

# 서독의 분단질서관리 외교정책 연구

— 한국 통일외교에 대한 시사점 모색 —

1995. 9.

김 학 성 (정책연구실 책임연구원)

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 것으로 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

## 서 문

세계적 탈냉전 조류는 동북아 질서에도 예외없이 영향을 끼침으로써 한반도 문제를 둘러싼 국내외적 환경의 변화를 초래하고 있다. 이러한 환경의 변화 속에서 한반도 문제는 질적인 변화를 겪고 있으며, 그 가운데 한반도 주변환경의 변화에 효율적으로 대응하고 궁극적으로 통일여건을 조성하는 차원에서 통일의교의 중요성이 크게 부각되고 있다

독일통일과정에서 서독의 외교정책이 기여한 바는 매우 크다. 서독은 무엇보다 애초 외교적 부담으로 작용했던 국내외적 환경의 제약을 오히려 외교적 자원으로 활용함으로써 통일의 여건을 성공적으로 마련했으며, 이를 토대로 통일을 실현시킬 수 있었다. 독일사태가 우리의 통일정책에 많은 시사점을 주어왔음을 감안할 때, 통일의교의 과제와 정책방향을 모색하는 데 있어서 독일사태 연구의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다.

이러한 맥락에서 민족통일연구원 정책연구실은 서독의 통일관련 외교정책을 체계적으로 분석하고, 그 결과를 우리의 통일의교에 창조적으로 적용시키는 데 초점을 맞추어 본 연구를 추진하였다.

끝으로 본 연구의 결과가 한반도 문제의 장래에 중요한 영향을 미칠 통일의교의 정책 입안과 수행과정에 기여하는 참고자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

1995. 9.

민족통일연구원

정 책 연 구 실

# 요약

서독은 유럽의 정치적 환경변화에 효율적으로 대응하는 외교정책을 통하여 통일의 외적 여건을 성공적으로 조성했으며, 그 발판 위에서 독일통일을 실현시켰다. 한반도에서도 최근 주변환경의 변화로 말미암아 통일외교의 중요성이 과거에 비해 상대적으로 크게 부각되고 있다. 이러한 현실에 비추어, 본 연구는 우리의 통일정책에 많은 시사점을 주어 왔던 서독의 경험을 외교정책의 측면에서 재조명·분석함으로써 한국의 통일외교에 대한 시사점을 모색하고 나아가 현실적이고 효율적인 통일외교의 정책방향을 제시하고자 했다.

## 1. 서독 외교정책에서 분단질서관리의 의미

독일통일은 직접적으로는 소련 및 동구권의 개혁 덕분이지만, 서독의 분단질서관리정책이 통일에 기여한 바도 결코 무시될 수 없다. 만약 분단질서관리정책의 성과를 감안하지 않는다면, 사회주의권의 개혁이 곧바로 독일통일로 연결된 현실을 설명하기 힘들 것이다. 서독정부의 분단질서관리정책은 기본적으로 독일통일이 조만간에 이루어질 가능성이 희박하다는 전제에서 나온 것으로서, 현실적으로 당장 실현되기 힘든 통일을 강조하기보다는 통일을 위한 여건을 하나씩 마련해 나간다는 입장에서 분단현실을 감내하는 접근태도의 산물이었다.

패전국이며 분단국이었던 서독은 어떠한 국가보다 국제적 환경

구조에 의존적이고 그 변화에 민감한 외교정책을 추진했다. 따라서 서독은 매우 규범적인 외교정책 목표를 지니게 되었다. 물론 현실적인 측면이 전혀 무시된 것은 아니었지만, 서독은 과감하게 자국중심적 이익을 추구하는 외교적 행태를 보이지는 않았다. 현실주의적인 외교목표를 추구하는 과정에서 구체적 정책들이 서로 충돌할 경우 한편으로는 정책상호간에 調和를 통해서, 다른 한편으로는 이상주의적 입장표명을 통하여 대내외적으로 문제를 해결하려고 했다.

이러한 외교정책의 행태는 특히 독일문제와 관련하여 뚜렷이 부각된다. 비록 통일의 실현이 외교목표의 한 軸을 구성하고 있었지만, 독일문제에 대한 외교정책적 접근은 독립적 성격을 띠고 직접적으로 통일을 겨냥하기보다는 모든 외교목표를 조화롭게 실현시킴으로써 통일의 정신적, 물질적 여건을 마련하려는 데 주안점을 두었다. 따라서 내용상 다차원적이고 개개의 목표를 포괄하는 복합적 성격을 가진 서독의 통일 관련 외교정책은 단순히 '통일외교'라기보다는 광범한 의미에서 분단질서관리 외교정책이라고 부를 수 있다.

## 2. 분단질서관리 외교정책의 전개과정

분단질서관리 외교정책이 전개되는 배경과 과정은 독일의 국내외적 환경변화와 밀접한 연관을 맺고 있다. 1960년대 동서긴장완화 분위기는 서독으로 하여금 분단현실을 인정하지 않을 수 없게

하는 상황을 초래했다. 동독을 인정하지 않는 정책은 서독을 외교적으로 고립시킬 수 있었기 때문에 1960년대 말 외교정책적 대전환이 이루어졌다.

분단질서관리라는 맥락에서 전개된 서독의 통일정책은 국내 정치 및 사회·문화의 변화를 배경으로 국민적 지지를 얻을 수 있었다. 1960년대 서독의 정치 및 사회문화적 변모는 통일문제에 대한 국민의식의 변화를 초래했으며, 그 바탕위에서 정권교체와 상관없이 분단질서관리정책의 기조는 일관되게 유지될 수 있었다.

서독 외교정책의 구체적 전개과정을 살펴보면, 초대 총리인 아테나위의 외교정책적 기조는 원칙적으로 분단질서관리의 맥락에서 이해될 수는 없다. 그러나 분단질서관리 외교정책의 형성배경과 논리를 이해하기 위해서 그의 정책은 중요한 의미를 가진다. 아테나위 외교정책의 일차적 목표는 서독에서 자유와 안보를 확립하는 것이었다. 통일문제와 관련하여 아테나위는 자신의 통치시기 전반에 걸쳐 동독을 국가로 인정하지 않았으며, 그의 동방정책은 할슈타인 독트린에 입각한 것이었다.

아테나위의 서방정책 중심적 외교는 1960년대 가시화된 동서긴장완화에 적용하지 못했다. 이러한 가운데 사민당(SPD)의 이론가인 에곤 바는 동서긴장완화에 대한 서독의 외교적 대응 필요성을 제기하였다. 그는 독일문제의 국제정치적 성격을 부각시키는 동시에 '접근을 통한 변화'라는 독일정책에 대한 인식적 전환의 필요성을 강조했다. 에곤 바의 주장은 1969년 브란트의 사민당 정부의 탄생과 함께 분단질서관리정책의 기조가 되었으며, 그 위에

서독 외교의 자율성을 확보하는 기반이 마련될 수 있었다.

1970년대 중반에 접어들면서 '高位政治(high politics)'보다 '低位政治(low politics)'가 국제관계에서 상대적으로 높은 비중을 차지하는 가운데 경제적으로 강대국의 반열에 오르게 된 서독의 외교적 위상은 점증하였다. 때마침 총리에 취임한 슈미트는 현실적이며 실용적인 외교정책노선을 지향하고, 대미 및 대소 외교에서 균형을 유지함으로써 서독 외교의 자율성을 더욱 신장시켰다. 독일정책에 있어서도 그는 비현실적인 통일논의보다 실질적 차원에서 내독교류의 증대에 중점을 두었다. 슈미트의 외교적 자율성 확대 노력은 1970년대 말 소위 신냉전의 발생과 함께 그 한계가 노정되었다.

1982년 정권을 인수한 기민당·기사당(CDU, CSU)의 콜 정부는 사민당의 분단질서관리 외교정책 기조를 이어받았다. 그러나 슈미트의 외교정책적 한계를 교훈삼아 콜 정부는 보다 더 현실에 입각한 균형외교를 수행했다. 서유럽동맹체제의 결속이 전제되지 않는 한, 서독의 외교정책적 자율성은 국제정치적 구조상 제한적일 수 밖에 없다는 사실을 인식했기 때문이다. 독일문제와 관련한 콜 정부의 기여는 내독관계를 더욱 발전시켰다는 점과 소련의 개혁정책을 적극적으로 활용했다는 점으로 요약될 수 있다.

### 3. 분단질서관리 외교정책의 전략적 특징

분단질서관리 외교정책의 최대 성과는 국내외적 자원의 효율적

동원을 보장하고, 나아가 애초 외교정책적 부담으로 작용했던 국내외적 환경의 제약을 오히려 외교정책적 자원으로 활용할 수 있게 만들었다는 점에서 찾을 수 있다. 이러한 관점에서 분단질서 관리 외교정책을 성공으로 이끈 전략적 특징은 크게 네가지 측면에서 분석될 수 있다. 첫째, 다자적 접근을 통하여 외적 제약을 극복했다는 것이다. 유럽중심의 다자적 접근 정책은 애초 서독을 통제하려는 주변강대국들의 의도에 따른 산물로서 냉전의 지속과 더불어 강화되었다. 그러나 다자간 협조들은 1970년대에 들어오면서 서독 외교정책의 주요 기반으로 변하게 된다. 서독은 안보적으로 NATO에 충실한 동시에 경제적으로 EC 통합과정에 적극적으로 기여하면서 유럽의 중심국으로 부각될 수 있었다.

둘째, 윤리 및 책임성의 강조를 통하여 국제적 신뢰를 확보했다. “군사적으로는 난장이”인 서독이 서유럽통합의 구심점으로서 영향력을 발휘할 수 있었던 것은 물리적 힘의 확보를 목표로 삼지 않고, 상호의존을 통한 국제평화를 강조하고, 이에 걸맞는 책임성의 정책을 추구한 것과 무관하지 않다. 즉 구조적으로 패권 추구가 불가능했던 서독은 패권대신 윤리와 책임을 강조하고 정책적 일관성을 유지함으로써 강대국들의 외교정책에서 찾아보기 힘들 정도로 윤리적 차원을 외교적 역량의 원천으로 활용할 수 있었다.

셋째, 서독이 외교적 자율성을 확보하는 과정에서 서독의 경제력이 중요한 역할을 하였다. 그러나 경제력 자체보다도 이를 외교역량화 하는 과정에서 국내정치의 역할이 더욱 큰 의미를 가진

다. 국민적 합의를 결집하는 국내정치적 역량이 뒷받침되지 못했다면 경제력이 지속적이고 효율적인 외교역량으로써 응집력을 가지기 힘들었을 것이다. 서독에서 국민적 합의를 결집될 수 있었던 것은 서독의 국내정치에서 정치와 이념이 분리되는 정치적 다양화가 이루어졌기 때문이다. 여기에 덧붙여 서독의 외교역량이 증대할 수 있었던 배경에는 주어진 여건을 최대한으로 활용하여 국제적 환경변화에 대해 적절하게 적응하고 대응하는 능력을 발휘했던 서독의 정치지도자들의 공헌도 적지 않았다.

넷째, 내독관계의 개선 및 발전은 분단질서관리 외교정책의 중추적 부분을 이루었다. 대외관계의 전반적 구조면에 있어서 내독관계의 개선은 기본적으로 서독에게 유리한 외교적 자원이 아니었다. 아테나워 시절부터 인도주의적 원칙하에 점진적으로 이루어졌던 내독교류는 브란트의 신동방정책을 통하여 비로소 외교적 자원으로 활용될 수 있었다. 서독은 분단질서관리의 맥락에서 내독관계의 발전이 유럽에서의 긴장완화와 사회주의권의 민주화를 위한 대안임을 주변국가에게 주지시킴으로써 내독관계의 발전에 대한 주변국가들의 의혹을 불식시킬 수 있었을 뿐만 아니라, 내독관계의 발전은 실제로도 중부유럽의 안보적 안정에 기여한 바가 적지 않았다.

내독관계의 지속적인 발전만으로도 분단질서관리정책은 성공적이었다고 평가될 수 있지만, 나아가 분단질서관리의 차원에서 장기적인 목표로만 여겨졌던 통일이 갑작스럽게 실현되는 과정에서 그동안 축적되어온 내독관계의 결과는 외교적으로 엄청난 위력을

발휘하였다. 무엇보다 동서독 주민들의 통일에 대한 결집된 요구는 주변강대국들로 하여금 민족자결원칙을 인정하지 않을 수 없게 만들었으며, '2+4'회담의 타결을 방해할 수 있는 어떠한 명분도 허용하지 않았기 때문이다.

#### 4. 한국 통일외교에 대한 시사점

분단질서관리 외교정책에 대한 분석을 토대로 한국의 통일외교에 대한 시사점을 찾고자 할 때, 독일의 경험이 시사하는 바는 크게 네가지 측면에서 찾아진다.

첫째, '분단상황 관리외교,' '통일획득 외교,' '통일이후 대비외교'를 표방하는 통일외교의 기초가 현실적 차원에서 구체적 성과를 가지기 위하여 정치적·사회적 차원에서 통일외교에 대한 인식의 재정립이 필요하다. 이와 관련하여 통일외교의 목표에 대한 재인식, 통일외교의 정책적 일관성 유지, 그리고 통일외교의 다변화 및 다원화가 이루어져야만 한다. 이를 바탕으로 통일외교는 한반도의 상황에 걸맞게 주변 강대국과의 관계에서 균형잡힌 형태로 추진되어야 하며, 안보문제나 통일달성에 집착하여 외교역량을 소진시키기보다 안보, 경제, 문화 등의 다차원에서 통일여건을 점진적으로 조성해나가는 총체적 외교형태를 띠어야 한다.

둘째, 통일외교의 국내적 기반 확립이 시급하다. 통일외교의 정책 및 전략이 상당부분 국내정치적으로 결정된다는 사실을 감안하면, 통일외교의 목표달성을 위하여 국내적 기반의 확립은 필수

적이다. 독일사례를 비추어 볼 때, 국내적 기반을 조성하기 위해서 한국정부는 건전한 정책갈등의 場을 보장할 수 있는 정치 및 정당구조를 확립하고, 이를 바탕으로 분단의 평화적 관리원칙, 정책적 의도의 투명성, 그리고 정책적 일관성을 부각시킴으로써 통일외교에 대한 국민적 지지를 확보하는 것이 요구된다.

셋째, 통일외교의 결과가 성공적이라고 평가되려면, 통일여건의 효율적 조성은 물론이고 궁극적으로 한반도문제가 민족자결의 원칙에 입각하여 해결되어야만 한다. 따라서 통일외교는 남북한간의 협력여건을 조성하는 것과 불가분의 관계를 가진다. 독일의 경험은 '접촉을 통한 변화'라는 대북정책의 기초와 관련하여 두가지 원칙을 시사한다. 즉 경제문제와 정치 및 안보문제를 무리하게 연계시키지 말고 실질적 차원에 초점을 맞춘 교류의 확대가 필요하며, 대북 지원이 필요한 경우가 발생할 때에도 이를 당장의 정치적 카드로 활용하여 북한정권을 자극하기보다 장기적 안목에서 신뢰조성의 기반을 다지는 계기로 만든 것이 바람직하다는 것이다.

넷째, 통일외교는 주변 국제환경의 변화에 대해 효율적으로 대응하는 방향에서 전개되어야 한다. 이와 관련하여 통일외교는 시간적으로 연결되는 두가지 과제를 가지고 있다. 중·단기적으로는 한반도에서 평화적·안정적 분단질서를 형성하는 것이며, 장기적으로는 통일을 지향하여 그러한 분단질서를 효율적으로 관리하는 것이다. 소위 평화체제라고 지칭되는 평화적·안정적 분단질서의 형성을 위해서는 기본적으로 남북한간의 합의와 이에 대한 주변

강대국들의 보장이라는 두가지 요건이 갖춰져야 하며, 이러한 맥락에서 '2+α'의 방식이 요청된다.

한반도 평화체제는 통일지향적 분단질서의 관리라는 중·장기적 과제를 해결하는 방향으로 발전되어야만 한다. 현재 동북아 질서의 재편과정에서 논의되고 또 부분적으로 실천되고 있는 다자간 협력은 평화적 분단질서관리를 위한 좋은 기회로 활용될 수 있다. 중요한 점은 동북아에서 안보적 이해관계의 복잡성과 한국의 안보적 취약성을 고려할 때, 장기적인 분단질서관리는 안보적 차원에만 연연하여 외교역량을 소진하기보다 동북아 국가들이 공통의 이익을 발견할 수 있는 분야를 중심으로 안보적 문제까지 포함하는 다자간 협력가능성을 적극 모색하는 것이 바람직하다는 것이다.

이상에서 독일사례가 시사하는 바를 바탕으로 제시된 통일의교에 대한 인식의 재정립, 국내외적 차원과 남북한 관계 차원에서의 여건조성, 그리고 이를 위한 전략적 방향등이 서로 유기적으로 연결될 때, 민족자결의 바탕위에서 한반도 문제의 점진적·단계적인 해결 가능성이 提高될 수 있을 것이다.

# 목 차

제 I 장 서 론 .....	1
제 II 장 서독외교정책에서 분단질서관리의 의미 .....	7
1. 분단질서관리의 개념 .....	8
2. 외교정책의 목표와 분단질서관리 .....	13
제 III 장 분단질서관리 외교정책의 전개과정 .....	19
1. 국내외적 환경: 구조와 변화 .....	19
가. 국제적 환경 .....	19
나. 국내적 환경 .....	23
2. 시기별 증점과 변천과정 .....	29
가. 아데나워(Adenauer)의 정책: 서유럽체제로의 통합 및 동독 불인정 .....	29
나. 브란트(Brandt)의 정책: 신동방정책의 태동 및 기본조약 체결 .....	40
다. 슈미트(Schmidt)의 정책: 외교적 자율성의 확대와 한계 ...	50
라. 콜(Kohl)의 정책: 외교적 균형유지와 통일의교 .....	57
제 IV 장 분단질서관리 외교정책의 전략적 특징 .....	69
1. 다자적 접근을 통한 외적 제약의 극복 .....	71

2. 윤리 및 책임성의 강조를 통한 국제적 신뢰 확보 .....	78
3. 국민적 합의 구축을 통한 외교역량의 극대화 .....	84
4. 내독관계의 개선: 접근을 통한 변화 유도 .....	91
<b>제 V 장 한국 통일외교에 대한 시사점 .....</b>	<b>99</b>
1. 통일외교에 대한 인식의 재정립: 통일외교의 위상 및 의미 ..	99
2. 통일외교의 국내적 기반 확립 .....	106
3. 한반도내의 협력여건 조성 .....	113
4. 주변 국제환경 변화에 대한 효율적 대응 .....	122
가. 평화적·안정적 분단질서의 형성 .....	124
나. 다자간 협력틀 속에서 통일지향적 분단질서의 관리 ...	131
<b>제 VI 장 결 론 .....</b>	<b>136</b>

## 제 1 장 서론

사회주의권의 몰락과 냉전의 종식이라는 국제질서의 급격한 변화, 그리고 예상치 않았던 독일통일을 경험하면서 한동안 한반도에서도 통일이 매우 가까워진듯 보였다. 그러나 독일통일의 후유증, 북한 핵문제, 그리고 동북아질서의 재편과정에서 각 국가들 간에 얽힌 이해관계들의 복잡성이 부각되면서 한반도통일문제는 여전히 쉽게 접근하지도, 또 그 귀추가 명료하게 예측되기도 힘든 것으로 재확인되고 있다. 나아가 새로운 국내외적 현실에 대한 인식 차이로 말미암아 한반도문제 전문가나 정책입안자들 간에 나타나는 통일문제에 대한 견해는 더욱 다양해졌고, 경우에 따라 첨예한 논쟁을 이끌어 내기도 한다.

분단현실에 대한 인식 차이는 한반도문제 전문가, 정책입안자들 그리고 국민들 사이에 나타나는 이념적 편차를 반영하며, 결국 통일문제에 대한 비전(vision)이나 전략적 대안의 다양화로 나타난다. 문제는 이러한 다양화가 정책 및 전략의 선택폭을 풍부하게 해주기보다 정책적 정당성과 효율성을 감소시키는 요인으로 작용한다는 데 있다. 즉 북한의 대남 및 대외 정책에 대한 해석상의 차이를 비롯하여 통일정책에 내포된 의도 및 전략에 대한 異見들은 최근 몇년동안 한국의 통일정책에 대한 비밀관성 내지 혼선이라는 비판이 제기되는 데 직·간접적으로 기여했다.

민주주의 사회에서 어떠한 문제를 바라보는 시각이 결코 일치될

수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 그 문제를 효율적이고 민주적으로 해결하기 위해서는 국민적 합의를 바탕으로 효율적 정책을 창출하고 이를 일관성 있게 추진하는 것이 필요하다. 통일문제에 있어서는 적어도 통일방법 및 원칙에 대하여 국민적 공감대가 형성되어 있다. 소위 점진적·단계적 통일에 대한 대체적인 합의는 남북한 관계의 교착상태와 한반도 주변 환경의 불안정에 대한 공통된 인식과 독일통일의 경험을 바탕으로 이루어진 것이다.

특히 독일의 경험은 직·간접적으로 한국의 통일정책에 많은 영감을 주었다. 물론 독일과 한반도는 역사, 문화, 분단상황, 국내외적 환경 등의 여러 측면에서 상이성을 가지고 있기 때문에 양지역의 통일정책을 단순하게 비교하기는 어렵지만, 양지역의 분단은 냉전의 희생물이었다는 점에서 유사성을 가지기도 한다. 그렇기 때문에 서독의 분단질서관리 정책은 한국 통일정책의 모범적 사례로 간주되었을 뿐만 아니라 실제로 통일정책입안에 상당한 영향을 끼쳤다. 이러한 사실을 인정할 때, 또한 독일통일과정에서 분단질서관리정책의 성공적 결과를 주시할 때, 현재의 한반도 상황에서 서독의 정책사례가 어떻게 활용될 수 있을지에 대한 질문이 제기되지 않을 수 없다. 구조적·상황적 문맥(context)에서 뿐만 아니라 시간적 격차를 감안하면, 서독의 정책사례가 우리의 통일정책에 그대로 적용될 수 없음은 자명하다. 따라서 독일사례에서 시사점을 얻기 위해서는 분석적이고 창조적인 접근태도가 필요하다.

이러한 맥락에서 독일사례가 한국의 통일정책에 시사하는 바는 뜨거운 가슴, 주의 및 주장, 그리고 통일방안만으로 통일이 실현

될 수 있는 것이 아니며, 무엇보다 진정한 의미에서 통일<여건>이 조성되어야 한다는 것이다. 구체적으로 말하자면, 분단당사국들간에 상호이해 및 신뢰를 위한 기본적 <여건> - 예컨대 대화나 인적·물적 교류 등 - 이 충족되지 않은 상황에서 통일을 부르짖거나 통일에 대한 청사진 제시에 열중하는 정책은 결코 현실주의적이지 못하며, 또한 이러한 기본여건이 갖추어졌을 경우에도 통일의 실현가능성이 저절로 提高되는 것은 아니다. 남북한의 관계 차원을 넘어 한반도 주변 국제환경 차원에서도 <여건>의 조성이 요구되기 때문이다. 여기서 점진적·단계적 통일의 불가피성은 더욱 부각된다.

통일정책을 “통일을 위한 諸與件을 창출하는 정책”으로 이해하는 것은 통일의 당위성을 부정하는 것이 아니며, 다만 합리성과 설득력을 가지지 못하는 統一至上主義를 배격하고 현실성과 책임성을 가진 정책적 대안을 찾으려는 노력의 반영이다. 이러한 의미의 통일정책은 국내정치, 남북한관계, 한반도 주변 환경의 세차원에서 각각 고유한 정책적 목표가 충실히 추구되는 가운데 자연스럽게 모습을 갖추어 나갈 수 있다. 다시 말해서 국내의 정치, 경제, 사회, 문화 등 전분야에서의 국가역량 확대와 이를 바탕으로 북한의 정치 및 경제적 어려움을 포용함으로써 남북한의 상호신뢰 회복, 그리고 주변강대국들의 한국에 대한 신뢰도 증진과 한반도 문제 해결에 대한 긍정적 인식을 심어주는 것 자체가 바로 현실주의적 통일정책의 모습이라는 사실이다. 이러한 통일정책하에서는 적어도 한반도문제에 대하여 보다 객관적이고 현실적인 시각

의 확보는 물론이고, 정책적 시야도 넓어질 것이며, 나아가 구체적인 정책 내지 전략의 선택폭도 확대될 수 있다.

역사적 경험에서 나타나듯이 한반도는 주변 강대국의 이해관계가 마찰을 빚을 수 밖에 없는 지정학적 위치에 놓여 있다. 따라서 한반도문제의 해결은 장차 동북아 질서의 안정과 밀접한 연관을 가지는 것은 당연하다. 이는 곧 한반도문제가 민족문제인 동시에 국제문제화될 수 밖에 없으며, 통일을 달성하기 위해 양차원의 보완적 문제해결 노력이 병행되어야 하는 이유이다. 특히 최근 동북아 질서의 재편 과정에서 나타나는 안보적 불안정과 세력관계의 변화는 한반도에 대한 주변 강대국의 정책적 변화를 유도함으로써 한반도 문제는 과거에 비해 국제문제화될 가능성이 더욱 증대하고 있으며, 이에 비례하여 한반도 외적 차원에서 통일여건 조성의 중요성도 높아진다.

그러므로 한반도문제 해결을 위하여 통일외교는 그 어느 때보다도 막중한 임무를 짊어지게 되었다. 현시점에서 통일외교의 당면과제는 통일여건의 조성과 관련한 한반도 평화체제 구축문제이다. 세계적 탈냉전의 여파는 냉전시기 동북아의 세력균형에 영향을 미침으로써 한반도에 새로운 안보적 불안을 초래하게 되었고, 이에 따라 한반도에서 평화정착을 가능케하는 새로운 안보체제가 요청되고 있음은 주지하는 바이다.

현재 동북아 질서의 변화는 한반도 문제의 장래를 불투명하게 만들고 있다. 그러나 새로운 동북아 국제환경은 북한의 변화를 강요하고 있다는 점에서 한반도 문제해결을 위한 하나의 긍정적

기회로 작용할 수도 있다. 특히 한반도 평화체제는 정치 및 안보적 차원에서 남북한 관계의 교착상태를 타개하고 나아가 북한의 개방을 유도함으로써 궁극적으로 남북한 관계의 질적 변화를 가능케 하는 기반이 될 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 문제는 북한정권이 평화체제 구축문제를 국내정치 및 경제적 어려움과 국제적 고립을 동시에 해결하기 위한 전략으로 수단화하고 있으며, 남한을 배제한 채 미국과의 대화만을 고집하고 있다는 점이다.

비록 현상황에서 북한의 의도가 그대로 관철되기는 힘들겠지만, 한반도에서 평화체제의 필요성이 점차 부각되고, 미국 및 일본의 대북 이해관계가 양국의 대북관계 개선이란 방향으로 흘러가고 있는 가운데, 이에 대해 현실주의적이고 효율적인 통일의교로 대응하지 못할 경우 한반도 문제는 주변 강대국의 이해관계 속에 매몰될 가능성이 증대됨은 자명하다. 따라서 한국 통일의교는 자주적 외교역량의 확대와 주변 강대국들의 이해관계 틀속에서 평화체제를 구축하고, 이러한 바탕위에 평화적 분단질서를 효율적으로 관리함으로써 궁극적으로 통일을 지향하는 정책 및 전략의 수립과 시행을 시급하게 요청받고 있다.

이러한 점에서 서독의 분단질서관리 외교정책은 주목할 필요가 있다. 분단질서(Teilordnung)라는 것은 개념상 우리에게 요청되는 평화체제 상태, 즉 분단의 평화적 안정과 유사성을 가지고 있을 뿐만 아니라, 또한 서독은 그러한 분단질서를 효율적으로 관리함으로써 통일을 달성시킬 수 있었기 때문이다. 특히 분단질서관리 외교정책을 통하여 서독은 국제환경변화를 매우 효율적으로 이용

함으로써 환경적 제약을 극복하고 외교적 자율성을 극대화하였다.

한국 통일외교의 방향 및 과제와 관련하여 독일사례의 시사점을 찾는 일은 양지역 간의 국제적 환경 차이로 말미암아 아마도 쉽지는 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 쟁점이 되고 있는 한반도 평화체제의 발상이 서독의 분단질서관리 외교정책의 논리와 선택적 친화성을 보이는 사실을 직시하면, 분단질서관리 외교정책은 앞으로 한국 통일외교의 과제를 해결하기 위한 유용한 준거(reference)로 활용 가능하다. 이러한 측면에서 본 연구는 이미 앞에서 제기된 바와 같이 통일<여건>의 조성이란 차원에 초점을 맞추어 서독의 분단질서관리 외교정책을 분석적으로 재조명함으로써 한국 통일외교에 대한 시사점을 모색하고 나아가 현실적이고 효율적인 정책 및 전략 대안을 마련하는 데 활용하고자 한다.

## 제 II 장 서독외교정책에서 분단질서관리의 의미

독일통일을 가능하게 만든 직접적 계기로서 소련의 개혁정치와 동구공산권의 붕괴를 손꼽는 것에 대해 누구도 이의를 제기하지는 못할 것이다. 그러나 이것만으로는 예상치 못할 정도로 급속히 이루어진 동독정권의 붕괴와 통일의 실현을 충분히 설명하기 힘들다. 호네커의 실각이후 전개된 독일문제의 해결과정, 즉 통일과정을 되돌아보면 서독이 꾸준히 추진해왔던 분단질서관리정책의 영향력이 이면에 깊숙히 자리잡고 있었다는 사실을 간과할 수 없다.

동독의 경우에는 정권 붕괴를 야기한 동독주민들의 붕괴가 단순히 현존사회주의체제의 구조적 문제에만 기인한 것은 아니다. 통일이 정권의 붕괴의 연장선상에서 급격히 이루어질 수 있었다는 점에 비추어 보면, 동독사회내부에 서독의 분단질서관리정책이 얼마나 지대한 영향력을 행사 했는지를 짐작하기란 어렵지 않다. 무엇보다 분단질서관리정책이 동독주민들로 하여금 서독체제를 동경하게 만들었기 때문에 동독주민들의 통일요구가 급격하게 분출될 수 있었으며, 그 결과 동독공산정권의 개혁을 통한 생존 및 분단의 지속가능성이 붕쇄될 수 있었다.

분단질서관리정책은 비단 내독관계 차원에서 뿐만 아니라 유럽정치적 차원에서도 독일문제해결을 위한 주춧돌 역할을 하였다. 주지하다시피 독일문제에서는 내독관계의 차원보다 유럽정치적 차원의 법적·정치적인 해결이 더욱 중요한 비중을 차지하고 있었

다. 전승 4대국은 근대 유럽정치사를 피로 얼룩지게 만들었던 독일의 과오를 거울삼아 전후 유럽질서의 안정을 도모하려는 의도에서 독일문제에 대한 留保權(Vorbehaltsrecht)을 확보하였기 때문이다. 유보권은 단지 국제법적인 성격만을 띠고 있었던 것은 아니다. 정치적, 안보적으로도 통일된 독일에 대한 우려와 냉전이 지배하는 유럽질서하에서 독일문제에 대한 4대강국의 이해관계가 일치되기란 매우 힘들었다. 그럼에도 불구하고 서독의 꾸준하게 진행되었던 효율적인 외교정책 - 특히 분단질서관리의 맥락에서 이루어진 외교정책 - 과 국제정치환경 변화에 대한 적절한 대처 능력은 '2+4조약'의 체결에서 보듯이 마침내 4강대국의 유보권 포기가 선언되는데 결정적인 요인으로 작용했다.

이처럼 서독주도의 분단질서관리정책에서 독일통일의 원동력을 찾을 수 있다면, 과연 이 정책의 요체는 무엇이고, 또 본 논문의 주제와 관련하여 어떠한 형태로 외교정책에 반영되었는지에 대한 개괄적 설명이 우선 필요할 것이다.

## 1. 분단질서관리의 개념

1960년대 서독의 국내외적 상황 변화가 독일문제에 대한 정책적 변화를 요구하는 가운데 사민당(SPD)은 이에 대한 정치적 대응논리로써 '분단질서(Teilordnung)'라는 개념을 확립했다. '분단질서'는 원래 법적 개념으로서 독일문제에 대한 주변 4 강국의 유보권 하에 동서독은 국제법적 형태로만 존재하는 전독일국가

(Gesamtstaat)에 동등하게 속한다는 것, 즉 분단현실의 인정을 의미한다. 이 개념에 따라 동독 불인정과 할슈타인 독트린을 중심축으로 하는 아데나워식 통일정책 기조는 폐기되고 새로운 통일정책이 탄생될 수 있었다.

새로운 통일정책은 분단질서를 효율적으로 관리함으로써 내륙관계와 유럽정치적 차원에서 통일 여건을 조성할 수 있는 기반을 확립하는 데 중점을 두었다. 이러한 정책노선은 기본적으로 독일 통일이 조만간에 이루어질 가능성이 희박하다는 전제에서 나온 것이다. 그러므로 현실적으로 당장 실현되기 힘든 통일을 강조하기보다 통일을 위한 여건을 하나씩 마련해 나간다는 입장에서 분단현실을 감내하는 접근태도를 취하였다. “독일의 분단을 자유지향적인 토대위에 평화적 방법으로 극복할 것을 목표로 하며, 이러한 목표가 성취되지 못하는 동안에는 독일인들이 분단의 결과를 인내할 수 있도록 만드는 데 있다”라는 독일정책(Deutschlandpolitik)의 기조에서 그러한 서독정부의 현실인식은 여실히 반영되고 있다. 이러한 맥락에서 서독정부는 통일을 강조함으로써 동독정권을 비롯하여 소련 및 동구권을 자극하는 것은 비현실적이라는 판단아래 통일이라는 단어의 공식적 사용을 자제하고 대신 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’<sup>1)</sup>라는

1) ‘접근을 통한 변화’라는 말은 사민당의 이론가이며, 신동방정책을 주도했던 에곤 바(Egon Bahr)가 1963년 7월 투징(Tutzing)연설에서 처음으로 사용한 용어로서 1969년 사민당 정권이 들어선 이후 독일정책의 골격을 이루었다. 여기서 제시된 구체적 정책방향은 상호인정을 통한 현상타개, 동독정권의 안정, 대화를 통한 베를린문제해결, 평화적 방법으로 동독정권에 대한 영향력행사, 경제원조를 통한 동독주민의 생활수준

말을 통하여 분단극복에 대한 의지를 표명했다.

분단질서관리의 맥락에서 브란트의 '신동방정책'은 매우 중요한 의미를 가진다. 1960년대 동서 긴장완화로 인하여 국제환경 변화가 가시화되는 상황에서 서독의 동독불인정 정책은 긴장완화 분위기를 저해하는 것인 동시에 우방국들의 대공산권 관계개선에 걸림돌로 작용함으로써 서독의 동맹정책에도 장애요인으로 등장했다. 이러한 외교적 난관을 극복하기 위하여 브란트의 사민당 정부는 일단 변화된 현실을 인정하는 정책을 채택하기에 이르렀다. 긴장완화를 촉진하고, 나아가 동맹국들과의 통합을 강화함으로써 자국의 안보적 안정을 확보하려는 의도<sup>2)</sup> 하에 구체화된 신동방정책은 독소조약(1970), 동서독 기본조약(1972)을 비롯한 일련의 동방조약들(Ostverträge)을 성사시키는 모태가 되었다. 이로써 서독은 이전의 서방정책(Westpolitik)적 한계들을 벗어나 독자적인 대소련 및 동구정책을 추진할 수 있는 외교적 자율공간을 확보하는 계기를 마련했으며, 나아가 유럽정치적 차원에서도 무력포기와 평화정착, 그리고 전유럽협력의 기틀이 형성될 수 있었다.

---

항상 등이다. Walter F. Hahn, "West Germany's Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr," *Orbis*, vol. 16 (Winter 1973), pp. 859~880; 바의 투쟁 연설 본문은 다음 책 참조. Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser Verlag, 1991), pp. 11~17

2) William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978), pp. 131~223; Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen* (München: Carl Hanser Verlag, 1974), pp. 47~49.

