

KINU 연구총서 13-04

# EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -

손기웅 · 정영태 · 안지호 · 김미자 · 신종훈 · 최진우 · 허준영



KINU 연구총서 13-04

# EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -

손기응 · 정영태 · 안지호 · 김미자 · 신종훈 · 최진우 · 허준영

**EC/EU사례분석을 통한  
남북 및 동북아공동체 추진방안  
- EC기 분석을 중심으로 -**

인 쇄 2013년 12월

발 행 2013년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 두일디자인 (02-2285-0936)

ISBN 978-89-8479-723-9 93340

가 격 ₩12,000

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

# EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -

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

# 목 차

요약 .....	xi
<b>I. 문제제기 .....</b>	<b>1</b>
<b>II. 유럽통합이론적 틀: 수요와 공급 .....</b>	<b>5</b>
1. 지역통합의 수요와 공급 조건: 유럽의 경험, 동북아의 현황, 그리고 한국의 역할 .....	7
2. 유럽통합의 경험 .....	10
3. 동북아 지역통합의 수요와 공급 여건 .....	23
4. 시사점 .....	27
<b>III. 유럽공동체(EC)의 발전과 유럽안보체제의 변화 .....</b>	<b>37</b>
1. EC탄생과 ECSC출범 .....	39
2. 유럽공동체(EC) .....	40
3. 유럽안보체제(European Security System): CSCE .....	59
4. 시사점 .....	87
<b>IV. 1970~1980년대 프랑스와 독일관계 .....</b>	<b>93</b>
1. 프랑스의 유럽정책과 독일문제 .....	95
2. 1970~1980년대 프랑스-독일의 유대관계와 유럽통합 .....	96
3. 독일통일과 프랑스 .....	113
4. 시사점 .....	116

EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안  
- EC기 분석을 중심으로 -

V. 1970년대와 1980년대 서독의 유럽정책 .....	119
1. 1970~1980년대 서독의 유럽정책과 냉전 .....	121
2. 빌리 브란트의 유럽정책 .....	129
3. 헬무트 슈미트의 유럽정책 .....	141
4. 헬무트 콜의 유럽정책 .....	148
5. 시사점 .....	159
VI. 서독의 독일정책 .....	165
1. 신동방정책 이전 서독의 독일정책 .....	167
2. 브란트의 등장과 새로운 독일정책 .....	174
3. 새로운 독일정책의 공고화: 슈미트의 독일정책 .....	181
4. 브란트, 슈미트 정권 하에서 기민/기사당의 독일정책 .....	186
5. 콜의 독일정책: 기민/기사당 독일정책의 진화 .....	189
6. 시사점: 독일정책의 연속성과 불연속성 .....	200
VII. 동독의 대서독정책 .....	205
1. 동독의 대서독정책의 의미 .....	207
2. 이론적 맥락 .....	209
3. 냉전기 동독의 대서독정책 환경과 정책 .....	212
4. 개방 정책기 동독의 대서독정책 환경과 정책 .....	231
5. 시사점 .....	241

# 목 차

VIII. 결론 .....	249
1. 국제적 차원 .....	252
2. 남북관계 차원 .....	255
참고문헌 .....	261
최근 발간자료 안내 .....	273



# 표 · 그림 목 차

KINU 연구총서 13-04

## EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -

<표 II-1> 유럽연합 회원국 자격에 대한 호감도 .....	20
<표 II-2> 유럽연합이 이득을 주는 지에 대한 인식 .....	20
<표 III-1> EMU 설립 3단계 추진전략 .....	53
<표 III-2> CBM/CSBM 체제의 발전 .....	71
<표 III-3> CFE조약에 따른 유럽재래식 무기감축 협정 .....	75
<표 VI-1> 아테나워, 에어하르트, 키징거 내각의 구성 .....	171
<표 VI-2> 동·서독 간의 경제 교류 (Entwicklung der Warenverkehrs) .....	195
<표 VII-1> 동독의 대서독 무역규모 .....	222
<표 VII-2> 내독교역의 비중 .....	223
<표 VII-3> 1960년대 동독의 대서독 무역규모 .....	229
<표 VII-4> 1970~1980년대 동독의 대서독 무역규모 .....	236
<그림 VI-1> 1950년부터 1957년까지 독일의 정당 지지도의 변화 .....	168

# 약어 정리

BRD	Bundes Republik Deutschland / 서독 정부
CAP	Common Agriculture Policy / 공동체의 농업정책
CDE	Conference on Disarmament in Europe / 유럽군축회의
CFE	Conventional Armed Forces in Europe / 유럽재래식무기감축
CFSP	Common Foreign and Security Policy / 공동외교안보정책
CIS	Commonwealth of Independent States / 독립국가연합
CJHA	Co-operation in Justice and Home Affairs / 내무사법분야협력
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance / 상호경제원조회의
CSBM	Confidence and Security Building Measures / 신뢰안보구축조치
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe / 유럽안보협력회의
DDR	Deutsche Demokratische Republik / 독일민주공화국
ECB	European Central Bank / 유럽중앙은행
ECSC	European Coal and Steel Community / 유럽석탄철강공동체
EC	European Community / 유럽공동체
ECU	European Currency Unit / 유럽통화단위
EDC	European Defense Community / 유럽방위공동체
EEC	European Economic Community / 유럽경제공동체
EFTA	European Free Trade Association / 유럽자유무역연합
EMCF	European Monetary Cooperation Fund / 유럽통화협력기금
EMS	European Monetary System / 유럽통화체제
EMU	European Economic and Monetary Union / 유럽경제통화동맹
EPC	European Political Community / 유럽정치공동체
EPC	European Political Cooperation / 유럽정치협력
ERM	European Rate Mechanism / 환율조정기구

## EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -

<b>EU</b>	European Union / 유럽연합
<b>EURATOM</b>	European Atomic Energy Community / 유럽원자력공동체
<b>FSC</b>	CSCE Forum for Security Cooperation / CSCE 안보협력포럼
<b>FTA</b>	Free Trade Agreement / 자유무역협정
<b>INF</b>	Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty / 중거리핵전력협정
<b>NASA</b>	National Aeronautics and Space Administration / 미국 항공우주국
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization / 북대서양조약기구
<b>NPT</b>	Nuclear Non-Proliferation Treaty / 핵확산금지조약
<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development / 유럽경제협력기구의 전신(경제협력개발기구)
<b>OEEC</b>	Organization for European Economic Cooperation / 유럽경제협력기구
<b>OSCE</b>	Organization for Security and Cooperation in Europe / 유럽안보협력기구
<b>SALT</b>	Strategic Arms Limitation Talks / 전략무기제한협정
<b>SDI</b>	Strategic Defence Initiative / 전략방위구상
<b>SEA</b>	Single European Act / 단일유럽의정서
<b>SED</b>	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands / 사회주의통일당
<b>STAPT</b>	Strategic Arms Reduction Talks / 전략무기감축협상
<b>WEU</b>	Western European Union / 서유럽연합
<b>WTO</b>	Warsaw Treaty Organization / 바르샤바조약기구
<b>WTO</b>	World Trade Organization / 세계무역기구



## 요 약

독일에게 유럽통합의 발전은 국가성장을 가져다주었을 뿐만 아니라, 유럽의 일원이라는 정체성을 가져다주었다. 또한 독일에 대한 주변 국가들의 인식도 변화시켰다.

유럽공동체(European Community: EC) 회원국들은 막강한 경제력을 토대로 한 독일의 유럽통합정책에 대해 불만을 가졌고, 독일의 주도력을 약화시키기 위해 경제통화동맹(European Monetary Union: EMU)의 체결을 시도하는 등 독일을 견제하기도 하였다. 그러나 유럽통합의 발전과 심화가 독일에 대한 그들의 불안감을 잠재울 수 있다고도 판단하였다. 즉 독일은 EC에서 벗어나는 것이 국가 발전에 도움이 되지 않을 것을 알기 때문에, EC에서 벗어나려하지 않을 것이다. 이 때문에 제도화된 EC의 틀은 독일을 견제할 수 있는 수단이 되었던 것이다. 그리고 EC에서 벗어나지 않겠다고 약속했던 독일의 선택은 독일통일을 가능하게 한 요인으로 작용하였다.

이처럼 독일은 유럽통합의 틀 안에 있으면서 국가성장과 통일 실현이라는 국가목표를 달성하였다. 유럽통합정책과 동독정책을 통해 세계적인 경제 강국이 되고 분단에서 통일을 이룩한 독일과는 달리 여전히 분단 상태인 우리에게 독일의 정책은 통일과 국가성장을 위해 어떠한 길을 가야 하는가를 보여주고 있다.

현재 한반도를 둘러싼 동북아 환경은 이념적인 대결구도, 국익을 우선시하는 민족국가적 갈등구조, 중국의 부상, 북한 핵문제, 미·중 간 패권 경쟁 등 다양한 요인들이 서로 얽혀져 불안정한 상태에 있다. 이러한 상황으로 인해 동북아에서 지역 통합에 대한 논의가 활발하지 못한

것은 당연한 결과이다. 그러나 지금처럼 불안정한 지역 구도가 지속된다면, 동북아 지역의 발전은 한계를 가질 것이며, 동북아의 어떤 국가도 진정한 평화를 누리지 못할 것이다. 따라서 어떤 형태로든 이 불안정한 상태를 극복하는 방안이 나와야 한다. 무엇보다 이런 불안정한 상황이 극복되어야 한반도통일의 길도 열린다. 그 구체적인 방안이 유럽통합에서 볼 수 있는 것처럼 동북아통합이라고 할 수 있다. 유럽통합을 통해 유럽은 경제적 성장과 함께 역내 안보 딜레마도 극복하는 등 진정한 평화를 누리고 있기 때문이다.

그러나 동북아는 우리들이 안고 있는 많은 문제들로 인해 지역 통합 논의가 활성화되지 못하고 있다. 이러한 문제는 단기간에 해결될 수 있는 문제가 아니며, 우리의 노력만으로도 해결 가능한 것도 아니다. 동북아통합은 역사와 영토 문제를 비롯한 여러 문제들이 해결된 후에 시작되는 것이 아니라, 대립과 갈등의 상태에서 대화의 장을 여는 것에서 시작된다는 인식을 가질 필요가 있다. 그리고 대화는 국가들의 가장 큰 관심사인 경제관계에서 시작할 수 있다. 경제통합의 심화는 자유주의적인 주장이나 유럽연합의 현실을 보더라도 긍정적인 안보적 파급효과를 동반할 것이다.

동북아통합에 관한 대화가 시작되면 중국과 일본이 주도권을 행사하려고 할 것이다. 따라서 중국과 일본의 대립관계를 강조하기보다는 동북아통합으로 인해 그들이 얻게 될 이익을 강조하고, 두 국가의 긍정적 경쟁을 통해 동북아 지역이 발전하도록 우리가 조정자 역할을 해야 한다. 동북아 차원에서 봤을 때도 동북아공동체가 요구되는 것은 중국과 일본을 동북아공동체라는 틀에 묶어둠으로써 동북아국가들의 상호 불신을 완화하고 신뢰구축을 통해 협력적 평화체제를 다져나갈 수 있기 때문이다.

한편 유의해야 할 점은 동북아통합에 적극적이되 동북아통합이 한반도통일을 염두에 둔 것이라는 사실을 공개적으로 밝히지는 말아야 한다는 점이다. 주변국들도 독일의 경우처럼 통일한국에 대한 두려움을 가질 수 있기 때문이다. 서독은 통일의 관점에서 통합에 임한 것이 아니었다. 서독이 통일정책의 일환으로 유럽통합에 임하였다면 유럽통합은 지금처럼 발전하지 못하였을 것이다. 따라서 우리도 통일을 미리 언급하기보다는 동북아통합이 진전되면서 동북아 국가들이 통일 한국의 향배에 대한 민감성이 완화되고, 그로 인해 통일에 대한 주변국의 인식이 바뀌도록 해야 한다.

또한, 우리도 통일을 위해서 반드시 지불해야 할 대가가 있을 것이라는 사실도 명심하여야 한다. 서독이 유로화를 위하여 마르크화를 포기하였던 것처럼 통일을 위한 대가가 단기적인 관점에서 국가의 이해와 상반될 때에도, 더 큰 목적을 위해 희생할 수 있는 결단도 필요할 것이다.

동북아공동체는 통일한국의 안정과 발전을 위해서도 필요하다. 통일한국이 정치, 경제, 사회, 문화적 이질감으로 인한 내적인 분단을 극복하고 평화롭게 발전하기 위해서는 주변국과의 원만한 외교관계 유지, 안정적인 수출시장 확보, 북한지역 개발을 위한 투자자본 조달 등과 같은 우호적인 국제 환경이 필요하기 때문이다.

우리에게는 통일을 위해서도, 통일 이후를 위해서도 동북아통합은 필요하므로 통합을 위한 국제환경 조성에 적극적으로 임해야 한다. 그리고 그 구체적인 방법은 유럽과 마찬가지로 경제분야 중 어느 한 분야에서의 공동체를 구성하는 것부터 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

분단의 극복은 현재의 많은 장애와 난관으로 인해 불가능하게 비칠 수도 있지만, 현실을 직시하고 차근차근 실행해 나간다면 현실화될 수 있다. 남북관계에서 가장 먼저 직시해야 할 현실은 북한의 정권이 싫든 좋든 통일을 위한 대화를 나누어야 할 당사자이며, 현 북한 정권의 실상에서 드러나듯이 현실의 벽은 도저히 넘을 수 없을 만큼 높고 견고하게 보인다는 점이다. 이러한 어려움을 극복하기 위해서는 양독 간의 관계로부터 중요한 교훈을 얻을 수 있다.

동서독은 불균형적이긴 했으나 꾸준히 상호주의적 관계를 유지했다. 동독은 서독의 경제적 지원이 있을 때마다 그 반대급부로서 상호 민간인 방문확대, 동독 입국제한요건 완화, 편지 및 소포 검열의 완화, 인권 문제 개선 등 상호주의적 입장에서 서독 측의 정치적 요구를 들어주었다. 서독의 경제적 지원과 동독의 정치적 양보는 이후 동서독 관계가 상당한 신뢰관계를 형성할 수 있는 계기를 제공하게 되고, 1980년대 동서독 간 『문화협정』과 『과학기술협정』 등으로 확대되었다. 또한 이러한 다양한 협정의 이행을 위한 민간차원의 교류증대는 동서독 간 주민 접촉의 증가를 가져왔으며, 이로 인해 동독 주민들의 의식에도 많은 변화가 일어났다. 즉 민간차원의 교류증대는 동독 정부의 의지와는 상관없이 정치체제에 막대한 영향을 주었고, 동독 주민들이 스스로 서독 체제를 선택하는, 통일을 결정하는 독일통일의 원동력이 되었다.

동서독 관계에 대한 고찰은 또한 남북관계의 형성에 있어서 민족 개념을 가져야 하며 민주적 방법으로서의 통일을 지향하여야 한다는 시사점을 주고 있다. 아데나워는 당시 통일이 불가능한 상황에서도 민족 개념을 포기하지 않았다. 동서독 분단이라는 현실 앞에서 동서독이 민족동질성을 확보하는 방안으로 추진된 것이 동독과의 적극적인 교류였다. 적극적인 교류를 통해 동서독은 민족적 일체감을 잃지 않았고,



민족적 동질성은 통일을 가능하게 한 근본적인 요인이었다. 현재 남북한의 민족적 그리고 문화적 이질감은 동서독보다 훨씬 크다. 따라서 우리는 국가성장과 통일의 동시 실현을 위해 동북아통합과 한반도통합정책을 동시에 추진해야 한다.

**주제어:** 유럽통합, 독일정책, 구주공동체(EC), 유럽연합(EU), 유럽안보협력회의(CSCE), 독일, 통일, 남북공동체, 동북아공동체

## Abstract

# **Korean and Northeast Asian Community Plan Based on EC/EU Case Study - EC Era -**

*Son, Gi-Woong et al.*

Progress in European integration has not only supported Germany's growth but also given the nation an identity as a European nation. At the same time, it has resulted in changes in neighboring nations' perception of Germany. Within a framework of European integration, Germany has accomplished national goals of growth and unification. While Germany has become a world power and achieved unification with its European integration policies and those for East Germany, Korea still remains divided.

To Korea, Germany's policies are showing the right path for unification and growth. To realize the two goals at the same time, South Korea should simultaneously seek for Northeast Asian integration and Korean Peninsula integration. Resolution of history issues and territorial disputes is not a prerequisite for Northeast Asian integration, which needs to be initiated by starting dialogues even in confrontation and conflict. Korean Peninsula integration should be consistently and continuously pursued, while its focus needs to be on increasing inter-Korean civilian exchanges, improving North Koreans' quality of life, and recovering national homogeneity.

**Keywords:** European integration, German policies, European Communities (EC), European Union (EU), Commission on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Germany, Unification, Korean community, Northeast Asian community

# I

---

## 문제제기



국내외 정세는 끊임없이 변하고 있다. 현 민족공동체 통일방안도 현재의 국내외적 상황, 남북관계 및 국제환경적 여건 등을 고려하여 새롭게 보완된 현실성 있는 내용으로 재정립되어야 한다. 특히 새로운 공동체 통일방안은 한반도 신뢰구축 및 평화공영에 기초하여 한반도 차원을 넘어 동북아 지역적 차원의 통합과 맞물려 추진되어야 실현가능성이 높아질 수 있다.

그 국제적 사례가 유럽통합과 독일통합의 동시 발전으로서 우리의 새로운 공동체 통일방안을 모색하기 위해서 유럽통합을 연구할 필요가 있다. 유럽연합(European Union: EU)은 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)에서 출발하여 유럽공동체(European Community: EC)를 거쳐 EU로, 경제통합 → 사회·문화통합 → 정치통합 → 군사통합으로 성장하고 있는 지역적 신뢰구축과 평화공영의 성공적인 모델이다. 서독(독일)은 이러한 지역통합의 기관차 역할을 수행하면서 국가를 성장시키고 민족통일에 다가갔다. 국가성장과 통일을 위한 EC/EU 성장과정과 그 속에서의 서독(독일)의 역할은 지역공동체, 새로운 민족공동체 형성과 통일 그리고 그 과정에서 국가성장을 지향하는 우리에게 큰 시사점을 줄 수 있다.

본 연구의 핵심적인 세 가지 목표는 다음과 같다. 첫째, 두 번에 걸친 세계대전의 경험을 바탕으로 다시는 전쟁을 일으키지 않고 역내의 모든 문제를 평화적으로 해결하면서 신뢰구축과 상생공영을 추구했던 서유럽 국가들의 공동체 형성과 발전 과정에 대한 연구와 이로부터 남북공동체 및 동북아공동체 형성을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 둘째, 지역공동체 형성을 적극적으로 견인하면서 한편으로는 국가를 성장시키고 동시에 통일에 유리한 환경을 조성하고자 했던 독일 사례에 대한 연구와 이를 통해 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 새로운 동북

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

아 지역공동체 및 남북공동체를 동시에 형성하고, 민족 통일을 위한 종합적·세부적 정책방안을 제시하고자 한다.

이를 위해 EC/EU의 전개 과정을 ① 진입기로서 ECSC, 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC), 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community: EURATOM)의 형성, ② 성장기로서 EC의 형성, ③ 성숙기로서 EU의 형성으로 구분하고 각 단계별로 공동체 형성에 대한 평가와 시사점, 그리고 서독(독일)의 역할에 대한 평가와 시사점을 도출하고 우리의 정책방안을 제시한다.

본 연구에서는 EC 형성의 진입기에 초점을 두었던 전년도 연구에 이어 성장기, 즉 EC기에 중점을 두고자 한다. EC 형성의 성장기에 국가성장과 통일에 유리한 환경 조성이라는 두 가지 목표를 달성하기 위하여 서독이 추진한 정책에 대한 연구를 통해 우리에게 주는 시사점을 도출하는 것이 이번 연구의 목적이다. 이를 위해 EC 형성부터 마스트리히트조약 체결까지 즉, 1970~80년대 유럽통합의 발전, 독일의 유럽정책과 독일정책 등에 대한 중점적 고찰을 통해 한반도통일 및 동북아공동체 형성의 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 EC의 성장 과정과 독일의 통일을 지역공동체 및 민족공동체 동시 형성과 관련하여 연구한 최초의 학술연구가 될 것이다. 한반도 신뢰구축을 바탕으로 새로운 지역공동체 및 남북공동체 형성방안을 우리의 통일정책과 연계하여 제시함으로써 향후 우리의 대외정책과 통일정책수립에 기여하고자 한다. 특히 국가성장과 통일 환경 조성을 위해 국가적으로 추진해야 할 통합정책(Integration Policy) 수립을 위한 기초자료로 활용될 것이다.

# II

---

유럽통합이론적 틀: 수요와 공급





## 1. 지역통합의 수요와 공급 조건:

### 유럽의 경험, 동북아의 현황, 그리고 한국의 역할<sup>1</sup>

유럽에서는 제2차 세계대전이 끝난 후 1950년대 초반부터 꾸준히 지역협력의 제도화를 위한 노력이 경주되어 왔다. 1951년 ECSC의 설립, 그리고 1957년 EEC와 EURATOM의 출범으로 시작된 유럽통합은 1970년대에 이르러서는 대내외적 상황에 의해 침체기를 경험하지만, 1980년대 후반에 이르러 단일유럽의정서(Single European Act: SEA)가 만들어지고 1992년에 계획이 추진되면서 이른바 유럽의 르네상스로 불리는 도약기를 맞게 된다. 상품과 용역, 자본과 노동의 자유로운 이동을 가로막는 장애물을 제거한 단일시장의 구축과 개별 회원국의 통화 주권을 초국가적 기구로 이양하는 통화 통합의 추진은 근대 이후 국가 간의 관계를 규정해오던 베스트팔렌체제에 근본적인 변화를 가져올 수 있는 새로운 실험이었다. 이러한 실험은 때때로 심각한 도전에 직면하기도 하였지만, 그때마다 제도의 정비를 통한 통합의 심화로 귀결됐다. 그러나 과연 동북아에서도 EU와 같은 공동체가 만들어질 수 있을까?

동북아에서 EU와 같이 제도화 수준이 높은 공동체 구축의 가능성을 탐색해 보는 것은 무엇보다도 유럽통합이 경제성장 동력의 창출, 항구적인 평화지대 구축 등의 괄목할만한 성과를 가져다주었기 때문이며, 유럽통합의 성과는 협력의 제도화에 힘입은 바가 크다는 인식에서이다. 자유주의 국제정치이론의 관점에서 봤을 때 국가 간 협력의 제도화는 집단행동의 문제(collective action problem) 극복,<sup>2</sup> 거래비용

<sup>1</sup> 최진우, “동아시아 통합을 위한 유럽의 시사점,” 전홍택·박명호 편, 『동아시아 통합 전략: 성장-안정-연대의 공동체 구축』 (서울: KDI, 2010) 참조.

(transaction costs) 감소를 가능케 하며,<sup>3</sup> 나아가 학습과정(learning process)을 통해 협력의 가능성과 유용성을 인식하게 함으로써 궁극적으로는 국가들의 국가이익에 대한 관념과 국익실현의 방법에 대한 인식 변화를 초래한다.<sup>4</sup> 그리고 제도화의 이러한 이점은 대체로 공공재의 제공, 국제협상에서 규모의 경제 실현, 그리고 국가 간 교류 증대 및 국가 간 관계의 안정화 등의 긍정적 효과를 수반한다는 것이다. 아울러 국가 간의 협력관계가 제도화의 수준에 도달하면 제도는 자체적인 관성을 획득하여 환경이 변화하더라도 지속성을 유지하는 경향을 보인다고 한다. 이는 제도의 존재가 시간이 지남에 따라 참여자들 사이에서 점차 기정사실로 될 뿐 아니라 특히 제도의 존재로 인해 혜택을 보는 행위자들이 제도를 더욱 안정화 및 공고화시키려는 동기를 갖게 되기 때문이라고 한다.<sup>5</sup> 유럽통합은 바로 이러한 국가 간 협력관계 제도화의 성공 스토리인 것이다.

어떤 의미에서 동북아 국가들의 통합은 이미 상당히 진척된 상황이

---

<sup>2</sup>-Wayne Sandholtz, "ESPRIT and the Politics of International Collective Action," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, Issue. 1 (March 1992), pp. 1~22; Hiepel, "Institutions and Collective Action: The New Telecommunications in Western Europe," *World Politics*, Vol. 45, Issue. 2 (January 1993), pp. 242~270.

<sup>3</sup>-제도와 거래비용에 대한 이론적 논의는 Douglas C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York: W. W. Norton & Company, 1981) 참조; Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, 1989) 참조.

<sup>4</sup>-Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (1984), pp. 379~396; Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 391~426; Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), pp. 1~36.

<sup>5</sup>-Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), Chap. 3 참조.

라 할 수 있다. 동북아 3국의 교역량은 매년 빠른 속도로 증가하고 있으며, 상호 간의 자본 투자 또한 급속도의 증가세를 보이고 있다. 3국 간의 인적 이동도 활발하며, 문화 교류 또한 폭발적으로 늘어나고 있다. 심지어 정부 수준에서도 3국 간에는 17개 장관급회의를 포함해 50여 개의 정부 간 협의체가 운영되고 있고 100여 개 이상의 협력 사업이 시행되고 있다.<sup>6</sup> 요컨대 경제, 사회, 문화 영역에서 3국 간의 비공식적 통합은 이미 상당 수준에 도달한 것으로 보인다. 그러나 동북아 3국은 공식적 통합의 단계, 즉 상호 간의 협력에 대한 약속의 이행 여부를 감시하고 위반 시 제재를 가하기 위한 제도적 장치나 협력의 확대 및 심화를 위한 의사결정 기능의 제도적 절차를 구축하는 단계에는 아직 이르지 못했다. 동북아의 통합이 비공식적 차원에서는 원활히 진행되고 있지만, 공식적 차원에서는 답보상태를 보이고 있다.

동북아에서 공식적 수준에서의 지역통합이 진전되지 못하고 있는 이유가 공식적 통합이 불필요해서인지 아니면 불가능해서인지 알 수는 없다. 이를 매트리(Walter Mattli)의 표현을 빌어 달리 얘기하자면, 지역통합에 대한 수요가 부재해서인가 아니면 공급 여건이 충족되지 않아서인지 고민해보아야 할 문제일 것이다.<sup>7</sup> 만일 지역통합을 통해 얻을 것이 없다면 지역통합이라는 재화에 대한 수요가 부재한 경우일 것이고 반면 동북아 국가들이 지역통합의 이점을 공통적으로 인지하고 있더라도 지역통합이 추진될 수 있는 여건이 성숙되지 않았다면 이

<sup>6</sup> 이태환, “한중일 협력과 한국의 역할: 한중일 협력 사무국 출범에 즈음하여,” 『정세와 정책』, 제186호 (대외경제정책연구원, 2011), p. 1.

<sup>7</sup> 매트리의 저서는 지역통합의 성패를 가늠하는 중요한 요인들을 지역통합에 대한 수요와 공급이라는 용어로 표현하고 있는 대표적 연구다. Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), Chap. 3 참조.

는 지역통합이라고 하는 재화의 공급사이드의 여건이 존재하지 않는 경우이다. 과연 유럽에서는 지역통합의 수요사이드와 공급사이드에 어떠한 조건들이 존재했으며, 동북아의 여건과 어떠한 차이가 있는지 살펴보고자 한다. 설령 지금은 동북아 지역통합에 대한 수요와 공급 조건이 성숙하지 않았다 할지라도 유럽에서와같이 동북아에서도 지역통합이 번영과 평화를 위한 유용한 해법일 수 있다면 우리는 동북아의 제도화된 지역통합에 대한 수요의 창출과 우호적인 공급 여건의 조성을 위해 무엇을 해야 할 것이며, 무엇을 할 수 있는가를 모색해보아야 할 것이다.

이하에서는 유럽이 통합을 시작하던 초기부터 현재까지 유럽통합의 발전과정을 수요와 공급조건의 측면에서 분석하였다.

## 2. 유럽통합의 경험

### 가. 유럽통합의 수요

#### (1) 평화에 대한 갈구

1815년 나폴레옹 전쟁이 끝나고 빈 체제가 수립된 이후 1914년 제1차 세계대전이 발발하기까지 유럽은 약 100년간의 긴 평화를 경험했다. 그러나 20세기 들어 유럽은 살상과 파괴의 규모에 있어 과거에 상상조차 할 수 없었던 큰 전쟁의 참화를 20년 간격으로 두 차례나 겪어내야 했다. 전쟁이 수반하는 인간성의 파괴와 끔찍한 참상에 경악할 수밖에 없었던 유럽인들 사이에서는 제2차 세계대전 이후 무엇보다도 평화에 대한 갈구가 거세게 일어났다. 전대미문의 비극이었던 양차대전을 경

협한 유럽인들은 더 이상 유럽대륙이 피로 물들지 않는 평화의 땅이 되기를 희구하게 된 것이다.

폭력적 갈등으로 점철된 20세기 전반의 역사를 항구적인 평화의 역사로 바꾸기 위해 유럽은 먼저 전쟁의 원인이 무엇이었는지에 대해 천착하게 된다. 전쟁의 원인은 다양하겠지만, 전후 유럽에서는 가장 심층적 원인 중 하나로 민족주의를 지목한다. 사실 근대 이후 유럽의 전쟁은 무엇보다도 민족국가의 대결이었다. 프랑스 혁명을 계기로 융기한 민족주의 이념으로 무장했던 근대 국가들 간의 배타적 이익 추구하고 힘의 각축이 바로 전쟁의 원동력이었다. 따라서 유럽대륙에서 전쟁을 종식하고 평화를 정착시키기 위해서는 민족주의 이념을 극복하고, 민족국가를 구성단위로 하여 이루어져 있는 베스트팔렌적 국제체제에 근본적인 변화를 도모해야 한다는 점에 공감대가 이루어지게 된다.

이에 따라 전쟁의 주체가 됐던 민족국가 간의 경계를 희석시키는 것이 전쟁의 방지와 항구적인 평화의 정착을 위한 우선적 과제라고 생각했으며, 아울러 19세기 후반 비스마르크에 의한 독일통일 과정에서 보불전쟁을 치른 이래 번번이 독일에 공격을 당하거나 패퇴를 경험했던 프랑스로서는 양차대전의 주역이었던 독일을 어떻게 제어할 것인가가 초미의 관심사였다. 말하자면 ‘독일 문제’에 대한 해법 모색이 전후 유럽의 최대 과제였다.<sup>8</sup> 독일 문제에 대한 해법은 두 갈래로 가닥을 잡을 수 있다. 하나는 분단이고, 하나는 유럽으로의 통합이었다. 독일을 분단시킴으로써 독일을 무력화시키고, 독일을 유럽의 틀 속에 묶어둠으로써 독일을 유럽화시켜 행동반경에 제약을 가하고자 하는 것이 유럽

---

<sup>8</sup> ‘독일문제’에 대한 심층적 논의는 Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), Chap. 2 참조.

국가들의 독일문제에 대한 대응 방식이었다.

이처럼 유럽에 있어 평화와 안보에 대한 갈구는 유럽통합에 대한 강력한 수요를 창출하는 배경이 된다. 유럽통합의 첫걸음이었던 ECSC 창설을 위한 파리조약의 전문이나 EU의 제도적 모태가 됐던 EEC의 설립조약인 로마조약의 전문에도 유럽통합의 궁극적인 목적이 유럽의 항구적인 평화를 구축하기 위한 것임을 강력히 천명하고 있음이 이를 증명해주고 있다.

## (2) 정치·경제적 수요

유럽차원에서 평화에 대한 갈구가 토대가 되어 유럽통합의 필요성이 대두했으며, 국가적 차원에서 유럽통합은 독일견제라는 정치적 동기에서 출발했다. 하지만, 정작 유럽방위공동체(European Defense Community: EDC)와 유럽정치공동체(European Political Community: EPC)와 같은 정치 분야에서의 통합은 좌초되고 관세 동맹, 공동 시장, 통화 통합 등 경제 분야에서의 통합이 활발히 진행되었다. 1992년 마스트리흐트조약 체결 전까지 유럽통합은 곧 경제통합이었다. 그러나 정치적 동기와 경제적 목적이 동전의 양면처럼 동시에 작용하고 있음을 유럽통합에서 볼 수 있다. 즉 공동체의 경제적 발전과 함께 경제 강국 서독의 힘을 견제하려는 정치적 의도도 같이 작동하면서 유럽통합은 발전되어 왔다.

유럽통합의 근저에는 강력한 정치적 동기가 자리 잡고 있지만, 더 급한 것은 피폐해진 유럽대륙을 재건하고 다시 번영의 궤도 위에 올려놓기 위한 경제성장의 동력을 찾는 것이었다. 즉, 경제적 회생과 지속 가능한 번영을 위한 협력 구도에 대한 수요 또한 존재하고 있었다. 무엇보다도 전쟁으로 인해 피폐해진 경제를 복구시켜야 할 필요성이 있

있으며, 전후 복구 이후에도 복지 국가의 건설, 경쟁력의 확보 등을 위해서라도 시장 통합과 시장 기능의 활성화에 대한 요구는 존재했다.

1952년 프랑스의 주도로 석탄과 철강의 공동 생산 및 관리를 목표로 하는 ECSC를 창설한 것은 유럽인에 의한 유럽경제통합의 첫걸음이었다. ECSC는 독일 군수 관련 산업의 회생을 통제하기 위한 정치적 목적도 있었지만 이를 통해 전쟁의 폐허로부터 빠른 시간에 경제를 재건시키려는 의도 또한 내재해 있었다. 이후 유럽은 EEC를 설립해 1968년 관세동맹을 완성했고, 단일시장법안을 통과시켜 1993년 공동시장을 출범시켰으며, 마침내 1999년 공동 통화를 도입함으로써 경제연합을 구축했다.

지난 60여 년간의 유럽통합은 시장단일화를 통한 규모의 경제 실현, 대외경쟁력 제고, 국제협상력 강화 등의 경제적 이점을 수반했으며, 이러한 경제적 동기가 유럽통합에 중요한 추진력을 제공해 왔음은 명약 관화하였다.<sup>9</sup> 특히 1970년대 영국을 비롯한 신규 가입국들의 가입 동기는 지극히 경제적이었으며, 1980년대 중반 이후의 시장통합노력은 다분히 경제적 효율성의 극대화가 주된 목표라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이미 언급한 것처럼 유럽의 경제통합 이면에는 지속적으로 독일에 대한 견제라는 강력한 정치적 동기가 수시로 작동하고 있었으며 이러한 정치적 동기가 경제적 요인과 함께 상승작용을 일으키으로써 통합의 과정이 더욱 촉진될 수 있었다.

---

<sup>9</sup> 유럽통합의 근본적 동인은 정치적 배경보다는 경제적인 이해관계에 있다고 하는 주장을 제시하는 학자로는 모라브치크(Andrew Moravcsik)이 대표적인 예이다. 모라브치크는 상업적 이익의 추구가 유럽통합을 추동한 힘이었음을 지적하면서 유럽통합의 근원을 지정학적 안보논리에서 찾는 다수 견해를 반박하고 있다. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

경제통합 이면에 자리한 정치적 동기를 보여주는 좋은 예가 바로 경제통화동맹(Economic and Monetary Union: EMU)의 실현, 즉 유로화의 도입이다. 사실 2008년 글로벌 금융위기가 2010년부터 유럽 재정 위기로 변지면서 유로존 내에서의 독일의 위상과 영향력이 강화되고 있어 통화통합이 독일의 의도대로 진행돼 온 것으로 생각하기 쉽지만, 오히려 EMU는 독일이 원하는 바가 아니었다. EMU는 오히려 유럽통합의 초기부터 통합의 근본적 동기에 내재되어 있던 이른바 ‘독일문제’ 해결의 연장선상에서 독일에 대한 견제책의 성격이 강하다. EMU가 독일에 대한 견제책이었다는 점은 두 가지 맥락에서 이해될 수 있다. 첫째, 브레튼우즈 체제 붕괴 후 역내 교역환경의 안정성을 확보하기 위해 1970년대 도입된 유럽통화체제(European Monetary System: EMS) 내에서 그간 가장 안정적인 성장을 구가해온 독일이 사실상 유럽의 경제적 패권국가로 등극하게 됨으로써 프랑스를 비롯한 여러 회원국의 경제정책이 사실상 독일연방은행의 결정에 종속되는 현상이 발생해 영향력의 불균형을 시정해야겠다는 의지가 작용했고, 둘째, 1990년대 초 독일의 통일 가능성이 커지면서 통일된 거대 독일을 유럽의 틀 속에 묶어놓는 방안으로 통화통합이 제시됐다.<sup>10</sup>

그렇다면 이러한 독일에 대한 견제책에 대해 독일은 왜 동의를 했는가? 더욱이 바이마르 공화국 시절 하이퍼인플레이션을 겪은 후 통화의 안정성을 무엇보다도 중요한 정책적 덕목으로 간주해온 독일이 통화안정성의 대명사인 마르크화를 포기하는 것은 쉬운 일이 아니었음에도 불구하고 유로화의 도입에 찬성한 것은 무슨 이유에서인가? 독일이 EMU를 수용한 이유는 바로 통일을 위한 정치적 선택이었다. 1989년

---

<sup>10</sup> 최진우, “글로벌 금융위기, 유로존 재정위기, 유럽통합의 심화,” 『한국과 국제정치』, 제28권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2012), p. 79.



베를린장벽이 무너진 후 독일통일 과정이 예상과 달리 빠른 속도로 진행되는 것을 목격한 주변국들은 이미 경제적 거인인 독일이 통일을 계기로 정치적으로도 패권적 지위를 차지하려는 의도를 드러내지 않을까 우려하지 않을 수 없었다. 주변 국가들의 이러한 경계 심리는 독일 통일 과정의 걸림돌이 될 가능성이 적지 않았기 때문에 당시 독일통일 과정을 주도했던 독일의 콜(Helmut Kohl) 총리는 주변 국가의 불안감을 불식시키고 통일 후의 독일은 과거의 독일과는 다르다는 점을 보여주기 위해 프랑스 미테랑(François Mitterand) 대통령의 요청을 수용해 EMU에 대한 정부 간 회의(intergovernmental conference)를 개최하는 데 동의하게 된다. 통일독일의 제어에 대한 절실한 필요성을 가지고 있던 주변국들을 안심시키고 통일을 달성하기 위해서 독일은 유럽통합에 대한 강력한 의지를 표명함으로써 유럽을 떠나거나 유럽 위에 군림하는 독일은 있을 수 없다는 점을 보여야 했고, 그러기 위해서는 어떠한 형태로든 경제, 통화, 정치 통합에 있어서 진전을 수용할 수밖에 없었다.<sup>11</sup>

결국 유럽통합의 원래 의도가 독일을 유럽화(Europeanization of Germany)시킴으로써 유럽의 안정과 평화를 도모하는 것이었다면, 독일통일은 유럽의 독일화(Germanification of Europe)를 초래할 수도 있다는 경각심이 프랑스를 비롯한 유럽 각국으로 하여금 독일의 경제적 패권을 제어하기 위한 방법으로 EMU를 추진하도록 했다.<sup>12</sup> 요컨대 초창기부터 통합의 정치적 동인으로 작동했던 독일에 대한 견제의

<sup>11</sup> EMU의 기원과 협상진행과정에 내재된 정치적 동기와 독일통일의 여파를 언론보도를 중심으로 자세히 분석, 정리한 글로는 Michael J. Baun, "The Maastricht Treaty As High Politics: Germany, France, and European Union," *Political Science Quarterly*, Vol. 110, No. 4 (Winter 1995~96), pp. 605~624.

<sup>12</sup> 최진우, "글로벌 금융위기, 유로존 재정위기, 유럽통합의 심화," pp. 79~80.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

필요성이 1990년대의 유럽통화통합 추진과정에서도 그대로 작동하고 있었다는 점에서 경제통합의 이면에 자리 잡고 있는 정치적 동기를 찾아볼 수 있다.

하지만 경제통합을 위한 유럽연합의 그간의 노력이 모두 정치적 동기를 저변에 깔고 있다고 보기는 어렵다. 시장통합이 가져다주는 경제적 활력 자체도 충분히 통합의 동기가 될 수 있기 때문이다. 시장통합에 따른 규모의 경제 실현, 무역 촉진에 따른 비교우위 활용 기회의 확대, 규제의 통일 또는 조화를 통한 거래비용의 감소 등 경제적 유인 자체만으로도 시장통합을 추진할만한 충분한 이유가 되었던 것이다.

## 나. 유럽에서의 지역통합 공급 여건

### (1) 국제정치적 환경

유럽통합이 초창기부터 상대적으로 순조롭게 진행되어 올 수 있었던 것은 냉전의 시작과 무관하지 않다. 냉전의 국제환경이 유럽통합을 촉진시키는 토양을 제공했던 것이다. 미국과 소련 간의 대결 구도는 미국으로 하여금 결집된 힘을 발휘할 수 있는 유럽의 파트너를 원했고, 소련을 비롯한 동구권의 존재는 미국과 유럽 국가들로 하여금 ‘독일문제’와 더불어 또 하나의 거대한 안보 위협으로 인식된 ‘소련문제’에 대한 해법을 찾으려는 노력을 촉발시켰다는 점에서 냉전은 유럽통합에 긍정적인 작용을 했다.

제2차 세계대전 이후 미국의 세계전략은 무엇보다도 소련의 팽창을 저지하는데 초점이 놓이게 된다. 소련은 중국의 공산화를 지원하고 유럽 대륙의 반을 위성화시켰으며 그리스의 공산화를 기도하기까지 했다. 소련의 이러한 일련의 행동을 공산주의 이념과 세력의 세계적

확산 시도로 인식한 미국은 이를 저지하기 위해 봉쇄정책을 추구하였다.

소련에 대한 봉쇄를 대외정책의 최우선에 둔 미국의 세계전략은 유럽대륙에서는 크게 두 갈래의 정책으로 나타난다. 하나는 서유럽 국가들의 군사적 무장을 지원해 소련의 무력 침공 가능성에 대비하는 군사안보적 조치였으며, 또 하나는 피폐해진 서유럽 경제를 하루빨리 부흥시킴으로써 서유럽 내의 자생적 공산주의의 발흥을 차단하는 데 목적이 있었던 경제적 지원이었다. 전자의 구체적인 표현이 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)였다면, 후자는 마셜플랜(Marshall plan)이었다.

NATO는 서유럽 국가들에게 든든한 안보우산을 제공했고, 안정된 안보 환경 속에서 유럽 국가들은 유럽통합을 추진시켜 나갈 수 있었다. 마셜플랜은 유럽 국가들에게 경제적 회생을 위해 필수적인 자원을 제공함으로써 유럽경제 황금기의 밑거름이 되었다. 한편 지원금의 배분과 집행을 위한 유럽경제협력기구(Organization for European Economic Cooperation: OEEC)의 결성으로 이어져 서유럽 국가들에게 제도화된 협력의 이점을 경험하는 계기를 제공함으로써 유럽통합을 위한 자극제의 역할을 하기도 했다.

나아가 미국은 유럽인들에 의한 유럽통합에 대해서도 대체로 적극적인 지지 입장을 견지하였다. 그 이유는 첫째, 무엇보다도 냉전시대 소련봉쇄정책 수행을 위한 의미 있는 파트너가 되기 위해서는 유럽의 결집된 역량이 필요하였다. 둘째, 이와 더불어 미국은 유럽이 통합의 과정에서 경제적 활력을 되찾아 미국의 시장으로써의 기능을 회복할 것을 기대하였다. 셋째, 통합을 통한 유럽의 경제성장은 궁극적으로 미국의 안보 부담을 덜어주고 글로벌 공공재의 제공 부담을 덜어주는 데

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

기여할 것으로 생각했다.

이러한 미국의 보호와 지지 하에 유럽은 꾸준히 통합의 과정을 추진할 수 있었으며, 유럽통합에 대한 이러한 우호적인 국제환경은 정도의 차이는 있으나 냉전이 끝난 지금까지도 크게 변하지 않은 것으로 보인다. 미국은 더 이상 소련의 위협이 유럽통합에 동인되지 않고 있지만, 산적한 글로벌 이슈를 해결해 나감에 있어 혼자 힘으로는 어렵고 같이 보조를 맞출 수 있는 동반자가 필요했다. 그리고 경제의 규모 측면에서나 가치의 공유 측면에서 유럽을 대신할 수 있는 파트너는 없었다. 결론적으로 유럽통합은 초창기부터 지금까지 통합된 유럽의 존재를 선호하는 미국의 세계전략에 힘입은 바가 크다는 점에서 국제적 수준에서의 통합의 공급조건이 충족됐던 것이다.

## (2) 회원국의 국내정치적 환경

유럽의 경우 국제정치적 수준뿐만 아니라 국내정치적 수준에서도 지역통합에 대한 친화적 조건이 존재하고 있었다. 유럽통합에 참여한 모든 회원국에서 중도 좌파와 중도 우파의 주요 정당 간에 유럽통합을 찬성하고 지지하는 의견이 폭넓게 형성돼 있었고, 일반 여론 또한 유럽통합에 우호적이었다. 과도한 민족주의의 극단적 폐해를 경험한 유럽인들로서는 협력을 통한 평화와 번영을 추구하는 유럽통합에 대해 긍정적인 인식을 가지거나, 최소한 호의적인 무관심을 취하는 경향이 지배적이었다. 또한 실천적 수준에서의 유럽통합이 때로는 매우 기술적이고 때로는 매우 추상적인 논의를 통해 진행됐기 때문에 대다수 일반 시민들의 삶에 미치는 영향이 불분명하여 대중들은 호의적인 무관심의 입장을 표명하게 되었다. 이처럼 유럽의 엘리트와 대중 모두 유럽통합에 대해 대체로 우호적인 태도를 취했고, 유럽통합에 대한 별다른

반발을 보이지 않았다.

유럽인들의 유럽통합에 대한 호의적 반응은 여론조사에도 잘 반영되고 있다. 유럽연합의 여론조사기관인 Euro-barometer에 의하면 유럽통합에 대한 유럽인들의 긍정적인 견해는 1970년대 이후 꾸준히 조사 대상자 전체의 50%를 상회하고 있으며, 유럽통합에 대한 낙관적 전망이 팽배하던 1980년대 말과 1990년대 초에는 거의 70%에 육박하는 응답자들이 호의적인 태도를 표명한 바 있다. 아래의 <표 II-1>에서 나타나고 있는 바와 같이 1990년대 중반 이후에도 유럽연합 시민 가운데 대체로 절반가량의 응답자가 EU 회원국으로서의 지위가 ‘좋은 것’이라는 의견을 표명하고 있고 이를 ‘나쁜 것’으로 간주하는 견해를 갖고 있는 사람은 아무리 많아도 20%에 미치지 못하고 있음을 볼 수 있다. 아울러 <표 II-2>에서처럼 유럽통합이 자신이 속한 회원국에 이득이 된다고 생각하는지의 여부를 묻는 설문에 대해서도 조사가 시작된 1983년 이래, 이득이 된다는 응답이 대체로 50% 이상을 차지하는 반면, 이득이 되지 않는다는 응답률은 30% 전후에 머무르는 것을 보더라도 유럽인들이 EU이 유용하다는 것을 인식하고 있고 또한 유럽통합에 대해 긍정적인 태도를 갖고 있음을 알 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

표 II-1 유럽연합 회원국 자격에 대한 호감도

(단위: 응답자의 %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
좋은 것	56	48	46	51	49	49	48	53	54	48	54	55	57	52	53	49	47
나쁜 것	12	15	15	12	12	14	13	11	11	17	15	13	15	14	15	18	18
중립	25	28	30	28	27	27	29	28	27	29	27	28	25	29	28	29	31
무관심	6	9	9	9	12	9	10	8	7	6	4	4	3	5	4	4	4

\*질문: 유럽연합 회원국 자격은 전반적으로 좋은 것이라고 생각하는가 아니면 나쁜 것이라고 생각하는가?

출처: Eurobarometer

표 II-2 유럽연합이 이득을 주는 지에 대한 인식

(단위: 응답자의 %)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1994	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
이득임	52	50	49	55	59	47	48	41	44	45	46	55	59	56	52
이득 아님	25	32	33	28	25	35	32	36	29	30	34	33	30	31	37
모름	23	18	18	17	17	17	20	22	27	25	19	12	11	13	11

\*질문: 생각할 수 있는 모든 것을 고려했을 때, 당신이 속한 국가가 유럽연합 회원국의 자격을 가짐으로써 혜택을 본다고 생각하는가 아니면 그 반대인가?

출처: Eurobarometer

결론적으로 유럽통합에 대한 이와 같은 여론 동향은 주요 정치엘리트 그룹 간의 광범위한 합의 기반과 결합되어 꾸준히 통합을 심화시켜 나갈 수 있는 우호적인 국내정치적 환경을 조성했으며, 그 결과 EU의 회원국들은 대 유럽정책의 결정과 추진에 있어 국내정치적 역동성에 구애 없이 상대적으로 자유롭게 재량권을 행사하면서 유럽통합을 위한 협조에 임할 수 있었다.

### (3) 비전과 리더십

지역통합을 참여국들에게 공통의 이익을 가져다주는 공공재적 성격을 가진 재화로 봤을 때 이에 대한 수요가 존재한다고 해서 저절로 시작되거나 자동적으로 모멘텀이 유지되는 것은 아니다. 지역통합이 왜 필요한지, 어떠한 혜택을 가져다줄 것인지, 혜택으로부터 소외된 그룹에 대한 보상은 어떻게 이루어질 것인지, 이를 위한 자원 마련은 어떻게 할 것인지, 지역통합의 궁극적 방향성은 어떻게 설정할 것인지 등에 대한 비전과 비전 실현에 대한 정치적 의지, 목표 실현을 위해 필요한 역량 등을 갖추므로써 효과적인 리더십을 발휘할 수 있는 행위자가 필요하다.

국가 간 협력을 창출해냄에 있어 필요한 국제정치적 리더십은 크게 세 가지로 구분된다. 구조적 리더십(structural leadership), 지적 리더십(intellectual leadership), 기업가적 리더십(entrepreneurial leadership)이 그것이다. 구조적 리더십은 힘의 우위를 바탕으로 채찍과 당근을 활용해 협력의 당위성에 대한 인식, 협력 메커니즘의 제도적 양태, 비용과 이득의 배분 등에 대한 협상에서 합의를 도출해 내는 능력을 의미한다. 사업가적 리더십은 중재 등의 다양한 협상기법을 구사해 회원국 간의 합의도출에 촉매역할을 하는 능력을 일컫는다. 한편 지적 리더십은 문제 해결을 위한 지식의 제공 또는 사안의 중요성에 대한 인식을 강화하는 새로운 논리의 개발 등을 통해 당사국의 태도의 변화를 초래함으로써 궁극적으로 협상의 결과에 영향을 미칠 수 있는 능력을 말한다.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, Vol. 45, No. 3 (Autumn 1991), pp. 281~308.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

유럽에서는 지역통합의 추진과 실현을 위해 이와 같은 다양한 형태의 리더십을 발휘하는 행위자가 개인 수준과 국가 수준 모두에 존재했다. 개인 수준에서는 유럽통합의 아버지(founding fathers)로 불리는 장 모네, 로베르 슈만, 앙리 스파아크 등의 인물들이 유럽통합의 비전과 실현을 위한 청사진을 제공하는 지적 리더십, 그리고 유럽통합에 대한 범유럽적 지지 기반을 조성하고 국가 간 합의를 독려하는 기업가적 리더십을 발휘했다. 국가 수준에서는 독일과 프랑스가 쌍두마차를 이뤄 강력한 물질적 기반과 도덕적 지도력을 바탕으로 유럽통합의 중심축을 형성해 유럽통합의 추진력과 방향성을 동시에 제공함으로써 구조적 리더십, 기업가적 리더십, 지적 리더십을 복합적으로 발휘하는 양상을 보여 왔다. 마지막으로 초국가적 기구들, 즉 EU 집행위원회, 유럽의회, 유럽사법재판소 등도 통합의 심화에 기여하는 방안을 여러 가지 형태로 생산하는 한편 이 기구들 자체가 상호간 또는 회원국 정부들과의 협상에 당사자로 참여하는 등 다양한 지적 리더십 및 기업가적 리더십을 발휘하는 모습을 볼 수 있다.

EU에서는 이처럼 다층적 수준에서 유럽통합의 당위성에 대한 인식을 확산하고 유럽통합의 실천 전략을 강구하는 데 있어 적극적인 역할을 수행하는 행위자들이 존재함으로써 지역통합이라는 재화의 제공이 가능할 수 있었다.



### 3. 동북아 지역통합의 수요와 공급 여건

#### 가. 동북아 지역통합의 수요 여건

유럽과 같이 동북아에도 평화에 대한 수요, 그리고 번영에 대한 수요는 엄연히 존재한다. 평화와 번영은 누구에게나 소중한 공공재일 것이기 때문이다. 그러나 동북아에서는 통합 초창기 유럽과 같이 평화 구현의 수단으로 안보공동체에 대한 수요가 절실하다고 보기는 어렵다. 유럽은 두 차례 대전의 주역인 독일과 냉전 상황 하에서의 소련이 직접적이고 즉각적인 안보위협이 되는 것으로 인식했고, 이에 대한 구체적인 공동 대응이 시급히 요구됐다. 반면 동북아에서는 반드시 힘을 모아 함께 대적해야 할 공동의 적이 존재하지 않을뿐더러, 오히려 은연중 서로가 상대방을 잠재적 적국으로 상정하고 있으며, 그나마 안보위협에 대한 체감도가 전후 유럽과 비교하면 강도가 현저히 낮다. 이러한 상황에서 안보와 평화를 위한 협력의 구도를 창출해 내는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 안보공동체의 구축은 어렵다 하더라도 경제적 번영을 위한 경제통합의 방안을 모색해 보는 것은 가능하다. 경제통합에 초점을 맞추는 기능주의적 접근방식으로 일단 시작하여 통합이 진전된다면 장기적으로는 긍정적인 안보 외부효과가 발생할 개연성이 있기 때문이다.

그렇다면 관건은 동북아 국가들 사이에 지역통합이 경제적으로 이득이 될 수 있다는 논리가 설득력 있게 전달될 수 있는가의 문제와 아울러 통합의 방법론에 있어서도 공감대가 형성될 수 있는가의 문제다. 만일 이러한 공감대가 있다면 동북아 경제통합에 대한 역내 수요는 존재할 가능성이 있다.

동북아에서는 적어도 1990년대 말까지만 하더라도 이러한 수요는

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

별로 존재하지 않았다. 한국은 지역 단위의 무역협정보다는 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)와 같은 다자간 자유무역체제를 선호했고, 일본은 동남아 국가를 수직적 분업체계 속에 포함시켜 공식적 통합은 아니지만 비공식적으로는 상당 수준의 통합을 구축한 것과 다를 바 없었으며, 중국의 산업 발전 단계는 한국이나 일본과 같은 선진 산업 국가들과 경제 통합을 시도하기에는 아직 시기상조였다. 그러나 동아시아 외환위기 발생 이후 상황은 달라졌다. 동북아 국가들 간의 보다 긴밀한 경제협력관계의 필요성이 가시화되기 시작한 것이다.

우선 유럽통합은 시작 당시 거의 최초의 실험이었다고 할 수 있지만 동북아 지역통합 논의가 제기되고 있는 지금의 상황은 다르다. 이미 지역통합의 유용성이 많이 알려져 있는데다가 유럽뿐만 아니라 여러 지역에서 다양한 수준의 지역통합체가 이미 존재하고 있어 동북아 국가들이 아무런 지역통합 운동에 참여하지 않을 경우 타 지역의 통합으로 인한 무역전이효과(trade diversion effect)에 의해 상대적 불이익을 받을 가능성이 존재한다.

더불어 1990년대 말 동아시아 국가들을 강타한 금융위기는 경제적 세계화가 수반하는 충격에 대한 개별 국가적 대응의 한계와 공동 대응의 필요성을 인식하게 하는 계기가 되었다. 공동의 위기가 협조의 바탕을 마련하게 된 것이다. 이에 따라 동아시아 통합 논의가 급물살을 타게 되고, 그 구체적 결실이 치앙마이 구상 등 다양한 형태의 동아시아 경제협력 노력으로 나타나 지금까지 이르고 있다. 또한 동북아 국가들은 이미 경제적 상호의존성의 심화 수준이 매우 높다. 동북아 국가에는 제도화된 지역협력의 틀이 없음에도 불구하고, 역내교역 및 투자의 비율은 이미 상당 수준에 도달해 있어 향후 안정적인 경제교류 관계의 확대 재생산을 위해서는 제도화의 작업이 필요하다는 공감대

가 확산되고 있는 형편이다.

요컨대 동북아에서는 지역통합 운동의 세계적 확산, 동아시아 금융 위기의 경험, 경제적 상호의존성의 심화 등이 동북아에서도 경제통합에 대한 수요를 강화시키는 자극제가 되고 있는 것이다. 이러한 경제적 필요성에 비추어볼 때 동북아 지역통합의 수요 조건은 어느 정도 충족되고 있다고 볼 수 있다.

## 나. 동북아 지역통합의 공급 여건

동북아 공급 사이드 여건은 수요 사이드와는 달리 그다지 우호적이지 않다. 특히 동북아 국가들 사이에서는 영토 문제와 역사 문제를 둘러싼 첨예한 민족주의적 대결 양상이 지역통합에 대한 경제적 수요를 무력화시키고 있다. 국제정치 환경의 측면에서 동북아 국가들 사이에는 공동의 안보이익이 존재하기보다는 아직도 안보 갈등이 팽배하다. 동북아에서는 아직도 협력안보를 위한 상호 신뢰구축이 되어 있지 않으며, 역사분쟁과 영토분쟁이 되풀이되고 있는 데서도 볼 수 있듯이 국가 간의 민족주의적 대립이 주기적으로 격화되고 있는 양상이다. 따라서 경제적 필요성에서 비롯되는 지역통합에 대한 수요를 충족시키기 위해서는 민족주의적 대결 구도를 순화시키는 방안을 적극적으로 모색하는 한편, 민족주의 정서를 국내정치적 입지 확대의 수단으로 활용하려는 정치세력의 유혹을 차단하는 방안의 마련이 필요하다.

동북아 국가들의 국내 정치 또한 동북아 지역통합에 대해 긍정적이기보다는 부정적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 동북아 지역통합은 경제통합의 양상으로 전개될 것이고, 따라서 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)의 구축이 그 첫걸음이 될 가능성이 크다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

그러나 한-칠레 FTA 이후 우리가 경험한 바와 같이 개방적 교역정책에 대해 적대적인 사회세력의 규모가 작지 않은 관계로 동북아 지역통합을 둘러싼 논쟁이 극도로 정치화될 가능성이 있다. 특히 우리나라에서 동북아 FTA와 같은 구상이 정당 간 참여한 대결과 찬반양론 간의 여론 전쟁이 벌어질 가능성이 적지 않다. 달리 말하자면 민주주의 정치체제를 갖고 있는 우리나라와 일본에서는 유럽에 존재했던 대중의 호의적 무관심과 주요 정당 간의 광범위한 합의와 같은 지역통합의 조건이 적용되기는 쉽지 않아 보인다.

리더십 차원의 공급 사이드 여건 또한 동북아의 사정은 유럽에 비해 열악하다. 무엇보다도 동북아 각국의 엘리트와 대중이 공감할 수 있는 지역통합의 청사진을 제공하면서 동북아통합에 대한 지지를 동원할 수 있는 인물을 찾기 어렵다. 우리나라 일각에서는 안중근 선생의 동양평화론을 동북아 지역통합의 모델로 제시하고 있으나 과연 일본이 이를 수용할 수 있을지 의문이다. 아울러 동북아에서는 어느 나라도 국가 수준의 리더십을 발휘하기가 쉽지 않다. 뿌리 깊은 대결 구도를 극복하지 못하고 있는 일본과 중국 중 어느 나라도 주도국가로서의 역할을 인정받기 어려울 것이며, 상호 간 신뢰가 부재한 상태에서 두 국가가 공동의 리더십을 발휘하기도 쉽지 않을 것이다. 한편 한국의 경우에는 도덕적 정당성에 있어서는 하자가 없으나 유럽에서 프랑스나 독일이 수행했던 주도국가로서의 역할을 하기에는 객관적 역량이 부족할 것이기 때문에 원활하게 리더십을 발휘하기가 어려울 것이다. 나아가 동북아에는 유럽통합의 초기 단계에서와 같은 초국가적 리더십이 부재하며 미국과 같은 강력한 외부적 조력자도 부재하다.

따라서 동북아의 현실은 앞서 밝힌 바와 같이 유럽통합 초기 단계의 상황과는 확연하게 다르다. 동북아 국가들 사이에는 냉전 시대 유럽

국가들과는 달리 안보이익이 공유되지 못하고 있으며 오히려 서로가 안보 갈등의 대상이 되고 있다. 중국의 부상을 위협으로 간주하는 인식이 한국과 일본에서 광범위하게 존재하고 있다는 점이 바로 그 예이다.

따라서 안보이익이 동북아 국가들을 결집시키는 구심점이 될 수 없다면, 그러나 그럼에도 불구하고 동북아 지역통합이 필요한 것이라면 비우호적인 정치적 환경 가운데서 통합을 추진해나가는데 필요한 에너지를 공급해 줄 수 있는 강력한 공리적 이익이 창출되어야 할 것이다. 더욱이 우리나라의 입장에서는 동북아 지역통합에 대한 남다른 수요가 있다. 통합이 가져다줄 경제적 이익뿐만 아니라 통합이 수반하는 안보 외부효과로서 동북아 국제정세의 불확실성이 감소될 수 있으며 나아가 한반도통일에 보다 친화적인 국제환경이 조성될 수도 있다는 것이다.

## 4. 시사점

### 가. 동북아공동체에 대한 한국의 수요: 한반도의 통일과 동북아 지역통합

한국은 동북아공동체에 대한 남다른 수요가 있다. 바로 통일 문제 때문이다. 1989년 베를린장벽이 무너지면서 갑자기 찾아온 통일의 기회를 독일이 놓치지 않을 수 있었던 것은 유럽통합의 성과가 축적돼 있었기 때문이다. 우리에게 있어서도 동북아 지역통합은 한반도통일을 위한 우호적 환경 조성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 우선 독일의 경우, 제2차 세계대전 종식 후 분단국가 서독은 하나의 민족국가이기

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

보다는 유럽의 일원으로서의 정체성을 형성해 왔다. 이웃국가들도 ‘유럽 속의 독일’(European Germany)을 원했고, 독일 자신도 더 이상 과거의 비극을 되풀이하지 않기 위해서라도 독일의 철저한 유럽화를 추구했다. 이러한 노선에 따라 독일은 유럽통합 프로젝트에 적극적으로 참여했을 뿐 아니라 통합의 모멘텀을 제공하는 리더십을 발휘했으며, 통합의 정신을 준수하고 통합의 촉진을 위한 물적 자원의 제공을 아끼지 않는 ‘성실한 유럽인’(good European)으로서의 역할과 책무를 다해왔다. 이를 통해 독일은 성공적인 유럽통합에 지대한 기여를 했으며 그 결과 유럽국제정치의 지형은 과거에 비해 근본적으로 변화됐다. 유럽연합 회원국들은 서로가 안보 위협이 되는 상황은 상상할 수 없는 상태인 안보공동체를 형성하게 됐으며, 독일 또한 더 이상 이웃 국가들에게 위협적인 존재가 아니었다. 독일에 대한 이러한 인식은 독일통일 과정에서 매우 긍정적인 작용을 하였다. 만일 독일이 통일됨으로써 경쟁과 갈등으로 점철된 과거 유럽 국제질서 하에서의 ‘정상국가’(normal state)로 회귀할 가능성이 있다는 의구심을 이웃국가들이 가지고 있었다면 독일통일 과정은 지난하기 이를 데 없었을 것이다. 그러나 독일은 오랜 기간의 유럽통합 과정에서 이러한 의구심을 불식시켰고, 이에 따라 통일독일에 대한 이웃국가들의 체감 위협도는 거의 사라지게 됐다. 유럽통합 과정에서 추구되고 실현된 독일 자신의 정체성 변화와 이웃국가들의 독일에 대한 인식의 변화로 요약될 수 있는 ‘구성주의적 전환’이 독일로 하여금 통일의 기회가 왔을 때 이를 실현시킬 수 있는 조건을 제공했다.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> 전후 독일의 정체성 변화와 유럽통합의 관계에 대해서는 Thomas Banchoff, “German Identity and European Integration,” *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 3 (1999), pp. 259~289; Michael J. Baun, “The Maastricht Treaty As High Politics: Germany, France, and European Union,” pp. 605~624;

그런데 여기서 주목할 것은 독일이 유럽통합에 적극적으로 동참한 것은 통일을 위한 장기적 포석이 아니었다는 점이다. 오히려 유럽통합의 초창기 서독 내부에서는 유럽통합에의 참여를 반대하는 목소리도 높았다. 유럽통합에 참여함으로써 서독이 서방진영으로 완전히 편입되면 통일이 어려워질 수 있을 것이라는 우려가 사민당 일각에서 제기됐다. 그러나 결과는 반대였다. 유럽통합의 심화는 독일의 정체성을 바꾸고 이웃국가들의 독일에 대한 인식을 변화시켰으며, 이에 따라 독일 통일에 우호적인 환경이 조성될 수 있었다. 그리고 그 결과로 동서독 통일보다는 유럽통합을 우선순위에 놓았던 서독의 정책이 궁극적으로 독일통일의 초석이 됐다.

우리는 한반도의 통일을 위해서라도 동북아통합을 적극적으로 추진해야 한다. 통일한국은 동북아에서 현재 남한과 북한이 분단 상태로 있을 때와는 다른 위상을 차지하게 될 것이다. 무엇보다도 인구, 영토, 경제 규모에 있어 지금에 비해 현저히 규모가 커질 것이기 때문에 중국과 일본 모두에게 걸끄러운 상대가 될 가능성이 있다. 더욱이 분단 상태가 종식되면 통일한국은 그동안 외교적 역량 발휘에 발목을 잡아 오던 취약성이 해소될 것이기 때문에 과거에 비해 주변 국가들과의 협력 관계를 소홀히 하는 비타협적 세력으로 전환될 수 있다는 우려를 할 수 있다. 중국은 통일한국이 미국, 일본과 연대해 중국의 턱 밑을 겨누는 비수의 역할을 할 수도 있음을 경계할 것이며, 일본은 통일한국이 경제적 의존 관계나 지리적 근접성 등으로 인해 중국에 경도될 경우 동북아 힘의 균형이 일본에 현저히 불리하게 될 수 있다는 우려를

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

---

Charlie Jeffery and William Paterson, "Germany and European Integration: A Shifting of Tectonic Plates," *West European Politics*, Vol. 26, Issue. 4 (2003), pp. 59~75.

하고 있을 것이다. 미국도 마찬가지로 통일한국을 중국에게 잃게 된다면 동북아에서의 자신의 영향력이 현저히 줄어들 것이기 때문에 이를 원하지 않을 것이다. 이러한 이유로 한국을 제외한 동북아 주요 국가들은 동북아에서의 현상유지, 즉 한반도 분단 상태의 지속을 선호하는 경향을 보일 수 있다. 한반도통일에 대한 주변국들의 유보적 태도는 통일의 전망을 어둡게 할 수밖에 없다.

그러나 동북아 지역통합이 진전돼 공동체가 구축된다면 통일한국의 향배에 대한 주변 국가들의 민감성이 완화될 수 있으며 따라서 한반도의 통일에 대한 유보적 태도가 변화될 가능성이 높아진다. 동북아공동체의 건설은 한·중·일 3국 간 긴밀한 우호협력관계의 제도적 기반이 구축되었음을 의미하는 것이기 때문에 동북아공동체에 이미 확고하게 닦을 내린 통일한국이 예측 불가능한 행보를 할 개연성이 크지 않을 것이고, 따라서 중국과 일본의 통일한국에 대한 의구심이 크게 줄어들 것이기 때문이다. 말하자면 동북아공동체가 수립되어 3국 간의 협력관계가 제도화된다면, 한반도의 통일이 주변 국가들에게 안보 위협으로 작용할 가능성이 낮아지기 때문에 한반도통일에 대한 주변 국가들의 우려를 불식시키고 저항을 해소할 수 있게 될 것이다. 즉 동북아공동체 건설이 한반도통일의 촉매가 될 수 있는 것이다.

