

분단국의 정상회담 어젠다 설정과 그 후속조치의 실행가능성 비교연구 : 동서독과 남북한을 중심으로*

정주신 충남대학교

논문요약

이 연구는 분단국 정상회담의 어젠다와 그 후속조치의 실행가능성 유무에 관한 문제를 동서독의 통일과 남북한 관계의 비교분석을 통하여 고찰하였다. 즉 우리에게 남북한 통일은 중차대하기 때문에 통일독일 사례처럼 동서독 정상회담과 남북한 정상회담에서 논의된 어젠다 설정과 그 후속조치의 실행가능성을 비교하여 제시하였다. 그동안 몇 차례의 남북한 정상회담이 개최되었음에도 불구하고 정상회담의 어젠다 설정이 그 후속조치로서 실행된 경우가 거의 없었다는 점에서, 과거 분단국이었던 동서독의 정상회담을 통해 그 후속조치가 실행되면서 독일통일을 이룬 사례와의 관계를 비교분석하는 데 연구목적을 두었다. 이 연구 결과, 우리가 취할 정책적 방안은 다음과 같다. 첫째, 동서독의 경우 1989년 베를린 장벽 붕괴 이후 동독의 재정적 위기 속에 서독이 통일의 주도적 역할을 담당했다는 점에서, 남북 정상회담은 북한의 변화에 초점을 두고 어젠다를 설정해야 할 것이다. 둘째, 남북정상회담이 북한에 이끌려 조건없이 물자와 재정적 지원을 해주기 보다는 독일처럼 어젠다를 명확히 하고 목표달성이 가능한 핵심의제에 집중할 필요가 있다. 셋째, 정파와 이념을 초월해서라도 향후 남북정상회담은 동서독 통일의 밑거름이 된 상호주의에 입각해서 후속조치의 이행이 이뤄져야 할 것이다. 넷째, 남북정상회담의 성패가 북미관계의 쟁점인 북한의 비핵화 진전과 한반도 평화에 달려있는 바, 북미관계 합의 없이는 정상회담 어젠다와 그 후속조치는 독일통일과 다른 방식일 수밖에 없다.

주제어 : 분단국, 동서독, 남북한, 정상회담, 어젠다 설정, 실행가능성

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5B5A07071194).

I. 서론

한반도는 지구상에서 유일한 분단국가임에도 불구하고, 분단 극복의 통로인 남북관계는 분단 이후 70여 년 동안 한 치도 진전되지 않는 상태로 유지되고 있다. 북한은 핵실험과 미사일 발사 등 무력도발을 거듭하고 있지만, 국내에서는 북한을 제지할 만한 일관된 대북정책이나 통일정책 없이 제대로 된 대응을 하지 못하고 있는 실정이다. 오히려 국제사회, 특히 미국만이 북핵을 저지하려는 의지가 강하게 작용하고 있을 뿐, 그에 편승한 한반도 문제는 오리무중의 상황이다. 그동안 김대중-노무현 정권의 ‘화해협력’과 그 과정으로서의 남북정상회담, 이명박-박근혜 정권의 ‘상호주의’ 등의 대북 및 통일정책조차 유의미한 결과를 얻지 못한 채 한반도 통일에 실패했다는 평가가 지배적이었다.

2017년에는 문재인 정부가 들어서서 김대중-노무현 정권의 화해협력을 계승·발전시키겠다고 하며 남북정상회담의 끈을 이어오고 의지를 다지고 있으나, 북미갈등으로 해결책이 없다는 데서 대북 및 통일정책에 회의를 보이고 있다. 1990년 10월 분단을 극복한 동·서독은 2020년 통일 30주년이 됐으나, 한반도의 분단은 계속되고 있다. 동서독 양국은 전쟁 등 무력 사태 없이 공산주의 진영인 동독이 스스로 서독으로의 편입을 결정, 평화로운 흡수통일이 이뤄졌다. 그러나 남북한 양국은 공산진영인 북한이 자유민주진영인 남한에 무력도발로 한국전쟁이 발발, 분단과 민족분열의 원인을 제공했을 뿐 한반도 비핵화에 소극적이어서 통합의 단초인 통일에 어려움을 주고 있다.

분단에서 통일로 하나가 된 독일은 세계를 움직이는 강대국으로 거듭났으나, 한반도 상황은 북한의 핵 무력 사용으로 국제사회는 물론, 미국으로부터 악의 축으로 악명을 얻고서도 핵 도발을 일삼고 있어 분단 딜레마에 놓여 있는 실정이다. ‘한반도 통일’이라는 중차대한 사명을 짊어진 대한민국로서는 체제와 이념이 다른 북한과의 정상회담을 통한 위

로부터의 통일방식이 30년 전 독일의 평화 통일과는 다르지만 나름 훌륭한 참고서가 된다고 본다. 세계적으로 민족의 분단과 재통일 사례가 많지 않은 상황에서 독일 통일의 물꼬를 튼 동서독 정상회담은 남북 정상회담에도 적지 않은 시사점과 교훈을 주고 있다. 특히 김대중 정부의 '6·15공동선언'과 2007년 노무현 정부의 '10·4공동선언'에 이은 2018년 문재인 정부의 '4·27판문점선언' 등을 낳은 남북 정상회담은 남북한 정상 간의 만남을 비정례화할 수 있는 계기를 만든 '징검다리'식 정상회담으로 평가됨에 따라, 우리로서는 독일 통일 과정에서 공식적으로 7차례 이뤄진 동서독 정상회담의 진행 과정과 결과에 관심을 둘 필요가 있다.

이 연구의 목적은 통일독일의 바로미터가 된 동서독 정상회담의 어젠다를 벤치마킹하여 통일한국이 가능한 남북한 정상회담의 어젠다를 어떻게 설정할까에 초점을 두면서 동서독 및 남북한 등 분단국 정상회담의 어젠다를 상호간 비교분석하는 데 있다. 또한 어젠다 설정과 더불어 후속조치의 이행가능성 유무에 관해서도 알아보고자 한다. 즉 우리에게 남북한 통일이 중차대하기 때문에 동서독 정상회담에 기인된 통일독일 사례처럼 남북한 정상회담에서 논의되었던 어젠다 설정과 그 후속조치의 이행가능성을 통일독일과 비교하여 고찰해 보고자 하는 것이다.

그동안 몇 차례의 남북한 정상회담이 개최되었음에도 불구하고 분단국 남북한의 정상회담 어젠다 설정이 독일의 분단국 정상회담만큼의 그 후속조치가 이행될 가능성이 거의 없었다. 그럼에도 불구하고 과거 분단국이었던 동서독의 정상회담을 통해 그 후속조치가 이행되면서 통일독일을 이뤄냈다는 사례와의 관계성에서도 통일독일의 사례를 벤치마킹하여 통일한국을 이룰 수 있는 방안을 창출하는데 이 연구의 목적이 있다. 이를 위해서는 분단국 동서독의 정상회담이 통일독일을 일군 전반적인 사례를 벤치마킹하되 동서독과 달리 남북한만의 특성과 한계를 파악하고 상호조절하면서 분단된 남북한 정상회담의 어젠다와 그 이행가능성 창출에 초점을 두고자 한다. 그리고 동서독 상황과 남북한 상황이 똑같을 수는 없지만 우리에게 분단국 통일의 사례로 가장 적합한 모델이 동서독 통일과정이라 했을 때 아직도 고착화된 분단한국의 실태를 통일한국의

이행가능한 어젠다로 만들어 낼 수 있는 정책적 방안을 도출하자는 것이다. 그리하여 독일통일의 사례를 남북한에 적용하여 비교할 때의 공통점은 무엇이고 차이점은 무엇인지를 살펴보고자 한다.

특히 남북한 통합과 관련해서는 미국과 중국을 포함한 국제사회와의 관계 속에서 진전돼야 할 비핵화 문제가 대두되는데, 소위 남북한과 미·중관계 속에서 한반도 통일을 위한 새로운 모델을 창출해야 하는 시대적 요청에 직면해 있다. 그동안 남북한 및 미·중·러·일을 포함하여 2+4회담이 북미갈등으로 표출되고 일·러의 위치가 상대적으로 축소된 마당에, 남북한과 미·중관계 속에서 남북정상회담 어젠다로 타당한지와 설정된 합의사항 이행 여부를 적요하고자 한다. 즉 남북 정상회담의 어젠다 설정이 어떠한 실행력을 갖고 분단극복을 위한 노력을 하고 있는지가 관건이라 할 수 있다. 이 점에서 동서독 정상회담을 통한 통일독일의 사례를 벤치마킹하되 분단된 남북한 통일과제를 남북정상회담에 두고자 한다. 왜냐하면 독일이 자유와 민주주의 체제로 평화적인 통일을 이룩하고 번영하고 있다는 사실만으로도 분단된 남북관계에서 평화체제와 통일국가를 목표로 하는 우리에게 큰 교훈이 되기 때문이다.

II. 기존 논의의 분석과 연구의 방향

독일통일과 관련한 국내의 선행연구는 대체적으로 독일통일에 대한 개괄적인 저서 위주, 즉 분단과 통일의 현대사를 다룬 연구, 독일통일과 동독재건과정, 그리고 분단극복의 경험 등을 다룬 것(손선희 2005; 김국신 외 1994; 정용길 2009; 김영탁 1997; 백경남 1991; 서지원 역 2004)이다보니, 직접적으로 통일독일을 이룰 수 있는 전제조건으로 동서독 정상회담과 국제적 환경요인을 연계한 연구가 부진한 한계를 보였다. 다시 말해서 독일통일은 국제적 환경요인과 정상회담의 대가(代價)였지만, 연구과정에서는 이를 독일통일 전개과정의 일환으로 본 것이다. 그 다음 통일독일과정에서의 정당 혹은 정치 집단 및 단체 중심

의 미시적 관점에서 논의, 이를테면 통일 독일과정에서 정치·사회 단체들의 대응(서병철 편 2003), 독일통일의 당내 역학 관계 내지는 국내 정치적 결정요인 분석(유진숙 2011), 개별 수상의 전략적 판단과 선택을 통한 정치적 리더십 발휘(유진숙 2008), 독일 및 구동독 지역 정당 체제 연구(정병기 2011; 김면희 2010; 김종갑 2003) 그리고 독일통일에서의 특정 정당의 고찰 및 역할론(김경미 2002; 김도태 1996) 등의 연구는 정당 내의 역학관계를 둘러싼 파워게임이나 특정 정당의 사례, 그리고 동독 내 정당체제 분석에 머물고 있어 통일독일을 이룬 양독 정상들의 정상회담 어젠다가 묻혀버리는 경향이 있었다. 그 결과 국제적 환경요인이 가져다준 동서독 정상회담의 어젠다 설정이 정상회담 이후 그 후속조치의 이행가능성을 담아내지 못하는 한계를 보였다. 그리고 독일의 통일방식의 모델에 따라 한반도 통일 모델을 추구하고자 하는 연구자들도 동서독 통일을 정상회담의 일환으로 보거나, 아예 국제적 환경요인을 간과해서 연구하는 경향을 보여주어 당연한 남북한 통일을 남북한의 정상회담에 올인하는 결과로써 그와 관련한 후속연구를 진행시키지 못하는 한계를 드러냈다. 선행연구가 이처럼 동서독 통일이 동서독 정상회담의 결과였음을 알고 있지만, 동서독 정상회담을 가져올 수 있었던 주변 환경의 변화를 연구자들이 간과하고 정치적 및 경제적 통합에 연구한 셈이었다. 그 결과 연구자들은 남북정상회담이 흔히 있는 것이 아니기 때문에 한국에서 독일통일 사례를 모범으로 여기지도 않았을 뿐만 아니라, 남북정상회담이 국제적 환경요인의 산물로 동서독 정상회담을 통한 독일통일로서의 사례를 벤치마킹 해오지도 못했다. 이들 연구자들의 방식은 어쩌면 정상회담의 개최에 초점을 두었지 굳이 국제적 환경의 변화나 정상회담에서 합의되는 성명서에조차도 의미를 두지 않았다는 데 문제가 있다. 그렇다면, 동서독 정상회담에만 머물 수 없다는 것은 바로 한국에서 통일연구의 새로운 척도를 분단 동서독 정상회담의 사례처럼 남북정상회담의 어젠다를 중심에 두고 연구를 진척시켜야 한다는 것이다. 그것은 다름 아닌 한반도 주변상황의 변화와 남북정상회담을 통해 이산가족상봉을 넘어 탈북자 문제의 해결

및 남북한 주민들이 상호 방문, 북한 주민들이 한국의 텔레비전·라디오·신문을 보고 듣고 읽을 수 있게 하는 등 북한과의 협정을 체결해 사회문화적 교류협력이 제도적 차원에서 이루어져야 할 것이다. 서독 정부는 평화 공존을 넘어 동독 주민들의 삶의 질, 인권개선에 초점을 뒀고, 이에 대한 동독 주민들의 반응은 폭발적이었다. 마침내 서독과의 통일을 향한 힘찬 행진을 시작한 것이다. 이런 의미에서 이 연구방법은 동서독의 정상회담, 그 중에서도 비정치적·비군사적 방식에 의해 서독이 동독의 주민에 다가설 수 있는 측면을 교훈으로 삼아 남북정상회담의 필요성과 어젠다 설정, 그 후속조치로서의 북핵문제 해결과 남북고위급회담을 통해 이행가능성 여부를 고찰하고자 한다. 차후 남북정상회담을 위해서는 쌍방이 최고통치권자의 리더십의 전환, 이를테면 일방적이고 군림하듯이 하는 것이 아닌, 소통과 겸손의 지혜가 필요할 것이다. 그러므로 1987년 개최된 콜-호네커 간 제4차 동서독 정상회담이 독일통일에 크게 기여했던 것처럼, 남북정상회담도 북한 주민들의 삶의 질과 인권 개선에 초점을 두고, 북한 주민들의 공감을 얻는 데 중지를 모아야 할 것이다.