그러나 신동방정책을 위시하여 분단질서관리라는 포괄적 정책들 속에는 내적 논리상 취약점, 즉 자칫하면 분단현상의 변화없이 긴장완화의 환상을 지속적으로 재생산시킬 가능성이 다분히 있었다. 예컨대 신동방정책은 장기적인 관점에서 미래의 분단극복을 목표로 현재의 현상유지를 인정하는 대가를 치를 수 밖에 없다는 논리를 저변에 깔고 있었지만, 그 미래가 언제 다가올 수 있을지는 매우 불투명했다. 그러므로 분단문제를 미해결로 남겨둔 채 동독을 인정하는 결단을 내리는 데에는 변화를 수용할 수 있는 내부적 힘이 절대적으로 필요로 했다. 명백한 목표의식, 인내력, 그리고 관용정신 없이는 변화를 수용하고 이를 유지하기 힘들 것이 자명하기 때문이다.<sup>3)</sup> 이러한 내부적 힘의 확보를 위한 轉機는 진보적 정당인 사민당이 정권을 장악하여 독일정책에서 이념적 적대감을 탈색시킴으로써 마련될 수 있었지만, 그 이면에서 서독국민들의 함양된 현실주의적 정치의식이 뒷받침 되었음도 결코 무시되어서는 않된다. 서독인들은 통일문제가 독일인 스스로 해결할 수 있는 것이 아니며<sup>4)</sup>, 더욱이 분단극복을 위하여 민족주

3) Ibid, p. 49.

4) 1951년부터 통일직전까지 정기적으로 이루어진 설문조사결과에 따르면, “서독정부의 일반정책 중에 가장 중요한 것이 무엇이라고 생각하는가?”라는 질문에 대하여 ‘독일통일’이라고 대답한 비율이 1970년을 기점으로 커다란 변화를 보인다. 70년 이전에는 25~40% 정도의 비율을 보였으나, 이후에는 급격히 감소하여 겨우 평균 1% 정도의 비율을 차지하고 있다. 이러한 추세는 본질적으로 기본조약의 영향 탓이기도 하지만, 다른 한편으로 보면 서독주민들의 정치의식 수준의 함양과도 결코 무관하지 않다. Gebhard Herdegen & M. Schultz, “Einstellungen zur deutschen Einheit,” *Handbuch zur deutschen Einheit*, von W. Weidenfeld & K.-R. Korte (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993), p. 258.

의나 반공주의에 대한 강조는 전혀 도움이 되지 않는다는 사실을 이미 깨닫기 시작했다. 즉 분단질서관리정책의 성공적 수행을 위해 요구되는 인내와 관용의 힘은 서독 정치문화의 발전과 불가분의 관련을 맺었다.

분단질서관리의 맥락에서 서독정부의 독일문제에 대한 접근태도는 일단 영토의 확장을 의미하는 통일에만 연연하지 않고, 현상유지를 인정하여 인도주의적인 차원에서 양독간의 교류확대에 초점을 맞추었다. 기본조약의 체결과 더불어 내독관계는 동독을 사실상 국가로 인정하는 서독의 정치적 양보와 무역 및 차관공여라는 경제적 동기부여의 확대를 통하여 지속적인 발전의 계기를 확립하였다. 특히 경제적 차원의 교류확대는 내독관계 발전에 중요한 요소였다. 서독의 경제원조가 증대할수록 동독은 이에 상응하여 서독이 원하는 사회적, 인적 교류의 폭을 확대시켰기 때문이다. '접근을 통한 변화'라는 정책을 통하여 서독이 의도한 바는 동독정권을 붕괴시켜 통일을 이루려는 것이 아니었으며, 예측할 수 없는 먼 장래에 가능할 통일의 그날까지 최소한의 동질성을 유지하며 정치적, 경제적으로 동독주민들이 인간다운 삶을 누릴 수 있는 동독내부의 환경을 조성하는 데 있었다.

분단질서관리의 개념은 비단 내독관계에만 적용된 것은 아니다. 독일문제는 독일민족의 문제일 뿐만 아니라 유럽정치적인 문제이며, 더욱이 분단극복을 위해서는 국제정치적 요건이 우선적으로 충족되어야만 했기 때문에 외교적 차원에서 분단질서관리는 더욱 중요했다. 앞에서 언급했다시피 분단질서관리정책은 서독이 분단

현실의 인정과 국제적 평화정착에의 기여 표명을 통해서 국제정치적 환경변화에 적극적으로 대응한 것이고 보면, 서독의 외교적 역량은 이를 통하여 더욱 고양될 수 있었다. 우선 현상유지를 인정함으로써 독일의 재발흥에 대한 주변국가들의 의구심이 불식될 수 있었으며, 특히 소련 및 동구권의 서독에 대한 인식변화를 가능케 하였다. 이러한 가운데 서독은 “유럽분단의 극복을 통한 독일분단의 극복”을 목표로 하여 외교적 차원에서 분단질서를 관리하고자 했다. 분단의 국제정치적 측면을 직시한 서독정부는 이러한 목표하에 통일을 위한 외적인 여건을 조성하는데 힘썼으며, 이는 유럽에서 안보 및 평화정착과, 그 바탕위에 냉전의 극복을 향한 범유럽적 협력질서의 형성을 추구했던 서독의 외교정책적 노력과 직접적으로 연관된다.

## 2. 외교정책의 목표와 분단질서관리

외교정책은 일반적으로 국가간의 관계에 있어서 각 국가가 자신의 기본 목표 및 가치를 실현시키려고 노력하는 가운데 나타나는 국가간의 상호작용과정으로 파악될 수 있다면, 이 과정에는 두가지 차원의 결정 요인이 존재하고 있음을 알 수 있다. 다시 말해서 외교정책은 한편으로 국가 내부의 사회적 요구가, 다른 한편으로 국제체제 내지 환경의 구조가 상호간에 영향과 적응을 역동적으로 주고 받는 가운데 이루어진다. 그러므로 외교정책을 이해하기 위해서는 국내정치와 국제정치의 두차원을 동시에 고려해야만 한다.

외교정책의 목표는 국가이익에 대한 인식을 바탕으로 정립되며, 가장 포괄적이고 원론적인 의미에서 국가의 생존과 직결되어 있다. 생존은 외부의 침입에 대한 자신의 방어라는 측면 뿐만 아니라 국가내부의 안정이라는 측면을 동시에 내포하고 있다. 후자의 측면에서 민족국가의 생존력은 사회적 요구가 얼마나 잘 실현되는가에 달려있다. 다른 국가와의 관계에서 이러한 사회적 요구를 적극적으로 관철시키는 문제 - 달리 표현하면 국가이익을 극대화시키는 문제 - 는 국가의 역량 및 국제적 환경구조와 불가분의 관련을 맺는다. 이는 곧 외교적 자율성의 정도 문제와 직결된다. 물론 국가의 역량과 국제적 환경구조는 가변적이다. 이들이 변화함에 따라 국가이익에 대한 인식들은 물론이고 구체적인 목표 및 가치들을 달성하기 위한 정책들 사이에 우선순위 역시 바뀌어질 수 있다.

이러한 원론적 접근은 패전국으로서 국가생존 이상의 의미를 갖는 국가이익을 정립하기가 거의 불가능했던 서독의 초기 외교 정책에 적용되기 힘들다. 전쟁 직후 서독의 외교목표는 사회적 요구에 의해서라기보다 오히려 국제적 환경구조에 의해 결정되었기 때문이다. 1955년 재무장과 NATO 가입이 허용된 이후에도 온전한 의미에서 안보적 자주권을 누릴 수 없었을 뿐만 아니라 냉전의 첨병역할을 할 수 밖에 없는 분단국으로서 ‘半主權國家 (semisovereign state)’의 地位<sup>5)</sup>에 머물렀던 서독은 외교정책의

5) Peter J. Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State* (Philadelphia: Temple University

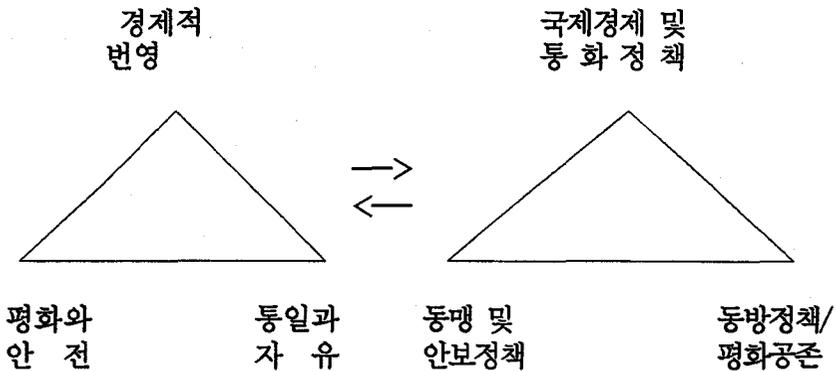
수립과 실행에 있어서 어떠한 국가보다 국제적 환경구조에 의존적이며 환경구조변화에 민감하였다. 그러므로 서독 외교정책의 전개과정이 그러한 비정상적인 상황을 正常化시키는 노력으로 점철된 사실은 당연한 일이 아닐 수 없다.

서독의 기본법에 명시된 외교정책적 목표는 국제평화, 개방적·협조적 국제주의, 인권존중과 실현의 의무, 그리고 독일통일이라는 크게 네가지로 요약될 수 있다. 이러한 목표는 매우 규범적인 것이며, 현실정치에서 같은 비중을 가지고 동시에 추구되기란 쉽지 않다. 특히 서독은 국가 수립이후 한동안 특정한 외교정책적 목표를 추구하기보다 오로지 국제정치적 영향력을 확보하기 위해 필요한 모든 가용자원을 축적할 수 밖에 없는 상황에 처해 있었다. 또한 1960년대 이후 '라인강의 기적'을 통하여 경제적 강대국의 면모를 갖출 수 있었지만 군사적으로는 여전히 소국으로 남을 수 밖에 없었던 서독은 주변강대국의 현실주의적 역학관계 속에서 숙명적으로 중간규모국가적 성격의 외교정책을 수행할 수 밖에 없었음은 주지하는 바이다. 따라서 주어진 환경에 끊임없이 적응 내지 대응을 해야만 하는 서독의 국제정치적 위상을 감안하면, 서독 외교정책의 전반에 걸쳐 책임성과 윤리성이 다른 국가들과 비교하여 상대적으로 더욱 강조되었던 점은 어느정도 이해될 수 있다. 물론 서독의 외교정책에서 현실적 이익이 배제되었다는 것은 결코 아니다. 국가 역량과 외부환경이 변화함에 따라

서독의 외교목표는 점차 현실주의적 성격을 띠게 되었고, 이에 걸맞는 현실적 외교정책 역시 구체화될 수 있었다.

독일의 분단과 냉전체제가 고착화된 이래 통일이 달성되기까지 독일외교정책을 貫流하는 현실적 주요 목표는 <그림 1>이 보여 주듯이 세계의 軸을 중심으로 이루어져왔다고 말할 수 있다.<sup>6)</sup>

<그림 1> 서독 외교정책의 주요 목표와 그에 상응하는 정책



<그림 1>에서 도식된 목표와 정책방향은 역대 서독 외교정책의 특징을 반영하고 있다. 그러나 여기서 반드시 유의할 점은 목표와 정책들의 우선순위나 중점은 서독의 국가 역량과 국내외적

6) Hans-Peter Schwarz, "Die Politik der Westbindung oder die Staatsraison der Bundesrepublik," *Zeitschrift für Politik*, 22 (1975), pp. 307~337; Helga Haftendorn, "Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland," *Politische Vierteljahresschrift*, 31. Jg. H.1 (1989), pp. 35~36.

정치환경의 변화에 따라 차이를 보여왔다는 것이다. 더욱 중요한 점은 실제로 적지않게 발생했던 이들 목표들 사이 혹은 정책들간의 충돌시 한편으로는 서로간에 調和를 통해서, 다른 한편으로는 이상주의적 입장표명을 통하여 문제를 해결하는 경향이 지배적이었다는 사실이다.<sup>7)</sup> 특히 1970년대 중반 이후 서독 외교정책의 한 특징으로 지칭되는 소위 겐셔주의(Genscherism) - 세계 최장수 외무장관이었던 겐셔(D. Genscher)의 외교정책 행태 - 에서 나타나듯이 서독은 정책목표를 추구하는 데 있어 자국의 고정된 이익을 강력하게 관철시키려는 것보다 가능한 한 균형을 유지하거나 또는 최소한 이익들의 相補性을 추구하기 위한 의사소통적 과정에 중점을 두었다.<sup>8)</sup> 이는 서독 국내정치적 상황과 국제정치적 위상이 부여한 외교적 자율성의 한계를 고려한 것으로서 대체로 성공적인 외교정책적 전략으로 평가된다.

이러한 외교정책적 행태는 독일문제와 관련하여 뚜렷이 부각된다. 비록 '통일과 자유'가 외교목표의 한 軸을 구성하고 있었지만, 독일문제에 대한 외교정책적 접근은 독립적 성격을 지니기보다 모든 외교목표의 저층을 흘러다니면서 각 정책들이 고유의 목표를 달성하는 과정을 통하여 어떠한 가시적 결과를 얻으려는 형태를 보였다. 다시 말해서 분단문제해결이란 목표에 대하여 서독

7) Hans-Peter Schwarz, "Germany's National and European Interests," *Daedalus*, vol. 123, no. 2 (Spring 1994), p. 85.

8) "Geheimnis des Genscherismus," *Der Spiegel*, no. 40 (1. Okt. 1990); Beate Kohler-Koch, "Option deutscher Politik in einer veränderten internationalen Umwelt," *Staat und Demokratie in Europa*, hrsg. von B. Kohler-Koch (Opladen: Leske + Budrich, 1992), p. 63.

외교정책은 직접적으로 통일을 겨냥하기보다는 모든 외교목표를 조화롭게 실현시킴으로써 통일의 정신적, 물질적 여건을 마련하려는 데 주안점을 두었다. 따라서 내용상 다차원적이고, 각 목표를 포괄하는 복합적 성격을 가지는 서독의 통일문제와 관련된 외교정책은 단순한 '통일외교'라기보다 광범한 의미에서 분단질서관리 외교정책이라고 부르는 것이 바람직하다.

분단질서관리의 맥락에서 외교정책의 목표 및 정책적 기본 노선이 서독의 위상 및 국제정치적 환경의 변화와 맞물려 어떻게 구체화 되었는지의 문제는 서독외교정책의 주요 쟁점 및 전개과정을 중심으로 살펴보면 보다 명확해질 것이다.

## 제III장 분단질서관리 외교정책의 전개과정

### 1. 국내외적 환경: 구조와 변화

이미 밝혔듯이 서독의 외교정책은 국제적 환경에 매우 의존적이기 때문에 이를 제대로 이해하기 위해서 국제적 환경구조와 변화에 대한 지식이 중요함은 두말할 필요가 없다. 동시에 서독의 외교정책에서 국내적 환경구조와 변화도 결코 무시할 수 없다. 비록 다른 국가에 비해 서독이 국제적 환경에 더욱 의존적이라 할지라도 외교정책은 결국 국내정치의 연장선상에 서있기 때문이다. 그러므로 보다 구체적인 서독외교정책의 전개과정을 살펴보기 이전에 국내외적 환경의 구조와 변화에 대한 개괄적 이해가 필요하다.

#### 가. 국제적 환경

제2차세계대전 이후 독일을 둘러싼 국제적 환경은 적지 않은 변화를 거듭해왔으며, 이는 구조적으로 국제적 상황변화에 민감할 수 밖에 없는 서독의 외교정책에 큰 영향을 미쳤다. 냉전의 전 시기에 걸쳐 독일은 기본적으로 미국과 소련의 양극체제가 유럽에서 탄생시킨 블록대결의 첨병적 위상을 가졌다. 애초 4강 연합국들의 독일분할점령은 독일이 더이상 전쟁을 일으킬 수 없도

특 유럽세력판도를 재구성하여 평화적 질서구조를 확립하려는 의도에서 나온 것이었다. 독일을 약화시키려는 일차적 목적은 원래의 계획에는 없었던 냉전의 발발과 동·서독분단으로 말미암아 자연스럽게 성취될 수 있었다. 그러나 새로운 유럽질서는 동·서대립이라는 새로운 형태의 안보적 불안을 태동시켰다. 이에 따라 패전국인 동시에 분단국이라는 이중적인 제약점을 가진 독일은 블록에의 철저한 통합정책 이외에 다른 어떠한 대안을 선택할 수 없었다.

블록대결구도가 고착되면서 동·서독은 각각의 블록내에서 전쟁책임에 대한 외형적 사면을 받을 수 있었다. 특히 서독은 재무장을 허용받고, 서유럽 블록내에서 안보적, 경제적 혜택을 누릴 수 있었다. 그러나 통일 이전까지 유효했던 4강국의 독일문제에 대한 유보권과 불명확했던 베를린의 국제법적 위상은 서독의 외교적 자율권을 구조적으로 제약하는 요인으로 여전히 남아 있었다. 사실상 블록중심의 통합정책 조차도, 미국과 소련이 블록을 주도했다는 점에서 뿐만 아니라, 통합과정에서 패전국이라는 심리적 제약이 항상 개입되었다는 점에서 서독의 외교정책적 자율성을 제약하는 요인이었음에 분명하다.

그럼에도 불구하고 정치, 경제, 군사, 문화 전반에 걸쳐 이루어진 블록중심의 통합정책은 서독외교의 제약요인으로만 작용한 것은 아니다. 그 과정과 결과를 살펴보면 국제사회에서 서독의 위상을 재정립시키는 주요 기반이 되기도 했기 때문이다. 사실 미국 중심의 군사 및 안보정책적 통합으로 인한 외교정책적 자율성

의 제약은 그 정도가 다르기는 하였지만 비단 서독에만 국한되는 것은 아니었으며, 미·소대립의 시기에 유럽국가들에서 공통적으로 주어진 불가피한 운명이었다. 서독은 오히려 이러한 구조 속에서 안보적 무임승차(*free ride*)와 정치적, 경제적 혜택을 누림으로써 경제적 부흥을 성취할 수 있었다. 또한 여러 분야에서 통합이 가속화되면서 주변국가들의 서독에 대한 부정적 인상도 점차 사라질 수 있었다.

미·소간 첨예한 대립을 보였던 1960년대 중반까지의 시기에는 서유럽통합과정이 서방세계에서 서독의 안정된 국제적 지위 확보를 위한 주요 기반이었다고 한다면, 1970년을 전후하여 성숙된 국제적 평화공존 분위기는 서독이 서유럽통합의 틀을 넘어 소련 및 동유럽권에 이르기까지 보다 적극적인 형태의 외교적 역할을 확대시키는 계기를 제공했다. 평화공존적 유럽질서가 확립되면서 서독의 외교정책에 새로운 장이 열렸다. 무엇보다 적극적인 동방정책이 나올 수 있었으며, 그 기반 위에서 1975년 ‘유럽안보 및 협력회의(CSCE)’가 개최됨에 따라 서독은 서유럽과 동유럽간의 잇는 중요한 다리 역할을 담당할 수 있었기 때문이다.

1970년대 들어오면서 뚜렷해지기 시작한 국제정치구조의 변화는 다방면에 걸쳐 서독외교정책에 영향을 미쳤다.<sup>1)</sup> 무엇보다 미국의 패권이 약화되면서, 서독은 다양한 외교적 파트너를 가지게

---

1) Helga Haftendorn, “Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik,” in Helga Haftendorn et als. *Verwaltete Außenpolitik*, (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1978), pp. 15~38.

되었고, 이에 부합하는 다차원적인 국제적 역할을 담당할 수 있게 되었다. 서유럽통합의 확대 및 가속화, 동방정책으로 인한 소련 및 사회주의권과의 관계개선, 그리고 세계경제질서의 재편과정에서 제 3세계와의 관계확대가 이루어졌다. 또한 긴장완화의 여파로 인하여 전통적인 안보외교에 비해 상대적으로 경제외교의 비중이 커지게 된 국제정치적 기류변화의 결과 서독의 국제체제(regime)에로의 연계가 확대되고, 서유럽경제통합의 배경하에 경제적 차원에서 미국과의 경쟁구조가 가시화 되었다. 경제적 측면에서 '유럽공동체(EC)'와 미국의 경쟁은 북대서양조약기구(NATO)에서 미국의 지도적 지위과 맞물려 나타난 미묘한 갈등구조를 배태시켰다. 이는 서독외교의 자율성 확대를 위한 계기가 되기도 하였지만, 안보적으로 미국에 의존적일 수 밖에 없는 서독의 입장에서 바람직한 것만은 아니었다. 1970년대 말부터 고르바초프의 등장에 이르기까지 형성되었던 소위 '신냉전'의 기류 속에서 재등장한 안보 의제(agenda)는 서독의 외교 및 안보적 취약성을 재확인시키기에 충분했다.

서독은 1970년대를 거치면서 국제정치구조의 변화에 편승하여 외교적 자율성을 확대하고, 미국과 일본에 이어 국내총생산(GDP) 규모에서 세계 3위의 경제대국으로 성장함으로써 국제적 지위의 향상을 도모할 수 있었다. 그러나 냉전적 구도하에서 정치적, 안보적 제약을 가지는 서독의 외교정책은 기본적으로 유럽을 중심으로 전개되었다. 서독의 대미, 대소 관계도 사실상 유럽정치적 맥락에 한정된 것이었다. 실제로 유럽지역 밖의 국제안보문제에

대한 서독의 관여 가능성은 법적으로 뿐만 아니라 구조적으로 거의 불가능했다. 이처럼 지역중심적 외교행태는 서독의 외교역량이 응집력을 가질 수 있는 이점이기도 했다. 1980년대 후반 고르바초프의 개혁정치와 외교적 차원의 '신사고(new thinking) 정책'에 따라 소련의 대유럽외교의 비중이 높아지는 가운데, 서독은 경제대국이며 분단국이라는 점에서 뿐만 아니라 유럽중심적 외교행태로 말미암아 소련에게 부담이 적은 최적의 외교 파트너로 인식될 수 있었다. 특히 범유럽통합과 평화질서의 정착에 가장 적극적이었던 서독의 외교는 소련의 새로운 외교정책과 부합될 수 있었으며, 이러한 배경하에 독일통일에 대한 소련의 인정을 얻을 수 있는 계기가 마련되었다.

#### 나. 국내적 환경

외교정책적 차원에서 서독은 국제정치적 환경구조의 변화에 효율적으로 적응 내지 대응해왔다고 평가할 수 있다면, 이는 정치, 사회, 경제, 문화의 국내적 차원에서 외교적 역량이 확대됨으로써 가능한 것이었다. 특히 전후 서독이 추구해왔던 정치적·사회적 민주화와 경제발전의 결과는 1970년을 전후하여 서독 외교정책의 큰 변화를 이끌어낸 원동력이 아닐 수 없다. 거의 예외없이 정당간의 제휴를 통한 연립정부가 형성<sup>2)</sup>될 수 밖에 없는 서독의 정치

2) 전후 서독에는 많은 수의 소수정당들이 존재해 오고 있지만, 역대 연방정부구성에 주도적으로 참여했던 정당으로는 기독교민주당(CDU)·기독

구조를 감안하면, 실제로 정책상의 큰 변화가 일어나기란 쉽지 않다.<sup>3)</sup> 특히 국제적 환경에 의존적인 외교정책의 경우 국내정치적 결단에 의한 정책변화가 이루어지기란 더욱 어렵다. 이러한 점에서 브란트가 아테나위와 분명히 대비되는 외교정책을 채택함으로써 전반적 정책변화를 시도했다는 것은 서독의 정치사에서 예외적인 사실이 아닐 수 없다.

역대 서독 외교정책의 결정과정을 조감해보면 두가지 차원에서 외교정책을 둘러싼 갈등이 상존해왔음을 발견할 수 있다. 첫째,

교사회당(CSU), 사회민주당(SPD), 자유민주당(FDP)을 들 수 있다. 이들의 정치적 성향을 일률적으로 규정하기는 힘들지만, 대체로 기민당·기사당은 보수우파, 사민당은 좌파, 자민당은 중도적 정치세력을 대표한다고 말할 수 있다. 역대 선거에서 기민당·기사당과 사민당은 각각 30~40% 대의 득표율을 보이는 양대정당이며 자민당은 10% 내외의 득표율을 얻는 소수정당이다. 1957년 연방의회선거를 제외하고 역대선거에서 어느 정당도 50% 이상의 득표율을 얻지 못했기 때문에 연방정부는 언제나 이들 정당들간의 연립내각으로 구성될 수 밖에 없다. 1966년에서 1969년 기민당/기사당과 사민당의 대연정(Grand Coalition) 기간을 제외하고는 자민당이 어느 정당과 손을 잡는가에 따라 정권의 향배가 정해져왔다. 이러한 정치구조는 신동방정책이 정권의 변화에도 불구하고 지속될 수 있었던 한 요인이 될 수 있었다. 1969년 브란트의 사민당정권이래 현재까지 외무부와 경제부 장관은 정권의 교체와 상관없이 항상 자민당의 몫으로 분배되어졌으며, 1974년 이래 통일 직후까지 쟁서가 외무장관직을 계속 수행했다. 이는 외교정책에서 자민당의 영향력을 반영하는 것인 동시에, 서독외교정책의 일관성과도 직결된다.

- 3) 카첸스타인(Katzenstein)의 분석에 의하면, 서독의 정치는 일반적으로 대규모의 정책변화보다 점진적 변화를 통한 정치적 안정을 추구하는 것으로 특징지워질 수 있으며, 이러한 특징은 정당정치구조에서 뿐만 아니라, 연방, 주, 그리고 지방차원의 정치 및 정책적 연결을 가능케 하는 '협조적 연방주의(cooperative federalism)'와 공적 분야와 사적 분야를 연결해주는 '양면적 공공기구(parapublic institutions)'가 서로 정책적 연계망을 구성하고 있는 데에 연유한다. 그는 이러한 정치제도적 특성을 '반주권적' 정치상황 탓으로 돌린다. Peter J. Katzenstein, op cit, pp. 35~80.

양대 정당인 기민당과 사민당 사이의 갈등이며, 둘째, 정당을 초월하여 미국과의 관계에 중점을 두는 ‘대서양주의’와 미국의 영향력을 배제하고 유럽인들의 유럽창설을 선호하는 ‘유럽주의’<sup>4)</sup>의 갈등이다. 두차원에서 갈등은 정권의 향배에 따라 복잡한 연대형태를 띠며 우열을 가려왔지만, 서독 외교의 구조적 한계 때문에 어떠한 노선의 특징이 크게 부각되기는 힘들었다. 초기 서독의 외교정책적 기조가 확립되던 기민당과 사민당의 이념적 갈등 시기를 제외하고, 국제적 환경 변화가 제공하는 기회와 제약에 대한 각 노선의 인식 차이는 특히 1960년대 중반에서 1970년대 후반에 이르기까지 상대적으로 크게 나타났다. 그러나 어떠한 경우에도 노선갈등은 서독의 국제적 위상을 넘어서거나 또는 국제환경구조에 대한 효율적 적용을 저해하는 방향으로 발전하지는 않았다. 서독 외교정책의 구조적 제약을 결코 간과하지 않았던 각 노선간의 갈등은 오히려 서독정부의 공식적 외교정책이 대외적으로 보다 효율적으로 전개되는 데 기여한 바가 적지않다. 이처럼 외교정책에 대한 각 정치세력들의 협력적 태도는 커다란 국내정치적 논란을 야기했던 브란트의 외교정책적 대전환과정에도 적용된다. 브란트의 노선은 곧 국내적으로 정당성을 인정받고, 나아가 1982년 정권교체에도 불구하고 전반적인 변화없이 그 골격이 일관되게 유지될 수 있었기 때문이다. 이러한 서독 외교정책의 특

4) ‘유럽주의’는 이념적으로 미국의 패권주의를 반대하는 사민당의 좌파적 성향과 ‘드골주의’에 동조하는 우파 정당내의 ‘드골주의자(Gaullist)’로 분류될 수 있다.

정은 단지 서독의 정치구조나 정치지도자들의 탁월한 식견 때문만이 아니라 궁극적으로 전쟁이후 서독 사회에 뿌리내린 정치·사회문화적 변화에 기인한다.

전후 냉전적 국제질서가 형성되는 시기와 맞물려 패전국으로서 서독이 택할 수 있었던 길은 소위 '독일의 독자적 길(Sonderweg)'에 종언을 고하는 것이었다. 1870~71년, 1914년, 1939년이 말해 주듯이 독일은 유럽근대사를 피로 얼룩지게 만든 책임을 지고 있다. 그러므로 독일이 독자적인 길을 걸음으로써 유럽의 문제아로 계속 남을 수 있는 가능성을 근본적으로 막기위한 대책을 강구한다는 맥락에서 서독의 정치 및 사회문화를 서유럽화시키는 일이 급선무로 등장했다. 이러한 과제는 '탈나찌화'과정을 통해 탈민족주의적 정치 및 사회교육이 활성화되고, '유럽통합'이라는 맥락에서 서유럽적 민주주의 및 시민문화가 정착됨에 따라 실현될 수 있었다.<sup>5)</sup>

물론 분단초기에는 민족주의적 열정이 쉽사리 없어지기 힘들었다. 특히 영토재조정의 결과 폴란드, 체코슬로바키아, 소련 등지로부터 쫓겨난 약 천만명에 이르는 독일 실향민들과 1961년 베를린 장벽이 세워지면서 서독으로 이주해온 약 삼백만명의 이주민들을 중심으로 민족주의와 반공주의가 결합하여 아데나워의 기민

5) Hans-Peter Schwarz, "The West Germans, Western Democracy, and Western Ties in the Light of Public Opinion Research," James A. Cooney et als. *The Federal Republic of Germany and the United States: Changing Political, Social, and Economic Relations*, (Boulder, Colo.: Westview Press, 1984), pp. 56~97.

당 정권 창출에 큰 힘이 되기도 하였다. 그러나 이들의 민족주의는 아데나워정부의 민주화 노력과 50년대와 60년대 경제부흥 및 복지사회의 형성과정에서 대다수의 서독주민들에게 흡수되지 못하고 상당 부분 약화되었다.

독일의 정치·사회문화적 변화는 1960년대 후반 학생운동을 겪으면서 급진전되었다. 분단고착과 냉전질서의 확립시기에 정치적으로 주도되었던 서독의 서유럽화 과정에서 교육을 받았으며, 고도 산업사회의 혜택을 입은 새로운 세대들의 기존 정치·사회적 권위주의구조에 대해 도전은 급격한 문화변동을 야기했다. 당시 학생운동이 서독에만 국한된 현상은 아니었지만, 정치·사회문화의 변화에 미친 학생운동의 여파는 서독에서 특히 큰 의미를 지닌다. 탈이데올로기, 탈물질주의, 시민주도 민주주의, 반핵 및 환경문제의식의 고조, 인도주의, 평화주의 등으로 특징 지워지는 70년대 이후 서독의 정치·사회문화적 조류<sup>6)</sup>는 탈민족주의의 강조와 맞물려 어떠한 서유럽국가들에서보다 탈근대적 문화양태를 분명하게 보여주었다.

특히 경제적 풍요 속에서 발생한 소위 탈물질주의(postmaterialism)적인 ‘조용한 혁명(silent revolution)’<sup>7)</sup>을 통하여 비물질적 차원에

6) Richard Löwenthal, "Cultural Change and Generation Change in Postwar Western Germany," *The Federal Republic of Germany and the United States: Changing Political, Social, and Economic Relations*, p. 54.

7) Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1977) 참조.

서 삶의 질에 대한 관심을 증폭시킨 정치·사회문화적 변화는 냉전질서 속에서 지정학적으로 민감할 수 밖에 없는 전쟁에 대한 불안을 해소할 수 있는 정책을 요구하게 되었다. 1950년대 재무장 반대, 1960년대 학생운동, 1970년대와 1980년대의 반핵 및 평화운동은 전쟁의 가능성에 대한 사회운동 차원의 대응으로써 1960년대 후반을 전후하여 사회문화 저변에서 영향력을 확대하기 시작했다. 전쟁, 특히 소련의 침략에 대한 불안은 국민들 사이에 전쟁보다는 사회주의권과의 제휴를 더 선호하게 되는 결과를 초래하게 되었고, 이는 마침내 정치문화와 나아가 외교정책에서 이념적 편견이 극복되는 계기를 마련했다.<sup>8)</sup>

특히 1970년대 말에 탄생하여 1983년부터 의회에 진출하기 시작한 녹색당(Grüne)의 활약은 그러한 정치·사회문화적 변화를 정치권으로 수용하는 데 커다란 기여를 했다. 녹색당은 환경, 평화, 반핵 등의 이슈(issue) 만을 부각시켰을 뿐만 아니라, 그동안 다양화된 시민들의 정치적 관심을 반영하는 새로운 비전(vision)을 제시함으로써 짧은 시간내에 정치적 세력을 확장했다.<sup>9)</sup> 물론 이

8) 1969년의 한 설문조사에 따르면, 서독의 젊은 유권자들 중 64%가 동구권과의 관계개선을 지지했다. 또 1970년대 중반에는 공산주의자의 침공에 대해 핵전쟁을 감행하기 보다 공산치하에서 사는게 더 낫다고 대답한 자들이 49%에 달했다. 이러한 수치는 1950년대 공산치하에 사는니 죽음을 택하겠다는 응답자의 수와 거의 비슷하다는 점에서 대조적이다. Peter H. Merkl, "Die Rolle der öffentlichen Meinung in der westdeutschen Außenpolitik," *Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949~1979)* (Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell GmbH, 1981), pp. 270~271.

9) P. J. Katzenstein, op cit, p. 359.

러한 결과는 정치적 비중은 높지 않은 녹색당의 직접적인 정치능력에 기인하기보다는 오히려 기성정당에 자극을 줌으로써 가능한 것이었다.

이처럼 탈민족주의와 민주주의 문화의 정착 그리고 반공주의의 퇴조를 초래한 전후 서독의 정치·사회문화적 변화를 바탕으로 독일문제는 독일민족에 의해 해결될 수 있는 것이 아니라 유럽분단의 극복을 통해서 비로소 가능하다는 의식이 확립될 수 있었으며, 이에 따라 브란트의 동방정책은 보수정당들의 반대에도 불구하고 국민적 지지를 받을 수 있었다. 나아가 그 변화는 1982년 정권교체에도 불구하고 보수정당 역시 신동방정책적 기조를 유지하게 만든 근본 요인으로 작용했다.

## 2. 시기별 중점과 변천과정

### 가. 아데나워(Adenauer)의 정책: 서유럽체제로의 통합 및 동독불인정

아데나워의 외교정책적 기조를 분단질서관리의 맥락에서 이해하기는 힘들다. 그러나 분단질서관리정책은 아데나워의 통치시절에 확립되었던 동서블록의 대립을 배경으로 하고 있기 때문에 분단질서관리 외교정책의 형성배경과 논리를 이해하기 위해서 아데나워의 외교정책 기조를 살펴보는 것은 필수적이다. 특히 분단에서 통일에 이르기까지 서독의 외교정책에 나타나는 구조적 제문

제가 아테나위의 고민에서 포괄적으로 반영되어 있다는 점과, 또 외교적 자율공간이 매우 제약된 가운데 이루어진 정책 선택과정에서 그의 계산이 독일통일과정에 기여한 바가 분명히 있었다는 점에서 더욱 그러하다.

아테나위는 서독의 초대 총리로서 재임기간동안 서독이 국가적 기틀을 확립하는데 중요한 기여를 했다. 외교정책의 차원에서 그의 결정적 기여는, 패전의 결과 독일민족의 의지와는 상관없이 전승 4대국에 의해 분단국으로 출발한 서독이 패전국의 지위를 극복하고 제한적이나마 주권을 확보함으로써 서구 국제사회의 일원이 될 수 있는 기반을 마련한 데에 있다.

초기 서독의 외교정책적 기초를 확립하는 과정에서 아테나위의 현실주의적 관점은 국제정치에서 미·소의 등장과 유럽의 쇠약, 소련 및 공산권의 팽창, 냉전의 발발, 민주주의적 기반의 허약한 서독 외교정책의 구조적 문제 등에 초점을 맞추었다. 이러한 현실 인식의 기반 위에 그는 첫째로 자유, 다음으로 평화, 그리고 마지막으로 통일이라는 순서로 외교정책적 목표의 우선순위를 정하였다.<sup>10)</sup> 물론 국제적 환경 및 서독의 위상변화에 따라 아테나위의 외교정책적 중점도 자연히 변화를 보였으며, 특히 1955년 서독의 NATO가입을 분기점으로 그의 외교정책적 행태는 크게 구분될 수 있다.

10) 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.

1949년 서독의 정부수립부터 1955년까지의 전반기는 독일문제가 아직 전승국들간의 현실적 의제로 남아 있는 가운데, 서독의 외교정책은 국제사회에서 여타 국가들과 동등한 지위를 가진 일원으로 인정 받는 것에 중점이 두어졌다. 이 기간동안 동·서독 및 전승 4대국간에 분단해결을 위한 논의가 계속되기는 하였지만, 미·소대결의 냉전구도 속에서 독일문제의 해결은 사실상 불가능했다. 이러한 상황에서 서방연합국의 점령지역이었던 서독은 미국이 주도하는 서유럽진영에 포함되는 것 이외의 다른 대안을 찾지 못한 채 애초부터 생각하기 힘들었으며, 따라서 현실주의자인 아데나워가 서유럽체제로의 강력한 통합정책을 추진한 것은 당연한 귀결이었다.

