

- 동아시아 공동의 역사인식 그리고 평화와 민주주의 번영을 위한 국제학술회의 -

유럽통합과 독일의 분단·통일 경험에 비추어 본 한국의 통일과제와 동아시아 공동체 구상

일시: 2009년 5월 20일-23일

장소: 한국외국어대학교 (동시통역 제공)

법학관 조명덕홀 (21 - 22일)

국제관 애경홀 (23일)

■ 주최 : 한국외국어대학교 역사문화연구소 / 기록학연구센터 / 한국독일사학회 / 한국외국어대학교 EU연구소 / 서강대학교 국제지역문화원 유럽문화센터 / 한독비교사연구회 / 통합유럽연구회

■ 후원 : 빌리 브란트 재단 / 프리드리히 에버트 재단 / 동북아역사재단 / 한국외국어대학교 역사기록관 / 홍사단 민족통일운동본부 / 경향신문 (보도 후원)

초대의 글

독일의 분단과 통일의 역사에서 중요한 분수령이었던 빌리 브란트 총리 재임 시기의 동방정책을 유럽통합사의 맥락에서 성찰하고, 비교와 관계사의 관점에서 한국 김대중 대통령 재임시기의 햇볕정책을 분석하며, 한국의 분단극복 과제를 동아시아 공동체 구상의 틀에서 세계적 전문가들을 모시고 논구하는 본 국제학술대회에 여러분들을 초대합니다.

독일의 분단은 단순히 독일민족 만의 문제이기 보다는 주변 국가들과의 역사적 경험이나 안보적 이해관계의 상호대립 속에서 형성되어온 범 유럽적 차원의 문제였습니다. 한국의 분단극복의 문제도 한반도만의 것이 아니라 동아시아 전체와 깊은 함수관계로 연결되어 있다고 하겠습니다. 이는 한국의 분단극복 문제가 동아시아 전체의 관점에서 해결될 수 있음을 의미하여, 또한 한국의 남북문제가 평화적으로 해결되지 않는 한 동아시아 지역이 바람직한 공동의 미래를 개척해 나가기 어렵다는 점을 뜻합니다.

유럽통합의 과정과 독일 빌리 브란트 총리의 동방정책을 분석하면서 우리는 정책의 기능적 핵심 이슈만이 아니라 유럽 공동의 과거청산을 통해 유럽 각국의 민족주의의 역사인식을 유럽 공동의 대의로 전환시키려는 정책적 의지와 실천 노력에 주목해야 할 것입니다. 이러한 의식의 전환이 서독과 동독이라는 양 독일 사이의 ‘접촉을 통한 변화’를 실질적으로 가능하게 하는 기저로 작용하였고, 유럽에서 냉전의 구조를 극복하고 독일통일의 기반을 조성했다고 볼 수 있겠습니다.

따라서 독일의 동방정책과 한국의 햇볕정책을 비교하고, 한국의 분단 상황에 대한 동아시아 이웃 국가들의 이해관계와 관점들을 분석하고, 동아시아 공동체의 비전을 탐색하는 일은 이 시대의 절실한 학문적 작업이라고 하겠습니다. 이와 함께 특히 동아시아 공동의 과거청산, 공동의 역사교과서 및 공동의 기억과 정체성을 위한 공동의 역사기록 관리에 대한 의의와 가치를 논하는 본 학술회의는 많은 일반의 통일정책 학술회의와 차별 점을 가지고 있습니다. 이러한 학술적 노력은 동아시아 공동의 평화와 번영의 대의를 한국의 분단극복의 과제와 상호 연계 속에서 실현하고, 나아가 세계 공동의 평화와 번영에 기여할 수 있는 길을 공동의 역사관의 정립을 통해 모색하는 근원적인 작업이라고 할 수 있겠습니다.

빌리 브란트 재단의 후원 속에서 개최되는 본 국제학술회의에서 햇볕정책을 통해 민족 분단의 극복과 아시아 및 세계 평화를 위해 기여한 공로로 노벨평화상을 수상한 김대중 전 대통령께서 동방정책을 통해 민족 분단의 극복과 유럽 및 세계 평화

를 위해 기여한 공로로 노벨평화상을 수상한 빌리 브란트 전 총리와의 관계와 교류 그리고 동방정책과 햇볕정책에 대한 증언과 비교를 해주시는 개회식 기조 강연은 그 의미가 특별하다고 하겠습니다. 이에 김대중 전 대통령께 그리고 빌리 브란트 재단에 깊은 감사를 전합니다.

본 학술회의를 위해 또한 적극적으로 후원해 주신 프리드리히 에버트 재단, 동북아역사재단, 흥사단 민족통일운동본부 그리고 한국외국어대학교 역사기록관 등 여러 기관과 학회에 깊이 감사드립니다.

많은 분들이 함께 참여하셔서 풍성한 결실을 맺는 학술회의로 만들어 주시면 감사하겠습니다.

한국외대 역사문화연구소/기록학연구센터
노명환 (한국외대)

한국독일사학회 회장
정현백 (성균관대)

학 술 행 사

1. 첫째날 (5월 20일 수요일)

학술회의 진행자 및 외국인 참석자 정찬 및 준비회의 (18:00 - 20:00)

진행: 노명환 (한국외대) / 김형인 (한국외대)

2. 둘째날 (5월 21일 목요일) (법학관 8층 조명덕홀) (동시통역 제공)

등록 : 12:00 - 12:30

제 1부

개회식: 12:30 - 14:30

사회: 박상미 (한국외대 국제학부)

개회사 : 노명환 (한국외대 역사문화연구소 / 기록학연구센터)

환영사 : 정현백 (한국 독일사학회 회장, 성균관대)

축사 : 박철 (한국외국어대학교 총장)

축사 : Norbert Baas (주한 독일대사)

축사 : Brian McDonald (주한 EU 대사)

축사 : 김용덕 (동북아역사재단 이사장)

축사 : 박원철 (홍사단 민족통일운동본부 상임대표)

기조연설: “독일과 한국: 평화와 번영의 삶을 위한 공동의 뿌리들” (Wolfram Hoppenstedt: 노벨평화상 수상자 빌리 브란트 전 독일 총리를 기념하기 위한 빌리 브란트 재단의 Executive Director)

기조강연: “빌리 브란트와 나. 동방정책과 햇볕정책” (노벨평화상 수상자 김대중 전 대통령)

폐회

휴식 14:30 - 14:50

제 2부: 학술회의

전체사회: 장봉익 (한국외대)

제 1세션 14:50 - 17:00

유럽통합과 동서유럽의 화해 및 독일의 동방정책 경험 그리고 동아시아 공동체 비전과 한국의 분단극복

사회: 이장희 (한국외대)

1) 빌리 브란트와 유럽의 평화 질서

발표: Wilfried Loth (독일 뉘이스부르크-에센 대학교)

토론: 신중훈 (서울대)

2) 화해를 통한 변화 혹은 독재체제의 약화 ? 동방정책을 통한 공산정권과 그 안의 반공·반체제 인사들과의 경험

발표: Bernd Rother (빌리 브란트 재단)

토론: 윤용선 (한성대) / 고가영 (한국외대)

3) 유럽과 독일의 경험에 비추어 본 동아시아공동체 구상과 한국의 분단극복

발표: 박명림 (연세대)

토론: 구갑우 (경남대)

휴식: 17:00 - 17:10

제 2 세션 17:10 - 18:30

동방정책의 역사적 의미와 햇볕정책의 현재적 의미

사회: Werner Kampeter (프리드리히 에버트 재단 서울사무소장)

1) 동방정책의 최종목표가 재통일이었는가? 독일민족과 독일통일문제에 관한 논의 1969-1990

발표: Wolfgang Schmidt (빌리 브란트 재단)

토론: 이동기 (서울대)

2) 동방정책과 햇볕정책의 비교와 관계

발표: 이규영 (서강대)

토론: 고상두 (연세대), 백학순 (세종연구소)

3. 세째날 (5월 22일 금요일)

8:00 - 13:00 판문점 및 비무장지대 답사

진행: 김형인 (한국외대 사학과)

박지배 (역사문화연구소 책임연구원)

김명훈 (기록학연구센터 책임연구원)

이은해 (EU연구소 책임연구원)

13:00 - 15:00 점심과 휴식

제 3 세션 15:00 - 17:30 (법학관 8층 조명덕홀) (순차통역 제공)

유럽과 동아시아의 국가 간 화해와 지역공동체 비전 그리고 남북한 분단극복 과제

사회: 정성장 (세종연구소)

1) 세계 통화 위기와 브란트의 동방정책 시기 폰피두, 브란트, 모네와 유럽통합

발표: Gerard Bossuat (프랑스 Cergy-Pontoise University)

토론: 조홍식 (숭실대)

2) 동아시아 공동체 개념과 남북한 분단 극복 과제에 대한 일본의 입장

발표: Eiichi Kido (Osaka University)

토론: Wieland Wagner (상하이 주재 Der Spiegel 동아시아 담당 특파원)

4. 넷째날 (5월 23일 토요일) (국제관 2층 애경홀) (동시통역 제공)

전체사회: 박상남 (한신대)

제 4 세션 10:00 - 12:10

지역 평화를 위한 유럽통합 사상과 동아시아공동체 구상의 전개와 현실

사회: 임상우 (서강대)

1) 유럽의 평화를 위한 스피넬리의 유럽통합 사상과 전략

발표: 이선필 (연세대)

토론: 김종법 (연세대)

2) 유럽공동체 구상에 비추어 본 동아시아 공동체 구상과 현실

발표: 온대원 (한국외대)

토론: 정창화 (단국대)

3) 자신감의 차이: 국가와 민족에 대한 동독과 북한의 관점

발표: Bernd Schaefer (미국 우드로 윌슨 센터)

토론: 이진일 (성균관대)

휴식: 12:10 - 13:30

제 5 세션 (13:30 - 15:00)

유럽 공동의 역사, 공동의 기록유산, 공동의 기록화와 기억, 공동의 정체성

사회: 이진모

1) 유럽통합을 위한 역사교육: 독일의 사례를 중심으로

발표: 한운석 (고려대)

토론: 이용재 (전북대)

2) 유럽 공동의 과거청산과 초국가주의 유럽 공동의 정체성을 위한 유럽연합 기록관 (EU Archives)과 독일 아키비스트들의 유럽차원의 활동

발표: 노명환 (한국외대)

토론: 김정하 (대진대)

휴식: 15:00 - 15:10

제 6 세션 15:10 - 17:00

동아시아 공동의 역사, 공동의 기록유산, 기록화와 기억 그리고 정체성

사회: 이영학 (한국외대)

1) 기억공동체로서의 동아시아 만들기와 공동의 역사 교과서

발표: 김정보 (연세대)

토론: 신주백 (연세대)

2) 동아시아 공동의 과거사 정리와 공동체 비전을 위한 동아시아 공동의 기록관 (Archives) 모색

발표: 전명혁/ 김지영 (진실화해를 위한 과거사 정리 위원회)

토론: 방일권 (일제 강점하 강제동원 피해 진상규명 위원회)

3) 특별발표: 한국 분단의 극복과 동아시아 공동체 비전에 대한 독일 언론인의 관점
Wieland Wagner (상하이 주재 Der Spiegel 동아시아 담당 특파원)

행사 준비 및 진행 조직

진행총괄: 노명환 (한국외대 사학과 / 정보기록관리학과 교수)

진행자문: 한운석 (한국독일사학회 총무이사, 고려대)

박명림 (연세대 국제대학원 한국학과 교수)

장봉익 (한국외대 EU연구소장)

임상우 (서강대 국제지역문화원 유럽문화센터 소장)

영문 편집 책임: Alec Gordon (한국외대 국제지역대학원 교수)

사무국: 박지배 (한국외대 역사문화연구소 책임연구원: 011-384-2000,
ji-bae@hanmail.net)

이은혜 (한국외대 EU연구소 책임연구원: 019-403-3783,
danielillalee@hanmail.net)

김명훈 (한국외대 기록학연구센터 책임연구원: 010-7451-9585,
sjmhwdhappy@hanmail.net)

진행협조: 조민지 / 이정연 (한국외대 정보기록관리학과 박사과정)
김진호 / 정동민 (한국외대 사학과 박사과정)
정영록 (한국외대 역사기록관 조교)
정다운 / 진수정 (한국외대 정보기록관리학과 석사과정)
최연서 / 이윤영 (한국외대 기록학연구센터 조교)
강지연 (한국외대 역사문화연구소 조교)
정운영 (한국외대 EU연구소 조교)
임성균 / 이욱형 (한국외대 유럽연합학과 석사과정)
류병선 / 반옥숙 / 김소정 / 심재련 / 김유정 (한국외대 사학과)

동시통역: 강승희 / 정은지 (한국외대 통번역원 전문통역사)

순차통역: 조한밀 / 박사라 (한국외대 통역대학원)

목 차

<개회사>

1. 노명환 (한국외대 역사문화연구소 / 기록학연구센터) 1

<<축사 및 기조강연>>

1. Brian McDonald (주한 EU대사) 5
2. 김용덕 (동북아역사재단 이사장) 11
3. 박원철 (홍사단 민족통일운동본부 상임대표) 13

<<김대중 전 대통령과 고 빌리 브란트 수상>>

1. 기조 강연문 “빌리 브란트와 나. 동방정책과 햇볕정책” 15
2. 독일 사민당 언론보도문 25
3. 김대중 전 대통령과 고 빌리 브란트 수상 사이에 오고 간 서신 27

<<발표문>>

1. 빌리 브란트와 유럽의 평화 질서 45
발표: Wilfried Loth (독일 뒤스부르크-에센 대학교), 토론: 신중훈 (서울대)

2. 화해를 통한 변화 혹은 독재체제의 약화? -공산정권과 그 안의 반공·반체제 인사들에 대한 동방정책의 경험- 59
발표: Bernd Rother (빌리 브란트 재단), 토론: 윤용선 (한성대), 고가영(한국외대)

3. 유럽과 독일의 경험에 비추어 본 동아시아공동체 구상과 한국의 분단극복 81
발표: 박명림 (연세대), 토론: 구갑우 (경남대)

4. 동방정책의 최종목표가 재통일이었는가? 독일민족과 독일통일문제에 관한 논의 1969-1990 95
발표: Wolfgang Schmidt (빌리 브란트 재단), 토론: 이동기 (서울대)

5. 동방정책과 햇볕정책의 비교와 관계 123
발표: 이규영 (서강대), 토론: 고상두 (연세대), 백학순 (세종연구소)

6. 세계 통화위기와 브란트의 동방정책 시기 풍피두, 브란트, 모네와 유럽통합 151
발표: Gerard Bossuat (프랑스 Cergy-Pontoise University), 토론: 조홍식 (숭실대)

7. 동아시아 공동체 개념과 남북한 분단 극복 과제에 대한 일본의 입장 187
발표: Eiichi Kido (Osaka University), 토론: Wieland Wagner (상하이 주재 Der Spiegel 동아시아 담당 특파원)

8. 지역평화 전략으로서 유럽통합 사상의 전개 -스피넬리 (Altiero Spinelli)의 사상을 중심으로-	203
발표: 이선필 (한국외대), 토론: 김종법 (연세대)	
9. 유럽공동체 구상에 비추어 본 동아시아 공동체 구상과 현실	219
발표: 은대원 (한국외대), 토론: 정창화 (단국대)	
10. 자신감의 차이: 국가와 민족에 대한 동독과 북한의 관점	235
발표: Bernd Schaefer (미국 우드로 윌슨 센터), 토론: 이진일 (성균관대)	
11. 유럽통합을 위한 역사교육: 독일의 사례를 중심으로	249
발표: 한운석 (고려대), 토론: 이용재 (전북대)	
12. 유럽 공동의 과거청산과 초국가주의 유럽 공동의 정체성을 위한 유럽연합 기록관 (Archives)과 독일 아키비스트들의 유럽차원의 활동	251
발표: 노명환 (한국외대), 토론: 김정하 (대진대)	
13. 기억공동체로서의 동아시아 만들기와 공동의 역사 교과서	267
발표: 김성보 (연세대), 토론: 신주백 (연세대)	
14. 동아시아 공동의 과거사 정리와 공동체 비전을 위한 동아시아 공동의 기록관 (Archives) 모색	283
발표: 전명혁/김지영 (진실화해를 위한 과거사 정리 위원회), 토론: 방일권 (일제하 강제동원 진상규명 위원회)	
15. 특별발표: 한국 분단의 극복과 동아시아 공동체 비전에 대한 독일 언론인의 관점	295
발표: Wieland Wagner (상하이 주재 Der Spiegel 동아시아 담당 특파원), *지정토론 없음	

SPEECH

H. E. Brian McDonald

Ambassador and Head of Delegation

European Union

Delegation of the European Commission to the Republic of Korea

Title: Europe, Germany's Ostpolitik and the Six Party Talks

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

TOPIC: German Ostpolitik and Korean North Policy: Dynamics in Europe and East Asia for Democracy and Regional Peace from 1969 to the Present.

LOCATION: Seoul, Cho Myung-duck Hall of Hankuk University of Foreign Studies

DATE: 21 May 2009

(Views presented here are personal to the Ambassador)
President Kim, Excellencies, Ladies and Gentlemen,

I am very honoured to address this distinguished audience today and share a few thoughts about the European and North East Asian dynamics.

"Every policy aimed directly at toppling the regime over there is hopeless. This conclusion is excruciatingly uncomfortable and runs counter to our feelings, but it is logical. It means that changes and alterations coming from the current regime are the only ones that are attainable. It is an illusion to believe that economic troubles might lead to a collapse of the regime."

These words were said in 1963 by Egon Bahr, architect of the New German Ostpolitik. They were not said lightly and in isolation, but in line with US pressure to change the all-or-nothing, tit for tat policy towards the Soviet Union that had dominated the Cold War's first two decades. This change was a direct consequence of the Cuban missile crisis which had brought the world to the brink of nuclear war. These words were also said in the context of a firm commitment by Germany to the Western alliance and to European integration – it was the year of the much celebrated Franco-German reconciliation. Ostpolitik was embedded in Westpolitik as the only way to overcome the German question.

These words could be said today in Seoul with regard to the North and the context would be – I assume – not unlike the one I have just described: a strong anchorage to the US alliance and an emerging framework of regional cooperation. Let me go on quoting Egon Bahr's famous speech on that paradoxical policy of "change through rapprochement" that eventually helped the reunification of Germany and Europe three decades later:

"One might also say that the Berlin Wall was a sign of the Communist regime's anxiety and urge for self-preservation. The question is whether there might be opportunities to gradually move these thoroughly justifiable concerns far enough away from the regime that loosening the borders and the Wall becomes feasible, because the risk is tolerable. This is a policy that can be summarized by the formula: change through rapprochement."

Again these words have a familiar ring in the Korean context.

This roadmap laid out to a stunned German nation led to a number of milestone agreements of détente between the two German states and the divided Europe, the Helsinki Process. The USSR considered the Conference on Security and Cooperation in Europe in Helsinki (1973-75) as a diplomatic victory at the time, but that victory turned out to be a pyrrhic one, just as Bahr had predicted: "Today it is clear that reunification is not a one-time act that will be put into effect by a historic decision on an historic day at an historic conference, but rather a process involving many steps and many stations. (...) The confidence that our world is the better one, the stronger one in the peaceful sense of the word, the one that will prevail, makes it conceivable to try to open up ourselves, to encourage the other side to do so, and to renounce previous notions about liberation."

Willy Brandt, the German Chancellor and Nobel Peace Prize laureate several times put his job on the line to implement this policy and had to endure the harshest of criticism imaginable in political life. In the end he was rewarded with witnessing the fall of the Berlin Wall in 1989.

Everyone of course remembers the picture of Brandt getting on his knees in front of the monument to the victims of the German atrocities in Warsaw where he was simply meant to lay the usual wreath. This gesture did more than any speech or any compensation agreement to reassure the European neighbours that Germany had put its aggressive past behind itself and apologised for the horrors of the war and the holocaust. Such gestures are crucial for confidence building and confidence building was one of the key elements of the Ostpolitik and the détente. But it was also crucial for European integration. I think this is an important point, which should not be overlooked: this was not only about German re-unification, but there was and is an overarching framework of European integration as both a pre-condition and a result of the New Ostpolitik. Perhaps one can also think inter-Korean relations in a wider framework than in one looking only

at the German precedent. This conference will contribute, I believe, to develop such a wider perspective.

In North East Asia many people argue that integration is impossible because so many issues linked to the past stand in its way. But in Europe for generations we had fought against each other, occupied other's lands, suppressed minorities, abducted citizens and changed borders by force. Yet, within a generation we managed to put this heritage behind us and Brandt's gesture was important for that, as were the Franco-German reconciliation under Adenauer and de Gaulle. By putting their past behind them - without forgetting it - Europeans agreed to reach a higher goal: a brighter future of shared security and prosperity. This is what European integration was, has been and still is all about. This is in essence also what Ostpolitik was about and I believe in essence that this is what the Six Party Talks are about and any North East Asian security community which may flow out of them. This is why we think the 6 Party Talks should continue. The EU is seriously concerned over the DPRK's decision to withdraw from the Six Party Talks, cease cooperation with the IAEA and restore its nuclear facilities. The EU hopes that Pyongyang will reverse these decisions and allow an early resumption of the Six Party Talks so as to facilitate lasting stability and denuclearisation on the Korean Peninsula. But of course all the other parties should also make the moves and perhaps gestures that can help the talks to continue. We will continue a policy of engagement and exposure focusing on assisting people's needs. Development policy measures will only be possible if there is progress on the denuclearisation process and political change in North Korea.

History doesn't repeat itself, but its lessons can inform decisions and in this sense this conference comes at a crucial point in time: a number of participants in the Six Party Talks are reviewing their policies and it is certainly helpful to look at a few experiences that were made elsewhere at another point in time in a similar situation.

Let me turn now to the present day. We are preparing for the first full-blown EU-Korea summit here in Seoul this Saturday. The President of the Czech Republic representing the EU Member States, the President of the European Commission, Mr Barroso and two

European Commissioners will arrive in Seoul tomorrow to underline a new strategic partnership between the EU and the Republic of Korea.

On the international stage, South Korea is probably the one country in Asia that shares more common values and interests with the EU than any other. This will be the highest profile EU-Korea meeting since 2001. As the first ever stand alone EU –Korea Summit the meeting marks a historic opportunity to recast our relationship with Korea as a like-minded partner in what could be termed “an alliance of values”. Working together with Korea on global issues will allow us to demonstrate to other partners in the international community that the values of democracy, respect for human rights and the common interests of reversing climate change and promoting sustainable development go across cultural boundaries. The summit will aim at strengthening common leadership on these issues, as already displayed in the G20 process. In this respect making palpable progress towards commitments to stop and reverse climate change is one of our aims for this summit.

This is an event we can all very much look forward to.

I wish your conference success and may it produce forward looking ideas on the road to a unified and prosperous Korea!

축 사

안녕하십니까?

이 자리에 오신 국내외의 저명한 석학과 귀빈들을 환영하며 외람되게 축사를 하게 된 것을 영광으로 생각합니다.

저희 동북아역사재단은 한·중·일 등 동북아의 역사관련 현안 및 영토문제 등에 대한 연구와 분석, 학술지원 업무를 수행하여 바른 역사를 정립함으로써, 동북아 지역의 평화와 번영의 기반을 마련하기 위한 기관입니다.

근래 한국과 중국, 한국과 일본, 중국과 일본 사이에 역사 및 영토·영해 문제를 둘러싸고 갈등이 고조되는 경우가 있었습니다. 결코 바람직하지 않은 이러한 갈등과 대립을 해소할 수 있는 방안에 대해 저희 재단은 한·중·일 3국은 물론 세계 여러 나라 모두가 동의할 수 있는 성과를 거두기 위해 다양한 논의와 연구를 꾸준히 진행하고 있습니다.

이에 관한 해소방안의 하나로 한·중·일 3국의 역사를 ‘동아시아사’라는 범주로 수용하여 학생들에게 가르치자는 안이 제기되어 맨 먼저 한국에서 구체적으로 실현되고 있는 사실은 매우 주목할 만한 것이라고 하지 않을 수 없습니다. 교육과학기술부에서 2007년 2월 개정된 제8차 교육과정에는 처음으로 ‘동아시아사’라는 새로운 과목이 선택과목의 하나로 채택되었습니다. 저희 재단에서는 교육부의 위촉으로 ‘동아시아사’의 교과내용을 개발하고 있습니다.

‘동아시아사’ 교육을 훌륭히 수행한다면 동아시아의 역사 및 영토·영해 갈등을 해소하고 동아시아 지역 협력체 형성의 필요성과 이웃나라에 대한 올바른 인식을 제고하는 데 기여할 것으로 믿습니다.

또한 저희 재단은 동아시아 지역 협력과 평화공동체 구상의 일환으로서 ‘동아시아공동체’ 구상을 적극 검토하고, 이를 실현하기 위해 다양한 방안을 모색하고 있습니다. 『동아시아관계사 사전』의 편찬이나 동아시아 공동역사 사업 등은 동북아 여러 나라의 화해와 공생을 위한 디딤돌이 될 것이라고

기대하고 있습니다. 또한 오랫동안 계속되어온 독일과 프랑스의 역사교과서 협력활동과 이를 위한 역사교과서 화해 권고안 등의 주요자료를 번역, 해제한 책을 발간하고 이에 관한 연구를 진행하고 있으며, 2008년 9월에는 『독일 프랑스 공동 역사교과서』를 번역·발간하여 좋은 반응을 얻은 바 있습니다.

오늘 이 자리에서 현재 우리가 당면한 여러 가지 문제를 한꺼번에 해결할 수 있는 방법을 찾아내기는 어려울 수도 있겠습니다만, 토론 주제인 ‘유럽 통합과 독일 통일의 경험에 비추어 본 한국의 통일과제와 동아시아 공동체 구상’은 참으로 시의적절하고 중요한 의미가 있는 것으로서, 분명 우리에게 매우 중요한 시사점과 교훈을 줄 수 있을 것으로 봅니다.

저는 이번 국제학술회의를 후원한 동북아역사재단의 책임자로서 이같이 성대한 국제학술회의를 준비하신 한국외국어대 역사문화연구소 노명환 소장님과 한국독일사학회 정현백 회장님, 그리고 이 학술회의에 참가하거나 후원하는 여러 학회와 연구단체, 기관, 또한 노고를 아끼지 않으신 실무 담당자 여러분께도 깊이 고마운 인사를 드립니다.

이번 학술회의가 동북아지역의 역사 및 영토 갈등을 극복하고 화해의 길을 열어가고자 하는 우리의 노력에 중요한 계기와 전환점이 될 것으로 믿습니다. 바쁘신 데도 불구하고 이 자리에 참석해주신 내외 귀빈 여러분과 방청객 여러분께도 거듭 감사의 말씀을 드립니다.

이번 국제학술회의가 풍성한 성과를 거두고 분단된 한반도의 통일과 동아시아공동체 구상의 실현에 큰 도움이 되기를 기원하며, 축사를 갈음하는 바입니다.

감사합니다.

2009년 5월 21일

동북아역사재단 이사장 김 용 덕

축 사

오늘 동아시아 공동의 역사인식 그리고 평화와 민주주의 번영을 위한 국제학술회의에 참석하신 모든 여러분께 감사와 축하의 인사를 드립니다. 무엇보다도 동아시아에 있어서의 역사와 평화 그리고 번영을 화두 삼아 한국의 통일과제와 동아시아 공동체를 모색하는 커다란 기획을 하신 주최측의 노고에 치하를 드리며, 시민사회의 일원으로서 축사를 하는 영광을 주심에 감사드립니다.

일찍이 많은 석학들은 21세기는 동북아의 시대가 될 것이라고 조심스럽게 전망을 하였습니다. 한국은 단기간에 산업화 과정을 거치고 정보화 시대로 진입하였으며, 시민의 힘으로 민주화를 이루었고 세계적인 경제위기를 슬기롭게 헤쳐나가면서 이제 세계체제의 중심부에 접근하고 있습니다. 개혁, 개방으로 체제변환을 시도한 중국은 놀랄만한 집중력으로 중심세력의 하나로 떠오르고 있습니다. 동아시아는 21세기에 들어 문명사적 변화의 중심에 있으며, 근대 이후 주변부로 전락한 동아시아가 세계의 중심으로 도약할 호기를 맞고 있습니다.

이러한 기회를 위해서는 동아시아 각국의 화해와 협력이 절실히 필요합니다. 이를 저해하는 요소 중에 일본의 전후처리문제를 포함한 각국의 역사왜곡문제 그리고 한반도의 분단이 자리하고 있습니다. 그러한 갈등을 넘어서 동아시아에 평화가 자리잡아야 합니다. 이를 위하여, 많은 선각자들이 동아시아의 평화와 공동체의 구상을 제시한 바 있습니다. 일찍이 안중근 의사가 옥중에서 동양평화론과 동아시아 금융공동체를 구상하였다는 사실은 많은 것을 시사합니다.

그러나 동아시아에는 국가주의적 장벽과 문화적 편협성이 극복되지 못하고 수시로 갈등이 노출되고 있습니다. 그 모든 근저에 아직도 청산되지 않은 전쟁과 식민지 침략의 역사가 도사리고 있습니다.

이러한 역사왜곡과 갈등을 극복하고 지역내의 평화와 협력을 증진하고 공동번영을 달성하기 위해서, 우리는 국가이기주의를 넘어 각국의 시민사회가 소통하고 연대하는 참여의 장을 만들어야 합니다. 일국의 편협한 시야를 넘어 동아시아의 차원에서 세계를 바라보는 광대역의 시각이 필요합니다. 그럼으로써, 서로가 서로를 이해하고 반목과 대립을 넘어 동아시아의 공동번

영을 달성하여야 합니다.

그러한 차원에서 오늘의 국제학술회의는 매우 의미있는 기획이 아닐 수 없습니다.

저는 일찍부터 도산 안창호선생이 설립하신 홍사단에서 활동을 하고 있으며, 홍사단의 민족통일운동본부를 이끌고 통일운동을 하고 있습니다. 아울러, 지난 2년에 걸쳐 역사와 평화 관련 NGO들이 주축이 되어 동북아역사재단과 함께 역사NGO세계대회를 개최한 바 있고, 그 성과에 바탕하여 금년 초에 ‘동아시아 국가 간 역사갈등을 해결하고 공동체적 대안을 모색’하기 위하여 “동아시아 평화를 위한 세계NGO역사포럼”을 창립하였습니다. “세계NGO역사포럼”은 보편적 가치에 기반하여 평화를 사랑하는 각국의 시민사회의 열망을 모아 시민이 주인이 되는 평화로운 사회를 만들어 가고자 하는 것입니다. 각국의 시민사회가 연대하여 동아시아 평화를 달성하는 한 축을 담당할 것입니다. 비록 쉬운 과업은 아니지만, 협력과 상생에 기반을 둔 동아시아 지역의 평화사회를 구축하는 것은 요원한 상상의 목표만이 아니라 우리의 노력에 따라서 현실로 다가올 수 있다는 가능성을 확신합니다.

저는 한반도의 통일과 동아시아공동체의 구상과 이를 실현해 가는 과정에서 국민적인 합의와 시민사회의 참여와 협조가 필수적이라는 차원에서, 주최측에서 시민사회의 일원인 저에게 축사를 부탁하신 것으로 이해합니다. 같은 맥락으로, 시민사회가 학계 및 전문가들과 공동으로 펼치는 활동의 장이 필요하다는 생각을 하게 됩니다.

다시 한번 국제학술대회 개최를 축하드리고, 이를 통해 제시된 많은 논의와 제안들이 한반도의 통일과 평화, 나아가 동아시아의 협력과 공동번영의 초석이 될 것을 기대합니다. 아울러, 주최측과 발표자 여러분, 그리고 기조연설을 하여 주실 빌리 브란트 재단의 상임이사님, 기조강연을 해 주실 김대중 대통령님과 참여하신 모든 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.(05/21/09)

박 원 철/세계NGO역사포럼 대표

Willy Brandt and I, the Ostpolitik and the Sunshine Policy

Hankuk University of Foreign Studies

Thursday, May 21, 2009

Respected President Park Chul, professor Chung Hyun-back, German Ambassador to Korea Norbert Baas, EU Ambassador to Korea Brian McDonald, Executive Director of the Willy Brandt Foundation Wolfram Hoppenstedt, professor Noh Meung-hoan, faculties, students, and distinguished guests!

It is truly an honor to stand here, and deliver a speech on the topic of “Willy Brandt and I, the Ostpolitik and the Sunshine Policy.”

Chancellor Willy Brandt was one of the greatest figures of the 20th century. He had profound understanding of the human history and tremendous courage to fight for freedom. He was a man of a golden heart and action power leading reconciliation with the brethrens at odds. He also had political decisiveness and boldness as well as deep love for humanity and a strong sense of justice. Not only Germany, but the whole world is lucky and proud of having such a great person in our times.

Distinguished guests!

Chancellor Brandt and I were good friends who understood and respected each other wholeheartedly. Both of us fought against dictatorship, communism, and division of home countries. And we shared unshakeable faith in democracy and justice. Most of all, our trust and friendship grew tightly while we took the road toward reunification of divided countries with unfailing faith and innocent enthusiasm.

Ladies and gentlemen!

When I ran for Presidency in 1971, I visited America and had a press conference at the National Press Club in Washington DC. At that time, I said to journalists, “I consent and support the Ostpolitik of Chancellor Brandt.” During the presidential campaign, I advocated the Sunshine Policy for inter-Korean

reconciliation and cooperation. Because it was at the height of the Cold War, I was denounced as a communist sympathizer by the military government and had to go through a lot of hardships.

In 1980 when I received the death sentence under the military government, Chancellor Brandt wrote a letter in protest to General Chun Doo-hwan, the head of the military government, and asked him to drop the death sentence.

In 1983 when I was in exile in America, Chancellor Brandt invited me to Germany. But I couldn't go because the military government did not issue a passport for me.

In 1987, Chancellor Brandt and the rest of congressmen belonging to the Social Democratic Party nominated me as a candidate for the Nobel Peace Prize.

On October 26, 1989, I invited him to Korea and we had dinner together. Coincidentally, we got the news that the Berlin Wall collapsed. Embarrassed by the unexpected situation, Chancellor Brandt quickly had to fly back to his country.

In October 1991, I visited Germany and met him in his office. We exchanged opinions on current international affairs and future prospect. Most of all, we concentrated on discussing what lessons Korea should learn from German unification. Chancellor Brandt advised me, "We achieved unification by absorption due to unexpected situation in East Germany. I hope that Korea can take a peaceful and gradual approach to unification." He also talked about serious side effect after the sudden unification by saying, "Even though the Berlin Wall is brought down, the wall in our mind remains strong yet."

When Chancellor Brandt passed away in October 1992, my wife and sons attended the funeral for me. I wished I could go, but couldn't take time due to the election campaign for 14th Korean presidency. Later in February 1993, I visited Berlin and paid a tribute at his resting place. Standing before his grave, I recollected a great friend whom I shared deep friendship throughout lifetime and prayed for the repose of the soul of Chancellor Brandt. I still think of him these days, and feel an irresistible yearning for my great friend.

Respected guests!

The Ostpolitik and the Sunshine Policy have many things in common in terms of philosophy, policies, and implementation.

First, both ideas preach unification, never endorsing permanent division of respective peoples. Unification should come only in a peaceful and phased manner, not through armed or violent force.

Second, Chancellor Brandt scrapped the long-standing "Hallstein doctrine" and implemented a practical policy with focus on exchanges and cooperation with East Germany. Over two decades, the West supported the East with 16 billion dollars in total, which is annualized at 3.2 billion dollars on average, and boosted the inter-German exchanges. As a result, the sentiment of the East Germans began to change. Thus far, they had been brainwashed to believe that East Germany was paradise, while West Germany was hell. Thanks to the Western support and activated inter-German exchanges, they came to dawn on the very reality as opposed to what they had been told. This change in thinking and enlightenment ignited restlessness among people and implosion from within. Eventually East Germans rose to voluntarily call for unification even through absorption by the West.

Third, Korea also had an experience of implementing the Ostpolitik in a Korean style, which is the Sunshine Policy, for a short period of time and in a rather small scale. But it did prove significant impact on North Koreans' sentiment and the society. Just like the Sun generously gives out warmth to every direction, the Sunshine Policy intended to let the strong wind of the Cold war die down, and pave the way for shared victory and development based on peaceful coexistence, peaceful exchanges, and peaceful unification.

Seoul and Pyongyang agreed at the June 15 inter-Korean summit in 2000 to fashion our own destiny and work for unification in a gradual basis. With that principle, both parties decided to actively and dynamically exchange and cooperate in all areas. Since the 2000 inter-Korean summit in Pyongyang, South Korea had provided food, fertilizers, and medical supplies worth 150 million dollars annually. This support significantly affected minds of North Koreans

who had been held by malicious propaganda against South Korea. They came to think, 'South Koreans are rich,' 'They have brotherly affection for us,' 'We want to live like them in affluence,' and 'Unification should come sooner.'

This psychological change brought cultural change. North Koreans enjoyed South Korean popular songs, TV dramas, and films in unofficial channels. As we witnessed in West Germany that brought changes to the minds of East Germans, we also won changes in the minds of North Koreans and brotherly friendship with them. Economic cooperation and cultural and sports exchanges took place in a considerable scale. In this renewed state of stability, the end looked near for the era of the Cold war in the Korean peninsula for good.

But with the launch of the new government, the inter-Korean relations went sour very quickly and is going from bad to worse. Many people watching this reality express grave concerns. But I believe that the situation will not last long as it is. When the South and the North are dragged into confrontation and fighting, they will stand to incur a loss. When they reconcile and cooperate, all will enjoy stability and prosperity. Moreover all Koreans strongly aspire to recover inter-Korean reconciliation and cooperation that they experienced in the wake of the historic 2000 inter-Korean summit.

Just like the Ostpolitik enhanced inter-German peace and cooperation eventually resulting in peaceful unification, the Korean Sunshine Policy will regain its strength and contribute to peace-building in the Korean peninsula and laying foundation for co-prosperity of both Koreas very soon. That is because it is the way the whole 70 million Koreans want to take.

Ladies and gentlemen!

So far, I have talked about how similar paths and destiny Germany and Korea have shared and what commonalities the Ostpolitik and the Sunshine Policy have. The Ostpolitik succeeded in history earlier. Now it is time for the Sunshine Policy. I wish that Germany which has already succeeded in achieving its intended purpose do not spare any support for Korea to be successful with the Sunshine Policy. I believe that Korean people should hold us firmly with thinking that we should never allow bloody confrontation and

hatred to set in within ourselves. And I would like to ask all Koreans to give their full support to the Sunshine Policy, which is the only option available and aligned with the proven Ostpolitik.

Last but not least, let us pay a tribute to Chancellor Brandt once again, and wish that Germany and Korea can further enhance our friendly and cooperative relationship.

Thank you

Kim Dae-jung

빌리 브란트와 나, ‘동방정책’과 ‘햇볕정책’

존경하는 박철 총장, 정현백 교수, 바스 주한 독일대사, 맥도날드 주한 EU 대사, 호펜슈테트 빌리브란트재단 사무총장, 노명환 교수, 그리고 교수, 학생, 내빈 여러분!

오늘 제가 여러분 앞에서 ‘빌리 브란트와 나, 동방정책과 햇볕정책’을 주제로 몇 말씀드리게 된 것을 큰 영광으로 생각합니다.

빌리 브란트 수상은 20세기 우리 시대가 낳은 가장 위대한 인물 중의 한 분이었습니다. 인류 역사에 대한 심오한 철학, 자유를 지키기 위한 용감한 투쟁, 적대관계에 있는 동족과의 화해, 대담한 정책적 결단과 뛰어난 실천력, 그리고 따뜻한 인류애와 정의감을 가진 사람이었습니다. 우리는 우리 시대에 이러한 위대한 인물을 갖게 된 것을 단순히 그 조국인 독일만의 영광이 아니라 전세계의 행운이자 자랑이라고 생각합니다.

존경하는 여러분!

빌리 브란트 수상과 저는 서로 진심으로 존경하고 이해하는 친구였습니다. 우리 두 사람은 모두 독재와 싸웠고, 공산주의와 싸웠고, 분단과 싸웠습니다. 그리고 민주주의에 대한 철저한 신봉과 정의에 대한 열정에 있어서 서로 같았습니다. 무엇보다도 분단된 민족의 통일을 위한 신념과 열정을 함께하는 가운데 서로의 신뢰와 우정은 깊어졌습니다.

존경하는 여러분!

저는 1971년 대통령 선거에 출마했을 때, 미국을 방문하여 워싱턴 내셔널 프레스클럽에서 기자회견을 했는데, 그 자리에서 ‘빌리 브란트 수상의 동방정책을 지지하고 공감한다’는 말을 했습니다. 그리고 저는 대통령 선거 기간 중 남북간의 화해와 협력의 ‘햇볕정책’을 주장했습니다. 그 당시는 냉전이 극심했던 때로 저의 ‘햇볕정책’은 군사정권에 의해 용공으로 몰려 많은 시련을 겪어야 했습니다.

1980년 제가 군사정권에 의해서 사형선고를 받았을 때, 빌리 브란트 수상은 한국의 군사정권 지도자 전두환 장군에게 친서를 보내서 강력히 항의하고 사형선고 취소를 요구했습니다.

1983년 제가 미국에 망명중일 때 빌리 브란트 전수상은 저를 독일로 초청했습니다. 그러나 군사정권의 여권발급 거부로 저의 독일방문은 이루어지지 못했습니다.

1987년 브란트 수상과 전체 사민당 의원들은 저를 노벨평화상 후보로 추천해 주었습니다.

1989년 10월 26일 저는 브란트 수상을 한국에 초청하여 만찬연을 베풀었습니다. 그런데 바로 그때 베를린 장벽이 무너지고 있다는 소식이 만찬장에 전해졌습니다. 브란트 수상께서는 예상 외의 빠른 사태에 당혹해 하면서 바로 귀국 길에 올랐습니다.

1991년 10월 저는 독일을 방문하여 빌리 브란트 수상을 그의 집무실에서 만났습니다. 우리는 세계의 현실에 대한 의견과 미래에 대한 전망 등에 대해서 대화를 나누었습니다. 그리고 무엇보다도 독일 통일로부터 한국이 무엇을 배울 것인가에 대해 논의를 집중했습니다. 빌리 브란트 수상은 저에게 ‘우리는 동독으로부터 일어난 불의의 사태로 인해서 조속한 흡수통일을 했지만 한국은 반드시 평화적이고 점진적인 통일을 추진하시오’라고 충고해 주었습니다. 그리고 ‘지금 독일은 베를린 장벽은 무너졌지만 마음의 장벽은 무너지지 않았다’며 엄청난 후유증에 대해서 말했습니다.

1992년 10월 브란트 수상이 서거했을 때 저는 아내와 자식을 독일에 보내 장례식에 참석하게 했습니다. 당시 저도 장례식에 참석하고 싶었지만 14대 대통령 선거로 시간을 낼 수 없었습니다.

1993년 2월 제가 베를린을 방문했을 때 브란트 수상의 묘소를 참배했습니다. 저는 그 자리에서 다시 한 번 제 생애에 두터운 우정을 나누었던 위대한 친구를 회상하며 명복을 빌었습니다. 지금도 간혹 브란트 수상을 생각하면 그리운 심정이 사무칩니다.

존경하는 여러분!

‘동방정책’과 ‘햇볕정책’은 그 철학이나 정책, 실천방법에 있어서 상통하는 점이 많습니다.

첫째, 두 정책 모두 민족의 영원한 분단을 거부하고 반드시 통일을 이룩하자, 그 통일은 무력이나 강제에 의한 것이 아니라 평화적이고 단계적인 것이어야 한다는 것입니다.

둘째, 브란트 수상은 오랜 ‘할슈타인 원칙’을 폐지하고 동독과의 교류 협력에 주력하는 현실적인 정책을 추진했습니다. 그리고 서독은 20년 동안 매년 평균 32억불씩, 총 600억불의 거액을 동독에 지원하고, 동서독간의 교류를 왕성하게 했습니다. 그리하여 동독인의 민심이 크게 동요했습니다. 그 동안 공산독재 치하에서 동독은 낙원이요, 서독은 지옥이라는 식으로 세뇌를 받아온 그들은 서독의 지원과 활발해진 동서독 간의 왕래를 통해서 서독이야 말로 낙원이요, 동독은 지옥에 불과하다는 것을 알게 되었습니다. 이것이 동독 내부에서의 민심의 동요와 폭발이 일어나게 하여 동독인이 자진해서 서독에 의한 흡수통일을 요구하게 되었던 것입니다.

셋째, 한국에서도 규모와 기간은 짧지만 ‘햇볕정책’을 통해서 독일의 ‘동방정책’과 유사한 정책을 추진해서 짧은 기간 내에 북한의 민심과 사회에 많은 영향을 주었습니다. ‘햇볕정책’은 태양이 동서남북 고르게 따듯한 햇볕을 보내듯이 남북한 양쪽도 냉전의 강풍을 잠재우고 평화공존, 평화교류, 평화통일의 공동승리의 성과를 발전을 이룩하자는 것입니다.

남북은 2000년 6.15 남북정상회담을 통해서 민족의 운명을 자주적으로 해결할 것과 통일은 점진적으로 추진할 것을 합의했습니다. 그리고 남북간 교류 협력을 모든 분야에서 왕성히 할 것을 합의했습니다. 제가 2000년에 북한을 방문해서 남북정상회담을 한 이래 남한은 북한에 식량, 비료, 의약품 등 매년 1억 5천만불 정도를 지원해 주었습니다. 이러한 우리의 지원은 그동안 남쪽에 대한 악의적인 선전만 들어온 북한 사람들을 동요시켰습니다. ‘남쪽이 잘 살지 않느냐. 우리에게 대해서 동포애를 갖고 있지 않느냐. 우리도 남쪽처럼 잘 살았으면 좋겠다. 통일이 빨리 되면 좋겠다.’ 이러한 심정을 갖게 했습니다.

그리고 이러한 심리적 변화는 문화적 변화까지 가져왔습니다. 북한에서 남한의 대중가요를 부르고, 남한의 TV 드라마, 영화 등을 비공식적으로 보는 사태가 광범위하게 벌어졌습니다. 마치 서독이 ‘동방정책’을 통해서 동독 사람들의 마음에 변화를 가져왔듯이, 우리도 ‘햇볕정책’을 통해 북한 사람들의 마음의 변화와 우정을 얻기 시작했습니다. 그리고 상당한 규모의 경제협력과 문화·체육 교류 등이 이루어졌던 것입니다. 이러한 상황에서 국민은 긴장완화 속에 평화를 누렸고, 한반도의 냉전시대는 영원히 끝나는 것 같이 보였습니다.

그러나 현 정부가 출범한 이래 남북관계는 급속히 경색되고 날로 악화되고 있습니다. 이러한 현실을 보고 많은 사람들이 큰 우려를 금치 못하고 있습니다. 그러나 저는 이것은 일시적인 현상이라고 믿습니다. 남과 북 모두가 대결하고 다투면 서로 손해를 보고 위험에 처하게 되지만, 화해 협력하면 모두 안정과 번영을 이룰 수 있기 때문입니다. 그리고 우리 국민들도 지난 2000년도 이래 이룩된 남북간의 화해 협력의 시대를 다시 회복하고자 강력히 바라고 있습니다.

저는 ‘동방정책’이 동서독간의 평화와 우호 협력을 증진시켜 마침내 평화적 통일을 이룩하게 했듯이 우리나라에서도 ‘햇볕정책’이 다시 힘을 얻어서 한반도 평화와 남북의 공동번영이 이룩될 날이 머지않아 올 것이라고 확신하고 있습니다. 그것은 남북 7천만 민족이 다 함께 열망하는 길이기 때문입니다.

존경하는 여러분!

지금까지의 말씀으로 독일과 한국은 얼마나 같은 운명의 길을 걸어왔고, ‘동방정책’과 ‘햇볕정책’은 얼마나 큰 상통점이 있는지 알 수 있었습니다. ‘동방정책’은 한발 앞서 성공했습니다. 이제는 ‘햇볕정책’이 성공할 차례입니다. 먼저 성공한 독일은 우리의 ‘햇볕정책’이 성공하도록 많은 지원을 주실 것을 바라마지 않습니다. 그리고 국민 여러분도 다시는 민족이 피를 흘리고 싸우거나 적개심 속에서 증오하고 대결하는 시대가 와서는 안 된다는 자각 속에 우리의 유일한 대안이자 성공한 ‘동방정책’과도 상통하는 ‘햇볕정책’을 적극

지지해 주시기 바랍니다.

마지막으로 빌리 브란트 수상을 다시 한 번 다 같이 추모하면서 한독 양국이 더 한 층의 우호협력 관계를 증진시킬 것을 바라마지 않습니다.

감사합니다.

(끝)

(1)



Sozialdemokraten

Service

Datum:

Nr:

17.9.80

664/80

Presse

Mitteilung für die Presse

Funk

TV

Der SPD-Vorsitzende Willy B R A N D T sandte dem Präsidenten der Republik Korea, Chun Doo Hwan, das folgende Telegramm:

"Mit grosser Bestürzung habe ich vernehmen müssen, dass ein Militärgericht heute morgen Herrn Kim Dae Jung zum Tode verurteilt hat. Dieser Beschluss stellt für uns alle eine grosse Herausforderung dar, da es uns unverständlich erscheint, wie das Bemühen eines Patrioten für den sozialen Fortschritt in seinem Land und für die Bewahrung der Menschenrechte mit einem solchen Urteil bedacht werden kann.

Ich richte an Sie die dringende Bitte, alles in Ihrer Macht Stehende zu tun, dass dieses Urteil revidiert wird. Die Stellung Ihres Landes in der internationalen Gemeinschaft der Völker würde durch die Vollstreckung eines solchen Urteilsspruchs ausserordentlich Schaden erleiden."

Zugleich richtete der SPD-Vorsitzende die dringende Bitte an die Regierung der Vereinigten Staaten, die noch immer Truppen in Südkorea stationiert haben, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um das Leben von Kim Dae Jung zu retten.

언론 보도 자료

빌리 브란트(Willy Brandt) 독일 사회민주당(약칭:사민당,SPD) 총재는 대한민국 전두환 대통령에게 다음과 같은 전보를 발송하였다.

“군사재판소가 오늘 아침 김대중씨에 대해 사형을 선고한 데 대하여 본인은 큰 충격을 받지 않을 수 없습니다. 이와 같은 선고는 우리 모두에게 큰 도전입니다. 조국의 사회적 발전과 인권수호를 위해 헌신해 온 애국자의 노력이 이와 같은 판결로 귀결될 수 있다는 사실을 우리 모두는 이해할 수 없기 때문입니다.

본인은 대통령께서 모든 힘을 발휘하여 이와 같은 판결이 수정될 수 있도록 조치하여 주실 것을 긴급히 요청합니다. 이와 같은 판결이 집행된다면, 귀국의 위치는 국제사회에서 막대한 손상을 입게 될 것입니다.”

동시에 사민당 당수는 한국에 군대를 주둔시키고 있는 미국 정부에 김대중씨를 구명할 수 있도록 모든 힘을 발휘하여 줄 것을 긴급히 요청한다. 끝

WILLY BRANDT
VORSITZENDER DER SPD
DER LEITER DES BÜROS

010092600
ERICH-OLLENHAUER-HAUS
OLLENHAUERSTRASSE 1
5300 BONN 1
TELEFON 53 23 38

January 26, 1983

Mr. Kim Dae Jung
Mr. Lee Hee Ho

Washington / USA

Dear friends,

it is with great relief that I read your lines from Washington.

While understanding very well your thoughts and pre-occupation with regard to your country and its present difficult situation I think that all of us should enjoy the fact that you are free now and can lead a less troubled life.

You may be assured of my and my colleagues' ongoing concern with the events in Korea and the efforts of many people there to commit themselves to a democratic development.

Wishing you all the best,

yours



KOREAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

January 31, 1984

Chancellor Willy Brandt
c/o Dr. LEE Moon Young

Dear Chancellor Brandt:

I am writing because I understand that Dr. LEE Moon Young will have the opportunity of meeting with you soon. Dr. Lee has asked for some documentation on Mr. KIM Dae Jung and it is in connection with this request that I have assembled some materials for you. I am overjoyed that I have the opportunity of writing to you about Mr. Kim. I consider it a great privilege because I have had the good fortune of getting to know this great man, Mr. Kim, very well.

I first became acquainted with Mr. Kim in 1974 when I was in Korea as a Fulbright lecturer at So Gang University in Seoul. I was asked if I would like to work with Mr. Kim to help him improve his English skills. I had heard of Mr. Kim as I had been in Korea earlier in 1970 and 1971 when I was a Peace Corps Volunteer. It was in 1971 that Mr. Kim came to national prominence as a presidential candidate. While I was quite pleased to think of being able to work with Mr. Kim, I did not then know him well enough to realize what a magnificent humanitarian, man of history, and champion of freedom he was. To be able to work with Mr. Kim has been like working with Mr. Thomas Jefferson of the American Revolution. In 1974, I was forced to leave Korea for all practical purposes because of my association with Mr. Kim. I was saddened to be separated from him and his march for human rights and democracy and in all the intervening years I held out great hope of being reunited with him. Since that time, I have worked as an English teacher for two years in Iran where I saw the ravages of another dictatorial system, two years in Abu Dhabi, and two years as an assistant professor of English as a second language at a small liberal arts college in Michigan. I was reunited with Mr. Kim last year after he came to the United States and I have been working with him in his attempt to educate the American public about Korean human rights issues.

It is past time that someone of Mr. Kim's calibre representing a nation such as South Korea be internationally recognized. There are very few in history who have suffered so long and so hard from the whims of dictatorial systems only because of peaceful advocacy of human rights and democracy. It would be very fitting if Mr. Kim could be awarded the Nobel Peace Prize for he could well represent the Third World. Attention cannot one-sidedly be focused on human rights abuses under Communist systems. Many people have high hopes that Mr. Kim might be recognized in such a manner as to give the people of Korea and elsewhere renewed hope of support from the international community and recognition of their own struggles. This would strengthen their hand in opposing dictatorship.

In addition to the main piece that I have prepared, I am including a brief biography of Mr. Kim as well as his resume which list in detail some of the many events and achievements of his life. I am also enclosing the following:

- 1) An interview between Mr. Kim and Mr. Yasue of Japan's Sekai magazine
- 2) An interview between Mr. Kim and Professor Richard Falk of Princeton University
- 3) A reprint of Korea Scope containing major addresses given by Mr. Kim
- 4) KIM Dae Jung's article in the Washington Post of September 2, 1983
- 5) Mr. Kim's November 11, 1983 article in the Boston Globe
- 6) Mr. Kim's November 23, 1983 article in the Christian Science Monitor
- 7) Mr. Kim's December 20, 1983 article in the Los Angeles Times

I respectfully submit these materials to you in the hope that they will aid you in getting to know more about KIM Dae Jung.



Doug Reed

January 31, 1984

The purpose of this document is to describe KIM, Dae Jung's background as a leader of his people, the Koreans, and strong advocate of human rights and democracy. This document will outline his view as a leading figure in the Third World whose message has crucial significance to the West; it will cite his position on democracy as being a key element in keeping the peace and increasing stability on this earth; and it will detail significant events of his life.

For many in the western world, events taking place in Europe, North America, and Japan draw true and interested concern. Other regions are seen as part of another sphere, the Third World, and as such so foreign, different, or culturally alien as to be incomprehensible. However, the people's of the Third World face many of the same issues as those in the West and most certainly have as great a regard for justice and the rights of the undefended as do the people in the West. In this sense, we are all part of a common family.

The marches which the peoples of the Third World are leading play an important role in the course of the world's history. A story now and then or a flurry of interest in the most populous nation of the world, China - so long held apart from the West - will not bring the world's people together. Steady and caring attention toward countries where valiant and hopeful struggle goes on, where the people in modern times have traditionally looked to the West for kindred support, will yield benefits to both the West and the peoples of these countries. One such place is Korea. The man who leads his people in the fight for the restoration of democracy there is KIM, Dae Jung. *

* South Korea had a truly representative democracy for one brief year in 1960.

KIM, Dae Jung has stressed repeatedly throughout his life several basic themes. His centering credo is founded in the importance of human dignity. Democracy, justice and human rights are the means to insure that human dignity prevails. Most western nations have practiced religiously that which Mr. Kim advocates. They are very slow indeed to give up any of their freedoms to the excuse that security justifies their absence. This is just as true in Korea. Koreans, says Kim, are able to take over the responsibility of governing themselves - they have the education, the sophistication, the desire and are no different from any others in their wish for democratic government. Mr. Kim believes that if he can reach the people of the West, and educate them on the issues facing Koreans and others of the Third World, then these people will respond actively and supportively.

Kim is not just a spokesman for the people of Korea, but a representative of the Third World and humankind. His message is that for all of the world's people to benefit and move forward, we must recognize the correctness of supporting justice and democratic movements in Korea, the Philippines, and elsewhere. Under democratic rule, long-lasting and dependable relationships in business, cultural, educational, and technological exchange can be negotiated and assured by representatives of all peoples concerned. Democratic governments when dealing with one another can make long-term plans for stability and mutual benefit based on the sure knowledge that a peaceful transfer of power is a certainty. There is no firmer road to stability and strength for a government than the solid commitment of its people to their own best interests whose guardian is democratic government.

The world's people working together will bring peace and a better life for all. It is an obvious message of truth. KIM, Dae Jung focuses attention on his country and others where the rights of the people are not being respected and where instead, the West has chosen by default, marriages of short-term convenience

with corrupted individuals and business tycoons who have the blessing of dictatorial regimes. To ignore the rights of the people and their plight is to support their exploitation for immediate benefits at the expense of what might be accomplished for the good of all. Kim advocates taking a broader look at the situation rather than the myopic, ad hoc approach which operates on the assumption that man must react to events rather than create that which is good.

Mr. Kim has led a public life dedicated to the cause of democracy. When others within the Korean political system have faltered and been bought off, he has not budged. He has been a consistent bulwark of the march forward for democracy. In the 1940s and 1950s, he owned and operated a successful shipping business which aided South Korea in the war against the North. He has mortgaged his life and his fortunes to the hilt so that his people might one day live in freedom and make their own judgements about the course that the nation should follow.

As the one force which has been able to move on with consistency in an environment controlled by dictators, KIM Dae Jung has become the rallying point of the democratic movement. The Korean dictatorships through cunning, bribery, threats, and other means have effectively eliminated all other figures who might lead the country to democracy. Mr. Kim is a very, very rare individual who is a gift not only for his people, but - because of the truth and gentleness of spirit with which he delivers his sometimes admonitory message - to the rest of the world as well. Kim constantly gives credit to the people for their dedication to democracy, but it is an unfortunate fact that an assassin's act carried out against Kim such as the one perpetrated against Senator Aquino of the Philippines in the summer of 1983 could indefinitely derail the positive march toward democratic development in Korea. The best insurance against such derailment is international recognition of the people's

fight for freedom. With such recognition, Kim, the embodiment of the movement, and his people could move with a strong hand to force the dictator to relinquish control to the people.

Kim is a moderate. There are those within Korea who advocate a much more radical, violent and anti-western stand, a stand which would lead Korea and all those associated with her quickly to an abyss at the bottom of which lies turmoil, death, and destruction with the final result unknown. It is in the best interests of all the world's people to achieve a more positive result with greater involvement of the world community. The people of Korea feel ignored, and thus, it is that some among them would turn to radicalism. Kim does not represent this view. However, the radical segment is on the increase as it argues justifiably that traditional allies and supposed supporters of a democratic system have failed to come forward with even a modicum of moral support.

The Communists promise a dictatorship of the proletariat and are thus consistent when they deliver it, but on the other side how can dictatorship - as in Korea - be defended as a means to security and freedom? The so-called "mild" dictatorships of the Philippines and Korea are not acceptable to those fighting for democracy. In the end, in Vietnam, Cambodia, Cuba, and China, "mild" dictatorships helped to pave the way to the harsher dictatorships of Communism. Thus, Mr. Kim and the Korean people can not accept any form of dictatorship which so dangerously invites a Communist takeover.

The present system of rule in Korea with periodic loosening of dictatorial controls only to have them reinstated at a later time or in a different form dates from the time of PARK ChungHee who came to power in 1961. It is a measure of the sophistication of the repression that the sort of revolving door imprisonment of civic and church leaders who are at the head of the movement for democracy is accepted as a signal of permanent improvement by some in the

international community. There are Korean labor unions whose existence belies total control by government agents. There is an oppositon which is even allowed to criticize the present Chun government provided that the criticism remains within certain bounds. And, there are newspapers, but these are the saddest excuse for journalism that one could imagine with each article subject to prior approval by government agents. Vestiges of representative government are window dressings which fool enough of the outside world enough of the time to be worth continuing.

This is the background out of which KIM Dae Jung comes. He entered public life in the late 1950s when the RHEE Syngman regime was in power. He has served as spokesman for various political parties including: the Democratic Party, the Minjung Party, and the New Democratic Party. He ran against President Park in 1971 and had that been a truly free election he would have won more than the official 46% of the tally. Because of his rise to prominence and because he was one who could not be compromised or corrupted, he became a threat to the Park government. And so, in 1973, while on a speaking tour in Japan he was kidnapped and forcefully brought back to Korea by the Korean Central Intelligence Agency (KCIA). In 1976 to quote former U.S. Assistant Secretary of State for Human Rights Patricia Derian "... with a group of other people, [he] went to the steps of a cathedral and called for the restoration - publicly, openly, right out there on the street - the restoration of democracy. For that exercise of free speech, he was sentenced to eight years in prison." The current president, CHUN Doo Hwan, became entrenched in power in 1980. At that time, before the Kwangju incident in which hundreds of Koreans were murdered, Kim was arrested and subsequently charged with masterminding the Kwangju uprising. Kim was later sentenced to death on charges that the U.S. State Department labeled as "far-fetched". At the time of President Reagan's

inauguration, the sentence was reduced to life. It was then reduced to 20 years and in December of 1982, Mr. Kim was virtually exiled to the United States. His Korean passport prohibits him from traveling outside of the United States. An application for lifting of this ban on his travel was denied by the Korean Embassy in Washington on December 27, 1982. Because he has maintained his unblemished integrity in his consistent stand for democratic principles, Kim has experienced nearly 40 years of government surveillance, imprisonment, harassment, questioning, trials, death plots and sentences, and now exile. He has escaped from the threat of death five times. Since 1945, he has been imprisoned a total of seven times - first by Communists and later by dictators.

In 1981, he was honored with the Dr. Bruno Kreisky Human Rights Award, and in May of 1983 he was granted an honorary doctor of laws degree from Emory University in Atlanta, Georgia.

Since his arrival in the United States, Mr. Kim has maintained a very active schedule. His time is occupied in discussions with Korean community leaders; American academic and church leaders; Japanese, Korean, and American journalists; and other leading figures. He has given speeches at many college and university campuses in the United States including among others: Yale, Harvard, Princeton, Emory, and New York Law School. He has also made it a point to meet with various chapters of Amnesty International to thank them for their work on his behalf and to encourage them in their worldwide efforts.

The strongest sign of KIM Dae Jung's representation of the interests of his people is the fact that he has, since 1960, been married to, perhaps the leading woman figure in modern Korean society, LEE Hee Ho. LEE Hee Ho is his

staunchest supporter. She has independently developed the same firm commitment to the ideals of human dignity and justice. She has been the primary force in establishing several of the institutions which now insure that women in Korea have a chance to make their actions heard as they too work for the recognition of the voice of the Korean people.

To be in step with the turns of history, man's established institutions must insure their continuing legitimacy by siding with the people of Korea who have fought so hard and so long for peace, justice, and democracy. It is an unacceptable and ironic twist that the leading democratic figure of Korea, KIM Dae Jung, is exiled from his own beloved land. This situation is, in effect, endorsed by those who would preserve the status quo. If the established world institutions ignore the fight for democracy in South Korea, a smoldering brew will be left to erupt later in violence. The final outcome will in either case be the triumph of the people, but decency suggests that the peaceful, courageous, unflagging route of Mr. Kim be endorsed.

Mr. Kim urges those experiencing different circumstances than the people of Korea and the Third World to pause and look at the course of events set in motion by man and his powerful and out-of-control systems. This is an era of great changes in life style, of revolutions in technology, and a time of heightened and broadened spiritual awareness. The survival and quality of life for the shrinking world community is paramount. We must not be ruled by the tide of many man-made events, systems, and thoughtless institutions, but rather we should seek peace in our hearts - hearts freed from the curse of meaningless pursuits - and peace in the knowledge that we are working for the common good of all.



KOREAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

August 3, 1984

Herr Willy Brandt
Vorsitzender der SPD
Der Leiter des Büros
Erich-Ollenhauer-Haus
Ollenhauerstrasse 1
5300 Bonn 1
Federal Republic of Germany

Dear Chancellor Brandt,

I will never forget your tremendous efforts and support for my safety and human rights. You have been my life-boat ever since KCIA agents kidnapped me from Tokyo on August 8, 1973. Along with my family and friends, I can scarcely find the words to thank you for your caring and concern.

Agencies of the German Protestant Church have informed me that you are arranging my visit to your country and other Western European nations. I am very anxious to see that the plan will be worked out without any difficulties.

Let me tell you that we have closely observed your political career, viewing your success as our own success, and your honors as our own honors. Again, I would like to thank you for inviting me to visit you and your country. I am very excited to have this opportunity to see you face to face after such a long indirect acquaintance. Meeting you will certainly be one of the most meaningful and joyous occasions of my life.

Please be advised that I have some suggestions and concerns as you arrange my trip to Europe this coming fall:

First, it seems to me that the best time for my visit to your country would be either the end of September or the beginning of October.

Second, I would also like to meet with President Mitterand of France, Prime Minister Palme of Sweden, and former Prime Minister Bruno Kreisky of Austria after my trip to your country. I have corresponded with President Mitterand since I came to the United States in December 1982. Although he invited me to visit France during last year's Socialist Party Convention, I was not able to do so, because my passport is only valid for travel to the United States.

I have also corresponded with Prime Minister Palme for some time. I had lunch with him last April, when he came to Harvard University. At that time I told him of my plan to visit Europe, and he urged me to stop in Sweden, too.

I have corresponded with Prime Minister Kreisky since I received the Bruno Kreisky Human Rights Award in 1981. He has asked me to visit him, as well, if I have the chance to come to Europe. I would greatly appreciate it if you might make some contact with these high officials.

P.O. Box 11618 • Alexandria, Virginia 22312 • (703) 941-5482

Third, as I mentioned earlier, my passport is limited to travel between the United States and South Korea. Although the National Council of Churches in Canada, the Ministry of External Affairs of Canada, and E.C. invited me to visit Canada as a private person or as a Fellow of the Center for International Affairs at Harvard University, with visa approval, I could not make such a trip, partly due to my belief that it would be wiser for me to visit Europe with due permission from the Korean government.

Yet, I am going to visit you and your neighboring countries irrespective of limitations on my passport, and even in the worst case, i.e., if the Korean government will not permit my trip to Europe. My only hope is to keep the Korean government from interfering with my travel, as I am planning to go back to Korea by the end of the year. I strongly believe that your special assistance will be greatly helpful in getting Korean government's permission for my free travel to the Western Europe.

Fourth, as I still have a seventeen year prison sentence in effect, there is no doubt that I may be imprisoned again when I return to Korea. The Korean government keeps warning me not to come back on this account. But I will explain to you in detail the reasons why I am returning to Korea when we see each other this fall.

Fifth, I would like to tell you that many friends here in the United States, from Congress, ecclesiastical bodies, and the American press, are much concerned about my returning to Korea and assure me that they will do whatever they can. For instance, Senator Edward Kennedy wants to persuade both the Reagan Administration and the Korean government to guarantee my physical safety and freedom to engage in political activity when I return. He also assures me that he will support my trip to Europe and he will perhaps write to you and other European leaders.

I have been deeply moved by your involvement in the anti-Nazi movement, your splendid achievements as the Mayor of West Berlin, your great contributions to social justice, and your Ostpolitik when you served as Chancellor. In particular, I am very much impressed with your strong concern about the issue of South and North. May I say to you that I am joining you in the great efforts that you have pursued for so many years against Fascism, but for democracy and justice. I also join you in your extended endeavor for peace and reconciliation between the divided people.

One more thing I would like to add: the German Church has appointed the Rev. Jong Wha Park to work on my trip to your country. He is the contact person in Germany, and his address and telephone number are as follows:

The Reverend Jong Wha Park
Christophstrasse 6
7400 Tübingen
Federal Republic of Germany

Tel. 07071-31212

Rev. Park may wish to call you. I would greatly appreciate it if you could inform your staff that he is working to co-ordinate my visit.

Thank you again for your support and your kind efforts on my behalf. My wife and myself send you our warmest and best wishes for your health and continued accomplishments.

Sincerely,

Kim Dae Jung
Kim, Dae-Jung



KOREAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

August 3, 1984

Herr Willy Brandt
 Vorsitzender der SPD
 Der Leiter des Büros
 Erich-Ollenhauer-Haus
 Ollenhauerstrasse 1
 5300 Bonn 1
 Federal Republic of Germany

Dear Chancellor Brandt,

I will never forget your tremendous efforts and support for my safety and human rights. You have been my life-boat ever since KCIA agents kidnapped me from Tokyo on August 8, 1973. Along with my family and friends, I can scarcely find the words to thank you for your caring and concern.

Agencies of the German Protestant Church have informed me that you are arranging my visit to your country and other Western European nations. I am very anxious to see that the plan will be worked out without any difficulties.

Let me tell you that we have closely observed your political career, viewing your success as our own success, and your honors as our own honors. Again, I would like to thank you for inviting me to visit you and your country. I am very excited to have this opportunity to see you face to face after such a long indirect acquaintance. Meeting you will certainly be one of the most meaningful and joyous occasions of my life.

Please be advised that I have some suggestions and concerns as you arrange my trip to Europe this coming fall:

First, it seems to me that the best time for my visit to your country would be either the end of September or the beginning of October.

Second, I would also like to meet with President Mitterand of France, Prime Minister Palme of Sweden, and former Prime Minister Bruno Kreisky of Austria after my trip to your country. I have corresponded with President Mitterand since I came to the United States in December 1982. Although he invited me to visit France during last year's Socialist Party Convention, I was not able to do so, because my passport is only valid for travel to the United States.

I have also corresponded with Prime Minister Palme for some time. I had lunch with him last April, when he came to Harvard University. At that time I told him of my plan to visit Europe, and he urged me to stop in Sweden, too.

I have corresponded with Prime Minister Kreisky since I received the Bruno Kreisky Human Rights Award in 1981. He has asked me to visit him, as well, if I have the chance to come to Europe. I would greatly appreciate it if you might make some contact with these high officials.

Third, as I mentioned earlier, my passport is limited to travel between the United States and South Korea. Although the National Council of Churches in Canada, the Ministry of External Affairs of Canada, and EC invited me to visit Canada as a private person or as a Fellow of the Center for International Affairs at Harvard University, with visa approval, I could not make such a trip, partly due to my belief that it would be wiser for me to visit Europe with due permission from the Korean government.

Yet, I am going to visit you and your neighboring countries irrespective of limitations on my passport, and even in the worst case, i.e., if the Korean government will not permit my trip to Europe. My only hope is to keep the Korean government from interfering with my travel, as I am planning to go back to Korea by the end of the year. I strongly believe that your special assistance will be greatly helpful in this matter.

Fourth, as I still have a seventeen year prison sentence in effect, there is no doubt that I may be imprisoned again when I return to Korea. The Korean government keeps warning me not to come back on this account. But I will explain to you in detail the reasons why I am returning to Korea when we see each other this fall.

Fifth, I would like to tell you that many friends here in the United States, from Congress, ecclesiastical bodies, and the American press, are much concerned about my returning to Korea and assure me that they will do whatever they can. For instance, Senator Edward Kennedy wants to persuade both the Reagan Administration and the Korean government to guarantee my physical safety and freedom to engage in political activity when I return. He also assured me he will support my trip to Europe and he will perhaps write to you and other European leaders.

I have been deeply moved by your involvement in the anti-Nazi movement, your splendid achievements as the Mayor of West Berlin, your great contributions to social justice, and your Ostpolitik when you served as Chancellor. In particular, I truly appreciate your strong concern about the issue of South and North Korea. May I say to you that I am joining you in the great efforts that you have pursued for so many years against all forms of fascism, especially in Korea? I look forward to the many concrete suggestions and the wisdom you can offer me on this task when we see each other.

One more thing I would like to add: the German Church has appointed the Rev. Jong Wha Park to work on my trip to your country. He is the contact person in Germany, and his address and telephone number are as follows:

The Rev. Jong Wha Park
Christophstrasse 6
7400 Tubingen
Federal Republic of Germany
07071-31212

He may wish to call you. I would greatly appreciate it if you could inform your staff that Rev. Park is working to coordinate my visit.

Thank you again for your support and your kind efforts on my behalf. I send you my best wishes for your health and continued accomplishments.

Sincerely,

Kim, Dae-Jung



KOREAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

January 4, 1985

Mr. Willy Brandt
 Vorsitzender der SPD
 Der Leiter des Büros
 Erich-Ollenhauer-Haus
 Ollenhauerstrasse 1
5300 Bonn 1
 Federal Republic of GERMANY

Dear Mr. Brandt:

I am very sorry to have to inform you that I have finally had to give up my hopes of visiting the Federal Republic of Germany and other Western European countries. From last autumn, I sought to get Korean government permission to visit Europe and Canada. As you may know, my passport limits me to travel only within the United States.

I negotiated with the Korean government by saying I might go back to Korea after the coming National Assembly elections in Korea - returning in February if they would allow me this European trip. This would have been a change in my plans to return by the end of January and before those elections. The Korean government was very sensitive about the idea of my return itself and a return before the elections was further cause for concern because they worried about my influence in these elections. Because I was aware of their concern and because I wanted very much to make this important trip to Europe, I was willing to negotiate on the timing of such a trip.

I received both official and unofficial invitations to travel to Europe. They came from European political leaders, the president of Ruhr-Universität Bochum, and many churches in Germany, Sweden, Switzerland, and England. Therefore, I had hoped to meet prominent political, academic, and church leaders. The South Korean government delayed its decision on permission for me to travel with various reasons and finally rejected this proposal. They further notified me of their plan to imprison me upon my return to Seoul. Thus, I had to give up my plans to visit Europe and I have decided to return to my country around January 31st in spite of these Korean government threats to imprison me.

I feel my return to Korea is very necessary for the following reasons: First, to participate in the ordeals and struggles of our people. Second, to encourage those who are reluctant to participate in the efforts to restore democracy and human rights. Third, to comfort and move to moderation those radicals who are now growing in number among students, laborers, and intellectuals because of despair about the long-lasting dictatorship, social injustice, and U.S. and Japanese support of the military dictatorship.

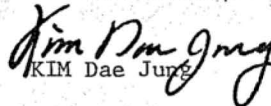
I also seek a dialogue with the military government to solve the present political deadlock peacefully and orderly. My position on this is supported here in the United States by congressmen, scholars, churches, and human rights activists. 64 representatives of the United States Congress sent a letter to Korean President Chun Doo Hwan asking for my safe return and a guarantee of my right to freely engage in political activities upon my return as part of steps taken to develop Korean politics toward democracy. In the United States Senate similar measures of support are moving forward. Some 130 civic leaders have also put their names to a letter of support. Many prominent leaders, including congressmen, former diplomats, retired military officers, and human rights activists, have on their own initiative expressed interest in traveling with me to Seoul in order to assist in my safe return.

According to reports from Korea, our people are greatly encouraged at the news of my return though many of them have expressed fears for my safety. I have determined to again face the many difficulties and risks that await me in Korea. My most urgent concern now is my wife's health. She is suffering from arthritis. I hope and pray God may help her to be able to go back in good health. I am totally dependent on God who has saved my life five times. I am also dependent on strong support coming from my people, world public opinion, and especially prominent world leaders such as yourself. I have dedicated my life to our people and the common goals of all the world's people.

You have long shared my commitment to human rights and you have a similar purpose in life. You have constantly expressed your most sincere support and sympathy to me, my family, and our people. You are one of my most respected friends in this world. Your friendship has always been a source of pride for me. I know that you have taken a concerned and active role in cooperative efforts to bring about my visit to Europe. I deeply regret that I am unable to meet with you in your country. I want to express my sincere gratitude for your support through your kind expressions of concern relating to my visit to your country.

Whether I am in prison, under house arrest or free after my return to Korea, I will always remember you with greatest admiration and respect. I believe your sympathy and support for me and my people will always be there.

With respect and
admiration,


KIM Dae Jung

enclosure: Washington Post article by columnist Mary McGrory of January 3, 1985

[발표 논문 1]

Willy Brandt and the European peace order

Wilfried Loth(Duisburg-Essen University, Germany)

The basic assumptions of Willy Brandt's "New *Ostpolitik*" are well known. As Egon Bahr wrote in a memo of September 21, 1969, the West German government under the leadership of Willy Brandt aimed at creating a "frame treaty" with the GDR. This treaty would regulate relations between the two German states "up until reunification" and would secure the status of West-Berlin. Bahr expressed his confidence that the "material elements" of such a treaty would "work in favour of overcoming the division [of Germany] in our sense." He also expected that the normalized relations with the Eastern European states coming from such a treaty would benefit "the forces in Eastern Europe which are pragmatic and willing to cooperate" as well as making it easier for them to carry out a "more autonomous policy".¹ Thus, the acceptance of the status quo of the post-war frontiers in Europe including the hegemony of the Soviet Union over its Eastern part and the Eastern part of Germany should promote its overcoming. *Rapprochement* on the regimes of the Soviet bloc should favour their change in the direction of Western democracies. The reunification of Germany was expected as the long-term result of such a change, even if the time and the exact form of such a result could not be predicted.

What is less known is the European dimension of this concept. Actually, Brandt's *Ostpolitik* cannot be understood as a pure national policy. Ever since the mid-1960s, Brandt, like General de Gaulle, was convinced that Germany would only grow

¹ Quoted in Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, Munich 1966, pp. 243-7; cf. Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, Munich 1993, pp. 104-6.

back together as part of the process of overcoming the East-West conflict in Europe. As he explained in an interview in the summer of 1967 during his term as foreign minister of the Grand Coalition, "We need an orientation that puts the German Question within the European context, and for this purpose we need a concept that contains the basic traits of a peace order."² In this paper, I will describe this concept and discuss the efforts to realize it.³

A Pan-European Conception

As Willy Brandt said to French President Georges Pompidou in January 1971, he has been "convinced that our national problem will not be resolved in isolated fashion, but that it will be if there is a modification which affects both halves of Europe."⁴ The "frame treaty" with the GDR as well as the treaty with the Soviet Union which was pioneering to this end and the accompanying treaties with Poland and Czechoslovakia were seen as only first steps in the process of rapprochement of the two parts of Europe and change in the Eastern part. The treaties were necessary in order to adapt German policies on the overall tendencies towards détente and to give these tendencies a decisive push. The establishment of a bilateral *modus vivendi* with the GDR and the other countries of Eastern Europe should be followed by a multilateral round of

² Interview with *Deutschlandfunk*, 2 July 1967 cited in Werner Link, „Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974“, in: Karl Dietrich Bracher / Wolfgang Jäger / Werner Link, *Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart / Mannheim: Deutsche Verlags-Anstalt / Brockhaus 1986, pp. 161-282, here p.169.

³ This paper is based on the published German foreign policy documents, the *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* [AAPD], as well as on the archives of Georges Pompidou's presidency: *Archives Nationales* [AN], 5 AG 2: Archives de la Présidence de la République, 1969-1974. More details on Brandt's European policy can be found in Wilfried Loth, "European Political Cooperation and European Security in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou", in: Jan van der Harst (ed.), *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975* Bruxelles: Bruylant 2007, pp. 21-34; and Wilfried Loth, "Détente and European Integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou", in: N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965-1973*, London and New York: Routledge 2007, pp. 53-66.

⁴ AN, 5 AG 2, 105, Pompidou-Brandt meeting, 25.1.1971; also see the German version in AAPD 1971, pp. 115-123, citation p. 122.

negotiations aiming at the renunciation of aggression guaranteed by treaty, balanced troop and arms reduction, confidence building measures, the "levelling off of borders" and "new forms of cooperation" between the East and the West. Freedom of information and movement were to be realized and in the longer term all human rights would be guaranteed, including the right to ethnicity and self-determination of each people. Within the framework of such a "European peace order" - and only within this framework - the Germans were to regain their unity as well.⁵

It remained unclear, however, what the security architecture of this new Europe would look like. In the planning phase of the "new Eastern policies", Egon Bahr contemplated a security system of equal European states that was to replace the existing pacts. As he outlined in a planning study of the Foreign Ministry in June 1968, the new arrangement would be guaranteed by the two superpowers, but they would not be members themselves. This study was based on a draft by the *Centre d'Études de Politique Étrangère* in Paris which had foreseen the possibility of a Central-European zone free of foreign troops and nuclear weapons, composed of the two German states, the Benelux-countries, Poland and Czechoslovakia.⁶

Such an arrangement, however, was neither in the interest of the United States nor in that of the Soviet Union. For both superpowers it meant - as the French draft had already concluded - the loss of influence in Europe; for the Soviet Union it also implied the breaking up of the Communist regimes in Europe. By the same token, Bahr's vision threatened the

⁵ On the revisionist aspects of Brandt's Eastern politics see Gottfried Niedhart, „Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967-1974“, in *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2002), S. 233-266.

⁶ AAPD 1968, pp. 796-814. The French study in its German translation in *Europa-Archiv* 1968, pp. 51-64. Also see Link, „Außen- und Deutschlandpolitik“, p. 171f. and Garton Ash, *Im Namen Europas*, p. 121f.

previously special roles of both Great Britain and France, and was incompatible with the common notions of the political unification of Western Europe. As a result, Bahr acknowledged that the plan would be impossible to carry out in the foreseeable future: 'An agreement on a new security system that replaces the previous military alliances cannot be anticipated,' he wrote on the 21 September 1969 in a memorandum entitled "Thoughts on the foreign policies of a future federal government".⁷

The result was that Brandt opted to use that which already existed in his search for a European peace order, in other words not to break up the existing alliances but to re-organize their relationship to each other. In an interview with *Der Spiegel* he argued that it was necessary "to reorganize their relationship [between the two blocs] and then to see how the process can be taken further, that is to further develop existing structures and to renew them."⁸ He demonstrated this conviction by avoiding a premature reaction to the Warsaw Pact's 17 March 1969 Budapest Appeal for a 'European Security Conference' and instead insisting that the West should not respond unless and until the Alliance had agreed on a united position.⁹ Likewise, he made an effort to get the Western partners, and France in particular, to agree with his policies of détente and disarmament. When he was elected chancellor he sent Carlo Schmid, his special assistant for Franco-German affairs, to Paris to reassure Pompidou that France had nothing to fear from the initiatives of the new federal government: "Franco-German cooperation will become the fulcrum of our policy."¹⁰

⁷ AAPD 1969, pp. 1047-1057, citation p. 1052.

⁸ *Der Spiegel*, 27.9.1971.

⁹ See the dossier worked out by Pompidou's diplomatic advisor Jean-Bernard Raimond in preparation of the Franco-German summit of 3/4 July 1969: AN, 5 AG 2, 1010, Note pour GP, 3.7.1969.

¹⁰ AN, 5 AG 2, 104, Pompidou – Schmid meeting, 7.11.1969.

