

동서독 통일에서 ‘독일 문제에 관한 최종 해결 조약(2+4조약)’의 의미: 독일 문제가 한반도 통일에 주는 함의

도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

이 글에서는 ‘2+4조약’의 시발점이었던 포츠담 협정과 ‘2+4조약’의 내용을 분석하고 ‘2+4조약’이 소위, ‘독일 문제(German Question)’에 주는 함의와 쟁점이 무엇이었는데에 대해 토론한다. 독일 재통일의 제도적 완성은 1990년 8월 31일에 체결된 ‘서독과 동독의 통일조약’과 1990년 9월 12일에 체결된 소위, ‘2+4조약’에 의하여 비로소 이루어졌다. 전자의 경우, 서로 다른 두 개의 법질서가 하나의 법질서로 통합되었다는 점에서 법률적 의미가 컸지만, 후자는 제2차 세계대전의 유산이었던 ‘독일 문제’가 해결되었고, 이로 인해 유럽의 국제질서가 새로운 계기를 다지게 되었다는 점에서 정치적 의미가 크다. 결과적으로 ‘2+4조약’이 가진 의미는 다음과 같다. 첫째, 독일의 재통일이 국제적으로 추인되는 매개적 성격을 지녔다. 둘째, 제2차 세계대전의 완전한 종결을 의미한다. 셋째, 냉전의 종식에 따라 미국이 소련에 대한 완전한 승리를 거두었다는 상징적 의미를 지닌다. 넷째, 비록 소련의 양보가 큰 바탕이 되었지만, 전투도 없고 항복도 없이 한쪽이 물러남으로써 평화정착의 모델이 되었다. 다섯째, 전후 미해결 과제였던 폴란드의 국경선이 완전히 확정되었고, 이로 인해 동유럽이 서유럽으로의 통합에 신뢰를 가질 수 있는 바탕이 되었다. 이런 가운데, ‘2+4조약’의 체결 과정은 남북이 분단된 우리에게도 일정한 정치적 함의를 준다. 무엇보다 미국의 역할이 여전히 중요했다는 점이다. 한편, 독일이 재통일됨으로써 독일 문제가 완전히 해결되었는지에 대해서는 아직 많은 논의가 필요하다. 새롭게 등장하고 있는 안보위기에 독일이 유럽의 리더로서 어떻게 대응하느냐에 따라 독일 문제는 변형된 형태로 재등장할 수도 있지 모르기 때문이다. 또한, 독일 문제는 한반도 통일이 어떤 대외적 노력과 조건 속에서 달성될 수 있는지에 대한 함의를 던져 준다.

* JPI정책포럼 서면발표자료

목 차

1. 들어가는 말
2. '2+4조약'의 기원
 - 가. 포츠담 협정(Potsdam Agreement)과 독일 분단
3. '2+4조약'의 체결과 내용
 - 가. 조약 체결 배경
 - 나. 조약의 체결과 내용
 - 다. '2+4조약'의 의의와 한계
4. 맺음말: 독일 문제와 한반도 통일

1. 들어가는 말

- 1990년 10월 3일, 독일민주공화국(German Democratic Republic)의 지방 정부(주)가 독일연방공화국(Federal Republic of Germany)에 가입하는 형식으로 편입됨으로써 독일의 재통일(reunification)이 달성되었음¹⁾
- 이는 다음 두 가지 제도적 절차에 따른 것임. 먼저, 독일 재통일의 제도적 완성은 당사자 입장에서는 1990년 8월 31일에 체결된 '서독과 동독의 통일조약(The Unification Treaty between the FRG and the GDR)'에 의해서이고, 국제적으로는 1990년 9월 12일에 체결된 소위 '2+4조약(Two Plus Four Agreement)'에 의하여 비로소 이루어진 것임
- 전자의 경우, 서로 다른 두 개의 법질서가 하나의 법질서로 통합되었다는 점에서 법률적 의미가 컸지만, 후자는 제2차 세계대전의 유산이었던 '독일 문제(German Question)'가 해결되었고 이로 인해 유럽의 국제 질서가 새로운 계기를 다지게 되었다는 점에서 정치적 의미가 큼
- '서독과 동독의 통일조약'에 관해서는 국내 문헌에서도 법률적 효력과 존속력 그리고 의의 등에 대하여 연구가 진행된 바 있으나,²⁾ 국제 정치적 성격이 큰 '2+4조약'에 대해서는 법학계나 행정학계조차 활발한 연구가 진행되고 있지 못한 것이 현실임. 이는 독일 재통일이 오로지 내재적 힘에 의한 민족적 분열의 극복 또는 자생적 힘에 의한 것이라기 보다는 국제정치 질서 재편 과정에서 반영된 결과물이라는 정치적 접근이 필요하기 때문이라고 보임. 보다 구체적으로 보자면, 이는 독일 재통일이 국제정치적 측면에서 볼 때 '독일 문제'라는 난제를 내포하고 있기에 제도적, 법적 접근으로는 파악이 어려운 부분이 있음
- 용어적 측면에서 보자면 소위, '독일 문제'를 어떻게 정의 내릴 것인지에 대해서 매우 다양하게 논의가 전개되고 있음. 대체로 19세기 중반 독일 통일(독일 제국) 과정에서 논쟁이 되었던 '소독일주의'와 '대독일주의'의 대립 과정을 이 같은 용어로 일컫는 경향이 있음.³⁾ 반면, 공간(公刊)이 된 자료 중, 제2차 세계대전 패배 후 대두한 독일 분단과 관련된 일련의 사건을 '독일 문제'라고 직접 서술하는 경우는 거의 보이지 않으며, 대신 '독일에 관한...(respect to Germany)' 정도로 표현되는 경향이 있음. 다만, 나폴레옹 전쟁 이전까지만 해도 독일이 신성로마 제국이라는 이름으로 느슨하게 엮인 350개에 달하는 작은 소국들의 모임이었으나, 이들이 점차 통합되어 가면서 하나의 거대한 국가로 거듭나

는 과정이 독일 문제의 시발점이 되었다는 것은 분명하다고 보임. 따라서 냉전의 종식과 함께 찾아온 독일의 재통일이 국경선과 영토변화 그리고 이로 말미암은 주권의 완전한 회복과 연관되어 있다고 보는 한 독일 문제는 언제든지 부활(Revisiting the German Question)할 수 있다고 보임⁴⁾

- 국내 학계에서는 냉전의 전개와 맞물려 동서독의 분단과 대립의 양상을 독일 문제라고 지칭하는 경향이 있음.⁵⁾ 일부에서는 시기 구분 없이 유럽 중심부의 지정학적 요충지에 속한 독일이 지향했던 통일과 패권, 좌절, 그리고 그로 인해 발생한 유럽의 전쟁과 평화와의 상관관계를 주요 중심축으로 하여, 19세기 중반 달성되었던 독일 제국의 완성뿐 아니라 제1, 2차 세계대전의 발발과 패전, 분단 그리고 통일을 일련의 과정으로 파악하고 이를 총칭하여 ‘독일 문제’라고 부르기도 함⁶⁾
- 독일 문제는 유럽 중심부에 위치한 국가로서 왼쪽의 프랑스와 오른쪽의 러시아 등 주위 강대국들과 끊임없는 긴장관계를 형성하며 만들어진 독일인들의 안보 의식과 범유럽인들의 긴장감, 그리고 이를 극복하려 했던 그들의 지정학적 유산으로 파악됨. 이런 맥락에서 보자면 독일 문제는 독일 한 나라의 문제가 아닌 유럽 전체의 문제로 보아야 함.⁷⁾ 따라서 1990년에 이루어진 독일의 재통일은 국제 사회가 독일 문제를 어떻게 완결하고 어떻게 미래지향적으로 재규정해야 할 것인가 하는 물음에 대한 답이기도 함⁸⁾
- 이 글에서는 독일 문제를 19세기의 독일의 패권 추구 또는 20세기에 벌어졌던 독일의 패전과 통일 과정을 넘어서, 독일이 항구적으로 가질 수밖에 없는 지정학적인 고뇌와 유럽을 비롯한 국제사회가 요구하는 정치적 책임감과의 괴리에서 발생하는 불협화음으로 정의함. 이런 가운데 이 글은 범위를 좁혀 제2차 세계대전 이후 재등장한 독일 문제에 대한 승전국들의 인식과 이것의 국제적 해결 과정을 1945년에 체결된 ‘포츠담 협정’과 1990년에 체결된 ‘2+4조약’을 중심으로 살펴보고 그 의미를 짚어 보도록 함. 마지막으로 독일 문제가 안고 있는 유럽의 긴장과 독일이 짚어진 국제적 책임감 사이의 불협화음이 시대적 변화를 겪으면서 어떤 식으로 재정의 되어야 할 것인지에 대해서도 토론함