한편 통일한국의 입장에서는 지금보다 외교적 자율성이 훨씬 더 커지겠지만, 그럼에도 불구하고 동북아 국제정세가 3국 간의 갈등과 대결로 점철된다면 우리의 입지는 매우 어려울 것이다. 한반도가 통일된다 하더라도 중국 및 일본과의 국력 차이로 인해 우리가 독자적인 세력으로 자주적인 외교를 하기에는 역부족일 것이기 때문이다. 따라서 통일한국이 안정적으로 내적 분단을 극복하고 사회적, 문화적, 경제적 통합을 이루어나가면서 평화롭게 번영을 구가하기 위해서는 우호적인



국제 환경이 필요하다. 이는 곧 주변국과의 원만한 외교적 관계 유지, 안정적인 수출시장의 확보, 북한 지역 개발을 위한 투자 자본 조달 등을 의미한다. 동북아공동체의 수립은 바로 이러한 환경을 조성하기 위한 유용한 방법 중 하나이다.

결국 동북아공동체는 우리에게 통일을 위해서도 필요하고, 통일이 된 다음에도 유용하다. 따라서 우리는 통일을 위해서라도 동북아공동체의 수립을 적극적으로 추진할 필요가 있으며, 통일한국의 건설 이후에도 지속적으로 동북아공동체의 발전을 위해 주도적 역할을 수행해야 할 충분한 이유가 있다. 즉 한국 입장에서는 통일 전후를 막론하고 동북아공동체에 대한 강력한 수요를 가지고 있는 것이다.

다만 유의해야 할 것은 만일 우리의 지역통합정책이 통일정책의 일환으로 공개적으로 추구된다면 주변 국가들의 반발을 야기할 가능성이 있다는 점이다. 만일 독일이 유럽통합의 심화에 적극적인 역할을 한 것이 동서독 통일을 위한 포석이었음을 강하게 보여주었다면 주변 국가들은 독일을 유럽통합의 틀 속에 포함시키는 것을 거부했을 수도 있다. 통일독일이 유럽의 국제질서 속에서 큰 위협으로 인식될 수 있었기 때문이다. 따라서 우리나라도 지역통합정책과 통일정책은 표면적으로는 별개로 추진하는 것이 바람직하다. 지역통합정책을 통일정책과 연계시킬 경우 동북아 주요 국가들의 경계심을 고조시킬 가능성이 있기 때문이다. 한반도통일에 대한 긍정적인 수사적 표현과는 달리 한반도통일과 같은 변화로 인해 동북아의 현상유지가 타파될 가능성을 반기지 않을 개연성이 높은 주변 국가들이 한반도통일을 염두에 둔 한국의 지역통합노력에 찬동할 확률은 높지 않을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

## 나. 동북아공동체 공급 여건 조성을 위한 한국의 역할

앞서 밝힌 바와 같이 동북아에서는 지역공동체 건설을 위한 객관적 조건이 상대적으로 열악하다. 동북아 3국 간의 안보 이해가 서로 상충되고 있고, 국내 정치적 여건도 우호적이지 않으며, 비전과 리더십을 발휘할 수 있는 역량과 권위를 가진 행위자도 찾기 힘들다. 만일 한국이 통일을 위해서, 그리고 통일 이후에도 국가의 안정적 발전과 안보이익의 극대화를 위해 동북아공동체의 수립이 필요한 것이라고 한다면, 동북아에 존재하고 있는 공동체 창설의 걸림돌을 최대한 제거하는 한편, 실질적으로 공동의 이익을 창출해낼 수 있는 방법을 강구해 이에 대한 공감대를 확산시키는 데 앞장서야 할 것이다.

### (1) 안보불안요소의 제거

동북아에서 안보이익이 서로 공유되지 못하고 있는 이유는 여러 가지가 있다. 역사 문제와 영토 분쟁에 따른 신뢰구축의 어려움, 그리고 중국의 부상에 따른 미·중 대결 구도의 전개가 대표적인 요인일 것이다. 하지만 이러한 문제들은 우리의 노력만으로 단기간 내에 해결될 수 있는 문제가 아닐뿐더러, 이 문제들의 해결은 동북아공동체 건설 추진을 위한 전제조건이라기보다는 동북아공동체가 수립돼야 할 이유로 상정될 수 있으며, 궁극적으로 동북아 지역통합이 현실화된다면 점차 심각성이 완화될 수 있을 것으로 보인다. 왜냐하면 경제통합의 심화는 긍정적인 안보 외부효과를 수반할 것이기 때문이다. 현 단계에서 동북아통합의 걸림돌로 작용하지만 우리의 적극적인 노력을 통해 해소될 수 있고 또 해소돼야만 하는 문제로는 북한 문제가 있다.

우선 분단 상태의 한반도는 위에서 언급했다시피 동북아통합의 걸

림돌로 작용할 가능성이 크다. 동북아에서의 안보 불안정성을 야기하면서 역내 국가들 간의 신뢰구축에 부정적인 작용을 하기 때문이다. 무엇보다도 북한의 무력 도발과 핵 개발이 수반하는 긴장 상황 속에서는 동북아공동체의 건설은 요원한 일이 아닐 수 없다. 벼랑 끝 외교를 구사하는 예측 불가능한 북한이라는 변수의 관리 방안에 대해 동북아 국가들의 견해와 이해관계가 서로 엇갈릴 것이며, 이로 인한 불필요한 마찰과 갈등, 오해와 불신이 확대 재생산될 수 있기 때문이다. 특히 3대 세습으로 인한 북한 정국의 불확실성 증가는 북한의 핵 개발 문제와 얽혀 동북아의 안보 방정식을 복잡하게 만들고 있으며, 북한 문제의 해법에 있어 주변 관련국들의 견해와 이해관계의 차이를 불러와 상호 간의 신뢰 회복에 장애가 되고 있다.

나아가 북한은 3대 세습 이후 김정은의 지도력에 한계가 지워질 수 있는 개연성이 있을 것이기 때문에 내부적으로 노선 갈등의 가능성을 배제할 수 없다. 또한 이에 따른 권력 투쟁에서 패배한 집단의 이반이 발생할 경우 북한의 미래는 지극히 불투명한 상황에 빠질 수 있다. 북한의 불확실성이 길어질수록 동북아의 긴장 상태는 고조될 것이고 이는 동북아 국가들 간의 대결 국면을 초래할 가능성이 높다. 따라서 북한 상황이 악화됐을 때 이것이 동북아에서의 안보 불안을 증폭시키지 않도록 하기 위해서는 북한 문제의 불확실성을 최소화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한과의 접촉을 대폭 확대하여 보다 많은 정보를 확보하고 다양한 층위에서의 네트워크를 구축해 유사시 우리의 영향력을 최대한 반영할 수 있는 자산으로 활용하는 것이 필요하다.

아울러 동북아공동체 구축 노력은 한반도통일을 당장 가져다주지는 않더라도 적어도 한반도의 긴장을 완화시키는 작용을 할 수 있다. 이

는 역으로 동북아공동체의 건설은 북한의 개혁과 개방, 그리고 이를 위한 주변국들의 협력과 공조가 전제되어야 함을 의미한다.

## (2) 국내정치적 여건의 조성

동북아공동체의 수립이 가능하기 위해서는 무엇보다도 각국 국민의 지지가 필요하다. 정부 간에 합의가 이루어지더라도 국민들의 저항이 강하면 이행되기 어렵기 때문이다. 동북아에서 지역공동체 수립을 추진할 때 염두에 두어야 할 것은 지역통합이 주로 경제 분야에서 먼저 진행이 될 때 이는 분배문제에 있어서의 갈등을 야기할 수 있다는 점이다. 지역통합의 결과로 분배게임에서 불리한 상황에 처하게 되는 국가, 집단, 개인이 있다면 이들이 지역통합을 반대하는 것은 너무도 당연한 일이다. 동북아공동체는 지역통합으로 손실을 입게 되는, 또는 통합의 혜택으로부터 소외되는 행위자를 배려하는 조치를 취할 필요가 있다. 특히 우리나라의 경우 FTA 체결 때마다 반복되는 반대 시위와 격렬한 논쟁이 벌어지는 것을 볼 수 있다. 건전한 논쟁과 정당한 이익 수호를 위한 반대 입장 표명은 얼마든지 있을 수 있지만 때로는 매우 기술적이고 경제적 충격이 크지 않은 사안들까지 지나치게 정치화되어 필요 이상의 에너지와 시간이 소비되는 경우도 없지 않다. 과도한 정치화는 경계해야 할 것이며, 이를 위해서는 지역통합에 따른 혜택과 손실의 분포를 사전에 면밀히 검토해 통합 추진 단계에서 미리 보완책을 강구할 필요가 있을 것이다. 이러한 국내적 정치작업은 아직은 권위주의적 정치체제를 갖고 있는 중국보다는 민주주의를 실천하고 있는 한국과 일본에서 특히 필요할 것이며, 양국 간에 긴밀한 정보 공유와 정책 협조가 이루어진다면 보다 효과적으로 협상 과정을 진행할 수 있을 것이다.

나아가 지역경제통합에 따른 손실의 보전을 개별 국가 차원이 아니라 공동체 차원에서 제공하는 방법도 강구할 필요가 있다. 동북아 경제 통합에서 발생하는 혜택의 분배 게임에서 불리한 위치에 처한 행위자들에 대한 배려 방안은 국내적 차원과 지역공동체 차원 모두에서 마련될 수 있지만, 통합의 지속적 추진을 위해서는 공동체 차원의 피해 구제책이 더 효과적일 것으로 보인다. 공동체 구축으로 발생하는 피해를 개별 국가 차원에서 보전해 준다면 결국 공동체는 피해의 발생 원인이고 국가는 피해 보상의 주체가 되기 때문에 공동체의 정당성에 대한 부정적 인식이 형성될 가능성이 있다. 따라서 지역경제통합에 따른 불이익을 해소 또는 경감시켜줄 수 있는 공동체 차원의 기금 조성 및 정책 도구 개발이 이루어진다면 공동체는 피해자에 대한 시혜의 주체가 될 수 있기 때문에 정당성 확보에 효과적일 것이다.

### (3) 비전과 리더십의 제공

앞서 소개한 영(Young)의 리더십 분류에 따랐을 때, 한국은 힘에 바탕을 둔 구조적 리더십을 발휘하는 것은 가능하지 않다. 인구, 영토, 경제규모, 군사력 어느 측면에서나 동북아 3국 가운데서는 가장 열세이다. 통일 이후에도 사정은 마찬가지다. 한국이 할 수 있는 역할은 지적 리더십과 기업가적 리더십일 것이다. 동북아에서는 지적 리더십과 기업가적 리더십의 중요성이 매우 크다고 할 수 있다. 사실 동북아에서 구조적 리더십을 발휘하면서 공동체 건설을 주도해 갈 수 있는 국가는 없기 때문이다. 중국과 일본이 상대방에게 그러한 역할을 인정해 주지도 않을 것이며, 두 국가가 유럽의 독일과 프랑스처럼 공동으로 리더십 역할을 수행할 용의도 없을 것이기 때문이다.

한·중·일 공동체 구축은 무엇보다도 비전이 필요하다. 궁극적으로

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

경쟁과 갈등보다는 공동의 평화와 번영을 구현하겠다는 비전을 진정성을 가지고 제시할 필요가 있으며, 이를 위한 구체적 로드맵, 그리고 유연한 의사결정 메커니즘의 구축, 결정사항의 이행 메커니즘 마련 등이 필요할 것이다. 한국이 리더십을 제공할 수 있는 지점은 바로 여기이다. 한국은 통일을 위해 그리고 통일한국의 안정적 발전을 위해서라도 동북아공동체의 수립을 적극적으로 강구해야 할 필요성이 있다. 따라서 한국은 시야를 동북아 전체를 위한 공공재의 제공에 맞추어 동북아 공동의 이익을 창출할 수 있는 프로그램을 산출하고 통합의 혜택으로부터 소외될 수 있는 행위자들의 후생 증가를 위한 다양한 아이디어를 제시한다면 동북아공동체의 건설 과정에서 매우 유의미한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

# III

---

## 유럽공동체(EC)의 발전과 유럽안보체제의 변화







## 1. EC탄생과 ECSC출범

제2차 세계대전이 종식된 후 시작된 유럽통합은 1967년 마침내 EC라는 거대한 초국가적 통합체를 탄생시켰다. 유럽의 불안을 야기하는 독일의 독자적 강대국화를 막고 동시에 유럽 국가들이 과거의 영광을 회복하기 위한 정치적 목적 아래 시작된 유럽통합은 1954년 유럽안보공동체 형성 노력이 무산된 이후 전적으로 경제 분야에만 집중되었다. ECSC, EURATOM 그리고 EEC의 창설로 발전되던 유럽통합은 이 세 공동체를 통합하여 EC를 형성하고 회원국을 확대함으로써 공동체 발전의 중요한 디딤돌을 놓게 되었다. EC탄생 후 두 번에 걸친 오일쇼크로 인해 그 발전이 잠시 주춤하기도 하였으나 1987년 단일의정서 체결을 계기로 더 높은 단계로의 발전을 이루었으며 이러한 발전은 마침내 1992년 마스트리히트 조약으로 정치적 통합체 EU을 탄생시키게 되었다.

이 장에서는 1967년 7월 EC가 출범한 후부터 1992년 마스트리히트 조약 체결 기간 유럽공동체의 발전과 유럽안보체제의 변화에 대해 살펴보고자 한다. EU을 이끈 단일유럽의정서와 마스트리히트조약, 경제통합의 완성을 의미하는 단일화폐 사용의 첫걸음인 통화체제 그리고 EU의 공식방위기구로 선언된 서유럽연합(Western European Union: WEU)의 발전을 분석하였다. 한편, 독일이 통일되기 전까지 EC는 경제통합에 집중하였으며 안보문제에 대해서는 별다른 논의가 없었다. 공동체 차원의 본격적인 안보문제에 대한 논의는 독일이 통일될 즈음에서야 시작되었다. 이러한 이유로 본 연구에서는 유럽안보체제를

---

※ 이 장에서는 동독이 연구대상이 아니므로, 동독과 서독을 구분할 필요가 없어 서독을 독일로 표현하였으며, 동서독을 구분해야 할 경우에만 서독이라는 표현을 사용하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

독일통일 전까지 즉 냉전시기동안 유럽안보 논의에서 핵심축이었던 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)를 중심으로 분석할 것이다. 연구대상 시기는 CSCE 탄생부터 1992년 헬싱키회의까지이며 냉전시기에 출발한 CSCE가 어떤 국제적 배경과 국가들의 이해관계 속에 탄생하였으며 이 안보협 의체가 어떠한 성과를 내었는지 그리고 어떤 의미가 있는지 평가해보 았다. 그리고 동·서 유럽의 안보를 책임지던 북대서양조약기구(NATO) 와 바르샤바조약기구(WTO)에 대해서는 CSCE와의 관계 속에서 간단 히 살펴볼 것이다.

## 2. 유럽공동체(EC)

### 가. EC의 발전

#### (1) 회원국 확대

유럽통합이 시작될 때 영국은 ECSC, EURATOM, EEC 등의 공동 체에 가입하지 않고 1960년 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 스위스, 오스트 리아, 포르투갈 등의 나라와 함께 유럽자유무역연합(European Free Trade Association: EFTA)<sup>15</sup>을 형성하면서 유럽통합을 견제하려고 하였다. 그러나 유럽통합은 성공적으로 진전되는 반면 느슨한 협력체

---

<sup>15</sup>- 2013년 현재 영국, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아, 포르투갈은 EFTA를 탈퇴하여 EU 의 회원국이 되어 있는 상태이며, EFTA에는 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 리히텐 슈타인 4개국이 잔류하고 있다. EU와 EFTA는 유럽경제지역을 설립하여 EFTA국 가들도 EU의 국가들처럼 상품, 자본, 서비스, 사람의 자유로운 이동이 보장된다. 그 러나 EU 회원국 간에 적용되는 관세동맹과 공통통상정책은 적용되지 않는다.

였던 EFTA는 뚜렷한 성과를 내지 못하자, 영국은 1961년 EEC로의 가입의사를 표명하였다.<sup>16</sup> 무엇보다 유럽문제들에 대한 논의에서 배제될지 모른다는 의식과 EEC 회원국들의 경제성장률보다 영국의 성장률이 낮다는 사실이 영국의 EEC로의 가입을 신청하게 만들었다. 그러나 영국의 가입에 대해 프랑스는 강하게 반발하였다. 당시 프랑스 드골 대통령의 꿈은 위대한 프랑스의 재건, 즉 미국과 소련에 버금가는 강대국의 위상을 회복하는 것이었고 이러한 꿈을 이루는 수단이 유럽통합이라 생각하고 있었다. 프랑스에게 있어서 유럽통합의 목적은 국가의 주권을 넘겨받아 형성되는 초국가적 기구의 창설이 아니라 국가간의 긴밀한 관계 형성을 뜻하는 국가연합 형태의 통합이었다. 이처럼 유럽에서의 강한 위상을 토대로 국제무대에서도 강대국의 지위를 되찾고자 한 프랑스에게 있어서 유럽의 강대국인 영국의 공동체 가입은 받아들이기 힘든 것이었다. 가입 협상에서 두드러진 가장 큰 문제는 농업문제였다. 영국은 영국 농업뿐 아니라 EFTA국가들과 영연방국가들과의 특별한 관계를 EEC가 존중해줄 것을 주장하였다. 특히 영연방 국가들로부터의 농산물 무관세 수입에 대해 기존의 특혜를 유지시키기를 원하는 영국의 입장을 농업국가로서 공동체의 농업정책(Common Agriculture Policy: CAP)에 지대한 관심을 가진 프랑스로서는 받아들일 수 없는 조건이었다. 드골 대통령은 공동체 기구의 자국 출신 관료들을 모두 소환하여 두 번이나 공석위기(1965년, 1967년)를 야기할 정도로 영국 가입에 대해 반대의사를 강하게 표명하였다. 프랑스와 달리 다른 EEC 회원국들은 영국의 가입에 우호적이었지만 통합을 주도적으로 이끌어가는 프랑스 드골 대통령의 강한 반대로 영

<sup>16</sup> 영국의 공동체 가입 의사 표명은 섬나라로서의 주권을 지키는 것이 외교정책의 주요 목표라고 할 수 있는 영국의 전통적인 외교정책과는 어긋나는 일이었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

국의 공동체 가입은 이루어지지 못하고 있었다. 영국의 가입은 결국 1969년 드골 대통령의 하야 이후 가능하였다. 국내문제로 정계에서 물러난 드골 대통령의 뒤를 이은 프랑스의 폼피두 대통령은 영국의 공동체 가입문제와 공동농업정책의 재정 문제를 비롯한 여러 문제들을 해결하려는 의지를 보였다.

1969년 집권한 서독 브란트 총리가 신동방정책을 실시하면서 서독의 관심이 동쪽으로 이동할 수 있으며 그렇게 되면 데탕트 시대를 이끄는 미국 역시 유럽정치의 중심을 독일로 옮겨갈지 모른다는 우려를 폼피두 대통령은 가지고 있었다. 이러한 이유에서 프랑스는 서독이 관심을 기울였던 영국의 공동체 가입을 인정함으로써 서독을 공동체 내에 계속 묶어두려고 하였다. 1969년 12월 헤이그에서 개최된 EC 정상회의에서는 정치협력선언을 채택하여 영국뿐만 아니라 동시에 가입을 신청한 아일랜드, 덴마크, 노르웨이에 대한 가입도 결정하였다. 프랑스가 긍정적으로 임하고, 회원국이 아니라 집행위원회가 협상을 주도하였기 때문에 별 어려움 없이 협상은 진행되었다. 마침내 1972년 국민투표로 가입이 부결된 노르웨이를 제외하고 영국, 아일랜드, 덴마크<sup>17</sup>는 가입조약에 서명하였고 1973년 1월 1일을 기해 EC 회원국이 되었다.

1961년 가입 의사 표명 후 12년이라는 오랜 시간이 걸린 만큼 영국은, 공동체의 2차 확대 역시 오랜 시간이 필요했다. 그리스는 1975년, 스페인, 포르투갈은 1977년에 가입신청을 하였으나, 이들 국가의 비민주적인 정치체제, 낮은 경제적 수준 그리고 높은 실업률 등은 공동체의 정치·경제적 부담이었기 때문에 가입 신청 당시에는 가입대상국으로 고려되지 않았고 이후의 가입협상도 느리고 신중하게 진행되었다. 그

---

<sup>17</sup> 아일랜드와 덴마크의 가입 동기는 경제적 이익 창출이라고 할 수 있다.

리스는 1981년, 스페인과 포르투갈은 1986년부터 회원국이 되었는데, 그리스는 관세장벽 및 수량제한 철폐에 대해 5년의 과도기, 인력의 자유이동에 대해서는 7년의 과도기를 두었으며, 스페인과 포르투갈 역시 가입 전 준비기간을 거친 후 가입하였다.

이로써 유럽에서 공동체가 창설된 지 15년 만에 회원국이 6개국에서 9개국으로, 30여 년 만에 회원국이 12개국으로 확대되었으며, 그리스, 스페인 그리고 포르투갈의 가입으로 EC는 유럽의 북부지역뿐 아니라 남부지역으로까지 확대됨으로써 진정한 의미에서의 유럽통합이 이루어지고 있었다.

## (2) 단일유럽의정서(SEA, 1987)

1970년대 두 번의 오일쇼크와 같은 경제 위기를 겪는 동안 유럽통합은 별다른 진전을 보지 못하였다. 영국 대처 총리가 공동농업정책의 개혁을 주장한 것 또한 공동체의 발전에 지장을 초래하였다. 그러나 1980년대 초반을 지나면서 유럽통합의 분위기가 다시 살아나기 시작하였다. 첫째, 신자유주의의 물결로 세계 경제가 활성화되기 시작했으며, 둘째 일본 등 동아시아 신흥 공업국들의 급속한 경제성장으로 유럽 국가들은 위기감을 느끼기 시작했으며, 셋째 친유럽적 성향인 프랑스 미테랑 대통령(1981년), 독일 콜 총리(1982년)의 집권으로 유럽통합의 진전 분위기가 형성되었고, 넷째 ‘미스터 유럽(Mr. Europe)’으로 불리는 델로르(J. Delors)가 집행위원장으로 선출되는 등 유럽통합이 발전할 수 있는 분위기가 형성되었기 때문이다.<sup>18</sup> 이러한 긍정적인 분위기의 결과 1986년에 SEA가 체결되고 이듬해 발효되었다. 1957년 로마

<sup>18</sup> 노명환·이선필, 『유럽통합사』 (서울: 높이깊이, 2009), p. 77.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

조약 이후 30년 만에 체결된 SEA는 국제무대에서 단일한 목소리를 내기 위한 정치협력공동체와 유럽공동시장의 설치를 주장하고, 이의 실질적 구현을 위해 만장일치의 의사결정방식을 아주 필요한 경우에만 행사할 것을 목표로 제시하고 있다. SEA는 두 개의 장으로 구성되어 있다. 첫 번째는 로마조약의 제도적 수정과 1992년까지 단일시장을 창출하기 위한 조치를 담고 있다. 두 번째 장은 공동외교정책을 위한 회원국 간 정치협력에 관한 규정을 담고 있다. 이처럼 SEA는 경제통합을 추진한 로마조약의 수준을 훨씬 뛰어넘어 제도개혁과 정치협력을 강조함으로써 회원국들을 단결시키고 유럽통합발전의 일대 전환점이 되었다고 평가할 수 있다.

#### 〈단일유럽의정서(SEA)의 주요 내용〉

- ① 정치적 통합목표의 강화: 공동체 관계들의 전체를 『유럽연합』으로 전환한다.
- ② 1957년의 로마조약에서부터 예정되어 있었지만 실현되지 못했던 유럽공동시장을 완성한다.(1992년 12월 31일까지 시장통합 완성)
- ③ 연구, 기술분야와 환경분야까지 공동체의 활동을 확대한다.
- ④ 회원국 정상들의 모임인 유럽이사회를 공동체의 공식적인 제도로 인정하여 외교·안보에까지 협력을 강화한다.
- ⑤ 각료회의에 다수결 -특히 가중다수결-원리를 도입하고 유럽의회의 기능을 강화함으로써 공동체 내의 정책결정과정을 개혁한다.

### (3) 마스트리히트조약(1992)

1989년 11월 베를린장벽의 붕괴는 독일통일이라는 문제를 재등장시켰으며 동유럽 국가들의 ‘유럽귀환’ 문제도 제기했다. 독일통일은 전승 4개국의 동의 없이는 불가능하였다. 따라서 콜 총리는 유럽 특히 프랑스에게 독일이 유럽공동체를 떠나지 않을 것이며 통일독일이 과거의 독일이 되지 않을 것이라는 믿음을 줄 필요가 있었다. 프랑스 또한

통일독일의 독자적 강대국화를 막고 독일을 공동체에 묶어두기 위해서는 공동체를 더 발전시킬 필요가 있었다. 콜 총리는 1989년 6월 마드리드 유럽이사회에서 EC의 발전을 위해 정치연합 문제를 포함한 새로운 조약을 만들기 위한 정부 간 회담을 열 것을 제안하였다. 정부 간 회담에서 논의된 내용들은 마스트리히트조약의 규정들이 되었으며, 1992년 체결된 마스트리히트조약은 1993년 발효되었다.

마스트리히트조약은 EC 12개국 사이에 더욱 결속력을 강화시킨 정치적 연합체 즉 EU를 구성하고 1999년부터 단일화폐인 유로를 사용한다는 내용을 담고 있으며, 이로 인해 EC는 실질적인 정치통합체로 가는 디딤돌이 놓였다고 평가할 수 있다. 1994년 1월부터 EU라 불리게 된 EU는 세 개의 기둥으로 이루어져 있다. 첫 번째 기둥은 경제통합체의 기능을 담당하던 EC로 단일시장, 경제통화동맹, 공동농업정책, 사회정책, 환경정책 등 EC의 모든 기능을 담당하고 있다. 두 번째 기둥은 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP)이며, 세 번째 기둥은 국경통제, 경찰협력, 민사법협력, 이민망명정책 등을 포함하는 내무사법분야협력(Co-operation in Justice and Home Affairs: CJHA)이다. 네덜란드의 중세도시 마스트리히트에서 체결되어 마스트리히트조약이라 불리는 이 조약의 공식 명칭은 유럽연합조약이다.

EC가 기존 EC의 모든 기능을 담당하고 있으며, CFSP는 EU라는 정치적 통합체를 구성하면서 새롭게 형성된 분야로 회원 국가들은 공동의 외교안보정책에 대한 논의를 시작하게 된다. 대표적인 CFSP 정책으로 1957년 탄생하였지만 NATO의 존재로 인해 유명무실하였던 WEU의 강화를 들 수 있다. 그리고 내무사법분야에서는 범죄, 이민 문제 등을 비롯한 여러 사회문제에 대해 협력을 강화하게 된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

#### (4) EC의 구조

1967년 탄생한 EC의 구조는 기본적으로 EEC의 구조 즉 각료이사회, 집행위원회, 유럽의회 그리고 사법재판소 등의 골격을 그대로 유지하고 있었다.<sup>19</sup> EC의 제도에서 가장 큰 변화는 회원국 정상들의 모임인 유럽이사회의 설립이었다. 1967년부터 1974년까지 7회 개최된 정상회담은 비정기적이었다. 1969년 헤이그정상회담에서는 회원국 간 정치문제에 대해 협의하는 기구로 유럽정치협력(European Political Cooperation: EPC)을 탄생시켰으나, 이 협의체는 EC 밖에 존재하고 이들이 내리는 어떤 결정도 구속력은 없으며 단순히 정치적인 문제에 대한 협의를 하는 기구에 불과하였다. 유럽통합의 활성화를 위해 비정기 정상회담을 공동체의 공식기구로 하자는 제안을 처음 한 사람은 1972년 프랑스의蓬피두 대통령이었다. 초국가적 기구가 아닌 국가 간 협의체로써 EC를 인식하는 프랑스의 드골적 유럽관이 바뀐 것은 아니었다. 국제문제의 해결에 기여할 능력을 갖춘 유럽건설을 위해 그리고 EEC의 발전 방향은 정치적인 선에서 결정되어야 한다는 인식 아래蓬피두 대통령은 정기적인 정상회담 개최를 제안하였다. 정기적인 정상회담 개최에 대해 집행위원회는 그들의 권한이 약해질 것을 우려하였고 소국들은 정치통합이 이루어지는 것이 아닌가 하는 의구심을 가졌으며 정상회담이 공동체 기구에 혼란을 초래할 것이라는 의견이 제기되는 등 정상회담의 정례화는 쉽게 이루어지지 않았다. 1970년대 국제경제사정의 악화와 EC 공동정책 수행의 지지부진함 속에서 개최된 1974년 파리정상회담에서 회원국 정상들은 EC의 발전을 위해 마침내

---

<sup>19</sup> 이들의 기능 및 임무에 대해서는 손기웅 외, 『EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 80~85.



정기정상회담을 개최할 것을 결정하였다. SEA에 의해 공동체 내 기구로 들어온 유럽사회는 정치적인 문제와 회원국 확대 또는 경제정책과 같은 중요한 문제를 논의하는 유럽공동체 최고의사결정기구로 자리매김했다.

## 나. EC의 통화체제

### (1) 스네이크제도

유럽통합이 시작되고 EC가 탄생하던 당시 서방진영의 경제 질서는 자유무역체제였으며, 전후 미국을 중심으로 한 자유무역체제가 정착되어가던 당시의 국제통화제도는 ‘브레튼우즈체제’ 즉 고정환율제<sup>20</sup>와 미국 달러화를 기축통화로 하는 제도였다. 브레튼우즈체제는 국제교역량의 증가로 인한 유럽 국가들의 경제성장에 크게 기여를 하였으나, 달러 공급 과잉으로 인한 달러의 신뢰에 문제가 생기고 고정환율제로 인한 국제수지 조정에 있어서의 경직성이 문제점으로 대두되었다. 또한 영국 파운드화를 비롯한 각국 통화의 평가절하와 미국의 국제수지 악화 등으로 인해 브레튼우즈체제는 흔들리기 시작하였다. 마침내 1971년 8월 15일 닉슨 대통령이 일방적으로 신경제정책<sup>21</sup>을 발표함으로써 사실상 브레튼우즈체제는 붕괴되었다.

국가 간의 안정적인 교역을 위해 가장 중요한 변수중의 하나인 환율문제가 고정환율제 중심의 브레튼우즈체제 붕괴로 국제통화질서는

20. 브레튼우즈체제에서 고정환율제는 각국 통화의 환 평가를 +/-1%이내에서 변동할 수 있는 조정 가능한 고정환율제이다.

21. 신경제정책의 핵심은 달러의 평가절하, 고정환율제 폐지, 금-달러 교환정지와 추가 관세 10% 부과 등이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

혼란에 휩싸이게 되었으며 당시의 EEC 6개국 역시 상당한 피해를 입게 되었다. 이에 EEC 6개국은 선진10개국(EEC 6개국, 미국, 영국, 캐나다, 일본) 통화환율의 재정립을 목적으로 하는 회의개최를 요구하였으며 마침내 워싱턴의 스미소니언박물관에 모여 스미소니언협정(Smithsonian Agreement)을 체결하였다. 각국은 자국 통화의 대달러 환율 변동폭을  $\pm 2.25\%$ 로 확대하는 것에 합의하였으나, 4.5%에 이르는 환율 변동 폭은 EC 역내 공동시장 형성 및 공동 정책 수립에 차질을 빚게 되는 수준이었다. 이러한 상태에서 EC 회원국들은 안정적인 환율 방안들을 강구하여 1972년 3월 유럽 화폐간의 환율폭을  $\pm 1.125\%$ 로 결정하였다. 즉 환율변동이 한계에 이를 경우 회원국 중앙은행들이 자국의 통화로 단기융자를 자동적으로 무제한 제공하여 합의수준의 환율을 유지하게 한다는 소위 스네이크제도를 시행하였다.<sup>22</sup>

소폭의 변동환율제인 스네이크제도는 EC 차원에서 시행된 최초의 환율제도이지만, 성공을 거두지는 못하였다. 영국은 2개월 동안만 이 제도에 참여하였고 이탈리아는 1973년 스네이크제도가 시행되는 해에 탈퇴하였으며, 프랑스는 1974년 스네이크제도를 포기했다. 다음 해 다시 복귀하였으나 1976년에 또다시 이탈하였다. 스웨덴과 노르웨이도 참가하였으나 1977년, 1978년 탈퇴하였다. 스네이크제도가 실패한 것은 제한적인 변동환율제에 적응할 수 있을 정도의 안정적 화폐를 보유한 나라가 많지 않았기 때문이다. 그나마 서독, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 덴마크 정도가 안정적 화폐를 보유한 나라들이었다. 실제로, 스네이크제도는 이들 국가들에 한정되어 시행되고 있었으며, 서독의

---

<sup>22</sup> 스네이크제도는 환율변동이 마치 터널(4.5%)속에서 뱀이 움직이는 모양과 비슷하다고 하여 이름 붙여진 것이다.

영향력이 너무 컸다는 것도 스네이크제도 실패의 한 요인이었다. 경제 강국 서독의 가장 중요한 목표는 인플레이션 억제였으며 이를 위해 강력한 통화정책을 실시하고 있었다. 서독의 통화정책은 여타 회원국들에게 영향을 주었으나 다른 회원국들은 서독 통화정책이 그들 경제성장 정책에 영향을 미치는 것에 대해 불만을 가지고 있었던 것이다.

## (2) 유럽통화체제(EMS)

유럽 국가들이 1973년 3월부터 대달러 고정환율제를 포기함으로써 스미소니언체제도 붕괴되었다. 이에 EC 회원국들은 환율안정 방안을 모색하여 1973년 4월 유럽통화협력기금(European Monetary Cooperation Fund: EMCF), 1979년 EMS를 창설하였다. EMS는 국제통화 변동에 안정적으로 대처할 수 있는 보다 견고한 유럽 고유의 통화제도를 수립하는데 목적을 두고 설립되었다. 다시 말해 달러 약세에 따른 압력을 완화하고 통화 안정성을 확보하기 위해 서독의 마르크(DM)를 보다 많은 EC 회원국통화와 긴밀하게 연계시키기 위해 EMS는 설립되었다. 유럽통화단위(European Currency Unit: ECU)와 환율조정기구(European Rate Mechanism: ERM)의 창설, 상호결제 및 신용제도의 확충 등이 EMS의 핵심내용이다. ECU는 EMS 회원국들이 보유한 금 및 달러 준비의 2%를 예탁 받는 대가로 EC 회원국 공동 통화로 발급된 바스켓통화로 EMS 회원국들 중앙은행사이의 결제수단이 되었다. 바스켓통화의 구성에 있어서 독일 마르크는 33%를 차지하고 있는데, 이는 독일의 통화정책이 회원국들에게 영향력이 크다는 것을 의미한다. ERM은 각 회원국 통화의 대 ECU 중심환율에 따라 EMS 회원국이 환율변동 허용폭(+/-2.25%) 이내로 자국의 통화 가치를 유지시킬 의무를 지게 하는 제도적 환율조정장치였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

EMS의 설립은 브레튼우즈체제의 붕괴, 1973~74년의 오일쇼크, 인플레이션 등으로 전후 처음으로 경제난에 직면한 상황에서 서독의 헬무트 슈미트 총리와 프랑스의 지스카르 데스탱 대통령에 의해 시작되었다. 특히 서독은 1978년 4월의 유럽이사회에서 유럽통합의 촉진을 위한 방안으로 EMS 설립을 제안하였고 EMS 설립을 주도하였다. EMS는 1979년 3월 EC 9개국 중 영국을 제외한 8개국을 회원국으로 하여 정식 출범하였다. EMS와 스네이크제도의 가장 큰 차이는 스네이크제도가 대달러 환율제이었던 반면에 EMS는 각 회원국 통화와 연계된 ECU가 창설되어 회원국들은 ECU에 대해 환율을 유지한다는 것이다. 이러한 성격의 EMS는 유럽의 환율안정에 크게 기여하였으며 나름대로 성공을 거두었다. 예를 들어 회원국들은 과거와 같이 화폐가치를 급격하게 절하시키지 않고 문제에 처한 통화의 환율을 재조정하였는데, 1983년 각료이사회는 국가예산과 인플레이션 문제를 해결하기 위해 프랑스와 이탈리아가 자국 통화가치를 제조정하도록 허용하였으며, 이후 프랑화와 리라화에 대해 EMS는 지속적으로 지원함으로써 이들 통화에 대한 투기 가능성이 감소되었다.<sup>23</sup>

그러나, 1980년대 후반 유럽 역내시장 통합과 역내외 자본이동의 자유화가 진전되고 핫머니가 유입되면서 EMS는 불안정해지기 시작하였다. 또한 1980년대 후반 독일은 통일되었다. 이러한 정치·경제적 상황의 변동에 대해 EC는 대처하여야 했으며, 그 결과로 나온 것이 EMU의 설립이었다.

---

<sup>23</sup>-Derek W. Urwin·노명환 역, 『유럽통합사』 (서울: 대한고과서, 1994), p. 271.

### (3) EMU 설립 추진

유럽통화동맹에 대한 최초 언급은 1969년 헤이그정상회담에서였다. 헤이그정상회담에서는 1980년까지 EMU를 실현한다는 목표를 세웠으며, 이후 베르너보고서를 비롯한 여러 보고서나 프로그램 등에서 다양한 안들이 제출되었다. 통합의 발전정도가 충분하지 않고 통합의 최종목표에 대한 진지한 고려가 없는 상태에서 EMU 설립 언급은 국제경제위기에서 공동시장을 보호해야 한다는 의식에서 나온 것으로 볼 수 있다.<sup>24</sup> 그러나 프랑스는 초국가적 공동체 창설에 무조건 반대하고 있었고, 서독 역시 EMU의 장래와 최종 목적이 분명하지 않은 상태에서 재정상 어려움을 겪고 있는 국가들에게 통화지원을 계속할 수 없다고 주장하는 등 유럽통합을 이끄는 두 강대국에 의해 EMU 설립을 위한 논의는 더 이상 진전되지 못하였다. EMS는 유럽의 통화안정에 크게 기여하고 ECU라는 공동화폐를 만들기는 하였으나, EMS가 유럽통합의 발전을 위한 제도로 정착되었다기보다는 회원국들의 정치적 타협과 경제적 필요에 의해 설립된 것이었다. 통화동맹이 제도로 정착되고 완전한 형태가 되기 위해서는 단일화폐와 중앙은행을 설립하는 것까지 고려해야 했다. 그러나 이러한 초국가적 공동체 기구의 탄생은 국가의 주권을 제한하는 것이기 때문에 당시로서 실현되기 어려웠다. 또한 1970년대의 두 번의 오일쇼크를 거치면서 세계경제가 휘청거리는 가운데 회원국들 역시 통화동맹뿐 아니라 EC의 통합 자체를 논의하기에는 힘든 분위기였다. 오랜 동면을 거쳐 EMU는 1980년대 후반부터 수면위로 떠오르기 시작하여 1991년 12월의 마스트리히트유럽이사회에서 구체적으로 거론되었다.

<sup>24</sup> 장흥·권화섭 역, 『유럽통합의 역사와 현실』 (서울: 고려원, 1994), p. 204.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

1980년대 후반의 정치경제적 상황에 대처하기 위해 EC 회원국들은 EMU 설립을 본격적으로 추진하였다. EMU 설립은 유럽통합의 시작과 마찬가지로 강한 정치적 동기가 작용하였다. 통화동맹의 설립에 있어서 가장 중요한 국가는 당연히 경제 강국 독일이었다. 그러나 안정적인 통화(DM)와 독일연방은행(Bundesbank)에 대해 절대적인 신뢰를 가지고 있던 독일에겐 유럽단일통화와 유럽중앙은행에 대한 필요성은 크지 않았다. 그럼에도 불구하고 독일이 EMU 설립에 합의한 것은 통일을 위해서였다. 주변 국가들은 경제 강국인 독일이 통일되면서 정치적 강국이 되는 것을 견제하고자 하였다. 독일의 통일은 곧 전쟁의 명령이 살아나는 것이었기 때문이었다. 회원국들은 독일의 독자적 강대국화를 막기 위해 독일을 공동체에 더 강하게 묶어둘 필요가 있었고 그러한 방안으로 제시된 것이 EMU였다. 독일은 통일을 위해 주변 국가들의 불안감을 불식시킬 필요가 있었기 때문에 EMU 설립에 합의하였다. 독일이 1990년 12월 EMU 설립에 관한 정부 간 회의 개최에 동의한 것은 콜 총리가 독일통일의 급속한 진전과 자신의 10개 조항 통일계획안에 대해 공개적으로 우려를 표시하고 있던 미테랑 대통령을 회유하기 위해서였다.<sup>25</sup>

EMU 설립에 있어서는 경제적 동기 또한 작용하였다. EMS에서는 안정적인 교역과 투자환경의 조성을 위해 회원국 중앙은행이 일정범위 내에서 환율조정을 하게 되어 있다. 그런데 독일의 연방은행이 자국의 인플레이션을 우려하여 이자율을 높이는 정책을 실시할 경우 국제자본시장에서 마르크화에 대한 수요는 올라가고 다른 국가의 통화에 대한 수요는 낮아져 결과적으로 회원국 통화의 환율이 EMS가 정

---

<sup>25</sup>-David Spence, "The European Community and German Unification," *German Politics*, Vol. 1, No. 3 (1992), p. 141.

해놓은 범위를 벗어날 수 있다. 이럴 경우 독일 이외의 국가들은 자국 의지와는 상관없이 이자율을 높일 수밖에 없다. 또한 독일의 강력한 통화제도하에서 다른 회원국들은 경기부양과 실업률 감소를 위한 팽창적 재정정책이 불가능하였다. 이처럼 EMS에서 유럽의 경제는 독일의 패권적 지배하에 놓일 수밖에 없지만, 다른 회원국들은 이러한 상황에 대해 불만을 가지고 있었다.

이러한 정치경제적 이유에서 설립 논의가 시작된 EMU는 1989년 4월에 제시된 들로르 보고서를 토대로 하여 1993년 11월에 발효된 마스트리히트조약에 의해 구체화되었다. 마스트리히트조약은 기존의 통화체제와는 달리 EMU의 구체적인 추진일정, 통화기구, 통화정책, 환율안정 등에 관한 광범위한 내용뿐 아니라 통화통합을 위한 각국의 경제수렴조건도 명문화하였다. 또한 EMU를 3단계로 나누어 추진하되 제3단계에서 유럽중앙은행(European Central Bank: ECB)을 설립하고 단일통화를 창출함으로써 EMU을 공식 출범시킬 것을 확정하였다. EMU 설립 3단계 추진전략은 다음과 같다.

● 표 III-1 EMU 설립 3단계 추진전략

구분	기간	전략
제1단계	1990. 7~1993. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU 회원국 간, 회원국과 제3국 간 자본거래 완전 자유화</li> <li>• 경제·재정·통화 문제에 관한 EU 회원국 간 긴밀한 협조 강화</li> <li>• 중앙은행의 독립성 확보</li> <li>• 모든 회원국의 ERM 가입 실현</li> </ul>
제2단계	1994. 1~1998. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유럽통화협력기금(EMCF) 해체</li> <li>• ECB 전신으로 유럽통화통합을 주도할 유럽통화기구(European Monetary Institute, EMI) 설립</li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

구분	기간	전략
제3단계	1999. 1~2002. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유럽중앙은행제도(European System of Central Bank)와 유럽중앙은행(ECB) 창설</li> <li>• 단일통화 도입 ⇒ EMU 공식 출범</li> </ul>

출처: 조용득, 『유로화 출범과 세계경제』 (서울: 건국대학교출판부, 2001), pp. 44~45의 내용을 도표화.

이러한 전략에 따라 EMU가 설립되면 EU의 통화정책은 초국가적 기구에 의해 단순다수결 방식으로 결정된다.<sup>26</sup> 개별국가의 중앙은행이 아니라 공동체의 기구가 권한을 행사하는 EMU 체제가 설립되면 독일의 입지는 약화되고 다른 회원국들의 영향력은 상대적으로 강화됨으로써 회원국들은 그들 경제·통화정책에 있어서 좀 더 자율성을 가지게 되며, 통일독일의 독자적 강대국화를 견제할 수 있게 된다. 요컨대 유럽통합의 목적이었던 독일견제가 EMU의 설립에도 작용하였는데, 유럽에서 독일 견제 또는 독일에 대한 주변 국가들의 의식이 어떠한지를 잘 보여주고 있다.

#### 다. 서유럽연합(WEU)의 강화<sup>27</sup>

유럽통합을 주도적으로 이끌어온 프랑스의 우선적인 목표는 유럽에서의 패권적 지위를 회복하는 것이었다. 이 목표를 이루기 위해서는 유럽에서 미국의 영향력을 배제하는 한편 독일을 유럽공동체에 묶어

26. 최고정책결정기관인 총재단 위원회(Governing Council)의 구성은 회원국 중앙은행 총재와 유럽중앙은행의 이사진(Executive Board of the ECB) 6명으로 이루어지며, 의사결정 시 이들은 모두 한 표를 행사한다.

27. 김미자, “냉전 종식 후 유럽안보체제의 변화와 프랑스의 유럽안보정책-NATO와 WEU 정책을 중심으로,” 『21세기 정치학회보』, 제14집 제1호 (21세기 정치학회, 2004), pp. 177~196.



덤으로써 독자적 강대국화를 막아야 했다. 프랑스는 독일통일과 냉전 종식을 맞아 유럽 독자적인 안보체제형성이 필요하다고 인식하였다. 즉 냉전종식으로 미군이 유럽에서 철수할 수 있으며 그럴 경우 발생할 안보 공백에 대한 우려를 해소하고 동시에 통일독일을 유럽연합 내에 묶어두기 위해 프랑스는 ‘유럽인에 의한 유럽’이라는 유럽안보정체성 회복을 그들 외교정책의 목적으로 설정하였다. 그리고 그 수단으로 WEU를 유럽의 실질적인 방위기구로 기능을 확대한다는 전략을 세웠다.<sup>28</sup> 그런데 프랑스가 추진하는 유럽 독자적인 방위체제구축에 있어서 독일과의 협력은 필수적이었다. 독일이 미래 유럽질서의 형성에 지도적이 되거나 또는 서유럽 통합에 대한 관심을 잃어버릴지도 모른다고 프랑스는 우려하였으며, 또한 1989년과 1990년 미국이 우선적인 파트너로 독일을 언급한 상황에서 프랑스가 독일의 독자적 강대국화를 막는 방법은 독일과 공동으로 유럽의 독자적 안보체제를 형성하는 것이었다.

독일 역시 미국과의 관계에도 불구하고 장기적인 관점에서 미국으로부터의 의존에서 벗어나 독자적 목소리를 내기 위해서는 유럽 국가들만의 안보체제를 확립하고 유럽 독자적 방위기구인 WEU를 강화시킬 필요가 있었다. 다자주의적 틀 속에서 독일의 새로운 역할을 모색한다는 입장을 견지하던 독일은 대서양주의자와 프랑스가 주도하는 유럽주의자들 간의 갈등관계에서 대서양동맹의 약화를 피하기 위해

<sup>28</sup> 프랑스 안보정책의 과제를 브레진스키는 다음과 같이 표현하고 있다. “어떻게 하면 유럽에 대한 미국의 안보적 약속 -프랑스가 아직 핵심적이라고 인정하는-을 보존하는 한편 점차 미국의 그림자를 축소시킬 수 있을 것인가, 그리고 어떻게 유럽에 대한 독일의 지도력을 배제하면서 유럽통합의 정치·경제적 엔진으로서 불·독의 동반관계를 유지할 것인가?”, 즈비그뉴 브레진스키·김명섭 역, 『거대한 체스판, 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』 (서울: 삼인, 2000), p. 92.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

프랑스와 독일이 주축이 되는 유로군단이 NATO의 지휘구조와 양립해야 한다고 강조했다. 독일이 타협적이고 절충적인 외교정책을 수행하고 있지만, 기본적으로 유럽주의적 성향을 가진 독일은 프랑스와 함께 WEU 강화정책을 추진해나갔다.

유럽안보공동체 형성이 실패로 돌아가면서 탄생되었지만 냉전시대 NATO의 존재로 인해 유명무실하였던 WEU는, 시대적 변화와 함께 프랑스와 독일의 이해관계가 일치되면서 그 역할 강화가 논의되기 시작하였다. 독·불 양국은 유럽통합과 함께 안보분야에서의 공동정책을 추진하기로 하고, 정책협의를 위한 대화 포럼의 성격에 머무르고 있는 WEU를 유럽연합의 안보수단으로 강화하기로 합의하였다. 프랑스와 독일이 WEU를 유럽의 핵심적 안보방위기구로 강화하는 과정에서 가장 어려운 문제는 미국의 반대였다. NATO를 유일한 유럽방위의 핵심이라고 간주하는 미국은 WEU가 NATO에 종속되어야 하고 WEU의 역할 강화는 NATO 틀 안에서 이루어져야 한다고 주장하였다. 미국뿐만 아니라 영국과 이탈리아를 중심으로 하는 대서양주의자들 역시 NATO를 유럽방위의 유일한 기구로 인식하고 WEU를 NATO의 부속기구로 축소시키고자 하였다. 그러나 이러한 기본입장에도 불구하고 미국은 WEU의 역할 강화를 받아들일 수밖에 없었다. 왜냐하면 ‘당시 유럽의 안보적 위기 상황에 따라 요구될 수 있는 NATO의 유럽화를 사전에 방지하기 위해 EU와 NATO간의 관계를 신속히 수정해야’<sup>29</sup> 했기 때문이다.

미국이 대표권이 없는 순수유럽방위동맹인 WEU를 NATO에 대한

---

<sup>29</sup> 이종광, “유럽안보체제의 변화와 안보정체성 구축,” 『한국프랑스학논집』, 제34집 (한국프랑스학회, 2001), p. 172.

EU 방위정책의 수단으로 만들려는 프랑스와 독일은 CFSP를 제안하였다. 1990년 4월 파리, 1990년 9월 뮌헨에서의 독-불 협의에서 미테랑 대통령과 콜 총리는 안보분야에서 유럽협력이 이루어지기를 바란다는 견해 아래 CFSP의 형성과 목표가 담긴 구상을 발표했다. 이 구상에서 두 정상은, CFSP의 목적을 ‘EU와 그 회원국의 본질적인 관심과 공동가치를 추구하고, 그들의 안보를 강화하고 다른 국가와의 협력을 촉진하고 세계평화와 발전에 기여하는 것’<sup>30</sup>으로 규정하였다. 또한 안보와 방위분야에서 유럽이 책임을 넘겨받는 것은 구체적인 일정과 제도적 발전을 통해 명확하게 표현되어야 한다는 점을 강조하면서 아래의 사항들을 제안하였다.<sup>31</sup>

- WEU와 EU 그리고 EU에 의해 확정된 지침과의 조화를 꾀하는 WEU 전략사이의 명확한 구조적 관계의 발전.
- WEU가 -지금까지 9개 유럽공동체 국가가 회원국이었던- 공동체의 안보방위정책을 담당하도록 확장되고 그로 인해 NATO 내 유럽축의 역할을 넘겨받아야 한다.
- EC와 NATO 회원국 덴마크와 그리스는 EC와 WEU 사이의 광범위한 동질성을 확보하기 위해 WEU에 가입해야 한다.
- NATO 회원국이 아니면서 EC 회원국인 나라 (당시 아일랜드)는 WEU에서 옵저버 위치를 가져야 한다.
- WEU 사무국은 EC와 NATO와 발전된 협력관계를 형성하기 위하여 런던에서 브뤼셀로 이전한다.
- WEU에 부속된 군사단위를 만든다.

<sup>30</sup> Wichard Woyke, *Deutsch-franzoesische Beziehungen seit der Wiedervereinigung, Das Tandem fasst wieder Tritt* (Opladen: Leske and Budrich, 2000), p. 213.

<sup>31</sup> 이종광, 『유럽통합의 이상과 현실』 (서울: 일신사, 1996), pp. 250~251; Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute* (Stuttgart: Reclam Verlag, 2002), pp. 929~931.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

또한 미테랑 대통령과 콜 총리는 유럽방위군의 핵심으로 다른 WEU 회원국의 전투력도 포함되는 새로운 군단의 창설을 위해 양국 간 군사협력이 강화되어야 한다고 주장했다. 유럽인에 의한 유럽안보를 강조하는 양국정상의 이 제안은 정치적 연합을 지향하는 EU의 한 기동인 CFSP의 형태로 마스트리히트조약에 받아들여졌다. 1991년 12월 10일 마스트리히트에서 회원국들은 EC 개혁에 관한 협상을 성공적으로 마무리 지으면서 조약 J조 4항에서 최초로 공동안보정책을 언급했다.

“CFSP는 EU의 안보와 관련되는 모든 문제를 포함하며, 장기적인 관점에서 공동방위로 이어지는 공동방위정책의 확립 역시 속한다. 연합은 EU의 통합적 구성요소인 WEU가 방위와 관련 있는 연합의 행동과 결정을 이끌어내어 수행할 것을 요구한다. 유럽이사회는 WEU 조직들과의 동의하에 필요한 실질적인 규정들을 제정한다.”

마스트리히트조약은 미국, 영국, 네덜란드를 비롯한 대서양주의자들의 반대로 독·불 정상이 구상한 행동력을 갖춘 안보군사공동체로서 WEU 창설에는 성공하지 못하였으나, 그 대가로 WEU와 EU사이의 명확한 구조적 관계, WEU 본부의 브뤼셀로의 이전, NATO 회원국이 아닌 EU 회원국들의 옵저버 자격, 다국적군의 창설 그리고 이사회 결정에 따라 CFSP 수행 등과 같은 많은 다른 제안들은 관철시킬 수 있었다. 또한 프랑스와 독일의 요구 하에 마스트리히트조약은 회원국 간, NATO 그리고 WEU 테두리에서 회원국의 긴밀한 협력에 반대하지 않는다는 것을 명기했다. 결론적으로 마스트리히트조약은 WEU를 NATO 내 유럽 축으로서 그리고 EU의 공식방위기구로 최초로 명시하였다는 점과 또한 NATO와 미국이 배제된 유럽의 안보방위문제

에서 WEU 회원국들의 협력을 가능하게 했다는 점이 높게 평가되어진다.<sup>32</sup> 이후 WEU가 1992년 6월 피터스버그선언을 통해 군사력을 갖추는 등 독자적인 유럽안보체제는 강화되어졌다.

### 3. 유럽안보체제(European Security System): CSCE

#### 가. CSCE 형성 배경

유럽의 안보레짐 중에서 동북아의 안보레짐 형성에 가장 많은 시사점을 던져 주고 있는 것은 CSCE이다. 냉전의 잔재를 극복해야 하는 동북아 국가들에게 있어서 CSCE는 냉전 시기 동·서진영의 타협으로 탄생한 안보 레짐이기 때문이다.

양극체제를 이루던 냉전 시기에 CSCE가 탄생할 수 있었던 배경으로는 무엇보다 국제적인 데탕트 분위기를 들 수 있다. 1962년 쿠바미사일위기 이후 형성된 데탕트 분위기는 우선 미·소 간의 핫라인을 탄생시켰으며 미·소의 핵전략에 있어서도 ‘핵의 억지력’을 우선시하는 전략으로의 변화를 가져왔다. 이에 따라 1963년 미·영·소 3국의 제한적 핵무기실험금지조약 서명, 1968년 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT) 체결, 1972년 전략무기제한협정 I (Strategic Arms Limitation Talks: SALT) 체결 등과 같은 안보 레짐이 등장하였으며, 이러한 안보 레짐의 형성이 CSCE 탄생에 긍정적으로 작용하였다. 또한, 데탕트 시기 양극체제에 약간의 균열이 일어

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

<sup>32</sup>Eberhard Birk, *Der Funktionswandel der Westeuropäischen Union(WEU) im europäischen Integrationsprozess* (Wuerzburg: Ergon Verlag, 1999), pp. 134~136.

났다는 점도 CSCE 형성의 배경이 되었다. 즉 제3세계의 등장, 중소 분쟁의 심화, 소련의 헝가리와 체코 자유화운동 무력진압 그리고 프랑스의 NATO 탈퇴로 대변할 수 있는 EC의 강화 등은 미·소의 영향력 감소를 보여주는 것으로 이러한 양극체제의 변화 속에서 다자협력을 통한 유럽안보체제를 구축하기 위해 CSCE 협상이 시작되었던 것이다.

국제적인 데탕트 분위기에서 유럽안보문제에 대한 논의가 필요하다는 인식이 확산되면서 CSCE 협상을 위한 회의가 1972년 12월 개최되었다. CSCE 형성에 대한 논의는 1954년 소련 외상 몰로토프가 동서 군사불력을 범유럽안보기구로 대체할 것을 제안하면서 시작되었다. 제2차 세계대전 후 패권국가로 등장한 소련이 그 지위를 유지하고 그 지위의 토대가 되는 유럽분단구도를 유지하려는 의도를 가진 이 제안에 대해 미국은 거부하였고, 이 제안은 그 후 12년이 지난 1966년 바르샤바조약(Warsaw Treaty) 회원국들이 ‘유럽의 평화와 안보강화를 위한 부카레스트선언(The Bucharest Declaration on Strengthening Peace and Security)’을 발표하면서 다시 수면위로 떠올랐다. NATO측이 부카레스트선언에 반응을 보인 것은 3년이 지난 1969년으로, NATO는 NATO가 바르샤바조약기구에 제안한 중부유럽에서의 재래식 군사력의 상호균형감축협상(Mutual Balanced Force Reduction: MBFR)에의 소련 참가, 베를린문제에 대한 소련의 협력 그리고 미국과 캐나다의 참여 등의 조건을 받아들인다면 유럽안보문제를 다루는 협상에 응하겠다고 하였다. NATO측의 조건을 소련이 받아들이면서 CSCE 협상회의는 1972년 마침내 개최되었다. NATO측의 이러한 전제조건들을 소련이 받아들인 것은 첫째, CSCE를 통해 서유럽에 대한 미국의 정치군사적 영향력을 견제하는 한편 소련의 영향력을 서유럽

으로까지 확대시키기 위해서였고, 둘째, 소련은 경제 회복을 위해 서방과의 경제적·기술적 협력이 필요하였기 때문이다. 미국이 CSCE에 관심을 가진 것은 첫째, EC의 발전으로 독자성을 강조하는 프랑스와 같은 국가들에 의해 서유럽에 대한 미국의 영향력이 약화되는 것을 막고, 둘째, CSCE가 소련 주도로 나아갈 것을 견제하기 위해서였다.<sup>33</sup> 또한 NATO측은 동서 간의 접촉으로 공산진영에 변화가 올 수 있다고 기대하여 CSCE 형성에 동의한 측면도 있다. NATO의 이러한 의도를 볼 수 있는 것이 바르샤바조약기구(WTO)측이 제안한 주요 의제가 유럽 안전보장과 경제적 협력의 확대였던 반면 NATO측은 사람·정보·사상의 교류를 비롯한 인권문제에 초점을 맞추었다는 사실이다.

그러나, 동서 간의 이해관계가 타협되고 양 진영이 협상을 시작하기 위해서는 해결되어야 할 조건이 있었다. 즉 동서진영이 대립하고 있는 ‘독일문제’가 해결되어야 했다. 서독의 아데나워 총리가 동독과의 적대적 관계를 유지하고, 폴란드와 체코슬로바키아와의 국경선에 있어서 국경선 변경을<sup>34</sup> 주장하고 있는 상황에서 동서 긴장 완화는 사실상 불가능하였기 때문이다. 1968년 서독에서 브란트 총리가 집권, 이전 정부와는 다른 성격의 신동방정책(Neue Ostpolitik)을 시행함으로써 독일 문제는 해결되었다. 브란트 총리는 집권 후 동서진영 긴장완화에 가장 큰 걸림돌이었던 폴란드와의 국경선을 아무런 조건 없이 오더-나

33. 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 37~38.

34. 패전 후 독일의 영토는 다음과 같이 처리되었다. 독일은 동서독으로 분단되었고 전승 4개국에 의해 분할통치되었으며, 독일 동북부 쾨닉스베르크지역은 소련의 칼리닌그라드에 편입되었고, 오더-나이세강 동부지역인 슐레지엔과 단찌히, 포메른 지역은 폴란드에 편입되었으며, 서쪽 지역인 자르란트와 알사스-로렌지방은 프랑스에 예속되었다. 한편 체코슬로바키아의 주데텐지역은 1938년 뮌헨협정에 의해 나치정권이 합병한 곳이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

이세강으로 인정하는 바르샤바조약(1970)을 체결하였으며, 1973년에는 주데텐 지역이 체코슬로바키아의 영토임을 인정하였다. 또한 소련과 동독을 대화파트너로 인정하고, 1972년 동독과 기본조약을 체결하는 등 공산권 국가들과의 관계를 개선하였다. 서베를린에 대한 서독의 밀접한 관계를 인정하는 베를린협정 체결(1971)에 결정적 기여를 하는 등 CSCE 개최에 긍정적인 분위기를 형성하였다. 서독이 이처럼 CSCE 출범에 적극적이었던 것은 통일을 위한 주변 환경을 조성하기 위한 것이었다. 브란트 총리는 이미 신동방정책으로 독일에 두 개의 국가가 존재함을 인정한 상태였으며 이런 분위기에서 이산가족 재회, 여행과 왕래의 자유, 인권존중, 언론집회의 자유 그리고 언론인들의 자유로운 취재 등이 보장되는 CSCE의 출범은 독일통일에 긍정적으로 작용할 것으로 여겼던 것이다. 또한 서독은 헬싱키최종의정서에 ‘국경선의 평화적 변경’이 가능하다는 조항을 삽입함으로써 통일을 위한 토대를 다졌다.

이상과 같은 전반적인 긴장완화의 분위기에서 미·소를 비롯한 동서진영의 이해관계가 타협되면서, 35개국(NATO 16개국, WTO 7개국, 비동맹 및 중립국 12개국) 참여국들은 1972년 11월 CSCE 협상을 위한 첫 준비회의를 개최하였다. 준비회의는 3년의 협상기간을 거쳐, 마침내 1975년 8월 1일 『최종의정서(Final Act)』가 35개국 정상이 모인 헬싱키회의에서 공식적으로 조인됨으로써 CSCE는 탄생되었으며, CSCE는 군비통제, 예방외교, 신뢰구축조치, 인권, 선거감시, 경제 및 환경안보 등 다양한 안보 이슈들을 다루었다.



## 나. CSCE의 성격 및 전략

‘안보(Security)’ 개념은 크게 협력안보(Cooperative Security)와 대결안보(Confrontational Security)로 나눌 수 있다. 협력안보는 ‘지역 내 가상의 적을 상정하지 않으면서 다수 국가 간 정치·외교·군사·경제·사회·문화·환경 등 제 안보분야의 현안들을 대화와 협력을 통해 해결을 모색하며, 신뢰구축·예방외교 활동을 통해 군사·비군사적 안보위협을 요인제거에 주력하는’<sup>35</sup> 개념이다. 즉 회원 국가 간 교류·협력의 증대를 통하여 상호신뢰를 회복함으로써 역내 평화를 유지하고자 하는 개념인 것이다.<sup>36</sup> 이에 비해 대결안보는 ‘강제력에 의한 제재수단을 강구하는’ 개념으로, 가상 적을 상정하지 않고 침략국이 발생할 경우 침략국에 대해 국제사회가 제재를 가하는 집단방위와 가상 적을 전제로 하며 적에 의한 동맹국의 침략을 동맹국 전체에 대한 침략으로 간주하여 대응하는 집단방위 개념을 예로 들 수 있다. 집단방위기구로는 제1차 세계대전 후 창설되었던 국제연맹(League of Nations)과 제2차 세계대전 후 창설된 국제연합(United Nations)이 있으며 집단방위기구로는 NATO, WTO, 한미동맹 등이 있다.

CSCE는 협력안보체의 성격을 지니고 출범하였으며 지금까지 그 성격을 유지하고 있다. 냉전시대에 동서 양 진영의 협의를 요하는 이러한 협력안보체가 탄생되었다는 사실은 상당히 높이 평가받을 만한데,

<sup>35</sup> 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점』, p. 43.

<sup>36</sup> 협력안보와 비슷한 개념으로 예방안보(Preventive Security), 공동안보(Common Security)와 포괄적 안보(Comprehensive Security) 개념이 있다. 예방안보는 협력안보와 같은 내용으로 예방적 관점을 강조한 개념이며, 공동안보는 군사력 강화에 의한 안전보장이 아니라 적과 대화·타협을 통해 공동생존을 도모하는 것을 의미하며, 포괄적 안보는 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야의 협력을 통하여 역내 평화를 유지하는 개념이다. 위의 책, p. 43.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

CSCE가 협력안보체의 성격을 지닐 수 있었던 이유 또한 바로 냉전시 대였기 때문이다. 의제 설정이 국가의 힘의 정도를 반영한다는 사실로 미루어 볼 때 어느 일방의 의제를 선택할 수는 없었다. 그렇게 한다는 것은 곧 회의 자체의 무산을 의미하기 때문이다. 따라서 전후 유럽지역 내 국경선의 현상유지를 서방측이 보장하라는 WTO측의 주장과 동서 양 진영 간의 사람·정보 및 사상의 이동, 주권평등, 분쟁의 평화적 해결 등을 주장하는 서방측의 주장이 모두 의제로 확정되었다. 이러한 의제의 포괄성은 동서 양 진영의 이념적 대결에도 불구하고 유럽 각국이 참여하지 않을 수 없는 유인책으로 그리고 이후 특정 분야에서 갈등이 발생해도 참여국이 쉽게 이탈하지 못하게 한 요인으로 작용하였다는 평가를 받고 있다.<sup>37</sup> 하지만 이러한 긍정적 평가에도 불구하고 CSCE가 협력안보체로 발전함에 있어서 의제의 포괄성은 최소한 냉전시기 동안은 제약으로 작용하였다. 동서진영의 강조점이 다른 의제와 의제들의 순위에 있어서의 상이함 등은 CSCE 발전에 걸림돌이 되었는데, 특히 동구측이 주장하는 영토적·정치적 현상유지와 서구측이 주장하는 인도주의적 측면 및 인권문제가 어떻게 서로 균형을 유지할 것인가 하는 문제가 주요 관건이었다.

이러한 의제의 포괄성이 가져오는 문제점을 해결하기 위해 CSCE가 취한 전략은 의제를 연계시키는 전략이었다. 동서 양측의 협상에서 의제가 연계된 예로는 다음 사례들을 들 수 있다. 먼저 CSCE 협상회의의 개최를 요구하는 소련에 대해 미국은 CSCE 협상의 시작조건으로 중부유럽에서의 군사력감축을 위한 MBFR 회의 참여와 베를린 4자협정(Quardripartite Agreement on Berlin) 이행을 요구하였다. 소련의

---

<sup>37</sup>- 위의 책, p. 46.

CSCE 협상회의의 종결 요구에 대해 서구는 동구 측의 ‘국경불가침 원칙’ 주장을 ‘국경의 평화적 변경가능성’과 연계하였으며,<sup>38</sup> 서구가 중요시 여긴 ‘인권’을 동구의 ‘내정불간섭 원칙’과 연계시켜 헬싱키최종의 정서에 명시하였다. 또한 마드리드후속회의에서 서구 측의 요구인 ‘인권’ 및 ‘신뢰구축조치’와 동구 측의 협상목표인 ‘군축회담’이 연계되었다. 스톡홀름군축회의에서는 서구 측의 요구인 ‘사전통보’와 동구 측의 요구인 ‘무력사용 불가원칙’이 연계되었으며, 신뢰구축조치와 관련하여 서구 측의 요구인 ‘제한규정(constraints)’과 동구 측의 ‘검증(verification)’이 연계되기도 하였다. 빈회의(1986~1989년)의 성과 역시 의제연계전략의 결과였다. 서구 측은 인도적 문제를 유럽군축회의(Conference on Disarmament in Europe: CDE)와 연계시켰으며, 인권문제와 인도적 문제에 대해 강경입장을 고수하던 소련은 군사안보문제에서 서구 측의 양보를 얻어내기 위해 인권조항을 대폭 수용하였던 것이다.<sup>39</sup> 이처럼 의제연계전략을 통해서 CSCE는 동서진영을 아우르는 회원국을 가진 안보협의체로 탄생할 수 있었다. 그런데, 이러한 의제연계전략이 성공함에 있어서 중립 및 비동맹 국가들이 동서 양

<sup>38</sup> 이 조항은 이미 언급한 것처럼 독일통일과 관련해서는 아주 중요한 내용인데, 서구는 독일통일을 염두에 두어 첫 번째 범주 제1원칙에 “참가국들은 그들의 국경이 협약과 평화적 수단에 의해 국제법에 일치하는 경우에만 변경될 수 있다는 점을 고려한다”는 문구를 명시하였던 것이다. 유경숙, “유럽안보협력회의(CSCE)의 형성과정을 통한 유럽안보레짐의 성격: 헬싱키 CSCE(1975년)에서 부다페스트 CSCE(1994년)까지,” (경북대학교 정치외교학과 석사논문, 1996), p. 39.

