

西獨·소련關係의 國際政治的 意味

—外交關係樹立의 背景分析—

裴 成 東

(서울大學校 社會大 教授)

<目 次>	
I. 序 論	IV. 西獨의 國內政治와 獨·소關係 改善
II. 第二次大戰의 終結과 獨逸	V. 西獨·소련關係가 우리에게 주는 示唆
III. 獨·소關係와 그 國際政治的 背景	

I. 序 論

韓國이 體制를 서로 달리 하여도 非敵性國이면 門戶를 開放하겠다고 闡明한 6.23宣言을 發表한 지 10年이 經過하고 있으나, 그 사이 약간의 通商이 이루어지고 있는 것 이외에는 外交的으로 별다른 進展을 보이고 있지 않다.

이 研究小論은 韓·소 關係의 改善策을 構想하는 데 있어서 西獨과 소련과의 國際關係가 어떠한 示唆를 주는 것이 없을까라는 發想에서 2次大戰以後에 展開되어 나온 西獨의 東方政策과 소련의 對獨政策을 檢討하고 나아가서 兩國關係가 어떠한 國際政治的 脈絡에서 이루어졌으며, 그리고 그것이 갖는 國際關係上的 比重은 어떠한지를 살펴보고자 한다.

西獨도 韓國과 마찬가지로 美·소 間의 軍事占領의 冷戰으로 因하여 分斷되고 또한 兩陣營 對立의 最尖端이 된 國家이지만 韓國과는 전혀 다른 國家發展의 길을 開拓하였다. 一觸即發의 緊張高潮에도 不拘하고 冷戰이 深化되었을 때인 1950年代 中盤에 소련과 外交關係를 樹立하였고 1960年代 末부터는 東西間의 「데탕트」를 推進시키고 現實的 成果를 거두는 데 寄與하였다.

이러한 成果들이 결코 우연히 이루어진 것이라고 볼 수 없다. 國際關係란 相對가 있고 또 多樣한 變數에 依하여 左右되지만 分명한 政治的 判斷과 一

貫性 있는 外交政策을 堅持할 때, 그 結果는 아무런 政策代案없이 막연히 어떠한 變化를 기다리는 것과는 다르다고 생각한다.

II. 第2次大戰의 終結과 獨逸

Clausewitz가 戰爭을 政治의 延長으로 보았는데 獨逸人들은 戰爭의 終結을 戰爭行爲의 終息으로 處理하고 말기 보다는 戰爭을 進行하는 過程에서도 冷靜하게 終戰 後의 政治的 狀況을 考慮하고 있다. 2次大戰에서 獨逸은 軍事的 敗北가 分明해진 時點에서조차 降伏을 하지 않고 어떻게 하는 것이 戰後의 獨逸을 위한 길인가를 생각하면서 戰略을 짜고 있다.

即, 獨逸(第三帝國)은 獨逸이 聯合國의 一方에 依하여 壓倒的으로 占領되는 것은 戰後에 이르러 不利할 것이라는 判斷아래 聯合軍의 進擊程度를 調整하고 있는 것이다.

當時 獨逸의 政治 및 軍事指導者들은 戰後에 聯合國의 勢力均衡이 獨逸에서 이루어지는 것이 獨逸의 回生에 도움이 된다는 判斷을 한 것 같다. 戰後에 獨逸問題에 있어서 가장 難題가 된 「베를린」 分割占領은 聯合國 사이의 절충에 依하여 이루어진 것이지만, 「베를린」問題를 包含하여 獨逸問題가 國際政治上 커다란 比重을 차지했는데 그것을 解決하기 위한 聯合國間의 다툼을 獨逸人들이 「이니셔티브」를 쥐고 活用했다고 볼 수 있다.

美·소 兩國이 冷戰關係에 들어가지 않을 수 없었던 것도 그 始端의 큰 몫은 獨逸에 있었으며, 終戰問題가 4~5年 사이에 解決될 수 있었던 것도 獨逸의 勢力均衡關係를 利用한 積極的인 政策에 依한 것이었다. 現實的인 與件을 받아 들이면서 원래 지니고 있던 理想을 追求하는 것이 獨逸人의 外交하는 基本姿勢이다.

