

유럽공동체 : 역사 속의 可能性이 현실 속의 必要性으로

한명수 *

- I. 서론
- II. 역사속의 可能性 : 유럽文化와 유럽思想
- III. 현실의 自覺 : 유럽통합의 試圖(1945-1949)
- IV. 초유의 超國家的 기구 : 슈만 선언과 유럽석탄철강공동체(1950-1952)
- V. 국제 政況의 強要 : 유럽방위공동체와 유럽정치공동체의 실패(1953-1954)
- VI. 유럽건설의 再活性 : 유럽경제공동체와 유럽원자력공동체(1955-1958)
- VII. 유럽의 不協和音 : 드골장군과 유럽(1958-1969)
- VIII. 유럽聯合을 向하여 : 完成과 開放과 深化(1969-1985)
- IX. 내부시장의 完成 : 유럽단일 의정서(1985-1987)
- X. 유럽연합의 設立 : 마스트리히트 조약(1990-1993)
- XI. 결론

I. 서론

유럽의 통합(unification européenne)의 이미지를 이해하기 위해서는 이제껏 유럽의 건설을 위해 여러 분야에서 기울여왔던 노력들, 특히는 2차 대전 이후, 지난날의 적대감을 청산하고 안보와 이익의 공동체(communauté

* 숭실대 정치외교학과 교수

de sécurité et d'intérêts)를 건설하기 위해 서부유럽내의 여러 개인들과 사회집단들과 민족국가들이 기울여 왔고, 또한 기울이고 있는 노력의 의미를 이해해야 할 것이다. 안보와 이익의 공동체는, 적어도 어느 정도로는 이미 유럽에 존재하고 있는 문명의 공동체(communauté de civilisation)와는 다르게, 자연적으로는 존재할 수 있는 것은 아닌 것이다. 바꾸어 말하면, 유럽의 통합이란 문제는 서로 다른 정치조직들을 어떤 하나의 형태 아래 재결집하려는 문제라고 말 할 수 있는 것이다. 그렇다면 이러한 현상은 유럽이 위치하고 있는 국제사회의 일반적인 흐름과 무관 할 수 없는 것이며, 또한 오늘의 유럽을 가능하게 한 전통과 사상과 문화와 무관할 수 없는 것이다.

역사 속에서의 유럽은 여러 번에 걸쳐, 오늘의 유럽 보다는 한층 더 통합된 형태의 유럽을 이룩하기도 하였다. 유럽의 일체성은 왜, 어떤 면에서 어떻게 나타났었는가? 종교와 문화의 영역에서 일체성의 도는 어느 정도이었으며, 유럽 전역에 걸친 사회집단들 사이의 연대감의 정도는 어떠한이었을까? 또한, 유럽이라는 범주 내에서 정치적인 조직의 정도는 어느 정도이었으며, 유럽의 지리적인 경계는 어떠한었고, 외부 세계와의 대립에서 나타났던 유럽대륙의 결집력은 어떠한가?

하나의 유럽을 건설하자는 사상은 오래 전부터 있어 온 반면, 모든 유럽인들을 공동의 조직 속에 결속시키기 위한 의식적이고도 자발적인 노력은 20세기에 들어와서야 그 의미를 갖는다. <유럽>은 오랫동안 지리적인 의미로만 머물러 있었다. 유럽인들이 공동의 문화에 속한다는 감정은 아주 점진적으로 만 부각되게 되었고, 다른 대륙의 문화와 이익과 대립으로부터 본질적으로 형성되게 되었다. 유럽의 국가들을 평화적인 협력의 방법으로 조직하려는 구체적인 노력은 아주 늦게, 세계 제2차 대전이 끝나고 나서야 나타나게 된다. 오랜 기간 동안 숙성되어 왔으며, 지금도 건

설 도중에 있는 오늘의 유럽공동체는 어디에서 어떻게 왔으며, 어디로 향하는 것일까?

II. 역사속의 可能性 : 유럽文化와 유럽思想

유럽은 어떻게 변해 왔는가? 고대로부터 오늘에 이르기까지 유럽의 변화는 서로 구별되는 여섯 개의 시기로 나누어 생각해 볼 수 있다.¹⁾

1) 지중해 유역에 건립되었던 세계적인 성격의 로마는 유럽인들과 비유럽인들을 모두 동일한 로마의 법률의 권위하에 두었으며, 이들에게 동일한 로마의 시민권을 부여하였다. 외적의 침입(*invasion barbare*)이 있기까지 계속되었던 로마제국은 이후 동로마제국과 서로마제국으로 분리되었으며, 서로마제국의 멸망(5세기)과 회교도들의 북아프리카 침입(7-8세기)으로 인해 지중해의 남단과 북단은 영속적으로 분리되게 되었다.

2) 베르딩(Verdun) 분할 이후 무너진 샤를마뉴(Charlemagne) 제국은 오늘날의 유럽의 경계선과 비슷한 경계선을 형성하고 있었다.

3) 봉건주의로 인해 유럽이 정치적으로 세분화되었을 때에도 유럽의 일체성의 요인은 곳곳에 잠재해 있었다. 이슬람에 대항한 기독교라든가, 라틴어의 사용(사제와 대학의 엘리트), 중세의 기사와 상인들을 유럽 밖으로 이끌었던 십자군 같은 유럽차원의 집대한 행동들이 이를 보여주고 있는 것이다.

1) 유럽의 전통과 유럽사상의 시대적 흐름에 관해서는 Louis cartou, *Communauté européennes*, Dalloz, Paris, 1989, pp. 3-61., Pierre Gerbet, *La politique d'unification européenne*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1975, pp. 1-32 참조

4) 16세기부터 민족국가들이 형성되고 서로 충돌하였다. 이러한 갈등 속에서도 몇몇 이상주의자들은, 평화를 보장할 수 있는 조직을 창설하여 유럽의 국가들을 관장하게 하고, 이렇게 정착된 평화를 통하여 교역의 발전과 번영을 이루고자 하였다. 이러한 선구자 중의 하나가 라베 드 생 피에르(L'Abbé de Saint-Pierre)로, 그는 1713년에 <유럽의 영원한 평화를 위한 계획>을 발표하였다. 그는 이를 통해 참가국들의 존립과 영토의 보존을 보장할 집단안보체제를 수립하며, 이 체제는 2/3의 다수로 결정을 취하는 유럽 상원의 권위하에 놓일 것을 제안하였다. 볼테르(Voltaire) 역시 유럽 조직의 필요성의 열렬한 지지자였다. L'Abbé de Saint-Pierre의 체계가 너무 이상주의적이라고 생각한 그는 위대한 지도자들(예를 들면, 그가 유럽을 통합하도록 적극적으로 부추겼던 Frédéric 2세.)의 행동에 더욱 기대를 걸었다. 칸트(Kant)도 1795년 <영원한 평화를 위한 계획>을 발표하였다. 연방주의적인 견해를 가진 그에 의하면 국가들의 대표들로 구성된 의회는 구성할 필요가 없다는 것이다. 왜냐하면, 의견의 불일치가 한 번 생성되면 이 의회는 곧 사라지게 될 것이기 때문이라는 것이다. 따라서 그는 하나의 헌법을 갖춘, 시민들의 연방제를 창설해야한다고 주장했다. 그의 안은 요컨대, 미국의 예에서 영감을 받은 것이었다. 유럽의 국가들이 평화로운 국가들이 되기 위해서는 모든 국가들이 공화국이 되어야한다고 생각했던 것이다.

이러한 예언적이고 이상적인 이론들이 반향을 일으키지는 못했다 하더라도, 유럽의 정체성은 17세기 이후 유럽대륙이 젖어들게 되는 문화적 삼투현상에 의해 확인되어 오고 있는 것이다. 계몽주의, 백과전서주의(les lumières, l'Encyclopédisme)등 엘리트들의 사상과 예술에 관한 범세계주의(cosmopolitisme)에 대한 집착, 유럽의 왕궁에서의 프랑스어의 사용, 군주들 간의 인척관계의 수립 등은 민족국가들 간의 갈등관계에도 불구

하고 교류와 발전에 개방된 유럽이 형성되도록 했던 것이다. 당시 유럽의 정치체제는 세력균형(1713년의 Utrecht 조약)체제와 유럽협조체제(신성동맹)의 두 가지 다른 형태의 체제가 공존하거나 교차하고 있었다. 유럽에 존재하던 민족국가는 1858년 57개국에서 1871년 25개국으로 줄어들었으나, 이들은 여전히 자신의 세력의 강화에 열중하며 이웃 국가들과 경쟁과 대립의 관계를 설정하고 있었다. 처음부터 유동적이고 불안정했던 유럽협조체제는 경직된 동맹들의 형성으로 곧 마비되었다. 즉, 3국 동맹(Triple Alliance; 1882년 독일, 오스트리아, 이탈리아가 프랑스를 고립시킬 목적으로 맺은 군사동맹)대 3국 협상(Triple Entente; 3국 동맹에 대항하기 위하여 프랑스, 영국, 소련이 1914년 결성한 군사체제)이 이를 대신하게 되는 것이다.