*독일 문제는...
19세기의 독일의
패권 추구 또는
20세기에 벌어졌던
독일의 패전과 통일
과정을 넘어서,
독일이 항구적으로
가질 수밖에 없는
지정학적인 고뇌와
유럽을 비롯한
국제사회가 요구하는
정치적 책임감과의
괴리에서 발생하는
불협화음*

2. ‘2+4조약’의 기원

- 제2차 세계대전 후 독일 처리 문제의 핵심은 연합국에 의해 부과된 독

미국 정부는**포츠담 회담에서 가장****중요한 의제가 과연****“독일을 어떻게 다룰****것인가(The major****issue at Potsdam****was the question****of how to handle****Germany)”****였다고...**

일의 의무 및 권리 제한의 범위와 정도였으며 이는 구체적으로 독일의 주권 제한 및 영토 획정과 연관되어 있었음. 1945년 미국, 영국, 소련 등 연합국이 체결한 ‘포츠담 협정’은 바로 이러한 독일 문제를 드러낸 중심 사건이었음

가. 포츠담 협정(Potsdam Agreement)과 독일 분단

- 1945년 6월 5일 연합국은 독일에 대한 승전 선언(Declaration Regarding the Defeat of Germany)을 발표하고 연합국의 승리를 기정사실로 하였음. 이어서, 1945년 7월 17일에서 8월 2일 사이에 독일의 소도시 포츠담(Potsdam)에서 열린 미국, 소련, 영국 삼국회담에서 삼국은 제2차 세계대전을 일으킨 나치 독일의 무조건 항복을 승인하고 독일에 관한 전후 처리 및 향후 국제질서의 방향에 대하여 논의하였음. 그리고 이를 토대로 ‘포츠담 협정’이 체결됨
- 전후 질서를 주도하게 된 미국 정부는 포츠담 회담에서 가장 중요한 의제가 과연 “독일을 어떻게 다룰 것인가(The major issue at Potsdam was the question of how to handle Germany)”였다고 밝힘.⁹⁾ 같은 해 2월에 열린 알타 회담에서 이미 삼국 정상들은 독일이 패전할 경우 그 이후의 처리에 관하여 의견을 나눈 바 있었음. 정상들은 미국, 소련, 영국, 프랑스에 의한 독일의 분할 점령이 잠정적으로 합의된 상태였음. 더 나아가 소련은 독일에 대해 막대한 배상금까지 함께 물려야 한다는 태도였음
- 미국은 이에 대해 주저하는 태도를 보였는데 이는 미국의 고위 관료들이 제1차 세계대전의 교훈을 잊지 않았기 때문이었음. 해리 트루먼 부통령과 훗날 국무장관에 오르게 되는 제임스 번스(James Byrnes) 보좌관은 독일에 대한 막대한 배상금 청구가 결국 ‘베르사유조약’의 재판(再版)이 될 것이라는 우려를 하고 있었음. 결국, 루즈벨트 대통령은 연합국이 독일을 점령하기로 한 이상 각국의 점령지역에서 배상 문제가 해결되어야 한다는 것으로 미국의 전략을 정리하였음. 같은 해 4월, 비록 루즈벨트 대통령은 갑작스럽게 사망하였으나 대통령에 오른 트루먼은 포츠담 회담에서 이를 더욱 분명히 함
- 포츠담에서 합의된 협정의 정식 명칭은 “[포츠담회담] 의사(議事)에 관한 프로토콜(Protocol of the Proceedings)”이며 통상적으로 ‘포츠담 협정’으로 불림. 8월 1일 채택된 이 프로토콜의 서명자는 소련 공산당 서기장 조셉 스탈린(Joseph Stalin), 미국 대통령 해리 트루먼(Harry S.

Truman), 영국 총리 클레멘트 애틀리(Clement Attlee)임. 그리고 독일에 국토를 유린당한 프랑스 임시정부는 이보다 늦은 8월 4일에 서명함

○ 협정은 총 21개 조항 및 2개의 부록으로 이루어졌으며 목차는 다음과 같음

- I. 외무각료 이사회의 설립(ESTABLISHMENT OF A COUNCIL OF FOREIGN MINISTERS)
- II. 처음 일정기간 독일을 통치하기 위한 조치에 대한 원칙 (THE PRINCIPLES TO GOVERN THE TREATMENT OF GERMANY IN THE INITIAL CONTROL PERIOD)
- III. 독일로부터 손해배상(REPARATIONS FROM GERMANY)
- IV. 독일 해군 및 해상선단의 처리(DISPOSAL OF THE GERMAN NAVY AND MERCHANT MARINE)
- V. 쾨니히스베르크 및 인근 지역(CITY OF KOENIGSBERG AND THE ADJACENT AREA)
- VI. 전쟁 범죄자(WAR CRIMINALS)
- VII. 오스트리아(AUSTRIA)
- VIII. 폴란드(POLAND)
- IX. 평화조약 및 UN 가입(CONCLUSION ON PEACE TREATIES AND ADMISSION TO THE UNITED NATIONS ORGANIZATION)
- X. 신탁통치(TERRITORIAL TRUSTEESHIP)
- XI. 루마니아, 불가리아, 헝가리 등에 대한 소련의 관할권 개정 (REVISED ALLIED CONTROL COMMISSION PROCEDURE IN RUMANIA, BULGARIA, AND HUNGARY)
- XII. 독일인들의 평화로운 이주(ORDERLY TRANSFER OF GERMAN POPULATIONS)
- XIII. 루마니아 내 정유시설(OIL EQUIPMENT IN RUMANIA)
- XIV. 이란(IRAN)
- XV. 탄지에르의 국제지역(THE INTERNATIONAL ZONE OF TANGIER)
- XVI. 흑해 해협(THE BLACK SEA STRAITS)
- XVII. 국제내륙수로(INTERNATIONAL INLAND WATERWAYS)
- XVIII. 유럽내륙운송 회의(EUROPEAN INLAND TRANSPORT CONFERENCE)
- XIX. 독일의 연합국통제이사회 군사령관에 대한 지침(DIRECTIVES TO MILITARY COMMANDERS ON ALLIED CONTROL COUNCIL FOR GERMANY)
- XX. 전리품 등 연합국 자산의 사용에 관한 내용(USE OF ALLIED PROPERTY FOR SATELLITE REPARATIONS OR WAR TROPHIES)
- XXI. 군사 회담(MILITARY TALKS)
- <부록 I> 미국 및 영국 대표가 헝가리 내의 연합국 통제 이사회에 보낸 편지에 관한 문건(TEXT OF A LETTER TRANSMITTED ON JULY 12 TO THE REPRESENTATIVES OF THE U.S. AND U.K. GOVERNMENTS ON THE ALLIED CONTROL COMMISSION IN HUNGARY)
- <부록 II> 전리품 등 연합국 자산에 관한 내용(USE OF ALLIED PROPERTY FOR SATELITE REPARATIONS OR WAR TROPHIES)