다같은 分斷國으로서 南北韓이 자기 政府를 세운 것이 1948년이었는데 獨逸에서는 이보다 1年 늦은 1949년에 먼저 獨逸聯邦共和國(BRD, 以下 西獨으로 表記함)이 서고 뒤이어 獨逸民主共和國이 세워졌다. 그런데 韓國과 西獨의 차이는 韓國에서 南北合作 및 中間路線을 標榜한 이른바 民族主義者들이 單獨政府의 形成에 參與하지 않았던 데 對하여 獨逸의 社民黨은 西獨單의 政府樹立에 反對했고 또한 一方的으로 親西方政策을 쓰는 것에 對하여 反對하면서도 總選舉에 參與하고 社會에 進出하여 政策決定過程에 積極的으

로 나서고 있다는 데서부터 나타나기 始作한다.

Schumacher 와 Ollenhauer 에 의하여 領導된 社民黨은 民族主義의인 立場에서 共產黨과 基民黨을 모두 批判하였다. 社民黨은 共產政權治下의 東獨을 벗어나 活動의 舞臺를 주로 西獨으로 옮기면서 Adenauer 의 基民黨政權을 聯合國의 代理라고 非難하면서 西獨政府는 統一을 沮害하는 여하한 일을 해서도 안된다고 강경한 姿勢를 取하였다.

이와 같은 執權黨의 鮮明한 政策對決이 外交政策을 發展시켜 나가는 데 커다란 役割을 하게 된다.

西獨이 統一을 前提로 하여 憲法아닌 基本法(Grundgesetz)을 制定한 것, 그리고 西方聯合國의 強力한 要求에도 不拘하고 地方分權을 緩和한 것은 모두 統一問題를 政治的인 「잇슈」로 삼았던 結果였다.

Ⅲ. 獨·소關係와 그 國際政治的 背景

1949년에 西獨政府가 發足하면서 統一을 指向하고 特히 Oder-Neisse 江을 國境으로 받아 들일 수 없다는 것을 明白히 했기 때문에 그 東쪽을 「폴란드에게 넘겨주고 「폴란드」의 東部地域을 차지한 소련으로서 西獨政府의 樹立을 마땅치 않게 여겼으며, 소련의 外交的 失敗라는 것을 認定하고 들어가지 않을 수 없었다. 戰爭過程에서 1948년에 이르는 동안 東歐의 8個國을 衛星國化했던 소련은 그것을 지키기에 急急했으며, 美國을 主軸으로 한 西方의 攻勢——具體的으로는 1949年 4月의 NATO 結成——에 對하여 警戒心을 갖고 있던 때였으므로 그러한 西方의 對소戰略의 一環으로 西獨이 獨立을 한다는 것은 소련으로서 매우 不安한 일이었다.

特히 西獨과 東獨을 比較하면 東獨이 劣勢일 뿐 아니라, 東獨의 中心部인 「베를린」의 西部가 西方에 속하게 되었기 때문에 獨逸問題를 適切히 解決하지 않으면 第3次大戰을 免하기 어렵거나 東歐衛星國體制가 崩壞될 危險이 있었던 것이다.

1950年 韓國에서 戰爭이 일어났는데 이것은 金日成의 武力統一政策이 1次的인 原因이었으나 그 背景에는 더 큰 世界政治的 要因이 깔려 있었던 것 같다. 即, 첫째 소련으로서 西方(美國)이 東歐에 加하고 있는 壓力을 分散시키는 成果가 있었으며 美國의 參戰可能性을 豫測하지 못했다고 볼 수 없다.

둘째, 美國으로서는 中共에 對한 牽制의 口實을 얻었을 뿐 아니라, 共產圈을 「아시아」 쪽에서도 壓迫하는 成果를 올렸던 것이다. 세째, 西獨은 韓國戰爭을 契機로 安保問題를 浮刻시켰고 그리하여 軍備를 擴充하게 되며, 이러한 餘勢를 몰아 基民黨이 1953, 1957, 1961年의 選舉에서 勝利를 거두게 된다.

소련은 1953年에 Adenauer 가 選舉에서 西獨國民의 確實한 支持를 받게 되자 西獨을 國際法上 認定하는 方向으로 政策을 굳혀 간다. 소련의 外交政策의 基本路線이 世界全體를 赤化하는 것이기는 하나——이것은 비단 소련만이 아니라, 모든 強大國이 世界の 秩序를 자기 中心으로 만들거나 影響力을 行使할 수 있도록 하려는 것이라고 理解하여야 한다——그것은 遠大한 理想일 따름이고 現實의으로는 우선 自國의 安全이 重要하며, 그 다음으로는 隣邦(衛星國家)의 安全을 지키는 것을 上策으로 할 수밖에 없는 것이다.

