

특집 : 헌정사 연구와 비교 헌법(1)

## 서독기본법의 제정과정 : 연합국의 영향과 관련하여\*

송석윤\*\*

### 목 차

- I. 머리말
- II. 제2차 세계대전의 종결과 연합국 군정
  - 1. 연합국의 독일점령 정책
  - 2. 패전독일의 상황
  - 3. 연합국 군정의 조직체계
  - 4. 경제 통합지역의 형성
- III. 냉전의 강화와 기본법제정예의 정치적 결단
  - 1. 동서 냉전의 강화
  - 2. 런던 6개국 회담
  - 3. 냉전의 격화
  - 4. 프랑크푸르트문서
  - 5. 프랑크푸르트문서에 대한 독일측의 논의 : 제1차 주지사회의
  - 6. 서독기본법제정예의 결단 : 제2차 주지사회의
- IV. 의회위원회의의 구성과 기본법제정 작업
  - 1. 의회위원회의의 구성
  - 2. 해렌힘제회의와 기본법초안
  - 3. 의회위원회에서의 서독기본법 제정과정
- V. 연합국의 간섭과 서독기본법의 제정
  - 1. 프랑크푸르트 사건
  - 2. 연합국의 3월 2일자 통지문과 이후의 협상
  - 3. 4월 22일자의 연합국 외무장관 통지문과 갈등의 해결
- VI. 결론에 대신하여 : 서독기본법의 제정과 연합국의 영향

\* 이 논문은 2002년도 학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음(KRF-2002-073-BM1020).

\*\* 서울대학교 법과대학 조교수.

## [국문요약]

본 연구는 서독기본법의 제정과정을 연합국의 영향을 중심으로 살핌으로써 외국군대의 점령 하에서 분단헌법이 제정된 우리의 헌정사와 비교할 수 있는 대상을 확보함을 목적으로 하고 있다. 이를 위해서 우선 연합국 군정의 구조와 동서냉전의 심화과정을 분석함으로써 서독 기본법의 제정을 위한 정치적 조건의 형성을 살펴보았다. 이어서 서독기본법의 제정을 담당하게 될 의회위원회의 구성 및 여기서의 기본법 제정과정을 서술하였다. 마지막으로는 기본법초안에 대해 연합국이 개입하는 양상을 분석한 후에, 영향을 직접적인 영향력행사라는 좁은 의미로 이해한다면 이는 그리 크지 않았다는 평가를 내리게 되었다.

[주제어] 패전, 분단, 연합국군정, 서독기본법 제정, 연합국의 영향.

## I. 머리말

서독기본법의 제정과정은 두 가지의 특징을 지닌다. 첫 번째는 전 세계를 비극적인 전쟁으로 몰아넣었던 나치 정권의 몰락 이후 연합국의 점령 하에서 제정되었다는 것이다. 두 번째는 동서냉전이 격화되는 상황 속에서 기존의 통일된 국민국가가 동서로 분단되는 과정 속에서 제정되었다는 점이다. 우리나라는 패전국이 아니고 일본제국주의의 강점으로부터 해방되었지만 우리의 1948년 헌법제정 역시 외국군의 점령 하에서 분단국가가 형성되는 과정이었다는 점에서 커다란 공통점을 지니고 있다. 따라서 서독기본법의 제정과정을 자세히 분석하여 우리의 경우와 비교하는 것은 한국현대헌정사를 연구함에 있어 적지 않은 시사점을 줄 수 있다. 그럼에도 불구하고 서독기본법의 제정과정에 대한 소개와 연구가 별로 많지 않은 것이 현실이다.<sup>1)</sup>

이 글은 독일의 분단과정 전반을 서술하는 것을 지양하고 논의의 초점을

1) 이에 대한 선행연구로는 백경남, 「서독에서의 연합국 군정과 서독의 주권회복 과정」, 한국 정치외교사학회 편, 『열강의 점령정책과 분단국의 독립·통일』(건국대학교출판부, 1999), 173~230쪽을 들 수 있다. 이 연구는 독일에서의 연합국의 군정과 분단 및 이후의 통일을 독일의 주권회복과정이라는 관점에서 비교적 소상하게 소개하고 있다. 독일의 주권회복과정을 국제법적 관점에서 조명한 글로는 이장희, 「독일통일의 국제법적 조명」, 허영 편, 『독일통일의 법적 조명』(박영사, 1994), 37~80쪽이 있다.

1948년에서 1949년까지의 서독기본법 제정과정에 맞추려 한다. 또한 그 과정에서 서독지역 독일인의 입장과 영국, 미국, 프랑스 3국의 입장이 어떻게 충돌하고 조율되어 가는지에 대해 관심을 기울일 것이다. 제2장에서는 상황의 전반적인 이해를 위해 제2차 세계대전 이후 독일에서 실시되는 연합군 군정의 구조와 군정 하에서의 정치적 변화를 살펴볼 것이다. 제3장에서는 동서간의 냉전이 심화되는 상황 속에서 서독기본법의 제정을 위한 정치적 상황이 성숙되는 모습을 살피고 이러한 정치적 조건이 이후 제정되는 서독기본법의 기본틀을 형성하는 모습을 분석할 것이다. 제4장에서는 기본법제정을 담당하게 되는 의회위원회(이하 의회)의 구성과 여기서의 기본법제정 과정에 대해 알아 볼 것이다. 제5장에서는 기본법초안에 대해 연합국이 개입하는 양상을 구체적으로 분석할 것이다. 제6장에서는 마지막으로 서독기본법의 제정과정에서 연합국의 영향력행사에 대한 헌정사적 평가를 시도해 보려 한다.

## II. 제2차 세계대전의 종결과 연합국 군정

### 1. 연합국의 독일점령 정책

제2차 세계대전이 종결되기 이전부터 연합국은 테헤란회담(1943년 11월 28일부터 12월 1일까지)과 알타회담(1945년 2월 4일부터 11일까지) 등에서 전후 독일문제에 대해 논의한 바 있다. 루즈벨트, 처칠, 스탈린이 회동한 알타회담에서 스탈린은 기존에 3국이 분할점령하기로 했던 것에 프랑스가 참여하는 것을 영, 미 양국의 점령지역에서 할애한다는 전제하에 동의하였다. 또한 베를린은 4개국이 공동으로 통치하고 독일 전체의 문제에 대해서는 베를린에 연합국 관리위원회(Allierter Kontrollrat)를 두기로 하였다.<sup>2)</sup>

2) R. Morsey, *Die Bundesrepublik Deutschland*, 4.Aufl., München 2000, p.1.

1945년 5월 8일 독일의 항복으로 전쟁의 종결이 현실로 다가오자 연합국들은 독일점령정책에 대해 보다 구체적인 협의를 시작하였고 1945년 8월 2일에 영국, 미국, 소련 3개 승전국은 포츠담조약을 체결한다.<sup>3)</sup> 이 조약은 우선 독일의 완전한 무장해제와 국가사회주의 잔재의 전면적 폐지를 선언하였다. 특히 나치의 잔재를 없애기 위해 나치조직의 해체, 전범처벌, 적극적 나치주의자의 공직추방, 교육내용의 감시, 사법부의 재구성 등을 위한 협정이 체결되었다. 하지만 포츠담조약은 장래에 건설될 새로운 독일국가에 대해서는 매우 일반적이고 추상적인 표현을 사용하였다. 승전 3개국은 “독일정치생활의 민주적 기반 위에서의 재건”(The ... reconstruction of German political life on democratic basis)라는 정도 이상의 구체적인 합의에는 이르지 못하였다. 군정통치의 방식과 관련해서는 독일전체를 관할하는 정부는 구성하지 않지만 경제적으로는 독일을 하나의 통일체로 대우한다는 입장이 표명되었다.

4개국에 의해 분할 점령된 현실에서 각국이 지니는 점령정책의 기초는 자신의 외교노선에 근거하였으므로 통일적인 점령정책을 기대하기는 무리였다.<sup>4)</sup> 전통적으로 독일과 수많은 전쟁을 경험했던 프랑스는 가능하면 분권화되고 약한 독일을 희망하였고 이에 따라 독립적인 주들간의 국가연합적인 결합체를 상정하였다. 또한 자리지방의 병합 및 라인강 서안에 대한 통제권 확보, 그리고 루르지방의 국제화를 원하였다. 소련은 1945년 5월 이후에는 중앙집권적인 단일국가로서의 독일을 추구함으로써 자신의 점령지역을 넘어 영향력을 확보하려 하였다. 미국은 상향식의 민주주의 건설을 추구하면서 하나의 연방으로 포괄되는 강력한 주들로 구성된 미국식 연방제를 제시하였다. 영국은 식민지 지배에 있어 전통적으로 중앙집권적인 방식을 따랐지만 독일에서는 행정기관의 재

3) W. Benz, *Die Gründung der Bundesrepublik. Von der Bizone zum souveränen Staat*, 5. Aufl., 1999, p.37 이하; D. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 4. Aufl., München 2001, p.366; R. Morsey, *Die Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., München 2000, p.2 이하 등 참조

4) 4개 연합국의 점령정책에 대한 자세한 내용은 W. Benz(Hg.), *Deutschland unter alliierter Besatzung 1945 ~ 1949/55*, Berlin 1999, p.21 이하 참조

건을 통한 간접지배의 방식과 연방국가모델을 선호하였다.