5) 그러나 이러한 체제는 자유주의와 그리고 뒤이어 나타난 민족주의의 부상에 대응하지 못하고 1914-1918년의 세계 제1차 대전의 발발과 함께 무너지는 것이다. 이 시기 유럽인들은 한편으로는 세계 박람회, 국경의 개방, 화폐의 교환성, 사상과 예술의 전파 등, 20세기 초에 고조에 달했던 교류를 지켜보며, 또한 새삼 문명의 공동체(communauté de civilisation)를 확인하면서도 다른 한 편으로는 유럽을 역사상 유례없이 길고 살인적인 전쟁으로 빠져들게 하는 폭력의 난무를 지켜보아야 하는 모순되는 상황에 처해 있었던 것이다.

그러나 유럽연방에 관한 사상은 1900년 파리에서 열린 정치학회(Congrès des sciences politiques)에서 유럽합중국案(projet d'Etats-Unis d'Europe)으로 제기되는데 이르기까지 했던 것이다. 19세기 말에 나타난 유럽합중국의 개념은 빅토르 위고(Victor Hugo)에 의해 불멸의 개념으로 전해지게 된다(유럽합중국; les Etats-Unis d'Europe이라는 잡

지가 Victor Hugo와 Garibaldi의 후원 아래 발간되었으나 1888년 폐간될 때까지 크게 보급되지는 못하였다. 그러나 유럽사상은 이 시대의 많은 위대한 작가들에 의해 주창되었고, 후에 윈스턴 처칠(Winston Churchill)은 이 ‘유럽합중국’이라는 표현을 재취하게 된다). 격양된 민족주의 감정에 휩쓸려 전쟁이 준비되고 있는 동안은 대중 여론이나 정치세력들 또한 노동조합세력들도 프루동(Proudhon)의 연방주의 이론(연방주의 원칙; Le Principe fédéraliste-1863)이나 다른 연방주의 이론들(les théories unionistes)에 많은 관심을 기울이지 않았다.

6) 현대의 시기는 세계 제2차 대전이 끝난 후 구체화되기 시작한 유럽사상의 실현을 위한 모색과 시행착오와 진전이 점철되는 고되고도 긴 시기인 것이다. 항구적인 평화를 구축하기 위한 토대를 마련하는 것과는 거리가 멀었던 베르사이유(Versailles)조약은 패전국 독일 내에 실망과 낙심의 감정을 팽배하게 만들었고, 나치즘은 바로 이러한 상황에 편승하여 세력을 팽창하게 되었던 것이다. ‘패자’와 ‘배상’의 개념은, 갓 창설된 국제연맹의 제도적 수단의 부재와 더불어 전쟁당사국들 사이의 긴장이 고조되고, 세계 제1차 대전이 끝난 20년 만에 또 다시 제2차 대전으로 치달게 되는 원인을 설명하고 있는 것이다. 이러한 유럽의 혼란에 직면해서 1929년, 국제 연맹에서 유럽연합 계획(Plan d’Union européenne)을 주장한 프랑스의 수상 아리스티드 브리앙(Aristid Briand) 같은 몇몇 정치인들과 1923년, 의회의 의원들을 중심으로 凡유럽연맹(Union Pan-européenne)을 창설한 오스트리아의 쿠덴호베 칼레르기(Coudenhove-Kalergi) 백작 같은 선구자들은 유럽의 정부들에게 유럽의 무질서가 가져올 위험에 대해 경종을 울렸던 것이다.

1930년서부터 세계적 위기의 여파는 나타나기 시작했다. 국제연맹의 실패, 무솔리니(Moussolini)의 파시즘의 부상, 히틀러(Hitler)의 권력 장

약 등은 유럽에 관한 앞에서의 모든 논거들을 물거품으로 만들었던 것이다. 유럽사상은 새로운 두 개의 대립의 국면 앞에 사라지게 되었다. 즉, 스페인 전쟁과 나치독일에 대한 대응에서 나타난 <파시즘이나 공산주의냐> 하는 문제와 <유화정책이나, 강경정책이나>하는 문제였던 것이다. 뮌헨의 입김은 점점 더 힘을 얻어 갔다. 전쟁 준비에 휩쓸린 이 순간부터 유럽사상의 모든 진전은 불가능하게 되었다. 불세비즘에 대해서 <새로운 유럽>을 구성하려는 Hitler에 의해 유럽사상은 목살되었다.

유럽사상이 전후 유럽의 민주적이고 평화적인 조직의 형태로 다시 부상되기까지는 레지스탕스 내에서 오랜 숙고의 기간을 기다려야 했다. 전쟁 동안 구상된 두 개의 선구자적인 자료가 해방 이후 구체화된 유럽의 정신을 보여주고 있는 것이다. 즉, 하나는 파시즘의 포로가 되어 섬으로 유배되었던 스피넬리(Altiero Spinelli)와 로시(Ernesto Rossi)가 1941년 6월에 쓴 Ventoten 백서가 그것이고, 다른 하나는 de Gaulle 장군이 이끄는 프랑스해방 위원회의 위원이었던 장 모네(Jean Monnet)가 1943년 8월 5일 알제에서 쓴 메모로서, 그는 교전국들이 민주주의의 승리 이후 하나의 공동의 경제 단위로 재구성 되어야 할 필요성을 예견하고 있는 것이다. 목살되기도 하고, 새롭게 구상되기도 한 유럽사상은 그러나 아직은 축소된 계층의 사고 속에 머물러 있었다. 정부들과 마찬가지로 대중여론들도 그들의 모든 노력을 점령된 국토의 해방과 승리의 쟁취에 집중하고 있었다.

나치즘의 패배를 미리 예견한 미국과 소련은 유럽의 미래를 유럽 고유의 이해의 관점에서 고려하기보다는 세계적인 영향력의 새로운 분할이라는 쟁점에서 고려하고 있었다. 유럽인들은 그들의 미래는 그들에 의해서만 보장받을 수 있다는 사실을 자각했다.

III. 현실의 自覺 : 유럽통합의 試圖(1945-1949)

Elbe 강에서 미국군과 소련군의 만남은 국제정치무대의 중심에서 유럽의 퇴장을 상징하는 것이었다. 제2차 세계대전으로 인하여 유럽은 초토화되었고, 또한 분열되었다. 수백만의 사망자와 황폐된 경제로 유럽의 힘은 축소되었고, 세계무대에서 유럽의 영향력은 쇠퇴하게 되었다. 유럽 식민 제국들은 곧 붕괴되었던 반면, 새로운 세력으로 부상하게 된 미국과 소련이 대립하게 되었다. 단지 전장에서 패퇴하지 않았던 영국인들만이 국제문제에 관한 그들의 영향력에 대해 일말의 〈환상〉을 가질 수 있었다. 이러한 상황에서 유럽인들의 장래는 그들의 연합에 의해서만 보장받을 수 있는 것이었다. 유럽인들은 이를 곧 이해하였고, 전쟁이 끝난 직 후부터 유럽통합의 작업은 시작되었다. 항구적인 평화를 수립하려는 의지와, 전쟁으로 황폐된 지역의 재건을 위해서는 공동의 노력이 필요하다는 인식, 그리고 유럽의 지난날의 정치적 영향력과 견제력을 되찾으려는 희망 등이 유럽건설의 원동력이 되었다. 이제 유럽사상은 그들 사이의 평화의 관계를 설정하고 황폐된 그들의 조국의 재건을 바라는 유럽인들에게는 유일한 희망으로 나타나게 된 것이다.

유럽인들이 서로 연합해야하는 또 다른 이유는, 적어도 서부 유럽에 관해서는, 스탈린의 정책의 의미와 함께 설명된다. 유럽인들은 내부로는 공산주의의 대두에 자신들을 방어해야 했고, 외부로는 소련의 압력에 대항해야 했던 것이다. 유럽인들 공동의 행동의 필요성은 분명해졌고, 미국은 격려하는 이러한 필요성을 다시 확인하게 했던 것이다. 이제부터 서부 유럽의 정부들은 필요한 조치들을 취할 것을 결정하였다.

1946년 9월 19일, 처칠은 취리히 대학에서 행한 연설에서, “만일 유럽의 국가들이 연합하기에 이른다면, 이들의 3-4억의 주민들은, 공동의 유산의 열매에 의해, 어떠한 제한도 어떠한 경계도 있을 수 없는 번영과, 영광과, 행복을 알게 될 것이다. 유럽의 가족들, 혹은 적어도 유럽의 가능한 거의 대부분의 가족들이, 그들의 관계를 다시 맺고, 또 개선하면서 평화와 안전과 자유 속에서 발전을 도모해야 할 것이다. 우리들에게는 일종의 유럽합중국 같은 것을 수립하는 것이 필요하다. 첫 번째 해야 할 일은 유럽이사회(Conseil européen)를 구성하는 것이다. 이러한 긴급한 임무를 잘 수행하기 위해서는, 프랑스와 독일이 서로 화해해야 할 것이며, 영국과, 강력한 미국과 그리고, 내가 진심으로 바라건대, 소련은 서로가 친구가 되어서 새로운 유럽의 보호자가 되어야 할 것이며, 삶과 번영에 대한 유럽의 권리를 방어해야 할 것이다.” 처칠은 유럽합중국(les Etats-Unis d'Europe)의 건설을 호소했다. 그의 주장은 전 유럽에서 대단한 반향을 일으켰고, 많은 유럽운동단체들이 창설되었다.