아데나워의 외교정책은 국제정치구조상 어쩔 수 없는 것이기도 했지만, 분단극복이라는 독일국민의 희망을 희생시키고, 또 야당의 반대<sup>11)</sup>를 무릅쓰면서 서유럽체제로의 통합을 강력히 추진한 데에는 분명한 현실주의적 목적<sup>12)</sup>이 있었다. 그 중에서 무엇보다

- 
- 11) 슈마허(Kurt Schumacher)의 지도하에 있던 사민당은 분단극복을 희생하는 서구로의 통합정책에 적극 반대했다. 당시 사민당의 국제정치적 인식은 철저히 유럽중심적이었으며, 미국과 소련에 대한 고려는 별로 없었다. 따라서 통일문제에 있어서 미국과 소련의 의도가 고려되지 않은 채 전통적인 유럽의 세력균형을 전제로 하는 통일의 가능성을 모색했다. 이는 50년대 초반까지 사민당이 중립화통일을 주장한데서 여실히 증명된다. Ibid, pp. 38~40.
- 12) 아데나워의 목적은 크게 네가지로 요약될 수 있다. 첫째, 4강국이 독일을 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

전승 4대강국이 독일민족의 의사와 상관없이 독일민족의 운명을 결정할 가능성에 대한 그의 두려움은 서유럽체제로의 통합을 촉진시킨 주요 요인이었다. 나아가 서유럽체제로의 적극적 통합정책은 그의 외교적 목표인 자유와 평화, 그리고 장기적으로 통일을 달성시킬 수 있는 유일한 현실적 대안으로서 뿐만 아니라, 서방연합국들로부터 신뢰를 획득하여 점령통치를 조속히 종식시키고 동등한 지위에서 외교적 활동을 펼칠 수 있는 주권 회복의 첩경으로 판단되었다.

미국은 냉전이 첨예화됨에 따라 서독을 서유럽블록의 중요한 일원으로 받아들일 준비가 이미 되어 있었으나, 2차대전의 직접

---

극복하고 민주주의를 정착시키기 위해서는 서유럽체제로의 귀속이 필수적이었다. 셋째, 경제적 목적 때문이다. 아테나위는 독일의 전쟁재발을 막기 위해 시행되었던 연합국들의 독일산업구조의 해체작업을 종식시키고 전후 서독의 경제를 재건하는 발판을 마련하는 데에 정책적 우선권을 두었다. 서독은 실제로 유럽부흥계획, 즉 소위 마샬플랜(Marshall Plan)의 일환으로 1948년에서 52년까지 미국으로부터 약 15억 달러에 이르는 경제원조를 받음으로써 전후 경제를 복구하는데 큰 힘을 얻었다. 뿐만 아니라 서유럽으로의 통합을 발판으로 국제시장은 물론 세계 경제체제에 재합류 - 예를 들면 1951년 무역 및 관세에 관한 일반 협정(GATT), 1952년 국제통화기금(IMF)에 각각 가입 - 할 수 있었다. 넷째, 소련의 팽창주의정책의 희생물이 되지 않기 위한 안보적 목적이다. 아테나위는 서독지역에서 미군의 지속적 주둔과 미국주도의 서유럽 안보체제만이 소련의 팽창주의를 막을 수 있다고 생각하였다. Alan C. Lamborn, *The Price of Power: Risk and Foreign Policy in Britain, France, and Germany* (Boston: Unwin Hyman, 1991), p. 315; Josef Joffe, "The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany," R. C. Macridis ed., *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989), p. 83; Manfred Knapp, "Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland," *Einführung in die Internationale Politik*, hrsg. von M. Knapp & G. Krell (München: Oldenbourg Verlag, 1990), p. 147.

적 희생자였던 주변국가들은 이에 대해 소극적이었다. 그러므로 아데나워 정부는 서유럽 주변국에 대해 외교적 노력을 집중했다. 아데나워는 특히 전쟁의 최대 희생국이었던 프랑스와의 화해와 이를 바탕으로 서유럽통합의 가능성을 다각도로 모색했다. 1950년 프랑스의 외무장관이었던 슈망(Schuman)이 서독의 석탄과 강철생산 및 재무장을 효율적으로 통제하기 위해 유럽국가들간의 경제공동체창설을 제안하자 아데나워는 이를 적극 수용하였다.<sup>13)</sup> 서독의 주권회복을 위해서는 프랑스의 안보이익<sup>14)</sup>과 타협점을 찾는 도리 이외에 다른 방도가 없다는 것을 인식하였기 때문이다. 슈망과 아데나워의 이해관계가 일치점을 찾게됨에 따라 1952년 유럽공동체(EC)의 모태가 되었던 유럽석탄철강공동체 (ECSC)가 형성 되었으며, 이로써 독일산업의 해체작업은 종식되고 장차 서독의 경제부흥을 향한 초석이 마련될 수 있었다.

경제문제와는 달리 안보문제에 있어서 서독의 서유럽체제로의 편입과 동등한 지위확보과정은 결코 순탄치 않았다. 그러나 냉전의 첨예화와 때맞춘 한국전쟁의 발발로 인하여 서독의 재무장 가능성은 한층 높아졌다. 서유럽차원의 공동방위기구의 창설을 둘러싼 산고 끝에 1952년 유럽방위공동체(EDC) 형성을 위한 조약이 체결되었다. 그러나 주변국가들의 여론과 더욱 결정적으로는

13) W. E. Griffith, op cit, pp. 46~47.

14) 이와 관련한 제도적 장치로서 독일의 당시 산업중심지였던 루르(Ruhr) 지역은 여전히 국제행정당국의 관할하에 남아 있게 되었다. 이 지역은 1957년에야 비로소 주민투표에 의해 자알란트(Saarland)라는 이름의 주(州)로 서독에 편입되었다.

프랑스의회의 비준거부로 말미암아 방위공동체안은 실현되지 못하였다. 그 대신 1954년 서방국가들의 파리(Paris)국제회의에서 서독의 재무장과 1949년 창설된 NATO의 지휘통제하에 서독군을 직접 편입시키는 방안이 채택되었으며, 동시에 유럽방위협정에 기반을 둔 서유럽연합(WEU)에 서독의 편입도 결정되었다. 1955년 비준을 거쳐 발효된 파리협정의 결과 서독에 대한 점령통치는 종식되었으며, 서구 국제사회에서 독일의 유일한 합법정부로 인정 받게 되었다. 비록 분단문제해결에 대한 유보권이 여전히 전승 4대국에 남아 있다는 점에서 온전하지는 못하지만 서독은 파리협정을 통하여 마침내 주권을 회복할 수 있었다.

서유럽체제로의 통합과 주권을 회복하는 대가로 독일은 분단문제의 미해결 상태를 감수해야만 했다. 실제로 독일이 통일될 수 있었던 기회가 전혀 없었던 것도 아니다. 1952년 소위 '스탈린 각서'를 통하여 소련은 서방 3대국에게 독일의 중립화 통일방안을 제의했었다. 기본적으로 유럽에서 미국의 영향력을 배제하려는 의도로 평가되는 이 제안에 대해 서방 3대국이 거부적 태도를 보이기도 했지만, 아테나워는 독일의 의사가 반영되지 않는 전승 4대국간의 어떠한 독일문제 해결논의에 대해 적극 반대하였다. 또한 아테나워의 반대는 약화되고 중립화된 통일독일은 소련의 팽창주의의 희생물이 될 가능성을 염두에 둔 것이기도 했다. 소련의 제안대신 서독과 서방 3대연합국은 1952년 '독일조약(Deutschlandvertrag)'을 체결(1954년 부분개정)하여 독일문제에 대한 전승 4대국의 유보권을 인정한 채 통일을 후일로 미루었다. 이러듯 장기적인 시각에서

방어적 내지 소극적 성격을 띤 그의 독일정책에는 두가지 전제가 깔려 있었다. 즉 독일문제는 냉전구도 속에서 미·소에 의해 결정될 것이며, 미·소의 세력균형은 결국 미국의 우세로 판가름날 것이라는 점이다.<sup>15)</sup>

적극적인 서유럽체제로의 통합정책과는 대조적으로 아데나워의 대동유럽정책은 매우 소극적이었다. 서방으로부터 유일한 합법정부로 인정받은 서독정부는 동독과 국교를 수립한 국가와는 외교관계를 갖지 않겠다는 소위 할슈타인(Hallstein) 독트린을 바탕으로 동유럽국가와의 관계를 단절하다시피 하였다. 또한 아데나워는 독일의 영토를 바이마르 공화국의 영토로 규정하여 전후 동독이 받아들인 오테르-나이세(Oder-Neisse)강을 경계로 한 영토 축소를 인정하지 않음으로써 소련 및 특히 폴란드, 체코슬로바키아로부터 失地回復主義者(irredentist)라는 비난을 감수해야 했다.

그러나 소련에 대한 정책은 여타 동유럽국가들과 달리 전개되었다. 파리협정이 발효된 이후 1955년 9월 아데나워는 모스크바를 방문하여 전쟁포로송환문제를 해결하면서 소련과 외교관계를 수립하였다. 이는 할슈타인 독트린의 포기를 의미하는 것이 아니라 전승 4대국 중의 하나인 소련과의 관계회복이라는 맥락에서 이루어진 것이다. 아데나워는 소련방문을 통하여 인내와 상호 양보를 바탕으로 소련과의 타협을 이끌어낼 수 있다는 확신을 얻었다. 그는 소련이 멀지않은 장래에 국내적 경제발전과 서유럽통합

---

15) Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven: Yale Univ. Press, 1989), p. 8.

을 약화시키려는 목적으로 평화공존을 제의하게 될 것으로 예상하였다. 사실여부를 확인할 길은 없지만, 그의 회고록에 따르면, 소련방문 당시 흐르시초프는 중·소관계의 갈등조짐을 설명하면서 독일의 도움을 은연중에 요청하였다고 한다.<sup>16)</sup> 이를 근거로 아데나워는, 서독이 경제적 발전을 이룩함으로써 멀지않는 장래에 사회주의체제의 결합으로 인해 경제적 문제를 겪을 소련에게 도움을 줄 수 있게 되고, 또한 평화공존과 중·소분쟁의 국제정치적 분위기를 잘 이용하면, 서독 중심의 통일 기회가 닥칠 것으로 확신했다.

1955년 재무장 및 NATO와 WEU 가입으로 제한적이거나 주권을 되찾은 이후 아데나워는 1963년 총리 퇴임 때까지 서유럽통합을 추구하는 동시에 이전에 비해 좀더 적극적인 독일정책을 추진하였으며, 이를 바탕으로 외교정책적 정상화(normalization)를 시도했다. 이 시기에 서독이 정치적, 경제적으로 서유럽체제의 일원으로서 확고한 지위를 갖게 된 것은 분명하다. 예컨대 1956년 로마조약에 따른 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community) 및 유럽원자력공동체(Euratom)의 형성은 독일이 정치적으로는 물론 경제적으로도 서유럽체제의 중요한 일원이 되는 중요한 계기를 마련했다. 더우기 무역의존적 경제구조를 가진 독일에게 이러한 경제공동체의 형성은 경제부흥의 중요한 기반이 되었다.

그러나 안보 및 독일문제와 관련한 아데나워의 외교정책은 50

16) Konrad Adenauer, *Erinnerungen, 1953~1955* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1966), pp. 527~528.

년대 말 60년대 초 독일을 둘러싼 안보문제와 긴장완화를 향한 국제정치적 변화 분위기에 제대로 적응하지 못했다. 안보문제에 있어서 오히려 미국과 불협화음을 보여주었으며, 독일문제와 관련하여 소련에 대한 외교적 공세가 실패하게 됨으로써 서독 외교정책의 정상화 시도에는 분명한 한계가 있음이 드러났다. 특히 1958년 서베를린을 중립화, 비무장화시키고 서독에서 서베를린으로 통하는 교통망을 동독이 통제토록 하자는 소련의 제안으로 시작되어 결국 1961년 베를린장벽의 구축으로 막을 내린 베를린 위기의 전 과정은 서독의 외교정책이 국제환경구조에 종속적일 수밖에 없다는 사실을 재차 확인시켜 주었다.<sup>17)</sup>

서독의 NATO 가입으로 자유와 안보라는 목표가 어느정도 확립된 이후 비로소 아데나워는 보다 적극적인 의미에서 통일을 염두에 둔 동방정책을 추진하기 시작했다. 그의 동방정책은 동독 불인정, 오테르-나이세 국경선 불인정, 할슈타인 원칙의 기반 위에 전적으로 소련과의 관계개선만을 통하여 소련의 양보를 얻어내는 것을 목표로 하였다. 따라서 아데나워는 소련과의 무역확대 등을 통한 관계개선을 추진하였다. 동시에 소련에게 동독을 오스트리아와 같이 중립화시키는 통일방안, 그리고 소련의 서베를린 중립화 제안에 대해 소련의 구미를 자극하는 소위 ‘글롭케 계획 (Globke Plan)’<sup>18)</sup>이라는 통일안으로 대응 하였다. 그러나 소련으

17) Josef Joffe, op cit, p. 92.

18) 아데나워의 측근인 글롭케는 아데나워의 지시에 따라 10년 이내 유엔 감시하에 자유총선을 통하여 독일통일문제를 해결하자는 계획을 내어 놓았다. 이에 따르면 만약 동서독 어느 한쪽의 주민들이라도 반대하면

로부터 어떠한 긍정적인 대답도 얻어내지 못하고 오히려 베를린 위기에 직면하게 되었다.

베를린위기의 전과정에서 나타난 서방동맹국의 태도에 대하여 아데나워가 실망할 수 밖에 없었던 것이나 대소정책에서 어떠한 결실도 얻어내지 못했던 결과의 이면에는 아데나워의 고집스러운 독일정책이 자리잡고 있었다. 이미 50년대말 미·소간에 긴장완화의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있음에도 불구하고 아데나워는 독일의 현상유지를 담보로 하는 긴장완화를 절대 반대하였다. 그에게 독일문제의 해결을 전제로 하지 않는 긴장완화는 무의미했다. 그러나 케네디(Kennedy)의 대소정책 변화는 그러한 아데나워의 정책노선을 결정적으로 허물어 버렸다.

미대통령으로 취임한 케네디는 긴장완화(détente) 및 소련과의 제한된 협조라는 맥락에서 과거의 대량보복(massive retaliation)전략 대신에 유연한 대응(flexible response)전략<sup>19)</sup>을 채택하여 대소안보정책에 일대 변화를 시도했다. 케네디의 긴장완화정책은 실질적으로 독일의 현상유지 - 분단 및 오데르-나이세 강을 경계로 하는 영토문제의 기정사실화 - 를 인정하는 것으로써 아데나워의 동독 불인정 정책 및 강력한 통일의지에 배치되는 것이었다. 문제는 미·소간의 긴장완화가 분쟁의 해결보다는 분쟁을 무시하는 형

---

독일은 영원한 분단을 감수할 것이라는 점이 명시되어있다. W. Griffith, op cit, pp. 85~86.

19) 새로운 전략은 유사시 자칫하면 전선을 맞대고 있는 독일의 안보를 희생하는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 독일의 안보적 불안을 가중시켰다. 아데나워에게는 이 전략이 유럽의 안보를 희생하여 소련의 핵공격으로부터 미국영토를 보호하려는 의도의 산물로 비춰졌다. Ibid, p. 92.

태로 이루어졌다는 데 있다. 양대국은 이러한 긴장완화를 통하여 기본적으로 안보적 위협수위를 낮춤으로써 양국간의 전략적 관계를 안정화 시키는 동시에, 동·서블록내에 나타나기 시작한 다극주의(polycentrism)적 분위기를 다시 양국 중심으로 환원시키려는 공통된 목적을 가지고 있었다.<sup>20)</sup>

서유럽에서 다극주의의 기수는 프랑스였다. 드골(De Gaulle)은 양대국의 헤게모니에 대해 반대하며 긴장완화문제는 유럽국가들이 주도해야 한다고 주장했다. ‘유럽국가들의 유럽’을 외치는 드골의 정책은 아테나워에게 매우 매력적이었다. 미국에 대한 아테나워의 불만은 1963년 프랑스와의 우호 및 협조조약의 체결에서 명백히 드러난다. 드골은 미·소 양대국의 헤게모니에 반발하기 위해 유럽에서 동조자를 구하려 했고, 아테나워는 미국에 대해 또 다른 안보파트너가 있다는 것을 과시하려는 의도에서 이 조약은 성사될 수 있었다. 물론 아테나워가 독·불연합을 미국과의 안보관계를 대체하는 것으로 생각하지는 않았다. 정치적으로 동등한 지위에 있으며, 경제적으로 열등한 프랑스보다 멀리 떨어져 있는 초강대국인 미국의 그늘아래 서 있는 것이 훨씬 유리할 뿐만 아니라 위신을 잃지 않을 수 있기 때문이다.<sup>21)</sup>

결국 아테나워가 추구했던 안보 및 통일정책적 목표는 미·소간의 이해관계를 속에 묻히고, 서독의 외교정책은 새로운 국제질서에 적용할 수 밖에 없게 되었다. 대표적인 예로서, 1962년 쿠바위기 이후

---

20) J. Joffe, op cit, p. 93.

21) Ibid, p. 96.

미·소간에 합의된 최초의 핵무기통제 회담, 즉 1963년 부분적 핵실험 금지협정에 동·서독이 모두 참여하게 됨으로써 서독은 동독을 국가로 사실상 인정하는 결과가 초래되었다.

아테나위의 서방중심적 외교정책 노선을 종합적으로 평가해보면, 이를 통하여 서독은 국내정치, 경제, 그리고 안보적 차원에서 재건의 발판을 마련하고 패전국의 지위를 벗어나 국제사회의 일원으로 발돋움할 수 있었지만, 그 결과 냉전 및 분단체제는 점차 고착화 되었다. 이는 미국의 이중적 봉쇄정책(double containment) - 즉 독일의 패권주의 부활과 소련 공산주의의 확대에 대한 봉쇄정책 - 때문만이 아니라, 여기에 자신의 역사에 대한 반성과 대서방 밀착을 바탕으로 하는 아테나위의 자기봉쇄(self-containment)가 가세됨으로써 더욱 가속화된 것이다.<sup>22)</sup>

#### 나. 브란트(Brandt)의 정책: 신동방정책의 태동 및 기본조약의 체결

1960년대 대소련 평화공존을 기반으로 하는 미국의 보수적 유럽정책은 서독국민에게 심각한 안보적 불안의식을 심기에 충분했다. 케네디의 새로운 군사정책에 따르면 독일은 유사시 戰場의 중심이 될 수 있다는 점에서 서독주민들에게 전쟁의 공포를 가중시켰으며, 또한 1966년 NATO의 군사조직에서 프랑스의 탈퇴를 야기한 미국과 프랑스의 갈등은 서독의 대미정책과 대유럽정책사

22) W. Hanrieder, op cit, pp. 5~7.

이의 긴장 고조라는 새로운 문제를 야기했기 때문이다.<sup>23)</sup> 이처럼 서방동맹체제가 서독의 안보적 이익을 충분히 반영하지 못하는 상황에서 케네디의 암살로 미대통령직을 승계한 존슨(Johnson)은 서독의 안보적 위기의식을 더욱 가중시키는 유럽정책을 전개했다. 특히 미·소 핵감축결정은 대표적 예로서, 이를 계기로 핵무장과 핵전쟁에 대한 공동대처능력의 배양에 대한 서유럽국가들의 관심이 고조되었다.

존슨 행정부는 월남전에 적극 개입하게 되면서 전비 충당을 위하여 서독정부에 독일주둔 미군의 경비부담을 가중시킨 반면에, 소련과의 군축회의에서는 서독을 도의시하는 결정을 내렸다. 핵 확산금지(NPT)회담의 예에서 나타나듯이, 서독은 미국 주도로 서방동맹국간에 형성되었던 다국적 핵무장군(MLF: Multilateral Nuclear Force)의 일원임에도 불구하고 자신의 의사를 피력할 기회를 갖지 못했다. 더욱이 존슨은 유럽의 공산국들과 화해를 제안 - 소위 교량형성(bridge-building) 혹은 평화적 개입(peaceful engagement)정책 - 하는 가운데 독일의 통일이 동·서긴장완화를 위한 전제가 아니라 이것의 결과로서 가능할 수 있다는 견해를 분명히 밝힘으로써 아데나워식의 독일 및 유럽정책을 완전히 무시했다.<sup>24)</sup> 그럼에도 불구하고 자국의 안보가 미국에 의존적일 수밖에 없다는 사실은 당시 서독 외교정책의 최대 딜레마(dilemma)였다.

---

23) Ibid, p. 13.

24) W. Griffith, op cit, p. 131.

이러한 가운데 서독 내부에서는 국제적 환경변화에 대한 적응이라는 차원에서 새로운 인식이 배태되었다. 무엇보다 사민당에서 그러한 조짐이 뚜렷이 나타났다. 1957년 총선에서 철저하게 패배한 후 1959년 고테스베르그 강령(Godesberger Programm)을 채택하여 국민정당으로 거듭난 사민당은 베를린 위기를 겪으면서 독일정책에 대한 현실적 시각을 가지게 되었다. 즉 양극체제하에서 독일문제가 정치적으로 해결되기 힘들다는 점을 분명히 인식했다. 이러한 인식은 바로 에곤 바의 투쟁 연설에서 명백히 나타난다. 그는 독일문제의 해결이 근본적으로 외교적 차원에서 이루어질 수 있다는 사실을 내세워 동독 불인정 정책의 무의미함을 주장했다. 즉 아테나워식의 통일정책은 소련의 동구권포기를 결코 가능하게 만들지 못하기 때문에 비현실적이라고 비판하고, 공산주의체제의 변화를 목적으로 하는 미국의 평화공존정책을 독일정책에도 적용시킬 필요성을 강조했다. 이러한 맥락에서 그의 ‘접근을 통한 변화’정책은 단기적으로 현상유지를 인정함으로써 동독을 변화시키는 계기를 만들고 나아가 궁극적인 분단의 현상변화를 가져다 줄 수 있는 여건의 조성을 모색하는 장기적 통일전략이라고 평가될 수 있다.<sup>25)</sup>

당시 여당이었던 기민당내에서도 국제환경변화에 대한 새로운 인식이 나타났다. 1963년 10월 아테나워를 뒤이어 총리가 된 에르하르트(L. Erhard)는 냉전적 사고에 사로잡혀 있던 아테나워의 외교정책 틀에서 진일보한 동방정책을 전개하였다. 그의 동방정

25) 제2장 각주 1 참조. Egon Bahr, op cit, p. 12.

책은 외무장관이었던 슈뢰더(Schröder)의 발상을 기초로 한다. 슈뢰더의 동방정책은 동유럽국가들과 무역 및 문화관계를 개선, 확대시킴으로써 동독을 고립시키고, 이를 통하여 궁극적으로 동독의 서독에 대한 양보를 이끌어내는 계기를 삼고자 했다.<sup>26)</sup> 이에 따라 1963년을 전후하여 동유럽국가들(루마니아, 폴란드, 헝가리, 불가리아)과의 무역확대협정이 체결되었다. 소련 및 동유럽은 동독을 고립시키려는 서독의 의도를 간파했지만 서독의 기술과 좋은 조건의 차관을 도외시 할 수는 없었다.

보다 유연해진 동방정책하에서 동·서독간의 대화를 촉구하는 여론과 시민당의 영향력은 점점 증대하게 되었다. 그러나 동독 고립정책의 효과가 감소할 가능성과 동독의 국제적 지위 향상을 두려워한 에르하르트 정권은 더이상의 적극적인 독일정책을 추진하지 못했다. 슈뢰더의 동방정책은 서독이 서방으로부터 고립될 위험성을 감소시키는 동시에 동유럽과의 관계를 개선하는 데 중요한 기여를 했지만, 궁극적으로는 한계를 가졌다. 이 정책은 우선 동유럽국가들의 행동자율성을 과대평가 했기 때문이다. 소련과 동독이 배제된 상황에서 동유럽의 서독접근은 결코 쉬운 일이 아니었다. 더구나 오데르-나이세선을 국경으로 인정하지 않는 한 폴란드와의 실질적 관계개선은 애초부터 가능하지 않았다.

비교적 미국의 유럽정책에 순응적이었던 에르하르트의 정책노선은 기민당·기사당내의 보수파들의 비판을 감수해야만 했다. 보수파들은 에르하르트의 친미국, 반프랑스적 정책을 비판하고 나

26) M. Knapp, op cit, pp. 158~159; W. Griffith, op cit, pp. 119~122.

왔다. 특히 서독이 핵무기의 보유 내지 최소한 운용권을 가질 수 있기를 원하였던 보수파는 미국의 정책에 비판적이었으며,<sup>27)</sup> 따라서 드골의 반미정책을 유럽에서 미국의 독주를 막을 수 있는 절호의 기회로 보았다. 그러나 실제로 드골의 유럽정책은 독일의 이익과 합치되는 것도 아니었다. 드골은 미군의 유럽철수, 소련과의 타협을 통한 유럽에서의 군사적 중립화, 독일의 분단고착, 유럽에서 프랑스의 군사적 우위 - 최소한 독일보다 우위 - 확보 등을 목표로 하고 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 프랑스는 독일문제에 있어서 미국의 대소련 양보 가능성을 견제하기 위해 필요한 존재였음을 부인할 수는 없다.

서독의 외교정책은 사민당이 정부구성에 참여하면서, 1960년을 전후하여 부각되기 시작한 서유럽동맹체제의 결속강화 정책과 아데나워식 독일정책의 상충 문제를 해결하기 위한 새로운 전기가 마련되었다. 1966년에서 69년까지의 대연정(Grand Coalition) 기간동안 서독이 긴장완화 및 평화공존의 국제정치적 분위기에 적극 동참할 것인지, 아니면 독자적인 길을 걸을 것인지에 대한 선택의 기로에서 에르하르트를 중심으로 하는 기민당의 대서양파들과 사민당 우파는 NATO 및 미국의 대소정책지지 방향으로 외교적 합의를 이룸으로써 외교정책적 딜레마에서 벗어나고자 했다. 또한 독일통일은 오로지 긴장완화의 결과로써만 가능하다는 인식을 공론화함으로써 독일문제의 해결과 동서 긴장완화의 연계를 주장했던 과거의 동방정책노선을 포기하고 유럽의 현상유지를 인

27) P. C. Ludz, op cit, pp. 26~27.

정하는 정책을 채택하게 된다.

이러한 정책결정은 궁극적으로 안보적 고려에서 나온 것이다. 1967년 NATO 회의에 제출된 하멜 보고서(Harmel report)에서 언급되었듯이, 서유럽의 긴장완화는 한편으로 동구와의 대화 및 협력을, 다른 한편으로는 NATO와 WTO의 안보적 균형확보를 의미하는 것이었다. 대연정은 소련이 미국과 핵협상을 타결한 이면에는 핵전쟁방지 목적 이외에 전후 지속적으로 추구되었던 미국의 안보와 서구의 안보를 분리하려는 의도가 숨어있다는 사실을 간파하였으며, 서독의 안보는 오로지 NATO와 미국의 핵우산에 의해 보장될 수밖에 없는 현실을 염두에 두었다.<sup>28)</sup>

그러나 정치적 측면에서는 국제환경변화에 대한 서독정부의 순응은 대미 종속성의 감소와 외교적 자율권의 확대를 위한 발판이 되었다. 안보를 전제로 하는 긴장완화는 서독의 대서유럽동맹 관계를 다시금 강화시키는 가운데 프랑스와의 관계도 호전시켰으며, 서독의 동유럽에 대한 접근을 보다 용이하게 만들었기 때문이다. 실제로 서독은 동유럽국가들과의 관계확대를 추진함으로써 1967년 루마니아와의 외교관계 수립을 이루었고, 이를 배경으로 마침내 할슈타인 독트린이 폐기되기에 이르렀다. 비록 여타 동유럽국가들도 서독과의 외교관계 재개를 원했지만 유고슬라비아를 제외한 다른 국가들은 소련의 압력으로 이를 실현시키지 못했다. 소련 역시 경제관계의 확대에 큰 관심을 가지고 있었지만, 정치적 문제 - 즉 동독의 인정과 국경선 문제 - 의 해결이 전제되지

---

28) Ibid, pp. 25~29.

않는 경제관계확대에 회의적이었다.

1968년 소련을 비롯한 바르샤바조약기구(WTO)군의 체코슬로바키아 침공은 기민당·기사당의 보수적 견해와 사민당의 진보적 견해를 조정해서 나온 대연정의 동방정책에 감당하기 힘든 부담을 안겨주었다. 체코슬로바키아 위기는 동유럽과의 관계개선을 통한 대소련 및 대동독 압력을 추구하는 기민당·기사당의 보수적 동방정책이 비현실적인 것임을 분명히 보여주었기 때문이다. 그렇지만 체코슬로바키아 위기는 보다 유연한 동방정책을 향한 계기를 마련하였다.

사민당의 견해에 의하면<sup>29)</sup> 체코슬로바키아에서의 개혁시도는 유럽정치적 시각에서 동구에 대한 독일의 위협이 사라졌다는 것을 의미한다. 또한 소련의 침공은 자신의 세력권에서 어떠한 사태가 더이상 발생하지 않기 위한 조치로 해석되며, 이는 곧 소련이 서독과 정치적 거래 가능성을 보여주는 것이었다. 다른 한편으로 체코슬로바키아의 침공은 동구국가들의 대서독관계개선에서 동독의 비토(veto)권을 강화시키는 계기로도 작용하였다. 동독정권은, 서독이 동독을 인정하고, 핵무기보유를 포기하며, 오데르-나이세강 국경을 인정하는 등의 조치를 취함으로써 자신의 체제안보가 분명하게 보장되었다고 확신하기 이전에는 동구국가들이 서독과 국교를 정상화하는 것을 결코 방관하지 않을 태도를 견지했다. 이러한 상황에서 사민당은 소련과의 관계개선을 통한 대동독 압력의 필요성을 절실히 느꼈다.

29) W. F. Hahn, op cit, pp. 868~869.

때마침 소련의 대서방정책변화는 서독 외교정책의 호기로 작용하였다. 1969년 중·소 무력충돌과 끝이은 미국과 중국의 접근을 계기로 유럽과 아시아에서 동시에 안보적 부담을 가지게된 소련은 유럽에서의 긴장완화를 정착시킴으로써 안보적 부담을 줄일 방도를 강구하였다. 소련은 이러한 맥락에서 1969년 3월 WTO 회원국들의 부다페스트선언을 통하여 이미 1967년 카를로베리 회의에서 결정된 바 있었던 범유럽안보회의를 NATO에 재차 제의했다. 이러한 상황전개는 서독의 동방정책에 대한 소련의 인식 및 대응변화를 분명히 예상할 수 있을 뿐만 아니라, 어떠한 형태로든 서독이 독일문제에 대한 소련과의 논의에서 유리한 입장을 가질 수 있는 배경이 되었다.

이러한 환경변화에 때맞춰 1969년 브란트를 총리로 하는 사민당·자민당 연립정부가 출범하면서, 동·서 긴장완화에 대한 적극적 지지, 오테르-나이세 국경선의 인정, 그리고 비록 통일을 포기하지는 않지만 동독에 대한 사실상 인정을 대가로 범유럽적 차원의 평화질서 형성 - 즉 NATO와 WTO에 미국과 소련이 지속적으로 참여하는 가운데 동·서간에 상호 무력포기, 균형된 군축, 상호 신뢰구축을 형성하는 것 - 을 표방하는 사민당의 외교정책이 실현될 수 있는 여건이 갖추어졌다.<sup>30)</sup>

30) 사민당의 신동방정책은 안보 및 외교차원에서 일련의 단계별 전략구상을 가졌다. 즉 제 1단계는 동독에 대한 실질적 인정, 제2단계는 동구국가들과 무력불사용 협정 및 외교관계의 개선, 제3단계는 NATO와 WTO의 차원에서 양독지역의 군사력 감축(이는 외국주둔군의 감축 및 궁극적으로 철수를 의미함), 그리고 마지막 제4단계는 양대 군사블록의 해체를 전제로 동서 양진영의 비핵국가들을 중심으로 중부유럽에서 집

브란트는 신동방정책을 통하여 소련, 동독, 동유럽과의 긴장완화를 기반으로 동서독 관계의 확대를 꾀하였다. '접근을 통한 변화'라는 독일정책이 성공적이기 위해서 동·서독간의 교류확대가 필수적이었기 때문이다. 이러한 맥락에서 브란트 정부는 1969년 말 NPT조약에 가입함으로써 오랫동안 소련의 신경을 건드려온 핵무장 가능성을 불식시키고, 일련의 동방조약들(Ostverträge) - 1970년 체결된 소련, 폴란드 및 체코슬로바키아와의 조약 - 을 통하여 신동방정책의 서막을 올렸다. 특히 유럽의 현상유지, 동독에 대한 사실상의 인정, 상호불가침 등을 골자로 하는 독·소조약은 1972년 동서독 기본조약이 실현될 수 있는 발판이었다. 애초 기본조약에 대해 부정적인 태도를 보인 동독에 대해 소련은 강경론자인 울브리히트(Ulbricht)를 퇴진 시키고 호네커(Honecker)를 내세워 기본조약의 타결을 이끌었다. 동서독 관계개선이 범유럽 안보체제의 형성을 위한 전제라는 점을 인식한 소련은 동독의 이익을 희생시키는 도리 밖에 다른 선택은 없었다. 실제로 기본조약은 1975년 헬싱키에서 CSCE가 개최될 수 있었던 터전이었다.

브란트의 외교정책은 신동방정책을 서방정책과 동일한 위치에 놓고, 양 정책을 유럽평화질서의 구도 속에서 조정하는 것으로 특징지워질 수 있다. 사실 신동방정책은 서독이 추진해왔던 서방정책의 성과를 배경으로 이루어질 수 있었으며, 서유럽동맹국이 존재하지 않는 한 신동방정책은 결코 가능할 수 없는 것이었다.

---

단안보체제를 형성하며, 핵보유국가들이 이를 보장하는 새로운 안보질서의 형성이었다. Ibid, pp. 869~871.

따라서 브란트는 신동방정책과 나란히 서유럽동맹체제에서 새로운 차원의 정치적 결속을 강조하였다. 범유럽안보질서의 논의와 세계적 석유파동의 여파로 인한 국제경제질서의 재편과정은 미국과 서유럽국가들의 관계에 질적 변화를 초래하였다. 이러한 가운데 브란트는 EC국가들에게 ‘유럽국내정치(eine europäische Innenpolitik)’를 표방하며 유럽공동체의 결속을 촉구하였다. 특히 안보개념의 확대, 즉 군사적 안보 뿐만 아니라 경제적 안보의 중요성이 부각되는 상황에서 미국과 서유럽의 경쟁관계를 해소하기 위하여 정치적 결속은 중요한 의미를 갖기 때문이다.

1973년 말 NATO 회의의 결정, 즉 미국의 제의에 따라 NATO를 단순한 방위동맹기구에서 뿐만 아니라 서유럽 공동의 외교를 위한 효율적 기구로 발전시킨다는 결정은 변화된 국제환경 속에서 서유럽동맹체제 내의 역학관계가 새롭게 조율되는 계기로 작용하였다. 이 결정으로 말미암아 동맹체제에서 이전보다 미국의 지도적 지위가 상대적으로 약화되고 서유럽국가들의 이익이 더욱 많이 반영됨으로써 신동방정책을 통한 서독의 외교적 자율공간이 확대될 수 있는 가능성은 더욱 커졌다. 더욱이 신동방정책은 주변국가들 누구도 원하지 않는 독일통일을 내세우기보다 유럽평화의 확보가 우선적이라는 현실인식과, 또 ‘선택적 협조’보다 ‘경쟁적 협조’를 통한 서독의 외교적 고립 방지라는 정책적 필연성에서 나온 것이기 때문에, 이 정책이 미국을 비롯한 서방연합국으로부터 독일통일노력의 일환으로 오해받을 여지 또한 없었다.<sup>31)</sup>

이러한 일련의 국제정치변화 및 적응과정에서 서독은 서유럽정

치통합과 유럽이라는 정체성의 형성을 향하여 정치적으로 역동성과 영향력을 가진 중심국가로 등장하는 발판을 마련했다. 또한 미·소대결구도에 얽매어 국내의 사회적 문제가 반영되기 힘들었던 이전의 외교정책적 한계를 어느정도 벗어날 수 있게 되었다. 서독의 경우 외교정책에서 국내정치의 반영도가 증대되었다는 것은 외교적 자율공간이 그만큼 확대되었다는 것을 의미한다.<sup>32)</sup>

#### 다. 슈미트(Schmidt)의 정책: 외교적 자율성의 확대와 한계

1970년대 초반 서유럽동맹체제 내에서 이해관계의 다양화가 표출되면서 사민당 정권은 외교정책적으로 어려운 과제를 짊어지게 되었다. 서독은 군사적 안보 면에서는 미국에 의존적일 수 밖에 없는 반면, 경제적으로는 EC와 미국의 경쟁 관계가 점차 표출화되는 가운데 두가지 목표를 조화롭게 절충시키는 방법을 강구해야만 했기 때문이다. 더욱이 1969년 헤이그(Hague)에서 개최된 EC정상회담에서 유럽정치협력(EPC)을 강화하자는 결정이 내려졌음에도 불구하고 사실상 서유럽국가들의 정치적 유대가 강화되고 있지 못한 상황에서 미국과 EC의 경쟁이 첨예화되는 현실은 서독 외교정책에 큰 부담으로 다가왔다. 뿐만 아니라 국제환경 변

31) P. C. Ludz, op cit, pp. 50~51; W. Hanrieder, op cit, p. 20.