이 글에서 분단국 정상회담과 관련하여 독일의 성공적인 통일 사례를 분석하고자 하는 것은 한국(남한)이 분단국가의 일원인 북한과의 정상회담에 있어서 어젠다 설정에 관한 연구가 부족했기 때문이다. 그 이유는 그 동안 한국 학계에서 통일과정이나 정상회담 문제 등과 관련하여 독일을 약방의 감초처럼 피상적으로 인용한 것이 과대포장되어 왔기 때문이었다. 그래서 동서독이나 남북한의 정상회담 그 자체와 그 후속조치 성공 가능성을 인과관계적 분석에 특화된 가설이나 이론을 발견하지 못한 결과였다. 따라서 동서독 통일은 동서독 정상간의 정상회담의 결과만으로 이뤄지지 않았으며, 당시의 국제환경의 변화와 맞물리면서 정상회담을 가져왔다는 것이다. 특히 독일이나 한반도의 분단은 외세에 의한 분열의 결과였기에 주변강국들의 이해득실에 따라 분단되었기에 통일도 국제환경의 변화로 종결되는 인과관계를 가지고 있다는 점이다. 결국 동서독 정상회담의 어젠다 설정에 대한 연구가 미진한 것도 어쩌면 어젠다 설정의 역할이 소련의 붕괴와 같은 국제적 환경의

변화보다 현저히 적었기 때문으로 볼 수 있다. 한반도의 경우 통일의 성패에 있어 남북정상회담의 어젠다 설정과 그 후속조치의 이행을 강조하는 것도 북·미간의 정치·군사적 합의를 무시할 수 없다는 점에서 전자와 후자간의 상호관계가 맞아떨어져야 가능하다는 논리이다. 요컨대 동서독 간의 정상회담이 동서독의 정상회담만이 아니라 외부적 환경으로써 고르바초프(Gorbachev)의 개혁과 개방이나 2+4회담의 산물 이었듯이 남북한의 통일은 남북한 정상회담의 결실로 통합조건을 찾기 보다는 외부적 환경요인인 북미간의 북핵 합의가 오히려 한반도 통일을 가져올 수 있는 열쇠가 되리라 본다.

그래서 이 연구 논문의 연구방법은 동서독과 남북한이 분단의 원인과 결과가 각기 다른 만큼, 큰 틀에서의 공통분모라는 측면에서 환경적 요인, 상호주의/화해협력, 최고통치자의 리더십 행태 등에서 동서독과 남북한의 정상회담 개최와 그 후속조치의 실행과정으로 살펴보고자 한다. 이를테면 동서독의 경우, ㉠환경적 요인(*내부요인→동서독 정상회담, 동서독 주민, *외부요인→고르바초프의 페레스트로이카, 동독붕괴, 2+4조약), ㉡상호주의/화해협력, ㉢동서독 수상의 리더십 행태에서, 남북한의 경우, ㉠환경적 요인(*내부요인→남북한 정상회담, 이산가족상봉, 탈북자 문제, 남북한 주민, *외부요인→미국 트럼프의 북핵 저지, 그동안 6차에 걸친 6자회담(2+4) 실패, ㉡상호주의/화해협력, ㉢남북한 정권담당자의 리더십 행태 등에서 동서독 정상회담과 그 후속조치, 남북한 정상회담과 그 후속조치 등을 분석하고자 한다.

Ⅲ. 동서독의 정상회담 어젠다 설정과 그 후속조치 이행의 사례

1969년 10월 브란트(Brant) 서독 수상의 등장은 서독의 초대 수상인 아데나워(Adenauer)의 ‘친서방정책’과 ‘힘의 우위’를 바탕으로 한 동독의 존재를 부인하던 정책에서 벗어난 것으로 ‘동방정책’을 주창하고 동서독 정상회담의 포문을 여는 계기가 되었다. 이를 위해서는 서독이 동

독을 장악하고 있는 소련과의 협력관계를 조성하기 위해서 무엇보다 '동서독 기본조약'에 따라 1970년 1월 소련 외무장관과 회담을 통해 무력포기에 관한 의견 교환이 필요했다. 소련에 양해를 구한 서독은 1970년 1월 22일 동독에게 동서독 관계가 특수한 관계에 있는 '2국가론'임을 주장하며 분단 25년 만에 양독 정상회담의 협상을 제의했다. 하지만, 분단이 길고 체제가 다른 만큼 외교 전례에 따라 양국 정상회담은 회담이 열리기 이전부터 실무진들에 의해 회담 어젠다가 사전조율되고 그것이 정상회담을 통해 인준되는 형식에도 불구하고 의견이 분분할 수밖에 없다. 그러므로 동서독 정상회담 후 후속조치의 일환으로 나서는 실무진의 자국이익을 위한 역할론은 양국 정상회담의 성패를 가를 수 있는 척도가 된다.

브란트 서독 수상 등장과 소련의 종용에 의해 개최된 첫 동서독 정상회담 후 거의 20년만에 터진 1989년 11월 9일 '베를린 장벽'(Berliner Mauer) 붕괴는 외부적 환경 요인이 중대한 변화를 초래해 내부적 환경 요인에 결정적으로 작용함으로써 동서독의 통일 문제와 이후 일련의 정상회담에도 커다란 영향을 미쳤다. 베를린 장벽의 붕괴는 동서독 정상회담과 승전4국에 의한 산물이 아니고, 동독 주민들의 서독에 가서 잘 살겠다는 통일에 대한 열정의 산물이었다. 즉 동독 주민들이 줄기차게 동독으로 탈출하고 이주하기 위해서 쟁취한 것이 팽팽하게만 여겨졌던 동서독 정상회담을 송두리째 바꾸게 된 계기가 되었다. 이런 배경 하에서 여기서는 동서독 정상회담 어젠다 설정과 그 후속조치 이행의 사례를 베를린 장벽 붕괴 이전과 이후로 구분해서 살펴보고자 한다.

1. 베를린 장벽 붕괴 이전의 동서독 정상회담

분단 동서독 간에는 공식 정상회담 7차례 중 베를린 장벽 붕괴 이전 회담이 4차례 이뤄졌지만, 대체적으로 소련의 종용과 동독의 요청이 많았다는 데서 그 의미를 찾을 수 있다. 예컨대 베를린장벽 붕괴 이전 4

차례 정상회담 중 제1차와 제2차 회담은 소련의 종용에 의한 회담, 제3차 회담은 서독의 요청과 소련의 종용에 의한 회담, 제4차 골-호네커 회담은 동독 측 요청과 소련의 승인으로 개최되었다. 그런데 제1차, 제2차, 제3차 동서독 정상회담은 내부체제에 미칠 부정적 영향을 우려하여 서로 다른 통일방식을 주장하는 등 의견차이가 많았다. 분단국 독일은 당시 외부적 환경 요인이 승전4국(미국, 소련, 영국, 프랑스)의 독일 통일에 대한 부정적 관점이 지배적인 상태에서 동서독 문제가 승전4국의 논리에 따라 움직일 수밖에 없었던 주변적 환경에 좌우되었다. 서독은 소련을 제외한 나머지 3국과의 우호관계에 치중한 반면에 소련과 동독에 대해서는 반공정책의 기초를 내세웠다. 반면 소련이 동독을 기반으로 서독을 점령하려는 의도에 대하여 서독의 아데나워 수상은 반공정책과 할슈타인 원칙으로 맞섰다. 1968년 7월 미국과 소련이 핵확산금지조약(NPT)을 체결하면서 브란트 수상은 1969년 10월 정권교체 이후 아데나워의 강경일변도 정책에서 벗어나 소련과 동독과의 관계 개선을 위해서 신동방정책을 추진하며 양국관계 정상화를 위해서 노력하였다. 이런 국내외적 상황 변화 속에서 동서독의 정상회담은 동독이 소련의 종용에 따라 참여하는 등 실질적 권한 없이 참여하다보니 베를린 장벽 붕괴 이전의 동서독 정상회담은 그 후속조치의 실행가능성도 없었다. 이하 주변국가 관계 속 동서독 정상회담의 어젠다 설정과 그 후속조치 및 통일과정 변천과정은 <표 1>을 참조할 것.

첫째, 1970년 3월 제1차(브란트-슈토프), 1970년 5월 제2차(브란트-슈토프), 1981년 12월 제3차(슈미트-호네커) 정상회담은 양독관계의 정상화를 피하고자 했으나, 동독의 경우 소련의 종용에 의해서 개최된 만큼, 소련의 조종에 의한 형식적인 회담일 수밖에 없어 결렬되었다. 제1차 동서독 정상회담에서의 양국의 입장차이 확인과 제2차 동서독 정상회담에서의 공동성명 없이 막을 내렸듯이 동독의 입장에서는 스토프 수상이 소련의 종용에 의해 나선 만큼 실질적 권한이 없었기에 상징적 정상회담이었다. 제3차 정상회담도 서독 슈미트 수상과 동독 호네커 공산당 서기장과의 서독의 요청과 소련의 종용에 의해 개최된 만큼 상호

간의 입장 차이를 재확인했을 뿐 실제적인 성과는 거두지 못했다. 이에 반해, 1987년 9월 콜-호네커 제4차 양국 정상회담은 엄밀한 의미에서 딱 한 번뿐인 실질적 권한을 지닌 정상간 회담이었다. 서독은 여전히 동독을 양국의 특수한 관계로 2국가론을 주장했지만, 동독의 입장에서는 서독이 동독을 인정하지 않고 서독만이 단독대표라는 월권에 문제를 삼았다. 즉 서독은 동독을 국제법상 국가로는 인정하지 않은 결과, 제2차 회담은 공동성명 없이 막을 내렸다. 결국 분단 25년 만에 실현된 동서독 정상회담은 국민들의 큰 기대에도 불구하고 구체적인 성과 없이 끝났다. 그러나 소련의 종용에 의해서 개최된 양국 정상회담은 동독의 스토프 총리가 실질적 권한이 없었기에 상징적 정상회담일 수밖에 없었다. 제1차 정상회담은 양측의 준비회담 실무진에서 정상회담 어젠다(agenda) 문제보다는 회담장소 문제가 쟁점이 대두되는 등 자국의 이해를 주장하는 선에서 진행되었다. 서독의 주장은 양국은 특수한 관계임, 경계선의 상호존중, 양국의 체제인정, 선린관계적 협력, 베를린과 그를 에워싼 지역의 개선 합의 등을 내세운 반면, 동독의 주장은 서독 정부의 단독대표라는 월권 포기, 할슈타인 원칙 포기, 동·서독 간에 무력 포기, 양국의 UN기구 가입신청, 군비지출의 50% 감축, 전범 잔재의 제거, 동독에 대한 서독의 모든 부채의 청산 등을 호소했다. 제1차 양국 정상회담 결과는 쌍방간의 입장차이를 확인하는 선에서 회담 종료되었으며, 제2차 정상회담은 별다른 합의에 이르지 못하고 실무차원의 접촉을 계속하기로 약속하는 선에서 회담을 종결했다. 브란트 서독 수상은 서독과 동독간 평화의 보장, 상호간 폭력과 위협 중지, 양국가의 독립성과 자주성, 전쟁 재발 금지, 평화적 공동번영, 상호간의 여행왕래 확대, 양측의 장관급의 전권대표 임명과 상주사무소 설치 등을, 동독 스토프 수상은 브란트 서독 수상이 제시한 20개 항이 국제법상 동독 불인정임으로 거부, 파리조약 7조의 효력에 동의 못함, 4국 점령군의 독일 책임은 서독과 관련, 서베를린은 서독 영역 아님, 동서독 동시 UN가입 등을 주장했다. 결국 회담 결과는 양측간의 의견차이로 합의가 이루어지지 못했으며, 차기 회담에 대한 합의도 이루어지지 않아 공동

성명을 발표하지 않고 종료되었다. 다만 동서독 정상회담과 달리 1970년 12월 7일, 브란트 서독 수상은 폴란드를 방문해서 독일이 저지른 세계 2차 대전의 만행에 대한 피해국의 가해자 독일의 용서로 무명용사의 묘에 참배하던 중, 갑자기 무릎을 꿇었다. 브란트 수상의 이 상징적인 사죄행위는 독일과 주변국들의 신뢰를 회복시켜 주었고, 결국은 독일 통일로까지 연결될 수 있는 원동력이 되기도 했다. 여하튼 1970년 두 차례의 정상 간 만남 이후 10여 년간 정상회담은 열리지 못했으나 실무접촉은 계속 이어져 1972년에는 '동서독 기본조약'이 체결돼 양독 관계의 안정적인 평화공존을 실현할 수 있었다. 그리고 10여년 만인 1981년 12월 서독 슈미트 수장과 동독 호네커 공산당 서기장과의 제3차 동서독 정상회담은 서독의 요청과 소련의 종용에 의해 개최된 만큼 동독의 국가원수로는 처음으로 호네커 서기장이 서독을 방문하는 성과를 거두고 주변 국가의 냉전 막바지에 긴장을 완화하는 데 기여하였으나 특별한 합의는 도출하지 못했다. 한편 양측에서는 별도로 서독의 내독성장관과 동독의 동독외상, 경제장관과 경제담당 정치국원으로 구성되는 실무자급 회담을 열어 동서독 실질관계 개선에 대한 합의를 모색하였다. 그러나 양측은 기존의 교류·협력사업과 관련된 몇 가지 문제들에 대해 합의를 이루고 상호간의 입장 차이를 재확인했을 뿐 실제적인 성과는 거두지 못했다. 양측 실무진의 합의도출은 의례적인 수사였지 그 내용에 명확성은 없고 회담을 위한 양측의 생각을 강조하는데 있었으므로 양측 정상회담의 합의에 도움을 주지 못했다. 당시 국제정세는 1979년말 소련의 아프카니스탄 침공, 미·소간의 '제2차 전략무기 제한협정'(SALT II) 교섭의 중단, 소련의 중거리 핵미사일 SS-20의 유럽배치에 대응한 북대서양조약기구(NATO)의 퍼싱 II 미사일 서독 배치 결정으로 이른바 유럽에 새로이 긴장과 신냉전 기류가 고조되던 상황이었다. 즉 서독에서의 핵전쟁 위험은 일촉즉발인 반면, 서독으로서는 자기들만의 독자외교의 한계를 다시 절감해야 하던 좌절의 시기였다. 또 동서독 관계에서는 호네커(Honecker) 서기장이 양독관계의 정상화를 위한 전제조건으로 동독 국적의 인정과 동독인도 서독국민으

로 인정한 국적조항인 서독 기본법 116조의 폐기, 양측 상주대표부의 대사관 승격, 잘츠기터 소재 동독 정치적 폭행사례 중앙기록보존소의 폐쇄, 엘베강 중앙선을 동서독 국경선으로의 확정 등을 내세움으로써 양독관계가 활로를 찾기 어려운 시점이었다.