1946년에 연방주의자 유럽연맹(Union européenne des fédéralistes)이, 1947년에는 또 다른 성향의 연방주의 단체인, 유럽합중국을 위한 사회주의 운동(Mouvement socialiste pour les Etat-Unis d'Europe)과 기독교 사회민주주의 성향의, 新국제그룹(Nouvelle Equipe Internationale), 그리고 영국에서 처칠의 추진 하에 보수주의, 자유주의, 심지어는 노동당의 인사들까지 참여한, 유럽연합운동(United Europe Movement) 등이 창설되었다.

또한 1947년에는 이들 단체들 간의 조정역할을 하는, 유럽통합운동 국제조정위원회(Comité interationale de coordination des Mouvements pour l'unité européenne)가 창설되었다. 이 위원회는 두 번의 회의를 개최하였는데, 그 중 중요한 것이 1948년 5월 7-10일 열렸던 헤이그 회

의(Congrès de la Haye)로서, 이 회의에는 19개국에서 온 1000명 가까운 대표들이 참가하였고, 처음으로 유럽의 복잡한 문제들을 여론에 제시하며 경종을 울리는 계기가 되었다. 이 회의에서 채택된 <유럽인들에게 보내는 메시지(Message aux Européens)>는 아주 강력한 백서로서 구체적인 제안들을 담고 있었다. 즉, 인권선언을 뒷받침할 최고재판소의 설립, 각국의 실질적인 세력들을 대표하는 유럽의회(Assemblée européenne)의 구성, 공동경제기관의 설립, 유럽문화센터의 건설 등인 것이다. 유럽평의회(Conseil de l'Europe), 유럽 인권재판소, 유럽 인권협정 등은 헤이그 회의의 결의의 직접적인 결과인 것이다. 유럽평의회 창설자들은 이렇듯 여론에 나타난 유럽의 정치적 연합에 대한 유럽인들의 의지에 실질적인 골격을 부여하고자 했다.

앞으로 생겨날 기구의 형태는 <정부 간 협력>이라는 국제관계의 고전적인 형식을 넘어서지 않으려는 영국과, 각국 의회의 대표들로 구성되어 다수결로 의사를 결정하며 폭 넓은 권한을 보유하는 의회를 구성하자는 프랑스와 벨기에 사이의 타협에 따라 결정될 것이었다. 이때부터 연방주의자들과 단순한 정부 간 협력을 지지하는 자들과의 대립이 나타나기 시작했던 것이다. 결국 유럽 10개국(벨기에, 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네델란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국)은 1949년 5월 5일 유럽평의회 정관에 관한 협정에 조인하였다. 이 유럽평의회는 민주주의의 길을 되찾은 중동부 유럽의 국가들로 확장될 것이었다. 유럽평의회는 유럽통합의 선구자 같이 보였다. 이 기구는 각국 정부의 대표자들의 모임 옆에 의회의 대표들이 자리 잡는 첫 번째 기구였던 것이다. 그러나 유럽평의회 의회는 단지 권고만을 할 수 있을 뿐이었고, 모든 결정은 정부의 대표들로 구성된 각료위원회(Comité des ministres)에서 만장일치로 취해졌다. 이러한 사실 자체가 유럽통합의 과정에 유럽평의회가 참여할 수 있는 영역의 제한된 성격을 설명하고 있는 것이다.

유럽의 통합의 위하여서는 두 가지 방법이 채택될 수 있었다. 그 하나가 국가들 간의 협력(coopération)으로서, 여러 다른 국가들이 각자의 국가적 주권은 그대로 간직한 채, 국가 간의 협력관계를 유지하는 것이고, 또 하나는 국가들의 통합(intégration)으로서, 여러 다른 국가들이 超국가적인 공동의 권위 아래 놓이는 것으로, 연방 형태의 조직을 의미하는 것이었다.

1947년부터 유럽의 정부들은 우선은 정부 간 협력(la coopération intergouvernementale)이라는 길을 택하였다. 그리고 여기에 미국의 확고한 의지가 더해졌다. 1946년과 1947년, 동서 양진영 사이에는 독일 문제 해결에 대한 의견의 불일치와 붉은 군대에 의해 점령된 동유럽에 대한 소련의 지배의 강화(소련과 동유럽 국가들 간의 군사동맹, 이들 정부들의 점진적인 공산화 그리고 소련과의 경제협약 등)로 인해 긴장이 고조되고 있었다. 이러한 상황은 미국의 강경한 정책을 유발하게 되었고, 1947년 초, 미국의 국무장관인 Marshall 장군은 Georges Kennan과 Dean Acheson과 함께 <봉쇄정책(containment)>을 수립하여 소련의 팽창주의(expansionism)에 맞서게 되었다. 이는 향후 미국의 정책의 근간을 이루게 된다. 유럽에 대한 봉쇄정책의 적용은 유럽의 조직을 지원하려는 미국의 강력한 의지로 나타나게 된다. 소련의 영향력 밖에 있는 서부 유럽이 보다 강해지고, 소련의 잠재적인 압력에 저항하고, 공산당들의 유럽 내부의 행동에 대응하기 위해서는 스스로를 조직했어야 했던 것이다.

서부유럽국가들의 연대감은 미국의 제안으로 1948년 4월 16일 워싱턴 조약에 의해 창설된 유럽경제협력기구(Organisation européenne de coopération économique;OECE)를 통해 경제적인 형태, - 이 기구는 유럽에 대한 미국의 원조(Marshall Plan)의 배분을 책임지는 기구로 1961년에는 경제개

발협력기구(Organisation de coopération de développement économique; OCDE)로 발전 하게 된다. - 를 취했으며, 1948년 3월 17일 브러셀 조약으로 서유럽동맹(Union occidentale)이 결성된 이 후, 1948년 4월 4일 워싱턴에서 조인된 대서양 조약(Alliance atlantique)으로 북대서양조약기구(NATO)가 창설됨으로서 군사적인 형태를 취하였다. 이러한 협약들은 유럽 외의 지리적 영역을 포함하는(미국, 캐나다) 것이었으나 소련의 지배하에 있는 국가들은 제외되었다. 1949년 5월 5일에는 정치적 협력의 형태로, 위의 유럽평의회(Conseil de l'Europe)의 정관이 조인되었던 것이다.

그러나 이제 막 세계대전의 소용돌이에서 빠져나온 유럽의 국가들은 초국가적인 기구를 위하여 그들의 주권을 포기할 준비가 되어있지 않았다. 따라서 이들 유럽 국가들이 단순한 협력의 차원 이상의 것을 원한다면, 그들이 주권의 일부분을 쉽게 내어놓을 수 있는 영역을 찾아내야만 했었다. 유럽건설이 결정적인 단계를 뛰어넘기 위해서는 슈만선언을 기다려야 했다.

IV. 초유의 超國家的 기구 : 슈만 선언과 유럽석탄철강공동체(1950-1952)

1950년 5월 9일 프랑스의 외무장관 로베르 슈만(Robert Schuman)은 프랑스 정부의 이름으로, “유럽은 단 번에 이루어질 것도 아니고, 또한 총체적인 건설 속에서 이루어 질 것도 아니다. 유럽은 우선 실질적인 연대감을 수립하는 구체적인 실현을 통해서 이루어질 것이다. 유럽 국가들의 연합은 독일과 프랑스의 한 세기에 걸친 대립관계의 소멸을 강력히 요청하는 것이다. 이러한 기도는 우선 프랑스와 독일에 관계되는 것이

다. ... 프랑스 정부는 독일의 석탄과 철의 생산량의 전부를, 유럽의 다른 국가들에게도 개방될 기구의 최고위원회의 권위 하에 속하게 할 것을 제안한다. ... 이렇게 맺어질 생산의 연계는 프랑스와 독일 사이의 모든 전쟁이 생각할 수 없는 것일 뿐 아니라, 또한 실질적으로 불가능하다는 것을 보여주게 될 것이다. 참석하기를 원하는 모든 국가들에게 문호가 열려 있으며, 회원국들 모두에게 똑 같은 조건으로 산업생산의 근본적인 요소들을 제공할 이러한 강력한 생산연합체의 설립은 회원국들의 경제적인 통합의 실질적인 기초들은 구축할 것이다. ... 기본원료의 공동생산 장치와 그리고 그의 결정을 통해서 프랑스와 독일, 그리고 여기에 참석할 다른 국가들을 연결할 최고위원회라는 새로운 제도의 설립을 통해서, 이 제안은 평화의 보존에 필요불가결한 유럽연방의 첫 번째 구체적인 토대들을 실현하게 될 것이다.”²⁾ 라고 선언했다.