2次大戰 以後 소련이 世界の 最強國으로 浮上한 것이 事實이나 우리가 보통 갖고 있는 소련의 「이미지」는 지나치게 戰後의 莫強해진 소련에 국한하여 있다.

歷史적으로 볼 때 소련(「러시아」)은 「유럽」의 列強 사이에 드는 것을 國家發展의 目標로 하였고 때문에 2次大戰 以後에도 「유럽」 諸國의 國力에 對하여 늘 신경을 쓰고 있으며, Super Power 가 되었다고 해서 「유럽」 諸國을 超越해 있다고 생각하지는 않는다. 美國이나 소련이 다같이 最強國으로서의 pride를 가지고 있지만, 소련은 美國처럼 無條件 으시대는 것이 아니라 늘 조심성 있게 行動한다. 소련은 美國하고 겨루는 가운데 優越感을 맛보는 相對로는 「유럽」을 擇하고 있는 것이다.

獨逸에 對해서도 소련은 無理한 武力攻擊이나 政府顛覆의 陰謀를 劃策하기 보다는 1次的으로는 東獨을 確保하면서 西獨과는 可能的 限 敵對關係가 되지 않도록 努力을 기울인다. 소련이 西方에 對하여 平和共存의 原則을 提示한 것도 防禦政策의 하나라고 보아야 할 것이다. 소련은 일찌기(1927년) Stalin 이 權力을 다지면서 一國社會主義建設을 指向할 때 이미 平和共存을 내어 놓고 있었으며, 1939年에 「나치스」 獨逸과 不可侵條約을 맺은 것도 完全히 現實主義의인 路線을 따른 것이었다.

1953年에 Stalin 이 죽고 한편 西獨에서는 Adenauer 가 權力을 確實한 基盤 위에 올려 놓게 되자, 兩國 사이에는 새로운 關係를 만들기 위한 움직임이 일어났다. 兩國關係의 改善이 全體的인 「데탕트」 분위기의 影響을 받고

있는 것은 勿論이다. 1953年 7月에는 韓國에서 休戰이 成立하였고 1955年 5月에는 「오스트리아」가 平和條約의 締結에 依하여 새로운 國家로 誕生되었으며 1955年 5月에는 美·英·佛·소의 「제네바」 4國會談이 열려서 冷戰의 얼음덩이가 漸次 녹기 始作하였으며 한편 獨逸問題를 다루기 위하여 1954年 1月에 4國外務長官들이 「베를린」에서 會同하였다. 여기서 소련은 NATO에 對한 瓦解作戰으로 安全保障問題는 「유럽」을 全體로 하여 다루어서 하나의 體制를 만들어야 된다는 것과 獨逸에 對해서는 中立化統一案을 내어 놓았다. 그러나 西方 3國은 自由選舉를 통한 統獨을 高집하였는데 소련은 이것을 東方에 對한 挑戰과 攻擊이라고 받아 들일 수밖에 없었기 때문에 4國會談은 合意에 도달할 수 없었다. 소련은 이러한 西方側의 公세에 對한 對策으로 1954年 3月에 東獨을 主權國家로 대우하면서 소련의 駐東獨司令官이 東獨의 內外政治에 對하여 더 이상 干渉하지 않도록 措處하였다.

1955年 5月에 西獨의 西歐體制 加擔이 確實해지자 東歐諸國은 소련의 領導아래 Warsaw 條約을 締結하여 이에 對抗하게 된다. 當時 「유럽」의 一般的情勢는 西方側이 東方에 對한 積極的인 攻勢를 取하는 것이 特徵이었고 東方은 西方의 公式的인 威脅(防衛體制)과 內部攪亂(東獨·「헝가리」·「폴란드」의 暴動事態)을 막는 데 急急하였다. 소련의 對西獨政策은 이러한 國際環境에서 만들어져 나오게 되었던 것이다.

IV. 西獨의 國內政治와 獨·소關係 改善

Adenauer 首相이 西獨의 政治體制를 鞏固히 하는 過程에서 西方에 置重한 것은 事實이었다. 그러나 當時의 國際政治的인 힘의 關係에서 볼 때 그가 親西方路線을 確固하게 지켰던 것은 現實的이었던 것 같다.

基民黨이 戰後에 만들어진 政黨인 데 比해 100년이 넘는 政治運動의 歷史를 背景으로 하고 있는 社民黨의 政治的 比重은 西獨의 內外政治에서 결코 無視할 수 없는 것이 있었다. 社民黨은 東獨에 共產政權이 成立되자 주된 活動을 西獨에서 할 수밖에 없었고 1949年과 1953年의 選舉에서 基民黨에게 多數議席을 빼앗기기는 했으나 第1反對黨으로서 견제하였으며, 특히 黨을 이끌고 있던 Schumacher 와 Ollenhauer 의 基民黨 外交政策에 對한 批判은 매우 예리하였다.