**“패전한 독일에 대한
연합국의 조치는 무엇
이었는가?” ... “전후
독일의 영토 보존과
국경선은 어떻게
획정되었는가?”**

- 협정은 독일을 포함한 패전국들에 대한 징벌과 승전국들의 권리—전쟁 배상, 폴란드와의 국경 획정, 독일의 군대 제한 및 군사 시설 해체, 연합국 통제 이사회(Control Council)의 설치 및 분할 점령 등—확인을 주된 내용으로 하였음
- 이를 구체적으로 ‘독일 문제’와 관련하여 질문을 던지자면 두 가지로 압축된다. 즉, “패전한 독일에 대한 연합국의 조치는 무엇이었는가?” 하는 것과 “전후 독일의 영토 보존과 국경선은 어떻게 획정되었는가?” 하는 것임. 이를 알기 위해서는 동 협정에 이 같은 사안이 조항에 어떻게 반영되었는지를 살펴볼 필요가 있음
- 첫째, 패전 독일에 대한 연합국의 점령 및 나치 독일의 해체 그리고 민주주의 원칙에 입각한 새로운 정부 구성에 관한 것이었음. 이는 ‘II. 처음 일정 기간 독일을 통치하기 위한 조치에 대한 원칙’ 부분에서 언급되고 있음. 같은 장의 A절, ‘정치적 원칙(Political Principles)’에 따르면 미국, 영국, 소련, 프랑스의 최고사령관의 지휘에 의하여 독일 각 지역을 점령하고(Art. II. A. 1,2), 이 같은 점령의 목적은 독일의 무장해제 및 무기 생산 관련 시설을 해체·금지하는 것에 있으며, 모든 독일 국민은 전쟁의 책임에서 자유롭지 않음을 명시하였음(Art. II. 3, i, ii). 더 나아가 독일의 국가사회주의 정당(Nazi)의 교육, 법률 등에 투영된 군사주의, 인종차별주의를 철폐하여 그들이 다시 일어서지 못하게 하고, 독일인들의 삶이 민주주의에 입각하여 재활하도록 하는 것에 있음을 명시하였음(Art. II. 3, iii, 4, 5, 7). 또한, 재무, 운송, 통신, 대외무역을 제외하고 일정 기간 국제사회는 독일 중앙정부의 수립을 인정하지 않으며, 대신 민주주의 원칙에 따른 분권화된 지방정부가 수립된다(Art. II. 9)는 것이 명기되었음
- 둘째, 독일의 영토는 일정 부분 승전국의 권리로 이전되었음. 연합국은 독일의 영토를 분할 점령하는 한편, 해외 자산을 몰수함으로써 배상을 갈음하였음. 또한, 독일 서부 지역의 산업 시설은 상당 부분 제거되었으며 일부는 소련에 양도되었음(III. 1, 2, 3, 4). 소련의 요구에 따라 발틱해에 면해 있는 쾨니히스베르그(Königsberg: 현재 칼리닌그라드) 및 인근 지역을 소련의 영토로 귀속시켰음(V). 폴란드의 영토 회복 문제 역시 독일의 영토 보존과 관련하여 중요하게 거론되었음. 연합국은 우선 폴란드 임시정부(Polish Provisional Government of National Unity)를 폴란드의 대표로 승인하였고(VIII. A), 폴란드의 서부 국경 획정이 평화 정착을 위하여 매우 중요한 조치임을 확인하였음. 또한 체코슬로바키아 국경과 만나는 오테르 강과 서부 나이세 강이 합류하는 지점(the

Oder River to the confluence of the western Neisse River to the Czechoslovak frontier)을 폴란드의 서부 국경으로 획정하였음(VIII. B). 이는 결국 폴란드가 부활함으로써 구 폴란드의 영토(또한, 구 독일의 영토이기도 했던)를 소련이 일부 취하되 폴란드는 전쟁 전 독일의 영토 일부를 대신하여 얻는 것이었음

- 포츠담 협정에서 독일에 내려진 조치들은 반인류 범죄를 저지른 나치를 해체하고 민주주의 원칙에 입각한 독일인들의 삶을 회복시키려는 노력이 엿보이는 등 제1차 세계대전 후 맺어진 베르사유 협정과 비교할 때 패전국에 취해진 조치로서는 비교적 관대한 것이었음.¹⁰⁾ 그러나 중앙정부의 분권화, 외교권 및 군사력의 제한, 산업시설의 양도 등은 독일로서는 견디기 힘든 것이었음. 때문에 포츠담 협정에서 규정된 내용 일부는 1949년 피터스버그 협정(Petersberg Agreement)에서 서독의 권리를 회복하는 쪽으로 개편되었으나 대체적인 골격은 전후 45년간 그대로 이어졌음¹¹⁾

3. ‘2+4조약’의 체결과 내용

가. 조약 체결 배경

- ‘2+4조약’ 체결 문제는 국제정치 질서의 성격 변화를 제외하고서는 말할 수 없음. 무엇보다 동서 냉전의 변화와 종식은 ‘2+4조약’ 탄생의 결정적인 배경이었음. 미하일 고르바초프는 1985년 스위스 제네바에서 미국의 레이건 대통령에게 경제 현안에 대한 논의는 물론 군비 축소에 관한 회담을 제안함으로써 양국이 핵무기의 50%를 줄이자는 데 합의하였음. 이는 1987년, 최대 거리 5,500km에 이르는 지상 발사 탄소 및 순항 핵미사일과 관련 장비를 제거하기로 하는 ‘중거리 핵전력 협정(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)’을 이끌어내기에 이르게 됨
- 이어서 1989년에는 미국이 전략무기 감축 협정(START I: Strategic Arms Reduction Treaty I)을 제안하여 1991년에 서명되었음. 이 협정으로 양국은 대륙간 탄도미사일 1,600개, 핵탄두 6,000개까지 줄일 수 있게 되었음. 또한, 1989년에는 친소정부 수립을 위해 아프가니스탄에 주둔하며 갈등을 빚었던 소련군이 점령 10년 만에 아프가니스탄에서 철수하기에 이르렀음
- 동유럽에서 변화의 시작은 폴란드에서 비롯되었음. 폴란드 노조는 1989년, 10여 년간의 투쟁 끝에 폴란드 공산정부로부터 자유선거를 실시하

동서 냉전의 변화와
종식은 ‘2+4조약’
탄생의 결정적인 배경

**‘독일과 유럽의
분단을 극복하기 위한
10개 조항’ ...
동유럽의 자유화
운동에 자극받아
경제적 지원을 통한
동서독 양국의
연방국가
(confederative
structures)
건설(5항)과
이를 제도적 기반으로
한 재통일 전략도
담겨 있었음**

고, 새로운 상원을 구성하며, 노조연대(Solidarity)가 정당으로 등록할 수 있는 권리 등을 얻어 냈음. 이런 흐름은 같은 해 8월 24일 저널리스트이자 반공주의자인 타데우스 마조비에츠키(Tadeusz Mazowiecki)가 비공산당원 출신으로는 처음 동유럽에서 총리에 오르게 하는 정치적 성과를 도출하였음. 비슷한 변화는 헝가리에서도 있었는데, 1989년 10월 23일 헝가리 정부는 정치 개혁 끝에 새 헌법을 채택하였고 다당제에 기반을 둔 경쟁 선거 제도를 도입하기로 하였음

- 이처럼 미소 간의 화해와 동유럽의 공산주의 체제의 붕괴 속에서 1989년 11월 9일 독일의 베를린 장벽이 갑작스럽게 붕괴되었음.¹²⁾ 곧이어 11월 28일 서독의 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리는 서독 연방의회(German Bundestag)에서 ‘독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개 조항(A 10 Point plan for overcoming the division of Europe and Germany; 소위 10개 조항)’을 발표하였음
- 본래 이 발표는 다가올 의회 선거에서 기독교민주당(CDU)이 국제 정세 변화와 유럽의 화해 움직임과 관련된 이슈를 선점하기 위한 계산을 염두에 둔 것이었지만, 다른 한편으로는 동유럽의 자유화 운동에 자극받아 경제적 지원을 통한 동서독 양국의 연방국가(confederative structures) 건설(5항)과 이를 제도적 기반으로 한 재통일 전략도 담겨 있었음. 콜 총리는 대외적으로 미래의 독일은 유럽의 통합 건설에 부합되어야 함을 호소하였고(6항), 동독은 자유, 비밀 선거에 의한 일당 독재를 해소해야 하며(3항), 군비 축소를 통한 유럽의 평화가 독일의 사명임(9, 10항)을 강조하였음. 사실 이때까지만 해도 서독은 독일의 재통일이 연방국가화를 통한 점진적인 것으로 예상하였음¹³⁾