32) 서독의 기업과 노동단체들은 수출주도 성장을 위해서 뿐만 아니라, 경기침체에 취약한 서방경제에 대한 중속을 완화시키기 위하여 새로운 시장확보를 필요했기 때문에 신동방정책에 호의적이었다. 이러한 사실을 감안하면, 신동방정책은 국제정치 및 안보적 차원에서 뿐만 아니라, 사회경제적 요구에도 부합하는 것이었다. A. C. Lamborn, op cit, p. 321.

화에 의해 강요되었던 신동방정책이 점차 서독 외교적 자율성의 시험대로 발전하면서, 서유럽통합의 발전이 동방정책의 성공적 지속에 걸림돌이 될 수 있는 가능성이 제기 되었다.<sup>33)</sup>

그러나 1974년 브란트의 측근이 동독간첩으로 판명된 사건을 계기로 슈미트가 총리로 등장하면서 서독의 외교정책은 새로운 轉機를 맞게 되었다. 슈미트는 총리 취임 이후 국제관계에서 정치경제적 의제가 중요성을 더하는 당시의 현실에 부응하여 ‘高位政治(high politics)’보다 ‘低位政治(low politics)’에 초점을 두는 정책노선을 택했다. 이에 따라 1970년대 중반 서독의 외교정책은 아데나워의 서방정책이나 브란트의 동방정책과 달리 보다 구체적인 문제의 해결을 지향하며, 실용주의를 배경으로 하는 새로운 면모를 보이기 시작했다.

슈미트의 외교노선을 정확히 이해하기 위해서는 단순히 개인적 지도력 차원에서만 파악하기보다 국내외적 환경 변화의 요인도 고려해야 한다. 그의 외교노선은 서독의 경제력 증대를 비롯하여 무엇보다 1975년 헬싱키 선언으로 범유럽평화질서, 즉 동·서 평화 공존이 정착되면서 안보문제로 인한 서독의 대서방동맹 의존성이 이전보다 비교적 경감될 수 있었던 배경하에 확립될 수 있었기 때문이다. 특히 미국과의 관계에 있어서 슈미트는 더이상 주종관

33) 이러한 견해는 에곤 바에 의해 대표된다. 신동방정책의 형성과정에서 그의 영향력을 감안하면, 브란트 영도하의 사민당 외교정책은 비록 서방정책과 동방정책의 균형유지를 목표로 했지만, 궁극적으로 동방정책에 더욱 큰 비중이 두어졌다는 사실을 유추할 수 있다. W. F. Hahn, *op cit*, pp. 878~879.

계(patron-client relationship)적 틀에 얽매이지 않게 되었다. 세계 무역과 통화정책에 있어서 미국과의 갈등구조가 심화되면서 슈미트는 미국의 경제 및 통화정책에 비판적 태도를 취하고, 국제경제질서의 불안에 대처하기 위해 서유럽내 정치 및 경제통합을 적극 추진하였다. 그 결과 1979년 프랑스와의 협력하에 유럽통화체제(EMS)가 탄생할 수 있었다.<sup>34)</sup>

서유럽통합의 진전은 서독의 경제적 발전과 정치적 위상의提高到에 중대한 기여를 하였다. 1967년 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체, 유럽원자력공동체를 묶는 EC가 출범하면서 내부적으로 경제통합의 심화를 비롯하여 새로운 회원국을 계속 받아들이는 확대과정이 꾸준히 진전된 결과 서독 전 무역의 절반 가량이 EC 내에서 이루어지게 되었다. 역내시장의 성장은 서독의 경제적 기반을 더욱 견실하게 만들었다. 경제적 통합과 더불어 1979년 유럽인들의 직접선거를 통한 유럽의회가 탄생하면서 유럽정치협력의 場이 보다 넓어질 수 있었으며, 서유럽의 정치적 통합 가능성도 점차 높아지게 되었다. 전후 서유럽경제통합의 발상 자체가 원래 독일에 대한 주변국들의 정치적, 안보적 견제라는 맥락 - 슈망계획의 기본구도를 상기할 때 - 에서 출발한 것 이었다는 점을 고려하면, 서유럽통합의 발전은 서독의 정치적 위상 제고에 중요한 의미를 가진다. EC 통합에서 경제적 요인이 차지하는 비중이 커질수록, 그동안 경제적 대국으로 발돋움한 서독의 정치적 비중이 점증하는 것은 당연지사였다. 무엇보다 EC의 제정과 역내

34) W. Hanrieder, op cit, p. 23.

산업구조조정기금 조성과 관련하여 서독이 가장 많은 재정적 부담을 지고 있었을 뿐만 아니라, 독일의 마르크화는 가장 안정된 화폐로서 유럽통화체제(EMS)의 중추적 기능을 담당하였기 때문이다. 이러한 배경하에 EC는 점차 서독의 외교정책의 자율성을 확대시키는 발판이 되었다.

경제외교와 유럽통합에 중점을 두는 가운데 슈미트는 안보문제와 동방정책에 있어서 브란트에 비하여 보다 냉철하고, 실용적인 접근태도를 보였다. 그는 동서긴장완화의 결과 소련의 서방에 대한 영향력이 무한정 증대할 가능성을 막아야 된다는 점을 분명히 염두에 두고 있었지만, 이것은 결코 미국중심의 동맹체제에만 의존하는 '외다리외교'에 의해서가 아니라 소련 및 동유럽국가들에 대해서도 적극적인 정책을 펼치는 '양다리외교'를 통하여 달성되어야 한다는 신념을 가지고 있었다.<sup>35)</sup> 이러한 측면에서 슈미트의 대미 외교정책은 '협조 속의 경쟁'으로 특징지을 수 있다. 그러나 슈미트의 외교정책 전반에 있어서 동방정책의 위상은 브란트 시절에 비해 상대적으로 낮아졌다. 이는 슈미트에 의해 동방정책 및 긴장완화정책이 독일정책과 분리되기 시작했다는 사실과 밀접한 관련을 맺고 있다.<sup>36)</sup>

그는 독일정책에 있어서도 역사적, 윤리적 및 감정적 성향을 보인 브란트와 차별되는 노선을 취하였다. 그는 통일을 향한 전제

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

36) Avril Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German Soviet political Relations since 1974* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992), p. 73.

조건이 양독일에 아직 존재하지 않는다고 판단하여 자기기만적인 통일논리를 가능한 멀리했다.<sup>37)</sup> 따라서 슈미트 정부는 통일여건의 조성 차원에서 내독관계의 실질적 개선에 초점을 맞추어 분단으로 인한 일상적인 불편함을 해결하는 데 주력하였다. 호네커와의 만남이 1981년 '신냉전'의 기류 속에서 처음으로 이루어졌던 것에서도 입증되듯이 그에게 동독은 애초에는 중요한 정치적 상대로 간주되지 않았다. 그의 외교적 관심은 주변 열강들과의 대화에 있었다. 사실 1970년대 서독의 정치적, 경제적 위상이 제고되었지만, 통일문제에 대한 외교적 해결 가능성은 여전히 낮을 수 밖에 없었다. 60년대까지 서독은 약자의 입장에서 서구통합과 안보적 안정을 추구하는 가운데 통일목표는 부차적일 수 밖에 없는 '약자의 딜레마'에 처해 있었던데 반해, 70년대에 들어와서는 '강자의 딜레마'에 빠지게 되었다.<sup>38)</sup> 즉 서독의 경제적, 정치적 역량이 증대하고, 유럽정치에서 주도적 국가로 부상하게 되었으나, 동방정책의 자율성이 강화될수록 자칫하면 현상유지를 변경하려는 의도로 해석될 여지가 커지며, 따라서 주변국들로부터 독일의 재발흥이라는 의혹을 사게 될 것이기 때문에 분단해소는 이전이나 마찬가지로 난제로 남을 수 밖에 없었다.

경제력의 강화와 서유럽통합의 심화를 바탕으로 대미, 대소 관계에서 외교적 입지를 강화함으로써 자율성의 확보를 다져온 슈

37) 슈미트는 통일을 위한 국내외적 여건이 전혀 조성되어 있지 못한 상황에서 통일문제를 둘러싸고 구체적 논쟁을 벌리는 것이나 정책을 입안하는 것은 무의미하다고 생각했다. Ibid, pp. 66~72.

38) P. C. Ludz, op cit, p. 46.

미트의 외교정책은 1970년대 말 유럽지역에서 중거리 핵미사일 배치를 둘러싼 미소간의 갈등과 1979년 소련의 아프카니스탄 침공으로 말미암아 '신냉전'시기가 도래하면서 새로운 국면에 직면하게 되었다. 1976년경부터 시작된 소련의 동유럽지역 중거리핵미사일(SS-20) 배치는 유럽지역의 핵균형에 심각한 위협요인으로 등장하게 되었다. 70년대 군축회의 - 전략무기제한협약(SALT), 상호균형 및 재래식 무기군축(MBFR), CSCE를 통한 군축회담들 - 가 주로 재래식 무기 내지 장거리 핵무기를 주요 대상으로 삼는 동안 소련은 유럽에서 중거리 핵미사일을 통한 군사적 우위를 점하려고 기도했다. 핵전쟁에 대해 민감할 수 밖에 없는 서독의 입장에서 소련의 핵증강정책은 안보적 위기로 다가왔다. 미·소간의 중거리 핵무기(INF) 협상이 결렬되고 소련의 아프카니스탄 침공으로 협상타결의 전망이 불투명해지자, 슈미트 총리는 NATO에서 이 문제를 주요 의제로 다루기를 요청했고, 그 결과 NATO 회원국들은 소위 '이중결정(Doppelbeschuß)'<sup>39)</sup>을 내렸다.

슈미트의 우려는 소련의 중거리 미사일증강이 군사적이기보다 정치적 부담이 될 것이라는 점이었다. 즉 소련은 중거리미사일을

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

담보로 서유럽에 대한 정치적, 심리적 우위를 확보함으로써 정치적 압력과 공갈을 가할 것이라는 것에 대한 우려이다. 그러므로 그는 미국의 카터(Carter) 행정부에 INF를 SALT 협상에 포함시킬 것을 촉구했으나, 거부당했다.<sup>40)</sup> 이중결정을 주도한 슈미트는 단절관계에 있는 미소간의 유일한 대화통로로서 외교적 중개자 내지 의사전달자의 역할을 하였다.<sup>41)</sup> 특히 소련의 입장에서 슈미트는 유능한 전달자로 간주되었다. 슈미트의 대소 접촉은 미국의 카터 행정부로 하여금 적지 않은 의구심을 불러 일으키기도 했지만,<sup>42)</sup> 슈미트가 자청한 그의 역할은 결국 미소간의 제네바회담을 성사시키는 데 기여했다.

신냉전이라는 국제정치적 상황에 대한 서독의 외교정책적 대응 과정을 되돌아 보면, 서독이 제아무리 경제적 기반위에 외교적 자율성을 확대하려 하지만, 안보적으로 대립하는 동서관계의 틀 속에서 서독의 외교적 영향력은 미미할 수 밖에 없다는 사실이 증명되었다. 나아가 서독의 안보이익은 미국의 보호는 물론이고 소련의 의도에 결정적으로 좌우되는 것임이 재삼 확인되었다. 그러나 슈미트의 중재자 역할은 서독 외교의 잠재력을 보여주기도 했다는 점에서 나름대로의 의미를 가진다. 비록 중재역할을 통하여 소련을 설득하지는 못했지만, 적어도 소련의 신뢰를 확보하는

40) Helmut Schmidt, *Men and Powers: A political Retrospective* (N.Y.: Random House), pp. 188~189.

41) A. Pittman, *op cit*, pp. 99~104.

42) 1980년 6월 슈미트의 모스크바 방문을 앞두고 카터는 슈미트에 대해 소련에 대한 정치적 양보 가능성에 대한 경고서한을 보낸 바 있다. *Ibid*, p. 123.

성과는 거두었다. 내독관계의 발전, 특히 동독의 대서독 경제의존에 대해 항상 우려를 가지고 있었던 소련이 신냉전적 환경에도 불구하고 슈미트와 호네커의 만남을 방해하지 않았던 사실은 서독에 대한 소련의 신뢰를 보여주는 한 단면이다.<sup>43)</sup>

슈미트가 주도한 이중결정은 미국의 중거리 미사일(Pershing II)이 서독영토에 배치되는 결과가 초래되어 국내정치적으로도 평화주의자들의 거센 저항과 심지어 자신이 소속된 사민당내에서조차 반발을 삼으로써<sup>44)</sup> 그의 정치적 경력에 적지않은 타격이 가해졌다. 그러나 이중결정을 비롯하여, 그가 70년대에 닦아놓은 서독의 외교적 역량 및 대소관계는 1982년 출범한 콜(Kohl) 정부의 외교정책에 초석이 되었다.

#### 라. 콜(Kohl)의 정책: 외교정책적 균형유지와 통일외교

1982년 연립정부의 파트너인 자민당이 재정 및 예산문제로 사민당으로부터 등을 돌리면서 기민당·기사당정부가 들어서게 되었다. 슈미트의 외교정책은 콜(Helmut Kohl) 정부의 외교정책에 중요한 교훈을 던져주었다. 즉 서유럽동맹체제에 대한 결속이 전제되지 않는 한, 서독의 외교정책적 자율성은 국제정치적 구조상 제한적일 수 밖에 없다는 사실이다. 특히 독일정책 내지 동방정책은 동맹정치의 기반 위에 비로소 효력을 발휘할 수 있다는

43) Ibid, p. 66.

44) J. Joffe, op cit, pp. 108~112

점을 여실히 깨달은 콜 정부는 동맹국과의 공조에 우선권을 두는 외교정책노선을 고수하게 되었다. 야당과 평화주의자들의 거센 항의에도 불구하고 1983년 퍼싱 II 핵미사일의 독일 배치를 허용한 것이나 미대통령 레이건(Reagan)의 '전략방어계획(SDI)'에 대한 동참의사 표명은 이러한 맥락에서 이루어진 것이었다.

그러나 독일 및 동방정책이 완전하게 서유럽동맹정책의 하위에 두어진 것은 아니었다. 콜이 집권하면서 사회내에 통일문제를 두고 보수주의세력이 다시 기를 펴기 시작했으며, 통일에 대한 염원이 강하게 표출되었다. 물론 콜 정부도 냉전적 국제질서하에서 독일의 통일은 요원하다는 사실을 분명히 인식하고 있었다. 그러므로 콜 정부는 '유럽의 분단 극복을 통한 독일의 통일 달성'이라는 이전의 목표를 이어받고, 야당시절 무효를 외치며 헌법소원까지 제기 했던 동방조약과 독일기본합의서를 인정하는 노선을 택하였다.<sup>45)</sup> 이러한 배경에는 신냉전의 기류 속에서 동맹정책과 독일 및 동방정책 간의 균형을 유지하려는 의지가 담겨 있었다.

콜 정부는 신냉전하에서도 최소한 동서독간의 관계가 계속 유지, 발전될 수 있도록 노력을 기울였다. 1983/84년 동독에 총 20억 마르크(DM)를 건네준 것은 바로 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.<sup>46)</sup> 그 결과 1984년 가을 분단이후 최초로 동독공산당(SED)

45) Jens Hacker, "Die Ostpolitik der Konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt 1982," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 14 (1994), p. 19; J. Joffe, op cit, p. 114.

46) A. James McAdams, "Inter-German Relations," Gordon Smith et als, *Developments in West German Politics*, (London: Macmillan, 1989), p. 230.

의 서기장인 호네커가 서독을 방문하기로 양국간에 합의를 보았다. 1980년을 전후하여 극도로 어려운 경제상황에 봉착하여 서독의 경제적 도움이 시급한 동독은 신냉전분위기가 결코 바람직한 것은 아니었다. 그러므로 양 독일은 동·서간의 긴장완화의 필요성에 공감하게 된 것은 당연하다.

그러나 소련은 콜 정부가 동맹국, 특히 미국의 대소정책에 동조하는 것을 결코 용인하지 않았다. 소련은 서독의 동방정책을 50~60년대애나 사용했던 '보복주의(revanchism)' 또는 '失地回復主義'라는 용어로 매도하고, 동서독관계의 발전에 제동을 걸었다. 동서독간에 합의된 호네커의 서독방문도 소련의 동독압력으로 말미암아 실현될 수 없었다. 소련의 서독에 대한 악감정은 신냉전을 종식시키는 계기가 된 고르바초프(Gorbachev)의 등장 이후에도 한동안 지속되었다. 특히 고르바초프는 집권 초기에 영국과 프랑스를 방문하여 이들 국가를 외교적 파트너로 인정한데 반해 서독을 배제함으로써 국제정치무대에서 서독을 고립시키려는 의도를 여실히 드러내었다. 이러한 배경에는 몇가지 이유가 있지만, 가장 큰 이유로는 동유럽권에 대한 서독의 영향력 증대에 대한 우려와 콜 정부의 SDI에의 동참에 대한 불만을 들 수 있다.

서독과 소련의 관계는 1986년 외무장관인 겐셔의 모스크바방문 이후 서서히 해빙되기 시작했으며, 1987년에 들어오면서 급속도로 진전되었다. 또한 이러한 배경하에 1987년 호네커의 서독방문도 마침내 실현될 수 있었다. 소련과 서독의 관계가 급속한 발전을 이루게 된 동기는 소련의 서유럽에 대한 재평가라는 맥락에서

찾아볼 수 있다.<sup>47)</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. 서독은 CSCE의 틀속에서 개최된 빈(Wien) 군축회담에 적극 동참하고, 소련에 대한 서방의 경제원조를 위해 발벗고 나서으로써 소련이 신뢰할 수 있는 협력파트너로 스스로를 부각시키기에 전력을 다했다. 1988년 콜의 모스크바 방문과 1989년 고르바초프의 본(Bonn) 방문은 그러한 노력의 의결상 결실이었다.

---

47) 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 뿐 아니라 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 보았다. 또한 고르바초프는 소위 '유럽공동의 집'이라는 그의 유럽정치적 목표를 위해 서유럽통합은 초석으로 비춰졌다. 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.

콜 정부는 소련에 대한 지원을 대가로 독일문제해결을 위한 소련의 용단을 촉구했다. 그러나 콜정부의 독일문제해결 요구는 소련의 정책변화를 당장 통일로 연결시킬 수 있다는 기대에서 나온 것은 아니다. 서독정부의 의도는 소련의 독일정책에 가시적 변화를 촉구함으로써 통일을 향한 환경여건을 조성하는데 있었다. 이러한 사실은 1989년 봄부터 1990년 10월 독일통일이 달성되는 기간동안 주 본(Bonn) 미국대사였던 발터스(Vernon A. Walters)의 회고록에서 증명된다.<sup>48)</sup> 서독정부의 요구에 대해서 고르바초프는 기본적으로 부정적 입장을 가졌으나,<sup>49)</sup> 소련개혁정치가 어려움에 봉착하고 서방의 도움을 더욱 필요하게 되면서 해석의 여지를 남기는 원칙적 입장만을 표명했다. 이러한 태도는, 1989년 본 방문 시 고르바초프는 독일문제에 대한 직접적 언급은 회피한 채 다만 민족자결원칙만을 강조한 예에서 볼 수 있듯이, 독일문제를 경제적 원조의 흥정거리로 만드는 고도의 전략으로 평가될 수 있다.

비록 고르바초프가 원한 것은 아니지만, 그의 개혁정치는 동독

48) 대사 취임 이전부터 소련군의 아프가니스탄 철수, 브레즈네프 독트린 등의 소련정책변화를 근거로 독일의 통일가능성을 제기한 발터스는 본에 도착한 직후 서독의 중요한 여야정치인들과의 만남에서 독일통일이 임박했다는 자신의 견해에 대한 각자의 대응을 회고하면서, 독일통일 주제에 대해 진지한 반응을 보인 자는 콜과 내무장관인 쇼이블레(Schäuble) 밖에 없었으며, 그나마 이들도 조속한 시일내의 통일가능성은 염두에 두고 있지 않았다고 말한다. Vernon A Walters, *Die Vereinigung war voraussehbar* (Berlin: Siedler Verlag, 1994), pp. 27~40.

49) 고르바초프는 1987년에 출간된 그의 책 '페레스트로이카: 러시아의 제2의 혁명'에서 "소위 '독일문제해결'이라는 서독의 요구에 대해 어떠한 현실적 대안을 제시하는 것은 불가능하며, 역사가 만들어 놓은 것은 역사에 맡겨야 할 것"임을 명백히 밝혔다. 독일통일에 이르기까지 그의 독일문제에 대한 기본 태도는 이러한 견해로 초지일관 하였다.

에서 민주혁명이 발발하는 결정적인 원인을 제공하였다. 물론 동독의 1989년 10월 민주혁명이 곧바로 독일통일을 의미하는 것은 아니었다. 베를린 장벽이 무너진 직후 콜 총리는 동·서독관계에 관한 '10개항 프로그램'을 제시하면서 매우 조심스러운 태도로 중·장기적 시각에 입각한 통일구상을 표출하였다. 이는 콜 정부가 호네커의 몰락과 베를린장벽의 붕괴에도 불구하고 통일의 급진전 가능성을 전혀 염두에 두지 않았다는 점을 다시 입증한다. 11월 말 이후 동독주민이 서독으로 이주행렬을 이루고, 동독내에서 "우리는 하나의 민족이다"라는 구호가 터져나오면서 비로소 통일을 향한 발길이 재촉되기 시작했다.

독일통일은 국내적 여건의 성숙만으로 결코 달성될 수 없었다. 독일문제에 대한 전승 4대국의 유보권이 최대의 장애물이었기 때문이다. 이들 국가의 동의 없이 통일은 불가능했다. 소련은 두말할 것도 없고 영국과 프랑스의 정치지도자들은 독일통일에 심각한 우려를 표명한 반면, 미국은 처음부터 독일통일에 호의적 태도를 보였다.<sup>50)</sup> 부시(Bush) 행정부가 출범한 후, 미국은 1989년 봄부터 소련의 변화로 야기된 국제정치적 환경변화에 대처하기

50) 서방 3대국의 경우 서독체제중심의 통일에 대해서 반대할 명분은 별로 없었다. 실제로 각국의 여론조사에서도 압도적 다수가 독일통일에 호의적 반응을 보였다. 서독은 전후 어떠한 나라보다 정치, 군사, 경제, 문화의 차원에서 서유럽에 강력히 융화되어 왔기 때문이다. Michael H. Haltzel, "Amerikanische Einstellungen zur deutschen Wiedervereinigung," *Europa Archiv*, no. 4 (1990), pp. 127~132; Walter Schütze, "Frankreich angesichts der deutschen Einheit," *Europa Archiv*, no. 4 (1990), pp. 133~138; Richard Davy, "Großbritannien und die Deutsche Frage," *Europa Archiv*, no. 4 (1990), pp. 139~144 참조.

위한 전략을 마련하는 과정에서 서독의 위상 및 독일문제에 대한 미국의 입장을 정리할 필요성을 느꼈다. 1989년 5월 브뤼셀에서 개최된 NATO 정상회담에서 부시는 미국과 서독과의 관계를 '지도력에서의 파트너(partners in leadership)'라고 언급함으로써 미국이 영국을 대신하여 서독을 가장 핵심적 동맹국으로 간주한다는 신호를 보냈다.<sup>51)</sup> 미국은 서유럽체제에서 서독이 차지하는 경제적 비중을 중시하지 않을 수 없었기 때문이다. 미국무성 내에서도 본 대사인 발터스의 독일통일 조기실현 가능론에 의해 점화되어 독일문제에 대한 대응정책을 둘러싼 논의가 벌어졌다.<sup>52)</sup> 결국 1989년 10월 초에 접어들면서 부시행정부의 고위층은 독일통일에 대해 미국의 지원은 필수적이라는 결론에 합의를 보았다. 미국의 입장에서는 독일통일 분위기에 휩싸여 그냥 따라만 가기보다 유럽의 안정을 확보하는 정책구도 속에서 독일통일에 대응하는 것이 바람직했기 때문이다. 미국의 이러한 정책은 1989년 말 독일통일에 대한 대처(Thatscher)와 미테랑(Mitterrand)의 거부적 태도를 중화시키는데 결정적 역할을 하였다.

독일내에서 통일요구가 급격히 분출하기 시작하자, 미국은 독일

51) M. H. Haltzel, op. cit., p. 127.

52) 독일문제에 대한 논의는 대체로 두가지 방향에서 이루어졌다. 정책기획국에서는 로스(Dennis Ross)와 후쿠야마(Francis Fukuyama)를 중심으로, 미국이 독일의 통일 혹은 국가연합의 형태에 대한 계획을 조만간 마련해야 된다는 주장이 제기 되었으며, 스코크로프트(Brent Scowcroft) 중심의 유럽국은 독일인보다 앞서 가는 독일통일지원 정책은 바람직하지 않다는 견해를 표명했다. Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification* (N.Y.: St. Martin's Press, 1992), p. 13.

통일의 명분을 축적하기 위해 통일에 부정적 입장을 표명하는 영국과 프랑스를 끌어들이며 통일과정과 결과에 대한 기본원칙을 마련하고자 했다. 이러한 배경하에 1989년 12월 초 NATO정상회담과 EC 정상회담을 통하여 독일통일에 대한 네가지의 기본원칙이 결정되었다.<sup>53)</sup> 즉 독일민족의 자결권 존중, 평화적이고 민주적 원칙에 의거한 통일과정, 서독이 과거 체결했던 기존협정과 조약의 준수 및 전승 4대국의 유보권 존중, 그리고 CSCE의 원칙 존중이 지켜질 때, 서방연합국은 독일통일에 찬성할 것이라는 결정이다.

이제 독일문제의 해결은 소련의 태도 여하에 따라 향배가 결정될 수 있었다. 국내개혁정치의 필요성 뿐만 아니라, 이미 민족자결권의 존중을 주장해왔던 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' 공식을 통한 독일문제 해결방식은 1990년이 밝아오면서 미국과 서독의 외교적 협력이 낳은 산물이었다. 미국과 서독은 독일문제의 해결에 있어서 가장 큰 걸림들은 안보문제라는 사실에 의견의 일치를 보았다. 특히 서방이 제시한 기본원칙에 따르면 통일독일은 NATO에 잔류해야만 했으며, 이는 근본적으로 소련의 안보이익에 반하는 것이기 때문에, 그 대가로 소련이 만족할 수 있는 안보장치를 마련하는 것이 반드시 필요했다.<sup>54)</sup> 1월

53) 양 정상회담의 공동발표문은 *Europa Archiv*, no. 1 (1990), p. D14 이하 참조.

54) 미국과 서독은 공히 독일통일과정이 소련의 개혁정치, 특히 고르바초프

18일 소련의 외상인 셰바르드나제(Shevardnaze)는 이스베스치아(izvestia) 신문을 통하여 범유럽안보체제 창출을 위하여 CSCE를 확대할 것을 강조하고, 이를 독일통일 가능성과 연계시킴으로써 소련 측의 독일통일에 대한 조건부 양해의사가 처음으로 밝혀졌다.<sup>55)</sup> 이후 2월 12일 오타와(Ottawa)에서 개최된 NATO와 WTO 국가들간에 공중무기와 관련한 문제를 논의하는 “Open-Sky” 회담에서 ‘2+4’ 회담의 개최가 결정되기까지 미국과 서독, 서독과 소련간에 숨가쁜 외교협상이 전개되었다.

1월 말 동독의 총리인 모드로(Modrow)와 고르바초프의 만남에서 국가연합(confederation) 형태의 통일 가능성을 타진한 모드로에게 고르바초프는 “유럽공동의 집”을 건설하는 가운데 독일문제는 점진적으로 해결될 수 있음을 밝혔다.<sup>56)</sup> 여기서 그는 통일의 대세를 거스를 수 없음을 알지만 소련의 안보이익을 최대한으로 보장 받으려는 의도를 분명히 드러냈다. 이러한 상황에서 서독 외상 젠서는, 고르바초프의 “유럽 공동의 집” 구상에 부응하여 독일통일은 유럽의 틀, 특히 CSCE의 활성화라는 틀 속에서 이루어질 것임을 천명하는 동시에 통일독일이 EC와 NATO에 속하는 문제는 재론의 여지가 없음을 분명히 밝혔다.<sup>57)</sup> 2월 2일 젠서와

---

의 국내정치적 기반에 해를 주어서는 않된다는 점에 의견의 일치를 보였다.

55) E. Shevardnaze, “Europa: von der Spaltung zur Einheit,” *Izvestia* (Jan 18, 1990), *Sowjetunion heute(Beilage)*, Nr. 2 (1990), pp. I ~ IV 에서 재인용.

56) Ibid. pp. I, III.

57) S. F. Szabo, op cit, p. 57.

미국무장관인 베이커(Baker)의 만남에서 겐서는 자신의 입장을 재확인 했고, 이에 대해 베이커는 자신의 참모인 로스(Dennis Ross)와 쥘릭(Robert Zoellick)이 창안한 '2+4' 공식을 제안하여 서독의 찬성을 얻었다.<sup>58)</sup> 이후 2월 8일 베이커는 모스크바에 '2+4' 공식을 제안했고, 10일 콜과 겐서의 모스크바 방문에서 고르바초프의 승인을 받았다.

'2+4' 공식의 기본 발상은, 민족자결원칙에 따라 통일에 대한 결정은 양독일국가의 몫이며, 유보권을 가진 전승 4대국은 단지 통일이 가져다줄 국제정치 차원의 문제, 특히 안보문제를 양독일과 더불어 해결한다는 것이었다.<sup>59)</sup> 이러한 의도를 가진 미국과 서독의 '2+4' 공식에 대해 영국과 프랑스는 거부적 태도를 보이고, 대신 '4+0' 공식을 거론했다. 베이커의 모스크바 방문에서도 고르바초프의 첫 반응은 역시 '4+0' 공식이었다.<sup>60)</sup> 그러나 영국과 프랑스에 대한 미국과 서독의 외교적 설득, 그리고 콜과 겐서의 모스크바 방문에서 서독이 많은 대가를 지불할 수 있을 것이라는 암시를 통한 대고르바초프 설득을 통하여 마침내 '2+4' 공식이 관철될 수 있었다.

3월에서 9월까지 총 네차례에 걸쳐 개최된 '2+4' 회담에서 영국과 프랑스는 애초 부정적 태도로 말미암아, 그리고 동독은 새로

58) Ibid, pp. 58~62.

59) 이러한 맥락에서 독일통일의 내적 측면과 외적측면을 명확히 구분하기 위해 '2+4' 회담은 3월 18일로 예정된 동독의 민주선거 이후에 시작되었다. Ibid, p. 59.

60) Ibid, p. 61.

운 정권의 한계로 말미암아 적극적 역할을 담당하지 못했으며, 회담은 미국, 소련, 그리고 서독에 의해 주도 되었다. 첫째와 두 번째 회담에서 통일독일의 국경선 문제 등은 타결되었으나, 예상대로 통일독일의 NATO 회원국 문제는 회담타결의 최대 장애로 드러났다. 그러나 CSCE의 활성화를 통한 범유럽안보체제의 확립에 대하여 서방측이 이미 기본적 양해를 한 상황에서 소련의 부정적 태도는 안보문제 이상의 어떠한 의도가 내재해 있었다. 소련은 통일독일의 NATO잔류를 허용하는 대가로 소련의 안보목표인 범유럽적 안보체제의 형성을 촉진시킬 수도 있었으며, 더구나 WTO가 해체의 위기에 처해 있는 상황에서 NATO의 존립은 독일의 군사강대국화를 방지하는 등, 중·단기적으로 유럽의 안보적 안정에 도움이 되는 것이었다. 뿐만 아니라 어떠한 경우도 유럽에서 군사적 최강국으로서 소련의 지위는 확고했다.

'2+4'회담에서 소련의 거부적 태도는 본질적으로 소련 국내개혁의 혼란과 밀접한 연관을 맺고 있었다. 소련의 개혁세력은 이미 대세가 독일의 통일로 기울었으며, 이를 거스리기 힘들다는 사실을 인식하고 있었지만, 보수세력의 역공을 피할 수 있는 대가 없이 독일통일을 승인할 수 없었다. 다시 말해서 독일통일은 서방의 경제적 원조가 절실했던 소련의 주도적 개혁세력에게 최적의 흥정거리였다.<sup>61)</sup> 이러한 사실을 직시한 클 정부는 소련에 대한

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

정치적, 경제적 지원은 물론 소련정부의 요구를 가능한 범위내에서 최대한 수용하기 위해 서방동맹국과의 외교적 협상을 추진하였다.<sup>62)</sup> 동시에 7월 15일 콜 총리는 소련을 방문하여 고르바초프와의 카우카수스(Kaukasus) 회담에서 독일의 군사력 제한을 비롯한 소련의 여러가지 요구를 구체적으로 수용<sup>63)</sup>함으로써 '2+4' 회담타결의 장애를 제거하였다. 이에 따라 8월 31일 동·서독간의 통일조약과 9월 12일 '2+4' 조약이 체결되고, 마침내 10월 3일 독일통일이 실현되었다.

62) 그 결과는 1990년 7월 6일 런던에서 개최된 NATO정상회담의 결정에 반영되어 있다. 여기서 NATO는 앞으로 소련과의 협력기구로 발전할 것이며, CSCE의 틀 속에서 동구와의 협력을 보장할 것이라고 선언되었다. "Londoner Erklärung der NATO-Tagung vom 6. Juli 1990," *Europa Archiv*, Nr. 17 (1990), pp. D456~D460.

63) 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. "Erklärung Gorbatschows nach der Kaukasus-Begegnung," *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 9 (1990), pp. 1146~1148.

## 제Ⅳ장 분단질서관리 외교정책의 전략적 특징

앞에서 개괄적으로 살펴본 서독외교정책의 전개과정 전반에 걸쳐서 나타나듯이, 서독은 주변 서유럽국가들과 비교하여 정상적이라고 말하기 힘든 외교정책적 행태를 보여왔다.<sup>1)</sup> 현대민족국가들의 외교정책과 다른 점은 특히 동독과의 관계 및 분단현실이 야기하는 제문제와 관련된 독일정책이 서독외교정책의 특별한 일부분을 구성하는 데에서 발견된다. 서독정부는, 기본조약체결 이후 분단현실을 '1 민족 2 국가' 입장으로 접근하긴 했지만, 원칙적으로 내독관계를 특수관계로 규정<sup>2)</sup>했기 때문에 동독을 외교 상대로 간주하지는 않았다. 따라서 서독의 독일정책을 단순하게 외교정책에 연관시키기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 독일문제는 독일민족이 스스로 해결할 수 있는 성질의 것이라기보다, 처음부터 구조적으로 국제정치적 문제였다는 점을 감안하면, 독일정책

- 
- 1) 학자들은 이러한 현실을 보다 특징적으로 설명하기 위하여 여러가지 단적인 표현들을 사용했다. 몇가지 대표적 예를 들어보면, '반(半)주권적 국가'(semi-sovereign state: P. Katzenstein), 비군사적 수단에 중점을 둔다는 점에서 '민간적 세력'(civilian power: H. W. Maull), 과거의 세력추구경향을 완전히 탈피했다는 의미에서 '길들여진 독일인'(the tamed Germans: H.- P. Schwarz), 군사적, 정치적 세력으로서보다 상업적, 재정적 역할을 통하여 자신의 국제관계를 규정하는 '상업국가'(trading state: R. Rosecrance), 또는 '상호의존지향적 외교정책'(V. Rittberger) 등, 바라보는 시각에 따라 나름대로 서독외교정책에 대한 특징이 부각되고 있다.
  - 2) 이에 반하여 동독정권은 1974년 헌법개정을 통해 동독은 독일사에서 사회주의적 전통만을 이어 받은 국가로서 서독과 차별성을 가진 민족임을 내세워 '2 민족 2 국가' 입장을 취했다. 이에 따라 서독과의 관계를 외교관계로 취급하였다.

이 외교정책과 불가분의 관계를 맺을 수 밖에 없는 이유는 자명해진다. 이러한 특징으로 말미암아 서독외교정책을 분단질서관리라는 측면에서 접근하는 것이 가능하다.

