

# 독일 통일의 소통구조를 통한 한반도 통일의 소통구조의 함의

이승열(국회입법조사처)

## 1. 독일 통일의 소통구조

- 독일통일의 출발점인 '동방정책(ostpolitik)'을 고안한 빌리 브란트(Willy Brandt)는 먼저 독일통일을 동서독 내부의 문제이면서 동시에 전 유럽의 통합의 문제로 인식함
  - 이를 위해 빌리 브란트는 독일통일을 동서독의 공간 차원에서뿐만 아니라 동서유럽의 분단 극복을 통해 해결하려고 하였음<sup>1)</sup>
  - 브란트 정부의 '동방정책'을 크게 세 가지 차원에서 분석하면 다음과 같음
- 첫째, 동서독 관계의 정상화로 양독 관계의 기초는 1970년 3월과 5월 1차(동독 Erfurt 지방)와 2차(서독 Kassel 지방)에 걸친 브란트(Brandt)와 스토포프(Stoph) 사이의 정상회담을 통해 이뤄짐
  - <표 1>은 동서독 간 정상회담을 정리한 것으로 서독의 대동독 정책에서 양국 관계의 여러 난제들을 해결하는 가장 중요한 역할을 한 것은 바로 정상회담의 정례화였음

[표 1] 동서독간 정상회담

---

1) 황벽덕외, 『독일의 평화통일과 독일통일의 20년 발전상』 (서울: 늘품플러스, 2010), pp.49~50.

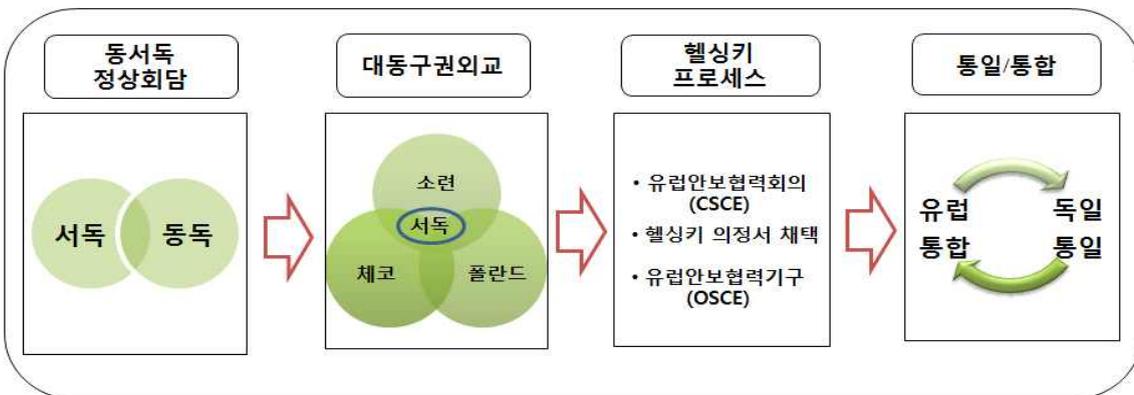
순서	시기	장소	양독 정상
1차 회담	1970. 3. 19	동독 Erfurt	Brandt 수상 - Stoph 각료회의의장
2차 회담	1970. 5. 21	서독 Kassel	Brandt 수상 - Stoph 각료회의의장
3차 회담	1981.12.11-13	동베를린근교	Schmidt 수상 - Honecker 국가평의회위원장
4차 회담	1987.9.7-11	서독 Bonn	Kohl 수상 - Honecker 국가평의회위원장
5차 회담	1989.12.19-20	동독 Dresden	Kohl 수상 - Modrow 수상
6차 회담	1990. 1.16	서독 Bonn	Kohl 수상- Modrow 수상