독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개 조항(요지)¹⁴⁾

1. 동독 주민의 여행을 위한 외화기금 설치에 일정 부분 기여 용의
2. 경제, 과학, 기술, 문화, 환경보호 분야 등에서의 동서독 협력강화
3. 동독의 자유총선과 경제체제 개혁
4. 경제·수송·환경보호·과학·보건·문화 분야 등에서 동서독 공동위원회 구성
5. 연방제 창설을 목표로 독일 내 동서독 간의 국가연합 형성
6. 동서독 간 관계발전은 유럽 통합 및 동서관계의 구조 속에서 진행
7. 유럽공동체의 동유럽에 대한 문호 개방
8. 유럽안보협력회의(CSCE)를 통한 협력 강화
9. 군비축소와 군비통제
10. 민족자결원칙에 의한 독일 통일 실현

- 정치인들의 예상과는 달리, 국내외에서 독일의 재통일 기운이 가시화되고 있는 가운데, 프랑스, 영국, 소련 등은 재통일에 반대하는 입장이었거나 적어도 달가워하지 않았음. 독일이 재통일 된다는 것은 국제정치적으로는 현상유지의 변경이었으며 승전국으로서 갖고 있던 정치적, 윤리적 우위의 손상이었기 때문임. 영국과 프랑스는 유럽 내에서 자국의 위상 약화를 우려하였고, 소련은 동독의 개혁을 촉구하는 것으로 자유화 물결을 막을 수 있다고 보았음. 특히 프랑스는 독일의 재통일이 안보에 대한 위협뿐 아니라, 당시 유럽화폐공동체(EMU) 출범과 관련한 서독과의 통화 갈등과도 연관되어 있다고 보았음¹⁵⁾
- 1989년 상반기까지만 해도 미국의 입장은 독일의 통일에 대한 정교한 전략을 추구하기보다는 유럽 차원의 분열을 어떻게 극복할 것인지에 보다 관심을 보였음. 이에 대한 조지 부시 미국 대통령의 입장은 헬싱키 프로세스를 근간으로, 동유럽에 자유선거와 정치적 다원주의를 도입하고, 동독에 개방(openness)을 요구하며, 미국과 서유럽이 손을 잡고 동유럽을 개방으로 이끌어 동서독의 군사력을 줄여나가 유럽의 긴장을 풀어가겠다는 것이었음.¹⁶⁾ 또한, 베를린 장벽 붕괴 후, 미국의 관료들도 처음에는 동서독의 재통일과 통일된 독일이 북대서양조약기구(NATO)의 회원국으로서 지위를 유지하는 것은 상충되는 사건으로 보았음
- 제임스 베이커(James A Baker III) 국무장관은 장벽 붕괴 후 한 달이 지난 1989년 12월 12일 베를린 프레스 클럽에서 가진 기자회견에서, 유럽이 새로운 건축(New Architecture) 환경에 맞선 것은 분명하지만, 미국과 NATO는 함께 지난 40년간 유럽의 통합을 지지하기 위한 노력을 함께 해왔으며, 새로운 건축의 환경이 미국의 안보에 저해요인이 되어서는 안 된다고 강조하였음.¹⁷⁾ 이는 NATO가 미국과 유럽의 동맹을 연결하는 매개일 뿐 아니라, 새로운 안보 환경에서도 계속 유지되어야 할 주체임을 천명한 것이었음. 오히려 미국의 입장에서는 통일 독일 보다는 NATO의 일원인 서독이 필요하였음
- 미국의 조지 부시 대통령은 점차 통일 독일이 북대서양조약기구(NATO)의 일원으로 역할을 계속 유지하는 한 독일 통일을 지지할 수 있다는 입장을 갖게 되었으며 이것이 현실적으로 실현이 가능하다고 믿었음. 그는 진정한 유럽통합은 통일 독일이 북대서양조약기구의 회원국으로 남아 단합하는 것에 있으며 그들을 역외로 몰아내는 데 있지 않다고 생각하였음.¹⁸⁾ 또한, 소련이 이러한 조건을 받아들여도록 고르바초프와 세바르드나제 외상을 적극적으로 설득하였음.¹⁹⁾ 말하자면, 미국과 소련

**미국의 입장은
독일의 통일에 대한
정교한 전략을
추구하기보다는
유럽 차원의 분열을
어떻게 극복할
것인지에 관심...
미국의 조지 부시
대통령은 점차
통일 독일이
북대서양조약기구
(NATO)의 일원으로
역할을 계속 유지하는
한 독일 통일을
지지할 수 있다는
입장으로...**

독일의**재통일 문제를****국제사회에서****어떤 틀 속에서****어떻게 논의할****것인가... 양 독일과****제2차 세계대전****승전국 4개국이 모여****독일의 재통일 문제를****그들의 책임과****권한을 행사하는****방식으로 결정**

이 모두 군축(arms control) 분위기에 힘입어 양측이 유럽에 주둔하는 군대의 규모를 각 19만 5천 명 선으로 줄이면서 대결 강도를 줄여나가는 것이었음.²⁰⁾ 이는 군대의 규모를 줄여서 대결국면은 완화하면서 미국의 영향력은 여전히 유지할 방법이었음. 실제로 베이커 국무장관은 1990년 2월 모스크바를 방문하여 이 같은 내용을 전달하였으며 군대 축소에 대한 입장은 소련도 상당히 호의적이었음

- 부시 대통령은 또한 냉전의 유산을 정리하고자 다양한 접근을 시도하였는데, 예컨대 소련 외무부 장관을 NATO 본부에 초청하기도 하였고, NATO 정상회담에서는 변화된 NATO의 역할에 관한 선언을 채택하였으며, G7 정상회담에서 소련에 대한 경제지원을 결의하는 등 우호적인 입장을 견지하였음. 이는 결과적으로 독일 재통일에 소련이 걸림돌이 되는 것을 예방하는 결과를 낳았음²¹⁾
- 그러나 실제 독일의 재통일 문제를 국제사회에서 어떤 틀 속에서 어떻게 논의할 것인가에 대해서는 미국 내에서 크게 세 가지 방식으로 의견이 갈렸음. 첫째, 당사자들의 입장에 의해 동독과 서독이 재통일 문제를 그들 스스로 해결하는 것이었음. 다만, 이것은 포츠담 협정 때문에 규정된 4개국 분할 점령 규정과는 맞지 않았기 때문에 채택되기 어려웠음. 둘째, 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe)를 개최하여 유럽의 포괄적인 의제로 삼는 것이었음. 그러나 35개국에 달하는 관련 국가들이 모두 참여할 경우 세부 사항에서 상당한 의견 충돌이 예견되었기 때문에 실용성이 부족하였음. 마지막으로 양 독일과 제2차 세계대전 승전국 4개국이 모여 독일의 재통일 문제를 그들의 책임과 권한을 행사하는 방식으로 결정하는 것이었음.²²⁾ 이들은 독일 문제의 가장 직접적인 관련자들이기도 하였음. 즉, 자물쇠를 여는 것은 애초에 그 자물쇠를 채운 자들이어야 했음

나. 조약의 체결과 내용

- ‘2+4조약’의 공식 명칭은 “독일 문제에 관한 최종 해결 조약(The Treaty on the Final settlement with Respect to Germany)”임.²³⁾ 체결 당사국은 독일민주공화국, 독일연방공화국 등 두 독일 국가와 프랑스, 소련, 영국, 미국이었음
- 독일 재통일 과정에서 이러한 국제협정이 필요했던 것은 독일이 제2차 세계대전의 패전국이었고 이에 따라 승전국들의 요구 때문에 분단이 되었으며 이를 해소할 국제정치적 근거가 필요했기 때문임. 이는 앞서 살

