

외교적 동반자관계와 한국외교

- 3 <권두논문> 러시아는 한국의 창조외교를 위한 전략적 동반자
고상두 (연세대학교 교수)
- 7 <권두논문> 북핵 문제의 주요 쟁점과 제언
신범철 (한국국방연구원 연구위원)
- 13 미중 경쟁시대 한미동맹의 동반자관계
황지환 (서울시립대학교 부교수)
- 22 동서독 통일에서 '독일 문제에 관한 최종 해결 조약(2+4조약)'의 의미:
독일 문제가 한반도 통일에 주는 함의
도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

미중 경쟁시대 한미동맹의 동반자관계

황지환 (서울시립대학교 부교수)

동맹관계와 동반자관계는 개념적으로나 현실 정책적으로나 차이가 있어서 구별되는데, 한미는 1953년 이후 동맹조약을 체결하였으므로 원칙적으로 동맹관계로 이해하는 것이 적절하다. 하지만 한미관계를 인식할 때 동맹뿐만 아니라 동반자관계를 강조하는 경우가 많으므로 현실적으로 동맹과 동반자를 엄격하게 구분하기보다는 상호보완적으로 적절히 재구성하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 특히 중국이 한미동맹을 냉전동맹으로 비판하고 있는 상황에서 군사적 동맹과 외교적 동반자 개념을 발전시키는 것이 가능할 것이다. 현재 한미동맹은 포괄적 전략동맹과 글로벌 파트너십 개념으로 동맹의 변환을 꾀하고 있다. 하지만 현재 북핵 문제와 함께 미중관계의 변화 속에서 상당한 딜레마를 겪고 있다. 한미동맹은 최근 한국의 글로벌 기여를 확대하는 글로벌동맹으로 발전을 지향하고 있지만, 여러 가지 어려움을 가지고 있다. 한미동맹의 글로벌화도 중요하겠지만, 새로운 안보환경에 적극적으로 대응하기 위한 정체성 모색이 필요하다. 이러한 관점에서 이 글은 군사동맹으로서의 한미동맹과 함께 동반자관계로서의 한미관계 발전이 동시에 이루어져야 함을 강조한다. 군사적 차원으로서 한미동맹의 목적은 한반도 방위에 특정하고, 한미관계는 글로벌 파트너십의 방향에 따라 동반자적 관계로 발전시키는 것이 필요하다.

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 무엇이었는지에 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 추진되는 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 있을지 모르기 때문이다. 또한, 독일 문제는 한반도 통일이 어떤 대외적 노력과 조건 속에서 달성될 수 있는지에 대한 함의를 던져 준다.

〈권두논문〉

러시아는 한국의 창조외교를 위한 전략적 동반자

고상두 (연세대학교 교수)

러시아는 항상 강대국 외교를 추구한다. 러시아의 영토는 미국과 중국을 거의 합친 크기이다. 광대한 영토에 자연자원이 풍부하며, 특히 세계경제 발전에 필수적인 석유와 가스의 글로벌 공급자 역할을 하고 있다. 러시아는 유엔안보리 상임이사국이며, 약 4,500개의 핵탄두를 실전 배치하고 있다. 이러한 이유 때문에 러시아 정부와 국민은 러시아가 강대국 외교를 취할 자격이 충분하다고 생각한다.

하지만 서방국가들은 국제무대에서 러시아를 무시한다. 미국과 유럽의 군사동맹인 NATO는 동유럽 확대를 거듭하여 러시아 국경까지 밀고 들어갔다. 유럽의 전쟁사를 보면 러시아는 영토와 인구 면에서 가장 큰 나라임에도 불구하고, 늘 서유럽 국가로부터 침략을 당하였다. 특히 나폴레옹과 히틀러의 침략은 러시아인들에게 전쟁 트라우마를 남겼다. 이러한 경험을 통해 러시아인들은 ‘강해야 생존한다’는 역사적 교훈을 체득하였다. 그리하여 그들은 싫든 좋든 운명적으로 러시아는 강대국이 되어야 한다는 안보인식을 갖게 되었고, 강대국 외교를 통해 국제질서의 형성에 늘 능동적으로 관여해야 한다고 믿고 있다.

최근 러시아는 우크라이나 사태로 인한 서방의 제재로 유럽지역에서 수세에 몰리고 있다. 푸틴 대통령의 신동방정책은 러시아가 아태지역에서 모색하고 있는 새로운 방향각이다. 그리하여 중국과의 전략적 동반자관계를 한층 강화하고 있다. 한국이 동진하는 러시아의 강대국 의지와 역량을 외교적으로 활용할 방안은 무엇인가?

러시아 외교의 최우선 목표는 다극적 국제질서의 형성이다. 러시아는 국제 문제의 다자적 해결에 관심이 많고, 특히 자신의 영향력이 제한적인 동북아시아에서 다자외교적 관여를 통해 역할을 증대할 수 있는 방안을 끊임없이 모색하고 있다. 그러므로 한국과 러시아가 정책적으로 협력할 수 있는 접점은 다자협력체의 형성이다.

외교전략에는 경쟁외교와 창조외교라는 두 가지 유형이 있다. 경쟁외

교가 이미 형성된 게임규칙하에 자국의 이익을 극대화하기 위한 노력이라면, 창조외교는 게임의 규칙을 만드는 일이다. 즉, 창조외교란 새로운 이익의 창출을 가능케 해주는 규범형성의 외교이다. 그동안 한국은 국제레짐이나 국제기구를 주도적으로 만드는 창조적 외교에 소홀하였고, 주어진 게임규칙에 충실히 따르며 상대적 이익획득을 위한 외교경쟁에 힘을 쏟았다.

물론 외교사에 남는 역사적인 국제다자회의는 대부분 강대국에 의해 주도되었다. 하지만 헬싱키프로세스, 교토협약, 반동회의 등과 같이 중견국도 국제규범을 창출하는 데에 선도적인 역할을 한 사례가 있다. 그동안 한국은 많은 다자대화 메커니즘을 만들었지만, 이것을 국제레짐 그리고 더 나아가 국제기구로 격상시키는 제도화 수순을 밟는 데는 미흡함을 보였다. 이러한 노력이 성공하기 위해서는 무엇보다도 다자적 협력환경이 필요한데, 동북아시아 다자화에서 러시아가 우리의 적극적 동반자가 될 수 있는 것이다.

오늘날 북한의 핵개발 속도가 빨라지고, 종래의 방식으로 북한 핵을 막는 것이 어렵게 되면서, 북한의 비핵화를 위한 창의적 접근이 요구되고 있다. 그것은 지역 차원의 다자적 해결방안이다. 최근 북한 핵에 대한 양자적 수준의 대응이 오히려 한중 및 한러관계를 악화시키고 있다. 한국의 대북정책이 주변국가들의 반발을 초래하고 있는 것이다. 사드배치를 둘러싼 갈등이 대표적인 사례이다. 이처럼 북핵 문제를 해결하기 위한 우리의 적극적인 노력이 역풍을 일으키는 이유는 동북아시아에는 양자적 경쟁관계가 지배하고 있기 때문이다. 즉, 북핵 문제를 둘러싸고 주변국들이 서로 제로섬 게임(zero-sum game)을 벌이고 있기 때문에, 북핵 해결을 위한 조치가 자국의 이익을 침해할 경우 반발하게 되는 것이다.

러시아는 북한 핵실험을 항상 비판하여 왔으며, 유엔안보리의 대북제재 결의안을 지지하였다. 이처럼 러시아는 한반도의 비핵화를 원하고 있다. 또한 러시아는 한반도 통일로 한국과의 접경협력이 가능하게 되면, 철도, 가스관, 송전선 연결 등 그동안 양국정상 간의 합의에만 그쳤던 거대한 유라시아 대륙연결망 사업이 줄줄이 성사될 수 있기 때문에 남북통일의 최대 수혜국이다. 따라서 러시아가 한반도의 통일을 반대하는 것은 아니다. 다만 북한에 대한 제재가 핵개발 포기라는 소기의 목적을 달성하는 것이 아니라, 북한체제의 급작스런 붕괴라는 의도치 않은 결과를 초래할 것을 우려하는 것이다.