## 2. 패전독일의 상황

전쟁이 독일의 무조건 항복으로 종결된 후 독일인들은 현실적으로나 심리적으로 총체적인 혼돈 속에서 묵시록적 상황을 맞이하고 있었다. 독일에 대한 통치권을 장악하여 독일인들의 생존에 대한 책임을 져야 했던 승전국의 입장에서 볼 때에도 전쟁이 남긴 폐허 속에서 좌절하고 있는 독일인들이 다시 자신의 발로 서도록 하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 당시의 독일인들은 하루하루의 연명을 위한 일상의 투쟁 이상 그 어떤 문제에도 관심을 기울이기 어려운 정도의 상태에 놓여있었다.<sup>5)</sup>

독일의 국가사회주의정권은 전세계를 전쟁의 참화 속으로 몰고 갔을 뿐 아니라 독일 자신에게도 역사상 유례가 없는 시련을 가져왔던 것이다. 이후 서독의 초대 연방대통령을 지내는 테오도르 호이스(Theodor Heuss)는 당시의 상황을 가장 참혹하고 잔인한 역사의 교훈시간이라고 칭한 바 있다. 제2차 세계대전에서 약 3백 70만의 독일군이 전사하거나 실종되었으며 패전의 시점에서 수백만에 이르는 전쟁포로가 존재하였다는 것만으로도 당시의 엄혹한 상황을 쉽게 짐작할 수 있다. 이후의 경제사적 연구에 따르면 패전 직후의 상황이 주택과 교통시설이 대규모로 파괴되었음에도 불구하고 중요한 산업시설이 완전히 사라진 것은 아니어서 총체적인 붕괴상황이라고 표현할 수는 없다고 한다.<sup>6)</sup> 그럼에도 불구하고 경제적인 상황이 개선되는 것은 1948년 6월 화폐개혁이 실시된

5) Morsey, 앞의 책, p.10 이하. 당시의 상황에 대한 사회사적 연구로는 C. Kleßmann/G. Wagner, *Das gesplittene Land. Leben in Deutschland 1945~1990. Texte und Dokumente zur Sozialgeschichte*, München 1993, p.51 이하 참조.

6) W. Abelshäuser, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland(1945~1980)*, 7.Aufl., Frankfurt a. M. 1993, p.20 이하 참조. 전후 독일경제 재건에 대한 경제사가들의 논의에 대해서는 Morsey, 앞의 책, p.159 이하 참조.

이후였으며 그 때까지의 3년 동안은 심리적인 공황상태에서 생존을 위해 고민해야 하는 시간의 연속이었다.

### 3. 연합국 군정의 조직체계

연합국의 군정체계는 크게 보아 전체독일의 통치와 4개국의 점령지역별 통치를 위한 조직으로 이루어졌다.<sup>7)</sup>

#### (1) 연합국 관리위원회

연합국 관리위원회는 미국, 영국, 소련 및 프랑스 4개국이 점령군으로서의 지배권을 공동으로 행사하는 최고의 중앙기관으로서 베를린에 위치하였다. 이 관리위원회의 법적 지위는 한편으로는 국제법적인 공동기관으로, 아니면 독일 국가권력을 신탁받은 자(treuhänderischer Träger)로서 이해되었다. 또한 이 두 가지 입장을 합친 관리위원회의 이중성격론이 제기되기도 하였다.

4개 점령지역을 포괄하는 최고기관인 관리위원회는 1945년 8월 30일에 설립되어서 업무를 시작하였다. 구성원은 4개 점령지역의 군정장관들과 최고사령관들이었다. 이들 구성원의 대리인들이 모인 조정위원회(Koordinierungsausschuß)가 있었고 그 산하에는 12개의 분과(Direktorium)를 포괄하는 관리본부(Konrollstab)가 있었다. 각 분과에는 각각 4개국의 대표가 소속되었고 그 산하에는 수많은 위원회와 소위원회가 구성되었다. 이러한 4개국 공동기관 이외에 각 점령국 별로 관리본부를 두어 점령지역의 군정과 연락을 취하였다.

연합국 관리위원회는 이처럼 합의체적으로 구성되었기 때문에 그 기능과 지

---

7) 연합국 군정의 조직체계에 대해서는 M. Stolleis, *Besatzungsberrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit* 1945~1949, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts* Bd.1, Heidelberg 1987, pp.173~217, p.191 이하 참조

위는 연합국간의 관계에 크게 의존하였다. 연합국간의 긴장이 고조되면 각 국가들은 거부권을 행사하였고 동서간의 냉전이 심화되면서 1948년 3월 20일에는 소련측 대표가 탈퇴하는 데에까지 이르렀다. 연합국 관리위원회가 제대로 기능할 수 없었으므로 각 점령지역은 각기 독립적으로 운영되었다고 해도 과언이 아니다. 적어도 소련군 점령지역은 처음부터 분단까지 독자적으로, 그리고 프랑스 점령지역은 1948년 중반까지 독자적으로 통치되었다. 이에 반하여 미국과 영국의 점령지역은 1946년 6월부터 상호 협조체제를 만들어갔다.

## (2) 개별 점령지역의 통치조직

4개 점령지역의 군정은 개별 소속국가의 행정관청에 속해 있었다. 영국과 프랑스의 군정은 외무성에, 미국의 군정은 국방성에 소속되어 있었다. 각 점령지역의 군정들은 이후 연방주의 원칙에 따라 주가 형성됨으로써 이에 상응하는 조직을 갖추게 되었다.<sup>8)</sup> 미군정지역에서는 이미 1945년 9월에 바이에른, 뷔르템베르크-바덴, 헤센, 브레멘 등의 주가 형성되었는데 이 지역에서는 연방주의에 대한 미국의 선호와 남부독일의 전통적인 지방분권주의가 결합하여 연방주의적 경향이 강하게 나타난다. 영국군 점령지역에서는 1946년 8월에 노르트라인-베스트팔렌, 니더작센, 쉐레스비히-홀슈타인, 함부르크 등의 주가 건설되는데 영국과 이 지역에서 영향력이 강한 독일 사회민주주의 세력 모두 연방주의에 대한 선호도가 상대적으로 적었다. 또한 프랑스군 점령지역에서도 1946년 8월 라인란트-팔츠를 시작으로 뷔르템베르크-호엔졸레른, 바덴 등의 주가 생겼다. 자르지방은 프랑스와 관세동맹으로 묶여지고 1957년에야 다시 서독으로 편입된다.<sup>9)</sup> 소련군 점령지역에서도 처음에는 브란덴부르크, 메클렌부르크, 작센, 작센-안할트, 튀링겐 등 5개 주가 창설되지만 이는 곧 다시 중앙집권적인 구조로 전환되게 된다.

8) Stolleis, 앞의 글, p.195 이하.

9) Willoweit, 앞의 책, p.370 이하.

서독지역에서 만들어진 주들에서는 형성된 차례대로 주헌법이 제정되었다. 미군 점령지역에서는 이미 1946년 6월에 주의회 선거의 실시와 함께 헌법이 제정되었고 영국군 점령지역과 프랑스군 점령지역은 다음해인 1947년 4월과 5월에 각각 그 뒤를 따랐다.<sup>10)</sup> 주의회가 구성되기 전에는 1946년 1월 미군 점령지역을 시작으로 지방선거가 실시된 바 있었다.

#### 4. 경제 통합지역의 형성

4개의 점령지역은 제2차 세계대전이 끝나는 시점에서 4개 연합국이 군사적으로 점령한 영역에 상응하였다. 물론 이후에 약간의 조정은 있었지만 그 분할이 군사적 관점에서 이루어졌다는 데에는 변화가 없었다. 이들 지역은 정치적으로나 경제적으로 각각 비중이 달랐으며 상이한 방식으로 통치되었다. 각 점령지역간의 경계는 경제적인 필요와 무관하게 그어졌고 또한 상이한 역사적, 문화적 전통을 포괄할 수밖에 없었다. 특히 인구수의 편차는 적지 않은 문제를 내포하였다. 영국점령지역은 약 2천 2백만, 소련 및 미국지역은 1천 7백만, 프랑스지역은 약 6백만, 베를린은 약 3백만 정도였다.<sup>11)</sup>

4개 점령지역 중 어떤 지역도 경제적으로 자급할 수 있는 능력을 지니고 있지 않았다. 1946년도 중반에 들면서 독일인의 생활고를 해결하기 위해 점령지역간의 협력을 추구하는 움직임이 미국의 주도로 일어났다. 영국이 이에 동조하여 양국 간에 협약이 체결되었다.<sup>12)</sup> 하지만 양 지역 간의 협조체제를 관할할

10) 미군 점령지역 주들의 헌법제정에 대한 자세한 내용은 B. Fait, "In einer Atmosphäre von Freiheit" Die Rolle der Amerikaner bei der Verfassungsgebung in den Ländern der US-Zone 1946, in : Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1985, pp.420~455 참조. 서독지역 주헌법 제정 일반에 대해서는 E. Diestelkamp, Verfassungsgebung in den Westzonen nach 1945-Länderverfassungen und Grundgesetz, in : Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte 1989, pp.168~183 참조.

11) Stolleis, 앞의 글, p.192.