This also meant that Bahr's notions of a gradual transition to a collective security system were illusory. Despite being aware of the opposition that his ideas would encounter, Bahr did "not want to exclude" agreements "that allow for the continuation of the existing system on a lower level, while at the same time serving as the preliminary stage of a new order."¹¹ But for Brandt steps towards a new order could only go as far as the Federal Republic's allies were willing to countenance. It was thus impossible to anticipate how far and where this approach would lead. The Chancellor's notorious vagueness in describing the European peace order - a European security system that "will bring the present alliances [...] to form a certain relationship to each other"¹² - was hence not the product of indecisiveness or conceptual vagueness. Rather, it was the necessary result of a political approach that simultaneously aimed at balancing out common interests and changing the perception of each power's self-interests.

Apart from this, Brandt's Western European policy was not only a means to overcome the mistrust of the Western partners against German initiatives with regard to the Soviet bloc. There were also other reasons which led Brandt to strive for an organised Europe: the preserving of peace among the European nations themselves, the promotion of economic and social welfare, the strengthening of European democracies, the integration of a German democracy in its European context and the self-assertion of the Europeans vis-à-vis the super-powers. Since the early 1940's Brandt oriented himself on these arguments in favour of a united Europe. When he arrived at the Chancellery in October 1969, a new start in policy towards the European Community was one of his priorities, too.¹³ Thus, he

¹¹ AAPD 1969, p. 1052; also see footnote 7.

¹² Interview of 2.7.1967, see footnote 2.

¹³ Compare Claudia Hiepel, "In search of the most common denominator. Germany and the Hague Summit Conference 1969", *Journal of European Integration History* 9 (2003) 2, pp. 63-81.

considered a German commitment to the organisation of Western Europe both as an end in itself and also a means to promote the more comprehensive pan-European peace order. In his view, the creation of a politically independent and economically strong Western Europe was the basis for overcoming the blocs and, thus, for solving the "German question", thereby enabling Europe to counter the polarization of the Soviet Union and the US. Egon Bahr, for his part, did not share this vision of united Europe.¹⁴ But this is not to say that she didn't influence Brandt's policies.¹⁵

Troop Reductions and Security Conference

Both Brandt and Bahr saw arms control as a decisive step towards a European peace order alongside agreements on the renunciation of aggression and the start of greater cooperation with the Eastern bloc countries. German politicians, moreover, knew that multilateral arms control was all the more important due to the risk that the American military presence could be reduced independently. And there was also the danger of an agreement between the superpowers on arms reduction in Europe carried out behind the back of the Europeans.¹⁶ Brandt told Pompidou in January 1971 that this last was the reason why he wanted to include negotiations on balanced troop reductions in Europe as a central item on the agenda of the Conference on Security in Europe.¹⁷

¹⁴ Bahr, *Zu meiner Zeit*, p. 176.

¹⁵ Andreas Wilkens, „Westpolitik, Ostpolitik and the Project of the Economic and Monetary Union. Germany's European Policy in the Brandt Era (1969-1974)“, *Journal of European Integration History* 5 (1999), pp. 73-102; Claudia Hiepel, „Willy Brandt, Georges Pompidou und Europa. Das deutsch-französische Tandem in den Jahren 1969-1974“, in Franz Knipping / Matthias Schönwald (eds.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier 2004, pp.28-46.

¹⁶ See Link, „Außen- und Deutschlandpolitik“, pp.176f.

¹⁷ AN, 5 AG 2, 105, Pompidou-Brandt meeting, 26.1.1971. For more details of the German attempt to install negotiations on troop reductions see Wilfried Loth, „The road to Vienna: West German and European security from 1969 to 1973“, in Wilfried Loth / Georges-Henri Soutou (eds.), *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London and New York: Routledge 2008, pp.153-167.

Negotiations on balanced troop reductions in Europe were to be linked to the Warsaw Pact's proposal to convene a "European security conference." As the planning staff outlined in a memorandum of 24 September 1969, this gathering was only to take place after a satisfactory regulation of the relationship of the two German states had been found. Considering the large number of participants and the "depths of the contrasts still existing between the East and the West," it would have to be limited to "general resolutions and statements of intent." Then, however, the West should "demand the creation of a permanent disarmament committee." This body "was primarily to examine the question of reciprocally balanced troop reductions and to work out solutions. Further, it could examine other measures, such as regional ones, for the expansion of military security, which East and West accept as being negotiable."¹⁸

Yet the German initiative met not only the anticipated resistance of the French representative. The US government disagreed wholeheartedly as well. In particular Kissinger refused to link MBFR negotiations to the European security conference. Brandt was obliged to accept the NATO Council's May 1972 decision in favour of separate negotiations on troop reductions. In his visit to Moscow from 10 to 14 September 1972, Kissinger agreed that the preliminary MBFR talks would only begin after those on CSCE. During the preparation of the MBFR talks with the Western allies the Federal Republic was unable to win support for the demand to lay down explicitly the principle of participation of other NATO forces in the reduction program. Neither was the first stage to determine the arrangements for future upper limits, as Bahr had proposed. Instead, the allies agreed to attempt to convince the East to accept equality of land forces. Qualitative aspects of

¹⁸ Proposal for a Western position on the ESC, 24 September 1969, AADP 1969, Doc. 301, pp. 1072-1078.

reductions, particularly the inclusion of the nuclear component, were not discussed. It was more than doubtful that the Soviet side would agree. American, Western European, and Soviet interests only allowed for realization of the Federal Republic's secondary objectives: the prevention of unilateral disarmament of the USA and American-Soviet agreements at the expense of the Europeans. Concentrating on the first stage of the "*Ostpolitik*" treaties, Brandt and Bahr had been unable to show a degree of persuasiveness regarding the pan-European peace order that would have been necessary for more successful negotiations.

The preparation of the CSCE

More common ground among the European allies and especially between Brandt and Pompidou could be found with regard to the remaining topics of a European Security conference. When Brandt and Pompidou first talked about the security conference project, they agreed that the Soviet leadership satisfactorily settle the Berlin Question before any such conference opened. By the same token both sides agreed that the conference agenda should include not only questions concerning the renunciation of aggression and economic cooperation, but also cultural exchange, free passage of people and ideas as well as human rights. Brandt and Pompidou were in agreement on the agenda of the planned conference. When preparing for the Franco-German summit of early July 1972, Jean-Bernard Raimond noted that: "German views on the security conference, other than on the question of force reductions, are fairly close to our own." And at the summit meeting Brandt suggested that the two countries "encourage" the foreign ministers of the EC "to

continue with political cooperation," and especially with "preparations for the CSCE".¹⁹

A European Defence Integration?

Brandt tried to assuage French fears of a German drift towards neutralization by speeding up moves towards a Western European defence identity. At the Franco-German Summit in December 1971 he moved quickly to remove any anxieties that might have been created by his meeting with Brezhnev in Oreanda.

Neutralization he insisted was not his aim. Furthermore, he too wanted to slow down the American retreat from Europe and simultaneously to get the Europeans to cooperate more closely in defence questions. It was necessary for NATO to remain, but also "that its European part be differently organised". By the same token this was necessary for the further development of the European Community as well: "How will it be possible, for that matter, to develop Europe beyond the realm of economics in the years ahead, if we do not also have a common representation on defence matters. I believe that this will first emerge in the political domain and then gradually move into defence matters."²⁰

In November 1973, German Foreign Minister Walter Scheel met with his French colleague Jobert and reported in detail on the views of the federal government: it was necessary for the Europeans to develop a common defence strategy that would enable Europe "to secure its defence with its own means." He believed "that the day will come when Europe must, come what may, liberate itself from this 'indissoluble' dependence [on the US]." Scheel further emphasized "that a European Community with a central political will and wishing also to

¹⁹, Raimond, Note pour GP, 23.6.1972 *ibid.*; Pompidou-Brandt meeting, 4.7.1972, AN, 5 AG 2, 106; see also *AAPD 1972*, pp. 1893-1911, here p. 1896.

²⁰ AN, 5 AG, 105, Pompidou-Brandt meeting, 4.12.1971; see also *AAPD 1971*, pp. 1893-1911, here p. 1903.

defend itself would necessarily have to have a nuclear defence policy." This solution did not pose any problems for the non-proliferation treaty for nuclear weapons, because the Community would inherit the corresponding rights of France and Great Britain.²¹

Pompidou, however, could not summon up the courage to respond to Brandt's movement away from the traditional Atlantic orientation of West German security policy. In his last meeting with Brezhnev on 13 March 1974 he even emphasized that the political unification of Europe would not go beyond mere cooperation.

Common Successes

In the meantime, the range of common positions, which the EC foreign ministers had worked out in their preparations for the CSCE, was sufficient to allow the Western Europeans to appear united when the negotiations began in Geneva in September 1973. On the invulnerability of the borders, for instance, the German interest in keeping the German Question open dovetailed well with French efforts to loosen Soviet control over the Eastern European satellites. Thus on 19 October 1973, the French delegation acting in the name of the nine EC governments presented a text on the unanimous change of borders that was based on an earlier German draft. Both sides also aimed at the highest level of 'exchange of people, information and opinions' (such was the wording in the so-called 'Basket 3' of the negotiations) without being set on drafts that were absolutely intolerable for the Soviet Union

²¹ AN, 5 AG 2, 1012, Scheel-Jobert meeting, 9.11.1973; quoted in Soutou, "L'attitude", p. 302. Contrary to Soutou p. 304, the German proposals were neither "fort ambiguës" nor were they likely to lead to the creation of a neutralistic security system based upon an "accord germano-soviétique". They simply explained that which Germany deemed necessary in order to realize the "independent defence of Europe" which France had demanded.

and, thus, likely to lead to no more than sterile polemics.²² Thanks to the mutual support that the French and Germans gave one another, the final conference documents contained more emphasis on change than acceptance of the status quo.²³

Willy Brandt, thus, had been unable to realize his intentions of persuading the French to accompany him all the way along the path towards a European peace order. Accordingly, détente in the 1970's remained far short of what had once seemed possible. On the other hand, the France of Georges Pompidou did not apply the brakes as continuously as some observers have suggested. Especially regarding the opening of the borders, the two leaders achieved much more together than they would have been able to obtain had they acted on their own. At the same time the realisation of their notions about contacts across the borders gave some substance to European Political Cooperation. The European Community became an independent actor in détente. This helped to anchorage German *Ostpolitik* in the *longue durée* of Western policies, even if a real breakthrough in the German question didn't come in sight.

²² See the remarks on the reports of the French conference delegation: AN, 5 AG 2, 1012, Note, 23 November 1973; also Meimeth, *Frankreichs Entspannungspolitik*, pp. 169-173; and Angela Romano, "The Nine and the Conference of Helsinki: A Challenging Game with the Soviets", in: Van der Harst, *Beyond the Customs Union*, pp. 83-104.

²³ See the short analyses of the course of the conference in Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War. A History of Détente, 1950-1991*, Basingstoke and New York: Palgrave 2002, pp. 2-4, 118, 130-132; on the Geneva negotiations in detail Luigi Vittorio Ferraris (ed.), *Report on a Negotiation. Helsinki-Geneva-Helsinki 1972-1975*, Alphen / Geneva: Sijthoff and Nordhoff 1979, pp.99-398.

[Abstract]

The *Ostpolitik* of Willy Brandt cannot be understood as a pure national policy. Ever since the mid-1960s, Brandt, like General de Gaulle, was convinced that Germany would only grow back together as part of the process of overcoming the East-West conflict in Europe. The “frame treaty” with the GDR as well as the treaty with the Soviet Union which was pioneering to this end and the accompanying treaties with Poland and Czechoslovakia were seen as only first steps in the process of rapprochement of the two parts of Europe and change in the Eastern part. Freedom of information and movement were to be realized and in the longer term all human rights would be guaranteed, including the right to ethnicity and self-determination of each people. Within the framework of such a “European peace order” – and only within this framework – the Germans were to regain their unity as well.

However, for Brandt steps towards a new order could only go as far as the Federal Republic’s allies were willing to countenance. It was thus impossible to anticipate how far and where this approach would lead. The Chancellor’s notorious vagueness in describing the European peace order was hence not the product of indecisiveness or conceptual vagueness. Rather, it was the necessary result of a political approach that simultaneously aimed at balancing out common interests and changing the perception of each power’s self-interests.

Apart from this, Brandt’s Western European policy was not only a means to overcome the mistrust of the Western partners against German initiatives with regard to the Soviet bloc. There were also other reasons which led Brandt to strive for an organised Europe: the preserving of peace among the European nations themselves, the promotion of economic and social welfare, the strengthening of European democracies, the integration of a German democracy in its European context and the self-assertion of the Europeans vis-à-vis the super-powers. Since the early 1940’s Brandt oriented himself on these arguments in favour of a united Europe. Thus, he considered a German commitment to the organisation of Western Europe both as an end in itself and also a means to promote the more comprehensive pan-European peace order. In his view, the creation of a politically independent and economically strong Western Europe was the basis for overcoming the blocs and, thus, for solving the “German question”, thereby enabling Europe to counter the polarization of the Soviet Union and the US.

The long negotiation process up to the autumn of 1973 led to a breakthrough for negotiations on the reduction of the military confrontation in Europe. Nevertheless, spectacular results were not to be anticipated. American, Western European, and Soviet interests only allowed for realization of the Federal Republic's secondary objectives: the prevention of unilateral disarmament of the USA and American-Soviet agreements at the expense of the Europeans. Concentrating on the first stage of the "*Ostpolitik*" treaties, Brandt and Bahr were unable to show a degree of persuasiveness regarding the pan-European peace order that would have been necessary for more successful negotiations. Accordingly, *détente* in the 1970's remained far short of what had once seemed possible.

On the other hand, the range of common positions, which the EC foreign ministers had worked out in their preparations for the CSCE, was sufficient to allow the Western Europeans to appear united when the negotiations began in Geneva in September 1973. On the invulnerability of the borders, for instance, the German interest in keeping the German Question open dovetailed well with French efforts to loosen Soviet control over the Eastern European satellites. Thus on 19 October 1973, the French delegation acting in the name of the nine EC governments presented a text on the unanimous change of borders that was based on an earlier German draft. Both sides also aimed at the highest level of 'exchange of people, information and opinions' (such was the wording in the so-called 'Basket 3' of the negotiations) without being set on drafts that were absolutely intolerable for the Soviet Union and, thus, likely to lead to no more than sterile polemics. Thanks to the mutual support that the French and Germans gave one another, the final conference documents contained more emphasis on change than acceptance of the status quo. At the same time the realization of their notions about contacts across the borders gave some substance to European Political Cooperation. The European Community became an independent actor in *détente*. This helped to anchor German *Ostpolitik* in the *longue durée* of Western policies, even if a real breakthrough in the German question didn't come in sight.

[발표논문 2]

„Change through Rapprochement“ or „Destabilization of Dictatorships“? What Ostpolitik can tell us about relations between democratic states, communist regimes and anti-communist dissidents

Bernd Rother (Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung Berlin)

Today I will speak about what we can learn from the Ostpolitik's permanent problem to find an equilibrium between détente with dictatorial regimes and solidarity with anti-communist dissidents. But I have to admit: If the topic of our joint conference were not German Ostpolitik and Korean North policy, but human rights in general, I would of course include the problem of help for freedom fighters in what one may call Western dictatorships, Korea until 1987 being one of them. Willy Brandt's telegram to Korea's dictator Chun Doo Hwan from September 17, 1980, in which he protested against the death sentence for Kim Dae Jung, would have been a possible starting point. But I will refrain from including this interesting problem in my remarks and stick to the conference title.

That means, my focus will be on how Western style democracies, and here taking the German Social Democrats as example, dealt with communist regimes, a problem which of course perfectly applies also to the Korean case. Being aware that the question “What can we learn from history?” ranks among the things historians fear most because history does not repeat itself (or if however, as Hegel and Marx claimed, this happens either as tragedy or as farce,

both not desirable), I nevertheless give this lecture not to simply recount the history of Ostpolitik but with the intention to trigger a debate, a reflection about the appropriate way of dealing with possible North Korean dissidents, something which for the moment seems absolutely inconceivable.

Jeremi Suri, the shooting star among historians of détente, has argued that the process of détente was set in motion (at least as far as the superpowers are concerned) to control and contain societal change. That's an interesting point Suri made although when he goes into details he shows a noticeable lack of knowledge. Many of us may recall that the term "normalization" had a double meaning during the period of détente: relaxation of international relations between East and West, but also the elimination of any kind of dissident thinking especially in Czechoslovakia after the 1968 invasion and the restoration of full-scale communist domination. This semantic ambivalence is a sign for the complicate interrelation between détente and the struggle for democracy.

Ostpolitik, contrary to Kissinger's détente, actually had the intention to prepare the ground for a gradual transformation of the communist regimes into democracies. As is well known, Willy Brandt's and Egon Bahr's concept was called (by the latter) "Change through Rapprochement". Rapprochement should make peace more secure, reduce the external pressure on the Eastern dictatorships and thereby allow the communists ease the control over the society. This should give room for reform communists and non-communist

initiatives. Together with the permanent changes which always occur in every society (and especially in industrial societies) this would lead, in the final instance and of course not without setbacks, to a step-by-step democratization in the East, because – and this was the most important assumption which underlay this strategy – in Brandt's and Bahr's view, democracy and the welfare state were inherently superior and therefore more attractive than communist regimes and economies.

In the 60's, take the speeches in the small, but famous American town Harvard and the small (and largely unknown) Bavarian town Tutzing as an example, Brandt openly mentioned this transformation strategy. In 1962 he told his Harvard audience: "We have to seek ways to surmount and to permeate the blocs of today. We need as many real points of contact and as much meaningful communication between them as possible. Hitherto I [that means Brandt] have only discussed economic forms for attaining them. However, the same principle applies in the field of culture. [...] This is a program and a posture that can encourage transformation on the other side. [...] A policy of transformation is essential. Real political and ideological walls must be torn down stone by stone without conflict".¹ In other words: Brandt addressed not only the political relations between the states in East and West but asked to make also a contribution to internal change in the East.

Kissinger's concept of *détente*, in contrast, did not aim at any transformation in

¹ Brandt, *Ordeal*, p. 77-79.

the East. It was meant to stabilize the international relations and to reduce the risks of war. This point of view was shared by the Soviet Union. Both superpowers had, for different reasons, the joint interest in fixing the post-war European borders, to settle the eternal conflict on the status of Berlin, especially of West Berlin and to find a solution to the inner-German rivalry, albeit respecting the division of the country. And also the Brandt/Scheel government which came to power in October 1969 could subscribe this positions with the important difference that it wanted to respect the existing borders but not to make them unchangeable for ever.

To find a common basis for rapprochement, for more relaxed relations between East and West Germany, and also between the Federal Republic of Germany, Poland and the Soviet Union was not an easy task. It required Bonn's acceptance of the postwar order in Europe, of the division of Germany, at least for the time being, and of the loss of the territories in the East, something all previous West German governments had categorically refused to do.

But even more difficult to realize was the strategy's second part: the transformation of communism to democracy. On the one hand it was difficult and only conceivable in the long run because Brandt and Bahr's Ostpolitik did not include any **active** support for the societal change in the East. They relied on the above mentioned forces of change inherent to every society, or to put it even more philosophically: they relied on the forces of history. Of course, it was not pure "sit and wait" they advocated, as their strategy included strong activism

with regard to the international scene, but they did not intend any direct interference in domestic problems. The second major problem was the risk for international peace every change inside the communist regimes could produce, at least if it were not very, very gradually. East-Berlin 1953, Budapest 1956 and Prague 1968 served as writing on the wall, and even the fall of Khrushchev in 1964 showed how strong the resistance against reforms was. Everyone knew – at the latest after these events – that Moscow was not ready to accept any change which would put its hegemony in Eastern Europe into question. This meant that change had to be very timid, not going further than for example the Hungarian communists did in the seventies: freedom of travel restricted by a lack of hard currency, not by law, consumption instead of political participation, freedom of expression under the condition of self-restraint. This at least was Brandt's and Bahr's analysis until the end of the eighties.

This experiences certainly played a role when after 1969 Brandt (and Bahr) decided to mention rarely the transformative aspect of their strategy. As Chancellor, Brandt had to act with special discretion. He could not openly declare that he actually wanted to overthrow the governments he was negotiating with. Brandt still hoped for internal change which most probably would start in the higher ranks of the Communists themselves, as had happened in Prague 1968 (and to some degree in Budapest 1956 as well). But I have the impression that a dynamic started with the Ostpolitik which led to an ever stronger concentration on state-to-state relations and on securing peace in Europe, whereas Brandt and Bahr lost sight of the transformational aspects of

the original Ostpolitik concept.

In private both spoke different. As Gottfried Niedhart found out, in March 1972 Brandt disclosed his views to Golo Mann, Thomas Mann's son, on the condition that he was not allowed to publish the "offensive" aspects of the remarks. When asked whether he believed that the Eastern bloc would still be the same in a foreseeable future, Brandt said "no". He anticipated that the Prague Spring would not remain a single event. It will recur in other countries including the Soviet Union, hopefully under more favourable circumstances. One cannot look into the future and set-backs like the suppression of the Prague Spring cannot be ruled out. The West, Brandt continued, cannot give direct support to opposition movements in the East. However, the example of Czechoslovakia proved that the striving for more independence and more democracy can also be found within the communist ruling classes. The Soviet leadership was hostile to the social democratic form of socialism. They called it *Sozialdemokratismus* and feared to be infected. Brandt finished with the remark that the attraction of social democracy will increase. The symptoms for this evolution were already apparent. There were corresponding reports "not only from the Russian underground", he told Golo Mann. Many young people regarded the Soviet type of communism as too conservative.² Another comment not meant for the broad public came from Egon Bahr. In his April 1973 letter to Kissinger he speculated that a "carefully planned expansion of economic relations with the East will aggravate the internal inconsistencies in the Warsaw Pact and will contribute to

² Brandt in conversation with Golo Mann, 23 March 1972. Schweizerisches Literaturarchiv (Bern), Mann Papers, A-2-1972-6.

further modifications of the communist systems.”³

But these were confidential remarks. After Helsinki 1975 and Basket III of its final declaration, which contained far-reaching commitments to respect human rights and was signed by all European communist states (of course with the exception of Albania), the problem became even more pressing. Helsinki led to an increase of human rights initiatives in Eastern Europe and the Soviet Union. More and more groups of dissidents were created, even if they were a very small minority. This ranges from Helsinki committees in the USSR to Charter 77 in Czechoslovakia. The most far-reaching initiative was the Polish Worker's Defence Committee established in 1976 which was important during the foundation of Solidarnosc in 1980.

How did the architects of Ostpolitik, how did especially Willy Brandt react to the human rights movement in the East?

If we look at his reaction towards Basket III, which dealt with human rights and served for Eastern European dissidents as a reference for their work, we see certain hope that this could influence things in the right direction, but no comments that could be compared with what he had declared in Harvard or in Tutzing. For Brandt this part of the final declaration was not of special importance. Let me cite from Brandt's article for the weekly periodical *Die Zeit* in August 1977: “Détente was not developed [...] as a strategy to abolish

³ Bahr to Kissinger, 14 April 1973. AdsD, Dep. Bahr 439. Bahr tried to come back to this point two weeks later on the occasion of Brandt's visit to Washington, 30 April 1973, but Kissinger did not respond to it. AAPD 1973, p. 611.

communist regimes.”⁴ This stood against former interpretations, he himself had given, and which I had cited before. Brandt insinuated that Basket III was a rhetoric compromise (“Formelkompromiss”) and asked why one should believe that with Basket III suddenly all would be different as all the United Nation's declarations and conventions before hadn't had this effect. With absolute clarity he described his priorities: First came the necessity to preserve peace, next the renunciation of force, and third, “subordinated”, as he wrote, to point one and point two, the ideological disputes, which for him included human rights.⁵ Brandt had strong arguments for the absolute priority for peace, which became even stronger in the eighties, but this was not a strategy for societal transformation in the East.

Brandt's dilemma was a conflict between freedom and peace he perceived especially in the 1980's. When Solidarnosc entered the scene in 1980, Willy Brandt of course welcomed this new workers' movement. But fears for peace overlaid his sympathies. Only six months before, Moscow had started the invasion of Afghanistan and the West had answered with the boycott of the Moscow Olympic games. Together with the arms race – I only mention briefly SS-20 missiles, NATO's double track decision and the impending deployment of Pershing II and Cruise Missiles – this endangered world peace. Brandt resumed his analysis best in a speech in Beijing, held in May 1984. Prevention of a global war should receive absolute priority. A strict policy of non-intervention was in his eyes the pre-condition. He acknowledged that may exist „moral

⁴ Berliner Ausgabe, Bd. 9, p. 205 f.

⁵ Ibid.

convictions, subjectively honest and objectively apparently justified, to run to help the oppressed. And yet experience and insight demand political restraints on idealistic alliances.“ Applied to the Polish case, and in general to Eastern Europe, this was the demand for self-restraint to be practised by the dissidents. “Any movement’s struggle must end where responsibility for the existence of humanity begins.”⁶

This was also the guideline for Willy Brandt’s statement as president of the Socialist International on the martial law, which was imposed on Poland in December 1981. As he had feared a Soviet military intervention (comparable to Prague 1968) and believed – as nearly all Western observers at this time – that Jaruzelski introduction of martial law in Poland had been the ultimate resort to avoid the invasion, he showed signs of alleviation and asked both sides – Solidarnosc and the Polish government – for a prudent reaction. This earned him sharp criticism from other socialist parties, for example the French and the Italian, and of course from the illegalized Polish trade union Solidarnosc. Willy Brandt and the entire SPD leadership saw absolute priority for peace-keeping. Especially Solidarity in Poland was much more perceived as a potential cause of unrest, instability and provocation for the Soviet Union than as a democratizing force. Brandt and others could not imagine that Solidarity would rather endanger communist power than peace. Brandt returned to his lessons from 1953, 1956 and 1968 (in Prague) that all Western promises of helping Eastern opposition movements would fail in the end, when confronted with

⁶ Socialist Affairs, 1984, no. 3, p. 33.

Soviet military power. He, Brandt, did not want to be responsible for inciting people against communist dictatorships but have them left alone in case Moscow would intervene. For the sake of world peace and for the sake of the individual's fate (in the East) he preferred a slow, evolutionary path.

If we return to Bahr's letter to Kissinger from 1973, where he had argued for "carefully planned expansion of economic relations with the East [that] will aggravate the internal inconsistencies in the Warsaw Pact and will contribute to further modifications of the communist systems", we can now see that when the economic crises and the internal inconsistencies occurred neither Bahr nor Brandt asked to take advantage of this situation in order to destabilize or only to change the communist system, as the Polish example shows. They feared for peace, and they did so with good reasons, but they did not ask for transformation of Eastern societies.

During the 1980's, until 1989, Brandt, the SPD and the Socialist International, preferred by a wide margin contacts with Eastern European and Soviet Union governments and communist parties compared with rather scattered meetings with dissidents. Of all joint declarations published by the SPD and communist parties during this decade, only the SED-SPD paper addressed the internal constitution of the societies. And this statement resulted to be no more than printed paper. The remaining documents, although written by political parties, concerned relations between governments. They nearly only dealt with security policy. And if the horizon expanded to other policy areas, they did not mention

domestic dialogue. The joint statement of the SPD and the Polish Communists of November 1985 noted: "Security partnership is based on the natural right of every state, to determine its own way politically, socially and culturally."⁷ Not the people was the sovereign entity, but the state.

Perhaps the eastern interlocutors would not have conceded more – although the SPD-SED document contained more, at least on paper. The Social Democrats, including Brandt, did not press stronger, because in their eyes to preserve the endangered peace, especially in extremely high-armed Central Europe, enjoyed absolute priority at this moment. In the SED-SPD paper of 1987 we can read: "But only if peace is secured and history continues can we argue about the better society."⁸ We should not forget: In 1987, even if only two years separate the date from the epochal shift of 1989, signs of a revolutionary change in the Soviet bloc were not at all so clear that the Social Democrats were urged to abandon their current strategy. It was the year of the first state visit from the GDR to the Federal Republic. After Honecker's visit in Bonn "the last inhibitions on the part of many western politicians against personal contact with the SED Secretary-General fell. In 1987 the stream of prominent West German visitors to East Berlin from all political camps swelled noticeably."⁹ At most, reform-communism following the Gorbachev model seemed possible, not the end of communism in general. Even from the perspective of 1988 the state parties were for a longer period the principal interlocutors in the east. However, there was even within this horizon an option, which Janusz Reiter, from 1990 to

⁷ Blätter für deutsche und internationale Politik, December 1985, p. 1517.

⁸ Ibid., October 1987, p. 1366.

⁹ Wentker, Hermann: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949-1989. Munich 2007, p. 518.

1995 Polish ambassador in Bonn, described in 1993: You could have said to Solidarnosc and the other civil rights movements: "We can not do much for you. There are limits of the possible, there are limits of realpolitik, let's call it. But, we are on your side, and that there will be no doubt."¹⁰ But the majority of the SPD leadership refrained to do exactly this.

Things look a bit different when we turn to Czechoslovakia. The SPD supported Charter 77 and the dissident Czech publication "Listy", the latter based in exile in Rome. Especially intensive contacts existed between German social democrats and the left wing of the Czechoslovakian dissident movement. Members of Listy's editorial staff joined, once in exile, the democratic socialist or the green movements. Among those who had subscribed the Charter 77 declaration were some former reform communist, the most prominent among them Jiri Hajek, in 1968 Czechoslovakian foreign minister. Ten years later, Hajek defined himself as close to the Italian eurocommunists. This was an important difference compared with the Polish dissidents. In Poland, the Solidarnosc activists were mostly anticommunist catholics, and the small left minority was in its majority close to Trotskyism. The second, perhaps even more meaningful difference, lay in the character of the Polish Solidarnosc. Many of its activities during the 16 months of legal existence bore signs of irresponsible behaviour, at least measured by the self-restraint which the tense international situation of this years seemed to require if peace should not be endangered. Solidarnosc was too mighty to be ignored, by the West as well as by the East,

¹⁰ Dieter Dowe (Ed.): Die Ost- und Deutschlandpolitik der SPD in der Opposition 1982-1989, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung) 1993, p. 78-9.

but it was also too mighty to do whatever it wanted. And Brandt, as many other western observers, had the impression that there were important forces inside Solidarnosc which did not realize how dangerous the situation was. Charter 77, in contrast, was too weak to destabilize Czechoslovakia.

All in all, a combination of various elements led to different SPD approaches to Poland on one side and to Czechoslovakia on the other side. But in general, the majority of the SPD leadership placed much more emphasis on the contacts to the governments compared to talks with dissidents. Not sympathy for communists was the reason but the German social democrat's special understanding of realistic policies towards the East. This reminded some observers of Metternich's realpolitik.

This does not mean – and I want to stress this point – that I do not see the positive effects of the Ostpolitik, the changes in the international relations which would not have occurred without Ostpolitik:

- Ostpolitik and Détente were decisive to secure peace in Europe, and especially during the first years of the eighties when the Cold War came back; Ostpolitik and Détente reduced Soviet fears of a NATO attack;
- the “German Question” as a problem disappeared from international politics;
- Ostpolitik allowed to broaden personal contacts between East and West Germans, and thereby: to preserve national unity;
- and, not the least effect, it was important in order to give the Soviet leadership informations about Western policies and politicians which in

many cases they did not obtain from their own apparatus as Andrei Grachev has shown.

But, while in the sixties Brandt had favored an active, albeit indirect Western transformation strategy with regard to the communist East, from the seventies on he hoped for change only via internal factors without interference from the West. This proved to be only partially true. I concur with Timothy Garton Ash. His lesson from the history of dictatorships is: A certain degree of tensions, opposition, conflicts and social pressure from below is a pre-condition for change. Change from above as the only factor has proved to be insufficient. The realist's only saw the power of the mighty but overlooked the force of the powerless.¹¹

¹¹ Garton Ash, *Namen*, p. 538, 546.

[Abstract]

„Change through Rapprochement“ or „Destabilization of Dictatorships“? What Ostpolitik can tell us about relations between democratic states, communist regimes and anti-communist dissidents

Unlike Kissinger's and Nixon's détente, Ostpolitik was not restricted to stabilizing the post World War II order in Europe but hoped to initiate – in a dialectical approach – a change in Eastern societies. The acceptance of the political realities, i. e. the Communist rule and the existing borders, would reduce the external pressures on the Communist rulers and would therefore be – as Willy Brandt and Egon Bahr hoped – the starting point for a gradual inner liberalization of communist societies which all the more was probable as all industrialized societies tended to reinforce the desire for individual freedom.

When the social-liberal government took office in 1969, it was obvious that Chancellor Brandt and his closest adviser Bahr could not openly declare that their ultimate goal was to undermine the very existence of its negotiating partners in the Eastern European capitals and in Moscow. And the bloody suppression of the Berlin and Budapest uprisings 1953 resp. 1956 and of the Prague spring 1968 urged for cautious wording. But having this in mind it remains noticeable that from the seventies on the Ostpolitik lost part of its transformative momentum. This became even more clear when the second cold war which started around 1979 brought the superpowers nearer to a nuclear conflict than ever since the Cuban missiles crisis.

At this moment of eminent danger for peace, the strongest opposition movement the Eastern bloc ever had seen, the Solidarnosc trade union in Poland, entered the scene. How did Willy Brandt and Egon Bahr, the fathers of Ostpolitik, react? Quickly it became clear that, despite all their social democratic sympathies for a workers movement striving for more freedom and more welfare, they asked the Polish opposition for restraint out of fear of the potentially destabilizing effects of an overthrow in Poland, especially in this complicate international situation. When the conflict became sharper and sharper and many feared the worst, a Soviet military invasion in Poland, German social democrats reacted with noticeable relief to the

martial law General Jaruzelski imposed on its country in December 1981.

As understandable as this stance was and still is from a global point of view where peace keeping dominated, it ruined the relations between Polish dissidents and the German SPD for years and gave (and still gives) rise to a discussion about the importance of freedom and of peace for a strategy which aims at transforming dictatorships.

[국문 번역]

화해를 통한 변화 혹은 독재체제의 약화? -공산정권과 그 안의 반공·반체제

인사들에 대한 동방정책의 경험-

베른트 로더(빌리 브란트 재단, 독일)

“화해를 통한 변혁”인가 “독재체제의 해체”인가? 동방정책이 민주국가, 공산정권, 동유럽 반체제 운동 간의 관계와 관련해 우리에게 시사하는 바는 무엇인가?

동방정책은 키신저나 닉슨의 데탕트와 달리 유럽의 전후 질서를 고착화하는데 그치지 않고 - 변증법적 접근을 통해 - 동구사회의 변혁을 가져오기를 기대했다. 공산당의 지배와 현존하는 국경과 같은 정치적 현실을 인정하는 것은 동구 공산 정권에 대한 외부로부터의 압력을 감소시키지만, 이는 빌리 브란트(Willy Brandt)와 에곤 바르(Egon Bahr)가 기대했던 것처럼 동구사회의 점진적 자유화의 출발점이 될 수도 있었다. 모든 산업사회에서는 갈수록 개인의 자유가 강화되는 경향을 보인다는 점을 고려하면, 동유럽의 자유화는 시작에 그치지 않고 지속될 개연성이 충분히 있었다.

1969 년 사민당이 집권하자, 브란트 수상과 그의 측근 보좌관인 바르는 그들의 궁극적인 목표가 동유럽 및 소련의 협상파트너의 존재 자체를 제거하는 것이라는 점을 공개적으로 밝힐 수는 없었다. 1953 년 베를린, 1956 년 부다페스트, 1968 년 프라하 등에서 일어난 유혈 사태는 동구와 관련된 언급에 있어 이들을 더욱 신중하게 만들었다. 동방정책은 이러한 상황을 염두에 두면서 1970 년대부터 동구사회의 변혁이라는 목표를 포기했다. 동방정책에서 나타난 변화는 1979 년 즈음에 시작된 2 차 냉전으로 미·소간의 핵 갈등이 쿠바 미사일 위기 이후 가장 첨예해지자 더욱 뚜렷해졌다.

평화에 대한 위협이 고조되던 바로 그 시기에, 동유럽 반체제 운동 중 가장 강력했던 폴란드 자유노조운동이 시작되었다. 동방정책을 창안한 빌리 브란트와 에곤 바르는 이러한 사태 변화에 어떻게 반응했을까? 이들은 사민주의자로서 보다 많은 자유와 복지를 요구하는 폴란드의 노동운동을 원칙적으로 지지했음에도 불구하고, 이 운동이 복잡한 국제정세 하에서 궁극적으로는 폴란드의 체제변화에 바람직하지 않다고 보고 자유노조운동에 자체를 촉구했다. 사태가 점차 악화되고 소련의 군사적 개입이라는 최악의 상황을 우려하는 목소리가 높아지자, 독일 사민당은 1981 년 12 월 야루젤스키 장군이 계엄령을 선포하자 이에 대해 안도감을 나타냈다.

사민당의 이러한 입장은 평화 유지라는 관점에서 보면 충분히 납득할만하지만, 폴란드 반체제 운동과 독일 사민당의 관계는 이로 인해 오랜 동안 회복되지 않았다. 게다가 당시 독일 사민당의 결정은 예나 지금이나 독재체제의 변혁이라는 문제에 있어서 자유와 평화 중 무엇을 우선시해야 는가에 대한 논의를 제공하는 사례가 되고 있다.

[토론요지]

화해를 통한 변화 혹은 독재체제의 약화? -공산정권과 그 안의 반공·반체제 인사들에 대한 동방정책의 경험-

윤용선(한성대)

로터(Rother) 박사님은 동방정책이 유럽의 평화와 동유럽 인민의 자유 사이에서 전자를 선택했으며, 이를 선택한 이유는 브란트와 바르가 무엇보다도 유럽의 평화에 역점을 두었으며, 동유럽의 반체제운동은 여러 현실적인 이유에서 관찰될 가능성이 희박했을 뿐만 아니라 독재체제를 더욱 경직시킬 뿐이라는 판단 때문이었다고 보았습니다. 브란트는 동유럽 독재체제는 반체제 운동에 의해서가 아니라 내부의 문제를 스스로 의식하고 자발적으로 개혁하거나, 아니면 시간의 경과와 함께 붕괴할 가능성이 더 높았다고 보았다는 것이 박사님의 견해입니다. 저는 동방정책과 동유럽 반체제운동에 대한 박사님의 견해에 동의하면서 아래와 같은 또 다른 가능성을 지적하고 싶습니다.

1. 미국 예일대의 이매뉴얼 월러스틴(Immanuel Wallerstein) 교수는 과거 동유럽 사회주의의 존재가 서유럽 노동운동의 협상력을 강화시켰으며, 이를 통해 자본주의가 적어도 서유럽에서는 인간의 얼굴을 하는 데 기여했다는 점을 지적했습니다. 그의 견해는 동구권 붕괴 이후 신자유주의가 빠른 속도로 확산되었고 이를 통해 자본주의가 과거에 비해 보다 공격적이고 폭력적으로 변했다는 점에서 상당히 설득력이 있다고 볼 수 있습니다. 브란트와 바르 역시 월러스틴과 마찬가지로 이러한 사실을 인식하고 있었던 것은 아닐까요? 동방정책은

동구권의 지속적인 존재가 서유럽 사회주의 및 사민주의에 결코 해롭지 않다는 현실에서 비롯된 것은 아닌지요? 바꿔 말해서, 동방정책은 평화와 더불어 서유럽 사회주의 및 사민주의의 현실적 이익을 선택한 것으로 볼 수는 없을까요?

2. 19 세기 유럽 노동운동을 살펴보면, 초기에 많은 혼란을 뒤로 하고 19 세기 후반에 이르러 노동운동이 다양한 노선으로 분화되는 것을 볼 수 있습니다. 이 과정에서 독일 사회민주주의가 탄생했다는 것은 잘 알려진 사실입니다. 사회주의와 사민주의 세력은 무엇보다도 자본주의의 역사적 의미와 역할을 바라보는 시각에서 이견을 보입니다만, 사회주의가 자본주의보다 진보된 이념이자 체제라는 점에서는 견해를 같이 했습니다. 동유럽 반체제 운동을 바라보는 사회민주주의자 브란트와 바르의 시각에 혹시 사회주의 이념과 체제에 대한 긍정적 입장이 개입되어 있지는 않았는지요? 바꿔 말해서, 동유럽 국가들의 독재는 서방과의 체제경쟁에서 불리한 입장에 있었던 동유럽 사회주의가 선택할 수밖에 없었던 것으로 보았던 것은 아닌지요?

3. Rother 박사님이 다룬 주제는 아닙니다만, 한반도와 관련된 질문을 마지막으로 하나 드리고 싶습니다. 오늘날 북한 사회의 경우 과거 동유럽에서 볼 수 있었던 반체제 운동이 이슈가 되지 않는 것 같습니다 - 물론 북한 사회의 폐쇄성으로 이러한 운동이 있음에도 불구하고 알려지지 않았을 수도 있습니다. 아무튼 북한의 반체제 운동이 한국 정부나 북한 전문가들 사이에 관심사는 아니라 할 수 있습니다. 그럼에도 불구하고, 한국은 대북정책에서 동방정책이 직면했었던 딜레마와 유사한 문제를 안고 있습니다. 북한의 심각한 경제위기로 인해 적지 않은 북한주민들이 자국과 중국을 비롯한 인접 국가에서 비인간적인 삶을 강요당하고 있다는 사실은

국제사회에 잘 알려져 있습니다. 한반도의 평화를 중시했던 김대중/노무현 정부에게 이들 탈북자의 존재는 경우에 따라서는 남북관계에 부담이 될 수도 있었을 것입니다. 반면에 이명박 정부의 대북정책은 남북관계의 개선보다 소위 '상호호혜 원칙'에 입각한 대북정책을 표방하고 있습니다. 바꿔 말해서, 남북관계의 개선을 위해 북한체제가 안고 있는 문제를 덮어두지 않겠다는 입장이고, 이는 현재 개성공단과 북핵 문제를 둘러싼 양국 정부의 갈등으로 나타나고 있습니다. 이처럼 한국사회 역시 한반도의 평화와 북한체제의 인정 사이에서 고민 하고 있습니다. Rother 박사님이 보시기에, 오늘날 한국 정부가 대북 정책에 있어 평화와 체제 비판 사이에서 무엇을 선택하는 것이 현명한 판단일까요? 브란트와 바르라면 어떠한 선택을 했을까요?

[발표논문 3]

The Locus/Role of Middle-Bridge State and Regional Order: The Case of East Asia and Korea - Comparing with Europe and Germany

Myung-lim Park(Yonsei University)

Main puzzle and purpose; Historically Korea has played so long a regional vortex of conflict as a small country. Now it changed to a middle power. Then how to transform herself into an East Asian hub of peace/cooperation as a middle power? Closely interconnected twofold task of Korea: To make it a peace hub and to promote East Asian cooperation simultaneously. =>

Constructing East Asian 'universal' theory of International Relations/Regional Order, or role of middle power?

General Points in Comparison with Germany: European Order vs. East Asian Order, German Question vs. Korean Question

- 1) geographical locus – center vs. bridge, big vs. small
- 2) existence and structure of regional cold war – very different
- 3) incongruous dislocation between war crime and post-war consequences
- 4) regional multilateral organizations – multilateral as with NATO vs. bilateral with America(hub and spokes),
- 5) role of nationalism – negative vs. positive,
- 6) fratricidal war experience – not having vs. having (Korean war).
- 7) solidarity of socialist bloc – tight(more dependent) vs. loose(more self-

reliant).

8) outpost of regional cold war - similar

I. Contour and Uniqueness of East Asian Regional Order

A. Five Stages of Historical Evolution

- i. Chinese World Order: Long long period to the mid-19th century
- ii. East Asian Balance of Power Template among China, Japan, America, Britain, and Russia: Interlude period with the coming of Western powers and the reversal of China-Japan relations.
- iii. The Greater East Asian Co-Prosperity Sphere by Japanese Imperialism : First half of the 20th century
- iv. US-USSR Cold War Dichotomy : second half of the 20th century
- v. Post-Cold War and the Re-rise of East Asia: From the last decade of the 20th century to the present.

B. Historical Peculiarities of the Past Regional Order

- i. Recurrence of the Uni-Empire: Chinese World Order and The Greater East Asian Co-prosperity Sphere : Negative legacies of the one-country-dominated regional integration
- ii. Exclusive and Complete Replacement of One Empire to Another Empire: Not to coexist at all
- iii. Incomparable scale and magnitude of national power of the related/neighboring countries: China, Japan, Russia (USA) vs. Korea(SK and NK), Mongolia, Taiwan, Vietnam, the Philippines... etc. Four big powers both in EA and in the world simultaneously
- iv. Long Existence and Duration of "Historic State" like a 'Quasi-Modern Nation State'= very long congruence and coincidence of the ethnic unit and the political unit of China, Korea and

Japan, along with the clear territorial boundary.

II. Current National Capabilities and Policies of the Three East Asian Countries

A. China: Three Directions of Multilateral Cooperation as a Semi-Global Power

←----- Based on the China-US Cooperative Relations.

- i. West : SCO(the Shanghai Cooperation Organization-- the Republic of Kazakhstan, the People's Republic of China, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan
- ii. South: ASEAN + 3(China, Japan, & South Korea)
- iii. East: 6 Party talks(Two Koreas, China, Japan, USA, and Russia)

B. Japan: Two Directions as a Regional Power

- i. Japan-US Alliance
- ii. East Asian Cooperation

C. South Korea: Three or Two Directions as a middle power

- i. To continue the South Korea-US alliance
- ii. To accelerate close East Asian cooperation with China and Japan
- iii. To develop inter-Korean relations

III. Historical-Regional Locus of Korea Under the Regional Order

; **Geographically** Predestined Location of Nexus, Bridge, Linker, Vortex and Crossroad between Regional Empires / Continental Powers and Sea Powers / Civilizations / East-West Confrontation. Then, what did and should Korea play **geo-political** and **geo-**

strategical role both for herself and for the region?

1. Chinese World Order: Tributary country
2. East Asian Balance of Power System among Powers
 - A. Unstable Independent State with separating from Sino-Centric relatively stable order.
 - B. Vortex of the major powers' conflict
 - C. A lower, but insecure partner of lips-teeth (with China) vs. dagger-island (with Japan) relations in Chinese-Japanese Rivalry.
 - D. Floating country; drifting small ship in the widening sea.
3. Greater East Asian Co-prosperity Sphere: Colony of imperialism
4. Cold War period: North-South Korean Division and divided state
5. Post-Cold War Period: Whither to?
 - A. Leaning-to-one-side: US-Korea alliance only
 - B. Continuing US-Korea alliance and Initiating East Asian (Esp. China) Cooperation simultaneously
 - C. Sitting on the fence?
 - D. Floating again?
 - E. Insulation or Seclusion from the World?

IV. Changing the Historical Role of Korea:

- A. Under the Chinese World Order:
 - i. Semi-Periphery for the Empire
 - ii. ** (Cause) and theater of the Mongolian Invasion of Japan, 1274, 1281(Japanese Plan to Attacking Korea between theses two wars)
 - iii. ** Cause and theater of the Japanese Invasion of Korea, 1592-98(the First East Asian War) – biggest in the world at that time.
 - iv. ** Balancer between China and Japan after the war(so called 300 years East Asian peace from this war to the Sino-Japanese War)
- B. After Entering into the Modern World System

- i. ** Central Vortex of Regional Powers / Continental Power and Sea Powers
- ii. ** Cause and Theater of First Sino-Japanese War, 1894-1895
- iii. Game of the globalized East Asian Regional Order

C. Under the Cold War System

- i. ** outpost and microcosm of the global cold war confrontation: North-South Korea antagonism and competition
- ii. ** theater of globalised hot war: the Korean war - biggest war during the cold war period with four major powers. Same countries of the 6 party talks.
- iii. Showcase of the national development: sea change of South Korea

==> persistent hub of regional conflict/rivalry for so long years from opening of the country.

==> Without keeping peace on the Korean peninsula, there might be no stable peace in East Asia.

==> With Korea's losing of bridge role and transforming into hub of conflict, there have been so great conflicts in East Asia under the each regional order (the First East Asian War 1592-98, the First Sino-Japanese War 1894-1895, the Korean War 1950-1953)

==> Very critical role of the periphery in East Asian peace-keeping

==> then they could have some breathing width/ room of maneuverability

- V. **Way of Korean Survival and Development under the Empires**
: much longer longevity of the Korean tributary dynasties than the Chinese Dynasties. Why?

- A. Continuing a little remote distance from the Center, but neither taking the option of 'Exit' nor 'Absorption'
- B. Dual Exchange System with the Chinese Empire
 - i. Giving economic tribute and ideological-ceremonial loyalty to the Center
 - ii. Taking and Assuring national security and political stability/legitimacy from the Center
 - ←----- **from not Serving-the-Great-Ideology, but Serving-the-Great-Art/Technique**
- C. Current version; ROK-US alliance under tension during the Cold War period
 - i. Maximizing the geopolitical locus as an outpost
 - ii. Checking the neighboring countries by alliance with uni-Global empire
 - ====→ **Adjustment with Resistance, Loyalty with Voice**

VI. Self-contradictory Macro-Transformation of South Korea: from a small country to a middle power

A. In Hard Power; middle power

- a. population
- b. economy and industry
- c. military
- d. science, information and technology
- e. social infrastructure

B. In Soft Power, Quality-of-Life-Standard, and National Image; still very small power

---- **nothing to export**

- a. income distribution and distributive role of government; almost worst in the OECD
- b. social public expenditures; almost worst in the OECD

- c. social and industrial peace; very unstable
- d. birth ratio; lowest in the world
- e. suicide ratio; one of the worst countries in the world.
- f. ODA; almost lowest in the OECD
- g. international role and diplomacy

VII. Role of Middle-Bridge Power

- A. not super or great powers, but having some large influences
- B. not considered too big or too small in hard power (national power, economy, IT, and military... etc) :
- C. small in hard power, but vast influence, highest level or role model in soft power (national image, social welfare, social public expenditures, quality of life); many European small countries
- D. playing a role of bridge/linker/nexus/peace-making/multilateral cooperation; Poland, Turkey, Belgium, Swiss etc....

===→ South Korea should combine these things.

*** three types of states in the international community

- i. grandissime: empires/great powers
- ii. mezano: middle powers.
- iii. piccioli: small powers

*** in East Asia

- iv. one global power: USA
- v. one semi-global power: China
- vi. two regional powers: Japan and Russia
- vii. one middle power: South Korea**
; just in hard power, not at all in soft power.
- viii. several small powers: North Korea, Mongolia, Taiwan

VIII. How to Change the Locus/Role of the Two Koreas/South Korea for Middle-Bridge State?

- A. Retrieval of mediator country role between the two regional powers, China and Japan,
- B. Balancing between the first security partner(USA) and the first economic partner(China)
- C. Taking initiatives of common issues; regional cooperation and integration, peace-making, reconciliation, and equidistant from extremes
- D. Mitigation of nationalism
- E. Close inter-Korean cooperation and peace-building on the peninsula
- F. Constructing a sort of the MP club.(middle powers club) in the world,
- G. Enhancing the soft power and universal standard so rapidly
 - ===→ achieving dual tasks simultaneously 1) transforming herself from hub of conflict to hub of peace and cooperation 2) laying the regional foundation of peace and cooperation.**

An Example of Middle-Bridge Role through Achieving the Dual Task: Establishing the Main Offices/Branches of Regional Communities in Seoul or in other Cities -- To Build East Asian Swiss or Belgium

A. Horizontal Communities of Respective Fields

1. trade and economy: EA economic community or EA FTA
2. labor and immigration: EA common guide line, ground, or organizations for rights of workers
3. environment : EA environmental organization
4. disaster; EA RDRHQ(rapid disaster relief head quarters), or EA RETDR (regional emergency telecommunication for disaster relief)
5. energy: EA energy development org.
6. security, disarmament and peace: EA peace community or EA conference for disarmament
7. NGOs EA association of regional NGOs,
8. human rights: EA human rights convention, EA Human rights court, EA human right higher commissioner
9. historical reconciliation and textbook: EA research center for historical reconciliation and writing a common textbook ,
10. territory: EA territorial court
11. financing and banking; EA central bank, EA common currency(For example, Asia)

B. East Asian Peak Association and Parliament

1. Peak association of the respective field communities: EA peak association of the regional communities.
2. EA parliament: Composed from the two kinds of representative: national/territorial representatives of

the member states and the functional/associational representatives of the integrated horizontal fields

C. EA community

1. EA community:
2. EA Chancellor, EA Chairman, or EA Chief Consul
3. EA executive and administrative body:

***** A Case of Swiss; 240 regional-international organizations – Need to build East Asian Modification of the International Organizations**

1. UN related Organizations:

- A. UN Office at Geneva,
- B. WHO: World Health Organization
- C. ILO: International Labor Organization.
- D. WMO: World Meteorological Organization
- E. WIPO: World Intellectual Property Organization
- F. UN AIDS: The Joint United Nations Program on HIV/AIDS(human immunodeficiency virus/ acquired immune deficiency syndrome)

2. Military Disarmament Organizations

- A. UNCD: UN Conference for Disarmament
- B. UNIDR: UN Institute for Disarmament Research

3. Economy and Trade Related Organizations

- A. WTO: World Trade Organization
- B. UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development
- C. ITC: International Trade Center
- D. ECE: Economic Commission for Europe
- E. ITCB: International Textile and Clothing Bureau

4. Human rights, Law, Society, Culture Related Organizations

- A. ICRC: International Committee for the Red Cross
- B. UNOHCHR: UN Office of the High Commissioner for Human Rights
- C. UNHCR: UN High Commissioner for Refugees
- D. IFRC: International Federation of Red Cross & Crescent Societies
- E. IOM: International Organization for Migration
- F. ILC: International Law Commission

***** Tentative conclusion;** How about changing the comparative case, in its locus, size and role, from Germany to **Poland/Finland** (located

btn Europe/Slave, Germany/Russia, West/East), **Israel** (West/Arab-Orient), **Paraguay** (Brazil/Argentina), **Swiss** (Europe), **Belgium** (Europe)
or
(Armenia) (Turkey/Russia), **Turkey** (Islam/Christianity) ?

[국문요약]

동아시아 중위통합과 중위교량국가 한국의 역할 - 유럽 및 독일과의 비교를 통한 이론적 실천적 대안 모색을 위하여

박명립 (연세대 교수, 지역학협동과정)

한국은 동아시아 국제체제 변동의 교량-가교라는 그 지정학적 조건으로 인해 역사적으로 동아시아 갈등의 진앙이자 요충이었다. 고려시대의 몽골-일본전쟁(1274.1281), 조선시대의 일본-조선-명 동아시아 3국 전쟁(1592-1598), 근대 이행기의 청일전쟁(1894-95) 등 300년을 주기(週期)로 한 동아시아 국제전쟁은 모두 한반도를 무대로 하거나 한반도 요인을 둘러싼 중일대립이 원인이었다. 즉 이 사이에 한반도를 무대로 한 전쟁이 없었을 경우 동아시아는 중일대결이 존재하지 않음과 동시에 300년 지역 평화가 지속되었다. 냉전시대 한국전쟁 역시 한국문제로 인한 동아시아 국제전쟁이었다. 즉 한반도 평화없이 동아시아 안정은 불가능했고, 동아시아 평화없이 한반도 평화는 요원하였다.

탈냉전 시대를 맞아 어떻게 동아시아 지역통합과 한반도 평화를 이중과제를 동시에 달성할 것인가? 발표자는 그것은 동아시아 중위통합과 한국의 중위교량국가 역할의 결합에 있다고 본다. 즉 동아시아는 단일제국의 지속, 제국 공존이 아닌 제국 교체역의 역사, 구성숫자의 소수성 및 현저한 국력의 격차, 한중일 3국의 천년을 넘는 뚜렷한 역사적 독립국가경험, 냉전시대 세계 유일의 다자기구 및 집단안보조직 부재, 미국과의 양자관계 전통... 등으로 인한 높은 수준의 통합(예컨대 동아시아 공화국, 동아시아 합중국, 동아시아 연합, 동아시아 국가연맹)의 어느 것도 불가능한 조건에서 국가간 수직통합과 영역별 수평통합을 결합하여 상대적으로 느슨한 동아시아 중위통합체를 형성할 필요가 있다.

그것은 3단계로 이루어진다. 먼저 제 1단계에서는 경제, NGO, 노동, 환경, 인권, 에너지, 안보, 역사화해...등 영역별 동아시아 지역기구를 구성한 뒤, 2단계에서는 이들 영역의 기능별 대표 및 국가별 대표로 이루어지는 동아시아 의회/대표기구를 구성한다. 3단계에서는 동아시아 공동체 집행기구를 구성한다. 영역별 기능대표와 영토별 국가대표의 이원대표 방식 및 절차, 원칙을 통해 비례대표(상대적 대표)와 영토대표(수량적 대표)를 결합한다. 이러한 중위통합은 여러 특수성으로 인해 공화국, 합중국, 지역연합, 국가연맹이 모두 불가능한 동아시아 지역통합의 한 유력한 철학적 실천적 상상력과 대안일 수 있을 것이다.

한국이 이 과정에서 중국과 일본의 대립과 대결을 중화하는 교량-가교 역할을 수행할 수 있으며, 그것은 과거와 같은 약소국을 벗어난 지금 중위국가로서 상당히 가능성이 높은 역할상정이랄 수 있다. 한국의 역내 역할을 갈등허브에서 평화허브 및 지역통합주도국가로 완전히 전환시키는 것이다. 그것은 한반도 평화와 동아시아 통합 및 평화라는 이중과제의 동시달성을 의미한다. 중국과 일본이 각각 주도하는 지역통합은 중화체제와 대동아공영권 경험으로 인한 상대국가의 강한 저항과 반발로 인해 성공할 가능성이 전혀 없다. 그것이 한국의 역할 공간이랄 수 있다. 특히 현재는 거의 전무한 제 1 단계 영역별 동아시아 지역기구 구성에서 한국은 이들 단체의 결성과 한국유치를 결합해 이중과제의 첫 단계를 적극적으로 주도할 필요가 있다. 수많은 지역다자기구 및 조직의 결성과 이것들의 서울유치는, 전자를 통한 동아시아 통합·평화·안정·연대의 진전과 후자를 통한 한국의 교량국가·가교국가역할의 수행을 통해 이중과제를 수행하게 되는 것이다. 즉 한국은 비유컨대 동아시아의 벨기에나 스위스와 같은 역할을 하게 되는 것이다.

따라서 첫째로 한국은 유럽의 강대국이자 분단국이었던 독일의 통일 및 유럽평화기여의 경험으로부터 한국의 통일 및 동아시아 평화기여의 교훈을 얻는 일방, (한국은 독일과는 달리 동아시아의 변방이자 약소국이었기 때문에 독일모델만으로는 불가능하다), 둘째로 다른 한편으로는 교량국가의 위치에 있던 폴란드, 핀란드, 스위스, 벨기에, 이스라엘, 파라과이... 모델들로부터도 깊이 배울 필요가 있다.(후자 경험만으로는 한국이 분단된 중위국가라는 점에서 부족하다.) 즉 독일경험과 교량국가 경험의 둘을 잘 결합할 필요가 있는 것이다. 그럴 경우 한국은, 과거 동아시아 300년 평화를 가능하게 하며, 자신도 안정과 평화를 누렸던 지위를 훨씬 안정적이고 장구하게 구축하며 동아시아와 세계 평화의 발신지가 될 것이다. 그것은 경성국가능력(hard power. GDP, 경제, 군대, 인구, 과학기술, 사회간접자본)의 중위국가달성을 이룬지 오래인 지금 어떻게 연성국가능력(soft power. 외교력, 국제기여, 사회공공지출과 복지, 국가 이미지, 안정성, 삶의 질)에서도 현재와 같은 약소국가를 벗어나 중위국가를 이루느냐에 달려있다. 후자의 경우 한국은 OECD 최악의 국가에 가깝기 때문이다.

Dr. Wolfgang Schmidt, Federal Chancellor Willy Brandt Foundation, Berlin

Was “Reunification“ the final objective of Willy Brandt’s *Ostpolitik*?

Reflections on the discussion about the German question 1949–1990

I.

His experiences in divided Berlin, the crisis shaken frontier city of the Cold War, are the key for understanding the thinking of Willy Brandt with respect to the German question. In 1948/49 he eye-witnessed blockade and airlift, the partition of the city and the founding of two separate and adversary German states that did not recognize each other: the democratic Federal Republic of Germany (FRG) in the West and the communist German Democratic Republic (GDR) in the East. Brandt was a member of the West German Bundestag in Bonn and took part in its decisions over the Western treaties in the early 1950s. At the same time, he slowly climbed to the top political ranks in West Berlin. There –after being President of the West Berlin Parliament for two years – he was elected Governing Mayor in 1957. During the Berlin crisis from 1958 to 1963 Brandt contributed a lot helping to secure the freedom of the Western part of the city guaranteed by the United States, Great Britain and France against Soviet and East German pressure. However, he was not able to prevent the building of the Berlin Wall in 1961.

Since the early days of the Berlin blockade Willy Brandt backed the position of then Mayor Ernst Reuter. Both demanded the foundation of a West German state that should include the Western sectors of Berlin and thus would make the nucleus for a reunified democratic Germany. In principle, Reuter was able to convince the reluctant prime ministers of the West German *Laender*. Although the Parliamentary Council which founded the *Grundgesetz* (“Basic Law”) stressed the provisional character of the West German constitution in May 1949, it was designed in a way that allowed it to become an all-German constitution almost instantly, if necessary. The preamble of the *Grundgesetz* aiming at the preservation of the unity of the German nation state explicitly made the claim to exclusive representation of all Germans. Additionally, it formally requested the whole German people “to complete in free self-determination the unity and the freedom of Germany”.¹

No doubt, in accordance with the democratic and anticommunist consensus in the early years of the Bonn Republic, Willy Brandt was a strong advocate for German reunification – of course solely on the terms set by the *Grundgesetz*. He called for the full integration of West Berlin into the FRG and ascribed to the city the function of destabilizing the Bolshevist rule in the GDR.² He utterly opposed the SED regime and condemned its Stalinist practices. Albeit, Brandt did not imagine a

¹ Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949.

² Willy Brandt, *Berlin bleibt frei. Politik in und für Berlin 1947–1966*, bearb. von Siegfried Heimann, Bonn 2004 (Berliner Edition, Vol. 3), No. 15 (p. 144).

“*Gleichschaltung*” of the “Soviet Occupied Zone” with the Federal Republic. Instead, he pleaded for a “process of real coalescence”.³ In line with his own party, the SPD, he vigorously called for an active policy of reunification. Therefore, West Germany should prepare itself for “Day X”, by addressing in advance the problems of merging two different economic systems.⁴ Nevertheless, during the 1950s Brandt actually had no specific plan for reunification in mind. And to be honest: His national confessions often carried little more than propaganda. As President of the West Berlin Parliament, e. g. he regularly opened its sessions with the words: „I declare our unrelenting will that Germany together with its capital Berlin must be reunited in peace and freedom.“

Certainly, by then all democratic parties in West Germany committed themselves to this goal that should be the result of free elections. Most significantly, the uprising in the GDR against communist rule in June 1953 that only Soviet tanks had stopped made it all too clear: The people in both parts of Germany wanted free elections and ultimately reunification. But soon the hopes were steadily diminishing that this wish could be accomplished in the near future. In turn, disappointment and frustration with the deadlock of international negotiations over Germany fueled the controversy about the way and the means how national unity could be restored at all. The SPD accused Chancellor Konrad Adenauer of only paying lip-service to reunification because he rigidly pursued the policy of Western integration. In particular, the Social democrats spoke against the participation of West German troops within NATO that was soon to be followed by the GDR’s membership in the Warsaw Pact. Under these circumstances it seemed virtually impossible to reunite the country.

In general, Willy Brandt joined the critics of Konrad Adenauer by labeling the Chancellor’s Western course as “narrow-gauge policy”⁵ that totally neglected Moscow’s interests, although the Soviet Union was one of the Four powers responsible for Germany as a whole. Brandt blamed Adenauer for cherishing the illusion that the alliance the FRG had formed with the three Western Powers by simultaneously concluding the *Deutschlandvertrag* and joining NATO in 1955 would almost automatically bring about the reunification of a democratic Germany. In Article 7 (2) of the *Deutschlandvertrag* it said that “pending the peace settlement, the signatory states will cooperate to achieve, by peaceful means, their common aim of a reunified Germany, enjoying a liberal-democratic constitution, like that of the Federal Republic and integrated within the European community.”⁶

³ See Radio Address by Willy Brandt, 27 November 1950, Willy-Brandt-Archive Bonn (WBA), A 3, 55.

⁴ See Willy Brandt, Was geschieht am Tage X? Probleme der deutschen Wiedervereinigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2 (1951), p. 591–595.

⁵ See Wolfgang Schmidt, Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948–1963, Wiesbaden, 2001, pp. 152–169.

⁶ See Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag) in der geänderten Fassung vom 23. Oktober 1954 Die Auswärtige Politik der

Though Brandt criticized Adenauer, concurrently his look from Berlin on the German matter significantly differed from that of his party's comrades in Bonn who gave reunification top priority until 1960. Brandt's attitude towards the Western integration of the FRG was much more favorable, sometimes even enthusiastic.⁷ Moreover, in 1954 at the latest he came to the conclusion that due to the worldwide East-West conflict the division of Germany could not be overcome in the foreseeable future. He said that the Soviet Union was not willing to accept German unity under such conditions allowing all Germans to live in freedom.⁸ Therefore, he supported NATO membership of the FRG. In addition, he asked for a West German policy that put first the human needs of the oppressed people in East Germany and making as many contacts across the intra-German border in order to save the national ties as long as the division endured. This would help, as Brandt argued since the mid 1950s, to keep open the chances for an eventual reunification.

But there was no isolated solution of the German question, he pronounced again and again. It could only be solved by and after a fundamental change of East-West relations following a principal shift in the conduct of Soviet foreign policy. In 1958 Brandt demanded that the FRG in line with its allies had to complement its policy of Western integration with "*Ostpolitik*".⁹ Directed to prevent a Third World War and to help bringing about a long term transformation of the Soviet system, since 1955 he recommended a policy of "peaceful coexistence" between the Western world and the communist states. The rationale behind was: While their ideological struggle would continue, the two antagonistic systems should compete and cooperate in the fields of economy, science and culture. Through exchange and human contacts Western ideas would then influence the communist system. Caused by the needs of industrialization even the societies in the East inevitably would call for more freedom and the regimes would be forced to gradually accede to these claims. Hence, the concept of the later *Ostpolitik* has its roots in the 1950s.¹⁰

Additionally and most notably, Brandt very early expressed a realistic attitude concerning the West German claims to the areas east of the Oder-Neisse line: Already in 1951 he held that, if there was any chance at all, reunification at first could only include the territories of the FRG and the GDR.¹¹ Perhaps some border modifications might later be achieved in peaceful negotiations, Brandt suggested. But he certainly opposed West German cries for making the 1937 frontiers of the

Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Köln 1972, S. 262-266.

⁷ See Schmidt, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte*, pp. 98-167.

⁸ Radio Address by Willy Brandt, 28 April 1954, WBA, A 3, 70.

⁹ Berlin Edition, Vol. 3, No. 38 (p. 235-236).

¹⁰ Wolfgang Schmidt, *Die Wurzeln der Entspannung. Der konzeptionelle Ursprung der Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts in den fünfziger Jahren*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 51 (2003) 4, pp. 521-563.

¹¹ See footnote 4.

“Reich” a prerequisite in the Four power talks on Germany.¹² In sum, other than many West German politicians insisted, Brandt was convinced from early on that international détente was a precondition for German reunification, not the opposite way around.

Since the end of the 1950s the tide was turning. Even Chancellor Adenauer clandestinely started to think about alternatives other than German reunification (“Globke Plan”) aiming at a liberalization of the GDR with an Austrian-like solution. By then, the Mayor of West Berlin did not know about these secret plans that actually went nowhere. Although he privately admitted in January 1961 that he was open minded to similar ideas, Brandt found it hard to imagine that achieving freedom for the people in the GDR was easier than reunifying Germany.¹³

For the time being, the status quo had to be accepted. No other was the lesson the second Berlin crisis taught the Germans. The Social democrats reacted with a full-fledged turnaround: In June 1960, the SPD dumped its neutralist *Deutschlandplan* from the year before by officially consenting to the Western military integration of the FRG without any reservation. Having constantly called for a “common German foreign policy” over years, it was the Governing Mayor of West Berlin who played a very important role to make this change happen. Consequently, Willy Brandt was nominated as the Chancellor candidate of the SPD for the Federal election of 1961. Yet, the resolution on foreign policy which was approved by the same party congress in the autumn of 1960 already hinted at another shift gradually underway: The word “reunification” was missing. Instead, the SPD emphasized “the right of self determination of the German people”.¹⁴ That was the main slogan the West Berlin government had intentionally chosen to give its protest against the Khrushchev ultimatum the most punch. In the international arena “self determination” did sound much better than “reunification”.

The primary interest of Brandt and the West Berliners obviously was the preservation of the status quo. They were only partially successful as the building of the Wall displayed. The freedom of West Berlin remained untouched, but the last brace between the two parts of divided Germany had been crushed by closing the border to East Berlin. The German public was shocked while it noticed the very timid reactions of the three Western powers which were not inclined to go to war over the German question. Brandt later wrote: “In August 1961 a curtain was drawn aside to reveal an empty stage.”¹⁵ Like many others he judged the Berlin Wall clearly indicated the total failure of Adenauer’s reunification policy. After a visit to the U.S. in October 1961 Brandt even declared that the Western Treaties were partially outdated. The Berlin Mayor reported to the FRG government in

¹² See Berliner Edition, Vol. 3, No. 25 (p. 191) (see footnote 2).

¹³ Ibid., No. 60 (p. 306).

¹⁴ See Protokoll der Verhandlungen und Anträge vom Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Hannover vom 21. bis 25. November 1960, Bonn 1960, pp. 701-702.

¹⁵ Willy Brandt, *People and Politics. The Years 1960–1975*, Boston and Toronto 1978, p. 20.

Bonn how deeply skeptical President Kennedy had been about the prospects of reunification. A year later Kennedy asked him under four eyes what reunification really meant to the Germans. Brandt answered that the wish to overcome the division at least for the youth would remain an overriding issue. The young people looked at this problem with great impartiality and unburdened by the Nazi past, he said. Only a few years later, beginning with the student protests of 1968, things developed quite different in the FRG.

But before that, starting in West Berlin, a new policy on Germany gradually evolved which drew the consequences from the Berlin Wall. It was Willy Brandt and his closest aide Egon Bahr who in July 1963 outlined the concept of “*Wandel durch Annäherung*” (“change through rapprochement”). As Brandt stated at Tutzing: “It’s a matter of simple cognition that there is no other perspective for peaceful reunification of our people than the continuous effort to break the frozen front between East and West. There is no hope for us, if there is no change.” Egon Bahr, too, did not put into question the ultimate goal of reunification. But he and Brandt favored a new strategy. Attempts to abolish communism were futile and extremely dangerous, Bahr argued. He pleaded for trying to alter the communist rule by dialogue and cooperation with the Soviet Union and even with the regime in East Berlin. The status quo could only be changed in the long run. Therefore, German reunification would only be the result of a process including many steps, Bahr said.

One of the very first steps were taken a few months later. In December 1963 the West Berlin senate and the GDR government, though both sides did not recognize each other, concluded a permit agreement. For the first time since August 1961 it allowed West Berliners to visit their relatives in the other part of the city. Primarily, this was a means to alleviate the inhumane implications of the German division and to keep up the contacts between the German people. Precondition for any policy of reunification was to preserve the substance of the nation, Brandt underlined in 1964. In his opinion there was no substitute for the goal characterized by the term “reunification”.¹⁶ In October 1964 he uttered the vision that the German question would be solved within the next twenty years.¹⁷ Undoubtedly, the solution he foresaw still meant a unified German nation state.

But the more Brandt and Bahr stressed that West German foreign policy had to adjust to the international trend of *détente* – otherwise the FRG would risk to isolate itself –, the less they leaned on an argument originally stemming from the 1950s. At the 10th anniversary of the uprising in the GDR Brandt marked in 1963: “It’s essential to patiently convince all participants that there is not only a human and a national, but an European and a peace saving interest in the solution of the German question.”¹⁸ However, after the Cuban missile crisis this rhetoric lacked persuasive power more

¹⁶ Berliner Edition, Vol. 3, No. 97 (p. 468) (see footnote 2).

¹⁷ Ibid., No. 98 (p. 470).

¹⁸ See <http://www.bwbs.de/bwbscontent/content/htdocs/media/Aufstand1953.pdf>

than ever. In March 1966 the so called “peace note” of the Erhard government was the last attempt of the FRG to sell to the world the urgency of German reunification. But the Four Powers as well as the German neighbors had arranged themselves with the existence of two states in Germany. What troubled them with respect to peace in Europe was the continued questioning of the status quo, not the ongoing division of the country which was responsible for World War II and which had committed an unprecedented genocide.

II.

It was the Grand Coalition of Christian democrats and Social democrats in Bonn that since December 1966 began to depart from the classic reunification policy. Now and first, the FRG strove for reconciliation with its Eastern neighbors that had suffered the most by Hitler’s war. In 1968 foreign minister Willy Brandt conceded that “the situation in Europe at present is the result of World War II”, consolidated and unchanged by the post war developments. Therefore, he emphasized, the West Germans who aspired to overcome the status quo had to resolve some misunderstandings. In his words, the FRG did not pose territorial questions with respect to the German-Polish border. And likewise, it was not seeking the “annexation” of the GDR. “Such concepts are obsolete, even for those who once adhered to them.”¹⁹

It was the slogan of an European peace order that helped Brandt and other leading West German politicians to reconcile the national interest with the international agenda. In 1968 he wrote: “The future of Germany and the position of the Germans in Europe is the question of an enduring European peace order.”²⁰ Willy Brandt and Egon Bahr viewed *New Ostpolitik* as the first step on a long road. They already projected the further stations before entering the Chancellery in 1969: After an “agreed renunciation of force” there should follow a “guaranteed balanced European security system” under participation of the U.S. and the Soviet Union, ultimately leading to a solid and just peace order in Europe including “a solution of the German questions [!] in accordance with the Germans themselves and their neighbors”.²¹

Obviously, this “Grand design”²² was rather vague. In my eyes, it actually remained a visionary sketch. In 1968/69 Egon Bahr produced several papers that linked the long-term West German interests together with the Western proposals for mutual balanced force reductions in Europe to the

¹⁹ Willy Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, Frankfurt/Main 1968, p. 134–135.

²⁰ *Ibid.*, p. 132.

²¹ *Ibid.*, p. 175.

²² See Gottfried Niedhart, *Ostpolitik: Phases, short-term Objectives, and Grand Design*, in: David C. Geyer and Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik 1969–1972*, Washington D. C. 2004, pp. 118–136.

Soviet idea of an European security conference.²³ Nevertheless, when Brandt became Chancellor in October 1969 the bilateral policies were far more decisive than the uncertain multilateral perspectives of the future. In the first instance, Bonn had to come to terms – one by one and separately – with Moscow, Warsaw and East Berlin. The new coalition of Social democrats and Liberals in the FRG was willing to accept two major things which West German governments had rigidly denied for twenty years: the official acceptance of the existing borders in Europe, foremost the Oder-Neisse border, and the acknowledgement of the GDR being a state. This part of the normalization in Europe could only be done by the FRG.²⁴ At the same time, the Brandt government was determined to protect the status quo of West Berlin and to safeguard its genuine national interest. It was not willing to accept the notion that the GDR was a foreign country to the FRG and that the border between the two German states forever should be foreclosed to vanish. Brandt and Bahr knew in advance that the latter point would become the most disputed one in the bilateral negotiations taken up by the FRG in December 1969. Naturally, the talks started with the Soviet Union because an agreement with the supreme power of the Eastern block would prejudice what was to be negotiated with Poland and with the GDR.

At its early stage *New Ostpolitik* aroused mistrust almost everywhere. Some Western governments feared the FRG would pursue a kind of Rapallo policy with the Kremlin in order to ultimately reunify and neutralize Germany. It goes without saying that the communist leaders in the East by nature were very critical of Bonn and its motives. Chancellor Brandt himself tried to clear up his government's stance concerning the German question. In an interview by the magazine "U.S. News & World Report" published at the end of December 1969 he was asked if the ultimate aim of *New Ostpolitik* was German reunification. Brandt answered: "It is peace for Europe." To the additional question, "But can there be real peace in Europe without German reunification?", he responded:

"I must confess that I have stopped speaking about *re*-unification. This 're' perhaps never was a very wise wording, because it gave many people the idea that it meant turning back to a certain point in the past: either Bismarck's Reich or some other less agreeable phase of our history. Almost 25 years after the end of World War II, it is not a question of turning back. But it is a question of leaving a door open somewhere so that within a framework of changed conditions – conditions of cooperation instead of confrontation in Europe – all Germans could have a chance to decide to live and work together in another way than they do today – divided. This does not necessarily mean going back to the old-fashioned na-

²³ See Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1968, bearb. von Mechthild Lindemann und Matthias Peter, München 1999, pp. 796–814; AAPD 1969, bearb. von Franz Eibl und Hubert Zimmermann, München 2000, pp. 1072–1078.

²⁴ See AAPD 1970, bearb. von Ilse Dorothee Pautsch, Daniela Taschler, Franz Eibl, Frank Heinlein, Mechthild Lindemann und Matthias Peter, München 2001, p. 155.

tion-state. There may also be other models by which one can reach a kind of union, a kind of being united as human beings bringing about solutions in the interest of human beings and of peace.”²⁵

Immediately, these sentences provoked sharp reactions – in the FRG. The Christian democratic opposition parties reacted with furious protest. And furthermore another powerful opponent of *New Ostpolitik* emerged: The news paper publisher Axel C. Springer, the ardent advocacy of German reunification who had boosted the career of Willy Brandt in Berlin during the 1950s and 60s, was deeply appalled by the words of the Chancellor as he revealed in an open letter to Egon Bahr. Springer vehemently opposed the notion that “reunification” had ever meant going back to the “Reich”. He concluded that Brandt had abandoned what Springer called a corner stone of the *Grundgesetz*: “reunification in freedom”. Bahr answered to the publisher explaining the slogan “reunification” was eliciting negative associations abroad. Therefore, already the former West German governments had preferred to speak of “the right of self determination of the German people”. Bahr also pointed at a statement made by Franz Josef Strauss in 1966. Then, the conservative Bavarian politician had said he did not believe any longer in the restoration of a German nation-state. Instead, Strauss had pleaded for “the Europeanization of the German question”.²⁶ In Bahr’s opinion, a quarrel about using or not using the word “reunification” could not disguise that Brandt and Strauss thought approximately the same. “What now and in the years ahead must and can be done”, Bahr pronounced against Springer, “will not be reunification”.²⁷

In consequence, in early 1970 the Springer press attacked Willy Brandt with the question: “Why don’t you speak of the German reunification any more?” He answered in an article with the headline: “A Chancellor is obliged to the truth, even if it is bitter.” The term “reunification”, Brandt argued, originated from the early postwar years. “Until the mid 1950s it seemed possible [...] to reunite Germany on the basis of free elections.” However, no agreement had been reached between the Four Powers and still there was no prospect for a solution, he noted. On the other hand, the Adenauer government had not orientated its policy primarily at reunification, Brandt contended. Now in 1970, there existed two German states with totally different political and social systems which could not easily be reunified.

“Moreover, the political development in our part of Europe has departed from the thinking that is predominantly shaped by the concept of the nation state. [...] It would be incredible and even unrealistic, if we wanted to conduct a policy of integration in Western Europe and a policy of the renaissance of the

²⁵ Germany’s changing role. Interview with Chancellor Willy Brandt, in: U. S. News & World Report, 29 December, 1969, pp. 28–32.

²⁶ See Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*. Zweiter Band: Deutsche Geschichte vom „Dritten Reich“ bis zur Wiedervereinigung, München 2000, p. 243.

²⁷ The exchange of letters between Springer and Bahr was published in: *Der Spiegel*, No. 5, 26 January, 1970, pp. 52–53.

old-school nation state in view of the whole continent. [...] We have to take notice of that a reunification in the original sense is not possible any more.”

Again, Brandt stressed the right of self-determination for all Germans which his government would not give up. But this right, he was convinced, could only be realized in an European peace order of which no one was able to say when it would come. In the meantime, the FRG had to make its contribution to paving the way for peace, including the improvement of its relations with the GDR and between the people in both German states. Brandt was sure: “With a policy based on outdated slogans and concepts a betterment is unattainable.”²⁸

It was Egon Bahr who during his talks in the Kremlin called Andrei Gromyko’s attention to the Chancellor’s public renouncement of the term “reunification”. Brandt’s aide did so as the German-Soviet negotiations got stuck over the problem if and how the respect for the border between the FRG and the GDR could be complemented with a hint to the unity of the German nation. Bahr insisted that a treaty on the renunciation of force must not rule out the goal to unite – in whatever way – the two German states. That’s what he defined as “reunification”, thereby distinctly signaling to his Soviet counterpart that the Oder-Neisse border was definitive. Most interestingly, Gromyko conceded the FRG’s right to strive for “reunification”, but he categorically stated the Soviet Union could not accept the term in any document.²⁹

The records give a very vivid account of how difficult the debate was on this matter.³⁰ At the end the Brandt government scored two major successes: First, while the FRG recognized the “inviolability” of all existing borders in Europe, Bonn fought off the Soviet demand for the word “immutability” (and later again on in the CSCE). Thereby, a peaceful revision of the border between the two German states was not excluded. Second, the Soviet government accepted to receive the “Letter on German Unity” which was deposited at the day the Moscow treaty was signed. The letter said that the treaty “does not stand in contradiction to the political aim of the Federal Republic of Germany to work toward a state of peace in Europe, in which the German people regain their unity in free self-determination”.³¹

Two years later, this procedure recurred when the *Grundlagenvertrag* (“Treaty on the basic principles of the mutual relations”) between the FRG and the GDR was sealed. From now on, the old reunification policy definitely was history. The *Grundlagenvertrag* created a totally new reality because it officially affirmed the equality of the two German states and certified that both sides

²⁸ „Ein Kanzler hat die Pflicht zur Wahrheit, auch wenn sie bitter ist!“, in: Welt am Sonntag, 1 February, 1970.

²⁹ AAPD 1970, pp. 149, 172, 195, 259.

³⁰ For a detailed study on the negotiations see Julia von Dannenberg, *The Foundations of Ostpolitik. The Making of the Moscow Treaty between West Germany and the USSR*, Oxford and New York 2008.

³¹ The letter is published in: *Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland*, p. 763 (footnote 6).

respected "each other's independence and autonomy in their internal and external affairs". In the FRG, the CSU led government of Bavaria contested that this treaty was in accordance with the *Grundgesetz* of 1949. The *Bundesverfassungsgericht* ("Federal Constitutional Court") in Karlsruhe did see no violation of the West German constitution. Yet, the reasons for its decision in July 1973 consisted of several assumptions and demands which caused strong discontent in the Brandt government.³² The court asserted that the "German Reich", although "not capable of acting" since the end of World War II, had not perished in 1945. Accordingly, the FRG as a state was identical with the „German Reich“. But it could not claim "full identity" because its territory was only in part identical. Strangely enough, the border between the FRG and the GDR under constitutional law should be treated like the borders between the West German *Laender*. Besides, the judges referring to the preamble of the *Grundgesetz* categorically postulated: „The reunification is a constitutional imperative.“³³ The terms "reunification" and "restoration of state unity" were used as synonyms by Karlsruhe. It remains controversial if the court either had saved the chances for an eventual reunification or – while over-stretching its competence – had constructed rather odd theories on Germany as a whole.