이미 제II장에서 밝혔듯이 분단질서관리 외교정책은 단순한 의미에서 통일을 추구하는 외교정책이 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책노선이 결국 1980년대 후반 사회주의권의 변화를 기회로 독일통일을 가능케 만든 주요 동인이었음을 인정한다면, 과연 분단질서관리 외교정책의 어떠한 내용이 주효했는가에 대한 보다 구체적인 분석이 필요하다. 구체적 분석에 앞서 분단질서관리란 상황적 강요에 대한 서독의 적극적 대응이란 측면에서 고찰되어야 한다는 점을 우선 염두에 두어야 한다. 즉 분단질서관리 외교정책은 냉전구도하의 국제환경변화에 대한 순응 및 대응과정의 산물로서 비현실적 통일논의보다 통일의 여건조성에 초점을 맞추는 동시에 국제정치적 위상의 제고 및 외교정책적 자율성의 확보를 위한 현실적 정책대안이었다. 특히 과거반성과 안보문제라는 이중적 제약 때문에 자국중심적인 이익추구가 거의 불가능했던 서독의 입장에서 외교정책적 중심과제는 군사안보, 경제이익, 정치적 위상제고, 나아가 통일여건의 성숙을 조화롭게 충족시킬 수 있도록 주어진 환경을 최대한으로 이용할 수 있는 방법을 모색하는 것이었다.

분단질서관리 외교정책이 거둔 최대의 성과는 국내외적 자원의 효율적 동원을 보장하고, 나아가 애초 외교정책적 부담으로 작용했던 국내외적 환경의 제약을 오히려 외교정책적 자원으로 활용

할 수 있게 만들었다는 점에서 찾아진다. 이러한 성과를 거둘 수 있었던 배경에는 분단질서의 관리과정에 나타나는 특유의 전략이 지대한 공헌을 했다. 서독이 원했던 원치 않았든 간에 구조화되었던 국내외적 환경이 외교적 자원으로 활용되는 과정은 일반적인 의미와는 좀 다르지만 전략이라는 맥락에서 파악될 수 있다. 여기서 전략을 구체화되거나 일정한 기간내에 특정목표를 달성하기 위한 방법으로서가 아니라 분단질서관리의 과정에서 부각되는, 포괄적이고 보다 간접적으로 성과를 나타내는 중·장기적인 것으로 이해한다면 분단질서관리 외교정책에서 몇가지 전략적 특징을 발견할 수 있다.

### 1. 다자적 접근을 통한 외적 제약의 극복

주권국가의 일반적 외교정책 형성 및 수행과정에서 사회적 요구가 결집된 국가이익의 반영이 중심적 부분을 이룬다고 하면, 서독의 경우에는 다자간 공동의 행동이 과도하게 강조되는 측면이 있다.<sup>3)</sup> 다시 말해서 어떠한 외교정책을 결정하는 데 있어서 그 정책의 영향을 받게되는 관련국가들의 반응 및 이해관계를 지나치다할 정도로 고려하거나 또는 처음부터 관련국가간의 협상을 통해 나온 결과를 정책으로 선택하는 행태가 서독 외교정책의 전

3) 극단적으로 말해서 서독국민들은 국가이익을 자신들의 뜻에 의해서 먼저 결정하기 보다 동맹 및 유럽통합체제에서 공동의 이익으로 결정된 사항을 국가이익으로 받아들이는 경향까지도 보였다. H. P. Schwarz, "Germany's National and European Interests," p. 85.

반에서 나타난다. 이는 특히 쌍무적인 관계를 통해서보다 다자적 관계를 속에서 이루어지는 경향을 보인다. 이러한 점에서 서독의 교정책은 ‘다자적 접근(multilateral approach)’<sup>4)</sup>의 특징을 가진다. 유럽중심적 외교정책을 전개한 서독의 경우 NATO, EC, CSCE와 같은 국제기구가 다자적 접근의 주축을 이루었다.

서독의 다자적 접근정책은 어떠한 현대국가에서도 찾기 힘든 헌법적 근거를 가진다. 기본법 제 24조 1항과 2항에는 국제기구에의 주권 양도가능성이 규정되어 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 이러한 특성은 독일의 역사적 과오와 패전국이라는 특수한 입장에 기인한다. 2차세계대전이 막을 내리면서 전승국가들은 독일이 더이상 전쟁 도발을 하지 못하도록 만드는 장치를 마련하는 데 의견의 일치를 보았다. 그러나 독일의 군사력 보유를 금지하려던 애초의 방안은 냉전과 한국전쟁의 발발을 계기로 무산되었다. 서독의 재무장 및 NATO 가입을 허용하는 대신 독일의 전쟁 가능성을 방지하는 방법으로서 서독군의 군사 지휘권을 NATO사령부에 귀속시키고, 서독지역에 NATO군을 주둔시키는 제도적 장치가 마련되었다.

냉전시대 소련의 세력팽창 위협에 대한 집단안보체제인 NATO는 구조상 미국의 강력한 지도하에 놓여 있었다. 서독의 재무장 및 NATO가입도 따지고 보면 미국의 주도로 가능하였다. 비록

4) Philip H. Gordon, "Berlin's Difficulties: The Normalization of German Foreign Policy," *Orbis*, vol. 38, no. 2 (spring 1994), p. 227.

5) 24조 1항은 주권(Hoheitsrechte)의 양도가능성을 법률로 정할 수 있음을 규정하고, 2항에서는 평화유지를 위한 집단안보체제의 가입 및 이 체제내에서 주권의 제약을 인정한다.

서독국내에는 이념적 배경, 특히 평화운동이라는 차원에서 미국의 현실주의적 안보정책에 대한 좌파들의 반대와 또 60년대 미국의 자국중심적 안보정책에 대한 우파일부 - 특히 드골주의자 - 의 반발이 있었음에도 불구하고, 어떠한 서독정부도 소련의 안보적 위협이라는 현실을 무시할 수 없었다. 따라서 서독정부의 공식적 안보정책은 NATO의 안보노선을 벗어나기란 거의 불가능했다. 가장 친미적이었던 정책기조 속에서 미국과의 갈등이 처음으로 노정된 아데나워의 집권 후반기, 그리고 미국과의 경쟁이 가장 첨예했던 슈미트의 집권 후반기에서 나타나듯이 서독은 결국 미국이 주도하는 NATO의 안보정책에 순응할 수 밖에 없었다는 사실은 이를 입증하기에 충분하다. 즉 서독의 안보정책은 구조적으로 다자적 틀을 벗어날 수 없었다.

비록 서독이 독자적으로 안보정책을 수행할 수 없는 장치가 마련되었다고 할지라도, 과거 독일이 일으킨 전쟁의 최대 희생국이었던 프랑스는 이것에 만족할 수 없었다. 역사의 교훈은 전후 확립된 유럽안보질서, 즉 알타체제가 앞으로 어떠한 식으로든 변화할 수 있다는 사실을 가르쳐주고 있기 때문이다. 그러므로 프랑스는 단순한 군사 동맹관계를 넘어서 정치, 사회, 경제적으로 서독의 패권지향적 잠재력을 없앨 수 있는 길을 모색하였으며, 이는 슈망계획으로 구체화 되었다. 유럽철강공동체(ECSC), 유럽경제공동체(EEC), 유럽원자력공동체(Euratom), 그리고 이들 기구를 통괄한 유럽공동체(EC)의 형성 배경에는 바로 그러한 프랑스의 의도가 숨어 있었다. 교류·협력을 통한 대독일 견제라는 프랑스의

의도는 경제통합 뿐만 아니라 유럽공동체의 정치통합을 촉진시킨 한 계기였다. 1970년대 서독이 신동방정책을 발판으로 외교적 자율성과 내독관계의 발전기반을 확보하고, 또 경제발전을 통하여 서구와 동구에 영향력을 증대하기 시작하자 프랑스는 서독의 세력증대를 견제할 수 있는 제도적 장치의 필요성을 느끼고 적극적으로 EC 정치통합을 추진하였다.<sup>6)</sup> 물론 공동협력기구의 발전은 서독의 이해관계에도 상응하는 것이었으며, 따라서 서유럽통합과정에서 서독과 프랑스가 주축을 이룬 것은 당연한 귀결이었다.

이러한 배경에서 보듯이, 다자적 접근정책은 애초 서독 외교정책을 통제하려는 서방연합국들의 의도에서 나온 것이었다. 그러나 그 결과는 반드시 서독의 국가 및 사회발전을 결코 저해하지는 않았다. 예상한대로 서유럽통합정책은 서독의 정치·사회문화적 민주화 정착, 인적, 문화적 교류를 통한 상호이해를 바탕으로 적대감의 해소와 서독에 대한 주변국가들의 신뢰도 증진, 그리고 서독의 경제적 재부흥을 위한 초석 마련에 지대한 기여를 하였다. 뿐만 아니라 서독 안보의 NATO에로의 통합은 안보적 무임승차를 보장함으로써 서독이 경제발전에 주력할 수 있는 기회를 제공했다는 점에서 서독에게는 예상하지 못했던 매우 긍정적인 결과가 초래되었다.

서독의 다자적 접근정책은 1970년대에 들어와 수세적 형태에서

---

6) Beate Neuss, "The Federal Republic of Germany and the European Integration," *The Journal of East and West Studies*, vol. 18, no. 1 (March 1989), p. 142.

공세적 형태로 변하면서, 비로소 적극적 의미의 외교정책적 전략으로 활용되기 시작했다. 신동방정책은 여러 측면에서 서독 외교의 구조적 약점을 오히려 강점으로 전환시키는 계기를 마련하였다. 우선 CSCE의 탄생을 촉진함으로써 유럽에서 군사적 안보위협이 현저히 감소되는 데 기여했다. 그 결과 서독의 외교정책은 안보적 제약에 따른 부담을 상당부분 벗어버릴 수 있게 되었으며, 이전에 비해서 자국의 정치 및 경제적 이익 추구를 위한 자신감을 얻을 수 있었다. 서독은 기본조약체결 이후 동서독관계 발전에 따라 독일의 재발흥 가능성에 대한 주변국가들의 우려를 불식시키는 동시에 유럽정치의 미국과 소련에 대한 종속 상황을 탈피하기 위해서 당시 평화공조의 분위기 속에서 다양화되기 시작한 유럽정치의 역동성을 통합하는 정책을 전개하였다. 프랑스와 공조하여 EC를 중심으로 서유럽통합의 확대 및 심화에 대해 서독은 공세적 태도를 보였다. 특히 EC에 대한 서독의 재정적 기여는 다른 회원국과 비교도 할 수 없었다.<sup>7)</sup>

EC에 대한 경제적 기여를 바탕으로 정치통합을 주도하는 과정에서 서독은 경제적으로는 물론이고 프랑스와 나란히 정치적으로도 서유럽통합체제의 지도적 지위를 얻을 수 있었다. 서유럽통합

7) 서유럽공동체에 대한 서독의 재정기여와 관련하여 한가지 예를 들면, 1950년대와 60년대 서독관세수입 중에 공동체에 대한 재정이전율은 대략 4~5% 정도에 지나지 않았으나, 1971년 33%로 급증한 이후 1970년 중반에는 관세수입의 거의 전부가 EC로 이전되었다. 게다가 1970년대 말에는 서독연방정부의 부가가치세 수입분 - 서독 전체 부가가치세액의 70% 정도를 차지하는 - 중 10%가 EC로 유입되었다. Alan Lamborn, *op cit*, p 300.

정책은 당연히 서독의 자국중심적 외교이익을 제한하는 점이 없지는 않았지만, 국제환경구조상 불가피한 것으로서, 서독이 주도적 역할을 담당할 수 있는 한, 서유럽통합체제는 오히려 서독의 국가이익을 재구성하여 보장해주는 전략적 발판으로 이용될 수 있었다.<sup>8)</sup> 즉 서독은 유럽통합이라는 다자적 틀 속에서 자신의 자율성을 확대하거나 또는 자국이익을 관철시키려 했다는 것이다. 실제로 유럽통합이 진전될수록 그러한 전략적 측면이 더욱 가시화되었다. 이미 제2장에서 설명했듯이, 겐셔리즘(Genscherism)은 이러한 구조를 가장 효율적으로 이용한 현실주의적 외교전략이라고 말할 수 있다.

나아가 신동방정책의 맥락에서 서독은 CSCE를 배경으로 소련 및 동구에 대한 경제적 협력과 정치적 관계개선에 주력하였으며, 그 결과 특히 소련의 신뢰를 제한적이나마 확보할 수 있었다. 물론 서독의 대소련 관계 확대에는 분명한 한계가 있었다. 서독과 소련의 관계는 미국과 소련의 관계에 직접적인 영향을 받을 수 밖에 없었기 때문이다. 1980년대 중반까지 소련의 대서방정책은 항상 미국중심적이었기 때문에 미·소관계가 원만할 때에는 서독은 소련에게 별 의미를 가질 수 없었으며, 다만 미·소관계가 긴장상태를 보일 때만 미국과 서유럽의 동맹체제를 흔들려는 전략으

---

8) Jeffrey J. Anderson & John B. Goodman, "Mars or Minerva: A United Germany in a Post-Cold War Europe," *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, R. O. Keohane, J. S. Nye & S. Hoffman eds. (Cambridge, Mass.: Harvard Uni. Press, 1993), pp. 23-24.

로 서독에 호의적 태도를 보였다.<sup>9)</sup> 더욱이 서독과 소련의 관계가 좋을 때라도 독일문제는 소련의 무시 내지 반대로 말미암아 양국간의 의제가 될 수도 결코 없었다.

그러나 고르바초프의 개혁정치가 진전되면서, EC통합정책과 CSCE를 배경으로 삼아 전개되었던 서독의 동방정책은 드디어 결실을 맺을 수 있는 기회를 얻었다. 특히 1987년 유럽단일의정서(SEA)의 조인 이후 서유럽은 소련에게 새로운 정치적, 경제적 파트너로 인식되기 시작했다. 대립적 관계를 지속해온 미국에 비해 통합정책을 통하여 새로운 국제정치적 세력으로 부상하는 서유럽은 미국에 비해 소련의 개혁정치를 위해 필요한 정치적, 경제적 협력 상대로서 부담이 훨씬 적었기 때문이다. 서유럽국가 중에서도 서유럽통합의 주도국가이며, 경제역량을 갖춘 서독은 소련에게 더욱 중요한 외교상대국으로 부각되었다.

서독이 적극적 태도로 임한 다자적 접근정책은, 조속한 통일을 포기한 대신에 미국 중심의 NATO 안보정책에 대한 순응 및 이에 따른 안보적 안정, EC통합을 통한 서유럽국가로부터의 신뢰회복과 통합기구에서의 정치적·경제적 주도권 확보, 그리고 신동방정책과 CSCE를 바탕으로 부분적이나마 소련 및 동구권과 관계개선과 신뢰회복을 이룩한 결정적인 기반으로서, 소련의 개혁과 냉전질서의 붕괴라는 통일의 기회가 닥칠 때까지 국제정치적 차원에서 분단질서관리를 효율적으로 지탱해 온 핵심적인 기반이

---

9) A. Pittman, op cit, p. 146.

었다. 무엇보다 서독이 그동안 서유럽체제에서 보여준 정치적, 경제적 역량과 안보정책적 일관성은 1989년 말/1990년 초 통일을 추진하는 과정에서 서독이 미국의 '지도력에서의 파트너'로 부상할 수 있는 발판이 되었으며, 따라서 통일에 대한 미국의 지지가 쉽게 확보될 수 있었다. 또한 서독정부의 초국가적(transnational) 사회문화교류 및 협력정책에 대한 노력은 1989~90년 통일과정에서 주변국가들의 일반국민적 여론이 매우 호의적으로 나타날 수 있었던 배경이었으며, 이는 통일에 대한 서유럽국가의 정치지도자들의 우려와 부정적 태도를 극복하는 데 적지않은 공헌을 하였다. 마지막까지 통일에 대해 부정적 태도를 보인 소련의 경우, 마지못해 독일통일을 인정하게된 배경에는 서독이 지불할 수 있는 정치, 경제, 안보 차원의 대가를 무시할 수 없었던 이유도 있었지만, 서독이 그동안 보여준 신뢰성에 대한 고려도 중요한 한 요인으로 작용했다. 동서를 막론하고 서독에 대한 신뢰성은 서독외교정책의 또다른 특징, 즉 윤리 및 책임성을 강하게 내포한 외교정책의 산물이었다.

## 2. 윤리 및 책임성의 강조를 통한 국제적 신뢰 확보

현실주의적 접근이 지배적인 국제정치 차원에서 윤리와 책임의 문제는 개인적 차원과는 분명한 차별성을 보인다. 무정부적 성격을 가진 국제사회에서의 윤리는 대개의 경우, 흔히 인용되듯이 막스 베버(Max Weber)의 구분 - 의도 혹은 동기에 중점을 두는

‘心情倫理(Gesinnungsethik)’와 행위의 결과에 중점을 두는 ‘責任倫理(Verantwortungsethik)’ - 에서 책임윤리와 동일시 된다. 특히 국제사회의 평화유지와 관련하여 세력균형의 필연성이 강조될 때, 국제관계를 지배하는 윤리는 군사적 힘(power)에 전적으로 의존한다. 즉 국제사회에서 힘에 대한 추구는 곧 국제평화에 대한 책임이라는 측면에서 윤리적으로 간주되었다. 그러나 힘을 절대적·규범적으로 파악하여 힘의 추구만을 강조하는 고전적 현실주의의 윤리관은 특히 1970년대 이래로 국제사회의 상호의존성이 증대하면서 상대적으로 약화되었다. 그 대신 국제관계구조 속에서 힘의 상대성과 힘의 다양한 원천이 나타나는 가운데 군사적 힘의 확보는 더이상 국제정치적 윤리의 유일한 척도가 되지 못하며, 단지 하나의 수단으로만 간주되는 경향이 점증한다. 이러한 현실은 서독외교정책에서 분명하게 입증된다. 서독은 고전적 의미에서 초강대국 혹은 강대국에게 통용되는 현실주의적 윤리관을 애써 배제하는 반면 국제적 책임감을 강조함으로써 오히려 정치적 위상의 제고와 외교적 역량을 확보할 수 있었기 때문이다.

패전의 결과 힘에 대한 추구가 결코 허용되지 않는 가운데, 국제평화에 대한 의무만이 강요되었던 서독의 경우 국제사회에 대한 윤리와 책임성의 문제는 특수한 형태를 띠었다. 실제로 전후 서독은 짧은 시간내에 “경제적으로 거인”으로 성장했지만, 이에 걸맞은 군사적 힘을 추구하는 외교정책을 전개한 적은 없다. 서독이 재무장을 관철시키고, 심지어 일부 정치세력이 핵무기의 보유까지도 주장한 적이 있지만, 이는 세력확장을 위한 것이라기보

다는 순수한 방어적 의미를 띤 것이었다. 물론 전후 자구적 노력의 일환으로 복구와 복지사회의 건설과정에서 이룩된 경제력은 서독의 국제정치적 위상의 제고와 발언권을 강화하는 기반이 되었던 것을 부인할 수는 없다. 그러나 서독이 경제력을 단순하게 군사적 취약성을 보상하는 외교적 수단으로 이용했다고 보기는 힘들다. 서독의 경제발전이 서유럽공동시장의 발전과 밀접하게 연결되어 있었으며, 공동체의 발전을 위해 많은 경제적 대가를 지불해왔다는 사실에서 경제적 패권주의에 대한 의구심은 불식된다. 서독은 오히려 경제적 상호의존의 증대 내지 통합을 통한 유럽평화의 확보와 그 바탕 위에 범유럽의 통합과 나아가 독일통일이라는 목표에 항상 강조점을 두었다.

결국 “군사적으로는 난장이”인 서독이 서유럽통합의 구심점으로서 영향력을 발휘할 수 있었던 배경은 물리적 힘의 확보를 목표로 삼지 않고, 상호의존을 통한 국제평화라는 보다 심정윤리에 가까우며, 이에 걸맞는 책임성의 정책을 추구한 것과 무관하지 않다. 구조적으로 패권추구가 불가능했던 서독은 패권대신 윤리와 책임을 강조함으로써 강대국들의 외교정책에서 찾아보기 힘들 정도로 윤리적 차원을 외교적 역량의 원천으로 활용할 수 있었다. 물론 윤리적 측면이 강조된 정책 자체가 어떠한 사안에서 직접적이며 즉각적인 결과를 항상 가져왔다고 말하기는 힘들지만, 통일에 이르기까지 서독외교정책의 전 과정을 되돌아보면, 중장기적인 효력을 발휘한 것으로 평가해도 결코 무리가 아니다.

실제로 서독만큼 대외적 이미지(image)관리에 신경을 쓴 국가

는 드물다. 서독의 외교정책적 기초에는 나찌의 과오에 대한 깊은 반성이 깔려 있으며, 그에 따라 전세계의 어느 나라보다 인도주의적이며 범세계적인 접근태도가 부각되어 있다.<sup>10)</sup> 예를 들면 기본법에 전쟁도발금지와 정치적 망명에 대한 인도주의적 수용을 규정하고 있다. 특히 정치적 망명에 대해서는 어떤 나라보다 관대한 정책을 시행함으로써 나타난 망명자들의 쇄도는 국내적으로 외국인정책에 대한 엄청난 논란을 불러 일으켰으며, 이는 극우파들의 독일거주 외국인들에 대한 적대감을 부추기는 요인이 되기도 했다. 또한 전후 나찌의 만행을 경험한 국가들, 특히 이스라엘, 폴란드 등에 대하여 사과는 물론이고 배상문제를 해결하는데 주저하지 않았다. 나아가 서독은 산업의 발달과 함께 세계적인 군사기술 및 무기수출국으로 부상하였지만, 사회적 평화운동의 분위기 속에서 군사산업은 정치적으로 끊임없이 논란거리가 되었고, 이에 따라 분쟁지역 혹은 분쟁가능성이 높은 지역에 대한 무기수출을 통제하는 등 군사산업에 대한 국내법적 기준이 여타 강대국에 비해 엄격하게 적용되었다.

서독외교정책에서 윤리 및 책임성의 특징은 과거에 대한 반성 및 배상, 국내 정치·사회적 민주화의 정착 등을 통한 대외적 이미지 개선의 수준에 머물지 않고, 신동방정책과 서유럽통합정책을 추진하는 과정에서 보다 적극적인 모습을 보였다. 사실 신동방정책의 형성배경에는 당시의 정치적, 역사적 문맥(context)에서 간과할 수 없는, 서독정부의 국제 및 유럽정치에 대한 윤리 및 책

10) P. H. Gordon, *op cit*, pp. 226~227.

임성이 개재되어 있었음을 부인할 수 없다. 평화질서가 아직 확고하게 자리잡지 못했으며, 단지 평화공존에로의 과도기적 상황에 처해 있던 당시 유럽의 안보질서를 고려하면, 신동방정책은 안보적 불확실성이라는 위협을 감수한 결단이었다. 여기에는 사민당 지도부의 힘에 대한 인식변화가 중요한 기여를 하였다. 즉 군사력이나 법적 질서만이 정치적 영향력의 기반이 되는 것이 아니라, 동독 및 공산권과의 신뢰회복, 유럽국가들과의 협력증대, 제3세계에 대한 개발원조 등을 통해서 정치적 영향력이 확대될 수 있다는 인식변화<sup>11)</sup>는 서독이 주변국가로부터 신뢰를 획득할 수 있는 발판이었다. 독일문제로 인하여 동서긴장완화가 저해되는 현실에 직면하여, 통일에 대한 염원을 일단 접어두고 서구동맹국들의 이익을 고려하는 정치적 결단이 주변국가들에게 윤리적이며 책임감있는 행동으로 받아들여질 수 있었음은 자명하다.

동서 긴장완화 촉진에 대한 기여를 표방한 신동방정책은 중간 규모의 국가로서 서독의 건전한 자기신뢰와 국제적 책임감에 대한 확신에서 나온 것이다.<sup>12)</sup> 따라서 신동방정책에 내포된 윤리 및 책임성은 미·소대결구도 하의 국제정치적 경직성을 완화하는데 중요한 역할을 하였다. 70년대 긴장완화의 결과 유럽국가들이 자신의 다양한 이익들을 표출하기 시작했으며, 이를 토대로 자신들의 이익을 결집하는 통합정책을 추진시켰다는 점에서 신동방정책의 기여도는 매우 높다. 이처럼 단순한 세력확대 추구 대신 책

11) P. C. Ludz, op cit, pp. 22~23.

12) 이점은 브란트의 1973년 UN연설에서 강조되었다. Ibid, p. 21에서 재인용.

임성을 내세우는 서독의 외교정책기조는 서독이 단순히 동방정책의 차원을 넘어 국제정치 of 다양한 차원에서 활동할 수 있는 정치력을 보장받고, 이에 상응하는 강력한 행위능력을 획득하게 되는 중요한 계기를 마련하였다는 점에서 주어진 환경제약을 돌파하는 성공적 요인이라고 말할 수 있다.

서독외교정책의 윤리 및 책임성은 비단 구체화된 정책들에서만 찾을 수 있는 것은 아니다. 서독외교정책의 전개과정 전반에 걸쳐 서독정부는 정권의 교체에 상관없이 합리적인 태도를 견지함으로써 각 시기 국제환경의 요구에 적극적으로 부응하는 정책을 내어놓을 수 있었으며, 그 결과 동·서를 막론하고 주변국가들의 서독외교정책에 대한 예측가능성이 제고될 수 있었다. 특히 서유럽에 대한 서독의 동맹정책이나 대공산권에 대한 정책은 일관성을 유지하였기 때문에 서독외교정책에 대한 주변국가들의 의구심을 더욱 축소시킬 수 있었으며, 이에 반비례하여 신뢰성은 높아질 수 있었다. 즉 어떠한 국내외적 환경의 변화에도 불구하고 동맹 및 통합체제에 대한 의무를 진지하게 받아들여서 중단기적으로 유럽체제의 현상유지를 위한 책임있는 정책을 수행했으며 동시에 장기적으로 누구도 부인할 수 없는 인류평화, 인도주의, 민족자결주의 등에 입각한 보편적 윤리와 원칙을 일관되게 강조함으로써, 자국의 외교적 역량 확대는 물론이고 예기치 못한 통일의 기회가 다가왔을 때 주변국가들의 통일에 대한 반대를 봉쇄하는 정치적 명분을 축적할 수 있었다. 그 결과는 '2+4'회담의 형성 및 협상체결과정에서 명백히 드러났다.

### 3. 국민적 합의 구축을 통한 외교역량의 극대화

‘半主權國家’라고 불리울 정도로 정치적·안보적 제약구조를 가진 서독이 1970년대 이래 신동방정책과 서유럽통합정책을 통하여 유럽의 중심국가로 부상할 수 있었던 것은 탁월한 외교전략을 배경으로 국제환경변화에 성공적으로 적응할 수 있었기 때문만은 아니다. 서독의 외교전략은 앞에서 밝힌 바와 같이 수세적 차원에서 출발하여 이를 장기적 안목에서 공세적으로 전환시킨 것이며, 따라서 이러한 전략의 성공을 위해서는 상응하는 외교적 역량, 특히 국내적 역량이 뒷받침되어야 하는 것은 자명하다. 서독의 분단질서관리 외교정책이 성공적인 결과를 보일 수 있었던 배경으로 흔히 짧은 시간내에 이룩된 엄청난 경제력이 손꼽힌다. 서독의 경우 비록 경제력이 가장 중요한 외교적 힘의 원천이었음은 분명하지만, 국민적 합의를 결집하는 국내정치적 역량의 뒷받침 없이는 지속적이며 효율적인 외교역량으로 활용되기는 어려웠을 것이다. 따라서 경제력을 외교역량으로 결집시켰던 서독 외교정책의 형성 및 수행과정에 있어서 국내정치적 배경은 외교역량의 극대화 가능성과 관련하여 중요한 의미를 가진다.

패전국이며 분단문제를 안고 있던 서독의 경우 어떠한 국가들보다도 국내정치와 외교정책의 상관성이 높았다. 1949년 서독정부의 출범 당시 어떠한 외교정책을 택하는가의 문제는 곧 국내정치 및 정치질서의 사회적 내용을 결정하는 문제와 직결되었다.<sup>13)</sup>

13) W.Hanrieder, *op cit*, p. xiv.

1951년 외무부가 신설되기까지 외교업무가 총리에 의해 직접 관장되었던 사실은 초기 서독의 외교와 국내정치간의 긴밀한 상관성을 보여준다. 따라서 계급정당적 전통을 가진 서독의 정당들이 각각 정치 및 사회질서에 대한 이념적 차이를 배경으로 외교정책을 둘러싼 갈등을 연출한 것은 자명한 이치이다. 이는 특히 초기 외교정책기조의 정착과정에서 뚜렷이 나타난다. 그러나 아데나워에 의해 외교정책의 기조가 확립되고, 고데스베르그 강령의 채택으로 사민당의 변신이 이루어진 이후 여당과 야당간의 정책대립은 단순히 이념적 대립의 차원에만 머물지 않았다.

국제환경의 제약구조를 분명히 인식하고 있는 서독의 정치세력들은 자국의 외교정책이 정상적 국가들과는 달리 국내정치의 연장선상에서 결정되기 힘들다는 사실에 공감하고 있었다. 따라서 여당과 야당의 대립은 그러한 공감대 위에서 국제환경의 변화를 어떻게 수용하며, 이와 관련하여 국가이익 또는 외교목표의 우선순위를 어떻게 조정할 것인가에 대한 정책 갈등이 주를 이루었다. 이미 앞에서 설명되었듯이 제도 및 정치문화적 차원에서 정책변화가 구조적으로 어려운 서독의 정치여건 속에서 예외적으로 간주되는 브란트의 외교정책적 대전환도 바로 그러한 맥락과 연관되어 있다. 아데나워의 서방정책과 브란트의 신동방정책의 주동인은 모두 서독이 주변 강대국들로부터 외교적으로 고립될 가능성에 대한 우려에서 나온 것<sup>14)</sup>으로서 국제환경의 변화에 대한 적극적 대응논리가 표면상 외교정책적 대전환의 모습으로 나타났

14) J. Joffe, op cit, p. 103.

을 뿐이다.

물론 브란트의 외교정책과 이와 불가분의 관련을 맺는 독일정책의 대전환과정에서 국내정치적 대논란이 발생한 것은 사실이다. 당시 야당이었던 보수정당들은 기본조약체결에 대해 비판적 태도를 취했으며, 기사당은 심지어 기본조약의 위헌심사제청까지도 불사하였다. 비록 비판의 논리가 이념적 배경을 가졌으며, 기본조약상의 세부적 사항에서부터 민족의 운명에 이르기까지 매우 다양하였지만, 통일이 전혀 언급되지 않았다는 점과 신동방정책이 선거전략으로 이용되었다는 점이 비판의 핵심을 이루었다.<sup>15)</sup> 그러나 대동독유화정책에 대한 반대 입장을 견지하는 보수정당의 비판자들도 신동방정책에서 표방된 인도주의와 무력포기에 대해서는 기본적으로 동감했다. 또한 이들 역시 독일통일이 조만간 실현될 수 있을 것이라고 생각하지도 않았으며, 오히려 사민당보다 더욱 장기적 시각에서 독일문제를 유럽문제라는 큰 틀 속에서 파악했다. 1960년대 이미 슈트라우스(Franz Josef Strauß)와 같은 보수당의 지도자들은 서구연합을 발전시켜 동구권을 끌어당기는 인력의 중심(Gravitationszentrum)으로 만든다는 의미에서 유럽분단의 극복을 통한 독일통일의 가능성을 모색하는 전략을 표방하고 있었다.<sup>16)</sup>

국내정치적 논란에도 불구하고, 외교 및 독일정책에서 서독이

15) 야당은 기본조약에 전독일에 대한 고려가 없으며, 독일, 독일민족, 독일 통일이라는 단어가 전혀 언급되지 않았다는 점을 들어 이를 분단조약이라고 비난했다. Karlheinz Niclaß, op cit, pp. 57~63.

16) Ibid, p. 77.

감당할 수 있는 범위에 대한 현실인식과 그에 따른 기본원칙과 관련하여 여야를 막론하고 주요 정치세력들간에 근본적 차이는 별로 크지 않았다. 또한 동방조약들과 기본조약이 체결되는 시기 이래 서독국민들의 통일문제에 대한 의식변화가 뚜렷이 나타나면서, 독일문제 자체는 국내정치적 의제들 가운데 점차 비중이 감소되었다. 즉 독일문제는 국제정치의 문제이고, 이 문제를 해결하기 위한 서독의 외교적 역할은 제한되어 있으며, 긴장완화의 분위기 속에서 분단질서를 보다 적극적으로 관리하는 정책이 최선의 대안임을 인정하게 되면서 국내정치에서 안보 및 통일문제의 영향력은 줄어들게 되었다. 그 이면에는 국제적으로 긴장완화와 경제적 안보의식의 중요성이 부각되고, 국내적으로는 탈산업화 현상이 드러나는 가운데 정치에서 이념적 정향이 점차 분리됨으로써 가속화된 서독 국내정치의 다양화 경향이 중요한 역할을 담당했다.<sup>17)</sup> 이러한 배경하에 안보문제와 관련하여서는 안보를 위협할 수 있는 통일보다는 오히려 평화문제가 더욱 의미있는 국내정치적 주요관심으로 등장했다. 탈이념적인 정치적 다양성 속에서 현상유지를 인정하는 분단질서관리의 필요성에 대한 국민적 합의가 이루어지고, 주요 정당들이 이를 수용하게 되었다는 사실은 서독의 정치적 잠재력의 증대를 보여주는 한 단면으로서 안보 및 분단문제에 얽매이지 않는 슈미트의 경제중심외교가 빛을 발할 수 있었던 발판이었다. 비록 1980년을 전후하여 신냉전의 기

---

17) P. C. Ludz, op cit, p. 45.

류 속에서 안보의제가 재등장했지만, 이미 70년대를 통하여 확립된 정치적 다양성 덕분에 분단질서관리적 정책기조는 큰 영향을 받지 않았으며, 오히려 신냉전의 분위기는 분단질서관리를 위하여 서독이 보다 적극적인 역할을 담당해야할 필요성이 더욱 요청되는 계기를 마련하였다.

서독의 국내정치적 역량 증대는 1982년 정권교체에도 불구하고 기민당·기사당이 기본조약의 유효성을 인정함으로써 사민당의 분단질서관리정책을 그대로 이어 받았다는 점에서 더욱 분명히 드러난다. 물론 전략의 차원에서 사민당과 기민당의 분단질서관리에 대한 접근방법은 차이점을 가진다. 단적인 예로서 사민당은 기본조약의 定義的 성격을 강조하여 양국관계를 개선시키기 위한 기반으로 이해하며, 최종문서라기보다는 양독관계의 잠정협정(modus vivendi)으로 간주한데 반해, 기민당·기사당은 기본조약이 통일을 위한 도구적 의미를 갖는다고 이해했다.<sup>18)</sup>

이러한 양대정당의 접근방법상 차이는 1980년대 중반 독일정책을 둘러싼 새로운 국내정치적 갈등을 야기 시켰다. 즉 사민당 핵심부가 독일문제를 논하는 것은 더이상 의미가 없다는 결론을 내리고 통일보다 분단질서관리를 독일정책의 궁극적 목표로 정하여 黨차원에서 동독공산당(SED)과 협력<sup>19)</sup>을 모색하면서 여야간에

18) K. Niclaß, op cit, p. 64.

19) 사민당의 독일문제에 대한 목표변화는 다음 글 참조. Jens Hacker, "Die Deutschland: politik aus der Sicht der SPD", *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*, hrsg. von D. Blumenwitz & G. Zieger (Bonn: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989), pp. 59~61; 사민당과 동독공산당은 안보문제, 특히 유럽에서 화학무기와 핵무기 주둔

분단질서관리의 목표에 대한 정책갈등이 재현되었다. 이러한 갈등은 통일을 염두에 둔 것인지 말 것인지를 목표 문제로서 중요한 의미를 가지긴 하지만, 어느 측도 통일의 조기실현 가능성을 전혀 생각치 않고 있던 현실을 감안하면, 분단질서관리의 필요성이라는 점에 있어서 여야간의 차이를 반영하는 것은 아니었다.

독일문제에 대한 목표상의 차이는 있었지만, 정책상으로는 여야 모두 인도주의, 안보 및 평화정착, 유럽분단의 극복을 목표로 하는 분단질서관리정책을 일관되게 전개 하였다. 신냉전 분위기를 타개하기 위해 1983~84년 콜 정부가 동독에 총 20억 마르크를 제공하고, 이를 배경으로 호네커의 서독 방문을 유도한 것이나, 80년대 중반 평화와 안보를 내세운 사민당과 동독공산당의 협력 관계는 모두 분단질서관리라는 맥락에서 이루어진 것이다. 결론적으로 보면 사민당은, 비록 통일목표를 포기하다시피 했지만, 동독공산당과의 협력을 통하여 소련의 개혁으로 더욱 수세적인 입장에 처해있는 동독정권으로 하여금 대서독 관계에 대한 불안을 완화시키는 효과를 가져옴으로써, 통일 여건을 강화하는 데 기여한 바가 적지 않다.