<sup>39</sup> 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” 『국제정치논총』, 제38집 제1호 (한국국제정치학회, 1998), pp. 83~84; John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973~1975* (London: Duke University Press, 1985), p. 11; 서보혁, “헬싱키협정의 이행(바스켓I): 군비통제의 기원과 동북아에 주는 함의,” 『한국정치외교사논총』, 제32집 제1호 (한국정치외교사학회, 2010), p. 103.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

진영의 타협을 이끌어내는 매우 중요한 역할을 담당하였다. 중립 및 비동맹 국가들은 협상이 어려움에 처했을 때 다양한 입장들을 포괄하는 중립안을 제시하여 일괄타결을 이끌어냈다는 평가를 받고 있다.<sup>40</sup>

## 다. CSCE의 발전

헬싱키최종의정서 조인 이후 최종의정서의 목표이행을 위한 후속 회의가 지속적으로 개최되었다. CSCE 후속회의로 베오그라드회의(1977~1978), 마드리드회의(1980~1983), 스톡홀름회의(1984~1986), 빈회의(1986~1989), 파리회의(1990) 그리고 헬싱키회의(1992)가 있다. 이 회의들 중에서 중요한 성과를 낸 헬싱키최종의정서, 스톡홀름협약 그리고 파리헌장을 중심으로 CSCE의 발전과정을 살펴본다.<sup>41</sup>

### (1) 헬싱키최종의정서(1975년)와 정치적 신뢰구축(CBM)

CSCE를 출범시킨 헬싱키최종의정서는 정치·안보·경제·사회·인권 등 다양한 분야에서의 협력을 요구하는 세 개의 범주로 구성되어 있다.

---

<sup>40</sup> 마드리드회의의 합의문 초안인 RM39, 스톡홀름CDE회의에서 제시된 SC3, SC7안 그리고 빈회의의 최종문서 초안인 CSCE/WV.14가 중립 및 비동맹국가들의 조정자 역할을 잘 볼 수 있는 사례라고 할 수 있다. Hanspeter Neuhold (ed.), *CSCE: N+N Perspective: the Process of the Conference on Security and Cooperation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States* (Wien: Universitaets-Verlagsbuchhandlung, 1987), pp. 23~36; 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” p. 84.

<sup>41</sup> 홍기준은 CSCE 탄생에서부터 OSCE로 재탄생한 시기동안 CSCE의 변화·발전에 대해 4단계로 구분하여 분석하고 있다. ‘제1단계(1972~1975): 출현, 제2단계(1976~1986): 동요, 제3단계(1987~1990): 이행, 제4단계(1991~1994): 전환’의 시기로 구분하고 있는데, 이는 CSCE와 국제정세-구체적으로 헤게모니국가의 리더십, 참여국의 이해관계와 가치의 이질성-와의 관계를 잘 보여준다고 하겠다. 홍기준, “CSCE 레짐동학(1972~1994) 분석: 권력, 이익, 지식을 중심으로,” 참조.

첫 번째 범주는 ‘유럽안보에 관한 제 문제(Questions Relating to Security in Europe)’, 두 번째 범주는 ‘경제·과학·기술 및 환경분야에서의 협력(Cooperation in the field of Economics, Science, Technology and the Environment)’, 그리고 세 번째 범주는 ‘인도주의 및 그 밖의 분야에서의 협력(Cooperation in Humanitarian and Other field)’을 규정하고 있다. 특히 첫 번째 범주에서 유럽의 안보와 국가 간 관계를 규율하는 10대 원칙으로 ①주권평등 및 상호존중, ②무력위협 및 사용 억제, ③국경불가침, ④영토보전, ⑤분쟁의 평화적 해결, ⑥내정불간섭, ⑦인권 및 기본적 자유 존중, ⑧모든 민족의 평등권과 자율권 존중, ⑨국가 간 협력 증진, ⑩국제법상 모든 의무 이행 등을 채택하였다. 이 원칙들은 이미 언급한 것처럼 동구 측의 현상유지와 서구 측의 인권 요구가 결합된, 다시 말해 이는 동서 간에 정치적으로 타협한 결과였다. 그리고 이러한 타협은 동서진영이 향후 대화와 협력을 통해 정치적으로 신뢰를 구축할 수 있는 토대를 놓은 것이라 평가할 수 있다.

헬싱키최종의정서는 가장 중요한 문제인 안보 및 군축에 관해서 <신뢰구축조치와 안보 및 군축의 제 측면에 관한 문서>에서 다음과 같은 기초적인 군사적 신뢰구축조치를 포함하고 있다. 첫째 병력 25,000명 이상이 참가하는 주요 군사훈련의 21일 전 사전 통보, 둘째 대규모 군사이동의 사전 통보, 셋째 군사훈련에 타 참여국의 참관인 교환, 넷째, 상호이해 증진을 위한 군 인사 교환, 다섯째 궁극적 목표로 완전한 무기감축 설정 등의 내용을 담고 있다.

헬싱키최종의정서의 이러한 정치적 신뢰구축조치는, 비록 10년의 시간이 걸렸지만, 더욱 진전된 군사적 신뢰를 보여주는 스톡홀름협약의 토대를 마련한 것이었다. 또한 헬싱키최종의정서는 의정서이행을 위한 후속회의를 개최할 것을 권고하고 있으며 이에 따라 후속회의가

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

지속적으로 개최되었다.

## (2) 스톡홀름협약(1986년)과 CSBM의 발전

헬싱키최종의정서 체결 이후 개최된 베오그라드회의와 마드리드회의에 이르기까지 10년 동안 동서관계는 악화상태였으며 오히려 군비경쟁이 심화되는 시기였다. 따라서 CSCE는 별다른 성과를 내지 못하였다. 동서진영의 견해 차이를 잘 보여주는 인권과 군축문제에서 양진영은 대립하였다. 서구 측은 소련 및 동유럽 국가들이 인권 및 인적교류에 관한 헬싱키 원칙을 위반하였다고 비판하는 한편 소련의 재래식, 해상 그리고 핵 군사력의 현대화 계획을 비난하였다. 반면 동구 측은 서구의 인권침해 비판을 내정간섭이라고 비난하였으며 동서진영 간 경제협력에 대한 서구의 태도를 미온적이라고 비난하는 한편 이를 유럽 국가 간 결속력 강화라는 명분하에 동구 지역에 영향력을 행사하려는 시도라고 비난하였다.<sup>42</sup> 또한 소련의 아프가니스탄 침공 그리고 레이건 정부의 전략방위구상(Strategic Defence Initiative: SDI)로 대표되는 군사력증강계획이 세워지는 국제정세 속에서 동서 양 진영이 신뢰구축을 위한 합의에 도달하는 것은 사실상 불가능하였다.

CSCE의 지속에 대해 회의적이었던 미국은 서독을 비롯한 대다수 국가의 후속회의 개최 요구를 받아들이는 대신, CSCE에서는 군사력 감축이 아닌 정치적으로 구속력 있는 CBM만을 다루며 그 대상이 전 유럽에서의 지상군 활동을 포함할 것을 조건으로 내걸었다. 소련은 서구가 제안한 ‘신뢰구축 대상지역 범위의 소련 우랄서부까지 확대’를 수용하였다. 미·소의 이와 같은 양보로 1980년에 개최된 마드리드회

---

<sup>42</sup> 박홍규, “유럽의 안보와 CSCE,” 『외교』, 제21호 (1992), p. 61.

의는 1983년 마침내 군사대결위험 감소를 위한 ‘신뢰안보구축조치 (Confidence and Security Building Measures: CSBM)’에 합의하였으며, 이 회의에서 CSBM의 적용지역이 전 유럽(대서양에서 우랄산맥까지)일 것과 해당조치가 군사적·정치적으로 유효하여 검증이 가능한 것이어야 한다는 원칙에도 합의하였다. 이러한 새로운 원칙에 합의하게 된 것은 헬싱키최종의정서의 사전 통보와 훈련참관에 대한 내용이 군사적으로는 큰 의미가 없었기 때문이다. 즉 ‘통보대상이 되는 군사력 수준이 너무 높았고 적용지역이 너무 협소하였으며, 훈련참관 초청이 자발적인 결정에 의한 것이었을 뿐 아니라 실증적인 검증체제가 없었다.’<sup>43</sup> 마드리드회의에서는 새롭게 합의한 내용을 다루기 위해 스톡홀름에서 CSBM회의를 개최하기로 하는 한편 스톡홀름회의에서 결정될 협상의 목적, 절차와 원칙 및 내용 등은 정치적인 구속력을 갖는다고 합의함으로써 CSBM과 CDE 성공을 위한 토대를 마련하였다.

이러한 논의과정을 거쳐 1984년 스톡홀름회의가 열렸으며 이 회의는 1985년 소련 최고지도자 고르바초프의 등장으로 획기적인 진전을 보게 되었다.<sup>44</sup> 스톡홀름회의의 결과는 1986년 9월 『스톡홀름협약 (Stockholm Document)』과 1986년 11월 『유럽 상호신뢰안보구축조치 및 군축관련 최종문서(CSBM Final Document)』 채택이었다. 스톡홀름 최종문서는 헬싱키최종의정서의 10대 원칙을 확인하고 신뢰구축조치의 실효성을 강화하기 위해 무력 사용의 억제, 특정 군사활동의 사전통보 및 감시, 강제조항, 이행 및 검증 등의 내용으로 구성

<sup>43</sup> 유경숙, “유럽안보협력회의(CSCE)의 형성과정을 통한 유럽안보체제의 성격: 헬싱키 CSCE(1975년)에서 부다페스트 CSCE(1994년)까지,” p. 54.

<sup>44</sup> 고르바초프의 군축에 대한 적극적 태도는 붕괴직전의 소련경제때문이었다. 고르바초프의 군축을 비롯한 동유럽 국가들에 대한 지원 중단 등 여러 정책들은 모두 소련 경제를 살리기 위한 것들이었다고 볼 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

되어 있다.

스톡홀름회의에 이어 개최된 빈회의(1986~1989년)에서는 전 유럽에서의 군사적 위협을 감소하기 위한 여러 의제가 활발히 논의되었다. 빈회의에서의 논의가 활발해지고 더 발전된 합의가 도출된 것은 이미 언급한 것처럼 고르바초프의 개혁·개방정책 덕분이었다. 특히 빈회의에서 동서 양 진영은 시각차이가 심했던 사안들에 대해 큰 진전을 이루어냄으로써 향후 CSCE 발전의 중요한 토대를 마련하였다. 3가지 주요 사안에 대해 구체적 논의가 진행되었다. 먼저, 안보문제에 있어서 유럽 재래식무기감축에 대한 협상(Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe: CFE)을 진행시켰다. 이 협상은 1987년 「중거리 핵전력협정(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF)」 체결과 1989년 「전략무기감축협상(Strategic Arms Reduction Talks: START)」 개시와 더불어 동서 간 군축협상의 새로운 돌파구를 마련한 것으로, 빈회의에서의 이러한 논의를 토대로 1990년 파리회의에서는 CFE조약에 서명하였다. 다음으로 경제협력 분야에서는 합작회사, 외국인 상사들의 노동조건 등에 관해 협의하였다. 이는 1990년 4월 유럽경제협력에 관한 회의로 연결되었다. 마지막으로 인권분야에서는 인권관련 정보의 교환뿐만 아니라 정치범 석방과 같은 인권문제의 개선, 분단가족의 재결합, 동서 간 교류 및 이민의 장려, 방송의 점진적 교류 확대 등 헬싱키최종의정서의 이행을 위한 구체적인 조치를 마련하였으며, 향후 3년간 인권문제 회의의 일정에도 합의하였다. 빈회의에서 합의된 CSBM조치가 헬싱키와 스톡홀름회의에서 보다 더 발전된 것임을 아래 표에서 확인할 수 있다.



표 III-2 CBM/CSBM 체제의 발전

구분	헬싱키CBM체제	스톡홀름CSBM체제	빈CSBM체제
의무 정도	선언적 (자발적 준수)	정치적 구속력 (의무적)	정치적 구속력 (제도화, 의무화)
적용 지역	참여국 영토 (해상, 공중포함)	전유럽지역 (대서양에서 우랄 서부까지)	전유럽지역 (대서양에서 우랄 서부까지)
주요 내용	○군사적 기동 · 지상군 · 해병부대 · 공수부대	○아전군사 활동 · 지상군의 연습이동, 집결 · 상륙작전 · 공습작전	○군대 구조 ○국방예산 ○의사소통, 접촉, 협력 ○협의
조치 형태	○사전통보 · 25,000이상 · 21일 전 ○참관단 교환 ○주요 군사이동의 사전통보	○사전통보 · 13,000 이상 · 42일 전 ○연간 훈련예정표 교환 · 익년의 주요군사활동 당해년 11월 15일 이전에 상호교환 ○참관 초청 의무화 ○강제사찰 ○제한조항 · 40,000명 이상 참가 훈련은 1년전 통보 · 75,000명 이상 참가 훈련은 2년전 통보 · 미통보시 훈련불가	○사전통보 · 9,000 이상 · 42일 전 ○참관 초청 의무화 ○연례정보교환/평가방문 ○스톡홀름협정의 향상 ○협조조치 ○우발적 군사활동 대비장치 ○제한조항: 왼쪽과 같음
검증		○각국은 매년 1~3회 초청 의무 ○참관인에게 브리핑 실시, 지 도·쌍안경·사진기·녹음기 사 용허용 ○지상 또는 공중을 통한 현장 사찰 ○검증 요청 후 36시간내 검증 허용, 검증단 48시간내 검증 종결	○왼쪽과 같음 ○해군함정, 군용차량 및 항공 기와 같은 방어시설을 제외 하고 사찰관의 접근/출입 및 현장사찰 허용

출처: 이상철, “CSCE를 통한 유럽 군비통제의 교환,” 『한반도 군비통제』, 제8집 (국방부, 1992), p. 35; 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 20에서 재인용; 서보희, “헬싱키협정의 이행(바스켓 I): 군비통제의 기원과 동북아에 주는 함의,” 『한국정치외교사논총』, 제32집 1호 (한국정치외교사학회, 2010), pp. 116~117 등 자료의 내용을 수정·정리.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

### (3) 파리현장(1990년)과 CFE 조약

베를린장벽의 붕괴와 독일통일로 냉전체제가 종식되고 있는 상황에서 개최된 파리회의에서는 각국 정상은 동서독 통일을 확인하며, 동서 양 진영은 더 이상 적이 아니므로 기존의 유럽안보체제의 변화가 필요하다는 관점에서 회의를 진행하였다. 즉 CSCE의 기본목적이었던 유럽의 현상유지는 이제 더 이상 의미가 없게 되었으며 따라서 안보 및 군비통제 문제는 그 중요성이 감소되었고 동서 양 진영의 쟁점이었던 인권문제가 공동의 목표로 부각되었다. 또한 국가들의 가장 중요한 관심사는 이제 경제발전이었다. 이러한 변화된 국제정세를 반영하여 열린 CSCE 파리회의는 CSCE의 지향점이 유럽의 공동안보임을 천명하는 「새로운 유럽을 위한 파리헌장(Charter of Paris for a New Europe)」과 「NATO-WTO 회원국 간 공동선언(Joint Declaration of Twenty-Two States)」을 채택하는 한편 빈회의에서의 초안을 토대로 CFE조약에도 조인하였다.

파리헌장은 분단과 대결의 시대는 종식되고, 인권,<sup>45</sup> 민주주의, 경제적 자유, 평화로운 수단을 통한 분쟁해결 그리고 모든 국가의 동등한 안보를 새로운 시대와 새로운 유럽을 위한 가치와 목표로 제시하였다. 이의 이행을 위해 첫째, 인권분야에서는 인권보호를 위한 전문가회의를 개최하며 둘째, 안보분야에서는 CFE와 CSBM 협상을 1992년 헬싱키회의의 때까지 완료하며 셋째, 경제협력에 대해서는 국가 간 경제협

---

<sup>45</sup> 소련 외상 세바르드나제는 1986년 11월 5일, 비엔나에서 “소련은 헬싱키 최종의정서의 제7원칙 즉 인권존중, 사상, 양심, 종교, 신앙의 자유를 포함하는 근원적 자유에 최고의 중요성을 부여한다”고 언급하였다. 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” p. 78.

력을 강화한다는 지침을 수립하였다. 또한 파리헌장은 CSCE 발전에서 중요한 디딤돌이 되는 CSCE의 상설기구화를 제안하였다. CSCE는 전문가 또는 외무장관의 후속회의와 정상회의의 개최를 통해 회원국이 의견교환을 하는 협의체였으며 산하행정기구를 갖춘 국제기구는 아니었다. 이와 같은 성격의 CSCE는 국가 간의 합의가 이루어지지 않을 경우 회의 자체가 열리지 않는 위험을 지니고 있다. 이러한 CSCE의 단점을 극복하고 CSCE가 냉전 후 유럽의 새로운 질서형성과정에서 적극적인 역할을 수행하기 위하여 파리회의에서는 CSCE의 기구화를 제안하였다. 그 구체적인 내용으로는 첫째, 일반적 형태의 회의로서 CSCE 본회의의 정기적 개최 둘째, CSCE 정상회담, 외무장관회담, 고위급 회담 등으로 회의의 위계적 구성 및 업무분담(정상회의(Summit Meeting)의 격년제 개최, 34개국 외무각료이사회(Council of the Participating States' Foreign Ministers)의 최소 연 1회 개최 및 외무부 고위급위원회(Committee of Senior Officials)에서 외무각료이사회의 사전준비 및 결정사항 이행을 위한 구체적인 조치 협의 등) 셋째, CSCE 사무국(프라하 주재), 분쟁방지센터(빈 주재) 및 자유선거사무소(바르샤바 주재) 넷째, CSCE 의원협의회 창설 모색 등을 들 수 있다. CSCE의 기구화를 통해 좀 더 빈번히 고위급 수준 회의가 개최 가능하게 되었으며, 이는 CSCE의 역할이 강화되었음을 의미한다.

또한, 회원국의 관계개선을 위하여 채택된 『NATO-WTO 회원국 간 공동선언(Joint Declaration of Twenty-Two States)』은 무엇보다 CSCE가 공동안보를 지향한다는 점을 천명함으로써 탈냉전시기 국제안보질서 역시 적과의 공존·협력을 통하여 안보를 구축하는 공동안보의 길로 나아갈 것임을 알려주고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

한편, 십여 년간 진통을 겪었던 CFE조약의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 무기별 보유한도를 설정하였다. 그 구체적인 내용은 CFE조약에 따라 보유병력 상한선을 정한 『CFE 결정협약(Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe)』를 보면 알 수 있다(아래 <표 III-3>참조). 둘째, 지역별 보유한도를 정하였다. 대서양에서 우랄산맥 서쪽까지의 적용지역을 핵심, 중간, 배후, 측면 등 4개 영역으로 구분하여 감축을 실시한다고 규정하고 있다. 셋째, 국가별 보유한도도 설정하였다. 1개국 보유량이 양 진영 전체 보유량의 1/3을 초과하지 못하도록 하였다(탱크 13,300대, 대포 13,700문, 장갑차 20,000대, 전투기 5,150대, 전투헬기 1,500대). 넷째, 협정시행 및 검증으로 모든 체약국의 비준완료 이후 40개월 이내까지 단계적으로 감축을 시행하고, 군사시설 및 군부대에 대한 현장사찰을 실시토록 하였으며, 보유한도로의 감축계획은 1993년 11월까지 25%, 1994년 11월까지 60%, 1995년 11월까지 100% 감축하도록 하였다.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> 국방부, “유럽 재래식 무기감축을 위한 파리 선언문,” 『한반도 군비통제』, 제4집 (국방부, 1991), pp. 151~188; 국방부, “유럽 재래식 무기감축 조약,” 『한반도 군비통제』, 제5집 (국방부, 1991), pp. 152~177; 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아 안보협력에 주는 시사점』, p. 26.

표 III-3 CFE조약에 따른 유럽재래식 무기감축 협정

(단위: 대)

NATO			진영별 상한선	동구권			소련		
현재 보유	감축후 보유	감축 비율		현재 보유	감축후 보유	감축 비율	현재 보유	감축후 보유	감축 비율
23,656	20,000	15%	20,000탱크	12,497	6,850	45%	20,694	13,150	36%
19,000	19,000	0%	20,000야포	15,355	6,825	56%	13,828	13,175	5%
29,951	29,951	0%	30,000장갑차	13,601	10,000	26%	29,348	20,000	32%
5,531	5,531	0%	6,800전투기	2,025	1,650	19%	6,445	5,150	20%
1,685	1,685	0%	2,000헬기	272	272	0%	1,330	1,330	0%
79,783	76,127	5%	78,800총수량	43,750	25,597	41%	71,645	52,825	26%

출처: *Arms Control Today*, Vol. 20 (December 1990), p. 31; 유경숙, “유럽안보협력회의(CSCE)의 형성과정을 통한 유럽안보체제의 성격: 헬싱키 CSCE(1975년)에서 부다페스트 CSCE(1994년)까지,” (경북대학교 대학원 정치학과 석사학위논문, 1996), p. 62에서 재인용.

#### (4) 헬싱키회의(1992년)와 헬싱키문서

1992년 3월 24일~7월 10일까지 개최된 헬싱키회의는 실무협의를 거쳐 7월 9~10일 정상회담으로 폐막하였다. 헬싱키회의의 성과로는 대사급 회의에서 서명된 『영공개방조약(Treaty on Open Skies)』과 『CSBM 빈 문서 1992(Vienna Document 1992)』 그리고 정상회담에서 채택된 『변화에의 도전(Challenges of Change) 헬싱키 문서 1992』 등을 들 수 있다.

『영공개방조약(Treaty on Open Skies)』은 전 참여국 영토의 상공(벤쿠버에서 블라디보스톡까지)에 대한 비무장 공중 감시비행(Unarmed Aerial Observation Flights)을 인정한 조약이다. 『CSBM 빈 문서 1992(Vienna Document 1992)』는 CSBM과 군축 관련 조항을 포함

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

하고 있는데, CSBM 적용지역을 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS) 10개국(아르메니아, 아제르바이잔, 벨로루시, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄)으로까지 확대시켰다.<sup>47</sup>

정상회담에서 각국 정상들은 자유와 민주주의적 공동체 실현을 위해 노력하는 한편 CSCE가 핵심적 안보역할을 할 것을 강조하였다. 이를 위해 인권, 기본적 자유 증진, 민주제도 강화 등이 포괄적 안전보장의 가장 중요한 원칙임을 천명하는 한편 경제협력의 중요성을 강조하고 원활한 경제협력을 위해 경제포럼 개최를 결정하고 참관국과 참관국제기구를 지정하는<sup>48</sup> 등 대외경제 협력체제도 갖추기 시작하였다. 또한 각국 정상들은 CSCE가 새로운 유럽건설에 기여할 것임을 밝히면서, 그 구체적 방법으로 『CSCE 안보협력 포럼(CSCE Forum for Security Cooperation: FSC)』을 창설하였다. FSC는 재래식 군사력의 제한과 감축, CSBM 분야의 발전, 방위기획 및 비확산협력, 역내 국가들의 안보 실행 규약 설정·이행, 분쟁방지 및 검증활동 등 군비통제, 군축 등 안보협력 전반에 걸쳐 상시 자문하고 협력하는 역할을 담당하는 대사급 회의체이다.

---

47. 헬싱키 외상급회의에서는 CSCE의 기능을 강화하기 위해 ①평화유지군(PKF) 창설, ②소수민족문제 담당 고등변무관 포스트의 신설, ③전·현 차기 의장국 3개국에 의한 분쟁의 협의를 목적으로 하는 위원회 신설, ④유럽중재재판소 설치 등이 제안되었다. 극동문제연구소, 『국제문제』, 5월호 (서울: 극동문제연구소, 1992), p. 110.

48. 기존의 참관국(알제리, 이집트, 이스라엘, 요르단, 모로코, 튀니지)에 더하여 일본이 참관국으로 지정되었으며, 참관국제기구는 유엔(UN), EC, NATO, 북대서양협력위원회(NACC), 서유럽연합(WEU), 유럽위원회(CE), 경제협력개발기구(OECD), 유엔유럽경제위원회(ECE), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등을 지정하였으며 또한 세계적십자사 등 비정부기구(NGO)들의 참관도 허용하였다. 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점』, p. 29.

## 라. CSCE의 평가

CSCE는 냉전시대에 탄생한 범유럽 안보 레짐으로 유럽의 분단을 극복하고 냉전이 종식되고 난 후 혼란스러운 유럽을 안정화시키는데 중요한 역할을 하였다. 동서 양진영의 균축에 있어서 성과를 거두었으며, CSBM 조치를 통해 회원국들 간 대화와 정보의 교류를 지속하면서 안보딜레마를 극복하고 회원국 간 신뢰를 구축하는 동시에 이렇게 형성된 동서 간 신뢰는 마침내 탈냉전이라는 시대적 변화를 이끌어냈다. 또한 소련이 붕괴된 후 구소련연방 공화국들은 CSCE에 가입하면서 CSCE 파리회의에서 천명된 인권, 민주주의 그리고 시장경제의 가치를 받아들임으로써 분쟁을 예방하고 냉전 후의 유럽을 안정시키는데 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있다.

그러나, CSCE가 유럽과 국제안보질서에 있어서 중요한 역할을 하였다는 평가를 받기까지의 과정이 쉬운 것은 아니었다. 헬싱키최종의 정서 합의 후 10여 년간은 아무런 성과를 도출해내지 못하였으며 동서 진영 간의 대립으로 회의가 난항을 겪으며 합의를 도출하기까지 적지 않은 시간이 걸렸다. 또한 CSCE의 의사결정방식이 만장일치제라는 것과 CSCE가 법적 구속력이 없는 정치적 성격의 협의체라는 사실도 CSCE 발전의 걸림돌로 작용하기도 하였다. 이러한 구조적인 문제점에도 불구하고 CSCE는 의제연계, 비동맹·중립국가들의 중재 그리고 다양한 종류의 회의 개최 등의 전략을 통해 발전해왔으며 탈냉전시대에는 마침내 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)로 제도화되기에 이르렀다.

1990년 11월의 파리정상회담은 CSCE가 상설 ‘국제기구’인 OSCE로 전환하는 결정적 계기가 되었다. 1994년 부다페스트재검토회의에

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

서 OSCE로 명칭이 바뀐 CSCE는 더 이상 동서 분단·대립을 극복하기 위한 안보협력기구가 아니었다. 이제 CSCE는 탈냉전기 새로운 유럽 질서를 구축하고 다양한 안보위협에 대응하는 갈등예방, 위기관리, 분쟁해결의 기능을 확충해야 했다. 그러나 OSCE의 역할 강화에 대해서는 프라하 외무장관회의와 헬싱키 후속회의에서 두 가지 서로 다른 접근법이 제시되었다. 확대주의와 축소주의가 그것이다. 확대주의는 독일과 러시아의 동의를 얻어 ‘범유럽 안보조약’의 체결을 제안한 바 있는 프랑스가 주장하는 것으로 CSCE를 안보를 집단적으로 보장하는 국제법적 국제기구로 전환하자는 입장이다. 반면 축소주의는 CSCE가 유럽의 많은 안보기구 중 하나임을 인정할 때 현실적인 목적을 설정해야 한다고 주장한 미국의 입장이었다. 이것은 유럽의 안보를 NATO를 중심으로 확보하고자 한 미국의 전통적인 입장을 반영한 것이다.<sup>49</sup> 이러한 입장에 따라 1990년대부터 CSCE/OSCE의 논의는 유럽의 개별 국가들과 미국 또는 하나의 통합체로서 1990년부터 공동행동을 하고 있는<sup>50</sup> EC와 미국간의 논의가 주요 형태가 되었다. 한편 국제관계에서도 변화가 나타났다. 동서 유럽 모두에서 미국과 소련의 계승자인 러시아의 입지가 약화되었다. 이것은 미국 및 러시아와 더불어 독일, 영국, 프랑스 등이 CSCE의 중심적 행위자로 등장하였고, 협상과정에서 패권적 리더의 부재로 인해 EC/EU가 미국과 경쟁하는 현상이 나타나기 시작하였다는 것을 의미한다.<sup>51</sup>

49. Loïc Bouvard and Bruce George, “Special Report on the Helsinki Summit 1992,” *North Atlantic Assembly papers* (Brussels: North Atlantic Assembly, 1992), p. 32.

50. 박홍규, “유럽의 안보와 CSCE,” 『외교』, 제21호 (1992), p. 63.

51. Alexis Heraclides, *Helsinki-II and its Aftermath: The making of the CSCE into an International Organization* (London and New York: Pinter Publishers, 1993), p. 27.



## 마. CSCE와 NATO

1949년 이래 NATO 동맹은 소비에트의 위협에 직면한 서유럽에 안보를 제공할 수 있었고, NATO 회원국들은 소련의 영향력을 봉쇄하고, 동유럽의 공세를 물리칠 수 있었다. NATO 회원국들은 오랫동안 NATO 회원국들을 분열시키려는, 특히 미국과 서유럽 동맹국들을 분열시키려는 소련의 노력을 걱정해왔다. 따라서 미국의 입장에서는 CSCE와 같은 문제들에서 동맹국 간의 단결을 확보하는 것은 WTO 국가들에게 NATO 회원국들이 여전히 상호 안보에 헌신하고 있다는 것을 확신시켜주는 핵심적 과제였다.

NATO 국가들은 1954년 소비에트의 유럽 안보회의(conference on European security) 제안에 동의하는 것은 대서양동맹의 단합을 해칠 수 있다고 보아 처음에는 두려워했으나 1970년대 초 NATO 동맹국들은 동서 간 데탕트라는 강력한 정책목표를 가지고 있었기 때문에 이런 염려를 극복할 수 있었다. 즉 서구국가들은 유럽의 데탕트를 위해선 소련에 대해 좀 더 유화적인 자세를 취할 수 있다는 입장을 보였으나, 미국은 유럽에서의 자국의 입지가 약화되는 것을 두려워하여 소련에 대해선 강경정책을 고수했다. 그러나 CSCE의 맥락에서 동맹단결(allied unity), 좀 더 넓은 의미에서 동맹결집(alliance cohesion)은 아주 중요했다. 왜냐하면, 그것이 서구의 협상 목적 성취에 영향을 미쳤기 때문이다. 예를 들면, NATO 동맹국들은 CSCE의 제네바 단계(1973~1975년)에서 공동의 입장을 취하고 소련과 양자 간 협상을 피했기 때문에 소비에트로부터 더 많은 양보를 얻어낼 수 있었다. 반면 소련은 개별 NATO 동맹국들과 직접 협상하는 것이 NATO 동맹 전체의 양보를 얻어내는 데 더 유리할 것이라 보았고, 많은 경우 이런 형

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

태로 소비에트의 목적은 성취되었다. 예를 들면, 프랑스는 CSCE 협상 최종단계인 1974년 프랑스-소비에트 정상회담에서 대표권의 수준(level of representation)과 관련된 문제에서 자신의 입장을 완화했다. 그리고 결국 이것은 제네바에서 NATO의 협상 노력을 침해했다.<sup>52</sup> 1977년 최초의 헬싱키최종의정서 이행회의가 개최된 베오그라드회의와 마드리드회의에서도 NATO 회원국은 협상목표와 인권문제에 대해 단합되지 못한 모습을 보였다. 베오그라드에서의 NATO 동맹국들의 의견 차이는 우선순위, 즉 헬싱키 프로세스의 계속 이행(continuing the Helsinki process), 새로운 공약에 대한 명백한 성과 확보(achieving tangible progress on new commitments), 최종의정서의 확고한 이행(increasing compliance with existing agreements)에 있었다. 또한 마드리드에서 서구국가들은 미국의 인권분야에 대한 공세는 안보와 인간접촉(human contacts)에서 서구국가들의 목표를 위협하게 만든다고 염려했다. 서독은 ‘논쟁은 피하지만 직접적이고 단호하게’(straight forward but dignified manner avoiding polemics) 인권문제를 논의하고자 하였으며, 프랑스와 이탈리아는 대결적 자세를 회피하고자 한 반면 헬싱키최종의정서 인권규정의 강력한 지지자였던 네덜란드는 NATO 동맹이 인권기록들에서 바르샤바조약 국가들을 강력하게 비판해야 하고, ‘훨씬 더 완화된 새로운 제안에 더 많은 강조점을 두는 것을 조심해야’ 한다고 주장했다.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> 프랑스는 다른 NATO 회원국들이 그런 조건에 대한 합의를 준비하기도 전에 정상회담에서 협상을 종결짓자는 소련의 요구에 양보했다. Sarah B. Snyder, “The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War,” (Ph. D. dissertation, Georgetown University, 2006), p. 68.

<sup>53</sup> 헬싱키 최종협정 바스켓 3(Basket Three of the Helsinki Final Act)은 가족재회, 국제결혼, 및 여행을 통해 인간접촉을 증진시킬 수 있는 조치들을 포함하고 있다.

NATO 동맹국 내에서 이러한 의견 차이는 존재하였으나, 안보쟁점에 대한 소련의 강력한 집착은 미국과 동맹국들로 하여금 인권쟁점을 더욱 밀어붙이게 만들었다. 서구, 특히 캐나다와 미국은 안보관련 회의의 개최에 동의하는 반대급부로서 마드리드후속전문가회의(오타와 인권 및 기본적 자유 회의, 베른 인간접촉에 관한 회의)를 주장했다.<sup>54</sup> NATO 동맹의 통합된 입장은 전문가 회의가 진행되면서 진전을 보았고, CSCE 과정 내 인권과 군사적 안보의 균형을 유지하는 것에 대한 동맹의 전면적 공약이 이루어졌다.<sup>55</sup> 더 넓은 범위에서 동서 간 역학관계는 마드리드에서 NATO 동맹의 단합에 기여했다. 국제적 맥락에서 소련의 아프간 침공은 결정적 역할을 했다. 또한 1981년 12월 폴란드 계엄령 선포와 1983년 9월 소련의 KAL 007기 격추사건 등은 CSCE내 NATO 동맹의 결속을 가속화했고, 결국 마드리드 회의에서 중요한 진전을 보게 했다. 마드리드 협상전략에 대한 NATO 동맹국 간의 최종 의견일치는 서구국가들로 하여금 마드리드에서 인간접촉과 헬싱키 모니터, 정보 흐름, 테러리즘, 종교적 자유 등의 분야에서 다양한 제안을 밀어붙일 수 있게 했다.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> 오타와에서의 제안은 성평등(gender equality), 보건 접근권(access to health care), 종교교육 참여권(the right to participate in religious education), 고문으로부터의 자유(freedom from torture) 등을 다룰 예정이었고, 베른에서는 가족방문, 우편통신, 여권발급 요청권, 출국 비자 피, 관광진흥 등의 문제를 포함할 예정이었다. Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986~1989: A Turning Point in East-West Relations* (Boulder: Westview Press, 1991), p. 23.

<sup>55</sup> 1981년 5월 북대서양이사회 회의(North Atlantic Council meeting)에서, NATO장관들은 인권과 인간접촉, 정보 및 안보간의 균형 잡힌 최종문건에 대한 공약을 확인했다. Final Communiqué, 4~5 May 1981, <<http://www.nato.int/docu/comm/49~95/c810504a.htm>>; Final Communiqué, 10~11 December 1981, <<http://www.nato.int/docu/comm/49~95/c811210a.htm>> (검색일: 2013.8.25).

<sup>56</sup> William E. Griffith, *The Superpowers and Regional Tensions* (Lexington MA: Lexington Books, 1982), p. 43.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

마드리드에서도 NATO 동맹의 단합은 동유럽의 조작과 소련의 CSCE 탈퇴 위협에 시달렸다. 소련은 마드리드회의 전 만약 CSCE의 검토과정(review process)이 그들에게 유리하게 변경되지 않는다면 CSCE로부터 탈퇴하겠다고 위협했다. 게다가 마드리드 사전회의(Madrid Preparatory Meeting)에서 소련은 헬싱키최종의정서 이행 검토 시간을 제한하기 위해 다가올 협상에 대한 냉담함을 표시했다.<sup>57</sup> 비록 몇몇 서구국가들은 소련의 위협을 심각하게 받아들였지만, 미국은 공개적 비판(public criticism)이라는 전략을 수정하지 않았다. 소련의 관리들은 마드리드회의에서의 미국의 접근법은 소련에 대한 내정간섭이라 비난했고, 소련의 외무차관 레오니드 일리체프(Leonid Ilichev)는 마드리드회의가 ‘격렬한 말싸움장’(verbal bullfight)이 될 것이라 경고했다. 그럼에도 불구하고 소련은 4주 동안의 마드리드이행 검토 회의 내내 참석했다. 더 넓게 CSCE의 유지와 관련된 이해관계를 포함하여 마드리드회의에서 소련의 목적은 협상에 자신의 참여를 확보하고, 동맹단합의 가장 중요한 위협 중 하나를 약화시키는 것이었다. 즉, 소련의 지도자들은 그들에게 위협이 되는 NATO의 내부단합을 침해하고, 마드리드에서의 강력한 동맹관계를 감안하여 의미 있는 NATO 내부의 분열을 야기하기 위해 확고한 조치가 필요하다고 생각했다.

미국의 입장에서 전문가회의와 이행검토회의를 포함하여 마드리드회의에서의 NATO 동맹국들 간의 단결된 입장은 미국외교의 큰 성과였다. 특히 1980~1983년의 마드리드회의는 CSCE 프로세스에서 중요한 진보를 이루었다. 마드리드최종합의문(Madrid Concluding Document)은

---

<sup>57</sup>-Jan Sizoo and Rudolph Th. Jurrjens, *CSCE Decision-Making: The Madrid Experience* (Hague: Nijhoff, 1984), p. 194.

헬싱키프로세스가 적어도 다음 번 이행검토회의인 1986년 빈회의 때 까지 지속될 것임을 확보했다. 게다가 마드리드협정문은 서구국가들이 그동안 노력해 왔던 노동조합(trade unions), 헬싱키 모니터들의 보호, 종교적 자유, 인권, 대사관과 영사업무에의 접근권, 언론인들의 업무조건, 정보의 자유 등등의 분야에서 큰 성과를 보였다.

대서양동맹관계 내에서 CSCE 쟁점들에 대한 컨센서스의 재확립은 협상전략과 목표에서의 내부적 의견차에도 불구하고 단합을 유지할 수 있는 NATO 국가들의 능력을 보여주었다는 점에서 아주 중요했다. 왜냐하면, 이것은 장기적으로 헬싱키최종의정서의 이행과 CSCE에 중요한 역할을 하기 때문이다. 효율적인 의견조정과 강력한 지도력을 통해 미국은 NATO 동맹국들 간의 통일된 접근법을 창출했고, 이것은 소련과 동유럽 국가들에게 헬싱키최종의정서의 이행에 대한 강력한 주장을 가능하게 했다. 결국 그 이후 CSCE 회의 전체를 통해 동맹의 단합된 노력은 소비에트 블록을 헬싱키최종의정서에 묶어 두었고, 이것은 냉전의 평화로운 종말에 기여하였다.<sup>58</sup>

## 바. CSCE와 WTO

1954년 2월 10일 베를린 4개국 회의에서의 제안을 시작으로 소련과 동구 국가들은 15년 동안 유럽안보회의 제안을 반복하였고,<sup>59</sup> 특히 1966년 7월 5~8일 회의에서 WTO의 정치자문위원회(Political Consultative

<sup>58</sup> 더 자세한 내용은 Sarah B. Snyder, "The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War," (Ph. D. dissertation, Georgetown University, 2006) 참조.

<sup>59</sup> Angela Romano, "Detente, Entente, or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in U.S. Relations with the Soviet Union," *Diplomatic History*, Vol. 33, No. 4 (September 2009), pp. 703~722.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

Committee)는 12일 부카레스트선언(Declaration on Strengthening Peace and Security in Europe)<sup>60</sup>을 채택하였다.

이 선언은 미국과 같은 비유럽 국가를 제외한 전 유럽 국가가, 자신의 정치, 경제, 사회체제에 관계없이, 참여하는 국가 간의 안보, 평화, 협력에 관한 회의를 주장했다. 제안된 회의의 목적은 전후 확립된 국경선의 승인, 동독의 존재에 대한 명확한 인정,<sup>61</sup> 서독의 핵무기에 대한 접근 배제, 경제적·과학적 협력의 강화, 군사적인 테탕트 조치의 발전, 유럽의 양 군사동맹인 NATO와 바르샤바조약기구(WTO)의 해체와 신유럽안보체제로의 대체 등이었다. 부카레스트선언은 미국의 외교정책을 유럽인의 평화, 안보 및 중요한 이익에 대한 직접적 위협으로 언급함으로써 유럽에서의 미국의 영향력을 약화시키려는 목적이 비교적 명백하였다.

한편 1960년대의 중소 분쟁의 심화와 1968년 알바니아의 WTO 탈퇴 그리고 1968년 WTO 회원국들의 체코침공, 즉 ‘프라하의 봄’(브레즈네프독트린) 사태는 동구권 내 소련 영향력에 대한 반감 내지는 약화를 초래했고, 이로 인해 소련은 전후 국경의 인정 등을 통한 블록 내 안정화를 꾀할 필요가 있었다. 따라서 이런 요인들은 CSCE 프로세스에 동구권이 참여하도록 소련의 리더십이 작용하는 배경이 되었다.

1969년 3월 부다페스트회의에서 WTO의 정치자문위원회는 기본적인

---

60. “The Warsaw Pact Declaration,” *Soviet New* (12 July, 1966), pp. 289~293. <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396336608440674?journalCode=tsur20>> (검색일: 2013.9.4).

61. CSCE 프로세스에서 소련이 노린 또 다른 목표는 독일문제의 해결로 양 독일 모두의 중립화를 확보하거나 또는 동독(German Democratic Republic)의 존재를 인정받는 것이었다. Angela Romano, “Detente, Entente, or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in U.S. Relations with the Soviet Union,” *Diplomatic History*, Vol. 33, No. 4 (September 2009), p. 704.

으로 부카레스트선언을 되풀이하는 유럽안보회의에 대한 또 하나의 제안을 하였고, 1969년 5월 5일 핀란드 정부가 유럽회의의 구상을 지지하고 회의장소를 헬싱키로 제안하는 서한을 미국과 캐나다를 포함하는 모든 유럽 국가에게 발송하였다. 1969년 10월 새로운 바르샤바조약(Warsaw Pact)에 대한 커뮤니케가 발표된 지 두 달 뒤에, NATO 이사회는 미국과 캐나다 참여를 조건으로 유럽안보협력회의의 구상을 수락한다는 선언을 통해 공식적으로는 처음으로 이 제안에 응하였다.<sup>62</sup>

그 후 1970년 5월 로마에서 개최된 NATO 각료회의에서 서유럽 국가들은 유럽회의에 대한 지지를 재확인하면서, 사람, 사상, 정보의 자유로운 이동과 같은 인도적 문제와 균형적인 군축과 신뢰구축조치와 같은 군사적인 문제를 본질적인 주제로 강조하였다. 그로부터 한 달 뒤에 WTO 회원국들은 부다페스트에서 모든 유럽 국가가 참여하는 영구적인 안보협력기구를 설립하자는 제안을 원안에 덧붙였다. 서유럽 국가들은 이러한 기구의 설립이 미국의 배제를 의미할 수 있었기 때문에 찬성하지는 않았지만, 유럽회의에 대한 양 진영간의 의견교환은 계속 이어졌고, 이는 1971년 9월 3일 베를린에 관한 4개국 협정(Quadrupartite Agreement on Berlin)의 서명에 의해 촉진되었다. ‘안보와 협력’에 대한 양 진영 간의 견해 차이에도 불구하고, 결국 유럽 안보협력회의를 위한 다자간 준비회의가 1972년 11월 22일 헬싱키에서 시작되었다. 이런 배경 속에서 탄생한 헬싱키최종의정서는 동·서 양 진영 간의 화해분위기 속에 유럽에서의 정치적 현상유지(political status quo)에 대한 서유럽의 승인과 인권존중에 대한 동유럽의 약속이 맞물린 정치적 타협의 산물이었고, NATO와 WTO 간의 블록 간

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 704.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

협상의 결과였던 것이다.<sup>63</sup>

한편 CSCE가 소련에 대한 양보라는 인식이 미국에 존재했고, 그것은 협상과정에서 양 블록 간의 이해의 충돌에서 명백히 드러나기 시작했다. 미국이 NATO 회원국 간의 이해관계의 불일치로 리더십이 제한을 받을 때, 소련은 WTO 내에서 확고한 리더십을 유지할 수 있었고, 이것은 소련이 협상과정에서 제2차 세계대전 이후의 지정학적 결과들에 대한 국제적인 인정을 강력하게 주장할 수 있었던 배경이 되었다. 반면 미국은 인권존중이 선행되어야 동서 간 데탕트가 가능하다고 주장한 반면, 동구는 동서 간 경제협력의 달성과 데탕트가 우선되어야 인권분야의 진보가 가능하다고 주장했다. 이런 인권 및 민주주의와 관련된 이슈는, 특히 인권문제는 동구권에 대한 미국의 주요 무기 또는 정책이 되었고, 이것은 계속해서 소비에트 블록과의 마찰을 빚었다. 1974년에서 1976년까지 그리스, 포르투갈, 스페인에서 권위주의 정권이 붕괴하고, 미국의 카터 정부가 인권을 강력한 대 동구권 무기로 들고 나오며, 1977년의 베오그라드회의에서 인권외교를 강력하게 펼침에 따라 서구 측의 인권침해 주장을 심각한 내정간섭이라 주장한 소련과 갈등을 벌였고, 결국 베오그라드회의는 실패로 끝나고 말았다. 1985년 고르바초프의 등장은 WTO 내 회원국 간의 결속력을 약화시켰다. 그러나 한편 고르바초프의 페레스트로이카와 글라스노스트는 서방국가들의 자유주의적인 인권정책 추진에 도움이 되었다.<sup>64</sup> 1990년

---

<sup>63</sup>- 당시 협상에 참여했던 국가들은 미국과 캐나다를 포함하는 NATO, 동구권의 WTO, 서유럽의 EC, Berlin Group, Neutral and Non-Alliance, Nordic Caucus, Mediterranean Group 등과 같은 범 유럽적인 대부분의 통합기구들과 국가들을 포함하고 있다. John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973~1975* (London: Duke Univ. Press, 1985) 참조.

<sup>64</sup>- Stefan Lehne, *The CSCE in the 1990s: Common European House or Potemkin Willage?* (Wien: Wilhelm Braumüller, 1991), pp. 101~102.



파리정상회담에서 고르바초프는 “우리는 보편적 인도주의적 가치가 모든 사람들에게 동등한 의미를 갖는 새로운 차원의 세계로 진입하고 있다”고 언급한 바 있다. 이것은 유럽에서 인권, 민주주의, 법치주의에 입각한 가치공동체가 탄생했음을 파리현장의 제1장에 공식적으로 선언한 배경이 되었다.

결론적으로 냉전시기 소련이 처음으로 제안한 범유럽 안보협력기구인 CSCE는 소비에트 블록에 대항한 강력한 군사동맹인 NATO를 약화시키기 위해 대서양동맹의 서구국가들과 미국 간의 의견불일치를 조장하고 유럽 자체의 관점을 강조함으로써 양자 간 관계를 이간질하면서 유럽 내에서 미국, 즉 NATO의 지배적 리더십과 발언권을 약화시킬 수 있는 가능성을 소련에 제공했다. ‘유럽의 안보는 유럽인에 의해’라고 주장하는 프랑스와 ‘유럽 한 가족’을 주장한 고르바초프의 주장은 NATO의 지배적 안보에 대항한 대안적 안보협력체를 유럽에 제공할 수는 있었지만, 정부 간 정치협약체 또는 회의체로 법적 강제력이 없고, 군사적 동원의 안보능력을 결여한 CSCE는 근본적인 한계를 가지고 있었다. 그러나 냉전과 탈냉전을 아우르며 다양한 안보 제공의 기능과 메카니즘을 유지하고 있는 CSCE/OSCE는 EU와 NATO라는 유럽 안보의 두 기둥과 더불어 현재까지 그 의미를 상실하지 않고 있다.

#### 4. 시사점

1970년대와 80년대를 거치면서 유럽통합은 상당한 진전을 보였다. 1970년대 오일쇼크로 인한 충격을 극복하고 유럽공동체 회원국들은

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

로마조약 체결 후 거의 30년 만에 단일유럽의정서를 채택하고 유럽통합의 도약을 이루었다. 한편, 동서 양 진영이 함께 자리한 유럽안보협력회의는 마침내 냉전종식이라는 세계적 변화를 이끌어내는데 상당한 기여를 하였다. 유럽공동체는 냉전 종식 후의 변화된 정세에 적응하기 위해 마스트리히트조약을 체결하여 통합의 마지막 단계인 정치적 통합을 이루려고 시도하였다. 이처럼 유럽공동체는 1970~1980년대를 거치면서 안정적으로 발전하였으며 세계무대에서의 위상 역시 더 강해졌다고 평가할 수 있다. 민족국가의 한계를 어느 정도 극복한 유럽통합의 발전은, 민족국가의 구도에서 아직도 냉전의 분위기가 남아있는 동북아시아 국가들에게는 관심의 대상이다. 유럽공동체와 유럽안보체제의 변화와 발전이 한반도통일과 동북아공동체 형성에 어떠한 시사점을 주는지 논의해보고자 한다.

첫째, 현재와 같은 경제우선주의 시대에 경제통합체인 EC의 탄생은 우리의 관심사이다. EC의 탄생으로 회원국은 경제적으로 더 성장할 수 있었으며 나아가 미국과 겨루는 새로운 경제세력으로 등장하였다. 회원국 확대와 통화동맹의 형성 과정에서 보았듯이 공동체의 발전은 쉽지 않았다. 개별국가들의 상이한 이해관계를 조정하는 것도 쉽지 않았을 뿐만 아니라, 1970년대의 두 번에 걸친 오일쇼크로 세계경제가 주춤하는 동안 유럽통합도 주춤거리고 있었다. 이러한 위기를 겪으면서도 유럽통합이 무산되지 않고 단일유럽의정서로 새로운 도약을 하게 된 것은 무엇보다 회원국들의 지속적인 관심과 노력이 있었기 때문이다. 개별국가들은 독일 견제라는 통합초기의 목적보다는 통합의 발전이라는 더 넓은 관점을 가지고 있었으며, 이러한 관점으로 통합을 이끌어왔다고 볼 수 있다. 정권의 교체가 일어나도 유럽통합의 큰 틀은 변하지 않고 지속되었다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리의

대북정책, 통일정책, 대중정책 등은 정권이 교체될 때마다 변하고 있기 때문에 북한과는 물론 중국과의 신뢰구축도 어려운 상태이다. 동북아 통합이 동북아 어느 국가보다 우리에게 필요한 것이다. 그리고 통합의 가장 선결조건은 국가들 간의 신뢰구축이다. 그런데 주변국과의 신뢰가 형성되지 못한 상태에서 우리가 동북아통합을 주장하는 것은 어불성설이다. 따라서 동북아통합에 우리가 적극적이기 위해서는 장기적 관점에서 대북정책, 통일정책, 중국·일본정책을 포함하는 역내정책 그리고 통합정책 등을 마련할 필요가 있다. 정권의 교체와 상관없이 국가전략으로 동북아통합 정책을 수립하고 추진할 필요가 있다.

둘째, 1970~1980년대 EC 통합은 경제 분야를 중심으로 이루어졌다. 회원국이 개별국가의 이익만을 주장하기 보다는 공동체의 발전을 위해 양보와 타협의 정신을 발휘하였다는 점도 중요하지만, 통합의 진전으로 인해 회원국 국민들이 실질적으로 경제적 통합의 편익을 알게 되었고 따라서 국민들의 통합에 대한 적극적인 지지가 있었다는 점도 고려하여야 한다. 유럽인들의 통합에 대한 적극적 지지는, 동북아에서 개별 국가의 정치권이 민족주의적 관점으로 인해 통합에 소극적이고, 크게 관심을 가지지 못하는 상황에서, 동북아통합의 동력은 민간차원에서 나올 수도 있다는 것을 보여 준다.

지역통합에 대한 요구는 민간 차원에서 시작할 수 있다. 우선적으로 통합이 상대적으로 쉬운 경제교류의 강화를 통해 경제적 관계가 긴밀해지면 그리고 긴밀한 경제 연계로 인해 상호의존이 심화되면 관련국 국민들은 경제적 통합을 요구할 수 있다. 따라서 경제적 관계의 긴밀화를 우선 추진할 필요가 있다. 또한 그러한 관계 형성을 통해 상호 신뢰가 형성되기 위한 사회문화적 노력도 동반되어야 할 것이다. 유럽 국가들이 개별국가들의 독자성보다는 ‘유럽인’이라는 의식을 형성하기

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

위해 많은 사회·문화적 연구와 사업을 진행한 것이 통합에 긍정적으로 작용하였던 점을 보건대, 단순히 경제적 통합만으로 더 성숙한 통합단계로 나아가기는 어려운 점이 있다. 따라서 경제적 통합과 함께 사회·문화적 통합의 노력도 동시에 일어나야 한다. 다시 말해, 동북아통합이 다른 나라보다 우리에게 가장 요구되는 것이라면 정부는 남북관계 개선, 동북아 국가들과의 협력강화 그리고 경제적 관계의 긴밀화와 같은 정치적 차원에서의 노력을 하는 동시에 민간 차원에서의 해외교류와 통합에 대한 연구도 더욱 지원할 필요가 있다.

셋째, 동북아통합에 있어서 CSCE가 큰 관심의 대상이 되고 있는데, 그 이유는 CSCE가 미·소 양국이 참여하게 대립하던 냉전시대에 양 진영을 아우르는 국가들이 모여 CSCE를 탄생시켰기 때문일 것이다. 뿐만 아니라 CSCE가 냉전시기뿐 아니라 탈냉전시기 들어서도 레짐 변화와 진화를 거쳐 존재한다는 것은 아직도 냉전구도가 남아있는 동북아에서 안보협력기구의 모델이 되기 때문이다. CSCE가 탄생될 수 있었던 것은 미국과 소련이라는 패권국가가 있었기 때문이다. WTO 내에서 확고한 리더십을 가지고 있던 소련은 지속적으로 유럽안보회의의 개최를 요구하였고, NATO 진영에서 주도적인 영향력을 행사하고 있던 미국이 응함으로써 CSCE는 개최될 수 있었다. 이처럼 국제 레짐의 탄생은 강대국의 의지가 강할 때 형성될 가능성이 높다는 점을 고려할 때 동북아에서 공동체가 형성되기 위해서도 관련 강대국의 의지가 중요하다. 동북아에서 강대국은 중국과 일본이다. 하지만 더 중요한 국가는 미국이다. 동북아국가는 아니지만 세계적 차원에서 국가전략을 구사하는 미국 역시 동북아공동체 형성에 관심이 클 것이기 때문이다. 다시 말해 미국의 지지 없이 동북아공동체 탄생은 어렵다고 할 수 있다. 미국과 중국이 협조, 다른 한편으로는 상호견제하고 있는 현

재의 상황에서 중국이 참여하고 미국은 참여하지 않는 공동체의 탄생은 쉬운 일은 아니다. 동북아공동체 형성이 한반도의 안정과 나아가 평화통일에 크게 기여를 할 수 있다면 우리가 미국과 중국을 설득하는 논리를 개발할 필요가 있다. CSCE가 두 진영의 의제인 안보와 인권을 모두 다룸으로써 냉전 종식이라는 결과를 불러왔다면, 동북아에서도 미국과 중국이 가장 관심을 가지는 의제를 논의하는 장을 마련하고 그러한 모임을 확대하는 방향으로 시작하는 방법도 있을 것이다.

넷째, 회원국의 수와 의제문제를 볼 때, EC 회원국의 증대는 EC의 발전을 가져왔으며 CSCE가 난관에 부딪칠 때마다 협상을 조정·중재했던 국가들은 비동맹·중립 국가들이었다는 사실을 고려할 필요가 있다. 회원국의 증가는 공동체의 발전을 가져올 가능성이 높다. 회원국의 증가가 공동체가 다루어야 할 의제의 증대를 가져오고 의견일치를 어렵게 하여 공동체의 발전에 어려움을 야기할 수도 있지만, 협상과 타협을 통하여 합의가 이루어진다면 한 단계 더 높은 발전이 가능하기 때문이다. 그리고 회원국이 많을수록 협상과 타협을 이끌 중립적인 국가는 있게 마련이기 때문이다. CSCE는 창설 당시 다른 어떤 기구보다 회원국이 많았으며 그들이 다루는 의제 또한 인권 존중과 국경 및 체제 존중이라는 접점을 찾기 어려운 상이한 것들이었다. 많은 회원국과 성격이 상이한 의제들로 인해 CSCE가 큰 성과를 내지 못하였다는 일부 평가도 있지만, CSCE가 냉전 종식에 상당부분 기여하였다는 점은 대체적으로 인정받고 있다. 소련 외교의 승리라고 자축했던 공산진영 국가들은 ‘인권존중’ 규정이 동유럽 공산주의 붕괴와 유럽냉전 해체에 큰 역할을 하리라고 생각하지 못했을 것이다. 이처럼 서로의 관심사가 다른 것을 통합의 장애로 여기기보다는 다양한 관심사를 논의하는 장을 마련하는 것에 우선순위를 두어야 할 것이다. 모든 안건을 테이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

블 위에 올려놓고 다룰 수 있는 장을 마련할 수 있도록 먼저 고려해야 한다. 이러한 사실을 고려할 때 동북아의 회원국과 다양한 관심사를 공동체 형성의 동력으로 이끌 수 있는 전략개발이 시급히 요구된다.

EC의 발전과 달리 CSCE는 탄생 후 10년 정도는 아무런 성과를 내지 못하였다. 그럼에도 불구하고 CSCE는 지속적으로 개최되어 왔다. 미·소 양 진영이 CSCE를 통해 얻고자 하는 바가 있었기 때문에 CSCE의 폐기를 원하지 않은 면도 있었지만, 코헤인의 주장처럼 국제레짐은 일단 형성이 되고나면 레짐 자체의 동력도 있기 때문에 쉽게 사라지지 않는 면도 있다. 관심사가 상이한 국가들이 많은 동북아에서도 특정 안전에 대해 국가 간 합의를 도출하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그렇지만 특정한 성과를 이끌어내기보다는 다양한 주제에 대한 논의를 통해 공동체의 형성이 지역의 안정을 가져오고 이는 동시에 개별국가의 안정과 발전에도 기여한다는 점을 동북아 지역 국가들이 서서히 인식하고 공동체를 형성·유지하려는 의지를 먼저 가지도록 동북아 국가들을 설득하는 논리가 요구된다.

동북아공동체가 형성되면 우리가 얻을 수 있는 이익은 상당할 것이다. 특히 동북아공동체는 통일을 위한 중요한 조건이 만들어지는 것이므로 우리의 경제력과 한류를 토대로 형성된 국가이미지를 바탕으로 정치적 협상력을 발휘하여 동북아공동체 형성을 이끌 필요가 있다.

# IV

---

1970~1980년대 프랑스와 독일관계







## 1. 프랑스의 유럽정책과 독일문제

오랜 기간 동안 독일은 프랑스의 안보적 위협대상이었다. 독일은 끊임없이 프랑스의 안보를 위협해 왔던 것이다. 실제로 프랑스는 보불 전쟁, 제1차 세계대전, 제2차 세계대전 등 독일이 벌인 전쟁에 직면했고 여기에서 크나큰 패배를 맛보기도 하였다. 독일이 어떠한 상황에 있는가에 따라 프랑스의 안보인식이 좌우되었다. 독일이 부상하면 할수록 프랑스의 안보적 불안감은 커질 수밖에 없었다. 이에 따라 프랑스가 독일문제 해결을 위한 유럽정책에 최대의 관심을 기울인 것은 자연스러운 결과라 할 수 있다. 특히 제2차 세계대전 후 독일은 급격한 경제성장세를 보이면서 강대국으로 부상하였고 이것은 프랑스의 안보적 위협인식을 크게 자극하였다. 프랑스는 독일이 다시 강대국으로 부상할 경우를 대비해 이를 견제하기 위한 직접적인 대독일정책 뿐만 아니라 이를 극복하기 위한 대유럽정책을 적극적으로 고려하기 시작하였다. 즉 프랑스는 서독이 동서독 통일 등으로 보다 큰 강대국으로 등장하는 것을 억제하기 위한 직접적인 견제정책을 취하면서 다른 한편으로는 서독을 ‘유럽’의 틀 안에서 묶어두려는 유럽정책을 추진하였다.<sup>65</sup> 프랑스의 유럽통합 정책은 독일문제 해결을 위한 핵심적인 방안 중 하나로 추진되었다고 할 수 있다. 프랑스의 유럽통합정책은 대독일정책과 직접 결부되면서 프랑스와 독일관계는 비교적 협력적으로 발전되어 왔다.

전후 프랑스는 독일을 연합국의 분할통치·지배 방식 하에 두고 독일을 지속적으로 견제하고자 하였다. 하지만 냉전이 격화되고 소련의 서

<sup>65</sup> 전재성, “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화 과정 분석,” 『국제정치논총』, 제45집 제3호 (한국국제정치학회, 2005), p. 43.

베를린 봉쇄로 서독지역의 분할지배 방식이 종결되었고 서독지역을 통치하는 단일정부가 수립됨에 따라 프랑스의 서독 분할지배·통치의 목적을 실현할 수 없게 되었다. 결국 프랑스는 분할통치·지배방식이 무산되자 서독에 대한 새로운 정책을 모색하게 되었다. 프랑스 외교부장관 로베르 슈만의 슈만플랜의 중요한 근거를 여기에서 찾을 수 있다.

통합에 있어서 프랑스는 독일 견제뿐 아니라 강대국으로의 부상을 위한 국력을 신장하고자 하는 강한 의도도 동시에 갖고 있었다. 그리고 프랑스의 강대국화는 독일의 지지가 없으면 불가능한 것이었다. 이러한 점이 독일과 프랑스의 미묘한 관계 그리고 두 나라의 관계가 유럽통합에 중요한 이유라 하겠다. 프랑스가 독일 견제의 목적으로 시작한 유럽통합은 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체, 유럽원자력공동체를 탄생시켰고, 이들 세 공동체는 다시 1967년 EC로 통합되었다. EC탄생 후 유럽통합 발전과 관련한 프랑스-독일의 유대관계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 2. 1970~1980년대 프랑스-독일의 유대관계와 유럽통합

### 가. 조르주 폼피두(George Pompidou: 1969~1974)

조르주 폼피두 대통령은 유럽통합과 관련하여 전임 대통령인 드골과 같은 입장을 견지하였다. 다른 점이 있다면 폼피두 대통령은 유럽 건설에 보다 큰 가치와 중요성을 부여하고 EC를 활성화시키고자 하는 강한 의지를 표명하면서 출발한 것이다. 드골 대통령은 유럽통합을 프랑스의 이익을 실현하기 위한 수단 중 하나 정도로 간주하였으나 폼피두 대통령은 프랑스의 농업과 산업 발전을 위해 유럽공동체가 절대적

으로 필요한 것으로 인식하였다. 그럼에도 불구하고 풍피두 역시 드골과 같이 ‘초국가적인 성격의 유럽통합’이라는 모델과 그러한 시도를 반대하는 입장을 견지하였다.<sup>66</sup>

먼저 유럽통합과 관련하여, 풍피두는 완성, 심화, 확대라는 3가지 단계를 설정하여 공동체적인 유럽건설을 촉진시켜 나가고자 하였다. 그는 영국가입을 통해서 EC의 확대가 이루어지면 공동체의 완성과 심화에 따른 프랑스의 요구를 동시에 만족시켜 나갈 수 있을 것으로 믿었다. 프랑스의 유럽정책은 첫째, 강대국들에 대해 독자적으로 저항할 수 있는 유럽의 독립성 확보와 국제금융질서의 안정회복을 위한 유럽화폐의 단일성 모색, 둘째, 유럽에서 실제적인 영향력 확보를 위한 산업 발전, 셋째, 공동체의 확대를 지지하면서 EC의 재균형을 도모하는 것으로 요약된다.<sup>67</sup>

서독지역이 독일연방공화국이라는 단일정부로 수립된 이후, ‘엘리제 조약’(Élysée Treaty)을 기점으로 프랑스-서독의 유대관계는 계속 심화되어 왔지만 1960년대 후반부터 2가지 주요한 잠재적 갈등요인을 지니고 있었다. 환율불안정으로 인해 EC 내의 공동농업정책과 프랑스-서독 양국의 경제협력에 미치게 될 악영향이 먼저 지적될 수 있다. 공동농업정책은 프랑스 농민들에게 상당히 많은 이익을 가져다주었는데, 그것은 서독이 프랑스 공산품 시장에 접근할 수 있게 하는 대가에 기인한 것이었다. 따라서 환율불안정으로 공동농업정책이 와해될 경우 프랑스-서독 관계는 극히 어려워질 가능성이 있었다. 또한 서독의 빌리 브란트(Willy Brandt) 총리의 동유럽 국가들에 대한 개방을 의미

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

66. 이종광, “프랑스의 유럽통합정책,” 이호재 편, 『유럽통합과 국제정치: 각국의 EU정책과 쟁점』 (서울: 법문사, 1996), p. 33.

67. 위의 글, pp. 34~35.

하는 신동방정책(Ostpolitik)의 실시는 프랑스의 독일에 대한 우려를 증가시키게 됨으로써 프랑스-독일관계에 적신호가 켜질 수 있다는 사실이 주목된다. 서독의 브란트 총리는 동독이나 다른 바르샤바조약국들과의 관계개선을 추구하는 외교정책에 초점을 두기 시작하였다. 서독의 동유럽 국가들에 대한 개방은 프랑스의 의구심을 불러일으키기에 충분하였다. 프랑스의 많은 정치가들의 눈에는 서독이 동유럽과 관계개선이라는 서독의 전통적인 외교정책으로 복귀할 수도 있다는 것으로 비취졌기 때문에 브란트의 신동방정책은 서독이 프랑스를 비롯한 서유럽 국가들과의 긴밀한 유대를 심하게 손상시킬 가능성을 지니고 있었다.<sup>68</sup>

프랑스 폼피두 대통령은 서독의 신동방정책에 대하여 영국의 공동체 가입이라는 카드로 대응하였다. 서독이 신동방정책을 통해 동독을 비롯한 동유럽 국가들과의 관계개선 및 교역증대를 모색하게 됨으로써 서유럽의 결속을 약화시키는 결과가 초래되는 경향을 보였다. 이에 맞서 프랑스의 폼피두 대통령은 전임 드골 대통령과는 다르게 영국의 공동체 가입을 통한 회원국 확대로 서독을 견제하고 공동체의 균형을 이루고자 하는 전략적 선택을 취하게 된 것으로 보인다. 프랑스 폼피두 대통령이 영국의 공동체 가입에 우호적인 태도를 보인 것은 또 다른 목적이 작용했던 것으로 알려지고 있다. 폼피두는 영국총리 에드워드 히스(Edward Heath)와 함께 ‘국가들의 연합’으로서의 유럽이라는 원칙을 발표하여 공동체를 초국가적인 차원으로 발전시키고자 하는 시도를 영국과 공동으로 저지하고자 하는 강한 의도를 갖기도 하였다.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> 손수석, “유럽통화통합 계획의 수립 과정에 관한 연구: 독일과 프랑스의 관계를 중심으로,” 『유럽연구』, 제19권 (한국유럽학회, 2004), p. 155.