일반적으로 대북제재의 효과성은 제재의 강도, 지속성 그리고 국제사회의 동참이라는 3가지 요인에 의해 결정된다. 첫째, 금년 6월에 채택된 대북제

재 결의안 2270호는 지난 20년 동안 유엔안보리가 통과시킨 모든 종류의 제재안 중에서 가장 강력한 내용을 담고 있으며, 최근 추가 핵심협 이후 더욱 강화된 제재안이 논의되고 있다. 둘째, 과거 대북제재는 제대로 실행되기도 전에 제재와 함께 대화 및 협상도 병행되어야 한다는 국내의 목소리에 의해 반년을 넘기지 못하고 늘 유아무야되었다. 셋째, 그동안 대북 결의안의 실행은 개별 국가의 자발적 이행에 의해 이루어져왔다. 그 결과 유엔 전체 회원국 중에서 평균 39개국이 대북제재 이행보고서를 제출해왔다.

그런데 대북제재를 실행하는 데에는 서방국가들도 중요하지만, 북한으로부터 값싼 무기와 광물자원을 수입하고, 대형 우상화 작품을 구매하는 제3세계 국가들이 다수 참여해야 북한의 통치자금줄과 북한 선박의 해로를 효과적으로 차단할 수 있다. 이를 위해 제3세계 국가와 친밀한 러시아의 협조가 필요하다.

그러나 러시아의 역할이 더욱 빛을 발할 수 있는 영역은 유엔 결의안의 이행여부를 강력히 모니터링할 수 있는 동북아 지역협력체의 형성에 있다. 국제사회의 제재효과에 영향을 미치는 요인을 국제수준별로 세분화할 경우, 지역수준의 압력이 가장 큰 영향력을 발휘한다. 왜냐하면 모든 국가는 주변국과 가장 긴밀한 관계를 맺고 있을 뿐만 아니라, 국제사회의 태도 또한 주변국의 시각과 입장에 의해 결정되기 때문이다. 오늘날 동북아의 평화가 뜨거운 이슈로 떠오르면서, 동북아평화협력구상의 유용성이 커지고 있다. 이 구상은 우리의 오랜 세일즈를 통해 한국 외교의 브랜드로 인정받았다. 따라서 이제 국제레짐으로 구현될 수 있는 성숙한 시점이 되었다. 다만 최근의 사태발전에 대응하여 그동안 연성안보에 초점을 맞추었던 접근법에서 경성안보로의 의제전환은 필요하다. 그리하여 북한의 핵개발을 저지하기 위해 채택된 유엔안보리 결의안의 이행을 점검하는 실천적 지역협력체로 발전시킬 필요가 있다.

6자회담이 한반도 비핵화를 위한 방안을 도출하려는 안보대화의 형태에 불과하였다면, 동북아평화협력체는 구속력을 갖춘 지역레짐으로서 중국과 러시아가 이미 유엔안보리에서 합의한 결의안을 실행에 옮기는 역할을 한다는 점에서 6자회담보다 훨씬 신속하고 실천력이 있는 다자협력체라고 할 수 있다. 이러한 한반도비핵화 지역레짐을 한국이 주도적으로 만들어내기 위해서는 다자협력에 가장 관심이 많고, 6자회담의 동북아 평화안보체제 실무그룹 의장을 맡고 있는 러시아와 적극 협력할 필요가 있고, 이것은 한러 간에 약속한 전략적 동반자관계가 실질적으로 가동되는 계기가 될 것이다.

❖ 저자 약력

■ 고상두

現 연세대학교 지역학협동과정 교수. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고 베를린 자유대학교에서 정치학 박사를 취득. 한국슬라브학회 회장, 연세-SERI EU CENTRE 소장, 유럽정치연구회 회장 등을 역임.

〈권두논문〉

북핵 문제의 주요 쟁점과 제언

신범철 (한국국방연구원 연구위원)

제4, 5차 핵실험, 무수단, 노동, 스커드, SLBM 등 북한은 핵보유국 지위를 얻기 위해 자신들의 핵능력을 연이어 밖으로 드러내고 있다. 한국 정부가 전략도발이라고 부르는 이러한 핵능력 과시는 한반도와 동북아 그리고, 국제사회의 평화와 안정에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 북한의 5차 핵실험 이후 더욱 강화된 대북제재가 전망되지만, 그럼에도 ‘과연 북한 핵 문제를 해결할 수 있는가?’라는 질문에는 어떠한 답도 내놓기 어려운 실정이다. 특히 군사, 외교, 북한체제, 평화체제 등 북핵 문제와 관련하여 파생되는 수많은 쟁점은 문제의 본질을 이해하고 대안을 강구하는 일을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 이에 이 글에서는 △압박외교와 대화의 문제, △미북대화 문제와 압박외교의 지속 가능성, △중국의 입장, △핵보유국 지위, △핵무장론 등 최근 북핵 문제와 관련하여 제기되고 있는 주요 쟁점들을 정리하고 그 답을 구해봄으로써, 우리에게 최대 안보위협으로 대두하고 있는 북핵 문제의 증장기적 해결에 기여하고자 한다.

북핵 문제의 해법과 관련하여 현재 가장 뜨겁게 제기되는 이슈는 압박외교와 대화의 선후 문제다. 한국 정부는 북한의 핵실험과 전략도발에 대해 강력한 대북압박 외교를 전개하고 있다. 유엔 안보리 결의, 그리고 개별국가들의 양자 제재 등을 통해 김정은 정권의 전략적 선택을 바꾸고자 하는 것이다. 그 결과 안보리 결의 2270호와 2321호, 미국, 일본, EU 등의 독자제재가 이어지고 있으며, 미국 정부가 중국 기업의 안보리 결의 위반 사례를 제시하여 중국의 홍상그룹이 조사를 받는 등 대북압박의 수위는 점점 더 강도를 더해가고 있다. 그러나 다른 한편에서는 이러한 제재만으로는 북한 핵 문제 해결에 한계가 있으므로 대화를 해야 한다고 주장한다. 이들은 중국의 적극적 참여 없이는 김정은의 선택을 바꿀 수준의 대북압박은 불가능한데, 아직까지도 중국은 북한 불안정을 비핵화에 우선시하는 정책을 취하고 있다는 점을 강조한다. 특히 최근의 미중 간 경쟁 구도와 사드 배치와 같은 민감한 사안으로 인해 중국이 김정은 정권을 위태롭게 할 수준의 대북압박을 하지는 않을 것으로 지적한다. 그 결과 북핵 문제의 유일한 해법은 북한과의 대

화이어야 한다는 주장을 펴고 있다. 또 다른 일부에서는 현 정부의 압박외교를 북한 붕괴 의도로 보기도 하며, 지난 수년간 보여온 김정은 정권의 내구성을 고려할 때 성공 가능성 없는 정책으로 일축하기도 한다. 그러나 이러한 대화 주장에도 문제가 있는데 바로 ‘어떻게 북한을 비핵화 대화로 이끌어 내는가’이다. 북한이 원하는 핵보유국 지위 인정, 제재 해제, 평화협정, 핵군축이라는 조건을 들어주지 않는 이상 현 단계에서 김정은 정권을 대화 테이블로 이끌 수 있을 것인가의 문제다. 결국 ‘대북압박만으로 북한을 변화시킬 수 있는가’가 현 정부의 접근에 대한 문제 제기라면, ‘도대체 어떤 협상을 통해 핵보유국만을 외치고 있는 김정은 정권을 대화로 복귀시킬 수 있는가’가 대화론자들에 대한 문제 제기다.

그러나 이러한 두 담론의 대립은 상당 부분 오해에서 비롯된다. 현 정부의 대북정책이 압박만으로 김정은 정권을 무너뜨리려 한다는 시각은 과장된 것이다. 비핵화 대화를 위해 김정은 정권을 압박하는 것이기 때문이다. 물론 정부는 압박 과정에서 김정은 체제가 견디지 못하고 불안정 상황에 처한다면 이를 해결해 내겠다는 듯한 의지도 종종 시사하고 있다. 그러나 압박외교의 본질은 북한 김정은에게 체제 생존과 비핵화의 선택지를 주기 위한 것이며, 비핵화 대화를 살리기 위한 환경을 조성하는 것이다. 다만, 김정은 정권이 핵보유국임을 자인하고 전략도발을 감행하는 현 단계에서 대화를 먼저 제안한다면 이는 북한의 강압외교에 밀려 협상을 택하게 되는 모양새가 된다. 이 경우 대화를 하더라도 그 주된 안건은 비핵화 문제가 아닌, 핵동결을 담보로 한 제재 해제나 평화체제 문제가 될 것이다. 북한의 핵위협에 굴복할 수밖에 없는 상황이라면 모를까 한미동맹을 통한 대북억제력을 확보한 상황에서 이러한 대화는 국익에 도움이 되지 않는다. 따라서 현시점에서는 대화를 한다 안 한다가 중요한 문제가 아니며, 향후 ‘김정은 정권이 비핵화 대화를 하지 않으면 안 되겠다’고 생각하게 만드는 상황을 조성하는 것이 중요하다. 실제로 비군사제재로는 역대 최고라는 안보리 결의 2270호가 이행된 지 이제 반년밖에 되지 않았으며, 5차 핵실험에 대응한 안보리 결의 2321호가 막 전개되고 있는 상황이다. 국제사회의 대북 고립도 본격화되어 국제 금융망에서 북한을 퇴출시키려는 노력이 가시화되고 있고, 북한 인권 문제도 더욱 큰 관심을 모으고 있다. 따라서 압박외교를 포기하기에는 너무 이르다. 다만 정부는 ‘진정성 있는 비핵화 대화 재개’라는 압박외교의 최종목표를 더욱 분명히 제시함으로써 일각에서 나오는 대화 거부나 북한 붕괴 기도라는 오해를 해소해야 한다.