결국 서독의 국내정치적 다양화 과정에서 정치와 이념이 분리됨으로써 정당들 사이의 정책 협조 내지 보완이 가능했으며, 나

---

및 소유 반대를 둘러싸고 공감대를 형성하면서 ‘평화,’ ‘자유와 정의’ 라는 구호아래 1985년과 1986년 공동선언을 채택하였으며, 그 바탕위에 1987년 “이테올로지 투쟁과 공동의 안보”라는 제목의 공동문서(SPD-SED-Papier)를 작성하였다. 공동선언의 내용은 *Text zur Deutschlandpolitik*, III/Bd. 3 (1985), p. 347 이하와 III/Bd. 4 (1986), p. 408 이하 참조.

아가 이는 안보 및 분단문제로 인한 외교정책적 제약구조를 극복하기 위한 외교역량을 극대화하는데 큰 도움을 주었다. 다시 말해서 서독이 경제력을 바탕으로 유럽정치에서 정치적 입지를 강화할 수 있었던 것은 안보 및 분단문제를 외교정책의 최우선적 과제로 삼기보다 여러 주요과제들 중의 하나로서 다른 과제들을 해결하는 과정 속에서 이 문제에 접근하는 태도, 즉 분단질서관리적 접근태도가 서독 국내정치에서 정당성을 가졌기 때문이다. 만약 분단질서관리의 필요성과 이를 위한 정책방향 및 전략의 기본 원칙에 대한 국민적 합의와 정치세력들의 공조적 태도가 없었다면, 서독의 경제력도 안보 및 분단문제에 얽매여서 응집된 외교역량으로 활용되기 힘들었을 것이다.

여기에 덧붙여 서독의 외교역량이 증대할 수 있었던 배경에는 주어진 여건을 최대로 활용하여 국제적 환경변화에 대한 적절하게 적용 및 대응하는 능력을 발휘했던 서독의 정치지도자들의 공헌도 적지 않다. 좌파와 우파를 막론하고 정치지도자들은 비록 마키아벨리적 의미의 '미덕(virtu)'을 공개적으로 추구하지는 않았지만, 적어도 '행운(fortuna)'과 '절대적으로 필요한 것(necessita)'를 제대로 구분할 줄 아는 지혜를 가졌다고 평가하여도 과언은 아닐 것이다. 아데나워, 브란트, 슈미트, 콜과 그의 조력자들은 각자의 시대환경이 서독에 요구하는 것과 거기서 얻을 수 있는 것을 명확히 판단함으로써 서독의 외교제약을 최대한 활용하여 오히려 자원화 하였으며, 이것이 누적된 결과 독일통일에 대한 국제적 승인이란 최대의 외교정책적 성과가 거두워질 수 있었기 때문이다.

#### 4. 내독관계의 개선: 접근을 통한 변화 유도

내독관계의 발전은 분단질서관리 외교정책의 증추적 부분을 이루는 것이었다. 긴장완화를 통한 유럽평화질서의 확립과 동·서협력관계의 증진을 바탕으로 유럽의 분단을 극복하고, 그 틀 속에서 중국에는 독일통일을 목표로 하며, 이러한 목표가 실현될 때까지 독일민족이 분단을 감내할 수 있는 환경을 조성한다는 분단질서관리의 개념을 상기하면, 내독관계가 차지하는 비중은 자명해진다.

분단질서 개념이 구체화되기 이전인 아테나위의 집권 후반기와 에르하르트 총리시절, 서독은 동독을 배제한 채 소련과 부분적으로 동구국가들에 대한 공세적 외교를 펼친 바 있다. 슈뢰더의 동방정책에서 드러나듯이 동독을 고립시키거나 압박하려는 의도를 가진 대동구외교공세는 미·소를 정점으로 하는 블록대결이 엄연히 존재하는 유럽정치적 구조 속에서 명백한 한계를 가질 수 밖에 없었다. 유럽평화질서의 정착과 유럽분단극복에 보다 능동적인 기여를 표방하는 분단질서관리정책이 구체화 되면서 내독관계는 새로운 의미를 부여 받게 되었다. 분단질서의 관리를 위해서는 소련 및 동구국가들과의 관계증진과 신뢰회복이 절대적인 것이며, 이를 위한 열쇠는 구조적으로 결국 동독과의 관계에서 찾을 수 밖에 없었기 때문이다. 그러므로 내독관계는 서독의 신동방정책과 나아가 보다 포괄적인 의미에서 분단질서관리 외교정책의 성공여부를 가늠하는 시금석이 아닐 수 없다.

내독관계는 비록 1972년 기본조약의 체결이후 발전의 계기를 마련하였지만, 그 이전에도 동서독관계가 전무했던 것은 아니다. 1949년 서독정부의 탄생과 동시에 창설된 '全獨逸問題部(Ministerium für gesamtdeutsche Frage)'를 중심으로 통일문제를 비롯하여 정부 및 민간 차원에서 양독관계 전반에 걸친 문제들이 다루어졌다. 기본조약 이전에 서독은 동독을 결코 국가로 인정하지는 않았지만, 비공식적 교류조차 거부하지는 않았다. 1960년대 말까지 동서독간의 교류는 크게 세가지 차원에서 진행되었다.<sup>20)</sup> 무엇보다 서독정부는 동독주민들의 삶에 부담을 주지 않으려는 의도에서 경제교류에 대하여 깊은 관심을 쏟았다. 이에 따라 동서독간 무역은 1951년 '양지역간 무역에 관한 베를린협정'을 통하여 관세를 면제하는 특수거래의 형태를 띠게 되고, 이는 동년 GATT에 의해, 또 1957년 EEC 창설을 위한 로마조약에서도 인정받게 되었다. 경제교류 외에도 양독관계는 서베를린의 특수한 위상때문에 자연스럽게 이루어질 수 있었다. 동서베를린 주민들의 왕래가 매우 자유로웠던 베를린 장벽의 설치 이전에는 두말할 것도 없고, 장벽설치 이후에도 이산가족 및 친지방문을 위하여 서베를린市와 동독정부의 교섭이 이루어졌다. 단순한 경제 및 인적 교류 뿐만 아니라 인도주의적 차원에서 서독은 동독의 정치범을 인도받기 위한 비공식협상을 진행한 결과 1963년부터 몸값을 지불하고 동독의 정치범을 사왔다.<sup>21)</sup>

20) A. J. McAdams, op cit, pp. 232~233.

21) 이후 1989년까지 약 33,700 명의 정치범을 받아들이는 대신 총 34억 마르

1969년 사민당정권이 들어서면서 내독관계는 통일목표라는 정치적 측면을 벗어나고 보다 실질적이고 공식적인 교류협력에 더욱 큰 비중을 실게 되었다. 1969년 '全獨逸問題部'가 '內獨省 (Ministerium für innerdeutsche Beziehungen)'으로 개칭된 것은 그러한 사실을 상징적으로 보여주는 한 예이다. 양독일의 공식적 관계는 1970년 브란트와 동독수상 슈토프(Willi Stoph)의 회담을 시작으로 활기를 띠기 시작했으며, 1970년 5월 양독 수상의 제 2차 회담에서 양독관계를 규정하는 20개 항에 대한 합의가 도출되었다. 이를 바탕으로 1971년 1972년 각각 통신 및 통행협정이 체결되었고, 1972년 말 마침내 기본조약이 체결되기에 이르렀다. 또한 1973년에는 언론사의 특파원이 동독에 파견되기 시작했으며, 1974년에는 각각 상대방에 상주대표부가 설치되었다.

내독관계가 공식적이고 실질적 교류의 형태를 띠고, 지속적으로 발전하게 되는 과정은 결코 순탄하지 않았다. 무엇보다 동독의 대서독 차단정책(Abgrenzungspolitik)은 내독관계 발전의 큰 장애였다. 비록 소련의 대동독압력에 힘입어 기본조약을 체결할 수 있었지만, 이후 내독관계가 소련의존적 형태를 띠는 것에 대해서 서독은 조심스러운 태도를 취하였다. 소련의 대동독압력이 증가할수록 단기적으로 동독의 차단정책이 완화될 수도 있지만, 이는 중장기적으로 동독의 입지를 약화시킴으로써 독일에 대한 소련의 패권정치를 부추길 수 있기 때문이다. 물론 내독관계가 소련

---

크에 달하는 대가를 동독에 지불하였다. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, hrsg. Jahresbericht der Bundesregierung 1990, p. 336.

의 등뒤에서 이루어지기는 힘들지만, 내독관계를 항상 소련의 시혜적 영향력 하에 두는 것은 소련과 서독의 관계에서 소련이 동독이라는 지렛대를 더욱 효율적으로 사용할 수 있게 만드는 결과를 초래할 수 있다는 점을 서독정부는 염두에 두었다.<sup>22)</sup>

내독관계의 증진을 위해서 사민당정권은 몇가지 중요한 양보를 했다. 무엇보다 '1민족 2국가'를 표방하여 동독을 사실상 국가로 인정하였으며, 무이자 차관('swing' credit)을 제공하는 등 경제적 인센티브를 제공했다. 특히 내독관계의 발전으로 인하여 동독에 대한 서독의 영향력 증대 가능성을 우려하는 동독의 입장을 고려하여 가능한 동독의 대서독 차단정책적 행태에 대한 보복을 삼가하였으며, 경제적 도움과 동독의 개방을 직접적으로 연계시키는 전략을 가급적 억제하였다.<sup>23)</sup> 그럼에도 불구하고 서독의 독일정책은 분명한 기본원칙을 고수하였다. 비록 서독이 동독을 사실상 국가로 인정하였지만, 내독관계는 외교적 관계가 아닌 민족간의 '특수한 성격의 관계'로 규정함으로써 법적 인정을 거부했다. 이는 동독주민의 국적문제에 대한 서독의 관할권 주장에서 분명히 드러난다.<sup>24)</sup> 또한 독·소조약과 기본조약의 注文에서 소련과 동독의 요구로 인하여 독일문제에 대한 언급이 배제되었지만, 서독정부는 양 조약에 첨부한 편지 - '통일에 대한 편지(Brief zur

22) A. Pittman, op cit., pp. 63~64.

23) Ernest D. Plock, *East German-West German Relations and the Fall of the GDR* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993), p. 24.

24) 서독정부는 기본적으로 동독주민의 서독국적을 인정하여 제3국에서 동독주민의 영사보호권을 주장했으며, 이는 동독주민의 서독이주를 촉진하는 계기가 되기도 하였다.

deutschen Einheit)' - 에서 유럽평화의 틀 속에서 독일민족의 자유로운 자결권 행사를 통한 통일요구의 정당성을 명백히 밝혔다. 나아가 서독정부는 경제적 양보와 동독의 입장을 고려해준 것과는 별개로 UN인권헌장과 CSCE의 합의내용을 근거로 하여 동독 내의 인권문제에 대한 비판을 서슴치 않았다. 이를 통하여 서독정부는 내독관계가 동독주민의 삶에 대한 고려와 인도주의라는 원칙을 대전제로 하고 있다는 사실을 동독정부에게 주지시키는데 결코 소홀하지 않았다.

동독에 대한 서독정부의 정치적, 경제적 양보에도 불구하고 1970년대 내독관계는 처음 출발 이후 비약적인 발전을 보이지는 못했다. 무엇보다 동독의 차단정책으로 말미암아 구체적이고 실질적인 분야에서 점진적인 교류확대의 모색에 그쳤기 때문이다. 그나마 1970년대 신냉전이 도래하면서 내독관계의 발전에 어두운 그림자가 드리웠다. 1981년 슈미트는 강대국의 긴장이 내독관계를 해치는 악영향을 가급적 억제하기 위해서 호네커와의 정상회담을 시도했다. 그러나 양 지도자의 정상회담에 대하는 이해관계는 반드시 내독관계의 발전에만 있는 것은 아니었다. 당시 폴란드사태에 즈음하여 서독문화의 대동독 침투를 우려하한 호네커는 서독인 방문객의 최소의무환전액을 인상시키는 등 내독간 인적 교류를 억제하는 동시에, 이를 이용하여 서독으로부터 동독의 법적 인정을 받아내려 했다. 슈미트는 이러한 의도에 대해서 완강한 거부 태도를 보인 반면, 정상회담을 통하여 내독관계의 중요성을 강조함으로써 미국과 서방동맹국에 대하여 서독의 긴장완화

및 평화질서정착에 대한 기여능력을 과시하려 했다.<sup>25)</sup>

내독관계는 예상과 달리 1980년대 기민당·기사당 정권하에서 더욱 비약적 발전을 보였다. 동서독간의 인적 교류의 폭과 양이 점증하게 된 것은 두말할 것도 없고, 서독의 문화유입을 꺼려하여 동독이 거부적 태도를 보여왔던 문화협정이 1986년 마침내 체결될 수 있었다. 이러한 발전은 무엇보다 쿨 정부가 기본조약을 인정하고 동독정권에 적극적으로 경제적 인센티브를 제공하였기 때문이기도 하지만, 동독이 이전보다 내독관계에서 더 많은 양보를 하게 되는 배경에는 몇가지 이유가 있다.

첫째, 동독은 1970년대 후반기 산업구조조정과 경영조직의 변화를 추진했던 경제계획이 실패함으로써 80년대 초 경제성장율의 저하는 물론 외채상환 압박에 시달리게 되자, 서독의 경제적 지원이 절실하게 필요했다.<sup>26)</sup> 둘째, 1983년 동서독에 각각 미·소의 중거리 미사일이 배치되기 시작하면서, 동독정권의 안보적 불안이 점증하였으며, 이는 외교 및 안보문제에서 동독과 소련의 갈등을 야기하였다. 사회주의국가들 간에도 자국의 고유한 이익이 있을 수 있음을 강조하는 가운데, 동독정권은 평화애호국으로서의 면모를 보임으로써 서방국가들과의 관계를 개선하려 했다. 그 이면에는 한편으로 서독의 경제적 원조를 보장받고, 다른 한편으로는 국제사회에서 동독의 지위를 상승시키려는 의도가 있었다.

25) A. J. McAdams, op cit, pp. 236~237.

26) Doris Cornelsen, "Die Volkswirtschaft der DDR: Wirtschaftssystem - Entwicklung - Probleme," *Deutschland-Handbuch*, hrsg. von Werner Weidenfeld & H. Zimmermann (München: Carl Hanser Verlag, 1989), pp. 273~274.

이러한 외교정책을 시행하는 과정에서 동독정권은 국내정치적 정통성을 확보하기 위하여 그동안 동독주민들의 호응을 받아온 내독관계의 개선에 보다 너그러울 수 밖에 없었다.<sup>27)</sup> 이에 대해 서독의 시민당은 새로운 차원의 내독관계가 필요함을 주장했다. 즉 여태껏 인도주의에 입각한 내독관계를 안보대화까지 확대할 시기가 도래했다고 생각했으며, 그 결과 80년대 중반 시민당과 동독공산당의 안보 및 평화를 위한 협력관계가 이루어졌다. 셋째, 70년대 괄목할만한 성과를 거두지는 못했지만 동서독 간의 연속적이고 수많은 대화의 경험이 협상을 성사시킬 수 있는 기반이 되었다. 상대방의 최대 목표 내지 우려와 또 최소한의 기대치가 무엇인지 서로 파악할 수 있게됨으로써 상호이익의 타협점이 더욱 쉽게 찾아질 수 있었기 때문이다.<sup>28)</sup>

서독 대외관계의 전반적 구조면에 있어서 내독관계의 개선은 기본적으로 서독에게 유리한 외교적 자원이었던 것은 결코 아니었다. 내독관계의 증진은 알타체제의 혼란과 독일 패권주의의 재발흥에 대한 주변국가들의 우려를 자아내는 것으로서 오히려 서독외교에 부담을 주는 한 요인이었다. 그럼에도 불구하고 아데나워 시절부터 비공식적이거나 최소한의 내독교류를 유지할 수 있었던 것은 철저한 서방에로의 통합정책을 밑거름으로 하여 인도주의적 원칙을 표방하였기 때문이다. 브란트의 신동방정책에서도 내독관계의 발전은 인도주의적 원칙하에서 이루어졌지만, 이를

27) Ronald D. Asmus, "The Dialectics of Detente and Discord: The Moscow - East Berlin - Bonn Triangle," *Orbis*, vol. 28, no. 4 (1985), p. 751f.

28) A. J. McAdams, *op cit*, p. 235.

외교적 자원으로 활용할 수 있는 하나의 기반으로 만들었다는 점에서 아테나위의 정책과 큰 차이를 보인다. 분단질서관리의 맥락에서 내독관계의 발전은 유럽에서의 긴장완화와 사회주의권의 민주화를 위한 대안임을 주변국가에게 인식시킴으로써 서독외교정책의 정상화를 위한 지렛대로 활용될 수 있었다. 인도주의적 원칙에 철저하게 입각한 내독관계의 발전 전략은 주변국가들의 의혹 뿐만 아니라 동독정권의 거부적 태도를 완화시킴으로써 양독관계가 일정한 안정궤도에 이르게 하였으며, 이러한 발판 위에 미·소관계가 악화되는 시기에 있어서 내독관계는 서독정부가 주변 강대국들로 하여금 양독간의 협조를 유럽의 평화유지를 위한 주춧돌로 인식하게 만드는 외교적 시도를 가능케 하였다.

내독관계의 지속적인 발전만으로도 분단질서관리정책은 성공적이었다고 평가될 수 있지만, 나아가 분단질서관리의 차원에서 장기적인 목표로만 여겨졌던 통일이 갑작스럽게 실현되는 과정에서 그동안 축적되어온 내독관계의 결과는 외교적으로 엄청난 위력을 발휘하였다. 내독관계의 발전이 동독의 정치·사회문화에 끼친 영향은 동독주민들의 통일요구로 응집되었으며, 이는 통일을 위한 어떠한 효율적인 정책이나 전략과도 비교할 수 없는 역동성을 보였다. 통일에 대한 국민적 요구의 결집은 주변강대국들로 하여금 민족자결원칙을 인정하지 않을 수 없게 만들었으며, '2+4'회담의 타결을 방해할 수 있는 어떠한 명분도 불허하였기 때문이다. 이러한 점에서 내독관계의 발전은 분단질서관리 외교정책의 주요한 지탱기반으로서, 비록 의도한 바는 아니었더라도 동독의 붕괴와 통일의 달성을 이루어낸 원동력이었다.

## 제 V 장 한국 통일외교에 대한 시사점

한국의 통일외교는 국내정치, 남북한 관계, 그리고 주변강대국 및 국제사회에 대한 관계의 세가지 차원을 공유하고 있다는 점에서 서독의 분단질서관리 외교와 친화성을 가진다. 또한 통일외교는 그 원인과 정도의 차이는 있지만 분단상황으로 인한 국내외적 환경 제약에 큰 영향을 받을 수 밖에 없다는 점에서 서독 분단질서관리 외교가 감당해야만 했던 것과 유사한 정책적 과제를 안고 있다. 일반적으로 외교정책이란 한 국가의 국내적 요구와 그 국가가 처해 있는 국제적 환경의 연계(linkage) 속에서 상호 가역작용을 거쳐 나오는 것으로서, 정책의 성공여부는 가변적일 수 있는 국내 및 국제 차원의 외교적 자원이 얼마나 효율적으로 동원되는가에 달려있다. 이러한 점을 감안하면 국내 차원에서 외교적 자원의 동원 뿐만 아니라 이를 바탕으로 국제적 환경제약을 최대한으로 활용했던 서독의 분단질서관리 외교정책은 한국 통일외교에 귀감이 아닐 수 없다.

### 1. 통일외교에 대한 인식의 재정립: 통일외교의 위상 및 의미

1990년을 전후하여 한반도 내외적 차원에서 커다란 변화가 발생하고 있다. 비록 한반도내에서 냉전적 상황이 아직 지속되고 있기는 하지만, 국제적 탈냉전의 도래, 한국의 국내정치적 민주

화, 한국의 대소 및 대중 접근, 북한의 핵개발, 외교적 고립을 탈피하기 위한 북한의 대미 및 대일 접근 등은 한반도문제를 새로운 차원으로 발전시킬 수 있는 중요한 환경변화임에 분명하다. 이처럼 새로운 상황이 전개되는 가운데 한국정부는 국내외적 환경 변화에 걸맞고, 미래의 비전(vision)을 가지는 통일외교의 정립을 절실히 요청받고 있다.

이러한 맥락에서 통일외교에 새로운 개념과 방향성을 부여한 1993년 김영삼 정부의 '한국 신외교의 기조'는 중요한 의미를 가진다.<sup>1)</sup> 여기서 제시된 세가지 개념과 방향 - 즉 남북한의 적대적 병존관계를 협력적 공존관계로 발전시키려는 의도에서 '분단상황 관리외교', 통일한국의 출현에 대한 의구심을 해소하고 한반도 주변 4강국 등 국제사회로부터의 지지를 획득하여 통일을 달성하고자 하는 '통일획득 외교', 그리고 통일과정의 충격과 비용을 최소화하기 위해 통일이전 단계에서부터 북한의 변화와 개방을 유도해 나간다는 '통일이후 대비 외교' - 은 탈냉전의 동북아 국제질서와 한반도의 현상황에 비추어 볼 때, 합목적적이며 현실주의적인 통일외교의 기조로서 전혀 손색이 없다. 나아가 새로운 통일외교의 기조는 남북한 관계의 특수성을 고려하여 대북 관계를 통일외교의 대상영역으로 확대함으로써 한반도문제에 대한 접근을 다원화시켰다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 그러나 문제는 이처럼 현실적 타당성을 가진 새로운 통일외교의 기조에도 불구하고 현실의 교정책에서 구체적인 성과가 나타나지 못하고 있다는 사실이다.

1) 외무부, 「외교백서」 1994, (서울: 정문사문화, 1994), pp. 120~121.

한국의 통일외교가 체제경쟁적 태도를 넘어 통일을 위한 진정한 외적 여건의 조성에 초점을 맞춘 접근태도를 가지기 시작한지 실제로 채 얼마되지 않았다는 점을 감안하면, 새로운 통일외교가 조속한 결실을 맺기를 기대하는 것은 성급한 일일지도 모른다. 지난 세월동안 한반도에 축적되어온 상호불신과 북한의 체제유지 노력을 고려할 때, 통일의 여건조성에는 장기적 안목을 바탕으로 인내심을 가질 필요성은 자명하다. 그럼에도 불구하고 지난 몇해 동안 통일외교관련 정책에 대한 국내외적 비판을 경청할 필요는 있다. 북한의 강경책이나 탈냉전기 주변강대국들의 외교정책 변화가 새로운 통일정책을 수립하는 데 큰 어려움을 주고 있는 것은 사실이지만, 혼선과 비일관성이라는 비판이 특히 정책의 정당성을 해칠 수 있다는 점을 감안하면, 통일외교의 기초에 입각하여 정책적 일관성을 유지하려는 노력이 배가되어야 할 것이다.

새로운 통일외교의 기초를 제대로 반영하는 외교정책의 수립을 위하여 정치적·사회적 차원의 기반 확립이 재삼 요구된다. 통일외교에 대한 인식적 전환기에 서 있는 현 시점에서 진정한 통일외교의 의미와 정책적 위상이 정립되지 못하면, 소모적인 시행착오를 거듭할 수 밖에 없으며, 통일목표의 실현은 그만큼 지연되고, 나아가 예상치 못한 새로운 난관에 봉착할 수도 있을 것이다. 이와 관련하여 독일의 통일사례, 특히 서독의 분단질서관리 외교정책은 진정한 통일외교의 의미와 위상 정립을 위하여 몇가지 귀중한 시사점을 던져준다.

첫째, 통일외교의 목표에 대한 재인식이 필요하다. 통일외교의

궁극적 목표가 통일의 달성에 있음은 두말할 필요가 없다. 문제는 독일통일사례나 한반도의 현상황을 고려할 때, 합리성과 설득력을 가지지 못하는 統一至上主義보다 현실성과 책임성을 가진 정책이 절실히 요청된다는 점이다. 이러한 점을 수궁한다면, 통일외교에는 두가지 목표가 내포될 수 밖에 없음은 자명하다. 즉 한편으로는 통일의 달성이며, 다른 한편으로는 통일의 외적 여건 조성이다. 한반도를 중심으로 안보적 긴장상태가 지속되는 상황에서 두가지의 목표가 동시에 충족될 수 있는 길을 찾기란 매우 어렵다. 북한정권의 내적 붕괴 가능성을 제외하면, 현실적으로 안보적 긴장해소가 이루어지지 않은 상태에서 통일이 실현될 가능성은 거의 없다고 보아도 과언이 아니다. 즉 안보적 긴장해소를 이룩하기 위해서는 분단현실에 대한 인정이 반드시 전제된다는 것이다. 문제는 통일의 외적 여건 조성을 위해 요구되는 분단현실의 인정이 현실논리상 분단의 현상유지와 일맥상통하고 이는 통일의 달성이라는 목표와 상충하는 데 있다.

이러한 이율배반적인 논리를 극복하기 위해서 한국의 통일외교는 '개구리의 도약' - 더욱 멀리 뛰기 위해 움추리는 것 - 과 같은 접근태도가 필요하다. 즉 통일외교의 목표를 장기적으로는 통일의 달성, 중·단기적으로는 통일의 외적 여건 조성으로 분명히 구분하고, 정책적 중점을 중·단기적 목표에 집중시키는 것이다. 여기서 중요한 점은 중·단기적 목표에 대한 강조가 단지 정치적 수사학의 차원에 그쳐서는 안된다는 것이다. 현재 한국정부는 원칙적으로 남북한의 단계적 접근을 통한 통일의 달성을 표명하고

있지만, 한반도 주변의 역학관계와 또 이러한 역학관계를 최대한으로 활용하려는 북한의 정책, 그리고 더욱 큰 문제로서 한국정부의 대북 제의에 대한 북한의 거부적 태도를 직시하면, 그러한 원칙적 입장은 현실적 취약성을 가진다. 그러므로 한반도의 내외적 상황을 고려하는 포괄적 원칙, 즉 “한반도에서의 긴장해소와 동북아의 평화구축을 바탕으로 민족자결에 의한 통일의 달성”이라는 원칙을 표명하는 것이 더욱 현실적이며 바람직하다. 이러한 원칙 표명은 명분의 차원에서 뿐만 아니라 실제적으로도 통일의 외적 여건 조성을 위한 밑거름이 될 수 있다.

한국의 통일외교가 통일의 달성이라는 목표를 원칙의 차원으로 미루어 놓고 실제로는 통일의 외적 여건 조성에 주력하는 것은 여러 측면에서 의미를 가진다. 무엇보다 북한정권의 태도를 고려하여 북한정권을 움추려들게 만드는 남한식 통일의 당위성을 강조하기보다 북한의 태도변화를 이끌어내는 방향에서 통일여건을 조성하는 정책이 전략적으로 유용하다. 뿐만 아니라 실천성을 강조하는 여건 조성적 접근태도는 한반도에서의 안보적 긴장해소를 위한 정책적 유연성과 순발력을 향상시킬 수 있으며, 따라서 남북한 관계의 협력적 공존이나 주변국들로부터 통일의 원칙에 대한 지지를 확보할 수 있는 여지는 더욱 커진다. 또한 북한의 개방과 변화를 촉진하기 위해서 필수적인 정치적·경제적 지렛대 (leverage)는 안보적 긴장해소를 바탕으로 남북한 관계의 개선과 북한의 동북아 국제체제로의 편입이 이루어질 때 비로소 확보될 수 있다는 점을 수긍한다면, 통일외교의 중·단기적 목표에 내포된

의미와 중요성은 자명해진다. 독일의 사례는 통일 여건이 하나씩 축적된 결과 중국에는 원칙의 차원으로 미루어졌던 통일의 달성이라는 장기적 목표의 실현 가능성이 상대적으로 향상될 수 있다는 점을 확인시켜주기에 충분하다.

둘째, 통일외교의 일관성 문제이다. 통일외교와 관련하여 우리에게 당면한 구체적 사안에 대해서는 물론이고, 시간적·공간적으로 각 사안들이 연결된 전반적 상황을 파악하는 인식태도와 문제 해결을 위한 정책과 전략이 일관성을 유지하는 것은 매우 중요하다. 일관성의 유지는 정책의 성공적 결과 도출에 필요한 역량을 提高할 수 있기 때문이다. 다시 말해서 일관성을 유지하는 정책은 우리의 통일외교에 대한 북한과 한반도 주변 이해당사국들의 예측가능성을 높임으로써 단기적으로는 구체적 현안에 대한 협상의 타결을 손쉽게 만들며, 중·장기적으로는 분단극복을 위해 필수적인 신뢰구축을 가능케 한다. 나아가 국내적으로도 국민들의 정부와 정책에 대한 신뢰를 높임으로써 정책수행능력을 강화시킬 수 있다. 서독의 경우 1960년대 말 이래로 정권의 교체에도 불구하고 분단질서관리 외교정책의 기초와 전략이 일관되게 추진됨으로써 통일의 원동력이 창출되었던 사례는 귀중한 교훈이 아닐 수 없다. 물론 정책적 일관성은 확고한 원칙과 목표가 전제될 때 가능한 것이라는 점을 고려하면, 앞에서 언급된 통일외교의 목표문제에 대한 인식의 재정립은 필수조건이다.

셋째, 통일외교의 다원화 필요성과 이와 관련하여 국내외 정책 전반에서 통일외교의 위상 재정립 문제이다. 냉전의 종식에도 불

구하고 동북아지역에서는 강대국들의 이해관계 상충으로 말미암아 과거보다 한층 복잡해진 국제관계구조가 형성되고 있다. 이러한 현실은 한반도문제의 해결에 있어서 외적 요인의 비중이 그만큼 커졌다는 것을 의미한다. 이는 동시에 장차 한반도문제의 해결과정에서 동맹관계의 질적 변화를 보이는 새로운 국제환경에 대한 한국의 외교적 대응방식의 중요성이 증대한다는 점과 직결된다. 문제는 한국이 중간규모의 국가이며, 예나 지금이나 안보적 부담을 과도하게 지고 있다는 것이다. 그러나 현재 동북아의 안보상황은 과도기적 국면을 보이고 있으며, 단지 군사적 안보 뿐만 아니라 경제적 안보의 중요성이 증대하고 있다는 점에서 반드시 한국 통일외교에 부정적으로만 작용하지는 않는다.

군사적 대미 의존성으로 특징지워졌던 냉전시대의 통일외교와 비교할 때, 대중국과 대러시아 관계의 개선 이후 한국의 통일외교는 외교대상의 다변화 뿐만 아니라 경제, 사회, 문화를 비롯하여 제한적이거나 군사 분야에 이르기까지 내용상의 다원화 가능성이 증대됨으로써 국내적 역량을 최대한으로 이용하여 자주적 외교를 펼칠 수 있는 기회를 가지게 되었다. 물론 아직 냉전적 구도를 극복하지 못한 한반도 상황하에서 한국의 대미 안보의존이 불가피하며, 이러한 현실은 주변강대국들의 상이한 이해관계와 연계되어 보다 자주적이며 다원적 통일외교의 진전에 큰 걸림돌로 작용한다. 그렇기 때문에 안보적 긴장해소를 위한 동북아 및 한반도에서의 평화체제가 조속히 구축될 필요성은 더욱 크다. 평화체제의 형성은 통일을 위한 가장 기본적인 외적 여건이며,

이를 토대로 여타 차원에서의 여건조성이 더욱 빠른 속도로 전개 될 수 있음은 자명하다.

그러면 현재 당면한 평화체제의 형성문제에 있어서 통일외교의 과제는 무엇인가? 구체적 정책 및 전략이 제시될 수 있겠지만, 그 기본방향은 주변강대국들과 그동안 쌓아올린 각 분야의 관계 - 즉 정치, 군사, 경제, 문화 등 여러 분야의 관계 - 를 유지 및 발전시키는 데에서 찾아야 할 것이다. 과거처럼 통일이라는 목표에 너무 집착한 결과 통일정책이 모든 국가정책을 좌우하는 방향타 구실을 함으로써 가용한 국가역량을 분산시키고, 나아가 전략의 선택폭을 스스로 축소시키는 양상이 다시는 반복되지 말아야 한다. 이와 관련하여 안보 및 분단문제를 외교정책적 최우선과제로 삼기보다 여러 차원의 주요과제들 중의 하나로 취급하여 다른 과제들을 해결하는 과정 속에서 그 해결책을 모색했던 서독의 접근태도는 매우 시사적이다. 안보적 긴장해소와 나아가 통일의 달성은 여러 차원에서 제조건들이 충족된 결과의 산물임을 인식한다면, 서독의 접근태도는 우리에게도 충분히 적용될 수 있다.

## 2. 통일외교의 국내적 기반확립

앞에서 언급된 통일외교에 대한 인식의 재정립 문제는 사실상 상당부분 국내적 차원의 과제이다. 비록 통일외교가 분단상황과 주변 국제질서로부터 지대한 영향을 받고 있지만, 외적 환경에 대한 인식과 이에 대한 정책적 대응은 전적으로 국내정치에 틀

속에서 이루어지기 때문이다. 좀더 자세하게 말하자면, 통일여건의 조성에 우선 목표를 두고 분단을 평화적으로 관리하는 통일의 교의 노선정립을 비롯하여 이를 위한 구체적 정책 및 전략의 효율적 수립과 성공적 실행은 국제적 환경 못지 않게 국내적 환경의 문제에 달려있다. 특히 북한의 폐쇄적이고 도발적인 대남정책과 주변강대국들의 복잡한 역학관계와 같은 한국 통일외교에 대한 외적 제약요인을 극복하기 위해서 일차적으로 국내적 차원에서 외교적 자원을 최대한으로 동원할 수 있는 기반의 확립은 필수적이다.

서독의 사례를 분석해보면, 통일을 이끌어낸 분단질서관리의 교의 국내적 기반은 크게 두 차원으로 구분될 수 있다. 하나는 경제력과 같이 객관적으로 관찰 가능한 국가역량이며, 다른 하나는 이러한 국가역량을 외교역량으로 최대한으로 활용할 수 있었던 국내 정치적 기반으로서 국민적 합의를 도출할 수 있었던 정치·사회적 문화와 제도의 확립이다. 특히 후자의 경우 분단질서관리에 대한 국민적 합의가 도출될 수 있었던 배경에는 서독의 정치·사회적 민주화, 다원화, 제도화의 정착은 물론이고 정책의 형성 및 실행 과정에서 보여준 정부 및 정치엘리트들의 정치적 능력이 중요한 역할을 담당하였다.

국가역량의 측면에서 현재 한국은 분단질서관리 외교정책이 태동했던 1960년대 말 서독과 비교할만 하다. 지난 세월동안 경제적 발전, 정치적 민주화, 사회적 다원화의 과정을 겪으면서 한국의 국가역량은 엄청나게 증대해왔다. 무엇보다 경제적 역량의 증

대는 팔목할만 하며, 이는 대러시아와 대중중국관계를 개선 및 발전시키는 원동력이 되고 있다. 또한 그러한 국가역량의 바탕위에 60년대 말 서독의 대동독 인식 변화와 같이 한국은 북한을 더이상 경쟁의 대상으로 보지 않을 수 있게 되었다. 비록 한국을 경제대국이라고 평가하기는 아직 이르지만, 성장 가능성과 동아시아에서 차지하는 경제적 비중을 감안할 때, 경제적 차원에서 한국의 잠재적 역량은 결코 과소평가될 수 없다. 그러나 총체적 국가역량면에서 중간규모의 국가인 한국은 주변강대국들과 비교하여 상대적인 열세에 놓여있는 것을 부인할 수는 없다. 특히 군사적 안보 역량과 관련하여, 유럽에서 서독의 입지와 마찬가지로 한국은 동북아 지역에서 소국의 지위를 벗어나기란 거의 불가능에 가깝다.

이처럼 우리와 유사한 상황하에서 서독이 안보적 취약성을 경제적 역량으로 극복하는 과정은 국내적 차원에서 한국 통일외교의 당면과제를 단적으로 보여준다. 서독이 분단질서관리 외교정책을 통하여 대외적으로 국제적 환경변화에 효율적이고 성공적인 적응 및 대응할 수 있었던 배경에는 대내적으로 가용한 국가역량을 최대한 외교역량화할 수 있는 국민적 합의가 있었다. 서독의 경우에 비추어 보면, 분단의 평화적 관리를 목표로 한다는 점에서 서독의 분단질서관리 외교와 친화성을 가지는 한국의 통일외교가 소기의 목표를 달성하기 위해서 요구되는 바는 비교적 자명해진다.