Not surprisingly, the Brandt government viewed the court's principles as directed against its *New Ostpolitik* and felt seriously hampered in the policy towards the GDR. East Berlin fiercely rejected the court's decision and used it to block progress in the intra-German talks. More generally, Chancellor Willy Brandt saw its entire concept at risk. By the Moscow and the Warsaw treaty the FRG had given up its judicial position that the territories east of the rivers Oder and Neisse were parts of Germany. Even among its Western partners there was no one left who would support the opposite. However, the theory of the continuity of the "German Reich", the *Bundesverfassungsgericht* constructed in 1973, could and actually was interpreted as still clinging to the German borders of 1937. Domestic conservative opponents of *Ostpolitik* as well as the Eastern neighbors of the FRG did so. Not at least, the multilateral phase of international détente, beginning in 1972 with the start of the CSCE process, proved Brandt's and Bahr's conviction to be right: Without recognizing the status quo in Europe the hopes for alleviating the division of Germany were groundless, not to speak of the wish for uniting the Germans.

³² See Grigoleit, Klaus J., *Bundesverfassungsgericht und sozialliberale Koalition unter Willy Brandt: Der Streit um den Grundvertrag*, in: Robert Chr. van Ooyen/Martin H. W. Möllers (eds.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2006, pp. 163–174.

³³ The court's decision of 31 July, 1973 is published in: *Texte zur Deutschlandpolitik, Reihe II/Bd. 1: 22. Juni 1973–18. Februar 1974*, Bonn 1975, pp. 79–110.

III.

With two German states being equal members of the United Nations as well as of the CSCE the issue of (re-)unification steadily moved further into the background during the 1970s and the 1980s, internationally and in the FRG. In the daily practice of trying to keep and to develop good relations with the GDR and the Eastern European states West German *Ostpolitik* more and more detached itself from the ultimate national aim. Yet, the aim was not forgotten. In August 1976 the retired Chancellor Willy Brandt who still chaired the governing SPD declared: “I was and I remain of the opinion that the Berlin Wall was built standing against the tide of history, alike as the border between the two German states in its current form will turn out to be a historical absurdity.”³⁴ Though, when this would occur, and especially how the outcome should look like, Brandt left entirely open. In a television interview some weeks later he displayed very little optimism about the time frame: “If you have asked me 25 years ago, I would have said, it is possible that within a quarter of a century we can solve the German question in terms of restoring the nation-state unity. Today, looking twenty or twenty-five years ahead, I am afraid the higher likelihood argues for that there still will be two German states.”³⁵

Evidently, at that time Brandt did not believe that the status quo in Europe could be altered entirely in the next two or three decades – despite *and* due to the CSCE final act of August 1975. It had marked the climax of détente. But not long after the signing of the document discussions started about its implications for the conduct of Western détente policy because the legacy of Helsinki was twofold: On the one hand, it officially accredited the status quo in Europe the Soviet Union and its allies had long been asking for. On the other hand, the final act made explicit reference to human rights encouraging dissidents and opposition groups in Eastern Europe to demand these rights from the regimes, thus putting communist one party rule into question. In this conflict of interests, Willy Brandt together with the Social democrats gave stability priority over change. In August 1977, in an article for the German weekly newspaper “*Die Zeit*” he wrote: “The policy of détente was not developed, the method of relieving tensions (and reducing armaments!) was not ‘invented’ as a strategy to abolish communist regimes.” Instead, for him “the securing of peace to help mankind survive” was supreme.³⁶

The importance of this guiding principle increased dramatically when the policy of détente deteriorated because the efforts for disarmament had failed and international tensions severely tightened again. The Soviet invasion in Afghanistan in December 1979, the U.S. boycott of the

³⁴ Willy Brandt, *Die Entspannung unzerstörbar machen. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1974–1982*, bearb. von Frank Fischer, Bonn 2003 (Berlin Edition, Vol. 9), No. 29 (p. 187).

³⁵ *Ibid.*, No. 30 (p. 189).

³⁶ *Ibid.*, No. 37 (pp. 205-206).

Olympic Games in Moscow 1980, the martial law in Poland in December 1981 and the conflict over intermediate range nuclear missiles in Europe triggered a new ice period in East-West relations. Like many others Brandt feared the “second Cold War” could spill over into a atomic war.³⁷ Such would have transformed Europe into a nuclear battlefield killing millions of people, and the Germans would have been the first to be doomed.³⁸

Therefore, deeply concerned about peace the German Social democrats under Brandt’s leadership developed the concept of “common security”. The mastermind of this idea was Egon Bahr. “Common security” constituted the core of the so called “second phase of *Ostpolitik*” the SPD pursued after it was removed from power in Bonn in October 1982. Another figure of social democratic thought until 1989 was named “the Europeanization of Europe”. The term meant the emancipation of the whole continent from the two superpowers and their rivalry. Behind it stood the notion that no longer the different ideologies determined the East-West relations but solely the conflicting power interests of the U.S. and the Soviet Union. While both superpowers risked the existence of Europe by a tremendous military build-up, the theory alleged that the Europeans in East and West for their own safety would rediscover what they had in common. In order to secure an enduring peace they should begin with disarmament in the center of Europe accompanied by the gradual set-up of all-European structures which would end up in the dissolution of the two antagonistic blocs, the social democrats imagined.

Willy Brandt, too, supposed in the 1980s that the force of the ideologies in Europe was diminishing and that an “ideological coexistence“ of Western democracy and Eastern communism was not impossible any more. In essence, he, Bahr and the SPD since 1982 looked for tangible starting points to prepare and ultimately implement an “European peace order”. Thus, they never lost sight of the long-term strategic goal of their *Ostpolitik*. Via negotiations with the governing communist parties of the Soviet Union, Poland, Hungary, Czechoslovakia and the GDR the SPD wanted to promote the reduction of armaments and the bloc-spanning cooperation, therewith fostering “the Europeanization of Europe”.³⁹ The heart of this very ambitious conception were the blueprints for disarmament agreements over chemical weapons as well as nuclear weapons free zones in Middle Europe which the West German SPD and the East German SED negotiated with each other. Additionally, the FRG social democrats and the GDR communists since 1984 conducted a dialogue on political questions of principle. These party contacts traced back to an initiative Willy Brandt

³⁷ See Willy Brandt, *Gemeinsame Sicherheit. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1982–1992*, bearb. von Uwe Mai, Bernd Rother und Wolfgang Schmidt (Berlin Edition, Vol. 10), No. 9 (forthcoming in 2009).

³⁸ *Ibid.*, No. 6.

³⁹ *Ibid.*, Introduction.

himself had taken in November 1982. In contrast, the SPD kept in distance to the opponents of the communist regimes in Eastern Europe, especially to the Polish free trade union “Solidarity“.

During the “second phase of *Ostpolitik*” the “German question“ only played a marginal role. In West Germany the existence of two German states was seen as being almost “normal” – yet by those who still avowed themselves officially to “reunification”. The government of Helmut Kohl continued the policy of its social-liberal predecessors targeting primarily on alleviations for the people in divided Germany. Even Franz Josef Strauss, in the 1970s the most vigorous castigator of the *New Ostpolitik*, did not like to be a cold warrior any longer and contrived a billion D-Mark loan for the GDR in 1983. Soon, many prominent West German politicians from all parties visited the GDR and talked to its leadership.⁴⁰ Despite the ice period in American-Soviet relations that lasted until 1985, Bonn and East Berlin exercised an intra-German “coalition of reason” or an “alliance in responsibility for peace”, as Willy Brandt put it.⁴¹ Though, it remained controversial which conclusions had to be drawn from the German status quo in the long-term perspective. The Italian foreign minister, Giulio Andreotti, said in 1984: „Pan-Germanism must be overcome. There are two German states, and it must be two in the future.“⁴² In the FRG, too, a growing number of people, among them several social democrats, in the mid-1980s declared the German question to be closed and suggested a revision of the preamble of the *Grundgesetz*.

Willy Brandt commented on these utterances in 1984 by pointing to the international constellations and security interests unaltered since the 1950s: “Who draws the line from then to the present will objectively have to notice that the German question in the sense of nation-state unity in effect is no longer open; even less, as long as NATO and Warsaw Pact do exist [...]“⁴³ From his perspective, only an European frame offered hope to overcome the division. If and when both parts of the continent were coming closer in the historical process of the “Europeanization of Europe”, “the Germans might be able to make their own decision”, he said. The answer to the question, “two states or one nation-state?”, Brandt wanted to leave to the following generations. But asked, whether or not the aim of the social democratic policy on Germany still remained to be “the reunification, the nation-state unity”, he responded in 1985: “If nation-state unity is achievable – what always implies a) the Germans want it, and b) the neighbors agree, meaning that a security concept for Germany is found – why should the SPD then object? On the contrary, the SPD would be in favor”.⁴⁴

⁴⁰ See Heinrich Potthoff, Die „Koalition der Vernunft“. Deutschlandpolitik in den 80er Jahren, München 1995.

⁴¹ Berlin Edition, Vol. 10, No. 12 (see footnote 36).

⁴² Archiv der Gegenwart 1984, pp. 27963, 28143.

⁴³ Berlin Edition, Vol. 10, No. 14 (see footnote 36).

⁴⁴ Ibid., No. 19.

Notwithstanding, at that time the party and its chairman did not believe in such a scenario but rather assumed the indefinite permanence of two German states. The Social democrats unlike the government of Christian democrats and Liberals in Bonn were ready to make major concessions to the East German rulers on several of the most disputed points. In September 1985, during his first official visit to the GDR since March 1970, chairman Willy Brandt told General secretary Erich Honecker in East Berlin the SPD would make sure that the FRG agency in Salzgitter was to be closed as soon as possible.⁴⁵ This criminal investigation authority had been founded immediately after the building of the Wall in 1961 according to the proposal of the Governing Mayor of Berlin. In 1985, it still had the task to collect information on crimes committed by the GDR regime what in Brandt's eyes hindered the upgrading of intra-German relations. In his talks with Honecker "reunification" was not an issue, except for a reminiscence of an evil past. It did not provoke Brandt's opposition when the GDR leader said "the German Reich had perished in the flames of World War II".

Nevertheless, Brandt did affirm the continuity of one German nation and the advancement of its coherence. Thus, he clearly rejected a revision of the preamble of the *Grundgesetz* or even a modification of the West German citizenship law.⁴⁶ He never called into question the solidarity with his fellow countrymen in the East, other than e. g. the Prime Minister of the *Saarland*, Oskar Lafontaine, who advocated the recognition of an independent GDR citizenship. In 1986, the SPD confirmed the right of every German to acquire the citizenship of the FRG.⁴⁷

Like almost everybody Willy Brandt did not expect a revolutionary shift in Europe. Ten years after the Helsinki final act he stated vis-a-vis Erich Honecker that the communist leaders had not signed to give up their own system.⁴⁸ In August 1987, the West German Social democrats and the East German Communists in their joint document "The conflict of ideologies and the common security" agreed: "Our hope cannot be aimed at that one system abolishes the other."⁴⁹ From the bloody experiences of the failed uprisings in the GDR 1953, in Hungary 1956, in Czechoslovakia 1968 and in Poland 1981 the SPD concluded that change in Eastern Europe could only be achieved gradually and not without the consent of the communist rulers otherwise peace would be endangered. As already contemporary observers criticized, while avoiding nuclear war became the

⁴⁵ Berlin Edition, Vol. 10, Nr. 24A (see footnote 36).

⁴⁶ See protocoll of the party executive committee of 18 November, 1985, in: Archiv der sozialen Demokratie Bonn (AdsD), SPD-Parteivorstand, „Parteirat 8. 10. 85 u. a.“.

⁴⁷ Zukunft für alle – Arbeiten für soziale Gerechtigkeit und Frieden. Regierungsprogramm 1987–1990 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1986, p. 42.

⁴⁸ Ibid., No. 24A.

⁴⁹ The paper is documented in: Rolf Reissig, Dialog durch die Mauer. Die umstrittene Annäherung von SPD und SED. Mit einem Nachwort von Erhard Eppler, Frankfurt/Main 2002, pp. 393–398.

all-dominant concern, the conflict between democracy and dictatorship lost significance for the SPD in the 1980s.⁵⁰

The fundamental change that two years later began to emerge with the first U.S.-Soviet disarmament agreement on the immediate range nuclear forces (INF) in Europe was certainly welcomed by Willy Brandt. But he still did not think that a revision of the European landscape was underway. Instead, he pronounced with a look to Germany: “Its a matter of the inner recognition of borders so that they lose their separating character“.⁵¹ The existence of two German states seemed to be stipulated forever. No other event demonstrated the plausibility of this hypothesis more impressively than the visit Erich Honecker made to the FRG in September 1987.⁵²

The conversation Brandt held with the General secretary of the SED at this occasion indicates that the former Chancellor considered an ideological transformation possible. He asked Honecker, “whether Social democrats and Communists had to standstill at their breakup of 1918“. Referring to the official document “The conflict of ideologies and the common security“ which SPD and SED had agreed upon a few weeks before, Brandt argued: Beyond the question of peace Social democrats and Communists had more things in common worth to be accentuated.⁵³ Two years earlier, Brandt already had raised this issue in a talk with the chief of the Hungarian Communists, János Kádár. And too, in April 1988 vis-a-vis Michail Gorbachev he posed the question how to deal with the division of the labor movement in the future.⁵⁴ The sense of impending change in the center of Soviet communism created by the terms “*glasnost*” and “*perestroika*” apparently fired Brandt’s imagination.

In contrast, after the Honecker visit he estimated the term “reunification“ to be outdated more than ever. That was consistent with the public opinion trend in the FRG. In 1987, according to surveys about the half of the West Germans aged under 30 years viewed the GDR as a “foreign county” and only 3 percent of all West Germans still reckoned with a “reunification“ of the two German states.⁵⁵ The political left in the Federal Republic met the slogan with almost total refusal, and in 1988 even among the Christian democrats the term was not without controversy.⁵⁶

⁵⁰ See Gesine Schwan: Die SPD und die westliche Freiheit, in: Die Neue Gesellschaft 30 (1983) 10, S. 929–934; Zur Bedeutung der westlichen Freiheit für die Friedenspolitik der SPD, in: Die Neue Gesellschaft 31 (1984) 1, S. 82–86; Gegen bürokratische Engstirnigkeit – für eine faire Auseinandersetzung um den zukünftigen Kurs der SPD, in: Die Neue Gesellschaft 31 (1984) 12, S. 1164–1170.

⁵¹ Ibid., No. 42.

⁵² See Winkler, Der lange Weg nach Westen, Vol. 2, pp. 453–459 (see footnote 25).

⁵³ Berlin Edition, Vol. 10, No. 41 (see footnote 36).

⁵⁴ Ibid., No. 43.

⁵⁵ Silke Jansen, Zwei deutschen Staaten – zwei deutsche Nationen? Meinungsbilder zur deutschen Frage im Zeitablauf, in: Deutschland Archiv 22 (1989) 10, pp. 1132–1143.

⁵⁶ See Winkler, Der lange Weg nach Westen, Vol. 2, pp. 470–471 (see footnote 25).

Over the 1980s Brandt renewed his uneasiness with the word “reunification” several times. It was the prefix that discomfited him. In 1983 the chairman of the SPD stated, he could hardly imagine going back to “Bismarck’s nation-state”.⁵⁷ In 1985 he announced: “This ‘re’, as if one returns to something what once had been, is totally misleading because something new must be achieved.”⁵⁸ And in 1988 he dissociated himself most explicitly:

„For a long time we have pretended, me too, but our supreme court longer than I can comprehend that the Grundgesetz is committing us to *re*-unification. [...] As if history and the European reality provide for us a tying to the Bismarck Reich. Or: as if the whole problem can be reduced to how the Anschluss of the GDR to the Federal republic of Germany could or will take place. [...] Fostered completely by the cold war and its aftermath, the hope for *re*-unification virtually turned out to be a life-lie of the second German republic.“⁵⁹

This provocative choice of words particularly targeted the 1973 judgment of the *Bundesverfassungsgericht* already cited above. In 1988, it was almost common sense in the FRG that the preamble of the *Grundgesetz* did allow (European) solutions of the German question not ending up in the restoration of a unified nation-state. Furthermore, many people interpreted the term “reunification” as sticking by the borders of the German Reich of 1937, although this was anything but compelling. However, Brandt’s critic against the rhetoric of reunification aimed beyond that and attacked the core of the *Deutschlandpolitik* of the 1950s and early 60s. By ascribing to it the verdict “life-lie” he expressed his long-standing conviction that Adenauer’s official policy of reunification was foredoomed from the beginning and that its definite failure was proven by now: German unity would not take place by an accession of the GDR to the FRG including a German membership in NATO and the European community.

At the end of the 1980s only a few doubted the correctness of this hypothesis. Though, Brandt’s diction of “reunification being a life-lie“ caused confusion and accounted for obscuring his principal attitude. Even after German unification in 1990 he had to defend himself against accusations to have spoken against national unity two years earlier.⁶⁰ But Willy Brandt never had given up the idea and the aim of unity. In December 1988 he talked once more about the chance for the Germans to move closer together in a coalescent Europe. “What definite shape under international and constitutional law this might assume, I consciously would like to leave open. But I am sure a simple return to the Bismarck Reich is well unlikely.” In the same interview he said elsewhere: If the parts of Germany could organize their relations to each other differently in the future, this would not need to return to the old-fashioned nation-state“. Though, Brandt did not want to rule out this solution com-

⁵⁷ Berlin Edition, Vol. 10, No. 9 (see footnote 36).

⁵⁸ Ibid., No. 19.

⁵⁹ Ibid., No. 47.

⁶⁰ Ibid., No. 72.

pletely because he added in the same breath: „Who knows, who knows. I am of the opinion of those who say that in a reasonable manner one has to take for granted the openness of the historical process.“⁶¹

IV.

Just a few months later the communist one party rule came to an end in Poland and Hungary. Sooner than others was Willy Brandt aware of the overthrowing change in Europe. In May 1989, he expected that by the year 2000 both parts of Europe would grow together. And in this process the two German states would „form a confederation or build a common national roof“. Brandt felt confident that the changes in Eastern Europe could not pass the GDR. „Based on which right and due to which experience and why should it be excluded that one day in Leipzig and Dresden, Magdeburg and Schwerin – and in East Berlin – not hundreds, but hundred thousands raise to their feet and demand their rights as citizens?“⁶², he wrote in the summer of 1989. And on September 1, the 50th anniversary of the German attack on Poland, the honorary chairman of the SPD stressed in his speech before the German Bundestag: “I openly want to express my feeling [...] that a time comes to an end in which our relationship to the other German state primarily was the task of helping to preserve through many small steps the cohesion of the divided families and thus of the nation.”⁶³

In the light of the rising protest within the GDR and in the wake of the mass exodus of its citizens across the Austrian-Hungarian border, Willy Brandt found the German question to be more open than ever since 1949. On September 21, 1989, the newspaper “Bild” owned by Springer published an article written by the former Chancellor with the title: “Willy Brandt on reunification: ,That can not kept divided forever what still belongs together““. The headline was made by the editorial staff. The author did not oppose it although Brandt again explicitly dismissed the term „reunification“. However, he did speak very well of “self-determination and unity” as “national landmarks”.⁶⁴

In this situation, government focused *Ostpolitik* – especially the latest attempts of the SPD to accomplish a “change through rapprochement“ with the ruling communists – did not help on any further. Two prominent Social democrats came to the same conclusions like Brandt and announced them publicly. On June 17, 1989, Erhard Eppler before the Bundestag complained about the disability of the GDR leadership to start reforms. He urged the SED to enter into dialogue with the people; unless the GDR would not survive in the long run.⁶⁵ Two months later Norbert Gansel

⁶¹ Willy Brandt in an interview for German television (ZDF), 13/15 December, 1988.

⁶² Willy Brandt, *Erinnerungen*, Berlin and Frankfurt/Main 1989, p. 487.

⁶³ Berlin Edition, Vol. 10, No. 51 (see footnote 36).

⁶⁴ *Ibid.*, No. 52.

⁶⁵ See Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Vol. 2, pp. 484–485 (see footnote 25).

coined the new formula “change through distance”. He required the Social democrats to exert pressure on the communist regime and to keep close contact to the newly emerging civil rights movements in order to promote reforms in East Germany. But the majority of the SPD still did not want to abandon their talks with the SED and argued against a “destabilization”. In a letter to the party chairman of the SPD, Hans-Jochen Vogel, on September 25, 1989, Willy Brandt asked to rethink this attitude: “New terrain for civic freedom can hardly be opened up without ‘destabilizing’ crusted structures.”⁶⁶

Of course did Brandt, too, favor a cautious proceeding, above all in front of the Soviet Union because without it a solution for Germany was unthinkable. Just a week after the Monday demonstration in Leipzig of 9 October, 1989, he met with Michail Gorbachev in the Kremlin. Brandt mentioned the future perspective of a ‘common roof’ under which the two German states might organize their cooperation in a Europe growing together. Still, the General secretary of the CPSU answered that this question was not on the agenda.⁶⁷ The German guest indeed assured Gorbachev it was not about “reunification”. However, the records of their conversation prove wrong the allegation that Brandt had said to Gorbachev a demise of the GDR and its socialist comforts would be “a striking defeat” for the social democracy.⁶⁸ The former Chancellor avoided distinct statements. In Moscow he justified this attitude in an interview for “Der Spiegel” as follows: „There are times when one can consciously refer to that the fantasy of history cannot unduly be anticipated.”⁶⁹

He was utterly right. The downfall of the Berlin Wall on November 9, 1989, transformed the reform process in the GDR definitely into a revolution. The next day a weeping Willy Brandt standing in the midst of the crowd at the Brandenburg Gate spoke the famous sentence: „Now is growing together what belongs to each other.“ These words became the leitmotiv of the German unification process in which Brandt played strong role as a figure of integration adored alike by the people in the East and the West. At a rally with Chancellor Helmut Kohl and Foreign minister Hans-Dietrich Genscher in front of the Schoeneberger city hall he said:

“The Germans are moving together in another way than the most of us have expected. And at present nobody should pretend as if he knew exactly in which precise form the people in both states will get into a new relationship with each other. *That* they can get into a different relationship with each other, *that* they can come together and develop in freedom, this alone is essential.”

⁶⁶ Berlin Edition, Vol. 10, No. 53 (see footnote 36).

⁶⁷ Ibid., No. 54.

⁶⁸ This accusation was based on the East German minutes of the conversation between Michail Gorbachev and Egon Krenz in Moscow on 1 November, 1989. See <http://www.chronik-der-mauer.de/index.php/de/Media/TextPopup/id/317833/oldAction/Documents/oldModule/Material> But Brandt had not made such a statement in his talk with the Soviet leader on 17 October, 1989, as the records in the Brandt Archive as well as the Gorbachev papers show.

⁶⁹ Berlin Edition, Vol. 10, No. 55 (see footnote 36).

As the next step Brandt called for “truly free elections” in the GDR.⁷⁰ So, how German unity would finally look like still remained open for him. Before the party executive committee of the SPD Brandt declared on November 11, 1989: “It is devious to make a dogma out of the existence of two states as well as to consider the nation-state as the only deduction of the *Grundgesetz*.”⁷¹ At this stage, he foresaw a “German Confederation”.⁷²

Other than some of his party comrades he welcomed the ten-point-plan of Chancellor Kohl from 28 November, 1989⁷³, although Brandt, too, missed a statement that the Oder-Neisse border was to be final. But not a small part of the Social democrats assessed the perspective of unifying the two German states very sceptically. For different reasons several left-wing politicians and intellectuals in the FRG preferred the survival of a democratically reformed GDR. Many held the view that European unification should have priority over national unity. Some wished for a socialist alternative to the capitalist Western state. A few – like the writer Guenter Grass – went even as far as refusing a “German unitarian state” because it was burdened by the mass crimes the Germans had committed under Nazi rule between 1933 and 1945. Very similar was the thinking of Oskar Lafontaine who became the Chancellor candidate of the SPD in 1990. He declared the nation-state to be antiquated and no longer capable of solving the urgent problems. Instead of the national issue Lafontaine defined the social question as being decisive.⁷⁴

Yet, the very “Europe” for which he and his supporters claimed absolute priority did not exist in reality but was and remained a post-national illusion. At the SPD party congress in Berlin Willy Brandt said on 18 December 18, 1989: “It is written nowhere that the Germans have to wait by a holding track until some day an all-European train arrives at the station. [...] The greatest guilt of a nation cannot be extinguished by an indefinitely enacted division.”⁷⁵ After the downfall of Berlin Wall many left-wing Social democrats were surprised by the extent of Brandt’s patriotism as they remembered some pointed remarks he had made earlier to the German question. In terms of “Europe” it must be remarked and cannot be overlooked that wishful thinking in the SPD to a great deal resulted from the party’s “second phase of *Ostpolitik*” under Brandt’s leadership. In addition, during the 1980s Lafontaine had counted to the “grandsons” of the old chairman and he had been indeed Brandt’s long-time favorite among the party youngsters.

⁷⁰ Ibid., No. 57.

⁷¹ Ibid., No. 59.

⁷² Ibid., No. 60.

⁷³ See Daniel Friedrich Sturm, *Uneinig in die Einheit. Die Sozialdemokratie und die Vereinigung Deutschlands 1989/90*, Bonn 2006, pp. 219–224.

⁷⁴ See Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Vol. 2, pp. 537–541 (see footnote 25).

⁷⁵ Berlin Edition, Vol. 10, No. 63 (see footnote 36).

In 1990, though, both represented two opposite directions in reference to German unity. Brandt underlined the great opportunities and appealed to seize the historical moment; Lafontaine warned before the costs and tried to retard the process. The reunification of Germany took place in a much higher speed than the politicians in charge including Brandt had estimated in the beginning because the people in the GDR wanted it that way and the Soviet Union renounced its veto. Within months was solved what had seemed to be a task of years.

The ever accelerating tempo met with criticism in the SPD. Hence, the question of introducing the West German D-Mark in the GDR led to an acrimonious quarrel within the party ranks. Lafontaine was against the quick realization of the German currency union and instead insisted upon an European solution.⁷⁶ He requested the SPD in the Bundestag to say “No” to the treaty which the governments in Bonn and East Berlin had agreed upon in May 1990 and that was to bring into effect on July 1 the German union in economy, currency and social systems. Not least, it is due to Willy Brandt who was on the verge of abdicating his honorary chairmanship that the Social democrats finally voted “Yes”.⁷⁷ The SPD also approved the “Treaty on establishing the unity of Germany” which regulated the accession of the GDR to the FRG via article 23 of the *Grundgesetz*. Its original call for unifying Germany through a plebiscite according to article 146 had been dropped by the Social democrats. Already in June 1990, the chances for this proposal were considered very dim by Brandt.⁷⁸

He turned out to be very pragmatic and was interested in as much commonalities with the Bonn government as possible. That was also true for the settlement of the foreign policy and security aspects of German unification. In a letter to Gorbachev dating 13 February, 1990 Brandt stressed there could be no arrangement “aiming at one-sided advantages and discounting the security interest of the Soviet Union“. At the same time the honorary chairman of the SPD decidedly rejected a neutral status for a unified Germany as well as its simultaneous membership in two military alliances.⁷⁹ Whereas the Warsaw pact stood only on paper, NATO was still intact. Therefore, Brandt in June 1990 rhetorically asked: “How would the Federal Republic dare to terminate its membership in NATO?”⁸⁰ He was not willing to relinquish either the close ties of the FRG with the U.S. In contrast to his friend Egon Bahr who in 1990 still urged the dissolution of both military blocs, for Willy Brandt the establishment of a new European security system no longer was a precondition for Ger-

⁷⁶ See Sturm, *Uneinig in die Einheit*, p. 393–394 (see footnote 73).

⁷⁷ See Willy Brandt, *Die Partei der Freiheit. Willy Brandt und die SPD 1972–1992*, bearb. von Karsten Rudolph, Bonn 2002 (Berlin Edition, Vol. 5), No. 105 (p. 462–464).

⁷⁸ See Berlin Edition, Vol. 10, No. 69 (see footnote 36).

⁷⁹ *Ibid.*, No. 67.

⁸⁰ *Ibid.*, No. 68.

man unity but merely a task for the future.⁸¹ And two years later he even concluded: “Open questions of a common European security structure presumably will rather be discussed in the NATO Cooperation Council than in the CSCE which until further notice does not yield alternative security structures other than many had hoped for.” The specific social democratic ideas on the matter of European security were disproved by reality.

On September 30, 1990, former Chancellor Willy Brandt and the present incumbent Helmut Kohl demonstrated their principal consensus in the national issue in a joint television interview. Chancellor candidate Oskar Lafontaine was outraged. The personal relationship between him and the SPD’s godfather was completely shattered. At midnight of 3 October, 1990, the breach was symbolized by a gesture: After the official ceremony in front of the Berlin Reichstag had ended Brandt congratulated all bystanders with a handshake, except one: Lafontaine. Subsequently, both did not talk to each other until the Federal elections on 2 December, 1990.⁸²

The SPD suffered heavy losses. Not only Brandt held Lafontaine and his skepticism toward German unification responsible for the defeat. On the day after the honorary chairman asked the party executive committee why the Social democrats had not claimed their national birthright.⁸³ Furthermore, he brought the differences between the patriotic and the post-national attitude to the head by saying that for him national unity never had been a tactical question but was fundamental. The key was the self-determination of human beings. Therefore, Brandt pronounced, he would have accepted if the people in the GDR had wanted an own state. But they had decided the other way, and Brandt could not understand why some Social democrats had their difficulties with this decision.⁸⁴ In the end of the discussion he clearly confessed to the nation-state and characterized it as “a pure illusion” to believe that the national idea could be given up.⁸⁵

Conclusion

In the Berlin of the early cold war years Willy Brandt vigorously called for an active policy of reunification. He criticized Chancellor Adenauer’s course of Western integration of the FRG as a “narrow-gauge policy” that would pay only lip-service to German unity. But at the same time Brandt actually was in favor of integrating West Germany into the transatlantic community.

Since the mid-1950s he saw no chance for a quick solution of the German question which he believed could only be achieved after ending the East-West conflict. Therefore, he suggested a

⁸¹ Ibid.

⁸² See Oskar Lafontaine, *Das Herz schlägt links*, München 1999, p. 31–32.

⁸³ Berlin Edition, Vol. 5, No. 108 (p. 473) (see footnote 77).

⁸⁴ Berlin Edition, Vol. 10, No. 75 (see footnote 36).

⁸⁵ Notice by Klaus Lindenberg on the second statement of Willy Brandt before the party executive committee of the SPD on 3 December, 1990, in: WBA, B 25, 230.

policy of “peaceful coexistence” with the Soviet Union and the other Eastern states in order to prevent a Third World War and to help gradually transforming the communist system from within through the influence of Western ideas. In addition, Brandt asked for a West German policy that should alleviate the implications of the division on the German people, thus saving the national ties as long as the separation would endure.

This concept was further developed after the building of the Berlin Wall in 1961 that had displayed the failure of Adenauer’s reunification policy. Complementing FRG’s Western integration Willy Brandt and his closest aide Egon Bahr designed a policy of “change through rapprochement” with the communist states and put it fully into practice when they entered the Chancellery in 1969. Their *New Ostpolitik* was based on the idea that the West Germans had to accept the results of World War II for which Nazi Germany was responsible. The acknowledgment of the status quo in Europe was the precondition for any attempt trying to overcome the German partition in the long run. This meant recognizing the Oder-Neisse border and respecting the existence of the GDR as a second German state were inevitable *and* in the national interest.

Simultaneously, at the conclusion of the Eastern treaties the Brandt government was extraordinary successful in maintaining the right of self-determination for the German people. Brandt and Bahr stucked by the aim of restoring German unity, while leaving open how a future settlement could look like. Since the 1960s for both – and even conservative FRG politicians – a solution of the German question was only thinkable within the framework of a “European peace order”. In the early 1970s *Ostpolitik* made valuable contributions to the basic elements of this order. During the 1980s, when the “second cold war” challenged détente policy, Brandt, Bahr and the SPD wanted to prepare an enduring “European peace order” with the ruling communist parties in Eastern Europe. In this “second phase of *Ostpolitik*” the Social democrats hoped for a reform of communism, but paid too little attention to the civil rights movements that questioned the further existence of the communist system.

Willy Brandt did not expect a revolutionary shift in Eastern Europe. Nor was for him or anyone else the restoration of German unity on the international agenda until 1989. Moreover, beginning in 1969 Brandt dismissed the term “reunification” because he contended that the prefix “re” implied the notion of “going back” to “the Bismarck Reich”, the old-fashioned nation-state. At the end of the 1980s, when two German states in Europe were seen as almost “normal” and only a very few people still disputed their indefinite continuity, the former Chancellor even characterized the “hope for *re*-unification” as being “a life-lie” of the FRG. This controversial saying accounted for obscuring his principal attitude toward German unity. However, in 1990 Brandt was a champion for the speedy unification of Germany. Those in the SPD who criticized the tempo of this process were

sharply pointed by him to the right of self-determination which the East Germans had duly exercised by pressing for unity. That all Germans could once exert this right had been the core of *Ostpolitik*.

In sum, both Adenauer's Western integration policy and Brandt's *Ostpolitik* were essential for the reunification of Germany in 1990. These two elements provided the Four Powers as well as all East and West European neighbors with the necessary confidence for approving a reunified German nation-state which was in no way a replica of the "Bismarck Reich".

Dr. Wolfgang Schmidt, Federal Chancellor Willy Brandt Foundation, Berlin

Was “Reunification“ the final objective of Willy Brandt’s *Ostpolitik*?

Reflections on the discussion about the German question 1949–1990

Abstract

In the Berlin of the early cold war years Willy Brandt vigorously called for an active policy of reunification. He criticized Chancellor Adenauer’s course of Western integration of the FRG as a “narrow-gauge policy” that would pay only lip-service to German unity. But at the same time Brandt actually was in favor of integrating West Germany into the transatlantic community.

Since the mid-1950s he saw no chance for a quick solution of the German question which he believed could only be achieved after ending the East-West conflict. Therefore, he suggested a policy of “peaceful coexistence” with the Soviet Union and the other Eastern states in order to prevent a Third World War and to help gradually transforming the communist system from within through the influence of Western ideas. In addition, Brandt asked for a West German policy that should alleviate the implications of the division on the German people, thus saving the national ties as long as the separation would endure.

This concept was further developed after the building of the Berlin Wall in 1961 that had displayed the failure of Adenauer’s reunification policy. Complementing FRG’s Western integration Willy Brandt and his closest aide Egon Bahr designed a policy of “change through rapprochement” with the communist states and put it fully into practice when they entered the Chancellery in 1969. Their *New Ostpolitik* was based on the idea that the West Germans had to accept the results of World War II for which Nazi Germany was responsible. The acknowledgment of the status quo in Europe was the precondition for any attempt trying to overcome the German partition in the long run. This meant recognizing the Oder-Neisse border and respecting the existence of the GDR as a second German state were inevitable *and* in the national interest.

Simultaneously, at the conclusion of the Eastern treaties the Brandt government was extraordinary successful in maintaining the right of self-determination for the German people. Brandt and Bahr stucked by the aim of restoring German unity, while leaving open how a future settlement could look like. Since the 1960s for both – and even conservative FRG politicians – a solution of the German question was only thinkable within the framework of a “European peace order”. In the early 1970s *Ostpolitik* made valuable contributions to the basic elements of this order. During the 1980s, when the “second cold war” challenged détente policy, Brandt, Bahr and the SPD wanted to prepare an enduring “European peace order” with the ruling communist parties in Eastern Europe. In this “second phase of *Ostpolitik*” the Social democrats hoped for a reform of

communism, but paid too little attention to the civil rights movements that questioned the further existence of the communist system.

Willy Brandt did not expect a revolutionary shift in Eastern Europe. Nor was for him or anyone else the restoration of German unity on the international agenda until 1989. Moreover, beginning in 1969 Brandt dismissed the term “reunification” because he contended that the prefix “re” implied the notion of “going back” to “the Bismarck Reich”, the old-fashioned nation-state. At the end of the 1980s, when two German states in Europe were seen as almost “normal” and only a very few people still disputed their indefinite continuity, the former Chancellor even characterized the “hope for *re*-unification” as being “a life-lie” of the FRG. This controversial saying accounted for obscuring his principal attitude toward German unity. However, in 1990 Brandt was a champion for the speedy unification of Germany. Those in the SPD who criticized the tempo of this process were sharply pointed by him to the right of self-determination which the East Germans had duly exercised by pressing for unity. That all Germans could once exert this right had been the core of *Ostpolitik*.

In sum, both Adenauer’s Western integration policy and Brandt’s *Ostpolitik* were essential for the reunification of Germany in 1990. These two elements provided the Four Powers as well as all East and West European neighbors with the necessary confidence for approving a reunified German nation-state which was in no way a replica of the “Bismarck Reich”.

[국문요약]

“재통일”이 빌리 브란트 동방정책의 최종 목적이었는가?: 1949-1990 독일문제 토론에 대한 성찰

베른트 슈미트(빌리 브란트 재단)

냉전 초기 베를린에 있을 때 빌리 브란트는 적극적으로 통일정책이 수행되어야 한다고 강력히 주장했다. 브란트는 아테나워 수상은 서방통합 노선을 독일통일에 대해서는 립서비스만 해 줄 뿐인 “협계-정책”이라고 비판했다. 그렇지만 동시에 브란트는 실제로는 서독의 그대서양 공동체로의 통합을 지지하고 있었다.

1950년대 중반 이후 브란트는 독일문제가 조속히 해결될 기미가 없는 것으로 파악했다. 브란트는 독일문제는 동-서 갈등의 종식이후에만 해결될 수 있다고 생각했다. 그렇기에 그는 제 3차 세계 대전을 막고 공산주의 체제를 서구 이상의 유입을 통해 안으로부터 점진적으로 변혁시키기 위해서는 소련 및 여타 동구 국가들과 “평화 공존”을 할 것을 정책으로 제안했다. 아울러 브란트는 분단이 독일 민족에 미치는 문제점을 완화하고 분열이 지속되는 동안에도 민족적 유대를 유지해 줄 정부 정책을 요구했다.

이와 같은 구상은 아테나워의 재통일정책의 실패를 웅변한 베를린 장벽 건설이후에도 계속 발전해갔다. 서방 통합을 보충할 요량으로 브란트와 그의 최측근 참모인 에곤 바르는 공산주의 국가들에 대한 “접근을 통한 변화” 정책을 입안했고 1969년 수상 관저로 들어가면서 이를 실천에 옮겼다. 그들의 ‘신동방정책’은 나치 독일이 책임을 져야할 제2차 세계대전의 결과들을 수용해야 한다는 생각을 근거에 깔고 있었다. 유럽 현상유지의 인정이 긴 안목으로 보면 독일 분할을 극복하기 위한 그 어떤 시도에도 전제조건이라는 것이었다. 이는 오더-나이세 국경을 인정하는 것과 동독이 제2의 독일 국가로 이미 존재한다는 사실을 존중하는 것이 불가피할 뿐 아니라 민족 이익과도 일치한다는 것을 의미했다.

동시에 브란트 정부는 동유럽 국가들과의 조약의 말미에서 독일민족의 자기결정권을 유지하는데 전적으로 성공했다. 브란트와 바는 장기적으로 독일 통일이 어떻게 이루어질 지에 대해서는 분명하지 않았지만 통일이란 그 목표에 대해서는 충실했다. 1960년대 이후 브란트와 바 -그리고 심지어 보수적인 서독 정치가들-가 보기에 독일 문제의 해결은 단지 “유럽 평화질서”의 틀 내에서만 상상할 수 있는 것이었다. 1970년대 초 동방정책은 이 질서의 기초적 요소들을 만들어내는데 값진 공헌을 했다. ‘제 2차 냉전’으로 데탕트 정치가 도전에 처했을 때인 1980년대 브란트와 바, 그리고 사민당은 동유럽의 공산주의 지배정당들과 함께 하나의 항구적인 “유럽평화질서”를 마련해보고자 했다. 이 “동방정책의 제 2 국면” 때 사민당은 공산주의의 개혁을 희망했지만 공산주의 체제의 지속적인 존재에 도전하는 시민권 운동에 대해서는 거의 관심을 기울이지 않았다.

브란트는 동유럽의 혁명적 격변을 기대하지 않았다. 그 뿐만 아니라 다른 누구도 1989년까지 독일 통일의 복원을 국제정치적 의제로 생각하지 않았다. 더욱이 1969년 초부터 브란트는 ‘재통일’이란 용어를 사용하지도 않았다. “재”라는 접두사가 ‘비스마르크 제국’, 즉 옛 구닥다리 국민국가로의 “회귀”라는 뜻을 함의했기 때문이다. 1980년대 말이면 유럽에서 두 개의 독일 국가는 사실상 “정상적”인 것으로 간주되었고 단지 극히 일부의 사람들만이 여전히 그 상황의 막연한 지속에 이의를 제기했다. 당시 브란트 전수상도 심지어 “재-통일에 대

한 희망”을 독일연방공화국의 “자기기만”으로 규정했다. 논쟁의 여지가 있는 이 진술은 독일통일에 대한 그의 기본적인 입장을 모호하게 만드는 것이었다. 그렇더라도 1990년 브란트는 급속한 독일 통일의 옹호자가 되었다. 당시 사민당 내에서 이 통일과정의 과속을 비판한 이들에게 브란트는 동독인들이 통일을 위한 압박으로 정당하게 행사한 그 자기결정권을 주목할 것을 강하게 요구했다. 독일인이라면 누구나 이 권리를 행사할 수 있다는 것이 동방정책의 정수였다.

결론적으로 말해 아데나워의 서방통합 정책과 브란트의 동방정책 둘 모두 1990년 독일 통일에 필수적이었다. 이 두 요인들은 4대 열강들 뿐 아니라 모든 동서 유럽 주변국들에게도 재통일된 독일 국민국가 -물론 그것은 결코 ‘비스마르크 제국’의 재탕이 아니다-를 수용하는데 필요한 신뢰를 제공해주었다.

[발표논문 5]

신동방정책과 햇볕정책의 비교와 관계*

이 규 영(서강대학교)**

1. 들어가는 말

2008년 한국 시민들은 자신들의 정치·경제적 의사를 결집하여 탄생시켰던 이른 바 10여년의 진보정권에서 보수정권으로 정권을 교체시켰다. 정권이 교체되면 여러 분야에서 새로운 정책들이 시도되고, 이는 이전 정부에서 추진되었던 기존 정책들의 비판적 재검토로부터 비롯된다. 이 과정에서 중시해야하는 점은 기존에 시행되었던 정책들이 긍정적이든 부정적이든 역사적 사실로서 흔적을 남기게 되며, 동시에 신정부가 추진하는 새로운 정책에 어떤 형태로든 영향을 미친다는 사실이다. 이러한 정책들이 누적되면서 한 나라의 정치사가 형성된다.

지난 50여년 이상 분단상태에 있는 한반도에서 남-북간 대결상황은 냉전시대를 거쳐 전 세계적으로 지배적 패러다임인 탈냉전분위기에 또 여전히 지속되고 있다. 남북분단으로 인한 국가경쟁력의 손실은 실로 막대하여, 그러한 점에서 진보정권이건 보수정권이건 이 문제는 국가의 운명과 미래를 좌우하는 중요한 아젠다가 아닐 수 없다. 특히 냉전시대부터 남북한 관계는 동서독 분단과 동반자적 입장에 있었다. 두 분단 사례는 공동점과 상이점을 노정하면서, 한국에서 독일 사례는 중요한 벤치마킹의 대상이었다. 그러나 1990년 독일은 통일을 완성하였고, 한반도에서는 여전히 분단상황이 지속되고 있다. 독일의 통일시점을 누구도 예측하지 못한 것처럼, 한반도의 통일문제도 마찬가지이다. 이러한 상황에서 통일과 분단의 지속문제는 신의 고유한 영역일 수도 있으나, 때로 이를 관리하고 운용하는 당사자들의 입장과 정책 유형에 따라 상당히 영향을 받지 않을 수 없다.

진보정권의 등장이전 남북관계는 연계정책(linkage policy)이 주된 특징이었다. 그러나 1998년 김대중 정부가 들어서고 남북관계는 햇볕정책이라는 틀로 요약된다. 김대중 정부가 시도한 햇볕정책은 사실상 노무현 정부에 들어서도 명칭만 변경되었을 뿐 내용면에서 크게 다르지 않았다. 앞서 언급한 대로 10년간 햇볕정책은 한국 정치사의 지울 수 없는 사실(史實)이 되었다. 또 이후 남북관계와 관련된 정책입안과 추진과 관련하여 판단의 기준으로 작용하며 나름대로 영향을 미칠 수밖에 없다.

* 「동아시아 공동의 역사인식 그리고 평화와 민주주의 번영을 위한 국제학술회의」, 2009년 5월 20일~23일, 한국외국어대학교 법학관 발표문 (발표용으로 작성한 미완성원고이므로 개별 인용을 금함)

** 서강대학교 국제대학원 교수

햇볕정책은 정권교체과정에서 이전 정부의 다른 주요 정책들과 함께 신 정부가 나름대로 차별화를 위한 재검토 대상이 되었다. 햇볕정책은 이미 시행당시에도 보수 야당의 첫 번째 비판대상이었기에, 정권교체 이후 새로운 정책, 즉 「비핵·개방·3000」²⁾이라는 새로운 대북정책으로 바뀌었다. 이명박 정부의 「비핵·개방·3000」정책의 실효성은 일정한 시간이 지난 후에 본격적 평가가 이루어지겠지만, 현 시점에서 볼 때 남북한 관계의 교착상황을 고려한다면 일단 초기 단계부터 어려움에 직면하고 있다.

본 논문은 국제정세의 흐름을 자국에게 유리한 운명으로 이끌어 내어 시작된 지 20여 년 만에 통일이라는 대업을 달성하는 단초가 되었던 「신동방정책」과 지난 10여 년 동안 한반도에서 실험되었던 「햇볕정책」을 비교하는 글이다. 두 정책에 관한 문헌은 이미 국내외에 다수 발표된 바 있다.³⁾ 그러나 현 정부의 「비핵·개방·3000」정책 역시 기존 남한의 대북정책의 영향을 받지 않을 수 없다. 따라서 현 정부의 대북정책에 주는 함의에 초점을 맞추는 경우, 이미 독일과 한반도에서 추진된 바 있는 두 정책은 내실있는 대북정책으로서 새로운 내용과 교훈을 보여줄 수 있다. 이 글에서는 신동방정책과 햇볕정책의 추진 환경, 추진 내용 및 추진 결과를 논한 뒤, 두 정책을 비교하면서 함의를 찾아보고자 한다.

2. 신동방정책의 개관과 평가

2.1. 신동방정책의 추진 환경

신동방정책(Neue Ostpolitik)이라는 용어는 이전 동방정책을 전제로 태동되었다. 신동방정책은 60년대 말 빌리 브란트(Willy Brandt)와 발터 쉘(Walter Scheel)의 사민-자유 연합하에서 추진되었던 정책이었다. 신동방정책은 무엇보다 1950년대부터 서독에 뿌리내렸던 자본과 정치의 동방정책구조로부터 비롯된다. 이후 빌리 브란트의 정치적 신념과 개인적 실현능력 그리고 70년대에 들어서 닉슨 행정부의 동·서 긴장완화정책이라는 틀 속에서 전개되었다.

주지하다시피 독일은 제2차 대전이후 동·서독으로 분단되었다. 60년대 초 베를린 장벽이 세워지고, 쿠바 미사일 위기가 정점에 이르면서 1963년 빌리 브란트의 최

2) 동용승, “비핵·개방·3000 구상과 남북경제협력 방안,” http://www.peacefoundation.or.kr/board/data/tpf02/19th_dongys.pdf (2009년 5월 5일 검색); “李明博 정부의 「비핵개방 3000 구상」 추진전략과 로드맵,” 『월간조선』, 2008년 4월호 참조.

3) 대표적으로 황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책 - 브란트와 김대중의 민족통일대구상』(서울: 통일연구원, 2000) 외 다수

측근이었던 에곤 바르(Egon Bahr) 당시 베를린 시장이 바이에른주 투쯔(Tutzing)에서 이른 바 「독일문제(Deutsche Frage)」⁴⁾에 대한 전후 서방정책의 변화와 동유럽 국가들과 협력을 촉구하는 연설⁵⁾을 행하였다. 이는 1949년 독일 분단 이후 서독 아데나워 수상과 집권 기독교민주당이 추진해 왔던 3대 정책에 대한 근본적 전환 요구로 받아들여졌다. 즉 대서양(미-유럽간) 안보, (서)유럽통합, (독일) 통합이라는 세 가지 주요 목표에 대한 전환 필요성이 제기되었다.

기본적으로 아데나워 정부는 당시 소비에트블록에 대해 강경한 전략적 결단과 경제적 우위를 달성하게 되면, 소련은 여러 문제점을 안고 있는 동독으로부터 거리가 멀어질 것으로 판단하여 친서방정책을 전개하였다.⁶⁾ 아데나워의 정책은 현실주의적 입장에서 추진되었다. 즉 서유럽체제로 통합함으로써 주권을 회복하고, 서방연합국으로부터 신뢰를 회복하며, 대등한 위치에서 외교정책을 추진하려고 하였다. 대표적으로 프랑스와 화해 및 한국전에 따른 서독의 재무장과⁷⁾ 나토가입 허용으로 유럽 통합을 공동으로 추진하면서 주변국의 신뢰를 얻고자 하였다. 한 마디로 아데나워의 정책으로 “자유민주체제에 의해 자유 속에서 통일을 달성”하는 것이 서독 외교정책의 최고 목표였으며, 동독은 국제법적 의미의 국가가 아니라는 입장에서 동독이 서독에 병합되는 합병통일을 추구하였다.⁸⁾ 이는 동독에 대한 서독의 ‘힘의 우위’에 입각한 정책(Machtpolitik)이었다.⁹⁾ 결국 동독의 국가성을 부인하고, 서독 정부만이 유일한 합법성을 강조하며, 「할슈타인 독트린」에 입각하여 동독을 승인한 국가와 외교관계를 수립하지 않는 입장을 취했다. 동시에 독일의 영토를 바이마르 공화국을 기준으로 규정하여, 동독이 동유럽국가들과 체결한 오데르-나이세강 경계를

4) Karl-Rudolf Korte & Werner Weidenfeld, “Deutsche Frage,” Werner Weidenfeld & Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*, 2. Aufl. (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992), pp. 129-132.

5) Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser, 1991), pp. 11-17.

6) 황병덕, “신동방정책·독일정책의 개관,” 황병덕 외, *op. cit.*, pp. 42-47. (pp. 41-71.)

7) 1950년 6월 북한의 남한 침공으로 독일을 포함한 서유럽국가들과 미국간 유대관계가 긴밀해졌다. 유럽에서 미국은 서방방위동맹의 결성에 서독의 참여를 요구하였고, 아데나워정부는 서독이 서방세계와 관계를 긴밀하게 할 수 있는 절호의 기회로 간주하였다. 아울러 서독의 재무장 결정으로 서독의 대외정책 목표인 안보와 정치·경제적 재건을 달성하는데 긍정적 영향을 끼쳤다. 반면에 아데나워 정부의 재무장 결정으로 독일 통일이라는 또 하나의 대외정책 목표를 실현하는데 부정적 영향이 불가피하였다. 서독정부의 서방안보 및 재건정책과 관련하여 서방 강대국들이 정치적·경제적 지원이라는 반대급부 때문에, 서독은 미국의 대공산정책에서 유럽의 보루가 되었다. 그 결과 아데나워의 친서방정책은 중부유럽에서 동·서 양진영의 목표 및 힘의 양극화를 촉진하였고, 그로 인해 독일의 분단은 한층 더 심화되었다.

8) 황병덕, *op. cit.*, p. 43.

9) 이와 관련하여 아데나워가 취했던 입장으로서 “‘힘의 정치’에 의한 독일통일은 미국의 주도하에 서독이 영국과 프랑스와의 유대를 중심으로 서유럽권에 통합되어 유럽통일을 이루어 그 틀 안에서 독일통일을 달성하는 것이었다. 강력해진 군사력과 경제적으로 소련 공산주의 사회를 굴복시킨다는 것은 무력에 의한 정복을 의미하는 것이 아니었다.”(노명환, “독일연방공화국에서 마샬계획정책과 동방무역정책,” 『서양사론』, Vol. 39, No. 1 (1992), p. 111. (pp. 103-129.)) 동시에 아데나워가 무력이라는 측면에서는 동·서 사이에 균형이 이루어져 무력에 의한 공산세계의 제압은 불가능한 것으로 내다 보았으며, 서방의 우세한 경제력 통일을 위한 결정적 요소로 보고 있었다. 그에 따르면 “공산권의 경제붕괴가 촉진되도록 동유럽과의 관계, 특히 경제관계는 단절되어야 했다.” (*Ibid.*, p. 112.)

부인함으로써 관련 국가들로부터 실지회복주의(Irredentism)라는 비판을 받기도 하였다.¹⁰⁾

그러나 아데나위의 독일정책은 50년대 말부터 태동된 국제정치상의 긴장완화 분위기에 제대로 적응하지 못하고, 미국과 불협화음을 보여 주었으며, 독일문제 관련 대소 외교정책이 한계를 보임에 따라 대내외적 비판에 직면하였다. 특히 소련이 1958년 서베를린을 서독으로부터 분리하여 중립화시키려는 의도에서 서독과 서베를린간 교통망을 동독이 통제하도록 하면서 야기된 베를린 위기는 1961년 베를린 장벽 구축으로 막을 내리게 되었다. 이러한 일련의 과정은 아데나위의 독일정책이 국제정치적 상황에 부합하지도 않을 뿐만 아니라, 독일분단의 벽만 높이는 결과를 초래한 것으로 인식되었다.¹¹⁾

60년대 초반에 들어서서 이러한 대내·외적 정세는 변화를 하게 되었다. 즉 동서 냉전의 주역간에 화해 분위기가 조성되고 서방측이 긴장완화정책에 맞추어 독일문제에 능동적으로 대처해 달라는 케네디 행정부의 요구로 서독정부는 딜레마에 봉착하게 되었다. 동서 양진영의 긴장관계완화는 현 상태의 고정을 전제로 국제안보, 군축을 다루는 것이었다. 따라서 독일문제가 이에 걸림돌이 되고, 강대국들은 독일문제를 분리하여 처리하고자 하였다. 서독이 미국의 긴장완화정책을 수용함은 기존 상태를 인정하는 것을 의미하며, 이는 독일의 분단을 기정사실로 받아들여지게 되는 것이었다. 그러므로 서독은 독일문제를 유보하고 당시 상태를 자신에게 유리하게 변화시키는데 모든 역량을 집중하였다.

이와 같은 상반적 국제정치상황으로부터 아데나위정부와 에어하르트 정부의 쉬뢰더 외무장관은 서독의 동유럽권 관계개선 필요성을 인정하였다. 즉 새로운 국제정세 하에서 친미노선을 견지하면서 자체 안보문제를 해결하도록 하고, 동유럽권과 외교관계수준은 아니지만 서독의 경제력을 바탕으로 이들 국가에 접근하여 통상관계를 강화함으로써 동독을 고립시키려는 정책목표를 수립하였다. 이 정책을 토대로 서독은 폴란드(1963년 3월), 루마니아(1963년 10월), 헝가리(1963년 11월) 그리고 불가리아(1964년 3월)에 각각 무역대표부를 설치하였다. 무역대표부를 설치하는 과정에서 서독은 이들 국가들에게 유리한 무역조약, 조건이 좋은 차관 제공, 학문 기술 및 경제분야에서 협력 등을 협상조건으로 사용하였다. 그러나 서독의 동독 고립화 정책은 소련과 동독이 서독과 관계를 개선하려는 동유럽 국가들에게 강력 반발함으로써 소기의 성과를 달성할 수 없었다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고 후임 에어하르트정부

10) Peter Bender, *Die neue Ostpolitik und ihre Folgen: Vom Mauerbau bis zur Vereinigung* (München: DTV, 1995), p. 29.

11) 황병덕, *op. cit.*, p. 44 재인용.

12) Peter Bender, *op. cit.*, p. 107.

의 대동유럽정책은 이 지역에 대한 새로운 외교정책 시도라는 점에서 평가될 만하며, 서독의 새로운 통일외교를 위한 중요한 기반을 마련하는 계기가 되었다. 1961년 이후 서독정부가 동유럽 국가들과 무역관계를 증진시키려는 이러한 전략은 유럽의 현 상태를 공식적으로 인정하지 않고 좀더 밀접한 정치적 접촉을 가능케 하려는 것이었다. 여기서 눈여겨 보아야 할 것은 독일문제와 관련하여 일종의 ‘변형’을 인식하는 것이었다. 분단된 독일이 가까운 장래에 재통일될 수 없다면, 분단이 초래하는 현상들을 국민들이 인내할 수 있는 구도를 만드는 것이었다.¹³⁾ 서독은 공식적 접촉을 포함한 동독과 빈번한 접촉을 통하여 양 독일의 분단이 더 이상 지속되는 것을 피하려고 하였다.¹⁴⁾

이 정책은 후임 기민당/기사당-사민당 연립정부하의 키징거 대연정에서도 계승되었다. 1966년 12월 13일 국정연설에서 그는 독일의 동유럽 인접국가들과 외교관계 수립의지를 표명하였고, 이듬해 6월 17일 의회에서 “자유세계가 우리들 자신의 자유와 두 번째 독일 국가에 대한 인정을 거부하는데 그친 정책”¹⁵⁾을 순전히 방어적 정책이라고 언급함으로써 서독 정부의 동방정책 수정을 시사하였다. 서독은 이후 1967년 여름부터 ‘단독대표권’, ‘소련점령지역(Sowjetbesatzungszone)’ 등과 같은 자극 소지가 있는 용어사용을 자제하였다. 서독이 1967년 1월에 루마니아 그리고 1968년 1월 유고슬라비아와 수교함으로써 ‘할슈타인 독트린’은 실질적으로 효력을 상실하였다. 소련의 입장은 이러한 서독정부의 동방정책에 대해 현 상태를 유지하려는 시도라고 판단하면서 매우 부정적이었다. 소련은 서독 정부의 동유럽 국가별 양상을 달리하는 동방정책을 사회주의국가의 기반을 약화시키려는 전술적 수단으로 간주하였다. 동유럽 국가들이 서독 경제에 대한 매력 때문에 교류에 관심을 보이면서 자국의 개방의지를 표명할 때, 소련은 서방제국주의가 사회주의국가체제를 파괴하려는 시도도 판단했다.¹⁶⁾ 따라서 동유럽권의 종주국으로 위력을 과시할 필요성을 느끼게 되었고, 이에 따라 1968년 8월 프라하의 봄을 바르샤바조약군을 동원하여 무력으로 진압한 것으로 해석된다. 결국 서독 정부의 선별적 긴장완화정책으로 동독의 고립화는 불가능했으며, 오히려 동독과 소련은 더욱 밀착되었고, 동유럽 제국의 외교정책을 소련이 직접 통제할 수 있는 빌미를 주기도 하였다. 이러한 일련의 변화들이 1969년부터 시작되는 브란트 사민당 정부의 신동방정책에 대한 단초가

13) Karl Kaiser, “Das Jahrzehnt der Beginnenden Normalisierung, Die Deutschland- und Außenpolitik der Bundesrepublik 1960-1970” *Politische Bildung*, Jahrgang 4, 2/1971, pp. 54-63. hier 54.

14) Peter Bender, *Die Ostpolitik Willy Brandts oder die Kunst des Selbstverständlichen* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1972), p. 18.

15) Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.), *Texte Zur Deutschlandpolitik*, Band 1, 13. Dez. 1966 - 5. Okt. 1967 (September 1968), S. 79: 윤기황, “동서 분쟁과 독일연방 공화국의 동방정책,” 동아대학교, 『동아논총』, 제27집 (1990), p. 15에서 재인용. (pp. 9-30.)

16) Neues Deutschland vom 18.06.1969.

되었다.

2.2. 신동방정책의 추진 내용

빌리 브란트의 신동방정책은 전임 수상들의 추진했던 동방정책의 제반 유형을 토대로 당시 국내·외 정치-경제적 환경에 적합하다고 판단되는 범주에서 입안되고 전개되었다. 이와 더불어 신동방정책은 훨씬 더 멀고 근원적인 사상적 뿌리에서 발현된 것으로 이해될 수 있다. 즉 2000년의 기독교 신앙, 칸트의 실천윤리, 그리고 그가 속해 있었던 100년 이상의 사회민주당의 평화적 전통 속에서 정형화되었다.¹⁷⁾ 특히 사민당의 경우 1959년 11월을 기준으로 새로운 강령을 채택하여 수권정당으로서 면모를 갖추하고자 노력하였다. 즉 이전에는 주요 기간 산업의 국유화를 주장하고, 기민당이 추진했던 서독의 재무장정책이나 친서방정책이 독일의 분단을 영구화시키고 통일을 어렵게 만든다는 이유로 반대하였다. 그러나 이후 고테스베르크(Godesberg)강령에서 전면적 사회주의화를 거부하고, 자유경쟁이 사회민주주의 경제정책의 기본 요소이자 국방을 위한 재무장을 인정하면서 노동자 계급의 정당에서 국민정당으로 혁신하였다. 이러한 배경에서 브란트가 1969년 9월 총선에서 사민당-자민당 연립정부가 형성되면서 신동방정책이 적극 추진되고 본 궤도에 오르게 되었다. 신동방정책은 독일을 둘러싼 지정학적 요인들을 고려할 때 현상의 변화가 자국 의도대로 이끌어지기 어려운 상황을 고려하여 현상을 인정하면서 추진하는 극히 점진주의적으로 추진되었다.

브란트 신동방정책은 다음과 같은 정책목표를 가지고 있었다. 첫째로 독일민족의 일체성을 유지하고 결속시키는 것이었다. 이를 위해 ‘문화민족’(Kulturnation)¹⁸⁾ 또는 ‘의식민족’(Bewußtnation)’개념 등이 강조되었다. ‘문화민족’은 언어·문화·역사 그리고 가족 및 친척 등의 인적 유대에 기초를 둔, 자의적 선택이 아닌 역사적, 자연 발생적으로 결정되는 운명공동체를 의미한다. ‘의식민족’은 문화민족에서 강조했던 민족간 공통성 이외에도 그것을 일상적인 의지행위 속에서 확인하는 것을 포괄하는 개념이다. 이와 같이 브란트정부는 같은 민족임을 강조하면서 동서독인 사이에 심화되는 정서적·심리적 간극을 메우고자 하였으며, 독일통일의 경우 이런 작업이 선행된 후에 달성하는 장기목표로 간주하였다. 둘째로 동·서독간 긴장완화와 무력사용

17) 보다 자세한 내용은 신용철, “서독 사회민주당의 평화정책,” 『평화연구』, Vol. 7, No. 1 (1988), pp. 43-64
참조; 이영기, “빌리 브란트의 동방정책과 한국 북방정책의 전망,” 『교회와 한국문제』, Vol. 5 (1989), p. 20.
(pp. 20-22.)

18) “Kulturnation,” <http://de.wikipedia.org/wiki/Kulturnation> (2009년 5월 5일 검색)

의 포기를 통한 유럽 평화의 유지·발전에 기여하는 것이다. 독일의 분단과 통일을 유럽평화와 안보문제와 연관시켜 인식하면서, 이전까지 유지했던 동독을 국가로 불 인정하는 것에서 사실상의 국가로 인정하는 정책으로 전환하였다. 그러나 동독을 국제법적(de jure) 주권국가가 아닌 사실상의 국가(de facto), 즉 동독정부의 실체만을 인정하는 것이었다. 이로써 독일통일을 위한 국제적 여건이 유리하게 조성될 경우 민족자결권 행사를 통해 통일을 추진할 수 있는 길을 국제적으로 열어 놓았다. 즉, 평화공존을 바탕으로 하는 신동방정책에 따라 독일 내 두개의 국가가 존재함은 인정하나, 하나의 독일민족과 상호 외국이 아님을 강조하고, 동독에 대한 국제법상의 불승인 입장은 고수하였다.

결국 브란트 신동방정책의 궁극적 목표는 민족간 심리적 일체성뿐만 아니라 동·서독간 관계를 개선하면서, 동·서독 주민들이 자유로이 왕래하고, 전독일이 풍요로운 생활을 누리게 되는 민족통일을 달성하는 것이었다. 나아가 유럽의 평화·안보 질서가 확립되고 주변국가로부터 재통합을 용인받아 국가를 통일시키는 데 있었다. 이러한 목표들을 달성하기 위해서 ‘작은 걸음의 정치’(Politik für kleine Schritte), ‘접근을 통한 변화’(Veränderung durch Annäherung) 등의 정책기조를 채택하였다.

신동방정책은 획일적으로 분리될 수 없는 독일정책(Deutschlandpolitik), 동유럽정책(Osteuropapolitik) 그리고 소련정책(Rußlandpolitik) 등 세 가지 영역으로 구성된다.¹⁹⁾ 독일정책의 경우 주로 대내정책으로, 동유럽정책이나 소련정책은 명백히 대외정책으로 간주되는데, 이는 동독이 외국이 아님을 표현하는 것이다. 브란트 정부는 실효성있는 독일정책을 추진하기 위하여 독일을 둘러싼 소련 및 동유럽 국가간 관계개선에 주력하였다. 그 결과 소련정책은 모스크바조약, 동유럽정책은 바르샤바조약으로 결실을 맺었다 이를 바탕으로 독일정책은 동·서독간 기본조약으로 귀결되었다.

첫째로 1970년 8월 모스크바조약(독·소 불가침 협정)이 체결되었다. 서독과 소련은 1969년 12월 모스크바에서 무력행사 포기와 관계 개선을 위한 예비회담을 시작하였다. 그러나 소련은 독·소 불가침협정을 맺기 위한 선결조건으로 서독정부가 동독을 국제적으로 인정할 것을 요구한 반면, 서독은 유럽의 평화가 유지되어야 독일통일을 이룰 수 있다는 생각에 우선 무력포기협정을 주장하였다. 이렇듯 서독과 소련의 입장이 전혀 달라 회담이 이렇다 할 진전이 없이 진행되다가 당시 연방총리 직속 국정비서였던 에곤 바르가 1970년 1월말부터 모스크바에서 독·소 불가침협정을

19) Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas* (München: Carl Hanser Verlag, 1993), p. 61; Dieter Bingen, “Ostverträge,” Werner Weidenfeld & Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *op. cit.*, pp. 539-547.

위한 두 나라 사이의 입장 조율을 적극적으로 추진한 결과, 마침내 서독정부는 1970년 8월에 모스크바조약을 체결할 수 있었다. 조약은 유럽의 현상 유지, 동독의 사실상의 인정, 상호불가침 등을 주요 골자로 하였다. 이것으로 소련은 중부유럽에 대한 그들의 권한을 서독에게 인지도시켰고, 서독은 다른 동구권 국가들과의 외교수립은 물론 앞으로 동독과의 관계정상화를 위한 발판도 마련하게 되었다.

둘째로 1970년 12월 바르샤바 조약(독·폴란드 불가침조약)이 체결되었다. 포츠담협정으로 인해 오데르-나이세강 선이 폴란드의 서부 국경선으로 정해졌다. 동독은 이 국경선을 승인한 반면, 서독은 오데르-나이세강선을 향후 통일가능성과 연계시켜 이를 줄곧 인정하지 않았다. 그러나 서독정부는 1970년대 초부터 폴란드와 관계정상화를 위해 ‘바르샤바조약’의 사전협의를 시작하여 그해 12월 7일 조약에 서명했다. 이 조약으로 오데르-나이세 국경선이 동독과 폴란드간 불변의 국경임을 확인하고, 폴란드와 서독은 상호간에 어떤 영토 확대의 요구도 제기하지 않는 상호불가침, 양국간의 협력·개선의 의지를 천명했다. 또한 폴란드로부터의 독일인 이주 및 이산가족의 적십자사를 통한 재결합에도 동의하였다. 결국 바르샤바 조약은 모스크바조약과 마찬가지로 공산주의체제의 동구권국가들과의 관계개선을 통해 동독과의 통일에 한걸음 더 나아가는 브란트정부의 점진적이고 단계적인 신동방정책의 연속선상에 있다고 할 수 있다.

셋째로 독일정책(Deutschlandpolitik)²⁰⁾의 구체적 단초이자 통일의 초석이 되었던 동·서독간 기본조약²¹⁾이 1972년 12월에 체결되었다. 소련과 서방국간 끊임없는 갈등과 분쟁의 대상이었던 서베를린에 대한 베를린협정²²⁾이 1971년 9월에 체결된 이후, 브란트 수상은 독일통일을 위한 우회정책, 즉 독일통일과 직·간접적으로 연관되어 있는 다른 나라들과의 조약 및 협정체결로부터 동독과 직접 협상하여 독일문제를 해결하고자 하였다. 반면 동독은 1950년대 중반 이후부터 체제경쟁에서 불리함을 감지하고, 사회주의체제의 정당성을 확보하고 동독주민들을 통합하기 위해 ‘대서

20) Frankof R. Pfetsch, “Deutschlandpolitik 1949-1969”, Christian Hacke, “Deutschlandpolitik 1969-1982”, Friedbert Pflüger, “Deutschlandpolitik 1982-1990”, Andreas Mensch, “Deutschlandpolitik der Siegermächte,” Werner Weidenfeld & Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *op. cit.*, pp. 170-176, 176-183, 183-191, 228-236.

21) 이 조약의 총 10조항 가운데 일부를 소개하면 다음과 같다. 1조: 독일연방공화국과 독일민주공화국은 동등한 권리를 바탕으로 서로 정상적인 선린관계를 발전시킨다. 2조: 서독과 동독은 국제연합헌장에 기록되어 있는 목표와 원칙들, 특히 만국의 주체적 평등, 독립과 자립과 영토적 통일성의 존중, 자결권, 인권의 보호와 비차별을 추종한다. 3조: 국제연합 헌장에 따라 서독과 동독은 쟁점이 되는 문제들을 오직 평화적인 수단만을 가지고 해결할 것이며 폭력을 통한 위협이나 폭력사용을 삼간다. 6조: 양국은 각국의 내정 및 외정에서 각자의 독립성과 자립성을 존중한다. 7조: 서독과 동독은 상호관계를 정상화하는 가운데서 실제적이고 인도적인 문제들을 처리할 각오임을 선언한다. 경제, 과학과 기술, 교통, 사법교류, 우편 및 통신제도, 문화, 스포츠, 환경보호 및 기타 분야들에서 협력을 발전시키고 장려하기 위하여 협정들을 체결한다.

22) “Viermächte-Abkommen über Berlin,” <http://www.dhm.de/lemo/html/teilung/KontinuitaetUndWandel/NeueOstpolitik/viermaechteAbkommenUeberBerlin.html>. (2009년 5월 5일 검색)

독 분리차단정책'을 실시하였다. 이것의 일환으로 사회적 불평등, 실업문제, 독점자본주의 문제 등 서독자본주의의 폐해를 집중선전하고 베를린봉쇄, 베를린장벽 구축을 단행하였다. 그러나 동독은 아테나위의 대동독 강경노선, 즉 할쉬타인 원칙에 입각한 통일정책으로 인해 바르샤바 조약기구 이외의 국가들과는 어떠한 관계도 맺지 못하는 국제적 고립상태에 빠졌고, 여기에 경제적 어려움은 한층 더 체제의 존립기반을 위협하였다. 이에 동독정부는 1960년대부터 국제적으로 체제의 정당성을 인정받고 이를 토대로 서방 여러 국가와 협정을 통해 경제적 어려움을 타개하고자 노력하였다. 이러한 동독의 입장변화는 분단된 지 23년만인 1972년에 동·서독간 기본조약을 체결하게 하였고, 이때부터 동서독은 새로운 관계로 접어들게 되었다.

기본조약 체결 이후, 양독 관계가 정상화되고 인적교류가 제도화됨으로써 연간 수백만 명이 상호 방문했다. 이산가족이 재결합하고, 서독에 있는 남편이나 아내, 아이들을 찾아 동독인들이 서독으로 이주할 수 있게 되었고, 국경지역의 약 6백만에 달하는 서독인들이 까다로운 절차를 거치지 않고 인근 동독지역을 방문할 수 있게 되었으며, 네 개의 국경통과소가 추가로 개통되었고, 서독의 기자들이 동독에 체류할 수 있게 되었다.²³⁾ 또한 기본조약 체결은 동서독 내독교역의 활성화를 가져왔는데, 이는 인적 교류와 더불어 양독간의 긴장과 대립관계를 극복하는데 중요한 역할을 하였다. 서독정부는 내독교역에 파격적인 조치와 혜택, 예를 들어 무이자 장기대부, 무관세 등을 동독 측에 부여하였고, 동독은 이로부터 생산기술도입, 자본도입, 수출시장 확보 등의 경제적 실리를 추구하였다. 실제로 내독교역은 양독간의 정치적 긴장관계에 크게 영향을 받지 않고 강한 경기 변동 없이 1985년까지 지속적인 신장세를 나타내었고, 그 기간 동안 규모도 3.5배나 증가하였다. 그러나 이러한 인적·물적 교류를 통한 동서독인 사이의 접촉 증가는 많은 동독인들로 하여금 서독의 높은 생활수준과 정치적 자유를 경험하게 하여 동독주민들의 정체성을 서독지향적으로 만들었고, 이를 통해 동독의 사회주의 체제에 불만들 갖게 함으로써 장기적으로 동독정부의 정체성에 심각한 타격을 입혔다.

이러한 내용을 토대로 볼 때, 신동방정책의 핵심내용과 전략은 크게 세 가지로 요약될 수 있다.²⁴⁾ 첫째로 현상유지 인정을 통한 긴장완화 정착이다. 서독은 현상유지와 관련하여 동독을 사실상 국가로 인정하는 것과 전후 오데르-낭세 강 국경을 사실상 인정하게 되었다. 이는 관련 당사국들과 긴장완화의 절대적 필요성 때문이었다. 그러나 현상유지기조는 결코 최종적인 것이 아니었으며, 긴장완화에 필수적

23) 한운석, 『하나의 민족, 두 개의 과거: 20세기 독일 민족과 통일문제』(서울: 신서원, 2003), pp. 62~63.

24) 김학성, “신동방정책과 유럽평화질서 구축,” 황병덕 외, *op. cit.*, pp. 393-406 참조 (pp. 379-426.)

전제인 현상유지를 잠정적으로 인정하는 미래지향적 전략적 사고였다. 현상유지 인정은 철저한 현실주의적 판단의 산물이기도 하였다. 또한 서독의 서방정책적 맥락에서 추진된 것이기도 하다. 서방의 의심을 해소하기 위하여 1960년대 말~1970년대 초 유럽공동체 확대 및 협력심화에도 서독은 적극적이었다.

둘째로 동유럽 공산체제의 안정을 통한 점진적 변화유도이다. 이는 기존 포위와 압박, 즉 ‘당근과 채찍’을 통한 동유럽 공산체제의 변화시도가 비현실적이었다는 판단 아래, 동유럽내에 존재하는 변화촉진 요인에 중점을 두는 전략변화를 의미한다. 즉 경제발전 및 과학·기술의 필요성, 주민들의 체제불만 등 간접적이고 우회적 방법을 통한 영향력 행사를 시도하는 것이다.

셋째로 안보와 협력의 동시추진이다. 서독의 경우 패전국, 자국 군대의 나토지휘체계편입, 분단문제, 동서대결의 전초기지라는 특수성으로 인하여 안보상황에 매우 민감하였다. 이러한 안보와 분단문제를 조화시키고자 ‘접근을 통한 변화’를 모색하게 되었다.

2.3. 신동방정책의 추진 결과 및 평가

무엇보다 동방정책을 추진하는 과정에서 많은 난관이 있었음을 부인할 수 없다. 우선 당시 야당 지도자들은 동방정책을 국가이익을 팔아먹는 행위라고 공격하였고, 독일 대외정책의 세일(Ausverkauf)이라고 비난하였다. 심지어 영토문제 또는 재정 측면에서 동방정책을 베르사이유 협정이상이라고 주장하였다. 또 동방정책이 독일 영토와 국민을 죽음으로 내모는 위해라고까지 하였다.²⁵⁾ 그러나 시대적 흐름의 변화에 부응하여 추진된 빌리 브란트의 신동방정책은 여러 측면에서 많은 성과를 도출하였다. 전승 4대국의 베를린 협정에 따른 베를린 문제의 안정화, 내독관계의 긴장완화 및 제도화에 따른 관계 개선, 동·서독의 유엔 동시가입, 서독 외교정책의 활동공간 확대, 유럽공동체의 결속강화, 서독에 대한 소련 및 동유럽 국가들의 불신감소, 유럽지역 군축협상 촉진, 동서유럽간 경제협력강화, 유럽안보의 안정화 등이 가시적 성과로 손꼽힌다. 이를 바탕으로 동방조약(Ostverträge)들의 체결과 유럽안보협력 대화의 촉진, 대동유럽 경제협력 증진을 통한 긴장완화의 공고화, 내독관계의 개선 및 제도호가 가능해졌다.²⁶⁾ 이런 가능성의 단초는 빌리 브란트의 탁월한 상황 판단, 즉 “불가피한 것을 인정”(acceptance of the inevitable)한 것에 있다.²⁷⁾ 즉

25) Horst Ehmke, *Mitteldrin* (Berlin: Rowohlt, 1996), pp. 142-153 참조.

26) 김학성, *op. cit.*, pp. 406-418 참조.

27) Wilhelm Bleek, “From Cold War to Ostpolitik: Two Germanys in Search of Separate identities,” *World Politics*, Vol. 29, No. 1 (Oct. 1976), pp. 114-129 참조.

서독은 “동독이 국제적으로 공인 받는 것을 인정하였으며, 그 대가로 서베를린과 서독간 연결문제를 문서상으로 보장받았으며, 양독, 다시 말해서 동-서독간 제한적이기는 하지만 통신 및 여행의 기회를 받아냈다. 나아가 서독이 국제적으로 역량을 발휘할 수 있는 재량권을 확보하게 되었다. 즉, 소련과 특수한 갈등관계 그리고 (동독을 승인하겠다고 위협하는) 제3국들에 의한 협박가능성을 피할 수 있게 되었고, 심지어 통일 지지를 받기 위해 계속해서 서방에 반드시 의존해야 하는 상황도 피할 수 있게 되었다.”²⁸⁾ 이러한 대내외적 환경에 적절한 정책의 추진은 마침내 21년이 지난 1990년 독일통일의 완성이라는 위대한 결실로 이어졌다.

3. 햇볕정책의 개관과 평가

3.1. 햇볕정책의 추진 환경

해방 이후 역대정부는 냉전의 영향을 받아서 통일·대북정책과 관련하여 연계(linkage)의 원칙에 입각한 봉쇄정책(containment policy)을 1980년대 후반까지 실시해 왔다.²⁹⁾ 그러나 1980년대 말부터 시작된 탈냉전 또는 탈사회주의로 인한 외적 요인의 변화로 50여 년간 점철되었던 분단과 대립의 역사는 더 이상 지속될 수 없게 되었다. 이에 이념적 대결에서 실리를 증시하는 국제질서의 변화에 따라 한반도에서도 중요한 한 당사자인 북한의 변화도 불가피한 것으로 전망되었다.

이러한 인식과 더불어 1998년 8월 김대중 정부가 출범하면서 햇볕정책이 추진되기 시작했다. 햇볕정책은 이전 정부들의 대립정책에서 벗어나 지속적 접촉을 통해 남북관계를 정상화시키고 궁극적으로 북한의 변화를 유도할 수 있다는 전제로부터 시작되었다. 즉 동독의 변화가 서독의 대립정책이 아닌 브란트의 신동방정책에서 비롯된 것임을 강조하면서,³⁰⁾ 기존 남한의 봉쇄정책 대신 다양한 방식의 접촉을 통하여 남북한 관계를 개선하여 정상화함으로써, 북한이 우선 변화하면서 한반도의 냉전적 관계가 청산되고, 궁극적으로 통일이 가능하다고 가정하였다. 따라서 당면한 정책목표로 남북관계를 개선하여 평화정착과 남북간 평화공존을 실현하며, 장기적 목표로 남북한 법적 통일을 상정하였다.

28) *Ibid.*, pp. 119-120.

29) 이정복, “대북 햇볕정책의 문제점과 극복방향,” 『한국정치연구』, Vol. 8, No. 1 (1999), pp. 315-316. (pp. 313-354); 박형중, “대북포용정책 개관,” 황병덕 외, *op. cit.*, pp. 73~79 참조. (pp. 72~98.)

30) 김대중, “김대중의 신통일 전략,” 『월간 말』, 1993년 8월, p. 32: “남한은 서국가 동국과 소련의 변화를 어떻게 가져왔으며, 공산주의 몰락 이전에 서독이 동독을 어떻게 대해 왔는가를 기억해야만 할 것입니다. 변화를 가져오게 한 것은 1950년대의 대립정책이 아니라 빌리 브란트의 동방정책이었습니다.”

이와 같은 기본 방향 아래 햇볕정책은 다음 배경으로 추진되었다. 즉 (1) 전략적으로 기존 대북연계원칙에 입각한 강경·봉쇄정책 대신 포용정책이 불가피하다. (2) 북한이 위기에 처해 있지만, 붕괴는 요원할 것이다. 그러나 변화하지 않을 수 없으며, 이미 변화를 시작했다. 동시에 위기에도 불구하고 대남 안보위협은 상존한다. 북한은 내부위기에 대해 양면적으로 대응하고 있다. (3) 한반도 안보환경과 관련하여 북한의 대량살상무기 등으로 한반도에 불안요인이 상존하고 있다. 그러나 남한은 한미안보동맹 및 북한에 비해 질적으로 우세한 전력을 보유하고 있다. 남한에 유리한 안보환경은 시간이 지날수록 더욱 확고해 질 것임으로 안보환경을 적극적으로 개선하는 대북정책이 추진되어야 한다. (4) 1998년 당시 남한의 국내사정을 고려할 때, 김대중 정부의 당면과제는 외환위기 극복이며, 한국경제의 대외개방 가속화가 필요하다. 이를 위해서 한반도의 긴장고조 방지가 필요했다.³¹⁾

3.2. 햇볕정책의 추진 내용

햇볕정책의 구체적 내용과 관련하여 다양한 논의가 제기된다. 대표적으로 김대중 정부의 출범 이후 공시화된 대북정책 3원칙,³²⁾ 6가지 추진기조³³⁾ 그리고 세부추진과제³⁴⁾ 등과 아울러, 햇볕정책의 핵심적 내용은 ‘평화,’ ‘화해’ 및 ‘협력’으로 요약될 수 있다.³⁵⁾

첫째로 햇볕정책은 과거의 긴장과 대결 그리고 갈등 대신에 한반도에 평화를 정착시키려는 정책이다. 남북간 정치군사적 대결구조가 남북간 주된 긴장의 원인으로 분석된다. 따라서 튼튼한 안보를 전제로 북한과 평화정착을 추구하는 방식이 현실적이 있을 것으로 본다. 정치·군사적 긴장을 해결하고자, 햇볕정책은 ‘포괄적 접근’ 방식을 추구한다. 긴장에 관련된 개별사안마다 우선순위를 정하는 것이 아닌, 전체를 종합적으로 풀 수 있는 방안을 택하는 것이다. 즉 핵이나 미사일 등 북한의 군사적 위협해소와 필요물자를 제공함으로써 북한에 대해 체제를 보장하고 그리고 북

31) 김학성, *op. cit.*, pp. 79~81.

32) 대북 3원칙은 ‘① 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용,’ ‘② 흡수통일배제,’ ‘③ 남북간 화해협력의 적극 추진’을 의미함. 김대중, “국난극복과 재도약의 새 시대를 열시다,” 제15대 대통령 취임사 (1998년 2월 25일). <http://ref.daum.net/item/857757> (2009년 5월 5일 검색)

33) 추진기조로서 ‘① 안보와 화해협력의 병행 추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호 이익의 도모, ⑤ 남북 당사자 해결원칙 하에 국제적 지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책 추진.’ 통일부, 『98 통일백서』(서울: 통일부, 1999), pp. 38~42 참조.