출처: 통일부정책실, 『동서독 정상회담 사례집』 (서울: 통일부, 2000), p.1

- 동서독 간의 1·2차에 걸친 정상회담은 1970년대 이후 진행된 브란트 정부의 동방정책 추진의 결정적 계기가 됨
  - 1차 정상회담(1970.3.19)→ 2차 정상회담(1970.5.21)→ 모스크바조약(1970.8.12)→ 바르샤바조약(1970.12.7)→ 베를린협정(1971.9.3)→ 동서독 교통조약(1972.5.26)→ 동서독기본조약 (1972.12.21) → 동서독 상주 대표부 설치(1974.5.2)로 이어지는 동서독 관계정상화의 첫발을 내딛는데 결정적 역할을 함
- 둘째, 서독의 대동구권 외교로, 독일 통일을 독일 내부의 문제만이 아닌 전 유럽의 통합의 문제로 인식했던 빌리 브란트는 동서유럽의 현상유지와 긴장완화를 서독외교의 핵심전략으로 설정함
- 서독은 1970년 8월 소련과 ‘모스크바 조약’을 맺은 이후 동년 12월에는 폴란드와 ‘바르샤바 조약’을 체결함
  - 1970년 8월 소련과의 ‘모스크바 조약’이 성사되자 동독은 1972년 8월 교통조약과 동년 12월 ‘동서독기본조약’ 체결하여 미래의 독일 통일문제를 해결할 수 있는 제도적 틀을 마련함
  - 결과적으로 브란트 정부의 대공산권 긴장완화 노력은 1973년 9월 18일 동서독 동시 유엔가입과 1974년 9월 4일 미국과 동독의 관계정상화를 통해 동독을 개방으로 유도하여 국제사회의 일원으로 자리매김하는데 결정적인 계기가 됨
- 셋째, 서독의 동서유럽 통합 노력으로, 서독의 대동구권 긴장완화 외교와 양독 관계의 정상화 노력은 동서 유럽이 상호 통합의 토대를 닦는데 결정적 계기를 마련해줌
- 동서유럽의 긴장완화를 위한 서독의 헌신적인 노력은 1972년 미소 정상회담에서 나토(NATO)와 공산진영이 유럽통합의 첫 걸음인 ‘유럽안보협력회의(CSCE)’ 출범에 합의하는 밑거름이 됨

- 유럽안보협력회의는 1975년 헬싱키 의정서의 채택을 통해 유럽통합의 과정이었던 '헬싱키 프로세스(Helsinki Process)'로 발전함
  - 1989년 냉전의 종식 이후 1990년 CSCE 파리정상회담에서 '새로운 유럽을 위한 파리헌장'이 채택, 1995년 '유럽안보협력기구(OSCE)가 발족함<sup>2)</sup>
  - 이와 같은 유럽통합의 과정에서 독일은 1989년 베를린 장벽의 붕괴를 경험했으며, 이후 1991년 독일통일이라는 역사적 순간을 맞이할 수 있었음
- 아래의 <그림 1>은 빌리 브란트의 '동방정책'이 세력균형과 다자간 통합을 통해 어떻게 독일통일과 유럽통합의 길로 나갈 수 있었는지 잘 보여줌
- 당시 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리의 안보보좌관이었던 호르스트 텔치(Horst M. Teltschik)은 "서독이 유럽 통합을 위해 노력하지 않았다면 통일도 이룩하지 못했을 것"이며 동시에 "독일통일이 없었다면 현재와 같은 유럽통합은 탄생하지 않았을 것"라고 증언함

[그림 1] 독일통일의 소통구조



## 2. 한반도 통일의 소통구조

- 1990년대 초 노태우 정부의 '북방정책'은 소련과 중국과의 국교수립을 통해 한반도 통일의 두 축인 남북관계의 발전과 동북아의 긴장완화를 달성함
- 그러나 빌리 브란트 정부의 '동방정책'이 동서독 간의 상주대표부 설치와 미-동독 관계정상화 등을 통해 동독의 개방을 촉진한 반면,
  - 노태우 정부의 '북방정책'은 남북 간의 연락대표부 설치나 북미관계 정상화를 통해 북한을 개방시켜 지속가능한 남북관계를 만드는 데는 실패함

2) 서보혁, "다자안보협력의 제도화 경로:C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구," 『국제정치논총』 제49집 2호(2009), p. 17.