政府를 세운 직후부터 社民黨首 Schumacher 는 獨逸民族이 「主權을 完全히 되찾지 못할 바엔 찾지 않는 것이 낫다」는 主張을 하면서 妥協에 依하여 不完全한 物件을 만들어 낸다는 것은 民族에 對한 反逆이라고 罵을 박았다.

社民黨은 社會主義的 政治理念에 立脚하여 強力한 再武裝이나 核武器의 導入에 反對하면서 軍縮과 緊張緩和, 그리고 中部「유럽」의 非武裝化를 提案하였다.

1952年 8月 Schumacher 가 逝去하고 Ollenhauer 가 뒤를 이어 黨首가 되었는데, Ollenhauer 의 政治的인 立場은 오늘날 돌이켜 보면 진정한 愛國心을 바탕으로 하고 있었다는 것을 느낄 수 있다. 그는 「베를린」 4國會議가 別成果를 거두지 못한 데 對하여 第6次黨大會(1954年 7月)에서 다음과 같은 指摘을 하고 있다.

「베를린」會議에서 소련側의 提議를 보면 分明히 民主國家들의 利益과 合致되는 解決策을 찾을 수 있는 실마리가 있는데도 不拘하고 소련의 提議가 無視되고 있는 것은 유감스러운 일이다.

社民黨의 獨逸問題解決을 위한 提案은 첫째, 野黨으로서의 主張이고 둘째 假想敵國에 該當하는 소련의 構想과 비슷하다는 點에서 西方陣營의 支持를 받을 수는 없었으나 西獨國民의 同情을 사기에는 足하였고 特히 當장의 利害關係를 갖지 않은 많은 知識人層의 支持를 받았다. 이 點을 Adenauer 로서도 너무 無視할 수는 없었다. 따라서 Adenauer 는 西方諸國과의 同盟關係가 鞏固化되었다는 것을 確信하자 東方과의 問題를 考慮하지 않을 수 없었다.

이러한 狀況에 맞추어 1955年 여름 소련은 西獨政府에게 直接的인 外交關係를 樹立하고 交易, 그리고 文化交流를 하자는 內容의 覺書를 보내게 된다. 이 提議를 두고 基民黨 政府는 當惑의 反應을 보였으나 社民黨이 對소接觸을 支持하고 나섰고 輿論의 一部도 對소關係를 改善함으로써 緊張緩和와 不安解消를 얻을 수 있다는 主張을 함에 따라 소련의 提議를 받아들이고 우선 「프랑스」의 兩國大使館 사이에서 豫備接觸을 始作한다.

그리고 1955年 9月 初 Adenauer 首相은 西獨의 代表團을 이끌고 「모스크바」로 간다. 그는 「모스크바」에 가면서도 자기의 政策的인 立場에는 何等의 變化도 없다는 것을 明白히 하는 態度를 取했으며, 소련의 外交關係樹立 提議에 對해서는 「機械的으로」 外交關係를 세운다는 것은 意味가 없다는 強硬한 發言을 하고 있다. 이러한 Adenauer 의 態度는 소련을 壓倒하는 바가 있었

고 따라서 소련이 會談을 成果있게 끝내려고 더욱 努力하게 만들었다.

그리하여 兩國은 統獨問題를 애매하게 놓아둔 채, 外交關係를 樹立하고 「모스크바」와 「본」에 各各 大使館을 設置할 것에 合意하였다. 西獨은 소련에 抑留되어 있는 捕虜의 歸還이라는 커다란 成果를 얻었으며, 소련은 2個의 獨逸을 實質的으로 成立시키는 데 成功한 셈이며, 또한 西獨에 對하여 公式的인 關係를 세움으로써 對西方政策遂行의 通路를 確保한 것도 重要한 일이었다.

西獨과 소련은 外交關係를 열음으로써 새로운 段階로 접어들게 되는데 여러가지 複雜한 問題가 그 때부터 加重的으로 일어난다. 우리는 外交關係의 樹立 自體가 目標인 것처럼 생각하고 있으나 그 以後의 問題가 간단치 않다는 것을 獨·소의 境遇로 미루어 類推할 수 있다.