34) 세부추진과제로서 ‘① 남북간 대화를 통한 남북 기본합의서 이행 및 실천, ② 정경분리 원칙에 입각한 남북 경제협력의 활성화 ③ 남북이산가족문제의 우선적 해결, ④ 북한 식량문제의 해결을 위한 대북지원, ⑤ 대북 경수로 지원사업의 차질 없는 추진, ⑥ 한반도 평화환경의 조성’이다. *Ibid.*, pp. 42~45.

35) 김근식, “김대중 정부의 햇볕정책: 회고와 전망,” 『한국과 국제정치』, Vol. 18, No. 2 (2002), pp. 98-101 참조. (pp. 95-119.)

미간 관계개선을 통해 한반도에서 냉전해체와 ‘상호교환에 의한 갈등의 포괄적·일괄적 해결방안’을 추구한다.

둘째로 남북간 계속 상승작용을 해온 불신과 대결대신 ‘화해’를 조성하는 작업이다. 이를 위해 우선 대북한 흡수통일을 공식적으로 포기하는 작업이 북한으로 하여금 남한에 대한 의구심을 해소시킬 수 있고, 남한 역시 북한을 흡수대상으로 보지 않는 분위기가 필요하다. 흡수통일의 포기를 전제로 사회문화적, 인적 교류확대와 대북 인도적 지원강화 등이 추진될 수 있다고 보았다. 금강산 관광이 대표적 사례가 될 수 있다. 덧붙여 화해를 위하여 김대중 정부는 경직된 상호주의가 아니라, ‘비등가성, 비동시성, 비대칭성’의 유연하고 신축적 상호주의의 원칙³⁶⁾을 채택하였다. 또한 유연하고 신축적 상호주의만이 장기적으로 민족의 화해에 기여할 수 있다고 보았다.

셋째로 햇볕정책은 소모적 경쟁 대신 남북한 상호 공영의 협력을 강화하려는 정책이다. 탈냉전의 교훈을 토대로 남북간 경쟁과 대립대신 공존공영의 협력을 보다 확대하는 입장이다. 김영삼 정부까지 계속되었던 ‘정경연계’원칙대신 남북간 ‘정경분리’로 의 경협활성화를 모색하고자 하였다. 일부 학자는 “햇볕정책의 정경분리는 정부와 민간기업을 기계적으로 분리하는 이분법적 논리가 아니다. 정치상황에 의해 경제협력이 영향받는 것을 차단하는 ‘정치와 경제의 분리’이다. 따라서 정부가 민간차원의 협력과 교류를 돕고 활성화하기 위해 다방면적 노력을 적극 기울이는 것은 정경분리 원칙과 상충하지 않는다”고 보기도 한다.³⁷⁾ 동시에 남북한간 교류 및 협력과정에서 북한을 단순한 시혜적 지원대상으로서가 아닌 동등한 대화·협상의 동반자적 관계로 규정하였다.

이와 같이 햇볕정책은 남북한간 소모적 대립관계를 벗어나 상호 공존하면서 교류와 협력을 통해 공동번영을 이루어 나가기 위한 대북정책이었다. 즉 북한을 연착륙시키고 최종적으로 시장경제와 민주주의 통일이라는 결과를 가져올 것이라는 가정에 입각한 정책이었다. 또한 단기적으로 김정일 정권을 위기로부터 구해줄 것이지만, 중장기적으로 북한을 변화시킬 것이라는 가정에서 시도된 정책이었다. 나아가 김정일 체제가 밖에서 압력을 가하면 결속하지만 햇볕을 보내면 내부 알력이 일어나고 분열과 해체로 갈 가능성이 있다는 가정에 입각한 정책이다.³⁸⁾

이러한 원칙과 기초를 토대로 1998년 2월 25일 대통령 취임사를 기점으로 북한에

36) *Ibid.*, p. 100: 이는 엄격한 타산적 거래와 같은 상호주의가 아니라 동포성을 확대시키기 위한 포괄적 상호주의를 의미한다.

37) *Ibid.*, p. 101.

38) 이정복, “대북 햇볕정책의 문제점과 극복방향,” *op. cit.*, p. 339.

「남북기본합의서」의 이행을 위한 특사교환을 제의하였다. 또한 안보 및 대북정책 현안을 신속하고 효율적으로 대처하고자 국가안전보장회의를 활성화하여 체계적 대북정책결정이 가능하도록 하였다. 1998년 4월 「남북경협활성화조치」를 발표하여 남북경협의 확대를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 동년 6월 동해안 잠수정 및 무장간첩 사건에도 무대응으로 일관하다가 7월 「남북기본 합의서」가 유도하다고 입장을 정리하였다. 동년 「8·15경축사」를 통해 대북정책 3원칙 견지, 모든 경제협력 지원권장, 분야별 공동위원회의 가동 촉구, 장·차관급의 「남북상설대화기구」의 창설을 제안하고, 이를 위해 특사파견 용의를 선언하였다.

1999년 신년사에서 북한도발에 대한 대비태세 천명과 동시에 북한의 긍정적 태도에 대해 적극적 포용자세 견지입장을 강조하였다. 1월 4일 국가안전보장회의에서 통일안보관련 3대 목표인 ① 한반도의 평화와 안정증진, ② 남북화해·협력의 지속추진, ③ 대북정책에 대한 국제적 지지와 공조관계 강화와 기본방향을 결정하였다.

민간부문의 남북교류와 관련하여 현대의 금강산 개발계획을 승인·후속조치하였고, 민간 차원의 대북지원 창구 다원화 조치를 취하였다. 동년 6월 15일 연평해전, 6월 20일 금강간 관광객 억류사건으로 금강산 관광이 일시 중단되었다가, 8월 5일 재개된 바 있었다.

햇볕정책을 추진하기 위한 국제적 여건조성도 중요한 내용이 된다. 즉 클린턴 미대통령이 대북정책조정관으로 임명한 윌리엄 페리 특사를 면담하면서, 햇볕정책이 유일한 현실적 대안임을 주장하고, 북한의 핵 및 미사일 문제의 해결과 북미, 북일 관계 정상화를 통한 체제보장 등 ‘포괄적 접근방안’을 제시하였다.

2000년 신년사에서 남북경제공동체 구성을 제의하였고, 국가안전보장회의에서 2000년 대북정책 3대 방향 ① 확고한 안보태세의 유지, ② 남북경제공동체 건설추진, ③ 냉전종식을 위한 외교적 노력 강화 등을 결정하였다. 이는 절대불변의 햇볕정책 고수에서 ‘확고한 안보태세의 유지’로 제시함으로써 햇볕정책이 약간 수정·보완되었다. 동년 3월부터 남북한 비공개 특사접촉으로부터 6월 13일 평양 남북정상회담이 개최되고, 「6·15남북공동선언」이 채택되었다. 후속회담으로 남북적십자회담, 남북장관급 회담, 북한 특사의 방한, 국방장관 회담과 이산가족 상호방문, 경의선 복구사업의 추진, 기타 경제·문화교류 등이 이어졌다.

2001년 안전보장회의에서 외교·안보·통일정책의 방향으로 ① 남북화해·협력의 증진: 김정일 국방위원장 답방 추진, 경의선 연결 등과 이산가족 면회소의 설치 등, ② 한반도 평화체제의 구축: 한미일 공조체제 유지, 중국 및 러시아의 지지 확보, ③ 확고한 안보태세의 확립을 발표하였다. 이는 전년도 남북정상회담 이후 급진전된 남북관계의 흐름을 반영하는 정책으로 평가된다.

남북간 정치·군사분야의 대화는 이후 정체되기 시작했다. 2001년 북한에 보수적 인식을 갖는 부시대통령의 취임으로 북한이 남북관계에 소극적 태도를 취했기 때문이다. 김대중 정부는 일관성있는 햇볕정책을 추진하고자 미국과 공조에 많은 노력을 기울였다. 그럼에도 미국의 9·11테러사건, 북한의 재래식 군사력과 WMD 문제등 미국의 우려가 심화되면서, 북미간 긴장이 지속되었다. 이에 2002년 4월 임동원 특사를 평양에 파견하고, 금강산 관광사업에 남북협력기금을 지원하였으나, 남북대화는 여전히 정체되었다.

부시 미국정부의 대북강경책으로 한-미간 대북정책 운영상 갈등이 빚어졌다. 그러나 이러한 상황의 심각성을 인식하지 않은 채 ‘일관성있는 대북정책’을 위해 햇볕정책은 지속되었다. 2002년 6월 서해 연평도부근 남북교전으로 남북관계는 급냉각되었고, 북한으로부터 어떤 응답도 듣지 못한 채 8월과 10월 장관급회담을 개최하며 남북관계 회복에 노력하였다.

2002년 10월 북한이 농축우라늄 개발을 시인함으로써 촉발된 북한 핵문제로 한반도 정세는 심각한 상황으로 발전하였고, 5년여 햇볕정책추진은 남북 화해·협력과 한반도 평화체제 구축이라는 목표에 구체적이고 가시적 결과를 가져오지 못한 채, 노무현 정부로 이어지게 되었다.

3.3. 햇볕정책의 추진 결과 및 평가

햇볕정책은 남북관계사에서 중요한 의미를 갖는다. 햇볕정책의 실질적 성과와 평가는 햇볕정책의 대상인 북한의 입장과 태도를 정확하게 분석할 때 가능하다. 북한은 햇볕정책에 대하여 ‘대북포용정책이 표방하는 평화, 화해, 공존공영과 같은 기본 추지와 달리, 북한을 와해시키려는 기만술책이자 반북대결정책’³⁹⁾이라는 입장을 취한다. 물론 초기에는 일부 우려에도 불구하고 관망내지 남북관계의 개선을 기대하는 입장을 취하기도 하였다.⁴⁰⁾ 그러나 1998년 4월 남북차관급 회담에서 비료지원을 이산가족문제와 연계시켜 상호주의원칙을 견지하자, 이후 일관되게 햇볕정책을 ‘평화적 이행전략(역통일전선전술)’으로 인식하면서 흡수통일정책이라고 비난하였다. 1998년 7월부터 햇볕정책에 대한 본격 비난이 시작되었다.⁴¹⁾ 햇볕정책에 대한 북

39) 이성구, “김대중 정부의 햇볕정책에 관한 연구,” 『인문과학』, Vol. 12 (2004), p. 121. (pp. 99-127.)

40) 고유환, “김대중 정부의 대북포용정책과 북한의 반응,” 전남대학교 아시아태평양지역연구소, 『아시아태평양지역연구』, Vol. 2, No. 2 (2000), p. 123. (pp. 111-132.); 김광용, “북한의 대남정책: 김대중 신정부에 대한 인식과 햇볕정책과의 상관성을 중심으로,” 전남대학교 사회과학연구소, 『98년도 통일문제 국제학술회의 논문집』 (1998), p. 37.

41) ‘햇볕론’에 대해 “북침정세를가리고 우리를 내부로부터 와해해 보려는 것”(평양방송, 1998년 7월 6일자), “북과 남이 7·4공동성명을 통해 천명한 3대원칙에 전면 배치되는 철저한 반공화국, 반통일대결론”(로동신문, 1998년 8월 7일자), “북남관계 개선과 민족의 화해와 단합, 통일을 가로막고 상대방을 해치기 위한 술수”(평

한당국의 첫 공식논평은 1999년 8월 17일 조선외무성의 “햇볕정책은 미국의 <평화적 이행전략>의 변종”이라는 성명서이다. 북한은 “한마디로 미국의 <평화적 이행전략>의 변종으로서 화해와 협력의 미명하에 우리를 개혁, 개방으로 유도하여 저드르의 자유민주주의체제에 흡수통일하려는 모략책동이며, 그 무엇으로 누구를 어디로 유도하겠다는 말은 외세와 작당하여 북의 사상과 제도를 침식하고 나아가서 남조선에 대한 미제의 식민지 통치를 우리 공화국까지 연장하겠다는 것이다”⁴²⁾고 규정하고 있다. 이와 같이 북한은 햇볕정책의 목표에서 기본 방침에 이르기까지 내용 전체를 인정하지 않고 있으며, 더 나아가 햇볕정책을 격하하고 비판하고 있다.⁴³⁾ 북한이 갖는 햇볕정책에 대한 두려움은 북한 변화라는 햇볕정책의 현상타과정책이며, 따라서 북한이 햇볕정책이 제시하는 변화의 길을 의도적으로 수용할 가능성은 처음부터 매우 낮았다.

김대중 정부는 분단이후 최초로 정상회담개최에 성공했고, 비무장지대를 관통하는 경의선과 동해선을 한때 연결시켰다. 남북한 국방장관회담과 9차에 걸친 장관급 회담이 개최되었다. 투장보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등과 관련된 남북협상을 통해 남북경제협력 활성화를 위한 법적·제도적 장치들이 마련되었다.

이러한 내용을 근거로 햇볕정책의 주요 성과로 첫째, 남북관계면에서 긴장완화와 냉전체제 이완의 계기를 마련했다는 점이다. 김대중 정부의 인식으로 보면, 햇볕정책으로 남북한이 서로의 체제를 인정해주고, 상호교류하고 협력하는 파트너로 인정했다는 점에서 남북한 긴장완화와 한반도 냉전이완에 긍정적 영향을 미쳤다. 특히 남북정상회담은 남북관계를 적대적 대결(conflictive confrontation)에서 협력적 공존(cooperative coexistence)으로 전환하는 계기를 마련하였다.

둘째로 북한 내부의 실질적 변화에 큰 영향을 주었다. 북한 개방의 상징적 조치인 신의주 경제특구와 개성공단 특구, 2001년 7·1경제조치 등이 구체적 성과이다. 북한은 내부적으로 이른바 강성대국 수립을 위한 경제강국 건설, 즉 경제난 해결을 최우선적 과제로 제시하면서 새로운 사고를 촉구하는 등 변화의 필요성을 공개 언급하였다. 그리고 대EU수교 등 대외개방 및 국제사회에의 참여도 적극적으로 추진하는 모습을 보였다.

셋째로 국제적 차원에서 볼 때, 적어도 김대중 정부 재임기간중 남북정상회담을 통해 남북한은 한반도 문제해결 당사자로 위상을 가지게 되었고, 불안정한 동북아 역

양방송, 1998년 9월 13일) 등의 논평을 내놓았다.

42) 조선중앙통신, 1999년 8월 17일

43) 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응: 1997~1999 로동신문 논평을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제 34집, 제1호 (2000), p. 186. (pp. 173-194.)

내질서를 화해와 협력, 평화와 번영의 질서로 전환하는 계기가 마련되었다.⁴⁴⁾ 남북 정상회담 이전 동북아 상황은 북한의 대포동 미사일 발사와 연평해전으로 미·중간 잠재적 대결이 심화되었고, 일·러의 한반도 영향력 확대 경쟁이 진행되고 있었다.

남북정상회담에 따른 남북관계개선으로 미·일·중·러 주변 4국은 급격한 현상타파에 우려하는 동시에 한반도 안정화를 환영하는 입장이었다.⁴⁵⁾ 특히 중국은 대북 경제적 부담감소와 동북3성 경제발전의 여건조성 차원에서 적극 지지하였고, 미국 클린턴 행정부 역시 상호 고위급 방문을 통해 미사일문제를 해결하는데 최종 합의·서명 직전까지 이르렀다.

넷째로 국내적 차원에서 남북한 주민간 어느 정도 냉전적 인식에서 탈피하는 계기가 되었다. 즉 과거 북한에 대한 적대적·이질적 인식이 변화되었다. 이러한 대북 인식의 변화는 반세기간 지속되어 온 냉전적 분단문화의 해체내지 재구성 가능성을 보여준다.

북한에 대한 인식변화(단위: %)

시기		김영삼 정부			김대중 정부		
		1993	1994	1995	1998	1999	2000
긍정	협력대상	28.7	20.4	25.2	24.8	32.6	49.8
	지원대상	50.8	39.2	11.7	13.4	19.3	44.0
부정	경계대상		30.7	43.7	40.6	28.7	
	적대대상	14.3	7.1	15.9	15.9	8.2	4.6
중립	경쟁대상	5.7	2.5	3.5	3.5	3.1	

출처: 이교덕, 「대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안」 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 26-31.

햇볕정책의 추진으로 북한을 동포로 인지할 수 있는 계기도 마련되었고, 이에 따라 사안별로 북한의 정체성을 달리 인식할 수 있는 환경도 조성되었다. 이는 평화, 화해, 협력의 궤와 같이 한다고 분석된다. 또 ‘탈냉전의 비동시성’ 진행에 의해 남북한에 존재하던 남북대결의 인식과 의식이 구조화된 상태에서, 햇볕정책은 남북한 모두 이념이 아닌 실체로서 서로를 인식하는 계기도 되었다. 이는 남북교류의 활성화 및 확대로 서로 이해하고 협력할 수 있는 토대의 마련으로 이어졌다.

다섯째로 햇볕정책은 대북정책의 일관성 유지와 다양한 분야의 남북한 교류 및 경제협력이라는 성과를 가져왔다. 햇볕정책은 정경분리 원칙에 따라 남북한 정부의 불안정이 있던 시기에도 남북교류 및 경제협력은 계속되었다. 현대로 대표되는 국내기업이 북한 개성공업특구 건설, 금강산 관광 등 남북한의 실질적 교류를 확대

44) 김성주, “6·15남북정상회담 이후 남북한 관계와 한반도 평화체제 구축의 전제,” 『국제정치논총』, Vol. 42, No. 3 (2002), p. 208 이하 참조 (pp. 205-223.)

45) 소치형, “햇볕정책의 외적 제약 요인,” 『세계지역연구논총』, Vol. 18 (2002), pp. 55-72 참조.

시켰다.

이와 같이 김대중 정부의 대북정책인 햇볕정책은 “한반도 문제의 한반도화, 즉 남북한 당사자의 주도권 강화”라는 총론적 성과를 가져왔다. 물론 입장에 따라서 달리 평가될 수 있으나, 남북문제를 외세가 아닌 남북한 당사자가 주도적으로 풀 수 있다는 가능성을 보여 주었다는 점에서 높이 평가될 수 있다.

김대중 정부는 출범직전 외환위기로 상징되는 국가적 어려움과 북한의 식량난·경제난에 따른 한반도 위기 상황을 ‘햇볕정책’으로 돌파하려고 했다. 따라서 각자의 관점에 따라 ‘한반도 안보위협 해소·평화정착 기반조성’으로 인한 성공적 평가, 반면 ‘서해도발과 북한 불변’으로 인해 실패하였다고 평가하기도 한다. 향후 햇볕정책 추진과 관련하여 ‘폐기 또는 근본적 재검토’와 ‘유지’로 여론이 갈라지기도 했다. 이러한 상반적 시각은 햇볕정책이 여러 성과에도 불구하고 자체적으로 심각한 문제점을 지니고 있음을 나타낸다.

첫째로 용어자체의 혼란이다. 대북정책의 수단으로서 햇볕정책은 의미가 있을 수 있으나, 목적가치와 수단가치의 혼재현상을 부인할 수 없다. 정책목적은 변화의 개연성이 적으나, 정책수단은 상황에 따라 얼마든지 변화될 수 있다. 그러나 햇볕정책은 숭한 반대여론에도 불구하고 시행의 유연성과 탄력성을 상실하여 요지부동한 정책이었다. 김대중 정부는 끊임없는 군사적 도발에도 ‘튼튼한 안보를 바탕으로 한 햇볕정책을 일관성있게 추진한다고’ 천명했다. 정책의 경직성은 바로 국론분열현상으로 이어졌다.

둘째로 국론분열은 남남갈등으로 표면화되었다. 즉 남북문제의 과잉정치화와 남북한 호혜 협력 속의 대북정책을 둘러싸고 남한내부의 새로운 갈등으로 이어졌다. 햇볕정책에 따른 남북관계 개선은 남북한의 진정한 상호 공동의 화해·협력의 필요성에 의하기보다 남한 측의 국내정치적 요인에 의한 것이었다. 따라서 남한정치에서 북한변수의 영향력이 상대적으로 강화되었다. 남남갈등은 보수와 진보, 지역별로 북한을 인식하고 평가하는 입장에 따라 정도가 매우 심각하였다.

셋째로 정책결정 및 집행과정의 불투명성 때문에 김대중 정부는 야당과 협조부재, 민간단체와 역할 분담 미비, 일부 부서 또는 소수의 정책결정자에 의한 대북정책 결정형태의 재등장과 같은 문제를 야기하였다. 또 2000년 총선직전 남북정상회담 일정 발표와 금강산 관광 및 대북지원 정책을 일방적으로 추진함으로써, 김대중 정부도 대북정책을 국내정치에 이용하려는 의도가 있는 것으로 의심받았다. 그 결과 대북정책을 둘러싼 갈등이 기존 여·야갈등, 이념갈등, 지역갈등과 맞물려 중복됨으로써 사회분열 양상을 더욱 심화시켰다.

넷째로 햇볕정책이 내세우는 상호주의원칙을 일방적으로 적용하고, 검증절차를 갖추지 못했고, 그리고 한미갈등의 소지를 노출시켰다. 햇볕정책은 남북교류와 관련하여 포괄적 상호주의를 채택했다. 즉 남한이 북한에 제공하는 만큼 등가적으로 북한의 남측에 대한 엄격한 상호주의가 아닌, 시간이나 규모 면에서 남북이 서로 협력하는 상호주의를 지향했다. 그러나 실제 남북관계는 북한 측의 입장이 강조되었고, 또 지원물품이 인민들에게 실상 얼마나 실효성있게 제공되었는지를 전혀 확인할 수 없었다. 또 대북지원사업은 국민의 동의와 참여를 전제로 하기보다, 남북관계의 특수성을 이유로 투명적 지원이 불가능했다. 또한 햇볕정책으로 남북한간 정상회담처럼 상호 신뢰, 화해 협력의 분위기와 달리 한·미관계가 이전보다 심각한 갈등양상을 드러냈다.

4. 동방정책과 햇볕정책의 비교·분석

4.1. 공통점

무엇보다 두 정책은 분단 및 통일문제에 새로운 비전을 제시하였다. 이전 정부의 정책과 차별되고, 통일의 당위성보다 분단의 평화적 관리에 중점을 두면서 실질적 통일여건을 조성하는데 역점을 두고 있다.

우선 동방정책과 햇볕정책은 기존 정책과 차별화되는 내용을 추진시키는데 정치적·이념적 저항을 받았다. 구체적 성과는 각각의 추진 시기과 기간이 다르기 때문에 비교하기 어렵다. 그러나 두 정책을 추진하는 과정에서 화해·협력의 기반을 확고히 마련하고자 정상회담이 개최되었던 사례 그리고 경제교류·협력과 이산가족 상봉기회가 확대된 경우를 공통적으로 찾을 수 있다.

둘째로 두 정책 모두 통일에 대한 국민들의 부정적 인식이 확산되는 시점에서 시도되었다. 1966년 여론조사에서 서독 주민중 62%가 동독인정에 반대했으나, 1970년 9월 오히려 57%가 동독존재의 인정에 찬성하였다.⁴⁶⁾ 한국의 경우 1995/96년에 30% 정도가 통일을 안해도 좋다고 하였고, 1997년 통일은 ‘먼 훗날 일’ 또는 ‘절박한 문제가 아니다’라는 인식이 절대 다수였다.⁴⁷⁾ 그러나 햇볕정책 1년뒤 여론조사에서 국민의 절대다수(93%)가 통일이 돼야 한다고 응답했고, 통일정책에도 관심이

46) K. Niclusaß, *Kontroverse Deutschlandpolitik*. Bundesministerium für innderdeutsche Beziehungen, Alfred Metzner, 1997, p. 82.

47) 정상돈, 『브란트-슈미트 정부의 대동독화해책과 김대중 정부의 햇볕정책비교』(성남: 세종연구소, 1997), p. 35.

증가했다.(80%)⁴⁸⁾

셋째로 두 정책 모두 ‘통일’을 목표로 하지 않았다. 동방정책은 동독과 평화적 공존, 햇볕정책은 북한과 평화적 공존을 목표로 하는 일종의 분단관리정책이었다. 둘다 비현실적 통일보다 일단 상대국과 관계를 ‘정상화’시키는 것이 우선이라고 보았다. 브란트는 70년대 초 접근을 통한 동독과 공존관계를 조성한 뒤, 협력단계로 발전시키려 했다. 90년대말 김대중 정부 역시 북한과 공존하고 협력하는 단계를 만들려 하였다.

셋째로 두 정책이 모두 이데올로기적 비판을 받았다. 서독의 야당(기민당/기사당)은 이데올로기적 차원에서 브란트 정부를 공격했다. 폐쇄적 공산체제와 개방적 자유체제의 교류는 자유주의체제를 위협에 빠뜨린다고 주장했다. 공산체제는 불리한 개방 효과를 권력이 차단할 수 있으나, 자유주의체제는 이것이 어렵다고 보았다. 동시에 엄격한 상호주의를 요구했다. 브란트는 서독체제의 우월성과 자신감을 내세웠다. 자유주의는 대립보다 그 자체로 강력한 체제라고 주장했다. 햇볕정책을 둘러싸고 김대중 정부와 야당사이의 논쟁은 독일 사례와 거의 유사했다.

넷째로 두 정책은 안보와 협력의 병행추진에 대한 강력한 의지를 표명했다. 서독은 기본적으로 NATO의 지휘체계속에서 군사력을 운용하였다. 60년대 중반 NATO의 동유럽공산권과 안보 및 협력병행 추진 결정으로 동독 및 공산권과 교류·협력할 수 있었다. 햇볕정책 역시 ‘안보와 화해·협력 병행추진’을 누차 강조했다. 김대중 정부는 굳건한 안보를 바탕으로 교류·평화공존을 추진했다.

다섯째로 두 정책은 동독과 북한의 체제안정을 바탕으로 동·서독 및 남북관계의 발전이 가능하고, 동독과 북한의 내적 변화를 촉진시키려 하였다. 서독은 동독을 인정하고, 동독 정권의 체제안정을 인정하고, 이는 동서독 관계발전에서 동독정권의 적극적 태도를 고무시켰다. 햇볕정책 역시 한반도 평화체제 구축과 북한체제의 안정을 보장하여 북한의 국제사회진출 및 남북관계 개선에 자신감을 갖는 여건을 조성하고자 했다.

4.2. 차이점

첫째로 화해정책을 추진하는 주체들간에 차이가 있다. 우선 화해정책을 추진하는 주체들의 결속력에서 차이가 있다. 두 정부 모두 연립정부로 출발한다. 브란트정부는 사민당-자민당 연립, 김대중 정부는 국민회의-자민련의 연립이다. 따라서 화해정책을 추진하는 과정에서 서독의 공조는 문제가 없었으나, 남한의 경우 갈등을 극

48) 『중앙일보』, 1998년 12월 7일자.

복하지 못했다. 자민련은 비판적 입장을 취하고 있었기 때문에, 추진력면에서 햇볕 정책이 동방정책에 비해 약하다.

나아가 햇볕정책의 추진력 약화의 경우 정권기반이 취약했다. 채 40%가 되지 못했으며, 여론 환경도 그다지 좋지 못했다. 게다가 원내에서 소수당이었기 때문에 야당의 비판에 적극 대응하는데 한계가 있었다. 반면 동방정책의 경우 브란트 정부는 독일 의원내각제 특성상 원내 다수였고, 국민적 지지기반도 햇볕정책보다 훨씬 탄탄했기에 적극적으로 나설 수 있었고, 자신에게 비우호적 여론도 우호적으로 바꿀 수 있었다.

통일문제 접근방식의 경우에도 차이가 있었다. 둘다 통일정책이기보다 분단관리적책, 즉 평화적 공존정책을 표방했다. 그러나 정도면에서 볼 때 동방정책이 더 강했다. 햇볕정책은 통일지향성이 훨씬 강했다. 따라서 햇볕정책은 동방정책에 비해 여유가 적었다. 동방정책은 확실히 평화공존에 초점을 맞추었으나, 햇볕정책은 북한과 공조 그리고 북한의 가시적 변화까지 목표로 했기에 시간적 조급함을 벗어나기 어려웠다. 따라서 '성과주의'라는 비판을 면키 어려웠다.

둘째로 정책대상의 차이를 지적할 수 있다. 동방정책과 햇볕정책의 직접 대상은 동독과 북한이었다. 두 국가 모두 화해정책에 이중전략을 공히 구사했다. 즉 경제적 실리를 최대한 취하면서, 체제위협요소에 대해 대결적 자세를 취했다.

그럼에도 군사적 위협의 정도면에서 차이가 있었다. 동독의 무장수준이 서독에 주는 것과 북한의 경우 남한에 대한 수준은 현저하게 달랐다. 북한의 경우 열악한 수경제수준에 있으나 엄청난 무장력은 무시할 수 없으며, 북의 군사적 위협은 그 자체로 협상의 대상이자 거래의 대상이 되었다. 따라서 동·서독간 비핵화 또는 군축은 쉽게 진행되었으나, 남·북한은 다른 양상이었다.

교류방식 면에서 동독은 서독과 당국자간 회담을 거쳐 사회 전 분야로 교류를 실시했다. 그러나 북한은 당국자간 접촉없는 민간차원의 제한된 교류만을 허용하고 있고, 당국자간 회담역시 동독보다 북한이 훨씬 소극적이다.

민족문제 면에서 동독은 '2국가2민족'을 주장했다. 공산 동독 주민들의 민족성과 자본주의체제 서독주민들의 민족성을 전혀 별개라고 보았다. 이는 동방정책이 강화될 수록 더 많이 제기되었는데, 이 때문에 동독은 수세적으로 몰렸다. 북한은 공식적으로 '1민족1국가'를 주장했고, 강력한 통일 공세를 취했다. 그러나 이후 수세적으로 변하여 공식적으로 통일을 외치고 있으나, 실제로 어떤 적극적 노력도 취하지 않고 있다.

셋째로 안보여건의 차이를 지적할 수 있다. 1970년대 독일의 경우와 1990년대 한반도 안보현실은 완전히 다르다. 동독과 북한의 군사력은 물론이거니와 국제정세와 관련된 안보체제 자체가 다르다. 동서독은 각각 NATO와 바르샤바조약기구라는 집단안보체제에 속했다. 따라서 동방정책은 유럽의 집단안전보장체제를 통해 동독과 군사적 대결문제를 해결했다. 반면 한반도에서 남북한은 서로 각축하는 미국, 중국, 러시아, 일본 주변 강대국들과 양자적 관계를 바탕으로 대결하고 있다. 실제로 지난 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 국내의 여론, 북한의 대응태도, 그리고 미국, 일본, 중국의 태도는 과거 독일이 경험했던 것과는 다르게 나타나고 있다. 특히 김정일 정권은 통제 받지 않은 인적 교류가 정치적 선전을 위협한다는 사실을 독일 통일 과정을 보며 배웠고 공산주의 독재 체제가 붕괴하는 길이라는 것을 보았기 때문에 동방정책의 기본구상과 유사한 햇볕정책에 대해 매우 조심스럽게 대응했다. 실제로 북한은 "햇볕정책은 북침정세를 가리고 우리를 내부로부터 와해해 보려는 것", "그 따위 술책이 우리에게서 티끌만치도 통할 수 없다는 것은 세상이 다 알고 있는 현실" 이라고 맹렬히 비난한바 있다.

넷째로 독일과 한반도는 국내외 환경 측면에서 적지 않은 상이성을 보이기 때문에 햇볕정책의 추진과정이 속도나 질적·양적 성과 측면에서 동방정책과 같은 정도로 전개될 수는 없었다. 독일에서는 분단에도 불구하고 인적·물적 교류가 끊임없이 지속·확대되었다. 즉, 독일에서는 전화, 서신, 통신 매체, 가족 방문 및 교류를 가능케 해주는 상호 대화의 통로가 존재하였다. 반면, 남북 교류의 질과 양은 독일과는 상당한 차이를 보인다. 한반도에서는 독일과 달리 분단 이후 한국전쟁을 경험하였기 때문에 50년이 지난 지금까지 좌우익의 이데올로기 긴장은 매우 높다. 남북한뿐만 아니라 남한 사회 내부에서도 좌경친북세력과 보수우익간의 남남갈등 현상이 나타나기도 한다.

다섯째로 북한은 정경분리 원칙에 대해서만은 "손해 볼 것이 없다"라는 입장에서 이를 적극 수용하면서 아울러 민간차원의 접촉을 확대하는 등 실리추구의 계기로 활용하려는 의도를 감추지 않았다. 경제적인 측면에서 보았을 때도 통일이전 독일의 상황보다 현재 한반도의 상황이 훨씬 어렵다. 북한이 최근 들어 보이고 있는 외교적 움직임은 경제체제의 붕괴에 의해 촉발 되었다. 동독의 경우 민간분야와 협동조합에는 개입을 하지 않아 경제의 3분의 1정도를 차지했다. 뿐만 아니라 당시 동독은 국제적인 경제 교류에 참여해 상당한 성공을 얻어낸 바 있다. 하지만 북한의 경우 이러한 것들은 주체사상에 의하여 금지되고 있다. 이처럼 햇볕정책의 추진

환경은 동방정책에 비해 훨씬 열악했다. 따라서 햇볕정책이 소기의 정책성과를 거두기 위해서는 독일사례를 무조건 모범으로 간주하여 맹목적인 모방을 일삼거나 반대로 동방정책이 거두었던 성과를 성급하게 기대하기보다 더욱 큰 인내력을 가지고 독일의 경험을 창조적으로 활용하는 지혜가 필요한 정책이었다.

[Abstract]

Neue Ostpolitik and Sunshine policy: Comparison and Relation

Kyu-young Lee (Sogang University)

1. Introduction

Before the progressive party's appearing, the relationship between North and South Korea could be explained mainly by 'linkage policy'. It was, however, 'sunshine policy' which replaced it after Kim Dae-Jung administration took the charge in 1998. There was not much of change on policy except change of name even during the No Moo-Hyun administration. For the last 10 years, the distinctive impact of 'sunshine policy' is undeniable historical fact in Korean political history. Moreover, it has been playing a key role in not only making policy, also promoting in its own way.

2. Neue Ostpolitik: Contents and Assessment

Neue Ostpolitik has been arisen with Ostpolitik in 1950s which was taken root in West Germany based on ideas of capital and politic. Later, it still kept developing with the political idea of Willy Brandt and again with détente policy of Nixon administration. The speech made by Egon Bahr in Tutzing, Bavaria who was close to Willy Brandt and Berlin mayor at that time which was urging a change on policy toward west and corporation among eastern-European states in post-war regarding Deutsche Frage; it was considered as a claim that required initial turnover on 3-policies that had been promoting by Adeneuer and catholic-democratic party e.g. security between US and Europe, Europe (Western Europe) Integration, German Unification. Neue Ostpolitik, it was standardized within Christianity, practical ethics of Kant, and 100 year-old peaceful tradition that Kant was involved.

Neue Ostpolitik can be understood to be promoted based on the acknowledging of difficulty in changing situation considering geopolitical elements surrounded Germany. Neue Ostpolitik of Brandt contains political goals as below; first, solidarity of Germanic sustaining sense of unity. Second, ease of tension between East and West Germany coming from giving up the military power and following peace in Europe. Furthermore, it is for establishing new order of security and peace in Europe, and following unification with approvals of neighboring countries. For that, 'Politik fur klein Schritte' and 'Veranderung durch Annaherung' were chosen.

Neue Ostpolitik is consisted of inseparable Deutschlandpolitik, Osteuropapolitik and Rußlandpolitik. However, Neue Ostpolitik of Willy Brandt that was promoted answering current international changes, and it was possible due to the eminent decision Willy Brandt made, which is the 'acceptance of the inevitable'.

3. Sunshine policy: Contents and Assessment

After emancipation, with the influence of cold war, previous governments had been carried containment policy based on linkage policy when it came to unification & North Korea up until late 1980s. When Kim Dae-Jung administration started in Aug 1998, it set a premise from the beginning that we could drive initial changes in North Korea and normalize relationship with constant contacts which was different from previous policies. Instead of existing containment policy, they postulated that North Korea would gradually change and it would lead to liquidate a relationship with South with the efforts of various contacts from South. And it eventually would bring unification in peninsula.

Regarding the specifics of Sunshine policy, we can summarize the policy as 'Peace', 'Reconciliation', and 'Corporation' together with '3-Policies', '6-Basic tones' and 'Specific Exercises' of Kim Dae-Jung administration; first, Sunshine policy is about bringing peace in Korea peninsula instead of tension, confrontation and complication from the past: second, it is the project about promoting 'reconciliation' instead of distrust and confrontation which always stayed between North and South: third, it is the policy about corporation for co-prosperity between instead of exhausting competition.

Thus, Sunshine policy is the policy toward North Korea for co-prosperity through interchange and corporation between, away from exhausting confrontation, that is, it is the policy based on possibility that a soft landing of North Korea would linked to the market economy and eventually democratic unification.

It is possible to achieve a goal of and assess the Sunshine policy only when we precisely analyze the position and attitude of North Korea. When it comes to Sunshine policy, North Korea only tries to understand it as a trickery and confrontational policy toward them different from what it actually intends.

The major accomplishments we can account are firstly, it provided us an opportunity to ease the tension and relax the atmosphere coming from cold war between North and South. Secondly, it gave huge impact on practical changes inside North Korea. Thirdly, in international dimension, it at least gave us a chance to be the main parties concerned in resolving problems peninsula had had, and to have unstable situation turned over to reconciliation and reconciliation, peace and prosperity in north-east Asia. Fourthly, it became a chance to grow out of cognizance of cold war among residents in North and South that is, profound change in aggressive · different recognition toward North that South had kept. Fifthly, it brought us a fructification of

consistency in promoting policy, of interchange in various fields and expansion in economic-corporation.

Despite several achievements, we have to face there are still serious problems that Sunshine policy maintains; first, there is the confusion of terminologies second, the division of public opinion in South Korea came to the surface as conflict within South Korea third, because of the lack of transparency in policy decision and performing process of policy, Kim Dae-Jung administration had to go through the corporation absence with opposition party, insufficiency in division of work, decision making by only a few decision makers or departments fourth, there was the lack of verification over the process after applying the principle of mutuality in general sense also it exposed the possibility on confrontation between US and Korea.

4. Comparison and Analysis of Neue Ostpolitik and Sunshine policy

4.1. Common Features between Neue Ostpolitik and Sunshine policy

Most of all both had to go through with confrontation politically and ideologically in terms of promoting policy which was different from existing one. Next, both policies were attempted to promote despite the people's negativities over unification. Third, they did not aim the 'unification'. Fourth, both were experiencing ideological criticism. Fifth, they were strongly focusing on their will over parallelism, security and corporation.

4.2. Differences

Mostly, there is difference in the power of solidarity among main bodies who promote reconciliation policy. There is also difference in the target of policy. Next, we can not

ignore the difference of security conditions of two. Four, considering the different domestic and outside conditions of Germany and Korea, the promoting process/speed or quality/quantity of results can not be compared in the same level. Five, the difference comes from the position North Korea took; they actively accepted it in terms of separation of economy and politics, however, they also tried to use it as the chance of seeking for material gain.

L'intégration européenne selon Pompidou, Brandt et Monnet dans le contexte de l'Ostpolitik et de la crise monétaire internationale

Gerard Bossuat (Université de Cergy-Pontoise)

« Alors que Willy Brandt voulait inaugurer une nouvelle politique allemande, Georges Pompidou voulait continuer la politique du général de Gaulle [...] D'un autre côté, Georges Pompidou gardait une certaine méfiance vis-à-vis de nos voisins, conformément à une vieille tradition française. Or des initiatives susceptibles de provoquer cette méfiance se manifestaient d'une manière quelquefois un peu voyante ; je pense à l'activité du secrétaire d'État, Egon Bahr, qui a lancé à ce moment-là sa « Deutschland Politik » qui était en réalité une suppression des alliances, une neutralisation de l'Allemagne, toutes choses qui inquiétaient beaucoup l'Amérique mais qui inquiétaient aussi la France. Georges Pompidou a su surmonter toutes les appréhensions qu'il pouvait avoir et a décidé d'appuyer « l'Ostpolitik » de l'Allemagne... »

Ambassadeur François Puaux¹

« Willy Brandt ne voyait aucune contradiction entre la poursuite de l'intégration européenne et son Ostpolitik - alors qu'Egon Bahr considérait que toute étape sur la voie de l'intégration européenne risquait d'entraver la future réunification des deux Etats allemands. »

Peter Merseburger²

¹ Extrait du témoignage de l'ambassadeur François Puaux, Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995, p. 86-88.

² In Arte, 2003, interview de Peter Merseburger , *Willy Brandt. 1913 - 1992. Visionär und Realist*.Deutsche Verlagsanstalt, 2003

Le contexte international et domestique de la construction européenne dans les années 70 est marqué par une modification de la politique extérieure de la RFA : l'Ostpolitik sur laquelle des historiens ont longuement travaillé et auxquels il convient de se référer. La politique à l'Est de Willy Brandt suscite des interrogations à propos de la pérennité de l'engagement allemand en faveur de l'intégration européenne. Les Soviétiques ne vont-ils pas exiger une neutralité allemande ? Les observateurs et les diplomates s'interrogent sur sa signification : est-ce le signe d'une nouvelle aventure allemande vers l'Est et le début d'une nouvelle Mitteleuropa redoutée par les Français et donc l'abandon de la construction européenne ? Le syndrome de Rapallo, la peur d'une collusion germano-soviétique envahissent les esprits en France³. Le contexte est marqué aussi par la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés européennes, ce qui, pour les Français, pourrait rééquilibrer les Communautés européennes. Il faut tenir compte du dynamisme propre des Communautés européennes engagées dans une restructuration interne très importante, la fusion des exécutifs depuis 1967 : désormais une seule Commission européenne remplace les anciennes Commissions du marché commun, de l'Euratom et la Haute Autorité du charbon et de l'acier. Cette dynamique place les 6 pays membres de la Communauté européenne, bientôt 9, face à des choix d'intégration intéressants : bâtir une Union européenne, politique s'entend, et construire une union économique et monétaire. Enfin les facteurs propres aux protagonistes de cette histoire ont aussi leur importance : Georges Pompidou, président de la République française depuis mai 1969 et Willy Brandt, Chancelier de RFA depuis octobre 1969, membre du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe de Monnet, ont-ils confiance réciproquement l'un dans l'autre ? La touche personnelle compte en politique et déteint sur les entourages et les diplomates. L'objectif de cette recherche est de montrer comment Brandt et Pompidou conçoivent l'intégration européenne au cours de leurs mandats respectifs, de 1969 à 1974. Durant ces cinq années trois événements comptent : la relance européenne de la Haye, la réponse européenne à la crise du Système monétaire international de 1971-1973, l'élargissement des Communautés à la Grande-Bretagne, Danemark et Irlande. La question de

³Stefan Martens, « L'Ostpolitik de la France, 1981-1988, La France et la rencontre des deux Allemagnes », in Ulrich Pfeil (dir. de), *La République démocratique allemande et l'Occident*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2000, p. 393

l'union économique et monétaire européenne focalise l'attention des trois acteurs principaux de cette histoire : Georges Pompidou, Willy Brandt et Jean Monnet.

1- LE PROJET D'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE EUROPÉENNE DU SOMMET DE LA HAYE (DÉCEMBRE 1969)

Le sommet de la Haye rassemble en décembre 1969 les six pays membres de la CEE pour une relance du processus communautaire après les difficultés antérieures (crise de la chaise vide en 1965, problèmes des déséquilibres du Système monétaire international (SMI), veto gaulliste sur l'adhésion britannique, échec du plan d'union politique) dans le contexte du début de l'Ostpolitik.

Une sourde inquiétude

La nouvelle politique à l'Est de Brandt, commencée dès 1967, inquiète franchement les Français. Brandt apprend à Monnet, très proche de lui, que Pompidou, alors premier ministre, et Couve de Murville, le ministre français des Affaires étrangères, n'ont dit ni oui ni non à l'entrée de la Grande-Bretagne dans les Communautés, mais que « ce sera long ». Monnet, peu satisfait, demande à Brandt de faire pression sur Paris sans voir que les Allemands hésitent parce qu'ils recherchent le soutien de Paris pour leur politique à l'Est avec la Hongrie, la Pologne et la Roumanie. Monnet a alors cette remarque significative : « Je dois vous dire l'impression que de l'extérieur on a de ces conversations : c'est que vous vous engagez dans une voie nationaliste qui à mon avis n'est pas sans danger ». « Non, lui répond Brandt, nous restons fixés sur notre politique européenne, vous le verrez »⁴.

Dès sa première déclaration programmatique, le 28 octobre 1969 devant le *Bundestag*, le nouveau chancelier Brandt annonce la reconnaissance de la RDA en tant qu'Etat⁵. L'ambassadeur français en Allemagne, François Puaux, 30 ans plus tard, se rappelle encore cette sourde inquiétude : « je pense à l'activité du secrétaire d'État, Egon Bahr, qui a lancé à ce moment-là sa « Deutschland Politik » qui était en réalité une suppression des alliances, une neutralisation de l'Allemagne, toutes choses qui inquiétaient beaucoup l'Amérique mais qui

⁴ AMK C 1/6/58, mardi 24 janvier 1967, « conversations Jean Monnet avec Brandt, Strasbourg, 24 janvier 1967 ».

⁵ Chronologie de l'Ostpolitik : Traités de Moscou (12 août 1970) et de Varsovie (7 décembre 1970) consacrent le statu quo territorial. De même l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 reconnaît les « liens » entre cette ville et la R.F.A. Les deux Etats allemands définissent leurs futures relations dans le Traité fondamental du 21 décembre 1972. Le traité signé avec la Tchécoslovaquie, le 11 décembre 1973, achève de contractualiser l'ensemble des relations entre la R.F.A. et ses voisins de l'Est.

inquiétaient aussi la France. »⁶. Il était donc fondamental que Brandt donnât des gages dans l'autre versant de la politique extérieure allemande : la construction européenne. Bien plus tard, Brandt, alors chancelier, prend le temps de venir à une séance du Comité d'action réuni à Bonn le 23 décembre 1971 en réponse à Monnet qui lui redit alors « que sa présence était nécessaire pour manifester clairement que l'Allemagne poursuivait une politique d'intégration à l'Ouest »⁷. Pour rassurer ses partenaires ouest-européens, Brandt confirme à Pompidou que l'Allemagne ne stimulera pas ses relations économiques avec l'Union Soviétique ou la Pologne avec des crédits d'Etat⁸. Il lui rappelle que le commerce allemand avec l'Union Soviétique a eu en 1969 le même poids que le commerce avec le Luxembourg, et que même son doublement ne lui conférerait pas une importance « gigantesque »⁹.

Relancer les Communautés

Comment relancer la construction européenne au sommet des Six de la Haye ? Le comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe de Monnet cherchait, depuis 1958, à créer un Fonds européen de réserve pour soutenir les monnaies des Six et une Union économique et monétaire. L'actualité de la question est renforcée du fait des risques de dégradation du Système monétaire international (SMI), sensibles depuis 1967. Monnet propose, en juillet 1968, une organisation monétaire européenne (OME) comprenant la Grande-Bretagne dont le gouvernement allemand prendrait l'initiative. Brandt répond que la future OME devra ajouter de la valeur aux relations avec les Etats-Unis et l'Est européen. Il estime aussi qu'une politique monétaire européenne n'a de chance de succès qu'appuyée sur « une intégration économique très avancée »¹⁰. Cette doctrine ne peut convenir aux Français et Monnet se rabat sur la vieille idée, moins ambitieuse, de Fonds européen de stabilisation des monnaies européennes¹¹

La Commission européenne, de son côté, a présenté, en janvier 1969, un plan de coopération monétaire, le premier plan Barre, qui prévoit un soutien financier mutuel à court terme et un

⁶ Cf. la note 1

⁷ AMK 25/8/11 ouverture de la séance par Jean Monnet qui salue Brandt et les nouveaux membres travaillistes.

⁸ Brandt à Pompidou, 15.12.1970, Willy-Brandt-Archiv, Aktengruppe Bundeskanzler, vol. 51.

⁹ Interview de Brandt dans *L'Express*, 7.12.1970. in « Ostpolitik allemande et commerce avec l'Est Objectifs politiques et enjeux économiques d'Adenauer à Brandt (1949-1974) », in : *Revue d'histoire diplomatique* 113 (1999), pp. 205-241.

¹⁰ Idem AMK C 1/6/121 novembre 1968

¹¹ 20 novembre 1968 JM à WB , AMK C/1/6/125

concours mutuel à moyen terme. Le 18 juillet 1969, le Conseil adopte le plan Barre alors que le franc français est attaqué, provoquant une dévaluation de 11,2 % en août 1969. Pompidou accepte alors l'idée d'un petit FMI européen, « un fonds commun de réserve »¹², dit-il à Brandt, en novembre. Il accepte donc un mécanisme de stabilisation, mais pas une institution pérenne.

Brandt, sauveur de l'unité

Monnet cherche l'acteur politique le mieux adapté à son combat obstiné pour l'intégration européenne. Après Schuman en 1950, Spaak et Mollet en 1957, Brandt devient, à ses yeux, le demiurge de l'unité européenne en 1969 : « L'Europe qui pendant longtemps a progressé grâce aux initiatives de la France peut le continuer grâce à l'action de l'Allemagne et de la social-démocratie », écrit-il à Wehner en octobre 1969¹³. Réminiscences du plan Schuman, les termes employés pour féliciter Brandt de son accession à la Chancellerie fédérale sont prophétiques : « Vous venez à un moment où tout le monde se trouve dans une impasse de quelque côté que l'on se tourne ». Il pense que Brandt « peut prendre une initiative constructive et pacifique et généreuse qui dépassera, – je dirais presque effacera –, les souvenirs du passé »¹⁴.

A la veille du sommet, toute l'équipe Monnet se met au travail pour trouver la bonne formulation. Robert Triffin, cet économiste et universitaire belge, alors à Harvard, raconte que Monnet le fit venir d'urgence des Etats-Unis en novembre 1969 pour préparer la documentation sur le Fonds européen de Réserves que lui refusait le ministère allemand des Finances et la Bundesbank !¹⁵ Il prépare même des « déclarations hypothétiques du sommet », dans lesquelles les Six « décident de former par étape une Fédération Européenne ». Le ton est donc radicalement fédéraliste et maximaliste puisqu'il propose des délégations de souveraineté dans la défense et la politique extérieure, les affaires économiques et monétaires¹⁶. Mais dans la grande boîte de la Fédération européenne se trouve le projet détaillé d'un Fonds européen de réserve destiné à soutenir le cours des devises européennes et à faciliter l'adhésion de la Grande-Bretagne. La création d'un Fonds monétaire européen constituerait « une fusion limitée des souverainetés nationales, plus modeste que les abandons totaux de souveraineté qu'entraîne aujourd'hui le glissement continu de nos pays vers une zone dollar... » Il manifesterait la solidarité monétaire des pays de la communauté. Il lui demande aussi de se déclarer prêt à y déposer un pourcentage des réserves monétaires globales allemandes¹⁷.

La préparation française

Du côté français deux points étaient importants: le règlement agricole et l'UEM. Giscard d'Estaing, ministre des Finances, était favorable à un mécanisme européen d'assistance financière de 2 milliards de dollars et de renforcer la concertation des Six au F.M.I. Il envisageait donc « de faire de l'intégration monétaire un moteur de l'intégration de la

¹² Archives nationales, fonds Georges Pompidou, 5AG2 1009, 28 novembre 1969, projet de réponse ou réponse de Pompidou à la lettre du chancelier d'Allemagne du 27 novembre 1969, non signée.

¹³ AMK C 1/ 41/267 Monnet à Wehner, 22 octobre 1969, personnelle, autographe

¹⁴ AMK C 1/6/156, 21 octobre 1969, personnelle, J. Monnet à WB, « monsieur le Chancelier et Cher Ami » et Roussel, Fayard, Paris, 1996. p 868.

¹⁵ Robert Triffin, *témoignages à la mémoire de Jean Monnet*, p. 532, Lausanne, novembre 1989

¹⁶ AMK 261, provisoire, « déclarations hypothétiques du sommet », 9 octobre 1969, projet de Monnet.

¹⁷ AMK 261, provisoire, Lettre de Monnet à Brandt, 31 octobre 1969, emportée par Melle Zingg.

Communauté¹⁸ » d'après le verbatim d'un conseil des ministres restreint. Ainsi serait diminuée la dépendance européenne vis-à-vis du dollar. Le président français, Georges Pompidou était plus réticent, car s'il acceptait un Fonds de réserves, il souhaitait pouvoir sortir d'une zone monétaire européenne. Toutefois il était décidé à agir positivement au sommet : « Il n'est pas question d'un veto, même dissimulé ». Giscard d'Estaing lui vantant les mérites d'une monnaie commune européenne qui mettrait fin à la dépendance de l'or et du dollar, Pompidou, qu'on imagine ironique, lui rétorqua qu'il fallait être plus réaliste. Mais Pompidou avait confiance en Willy Brandt¹⁹.

Prudent envers l'Elysée, Brandt ne reçut pas Monnet à la veille du sommet, mais lui fit savoir qu'il avait envoyé une lettre à Pompidou sur le projet de Fonds de Réserves européen, alors que son propre ministre des Affaires étrangères, Walter Scheel, était tenu dans l'ignorance et que Karl Schiller, ministre allemand des Finances, contestait le projet. Les Allemands réitérèrent leur volonté de rendre indépendant des gouvernements le futur Fonds de réserve et de faire converger préalablement les politiques économiques des Six. A la veille de la conférence, Pompidou écrit à Brandt le 28 novembre : « je compte sur l'appui allemand pour la décision concernant le règlement financier ». Il ajoute : « j'envisage également la possibilité d'un Fonds de réserve commun »²⁰.

Un projet d'Union économique et monétaire est donc à l'ordre du jour de La Haye à l'initiative de la Commission, de Georges Pompidou et de Willy Brandt et, derrière lui, du Comité d'Action.

Les résultats

Monnet n'a pas réussi à « imposer » totalement sa tactique du projet limité mais décisif en matière monétaire. Brandt ne s'était pas limité à ce thème et Pompidou souhaitait parler des questions agricoles et financières, mais aussi des politiques communes industrielles, technologiques et de recherche et des adhésions nouvelles. Pour Pompidou, l'approfondissement signifiait l'adoption d'un projet d'Union économique et monétaire, la communautarisation des droits de tirage spéciaux dont disposait chaque État-membre au FMI²¹ et une coopération en politique étrangère.

¹⁸ 5AG2 1042, 18 novembre 1969, projet de c.r. du conseil restreint du lundi 17 novembre à 15h 30 sur la préparation de la conférence de La Haye.

¹⁹ 5 AG2, 136, entretiens Brandt, ministre des Affaires étrangères avec Pompidou, le 4 juillet 1969.

²⁰ 5 AG2 1009, 28 novembre 1969, projet de réponse à la lettre du chancelier d'Allemagne du 27 novembre 1969, Pompidou, mais pas signée.

²¹ Les DTS sont des facilités de paiements reconnues aux pays adhérents au FMI leur permettant de financer le déficit de leur balance des paiements.

Pompidou annonça le fameux triptyque de La Haye: achèvement, approfondissement, élargissement. Il fit une déclaration pro-européenne à ses partenaires: « Oui, la France souhaite le maintien et le développement de la Communauté. Oui, je suis convaincu que c'est à partir du Traité de Rome et de ce qui a été fait depuis 10 ans pour l'appliquer et pour l'étendre que l'Europe a une chance de s'unir et de retrouver ainsi sur tous les plans, y compris le plan politique, les moyens de son développement et de son influence lui permettant de faire entendre sa voix dans tous les domaines de la politique internationale ²²».

Le point 8 du communiqué de la Conférence posa le principe d'une UEM : « Sur la base du mémorandum présenté par la Commission le 12 février 1969 et en étroite collaboration avec cette dernière, un plan par étapes sera élaboré au cours de l'année 1970 en vue de la création d'une Union économique et Monétaire ». ²³ La relance européenne était donc devenue une réalité que Monnet dans ses *Mémoires* salua ainsi : Pompidou et Brandt « y firent assaut d'esprit communautaire et Brandt marqua des points. Ses propositions allaient loin et entraînaient tout le monde dans leur mouvement. C'est aussi qu'elles venaient de loin » ²⁴. D'autres historiens relativisent le succès de l'approfondissement : « Willy Brandt, dit Adolf Kimmel, ne cachait pas une certaine déception en déclarant que les résultats se situent en ce qui concerne les avances hardies, à la limite inférieure de ce que nous tenions pour souhaitable ²⁵ ». Mais Brandt ne pouvait faire plus dès lors qu'il lançait l'Ostpolitik car il devait maintenir d'excellentes relations avec l'Ouest et avec la France, très inquiète de ces initiatives allemandes. Il n'insista pas. Il y a donc un effet direct de l'Ostpolitik sur la construction européenne : le ton très communautaire de la politique allemande mais aussi la patience envers la France.

2- PLAN WERNER ET DÉSACCORDS FRANCO-ALLEMANDS

Le projet d'UEM fut confié à un comité présidé par Pierre Werner, chef du gouvernement et ministre des Finances du Luxembourg. Il aboutit au « plan Werner », le 8 octobre 1970, non sans

²² AMK , provisoire, 261, déclarations de Brandt et de Pompidou au sommet.

²³ 5 AG2 665, dossier Woimant, SGCI, CIQCEE n° 39, 5 décembre 1969, questions relatives aux problèmes européens, conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, La Haye, 1-2 décembre 1969, communiqué final.

²⁴ Jean Monnet, op. cit. p 582

²⁵ Adolf Kimmel, « La politique européenne de Georges Pompidou vue d'Allemagne », Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Complexe, 1995, p. 321.

difficulté. Le plan Werner recommandait la convertibilité monétaire totale et irréversible des monnaies des Six, une politique monétaire commune, un marché unique des capitaux. On harmoniserait les politiques budgétaires et on développerait des politiques communes structurelles, régionale et environnementales. Deux centres de décision indépendants des gouvernements seraient créés: « l'un pour la politique économique avec transfert au Parlement européen d'une partie des pouvoirs exercés dans ce domaine par les parlements nationaux, l'autre pour la politique monétaire, l'intervention sur le marché des changes et la gestion des réserves, à l'image de la Réserve fédérale américaine » (Pierre Gerbet). Le plan Werner supposait un renforcement des institutions communautaires européennes et le développement d'une fédération monétaire. Il rouvrait les vieilles susceptibilités françaises.

La philosophie du plan Werner

Pompidou repoussa le plan Werner pour ne pas fâcher Moscou ni Washington avec la création d'une zone monétaire européenne. « Quand les Américains se fâcheront, dit-il, il n'y aura plus personne », manifestant le peu de confiance qu'il avait dans ses partenaires pour construire une « Europe européenne »²⁶. Pompidou repoussa aussi une monnaie commune européenne : « cela sera peut-être un jour, mais sûrement ni en 1971, ni en 1972 », dit-il à Brandt, en juillet 1970, « il ne faut pas s'amuser à de tels rêves »²⁷.

Monnet, en parallèle, faisait travailler d'arrache-pied Triffin en vue de la création d'un système fédéral de réserve administrant une monnaie communautaire unique²⁸. Monnet rencontra Brandt à Bonn le 3 novembre 1970, lui demandant d'endosser une lettre et un mémorandum pour les Français qu'il avait préparés. La lettre soutenait les projets de la Commission européenne, ce qui déplairait à Pompidou. Monnet tentait de faire avancer concrètement le projet d'UEM²⁹.

Les Allemands soutenaient le plan Werner dont les Français ne voulaient pas. Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre des Finances, déclara : « Si l'on veut que les Etats continuent d'exister, il faut une approche confédérale du problème, i.e. une philosophie différente de celle du rapport Werner... »³⁰. Dans les instructions à Jean-Marc Boegner, représentant de la France auprès des Communautés, du 3 décembre 1970, Giscard d'Estaing refusait de confier aux gouverneurs des banques centrales seuls la responsabilité des politiques monétaires et de crédit de la Communauté. Pompidou, en bon gaulliste expliquait : « Il n'y aura une Europe que si les transferts de pouvoirs se font des gouvernements au Conseil des ministres des Communautés » alors que l'Allemagne voulait effectuer des transferts de compétences au profit de la Commission européenne. Il est établi, d'après le conseiller technique de l'Élysée, Jean-René Bernard, que Pompidou a délibérément refusé de faire entériner les étapes d'une UEM au conseil des ministres européens du 14 décembre 1970³¹.

Le rapport final du groupe Werner fut donc rejeté par les Français le 14 décembre 1970. On peut donc parler de crise franco-allemande. En privé, les Allemands étaient accusés de vouloir contrôler la future Union et d'abroger la règle de l'unanimité, prévue par l'arrangement de

²⁶ Archives nationales, fonds Georges Pompidou, 5AG2 1042, 13 mars 1970, projet cr conseil interministériel sur les questions européennes, jeudi 12 mars 1970, 16 h 30.

²⁷ 5 AG 2, 1010, entretiens Pompidou-Brandt, 3 juillet 1970, 11h 15.

²⁸ Archives Triffin, p. 11, dactylographié, *Vers l'Union économique et monétaire de la Communauté* par Robert Triffin, Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe, 15 juillet 1970.

²⁹ Archives Triffin, Jean Monnet à R. Triffin, 1er décembre 1970.

³⁰ 5 AG2 1047, s.r. réunion restreinte de mercredi 9 décembre 1970 sur les affaires européennes.

³¹ 5 AG2 1047, CT, 7 décembre 1970, note pour M. le Président, préparation de la réunion restreinte du mercredi 9 décembre sur les questions européennes.

Luxembourg du 29 janvier 1966³². Les Français, au plus haut niveau, se plaignaient de la grande intransigeance des Allemands et de la partialité de la présidence allemande « dont il y a peu d'exemples », disait-on au quai d'Orsay.³³ La France repoussait l'idée « d'un centre de décision pour les affaires monétaires³⁴ » où les décisions seront prises à la majorité qualifiée. Le conflit portait aussi sur la lutte contre l'inflation³⁵. Pompidou se rebellait devant le rapport Werner qui évoquait un gouvernement européen : « C'est à croire qu'on a agité le chiffon rouge devant nous pour savoir si nous étions des veaux ou des taureaux³⁶ ». L'Europe qu'il attendait devrait être forte et capable de résister aux Etats-Unis. Tout cela justifiait une coopération monétaire intergouvernementale, la limitation des marges de fluctuation mais pas le projet Werner, ni ceux de Brandt ou de Monnet. Toutefois, dit Pompidou, acceptons néanmoins « un vocabulaire qui fait partie de l'espérance européenne »³⁷; et Jean-René Bernard d'ajouter: « Personne ne veut avoir l'air d'être un mauvais européen »³⁸. Les Français estimèrent que l'échec du conseil du 14 décembre sur l'UEM était dû aux Allemands (M. Schöllhorn, secrétaire d'Etat) qui voulaient réviser le traité de Rome, disposition approuvée par le Chancelier³⁹.

Un accord minimal pour une UEM

Toutefois, le 9 février 1971, un accord franco-allemand se fit pour accepter la première phase du plan Werner⁴⁰ et en mars les ministres des Finances des Six se mirent d'accord pour réaliser avant 1980 une UEM en trois étapes, dont la première devait durer 3 ans seulement. Les Six décidèrent de préciser le contenu de la première étape. Ils formeront « une zone à l'intérieur de laquelle les personnes, les biens, les services et les capitaux circulent librement et sans distorsion de concurrence, un ensemble monétaire individualisé au sein du système monétaire international comportant la fixation irrévocable des rapports de parité et une organisation communautaire des banques centrales »⁴¹. La première étape aura pour but d'organiser la coopération entre banques

³² Archives nationales, fonds Georges Pompidou, 5AG2, Archives Jobert, 7, MAE, 13 janvier 1971, DAEF, LBN, n° 15/CE, « Note : réunion au sommet franco-allemand, UEM ». « Ils ont cherché et cherchent peut-être encore par ce biais à nous imposer une conception de l'organisation européenne dans laquelle nous perdrons le poids qui jusqu'ici avait été le nôtre ».

³³ 5 AG2, 7, ministre des Affaires étrangères, 13 janvier 1971, DAEF, LBN, n° 15.CE note sur la réunion au sommet franco-allemand sur l'UEM.

³⁴ AMK 25/10/13 J. Rey, 16 février 1971, à Jean Monnet.

³⁵ 5 AG2, 7, DAEF, Jean- Pierre Brunet, MAE, note: réunion au sommet franco-allemande, UEM, 13 janvier 1971, LBN, n° 15/CE

³⁶ 5 AG2 1043, s.r. du conseil restreint du 18 novembre 1970, affaires européennes.

³⁷ 5 AG2, 7, 9 décembre 1970, Instructions du Président de la République, conseil restreint sur les affaires européennes.

³⁸ 5 AG2, 1043, J-R Bernard, 17 novembre 1970, note pour le président de la République, s.r. du conseil restreint, Chaban-Delmas pour le conseil sur les affaires européennes.

³⁹ 5 AG2, 7, PR, conseiller technique, 14 janvier 1971 note du MAE sur la variation de la position allemande en 1970 sur l'UEM.

⁴⁰ Archives de l'Union européenne-Florence, fonds Émile Noël, EN 1049, P/72/71, du 3 février 1971 « Note pour M. le président Malfatti, rencontre avec M. le président Schumann (Paris, 4 février) ».

⁴¹ Van Helmont J., *Options européennes, 1945-1985, op. cit.*, p. 146. Les termes de Van Helmont ne sont pas exactement ceux du Conseil. On les trouve dans le livre de BOEGNER J.-M., *op. cit.* p. 206-207.

centrales, de créer un Fonds européen de coopération monétaire (FECOM), qui soutiendra les parités des monnaies européennes et évitera des variations de change excessives entre les monnaies des Six⁴².

En fait cette première UEM échoua sous les coups de boutoir des événements internationaux. Une vague de spéculation s'abattit sur l'Allemagne. Ses réserves de dollars passèrent de 3,8 à 15,8 milliards dont 3 milliards en avril 1971 parce que les taux d'intérêt y étaient plus attractifs qu'aux États-Unis. Karl Schiller, ministre allemand des Finances, préconisa un flottement conjoint des monnaies européennes vis-à-vis du dollar tandis que Valéry Giscard d'Estaing, ministre français des Finances, voulait sauver le Système monétaire international. Le 5 mai 1971 la Bundesbank décida de ne plus soutenir la parité dollar du DM qui flotta provisoirement (Blessing letter). Schiller invita les autres Européens à s'associer à cette décision. Le 9 mai les Six décidèrent un élargissement des marges de fluctuation des monnaies européennes pour répondre à la spéculation. Or les Allemands continuèrent de faire flotter le mark au mépris des engagements précédents et de l'esprit de l'UEM. Pompidou s'en plaignit vigoureusement.

Quand Pompidou et Brandt se revirent sur le Rhin, le 5 juillet 1971, le Chancelier défendit sans réserve la flottaison conjoncturelle du DM, tout en recommandant d'élargir les marges extérieures des Six et de les rétrécir entre Européens communautaires⁴³. Pompidou exprima son doute sur le retour du DM à sa parité antérieure et estima que la flottaison du DM préparait sa réévaluation. Devant Schiller, il repoussa l'idée d'une flottaison des Six face au dollar, réclama des marges étroites de flottaison pour toutes les monnaies du S.M.I. Il accusa même les Allemands de favoriser « la pagaille ». Giscard d'Estaing s'associa à cette critique pompidolienne. Brandt eut, semble-t-il, des mots de compromis le 6 juillet, disant qu'il fallait arrêter de faire flotter les monnaies, tout en constatant qu'il n'y avait aucune attitude commune sur les marges. Dans ses *Mémoires* il met en cause les exigences du ministre allemand des Finances: « Je puis témoigner que le chancelier de la R.F.A. lui-même peut être

⁴² Archives nationales, fonds Georges Pompidou, 5AG2, Archives Jobert, 7, SGCI, JR Bernard, 28 février 1971, « Note d'information, mise en œuvre prochaine de certaines mesures de la première étape du plan d'UEM ».

⁴³ 5 AG2, 1011, Entretien Pompidou- Brandt, 5 juillet 1971 sur le *Lorelei*.

tenu en laisse par de puissants ministères techniques... ». ⁴⁴ Schiller en effet s'opposa au projet d'UEM (« vetoed it »), écrit Duchêne⁴⁵.

L'ambiance franco-allemande était mauvaise avant même la crise aiguë du dollar, le 15 août 1971. Pompidou voulait éviter toute flottaison commune ou individuelle des monnaies européennes vis-à-vis du dollar, tout élargissement des marges (le FMI envisageait 2,3% ou même 3,5%, soit des écarts instantanés de 4,6 % et de 7 %). Il ne voulait pas d'élargissement supérieur à 1,5 %. « Nous demanderons à la Communauté de nous imiter. Si elle ne le fait pas, adieu l'UEM », ajoutait-il⁴⁶. Cette affaire laissa des traces. Mais est-il juste de dire que la décision des Allemands de faire flotter le mark, le 9 mai, « avait à la fois mis en sommeil l'union monétaire et comme l'avait dit M. Volcker à M. G. Pompidou, ouvert le signal de la crise du dollar »⁴⁷. L'Allemagne n'était pas chargée de soutenir la valeur du dollar, c'était aux autorités américaines d'en assumer le prix.

3-L'IMPACT DE LA CRISE DU DOLLAR SUR LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Ce n'est pas l'Ostpolitik mais les événements monétaires et politiques internationaux qui mirent un terme à la première tentative d'UEM. Le 15 août 1971, le président des États-Unis, Richard Nixon, suspendit la convertibilité-or du dollar, et créa une surtaxe de 10% sur les produits importés. Un élément fondamental du SMI s'effondrait. Les Européens furent incapables de riposter en commun à la taxe de 10 % imposée sur les importations aux États-Unis. Les monnaies européennes flottèrent d'une façon désordonnée par rapport au dollar.

Que faire face à la crise d'août 1971 ?

Les partenaires de la France réclamèrent une flottaison concertée des monnaies des Six. Snoy, au nom du Benelux, proposa le 19 août, d'établir "des cours de change fixes entre monnaies de la CEE et éventuellement d'autres pays associés et [de] fluctuer ensemble vis-à-vis du dollar"⁴⁸. Katarina Focke, membre du cabinet Brandt, vit Jean-René Bernard, conseiller

⁴⁴ Willy Brandt, *Mémoires*, Albin Michel, 1990, p. 371

⁴⁵ François Duchêne, *Jean Monnet, the first Statesman of Interdependence*, Norton & company, 1994, p. 335.

⁴⁶ 5 AG2, 1011, JR Bernard, C.T., 19 juillet 1971 avec des annotations de Pompidou.

⁴⁷ 5 AG 2/1 archives Jobert, JR B 25 août 1971, note pour M. le président de la république, a/s conversations avec Mme Focke.

⁴⁸ Jean Charles Snoy, *Rebâtir l'Europe, Mémoires*, Duculot, Fondation Jean Monnet, p. 182

technique de Pompidou, le 25 août 1971 et lui dit combien le chancelier était inquiet par l'absence de position européenne face aux mesures américaines. Elle demanda un accord sur les marges de fluctuation (entre 2% et 2,5%) vis-à-vis du dollar et un rétrécissement interne⁴⁹. Monnet pensa possible que les 6 et la Grande-Bretagne se mettent d'accord pour établir des parités fixes entre leurs monnaies et pour définir une relation collective de leurs monnaies avec le dollar ce qui nécessite « un minimum d'organisation monétaire ». ⁵⁰ Schmidt lui répondit qu'il partageait avec lui, « à beaucoup d'égards », ses idées sur les problèmes monétaires et qu'il fallait un rapprochement franco-allemand⁵¹. Pompidou pressentait qu'une entente européenne pourrait transformer la donne. Il écrivit à Emilio Colombo le 28 août 1971: « Peut-être même, à quelque chose malheur serait-il bon, si l'on trouvait dans cette crise l'occasion de remettre en route la construction de l'UEM, en sommeil depuis que certaines monnaies de pays membres se sont écartées du système des parités fixes » ⁵². Pompidou, poussé par la nécessité n'excluait donc pas une relance de l'UEM, tandis que Monnet dénonçait les responsables de l'inaction : les Français et les Allemands.

Schiller provoqua une secousse grave en affirmant que « la liberté, c'est que chacun fasse comme il l'entend, qu'il décide au mieux de ses intérêts » ⁵³. Monnet déclara aussitôt à *l'Express*, le 7 septembre : « Je ne peux pas sans protester, laisser dire que « la liberté c'est que chacun fasse comme il l'entend, qu'il décide au mieux de ses intérêts »...Au contraire, la construction de la Communauté européenne, dans laquelle nos pays sont engagés, est la recherche difficile de solutions communes où chacun, en particulier aujourd'hui la France et l'Allemagne, doit tenir compte des intérêts de tous.... Si nous nous engageons dans cette voie, il n'y aurait pas d'Europe et bientôt plus de liberté » ⁵⁴. Brandt amortit le choc des paroles de Schiller expliquant que tant « qu'une position commune n'aura pas été atteinte, chaque pays doit prendre les mesures créées par la nécessité afin de préserver ses intérêts », ce qui ne

⁴⁹ 5 AG2 1011, JR Bernard, note pour M. le président de la République, 25 août 1971, cr conversations avec Mme Focke.

⁵⁰ AMK C 1/41/317 26 août 1971, Monnet à Wehner

⁵¹ AMK C 1/36/90 10 septembre 1971, HS à JM [remercie de sa lettre du 26 août 71

⁵² 5 AG2, 1, projet de lettre de Pompidou à E. Colombo, président du conseil, 26 août 1971.

⁵³ AMK C 1/6/223, 8 septembre 1971 Monnet à WB

⁵⁴ AMK C 9/7/25, Déclaration de M. Jean Monnet à la suite de l'interview de M. Karl Schiller à *l'Express*.

signifie pas que pour l'avenir ce serait le chacun pour soi⁵⁵. Schiller lui-même rassura Monnet en demi-teinte : « les gouvernements ne peuvent pas renoncer à s'opposer par des mesures qu'ils prennent eux-mêmes, aux dangers aigus. Bien entendu de telles mesures doivent déboucher sur des solutions communautaires sitôt qu'une position commune est atteinte »⁵⁶. Dans la confusion générale, Monnet se satisfait provisoirement d'entendre Pompidou déclarer aux parlementaires français, le 23 septembre 1971, que le gouvernement français « a accepté qu'il y ait dans l'avenir des transferts progressifs de souveraineté dans la mesure nécessaire au développement harmonieux de cette union économique et monétaire »⁵⁷. La France de Pompidou allait-elle reprendre le leadership européen ? Monnet voulait une action du couple franco-allemand⁵⁸. Brandt écrivit à Pompidou « le moment approche où il est nécessaire et où il devrait être possible de mettre au point une position européenne dans la difficile question monétaire »⁵⁹ Pompidou acquiesça le 3 novembre : « seule une telle attitude commune donnerait en effet à l'Europe l'autorité qui lui revient dans les négociations à l'échelle mondiale »⁶⁰. Il opta pour un rétrécissement des marges européennes.

Mais le gouvernement français se demandait encore quelle était la bonne solution : l'UEM, une solution européenne à la crise du dollar, ou une solution mondiale, à savoir la reconstruction du SMI. Curieusement, les Français posaient le problème sous forme d'alternative et non de complémentarité. Une solution mondiale aboutirait à une dévaluation du dollar et à la redéfinition des valeurs des monnaies, mais aussi à leur défense; une solution régionale serait un accord monétaire entre Européens seulement.

Aux Açores, les 13 et 14 décembre 1971 Pompidou négocia avec Nixon une solution mondiale. Les accords de Washington (Smithsonian Institution) du 18 décembre 1971 reconnurent la nouvelle parité-or du dollar : 38 dollars l'once d'or au lieu des fameux 35 dollars, soit une dévaluation de 7,9 % par rapport à laquelle les nouvelles parités des monnaies furent fixées. En fait elles furent toutes réévaluées : la Lire de 7,48 %, le FF et la £ de 8,57 %,

⁵⁵ AMK C 1/6/226, 27 septembre 1971, Brandt à J.M

⁵⁶ AMK C /9/7/27, Bonn, 15 octobre 1971, le ministre fédéral de l'économie et des finances, K. Schiller à Monnet « cher Monsieur Monnet », traduction

⁵⁷ 5 AG2, 1, note de J-R Bernard aux parlementaires de la majorité.

⁵⁸ AMK C 9/5/85, 19 octobre 1971 de JM à K Focke

⁵⁹ 5AG21009, 18 octobre 1971, de WB à GP.

⁶⁰ 5AG2 1009, Pompidou à WB, 3 novembre 1971.

le florin et le FB de 11,57 %; le DM de 13,58 %, le Yen de 16,88 %. Mais le dollar n'était plus convertible en or. Toutefois sa valeur devait être soutenue par les banques centrales⁶¹ " C'était consentir au dollar des États-Unis, le formidable, l'injustifiable privilège de rester l'étalon du système sans aucune obligation d'aucune sorte. Le dollar restait l'étalon du système puisque toutes les banques centrales se préparaient à défendre une seule parité, la parité nouvelle de leur monnaie vis-à-vis du dollar, avec une marge de 2,25 % en plus ou en moins ", écrit Jean Denizet⁶². 14 mois plus tard, le nouveau SMI s'effondra. La dévaluation du dollar de 10 % par rapport à l'or, le 13 février 1973, mit un terme aux espoirs d'un retour aux parités fixes mondiales comme l'accord de la Smithsonian Institution l'avait fait espérer. Les accords de Kingston à la Jamaïque, en janvier 1976, officialisèrent l'échec de la Smithsonian et entérinèrent le flottement des monnaies mondiales et la démonétisation de l'or. Le SMI était disloqué. Le monde entrait dans l'ère des changes flottants. Le balancier revint vers l'UEM.

Un incertain serpent (février 1972) défini à Bâle (21 mars et 24 avril 1972)

Le début de l'année 1972 fut caractérisé par une prise de consciences des Européens qu'il était de leur intérêt de reprendre la route de l'UEM, abandonnée par Schiller en mai et bloquée par la crise de l'été. La crise développa chez Pompidou un très fort sentiment anti-américain, dont profita le patriotisme européen. L'attitude de Schiller le conduisait à percevoir la politique allemande comme un plaidoyer en faveur de la flexibilité des changes, i.e. d'un système monétaire sans règles. Or il entendait forcer les Allemands « à aller dans la voie européenne ⁶³ ». Pompidou l'euro-péen, oui, mais pas comme Monnet ni Brandt ! Pompidou pensait à un système européen de fluctuations où les marges internes seraient plus faibles que les marges externes (une marge de + ou - 1,25%) et souhaitait que la France prît cette initiative⁶⁴. Les Allemands étaient d'accord⁶⁵.

⁶¹ Dans les limites de plus ou moins 2,5 % par rapport au cours pivot, soit un écart simultané de 4,5 % entre deux monnaies.

⁶² Jean Denizet, *Le dollar, Histoire du système monétaire international depuis 1945*, Fayard, 1985, p.123-124

⁶³ 5 AG2, 1011, conseil restreint du 7 février 1972 pour la préparation de la rencontre gouvernement français et gouvernement allemand des 10 et 11 février 1972.

⁶⁴ 5AG2 1062, JRB 3 janvier 1972, note pour M. Jobert, objet : diminution de l'élargissement des marges de fluctuation entre les pays membres de la CEE.

⁶⁵ 5AG2 1062, 25 janvier 1972, JRB, note pour M. Jobert, conversation avec M. Marjolin ; et 25 février 1972 JRB, note pour M. Jobert, voit M. Schollhörn à Bonn sur l'UEM

Quand Français et Allemands se retrouvèrent le 10 février 1972 en conseil de coopération bilatéral, nous savons grâce au compte-rendu du conseil restreint français préparatoire, que Pompidou fit une profession de foi européenne : « il s'agit de savoir si oui ou non nous voulons nous engager sur la voie de l'Europe dans les domaines économiques et monétaires pour le moment. Tout cela se situe par rapport aux Etats-Unis, le reste est relativement secondaire »⁶⁶. C'est donc pour empêcher les Etats-Unis de dicter leur loi monétaire au monde et aussi pour créer un axe européen fort de nature à attirer la Grande-Bretagne que Pompidou demandait plus d'Europe. Brandt se déclara prêt à reprendre la route de l'UEM sous réserve de respecter le parallélisme monétaire et économique. Schiller approuva ! L'accord se fit sur une bande de fluctuation des monnaies européenne de 2,25% à l'intérieur d'une bande de fluctuation définie à Washington pour l'ensemble des monnaies mondiales : le serpent dans le tunnel mondial⁶⁷.

Les accords européens du 21 mars et ceux de Bâle du 10 avril 1972, créèrent le serpent européen dans le tunnel mondial. Ils prévoyaient une fluctuation simultanée de leurs monnaies dans une limite de 2,25 % et la création d'une unité de compte européenne (UCE). Par les Accords de Bâle du 10 avril 1972, les gouverneurs des banques centrales réduisirent la marge de fluctuation intra-communautaire de moitié par rapport aux accords de la Smithsonian Institution. O. Wormser, gouverneur de la Banque de France, y vit le moyen "d'engluer nos partenaires de telle sorte qu'ils ne s'envolent pas comme des moineaux devant la première attaque américaine"⁶⁸.

Mais en juillet 1972, Pompidou doutait du serpent puisque la monnaie d'un pays candidat à l'union, la £, flotta à son tour, incapable de supporter les contraintes de l'accord européen. Elle fut suivie par la Lire et la livre irlandaise. De plus la désinvolture américaine concernant la défense du dollar exacerbait les tensions inter-atlantiques, au point que Schiller suggéra à Pompidou de demander à Nixon s'il était de la responsabilité des pays tiers de défendre la valeur du dollar!⁶⁹ Pompidou redoutait aussi « une espèce de Yalta monétaire entre l'Amérique et nous » si une zone monétaire européenne voyait le jour. « On se partagera le

⁶⁶ 5 AG2 1011, cr conseil restreint du 7 février 1972 sur la préparation de la rencontre du gouvernement français et du gouvernement allemand les 10 et 11 février 1972.

⁶⁷ 5AG2 138n cr entretiens Pompidou-Brandt du 10 février 1972, 17h 00 ; 5 AG2 1011, 2e entretien Pompidou/ Brandt, et Chaban_Delmas, Schumann, Giscard d'Estaing, Scheel, Schiller

⁶⁸ 5 AG2, 1062, JR Bernard, 12 avril 1972, note pour M. Jobert, cr conversations avec M. Wormser.

⁶⁹ 5AG2 138, MAE, rencontre Brandt-Pompidou ? Bonn, 3 juillet 1972, 11h 00

monde avec une infériorité pour l'Europe, car la dévaluation du \$ favorisera celui-ci dans la zone européenne » dit-il. Pompidou oscillait donc entre reconduction d'un SMI solide et création d'une zone monétaire européenne⁷⁰.

En septembre 1972 Brandt rappela à Pompidou l'importance du projet d'UEM et proposa d'avancer la date de création du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM), nouveau nom du Fonds de Réserves européen. Pompidou, à Feldafing lors d'une rencontre bilatérale franco-allemande, accepta une zone européenne à marges rétrécies qui empêcherait toute dévaluation isolée « et par suite la flottaison d'une ou de toutes les monnaies européennes. C'est très important »⁷¹. Pompidou voulait avancer sur les questions monétaires même s'il n'y avait rien « pour faire bondir les populations de joie, mais il y a des choses... »⁷². Au sommet de Paris d'octobre 1972. Les Neuf décidèrent de commencer la seconde étape de l'UEM au 1^{er} janvier 1974. Ils s'engageaient à maintenir des parités fixes mais ajustables entre eux, à créer le Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) avant le 1 avril 1973, à lutter contre l'inflation et à adopter une position commune au F.M.I.⁷³.