1980년대 말 이래로 국내정치적 민주화의 분출과 국제환경변화

로 인한 탈냉전적 사고의 확산은 지난 30여년간 국가주도하에 추진되어왔던 산업화의 결과와 복합작용을 일으킴으로써 한국사회에 급격한 변화를 가져다 주었다. 현재 한국사회가 겪고 있는 정치·사회적 민주화, 다원화, 제도화 과정은 통일문제에 대한 국민 의식 변화에도 그 여파를 미치고 있다. 통일문제에 대한 계층 및 세대간의 이견들이 과거보다 침예하게 표출되는 경향이 바로 그것이다. 정치·사회적 차원에서 통일논의가 활발해진지 얼마되지 않았다는 점을 고려하면 그러한 경향은 당연한 귀결이며, 궁극적으로는 절차적 민주주의의 정착과정 속에서 해결될 수 있을 것이다. 그러나 현재 급박하게 진전되는 주변환경의 변화를 감안할 때, 현실성과 효율성을 갖춘 정책방향을 정립하고 추진하기 위해서 국민적 견해의 수렴과 합의의 도출은 하더라도 빨리 이루어져야 하는 당면과제가 아닐 수 없다.

실제로 통일문제에 있어서 한국민의 의식구조는 단순히 계층 및 세대갈등 양상으로만 나타나지는 않는다. 즉 남북한간의 전쟁 경험 및 반공이념교육의 뿌리, 산업화에 따른 정치·사회적 다원화, 그리고 한민족 특유의 동포애를 강조하는 민족주의라는 세가지 요소가 서로 뒤얽혀 혼재하는 가운데 북한에 관한 정보의 부족이 가세됨으로써 한반도문제 전반에 대한 국민적 인식은 계층 및 세대간의 인식적 차이 이상의 복잡한 통일문제의식을 낳고 있다. 즉 구체적인 통일정책에 대해 국민들 사이에 나타나는 이중적 심리구조가 바로 그것이다. 예컨대 남북한 경험이나 북한 쌀지원 문제에 있어서 극단적인 보수와 진보세력을 제외한 나머지 대다수

의 국민들은 한편으로는 평화주의와 민족애 및 인도주의적 입장에서 긍정적이며, 다른 한편으로는 반공주의와 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 우려에서 부정적인 생각을 동시에 가지고 있다.

한국의 정치·사회문화적 현실은 한반도의 정치사적 특수성을 반영하고 있다는 점을 감안할 때, 통일정책에 대한 국민의식의 문제점은 상당부분 한국의 정치구조의 문제에 귀착된다. 특히 이념적 다양성이 반영되지 못하고 있는 한국의 정당정치구조는 국민적 합의를 토대로 일관성과 효율성을 가져야만 하는 통일정책의 형성과 수행에 큰 장애거리가 아닐 수 없다. 보수, 진보, 온건세력들의 각 정치적 견해를 반영하는 정당들이 존재할 때, 정치적 갈등이 민주적으로 해결될 수 있으며, 따라서 국민적 합의를 가진 정책의 도출이 가능하기 때문이다. 서독의 경우 기민당·기사당, 사민당, 자민당, 그리고 녹색당이 서로 정치 및 정책 갈등을 연출했지만, 그럼에도 불구하고 갈등과정에서 분단질서관리정책의 원칙에 대한 공감대가 형성되었고, 정책갈등 속에서도 상호보완적인 협조를 유지했다는 사실은 우리의 귀감이 될 수 있다.

현재의 국내정치구조하에서 통일정책을 둘러싼 정당들의 갈등은 엄밀하게 따져서 정책갈등이라기보다 정치갈등이다. 통일문제가 국내정치에서 차지하는 비중을 감안하면, 통일정책이 정치적으로 이용될 수 있는 여지는 충분히 있다. 서독의 경우에도 통일정책이 선거에 이용된 사례가 없지 않으며, 이에 대한 정치적 공방이 있었던 것도 사실이다. 그러나 통일문제는 민족적 문제이며 국가대계와 관련된 것으로서 한 정당의 정권획득이나 정통성을

확보를 위해 지속적으로 이용되는 것은 결코 바람직하지 못하다. 만약 정치적 이용이 상례화된다면, 이는 정부의 통일정책에 대한 정당성 상실을 초래할 수 있으며, 나아가 북한이나 주변강대국의 한국통일정책에 대한 불신을 자초할 수 있기 때문이다. 사실 정부와 정치엘리트의 정책 수행능력문제는 통일정책에 대한 건전한 정책갈등의 존재 여부에 상당히 좌우된다. 단지 정치적 효과에 초점을 맞출 경우, 정부와 정책엘리트들조차도 정책적 정당성에 대한 확신을 가질 수 없으며, 구체적 통일정책에 대한 대다수 국민의 이중적 심리구조 뿐만 아니라 보수와 진보세력들의 비판에 민감해질 수 밖에 없기 때문이다.

건전한 정책갈등을 통한 국민적 의견의 수렴과정은 보수와 진보를 막론하고 대부분의 국민이 공감하고 있는 바를 찾는 데서부터 시작해야할 것이다. 통일문제와 관련하여 현시점에서 국민들은 몇가지 점에서 인식상의 공감대를 가지고 있는 듯하다. 첫째, 북한정권은 국내적 경제난과 외교적 고립 상황에서 체제유지를 위해 안간힘을 쏟고 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 북한정권의 태도변화, 특히 개방과 변혁이 조만간에 급격히 발생할 것으로 기대하기 힘들다. 셋째, 북한내부의 급속한 붕괴 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 우리의 입장에서 북한의 붕괴를 유도하는 것은 통일과정이나 통일이후를 위해 바람직하지 못하며, 따라서 넷째, 한국정부의 점진적·단계적 통일방안과 자주, 평화, 민주의 원칙은 타당성을 가진다는 것이다.

이러한 인식적 공감대를 인정한다면, 한국의 정부와 정치엘리트

들은 특히 국민의 이중적 심리구조를 감안하여 더욱더 통일의 원칙에 부합하며, 비전을 분명히 제시하는 정책노선을 부각시키고, 이를 일관되게 추진하는 태도를 취할 필요가 있다. 즉 국민들로 하여금 분단의 평화적 관리에 초점을 두는 통일정책적 기본노선의 정당성을 충분히 인식시키는 것은 두말할 필요도 없고, 통일 관련 제정책이 기본노선의 맥락에서 어떠한 의미를 지니고 있는지가 명확히 드러날 수 있는 정책적 수행과정이 요구된다. 서독 정부와 정치엘리트들은 결코 무분별하거나 단기적 전략의 차원에서 분단질서관리정책을 추진하지는 않았다. 여야를 막론하고 분단질서관리정책에는 분명한 원칙, 즉 “동독주민의 삶에 대한 고려”라는 동포애와 인도주의적 원칙이 철저히 전제되었다. 분명한 원칙의 고수, 그리고 명분을 충분히 갖춘 정책의도의 투명성은 분단질서관리에 대한 서독주민의 지지 뿐만 아니라 궁극적으로 동독정권과 주변강대국의 신뢰를 확보할 수 있는 기반이었다.

통일의 국내적 기반과 관련하여 독일사태가 시사하는 바를 요약하면, 우선 한국의 정치구조가 건전한 정책갈등의 場을 확립해야 하며, 이러한 과정에서 분단의 평화적 관리 원칙, 정책의도의 투명성, 그리고 정책적 일관성을 부각시킴으로써 통일문제에 대한 국민의 이중적 심리구조를 극복하는 동시에 국민적 지지를 확보해야만 한다는 것이다. 나아가 이를 위하여, 설령 원칙에 합당한 통일정책이 단기적 성과를 거두지 못한다고 할지라도, 정부와 정치엘리트들은 자의적 해석에 따라 국민정서를 내세우는 정치공방에 휩쓸려들지 말아야 하며, 정권의 획득 및 유지 차원을 넘어

민족적 과제의 해결을 위한 인내심과 비전을 가질 것이 요구된다. 그러할 때만이 통일외교의 효율성 제고를 위해 필요한 국내적 외교자원의 동원, 즉 국가역량을 최대한으로 외교역량화할 수 있는 국내적 기반이 조성될 수 있다.

### 3. 한반도내의 협력여건 조성

독일의 통일과정에서 입증되었듯이 내독관계는 동독주민들의 민주혁명과 통일요구를 촉발시킴으로써 주변강대국에 대한 서독의 외교적 입지 강화와 궁극적으로는 민족자결원칙의 관철을 가능케한 주요 기반이었다. 물론 서독이 결코 의도한 바는 아니었지만, 그러한 결과는 40여년 동안 축적되었던 노력의 소산이었다는 점을 염두에 둘 때, 서독정부와 국민들의 장기적 안목과 인내심을 바탕으로 유지 및 발전되었던 내독관계의 전개과정은 장차 한반도 문제를 둘러싼 통일외교의 성공적 수행을 위해서 시사하는 바가 적지 않다.

실제로 독일통일 이전부터 한국정부는 내독관계를 한반도문제의 해결을 위한 정책 창출의 모범으로 간주해왔다. 그러나 전쟁을 경험한 한반도에서 내독관계에 상응하는 남북한 관계의 정립은 결코 쉬운 일은 아니었다. 1972년 '7·4 남북공동성명'의 발표를 계기로 남북한 당국은 공식적 대화의 통로를 마련하고, 통일의 당위성과 남북한 관계 개선의 필요성에 대해 제한적이거나 공감대를 이루었으나, 진정한 의미에서 상호이해와 상호신뢰가 전혀

형성되지 못함으로써 이념 및 안보문제를 둘러싼 대결의 벽을 결코 넘을 수 없었다.

남북한 관계는 1990년대에 들어오면서 사회주의권의 붕괴, 탈냉전적 국제질서, 북한의 경제난과 국제적 고립의 여파로 새로운 국면에 접어들게 되었다. 무엇보다 1992년 2월 발효된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'의 채택으로 인하여 남북한 관계 개선을 위한 중요한 계기가 마련될 수 있었다.<sup>2)</sup> 그러나 북한의 핵무기 개발문제로 인하여 남북한 관계는 다시 정체되기 시작했으며, 기본합의서는 기본사항조차 제대로 실행에 옮겨지지 못한 채 사장되다시피하고 있다. 그럼에도 불구하고 1990년대의 한반도 주변환경과 북한 내부사정은 그 어느 때보다도 남북한 관계의 발전 가능성은 열어놓고 있다. 과거 남북한 관계개선의 부진이 상당부분 남북한의 국내적 능력이 상호 교류를 가능케 할만큼 성숙하지 못했던 데 기인한다면, 근래의 남북한 관계의 교착, 즉 남북한 기본합의서의 이행이 실현되지 못하는 근본적 원인은 북한의 체제유지 우선 정책에서 찾아지기 때문이다.

사회주의권의 붕괴이후 체제유지문제와 관련하여 북한정권은 進退兩難의 상황에 빠져있다. 식량난, 에너지 수입 및 무역관계의

2) 남북 기본합의서는 내용상 ① 상호체제의 인정 및 존중, ② 한반도에서 안보딜레마의 극복과 평화정착을 위한 정치적·군사적 조치의 실행, ③ 이산가족의 재회와 같은 인도적 문제의 해결, ④ 공동의 이익증진을 위한 경제·과학기술 각 분야의 교류 및 협력, 그리고 ⑤ 민족적 동질성 회복과 신뢰 형성의 기반으로 상호이해를 향상시킬 수 있는 학술문화·스포츠 교류 및 여행과 통신의 자유화 등을 포괄함으로써, 남북한 관계 개선은 물론이고 한반도내에서 통일여건을 조성하기에 충분한 방향설정이 이루어졌다.

악화, 생산률 저하 등으로 인한 총체적 경제난과 외교적 고립 상황에서 이전과 같은 폐쇄적 정치는 내부 혼란을 초래할 수 있으며, 이에 반해 내적 문제를 해결하기 위한 대서방 개방정책은 지도부의 부패와 주민들에 대한 외부세계의 정보유입을 가능케 함으로써 북한정권이 누려왔던 기존의 정통성에 결정적 타격이 예상되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한은 현실적으로 서방과의 관계개선을 결코 피하기는 힘들 것이다. 이는 핵개발이라는 고도의 계산된 전략을 통하여 진퇴양난의 상황을 타개하고 체제 유지와 대외 개방이라는 두가지 토끼를 잡으려 하는 북한의 대외 정책에서 입증된다. 비록 김일성 사후 권력승계가 이루어지지 못하고 있는 현실을 두고 정책결정과정에서 북한 지도부내의 갈등 가능성이 일각에서 제기되기도 하지만, 아직까지 북한의 대외 정책상에 근본적 변화가 나타나지는 않고 있다.

‘북·미 기본합의문’의 채택을 전후한 북한의 핵외교에서 드러났듯이 북한은 체제유지를 위하여 핵개발을 담보로 안보, 정치, 경제의 차원에서 대미 관계개선을, 또한 동시에 정치 및 경제 차원에서 대일 관계개선을 일괄적으로 이끌어내고자 한다. 이 과정에서 북한은 남한의 영향력을 철저히 배제하고 있다. 그러나 미국 및 일본과 한국의 관계와 경수로 공급에서 남한이 차지하는 경제적 비중을 감안할 때, 북한의 의도가 순조롭게 관철될 수 있을 가능성은 희박하다.

북한의 입장에서 보면 남한의 존재는 기본적으로 체제유지의 측면에서 뿐만 아니라, 대서방 접촉에서 커다란 장애물임은 분명

하다. 그러나 동북아 국제질서상의 급격한 변화가 발생하지 않는 한, 북한의 핵카드를 비롯하여 대서방 외교공세만으로 남한, 미국, 그리고 일본의 대북한 공조체제가 중·단기적으로 쉽게 와해되기는 힘들 것이고 보면, 북한은 남한의 존재를 배제하는 대외 정책의 한계를 인정하지 않을 수 없을 것이다. 더구나 쌀지원 요청에서 드러났듯이 남한의 경제력과 대북 경제교류제외는 급박한 식량 및 경제난국에 처해 있는 북한에게 현실적 유혹이 되기에 충분하다. 이러한 현실에 직면하여 북한정권은 정치 및 안보 차원과 경제적 차원을 철저히 분리하는 이중적인 대남 정책을 구사하고 있다. 즉 북한은 정치 및 안보 차원에서 한국정부와의 대화를 거부하고 오로지 미국과의 대화만을 고수하고 있는 반면, 남한과는 비정부차원의 경제교류만을 고집함으로써 경제와 정치의 연계 가능성을 철저히 차단하려 한다.

이상과 같이 체제유지 우선정책에 입각한 북한의 대외 및 대남 정책적 현주소를 감안할 때, '남북한 기본합의서'의 내용이 조만간에 일괄적으로 실천될 수 있는 가능성은 거의 없다고 보아도 과언이 아니다. 현재 한국정부의 대북 정책기조를 단적으로 보여주는 '접촉을 통한 변화'라는 표현에서도 그러한 현실이 반영되고 있다. 점진적·단계적 통일달성을 지향하는 분단의 평화적 관리에 목표를 두는 것으로 이해될 수 있는 '접촉을 통한 변화' 정책은 그 의미 맥락상 남북한의 현상황에 대한 충분한 고려를 전제로 하고 있기 때문이다. 따라서 '접촉을 통한 변화'의 전략이 결실을 맺기 위해서는 접촉의 확대 가능성을 모색해야 하며, 이를 위해

서 현재의 한반도 상황과 弱者로서 수세적 입장에 처해 있는 북한정권의 사정을 감안하는 대북 정책이 우선적으로 요청된다.

남한의 입장에서는 '남북한 기본합의서'의 조속한 실천은 두말할 것도 없고, 적어도 이산가족의 재회, 남북한 여행 및 통신 자유화 등과 같은 인도주의적 차원의 교류만이라도 활성화될 수 있기를 확고고대하고 있지만, 북한의 입장에서는 이러한 인적 교류는 체제유지와 직결되는 정치적 차원의 문제로서 용납되기 힘든 실정이다. 북한의 남북한 교류에 대한 관심은 앞서서도 지적했듯이 비정부간 경제교류에 국한되어 있다. 이러한 상황에서 현재로서는 북한의 변화를 촉진하기 위한 접촉의 범위는 제한적일 수밖에 없다. 그러나 80년대 말까지의 남북한 관계를 되돌아보면, 지난 몇년간 경제적 교류의 성과를 비롯하여 제한적이거나 한반도내 혹은 제 3국에서 이루어진 인적 접촉의 성과는 주목할만한 것임에 분명하다.

사실 내독관계도 1980년대에 들어오면서 비로소 상당한 진전을 보였으며, 그것도 1950년대 초반부터 30여년에 걸쳐 축적된 경제 교류와 1972년 체결된 '기본조약'의 발판위에서 이루어진 것이었다. 내독관계는 인적 교류를 포함하고 있었지만, 이는 베를린이라는 지역적 특수성 때문에 가능한 것이었으며, 실제로 인적 교류에 대해 동독정권은 차단정책으로 대응하였다. 또한 내독관계의 발전에 중대한 계기가 되었던 '기본조약'도 동독정권에 대한 소련의 압력이 주동인이었음은 이미 주지하는 바이다. 결국 내독관계에서 인적 교류의 폭이 확대될 수 있었던 것은 수십년간에 걸친

서독의 직·간접적인 대동독 경제지원이 뒷받침됨으로써 동독의 차단정책이 조금씩 완화되어진 결과였음을 상기할 필요가 있다.

내독관계의 진면목을 이해한다면, 남북한 간의 교류확대와 이를 통일여건 조성으로 활용하기 위해서는 인내심 있는 대북 정책 이상의 王道는 없다는 것이 자명해진다. 현재 북한정권이 정부간 대화를 거부하고 있다는 문제가 있지만, 남북한의 접촉은 남북한의 정치구조상 결코 정부차원을 배제할 수는 없다. 북한의 경우 모든 대남관련 사회단체는 실질적으로 노동당과 정부의 하위조직이며, 남한의 경우에도 대북 교류를 원하는 모든 사회·경제단체들은 정부의 통제를 받고 있기 때문이다. 또한 쌀지원 협상의 사례에서도 보듯이 북한은 형식상 비정부 기구를 대표로 내세웠지만, 남한은 정부대표를 파견하고 있다. 북한정권이 체제유지 우선정책을 포기하지 않는 한, 이처럼 표면상 비정부간 접촉이지만 내용상 당국간의 교류 형식을 띠는 남북한 관계는 계속될 가능성이 높다.

이러한 상황에서 한국정부는 조급하게 경제적 대가를 미끼로 정치적·안보적 문제의 해결을 위한 남북한 협상을 유도하려는 태도를 보여서는 안된다. 그러할 경우 북한정권에게 이용만 당할 소지가 다분히 있다. 실제로 쌀지원협상에서도 그러한 조짐이 없지 않았다. 이러한 문제를 극복하는 방법과 관련하여 독일의 경험은 대북 접근에 있어서 두가지의 바람직한 방향을 제시해준다. 첫째, 대북 정책에서 경제문제와 정치 및 안보 문제의 분리를 토대로 철저히 실질적 차원에 초점을 맞춘 남북한 교류의 확대를

추구하는 것이다. 이는 현실적으로 북한정권의 호응을 얻어낼 수 있기 때문만이 아니라, 질적 차원에서 남북한 관계의 진정한 개선은 많은 시간이 걸리겠지만 경제교류와 같이 상호 이익을 추구하는 분야에서의 상호접촉 및 협상기회를 증대시킬 때 비로소 가능하기 때문이다. 둘째, 만약 대북 지원이 필요한 경우가 생길 때라도, 이를 당장의 정치적 카드로 활용하여 북한정권을 자극하기보다 장기적 안목에서 신뢰조성의 기반을 다지는 계기로 만들어야 한다. 즉각적으로 정치적 대가를 노리는 대신 북한주민의 삶을 향상시키려는 의도, 즉 인도주의 원칙이 강조되는 대북지원은 중장기적으로 북한정권의 대남 인식에 변화를 초래할 가능성이 있다.

이러한 대북 접근태도는 당분간 한국정부에 국내정치적 부담으로 작용할 가능성이 없지 않다. 세대간의 인식적 편차가 있기는 하지만 통일의 염원이나 적어도 이산가족의 재회에 대한 열정을 당장 충족시켜주기 힘들기 때문이다. 그러나 남한만의 힘으로 북한의 태도변화를 유도할 수 있는 단기적 정책대안이 존재하기 힘든 현실과 남북한 기본합의서의 이행을 위한 중·장기적 기반의 조성 차원에서 인도주의적 원칙에 입각한 대북정책의 필요성이 부각될 때, 그러한 접근태도에 대한 국민적 지지는 충분히 확보될 수 있을 것이다. 최근의 설문조사 결과는 그러한 확신을 뒷받침해준다.<sup>3)</sup> 많은 국민이 통일을 위해 남한의 경제력 및 국력의

3) 미디어리서치의 통일·대북의식 여론조사에 의하면 평화적 통일을 위해 정부가 가장 힘써야 할 분야로 61.1%가 “남한의 경제력 강화 등 국력증

증진을 중요하게 여기고 있다는 사실은 곧 중·장기적으로 북한을 변화시킬 수 있는 지렛대를 만들어가는 과정의 필요성과 일맥상 통하기 때문이다.

남북한간 경제교류의 활성화는 중·장기적으로 인적 접촉 및 교류의 확대와 자연스러운 상호의존을 초래함으로써 북한의 변화를 유도할 가능성이 증대됨은 물론이고 궁극적으로 한반도내에서 통일여건의 성숙이 기대될 수 있다. 문제는 중·장기적 정책목표가 효력을 나타내기까지 현재 남북한간에 교착 상태에 빠져있는 한반도내의 정치 및 안보적 현안을 어떻게 관리할 것인가 하는 점이다. 한반도 평화체제구축문제와 같은 당면 현안은 두말할 것도 없고, 북한정권의 과거 행태를 미루어볼 때, 앞으로도 남북한간의 실질적 교류를 저해할 수 있는 정치 및 안보적 차원의 돌발적 사건들이 발생할 여지가 매우 많다.

단기적으로 북한이 정치 및 안보적 문제와 관련하여 남한과의 대화에 성실한 태도로 임할 것을 기대하기 힘든 현실하에 남한에게 주어진 대안은 두가지로 요약될 수 있다. 먼저 남북한 당국의 대화 재개 여부는 궁극적으로 북한정권의 의지에 달려있다는 점을 감안하여 정치 및 안보문제에 대한 남북한 대화를 촉진하기 위해서 실질적 차원에서 대북 접촉을 확대하고 심화하는 것이다. 이는 前述 했다시피 북한의 급격한 내부혼란이 발생하지 않는 한, 단기적 효과를 거두기 힘들지만, 결코 포기될 수는 없다. 이

---

진"이라고 답했으며, 14.2%는 "보다 많은 양보를 통한 새로운 대북제 의"를, 8.8%는 "남북한기본합의서 실천"을, 6.6%는 "우방과의 유대강 화"를 손꼽았다. 「한국일보」 1995.6.26.

에 비하여 미국 및 일본과의 공조와 중국 및 러시아와의 협조 속에서 문제를 하나씩 풀어나가는 동시에 북한의 대남 대화 재개에 압력을 가하는 것은 북한정권의 대외정책 추진과 남한의 외교적 역량 발휘 여부에 따라 의외의 단기적 효과를 거둘 가능성이 없지 않다.

그러나 주변 강대국의 협조와 이를 통한 대북 압력 정책은 매우 신중하게 이루어져야만 한다. 자칫하면 實益은 없이 북한정권을 자극함으로써 역효과를 초래할 수 있으며, 나아가 한반도문제에 대한 주변강대국의 영향력 증대만을 야기시킬 가능성이 있기 때문이다. 서독의 경우 기본조약 체결과정에서 소련의 대동독 압력이 필요했지만, 그것은 직접적인 압력 요청이라기보다 당시 유럽질서상의 변화를 이용한 것이었으며, 고르바초프의 등장이후에도 소련의 대동독 압력 필요성에 대해서는 매우 신중하게 대처했음을 상기할 필요가 있다.

주변 강대국에 의존적인 대북 정책은 남북한간의 교류확대를 통한 한반도내의 통일여건이 조성될 때 결국 민족자결원칙을 관철시킬 수 있는 명분을 약화시킬 수 있다는 사실을 감안하면, 보다 적극적이고 인내심을 가진 대북 접촉을 추진함으로써 남북한 기본합의서를 하나씩 실천해나갈 수 있는 상호신뢰의 기반을 조성하는 것이 한반도의 장래를 위해서 가장 바람직한 정책방향이 아닐 수 없다. 따라서 실질적 차원에 중점을 두는 남북한간의 교류 및 협력 증대과정에서 돌발적인 사건들이 발생한다고 하더라도 한반도내의 통일여건 조성이라는 장기적 목표를 염두에 두고

이에 대한 정치적 대응과 대북 교류의 유지 및 확대를 균형있게 추진하는 것이 절대적으로 필요하다.

#### 4. 주변 국제환경 변화에 대한 효율적 대응

한반도는 역사적으로 지역패권국도 지역질서의 안정을 저해하는 세력도 아니었으며, 유보권과 같은 국제법적 차원의 외적 제약도 없다는 점에서 독일과 비교하여 유리한 외적 조건을 가지고 있는 것은 사실이다. 그러나 독일과는 다른 차원에서 통일을 저해하는 외적 요인이 존재한다. 즉 한반도는 역사적 경험에서 나타나듯이 주변 강대국의 이해관계가 마찰을 빚을 수 밖에 없는 지정학적 위치에 놓여 있기 때문에 한반도문제의 해결은 장차 동북아 안보질서의 안정과 밀접한 연관을 가질 수 밖에 없다. 이는 곧 한반도문제가 민족문제인 동시에 국제문제화될 수 밖에 없으며, 통일을 달성하기 위해 양차원의 보완적 문제해결 노력이 병행되어야 하는 이유이다.<sup>4)</sup>

1990년대 국제적 탈냉전의 조류 속에서 동북아질서는 매우 복잡한 형태를 띠고 재편성되고 있다.<sup>5)</sup> 즉 한반도를 중심으로 여전히 냉전적 요인이 잔존하고 있는 가운데 동북아지역국가들 간에

4) Byung-joon Ahn, "Managing Reunification in the Korean Peninsula," *Asia's international Role in the Post-Cold War Era*, Adelphi Paper, no. 275 (March 1993), p. 83.

5) 길정우·신상진·이유진·여인곤, 「미국 클린턴 행정부의 동북아정책과 동북아질서 변화」, 민족통일연구원 연구보고서 93-06 (서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

양극체제를 넘어선 새로운 안보 및 경제적 이해관계가 조성되고 있다. 예를 들면, 미국과 소련의 세력약화와 상대적으로 중국과 일본의 세력증대, 미국과 일본의 경제적 경쟁관계, 영토문제를 둘러싼 일·중 및 일·러 간의 갈등, 중국과 일본의 군사력 경쟁, 미국과 중국의 정치적 갈등, 한국의 대러시아 및 대중국 관계개선, 북한 핵문제를 둘러싼 새로운 안보문제의 대두, 북·미 및 북·일 관계의 개선 가능성, 중국과 대만의 통일문제 등은 동북아 질서의 새로운 모습을 반영하고 있다.

이처럼 기존의 냉전적 구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하고 있는 동북아 질서의 이중적 성격<sup>6)</sup>은 외적 차원에서 한반도 문제의 장래를 불투명하게 만드는 요인임은 분명하다. 그러나 과거 냉전체제와 비교할 때, 새로운 동북아 상황은 외적 차원에서 한반도문제를 논의할 수 있는 가능성을 열어놓고 있다는 점에서 한반도문제 해결을 위한 새로운 기회를 제공하고 있기도 하다. 분단현상의 고착화 및 정체화를 가중시켰던 냉전체제와 달리 동북아질서의 재편과정에서는 분단현실의 변화 가능성이 증대될 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서 한국이 동북아 질서의 재편을 주도함으로써 현 분단상황을 변화시키기에는 역부족이라 할지도, 환경변화에 효율적으로 대응함으로써 분단현실의 변화를 유도할 수 있는 외교적 노력을 배가해야만 한다.

6) 정규섭·강원식·문홍호, 「동북아 신국제질서하에서의 한반도 통일기반 조성방안」, 민족통일연구원 연구보고서 92-16 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 105.

이러한 맥락에서 통일의교는 중·단기적으로 남북한 간의 민족적 합의를 촉진할 수 있는 동북아 지역여건의 조성과 나아가 장기적으로는 합의가 이루어지는 시점에 도달했을 때 지역강대국들의 동의를 얻어낼 수 있는 배경의 창출이라는 과제를 갖는다. 보다 구체적으로 말해서 통일의교는 중·단기적으로는 한반도에서 평화적이고 안정된 분단질서의 형성과 이러한 바탕위에 장기적으로는 통일지향적 분단질서의 관리라는 이중의 과제를 안고 있다.

#### 가. 평화적·안정적 분단질서의 형성

탈냉전시대 국제질서의 변화는 동북아에도 반영되어 기존의 세력균형에 변화를 초래하고 있으며, 이로 말미암아 한반도는 새로운 안보적 불안에 직면하게 되었다. 따라서 남북한은 물론이고 주변 강대국들은 한반도에서 평화적이며 안정된 분단질서의 확립, 즉 소위 한반도 평화체제의 구축에 깊은 관심을 보이고 있다. 한반도 문제의 국제정치적 성격을 감안할 때, 평화체제가 형성되기 위해서는 기본적으로 남북한 간의 합의 뿐만 아니라 이에 대한 주변 강대국들의 보장이라는 두차원의 요건이 갖추어져야만 한다. 이러한 맥락에서 '2+1,' '2+2,' '2+4' 등과 같은 방식이 제기되고 있다.

평화체제의 형성과 관련하여 남북한 당국은 1992년 2월에 발효된 '남북한 기본합의서'에서 기본적 합의를 도출했다. 그러나 북한정권은 이를 무시하고 북·미 평화보장협정 체결을 요구하고 있

다. 이는 진정한 평화질서의 구축보다 경제난과 외교적 고립을 탈피하기 위해서 필수적이라고 간주되는 대미관계개선을 자신에게 유리하게 이끌어나가려는 북한의 전략으로 평가된다.<sup>7)</sup> 이처럼 평화체제 문제를 둘러싸고 남북한 당사자의 대화가 이루어지지 못하고 있는 현실하에서 원칙적으로 남북한이 주축을 이루는 '2+1,' '2+2,' '2+4' 등과 같은 방식이 실제로 적용되기는 힘들다.

현 상황하에서 남한의 전략은 결국 북한의 대외정책과 주변 강대국의 복잡한 대한반도 정책적 이해관계를 활용함으로써 북한정권으로 하여금 진정한 평화체제의 구축을 위한 협상태이블로 나오게 만드는 방법을 강구하는 것으로 귀착된다. 이를 위해서 남한정부는 일차적으로 주변 강대국들과 선린 및 우호관계를 유지·발전시키고, 그 바탕위에서 주변 강대국의 남북한 교차승인구조를 정착시키는 것이 필요하다.

한반도에서의 평화정착을 위하여 남북한 교차승인구조의 필요성은 이미 오래전부터 제기되어 왔으며, 특히 탈냉전 시대에 접어들면서 주변강대국들은 교차승인을 통한 한반도의 평화적 현상유지를 심각하게 고려하고 있는 추세이다. 이러한 상황에서 중간수준의 국가인 남한이 대세를 계속 거부하기란 한계를 가질 수 밖에 없다. 특히 미국과 일본의 대북 관계 정상화와 관련하여, 만약 남한이 미국 및 일본과의 정책적 공조를 확고히 하지 못한 상

7) 이와 관련한 세부적 문제점에 대해서는 다음 글을 참조. 제성호, "북한의 대미 평화협정체결전략: 내용, 의도 및 문제점," 「한반도 평화체제 구축방안 모색」, 민족통일연구원 제16회 국내학술회의 (1995.6.21).

황에서 미국과 일본이 자국의 이익을 관철시키는 경우가 발생한다면, 앞으로 한반도 문제에 있어서 남한의 입지는 더욱 축소되고 주변 강대국의 이해관계에 따라 통일문제가 좌우될 가능성이 커질 것은 자명하다. 그렇다면 분단의 현상유지가 기정사실화 되어가는 추세에 대한 남한의 대응은 어떠한가? 이에 대해 분단질서관리의 맥락에서 이루어진 서독의 외교정책은 시사점을 던져준다. 즉 주변강대국의 이해관계를 고려하는 가운데 새로운 환경을 최대한으로 활용함으로써 단지 주변강대국의 이익에 끌려가는 것이 아니라, 이를 발판으로 외교적 자율권을 신장하는 방법을 모색하는 것이다.

서독외교의 시사점에 따르면, 현 상황에서 통일외교의 핵심적 고려 사항은 미국과 일본의 대북한 관계 개선을 통한 교차승인의 정착 및 분단의 안정적 현상유지 여부보다 주변강대국의 대북 정책 혹은 한반도 정책에서 남한의 입장이 실제로 얼마나 존중될 수 있는지, 그리고 나아가 통일외교의 목표가 얼마나 관철될 수 있는지의 여부이다.

현재 한반도 내외적 환경구조를 감안할 때, 가장 바람직한 방향은 남한정부가 북한의 대서방 관계 개선을 적극 지원하는 가운데 미국 및 일본과의 협조 속에서 남북한 관계에 대한 북한정권의 태도변화를 유도함으로써 남북한 기본합의서의 충실한 이행을 보장받는 것이다. 이럴 경우 평화체제 형성을 위한 '2+1,' '2+2,' '2+4' 등과 같은 방식의 타결 가능성은 매우 높아진다. 그러나 최악의 경우 남북한 관계의 개선이 전제되지 않은 채 미국과 일본

의 대북한 관계 정상화가 이루어지는 상황이 전개될 가능성도 비록 매우 낮기는 하지만 전혀 배제될 수는 없다. 이러한 경우에도 미국과 일본의 대북 관계 개선이 북한 개방은 물론이고 남북한 관계의 점진적·실질적 변화를 가능케 하는 轉機를 마련할 수만 있다면, 그러한 관계 개선이 통일외교의 목표와 관련하여 반드시 최악의 상황을 초래하는 것이 아닐 수도 있다. 그러므로 어떠한 경우에 대해서도 대비책을 가져야 하는 한국으로서는 미국 및 일본의 대북 관계개선 문제의 차원에만 시각을 집중하기보다 통일외교의 목표에 부합하는 거시적 관점에서 한국의 입장이 존중될 수 있는 미국 및 일본과의 대북 공조체제를 확립하는 방향으로 외교적 노력을 배가해야 할 것이다.

한·미·일 공조체제와 남한의 중국 및 러시아와의 관계 발전을 바탕으로 교차승인이 정착된다면, 평화체제의 형성문제는 훨씬 순조롭게 해결될 가능성이 높다. 특히 정전협정의 참여국이며 안보적 차원에서 한반도에 대한 영향력을 상대적으로 많이 가진 미국과 중국이 한반도 안보에 대한 이해관계의 균형점을 찾게 될 때, 그 가능성은 더욱 커질 것이다. 따라서 한국은, 중국과 미국이 남북한과 각각 불가침협정을 동시에 체결함으로써 사실상 한반도에서 평화정착의 기틀을 마련하는 방안을 모색해야만 할 것이며, 이를 위하여 대미 공조와 대중국 설득에 외교력을 총동원할 필요가 있다.

미국과 중국의 한반도에 대한 교차 불가침협정이 체결되면, 북한정권은 체제유지에 어느정도 자신감을 가지고 남북한 대화에

용하게 될 것이며, 궁극적으로 정전협정의 평화협정체제로 이행이 뒤따를 것이다. 이 과정에서 '2+α' 방식의 한반도 평화협정이 체결될 수 있다. 그러나 정치·안보 차원에서 남북한간의 신뢰가 순조롭게 조성될 수 있다면, 구태여 '2+α' 방식을 채택함으로써 주변강대국에게 장차 통일과정에 대한 영향력을 증대할 수 있는 여건을 제도적으로 보장해줄 필요는 없을 것이다. 이 경우 미국과 중국의 교차 불가침협정을 사실상 평화체제를 보장하는 기제(mechanism)로 활용하는 것이 바람직하다.

다만 남북한 간의 신뢰가 확립되지 못하고 교차 불가침협정만으로 평화보장이 확실하지 못할 경우 '2+α' 방식의 채택은 불가피할 것이다. 이 경우 α에 어떠한 국가들이 참여할 것인가에 대한 문제가 제기된다. 최소한 미국과 중국의 참여는 기정사실일 것이며, 일본과 러시아의 참여여부를 두고 논란이 일어날 수 있다. 이에 대하여 독일통일의 외적 문제를 해결했던 '2+4'조약의 체결과정이 시사하는 바가 있다. 독일통일에서 '2+4'방식이 채택되는 배경을 살펴보면, 이는 독일통일에 대한 서독과 서방 연합국과의 기본적 합의는 물론이고 소련의 사실상 인정이 기정사실화된 이후 소련의 안보적 이익과 소련 개혁정권의 대내정치적 위상을 고려해주는 방법의 모색과정에서 미국측의 제의로 성사된 것이었다. 또한 '2+4'조약의 체결 과정에서도 6개국간의 협상은 형식적이었으며 실제로는 서독, 소련, 미국의 상호 막후 교섭에 의해 주도되었다는 사실을 상기할 필요가 있다.