뻘뻘이 포츠담 협정으로 인하여 독일의 점령과 분단, 국경의 획정이 전후 새롭게 부과되었고 냉전 질서의 종식으로 이것이 새롭게 재편될 필요가 있었음을 의미함. 결국, 독일 재통일은 국제적 승인 사안이었으며 이러한 독일 문제가 해결되었을 때 국제질서는 새롭게 시작될 수 있었음

- 조약의 체결 과정은 다음과 같음. 즉, 1990년 2월 14일 오타와 선언, 1990년 5월 5일 본에서의 회담, 1990년 6월 22일 베를린에서 회담, 1990년 7월 17일 파리에서 회담 그리고 1990년 9월 12일 모스크바에서의 최종 합의를 거쳐 같은 해 10월 3일 발효됨. 큰 맥락에서 보자면, ‘2+4조약’에서 해소하고자 했던 독일 문제는 다음의 세 가지 즉, ‘독일의 완전한 영토 회복과 국경선 획정(미래의 국경 분쟁 예방)’, ‘(서독이 아닌) 통일 독일의 완전한 주권 회복’, 그리고 ‘동맹에 참여할 권한(NATO 문제의 해결)’ 등으로 요약됨
- 이를 조약에 근거하여 내용에 따라 살펴보면 다음과 같음. 조약은 서문(preamble) 성격의 전문(前文)과 총 10개 조항(Article)으로 구성되어 있음. 서문에서는 유엔 헌장 준수, 유럽안보협력회의(CSCE)의 규정 원용, 유럽에서 대결 종식, 군비 통제와 신뢰 구축 등 일련의 평화 애호의 정신을 강조하면서 독일인들의 자결권 존중과 통일 국가 독일의 평화 기여에 대한 열망을 드러냄. 체결국은 독일민주공화국, 독일연방공화국, 프랑스, 소련, 영국 및 미국이며, 서문 끝부분에 폴란드 외교부 장관이 조약 작성 과정에 참여했음을 명기하였음. 폴란드는 이웃한 국가로서 국경 획정과 관련된 사안의 당사자였기에 파리 회담에 참석하였음
- 제1조는 영토에 관한 규정. 1항에서는 “통일 독일은 ‘독일연방 공화국(Federal Republic of Germany)’과 ‘독일민주연방 공화국 및 베를린 전역(German Democratic Republic and whole Berlin)’으로 구성되며 양 독일의 외부 국경선이 향후의 국경선이 됨을 명시. 통일 독일의 국경선은 국제법에 의해 구속력을 가지며(2항) 향후 통일 독일은 영토와 관련하여 타국에 대하여 어떤 주장도 하지 않을 것이며(3항), 양 독일 정부는 통일 독일의 헌법이 위와 같은 원칙을 준수하게 될 것을 보장하였음(4항). 프랑스, 영국, 러시아, 미국은 양 독일 정부가 통일 독일의 국경선에 관해 이와 같은 내용을 이행하겠다고 선언한 것을 공식적으로 확인하였음(5항). 이는 특히 포츠담 협정에 명기되었던 폴란드와의 국경 기준(오데르 강과 서부 나이세 강이 합류하는 지점)이 항구적인 통일 독일의 동부 국경임을 밝힌 것임. 이로써 폴란드는 제2차 세계대전 이후 동독과 맞닿아 있던 서부 국경선이 통일 독일에서도 강대국들에 의해 승인되는 효과를 얻게 되었음

**독일 재통일은
국제적 승인
사안이었으며
이러한 독일 문제가
해결되었을 때
국제질서는 새롭게
시작될 수 있었음**

외국군의 핵무기 및**그 발사체는****독일의 어느 지역에도****주둔하거나 배치하지****않기로 함(3항)...****독일은 NATO의****일부로 남되,****NATO군이****동독 영역에는****머무르지 못하게****하였음. 소련군은****3~4년 이내에****동독 영토에서****철수하되 그 대가로****통일 독일로부터****철군 비용 등에 대한****경제적 지원을****받기로 약속**

- 제2조는 평화 준수에 관한 것으로 양 독일 정부는 통일 독일이 UN 헌장과 헌법이 지시하는 것 이외의 무력행사는 채택하지 않을 것을 선언하였음
- 제3조는 무기 및 병력 제한에 관한 것으로 양 독일 정부 및 통일 독일은 핵무기, 생물학 무기, 화학무기의 제조와 소유를 포기할 것임을 선언하였고 핵무기 확산 금지 조약(1968)은 통일 독일에도 계속 적용됨을 명시하였음(1항). 또한, 독일연방공화국은 재래식 무기와 관련하여 1990년 8월 30일에 비엔나에서 체결된 유럽 내 재래식 군대에 관한 협상에서 합의된 통일 독일군의 병력을 37만 명으로 제한(육해공 포함)하고, 육·공군은 34만 5천 명 이하로 운영하겠다는 등의 관련 규정을 준수하며 독일민주연방 공화국도 이와 같은 내용을 따르기로 하였음(2항)
- 제4조는 소련군의 철수와 관련된 규정으로 양 독일 정부 및 소련 정부는 현재의 독일 민주공화국에 주둔하는 소련군의 주둔 조건과 기간을 조약에 의하여 정하도록 하며, 1994년 말까지는 통일 독일의 영토에 주둔하는 소련군을 완전히 철수시키기로 함(1항). 프랑스, 영국, 미국은 이와 같은 내용을 공식적으로 확인함(2항)
- 이어서 제5조에서는 소련군 철수에 따른 조치를 규정하고 있는데, 독일민주주의 연방공화국 및 베를린에 주둔하고 있는 소련군이 완전히 철수할 때까지, 동맹군(나토)에 편입되지 않은 독일 군대가 주둔하도록 하였고(1항) 소련군이 독일민주연방공화국에 주둔하고 있는 동안, 프랑스, 영국, 미군은 베를린에 주둔하되 이곳에 주둔하는 외국군은 현재의 병력에서 더 늘릴 수 없으며 새로운 무기가 도입될 수도 없다고 함(2항). 또한, 외국군의 핵무기 및 그 발사체는 독일의 어느 지역에도 주둔하거나 배치하지 않기로 함(3항). 이 규정은 5월의 본 회담부터 9월의 모스크바 회담까지 가장 논란이 많았던 조항 중의 하나였음. 결과적으로 통일 독일은 북대서양조약기구의 회원국으로 남아 있게 되었지만, 소련의 강력한 반발을 사게 되었음. 1989년 6월, 고르바초프 대통령과 콜 총리는 독일의 ‘자결권’을 지지한다는 공동선언문을 이끌어냈지만, 그것이 반드시 통일 독일과 더 나아가 미국 편향의 독일을 받아들일 것이라는 태도는 아니었음. 소련은 적어도 통일 독일이 중립 또는 비동맹 국가(a neutral, non-aligned country)로서 남기를 원하였으나 부시 정부는 미국의 뜻을 관철했음. 다만, 독일은 NATO의 일부로 남되, NATO군이 동독 영역에는 머무르지 못하게 하였음. 소련군은 3~4년 이내에 동독 영토에서 철수하되 그 대가로 통일 독일로부터 철군 비용 등에 대한 경제적 지원을 받기로 약속하였음. 통일 독일의 NATO 존속은 제6