Monnet continuait de voir régulièrement Jean-René Bernard, le conseiller technique chargé des affaires européennes de Pompidou. Il tenta d'intéresser Pompidou à une nouvelle relance européenne. Il lui demanda que la Communauté soutienne sans réserve la £ puisque la Grande-Bretagne entrait dans le Marché commun, « la pilule à avaler », ajouta Jean-René Bernard⁷⁴. Cela supposait de renforcer le rôle du FECOM. Le projet de soutien illimité de la £ par les Six serait en fait un soutien de la Bundesbank, avec le risque, dit Jean-René Bernard, « d'une sorte d'OPA allemand sur l'Europe qui renouvellerait d'une façon plus spectaculaire l'initiative prise par le chancelier au début de la conférence de La Haye⁷⁵ ». Brandt insista en

⁷⁰ 5 AG2, 1011, entretien Pompidou- Brandt 3 juillet 1972, 11h - 13h 10.

⁷¹ 5 AG2 1011, entretiens Pompidou/ Brandt, 9 septembre 1972, Feldafing.(Bavière).

⁷² 5AG2 138, entretiens Pompidou-Brandt du 9 novembre 1972 à Feldafing (Bavière)

⁷³ 5 AG 2, Archives JB Raymond, 1, Conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement, Paris le 18-21 octobre 1972, déclaration. (Parités fixes, convertibilité des monnaies, régulation des mouvements de capitaux, réduction du rôle des monnaies comme instrument de réserve, égalité des droits et devoirs entre nations)

⁷⁴ 5 AG2, 1064, JR Bernard, 15 janvier 1973, note pour M. Jobert, conversation avec M. Monnet.

⁷⁵ 5AG2, 1012, 16 janvier 1973, note pour le président de la république, UEM.

janvier 1973 sur un renforcement politique de la Communauté. Mais Pompidou refusa de soutenir sans réserve la £ et les autres projets⁷⁶. "Nous perdrons nos réserves" dit-il à Brandt⁷⁷.

Ainsi donc perdurait chez les Français la peur d'une subordination de la construction européenne à l'Allemagne.

Une UEM encore incertaine au printemps 1973

Après une nouvelle crise du dollar, due au non respect des parités fixées à Washington, le dollar fut dévalué le 13 février 1973 (sa valeur passa de 38 dollars l'once d'or à 42) et déclaré flottant. Le temps était sans doute venu d'une relance de l'UEM. Mais à quelle conditions ?

L'Allemagne s'attira les félicitations de Monnet car son nouveau ministre des Finances, Helmut Schmidt, « raisonnable et généreux », fit des propositions « intelligentes et possibles » pour faire avancer l'union en matières monétaires⁷⁸. Schmidt déclara que la crise monétaire s'était terminée heureusement et que l'Allemagne avait décidé de ne pas réévaluer le DM pour protéger la coopération intereuropéenne. Un modèle de politique monétaire européenne était en train de naître, d'après Schmidt⁷⁹. Wehner expliqua à Monnet l'esprit dans lequel Brandt et Schmidt avaient travaillé : faire en sorte que « la relation avec les partenaires européens et avec les Etats-Unis ne soit pas endommagée, mais au contraire améliorée dans tout la mesure du possible par des actions concertées »⁸⁰.

Les Neuf, réunis le 11 mars 1973, prirent la décision de maintenir leurs monnaies dans une bande de fluctuation de 2,25% maximum et de ne plus intervenir pour soutenir la valeur du dollar. Mais l'accord était fragile car les Britanniques considéraient déjà « l'engagement de participer à la marge de fluctuation européenne limitée trop risquée ». Mais le conseil accepta parce que l'accord des Six lui donnait une grande stabilité⁸¹. Les monnaies fluctuèrent toutes sauf celles de la zone franc et de l'Europe communautaire.

⁷⁶ 5 AG2 1012, tête-à-tête Pompidou Brandt 22 janvier 1973, 15h 30- 16h 45.

⁷⁷ 5AG 2,1012, Tête-à-tête Pompidou-Brandt, 23 janvier 1973, 10h 30, p. 5.

⁷⁸ AMK C 1/41/358, 15 février 1973, de Monnet à Wehner.

⁷⁹ AMK C 1/36/106, du 14/02/1973 déclaration de M. Schmidt, ministre des Finances sur la crise monétaire actuelle

⁸⁰ AMK C 1/41 / 360 de Wehner à Monnet traduction, 17 février 1973

⁸¹ AMK C 1/38/108, du 20 mars 1973 HS à Monnet [HS le remercie de sa lettre du 10 mars en faveur d'une Europe forte et unie]

Le FECOM fut créé en avril 1973 conformément aux résolutions du sommet de Paris. Il ne disposait pas de grands pouvoirs et n'était pas le Fonds monétaire européen dont Monnet avait rêvé. Monnet écrivit à Schmidt que les décisions prises le 11 mars étaient les meilleures possibles « under these circumstances », mais qu'il faudrait élargir l'accord parce que les difficultés monétaires internationales n'étaient pas terminées⁸². Pompidou estimait au contraire que les Neufs n'étaient pas prêts à « passer à la deuxième étape » de l'UEM : « Les circonstances extérieures, la crise du \$, la crise de la £ et la réévaluation même faible du DM, tout cela fait que nous ne pouvons pas dire que nous sommes prêts à passer à la seconde étape⁸³ ». Le président de la République ne voulait pas bousculer les Anglais pour qu'ils reviennent aux parités fixes car cela conduirait à faire financer l'équilibre retrouvé de la £ par la France et par l'Allemagne⁸⁴. Le projet Monnet de Fonds commun de réserve (autre nom de Fonds monétaire européen), écrit avec le soutien de Schmidt, aurait été doté d'un directoire et de pouvoirs financier importants et accompagné d'une extension des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne. Il fut désavoué⁸⁵ « Tout cela est dangereux ou théorique », commenta Pompidou⁸⁶. En novembre 1973, même Brandt marqua son scepticisme envers un pool monétaire qui ne serait « pas nécessaire », dit-il à Pompidou qui approuva : « nous sommes du même avis ».⁸⁷

« Se tenir tranquille » semblait être le maître mot de Pompidou à la fin de l'année 1973, attitude qui conduisit à un dialogue de sourds avec Brandt sur l'Union politique et sur l'UEM. Recevant Kohl, président de la CDU en octobre 1973, il lui déclara : « C'est bien que de galoper sur la route de l'Europe, mais l'Europe restera longtemps encore très fragile; c'est pourquoi je pense finalement qu'il est plus efficace de multiplier les contacts, de ménager les

⁸² AMK C 1/36/109, 23 mars 1973 de JM à HS

⁸³ 5AG2 1012, Brandt- Pompidou, 22 juin 1973 ; Willy Brandt, *Mémoires*, Albin Michel, 1990, p. 372

⁸⁴ 5AG2 138, Rencontre Pompidou Brandt 22 juin 1973, 2^e rencontre, Bonn

⁸⁵ Rapport Triffin sur la solidarité monétaire et économique des pays de la communauté publié par Monnet,

⁸⁶ 5 AG2, 1064, 14 août 1973, J-R Bernard, conversation avec « le chef de cabinet » de M. Monnet., relance européenne. 5AG2, 1064, Note pour M. le président de la république, J-R. Bernard, 26 décembre 1973, conversation avec M. Monnet

⁸⁷ 5 AG2 138, entretiens Pompidou-Brandt du 26 novembre 1973, Paris, 17h 00 ; [disponible aussi en 5AG2 1012]

intérêts, et que les hommes, les affaires tout s'interpénètrent, que de signer des papiers »⁸⁸. En effet, le 19 janvier 1974, le franc sortit du serpent, rejoignant les livres anglaise et irlandaise et la lire. L'UEM était très incertaine en raison des distorsions qui s'étaient manifestées entre les DM et les autres monnaies

L'UEM a échoué alors parce que les politiques nationales, économiques et monétaires, ont constamment divergé au gré des circonstances, même favorables (refus des transferts de souveraineté, surenchères fédéralistes, divergences franco-allemandes profondes, « schillérisme » crise du SMI)⁸⁹. La construction européenne a-t-elle échoué ? Si construire une UEM a échoué, Georges Pompidou comme Willy Brandt puis Helmut Schmidt ont sorti l'Europe de l'immobilisme des années précédentes. Pompidou, très pragmatique en politique européenne, en vint à endosser la création d'un Fonds commun de réserve et l'idée de procédures de soutien mutuel alors qu'il voulait renforcer le SMI. Mais l'échec du SMI réformé, en février 1973, l'amena à négocier une UEM qui échoua dans l'été 1973.

Les contradictions de Pompidou à propos de l'UEM le conduisirent à critiquer l'impérialisme du dollar sans vouloir donner à l'Europe les moyens de s'affirmer par une flottaison concertées des monnaies par crainte d'une domination allemande. Rassuré par l'arrivée des Britanniques, il leur refusa le soutien des réserves monétaires européennes, sans doute parce que Monnet, Brandt et Mendès France y étaient disposés. Brandt, au contraire semblait porter de nouveaux idéaux communautaires en relation avec ceux du Comité d'action ; mais il s'empêtra, lui aussi, en raison d'un impératif qui s'imposait depuis Adenauer : l'entente avec la France. Brandt dut donc tenir compte de ses propres amis au gouvernement. Paradoxalement, l'échec de l'UEM entre 1969-1974 était provisoire puisqu'il était entendu que le projet ne serait pas enterré. L'expérience acquise durant la crise avait montré la voie à suivre : construire une UEM. A partir d'un instrument de faible efficacité, le FECOM, mais symboliquement très parlant aux peuples, les partisans de l'intégration se tiennent prêts à reprendre des initiatives d'union monétaire. L'esprit communautaire et la volonté de relancer l'intégration existent toujours car, à l'évidence, les nécessités y poussent.

⁸⁸ 5 AG2 1012, entretien Kohl - Pompidou, 15 octobre 1973, 17f 30, CDU

⁸⁹ Jean-Marc Boegner, *Le marché commun des six à neuf*, Armand Colin, 1974, U prisme. p. 5.

CONCLUSION

Ce dossier de l'UEM, présenté dans le contexte d'une crise monétaire mondiale et d'une nouvelle politique étrangère allemande, montre enfin que Jean Monnet a soutenu le Chancelier sur deux fronts : l'intégration à l'Ouest et l'Ostpolitik. Il n'y a aucune contradiction, dit-il à la télévision française, le 13 septembre 1970, et Brandt l'en remercie vivement⁹⁰. Il soutient la politique du Chancelier parce qu'un accord Bonn-Moscou ne porte pas atteinte à l'intégration de la RFA dans l'Europe occidentale⁹¹. Brandt s'est servi de Monnet et du Comité d'action pour diffuser un message fort en direction des Français, principalement : l'intégration de la RFA dans les constructions européennes est au cœur du projet allemand, contrairement à ceux qui pensent et disent que l'Ostpolitik ruine les efforts d'intégration européenne. Il souhaite en conséquence que le Comité d'action déclare que « les Russes ont parfaitement compris que notre politique consistera certainement à nous entendre avec eux - mais de la faire en nous intégrant à l'Ouest-, la Communauté européenne ». ⁹². L'analyse de l'action du Chancelier dans le maelström de la crise financière internationale et des tentatives de construction d'une UEM entre 1969-1974 prouve que l'Ostpolitik a plus incité à développer l'intégration qu'elle ne l'a freinée. Elle n'est pas une alternative à l'intégration européenne. Pourtant Monnet s'est efforcé de rassurer des opinions publiques soupçonneuses. De plus, il nous semble que la politique européenne de Pompidou est déconnectée de l'Ostpolitik même si Pompidou entend éviter que l'Allemagne impose sa loi monétaire. La politique européenne de Pompidou tient de la politique gaulliste (pas d'institutions européennes fortes) et d'une novation, la mise en valeur du conseil des Ministres et des sommets européens. La politique d'intégration européenne de Brandt se devait d'être imaginative et attentive aux réactions françaises. De son côté, Pompidou a surmonté ses méfiances originelles et avec Brandt a relancé l'intégration européenne.

⁹⁰ AMK C1/6/206, WB à J M, 30 septembre 1970.

⁹¹ AMK C 1/41/298, 20 septembre 1970 Monnet à Wehner [Monnet explique le contenu de son interview à la TV française].

⁹² AMK C1/6/208, rencontre Monnet, MK, Brandt, Focke, Schilling du 3 novembre 1970.

[Abstract]

European integration according to Pompidou, Brandt and Monnet in the context of the Ostpolitik and the International Monetary crisis

Gerard Bossuat (Cergy-Pontoise University, France)

The purpose of this paper is to assess Willy Brandt's *Ostpolitik* to evaluate its impact on the European integration policy of the Federal Republic of Germany and on the French-German relations during the mandates of Chancellor Willy Brandt (SPD) and President Georges Pompidou.

The archival material and the numerous academic researches available lead us to think that the *Ostpolitik* was as important as European integration to the Brandt team. However additional work in the presidential archives (Georges Pompidou) and Jean Monnet's archives (Action Committee for the United States of Europe) sheds new light on the topic.

1-It is obvious that the French side reacted negatively to the *Ostpolitik*, frightened by the risk of a revival of German nationalism and the idea of a new Rapallo treaty. The French Ambassador to FRG, François Puaux, reminds us that President Georges Pompidou, like numerous Frenchmen, remained suspicious of the Germans, despite the real reconciliation that had occurred between the two governments and the two peoples (see De Gaulles' trip to Germany in the summer of 1963, or the OFAJ, the French-German Youth Office). For Puaux, initiatives that were likely to raise this suspicion expressed themselves sometimes in much visible a manner", as, for example, when the secretary of State, Egon Bahr, launched his "*Deutschland Politik*", that is to say "the revocation of alliances, the neutralisation of Germany, all things that were worrying American leaders very much, and French leaders too". Contemporary and later accounts confirm this point. Monnet himself has been disturbed, or at least could understand the confusion in which the Frenchmen were. In 1967,

he told Brandt: "I have to tell you the impression that these talks give from the outside: you are embarking on a nationalist way which, in my opinion, is not without any danger". Brandt answered him: "No, we are not, we remain focused to our European policy, as you will see." (Monnet-Brandt, 24 janvier 1967). Brandt repeatedly had to prove that his Eastern policy did not diminish his interest in European integration. In December 1971, Chancellor Brandt took time to attend an Action Committee meeting because, Monnet had told him, his presence was essential "to clearly show that Germany [was] continuing her integration policy to West". After he overcame his initial fear, Monnet supported the Chancellor on two lines: Western integration and the *Ostpolitik*. There was no contradiction, he said during a French TV show in September 1970, and Brandt thanked him very much. Pompidou's decision to accept -Great-Britain into the European Community can be explained by his perception of the risks of *Ostpolitik*. But other factors also have to be taken into consideration: the constant pressures of France's partners, common conceptions of what the governance of the Community should be (an intergovernmental system based on common summits, and, since 1975, the European Councils).

2- In order to make the *Ostpolitik* successful, Brandt had to gain the trust of the French about European integration, a traditional field of Franco-German action. But he had an original policy which differed from the policy of the French. Inspired by Monnet, Brandt's policy was elaborated within the Action Committee and reworked by German Social-Democratic circles. Its aim was to create a truly federal European Union. For Jean Monnet, who urged Brandt to take initiatives in favor of new forms of union that were unacceptable to the French, like a federal union, Brandt thus became the key person for the revival of European integration. He asked Brandt "to take a peaceful, generous and constructive initiative which will overcome, I could almost say the memory of the past" (October 1969). The years of 1970-1974 an eventful period in terms of international monetary and European affairs, provided the right opportunity. The European debate thus focussed on the enlargement of the European Community to Great-Britain and on the building up of an Economic and Monetary Union, while the international monetary system collapsed. The success of The Hague summit in December 1969 was a symbol of this interest.

3-Brandt tried not to cut himself off from the French during the European revival. He introduced some flexibility in his European unity projects to make them compatible with

those of Georges Pompidou, who was really decided to relaunch the Community, but without surrendering any governmental power to the Community institutions such as the Commission or the Parliamentary Assembly. Pompidou wished to create monetary solidarity between the partners of the Community in the short run, without a complete share of sovereignty. In particular, he did not intend to see the DM dictate the European monetary and economic policy. Like de Gaulle, Pompidou wanted a strong and independent Europe, defined according to a Gaullist criteria, while Brandt intended to reinforce the Community without giving the United States the impression that a rival area was created, which would have had negative consequences on the continuation of the *Ostpolitik* and the American presence in Germany.

4- In order to build up the European Community in 1969-1974, the Germans had to prove their solidarity with the West, and specifically with France. They had to repel any nationalist attitudes *à la Schiller*, like the one displayed in May 1971 by the German Finance minister, who decided to save the value of the DM by floating against Dollar and refused to share the currency reserves of the Bundesbank by creating a European Reserve Fund, insisting on the contrary on the “*découplage*” between a future European Monetary Cooperation Fund and the Central banks. Brandt had to handle the very cavalier attitude of Schiller after the Dollar crisis of the 15th of August, 1971. Schiller, indeed, said that “freedom is to do what one wants, to decide what is best for one’s interests”. Monnet reacted immediately: “I cannot, without protesting, let anyone say that ‘freedom is to do what one wants and to decide what is best for one’s interests’... On the contrary, the construction of the European Community, to which our countries are committed, is the uneasy research of common solutions through which everyone, particularly now France and Germany, has to take the interests of all into consideration. If we were adopting this attitude, there would not be any Europe and, soon, no freedom anymore”. (J.Monnet to *L’Express* magazine). Brandt softened the impact of Schiller’s speech. He was also able to give more proofs of solidarity with France than he did with Monnet and the Action Committee for the United states of Europe. It is perceptible that he hesitated between the national demands from the German technical ministries and the grand project of total and federal Union of Monnet and Schmidt. He satisfied his French partner without renouncing to his own ideas because he was faced with a French president who had decided to move towards an intergovernmental system in the Community framework, although he was not ready to accept any new transfers of

governmental competences in favor of the European Commission or the Parliamentary Assembly. For the French and for Pompidou, a Gaullist, European integration was essential and implied the definition, by the governments of the members states, of some common policies favorable to the Europeans, but without any dominance of the Germans in the Community. The issue of the Economic and Monetary Union was to organize monetary solidarity between the Europeans on the currencies market without allowing the Germans solutions to dominate (priority to the fight against inflation, independence of the European monetary cooperation fund, priority to common economic policies over common monetary policy).

5-In 1974 the Economic and Monetary Union had failed, but all the member states of the European Community were convinced that the 1971-1973 great monetary crisis henceforth demanded some reinforcement of the Community in the monetary field. Models had been tested, -such as the monetary snake or, the European Monetary Cooperation Fund, or imagined, such as the European Reserve Fund. The Economic and Monetary Union project was therefore not abandoned at all. A Community in which the governments would play a more important role was emerging with French support and German approval, overcoming the former intellectual Gaullist deadlock and settling the consequences of the Empty chair crisis and federalist utopias. Monnet and Hallstein campaigned in favour of a federal-style Community; de Gaulle could not imagine the European Union without leadership of the governments; Pompidou and Brandt reinforced the intergovernmental dialogue inside the Community institutions through regular meetings of Heads of State and Governments, opening the way to the European Council (created at the end of 1974, the European Council entered, into force in January 1975).

Brandt seemed to bring new, common ideals linked to the ones of the Action Committee. But he had to take into consideration an essential obligation which was obvious since Adenauer: the friendship with France. Paradoxically the failure of the Economic and Monetary Union between 1969 and 1974 was temporary. The experience of these years of crisis had shown that the construction of a real EMU was essential.

6- Brandt activated the *Ostpolitik*, a German project, better than the Economic and Monetary Union, a common project of the members of the European Community. So he cooled down his federalist ardour to take into account the state of mind of the French, who

were indeed in a good mood for a revival, but certainly not a revival inspired by Monnet. Brandt did not do it to please the French, but to give a chance to the *Ostpolitik*. This Europeanist and Francophile certificate was essential to Brandt in order to dispel any suspicion on the part of the Western allies that Germany could be going back to ambiguous, “Mitteleuropean” adventures, or to neutralism. The European integration policy and the *Ostpolitik* are strong characteristics of Brandt’s political action. The former was not manipulated by Brandt to serve the latter. But the *Ostpolitik* strongly influenced his European integration policy, because it led him to pay attention to the French concerns, thanks to his arbitrations against Schiller and even Egon Bahr. The analysis of the Chancellor’s action, during the maelstrom of the international financial crisis and the attempts to build an Economic and Monetary Union, from 1969 to 1974, shows that the *Ostpolitik* encouraged the development of European integration more than it slowed it down. The *Ostpolitik* was not an alternative to European integration. Moreover it seems to us that Pompidou’s European policy was not above all an answer to the *Ostpolitik*, even though Pompidou was watchful to prevent Germany to impose its monetary law. Pompidou’s European policy looks like de Gaulle’s European policy (no strong Community institutions), but it developed one innovation: making the best of the Council of Ministers and the European summits. Brandt’s European integration policy was necessarily reactive and attentive to French reactions. As a result, Pompidou overcame his original suspicions and, with Brandt, was able to relaunch the European integration process through several summits (The Hague, Paris, and Copenhagen). Georges Pompidou “overcame all the apprehensions that he could have and decided to support Germany’s *Ostpolitik*” as witnessed François Puaux, the French Ambassador to Germany⁹³.

⁹³ [The translation of this text has been revised by Valérie Aubourg, PRAG, Histoire, UCP](#)

[요약문 번역]

동방정책과 국제통화위기의 맥락에서,
퐁피두, 브란트와 모네의 관점에서 본 유럽통합

제라르 보쥘리아 (프랑스쉴레쥐-뵘또아즈 대학)

본 소논문의 목적은 빌리 브란트 서독총리의 동방정책이 독일연방공화국의 유럽통합정책과 브란트의 총리 재임 기간 동안의 불-독 관계에 영향을 미쳤는지에 대해 알아보고자 하는 것이다.

이 질문에 대한 여러 자료 및 수많은 학술적 연구들을 살펴보면 빌리 브란트가 동방정책을 유럽통합만큼이나 중요시했다는 사실을 짐작할 수 있다. 하지만 프랑스의 역대 대통령 관련 자료들과 장 모네(유럽합중국을 위한 행동위원회의 창설자) 관련 자료들을 살펴보면 이 주제에 대한 색다른 시각을 접하게 된다.

1-독일 국가주의와 새로운 라팔로 조약의 재부상에 대한 우려로 프랑스가 동방정책에 대해 우호적인 입장을 취하지 않았음은 명백하다. 프랑소와 튀오 독일 주재 프랑스 대사는 조르주 퐁피두 전 대통령이 독일에 대해 온전한 신뢰를 회복하지는 않았으며 “가끔은 이러한 경계심을 자극할 우려가 있는 구상들이 꽤나 노골적으로 드러나 보이곤 했다”고 상기한다. 일례로 당시 “독일 정책 Deutschland Politik”, 즉 “동맹 축소, 독일의 중립화와 같이 미국뿐만 아니라 프랑스의 우려를 야기하던 갖가지 정책”들을 추진하던 에곤 바르 정무장관을 들 수 있으며, 당시 및 추후의 증언들이 이를 뒷받침해주고 있다. 모네도 이로 인해 동요했을 가능성이 있으며 적어도 프랑스인들의 걱정과 혼란을 심분

이해한 것은 분명하다. 1967년, 모네가 브란트에게 “외부에서 보면 당신이 국가주의 노선으로 방향을 틀고 있는 것처럼 보이고, 내 생각에는 위험이 없지 않다”고 말하자 브란트는 “아니다, 우리의 유럽정책에는 변함이 없다. 곧 알게 될 거다.”(모네-브란트, 1967년 1월 24일)라고 답한다. 이렇듯 브란트는 서유럽 정책이 유럽 통합에 대한 그의 관심을 축소시키는 것이 아님을 끊임없이 증명해야 했다. 1971년 12월, 당시 총리였던 브란트는 유럽합중국을 위한 행동위원회 회의에 참석하게 되는데, 이는 모네가 “독일이 서유럽 통합 정책을 추구하고 있다는 것을 명백히 하기 위해서”는 브란트의 참석이 필수적이라고 주장했기 때문이다. 초기의 우려를 떨쳐버린 장 모네는 서유럽 통합과 동방정책 두 전선 모두에서 브란트에 대한 지지를 아끼지 않는다. 1970년 9월 13일, 모네는 프랑스 TV 방송에서 동방정책과 서유럽 통합 간에는 그 어떠한 모순도 존재하지 않는다고 주장했고, 이에 브란트는 깊은 감사를 표한다. 폼피두의 영국의 유럽 공동체 가입 승인은 동방정책에 대한 우려로 설명될 수 있지만, 프랑스 동맹국들의 지속적인 압력 행사, 정부간주의의 공동 구상 등 다른 여러 요인의 개입도 그 이유가 되었다.

2-브란트의 동방정책이 성공적으로 이루어지기 위해서는 전통적으로 불-독 연합의장이었던 유럽 통합이라는 또 다른 전선에서 프랑스인들에게 신뢰감을 심어주어야만 했다. 그런데 브란트는 폼피두와는 사뭇 다른, 독창적인 유럽 통합 정책을 추구하고자 했다. 모네로부터 영감을 얻어 유럽합중국을 위한 행동위원회 내에서 완성된 후 독일사회민주당에서의 수정·보완을 거친 이 정책의 목표는 연방주의로서의 진정한 유럽 연합을 창설하는 것이었다. 모네는 브란트를 유럽 건설의 중심 인물로 적격이라고 생각하여 연방주의적 연합의 여러 형태를 제안해 볼 것을 재촉했는데, 프랑스인들에게 이러한 성격의 유럽 연합은 도저히 받아들일 수 없는 것이었다. 모네는 브란트에게, “과거의 기억을 뛰어넘는, 아니 과거의 기억을 지울 수 있을 정도로 건설적이고 평화적이며 포용적인 구상에 앞장서”(1969년 10월)달라고 종용하기도 하였다.

1970 년에서 1974 년 사이에는 특히 국제 통화 문제와 유럽과 관련된 주목할 만한 사건들이 벌어졌는데, 이 시기가 브란트에게 좋은 기회가 되었다. 국제 통화 체제가 붕괴하는 가운데 유럽의 주요 담론은 경제통화연합의 창설과 영국의 유럽 공동체 가입에 집중되었다. 1969 년 12 월 헤이그 정상회담의 성공이 이러한 관심을 상징적으로 나타내고 있다.

3-즉 브란트는 유럽 활성화의 움직임 속에서 프랑스와의 단절이 발생하지 않게 하기 위해 애를 썼다. 이에 브란트는 유럽 전역을 대상으로 한 자신의 계획들을 축소시키고, 유럽 연합 기구들에 대한 정부권력의 이양에는 반대하면서도 단호히 유럽 공동체의 활성화를 추진코자 했던 폼피두의 계획과 일맥상통하도록 수정을 가하게 되었다. 폼피두는 완전한 주권 양도까지는 이르지 않는 단기적인 공동체 내 통화 연대를 형성하고 했는데 그 이유는 독일 마르크화가 유럽 공동체 내의 경제 및 통화 정책을 좌지우지하는 것을 원치 않았기 때문이다. 폼피두가 드골의 원칙에 따른 강하고 독립적인 유럽을 원했던 반면, 브란트는 미국에게 새로운 경쟁자의 출현이라는 경각심을 불러일으키지 않는 수준에서 유럽 공동체의 강화가 이루어지기를 바랐다. 미국의 경계심이 발동하게 되면 동방정책의 추진과 독일 주둔 미군이라는 문제에 그 여파가 미치기 마련이기 때문이다.

4-그러므로, 1969 년에서 1974 년 사이의 독일에게 있어 유럽의 건축이라 함은 서유럽과의 연대, 또한 특이하게도 소위 “실러식”이라고도 불렀던, 극단적으로 국수주의적인 모든 정책에 대해 거부감을 표하던 프랑스와의 연대를 입증할 수 있는 증거의 제시를 뜻했다. “실러식” 정책·태도라 함은 당시 실러 독일 재정부 장관이 마르크의 가치하락을 막기 위해 1971 년 5 월에 취한 정책을 빗대어 쓴 말이다. 실러 장관은 당시 마르크화의 대미달러 환율 변동, 분데스뱅크 외환보유고의

유럽외환보유고기금 차원에서의 공유 거절 및 유럽 공동체 국가들의 중앙은행과 유럽통화협력기금의 완전한 탈동조화 강요 등의 정책을 추진했었다. 브란트는 1971년 8월 15일의 달러 위기 이후 쉴러의 일면 예측 불가능한 태도를 관리해야만 했다. 사실 쉴러는 “자유란 개인의 의지대로 행동하는 것이며, 자신의 이익에 가장 잘 부합하는 것이 무엇인지를 스스로 판단하는 것이다”라는 말을 한 적도 있다. 모네는 이에 즉각 반응하여, “”자유란 개인의 의지대로 행동하는 것이며, 자신의 이익에 가장 잘 부합하는 것이 무엇인지를 스스로 판단하는 것이다”라는 말에 대해 항의하지 않을 수가 없다”... 우리가 추구하고 있는 유럽 공동체의 건설이란 그와는 반대로 각국이, 특히 오늘날에는 프랑스와 독일이 공동의 이익을 염두에 두며 공통의 해결책을 찾는 지난한 탐구의 과정이다.... 만일 우리가 개인주의로 간다면 유럽은 존재하지 않을 것이고 자유마저도 사라지게 될 것이다”(장 모네, 엑스프레스 지)라고 하였다. 쉴러의 주장이 불러온 충격을 완화시킨 사람도 브란트였다. 그 뿐만이 아니라 브란트는 모네 및 유럽합중국을 위한 행동위원회와의 연대성보다 프랑스와의 연대성을 더욱 부각시켰다. 자국의 기술 관련 부처들의 순전히 국가적 차원의 이익만을 추구하는 요구사항들과, 모네 및 헬무트 슈미트가 주장하는 연방주의적이고 완전한 유럽 연합이라는 꿈 같은 계획들 사이에서 브란트가 망설였을 수도 있었을 것이다. 브란트는 자신의 뜻을 완전히 굽히지 않으면서도 독일의 파트너인 프랑스의 요구를 만족시켰다. 하지만 프랑스 대통령은 유럽 집행위원회 또는 유럽 의회에 대한 정부 권한의 양도를 제외한다면 유럽 공동체 기구 차원의 초국가주의를 지향하고자 하는 사람이었다. 프랑스인들에게 있어서, 그리고 드골주의자인 조르주 폼피두에게 있어서 유럽의 건설, 즉 각 회원국 정부들 간에 모든 유럽인들에게 이익이 되는 공통의 정책에 대한 정의를 확립하는 것은 필수적인 일이었다. 하지만 유럽 공동체 내에서의 독일의 지배적인 영향력 행사라는 희생을 치를 수도 없는 노릇이었다. 경제통화연합의 목표는 독일의 주장이 힘을 얻지 않게 하면서(인플레이션

해소의 우선순위 선정, 유럽통화협력기금의 독립성 보장, 공동통화정책의 수립에 앞서는 공동경제정책 수립의 필요성) 유럽 국가들 사이에 통화 및 외환 연대를 구축하는 것이었다.

5-1974 년에 경제통화연합은 실패로 판명되었지만 유럽 공동체의 모든 회원국들은 1971 년 및 1973 년의 대규모 통화 위기로 인해 유럽 공동체가 통화 부문의 강화를 필요로 한다는 점에 대해서 의견을 같이 했다. 여러 모델(공동변동환율제, 유럽통합협력기금)이 실험을 거쳤고, 제안되었다(유럽외환보유고기금). 그렇다고 해서 경제통화연합이라는 구상을 포기한 것은 결코 아니었다. 프랑스와 독일의 동의 하에 정부의 역할이 강화되는 유럽 공동체가 그 윤곽을 드러내기 시작했고, 이로써 차후 드골파의 반대, 공석 위기 및 연방주의적 유토피아의 여파를 극복할 수 있었다. 모네와 할스타인은 연방주의적인 유럽 공동체의 실현을 위해 분투했지만 드골은 정부의 주권 양도를 필요로 하는 유럽은 상상도 할 수 없었다. 폼피두와 브란트는 국가 및 정부 수반들 간의 정상회의 재개를 통해 공동체 기구 내에서의 정부간 대화를 강화하였고, 이들 정상회의가 1975 년 1 월에 유럽이사회로 자리잡게 되었다. 브란트는 유럽합중국을 위한 행동위원회의 이상과 상통하는 새로운 공동체적 이상형의 주창자로 생각되었으나 그는 아데나워 시절부터 그 절대적인 필요성이 강조되어 온, 프랑스와의 우호 관계를 염두에 두어야만 했다. 모순적이게도, 1969 년-1974 년 사이의 경제통화연합의 실패는 임시적인 것이었다. 위기를 통해 얻은 경험은 나아가야 할 길을 제시해 보였다. 경제통화연합의 건설은 필수적이었다.

6-브란트는 유럽공동체 국가들의 공통의 프로젝트인 경제통화연합에 대한 옹호보다 더 효율적으로 독일의 프로젝트라고 할 수 있는 동방정책을 추진하였다. 즉 브란트는 모네가 지지한, 그만의 독특한 연방주의적인 계획들을 누그러뜨리고, 유럽의 활성화를

지향하지만 모네가 주창한 형태에는 동의하지 않는 프랑스인들의 성향을 감안한 것이다. 이는 프랑스를 기쁘게 해주기 위해서가 아니라 동방정책을 성공으로 이끌기 위해 가능한 모든 방법을 동원하기 위한 것이었다. 브란트에게 있어 유럽통합주의적이며 친불파라는 인식은 독일이 미심쩍은 중부유럽론이나 중립주의와 다시 손을 잡지 않을까라는 서방 동맹국들이 의심을 완전히 불식시키기 위해 필수불가결한 것이었다. 유럽건설정책과 동방정책은 브란트를 대표하는 정책이다. 유럽건설정책이 동방정책의 성공을 위해 도구화되었다고 볼 수는 없지만, 동방정책이 브란트의 유럽건설정책에 영향을 미친 것은 사실이다. 동방정책의 추진으로 인해 브란트는 쉴러 또한 에곤 바르에 대한 자신의 중재에 대한 프랑스의 우려에 더욱 관심을 기울이게 되었다. 국제금융위기 및 1969년-1974년 사이의 경제통화연합 건설 시도라는 혼란 속에서의 브란트 총리의 행동을 분석해보면 동방정책이 유럽통합에 걸림돌이 되었다기보다는 그 발전을 촉진했다는 것을 알 수 있다. 동방정책은 유럽통합의 한 가지 대안으로 그친 것이 아니었다. 또한, 비록 폰피두가 독일의 통화 정책의 영향력 강화를 피하고자 노력했다 해도 폰피두의 유럽 정책이 동방정책에 대한 해결책으로 나온 것은 아니다. 폰피두의 유럽 정책은 드골 정책(상대적으로 약한 유럽공동체 기구)과 맥락을 같이 하며, 유럽장관회의 및 유럽정상회담의 가치를 강조한다. 브란트의 유럽 통합 정책은 창조적이고 프랑스의 반응에 민감할 필요가 있었다. 이에 폰피두가 초기의 의심을 버리고 브란트와 함께 유럽 통합을 재개한 것이다. 프랑소와 튀오 독일 대사는 조르주 폰피두가 “그의 모든 걱정을 털어버리고 독일의 “동방정책”을 지지하고 결심했다”로 증언한 바 있다.

L'intégration européenne selon Pompidou, Brandt et Monnet dans le contexte de l'Ostpolitik et de la crise monétaire internationale

European integration according to Pompidou, Brandt and Monnet in the context of the Ostpolitik and the International Monetary crisis

The purpose of this paper is to assess Willy Brandt's Ostpolitik to evaluate its impact on the European integration policy of the Federal Republic of Germany and on the French-German relations during the mandates of Chancellor Willy Brandt (SPD) and President Georges Pompidou.

The archival material and the numerous academic researches available lead us to think that the *Ostpolitik* was as important as European integration to the Brandt team. However additional work in the presidential archives (Georges Pompidou) and Jean Monnet's archives (Action Committee for the United States of Europe) sheds new light on the topic.

1-It is obvious that the French side reacted negatively to the *Ostpolitik*, frightened by the risk of a revival of German nationalism and the idea of a new Rapallo treaty. The French Ambassador to FRG, François Puaux, reminds us that President Georges Pompidou, like numerous Frenchmen, remained suspicious of the Germans, despite the real reconciliation that had occurred between the two governments and the two peoples (see De Gaulles' trip to Germany in the summer of 1963, or the OFAJ, the French-German Youth Office). For Puaux, "initiatives that were likely to raise this suspicion expressed themselves sometimes in much too visible a manner", as, for example, when the secretary of State, Egon Bahr, launched his

“*Deutschland Politik*”, that is to say “the revocation of alliances, the neutralisation of Germany, all things that were worrying American leaders very much, and French leaders too”. Contemporary and later accounts confirm this point. Monnet himself has been disturbed, or at least could understand the confusion in which the Frenchmen were. In 1967, he told Brandt: “I have to tell you the impression that these talks give from the outside: you are embarking on a nationalist way which, in my opinion, is not without any danger”. Brandt answered him: “No, we are not, we remain focused to our European policy, as you will see.” (Monnet-Brandt, 24 janvier 1967). Brandt repeatedly had to prove that his Eastern policy did not diminish his interest in European integration. In December 1971, Chancellor Brandt took time to attend an Action Committee meeting because, Monnet had told him, his presence was essential “to clearly show that Germany [was] continuing her integration policy to West”. After he overcame his initial fear, Monnet supported the Chancellor on two lines: Western integration and the *Ostpolitik*. There was no contradiction, he said during a French TV show in September 1970, and Brandt thanked him very much. Pompidou’s decision to accept Great-Britain into the European Community can be explained by his perception of the risks of *Ostpolitik*. But other factors also have to be taken into consideration: the constant pressures of France’s partners, common conceptions of what the governance of the Community should be (an intergovernmental system based on common summits and, since 1975, the European Councils).

2- In order to make the *Ostpolitik* successful, Brandt had to gain the trust of the French about European integration, a traditional field of Franco-German action. But he had an original policy which differed from the policy of the French. Inspired by Monnet, Brandt’s policy was elaborated within the Action Committee and reworked by German Social-Democratic circles. Its aim was to create a truly federal European Union. For Jean Monnet, who urged Brandt to take initiatives in favor of new forms of union that were unacceptable to the French, like a federal union, Brandt thus became the key person for the revival of European integration.. He asked Brandt “to take a peaceful, generous and constructive initiative which will overcome—I could almost say “erase”—the memory of the past” (October 1969). The years of 1970-1974, an eventful period in terms of international monetary and European affairs, provided the right opportunity. The European debate thus focussed on the enlargement of the European Community to Great-Britain and on the building

up of an Economic and Monetary Union, while the international monetary system collapsed. The success of The Hague summit in December 1969 was a symbol of this interest.

3-Brandt tried not to cut himself off from the French during the European revival. He introduced some flexibility in his European unity projects to make them compatible with those of Georges Pompidou, who was really decided to relaunch the Community, but without surrendering any governmental power to the Community institutions such as the Commission or the Parliamentary Assembly. Pompidou wished to create monetary solidarity between the partners of the Community in the short run, without a complete share of sovereignty. In particular, he did not intend to see the DM dictate the European monetary and economic policy. Like de Gaulle, Pompidou wanted a strong and independent Europe, defined according to a Gaullist criteria, while Brandt intended to reinforce the Community without giving the United States the impression that a rival area was created, which would have had negative consequences on the continuation of the *Ostpolitik* and the American presence in Germany.

4- In order to build up the European Community in 1969-1974, the Germans had to prove their solidarity with the West, and specifically with France. They had to repel any nationalist attitudes *à la Schiller*, like the one displayed in May 1971 by the German Finance minister, who decided to save the value of the DM by floating against Dollar and refused to share the currency reserves of the Bundesbank by creating a European Reserve Fund, insisting on the contrary on the “*découplage*” between a future European Monetary Cooperation Fund and the Central banks-. Brandt had to handle the very cavalier attitude of Schiller after the Dollar crisis of the 15th of August, 1971. Schiller, indeed, said that “freedom is to do what one wants, to decide what is best for one’s interests”. Monnet reacted immediately: “I cannot, without protesting, let anyone say that ‘freedom is to do what one wants and to decide what is best for one’s interests’. (...) On the contrary, the construction of the European Community, to which our countries are committed, is the uneasy research of common solutions through which everyone, particularly now France and Germany, has to take the interests of all into consideration. (...) If we were adopting this attitude, there would not be any Europe and, soon, no freedom anymore”. (J.Monnet to *L’Express* magazine). Brandt softened the impact of Schiller’s speech. He was also able to give more proofs of solidarity with France than he did with Monnet and the Action Committee for the United states of Europe. It is perceptible that he hesitated between the national demands from the German technical ministries and the

grand project of total and federal Union of Monnet and Schmidt. He satisfied his French partner without renouncing to his own ideas because he was faced with a French president who had decided to move towards an intergovernmental system in the Community framework, although he was not ready to accept any new transfers of governmental competences in favor of the European Commission or the Parliamentary Assembly. For the French and for Pompidou, a Gaullist, European integration was essential and implied the definition, by the governments of the members states, of some common policies favorable to the Europeans, but without any dominance of the Germans in the Community. The issue of the Economic and Monetary Union was to organize monetary solidarity between the Europeans on the currencies market without allowing the Germans solutions to dominate (priority to the fight against inflation, independence of the European monetary cooperation fund, priority to common economic policies over common monetary policy).

5-In 1974 the Economic and Monetary Union had failed, but all the member states of the European Community were convinced that the 1971-1973 great monetary crisis henceforth demanded some reinforcement of the Community in the monetary field. Models had been tested, such as the monetary snake or the European Monetary Cooperation Fund, or imagined, such as the European Reserve Fund. The Economic and Monetary Union project was therefore not abandoned at all. A Community in which the governments would play a more important role was emerging with French support and German approval, overcoming the former intellectual Gaullist deadlock and settling the consequences of the Empty chair crisis and federalist utopias. Monnet and Hallstein campaigned in favour of a federal-style Community; de Gaulle could not imagine the European Union without leadership of the governments; Pompidou and Brandt reinforced the intergovernmental dialogue inside the Community institutions through regular meetings of Heads of State and Governments, opening the way to the European Council (created at the end of 1974, the European Council entered into force in January 1975).

Brandt seemed to bring new, common ideals linked to the ones of the Action Committee. But he had to take into consideration an essential obligation which was obvious since Adenauer: the friendship with France. Paradoxically the failure of the Economic and Monetary Union between 1969 and 1974 was temporary. The experience of these years of crisis had shown that the construction of a real EMU was essential.

6- Brandt activated the *Ostpolitik*, a German project, better than the Economic and Monetary Union, a common project of the members of the European Community. So he cooled down his federalist ardour to take into account the state of mind of the French, who were indeed in a good mood for a revival, but certainly not a revival inspired by Monnet. Brandt did not do it to please the French, but to give a chance to the *Ostpolitik*. This Europeanist and Francophile certificate was essential to Brandt in order to dispel any suspicion on the part of the Western allies that Germany could be going back to ambiguous, “Mitteleuropean” adventures, or to neutralism. The European integration policy and the *Ostpolitik* are strong characteristics of Brandt’s political action. The former was not manipulated by Brandt to serve the latter. But the *Ostpolitik* strongly influenced his European integration policy, because it led him to pay attention to the French concerns, thanks to his arbitrations against Schiller and even Egon Bahr. The analysis of the Chancellor’s action, during the maelstrom of the international financial crisis and the attempts to build an Economic and Monetary Union, from 1969 to 1974, shows that the *Ostpolitik* encouraged the development of European integration more than it slowed it down. The *Ostpolitik* was not an alternative to European integration. Moreover it seems to us that Pompidou’s European policy was not above all an answer to the *Ostpolitik*, even though Pompidou was watchful to prevent Germany to impose its monetary law. Pompidou’s European policy looks like de Gaulle’s European policy (no strong Community institutions), but it developed one innovation: making the best of the Council of Ministers and the European summits. Brandt’s European integration policy was necessarily reactive and attentive to French reactions. As a result, Pompidou overcame his original suspicions and, with Brandt, was able to relaunch the European integration process through several summits (The Hague, Paris, and Copenhagen). Georges Pompidou “overcame all the apprehensions that he could have and decided to support Germany’s *Ostpolitik*” as witnessed François Puaux, the French Ambassador to Germany¹.

Pr Gérard Bossuat
EA 2529 CICC
Univ. Cergy-Pontoise
Mai 2009

¹ The translation of this text has been revised by Valérie Aubourg, PRAG, Histoire, UCP

[발표논문 7]

German “Ostpolitik” and Korean North Policy: Dynamics in Europe and East Asia for Democracy and Regional Peace (1969 to the Present Time)

Eiichi Kido (Osaka University, Japan)

The Korean Question and the Vision of the East Asian Community in Comparison with German and European Experiences

Position of Japan for Korean South-North Relations and the Concepts of the East Asian Community

Theses

- 1) When we look back to the relationship between Japan and Korea after World War II and have a vision for its desirable future, we should consider the liabilities of Japanese imperialism and colonialism before 1945. At the Cairo Conference 1943, the United States, Great Britain and China declared: “The aforesaid three great powers, mindful of the enslavement of the people of Korea, are determined that in due course Korea shall become free and independent.” However, if Japan doesn't earnestly address the issue, there is not much hope of a peaceful and friendly relationship¹. This is to say, in Japan the historical revisionists are very powerful. In November 2008, an essay contest on “true perspective of modern history” was won by the former ASDF (Air Self-Defense Forces) chief of staff, Gen. Toshio Tamogami, for his essay “Was Japan an Aggressor Nation?” In that essay, Tamogami tried to legitimize Japan's actions before and during World War II.
- 2) After the Meiji Restoration in 1868, the Japanese government sought to join the modern colonial powers and turned to Korea at first. In 1876, Japan employed a “gunboat diplomacy” to pressure Korea to sign the Treaty of Ganghwa which was regarded as an unequal treaty that granted extraterritorial rights to Japanese citizens and opened three Korean ports to Japanese trade. After Hirobumi Ito, four times Prime Minister of Japan and afterwards Resident-General of Korea, was assassinated by An Chung-gun at Harbin station, Manchuria, in 1909, Korea was annexed by Japan in August 1910. During the Japanese occupation of Korea, many Koreans became victims of the Japanese colonialist policy and war crimes. On the

¹ Cf. “Japan Admits World War II Prisoners Worked at a Mine Owned by the Premier's Family”, in: The New York Times, December 20, 2008.

other hand, one should be aware that the Western powers gave Japan a free hand in Korea in process of annexation.

- 3) At the end of World War II, about 2,100,000 ethnic Koreans were living in Japan. 600,000 of them couldn't return home. Post-war Japan pretended to be an ethnically homogeneous state, after the Great Empire of Japan had advocated the "harmony" of various ethnic groups living in Japan, even if that was fictional propaganda. The permanent ethnic Korean residents of Japan (*Zainichi*) were to be provisionally treated as foreign nationals by the Alien Registration Ordinance (*Gaikokujin-tôroku-rei*) of May 2nd 1947, one day before the Constitution of Japan came into effect. They were observed as potential criminals and discriminated against by a majority of the Japanese people.
- 4) On September 8th 1951, the Treaty of Peace with Japan was signed in San Francisco. It was a product of the Cold War, because this treaty was enacted in conjunction with the US-Japan Security Treaty (AMPO). It meant a neglect of Asia, too. The diplomacy of postwar Japan sought to profit from the Cold War under US-hegemony. For Japanese, the Korean War was a "grace of Heaven" (*Tenyû*), not an opportunity to reflect that the division of Korea was indirectly caused by the Japanese colonial rule. After the Treaty of Peace with Japan came into effect, the Korean residents of Japan lost their Japanese nationality by a notice of the Ministry of Justice on April 19th 1952.
- 5) After negotiations starting in 1951, the Treaty on Basic Relations between Japan and the Republic of Korea (South Korea) was signed on June 22nd 1965. This treaty stated that the Government of the Republic of Korea was "the only lawful Government in Korea" (Article III). It didn't mention the Japanese colonial rule. The treaty declared also: "It is confirmed that all treaties or agreements concluded between the Empire of Japan and the Empire of Korea on or before August 22, 1910 are already null and void" (Article II). Because of this ambiguous wording, the conflict between Japan and South Korea about understanding the Japanese reign has been maintained. The Agreement Between Japan and the Republic of Korea Concerning the Settlement of Problems in Regard to Property and Claims and Economic Cooperation specified that "Japan shall supply the Republic of Korea with products of Japan and the services of Japanese people, free of charge, the total value of which will be so much in yen as shall be equivalent to three hundred million US

Dollars” (Article I-1) and “the problems concerning property, rights, and interests... have been settled completely and finally” (Article II-1) ².

In January and August 2005, the South Korean government disclosed diplomatic documents recording the proceeding of the Treaty on Basic Relations between Japan and the Republic of Korea. The Japanese government still rejects the disclosure of such diplomatic documents, although the Tokyo District Court ruled in December 2007 that the Ministry of Foreign Affairs violated Japan's information disclosure law by failing to respond in a timely manner to a request for documents concerning the treaty.

- 6) The “friendship” between Japan and South Korea was nothing else but a product of anticommunist calculation. Nobusuke Kishi, responsible for the forced conscription of hundreds of thousands of Korean and Chinese laborers before 1945, played an important role in the Japanese-South Korean normalization. Park Chung-hee, at that time Korean president, had been an officer in the Japanese military and formed personal connections in Manchukuo.

They were indifferent to universal values like civil liberties and human rights. After the South Korean dissident leader Kim Dae-jung, later president of South Korea, was kidnapped by the Korean Central Intelligence Agency (KCIA) in August 1973 in Tokyo, both prime ministers, Kakuei Tanaka and Kim Jong-pil, reached an agreement to bring this scandal to an end. As Kim Dae-jung was arrested and sentenced to death on charges of sedition and conspiracy after a popular uprising in Gwangju in 1980, Tokyo didn't protest against it. In September 1983, the Japanese government invited the President of South Korea, Chun Doo-hwan, responsible for the Gwangju massacre, as a state guest. These attitudes were in contrast to the German Federal Government's attitude concerning the abduction of dissidents (for example composer Yun Yi-sang) to Seoul by agents of the South Korean regime of Park Chung-hee in 1967.

- 7) Of course, the Treaty on Basic Relations between Japan and the Republic of Korea generated massive protests by North Korea, officially the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). In 1963, the Japan Socialist Party (JSP), Japan's largest opposition party, dispatched the first delegation to North Korea from a standpoint

² Kim Chang Rok, The “Treaty on Basic Relations” and the “Agreement on Claims” between the Republic of Korea and Japan, in: Hyun Dae-song (ed.), *The Historical Perceptions of Korea and Japan*, Seoul: Nanam, 2008, pp. 261-278.

to oppose laying down the division of Korea and to promote a regional detente. In spite of the 1983 Rangoon bombing against South Korean President at that time, Chun Doo-hwan, the 1987 bombing of Korean Air Flight 858 and informations about North Korean abductions of Japanese citizens in the 1980's, the JSP trusted Pyongyang in a too credulous way. On the other hand, the Japanese Communist Party (JCP) was realistic and broke off relations with the Korean Workers' Party (KWP) after the Rangoon bombing.

- 8) The development of democratization and the end of the Cold War brought the request by the South Korean people for historical justice to light, which had been oppressed under the military dictatorship. In 1991, Mrs. Kim Hak Soon publicly testified in Korea for the first time that she was forced to serve Japanese soldiers sexually. The testimony of former "comfort women" came one after another following her. On August 4th 1993, Yohei Kono, the Chief Cabinet Secretary of the Japanese government, issued a statement about this matter. By this statement, the Japanese government recognized that the comfort women had been recruited against their own will through coaxing and coercion by private recruiters who had acted in response to the request of the military. But it rejected legal responsibility for them. In 1995, Japan set up an "Asia Women's Fund" for atonement in the form of material compensation and to provide for each surviving comfort woman. The Japanese government didn't follow recommendations of the United Nations Human Rights Commission. Nevertheless, fierce backlash by historical revisionists occurred in the latter half of the 90's. Besides Yasukuni Shrine, the spiritual pillar of the Japanese militarism before 1945, the Japanese history textbooks are a conflicting factor between Japan and Korea furthermore.
- 9) After the end of the Cold War, South Korea established diplomatic relations with the Soviet Union in September 1990 and with China in August 1992. It got clear that North Korea was isolated in the international society. In September 1990, the Liberal Democratic Party of Japan, the SPJ, and the KWP confirmed the beginning of negotiations for diplomatic normalization. But because of the North Korean nuclear suspicion, its missile launch, and its abduction issues, Japan hardened its attitude.
- 10) Even after the first inter-Korean summit on June 13th 2000, Japan didn't try actively to contribute to the south-north reconciliation on the Korean Peninsula and

the peace building in East Asia. Although Prime Minister Junichiro Koizumi visited Pyongyang and held talks with General Secretary Kim Jong Il on September 17th 2002, Japan has voluntarily shut the possibility to improve the Japan-North Korea relations, because Tokyo followed Washington in pushing the nuclear issue forward and stood firm about the abduction issue. In spite of North Korea's nuclear test on October 9th 2006, the joint statement following the Six-Party Talks on September 19th 2005 still kept its political meaning. That statement reaffirmed that the goal of the Six-Party Talks was the verifiable denuclearization of the Korean Peninsula in a peaceful manner in line with the principle of "commitment for commitment, action for action." Despite or, more exactly, because of North Korea's satellite launch on April 5th 2009, and its declaration to boycott the Six-Party Talks in protesting the condemnation through the UN Security Council statement, one should not give up. In the opposite, one should try again to activate the disarmament negotiations diplomatically and to include North Korea in a constructive discussion about the nuclear development. On the other hand, North Korea should really understand that its "Songun" policy ("Military First" policy) causes only distrust and anger in the neighboring countries and encourages belligerent power.

- 11) The fundamental problem is that Japanese diplomacy still lacks the principle or goal that is based on a universal idea, despises the constitutional standard of pacifism, and holds scorn for the Korean people and a conception of power politics. The "only atomic-bombed nation in the world" is content under the US nuclear umbrella.

Since the middle of the 1990's, the change in quality and the strengthening of the Japan-U.S. military alliance have been promoted in excuse of "North Korean threat". Whereas the United States has persisted with the concept of "Rogue state", the first attack by North Korea is still propagated in Japan. The Japanese people have only a merely emotional hostility toward North Korea. Their reaction was nothing but perplexity and repulsion, when the United States removed North Korea from the state-sponsored terrorism list in October 2008.

The true aim of strengthening the Japan-U.S. military alliance is China. As the report "The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020" of the Center for Strategic and International Studies (CSIS) written by Richard L. Armitage and Joseph S. Nye on February 16th 2007 shows, the United States tries to use Japan as an instrument of their power politics in order to restrain the rapidly increasing

power of China and to mobilize Japan militarily in case of an emergency concerning Taiwan³.

On February 17th 2009, the “Agreement Concerning the Implementation of the Relocation of III Marine Expeditionary Force Personnel and Their Dependents from Okinawa to Guam” was signed⁴. It shows that both governments are persisting in the U.S. military transformation, the symbol of the Bush doctrine. An extremely negative influence will be exerted on the East Asian peoples, if Japan might revise the pacifist Article 9 of the constitution giving in to the request of the United States, and it might become a “country that can fight”. But not only for Japan but also for South Korea, the “Vergangenheitsbewältigung” (“struggle to come to terms with the past”) is a serious matter. Its political structure makes the former Japanophiles who had served under Japanese colonial rule now “pro-Americans”.

12) Japan persists only in a “Japan-US alliance”, and is not deeply interested in a real unification of the East Asian region. In that region, the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) was established by five countries in 1976. Including non-ASEAN states, TAC exists of 25 member states at present time⁵.

As one of its fundamental rules to maintain healthy relations among member states, TAC promotes “settlement of differences or disputes by peaceful means” (article 2(d)) as well as “renunciation of the threat or use of force” (article 2(e)). In considering that the fundamental principles of that treaty are incompatible with the Japan-US Security Treaty, Japan rejected to join that treaty at the ASEAN summit conference in October 2003. Yet, Japan decided to join the TAC two months later. One main reason might be that some of the Japanese government and economic circles regarded it as a threat that China and India, the economically fastest-growing countries, joined the TAC.

A conception of the ‘East Asian Community’ which promotes deregulation of regional economies has been proposed within Japanese economic circles and within the Japanese government. Their plot is to raise the rate of economic growth by including the Free Trade Agreement (FTA) into the whole ‘East Asian Community’, probably to promote Japan’s national interests⁶. The economic-growth-oriented

³ http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1209/

⁴ This agreement commits Japan to build a new basis for the U.S.-troops and to finance the “relocation” with 2,8 billion dollar. How much the USA will pay for it doesn’t stand there, however.

⁵ North Korea joined this treaty on July 24th, 2008.

⁶ In the ‘East Asian Community’ arguments, there is a nationalistic ulterior motive

principle is rather dangerous, as it might cause more economic disparities, destruction of agriculture and exploitation of low income laborers.

It is necessary to avoid the way of thinking to put East Asia in the sphere of influence by Japanese capitalism. It is the indispensable foundation for an East Asian Community that Japan which is the only Asian country who invaded and ruled this region will maintain pacifist principles within its constitution and live with Asian countries peacefully.

which intends to hold back the rise of China.

[Abstract]

Position of Japan for Korean South-North Relations and the Concepts of the East Asian Community

Eiichi Kido (Osaka University, Japan)

When we look back to the relationship between Japan and Korea after World War II and have a vision for its desirable future, we should consider the liabilities of Japanese imperialism and colonialism before 1945. However, in Japan the historical revisionists are very powerful.

On September 8th 1951, the Treaty of Peace with Japan was signed in San Francisco. The diplomacy of postwar Japan sought to profit from the Cold War under the US-hegemony. For Japanese, the Korean War was a “grace of Heaven”, not an opportunity to reflect that the division of Korea was indirectly caused by the Japanese colonial rule.

After negotiations starting in 1951, the Treaty on Basic Relations between Japan and the Republic of Korea was signed on June 22nd 1965. Because of its ambiguous wording, the conflict between Japan and South Korea about understanding the Japanese reign has been maintained. The “friendship” between Japan and South Korea was nothing else but a product of anticommunist calculation.

The development of democratization and the end of the Cold War brought the request by the South Korean people for historical justice to light, which had been oppressed under the military dictatorship. In Japan fierce backlash by historical revisionists occurred in the latter half of the 90's. Besides Yasukuni Shrine, the spiritual pillar of the Japanese militarism before 1945, the Japanese history textbooks are a conflicting factor between Japan and Korea furthermore.

Even after the first inter-Korean summit on June 13th 2000, Japan didn't try actively to contribute to the south-north reconciliation on the Korean Peninsula and the peace building in East Asia. Although Prime Minister Junichiro Koizumi visited Pyongyang and held talks with Kim Jong Il on September 17th 2002, Japan has voluntarily shut the possibility to improve the Japan-North Korea relations. The fundamental problem is that Japanese diplomacy still lacks the principle or goal that is based on a universal idea, despises the constitutional standard of pacifism, and holds scorn for the Korean people and a conception of power politics.

Japan persists only in a “Japan-US alliance”, and is not deeply interested in a real unification of the East Asian region. It is the indispensable foundation for an East Asian

Community that Japan which is the only Asian country who invaded and ruled this region will maintain pacifist principles within its constitution.

[국문 요약]

남북관계에 대한 일본의 입장과 동아시아 사회 구상

에이 키도(일본 오사카 대학)

1. 2차 세계 대전 이후 한-일 관계와 향후 한-일 관계에 대한 전망을 생각할 때 1945년도 이전 일본의 제국주의 정책과 식민지 통치가 남긴 무거운 짐을 최우선적으로 고려해야 한다. 1943년 카이로 성명에 명시된 ‘한민족 노예화’라는 책임을 일본이 진지하게 인정하지 않는 한 일본과 한국 간의 평화적 우호적 관계는 기대할 수 없다. 하지만 일본에는 과거사 왜곡이 횡행하고 있다. 타모가미 토시오 일본 항공막료장(공군대장)은 일본의 식민통치가 인도적이며 정당했던 것이라는 주장과 함께 일본이 2차 세계대전 중 침략국이 아니었다라는 망언을 해 2008년 10월 전격 해임되었다.
2. 1868년 메이지 유신 이후 일본이 가장 먼저 한국을 팽창주의적 식민주의적 정책의 대상으로 삼았다는 것은 역사적 사실이라는 점을 알아야 한다. 함포외교를 펼친 일본은 한국으로 하여금 나라를 개방하고 불평등조약인 강화도 조약을 체결하도록 압력을 넣었다. 이를 통해 한국은 편무적 영사 재판권을 인정해야만 했고 관세 자주권마저도 잃었다. 친일 고위 관료와 일본 사절단에 대한 한국 군병의 폭동(임오군란) 후 일본은 주둔권을 발동해 자국 군대를 한국에 파견하게 된다. 러일전쟁 중 1904년 2월 한일의정서가 체결되어 일본이 한국의 안전을 지켜준다는 구실로 한국 영토를 군사적 목적으로 자유롭게 사용할 수 있게 되었다. 1904년 8월 제 1차 한일협약이 체결됨으로써 한국은 일본이 추천하는 외교 및 재무고문을 강요 받게 되었다. 1905년 11월 을사조약이 체결되어 한국은 일본의 보호국으로 전락했다. 초대 통감으로 이토 히로부미 일본 초대 총리가 부임했다. 그는 1909년 10월 26일 안중근 의사에 의해 하얼빈 역에서 저격 당해 사망했다. 일본은 이 사건을 이용해 1910년 8월 22일 순종을 강제적으로 폐위시킨다. 이때를 시작으로 1945년 까지 한국은 일본의 무자비한 식민통치를 받게 되고 이를 통해 영토침탈, 일본으로 강제 이주, 창씨개명, 위안부 등 엄청난 문제들이 생겨났다. 하지만 다른 한편으로 열강들이 일본의 한국 식민통치를 용인했다는 점을 간과해선 안 된다. 치밀한 외교 전략으로 1905년 7월 미국과 일본 간 비밀 조약을 체결해 일본이 미국의 필리핀 지배를 인정하는 대신 미국은 일본의 한국 지배권을 인정했다. 1905년 8월 2차 영일 동맹을 맺어 영국은 인도 지배권을 인정받는

대신 일본의 한국 지배를 인정했다. 1904년에서 1905년 사이에 일어났던 러일전쟁 후 패한 러시아는 1905년 9월 5일 포츠머스 강화조약을 체결해 일본의 한국에 대한 특수이익을 인정했다.

3. 일본이 무조건적인 항복을 선언했을 당시 일본에 거주하는 한국인은 210만 명에 달했다. 이 중 60만 명은 고향으로 돌아올 수 없었고 소수 민족으로 일본에서 살아야 했다. 1945년 이전, 비록 허구에 불과했지만, 대일본 황국은 일본, 한국, 중국, 몽골, 만주 등 다섯 국가의 조화와 협력을 위해 노력했다. 대일본 황국 멸망 후 전후 일본은 마치 과거부터 단일민족이었던 것처럼 행세하기 시작했다. 1947년 5월 2일 평화헌법 발효 하루 전에 일본 황제가 외국인 등록을 천명했다. 재일교포들은 제국의 신민 대우를 벗어나 잠시 동안은 외국인 대우를 받게 되었지만 공공 안전의 관점에서 잠재적 위험 요소로 인식되었고 사회에서 차별을 받았다. 한 가지 잊어선 안 될 점은 일본의 무조건적인 항복과 강화조약 체결 이후 영토 변경이 이루어진다는 조건 하에 재일 교포들은 외국인으로서의 권한을 박탈 당했다.
4. 1951년 9월 8일 샌프란시스코 강화협약이 체결되었다. 이를 통해 일본은 완전한 주권을 다시 얻고 국제 사회로 돌아갈 수 있었다. 하지만 이 강화조약은 미일 안보조약과 함께 동전의 양면과도 같았다는 점에서 냉전의 산물이었다. 강화조약회의에 남한 북한 중화인민공화국 태국이 초청을 받지 못했고 인도, 버마, 유고는 참석을 거부했다. 그래서 강화조약은 아시아 주변국가들에 대한 무시를 내포하고 있었다. 일본의 전후 외교는 미국의 헤게모니 체제 하에 냉전을 통해 이득을 보는 것에 집중되어 있었다. 일본은 1950년에서 1953년 사이의 한국전쟁을 신의 도움이라고 생각했다. 이런 비인도주의적이며 자기 중심적인 사고방식은 일본의 식민통치가 간접적으로 한국의 분단에 영향을 미쳤다는 자아비판적인 사고를 조금이라도 허용하지 않았다. 1952년 4월 19일 일본의 사법부는 강화조약의 발효로 일본 내 한국인들이 일본인으로서의 국적을 잃게 될 것이라고 발표했다.
5. 14년 간의 협상을 거쳐 1965년 6월 22일 도쿄에서 한일 기본조약과 재산과 청구권 문제 해결과 경제협력에 관한 한일협정을 체결했다. 기본조약 3조에 ‘대한민국 정부는 한반도에서 유일하게 법률이 인정하는 정부다’라고 명시되어 있다. 한일기본조약 어느 부분에서도 식민통치에 대한 언급은 찾아볼 수 없으며 식민통치에 대해서 중의적인 진술만 찾아볼 수 있다. 제 2조는 1910년 한일 합방 조약이 이미 무효화되었다고 명시해놓고 있다(1910년 8월 22일 당일 및 이전에 체결된 대한제국과 일본 제국간 체결된 모든 조약과 협정이 이미 무효이며

존재하지 않는 것임을 확인한다). 한국은 ‘이미 무효’라는 문구를 ‘처음부터 무효’라고 해석하는 반면, 일본은 ‘더 이상 유효하지 않다’라고 받아들이고 있다. 청구권 협정 제1조 1항을 통해 일본이 3억 달러에 해당하는 상품 및 서비스를 한국에 제공할 것으로 명시되어 있다. 제2조 1항에는 청구권 문제가 완전히 및 최종적으로 해결되었음을 명시해 놓고 있다. 한국정부는 한일 관계 정상화 회담의 자료를 2005년 8월 일반인들에게 공개했다. 하지만 일본 정부는 자료의 비공개를 고수했다. 2006년 4월 한 시민단체가 일본정부에게 자료를 발표하라고 요구하자 4개월 후 일본 외교성은 미온적 조치를 취했다. 1958년 4월 15일에서 1960년 4월 15일까지 진행된 4차 협상 회의록만 공개했는데 그것마저 검은 줄로 그어져 있어 알아보기 힘든 자료였다. 그 결과 시민단체는 소송을 제기했다. 도쿄 지방법원이 2007년 12월 외교성의 부적절한 전략이 법에 위배된다고 판결을 내렸음에도 불구하고 상황이 본질적으로 전혀 변하지 않은 상태다.

6. 한일 우호 관계는 반공산주의적 계산이 반영된 결과물이었다. 이는 과거사 극복과는 전혀 상관이 없었던 것이다. 1945년 이전에 중국과 한국 출신의 강제노동자들을 투입시킨 장본이었던 키시 노부스케는 1960년 총리직에서 물러난 이후에도 정치적 입김이 강했고 한일 외교 관계 정상화 과정에 큰 영향을 미쳤었다. 그 당시 대통령이었던 박정희 대통령은 일본사관학교를 졸업해 일본의 괴뢰국 이었던 만주국(완저우)의 소위로 임관했다. 그곳에서 일본인과 개인적 친분을 맺었고 이들은 후에 정치인이나 극우파 배후 조정자로 활동하면서 박정희 군사독재에 큰 도움을 주었다. 일본도 한국도 시민 자유나 인권과 같은 인류 보편적 가치에 관심이 없었다. 민권 운동가이자 박정희와 선거에서 맞붙었던 김대중 전 대통령이 1973년 8월 도쿄에서 한국 중앙정보부 요원에 의해 납치당하자 일본정부는 처음에는 한국정부로부터 주권 침해에 대한 사과와 진상조사 요구를 해왔다. 하지만 당시 일본의 타나카 카쿠에이 수상과 한국의 김종필 국무총리는 이 사건을 빨리 종결 짓기로 합의했다. 하지만 김대중이 일본에서 1980년 광주학살과 관련된 정치 활동으로 사형선고를 받았을 때 일본정부는 아무런 반응도 보이지 않았다. 일본 정부는 한 발자국 더 나아가 1984년 9월 광주학살의 주범이었던 전두환을 공식 초청했다. 일본의 태도는 같은 서구 진영에 있던 독일 정부와는 판이하게 달랐다. 박정희 정권이 조작한 1967년 구동독 간첩 사건 당시 서독 정부는 윤이상 작곡가를 포함한 남한 사람들을 중앙정부요원이 다시 한국으로 강제 이송하는 것에 대해 강한 항의를 했다.

7. 일본 정부의 대한 정책 노선에 대해 북한은 강하게 반발했다. 북한은 한일 기본 조약과 재산과 청구권 문제 해결과 경제협력에 관한 한일 협정이 체결된 즉시 이를 받아들일 수 없다고 못박았다. 한국은 일본 제국주의를 통해 생긴 모든 인명 및 재산 피해에 대한 보상을 요구할 마땅한 권리가 있고 일본 정부는 이 요구를 이행해야 할 법적인 의무가 있다는 것이었다. 협정을 통해 일본 정부와 박정희 정권 사이에 오고 간 것은 사적인 돈 거래이며 이는 피해보상의 의미를 가질 수 없다는 것이 북한의 입장이었다. 일본의 제 1야당 민주당은 한반도 분단을 거절했으며 군사적 긴장완화를 위해 노력했고 1963년 첫 사절단을 북한에 파견했다. 관계 정상화를 빠른 시일 내에 현실화시키기 위해 민주당은 북한노동당과 교류를 시작했다. 1971년 ‘조일친선우호촉진대회’를 결성해 1972년에서 1983년까지 4차례에 걸쳐 사절단을 파견했다. 하지만 1983년 10월 9일 아웅산 폭발사건과 1987년 11월 29일 KAL 858기 폭파사건으로 일본에서 북한에 대한 신뢰는 사라지기 시작했다. 아웅산 사건 이후 조선 노동당과의 관계는 끊겼다. KAL기 폭파사건의 책임은 북한에게 돌려졌다. 또한 1988년 국회에서 북한이 1970년대와 1980년 대 자행한 일본인 납치문제를 다뤄졌다. 하지만 그 당시 민주당의 사고방식은 냉전의 영향을 너무 많이 받아 북한 정부를 맹목적으로 신뢰했고 북한 정치의 현실을 보지 못했다.
8. 민주화의 발전과 냉전의 종식으로 한국에서 독재정권으로 탄압을 받았던 역사 진상 규명에 대한 목소리가 높아졌다. 1991년 처음으로 전 위안부 김학순 씨가 대중 앞에서 입을 열었다. 그 후 강제로 성노예가 되었던 많은 사람들이 남한과 북한에서 그녀와 같은 행동을 취했다. 1993년 8월 일본 정부는 공식적으로 당시 일본 정부가 위안부를 조직했다고 인정했다. 하지만 공식적인 사과와 보상은 계속해서 거절했다. 1995년 7월 일본 정부는 ‘아시아여성기금’을 결성해 피해를 입은 여성들에 대한 금전적 보상을 추진했다. 하지만 일본은 1996년 1월 라디카 쿠마라스와미와 1998년 8월 게이 맥두걸 유엔특별보관이 제출한 권고안을 계속해서 제대로 준수하지 않았다. 그럼에도 불구하고, 아니 바로 이런 이유로 역사 왜곡을 이끄는 사람들은 90년대 중반 이후 격렬한 역습을 시도했다. 이들의 시도는 성공적이었다. 왜냐하면 위안부 문제를 다룬 중학교 교과서의 수가 2002년에는 3권에서 2006년에는 0권으로 줄어들었기 때문이다. 1997년도만 보더라도 위안부 문제를 언급한 교과서는 7개나 있었다. 이런 역사 왜곡 교과서는 일본 제국주의의 은신처라고 할 수 있는 야스쿠니 신사 다음으로 가장 첨예한 갈등을 불러일으키는 문제다.

9. 냉전의 종식으로 동북아시아의 정세도 변하기 시작했다. 남한은 1990년 11월 소련과 1992년 8월에는 중화인민공화국과 외교관계를 시작했다. 다시 말해서 국제사회는 북한을 의도적으로 고립시켰다. 일본과 북한의 관계 정상화를 위해 자민당을 대표한 카네마루 신, 사회당을 대표한 타나베 마코토를 중심으로 한 사절단이 일본 수상인 서신을 북한 김일성 국방위원장에게 전했다. 자민당, 사회당, 북한노동당은 북일 관계정상화 회담이 곧 열릴 것이라고 강조했다. 또한 이 자리에서 일본 측의 과거사 청산이 관계 정상화를 위한 전제조건이라는 데에도 합의했다. 하지만 북한이 핵무기를 보유하고 있다는 의혹, 북한의 로켓 발사와 일본인 납치를 북한 정부가 조직했다는 의혹이 제기됨으로써 일본은 북한에 대한 강경한 입장을 취하게 되었다.
10. 2000년 6월 13일 평양에서 개최된 첫 남북 정상회담에도 불구하고 일본은 한반도와 동북아시아의 평화를 위해 적극적인 행동을 취하지 않았다. 고이즈미 준이치로 일본 총리의 2002년 9월 17일 평양 방문은 이런 상황을 타개해보려는 시도였다. 하지만 일본은 북일 관계정상화의 길을 스스로 막았다. 이유는 두 가지이다. 첫째로 일본이 북한 핵무기 무장에 대해 부정적이었던 미국의 편에 섰다는 점, 둘째로 북한 김정일 국방위원장이 언론을 통해 일본인 납치에 대해 공식적으로 사과한 것을 계기로 북한에 대한 부정적 여론이 강해졌다는 점을 들 수 있다. 평양성명과 관련해서 보면 북한은 요구사항에 대해서 남한과 마찬가지로 배상 대신에 경제지원을 제공받겠다는 의지를 보여 타협적인 자세를 보여줬다. 핵 문제와 관련해서는 북한이 성명의 정신에 따라 로켓 발사 중지를 2003년도까지 연기하겠다는 의도를 비쳤다. 그리고 2006년 7월 5일 북한은 로켓을 발사했다. 북한 입장에서는 일본이 납치문제를 계기로 대립노선을 걷기 시작했기 때문에 더 이상 평양 성명을 준수해야 할 이유가 없었던 것이다. 2006년 10월 6일 북한의 로켓 발사 실험으로 공약 대 공약, 행동 대 행동 원칙에 따라 한반도의 비핵화를 이루려 했던 2005년 9월 19일 6자 회담의 첫 공동성명이 정치적으로 아직 효력을 잃은 것은 아니다. 북한 외무성은 2009년 1월 13일 이 점을 명백히 못 박았다. 2009년 4월 5일 북한이 또 한 차례의 로켓 실험을 감행했고 유엔 안보리 규탄에 대한 반발로 6자 회담 불참석을 선언했지만 바로 이런 이유 때문이라도 비핵화 협상을 재개하고 북한을 다시 핵 프로세스를 논의할 수 있는 협상 테이블로 끌어내기 위한 외교적 노력에 힘을 기울여야 한다. 다른 한편 북한은 김정일 국방위원장이 주창한 선군정치를 통해서 이웃국가들의 불신과 격노를 조장할 수 밖에 없고 전쟁의 도화선이 될 것이라는 점을

하루빨리 인식해야 한다.

11. 가장 본질적인 문제로는 일본의 외교정책이 보편적인 사상에 근거한 원칙이나 목표가 없다는 점, 평화 헌법의 원칙을 무시하고 있다는 점, 한국을 가볍게 보고 결국 힘의 정치 논리를 고수하고 있다는 점을 들 수 있다. 2008년 말 1974년 비핵3원칙의 공로를 인정받아 노벨 평화상을 수상한 사토 에이사쿠 일본 전 총리가 1965년 1월 미국 로버트 맥나마라 외무장관과의 회담에서 미국에게 중국에 대한 핵 보복 공격을 요청했다는 것이 드러났다. 이를 통해 2차 세계 대전 후 세계 유일의 핵무기 ‘희생국’이라고 자처하는 일본이 미국의 보호 아래 살았던 것을 볼 수 있다. 90년대 중반부터 미일 군사협정의 확대가 추진된 것은 북한 위협 때문이었다. 일본에서는 북한이 핵무기 선제공격을 할 수 있다 선전이 활발히 진행되고 있다. 이에 반해 미국의 부시 정권은 북한 정권을 불량국가로 규명했다. 일본이 북한을 바라보는 시각은 지나치게 감정적이다. 이런 시각으로는 중오와 적개심을 더욱 조장할 뿐이다. 그렇기 때문에 일본은 미국이 2008년 10월 12일 북한을 테러리스트 명단에서 삭제했을 때 실망감을 감추지 못했다. 하지만 미일 군사협정은 실제로는 중국을 겨냥하고 있다. 리처드 아르미티지와 조지프 나이가 2007년 2월 16일에 국제전략연구소에서 발표한 미일 동맹 보고서에도 나와있듯이 미국은 미일동맹을 더욱 공고히 하려는 입장을 취하고 있다. 미국은 중국의 부상을 막기 위해 일본을 전략적 요충지로 삼으려는 의도를 갖고 있다. 한 걸음 더 나아가 미국은 태국에서 위기상황이 발생하면 일본이 협력해 줄 것을 바라고 있다. 2009년 2월 17일 오바마 정권이 미국에 들어서고 나서 일본의 나카소네 히로후미 외무장관과 미국의 힐러리 클린턴 외무장관은 오키나와 주둔 미 해병대의 광 이전과 관련해 ‘주일 미군 재배치 협정’을 체결했다. 이는 아직도 부시 정권의 선제 공격 전략의 상징인 미군 변환을 고수하고 있다는 것을 의미한다. 일본이 미국이 요구에 따른다면, 다시 말해서 평화 헌법 제 9조를 개정해서 전쟁에 임할 수 있게 된다면 이는 동북아시아 지역에 악영향을 줄 것이다. 과거에 친일이었으나 현재 친미로 돌아선 사람들이 지배적인 한국의 정치 체제에서는 일본의 과거사 문제 해결은 일본만의 몫이 아니라는 목소리가 커지고 있다.
12. 동아시아 공동체에 대해서 일본은 자립적인 입장이 없다. 일본은 단지 미일 동맹에만 고정되어 있고 동아시아의 지역 통합에는 관심을 거의 보이지 않는다. 1976년 동남아시아국가연합 5개 회원국이 동아시아우호협력조약(TAC)을 체결했고 현재 아세안 회원국 및 비회원국을 합해 25개국이 가입한 상태이다. TAC는 가입국 간 관계를 조정하기

위해 제 2조 d항에 명시된 ‘평화적 수단을 통한 갈등 해결’과 제 2조 e항에 명시된 ‘위협 및 폭력 사용 중지’를 근본 원칙으로 삼고 있다. 2003년 10월에 개최된 아세안 정상회담에서 일본은 TAC 가입을 거부했다. TAC의 기본원칙인 상호불가침원칙이 미일 안보협정에 어긋난다는 것이 이유였다. 두 달 후 일본은 갑작스럽게 입장을 바꿨다. 아마도 중국과 인도가 TAC에 가입함으로써 일본 정부 일각에서 경제적 정치적으로 위기의식을 느꼈기 때문일 것이다. 일본의 정치계와 경제계 일각에서는 무역 자유화를 목표로 한 동아시아 공동체 구상에 힘을 쏟고 있다. 동아시아 공동체 전체와 자유무역협정을 체결함으로써 경제성장을 높이는 것이 일본에게도 득이 되기 때문이다. 하지만 경제 성장에 우선순위를 둔다면 빈부격차, 농업 파괴, 저임금 노동력 착취 및 해고를 심화시킬 수 있다는 위험요소들이 도사리고 있다. 신자유주의와 신보수주의의 실패를 감안할 때 무엇보다도 동아시아를 일본 자본주의의 영향력 아래 두려는 사고방식을 버려야 한다. 동아시아 지역을 유일하게 공격하고 식민지화한 아시아 국가로서 일본은 평화헌법을 유지하고 이웃 국가와 상생의 길을 모색해 나가야 할 것이다. 이를 통해 동아시아 공동체의 초석을 다질 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 안중근 의사가 품었던 한 중 일 연합체에 대한 믿음을 되새길 필요가 있다.

[발표논문 8]

유럽의 평화를 위한 스피넬리의 유럽통합 사상과 전략

이선필(한국외대)

1. 들어가며

수백 년 전 민족국가(nation state)를 제시했던 것과 마찬가지로 유럽은 이제 전 세계 지역들에게 국가들의 통합을 이상적인 공동체 모델로 제시해 주고 있다. 이들 지역에서는 유럽통합이 품고 있는 지역의 평화(적어도 유럽연합 회원국 내에서 이것은 사실이다)와 경제적 번영을 지역통합(regional integration)의 미덕(美德)으로 받아들이고 있다. 따라서 세계 곳곳에서는 유럽의 모델을 모방한 지역통합체들이 조직되었거나 계획되고 있다.¹⁾ 이들 지역통합체의 대부분은 정치, 경제적 교류의 증대를 통한 지역의 정치적 협력과 경제적 발전이라는 유럽통합이 보여준 두 가지 혜택을 공유하려는 목표를 가지고 있는 것 또한 사실이다.

이들 지역들에서 행해지는 지역통합 시도들의 대부분은 유럽통합의 성공을 이끌었다고 평가되는 기능주의(functionalism) 혹은 정부간주의(inter-governmentalism)를 추종하고 있다.²⁾ 특히 신기능주의(neo-functionalism)가 설명하는 이른바 파급효과(spillover effect)라는 ‘신화’에 매료되어, 증가된 경제적 교류와 제도의 형성이 자동적으로 전반적인 경제통합과 정치적 협력을 통한 지역의 통합을 이끌어줄 것이라 기대하고 있는 것처럼 보인다. 또한 통합을 사회, 경제적 분야에서 국가이익이라는 측면에서 접근하면서 증가된 정부간회담이 자연스럽게 정부들을 통합으로 이끌 것이라는 현실주의적 전망을 제시한다.

그러나 이러한 기대와 전망은 유럽통합에 대한 우리의 시각을 상당 부분 왜곡하고 있다. 즉, 유럽통합에 대한 우리의 관심은 경제통화동맹이나 외교적 협상 테이블 형성이라는 제도주의에 집중되고 있다. 이것이 마치 오늘날의 유럽연합(European Union)을 가져온 추동력의 전부인 것처럼 평가되고 있다는 것이다.³⁾ 유럽통합 속에는 (신)기능주의나 국가이해를 위한 정부간 협상과는 또 다른 중요한 추동력이 존재했기에 오늘날의 유럽연합이 가능했다는 사실이 애써(?) 무시되고 있다. 그것은 민족국가의 한계를 극복하고 평화를 이룩하기 위한 대안으로서 제시된 연방주의(federalism)이다. 오늘날의 유럽연합을 가져온 기능주의 통합방식과 국가이해 추구 뒤에는 더 이상 전쟁이 되풀이되지 않을 구조로서 연방주의 사상과 이를 실현하기 위한 통합 방법이 존재했다.