두 번째 쟁점은 미북대화외교의 지속가능성이다. 역시 대화의 중요성을 강조하는 시각에서 비롯된 논쟁인데, 미국의 차기 행정부가 북한과 대화를 할 가능성이 높기에 결국 한국만이 고립되는 상황이 조성될 수 있

다는 지적이다. 지난 10월 미국의 새로운 행정부를 출범시키는 대통령 선거를 한 달 앞둔 시점에서 발간된 미국외교협회(CFR) 「북핵 보고서 (Sharp Choice on North Korea)」는 미북대화 필요성을 심도 있게 다루고 있다. 그러나 이러한 미북대화 여론은 미국의 학계나 언론계에 지난 20년간 지속되어 왔던 것으로, 새삼스러운 내용이 아니다. 실제로 유사한 시각에 기반을 두어 미국 행정부가 북한과 적극적인 대화를 가졌던 적도 있다. 1990년대 말 클린턴 행정부의 페리 프로세스나 2000년대 중반 부시 행정부 당시 6자회담 운용 과정에서 이루어졌던 미북 간 대화가 그것이다. 그러나 이러한 대화 노력은 북한의 핵개발 의지를 꺾지 못해 모두 실패로 돌아갔고, 오늘날 북한의 고도화된 핵위협을 맞이하게 되었다.

실제로 박근혜 정부 임기 내에 미국 신행정부가 한미관계의 훼손을 무릅쓰고 대북압박을 포기한다거나 한국의 뜻에 반하는 북미대화를 진행할 가능성은 매우 낮다. 먼저 신행정부가 출범하게 되면 6개월 이상 주요 인사청문회를 거치게 되며, 이 과정에서 한반도정책을 포함한 대외정책의 기본 틀을 마련하게 된다. 굳이 마찰을 선택할 이유가 없다. 동시에 안정적 한미동맹 관리를 한반도정책의 최우선순위로 상정하고 있는 미국의 21세기 대한반도정책의 흐름을 고려할 때, 그 임기가 얼마 남지 않은 현 정부와 갈등을 빚으려 하지는 않을 것이다. 미 의회의 강경한 대북입장도 미 행정부의 입장변화가 쉽지 않음을 보여준다. 특히 그나마 위장전술로 비핵화 대화 가능성을 내비쳤던 김정일과 달리 공공연히 핵보유국 지위를 요구하고 있는 김정은과의 대화는 비핵화체제를 지탱해 나가야 하는 미국의 입장을 더욱 어렵게 할 것이다. 따라서 대화의 명분이나 실질적 내용, 시간적 제약 등을 고려할 때 대북 압박은 당분간 지속될 전망이다. 한국의 차기 정부가 어떠한 정책을 선택할지 아직 예단할 수 없으나, 현 정부는 압박외교를 통해 북한을 더욱 고립시킴으로써 (차기 정부에게) 보다 유리한 전략적 환경을 물려줄 수 있을 것이다.

세 번째 쟁점은 중국의 입장 변화 문제다. 현재와 같은 압박 일변도의 정책으로는 중국의 대북정책 변화를 유도하기 어렵다는 견해가 있다. 이들은 사드 배치 문제를 다시 검토하고, 소위 ‘왕이 포물러’라 불리는 중국의 비핵화 대화와 평화협정 논의의 병행론도 심도 있게 고려해야 한다고 주장한다. 중국은 분명 북한 불안정을 우려하고 있고 적정 수준 이상의 대북제재는 시도하지 않을 것으로 보인다. 그렇지만 현 단계에서 중국의 입장을 반영할 경우 북한 핵 문제는 그 해법을 찾는 것이 아니라 봉합 수준에 머물 수밖에 없다. 평화협정 대화는 그 시작에서부터

당사자 문제가 제기될 것이고, 그 결과 수많은 공전 속에 별다른 성과를 거두지 못할 가능성이 크다. 주한미군 문제가 제기되면 한국이나 미국이 이를 수용하기 더욱 어려울 것이다. 더 큰 문제는 북한의 대화조건이다. ‘왕이 포물러’에 입각한 대화 재개를 시도할 경우 북한은 대북제재 해제를 요구할 것이다. 만일 북한의 조건을 들어주지 않는다면, 대화 재개는 첫 단추도 꿰지 못할 것이며 북한의 입지만을 강화시켜줄 것이다. 그렇다고 해서 북한의 조건을 들어준다면 역설적으로 김정은 정권이 진정성 있는 비핵화 대화를 할 필요가 없게 만들 것이다. 제재에 따르는 고통이 없는데 비핵화를 선택할 이유가 없기 때문이다. 따라서 현재로서는 지속적인 도발을 감행하고 있는 김정은 정권에게 교훈을 주어야 한다는 명분으로 중국을 지속적으로 설득하고, 압박외교의 최종목표가 진정성 있는 비핵화 대화이며, 북한 불안정이 아니라는 점을 적극 전달해야 한다. 또한, 중국 설득 문제는 한국 혼자서 뚫이 아니다. 한미동맹 차원에서 또는 미국 독자적으로 중국에 더욱 강력한 메시지를 전하도록 만들어야 한다. 만일 미국의 강력한 대북압박 의지가 정책적으로 실현된다면 세컨더리 보이콧(secondary boycott)이라는 수단을 통해 중국을 압박하는 상황이 조성될 수도 있음을 간과해서도 안 된다. 따라서 현재의 관점에서 중국의 대외정책 불변을 이야기하기보다는 시간의 흐름과 정책 전개에 연속선상에서 기회를 엿보아야 한다. 중국의 입장에서는 비핵화도 좋지만, 북한이 변해서 미국 편으로 돌아서거나 불안정이 심화되어 자신들에게 현실의 피해로 다가온다면 이는 핵을 가진 북한보다 더 못한 상황이 되는 것이다. 이러한 중국의 이익과 입장에 대해 보다 깊이 이해하고, 이를 파고들 수 있는 전략대화가 필요하다.

네 번째 쟁점은 핵보유국 지위 문제다. 무엇보다도 핵보유국 지위라는 용어에 대한 오해를 해소해야 한다. 북한의 5차 핵실험 이후 국내적으로 북한이 사실상 핵보유국이 아닌가 하는 여론이 일부 존재한다. 그러나 핵무기를 보유한 것과 핵무기보유국 지위를 얻는 것은 다르다. 국제사회의 운용 규칙이라 할 수 있는 국제법은 그 적용에 상대성이 존재한다. 국가로서의 정치적 실체가 존재한다 해도 이를 국가로 인정(recognition)하는 것은 다른 국가들의 자유이다. 그리고 다른 국가가 인정하지 않으면 국제관계에서 국가로 취급되지 못하는 것이 국제법이다. 핵보유도 마찬가지다. 핵무기를 백 개, 천 개를 가지고 있다 해도 불법적 핵개발 단계로 낙인찍히고 국제사회의 일원으로 인정받지 못하면 핵보유국이 될 수 없다. 군사적 차원에서 핵위협에 대응하기 위해 억제전략을 수립하는 것 역시 상대를 핵보유국으로 인정하는 것과는 다르다. 이는 국가 내부적인 대응책일 뿐이며, 국제사회에서 공식 인정이나 묵인의 방법으로 핵보유국 지위를 인정하는 것과 다르다. 현재 NPT체제에서 공식적으로 핵보유국 지위를 인정받는

국가는 안보리 상임이사국뿐이며, 묵인의 방법으로 핵보유국 지위를 인정받는 국가는 이스라엘, 인도, 파키스탄 등이다. 이때 묵인이란, 핵보유국으로 공식 인정은 하지 않지만 이를 불법적인 것으로 보지 않아 유엔 차원이나 개별 국가 차원에서 제재하지 않는 것을 말한다. 현재 불법적인 핵개발을 하고 있는 북한이 제재를 받지 않는 순간이 온다면 그때가 바로 핵보유국으로 인정받게 됨을 유의해야 하며, 이를 예방하기 위해 정부는 북한의 ‘불법적 핵개발’을 끊임없이 지적하고, 국제사회의 폭넓은 제재를 유지해나가야 한다.