둘째, 베를린 장벽이 붕괴되기 이전 소련의 종용에 따라 열렸던 제1차~제3차시기 정상회담과는 달리 1987년 9월 7일 열린 제4차 양국 정상회담은 동독이 자진 요청해서 열리게 된 실질적 권한을 지닌 콜-호네커 간의 정상간 회담이었으나, 상호주의가 적용되는 사례를 보여주었다. 이 회담은 경제악화에 처한 동독의 제의로 서독의 경제적 지원이 필요해진 1984년 9월에 추진했던 정상회담이 3년간 연기된 후 개최된 것이다. 1981년 정상회담 후 3년만인 1984년 호네커의 서독 방문과 정상회담이 연기된 것은 신냉전 분위기, 서독인 여행자가 동독검문소에서 동독군인의 가혹행위로 고문치사한 사건, 공산권의 맹주인 소련의 서독견제 정책 등으로 동서독 관계가 냉각되었기 때문이다. 다만 미국 레이건 행정부의 ‘힘의 우위에 바탕을 둔 화해정책’이 성공을 거두어 미·소관계가 호전되고, 1987년 4월 동독을 방문한 소련 고르바초프 서기장이 호네커의 서독방문을 양해했기 때문에 가능했다. 이 당시 주변 환경의 변화도 1982년 10월 서독의 콜 수상이 상호주의 주장, 동방정책의 비판적 계승, 대연정 하에서 취임한 것과, 1985년 3월 고르바초프 소련 공산당 서기장 등장으로 경제개혁과 정치개방 정책을 주창한 시기와 중첩되었고, 급기야는 회담 당사자인 호네커가 1989년 10월 실각으로 이어졌던 시기였다. 제4차 회담에서 동독측 실무진은 이 회담에서 경제지원과 외교적 승인 확보를 중요시한 반면, 서독측 실무진은 동서독 주민간의 왕래 확대와 민족적 유대의 강화에 목표를 두었다. 그동안 호네커 수상의 방문을 거부해왔던 콜 정부가 외국 국가원수에 상응하는 파격적인 의전행사로 호네커 수상을 후대할 것도 큰 도움이 되었다. 동독을 국제법적으로 별개의 국가로 인정하지 않는 내독관계의 특수성에도 불구하고 서독측은 동독의 국가연주, 국기 게양, 의장대 사열 등 국민급 영접을 함으로써 동독인의 서독여행 확대 등 여러 분야에서 동독 측의 양

보를 받아낼 수 있었다. 더욱더 성공에 기인한 것은 서독측이 강력히 요구하여 회담 시 양측 대표의 연설을 동서독 주민들에게 함께 생중계 하고, 이 연설에서 콜 서독 수상이 동독 측의 반발 가능성에도 불구하고 서독정부는 통일의지를 절대 버리지 않겠다고 천명하여 동독주민들 에게 희망을 준 것과, 1986년 200만 명에 불과하던 동독인의 서독방문 이 1988년에 675만 명으로 증가한 것이 보탬이 되었다. 그럼에도 불구하고 1981년 12월 제3차 서독의 슈미트와 동독의 호네커 수상 간의 정상회담 이후에도 상호주의가 적용되었다. 1983년 동독이 서방 은행에서 10억 마르크 빌리는 데 서독 정부 보증대가로 동독은 동독 국경지대 탈출자 사살용 자동발사장치 5만 4천 개의 「SM-70 자동발사 장치」와 잔여 지뢰 제거로 화답하였고, 1984년 동독이 서방 은행에서 9억 5천만 마르크 빌리는 데 서독 정부 보증 대가로 동독은 동서독 간 여행 자유 확대 및 여행 시 물자교환의 자유 확대, 즉 서독인의 동독 방문료 인하, 방문 기간 확대, 동독 주민의 서독 이주 확대, 서적과 레코드 등의 동독 유입 확대조치를 취했다. 또한 1986년 서독이 동독의 무역결제 자금 대 부 등 서독의 재정적 기여의 대가로 동독은 서독과 문화협정 체결, 동 서독 도시간 자매결연을 하였다. 1987년 동독 호네커 공산당 서기장의 서독 방문을 허용한 대가로 동독은 동독 주민의 서독여행 확대, 동서독 간 관광 및 청소년 상호방문 확대, 우편 및 전화 증설, 서독 기자들의 동독 취재 확대하였다(동아닷컴뉴스, 2010/09/25).

2. 베를린 장벽 붕괴 이후 동서독 정상회담

호네커(Honecker)가 1961년 베를린 장벽 건설 담당, 1971년 동독 SED(독일사회주의통일당) 서기장, 1987년 서독을 방문한 동독의 첫 국 가 원수, 1989년 10월 18일 동독 호네커 정권의 실권과 더불어 불어 닥친 11월 9일 베를린 장벽 붕괴는 10월 29일 서독 콜 수상이 미국 부 시 대통령의 승인 하에 통일조약 10개항 발표로 통일 확신의 승기를 잡

는 계기가 되었다(정주신 2015, 208). 베를린 장벽이 붕괴된 근인이 호네커 수상의 실각을 맞이한 동독주민들의 통일에 대한 열망이 베를린 장벽으로 이어졌듯이, 동서독 분단의 철벽같았던 베를린 장벽의 갑작스러운 붕괴는 동서독뿐만 아니라 전세계적인 충격이었다. 환호하는 동독 시민, 할 말을 잃은 동독 정부, 장벽 붕괴에 따른 비상사태에 대비한 서독 정부의 입장은 모든 것이 달라졌다. 당시 폴란드를 방문 중이던 콜 서독 수상은 방문 일정을 일시 중단하고, 장벽붕괴 다음날인 1989년 11월 10일 서베를린에서 긴급 비상회의를 하고 시청 앞에 모인 군중들에게 동독의 개혁을 강조하고 상황이 통제 불능 사태로 발전하지 않도록 모두가 신중하게 대처해 줄 것을 요청했다. 베를린 장벽 붕괴로 콜 수상은 통일에 대한 비전의 핵심으로 하나는 통일에 반대하는 영국, 프랑스 등 주변국들의 우려를 잠재우는 것이었고, 다른 하나는 베를린 장벽을 무너트린 동독인들의 통일을 염원하는 희망과 기대를 저버리지 않는 것이었다. 베를린 장벽 붕괴 이후 제5차~제7차 동서독 정상회담이 가져다 준 특징은 다음과 같다.

첫째, 베를린 장벽 붕괴가 동서독 최초로 통일 어젠다로 다뤄졌다는 점이 독일 통일의 큰 획을 그은 특징이었다. 1989년 11월 13일 신임 동독 수상에 선출된 동독 모드로우(Modrow) 수상이 드레스덴에서 있었던 서독 콜(Kohl) 수상과의 1989년 12월 19일 개최된 5차 회담은 동독 호네커 정권이 실권하고 베를린 장벽이 붕괴(1989.11.9.)된 직후 열렸고, 동서독 공히 베를린 장벽 붕괴가 동서독 최초로 통일 어젠다로 다뤄졌다는 점이 독일 통일의 큰 획을 그은 특징이었다. 이후 동독 공산정권의 위기 상황에서 집권한 모드로우 수상이 서독의 콜 수상에게 통일카드를 제시하며 경제적 지원을 요구했다. 이에 콜 수상은 동독의 자유선거를 역제안하면서 그 결과 1990.3.18. 동독의 총선이 실시됐다. 이후 1990년 2월 13일 6차 회담과 4월 24일 7차 회담이 차례로 열린 정상회담은 경제파탄에 직면한 동독 정부가 서독의 지원을 얻기 위해 요청한 회담에 불과했다. 이렇게 베를린 장벽이 붕괴되고 동독이 서독에게 경제적 지원을 요청한 일련의 정상회담의 성과는 미국과 소련의 합의

에 힘입은 바 크다.

둘째, 동독이 서독에게 경제적 지원을 요청하면서 동서독 정상회담은 철저한 상호주의를 유지하였다는데서, 그 의의를 찾을 수 있다. 1989년 12월 베를린 장벽이 붕괴된 후 드레스덴에서 있었던 콜 서독총리와 모드로우 동독총리 간의 제5차 및 1990년 2월에 개최된 제6차 정상회담은 시위와 경제파탄에 직면한 동독정부가 서독의 지원을 얻기 위해 제의한 회담이다. 드레스덴 회담에서 모드로우 수상은 동독 경제상황을 설명하고 제2차 대전 후 동독만이 전쟁배상금을 지불했다는 점을 들어 동서독 “부담조정”에 대한 보상으로 120억 마르크를 요구했으나, 콜 수상이 명목상의 부적절성을 구실로 상호주의에 입각해 거절했다. 결국 양측은 실무진을 구성하여 조약공동체의 구성을 위한 협력, 20억 마르크의 공동은행 기금창설, 차관증액, 의무환전 제도 폐지, 정치범 석방, 브란덴부르크 문 개방 등에 합의하고 조약공동체의 틀 안에서 일련의 실무진위원회를 구성하고 호혜평등하게 협력해 나가기로 약속했다. 1990년 2월 10일 콜은 소련을 방문하여 고르바초프의 개혁과 개방을 지지하며 대규모 차관을 제공하는 등 선물 보따리를 풀어놓았다. 물론 그 반대급부로 서독이 30억 마르크의 긴급원조를 약속하고, 1994년 8월 31일까지 동독 주둔 소련군 34만 명(22개 사단 규모)의 철수, 정착 및 직업훈련 비용 127억 5천만 마르크를 지원하면서 독일 통일의 양해를 확보하였다. 1990년 2월 13일 동독 모드로우 수상이 17명의 각료를 대동하고 온 서독 본(Bonn) 정상회담에서, 동독 측은 서독 측의 인민의회 선거운동 참여는 내정간섭이라고 비난하면서 통화 통합과 기본법 23조에 의한 통일에 반대했다. 이 회합에서 모드로우 수상은 2월 3일 다보스 비공식 만남에서 서독 콜 수상에게 요청했던 150억 마르크의 지원을 재차 요청했으나 콜 수상이 거부하면서 50억 마르크의 긴급지원 계획을 제시하자 통화 및 경제 동맹 구성을 협의하자는 콜 수상의 제안을 수락하지 않을 수 없었다(김영운 2003). 베를린 장벽 붕괴 이후 개최된 5차(1989. 12), 6차(1990. 2), 7차(1990. 4) 동서독 정상회담이 속전속결로 베를린 장벽 붕괴에 편승한 산물이었던지, 정상회담은 콜 수상의 대동

독 우위의 상호주의에 의존하였다. 다만 정권담당자로서의 서독 콜 수상의 리더십 행태가 돋보인 동시에 동독 모드로우 수상은 콜 수상의 상호주의에 이끌리는 저자세를 취할 수밖에 없었다. 콜과의 정상회담을 통해 모드로우는 동독 사태를 진정시키기 위한 150억 마르크의 재정 지원을 요구하고 반대급부로 역대 공산 정권이 거부해왔던 통일을 논의하자고 제안했다. 이에 대해 콜은 이를 거부하고 자신의 독일 문제 해결을 위한 10개항 프로그램을 재확인했다. 서독의 콜 수상은 1989년 11월 9일 베를린장벽 붕괴 20일 만인 29일에 연방식 통일국가를 지향하는 '10단계 통일방안'은 독일 통일로 가는 기폭제 역할을 해냈다. 이에 콜 수상이 자유선거를 역제안 하면서 동독은 1990년 3월 18일 처음으로 자유총선이 실시됐다. 무엇보다 콜의 대동독정책의 절정은 10개항 프로그램이라는 베틱 성과로, 동독에서의 자유선거를 통해 최초의 민주적 정권을 창출토록 한 데서 찾을 수 있다.

셋째, 1990년 3월 18일 동독에서 최초의 자유선거가 실시된 이래 동·서 독일의 통일과정은 빠르게 진행되었다. 이런 과정이 결국은 1990년 2월(제6차)과 4월(제7차)에 정상회담이 차례로 열렸고 1990년 10월 마침내 서독과 동독은 통일국가가 될 수 있었다. 마침내 1990년 3월 18일에는 동독 최초 자유총선거 실시되고 자유선거로 집권한 드메지어 수상이 4월 24일 본에서 콜 수상과 회담을 갖고 동·서독은 5월 화폐와 경제, 사회통합에 관한 국가조약 체결 원칙에 합의함으로써 통일을 서둘렀고, 독일통일 작업은 급진전 되었다. 결국 동독은 1990년 3월 18일 자유선거를 통해 민주적 정당성을 갖춘 드메지어 정권을 세웠고 콜은 드메지어 정권과 통일 협상을 추진해 10월 3일 통일을 완성했다. 1990년 3월 18일 동독에서 최초의 자유선거가 실시된 이래 동·서 독일의 통일과정은 빠르게 진행되었다. 이에 3월 18일 동독 최초의 자유선거로 집권한 드메지어 수상이 4월 24일 본에서 콜 수상과 제7차 정상회담을 갖고 화폐·경제·사회통합 조약 체결 원칙에 합의함으로써 독일통일 작업은 급진전되었다.