- 노태우 정부의 '북방정책'의 한계를 극복하고 서독의 경우에서 보듯 북한을 개방시켜 지속가능한 통일구조를 만들려면 크게 세 가지 차원에서 그 구조를 살펴볼 수 있음
- 첫째, 남북관계의 정상화가 필요하며, 이를 위해 그동안 남북한 사이에 있었던 여러 차례 남북합의를 살펴볼 필요가 있음
- 1972년 박정희 정부는 '7·4남북공동성명'에서 통일의 3대 원칙을 발표했고, 1991년 노태우 정부는 '남북기본합의서'에서 남북이 통일을 지향하는 특수 관계라고 밝힘
  - 2000년 김대중 정부는 '6·15공동성명'에서 연합제와 낮은 단계 연방제의 공통점을 인정했으며, 2007년 노무현 정부는 '10·4정상선언'에서 남북경제공동체를 통한 평화체제 구축에 합의함
  - 그러나 불행하게도 이와 같은 남북합의는 사문화 된 전례가 적지 않으며, 양독이 1972기본조약 체결 후 경제, 문화, 언론, 인적교류, 보건환경 등에 관한 협정을 꾸준히 발전시킨 것과는 매우 대비되는 모습임
  - 1972년 '동서독기본조약'과 함께 1974년 5월 상호 '상주대표부'를 설치한 것은 동서독의 관계정상화와 미·동독이 관계정상화를 맺는데 양국 간의 신뢰기반이 됨
  - 따라서 한반도 통일기반 조성을 조성하기 위해서는 먼저 남북관계 정상화의 '제도적 틀'을 만들어 내야 함
- 둘째, 평화체제로의 전환을 위한 긴장완화가 필요하며, 이를 위해서는 남북한뿐만 아니라 미국과 중국 간의 긴장완화를 위한 제도적 합의 등 구체적인 조치가 필요함
- 독일통일의 중요한 제도적 기반이 양독 뿐만 아니라 전승국 4개국(미·영·프·소)을 포함한 '2+4회담'을 복원이었음
  - 한반도의 정전체제가 평화체제로 전환되기 위해서는 남북한뿐만 아니라 미국과 중국 간의 긴장완화를 위한 구체적인 조치가 필요함
  - 따라서 한반도의 통일과정에서도 남북한뿐만 아니라 한반도 정전체제의 관련 당사자인 미국과 중국이 참여하는 '2+2회담'은 한반도 통일의 중요한 제도적 기반임
- 셋째, 동북아의 다자간 통합을 위한 노력이 필요하며, 북핵 문제를 해결하고 한반도 평화통일의 대외적 환경을 조성하기 위해 '동북아다자안보대화'는 매우 유용한 선택임

- 6자회담은 북핵 문제 해결을 위해 마련된 동북아의 회의체였지만 동북아 최초의 다자간 안보대화의 성격을 갖고 있음
- 북핵을 비롯한 한반도 통일 문제 등을 북한에 대한 제재를 통해서만이 아닌 보다 진일보한 레짐(regime)을 통해 해결하는 것으로서 유럽의 헬싱키 프로세스를 통한 동서유럽의 통합 방법을 벤치마킹 한 것임
- 따라서 한반도 통일을 위해 북핵 문제 해결뿐만 아니라 동북아의 평화와 협력을 위한 동북아의 다자안보대화가 시작될 수 있도록 적극적으로 나서야 함
- 이상의 논의를 토대로 한반도의 가장 표준적인 통일의 실현구조는 아래 [그림2] 와 같이 제시할 수 있다.

[그림 2] 한반도 통일의 소통구조