장 모네(Jean Monnet)에 의해서 준비된 슈만선언은 실로 유럽석탄철강공동체(Communauté européenne du charbon et de l'acier; CECA)의 태동을 알리는 것이었다. 전쟁시에나 평화시에나 필수불가결한 일차자원인 석탄과 철의 관리를 상호의존성 안에 묶어 두자는 것이 슈만의 생각이었다.³⁾ 독일, 벨기에, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네델란드 등 6 개국의 동의를 받은 슈만선언은 석탄과 철의 생산과 배분이라는 제한된 영역에서, 국제관계 역사상 이제껏 유래가 없었던 새로운 형태의 조직을 창설하게 하였다. 즉, 이제까지는 개별 국가에 속해 있던 주권을 이양 받은 기구인 유럽석탄철강공동체가 그것이다. 이는 유럽대륙에 설립된 최초의 연방제적 성격의 기구인 것이다. 슈만선언은 단지 국가간의 협력을 제안한 것뿐만 아니라 공동으로 통치할 것을 제안한 것이었다. 슈만은 또한 이를 통해서 유럽공동체 창설과정의 이정표를 설정한 것이다⁴⁾.

2) Déclaration de Robert Schuman (9 mai 1950), *L'Union européenne, les notices, La documentation française*, Paris, 1999, p. 6.

3) Pierre Gerbet, *La Genèse du plan Shuman*, Université de Lausanne, 1962, p. 15.

슈만선언을 받아들이면서 유럽 6개국은, 유럽제헌의회의 구성을 위해 보통선거를 실시해야 할 연방주의적인 방법 보다는, 기능주의적(또는 제도적) 방법을 선호한 것이었다. 기능주의자들은 회원국로부터 주권의 포기를 얻어 내려면, 이 주권의 포기가 명확하고도 한정된 분야에 관련되었을 때, 또한 자신이 포기하는 것이 무엇인지를 정확히 알고 있을 때, 회원국들로부터 보다 확실하게 초국가적인 제도를 위한 권력의 포기를 얻어낼 수 있다고 생각했었다. 이제 유럽의 건설은 점차적으로 확대되어가는 영역에서 점진적으로 국가주권을 위임받아 가면서 이루어질 것이다. 유럽 국가들이 바라는 미래의 유럽의 궁극적인 형태는 유럽연방이었으나, 이에 도달하기 위해서는 분야별로 점진적인 접근이 필요하다고 생각하였던 것이다.

초국가적인 유럽의 단계적인 건설은 동시에 그에 상응하는 초국가적인 권위를 갖는 제도의 설립을 초래하는 것이다. 이렇게 해서 1951년 4월 18일 파리조약에 의해 창설된 유럽석탄철강공동체는 회원국들의 권위로부터 독립된 의결기관을 보유하게 되었다. 즉, 최고위원회(Haute Autorité)와 의회(Parlement)가 그것이다. 회원국 정부의 대표들로 구성된 각료이사회(Conseil de ministres)는 최고위원회와 함께 집행의 책임을 나누었다. 각료이사회에서의 결정은 일반적으로 다수결로 채택되었고, 의회는 민주적인 감독의 역할과 함께 불신임동의안을 통해 최고위원회를 해임할 수 있는 권한을 가지고 있는 것이다. 또한 이 의회는 차후 6개국 국민들에 의한 직접보통선거를 통해 선출되기로 되어 있었다. 유럽석탄철강공동체는 운영에 필요한 재원을 스스로 충당할 수 있는 방안을 마련하고 있었다. 즉, 공동체는 일정 기간 동안 자신의 권한에 속하는 기업들에 공동

4) 유럽에 대한 슈만의 구상에 대해서는, Robert Schuman, *Pour L'Europe*, Nagel, Paris, 1963. 참조.

체에 불입할 과징금의 비율을 정할 수 있는 것이다.

이러한 형태의 제도의 채택은 고전적인 개념의 국제기구의 범주를 넘어서려는 의지의 표현이었고, 또한 유럽건설의 근본적인 단계를 구성하는 것이었다. 어쩌면 훗날 유럽합중국으로 이르게 되는 초석이 될 수도 있는 것이었다. 프랑스의 주도로 시작되었으며, 프랑스와 독일 간의 화해의 상징인 이 공동체는 곧, 공산주의의 팽창을 우려해서 서독이 자유세계에 통합되기를 바라는 기독교민주주의 정당들과 미국의 지지를 받게 되었다⁵⁾. 열광의 대상이 된 유럽석탄철강공동체는 앞으로 생겨날 공동체들의 모델이 되었다.

V. 국제 政況의 強要 : 유럽방위공동체와 유럽정치공동체의 실패(1953-1954)

유럽석탄철강공동에 조약의 체결 후 이와 같은 원칙을 본받아 유럽 6개국은 당시 프랑스 수상이었던 르네 플르방(René Pleven)의 주도 아래 유럽방위공동체(Communauté européenne de défense)안을 만들었다⁶⁾. 1950년에서 1952년 까지 2년간의 협상을 통해 조인된 이 조약은 부문별 기능적 통합, 연방제적 형태의 제도 등, 군사적인 영역에서 슈만 선언을 적용하는 것이었다. 군사적인 영역이 선택된 것은 1948년에서 1950년에 이르는 시대적 상황이 유럽의 정치인들에게 강요한 결과라고 할 수 있는 것이다. 베를린 위기(1948-1950), 한국전쟁(1950-1953)등은 소련의 팽창

5) Pierre Gerbet, op. cit., p. 15.

6) 이에 대한 영국의 태도는 1953년 5월 22일, 영국 하원에서 행한 처칠의 연설로 알 수 있다. “우리는 유럽방위공동체의 회원이 아니다. 그리고 우리는 유럽연방체계 속에 통합될 의도도 가지고 있지 않다. 우리는 그들과 함께 있는 것이지 그들 속에 있는 것이 아니다.” H.J. Heiser, *British policy with regard to the Unification efforts on the European Continent*, A.W. Sythoff, Leyden, 1959, p. 63.

주의에 맞서서 유럽을 강화해야 할 필요성을 느끼게 했던 것이다. 즉, 냉전의 상황은 소비에트 권에 대해 유럽의 군사적 열세를 명확히 들어내는 것이었고, 독일이 서부진영의 방위의 일익을 담당하기를 원하는 미국은 독일의 재무장을 원하고 있었다. 유럽방위공동체는 독일군을 통합명령체제 하의 유럽으로 포함시키면서 독일의 재무장을 가능하게 하는 것이었다. 이렇게 되면 독일 병사들은 있겠지만 독립적인 독일 참모부는 없을 것이고, 따라서 독일 군국주의의 부활에 대한 우려도 보장되는 셈이었다. 1952년 5월 27일 파리에서 조인된 이 조약은 연합사령부의 통제를 받는 유럽통합군을 창설하는 것이었다. 그러나 프랑스의 장관들에 의해 구상되었던 이 계획은 프랑스 의회에 의해 1954년 8월 30일 배척되었다. 이 조약은 국세 상황의 변화의 희생물이었던 것이다. 냉전은 완화되었고(적어도 일시적으로는, 한국과 인도차이나에서의 전쟁의 종식과 스탈린의 죽음), 방위 문제에 대한 여론의 민감성도 그 보다는 근본적인 국가주권에 관한 민감성을 넘어서지 못 했던 것이다. 따라서 군사적이라는 영역의 선택은 잘된 것은 아니었던 것이다.

유럽방위공동체 조약은 그 스스로의 목표를 위해서도 정치적인 보완을 필요로 하였다. 공동의 외교정책이 없이 어떻게 공동의 군대를 생각할 수 있겠는가? 당연히 유럽차원의 외교정책의 필요성을 인정하게 되었고, 이에 따라 유럽 6 개국은 연방국가의 특성을 보여주는 유럽정치공동체(Communauté politique européenne)의 창설을 계획하기에 이른다. 1952년 9월 10일 룩셈부르크에 모인 6 개국 외무장관들은, 권력분립의 원칙에 의거하고, 특히 양원제 대의체제를 포함하는 연방제적인 혹은 국가연합제적인 구조⁷⁾의 창설을 예상해 두고 있는 유럽방위공동체 조약의 38조를 미리 앞

7) 'Article 38 du traité instituant la Communauté européenne de défense, 27 mai 1952', *Traité instituant la Communauté européenne de défense, s.d.*, Paris, Ministère des

당겨 (왜냐하면 이 조약은 당시는 아직 비준이 되지 않았기 때문에) 실행하기로 결정하였다. 유럽석탄철강공동체 의회의 78명의 의원들로 구성된 특별의회(assemblée ad hoc)가 유럽정치공동체 제도에 관한 조약안은 6개월의 기간 내에 초안하도록 위임을 받았다.