12) 미국과 영국 점령지역간의 경제적 통합에 대해서는 Benz, 앞의 책, p.49 이하; Stolleis, 앞의



중앙행정조직이 없었고 사회기간시설이 파괴된 상태에서 점령지역간의 협조는 쉽지 않았다. 또한 독일정치세력 내부에서 연방주의자들과 중앙집권주의자들간의 갈등이나 북부의 사회민주주의 세력 대 남부의 기독교민주주의 세력 간의 갈등도 이러한 협력을 어렵게 하는 요소였다.

하지만 1946년 겨울에 식량과 연료 및 교통의 문제를 극단적으로 경험한 후에는 어떤 식으로든 해결책을 찾을 수밖에 없게 되었다. 1947년 4월에 미국과 영국의 점령군당국은 다시 한번 양 지역의 경제협력을 시도하게 된다. 이번에는 두 지역의 주의회에서 파견된 대표자들로 경제평의회를 구성하기까지 이르지만 1947년말에 이러한 시도 역시 성공적이지 못한 것으로 판명되었다.

이후 1948년 1월에서 3월까지 양 점령지역의 협력을 강화하는 새로운 시도를 하게 되었을 때에는 목적의 달성을 위해서는 사실상 완전한 국가기구를 건설하는 것이 불가피하다는 인식에서 출발하였다. 이제는 미국과 영국의 점령지역을 포괄하는 입법, 행정, 사법기구가 설치되었다. 이러한 국가기구들은 비록 주권을 지니지는 못하고 점령군당국에 종속되어 있었지만 실질적으로는 일종의 형성 중인 국가로서의 성격을 지니고 있었다. 영미 통합지역이 형성되는 양상은 이후 탄생하는 독일연방공화국의 축소판이었고 그 정치 및 행정에서의 모델은 독일연방공화국에서 연속성을 지닌 채 전개된다.

### III. 냉전의 강화와 기본법제정에의 정치적 결단

#### 1. 동서 냉전의 강화

동서 양 진영간의 긴장이 고조되면서 독일문제는 세계전략의 차원에서 다루어지게 되었다. 전후 독일문제의 해결방안은 이제 양 진영의 안보전략과 밀접

하게 연결되는데 오스트리아에서와 같은 중립화방안은 생각하기 어려웠다.<sup>13)</sup> 독일을 동서 양 진영에 속하지 않는 통일된 중립국으로 만드는 것은—통일된 독일의 내정의 변화에 따라서는—미소간의 힘의 경계를 폴란드 및 체코슬로바키아 국경으로, 또는 프랑스 국경으로 이동하는 것을 의미하였다. 이는 양 진영 모두에게 너무나 큰 모험이었던 것이다.<sup>14)</sup>

이러한 인식이 근거에 깔려있었음에도 불구하고 양 진영은 독일의 통일을 위한 방안을 제시하였다. 소련은 중앙집권적인 통일국가를 추구하였다. 동독지역에서 강력한 영향력을 확보한 공산주의세력이 비교적 세력이 미약한 서독의 공산당과 힘을 합치면 전체 독일을 단독으로 통치할 수는 없더라도 통치의 중요한 역할을 할 수는 있을 것이라는 판단이 그 배경이었다. 이는 동시에 서방 국가들이 연방제모델을 선호하는 이유가 되기도 하였다. 서독에서는 비공산주의세력이 절대적 우위를 점하고 있고 동독에서는 공산주의세력이 다수인 상황에서 연방제적 질서는 서독의 주들이 연방차원에서 우세를 점하는 것을 의미하였다.

1947년 3월 10일부터 4월 24일까지 개최된 모스크바 외상회담에서 독일 전체를 대표하는 임시 중앙정부를 건설하자는 소련의 제안은 다른 3개국의 동의를 얻을 수 있었다. 하지만 이 중앙정부에 참여하는 권한을 각 주정부 뿐 아니라 정당, 노동조합, 반파시즘조직에도 개방하도록 하자는 소련 측의 제안에 대해서 이들 국가는 단호하게 거부하였다. 독일의 중앙정부를 구성하는 데에는 주정부의 대표만이 참여하도록 해야 한다는 것이었다. 그밖에도 산업시설의 해체(Industriedemontage)나 전쟁배상 등과 관련된 문제들에 대한 이견도 좁혀지지 않았다. 같은 해 11월 런던에서 속개된 4개국간의 외상회담 역시 별다른 합의점을 도출하지 못한 채 종결되었다. 모스크바와 런던에서의 외상회담의 결렬은

13) 오스트리아의 경우에 대해서는 이호재, 「오스트리아의 연합국 준정과 주권회복 과정」, 한국정치외교사학회편, 앞의 책, 23~55쪽 참조.

14) R. Mußgnug, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in : Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd.1, Heidelberg 1987, pp.219~258, p.221.

이미 1947년의 시점에서부터 승전국간에 의견의 일치를 보기 어려운 상황이 조성되었음을 보여주고 있다.<sup>15)</sup>

동서독간의 통일국가를 형성하려는 독일인들 간의 노력도 없지 않았으나 성과가 없기는 마찬가지였다. 1947년 6월 바이에른의 주지사였던 한스 에하르트(Hans Ehard)는 4개 점령지역 주정부의 지도자들을 뮌헨으로 초청하여 당면한 경제, 식량, 피난민문제들을 논의하고자 하였다. 이 시점에는 이미 소련군 점령 지역에서 공산당이 사회민주당을 강제로 합병(1946년 4월)한 후였다. 따라서 동독 사민당과 서독 사민당 간의 연결은 이미 끊긴 뒤였고, 다른 중도 내지 우파 정당들도 서독의 정당들과 접촉하기가 어려워지고 있는 상황이었다. 동독지역의 지도자들은 초청에 응하여 뮌헨으로 왔지만 소련의 입장과 같이 독일 중앙 행정을 건설하는 문제를 회담의 최우선의제로 삼을 것을 요구하였다. 이에 반하여 서방 3개국 점령지역의 지도자들은 경제문제 특히 월동대책을 우선적으로 논의하자고 하였다. 양측은 회담의 의제를 정하는 데에서부터 합의에 이르지 못하고 동독지역의 지도자들은 본격적인 회담이 시작되기 전에 철수하고 만다.

## 2. 런던 6개국 회담 (Londoner Sechs-Mächte-Konferenz)

1948년이 되어서도 통일된 독일국가를 건설하기 위한 새로운 타개책은 나오지 않았다. 오히려 체코슬로바키아에서의 공산당의 무력집권(2월), 소련의 연합국 관리위원회로부터의 탈퇴(3월), 서부독일과 베를린사이 교통방해의 시작(3월) 등의 사건이 일어나면서 긴장관계는 오히려 악화되었다.<sup>16)</sup> 이러한 상황전개는 서방 3개국이 독일정책을 근본적으로 수정하는 계기가 되었다. 전체 독일의 통일이 어려운 현실이라면 영, 미, 불 3개국의 통제하에 있는 지역간의 통합

15) 모스크바와 런던에서의 외상회담에 대해서는 Benz(Hg.), 앞의 책, p.219 이하 참조

16) 1948년 초반의 상황변화에 대해서는 Benz, 앞의 책, p.10 이하 참조

을 일차적인 목표로 삼는다는 것이었다.<sup>17)</sup> 이들 국가는 이러한 부분적인 통합을 위해서는 소련의 동의가 필요한 것은 아니라는 입장을 취하였다.

서방 점령지역만의 통합이라는 목표를 위해 영, 미, 불 3국은 소련을 제외하는 대신에 서독의 서쪽 국경에 접해있는 베네룩스 3국(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)을 참여시켰다. 이들 6개국의 대표들은 1948년 2월에서 6월까지 영국의 런던에서 회담을 열었다.<sup>18)</sup> 소련이 배제되었다고 해서 참여국들 간의 이견이 해결된 것은 아니었다. 우선 서독지역의 경제적 재건과 관련하여 미국과 영국, 프랑스간의 견해가 달랐다. 영국과 프랑스 양국은 독일의 산업시설을 해체함으로써 전쟁배상을 계속해서 추구하였는데 이러한 상황에서는 “유럽재건계획”(European Recovery Program)에 서독지역을 포함시키려는 미국의 계획은 의미가 없는 것이었다. 따라서 미국은 이미 자신의 점령지역에서 1946년부터 그랬던 것처럼 영국과 프랑스의 점령지역에서도 산업시설의 해체를 중지할 것을 요구하였다.

서독지역의 헌법제정과 관련해서는 미국과 프랑스 사이에 근본적인 이견이 존재하였다. 독일과 접경하고 있으며 역사적으로 수많은 전쟁을 경험했던 프랑스의 입장에서는 전술한 바처럼 주들의 느슨한 결합체 정도의 통일만을 허용하려 하였다. 프랑스는 구성국가로부터 정치적, 법적, 재정적으로 독립성이 강한 중앙정부가 구성된다면 독일이 장차 자신의 안보에 다시 위협이 될 수 있다고 믿었다. 하지만 미국의 입장에서 볼 때 프랑스가 구상하는 느슨한 연합체는 목적에 합당하지 못하였다. 동서냉전이 강화되는 추세 속에서 미국의 세계전략상 서부독일에 동구권으로부터의 위협으로부터 자신의 정체성을 확보할 수 있는 정치적 통일체가 필요하였고 이를 위해서는 어느 정도의 독자적인 권한을

17) 서방국가들의 입장은 포츠담조약이 “전체 독일에 관련된 문제”에 대해서만 4개 승전국의 만장일치를 규정하고 있으므로 3개 서방국 점령지역간의 통합에는 소련의 동의가 반드시 필요한 것은 아니라는 것이다. 이에 대해서 소련이 반박하고 이후 논란이 일어난 것은 당연한 일이었다.(Mußgnug, 앞의 글, p.224 참조)

18) Benz, 앞의 책, p.107 이하; Feldkamp, 앞의 책, p.15 이하.