<sup>69</sup> 이종광, “프랑스의 유럽통합정책,” pp. 35~37.

이에 따라 결국 풍피두의 요구로 1969년 12월 1~2일에 개최된 헤이그 정상회담을 계기로 영국의 EC 가입절차가 실행되었으며 이에 더하여 기존 회원국들은 공동체의 심화를 위해 경제통화동맹 계획을 입안하기로 합의하는 등 상당한 성과를 남기게 되었다. 헤이그정상회담의 성공으로 위기에 처해 있던 유럽공동체 논의가 활성화되기는 하였지만 프랑스가 공동체의 초국가적 성격을 우려하는 입장을 견지하게 되어 공동체의 심화와 발전이 상당히 제약되는 결과가 초래되었다.

경제통화동맹에 대해서 프랑스는 상당히 신중한 입장을 취하였다. 프랑스는 통화동맹이 관세동맹과 동일선상에서 이뤄지도록 하고 통화동맹을 통한 유럽건설의 활성화와 통합의 진전이 공동체의 확대에 의해 초래될 수 있는 응집력의 약화를 보완할 수 있도록 해야 한다고 강조하였다. 아직 강력한 산업력을 갖추지 못한 프랑스로서는 서로 다른 회원국들의 경제를 유럽차원에서 즉각적으로 통합시킨다는 것은 치명적이고 위험한 하나의 도전으로 작용될 수 있다는 우려를 갖지 않을 수 없었을 것이다. 반면, 서독을 비롯한 다른 회원국들은 경제통화동맹을 전담할 공동통화기구의 창설과 이 기구에 대한 독립성 부여를 제안하여 공동체의 심화를 추구하였으나, EC가 초국가적인 방향으로 통합되는 것에 대해 계속적으로 반대해 오던 프랑스가 이러한 공동체 차원의 새로운 결정기구를 창설하고자 하는 제의에 대해 부정적으로 나온 것은 지극히 당연한 귀결로 받아들여진다.<sup>70</sup> 이러한 관점에 따라 프랑스는 유럽의회의 권한을 강화하기 위한 모든 시도를 거부하면서, 서독을 비롯한 다른 회원국들이 이미 오래전부터 요구해 오던 유럽의회 의원선거제의 직접보통선거제 도입에 대해서도 반대했다. 이와 같이 프

<sup>70</sup> 위의 글, pp. 35~36.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

랑스는 공동체 기구가 유럽의회의 권한 강화와 정통성 확보를 통해 초국가적 방향으로 발전될 위험성을 사전에 차단하고자 하였다.<sup>71</sup>

결국 풍피두는 드골 통치하에서 두 번이나 실패했던 공동체의 확대를 실현시켜 EC가 새로운 국면을 맞도록 하는 데에 중요한 역할을 하였지만 그의 주도적인 반대로 인해 EC의 본질적인 발전을 위해 해결되어야 할 핵심적인 문제는 그대로 남기게 되는 오명을 남겼다. 이 과정에서 풍피두와 히스 사이에는 개인적인 협력을 발전시켜 왔던 반면, 풍피두와 빌리 브란트의 관계는 상호 불신을 초래하면서 보다 더 복잡한 형태로 자리 잡게 되었다.<sup>72</sup>

#### 나. 발레리 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing, 1974~1981)

앞의 연구에서 설명한 바와 같이 드골의 후계자 풍피두 대통령이 브란트와 전혀 협력을 이루지 못한 반면, 데스탱과 슈미트는 관계가 밀접하여 유럽통합에 적극적으로 협력하는 태도를 유지하였다.<sup>73</sup> 이는 기본적으로 발레리 지스카르 데스탱이 전임 풍피두 대통령과 비교가 안 될 정도로 친유럽주의자라는 사실에 영향을 입은 바 크다. 일찍부터 그는 모네가 창설한 ‘유럽합중국 행동위원회’ 회원이 되었고, 국가 중심의 유럽건설을 초월해야 한다고 주장했던 친유럽주의자로 알려졌다. 그렇다고 해서 그가 초국가적인 유럽통합을 의미하는 유럽관을 가졌다고 볼 수는 없다. 1966년 9월 8일 그는 “유럽을 새로 창안해야 한다.

---

71. 위의 글, p. 37.

72. 위의 글, pp. 37~38.

73. 박이도, “유럽통합을 위한 독일과 프랑스의 역사적 관계,” 『인문학논총』, 제14권 제2호 (경성대학교 인문과학연구소, 2009), p. 113.

그리고 독창적인 유럽건설은 우리 시대의 의무가 될 것이다”<sup>74</sup>라고 선언한 적이 있었으며, 유럽행정권의 필요성을 절감하였고,<sup>75</sup> 유럽건설을 공고히 이루기 위해서는 초국가적 통합에 대한 긍정적 시각이 필요하다는 주장까지 한 적이 있다. 그렇지만 이것만 가지고 그를 연방주의자로만 평가할 수는 없다. 데스탕은 당시 침체상태에 놓여 있던 유럽통합운동을 활성화하기 위한 방안을 모색하면서 정부 간 협력에 의한 통합과 공동체적인 접근을 통한 통합을 동시에 추구하고자 했다.

특히 데스탕은 유럽통합을 가일층 발전시키는 데에 있어 독·불 협력관계가 매우 중요하고 이 두 국가가 주도적 역할을 담당해야 한다는 것을 충분히 이해하고 있었고 그가 추진한 EC의 제도적 개혁과 경제통화동맹 수립과정에서 서독의 지지를 적극 활용한 바 있다.<sup>76</sup> 유럽의 환율불안정으로 인한 갈등과 서독 브란트 총리의 신동방정책에 대한 의구심으로 풍피두 대통령 시기의 독·불관계가 원만하지 못하였던 데 반해, 프랑스의 데스탕 대통령과 서독의 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt) 총리 하에서 양국관계는 더욱 돈독해졌다. 데스탕과 슈미트는 전임정부의 재무장관을 역임해 카운터파트너로서 서로 친밀한 관계에 있었고 이것이 양국 지도자의 친분관계로 발전되어 양국은 상호 긴밀한 협력관계를 유지할 수 있었다. 양국은 1963년 엘리제조약 이래로 정례화 되어 있던 2년 간격의 양국 정상회담을 양 정상직 집권기간 내내 유럽정치의 주요 행사로 승격시켜나갔기 때문에 이 긴밀한 협력

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

74. “Il faut inventer l’Europe et ce sera la tâche de notre génération de définir et de proposer progressivement une construction originale: ce sera l’Europe existentielle.”

75. 장흥·권화섭 역, 『유럽통합의 역사와 현실』 (서울: 고려원, 1994), p. 236.

76. 이종광, “지스카르 데스탕의 유럽정책과 유럽통합 발전에 미친 영향: 제도적 개혁과 경제통화동맹을 중심으로,” 『유럽연구』, 제28권 제1호 (한국유럽학회, 2010), p. 253.

관계가 유럽정치의 주요 양상이었을 뿐만 아니라 유럽통합운동의 새로운 자극제가 되기도 하였다.<sup>77</sup> 당시 양국 간의 우의가 돈독하게 나타난 것은 비슷한 세계관을 소유한 데스탱과 슈미트간의 인간관계에서 찾을 수 있다. 데탕트의 필요성, 소련의 서방과의 평화공존 의지, 동서양 진영의 분열이 안정유지에 도움이 된다는 사실, 서방의 동구권 공산국가 전복 불허 등에 대한 양국 지도자의 공감대가 양국의 긴밀한 관계를 형성하는 데 이바지 하였다. 또한 미국의 취약성에 대한 공동인식 역시 양국을 가깝게 만든 요인이 되었다. 즉 독일과 프랑스의 양 지도자는 미국의 서구에 대한 방어 의지 결핍, 여타 세계에서도 자신의 이익을 현명하게 지키려는 의지나 전략의 결핍 가능성에 대한 우려를 갖고 있었기 때문에 상호협력으로 이를 보완하는 외교적 태도를 보였던 것이다.<sup>78</sup> 이에 기반해서 프랑스와 독일 양국 지도자는 오일쇼크 극복을 위한 경제협력과 영국, 덴마크, 아일랜드 등에 이어 스페인, 포르투갈, 그리스의 가입 등에 따라 여러 가지로 다양해진 유럽통합을 촉진시키는 것을 1970년대 그들의 주요 목표로 설정하여 상호협력을 증진시켜 나갔다.<sup>79</sup> 특히 데스탱 대통령은 유럽통합을 가속화하는 데에 적극적이었으며, 이를 위해 서독과의 협력이 중요하고, 프랑스와 서독이 유럽통합의 주도적 역할을 해야 한다는 인식을 갖고 있었다. 비록 농업부면에서 프랑스와 서독이 점점 더 대립하게 되는 상황에 놓이게 되었을지라도, 데스탱이 추진한 EC의 제도적 개혁과 EMS 수립과정에서도 프랑스와 서독의 협력이 두드러졌다.<sup>80</sup> 즉, EMS 수립은 데스

77. 손기웅, 『통합정책과 분단국 통일: 독일사례』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 71.

78. 위의 책, pp. 71~72.

79. 위의 책, p. 72.

80. 이종광, “지스카르 데스탱의 유럽정책과 유럽통합 발전에 미친 영향: 제도적 개혁과 경제통화동맹을 중심으로,” p. 253.



탕과 슈미트간의 장기간(1977~1978년)에 걸친 협상의 산물이었다. 1976년 서독의 경제와 국제적 지위가 빠른 속도로 향상되어 가고 있는 상황에서 프랑스가 공동변동환율제를 이탈하는 사건이 발생하였고, 이에 슈미트는 공동변동환율제를 대체할 수 있는 개선된 제도를 모색한 결과 데스탕과의 협력으로 EMS를 마련하는 데 성공하게 되었던 것이다.<sup>81</sup>

### (1) EC의 제도적 개혁

EC의 제도적 개혁에 있어서도 데스탕과 슈미트의 협력적 태도가 크게 부각되었다. 당시 EC 정상회담의 제도화와 직접보통선거에 의한 유럽의회 의원선출이 유럽공동체 제도적 개혁의 주된 사안들이었다. EC의 정상회담은 1961년 2월 이래로 간헐적으로 개최되어 오면서<sup>82</sup> EC 문제와 관련한 새로운 제안을 하는 기능과 역할을 담당했다. 그러나 정상회담에서 도출된 결정들은 법적인 성격을 지니는 것이라기 보다 일종의 ‘정치적 약속’에 지나지 않았던 것으로서 그 역할이 상당히 제한적인 특성을 지니고 있었다.<sup>83</sup> 따라서 프랑스는 유럽건설에 대한 총체적이고 적극적인 논의를 하기 위하여 이러한 정상회담을 제도화할 것을 제안하였고 이는 자연히 유럽통합의 목표와 성격을 둘러싼

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

<sup>81</sup>- 손기용, 『통합정책과 분단국 통일: 독일사례』, pp. 72~73 참조.

<sup>82</sup>- 1961년 2월 파리에서 EC 회원국의 대통령 또는 내각 수반이 참석하는 정상회담이 최초로 개최되었으나 이는 어디까지나 비공식적인 회담이었고 공동체의 통합과정이 초국가적 기구에 의해 진행되는 데 불만을 가진 샤를 드골(Charles De Gaulle) 프랑스 대통령의 제안에 의해 개최되었다. 향후 EC정상회담을 제도화한 유럽이사회는 1986년 단일유럽의정서 채택에 따라 공식기구가 되었으며, 연 2회의 정기회담과 필요시 특별회담을 개최한다.

<sup>83</sup>- 이종광, “지스카르 데스탕의 유럽정책과 유럽통합 발전에 미친 영향: 제도적 개혁과 경제통합동맹을 중심으로,” p. 255.

논란을 초래하였다. 예를 들면 EC 정상회담을 공동체의 주요 의사결정기구로 전환해 정부 간 협력을 통해 유럽통합을 추진하자는 푸세플랜이 제안(1961년, 1962년)되자 초국가적 성격의 유럽통합을 지향했던 벨기에와 네덜란드는 이를 반대하고 나섰다. 벨기에와 네덜란드는 상대적으로 소규모 회원국으로서 EC정상회담의 제도화로 유럽통합모델이 정부 간 협력형태로 등장하게 될 가능성과 로마조약으로 건설되었던 초국적 성격을 지닌 공동체 기구들의 권능이 약화될 가능성에 대해서 우려하였던 것이다. 즉 이들 국가들은 소규모 회원국들의 권익을 옹호할 수 있는 ‘집행위원회’(European Commission)의 세력이 약화되는 것을 원치 않았다.

그럼에도 불구하고 데스탱 대통령은 1974년 12월 9~10일 파리에서 개최되었던 EC 정상회담에서 EC 정상회담을 ‘유럽이사회’(European Council)로 제도화할 것을 제안하였다. 동 제안에 대한 중요한 논리는 유럽건설에 따른 내적인 문제뿐만 아니라 유럽이 부딪히는 외적인 문제들에 대해 총체적으로 대응하기 위해서 EC의 일관성 있는 활동과 정치적 협력의 발전이 있어야만 한다는 것이었다. 공동체적인 방식과 정부 간 협력을 절충한 유럽이사회의 제도화와 관련한 데스탱의 제안은 서독 슈미트 총리의 적극적인 지지 의사를 끌어내었고, 슈미트 총리의 적극적인 지지는 다른 회원국들의 동의를 이끌어 내는 데에 많은 역할을 하게 되었다. 당시 정상회담의 합의가 유럽이사회를 EC 정치의 중심에 놓이게 하는 데 중요한 역할을 하였다는 사실에서 프랑스와 서독 협력관계가 유럽통합 과정의 주축이었음을 알 수 있다.<sup>84</sup>

이에 더하여 프랑스 데스탱 대통령은 유럽건설을 촉진시키기 위해

---

<sup>84</sup>- 위의 글, pp. 256~257.

로마조약에는 명시되어 있으나 그간 프랑스의 지속적인 반대로 인해 시행될 수 없었던 직접보통선거에 의한 유럽의회 의원 선출방식을 도입하는 데에 찬성하고 1976년 9월 20일 브뤼셀협정에 서명했다. 1976년 7월 12~13일 브뤼셀유럽이사회에서는 직접보통선거로 선출되는 유럽 의회의 의원정수를 임기 5년의 410명으로 한다는 것과 회원국별 의석 배분을 결정했으며, 선거 실시 일자(1978년 5~6월) 및 선거 방식 등이 구체화되기도 하였다. 그러나 데스탕은 국가주권을 해칠 수 있는 모든 유럽의회의 권한 확대를 제어할 수 있는 조항을 이 협정에 삽입하도록 함으로써 국가주권 침해방지에도 신경을 쓰는 치밀함을 보였다.<sup>85</sup>

## (2) 유럽통화체제 수립

EEC 출범 이후 회원국들은 환율안정과 통화협력이 회원국들의 경제발전을 위해서는 물론 공동시장의 성패 여부와도 직결된다는 사실을 인식해 나감에 따라 통화부문에서의 긴밀한 협력을 도모하고자 하였다. EC가 공동체 운영에 필요불가결한 통화안정을 회복하고자 하는 노력의 일환으로 회원국 화폐 사이의 환율 변동폭을 줄이기 위한 스네이크제도라 불린 통화체계를 창설 운영한 바 있다. 그러나 이것은 위기에 직면해 있던 회원국들이 공동으로 대응하지 못하게 되면서 제대로 기능할 수 없었다.

이러한 상황에서 데스탕 대통령과 슈미트 총리의 적극적인 협력으로 불안하기 그지없던 EC의 통화협조체제에 있어서 일대 전기를 마련하게 되었다. 이들은 유럽을 경제적 곤경으로부터 벗어나도록 하기 위

<sup>85</sup> 이종광, “프랑스의 유럽통합정책,” p. 39; 이종광, “지스카르 데스탕의 유럽정책과 유럽통합 발전에 미친 영향: 제도적 개혁과 경제통화동맹을 중심으로,” pp. 262~263 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

해 역내 환율 안정이 절대적으로 필요하다는 데 인식을 같이하고 물가와 환율의 안정을 도모하기 위한 보다 효율적이고 실제적인 제도적 장치를 마련해야 한다는 데 합의하였다. 그 결과 마침내 1978년 4월 7~8일 코펜하겐유럽이사회에서 EMS를 창설하였다.<sup>86</sup> 이와 같이 독-불 협력관계가 유럽통화제도 수립의 주된 원동력으로 작용했다는 사실을 부정하기는 어렵다. 사실 서독의 입장에서 역내 환율안정은 프랑스와의 협력관계를 공고화하는 데 있어서 대단히 중요한 과제이기도 하였다. 슈미트 총리는 만일 EC가 안정적인 환율제도를 창출하지 못한다면, 프랑스-서독 관계가 심각한 긴장관계에 직면하게 될 것임을 확신하였기 때문이다. 또한 그는 EMS 창설에 대한 그의 지원을 독일의 과거를 치료해야 할 책임으로까지 간주함으로써 EMS 건설을 위한 독-불 협력은 보다 긴밀해졌고 이는 곧 프랑스와 서독 간의 관계가 더욱 공고히 될 수 있는 계기를 마련하게 된 것으로 판단된다.<sup>87</sup>

#### 다. 프랑수아 미테랑(François Mitterand: 1981~1995)

오래전부터 확고한 친유럽주의적<sup>88</sup> 신념을 가진 미테랑이 1981년 프랑스 대통령으로 당선되었을 때, EC는 그동안 회원국이 10개국으로 확대되었음에도 불구하고, 수년 전부터 일기 시작한 영국의 분담금 문

86. 이종광, “지스카르 데스탱의 유럽정책과 유럽통합 발전에 미친 영향: 제도적 개혁과 경제통화동맹을 중심으로,” p. 269.

87. 손수석, “유럽통화통합 계획의 수립 과정에 관한 연구: 독일과 프랑스의 관계를 중심으로,” p. 157.

88. 유럽통합에 관한한 미테랑 자신은 연방주의자이며 주권을 포함하는 정치적 통합에 찬성한다는 입장을 견지했다(1965년 대통령선거 당시). 1981년 대통령 당선 이후 미테랑은 대유럽정책을 자신의 고유권한 범주에 두면서 유럽통합의 활성화를 위해 스스로 구상하고 이를 실천하는 데 주력하였다.

제와 공동농업정책의 개혁 등에 대한 논쟁에 휘말려 상당히 정체된 상태에 놓여 있었다. 1979년 직접보통선거에 의한 유럽의회가 최초로 구성됨에 따라 EC가 상당한 수준의 일체성과 정통성은 확보하게 되었지만, 전반적으로 유럽건설을 가속화시키기 위한 획기적인 계기를 맞지 못하고 있었다.<sup>89</sup>

유럽통합에 대한 회의주의가 팽배한 상황에서 미테랑은 유럽통합의 당위성과 활성화 정책의 필요성을 지속적으로 강조하면서 유럽건설에 대해 적극적인 자세를 취하였다. 이러한 그의 의지는 장관 임명에서 즉각적으로 나타났다. 미테랑은 1981년 취임 직후 유럽집행의원이었던 클로드 셰이송(Claude Cheysson)을 외무부 장관으로, 확고한 유럽주의자인 앙드레 샹데르나고르(André Chandernagor)를 유럽담당 장관으로, 그리고 유럽회의의 경제통화위원회 위원장이던 자크 들로르(Jacques Delors)를 경제부 장관으로 임명하며 유럽에 대한 관심을 숨기지 않았다.<sup>90</sup>

한편, 미테랑은 사회당과 정부 일각의 반대에도 불구하고 프랑화를 평가절하하여 유럽통화체제에 그대로 존속시키는 조치를 취했으며, 이후 들로르 장관과 함께 유럽중앙은행을 설립하기 위한 운동을 주도하였다. 1988년 5월의 대통령 선거를 위한 그의 정강정책에도 포함되어 있는 유럽중앙은행 설립의 필요성과 유럽 통화 단위(European Currency Unit)의 독립성에 관한 주장에서 미테랑이 지니고 있던 유럽의 정치적 통합에 대한 강한 의지를 찾아볼 수 있다. 그에 의하면,

<sup>89</sup> 이종광, “미테랑의 유럽통합정책과 확대에 대한 인식,” 『대한정치학회보』 (대한정치학회, 2005), p. 202.

<sup>90</sup> 김응운, “프랑스 미테랑 대통령의 유럽통합정책,” 『프랑스학 연구』, 41집 (한국프랑스학회, 2007), p. 137.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

경제 및 통화의 공동체가 이뤄지지 못한다면 정치적 공동체란 완전히 불가능하다는 것이다. 또한 미테랑은 EC가 정치적 본질을 갖도록 하기 위해서는 공동체 제도들에게 응집력을 제공해야 한다고 주장했다. 만약 공동체가 정치적인 연합을 이루지 못한다면 더 이상의 발전은 기대할 수 없으며, 공동체의 경제적 본질까지도 파괴될 것이라고 그는 단언했다.<sup>91</sup>

이후부터 미테랑은 유럽통합을 촉진시키고자 적극적으로 노력했으며, 이에 힘입어 1985년 1월 1일 들로르가 EC 집행위원회 위원장직을 맡을 수 있게 되었다. 미테랑의 지원을 토대로 해서 들로르 위원장은 유럽통합의 재활성화를 꾀하게 되었으며, 이의 일환으로 공동체 조약의 개정과 정치적 협력에 관한 조항들이 포함되어 있는 '단일유럽의 정서(SEA)'가 1986년 새로운 조약의 형태로 체결되었다.<sup>92</sup>

프랑스의 미테랑 대통령 시기 독-불 관계는 유럽건설을 위해 1986년 단일유럽의정서에서부터 마스트리히트조약과 비준에 이르기까지 긴밀한 협력 관계를 지속적으로 유지할 수 있었다.<sup>93</sup> 프랑스가 서독과 이 같은 긴밀한 협력관계를 구축할 수 있었던 것은 유럽통합에 대한 미테랑 대통령의 강력한 의지와 구상에 힘입은 바 크다. 미테랑 대통령은 두 차례의 임기를 거치는 동안 2차례의 우파정부와의 동거체제 하에서도 유럽통합정책을 자신의 개인적 영역으로 간주하면서 서독의 헬무트 콜 총리와 긴밀한 협력관계를 통해 유럽건설에 박차를 가했던 것이다.

프랑스와 서독은 기본적으로 완전한 유럽통합 건설에 대한 합의를 공유해왔다고 해도 과언이 아니다. 그렇지만 양국 간 이견이 없었던

---

<sup>91</sup> 이종광, “미테랑의 유럽통합정책과 확대에 대한 인식,” pp. 6~7 참조.

<sup>92</sup> 위의 글, p. 7.

<sup>93</sup> 이종광, “프랑스의 유럽통합정책,” p. 46.

것은 아니다. 예를 들면, 자유교역과 관련해서 서독은 보다 친미정책을 선호했다. 이는 서독이 프랑스보다 상대적으로 강한 산업력을 갖추고 있었기 때문이다. 반면, 프랑스는 서독 경제력에 의해 배태되는 유럽 내 불균형을 시정하는 데 초점을 맞추면서 서독을 유럽통합의 틀 속에 묶어두고자 하였다. 프랑스는 사회정책, 단일화폐, 환경 및 연구부문에 대한 적극적인 정책들, 공동외교와 안보를 내용으로 하는 강한 유럽건설을 주장하였는데 이것은 단순히 자유교역지대와 같은 경제문제에 국한한 내용을 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 이에 비해 서독은 ‘유럽차원의 경제’를 의미하는 유럽건설을 선호한 것으로 알려지고 있다. 그렇지만 프랑스와 통일독일은 마스트리히트조약 체결을 통해 양국 간의 입장 차이를 해소할 수 있는 계기를 맞게 되었다. 프랑스와 독일은 1991년 12월 마스트리히트조약에 따라 화폐통합 및 정치·안보면에서의 통합 즉 정치통합을 추진하기에 이르렀다. 마스트리히트조약은 독일통일로 인해 화폐통합 등 보다 긴밀한 통합추진을 규정하고 있으며, 이후 프랑스와 독일은 프랑스·독일 통합군을 기초로 하는 유로군단을 창설하면서 프랑스·독일 간의 안보유대를 통한 유럽안보협력까지도 강화해 나갔다.<sup>94</sup> 여기에서 독일은 EU가 결정방식이나 집행방법에서는 정책분야에 따라 달리하더라도 경제통화동맹이나 외교정책 및 대내외적 안전 문제에서는 더욱 강화된 공동체적인 권한을 가져야 한다는 입장을 견지하였다. 반면 프랑스는 EU에 새로 포함하게 되는 영역인 공동외교안보와 대내외적인 안전에 대한 강화된 공동체적 권한을 부여하는 것을 강력히 반대하였다.

<sup>94</sup>-International Herald Tribune, 6 November, 1993. 1990년 4월 19일 프랑스의 미테랑과 서독의 콜이 경제통화동맹과 정치적 통합을 위한 각각의 정부 간 회담을 개최 하자는 제안을 하였고, 같은 해 12월 14~15일 양일간 개최된 로마의 유럽이사회에서 이를 즉각적으로 개최할 것을 결정하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

## 라. 유럽통화통합

1980년대 말부터 1990년대 초 프랑스와 서독 관계는 유럽단일통화의 설립, 즉 EMU의 창설과정에서 긴밀한 관계와 이견을 노정하는 과정을 걷게 되었다. 먼저 EMU 창설과정에서 프랑스와 서독은 상당한 이해관계 및 견해 차이를 보였다. 프랑스는 기존의 EMS<sup>95</sup>에 대한 불만을 표출하는 데 앞장섰다. 프랑스는 EMS가 철저하게 서독 위주의 제도로서 시스템 내에서 서독의 과도한 영향력 행사 외에도 외부충격이나 경제발전으로 인한 환율조정의 필요성이 발생할 경우 상대적으로 약한 국가가 과도한 부담을 져야하는 단점을 인식하고 있었다. 이에 따라 프랑스는 자국의 통화주권이 서독에 과도하게 제약당하는 현실을 개선하고자 하였다. 즉 프랑스 정부는 EMS를 탈퇴하지 않고 참여국 간의 비대칭성을 극복하기 위한 방안을 강구하기 시작하였다. 미테랑 대통령이 꺼내 든 EMU 창설 카드가 바로 그것이다. EC회원국들의 각국 통화가 하나의 공동화폐로 통합되고 통화정책의 결정권한을 독점하는 ‘유럽중앙은행’의 설립을 통해서 프랑스는 통화정책 결정과정에서 보다 많은 개입을 도모할 수 있다는 계산을 한 것처럼 보인다.<sup>96</sup> 그러나 프랑스 당국은 통화정책에서 연방주의를 도모하게 되리라고 예상되는 중앙은행에 대한 독립성 부여를 강하게 반대하였다. 통화동맹에서는 중앙은행이 완전한 독립적인 지위를 가질 수 있기 때문

---

<sup>95</sup> 프랑스와 서독을 포함한 유럽공동체국가들은 1979년 서독의 강력한 마르크화 위세를 통제할 유럽통화체제(European Monetary System, EMS)를 설립하여 화폐정책에서 협력을 증대해 왔다. 전동진, “독·불관계를 통해 본 유럽통합과 유럽안보,” 『국제정치논총』, 제33집 2호 (한국국제정치학회, 1993), p. 297.

<sup>96</sup> 김준석, “프랑스-독일관계의 변화와 유럽통합: 회고와 전망,” 『한국정치연구』, 제20집 제3호 (서울대학교 한국정치연구소, 2011), pp. 298~299 참조.



에 프랑스는 통화관리에서 주권적 훼손과 국가정책적 수단이 결정적으로 제한될 가능성에 대해서 우려하였던 것이다.<sup>97</sup> 그러나 결국 프랑스는 중앙은행의 독립성을 인정하는 조치를 단행하기에 이르렀다. 프랑스의 이 같은 태도변화는 독일통일과 같은 급격한 상황변화에 기인한 바가 크다. 프랑스는 이 같은 새로운 국제질서 변화에 직면하여 미국과 일본의 경제력에 대한 대응과 통일독일을 EC에 묶어놓을 필요성에서 중앙은행의 독립성 보장을 인정하지 않으면 안 되었기 때문으로 이해된다.

한편, 서독의 연방은행이 EMU를 강력히 반대하는 상황이었기 때문에 서독 정부로서는 EMU에 대해서 크게 우호적일 수가 없었다. EMU 창설을 독일연방은행이 EMU가 수십 년간 안정적으로 관리해 온 마르크화 정책 기조를 근본적으로 뒤흔들 수 있는 계획으로 인식하였기 때문이다. 그렇지만 서독은 결국 통일독일에 대한 주변국들의 경계심을 완화하기 위해 EMU 참여 결정을 하게 된 것으로 알려지고 있다. 즉 서독은 통일이라는 정치적 목적을 위해 경제적 효과와 관계없이 EMU를 선택하는 ‘양보정치’를 단행한 것이다. 여기에서 프랑스와 서독 간 협력관계는 ‘비대칭적’인 형태로 전개되어 왔음을 알 수 있다. 프랑스가 안을 제시하고 서독이 이를 수동적이고 방어적으로 수용하는 양국 협력 패턴이 되풀이되어왔다.<sup>98</sup>

97. 이종광, “프랑스의 유럽통합정책,” p. 54.

98. 김준서, “프랑스-독일관계의 변화와 유럽통합: 회고와 전망,” p. 302.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

## 마. 공동외교안보정책

공동체 차원에서 외교안보에 관한 긴밀한 협력은 1984년 10월 27일 WEU 이사회의 로마선언에서 그 필요성이 강조되었다. 또한 1987년 단일유럽의정서에서도 외교안보에 관한 회원국 간의 협력이 명시되기도 하였다. 나아가 마스트리히트조약에서는 공동방위정책에 대한 정의를 비롯한 ‘유럽연합의 안보에 관한 문제 전체’(J-4조)를 포함시키기에 이르렀다. 공동외교안보정책과 관련하여, 프랑스의 미테랑과 서독의 콜은 WEU가 지니는 군사도발에 대한 억제력은 NATO 권외에서 발생하는 분쟁들을 관리하는 임무보다 우선적으로 서유럽자체의 방위에 대한 책임을 지도록 하는 데 의견을 같이하였다. 즉 WEU이 유럽연합에 대해 적절한 군사적 수단을 보장하면서 유럽연합의 권위 하에 놓이도록 하는 서유럽연합과 유럽연합 사이의 특별한 관계가 형성되도록 하는 것이다.

이와 같이 프랑스와 서독은 경제적 측면뿐만 아니라 정치·군사적으로 유럽통합 노력을 가시화하였다. 특히 군사적 측면에서 미테랑 정부하의 프랑스는 1991년 릴(Lille)정상회담에서 독·불연합군을 모체로 한 유로군단 창설 선언으로 안보영역에서도 독일세력 억제를 위한 이니셔티브를 취하였다. 이와 같이 프랑스는 유럽통합과 함께 독일과 안보분야에서의 공동정책을 추진하기로 하고, 정책협의를 위한 단순한 대화포럼 성격의 WEU을 EC의 안보수단으로 재활성화하기로 합의하였다. 이를 통해 프랑스는 독일세력을 군사적으로 억제하는 이점을 누리면서 독·불 간 협력관계 속에서 유럽의 안보문제를 해결해 나가고자 하였다.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> 전동진, “독·불관계를 통해 본 유럽통합과 유럽안보,” 『국제정치논총』, 제33집 제2호 (한국국제정치학회, 1993), pp. 312~313 참조.

### 3. 독일통일과 프랑스

1980년 말부터 불어 닥친 동구권의 몰락과 더불어 독일의 통일문제는 미테랑 대통령의 유럽정책과 독일정책에 커다란 도전이었다. 독일의 주변국들은 독일통일의 급격한 추진을 환영하지 않았다. 프랑스도 처음에는 독일통일에 대해 적극적인 지지를 하지 않았다. 우선 통일된 독일이 정치체제의 차이에도 불구하고 소련과 급속도로 가까워질 수 있다고 생각했다. 프랑스가 독일통일을 선호하지 않은 또 다른 이유는 강력한 독일이 부상하여 유럽에서 지배적 위치를 형성하게 될 것에 대한 우려와 독일이 EC에 대한 관심을 줄이고 독일통일에만 전념할 것이라는 염려에서였다. 프랑스가 생각한 또 다른 문제는 그동안 EC의 재정에 크게 기여해 온 독일이 막대한 통일 비용 때문에 자신의 부담금을 대폭 감축할 것이라는 예상에서였다. 당시 미테랑은 독일이 분단된 상태로 있는 것을 선호하였다. 미테랑은 독일통일의 분위기가 무르익던 1989년 12월에 동독을 방문해서 동독이 주권과 영토를 계속적으로 유지할 것을 천명했다.<sup>100</sup> 미테랑 대통령이 동베를린을 방문하여 침몰하여 가는 국가를 안정시키고자 한다는 인상을 준 것 역시 프랑스의 대독일정책의 단면을 잘 보여준 것이었다.<sup>101</sup>

독일통일이 가속화되는 상황에서 미테랑 정부의 입장이 변화해갔다. 독일통일에 대해 프랑스 입장이 결정적으로 변화한 요인은 서독 정부가 통일독일의 유럽통합에 대한 적극적인 참여를 공언하면서 프랑스 정부를 안심시켜 나갔기 때문이다. 미테랑은 독일통일이 이뤄진다면

<sup>100</sup>- 안상욱, “유럽통합의 관점에서 본 독일통일: 유럽통합 진전에 따른 통일의 진전과 통합과정에서의 동유럽 통합절타와 차별성,” 『국제정치논총』, 50집 5호 (한국국제정치학회, 2010), p. 135.

<sup>101</sup>- 손기용, 『통합정책과 분단국 통일: 독일사례』, p. 97.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

유럽통합의 틀 안에서 이뤄져야 한다고 생각했다.<sup>102</sup> 당시 미테랑 대통령령의 정책고문이었던 우베르 데드랭에 따르면 미테랑은 서독이 통화통합에 양보하지 않으면 독일 영토가 확장되는 것을 승낙할 용의가 없었다고 분명하게 밝혔다. 즉, 미테랑 대통령은 유럽통합의 진전이 담보되지 않는 독일통일을 원하지 않았다.<sup>103</sup>

또한 프랑스의 정책이 전반적으로 수정되어 신속한 독일의 통일을 받아들일기로 한 결정에는 1990년 2월 동서독이 경제 및 화폐를 통합하기로 천명하고, 1990년 3월의 동독 자유총선거에서 신속한 통일을 주장한 CDU가 승리하였으며, 서독총리 콜이 고르바초프를 방문하였을 때 독일통일에 대한 기본적인 양해가 양국 간에 이뤄진 것 등이 영향을 미쳤다. 여기에 서독이 오더-나이세 국경을 독일-폴란드 간 항구적인 국경으로 인정하고, 소련이 통일독일이 NATO 회원국으로 되는데 반대하지 않기로 한 결정이 통일에 대한 프랑스의 유보적 태도에 결정적인 변화를 주었다. 결국 프랑스는 2+4협상에 참가하여 독일의 통일을 승인하지 않을 수 없었다.<sup>104</sup>

또한 실제로 독일통일에서 프랑스가 결정적으로 독일통일을 반대할 수 없었던 것은 유럽통합을 프랑스와 함께 주도해온 서독과의 관계를 망칠 수 있다는 우려에서였다. 1957년 석탄철강공동체가 발족한 이래 유럽관계의 근간은 독-불 관계였다. 서독과 프랑스는 상호 최대 교역 대상국이 되었고 이러한 경제관계 및 정치적인 화해에 바탕을 두어 양국관계는 급속도로 발전하였다. 결국 이러한 상황 속에서 프랑스는 독

---

<sup>102</sup> 안상욱, “유럽통합의 관점에서 본 독일통일: 유럽통합 진전에 따른 통일의 진전과 통합과정에서의 동유럽 통합절타와 차별성,” p. 136.

<sup>103</sup> 조명진, “독일통일과 유럽 통화 통합은 ‘한통속’이었다,” 『시사저널』, 통권1096호 (시사저널사, 2010.10.26), p. 148.

<sup>104</sup> 손기용, 『통합정책과 분단국 통일: 독일사례』, p. 98.

일통일을 위한 2+4 협상에 참여하여 독일통일을 승인하였다.<sup>105</sup>

통일독일을 둘러싸고 프랑스 정치권에서는 향후 프랑스의 대독 외교정책적 기조와 관련한 정치적 논쟁이 일어났으며, 그것은 다음과 같은 네 가지 모델로 요약할 수 있다. 즉 1)핵무기를 바탕으로 하는 민족 자주적 모델, 2)영국과의 화친협상(Entente Cordiale)을 부활하고 미국 및 폴란드와 긴밀한 관계를 유지하는 모델, 3)지중해 연안국들과 강력한 연대를 형성하는 모델, 4)1950년대부터 추진한 독일을 유럽질서 내에 묶는 모델 등이었다. 독일의 통일 후 1990년 12월에 진행되었던 EC 정상회담에서부터 프랑스가 독일과 더불어 유럽통합의 실현을 추진한 것은 프랑스의 정치권이 국가연합과 연방체제를 염두에 둔 실용적인 유럽적 대안을 독일과 더불어 추진하겠다는, 즉 비록 독일이 통일 되었지만 마지막 모델에 입각하여 대독일정책을 전개하겠다는 뜻을 표현한 것이다. 프랑스는 유럽통합의 실현을 위해 독일과 더불어 추진기관차적 역할을 하면서 자국의 입지를 강화시키는 동시에 독일을 국제적 틀에 묶어두고자 하였다.<sup>106</sup>

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

<sup>105</sup>- 안상욱, “유럽통합의 관점에서 본 독일통일: 유럽통합 진전에 따른 통일의 진전과 통합과정에서의 동유럽 통합절차와 차별성,” p. 137.

<sup>106</sup>- 손기용, 『통합정책과 분단국 통일: 독일사례』, p. 99.

## 4. 시사점

독일통일 과정에서의 프랑스는 한반도통일에서의 일본의 역할과 대비된다. 프랑스는 독일의 통일을 근본적으로 원하지 않았다. 독일의 통일은 프랑스에게 재앙이 될 수 있다는 가정에서이다. 프랑스는 통일로 인해 독일의 세력이 크게 증대될 수 있다는 점을 우려하였다. 통일로 인해 독일이 재무장하여 유럽전체의 질서를 또 한 번 흔들어 놓을 수 있다는 점이 프랑스의 안보적 관점이었다. 이보다 근본적인 문제는 프랑스가 독일의 공백을 이용하여 유럽 내에서 강자의 지위를 굳히려는 전략을 추진하려고 했기 때문에 독일이 통일이 되어 강국으로 진입하게 된다면, 프랑스의 입장에서는 악재가 등장한 셈이었다. 이에 따라 프랑스는 독일의 통일을 억제하려는 의도를 숨기지 않았다. 그러나 프랑스는 독일의 부상에 대한 두려움을 유럽통합 카드로 극복하는 전략적 선택을 하기에 이르렀다. 프랑스는 유럽통합으로 독일의 부상에 대한 위협성을 상쇄하고자 하는 효과를 거두면서 스스로가 유럽 내의 강자로 부상할 수 있는 기반으로 활용하고자 하였다.

프랑스가 독일통일에 대해서 거부반응을 가졌던 것과 마찬가지로 일본도 한반도통일에 대해서 탐탁하지 않게 생각하고 있을 가능성이 크다. 물론 일본은 한반도에서 통일한국이 등장하는 것을 원치 않을 것이다.<sup>107</sup> 이것은 일본의 한국에 대한 원죄, 즉 식민지 찬탈 경험에 기인하는 바 크다. 일본은 한국을 36년간이나 식민지로 삼았다. 일본은 이에 대한 한국의 보복 심리를 두려워하고 있는 것으로 이해된다.

동경의 위정자들은 북한에 의한 한반도통일을 더 큰 위협으로 받아

---

<sup>107</sup>-Robert Dujarric, *Korean Unification and After, The Challenge for U.S Strategy* (Washington D.C.: Hudson Institute, 2000), pp. 33~36.

들일 수 있다. 북한의 핵미사일 개발을 가장 큰 위협으로 받아들이는 나라가 바로 일본이라는 사실은 부인할 수 없다. 일본이 북한의 비핵화를 위한 노력에 적극성을 보이는 이유도 여기에 있다. 이에 따라 북핵 해결을 위한 6자회담에서 한·미·일 삼각관계가 지금까지 공고하게 유지되고 있기도 하다. 같은 맥락에서 일본은 동북아공동체 구성으로 그들의 안보적 위협을 감소시키고자 할 수도 있을 것이다. 프랑스가 유럽통합을 추진하여 독일의 위협을 흡수하려는 것과 같이 일본 역시 동북아공동체를 구성하여 한반도통일에 대한 위협성을 완화하려는 의도를 짐작해 볼 수도 있다. 한국의 입장에서도 동북아공동체 구성으로 일본이나 중국의 위협을 상쇄시킬 수 있는 길을 찾을 수도 있을 것이다. 중국이나 일본을 동북아공동체라는 틀에 넣어 놓음으로써 동북아 국가들의 상호불신을 완화하고 신뢰구축을 통해서 협력적 평화체제를 공고화해 나갈 수 있을 것이다.

이렇게 볼 때, 동북아공동체 구성은 한국이나 일본을 위해서도 절실히 요구되는 측면이 강한 것으로 이해된다. 한국의 입장에서는 일차적으로 북한을 동북아공동체에 이입시킴으로써 상호 불신을 완화하고 신뢰를 구축하면서 평화적 통일과정을 걸어가는 데 유리하다. 이를 위해서 동북아공동체는 단계적으로 추진되는 것이 바람직하다. 우선 유럽의 ECSC와 마찬가지로 특정 분야의 공동체를 구성하는 것이 바람직할 수도 있다. 이어서 연합차원의 공동체로 발전할 수 있도록 동북아공동체를 구성해 나가야 한다. 동북아국가의 경우 유럽 국가들과는 달리 국력차가 커서 주권이양을 전제하는 통합을 달성하기에는 상당한 시기를 요하기 때문이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII





V

---

1970년대와 1980년대 서독의 유럽정책





## 1. 1970~1980년대 서독의 유럽정책과 냉전

1949년 서독과 동독이 건국 이후부터 1990년 두 개의 독일이 통일 될 때까지 서독 정부의 유럽정책은 도구적인 성격을 가지고 있었다는 점을 부인하기 힘들다. 장기적 관점에서 서독의 유럽정책은 첫 출발 부터 한시적 성격을 가질 수밖에 없었던 서독 정부<sup>108</sup>의 통일이라는 독일정책의 목표 달성을 위해 봉사하는 성격을 분명히 가지고 있었다. 그러나 통일이 된 이후 회고적인 관점에서 고찰할 때 1990년 10월 독일의 통일은 서독 정부의 성공적인 유럽정책이 없었다면 달성되기 어려웠다는 사실을 확인할 수 있다.<sup>109</sup> 이런 관점에서 볼 때 서독 정부의 유럽정책은 통일을 위한 단순히 도구적 수단 이상의 의미를 가지고 있었다고 볼 수 있다.

서독의 유럽정책은 국제정치의 맥락에서 독일통일을 품을 수 있는 큰 틀을 성공적으로 마련하였기 때문에 서독의 유럽정책은 통일을 위한 필수적 전제조건을 마련하는 중요한 역할을 감당하였다고 평가를 내릴 수 있다. 1989년 이후의 통일과정에서 유럽 이웃국가들의 독일통

<sup>108</sup> 서독 정부의 한시성은 1949년 5월 23일 공포된 기본법(Grundgesetz)에서 찾을 수 있다. 서독의 기본법은 그 내용이 국가의 통치조직과 통치작용의 기본질서를 규정한 헌법의 성격을 가지고 있었지만 영속적인 헌법으로 간주되지 않았을 뿐만 아니라 의도적으로 헌법이라는 명칭을 취하지 않았다. 왜냐하면 서독의 기본법을 제정한 의회위원회(Parlamentarischer Rat)가 당시 소련군정지역도 곧 통합될 것이라고 생각했기 때문이었다. 기본법은 1990년 10월 3일 독일의 통일 이후 전체 독일 국민의 헌법이 되었다. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <<http://de.wikipedia.org>>. 기본법의 제정과정에 관해서는 Wolfgang Benz, *Die Gründung der Bundesrepublik. Von der Bizone zum souveräner Staat* (München: Oldenbourg Verlag, 2011), pp. 109~121 참조.

<sup>109</sup> Helga Haftendorn, "The unification of Germany, 1985~1991," Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (ed.), *The Cambridge History of Cold War Vol. III: Endings* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 333~355, 여기서서는 pp. 341~344.

일에 대한 우려를 인식하고 있었던 콜(Helmut Kohl)은 다음과 같이 발언하였다: “독일의 통일은 구대륙의 통합이 진행되어야만 성취될 수 있다. (서독 정부의) 독일정책과 유럽정책은 한 동전의 양면일 뿐이다.”<sup>110</sup> 콜은 이 발언을 통하여 건국 이후 서독 정부의 유럽정책이 가지고 있었던 위상을 정확하게 평가하였던 것이다.

독일통일을 궁극적인 목표로 설정하였던 서독 외교의 기본노선은 서독의 초대총리였던 아데나워(Konrad Adenauer)에 의해서 이미 1950년대에 기초가 마련되었다. ‘선(先)통합, 후(後)통일’ 혹은 ‘통합을 통한 통일’이라는 문구로 요약될 수 있는 서독 외교의 기본노선은 통일을 이룰 수 있었던 콜 총리에 이르기까지 아데나워 후임 총리들의 외교의 기본방향까지 결정지었다. 1950년대 아데나워의 선통합 정치는 냉전의 맥락에서 바라볼 때 일방적인 서방통합 정책을 의미하였고, 그것은 유럽통합을 통하여 서독을 서유럽의 자유진영에 강력하게 결속 시키려고 하였던 아데나워의 유럽정책을 통하여 구현되었다. 아데나워는 일관된 유럽정책을 통하여 ECSC와 EEC의 창설에 이르는 초창기 유럽통합의 성공적인 발전에 결정적인 기여를 할 수 있었고, 동시에 유럽정책을 발판으로 삼아 유럽의 이웃국가들과 동등한 서독의 위상을 확보할 수 있었다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 아데나워의 서방통합 우선정책은 그 대가를 지불해야만 했다. 왜냐하면 서독의 일방적인 서방통합은 냉전이 전개되면서 독일인들로 하여금 가까운 미래에 독일이 통일될 것이라는 희망을 포기하게 하였고, 독일의 지속적인 분단을 감수해야만 하는 결과를 낳았기 때문이다.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup>- Helmut Kohl, *Erinnerungen 1982~1990* (München: Droemer Knauer, 2005), pp. 985~996; Helga Haftendorn, “The Unification of Germany, 1985~1991,” p. 341에서 재인용.

브란트(Willy Brandt)가 1969년 10월 서독의 총리가 되었을 때 냉전의 전개와 유럽통합의 전개는 1950년대와는 현격하게 상이한 차이를 보여주고 있었다. 1960년대 초까지 냉전은 양 진영 사이의 일련의 대립들로 인한 전쟁발발 일촉즉발의 위기 속에서 첨예하게 전개되었다. 1958년 후르시초프의 최후통첩으로 야기된 베를린 위기는 1961년 베를린의 찰리 검문소(Checkpoint Charlie)를 경계로 미국과 소련의 탱크들이 대치하는 상황으로까지 이어졌고, 위기의 결과로서 베를린장벽이 건설되었다.<sup>112</sup> 그리고 이듬해 미국 정찰기가 쿠바에 미사일 기지가 건설되고 있는 현장을 포착하면서 야기된 쿠바위기는 핵전쟁 일보 직전까지 가는 치열한 미-소 대립을 보여주었다.<sup>113</sup> 물론 위기는 동시에 기회를 동반하였다. 왜냐하면 베를린장벽의 건설과 쿠바위기의 외교적 해결은 첨예한 대립으로 이어진 초창기 냉전의 전환점이 되어 주었기 때문이다. 1960년대 초의 위기를 지나면서 유럽에서는 현상유지의 기초 위에서 동-서 데탕트로 향하는 분위기가 감지되었고, 그러한 데탕트는 양 진영의 지도국인 미국과 소련의 영향력에서 일정부분 독립된 유럽 국가들의 독자적인 행동들을 통해서 전개되었다.<sup>114</sup> 브란트에 의

<sup>111</sup>- 신종훈, “통합과 통일 사이에서-아테나워 정부의 유럽정치와 독일정치 사이의 긴장,” 『EU연구』, 제33호 (한국외국어대학교 EU연구소, 2013), pp. 434~445.

<sup>112</sup>-David Holloway, “Nuclear weapons and the escalation of the Cold War, 1945-1962,” Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (ed.), *The Cambridge History of Cold War Vol. I: Origins* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 392~393.

<sup>113</sup>- 쿠바 미사일 위기에 관해서는 James G. Hershberg, “The Cuban missile crisis,” Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (ed.), *The Cambridge History of Cold War Vol. II: Crises and Détente* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 65~87 참조.

<sup>114</sup>-Jussi M. Hanhimäki, “Détente in Europe, 1962~1975,” Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (ed.), *The Cambridge History of Cold War Vol. II: Crises and Détente* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 191~201 참조.

해서 추구되었던 ‘신동방정책’은 유럽에서의 이러한 화해의 분위기를 배경으로 삼고 있었다.

1960년대는 또한 EC 회원국들이 유럽통합의 발전에 있어서 실패와 심각한 위기를 경험한 시기였다. 1960년대까지 괄목할만한 성장을 이루어 내었던 6개국의 유럽통합 노력은 1960년대 초반부터 드골의 완고한 정책으로 인하여 통합정책의 정체기로 들어서게 된다. 1961~1962년 드골이 푸세플랜(Fouchet-Plan)을 통하여 실현시키기를 원했던 유럽정치연합 계획은 회원국의 반대로 실패하였다. 유럽정치연합을 통해서 EC에서 초국가적인 성격을 제거하고 EC를 단순한 정부 간 협력기구로 전환시키려고 하였던 드골의 의도를 특히 벨기에와 네덜란드가 반대하였기 때문이다. 푸세플랜이 실패하자 드골은 1963년 1월 기자회견을 통하여 벨기에와 네덜란드가 특별한 관심을 보였던 영국의 EEC 가입을 위한 정부 간 협상을 일방적으로 무산시켜버림으로써 영국의 EEC 가입에 제동을 걸었다. 드골이 주도한 푸세플랜의 실패와 영국의 EEC 가입 거부로 인하여 EC는 1960년대 초반부터 심각한 정치적 신뢰감 상실이라는 위기에 빠지게 되었다.<sup>115</sup>

1960년대 중반 경 EC는 또 다시 드골로 인하여 1960년대 초반보다 더 심각한 위기에 빠져들게 된다. EEC 조약에 의해서 1966년 1월부터 각료이사회는 의사 결정에 있어서 많은 부분 다수결 표결을 도입하기로 되어있었다. 그것은 어느 한 국가가 각료이사회에서 거부권을 행사할 수 있는 만장일치제의 포기를 의미하였다. 각료이사회 의사 결정

---

<sup>115</sup>- Jürgen Mittag und Wolfgang Wessels, “Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972): Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union?”, Franz Knipping and Matthias Schönwald (dir.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation* (WVT: Wissenschaftlicher Verlag, 2004), pp. 6~7.

에 있어서 프랑스의 거부권이 상실되는 것을 원하지 않았던 드골은 미흡한 공동농업정책 재정지원 계획을 핑계로 1965년 7월 30일 각료이사회를 비롯하여 EC에서 거의 모든 프랑스 대표들을 철수 시켰다. 드골에 의해서 야기된 ‘공석의 위기’는 6개월 동안 EC 기능 자체를 완전히 마비시켰던 것이다.<sup>116</sup> 1967년 11월에 드골은 EEC에 가입하려는 영국의 두 번째 신청마저 거부함으로써, EC는 여전히 대륙 6개국의 작은 유럽의 공동체로 머물 수밖에 없었다. 영국의 EEC 가입협상의 두 번째 결렬 이후 프랑스와 공동체의 다른 회원국 사이에서 서로에게 책임을 전가하려는 비방이 끊이지 않게 전개되었고, 이런 상황에서 EC의 건설적인 발전을 기대하기는 어려웠다.<sup>117</sup>

1969년 12월 초 헤이그에서 개최된 6개국 정상회담은 EC가 처한 정체국면에 돌파구를 마련하고 공동체가 새로운 질적 도약을 할 수 있게 되는 계기를 마련해 주었다. 당시 국제정치의 맥락은 헤이그정상회담의 성공에 우호적으로 작용하였다. 그해 10월 총리의 자리에 오른 브란트는 ‘신동방정책’으로 알려진 자신의 독자적인 외교에 대한 주변국들, 특히 프랑스의 우려를 무마시키기 위하여 신동방정책에 대한 평형추 기능을 할 수 있는 유럽정치의 강화에 특별한 의미를 부여하였던 것이다.<sup>118</sup> 냉전의 전개는 프랑스와 독일이 부분적으로 서로 대립되는 이해관계들을 가지고 있었음에도 불구하고 양국의 정상 폼피두(Georges Pompidou)와 브란트가 헤이그정상회담이 개최되기 전에 ‘완성, 심화, 확대’라는 EC 발전의 큰 원칙에 서로 합의점을 발견하는

<sup>116</sup>- *Ibid.*, pp. 7~8.

<sup>117</sup>- *Ibid.*, pp. 8~9.

<sup>118</sup>- Jürgen Mittag, *Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart* (Münster: Aschendorff, 2008), p. 144.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

것을 용이하게 만들어 주었다. 헤이그정상회담의 결의를 통해서 제시된 완성, 심화, 확대의 기본 방향성이 현재에 이르기까지 유럽통합 발전의 기본 구조를 이루어 왔다는 관점에서 헤이그정상회담은 1970년대 이후 EC의 질적 도약을 위한 디딤돌이 되었다.<sup>119</sup> 그 회담의 성공에 브란트가 주도한 서독의 유럽정책이 의미 있는 기여를 했다는 점은 서독의 국제적 위상 제고와 관련하여 주목할 만한 점이다.

비록 1973년 영국, 덴마크, 아일랜드 등 3개국이 EEC의 새로운 회원국이 됨으로써 EC가 마침내 확장을 할 수 있게 되었지만, 헤이그정상회담을 계기로 새로운 도약을 시도한 EC의 발전은 시작부터 난항을 거듭하게 된다. 미국의 통화위기로 인하여 닉슨 정부는 1971년 8월 달러와 금의 태환을 일시적으로 유보시키는 조치를 취할 수밖에 없었고, 동시에 발생한 국제통화위기는 결국 1973년 3월 브레튼우즈체제(Bretton-Woods-System)<sup>120</sup>의 붕괴로 이어졌다. 또한 1973년 10월 욘 키푸르(Yom Kippur) 전쟁에서 서방국가들이 이스라엘을 지원한 것에 대한 보복으로 아랍 산유국들이 유가를 급격하게 인상함으로써 시작된 국제 석유파동은 국제통화위기를 더욱 심화시켰다. 공동시장이 기능할 수 있기 위해서 회원국 통화의 안정이 반드시 필요하였던 EC는 큰 타격을 받을 수밖에 없었다. “완성, 심화, 확대”의 슬로건은 “정

<sup>119</sup> 확대는 6개국의 공동체가 영국을 포함하여 회원국을 늘려나간다는 원칙이며, 심화는 공동체가 정치 및 경제-통화의 영역에서 좀 더 심화된 통합의 노력을 한다는 의지의 표명이며, 완성은 공동농업 정책의 재정문제 해결 및 공동체 재정문제의 해결을 통한 EEC의 완성을 의미하는 핵심어였다. *Ibid.*, p. 149.

<sup>120</sup> 브레튼우즈체제는 IMF에 가입한 자유진영 국가들 사이의 국제통화체제로서 US 달러화를 기축통화로 삼는 고정환율제를 채택하였다. 금 1 온스는 35달러로 고정되었고, 나머지 회원국의 통화들은 US 달러와 고정적인 비율을 가지고 있었다. 이 체제 하에서는 미국만이 통화정책에 있어서 자유를 가지고 있는 반면 다른 모든 국가들은 자국의 통화(환율)의 안정을 위해서는 미국의 통화정책에 의존할 수밖에 없었다. Bretton-Woods-System, Wikipedia.org(독일어판).



체, 후퇴, 도주”의 슬로진으로 변해버렸다는 네덜란드 외무부 장관의 1976년 발언은 당시 EC가 처한 암울한 상황을 상징적으로 묘사해 주고 있었다.<sup>121</sup> 서독 총리 슈미트(Helmut Schmidt)가 자신의 유럽정책을 통하여 유럽통합 과정에 영향을 남긴 가장 의미 있는 기여는 아마도 EC 회원국 통화의 안정화를 도모하려했던 노력에서 찾을 수 있을 것이다. 그 과정에서 슈미트와 프랑스 대통령 지스카르 데스탱(Giscard d'Estaing)의 주도에 힘입어 1979년 창설되어진 유럽통화체제(EMS)는 미래의 유로화의 모델이 될 수 있었던 가상통화 ECU의 창설이라는 의미 있는 결실까지 볼 수 있었다.<sup>122</sup> 이후 EC는 1985년 들로르(Jacques Delors)가 유럽집행위원회 위원장으로서 유럽통합의 무대에 등장하면서부터 1970년대의 시련을 극복하고 현재의 EU와 EMU의 창설을 위한 힘찬 도약을 할 수 있게 된다.

1970년대와 1980년대 냉전의 전개는 유럽통합의 발전과 상호 영향을 주고받으면서 중요한 몇몇 국면들을 경험하였고, 1980년대 후반 마침내 종식되었다. 우선 1970년대 신동방정책과 병행하여 전개되었던 유럽에서의 데탕트는 서독 정부가 소련을 비롯하여 동구권 국가들 특히 동독 정부와 맺은 조약을 통해서 가시화 되었다. 이러한 화해의 분위기에서 1972년 11월부터 동서 양 진영이 함께 범유럽적 차원에서 공동안보의 문제를 다루었던 CSCE 예비회담이 시작될 수 있었고, 1975년 헬싱키에서 CSCE 협약 체결로 이어짐으로써 데탕트는 그 열매를 맺을 수 있게 되었다.<sup>123</sup> CSCE는 제2차 세계대전 이후 최초로

<sup>121</sup>-Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, p. 228.

<sup>122</sup>-Guido Thiemeyer, “Helmut Schmidt und die Gründung des Europäischen Währungssystems 1973~1979,” Fanz Knipping and Matthias Schönwald (dir.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation* (WVT: Wissenschaftlicher Verlag, 2004), pp. 245~268.

범유럽적 차원에서 대화와 협상의 포럼을 제공해 주었고 공산진영과 자유진영 사이의 경제적 교류의 물꼬까지 열어줌으로써 냉전의 역사에서 대립된 진영이 새로운 관계로 발전하는 데에 한시적으로 기여할 수 있었다.<sup>124</sup> 자유진영의 입장에서 볼 때 CSCE에 있어서 무엇보다 중요한 성과는 개인의 자유와 정치적 권리들을 CSCE의 아젠다로 채택하는 데에 성공함으로써 인권의 문제를 국제관계의 중요한 안건으로 만들었다는 점이다.<sup>125</sup> 물론 이러한 화해와 해빙의 시기는 길게 지속되지 않았다. 1979년 12월 소련의 아프가니스탄 침공으로 인하여 야기된 위기로 인하여 미·소 관계는 다시 급격하게 냉각되기 시작하였고, 유럽에서의 데탕트도 비록 미·소 냉전과는 차별성을 가졌지만 서서히 그 의미가 퇴색되어갔다.

냉전 종식을 향한 첫 신호탄은 고르바초프에 의해서 쏘아 올려졌다. 고르바초프 연구의 대가 브라운(Archie Brown)에 따르면 개혁과 개방을 슬로진으로 하는 신사고(new thinking)에 바탕을 두는 고르바초프의 혁명은 냉전의 종식과 관련하여 결정적인 중요성을 가지고 있었다.<sup>126</sup> 소련에서의 변화는 1989년 동구권의 변화와 베를린장벽의 붕괴로 이어졌고, 역사는 분단되었던 독일의 통일과 동시에 냉전의 종식을 향하여 나아갈 수 있었다. 서독 정부의 유럽정책은 이 과정에서 독일통일을 이룰 수 있게 하는 중요한 버팀목의 역할을 할 수 있었다. 당시 서독의 총리였던 콜에게 있어서 베를린장벽의 붕괴는 예상치 못했

<sup>123</sup>- Jussi M. Hanhimäki, "Détente in Europe, 1962~1975," p. 213.

<sup>124</sup>- 1970년부터 1979년 사이 동·서 교역은 거의 6배가량 증가하였다. *Ibid.*, pp. 214~215.

<sup>125</sup>- *Ibid.*, pp. 215~216.

<sup>126</sup>- Archie Brown, "The Gorbachev revolution and the end of the Cold War," Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (ed.), *The Cambridge History of Cold War Vol. III: Endings* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 244~266 참조.

던 갑작스런 사건이었지만, 그는 그 사건이 주는 기회를 놓치지 않고 주도권을 잡고서 통일을 향한 과감한 정치적 행보를 펼쳐 나갔다. 갑작스런 독일통일의 가능성에 대한 주변국의 저항을 콜은 유럽통합을 향한 흔들림 없는 헌신과 약속을 통해서 무마시킬 수 있었던 것이다.<sup>127</sup> 그 결과 독일의 통일과 냉전종식 그리고 EU와 EMU의 창설은 냉전과 유럽통합의 상호관련성 속에서 거의 동시에 일어날 수 있었던 것이다.

위에서 살펴본 대로 1970년대와 1980년대 서독의 총리직을 이어받았던 브란트, 슈미트, 콜 등은 각각 상이한 냉전과 유럽통합의 국면을 배경으로 자신의 유럽정책을 추구하였다. 비록 이들 세 총리들의 유럽 정치적 노선이 아데나워가 정초하였던 기본 방향의 큰 틀에서는 벗어나지는 않았지만, 각각의 총리들의 유럽정책 내용들은 총리들의 정치적 포부와 그들이 직면하였던 국제정치의 배경에 조용하면서 구체화될 수 있었다. 이어지는 장들에서 브란트, 슈미트, 콜의 유럽정책의 구체적 내용들을 개괄적으로 조망할 것이다.

## 2. 빌리 브란트의 유럽정책

### 가. 브란트 정부의 신동방정책

서독총리 브란트의 유럽정책을 이해하기 위해서는 그의 신동방정책에 대한 이해가 선행되어야 한다. 1960년대 후반과 1970년대 초반 브

<sup>127</sup>- Helga Haftendorn, "The Unification of Germany, 1985~1991," pp. 333~355 참조.

란트 정부에 의해서 추구되었던 신동방정책은 서독 외교에 있어서 1980년대에 이르기까지 상당한 연속성을 유지할 수 있었던 새로운 길을 개척하였다. 브란트 정부의 신동방정책의 기본방향과 원칙들은 1974년 슈미트 정부와 1982년 콜 정부에 이르기까지 여전히 유효하였다.<sup>128</sup> 물론 1970년대부터 1980년대까지 20여년의 시간 동안 국제 정치의 상황과 외교적 환경은 변화하였고 신동방정책의 강조점과 수사학들은 시기에 따라서 차이를 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 브란트에 의해서 초석이 놓이게 되었던 신동방정책은 1970년대 이후부터 통일이 될 때까지 서독 정부 초창기 아데나워에 의해서 일관되게 추구된 서방정책이 서독의 외교에서 차지하고 있는 비중이 점점 커지는 중요성을 가지고 있었다.

브란트의 신동방정책의 핵심적인 구상은 독일문제를 범유럽 차원의 평화질서의 틀 안에서 해결하려는 시도라고 볼 수 있다. 그것은 적대적인 양 진영의 참여한 대립이 아닌 점진적인 “접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)”를 목표로 삼았고, 따라서 서유럽과 동유럽 그리고 서독과 동독의 협의에 기초하는 상호공존을 추구하였다. 신동방정책의 장기적이고 최종적인 목표는 독일문제의 해결, 즉 독일의 통일에 있었다. 그러나 통일은 한 순간의 변화와 노력으로 도달할 수 있는 길이 아니었기 때문에, 브란트에 있어서 신동방정책은 통일의 초석을 놓는 첫 걸음을 의미하였던 것이다. 브란트는 사실상 동독을

---

<sup>128</sup> 슈미트 정부는 브란트 정부의 원칙들을 유지할 것을 다짐하였으며, 1982년 총리가 된 콜은 연립정부의 파트너였던 FDP가 신동방정책의 지속적인 추구를 연립정부 구성의 전제조건으로 삼았기 때문에 신동방정책의 지속성을 보장할 수밖에 없었고, 스스로도 기존의 신동방정책보다 나은 대안을 가지고 있지 못했다. Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949~1994* (Schöningh: Auflage, 1995), p. 200.

인정하지 않는 입장에 기초하는 이전 정부들의 동방정책을 모순적이라고 보았다. 따라서 그의 신동방정책의 핵심적 구상은 우선 독일에서의 두 개의 국가를 현실적으로 인정함으로써 동독에게 국가의 정통성을 부여하고 유럽에서의 영토의 현상유지를 인정하는 것으로 시작되어야 했던 것이다.<sup>129</sup>

이러한 신동방정책의 목적을 서독 정부는 동방조약으로 알려진 동구권 국가들과 체결한 일련의 조약들을 통하여 외교적으로 구현하려는 노력을 하였다. 그 선상에서 브란트 정부는 가장 먼저 1970년 8월 소련과의 조약을 체결하였고, 그해 12월 폴란드와 조약을 체결하였다. 소련과의 조약을 통해서 양국은 유럽에서의 분단된 현상을 변화시키기 위해서 무력을 사용하지 않으며 유럽의 현재 국경을 존중한다는 선언을 하였다. 폴란드와 서독의 조약 역시 유사한 내용을 포함하고 있었다. 서독과 폴란드 양국은 특히 기존의 국경선인 오더-나이세 라인을 상호 인정하였다. 우선 동구권 국가들과의 관계회복을 사전에 도모한 브란트 정부는 1972년 12월 마침내 동독과 기본조약을 체결할 수 있게 되었다.<sup>130</sup> 1973년 12월 체코슬로바키아와의 조약이 그 뒤를 따랐다.

서독 정부는 동독과 체결한 기본조약에서 서독만이 독일을 대표하는 정부라는 기존의 할슈타인 원칙을 사실상 철회하여 동독을 동등권을 가진 국가로서 인정하였다. 조약은 독일 내부의 국경을 침해할 수 없는 정치적-법적 경계로 인정함으로써 독일 내에 두 개의 국가가 존재함을 인정하였으며 비폭력의 원칙을 강조하였다.<sup>131</sup> 일련의 신동방

<sup>129</sup>- *Ibid.*, p. 201.

<sup>130</sup>- Jussi M. Hanhimäki, "Détente in Europe, 1962~1975," p. 210.

<sup>131</sup>- Frank R. Pfetsch, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer zu Merkel* (GimbfH: Wochenschau Verlag, 2011), p. 119.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

정책을 통하여 브란트 정부는 제2차 세계대전 이후 전개되어왔던 유럽에서의 냉전질서의 현상을 원칙적으로 승인하였던 것이다. 아테나워의 독일정책의 전략이 현상을 변화시키고 통일이 긴장완화의 전제조건이라는 가정에서 출발하였다면, 브란트의 독일정책은 현상을 인정하고 긴장완화가 통일의 전제조건이라는 가정에서 출발하였던 것이다. 이런 관점에서 볼 때 브란트의 신동방정책은 서독정책의 근본적인 전환을 의미하였다.<sup>132</sup>

브란트 정부의 신동방정책은 1975년 헬싱키에서 체결된 CSCE 최종의정서에서 그 정점에 도달할 수 있었다. 비록 최종의정서가 체결될 당시 브란트는 더 이상 총리가 아니었지만, 1970년대 초반 브란트에 의해서 일관성 있게 추구된 신동방정책으로 인해 동서 양진영 사이의 긴장완화가 가능하였기 때문에 미국, 소련, 캐나다를 포함한 35개의 국가가 유럽에서 집단안보와 협력을 골자로 하는 CSCE 최종의정서의 체결이 성공할 수 있었던 것이다. 왜냐하면 협정을 제안하였던 소련이 소련 및 폴란드와 서독이 맺은 조약을 CSCE를 통한 유럽 현상유지의 다자적 승인을 위한 중요한 전제조건으로 간주하였기 때문이다. 따라서 브란트의 신동방정책을 통해서 가능하게 되었던 소련을 비롯한 동구권 국가들의 관계개선은 철의 장막을 통과하는 정치, 경제적 교류 및 접촉의 시발점이 되었고, 그 첫 걸음은 성공적인 CSCE 최종의정서 체결을 위한 길을 닦았던 것이다. 또한 CSCE를 위한 예비회담은 이미 1972년 11월, 즉 브란트가 동독과의 기본조약을 체결하기 한 달 전에 이미 시작되었고, 예비협상의 긴 노력 끝에 1975년 7월 30일 헬싱키에서 정상회담이 3일 동안 개최되었다.<sup>133</sup> 따라서 냉전시기 데탕트의 핵

---

<sup>132</sup>-*Ibid.*, pp. 124~125.