마지막 쟁점은 핵무장론이다. 북한의 핵위협이 증강됨에 따라 국내 일각에서 핵무장론이 제기되고 있다. 핵은 핵으로만 대항할 수 있다는 인식하에 독자적인 핵무기 개발을 주장하거나, 이러한 핵무기 개발이 어렵다는 현실적 인식하에 미국의 전술핵 배치를 주장하기도 한다. 이런 점에서 현재 제기되고 있는 핵무장론은 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 전술핵 재배치를 미국에 요구하는 것과, 이러한 한국의 요청이 무시될 경우 상황에 따라 핵무기를 독자적으로 개발하는 것으로 요약될 수 있을 것이다. NPT체제 및 유엔 안보리 결의 등에 의거할 때 안보리 상임이사국을 제외한 모든 국가의 핵무기 개발은 불법화되어 있다. 이에 따라 어느 국가라도 핵무기를 개발할 경우에는 유엔 등으로부터 경제 제재를 받게 될 가능성이 농후하다. 이러한 경제제재는 한국과 같은 대외무역의존도가 높은 국가라면 견디기 어려운 상황을 야기할 수 있다. 이미 1970년대 핵무기 개발 의혹으로 한국의 핵무기 개발 의도에 대한 주변국의 우려는 높은 상황이다. 이러한 현실을 고려한다면 현 단계에서 핵무기 독자개발은 어려울 것이다. 최근 미 당국자들은 기회가 있을 때마다 전술핵 재배치의 불필요성을 지적하며, 자신들이 제공하기로 한 확장억제의 신뢰성을 강조하고 있다. 실제로 주한미군의 존재나 한미동맹에 대한 미국의 의지, 글로벌 동맹정책 및 비확산체제 운용 등을 고려할 때 한국이 핵무기 공격을 받았을 때 미국이 이에 대해 적절한 대응을 하지 않는 것은 상상하기 어렵다. 따라서 미국이 공약하는 확장억제의 신뢰도는 매우 높다고 본다. 그러나 북한 위협이 더욱 고도화될 경우, 북한이 오판할 수도 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 자신들이 ICBM 능력을 개발했을 때, 또는 장거리 기동이 가능한 SLBM 탑재 잠수함을 갖추었을 때 북한 스스로 ‘미국은 샌프란시스코와 서울을 바꾸진 않을 것이다’라고 오판할 수 있다. 따라서 북한이 미국 본토를 공격할 수 있는 능력이 입증되는 시기가 도래한다면 보다 강도 높은 억제수단의 강구가 필요하다. 이러한 순간이 도래한다면 전술핵 재배치는 우리가 요구할 수 있는 정책적 옵션이 될 수 있고, 만일 이러한 요구가 받아들여지지 않고 나아가 우리의 뜻과 다른 협상이 진행된다면—물론

그럴 일은 없을 것으로 보지만—비상적 대안으로 독자적 핵무장도 고려할 수 있을 것이다. 따라서 현재의 상황에서 핵무장론을 바라볼 때 당장 필요한 정책이라고 할 수 없으나, 미래를 대비하는 차원에서 정부가 아닌 학계나 정치권에서 관련 논의를 발전시키는 것은 국익에 도움이 될 것이다.

북한의 핵위협은 전례 없는 수준으로 높아져 가고 있다. 이러한 북핵 문제의 해법은 결국 대화일 수밖에 없다. 그러나 더욱 중요한 것은 비핵화 대화이어야 한다. 김정은 정권을 실질적으로 압박하지 못한 상황에서의 대화 재개는 비핵화라는 소기의 목표를 이루어 내기 어렵다. 따라서 정부는 현재의 압박외교를 더욱더 강도 높게 전개해야 한다. 시간이 얼마 남지 않았음을 이해하고 가능한 한 임기 내 시도할 수 있는 모든 정책을 현실로 만들어야 한다. 이러한 노력이 현 정부 임기 내에 성과를 내면 더욱 좋을 것이다. 그러나 현 정부 임기 내 성과를 거두지 못한다 해도 다음 정부에게 북핵 문제 해결에 보다 유리한 전략적 기반을 물려주는 일이 될 것이다. 그러면 다음 정부는 그 시기의 시대적 소명을 바탕으로 북핵 문제를 해결해 나가면 된다. 동시에 압박외교가 성공하기 위해서는 대북 압박 노력이 진정성 있는 비핵화 대화를 위한 것임을 강조해야 한다. 북핵 문제 해결에 대한 한국 정부의 결연한 의지와 함께 ‘대화 거부’가 아닌 ‘실질적 비핵화 대화’라는 명분을 확보함으로써 중국을 설득하고 국제여론의 지지를 더욱 공고히 할 수 있을 것이다. 그리고 이를 기반으로 북한의 핵보유국 지위 주장을 거부해야 한다. 강력한 압박외교가 성과를 거두어 진정성 있는 비핵화 대화의 장이 머지않은 시기에 열릴 수 있기를 기대해 본다.

❖ 저자 약력

■ 신범철

現 한국국방연구원 연구위원, 충남대학교 사법학과 졸업 후 서울대 법대 대학원, 그리고 미국 조지타운대학교에서 ‘국제관계에서의 무력사용’을 주제로 국제법 박사학위를 취득함. 한국국방연구원 북한군사연구실장, 국방부장관 정책보좌관, 외교부 정책기획관 등을 역임하였으며, 국방부와 민주평통 자문위원으로 활동한 바 있음. 현재 통일준비위원회 전문위원으로 활동 중임.

미중 경쟁시대 한미동맹의 동반자관계

황지환 (서울시립대학교 부교수)

목 차

1. 한미동맹의 동반자관계
2. 21세기 한미동맹의 발전과 동반자관계의 형성
3. 미중 경쟁시대 한미동맹과 동반자관계의 전개
4. 한미동맹과 동반자관계의 정책 방향

1. 한미동맹의 동반자관계

○ 동맹

- 한미관계는 ‘동맹(alliance)’ 관계이며, 한중관계는 ‘전략적 협력 동반자 관계(partnership)’로 선언되어 있음
- 동맹관계와 동반자관계는 개념상 차이가 있어서 둘은 구별됨
- 동맹정치에 관해 저명한 글렌 스나이더(Glenn H. Snyder)는 동맹이 “특정한 환경에서 비회원국에 대하여 군사력을 사용(혹은 불사용)하기 위한 국가들의 공식적 제휴”라고 정의를 내리고 있음. “Alliances are formal associations of states for the use (or nonuse) of military force, in specified circumstances, against states outside their own membership.”¹⁾
- 스나이더는 또한 “동맹은 군사적 협력이 발생하는 만일의 사태를 명확히 하는 공식적 조약만의 결과”라고 설명하고 있음. “Alliance can be the result only of a formal agreement of some sort that makes explicit the contingencies in which military cooperation will occur.”
- 반면, 스티븐 월트(Stephen M. Walt)는 동맹을 조금 더 포괄적이고 유연하게 개념화하는데, “둘이나 더 많은 주권 국가들의 공식적이거나 비공식적인 안보협력관계”로 정의함. “alliance as a formal or informal relationship of security cooperation between two or more sovereign states.”²⁾
- 월트는 동맹을 정확하게 정의하기는 어려운 측면이 있으므로 제휴(alignment)와 동일한 의미로 사용하기도 함

○ 동반자관계

- 동반자관계의 정의에 대해서는 약간 혼란스러운 측면이 있지만, 대체로 “냉전 시기 동맹을 대체하는 하나의 개념으로, 1990년대 탈냉전 이후 국가 간 관계에서 적대적이기보다는 상호 협력을 중시하는 새로운 형태의 국제관계 유형”으로 정의됨³⁾
- 동반자관계 개념은 최근 중국의 대외관계를 이해할 때 자주 접하게 되는데,