지닌 연방은 필수적이었다. 미국과 프랑스는 프랑스의 입장에서는 너무 강하지 않고 또한 미국의 입장에서 동구권의 위협에 대해 너무 약하지 않은 정도의 연방권한을 도출하는 타협을 시도하였다. 양측은 힘을 줄다리기 끝에 헌법의 제정을 가능하게 하는 합의에 이르는데 이 헌법은 “현재 독일의 분단을 지양하는데 기여하되 이것이 중앙집권적인 라이히의 재건이 아니라 개별 구성국가들의 권리를 적절하게 보호함과 동시에 적절한 중앙권력을 규정하며 개인의 권리와 자유를 보장하는 연방제적 정부형태를 통해서 이루어져야 한다”<sup>19)</sup>는 것이었다.

구성국가들과 중앙권력간의 적절한 권한분배라는 식의 표현은 해석의 여지가 무척 넓은 것이었고 그 구체화를 이후의 상황전개에 맡긴 것이었다. 하지만 당시의 분위기에서는 프랑스가 서독의 국가형성에 동의하는 것만으로도 의미가 있었고 그 이상의 구체적인 표현에는 양 당사자가 합의하기 어려웠다. 또한 어차피 서독지역의 독일인들이 스스로 헌법을 제정해야 하는데 보다 더 구체적인 지침을 내린다면 헌법제정과정의 독자성에 문제가 제기되었을 것이다. 서독지역의 국가건설과 헌법제정이 점령국에 의해 강요된 것으로 비춰지는 것도 피해야 하는 현실도 반영된 것으로 이해할 수 있다.

### 3. 냉전의 격화

런던 6개국 회담에서 합의가 이루어진 직후 동서냉전은 급속하게 악화되었다. 1948년 3월 연합국 관리위원회에서 탈퇴했던 소련이 6월 16일에는 베를린의 연합국사령부(Allierte Kommandantur)로부터도 철수하게 된다. 이는 소련과 서방 3개국 간의 대화를 이어주던 마지막 보루가 붕괴된 것을 의미하였다. 나흘 후인 6월 20일 3개 서방국가는 자신의 점령지역에서 화폐개혁을 단행하고 사흘 후인 23일 소련군 점령지역에서도 별개의 화폐개혁이 이루어진다. 이로써

19) Mußnug, 앞의 글, p.225 참조.

동서독은 헌법적 차원에서의 분단에 앞서 경제적으로 단절되었다. 이제 양 지역은 각각의 화폐를 가지고 서독은 시장경제질서를, 동독은 사회주의경제질서를 향하게 된 것이다.<sup>20)</sup>

마침내 소련에 의한 베를린봉쇄가 1948년 6월 24일 시작되자 사태는 돌이킬 수 없게 되었다.<sup>21)</sup> 서베를린에 대한 공중(空中)보급(Luftbrücke)이 이루어지는 가운데 서방진영은 소련이 동독지역에서 서방의 군대를 몰아내는 데에 그치지 않고 서독지역으로까지 팽창하려는 의지를 가지고 있다고 우려하게 되었다. 이는 영, 미, 불 3개국 이 서독지역에 군사적 방어선을 구축할 필요성을 절감하고 국가체제를 건설하는 합의를 재촉하는 계기로 작용하였다.

#### 4. 프랑크푸르트문서 (Frankfurter Dokumente)

이제 영, 미, 불 3개국은 런던 6개국 회담의 결과를 서둘러 실행에 옮기려 하였다. 3개 점령지역의 군정장관들은 1948년 7월 1일 프랑크푸르트에 모여서 세 가지의 문서를 공포하였다.<sup>22)</sup> 그 중 서독기본법의 제정과정 및 그 내용과 깊이 연관된 것은 첫 번째 문서였다. 두 번째의 문서는 서독의 영토에서 주간의 경제획정을 새로이 할 것을 요구하였는데 이 문제는 미루어지다가 1952년 바덴-뷔르템베르크주가 새로이 만들어지면서 해결되었다. 세 번째 문서는 연합국의 점령조례(Besatzungsstatut)에 관해서였다. 점령조례는 서독에서 헌법이 제정된 이후에도 연합군의 통제권을 유지하는 것을 목적으로 외교, 무역 및 경제에 대한 통제권과 헌법개정에 대한 사전허가, 입법에 대한 감시 등을 포함하는 것

20) 화폐개혁과 관련된 자세한 내용은 Benz, 앞의 책, p.15 이하; Benz(Hg.), 앞의 책, p.190 이하 참조.

21) 베를린봉쇄와 공중보급 및 당시 서베를린의 구체적인 상황에 대해서는 Benz, 앞의 책, p.18 이하.

22) 프랑크푸르트문서는 M. F. Feldkamp(Hg.), *Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland* 1949. Eine Dokumentation, Stuttgart 1999, p.54 이하에 수록되어 있음.

이었다. 점령조례는 1952년 5월 26일에 독일조약(Deutschlandvertrag)이 체결되고 1955년 5월 5일에 발효함으로써 폐지되었고 이로써 이 문서의 의미는 사라졌다.<sup>23)</sup>

기본법제정과 관련된 프랑크푸르트 제1문서(Frankfurter Dokument Nr.1)는 한편으로는 “헌법제정회의”(Verfassungsgebende Versammlung)의 구성방식에 대해 규정하고 다른 한편으로는 여기서 제정된 헌법의 내용상의 한계를 규정하였다. 헌법제정회의의 구성과 관련하여 이 문서는 인구 750,000명당 하나의 의석을 배정하도록 하였다. 이는 연합국이 소규모의 헌법제정회의를 상정하였음을 의미한다. 또한 이 문서는 의원은 각주별로 선출하도록 하였다. 하지만 보다 구체적인 선출방식은 정하지 않았으므로 각주의 주민들이 직접 선출하는 방식과 주의회에서 간접적으로 선출하는 방식간에 선택의 여지가 남아있었다.

제정될 헌법의 내용과 관련하여 제1문서는 “민주적 헌법” “연방제 정부형태”를 요구하였고 나머지는 런던 6개국 회담에서 언급한 바 있는 구성국가의 권리 보호, 적절한 중앙정부, 개인의 권리와 자유 보장 등의 내용을 되풀이하였다. 이 문서는 또한 새로운 헌법이 이러한 조건을 준수하였는지의 여부를 군정장관이 판단하여 허가하도록 하였다. 또한 새로운 헌법이 발효되기 위해서는 헌법안을 국민투표에 회부하여 3분의 2이상의 주에서 투표자 과반수의 동의를 얻을 것을 요구하였다.

## 5. 프랑크푸르트문서에 대한 독일측의 논의: 제1차 주지사회의

서독만의 헌법을 제정하라는 연합국측의 제안에 직면하여 서독지역의 주지사들은 어려운 결정을 내려야 했다. 프랑쿠푸르트 제1문서는 헌법제정회의가 1948년 9월 1일부터는 헌법제정 작업을 시작해야 한다고 못 박고 있었으므로

23) Mußgnug, 앞의 글, p.227.

시간적인 여유도 많지 않았다. 헌법제정에 대한 위임을 받아들인다면 3개의 점령지역과 11개의 주로 나뉘어서 나라가 해체되는 상황을 극복하고 공동의 정치적 이해를 대표할 수 있게 될 것이었다. 하지만 다른 한편으로 독일인이 주체가 되어 서독만의 헌법을 제정하는 것은 동서가 분단된 정치현실을 헌법적으로 인정하여 독일의 통일을 희생시키는 것을 의미하였다.

서독지역의 주지사들은 1948년 7월 8일 코블렌츠에서 회동하여 프랑크푸르트 제1문서에 대한 자신들의 입장을 정리하였다.<sup>24)</sup> 이들은 한편으로는 연합국에 의해 “위임된 전권을 받아들인다”라는 기본적인 입장을 표명하면서도 다른 한편으로는 새로이 형성되는 정치체가 정식의 국가가 아니라 독일이 점령되어 있는 상황에서 기인하는 임시적인 정치공동체에 불과하다는 것을 표현하려고 노력하였다. 서독지역의 주지사들은 헌법제정회의를 국민이 직접 선출한 대표자가 아닌 각주의회에서 파견된 대표자들로 구성하고 이를 “의회위원회”(Parlamentarischer Rat)라고 칭하려 하였다. 또한 여기서 제정하는 것도 헌법이 아니라 “서방열강 점령지역의 통일적 행정을 위한 기본법”(Grundgesetz für die einheitliche Verwaltung des Besatzungsgebietes der Westmächte)이라고 하였다. 또한 연합국측이 요구하는 헌법에 대한 국민투표는 이러한 기본법에 최종적인 헌법의 성격을 부여할 것이기 때문에 이를 생략하기를 원하였다. 나아가 각 주의회 역시 동의권의 행사가 아닌 청문절차를 밟는 형식으로 참여하고 헌법초안을 점령국 군정장관들의 허가사항으로 하기를 원하였다.