한반도 평화체제보장 과정도 그러한 형태로 이루어질 가능성이

높다. 문제는 미국과 중국의 한반도에 대한 교차 불가침협정 체결을 유도하기란 결코 쉬운 일은 아니라는 것이다. 무엇보다 동아시아에서 미국과 중국의 갈등이 부각되고 있기 때문이다. 그러나 미국과 중국은 완전히 해결되지 않은 북한의 핵문제 및 군사적 모험에 대한 우려와 나아가 한반도의 평화적 안정을 원하고 있다는 점에서 공감대가 형성되고 있다. 또한 한·중관계의 발전에 반비례하여 북·중관계가 소원해지고 있으며, 북한은 한·중관계에 대응하여 대만 카드를 사용하려는 가능성이 엿보이고 있는 가운데 한국의 대중국 설득 전략의 성공 가능성은 그만큼 높아질 수 있다.

교차 불가침협정 체결의 성공여부는 상당부분 미국과 중국의 관계에 달려있다고 말해도 과언은 아니지만, 적어도 양국관계의 진전 상황을 감안하여 대미와 대중 외교의 균형을 유지함으로써 양국관계가 통일외교전략에 미치는 영향을 최소화하는 것이 필요하다. 이는 서독이 서방정책과 동방정책의 균형을 통하여 자율성을 확대했던 것처럼 한국의 대미 및 대중 외교의 자율성 확대 가능성을 증대시킬 수 있기 때문이다. 물론 한국의 안보가 한·미 동맹관계에 의존하고 있는 현실을 감안하여 균형외교가 한·미관계를 훼손하는 정도로 치닫는 것은 경계되어야 한다.

한·미 공조체제는 평화체제의 정착을 위해서 뿐만 아니라 통일외교전반에 걸쳐 중요성을 가진다. 미국의 대북 정책은 북한의 군사적 모험을 억제하려는 당면과제를 갖고 있지만, 궁극적으로는 북한체제의 변화를 유도하기를 원한다는 점에서 남한의 통일

외교와 상응하는 부분이 있다. 비록 현재 한반도 현상유지 정책을 전개하고 있기는 하지만, 미국의 정책의도는 일본, 중국, 러시아와는 다르다는 점도 인식할 필요가 있다. 3대 강국은 한반도에 대한 영향력 확보를 둘러싸고 서로를 견제하는 가운데 한반도의 평화적 안정에서 최소한의 타협점을 찾고 있는 반면, 미국의 현상유지 정책은 이미 남한에서 확보한 영향력의 상실에 대한 우려에서 나온다. 이러한 점들을 감안할 때, 시장경제와 자유민주주의 체제를 바탕으로 미국의 기득권이 손상되지 않는 형태의 한반도 평화통일에 대해 미국이 반대할 명분을 갖지 못할 것이라는 결론이 유추될 수 있다.

독일통일에 대한 미국의 지지는 바로 그러한 맥락에서 서독의 대미 정책적 성공의 결과이다. 즉 서독은 통일독일의 모습에 대한 확고한 원칙을 누차 강조해왔고 실제로 분단질서관리라는 일관된 정책을 통하여 미국에게 확신을 심어주었기 때문에 통일과정에서 미국의 지지와 협력을 이끌어낼 수 있었다. 이러한 점을 염두에 둘 때, 한국정부는 합리적인 원칙과 정책적 일관성을 유지함으로써 한반도 문제에 대한 미국의 지지를 확보하는 것이 절대적으로 요구된다. 이러한 미국과의 협조 기반위에서 주변강대국의 이해관계를 고려하는 균형잡힌 외교를 추진할 때, 한국외교의 자율성 확대는 물론이고 한반도에서 평화적 분단질서 확립이라는 통일외교의 일차적 목표가 달성될 수 있는 가능성은 더욱 높아진다.

#### 나. 다자간 협력들 속에서 통일지향적 분단질서의 관리

한·미 공조를 발판으로 삼아 주변 강대국에 대한 균형잡힌 선린·우호 관계의 증진을 모색함으로써 한반도 평화체제를 확립할 수 있다면, 이는 통일을 지향하는 분단질서의 관리라는 통일외교의 중장기적 과제를 해결하는 방향으로 발전되어야 한다. 소위 평화체제라고 불리는 평화적 분단질서는 단지 주변 강대국의 이익을 충족시켜주기 위한 것이 아니라 북한의 변화, 남북한간의 교류·협력 증대, 그리고 궁극적으로 한반도문제 해결을 위한 한민족의 자결권에 대한 주변국가들의 실질적 인정 등과 같은 통일여건을 조성하는 기반으로 기능할 수 있어야 한다. 평화적 분단질서의 관리는 분단의 영구 고착화가 아니라 중장기적으로 분단현상의 질적 변화를 목표로 하는 것이기 때문이다.

이러한 측면에서 통일외교는 보다 중장기적 전략을 요청받는다. 독일의 경우 분단질서관리 외교정책의 성공적 추진은 EC, NATO, CSCE와 같은 정치, 경제, 안보의 모든 차원을 포괄하는 다자간 협력기구에 힘입은 바가 매우 크다. 다자간 협력기구는 지역안보의 안정을 위한 초석이 되었을 뿐만 아니라 블록을 넘어 체제간의 안정된 협조를 가능케 했기 때문이다. 이러한 바탕위에서 독은 정치적·경제적으로 서유럽 통합을 주도하는 국가로 부상될 수 있었고, 나아가 동·서진영 모두에게서 신뢰를 확보함으로써 통일의 기반을 구축할 수 있었다. 탈냉전기 동북아 질서의 변화는 통일외교의 중장기적 전략 구상을 위하여 그러한 독일의 경

협을 활용할 수 있는 여건을 제공하고 있다.

현재 안보적·경제적 갈등이 노정되는 동북아 질서의 재편과정에서 이러한 문제를 극복하기 위하여 다자간 협조체제의 정착이 절실히 요구되고 있으며, 이에 대한 논의도 활발하게 진행되고 있다. 특히 경제적 차원에서 다자적 체제의 필요성은 이미 동북아의 차원을 넘어서 아태지역에 이르기까지 공감대가 형성되었으며, 실제로도 가시적 성과를 보이고 있다. 현재 정부간 기구로서 APEC이나 ASEAN 확대외무장관회의(PMC)는 활발한 활동을 보이고 있으며, 이외에도 EU나 NAFTA를 의식하여 동아시아 경제권, 환일본경제권, 동북아 경제권, 등과 같은 역내 경제질서 형성에 대한 구상이나 계획이 정부 및 비정부 차원에서 추진되고 있다.<sup>8)</sup>

경제적 차원에 비해 안보적 차원에서 다자간 협력의 현황은 아직 괄목할만한 성과를 보이지 못하고 있으며, 조만간에 효율적인 다자간 안보협력기구가 형성될 가능성도 상대적으로 낮다. 한국을 비롯하여 일본과 러시아는 이미 1980년대 후반부터 다자간 안보협력기구의 필요성을 강조해온데 반해 미국과 중국은 다자간 체제에 대해 소극적이다. 미국은 아시아지역 방위를 위한 전통적인 쌍무간 동맹체제의 효과에 대해 긍정적인 평가를 하고 있으며, 중국은 다자간 안보협력기구가 미국과 일본의 주도하에 중국

---

8) 동북아 및 아태지역에서의 다자간 경제 및 안보협력 기구 현황에 대해서는 다음을 참조. Seizaburo Sato & Jerome Kahan, eds. *The Japan-U.S. Alliance and Security Regimes in East Asia: A Workshop Report* (Tokyo: The Institute for International Policy Studies, 1995), Appendix C.

을 견제하는 목적으로 이용될 가능성을 우려함으로써 안보적 갈등의 쌍무간 해결을 선호하고 있기 때문이다. 그러나 1993년 5월 싱가포르에서 개최된 ASEAN PMC 이후 미국과 중국도, 비록 지역적으로 동북아에 국한되지는 않지만, APEC과 같은 아태지역을 포괄하는 광범한 다자간 안보체제의 형성을 심각하게 고려하고 있는 것은 분명하다.<sup>9)</sup>

이처럼 동북아 및 아태지역에서 다자간 협력기구의 필요성이 부각되는 상황은 통일의교의 중장기적 전략을 위해 좋은 기회를 제공한다. 안보적 차원에서 다자간 협력체제가 형성될 수 있다면, 무엇보다 통일의교의 효율적 추진을 구조적으로 가로막는 안보문제가 해결됨으로써 한국의 외교적 자율성이 신장될 수 있다. 또한 여기에 북한의 참여를 유도함으로써 군비통제를 통한 북한의 군사적 위협을 해소할 수 있는 가능성도 높아진다. 그러므로 한국은 다자간 안보협력에 대한 기존의 구상을 바탕으로 지역국가들이 수용할 수 있는 방안을 모색하며, 이것의 필요성을 기회 있을 때마다 언제나 계속 강조할 필요가 있다. 비록 한국은 동북아에서 군사적으로 가장 취약한 국가이지만, 언제든지 핵무장이 가능한 일본이나 핵개발 의혹을 가진 북한과 달리 비핵화 선언을 천명하고 이를 준수하는 동북아 유일의 국가로서 다자간 안보협력을 주창할 명분을 충분히 가지고 있다. 다자간 안보협력에 대한 강조는 나아가 통일한국의 안보적 위상에 대한 주변국들의 우려를 불식시킬 수 있다는 점에서 통일여건의 조성에도 기여할 수 있다.

9) 길정우·신상진·이유진·여인곤, 앞의 글, pp. 167, 228.

그러나 한국 안보의 대미 의존성을 감안할 때, 안보적 차원에서 다자간 협력기구를 통한 통일여건의 조성은 현실적으로 적지않은 어려움을 내포하고 있다. 미국의 입장에서 다자간 안보협력체제에 대한 고려는 단지 쌍무간 동맹체제를 보완하는 차원에 머물고 있으며, 조만간에 이러한 태도의 변화가 기대되기 힘들다. 따라서 장기간에 걸쳐 동북아의 세력변화에 맞춰 진행될 수 밖에 없는 다자간 안보협력체제의 형성 과정에서 한국은 미국과의 동맹관계를 훼손하는 외교적 모험보다 협상을 통하여 북한의 변화 유도, 한반도 문제에 대한 주변 강대국들의 군사적 영향력의 점진적 축소, 그리고 한국의 외교적 위상 제고를 꾀하는 계기로 활용하는 것이 바람직하다.

동북아의 복잡한 안보상황과 한국의 안보적 위상을 고려하면, 중장기적인 분단질서관리의 성공 가능성은 안보적 문제의 해결에만 연연하여 외교역량을 소진하기보다 동북아 국가들이 공통의 이익을 발견할 수 있는 분야에서 다자간 협력 가능성을 적극적으로 모색하는 외교적 노력을 통해서 더욱 증대될 수 있다. 예컨대 경제, 환경, 문화 등 다차원에서 실질적인 다자간 협력은 현재 한국의 능력으로서도 충분히 주도될 수 있는 것이며, 실제로 탈냉전적 국제환경하에서도 적극적으로 요청되는 바이다. 또한 북한의 입장에서도 이에 대해 최소한의 부담을 가지고 참여할 수 있을 것이다.

이러한 기능주의적 접근태도는 동북아국가들의 상호의존과 상호신뢰를 증진시킴으로써 궁극적으로 한반도 문제해결에 대한 주

변 강대국의 동의를 이끌어내는 기반이 될 수 있다. 서독의 경우 통일기반은 스스로의 안보적 능력을 발판으로 이루어진 것이 결코 아니며 경제 및 문화교류를 통하여 주변국가들로부터의 신뢰 회복과 정치적 위상을 제고함으로써 확보될 수 있었음을 상기할 필요가 있다. 이러한 접근태도는 비록 장기적이며 인내를 요구하는 것이지만, 현재의 한반도 내외적 상황을 고려할 때 통일지향적 분단질서의 관리를 위한 가장 현실적인 대안이며, 나아가 한반도에서 통일의 분위기가 무르익게 될 경우 외적 제약을 가장 원활하게 극복할 수 있는 방법이다.

## 제VI장 결 론

독일사례를 통하여 한반도 통일문제에 대한 시사점을 찾고자 할 때, 흔히 독일문제과 한반도문제의 상이성이 제기된다. 이에 대하여서는 의문의 여지가 없다. 표면적으로 부각되는 몇가지 큰 차이점을 열거해보면, 첫째, 독일과 한반도의 분단원인이 다르다는 것이다. 독일의 분단은 독일이 일으킨 전쟁에 대한 옹분의 대가로서 그 책임이 독일민족 자신에게 있지만, 한반도의 경우는 전적으로 열강들의 세력타طم의 희생물이었다. 둘째, 내독관계와 남북한 관계는 질적인 차이를 보인다. 독일에서는 분단에도 불구하고 교류 및 협력이 상존했으며 나아가 지속적인 발전을 보인데 반해서 남북한은 민족상잔의 전쟁으로 말미암아 교류 및 협력은 커녕 상호반목과 불신만을 심화시켜왔다. 셋째, 양지역을 둘러싼 냉전적 상황에서도 차이가 있다. 독일을 중심으로 하는 유럽의 냉전상황은 동·서 각 진영내의 다자간 동맹체제를 통한 블록대결의 양상을 보였던 반면에 한반도를 중심으로 하는 동북아의 냉전 상황은 철저히 양자간 동맹체제를 기반으로 전개되었다.

뿐만 아니라 여기서 파생되는 여러가지 세부적 차원의 상이성도 존재하며, 나아가 정치, 역사, 경제, 사회, 문화, 국제적 위상 등의 제조건 면에서 동서독과 남북한의 차별성도 분명히 있다. 그럼에도 불구하고 양지역의 분단은 기본적으로 냉전논리에 의해 지배되었으며, 민족문제인 동시에 국제문제이기도 하다는 점에서 유사성도 결코 무시될 수 없다. 그렇기 때문에 실제로 서독의 독

일정책이나 동방정책은 우리의 대북정책이나 북방정책을 추진하는데 많은 영감을 주었으며, 서독의 분단질서관리적 접근태도는 우리의 입장에서 매우 모범적인 사례로 간주되어왔다.

현재 한국의 통일외교 및 통일정책 전반에 걸쳐 나타나는 국내외적 논란과 현안문제들은 서독이 분단질서관리정책을 수용하는 과정에서 나타나는 것과 유사한 성향을 보이고 있다. 그 유사성은 무엇보다 국내외적 환경변화에 대한 적응 내지 대응책이 요구된다는 점에서 발견된다. 서독의 경우 국내외적 환경변화에 직면하여 정치적으로나 사회문화적으로 분단문제에 대한 인식전환이 이루어졌고, 이를 바탕으로 분단질서관리정책이 전개될 수 있었다. 결과론적이기는 하지만 독일통일이 서독의 분단질서관리정책의 당연한 귀결이었다는 점을 고려하면, 독일사례에서 많은 영감을 받아온 한국의 통일정책에도 그러한 인식전환의 필요성이 제기되며, 나아가 장차 한반도문제의 해결과정에서 분단질서관리정책의 전략적 기반을 활용하는 방안의 모색도 요청된다.

서독 외교정책의 국내외적 환경과 전개과정에 대한 분석을 통해서 나타나는 특징과 전략적 기반은 한국 통일외교의 과제와 관련하여 몇가지 귀중한 시사점을 제공한다. 첫째, '분단상황 관리 외교,' '통일획득 외교,' '통일이후 대비외교'를 표방하는 통일외교의 기초가 현실적 차원에서 구체적 성과를 가지기 위하여 정치적·사회적 차원에서 통일외교에 대한 인식의 재정립이 필요하다. 이와 관련하여 먼저 통일외교의 목표에 대한 재인식이 요구된다. 즉 현 분단상황을 직시할 때, 통일달성의 목표는 원칙의 차원에

서 장기적 목표로 미루어 두고, 통일여건의 조성에 중·단기적으로 목표를 두는 것이 보다 현실주의적이라는 것이다. 다음으로는 통일외교의 일관성 문제이다. 즉 한반도문제를 한민족의 책임하에 자주적으로 해결하기 위해서는 정책적 일관성을 바탕으로 대내외적인 신뢰를 확보해야 한다는 점이다. 마지막으로 통일외교는 다변화 및 다원화되어야 한다. 즉 통일외교는 한반도의 상황에 걸맞게 주변 강대국들과 균형잡힌 관계를 유지하는 것이 필요하며, 안보문제나 통일달성에 집착하여 외교역량을 소진시키기보다 안보, 경제, 문화 등의 다차원에서 통일여건을 점진적으로 조성해나가는 총체적 외교형태를 띠어야 한다는 것이다.

둘째, 통일외교의 정책 및 전략은 상당부분 국내정치적 차원에서 결정된다는 사실을 감안하면, 통일외교의 목표달성을 위하여 국내적 기반의 확립은 필수적이다. 독일사례를 비추어 볼 때, 국내적 기반을 조성하기 위해서 한국정부는 건전한 정책갈등의 장을 보장할 수 있는 정치구조를 확립하고, 이를 바탕으로 분단의 평화적 관리원칙, 정책적 의도의 투명성, 그리고 정책적 일관성을 부각시킴으로써 통일외교에 대한 국민적 지지를 확보하는 것이 급선무이다. 이러한 기반이 조성될 때, 통일외교의 추진을 위해 필요한 국내적 외교자원의 동원이 효율적으로 이루어질 수 있다.

셋째, 통일외교의 결과가 성공적이라고 평가되려면, 통일여건의 효율적 조성은 물론이고 궁극적으로 민족자결의 원칙에 입각하여 한반도문제가 해결 되어야만 한다. 따라서 통일외교는 남북한 간의 협력여건을 조성하는 것과 불가분의 관계를 가진다. 문제는

체제유지에 안간힘을 쏟는 북한정권이 남한당국을 대화의 상대로 인정하지 않으려 한다는 점이다. 그러나 경제 및 식량난과 외교적 고립을 탈피하기 위해 북한정권은 대서방접근 정책을 전개하고 있으며, 남한에 대해서도 경제적 교류는 바라고 있다. 이러한 현실을 고려할 때, '접촉을 통한 변화'라는 대북정책의 기초를 효율적으로 실현시키기 위해서는 경제문제와 정치 및 안보문제를 무리하게 연계시키지 말고 실질적 차원에 초점을 맞춘 교류의 확대가 필요하다. 또한 대북 지원이 필요한 경우가 발생할 때에도 이를 당장의 정치적 카드로 활용하여 북한정권을 자극하기보다 장기적 안목에서 신뢰조성의 기반을 다지는 계기로 만든 것이 바람직하다. 인도주의 원칙, 즉 북한주민의 삶을 향상시키려는 의도가 분명하게 부각되는 대북 지원은 중·장기적으로 남북한의 신뢰조성에 이바지할 수 있다.

남북한 관계는 이처럼 중·장기적 시각을 가지고 인내심있는 대북 정책을 수행할 때, 질적·양적인 변화를 기대할 수 있다. 여기서 한반도의 정치적·안보적 현안은 어떻게 해결해나갈 것인가의 문제가 제기된다. 남북한 대화를 통한 해결이 어려운 현실을 감안하면, 미국 및 일본과의 공조와 중국 및 러시아의 협조를 틀 속에서 점진적으로 북한의 태도를 변화시키는 것 이외의 다른 방법을 찾기는 힘들다. 그러나 주변 강대국의 협조와 이를 통한 대북 압력 정책은 매우 신중하게 이루어져야만 한다. 자칫하면 실익은 없이 북한정권을 자극함으로써 역효과를 초래할 수 있으며, 나아가 한반도 문제에 대한 주변강대국의 영향력 증대만을 야기시킬

가능성이 있기 때문이다. 결국 한반도내의 협력여건을 조성하기 위해서는 북한의 변화만을 강조하는 '접촉을 통한 변화'가 아니라 북한의 변화를 유도할 수 있는 한국의 대북 정책 및 인식의 변화가 수반되며, 이를 토대로 중국에는 한반도 분단현실의 변화를 이끌어낼 수 있는 '접촉을 통한 변화'노력이 있어야 한다.

마지막으로 통일의교는 주변 국제환경 변화에 효율적으로 대응하는 전략을 개발해야 한다. 현 상황에서 통일의교의 중·단기적 과제는 한반도에서 평화적·안정적 분단질서를 형성하는 것이다. 이러한 형태의 분단질서는 궁극적으로 북한의 대외개방과 남북한 관계의 개선을 촉진할 수 있는 기반으로 중요성을 가진다. 소위 평화체제라고 지칭되는 평화적·안정적 분단질서의 형성을 위해서는 기본적으로 남북한 간의 합의와 이에 대한 주변 강대국들의 보장이라는 두가지 요건이 갖춰져야 한다. 이러한 맥락에서 '2+1,' '2+2,' '2+4' 등과 같은 방식이 거론되고 있다.

평화체제의 정착을 위해서는 현재 주변 강대국들 사이에 공감대가 형성되고 있는 남북한 교차승인구조의 확립이 선결되어야 한다. 여기에는 북한의 완고한 태도로 말미암아 남북한 관계의 개선이 전제되는 미국과 일본의 대북 관계 개선이 쉽게 이루어지지 못하고 있는 문제가 있다. 그러나 현재 주변강대국들은 교차승인의 필요성에 대한 공감대를 가지고 있다. 특히 북·미 기본합의문에서 보듯이 이미 미국과 북한은 관계개선을 향한 포괄적 틀을 마련하였으며, 일본도 북한과의 관계개선에 열중하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 한국은 교차승인구조의 실현여부에만

연연하여 주변강대국들과 외교적 갈등을 유발시키거나 협력관계를 저해하기보다 주변강대국의 대북 및 대한반도 정책에서 남한의 입장이 충분히 존중될 수 있는 기반을 확보하는 것에 더욱 큰 비중을 두는 것이 바람직하다.

이러한 맥락에서 교차승인구조를 배경으로 한반도 안보에 가장 큰 영향력을 가지고 있는 미국과 중국이 한반도에 대해 교차 불가침협정을 동시에 체결할 수 있는 전략을 구사하는 것이 필요하다. 그 바탕 위에 '2+ $\alpha$ ' 방식의 평화체제협정이 체결될 가능성은 한층 높아진다. 그러나 현재로서는 이러한 방식을 반드시 고집할 필요는 없다. 자칫하면 주변강대국들에게 장차 통일과정에 대한 영향력을 증대할 수 있는 여건을 제도적으로 보장해줄 수 있기 때문이다. 남북한간 신뢰조성의 전개과정을 감안하여 필요할 경우 '2+ $\alpha$ ' 방식이 채택될 수도 있다. 이 경우에도 미리부터  $\alpha$ 에 속할 국가를 정책적으로 미리 정하기보다 상황논리에 유연하게 맡겨두는 편이 훨씬 현실주의적이다. 평화체제 형성을 위하여 모든 주변 강대국의 협력이 필요한 실정에서 구체적 방식을 미리 정함으로써 한국의 전략적 입지를 축소시키는 것은 결코 현명하지 못하기 때문이다.

이러한 전략을 관철시키기 위해서는 주변강대국에 대한 균형외교가 필요하다. 그러나 균형외교가 강대국들의 세력관계를 단순하게 이용하는 형태를 띠는 것은 중간수준의 국가인 한국에게는 적지않은 위험을 수반한다. 한국 안보의 대미 의존성을 감안하는 균형외교가 필요하다. 한·미 공조체제에 입각하여 명분있는 통일의

교를 전개할 때, 미국의 지지가 확보될 수 있으며, 그 바탕위에 주변 강대국의 이해관계를 고려하는 균형외교를 통하여 평화적 분단 질서의 확립이라는 통일외교의 일차적 과제가 달성될 수 있다.

한반도의 평화체제는 통일지향적 분단질서의 관리라는 통일외교의 장기적 과제를 해결하는 방향으로 기능해야 한다. 현재 동북아 질서의 재편과정에서 논의되고 또 부분적으로 실천되고 있는 다자간 협력은 평화적 분단질서관리를 위한 좋은 기회로 활용될 수 있다. 동북아에서 안보적 이해관계의 복잡성과 한국의 안보적 취약성을 고려할 때, 장기적인 분단질서관리는 안보적 차원에만 연연하여 외교역량을 소진하기보다 동북아 국가들이 공통의 이익을 발견할 수 있는 분야 - 예컨대 경제, 환경, 문화, 및 사회 교류 - 를 중심으로 안보적 문제까지 포함하는 다자간 협력가능성을 적극 모색하는 것이 바람직하다. 이는 비록 장기적이고 인내를 요구하는 것이지만, 현재의 한반도 내외적 상황을 고려할 때 가장 현실적 대안이며, 나아가 한반도에서 통일의 분위기가 무르익게 될 경우 외적 제약을 원할하게 극복할 수 있는 방법이다.

이상에서 제시된 통일외교에 대한 인식의 재정립, 국내외적 차원과 남북한 관계 차원에서의 여건조성, 그리고 이를 위한 전략적 방향 등이 유기적으로 연결될 때, 민족자결원칙에 따르는 한반도 문제의 점진적·단계적인 해결 가능성이 提高될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

길정우·신상진·이유진·여인곤. 「미국 클린턴 행정부의 동북아정책과 동북아질서 변화」. 민족통일연구원 연구보고서 93-06. 서울: 민족통일연구원, 1993.

외무부. 「외교백서 1994」. 서울: 정문사문화, 1994.

정규섭·강원식·문홍호. 「동북아 신국제질서하에서의 한반도 통일 기반 조성방안」. 민족통일연구원 연구보고서 92-16. 서울: 민족통일연구원, 1992.

Adenauer, Konrad. *Erinnerungen, 1953-1955*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1966.

Albrecht, Ulrich. *Die Abwicklung der DDR: Die "2+4-Verhandlungen." Ein Insiderbericht*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992.

Bahr, Egon. *Sicherheit für und vor Deutschland*. München: Carl Hanser Verlag, 1991.

Blumenwitz, Dieter & Gottfried Zieger. *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989.

Griffith, William E. *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1978.

Hanrieder, Wolfram F. *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press, 1989.

- Inglehart, Ronald. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1977.
- Katzenstein, Peter J. *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press, 1987.
- Lamborn, Alan C. *The Price of Power: Risk and Foreign Policy in Britain, France, and Germany*. Boston: Unwin Hyman, 1991.
- Ludz, Peter Christian. *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen*. München: Hanser, 1974.
- Niclauß, Karlheinz. *Kontroverse Deutschlandpolitik: Die politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR*. Frankfurt a.M.: Alfred Metzner Verlag GmbH, 1977.
- Pittman, Avril. *From Ostpolitik to Reunification: West German - Soviet political Relations since 1974*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992.
- Plock, Ernest D. *East German - West German Relations and the Fall of the GDR*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1993.
- Sato, Seizaburo & Jerome Kahan, eds. *The Japan - U.S. Alliance and Security Regimes in East Asia: A Workshop Report*. Tokyo: The Institute for International Policy Studies, 1995.
- Schmidt, Helmut. *Men and Powers: A Political Retrospective*. N.Y.: Random House, 1989.

Szabo, Stephen F. *The diplomacy of German Unification*. N.Y.: St Martin's Press, 1992.

Walter, Vernon A. *Die Vereinigung war voraussehbar: Hinter den Kulissen eines entscheidenden Jahres*. Berlin: Siedler Verlag, 1994.

## 2. 논문

제성호. “북한의 대미 평화협정체결전략: 내용, 의도 및 문제점”. 「한반도 평화체제 구축방안 모색」, 민족통일연구원 제 16회 국내학술회의 (1995.6.21).

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

Ahn, Byung-joon. “Managing Reunification in the Korean Peninsula.” *Asia's international Role in the Post-Cold War Era*. Adelphi Paper. no. 275 (March 1993).

Asmus, Ronald D. “Dialectics of Detente and Discord: The Moscow - East Berlin - Bonn Triangle.” *Orbis*. vol. 28. no. 4 (1985).

Anderson, Jeffrey J. & John B. Goodman. “Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe.” in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye & Stanley Hoffmann eds. *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. by Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1993.

- Bender, Peter. "Der goldene Angelhaken: Entspannungspolitik und Systemwandel." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 14 (1994).
- Davy, Richard. "Großbritannien und die Deutsche Frage." *Europa Archiv*. no. 4 (1990).
- Cornelsen, Doris. "Die Volkswirtschaft der DDR: Wirtschaftssystem - Entwicklung - Probleme." *Deutschland - Handbuch*. Hrsg. von W. Weidenfeld & H. Zimmermann. München: Carl Hanser Verlag, 1989.
- Deutsch, Karl W., G. L. Schweigler & L. J. Edinger. "Foreign Policy of the German Federal Republic." *Foreign Policy in World Politics*. 4th. Ed. by Roy C. Macridis. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972.
- Gordon, Philip H. "The Normalization of German Foreign Policy." *Orbis*. vol. 38, no. 2 (Spring 1994).
- Hacker, Jens. "Die Deutschlandpolitik aus der Sicht der SPD." *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*. Hrsg. von D. Blumenwitz & G. Zieger. Bonn: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989.
- Hacker, Jens. "Die Ostpolitik der Konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B14 (1994).
- Haftendorn, Helga. "Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland." *PVS*. 31. Jg, H. 1, (1989).

- Haftdorn, Helga. "Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik." *Verwaltete Außenpolitik: Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Hrsg. von H. Haftdorn, et als. Köln: Verlag Wissenschaft un Politik, 1978.
- Hahn, Walter F. "West Germany's Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr." *Orbis*. vol. 16 (Winter 1973).
- Haltzel, Michael. "Amerikanische Einstellungen zur deutschen Wiedervereinigung." *Europa Archiv*. no. 4 (1990).
- Herdegen, Gebhard & M.Schultz. "Einstellungen zur deutschen Einheit." *Handbuch zur deutschen Einheit*. Hrsg. von W. Weidenfeld & K.-R. Korte. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993.
- Joffe, Josef. "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.
- Knapp, Manfred. "Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland." *Einführung in die Internationale Politik*. Hrsg. von Manfred Knapp u. Gert Krell, München: R. Oldenbourg Verlag, 1990.
- Köpfer, Josef. "Bemühungen zur Rüstungskontrolle, Rüstungsbegrenzung, Abrüstung und Entspannung, NATO-Doppelbeschluß." *Nordatlantikpakt - Warschauer Pakt*. Hrsg. von J. Köpfer. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, 1984.
- Kohler-Koch, Beate. "Optionen deutscher Politik in einer veränderten

- internationalen Umwelt." *Staat und Demokratie in Europa*. Hrsg. von Beate Kohler-Koch, Opladen: Leske + Budrich, 1992.
- Löwenthal, Richard. "Cultural Change and Generation Change in Postwar Western Germany." *The Federal Republic of Germany and the United States: Changing Political, Social, and Economic Relations*. Eds. by J. A. Cooney et al. Boulder, Colo.: Westview Press, 1984.
- McAdams, A. James. "Inter-German Relations." *Developments in West German Politics*. Eds. by G. Smith et al. London: Macmillan Education LTD, 1989.
- Merkel, Peter H. "Die Rolle der öffentlichen Meinung in der westdeutschen Außenpolitik." *Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949~1979)*. Hrsg. von Wolfram F. Hanrieder & Hans Rühle. Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell GmbH, 1981.
- Neuss, Beate. "The Federal Republic of Germany and the European Integration." *The Journal of East and West Studies*. vol. 18, no. 1 (March 1989).
- Schütze, Walter. "Frankreich angesichts der deutschen Einheit." *Europa Archiv*. no. 4 (1990).
- Schwarz, Hans-Peter. "Die Politik der Westbindung oder die Staatsraison der Bundesrepublik." *Zeitschrift für Politik*. Nr. 22 (1975).
- Schwarz, Hans-Peter. "Germany's National and European Interests." *Daedalus*. vol. 123. no. 2 (Spring 1994).

Schwarz, Hans-Peter. "The West Germans, Western Democracy, and Western Ties in the Light of Public Opinion Research." in J. A. Cooney et als. *The Federal Republic of Germany and the United States: Changing Political, Social, and Economic Relations*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1984.

Shevardnaze, E. "Europa: von der Spaltung zur Einheit". *Sowjetunion heute (Beilage)*. Nr.2 (1990).

"Geheimnis des Genscherismus". *Der Spiegel*. no. 40 (1. Okt. 1990).

빈 면

◎ 發刊資料目錄 案內 ◎

<세미나시리즈>

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 北韓의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢 展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案
- 94-05 統一文化와 民族共同體 建設

- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望  
 95-01 韓半島 平和體制 構築方案 摸索  
 95-02 남북화해·협력의 실천지표: 「민족발전공동계획」

### 〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例  
 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價  
 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로  
 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向  
 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상회담과 기본조약체결 사례 중심  
 91-10 國際的 平和保障 事例研究  
 91-11 在野統一案 研究  
 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(I)  
 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望  
 91-14 「한민족공동체」具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心  
 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究  
 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯  
 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題를 中心으로  
 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(II)  
 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果  
 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로

- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案 社會·文化的 同質性 增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速化와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞 秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望

- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究 유럽 軍費統制條約의 示唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫 分析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족 공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 北韓 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北韓關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-06 主體思想의 內面化 實態

- 94-07 金正日 리더십 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 軍事權力基盤
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力 增強이 韓半島安保에 미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制의 對南政策 展望
- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 情勢認識 變化와 政策展望
- 94-17 北韓의 對外經濟 開放政策 現況과 展望
- 94-18 統一韓國의 對外經濟協力 方向: 亞·太地域 多者間 協力關聯
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議과 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價值意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의 비교연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의 變化와 關聯
- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化 對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-34 統一 以後 國民統合 方案 研究
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力增大 方案 研究

- 95-01 러·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-02 金正日 政權의 人權政策 變化展望
- 95-03 北韓 知識人政策의 變化
- 95-04 韓半島 平和體制 構築方案
- 95-05 金正日 政權의 權力엘리트 研究
- 95-07 서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색

### 〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓 關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4國 巡訪結果 分析: 南·北韓 關係와 관련하여

- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993.1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993.7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC)會議를 계기로 본 亞·太  
地域協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策: 北韓 核問題와 美北關係 改善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망: 외자유치 관련법 제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994.1~3)

- 94-09 北韓 最高人民會議 第 9期 7次會議 結果分析
- 94-10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
- 94-11 탈북자 발생 배경 분석
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994.7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析和 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 北韓의 變化와 金正日 政權의 將來
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望
- 95-01 鄧小平 死後 中國의 國內政勢 및 韓半島政策 展望
- 95-02 北韓의 對南動向 分析(1995.1~3)
- 95-03 中國의 政局展望: 第8期 全人大 3次會議 結果를 中心으로
- 95-04 金正日 承繼體制 鞏固化 動向
- 95-05 北韓의 食糧支援 要請背景과 對北韓 食糧支援 方案
- 95-06 金日成 死後 1年: 북한정세의 동향과 전망

### 〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1 ~ 1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1 ~ 1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1 ~ 1991. 12. 31)
- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1 ~ 1992. 3. 31)
- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1 ~ 1992. 6. 30)

- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1 ~ 1992. 9. 30)  
 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1 ~ 1992. 12. 31)  
 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1 ~ 1993. 3. 31)  
 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1 ~ 1993. 6. 30)  
 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1 ~ 1993. 9. 30)  
 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1 ~ 1993. 12. 31)  
 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1 ~ 1994. 3. 31)  
 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1 ~ 1994. 6. 30)  
 94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1 ~ 1994. 9. 30)  
 94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1 ~ 1994. 12. 31)  
 95-01 世界主要事件日誌(1995. 1. 1 ~ 1995. 3. 31)  
 95-02 世界主要事件日誌(1995. 4. 1 ~ 1995. 6. 30)

### 〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992  
 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993  
 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994  
 94-01 北韓 核問題斗 南北關係  
 94-2 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995

### 〈論叢〉

- 統一研究論叢 創刊號(1992. 6)  
 統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)  
 統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 8)

統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)

統一研究論叢 第4卷 1號(1995. 8)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
special edition(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 3(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
special edition(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 4(1995)

한독 WORKSHOP : ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL  
UNIFICATION (1993)

한독 WORKSHOP : ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL  
UNIFICATION (1994)

〈資料〉

92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)

92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)

- 93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書
- 93-02 藏書目錄: 特殊資料
- 93-03 獨逸 統一條約 批准法律
- 94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)
- 94-02 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(中)
- 94-03 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(下)

#### 〈年例情勢報告書〉

- 94-01 統一文化研究(上)
- 94-02 統一文化研究(下)

---

---

서독의 분단질서관리 외교정책 연구

研究報告書 95-07

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 231-4304

印刷處 陽東文化社 전화 : 266-0892

印刷日 1995年 9月 日

發行日 1995年 9月 日

---

---