넷째, 1990년 2월과 4월에 6차와 7차 동서독 정상회담이 차례로 열리는

것과 동시에 전승4국을 포함한 ‘2+4회담’ 국가의 최고통치자들과의 만남은 독일 통일의 환경적 변화로 독일에 대한 국제적 지위와 영토·군사 등의 문제 해결과 독일의 통일 명분을 쌓는 중요한 계기가 되었다. 독일통일은 동서독이 먼저 합의하고 미·영·프·소가 국제적 지위를 추인·결정하고 통일 독일의 영토와 군사 문제 등을 해결하기 위한 방식, 즉 ‘2+4회담’ 형식으로 회담을 제안하였다. 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴 이후 국제환경 변화기에 서독이 영국, 프랑스의 독일 통일 반대를 무릅쓰고 미국의 지원을 받아 적극적 외교로 통일 분위기를 조성해나갔다. 서독 콜 수상은 처음부터 명백한 통일 지지를 보여준 미국과 1990년 2월 24일과 5월 17일 정상회담을 개최하고, 아울러 3월 29일~30일 영국을 방문하여 대처 총리와, 6월 22일 미테랑 대통령과 독일통일을 위한 정상회담을 가졌다. 서독 콜 수상은 서독이 정상회담들을 적극적으로 추진한 것과 병행하여 독일통일을 마무리 짓기 위해 1990년 5월 5일~9월 12일까지 네 차례에 걸쳐 동서독과 미·영·불·소 4개국이 참가하는 2+4회담을 개최하여 ‘독일문제의 최종해결에 관한 조약’을 조인하였다. 즉 5월 5일 독일에 대한 국제적 지위와 영토 군사 등의 문제를 해결하기 위해 동·서독과 미·영·프·소 4개국이 참여하는 ‘2+4회담’이 개최됐다. 또한 서독은 소련과 동년 7월16일 코커서스 정상회담을 통하여 소련이 통일독일의 NATO 잔류를 포함한 대부분의 서독 측 요구사항을 수락함으로써 독일통일의 길이 열리게 되었다(DailyNK 2014/08/14). 물론 9월 12일 모스크바 제4차 회담에서 ‘통독관련 2+4회담의 최종 합의에 관한 조약’이 성사됐다(한국정치사회연구소 편 2011, 48-49). 영국, 프랑스, 미국, 소련 4개국과 동·서 독일 사이에서 체결된 독일관련 최종해결에 관한 조약이 바로 그것이다. 이 조약으로 독일은 수도 베를린과 국가의 주권을 완전히 되찾는다. 그리고 마침내 1990년 10월 3일 동독인민의회가 동독이 서독에 편입하기로 결의하면서 마침내 독일 통일이 완성됐다.

다섯째, 통일 전 서독 정부는 브란트 총리의 동방정책을 시작으로 동독의 실체를 인정하고 동독주민들에게 많은 지원을 했다. 서독의 대 동

독 지원의 특징은 동독지역과 서독 주민의 편익, 대가지급의 형식, 대동독 지원의 투명 등에 있었으므로(김현호 2000), 한국 정부의 대북 지원 불투명, 남북한 주민과 무관한 엄청난 대가, 일방적인 지원과는 크게 달랐다. 서독의 대동독 지원은 투명성은 물론 서독 사회 전반에 광범위하게 수용되어졌을 뿐만 아니라, 동독 지원에 항상 조건을 달아 대가지급의 형식으로 돈을 주었다는 점이다. 철저하게 동독지역과 서독 주민의 편익을 위해 쓰여졌을 뿐만 아니라, 동독주민의 인권신장과 삶의 질 향상에 그 목적을 두었던 바, 그 액수에는 별로 상관하지 않고 지원했다. 그 결과, 서독의 대동독 지원이 철저하게 동독주민을 겨냥한 것이었을 뿐만 아니라, 지원에 있어 항상 조건을 부여했기 때문에 서독 정부의 정책은 국민적 비판의 대상이 되지 않았던 것이다. 서독과 베를린간의 통행료와 도로사용료를 일괄지급 했는가 하면, 1963년부터 1989년까지 총 33,755명의 정치범을 석방시키고 25만 명의 이상가족의 재결합시키는 대가로 34억5,000만 마르크를 쏟아 부었다. 또 동독 주민이 서독을 단기 방문할 경우, 방문환영금을 제공함은 물론, 동독주민의 의료지원을 위해 많은 물자를 제공했다. 1983년과 1984년에는 2회에 걸쳐 총 19억5,000만 마르크를 지급보증해 외환지불유예 위기에 빠진 동독을 구해냈다. 그러나 19억5,000만 마르크의 대 동독 현금차관을 지불보증하면서 협상개시 조건으로 먼저 동·서독 간 국경에서 여행규제 완화와 총격사살 행위 금지를 요구하였다. 이후 국경에서는 여행 수속절차가 대폭 완화되고 총격사건도 발생하지 않았다. 그 외에도 동독이 내독 교역 시 서독 물자를 외상으로 구입할 수 있도록 총 74억 마르크를 정부차원에서 지원했다. 민간부문의 지원은 정부 지원보다 월등히 많았다. 서독주민은 통일시까지 서독정부가 지원한 액수보다 2배가 훨씬 넘는 748억 마르크에 달하는 금액을 동독주민에 대한 선물, 현금 송금 등으로 사용했던 것이다.

<표 1> 주변국가 관계 속 동서독 정상회담의 어젠다 설정과 그 후속조치 및 통일과정

구분	주관자	일자/장소	주요 어젠다	개최/등장 배경	선언/성명서 채택 여부
	아데나워 수상 취임	1949.9.~1963.10./제임	경제부흥, 반공정책	기독교민주당(CDU) 당수	NATO 가입, 독불우호, 서유럽 연합, 대미협력, 소련 혐오, 공산당 비합법화
	할슈타인 원칙	1955.~1969./서독	독일문제, 동독 불승인 정책	서독의 외무차관 할슈타인이 내세운 외교 원칙	동독을 승인하거나 동독과 수교하는 국가(소련 제외)와는 관계를 설정하지 않겠다는 정책
	'핵 확산 금지 조약'(NPT) 체결	1968.7.1./뉴욕	미국과 소련 주도로 성립	비핵보유국의 핵무기 보유와 핵보유국의 핵무기 양여 금지	미국, 소련, 영국과 비보유국 53개국 체결, 1970.3.5. 정식 발효
	브란트 수상 취임	1969.10.21.~1974.5.7. 제임	"신동방정책"의 출범	양독 간의 관계를 특수 관계로 규정하고 동독 측에 협상을 제의	아데나워의 강경일변도의 정책에서 벗어나 소련 및 동독과의 관계를 개선하려는 목적
제1차	브란트-슈토프 정상회담	1970.3.19. 동독/에어프리트	양독관계 정상화	소련의 중용	할슈타인 원칙 포기, 양국 입장차 확인
제2차	브란트-슈토프 정상회담	1970.5.21. 서독/카셀	양독관계 정상화	소련의 중용	서독의 20개항 제시에 동독은 20개 항이 동독을 국제법적으로 인정 배제로 생각, 공동성명 없었음
	모스크바조약	1970.9.12./소련 모스크바	독일문제해결을 위한 여건조성 (동방조약 체결)	브란트 수상과 코시킨 소련 수상이 모스크바 조약 서명	서독과 소련간 무력 불사용, 유럽국경선 존중 합의, 서독의 소련 및 동유럽과의 관계개선 탄력 서명
	바르샤바조약	1970.12.7./바르샤바	"	"	오데르-나이제 국경선 인정 합의
	브란트 서독 수상의 전범국가로서 사죄	1970.12.7./폴란드	"	"	2차대전 가해자 독일의 용서로 폴란드 무명용사의 묘에 참배
	베를린 협정	1970.3.~1971.9./베를린	"	"	서베를린에 대한 통행보장, 4대국의 권한과 책임 확인
	동서독간의 '기본관계에 관한 조약' 10개항 체결	1971.11.18.	상호 교류, 동등한 권리 인정	"	무력위협과 무력사용을 포기, 평화적 해결
	동서독 기본조약	1972.12.21.	동·서독 관계설정	1972년 12월21일 상주 대표부 설치에 합의	1, 2차 정상회담 후 기본조약 체결, 실무자 접촉 지속
	동서독 동시 UN 가입	1973. 9.18.	평화체제 토대 마련	"	"
	슈미트 수상 취임	1974.5.16.~1982.10.1./ 제임	브란트 후임으로 5년간 통치기간 대연정 부활	1974.5. 브란트의 간첩혐의 사건에 연루로 사임	"

130 한국과 국제사회 제4권 4호 (2020)

동·서독 상설 대표부 설치(베를린-본)		1974.6.	평화체제 토대 마련		동서독 서로의 관계를 '내독 관계'로 호칭, 상주 대표부 대표에 각각 신임장 제정
유럽안보협력회의(CSCE)와 헬싱키 의정서		1973-1975	헬싱키 선언		동·서독 관계 발전을 측면에서 지원
소련의 아프가니스탄 침공		1979.12.27.			3만 명의 소련군이 아프가니스탄을 침공해 하피줄라 아민 대통령을 살해하고 친소 정권 세움
제3차	슈미트-호네커 정상회담	1981.12.11.~12./동베를린 인근	상호 실질 관계 개선	서독의 요청, 소련의 종용	양측, 공동성명 채택, 실무자급 회담 지속
콜 수상 취임		1982.10.1.~1998.10.27. 재임	상호주의, 동방정책 비판적 계승, 대연정		
고르바초프 소련 공산당 서기장 등장		1985.3.11.~1991.8.24.	경제개혁과 정치개방 정책	전임 체르넨코 사망	소련 공산당 중앙위의 서기장
제4차	콜-호네커 정상회담	1987.9.7.~11. 서독/본.	양측이 실현 가능한 분야에 논의 집중	동독의 요청, 소련의 승인 1989. 10. 실 호네커 실각	경험 강화와 인적교류 확대, 정치적 접촉 강화 등 3개 협정에 서명, 그 외 합의 도출 실패
G-7 정상회담		1989. 7.			공산권 경제지원을 위한 동구개발은행(EBRD) 창설
베를린장벽 붕괴		1989.11.9.			
콜의 통일조약 10개항		1989.11.29.		미국 부시 대통령의 협조	
미·소 정상회담		1989.12.2.~3./몰타	냉전 종식에 따른 대변화 대응		미국 부시 대통령과 소련 고르바초프 소련 공산당 서기장 간의 냉전 종식 선언
제5차	콜-모드로우 정상회담	1989.12.19.~20. 동독/드레스덴	동독정세 안정, 조약공동체	동독의 요청	: 1989.12.19-20
제6차	콜-모드로우 정상회담	1990.2.13.~14. 서독/본	경제지원, 화폐경제 통합	동독의 요청	1990. 1.16
고르바초프 대통령		1990.3.15.~1991.12.25.		대통령직 신설	소련 공산당 서기장 겸직
동독 최초 민주적 총선거		1990.3.18.			서독과의 흡수통일을 지지하는 구동독 기독교민주당의 압승
제7차	콜-드메지어 서독/본	1990.4.24.	통일절차, 화폐경제 사회통합	양측의 필요	
2+4회담		1990.5.5.~9.12.	독일에 대한 국제적 지위와 영토·군사 등의 문제 해결		동서 양국 합의 후 미·영·프·소 4국의 독일통일 국제적 지위 추인·결정
독일통일		1990.10.3.			
CSCE 정상회담		1990.11.21./파리			유럽의 냉전체제 종식과 독일통일 마무리하는 파리헌장 채택

출처: 필자 작성

IV. 남북한의 정상회담 어젠다 설정과 그 후속조치 이행가능성

동서독 및 남북한 정상회담 어젠다와 그 후속조치 이행과 관련해서는 동서독의 경우 서독과 동독간에 1972년에 체결된 ‘기본관계에 관한 조약’(동서독 기본조약)을, 남북한의 경우 1991년에 체결된 ‘남북기본합의서’에 대한 이해가 전제되어야 할 것이다. 이와 등치시킬 수 있는 것은 동서독(1973.9.18)과 남북한(1991.9.17)이 동시에 UN에 가입한 사실이다(남북한 정상회담 개최와 그 어젠다 설정에 관해서는 <표 2> 참조). 동서독은 1972년 12월 21일 동서독기본조약을 체결한 지 18년이 지난 1990년 10월 3일 통일을 이루어냈다. 그러나 한반도의 남북한은 1991년 12월 13일 남북기본합의서를 채택한 지 30년이 걸렸어도 여전히 세계 유일의 분단국으로 남아 있고, 최근의 정세변화에도 불구하고 아직 한반도의 평화와 번영, 통일의 길은 멀기만 하다. 남북한은 1953년 7월 27일 정전협정을 체결한 이후 ‘대결과 대화 시대’를 반복하면서 1972년 ‘7·4 공동성명’과 1991년 ‘남북기본합의서’를 채택하였다. 그러나 남북기본합의서는 그 내용을 이행하기도 전에 1994년 발생한 제1차 북핵문제로 인하여 곧바로 사문화되었다. 그러다가 2000년 김대중 정부의 ‘6·15선언’과 2007년 노무현 정부의 ‘10·4선언’으로 남북기본합의서는 일시적이거나 정치 적 위상을 회복하였다.