조에서 “통일 독일의 동맹에 관한 권리는 이 조약에 의해 영향을 받지 않는다”고 하여 간접적으로 규정되었음²⁴⁾

- 제7조는 승전국의 권리 소멸과 독일의 주권 회복에 관한 규정임. 프랑스, 소련, 영국, 미국은 이후로 베를린 및 독일과 관련된 권리와 책임을 종결하기로 하였고(1항), 이것은 4자의 조약, 결정, 관행 그리고 4개국의 관련 제도들이 소멸 및 해산됨을 의미한다고 부연하였음. 또한, 통일 독일은 국내외적으로 자신들의 완전한 주권을 누린다고 선언함(2항). 독일의 완전한 주권 회복은 독일 문제의 핵심 사안 중 하나였음. 부시 미국 대통령은 1990년 5월 17일 헬무트 콜 총리와와의 회담에서 독일의 완전한 주권 회복을 지지한 바 있음. 다만, 미군이 유럽의 안정과 안보를 위해 통일 독일에 주둔할 필요가 있으며 앞에서 살펴보았듯이 통일 독일의 NATO 잔류가 필요함을 역설하였고, 콜 총리 역시 유럽과 미국의 안보 분야 연계를 위해서는 NATO의 역할이 필수 불가결함을 밝혔음.²⁵⁾ 완전한 주권회복을 위한 노력은 서독-소련 간의 협상에서도 계속되었음. 1990년 7월 16일 서독의 콜 총리와 고르바초프 소련 대통령 간의 회담에서도 독일의 통일 관련 7개 사안이 언급되었는데, 이때 서독은 독일이 재통일됨으로써 4개국의 권리와 책임은 소멸하며(rescinded) 통일 독일은 완전하고 제한 없는 주권을 누리게 됨을 확인한 바 있음. 또한 소련군의 철수와 통일 독일의 나토 잔류를 확인함으로써 동맹권을 선택하는 주권의 실질적인 이행을 확보하였음.²⁶⁾ 이처럼 미국과 소련이 독일의 완전한 주권 회복을 승인함으로써 독일은 영토 회복과 더불어 회복된 영토에서의 완전한 주권을 누리게 되었음
- 마지막으로 8-10조는 조약의 비준과 발표 그리고 조약의 원본에 관해 규정하였음

다. ‘2+4조약’의 의의와 한계

- 첫째, ‘2+4조약’을 통해 독일의 재통일은 국제적으로 승인되었으며 전후 50년 가까이 해결되지 않던 독일 문제는 비로소 완성을 보게 되었음. 그러나 ‘2+4조약’은 독일 재통일을 준비 또는 촉진하는 역할을 했다기보다는 사후 추인의 성격을 지니고 있었음.²⁷⁾ 서독의 콜 총리가 1989년 11월, ‘독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개 조항’을 발표할 때 까지만 해도 동서독의 재통일은 가까운 미래에 있는 것으로 보지 않았음. 이듬해 2월 오타와 선언을 기반으로 ‘2+4조약’이 마련되었으므로 불과 한두 달 사이에 독일의 재통일은 국내외에서 급격한 물살을 탄 것임. 일각에서는 콜 총리가 1989년 12월 19~20일 사이에 드레

*미군이 유럽의
안정과 안보를 위해
통일 독일에 주둔할
필요가 있으며
앞에서 살펴보았듯이
통일 독일의 NATO
잔류가 필요함을
역설하였고, 콜 총리
역시 유럽과 미국의
안보 분야 연계를
위해서는 NATO의
역할이 필수
불가결함을 밝혔음...
‘2+4조약’은
독일 재통일을 준비
또는 촉진하는 역할을
했다기보다는
사후 추인의 성격*

**미국, 프랑스, 소련,
영국 등이 누리던
승전국의 지위는
소멸하였으며,
‘독일’이라는
영토적으로 완전한
국가의 주권으로
거듭나게 되었음...
전투도 없고 항복도
없는 방식을 통해
일방이 물러남으로써
새로운 평화정착
모델 탄생**

스텐 정상회담에 참석하여 동독 주민들을 직접 만나고 나서 급진 통일
로 바뀌었다는 의견을 내놓기도 함.²⁸⁾ 그러나 독일의 급작스러운 재통
일이 동서독 양국만의 내적 힘에 의한 통일이 아닌 국제적인 합의에
따라 추진된 결과물이기도 했기 때문에 단순히 서독 총리의 결심만으
로 가능했다고 보이지는 않음. 따라서 좀 더 국제적인 차원의 해석도
필요함. 특히 마지막까지 걸림돌이 되었던 소련이 동독을 포기하게 된
입장이 중요함. 현재 확인이 가능한 근거들을 보자면, 1989년 12월까지
도 소련은 독일의 재통일에 대해 매우 부정적이었음. 단순히 동독과 서
독의 평화로운 공존을 지지한다는 입장이었음. 그러나 소련의 세바르
드나제 외상은 곧 독일의 재통일 문제에 관한 한 소련이 선취권
(initiative)을 잃었다는 것을 곧 깨닫게 되었음. 다만 통일 과정이라도
되도록 늦추고 싶었던 것으로 보임.²⁹⁾ 이미 미국, 서독 등에 의해 제안
된 새로운 유럽 개념이나, 연방제(confederation) 개념이 처음 의도와는
다르게 동독의 일반인들로 하여금 통일에 대한 인식을 급격히 심어주
었으며 이는 소련의 힘으로는 거스를 수 없는 형세가 되었다는 것을
알게 되었기 때문으로 보임

- 둘째, ‘2+4조약’은 또한 제2차 세계대전의 완전한 종결을 의미함. 미국, 프랑스, 소련, 영국 등이 누리던 승전국의 지위는 소멸하였으며, 점령지는 모두 원주인에게 반환되었음. 서독과 동독 분단국 두 나라에 부여되었던 주권은 이제 ‘독일’이라는 영토적으로 완전한 국가의 주권으로 거듭나게 되었음. 적어도 독일은 분단국이 아닌 통일 국가로서 주권을 완전하게(fully) 누리게 되었음
- 셋째, 포츠담 협정과 비교할 때 ‘2+4조약’은 독일의 재통일뿐 아니라 소련에 대한 미국의 완전한 승리를 의미함. 포츠담 협정에서 소련에 주어졌던 승전국으로서의 여러 가지 권리는 ‘2+4조약’에서는 거의 유지되지 못하였음. 무엇보다 통일 독일은 서독이 가입하였던 NATO에 계속 남음으로써 소련의 기대가 전혀 이루어지지 않았음. 소련은 철근 비용을 일부 보전받는 것에 그침으로써 그들의 군사적 영향력은 중서부 유럽에서 더는 유지되기 어렵게 되었음. 형식상 보자면, 유럽에서 대결 구도로 치달았던 미국과 소련의 군사력 경쟁이 ‘2+4조약’을 체결하는 과정에서 크게 완화되었고, 전투도 없고 항복도 없는 방식을 통해 일방이 물러남으로써 새로운 평화정착 모델을 보여주었음
- 넷째, 미해결 과제로 남아 있던 독일과 폴란드 간 국경 문제가 마무리되었고 동유럽 국가들이 서유럽으로 전향할 수 있는 길을 열어주었음. 통일 독일과 폴란드 간의 국경선(오데르 강-나이세 강)에 대해서는 폴

란드와 (구)서독 모두 만족한다는 뜻을 표하였음. 전후 불안하게 유지되던 폴란드의 서쪽 국경선은 이로써 통일 독일에서도 같은 선(border)으로 유지될 수 있었음. 더 나아가 파리 회담에 참석한 폴란드 외무장 스쿠브제우스키(Skubiszewski)는 국경선 획정과 더불어 폴란드가 유럽 문명의 일원으로서 유럽으로 돌아가겠다는 것을 강력하게 요청하였으며 또한 유럽평의회(the Council of Europe)에 가입하겠다는 의미 있는 신호를 보냈음³⁰⁾

- 결국 ‘2+4조약’의 도출은 독일 재통일을 국제법적으로 인정하는 수단이 되었고 이러한 사실을 유럽안보협력회의에서 추인을 받음으로써 국제적인 승인 절차는 모두 마무리되었음