주지사들의 입장은 사실상 단지 기존에 서독지역에서 형성되어 있던 통합된 경제지역의 계속이었을 뿐이었다. 기본법의 제정은 기본적으로 점령국이 주도하고 서독지역의 정치세력은 단지 자문역할은 한다는 것이었다. 하지만 동서간의 냉전이 심화되는 상황에서 서독지역에 정치적 결속력을 지닌 방어진지를 구축하려 했던 3개 연합국의 입장에서 볼 때 이는 받아들이기 어려웠다.<sup>25)</sup> 연합국측은 단지 헌법제정회의를 의회위원회로 칭하는 명칭의 문제만을 용인하

24) 코블렌츠결의는 Feldkamp(Hg.), 앞의 책, p.58 이하에 수록되어 있음.

25) Benz, 앞의 책, p.112 이하; Feldkamp, 앞의 책, p.23 이하 등.



였다. 연합국측은 제정될 헌법을 기본법이라고 부르는 것도 받아들이지 않았으며 의회위원회의 의원은 주지사들이 임명해서는 안 되며 각 주의회가 무기속 위임으로 선출해야 한다는 입장을 피력하였다. 또한 연합국의 군정장관들은 새로이 제정되는 헌법은 반드시 국민투표에 회부되어야 함을 강조하였다. 국민투표를 통해 서독지역의 주민들이 새로운 헌법에 대한 신념을 고백해야 하며 헌법에 대한 책임을 점령군에게 미뤄서는 안 된다는 것이었다.

## 6. 서독기본법제정예의 결단: 제2차 주지사회의

연합국측의 요구를 수용하여 서독만의 새로운 국가를 건설할 것인가 아니면 서독지역을 경제적 통합체의 수준으로 유지할 것인가를 결정해야 하는 상황에서 서독지역의 주지사들은 무엇보다도 서독지역에 새로운 국가를 세울 경우에 서베를린이 고립되어 동구권으로 편입되는 결과를 가져올 것을 우려하였다. 이에 대해 당시 베를린 시장이었던 에른스트 로이터(Ernst Reuter)는 1948년 7월 21일부터 열린 제2차 주지사회의에서 연합국측의 요구를 수용할 것을 촉구하였다. 그는 동독지역에 고립된 서베를린을 지키기 위해서는 서독지역에 11개의 독자적인 주정부들만이 있는 것보다 이들을 통합하는 중앙정부가 존재하는 것이 보다 강한 힘이 될 것이라는 것이었다. 로이터의 주장은 전체적인 분위기를 헌법제정의 방향으로 움직이는 데 적지 않은 역할을 하였다.<sup>26)</sup>

제2차 주지사회의는 사실상 연합국의 요구를 대부분 수용하는 데에 의견의 합치를 보였다. 겉으로는 “헌법” 대신에 “기본법”을 제정한다는 제1차 주지사회의의 입장을 유지했으나 영문표현에서는 제1차 주지사회의의 “기본법”(Basic Law) 대신에 “기본헌법”(Basic Constitutional Law)이라는 용어를 사용하였다. 또한 새로운 기본법은 가능하면 빠른 시간 안에 제정되어야 하며 강한 효력을 지니

26) Benz, 앞의 책, p.115 이하; Feldkamp, 앞의 책, p.26 이하.

는 것이어야 한다는 의지도 확인되었다. 사실상의 헌법제정회의인 의회위원회의 구성도 각 주의회의 결의에 의해 이루어져야 함을 인정하였다. 주지사회의는 기본법안에 대한 최종승인 역시 광범위한 민주적 기초 위에서 이루어질 것임을 약속하였다. 하지만 직접적 또는 간접적 방식이라는 표현을 사용하여 국민투표에 의한 방법보다는 개별 주의회의 승인을 선호하고 있음을 암시하였다.

제2차 주지사회의의 결과를 논의하기 위해 1948년 7월 26일 이른바 “프랑크푸르트 최종회의”(Frankfurter Schlußkonferenz)가 개최되었다. 여기서 영, 미, 불 3개국의 군정장관들은 새로운 헌법에 대해 서독인들이 완전한 책임을 질 의사가 표현되었다고 보고 이를 인용하였다. 이로써 서독기본법의 제정을 위한 정치적 조건은 완성되었다.<sup>27)</sup>

## IV. 의회위원회의 구성과 기본법제정 작업

### 1. 의회위원회의 구성

프랑크푸르트 제1문서에 따르면 헌법을 제정할 의회위원회를 9월 1일까지 구성해야 했으므로 의원을 국민이 직접 선출하기에는 시간이 충분하지 않았다. 각 주정부의 대표들은 기본법을 제정하기로 결정한 바로 다음날인 7월 27일 의회위원회 의원을 선출할 일종의 모범법안을 만들었고 각 주들은 이 법안에서 크게 벗어나지 않는 범위에서 법률을 제정하였다. 각 주의회는 8월 후반에 의원을 선출하였는데 이미 주의회의 정당별 의석수에 비례하여 의원을 선출하기로 합의되어 있었기 때문에 선거결과는 이미 정해져 있었다. 프랑크푸르트 제1문서에서 인구 750,000명당 1인의 의원을 선출하도록 되어 있었으므로 서독지

27) Benz, 앞의 책, p.116 이하; Feldkamp, 앞의 책, p.26.

역에서 모두 65명의 의원이 선출되었다. 그중 기민/기사당과 사민당이 각각 27명의 의원을 지녔고 자민당은 5명, 그리고 민주당, 중앙당 및 공산당은 각각 2명을 파견할 수 있었다. 여기에 베를린에서도 5인의 의원을 보냈는데 이들은 의결권이 없이 참관인의 자격으로 참여하였다.<sup>28)</sup> 양대 정당인 기민/기사당과 사민당 이외에 소수정당이 참여할 수 있었던 것은 이미 지방선거와 주의회의 선거에서 비례대표제가 도입되었던 것과 무관하지 않았다.<sup>29)</sup>

의회위원회가 열리는 장소는 주지사들이 투표하여 여러 후보 도시 중 본(Bonn)으로 결정하였다.

## 2. 헤렌힘제회의와 기본법초안

의회위원회가 기본법을 제정하려면 먼저 심의대상이 될 초안이 필요하였다. 물론 정당이나 개인들이 헌법의 제정에 대비하여 준비한 안들이 없는 것은 아니었지만 이것으로는 충분하지 않았다. 정부에서 기본법초안을 만들어서 심의에 붙이는 방법이 효율적이었겠지만 중앙정부가 완전히 붕괴된 상황에서 이는 불가능하였다. 주지사들은 가능하면 폭넓은 정파와 각 주의 대표들이 참여하는 전문가위원회를 구성하여 기본법의 초안을 작성하는 업무를 맡

28) 의회위원회의 구성에 대해서는 Benz, 앞의 책, p.128; Feldkamp, 앞의 책, p.36 이하; R. Morsey, *Verfassungsgeschäftung unter Besatzungsherrschaft*, in: DÖV 1989, pp.471~482, p.474 이하 등.

29) 미국과 영국이 자국의 정치적 전통과는 달리 비례대표제를 선호하였던 것은 적어도 1947년까지의 상황에서는 서독지역에서 공산당을 비롯한 소수정당의 의회진출을 가능하게 함으로써 소련점령지역과의 정치적 통로를 열어두려고 했던 것과 무관하지 않았다.(이에 대한 자세한 내용은 E. Lange, *Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes*, Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte 1972, pp.280~318, p.288 이하 참조) 하지만 동시에 이는 서방국가들의 자신감의 표현이기도 하였다. 1946년 1월에 서독지역에서 처음 실시된 선거인 미군 점령지역 지방선거에서 공산당은 85%를 상회하는 높은 투표율 속에서 매우 저조한 득표율을 기록했던 것이다. 가장 좋은 결과를 가져온 헤켄주에서도 공산당의 득표율은 5.7%에 그쳤다.(Fait, 앞의 글, p.426 이하)

기는 것이 바람직하다고 판단하여 1948년 7월 25일 “헌법문제에 대한 전문가 위원회”(Sachverständigen-Ausschuß für Verfassungsfragen)를 구성하기로 합의하였다. 이 위원회에는 각 주당 한 명씩의 대표와 이들을 보조할 인력이 파견되었다. 이들은 8월 10일부터 23일까지 헤렌힘제라는 섬에 모여서 초안을 작성하는 작업을 하였다. 헤렌힘제회의는 헌법초안작성 작업을 정치적인 관점보다는 헌법 실무적 관점에서 수행하였다. 따라서 정치적인 결정이 필요한 사항에 대해서는 스스로 해답을 찾기보다는 몇 가지의 가능한 해법을 제시하는 방식으로 일하였다.<sup>30)</sup>

헤렌힘제회의의 초안이 의회위원회를 구속하는 것은 물론 아니었다. 하지만 헤렌힘제회의에 참여한 구성원 중 카를로 슈미트(Carlo Schmid) 등 3인이 의회위원회에도 속해있었다. 이들이 의회위원회의 심의과정에서 주도적인 역할을 하게 됨으로써 헤렌힘제회의의 초안은 사실상 이후 제정되는 서독기본법의 기초를 이루었다고 평가할 수 있다.