<sup>133</sup>-Jussi M. Hanhimäki, "Détente in Europe, 1962~1975," pp. 212~213.

심적인 성과로 볼 수 있는 1975년 8월에 체결된 헬싱키최종의정서는 브란트의 신동방정책의 성과로 볼 수가 있는 것이다. 그러나 신동방정책으로 표현되었던 서독 정부의 독자적 외교노선은 당시 미국을 비롯하여 서방의 이웃국가들이 서독이 독자적으로 주도하였던 신동방정책을 호의적으로 바라보지 않았기 때문에 서방세계에 적지 않은 긴장감을 양산하였다. 특히 프랑스는 처음부터 서독의 독자적인 신동방정책을 탐탁하게 생각하지 않았다. 미국의 경우 비록 닉슨이 소련과 양자적 협상을 통해서 초강대국 사이의 데탕트를 추구하였고, 유럽에서의 데탕트의 필요성에 공감하였지만 자신들의 데탕트 노력에 서독의 독자적 노력으로 인하여 그들이 드리워지는 것을 원하지 않았다. 무엇보다 닉슨 행정부는 만약 서유럽의 결속이 느슨해지면 소련이 그것을 정치적으로 이용할 수 있다고 간주하였기 때문에 통합된 서유럽에 균열이 나타나는 것을 원하지 않았다. 브란트가 외무부 장관으로 재직하고 있을 당시 1969년 2월 유럽을 방문한 닉슨은 소련이 보여주는 신동방정책에 대한 특별한 관심이 “NATO 동맹과 특히 서독을 약화시키려는 소련의 중요한 목표”의 한 부분이라는 사실을 환기시키면서 브란트에게 일종의 경고를 하였던 것이다.<sup>134</sup> 실제로 소련과 동구권 국가들은 브란트의 독자적 노선이 성공하기를 원했고, 그러한 호의를 배경으로 삼아 브란트가 동독을 비롯해서 동구권 국가들과 일련의 조약들을 성공적으로 체결할 수 있었다.<sup>135</sup> 이러한 맥락에서 워싱턴 정부는 브란트의 신동방정책을 동-서 데탕트의 과정에서 미국의 지도적인 역할을 손상시키는 위협요소로 간주하였다. 워싱턴 정부는 서독이 신동방정책과 관련한 정보들을 미국에게 알려는 주지만, 미국과 협의는 하지

<sup>134</sup> - *Ibid.*, p. 210에서 재인용.

<sup>135</sup> - *Ibid.*, p. 211.

않는다는 불만을 토로하기까지 하였다.<sup>136</sup>

서방 이웃국가들의 염려를 감지하고 있었던 서독 정부는 동구권과의 주도적인 외교가 서방 국가들의 지지를 받지 못하면 비생산적일 뿐만 아니라 위험한 결과를 초래할 수 있다는 인식을 분명히 가지고 있었다. 서독 정부가 신동방정책을 성공적으로 수행할 수 있기 위해서는 서방국가들의 지지를 얻을 수 있어야만 했던 것이다. 지지를 얻기 위해서 브란트는 서독이 서방의 이웃국가들과의 결속을 더욱 공고히 하려는 의지를 분명히 보여주어야 했고, 서독이 “두 세계 사이를 배회하는 국가”가 되려는 의사가 없음을 확인시켜주어야만 했다. 이런 맥락에서 유럽통합을 강화하려고 하는 서독의 유럽정책은 브란트에게 있어서 중요한 위상을 차지할 수밖에 없었다. 다시 말해서 브란트의 유럽정책은 신동방정책을 수행할 수 있기 위해서 없어서는 안 될 확고한 기초가 되어 주어야만 했던 것이다. “지속과 갱신(Kontinuität und Erneuerung)”이라는 표어를 통해서 브란트가 서방정책과 신동방정책의 연속성을 강조한 사실은 이런 맥락에서 읽을 수 있다. 신동방정책을 이해할 때 중요한 점은 그것이 서방정책을 희생시키면서 추구된 정치가 아니라는 점이다. 오히려 신동방정책은 서방정책을 심화시키는 동시에 보완하는 성격을 가지고 있었다. 신동방정책은 서방정책을 강화시키는 결과를 낳았고 EC의 틀 속으로 서독의 결속을 더욱 강화시켜 주는 결과를 낳았던 것이다.<sup>137</sup> 서방정치의 다른 표현인 브란트의 유럽정책은 이 지점에서 중요한 의미를 가질 수 있게 된다.

---

<sup>136</sup>- Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, p. 205.

<sup>137</sup>- *Ibid.*, p. 203.



## 나. 브란트 정부의 유럽정책

국제정치에서 서독이 자신의 노선을 가지고 자신감 있게 외교정책의 주체로서 등장할 수 있었던 것은 많은 부분 유럽통합과정이 긍정적인 발전을 할 수 있었기 때문에 가능하였다. 유럽통합의 초창기, 즉 서독 정부 수립 직후의 몇 년 동안 서독 정부는 국제문제에 있어서 발언을 하기가 힘들었을 뿐만 아니라 의도적으로도 자신의 목소리를 내지 않았다. 국제정치에 있어서 의도적으로 저자세를 보였던 서독 정부에 있어 최초로 주목할 만한 변화는 1960년대 초 드골에 의한 영국의 유럽경제공동체 가입 거부 및 정치연합 창설의 실패 등을 둘러싸고 겪었던 위기를 진정시키는 데에 있어서 서독 정부가 발휘한 역할을 통하여 나타나게 되었다. 1963년 초 서독과 프랑스 사이에서 체결되었던 독-불 친선조약은 EC 내에서 차지했던 서독의 위상을 상징적으로 보여주었다. 유럽통합의 발전을 통하여 구축할 수 있었던 서독의 외교적 자신감은 1960년대 후반과 1970년대 초 브란트 정부에 이르러서는 EC의 테두리를 넘어서서 서독이 독자적으로 신동방정책을 추진할 수 있게 되는 배경이 되었던 것이다.<sup>138</sup>

브란트와 그의 외무부 장관 쉘(Walter Schell)은 서독 정부에게 있어서 유럽정책이 중요하다는 사실을 뚜렷하게 인식하고 있었다. 1970년 2월 25일 국회의 연설에서 브란트는 그의 정부에서 유럽정책의 위상을 다음과 같이 분명하게 각인시켰다. “우리 정부의 외교의 성격은 우선적으로 유럽적이다. 그러나 그것은 서유럽적일 뿐만 아니라 유럽 전체

<sup>138</sup>-N. Piers Ludkow, “European integration and the Cold War,” Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (ed.), *The Cambridge History of the Cold War Vol. II: Crises and Détente* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 195.

를 지향하려는 노력을 하고 있다.”<sup>139</sup> 외무부 장관 쉘 역시 1970년 몇몇 국회연설들을 통해서 유사한 발언을 하였다. “서유럽에서 그리고 통합되고 있는 서유럽과 함께 [...] 가능한 한 많은 통합을 할 수 있을 때, 그때 비로소 동유럽과 가능한 한 많은 협력을 생각 할 수 있을 것이다.” 쉘은 구체적으로 EEC를 언급하면서 “유럽 평화질서의 한 요소로서 EEC가 없다면 유럽의 평화질서 자체가 있을 수 없다”고까지 말하였다.<sup>140</sup> 프랑스가 서독의 유럽정책과 동방정책의 속도가 빠르며, 결국 통일이라는 근본적인 목표를 가지고 있다는 우려를 피력하고, 그 과정이 좀 더 부드럽게 진행되어야 할 것이라는 입장을 표명하자, 브란트는 풍피두에게 자신의 입장을 분명히 다음과 같이 밝혔다.

“그것은 맞습니다. 그럼에도 불구하고 우리는 우리 민족의 문제가 고립되어 그 자체로만 해결되어질 수 없고, 오직 유럽의 두 진영 사이의 관계에 변화가 있을 때에만 해결될 수 있다는 확신을 얻게 되었습니다. 우리가 이 과정(변화의 과정)<sup>141</sup>에 적극적으로 참여하고 있지만 당신이 말한 조심성과 문제의식을 가지고 참여하고 있기 때문에 독일의 과거 때문에 생겨난 걱정들은 문제가 되지 않을 것입니다.”<sup>142</sup>

<sup>139</sup>-1970년 2월 25일 브란트의 국회연설, Müller-Roschach Herbert, *Die deutsche Europapolitik: Wege und Umwege zur politischen Union Europas* (Baden-Baden: Nomos-Verl.Ges., 1974), p. 135에서 재인용.

<sup>140</sup>-1970년 5월과 6월 중 쉘의 국회연설들, *Ibid.*, p. 135에서 재인용.

<sup>141</sup>-괄호는 필자의 보충.

<sup>142</sup>-Claudia Hiepel, “Willy Brandt, Georges Pompidou und Europa. Das deutsch-französische Tandem in den Jahren 1969~1974,” Franz Knipping and Matthias Schönwald (dir.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation* (WVT: Wissenschaftlicher Verlag, 2004), pp. 28~46, 여기서는 p. 40에서 재인용.

서독 총리와 외무부 장관의 이 같은 발언들은 브란트 정부에 있어서 신동방정책을 통해서 구현하려 하였던 범유럽적 평화질서의 선결조건으로서 유럽통합과 유럽정책이 차지하는 위상을 분명히 보여주고 있다.

유럽통합의 역사에 있어서 브란트의 유럽정책과 관련하여 주목할 만한 사건은 그가 1969년 헤이그 그리고 1972년 파리에서 개최된 두 개의 EC 정상회담에서 주도적인 역할을 했다는 사실을 언급할 수 있을 것이다. 헤이그정상회담 개최 3개월 전인 1969년 10월 28일 최초의 정부 성명에서 브란트는 유럽통합 위기극복의 중요성을 특별히 언급하였다. 그에 의하면 12월 헤이그에서 개최될 EC의 정상회담의 결과에 따라 유럽은 EC의 완성, 심화, 확대를 위한 용감한 발자국을 디딜 수도 있고 아니면 EC 자체가 위험한 위기에 빠지게 될 수도 있었다.<sup>143</sup> 뮐러-로스하흐(Herbert Müller-Rschach)에 따르면 브란트는 유럽통합의 진전이 동구권 국가들에 대한 적극적인 정책을 구사할 수 있는 전제라는 확신을 가지고 1969년 12월 1~2일 헤이그정상회담에 임했다. 헤이그에서의 기초연설을 통하여 브란트는 EC가 새롭게 구축되는 또 하나의 진영이 되어서는 안 되며 유럽 전체의 평화질서 구축을 위한 주춧돌로 기능하는 모범적인 체제가 되어야 한다는 점을 다시 부각시켰다. 그러기 위해서 영국을 비롯한 모든 가입희망국들에게 공동체의 문이 개방되어야 하며, 공동체는 정치협력을 강화해야 하며, 서독 정부는 공동체와 함께 경제와 통화동맹의 길을 갈 준비가 되어있다고 말했다.<sup>144</sup> 이 기초연설을 통하여 브란트는 헤이그회담의 주요 성과인 EC 방향설정의 큰 그림을 제시하였으며, 이미 1969년에 1990년대 EU와 EMU의 창설까지 EC 발전의 기본 틀을 설정할 수 있었던 것이다.

<sup>143</sup>-Müller-Rschach Herbert, *Die deutsche Europapolitik*, p. 129.

<sup>144</sup>-*Ibid.*, pp. 130~131.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

브란트와 퐁피두가 주도한 제안대로 헤이그정상회담은 “완성, 심화, 확대”라는 EC 미래의 방향성을 설정하였다. 헤이그에서 결정된 가장 중요한 합의로 간주될 수 있는 공동체 심화의 슬로건은 경제와 정치 분야에 있어서 두 개의 중요한 발전계획을 탄생시켰다. 그 중 하나는 1980년까지 단계적으로 EMU을 창설한다는 계획이며, 다른 하나는 유럽이 정치적 영역에서도 세계 정치에서 조율된 하나의 목소리를 내기 위해서 공동체 외무부 장관들의 정기적 회합을 제도화하려는 EPC 계획이었다.<sup>145</sup> 당시 계획 수준에 머물렀던 EPC를 브란트는 장기적 관점에서 EU를 거쳐서 유럽 연방국가를 목표로 삼는 초기 단계로 간주하였다.<sup>146</sup>

그러나 앞 장에서 설명하였듯이 이 두 계획은 1970년대 초반 세계 경제와 국제정치의 악화로 인하여 1980년대 중반까지는 큰 효력을 발휘하지 못하였다. 그럼에도 불구하고 경제통화동맹 계획과 정치협력 계획은 1980년대 중반 이후 유럽통합의 역사에서 EC가 EU로 발전하고 EMU를 창설할 수 있게 되는 기본토대가 되었다는 점에서 헤이그회담의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 디낭(Desmond Dinan)에 따르면 당시 회담 참가자들과 읊저버들 대부분이 헤이그회담을 메시나<sup>147</sup>와 비교하면서 유럽통합의 역사에 있어서 방향을 제시하는 이정표로 생각하였다고 한다.<sup>148</sup> 서독 유럽정책의 위

<sup>145</sup>-Franz Knipping, *Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2004), pp. 167~175, 195~201.

<sup>146</sup>-Nicole Leuchtweis, “Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt,” *Deutsche Europapolitik: von Adenauer bis Merkel*/Giesela Müller-Brardeck-Bocquet et al. (Wiesbaden: VSVerlag, 2010), p. 87.

<sup>147</sup>-1955년 메시나에서 개최된 ECSC 회원국 외무부 장관 회담이 EEC 창설의 출발점이 되었다는 의미에서 메시나 혹은 메시나 회담은 유럽의 재발진이라는 수식어와 연결되어 이해되어 왔다.

상과 관련하여 영국식 절제된 표현에 익숙한 경제전문지 이코노미스트(Economist)조차 예외적으로 헤이그에서 브란트의 역할을 “전후 독일이 정치적으로 성숙해진 순간”이라는 약간은 과장된 표현으로 묘사하였다.<sup>149</sup> 이웃국가들의 이러한 인식이 브란트 정부가 유럽정책을 통해서 얻기 원했던 중요한 한 목표였다는 점에서 브란트의 유럽정책은 성공적이었다고 볼 수 있을 것이다.

비록 그 영향력 및 상징성과 관련하여 헤이그정상회담에까지는 미치지 못하지만, 풍피두의 제안으로 공동체 예비가입국까지 포함하여 9개국의 정상들이 최초로 1972년 10월에 회동한 파리정상회담도 유럽통합의 역사에서 중요한 비중을 가지고 있다. 그 이유는 유럽연합(European Union)이라는 이름이 EC가 발전할 미래의 기구로서 공식적으로 거론되었기 때문이다.<sup>150</sup> 브란트는 이 회담에서도 유럽통합을 향한 서독 정부의 진정성을 이웃국가들에게 설득시킬 수 있었으며, 자신의 연설에서 공동체의 미래 전망과 관련하여 다음과 같은 의미 있는 언급을 하였다. “(EC의) 발전의 과정에서 공동의 정치와 관련된 문제들에 있어서 요구되어지는 결정들을 내릴 수 있는 [...] 이성적으로 조직된 유럽정부가 구성되어야만 한다.”<sup>151</sup> 브란트는 EC가 기존의 경제적 공동체라는 제한된 성격을 넘어서서 정치적 공동체의 성격까지 포함해야 한다는 분명한 입장을 표명했던 것이다. 풍피두는 브란트의 제안과 같은 맥락에서 1980년이 되기 전에 “EU를 건설해야” 할 필요성

<sup>148</sup>-Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union* (London: Lynne Rienner, 2004), pp. 129~130.

<sup>149</sup>-*Ibid.*, p. 129.

<sup>150</sup>-Jürgen Mittag, *Kleine Geschichte der Europäischen Union*, pp. 149~152.

<sup>151</sup>-Müller-Roschach Herbert, *Die deutsche Europapolitik*, p. 170. 괄호는 필자의 보충.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

을 강조하였다. 그리고 9개국 정상들의 공동선언문은 공식적으로 1970년대가 지나가기 전에 EC를 EU로 변화시키겠다는 의지를 공식적으로 표명하였다.<sup>152</sup> 오늘날 EC의 공식 명칭인 EU는 이때 탄생하였다.

브란트는 이전 총리들의 우호적인 유럽정책을 계승하면서 EC의 틀 안에서 서독 정부의 이해를 구현하려고 하였다. 그리고 1972년의 어느 연설에서 브란트는 서독 정부가 헤이그정상회담 이후 서방 파트너 국가들과의 신뢰로 가득 찬 협력관계를 통해서 서독의 동구권 국가들과의 관계개선에 대한 우려를 제거할 수 있다고 스스로 평가할 수 있었다.<sup>153</sup> 뿐만 아니라 이상주의자(Visionär)로서 브란트는 EC가 한 부분을 구성하는 전체유럽을 지향하는 장기적이고 포괄적인 정치적 구상을 현실에 구현하려는 시도를 하였다. 긴 역사적 안목에서 볼 때 오늘의 EU는 이점에서 브란트에게 빛을 지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

브란트는 풍피두와 가진 마지막 공식 대화에서 자신의 생각에 의하면 유럽은 독일인들에게 더 큰 조국이 되어야 한다는 입장을 전하였다. 그러자 풍피두는 유럽 안에서 독일의 미래상에 대한 총리의 입장을 질문하였고, 브란트는 대화내용을 여론에 공개하지 않는다는 조건 하에서 유럽은 독일인들에게 “대리조국”이 되어야 할 것이라는 대답을 하였다. 이 대답은 브란트가 가까운 시일 내에 독일의 통일이 어렵다고 생각했다는 점을 보여주고 있다. 그렇기 때문에 유럽은 독일인들에게 통일독일을 대신하는 대리조국이 되어주어야 했던 것이다. 풍피두와 브란트의 마지막 대화록은 브란트가 유럽정책을 통해 추구하였던 유럽통합에 대한 노력들이 진정성을 가지고 있었다는 사실을 보여주며

---

<sup>152</sup>- *Ibid.*, pp. 170~171.

<sup>153</sup>- *Ibid.*, p. 170.

아마도 신동방정책이 없었더라도 그의 유럽정책은 다르지 않았을 것이라는 생각에 개연성을 더해주고 있다.<sup>154</sup>

### 3. 헬무트 슈미트의 유럽정책

1974년 슈미트가 브란트로부터 정권을 이어받았을 때 그의 앞에 놓여 있었던 국제정치와 국내정치의 배경은 전임자의 그것과는 상당히 달랐다. 서독의 동방정책은 브란트 정부 때의 역동성을 많이 잃어버리면서 안정화의 단계에 들어섰다. 반면 슈미트 정부는 더 긴급하게 처리해야 할 경제와 통화 정책적인 문제에 직면하게 된다.<sup>155</sup> 1969년 헤이그와 1972년 파리에서 EC의 정상들이 설정한 유럽통합의 목표들은 여전히 유효하였지만, 폭발하는 유가인상, 증가하는 실업과 인플레이션 등으로 인한 위기감은 이전 정부의 유럽정책을 통해서 달성한 성과들을 공고히 하는 것조차도 힘들게 하였다. EMU 실현을 위한 베르너 계획은 처음부터 실패함으로써 유명무실하게 되었으며, 국제경제의 위기에 대하여 EC 회원국들은 공동체 차원에서 그 해답을 찾으려 하기 보다는 제각각 자국의 경제와 통화정책 마련에 부심하였다.

슈미트가 처한 이와 같은 정치적 일상과 도전들은 유럽통합의 이상을 추구할 여지를 남겨주지 않았다. “전 세계적으로 여러 문제들이 증가하고 있는 이 시점에서 우리는 현실주의와 냉정함을 가지고 지금 당

<sup>154</sup>- Claudia Hiepel, “Willy Brandt, Georges Pompidou und Europa. Das deutsch-französische Tandem in den Jahren 1969~1974,” Franz Knipping and Matthias Schönwald (dir.), *Aufbruch zum Europa der Zweiten Generation* (WVT: Wissenschaftlicher Verlag, 2004), p. 45.

<sup>155</sup>- Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, pp. 215~216.

장 처리해야하는 핵심적인 사안에만 집중하고 그 외의 문제들은 고려하지 않을 것이다.”<sup>156</sup> 1974년 5월 17일 슈미트가 총리로서 행한 최초의 정부성명서의 이 구절은 슈미트 유럽정책의 실용주의적 면모를 상징적으로 보여주고 있다. 따라서 그의 유럽정책은 유럽통합에 대한 장기적이고 원대한 이상을 추구하는 이상주의적 성격보다는 현존하는 EC가 처한 난관을 헤치고 안정화하려는 현실주의적 성격을 더 강하게 지니고 있었다.

슈미트가 자신의 유럽정책을 통하여 유럽통합의 과정에 남긴 중요한 영향은 크게 두 가지로 나누어서 살펴볼 수 있다. 그 중 하나로 슈미트가 EC의 제도적 발전에 미친 중요한 기여를 거론할 수 있다. 1974년 12월 파리에서 개최된 EC 정상회담은 1970년대 초반 겪은 혼란을 극복하고 EC를 안정적 기반위에 올려놓으려는 출발신호가 되어주었다. 파리정상회담의 주요 성과 중 하나는 서독 정부가 1957년 로마조약 체결 당시부터 원해왔던 유럽의회의 직접선거를 결정하였다는 사실이다. 특히 서독 사민당의 대다수가 유럽기구의 민주적 대표성 문제를 중요한 정치적 의제로 삼았을 뿐만 아니라 1973년 4월 하노버의 전당대회에서는 사민당 의원 베너(Herbert Wehner)가 유럽의회 역할의 강화를 긴급한 과제라고 강조하기까지 하였다.<sup>157</sup> 슈미트 역시 EC의 민주적 정당성을 보완하기 위하여 유럽의회의 강화에 찬성하였고 그는 파리에서 프랑스 대통령 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing)과 함께 유럽의회의 직접선거를 관철시킬 수 있었다.<sup>158</sup> 1978년 유럽의회

---

<sup>156</sup>-Nicole Leuchtweis, “Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt,” p. 95에서 재인용.

<sup>157</sup>-Wilfried Loth, “Deutsche Europapolitik von Helmut Schmidt bis Helmut Kohl,” Franz Knipping and Matthias Schönwald (dir.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation* (WVT: Wissenschaftlicher, 2004), p. 477.



의 직접선거를 결정한 1974년 파리정상회담의 결정에 따라서 EC는 1979년 마침내 최초로 직접선거를 통한 유럽의회를 구성함으로써 공동체의 민주적 정당성을 개선시킬 수 있게 된다.<sup>159</sup>

1974년 파리정상회담의 또 다른 중요한 결정은 EC 정상들의 모임을 제도화하기로 한 결정이다. 이 결정에 따라서 EC 회원국의 정상, 외무부장관, 유럽집행위원회 의장 및 한 명의 집행위원이 1년에 세 번 씩 정기적으로 회동하는 모임이 제도화 되었고, 그 모임은 유럽이사회(European Council)라는 이름을 가지게 되었다. 앞서도 살펴보았지만 1960년대 EC의 정체국면을 극복하고 유럽통합의 과정에 새로운 방향성을 제시하였을 뿐만 아니라 EC의 질적 도약을 가능하게 하였던 회담은 1969년 헤이그의 회동처럼 EC 정상들의 모임이었다. 그러나 EC 회원국 정상회담은 EC 조약에 의거한 기구가 아니었고, 비정기적인 회동으로서 필요에 따라서 소집되는 성격만 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 EC 정식기구가 아니었던 회원국 정상회담은 1969년 이후 유럽통합의 방향성을 제시하면서 명실상부한 최고의 결정기구의 역할을 사실상 해 오고 있었다. 각료이사회나 집행위원회가 풀지 못하는 문제들을 해결할 수 있는 정상들의 정기적인 회동의 필요성에 직면하여 지스카르 데스탱과 슈미트가 공동체 회원국 정상들의 모임을 제도화시킬 것을 제안하였고 1974년 파리정상회담은 공식적으로 유럽이사회 창설을 결정하였다.<sup>160</sup> 이후 유럽이사회는 이전에는 집행위원회가 담당하였던 EC의 추동력의 역할을 대신하게 되었고 공동체의 유럽정

<sup>158</sup>-Nicole Leuchtweis, "Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt," pp. 99~100.

<sup>159</sup>-Franz Knipping, *Die Einigung Europas*, pp. 211~217.

<sup>160</sup>-Jürgen Mittag, *Kleine Geschichte der Europäischen Union*, pp. 154~155.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

책을 주도하는 기구가 되어갔던 것이다.<sup>161</sup>

EC의 제도적 발전과 병행하여 유럽통합의 역사에 남긴 슈미트의 두 번째 큰 영향은 그의 주도로 1979년 유럽통화체제(EMS)가 창설되었다는 데서 찾을 수 있다. 슈미트가 1974년 총리가 되었을 때 이미 브레튼우즈 체제는 붕괴되어 있었고 오일쇼크의 영향은 전 세계적으로 파급되어 있었다. 세계적인 통화위기가 만연한 가운데 1974년 5월 17일 정부성명을 통해서 슈미트는 “안정적이고 변함없이 견고한 세계 경제”와 “질서 있고 기능할 수 있는 세계통화체제”의 필요성을 강조하였다.<sup>162</sup> 위기의 상황에서 서독의 외무부 장관 겐셔(Hans-Dietrich Genscher)는 유럽에서의 통화정책 안정을 복구하기 위해서 유럽통합의 심화를 위한 새로운 시도를 할 것을 주장하였지만, 슈미트는 적어도 1977년 초까지는 통화위기의 극복을 위하여 미국이 다시 주도권을 잡아줄 것을 기다리는 입장을 견지하고 있었다. 그러한 이유로 1977년 2월 파리에서 지스카르 데스탱과 만났을 때에도 슈미트는 유럽이 주도권을 잡는 것에 대하여 반대하였던 것이다.<sup>163</sup>

통화안정과 관련한 슈미트의 입장은 1977년을 지나면서 변화되기 시작하였다. 카터 행정부는 서구 세계의 경제위기를 극복하기 위한 주도권을 잡을 수 있는 여력이 없었으며, 카터(Jimmy Carter)와 슈미트의 개인적인 관계조차 좋지 못했다. 그리고 1977년 후반부터 미국의 달러화가 또 다시 급락할 때 미국 행정부는 여전히 무기력하였던

---

<sup>161</sup>- 1986년 서명되고 1987년 발효하였던 유럽단일의정서(SEA)는 유럽이사회를 EC의 정식기구, 즉 조약이 규정하는 기구로 인정하였다. Gerhard Brunn, “Die Europäische Einigung,” pp. 243~244.

<sup>162</sup>- Nicole Leuchtweis, “Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt,” p. 101.

<sup>163</sup>- Guido Thiemeyer, “Helmut Schmidt und die Gründung des Europäischen Währungssystems,” p. 248.

것이다.<sup>164</sup> 미국 행정부의 조치에 희망을 걸었던 기대가 여지없이 무너지자 슈미트는 1978년부터 지스카르 데스탱과 협력하여 유럽의 통화안정을 위한 주도권을 잡기 시작하였다.<sup>165</sup> 독-불 양국 전문가들의 작업에 기초하여 마련된 EMS 창설을 위한 기획안은 1978년 4월 코펜하겐유럽이사회에서 처음으로 소개되었고, 그해 12월 브뤼셀유럽이사회는 1979년부터 EMS가 창설됨을 공표하였다.

공동체 국가들 통화의 안정성을 도모하기 위한 EMS는 ECU라는 가상의 기준통화를 산정하여 회원국 통화들과의 기준 환율을 책정하였다. 각각의 통화의 ECU와의 기준 환율은 기본적으로 +/- 2,25% 및 예외적으로 +/- 6%<sup>166</sup>의 변동폭 안에 머물러 있어야 했다. 만약 어떤 통화가 허락된 변동폭의 경계를 넘어설 경우 그 통화가 변동폭 안에 머물 수 있게 하기 위하여 EC 국가들은 재정지원 등의 간섭을 할 의무를 가지고 있었다. EMS는 EC국가들이 안정적인 경제정책을 추구하고 인플레이션을 억제하는 것을 조건으로 삼음으로써 서독의 EC국가로의 수출을 개선시켰고, 공동체 내의 전체 교역도 더 안정적으로 개선되었다. 이러한 관점에서 고찰할 때 EMS는 유럽통합의 심화에 기여하였을 뿐만 아니라 서독에게도 분명한 경제적 이익을 가져다주었다. 슈미트가 EMS를 통해서 단계적으로 달성하기를 원했던 장기적인 목표는 궁극적으로 단일화폐를 만들어 달러의 대응화폐 역할을 하게 하는 것이었다. 다시 말해서 그는 1970년대 초반 시도는 하였지만 실패

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>165</sup> 1978년 초 슈미트와 지스카르 데스탱은 측근인사들에게 EMS 창설을 위한 기본 설계를 맡겼다. 서독의 총리청 경제정책 전문가였던 술만(Horst Schulmann)과 프랑스의 프랑스은행 은행장 클라피에(Bernard Clappier)가 이 작업에 참석하였다. *Ibid.*, p. 252.

<sup>166</sup> 영국, 이탈리아, 스페인에게는 한시적으로 6%의 넓은 변동폭이 허락되었다. Frank R. Pfetsch, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 130~131.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

하였던 통화동맹 창설의 목표를 포기하지 않고 있었던 것이다.<sup>167</sup> 실제로 ECU는 이후 유로화의 모델이 되었으며, EMS를 통한 공동체 차원의 간접체제는 오늘날 EU의 EMU에서 여전히 그 핵심적인 원칙이 유지되고 있다.

슈미트의 유럽정책 추구에 있어서 주목할 점은 프랑스 정부와의 특별한 공조관계가 유럽통합의 발전을 위해서 이전의 정부보다 더 중요한 추동력으로 기능할 수 있게 되었다는 점이다. 프랑스와의 긴밀한 협조체제는 슈미트의 미국 정부와의 관계가 소원해 질수록 그 중요성을 더할 수 있었다. 특히 1979년 12월 소련의 아프가니스탄 침공으로 인하여 미-소 냉전이 또 다시 심화될 때 슈미트는 지스카르 데스탱과 공조하면서 미국의 입장과는 일정한 거리를 유지하였다. 미국에게 있어서 데탕트는 소련과의 관계에 있어서 전략적 성격을 가졌다면, 서독을 비롯하여 유럽의 국가들에게 있어서 데탕트는 삶과 죽음의 문제와 직접 결부된 사안이었기 때문이다. 따라서 슈미트는 미-소 관계 냉각으로 인해서 서독의 동독과의 관계까지 냉각되는 것을 원하지 않았다. 그 결과 서독과 동독은 그들의 관계를 개선시키려는 선택적인 데탕트를 여전히 추구하고였고, 서독은 동유럽과의 관계에 있어서도 긴장완화의 기초를 유지함으로써 미국을 비롯한 서방 동맹국들로부터 “스스로 핀란드화” 하고 있다는 비난까지 감수해야만 했다.<sup>168</sup>

소련의 아프가니스탄 침공에 대해서도 슈미트와 지스카르 데스탱은 미국과는 다른 태도로 소련에 대응하였다. 그들은 소련을 비난하기는 하였지만 소련과의 접촉을 계속 유지함으로써 관계유지를 위한 일정

---

<sup>167</sup>-Nicole Leuchtweis, “Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt,” pp. 104~105.

<sup>168</sup>-Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika*, pp. 218~219.

한 균형을 유지하려는 노력을 하였던 것이다. 미국의 소련에 대한 경제적 제재조치에 독-불 양국은 응하지 않았으며 서독과 프랑스의 두 정상들은 1980년 봄에 소련의 지도자 브레즈네프(Leonid Brezhnev)와 정상회담까지 개최하였다.<sup>169</sup> 미-소 관계 냉각으로 인하여 유럽의 안보문제가 위험하고 난처한 상황에 이르자 슈미트와 지스카르 데스탱은 1980년 후반 심지어 독-불 군사동맹까지 맺음으로써 서유럽의 독자적인 군사력을 구축하려는 시도까지 하였다. 군사력의 규모는 프랑스의 핵을 포함해서 서독 군 18개 사단과 프랑스 군 12개 사단을 합쳐 총 30개 사단 규모의 병력으로 구성하기로 합의되었다. 독-불 군사동맹을 위한 조약의 체결은 양국의 친선조약 기념 20주년이 되는 해인 1983년으로 예정되어 있었지만, 그 이전에 양국에서 모두 정권교체가 일어남으로써 이 계획은 무산되고 말았다.<sup>170</sup>

살펴보았듯이 슈미트는 자신의 유럽정책을 통하여 유럽의회의 직접 선거 관철, 유럽이사회의 제도화, EMS의 창설 등의 과정에 주도적으로 참여하였고, 이런 맥락에서 슈미트도 유럽통합의 성공적인 발전에 의미 있는 기여를 할 수 있었다는 평가를 받을 수 있을 것이다. 슈미트는 총리로서 재임기간 동안 그의 전임자 브란트처럼 유럽통합에 우호적인 유럽정책을 추구하였다. 따라서 1970년대 서독의 유럽정책의 근본원칙은 동일하게 유지될 수 있었다. “중요한 것은 유럽통합을 진전시키는 것”이라는 아데나워의 슬로건은 슈미트에게 있어서도 여전히

<sup>169</sup>- John W. Young, “Western Europe and the end of the Cold War, 1979-1989,” Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (ed.), *The Cambridge History of Cold War Vol. III: Endings* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 291 ~ 293.

<sup>170</sup>- Wilfried Loth, “Deutsche Europapolitik von Helmut Schmidt bis Helmut Kohl,” pp. 478 ~ 479.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

유효하였던 것이다.<sup>171</sup> 이상주의자였던 브란트와는 달리 냉철한 현실주의자였던 슈미트는 유럽통합을 위한 원대한 계획을 제시하지는 못했지만, 국제적 위기의 상황에서 유럽통합을 재가동 시키려는 현실적 노력을 하였으며, 지시카르 데스탱과 함께 미국에 대한 EC의 위상을 강화시키려는 역할을 담당하였다. 슈미트는 또한 다양한 건설적인 유럽정책의 시도들을 통하여 서독 정부의 유럽통합에 대한 원칙적인 찬성의 입장을 증명하였을 뿐만 아니라 EC의 심화와 확장에 의미 있는 기여를 할 수 있었다.

#### 4. 헬무트 콜의 유럽정책

독일의 통일과 유럽의 통합은 상호보완적인가 아니면 상호대립적인 가라는 논쟁은 1980년대 말 독일이 통일되기 직전까지 서독 사회의 뜨거운 화두가 되었다. 특히 1980년대 이후 소련의 아프가니스탄 침공 이후 미-소 냉전이 다시 심화되자 서독의 서방통합이 강화될수록 독일의 통일은 멀어질 것이라는 주장들이 설득력을 가질 수 있었다.<sup>172</sup> 심지어 집권 여당인 CDU 내에서도 통일이 유럽통합보다 우선시 되어야 하기 때문에 통일을 위해서 유럽통합을 포기하고 중립화라는 값비싼 대가를 지불해야 할 것이라는 생각들이 간간히 제기되고 있었다.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup>-Nicole Leuchtweis, "Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt," p. 113.

<sup>172</sup>-Gerd Langguth, "Deutschland, die EG und die Architektur Europas," *Außenpolitik* 42 (1991), p. 136.

<sup>173</sup>-신중훈, "유럽의 명예시민: 헬무트 콜," 통합유럽연구회 지음, 『인물로 보는 유럽통합사: 빅토르 위고에서 바츨라프 하벨까지』 (서울: 책과 함께, 2010), p. 345.

1950년대부터 지속되어 온 이 긴 논쟁을 콜은 앞서도 인용한 구절 즉 “독일정책과 유럽정책은 한 동전의 양면일 뿐”<sup>174</sup>이라는 대답을 통해서 종식시켰다. 그에게 있어서 유럽의 통합은 독일의 통일을 부정하는 것이 아니라 독일통일을 담을 수 있는 큰 틀이자 전제조건이었던 것이다. 실제로 콜은 독일의 통일을 유럽통합과 긴밀히 연계시켜왔던 아테나워 이후 서독의 외교 전통의 연장선 위에서 오랜 숙원이었던 통일을 완성함으로써 유럽의 통합과 병행하는 독일의 통일이라는 독일정책의 궁극적 목표를 이루어낼 수 있었다.

1982년 10월 콜이 정부수반의 자리에 올랐을 때 유럽통합의 기획은 고갈되어 있었다. 1970년대의 통화위기와 석유파동 등의 세계경제위기  
 기로 인하여 유럽통합은 여전히 총체적 위기와 해결되지 않았던 구조적 문제들에 직면하게 되었다. 헤이그정상회담을 계기로 인해서 계획될 수 있었던 EMU와 EPC의 원대한 시도는 시작부터 실패하거나 난관에 봉착하였고 이러한 정체국면에서 EC의 회원국들은 자국의 경제적 문제를 공동체적으로 해결하려고 하기보다는 각개 전투 형식으로 보호주의적 정책들을 펴나감으로써 협력의 정신은 점점 더 사라져갔다. 특히 1980년대 초에는 영국의 공동체 분담금 문제에 대하여 불만을 가졌던 영국 총리 대처(Margaret Thatcher)에 의해서 유럽이사회 자체가 아무런 결정을 할 수 없을 정도로 마비되기까지 하였다. EC가 처한 당시의 암울한 상황을 독일 외무부 장관 겐서는 자신의 회고록에서 다음과 같이 기록하고 있다.

“공동체의 상황은 우려할 만하다. 공동체는 점점 더 사소한 분쟁으로 분열되고 원대한 구상을 가지지 못했다.”<sup>175</sup> 당시 EC의 정체현상을

<sup>174</sup>-Helga Haftendorn, “The Unification of Germany,” p. 341.

<sup>175</sup>-Gerhard Brunn, “Die Europäische Einigung von 1945 bis heute,” pp. 228~229.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

일컫기 위해 “유럽경화(Eurosklerose)”라는 신조어까지 만들어질 정도로 공동체의 분위기는 가라앉아 있었다.

국제정치 역시 EC와 서독에게 유리한 방향으로 전개되지 않았다. 1970년대 후반 소련의 아프가니스탄 침공으로 인하여 데탕트 체제는 와해되었고 소련은 SS-20 로켓의 유럽 배치를 착수하였다. 이에 대하여 NATO는 소위 ‘이중전략(Doppelbeschluss)’<sup>176</sup>의 일환으로써 퍼싱 II 로켓과 크루즈 미사일의 유럽 배치를 통해 대응하려 하였고, 그 중 많은 부분을 서독에 배치할 계획이었다. 이러한 군비 경쟁을 둘러싼 미-소의 첨예한 대립은 유럽과 서독 안보문제에 대한 긴장을 가중시켰고, EC와 서독 모두에게 중대하고 심각한 문제를 제기하였다. 우선 EC는 유럽에서의 갈등의 심화에 대하여 공동체적 차원의 대처에서 무력감을 느껴야만 했다. 공동의 외교 분야에서 공동체는 심각한 결함을 노출시켰던 것이다. 그리고 분단국가 서독은 한편으로는 동독과의 관계가 악화되는 부담이 가중될 수밖에 없었고, 다른 한편으로는 미사일 배치문제를 둘러싸고 서독 사회 내부가 첨예하게 양분되어 갔다. 특히 서독 사회에 반미 정서가 강화되었고 또 다시 중립화 통일논쟁이 힘을 얻기 시작하였다.<sup>177</sup> 핵전쟁으로 인한 파국에 대한 위협과 서독의 서방세계로부터의 이완에 대한 우방국들의 염려가 국제정치의 분위기를 지배하고 있었을 때 콜은 서독 총리의 자리에 올랐던 것이다.

콜은 자신의 최초의 정부성명을 통하여 이러한 문제의식에 대한 자신의 정치적 입장을 분명하게 보여주고 있다. 그는 서독의 서방국가들

---

<sup>176</sup>- ‘이중전략(Doppelbeschluss)’이란 바르샤바 조약기구와의 군축협상이 실패할 경우 NATO 무장을 강화시킨다는 전략을 의미한다.

<sup>177</sup>-Ulrike Kessler, “Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als kategorischer Imperativ?,” Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik*, 2010, p. 121.



과의 동맹관계는 변함이 없으며 미사일의 서독 배치를 수용할 것이라는 정치적 의지를 다음과 같이 강력하게 보여주었다.

“우리의 친구들과 동맹국, 그리고 세계의 모든 우방들은 우리 정치의 올곧음과 예측 가능성을 신뢰할 수 있다는 점을 밝힙니다. [...] (서방국가들과의) 동맹은 서독의 국가이성입니다. [...] 우리는 대미 관계에 있어서 마찰을 제거할 것이며, 우호관계를 강화하고 공고히 해나갈 것입니다. [...] 서독 정부는 1979년 NATO의 이중전략을 전폭적으로 지지하며 [...] NATO의 결의들을 국내정치에서 대변해 나갈 것입니다.”<sup>178</sup>

콜은 미국과의 관계가 소원하였던 이전 정부와는 달리 미국과의 우호관계를 다시 회복할 의지를 분명히 피력하였다. 또한 중립화 논쟁이 서독 사회내부에서 다시 힘을 얻고 있는 상황에서 콜은 서독의 서방통합정치의 전통에 변화가 없을 것임을 대내외적으로 분명하게 천명하였다. 독일정책이었던 통일과 유럽정책인 유럽통합 사이에 놓인 함수관계에 대하여 콜은 1983년 6월 23일 다음과 같이 선언하였다. “독일 통일의 회복은 오직 유럽적 평화질서의 틀 안에서만 실현시킬 수 있다. 독일정책은 항상 유럽의 평화정치이기도 하다.”<sup>179</sup> 유럽통합과 관련하여서도 최초의 정부성명에서 콜은 미래를 내다보는 유럽정책을 추구할 것을 선언하였다. 그에 의하면 서독 정부는 정치연합이라는 목표를 가지고 유럽통합으로 가는 새로운 길을 개척할 것이며, 그는 공동체 기구들의 권한을 강화 시켜나가기를 원했다.<sup>180</sup>

콜은 EC의 정체현상을 극복하고 유럽통합의 과정에 새로운 동력을

<sup>178</sup>- *Ibid.*, p. 122에서 재인용. 괄호는 필자의 보충.

<sup>179</sup>- Frank R. Pfetsch, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, p. 165.

<sup>180</sup>- Ulrike Kessler, “Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl,” pp. 122~123.

부여하기 위하여 무엇보다 프랑스 대통령 미테랑(François Mitterand)과의 공조를 중요하게 생각하였고, 콜과 미테랑의 긴밀한 협조는 본-파리의 양축을 또 다시 가동시킬 수 있었다.<sup>181</sup> 본과 파리를 축으로 하는 콜과 미테랑 사이의 긴밀한 공조관계는 유럽이사회가 ‘유럽연합’ 또는 ‘유럽연합국가’ 창설을 위해서 노력하겠다는 의지를 표명한 1983년 6월 슈투트가르트선언을 전후하여 최초로 가시화되기 시작하였다.<sup>182</sup> 양자의 공조관계는 이후 독일의 통일 및 EU와 EMU로 향해가는 유럽 통합과 발전에 있어서 결정적으로 중요한 추동력이 될 수 있었다. 콜과 미테랑 양자의 협조체제는 1984년 6월 룩셈부르크유럽이사회에서 최초의 가시적 성과를 거두면서 1980년대 중반 EC가 정체현상을 극복할 수 있는 중요한 토양을 제공해 주었다. 영국의 공동체 분담금에 대한 불만을 가졌던 대치는 1980년대 초반 EC 예산문제 해결안들을 모두 거부함으로써 공동체 개혁을 마비상태에 이르게 하였다.<sup>183</sup> 대치가 봉쇄시킨 EC 발전의 돌파구를 마련하기 위해 콜과 미테랑은 룩셈부르크정상회담을 앞두고 사전 협의를 통해서 룩셈부르크에서도 영국의 제동으로 예산문제를 해결하지 못할 경우 서독과 프랑스가 힘을 합쳐 영국을 제외한 새로운 EC를 창설하기 위한 제안을 하기로 합의를 보았다. 그리고 이러한 계획을 의도적으로 영국 정부에 흘려보냈다. 서독과 프랑스의 극약처방에 대치는 굴복을 하였고 룩셈부르크에서 마침내 1980년대 초반까지 공동체 개혁의 최대 걸림돌이 되었던 예산문제에 대한 합

181- Gerhard Brunn, “Die Europäische Einigung von 1945 bis heute,” p. 229.

182- Wilfried Loth, “Deutsche Europapolitik von Helmut Schmidt bis Helmut Kohl,” pp. 485~486.

183- 신중훈, “유럽의 명예시민: 헬무트 콜,” 통합유럽연구회 지음, 『인물로 보는 유럽통합사: 빅토르 위고에서 바츨라프 하벨까지』 (서울: 책과 함께, 2010), pp. 352~353; 안병익, “여성드골: 마거릿 대처,” 통합유럽연구회 지음, 『인물로 보는 유럽통합사: 빅토르 위고에서 바츨라프 하벨까지』 (서울: 책과 함께, 2010), pp. 368~371.

의에 도달할 수 있게 되었다.<sup>184</sup> 이처럼 콜은 총리로서 유럽 무대에 처음 등장하는 순간부터 유럽정책의 주인공 역할을 수행할 수 있었고, 1986년 2월에 서명되었던 단일유럽의정서(SEA)의 체결에도 핵심적 기여를 할 수 있었던 것이다.

콜 정부의 유럽정책은 1980년대 말 독일통일의 과정에서 그 정점에 도달할 수 있게 된다. 1989년 여름 이후 동구권의 붕괴와 더불어 갑작스럽게 독일통일의 문제가 가시화되기 시작했을 때 콜은 서독과 동독을 둘러싼 급변하는 국제정세 속에서 과감하게 주도권을 잡기 시작하였다. 베를린장벽이 1989년 11월 9일 갑작스럽게 무너질 것을 전혀 예상할 수 없었던 콜은 당시 외무부 장관과 함께 폴란드를 방문하고 있었다. 베를린에서의 상황을 전해 듣고서 이후의 방문일정을 전격적으로 취소한 후 본으로 돌아와서 콜은 통일의 길을 열어줄 동독의 붕괴가 임박하였음을 감지할 수 있었던 것이다.<sup>185</sup> 그리고 역사의 소용돌이 속에서 콜은 11월 28일 국회에서 “독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개항 프로그램”을 전격적으로 그리고 독단적으로 발표했다.<sup>186</sup> 유럽정치협력의 규칙은 유럽과 관련된 중요한 외교적 결정은 EC 회원국들과 사전협의를 필요하다고 요구하고 있었지만 콜은 이 절차를 무

<sup>184</sup>- Wilfried Loth, “Deutsche Europapolitik von Helmut Schmidt bis Helmut Kohl,” pp. 486~487.

<sup>185</sup>- Helga Haftendorn, “The Unification of Germany,” p. 341.

<sup>186</sup>- 10개항 프로그램은 다음과 같은 내용을 담고 있다: 1) 서독으로의 자유로운 방문을 가능하게 하기 위한 인도적 재정적 지원; 2) 경제, 과학, 기술, 문화, 환경 분야에서 협력 강화; 3) 경제원조 확대; 4) 모든 분야와 모든 영역에서 협력을 확대; 5) 동독의 자유선거 이후 국가연합 혹은 연방국가를 향한 제도적 협력의 확대; 6) 전체 유럽의 건축물 속으로 미래 독일의 정착; 7) 전체 유럽에 대한 유럽공동체의 사명과 의무 강조 (유럽공동체는 동유럽에게도 무호를 개방해야 함); 8) CSCE 안에서 전체 유럽의 새로운 제도적 협력형태의 모색; 9) 군비축소 및 무기 통제; 10) 유럽의 평화와 독일의 통일을 성취하기 위해 노력. 헬무트 콜(김주일 옮김), 『나는 조국의 통일을 원했다』 (서울: 해냄, 1998), pp. 124~128 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

시하였다. 콜의 회고록에 의하면 콜은 누구도 한치 앞을 예측할 수 없는 상황에서 주도권을 잡고 사태발전에 분명한 방향성을 제시할 수 있는 구상이 필요했기 때문이었다. 이런 맥락에서 그는 의도적으로 미국과 소련이 베를린장벽 붕괴 이후의 문제를 의논하기로 한 12월 2~3일 몰타정상회담 직전에 독일통일을 위한 10개항 프로그램을 발표하였던 것이다. 물론 사전에 미국의 부시 대통령에게만 이 사실을 통보하였다.<sup>187</sup> 결과론적으로 볼 때 콜의 과감한 행보는 무리는 있었지만 성공했다는 평가를 받을 수 있다. 왜냐하면 이전까지 독일통일 문제가 초강대국과 유럽 국가들의 목적물이었다면, 이 순간 이후부터 서독 정부가 통일과 관련하여 주도권을 잡을 수 있었고 이웃 국가들은 독일의 주도적 행보에 반응하는 방식으로 입장이 바뀌었기 때문이다.<sup>188</sup>

콜의 독자적인 10개항 프로그램 선언은 서유럽에 큰 파장을 불러일으켰다. 이웃국가들은 또 다시 독일이 동과 서 사이에서 독자적인 행동을 취할 수 있다는 걱정을 하게 되었다. 당시 유럽 국가들의 독일통일에 대한 주된 걱정은 통일독일의 정치, 경제적 우월성과 ‘탈유럽화’의 가능성에 대한 우려로 요약할 수 있을 것이다.<sup>189</sup> 이러한 우려는 독일통일 과정에 대한 서유럽 이웃국가들의 반응에서 분명히 드러나고 있었다.

실제로 1957년 로마조약 이래로 EC는 독일통일의 문제에 있어서 모순적이고 이중적인 태도를 보여주었다. 로마조약에서 조약국은 독일통일을 위해 필요한 경제적, 사회적 조치를 취할 것이라고 약속함으로써

---

<sup>187</sup>- 위의 책, pp. 121~123.

<sup>188</sup>- Frank R. Pfetsch, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 150~152.

<sup>189</sup>- *Ibid.*, p. 154.

써 독일의 통일을 돕겠다는 자세를 확인시켜 주었다. 심지어 서독 정부는 EC 조약체결 당시 서독의 국적 문제와 관련하여 서독의 국민을 서독 기본법이 의미하고 있는 모든 독일인이라고 선언하였다.<sup>190</sup> 다시 말해서 동독의 독일인도 그들이 원하기만 한다면 EC가 규정하는 서독 국민이 될 수가 있었던 것이다. 그러나 EC는 독일의 통일을 돕겠다는 그들의 공식적인 약속과는 달리 EPC 차원에서 독일정책을 전혀 비중을 두고 다루지 않았다. EC 회원국들의 독일통일 문제에 대한 태도 역시 이중적이며 모순적이었다. 1984년 당시 이탈리아 외무부 장관이었던 안드레오티(Giulio Andreotti)는 독일통일에 대한 이웃 국가들의 정서를 다음과 같이 간결하고 분명하게 표현했다. “지금 두 개의 독일이 존재하고 있다. 독일은 앞으로도 두 개의 독일로 머물러야만 한다.” 이처럼 독일의 분단을 기정사실화 하고 있었던 안드레오티는 심지어 “범게르만주의”의 환영을 임박한 위협으로 환기시키기까지 하였다.<sup>191</sup> 특히 영국은 독일의 급작스러운 통일에 심각한 우려와 심지어 적대적인 태도까지 보여주었다. 한때 영국 총리를 지냈던 히스(Edward Heath)는 1989년에 독일통일에 대한 당시 많은 사람들의 진심을 대변하는 것처럼 보이는 발언을 하였다: “우리는 당연히 독일이 통일 될 것을 믿는다고 말했습니다. 그 이유는 결코 그렇게 되지 않을 것이라고 우리가 알고 있었기 때문입니다.”<sup>192</sup> 당시 영국 총리 대처는 가능한 한 독일의 조속한 통일을 막으려는 모든 노력을 경주하였다.<sup>193</sup> 반독일적

<sup>190</sup>- Gerd Langguth, “Deutschland, die EG und die Architektur Europas,” p. 137.

<sup>191</sup>- *Ibid.*

<sup>192</sup>- Gerhard Brunn, “Die Europäische Einigung von 1945 bis heute,” p. 265; 필립 젤리코/콘돌리자 라이스·김태현·유복근 옮김, 『독일통일과 유럽의 변환: 치국경세술 연구』 (서울: 모음북스, 2008), p. 154.

<sup>193</sup>- 대처는 1990년 7월 코카수서에서의 독-소 회담에서 고르바초프가 통일독일의 NATO 가입을 반대하지 않았을 때에야 독일통일에 제동을 걸려는 노력을 마침내

정서를 가졌던 대처에게 있어서 통일된 독일은 유럽의 세력균형에 대한 심각한 위협으로 간주되었던 것이다. 대처는 자서전에서 통일된 독일은 “간단히 말해서 유럽의 정치무대에서 여러 동맹들 가운데 하나로 머물기에는 너무 크고 강력하며”, 또한 “본질적으로 유럽의 구조를 안정시키는 세력이 아니라 불안정하게 하는 세력”이라고 회상하였을 정도로 독일의 통일에 적대적인 입장을 가지고 있었다.<sup>194</sup> 대처의 측근이자 산업부 장관이었던 리들리(Nicolas Ridley)는 심지어 콜을 히틀러에 비유하였고, 콜의 정치를 유럽을 차지하려는 야망으로 묘사할 정도로 독일통일에 적대적이었다.<sup>195</sup> 대처를 비롯한 많은 영국 정치 엘리트들에게 있어서 독일의 분단은 독일의 약함을 의미하였고, 독일의 통일은 독일의 강화를 의미함으로써 세력균형의 원칙에 익숙한 영국 정치인들의 염려를 불러일으키기에 충분하였던 것이다.

유럽통합의 발전에 있어서 서독과 함께 중요한 추동력이 되었던 프랑스 역시 콜의 10개항 발표 후 전개되었던 독일의 통일과정에 대하여 처음에는 불만을 나타내었다. 사실 콜과 긴밀한 협력관계를 유지해왔던 미테랑은 독일인들의 평화적이며 민주적인 통일에 대한 갈망은 정당한 요구라고 강조해 왔다. 그러나 베를린장벽 붕괴 이후 통일문제가 긴박한 사안으로 부상하자 미테랑은 처음에는 통일에 대하여 유보적이며 냉담한 태도를 취하였을 뿐만 아니라 적어도 통일의 속도를 지체시키려는 생각을 품었다. 그러한 상황에서 콜은 10개항 프로그램을 전격적으로 선언하였고 미테랑은 불쾌함을 느꼈다. 미테랑은 콜이 사전

---

포기할 수밖에 없었다. Ulrike Kessler, “Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl,” p. 136.

<sup>194</sup>-Gerhard Brunn, “Die Europäische Einigung von 1945 bis heute,” p. 265.

<sup>195</sup>-Ulrike Kessler, “Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl,” p. 135.

에 자신과 상의하지 않았기 때문에 무시당했다고 생각했으며, 10개항 프로그램이 오더-나이세 국경문제를 언급하지 않고 있다는 점에서 문제가 있다고 생각하였다. 또한 프랑스 역시 영국과 마찬가지로 통일독일의 정치, 경제적 세력의 강화에 대비되는 프랑스 지위의 하락에 대한 우려를 품고 있었다.<sup>196</sup> 1945년 이후로 프랑스의 입장에서 볼 때 분단된 독일이 통일된 독일보다 훨씬 더 좋았고, 그것은 1989~1990년에도 마찬가지였던 것이다.<sup>197</sup>

그러나 베를린장벽 붕괴 이후의 사태에 내재한 역동성으로 인해서 독일의 통일을 더 이상 막을 수 없다는 사실을 인식한 미테랑은 통일된 독일을 억제하고 묶을 수 있는 더 심화되고 강화된 유럽통합의 모델에 희망을 걸게 된다. 그 모델은 정치연합과 경제통화동맹을 통해 구체화되었다. 정치연합을 창설하는 문제에 있어서 콜은 오히려 적극적이었다. 유럽의 정치연합은 통일된 독일을 품을 수 있는 훌륭한 틀이 될 수 있었기 때문이었다.<sup>198</sup> 그러나 경제통화동맹의 창설에 원칙적으로는 찬성하였던 콜도 1980년대 중반 경제통화동맹 창설과 유럽통화의 도입 문제가 거론되었을 때 처음에는 경제적 통합을 가속화시키기를 주저하고 있었다. 그 이유는 독일연방은행 총재를 비롯해서 대다수의 서독 국민들이 서독 경제성장의 상징으로서 서독경제의 안정적인 구조를 견인하는 데 일등공신인 마르크화를 불안정한 화폐를 가진 국가도 참여하는 유럽통화를 위해서 포기하는데 반대하였기 때문이다. 무엇보다도 콜은 1990년 총선을 앞두고 국민들의 다수가 원하지

<sup>196</sup>- *Ibid.*, p. 133.

<sup>197</sup>- Michael Gehler, *Europa. Ideen Institutionen Vereinigung* (München: Olzog Verlag, 2005), p. 238.

<sup>198</sup>- Helga Haftendorn, "The unification of Germany," p. 343.

않은 경제통화동맹 창설에 대한 약속을 함으로써 자신에게 불리한 선 거이슈를 제공하는 것을 주저하고 있었다.<sup>199</sup> 이러한 상황에서 미테랑 은 1989년 12월 9일 콜과 겐셔에게 프랑스는 경제통화동맹 창설을 위 한 정부 간 회담을 1990년 안에 개최한다는 것에 서독이 동의한다는 조건 하에 독일의 통일을 허락하겠다는 입장을 분명히 밝혔다. 이 문 제에 대한 서독의 답변을 독일이 통일된 이후에도 통합된 유럽의 틀 속에 머무를 것인가에 대한 시금석으로 간주하였던 것이다. 이때 콜은 미테랑의 요구를 수용함으로써 통일된 독일을 EC에 강력하게 결속하 려는 미테랑의 의지에 조응하였다. 그 후 콜은 1990년 1월 4일 미테랑 의 사저에서 회동하여 독일의 통일과 유럽의 통합은 같은 비중을 가지 고 있고 동시적으로 진행되어야 점을 확인하였고 앞으로도 공동의 행 보를 취할 것을 약속하였다.<sup>200</sup> 뿐만 아니라 콜은 1990년 1월 17일 파 리에서 비록 간접적이기는 하였지만 오더-나이세 경계를 통일 이후 변 함없는 독일의 국경으로 인정함으로써 프랑스의 우려를 불식시킬 수 있었다.<sup>201</sup> 1990년 1월을 기점으로 해서 콜과 미테랑은 EU와 EMU를 탄생시키는 데에 있어서 주도권을 잡고 산파의 역할을 할 수 있었다. 그 과정에서 콜은 독일통일 문제를 유럽정책을 통하여 유럽통합의 아 젠다 속에 굳게 결합시킴으로써 통일된 독일이 유럽의 틀 안에서 평화 로운 이웃 될 수 있다는 의지를 보여 주었고, 통일독일에 대한 유럽 이 웃국가들의 우려를 잠재우고 1990년 10월 3일 마침내 독일의 통일을 이루어낼 수 있었던 것이다.

살펴보았듯이 유럽통합에 대해 진정성을 가졌던 콜은 유럽의 맥락

---

<sup>199</sup>-Ulrike Kessler, “Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl,” p. 134.

<sup>200</sup>-Gerhard Brunn, “Die Europäische Einigung von 1945 bis heute,” pp. 266~267.

<sup>201</sup>-Ulrike Kessler, “Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl,” p. 134.



에서 독일문제의 해결이라는 공식을 통일이 될 때까지 일관적으로 관철시켜 나갈 수 있었다. 1990년 1월 파리에서 행한 연설에서 “서독은 아무런 전제조건 없이 유럽에 대한 서독의 책임을 질 것”이라고 강조하였다. 그 이유에 대하여 콜은 “바로 우리 독일인들에게 있어서 유럽은 우리의 운명이기 때문”이라고 밝혔다.<sup>202</sup> 헬무트 콜에게 있어서 유럽은 단지 합리적 이성의 문제에만 머무르지 않고, 가슴에서 우리나라 오는 마음의 문제이기도 했던 것이다. 분단 독일에게 통일을 위한 절호의 기회가 찾아왔을 때 콜이 총리의 자리에 있었던 사실은 서독의 독일정책과 유럽정책을 위해서 행운이었다고 볼 수 있을 것이다.

## 5. 시사점

서독의 유럽정책이 독일의 통일에 대하여 가지는 의미가 한국의 통일에 대하여 시사해주는 관점에 관해서 전년도 연구를 통해서 국제정치적 맥락에서의 유사성과 차별성이라는 측면에서 이미 고찰한 바 있다. 거시적 관점에서 EC가 독일의 통일을 담을 수 있는 큰 틀이자 배경이 될 수 있었던 것처럼 한반도통일을 위한 우호적 기반조성에 유익한 모델이 될 수 있는 동북아공동체 창설의 필요성을 언급하였다.<sup>203</sup> 이번 연구에서는 동북아공동체와 한반도통일의 거시적 맥락보다는 미시적 관점에서 1970년대와 1980년대의 서독총리들의 유럽정책이 대한민국 정부의 통일정책과 관련하여 제시해줄 수 있는 몇 가지 시사점을

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>203</sup> 손기용 외, 『EC/EU 사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로』, pp. 255~261 참조.

중점적으로 고찰해 볼 것이다. 그리고 마지막으로 EC가 분단된 독일이 통일이 될 때까지 차지하고 있었던 현실적인 역할을 기술할 것이다. 이 장에서 살펴보았듯이 1970년대와 1980년대 서독의 총리직을 이어받았던 브란트, 슈미트, 콜 등은 자신들의 유럽정책에 있어서 아데나워가 정초하였던 통합을 통한 통일이라는 기본 방향의 큰 틀에서 벗어나지는 않았지만, 그들의 유럽정책 내용들은 그들이 직면하였던 국제정치의 배경에 조용하면서 구체화될 수 있었다. 이 과정에서 세 명의 총리들은 냉엄한 현실이 제기하는 문제의 해결책을 통일이라는 독일정책의 장기적이고 궁극적인 목표를 항상 염두에 두고 조금함 없이 일관성 있게 찾으려는 시도를 했다. 서독 정부의 유럽통합을 찬성하는 일관된 유럽정책은 이런 맥락에서 연속성을 가질 수 있었다.

서독 정부의 이러한 일관된 유럽정책으로부터 한반도의 통일과 관련하여 우리가 얻을 수 있는 시사점은 대한민국의 어느 정치세력이 정권을 잡게 되더라도 통일정책의 큰 방향성은 일관성을 유지할 수 있어야 한다는 관점일 것이다. 지금까지 우리의 통일정책은 정권이 교체할 때마다 이전 정권의 노선을 부정하는 방식으로 전개되었다는 인상을 지우기 힘들다. 그러한 이유로 남북관계 역시 화해와 냉각의 양극을 그네처럼 오갈 수밖에 없었다. 통일정책은 특정 정당의 당파성의 한계 내에 머무는 것이 되어서는 안 된다. 그런 의미에서 통일정책의 큰 틀은 여야를 막론하고 대한민국의 모든 정당의 다수가 동의할 수 있는 방식으로 제시되어야 한다. 따라서 통일정책의 큰 밑그림은 지금부터라도 전 국민적 화합의 바탕 위에서 수립된 의견들에 기초하여 수립하는 것이 중요할 것이다.

빌리 브란트의 유럽정책과 관련하여 주목하고 싶은 점은 그의 이상주의자의 면모다. 그는 냉전의 대립이 빠른 시일 내에 통일을 허락하

지 않는다는 사실을 겸허하게 받아들이면서 언제가 될지는 모르지만 결국 통일을 가능하게 할 수 있는 큰 그림을 제시할 수 있었다. 그는 유럽이 적대적 진영으로 참여하게 대립하고 있는 상황에서 독일문제를 범유럽적 차원의 평화질서의 틀 안에서 해결하려는, 당시에는 비현실적으로 비쳐질 수도 있었던 원대한 계획을 품었다. 그는 독일문제의 해결이 현상의 인정과 긴장완화에서부터 시작된다는 인식 하에서 국내외의 우려의 시선과 저항을 무릅쓰고 동독을 사실상 국가로 인정하였으며, 과감하게 동구권 국가들과의 데탕트 정책을 펼쳐갔다. 이때 유럽통합은 브란트가 자신의 정책을 추구하는 것을 가능하게 하는 든든한 보루가 되어주었다. 돌이켜 보면 당시의 데탕트는 철의 장막으로 나뉘어져 있던 동-서의 정치, 경제적 교류를 가능하게 해주었고, 그럼으로써 자유민주주의 체제의 우월성과 매력을 사회주의 국가들에게 발산할 수 있었던 것이다. 그리고 1980년대 말 마침내 그 효과가 드러났고, 독일통일이라는 열매를 맺을 수 있었던 것이다.

대한민국의 정부도 분단극복을 위한 원대한 이상—그 이상이 지금 당장은 많은 장애와 난관을 극복해야하고 심지어 불가능하게 비쳐질 수도 있지만—보여줄 수가 있어야 한다. 북한의 정권은 싫든 좋든 통일을 위해 대화를 나누어야할 당사자이며, 현 북한 정권의 실상에서 드러나듯이 현실의 벽은 도저히 넘을 수 없을 만큼 높고 견고하게 보인다. 그러나 그 벽의 존재를 냉철하게 인정하는 순간 비로소 그 벽을 허물 수 있는 가능성이 열리게 될 것이다. 역사는 통일을 품을 수 있는 원대한 이상을 수립하고 한걸음씩 그 길을 일관성 있게 나아갈 때 불가능하게 보이는 변화가 일어날 수 있다는 사실을 보여주었다. 그 길을 나아갈 때 브란트에게 있어서 EC가 그러했듯이 대한민국의 통일에 대한 우려와 불만의 시선들을 무마시킬 수 있는 지역공동체를 가질 수

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

있다면 그 공동체는 한반도통일을 위한 훌륭한 보루가 될 수 있을 것이다.

헬무트 콜은 1989년 기회가 찾아왔을 때 그 기회를 놓치지 않았다. 그리고 그가 기회를 이용한 방식은 보는 시선에 따라서는 무리수까지 동반한 것이었다. 예상할 수 없던 상황에서 찾아온 베를린장벽의 붕괴라는 절호의 기회를 그는 통일을 위한 주도권을 잡는 계기로 삼았고 과감하게 주도적으로 통일을 위한 구체적인 프로그램을 국제사회에 제시할 수 있었다. 그리고 콜은 그 당시 아무도 예측할 수 없었던 1년 안의 통일이라는 위업을 달성할 수 있었다. 물론 살펴보았듯이 유럽의 이웃국가들은 독일의 통일이 가시화되자 두려움과 우려를 드러내었다. 이때도 역시 EC는 독일의 통일에 대한 이웃국가들의 불만과 두려움을 무마시켰던 버팀목이 될 수 있었고, 콜은 통일 이후에도 독일이 유럽통합의 심화와 발전을 위한 책임을 지겠다는 약속과 함께 통일을 성사시켰다. 그리고 이러한 토대위에서 EC는 통일독일을 품을 수 있었던 것이다.