4. 맺음말: 독일 문제와 한반도 통일

- ‘2+4조약’을 맺음으로써 제2차 세계대전 이후 등장했던 ‘독일 문제’는 마무리되었음. 패전국 독일에 내려졌던 승전국들의 지위는 더는 존재하지 않게 되었고, 분단되었던 독일의 영토가 하나로 회복되었음. 폴란드와의 국경선 문제가 국제사회의 보장으로 해결됨으로써 독일의 영토 문제도 미래의 불안 요소를 제거하였음. 불안했던 유럽의 동서갈등도 적어도 이데올로기 측면에서는 독일 재통일로 인해 정리되었음
- 우선, ‘2+4조약’의 체결 과정에서 보여준 미국의 입장은 남북이 분단된 우리에게도 상당한 함의를 줌. 결국 (재)통일의 조건은 초강대국 미국의 역할에 상당 부분 의존할 수밖에 없었다는 것임. 문제는 통일 후의 새로운 국가 건설이건 새로운 환경의 도래건, 미국의 안보 이익에 부합된다는 확신이 섰을 때 미국이 긍정적 신호를 보냈다는 것임. 더 나아가 독일의 재통일에 가장 저항이 강했던 소련의 협상 파트너는 서독이 아니라 미국이었다는 점도 중요한 함의를 줌
- ‘2+4조약’이 마무리됨으로써 이제 독일 문제는 더 이상 없는가? 서두에서 독일 문제는 시대를 넘어 독일이 항구적으로 가질 수밖에 없는 지정학적인 고뇌와 국제사회가 요구하는 정치적 책임감과의 괴리에서 발생하는 불협화음으로 정의한다고 하였음. 앞서 설명했듯이 ‘2+4조약’은 제2차 세계대전이 남긴 ‘독일 문제’를 최종 추인한 사건에 불과하였음. 통일 후 독일은 여전히 미국의 지지로 안보를 유지하였으며 산업과 무역은 큰 성공을 거두었음. 그러나 독일의 정치력은 경제력에 비해 부조화에 가까울 정도로 여전히 작았음. 통일 이후 독일은 여전히 제2차 세

**독일 재통일을
국제법적으로 인정하는
수단이 되었고
이러한 사실을
유럽안보협력회의에서
추인... 결국
(재)통일의 조건은
초강대국 미국의
역할에 상당 부분
의존할 수밖에 없었다**

독일의 이러한 리더십 부활을 ‘독일 문제의 귀환(German Question’s Redux)’으로 표현... 신(新)안보 위기 상황-난민 유입과 이로 인한 테러리즘 공포-과 이에 대처하는 독일의 능력... 새롭게 등장하는 안보위기에 어떻게 대응하느냐에 달려있다

계대전이 남긴 부정적 유산을 시민사회의 견제 속에서 인내와 화해로 시대의 변화를 기다리며 흡수해왔음. 그리고 독일은 지난 26년간 유럽의 중심국가로서 경제, 산업, 사회를 이끌며 어느새 유럽의 중심세력으로 우뚝 솟았음. 독일은 유럽(통합)이 위기에 처했을 때 조금씩 리더십을 보여주었음.³¹⁾ 2015년 이후, 우크라이나 사태, 그리스 채무위기 사태, 난민 유입 사태, 영국의 EU 탈퇴 위기 등에서 보여주듯이 독일은 유럽의 지도자 국가로서 영국과 프랑스를 압도하였음. 일부에서는 독일의 이러한 리더십 부활을 ‘독일 문제의 귀환(German Question’s Redux)’으로 표현하기도 함. ‘2+4조약’은 독일의 재통일을 국제사회가 승인한 전후 처리의 마지막 단계였을 뿐만 아니라 새 시대를 이끌 새로운 독일의 시작을 알리는 사건이기도 하였음

- 우리의 상상력으로는 유럽통합의 중심에선 지금의 독일이 주변국과 지정확적인 이유에서 영토 분쟁을 할 것이라고 가정하기는 어려움. 그러나 다른 유럽 국가들보다 경제적 부와 사회적 유연성에서 앞선 독일이 가진 지정확적인 조건은 과거와 여전히 다르지 않음. 이로 인해 또 다른 위기나 문제가 불거질 가능성은 얼마든지 있음. 최근에 벌어지고 있는 신(新)안보 위기 상황-난민 유입과 이로 인한 테러리즘 공포-과 이에 대처하는 독일의 능력이 그것 임. 독일은 어느새 지도국의 위치에 서게 되었으며 그들이 당면한 해결과제와 입장은 유럽전체의 지침을 대변하는 수준에 이르렀음. 이제 독일은 어떤 외부적 추인에 의해서가 아니라 자신의 문제를 관리하고 처리해야 할 상황에 이른 것임. 향후 독일이 ‘문제를 던지는 국가’가 될 것인지, 또는 ‘문제를 해결하는 국가’가 될 것인지는 새롭게 등장하는 안보위기에 어떻게 대응하느냐에 달려있다고 판단됨

주석

- 1) 1990년의 독일 통일은 1871년 프로이센 주도로 탄생된 독일제국(German Empire)과 구분하기 위하여 ‘독일 재통일(Deutsche Wiedervereinigung)’로 쓰는 경향이 있다.
- 2) 김승조, “통일조약의 의의와 내용,” 『남북법제연구보고서』(2004), pp.243-277.
- 3) Robert Billinger, *Metternich & German Question: States’ Rights and Federal Duties, 1820-1834* (University of Delaware Press, 1991).
- 4) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed - A Study in Statecraft* (Harvard Univ. Press, 1997), pp.49-62.

- 5) 박래식, “독일문제가 유럽통합에 미친 영향과 아시아의 공동협력체제에 주는 시사점,” 『동북아논총』 Vol.10, No.34(2005), pp.75-98; 홍기준, “데칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의,” 『한국과 국제정치』 Vol.24, No.4(2008), pp.197-220; 김진호a, “독일문제와 제2차 베를린 위기,” 『평화연구』 Vol.20, No.2(2012), pp.241-289; 김진호b, “독일문제와 제1차 베를린 위기: 미·소의 독일정책과 통화개혁(Währungsreform)을 중심으로,” 『역사교육』 No.130(2014), pp.235-274. 이 같은 경향은 정치학뿐만 아니라 독일문학 연구자들도 마찬가지이다. 예컨대 김창준, “토마스 만과 독일문제,” 『독일어문학』 Vol.18, No.4 (2010), pp.67-88.
- 6) 안병역, “유럽통합에서의 독일 문제,” 『독일연구-역사·사회·문화』 No.29(2015), pp.57-81.
- 7) 2015년에 논란이 되었던 Grexit 위기 등 유럽의 금융위기와 난민정책 등에서 독일이 유럽의 리더로 부상하는 것을 두고, “독일문제의 귀환(German Question Redux)” 등으로 표현하는 사례가 늘고 있다. 이를 의미있게 지적한 논의로는 Roger Cohen, “The German Question Redux,” *New York Times*, July 13, 2015.
- 8) 실제로 독일 재통일 후 통일 독일이 친서방, 반러시아 정서를 넘어 ‘책임감’이라는 소명으로 그들의 책무를 다할 수 있을지 우려하는 목소리가 없었던 것은 아니다. 이와 관련해서는 Christoph Bertram, “The German Question,” *Foreign Affairs*, Spring, 1990.
- 9) U.S. Department of State Office of the Historian, “Milestones: 1937-1945.”
- 10) 1919년 독일과 연합국 사이에 맺어진 베르사유조약(Treaty of Versailles)은 무려 440개 조항에 달한다. 독일이 감당해야 했던 것은 군비제한, 배상금 지급(1,320억 마르크), 국제연맹에 의한 위임통치, 식민지 이양, 전쟁의 원인은 독일이라는 윤리적·법적책임(조약 231조) 명시 등이었다.
- 11) 1949년 서독, 미국, 영국, 프랑스 등이 맺은 협정으로 서독이 국가 주권을 회복하는 토대를 놓음으로서 국제무대에 복귀하는 시발점이 되었다. 이 협정을 통해 서독은 유럽평의회(The Council of Europe)에 준회원 자격으로 가입하게 되었고 미국이 제공하는 마샬 플랜에 참여, 국제무역 재개, 대양 운항이 가능한 선박 건조 등이 가능해졌다.
- 12) 베를린 장벽이 무너지게 된 결정적인 원인이 당시 동독의 공산당 서기장이었던 에곤 크렌츠(E. Krenz)와 그의 공보담당 비서 귄터 샤보스키(Guenter Schabowski)의 발언 실수에서 비롯되었다고 보기도 한다. 베를린 장벽의 설치와 붕괴에 대한 보다 자세한 것은 Philip Zelikow and Condoleezza Rice(1997); Frederick Taylor, *The Berlin Wall: A World Divided, 1961-1989* (Harper Perennial; Reprint edition, 2007) 등을 참조.
- 13) 서독이 연방 국가 건설 형식이 아닌 서독의 동독에 대한 (사실상)흡수 통일로 전략을 급작스럽게 바꾼 것은 시기상으로 볼 때 1990년 1월경으로 추정된다. 이와 관련된 보다 많은 자료는 추후 재정리될 필요가 있다.
- 14) 김영윤·양현모 편, 『독일, 통일에서 통합으로』(서울: 통일부, 2009), p.83에서 재인용.
- 15) 프랑스의 경우 독일의 재통일 사안이 프랑스가 추진하던 EMU의 출범과 거래 조건으로 맞물려 있다는 논란이 제기되기도 하였다. 보다 자세한 것은 Andrew