동맹은 기본적으로**군사적 혹은****안보협력관계에서****비롯됨 ...****‘동맹 동반자관계****(Allied Partner-ship)’ 라는 개념을****제시하였는데,****기존 양자적 성격을****넘어서서 지역 및****범세계적으로 당면한****도전을 공동으로****극복할 것을 지향함**

중국은 우적(友敵)이라는 이분법적 구분을 우선시했던 냉전 시대의 동맹 관계를 비판하고 탈냉전 시기 새로운 상황 속에서 새로운 형태의 국제 관계를 의미하는 것으로 동반자관계를 강조하고 있음

- 이는 외교관계의 형성에서 이데올로기를 전제하지 않고, 국가 간의 평등성의 원칙을 전제로 상호 적대시하지 않는 관계를 의미하는 것으로 해석됨⁴⁾

- 또한, 동반자관계란 “상호공동의 이익을 전제하면서 이를 달성하기 위한 수단은 무력이 아니라, 협상과 타협을 통해 협력을 추구한다는 원칙”을 가지고 있는 것을 의미한다고 함

- 하지만, 동반자관계라는 용어가 중국의 대외관계에서만 사용된 것은 아니며, 미국, 북대서양조약기구(NATO), 한국 등에서 다양하게 사용됨

- 미국의 경우 1970년대 초반 닉슨 행정부 시절 미국이 동맹국들인 서유럽 및 일본 등과의 협력관계를 규정하는 용어로 사용하기도 했음

- NATO의 경우에도 1990년대 이후 스스로의 정치, 군사적 변환과정에서 동반자관계 개념을 사용하여 자신들의 안보영역을 범지구적으로 확장하였음⁵⁾

- 한국의 경우에도 중국, 인도, 인도네시아, 카타르, 체코 등과 다양한 동반자관계를 체결하였음⁶⁾

○ 한미동맹의 동반자관계

- 동맹은 기본적으로 군사적 혹은 안보협력관계에서 비롯되는 것이며, 한미 사이에는 1953년 이후 동맹조약이 체결되어 있으므로 원칙적으로 동맹관계로 이해하는 것이 적절함

- 하지만, 한미관계를 인식할 때 동맹뿐만 아니라 동반자관계를 강조하는 경우가 많은데, 이 경우 동반자관계를 공식적인 외교관계의 형태로 언급한 것이 아니라, 친밀감과 유대감을 의미하는 일상적인 용어로 사용한 것임

- 하지만, 한미동맹을 동반자관계 용어를 사용하며 규정한 사례도 있는데, 2006년 1월 19일 미국 워싱턴에서 개최된 제1차 ‘한미동맹 동반자관계를 위한 전략대화’가 이에 해당함⁷⁾

- 당시 발표된 공동성명에서 ‘동맹 동반자관계(Allied Partnership)’라는 개념을 제시하였는데, 이는 한미동맹의 기존 양자적 성격을 넘어서서 지역 및 범세계적으로 당면한 도전을 공동으로 극복할 것을 지향하는 것이었음

- 구체적으로 전 세계에서 민주주의와 인권의 증진, 테러와의 전쟁 협력, 대량살상무기 확산 방지, 초국가적 전염병 퇴치, 지역 다자안보협력체제 노력, 다자 차원의 평화유지 활동과 위기 대응 및 재해관리에 관한 협력 등으로 최근의 ‘포괄적 전략동맹’ 개념과 유사한 것이었음

- 따라서 한미관계의 경우에도 동맹과 동반자관계를 엄격하게 구분하기 보다는 상호보완적으로 적절히 사용하는 방안을 모색해 볼 수 있음
- 특히 중국이 한미동맹을 냉전 동맹으로 비판하고 있는 상황에서 군사적 동맹과 외교적 동반자 개념을 발전시키는 것이 가능함

2. 21세기 한미동맹의 발전과 동반자관계의 형성

- 2013년의 한미동맹 60주년 기념 공동선언과 한미관계
 - 박근혜 대통령과 오바마 대통령은 2013년 5월의 한미정상회담에서 ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언’을 발표하며 한미동맹의 미래지향적 발전방향의 구상을 밝혔는데, 이 선언에서 한미동맹의 동반자관계 성격을 잘 보여줌⁸⁾
 - 이 선언에서 한미동맹은 안보협력을 넘어서 정치, 경제, 문화, 인적 교류 분야에서 폭넓은 협력을 바탕으로 ‘포괄적 전략동맹’으로 진화했다고 평가하였음
 - 특히 한국과 미국은 자유, 민주주의, 시장경제라는 공동가치에 기초하여 공동번영하고 있는 ‘동반자관계’라고 강조하였음
 - 한미동맹이 아시아-태평양지역의 평화와 안정의 핵심축(linchpin)으로 기능하고 21세기 새로운 안보도전에 대응하기 위해 동맹을 계속 강화하고 조정해 나갈 것이며, 미국은 확장역지와 재래식 및 핵전력을 포함하는 모든 범주의 군사적 능력 사용을 포함하여 확고한 대한 방위 공약을 재확인하였는데, 이는 군사적 측면으로서 동맹의 본질을 강조한 것임
 - 이러한 군사적 동맹의 관점에서 북한의 평화로운 비핵화를 위해 노력하고, 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 공동의 대응 및 연합방위력 강화를 위해 노력할 것을 확인하기도 함
 - 또한, 한반도의 항구적인 평화와 안정을 구축하고, 비핵화 및 민주주의와 자유시장 경제 원칙에 입각한 평화통일을 위해 노력할 것을 강조하였는데, 이는 군사적인 측면보다는 안보협력의 관점에서 동맹의 기능을 재확인한 것으로 해석할 수 있음
 - 다른 한편, 한미는 FTA를 통해 양국의 파트너십이 긍정적으로 진화하고 있으며, 한미 FTA가 양국 경제 성장의 엔진으로 기능하도록 노력할 것을 다짐하고 있는데, 이는 경제적인 영역에서의 협력을 강조한 것으로 기존의 동맹 개념을 넘어서는 것임
 - 마지막으로 한미동맹은 글로벌 파트너십으로 지역적, 범세계적 안보 및 경제발전과 연계되어 있음을 언급하고, 기후변화, 청정에너지 개발, 에너지 안보, 인권, 인도적 지원, 개발지원 협력, 테러리즘, 원자력의

*2013년 5월의
한미정상회담에서
‘한미동맹 60주년
기념 공동선언’을
발표 ... 한미동맹이
아시아-태평양 지역의
평화와 안정의
핵심축(linchpin)으로
기능하고 21세기
새로운 안보도전에
대응하기 위해
동맹을 계속 강화하고
조정해 나갈 것*

한미동맹은**‘포괄적 전략동맹’과****‘글로벌 파트너십’****개념으로 동맹의****변환을 피하고****있는데 ...**

평화적 이용, 원자력 안전, 비확산, 사이버 안보, 해적퇴치 등에서 협력을 증진할 것을 다짐하였는데, 이는 동반자관계의 개념을 적극적으로 수용하고 있는 것임

- 동맹과 동반자관계의 혼재
 - 2013년의 ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언’은 2009년 이명박 대통령과 오바마 대통령 사이에 합의된 ‘한미동맹을 위한 공동비전’을 재확인하는 것으로 동맹 성격과 동반자관계 성격을 동시에 가지고 있음
 - ‘공동선언’에서 한반도에 특정된 군사동맹으로서의 한미동맹이 범위 면에서 동아시아, 글로벌로 확대되고, 이슈 면에서도 군사적인 측면을 넘어서서 외교, 경제, 신홍안보 이슈들로 확대되어 전술한 군사 혹은 안보협력의 동맹개념을 넘어서는 것임
 - 이는 ‘포괄적 전략동맹’과 ‘글로벌 파트너십’의 용어에서도 잘 나타나고 있음
 - 이러한 동맹 개념과 동반자관계 개념의 혼재는 2014년과 2015년의 한미정상회담에서 채택된 “한미관계 현황 공동설명서(Joint Fact Sheet)”나 군사적 논의기구인 한미안보협의회의(SCM)에서도 그대로 이어지고 있음⁹⁾