1) 유럽연합(EU) 이외에 대표적인 지역통합 사례로는 NAFTA, ASEAN, Mercosur 등이 있다.

2) 기능주의에 관해서는 Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford/California: Stanford University Press, 1958), 정부간주의에 대해서는 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe* (New York: Cornell University Press, 1998)을 참조.

3) 이는 국내에서 수행된 유럽통합에 관한 국내 연구에서 뿐만 아니라 지역통합에 관한 국내 연구의 대부분이 (신)기능주의를 따르고 있다는 사실에서도 확인된다. 또한 신기능주의는 남북한 통합을 위한 방안 연구에서도 커다란 문제의식 없이 수용되고 있다. 대표적으로는 김용우, “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의,” 『한국정책과학회보』~2004; id., “중남미 국가들의 지역적 경제통합노력이 남북경제공동체 건설에 주는 교훈,” 『한국정책과학회보』~2001; 김용우 & 박경귀, “기능주의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성,” 『한국정책과학회보』. 2000; 우재승, “기능주의 이론과 남북 재결합,” 『통일문제연구』, 1973 등이 있다.

유럽통합 훨씬 이전부터 존재했던 이 연방주의는 유럽인들에게 유럽통합의 필요성과 대의를 여론 속에 환기시킴으로써 파급효과와 외교협상의 토대를 제공해 주었다고 할 수 있다. 그러나 연방주의가 유럽통합에 기여한 부분은 바로 이러한 목표 설정에만 있지는 않다. 그것은 때때로 하나의 전략으로서 유럽통합에 기여하기도 했다는 점이다. 동아시아를 포함한 각 지역에서 시도되는 지역주의 연구와 노력이 결한 부분은 바로 이러한 사상과 전략이다. 즉, 지역에서 통합의 필요성과 당위성을 여론에 심어줄 수 있는 사상의 형성과 통합의 목표를 설정해 줄 수 있는 거대한 지향점을 제시해 주지 못하고 있다.

유럽통합 과정에서 바로 이러한 역할을 해 준 대표적인 것은 바로 스피넬리(Altiero Spinelli)의 연방주의 사상과 전략이었다. 그의 연방주의는 유럽통합이 나아갈 지향점뿐만 아니라, 그것을 위한 명확한 전략을 제시해 주었다.⁴⁾ 이 글에서는 스피넬리의 사상과 전략을 통해서 그가 어떻게 오늘날의 유럽이 있게 하는데 공헌했는가를 살펴본다.⁵⁾ 스피넬리의 사상과 전략은 남북한 통일에서 동북아 공동체라는 우리가 당면한 통합의 필요성 앞에서 단순한 제도적 준비 이외에 해야 할 일이 무엇인가를 알려주는 의미 있는 지침이 될 것이라 생각한다.

이를 위해 먼저 제 2장에서는 스피넬리의 유럽 연방주의 사상을 민족국가의 위기와 평화라는 담론을 통해서 살펴본다. 제 3장에서는 스피넬리가 유럽연방을 실현하기 위해 사용한 전략과 전술을 입헌주의(constitutionalism), 연방주의 운동의 자율성, 정치지도자의 이용, 기능주의의 한계 이용으로 구분하여 정리해 보고, 제 4장에서는 이러한 전략과 전술이 실제 정치투쟁에서 어떻게 이용되었는가를 연대기적 서술 방법으로 정리한다. 마지막으로 제 5장에서는 스피넬리의 연방주의가 유럽통합 과정에서 어떠한 의미를 가지는가를 돌이켜본 후, 이러한 스피넬리의 사상과 전략이 동북아시아 공동체 형성에 주는 함의를 정리한다.

II. 스피넬리의 연방적 유럽통합사상

1. 유럽연방주의자와 유럽연방을 위한 지침서의 탄생

사회주의자였던 아버지와는 달리 스피넬리는 17세 때인 1924년에 공산당(PCI)에 입당하면서 청년공산주의자로 활동하던 중, 1927년 반파시스트 혐의로 체포되어 20세의 젊은 나이에 파시스트 특별재판소에서 16년 형을 구형받았다. 그는 복역 중 헤겔과 마르크스 저작들을 읽으면서 공산주의 사상을 심화시킬 수 있었지만 공산주의의 문제점을 깨닫게 되면서 1937년 공산주의를 버렸다. 1939년 중서부 지방의 벤토테네(Ventotene)라는 조그만 섬에 유배된 그는 그곳에서 반파

4) 스피넬리의 유럽연방주의 사상과 전략에 대한 개괄적 서술은 다음을 참조하라. John Pinder, "Altiero Spinelli's European Federal Odyssey," *The International Spectator*, Vol. 42, No. 4 (December 2007), pp. 571-588; Altiero Spinelli (a cura di Sergio Pistone), *Una Strategia per gli Stati Uniti d'Europa* (Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1989); Sergio Pistone, "Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe," Lucio Levi, *Altiero Spinelli and the Federalism in Europe and in the World* (Milano: Franco Angeli, 1990), pp. 133-140.

5) 유럽에서 스피넬리에 관한 연구는 다양한 수준에서 이루어지고 있다. 이러한 연구의 대부분은 스피넬리의 연방주의 사상에 맞추어져 사료의 발굴과 출판에 집중하고 있다. 특히 본 논문의 작성에 영감과 지침을 준 Sergio Pistone의 연구를 주목할 필요가 있다. 그는 스피넬리의 연방적 활동을 1) 유럽 연방주의 운동의 자율적 속성, 2) 제한의회, 3) 기능주의의 모순 이용 이라는 측면에서 설명하였다. 그러나 본 논문은 제한의회의 형성을 통한 입헌주의를 변치 않는 전략으로, 연방주의 운동의 자율적 속성과 기능주의의 이용은 입헌주의를 실행하기 위한 전술로 구분하였다. 또한 이러한 전술에 정치지도자의 이용이라는 또 다른 활동을 첨가하여 스피넬리의 연방주의 사상과 전략을 살펴보았다.

시스트이자 자유주의 연방주의자였던 로시(Ernesto Rossi) 등을 만나 연방주의 사상을 접하게 되었다. 로시는 훗날 대통령이 되는 토리노 대학의 자유주의 경제학자 에이나우디(Luigi Einaudi)의 저작뿐만 아니라, 1930년대 영국의 연방주의자인 로빈스(L. Robbins)의 저작들을 스피넬리에게 소개해 주었다. 그는 특히 민족주의가 초래하는 정치, 경제적 일탈에 대한 대안으로서 연방주의를 제시한 로빈스의 명확하고 단순한 자유주의적 연방주의에 매료되었다.⁶⁾

그에게 있어서 연방주의는 그가 살아온 20세기 초의 전체주의와 전쟁의 시대를 극복하기 위한 해답을 줄 것처럼 보였다. 1941년 로시, 콜로르니(E. Colorni) 등과 함께 작성한 ‘자유롭고 통합된 유럽을 위한 선언’, 일명 『벤토테네 선언서 Ventotene Manifesto』는 그의 연방주의 활동의 시작을 알리는 기점이 되었다. 이 선언서는 콜로르니의 아내이자 후에 스피넬리의 아내가 된 히르쉬만(U. Hirschman)에 의해 이탈리아 본토로 반입돼 인쇄되어 저항운동가들에게 전달되었다. 파시스트 정권의 붕괴 이후인 1944년 정식으로 출판되어 전 유럽에 보급된 “근대문명의 위기”, “전후의 사명: 유럽통합,” “전후의 사명: 사회개혁” 등으로 이루어진 이 선언서는 전후 유럽의 평화질서는 오직 유럽연방에 의해서만 보증될 것이라고 단언했다.⁷⁾ 이와 함께 법치에 기초한 민주적 연방의 특징들을 자세히 설명하고 있다. 이 선언서는 1943년 풀려난 그가 밀라노에서 설립한 유럽 연방주의운동(Movimento Federalista Europeo) 뿐만 아니라 유럽적 수준에서 설립된 많은 유럽 통합 단체들의 활동 지침서가 되었다.

2. 자유와 평화를 위한 민족국가의 극복과 연방주의

스피넬리의 연방주의 사상의 핵심은 크게 두 부분으로 구분할 수 있다. 하나는 ‘민족국가의 위기’에 관한 것이고 다른 하나는 ‘유럽의 평화를 위한 유럽연방의 건설’이라는 부분이다. 벤토테네 선언서는 이 두 가지 사상을 잘 압축해 놓은 유럽연방주의 운동의 지침서이다.

그는 민족독립의 이데올로기가 진보를 위한 자극이 되었고 편협한 지방근성을 극복하게 해주었으며, 사람과 상품의 자유로운 이동을 가능하게 해주었지만, 전체주의 국가 형성을 형성하게 했고 종국에는 전쟁으로까지 몰고 가 자본주의적 제국주의의 씨앗이 되었다고 지적한다. 그는 ‘민족’은 다른 민족에게 줄 피해를 생각하지 않고 오로지 자신만의 생존과 발전을 생각하는 신성한 존재가 되었다고 전제하고, 절대 국가주권이 각각의 민족에게 지배의 욕구를 주었고, 이러한 지배의 욕구는 다른 강력한 국가의 지배에 의하지 않고는 결코 사라지지 않는다고 보았다. 국가와 시민 간의 관계에 대해서도 그는 국가는 시민들의 지배자가 되었고, 이 속에서 개인의 자유는 무가치한 것이 되었다고 판단하였다. 그는 계속해서 계속된 전쟁은 사람들로부터 가족, 직장, 재산을 앗아갔고, 때때로 아무런 이유 없는 희생을 요구하였다고 지적하였다. 이렇게 스피넬리는 개인의 자유를 보장하기 위해 형성된 국가가 전쟁을 통해서 오히려 그것을 침해하고 파괴하는 속성을 가진다고 판단했다.

스피넬리는 이렇게 유럽을 전쟁으로 몰고 간 원흉을 제국주의와 파시즘으로 파악하고, 이러한 현상은 ‘민족국가의 위기’로부터 나온다고 생각했다. 국가(state)와 민족(nation)이 결합된 민족국

6) Altiero Spinelli, *Come ho Tentato di Diventare Saggio* (Bologna: Il Mulino, 2006), pp. 307-308. 스피넬리의 연방주의에 대한 1930년대 영국 자유주의 연방주의자들의 영향에 대해서는 John Pinder, "Federalism in Britain and Italy: Radicals and the English Liberal Tradition," Lucio Levi, (ed.), *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World* (Milano: Franco Angeli, 1990), pp. 85-110 참조.

7) Altiero Spinelli, "The 'Ventotene Manifesto'," Walter Lipgens, *Documents on the History of European Integration*, Vol. I (Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1985), pp. 471-484.

가는 내부에서는 권위주의적 경향을 불러일으키며, 외부적으로는 국가주권의 존재 때문에 공격적 경향을 만든다고 생각했다. 결국 전쟁의 원인은 국가주권이고, 이러한 국가주권으로 이루어진 국가체제를 통치할 수 없는 국제적 무질서 상태이다. 파시즘은 이러한 무질서한 국가체제 속에서 다른 국가들을 통합해 끊임없이 경제적 공간을 확대하고자 하기 때문에 결국은 전쟁으로 귀결되는 민족국가의 역사적 전개 과정에서 마지막 단계에 있다.⁸⁾

스피넬리의 두 번째 핵심 사상은 국제적 무질서와 평화를 보장하기 위한 수단으로서의 유럽연방이다. 이는 곧 전쟁으로 이끌 수밖에 없는 주권 민족국가 체제를 어떻게 평화로운 국제체제로 바꿀 것인가에 관한 문제이다. 즉, 전쟁 이후에는 민족국가 체제에 기반한 유럽의 세력균형 체제가 복구될 것이므로 또 다시 전쟁의 불씨를 가지게 될 것이 명백했다. 따라서 유럽이 주권 민족국가 체제로 복귀하는 것을 막는 것이 곧 평화를 위한 보증물이 될 것이라고 진단했다. 그에게 있어서 이 보증물은 바로 보다 민주적이고 평화로운 국가체제를 위미하는 연방주의였다. 그의 이러한 유럽연방 사상은 벤토테네 감옥에서 읽은 미국의 연방주의에 관한 저작들로부터 나왔다. 그는 미국의 역사는 국가주권은 분열을 가져왔고, 평화는 제한적이지만 실질적 힘을 가진 연방정부가 형성되었을 때 이루어진다는 것을 보여준다고 파악했다.⁹⁾

스피넬리는 전쟁이 야기한 파괴로부터 새로운 세기가 탄생할 수 있는 씨앗을 발견했다고 할 수 있다. 그는 과거 연방주의자들이 유럽연방을 먼 미래에 이루어질 것으로 생각했던 것과는 달리 유럽연방을 현재적 담론으로 만들었다. 벤토테네 선언서는 유럽연방을 “머지않아 실현할 수 있는 목표”라고 묘사했다.¹⁰⁾ 즉, 독일의 패망과 민족국가의 약화 이후 유럽에서 나타날 상황은 유럽연방의 탄생을 가능하게 할 것이라고 생각하고, 유럽통합에 호의적인 세력들이 이를 위한 투쟁에 나서야 함을 촉구했다. 이것이 바로 유럽에 항구적 평화를 정착시키고 시민들의 자유를 지키는 유일한 방법으로 생각했다.

스피넬 리가 상정한 유럽통합은 단일한 유럽국가(European Unitary State)는 아니었다. 그는 이러한 단일한 유럽국가는 이미 존재하는 민족국가를 대체하는 것일 뿐이라고 생각했다. 오히려 그는 국가정책 구조와 국가들간의 상호의존을 유지하면서 각각 국가들의 몇 몇 특권을 공동으로 하는 것과 조화시키는 부분적인 유럽통합을 희망했다. 그는 미합중국 헌법은 바로 이러한 부분적 주권과 전체적 주권의 공존을 가능하게 한다고 지적했다.¹¹⁾

III. 유럽연방을 위한 스피넬리의 전략과 전술

1. 유럽연방을 위한 전략으로서의 입헌주의

스피넬리가 유럽통합에 끼친 영향을 연구하는 연구자들이 하나같이 강조하는 점은 그가 연방주의를 정치사상에서 명확한 정치적 프로그램을 가진 행동으로 변화시켰다는 것이다.¹²⁾ 즉, 그는

8) Ibid..

9) Ibid..

10) Lucio Levi, "Altiero Spinelli, Founder of the Movement for European Unity," *The Federalist Debate*, Year II, No. 3 (November 2007), p. 2.

11) A. Spinelli, *Il Modello costituzionale americano e I tentativi di Unità europea*, Mario Albertini (ed.), *Il Federalismo* (Bologna: Il Mulino, 1993), pp. 261-262.

12) N. Bobbio, "Il Federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza," S. Pistone (ed.), *L'idea dell'Unificazione Europea dalla Prima alla Seconda Guerra Mondiale* (Torino: Einaudi, 1975); Lucio Levi

유럽연방(United States of Europe)을 유럽이 지향해야 할 목표로 설정함과 동시에 이것을 이루기 위한 정치적 프로그램을 가지고 자신이 스스로 정치적 행동의 중심에 서서 투쟁했다. 이탈리아의 유럽통합사가인 레비(L. Levi)는 스피넬리를 단순히 연방주의 주창자로 보는 것으로는 충분치 않다고 지적하면서 “새로운 정치조직의 설립자”로서 헤겔의 “역사적 인물”에 비유한다.¹³⁾ 그의 지적처럼 1941년 벤토테네 선언서 작성에서부터 시작해 1986년 사망할 때까지 그는 유럽연방이라는 신념을 가지고 그 신념을 이루기 위해 항상 유럽통합 전선에 서 있었다. 이처럼 스피넬리의 연방주의 활동의 진정한 면은 명확한 전략과 전술을 가지고 유럽연방 투쟁에 임했다는 점이다. 사실 민족국가 체제에 대한 대안으로서의 유럽통합이라는 주제는 이미 많은 연방주의자들이 제시했던 것이었다.¹⁴⁾ 그러나 그들은 유럽연방을 어떻게 이룰지에 대한 해답을 찾는데 실패했다. 스피넬리의 장점은 그들이 찾지 못한 해답을 찾았다는 데 있다.

스피넬리가 찾은 해답은 바로 입헌적 방법(constitutional approach)을 통해서만 유럽연방이 이루어질 수 있다는 것이었다. 입헌적 방법은 기능주의의 점진적 연방화 개념과는 명확히 대비되는 개념이다. 사실 기능주의자들이나 연방주의자들 모두 민족국가의 한계와 문제점을 깨닫고 유럽연방을 대안으로 제시한다는 점에서는 같았다.¹⁵⁾ 그러나 기능주의가 기능적 통합에 의해 주권이 점진적으로 이양될 수 있는 조건을 만들어 연방에 진입해야 한다는 가정을 세운 반면, 연방주의자들은 주권을 한꺼번에 모두 이양함으로써 일순간에 연방에 도달해야 한다고 생각했다. 스피넬리는 특히 외교회담에 참여하는 외교관들은 근본적으로 국가주권, 즉 국가이익(national interest)이라는 문제를 고려하기 때문에 연합(confederation)적 성격의 기구를 가져올 수밖에 없다고 생각했다. 따라서 그는 기능주의자들과는 달리 유럽적 기구(European institutions)의 설립이 언젠가는 연방을 가져올 것이라고 생각하지 않았다. 이러한 모순을 극복하기 위해서는 의회 형태의 민주적인 기구에게 연방헌법을 작성하게 해 이것을 국가 의회가 비준하는 형태를 가져야 한다고 생각했다.¹⁶⁾ 즉, 유럽통합을 위한 주도권을 정부들이 가지는 기능주의와는 달리 의회 등과 같이 여론을 대표하는 기구가 가짐으로써 보다 민주적인 형태로 통합이 이루어져야 한다고 생각했다.

이러한 입헌적 방법이라는 전략은 스피넬리가 벤토테네 감옥에서 미국의 연방주의를 연구한 후 도달한 결론이었다. 1787년 필라델피아(Philadelphia)에서 소집된 헌법제정회의에서 헌법이 작성되어 미합중국(United States of America)이 형성된 것과 같이 유럽도 이와 같은 방법으로 연방에 이를 수 있다고 생각했다. 이러한 미국의 사례는 다음과 같은 세 가지 근본적 요소를 포함하고 있었다. 첫째, 개별국가의 정부는 제한회의 대표들을 소집하지만 개입하지는 않는다. 둘째, 제한회의는 과반 투표로 헌법을 작성한다. 셋째, 헌법의 비준은 개별국가의 헌법기관에 맡겨지고 과반수의 국가들이 비준하면 효력을 발휘한다.¹⁷⁾ 이러한 원칙은 미국이 헌법을 작성할 당시 사용했

(ed.), *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World* (Milano: Franco Angeli, 1990), pp. 10-11.

13) Lucio Levi, “Altiero Spinelli, Founder of the Movement for European Unity,” *The Federalist Debate*, Year II, No. 3 (November 2007), p. 4.

14) 예를 들어 Lionel Robbins, *Il Federalismo e l'Ordine Economico Internazionale* (Bologna: Il Mulino, 1985) 등이 있다.

15) 장문석, “1940년대 이탈리아 유럽 연방주의 이념의 형성: 스피넬리의 연방주의론을 중심으로,” 『서양사연구』, 제 38집 (2008), p. 20 참조.

16) Sergio Pistone (a cura di Sergio Pistone), *Una Strategia per gli Stati Uniti d'Europa* (Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1989), p. 10 참조.

17) Sergio Pistone, “Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe,” Lucio Levi, *Altiero Spinelli and the Federalism in Europe and in the World* (Milano: Franco Angeli, 1990), p. 137. 이러한 입헌적 방법의 유용성과 효용성에 대해서는 1957년 작성한 *Il Modello costituzionale americano e I tentativi di Unità europea*에 자세히 묘사되어 있다. A. Spinelli, *Il Modello costituzionale americano e I tentativi di Unità*

던 것과 것이었고, 향후 스피넬리의 투쟁에서 변하지 않는 원칙이 되었다.

그가 헌법 제정 임무를 의회적 성격을 가지는 기구에 위임한 것은 인민들의 대표가 정부들의 대표보다 유럽통합에 보다 호의적이라고 생각했기 때문이었다. 이러한 입헌적 방법은 그의 연방투쟁 속에서 다양하게 변형되어 나타난다. 첫 번째 입헌적 방법은 유럽헌법을 작성하는 임무가 부여된 제헌의회를 보편선거(universal suffrage)로 선출하는 것이었다. 다음으로는 1947년 이후 시도한 것으로 궁극적으로는 1949년 유럽평의회와 1953년 유럽방위공동체의 유럽정치공동체로의 전환에서 나타났다. 이 두 번의 시도에서 그는 이미 존재하는 유럽석탄철강공동체(ECSC) 자문회의(consultative assembly)를 제헌의회로 변형시키려 하였다. 또한 1979년 유럽의회 직접선거 이후에 나타난 유럽의회(European Parliament)에 헌법제정의 임무를 부여하는 것 또한 입헌적 방법을 통한 유럽의 연방화 계획이었다.¹⁸⁾

2. 헌법 제정을 위한 스피넬리의 전술

(1) 자율적 연방주의 운동의 동원

입헌주의를 유럽연방의 실현을 위한 대전략으로 상정했다면, 스피넬리는 헌법 제정을 성취해 내기 위한 방법으로 다양한 전술을 제시하고 스스로 행동했다. 이는 유럽통합을 위한 전위대로서 국가와 이념으로부터 자유로운 1) 연방주의 운동의 조직, 2) 기능주의의 한계와 모순을 이용, 3) 유럽통합에 호의적인 정치지도자의 이용으로 구분될 수 있다.

자율적 연방주의 조직의 동원이라는 테마는 잠시의 중단기간이 있었지만¹⁹⁾ 스피넬리가 연방활동을 시작한 이후부터 계속해서 지지했던 방법이었다. 이러한 유럽연방 운동의 자율적 속성은 유럽의 국가 정부가 한편으로는 그 속성 때문에 유럽통합에 대한 장애물이 되기도 하고, 다른 한편으로는 유럽통합을 위한 수단이기도 할 수 있다는 스피넬리의 생각으로부터 나온다. 스피넬리는 강압이나 아래로부터의 혁명 등 무력을 동원한 유럽통합에 대해서는 반대했다.²⁰⁾ 대신 그는 민주적인 방법에 의한 연방주의혁명을 제시했다. 이것은 각각의 민주정부들이 자유로운 결정에 의해 연방에 이르는 것을 의미했다. 즉, 앞에서 지적했던 것처럼 국가 정부들이 제헌의회를 소집하고 작성된 헌법을 비준할 때 비로소 민주적인 연방주의혁명이 일어났다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 국가 정부는 유럽통합의 중요한 수단이 될 수 있었다. 스피넬리의 이러한 국가 정부가 유럽연방을 위한 수단이 될 수 있다는 생각은 앞으로 살펴볼 1950년대 연방투쟁에서 잘 나타난다.

국가 정부가 유럽연방에 대한 장애물일 수 있다는 것은 정부 관료들이 근본적으로 국가의 통합성에 절대적 이해를 가지기 때문이다. 그러나 스피넬리는 여기서 외교관, 공무원, 군인 등과 같은 행정권력의 대변인들과 정부의 수장이나 장관들과 정치권력의 대변인들을 명확히 구분했다. 전자들은 국가의 주권을 유지하기 위해 만들어진 자리이므로 보다 민족주의적이어서 반통합적이라

europa," Mario Albertini (ed.), *Il Federalismo* (Bologna: Il Mulino, 1993), pp. 261-272.

18) Sergio Pistone, *Ibid.*, p. 137.

19) 스피넬리는 제 2차 세계대전 이후 국가들이 재건되는 것을 보고 유럽연방주의에 대해 실망하고 MFE 활동을 2년 동안 떠나 있었다.

20) 유럽에서 일어난 수많은 전쟁들 또한 유럽통합을 위한 시도로 이해될 수 있다. 나폴레옹이나 히틀러의 정복전쟁은 수직적 질서를 가져오는 유럽통합 시도였다. 2차대전 당시 나치즘과 파시즘 속에도 유럽통합이라는 담론이 존재했다. 파시즘 속에 들어 있는 유럽통합 제안에 대해서는 장문석, "1940년대 이탈리아 유럽 연방주의 이념의 형성: 스피넬리의 연방주의론을 중심으로," 『서양사연구』, 제 38집 (2008), pp. 15-17 참조.

는 것이다. 반면 정치권력의 대변자들은 연방적 통합에 호의적인 여론을 의식해야 하기 때문에 조건에 따라서 유럽통합에 호의적일 수 있다고 보고 있다.²¹⁾

스피넬리는 연방투쟁의 어려움은 그것이 이미 존재하는 권력의 획득이 아니라 주권을 초국가적 권위체에 이양함으로써 새로운 주권의 형성을 목표로 한다는 사실에 있다고 파악했다. 따라서 연방투쟁이 극복해야 할 목표는 국가주권으로부터 이득을 얻는 정치계급, 관료, 군인, 경제사회 집단 등 주권을 소유하는 집단들이 시도하는 유럽통합에 저항하는 것이다. 따라서 국가주권을 극복하기 위한 조건은 유럽연방을 유일한 목표로 설정하고 이것에 호의적인 세력들을 결집시킬 정부와 정당들로부터 자유로운 정치적 주체를 형성하는 것이다. 그는 이러한 정치적 주체는 정치적 성향을 떠나서 유럽통합에 호의적인 모든 사람들을 통합해야 하므로 정당이 아니고 운동(movement)이어야 한다고 생각했다. 다음으로는 초국가적 구조를 가져야 한다고 제시했다. 마지막으로 여론과 직접 관계를 설정해야 하고 그것을 정부들에 영향력을 행사하기 위해 동원해야 한다고 명시했다.²²⁾

연방주의 운동의 필요성은 바로 이러한 유럽통합에 대한 국가 정부의 이중적 속성으로부터 나온다. 즉 국가가 자발적으로는 유럽연방을 위한 투쟁에 뛰어들지 않을 것이기 때문에 국가와 당파를 초월한 유럽통합에 호의적인 단체가 형성되어야 한다는 것이다. 이러한 운동은 각 정부의 대변인들이 헌법제정을 받아들일도록 여론을 통해 압력을 행사할 수 있을 것이라고 예측했다. 전 유럽적 수준에서 이러한 운동단체들이 서로 긴밀하게 조직된다면 유럽의 연방으로 향한 길이 훨씬 용이할 것으로 생각했다. 실제로 그는 1943년 유럽연방주의자운동(MFE)와 유럽연방주의자연합(UEF) 등 이탈리아와 유럽적 수준의 연방주의 단체들을 조직하고 그 속에서 호라동했다. 그는 전후 유럽에서 민족국가들이 잠시 결정적 위기 상황을 맞이할 것이라고 예언하면서 자연스럽게 유럽의 연방적 통합을 위한 환경이 조성될 것이라고 생각했다. 이는 전 유럽적 수준에서 조직화된 연방주의자들에게 기회를 제공할 것이라고 예견했다.

(2) 기능주의의 모순 이용

스피넬리의 입헌적 방법은 사실 기능적 접근이 완전한 유럽통합을 가져올 수 없다는 신념으로부터 나왔다고 할 수 있다. 그는 연방헌법적 구조 없이도 국가활동의 선택된 분야를 통합할 수 있다는 기능적 접근에 대해서는 결코 동의하지 않았다. 하지만 그는 통합이 외교정책이나 안보정책 같은 문제는 뒤로 미루면서 경제문제에 한정되는 효율적인 초국가적 권한을 가지고 시작하는 것으로부터 시작할 수 있다는 것은 받아들였다. 그렇지만 그는 항상 초국가적 권한이 경제로부터 방위와 외교정책 분야로 확대되는 것을 보장하는 진정한 연방제도의 필요성을 강조했다. 그에게 있어서 보다 완전하고 민주적인 통합 방법은 처음부터 연방헌법을 가지는 입헌적 방법을 도입하는 것이었다. 스피넬리의 기능주의에 대한 비판은 입헌주의에 대한 교조주의적 선호에 의해서 나온 것은 아니다. 그것은 기능주의적 접근이 주로 유럽통합에 대한 국가 정부의 태도의 자가당착적 속성으로부터 나온다는 것을 잘 알고 있었기 때문이다. 역사적 상황은 국가 정부들이 초국가적 통합의 필요성에 직면하게 하지만, 그들은 주권을 포기하려 하지 않기 때문에 그들은 진정한 의미의

21) Sergio Pistone, "Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe," Lucio Levi, *Altiero Spinelli and the Federalism in Europe and in the World* (Milano: Franco Angeli, 1990), pp. 134-136.

22) Sergio Pistone (a cura di Sergio Pistone), *Una Strategia per gli Stati Uniti d'Europa* (Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1989), pp. 12-13.

초국가적 권위체의 설립을 한없이 뒤로 미룬다는 것이 사실이다.²³⁾

스피넬리는 이미 1949년 기능주의의 모순에 대해서 “버터로 만든 망치”라는 표현을 쓰면서 그것의 적실성에 의문을 제기했다.²⁴⁾ 하지만 스피넬리는 기능주의가 근본적으로 모순적 속성을 가지고 있기 때문에 통합 과정에서 이것을 드러낼 것이고, 따라서 연방적 방법에 기회를 제공해 줄 것이라는 것을 알았다. 기능주의의 모순은 그것이 비민주적이고 통합의 결과가 구조적으로 완벽할 수 없다는 것으로부터 나온다. 비민주성은 정치정당들과 여론에게 있어서 특히 민감한 부분이기 때문에 저항을 받을 것이 분명하다. 반면, 구조적 취약성은 기능주의적 방법에 의해 설립된 제도가 위기의 순간에는 결정적으로 취약할 수밖에 없다는 사실에 기인한다. 따라서 그는 기능주의가 근본적으로 가질 수밖에 없는 모순을 이용한다면 연방으로 향한 길에 도움이 될 수 있을 것으로 개대했다. 그는 다음 장에서 살펴볼 것과 같이 자신의 정치활동에서 기능주의가 한계를 드러낼 때마다 이를 이용해 유럽연방을 위한 도약대로 삼고자 했다.

(3) 정치지도자의 이용

유럽연방을 위한 투쟁에서 정치지도자를 이용한다는 계획은 앞에서 설명한 유럽연방주의 조직과 기능주의의 한계 이용이라는 두 가지 전술과 긴밀히 연계되어 이용되었다. 이러한 전술은 스피넬리의 자신이 생각하는 정치지도자의 속성을 이용하는 것이다. 앞에서 설명했듯이 스피넬리는 정치지도자들이 외교관이나 군인과 같은 행정권력을 가지고 있는 사람들과는 달리 정치권력을 가지고 있기 때문에 상황의 변화에 따라 움직인다고 생각했다. 즉, 자신이 속한 정당의 외교정책 노선을 따르거나 여론이 연방주의에 호의적인 상황이 되면 주저 없이 연방주의를 받아들인다는 것이다.

스피넬리는 연방주의 운동 조직이 기능주의의 모순을 파고들어 이용할 줄 알아야 한다고 지적했다. 특히 여론을 동원하고 민족주의적 정향에 덜 노출된 정부 지도자들에 대해 조언 활동을 하면서 정부가 유럽연방적 통일이라는 민주적인 헌법절차를 시작할 수 있도록 압박해야 한다. 즉, 기능주의가 한계를 보이거나 문제를 노출할 경우 정치지도자들이 제헌의회를 소집해 헌법을 작성하도록 동의하고, 이를 위한 이니셔티브를 가지도록 한다는 것이다. 이러한 전략은 1953년 보여준 것처럼 때때로 매우 효율적이었다. 그러나 1954년 프랑스가 유럽방위공동체(EDC)의 비준을 거부하여 유럽정치공동체(EPC)를 위한 계획이 실패했을 때 그는 더 이상 정치지도자들을 이용하는 것은 비현실적이라고 판단하고 유럽통합 운동조직의 원래 목표인 대중동원이라는 노선으로 선회했다.

IV. 유럽연방을 위한 스피넬리의 전략적, 전술적 투쟁

1. MFE와 UEF의 조직

유럽연방을 위한 스피넬리의 투쟁 중 가장 먼저 기억할 것은 유럽연방주의운동(MFE)의 설립이다. 벤토테네 선언서의 두 번째 장(Post-war duties: European unity)에서 그는 전후 해결해야 할 첫 번째 임무로 유럽이 주권국가로 분열되는 것을 막는 것임을 지적한 후, 이것은 오로지 유럽연방을 통해서만 해결될 수 있다고 명시했다. 앞에서 설명한 것처럼 그는 전쟁이 끝나면 개별 민

23) *Op.cit.*, p. 138.

24) S. Pistone, *L'Italia e l'Unità europea* (Torino: Loescher Editore, 1991), pp. 185-191.

족국가들은 스스로 민족국가의 한계와 모순 앞에 서게 될 것이라 예견했다. 만약 많은 사람들이 이러한 현실을 이해한다면 유럽연방은 곧 이루어질 수 있을 것이라고 예견했다. 따라서 “이제 새로운 행동과 새로운 사람들, 즉 자유롭고 통일된 유럽을 위한 운동이 필요한 때다”라고 연방주의 운동 결성의 중요성을 제기했다.²⁵⁾ 이러한 연방주의 운동 단체들은 유럽통합에 호의적인 상황이 되면 전 유럽적 수준에서 유럽연방을 고무하고 촉구하면서 제헌의회의 소집을 촉구하는 것이 임무가 되어야 했다.

스피넬리의 장점은 이러한 연방주의 운동의 조직을 촉구하면서 자신이 스스로 이러한 조직 결성에 뛰어들었다는 점이다. 그는 1943년 벤토테네 감옥에서 풀려난 즉시 밀라노에서 로시, 콜로르니, 롤리에르(M. A. Rollier) 등과 함께 유럽연방주의자연동(Movimento Federalista Europeo: MFE)을 설립하였다. 이후에는 독일의 탄압에서 자유로운 스위스에서 활동하고 있던 유럽통합에 호의적인 저항운동가들을 조직하는 활동을 하였다. 1946년 12월 MFE를 포함해 전 유럽의 연방주의 운동들을 통괄하는 조직체인 유럽연방주의자연합(Union of European Federalists: UEF) 결성에 적극적으로 참여하였다.

MFE의 설립 목적과 행동 원칙은 무솔리니가 실각하기 몇 일 전 벤토테네에서 작성해 이 단체의 행동원칙이 된 ‘정치적 테제’와 ‘일반 지침’에 잘 나타나 있다. 이 문서는 MFE는 “국가 독립, 정치적 자유, 경제적 정의 등을 추구하는 정치적 운동에 대한 대안을 추구하지 않는다. (MFE는) 이러한 정치적 운동의 지도자나 지지자들에게 유럽통합에만 헌신하기 위해 국가 독립, 정치적 자유, 경제적 정의 등과 같은 생각들을 포기해야 한다고 이야기하지 않는다. 오히려 MFE가 지지를 이끌어내야 하는 것은 바로 이러한 정치적 운동단체들로부터이고, 우리 문명의 최고의 가치인 위와 같은 목표들을 이끌어내기 위해 행동한다. 그러나 애국주의자들, 민주주의자들, 사회주의자들이 개별 국가에서 먼저 이러한 목표들을 성취해 한다고 생각하는 반면, MFE는 이러한 망상을 경계한다.”고 적고 있다. 이에 따라 “연방주의자들의 태도는 모든 형태의 전체주의와 헤게모니적 통일을 배제한다. (MFE는) 공산주의자들부터 자유주의자들까지 유럽연방에 호의적인 모든 진보적인 세력과 정향들과 함께한다.... 우리는 초기 단계에서 나타날 수 있는 패배를 두려워하지 않는다”고 확신하면서 MFE가 특정 정치사상에 동의하는 교조주의적 운동단체가 아니라 모든 사상을 포괄하는 보편적인 운동단체이어야 함을 적시했다.²⁶⁾

스피넬리는 또한 이러한 형성된 MFE의 능력의 한계를 적시하고 있었다. 그는 MFE는 “정당 간 위원회 형태의 제휴를 추구하지 말아야 한다”고 했는데, 이는 아직까지 연방주의 운동의 “회원수가 적으므로” MFE가 당분간 “얻어낼 수 있는 것은 정당들이 그들의 정강 속에 연방주의 구절을 삽입하도록 하는 것”이었다. 또한 연방주의 운동은 우리의 견해를 받아들일 것 같은 모든 진보적인 단체, 정당, 노동조합 등에 연방주의 사상을 퍼트리는 것임을 강조하면서 정치정당에 집중할 것을 주문했다.²⁷⁾

이러한 목표와 활동계획을 가진 MFE의 활동이 유럽통합 과정에 중대한 역할을 수행한 것은 아니다. 오히려 스피넬리는 전후 민족국가들이 재건되면서 자신의 예언이 빛나간 것으로 판단하고 MFE 활동에서 벗어나기도 했다. 그러나 우리는 MFE의 존재 목적이 유럽통합을 직접 이끌기 위한 것이 아니었다는 점을 인식할 필요가 있다. 또한 이탈리아 내에서 MFE의 존재는 적어도 이탈

25) Altiero Spinelli, "The 'Ventotene Manifesto'," Walter Lipgens (ed.), *Documents on the History of European Integration*, Vol. I (Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1985), p. 479.

26) Altiero Spinelli, "Movimento Federalista Europeo: 'Political Theses' and 'General Directives'," Walter Lipgens, *ibid.*, pp. 516-517.

27) Altiero Spinelli, "Movimento Federalista Europeo: 'Working Paper'," Walter Lipgens, *ibid.*, p. 518.

리아 여론을 이끄는 중요 행위자들에게 유럽통합의 필요성을 지속적으로 제기해 주었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 전후부터 이탈리아인들이 유럽통합에 가장 호의적인 사람들이었다는 점에는 분명 스피넬리의 유럽연방 투쟁에서 여론을 동원하려는 스피넬리의 역할이 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 스피넬리는 1945년 이후 유럽에서 국가들이 재건되는 것을 보고 실망하여 잠시 연방주의 활동을 떠났다. 이 기간 동안 그는 정치지도자 등에게 유럽연방의 필연성과 당위성을 전하는데 전념했다.

2. 기능주의의 모순 이용과 정치지도자에 대한 영향을 통한 시도

스피넬리가 다시 유럽연방을 위한 투쟁으로 돌아온 것은 1947년 마샬플랜(Marshall Plan)의 발표 이후였다. 스피넬리는 마샬플랜이 비록 미국에 의해 가능하게 된 것이었지만 유럽의 여론에 유럽통합의 당위성을 제기해 주었고, 이로 인해 유럽통합에 호의적인 분위기가 형성되었다고 믿었다. 또한 마샬플랜은 기능주의적 유럽통합 방법을 도입한 것이기 때문에 스피넬리는 이것을 유럽연방을 위한 도약대로 이용할 수 있을 것이라고 생각했다.

스피넬리의 복귀 후 첫 투쟁은 마샬플랜과는 별도로 진행되고 있었던 유럽통합주의자들의 시도를 입헌적 방법으로 변형시키는 것이었다. 처칠(W. Churchill)이 주도한 유럽운동(United Europe Movement: UEM)과 UEF 등 유럽의 거의 모든 연방주의 단체들이 참여해 1948년 5월 열린 유럽회의에서 유럽평의회(Council of Europe)가 조직되었다. 스피넬리는 이 유럽평의회 자문의회(Consultative Assembly)가 비록 권한은 없지만 회원국 의회와 정치인들이 유럽연방에 관심을 가지도록 할 수 있을 것이라고 생각했다. 여기서 MFE의 역할은 자문의회가 이러한 시도를 하도록 고무하는 것이었다. MFE는 실제로 자문의회를 직접 설득하거나 1950년에 이탈리아 연방주의자들을 동원해 자문의회에 유럽연합조약(European Federal Union) 작성에 호의적인 청원서를 작성했다. 이 청원서는 자문의회가 헌법 계획안을 작성하고 회원국 의회가 이를 비준하도록 하는 것이었다.²⁸⁾

MFE의 청원서는 비록 괄목할만한 결과를 가져오지는 않았지만 다음 투쟁을 위한 토대가 되었다. 스피넬리는 다음 투쟁을 위한 장소를 1950년 프랑스의 플레벤(R. Pleven)에 의해 제안된 유럽방위공동체 계획 속에서 발견했다. 즉, 방위 분야라는 기능적 통합을 유럽연방을 건설하기 위한 도약대로 삼을 수 있다는 것이었다. 또한 당시는 정부 내에서도 스피넬리의 연방주의에 동조하는 사람들이 점점 많아지게 되었다. 이는 분명 벤토테네 선언서에서 밝힌 것처럼 호의적인 상황이었다. 1950년대 초 유럽방위공동체 계획 협상 당시 파리협상에 파견된 이탈리아 대표단장인 롬바르도(L. Matteo Lombardo) 등이 그들이었다. 1951년 8월 말, 파리회담에 이탈리아 대표로 파견되어 있었던 스토포니(P. Stopani)도 연방주의자였으며, 그는 스피넬리에게 다음과 같은 편지를 써 스피넬리와 의견을 같이 했다: “헌법적 토대를 명확히 하지 않고서 각료이사회와 모호한 의회(Assembly)에 그토록 중요한 예산을 정할 가능성을 부여한다는 것은 말도 안 되는 소리다. 바로 이것 때문에 유럽의회(European Parliament)를 형성해야 한다는 사상이 자연스럽게 나타나는 것이다.”²⁹⁾

그가 EDC가 기초하는 기능주의의 모순을 지적한 것은 스피넬리가 벤토테네 선언서에서 밝힌 기능

28) Sergio Pistone (a cura di), *Una Strategia per gli Stati Uniti d'Europa* (Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1989), pp. 17-18 참조.

29) D. Preda, *Storia di una Speranza* (Milano: Jaca Book, 1990), pp. 101-102.

주의의 모순과 정확히 일치한다. 스피넬리는 이에 대한 대안으로 보다 민주적이고 영속적인 입헌적 방법에 의한 ‘입헌주의(constitutionalism)’를 제기하였다. 그는 “유럽군이 책임을 져야 하는 연방상원을 형성하지 않고서 유럽군을 형성한다는 시도는 터무니없는 것”이라고 비판하였다.³⁰⁾ 또한 1951년 3월 파리협상의 이탈리아 대표단장인 타비아니(P. E. Taviani)에게 하나의 보고서를 발송하였다. 이 보고서에는 파리회담이 고려해야 할 목표 10개가 포함되어 있었다. 이것들은 완전한 유럽군 형성, 유럽외교정책의 형성, 유럽에 주둔한 미군의 동맹군으로의 변형, 유럽재정의 형성, 유럽정부와 유럽하원의 형성, 연방상원이 프랑스가 제안한 각료이사회 대체, 유럽시민군 형성, 유럽재판소 형성, 회원국들이 유럽 제헌의회를 소집하도록 고무 등이었다. 이러한 내용들은 모두 유럽의 연방화를 상정하는 것이었다.

이렇게 당시까지 EDC 형성과정이 채택했던 기능주의적 방법을 총체적으로 비판하면서, 스피넬리는 8월에 보고서를 작성해서 파리회담에서 이탈리아 대표단장직을 승계할 롬바르도와 데 가스페리(A. De Gasperi)에게 발송하였다. 이탈리아가 유럽통합 과정에서 연방적 길을 향한 선도자가 되도록 촉구하는 것을 주 내용으로 한 이 보고서는, 그동안의 협상 과정이 무시하고 있었던 “연방 국가를 형성하지 않고 유럽군을 형성하는 것”의 모순에 대한 해결책이었다. 이러한 모순에 대한 해결책으로서 스피넬리는 다음과 같은 해결책을 제시하였다.

“유럽정부를 가진 유럽국가를 형성해야 한다. 이 유럽정부는 국방, 외교, 재정 그리고 경제정책에 관한 명확한 부서를 가져야 한다. 유럽국은 여러 기구들 중 특히, 유럽정부의 장을 선출하고 통제하며, 공동체에 이전된 권한 속에서 필요한 법을 승인하고, 유럽국가의 예산을 비준하는 기능을 가진 유럽의회를 가져야 한다. 만약 파리회담이 그 임무를 완수할 수 있다면, 회담에서는 더도 덜도 아닌 유럽연방 헌법안이 작성되어야 할 것이다. 따라서 참여국들은 유럽국가와 국가 기능에 대한 명확한 정의를 포함하는 조약안을 작성하는 책임을 가지는 국제기구를 설립하는데 동의해야 한다. 이러한 기구는 유럽연방을 건설하기 위한 제헌의회가 될 것이다. 이러한 제헌의회는 시민들의 직접선거에 의해 선출되어야 하지만 신속성과 편의성을 위해서 인민주권의 소유자인 각 의회에 의해서 선출될 수도 있다.”³¹⁾

데 가스페리는 스피넬 리가 제기한 기능주의의 모순과 연방적 방법의 합리성에 동의하였다. 따라서 그는 유럽방위공동체 조약 속에 유럽정치공동체 형성 가능성을 전망하는 조항(제 38조)을 삽입하게 하는데 성공하였다. 데 가스페리의 연방적 노선으로의 변환에 스피넬리의 활동이 결정적이었다고는 단정하기 힘들지만 일정 정도 기여를 한 것은 사실이다. 스피넬리의 데 가스페리에 대한 이 편지에서 그는 파리에 파견된 이탈리아 대표단이 연방적 노선을 선택할 것을 조언했다. 사실 이 문제에 대해 데 가스페리와 스피넬리는 직접적인 접촉을 하지는 않았다. 데 가스페리는 위에서 언급한 보고서를 스피넬리로부터 직접 받은 것이 아니라 볼리스(L. Bolis)와 같은 스피넬리의 친구들인 이탈리아 상원의원들로부터 전해 받았다. 어쨌든 이 시기 동안 데 가스페리는 이탈리아 정치계에서 활동 중인 연방주의자들과 긴밀한 접촉을 가졌던 것은 분명하다.³²⁾

EDC 에피소드에서 스피넬리의 활동이 데 가스페리 등 정치 지도자들에 대한 조언에만 머물지는 않았다. 그는 EDC 조약이 체결되어 각 국가에서 비준을 기다리는 동안 유럽연방 헌법의 작성을 앞당기기 위해서 이번에는 벨기에의 스파크(P. A. Spaak)와 협력하여 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 의회를 확장하여 일종의 특별의회(Ad hoc Assembly)로 만든 후 여기에서 유럽정치공동체(European Political Community: EPC)를 위한 계획안을 작성하도록 하였다. 그의 이러한 계

30) L. Levi & Sergio Pistone, *Trent'anni di vita del MFE* (Milano, 1973), p. 147.

31) S. Pistone, *L'Italia e l'Unità europea* (Torino: Loescher Editore, 1991), pp. 191-206.

32) 이선필, 『유럽통합: 이상과 현실』(서울: 높이깊이, 2006), pp. 123-126.

획은 거의 성공을 거두었다. 그러나 1954년 프랑스 의회가 EDC 조약의 비준을 거부함으로써 EPC도 함께 사장되게 되었다.

많은 관찰자들은 스피넬리의 입헌적 방법을 현실을 무시한 채 지나치게 이상적이라고 비판한다. 그러나 위 사례에서 본 것처럼 그의 입헌주의적 방법은 기능주의의 모순과 정치지도자의 이용이라는 전술과 함께 거의 성공 단계에까지 이를 정도로 실현 가능한 것이었다.

3. 유럽공동체 속에서의 투쟁

EDC의 실패 이후 스피넬리는 더 이상 국가정부로부터 유럽주의적 정책을 기대하는 것은 현실적이지 않다는 것을 깨달았다. 이후 그는 ECSC나 EEC 등 국가 주도의 유럽통합 시도는 국가들 간의 대립이 나타날 것이기 때문에 실패할 것이므로 이를 단호히 거부하는 태도를 보였다. 벤토테네 선언서에서 제시했던 원래의 신념, 즉 정부들이 초국가적 입헌주의를 받아들여주기 위해 국가 정치구조 밖에서 대중을 동원을 조직할 필요를 느꼈다. 따라서 그는 『유럽시민회의 Congresso del Popolo Europeo』라는 조직을 만들어 유럽통합에 호의적인 거대 시민조직을 형성하였다. 이를 통해 장기적인 관점에서 정부들에게 압력을 행사할 수 있는 자율적인 연방세력을 형성하기를 희망했다.

그러나 이러한 희망은 1960년대 초 성공할 가능성이 없다는 것이 판명되었다. 따라서 그는 이때부터 MFE 속에서 1940년대 말 기능주의의 한계와 모순 이용이라는 전략으로 돌아왔다. 그는 이 시기에 이미 형성된 EEC가 비약적인 성공을 보이자 이를 인정하기 시작했다. 이것은 그가 기능주의의 성공 가능성을 인정했다는 것이 아니라, 그것은 조만간 한계를 드러낼 것이므로 EEC 속에서 입헌주의를 통한 유럽연방의 실현이라는 전략으로 전환한다는 것을 의미했다. 따라서 그가 1963년 집행위원장인 할슈타인에게 EEC가 보다 민주적이고 연방주의적인 방향으로 발전할 수 있도록 집행위원회가 앞장설 것을 촉구한 것처럼 유럽정치인들에 대한 조언 역할을 수행했다. 또한 EEC 속에서 투쟁하기 위해 스스로 집행위원이 되고자 했기 때문에 사회당(PSI)에 가입해 1970년 집행위원이 될 수 있었다.³³⁾

그러나 집행위원회가 스피넬리의 기대를 만족시켜주지는 못했다. 이는 집행위원회가 스피넬리의 생각과는 달리 연방투쟁을 지도할만한 실질적 권한을 가지지 못했기 때문이었다. 따라서 그는 1979년 유럽시민들의 직접선거에 의해 선출될 예정인 유럽의회에 진출하기로 결정하였다. 그는 사실 명목적 역할만을 수행하는 유럽의회에 큰 기대를 하지 않았으나, 유럽인들에 의해 직접 선출된다면 민주적 정통성을 가질 것이므로 그 속에서 뭔가 할 수 있다고 생각했다. 그는 1979년 공산당(PCI) 소속으로 유럽의회 의원에 선출되었다. 이것은 스피넬리에게 있어서 일종의 기회였다. 그동안 유럽의회는 회원국 의회 의원들로 이중적 임무를 수행했으나, 직접선거로 유럽연방에 호의적인 많은 사람들이 유럽의회 의원으로 선출되었다. 이에 스피넬리는 연방적 해결안에 호의적인 동료 의원들을 결집해 『악어클럽Crocodile Club』이라는 모임을 조직했다. 그는 이 모임에서 현존하는 유럽공동체의 제도개혁을 통해 유럽의 정치적 통합을 완성한다는 계획을 가지고 있었다. 스피넬리는 결국 유럽의회의 대폭적인 권한 강화나 보충성의 원칙 등을 포함하는 『유럽연합 조약안 Draft Treaty on European Union』을 작성해 유럽의회에 상정했다. 그는 자신이 생각했던 제헌 의회의 역할을 유럽의회가 직접 수행할 수 있을 것이라고 생각한 것이다. 유럽의회 역시 이 계획

33) Altiero Spinelli(a cura di Sergio Pistone), *Una Strategia per gli Stati Uniti d'Europa* (Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1989), pp. 19-28 참조.

안을 압도적 표 차이로 승인했으나 1984년 6월 풍텐블루 유럽이사회에서 이 조약안이 무시됨으로써 사장되게 되었다.

야심적인 유럽연합 조약안을 통한 유럽의 연방화를 이룩한다는 계획이 실패한 이후 스피넬리에게 다시 기회가 주어지지 않았다. 그는 1986년 유럽공동체의 제도개혁을 담은 회원국 정부들에 의해 주도된 단일유럽의정서(SEA)가 서명되기 며칠 전 사망함으로써 결국은 평생의 꿈이자 투쟁이었던 유럽연방의 실현을 보지 못했다. 그러나 단일유럽의정서를 포함해 1992년 서명된 마스트리히트 조약은 스피넬리가 유럽의 연방적 통일을 앞당기기 위해 유럽연합 조약안 속에 담았던 내용들을 많이 포함함으로써 스피넬리의 유산이 헛되지만은 않았다고 할 수 있다.

V. 유럽통합에 대한 연방주의의 의의와 동북아에 주는 함의

지금까지 살펴본 스피넬리의 연방주의 사상과 전략은 결과론적으로 볼 때 실패한 전략인 것처럼 보인다. 이러한 잠정적 판단은 스피넬리의 투쟁이 유럽통합 과정을 주도하거나 직접적으로 영향을 미치지 못했다는 사실에 기인한다. 전략으로서 입헌적 방법은 기능주의나 정부간 회담을 통한 통합 방법에 밀려 성공적이지 못했다. 전술적인 측면에서도 MFE는 유럽의 연방세력을 결집하고 여론을 주도해 연방주의 혁명을 가져오지 못한 것이 사실이다. 기능주의의 한계와 모순을 이용한다는 계획과 정치지도자에 대한 압력과 조언 기능 수행이라는 전술은 때때로 성공적인 것처럼 보였지만 이루어 놓은 것은 미미한 것이다. 그렇다면 유럽통합에 있어서 스피넬리의 연방주의와 연방투쟁은 어떤 의미를 가지는가?

이러한 실패에도 불구하고 스피넬리는 유럽의 설립자들(founding fathers) 중 한 사람으로 평가받고 있다. 유럽연합 기구들의 사무실을 그의 초상화로 장식함으로써 유럽인들은 스피넬리의 투쟁에 경의를 표한다. 이것은 무엇을 의미하는가? 결과론적으로 볼 때 스피넬리의 입헌주의적 방법은 분명 기능주의와 정부간주의에 비해 부차적인 위치에 있다. 그러나 그의 연방주의는 기능주의의 신봉자들과 정부 관료 및 정치지도자들에게 유럽통합의 당위성과 목표를 설정하게 하는데 의미 있는 영향을 주었다. “그는 유럽통합을 자동적인 결과나 역사적 과정의 필연적인 결과로 이해하지 않았다. 그는 그것을 연방이라는 목표를 성취하기 위해 싸우는 사람들의 투쟁의 산물로 보았다”³⁴⁾고 지적한 레비의 말처럼 그는 유럽의 자유와 평화가 유럽인들 스스로 그것을 성취하기 위해 노력할 때에만 이루어질 수 있다 진리를 일깨워주었다. 결국 파급효과와 통합 과정에서 국가이익의 충돌을 극복한 정치 지도자들의 의지를 뒷받침한 것은 보다 나은 미래를 위해 앞으로 나아가야 한다는 스피넬리의 가르침이었다.

스피넬리의 투쟁의 의의는 여기에만 있지는 않다. 유럽통합에 대한 그의 공헌은 오히려 유럽인들의 가슴 속에 유럽인들이 가야만 하는 목표를 설정해 주었다는 데 있다. MFE나 UEF 등의 활동을 통해 그는 시민들과 직접 소통했고 유럽연방의 필요성을 설득했다. 이와 함께 완전하고 영구한 통합에 이를 수 있는 명확한 방법을 제시해 주었다. 유럽인들이 이것을 깨달은 것은 2000년대에 이르러서이다. 『유럽헌법European Constitution』이 바로 그것이다. 유럽헌법을 통한 유럽의 연방적 통합은 지난 50여 년 간 스피넬리가 하려고 했던 방법과 매우 유사하다. 스피넬리의 모든 시도와 마찬가지로 유럽헌법 또한 사라졌다. 그것을 개정한 리스본조약 또한 어려움을 겪으면서 유럽은 다시 한 번 위기에 처해 있다. 스피넬리가 몸소 보여주었듯이 유럽인들에게는 지금 또 다

34) Lucio Levi, "Preface," id., *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World* (Milano: Franco Angeli, 1990), p. 11.

른 ‘투쟁’이 필요한 시기이다.

스피넬리의 가르침은 유럽인들에게만 유효하지는 않다. 그의 경험과 가르침은 오히려 동북아를 포함한 지역통합을 이야기하는 세계 모든 지역에서 필요한 것이다. 스피넬리가 우리에게 가르쳐 준 것은 자유와 평화를 이루기 위해 어떻게 행동해야 하는가이다. 그의 가르침은 민족국가로 분열되는 것을 경계해야 한다는 것이고, 이데올로기와 국가를 떠나 지역의 평화와 공존에 호의적인 세력들이 결집해 정부가 그렇게 움직이도록 끊임없이 요구해야 한다는 것이다. 이는 결국 지역의 모든 시민들이 통합의 목표와 방법을 공유할 수 있도록 하는 토대 구축이 필요하다는 것을 의미한다. 그렇다면 우리는 지금 어디에 있는가? 스피넬리의 투쟁을 통한 가르침을 다시 한 번 기억할 필요가 있지 않을까?

[Abstract]

Ideas and Strategy of Altiero Spinelli for European Federal Integration

This presentation is on the federal idea and actions of Altiero Spinelli, an ardent federalist who devoted his whole life to construct a federal Europe. Some economic and political leaders who are interested in regional integration, fascinated by the 'myth' of the so called 'spillover effect', are expecting that increased economic exchanges and regional institutions would automatically induce regional economic and political integration. Or they have a view on which increased inter-governmental meetings in economic and political fields would induce governments to regional integration to protect their national interest. This expectation and prospect, although, is derived from our misunderstanding on the real process of european integration. To understand the true nature of european integration, we must remember the role and actions played by federalists, like Spinelli, who presented 'United States of Europe' as an alternative to european nation state system and for securing a permanent peace in Europe.

As a first author of the 'Ventotene Manifesto' that presented federalism as an alternative to european nation state system and for securing peace in Europe, Spinelli has laid down a cornerstone for european federalism. His federal idea is based on profound reflection on the 'crisis of nation state' and 'war and peace'. He thought that the sovereignty created by the combining of nation with state, leads to an authoritarian governing on citizens inside the state and aggressive attitude outside. He was convinced that Imperialism and Fascism is the last stage in the historical progress of nation state. In his analysis, the World War II revealed the crisis of nation state and the limits of the european nation state system. So he has convinced that is was a guarantee for peace to prevent Europe from returning to nation state system through forming a federal Europe.

He presented United States of Europe as a goal toward which europeans should head, and acted at the head of political struggle for the goal, with definite strategy and tactics. The strategy was the so-called 'constitutional approach' that is a complete contrast to the functional approach. Different from the gradual integration that is invented by the functional federalists like Jean Monnet, it is a method to achieve European federation at a stroke, transferring all national sovereignties to supranational institution. And this would be possible through establishing a European Federal Constitution by constitutional assembly. As for the tactics, he proposed the creation of movements that are favorable to european federal integration and autonomous from national parties and ideologies. And for achieving the constitutional approach, he acted himself using the contradiction of functional approach and inducing political leaders to take initiatives.

His strategy and tactics don't have great success, but his idea and actions showed europeans what they have to aim at to be liberated from nation state's restriction and to live in peace, and guided how to act to obtain it. In other words, he build up the foundation, on which spillover effect and diplomatics negotiations can bring about positive result. As for the prospect of regional integration in East Asia, the idea and strategy can teach us what we should we first.

[발표논문 9]

Realities of the Vision of an East Asian Community viewed from the Ideas of European Integration: Question of Comparison and Application

Dae-won Ohn (Hankuk University of Foreign Studies)

I. Introduction

While East Asia has various sources of conflicts, from North Korea's nuclear issue to the South China Sea, there has been relatively stable regional order free from large-scale contingency in the post-Cold War era. Under these circumstances, two competing views of the future of East Asian regional order have emerged. Optimists claim that increased interdependence and the growth of a more viable international cooperative body will develop into a kind of community in the region. Advocates of this view refer to advancements in the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Regional Forum (ARF) and the Asia-Europe Meeting (ASEM) as sure signs that the region is moving towards this bright future.¹ Others, however, point to more volatile conditions associated with a typical type of power politics reminiscent of 19th century Europe.² Those who support this view anticipate either the recurrence of old conflicts that were suppressed during the Cold War, or the beginning of new problems, e.g., terrorism, environmental degradation, international migration, the scarcity of energy and resources, etc. Lacking the institutional frameworks for an effective dealing with these problems, competition between the regional countries will increase. The debate on the concept of an East Asian community is still at an incipient stage and there are no agreed-upon ideas and views among the nations in the region. There exist wide gaps in the perceptions and approaches of the regional countries on what constitute a desirable regional order in East Asia and who should take the leadership role, not to mention the concept of an East Asian community itself. In spite of the vigorous attempts by some scholars and experts within and outside Korea to sketch a blueprint of a regional community, it is not so easy to find an optimistic view on the possibility of realization of such a vision.

¹ See, for example, James Goodby, "A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia," *Policy Paper*, The Atlantic Council, April 2007.

² Barry Buzan and Gerald Segal, "Rethinking East Asian Security," *Survival*, 36:2, Summer 1994, pp. 3-21.

The main purpose of this research is to deal with the idea of an East Asian community from a comparative and international political perspective. Is it relevant to compare the conditions of regional integration between Europe and East Asia and to apply the ideas and experiences of the former to the latter? Can the countries in East Asia cooperate with one another to create a true sense of regional community beyond the level of a political and diplomatic rhetoric or of a vague utopian proposal? What are the realities behind the current ongoing interactions between the regional – both great powers and smaller countries – countries in searching for a new East Asian order and for a vision of an East Asian community? In dealing with these questions, this study attempts at first to define the basic conditions of European integration and delineate the specific as well as general features of the ideas and approaches of European integration. Next, it examines the patterns of regional cooperation in East Asia in order to survey the relevance of the applicability of the European model of regional integration into East Asia. From this survey the author will argue that the idea of an East Asian community is still a very vague concept and that the applicability of a European model to East Asia is very limited for many reasons. In addition to the widely heterogeneous nature of the regional countries' domestic political, economic and socio-cultural conditions, the essentially state-centric, realist paradigm of international relations and foreign policy – especially that of the great powers – would continue to hinder the development of a multilateral and integrationist vision of an East Asian community. Based on these discussions, the author articulates that globalization and interdependence may have only limited effects on the states' perceptions on the supremacy of power and interest in the international arena. In the concluding part, the author will delineate some alternative suggestions for the reinforcement of peace, stability and cooperation among the East Asian countries in the light of the European model of peace and regional integration. In doing so, he will emphasize the merit of an incremental and long-term approach designed to facilitate confidence-building and institutionalisation of conflict management among the regional countries and other external players, including the UN and the EU.

II. European Integration: Ideas and Realities

When we look at the history of European integration, we can find that the processes leading to the establishment of the EC and later the EU have not been unanimously progressive and that not only the situational factors but also such constructivist elements as ideas, visions, passions, fears, identities, and the leadership have played from time to time an important role. Hence it may be not relevant to schematize various – internal and external – conditions of European integration for a simple comparison with and application to other cases. It,

however, may be necessary for us to categorize these conditions for a deeper understanding of the historical context of European integration. From the European case we can see that there always existed wide gaps between the ideas of European integration and its realities. At the end of the WWII, the catastrophic consequences of the two world wars fought in Europe induced Europeans to search for a federalist idea as the best way to avoid such wars permanently. This provided them with a momentum to launch a pan-European movement for the creation of a federal state. One of the most influential proposals was Winston Churchill's for the establishment of a United States of Europe in 1947.³ Churchill and his followers considered the existence of sovereign states as one of the most fundamental causes of war and conflicts. They thought that the best solution to the danger of war was to abolish the state system and to establish a federal European state. Despite the support provided by the general people at that time, those federalist movements were destined to be a failure. In addition to the urgent task to restore social stability and economic vitality, the still very strong legacy of the modern state system in each country did not allow them to accept such a progressive, but unproven scheme.⁴ In view of the wide gaps between the ideas and realities of a federalist vision, the six countries in Western Europe agreed to implement Robert Schuman's plans for the establishment of the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1953. Although the aborted attempts initiated by France to create the European Defence Community (EDC) and the European Political Community (EPC) within that period,⁵ the foundation of the ECSC turned out to be a historic momentum for the evolution of the European Communities (ECs) in the ensuing years.

What were the conditions for successful implementation of the Schuman Plan in comparison with the situations in Europe after the WWI? Firstly, it appeared to be related with the benevolent end-of-war settlements offered by the US in contrast with those at the Treaty of Versailles (Paris Peace Conference) in 1919. This enabled both the defeated nations – i.e. West Germany and Italy – and the liberated nations – France and the Benelux countries – to reestablish a stable democratic political system and a free-market economy. The evolution of a Cold War international system in Europe played a decisive role for such a development as it induced the US to fully commit itself to the recovery of European economy and the political and social stability of the regional countries. Amidst deepening division of Europe, a full-scale implementation of the Marshall Plans and the Breton Woods system enabled

³ Ian Bache and Stephan George, *Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2006), p. 84.

⁴ *Ibid.*, pp. 89-90.

⁵ For the aspects of the EDC and EPC in the 1950s, refer to Ohn, *EU's Evolving Common Security and Defence Policy* (Seoul: Nopikipi, 2007), pp. 25-26.

Western European countries to recover their economies. The functionalist approach devised by Jean Monnet and Robert Schuman proved to be the most relevant and practical measure to carry out the project of European integration. Acknowledging the limits of a federalist approach, these founding fathers of European integration chose coal and steel industries as the object of their approach.⁶

The Schuman Plan received overall positive responses from the regional countries except the Great Britain as it entailed practical as well as normative ideas offering various advantages.⁷ The US leaders responded to the Plan positively as they thought it was in compatible with the aim of the Truman Doctrine – the implementation of a containment policy against the Soviet expansionism. The leaders in Germany and Italy perceived the plan as highly useful for the promotion of their countries' peaceful and responsible international image which was also crucial for them to elicit international – mainly American – aid for economic recovery.⁸ The Benelux countries expected primarily practical economic gains from the project while relieving their concerns about the possibility of German resurgence.⁹ Although the French proposals for the European Defence Community (EDC) and the European Political Community (EPC) were abortive in the mid-1950s, the functionalist ideas for the ECSC led to the conclusion of the Treaty of Rome in 1957 for the establishment of the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (EAEC or Euratom). While the EEC played a significant role in inspiring economic vitality of the member states within the framework of a common market, the history of European integration in the 1960 and 1970s articulates that it was a very slow and uneven process against the rosy expectations of the earlier proponents of European integration.

According to Monnet and Schuman, a close cooperation among the member states in the fields of coal and steel industries would be soon expanded to other areas through the 'spill-

⁶ This approach reflected the dilemmas of sovereignty and the lack of common governance faced by the Western European countries within that period and their desire to overcome these dilemmas and to maximize their respective national interest under the given conditions. As well known the Schuman Plan was aimed at preventing the resurgence of Germany by putting its coal and steel resources under the control of an international body. The CSCE proposal was also based on the economic calculation to relieve the problem of resource- and energy shortage in the post-war period.

⁷ Bache and George, pp. 94-99.

⁸ Simon Bulmer and Christian Lequesne, eds., *The Member States of the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 77-96.

⁹ *Ibid.* pp. 164-84.

over effects' and which would ultimately lead to the establishment of a political union.¹⁰ This did not happen as evidenced by the failure of the EDC and EPC in the mid-1950s. Arising out of the shortcoming of the earlier approach, a number of scholars and experts introduced a neo-functionalist approach. According to this approach, a successful implementation of a regional integration project necessitates an effective political leadership equipped with strong political will and well-designed programmes and resources for integration.¹¹ This approach, however, had some clear limits like its predecessor. Both functionalist and neo-functionalist approaches emphasized essentially a 'functionalist' – i.e. 'non-political', or value-free – and pragmatic aspect on an overall liberalist and non-zero-sum game basis. But in fact it was evident that such schemes reflected the intensive strategic and political calculations of the concerned countries, especially those of France. The most notable examples may be the French proposals for EDC and EPC in the early to mid-1950s and the 'empty chair crisis' in the mid-1960s caused by the conflicts of national interest between France and other member countries regarding the implementation of a Common Agricultural Policy (CAP).¹²

Against the earlier expectation, there were not so bright prospects about European integration in the 1960s and 1970s beyond the level of a common market due to the recurrent frictions and conflicts between the member states in wide-ranging issue areas – i.e., the CAP, structural funds, budgetary matters, etc.¹³ The conclusion of the Single European Act (SEA) in 1986 manifested the dilemmas confronted by the European nations amid rapidly changing global political economic landscape of the 1980s and their aim to reinvigorate their economic competitiveness in the global marketplace by introducing a single market.¹⁴ The case of the SEA illustrates the positive role played by external sources

¹⁰ Bache and George, pp. 5-6.

¹¹ *Ibid.*, pp. 8-10.

¹² It is also well known that the recurrent attempts by the UK to join the EEC in the 1960s were based on cool calculations to maximize its economic interest and to reinforce its political influence in Europe, not based on a normative and ideal purpose of regional integration.

¹³ In contrast with their political rhetoric to support an integrationist idea, we can find some deep-seated fears in most countries about the possibility of the weakening of their sovereignty and their obsession with such state-centric concepts as national interest and national security within that period. It remained for long one of the main reasons that did not allow a deeper and wider integration beyond the level of a European common market.

¹⁴ John McCormick, *The European Union: Politics and Policies* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2008), pp. 74-79.

of threat or competition for the facilitation of regional integration.¹⁵ It was also certain that the formidable military threat posed by the Soviet Union after the WWII restrained Western European countries' nationalist orientation and freedom of maneuver in the international arena.¹⁶ It compelled them to eagerly accept the American hegemonic position in the international politics of Western Europe. The US leadership role was crucial not only for the stabilization of regional security but also for the fostering of cooperative relations among the regional countries. While providing Europe with much needed economic and military assistance, the US introduced various measures to facilitate the standardization of these countries' national economic and trade systems. This created a favorable condition for economic and trade cooperation among the Western European countries for the ensuing several decades. The precarious situations arising from the collapse of the Eastern European communist regimes in 1989 and the German unification in 1990 also induced European states to establish the European Union in order to better deal with the challenges as well as opportunities from the precipitously changing external environment.¹⁷ The case of the 2003 crisis in Europe concerning the Iraqi War and the US Bush Administrations' foreign policy also illustrated the positive role played by external sources of problems. Alarmed by the dangerous implications of the schisms between the Europeanists and the Atlanticists, the member states were compelled to adopt the European Security Strategy (ESS) for the strengthening of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the European Security and Defence Policy (ESDP) within the framework of the European Constitution.¹⁸

One of the enduring constraints against regional integration has been related with the existence of diverse and often conflicting national identities among the states.¹⁹ According to one's observation, the international political and security settings surrounding Europe after the WWII were overall conducive to the dilution of the eccentric and nationalistic

¹⁵ The adoption of a single European market project in 1986 appeared to have been driven by the predicament related with the welfare models of the EC members which had relied heavily on the central role played by the state in the society and market. The overstretch of the state's intervention into market and the overprotection of national industries and laborers weakened their economic vitality and put them into a very difficult situation in competing with the US, Japanese and the newly emerging East Asian NIES economies.

¹⁶ McCormick, pp. 37-55.

¹⁷ J. Baun, "The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France and European Integration," *Political Science Quarterly*, 110, 1996, pp. 605-24.

¹⁸ D. Ohn, pp. 95-116.

¹⁹ Alastair Ian Johnston, "Thinking about Strategic Culture," *International Security*, 19:4, Spring 1995, pp. 32-64.

propensity of Western European countries. In addition to the destructive effects of the WWII on the longstanding nationalist norms and values, the formidable military threats posed by the USSR did not allow Western European states but to almost completely rely on the US protection. The US security umbrella and its economic assistance enabled these countries to divert their national resources from the military to civilian economic and welfare sectors. This reinforced the peaceful and civilian character of these countries' external identity and which later turned out to be the core of a common European identity. Common political and social values and the habits of cooperation among the regional countries appeared to have generated favorable conditions for European integration. In addition, the emergence of external sources of economic and security threats and the dynamics associated with European social welfare models have driven European countries to choose regional cooperation and integration despite their longstanding preoccupation with state sovereignty.

III. The Patterns of Regional Cooperation in Northeast Asia

In comparison with Western Europe, the incomplete settlement of the WWII and the evolution of an extremely volatile cold war international system in East Asia after 1945 did not allow the regional countries to develop a cooperative and multilateral order in the region. Even with the end of the Cold War in the early 1990s, the patterns of cooperation among the regional countries are characterized essentially as a bilateral one in which such an external superpower as the US is assumed to play a central role. Reflecting the gravity of the US, much of the proposals concerning economic and security cooperation in East Asia have contained elements referred to the broader Asia-Pacific region, rather than simply to East Asia, not to mention Northeast Asia. In particular, the strong legacy of confrontation and rivalry between many of East Asian countries ever since the end of the WWII has long prohibited the growth of the idea of an East Asian community. The origin of the recent rise of regionalism in the region can be traced back to the Sino-US strategic rapprochement in the early 1970s when the summits of the two countries agreed to develop tacit security cooperation in order to better deal with the USSR military expansionism. The maintenance of bilateral alliance relationship between the US and the countries in the region – i.e. Korea, Japan, Taiwan, the Philippines, etc. did not automatically develop into a region-based cooperative body. The Sino-US détente appeared to contribute to the amelioration of the overall international climate and to the stabilisation of the regional security system. The emergence of Deng Xiaoping's reformist leadership and China's adoption of the Four Modernization Plans through reform and open-door in the late 1970s were conducive to the formulation of a more stable regional security and economic order. In the 1980s, the changes that took place within each country and in the region encouraged the fostering of

a more multilateral cooperative order among the regional countries. The growth of ASEAN economies and the increased significance of the region of Southeast Asia in the newly unfolding international political landscape in the Asia-Pacific in the following decade also resulted in an increased optimism about the prospects of a regional cooperative body in East Asia. Nevertheless, while the vision of an East Asian community may be more than a vacant political and diplomatic slogan, its outlines remain less than clear.

The discussions on building a multilateral regional body in East Asia are usually tending to refer to ASEAN as a model of regional cooperation and to the central role played by the US in determining the general state of peace and stability in the region. Numerous regional organizations in East Asia have been originated from ASEAN and led the formulation of an institutionalized framework for promoting dialogue and cooperation among the countries within and outside the region. Although ASEAN has attained some degree of recognition as a pioneer of East Asian regionalism, the main features of the East Asian international system characterized by the still very strong state-centric realist paradigm of international relations have not allowed the Association to play a leading role. In addition, the asymmetrically weak capacity when compared with other major actors in the region, i.e., the US, China, Japan and Russia, was further decisively weakened in the aftermath of the 1997-98 financial crises. In this regard, APEC has been emerging as the most prominent multilateral regional forum for East Asian countries during the last decade.²⁰ While APEC has provided the region of the Asia-Pacific with a useful sense, there exist numerous other groupings in many sub-regions of the Asia-Pacific. These include the ASEAN, ANZUS, ASEAN-Plus-Three, ARF, the Shanghai Group, Six-Party Talks, and the numerous bilateral alliances between the US and its East Asian partners. Some are the outcome of economic motives, while others are related with

²⁰ Discussions of Asia-Pacific cooperation began in the 1960s, but came to be substantive in the next decade reflecting a series of changes in international political economic and security situations. Alongside the stabilizing effects of the Sino-US rapprochement, the fast rise of East Asian economies in the 1970s improved the prospects of the formulation of a more cooperative and multilateral arrangement in the Asia-Pacific. Initially, Pacific cooperation was led by the developed allies of the US in the region – i.e. Japan, Australia and New Zealand – and aimed at inducing US interest in the region, the stability in Southeast Asia in particular. A major breakthrough was made in Pacific cooperation in 1989, when the APEC forum was proposed by Australia. The initiation of the forum reflected some signs of serious trade disputes between the US and some countries in East Asia, Japan in particular. It also reflected East Asian countries' aims to respond to the potential challenges related with the prospects of the formulation of a single market in Europe and a free-trade area in North America. For details, see

other issues, such as security, power and identity. While APEC is a geographic concept in which the US occupies a central place, there are some other initiatives that are directed to facilitating a more regionalist vision among the East Asian countries. One of the most notable examples is the East Asia Economic Caucus (EAEC).²¹ When first proposed, the EAEC plan invited complicated responses from both East Asian and non-East Asian nations. Those outside the region were inclined to oppose it for the fear of their exclusion from the group. Mixed signals were sent by those in East Asia. China and some ASEAN countries that endured various sources of conflicts with the US throughout the 1990s – trade disputes, human rights, democracy issues, etc. – appeared to prefer the proposal. Korea and Japan showed an ambivalent attitude towards it due to their changing internal and external circumstances in the early to mid-1990s. Nevertheless, the EAEC was not able to compete with APEC for several reasons. First of all, the expected economic benefit from the EAEC was too meager to the regional countries when compared with that from their economic cooperation with the US. Next, the prevalent sources of conflicts and uncertainties in the post-Cold War East Asian political and security environment – such as North Korean nuclear crisis, China's rise and some signs of Sino-Japanese rivalry in the coming future – forced them to acknowledge the significance of US role in East Asia.

Many of the existing regional arrangements in East Asia were introduced during the Cold War period especially by the US initiative. Despite the end of the Cold War, much of the US-led alliances are firmly in place and there are some signs that the US have attempted to develop cooperative security relations with new partners such as Vietnam, Mongolia and the countries in Central Asia. In dealing with the ASEAN countries, the US seemed to prefer a bilateral framework to develop cooperative relations with each ASEAN country than ASEAN as a combined unit. This was due both to the overall very low level of regional cooperation, not to mention regional integration, among the Southeast Asian countries and to the complicated nature of the relationships between the US and each ASEAN country. Nevertheless, recognizing ASEAN's increased significance in the newly unfolding international political economic and strategic landscape in the Asia-Pacific, the US and other regional powers, i.e., China and Japan, came to be engaged in implicit, but intense competition with one another. While the US has long enjoyed international supremacy in the region, the 1997-98 financial crises drove ASEAN countries to reassess the value of the US and to search for a more region-based cooperative body. This was related with the US unwillingness to take a leadership role in responding to the crisis situation. It was sharply

²¹ The EAEC was originated from the Mohamed Mahathir's 1990 proposal for the establishment of the East Asian Economic Group (EAEG). The EAEC was aimed at encompassing both the ASEANs and the countries in Northeast Asia.

contrasted with the PRC's active commitment at that time. The discussions for the establishment of a more effective regional arrangement for economic and financial cooperation have been led by ASEAN countries and which emphasized the central role of the two economic giants in East Asia – i.e., China and Japan. The development of a tacit coalition between China and the ASEAN members against the US in the mid- to late 1990s was facilitated by the troublesome relations between these countries and the US concerning a number of complex issues such as trade, democracy and human rights.

Although the schemes of China and some ASEAN countries to search for a more region-oriented cooperative body in East Asia, the significance of APEC has been marginally undermined. APEC seems to offer a very useful opportunity for the countries in East Asia to be engaged in dialogue at head-of-state and ministerial level. Besides APEC, there have been some developments in security-oriented multilateral arrangements in East Asia that have been originated from several sources. These include the ARF, the Shanghai Cooperation Organization (SCO), the Six-Party Talks, etc.²² The Asia-Europe Meetings (ASEM) has also begun to provide the countries in East Asia with a useful forum for exchange of views and inter-regional cooperation in broader issue areas. The emergence of these bodies reflects both the complicating international relationships of the East Asian countries and the growth of some multilateral norms and practices among them. Nevertheless, the states of Northeast Asia are now in the process of adjusting to the greater unpredictability of post-Cold War international relations. In fact, apart from the quantitative growth of these regional arrangements, the essentially state-centric perceptions and orientations of the concerned countries have continuously hindered the development of a true sense of cooperative and multilateral regionalism based on some universal norms and values comparable to Europe.

IV. The Vision of an East Asian Community: Limits of Interdependence

It seems entirely irrelevant and highly unrealistic to attempt to directly apply a European model and strategy of regional integration to East Asia under current conditions. The overall level of cooperation among the countries in East Asia is so low that the idea of an East Asian community is regarded by many as a vacant or at best vague concept. When compared with the post-WWII Western Europe, there exist enormous hindrances and

²² The SCO is an intergovernmental mutual-security organization which was founded in 2001 by the leaders of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, Tajikistan, and Uzbekistan. It was originated from the Shanghai Five in 1996 and later renamed as SCO in 2001 with the inclusion of Uzbekistan as a new member.

shortcomings for East Asian countries to pursue a high level of regional integration. We can find too many heterogeneous elements among East Asian countries in many terms such as the political system, the levels of economic development and institutionalization of state affairs, and overall social and cultural standards, etc. South Korea, Japan and Taiwan maintain a democratic political system which is not compatible with such socialist or authoritarian countries as the PRC, North Korea, Myanmar, Cambodia, Laos and Vietnam. Even for the socialist countries there exist wide gaps between the ways in which the state is governed and globalization and interdependence are perceived. For such divided countries as Korea and China, it seems that it would take a quite long period of time, probably several decades or even generations, before they achieve a true sense of national integration even if they agree to do so in peaceful ways. This was well exemplified by the experiences of the German unification.

Although some degree of uncertainties it seems highly likely that the trend of globalization and interdependence in economic and trade relations among East Asian countries will be continuously expanded and deepened. It will have many positive effects for the facilitation of the causes of regional cooperation and integration among the states. But at the same time, in view of the destabilization effects of globalization and interdependence, states' mishandling of their complicating domestic and external affairs could lead to the destabilization of regional order as evidenced by the North Korean case. The tendency moving towards increased social stratification and dislocation entails the danger of encouraging the surge of an aggressive nationalism and an ultra-conservative political ideology. There exist diverse sources of conflicts between the countries in East Asia, ranging from such conflicts as ethnic- and nationalistic conflicts to territorial disputes, migration, shortage of water and resources, energy and environment, history problems, threats of WMD and terrorism, secessionist movements, trade disputes and human rights violations, etc. Among these many of the regional countries in East Asia are now being engaged in the perennial territorial disputes one another – e.g., Tokdo disputes between Korea and Japan, Senkaku (or Diaoyu) Islands between the PRC and Japan, and the sea-territorial disputes among the six countries in Northeast and Southeast Asia. These and other sources of conflicts can suddenly be escalated into a major inter-state dispute, threatening the stability and cooperation among the regional countries. Beyond the level of territorial disputes, the region of East Asia is now undergoing a major transformation due primarily and foremost to the very rapid rise of Chinese power. The rise of China has already begun to raise a serious challenge to the existing pattern of international politics in East Asia and beyond. In view of the continuous decline of the US relative power and the longstanding mistrust and rivalry between China and Japan it seems plausible that there could evolve a confrontational international system in East Asia between the US/Japan alliance and China. As illustrated by

the book *The Long Peace* written by John Lewis Gaddis, a fully materialized confrontational international system, especially when it has a bi-polar attribute of power distribution, is often apt to constrain the states from going to a war with each other.²³ In the case of East Asia, it, however, is highly doubtful whether the formulation of a confrontational bipolar system between the US/Japan alliance and China will contribute to the stabilization of the region.

In fact, both China and Japan have espoused their own versions of East Asian regionalism and in which they hoped to establish a regional order in compatible with their fundamental interest. Despite enormous economic resources, Japan has shown only very limited capacity to play a leadership role in fostering East Asian regionalism. In addition to the incomplete and inconsiderate settlement of the history problem with the neighboring countries, such factors as the lack of an appropriate level of political leadership, the elite group's strong orientation towards Western countries ("disassociation from Asia", or "de-Asianization"), full reliance on the US security umbrella have made it very difficult for Japan to visualize an East Asian community. Japan developed a discreet scheme in the 1980-90s designed to create its own sphere of influence and leadership in East Asia within the framework of a "Neo-Greater East Asian Co-prosperity Zone". Japan sought to build a pyramid-style production structure with its neighboring countries in Northeast and Southeast Asia. Japan changed the main direction of its policy towards the region in the 1990s affected by the one-decade-long economic stagnation. Consequently, Japan aimed at increasing its security role in East Asia while continuously accepting the supremacy of the US leadership in the Asia-Pacific. This readjustment reflected Japan's renewed acknowledgement of both its weaknesses and vulnerabilities in going it alone without the US protection and the very fast rise of China as a great power of global significance within that period. In revising the US-Japan security alliance treaty in 1997, it appears that Japan hoped to build a broader international alliance under the US leadership in order to better deal with a resurgent China. The US initiatives to enlarge the NATO and develop cooperative relations with many countries in Asia seemed be related with the country's intention to prevent the PRC from emerging as a hegemonic power in East Asia.