독일의 통일과정은 역사에서 우연성이 차지하고 있는 의미를 극명하게 보여주었다. 우리가 동의할 수 있는 통일은 자유선거에 기초한 민주적 평화통일일 것이다. 그리고 그 기회는 베를린장벽이 홀연히 무너진 것처럼 언제든 찾아올 수 있으며, 그러한 기회가 찾아왔을 때 그 기회를 잡을 수 있는 준비가 되어있어야 할 것이다. 동시에 콜은 통일을 위해서 대가를 지불해야 할 것을 알았고 그 대가를 지혜롭게 지불할 수 있었다. 그러나 오더-나이세 국경인정의 경우에서처럼 그는 서독이 줄 수 있는 대가를 단번에 모두 제시하지는 않았다. 통일의 과정에서 이웃국가들이 요구하는 사항들이 드러날 때 그는 단계적으로 자신의 카드를 조금씩 보여주었다. 그것은 정치의 기술에 해당하는 영

역이다. 한반도의 통일과정도 유사한 경로를 거칠 것으로 간주된다. 대한민국 정부도 통일을 위해서 반드시 지불해야 할 대가가 있을 것이며, 자신이 가진 패를 한 번에 모두 보여주지 않는 지혜가 필요할 것이다. 또한 서독이 유로화를 위하여 마르크화를 포기하였던 것처럼 통일을 위한 대가가 단기적인 관점에서 국가의 이해와 상반될 때에도, 더 큰 목적을 위해 희생하는 결단도 필요할 것이다.

EC가 독일이 통일될 때까지 서독과 승전국들 사이의 관계에서 차지하고 있었던 의미는 무엇이었을까? 주지하다시피 제2차 세계대전이 끝나고 승전국들과 패전국 독일 사이에 평화조약이 체결되지 않았다. 평화조약은 1990년에 이르러서야 체결되었고, 그것과 동시에 독일은 통일이 되었다. 큐스터스(Hanns Jürgen Küsters)는 전후 승전국들의 상반된 이해관계는 평화조약의 체결을 불가능하게 하였고, 서방세계의 입장에서 1945년부터 1990년 사이에 승전국과 독일 간의 ‘통합조약(Integrationsfriede)’이 평화조약을 사실상 대신해왔다는 주장을 하였다. 그에 의하면 ‘통합조약’은 장기적으로 독일의 경제적 및 군사적인 통제를 가능하게 하였던 큰 틀이 되어주었다. 그리고 그것은 정치, 경제, 군사적 통합을 통해서 승자와 패자를 동등한 입장에서 협력하는 것을 가능하게 하였으며, 평화를 보장하는 체제로 기능할 수 있었다.<sup>204</sup> 평화조약이 부재한 가운데 EC는 서독을 정치적, 경제적으로 서유럽 동맹체제 속으로 포용함으로써 평화조약을 대신하였던 통합조약의 중요한 한 축이 될 수 있었던 것이다. 브란트가 풍피두와의 대화에서 언급한 조국이 없는 독일인들을 위한 ‘대리조국’으로서의 유럽의 역할도

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

<sup>204</sup>-Hanns Jürgen Küsters, *Der Integrationsfriede: Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945~1990* (München: Oldenbourg, 2000), pp. 894~898 참조.

‘통합조약’과 동일한 맥락에서 고찰되어질 수 있을 것이다.

역사적 조건과 맥락은 다르지만 6·25전쟁이 사실상 끝났지만 평화 조약은 여전히 체결되지 않고 있으며, 한반도는 분단과 대립의 극한 상황에 처해있다. 남북 간의 화해의 노력들은 시도되고 있지만, 한반도의 대립구도는 여전히 평화보장과 평화정착 체제를 가지고 있지 못하다. 우리는 남북의 관계가 언제 열전으로 폭발할지도 모르는 불안한 체제 속을 살아가고 있고, 화해의 노력들이 언제든지 물거품이 될 수 있는 불안정한 평화만을 구가할 뿐이다. 따라서 이러한 상황에서 통일을 준비하는 남과 북에게 우선적으로 요구되는 절박한 요청은 지속적인 평화보장체제의 수립이 될 것이다. 그리고 그 체제는 한반도의 평화조약이 체결되기 전까지 소위 ‘통합조약’의 기능을 수행할 수 있어야 할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 한반도를 포함할 수 있는 동북아라는 지역공동체의 창설이 통일로 가는 길에 있어서 일종의 ‘통합조약’으로서 진지하게 고려될 수 있는 중요한 이유가 될 것이다.

# VI

---

## 서독의 독일정책







# 1. 신동방정책 이전 서독의 독일정책

## 가. 아데나워의 리더쉽과 ‘선통합 후통일’ 모델의 승리

서독의 초대 총리 아데나워는 동독 정권은 자유로운 선거에 의한 정부가 아닌 소련과 공산당의 꼭두각시에 불과하므로 민주적으로 구성된 서독 정부만이 통일이 달성되기 전까지 독일의 유일한 합법 정부라고 주장하였다.<sup>205</sup> 서독 정부 수립 후 아데나워 독일정책의 핵심은 연합국 점령 조례를 벗어나 주권을 회복함으로써 국제적으로 다른 국가들과 동등한 정치적 권리를 확보하는 것이었다. 냉전 시기였던 당시 아데나워의 독일정책은 서독이 서방국가들과 결속을 다진 후 통일이 가능하다는 이른바 ‘선통합 후통일’ 모델이었다. 결국 아데나워의 독일정책은 ‘선통합 후통일’의 원칙 하에서 오직 통합된 서방세계만이 소련과 대결을 할 수 있고 이를 통해 독일이 통일을 할 수 있다는 논리에 기초하고 있었다.<sup>206</sup> 1957년 선거에서 기민당의 승리는 아데나워의 정치적 라이벌들을 누르고 그가 추구하는 ‘선통합 후통일’ 모델을 추진하는 강력한 동인이 되었다. 서독 국민들은 아데나워의 손을 들어줌으로써 서방통합 우선 정책을 통해서 주권을 신속하게 확보하고 유럽통합의 과정에서 독일통일을 달성할 수 있다는 아데나워의 독일정책을 승인하였다. 또한 이러한 선거결과는 아데나워의 뛰어난 리더쉽에 기인하고 있다. 1957년 선거에서 기민당 당수 아데나워는 기민당의 득표율

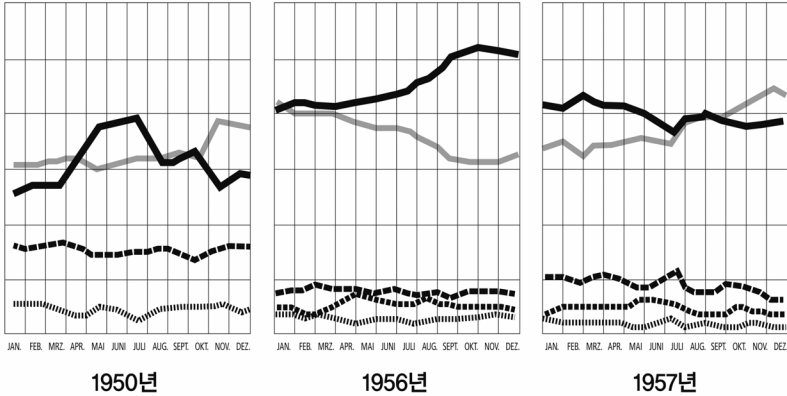
<sup>205</sup>-Dennis Bark-David-Gress, History of West Germany, 서지원(역), 『도이치 현대사 1』 (서울: 비봉출판사, 2004), p. 419.

<sup>206</sup>-Stamm-Kuhlmann, “Adenauers Deutschland-Politik: Alternative Ideen & Kritik,” <[http://www.sebastianjabbusch.de/wp-content/uploads/2010/12/Konrad\\_Adenauer\\_und\\_die\\_gescheiterte\\_Einheit\\_by\\_Jabbusch.pdf](http://www.sebastianjabbusch.de/wp-content/uploads/2010/12/Konrad_Adenauer_und_die_gescheiterte_Einheit_by_Jabbusch.pdf)> (검색일: 2013.7.19).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

을 14% 끌어올려 제 2당인 사민당과의 차이를 더욱 벌리고 기민당이 국민정당으로 발전하는데 핵심적인 역할을 하였다.<sup>207</sup>

그림 VI-1 1950년부터 1957년까지 독일의 정당 지지도의 변화<sup>208</sup>



출처: Elisabeth Noelle-Neumann, Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie. Bd VIII. 1978~1983 (München: K. G. Saur Verlag Saur, 1983).

## 나. 베를린장벽 건설과 아데나워 리더십의 쇠퇴

1961년 베를린장벽 건설은 아데나워 독일정책의 근간을 뒤흔드는 정치적 사건이었다. 아데나워의 독일정책은 앞서 기술하였듯이 서방과의 강력한 통합을 핵심으로 하고 있다. 즉 서방 통합의 강화(Stärkung des Westens)를 통해 독일에서 자결성의 원칙에 따른 자유로운 통일

<sup>207</sup> 유진숙, “독일의 총리리더십과 정당: 제도화 전략,” 『국제정치논총』, 제48권 제2호 (한국국제정치학회, 2008), p. 227.

<sup>208</sup> 1950년부터 1957년 사이 독일의 정당지지도 여론조사에서 알 수 있듯이 기민/기사당과 사민당의 지지도에 있어 별 차이가 없었지만 1957년을 기점으로 해서 기민/기사당이 정당지지도에 있어 사민당을 앞서나가기(약 10%) 시작했다. 이는 아데나워 리더십과 독일정책을 지원하는 강력한 힘으로 작용하였다.

을 한다는 것이었다. 그러나 베를린장벽이 건설되었을 때 보여준 서방 국가와 서독의 무력함과 분단의 공고화는 더 이상 아데나워의 독일정책이 현실과 부합하지 않는다는 것을 단적으로 보여주었다. 이와 반대로 당시 서베를린 시장 브란트는 베를린장벽을 계기로 새로운 독일정책을 설계 할 수 있는 중요한 정치적 경험을 하였다. 브란트는 훗날 베를린장벽 건설이 신동방정책이라고 불리는 자신의 독일정책에 있어 결정적이었다고 회상하였다. 그에게 장벽과 함께 아데나워의 힘의 의한 조기통일론은 더 이상 현실적인 정책이 될 수 없었다. 이제 동독과 서독이 평화롭게 공존하는 실용적인 독일정책으로의 전환이 요구되었다.<sup>209</sup> 마지막으로 베를린장벽은 사회 각층에서 새로운 젊은 리더들의 활동을 알리는 것이었다. 새로운 세대들은 아데나워의 가부장적 리더십을 비판하였고<sup>210</sup> 새로운 정치적 리더십을 요구하고 있었다. 베를린장벽과 함께 라인강의 기적으로 대변되는 독일 경제의 고성장은 자유의 신장, 시민 참여, 시민도덕을 고양시켰을 뿐만 아니라 아데나워의 권위적 리더십에 대한 불만도 동시에 표출시켰다. 1960년대의 서독 상황은 국가 재건기였던 1950년대와는 전혀 다른 정치·경제적 환경으로 바뀌었다. 따라서 변화된 상황에 맞는 정치적 리더십이 요구되는 것은 당연하였다.<sup>211</sup>

<sup>209</sup>-Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart* (Frankfurt a.M: Fischer Verlag, 2004), p. 525.

<sup>210</sup>- 이 시기에 아데나워의 가부장적 리더십에 대한 비판의 최전선에는 노벨문학상 수상자인 뵐(Heinrich Böll)이 있었다.

<sup>211</sup>-Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 2』 (서울: 비봉출판사, 2008), p. 276.

## 다. 아데나워 이후의 독일정책:

### 에어하르트와 키징거 내각의 독일정책

서독의 초대 총리 아데나워가 물러난 후 에어하르트(Ludwig Erhard)와 키징거(Kurt Georg Kiesinger) 내각의 독일정책은 아데나워가 설계한 독일정책의 연장선에서 이해될 수 있다. 왜냐하면 1963년 아데나워에 이어서 총리가 된 에어하르트의 주된 관심은 경제학 교수 출신답게 경제정책과 사회정책에 주로 집중되었기 때문이다. 따라서 에어하르트의 독일정책은 아데나워의 정책과 비교하여 큰 차이가 없었다고 볼 수 있다. 이에 대한 증거 중의 하나는 에어하르트가 연방총리로 취임하여 구성한 내각에서 잘 드러난다. 에어하르트는 전임총리 아데나워 내각에 거의 손을 대지 않았다. 에어하르트 내각의 가장 큰 변화는 자민당 의장 에리히 멘데(Erich Mende)를 전독성 장관으로 임명한 것을 제외하고는 큰 변화가 없었다. 슈뢰더 외무장관(Gerhard Schroeder), 회헬(Hermann Hoecherl) 내무장관, 폰 하셀(Kai-Uwe von Hassel) 국방장관, 부허(Ewald Bucher) 법무장관 등은 유임되었다.(〈표 VI-1〉 참조)

표 VI-1 아데나워, 에어하르트, 키징거 내각의 구성

지위	아데나워 내각 v (14. Dezember 1962 bis 11. Oktober 1963)	에어하르트 내각 I (17. Oktober 1963 bis 26. Oktober 1965)	키징거 내각 (1. Dezember 1966 bis 21. Oktober 1969)
Bundeskanzler	Konrad Adenauer	Ludwig Erhard	Kurt Georg Kiesinger
Stellvertreter des Bundeskanzlers	Ludwig Erhard	Erich Mende	Willy Brandt
Auswaertiges	Gerhard Schroeder	Gerhard Schroeder	Willy Brandt
Inneres	Hermann Hoecherl	Hermann Hoecherl	Paul Luecke
Justiz	Ewald Bucher	Ewald Bucher	Gustav Heinemann
Finanzen	Rolf Dahlgruen	Rolf Dahlgruen	Franz Josef Strauss
Wirtschaft	Ludwig Erhard	Kurt Schmuecker	Karl Schiller
Ernaehrung, Landwirtschaft und Forsten	Werner Schwarz	Werner Schwarz	Hermann Hoecherl
Arbeit und Soziaordnung	Theodor Blank	Theodor Blank	Hans Katzer
Verteidigung	Kai-Uwe von Hassel	Kai-Uwe von Hassel	Gerhard Schroeder
Verkehr	Hans-Christoph Seebohm	Hans-Christoph Seebohm	Georg Leber
Post- und Fernmeldewesen	Richard Stuecklen	Richard Stuecklen	Werner Dollinger
Wohnungswesen, Staetdebuu und Raumordnung	Paul Luecke	Paul Luecke	Lauritz Lauritzen
Vertriebene, Luechtlinge und Kriegsgeschaedigte	Wolfgang Mischnick	Hans Krueger	Kai-Uwe von Hassel
Gesamtdeutsche Fragen	Rainer Barzel	Erich Mende	Herbert Wehner

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

지위	아데나워 내각 v (14. Dezember 1962 bis 11. Oktober 1963)	에어하르트 내각 I (17. Oktober 1963 bis 26. Oktober 1965)	키징거 내각 (1. Dezember 1966 bis 21. Oktober 1969)
Angelegenheiten des Bundesrates und der Laender	Alois Niederalt	Alois Niederalt	Carlo Schmid
Familien- und Jugendfragen	Bruno Heck	Bruno Heck	Bruno Heck
Wissenschaftliche Forschung	Hans Lenz	Hans Lenz	Gerhard Stoltenberg
Schatz	Werner Dollinger	Werner Dollinger	Kurt Schmuecker
Wirtschaftliche Zusammenarbeit	Walter Scheel	Walter Scheel	Hans-Juergen Wischenewski
Gesundheitswesen	Elisabeth Schwarzhaupt	Elisabeth Schwarzhaupt	Kaete Strobel
Besondere Aufgaben	Heinrich Krone	Heinrich Krone	

출처: <[http://de.wikipedia.org/wiki/Kabinett\\_Adenauer\\_V](http://de.wikipedia.org/wiki/Kabinett_Adenauer_V)>,  
<[http://de.wikipedia.org/wiki/Kabinett\\_Erhard\\_I](http://de.wikipedia.org/wiki/Kabinett_Erhard_I)>,  
<[http://de.wikipedia.org/wiki/Kabinett\\_Kiesinger](http://de.wikipedia.org/wiki/Kabinett_Kiesinger)>

그러나 1960년대 데탕트 과정에서 나타난 유럽의 국제질서와 서독 내에서의 정치 상황의 변화는 에어하르트와 아데나워의 독일정책에서 벗어날 것을 강요하는 구조적인 요인이었으며 동시에 새로운 독일정책을 위한 좋은 기회이기도 하였다. 하지만 에어하르트는 독일정책에서 동부 유럽, 소련 혹은 동독과의 관계에 새로운 돌파구를 마련하려고 노력하였지만 ‘할슈타인독트린’에 묶이게 되어 독일정책에 있어 유연성을 발휘하는데 한계가 있었다.<sup>212</sup> 에어하르트의 뒤를 이어 서독의 총

<sup>212</sup>-Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 2』, pp. 280~281.

리가 된 키징거(Kurt Georg Kiesinger) 내각의 가장 큰 특징은 사민당이 전후 처음으로 공동정권에 참여한 것이었다. 새 내각은 기민/기사당 출신 10명과 사민당 출신 9명으로 구성된 19명의 장관으로 구성되었다.(〈표 VI-1〉 참조) 특히 내각의 구성과 관련하여 가장 큰 특징은 베를린 시장으로 사민당의 총리 후보였던 브란트가 외무장관이 됨으로써 자신의 신동방정책을 실행에 옮길 수 있는 발판을 마련하였다는 것이다. 그러나 독일 의회정치(제정)의 특징이라고 할 수 있는 총리의 정책결정권(Richtlinienkompetenz)으로 인해 브란트의 활동 폭은 제한되었다. 키징거 총리는 정책기조로 동구권 국가와 협력과 화해 정책을 추진하겠다는 것을 공식적으로 밝혔다. 그러나 당시 외무부 장관이었던 사민당의 브란트는 키징거 총리의 독일정책에 만족하지 않았다. 당시 기민당은 동독 주민들의 생활개선을 위한 지원에 국한된 동독과의 관계 개선을 생각한 반면 브란트는 할슈타인원칙의 폐기를 통한 동독정권의 인정까지 의미하는 독일정책의 혁명적 변화를 바라고 있었다. 이러한 사민당의 새로운 독일정책은 사민당뿐만 아니라 자민당은 물론 서독의 각종 언론매체로부터도 전폭적인 지지를 받고 있었다.<sup>213</sup> 브란트로 대변되는 독일정책의 혁명적 변화는 정권교체를 옹호하던 사람들에게 아데나워 정권의 무기력에서 벗어나는 신호탄이었다. 당시 선거공약에서 기민당의 구호였던 “더 이상의 실험은 하지 말자”였다면 사민당의 브란트가 내세운 구호는 이와는 반대로 “실험을 두려워하지 말자”였다.<sup>214</sup> 1969년 선거의 승리자는 브란트의 사민당이였다. 기민당은 46.1%(65년 47.6%)를 얻어 제 1당은 유지하였으나 사민당은

<sup>213</sup>- 위의 책, p. 392.

<sup>214</sup>- Guido Knopp, *Kanzler: Die Mächtigen der Republik*, 안병익(역), 『통일을 이룬 독일 총리들』 (서울: 한울, 2000), p. 207.

1965년 39.3%에서 42.7%를 얻어 자민당과 연정을 할 수 있게 되었다.<sup>215</sup> 당시 유럽 정치 질서에서 데탕트의 도래는 독일정책 전반의 변화를 가하는 구조적 환경이었고 이 환경에, 보다 적극적으로 대처한 사민당과 자민당은 정권 획득이라는 결과를 차지하였다. 1969년 선거에서 사민당의 약진은 브란트 등장과 새로운 독일정책을 추진하도록 하는 결정적인 요인이 되었다.

## 2. 브란트의 등장과 새로운 독일정책

자민당과의 공조를 통해 집권에 성공한 브란트 총리는 대연정 시절 계획하였던 긴장완화에 기초한 새로운 독일정책을 실천에 옮겼다. 또한 당시 유럽의 국제정치 구조도 브란트가 새로운 독일정책을 펼칠 수 있는 유리한 대외적 환경을 조성하였다. 대연정 시절 영국의 EC 가입을 강력히 반대하여 독불 관계에서 문제를 일으켰던 드골이 사임하고 영국의 유럽연합가입에 대해 보다 유연한 입장을 보인 폼피두 정권이 들어선 것은 브란트의 새로운 독일정책에 도움이 되었다. 또한 1969년부터 미국의 닉슨-키신저의 데탕트 정책이 시작되는 시기였으므로 브란트의 독일정책은 프랑스는 물론 서독의 가장 강력한 우방인 미국의 외교적 지원을 받을 수 있었다.<sup>216</sup> 이러한 새로운 독일정책에 유리한 대외적 환경을 통해 브란트는 소련과 동유럽의 긴장완화를 통하여 동·서독의 교류를 확대하려고 하였다. 이러한 동서독 교류확대를 통한 긴

---

<sup>215</sup>- Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986* (Stuttgart: Kohlhammer, 1995), pp. 107~108.

<sup>216</sup>- Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 2』, pp. 28~29.



장완화가 바로 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’라는 브란트의 새로운 독일정책의 핵심이었다.

브란트 총리가 독일정책과 관련하여 취한 첫 번째 조치는 상징적인 것이었다. 브란트는 1969년 10월 28일 지금까지 분단 문제를 다루어 왔던 전독성(Gesamtdeutsche Fragen)을 내독성(Innerdeutsche Beziehungen)으로 바꾸었다. 독일정책을 전담했던 부서의 명칭 변경은 지금까지의 독일정책에서 탈피하겠다는 브란트의 강력한 의지 표명이었다. 전독성이라는 명칭에는 서독 정부가 독일의 유일한 민주적 정부이기 때문에 사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED) 독재 체제가 들어선 동독 지역을 포함하여 전독일을 대표한다는 아데나워의 독일정책을 함축하고 있었다.<sup>217</sup> 독일정책을 관할하는 부의 명칭을 변경함으로써 브란트는 지금까지 서독 정부가 표명해 왔던 배타적 대표성을 철회하고 동독의 SED 체제를 대등한 협상자로 받아들인 것이었다.<sup>218</sup> 시민당 입장에서 독일통일은 단기적으로 실현 불가능할 뿐만 아니라 아데나워 총리의 대결적 독일정책은 동독 정권의 불안정에 영향을 미쳤으며 이에 대한 대응으로 동독 정부는 동독 주민들을 더욱 탄압하는 한편 서독과 접촉을 차단하였다고 생각하였다. 따라서 시민당은 지금까지의 대결적 독일정책에서 탈피하여 동서독간의 교류를 확대하고 확대된 동서독의 교류를 통해 분단효과를 줄이고자 하였다. 이를 위해 브란트 정부는 다양한 정책 수단을 강구하였다. 이러한 정책수단들에는 상호 친지방문, 여행 확대, 스포츠 및 문화교류 확대 등이 있었다. 브란트 정권은 긴장완화를 위한 정

<sup>217</sup>- 이를 서독의 단독대표성(Alleinvertretungsanspruch)이라고 한다.

<sup>218</sup>- Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 2』, pp. 33~34.

책수단들을 활용하여 동서독의 긴장을 해소할 뿐만 아니라 동서독 교류를 통해 서독과 동독의 문화적 이질성을 극복하여 동서독 사람들의 연대감을 강화할 수 있으리라 기대하였다.

브란트 총리의 독일정책의 핵심은 크게 3가지 전략으로 나누어 볼 수 있다. 우선 소련을 중심으로 한 동구권 국가와의 관계 개선을 통해 동독 정권이 서독과의 관계개선에 적극적으로 나설 수 있도록 대외 환경을 조성하는 것이었다. 특히 동서독의 두 차례 정상회담이 가시적인 성과 없이 끝난 뒤 독일정책의 변화를 위해서는 우선 소련과의 관계 개선이 시급하다는 것을 브란트는 인식하였다. 브란트 정권의 새로운 독일정책은 서독과 소련 사이의 관계 개선이 이뤄지게 되면 개선된 서독과 소련의 관계를 통해 자연스럽게 동서독의 교류가 발전할 것이라는 것이었다. 브란트 총리는 재임 초 소련과의 관계 개선을 위해 소련에 무력사용 포기(Gewaltverzicht) 조약을 제안하였다. 소련 당국은 브란트의 이 제안을 긍정적으로 검토하였고 이를 계기로 브란트 정부는 소련과 모스크바조약을 진행하였다. 모스크바조약 체결을 통해 소련과 서독은 유럽의 데탕트를 실질적으로 인정하는 한편 당시 유럽의 국경(Grenzanerkennung)을 다시 한 번 확인하였다. 또한 브란트 정부는 모스크바조약 체결을 통해 소련은 물론 체코, 폴란드 등의 동구권 국가, 그리고 동독과의 관계 개선을 위한 중요한 토대를 마련하였다.<sup>219</sup> 브란트의 새로운 독일정책의 밑바탕에는 소련의 중국에 대한 경계심이 커짐에 따라 소련이 취하고 있던 서방정책에 근본적인 변화가 있다는 사실에 기초하고 있었다. 따라서 브란트 총리는 소련과의 실효성 있는 협상이 가능하다고 판단하였고 작은 양보만으로도 동독을 인도

---

<sup>219</sup>- Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart*, pp. 537~544.

주의적 주제를 중심으로 하는 대화에 나서게 만들 수 있을 것으로 기대하였다.<sup>220</sup>

브란트 정부는 소련과의 관계 개선에 자신감을 가지고 폴란드, 체코와 잇달아 협약을 맺었다. 이에 앞서 1973년 5월 서독의 본에서 NATO 회원국의 외무-국방장관들은 유럽안보회의를 준비하기 위한 다자간 협의에 합의하였다. 이를 통해 브란트 정부는 독일문제의 국제화 전략과 동독과의 관계 개선을 강화하기 위한 유리한 대외 환경을 마련하였다. 이는 브란트 정부가 독일문제의 국제화를 더욱 진전시켰다는 의미를 띠고 있었다. 결국 브란트 총리는 모스크바조약과 동구권 국가들과의 관계 개선을 계기로 유럽안보협력회의를 위한 전제조건을 충족시켰다. 이에 1972년 중립국인 핀란드에서 유럽안보협력회의를 위한 예비회담이 개최되었고 1975년 최종의정서의 형태로 결실을 보게 되었다.<sup>221</sup>

브란트의 독일정책에 있어 두 번째 전략은 1961년 베를린장벽 설치 이후 서독 정부를 괴롭혔던 베를린문제의 해결이었다. 이에 브란트 정부는 베를린회담을 준비하여 베를린문제에 대한 해결을 실행에 옮겼다. 1971년 9월 3일 미국, 영국, 프랑스, 소련 4대 강국의 대표(Vertertern der Vier Mächte)에 의해 1년 반을 끌어 왔던 베를린협정(Berlin-Abkommen)이 체결되었다. 소련은 처음으로 베를린의 서방 관할 구역 즉 서베를린을 인정하였다. 이에 대한 대응으로 서독 정부는 서베를린에서 지금까지 행해졌던 많은 정치적 행사를 축소하여 동독과 소

---

<sup>220</sup>-Clay Clemens, *Reluctant Realists: The CDU/CSU and West German Ostpolitik*, 권영세(역), 『서독 기민/기사당의 동방정책: 고뇌하는 현실주의자』 (서울: 나남출판사, 2010), p. 107.

<sup>221</sup>-Dennis Bark·David·Gress, Bark, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 3』, pp. 87~88.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

련을 자극하지 않았다. 베를린협정에서 가장 중요한 내용은 소련에 통보를 통해 서독에서 서베를린 혹은 서베를린에서 서독으로 이동하는 교통이 용이해졌다는 것이다. 사람들과 화물의 통행협정을 통해 동독의 영토를 통과하는 서베를린과 서독 사이의 이동과 통행이 더 이상 방해받지 않고 안전하게 되었다. 이를 통해 서베를린과 서독의 관계가 안정화되었다.<sup>222</sup>

마지막으로 브란트 독일정책의 마지막 전략은 동서독 관계의 실질적인 개선에 있었다. 브란트의 에어푸르트 방문은 서독이 동독의 존재를 인정하는 정치적 사건이었다. 두 번의 정상회담 이후 동서독간의 첫 번째 합의는 1971년 9월 30일 조인된 동-서베를린과 동-서독 사이의 우편과 전화 통신을 개선하는 내용이었다. 1971년 12월에는 서베를린 주민들이 동베를린 또는 동독에서 연간 30일까지 체류할 수 있도록 허용하는 합의가 동베를린에서 마무리 되었다. 베를린협정과 병행하여 1970년 11월 서독 대표 바르와 동독 대표 미카엘 콜은 베를린문제를 중심으로 이미 접촉하였다. 이들은 우선 통행문제(Verkehrsfragen)를 중심으로 논의하였다. 그리고 바르와 콜은 전체 통행에 관한 협약에 집중하였다. 1972년 5월 12일에 브란트 정부는 동독과 최초의 국가조약인 통행에 관한 조약(Verkehrsvertrag)을 체결하였다. 이러한 통행조약의 정치적 의미는 동독을 처음으로 대등한 정치적 파트너로 인정한 것에 있다. 그리고 이 조약을 통해서 서독 주민들이 가족상봉, 상업적, 스포츠, 종교적 여행을 이유로 동독을 방문할 수 있었다. 또한 동독 주민들도 친척 방문이 허용되었다. 이러한 통행조약은 이전의 내독 간 여행조건보다 급격한 변화를 가져왔으며 여당

---

<sup>222</sup>- Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986*, pp. 117~118.

은 물론 야당도 이에 찬성하였다. 그래서 1973년 동독을 방문하였던 서독 사람의 숫자는 140만에서 230만 명으로 증가하였고 동독 사람들의 서독 방문도 52,000명에 이르렀다. 상호교류의 증가로 인한 일상의 동질성은 회복되고 있었고, 통일이 되기 전까지 동서독의 관계는 조금씩 발전되었다.<sup>223</sup> 그리고 이는 민족동질성을 회복하고 분단을 극복하는데 도움을 주었다.

1972년 브란트의 새로운 독일정책의 가장 큰 성과중 하나인 동독과의 소위 기본조약(Grundlagenvertrag)이 체결되었다. 모스크바조약이 조인된 후 브란트의 최측근이었던 바르는 동독의 대표 콜과 함께 동독과 서독의 기본조약(Grundlagenvertrag des Verhältnisses zwischen beiden deutschen Staaten)에 관해 의견을 조율하였고 연방선거가 끝나고 이틀 후인 11월 8일에 기본조약이 체결되었다.<sup>224</sup> 기본조약은 크게 3가지로 이루어졌다. 첫째는 재산권, 공민권, 국경문제 등을 다루었던 관련 의정서와 각서를 포함하는 기본조약 부분, 두 번째는 동서독의 유엔 동시가입, 동독의 국제기관 가입에 관한 부분이었다. 기본조약의 마지막 부분은 이산가족들의 문제해결, 서독 기자들의 동독 취재를 허가해 달라는 요구였다.<sup>225</sup> 기본조약은 무력포기와 현존하는 국경선 인정에 있어 기초가 되었다. 또한 브란트 총리가 목표로 하였던 동독을 유럽 긴장완화의 흐름에 끌어들이는 것이 어느 정도 가능해졌다. 기본조약 체결이 된 후 동독은 유럽안보회의에 참여하였다. 기본조약을 통해 동독과 서독 정부는 영토권, 모든 국가 간의 평등, 서독

<sup>223</sup>-Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von der Gründung bis zur Gegenwart*, p. 559.

<sup>224</sup>-*Ibid.*, p. 560.

<sup>225</sup>-Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 3』, pp. 180~181.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

과 동독 관계에서의 차별철폐, 그리고 자결권과 인권의 원칙을 지지했다. 기본조약에서 동·서독 정부는 상주대표부를 교환하기로 합의하였다. 이를 통해 동독과 서독은 공식적인 관계를 수립하였다. 이러한 동독과의 개선 뿐만 아니라 실질적이고 인도적 문제(praktische und humanitäre Fragen)에 대해서도 동서독은 합의하였다. 기본조약을 통해 여행의 완화, 이산가족 상봉, 언론인의 자유로운 활동, 경제, 학술, 스포츠, 환경 분야에서 협력을 강화하기로 하였다. 이와 관련된 구체적 사항들은 일련의 후속회의에서 다루도록 했다. 조약이 가조인된 직후 4강은 비준 이후 동·서독의 유엔 동시가입을 환영한다는 성명서를 냈다.<sup>226</sup> 기본조약은 모스크바 그리고 바르샤바조약의 논리적 결과(logische Konsequenz)였다. 특히 서독과 소련의 관계 개선의 이정표가 된 모스크바조약 없이 기본조약의 체결은 불가능하였다. 기본조약을 통해 할슈타인원칙은 공식적으로 폐기되었다.<sup>227</sup>

브란트의 새로운 독일정책의 핵심은 지금까지 서독 정부가 인정하지 않았던 동독의 존재를 인정하는 것이었다. 이는 서독의 초대 총리 아데나워 이후 지속된 기민/기사당 정권이 독일정책에서 함축하였던 서독이 독일 민족의 유일한 합법정부라는 주장을 사실상 포기하는 것이었다. 브란트 총리는 아데나워의 친서방정책에 간혀 있던 독일정책의 외연을 동구권과의 관계 개선을 통해 더욱 확장하였다. 브란트 정부는 긴장완화정책과 브란트 총리 자신의 개인적 인기를 활용하여 동구권 국가들과의 관계 개선에 앞장섰고 이를 통해 동독과의 정치적 경

---

<sup>226</sup>- Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart*, p. 561.

<sup>227</sup>- Manfred Uschner, *Die Ostpolitik der SPD: Sieg und einer Niederlage Strategie* (Berlin: Dietz Verlag, 1991), p. 99.

제적 협력의 길을 놓았다. 브란트의 새로운 독일정책은 뒤이은 슈미트와 콜 정부에서도 척도로 작용하였다.<sup>228</sup>

### 3. 새로운 독일정책의 공고화: 슈미트의 독일정책

브란트의 독일정책은 동서독 관계에 있어 긴장을 해소하여 동독과의 관계 개선에 이바지 하였지만 동독 간첩이었던 기욤사건의 책임을 지고 브란트는 총리직에서 물러났다. 브란트의 후임으로 1974년 5월 같은 사민당 출신의 슈미트가 총리가 되었다. 1974년부터 1982년까지 슈미트 정부 하에서 독일정책의 핵심은 브란트 정부에서와 마찬가지로 긴장완화를 통한 동독과의 관계 개선이었다. 따라서 슈미트 총리 시기의 독일정책은 전임자 브란트가 강조한 ‘작은 행보의 정치(Politik der kleinen Schritte)’라는 기본 틀을 고수하였다. 그러나 경제부 장관과 재정부 장관을 역임한 슈미트 총리는 새로운 비전을 제시하는 브란트 총리와는 다른 현실주의자였다. 따라서 슈미트 총리는 전문성을 중시한 ‘문제 해결 중심의 내각’을 꾸렸다. 이에 새로운 독일정책을 설계한 브란트 총리의 최측근 바르(Egon Bahr), 엠케(Horst Ehmke), 도마니(Klaus von Dhomanyi)가 물러나고 슈미트 총리와 오랫동안 일을 해온 전문가들 아펠(Hans Apel), 라벤스(Karl Ravens) 그리고 아렌트(Walter Arendt) 등이 내각에 포진하였다. 이러한 전문가 중심의 내각을 통해 슈미트 총리는 일사분란하고 효율적인 내각을 지향 하

<sup>228</sup>- Guido Knopp, *Kanzler: Die Machtigen der Republik*, 안병익(역), 『통일을 이룬 독일 총리들』, p. 236.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

였다. 실천가 슈미트 총리에게 이데올로기, 비전과 같은 것은 거리가 멀었다.<sup>229</sup>

## 가. 독일정책의 발전

슈미트 정부의 독일정책 역시 앞서 설명한 것처럼 브란트 총리의 새로운 독일정책의 연장선에서 이해될 수 있다. 따라서 독일정책을 유리하게 하기 위한 대외환경 조성, 베를린문제의 해결 그리고 동독과의 관계 개선 중심으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 독일정책의 대외적 환경개선과 관련하여 슈미트 총리는 1975년 헬싱키에서 공산주의 국가와 민주주의 국가는 물론 중립국까지 포함된 35개국이 참여하여 2년간에 걸친 회의 끝에 결실을 거둔 유럽안보협력회의(CSCE) 최종안에 서명하였다.<sup>230</sup> 유럽안보협력회의의 최종의정서 서명에도 불구하고 동구와 서구의 관계가 즉각적인 변화를 보인 것은 아니었다. 그러나 유럽안보협력회의는 다음과 같은 의의를 지니고 있다. 첫째, 최종의정서에 서명한 국가는 상대국가에 대해 주권, 영토보전, 국내 문제 불간섭을 존중하고 평화에 대한 의무를 지니고 있었다. 이는 그 동안 서독이 추구해온 소련, 폴란드, 체코, 동독과 같은 양자적(zweiseitig) 협약이 아닌 다자간(multilateral) 협정을 통해 동서간의 관계는 더욱 안정화되었다. 둘째, 유럽안보협력회의의 최종의정서에 대해 서방국가들은 처음에 그 결과에 대해 과소평가하였으나, 이 동의 자유, 동서간의 대화, 인권 보장 등 소위 바스켓 III이 포함됨으로

---

<sup>229</sup>- Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von der Gründung bis zur Gegenwart*, p. 578.

<sup>230</sup>- Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 3』, p. 231.



써 결과적으로 소련 역시 이 의무를 준수해야만 했다. 그리고 바스켓 III을 통해 소련을 위시한 동구권 국가에서 반체제 운동이 형성될 수 있는 조건이 마련되었다. 이러한 측면에서 서독에게 최종의정서라는 결과물은 훌륭한 성과라고 할 수 있었다.<sup>231</sup> 헬싱키에서 최종의정서와 함께 서독은 이미 1973년에 동독과 동시에 유엔가입국이 되었다. 따라서 본격적으로 슈미트 정부는 독일문제를 유엔을 통해서 해결할 수 있는 기반을 마련하였다. 유엔을 통해 서독은 독일문제를 국제적으로 이 슈화 하여 자신감 있게 다루어 나갔다.<sup>232</sup>

브란트 정부는 베를린문제를 해결하기 위해 베를린에 관한 조약을 조인하여 서베를린의 안정화를 가져왔다. 이러한 베를린문제 해결의 연장선에서 슈미트 정권은 1977년 5월에 사상 처음으로 미국, 영국, 프랑스 3개 서방연합국과 베를린에 관한 합동선언문을 채택하였다. 베를린에 관한 합동선언문 채택을 통해 서독은 베를린문제 해결에 대한 미국, 영국, 프랑스, 소련 4자 합의를 받아내는 한편 소련과 동독이 베를린의 지위를 일방적으로 변경할 수 없음을 확인하였다. 또한 미국, 영국, 프랑스, 소련 4대 전승국은 서방 관할 구역인 서베를린과 서독간의 유대가 유지되어야 한다는 점도 분명히 하였다.<sup>233</sup> 이를 통해 지금까지 슈미트 정부의 독일정책이 서방국가들의 강력한 지지를 받고 있음이 다시 한 번 확인되었다. 따라서 슈미트 총리는 동구권과의 관계는 물론 서방 국가들의 결속을 통해 주로 동구권국가의 관계 개선에 초점을 맞추었던 브란트의 동방정책과 균형을 맞추고자 하였다.

<sup>231</sup>- Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986*, p. 140.

<sup>232</sup>- Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현 대사 3』, pp. 235~236.

<sup>233</sup>- 위의 책, p. 264.

마지막으로 슈미트 정부는 동독과의 관계 개선에 적극적으로 나섰다. 상주대표부의 설치에 이러한 동독과의 관계 개선에 대한 적극적인 의지 표명이었다. 1975년 5월 동·서독의 상주대표부가 본(Bonn)과 동베를린(Ostberlin)에 각각 설치되었다. 귄터 가우스(Guenter Gaus)와 미카엘 콜(Michael Kohl)이 각각 동베를린과 본에 설치된 대표부의 초대 대표로 임명되었다. 동서독의 상주대표부 설치를 기점으로 브란트 정권에서 체결되었던 주요 협정의 부속협약이 도출되기 시작하였다. 의학치료협정은 동독과 서독을 방문한 사람이 방문기간 동안에 치료를 무료로 받을 수 있는 것을 허용하였다. 이듬해인 1976년 우편전화 협정이 체결되었고 1974년, 1978년 그리고 1983년에 동서독 정부는 유산 상속과 같은 비영리 금전지불에 관해서도 합의하였다. 또한 1975년, 1978년에 운송에 관한 협정의 후속 조치가 이루어졌으며 1978년 서베를린과 서독을 연결하는 고속도로와 운하 운송 개선에 관한 내용에도 합의하였다. 전반적인 동서독 관계 개선이 이루어지는 가운데 국경선 결정에 대한 문제는 예외였다. 서독과 동독간 경계를 명확히 구획하려는 노력은 아우넨부르크와 슈낙켄부르크 사이의 엘베강 구역 경계선을 어디로 하느냐 하는 문제로 귀착되었다.<sup>234</sup>

브란트 총리는 데탕트, 미국과 프랑스의 지지와 같은 긴장완화에 기초한 새로운 독일정책을 펼 수 있는 좋은 환경의 도움을 받았다. 그러나 슈미트 총리 집권기인 1970년대 말에는 미·소관계의 악화로 독일정책의 대외적 환경도 악화되어 가고 있었다. 특히 소련의 아프가니스탄 침공과 폴란드에서 일어난 사건들로 미·소관계가 첨예화 되자 슈미트 총리는 악화된 미·소관계가 서독과 동독의 관계에 악영향을 끼치지 않

---

<sup>234</sup>- Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986*, pp. 164~165

기 위해 노력하였다. 동독의 서기장 호네커 역시 1980년 10월에 게라에서 행한 연설에서 지금까지의 서독 정부와 교류를 지속 발전시키겠다는 성명을 발표하였다. 슈미트 총리 역시 양독 관계의 장기적 발전을 피력하였다.<sup>235</sup> 그러나 슈미트 총리의 이러한 노력은 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없었다. 왜냐하면 서독 정부는 악화된 미·소 관계에도 불구하고 프랑스와의 굳건한 동맹을 통하여 미국의 영향을 벗어날 수 있는 상대적인 자율성을 가지고 있었지만 동독은 당시 소련의 철저한 위성국에 불과하였기 때문이었다. 이는 아프가니스탄 침공으로 인한 1980년 1월 말로 예정된 슈미트 총리의 동독방문 연기와 폴란드 사태로 인한 1980년 8월 22일 방문 연기 역시 이러한 동독의 상황을 잘 보여주는 것이었다. 또한 미·소 간의 관계 악화는 양독 관계에 영향을 미쳐서 서베를린 시민에 대한 강제 환전 금액이 13마르크에서 15마르크로 인상되어 동독 방문자가 줄어들었다. 또한 당시 동독의 호네커 정권은 폴란드로부터 자유화 물결을 막기 위해 차단정책을 실시하였다.<sup>236</sup> 브란트 정부와의 관계 개선에도 불구하고 동독 정부는 서독과 동독은 근본적으로 다르다고 주장하면서 1민족 2국가 체제를 주장하였다.<sup>237</sup> 이러한 동독의 반응과 상관없이 서독 슈미트 정부는 “독일 민족과 같은 단일민족은 (동독)입법의원들의 펜대로 만들어지거나 지워지는 것은 아니다”라고 주장하면서 작은 보폭의 독일정책을 계속 진행해 나갔다.<sup>238</sup>

<sup>235</sup>-Guido Knopp, *Kanzler: Die Machtigen der Republik*, 안병역(역), 『통일을 이룬 독일 총리들』, pp. 284~285.

<sup>236</sup>-Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945-1986*, pp. 141~142.

<sup>237</sup>-Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현 대사 3』, p. 260.

<sup>238</sup>- 위의 책, pp. 282~283.

‘접근을 통한 변화’를 핵심으로 하는 브란트의 신동방정책을 계승한 슈미트 총리는 감정적이고 이상적인 정치관을 가진 브란트와 달리 냉철한 위기관리자로 독일정책을 실천에 옮겼다. 브란트 총리와 마찬가지로 슈미트 총리는 통일을 위한 조건이 아직 갖추어지지 않았기 때문에 이를 위해 우선 거시적 정치 문제 보다는 의학치료협정, 통화협정과 같은 분단의 일상적인 문제를 중심으로 동독과의 관계 정상화를 추진하여 분단에서 발생하는 생활의 불편함을 줄이고자 하였다. 기본조약과 유럽안보협력회의 최종의정서에 기초한 서독 및 베를린 시민의 방문 완화는 내독관계에서 1970년대 긴장완화를 표방한 10년간 가장 긍정적 성과였다. 동독에 대한 차관승인으로 내독교역이 현저하게 늘어났으며 차관은 여러 차례 연장되었다.<sup>239</sup> 또한 슈미트는 독일정책을 서독의 외교정책이라는 보다 더 큰 틀을 통해 이해하려고 하였다. 왜냐하면 슈미트에게 있어 중요한 정치적 상대는 동독이 아니라 소련이었기 때문이었다.<sup>240</sup>

#### 4. 브란트, 슈미트 정권 하에서 기민/기사당의 독일정책

사민당이 처음으로 정권을 잡았던 브란트 내각에서 야당이 된 기민/기사당은 브란트와 슈미트의 긴장완화 정책에 기반을 둔 독일정책에 대안을 내놓기 위해 많은 노력을 하였다. 구체적으로 기민/기사당은

<sup>239</sup>- Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986*, pp. 164~165.

<sup>240</sup>- 특히 서독 건국이후 1960년대 까지 서독은 정치적, 경제적 약자였기 때문에 서구통합과 안보가 우선시 되면서 통일논의가 뒤로 밀려난 약자의 딜레마 상황에 있었던 데 반해 서독의 확대된 국제영향력을 바탕으로 동방정책의 자율성이 강화되어 강자의 딜레마가 나타나게 되었다.

브란트-슈미트의 독일정책과 거리를 두기 위해 동독에서 벌어지고 있었던 인권탄압 문제를 적극적으로 제기하였다. 이러한 브란트-슈미트 독일정책에 대한 비판적 수용을 통해 기민/기사당은 이전까지 긴장완화 정책에 반대만 하였던 부정적 이미지를 고치려고 노력하였다. 기민/기사당이 제기한 동독의 인권문제는 브란트-슈미트 정권이 보여주었던 동독의 인권문제에 대한 불명확하고 완곡한 태도를 비판하여 긴장완화 정책이 동독의 인권 개선과 연계할 것을 주장하는 것이었다. 특히 기민/기사당이 제기한 동독의 인권문제의 핵심적인 내용은 국경을 탈출하는 동독인들에 대한 사살 사건에 대해 서독 정부가 동독 정부를 강력하게 비판할 것을 요구하는 것이었다. 그리고 기민/기사당 지도부는 이러한 국경사살에 대한 비판과 함께 동독 주민들의 인권 개선을 강력히 주장하였다. 왜냐하면 동독인들 역시 서독의 기본법과 유엔 헌장의 적용 대상이기 때문에 이들의 인권이 보장되어야 한다는 것이었다. 더 나아가 기민/기사당 지도부는 동독의 반체제 인사들에 대한 정치적 탄압 문제에 대해서도 서독 정부가 동독 정부를 강력하게 비판해야 한다고 요구하였다. 이렇듯 기민/기사당은 인권문제를 중심으로 그동안 긴장완화 정책의 반대자의 인상에서 어느 정도 탈피하여 건설적 대안을 제시하였을 뿐만 아니라 이는 동독의 이데올로기적 공세에 대처하는 정치적 의미 또한 있었다.<sup>241</sup>

그러나 처음부터 기민/기사당이 동독의 인권문제에 관심을 보인 것은 아니었다. 왜냐하면 당시 기민/기사당 수뇌부는 동독의 인권문제를 통해 동독을 변화시킬 수 있을 것인가에 대해 회의적이었기 때문이

<sup>241</sup>-Clay Clemens, *Reluctant Realists: The CDU/CSU and West German Ostpolitik*, 권영세(역), 『서독 기민/기사당의 동방정책: 고뇌하는 현실주의자』 (서울: 나남출판사, 2010), p. 223.

었다. 따라서 당시 기민당 원내대표였던 콜은 1976년까지만 해도 서독 정부가 헬싱키최종의정서에 서명한 것은 독일정책의 실패를 보여주는 것이라고 주장하였다. 그러나 최종의정서 서명 이후 동독과 동유럽에서 발전한 반체제 운동을 직접 경험하면서 인권문제에 대한 기민/기사당 정치인들의 생각이 점차 달라지기 시작하였다. 이를 통해 기민/기사당도 브란트/슈미트 정부와 같이 데탕트가 동독과 동구권의 변화를 가져올 수 있는 중요한 요소라고 인식하게 된 것이었다. 헬싱키최종의정서의 서명 이후 동독에서 해외여행을 신청하는 사람들의 수가 급증하는 사실은 이러한 변화를 잘 보여주는 것이었다. 동독에서 벌어지고 있었던 새로운 정치적 현상을 통해 기민/기사당의 정치인들은 동독 및 동구권과의 교류가 체제의 안정을 가져온다는 점을 공개적으로 시인하게 되었다. 결국 기민/기사당은 헬싱키최종의정서의 내용을 공식적으로 지지할 뿐만 아니라 이의 실행을 적극적으로 주장할 수밖에 없었다.<sup>242</sup>

이에 1980년 이후 기민/기사당의 지도자들은 지금까지의 독일정책에서 기민당의 근본원칙이었던 아데나워의 힘의 우위를 통한 서독 중심의 독일정책을 지키면서 브란트/슈미트 정부의 긴장완화정책을 지향하는 독일정책을 수용해야 하는 딜레마에 빠지게 되었다. 기민당 원내총무 콜은 1980년에 행한 하원연설과 1981년 초 기민당 전당대회를 앞두고 행한 연설에서 기민당이 집권하면 동독 주민들의 생활 조건을 개선하기 위해 가능한 모든 조치를 취할 것이라고 선언했다. 이를 통해 콜은 기민/기사당의 정통노선에서 긴장완화정책의 수용으로 독일정책의 무게 추를 서서히 옮기기 시작하였다. 이와 더불어 기민/기사당이

---

<sup>242</sup>- 위의 책, p. 261.

긴장완화 정책으로 당의 방침을 바꾸게 된 주요한 원인 중에 하나는 1981년 5월 기민당 출신의 폰 바이체커(Richard von Weizsäcker)가 서베를린의 시장이 된 것도 무시 할 수 없는 요인이었다. 이는 기민/기사당의 독일정책에 있어 실질적인 변화를 가져왔다. 왜냐하면 폰 바이체커는 서베를린의 시장으로 동베를린을 대상으로 독일정책을 실질적으로 추진할 수 있었기 때문이었다. 교통, 에너지, 환경 문제 등 동베를린과 관련된 실질적 문제들이 서베를린 시장 폰 바이체커에 의해 처리되었다. 폰 바이체커의 서베를린 시장 당선을 통해 지금까지 독일정책에 있어 아웃사이드였던 기민당은 구체적인 정책을 수립하고 집행하는 독일정책에 참여할 수 있게 된 것이다. 이러한 독일정책의 실질적인 참여를 통해 기민당은 독일정책에 대한 관리문제 즉 현실과 직면하게 되었다.<sup>243</sup>

## 5. 콜의 독일정책: 기민/기사당 독일정책의 진화

독일 역사상 가장 오랜 기간 동안 총리로 재임한 콜은 초대 총리 아데나워와 같이 강력한 정치적 리더십을 통해 총리 권력을 극대한 인물이었다. 이를 빗대 많은 사람들은 콜을 ‘아데나워의 손자’라고 불렀다. 경제정책으로 인해 사민당과 자민당의 관계가 악화되자 자민당이 새로운 연립파트너로 기민당을 선택하여 1982년 10월 1일 서독에서 정권교체가 이루어졌다. 그러나 정권교체는 경제정책을 중심으로 인해 일어났기 때문에 독일정책에 별다른 영향을 주지는 않았다. 새로이 총리가 된 콜은 사민당-자민당 정부에 의해 체결된 여러 조약에 기초한

<sup>243</sup>- 위의 책, pp. 328~329.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

독일정책을 계승할 것임을 강조하였다.<sup>244</sup> 더 나아가 콜 총리는 독일 정책과 관련하여 사민당 정부의 새로운 독일정책(신동방정책)을 수용하고 이를 보다 발전시키고자 하였다. 이러한 콜 정부의 독일정책은 전술하였듯이 1970년과 1980년 초에 기민/기사당이 경험한 소중한 정치적 유산이었다.<sup>245</sup>

그러나 콜은 사민당의 간판정책인 긴장완화에 기반한 새로운 독일정책을 비판적으로 계승하기 위해 몇 가지 차이점을 강조하였다. 콜 총리의 독일정책이 새로운 독일정책을 추진하였던 브란트/슈미트 정부와의 차이는 크게 두 가지였다. 첫째 콜은 독일정책을 추진함에 있어 미국의 역할을 강조하였다. 물론 브란트와 슈미트 총리 역시 독일정책에서 미국 역할의 중요성을 강조하였지만 이들과 콜 총리의 차이점은 사민당 총리들은 미국과의 관계에서 서독의 자율성을 강조한 것이라면 콜 총리는 서독은 미국과 대등한 파트너라기보다 작은 협력 파트너로서의 역할을 강조하였다. 두 번째 차이점은 콜 총리는 인권을 갖대로 하여 독일정책의 방향과 속도를 조절하려고 하였다. 이를 통해 콜 총리는 사민당 정권이 동독 정권에 취한 수세적 태도를 비판하고 독일정책에 주도권을 쥐려고 노력하였다.

---

<sup>244</sup>- Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986*, p. 169.

<sup>245</sup>- Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 3』, p. 430.



## 가. 사민당 독일정책의 계승

콜은 사민당 출신의 총리들과 마찬가지로 동독과의 원활한 관계 조성을 독일정책의 우선순위로 삼았다. 취임 직후 1983년 콜 총리는 소련을 전격 방문하였고 체코와 헝가리 그리고 개인자격으로 동독을 방문하였다. 또한 콜은 흐르스트 텔치(Horst Teltschik)을 총리 특사로 모스크바에 파견하여 진전된 동구 관계를 유지 개선하려고 노력하였다. 동독과의 관계 개선을 위해서 콜 총리는 사민당 정부와 마찬가지로 고위급 및 실무급 회담을 통해 주요의제들을 논의하였다. 특히 사민당 정부에서 합의한 우편, 동독 방문 기간 연장, 동서독 교통 개선 사업뿐만 아니라 새로운 영역인 환경, 문화, 그리고 과학기술에서 협력을 강화하였다.<sup>246</sup> 이러한 노력의 결과 1987년 동독의 연금생활자들이 서독을 방문할 수 있는 기회가 크게 늘어났으며 서독을 방문하는 동독 주민들의 수도 점진적으로 증가하였다. 청소년 교류와 스포츠 행사 역시 계속 증가하여 1987년에 6만 명 이상의 서독 청소년들과 4천 명 이상의 동독 청소년들이 각각 서독과 동독을 방문했다. 자매 도시 결연 사업 역시 1987년에는 30여건에 불과하였지만 이후 계속 증가하였다. 콜 총리 하에서 동독과의 관계개선에서 흥미로운 점은 동독의 정치범을 석방하고 이에 대해 보상하는 프라이카우프의 증가였다. 프라이카우프는 이미 1962년 기민당 정부에서 시작되었지만 이를 적극적으로 추진한

<sup>246</sup> 콜 정부는 예를 들어 퇴대강 정화, 우편배달 개선, 서독이나 서베를린 시민들의 연간 동독체류 허가일수 연장, 연금생활자와 아동들에 대한 의무환전액 인하, 제 3세계 난민들의 동독을 경유한 서독입국 제한, 동·서독 간 통행료 보수, 도시 간 자매결연 허용, 원자력발전소 안전을 위한 협력의 일반기준 확립, 서독주민들이 동독에 거주하는 친척들의 구좌로 직접 송금할 수 있도록 하는 방법개발 등에 대한 협약을 추진했다. 이러한 성공적 협상은 1986년 문화적 관계에 대한 협정과 1987년 생태 및 과학협력에 대한 일반협정들로 이어졌다.

것은 콜 정부였다. 1983년까지 석방된 동독의 정치범은 2만 명에 이르렀고 1984년 가을에는 추가적으로 1710 명이 서독에 정착하였다. 또한 1985년에는 석방자 수가 2천 5백 명에 이르러 정점에 도달하였다.<sup>247</sup>

콜 정부에서 독일정책과 관련하여 정부차원에서 뿐만 아니라 기민/기사당 내에서도 큰 변화가 나타났다. 기민/기사당이 동독 당국과의 관계를 개선하기 위해 적극적으로 나섰다. 당 지도부는 동독과 동베를린 방문을 통해 동독 정부와 대화하려고 노력하였다. 기민당의 에버하르트 디프겐(Eberhard Diepgen), 바덴-뷔르템베르크의 주 총리 로타르 슈페트(Lothar Späth), 바이에른 주 총리 슈트라우스(Franz Josef Strauß)가 각각 동독을 방문하였다. 특히 슈트라우스는 자주 동독을 방문하였다. 이 가운데 한 번은 대규모 무역차관을 논의하기 위해서였다.<sup>248</sup> 1980년 초까지도 긴장완화 정책에 대해 완고하게 반대하였던 슈트라우스를 생각해 보면 이는 엄청난 변화가 아닐 수 없었다. 1983년 11월 여당인 기민/기사당과 자민당은 야당인 사민당의 반대에도 불구하고 서독 내 미국의 중거리 핵무기의 배치를 주장하였다. 그럼에도 불구하고 서독과 동독의 관계는 악화되지 않았다. 오히려 콜 총리와 호네커 동독 국가평의회 의장은 독일에서 더 이상의 전쟁은 안 된다는 선언을 통해 동독과 서독의 관계개선 의지를 보여주었다. 또한 동독에 대한 서독의 대규모 차관 지원에 대해 동독 정부는 동독 시민에 대한 여행 허가의 증가와 호네커의 서독 방문계획으로 화답하였다. 그러나 본질적인 면에서 동서독 관계는 아무것도 변한 것이 없었다.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup>-Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 4』, pp. 419~420.

<sup>248</sup>- 위의 책, p. 418.

<sup>249</sup>- Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986*, pp. 169~172.

동독이 이따금씩 탈출자에 대한 발포명령을 줄이는 듯 보였지만, 국경지역에서의 사망자 발생은 여전히 계속되었다. 국경지역의 자동발사장치를 해체하고 대신 덜 치명적이지만 더 현대화된 탐지장치를 설치했다. 스포츠 교류와 환경협력에 관한 협정들은 모호한 의지선언에 그쳤고 동독은 경계지역 강들의 대규모 정화작업을 위한 자금과 기술을 요구했다. 1987년 말에 서독에 체류하려는 동독 여행자들의 수가 늘어나자 동독 정부는 서독을 방문하는 주민들에게 관례적으로 제공하는 현금의 액수를 줄였다. 이런 상황이 되자 향후 발행될 여행허가증 숫자도 불확실한 상황이 되었다.<sup>250</sup>

그러는 동안 서독에서는 1985년 초부터 사민당뿐만 아니라 기민/기사당 일부에서도 신동방조약의 기본(및 1972년 연방하원의 모든 3개 원내 교섭단체의 공동결정 가운데 표시된 이 조약의 해석)으로부터 멀어지는 경향이 강하게 나타나 정세가 혼란스러웠다. 한편으로는 추방민 기구들과 기민/기사당 우익 대표들이 1970년 와르소 조약에도 불구하고 오더-나이세 동쪽지역이 법적으로 여전히 독일에 속한다고 강조하여 소련과 폴란드 측에서 연방정부를 향해 보복주의라는 일련의 비난을 하는 결과를 초래하였다. 특히 와르소 조약은 후일의 전독일정부에서도 정치적 구속효과를 가지며 오더-나이세 동쪽지역은 역시 폴란드에 남게 될 것이라고 표명했는데, 이는 그의 원내 교섭단체 내부에서 논란으로 남았다. 다른 한편으로는 사민당의 지도적 대표자들이 독일 문제는 더 이상 미해결의 현안이 아니라고 말하였는데 이는 통일 노력을 포기하고 다만 동독 주민들의 인간적 고통 경감을 위해 노력한다는 뜻이나 다름이 없었다. 야당인 사민당의 연방정부에 대한 요구는 호네

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

<sup>250</sup>-Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 4』, p. 421.

커가 1980년 계라에서 행한 요구를 실현하는 데 목표를 두었다. 이것은 장기적으로 영속하지 않는다면 독일의 분단과 두 개의 국가에 만족한다는 뜻으로 볼 수 있었다. 1985~86년 서독 국민 가운데 여러 가지 경향들이 다시 나타났지만, 강도의 정도를 분명하게 구분할 수는 없었다. 콜 총리 하에서 기민/기사당-자민당 연립의 계속을 가능케 한 1987년 1월 25일 연방하원선거 또한 이 점에서 해명을 하지 못하였다. 모든 상황이 변화함에도 불구하고 국가 지도층 및 사회의 큰 집단 가운데에서는 독일문제에 대한 문제의식이 부상하기도 하고 후퇴하기도 하였다. 그러나 두 개의 분단된 상황은 기본적으로 상이한 구조와 방향을 갖는 두 개의 국가와 사회질서를 고착시켰다. 분단 이전에 전 독일적 경험과 공통성을 공유하였던 나이든 세대가 상대측 독일 국가의 동일한 세대와 더 이상 연결고리 역할을 하지 못한다면, 1970년대 이래 수백만 명의 서독인들이 동독에 살고 있는 친척과 친구들을 만날 수 있는 상황에서 과연 두 독일 사이에 점차 더욱 뚜렷하게 굳어져가는 별거생활을 저지시키려는 동력이 나올 수 있을까 하는 의문은 숙제로 남겨졌다.

표 VI-2 동·서독 간의 경제 교류(Entwicklung der Warenverkehrs)

Jahr	Lieferungen in die DDR	Bezüge aus der DDR	Umsätze
1950	330	415	745
1951	141	145	286
1952	178	220	398
1953	271	307	578
1954	454	450	904
1955	563	588	1,151
1956	699	653	1,352
1957	846	817	1,663
1978	800	858	1,658
1959	1079	892	1,971
1960	960	1122	2,082
1961	873	941	1,814
1962	853	914	1,767
1963	860	1022	1,882
1964	1151	1027	2,178
1965	1206	1260	2,466
1966	1625	1345	2,970
1967	1483	1264	2,747
1968	1422	1440	2,862
1969	2272	1656	3,928
1970	2,416	1,996	4,412
1971	2,499	2,319	4,818
1972	2,927	2,381	5,308
1973	2,998	2,660	5,658
1974	3,671	3,252	6,923

I
II
III
IV
V
<b>VI</b>
VII
VIII

Jahr	Lieferunen in die DDR	Bezüge aus der DDR	Umsätze
1975	3,922	3,342	7,264
1976	4,269	3,877	8,146
1977	4,409	3,961	8,370
1978	4,575	3,900	8,475
1979	4,720	4,589	9,309
1980	5,293	5,579	10,872
1981	5,575	6,051	11,626
1982	6,382	6,639	13,021
1983	6,947	6,878	13,825
1984	6,408	7,744	14,152
1985	7,901	7,636	15,537
1986	7,454	6,844	14,298
1987	7,406	6,650	14,056
1988	7,234	6,789	14,023
1989	8,104	7,205	15,309

출처: Quelle Kuhnle, *Die Bedeutung und Vorteile der deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen für die DDR Eine Analyse unter besonderer Beruecksichtigung paraökonomischer Aspekte*, (Dissertation, Frankfurt/Main, 1993) 참조.

## 나. 통일의 창이 열린다

헝가리가 자국민의 자유를 확대하기로 한 작은 조치가 동독의 붕괴를 알리는 결정적인 계기가 될 줄은 그 당시 아무도 몰랐다.<sup>251</sup> 1989년 6월에 헝가리가 제네바 난민협정에 가입함으로써 인해 더 많은 동독 이

---

<sup>251</sup>-Dennis Bark·David·Gress, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 4』, p. 127.

탈주민들이 헝가리로 향하여 수 만 명에 이르렀다.<sup>252</sup> 1989년 9월 헝가리 정부는 동독 주민들의 의사를 존중하여 이들이 원하는 국가로 가는 것을 허용하였다. 이는 동독 주민들이 동독을 떠나는 기폭제가 되었다. 또한 소련 정권은 헝가리 정부의 조치에 반대하지 않는다는 성명을 통해 동독은 외교적으로 고립되었고 동독 주민의 이탈은 가속화되었다.<sup>253</sup> 1989년 10월 들어 이탈주민은 헝가리뿐만 아니라 체코와 폴란드를 통해 서독 입국을 시도하였으며 이탈주민들의 수는 빠르게 증가하였다. 이러한 동독 이탈주민들의 증가와 함께 동독 내에서 사회주의통일당 정부에 반대하는 시위가 폭발적으로 증가하였다.<sup>254</sup> 이러한 동독의 급변사태에 대한 반응으로 사민당은 동독 정부에게 주민들의 자유 확대와 개혁을 요구하였다. 그러나 사민당은 원칙적으로 동독 정부에 대한 개혁 요구에서 통일을 바란 것은 아니었다. 사민당과 달리 콜 정부는 동독의 급변사태에서 동독의 주민들이 무엇을 원하였는지 정확히 알 수 있었고 이를 위해 서독이 무엇을 해야 하는지에 대한 분명한 확신이 있었다. 콜 총리는 동독의 변화에서 자유선거를 통한 통일의 미래를 확신하였다. 이에 반해 사민당은 급변상태에서 동독의 민주화 가능성을 환영하였지만 신속한 통일과는 거리를 두고 있었다.<sup>255</sup>

콜은 신속한 통일을 위해 국내외적으로 서독 정부가 할 수 있는 방안을 기민하게 내놓았으며 이를 실천에 옮겼다. 이를 위해 우선 콜은 11월 28일 연방하원에서 10개항(Zehn-Punkte-Plan)을 제시하였다. 여기에는 동서독의 협력, 통일문제, 동독의 유럽연합 가입 그리고 양독

252- 위의 책, pp. 138~140.  
 253- 위의 책, pp. 147~148.  
 254- 위의 책, p. 162.  
 255- 위의 책, pp. 275~277.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

간의 연합(Konföderation zwischen den beiden deutschen Staaten) 문제 등이 들어 있었다. 콜은 10개항을 통해 통일문제에 대한 기본 전략을 수립하는 것과 동시에 국제사회의 지지를 통해 통일의 불안정성을 낮추기 위해 노력하였다.<sup>256</sup> 콜은 국내에서 신속하고 안정적인 통일의 여건을 창출하였을 뿐만 아니라 10개항에 반대하였던 소련을 설득하는데 외교력을 집중함으로써 대외정책에 있어서도 기민한 대응을 보여주었다. 특히 소련 설득이 가능했던 이유는 확고한 서독과 미국의 관계였다. 또한 미국을 제외한 서방 국가 역시 민족 자결의 통일 원칙에 반대하지 않았기 때문에 콜 정부는 독일통일이 서방 우방국들에게 유럽의 평화를 가져올 것이라고 설득시킬 수 있었다.<sup>257</sup> 통일협약 10개항 발표 이후 콜은 통일에 속도를 내기 위해 동독에 화폐통합을 제의하였고 통화 통합의 실무절차를 논의하기 위한 장관급 통일특위가 본에 설치되었다. 사민당은 콜 총리가 동독에 대해 필요한 즉각적인 재정원조는 하지 않고 서독 경제에 부담이 되는 화폐통합을 제의하였다고 비난하였다.<sup>258</sup>

10개 조항과 화폐 통합으로 국내적인 통일 조건을 조성한 콜 정부는 독일통일이 유럽의 평화에 기여할 것임을 설득하기 위해 우방국과 소련을 비롯한 동구권 국가에 특사를 파견하였다. 콜 총리는 유럽과 소련에 대해 통일독일이 평화와 자유를 더욱 신장시킬 것임을 천명하였다. 특히 총리 콜과 외무부 장관 겐셔가 직접 모스크바로 가서 독일통일이 소련에게도 유리하다는 것을 알렸다.<sup>259</sup> 당시 소련은 통일된

<sup>256</sup>-Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von der Gründung bis zur Gegenwart*, pp. 736~737.

<sup>257</sup>-Dennis Bark·David·Gress, Bark, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 4』, pp. 285~288.

<sup>258</sup>- 위의 책, p. 293.