3. 미중 경쟁시대 한미동맹과 동반자관계의 전개

- 미중관계의 변화와 미국의 대외전략 변화
 - 최근 중국의 부상과정에서 미중이 경쟁하면서 미국은 동아시아에 대해 상당히 복합적인 메시지를 전달하고 있음
 - 오바마 행정부는 중국의 부상에 대해 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’정책이나 ‘재균형(Rebalancing)’정책 선언을 통해 동아시아 중시전략을 보여주었으나, 다른 한편으로는 글로벌 차원의 ‘축소(retrenchment)’전략을 동아시아에도 적용하고 있다고 평가됨¹⁰⁾
 - 이는 미국이 중국을 견제하며 동아시아에 대한 ‘관여(engagement)’를 확대하면서도, 그 부담은 한국과 일본에 전가(buck-passing)하려는 모습을 보이는 것임
 - 냉전의 종식 이후 1990년대 중반 북대서양조약기구와 미일동맹이 새로운 정체성을 찾았던 것처럼, 한미동맹 역시 미국의 글로벌 및 동아시아 전략 변화에 따라 변화가 불가피한 모습임
 - 한미동맹은 ‘포괄적 전략동맹’과 ‘글로벌 파트너십’ 개념으로 동맹의 변환을 피하고 있는데, 이는 현재 북핵 문제와 함께 미중관계의 변화 속에서 상당한 딜레마를 겪고 있음

- 한미동맹은 최근 한국의 글로벌 기여를 확대하는 글로벌 동맹으로의 발전을 지향하고 있지만, 동아시아 안보환경에 대한 대응전략으로서는 미일동맹에 비해 상대적으로 취약한 모습을 보임
 - 한미동맹의 글로벌화도 중요하겠지만, 미중 경쟁시대라는 동아시아의 새로운 안보환경에 적극적으로 대응하기 위한 한미동맹의 정체성 모색이 필요함
 - 이러한 관점에서 군사동맹으로서의 한미동맹과 함께 동반자관계로서의 한미관계 발전이 동시에 이루어져야 할 필요가 있음
 - 이러한 모습은 미중관계의 변화에 대응하는 한미관계의 다면적인 변화라고 할 수 있음
- ‘포괄적 전략동맹’의 딜레마: 한반도 냉전기 NATO형 탈냉전 동맹의 딜레마
- 한미동맹을 미래지향적으로 변화 발전시키는 노력은 동맹의 정체성 및 목적 유지를 위해 매우 중요한 현안임
 - 하지만, 한미동맹이 현재 지향하고 있는 발전방향은 탈냉전기 NATO가 추구했던 변화의 모습과 유사점을 가지고 있는데, 한반도에서 이러한 방향이 적절한 것인지는 고민해 보아야 할 것임
 - NATO는 1990년대 초반 유럽에서의 냉전이 종식되고 주적이었던 소련이 붕괴하였기 때문에 새로운 정체성을 모색할 필요가 있었으며, 그 과정에서 유럽 안보환경의 변화에 따른 새로운 역할 변화를 꾀했음¹¹⁾
 - 하지만, 북한 문제가 여전히 상존하고 있어 한반도 냉전이 지속되고 있으며 동아시아 안보환경이 경쟁과 긴장의 모습을 보이는 상황에서 한미동맹을 NATO형 탈냉전 동맹처럼 만들어가는 것은 너무 앞서가는 측면이 있음
 - 한미동맹이 현시점에서 지향하고 있는 ‘포괄적 전략동맹’은 글로벌동맹 및 가치동맹으로서의 모습을 강하게 표방하고 있는데, 이는 글로벌 안보환경의 변화에 적극적으로 대응하기 위한 차원에서 일정 부분 불가피한 측면이 있다고 평가됨
 - 또한, 한미동맹은 여전히 대북 역지력을 기본적 임무로 삼고 있으므로 동맹의 원래 목적에서 벗어나 완전히 새로운 정체성을 지향하는 것은 아님
 - 하지만, 현시점에서 한미동맹이 ‘포괄적 전략동맹’의 모습을 지나치게 지향하는 것은 너무 앞서가는 측면이 있다고 판단됨
 - 따라서 글로벌 동맹, 가치동맹의 모습은 한미 동반자관계의 개념으로 재구성될 필요가 있음
- 동아시아전략으로서의 한미 동반자관계
- 중국의 부상에 대해 미국이 동아시아에 관여하면서도 일정 부분 부담 전가의 정책을 펼치는 상황에서 한미동맹의 역할 확대는 일정 부분 불가

**‘포괄적 전략동맹’은
글로벌동맹 및
가치동맹으로서의
모습을 강하게 표방**

**한미동맹과
미일동맹의 차별화가
필요하며, 이러한
과정에서 한미동맹이
동북아전략을
마련해야 ...**

- 피한 측면이 있음
- 하지만 한미관계 전반을 동맹의 이름으로 너무 많은 내용을 포함하는 것은 자칫 한국 정부에 커다란 부담으로 작용할 수도 있음
- 미국의 글로벌전략에 한국이 적극적으로 참여하면서 한국 정부는 글로벌 리더십 대 글로벌 기여 혹은 책임감 사이에서 딜레마를 느낄 수 있으므로 한미동맹의 급작스러운 글로벌화는 비용부담, 책임성 등의 측면에서 한국에 큰 부담이 될 수 있음
- 동맹 차원의 한미관계 글로벌화는 중국의 강력한 반발을 가져와서 한미관계와 한중관계를 조화시키는 과정에서도 커다란 어려움에 직면할 수도 있음
- 한국의 기여라는 측면에서 한국의 부담이 증가하는 경우에도 한미동맹이 군사적으로는 한반도 및 동북아에 특정된 것으로 강조할 필요가 있음
- 하지만 한미동맹은 동북아 안보환경에 대응하는 전략에서는 매우 취약한 모습을 보여주고 있음
- 미일동맹은 주적인 소련의 해체와 함께 새로운 정체성을 모색하고 동아시아 안보환경에 적극적으로 대응하기 시작했다는 측면에서 한미동맹과 차이가 있음
- 미국 입장에서도 한미동맹과 미일동맹은 그 임무와 목적이 다르므로 중국의 부상 등 새로운 동아시아 안보환경에 대한 대응전략으로서는 미일동맹이 우선할 가능성이 큰데, 이러한 모습은 미국이 일본의 '집단적 자위권'을 인정하는 모습에서 잘 나타나며, 미국은 동아시아에서 일본의 적극적인 역할을 유도하려는 노력을 펼치고 있음
- 미국은 동아시아 중시정책 아래에서도 축소전략은 지속시킬 것이기 때문에 동아시아전략을 함께 할 동맹 파트너를 필요로 하며 이를 미일동맹을 중심으로 이끌어가려는 모습을 보임
- 이 과정에서 미국은 한일 안보협력관계를 강조하고 있는데, 한일관계가 과거사 문제로 인해 일정한 한계를 가지고 있기 때문에 미국이 구상하는 동아시아전략과 한국이 고민하는 동아시아전략은 차이가 발생하고 있음
- 미국은 한미동맹을 한국방위의 한국화 및 동맹의 글로벌화로 대응하고, 동북아전략은 미일동맹에 크게 의존하고 있는 형국이므로, 한국 역시 한미동맹을 통해 한반도전략뿐만 아니라 새로운 동북아전략 모색을 통한 정체성 재조정을 고민해야 할 것임
- 한반도 상황을 고려하면, 한미동맹과 미일동맹의 차별화가 필요하며, 이러한 과정에서 한미동맹이 동북아전략을 마련해야 할 것임
- 현재 한미관계의 속성을 고려할 때 동맹의 목적은 한반도 방어에 특정하고 한미관계는 글로벌 파트너십 개념에 따라 동반자적관계로 발전시키는 것이 필요함