China's vision for a new regional order in East Asia has long been based on Deng Xiaoping's long-term plans for national modernization and on his strategic approach designed to pursue the country's power and influence comparable to the superpowers in peaceful and incremental ways over the very long run. China under the Deng's reformist leadership

²³ John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 1987).

adopted a "one-country, two-systems" strategy in the mid-1980s which can be regarded as a functionalist approach designed to facilitate the recovery of Taiwan and Hong Kong in peaceful ways. This pragmatic approach was aimed at achieving national reunification in an incremental way over the long run by facilitating Mainland China's economic interactions with Taiwan and Hong Kong. In devising this approach, Deng intended to secure a stable external security environment in which China could concentrate on domestic economic development without the fear of a war. This policy appears to have greatly contributed to China's fast economic development and to an overall peaceful resurgence of the country as a great power of global significance. Although the earlier optimism of national development and stability was shattered by the 1989 Tiananmen Square Incident, China reestablished Deng's national development plans in 1992. Ironically, the Tiananmen Incident turned out to be a momentum for China to actively search for an East Asian regionalism as the Western pressure compelled the country to deepen its relations with the neighboring countries. Backed by continuous and fast economic development and the strengthening of its foreign economic cooperation, China began to visualize a more indigenous East Asian order in which the country would take a more central role. In that process China sought a tacit alliance with some ASEAN countries to restrain the US influence in East Asia and on their internal affairs, most notably the latter's critics of their practice of human rights. This was well illustrated by the "Asian value" debate within that period. China's renewed acknowledgement of the value of interdependence and regionalism, however, appears not to be supported by relevant multilateral values and norms. It was rather a reflection of the leadership's cold national interest calculations and their strategic aims to alleviate regional countries' concern about the "rise of China" thesis. Despite some signs of changes in China's perceptions on such liberalist concepts as interdependence, multilateralism and a regional community, it seems certain that China has consistently sustained essentially power-centric paradigm of international relations. As Alastair Ian Johnston articulates, China's changed attitudes toward regional cooperation and multilateralism can be understood as a kind of tactical adaptation rather than deeper changes in the foreign policy decision-makers' basic values and perceptions.²⁴ In fact, the "strategy of peace" employed by China in the post-Cold War period has been directed to facilitate the country's long-term national aim of reestablishing a Sino-centric international order in the broader Asia-Pacific region and probably in the Eastern Hemisphere beyond the confined geographic domain of East Asia. The future of East Asian international relations is highly likely to be greatly affected by the strategic maneuvers of the great powers and the interactions between them in support of their strategic visions.

²⁴ Alastair Ian Johnston, "Is China a Status Quo Power?" *International Security*, 27:4, Spring 2003, pp. 5-56.

V. Conclusion

Most of the existing multilateral frameworks in East Asia exhibit enormous constraints and shortcomings. There exist so huge gaps between East Asia and Europe in their conditions for regional cooperation and integration that it is inconceivable to directly apply the latter's integration model to the former. Despite the prospects of continuous expansion of economic globalization and interdependence of the regional countries' mutual relations, too many factors are generating uncertainties concerning the stability, cooperation and integration in the relationships among the regional countries. In addition to the widely heterogeneous nature of the regional countries' domestic conditions, the essentially realist inclination of the great powers in implementing foreign policy has constrained the development of a multilateral and integrationist vision of an East Asian community. Globalization and interdependence would continue to have very limited effects on the regional countries' state-centric perceptions on international relations in the coming future. It, however, does not necessarily mean that the future of East Asian international politics will be dominated by 19th century-like great power rivalry and competition. As well shown by the success of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) in the 1970s, it seems possible for the regional countries to develop a more viable multilateral framework for security and cooperation by making up the weak points of the existing arrangements for regional cooperation. The adoption of a gradual and long-term approach may be necessary considering the current state of the development of an institutionalized framework for cooperation among the regional countries. In this process, active involvement of such neutral external actors as the European Union in the process of conflict resolution should be encouraged. In the light of the European model of peace and stability during the Cold War period, the creation of a pan-regional security organization including such not just the traditional four great powers in East Asia but also Canada, the EU and India. The introduction of a more workable framework for regional security and cooperation would be conducive to the development of more practical ideas for regional integration in East Asia, gradually generating outcomes that are in congruent with the general cause of international peace and prosperity.

[국문 요약]

유럽공동체 구상에 비추어 본 동아시아 공동체 구상과 현실

온 대 원(한국외국어대학교)

국내외에서 동아시아 공동체에 대한 논의가 조심스럽지만 점차 활발하게 전개되고 있다. 특히 지난 10여 년간 유럽에서 진행된 지역통합의 급속한 심화와 확대를 계기로 동아시아 지역통합과 공동체의 가능성에 대한 논의가 제기되고 있다. 동아시아 지역공동체에 대한 이러한 논의는 아직도 극히 초보적인 단계이며 그에 대한 구체적인 구상이나 계획은 그다지 많지 않은 편이다. 과연 탈냉전 시대 세계질서의 기본적 조건으로 간주되는 경제적 세계화와 국가간 상호의존의 흐름이 유럽을 넘어서서 동아시아 지역에서의 국가간 공동체 형성으로 이어질 것인가? 유럽의 지역통합은 동아시아 경제협력과 지역통합의 지향점, 혹은 로드맵을 제시할 수 있는가? 동아시아 공동체란 과연 구체적으로 무엇을 의미하며 그의 성립 및 제약 조건은 무엇인가? 본 논문에서 저자는 동아시아 지역은 지리적인 방대함과 국가간 극심한 편차, 그리고 공동정체성 요소의 미비로 인해 유럽통합의 과정과 단선적으로 비교하거나 유럽식의 통합모델을 직접 적용하는 것은 그다지 쉽지 않다고 주장한다. 여러 가지 이유로 인해 세계화의 심화 및 확대가 이 지역의 지역통합과 공동체 성립으로 곧바로 이어지기는 쉽지 않을 듯하다. 유럽과 비교할 때 동아시아 공동체 성립의 가장 큰 제약요인은 아마도 역내 국가들, 특히 강대국들이 갖고 있는 강력한 국가중심적 패러다임과 그에 입각한 지역정책의 수립경향이다. 이러한 추세는 이 지역에 19세기 유럽방식의 강대국체제 성립으로 이어질 가능성도 다분히 갖고 있는 것으로 파악된다. 그러나 다른 한편으로 동아시아 국제체제가 갖고 있는 유동성과 불확실성, 그리고 현실주의적 패러다임에 내재된 위험성은 국가들로 하여금 심각한 딜레마에 빠지게 할 것이며 지속적인 생존과 발전을 위한 상호협력을 강요하게 될 것이다. 이 지역에서의 새로운 다자간 질서의 방식은 헬싱키 프로세스와 유럽안보협력회의로 대표되는 유럽식 평화모델을 중심으로 FTA 등 국가간 경제협력을 통해 점진적이고 장기적으로 추구되는 것이 바람직한 것으로 보인다. 이 과정에서 역내 국가간 다양한 분쟁요인의 해결방식, 특히 북한문제의 해결과 통일의 방식은 동아시아 공동체 설립의 커다란 분수령으로 작용할 것으로 전망된다.

[발표논문 10]

**“Differences in Self-Confidence:
East Germany, North Korea and Concepts of the Nation”**

**Bernd Schaefer(Cold War International History Project Woodrow Wilson International
Center Washington D.C.)**

After their respective foundation in 1949 and 1948, the German Democratic Republic (GDR) and the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) both adopted similar concepts of the German and the Korean nation. It entailed the upcoming existence of one united nation despite the provisional stage of two antagonistic states, with the socialist state as the healthy national core to foster unification and the capitalist entity as a temporary aberration occupied by “imperialists”. Restoration of the nation was supposed to be accomplished by unification of the divided parts under socialist auspices after the political defeat of the “imperialists”. Yet over the course of time, the initially similar concepts GDR and DPRK harbored about their nations began to differ markedly. Modified perceptions mirrored different levels of self-confidence and of the awareness to read and interpret political and economic realities.

GDR Concepts

The 1949 constitution of the newly founded GDR adopted several provisions from the 1919 Weimar Republic and also maintained the term of “German nation”. During the 1950s, as well as before and immediately after the 1961 building of the Berlin Wall, the GDR claimed to strive for ultimate German unification as a now historically “progressive” nation. East German leaders could only envision a united German nation in its post-World War II borders to be a socialist system without explaining in detail how to achieve such. It castigated capitalist West Germany for allegedly abandoning the idea of unification by firmly integrating its state into Western military and economic alliances. Talking about

vague ideas of a confederation of both German states as a preliminary stage to their unification, the GDR aimed at portraying itself as the only truly engaged and authentic standard-bearer of the “unity of the nation”.

The West German state had claimed the mantle of the German nation and declared itself to be the sole legitimate representative of all German people East and West and to act on their behalf (*Alleinvertretungsanspruch*). This position was strongly denounced by the GDR which continued to challenge the “rotten Americanized” Federal Republic (FRG) in nationalist unification rhetoric. In fact, however, this was rather a propaganda ploy to expose West Germany than any sincere effort by the GDR to achieve a united Germany. In reality, East Germany was completely preoccupied with stabilizing and preserving its own state and the leadership of the SED, the communist party, in the political system. In order to prevent the GDR from falling apart, like during the crises surrounding the uprising of 1953 or the period before and after the building of the Berlin Wall, internally communist rulers in East Germany did not view German unification as an imminent priority at all.

Despite the continuance of nationalist confederation rhetoric and subsequent activities for some time after 1961, the GDR officially changed its concept of the nation when proximity to influences from ever more prosperous West Germany continuously affected the stability of the GDR and questioned its self-perception as the superior German state. Also the SED had come to realize that no relevant political forces in West Germany could serve as a partner to ultimately turn the capitalist state into a socialist one. In multiple stages from 1967, and in reaction to a new West German “Ostpolitik” of engaging the East, the GDR abandoned the concept of one German nation. Confederation proposals were shelved and disappeared from the agenda. Instead delimitation was propagated and implemented in several stages.

The amended GDR constitution of 1968 defined East Germany as a “socialist state of German nation” and official propaganda called the GDR “our socialist fatherland”. From 1970 the SED avoided the “German nation” term to delimit the GDR from FRG Chancellor

Willy Brandt's "New Ostpolitik". In 1971 it announced the "German reunification question" to be historically obsolete through the existence of two different German nations that had emerged after 1945. With one of them socialist and the other one capitalist-imperialist, unification was declared virtually impossible unless socialism might triumph one future day in the "imperialist nation" as well. The GDR constitution was again amended in 1974 where any traces of the "German nation" disappeared. The GDR now declared itself to be a "socialist state of the workers and peasants" and "irrevocably linked to the Soviet Union". National issues were exclusively defined in class-based terms and selected so-called "progressive traditions of German history". Ethnic inter-relations and family ties between the two German states were dismissed as politically irrelevant and completely subservient to "the class question". These definitions remained basically intact as official GDR concepts about the nation until 1989, notwithstanding certain attempts during the 1980s to uncover and claim certain "progressive" national traditions in pre-1933 German history as antecedents of the meanwhile established "socialist GDR nation".

DPRK Concepts

In stark contrast to GDR defensiveness and hidden feelings of inferiority that led to official delimitation from West Germany, for a long time the DPRK was overconfident to win the system contest with South Korea. It never abandoned its notion of being the sole legitimate and superior representative of the Korean nation, and it never put into question the existence of one Korean nation. Until the early 1990s when both Korean states acceded to the United Nations, i.e. until the end of the Cold War in Europe and the dissolution of the Soviet Union, North Korea pursued unbending maximalist positions. Implementing socialist unification during the lifetime of Kim Il Sung was heralded as the central and dominant priority of its public policies and propaganda. The DPRK viewed itself as the only true embodiment of the Korean nation, while the South was seen as temporarily separated from the nation by foreign imperialist military and economic intruders, namely the United States and Japan. The North did not recognize the Republic of Korea (ROK) in

the South as a state. It was viewed and treated as a provisional administrative entity and dependent colony established by foreign powers and their Korean collaborators.

Only socialist reunification was seen as the path to restoration and fulfillment of the Korean nation's destiny. North Korea's unification policy was based on the fictitious presumption that the vast majority of South Korean "masses" harbored the same "desire" as the entire population of the DPRK, namely to live in a united Korea under the leadership of Kim Il Sung. Propaganda portrayed him as Korea's designated and only legitimate ruler as he allegedly liberated the peninsula from Japanese occupation but was subsequently hindered by the United States in the Korean War to take over the reins of the entire nation. Instead, the saying went, the "Southern entity" was ruled by "puppets" of the Americans or former collaborators of colonial Japan guaranteeing the latter undue influence.

Therefore it remained North Korea's main goal from the 1950s to the early 1990s to apply various means, strategies and tactics to sideline or eliminate the various regimes in Seoul. The winding historical trajectory of North Korean unification policy and tactics cannot be outlined here in detail. Suffice it to say, that from 1971 (with a brief interlude in the first half of 1975 when revolutionary unification triumphed in Indochina) the DPRK moved away from military options. Until 1970 it had preferred "adventurist means" but now it proposed a negotiated confederation model with an inherent ultimate destination of socialist reunification. This model remained more or less intact as the North Korean concept for the entire duration of the global Cold War.

The strategy of "unification through confederation" was first unsuccessfully explored and practiced during the first secret and then open North-South Korean unification talks and negotiations between 1971 and 1973. They briefly culminated in the "Joint Declaration of South and North", issued simultaneously in DPRK and ROK on 4 July 1972. It called for the "unification of the fatherland" and emphasized the following three main principles to achieve this unification:

- No foreign interference but through self-reliance of the Korean people
- Peaceful and non-violent implementation
- Building one unified nation regardless of ideological and social differences¹

Those three principles had been drafted by Kim Il Sung and were accepted at the time by the representative of the government of President Park Chung-hee in Seoul. Back then in the 1970s, the DPRK still believed in an inter-Korean process of understanding that was oblivious to foreign interests and would lead to the expulsion of U.S. forces from the peninsula through a newly established pro-Northern regime in Seoul. Later the North slightly adapted somewhat more to reality and envisioned signing a peace treaty and/or a mutual non-aggression agreement with the U.S. and South Korea as a first step to start the indispensable inter-Korean process leading to unification and American withdrawal.

In any event, it was the basic North Korean presumption to establish first inter-Korean talks and negotiations on all levels of society. Those would, according to the Northern scenario, demonstrate DPRK superiority, subvert the regime in Seoul through involvement of pro-Northern masses in South Korea, and create in a second step a confederation with both domestic systems still formally intact but under a joint constitution, army and foreign policy. In a third step, following open inter-Korean contacts revolutionary upheaval and transformation would come about in the South, culminating in the full adoption of the superior Northern system of Juche under Kim Il Sung's sole leadership and the expulsion of U.S. troops.

From the Northern perspective, this way the restoration of the Korean nation would be accomplished. This scenario was based on two premises, both of which the DPRK refused to recognize in their unrealistic or utterly fictitious character:

¹ See Kim Il Sung, *On the Three Principles of National Reunification. Conversations with the South Korean Delegates to the High-Level Political Talks between North and South Korea. May 3 and November 3, 1972* (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House). <http://www.kcckp.net/en/book/reading.php>.

First, complete superiority of the North Korean system and society would become evident in open exchanges and competition between Pyongyang and Seoul and lead to a capitulation of the anti-Northern minority holding power in the South.

Second, all Koreans will always value national unification higher than ideological, economic and social interests that developed during the peninsula's division, and therefore will opt for the authentic Northern embodiment of the Korean nation.

It is anything but surprising that this kind of North Korean self-confidence, better called over-confidence, ran completely counter to the experiences and defensive strategies of the GDR in its attempts to delimit itself from a German nation.

Clash of Concepts and Mutual Pretension

It is an interesting curiosity that North Korean concepts of the "nation" rather resembled those ideas harbored in capitalist West Germany than in communist East Germany. This became publicly noted with the international attention to the inter-Korean unification talks of 1972. The July 4 Korean North-South Declaration on the "Unification of the Fatherland" was seized upon by West German media in an attempt to play off the unsympathetic East German versus the positive North Korean position on the question of the "existence of one nation".

This annoyed the GDR to certain extent, as it had not been consulted on the North-South Korean unification talks and strategies in advance. East Berlin was afraid that this might create problems for GDR-FRG relations and the upcoming GDR accession to the United Nations. The GDR issued a public statement to dismiss similarities and emphasize the differences to the Korean case. According to East Berlin, in Korea unification of one nation has to be achieved against "external imperialist forces" on ROK territory. In Germany, however, after 1945 one former nation had been divided into two independent sovereign states with antagonistic systems. Eventually they emerged as two different German nations,

one being bourgeois-imperialist, the other socialist.² In general, the GDR officially supported the DPRK in its efforts for Korean unification, but professed ignorance of the third point of the 4th of July Declaration with regard to its claim for the existence of two different systems within one nation.

Overall, both GDR and DPRK referenced each other's policies and strategies without becoming too specific in details. Mutual acknowledgement existed that situations were completely different, and both sides agreed to reject any efforts to enable West Germany to drive a wedge between DPRK and GDR. North Korea flatteringly told the GDR "we have basically the same goal of socialist reunification of our nations". In fact, both sides agreed not to take the concepts of the other side as a model, mutually respect their concepts of nation and unification, and abstain from drawing any comparisons in public. Form and methods to achieve this common objective of socialist unification starkly differed mainly for historical reasons and the definition of the nation: In the German case, it was the capitalist state that maintained the existence of one nation against the two-nation-position of the socialist state – and in Korea it was almost the other way around.

In the end, it was all boiling down to notions of confidence, and a proper sense for realities in how to bring about socialist reunification - or the lack thereof. The DPRK at least did not attempt to proselytize East Germany and recommend the Korean model for the German situation. Also Pyongyang did not criticize East Berlin for its German-German policies. The GDR, however, did internally dismiss North Korean policy. Unsurprisingly, East German diplomats in Pyongyang thought of North Korea to pursue an ideologically false and dangerous course that, if followed through, would lead to the end of socialism on the Korean peninsula and the swallowing of the North by the economically superior South. Fortunately, however, the GDR perspective continued, North Korean unification efforts would lead nowhere due to their flawed theoretical premises. With the unification question

² GDR Foreign Ministry, Statement, 12 July 1972. PolA AA, MfAA, C 951/76.

for the Korean peninsula hitting a dead end, North Korea's ideas would never be tested in reality, the GDR thought.³

Conclusion: East German Dead End, North Korean Continuity

In the late 1980s, the GDR basked in the notion of a firmly established socialist nation in the Eastern part of Germany and was content with its achievements. North Korea, however, was dismissively regarded as having completely failed to reach its propagated maximalist goal of restoring and reunifying the Korean nation. Yet in 1990 it was the GDR that disappeared and was swallowed up by economically superior West Germany. North Korea might have toned down its over-confident unification rhetoric but it survived as a nominally socialist state. Actually, the DPRK felt vindication that its own revolutionary vigilance and societal formation had made it invulnerable to a "counter-revolution".

Unlike all the other socialist states that tended to lecture North Korea, the latter had developed a pragmatic strategy mix of public rhetoric and internal realism. Kim Il Sung exploited to utmost extent his claim to embody the Korean nation in the North and hoped for sympathy in the South, as long as the prosperity gap between both Korean states had not yet skyrocketed. By the 1980s at the latest, however, it had become clear that the DPRK focused primarily on maintaining and preserving itself. Internally abandoned were any notions of ever becoming economically superior to the South and winning a competition with open contacts and borders. Yet the propagandistic value of Kim Il Sung restoring the Korean nation and outlining unification scenarios, however far from reality, remained always high in order to enforce sympathy and subservience among the Northern population.

³ GDR Embassy Pyongyang, On Future Developments of the Korea Problem, 13 January 1988. BStU, ZA, ZAIG 14077, Bl. 39-54.

Concerning the question of national unification, North Korea pretended to be overconfident but internally distinguished between hard reality and useful propaganda without becoming a victim of the latter. Despite its almost sentimental rhetoric of the nation, North Korea always behaved hard-nosed, shunned any real exchange with the South, and kept its borders close and tight. On the other hand, the GDR leadership was eager to come across as realistic on questions of national unification. It confidently believed in survival as a German nation of its own with only semi-closed borders and only partially controlled open exchange and competition. However, the GDR leadership failed to convince its people with its propaganda and committed the fatal mistake in believing its own rhetoric. In 1989 it was the GDR, and not North Korea, that had become too over-confident – with well-known historical results.

[ABSTRACT]

At the begin of the Cold War, the German Democratic Republic (GDR) and the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) both adopted a similar concept of the German respectively the Korean nation. It entailed the existence of one single nation despite a provisional stage of two antagonistic states, with the socialist state as the healthy national core and the capitalist entity as a temporary aberration occupied by "imperialists". A restoration of the nation was therefore supposed to come about by unification of the divided parts under socialist auspices after the defeat of the "imperialists".

Yet the GDR changed its concept when its proximity and partial openness to influences from more prosperous West Germany seemed to endanger the stability of the socialist German state and openly questioned its self-perception as the superior German state. In reaction to a new West German "Ostpolitik", the GDR abandoned the concept of one nation and claimed in 1971 the existence of two different German nations, one socialist and one imperialist, with unification virtually impossible.

In stark contrast to GDR defensiveness and hidden feelings of inferiority, during the same period the DPRK was overconfident to win any contest with South Korea. It never abandoned its notion of being the sole superior representative of the Korean nation. Ironically, this position rather resembled the nation concept harbored in capitalist West Germany. In 1972, the July 4 Korean North-South Declaration on the "Unification of the Fatherland" was seized upon immediately by West German media in an attempt to play off the East German versus the North Korean position on the question of the "existence of one nation".

This annoyed the GDR to a certain extent, as it had not been consulted on the inter-Korean unification talks in advance. East Berlin was afraid this might create problems for GDR-FRG relations and the upcoming GDR accession to the United Nations. The GDR issued a public statement to dismiss similarities and emphasize differences to the Korean case. According to East Berlin, in Korea unification of one nation has to be achieved against "external imperialist forces" on ROK territory. In Germany, however, after 1945 one former nation had been divided into two independent sovereign states with antagonistic systems. Eventually they emerged as two different German nations, one being bourgeois-imperialist (FRG), the other socialist (GDR).⁴

In general, the GDR officially supported the DPRK in its efforts for Korean unification, but professed ignorance of the third point of the 4th of July Declaration with regard to its claim for the existence of two different systems within one nation. Both GDR and DPRK referenced each other's policies and strategies without becoming too specific in details. Mutual acknowledgement existed that situations were completely different, and both sides agreed to reject any efforts to enable West Germany to drive a wedge between DPRK and GDR.

⁴ GDR Foreign Ministry, Statement, 12 July 1972. PolA AA, MfAA, C 951/76.

North Korea flatteringly told the GDR “we have basically the same goal of socialist reunification of our nations”. Only form and methods to achieve this common objective starkly differed for historical reasons: In the German case, it was the capitalist state that maintained the existence of one nation against the two-state-position of the socialist state – and in Korea it was rather the other way around.

[국문요약]

“자신감의 차이: 동독과 북한의 국가 개념”

베른트 새퍼 (우드로우 윌슨 국제센터, 워싱턴)

냉전의 입구에서 독일민주주의 공화국(동독)과 조선 민주주의 인민공화국(북한)은 유사한 국가 개념을 받아들인다. 그것은 둘로 나뉜 적대 국가라는 임시적 상황에도 불구하고 하나의 단일 국가의 존재를 그 내용으로 하며, 사회주의 국가를 건강한 국민적 핵심으로, 자본주의적 체제를 “제국주의자들”에 점령당한 일시적인 예외상태로 취급한다. 이에 따라 국가의 복원은 “제국주의자들”을 물리친 뒤 사회주의자들의 지휘하에 분단된 부분들을 통일하는 방식으로 이루어지는 것을 상정한다.

하지만 동독은 자신들의 접근과 부분적인 개방이 자신보다 부유한 서독으로부터 영향을 받아 자신들의 국가 안정을 위협하는 듯하고, 독일의 더 나은 반쪽이라는 자기확신에 공개적으로 의문이 제기되자 그 개념을 변경한다. 서독의 “동방정책”이라는 새로운 정책에 대한 대응으로서 동독은 1971년 단일국가 개념을 포기하고 사실상 통일이 불가능한 사회주의와 제국주의라는 두 개의 서로 다른 독일국가의 존재를 선포한다.

동독의 방어적 자세나 숨겨진 열등감과는 완전히 대조적으로, 동일한 시기 북한은 남한과의 어떤 경쟁도 이길 수 있다는 과장된 확신에 차 있었다. 자신들이 한국의 유일하고도 우월한 대표라는 생각을 결코 포기하지 않았다. 아이러니하게도 이러한 입장은 자본주의적 서독이 갖고있던 국가개념과 유사하였다. 1972년의 “조국통일”에 관한 “7.4 공동성명”은 즉시 서독의 언론에 의해 받아들여져 “단일국가의 존속”이라는 문제에 있어 동독의 입장 대 북한의 입장이라는 구도로 만들어 나가고자 시도한다.

동독은 남북한 간의 통일 관련 대화가 자신들과의 앞선 논의 없이 진행되자 어느 정도 이에 우려를 표한다. 동베를린은 이러한 과정이 동서독간의 관계와 다가올 동독의 UN 가입을 방해하지 않을까 걱정하였다. 동독은 공식적 언급을 통하여 한국의 경우가 갖는 유사성을 무시하고 차이점을 강조하였다. 동베를린에 따르면 한국에서의 단일국가로의 통일은 한국 영토 내에 주둔하고 있는 “외부 제국주의 세력”에 맞설 때에만 성취 가능한 일이었다. 그렇지만 독일은 1945년, 기존의 통일된 국가가 두 개의 독립된 주권과 적대적 체제를 갖는 국가로 분리된 경우였다.

결과적으로 독일은 부르주아-제국주의적 서독과 사회주의적 동독이라는 두 독일로 귀결되었다.

일반적으로 얘기하자면 동독은 공식적으로 한국의 통일을 위하여 북한을 지원하지만, 단일 국가 내 두 개의 서로 다른 체제의 존속과 관련하여 7.4 공동성명 제 3항에 대하여는 의도적으로 무시하였다.

동독과 북한, 양 국가는 큰 틀에서 서로의 정책과 전술들을 참조하였다. 서로의 상황이 완전히 다르다는 것에 대하여 양 측은 서로 인정하였으며, 양 측은 서독이 동독과 북한 사이의 친분을 이간시키고자 하는 그 어떤 노력도 거부하기로 합의하였다.

북한은 동독에게 “우리는 기본적으로 사회주의적 통일이라는 동일한 목표를 갖고있다” 라며 동독의 비위를 맞추고자 하였다. 단지 역사적 이유로 인하여 이들 공동목표를 달성할 형식과 방법만 서로 완전히 다른 것이다: 즉 독일의 경우 사회주의 국가가 주장하는 “두 국가 입장”에 반대하여 한 국가의 존재를 주장한 것이 자본주의 체제 쪽이었음에 반하여 한국의 경우는 그 반대였다.

[발표논문 12]

유럽 공동의 과거청산과 초국가주의 유럽 공동의 정체성을 위한 유럽연합 기록관 (EU Archives)의 설립 그리고 독일 아키비스트들의 역할

노명환(한국외국어대학교)

1. 서론

유럽에서 아카이브즈 (Archives)는 공동체의 자연스런 행정활동의 과정에서 생산된 후에 영구보존을 목적으로 선별된 기록들을 의미했고 또한 동시에 이 기록들을 보존하여 공동체 구성원들의 공동의 집단기억과 이에 기초한 정체성 형성에 크게 기여하는 기록물관리기관을 의미했다. 유럽에서 아카이브즈의 역사는 실로 유구한 전통을 자랑한다. 봉건제와 왕정 시대에는 왕과 영주의 통치수단으로 기능했고 민족주의 시대에는 민족국가 만들기에 동원되었지만 근본에 있어서는 시민사회의 형성과 발전에 기여하면서 유럽인들의 문화적 삶의 구심점으로 작용하였다.

본고에서는 다음의 두 가지를 궁극적인 논제로 선택하였다. 첫째는 유럽통합의 역사 속에서 창설된 유럽공동체의 설립 배경과 과정을 통해 초국가주의 시대의 아카이브즈 기능과 역할에 대해서 알아보려고 한다. 둘째는 제 2차 세계대전 이후 전개된 전쟁 중의 범죄행위에 대한 독일의 과거사 정리, 즉 탈나치화 과정에서 아카이브즈가 어떠한 역할을 하였고 어떠한 의미를 갖는지를 살펴보고자 한다. 제 2차 세계대전 이후 유럽공동체의 아카이브즈와 과거사 정리에 헌신한 독일의 아카이브즈들은 새로운 유럽의 초국가주의 공동체 형성의 길과 깊은 연관을 맺고 있다.

유럽통합의 과정이 심화되면서 유럽인 공동의 정체성 형성이라는 과제는 보다 화급하고 필수적인 사안이 되어왔다. 특히, 1980년대 후반의 단일유럽의 정서 성립 이후 실제로 이 과제는 유럽통합 정책 중에서 대단히 중요한 우선순위를 얻게 되었으며 그 속에는 공동의 정체성 형성에 필수적인 공동의 경험과 이에 따른 집단기억의 축적이 자리하고 있었다. 1950년대 초 유럽석탄철강공동체가 만들어지면서 유럽인들은 초국가주의 역사를 시작하였다. 이러한 역사는 당시의 생산된 기록들에 투영되어 있는데 이들은 유럽통합을 추구해 온 유럽인들의 집단 기억과 정체성을 위해 주요한 초석이 될 수 있

는 자원이었다. 유럽통합사를 이해하는 데 있어서 유럽공동체 아카이브즈 형성과 발전에 대해 주목하여 살펴보아야 할 이유가 바로 여기에 있다.

또한 유럽인들은 각국의 아카이브즈에 힘입어 제 2차 세계대전 중의 가해와 피해의 진실을 규명하고자 노력하여 왔다. 특히 나치 전범국이었던 독일의 노력은 매우 각별하였다. 유럽통합의 근원을 거슬러 올라가 보면 그것은 파시즘과 나치즘의 범죄적 체제를 경험했던 유럽인들이 유럽의 과거사에 대한 반성과 정리 그리고 새로운 대안을 모색하는 과정에 연원한다. 그들은 인종주의, 민족주의, 국가주의 그리고 제국주의의 역사에 대해 근본적인 반성을 하였고 민족과 국가 그리고 인종의 울타리를 넘어 평화와 인권이 보장되는 유럽공동체 그리고 세계 공동체를 꿈꾸었다. 또한 그들은 구체적으로 나치의 체제와 행위들에 대한 원인으로 자민족중심의 이념과 체제를 비판함으로써 새로운 유럽, 즉 초국가주의의 새로운 미래를 전제로 부끄러운 과거를 정리하려고 하였다. 따라서 제 2차 세계대전 후 독일의 과거사 정리의 과정과 내용은 유럽통합의 그것과 밀접한 관계를 갖고 있으며 전후 독일의 역사에서도 핵심적인 사안이었다. 다시 말해 제 2차 세계대전의 과거사 정리를 위한 각국의 이같은 노력은 유럽통합의 구현을 위한 유럽 공동의 노력과 맞물려 있으며 독일통일의 원동력도 같은 맥락에서 설명될 수 있다고 할 것이다. 이처럼 서독이 과거사 정리 작업인 탈나치화 과정을 통해, 사회 내적으로 통합의 구심점을 얻고 외적으로 통일을 위한 이웃 나라들의 지지를 획득할 수 있었던 것은 이러한 독일의 과거사 정리에 독일의 아카이브즈들이 적극적으로 참여하였기에 가능한 것이었다. 본고에서는 그 구체적인 내용들을 살펴볼 것이다.

끝으로 발표자는 본 주제에 대한 연구를 계기로 동아시아 공동의 과거사 정리에 기반한 동아시아 공동체의 미래를 논하고 이를 위한 한 방법으로서 동아시아 공동의 아카이브즈 구축이 현실화되기를 바라며, 아울러 한국의 분단 극복을 위한 아카이브즈들의 역할에 대해서도 논의되기를 희망한다.

2. 유럽공동체 (EC 또는 EU)의 역사 기록관 (Historical Archives)

유럽통합을 위한 사상들은 중세시대 이래 오랫동안 지속적으로 이루어져 왔다. 특히, 유럽인들은 민족주의 때문에 두 번에 걸친 전대미문의 대 전쟁을 겪고 나서 초민족주의 정신에 입각하여 유럽통합을 시작하였다. 무엇보다도 제 2차 세계대전 중에 파시즘과 나치즘에 대항한 저항운동 기관지들에는 유

유럽통합을 전제하는 다양한 사상들이 개진되었다. 이러한 유럽통합 사상들을 반영하는 기록들은 유럽공동체 아카이브즈의 주요 기록유산을 구성하고 있다. 이 기록유산은 파시즘과 나치즘에 저항하면서 초국가주의 유럽통합으로 새로운 유럽을 내다보았던 그 시대의 정신을 생생히 담아 전후 유럽 공동의 기억과 가치관 형성의 원천으로 자리 매김 되어 있다. 이는 오늘날에도 유럽통합의 한 주요 원동력으로 기능하고 있다. 또한 유럽통합의 역사에 대한 연구와 교육을 위해서도 주요 원천이 되어 있다.

제 2차 세계대전 후 유럽의 가장 핵심적인 관심사는 더 이상 전쟁이 없는 영구평화의 유럽을 건설하는 것이었다. 즉, 전쟁의 원인으로서의 과거를 정확히 인식하고 그 구조적 원인을 청산하며 유럽공동의 미래를 개척하는 것이었다. 여기에서 유럽인들은 인종주의, 민족주의, 제국주의, 파시즘의 집단가치관을 전쟁의 원인으로 규정하고 이를 극복하는 노력에 최선을 다하였다. 가장 직접적으로는 나치의 범죄를 규명하고 이를 청산하는 것이 유럽인들에게 급선무였다.

이는 구체적으로 국가를 중심으로 한 기억의 공동체를 유럽을 중심으로 한 초국가주의의 그것으로 전환시키고 유럽인의 정체성을 확립하는 것을 의미했다. 이러한 과정에서 기록유산이 큰 역할을 하였는데, 유럽인들은 유럽인의 정체성 형성을 위해 유럽차원에서 공동의 역사교과서를 구상하게 되었고 유럽통합 사상의 기록들을 편집, 출간하게 되었다.¹⁾

전후 냉전시대의 차가운 현실에서 유럽통합의 실현을 위한 노력과 좌절 그리고 결실의 전 과정은 당시의 기록들을 통해 전승되고 있다. 예를 들어, 유럽의회를 창설하려던 노력이 유럽평의회 (Council of Europe)를 조직하는 것으로 끝나버린 과정, 유럽통합의 원동력으로 작용하지 못한 유럽경제협력기구 (OEEC) 에 관한 역사 등이 당시의 기록들에 생생하게 언급되어 있다. 1950년대 초부터 6개국이 참가한 유럽석탄철강공동체의 출범을 계기로 시작된 실질적인 유럽통합은 초국가주의의 신념과 가치가 반영된 유럽 공동의 역사의 진정한 출발이었다. 유럽석탄철강공동체 내에서 초국가주의를 상징하는 최고관청 (High Authority)의 존재 그리고 1957년 로마조약을 거쳐 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM)가 창설되고 1965-67년 합병조약을 통해 유럽공동체(EC)가 형성되는 과정 등은 베스트팔렌 조약 이후 유럽의 소위 민족국가 중심의 체제 속에서 살고 있는 유럽인들 그리고 세계인들에게 신선한 충격을 준 사건이었다. 1973년부터 시작된 EC의 확대과정

1) 이들 중에 일부는 Walter Lippens, Documents on the History of European Integration 로 편집 출간되었다.

그리고 1980년대 후반의 단일유럽의정서의 성립, 1990년대 초 단일시장의 창출, 마스트리히트 조약을 통한 유럽연합(EU)의 형성, 단일통화 유로(Euro)화의 도입 등에 관한 역사도 이 과정에서 생산된 기록들에 담겨져 있다. 오늘날 이 기록들을 보존 관리하는 기능은 유럽공동체 (유럽연합) 역사기록관(EU Historical Archives)이 수행하고 있다.

이러한 일련의 과정은 유럽인의 정체성 확립이라는 현실적인 과제를 동반하였다. 유럽의 정체성을 확립하는데 필요한 여러 수단들이 상정된 가운데 유럽공동체 역사기록관은 가장 효율적이고 구체적인 수단으로써의 역할을 검증받았다. 따라서 유럽공동체 역사기록관이 유럽공동체의 정체성 확립을 위한 한 축으로서 성립되었다는 사실을 추정할 수 있다.

유럽공동체 역사기록관의 형성, 관리기능 그리고 활용기능의 역사적 전개과정을 살펴보면 다음과 같다. 기록보존의 기능은 기록들이 생산된 시점을 계기로 시작된 이후 유럽공동체의 각 기관들에 의해 수행되었으며 이들은 시간이 지남에 따라 점차 체계적이고 전문적인 아카이브즈들로 발전하였다. 1970년대 초에는 유럽공동체 전체를 대상으로 아카이브즈를 구축하자는 것에 대한 논의가 시작되었으며, 그 중심에는 Christopher Audland가 있었다. 영국, 아일랜드 덴마크가 유럽공동체에 가입한 1973년²⁾, 유럽집행위원회³⁾는 당시 하나이던 부사무총장 (Deputy Secretary-General) 직을 추가로 신설하고 이 자리에 Christopher Audland를 임명하였다.⁴⁾ 그는 집행위원회 조직 운영의 현대화와 유럽의회(European Parliament)와의 관계 등의 일을 수행하였는데, 이 당시 그는 현용기록(current records) 관리의 중요성을 인식하게 되었다. 효율적인 현용기록관리를 통해 집행위원회 조직 운영의 효율화를 기하고 행정의 투명성을 확보하며 또한 이 기록들이 유럽통합의 역사연구를 위해 필수적인 사료들이 된다는 신념을 고려할 때, 기록관리제도(archival system)의 정비는 상당히 중요한 것이었다. Audland는 이렇게 잘 관리된 기록들이 추후에 역사연구의 초석으로서 유럽 공동의 집단 기억과 이에 기반한 유럽정체성을 함양하는데 매우 유익한 수단이 된다는 점을 잘 알고 있었다.⁵⁾ 그는 “유럽공동체 기관들 간의 서비스 그룹(Inter-Service

2) 이리하여 유럽공동체 회원국이 6개국에서 9개국으로 확대되었다.

3) 1952년 석탄철강공동체 (ECSC) 가 가동되기 시작하였을 때 최고관청 (High Authority)이 중앙의 집행기구로서 역할을 하였으며 1957년의 로마조약에 의해 만들어진 유럽경제공동체 (EEC)와 유럽원자력공동체 (EURATOM) 창설되고 1967년 이 세 기구가 합병되어 유럽공동체가 (EC)가 되었을 때부터 유럽집행위원회가 중앙 집행기관의 역할을 수행하기 시작하였다. 1973 - 1977 시기의 위원장은 오르톨리 (Francis Ortoli)였다.

4) 유럽공동체 역사기록관이 설립되는 데는 Christopher Audland와 Hans Hofmann 이라는 인물의 역할이 대단히 컸다.

5) Audland는 1984년 6월 28일 유럽집행위원회의 역사기록관의 기록들이 공개되는 기념식에서 쓴 (Gaston

Group)”을 책임지는 위원장에 임명되었고, 이 지위를 통해 기록관리 제도를 확충하였다. 당시에 기록들은 각 기구별로, 예를 들어 집행위원회, 유럽의 회, 각료이사회 등에서 독자적으로 관리되고 있었다. Audland는 이 모든 기록들이 각 기구들 기록관에서 수집되고 보존되어야 하지만 동시에 유럽공동체 전체를 대표하는 역사기록관에서 체계적으로 보존되고 30년의 비밀보존 연한이 지나면 대중에게 공개되어야 한다는 원칙의 필요성을 함께 제안하였다. 같은 목적에서 그는 유럽공동체 차원의 법을 제정할 것도 건의하였다. 오르톨리(Francis Ortoli)에 이어 1977-1981년에 집행위원회 위원장을 수행한 켄켄스(Roy Jenkins)는 Audland가 추진하는 유럽공동체 역사기록관 제도화 작업의 가치를 인식하고 적극적으로 지원하였다. 그의 후임자인 썬(Thorn) 위원장도 역사기록관의 설립에 큰 관심을 보였는데⁶⁾ 그 결과 1983년 2월 1일 유럽공동체 기록관리법이 공식적으로 시행될 수 있었다. 유럽공동체의 기록관리법이 제정되는 과정은 실로 험난한 길이었다. 왜냐하면 무엇보다도 유럽공동체 각 회원국들의 기록관리 제도와 법이 다양했기 때문이었다. 예를 들어, 비밀보존 기간도 각 회원국에 따라 적게는 30년에서 많게는 100년까지 달랐기 때문이었다. Audland는 유럽공동체의 경우 역사기록물을 공개하는 데 있어서 개방적이고 진보적인 모범을 보여야 한다는 점을 강조하면서 30년 비밀보존연한을 주장하여 관철시켰다. 여기에서 한 가지 대단히 흥미로운 점은 유럽공동체 기록관리 법을 제정하는 과정에서 각 회원국들의 국립기록보존소 소장들이 유럽공동체 차원에서 회합했고 유럽차원의 기록관리 표준들을 만들 필요성에 공감하였다는 사실이다. 이는 기록관리 분야에서 유럽통합이 실현되는 역사적인 순간을 의미한다고 할 수 있겠다. 이를 위해서는 국제기록평의회(International Council on Archives: ICA)가 큰 역할을 하였다. ICA는 유럽공동체 기구에 역사기록관의 운영과 관련하여 자문과 업무 지원을 아끼지 않았으며 여러 표준과 원칙을 정하는 과정에서는 중재자의 역할을 자청하였다.

Audland이외에도 1979년 독일인으로서 유럽집행위원회 역사기록관장으로 초빙된 호프만(Hans Hofmann) 교수는 유럽공동체 역사기록관 발전을 위해

Thorn) 위원장이 유럽공동체 역사기록관은 “유럽공동체 역사연구를 진작시키고 (to encourage research into the history of the Communities); 유럽통합의 전개에 대한 유럽대중들의 관심을 환기시키고 (to promote public interest in the development of European integration); 유럽 각 기관들의 행정의 투명성을 개선하고 (to improve the transparency of the working of the institutions), 그래서 이는 “유럽의 생명의 피의 놀라운 체현이다 (an astonishing illustration of the very lifeblood of Europe)” 라고 말한 사실을 강조해서 우리에게 들려준다. Christopher Audland, *The Historical Archives of the European Union: Their Opening to the Public, Management and Accessibility*, *Journal of the Society of Archivists*, 28 (2007), p. 187.

6) 1981-1985 년 사이에는 Gaston Thorn 이 집행위원장 직을 수행했다.

큰 역할을 하였다. 그는 역사학자이며 아키비스트(Archivist)로서 독일의 여러 대학에서, 로마의 독일사연구소에서 그리고 바티칸 비밀기록보존소에서 수많은 경력을 쌓았다.⁷⁾ 그는 유럽집행위원회 기록관의 관장으로서 유럽공동체의 기록관 창설을 위해 헌신하였으며 유럽 각국의 국립 아카이브즈들과 실질적인 협력을 취해 나갔다. 무엇보다도 기록관리의 중요성에 대해서 유럽집행위원회를 설득하는데 큰 역할을 하였으며 유럽공동체 기록관의 원칙들과 표준화 그리고 기록물 공개를 위한 법을 제정하는데 크게 기여하였다.

그런데 여기서 우리는 유럽공동체의 역사기록관이 유럽대학 (European University Institute: EUI) 안에 설립되었다는 사실에 주목해야 한다. 1972년 이탈리아 피렌체에 설립된 유럽대학은 유럽정신의 함양과 지도자의 육성을 위해 유럽통합의 역사와 행정조직들의 역사를 가리키는 연구·교육 기관이었다. 유럽대학 안에 유럽공동체 역사기록관을 설치하는 것은 유럽대학의 이러한 목표를 실현하는데 직접적인 도움이 되고자 한데서 기인하였다. 유럽통합의 역사연구와 유럽인 공동의 집단 기억을 형성시키는데 있어 유럽공동의 기록들 보다 더 효율적인 수단은 없었던 것이다. 역사기록물을 통해 유럽인 공동으로 유럽통합의 배경, 원동력, 구조적인 문제점을 실증적으로 연구할 수 있기 때문이다. 즉, 유럽통합사를 비롯하여 유럽공동체의 정치, 경제 및 제반 이슈들에 대한 연구를 위해 이 역사기록관이 필수적인 것으로 인식되었던 것이다. 유럽공동체 기록관의 공개 필요성이 논의되는 자리에서 “유럽 역사기록관은 유럽통합의 정신을 확장시키는데 필요한 역사적 진실의 기초를 제공할 것이다(it will contribute to providing a basis of historical truth for the further spread of the European spirit. Opening)”라는 관점이 강조되었다.⁸⁾ 여기에서 우리는 역사기록관이 유럽인 의식을 함양하는데 대단히 효율적인 수단으로 상정되었음을 확인할 수 있다.

본래 각 회원국들은 자국에 유럽공동체 역사기록관을 유치하며 자신들의 지역에 존재하는 유럽공동체 기구 기록관들의 위상을 강화시키려는 노력을 기울여 왔다. 그러나 결국 이들은 공동체의 역사기록관을 피렌체의 유럽대학(EUI) 안에 설립하는 것에 합의 하여 1976년부터 이곳에 존속시키게 했다. 유럽공동체 역사기록관이 유럽대학과의 연계 속에서 운영되어야 한다는 명분을 어느 회원국도 거부할 수 없었던 것이다. 따라서 이러한 의사 결정 과정 역시 중요한 유럽통합 역사의 한 국면이었다고 할 수 있다. 국가 차원의

7) Christopher Audland, *op. cit.*, p. 180-81.

8) Hans Hofmann, *Opening of the Historical Archives of the European Communities to the Public*, Luxembourg (Office for Official Publications of the European Communities) 1983, p. 6.

이익을 넘어 유럽 공동의 대의가 관철된 순간이었다.

1977년부터는 Audland와 Hofmann을 비롯한 여러 관련자들이 유럽공동체 역사기록관 기록들을 일반 대중에게 공개하는 문제에 대해 심도 있게 논의하기 시작하였다. 왜냐하면 1952년부터 유럽석탄철강공동체가 가동되었기 때문에 이때에 생산된 기록들은 1980년대 초가 되면 공개제한년도(비밀보존연한)인 30년을 마감하기 때문이었다. 이제 이 기록들이 공개되면 이는 유럽 통합의 시대에 유럽인들에게 공동의 기억과 이에 기반한 공동의 정체성을 만들어 주는데 매우 유익한 자원이 될 수 있었다. 이러한 공개 노력들이 결실을 맺은 결과 1983년 2월 1일과 8일 집행위원회가 유럽공동체 역사기록관 운영과 기록물공개에 대한 규칙을 공표하고⁹⁾, 각료이사회(European Council), 유럽집행위원회(European Commission) 그리고 유럽대학(EUI)과 함께 1984년 12월 17일 세부 사항들에 대한 합의를 이루었다. 그리하여 1984년 12월 17일 유럽공동체는 역사기록관이 유럽공동체 역사와 관련 있는 기록들을 수집하고 공개하는데 필요한 세부 지침들을 제정할 수 있었다. 유럽대학이 이탈리아 피렌체에 소재하고 있었고 이탈리아 정부가 적극 지원하면서 1985년 12월부터는 유럽시민들이 유럽공동체 역사기록관의 기록물을 자유롭게 열람할 수 있게 되었다.

1980년대 초반에 역사 기록관의 기록물 공개 문제가 큰 이슈가 되는 데에는 석탄철강공동체의 첫 기록들이 30년의 연한에 이르렀다는 사실 외에, 1983년에 유럽공동체 정상들이 발표한 '슈투트가르트(Stuttgart) 엄숙한 선언' 등 초국가주의 유럽통합을 가속화시키려는 당시의 시대적 상황과 깊은 연관을 맺고 있었다. 특히, 1986년 단일유럽의정서가 성립되어 단일시장 창설이 가시화되면서 유럽공동의 시민권 개념과 더불어 유럽정체성의 정립이 시급한 과제로 등장하였다.

단일유럽의정서에서 합의한 단일시장은 상품, 노동, 자본, 서비스가 국경을 자유롭게 초월하는 유럽단위의 시장을 의미했다. 특히, 노동의 자유로운 이동을 위해 유럽시민권 개념이 전제되어야 했으며 무엇보다 유럽 공동의 정체성이 뒷받침되어야 했다. 이를 위해 점차적으로 '유럽의 도시'가 지정되고 '유럽의 날 (5월 9일)'을 제정되었으며, '유럽 기'와 '유럽 가'의 제창에 이어 유럽 공동의 교환교육 프로그램들이 실시되었다. 이러한 맥락에서 유럽공동의 문화유산인 기록을 수집, 관리하고 공개하는 정책이 유럽 공동의 기억을 진작시키고 유럽정체성을 함양하게 하는 최선의 방책으로 정착될 수 있었

9) Commission Decision No 359/83/ECSC of 8 February 1983 concerning the opening to the public of the Historical Archives of the European Coal and Steel Community.

다.¹⁰⁾

정리하면 유럽 공동의 역사연구를 촉진시키고 유럽 공동의 아카이브즈를 발전시키는 정책이 큰 의미를 갖게 되었는데, 이것은 1950년대 초반에 시작된 유럽통합의 역사를 유럽공동체 역사기록관에 소장된 기록들의 열람을 통해 연구하는 것이 그 구체적인 해결책이 될 수 있음을 보여주는 것이었다. 아울러 유럽통합에 헌신한 인물들에 대한 기록들을 수집, 관리 그리고 공개하는 것도 크게 의미 있는 일이었다.¹¹⁾ 초민족주의 혹은 초국가주의적인 성격의 유럽통합을 위해 유럽공동체 (유럽연합) 아카이브즈가 큰 역할을 하게 된 것은 아카이브즈의 지난 역사를 되돌아 볼 때,¹²⁾ 아카이브즈 역할의 혁명적인 변화를 함축한다.

한편 1991년 마스트리히트 조약이 체결된 이후 유럽공동체 역사기록관은 유럽연합 역사기록관의 이름으로 개칭되었다.

3. 독일의 과거사 정리와 유럽차원의 아카이브즈

제 2차 세계대전 후 독일인들 스스로 자신들의 역사에 대한 반성을 적극적으로 추진하였다. 이러한 과정은 앞장에서 설명한 바, 초국가주의에 기반하여 유럽통합의 작업을 가속화시키는데 촉매제의 역할을 하였다. 이러한 맥락에서 볼 때 나치과거에 대한 철저한 반성과 독일문제의 해결은 새로운 유럽, 즉 평화를 위한 유럽통합의 전제조건이었다. 아카이브즈는 그 반성의 과정에서 구체적인 역할을 하였다. 왜냐하면 공동의 과거사 정리를 위해 그리고 미래를 향한 진실한 공동의 기억을 위해 과거사에 대한 사실적 입증이 이루어져야 하는데 역사기록관들이 그 일을 가장 효과적으로 수행할 수 있었기 때문이다. 즉, 과거의 사실을 정확히 규명하는 데는 그것을 여실히 증명해 주는 기록이 필요하고 특히 그 불행한 과거에서 피해를 당한 사람들에게 보상을 해주는 과정에서 피해사실에 대한 물증이 필요하기 때문이다.

이러한 아카이브즈 기록들은 독일에 국한된 것이 아니고 유럽 곳곳에 산재해 있었다. 왜냐하면 나치범죄가 유럽전역에서 이루어졌기 때문이다. 여기에서 우리는 진정으로 독일의 과거사 정리가 이루어지기 위해서는 유럽차원의 아카이브즈가 필요하다는 논리를 추정할 수 있다. 그러나 이는 서독의 경우

10) 일찍이 유럽통합을 주장했던 나폴레옹이 유럽차원의 기록관을 만들려고 하였다.

11) 1986년 이전까지 기능적 신기능주의적 유럽통합. 1986년 이후부터 유럽의 정체성을 형성하기 위한 노력이 강화되었다고 할 수 있다.

12) 트러디 피터슨 (이상민 역), “민족주의와 기록보존소에 관한 불쾌한 진실”, 기록학연구, 4 (2001)

냉전에 따른 분단의 현실에서 극히 제한적으로 추진될 수밖에 없었다. 유구한 기록관리의 전통에도 불구하고 독일연방공화국(서독)은 분단의 현실과 제국아카이브즈가 독독지역인 포츠담에 위치하는 현실로 인해 제국기록관의 모든 기록들을 상실한 나라로 전락하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 서독은 동독과 수차의 협의 과정들을 거쳤으나 궁극적인 결실을 맺지 못하였다. 그런데 당시의 독일 양 지역의 아키비스트들은 모든 독일인들이 그랬던 것처럼 분단이 곧 극복될 수 있는 임시적인 것이라 생각했다. 그러나 냉전의 골이 깊어지면서 그 분단 극복은 점차 쉽지 않아 보였다. 그리하여 1949년 이후 생산된 정부 기록들을 관리해야 할 절박한 필요성에 직면한 서독은 1952년 연방 수도 본 (Bonn)에서 가까운 코플렌츠 (Koblenz)에 독일연방기록관을 설립했다. 따라서 이 아카이브는 1949년 독일연방공화국(서독)의 건국 이후 생산된 기록들만을 이관 받을 뿐 그 이전의 기록들을 보유할 수 없었다. 그러는 도중 1950년대에 미국과 영국이 그들의 점령시기인 1945-49년의 기록들 특히 나치시대에 관한 기록들을 반환하기 시작하였다.¹³⁾ 이렇게 회수된 기록들과 더불어 자체적으로 기록들을 수집하는 노력을 활발히 한 결과 코플렌츠의 연방기록관에는 1949년 이전의 기록들이 쌓여갔다. 지방분권주의 전통이 강했던 독일에서는 지방기록관들이 독자적인 발전을 해왔고 그 위상이 증대되었다. 1919년에야 비로서 국립기록관인 제국아카이브를 가지게 된 독일이었지만 유구한 기록관리 전통을 자랑할 수 있었던 것은 바로 이러한 지방기록관들의 존재에 기인했다. 이러한 지방기록관들로부터는 연방정부와 관련되는 기록들의 사본이 제작되었으며 전국적으로 유실되거나 방치된 기록들도 함께 수집하였다.

서독의 탈나치화 작업은 이렇게 환수된 기록들과 새로이 수집된 기록들을 토대로 1950년대 말부터 추진되었다. 루드비히스부르크(Ludwigsburg) 나치범죄 조사 최고기관은 나치 범죄자들을 추적하여 단죄하고 희생자들을 확인하여 배상·보상하는 작업을 수행하였는데, 이를 위해 범죄 수사 담당 연방검사들과 연방아카이브의 아키비스트들 간에 긴밀한 협력이 이루어졌다¹⁴⁾. 당시 아키비스트들은 기록들을 공급하는 업무뿐만이 아니라 기록의 진위와 내용을 확인하고 분석하는 작업까지 수행하였다. 수사관들과 아키비스트들은 국제적인 차원에서도 서로 협력하였다. 연방기록보존소는 수사기관이 필요로 하는 증거들의 보고로서 독일의 영구기록들을 보존하고 있는 다수의 외국기

13) 동독은 이보다 앞서서 소련으로부터 위의 기록들을 반환받기 시작했다. 2004년 프랑스는 나치시대의 기록을 2004년에서야 처음으로 반환했다.

14) Klaus Oldenhege, "Prosecution and Resistance, Compensation and Reconciliation: Two Repressive Systems in one Country", in: Comma, International Journal on Archives 2 (2004), p. 78.

관들에 대한 정보를 제공할 수 있었고 수사기관들은 이 기록들을 활용하며 연방기록관으로 하여금 복제하여 보존할 수 있도록 조치를 취해주었다.¹⁵⁾ 그 결과 많은 나치범죄자들이 색출되어 처벌되었으며 많은 희생자들의 복권과 보상이 이루어질 수 있었다.¹⁶⁾

이렇듯 서독은 기록관리 기관의 지원을 배경으로 탈나치화 과거청산을 활발히 지속해 나갔다. 제 2차 세계대전에서 패한 후에 분단된 현실에서 서독이 진정한 연방주의와 민주주의를 달성하기 위하여 탈나치화 작업을 최우선의 과제로 설정하여 추진했다는 점을 상기하면 서독의 국가와 사회를 위해 이러한 연방아카이브의 역할이 얼마나 중요했는지 깊이 인식할 수 있다. 서독이 연방주의를 추구했던 것은 나치시대의 히틀러를 정점으로 하는 독재체제의 중앙집권주의의 폐해를 근원적으로 제거하고 자 한데서 기인했다. 기록관리 제도에서도 중앙집권주의 대신 연방주의를 채택한 것은 이러한 체제적 목표에 부합하기 위한 것이었다. 그리하여 연방형태의 아카이브즈 제도는 지방 아카이브즈의 전통을 고려하면서 독일에서 민주주의를 실현하는 기제(mechanism)로 자리 잡았다. 이러한 측면에서 볼 때 서독 연방아카이브는 나치과거 청산과 새로운 독일의 정향성(orientation)을 추구하는 데 필수적인 기관이 되었고 이 청산작업을 통해 더욱 발전했다고 할 수 있다.¹⁷⁾ 기록관리를 통해 나치 과거청산에 크게 이바지한 서독의 연방 아카이브즈는 또한 동독의 중앙 아카이브즈와의 교류와 협력을 통해 동·서독 간에 공동의 기억 그리고 공동의 정체성을 진작시킴으로써 분단을 극복하기 위해 오랫동안 노력하였고 1986년에는 서로 기록들을 교환하는 과거를 이루기도 하였다. 이는 한국의 기록관리 분야에 많은 것을 생각하게 해주는 독일의 교훈이다. 이러한 서독의 아카이브즈들은 다른 유럽의 아카이브즈들과 협력하는데 그리고 유럽공동체의 아카이브즈를 창설하는데 대단히 적극적이었다. 이러한 활동은 궁극적으로 유럽통합 과정에 크게 기여하였고 서독이 이웃 국가들의 신뢰를 회복하는데 중요한 역할을 하였다.

3.2. 독일의 <기억, 책임 그리고 미래 재단> 설립과 강제노동자 보상을 위한 유럽 기록관들의 연대(와 역할)

15) Ibid..

16) Klaus Oldenhege, "Prosecution and Resistance, Compensation and Reconciliation: Two Repressive Systems in one Country", in: *Comma, International Journal on Archives* 2 (2004), p. 75-77.

17) Klaus Oldenhege, "Prosecution and Resistance, Compensation and Reconciliation: Two Repressive Systems in one Country", in: *Comma, International Journal on Archives* 2 (2004), pp. 75-80. 이는 독일의 탈나치화 작업에 있어서 아카이브와 아키비스트가 얼마나 결정적인 역할을 수행하였는지 잘 보여준다.

2000년 8월 독일에서는 연방법에 근거하여 “기억, 책임 그리고 미래를 위한 재단”이 설립된 것은 큰 의미를 갖는다. 이 재단이 설립되는 데는 1969년에 제정된 인종 학살 범죄에 대한 시효 완전 폐지 법령이 크게 작용하였다. 왜냐하면 이 법령 덕분에 2000년이라는 시점에서 과거사청산을 위한 재단이 설립될 수 있었기 때문이다.

이 재단의 역할은 독일과 유럽의 아카이브즈들의 협력 하에 나치 범죄에 대한 기록들을 발굴·수집·정리하여 불행한 과거를 지속적으로 찾아내고 복원할 뿐만 아니라 이를 통해 명확히 드러난 가해자를 처벌하고 피해자에게 보상하는 과거청산의 작업을 지속하는 것이었다.

여기에서 유럽의 아카이브즈들이 온라인을 통해 작업을 추진하고 있다는 점이 특이한데, 이는 유럽차원의 아카이브즈 형성이라는 가능성을 보여준다. 이것은 유럽공동체 아카이브즈와는 다른 차원의 것으로 유럽 각국의 아카이브즈들이 유럽의 대의 아래 체계적으로 연계되는 것을 의미한다.

이렇듯 독일을 중심으로 한 유럽의 아카이브즈들의 연대 활동은 유럽과 세계인들에게 인권과 민주주의 그리고 평화를 위한 의식과 가치관을 위해 크게 기여하고 있는 것이 사실이다. 이러한 성과는 유럽에서 전쟁의 한 원인으로 지적된 민족주의를 극복하고 초국가주의의 평화와 민주주의 의식을 고취시키기 위해 설립한 유럽공동체 (유럽연합) 아카이브즈의 노력과 연계되어 커다란 의미를 만들어 내고 있다.

서독과 동독이 나름대로 과거사청산을 했지만 한계가 있었고 동유럽 공산체제가 무너지고 독일통일이 이루어지면서 보다 폭넓은 유럽차원에서 기록들을 수집할 수 있게 되었으며 피해보상의 대상이 확대되었다. 나치시대에 동유럽지역에서 강제노역 동원이 많은 부분 이루어졌기 때문이다. 그동안 기록을 통한 입증이 어려워 피해보상을 받을 수 없던 특히, 동유럽 지역의 강제노역자들을 위한 입증 자료를 찾는데 도움을 주기 위한 운동들이 독일에서 전개되었다. 나치 독제체제하에서 실시된 강제(노예)노동에 대한 손해배상 청구를 하기 위해서 피해자들은 입증할 만한 사료나 믿을 만한 진술을 제시해야 했다.

“기억, 책임 그리고 미래 재단”의 지원에 힘입어 독일연방기록보존소, 바드아롤젠 (Bad Arolsen) 에 본부를 둔 국제 검색기관 (Internationale Suchdienst), 그리고 쾰른 (Köln)에 본부를 둔 나치의 박해 피해자들을 위한 정보 및 상담 연맹이 '나치시대 강제 노동자들의 입증문서조달' 이라는 프로젝트를 통해 피해신고자들에 도움을 주고자 노력하였다. 이들 기관들은 관련

기록들을 발견하기 위하여 각 주의 기록관들과도 긴밀한 협력관계를 맺었다. 2000년 10월 10일 각 주의 기록관들과 연방기록보존소가 뉘른베르크에서 개최된 회의를 통해 강제 노역자들의 입증 문서 조달을 위해 통일되고 체계적인 작업을 개시할 것에 합의하였다. 2000년 11월 30일에는 연방정부, 헤센의 주정부, “기억, 책임 그리고 미래 재단”, 국제 검색기관, 나치 피해자들을 위한 정보와 상담 연맹, 각 주의 기록관들, 독일 아키비스트 협회, 교회, 지역공동체, 그리고 일부 경제계가 적극적으로 참여하여 협동작업의 기본 원칙과 과정들을 구체적으로 정립하였다. 이는 독일의 거의 전 아카이브즈들이 참여했음을 의미한다. 이는 2000년의 시점에서 독일의 과거청산이 얼마나 제도적으로 체계적으로 장기적으로 폭넓게 이루어졌는지를 보여주는 증거라 할 수 있다.

자신의 고향에서 피해 사례에 대한 입증문서를 공급받을 수 없는 경우 기억, 책임 그리고 미래 재단을 통해 바드 아롤젠 (Bad Arolsen) 에 본부를 둔 국제검색기관에 추가적으로 심사를 의뢰할 수 있었다. 여기에서 입증기록들이 발견되면 “기억, 책임 그리고 미래” 재단으로 넘겨졌다. 국제검색기관이 증거자료를 발견할 수 없는 경우 전자정보 자료 (elektronische Datensatz)를 취급하는 기관에서 검색작업이 이루어지도록 이 사안을 이송하였다. 각 사안을 적소에 배치시키기 위해 연방 차원의 중앙센터를 설치하고 각 주 정부에 협력센터를 설치하였다. 이 협력센터는 각 주들 중에서 특정 도시를 중심으로 설치되었다.

이러한 와중에서 2001년 2월 28일에 레마겐 (Remagen)에 위치한 IT 전문 회사인 오센베르크 & 슈나이더 (Ossenberg & Schneider)가 인터넷을 통한 전자기록관리시스템을 개발하였다. 그 덕분에 봉사자들은 자신의 작업영역에 해당하는 모든 사례와 기록들을 열람하고 검색할 수 있게 되었으며 각 기관이 전자기록관리시스템으로 연결되었다. 그리하여 우편으로 처리해야 하는 일의 부담을 현격히 줄일 수 있었다. 주 협력센터 이외에도 중앙 국가 기관들, 예를 들어 독일 관청 (국방안내소), 연방광부조합 (광산분야에서 강제노동을 위한) 혹은 연방철도자산/재산의 중앙행정부 (독일 제국철도에서 활동/근무를 위한)도 가담하였다. 입증문서 조달 프로젝트가 실제적으로 점점 더 많은 과제들을 부여받게 됨에 따라 더 많은 지역 협력센터들이 설치되어야 했다. 그리하여 군과 면 단위의 아카이브즈들이 이 전자기록 관리 네트워크에 합류하였다.

여기에 또한 주 보험관청들, 개개의 대기업 아카이브즈, 예를 들어, 다이믈러-크라이슬러 (Daimler-Chrysler), 지멘스 (Siemens), 크롭 (Krupp), 만네

스만 (Mannesmann), 회쉬 (Hoesch), 데구사 (Degussa) 및 슈트트가르트와 파사우에 있는 교회의 검색기관이 아카이브즈 연맹에 가담하였다. 여기에 또한 몇몇의 기념장소 (추모지) 및 기념관, 예를 들면 작센하우젠 (Sachsenhausen), 라벤스브뤼크 (Ravensbrueck), 노이엔가메 (Neuengamme)에 있는 추모지들이 참여하였다. 이러한 방식으로 연방공화국의 300개 이상의 아카이브즈들이 전자 온라인 방식에 의해 입증문서 조달 작업에 참여하였다. 이렇게 하여 연방독일공화국 지역을 위한 하나의 만족할 만한 아카이브즈 네트워크가 성립되었다.

같은 맥락에서 유럽 차원의 아카이브즈 연맹이 큰 의미를 가지는데 내부적으로는 폴란드와 독일간의 관계가 가장 긴밀하였다. 독일 아카이브즈에서 검색할 수 없는 이전의 독일 지역, 즉 오더와 나이세(Oder와 Neisse) 동쪽지역의 증거 검색 요청들을 담당하기 위해 폴란드 아카이브즈들과의 협력이 필요했으며 바르샤바에 한 개의 협력센터가 설립되었다. 이러한 협력은 2003년 2월 1일에 이루어진 합의를 통해 공식적으로 실현되었다. 2004년 현재까지 폴란드에 있는 24개의 아카이브즈들이 독일을 중심으로 한 유럽차원의 전자 기록관리 입증 시스템에 통합되었다.

아카이브즈 연맹의 “나치 시대 강제 노동자들의 입증문서 조달” 프로젝트는 거의 3년 반의 활동을 끝으로 2004년 말에 종료되었다. 2004년 11월 16일까지 고향이나 국제적인 수색대에서 어떠한 입증도 찾아내지 못했던 총 414,076 건의 이전 강제노동자 혹은 그들의 가족/친척들의 신청이 처리되었다. 그리하여 이들은 배상을 받게 되었다. 그런데 강제 징용자들에게 재정적인 배상보다 더 중요한 것은 그들의 역사적 숙명인 나치 체제의 협력자란 혐의를 벗겨주는 일이었다. 그들을 나치 체제의 피해자로 인정받게 해주고 사회적으로 복권시켜 주는 일이었다. 이러한 유럽차원의 과거청산은 유럽인들이 평화와 연대의 새로운 미래를 열어 가는데 매우 중대한 기점으로 작용하게 되었는데, 이에 아카이브즈들의 역할은 결정적이었다.

이제 유럽차원의 아카이브즈 국제연대는 동유럽 국가들의 유럽연합 가입으로 더욱 활성화되고 있다. 이것은 공동으로 유럽연합 아카이브즈를 발전시킬 미래의 과제를 의미한다. 유럽의 민족주의 역사, 제국주의 그리고 파시즘의 잘못된 과거를 반성하고 유럽통합을 함께 만들어 가게 된 것이다. 유럽연합 아카이브즈 그리고 유럽 차원의 아카이브즈 연대 등이 진정한 유럽통합에 필요한 정체성을 형성하는데 어느 정도 기여할 수 있을 지는 앞으로 더욱 주목해 볼 일이다.

4. 결론 (유럽 공동의 아카이브즈 경험이 동아시아에 주는 시사점)

본고를 통해 필자는 유럽통합에 필수적인 유럽인의 정체성 형성에 있어 아카이브즈 역할이 어떻게 상정되었는지를 살펴보았으며 과거청산의 과정에서 핵심적인 역할을 수행함으로써 평화와 연대로 정의되는 유럽 공동의 미래상에 얼마나 크게 기여하였는지를 조명하였다.

뿐만 아니라 유럽 현대사의 새로운 변화에 근거를 제공함과 동시에 그 방향을 제시했던 기록물의 역할은 동아시아 공동체의 구상에 있어서도 공동의 과거청산은 물론 그 기반위에서 평화스런 공존과 조화의 미래를 담보할 수 있는 동아시아 공동의 아카이브즈 설립을 촉진하는데 있어 항상 유효한 동기에 해당한다.

[Abstract]

Redressing the Common European Past and the Formation of a Common European Identity: Development of the EU Archives and the Activities of German Archivists

Meung-Hoan Noh (HUFS)

This paper has two aims (1) to address the common European past by way of considering the development of the official archives of the European Union; and (2) to give specific attention to the activities of archivists in Germany.

The EU archives contain all the documents officially recording the common history of European integration from the establishment of the European Coal and Steel Community in 1951. It was at the beginning of the 1980s, thirty years after the production of these documents, however, that the Archives of the European Community (EC) began to be systematized for public use when the European University Institute in Florence in Italy was chosen as the deposit location for the archive. After the coming into effect of the Maastricht Treaty in 1993, the EC Archives were renamed as the EU Archives. Through the cooperation of the national archives of each Member State of the EU with this EC Archives common norms regarding deposit were developed. This archive is a veritable goldmine for serious research into all and any official aspect of the institutional and policy history of today's EU.

In the case of Germany the Archive of the German Reich was established at Potsdam in 1919. Between 1945 and 1990 Potsdam belonged to the Soviet zone of occupation or the German Democratic Republic (the former East Germany). The Federal Republic of Germany (West Germany) founded the *Bundesarchiv* in Koblenz in 1952. From the late 1950s the returned records and archives which had remained in Germany were used as evidence for investigations against Nazi criminals. This denazification process using the evidence of the archives contributed to the orientation of the New Germany towards Europe. The German archives then have been contributing to the redressing the past to a significant degree since after the Second World War.

More recently, the establishment of the "Memory, Responsibility, and Future" Foundation in 2000 in Germany made possible cooperations with the archives of the East European countries and especially for the purpose of providing evidence about former enforced workers under the Nazi regime. There has thus been developed European-wide networks among archives. These developments have

furthered the common redressing of the European past and this process in turn has been contributing the enhancing the European spirit and identity.

The thesis of this paper then is that historical research based on the EU archives and individual Member States can not only illuminate in great detail the stages of the history of European integration to date. The dissemination of such research can itself contribute to the process of the spreading of supranational ideas beyond Europe to other regions of the world.

[발표논문 13]

기억공동체로서의 동아시아 만들기와 공동의 역사교과서

김정보(연세대)

1. 들어가는 말 - 동아시아 시민 형성과 기억공동체 만들기

지역통합(지역공동체 형성)의 문제에 대해서는 기능주의적 접근과 규범적 접근 모두 가능할 것이다. 유럽통합의 경우, 경제적 이익을 앞세운 기능주의적 접근 속에 유럽경제공동체가 우선 만들어졌고, 그 다음에 이를 정치공동체로까지 발전시켜가는 과정이 진행되고 있다.¹⁾ 그런데 이 단계에서 근본적인 문제제기가 이루어지고 있다. 제도적으로 유럽공동체 운영의 민주주의적 틀을 만든다고 할지라도 그 제도의 정당성을 뒷받침할 주권의 근원인 ‘유럽시민’이 존재하지 않는다면 유럽공동체는 정치공동체로서의 자격을 갖추지 못한다는 규범적인 문제제기이다.²⁾ 공통의 가치를 수용하고 사회적 연대감으로 묶여지는 유럽시민이 형성되지 않는다면, 그들에 의한 자율적인 정치참여가 실현되지 않는다면 유럽의 정치공동체는 정당성을 상실하게 될 것이다. 인간의 합리성을 전제로 하는 기능주의적 접근에서는 경제적, 제도적 통합이 이루어진 다음 자연스럽게 국민적 정체성을 넘어서는 범유럽적 시민 정체성이 형성되리라 예상할 수 있다. 그러나 ‘국민’·‘민족’이 단지 국가 단위의 경제통합과 정치제도 마련으로 형성된 것이 아니라 공동의(또는 공동의 것으로 간주된) 문화적 전통과 기억, 역사적 경험을 통해 형성 가능한 것이었듯 유럽시민의 형성도 단순하지 않을 것이다.

규범이론 차원의 민주주의 결여 논의는 주관적 의지나 제도의 틀에 맞춰져왔던 유럽통합 논의의 초점이 유럽시민의 형성과 그들 사이의 사회적 연대를 높일 수 있는 문화적 영역으로 옮겨 가야함을 강조하고 있다.³⁾ 이와 관련하여 시민사회를 공론장의 사회적 토대로 보는 시각에서 정치적 공론장의 ‘급진화’ 프로그램을 통해 유럽 정체성과 유럽 시민사회 형성의 전략을 제시하는 논의가 주목된다. 이때 중요한 것은 ‘기억공동체’가 일회적으로 완성되는 것이 아니라 새로운 공동성을 찾기 위해 지속적으로 역사를 다시 설명하는 노력이 경주되어야 한다는 점이다. 여기서 선과 악의 코드는 ‘우리’의 내부와 외부에 위치하는 것이 아니라 모두 ‘우리’ 역사 안에 존재하는 것으로 설정되고, 이로부터 공동의 기억은 항상 새롭게 규정된다. 이로써 “(일회적으로) 형성된 데모스라는 이념 대신에 (지속적으로) 스스로 구성하는 데모스라는 이념, 즉 집단적 학습 과정에서 구성되는 시민사회라는 구상이 등장”한다. 이렇게 형성되는 정체성은 ‘유동적인 우리’이며, 그 시민사회도 지역 외부에 대해 열려 있는 ‘열린 공간’일 수 있다는 지적이다.⁴⁾

1) 유럽통합의 진전과정에서 기능주의적 접근이 앞서고 우세하였지만, 처음부터 이와 병행하여 규범적 접근이 꾸준히 모색되었음은 언급할 필요가 있다. 제2차 세계대전 이후 유럽통합을 지향하는 흐름에서는 파시즘과 내셔널리즘을 뛰어넘는 이상적 공동체 형성을 위한 노력이 수반되었다. 그러한 노력 속에 국가를 넘어서는 반성과 화해의 진전은 유럽통합을 밑으로부터 촉진해온 정신적 동력이 되었다. 다만 유럽공동체의 정치적 주체로서 유럽시민의 형성 문제와 초국가적 민주주의 실현의 문제는 통합이 경제적 수준을 넘어서 정치적 수준으로까지 상승한 다음에야 비로소 ‘실질적’인 고민의 대상이 되었다는 점은 부인할 수 없다.

2) 김남국, 「유럽통합과 민주주의의 결여」, 『국제정치논총』 44-1, 2004, 283쪽.

3) 김남국, 위의 글, 297쪽.

4) Eder, "Öffentlichkeit und Demokratie", M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, (Hrsg.), *Europäische*

유럽통합의 경험과 논의는 동아시아에서 최근 활발히 모색되는 지역공동체 형성 문제에 많은 시사점을 제공해준다. 이곳에서도 지역공동체는 유럽처럼 규범적 접근보다는 경제적 이익을 동력으로 하는 기능주의적 접근을 통해 먼저 실체적인 모습을 드러내리라 예상된다. 지난 5월 3일 치앙마이에서 합의된 아시아공동기금(CMI)은 그 출발신호라 할 수 있다. 공동기금을 마련하면서 중국, 한국, 일본, 아세안이 출자금을 많이 내기 위해 경쟁한 끝에 각각 32:16:32:20의 비율로 출자금을 정했다는 소식이다. 국가단위의 경제력을 기준으로 하여 동아시아 경제공동체의 틀이 형성되어가고 있음을 보여준다. 이는 경제이익을 중심으로 한 기능적 접근으로 일관할 경우 동아시아공동체가 국민국가의 억압성을 넘어서는 새로운 질서를 창출하지 못하고 또 다른 억압적 틀로 작동할 개연성이 큼을 시사한다.

동아시아 공동체 만들기가 모든 구성원의 적극적이며 자율적인 참여 속에 민주주의와 평화, 인권을 보장하는 열린 공동체로 나아가게 하기 위해서는 그 주체로서 ‘동아시아 시민’의 형성이 요청된다. 과연 국민·민족을 넘어서는 동아시아 시민의 형성은 가능할 것인가? 그것이 가능하려면 어떠한 조건과 절차(과정)가 필요한가? 발표자는 ‘지역공동체’ 만들기의 지속적인 과정을 통해 동아시아 시민으로서의 정체성을 형성하고 그 토대 위에서 열린 동아시아 공동체를 만들어간다는 발상에 입각하여, 지금까지 동아시아 민간 차원에서 활발하게 진행된 공동 역사교재 만들기 과정을 간단히 소개하고 몇 가지 논점들을 짚어보고자 한다.

2. 공동 역사교재 만들기의 경험

1) 『새로운 역사교과서』의 충격과 기억의 연대투쟁

동아시아(동북아시아)⁵⁾에서 2001년도는 과거에 대한 기억과 역사교육의 방향에 대해 근본적인 물음을 던진 해로 기록된다. 이 해에 일본에서는 정부의 검인정을 통과한 『새로운 역사교과서』(후소샤 扶桑社)가 출판되었다. 이 책의 저자들은 앞서 나왔던 역사교과서들을 ‘도쿄재판사관’, ‘자학사관’이라고 비난하면서 일본 국민으로서의 긍지를 느낄 수 있는 역사관을 자라나는 청소년에게 심어주겠다고 나섰다. 패전국으로서 미국이 만들어놓은 세계관과 세계질서에 순응해온 과거에서 벗어나 21세기를 이끌어갈 선진 일본에 걸맞는 새로운 역사교육을 해야 한다는 것이 저자들의 논리였다. 이 책에서 19세기 후반 이후 침략과 전쟁의 역사는 국제사회에서 살아남기 위한 자기 방어 논리로서 미화, 윤색되었다.

1945년 8월의 패전 이후, 일본 정부는 과거 침략과 전쟁의 역사에 대해 적극적인 반성은 하지 않더라도 이를 미화하지 않으며 국제사회의 평화와 안정에 기여하는 방향으로 국민적 역사교육을 진행해왔다. 그 역사교육의 기본방향이 일각에서 확실히 무너진 것이다. 이 책의 출간 이후 일본에서는 정부와 시민단체, 학계, 언론 등 전 영역에서 전면적인 ‘기억투쟁’이 전개되었으며 현재도 진행형이다. “미래의 선택에 결정적 영향을 미치는 과거 해석의 주도권을 쟁취하려는 투쟁”⁶⁾이 벌어지고 있다.

Integration, p.115 ; 한승완, 「동북아 시민사회와 ‘동북아 정체성’의 형성」, 『사회와 철학』11, 2006, 245~246쪽에서 재인용.

5) 이 발표문에서 동아시아는 주로 남북한, 중국·타이완, 일본을 아우르는 동북아시아를 가리킨다. 발표자는 동아시아 공동체의 형성에 동북아시아뿐만 아니라 동남아시아도 포괄되는 것이 바람직하다고 보지만, 공동의 역사 인식에 대한 논의는 현재 동북아시아의 울타리를 넘어서지 못하고 있는 현실이다.

6) 에드가 볼프룸(Edgar Wolfrum) 지음, 이병련·김승렬 옮김, 『무기가 된 역사 - 독일사로 읽는 역사전쟁』, 역사비평사, 2007, 252쪽.

한 가지 주목할 점은, 이 기억투쟁이 일본 국경을 넘어서서 중국, 한국 등 동아시아(동북아시아) 전역으로 확산되는 ‘기억의 연대투쟁’ 현상이 본격화되었다는 점이다. 그 이전에도 국가를 넘어서서 역사인식을 공유하기 위한 노력은 있었지만,⁷⁾ 그 노력이 학자들의 관심사를 넘어서서 교육단체와 시민단체, 언론으로까지 전면적으로 확산된 것은 2001년이 처음이다. 역사교육의 문제로 한국과 일본의 시민단체가 지속적으로 손을 잡게 되었고 중국의 학자들도 이에 동참하였다. 북한과 타이완 등에서도 사안별로 협력하는 자세를 보여주었다. 한국의 시민단체 이름이 ‘일본교과서 바로잡기 운동본부’에서 ‘아시아평화와 역사교육 연대’로 바뀐 것은 이러한 현상을 상징적으로 보여준다. 이름만 바뀐 것이 아니라 실제 활동의 내용도 바뀌었다. 일본의 역사교과서만 비판하는 데에서 벗어나 한국 자신의 역사교과서의 문제점도 직시하고 비판하며 협애한 내셔널리즘을 넘어서서 동아시아와 세계의 시각에서 사고하는 개방성이 두드러지고 있다. 동아시아에서 일본 역사교과서 파동은 상대방 국가의 내셔널리즘을 촉진하는 기능을 하였는데, 2001년 이후에는 협애한 내셔널리즘을 넘어서서 공동의 역사인식을 만들기 위한 광범한 노력이 이루어지게 된 점은 분명 특기할 만하다.

그 노력의 결과 한일 양국, 또는 한중일 3국의 공동역사교재들이 잇따라 출간되었다. 한 일간에 『조선통신사』(한길사), 『여성의 눈으로 본 한일근현대사』(한울아카데미), 『마주보는 한일사 I·II』(사계절), 『한일 교류의 역사』(혜안) 등이 출간되었다. 한중일 삼국간에는 최초의 동아시아 공동 역사교재인 『미래를 여는 역사』(한겨레출판)가 출간되었다. 한중일 삼국의 교사, 학자, 시민활동가 등 총 53명이 참가하여 집필한 이 책은 출간 후 만 1년만에 (2005년 5월부터 2006년 5월 사이) 중국 11만 부, 한국 5만 부, 일본 7만 부가 판매되었다. 이 책들은 정부 차원에서 공식 출간한 교과서가 아니라 학자, 교사, 시민활동가 등이 자율적으로 만든 역사 교재이다. 정식 교과서가 아니라는 점에서 역사교육상 한계가 분명하지만, 정부로부터 자율성을 확보한 점에서는 의의가 크다. 이 책들은 아직 학술적인 수준에서 미흡함이 많지만, 동아시아에서 역사인식을 공유하기 시작한 첫 단계의 성과물이라고 할 수 있다.