### 3. 의회위원회에서의 서독기본법 제정과정

의회위원회(Parlamentarischer Rat)에서의 기본법제정 작업을 위해 우선 몇 개의 전문위원회가 구성되었다.<sup>31)</sup> 전문위원회는 맡겨진 분야에 관한 초안을 작성하였는데 내용이 상호 충돌하는 것을 방지하기 위해 다른 위원회의 구성원이 함께 참여하기도 하였다. 이들 위원회가 각각의 초안을 제출하자 일반편집위원회(Allgemeiner Redaktionsausschuß)가 구성되어 1948년 10월 18일부터 이들 초안의

30) Benz, 앞의 책, p.119 이하; Feldkamp, 앞의 책, p.28 이하; H. Säcker, *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, in: BayVBl. 1983, pp.6~10; H. Säcker, *Der Verfassungskonvent 1948*, in: DÖV 1998, pp.784~792.

31) 기본원칙위원회, 연방조직, 헌법재판 및 사법위원회, 권한분배위원회, 재정위원회, 선거권위원회, 점령조례위원회 등이다.(Feldkamp, 앞의 책, p.59 이하)

내용을 조정하였다. 일반편집위원회는 각각의 전문위원회가 제출한 초안에 대한 입장을 피력함으로써 새로운 안이 작성되었고 이는 주위원회(Hauptausschuß)의 심의에 붙여졌다. 주위원회의 논의결과에 대해 일반편집위원회가 다시 의견을 피력하면 이를 다시 주위원회가 심의하는 과정이 되풀이되면서 1949년 1월에 보다 완성된 초안이 탄생하였다.<sup>32)</sup>

이 안은 이른바 5인위원회(Fünferausschuß)로 넘겨졌다. 5인위원회는 모든 전문위원회의 입장을 감안하고 또한 점령군당국과의 교섭을 위해 각 원내교섭단체의 대표들로 구성되어 있었다. 5인위원회는 이후 7인위원회로, 그리고 마지막에는 11인위원회로 확대되었다. 이 위원회는 한편으로는 점령군당국과 협상을 하면서 다른 한편으로는 주위원회와 의견을 교환하였다. 이러한 과정 속에서 주위원회는 1949년 5월 5일에 기본법초안에 대한 네 번째의 심의를 실시하였다. 이렇게 해서 만들어진 안은 이제 본회의로 넘겨졌고 본회의에서는 3회독을 하면서 기본법초안을 완성하고 이는 1949년 5월 12일 연합국의 동의를 얻게 된다.

전체적으로 보아 서독 헌법제정의회에서 기본법을 제정하는 작업은 — 후술하게 되는 갈등상황을 감안하더라도 — 비교적 신속하게 진행되었다. 이는 이미 핵심적인 문제들은 결정되었거나 그 범위가 구체적으로 좁혀져 있었기 때문이라고 할 수 있다. 이미 연방을 구성할 주가 편성되고 각 주의 헌법이 제정되어 있었고, 법치국가, 연방국가, 권력분립, 기본권보장, 사회국가 등의 원칙 및 직업공무원제도 등에 대한 광범한 합의가 존재하였다.<sup>33)</sup> 이렇게 볼 때에 기본법의 제정과정은 1945년 패전이후 3년여의 군정 하에서 형성된 새로운 헌정질서(Verfassungsordnung)를 헌법적(verfassungsrechtlich)으로 확인하는 절차였을지도 모른다.

32) 기본법초안의 심의에 관한 자세한 내용은 Benz, 앞의 책, p.121 이하; Feldkamp, 앞의 책, p.98 이하 등을 참조할 것.

33) Stolleis, 앞의 글, p.175.

## V. 연합국의 간섭과 서독기본법의 제정

### 1. 프랑크푸르트 사건

1948년 9월 1일에 의회의원회가 개최된 후에도 연합국측과 서독 정치지도자 사이에 비공식적인 접촉이 유지되었다. 하지만 연합국측은 곧 이것만으로는 자신의 의사를 기본법제정 과정에 충분히 반영할 수 없다고 판단하였다. 연합국 군정당국은 본국정부로부터 서독기본법 제정에 대한 지침을 받아서 11월 22일에 의회위원회에 전달하였다.<sup>34)</sup> 이때는 기본법의 초안이 의회위원회의 제1회 독을 위해 상정된 시점이었다. 이 지침은 기본법초안의 내용 중 여덟 가지가 연합국측의 생각과 합치하지 않는다는 것이었는데 그 중 핵심적인 내용은 “가능한 한 최고의 수준”에서 양원제가 구성되어야 하며 양원 중 하나는 각각의 주를 대표하되 주의 이익을 보전하기 위해 충분한 권한을 지녀야 한다는 것이었다.<sup>35)</sup>

연방과 주의 권한분배 문제는 종교를 포함하는 문화정책의 문제나 재정상의 문제 등으로 인해 서독 정파들 사이에 심각한 논쟁의 대상이 되고 있었다. 이러한 상황에 비추어 볼 때 연합국측의 표현은 이전의 런던 6개국 회담의 의결이나 프랑크푸르트문서에서와 마찬가지로 매우 추상적인 수준에 머무르고 있었다. 이에 의회위원회의 의장인 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer)는 12월 17일 군정장관들과의 회담에서 연방과 주의 권한분배와 관련된 정파들 간의 이견에 대해 설명하였다. 이는 이른바 프랑크푸르트 사건(Frankfurter Affäre)으로 이어졌다.<sup>36)</sup> 이에 대해 독일사민당은 아데나워가 정당한 권한을 위임받지 않은 채 의

34) 이는 Feldkamp(Hg.), 앞의 책, p.102 이하에 수록되어 있음.

35) H.-J. Grabbe, *Die deutsch-alliierte Kontroverse um den Grundgesetzentwurf im Frühjahr 1949*, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1978, pp.393~418, p.394 이하; H. Wilms, *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes*, Stuttgart u.a. 1999, p.200 이하.

36) Feldkamp, 앞의 책, p.119 이하; Wilms, 앞의 책, p.210 이하.

회위원회 내부의 문제를 연합국측에 알렸다고 비판하였다. 연합국을 끌어들여서 심판관 역할을 맡게 함으로써 기본법제정 과정에서 독일 정파들 간에 존재하는 현안을 자신의 정당인 기민당에 유리하게 해결하려한다는 것이었다. 하지만—아데나워가 실제로 그러한 의도를 가졌는지와는 별개로—연방과 주의 권한문제에 대한 의회위원회의 심의는 시민당의 주도로 이루어졌다. 시민당은 기본법초안이 전체적으로 마무리되면 그 후에 연합국에 제출하여 전체적인 허가여부를 결정하게 하면 된다는 입장을 의회위원회에서 관철시켰다. 이러한 전략을 취하면 심의과정에서 연합국이 개별조문에 대해 간섭하는 것을 배제할 수 있으며 전체초안에 대한 수용여부를 결정해야 하는 상황에서 이를 거부하기는 어려울 것이라는 생각이었다. 이로써 12월 18일 연합국측이 당시의 초안에서 연방과 주의 조세권분배가 자신의 구상에 합치하지 않는다는 의사를 표명했음에도 불구하고 의회위원회는 이를 고려하지 않고 심의를 계속하였다.

## 2. 연합국의 3월 2일자 통지문과 이후의 협상

의회위원회의 주위원회는 1949년 2월 10일에 제3회독을 종결하고 기본법초안을 군정장관들에게 제출하였다. 연합국측은 이 초안을 집중적으로 검토한 후 3월 2일에 입장을 피력하였다. 여기서 군정장관들은 1948년 11월 22일자의 통지문을 상기시키면서 8개의 논점에서 문제가 있음을 지적하였다.<sup>37)</sup> 5인위원회의 초안 제36조(이후 기본법 제74조와 제75조)가 원칙적으로 주에게 입법권을 부여하면서도 동시에 연방이 26개의 영역에서 입법권을 지니는 것은 지나치다는 것이었다. 군정장관들은 특히 연방차원에서 경찰조직을 창설하는 것에 단호하게 반대하였다. 또한 법관을 파면할 수 있는 가능성을 열어놓은 것과 관련하여 이후의 기본법 제97조의 내용처럼 법원의 독립성이 보장될 것을 요구하였

37) 이 통지문은 Feldkamp(Hg.), 앞의 책, p.147 이하에 수록되어 있음.

다. 또한 연합군측은 기본법이 베를린에는 적용될 수 없음을 명백히 하였다.<sup>38)</sup> 여기서 특히 문제가 된 것은 이전과 마찬가지로 연방과 주간의 재정적인 권한의 문제와 입법권분배의 문제였다. 이 문제들에 대해서는 서독의 정파 사이에도 참여한 이해관계의 마찰이 있었기 때문에 그 해결은 쉽지 않았다.