4. 한미동맹과 동반자관계의 정책 방향

- 한반도 통일과 한미동맹
 - 한미동맹의 완전히 새로운 정체성은 한반도 냉전 해소가 분명해지고 통일이 되는 과정에서 만들어 가야 할 것임
 - 사실 ‘포괄적 전략동맹’의 글로벌화 및 가치 지향은 남북한 냉전 해소와 한반도 통일시대 한미동맹의 모습이라고 평가될 수 있음
 - 통일과정에서는 북한의 위협과 한반도 냉전 상황을 고려하여 기존의 군사적 동맹 정체성에 더욱 충실할 필요가 있는데, 주요 임무는 대북 억지력과 한반도 및 동아시아 안정화 역할을 강화하는 데 집중해야 할 것임
 - 한미동맹은 통일의 과정에서 단기적으로는 대북 억지력, 한반도 평화, 동북아 안정의 역할에 집중하고, 장기적으로는 새로운 위협과 도전에 대한 대응을 고민하는 탈냉전기 NATO형 동맹의 경험을 바탕으로 새로운 정체성 확립을 위한 노력을 해야 할 것임
 - 한반도 통일은 한미동맹의 목적 달성이 아니라, 미일동맹이나 NATO 처럼 새로운 목적과 정체성을 수립하게 되는 계기가 될 수 있음
 - 미일동맹의 경우 동북아 냉전 종식 후인 1996년 ‘미일 신 안보공동선언’에 합의하였고, NATO의 경우에도 냉전 종식의 과정인 1989년 이후 새로운 정체성을 형성하였음
 - 자유, 민주주의, 시장경제라는 한미동맹의 이념적 가치공유는 통일과정에서 더욱 중요할 것임
- 미중 경쟁관계와 한미 동반자관계의 방향
 - 이러한 관점에서 한미동맹과 한미 동반자관계의 개념을 재구성하고 한반도 군사적 측면에서의 동맹의 역할과, 동아시아 글로벌 외교 측면에서의 동반자관계를 발전시켜 나갈 것을 제안함
 - 대북 억지력의 군사적 관점에서는 기존의 한미동맹 개념을 확대 발전시키는 것이 필요함
 - 동아시아의 전략적인 관점에서는 한미동맹이 미중관계의 변화과정에서 동맹의 역할과 동반자관계로서의 역할을 동시에 수행하는 것이 필요함
 - 글로벌 수준에서는 한미관계를 군사적인 측면보다는 외교적인 측면에서 글로벌 파트너십을 통해 발전시켜 가는 것이 필요함
 - 이러한 한미관계의 변화는 글로벌 차원에서는 미중관계의 변화를, 한반도 차원에서는 북한 문제의 방향을 고려하여 정체성을 만들어가는 것임

**‘포괄적 전략동맹’의
글로벌화 및
가치 지향은
남북한 냉전 해소와
한반도 통일시대
한미동맹의
모습이라고 평가**

미국은

북한 문제보다

미중관계에

더 큰 관심이

있다는 점을 인식하고,

한미동맹과

한미 동반자관계의

방향을 모색해야 ...

- 미중관계가 안정적인 상황에서는 글로벌 수준에서 한미관계의 글로벌 동반자로서의 역할이 강화될 가능성이 크지만, 미중관계가 불안정해지고 북한의 안보위협이 증가되는 상황에서는 한미관계는 군사적 동맹으로서의 역할이 더 크게 기대될 것임
- 이러한 한미관계의 접근 과정에서 미국의 글로벌 및 동아시아전략의 관점에서 한반도전략을 인식할 필요가 있음
- 미국은 북한 문제보다 미중관계에 더 큰 관심이 있다는 점을 인식하고, 한미동맹과 한미 동반자관계의 방향을 모색해야 할 것임
- 한국은 한국 주도 및 한반도 중심성을 강조하면서도 글로벌 및 동북아의 시각에서 한반도 상황을 이해하고 전략을 고민할 필요가 있음
- 한미관계가 군사적 동맹의 성격과 비군사적 동반자관계의 성격을 동시에 발전시켜야 하는 이유임

주석

- 1) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), p.4.
- 2) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p.1, 12, 14.
- 3) 이무성, “파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근,” 『JPI정책포럼』 No.2016-01, p.3.
- 4) 김홍규, “중국의 동반자외교 小考: 개념, 전개 및 함의에 대한 이해,” 『한국정치학회보』 제43권 2호(2009).
- 5) 이수형, 『북대서양조약기구(NATO): 이론, 역사, 쟁점』(서울: 서강대학교 출판부, 2012).
- 6) 이무성, “파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근,” 『JPI정책포럼』 No.2016-01, pp.2-3.
- 7) 대한민국 외교통상부, “동맹 동반자관계를 위한 전략 대화 출범에 관한 공동성명 전문(Statement on the launch of the Strategic Consultation for Allied Partnership),” 2006년 1월 19일.
- 8) 대한민국 외교부, ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언,’ 2013년 5월 7일.
- 9) 대한민국 국방부, “제47차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명,” 2015년 11월 2일.
- 10) Paul K. Macdonald and Joseph M. Parent. “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol.35, No.4 (2011); Christopher. Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana,” *International Studies Quarterly*, Vol.56, No.1(2012).
- 11) 이수형(2012).

참고문헌

- 김홍규. “중국의 동반자외교 小考: 개념, 전개 및 함의에 대한 이해.” 『한국정치학회보』 제43권 2호(2009).
- 대한민국 국방부. “제47차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명.” 2015년 11월 2일.
- 대한민국 외교부. ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언.’ 2013년 5월 7일.
- 대한민국 외교통상부. “동맹 동반자관계를 위한 전략 대화 출범에 관한 공동성명 전문(Statement on the launch of the Strategic Consultation for Allied Partnership).” 2006년 1월 19일.
- 이무성. “파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근.” 『JPI정책포럼』 No.2016-01.
- 이수형. 『북대서양조약기구(NATO): 이론, 역사, 쟁점』. 서울: 서강대학교 출판부, 2012.
- Layne, Christopher. “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana.” *International Studies Quarterly*, Vol.56, No.1(2012).
- Macdonald, Paul K., and Joseph M. Parent. “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment.” *International Security*, Vol.35, No.4(2011).
- Snyder, Glenn H. *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

❖ 저자 약력

■ 황지환

現 서울시립대학교 국제관계학과 부교수. 서울대 외교학과를 졸업하고 미국 University of Colorado at Boulder에서 “세력열세국의 위험수용과 외교정책: 북한의 핵정책”을 주제로 박사학위를 취득. 현재 대통령 직속 통일준비위원회 외교안보분과 전문위원과 통일부 정책자문위원을 맡고 있음. 주요 연구 분야는 국제관계이론, 안보연구, 북한의 교정책, 한반도 통일이며, 주요 논문으로는 “Revisiting the Functionalist Approach to Korean Unification: The Role of International Organizations and NGOs”(2015), “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy”(2014), “The Two Koreas after U.S. Unipolarity”(2013), “Face-Saving, Reference Point and North Korea’s Strategic Assessments”(2009) 외 다수가 있음.

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

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

도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

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 국제질서가 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 행정학계 초차 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 거듭나는 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 언제든 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

**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**

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 ...

어떤 식으로 재정의 되어야 할 것인지에 대해서도 토론함

2. '2+4조약'의 기원

- 제2차 세계대전 후 독일 처리 문제의 핵심은 연합국에 의해 부과된 독일의 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 트루먼

은 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. 전리품등 연합국 자산의 사용에 관한 내용(USE OF ALLIED PROPERTY FOR SATELLITE REPARATIONS OR WAR TROPHIES)

**“패전한 독일에 대한
연합국의 조치는
무엇이었는가?” ...**

“전후 독일의

영토 보존과

국경선은 어떻게

획정되었는가?”

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)

- 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 연관하여 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 서부지역의 산업 시설은 상당 부분 제거되었으며 일부는 소련에 양도되었음(III. 1, 2, 3, 4). 소련의 요구에 따라 발틱

해에 면해 있는 쾨니히스베르그(Königsberg: 현재 칼리닌그라드) 및 인근지역을 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 평화정착을 위하여 매우 중요한 조치임을 확인하였음. 또한 체코슬로바키아 국경과 만나는 오데르 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 양

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**

국은 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 실시하고, 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 선거제도를 도입하기로 하였음
- 이처럼 미소 간의 화해와 동유럽의 공산주의체제의 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 의회선거에서 기독교민주당(CDU)이 국제 정세변화와 유럽의 화해 움직임과 관련된 이슈를 선점하기 위한 계산을 염두에 둔 것이었지만, 다른 한편으로는 동유럽의 자유화 운동에 자극받아

독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개 조항(요지)¹³⁾

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

경제적 지원을 통한 동서독 양국의 연방국가(confederative structures) 건설(5항)과 이를 제도적 기반으로 한 재통일전략도 담겨 있었음. 콜 총리는 대외적으로 미래의 독일은 유럽의 통합 건설에 부합되어야 함을 호소하였고(6항), 동독은 자유, 비밀선거에 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 예상하였음¹⁴⁾

- 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 독일보다는 NATO의 일원인 서독이 필요하였음

**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**

- 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 소련이 모두 군축(arms control) 분위기에 힘입어 양측이 유럽에 주둔하는 군대의 규모를 각 19만 5천 명 선으로 줄이면서 대결 강도를 줄여나가자는 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 살폈듯이 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(4