이러한 밑으로부터의 거센 도전에 직면하여 정부 차원에서도 한일역사공동연구위원회(2002년 5월 제1차 회의)와 중일공동역사연구위원회(2006년 12월 제1차 회의)가 만들어졌다. 그러나 그 활동은 미미하며 당분간 기대안망이다. 한중 양국 정부는 일본에서 역사인식 문제가 불거지면 겉으로는 이에 강력한 항의의 자세를 표하면서도 실제로는 경제적, 정치적 이해관계로 인해 문제 해결을 회피하는 자세를 보였다. 그러면서 국내적으로는 내셔널리즘을 고취하여 정권유지를 위한 국민통합의 기회로 왜곡시키고는 하였다. 두 위원회 역시 참여 위원들의 노력에도 불구하고 한중일 삼국 정부가 역사문제 해결을 위해 노력하고 있음을 시위하는 효과를 크게 넘어서지 못할 전망이다. 다만 국가간 역사대화의 채널이 만들어졌다는 점 그 자체는 의미가 있다. 정부간 역사대화의 미진함과 민간 차원의 역사대화의 활성화, 그 자체가 동아시아 공동체 형성과정의 역동성을 보여주고 있다. 위로부터의 공동체 형성에 대해 견제와 추동 역할을 할 동아시아 시민사회는 기억의 연대투쟁 속에서 점차 모습을 드러내고 있다.

7) 1982년 일본 역사교과서 파동 때는 일본과 한국의 연구자들이 대안을 찾기 위해 독일-폴란드 교과서 대화에 주목하였고, 그 이후 여러 경로로 역사인식의 공유를 위한 국제적 대화가 이루어졌다. 1982년 이후 한일간 역사대화의 구체적인 경과에 대해서는 신주백, 「韓日間 歷史對話의 摸索과 協力모델 찾기(1982~1993)」, 『韓日民族問題研究』11, 2006; 신주백, ‘동아시아형 교과서대화’의 본격적인 모색과 협력모델 찾기(1993~2006)』, 『歷史教育』101, 2007 참조.

2) 한일, 한중일 공동 역사교재의 출간

20세기 말, 특히 2001년 이후 본격화한 한일간, 한중일 삼국간 공동 역사교재 만들기의 경험은 다음과 같은 인식의 심화 경로를 밟고 있다.

- ① 비교를 통한 상호 이해(국민으로서의 정체성 전제 위에서 타자를 이해하기).
- ② 관계·교류사를 통한 상호 관계 이해(국민으로서의 정체성과 더불어 국가를 넘어서는 역사인식 만들기).
- ③ 지역사로서의 동아시아사 이해(동아시아 시민으로서의 정체성 형성)
- ④ 국가·민족사를 넘어선 세계사 속의 보편적 인간으로서의 이해(보편적 인류로서의 정체성).

아래에 소개하는 책들은 위의 4가지 관점을 모두 포함하고 있다. 단 각 책마다 강조점 또는 주안점이 다르다.

(1) 한일 공동 역사교재

책 제목	집필진	작업 기간	접근방법	주요 쟁점
마주보는 한일사	전국역사교사모임 / 일본역사교육자협의회	2001.7 ~2006.8	비교를 통한 상호 이해	『삼국사기』·『일본서기』 ⁷⁾ 사료비판, 왜구, 16세기 동아시아전쟁
한일교류의 역사	역사교과서연구회(한) / 역사교육연구회(일)	1997 말 ~2007.3	교류·관계사	왜구 ⁸⁾ , 한일병합의 불법 강제성 여부
조선통신사	전국교직원노동조합 대구지부 / 히로시마현 교직원 조합(일)	2002.2 ~2005.4	사례 공동 연구	
여성의 눈으로 본 한일 근현대사	‘전쟁과 여성 인권 센터’(한) / ‘여성·전쟁·인권학회’(일)	2001 ~2005.10	페미니즘	

(2) 한중일 공동 역사교재 - 『미래를 여는 역사』⁹⁾

동아시아 최초의 공동 역사교재라고 할 수 있는 『미래를 여는 역사』는 후소샤 판 역사교과서에 대응하여 2002년 3월 난징에서 열린 ‘역사인식과 동아시아 평화포럼’ 제1회 대회에

8) 한국과 중국에서는 대체로 왜구를 14~16세기에 한반도·중국 연안을 습격했던 해적으로 본다. 이에 반해 최근 일본 학계는 왜구를 14~15세기의 전기왜구와 16세기의 후기왜구로 구별한다. 전기왜구는 일본인 해적의 성격이 강하지만, 후기왜구는 중국, 조선, 일본, 대만, 류큐, 동남아시아를 연결하는 해상 중계 무역망 속에서 무역 활동을 하는 상인이라는 견해가 나오고 있다.

9) 『미래를 여는 역사』에 대한 소개는 김성보, 「민족·국민사와 동아시아사의 접맥 - 동아시아 역사인식 공유를 위한 모색」, 『역사와 실학』32, 2007, 823~826쪽을 따랐다.

서 한중일 삼국의 참가자들이 공동역사교재 출간에 합의한 이후, 11차례의 국제회의를 거쳐 2005년 5월에 출간하였다. 이 책은 각 정부가 채택하는 공식 역사교과서가 아니라 민간 차원에서 제작된 공동 역사교재로서, 교육 현장에서 부교재로 활용함을 기대하고 제작되었다. 출간 이후 각국의 교육 현장에서 활용된 사례가 있으며, 한국에서는 시도교육청의 인가를 받아 교재로 활용되는 '인정교과서'의 자격을 얻은 바 있다.

한중일3국공동역사편찬위원회를 조직하여 공동연구를 진행하였는데, 한국측 실무는 아시아평화와역사교육연대가, 일본측은 어린이와교과서전국네트워크21이 주로 담당하였다. 중국은 사회과학원, 상하이사범대학, 침화일군난징대학살우난동포기념관 등 다양한 기관 소속 학자들이 참여하였다. 타이완측은 독자적인 국가로서 인정받지 못하자 불참하였다. 북한은 교류의 한계로 인해 참여하지 않았다.

이 책은 평화와 인권이라는 인류보편적 관점에서 동북아시아 한중일 삼국의 근현대사를 재구성한 역사교육서이며 동시에 평화교육서이다. 일본 제국주의의 침략과 그에 대한 저항, 그 속에서 희생당한 민중과 그 역사의 흐름을 바꾸기 위해 국경을 넘어섰던 인물·단체의 활동을 부각하며, 결론적으로 반성과 화해가 강조된다. 이 책을 집필하는 과정에서 직면한 하나의 문제는, 침략 대 저항의 구도에서 평화와 인권의 문제를 서술할 경우, 여전히 역사의 주인공 또는 주어는 일본이 된다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해, 침략 대 저항의 구도와 더불어 각국의 자주적인 근대화 노력과 사회문화 변화를 병렬적으로 기술함으로써 서로에 대한 이해를 돕도록 하는 중층적인 목차구성이 되었다. 침략과 저항의 틀을 갖춘다고 역사인식이 공유되는 것은 아니며, 3국의 청소년이 상대국의 역사를 내면적으로 이해하고 존중하도록 하기 위해서는 각국의 역사를 각각 서술하면서 상호 비교하게 하고, 그와 함께 상호 관계를 서술하는 목차 구성이 필요하였던 것이다. 다만 이 구성은 민족·국가 단위의 역사에 더 많은 비중을 두어 일국 단위를 뛰어넘는 동아시아 지역사의 새로운 구성에 이른 것은 아니었다.¹⁰⁾

이 책의 집필과정에서 드러난 쟁점은 다양하였다.

가. 전근대 동아시아의 국제질서인 조공-책봉관계의 본질은 무엇인가? 외압의 정도와 성격, 일본의 위치 등.

나. 일본의 제국주의 침략과 관련하여 근본적인 관점의 차이점은 없었지만, 일본이 제국주의국가로서 등장하게 되는 시점이 언제이며, 일본의 한국 식민지화가 국제법적으로 불법인가 하는 점 등은 명확한 합의를 이루지 못하였다. 또한 일본의 강제동원과 학살의 실체와 관련하여 통계수치의 부정확성이 문제되었다.

다. 한중관계에서는 19세기 후반 청의 조선에 대한 정책을 어떻게 이해할 것인가 하는 문제가 해결하기 어려운 최대의 쟁점이었다. 한국측은 이 시기에 청의 정책은 조선의 근대화에 질곡으로 작용하였으며 그 점에서 일본의 제국주의정책과 유사한 측면이 있다고 주장하였다. 이에 반해 중국측은 외압성을 부정하고 조선을 원조한 것이라고 반론을 폈다. 계속되는 논의 속에 중국측은 청이라고 하는 봉건왕조가 대국으로서 주변 국가에 압력을 가한 측면이 있음을 소극적으로 인정하기에 이르렀지만, 충분히 의견이 수렴된 것으로 보기에 미진하였다.

라. 1930년대 중국 동북지역(만주)에서의 한국인과 중국인간의 항일연대투쟁과 관련해서는 한국측이 독자성을 강조한 반면 중국측이 이에 비판적이어서 쟁점이 되었다.

10) 金聖甫, 「東アジアの歴史認識共有への第一歩—『未来をひらく歴史』の執筆過程と韓国国内の反応」, 『世界』 757, 2006. 10, 227쪽.

마. 1945년 이후 현대사 문제에서 가장 예민한 문제는 한국전쟁(조선전쟁) 부분으로서 전쟁의 발발과 중국군의 참전에 대해 삼국이 합의된 기술을 하기 어려웠다. 한중관계사의 문제는 두 나라의 내셔널리즘과 관련한 문제로서 향후 꾸준한 논의가 요구되는 대목이다.

그 외에도 다양한 쟁점이 충분히 논의되지 못하였다.

한중일 3국의 편찬위원들은 일본 제국주의의 침략사를 비판하고 편협한 내셔널리즘을 극복해야 한다는 점에 다같이 공감을 하였고 본문 서술 속에 그 점을 분명히 반영하였다. 나아가 일본측은 동아시아의 미래를 전망하면서 내셔널리즘 자체에 대한 비판적 의식을 전제로 하여 ‘세계시민’ 또는 ‘동아시아 공동체’에 대한 지향성을 구체적으로 표현할 것을 희망하였다. 그렇지만 한중 양국, 특히 한국측은 내셔널리즘, 또는 민족주의가 극복되어야 하지만 현실적으로 여전히 긍정적 측면을 지니고 있음을 부정할 수 없다는 신중한 태도를 보였고, 아직 충분히 논의되지 않은 세계시민 등의 불투명한 개념을 사용하는데 회의적이었다. 그리하여 이 책의 마지막 항목인 ‘동아시아의 화해와 평화’에서는 아시아의 각국이 자기 중심적인 관점에서 벗어나야 하며 “시민운동의 국제적 연대와 협력”이 필요함을 강조하는 방향으로 마무리되었다.

『미래를 여는 역사』가 출간된 이후, 이 책의 실천적 의미를 인정하면서도 학술성의 측면에서 많은 비판이 가해졌다. 비판의 핵심은 이 책이 동아시아 삼국사이지, 국가를 넘어서는 지역사로서의 동아시아 역사상(歷史像)을 그려내지 못했다는 지적이다.¹¹⁾ 국가의 상위에 있을 터인 ‘동아시아의 시점’이 드러나지 않는다는 비판이다. 다음 문장은 가장 혹독한 비판이라고 하겠다.

“이 책은 오늘날 동아시아의 국민국가 질서를 전제로 해서 현존하는 국민국가를 주체(주어)로 삼는 데서 출발한다. 이런 점에서 『미래를 여는 역사』는 내셔널리즘(국사)을 넘어서지 못했으며 오히려 내셔널리즘을 강화하고 말았다고 볼 수 있다.”¹²⁾

국가사를 넘어서는 지역사로서의 동아시아사의 체계를 제시하지 못하는 한, 국민 정체성을 넘어서는 동아시아 시민의 정체성을 만드는 데 공동역사교재가 기여하는 바는 적을 것이다. 비록 『미래를 여는 역사』가 국민국가를 전제로 한 위에서 삼국간 반성과 화해, 상호이해를 목적으로 집필된 것이라 하더라도 그 비판은 충분히 받아들일 필요가 있다. 현재 한중일 삼국간에는 『미래를 여는 역사』 집필진을 중심으로 해서 동아시아 근현대사를 국제관계사와 사회문화사의 관점에서 새롭게 쓰는 작업이 진행 중이다. 그러한 성과가 축적된다면 추후 『미래를 여는 역사』는 지역사로서의 동아시아사로서 새롭게 재구성되어 모습을 드러내리라 기대한다.

3. 몇 가지 논점

1) 공동의 역사인식에 대한 원론적 문제

(1) 동아시아 공동의 역사인식은 필요한가?

11) 다음 글이 대표적이다. 백영서, 「동아시아 평화를 앞당기는 소중한 첫걸음」, 『창작과비평』 129, 2005.

12) 나리타 류이치, 「『동아시아사』의 가능성」, 아시아평화와 역사연구소 편, 『동아시아에서 역사인식의 국경 넘기』, 선인, 2008, 387쪽.

발표자는 『미래를 여는 역사』 집필에 참여한 경험이 있다. 이 작업을 추진하면서 동아시아 공동의 역사인식이 굳이 필요한지, 필요하더라도 과연 가능하겠는가 하는 질문을 사적으로 여러 번 받았다. 공동의 역사인식이 굳이 필요한가 하는 질문은 몇 가지 각도에서 나오고 있다고 생각된다.

① 현실 중시의 자세로서, 동아시아의 미래를 위해서는 과거에 대한 집착에서 빨리 벗어나야 하며 따라서 역사인식을 논하는 것 자체가 불필요하다는 시각이다. 일본과 한국의 현 집권자가 취하는 태도는 여기에 가깝다. ② 내셔널리즘의 자세로서, 오늘날에도 여전히 세계는 국민국가 단위로 움직이고 있으며(동아시아 공동체는 허구), 그 속에서 약소국이 스스로를 지키기 위해서는 내셔널리즘에 입각한 역사인식을 굳건히 하여 국민적 정체성을 유지해야 한다는 시각이다. 이런 시각에서는 국가를 넘어서는 역사인식 만들기란 국민적 역사인식을 혼란시킬 수 있는 위험한 발상으로 여겨질 수 있다. ③ 상대주의적 역사관의 자세로서, 각 집단·개인마다 과거에 대한 기억은 상이할 수밖에 없으며 이를 무리하게 하나의 공통된 기억으로(역사인식)로 통합하려는 것은 또 다른 억압에 불과하다는 비판이다.

①에 대해서는 과거와 현재, 미래는 불가분의 관계로 얽혀있으며, 과거는 결코 회피할 수 없다는 점에서 반박하고자 한다. 역사교과서가 아니더라도 대중서적, 매스미디어, 구전 등을 통해 기억장치는 항상 가동되고 있으며, 그 속에서 사람들은 확인되지 않은 수많은 편견, 왜곡 속에 과거를 기억하고 그에 구속된 채 현재를 살아가며 미래를 구상한다(망각도 기억의 한 방법이다). 예를 들어 일본 사회에서 여전히 작동하고 있는 재일조선인에 대한 편견은 왜곡된 형태로 그들에 대한 기억이 유지되고 있기에 계속 재생산되는 문제이다. 한국인의 일본인·중국인에 대한 부정적 인식도 왜곡된 기억에 뿌리를 두고 있다. 모든 인간은 역사적으로 사고하는 동물이다. 그렇기에 과거는 회피하는 방법을 통해서가 아니라 진실에 입각한 성찰을 통해서만 비로소 현재를 개척하고 밝은 미래를 추구할 지침으로 작용할 수 있다.

②, ③에 대해서는 다음과 같이 답할 수 있다. 공동의 역사인식이란 다양한 주체들이 공존하는 데 필요한 역사인식상의 최소한의 공통분모를 의미하는 것이지, 국민적 역사인식처럼 일률적인 통합을 의미하지 않는다. 즉 ‘차이 속의 공존’을 전제로 하는 개념이다. 따라서 동아시아에서 여전히 국민국가 단위의 질서가 유지되건, 이를 넘어서 하나의 통합된 공동체를 형성하건 어느 쪽이든 공동의 역사인식은 이 지역에서의 상생을 위해 필요하다.

새로운 미래는 과거에 대한 새로운 정리(해석)를 요구한다. 동아시아, 특히 동북아시아가 침략과 전쟁, 인권유린으로 얼룩진 과거에서 벗어나 평화와 인권이 보장되는 새로운 국제관계(국민국가간 질서이건 초국가적 질서이건 상관없이) 그를 뒷받침할 새로운 역사의식이 필요하다.

(2) 동아시아에서 공동의 역사인식 만들기는 가능한가?

이 질문은 앞의 것보다 훨씬 답하기 어려운 질문이다. 동아시아에서 공동의 인식이 필요하다고 해도 과연 그러한 역사인식을 만들어가는 것이 가능할지에 대해서는 회의적인 시선이 여전히 많다. 일본 정부와 국민이 과거의 침략과 전쟁 도발에 대해 근본적으로 반성하는 자세를 취하지 않고 있는데 어떻게 공동의 역사인식이 형성될 수 있겠는가? 북한과 중국에서는 정부가 역사해석의 독점권을 결코 포기하지 않고 있는데 어떻게 허심탄회한 대화가 가능하겠는가?

동아시아에서 공동의 역사인식 만들기에는 두 가지 차원이 있다. ① 하나는 일본의 식민지 지배·침략전쟁에 대한 근본적인 반성을 전제로 하는 국가간 화해를 위한 역사의식의 수립이다. ② 다른 하나는 각국이 내부적으로 과거의 낡은 유산을 청산하고 인권, 평화, 민주주의 등에 입각한 미래지향적이며 보편적인 역사의식을 정립하는 일이다.

전자 ①의 문제는 유럽 내부에서는 제2차 세계대전 종전 이후 패전국 독일에 대한 전범 재판 및 독일의 이웃 국가에 대한 지속적인 사죄 등의 조치로 정리되었다. 그러나 동아시아에서는 패전국 일본에 대한 전범재판이 동아시아 국가들의 참여가 배제된 채 미국에 의해 일방적으로 진행되었고 1952년 샌프란시스코 강화회의로 일본이 국제무대에 복귀함으로써 과거사 정리의 기회를 잃었다. 그리고 일본이 대한민국·중국과 수교를 맺는 과정에서도 명백한 사죄·배상 조치가 생략되었다. 따라서 일본 정부에 반성을 강제할 기회와 수단은 상실된 상태이다.

일본측에서 식민지 지배와 침략전쟁에 대한 반성의 발언이 나오지 않은 것은 아니다. 한 일간 국교 수립 이후 일본 천황과 수상이 지난날의 ‘불행한 관계’를 유감으로 생각한다는 발언이 있었고, 1995년 일본 수상 무라야마는 “지난날 일본의 식민 지배와 침략으로 아시아 각국의 국민들에게 커다란 피해와 고통을 준 데 대해 통절한 반성과 마음에서 우러나오는 사죄를 한다”는 담화를 발표하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 이웃 국가와 시민은 일본 정부가 제대로 된 사과·반성과 배상·보상을 하고 있지 않다는 불만을 계속 표명하고 있다. 그 이유는 겉핥기만 반복되는 일본 정치인들의 침략 미화 발언과 역사교과서에서의 침략 사실 은폐·축소, 강제동원 등에 대한 개인 배상·보상의 거부 등 때문이다.

왜 이러한 일이 해결되지 않고 반복되는 것일까? 발표자는 그 가장 중요한 이유가 일본 국민의 심성 저변에 깔려있는 가치관 또는 세계관 자체와 연결되어 있다고 생각한다. 일본의 대외팽창은 제국주의·국가경쟁의 시대에 국가 존립을 위한 불가피한 선택이었다는 의식, 그 선택은 천황을 포함한 집권층이 한 것이지 국민 일반은 책임이 없다는 의식이 그것이다. 자신이 속한 공동체를 위해서는 다른 공동체가 희생되어도 어쩔 수 없다는 배타적 공동체 의식은 중세 봉건사회-무가(武家)문화의 전통 위에서 19세기 후반 제국주의-만국공법질서의 경쟁 속에 들어간 일본의 역사적 경험과 무관하지 않다. 그리고 개인의 자각이 생략된 채 천황제 국가를 건설, 유지해온 역사적 경험은 개개인의 책임의식의 결여를 초래하였다. 그런 점에서 일본의 과거 침략에 대한 반성의 문제는 단지 밖의 이웃 국가와의 문제가 아니라 개개인의 시민적 자각에 토대를 둔 민주주의의 진전이 요청되는 일본 국내의 문제이기도 하다. 궁극적으로는 민주주의의 문화적, 정신적 건설을 통해 해결될 문제라는 뜻이다.

그렇다면 ①의 문제는 ②와 별개의 문제가 아니라, 둘 다 개인의 자각에 기초한 인권, 평화, 민주주의의 근대 보편적 가치를 실현함을 통해 해결할 서로 연관되어 있는 사실상 하나의 문제이다. 결국 동아시아에서 공동의 역사인식 만들기는 각국에서 민주주의의 문화적, 정신적 실현 과정이 동반될 때 비로소 가능할 것이다. 동아시아 공동의 역사인식 만들기가 가능한가 하는 질문에 대한 첫 번째 답은 이 지역에서 민주주의가 문화적, 정신적으로 실현되는 과정과 연동해서 가능하다는 것이다. 공동의 역사인식 만들기는 곧 민주주의의 문제이다.

이 질문에 대한 두 번째 답은 탈냉전 이후 국경을 넘어서는 활발한 국제교류가 이루어지면서 동아시아에서 민간인 간에 점차 상호 이해의 정도가 향상되고 있다는 점이다. 굳이 ‘한류’를 언급하지 않더라도 상대방의 문화와 역사에 대한 관심이 증대되고 있다. 민간 수준에서 전개되는 다방면의 교류는 서로의 공감대를 넓히고 있다. 이 공감대는 역사인식을 사

변적인 이성의 차원에서가 아니라 감성의 차원에서도 ‘실감’으로서 공감하게 할 수 있는 토대로 작용할 것이다.

(3) 공동의 역사인식 만들기는 동아시아 공동체 만들기와 어떤 상관관계가 있는가?

오늘날 동아시아 각국에서는 지역공동체 형성이 주요한 화두의 하나로 대두하고 있다. 일본과 한국에서 특히 활발한 논의가 이루어지고 있으며, 중국에서도 점차 관심사가 되고 있다. 동아시아 공동체의 형성은 경제, 안보, 정치, 환경, 문화 등 다방면에 걸친 문제이다. 이 중에서 가장 실질적인 진전을 보이는 것은 경제 분야로서, 역내 자본, 상품, 기술, 노동력의 이동이 빈번해지고 있다. 경제교류는 동북아시아를 넘어서 동남아시아와도 연결망을 두텁게 하고 있다. 그렇지만 그 외의 분야는 답보 상태에 처해 있다. 전근대 시기에 동아시아에서는 유럽에 비해 상대적으로 장기간의 안정과 평화를 유지되었었다. 그러나 근대이래 침략과 전쟁의 상처를 입었고 지금도 북핵 문제, 중일의 군사력 경쟁 등으로 평화가 위협받고 있으나 다자간 안보협력기구도 마련되어 있지 않다. 체제와 이념을 달리하는 동아시아에서 정치분야의 협력도 쉽지 않을 전망이다. 태평양 건너 미국이 이 지역에 깊이 개입하고 있다는 점에서도 자족적인 동아시아 공동체 건설의 문제는 용이하지 않다. 지역내 국가의 규모, 역량에서 현격한 차이가 있다는 점도 공동체 건설의 어려움으로 작용하고 있다. 따라서 동아시아에서 공동체 만들기는 유럽에 비해 상대적으로 지체될 전망이다. 국민국가 단위의 국제질서가 장기 지속되는 가운데 이를 보완하는 협력기구의 수준에서 동아시아 공동체의 윤곽이 드러나리라 예상된다.

공동의 역사인식 만들기는 동아시아 공동체를 문화적, 정신적 차원에서 형성하고 지탱하는 데 기여할 것이다. 공동체는 단지 공간, 경제, 제도를 공유하는 것만으로는 부족하다. 역사인식을 공유함으로써 공간, 제도, 가치를 공유하는 공동체를 넘어서서 공동의 기억으로 정서적으로 연결되는 ‘기억공동체’가 요청된다.

여기서 공동의 역사인식 만들기는 국민적 역사인식의 해체를 의미하지는 않는다. 동아시아가 처한 현실적 조건상, 자국(自國) 중심의 배타적 내셔널리즘은 억제되겠지만 공생을 추구하는 가운데 국민적 정체성을 유지하는 장치로서 국민적 역사교육은 한편에서 지속될 것이다. 그와 함께 내셔널리즘을 뛰어넘는 동아시아 공동의 역사인식, 역사교육이 장려될 것으로 전망된다. 국민적 정체성이 절대적 기준에서 상대적 기준으로 약화되고 그 대신 동아시아 지역 정체성 및 계층·젠더 등 다양한 하위 정체성이 공존하는 양상이다.

2) 국가사를 넘어서는 동아시아사를 어떻게 서술할 것인가?

(1) 지역사로서의 동아시아사 ; 공통성과 관계성

국가사(national history)를 넘어서서 동아시아를 지역사로서 서술하는 방법으로는 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 동아시아 지역의 공통성을 찾아내어 이를 중심으로 역사를 서술하는 방법이다. 박섭은 “동북아시아의 공통성으로 뼈대를 만들고, 그 공통성 아래에서 동북아시아의 다양성을 서술하는 방법”을 제안하였다. 이 공통성은 문화사, 정치사, 경제사 등 다양한 방면에서 찾을 수 있다. 박섭의 경우는 경제사의 시각에서 동아시아의 공통성을 ‘집약적 농경과 소농의 자립’을 특징으로 하는 ‘소농사회’에서 찾는다.¹³⁾ 소농사회론은 주로 일

본학계의 연구성과를 반영하고 있는데, 예를 들어 미야지마 히로시(宮嶋博史)는 주자학이라는 통치 이념이 중국에서 만들어져 한국과 일본에 도입되면서 동아시아 소농사회가 형성되었다고 파악한다.¹⁴⁾ 소농사회론은 가족의 역할과 국가의 역할을 중시한다. 가족과 국가의 중요성은 동아시아의 근대화 과정에도 반영된다는 것이 소농사회론에 입각한 동아시아 역사상의 핵심으로 판단된다. 이에 비해 ‘내재적 발전’의 시각에서 역사를 체계화해온 한국 역사학계는 지주제의 발달로 인한 지주-농민간 갈등구조를 전근대 농업사회의 핵심으로 파악하고 그 갈등이 개항 이후 제국주의 침략과 맞물리면서 반제국주의 반봉건운동을 통해 한국 및 동아시아 전반의 변혁이 이루어져왔다고 파악하는 견해가 강하다.¹⁵⁾ 소농사회-근대화론¹⁶⁾ 대 봉건사회-반제국주의 반봉건운동론 사이의 학문적 논쟁은 앞으로 동아시아의 역사상을 더욱 풍성하게 해줄 것으로 기대된다. 문화사의 관점에서 보면 동아시아는 한자문화권이라는 공통성을 가지고 있다. 니시지마 사다오(西嶋定生)는 커뮤니케이션 수단인 한자문화를 공유하며 유교·율령제·대승불교를 받아들인 한국·일본·베트남을 중국과 함께 하나의 문화권으로 보고 이를 ‘동아시아 문화권’이라고 불렀다. 이 문화권은 ‘책봉체제’라는 정치구조를 매개로 하여 확장된 것으로 보았다.¹⁷⁾ 동아시아 각국의 시장경제 발전에서 유교의 역할을 강조한 ‘유교자본주의론’은 이러한 동아시아 문화권 인식을 전제로 한 것이다.

이상과 같이 동아시아 전근대에서 경제적, 문화적 공통성을 찾고 그 연장선 위에서 동아시아 근대의 공통성을 찾는 방법은 여러 가지 점에서 한계점을 드러내고 있다. 동아시아 안에서 일본의 독특성을 설명하기 어렵다는 점, 전근대의 유산이 근대로 그대로 계승되고 있다고 보기 어려운 점, 동아시아의 공통성을 강조하다보면 세계적 보편성을 간과하기 쉽다는 점 등이 이러한 설명방식의 난점이다. 특히 문화적 공통성을 강조하는 방식은 문화를 고유하고 변화하지 않는 초역사적 범주로 상정하는 오류를 범하기 쉽다.

공통성을 찾는 방법보다 각국의 개성을 전제로 하되 상호간의 관계에 주목하는 방식은 이러한 난점을 어느 정도는 피할 수 있다. 동아시아의 장기 안정을 가능하게 했던 조공-책봉체제는 중국과 주변 국가, 특히 한국과 베트남과의 관계를 설명하는 데 유용하다. 다만 이 경우에도 일본은 조공-책봉관계에서 일찍이 이탈했다는 주장이 있어 역시 한계가 있다. 19세기 후반이후 동아시아는 독자적인 상호관계를 상실하고 제국주의-만국공법질서에 깊이 편입된다. 그 외압에 대한 한,중,일 삼국의 대응의 차이, 특히 일본에 의한 외압의 이양(한국과 중국으로의 외압의 이전)은 동아시아의 안정을 장기간 파괴하였다. 1945년의 종전을 거쳐 급속히 형성된 국제적 냉전의 하위 체제로서 동아시아 냉전체제는 한국전쟁, 베트남전쟁이라는 불안정성을 보이면서도 다른 한편으로 그 이전에 비하면 상대적인 안정성을 제공해왔다. 이러한 동아시아 국제질서의 변화를 체계적으로 파악하는 것은 동아시아 역사상의 구축에 필요하다.

동아시아에서 한중일 삼국은 정(正)과 부(否)의 관계로 서로 얽혀왔다. 그중 어느 한쪽만을 강조한다면 동아시아 역사상을 제대로 보여주지 못한다. 한편으로는 제국주의 침략과 저

13) 박섭, 「동북아시아 지역공동체 형성과 역사서술」, 『동북아의 평화와 역사서술 - 자국사와 지역사』(제50회 전국역사학대회 발표집), 2007, 34-37쪽.

14) 宮嶋博史, 「東アジア小農社會の形成」, 溝口雄三 외 편, 『長期社會變動』, 東京大學出版會, 1994.

15) 이러한 시각을 반영한 대표적인 연구서로는 김용섭, 『한국근대농업사연구』, 일조각, 1975; 김용섭, 『한국근현대농업사연구-한말일제하의 지주제와 농업문제』, 일조각, 1992가 있다.

16) 소농사회론이 바로 근대화론으로 연결되지는 않지만 양자간에는 상당한 친연성이 있다. 소농사회론과 근대화론을 결합한 경우로는 이영훈의 연구가 대표적이다.

17) 西嶋定生, 「アジア世界と冊封體制 - 6~8世紀の東アジア」, 『岩波講座 日本歴史』2, 岩波書店; 니시지마 사다오 지음, 이성시 역음, 송완범 옮김, 『일본의 고대사 인식 - ‘동아시아세계론’과 일본』, 역사비평사, 2008.

향의 부(否)의 관계가 있었지만, 다른 한편으로는 경제와 문화, 특히 지식의 축적과 실천운동에서 상호 긍정적인 영향도 컸다. 일본의 다이쇼 데모크라시와 한국의 3.1운동, 중국의 5.4운동의 관계를 해명하는 연구, 상하이와 도쿄, 서울 등의 국제 도시를 통해 이루어진 사회주의·무정부주의의 상호 연대 등 다양한 민간 차원의 관계가 함께 해명되어야 한다.

(2) 공통의 가치를 중심으로 한 동아시아사 ; 반패권주의, 평화, 인권, 민주주의

유럽 통합의 예에서 알 수 있듯이, 국민국가를 넘어서는 지역공동체를 건설할 때 반드시 그에 부합하는 하나의 통일된 사상·이념이 필요하지는 않다. 그러나 그 지역공동체가 단순한 경제통합을 넘어서서 정치·사회·문화적인 수준의 통합으로 나아가기 위해서는 구성원들이 ‘공감’할 수 있는 최소한의 - 비록 느슨하나마 - 공동의 가치를 필요로 한다. 이때 공동의 가치란 것은 단지 추상적인 언어와 이론으로서 선언한다고 해서 공동체 구성원에게 수용되고 내면화되지 않는다. 그 가치는 공동체 구성원들의 역사적, 일상적 경험 축적을 통해 감각, 감성의 차원에서 수용, 형성된 것일 때 비로소 실제적인 의미를 지니게 된다.

‘기억’과 ‘역사’가 공동체 형성에서 중요한 정신적, 문화적 기초를 제공하게 됨은 바로 이 지점에서이다. 사람들은 자신이 귀속감을 가지는 국가, 민족, 계층, 젠더, 그리고 자신의 이념, 생각에 따라 동일한 사건에 대해서도 서로 다른 다양한 기억을 가지고 살아간다. 상호 교류의 과정에서 그 기억들은 서로 충돌, 경쟁하면서 상호 침투한다. 그리고 기억을 관리하는 집단인 정부 또는 교육기관 등에 의한 공적 역사교육을 통해, 그리고 언론, TV 등 각종 매체를 통해 그 기억은 재구성되고 통합된다. 사람들은 재구성되고 통합된 집단기억을 매개로 해서 추상적인 가치를 구체적인 감성으로 받아들여지게 된다. 예를 들어 한국인(남한 국민)에게 ‘민주주의’란 가치는 1950년대 말까지 추상적인 가치, 언어였는데, 1960년 4월 혁명에 의한 독재정권 타도의 경험과 그에 대한 기억을 통해 비로소 실제적인 이미지가 형성되었다. 그 이후 1980년대까지 지속된 반독재 민주화운동의 경험 속에서 ‘민주주의’는 한국에서 운동, 저항의 이미지로서 기억되면서 한국인의 감성 속에서 생명력을 유지하고 있다.

동아시아가 국민국가를 넘어서서 하나의 공동체를 형성하기 위해서는 그 공동체의 유지를 위해 부여되는 가치가 단지 선언이나 이론으로서가 아니라 감성으로서 받아들여질 수 있는 공동의 기억을 필요로 한다. 공동의 기억을 토대로 하여 일정한 가치를 감성의 수준에서 공유할 수 있는 공동체인 ‘기억공동체’ 만들기가 필요하다.

과연 동아시아공동체를 만든다고 할 때, 그 공동체 구성원들이 공감할 수 있는 공동의 가치는 무엇이며, 그 가치를 감성의 수준으로까지 끌어올릴 수 있는 공동의 기억은 무엇인가? 답변하기 쉽지 않다. 이 대목에서 유럽 공동역사교과서로 시선을 옮겨보자. 『독일 프랑스 공동 역사교과서 - 1945년 이후 유럽과 세계(Geschichte, Europa und Weit seit 1945)』의 「들어가는 글」에는 이 책이 독일·프랑스 양국간의 상호이해와 화해를 위한 노력의 연장선상에 있으며 ‘복합적이고 다면적인 역사를 공동으로 서술하려는 유일무이한 실험’으로서 이는 ‘다양성 속의 통일’이라는 유럽연합의 표어를 예증한다고 밝히고 있다. 그리고 이 책의 집필에서 “역사적으로 제2차 세계대전 시기에 짓밟힌, 인권과 민주주의라는 보편적 가치에 근거한 유럽의 정신을 계몽하자는 시민적 열망도 고려했다고”고 밝히고 있다. 독일-프랑스 공동역사교과서의 저자들은 ‘유럽의 정신’을 ‘인권과 민주주의라는 보편적 가치’에서 찾고 있으며, 그 가치를 제2차 세계대전 시기에 짓밟혔던 것으로 설정함으로써 그에 대한 집단기억과 연결시키고 있다.¹⁸⁾

그렇다면 동아시아에서 출간된 공동역사교과서에서는 어떠한 가치와 어떠한 집단기억을 제시하고 있을까? 한중일 삼국의 학자, 교사, 시민들이 연대하여 공동 출간한 『미래를 여는 역사』 저자들은 「책을 펴내며 - 아름다운 세상을 만들자」에서 “평화와 민주주의, 인권이 보장되는 동아시아의 미래를 개척하기 위해서” 역사에서 교훈을 얻고자 이 책을 출간했음을 밝히고 있다. 그리고 이러한 가치들을 19~20세기 동아시아에서의 “침략과 전쟁, 인권 억압 등 씻기 어려운 상처로 얼룩져” 온 역사적 사실에 대한 집단적 기억과 연결시키고 있다. 편집후기에서는 그중에서도 특히 ‘평화’에 초점을 맞추어 ‘평화로운 공동체’를 만들기 위한 역사인식의 공유를 강조하고 있다. 유럽과 동아시아의 두 공동역사교과서의 서문만을 놓고 보면, 인권, 민주주의, 평화 등 20세기 이후 세계적으로 보편적인 가치로 존중받고 있는 개념들이 각 공동체의 정신적 토대로서 제시되는 점에서 공통점을 지니고 있다. 그리고 동아시아는 이러한 가치를 반제국주의의 집단기억과 결합시키고 있고, 유럽은 반파시즘의 집단기억과 연결시키고 있다.

문제는 이러한 가치들이 실제로 동아시아 각국의 주민에게서 어느 정도 공감을 얻을 수 있는가 하는 점이다. 유럽에서 반파시즘의 집단기억은 오늘날 유럽의 민주주의를 지탱하는 중요한 정신적 토양이 되고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 과연 동아시아에서 반제국주의의 기억은 단지 과거에 대한 기억을 넘어서 현재를 비판하고 미래를 전망하는 살아있는 관점으로 수용하고 있는가? 유감스럽게도 반제국주의의 기억은 동아시아의 평화와 인권, 민주주의의 발전에 적극적으로 기여하는 정신적 토대로서 작동하지 못하고 있다. 반제국주의의 집단기억이 일본에서 수용되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 한국과 중국에서도 그 기억은 단지 일본을 비판하고 내셔널리즘을 다짐하는 기능으로 단혀져있고 현재를 비판할 수 있는 지적 무기로는 사용되지 못하고 있다. 반제국주의가 반패권주의 일반으로 확장되지 못하였기 때문이다.

평화에 대한 관념도 마찬가지이다. 동아시아에서 누구나 평화를 이야기한다. 그러나 그 평화의 열망은 동아시아의 적극적인 평화체제 만들기로 바로 이어지지 않는다. 평화에 대한 열망은 동아시아에서 아마 일본이 가장 크다고 할 수 있다. 그러나 그 평화는 과거의 침략 전쟁에 대한 반성과 연결되어 있지 않으며 핵무기 피폭의 기억이 압도하면서 단지 전쟁을 피하고자 하는 소극적인 ‘피전(避戰)의식’으로 단혀져있다. 그러한 소극적 평화의식은 외부의 위협에 대한 극도의 불안감으로 전이된다. 오늘날 일본이 북핵문제에 반응하는 극단적인 반북한 감정은 그러한 불안감의 반영이며, 이는 적극적인 평화 개척의 의지보다는 일본의 재무장, 강한 국가에 대한 선망으로 왜곡된다. 한국인들도 평화에 대한 소망은 크다. 식민지 피지배, 한국전쟁을 겪으면서 평화에 대한 열망이 형성되었다. 식민지 피지배와 전쟁의 경험은 평화에 대한 열망과 함께 외부의 적에 대한 증오심을 함께 만들어내었다. 오늘날 한국에서 평화는 독립된 단어, 가치로서보다는 주로 ‘평화통일’이라는 통일의 방안으로서 축소되어 이야기된다. 평화에 대한 관념은 민족적 통합의 열망에 갇혀있다. 그로 인해 동아시아 평화의 핵심적 관건이어야 할 남북간 화해 협력과 통일의 노력은 외부에서 한국의 내셔널리즘으로 평가절하되고는 한다. 중국도 내셔널리즘이 강한 가운데 평화를 이야기하면서도 부국강병을 내면에서 회구하는 한계를 보인다.

동아시아 시민의 형성을 위해서는 동아시아 공동체를 지탱할 공동의 가치에 대한 신념과

18) 독일·프랑스 공동역사교과서편찬위원회 기획, 페터 가이스-기욤 르 캣트랙 외 지음, 김승렬 외 옮김, 『독일 프랑스 공동 역사교과서 - 1945년 이후 유럽과 세계』, 휴머니스트, 2008, 6~7쪽.

그와 연관된 사회적 연대감이 요청된다. 그 가치는 동아시아 고유의 별도의 닫힌 가치가 아니라 반페권주의, 민주주의, 인권, 평화로 구성되는 근대이래의 세계 보편의 열린 규범적 가치이다. 이 가치들이 생활과 문화 속에 착근하여 동아시아 시민으로서의 정체성의 중심에 자리잡기 위해서는, 이 가치들을 동아시아 역사의 구체적인 맥락에서 해석하고 이를 집단기억을 차원으로 발전시키는 노력이 필요하다. 무엇보다도 각국간 상이한 감성으로 접근되고 있는 각 가치들에 대한 대화와 이해, 인식의 공유가 중요하다.

4. 맺음말

동아시아에서 공동의 역사인식을 위한 노력은 이제 첫 걸음을 내딛었을 뿐이다. 학술적인 측면에서 볼 때 동아시아 역사상(歷史像)은 여전히 모호하며, 수많은 쟁점을 미해결로 남겨두고 있다. 실천의 측면에서 볼 때 여러 공동역사교재가 발간되었으나 아직 각국의 공식 역사교육에서는 이 책들이 주변부에 위치할 뿐이다. 더욱이 공식 역사교육보다 역사의식 형성에 더 큰 영향을 미치는 매스 미디어와 대중서적 등에서 공동의 역사의식을 형성하기 위한 노력은 지극히 한정되어 있다. 침략과 인권 억압의 사실에 대한 반성은 커녕 그 사실 자체를 전혀 모르는 무지의 세계 속에서 청소년들이 자라고 있다.

동아시아에서 국민국가는 장기간 지속될 전망이다. 그에 따라 국민 정체성 유지를 위한 공식 역사교육 또한 장기 지속될 것으로 예상된다. 그것이 현실이지만 다른 한편으로 국가의 경계를 넘어서는 활발한 지역내 교류가 이루어지고 있으며 경제를 1선으로 하여 문화, 안보, 정치, 환경 등의 영역에서 낮은 수준의 동아시아 공동체가 점차 형성되고 있음도 또 다른 현실이다. 그 공동체가 또 다른 자본과 권력의 억압 기구가 되지 않고 공동체 구성원들인 동아시아 시민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 단위가 되게 하기 위해서는 과거의 진실을 직시하고 성찰, 반성하며 미래를 위해 화해하는 노력, '기억공동체' 만들기의 노력이 절실히 요청된다.

[Abstract]

Making the East Asia as Community of Memory and Common History Textbook

Kim, Seong Bo

1. Introduction - Creating East Asian Citizen and Making Community of Memory

In order to make open community which secures democracy, peace, and human right in East Asia, '**East Asian Citizen**' should be created as its main body. It is necessary to create identity as east asian citizens through continuous procedure of 'community of memory' making and to make open east asian community above this basis. Making common history textbook is essential work for creating community of memory.

2. The Experience of Making Common History Textbook

1) The shock of publication of [New History Textbook] in japan and Joint memory struggle in East Asia

2) Publication of common history textbook for Korea/Japan and Korea/China/Japan

3. Several Discussions

1) Principal problem to common history recognition

(1) Is it necessary to recognize history commonly in East Asia?

(2) Is it possible to make common history recognition in East Asia?

(3) Which correlation is between making common history recognition and making East Asian community?

2) How to describe the East Asian history beyond each nation's history?

(1) East Asian history as regional history: commonness and relationship

(2) East Asian history centering on common value: anti-hegemonism, peace, human right, democracy

4. Conclusion

The efforts for common history recognition in East Asia only take its first step now. In academic aspect, historical image of East Asia is still vague, and many issues are still remained unsolved. In the aspect of practice, various common history textbooks are published, but still these books cannot be respected in each country's official history education. Moreover, the efforts for creating common historical consciousness in mass media and public books which make larger influence on creating historical consciousness than official history education is extremely restricted.

It is expected that in East Asia, nation states will continue for a long time, and therefore official education of national history will also continue for a long period. It's the reality but on the other hand, active exchanges within region beyond nation's boundary are made, and it's another reality that low level of East Asian community in the area of culture, security, politic, and environment making economics as first front line is gradually created. For making this community not to be suppression tool of another capital and power but to be the unit which can improve life quality of East Asian citizens who are members of community, the effort to peace-making for the future by facing the truth of past and by considering & reflecting and the effort to making 'community of memory' is demanded.

[토론요지]

기억공동체로서의 동아시아 만들기와 공동의 역사교과서

신주백(연세대)

발표문은 발표자의 개인적 실천 활동과 이를 체계적으로 정리한 결과물이다. 그리고 앞으로 이를 어떻게 풀어갈 것인가를 현장성과 연결시켜 꾸준히 고민해 온 산물이다.

발표문은 공동역사교재를 만드는 과정에서 제기된 학술적 논점을 소개하고 있고, 더불어 공동역사교재를 만들기 위한 활동이 ‘기억 공동체 만들기’로 현재화하기 위해 필요한 이론적 논점을 소개·분석하고 있다. 하나의 경험과정에서 제기된 두 가지 주제를 한데 엮어 설명하고 있는데, 토론자는 이론적 논점에 관해 토론하겠다. 발표자와 활동 경험을 공유하고 있는 토론자는 발표문의 논지에 기본적으로 동의한다는 점을 미리 밝혀 두고 토론에 임하겠다.

21세기 들어 조성된 동아시아 국제관계의 중요한 특징은 ‘독립변수화한 역사문제’¹⁹⁾가 국가간 또는 국민간 긴장과 새로운 모색을 이끌고 있다는 점이다. 국민국가의 존속과 발전을 지향하든, ‘지역으로서의 동아시아’를 모색하든, 역사문제를 풀어야하는 현실적 이유가 여기에 있다. 발표자가 말하는 ‘상생’의 의미도 이 각도에서 접근하고 있다고 본다.

그런데 동아시아에서의 공동체 만들기에 관한 한·중·일의 본격적인 논의는 엄밀히 말해 1998년의 아시아금융위기와 2001년 ‘『새로운 역사교과서』의 충격과 기억의 연대투쟁’에서부터 시작되었다고 볼 수 있다. 발표자가 말한 현실적 제약조건과 더불어 이처럼 일천한 시간성으로 인해 동아시아 공동체 만들기에 관한 다양한 노력이 ‘뜬 구름 잡는 이야기’ 정도로 치부될 위험성이 있는 것이 오늘의 현실이다. 동아시아에서의 공동의 기억만들기와 정체성 확보라는 정당한 지향점이 현실적 대안으로 비춰지기 위해서는 당장 한국사회를 설득할 수 있는 전략 실천적 전망이 필요하다고 본다. 그 핵심은 ‘민족분단을 넘어 동아시아의 분단으로서 한반도 분단’을 극복하는 문제와 ‘독립변수화한 역사문제’를 결합시키는데 있을 것이다. 달리 말하면 토론자는 한국·한국인의 입장에서 필요성과 가능성, 그리고 현재화 전략을 여기에서 찾아야 할 것으로 본다.

동아시아에서 기억 공동체 만들기의 한계점 가운데 하나는, 역사적으로도 그렇고 현재도 그렇지만 한·중·일을 넘어서는 동아시아 전체의 교류가 활발하면서도 중층적으로 누적된 결과 구성원들이 지역 범주를 감각적으로 공유하고 있을 정도는 아니라는 점이다.²⁰⁾ 대중적 설득력이란 측면에서 볼 때, 지금 단계에서 학술적인 논점이 모두 해결되었다 하더라도 ‘지역으로서의 동아시아 통사’를 쓰기는 난망한 측면이 있는 것이다. 따라서 특정한 주제의 측면에서 접근하는 동아시아사, 지리적 범위를 점차적으로 확대하는 동아시아사, 특정 시대를 조망하는 동아시아사를 만들려는 노력이 우선 되어야 하는 것은 아닐까 생각한다. 이 과정에서 공통점과 차이점을 분명히 보여주면서도 공존의 가치(발표자가 제시하는 공통의 가치)를 명확히 제시하려는 의도적인 노력도 동반되어야 할 것이다.

19) 토론자가 생각하는 역사문제란, 일본의 침략과 지배를 둘러싼 반성과 사과문제, 야스쿠니신사참배문제, 영토 문제, 바다의 명칭문제, 역사교과서문제를 통칭한다. 토론자는 이를 해결하기 위한 대화를 ‘역사대화’라 보며, 그 하위 개념에 역사교과서대화를 위치 짓고 있다.

20) 지역의 범주는 고정적이지 않다는 점을 전제한다.

[발표논문 14]

동아시아¹⁾ 공동의 과거사 정리와 공동체 비전을 위한 동아시아 공동의 기록관(Archives) 모색 : ‘진실화해를 위한 과거사 정리위원회의’의 모델을 중심으로

전명혁/김지영(진실화해위원회)

I. ‘동아시아’론 : 공동의 과거사

세계 역사의 관점에서 보면 20세기는 역사적, 정치적으로 매우 분주한 세기였다. 그간 인류가 겪어보지 못했던 두번의 세계전쟁을 경험하였고, 고도로 발전하는 산업화의 물결 속에서 이전의 수십세기에 걸쳐 이루어진 진보를 하루아침에 뛰어넘는 기술적 성과도 경험하였다. 역사와 전통, 규모, 수준은 다를지라도 개별 국가의 단위로 재편성된 민족들은 ‘발전, 근대화’라는 측면에서 각국이 설정한 양적 목표에 근접하는 성과를 보였다. 특히 1990년대에 들어오면서 가장 괄목할 만한 성과를 보이고 있는 지역 중의 한 곳이 동아시아 지역일 것이다.

최근에 들어 동양 또는 아시아가 세계사 중심주제로 부상하는 점은 그 의미가 매우 크다고 볼 수 있다. 근대성과 모더니즘의 담론이 오리엔탈리즘적인 가치체계에 근거를 둔 서구적 사상에 기반하고 있다고 할 때, 탈근대성과 포스트모더니즘은 서구중심주의와 이성중심주의에 대한 반성과 더불어 아시아의 가치를 재발견하며 아시아의 성과를 존중하게 하는 하나의 동력으로 작용하였다²⁾

‘동양’ 또는 ‘아시아’라는 담론 속에서 ‘동아시아’라는 담론이 유효해 보이는 이유는 ‘동아시아’라고 지칭되는 지역들이 이룩한 민주화와 경제발전 등이 주된 이유가 아닐까 한다. 이러한 이유에서 현 21세기의 지식사회의 주요한 담론으로서 세계적 차원의 논의를 주도해 가고 있는 대상 중의 하나를 ‘동아시아’라고 정의하는데 큰 무리는 없을 것으로 생각한다.

학자에 따라 ‘동아시아’라고 하는 지역에 대한 개념이 하나의 상상속의 공동체 또는 상상속의 지역이라고 주장하는 비판적 논의도 있고, 민족주의적이거나 국수주의적인 함정에 빠질 개연성이 없는 것은 아니지만 실존하는 지역으로서의 ‘동아시아’는 분명히 적실성을 갖는 개념이라고 할 수 있다.³⁾

따라서 동아시아가 갖는 함의를 이해하고, 공동의 발전을 지향하는 프레임이 제시되어야 할 필요성이 있다. 이러한 프레임은 정치적, 경제적 제 분과에서 합의된 형태로 도출되어야 할

1) 동아시아는 일반적으로 한국, 일본, 중국의 세 나라를 지칭한다. 아시아라는 지역의 광대함에 비추어 동아시아는 비교적 수월하게 영역을 한정할 수 있다. 아시아, 나아가서 동아시아 대한 인문지리적 정의는 기존의 연구업적에서 풍부히 다루어지고 있으므로 이 발표문에서는 동아시아 지역에 대한 규정을 시도하지 않는다. 다만 논의의 출발선상에서 동아시아 지역에 대한 국가적 개념을 정하지 않을 경우 연구 범위가 다소 모호할 수 있으므로 본 발표문에서는 동아시아 지역을 중국, 한국, 일본의 3 개국으로 한정하여 사용하기로 한다.

2) 백영서, 「진정한 동아시아의 거처」, 최원식, 백영서 편, 『동아시아인의 ‘동양’ 인식:19-20세기』(문학과학사, 1997), p.11

3) 백영서는 ‘동아시아 담론’이 빠지기 쉬운 함정으로 ‘자민족중심주의의 부활’ 또는 ‘팽창주의’를 지적하고 있으며, 그 예로 일본의 ‘아시아주의’나 중국의 ‘중화주의’를 들고 있다. 또한 동아시아에 대한 관심이 위장된 자민족 중심주의로 전락하지 않기 위해서는 국가중심으로 치우치지 않는 점이 요구된다고 말하고 있다. 백영서, 같은책, p.12.

것이고, 그것을 위한 논의가 다양한 방식으로 제기되고 있다.

주지하듯이 동아시아의 평화와 공존을 위한 논의의 출발점에는 기본적으로 동아시아 구성국가들의 역사문제가 자리하고 있다. 동아시아 지역만을 대상으로 하는 공식적인 협력기구는 아직까지 존재하고 있지 않은데, 그 이유는 무엇보다도 냉전이라는 국제적 환경과 이 지역 자본주의의 불균형적인 발전에서 비롯되었다고 할 수 있다. 즉, 동아시아는 일제의 식민지배 이후 중국은 공산주의로 한반도는 공산주의와 자본주의가 공존하는 양상으로, 일본은 자본주의로 체제가 정착되면서 상호 대립관계에 의해 두 집단 간의 실질적 교류가 중단되었기 때문이다⁴⁾.

일제하 식민지 조선의 민족해방투쟁에서 사회주의자들의 역할은 이후 한반도에서의 진보주의 성향의 정권의 등장을 충분히 예견할 수 있게 하는 것이었다. 따라서 동아시아의 평화 공존을 위한 노력은 한국, 북한, 중국, 일본이 과거사 문제에 대한 공동의 인식이 성립할 때 가능하다고 보여진다. 이런 관점에서 동아시아 공동의 역사인식을 가능하게 하는 ‘기억의 보관소’가 필요하며, 이 ‘기억의 보관소’는 동아시아 국가가 다 같이 인정하는 근거와 기준에 의해 합의된 모습으로 존재해야 할 것이다.

따라서 발표자들은 이러한 ‘기억의 보관소’로서 동아시아 공동 아카이브의 설립을 제안하며 그에 대한 시론적 모델을 논의해 보고자 한다.

II. 동아시아의 과거사문제 : 일본의 식민지배와 과거사 문제

동아시아 3국의 관계는 오랜 시간 동안 다양한 방면에서 형성되어왔다. 아래의 지도에서 알 수 있듯이 동아시아 3국은 필요에 따라 한국, 중국, 일본이 직접 간접으로 관계를 맺으며 발전해 왔다. 한국과, 중국은 직접적으로 국경을 맞대고 있으며, 일본은 해상을 통하여 직접적으로 두 나라와 연결된다. 또한 일본의 경우 중국의 어느 지역으로 진출하느냐의 방향에 따라 한국을 거치기도 하고, 또는 직접적으로 중국과 교류할 수도 있는 지리적 위치에 놓여 있다. 지도에서 볼 수 있듯이 일본은 한반도를 통한 대륙으로의 진출이 ‘대일본제국’을 건설하는데 필수적인 과정으로 인식하고 있었을 것이며, 이를 위한 준비차원에서 조선에 대한 연구와 중국에 대한 연구를 병행해서 진행해왔다.⁵⁾

4) 노태강, 「동아시아협력모델로서 유럽연합」, 김상겸 외 『유럽연합정부론』 (엠에드,2003), p.365

5) 식민지화를 위한 구체적인 방법론이 ‘식민지 정책 강좌’와 같은 형태로 일본 법과대학의 교과목으로 등장하게 되는 시점은 일본 식민지체제의 실체이자 핵심인 한국병합이 1년 전 인 1909년이다. 강상중 저, 이경덕, 임성모 옮김. 『오리엔탈리즘을 넘어서』 (이산,1997), p. 86.



아시아

출처: “Mediaeval Commerce (Asia)” From The Historical Atlas by William R. Shepherd, 1926.
Inset: India



동아시아

출처: “Mediaeval Commerce (Asia)” From The Historical Atlas by William R. Shepherd, 1926. Inset: India

이와 같은 지리적 위치는 3국의 역사가 많은 부분에서 교집합을 이루게 하는 원인이 되었을 것이다. 그러나 이러한 근접성에도 불구하고 근대화 과정은 각기 다른 속도로 진행되었다. 동아시아 3국의 근대화 과정은 있어 각국의 역사적 발전 단계가 상이한 이유로 인하여 상당한 시차를 두고 전개 되었다.

19세기에 있어서 ‘근대화’의 의미는 동아시아 3국이 당시 존재하던 세계질서 속에 놓이게 됨을 의미하는 것이었다. 당대의 시대적 조류는 미국을 위시한 서구 열강의 제국주의적 경쟁이 치열하게 전개되던 시기였고, 그 와중에서 지리적 위치가 해양에 놓여있어 비교적 서양의 문물을 쉽게 받아들일 수 있는 환경이었던 일본이 비교적 빠른 속도로 근대화에 들어서게 되었다. 미국의 ‘합포외교’에 의해 개항한 일본은 자신들을 개화시킨 서구 열강의 방법에 따라 한국과 중국에 동일한 방법론을 적용시켰고, 한국과 중국에 대한 그 양상은 보다 가혹한 형태를 취하였다. 특히 대륙으로의 진출선상에 놓여있는 한국은 중국보다는 일본의 압박을 더 감당해야 하는 2중고를 겪게 되었다. 따라서 식민지배를 받은 한국은 일본의 대륙침략의 징검다리 역할을 하며 철저히 일본에 예속될 수밖에 없는 상황에 놓이게 되어 중국보다 더 큰 제국주의적 피해에 직면하게 된 것이다.

일본의 동아시아 지배 구상은 역사적으로 유구한 것이지만 명치유신 이후 본격적으로 고려되기 시작했다. 일본은 근대화라는 미명하에 한국에서 식민지적 수탈을 자행 하였고, 중국에는 괴뢰국을 세워 자신의 이익을 추구하였다. 이와 같은 일본의 제국주의 정책은 양국에 씻을 수 없는 상처와 후유증을 남겨주었으며, 현대 동아시아 3국(북한을 포함하여 4국)의 국제관계를 근본적으로 규정하는 원인으로 작용하였다.

이러한 관점에서 일본의 제국주의 정책과 이에 따른 동아시아 3국의 관계는 갈등양상을 보일 수밖에 없는 구조를 갖고 있다고 할 수 있다. 결국 일본의 군국주의와 패권주의는 중국과 한국을 그 1차적인 대상으로 하여 병탄과 전쟁이라는 ‘자기실현과정’을 거치게 되고, 그 실현과정의 대상인 중국과 한국은 객체로서의 ‘과거사’를 갖게 되는 것이다.

따라서 객체로서의 과거사를 갖고 있는 중국과 한국은 주체로서의 과거사를 갖고 있는 행위자 일본에 대하여 일본이 행한 과거 행위 전반에 걸쳐 진실규명과 대면을 요구할 수 있는 역사적 권리를 보유하고 있으며, 이러한 진실규명과 대면이 끊임없이 이루어지는 틀 속에서

화해의 과정을 거쳐 동아시아 3국의 ‘역사적 정상화’의 길로 들어설 수 있는 것이다. 피해자와 가해자는 관계는 상호배타적이고, 피해자와 가해자는 공동의 기억을 공유하고 있으나, 일방이 타방에 대한 강제적 물리력이 기저에 놓여있는 때문에 그 강제적 물리력에 대한 근원적, 정신적, 물리적 해소가 이루어지기 전에는 각자가 공유하고 있는 공동의 기억이 비대칭적 일 수밖에 없다. 이러한 기억의 비대칭성문제는 구체적 화해의 방법론이 추구되지 않으면 결코 치유되지 않는 상처로 오랫동안 피해자들을 괴롭히는 기제로 작용하게 된다. 일본과 중국, 한국의 관계도 이와 같은 비대칭성의 전형적인 예를 보여준다. 일본에 대한 중국, 한국 양국의 의식은 다소 감정적인 부분을 차지하고라도 일본 측의 행위에 기인한바 크다. 세 나라가 공동으로 소유하고 있는 기억은 가해자와 피해자라는 전형적인 비대칭적 정형성을 보이며, 양자의 기억이 공정한 형태로 존재하지 않는다. 따라서 공동의 기억에 대한 해원의 장이 마련되어지지 않고, 단지 선언적 차원에서의 성의 없는 행위가 이루어진다면 진정한 동아시아의 건설은 요원한 일이라고 할 수 있다. 동아시아에서 일본이 행한 식민지적 침탈에 관한 진지한 반성은 먼저 자신의 행위에 대한 진실 고백과 그에 대한 적절한 화해 조치가 동시에 이루어져야 한다. 이를 위해 일본의 제국주의적 침탈에 대한 기초적인 조사와 연구 작업이 진행되어야 할 것이며, 다소 방향은 다르지만 과거사 문제에 보다 적극적으로 대처하고 있는 한국의 예를 참고삼아 구체적인 방법론을 연구해 보아야 할 것이다.

III. 포괄적 과거청산기구로서 ‘진실화해를위한과거사정리위원회’

한국에서의 과거청산운동은 한국 현대사와 밀접한 관계를 맺고있다. 한국의 민주화운동역량은 독재와 인권탄압이 공공연하게 자행되어오는 상황속에서 강력하고 지속적인 저항 운동을 계속하여 짧은 기간 내에 압축적으로 민주주의를 견인해왔다. ‘진실화해를 위한 과거사 정리 위원회’의 성립은 이러한 민주화운동역량의 성과를 계승하여 한국의 국민국가의 완성을 향한 마지막 국면에 해당한다.⁶⁾

과거사 청산 및 정리운동의 시발점은 과거사를 수집하고 분류하는 작업을 효과적으로 진행할 수 있는 역량의 창출이다. 한국의 대표적인 포괄적 과거사 정리 기구인 ‘진실화해를 위한 과거사정리 위원회’의 경우를 보면 과거사 정리의 모범적인 틀이 무엇인지를 잘 보여주고 있으며, 과거사 정리 문제에 대해 부정적인 인식을 가진 비판자들에게도 과거사 정리가 얼마나 중요한 국가적 임무이며 이를 통하여 국민화합을 어떻게 이끌어 낼 수 있는가를 설득력 있게 설명해 준다고 할 수 있다.

국가적 차원에서 개별적 과거사 정리기구 뿐만이 아니라 포괄적 과거사 정리 기구를 갖고 있다는 점은 세계적으로도 유래가 없는 경우로서 한국의 수준을 여러 단계 상승시켰다고 해도 과언이 아니다. 물론 최근에 이러한 노력과 성과를 부정하고 축소하고자 하는 노력도 없는 것은 아니나, 역사적 대세를 거스르기는 쉽지 않다고 보여 진다.

‘진실화해를 위한과거사정리위원회’는 그 설립목적에서 위원회의 활동 범위와 시기, 구체적인 조사방법 등을 상세히 규정하고 있어, 자의적 판단에 의한 과거사정리 작업을 원천적으로 봉쇄하고 있다.⁷⁾ 특히 진실규명의 범위에 대하여 다음과 같이 정의하여 위원회의 직무범

6) 정근식, 「민간인학살사건 진실규명을 위한 활동의 현황과 과제」, 한국제노사이드연구회 『제노사이드 연구』 창간호, p.20

위에 대한 분명한 선을 그음으로서 정치적 이해나 목적에 의해 진실규명의 방향이 오도될 수 있는 가능성을 차단하였다.⁸⁾

제2조(진실규명의 범위) ①제3조의 규정에 의한 진실·화해를위한과거사정리위원회는 다음 각 호의 사항에 대한 진실을 규명한다.

1. 일제 강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동
2. 일제 강점기 이후 이 법 시행일까지 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사
3. 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생사건
4. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건
5. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사
6. 역사적으로 중요한 사건으로서 제3조에 규정에 의한 진실·화해를위한과거사정리위원회가 이 법의 목적 달성을 위하여 진실규명이 필요하다고 인정한 사건

②제1항의 규정에 의한 진실규명 범위에 해당하는 사건이라도 법원의 확정판결을 받은 사건은 제외한다. 다만, 제3조의 규정에 의한 진실·화해를위한과거사정리위원회의 의결로 「민사소송법」 및 「형사소송법」에 의한 재심사유에 해당하여 진실규명이 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 한다.

제3조(진실·화해를위한과거사정리위원회의 설치 및 독립성) ①이 법이 정하는 업무를 수행하기 위하여 진실·화해를위한과거사정리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 조사대상 선정 및 그에 따른 조사 개시 결정
2. 조사의 진행
3. 조사결과 진상규명 결정 및 진상규명 불능결정
4. 화해를 위한 방안 연구 활동 등 그 밖의 위원회가 필요하다고 판단하는 업무

③위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’는 이와 같은 설립취지에 의해 설립 후 2009년 현재 신청사건의 40여 % 정도를 처리하는 성과를 보이고 있다. ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’의 사건처리 방식은 신청인들의 신청에 의한 조사와 위원회의 자체 판단에 의해 직권으로 조사를 결정하는 직권조사의 방식이 있다.

신청인들의 신청에 의해 접수된 사건과 직권조사로 결정된 사건들은 사건의 성격을 규정하여 담당 조사국에서 조사작업을 진행하는데 평균적으로 한 사건당 적게는 서너달에서 많게는 1-2년의 시간이 걸리기도 한다.

총 1만1천여건의 신청사건 및 직권조사 사건에 대해 약 200 여명의 직원들이 조사업무와 관련업무를 진행하고 있는데, 현재의 사건처리 속도로 보아 위원회의 존속기간인 2010년 4월 까지 잔여사건들의 처리가 가능할 지는 미지수이다.

7) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법. 제정 2005. 5. 31., 법률 제 7542 호

8) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법. 제2조, 제3조

2009년까지 처리된 사건 현황 (2009.1)

진실규명범위	계	처리건수						조사 진행	사전 조사	보류
		소계	진실규명	진실규명 불능	각하	취하	이송			
총계 (%)	10,988 (100.0)	4,712 (42.9)	3,187 (29.0)	28 (0.3)	1,087 (9.9)	313 (2.8)	97 (0.9)	6,227 (56.7)	21 (0.2)	28 (0.3)
항일독립운동	273	227	18	19	180	10		27	1	18
해의동포사	16	6	5		1				10	
민간인집단희생	7,814	2,877	2,639			234	4	4,937		
적대세력관련	1,660	613	455	1	134	22	1	1,047		
인권침해	623	389	70	8	245	41	25	216	8	10
기타	602	600			527	6	67		2	

- 처리대상 총 10,988건 중 4,712건 (42.9%)처리 완료
- 처리 대상 현황 : 접수 10860건, 분리사건 121건, 직권조사 7건
- 완료현황 : 결정사건 총 3,215건 (29.3%), 각하·취하 등 총 1,497건 (13.6%)
- 조사진행 6,227건 (56.7%), 사전조사 21건 (0.2%), 보류 28건 (0.3%)

‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’는 의견상 한국 내에서 발생한 한국의 과거사 정리 기구라는 성격을 보이고 있지만, 내용상으로는 한국과 관련된 문제만이 아닌 국제적으로 관련되어 있는 문제들도 다루고 있다.

‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’의 조사대상은 앞서 언급했듯이 크게 세부분으로 나뉘어져 있는데, 일제강점기에 발생한 항일독립운동과 관련된 문제는 민족독립조사국에서 조사를 담당하고 있고, 6.25 전쟁시기에 발생한 한국군과 한국경찰, 미군 등에 의해 자행된 양민학살문제는 집단희생조사국, 해방이후 국가공권력에 의해 자행된 인권침해 사건 등에 대해서는 인권침해조사국에서 조사를 진행하고 있다.

각 조사국에서 조사 대상으로 상정하고 있는 사건들을 분석해 보면 한국 내에서 발생한 사건들이지만 성격에 따라 국제적인 사건의 특징을 보이는 사건들도 공존하고 있는 것을 알 수 있다. 예를들어 일제강점기하의 항일독립운동에 관한 조사는 필연적으로 강점의 주체였던 일본의 행위에 대한 조사가 선결되어야 하고, 이를 위해 일본측의 통치사료와 자료들을 확인해야 하는 결정적인 필요성이 요구된다.

또한 일제강점기하의 독립운동 대상지역이 한반도 뿐만이 아니라 중국과 러시아의 영역에서도 활발하게 전개되었다는 사실에 미루어 독립운동을 벌였던 해당지역에 대한 조사도 필수적으로 요구된다고 할 수 있다.

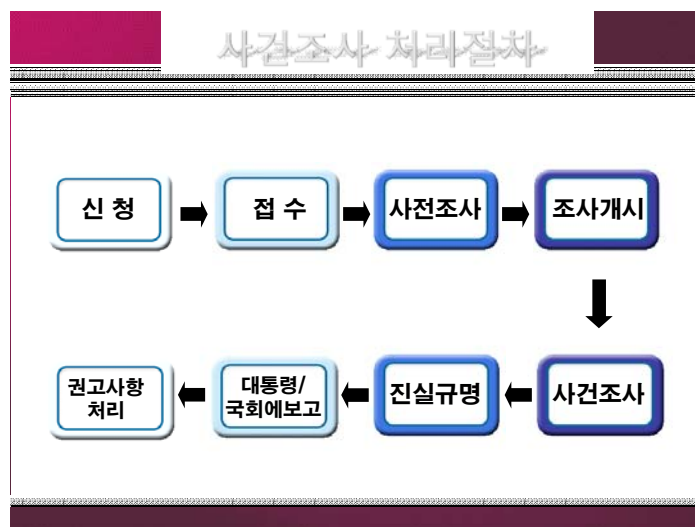
한국전쟁시기에 발생했던 양민학살의 문제도 국내적, 국제적 성격을 지닌다. 전쟁시기 한국군에 의한 양민학살은 국내의 자료 수집과 분석을 통하여 어느 정도 그 진상과 진실이 밝혀지고 있는 상황이다. 그러나 미군에 의한 양민학살의 경우는 좀 다른 문제로서 미군의 작전 관계문서들을 어떻게 확보하는가가 관건이기 때문에, 결국 미국 측의 적극적인 협조와 도움이 없이는 해결이 어려운 실정이다. 이런 면에서 미국 측의 자료에 용이하게 접근할 수 있는 제도적 장치들이 요구된다고 할 수 있다.

권위주의시대에 발생했던 인권침해 사건의 경우에도 사건발생지역이 국내뿐아니라, 독일, 영국, 프랑스, 심지어는 동유럽의 헝가리, 유고슬라비아 까지도 포함되어 있어 매우 국제적인 성격을 보인다고 할 수 있다. 이러한 상황은 필연적으로 위원회의 조사활동이 전세계지역으로 확장되어야 함을 의미하고, 실제적으로도 상당한 지역에서의 해외조사가 이루어지고 있

기도 하다. 이러한 예는 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’의 조사 활동의 방향성이 매우 올바르게 정립되어 있다는 점을 보여주고 있으며, 실제로 이러한 조사사례가 외국의 유수한 언론의 관심의 대상이 되기도 하였다.⁹⁾

따라서 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’는 단순히 한국에서뿐만이 아니라 전 세계적인 과거사 정리기구의 전범으로 간주되고 있으며, ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’를 모델로 삼아 유사한 과거사 기구를 설립하려는 움직임도 나타나고 있다.

< 진실화해위원회 사건조사 프로세스 >



IV. 동아시아 공동 기록관 모델 (프리젠테이션)

동아시아 공동의 기록관을 건설하기 위한 기본 모델로서 한국의 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’의 모델을 응용해 볼 수있다고 판단된다. ‘동아시아 공동기록관’은 우선 한국, 중국, 일본의 세 나라가 서로 합의하는 ‘역사적 인식’이 바탕에 있어야한다.

‘역사적 인식’의 합의는 공동교과서, 공동학술회의, 공동사료회의 등 다양한 형태로 진행될 수 있으며, 공동 교과서와 같은 사항은 이미 여러차례 시도된바 있기도 하다.

‘동아시아공동기록관’은 3국이 보유하고 있는 역사적 사실들에 대한 증거와 기록물들을 여하한 형태의 기록물로 남겨 3국의 공동기록관에 소장·비치하고, 그 사본을 각 3국의 기록관에 각각 유치하는 형태로 구성될 수 있다.

공동기록관의 위치는 3국의 지정학적 관계를 고려하여 한국이 가장 적당할 것으로 보여지며, 중국과 일본에 각각 분관을 설치하는 형태로 구성하면 될 것이다. 공동기록관에 소장할 자료들은 각국이 보유하고 있는 기록물중 세 나라 각국의 통치, 정책 관련 기록물들이 우선

9) 프랑스, 독일, 영국, 미국, 일본, 인도네시아, 말레이시아, 페루 등 세계 수 십여개국의 취재와 인터뷰 등이 진행되었음.

적으로 배치되어야 할 것이다. 이와 같은 공동 기록관은 다음과 같은 진행과정에 의해 구성하여야 할 것이다.¹⁰⁾



10) 전체 슬라이드는 81매로 작성되어 있다. 발표의 편의를 위하여 슬라이드를 축소 편집하여 그림형태로 첨부하였다.





4. 공역시의 역사기록관의 가문방
- 기록물 보존서고
- 기록물 보존서고
- 기록물 보존서고

Searching for East-Asian Common Archives for Redressing the Common Past and the Vision of an East-Asian Community

- focusing on the model of "Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea"

Myung-heyk Chun

Ji-young Kim

(Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea)

The relationships among Korea, China and Japan in the East Asia have been formed in various areas for a long time and also developed while the three countries were interrelated directly and indirectly on their necessity. Japan could be modernized relatively at a fast speed because its geographical environment was placed to accept the western civilization easily.

Japan had applied the same system to Korea and China that the western imperial powers enlightened itself, and the situations towards Korea and China were more severe. Particularly Korea which was located in neighboring the continent was more under pressure than China.

In this respect, Japan's imperialism and the relationships among three countries in East Asia have the definite mechanism of conflict.

As a basic model to build East-Asian Common Archives, it is considered to adapt the model of 'Truth and Reconciliation Commission' of Republic of Korea. First of all, East-Asian Common Archives needs to be based on 'historical understanding' that the three countries agree to.

The agreement on the 'historical understanding' would be processing such as common textbooks, co-hosted conference, and common historical materials meetings, and such a common textbook agenda has already been tried many times.

'East-Asian Common Archives' can produce the evidence and documents in any form the three countries possess and accumulate them at their common archives and constitute the common archives by possessing the copies in each country.

[발표논문 15]

A perspective of a German Journalist on the vision of the East Asian Community and overcoming of cold War in Korea

Wieland Wagner (Correspondent for East Asia of *Der Spiegel*)

As a journalist I enjoy the luxury of having to report on events as they unfold. Fortunately, I do not have to propose anything, nor do I have to predict anything. This is a safe position to be in, especially in East Asia, this diverse region where nobody can seriously foretell what is going to happen.

Rather than being impressed by great visions, a journalist should turn a skeptic eye on them. Therefore, please let me make it clear right from the begin of my short talk: From the news I am covering I cannot gain any realistic hope for an East Asian community or an end to the Cold War any time soon.

My analysis is particularly influenced by two developments in East Asia. The first is taking place on the Korean peninsula: It now looks like North Korea has decided to stay a nuclear power forever rather than just using its weapons program as a bargaining chip to wring concessions from the US and its allies. If this assumption is correct Korea will even grow more into a crisis spot and prevent any great vision of an East Asian community from becoming reality soon.

What we can see happen on the Korean peninsula right now is only part of a much bigger development, though: the weakening of America's influence as a guarantor of the regional balance of power. Instead, China is striving to become the dominant power in East Asia. However, Beijing is not yet strong enough to take over the leadership role from the US. And therefore, the region is going to be increasingly volatile. Unless the US and China cooperate more closely – especially in regard to North Korea - we could see historical frictions in the region break open anew. The potential danger of this situation has yet to be realized by the rest of the world, especially by the Europeans.

Now please let me share some fragmentary observations on China, Japan and Korea with you.

I personally became interested in East Asia as a student. I wrote my PhD about Modern Japan's early foreign policy. It dealt with Japanese expansionism and its first steps on the road to Pearl Harbor. I wrote this at the end of the 1980s. Japan was at the height of its economic expansion. At that time, it looked as though Japan could achieve economically what it once had failed to achieve by military means: An economic version of the so-called Great East Asian Co-Prosperity Zone which it had imposed on the region during the Pacific War.

Later then I covered East Asia as a reporter and things looked rather different: Japan's economic bubble burst. And in contrast to Europe, East Asia remained in a state of Cold War. In this sense, the term "lost decade" – which is being used for Japan's economy in the 1990s – can also be applied to East Asia as a whole, but in a political sense.

Relations even got worse. In Japan, I witnessed how frustrations about China's economic rise caused a

revival of nationalism. Since the end of World War II, Japan had been a pacifist country, the island nation had been obsessed with Manga characters like 'Kitty Chan', not with military heroes. From the 1990s, however, Japan started to shed political and military taboos from its post-war era. As a symbolic example, it officially revived its national flag and national anthem.

The main driver of regional tensions has of course been North Korea. In 1998 it fired a Taepodong missile above Japan into the Pacific Ocean. North Korean belligerence has given Japan ample excuse to strengthen its so-called Self-Defense-Forces – without having to openly name China as being the more important long-term target.

To be sure, in economic terms East Asian countries have grown closer and closer. More and more Japanese companies have been transferring their labor intensive production to mainland China. As someone who studied Japan's history and language I increasingly felt like having bet on the wrong horse. In order to stay in business, as it were, I had to learn Mandarin, and in 2004 I moved to Shanghai.

I had visited China before, of course. At the APEC summit in Shanghai 2001, I witnessed China play the role of host of the Pacific nations. The summit took place shortly after 9/11: The US was already occupied with the war on terror, and from hindsight we can say: China then already began to fill the vacuum left by the US and Washington's pre-occupation with the Middle East and Afghanistan.

The speed and diplomatic skill with which China has been striving to reassume its traditional leadership role in Asia was stunning. Especially, Japan was taken by surprise when China in 2002 proposed to the ASEAN countries to form a Free Trade Zone until 2010. China also started to use ASEAN as a platform to integrate Japan and Korea in this new regional order. This framework is called "ASEAN plus 3".

Japan, in order to protect its own sphere of influence reacted with proposals of its own. Both countries started to compete against each other. As a recent example, Japan and China each promised 38.4 Billion US-Dollar to help Asia's poorest countries cope with the global economic crisis. All in all, however, Japan has been forced by China into the role of reactor rather than an initiator.

Already during the Asian Financial Crisis 1997 it became clear that China does not intend to let Japan take a leading role in the process of Asian integration: Therefore, Beijing rejected Japan's proposal for an Asian Monetary Fund.

To what extent East Asia will ever be able to develop into a kind of community will be decided on the Korean peninsula. Covering Korea I find always fascinating: In 1999, for example I interviewed Chung Ju Yung, the then 83year-old founder of Hyundai. He told me about his trip to the North with 1001 cows in tow, and he explained his vision for a united Korea. A year later, I interviewed President Kim Dae-Jung, the initiator of the Sunshine Policy, shortly before he then visited Pyongyang for his historic summit with Kim Jong-Il.

Even for a critical journalist it was difficult not to be moved by the dramatic rapprochement between North and South Korea. For a moment, Kim Jong Il almost charmed the world. And his compatriots in the South seemed to be more afraid of America than of the North.

However, North Korea has not changed substantially because any serious reform, any opening up would endanger the regime. This is what I also felt when I visited the country, six times in all.

On my visits, I intuitively compared North Korea to former East Germany: When I was a student I regularly traveled to East Berlin, visited friends and smuggled copies of the magazine I am now working for over the border. To be sure, East Germany was a totalitarian state but it bore no comparison to the outer worldliness of North Korea and the frightening way it tries to control the minds of its people.

What a contrast to South Korea, the vibrant democracy that also moved forward on the diplomatic front: In 2002 I covered the Soccer World Cup. Leading up to this event I observed a lot of hopeful signs. For example, in October 1998 President Kim Dae-Jung and Japanese Prime Minister Keizo Obuchi agreed to pursue a future oriented bilateral relationship instead of mainly focusing on the past.

Unfortunately, Kim Dae-Jung's initiatives were not followed up by similarly visionary policies on the Japanese side. Instead, the clock was turned back, especially by Prime Minister Junichiro Koizumi and his stubborn pilgrimages to the Yasukuni Shrine in Tokyo.

At the same time, politicians in Beijing, Seoul and Pyongyang also have to be blamed: They could not resist using Japan's ambiguous stance on its past for their own purposes. The stereotype of Japan as the common arch enemy has been a useful tool to deflect from internal problems and unify public opinion. However, if Japan is to be integrated into an East Asian community this kind of collective hatred has to be overcome, particularly by China. For the government in Beijing, Anti-Japanese nationalism still serves as the smallest common denominator of the so-called "harmonious society".

When Japanese Prime Minister Taro Aso recently visited Beijing, for example, urgent bilateral issues had to be postponed. Beijing was not prepared to follow up on previous agreements with Japan to jointly exploit gas resources in the East China Sea. The main reason: China is afraid of stirring nationalist opposition at home. But it also using this opposition in order not to have to make big concessions to Japan.

What Berlin and Paris are for Europe, are Beijing and Tokyo for East Asia. Their cooperation is essential in order to create a kind of regional community. In Asia, however, equal partnership is also being hampered by the hierarchic world view that determined foreign relations until the end of the Qing Dynasty. I am, of course, referring to the so-called Chinese World Order and its tributary relationships. Although Japan used to be on the fringe of that order, Beijing certainly never regarded Japan as equal and it does not do so today.

Just consider how strongly opposed China is to Japan gaining a permanent seat on the UN Security Council. How then could there ever be an equal partnership between China and Japan in East Asia?

Instead, East Asia fearfully holds on to the status quo and to the traditional concept of balance of power. Therefore, it has been difficult to achieve real progress in the endless struggle for denuclearization of the Korean Peninsula: China basically supports North Korea. Even while hosting the Six-Party-Talks Beijing has massively increased its economic influence over the North – this is not too different from Chinese

policy on the peninsula in the late 19th century.

In the end, however, China could hurt its own interests by not putting more pressure on North Korea. With every new provocation by the “Dear Leader” Japan and South Korea have further reason for building up their arms and strengthening their cooperation with the US.

As I mentioned earlier, the erstwhile dominant power in the region, the US, has been occupied with the Middle East and Afghanistan. In a way, Washington partly ‘outsourced’ the North Korean problem to Beijing, the host of the Six-Party talks. Washington hoped that those talks could finally grow into a security architecture for East Asia.

However, North Korea not only refuses to rejoin the Six Party Talks. It seems to have decided to follow the example of India and Pakistan and remain a nuclear power. Therefore, the US has to come up with a new approach. Will it tolerate Asia’s youngest nuclear power – or not? The answer will closely be watched by other nuclear candidates like Iran.

For the time being, none of the East Asian players want history to move too fast. Regional diplomacy is determined by the concept of balance of power rather than humanitarian issues, like the suffering of the people of North Korea. This situation reminds me of Europe before the fall of the Berlin Wall. Finally, however, history did not wait, it forced Europe to face new and often uncomfortable realities.

In a similar way, history could suddenly change the delicate status quo on the Korean peninsula and thus the situation of East Asia as a whole.

And since I seem to be the final speaker of this conference I will try to end my talk on a positive note: To be sure, for South Koreans who now deservedly enjoy the fruits of their economic miracle, possible unification could mean huge sacrifices. On the other hand, however, it could also help this society to rise to the challenge. It could help the South to overcome its materialism and nationalist introspection and to give a great example to the world.

In any case, I hope I will be here when the big story happens: The end of the Cold War in East Asia.