1953년 3월 9일 진정한 연방제적 성격의 구조라고 할 수 있는 <유럽공동체 정관案> (Projet de Statut de Communauté européenne)⁸⁾이 제출되었다. 이는 양원으로 구성된 의회(시민을 대표하는 하원; Chambre des peuples과 국가들을 대표하는 상원; Sénat), 국가들의 대표들로 구성된 각료이사회(Conseil des ministres), 회원국들로부터 독립적인 지위를 누리지만 양원에 대해서는 책임을 지며, 각료이사회와 함께 집행의 책임을 지는 유럽집행위원회(Conséil exécutif), 사법재판소(Cour de justice), 경제사회이사회(Conseil économique et social)등의 기관을 가지고 있었다. 유럽정치공동체는 이미 창설된 유럽석탄철강공동체와 아직 비준을 거치지 않은 유럽방위공동체를 포함하는 것이다. 유럽정치공동체는 외부적으로는 각료이사회만의 만장일치의 위임을 받아, 공동체의 이름으로 조약을 체결할 수도 있는 권한이 있었다. 이제 이 안은 회원국들 정부의 승인과 의회의 비준을 받아야 할 것이었다. 그러나 연방제적 형태로 유럽의 건설을 하려는 사람들은 개별국가들 내에 잠재하고 있는 저항 세력을 과소평가 하고 있었다. 1954년8월 30일, 프랑스의 의회는 유럽방위공동체 조약의 비준에 관한 토론의 전개를 부결시키면서⁹⁾ 유럽정치공동체와 함께 이

Affaires étrangères, La Documentation française, p. 11.

8) 117개 조항으로 구성되어 있는 이 정관은 대단히 흥미롭게 유럽에 관한 논쟁을 분석하고 있으며, 여러 면에서 보았을 때, 아직도 시사성을 간직하고 있다고 볼 수 있다. 'Projet de traité portant statut de la Communauté européenne, 9 mars, 1953', *Information et documents officiels de la Commission constitutionnelle*, Paris, service des publications de la Communauté européenne, mars-avril, 1953.

9) 프랑스 의회의 이러한 태도는 당시 프랑스 내의 민족주의 감정의 대두에 따른 유럽사상의

를 사장시키고 말았다. 이러한 시도들의 실패는 군사적으로 서부유럽을 강화하는 문제와 서독의 재무장문제를 방치하는 결과가 되었다. 유럽방위 공동체가 너무 연방제적이라는 이유로 반대해 오던 영국은 이제 프랑스와 함께 대안 마련에 나섰다. 그 결과 1954년 10월 23일 파리협약으로 서부유럽동맹(Union de l'Europe Occidentale)이 창설되었다. 이는 대서양동맹의 체제 안에 포함되는 방위동맹으로 영국이 유럽 6 개국의 대열에 참가하는 것이었다. 파리 협약은 또한 서독의 나토 가입을 허락하였다.

이제 정치적 통합에 관한 의견들은 자연히 2 선으로 물러나게 되고, 유럽은 경제적 통합을 위해서 노력을 집중하게 된다.

VI. 유럽건설의 再活性 : 유럽경제공동체와 유럽원자력공동체(1955-1958)

유럽국가들 간의 외교정책과 방위정책의 통합을 위한 시도가 실패로 돌아간 후, 유럽석탄철강공동체 창설국들의 외무장관들이 유럽의 통합을 위하여 노력을 기울인 곳은 경제의 영역이었다. 1955년 6월 3일 메시나(Messina)회담 후, 벨기에의 외무장관 폴 앙리 스파아크(Paul-Henri Spaak)를 위원장으로 하는 6인의 전문가로 구성된 위원회(위원장의 이름을 따서 스파아크 위원회라고 부른다)가 발족되어 유럽의 경제적 통합과 핵 분야에서의 통합의 가능성에 관한 연구를 위임받았다. 계속된 협상은 1957년 3월 25일, 공동시장이라 불리는 유럽경제공동체(Communauté économique européenne: CEE)와 유럽원자력공동체(Communauté européenne de l'énergie atomique: CEEA 혹은 Euratom)를 창설하는 두개의 로마조약을 체결하기에 이른다.

퇴조를 반영한 것이다.

이 두 공동체의 창설은 초국가적인 권위의 제도를 설립하려는 앞서의 노력과 동일한 틀 속에서 이루어졌다. 초기에 협상에 참가하기로 하였던 영국은 1956년 4월 21일 이 후 협상 테이블에서 철수하였다. 1958년 1월 1일 발효된 이 조약은 유럽의 경제적 통합을 마지막 목표로 정한 것이 아니라, 궁극의 목적인 유럽의 정치적 통합을 위한 하나의 중간단계로 여기는 것이었다. 이 조약의 전문에 언급된 목적들은 석탄철강공동체의 목적들과 밀접한 유사성을 띠는 것이었고, 제도들 역시 동일한 모델을 취하였다. 즉, 집행위원회, 각료이사회, 의회(Assemblée parlementaire¹⁰⁾), 재판소, 경제사회이사회의위원회 등이었다. 더구나 의회와 재판소는 세 공동체의 공통된 기관이었다. 유럽경제공동체의 조약은 대단히 광범위한 영역에 적용되는 것이었다. 왜냐하면, 이는 6개국의 농업과 산업 생산량의 전부를 위한 공동시장을 설립하기 위한 것이었기 때문이다. 거기서 더 나아가 이 조약은 경쟁, 통상, 농업, 운송, 에너지, 사회 활동 등의 분야에서 공동정책을 수립할 것을 예상하고 있는 것이었다.

그러나 이 새로운 제도들은 유럽석탄철강공동체 보다는 덜 초국가적인 것이었다. 지난날의 경험들이 조심스런 태도를 취하도록 한 것이다. 석탄철강공동체의 경우, 조약 입안자들의 의지는 근본적으로 정치적인 것이었다. 그들은 석탄과 철이라는 분야에서 일종의 유럽정부처럼 행동할 수 있는, 아주 중요한 경우라 할지라도, 회원국정부들과 합의를 할 필요 없이 단독으로 조약을 집행할 수 있는 진정한 유럽의 권위를 설립하기를 원했던 것이다. 그러나 곧, 하나의 분야를 일반적인 경제의 상황으로부터 분리한가는 것이 어렵다는 것을 느끼게 되었다. 회원국 정부들은 사회, 경제 활동의 전반에 영향을 미칠 수 있는 석탄과 철에 관계된 결정에 개입하기를 원했던 것이다. 로마조약은, 특히 공동시장의 설립에 관해서는,

10) Assemblée parlementaire는 회원국들의 의회의 대표들로 구성된 의회임.

이러한 필요성을 고려해야만 했다. 한편으로는 로마 조약은 더 이상 전문화된 한 분야에만 관계된 것이 아니라, 회원국들 경제 전반에, 다시 말해서 국가의 근본적인 이익이 문제가 되는 거대한 영역에 관한 것이기 때문이고, 또 다른 한편으로는 폭넓은 권한을 가지고 있는 석탄철강공동체의 최고위원회(Haute Autorité)의 개념을 재취하면서 또 다시 논쟁이 되살아나는 것을 피하려고 했기 때문인 것이다. 유럽통합의 노력이 경제의 영역으로 후퇴한 것은 정치적 유럽의 건설에 관한 모든 문제들을 그대로 방치해 둔 상태에서였다. 앞에서 지적했듯이 정치적 유럽에 관한 논의는 이제껏 연방주의적인 관점에서 이루어져 왔었고, 경제공동체들은 유럽연방으로 향하는 하나의 과정에 불과한 것이라고 여겨졌던 것이다.

정치적 유럽에 관한 토론이 제2선으로 물러나 있던 즈음, 프랑스 국내적인 차원에서나 유럽의 차원에서나 공히 대단한 중요성을 띠는 1958년의 드골 장군의 권력에의 복귀는 이에 관한 논쟁을 다시 불러 일으켰던 것이다.

Ⅶ. 유럽의 不協和音 : 드골 장군과 유럽(1958-1969)

유럽의 경제적 통합의 분기점이 되었던 1955년 6월 1일의 메시나회담이 경제적 영역의 진전에 중점을 두기로 합의하고, 유럽경제공동체와 유라툼이라는 두 개의 공동체의 탄생을 가져오게 하였지만, 유럽의 정치적 통합에 관한 토론은 관세동맹이 형성되고 농업분야를 비롯한 여러 분야에서 회원국들 간의 공동정책이 수립되는 처음 수년 동안에도 뒷전에 묻혀 있을 뿐이었다. 그러나 회원국들의 생활에 직결되는 거대한 계획들을 추진함에 있어서 경제와 정치를 분리할 수 없는 상황이 나타나기 시작했

고, 이는 공교롭게도 프랑스에서 드골(de Gaulle)장군의 복귀와 시대적으로 일치하게 되었던 것이다. 프랑스 제4공화국의 외교정책을 끊임없이 비판해 왔던 드골장군의 권력에의 복귀는 프랑스의 유럽정책에 근본적인 방향전환을 의미하는 것이었다.