이명박 정부와 박근혜 정부에서는 북한의 북핵 실험과 장거리미사일발사 시험을 이유로 남북관계는 단절되었고, 2015년 2월 10일 급기야 개성공단 이 전면 폐쇄됨에 따라 위 합의들은 모두 무용지물이 되고 말았다. 2017년 3월 10일 박근혜 전 대통령이 헌법재판소에서 탄핵된 이후 문재인 대통령이 당선되면서 남북관계는 변화의 계기를 마련하였다. 즉, 2018년 2월 남한의 강원도 평창에서 개최된 동계올림픽을 전환점으로 2개월 뒤인 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 분단의 상징인 판문점에서 역사적인 남북정상회담을 성공적으로 개최하였다. 그러나 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’(판문점선언)과 이에 대한 후속 정상회담을

거쳐 2018년 9월 19일 ‘평양공동선언’이 사문화된 상황에서 남북기본합의의 위상을 찾을 수 있을지 의문이다. 4·27과 5·26 남북정상회담과 6·12 북미정상회담 그리고 9·19 남북정상회담 이후 한반도에서 새롭게 전개되고 있는 작금의 한반도 정세의 급변은 우리에게 남북관계에 대한 이전의 패러다임 자체를 근본적으로 전환시키고 있다. 동서독의 정상회담의 결과적 성격을 중심으로 남북정상회담 어젠다 설정과 그 후속조치의 실행가능성을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 제1차(김대중-김정일), 제2차(노무현-김정일) 남북한 정상회담은 남한의 대북포용정책(햇볕정책), 북한의 경제적 실용주의 도입 등이 결합되면서 여건이 조성됐으나, 실제 정상회담 후 그 후속조치가 실행되기에는 북한의 3대세습 유지와 북핵문제로 한계를 안고 있었다. 2000년 6월13일 남한의 요청으로 열린 제1차 남북정상회담(6·15공동선언)의 주요 내용은 통일문제의 자주적 해결, 남북통일 방안의 공통성 인정, 인도적 문제 해결, 민족경제의 균형발전 및 제반 분야의 교류 활성화, 남북 당국자간 회담 개최와 김정일 국방위원장의 답방 등이다. 그러나 공동선언 5항에 따라 남북장관급회담을 중심으로 구체적인 정상회담의 그 후속조치로써 양쪽 실무자들의 이행방안이 협의되고 실천을 이행하는 데(최영운 외 2018, 70-71), 남북장관급회담(총21회) 포함 정치분야(36), 군사부문(총38회), 경제부문(총79회), 인도적 문제해결(총24회), 사회문화 부문(총17회) 등 2000년 6월부터 2007년 9월까지 총 194회의 실무회담과 접촉이 있었으나,¹⁾ 괄목할만한 성과는 없었다. 주로 제1차 남북국방장관회담 개최, 제1차 남북적십자회담을 통해 6·15선언 3항에서 합의한 이산가족방문단 교환이 이루어졌고, 이후 상봉 규모 확대와 화상상봉 등 방식의 다양화, 금강산 면회소 건설과 금강산 관광만이 국소적으로 이뤄졌을 뿐이었고, 김정일 국방위원장의 답방 등 궁극적인 통일관련 진일보적인 요인은 찾을 수 없었다. 그러던 후 2006년 10월 북핵 실험에도 불구하고 이를 전후 해 2005년 ‘9·19공동성명’ 채택과 2007년 ‘2·13합

1) 통일부 남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr>, 검색일: 2019/10/10).

의' 도출 등 남측의 요청으로 남한의 남북관계 개선 의지, 북한의 북미 대화와 남북경협 확대 필요성 등이 작용하여 정상회담의 배경으로 표출되었다. 2007년 10월 2일 남한의 요청으로 열린 제2차 남북정상회담(10·4공동선언)의 주요 내용은 6·15공동선언 적극 구현, 상호 존중과 신뢰의 남북관계로 전환, 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축, 6자회담의 2·13합의 이행 협력, 평화체제 구축, 남북경협의 확대·발전, 서해평화협력특별지대(개성공단 내실화 및 확대, 서해평화협력특별지대 설치, 개성-신의주 철도, 개성-평양간 고속도로 공동이용 및 개보수), 그 외 정상회담 합의 이행을 위한 총리회담 개최 및 정상간 수시 협의 등이 그것이다. 정상회담 이후에는 10·4공동선언의 별항에 근거하여 합의사항의 구체적 이행을 위한 남북총리회담이 개최되었다(최영윤 외 2018, 72). 이 회담에서는 10·4공동선언에 따라 기존 차관급 경제협력추진위원회를 부총리급으로 격상한 남북경제협력공동위원회의 구성 및 운영에 합의하고, 10·4공동선언에서 합의한 서해평화협력특별지대 조성사업을 추진해 나가기 위한 위원회의 구성 및 운영에도 합의하였다. 총리회담의 합의에 따라 남북경제협력공동위원회와 서해평화협력특별지대추진위원회 회의가 각각 개최되었고, 남북경제협력공동위원회에서 세부 사업별 분과위원회 회의를 개최하기로 합의함에 따라 농수산, 보건의료·환경보호, 개성공단, 조선·해운, 철도, 도로 6개 협력분야의 분과위원회 회의가 차례로 성사되었다. 그러나 10·4공동선언의 이행을 위해 구성된 상기 회의체들은 후속조치 분야별 회담을 이어가지 못하였다. 2007년 10월부터 2015년까지 정치 부문(총10회), 군사 부문(총11회), 경제 분야(총48회), 사회문화 분야(총4회), 남북적십자회담 및 실무접촉(총10회)로 총 83회의 실무회담과 접촉을 가졌지만,²⁾ 커다란 성과는 없었다. 다만 10·4공동선언의 이행을 위한 제2차 남북국방장관회담 개최, 군사실무회담과 장성급 군사회담에서 문산-봉동 간 철도화물수송과 개성공업 및 금강산관광 지구의 교류협력 활성화를 위해 관련 군사적 사항들을 보장하는 합

2) 통일부 남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr>, 검색일: 2019/10/10).

의서가 채택되었다. 그러나 이를 마지막으로 군사부문에서 정상회담의 이행과 관련된 합의서는 더 이상 발표되지 않았다. 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 합의한 10·4공동선언의 7항에 따라 제9차 남북적십자회담이 개최되었으나, 그에 따른 북경올림픽 참가와 이산가족 상봉 확대는 실현되지 못하였다. 그러나 북한은 남북정상회담에 관심도 없이 북한의 3대세습 유지와 북핵문제로 국제사회에 도발하고 있다. 남한의 요청으로 이뤄진 정상회담은 결국 북한에 대금을 제공하면서까지 북한에 매달리면서 저자세로 진행되고 있는 형국이다. 이런 비타협적인 북한에 국민의 세금이 천문학적으로 쓰이고 있는 남북정상회담은 독일통일과정에서 서독 콜 수상의 상호주의 원칙에 전면 위배되는 방식이다.

둘째, 김대중 정부의 대북송금은 상호주의와 무관하게 정상회담의 댓가로 지불되어 투명하지 못하고 대북 퍼주기의 잘못된 행태와, 북한에 끌려다니는 형국의 대북정책을 보여주었다. 제1차 남북정상회담은 한국의 통일과정이나 당국의 대북정책사에서 큰 혼란과 과오를 만들었다. 이는 2000년 6월, 남북정상회담을 앞두고 북한에 5억 달러를 불법송금한 사건을 말한다(리 소데츠 2019). 남북정상회담을 하는 대가로 북한이 돈을 달라고 하자 김대중 정부가 현대상선을 통해 4~5억 달러의 돈을 북한으로 넘긴 것, 그것이 바로 대북송금이다. 2000년 4월 8일 박지원 당시 문화관광부 장관이 남한 특사로 중국 베이징에서 북한 특사 송호경 아태평화위 부위원장과 만나 남북정상회담에 관해 논의했다. 2020년 박지원 국정원장 후보자 인사청문회 과정에서 폭로된 이 때의 「경제협력에 관한 합의서」를 보면, 남북정상회담 대가 5억 달러, 2000년 6월부터 3년 동안 25억 달러 규모의 투자 및 경제협력차관 제공 등으로 되어 있는데(연합뉴스 2020/07/27; 데일리 월간조선 2020/07/27; 조갑제 2020), 정상회담 대가는 이미 밝혀진 부분이고, 여기서 ‘25억 달러 약속’이 새로 폭로된 부분이다. 우선 2000년 6월 남북 정상회담 이후 실제로 남에서 북으로 흘러간 돈이 24억8000만 달러, 즉 ‘비밀 합의서’에 언급된 25억 달러 가까운 액수였는데, 이것이 ‘정상회담의 대가(代價)’로서 비밀 약속에 따라 실행된 돈이나를 가려내야 한다(조선일보 2020/07/28). 그 다음 5억 달러와 관련, 이들은 남북정상회담의

대가로 정상회담 전까지 4억 불을 송금하겠다고 약속했던 터에, 박지원은 회담 대가로 1억 달러를 김대중 정부가 주겠다고 송호경에게 제안했고, 송호경은 다시 정몽헌 현대그룹 회장에게 지급보증을 요구하여 정몽헌이 이를 수락했다. 1억 달러는 회담의 대가로 김대중 정부에서 돌려주겠다고 약속을 지키지 않아 정몽헌이 5억 달러를 모두 부담한 결과가 됐다. 김대중 전 대통령은 적국인 북한에 퍼준 뇌물을 바치는 대가로 정상회담을 성사해 낸 것이었다(정주신 2003, 253). 돈을 주고 약점이 잡힌 상태에서 김정일을 만난 김대중은 지금껏 대한민국의 안전을 위협하는 6·15선언에 합의해주었다. 그러나 이 과정에서 산업은행은 현대상선에 4천900억 원을 빌려주었고, 이 돈은 현대아산으로 건너가서 다시 북한으로 넘어갔다. 또 대출 과정에서 김대중 정부의 압박이 있었다. 김대중의 말을 믿은 자신만 바보가 된 울분을 삭이지 못한 정몽헌은 결국 2003년 8월 4일 현대그룹 계동사 옥 12층에서 투신자살했다. ‘금강산 관광 등 대북사업 독점권’을 미끼로 교묘하게 공모하여 체결한 것이 어리숙한 정몽헌에게 모든 덤터기를 뒤집어씌운 것이다. 정몽헌이 국정원을 통해 북한에 송금한 5억 달러는 ‘김정일-김대중 회담’을 성사시키기 위한 뇌물이었으며, 결과적으로 김대중이 김정일의 핵무기 개발자금을 지원했다는 사실을 간접적으로 인정한 것이다. 덕분에 남북 정상회담이 성사되었고 김대중은 그 결과로 노벨평화상까지 수상했으나, 정몽헌은 김대중에게 노벨평화상을 안겨주고 자신은 목숨을 끊은 셈이었다. 그러나 대북송금사건은 핵개발중인 주적 김정일 정권에 4억5000만 달러의 현금을 국회와 국민 모르게 불법적으로 제공하였다는 점에서 엄청난 파장을 불러일으켰다(엄낙용 2017; 김성동 2002; 김현호 2000). 정상회담의 목표와 어젠다 설정이 분단국가로서 통일에 있다면, 통일에 대한 구체적인 실행가능 방향에 초점을 두었어야 하는데, 그렇지 못할 경우 남한이 북한에 돈을 퍼주는 구실밖에 할 수 없었다. 한편 당시 박지원은 대북송금에 간여한 혐의(알선수재 등)로 2006년 대법원에서 징역 3년 추징금 1억을 선고 받았으나, 2007년 노무현 정권 마지막 해에 잔형면제 사면을 받았다. 결국 김대중 정권과 정몽헌의 현대 그룹이 공모하여 비자금을 조성, 국정원을 거쳐 김정일에게 상납한 반역적 사건에 대하여 검찰 수사 없이 덮어주고 넘

어가자는 역지를 부리는 세력들이 있다. 그러나 서독 정부나 기업은 동독의 對서독 공작기관 계좌로 돈을 넣은 적이 없다. 서독측은 조건 없는 공돈을 한 푼도 동독으로 보내지 않았다. 서독이 한 일은 김대중 정부가 한 일의 정반대이다. 서독의 동독에 대한 지원은 인적 교류의 확대, 내독간(內獨間) 국경에서의 수속 절차 완화, 환경 문화 교육 분야의 협력 강화 등 항상 조건이 붙어 있었다. 서독 은행들은 1970년대부터 동독에 차관을 제공하기 시작했다. 동서독간 경제 협력중 교역이나 임가공 등은 순수 경제적 측면이 강했던 반면, 정치적 고려에 의한 서독의 동독에 대한 직접적인 지원은 주로 차관 형태로 이루어졌다. 그러나 서독 자금이 동독으로 들어가는 통로로는, 서독 은행의 외국 지점(주로 런던 파리 룩셈부르크 등)이 국제 컨소시엄(채권단)을 구성해 「유럽 차관(Eurokredit)」을 제공하는 형식을 취했다. 서독 정부와 연방은행은 통일 당시까지 서독은행이 서독의 자금을 직접 동독에 차관으로 제공하는 것을 허가하지 않는 원칙을 고수했다. 한편, 통일부가 제공한 역대 정부의 대북 송금 및 현물제공 내역(단위: 만달러) 자료를 보면, 노무현 정부 때 정부와 민간의 대북 송금·현물 제공액이 43억5632만 달러(정부지원 현금 40+현물 171,621, 민간지원 현금 220,989+현물 43,073)로 가장 많았다. 이어 김대중 정부 24억7065만 달러(정부지원 52,476, 민간지원 현금 170,455+현물 24,134), 이명박 정부 19억7645만 달러(정부지원 현물 16,864, 민간지원 현금 167,942+현물 12,839), 김영삼 정부 12억2027만 달러(정부지원 현물 26,172, 민간지원 현금 93,619+현물 2,236), 박근혜 정부 3억 3727만 달러(정부지원 현물 5,985, 민간지원 현금 25,494+현물 2,248) 순이었다(조선일보 2017/04/27). 통일부가 이 자료를 낸 것은 2017년 최근 19대 대선을 앞두고 '통일부 자료'라며 부정확한 내용의 '역대정권 대북 송금액'이 인터넷에 돌고 있기 때문이었다.