Adenauer 首相은 「모스크바」를 떠나면서 戰後에 그어진 國境을 認定할 수 없다는 그의 立場을 다시 밝힘으로써 소련에 회유되지 않았음을 確實히 하였다. 西獨의 對소強硬路線은 그 後에도 堅持되었으며, 이것이 오히려 後에 Brandt 의 東方政策을 成功시키는 데 도움을 주게 된다.

V. 西獨·소련關係가 우리에게 주는 示唆

獨逸과 韓國이 다같이 美·소의 占領과 對立에 依하여 分斷된 國家라고 해서 兩國間의 共通點을 찾으면서 問題의 解決點을 구해 보려고 하는 것이 一般的인 傾向이다.

그러나 지난 30年 사이에 이루어진 兩國의 發展을 보면 그 結果는 아주 다르다. 그러므로 우리가 南北問題를 獨逸方式으로 解決하고자 해도 거기에는 明白한 限界가 있다는 것을 認定하지 않을 수 없다. 우리는 結果만을 보고 우리도 그와 같은 式으로 되었으면 하고 期待하기 以前에 兩國이 갖고 있는 條件과 與件의 差異를 認識하고 그것을 發展的으로 改善할 수 있는 方案을 摸索해야 할 것이다.

韓國과 西獨이 서로 어떠한 差異點을 갖고 있는지 간단히 살펴보도록 한다.

첫째, 歷史的으로 볼 때 소련에 對해 獨逸이 갖는 比重과 韓國의 그것은 많은 差異가 난다. 獨逸은 소련과 戰爭을 했던 當事國이며, 그 때 以來 소

런이 갖는 對獨警戒心은 대단하다. 이에 比해 韓·소關係는 歷史的 背景이 없는 편이다.

둘째, 地政學的으로 볼 때 韓國과 獨逸은 비슷한 位置에 있는 것 같으나 獨逸(西獨)이 소련의 衛星國體制(Warsaw 條約機構)에 對하여 直接的인 威脅이 되는 데 比하여 韓國은 소련에게 直接的인 威脅이 안되고 中共이나 蒙古에 對해서도 別다른 影響을 미치지 못한다.

이러한 與件에서 西獨이 對소強硬策을 썼기 때문에 오히려 소련으로 하여금 宥和政策으로 나오게 한 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 國內政治에 있어서 西獨이 安定되어 있었던 것에 比해 韓國은 늘 不安定하였던 것도 外交關係樹立에 影響을 주었다고 본다. 소련의 外交政策에서 相對國의 政治理念과 體制는 問題視하지 않으나 政權이 安定되어 있고 正當性을 갖고 있느냐의 여부는 대단히 重要하다. 또한 國內政治에 있어 幅넓은 政治的 見解가 나올 수 있는 政黨政治가 이루어지고 있는 것도 外交關係 樹立에 決定的인 役割을 한다. 西獨의 社民黨과 같은 政黨이 韓國에는 없었다.

네째, 1960年代 末에서 1970年代 初에 걸쳐 社民黨과 自民黨의 聯政이 展開한 東方政策(Ostpolitik)은 政治的 效果를 노린 宣言(韓國의 6·23宣言)이 아니라 具體的인 外交戰略이었는데 그와 같이 實質的인 成果를 約束할 수 있는 積極的인 政策이 韓國에서도 構想되어 나와야 한다

다섯째, 重要한 外交戰略은 外交官에 依하여 이루어지는 것이 아니라 政治指導者의 外交的 力量에 依하여 이루어진다. 西獨에는 Bismarck 와 Bülow 의 傳統아래 戰後에 단도 Adenauer, Schumacher, Ollenhauer, Brandt 와 같은 外交的 能力을 갖춘 政治的 指導者가 있었다.

마지막으로 한가지 덧붙일 것은 우리가 소련을 연구하는데 있어서 美國·日本·英國等의 資料를 重視해야 겠으나 獨逸系의 情報과 研究資料를 그에 못지 않게 注目해야 한다는 事實이다. 獨逸의 歷史的인 對소關係로 해서 西獨의 소련에 對한 情報蒐集과 分析에는 獨特한 것이 있으며, 한편 「오스트리아」는 歷史的으로 東南部 「유럽」을 支配했기 때문에 오늘날에 이르기까지도 그쪽 地域研究의 中心地가 되어 있다.

이들 獨逸系의 情報과 資料들은 美國系에서 生産해 내는 것보다 「이데올로기」의 色彩가 덜으며 따라서 더 客觀的이고 더 現實的이다.