드골은 국제정치에 있어서 유일한 정치적인 실체는 국가라고 생각했다. 초국가적인 기구들하고는 다르게 오로지 민족국가만이 정통성을 보유한다는 것이다. 1960년 9월 5일 드골은 유럽의 정치적 연합에 대하여, “서부유럽간의 정기적인 협력을 확실히 하는 것, 이것이 프랑스가 정치적인 영역에서, 경제적인 영역에서, 문화적인 영역에서, 방위 영역에서 바람직하고, 가능하고, 실제적이라고 생각하는 것이다. 이는 책임 있는 정부들의 정기적이고 조직된 협조를 필요로 하는 것이고, 이로부터 공동의 각 영역에서 각국 정부에 종속된 전문기구들의 작업이 이루어질 수 있는 것이다...”¹¹⁾ 드골의 생각은 유럽 국가들의 협조의 진전은 결국 하나의 국가연합(Confédération)에 이르게 된다는 것이다. 그러나 국가연합에 관한 이러한 드골의 견해는 1950년 5월 9일의 슈만선언에서 명기하고 있는 연방(fédération)의 견해에 반대명제가 되는 것이다.

1961년 11월 2일 프랑스는 국가연합(Union d'Etats)의 창설을 제안하는 푸쵸(Fouchet)案을 제출했다. 이 안에 의하면, 이사회(Conseil)는 각국 정부의 수반으로 구성되어 만장일치로 의결하고, 유럽의회(Assemblée parlementaire)는 자문의 권한밖에 없으며, 외무성의 고급관리들로 구성된 유럽정치위원회(Commission politique européenne)를 두어 순전히 기술적인 역할을 담당하게 한다는 것이다.¹²⁾ 이 국가연합은 공동외교정

11) Jean-Claude Masclet, *L'Union politique de l'Europe, Que sais-je?* 1527, Puf., Paris, 1973, pp. 42-44.

12) Danielle Bahu-Leyser, *de Gaulle, les Français et l'Europe*, Puf., Paris, 1981, pp.

책을 수립하고 방위, 과학, 문화, 인권옹호 등의 분야에서 협조체제를 구축하는 것을 목적으로 하는 것으로 3년 후에 그간에 이루어진 발전을 고려하여 연합의 강화를 위해 조약을 수정할 수 있다는 조항을 마련하고 있었다. 이는 요컨대, 만장일치로 의결을 하는 정부의 수반들의 회동에 의해 운영되는 국가연합을 창설하자는 것이며, 공동체적인 제도적 구도는 제외하는 것이었다. 이러한 프랑스의 안에 5개국들의 반응이 전적으로 부정적인 것은 아니었다. 그런데 프랑스는 이 안을 철회하고, 1962년 1월 18일, 이전보다 더욱 경직된 드골의 입장을 반영하는 제2의 푸세案을 내어놓았다. 이는 더 이상 대서양 동맹을 고려하는 것이 아니었고, 유럽연합이 유럽경제공동체를 감독하도록 되어 있었으며, 차후 연방으로의 진전을 가능하게 할 수 있는 조약의 수정에 관한 조항도 삭제된 것이었다.¹³⁾ 이 안은 완강한 반대에 부딪히게 되었고, 1962년 4월 17일 파리 외무장관 회의에서 불협화음은 터졌다. 스파아크는 벨기에의 이름으로, 정치연합의 선행조건으로 영국의 가입문제(영국은 1961년 7월 31일 가입신청)를 들고 나왔고 협상은 결렬되고 말았다. 1962년 5월 15일 드골은 폭풍적인 기자회견에서 자신의 견해를 재확인하는 한편, <무국적자>들은 비난했다. “국가들로 구성되는 유럽 외에는, 신화와 가설과 걸치레 밖에 다른 유럽이 있을 수 없다.”¹⁴⁾ 이 폭발적인 발언은 프랑스 정부 내에서 6명의 장관이 사임하고 293명의 국회의원들이 유럽선언(Manifeste européen)을 위한 서명 운동을 전개하는 계기가 되었다.¹⁵⁾ 이렇듯, 프랑스와 그의 동반국들 간의 불화의 골은 정치적 연합에 관해서 뿐만 아니라, 유럽경제공동체 기능 자체에 관해서도 깊어만 갔다.

17-19.

13) Ibid.

14) Joel Boudant & Max Gounelle, *Les grandes dates de l'Europe communautaire*, Larousse, Paris, 1989, p. 41.

15) Pascal Fontaine, *La politique d'unification européenne*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1988, p. 54.

일체의 초국가적인 구도에 대한 프랑스의 거부는 유럽공동체의 제도들에 관해서도 마찬가지였다. 1965년 6월 30일, 공동체 각료이사회에서 다수결 규칙의 적용하는 것에 대한 프랑스의 반대는 급기야 유럽공동체의 제도적 위기를 야기하고 말았다. 유럽공동체를 창설한 로마조약에는, 만장일치가 분명하게 요구되는 경우를 제외하고는, 이사회에서의 의사결정은 다수결에 의해서 -일반적으로 가중다수결- 이루어지도록 되어 있었다.¹⁶⁾ 이 규칙은 1996년 1월 1일 관세동맹이 3단계를 넘어섬을 기해서, 조약에 포함된 모든 문제에 대해 적용되도록 되어 있었다. 그러나 프랑스는 1965년 6월 30일 열린 이사회에서, 자신이 농업문제의 표결에 있어 소수의 입장에 처해질 것을 우려한 나머지 자신이 의장국임에도 불구하고 다시는 이사회에 참석하지 않겠다고 발표하며 회의장을 떠났던 것이다. 이것이 1966년 1월 30일까지 공동정책의 기능에 중차대한 방해물 가져온 소위, 〈공석의 의기(la crise de la chaise vide)〉인 것이다. 1965년 9월 9일 드골은, 이와 같은 프랑스의 입장은 근본적으로 1966년 1월 1일부터, 즉 조약에 예기된 과도기의 세 번째 단계부터 이사회에서 다수결 표결제도를 채택하는 것에 대한 반대로부터 기인하는 것이라고 설명하였다. 이러한 프랑스의 태도는 유럽공동체 조약 자체와 그 기능에 대한 항거인 것이다.

이 위기는 1966년 1월 30일 룩셈부르크 타협¹⁷⁾에 의해 겨우 해결되었다. 이 타협에서 프랑스는, 회원국 중 한 국가의 중요한 이익이 문제가 되었을 때는 토론이 만장일치에 도달할 때까지 계속되어야 한다는 점을

16) 'Article 148 du traité instituant la Communauté économique européenne' in 'Traité et documents relatifs à la CEEu: Notes et études documentaires, La Documentation française, 4759, Paris, p. 84.

17) L'Europe des Coommuauté, *les Notice de la Documentation française, La Documentation française*, Paris, 1989, notice 22, p. 2.

관철시킨 것이다. 그러나 이 타협은 실천적인 면에서 공동체의 제도적 규칙을 심하게 왜곡시키는 것이었다. 실질적으로 다수결 절차를 포기하는 이 타협은 여러 면에서 공동체의 행동을 마비시킬 우려를 안고 있는 것이다.

유럽의 통합이 다시 기회를 맞이하기 위해서는 정치무대에서의 드골의 퇴장을 기다려야 했다.

VIII. 유럽聯合을 向하여 : 完成과 開放과 深化(1969-1985)

드골장군이 권력으로부터 퇴진한 이후, 유럽건설의 역사에 새로운 시대가 시작되었다. 1969년 6월 15일 폼피두(Pompidou)의 대통령 당선은 프랑스가 유럽공동체의 동반국들에게 개방정책을 펴는 계기가 되었다. 폼피두 대통령의 제안으로 1969년 12월 1-2일 헤이그에서 열린 6개국 정상회담은 공동체 건설의 차원에서나, 정치적 통합의 차원에서 새로운 발전의 길을 열며 유럽의 분위기를 쇄신하는 계기가 되었다. 이 정상회담은 다비농(Davignon) 보고서(룩셈부르크 보고서라고도 함)를 채택하면서, 12년간에 걸친 유럽경제공동체의 결산과 함께 유럽의 전망에 관한 근본적인 3가지 결정을 취하였다.

첫째는 로마조약의 적용으로 이룩하게 된 관세동맹을 완성하기 위해 경제와 통화동맹의 길을 택할 것을 약속하는 것이고, 둘째는 영국과 또 다른 3개국(덴마크, 아일랜드, 노르웨이)의 가입문제에 관한 협상을 시작한다는 것이며, 셋째는 유럽정치협력(Coopération politique européenne: CPE)이라고 알려진, 정보와 협의를 위한 기구를 만드는 것이었다. 이는 6개월마다 외무장관들의 모임(필요하다면, 정상들의 모임으로 대체)과 4

개월마다 정치위원회(Comité politique; 외무성의 정무담당 책임자들로 구성)의 모임을 정례화한 것으로, 회원국들의 외무장관들로 하여금 정치적인 분야에서의 진전을 이룩하기 위한 최상의 방법을 연구하도록 한다는 것이다.¹⁸⁾ 유럽정치협력의 목적은 국제정치 분야에서 서로의 관점을 조정하고, 유럽내부의 외교적 관계에 어떤 관행을 설립하자는 것이다. 상호협이라는 의지 외에는 어떠한 의무도 따르지 않았기에 제한적이라고 볼 수밖에 없는 결과였다. 그러나 여기에 1972년 10월 19-20일에 열린 파리회담은 <유럽건설의 추진요소인 공동체의 회원국들은 1980년 이전에 그들 관계의 전반을 유럽연합으로 변천시킬 의지를 확인한다.¹⁹⁾>라는 또 하나의 의지를 첨가하였던 것이다.