독일에 대해 부정적인 생각을 가지고 있었다. 그러나 동독에서의 상황이 급격하게 변화됨에 따라 이를 더 이상 방치할 수 없었다. 특히 동독의 주민들이 통일을 원하자 소련 당국은 “우리는 더 이상 개입하지 않겠다”(“Wir werden nicht intervenieren”)고 공식적으로 선언하였다.<sup>260</sup>

1989년 NATO와 WTO 국가들이 참석한 오타와 회의는 독일통일의 필요성을 알릴 수 있는 효과적인 외교의 장이었다. 이 회의에서 독일통일에 대한 구체적인 프레임 워크라고 할 수 있는 2+4회담이 도출되었다. 이를 통해 콜 총리는 통일독일이 NATO와 EC의 회원국으로 남아 있겠다는 주장을 관철시켰다. 사민당의 무리한 경제통합에 대한 비판에도 불구하고 콜 총리가 신속하게 통일을 추진한 배경은 통일이 신속하게 달성되지 않으면 동독 주민들의 생각이 바뀔 수 있어 통일은 요원해 지기 때문이었다. 콜 총리는 완전히 다른 체제인 서독과 동독의 통일이 복잡한 사회 경제적 문제를 가져 올 것이란 것을 알고 있었지만 통일에 대해 계산기만 두드린다면 통일은 실현될 수 없다는 것 또한 잘 알고 있었다. 결국 콜 총리는 선통일 후문제해결이라는 신속한 통일을 실천에 옮겨 이에 반대한 사민당의 주장을 일축하였다.<sup>261</sup>

화폐 통합의 결과 1990년 7월 1일부터 서독 마르크가 동독의 공식 통화가 되었다. 통합조약에 따라 경제와 사회 정책의 법규와 관행이 동서독에 다 같이 적용되게 되었다. 통화통합으로 열린 길이 10월의 정치통합으로 이어졌다. 국내에서 콜 정부는 정치통합을 통해 통일을

<sup>259</sup>- 위의 책, pp. 297~298.

<sup>260</sup>- Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von der Gründung bis zur Gegenwart*, pp. 739~740.

<sup>261</sup>- Dennis Bark·David·Gress, Bark, *History of West Germany*, 서지원(역), 『도이치 현대사 4』, pp. 308~309.

마무리 하였다면 국제적으로는 모스크바의 2+4회담에서 통일독일이 주권을 인정받고 서방연합국과 서독이 체결한 조약의 자동 폐기를 통해 독일통일이 이루어졌다.<sup>262</sup>

## 6. 시사점: 독일정책의 연속성과 불연속성

서독의 아데나워 총리부터 콜 총리까지 서독의 독일정책은 점진적으로 발전하였다. 물론 아데나워와 브란트의 독일정책을 단순 비교하게 되면 독일정책의 불연속성이 나타나지만 이 부분을 지나치게 강조할 경우 에어하르트와 대연정 시절 기민/기사당의 독일정책의 변화를 놓치게 된다. 독일정책의 연속성은 기민당 내 독일정책의 변화 역시 설명할 수 있다. 아데나워와 콜의 독일정책을 비교할 때에 많은 차이점을 지적할 수 있지만 이러한 설명은 브란트 정부 이후 야당으로 전락하여 10년이 넘는 과정을 겪으면서 변화된 기민당의 독일정책을 간과할 수 있다. 따라서 서독의 독일정책을 이해하기 위해서는 유럽의 정치구조와 서독의 국내 상황, 그리고 동서독의 관계를 총체적으로 살펴봐야 한다. 여기서는 독일정책의 연속성의 관점에서 지금까지 서독의 독일정책을 정리하고 이를 통해 한국의 통일정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

제2차 세계대전 패전 후 황폐화된 경제적 상황에서 전쟁의 패배감이 만연했던 서독 국민들은 다시 해 볼 수 있다는 자신감을 가져다줄 지도자를 필요로 하였다. 아데나워는 국민들의 요구에 부합하는 강력한 리더십을 지닌 지도자였고 서독의 재건을 위해 노력한 사람이었다. 그

---

<sup>262</sup> 위의 책, pp. 320~321.

는 독일정책과 관련하여 독일의 중립국 제안을 들고 나온 소련의 공세에 적극적으로 맞서 서방통합을 강력히 주창하였다. 이는 통일을 위해 당시 서독의 국력이 취약하다는 사실을 직시한 결과이자, 서방과의 통합을 통해 미국을 중심으로 한 서방국가와의 관계 강화는 물론 경제 성장을 도모하고자 한 것의 결과였다. 이러한 서독 중심의 공세적인 통일론은 당시 동독과의 체제 경쟁 상황에서 발생한 불가피한 독일정책이라고 할 수 있었다.

에어하르트 총리와 키징거 대연정의 독일정책은 변화된 유럽의 정치 환경에서 그동안 서독 정부가 지향한 대결적 혹은 공세적 독일정책에서 조금 탈피하여 유화적인 정책으로 전환을 모색하는 시기였다. 이어 등장한 브란트 정부의 새로운 독일정책은 1960년대 말 데탕트라는 유럽의 정치 구조 변화에 발 빠르게 대응한 결과물이라고 할 수 있다. 이것이 가능했던 이유는 브란트의 정치적 비전과 감각 덕분이었지만 오랜 기간 야당의 지위에 있었던 사민당이 기민/기사당 보다 혁신적인 정책을 추진할 수 있는 정치 구조도 무시할 수 없었다. 브란트의 혁신적인 독일정책은 크게 독일정책의 대외 환경 조성, 베를린문제의 안정화 그리고 동서독 관계의 개선이라는 세 가지 내용을 담고 있었다. 먼저 브란트 정부는 우선 동구권의 맹주인 소련과의 관계 개선 없이 동독과의 적극적인 교류를 할 수 없다는 것을 인식하였다. 둘째, 브란트 정부는 동독과의 관계 개선을 위해 서베를린문제 해결을 우선과제로 삼았다. 서베를린문제 해결은 단순히 동독과의 관계 개선의 시발점이기도 하였으나 미국, 프랑스, 영국과의 협의를 통해 서방과의 관계를 다지는 계기가 되었다. 마지막으로 독일정책의 대외 환경 개선과 베를린문제 해결을 중심으로 동서독 관계의 물꼬를 튼 브란트 정부는 동독과의 교류정책을 적극적으로 추진하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

브란트 총리의 갑작스런 사임으로 독일정책의 책임자가 된 슈미트 총리는 브란트의 새로운 독일정책을 세부적으로 실행해 옮겼다. 특히 소련의 아프가니스탄 침공을 계기로 형성된 신냉전과 국제경제 상황의 악화라는 시대적 분위기로 인해 독일정책의 실행도 어려운 상황 속에서 슈미트 총리는 모범적인 위기관리자로서 브란트의 새로운 독일정책을 발전시켜 나갔다. 이후 통일 총리로 불리는 콜 총리는 10년 넘게 야당의 지도자로 활동하면서 브란트의 독일정책에 반대만 하는 당의 이미지를 건설적 비판자로 바꾸기 위해 노력하였다. 이를 위한 효과적인 정책 수단은 바로 인권정책이었다. 기민/기사당은 동독의 인권 문제를 제기함으로써 사민당의 원칙에 입각한 동독 지원과 독일정책의 명확화를 요구하였다. 콜은 총리에 취임해서 그가 야당 대표로서 강조했던 동독과의 원활한 관계를 독일정책의 최우선으로 삼았다. 기민당 출신의 총리임에도 콜은 브란트/슈미트의 독일정책을 계속해서 발전시킴으로 인해 통일을 이룰 수 있는 중요한 토대를 마련하였다.

지난 40년간의 서독의 독일정책의 발전과정이 한국의 통일정책에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 서독의 독일정책은 초대 총리 아데나워부터 강조한 서방 국가와의 강력한 연합이다. 아데나워가 제창한 ‘선통합 후통일’ 모델에서 강조한 서방과의 연합은 통일을 이룩한 콜 정부까지 지속되었다. 특히 콜 총리는 기회가 될 때마다 서방 동맹국들에게 통일독일은 EC의 일부가 되고 나아가 유럽통합의 외연을 넓히고 내실을 다지는 데 걸림돌이 아닌 이득이 된다는 사실을 확신시킴으로써 통일총리가 되었다. 아데나워 이후 지속된 강력한 서방통합을 바탕으로 한 독일정책의 목표는 문학가 토마스 만(Thomas Mann)의 말처럼 독일의 유럽이 아니라 유럽의 독일이었다.

둘째, 독일정책은 인권의 문제에서 동독과의 교류와 협력 그리고 대

규모 경제 지원으로 발전하였다. 그리고 이러한 독일정책과 병행하여 유럽의 냉전 극복 역시 헬싱키최종의정서에 제기된 인권문제를 중심으로 동·서 간의 화해를 시도하였다. 냉전의 상징이었던 독일분단과 동구와 서구의 갈등을 풀기 위해 서독 정부는 가장 기본적으로 현실적인 문제인 이산가족 상봉과 같은 인적교류 문제에서 출발하여 교류 증대는 물론 대규모 경제적인 지원으로까지 내독관계를 발전시켰다. 그리고 인권 개념을 통해 동독 지원의 원칙이 마련됨으로써 겐셔가 언급한 독일정책의 예측 가능성이 확대될 수 있는 기반을 마련하였다. 우리에게 있어서도 북한 인권문제는 통일정책을 원칙에 따라 수행할 것을 의미하고, 인권 기초하의 대북정책은 지금까지 지원과 교류 중심의 햇볕정책과 이명박 정부의 강경한 대북정책의 균형을 맞출 수 있다. 이는 남북한 통일을 넘어 동북아공동체를 만드는 데 대상 국가들 모두가 공감하면서 풀기 쉬운 문제부터 해결해 나갈 수 있는 주제를 찾아야 하는 것을 시사한다.

셋째, 독일정책이 민족 개념과 민주적 과정에 의한 통일정책을 지향한 점이다. 아데나워는 당시 통일이 불가능한 상황에서도 민족개념을 포기하지 않았다. 또한 동독 정부는 공산주의자들의 불법 정권이기 때문에 민주적 체제인 서독이 독일 국가와 민족을 대표한다고 주장하였다. 아데나워에게 있어 동독체제의 인정은 분단의 고착을 가능케 하기 때문에 민족의 동질성 차원에서 서독 주도의 통일을 주장하였다. 브란트/슈미트 그리고 콜 총리의 독일정책에 있어 민족 개념은 아데나워의 그것과 차이가 있었다. 브란트 정부 이후 동서독의 분단은 엄연한 현실이었다. 분단된 상황에서 어떻게 동서독이 민족 동질성을 확보할 수 있는가가 문제가 되었다. 이에 대한 답이 동독과의 적극적인 교류였다. 적극적인 교류를 통해 동서독은 민족적 일체감을 잃지 않았고 이것이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

통일을 가능하게 한 중요 요인이었다. 현재 남북한의 민족적 그리고 문화적 이질감은 동서독 보다 훨씬 크다고 할 수 있다. 따라서 우리 정부는 통합적 관점에서 통일정책에 대한 접근이 필요하다.

넷째, 40년간의 독일정책은 일관성 있게 추진되었다. 국가 형성기인 아데나워 총리시절의 ‘선통합 후통일’ 모델은 당시 동독과의 체제경쟁 상황에서 불가피한 것이었다. 그 이후 에어하르트와 키징거 정부의 유효적인 독일정책, 브란트와 슈미트의 새로운 독일정책 그리고 기민당 출신이었던 콜 총리의 사민당 독일정책의 발전적 계승은 결국 이러한 독일정책이 정권과 상관없이 일관성을 가지고 추진되었다는 점을 보여준다.

다섯째, 브란트와 슈미트는 동독과의 관계 개선을 위해 우선 베를린 문제를 해결하고자 하였다. 서베를린문제해결을 통해 브란트/슈미트 정권은 동독과의 관계 개선을 시도하였다. 베를린문제의 해결이란 서베를린 시민들이 생활에서 느꼈던 불편함을 해소하는 작은 문제에서 출발하였다. 서울이 독일의 베를린과 같이 분단되지 않아서 이 사례는 한국에 적용이 어려워 보인다. 그러나 최근 개성공단문제는 브란트 정부에게 문제된 서베를린의 문제와 유사하다고 할 수 있다. 따라서 우리 정부는 개성공단문제를 남북관계의 기초로 생각하는 한편, 베를린 4자 회담과 같은 국제적인 협의를 통해 개성공단문제를 국제화함으로써 주요 동맹국과의 관계를 강화할 수 있는 계기로 활용할 수도 있다.

# VII

---

## 동독의 대서독정책







## 1. 동독의 대서독정책의 의미

독일 분단기 동독의 대서독정책은 동독 정부나 동독공산당인 SED가 추구한 대서독관계에 대한 독일정책 혹은 통일정책을 의미한다. 이러한 동독의 독일정책은 독일의 통일과 분단 그리고 서독과의 평화공존을 추구하는 독일문제(Deutsche Frage)에 관한 총체적 개념이라고 볼 수 있다.<sup>263</sup>

기존의 분단기 독일문제 연구는 제 2차 대전 종전 이후 1990년 동서독 통일까지를 시간적 범위로 하면서 주로 서독의 시각에서 혹은 미국, 영국 등 서구 열강의 시각에서 조명해 온 것이 사실이다.<sup>264</sup> 그도 그럴 수밖에 없는 것이, 분단국가로서 민주주의와 시장경제를 정치·경제체제의 근간으로 삼고 있는 남한은 그 대칭적 관계에 있는 서독의 입장을 먼저 벤치마킹할 필요가 있었기 때문이다. 즉 분단 당시의 상황에서 어떤 식으로 동독과 관계를 설정하여 지속했는지, 그리고 초기부터 지속적으로 우호적 관계를 맺은 서구 열강과의 관계는 어떻게 유지했는지가 우선적인 관심사였던 것이다. 그러나 이러한 접근은 그동안 서독의 대동독정책에 대한 맥락과 내용을 이해하는 데는 도움이 되었을 지언정 과연 남한정부가 서독의 경험에 전적으로 의존하여 대북정책을 수행할 수 있을 정도로 충분하고 적실한 것인지에 대해서는 의문점이 남는다.

이는 구체적으로, 정책 당사자로서 동독의 입장을 서독이나 서구 열

<sup>263</sup> 유지훈, “분단시대 동독의 통일정책,” 『사회과학연구』, 제24권 제1호 (충북대학교 사회과학연구소, 2007), p. 59.

<sup>264</sup> 황선혜, “독일정책의 시대적 추진양상과 독일통일의 시사점,” 『한독사회과학회 국제학술대회』 Vol. 2010, No. 1 (한독사회과학회, 2010); 정진상, “통일 전 동·서독간 경제 교류에 관한 연구,” 『한·독사회과학논총』, 제16권 제1호 (한독사회과학회, 2006), 참조.

강국가라는 외부 관찰자 시각에서 해석함으로써 동독 내부의 내적 동학을 살피기보다는 주로 서독의 정책에 대한 반응을 살피 동독을 해석해 온 종래의 접근방법에서 파생되는 문제이다. 이렇듯 서독의 입장에서 동독의 대서독정책을 살피면서 일련의 단편적 반응들을 모아서 모아자이크 맞추는 식의 방식으로는 동독의 고유한 정책결정 및 행위 패턴을 파악하고 이후의 반응까지 예상하기란 쉽지 않다. 동독 또한 고유한 정책 행위자로서 자체의 역학에 따라 움직인다는 점을 감안해 볼 때, 이러한 역학구조와 이에 영향을 미치는 요인을 살피는 것은 대단히 중요하다고 본다. 아울러 동독의 정책결정 환경을 분석하고 정책결정의 맥락을 밝혀냄으로써 같은 분단 사회주의 국가로서 긴밀한 관계를 맺고 다양한 교류협력을 수행했던 북한의 대남정책에 대해서도 보다 깊이 있는 이해를 할 수 있는 시각을 제공해 줄 것으로 기대한다.

이 장의 목적은 분단기 동독의 대서독정책 결정 맥락 및 결정 요인을 거시적으로 분석하는데 있다. 이를 위해 정책결정 맥락을 국제환경, 국내환경, 서독과의 관계 등 세 가지 수준으로 나누고 각각 정치적, 경제적, 사회문화적 요인의 영향을 상세히 고찰함으로써 동독의 대서독정책 결정 맥락 및 결정 요인을 구체적으로 밝히고자 한다. 아울러 독일의 경험에 비추어 북한과의 관계에서 염두에 둘만한 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 이론적 맥락

### 가. 동독의 대서독정책 개념

같은 혈통, 역사, 언어와 문화를 가지고 있으나 전쟁으로 인한 타의 적 분단을 겪으면서 체제 간 이질화가 심해졌던 두 체제 간의 관계를 다룬다는 점에서 독일 분단기 동독의 대서독정책은 연구자에 따라 다양한 측면을 포함하고 있다. 우선 황병덕(1998)은 동독의 정책 중에 직접적으로 서독과 관련된 정책으로 범위를 한정하고 있다. 아울러 동독 체제 내부의 역학(dynamics)에 보다 집중하여 민족국가(Nation) 개념의 변천에 따른 동독의 포괄적 독일정책을 연구(김형률, 1994)하기도 한다. 이에 대해 서독의 대동독정책에 대한 대응 혹은 관계적 측면을 위주로 언급하는 연구(황선혜, 2010)도 존재한다. 이렇듯 내용적 측면과 관계적 측면을 고려하면서도 유지훈(2007)은 독일의 통일과 분단 그리고 서독과의 평화공존을 추구하는 독일문제(Deutsche Frage)의 맥락에서 동독의 대서독정책을 설정하고 있다는 점에서 당시 동서독이 열강의 틈바구니 속에서 상당한 영향을 주고받았던 정책환경을 고려한 적실성 높은 논의가 가능할 것이라고 판단되며 이는 이 장의 접근방식과도 일치하여 이러한 정의를 수용하고자 한다. 한편 이들은 주로 정치적 사건 위주로 정책을 설정하여 대외 관계를 주로 정치외교관계에 국한시켜 파악하고 있다. 그러나 정치 외에도 경제나 사회문화적 관계가 복합적으로 대외관계에 영향을 준다는 점을 감안하여 이들을 포함하여 대외정책의 범위를 재구성할 필요가 있다. 즉 독일문제라는 것이 정치적인 부분에만 국한되지는 않고 경제나 사회 등 사회의 전 영역에 걸쳐 광범위하게 영향을 받을 것이라는 가정 하에 포괄적으로

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

파악함으로써 실제 동독의 대서독정책의 맥락 및 결정요인을 다각도로 파악할 필요가 있다.

## 나. 시기구분 논의

선행연구들에 따르면 1971년 호네커 총리의 집권이나 1972년 동서독 기본조약 체결 시기부터 통일까지를 관계정상화 정책 시기나<sup>265</sup> 조약을 통한 공존정책기<sup>266</sup> 등 동일 시기로 구분하고 있다. 그러나 분단 후 1971년까지 기간에 대해서는 논란이 있다.<sup>267</sup> 먼저 황병덕(1998)은 주로 정치적 측면에서 동독의 태도와 관련하여 공세적 정책추진기(1946~1952), 수세적 정책추진기(1952~1971)로 나누고 있고, 동일한 시기에 대해 유지훈(2007)은 규범적 통일정책기(1945~1955), 선전적 통일정책기(1955~1961), 국가와 민족의 분단정책기(1961~1971)로 나누고 있다. 한편 경제교류를 집중적으로 조명한 정진상(2006)의 경우 뚜렷한 연도구분은 하고 있지 않지만 전후 서방 강대국들의 경제전쟁기(제1시기)와 화해기의 접근을 통한 변화(제2시기)로 나누면서 두 시기 간의 구분을 짓는 중요한 모티브로 1961년 9월 베를린장벽 설치를 들고 있다는 점에서 유지훈(2007)의 분류에서 규범적 통일정책기와 선전적 통일정책기를 합친 분류와 유사하다고 볼 수 있다. 사회문화적인 측면에서도 전후 동일 혈통의 민족으로서 동질감을 느끼던 양 체제가 이질화되는 결정적인 계기가 되는 것이 1961년 8월 베를린장

---

265- 황병덕, “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석,” 『통일연구논총』, 제7권 제1호 (통일연구원, 1998) 참조.

266- 유지훈, “분단시대 동독의 통일정책,” 참조.

267- 황병덕, “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석,”; 정진상, “통일 전 동서독 간 경제교류에 관한 연구,” 참조.

벽 설치라는 점에서, 여기에서는 정치, 경제, 사회문화적 측면을 모두 포괄하면서도 동독의 정책기조 변화가 뚜렷이 반영된 구체적인 행위를 중심으로 시기구분을 하고자 한다. 즉 동독의 대서독정책에 있어서 중요한 정책전환 사례로서 1961년 베를린장벽 설치와 1972년 동서독 기본조약 체결을 선정하여 대립/압박정책기(1946~1961), 폐쇄정책기(1961~1971) 그리고 개방정책기(1972~1989)로 3시기로 구분하도록 한다. 아울러 대립/압박기부터 폐쇄정책기까지의 냉전기는 열강의 간섭으로 동서독 관계의 자율성도 적고 소극적이었던 것에 비해 해빙기의 동서독 관계는 상당히 역동적으로 진행되면서 다양한 교류협력을 맺어 온 것으로 알려져 있다는 점에서 보다 상세히 고찰해 보도록 한다.

#### 다. 정책결정의 영향요인

동독의 대서독정책에 영향을 미치는 요인은 실로 매우 다양하다.<sup>268</sup> 우선 국제적 환경 수준에서는 패전국으로서 전후 열강의 영향이 클 수밖에 없었는데 이들은 전후에도 냉전의 대립과 갈등을 통해 다양한 영향력을 행사하였다. 특히 소련점령지구(SBZ)를 장악한 소련의 경우 사회주의 국가의 대모로서 정치·경제적으로 큰 영향력을 발휘하기도 하였다. 소련 외에 주변에 위치한 동구권의 사회주의 국가도 영향을 미쳤을 것으로 예상해 볼 수 있다. 아울러 국내 정치·경제·사회 상황과 동서독 관계에서의 다양한 상황들이 영향을 주었을 것으로 본다. 열악한 경제적 문제로 인해 서독의 지원을 수용할 수밖에 없었으나 점차 심각해지는 냉전 상황에서 체제유지를 위해 강압적으로 이탈주민을

<sup>268</sup> 황병덕, “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석”; 정진상, “통일 전 동·서독 간 경제교류에 관한 연구”; Klaus Schroeder, *Der SED-Staat: Partei, Staat und Gesellschaft 1949~1990* (München: Carl Hanser Verlag, 1998) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

통제하기도 하는 등 동서독 관계와 내부 관계에서의 다양한 요인들을 검출해 볼 수 있다. 직접적으로 선제적인 대서독정책도 있겠으나 서독의 정책에 대한 반응으로서 나타나는 정책 또한 가정해 볼 수 있다. 선행연구에서는 이러한 내용에 대해 주로 정치적 사건 위주로 접근하면서 구체적인 정책 내용에 대한 파악은 미흡했던 것이 사실이다. 그러나 정책결정과 변동을 파악하기 위해서는 다양한 맥락과 범주가 연관되어 있다는 점이 고려되어야 할 필요가 있다는 점에서 이하에서는 크게 두 수준 즉, 1) 맥락 수준: 국제환경, 국내환경, 대서독관계와 2) 범주 수준: 정치, 경제, 사회상황을 바탕으로 앞서의 세 가지 시기로 나누어 상세히 고찰하고자 한다.

### 3. 냉전기 동독의 대서독정책 환경과 정책

#### 가. 대립/압박정책기(1946~1961)

##### (1) 국내/외 정책 환경

국제환경과 국내 환경 그리고 동서독 간 환경 순으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 제2차 세계대전이 종료한 후, 미국과 소련을 중심으로 하여, 후일 ‘냉전’이라 불리게 되는 체제경쟁 대결구도가 형성되었다. 이 대결은 체제 우월, 상대에 대한 절대적 불승인과 배척을 특징으로 했다. 세계는 양대 진영으로 재편되기 시작했고 각국은 어느 한 쪽에 가담하지 않고서는 생존을 보장받을 수 없게 되어, 원하건 원하지 않건, 이념적 대립구도에 동참하지 않을 수 없었다. 미·소의 대립은 1947년 미국의 트루먼선언 및 마샬계획으로부터 가시화되기 시작했다.<sup>269</sup>

1948년 소련이 베를린을 봉쇄하자 미국을 중심으로 한 서방세계는 1949년 NATO를 결성하여 소련의 군사적 위협에 대응했다.<sup>270</sup> 그 해 8월 소련이 원자폭탄 실험에 성공하자 미국은 이를 만회하기 위해 수소폭탄 개발에 착수함으로써 본격적인 핵 경쟁이 시작되었다. 1949년 아시아에서도 공산정권(중화인민공화국)이 수립되었다. 1950년 양 진영이 한반도에서 충돌한 전쟁에서 미국은 승리를 거두지 못하고 한반도의 절반을 공산주의에 양보해야 했다. 공산주의의 팽창을 효과적으로 저지하지 못하게 되자 서유럽에서는 소련의 팽창에 대한 위기감이 고조되었다. 그래서 1952년 3월 스탈린노트는 서독과 3개 점령국에 의해 거절당했고,<sup>271</sup> 동유럽과 맞닿아 있는 서독을 군사적으로 재무장시켜야 할 필요성이 대두하여 1954년 파리협정에 의해 서독이 서구의 공동방위체제에 통합되었다. 소련은 이에 맞서 그 해 5월 동구 국가들과 바르샤바조약기구를 결성하였고,<sup>272</sup> 독일통일과 관련하여 1955년 제네바정상회담(Genfer Gipfelkonferenz)에서 독일통일은 두 주권국의 문제라는 ‘두 국가 논리(Zwei-Staaten-Theorie)’를 제기했다. 1958년

269. 트루먼 선언(Truman Doctrine)은 미국 대통령 트루먼이 발표(1947년 3월 12일)한 외교노선으로서 소련의 영향력, 즉 공산주의의 확산을 저지하기 위해서 그리스와 터키에게 군사·경제적 지원을 제공하겠다는 내용이다. 소련의 팽창주의에 대한 미국의 대응으로서 흔히 봉쇄정책(containment policy)으로 불린다. 마셜 계획(Marshall Plan)은 비공산권 국가들뿐만 아니라 공산권 국가들도 대상으로 하였으나 스탈린은 이를 거부하였다. 계획을 수용함으로써 동유럽이 소련의 영향력에서 벗어나 친미 세력화하게 될 것을 우려했기 때문이다.

270. 베를린 봉쇄(Berlin Blockade)란, 1948년 6월 24일부터 1949년 5월 12일까지 서베를린으로의 육로 접근이 소련에 의해 차단되었던 사건을 의미한다.

271. 스탈린 노트(Stalin-Note)는 외국군의 철수와 독일의 중립국화를 요지로 하였는데, 서독과 3개 점령국은 이에에는 소련의 음모가 숨어 있다고 의심하여 제안을 거절하였다.

272. 바르샤바 조약기구는 소련과 동구 7개국(동독, 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아, 루마니아, 불가리아, 알바니아) 사이에서 1955년 5월 14일 결성된, 군사동맹체제를 뜻한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

호루시초프는 독일문제와 관련하여 베를린최후통첩을 발표하지만 서방측에 의해 거부당했다.<sup>273</sup> 양 세력의 적대적 체제대립은 1961년 서베를린과 동베를린 사이에 장벽이 건설됨으로써 가시화되었다.

한편 미국은 제2차 세계대전을 겪으며 전신폭박을 누리면서 확실한 경제우위력을 확보하였다. 강력한 경제력을 바탕으로 미국은 전후 서방세계의 경제재건을 주도했다. 그 중심에는 마셜 계획과 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)가 있었다. 전후 복구의 세계적 흐름 속에 패전국이었던 서독과 일본은 경제를 재건하게 되었다. 한편, 동구권은 소련을 중심으로 하여 상호경제원조회의(Council for Mutual Economic Assistance: COMECON)을 결성하여 동구권의 경제적 결속과 협력을 강화하였다.

정치적 대립은 사회적으로 영향을 주었다. 먼저 유럽과 아시아에 공산주의가 확산됨에 따라 미국의 이념적 주도권은 축소되어 가고 있었고 나아가 미국 사회도 공산주의에 영향을 받을지 모른다는 불안감이 확산되었다. 이러한 분위기 속에 미국은 1950년대 초 몇 년 동안, 후일 ‘매카시즘’으로 불리게 되는 광적인 반공주의에 휩싸였다. ‘공산주의자’로 지목당하면, 사실 여부를 떠나, 해당자는 해고나 투옥 등에 의해 사회적으로 매장되었던 것이다. 한편, 1957년 소련에 의해 인류 최초의 인공위성 스푸트니크 1호가 지구 궤도로 발사되자 미국은 소련의 우월한 기술력 앞에 국가안보상의 큰 충격을 받게 되었고(스푸트니크 쇼크) 이에 대응하여 1958년 미국 항공우주국(National Aeronautics

---

<sup>273</sup> 호루시초프는 이 제안에서 베를린을 자유도시로 만들 것을 주장하면서 만일 만년 이내에 그에 관한 합의가 이루어지지 않는다면 서독과 서베를린 사이의 통행 관할권을 동독에게 이양하겠다고 발표했다. 호루시초프의 이 제안을 제1차 베를린 최후통첩이라 하며 이로부터 베를린을 둘러싼 양측의 대립이 심화되었으며 이 대립은 흔히 ‘베를린 위기(Berlin Krise)’라고 지칭되고 있다.



and Space Administration: NASA)를 창설하고 머큐리 계획(1959~1963년)을 추진하였다. 그러나 1961년 소련이 보스토크 1호로 인간을 인류 최초로 지구 궤도에 올려놓는 데에 성공하자 미국은 우주 경쟁 구도에서 다시금 큰 충격에 빠지게 되고(가가린 쇼크) 그 결과 이를 만회하기 위해 아폴로 계획(1961~1972년)을 수립하게 되었다.

다음으로 국내환경이다. 소련점령지구는 소련의 영향 하에 공산주의 화되기 시작했다. 1946년 4월 동독의 사회주의통일당 제1차 전당대회에서 선포된 ‘독일식 사회주의의 길’은 1947년 제2차 전당대회에서 마르크스-레닌주의로 대체되면서 그 여파로 1950년대 초까지 종전 사민당(SPD) 소속의 당원들이 대거 숙청되었다. 1949년 10월 독일민주공화국(DDR)이 수립되어 정치 실권은 SED 중앙위원회 정치국(Politbüro der Zentralkomitees)이 장악하였고 그 핵심 인물은 발터 울브리히트였다.<sup>274</sup> 동독은 1950년 7월 폴란드와 괴를리처 협약을 맺어 국경 문제를 매듭짓고 9월에는 동구 국가들과 함께 COMECON을 창설하여 동구권과의 연대를 가속하였고 1955년 5월 바르샤바조약기구에 가입하여 동구권 통합을 마무리하였다. 그 해 9월 동독은 소련과의 정부 협약을 통해 “완벽한 주권”을 인정받았다.

경제적으로 동독은 1948년 첫 경제개발계획인 2개년계획(Zweijahresplan)으로 산업 국유화와 계획경제를 관철시켰는데,<sup>275</sup> 1951~1955년까지 실시된 제1차 5개년 계획을 통해 중공업이 육성되었고 소비산업은 위축되었다.<sup>276</sup> 1956~1960년까지 제2차 5개년 계획을 실시했으나 계

<sup>274</sup>- 울브리히트는 1950년부터 SED 중앙위원회 총서기가 되어 1971년 실각할 때까지 동독 정치를 좌우했다.

<sup>275</sup>- Klaus Schroeder, *Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949-1990*, pp. 110~115.

<sup>276</sup>- 1955년까지 동독의 사기업은 약 14,000개, 종사자는 50만 이하로 축소되었고 총생

획경제의 목표와 민간 수요의 괴리는 좁혀지지 않았고 동독 내 “국가 수요(Staatsverbrauch)”와 생필품 수요 사이의 불균형은 더욱 심화되어 갔다.<sup>277</sup> 동독은 서독 지역에 비해 전쟁 피해를 덜 입었고 그래서 산업시설 건축에 유리한 입장에 있었지만, 소련에 대해 소련군 주둔 경비와 배상금을 지불해야 했기에 동독 계획경제의 효과는 미미했다.<sup>278</sup> 이러한 요인들로 인해 1950년 동독의 경제는 서독에 비해 열악한 환경에 처해 있었고 그 당시 동독의 생산력은 서독의 50~60% 수준이었다.<sup>279</sup>

마르크스-레닌주의와 반파시즘이 사회 이데올로기로 강요되었고 교육은 이데올로기 전파 수단으로 중요하게 취급되었다.<sup>280</sup> 교육계 장악은 급속도로 진행되어 이미 1949년에만 기존 교사 20,000명 외에 45,000명의 신규 교사들이 학생을 지도하고 있었고 1949~1953년 사이 거의 10,000명의 교원들이 학교와 대학에서 해고당하거나 퇴직했다. 1951년에는 러시아어가 단일 외국어 교과목으로 지정되었고 같은 해 제2차 대학제도개혁이 실시되어 대학교육이 장악되었다. 마르크스-레닌주의 이데올로기가 관철되면서 사회적으로 개인의 자유공간은 협소해져 갔다. 국유화 과정에서 많은 사람들이 범죄자로 전락했고,<sup>281</sup>

---

산에서 차지하는 비중은 15%에 불과했다.

<sup>277</sup> 1950년의 식량 공급은 2000kcal로서 목표(일일 2600kcal)에 미달하였고 육류 섭취량은 1934/38년 수준에 비해 절반으로, 생선 섭취량은 1/3로 감소했으며 섬유와 신발 제품의 소유도 전쟁 발발 이전의 수준에 비해서도 훨씬 낮은 수준에 머물렀다.

<sup>278</sup> 소련군 주둔 비용과 배상금은 1950년의 경우 국내생산에서 25~33%를 차지했다. 그 후 차츰 감소하여 1953년에는 18~26% 수준이었다. 1947~1953년 사이에 지불된 금액은 최소 17억 동독 마르크였다.

<sup>279</sup> 서독의 경제 생산성이 1989년까지 4배 증가한 데 비해 동독의 생산성은 1943년 독일 전체의 생산성 수준에서 크게 벗어난 적이 없다

<sup>280</sup> Klaus Schroeder, *Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949-1990*, pp. 117~131.

동독 이탈자는 계속 증가했다. 1952년 상반기에 70,000명 이상이, 하반기에 110,000명 이상이 동독을 벗어났다. 동독 이탈 추세는 1953년 상반기에 더욱 심화되어 그 해 7월까지 300,000명 이상이 탈출했다. 1952년 5월 작업 할당량의 상향 조정이 발표되자 6월 동베를린에서 SED에 반대하는 대규모 시위가 발발했다.<sup>282</sup> 동독 정권은 시위를 통제할 수 없게 되자 소련 군대에 의존하여 사태를 유혈 진압함에 따라 동독은 정치·사회적으로 더욱 경색되어 갔다.<sup>283</sup> 1953년 6월 봉기는 지도부나 전체적인 전략 및 외부지원이 부재했던 탓에 무력진압 이전에 이미 붕괴되기 시작했는데 당시 개별 반체제 마르크스주의자들은 대중적 지지를 얻지 못했다.<sup>284</sup> 대부분의 동독인들은 공공연한 저항에 나서지 못하고, 그저 사적인 자리에서 투덜거리거나 혹은 전향적으로 서독으로의 탈주를 감행하였다.

당시 동서독의 정치적 관계는 갈등과 대립의 연속이었다. 먼저 1949년 5월 서독 정부(Bundes Republik Deutschland: BRD)가 탄생하고 9월에는 콘라트 아데나워가 총리로 선출되었다. 아데나워 정부는 서독의 국가적 정당성과 합법성을 주장했고, 외교적으로는 ‘서구 통합’(Westintegration)과 동독 관계에 관해서는 ‘힘의 정책’을 추진하였다. 즉, 동독의 불승인과 외교적 고립을 통해 동독을 흡수 통일하겠다는 노선이다.<sup>285</sup> 이에 대해 1949년 10월 소련 점령지구에서 DDR이 공식적

<sup>281</sup>- 1953년 6월까지 동독 내 수감자는 60,000명이었다. 같은 시기 서독의 경우, 3배의 인구 규모에도 불구하고, 수감자는 약 40,000명에 불과했다.

<sup>282</sup>- 베를린에서는 수십 만, 할레에서는 약 6만, 라이프치히에서는 약 4만 명이 시위에 참가했으며 400개의 도시에서 유사한 시위가 일어났다.

<sup>283</sup>- 사망자의 숫자는 수십 명에서 수백 명에 이르는 것으로 추정되고 있지만 정확한 숫자는 알려져 있지 않다.

<sup>284</sup>- 메리 폴브룩·김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』 (개마고원, 2000), p. 327.

<sup>285</sup>- 이러한 고압적인 아데나워의 정치운영은 서유럽을 공산주의에 대한 경제적·정치적·

으로 건국되었다. 동독은 1952년 주(Länder)가 폐지되고 대신 지구(Bezirke)가 설치됨으로써, 중앙의 통제가 보다 용이해졌다. 1958년에는 주를 대표하던 의회가 뒤늦게 폐지되었고 사회주의통일당에는 일련의 숙청을 통해 당 총재인 발터 울브리히트의 권력이 한층 강화되었다.

국제사회로의 빠른 편입 즉, 서구 통합을 위해 서독은 1950년대부터 일련의 서구 국제조직에 가입하였다. 1951년 유럽석탄철강공동체 가입을 필두로 같은 해 유럽이사회, 1952년 EDC, 1955년 WEU, 1955년 NATO, 1957년 EEC에 가입하였다. 한편, 소련을 독일통일 문제의 한 당사자로서 인식하여 소련과의 관계 개선이 모색되었다. NATO 가입으로 주권과 외교권을 회복한 서독은 그 해 9월 소련과 정상회담을 통해 외교관계를 체결할 수 있었다. 그러나 소련이 연이어 동독의 완벽한 주권을 인정하자 서독은 ‘할슈타인 원칙’을 공표하여 동독의 외교적 고립을 기도하였다.<sup>286</sup>

분단 직후 동서독의 경제 관계는 양독 간의 정치적 대립으로 인해 거의 중단된 상태였다. 동독은 서독과 서베를린 연결 육로를 봉쇄하였고 이에 대해 서독과 연합국은 동독에 대한 무역 봉쇄 조치를 취하

---

군사적 보루로 통합시키려 했던 당시 미국의 정책과 일치했다. 메리 폴브룩·김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』, p. 312.

<sup>286</sup> 할슈타인 원칙(Hallstein-Doktrin)은 소련과 동독이 1955년 9월 20일 상호관계에 관한 협약(Vertrag über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken)을 체결하자 동독이 외교적으로 독립국가로 인정받는 것을 방지하기 위해 천명되었다. 그 내용은, 동독과 외교관계를 체결하는 국가를 서독은 비호의적으로 간주하겠다는 것이다. 그러나 대응조치가 특정되어 있지 않아 상황별로 상이한 성격의 제재조치를 가하였지만 상행위를 비롯한 민간 교류에 대해서는 적용되지 않았다. 이는 동독의 외교적 고립을 목적으로 한 조치였으나 서독 스스로 외교적 운신폭을 좁게 만들고 말았고 1969년 동서 화해 분위기 속에 폐지되었다.

면서 경제 교류는 중단되었는데 이후 1949년 5월 전승국들이 예슈-말리끄(Jessup-Malik)협정을 체결하면서 재개되었다. 이후 동서독은 1949년 10월 8일에 프랑크푸르트협정과 1951년 9월 20일 베를린협정(Berliner Abkommen)을 체결하면서 동서독 경제교류의 기본적 틀을 마련하면서 내독교역은 급속한 진전을 이룬다. 내독 간 물품교역규모는 1957년 이래 계속 늘어났는데 이러한 추세는 정치적 이유에 기인한 급작스런 무역 봉쇄조치 등이 더 이상 재현되지 않고, 행정절차 개선을 통해 내독 간의 교역처리가 간소화됨으로써 가능해졌다.<sup>287</sup> 즉 서독은 1961년 1월 1일의 신내독교역협정 체결시 이전부터 동독이 요구하던 사항들을 대폭 반영하였는데, 특히 거래대상 제품들에 관해서는 교역기간을 무제한으로 허가함으로써 동독은 장기 납품계약을 체결할 수 있게 되었다. 이후 서독 경제는 전후 ‘경제 기적’이라 불리는, 급격한 경제 성장을 이룩했다.<sup>288</sup> 1952년 상반기 이미 자립 능력을 달성한 서독 경제 상황은 그 후 10년 동안 국내총생산과 수출의 획기적 증가를 경험했다.<sup>289</sup>

한편 동독은 건국 이후 새로운 경제정책을 도입하였으나 노동자들의 노동 규율을 강화하는 반면 특정 집단에게 특권을 부여함으로써 체제에 대한 민중의 불만은 누적되어갔으며, 이는 1953년 6월 17일의 파업사태에서 정점에 달했다. 이러한 경제적 항의는 곧바로 폭넓은 즉흥

<sup>287</sup>- 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” 참조.

<sup>288</sup>- 이에 관해서는 <[www.deutscheschichten.de](http://www.deutscheschichten.de)> 참조.

<sup>289</sup>- 1950~1960년 사이 GNP 지표는 100에서 215로 상승했으며 1943년 화폐가치로 환산하면 1,130억 마르크에서 2,350억 마르크로 증가한 셈이다. 이 기간의 연평균 성장률은 7.6%였고 1955년 경우에는 11.5%로서 최고 성장률을 기록하였다. 1952~1958년 사이 수출 규모는, 프랑스와의 경우 10억 마르크에서 21억 마르크로, 영국과의 경우 9억 마르크에서 14억 마르크로 늘어났다. 1952~1960년 사이 총 수출입 규모는 모두 2배가량, 투자는 120% 증가했다.

적 정치적 향이나 서독으로의 이탈 증가로 이어졌다. 서독 사회는 동독이탈 주민을 적극 수용하였는데 이는 경제 부흥을 위한 인력 충당이라는 측면도 존재하지만 민족적·정치적 고려에 입각한 측면도 크다. 즉, 동독 주민의 서독 이주는 ‘발에 의한 투표’로서의 의미가 있기 때문에 냉전 구도 속에서 동독 이탈 주민을 반공주의자로 묘사함으로써 체제 우위를 선전하는 데에 적합했던 것이다. 특히 이들은 대부분 청년 남성 숙련노동자들이었다는 점에서 동독 경제는 심각한 타격을 입었고 결국 베를린장벽 구축이라는 극단적인 조치가 출현하는 배경이 되었다.

사회문화적 측면에서 눈여겨 볼 부분은 서독의 개신교회와 카톨릭교회 등의 종교단체로부터 이미 1950년대부터 인도적 지원을 받았다는 점인데 주요한 형태는 현물지원과 재정지원이었다.<sup>290</sup> 먼저 동독의 교회, 교회단체(Gemeinde), 교회부속시설 등에 의복, 생활필수품, ‘사랑의 선물꾸러미’(Liebesgabenpaketen), 건축자재와 실내설비 등이 현물로 전달되었다.<sup>291</sup> 목회자와 직원의 봉급이나 교회사업 수행 상 필요한 지출을 위한 재정도 동독 정부나 교회 자체적으로 해결하기 어려웠기에 지원을 받았는데 이는 원자재 공급을 통한 재정이전의 형태, 이른바 A형 교회사업(Kirchen geschäfte A: Finanztransfers durch Rohstofflieferungen) 형태로 1957년 서독 신교지도자와 동독 대외무역성 장관 간에 합의가 이루어져 진행되었다.<sup>292</sup>

<sup>290</sup>- 이우영 외, 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 43~44.

<sup>291</sup>- 1957년에서 1990년간 이루어진 현물이전 형태의 지원총액은 약 18억 서독마르크(DM)에 달하는 것으로 알려졌으며 형식적으로는 자매지원 방식이 약 14억 서독마르크로 과반을 차지했다. 이우영 외, 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안』, p. 44.

<sup>292</sup>- 동독의 외환관리법상 서독 마르크의 동독 직접이전은 불가능하였기에 초기에는 대

## (2) 정책 내용

냉전의 대결구도에서 동독 정부는 서독 정부와 마찬가지로 전독일에 대한 단독대표권을 주장했다. 1949년 동독 정부가 수립될 때 제정된 동독 헌법은 독일의 분단 불가성(‘분단될 수 없는 민주공화국’)과 단일 국적성(‘국적은 오직 하나’)을 명시하였다. 동독도 민족적 동일성을 전제로 하는 흡수 통일을 내세웠으나 소련의 중립화 통일안인 ‘두 국가 이론’이 서방에 의해 거부되자 2개 국가론에 입각하여 1956년 ‘국가연합’을 통일안으로 제시하였다.

이 시기 동독은 사회주의의 우위를 적극적으로 선전하는 한편 서독의 체제를 비방했는데 서독의 각 정당이나 언론매체 앞으로 인쇄물을 발송하거나 서독 총리 아테나워를 ‘아테나워 패거리’라고 묘사했다. 한편, 전 독일 노동자 총회를 동독 지역에서 여러 차례 개최함으로써 서독의 노조와 사민당(SPD) 등 친동독 조직들과의 통일전선을 구축하고자 했고 서독 내 독일공산당(KDP)을 배후 조정하여 서독 정권의 체제전복을 암암리에 모색하기도 했다.<sup>293</sup>

체제대립 구도 속에 동독은 서독에 대해 강경하게 맞대응했다. 이미 1948년 6월 연합국이 서독 지역에서 화폐개혁을 단행하자 소련이 이에 맞서 점령지구에서 화폐개혁을 단행하고 나아가 서베를린으로의

---

외무역성이 서독으로부터 원자재를 공급받고 물가의 현시세만큼 동독 마르크로 환산하여 범위 내에서 동독교회가 운영자금을 조달하는 식으로 진행하였는데 1966년 대외무역성내 외환확보 전담회사인 KoKo가 신설된 이후에는 이 기구와 진행하는 등 총 28억 서독마르크에 상당하는 지원이 있었다. 위의 책, p. 44.

<sup>293</sup> 독일공산당(KDP)은 1949년 서독의 첫 연방의회 선거에서 5.7%를 득표하여 15명을 의회에 진입시키지만 1953년 두 번째 선거에서는 6·25전쟁 등의 요인으로 인해 정치적 기반을 대폭 상실하게 되어 의회 진출에 실패한다. KDP는 1956년 연방헌법 재판소에 의해 위헌으로 판결되어 해산되고 이로써 SED는 서독 내의 선동 기반을 상실하게 된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

교통과 에너지 공급을 차단했던 바 있다.('베를린위기')

그러나 동독은 아테나위의 '힘의 정책' 앞에 경제적 어려움과 이탈 주민이 증가하면서 체제 열위를 절감하게 되고 적극적 공세에서 차츰 방어적 방향으로 태도를 전환하게 된다. 체제 방어를 위하여 동독이 선택한 것은 분리차단(Abgrenzungspolitik)으로서 1961년 베를린장벽 건설이 시작되면서 그 노선은 분명히 드러나게 된다.

한편 이러한 대결구도의 대서독관계는 필연적으로 경제정책에도 영향을 미쳤다. 경제적 교류 측면에서는, 비록 1950년 초 경제회복을 위해 프랑크푸르트협정과 베를린협정 등 양독간 경제 협력의 제도적 틀을 갖추어갔으나 냉전 심화 및 상호 정치적 대립으로 인해 경제 교류의 진전은 미미했다. 동독은 동유럽 국가와의 교역을 더욱 확대해 갔기에 서독을 포함한 서유럽과의 무역은 27%(1950년)에서 25%(1955년) 그리고 21%(1960년)로 점차 감소되었다.

표 VII-1 동독의 대서독 무역규모

(단위: 억 VE)

연도	반출	반입	총교역량
1950	414.6	330.0	744.6
1955	578.9	562.6	1141.5
1960	1122.4	959.5	2081.9

출처: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1990 für Bundesrepublik Deutschland* (Wiesbaden, 1990), p. 323; 정형근, "체제전환국의 경제개혁과 초기조건이 경제성장에 미치는 영향분석," 『비교경제연구』, 제10권 2호 (한국비교경제학회, 2003), p 127에서 재인용.

동서독의 대외무역 중 내독교역이 차지하는 비중을 살펴보면 동독은 서독에 비해 그 비중이 월등히 큰 것을 알 수 있다.(<표 VII-2> 참조)



표 VII-2 내독교역의 비중

연도	교역량	서독의 비중	동독의 비중
1950	745	4.1	16.0
1960	2,082	2.1	10.3

\*비중=(내독교역량/전체교역량)×100

출처: 정진상, “통일전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” 『한독사회과학논총』, 제16권 1호 (한독사회과학회, 2006), p 11에서 재인용.

동독은 50년대 중반까지만 해도 경제회복문제로 인해 서독측의 내독교역 규제조치에 대해 민감하게 반응하면서도 내독교역의 확대와 무역규제 완화를 요청하였다. 서독 정부에 ‘전독 경제위원회’ 결성을 제안한다거나 수출규제 정책과 이에 따른 규제대상 품목의 완화, 복잡하고 까다로운 서독의 인허가 절차 완화 등을 요구했다.<sup>294</sup> 그러나 서독 정부는 동독의 경제발전을 원하지 않았고, 미국의 동유럽 수출규제 정책과 맞물려 동·서독 간의 생활수준 격차를 심화시켰는데 이러한 동서독 사회에서의 경제적 생활격차는 동독 주민들로 하여금 서독으로의 탈주 요인이 되기도 했고 결국 동독은 동·서독 간 인적왕래를 금지하였다. 서방의 수출규제정책이 동독의 1950년 COMECON 가입과 1952년 주요 사회주의 국가들과의 장기무역협정 체결 동기를 제공했다고 볼 수 있는데, 이 시기 동독은 소련으로부터 대부분의 주요 원자재를 공급받으면서 동독경제의 사회주의경제진영으로의 통합을 가속화시켰다.<sup>295</sup>

<sup>294</sup>- 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” p. 5.

<sup>295</sup>- 위의 글, pp. 5~6.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

## 나. 폐쇄정책기(1961~1971)

### (1) 국내/외 정책 환경

국제 환경과 국내 환경 그리고 동서독 간 환경 순으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국제 환경으로는 냉전의 가속화 후 긴장완화를 꼽을 수 있다. 1960년대 초반의 국제정세는 더 이상 아데나워 식의 ‘힘의 정책’이 유효하지 않은 상황으로 전개되었다. 긴장이 심화되자 이의 완화 필요성이 제기되었던 것인데, 1961년 8월 베를린장벽 설치 외에도 1961년 프랑스 핵실험 성공 및 소련의 핵무기 숫자 증가와 1962년 쿠바위기 등 국제적인 핵위기를 둘러싼 동서냉전의 심화는 오히려 핵무기 보유국 사이의 전쟁은 모두의 공멸을 초래한다는 인식을 확산시켰다. 따라서 미·소 간 대화를 통한 해결이 탄력을 받으며 긴장완화 분위기가 조성되기 시작했다. 1962년부터 1963년까지 스위스 제네바에서 군축회담이 개최되었고, 1963년 8월 모스크바에서 핵실험 금지조약이 체결되는 등 1960년대 이후는 미·소 긴장완화를 중심으로 한 데탕트 시대가 열리게 되었다.<sup>296</sup>

당시 국제경제상황을 살펴보면, 전 세계적인 자원 및 원자재 부족 현상은 동서진영 간 공동협력 확대가 쌍방에 도움이 될 것이라는 인식을 불러 일으켰는데, 사회주의국가들은 일반 무역 규제조치에 대한 폐지와 대규모 경제개발 계획 지원 등에 관심을 보였으며, 이에 서방측은

---

<sup>296</sup> 이어 미소는 핵확산금지조약(1970.3.5) 체결하는 등 군사적 균형을 유지하게 되었는데 이에 따라 양국은 효과적 선제공격이 불가능하다는 것을 인정하게 되었고 ‘대결을 통한 현상변경’에서 ‘긴장완화를 통한 현상유지(status quo)’로 국제 정치이념과 전략의 수정을 이끌었다. 즉, 동서관계는 힘의 균형을 통해 유지하고, 냉전체제와 현상태를 인정한 전제 하에 지속적으로 긴장완화를 실현한다는 것이다. 황선혜, “독일정책의 시대적 추진양상과 독일통일의 시사점,” pp. 3~4, 8~9.

우선 실제 물품거래 절차의 간소화를 허용기로 하였다. 이러한 변화흐름과 함께 외부적 간섭이 아닌 내부에서의 점진적 변화를 통한 체제변화에 대한 인식도 자리 잡기 시작하였다.<sup>297</sup>

1960년대의 사회상황은 1959년 쿠바혁명과 1960년 알제리 민족해방전쟁 등 제3세계의 제국주의 대항에 영감을 받은 68세대의 ‘권위주의 타도’ 및 ‘제국주의에 맞선 평화수호’ 학생운동이 두드러졌다. 특히 미국의 베트남 전쟁에 반대했을 뿐만 아니라 인종차별이나 성별에 따른 불평등한 대우에 반대하였다는 측면에서 전통적인 노동자계급의 움직임과는 차이를 뚜렷이 했다.

국내 환경을 살펴보면, 1960년에 동독 초대 대통령인 빌헬름 피에크가 사망하자, 동독은 국가평의회(Staatsrat)라는 집단지도체제로 하여금 대통령의 권한을 집단적으로 수행하도록 했다. 이어 1968년 헌법은 그동안 발생한 동독의 사회경제적 변화를 반영하게 되는데, 구체적으로는 마르크스-레닌주의 정당, 즉 사회주의통일당의 ‘지도적 역할’을 보장하여 모든 정당이 사회주의통일당이 규정한 사회주의 기본 노선에서 출발해야한다고 규정하였다. 이로써, 1949년 헌법에 보장되었던 ‘부르주아적’ 자유에 대해 근본적인 제약이 가해졌다.<sup>298</sup>

동독의 상황은 1960년대에 사회적 상승의 기회가 열리는 것처럼 보이던 ‘과학기술혁명’의 시기였는데 1963년에 ‘신경제체제(New Economic System) 도입으로 인해, 경제결정 과정의 상당한 분권화와 노동자들의 기술과 숙련에 따른 인센티브 제공이 이루어졌다. 다른 대안이 없었다는 점에서, 그리고 이제는 동독 체제를 그저 수용할 수밖에 없기 때문에 동독 주민들은 점차 체제와 타협하기 시작했다고 보여

297- 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” p. 6.

298- 메리 폴브룩, 김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』, p. 327.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

진다.<sup>299</sup> 한편 교회는 동독 사회에서 공산당에 복종하지도, 공산당으로부터 통제되지도 않은 유일한 사회적 기관이었는데, 비록 1950년대에는 국가로부터 박해를 받았으나 1960년대와 적어도 1970년대 초까지는 동독 정부와 불편한 공존관계를 유지했다.<sup>300</sup>

동서독 관계를 살펴보면, 1960년대 초 이후 나타나게 되는 국제적 긴장완화 과정에서 동독과 서독의 경직된 대치전선은 아데나워 및 그 후임자들의 집권 만료 및 실정과 더불어 비로소 사민당 총수였던 브란트의 집권이 시작된 1960년대 말부터 동서독 관계정상화로의 방향으로 나가게 된다.<sup>301</sup> 한편 동서독 긴장완화와 인적 접촉을 촉진하려던 브란트의 소위 ‘신동방정책’을 올리히트는 달가워하지 않았고 초강대국들 간의 데탕트 시기에서 모스크바의 압력에 의해 동·서독 관계의 변화에 보다 호의적이었던 호네커로 교체되었다.

한편 경제적 측면에서는, 1963년 12월 17일 베를린시 정부 지정 협상대표와 동독 정부 전권 위임자간에 최초의 통과사증협정이 체결되었고 이어 1964년 9월 차관협상과 제2차 통과사증협정 체결에 따라 10월초 동독은 1만여 명의 죄수들에게 사면조치를 취했으며, 11월초부터는 연금자들에게 한해 서독으로의 여행을 허가하였다.<sup>302</sup> 이러한 가운데 동독이 1964년 11월 말부터 서독과 서베를린 그리고 비사회주의국

---

<sup>299</sup>- 위의 책, pp. 315~316.

<sup>300</sup>- 위의 책, p. 332.

<sup>301</sup>- 김형률, “동독의 독일정책(Deutschlandpolitik), 1945~1990-동독에 있어 민족국가(Nation) 개념의 변천을 중심으로,” 『역사학보』, 141권 (역사학회, 1994) p. 290.

<sup>302</sup>- 1961년 영국과 이탈리아가 동유럽 무역을 확대하기 위해 수출지원용 신용대부를 규정 이상으로 제공하자 서독 정부는 내국 교역의 일환으로서 동독에 대한 차관제공을 위한 협상에 응할 용의를 보이기 시작하였다. 서독은 당시 투자용 물품에 대해 4억 DM에 달하는 장기 신용대부를 제공하겠다는 의사를 표명하면서 대가로 서베를린 주민들에 대한 동베를린 출입증 발급 등 인적교류 관련 조처의 완화를 요구하였다.

가 여행국들을 대상으로 과도한 의무환전조치를 도입하여 동서독간의 차관협상이 한때 중단되기도 하였다. 1966년 대연정의 출범과 함께 서독은 동독의 고립에 의한 통일달성이란 목표를 우선시하기 보다는 동·서 간의 긴장완화에 보다 주력하기 시작하였다.<sup>303</sup> 내독교역을 양독 간을 이어주는 가교로 인정하여 더 확대시키고자 한 서독 정부와는 달리 동독은 이전 시기까지 보여 왔던 내독교역 확대에 대한 관심을 자제하는 모습을 보였다.<sup>304</sup> 이는 서독의 전체독일 단독대표 입장에 대한 반대와 독자적인 국가성을 인정받기 위한 선전공세를 취하기 시작하였다는 점에서 이해될 수 있다. 1967~1968년에 들어서 동독은 독자적인 국가성을 인정받기 위해 내독 간 경제관계에 있어서 그 특수성을 부인하기도 하는 등 비일관적인 태도를 보였다.

사회·문화적 교류를 살펴보면, 1960년대 서독의 대표적인 대동독 인도적 지원은 정치범 석방, 이산가족 재합류의 대가로 교회를 통해 물자지원을 받는 ‘인도적 목적을 위한 원자재 이전 사업’, 이른바 B형 교회사업(Kirchengeschäfte B, Rohstofftransfers für humanitäre Zwecke)인 자유구매(Freikauf) 형태로 진행되었다. 1964년 서독교회 측의 대표자와 동독 대외무역 및 내독무역성의 대표자간 합의를 바탕으로 1966년 설립된 KoKo(Kommerzielle Koordinierung)가 협상의 실무를 주도한 이래 1990년까지 특별히 예외적인 경우를 제외하고는 동독은 정치범 석방에 대한 모든 반대급부를 원자재 형태로 제공받

<sup>303</sup>-1967년 6월 17일 독일통일의 날 기념연설을 통해 키징어 총리는 독일통일은 동·서 유럽 간의 갈등을 극복하는 과정의 일환으로 진행되어야 함을 천명하고 동독의 승인문제를 부각시키지 않으면서도 동서독간의 접촉을 강화할 것임을 선언하였다. 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” p. 7. 이러한 정치계의 인식변화는 브란트의 집권 이래 신동방정책으로 이어지게 된다.

<sup>304</sup>- 위의 글, p. 7.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

았다. 당시 동독은 공급제품결정시 원유, 다이아몬드, 은, 구리, 주석 등 산업용 원자재를 선호하였는데 소비제품과 달리 외화절약 효과가 크고 국민경제 전체에 파급효과를 줄 수 있다는 계산 때문이었다.<sup>305</sup>

## (2) 정책 내용

이 시기 동독의 대서독정책은 분리차단정책(Abgrenzungspolitik)으로 대표된다.<sup>306</sup> 동독이 체제경쟁에서 낙오하면서 동독 주민들이 서독으로 탈출하는 숫자가 점차 증가하였고 이를 감당치 못한 동독 정부는 베를린장벽을 설치하여 서독과 동독의 분리 및 서독으로부터 영향을 차단하고자 하였다. 물리적 차단 외에도 동독은 서독의 사회적 불평등, 실업문제, 독점자본 문제 등 서독 자본주의의 폐쇄를 집중적으로 선전하여<sup>307</sup> 심리적 차단을 시도하였다. 동독 정부는 이러한 분리차단 정책을 동독 사회주의의 역사적 발전경향으로 미화하면서 ‘선사회주의 건설, 후사회주의 통일’로 통일정책 방향을 선회하였다.<sup>308</sup> 1966년 울브리히트는 국가연합을 위한 10개항의 정책선언을 발표하면서 독일 내에는 하나의 민족이 동시에 두 민족자결권의 주체인 두 국가로 존재한다고 하였다. 그러나 서독의 브란트 정부가 ‘1민족 2국가론’을 내세워 민족의 단일성 회복을 주장하며 접근하자 동독은 국가연합안을 포기하고 1971년 호네커 집권을 통해 ‘물과 불의 이론’에 따른 통일불가 정책을 추진한다.<sup>309</sup>

305- 이우영 외, 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안』, p. 42.

306- 황병덕, “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석,” pp. 167~168.

307- 위의 글, p. 167.

308- 위의 글, pp. 167~168.

309- 호네커는 1971년 SED 제8차 전당대회에서 동독과 서독은 물과 불의 관계이므로

경제적 측면에서 살펴보면, 이 시기 동독 정부는 소련의 신경제 이념을 받아들여 1963년 신경제체제를 선포했다. 이로 인한 경제의 분권화로 인해 중간 층위의 정책 결정권이 강화되고, 이윤과 상여금 지급이 생산 증가를 위한 수단으로 이용되었다. 이윤의 문제는 곧 생산품의 질과 판매 가능성을 부각시켰는데 이렇듯 수차례 가격 개혁을 촉발시켰던 신경제체제는 많은 문제점에 직면하였는데 특히 업체를 책임지고 운영할 경영 인력의 부족이 가장 심각한 문제점으로 제기되었다. 이러한 영향으로 신경제체제는 1967년에 ‘사회주의경제체제’로 수정되는 과정을 거쳐 결국 1968년 체코 ‘프라하의 봄’의 영향 속에서 종말을 맞았다. 그 배경에는 동유럽 국가의 정치 지도자들의 판단이 있었는데, 경제 분권화가 예기치 않은 정치 분권화와 민주화를 동반할 수 있다고 보았기 때문이었다.<sup>310</sup> 경제적 교류 측면에서는, 1960년대 중반까지는 큰 변동이 없었으나 1960년대 후반 들어 반출과 반입이 상당히 증가하면서 총 교역량 자체도 확대되고 있음을 확인할 수 있다.

표 VII-3 1960년대 동독의 대서독 무역규모

(단위: 억 VE)

연도	반출	반입	총교역량
1960	1122.4	959.5	2081.9
1965	1260.4	1966.0	3226.4
1966	1345.4	1625.3	2970.7
1967	1263.9	1483.0	2746.9
1968	1439.5	1422.2	2861.7

통일 불가를 선언하였다.

<sup>310</sup>- 메리 폴브룩·김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』, p. 342.

연도	반출	반입	총교역량
1969	1656.3	2271.8	3928.1
1970	1996.0	2415.5	4411.5
1971	2318.7	2498.6	4817.3

출처: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1990 für Bundesrepublik Deutschland*, p. 323; 정형근, “체제전환국의 경제개혁과 초기조건이 경제성장에 미치는 영향분석,” p. 127에서 재인용.

동독 정권은 서독의 대동독정책이 화해협력관계로 전환하자 서독의 사회적 법치국가 체제의 영향력이 동독 주민들에게 많은 영향을 줄 것임을 인지했지만 소련의 압력에 의해 서독의 대동독정책을 수용할 수밖에 없었다. 비록 동독은 동서독 간 교류협력의 심화로 인한 부정적 효과를 잘 인식하고 있었으나 동서 냉전 체제에서 ‘유럽의 분단’이 지속되는 한 소련의 영향력이 지속되고 주변국들이 독일통일을 반대하고 있으므로 동독 체제가 서독으로 흡수 병합되는 일은 결코 없을 것으로 간주하였다. 동독은 당시 경제 상황이나 생활수준이 다른 사회주의국가보다 월등하다는 현실에 자족하여 양독 간 교류협력의 부정적 효과를 과소평가하고 서독과의 교류협력을 통한 경제적 실리를 추구하고 국제법적 인정을 간접적으로 확보함으로써 체제안정을 도모하였다.<sup>311</sup>

<sup>311</sup>- 황병덕, “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석,” p. 169.



## 4. 개방 정책기 동독의 대서독정책 환경과 정책

### 가. 국내/외 정책 환경

#### (1) 국제 환경

1970년대 중반은 실제 핵무기 보유수에서는 미국과 소련의 전력 차이가 있었지만 전략적 핵 균형을 이루었던 시대로서 종래 ‘대결을 통한 현상변경’에서 ‘긴장완화를 통한 현상유지(status quo)’로 국제정치이념의 변화가 일어난 시기였다.<sup>312</sup> 이는 현실 정치적으로는 더 이상 소련의 팽창을 허용하지 않으며, 동서분단의 상황도 오랜 시간을 두고 점진적으로 대화를 통해 해결한다는 것을 의미하는데, 동서관계는 힘의 균형을 통해 유지하고, 이러한 전제조건 아래서 냉전체제와 현 상태를 인정하면서 지속적으로 긴장완화를 실현한다는 것이다.<sup>313</sup> 실제로 미·소 간 현상유지관련 합의가 이루어진 후 유럽의 평화와 안보협력에 관한 대화체제가 구축될 수 있었는데 가장 중요한 예는 1975년 7월 30일부터 8월 1일까지 헬싱키에서 유럽 국가, 미국, 캐나다 등 35개국 정상 이 참석하여 열린 CSCE다. 유럽안보협력회의는 공동안보를 기본으로 하는 다자안보협의체로서 동·서 양대 진영이 군비확장 등의 절대 안보 추구를 통한 세력균형 체제를 구축하려는 시각에서 탈피하여 군비확장을 자제하고 현상 유지적 세력균형을 추구하려는 미·소 양대 진영의 대외정책 변화로부터 연유되었다.<sup>314</sup> 동 회의에서는 상대방 국가의 주권 존중, 국경선 존중, 무력포기 등 유럽 국가들이 이데올로기를 떠나

312- 황선혜, “독일정책의 시대적 추진양상과 독일통일의 시사점,” p. 8.

313- 위의 글, p. 8.

314- 황병덕, “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석,” p. 28.

공동의 안보를 위해 양보하고 협조할 것을 합의함으로써 그동안 동서 독을 비롯하여 동서유럽에서 논의되었던 협정이 다시 한 번 포괄적으로 확인되었다는 점에서 의미가 있다.<sup>315</sup>

1970년대 초 해빙분위기와 달리 1970년대 말은 소련의 동유럽 핵무기(SS-20) 배치 등으로 다시 한 번 긴장이 조성되었는데, 당시 소련이 동유럽에서 군비를 증강하자 NATO는 1979년 말 한편으로는 소련에 회담을 제의하고 다른 한편으로는 중거리 미사일을 배치하는 이중결의를 채택하였고, 소련의 아프가니스탄 침공에 대해서 미국은 전략무기제한협정(SALT II) 비준을 유보하고 1980년 모스크바올림픽에 불참하는 등 미·소 간 갈등과 대립은 첨예화되었다.<sup>316</sup> 미국은 레이건 대통령이 1981년부터 집권하여 SDI를 내세우며 대소 강경정책을 추진했는데 이는 소련의 보복 공격력을 무력화시키면서 선제 핵공격을 언제든지 가능하게 하는 핵과 우주무기를 사용할 수 있는 것으로 소련에 엄청난 압박을 주었고, 따라서 소련은 전략적 방어계획 개발 속도를 늦추는 외교적 노력과 함께 자체 방어시설 및 전략적 방어계획에 영향을 덜 받는 공격력 개발에 집중하게 된다.<sup>317</sup>

이렇듯 1970년대 후반 도래한 신냉전질서는 1980년대 중반 고르바초프의 등장과 함께 다시 신데탕트를 맞이하게 된다. 비록 소련은 핵균형을 달성했지만 동시에 핵개발로 인한 재정 부담과 경제 낙후, 그리고 핵무기 배치로 인한 재래식 무기 감축의 필요성이 이러한 긴장완화 국면을 이끌게 되었다.<sup>318</sup>

---

<sup>315</sup>- 황선혜, “독일정책의 시대적 추진양상과 독일통일의 시사점,” p. 10.