- Moravcsik, *The Choice for Europe* (Cornell Univ. Press, 1998), pp.379-471.
- 16) “Four proposals to overcome Europe’s division,” speech by President George Bush, Mainz, FRG, 31 May 1989. in *Germany and Europe in Transition* by Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (Sipri Publication, 1991), pp.93-95.
 - 17) “A New Europe, a new Atlanticism: architecture for a new Europe,” address by James A. Baker, III, US Secretary of State, to the Berelin Press Club, Berlin, 12 December 1989. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (1991), p.96.
 - 18) Ronald D. Asmus, *Opening NATO’s Door* (New York: Columbia Univ. Press, 2002), p.37.
 - 19) Michael Cox and Steven Hurst, “‘His Fitnest Hour?’ George Bush and the Diplomacy of German Unification,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol.13, No.4(December 2002), pp.123-150.
 - 20) “American military presence in Europe,” State of the Union Address by Presedient George Bush, Washington, DC, 31 January 1990. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (1991), p.96.
 - 21) 염돈재, “독일통일과 EU,” 『한반도 통일과 동북아 4국의 입장 및 역할』(서울: 통일연구원, 2011), p.18.
 - 22) “George H. W. Bush: Foreign Affairs,” <http://millercenter.org/president/biography/bush-foreign-affairs>
 - 23) 조약 체결국들의 언어에 따르면 다음과 같이 불린다. 영어: “The Treaty on the Final Settlement With Respect to Germany(Two Plus Four Agreement)”, 프랑스어: “Traité portant règlement définitif concernant l’Allemagne(Le Traité de Moscou/ Traité quatre plus deux ou Traité deux plus quatre)”, 독일어: “Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland(Zwei-plus-Vier-Vertrag)”
 - 24) “The right of the united Germany to belong to alliances, with all the rights and responsibilities arising therefrom, shall not be affected by the present Treaty.”
 - 25) “Statement by President George Bush and Chancellor Helmut Kohl,” Washington, DC, 17 May 1990. in *Germany and Europe in Transition* by Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (Sipri Publication, 1991), p.168
 - 26) “Seven Points on the unification of Germany. Statement by Chancellor Helmut Kohl during the Gorbachev-Kohl Press Conference,” Zheleznovodsk, USSR, 16 July, 1990. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (1991), p.169.
 - 27) 염돈재, “2+4 회담은 어떻게 개최되었으며 무슨 성과가 있었는가?” *Daily NK* (2014.08.17).
 - 28) 김영윤 · 양현모(2009), p.84.
 - 29) Philip Zelikow and Condoleezza Rice(1997), pp.149-156.
 - 30) 1990년 7월 17일 파리 회담에서 폴란드 외교장관 Krzysztof Skubiszewski의 발언, “Two-Plus-Four results,” Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (1991), pp.172-173, 177.
 - 31) 앙겔라 메르켈의 2007년 유럽의회 연설.

참고문헌

- 김승조. 2004. “통일조약의 의의와 내용.” 『남북법제연구보고서』. pp.243-277.
- 김영운·양현모 편. 2009. 『독일, 통일에서 통합으로』. 서울: 통일부.
- 김진호a. 2012. “독일문제와 제2차 베를린 위기.” 『평화연구』 Vol.20, No.2. pp.241-289.
- 김진호b. 2014. “독일문제와 제1차 베를린 위기: 미·소의 독일정책과 통화개혁 (Währungsreform)을 중심으로.” 『역사교육』 No.130. pp.235-274.
- 김창준. 2010. “토마스 만과 독일문제.” 『독일어문학』 Vol.18, No.4. pp.67-88.
- 박래식. 2005. “독일문제가 유럽통합에 미친 영향과 아시아의 공동협력체제에 주는 시사점.” 『동북아논총』 Vol.10, No.34. pp.75-98.
- 안병익. 2015. “유럽통합에서의 독일 문제.” 『독일연구—역사·사회·문화』 No.29. pp.57-81.
- 염돈재. 2014. “2+4 회담은 어떻게 개최되었으며 무슨 성과가 있었는가?” 8월 17일 *Daily NK*, <http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk03201&num=104351> (검색일: 2015.12.04).
- 홍기준. 2008. “데칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의.” 『한국과 국제정치』 Vol.24, No.4. pp.197-220.
- “American military presence in Europe.” State of the Union Address by President George Bush, Washington, DC, 31 January 1990 in *Germany and Europe in Transition* by Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.). Sipri Publication, 1991.
- Asmus, Ronald D. 2002. *Opening NATO's Door*. New York: Columbia Univ. Press. p.37.
- Bertram, Christoph, 1990. “The German Question.” *Foreign Affairs*. Spring.
- Billinger, Robert. 1991. *Metternich & German Question: States' Rights and Federal Duties, 1820-1834*. Newark: University of Delaware Press.
- Cox, Michael and Steven Hurst. 2002. “‘His Fittest Hour?’ George Bush and the Diplomacy of German Unification.” *Diplomacy & Statecraft*, Vol.13, No.4 (December). pp.123-150.
- “George H. W. Bush: Foreign Affairs,” <http://millercenter.org/president/biography/bush-foreign-affairs>(검색일: 2015.12.05).
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell Univ, Press.
- Potsdam Agreement, The U.S., the Soviets and the British set policy on postwar Europe. July 17-August 2, 1945.
- “Seven Points on the unification of Germany. Statement by Chancellor Helmut Kohl during the Gorbachev-Kohl Press Conference.” Zheleznovodsk, USSR, 16 July, 1990. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.). Sipri Publication, 1991.
- “Statement by President George Bush and Chancellor Helmut Kohl.” Washington, DC,

- 17 May 1990. in *Germany and Europe in Transition* by Adam Daniel Rotfeld and Walther Stütze (eds.). Sipri Publication, 1991. p.168.
- Taylor, Frederick, 2007. *The Berlin Wall: A World Divided, 1961-1989*. Harper Perennial; Reprint edition.
- The Treaty on the Final Settlement With Respect to Germany (Two Plus Four Agreement).
- U.S. Department of State Office of the Historian. “Milestones:1937-1945,” <https://history.state.gov/milestones/1937-1945/potsdam-conf>(검색일: 2015.12.05).
- Zelikow, Philip and Condoleezza Rice. 1997. *Germany Unified and Europe Transformed—A Study in Statecraft*. Harvard Univ. Press.

❖ 저자 약력

■ 도종윤

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사 학위 취득. 연세대 연세-SERI EU 센터 Post-Doc, 서울대 국제문제연구소 연구원, 성균관대, 이화여대, 건국대 강사 역임. 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석 (2014)”, “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

기획 및 감수: 도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

김현주 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760