서독 정파간의 이해관계 및 서독과 연합국의 이해관계를 동시에 조율하기 위해 기존에 정파간에 구성되었던 5인위원회에 독일당과 중앙당의 대표가 참여하는 7인위원회가 구성되었다. 7인위원회는 3월 18일에 기존의 안과 크게 다르지 않은 안을 제출하였고 연합군측은 이를 다시 반려하였다. 연방과 주의 권한배분과 관련하여 독일사민당의 입장은 완고하였다. 사민당의 관점에서는 적극적인 사회정책의 실시를 위해 연방의 재정에 여유가 있을 필요가 있었던 것이다. 이에 반하여 기민/기사당의 입장은 융통성이 있었다. 아테나워는 기본법의 제정에 있어 내용상 불만족스럽더라도 아예 이를 제정하지 못하는 것보다는 나올 것이라는 생각에서 기본법의 구체적인 내용의 차이에 커다란 비중을 두지 않았다. 또한 기민/기사연의 뿌리가 전통적으로 연방주의적 경향이 강했던 카톨릭중앙당에 닿아 있는 것도 이유일 수 있을 것이다.<sup>39)</sup> 특히 미국점령지역의 군정장관인 클레이(Clay)는 이 문제에 있어 매우 강고한 입장을 유지하였다.<sup>40)</sup> 이에 사민당은 보다 융통성있는 입장을 보이던 영국과의 접촉에 주력하였다.<sup>41)</sup> 하지만 나중에 알려진 바에 의하면 당시에 미국내에서 독일정책의 주무부처가 국방성에서 국무성으로 이관되었고 미국무성은 클레이에게 3월 18일자 7인위원회

38) Benz, 앞의 책, p.125 이하; Feldkamp, 앞의 책, p.148 이하; Grabbe, 앞의 글, p.395 이하, Morsey, 앞의 글, p.477 이하, Mußgnug, 앞의 책, p.245 이하 등 참조.

39) Benz, 앞의 책, p.126.

40) 클레이가 연방주의적 입장을 고집한 이유로 그가 미국 남부출신이어서 연방주의를 중앙정부에 대한 개인의 자유의 보장수단으로 이해했었다는 점을 지적하는 견해도 있다. Grabbe, 앞의 글, p.403.

41) 제2차 세계대전의 종전과 함께 새로이 집권하게 된 영국의 노동당정부가 독일사민당과의 전통적으로 우호적인 관계에 있었음에도 불구하고 독일 점령정책에서는 중립적인 입장을 취했다는 주장도 있지만 독일사민당을 직간접으로 지원했다는 사실이 밝혀지고 있다. Grabbe, 앞의 글, p.415.



초안을 받아들일 것을 권하지만 클레이는 이를 거부한다. 이후 북대서양조약기구의 창설에 기하여 워싱턴에 모인 3개 점령국의 외무부장관들은 1949년 4월 4일에 점령조례의 제정을 위해 회담을 가졌다. 여기서 연합국의 3월 2일자의 통지문이 런던 6개국 회담의 결과에 합치한다고 의회위원회에 통고하였다.

### 3. 4월 22일자의 연합국 외무장관 통지문과 갈등의 해결

이러한 상황에서 서독의 정파들은 4월 22일에서 24일까지 다시 회담을 개최하였다. 여기서 사민당은 기본권의 내용을 포함하지 않은 축소된 형태의 새로운 초안을 제시하였다. 이는 연방과 주의 권한과 관련하여 자신의 입장이 관철되지 않을 때에는 헌법의 성격을 지니는 기본법의 제정이 아니라 과도기의 정치질서를 임시적으로 규율하는 법을 제정하는 것으로 그치겠다는 강경한 태도의 표명이었다. 그런데 4월 22일에 갑자기 연합국의 외무장관들이 이미 4월 7일자로 내린 결정이 군정당국에 의해 공표되었다. 이 결정의 내용은 서독 의회위원회의 헌법초안에서 재정문제와 관련된 부분이 주정부와 연방정부의 재정적 독립과 주어진 권한을 행사함에 있어 적절한 재정능력을 보장하고 있음을 인정하는 것이었다. 이는 사실상 사민당이 주도하는 의회위원회의 입장을 거의 전면적으로 수용한 것이었다. 하지만 3국의 외무장관들은 이 결정의 공표시기를 군정장관들에게 조건부로 위임하고 있었다. 즉 군정장관들이 적절하다고 판단되는 시점에서 이를 공표하되 의회위원회가 입장을 최종적으로 구체화하기 전이어야 한다는 것이었다.<sup>42)</sup> 미군정장관인 클레이는 프랑스측의 협조를 얻어서 굳이 이를 공표하지 않더라도 사민당을 압박하여 소기의 목적을 달성할 수 있다고 판단하였다. 미국과 프랑스의 군정장관들은 영국측의 요구에도 불구하고 공표를 계속 미루어오다가 사민당의 강경한 입장을 바꿀 수 없다는 판단이

42) Grabbe, 앞의 글, p.408.

들자 태도를 바꾼 것이었다.<sup>43)</sup> 이로써 기본법제정을 위한 마지막 장애물은 제거되었고 이후의 절차는 빠른 속도로 진행될 수 있었다.

연방과 주의 권한분배를 중심으로 독일정파간에, 그리고 독일측과 연합국측 사이에서 벌어진 갈등을 전체적으로 평가해 보면 몇 가지의 요인이 복합적으로 작용한 것을 볼 수 있다. 우선 서독 내부에서는 연방주의의 수준과 관련된 기민(기사당)과 사민당간에 정치적 이해가 부딪치고 있었다. 또한 보다 깊은 배경에는 서독의 외교노선에 있어 친서방정책의 정도에 대한 견해차이도 함께 작용했다고 볼 수 있을 것이다. 독일사민당의 당수인 슈마허(Schumacher)는 반소 및 반공노선을 분명히 하고 있었지만 군사적으로는 동서간의 중립을 추구하였다. 이는 장기적으로는 서독을 서유럽에 통합시키려는 전략을 이미 세우고 있던 미국의 입장에서는 불편한 것이었다. 미국의 세계전략상 — 슈마허에 대해 개인적인 차원에서 불신을 갖고 있던 클레이의 태도를 논외로 하더라도 — 사민당이 통치하는 서독은 탐탁지 않은 파트너였음에는 틀림이 없다. 나아가 1949년 봄의 시점에서 서독의 각 정파는 기본법제정 작업과 함께 총선거를 준비하고 있었다. 각 정파간의 권력을 향한 경쟁이 이미 시작된 상황에서 클레이는 사민당이 점령군당국과의 긴장관계를 조성함으로써 독일인들의 민족주의적인 정서를 자극하고 있다고 판단하였고 이는 그의 비타협적인 입장을 강화했던 것이다. 클레이는 슈마허가 반서방국 및 반소련을 동시에 추구하는 위험한 전략을 추구하면서 동독공산당을 소련의 앞잡이로, 기민당을 서방연합국의 앞잡이로 몰아붙이고 있다고 보았다. 이러한 입장에서 클레이는 서방3개국 외상의 결정문의 공표를 사의표명이라는 배수의 진까지 치면서 거부했던 것이다.<sup>44)</sup> 연방과 주의 권한분배와 관련된 갈등이 사안 자체가 지니는 중요성보다 훨씬 커다란 함의를 지닌 채 진행되었던 것은 이러한 배경과 무관하지 않았다. 연합국측의 상황을 볼 때 미국 군정당국의 독일 사회민주주의에 대한 이해가 같은 유럽국가인 영국이나 프랑스에 비해 낮았다는 점도 지적할 필요가 있을 듯하

43) Feldkamp, 앞의 책, p.165.

44) Grabbe, 앞의 글, p.413.

다. 미국 군정장관인 클레이는 자신의 협상상대인 슈마허가 서독의 정치에서 지니는 영향력을 이해할 수 없었다. 의회위원회의 의원도 아니고 주지사도 아닌 슈마허가 단지 사민당의 당수로서 포괄적인 지도력을 행사하는 것은 강고한 대중조직을 바탕으로 하는 독일의 사회민주주의정당의 전통에 대한 이해가 없이는 매우 낮은 일이었을 것이다.<sup>45)</sup> 마지막으로 미국 내에서 국무성과 국방성 및 군정당국 간의 이견과 주도권경쟁 또한 흥미있는 대목이라고 보인다.

## VI. 결론에 대신하여 : 서독기본법의 제정과 연합국의 영향력

외국법의 영향력을 넓게 이해한다면 기본법제정 과정에서 외국의 법제도에 대해 언급하거나 참고한 모든 내용을 포함하게 될 것이다. 한편 이를 좁게 이해한다면 외국법의 조항과 명문으로 일치하는 경우만을 의미하게 될 것이다. 다른 한편 연합국과 점령군당국의 영향력과 관련해서도 1945년 패전 이후에 서구식 민주주의모델을 받아들이는 것을 당연하게 생각하는 분위기가 형성된 것을 외부의 영향으로 볼 것인지 아니면 기본법의 제정과정에서 의회위원회의 초안 중 점령군당국의 명시적인 반대로 그 내용이 변경된 것에 국한할 것인지에 따라서 영향력의 범위는 커다란 차이를 지니게 될 것이다. 따라서 영국, 미국, 프랑스의 점령군당국이 기본법제정에서 미친 영향을 분석하려면 이러한 광의의 의미와 협의의 의미를 구별하는 것이 전제되어야 할 것이다.

서독기본법의 내용을 보면 다른 나라들의 헌법이나 국제법적 선언들과 적지 않은 공통점을 지니는 것을 쉽게 발견하게 된다.<sup>46)</sup> 하지만 이러한 내용은 연합국의 직접적인 압력이 아니라 의회위원회의 자발적인 결정에 따른 것이었다. 점령군당국이 직접적인 영향력을 행사한 것은 연방과 주의 재정권한 분배 문

45) Grabbe, 앞의 글, p.411.