1972년 10월의 파리회담에 이은 1973년 12월의 코펜하겐 정상회담은 1970년에 설치된 메커니즘을 더욱 강화하였다. 외무장관들의 모임이 일 년에 4번으로 확대되었고, 정치위원회는 필요에 따라 수시로(실질적으로는 한 달에 한 번)모인다는 것이다. 12월 14일의 코펜하겐 보고서에 의하면, 유럽 9개국은 유럽정치협력을 통하여 <구체적인 경우에 있어서 공동노선을 추구함을 목적으로 하며, 각국은 일반적으로 각자의 동반국과 협의를 거치지 않고 자신의 고유의 입장을 정하지 않기로 약속 한다>는 것이다. 코펜하겐 회담은 또한 <유럽인의 신분>(identité européenne)에 관한 안건을 채택²⁰⁾함으로 유럽정치협력의 의미를 한층 더하게 하였다. 공동의 가치에 대한 확인과 함께 유럽 9 개국에 의해서 의도적으로 처음 사용된 이 표현은 세계문제에 있어서 유럽인들이 저야 할 책임과 유럽과 세계의 다른 나라들과의 관계를 보다 잘 규정하려는 의지에서 나온 것이

18) Ibid.

19) *L'Europe des Communautés, Les Notices*, Paris, La Documentation française, 1992, p. 12.

20) Ibid., p. 152.

다. 이제 이러한 일반적인 구상위에 앞으로 유럽정치협력체제가 취해나갈 공동의 입장이 그려질 것이다.

1974년 12월 9-10일 파리에서 열린 정상회담은 두 가지의 중요한 결정을 이루어내게 된다. 첫째는 회원국들의 정부와 국가의 수반들의 모임인 유럽이사회(Conseil européen)를 창설, 일 년에 3번 회동한다는 것이고, 둘째는 프랑스가 직접보통선거에 의한 유럽의회(Parlement européen)의 선거에 동의²¹⁾한 것이다. 또한 파리 정상회담은 벨기에의 수상 탕드망(Tindemans)에게 유럽정상들이 1972년 10월에 1980년 이전에 이룩하기로 결정된 유럽연합의 내용에 관한 보고서를 제출하도록 위임하였다.

1975년 12월 19일 그의 동료들에게 제출된 탕드망의 보고서가 채택되었더라면, 공동외교정책의 수립을 향한 유럽정치협력체제의 진전에 획기적인 간계를 마련했었을 것이다. 그의 보고서에서 탕드망은, “우리들의 행동은 그것이 외교정책에 관한 것이든, 방위에 관한 것이든, 경제에 관한 것이든, 협력에 관한 것이든, 우리들의 대외관계의 모든 본질적인 영역에서 공동의 것이 되어야 한다.”²²⁾라고 주장했다. 이의 실현을 위해서 그는 단일결정기관(Centre unique de décision)을 창설할 것을 제안했다. 그는 유럽이사회와 유럽의회의 역할을 역설하면서 만장일치 규칙의 포기과 공동체 조약들에 의해 마련된 다수결 원칙의 채택, 정치적 협조를 위한 모임들을 이사회와 정규모임에 통합시킬 것과 단순한 외교정책의 조정이 아닌, 진정한 공동외교정책의 수립 등을 제안했다. 연방제적인 모델에서 영감을 얻은 탕드망의 제도적인 제안들은 너무 대담하다는 이유로 그대로 채택되지는 못했다. 그러나 정치적 협력에 영향을 끼치게 된다.

21) Ibid.

22) Ibid.

유럽 10개국의 외무장관들은 1981년 10월 13일 런던에서, 유럽정치협력력을 강화하기 위한 런던보고서를 채택한다. 이 보고서는 국제적으로 중요한 위기상황(1979년 소련의 아프가니스탄 침공에 대한 유럽 9개국의 뒤 늦은 대응을 암시)에 대응한 유럽정치 협력의 취약성을 비난한 영국의 외무장관 캐링톤(Lord Carington)의 주도로 이루어진 것으로 공동외교정책에 관한 탱드망의 보고서를 재취하는데까지는 도달하지는 못하였으나 유럽정치 협력체제의 목적(〈국제문제에 대한 단합되고 일관된 접근〉)이어야 함을 확인한 것이다. 또한 유럽 10개국은 〈안보정책의 양상에 관계되는 외교정책 문제에 관한 토론이 유럽정치협력체제의 범주 내에서 가능할 수 있게 할 실천적이고 유연한 접근을 유지〉²³⁾할 것을 합의하면서, 조심스럽게나마 처음으로 이제껏 금기의 대상이었던 안보문제를 유럽정치 협력체제의 대상으로 삼았던 것이다.

1980년 대 초, 이탈리아와 독일은 유럽정치협력의 새로운 발전을 확실히 하기 위한 노력을 기울였다. 1981년 11월 17일 독일과 이탈리아의 외무장관들은 그들 공동의 이름(Gencher-Colombo 案²⁴⁾)으로 유럽공동체 제도의 기능 개선을 위한 유럽의정서(Acte européen)를 제출하였다. 이는 무엇보다도 유럽건설의 정치적 목적에 중점을 둔 것이었고, 그 다음은 유럽 10개국 간의 협력에 총체적 틀을 제공하여 보다 일관된 협력이 이루어 질 수 있게 하고, 이를 다른 영역 특히 문화와 안보의 영역으로 확대하자는 것이었다. 또한 존재하는 제도들 간의 유기적 관계를 설립하여 협력을 구조화 하자는 것이었다. 이러한 의도에서 유럽공동체들과 정치협력의 결정기관들을 통합할 것을 제안하고, 유럽정치협력을 위해 사무국을 설립할 것을 제안하는 것이었다. 1983년 6월 17-19 스투트가르트에서 열린 유럽이사회는, 〈유럽연합을 위한 엄숙한 선언〉을 채택한다. 그러나 이

23) Ibid.

24) Ibid. p. 153.

안은 원안의 이름과 함께 원안이 담고 있던 야심적인 내용들도 제외된 것이었다. 그러나 이 선언에서 유럽의 정상들은 공동체적이고 정치적인 접근의 일관성을 증진시킬 자신들의 엄숙한 의지를 표명하고 있는 것이다.

1984년 2월 14일 유럽의회는 유럽연합에 관한 조약案(Spinelli案)을 채택했다. 이는 점진적으로 유럽공동체에 대체될 유럽연합(Union européenne)의 창설을 제안하는 것이다. 유럽연합의 범주 안에서 이 안은 새로운 권한들을 설정하고 각 기관들 간의 권한의 재 분배를 제안하고 있는 것이다. 각각의 권한들은 유럽연합과 회원국들 간에 나뉘어서 행사될 것이며, 특 유럽연합은 <회원국들 각자가 행동하는 것 보다는 효율적으로인 방법으로, 공동으로 이루어질 수 있는 업무들을 실행하기 위해서만 행동한다.>²⁵⁾는 것이다. 이에 따라 새로운 행동영역들이 제안되었는데, 특히 보건정책에 관한 것과 또한 외교정책 면에서는 안전과 군비축소에 관계되는 영역들이었다. 공동정책에 관해서는 유럽연합이 독점적으로 권한을 행사하거나(내부시장), 회원국들과 공동으로 행사한다(지역정책 등)는 것이다. 또한 유럽연합의 독점적 권한 행사의 영역은 사안의 현실적인 진전에 따라 넓혀질 것이었다. 제도적인 면에서 볼 때, 유럽의회의 권한이 많이 확장되었는데, 이제 유럽의회는 이사회와 함께 입법권과 예산권을 공유하게 된 것이다. 또한 회원국들의 veto에 관한 권리도, 외교정책에 관한 것을 제외하고는, 일정한 기한이 지난 후 소멸될 것이었다. 이 안이 제의하고 있는 것들이 그대로 다 실현되지는 않는다 하더라도, 이제 유럽공동체 체계 전체의 수정을 피할 수는 없게 되었다. 공동에 국가들의 지도자들은 이제 유럽의 건설에 새로운 차원을 이룩하기로 결정한 것이다.

25) *L'Europe des Communautés: Les Notices de la Documentation française* La Documentation française, Paris, 1989, Notice 22, p. 3.

이러한 정치적 의지들이 유럽단일의정서(Acte unique européen)를 채택하기에 이르는 것이다.