셋째, 문재인 정부의 북한 김정은 위원장과의 제3차(문재인-김정은), 4차(문재인-김정은), 5차(문재인-김정은) 남북정상회담은 북핵 유지/폐기를 전제로 진행되고 있는 북미정상회담의 중간자적 역할, 들러리 역할에 불과했다. 제3차 남북정상회담은 2018년 4월27일 판문점 남쪽 '평화의 집'에서 북한의 요청으로 개최됐다. 2000년 제1차 남북정상회담 이후 18년

만이고, 2007년 제2차 남북정상회담 이후 11년만의 회담이었다. 정상회담 어젠다는 한반도 비핵화, 한반도 평화정착, 남북관계 발전 등이었으며, 그 결과 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’이 발표되었다. 이 정상회담이 성공적으로 진행되면서 미국과 북한과의 정상회담이 본격적으로 추진되기 시작했으며, 결국 6월 12일 싱가포르에서 북미정상회담을 개최하기로 합의했다. 이 회담의 주요 합의 사항은 남북관계 발전(민족자주의 원칙 확인과 기존 남북간 선언·합의 철저 이행, 고위급회담 등 분야별 대화를 빠른 시일 안에 개최 및 실천대책 수립, 남북 당국자 상주 공동연락사무소 개성지역 설치, 각계각층의 다방면적 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화, 8·15계기 이산가족 상봉행사 진행과 남북적십자회담 개최, 10·4공동선언 합의사업 적극 추진과 철도·도로 연결 및 현대화 등), 군사적 긴장완화와 신뢰 구축(적대행위 전면 중지와 비무장지대 평화지대화 등 충돌방지 대책 마련, 국방부장관회담 등 군사당국자회담 수시 개최와 5월 장성급 군사회담 개최, 무력 불사용과 불가침 합의 재확인 및 엄격 준수 등), 한반도 비핵화와 평화정착(올해 종전선언과 항구적 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최, 한반도의 완전한 비핵화 목표 확인 등), 남북정상회담 정례화(정상회담 정례화, 올해 가을 평양에서 차기 회담 개최 등)이 그것이다. 그러나 제3차 정상회담 합의의 후속 절차는 제1차와 제2차와 달리 ‘판문점선언’의 이행절차가 북미회담과 연계되고 있어 이뤄지지 못했다. 그렇다고 제1차 및 제2차 회담의 후속이행도 정치, 경제, 군사에 편협돼 회담개최로서의 의미는 있지만 철저히 이행되었다고 볼 수도 없다. 그만큼 남북정상회담의 후속이행 절차가 유명무실하고 북한의 김정일, 김정은 위원장의 답방은커녕 남북관계는 답보상태에 머물러 있다. 그 이유는 북미정상회담을 통해 북한이 비핵화를 실천하는가에 해답이 있기 때문이다. 그러나 북한은 비핵화에 어떠한 조치를 내놓지 못하고 있어 북미관계가 단절되고 남북관계도 고립되고 정상회담 후속조치도 없는 상태이다. 더욱이 2018년 4월 27일 남북정상이 합의를 한 판문점 선언에 따라 2018년 9월 14일 개소한 남북연락사무소는 남북 당국 사이의 연락과

실무를 협의하는 일종의 외교공관 기능을 해 왔으나, 2020년 6월 16일 북한에서는 이를 무력화시키듯이 김여정의 지시에 따라 남한과 아무런 합의 없이 우리의 재산을 폭파시켰다. 2018년 건립할 때 103억 원을, 2019년엔 54억 원 그리고 올해 11억 이상 남한의 돈으로 개성공단 남북연락사무소를 짓고 유지하는데 사용했으니 국민의 세금이 무려 170억 가량이 들어간 것이다. 그런데 북한의 이번 조치로 1년 9개월 만에 사라지게 된 것은 그동안 문재인 정부가 당당하게 남북관계를 끌고 가지 못하고 북한에 끌려만 다니는 형국에서 돌출된 것이었다. 소위 북한에 공짜 퍼주기식이 아니라, 과거 서독이 동독에 대해 행했던 상호주의 원칙의 잣대가 필요한 이유이다(파이낸셜뉴스 2019.10.17). 한편, 2018년 5월26일 판문점 북쪽 '통일각'에서 열린 실무형 성격의 제4차 남북정상회담은 제3차 남북정상회담을 계기로 김정은 국무위원장의 요청에 의해 북한과 미국의 정상회담이 추진되는 가운데 북미정상회담의 중간역할자로서 참여하게 되었다. 즉 북미정상회담의 성공을 위한 의견과 정보의 교환을 위한 회담이 실무적 목적으로 열렸다. 이 회담에서 남북 정상은 6·12 북미정상회담의 성공적 개최, 한반도의 비핵화와 항구적인 평화체제를 위한 노력, 4·27 판문점 선언의 조속한 이행과 6월 1일 남북고위급회담의 개최에 합의했다. 2018년 9월 18일 열린 제5차 남북한 정상회담은 이미 6월에 있었던 북미정상회담에 이어 정체되어 있는 후속 진행을 추진하기 위한 비핵화와 종전선언 일정이 주된 어젠다였으며, 이밖에 남북간의 군사적 긴장 해제와 민간 협력 등 다양한 후속분야의 논의가 이루어졌다. 9월 평양공동선언은 비무장지대 등 대치지역에서 군사적 적대관계 종식, 상호호혜와 공리공영의 바탕에서 교류와 협력, 이산가족 문제를 근본적으로 해결, 화해·단합의 분위기 고조, 한반도를 핵무기와 위협이 없는 평화의 터전으로 만들기 위한 논의, 그리고 김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내에 서울을 방문 할 것 등이 그것이다. 그러나 그동안 정상회담이 미사여구와 동어반복의 수사적 표현에 불과해 왔듯이 '판문점선언'과 '평양선언'의 후속이행은 북미관계의 핵심인 북한의 비핵화가 난관으로 작용해 실상 어렵게 되었다. 2018년에는 정상회담

의 그 후속조치로써 36건의 남북 실무자회담이 성사되었고, 이중에서 정치회담(19회), 군사회담(4회), 경제회담(4회), 인도적 교류회담(2회) 그리고 사회문화 교류회담(7회)이 성사되었다(통일부 2019, 182). 그러나 김정은 국무위원장의 2018년내 서울 방문은 실현되지 못했고, 제2차 북미회담이 연내 이루어지지 않았다. 요컨대 남북정상회담의 성과는 ‘6·15공동선언’, ‘10·4공동선언’, ‘판문점 선언’, ‘평양공동선언’의 합의사항이나, 이러한 합의 내용이 실천되지 못하고 사문화되고 있는 실정이다(박범종 2020, 99). 동서독처럼 남북한 최고통치자가 상호방문하고 남북한 주민들의 상호방문하는 모습도 없이 남한이 북한에 끌려다니는 식의 정상회담은 국민의 실망을 불러올 수밖에 없다. 남북정상회담은 조건과 어젠다가 살아 있어야 하며, 정상회담을 한 만큼 그 후속조치가 제대로 실행될 수 있도록 상대방의 호응도에 따라 대응하는 상호주의 외교관계가 아쉬운 것이다.

<표 2> 통일과정으로서 남북한 정상회담 개최와 그 어젠다 설정 및 북·미정상회담

구분	주관자	일자/장소	주요 어젠다	개최배경	선언/성명서
한반도 정전협정 체결		1953.7.27. /판문점	협정을 통해 6·25 전쟁 중단	유엔군과 중공군이 참 전하여 전쟁이 장기화 되었고, 완전한 승리를 거두기 어렵다는 판단	UN총사령관(미국 마크 클라크)과 북한군 최고사령관(김일성), 중공인 민지원군 사령관(평터화이) 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정
7·4 남북공동성명		1972.7.4. /평양	남북 독재자의 권력 기반 강화	미·중 간 대당트 시기 남북 첫 개최 합의	자주, 평화, 민족적 대단결의 ‘평 화 통일 3대 원칙’ 설정
남북고위급회담 개최		1988.12.28.	남북 간 현안문제 해결	남한의 요청	
남북한 동시 UN 가입		1991.9.17.	북방 정책으로 국제적 여건 조성	노태우 정부 단독가입, 북한 설득으로 동시 가입	국제사회에서 국제법적용을 받는 독립된 국제법주체로서의 국가지위
남북기본 합의서		1991.12.13.	남북 간 현안문제 해결	남북고위급회담 개최	남북 화해와 불가침 및 교류·협력 에 관한 합의서에 서명, 국회 비준 동의 실패
제6차 남북 고위급 회담		1992.2.19.	한반도 비핵화 진제	남북고위급회담의 후 속 회담	위의 기본합의서 외에 정치, 군사 및 교류, 협력의 분과위원회 구성·운영에 관한 4장 25조로 구성된 합의서와 한 반도의 비핵화에 관한 공동선언 발표
1차 북핵 위기		1993.3.12.	중단되었던 한미 연합군사훈련이 재개에 북한 반발	북한, NPT 탈퇴 선언 으로 북미간 위기 고조	1994년 제네바 합의로 위기 마무리
김일성 사망		1994.7.8.	북한, NPT 탈퇴 선언	북한 NPT 탈퇴로 미국, 북한 핵 시설 공습 계획 여파	카터 전 미국 대통령의 북한 방 문으로 핵 동결과 남북정상회담 일정 제시

140 한국과 국제사회 제4권 4호 (2020)

제네바 합의	1994.10.21.	북미간 평화협정	북한이 국제 협약 후 몇 년 안에 붕괴될 것을 예상	'북한과 미국간에 핵무기 개발에 관한 특별계약', 2003년 미 의회의 미승인으로 전격 파기
햇볕정책을 통한 대화 유도	2000.3.9.	남북관계 정상화	1999년 페리 전 미국 방장관 북한 방문, 페리보고서작성이 계기	'베를린 선언'을 통해 남북 간 대북포용정책을 통한교류·협력 활성화 천명
제1차 김대중-김정일 남북 정상회담	2000.6.13.~15./평양	남북관계 정상화	'베를린 선언'을 통해 남북 간 교류·협력 활성화를 천명	'6·15 공동선언'으로 평화공존 패러다임 합의, 이산가족상봉·금강산·개성공단 실시
2차 북핵 위기	2002.10.3	북한 핵탄두 및 관련 장비시설 은폐	북한, 고농축 우라늄 프로그램(HEU) 개발 의혹	2005년 9·19 공동성명으로 위기 마무리
1차 6자회담	2003.8.27.~29./중국 베이징	CVID(완전하고 검증 가능하며 불가역적인 핵폐기) 원칙 과 북한의 先핵폐기		미국의 CVID 원칙에 따른 先핵폐기 조치 요구에, 북한이 강하게 반발
2차 6자회담	2004.2.25.~28./중국 베이징	한반도의 비핵화와 핵 문제	한반도의 비핵화와 핵 문제의 평화적 해결원칙 재확인	핵 문제의 해결방식을 둘러싼 입장차이
3차 6자회담	2004.6.23.~26./중국 베이징	미국, CVID보다 완화한 표현인 '포괄적 비핵화' 요구	한반도 비핵화의 첫 단계 조치	한반도 비핵화의 첫 단계 조치로 핵동결의 범위, 기간, 검증방법과 상응조치(보상)를 구체화 표명
4차 6자회담 2단계회의	-2005.8.7. 제1단계 회담 -9.13~19. 제2단계 회담 재개	북미 간의 신뢰 구축	북한이 모든 핵무기를 파기하고 NPT, IAEA로 복귀한다는 약속	한반도 평화협정, 단계적 비핵화, 북한에 대한 핵무기 불공격 약속, 북미 간의 신뢰구축 등을 골자로 하는 9.19 공동선언 체결
5차 6자회담 3단계 회의	-1단계 회담: 2005.11.9.~11. -2단계 회담: 2006.12.18.~22 -3단계 회담: 2007.2.8.~13./중국 베이징	9.19 공동성명 이행을 위한 초기 조치	60일 이내에 영변 핵 시설 폐쇄·봉인, IAEA 요원 복귀, 대북 중유 제공 등 제시	'9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치 '2.13합의문' 채택
6차 6자회담 2단계회의	-1단계 회담: 2007.3.19.~22. -2단계 회담: 2007.9.27.~10.3./중국 베이징	북핵 '불능화' 로 드맵' 논의	초기단계 이행조치를 구체화하기 위한 방안 논의	북핵 시설 불능화와 핵 프로그램 신고 관련 '10.3합의'
제2차 노무현-김정일 남북 정상회담	2007.10.2~4./평양	남북관계 정상화	북핵문제 해결 분위기 화개와 남북의 관계개선과 대화 필요성 확대, 남한의 요청	남북관계 발전과 평화변명을 위한 '10·4 공동선언'과 경제사회·문화와 비핵화·평화문제까지 포괄적으로 합의
3차 북핵 위기	2009.4.5.	'광명성 2호'	북한 '광명성 2호' 탑재한 장거리 로켓 발사	북한, 2007년 2·13 공동성명 반발
김정일 사망	2011.12.17.		'당-군-장'이 핵심인 비정상적인 선군정치 체제	2000년 제1차 남북정상회담, 2007년 제2차 남북정상회담
제3차 문재인-김정은 남북 정상회담	2018.4.27./판문점	한반도 비핵화, 한반도 평화정착, 남북관계 발전	2018년 2월 평양 동계 올림픽 계기로, 북한의 요청	남북은 '4·27 판문점선언'을 통해 '완전한(Complete) 비핵화'를 통한 핵 없는 한반도 실현'에 합의

한미정상회담	2018.5.22./워싱턴	북미정상회담과 관련된 제반 사항 논의	한국의 요청	예정된 북미정상회담이 차질 없이 진행될 수 있도록 최선을 다하자는 데 의견
북한. 풍계리 핵 실험장 공식 폐쇄	2018.5.24./풍계리		북한이 한국과 미국 등 5개국 취재진 초청	풍계리는 2006년~2017년 총 6차례 핵실험 진행한 곳
제4차 문재인-김정은 남 북 정상회담	2018.5.26./판문점	북미대화를 위한 실무형 정상회담	북한의 요청	4·27 판문점선언의 이행과 북미 정상회담의 성공적 개최 위한 실무적 목적
1차 북미정상회담	2018.6.12./싱가포르 센토사 섬	한반도 비핵화와 미국과 대화	2018년 2월 평양 동계올림픽 계기로 남북 화해 분위기 조성, 미국의 요청	판문점선언의 재확인과 한반도의 완전한 비핵화 등 4개항 합의
제5차 문재인-김정은 남 북 정상회담	2018.9.18.~20./평양	북미정상회담의 후속 진행을 추진하기 위한 비핵화와 종전선언 일장논의	북한의 요청	'9월 평양 공동선언' 발표와 '판문점선언 이행 위한 군사합의서' 발표
2차 북미정상회담	2019.2.27.~28./베트남 하노이	북미관계 정상화와 한반도 평화	미국의 요청	북한의 핵 폐기와 대북제재 중단 등이 요체였으나, 별다른 합의를 이끌어내지는 못함
3차 북미정상회담	2019.6.30./판문점	북미관계 정상화와 한반도 평화	북한의 요청	판문점에서 약식의 3차 회담 진행