<sup>316</sup>- 위의 글, p. 13.

<sup>317</sup>- 위의 글, pp. 13~14.

<sup>318</sup>- 위의 글, p. 14.

## (2) 국내 환경

1980년대 전까지 동독은 체제의 정치적 안정을 깨뜨릴 잠재적인 정치적 저항을 성공적으로 무력화시키고 통제했다. 그러나 1980년대 반체제 집단이 급속하게 성장했는데 특히 동독 개신교회 산하에서 다양한 매체들을 이용해 자신들의 비주류적 견해를 전파할 수 있었다.<sup>319</sup>

1980년대 말 소련으로부터 고르바초프의 개혁 열기가 동독에 압박을 가해와 국내에서의 다양한 비판 세력과 함께 정치적 억압이 대내적으로 강화하게끔 하는 환경을 조성하고 1989~1990년 동유럽이 혁명의 물결에 휩쓸리면서 동독은 위기를 맞게 되는데, 결국 소련이 무너지고 중부 유럽의 전후 질서가 해체되면서 40년 동안 동독을 지배해온 공산주의 통치체제가 무너졌다.

비록 1980년대의 동독 경제는 동구권 최고의 일인당 국민총생산을 기록했고, 세계은행의 수치에 따르면 세계 12위의 무역 대국으로 성장하였으나 주로 동유럽에서만 경쟁력을 가질 수 있었다는 한계를 가진다.<sup>320</sup> 서독은 동독 제품을 무관세로 수입하거나 동독과의 교역과 여신에 특별히 우호적인 조건을 제공하였고, 이러한 특별우대로 인해 동독은 여타의 동구권 국가들이 공통적인 생산 장애를 겪었던 1980년대 초의 경제위기를 비교적 순조롭게 극복할 수 있었다.<sup>321</sup>

해당 시기 사회문화 영역에서 자유화의 기운은 1976년 체제 비판적

<sup>319</sup> 초기 반체제 집단은 핵미사일의 동·서유럽 배치에 항의하는 것으로 시작했으나, 곧 평화운동을 넘어 인권운동과 환경운동으로 발전하였는데, 서방으로 망명한 한 동독 인사에 따르면 1988년 반체제 집단은 약 200개에 달한다. 메리 폴블록·김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』, p. 331.

<sup>320</sup> 전통적으로 자동차, 기계, 화학, 광학, 전기에서 강세를 보였으나 1980년대에는 전자와 컴퓨터에서도 앞서 나갔다.

<sup>321</sup> 동독 무역의 3분의 1정도가 비코메콘 국가와의 교역이었고 그 중 다시 3분의 1(즉 동독 총무역의 8%)이 서독과의 교역이었다. 위의 책, p. 344.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

가수이자 기타리스트인 볼프 비어만(Wolf Biermann)이 강제 망명 조치를 당하는 등 1970년대 말 억압이 강화되었다. 개신교 교회만이 이러한 억압적 사회구조에서 예외였는데, 1978년 동독 정부와 합의한 후 동독 사회에서 차지하는 역할을 공고히 할 수 있었다.<sup>322</sup>

그러나 기존의 순종적인 태도에서 벗어나 1980년대 말 교회의 지도부가 분파되고 기층 사이에서 균열이 벌어지면서 형성된 반체제 인사들의 연결망이 교회 능력의 한계를 넘어설 정도로 크게 성장했다. 이들은 소련의 글라스노스트(glasnost)정책이 동독에 실질적인 영향력을 행사하기를 기대했으나, 당황한 동독 지도부의 가혹한 무력진압으로 인해 강제 망명을 택해야 하는 등 체제를 무너뜨릴 수 없는 한계도 절감해야 했다.<sup>323</sup>

유럽안보협력회의의 이후 여행신청자가 급증하여 1975년 13,000명의 신청자는 일년후 20,000명으로 증가하였다. 이에 따라 여행과 이주를 막기 위한 다양한 조치들이 논의되었으나 지속적인 이탈민의 증가로 인해 1977년 결국 중앙위원회(Zentralkomitee)의 결정을 통해 전체 국가적인 협력사항으로 규정되어 결국 여행신청서 제출자에 대한 업무가 더 이상 정보국의 권한으로만 제한되지 않고 오히려 모든 국가 부서의 업무가 되었다.<sup>324</sup>

---

322- '사회주의 속의 교회'는 국가에 보다 우호적이면서 일정한 특권을 향유했는데, 교회 지도부는 한때 반체제 운동을 누그러뜨리면서, 동독 정치의 안전밸브 역할을 자처하는 것으로 보이기도 했다. 위의 책, p. 332.

323- 반체제 운동은 교회를 통해 형성되었다는 점에서 운동의 표현 방식에 영향을 받을 수 밖에 없었고, 또한 운동이 1989년 혁명에서 취한 태도에도 영향을 끼쳤음을 짐작해 볼 수 있는데 결국, 동독의 반체제 운동은 스스로의 힘만으로는 동독 공산주의 체제를 깨뜨릴 수 없었다. 위의 책, pp. 332~333.

324- 자세한 내용은 Helmut Altrichter and Hermann Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990* (München: Oldenbourg Verlag, 2011) 참조.

1980년대 양독관계는 더욱 개선되어 두 지역 주민들의 의사소통이 원활해 졌고 동독 시민들의 서독 방문이 훨씬 용이해졌다.<sup>325</sup>

### (3) 동서독 관계

동서독 관계는 1970년대 초반 두 차례 동서독 정상회담에 이은 1972년 동서독 기본조약 체결로 인한 동·서독 상호 인정과 1973년 국제연합 가입으로 절정에 달하게 된다.<sup>326</sup> 1970년대와 1980년대에는 양국 관계가 두 개의 독자적인 주권국가 간의 통상적인 관계와는 아주 다르게 발전했는데 1989년 가을 동독 혁명과 베를린장벽의 개방으로 결국 통일에 이르게 된다.

동독은 1980년대 외채위기로 인한 외화부족과 그에 따른 생산원자재의 부족사태를 겪었으나 서독과 맺은 스윙제도를 이용하여 해결하는 등 지속적으로 서독의 경제지원 의존도가 심화되어 갔다.<sup>327</sup> 즉, 1976년과 1980년 사이에 산업의 구조조정 과정에서 첨단산업의 투자를 늘리기 위해서 서방국가로부터 들어온 외채는 1980년대 초반 상당히 부담이 되어 종내에는 1983~1984년 국가부도 선언 직전에 서독의 20억 마르크 차관으로 간신히 정권을 연명할 수 있었다. 경제적 교류 측면에

<sup>325</sup>- 1987년 에리히 호네커의 서독 방문도 이러한 상호 방문 확대 분위기에서 이루어졌다.

<sup>326</sup>- 정상회담에 양독은 서로 입장 차이만 확인하였을 뿐 별다른 성과는 없었으나 후속으로 개최된 장관 회담 70회, 실국장급회담 200회 등 총 272회 회담을 통해 기본조약이 체결되어 당시 양독 관계를 정상화시키는데 건인차 역할을 했다. 황선훈, “독일정책의 시대적 추진양상과 독일통일의 시사점,” p. 11.

<sup>327</sup>- 특히 서독에서 일괄지급금 형태로 매년 동독에 지불되었던 마르크화는 동독의 외화수입 증대에도 크게 기여하였고 장기적으로 예측할 수 있는 확고한 수입이어서 동독의 국제신용도 향상과 계획경제에도 상당히 유용하였다. 정형곤, “서독의 대동독 경제지원의 효과 분석,” 『아세아 연구』 제46권 제2호 (고려대학교 아세아문제연구원, 2003), p. 116.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

서는, 1970년대부터 1980년대 중반까지는 반출과 반입이 지속적으로 증가하면서 총교역량 자체도 확대되고 있으나 이후부터는 둔화되거나 감소되는 등 정체되고 있다. 이러한 정체흐름은 동독이 소련 등 동유럽 개혁을 거부하면서 서독과의 교역을 일시에 냉각시킨 결과이다.<sup>328</sup>

● 표 VII-4 1970~1980년대 동독의 대서독 무역규모

(단위: 억 VE)

연도	반출	반입	총교역량
1972	2380.9	2927.4	5308.3
1973	2659.5	2998.4	5657.9
1974	3252.4	3670.8	6923.2
1975	3342.3	3921.5	7263.8
1980	5579.0	5293.2	10872.2
1985	7635.8	7901.0	15536.8
1988	6288.7	7234.2	14022.9
1989	7200.0	8100.0	15300.0

출처: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1990 für Bundesrepublik Deutschland*, p. 323; 정형근, “체제전환국의 경제개혁과 초기조건이 경제성장에 미치는 영향분석,” p. 127에서 부분재인용.

사회·문화적 교류는, 전 시기에 진행되었던 B형 교회 사업이 70년대 중반에 접어들면서 규모가 급증하여 A형 교회사업 보다 커졌는데, 1964~1990년간 동독은 3만 3천명의 정치범 석방과 25만 명의 이산가족 상봉을 대가로 약 34억 서독마르크를 서독으로부터 획득하였다.<sup>329</sup> 1970년대 들어서 원유, 다이아몬드, 은 등 산업용 원자재 중 국제현물

<sup>328</sup> 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” p. 11.

<sup>329</sup> 이우영 외, 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안』, p. 42.

거래시장에서 중개인을 통해 즉시 상품화될 수 있는 물자들의 비중이 커졌는데 이러한 현물지원은 직접 수령자에게 전달됨으로서 동독 정부의 배급부담을 줄여주었고 교회를 중심으로 동독체제 내에서 평화운동이 형성될 수 있는 기틀을 마련해 주었다는 점에서 향후 이러한 동서독 교회 간 교류가 동독 정부의 안정을 평화적으로 붕괴시키는 중심적 역할을 하였음을 엿볼 수 있다.<sup>330</sup>

한편 1973년에 시작된 문화 분야의 협상이 1986년에 비로소 결실을 맺는 등 1980년대는 양독 교류·협력의 황금기로 문화협정 외에도 과학·기술협정(1987)의 체결 등 교류·협력이 확대되었다. 한편으로는 교류·협력을 통해 얻을 수 있는 경제적 이해에 대한 동독측의 관심이 반영된 것이기도 하고, 다른 한편으로는 주민들의 체제불만을 희석시키려는 의도도 내재되어 있었다.<sup>331</sup> 문화 분야가 내포한 정치적·이념적 성격으로 인해 동독 정권은 교류·협력을 지속하면서도 파급효과를 줄이기 위해 대서독 ‘차단정책’도 동시에 추진하였다.<sup>332</sup>

## 나. 정책 내용

전임자인 울브리히트의 시대가 유토피아주의와 억압이 결합된 급격한 변혁기였다면, 호네커 시기는 당면한 어려움을 어느 정도 인정하고,

<sup>330</sup>- 위의 글, pp. 43~44.

<sup>331</sup>- 비록 동독정권은 양독 간 교류·협력에 내재한 서독 정부의 정치적 의도를 인식하고 있었음에도 양독 관계의 확대 및 서독으로의 경제적 종속을 거부할 수는 없었고, 부분적인 교류·협력만으로는 동독 주민의 불만을 근본적으로 해소시킬 수는 없었다. 위의 글, p. 11에서 재인용.

<sup>332</sup>- 체제부담이 적고 체제유지에 유익한 경제교류를 1948년에 시작한 이래 우편(1970), 통행(1972), 체육·보건(1974)를 거쳐 뒤늦은 1986년에야 문화교류를 국가적 차원에서 합의한 이유는 서독 문화의 침투가 사회주의 체제 유지에 크게 역작용을 할 것이라 판단했기 때문이다. 위의 글, p. 16.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

사회정치적 문제들에 대한 장기적 해결 수단을 모색할 자세가 되어 있었다는 점에서 큰 차이를 보인다.<sup>333</sup>

1971년 집권한 호네커는 브란트 정부의 민족 단일성 회복을 바탕으로 둔 ‘1민족 2국가론’에 맞서 상이한 사회질서를 가진 국가에서는 두 민족이 존재한다는 ‘2민족론’을 주장했다. 즉 서독은 ‘자본주의적 민족(kapitalistische Nation)’이며 동독은 ‘사회주의적 민족(sozialistische Nation)’이라는 것인데, 동독에서는 민족통일이 부인된바 1974년 헌법 개정을 통해 독일통일은 완전히 거부된다.<sup>334</sup> 1974년 헌법은 동·서독 사이의 관계개선 후 동독만의 정체성을 강조하면서 양독의 ‘문화적 경계’를 분명히 하는 시도였는데, 범독일적 연관성과 친화성 대신 소련과의 긴밀한 관계를 강조했다.<sup>335</sup> 결국 기본조약 후 점진적인 기능적 교류협력의 근거에는 2민족이론이 자리하고 있다.<sup>336</sup>

동독은 헬싱키최종의정서에 서명을 함으로써 국제사회에서 완전한 회원국으로 국제법적 인정을 받게 되는 커다란 외교정책적 성공을 거두게 되었다.<sup>337</sup> 특히 헬싱키최종의정서는 “참여국은 참여국 국민들 개인, 단체 간의 자유로운 이동과 접촉을 용이하게 하는 것 그리고 인간적인 문제의 해결을 위해 공헌하는 것을 목적으로 한다”는 소위 바

---

333- 메리 폴브룩·김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』, p. 319.

334- 1974년 개정 헌법에서 제 8조 2항(통일노력 의무 조항)은 삭제되었다.

335- 메리 폴브룩·김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』, pp. 327~328.

336- 호네커의 기존 통일정책 포기는 외교적으로는 소련의 2개 독일원칙과 브레즈네프 독트린에 호응함으로써 계속적인 소련의 지원을 획득하면서, 기본조약 상 2개 독일론의 이론적인 토대를 마련하기 위한 것으로 해석된다. 황병덕, “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석,” p. 169; 황선혜, “독일정책의 시대적 추진양상과 독일통일의 시사점,” p. 13.

337- 물론 이러한 결과는 서독의 할슈타인 독트린 정책 폐기라는 정책적 변화와 맞물려 있으며 동독에 대한 인정, 동독의 유엔가입의 연장선상에서 이해할 수 있다. Helmut Altrichter and Hermam Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*, p. 75.



스켓(Korb) III의 문구로 인해 동독 주민들에게 커다란 기대를 일으켰다는 점에서 중요한데, 동독 주민들은 동독 정부가 이러한 내용을 따를 것이라는 자신들의 기대를 표명하면서 해외여행 움직임이 나타났고 이는 동독 정부에게 점차 압력으로 작용하였다.<sup>338</sup> 당시 동독 정부는 담당부서마다 상이한 접근을 보였는데, 정치국은 기존의 국경과 국가 주권의 인정을 헬싱키 유럽안보협력회의의 가장 중요한 결과라고 강조하면서 국내정치적 파장에 둔감한 모습을 보였고 국내의 법제정 그리고 또한 통제기구를 통해 약화시킬 수 있을 것으로 예상하였다. 한편 정보부의 경우 유럽안보협력회의의 국내정치적 결과에 대해 본질적으로 정치국에 비해 비판적으로 바라보았는데, 비사회주의 국가로의 여행, 이주 신청과 가족들의 만남이 증가할 것으로 예상하여 유럽안보협력회의 초기부터 국내정치적 결과에 대해 지적을 하긴 하였으나 구체적인 규모와 수까지 예상한 정도는 아니었고 단지 새로운 국가법적인 규정에 있어 예상되어지는 국내정치적 전개를 주의해야한다는 점을 제시하였다.<sup>339</sup> 동독 내무부의 경우 동서독 긴장완화 이후 여행과 방문교류 증가를 경험하면서 내무부 내의 동료에 대한 감시 요구 증가 및 유럽의 안보회의 진전과 동서독 간 통행에 관한 조약(Verkehrsvertrag) 체결로 인한 서독으로의 이주 신청 증가 경험에도 불구하고 광범위한 분석을 실시하지는 않았고 단지 외교정책적인 성공만이 아니라 내무부 조직 내부를 포함하여 면밀한 검토가 필요하다는 정도만 언급을 하였다.

경제적 측면에서 살펴보면, 1970년대 호네커 집권기에 경제 계획의

<sup>338</sup> - *Ibid.*, pp. 75~76.

<sup>339</sup> - 따라서 정기적인 해외여행의 허가를 받은 당간부, 학자, 운동선수들에 대한 규정, 비밀보호 그리고 방문교류의 문제를 손질하는 정도를 제시하였다. *Ibid.*, p. 201.

중앙집중화가 강화되었는데, 1970년대 말과 1980년대 초 세계경제 침체로 인해 경제에 대한 종합적인 통제권을 당 정치국과 내각에 둔 채, 정책 결정의 중간 층위에게 보다 많은 책임을 부여하고, 연구와 기술 개발, 생산을 새로이 조율하는 방향으로 전환되었다.<sup>340</sup> 비록 상품 공급이 원활치 못하였으나 1970년대와 1980년대 동독은 텔레비전, 냉장고, 세탁기 등 국민의 요구에 타협한 소비재 생산에서 적어도 양적으로는 상당한 진전을 이루었다.<sup>341</sup>

동독과 서독과의 경제교역은 기본조약 추가의정서 제7조에서 보다 시피 ‘중전 협정에 근거’하여 전개시키겠다는 의지를 가지고 있었는데 이러한 내용을 통해 내독교역의 특수성이 계속 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 이미 서방측이 50년대에 제기하여 동독 역시 통일전까지 계속 인정한 내독 간 특수관계에 의한 특별예외규정으로는 1) 관세면제 및 EC 농작물 부과세 면제, 2) 상호 청산 결제, 3) Swing 규모 확대, 4) 내독교역과 관련된 협상은 상공신탁처를 통해 진행, 5) 내독교역은 EC 공동무역정책대상에 미포함 등이 있다.<sup>342</sup> 비록 서독측에서는 양독간 교역은 ‘내독교역’에 해당하며 기본조약에 관한 연방헌법재판소 판결에도 부합하는 것이었으나, 동독은 한편으로는 내독교역의 특수성을 부인하면서도 또 다른 한편으로는 기본조약체결을 통해 내독교역의 특수성을 사실상 인정하는 셈이 되어 결국 내독교역에 대해 상반된 태도를 견지하게 된다. 즉, 서독이 그 관계의 특수성을 강조하면 동독이 바라는 동독의 입장이 약화된다는 점에서 정치적 부담이 작

340- 메리 폴브룩·김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』, p. 343.

341- 아울러 쇼핑이 등급화되어 있어 비록 주민들이 생필품을 저렴하게 구입할 수는 있어도, 사치품은 고가에 팔리고 외환만을 취급하는 인터숍(Intershop)의 존재는 동독인들을 차별하고 분리시켰다. 위의 책, pp. 345~346.

342- 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” p. 8.

용하고, 동독이 이 특수성을 인정하지 않으면 내독관계로부터 얻는 혜택이 없어지는 경제적 부담이 작용한다는 딜레마에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 딜레마는 대서독관계 뿐만 아니라 대동구권국가와의 관계에서도 촉발되었는데, 당시 CSCE에서 헝가리 등 동구권 국가들이 협력에 대한 공동방안을 논의할 때, 자국에 대해서도 EC가 동독처럼 혜택을 부여해 줄 것을 요청하면서 서독과 동독에 대해 내독 간의 특수교역관계를 포기하라는 주장이 대두되기도 하였다.<sup>343</sup> 결국 동독은 경제적 혜택의 유지를 위해 막대한 정치적 희생을 감내해야 했다고 볼 수 있다.

1970~1980년대의 경제적인 타협정책으로 인해 폴란드에서처럼 주기적 대중소요가 발생하지는 않았지만 이러한 물질우선 정책이 1989년 국경 개방 시 자유로운 탈출을 막을 수는 없었고, 언론·여행의 자유와 인권을 요구하는 시위 또한 막을 수는 없었다.<sup>344</sup>

## 5. 시사점

### 가. 국제 환경 측면

국제적 수준의 환경에서 주목할 만한 점은 정치·경제적으로 개별 국가적 의존관계는 절대적이지 않고 변화를 겪는다는 점이며, 그 변화의 기저에는 경제적 이해관계가 자리 잡고 있다는 점에서 실용적 동인이 중요하다는 것이다. 아울러 기존의 양극화된 패권구도는 점차 다극화

<sup>343</sup>- 위의 글, p. 8.

<sup>344</sup>- 메리 폴브룩·김학이 옮김, 『분열과 통일의 독일사』, p. 346.

되면서 현실정치에서의 민주주의, 인권, 복지 등과 같은 보편적 인권에 기초한 ‘연성권력’이 기존의 무력경쟁 위주의 ‘경성권력’을 대체하는 추세임을 유념할 필요가 있다.

먼저, 분단 초기 소련의 대동독 정치·경제적 영향력은 절대적이었으나 후기로 갈수록 경제력의 약화에 이은 정치적 힘의 감소와 더불어 동독에 대한 영향력도 감소됨을 확인할 수 있었다. 비록 동독은 소련의 개혁개방노선을 뒤따르지는 않았으나 한편으로는 서독을 통해 꾸준히 재정지원을 받아왔고 이를 통해 외형적으로는 정권유지가 가능했다. 그러나 이로 인해 대서독 의존관계가 심화되고 결국 이러한 자본주의적 영향력이 동독 사회 내부의 균열을 파생시켰다는 점을 감안해 볼 때 국제 환경에 있어 경제적 영향력의 중요성을 생각해 볼 수 있다.

정치적인 입장에서 볼 때, 동서 양 진영이 집단방위체제로서 NATO와 WTO의 세력균형 정책 이외에도 CSCE라는 지역 다자안보협의체를 형성하여 유럽의 안보질서를 평화적으로 유지·관리하였다는 점이 또한 중요하다. 비록 현상유지적인 세력균형을 지속하려는 목적으로 설립하였으나, 미국을 비롯한 서방측이 인권조항과 인도주의 및 기타 분야 협력을 관철시킴으로써 과거 상호불신에 입각한 경성권력을 통한 소련 사회주의 붕괴 전략을 수정하여 적정 수준에서 전략적 균형을 이룬 후 민주주의, 인권, 복지 등과 같은 연성권력의 행사를 통한 사회주의체제의 내부붕괴를 유도하겠다는 전략이 결국 성공적으로 작동했기 때문이다.<sup>345</sup> 동독의 CSCE의 참여는 한편으로는 주권국의 승인을 통해 동독의 위상을 강화하였으나 또 다른 한편으로는 전체 규범을 지

---

<sup>345</sup> 황병덕, “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석,” p. 28.

켜야하는 입장에서 인권에 대한 압박으로 작용했고 이 또한 내부적인 균열을 가져오게 했다는 점이 중요하다.

현재 한반도를 둘러싼 국제 환경은 이념적인 대결구도, 국익을 우선 시하는 국민국가적 갈등 구조, 중국의 부상, 북한 문제, 미·중 간 헤게 모니 경쟁 등 다양한 요인들이 서로 얽혀 불안정한 상태에 있다는 점에서 국제 환경의 안정은 북한문제의 평화적 해결에 무척이나 긴 요하다. 동아시아도 유럽과 유사하게 미국과 중국이 현상유지를 원칙 으로 연성권력 위주의 정책을 공동안보 및 협력안보체제를 기반으로 하는 동아시아 안보공동체를 통해 추진한다면, 북한 핵문제를 비롯한 한반도 문제가 해결되면서 남북문제 해결에 우호적인 주변 환경이 조성될 것으로 본다. 아울러 이처럼 불안정한 의존관계에서는 동독사례 에서처럼 결국 개별 사안에서 경제적 실리나 국제적 규범에 따를 수밖에 없다는 점에서, 결국 동아시아 안보문제에 있어 현상유지를 기본으로 하면서도 인권과 상호 협력에 대한 요구를 포함한 구속력 있는 다 자안보체제가 구축되고 실제적으로 가동된다면 북한은 영향을 받지 않을 수 없을 것이며, 이로 야기된 내부균열을 통한 점진적인 체제변화를 예상해 볼 수 있을 것이다.

#### 나. 동서독 관계 측면

양독 간의 관계에서 찾아볼 수 있는 중요한 시사점으로, 동독은 서독의 지원만 받은 것이 아니라 불균형적이긴 했으나 꾸준히 상호주의적 지원관계를 유지했다는 점을 꼽을 수 있다. 동독은 서독의 경제적 지원이 있을 때 마다 그 반대급부로써 상호 민간인 방문확대, 동독 입국 제한요건 완화, 편지 및 소포 검열의 완화, 인권문제 개선 등 상호주

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

의적 입장에서 서독 측의 정치적 요구를 들어주었는데 결국 이는 서독이 공식적으로만 총 49억 3,900만 DM을 지불하는 등 동독을 지원할 수 있는 여건을 만들어 상호 협력의 명분을 제공했다.<sup>346</sup>

그러나 한편 동독의 경제체제가 서독의 경제체제에 종속되기 시작했다는 측면도 생각해 볼 수 있다. 동독은 서독으로부터 연평균 10억 마르크를 훨씬 웃도는 경화를 받아냈고 이 현금은 경제위기시 차관에 대한 이자를 갚는데 기여했을 것을 것으로 본다.<sup>347</sup> 이러한 서독의 대 동독 경화지원은 동독의 체제를 더욱 더 공고히 하고 체제안정에 도움이 되었을 수도 있을 것이나, 동독 집권층의 서독 의존도는 더욱 심화되어졌고 반대급부로 서독 정부가 주장한 정치적 양보와 협조가 용인되는 구조가 만들어졌다. 결국 동독 정부가 내독거래를 통해 서독에 의존적인 경제체제가 되지 않으려고 노력했던 것과 반대로 동독의 집권자들은 동독의 국가부도 사태를 방지하고 외국으로부터의 신용도를 높이기 위한 수단으로 서독으로부터의 경화수입을 확대함으로써 서독에 종속되어 갔다. 이러한 서독의 경화지원과 동독의 정치적 양보는 이후 동서독 관계가 상당한 신뢰관계를 형성할 수 있는 계기를 제공하게 되고, 1980년대 동서독 간 문화협정과 과학기술협정 등으로 확대되는 초석을 다지게 되었다.<sup>348</sup>

동독 정부는 서독 정부로부터 일괄통과금, 도로사용 일괄지급금, 고속도로 보수 및 확장사업, 철도사업 등의 명목으로 경화를 받아내고 외적으로는 외채를 갚고 이자를 갚으면서 동독 스스로의 체제유지에 사용하였으나, 내적으로는 관련 비용의 집행을 통해 동서독 주민 간 보다

---

346- 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” p. 25.

347- 정형곤, “서독의 대동독 경제지원의 효과 분석,” p. 116.

348- 위의 글, pp. 117~118.

많은 접촉이 일어났고 이를 통한 동독 주민들의 의식변화가 초래되어 시민혁명에 의한 통일로 이끄는 등 민간차원의 교류증대는 동독 정부의 의지와는 상관없이 정치체제의 안정에 막대한 영향을 주게 되었고 독일통일의 원동력이 되었다고 할 수 있다.<sup>349</sup> 즉, 많은 인적·물적 교류를 통해 동독 주민은 자유민주주의와 부유한 서독의 실체를 확인할 기회를 가질 수 있었다. 이는 민주화와 자유화 의식제고에 기여함으로써<sup>350</sup> 궁극적으로 체제내부의 변화를 추동하는 원동력으로 작용하였다는 점에서 남북 간 교류·협력을 지속적으로 유지하고 자유민주주의에 노출시키는 것은 무척 긴요하다고 볼 수 있다.

#### 다. 동독의 대서독정책 측면

동독의 정책 자체와 관련하여, 동독의 대서독 차단정책(Abgrenzungspolitik) 및 스스로의 개혁정책 미비로 인한 발전가능성 제약의 한계를 짚을 수 있다. 비록 서독이 적극적으로 기술 및 재정적 지원을 하였음에도 불구하고 동독은 내독교류에 있어서 사회적 파급효과를 제한하고자 했고,<sup>351</sup> 경제개혁을 서두르지 않아 교역 구조가 바람직하지 못하게 발전하였다.<sup>352</sup> 즉 상품 공급과 수요가 내독 교역 초기부터 기형적이었는데, 기초 소재, 생산재, 광산물이 대종을 이루었고, 투자재의 의미가 상대적으로 미미하였다. 이러한 교역형태의 문제를 해결하고 직접 투자를 통해 상호보완성(Komplementarität)을 추구하자는

<sup>349</sup>- 위의 글, p. 117.

<sup>350</sup>- 김영윤, “동서독 교류·협력과 대동독 대가치급,” 『통일연구논총』, 제10권 2호 (통일연구원, 2001), p. 297.

<sup>351</sup>- 정형곤, “서독의 대동독 경제지원의 효과 분석,” p. 115.

<sup>352</sup>- 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” p. 25.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

제안도 동독 내부에서는 계속적으로 제기되었으나 동독 정부의 개혁 기피로 인해 양독 간 경제 교류의 질적 향상은 기대하기 힘들었다. 이는 서독 정부의 막대한 재정적 지원에도 불구하고 결국 경제체제의 붕괴로 이르게 하였다.<sup>353</sup>

이러한 동서독 교역형태는 현재 남북경협과 비슷한 개도국 간의 교역에서나 볼 수 있는 형태라는 점에서 북한 또한 시장경제 도입을 통한 더욱 강도 높은 개혁과 개방 정책을 취할 경우에만 남북 간 경제 교류가 바람직한 방향으로 발전할 수 있을 것이라는 시사점을 제공한다.<sup>354</sup> 이는 한편으로는 남한 정부에게도 중요한 교훈을 제공하는데, 현재까지 북한의 저임금 노동력 활용에 중점을 두고 있는 선·후진국 간의 수직적 보완형태로서의 노동집약적인 산업위주의 협력방식은 남북한 간 산업구조 격차를 점점 더 크게 할 것이다. 이에 따른 소득의 격차까지 심화시킬 수 있다는 점에서 장기적으로는 통일비용을 증가시킬 수 있다. 따라서 남한은 남북교역과 지원을 통하여 북한의 기술 수준을 제고시키고 각 산업분야의 확대 및 축소에 영향을 줄 수 있는 수단을 개발하여야 할 필요가 있으며, 경제교류를 위한 환경개선, 제도적 장치 그리고 북한지역의 SOC시설에 대한 투자확대로 협력기업들이 거래비용을 낮추는데 주력하고 구체적인 프로그램 및 방안에 대한 심도 있는 연구개발이 필요하다.<sup>355</sup>

결국 동서독 관계개선은 서로 서로의 이해에 부응하면서 상호신뢰

---

353- 정형근, “서독의 대동독 경제지원의 효과 분석,” p. 115; 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” p. 25.

354- 중국과 대만의 관계를 비교해 보면, 중국은 개혁·개방 정책을 적극적으로 취하면서, 중국 스스로의 경제발전은 물론 대만과의 경제협력도 활성화되고 있는 사실과는 대조적이다. 정진상, “통일 전 동·서독간 경제교류에 관한 연구,” pp. 25~26.

355- 위의 글, p. 26.



를 쌓아간 것이 주효했던 것으로 파악할 수 있다. 서독은 일정정도 경제부분을 희생하였고, 동독은 마찬가지로 정치부분을 희생하는 식으로 서로 얻고 싶은 것을 얻었다. 분단 초기 경제적 협정부터 후기의 문화협정 까지 교류·협력은 지속적으로 확대되는 양상을 보여주었고, 또한 주요한 인도적 명목의 재정지원도 지속적으로 이루어져 왔다.

남북한의 경우 교류 초기에 체제유지를 위해서는 정치와 경제가 모두 중요한데 국면에 따라서 강조하는 부분이 다를 수 있겠으나 이는 북한 또한 마찬가지일 것으로 본다. 중요한 점은 교류·협력이 끊이지 않고 계속적으로 이어져가는 것, 그리고 감정을 상하지 않게 하면서 서로의 이해를 고려하는 역지사지 입장일 것이다. 종래 북한에 대해 비이성적인 부분만 강조한 나머지 돈만 밝힌다면 자존심을 상하게 하는 접근은 여러 차례 한계를 보인 바 있다. 또한 북한 입장에서도 남한 측의 이산가족 상봉 등 인도적 측면의 요구를 급작스레 거절하는 등 자존심을 상하게 하고 상호신뢰를 깨는 행위는 지양되어야 할 것이다.

아울러 공식적인 지원이 어려울 경우 NGO를 통한 비공식적인 통로를 통한 지원도 고려해 볼 수 있다. 동독의 경우 정권의 필요에 의해 생산재 및 현금화할 수 있는 원자재 지원을 받았으며 이것이 경제위기에 일정부분 도움이 되었다는 점은 사실이다. 그러나 독일통일이 보여 주듯이 남한의 이러한 대북 지원이 의존관계를 보다 강화시키고 북한 주민들과의 접촉을 보다 증가시켜 체제 내부의 균열과 동요를 가져와 중국에는 체제변동을 야기할 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII



# VIII

---

결론



유럽통합의 발전은 독일에게 무엇보다 경제적 성장을 가져다주었을 뿐만 아니라, 유럽통합을 통해 독일은 유럽으로서의 독일이라는 정체성을 가지게 되었으며, 주변 국가들의 독일에 대한 인식도 변화되는 결과를 초래했다. 본 연구에서 살펴본 바와 같이 공동체 회원국들은 막강한 경제력을 토대로 한 독일의 유럽통합정책에 대해 불만을 가지고 독일의 주도력을 약화시키기 위해 EMU 체결을 시도하는 등 독일을 견제하기도 하였다. 그러나 주변 국가들은 유럽통합의 발전과 심화가 통일독일에 대한 그들의 불안감을 잠재우기에 충분하다고 판단한 것으로 보인다. 즉 제도화된 EC의 틀 안에서 독일을 견제할 수 있으며, 공동체를 벗어난 독일 역시 국가발전에 어려움이 있을 것이므로 독일은 공동체에 머무를 것이라고 판단하였다. 물론 독일이 공동체를 벗어나지 않겠다고 약속한 것도 독일통일을 가능하게 한 요인이었다. 이처럼 독일은 유럽통합의 틀 안에 있으면서 경제적 성장과 통일 실현이라는 국가 목표를 달성하였다.

유럽통합정책과 동독정책을 통해 세계적인 경제 강국이 되고 분단에서 통일을 이룩한 독일과 달리 여전히 분단 상태에 있는 우리에게 독일의 정책은 우리가 통일과 국가성장을 위해 어떠한 길을 가야하는지를 잘 보여주고 있다. EC가 독일의 통일을 담을 수 있는 큰 틀이자 배경이 될 수 있었던 것처럼, 한반도통일을 위한 우호적 기반조성에 유익한 모델이 될 수 있는 동북아공동체 창설의 필요성에 대해서 국제적 차원과 남북관계의 차원으로 나누어 논의해보고자 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

## 1. 국제적 차원

현재 한반도를 둘러싼 동북아 환경은 이념적인 대결구도, 국익을 우선시하는 민족 국가적 갈등 구조, 중국의 부상, 북한 핵문제, 미·중 간 헤게모니 경쟁 등 다양한 요인들이 서로 얽혀져 불안정한 상태에 있다. 이러한 불안정한 지역구도로 인해 동북아에서 지역 통합에 대한 논의가 활발하지 못한 것은 당연한 결과라 볼 수 있다. 그러나 불안정한 지역구도가 지속된다면, 동북아 지역의 발전은 한계를 가질 것이며, 동북아의 어떠한 국가도 진정한 평화를 누리지는 못할 것이다. 따라서 어떠한 형태로든 이 불안정한 상태를 극복하는 방안이 나와야 한다. 무엇보다 이런 불안정한 상태가 극복되어야 한반도통일의 길도 열린다. 그 구체적인 방안이 유럽통합의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 동북아통합이라고 할 수 있다. 유럽통합을 통해 유럽은 경제적 성장과 함께 역내 안보 딜레마도 극복하는 등 진정한 평화를 누리고 있기 때문이다.

동북아에서 지역통합 논의가 활성화되지 못한 것은 무엇보다 역사 문제, 영토분쟁으로 인한 신뢰부족과 미·중 대결구도 때문이라고 할 수 있다. 이러한 문제는 단기간에 해결될 수 있는 문제가 아니며 우리의 노력만으로 해결 가능한 것도 아니다. 동북아공동체가 형성된다면 이러한 문제는 완화될 수 있을 것이다. 그러므로 동북아통합은 역사와 영토문제를 비롯한 여러 문제들을 해결한 후에 시작되는 것이 아니라, 대립과 갈등의 상태에서 대화의 장을 여는 것에서부터 시작한다는 인식을 가질 필요가 있다. 그리고 대화는 국가들의 가장 큰 관심사인 경제 관계에서 시작할 수 있으며, 경제통합의 심화는 자유주의적인 주장이나 EU의 현실을 보더라도 긍정적인 안보적 파급효과를 동

반할 것이다.

동북아통합에 관한 대화가 시작되면 중국과 일본이 주도권을 행사하려고 할 것이다. 중국과 일본의 대립관계를 강조하기보다는 동북아통합으로 인해 그들이 연계 될 이익을 강조하고, 두 국가의 긍정적 경쟁을 통해 동북아 지역이 발전하도록 우리가 조정자 역할을 잘해야 할 것이다. 동북아 차원에서 봤을 때도 동북아공동체가 요구되는 것은 중국과 일본을 동북아공동체라는 틀에 묶어둠으로써 동북아 국가들의 상호불신을 완화하고 신뢰구축을 통해 협력적 평화체제를 다져나갈 수 있기 때문이다.

지역통합을 위해 국제환경의 안정 또한 상당히 중요하다. 동북아 지역 긴장과 안보 불안의 한 원인이며 동북아통합의 큰 걸림돌이 되고 있는 북한의 핵개발과 3대 세습으로 인한 체제 불안 문제는 우리의 노력만으로 해결될 수는 없다. 북한으로 인한 긴장과 불안을 해소하고 동북아통합의 여건을 조성하기 위해 우리가 할 수 있는 최선의 정책은 북한과의 관계개선일 것이다. 남북한 교류를 통해 북한문제의 불확실성을 최소화하고, 동시에 한반도 긴장을 완화한다면 동북아통합의 여건은 조성될 것이다.

한편, 유의해야 할 점은 동북아통합에 적극적이되 동북아통합이 한반도통일을 염두에 둔 것이라는 사실을 공개적으로 밝히지 말아야 한다는 것이다. 주변 국가들도 독일의 경우처럼 통일한국에 대한 두려움을 가질 수 있기 때문이다. 현재 동북아 국가 중 어떠한 나라도 한반도의 통일을 원하지 않는다. 중국은 통일한국의 친미적 성향을 경계할 것이고, 일본은 식민지 경험에 대한 한국의 보복 심리를 두려워할 수도 있다. 특히 일본은 북한의 핵개발을 가장 두려워하는 나라이다.

그런데 주변 국가들의 이러한 우려는 오히려 동북아통합을 통해 상

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

쇄될 수 있다. 따라서 중국의 우려는 동북아통합에서의 한국도 EC 내에 존재했던 독일처럼 국가발전을 위해 동북아공동체 내에 존재할 것이기 때문에 사라질 수 있다. 일본의 우려 역시 동북아공동체 형성으로 극복될 수 있다. 프랑스가 유럽통합을 통해 독일의 위협을 흡수하려고 한 것처럼 일본 역시 동북아공동체 형성으로 그들의 안보적 위협을 감소시킬 수 있을 것이기 때문이다.

동북아통합의 이러한 면에도 불구하고 우리가 미리 통일을 언급할 필요는 없다. 서독도 통일의 관점에서만 통합에 임한 것이 아니었다. 서독이 처음부터 공개적으로 통일정책의 일환이라고 유럽통합에 임하였다면 유럽통합은 지금처럼 발전하지 못하였을 것이다. 따라서 우리도 통일을 공개적으로 언급하기보다는 동북아통합이 진전되면서 동북아 국가들이 통일한국의 향배에 대한 민감성이 완화되고, 그로 인해 통일에 대한 주변국의 인식이 바뀌도록 노력해야 한다. 또한 우리도 통일을 위해서 반드시 지불해야 할 대가가 있다는 사실도 명심하여야 한다. 서독이 '유로화'를 위하여 '마르크화'를 포기하였던 것처럼 통일을 위한 대가가 단기적인 관점에서 국가의 이해와 상반될 때에도, 더 큰 목적을 위해 희생하는 결단도 필요할 것이다.

동북아공동체는 통일한국의 안정과 발전을 위해서도 필요하다. 통일한국이 정치, 경제, 사회, 문화적 이질감으로 인한 내적인 분단을 극복하고 평화롭게 발전하기 위해서는 주변국과의 원만한 외교적 관계를 유지하고, 안정적인 수출시장 확보 및 북한지역 개발을 위한 투자자본 조달 등과 같은 우호적인 국제환경이 필요하기 때문이다.

다시 말해 우리에게서 통일을 위해서도 통일 이후를 위해서도 동북아통합은 필요하므로 통합을 위한 국제환경 조성에 적극적인 필요가 있다. 그리고 그 구체적인 방법은 유럽의 ECSC와 마찬가지로 경제분



야 중 어느 한 분야에서의 공동체를 구성하는 것부터 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 남북관계 차원

동서 양 진영이 CSCE라는 지역 다자안보협의체를 형성하여 유럽의 안보질서를 평화적으로 유지·관리하였다는 점은 남북관계 차원에서 중요하게 고려되어야 한다. CSCE는 현상유지적인 세력균형을 지속하려는 목적으로 설립되었다. 그러나 미국을 비롯한 서방측이 인권조항과 인도주의 및 기타 분야 협력을 관철시킴으로써 과거 상호불신에 입각한 ‘경성권력’(hard power)을 통한 소련 사회주의 붕괴 전략에서 적정 수준에서 전략적 균형을 이룬 후 민주주의, 인권, 복지 등과 같은 ‘연성권력’(soft power) 행사를 통한 사회주의체제의 내부 붕괴를 유도하겠다는 전략이 결국 성공적으로 작동했기 때문이다. 동독의 CSCE 참여는 한편으로는 주권국으로서의 승인을 통해 동독의 국가적 위상을 강화하였으나, 또 다른 한편으로는 국제규범을 지켜야하는 입장에서 인권에 대한 압박으로 작용했고, 이 또한 내부적인 균열을 가져오게 했다는 점이 중요하다.

이렇게 볼 때 동북아공동체에는 북한도 가입하여야 한다. 우리 입장에서 1차적으로 북한의 가입을 통해 상호불신을 완화하고 신뢰를 구축하면서 평화적 통일과정을 걸어가는 게 유리하다. 북한이 동북아공동체에 대한 관심을 가지게 하기 위해서는 서독 정부의 일관성 있는 유럽통합정책이 가장 큰 시사점을 준다. 1970년대와 1980년대 서독의 총리직을 이어받았던 브란트, 슈미트, 콜 등은 자신들의 유럽통합정치

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

에 있어서 아데나워의 통합을 통한 통일이라는 기본 방향의 큰 틀에서 벗어나지 않으면서 구체적인 유럽통합정책을 그들이 직면하였던 국제 정치의 배경에 조응하여 구체화하였다. 이 과정에서 세 명의 총리들은 현실의 여러 문제들에 대한 해결책을 통일이라는 장기적이고 궁극적인 목표를 항상 염두에 두고 조급함 없이 일관성 있게 찾으려는 시도를 했다.

이에 비해 지금까지 우리의 통일정책은 정권이 교체할 때마다 이전 정권의 노선을 부정하는 방식으로 전개되었다. 그러한 이유로 남북관계 역시 화해와 냉각의 양극을 오갈 수밖에 없었으며, 지속적인 관계개선은 이루어지지 않았다. 통일정책은 특정 정당의 당파성의 한계 내에 머무는 것이 되어서는 안 된다. 통일정책의 큰 틀은 정당의 관점을 초월하여 국가적 관점에서 제시되고, 정권교체와는 별개로 일관성을 유지할 수 있어야 한다. 따라서 통일정책의 큰 밑그림은 지금부터라도 전 국민적 화합의 바탕 위에서 수렴된 의견들에 기초하여 수립되어야 한다.

브란트의 이상에서 본 것처럼, 분단극복은 현재의 많은 장애와 난관으로 인해 불가능하게 비쳐질 수도 있지만, 현실을 직시하고 차근차근 실행해 나간다면 현실화될 수 있다. 남북관계에서 가장 먼저 직시해야 될 현실은 북한의 정권은 싫든 좋든 통일을 위한 대화를 나누어야 할 당사자이며, 현 북한 정권의 실상에서 드러나듯이 현실의 벽은 도저히 넘을 수 없을 만큼 높고 견고하게 보인다는 점이다. 이러한 어려움을 극복하기 위해서는 양측 간의 관계로부터 중요한 교훈을 얻을 수 있다.

동서독은 불균형적이긴 했으나 꾸준히 상호주의적 지원관계를 유지했다. 동독은 서독의 경제적 지원이 있을 때 마다 그 반대급부로서 상호 민간인 방문확대, 동독 입국 제한요건 완화, 편지 및 소포 검열의

완화, 인권문제 개선 등 상호주의적 입장에서 서독 측의 정치적 요구를 들어주었다. 이러한 상호주의적 관계는 서독이 공식적으로만 총 49억 3,900만 DM을 지불하는 등 동독을 지원할 수 있는 여건을 만들어주었다. 서독의 이러한 지원은 동독의 체제를 더욱 공고히 하고 체제안정에 도움이 된 측면도 있으나, 동독 집권층의 서독 의존도를 심화시키고 동독의 경제체제가 서서히 서독의 경제체제에 종속되게끔 만들었다. 이러한 서독의 경제적 지원과 동독의 정치적 양보는 이후 동서독 관계가 상당한 신뢰관계를 형성할 수 있는 계기를 제공하게 되고, 1980년대 동서독 간 문화협정과 과학기술협정 등으로 확대되는 초석을 다지게 되었다. 또한 이러한 다양한 협정의 이행을 위한 민간차원의 교류증대는 동서독 간 주민접촉의 증가를 가져왔으며, 이로 인해 동독 주민들의 의식에도 많은 변화가 일어났다. 즉 민간차원의 교류증대는 동독 정부의 의지와는 상관없이 정치체제에 막대한 영향을 주었고, 동독 주민들이 스스로 서독체제를 선택하는 통일을 결정하는 독일통일의 원동력이 되었다.

동서독의 이러한 관계를 볼 때 남북관계 역시 상호주의적 관점에서 진행되는 것이 바람직하다. 그러나 지나치게 상호주의적 입장을 견지하는 것은 오히려 상황을 악화시킬 수 있다. 동서독 역시 상호주의적이었지만 불균형적 관계였다. 따라서 우리 정부는 남북 정부 간 상호주의적 입장을 원칙으로 하되 유연성을 발휘하는 지혜를 가져야 할 것이다. 그리고 무엇보다 북한 지원은 북한 주민의 생활수준 향상을 목표로 교류협력을 지속하고, 북한 주민들을 자유민주주의에 노출시킴으로써 그들의 의식변화를 유도하는 것에 가장 큰 중점을 두어야 할 것이다.

동서독 관계에 대한 고찰은 또한 남북관계의 형성에 있어서 민족 개

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

념을 가져야 하며, 민주적 방법으로의 통일을 지향하여야 한다는 시사점을 주고 있다. 아테나워는 당시 통일이 불가능한 상황에서도 민족개념을 포기하지 않았다. 동서독 분단이라는 현실 앞에서 동서독이 민족 동질성을 확보하는 방안으로 나온 것이 동독과의 적극적인 교류였다. 적극적인 교류를 통해 동서독은 민족적 일체감을 잃지 않았고, 민족적 동질성은 통일을 가능하게 한 근본적인 요인이었다. 현재 남북한의 민족적 그리고 문화적 이질감은 동서독보다 훨씬 크다. 따라서 우리 정부는 우선적으로 민족적 동질성을 회복하는 관점에서 통일정책을 수립하여야 할 것이다.

동서독 관계를 통해 알 수 있는 것은 서로의 이해에 부응하면서 상호신뢰를 쌓아가는 것이 남북관계 개선과 남북교류·협력 강화를 위해 가장 중요하다는 것이다. 서독은 경제의 일정부분을 희생하였고, 동독은 마찬가지로 정치부분을 희생하는 식으로 서로 얻고 싶은 것을 얻었다. 신뢰를 쌓아가면서, 분단 초기 경제협정부터 후기의 문화협정까지 교류·협력은 지속적으로 확대되었으며, 인도적 명목의 재정지원도 꾸준히 이루어졌다. 앞서서도 언급하였던 것처럼, 교류·협력이 끊이지 않고 지속적으로 이어지기 위해서는 서로의 이해를 고려하는 역사적 입장을 가져야 한다. 남북한 모두 상호신뢰를 토대로 한 교류·협력만이 우리 민족의 생존과 번영을 보장하는 길이라는 사실을 명심해야 할 것이다.

헌법 제4조 ‘통일조항’이 요구하듯이 자유민주적 기본질서에 기초한 평화통일을 현실화시킬 수 있는 유일한 길은 북한주민들이 그들 스스로 우리체제를 인식하고 평가하고 받아들이는 것이다. 무력통일을 배제한다면 그 외의 길은 없다. 바로 독일식 통일이다. 흡수가 아니라 북한주민의 선택이다. 북한주민들의 눈과 길을 열어주어 그들 스스로 자

신과 외부를 평가하고 생각하고 결심하게 하는 것이다. 이를 위한 유일한 길은 북한주민과의 접촉과 교류를 넓히는 것이다. ‘억제’를 바탕으로 한 ‘협력’이 동시에 일관성 있게 지속적으로 추진되어야 할 이유이다. 국가성장과 통일을 위해 이 ‘양면전략’(Dual Strategy)이 동북아 통합정책과 한반도통합정책의 전 과정에서 펼쳐져야 한다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---

VIII



## 참고문헌

### 1. 단행본

- 극동문제연구소. 『국제문제』. 1992. 5월호. 서울: 극동문제연구소, 1992.
- 노명환·이선필. 『유럽통합사』. 서울: 높이깊이, 2009.
- 메리 폴브룩, 김학이 옮김. 『분열과 통일의 독일사』. 서울: 개마고원, 2000.
- 손기웅. 『통합정책과 분단국 통일: 독일사례』. 서울: 통일연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 손기웅 외. 『EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이우영 외. 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이종광. 『유럽통합의 이상과 현실』. 서울: 일신사, 1996.
- 조용득. 『유로화 출범과 세계경제』. 서울: 건국대학교출판부, 2001.
- 즈비그뉴 브레진스키, 김명섭 역. 『거대한 체스판, 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』. 서울: 삼인, 2000.
- 필립젤리코/콘돌리자 라이스, 김태현·유복근 옮김. 『독일통일과 유럽의 변환: 치국경세술 연구』. 서울: 모음북스, 2008.
- 헬무트 콜, 김주일 옮김. 『나는 조국의 통일을 원했다』. 서울: 해냄, 1998.
- Bark·David·Gress, Dennis. History of West Germany. 서지원(역). 『도이치 현대사 1』. 서울: 비봉출판사, 2004.
- Clemens, Clay. *Reluctant Realists: the CDU/CSU and West German Ostpolitik*. 권영세(역). 『서독 기민/기사당의 동방정

- 책: *고뇌하는 현실주의자*』. 서울: 나남출판사, 2010.
- Knopp, Guido. *Kanzler: Die Machtigen der Republik*. 안병익(역). 『통일을 이룬 독일 총리들』. 서울: 한울, 2000.
- Urwin, W. Derek. 노명환 역. 『유럽통합사』. 서울: 대한교과서, 1994.
- Altrichter, Helmut and Hermann Wentker (Hrsg.). *Der KSZE-Prozess Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München: Oldenbourg Verlag, 2011.
- Benz, Wolfgang. *Die Gründung der Bundesrepublik. Von der Bizone zum souveränen Staat*. München: Dtv, 1999.
- Birk, Eberhard. *Der Funktionswandel der Westeuropäischen Union (WEU) im europäischen Integrationsprozess*. Würzburg: Ergon Verlag, 1999.
- Brunn, Gerhard. *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*. Stuttgart: Reclam Verlag, 2002.
- Bundesamt, Statistisches. *Statistisches Jahrbuch 1990 für Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden, 1990.
- Dinan, Desmond. *Europe Recast. A History of European Union*. London: Lynne Rienner, 2004.
- Dujarric, Robert. *Korean Unification and After, The Challenge for U.S Strategy*. Washington D.C.: Hudson Institute, 2000.
- Gehler, Michael. *Europa. Ideen Institutionen Vereinigung*. München: Olzog Verlag, 2005.
- Görtemaker, Manfred. *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart*. Frankfurt a.M.: Fischer Verlag, 2004.



- Griffith, E. William. *The Superpowers and Regional Tensions*. Lexington MA: Lexington Books, 1982.
- Hanrieder, F. Wolfram. Deutschland, Europa, Amerika. *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949 ~ 1994*. Schöningh: Auflage, 1995.
- Heraclides, Alexis. *Helsinki- II and its Aftermath: The making of the CSCE into an International Organization*. London and New York: Pinter Publishers, 1993.
- Herbert, Müller-Roschach. *Die deutsche Europapolitik: Wege und Umwege zur politischen Union Europas*. Baden-Baden: Nomos-Verl.Ges., 1974.
- Hillgruber, Andreas. *Deutsche Geschichte 1945 ~ 1986*. Stuttgart: Kohlhammer, 1995.
- Jürgen Küsters, Hanns. *Der Integrationsfriede. Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945 ~ 1990*. München: Oldenbourg, 2000.
- Keohane, O. Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Klaus, Schroeder. *Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949 ~ 1990*. München: Carl Hanser Verlag, 1998.
- Knipping, Franz. *Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2004.
- Kohl, Helmut. *Erinnerungen 1982 ~ 1990*. München: Droemer Knaur, 2005.
- Kuhnle, Quelle. *Die Bedeutung und Vorteile der deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen für die DDR Eine Analyse unter*

- besonderer Beruecksichtigung paraökonomischer Aspekte.*  
Frankfurt am Main: Frankfurt University Dissertaion, 1993.
- Lehne, Stefan. *The CSCE in the 1990s: Common European House or Potemkin Willage?.* Wien: Wilhelm Braumüller, 1991.
- \_\_\_\_\_. *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986~1989: a turning point in East-West relations.* Boulder: Westview Press, 1991.
- Levi, Margaret. *Of Rule and Revenue.* Berkeley: University of California Press, 1989.
- Maresca, J. John. *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973~1975.* London: Duke University Press, 1985.
- Mattli, Walter. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Mittag, Jürgen. *Kleine Geschichte der Europäischen Union: Von der Europaidee bis zur Gegenwart.* Münster: Aschendorff, 2008.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.* Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Neuhold, Hanspeter (ed.). *CSCE: N+N Perspective: the Process of the Conference on Security and Ccooperation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States.* Wien: Universitaets-Verlagsbuchhandlung, 1987.
- Noelle-Neumann, Elisabeth. *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie. Bd VIII. 1978~1983.* München: K. G. Saur Verlag Saur, 1983.

- North, C. Douglas. *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Company, 1981.
- Pfetsch, R. Frank. *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer zu Merkel*. GimbH: Wochenschau Verlag, 2011.
- Sizoo, Jan and Rudolph Th. Jurrjens. *CSCE Decision-Making: The Madrid Experience*. Hague: Nijhoff, 1984.
- Uschner, Manfred. *Die Ostpolitik der SPD: Sieg und einer Niederlage Strategie*. Berlin: Dietz Verlag, 1991.
- Woyke, Wichard. *Deutsch-franzoesische Beziehungen seit der Wiedervereinigung, Das Tandem fasst wieder Tritt*. Opladen: Leske and Budrich, 2000.
- Zelikow, Philip and Condoleezza Rice. *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

## 2. 논문

- 국방부. “유럽 재래식 무기감축 조약.” 『한반도 군비통제』. 제5집 (국방부), 1991.
- \_\_\_\_\_. “유럽 재래식 무기감축을 위한 파리 선언문.” 『한반도 군비통제』. 제4집 (국방부), 1991.
- 김미자. “냉전 종식 후 유럽안보체제의 변화와 프랑스의 유럽안보정책 - NATO 와 WEU 정책을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』. 제14집 제1호 (21세기정치학회), 2004.
- 김영운. “동서독 교류·협력과 대동독 대가지급.” 『통일연구논총』. 제10권 제2호 (통일연구원), 2001.
- 김응운. “프랑스 미테랑 대통령의 유럽통합정책.” 『프랑스학 연구』. 제41집

- (한국프랑스학회), 2007.
- 김준석. “프랑스-독일관계의 변화와 유럽통합: 회고와 전망.” 『한국정치연구』. 제20집 제3호 (서울대학교 한국정치연구소), 2011.
- 김형률. “동독의 독일정책(Deutschlandpolitik), 1945~1990 - 동독에 있어 민족국가(Nation) 개념의 변천을 중심으로.” 『역사학보』. 제141권 (역사학회), 1994.
- 박이도. “유럽통합을 위한 독일과 프랑스의 역사적 관계.” 『인문학논총』. 제14권 제2호 (경성대학교 인문과학연구소), 2009.
- 박홍규. “유럽의 안보와 CSCE.” 『외교』. 제21호, 1992.
- 서보혁. “헬싱키협정의 이행(바스켓 I): 군비통제의 기원과 동북아에 주는 함의.” 『한국정치외교사논총』. 제32집 제1호 (한국정치외교사학회), 2010.
- 손수석. “유럽통화통합 계획의 수립 과정에 관한 연구: 독일과 프랑스의 관계를 중심으로.” 『유럽연구』. 제19권 (한국유럽학회), 2004.
- 신중훈. “통합과 통일 사이에서 - 아테나워 정부의 유럽정치와 독일정치 사이의 긴장.” 『EU연구』. 33호 (한국외국어대학교 EU연구소), 2013.
- \_\_\_\_\_. “유럽의 명예시민,” 통합유럽연구회 지음. 『인물로 보는 유럽통합사. 빅토르 위고에서 바츨라프 하벨까지』. 서울: 책과 함께, 2010.
- 안상욱. “유럽통합의 관점에서 본 독일통일: 유럽통합 진전에 따른 통일의 진전과 통합과정에서의 동유럽 통합절차 차별성.” 『국제정치논총』. 제50집 제5호 (한국국제정치학회), 2010.
- 유경숙. “유럽안보협력회의(CSCE)의 형성과정을 통한 유럽안보레짐의 성격: 헬싱키 CSCE(1975년)에서 부다페스트 CSCE(1994년)까지.” 경북대학교 정치외교학과 석사논문, 1996.
- 유지훈. “분단시대 동독의 통일정책.” 『사회과학연구』. 제24권 제1호

- (충북대학교 사회과학연구소), 2007.
- 유진숙. “독일의 총리리더십과 정당: 제도와 전략.” 『국제정치논총』. 제48권 2호 (한국국제정치학회), 2008.
- 이상철. “CSCE를 통한 유럽 군비통제의 교훈.” 『한반도 군비통제』. 제8집 (국방부), 1992.
- 이종광. “미테랑의 유럽통합정책과 확대에 대한 인식.” 『대한정치학회보』. (대한정치학회), 2005.
- \_\_\_\_\_. “유럽안보체제의 변화와 안보정체성 구축.” 『한국프랑스학논집』. 제34집 (한국프랑스학회), 2001.
- \_\_\_\_\_. “지스카르 데스탱의 유럽정책과 유럽통합 발전에 미친 영향: 제도적 개혁과 경제통화동맹을 중심으로.” 『유럽연구』. 제28권 제1호 (한국유럽학회), 2010.
- \_\_\_\_\_. “프랑스의 유럽통합정책.” 이호재 편. 『유럽통합과 국제정치: 각국의 EU 정책과 쟁점』. 서울: 법문사, 1996.
- 이태환. “한중일 협력과 한국의 역할: 한중일 협력 사무국 출범에 즈음하여.” 『정세와 정책』. 제186호 (대외경제정책연구원), 2011.
- 장홍, 권화섭 역. 『유럽통합의 역사와 현실』. 서울: 고려원, 1994.
- 전동진. “독·불 관계를 통해 본 유럽통합과 유럽안보.” 『국제정치논총』. 제33집 제2호 (한국국제정치학회), 1993.
- 전재성. “1960년대와 1970년대 세계적 테당뜨의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화과정 분석.” 『국제정치논총』. 제45집 제3호 (한국국제정치학회), 2005.
- 정진상. “통일 전 동·서독 간 경제교류에 관한 연구.” 『한·독사회과학논총』. 제16권 제1호 (한독사회과학회), 2006.
- 정형근. “서독의 대동독 경제지원의 효과 분석.” 『아세아 연구』. 제46권 제2호 (고려대학교 아세아문제연구소), 2003.
- 조명진. “독일통일과 유럽 통화 통합은 ‘한통속’이었다.” 『시사저널』.

- 통권1096호. 시사저널사, 2010.
- 최진우. “글로벌 금융위기, 유로존 재정위기, 유럽통합의 심화.” 『한국과 국제정치』. 제28권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소), 2012.
- \_\_\_\_\_. “동아시아 통합을 위한 유럽의 시사점.” 전홍택·박명호 편. 『동아시아 통합전략: 성장-안정-연대의 공동체 구축』. 서울: KDI, 2010.
- 홍기준. “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구.” 『국제정치논총』. 제38집 1호 (한국국제정치학회), 1998.
- \_\_\_\_\_. “CSCE 레짐동학 (1972~1994) 분석 : 권력, 이익, 지식을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제46집 3호 (한국국제정치학회), 2006.
- 황병덕. “동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석.” 『통일연구논총』. 제7권 1호 (통일연구원), 1998.
- 황선혜. “독일정책의 시대적 추진양상과 독일통일의 시사점.” 『한독사회과학회 국제학술대회』. Vol. 2010, No. 1 (한독사회과학회), 2010.
- Banchoff, Thomas. “German Identity and European Integration.” *European Journal of International Relations*. Vol. 5, No. 3, 1999.
- Baun, J. Michael. “The Maastricht Treaty As High Politics: Germany, France, and European Union.” *Political Science Quarterly*. Vol. 110, No. 4, Winter 1995~96.
- Bouvard, Loïc and Bruce George. “Special Report on the Helsinki Summit 1992.” *North Atlantic Assembly papers*. Brussels: North Atlantic Assembly, 1992.
- Brown, Archie. “The Gorbachev revolution and the end of the Cold War.” Leffler, P. Melvyn and Odd Arne Westad (ed.). *The*

*Cambridge History of Cold War Vol. III: Endings.*  
Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Haas, M. Peter. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*. Vol. 46, No. 1, Winter 1992.

Haftendorn, Helga. "The unification of Germany, 1985~1991." Leffler, P. Melvyn and Odd Arne Westad (ed.). *The Cambridge History of Cold War Vol. III: Endings.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Hanhimäki, M. Jussi. "Détente in Europe, 1962~1975." Melvyn P. Leffler, P. Melvyn and Odd Arne Westad (ed.). *The Cambridge History of Cold War Vol. II: Crises and Détente.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Hershberg, G. James. "The Cuban missile crisis." Melvyn P. Leffler, P. Melvyn and Odd Arne Westad (ed.). *The Cambridge History of Cold War Vol. II: Crises and Détente.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Hiepel, Claudia. "Willy Brandt, Georges Pompidou und Europa. Das deutsch-französische Tandem in den Jahren 1969~1974." Knipping, Franz and Matthias Schönwald (Hg.). *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation.* WVT: Wissenschaftlicher Verlag, 2004.

Holloway, David. "Nuclear weapons and the escalation of the Cold War, 1945~1962." Leffler, P. Melvyn and Odd Arne Westad (ed.). *The Cambridge History of Cold War Vol. I: Origins.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Jeffery, Charlie and William Paterson. "Germany and European

- Integration: A Shifting of Tectonic Plates.” *West European Politics*. Vol. 26, Issue. 4, 2003.
- Keohane, O. Robert. “International Institutions: Two Approaches.” *International Studies Quarterly*. Vol. 32, No. 4, 1988.
- Kessler, Ulrike. “Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als kategorischer Imperativ?.” Müller-Brandeck-Bocquet et al.. *Deutsche Europapolitik*, 2010
- Langguth, Gerd. “Deutschland, die EG und die Architektur Europas.” *Außenpolitik* 42. 1991.
- Leuchtweis, Nicole. “Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt.” *Deutsche Europapolitik: von Adenauer bis Merkel* / Giesela Müller-Brandeck-Bocquet et al. Wiesbaden: VSVerlag, 2010.
- Loth, Wilfried. “Deutsche Europapolitik von Helmut Schmidt bis Helmut Kohl.” Knipping, Franz and Matthias Schönwald (dir.). *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation*. WVT: Wissenschaftlicher Verlag, 2004.
- Ludkow, N. Piers. “European integration and the Cold War.” Leffler P. Melvyn and Odd Arne Westad (ed.). *The Cambridge History of Cold War Vol. II: Crises and Détente*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Mittag, Jürgen and Wolfgang Wessels. “Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972): Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union?.” Knipping, Franz and Matthias Schönwald (dir.). *Aufbruch zum Europa*



- der zweiten Generation*. WVT: Wissenschaftlicher Verlag, 2004.
- Romano, Angela. "Detente, Entente, or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in U.S. Relations with the Soviet Union." *Diplomatic History*. Vol. 33, No. 4, September 2009.
- Sandholtz, Wayne. "ESPRIT and the Politics of International Collective Action." *Journal of Common Market Studies*. Vol. 30, Issue. 1, March 1992.
- \_\_\_\_\_. "Institutions and Collective Action: The New Telecommunications in Western Europe." *World Politics*. Vol. 45, Issue. 2, January 1993.
- Snyder, B. Sarah. "The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War." Ph. D. dissertation. Georgetown University 2006.
- Spence, David. "The European Community and German Unification." *German Politics*. Vol. 1, No. 3, 1992.
- Thiemeyer, Guido. "Helmut Schmidt und die Gründung des Europäischen Währungssystems 1973~1979." Knipping, Franz and Matthias Schönwald (dir.). *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation*. WVT: Wissenschaftlicher Verlag, 2004.
- Wendt, Alexander. "Anarchy Is What States Make of It." *International Organization*. Vol. 46, No. 2, Spring 1992.
- Young, R. Oran. "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society." *International Organization*. Vol. 45, No. 3, autumn 1991.

Young, W. John. “Western Europe and the end of the Cold War, 1979~1989.” Leffler P. Melvyn and Odd Arne Westad (ed.). *The Cambridge History of Cold War Vol. III: Endings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

### 3. 기타자료

Arms Control Today. <<http://www.armscontrol.org/act/>>.

Deutsche Geschichten. <<http://www.deutshegeschichten.de>>.

Final Communique, 1981. <<http://www.nato.int/docu/comm>>.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. <<http://de.wikipedia.org>>.

International Herald Tribune. <<http://www.global.nytimes.com>>

Stamm-Kuhlmann. “Adenauer Deutschland-Politik: Alternative Ideen & Kritik.” <[http://www.sebastianjabbusch.de/wp-content/uploads/2010/12/Konrad\\_Adenauer\\_und\\_die\\_gescheiterte\\_Einheit\\_by\\_Jabbusch.pdf](http://www.sebastianjabbusch.de/wp-content/uploads/2010/12/Konrad_Adenauer_und_die_gescheiterte_Einheit_by_Jabbusch.pdf)>.

Wikipdia. <<http://de.wikipedia.org/>>.

“The Warsaw Pact Declaration.” Soviet New. <<http://www.tandfonline.com>>.

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병근, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원

2013-05	오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

### 학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신평프로세스 추진전략		19,000원

### 협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장·민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(1) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원

2012-12-03 미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01 한반도 통일공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일공공외교 실태	조한범 외	6,000원

## 논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

## 기타

2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박중철 외	13,000원
2011 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원

2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김합기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재회 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 콘텐츠 생산(1))	배정호	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원

2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

### 연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

### 통일정세분석

### 비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조장아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병근, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01	2014년 북한 신년사 집중분석	박형중 외

## KINU 정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

## Studies Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding



2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Kim Soo Am et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Huh Moon Young et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Lee Kyo Duk et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Kim Soo Am et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Park Jong Chul et al.
		Son Gi Woong et al.



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)



ISBN 978-89-8479-723-9