46) 이에 대한 자세한 분석은 별개의 연구를 요한다고 보인다. 자세한 내용은 Wilms, 앞의 책, p.119 이하 참조.

제, 연방과 주의 입법관할 문제, 공직과 의원직의 공존불가, 베를린의 법적 지위 등에 국한되어 있었다. 또한 이러한 문제에 관해서도 연합국의 입장이 일방적으로 관철되지는 않았고 독일의 의회위원회와 점령군당국 간에 협의와 절충이 이루어졌음을 알 수 있다. 이렇게 볼 때에 서독기본법의 제정에 있어 서방측 연합국의 직접적인 영향력의 행사는 동독헌법의 제정에서 소련의 영향력이나 일본헌법의 제정에서 미국의 영향력<sup>47)</sup>에 비해 크지 않았던 것으로 평가할 수 있을 것이다.<sup>48)</sup>

하지만 다른 한편으로 연합국의 직접적인 영향력행사의 시도가 관철되지 못했다는 것과 서독기본법이 미국과 서유럽의 자유주의적이고 입헌주의적인 헌법전통을 받아들였다는 것은 구별되어야 하는 문제이다.<sup>49)</sup> 독일은 이미 1848년 3월혁명의 과정에서 파울교회헌법을 제정함으로써 미국과 서유럽의 계몽주의적이고 입헌주의적 전통을 받아들여려는 시도를 한 바 있다. 3월혁명의 실패로 독일의 헌정은 이른바 “특수한 길”(Sonderweg)을 걷게 되지만 1949년의 기본법 제정은 독일헌정에서 약 백 년 동안의 특수한 길이 끝나고 서구식 입헌주의가 완전히 자리 잡게 되는 계기가 되었다.<sup>50)</sup>

그럼에도 불구하고 1949년의 시점에서 볼 때 서독기본법은 아직 임시적 법질서에 불과하였고 그 정당성은 그 후 반세기동안의 헌정의 전개 속에서 확보될 수밖에 없었다.

47) 독일의 관점에서 미국의 일본점령정책을 평가한 연구로는 W. Benz, *Amerikanische Besatzungsbeherrschaft in Japan 1945~1947*, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1978, p.265~279을 들 수 있다.

48) B. Pieroth, *Amerikanischer Verfassungsexport nach Deutschland*, in: NJW 1989, pp.1333~1337, p.1336 이하.

49) 특히 기본법의 내용 중 기본권조항, 연방제도, 헌법재판제도에서는 미국헌법의 영향력을 뚜렷하게 볼 수 있다. 하지만 연방제도와 헌법재판제도의 구체적인 모습에서는 동시에 적지 않은 차이를 발견하게 된다.

50) 1949년의 기본법제정이 독일헌정사의 특수한 길의 종식과 서구계몽주의 전통의 최종적인 실현을 의미한다고 하여도 이를 서독기본법의 완벽성과 그 개정불필요성과 연결시키는 것(예를 들어 Wilms, 앞의 책, p.293 이하)은 논리의 비약이라고 할 것이다.

## 서독기본법 제정 연표

### 1945년

- 2월 4일~11일 알타회담에서 종전 후 4개국 분할점령을 의결
- 5월 8일 독일군의 무조건항복 선언
- 7월 11일 베를린에 대한 4개국통치 시작, 연합국사령부 회의 개최
- 7월 17일~8월 2일 미, 영, 소 정상외 포츠담회의, 프랑스는 8월 7일에 동의함
- 7월 30일 연합국 관리위원회 업무개시
- 9월 19일 미군 점령지역에 주 창설

### 1946년

- 1월 20일 미군 점령지역에서 지방선거 실시
- 4월 21일~22일 동독지역에서 사민당이 공산당에 합병되어 사회주의통합당 창당
- 6월 30일 미군 점령지역의 주에서 헌법제정회의 선거 실시
- 8월 23일 영국군 점령지역에서 주 창설
- 8월 30일 프랑스군 점령지역에서 라인란트-팔츠주 창설
- 9월 10일~10월 1일 미국과 영국간의 공동행정을 위한 협약 체결
- 9월 15일 영국군과 프랑스군 점령지역에서 지방선거 실시
- 11월 24일~12월 1일 미군 점령지역에서 주의회선거와 주헌법에 대한 국민투표 실시
- 12월 2일 미국과 영국 간에 점령지역의 경제통합을 위한 협정 체결

### 1947년

- 3월 10일~ 4월 10일 모스크바 외상회의
- 4월 20일 영국군 점령지역에서의 주의회선거 실시

- 5월 18일 프랑스군 점령지역에서의 주의회선거와 주헌법에 대한 국민투표 실시
- 5월 29일 미국과 영국 간에 점령지역의 공동행정을 위한 협약 체결
- 6월 5일 미국 외무장관인 마셜이 유럽재건계획 선포
- 6월 6일~8일 전독일 주지사회의(뮌헨), 동독지역 대표는 회담개시 전날 돌아감
- 11월 25일~12월 15일 런던 외상회의

### 1948년

- 2월 23일~3월 6일 런던 6개국 회담 전반부
- 3월 20일 연합국 관리위원회로부터 소련측 대표 철수
- 4월 1일 서독과 베를린 간 교통방해의 시작
- 4월 20일~6월 2일 런던 6개국 회담 후반부
- 6월 16일 베를린 연합국사령부로부터 소련측 대표 철수
- 6월 20일 서독지역에서의 화폐개혁
- 6월 24일 베를린봉쇄 시작
- 6월 26일 연합국의 공중보급 시작
- 7월 1일 연합국이 프랑크푸르트 문서를 서독지역의 주지사들에게 보냄
- 7월 8일~10일 제1차 주지사회의 (코블렌츠)
- 7월 21일~22일 제2차 주지사회의 (니더발트)
- 8월 10일~23일 헤렌힘제 헌법회의
- 9월 1일 의회위원회의 개최
- 9월 8일~9일 의회위원회 제1차 본회의
- 9월 15일 전문위원회 구성
- 9월 30일 군정장관들의 9월 29일자 서신이 아데나워에게 전달됨
- 10월 20일 군정장관들의 10월 19일자 입장이 전달됨
- 10월 20일~21일 기본법초안에 대한 본회의 제1독회

- 11월 11일~12월 10일 기본법초안에 대한 주위원회의 제1독회
- 11월 18일 아데나워와 로버트슨장군의 회담 (바트 홈부르크)
- 11월 22일 전문위원회의 기본법심의에 대한 연합국의 통지문
- 12월 15일~1월 20일 주위원회에서의 제2독회
- 12월 16일~17일 의회위원회대표와 군정장관들 간의 회담 (이른바 프랑크 푸르트사건)

### 1949년

- 1월 26일~2월 28일 5인위원회의 기본법초안 심의
- 2월 5일 5인위원회의 심의결과 발표
- 2월 8일~10일 주위원회에서의 제3독회
- 2월 18일 2월 17일자 연합국 통지문의 전달
- 3월 2일 의회위원회 의원과 군정장관들의 회담(프랑크푸르트), 기본법초안에 대한 연합국의 통지문 전달
- 3월 3일~4월 6일 7인위원회에서의 심의
- 3월 18일 의회위원회 의원과 군정대표들의 회담(본)
- 3월 25일 의회위원회 의원과 군정대표들의 회담(본), 7인위원회의 제안 거부
- 4월 5일 미, 영, 불 외무장관의 의회위원회에 대한 통고
- 4월 20일 독일 사회민주당 의장단회의(하노버), 축소된 기본법초안 제출을 의결
- 4월 22일 미, 영, 불 외무장관의 통지문 전달
- 4월 24일 기본법초안에 대한 서독 정파간의 합의
- 4월 25일 의회위원회 대표와 군정장관들의 회담(프랑크푸르트)
- 5월 5일~6일 주위원회에서의 제4독회
- 5월 6일 본회의 제2독회
- 5월 8일 본회의 제3독회
- 5월 12일 3개국 군정당국의 기본법초안 허가
- 5월 23일 서독기본법 공포

## Zustandekommen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland : In Bezug auf den Einfluß der westlichen Alliierten

Song, Seog-Yun\*

Bei dieser Arbeit handelt es sich um den Einfluß der westlichen Alliierten bei dem Zustandekommen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Daraus sollte sich ein Vergleichsgegenstand für die koreanische Verfassungsgeschichte, wo auch die Verfassung eines geteilten Landes unter Besatzungssituation gegeben wurde, ergeben. Für diesen Forschungszweck wird zunächst die Struktur der Besatzungsherrschaft der Alliierten sowie die Verschärfung des Kalten Krieges zwischen westlichen Staaten und der Soviet Union als der politische Hintergrund der Entstehung des Grundgesetzes gezeigt. Danach wird die Entstehung und Struktur des Parlamentarischen Rates, der das Grundgesetz gegeben hat, analysiert und anschließend der Prozeß des Zustandekommens des Grundgesetzes dargestellt. Daraus resultiert sich, dass der Einfluß der westlichen Alliierten, solange er im engeren Sinne als unmittelbarer Einfluß verstanden wird, aus verschiedenen Gründen nicht sehr groß war.

[**Stichwörter**] Kriegsniederlage, Teilung, Alliierte Besatzung in Deutschland, Zustandekommen des Grundgesetzes, Einfluß der westlichen Alliierten

---

\* Professor, Seoul National University.