출처: 필자 작성

V. 결론: 비교고찰

우선 분단 동서독 간에는 공식 정상회담 7차례 중 베를린장벽 개방 이전 회담 4차례와 베를린장벽 개방 이후 동독정권의 붕괴과정이 시작된 후 회담이 3차례 이뤄졌지만, 대체적으로 소련의 종용과 동독의 요청이 많았다는 데서 그 의미를 찾을 수 있다. 베를린장벽 붕괴 이전 4차례 정상회담 중 제1차와 제2차 회담은 소련의 종용에 의한 회담, 제3차 회담은 서독의 요청과 소련의 종용에 의한 회담, 제4차 콜-호네커 회담은 동독 측 요청과 소련의 승인으로 개최되었다. 그런데 제1차, 제2차, 제3차 동서독 정상회담은 내부체제에 미칠 부정적 영향을 우려하여 서로 다른 통일방식을 주장하는 등 의견차이가 많았다. 즉 양독이 의견대립의 어젠다를 내놓고도 이행가능성이 전혀 없는 형식적 정상회담에 불과했다. 그러나 1987년 콜-호네커 회담은 양독이 실현 가능한

분야의 경험 강화와 인적교류 확대, 정치적 접촉 강화 등에서 협력을 꾀했다는 데서 정상회담 개최에 의의가 있었다. 제5차와 제6차가 동독의 요청에 의한 것이고 제7차가 동서독 필요에 의한 회담이었는데, 베를린 장벽 붕괴 이후 동독의 경제적 지원이 관건이었다는데서 이미 동서독의 통일판세는 기울어졌었다. 아울러 독일의 통일은 동독과 서독이 체제와 이념이 통합하는 내부적 통일이지만 오히려 양독과 점령4국이 협력한 2+4회담에 의한 유럽통합에 편승한 외부적 통일방식이었다. 그리고 서독 콜 수상은 동독에 경제적 지원은 하되 이에 상응한 인도적 화답을 요구하는 등 후속조치의 실행이 가능한 상호주의 정책을 고수하며 교류협력을 이끌었다. 결국 독일이 1990년 10월 3일 평화적이고 민주적 방법으로 통일을 하였지만, 서독이 동방정책의 일환으로 외부적 환경에 초점을 두고 동독을 움직였음을 부인할 수는 없다.

반면 남북한 정상회담의 경우 김대중-노무현 정부가 북한과의 정상회담을 요청하였고 문재인 정부에서는 북한의 요청으로 총 5차례 회담을 가졌으나, 후속조치가 실행가능한 성과를 가져온 회담은 금강산 관광 외에 거의 없었다. 김대중-노무현 정부의 정상회담의 경우 후속조치가 가능했던 것은 금강산관광 혹은 이산가족상봉뿐이어서 오히려 북한을 도울 목적의 엄청난 자금을 퍼주기식이었다. 반면 문재인 정부의 정상회담 방식은 북미관계의 소용돌이 속에서 북미양국의 중간자적 역할을 피하는 간접적인 회담이었듯이 회담의 후속조치는 남북한 DMZ내 일부 GP해체에 불과했었다. 향후 남북정상회담의 과제는 북미관계 틀에서 북한이 어떻게 비핵화를 피하는 가에 있다. 이런 과제를 안고 있는 문재인 정부가 남북정상회담의 성공을 위해서는 남한이 정상회담에서 북한에 끌려다니기보다는 상호주의에 입각해서 동등한 교류와 화답을 얻는 조건으로 어젠다를 설정하고 후속조치가 이행가능한 목표를 만들어야 할 것이다. 무엇보다 북한이 당면한 것은 비핵화를 통해 국제사회로부터 신뢰를 얻고 체제를 유지하는 것이지만, 통일을 위해서는 정상회담의 어젠다가 후속조치를 통해 이행가능하도록 협력에 나서야 할 것이다. 차선책으로는 남북한이 통일을 위해서는 한반도를 둘러싼 주변국가들의 역할이

절대적으로 필요하다는 점에서 동서독 통일의 지혜가 필요한 것이다. 그렇다면 독일의 정상회담 어젠다 설정과 그 후속조치 이행의 사례가 남북한에 비교하여 적용할 때, 그 공통점과 차이점을 분간해보면 다음과 같다.

첫째, 동서독의 정상회담 어젠다 설정과 그 후속조치 이행의 사례에 관한 것이다. 제1차 동서독 정상회담에서의 양국의 입장차이 확인과 제2차 동서독 정상회담에서의 공동성명 없이 막을 내렸듯이 동독의 입장에서는 스토프 수상이 소련의 종용으로 나선 만큼 실질적 권한이 없었기에 상징적 정상회담이었다. 제3차 정상회담도 서독 슈미트 수상과 동독 호네커 공산당 서기장과의 서독의 요청과 소련의 종용에 의해 개최된 만큼 상호간의 입장 차이를 재확인했을 뿐 실제적인 성과는 거두지 못했다. 이에 반해, 1987년 콜-호네커 제4차 양국 정상회담은 엄밀한 의미에서 딱 한 번뿐인 실질적 권한을 지닌 정상간 회담이었다. 이 회담에서 동독측 실무진은 경제지원과 외교적 승인 확보를 중요시한 반면, 서독측 실무진은 동서독 주민간의 왕래 확대와 민족적 유대의 강화에 목표를 두었다. 정상회담 결과, 양측은 「원자력 안전을 위한 정보와 경험 교환 협정」 등 3개의 협정 서명, 방사능 및 환경오염에의 공동대처, 동독주민의 여행규제 완화, 동독 내 반체제 인사들의 인권개선, 청소년 및 도시 간 자매결연 추진 등에 합의함으로써 동서독 관계가 실질적으로 확대될 수 있는 계기가 되었다. 호네커 정권이 실권하고 베를린 장벽이 붕괴(1989.11.9)된 직후 1989년 12월 드레스덴에서 있었던 콜(Kohl) 서독 수장과 모드로우(Modrow) 동독 수상 간의 제5차 및 제6차 정상회담은 모두로우 수상이 서독의 콜 수상에게 통일카드를 제시하며 경제적 지원을 요구하는 등 최초로 동서독 간에 통일을 아젠다로 다뤘었다는 점에서 의의가 있다. 이에 콜 수장은 자유선거를 역제안하면서 1990년 3월에 동독에서 처음이자 마지막으로 자유 의회 선거가 치러졌다. 1990년 2월과 4월에 6차와 7차 회담이 차례로 열렸고, 5월에는 독일에 대한 국제적 지위와 영토 군사 등의 문제를 해결하기 위해 동·서독과 미·영·프·소 4개국이 참여하는 '2+4회담'이 개최됐다. 9월에는

모스크바 제4차 회담에서 ‘통독관련 2+4회담의 최종 합의에 관한 조약’이 성사됐다. 즉 2+4 회담에서 체결된 독일관련 최종해결에 관한 조약으로 독일은 수도 베를린과 국가의 주권을 완전히 되찾는다. 그리고 마침내 1990년 10월 3일 동독인민의회가 동독이 서독에 편입하기로 결의하면서 마침내 독일 통일이 완성됐다.

둘째, 남북한의 정상회담 어젠다 설정과 그 후속조치 이행의 사례에 관한 것이다. 제1차 남북정상회담의 합의사항인 6·15선언 실천을 위한 남북장관급회담(총21회), 군사부문(총38회), 경제부문(총79회), 인도적문제해결(총24회), 사회문화부문(총17회) 관련회담에서 실무접촉이 이루어질 수 있는 기초를 제공하였으나, 주로 만남과 구두선에 의한 회합이었지 구체적인 어젠다 이행을 위한 성과는 없었다. 제2차 남북한 정상회담의 경우 정상회담에서 논의된 10·4공동선언의 별항에 근거하여 합의사항의 구체적 이행을 위한 남북총리회담이 개최되었다. 그러나 10·4선언의 이행을 위해 구성된 상기 회의체들은 군사부문(총11회), 사회문화분야(총17회) 등의 후속조치 분야별 회담을 이어가지 못하였다. 제3차 남북정상회담은 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’이 발표되었으나, 미국과 북한과의 정상회담에 가려졌다. 제3차 정상회담 합의의 후속 절차는 36건의 형식적인 실무접촉이 있었을 뿐, 제1차와 제2차와 달리 ‘판문점선언’의 이행절차가 북미회담과 연계되고 있어 진정성을 이뤄내지 못했다. 이후 4,5차 남북정상회담은 북미정상회담을 위한 중간자적 역할론에 만족해야 했다. 특히 독일 통일과 견줄 만한 한반도의 6자회담(2+4회담)은 그 결실을 얻지 못했다. 주변국가의 반대도 있었지만, 통일의 한 당사자인 북한이 핵 폐기를 전혀 하지 않으려는 의도 때문이었다. 이 점은 독일 통일과 무관한 내용이지만 핵문제는 한반도 2+4회담의 관건이었다. 북한이 3대세습을 해오는 마당에 핵문제는 체제유지와 세습의 연결고리임에 틀림없어 독일통일을 이룬 2+4 회담과 달리 한반도에서는 2+4회담이 한반도 통일을 장담하기에는 어려운 딜레마가 되었다.

셋째, 남북정상회담을 계기로 한국은 각 정부가 정부마다 상이한 통

일정책, 즉 화해협력과 상호주의라는 두 관점을 독일 통일 과정과 비교하며 향후 정책적 과제를 살펴볼 필요가 있다. 김대중·노무현·문재인 정부가 화해협력으로 남북정상회담을 꾀했다면, 이명박·박근혜 정부는 상호주의 관점을 견지한 만큼 남북정상회담은 없었다. 독일의 통일이 가능했던 가장 큰 이유는 크게 두 가지를 꼽을 수 있다. 먼저 통일을 위한 서독의 국제적 노력과 진정성 있는 동서독 정상회담 개최이다. 당초 독일은 2차 세계대전에서의 패전으로 분단됐고 그 과정에서 여러 강대국의 이해관계가 복잡하게 얽히며 통일이 쉽지 않을 것이라는 평가가 지배적이었다. 하지만 1960년대 말 세계적인 긴장완화 분위기 속에 서독의 브란트 수상이 신동방정책을 내세워 동구권과의 적극적인 관계개선에 나섰다. 그가 내세운 것은 진정성 있는 ‘참회의 정치’였다. 이를 통해 통일을 위한 서독의 진정성을 국제사회에 각인시키고 독일의 통일을 바라보는 국제적 시선을 긍정적으로 변화시킬 수 있었다. 브란트 수상과 콜 수상에 의한 동서독 정상회담은 동서독 주민의 왕래와 서신교환 및 경제적 지원에 이르기까지 서독이 통일의 메시지를 동독 주민들에게 선사해 온 데에 큰 의미가 있었다. 다만 한국의 경우 김대중·노무현·문재인 정부는 무조건적 화해협력에 있다는 점에서 남북정상회담의 대가를 피하지 못하고 북미정상회담의 역할론으로 북한에 끌려다니거나 대북 퍼주기식 한계를 보였다. 남북정상회담에서 한국이 주도적이지도 못하고 상호주의가 없다보니 결국은 일회성 회담에 불과할 따름이며, 그 결과 정상회담의 후속조치도 별 의미가 없었다. 이에 비해서 콜 수상에 의한 독일통일은 상호주의에 입각해서 성취했다는 점에서 한국으로서는 정상회담의 타협을 상호주의에 입각해서 후속회담도 성공하는 계기를 마련해야 할 것이다.

넷째, 한반도 역시 미국과 중국, 일본, 러시아 등 주변국들의 이해관계가 맞물려 있는 북핵문제로 더 이상 평화와 통일로 진척되지 못하고 있다. 서독이 통일독일을 위한 브란트와 콜 수상의 통일리더십으로 2+4회담을 이끌어 냈던 것처럼, 6자회담(2+4회담)의 잠정중단되고 있는 한반도 상황에서 한반도 통일을 위한 국제사회의 협력을 담은 2+4

회담 재개를 위한 국제적 노력에 주목할 필요가 있다. 특히 브란트 수상의 통일적 기반을 바탕으로 콜 수상이 독일의 통일을 대외적으로 공식 인정받을 수 있었던 ‘2+4회담’을 개최할 수 있었던 것도 통일 확신을 전제로 한 적극적인 외교정책이 있었기에 가능했다. 콜 수상은 영·불·미·소 각 국가 정상들에게 독일통일의 조건과 방안, 정당성 등을 적극적으로 설명하고 설득해 마침내 회담을 이끌어 냈다. 이런 독일 통일이 한국의 대통령에게 영향을 미칠 수 있었다. 문재인 대통령 역시 취임 초기부터 국제사회를 향해 적극적인 통일 의지를 드러냈던 터였다. 문재인 대통령은 남북정상 및 북미정상 회담과정에서 중재자 역할로서 미국의 트럼프 대통령과 중국의 시진핑 주석을 잇달아 만날 뿐만 아니라, 북한의 핵 폐기를 전제로 진정성 있게 남북정상 간에 자주 만나야 할 것이다. 비록 북한이 최우선시 하는 북미정상 만남을 전제로 하되, 그 대신에 한국정부는 남북정상회담에 기여하고 한반도 2+4회담 재개를 통해 평화 통일의 중요성을 호소하여야 한다.