**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**

항). 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

○ 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 제6조에서 “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 총리와 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 전

*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**

후 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 몰살을 탄 것임. 일각에서는 콜 총리가 1989년 12월 19~20일 사이에 드레스덴 정상회담에 참석하여 동독 주민들을 직접 만나고 나서 급진 통일로 바뀌었다는 의견을 내놓기도 함.²⁸⁾ 그러나 독일의 급작스러운 재통일이 동서독 양국만의 내적 힘에 의한 통일이 아닌 국제적인 합의에 따라 추진된 결과물이기도 했기 때문에 단순히 서독 총리의 결심만으로 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 12월까지도 소련은 독일의 재통일에 대해 매우 부정적이었음. 단순히 동독과 서독의 평화로운 공존을 지지한다는 입장이었음. 그러나 소련의 세바르드나제 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 제안된 새로운 유럽 개념이나, 연방제(confederation) 개념이 처음 의도와는 다르게 동독의 일반인들로 하여금 통일에 대한 인식을 급격히 심어주었으며 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 철군 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 폴란드와 (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

**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
달려 있다**

- ‘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 세계대전이 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 지정학적인 이유에서 영토 분쟁을 할 것이라고 가정하기는 어려움. 그러나 다른 유럽 국가들보다 경제적 부와 사회적 유연성에서 앞선 독일이 가진 지정학적인 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 그것임. 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 달려 있다고 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,” 『남북문제연구보고서』(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, “테칼로그 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 마셜 플랜에 참여, 국제무역 재개, 대양 운행이 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 대

한 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) 김영윤·양현모 편, 『독일, 통일에서 통합으로』(서울: 통일부, 2009), p.83에서 재인용.
- 14) 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.
- 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 Stütze (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 Berlin Press Club, Berlin, 12 December 1989. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stütze (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 Finest 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 President George Bush, Washington, DC, 31 January 1990. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stütze (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 Stütze (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.
- 김영윤 · 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.
- 안병역. 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?catald=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 Stützle (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 박사학위 취득. 연세대 연세-SERI EU센터 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.

JPI정책포럼 현황

- 도종윤 · 한병진 · 이성우 · 한인택 『북한 정치의 동향과 대북정책의 평가』
(No.2016-02/05/09)
- 김진아 · 신종호 · 이성우 · 이무성 『미중관계와 한국 외교』
(No.2016-01/03/04)
- 이성우 · 이영훈 · 우평균 · 홍양호 『남북관계와 동북아협력』
(No.2015-15/16/17)
- 도종윤 · 김홍중 · 이승주 『지정학의 부활인가, 지역주의의 심화인가?:
동북아시아 지역질서 아키텍처의 현황』 (No.2015-13/21/22)
- 이현미 · 고봉준 · 이성우 · 이수훈 『동아시아 지역협력과 한반도 평화』
(No.2015-02/05/06)
- 이성우 · 이홍섭 · 김흥규 · 조세영 『주요 양국 관계의 현황과 전망』
(No.2015-01/03/04)
- Carolina G. Hernandez · 한인택 · 이재현 · 최진우 『다자안보협력을 위한
민간전문가의 외교』 (No.2014-23/24/25)
- 도종윤 · 이수형 · 진창수 · 박영길 『한반도 평화통일과 주변국 관계』
(No.2014-20/21/22)
- 한인택 · 이주흠 · 이선진 『동북아 평화협력: 도전과 과제』
(No.2014-19/26)
- 홍석준 · 이재현 · 신재혁 『2014 한·아세안 특별정상회의 기획호』
(No.2014-17/18)
- 니우린제(牛林杰) · 윤태룡 · 장준영 · 이성우 『중국과 아시아의 평화협력』
(No.2014-13/14/15)
- 서동주 · 유명철 · 고성윤 『국제질서의 개편과 전략적 선택』
(No.2014-12/16)

- 조태열 · 진행남 · 정재욱 · 이성우 『신뢰외교 구축과 안보협력의 미래』
(No.2014-09/10/11)
- 김태환 · 이신화 · 신법식 · 장노순 『동북아 평화협력을 위한 한국의
이니셔티브』 (No.2014-06/07/08)
- 이성우 · 이상현 · 전재성 · 진행남 『외교안보 전략의 새로운 방향』
(No.2014-03/04/05)
- 하인즈 가트너 · 서동주 · 허태회 『신정부 출범 후 남북관계와 미러관계:
특징과 전망』 (No.2014-01/02)
- 배궁찬 · 경제희 · 이정우 『한 · 중 · 일 협력의 과제와 전망』
(No. 2013-17/18/19)
- 신각수 · 김성한 · 서창록 · 조정현 · 신부남 『한국외교의 방향과 현안』
(No. 2013-13/14/15)
- 조양현 · 신정화 · 고봉준 『일본과 동북아 안보』 (No. 2013-9/16)
- 주철기 · 진행남 『동북아 평화협력 구상』 (No. 2013-11)
- 유현석 · 이성우 · 김성일 『한반도 평화를 위한 새로운 구상』
(No. 2013-10/12)
- 진행남 · 한인택 · 황일도 『북핵과 한반도 평화』 (No. 2013-06/07/08)
- 제성훈 『3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망』
(No. 2013-05)
- 이춘복 『북한 3차 핵실험 후 중국의 대응과 북중관계: 시진핑 시대
중국의 대북정책은 진화하고 있는가』 (No. 2013-04)
- 진행남 『중견국의 소프트파워 증진 방안: 한국의 공공외교를
중심으로』 (No. 2013-03)

ROK-US Alliance and Partnership in the Era of US-China Competition

HWANG Jihwan (Associate Professor, University of Seoul)

Alliances and partnerships are two distinct concepts, both in theory and policy. South Korea and the U.S. have been allies since they signed the treaty in 1953, formalizing the bilateral relationship as an alliance. Still, ROK-U.S. relations have been widely perceived as a partnership as well as an alliance. It would be helpful to reconstruct the terms so that they are considered complementary. Particularly in light of China's recent criticism of the ROK-U.S. alliance as a Cold War relic, it is necessary to transform the alliance into a combination of a comprehensive strategic military alliance and a global partnership. Currently, the alliance is undergoing a transformation, and it is also facing substantive dilemmas over the North Korean nuclear issue and changes in the U.S.-China relationship. While the recent development of the alliance seems aimed at increasing South Korea's contribution to global issues, the path is riddled with obstacles. Imperative as the globalization of the ROK-U.S. alliance is, it is equally necessary to define its identity to enable a proactive response to the ever-changing security environment. This paper emphasizes the need for concurrent development of the military alliance as well as the partnership. Militarily, the ROK-U.S. alliance should focus on the defense of the Korean peninsula, with a simultaneous effort to globalize the bilateral partnership.

The 'Two Plus Four Agreement' and Its Implications for Korean Reunification

DOH Jong Yoon (Chair, Regional Integration Program, Jeju Peace Institute)

This paper considers the 'Two Plus Four Agreement' and draws several implications for the Korean reunification. German reunification was formally completed first by the Unification Treaty of 31 August 1990, and then by the 'Two Plus Four Agreement.' While the former treaty bears legal significance in that it integrated two different legal systems, the latter is politically meaningful as it finally resolved the 'German Question', a legacy of World War II, and consequently ushered in a new era for the European international order. The meaning of the Two Plus Four Agreement can be summarized as follows: first, it served as a means by which the reunification of Germany was internationally approved; second, it signified a complete end of the World War II; third, it symbolized the total victory of the US over the Soviet Union; fourth, it provided a model for peaceful settlement of conflict where the losing party retired with neither warfare nor surrender; and fifth, it provided the basis for the integration of Eastern Europe into Western Europe. This negotiation process has direct implications for Korea and offers hints about what kinds of efforts and external conditions Korean reunification would require.

Diplomatic Partnership and South Korean Diplomacy

3

Russia is a Strategic Partner for South Korea's "Creative Diplomacy"
KO Sang Tu (Professor, Yonsei University)

7

Key Issues of the North Korean Nuclear Crisis and Suggestions
SHIN Beom Chul (Research Fellow, Korea Institute for Defense Analyses)

13

ROK-US Alliance and Partnership in the Era of US-China Competition
HWANG Jihwan (Associate Professor, University of Seoul)

22

The 'Two Plus Four Agreement' and Its Implications for Korean Reunification
DOH Jong Yoon (Chair, Regional Integration Program, Jeju Peace Institute)

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