따라서 남북정상 간의 성공적인 회담을 위해서는 남한 측이든 북한 측이든 진정성 있는 교류협력을 통해 이뤄져야 성사가가능성이 높은 것이다. 그러나 북한은 폐쇄적인 체제와 북핵문제로 남한 측과의 교류협력이 어려운 상황이고 그 과정에서 남한 측은 무조건 회담에만 강구하는 경향을 보여 온 것이다. 서독과의 정상회담이나 교류에서 동독 측은 폐쇄적인 체제 내부에 미칠 부정적 영향을 우려해 가급적 회담 자체를 기피하려 했고 소련의 종용에 의해서 회담에 응하곤 했다. 따라서 남북 간에 실질적인 교류협력의 성과도 없는 상징적인 일회성 회담을 위해서 북한이 정상회담에 응할 경우 그 저의가 자금용인지, 물자 지원용인지, 혹은 체제내부 단속인지, 국제사회의 제재 문제인지 등을 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. 그러므로 독일통일 성공의 막후역할을 해낸 콜-호네커 정상회담의 독일의 사례는 남북정상회담을 위해서라도 다음과 같은 정책적 시사점을 준다.

첫째, 동서독의 경우 주지하듯이 콜-호네커 회담을 제외하고는 실질적인 성과를 거둘 수 없었던 동서독 간의 정상회담은 서독의 요청으로

동독을 회담에 이끈 소련의 종용 없이는 성사자체도 어려웠을 것이다. 동서독의 경우 1989년 베를린 장벽 붕괴 이후 동독의 재정적 위기 속에 서독 주도의 통일 역할을 담당했다는 점에서, 남북정상회담은 북한의 변화에 초점을 두고 어젠다를 설정해야 할 것이다. 한반도의 경우 남북정상회담에서 정상 간의 회담 그 자체를 통일 대박으로 여길 만큼 상징성에 두었으니, 앞서 동서독의 콜과 호네커 회담처럼 실질적 성과와는 무관한 회담이었다. 현재 한반도를 둘러싸고 있는 주변국과의 외교적 현안을 효과적으로 관리하면서도 남북정상회담을 이끌어내기 위해서는 북·미정상회담이나 북·중정상회담 성사가 중요하다는 의미이다. 그만큼 남북정상회담은 회담 자체에 과도한 기대를 두고 만남을 해오는 경우로 실제 후속회담 자체가 불가능한 경우가 많았다. 애초 브란트 수상의 신동방정책은 통일이라는 결과보다는 여건부터 조성해야 한다는 현실주의적 시각에서 출발, 동독과의 접촉 면적을 넓히고 이를 통해 변화를 이끌어내는 장기적 관점에 기초를 뒀다. 따라서 남북간 정상회담 성과를 과도하게 기대할 경우 후속조치가 불가능하게 무리한 합의를 할 가능성이 많다는 점에 유의할 필요가 있다.

둘째, 남북 간 정상회담은 단박에 모든 것을 해결해 과시하려는 데서 회담 자체를 급박하게 치러내는 경향이 있었으니, 주도면밀하게 국가를 위한 일인지, 국민을 위한 일인지, 아니면 경제인을 위한 것이지를 불분명하게 해 왔음을 부인할 수가 없다. 체제와 이념이 다르고, 통일을 원하는 남한, 통일을 원치 않는 북한과의 정상회담 자체는 견해 차이가 명백하다. 남북정상회담이 북한에 이끌려 조건없이 물자와 재정을 퍼주기보다는 독일처럼 어젠다를 명확히 하고 목표달성이 합의 가능한 핵심의제에 집중할 필요가 있다. 특히 남북 간에는 장소와 안전 및 경호 등 사소한 절차문제나 명분문제에 집착해 온 것을 지양하고 남한주민의 이산가족 만남이나 금강산 관광교류협력이나 북한주민의 한국 방문 등 가능한 어젠다에 집중하는 것이 좋을 것 같다. 서독은 정부와 민간 차원에서 동독에 대하여 대화와 교류, 협력의 빈도를 높이면서 양 국민 간 이질감을 약화시키는 ‘작은 걸음 정책’을 편 것이 주요했다.

셋째, 남북정상이 상호주의에 입각한 정상회담과 후속이행이 이뤄지지 않은 상태에서 정상회담은 그 의미를 상실한 것이니, 정파와 이념을 초월해서라도 향후 남북정상회담은 동서독 통일의 밑거름이 된 상호주의에 입각해서 후속조치의 이행이 이뤄져야 할 것이다. 앞서 제시했지만 독일통일은 상호주의에 입각해 이뤄졌으니, 존만큼 받아내는 'give and take' 자세로 임해야 할 것이다. 그동안 한국 정부는 북한에 퍼주는 것을 의무처럼 여겨왔으나, 3대세습을 해오는 북한 체제의 특성상 그들은 남한과 통일을 하지 않겠다는 철칙을 가지고 있어 남한이 퍼주는 것을 통일을 위한 되돌림으로 생각하지 않았다. 독일 통일은 돈을 퍼주더라도 이에 상응한 인도적 화답을 요구하는 등, 후속조치의 실행이 가능한 상호주의에 입각해 철저하게 받아내는 원칙이 작용한 것이다. 그에 반해서 한국 정부는 무조건 북한에 돈을 퍼주기식으로 첫 단추를 잘못 끼웠다는 데서 정상회담의 잘못된 오류를 겪어오고 있다.

넷째, 통일 독일이 되기까지 수차례의 공식·비공식 정상회담도 중요했지만 미국과 소련의 합의가 결정적 역할을 했다. 현재 우리도 종전 선언 당사자인 미국과 중국의 조율이 필요하다. 다만 당시 소련은 쇠퇴기였고, 현재 중국은 강국으로 부상하고 있다는 점에서 우리가 걸어야 할 여정이 더 멀 수도 있다. 특히 남북정상회담이 북미정상회담의 하위개념일 수 있으니, 다른 아닌 북한의 비핵화 및 핵문제가 미국과 북한간의 관계 속에서 어떠한 변화가 있느냐에 따라서 결정될 수 있다는 점이다. 남북정상회담의 성패가 북미관계의 쟁점인 북한의 비핵화 진전과 한반도 평화에 달려있는 바, 북미관계 합의 없이는 정상회담 어젠다와 그 후속조치는 독일통일과 다른 방식일 수밖에 없다. 과거 한반도를 둘러싼 2+4회담도 북한의 비핵화 및 핵문제가 딜레마에 놓이면서 실패한 사례가 있듯이 북미정상회담의 보장 없이 남북정상회담은 더욱 딜레마에 빠질 수밖에 없는 속성을 지녔다는 의미일 것이다. 따라서 통일에 대한 국제사회의 지지를 이끌어내는 노력과 리더십이 한국 대통령의 외교적 최대 과제라고 할 수 있겠다.

<참고문헌>

- 김국신 외. 2001. 『독일.베트남.예멘 통일사례』. 통일연구원 학술회의 총서 01-07. 통일연구원.
- 김경미. 2002. “독일 통일과 정당체제의 변화: 민주사회주의당(PDS)을 중심으로.” 『사회과학연구』 제10집 (서강대학교 사회과학연구소).
- 김면희. 2010. “통일 독일의 정치지형 변화 연구: 정치체제를 중심으로.” 『한독사회과학논총』. 제20권 2호.
- 김종갑. 2003. “독일 정당제도의 균열이론적 고찰.” 『21세기 정치학회보』. 제13집 2호.
- 김도태. 1996. “통일과정에서의 정당역할 연구.” 통일연구원 연구총서.
- 김성동. 2002. “현대는 정말 북한에 4억 달러를 주었을까.” 월간조선. (5).
- 김영윤. 2003. “철저히 동독주민위했던 서독 지원사례 참고해야.” 한국일보, 2003/02/06
- 김영탁. 1997. 『독일통일과 동독재건과정』. 서울: 한올아카데미.
- 김현호. 2000. “서독의 동방 정책이 한국의 햇볕 정책에 주는 교훈” 월간조선. (3).
- 리 소데츠. 2019. 『김정은이 만든 한국대통령』. 서울: 글마당
- 박범종. 2020. “남북정상회담의 배경, 성과 및 한계점과 과제.” 『한국과 국제사회』. 제4권 3호.
- 백경남. 1991.
- 베르너 바이덴펠트 외 역. 1998. 임종헌 외 역. 『독일통일백서』. 서울: 한겨레신문사.
- 볼프강 베어, 이영기 역. 1988. 『동서독 체제- 비교: 정치.경제.사회』. 서울: 고려대 출판부.
- 서병철 편. 2003. 『분단극복을 위한 초석: 한국과 독일의 분단과 통일』. 서울: 매봉.
- 서지원 역, 2004. 『도이치 현대사2: 변화와 모색』. 서울: 비봉출판사.
- 손기웅. 2018. “독일 사례로 본 남북정상회담 실천 방향: '타산지석' 독일, 자유와 민주주의 체제로의 평화통일 이뤄,” 『시사저널』. 통권1489호.
- 손선홍. 2005. 『분단과 통일의 독일 현대사』. 서울: 소나무.

- 엄낙용. 2017. 『한 공직자의 경제이야기』. 서울: 나남.
- 유진숙. 2008. “독일의 수상리더십과 정당: 제도와 전략.” 『국제정치논총』 제48권 2호.
- 유진숙. 2011. “독일 통일의 국내정치적 결정요인 분석: 수상리더십과 정당정치적 요인.” 『한국정치학회보』제45집 제4호.
- 정병기. 2011. “통일 독일 구동독 지역 정당체제: 연방주별 특수성이 반영된 새로운 다양성.” 『한국정치학회보』 제45집 4호.
- 정용길. 2009. 『독일 1990년 10월 3일: 통일을 생각하며 독일을 바라본다』. 서울: 동국대 출판부.
- 정주신. 2015. “독일통일과정에서 정당의 성격 분석: 동서독 지배정당을 중심으로, 1945-1990” 『한국동북아논총』. 제20집 제2호.
- 정주신. 2003. “한국정치의 북한요인 일 고찰: 김대중 정부의 대북송금 사례를 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제8권 제4호.
- 조갑제. 2020. “주호영 폭로 ‘비밀합의서’는 진짜다!” 『월간조선』. (9월).
- 최영윤 외. 2018. “제1~3차 남북정상회담 주요 내용” 『KDI 북한경제리뷰』. (5월).
- 통일원. 1993. 『동서독 교류협력 사례집』. 서울: 통일원.
- 통일원. 1992. 『독일통합실태연구』. 서울: 통일원.
- 통일부. 2000. 『동서독 정상회담 사례집』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2007. 『2018 남북정상회담 결과 설명자료』(10.4). 서울: 통일부.
- 통일부. 2007. 『2007 남북정상회담합의 해설자료』(10.4). 서울: 통일부.
- 통일부. 2018. 『2018 남북정상회담 결과 설명자료』(4.27). 서울: 통일부.
- 통일부. 2019. 『걸어온 길 가야할 길: 통일부 50주년 기념 화보집』. 7월
서울: 통일부.
- 한국정치사회연구소 편. 2011. 『분단국의 통일사례와 한반도 통일 과제』.
대전: 프리마북스.

동아닷컴뉴스 2010/09/25; DailyNK 2014/08/14; 파이낸셜뉴스 2019/10/17;
조선일보 2017.04.27; 연합뉴스 2020/07/27; 데일리 월간조선 2020/07/27.

<웹사이트>

통일부. 남북회담본부 (<http://dialogue.unikorea.go.kr>, 검색일: 2019/11/12).

2018 남북정상회담 (<http://www.koreasummit.kr>, 검색일: 2018/10/12).

통일부. 남북회담본부 홈페이지 (<http://dialogue.unikorea.go.kr>, 검색일: 2019/10/10).

투고일 : 2020년 7월 15일 . 심사일 : 2020년 7월 21일 . 게재확정일 : 2020년 8월 20일

* 정주신은 경희대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 충남대학교 글로벌문화콘텐츠학과 박사수로 하였다. 주요 저서로는 『10월 부마항쟁사: 유신체제의 붕괴』, 『한국의 정당정치1: 군부체제 집권당』, 『4·15총선과 한국의 민주주의』 등이 있다. 그 외 논문으로는 한국과 동서독 통일문제, 한국과 영국의 정당정치 등이 있으며, 최근에는 대중음악과 글로벌문화콘텐츠에 관심이 많다.

<Abstract>

Comparative Study about the Setting of the Agenda for Summit Meeting of the Divided Nation and the Possibility of Feasibility of the Follow-up : Centering on the Inter-Korea and Inter-Germany

Chung, Joo-Shin

(Chungnam National University)

The study examined the causal relationship between the two Koreas and the establishment of an agenda for the inter-Korean summit through a comparative analysis of East-West Germany and the two Koreas, as well as the feasibility of follow-up measures. In other words, as the unification of the two Koreas is important to us, it was presented by comparing the feasibility of the agenda discussed at the East-West German summit and the inter-Korean summit, as in the case of unification Germany. The purpose of the study was to compare and analyze the relationship between the past divided East and West Germany's unification with the implementation of the follow-up measures, given that despite several inter-Korean summits, it was highly unlikely that the agenda of the summit would be implemented as a follow-up measure. As a result of this study, the policy measures are as follows. First, As played a role in reunification led by West Germany amid the financial crisis in East Germany following the collapse of the Berlin Wall in 1989 in the case of East and West Germany, the inter-Korean summit should focus on North Korea's change and set an agenda. Second, The inter-Korean summit needs to focus on key agenda items that can be agreed upon, like Germany rather than being led by North Korea and giving out goods and finances unconditionally. Third, Even if it transcends political factions and ideologies, future inter-Korean summits should be implemented based on reciprocity that served as the foundation for the reunification of East and West Germany. Fourth, As the success or failure of the inter-Korean summit depends on progress in denuclearization of North Korea and peace on the Korean Peninsula, which are issues of North Korea-U.S. relations, the agenda of the summit and its follow-up measures must be different from German reunification without an agreement on North Korea-U.S. relations.

Keywords : Divided Nation, East and West Germany, South and North Korea, Summit Meeting, Setting of the Agenda, Possibility of feasibility