IX. 내부시장의 完成 : 유럽단일 의정서(1985-1987)

1984년 6월 24일 퐁텐블로(Fontainebleau)에서 열린 유럽이사회는 두즈(Dooge)위원회라는 특별위원회를 구성했는데, 이 위원회는 유럽 10개국의 국가나 정부의 수반들의 개인적인 대표들로 구성되어 공동체 체계 전반에 대한 검토와 가능한 개선점들을 제안하는 임무를 맡았다. 이 위원회는 최종보고서에서 국경 없는 경제공간의 창설, 정치협력의 발전과 각료이사회에서의 결정과정에 관한 개선점들을 제안하였다. 이 보고서를 기초로 하여 1985년 6월 밀라노에서 열린 유럽이사회는 로마조약의 수정과 외교정책에 관해 12개국 간에 현존하는 정치적 협력을 체계화 할 것을 임무로 하는 정부 간 회담을 소집할 것을 결정하였다. 이 회담은 1985년 9월 9일 룩셈부르크에서 열렸다. 어려운 협상 끝에 1985년 12월의 룩셈부르크 이사회는 제안된 案에 관한 정치적인 협약을 체결하였는데, 이것이 유럽단일의정서(Acte unique européenne)인 것이다. 이 안은 스피넬리案이나 두즈案보다 완화된 것이기는 하나, 회원국들 간의 합의를 도출하기가 보다 용이한 경제적 목적에 공동의 노력을 기울일 것을 제안하고 있는 것이다. 즉, 내부시장의 완성이 그것인 것이다²⁶⁾. 유럽단일의정서는 각국 의회의 비준을 거쳐 1987년 7월 1일 발효되었다.

유럽단일의정서의 근본적인 목적 중의 하나는 조약의 수정을 통해서

26) 유럽단일의정서의 자세한 내용에 관해서는 *Commaire par Jean De Ruyt, L'Acte Unique Européen, Etudes Européennes, Bruxelles, 1989.* 참조.

1992년 12월 31일까지 내부시장을 완성한다는 것이다. 이 내부시장은 <상품과 사람과 서비스와 자본의 자유왕래가 보장되는 내부 국경이 없는 공간>으로 규정되는 것이다. 이는 자유로운 왕래에 장애가 되는 기술적, 조세적, 물리적(상품과 사람에 대한 내부 국경에서의 세관통제의 제거)국경의 제거를 의미하는 것이다. 유럽단일의정서는 또한 지역정책을 경제적, 사회적 응집이라는 보다 넓은 목적 속에 포함시키면서 이를 넘어서고 있는 것이다. 유럽의 각종 기금들(농업진흥보장기금, 유럽사회기금, 유럽지역기금 등)이 발전의 진정한 도구들이 되기 위해 개선되었다. 그 목적은 가장 빈곤한 지역들로 하여금 점진적으로 공동시장의 혜택에 참여할 수 있도록 하게 함인 것이다. 공동체가 이미 공해방지, 동물보호 등 환경을 위한 조치들을 채택했다면, 유럽단일의정서는 이 영역에서 신속한 공동체적 권능을 설정하고 있는 것이다. 이렇듯, 이는 하나의 의정서에 동시에 공동체의 조약을 수정하는 조항들과 정치협력에 관계된 조항을 수록한 복잡한 텍스트인 것이다.

이 유럽단일의정서에 정치협력의 기본사항을 삽입한 것은 (그것이 로마 조약에 포함되어 있지 않음에도 불구하고), 정치협력을 공동체의 발전과 불가분의 것으로 만들려는 의도인 것이다. 이제 유럽은 국제무대에서 하나의 목소리로 말하기 시작하는 것이다. 공동체의 조약들에 가해진 수정은 제도들의 목적과 수단에 관한 것이다. 이는 공동체에게 우선적인 목적(1992년 12월 31일까지 내부시장 건설 준비 완성)을 확고히 하게 하고, 사회, 과학, 환경정책 등의 분야로 활동영역을 넓힘으로 공동체에게 새로운 도약의 기회를 마련하는 것이다. 이러한 목적들을 효과적으로 수행하기 위하여, 12개국들은 만장일치제도의 남용으로 1966년 이래 서서히 마비되어 온 제도들을 개선하기를 희망하였다. 즉, 다수결에 의한 의사결정의 영역을 넓히고, 유럽의회에게 새로운 권한을 부여하는 것이다.

어려운 협상의 산물인 유럽단일의정서가 채택될 당시, 이에 대한 반응은 미온적인 것이었다. 유럽의회에 이어 많은 여론들이 이전의 ‘유럽연합’에 비해 퇴보한 면을 보이고 있는 이 텍스트의 한계성과 모호함을 지적하고 나섰다. 이 안은 목적의 광대함에 비해 제도에 주어진 새로운 권한의 미약함 사이의 괴리로 인해 특히 비난을 받았다 (거의 모든 정부들이 유럽의회의 지위를 개선하는데 호의적인 반응을 보였으나, 이탈리아를 제외하고는 누구도 유럽의회에게 필요한 만큼의 실질적인 권한을 부여하려 하지 않았다). 여론은 또한, 이사회 의사결정과정에 다수결 원칙의 도입이 일반화되지 않은 것을 불만으로 생각하였다. 그러나 어떤 국가도 국가주권의 근본적인 열쇠인 특히 재정문제, 사회, 결제, 통화문제 등에 관해서 만장일치 합의제를 포기 할 준비는 아직 되어 있지 않았던 것이다.

그러나 이제 유럽단일의정서는 잠들어 있던 유럽의 야망을 깨우는 계기가 된 것이다. 1992년 2월 7일 조인된 마스트리히트 (maastricht)조약은 유럽단일의정서의 성공 없이는 생각할 수 없는 것이다.

X. 유럽연합의 設立 : 마스트리히트 조약(1990-1993)

마스트리히트 조약은 유럽공동체 12개 회원국들 사이에 유럽연합 (Union européenne)을 설립하는 것이다. 이 유럽연합은 경제, 통화 동맹 (Union économique et monétaire)과 정치연합(Union politique)이라는 중요한 두 개의 요소를 포함하고 있는 것이다. 사실, 경제·통화 동맹의 계획은 새로운 것이 아니다. 이는 1988년 6월 27-28일 하노버에서 열린 유럽이사회에 의해서, 통합된 내부시장의 실현된 후에 경제적 통합을 심도 있게 추진하기 위하여 재취되었던 것이다. 공동체 조약들에 필요한 수

정을 가하기 위한 정부 간 회담이 1990년말 소집되었다. 또한 같은 해, 베를린 장벽의 붕괴로 상징되는 동유럽의 사건들은 유럽 국가들로 하여금 외교정책과 방위정책 면에서 어떠한 이니셔티브를 취하지 않을 수 없도록 하는 계기가 되었고, 따라서 유럽이사회는 정치연합(Union politique)에 관한 회담을 개최하기로 하였다. 1990년 12월 두 개의 회담이 시작되었고, 이듬해 17개의 의정조항과 33개의 선언으로 구성된 복잡한 문서로 된 하나의 조약의 탄생으로 이르게 된다.

경제적인 면에서 이 조약의 중심 요소는, 적어도 1999년까지는 단일화폐를 채택한다는 데 있는 것이고, 가능하다면 1997년 1월 1일부터 유럽중앙은행의 주도 아래 이를 앞당긴다는 것이다. 이렇듯 새로운 중요한 약속들이 1993년 이후 공동체의 건설 일정에 잡혀있는 것이다.

정치적인 면에서 이 조약은 외교와 방위정책에 관한 협력을 강화하고 있는 것이며, 또한 내부 안전에 관한 문제와 사법 문제에 관한 새로운 장을 마련하며, 공동체의 범주 내에서 제한된 중요성의 제도적 진전을 실현하는 것이다. 마스트리히트 조약은 특히 유럽 12개국 간의 새로운 구조를 그려내고 있는 것이다. 유럽연합이라는 틀 아래서 이제 까지 유럽건설의 두 지주인 협력(coopération)과 통합(intégration)이라는 방법이 동시에 강화되었다.

마스트리히트 조약이 담고 있는 유럽연합의 의미는 3가지요소를 포함하고 있다. 즉, 첫째는 기존의 유럽석탄철강공동체, 유럽공동체(유럽경제공동체에서 경제라는 수식어를 떼고 유럽공동체라고 부름으로 유럽공동체의 목표확장을 의미하는 것), 유럽원자력공동체, 둘째는 외교와 방위정책에서의 협력, 그리고 셋째는 새로이 설정된 내무, 사법 영역에서의 협

조가 그것이다.²⁷⁾ 이를 세 <기둥>이라고 부르는 것이다. 첫 번째 기둥인 기존의 공동체들이 통합적인 방법에 의해 기능한다면, 두 번째 기둥인 외교, 방위정책과 세 번째 기둥인 내무, 사법 분야는 정부 간 협력의 방법에 의해 기능하고 있는 것이다. 유럽연합이 <연합>이라는 명칭을 부여함에 있어서, 특히 연방(fédération)이라는 수식어를 쓰지 않은 것은 이제껏 잠잠해 왔던 논쟁을 다시 되살리지 않으려는 생각에서 의도적으로 누락된 것이다. 그러나 <유럽시민들의 간단없는 밀접한 연합...>이라는, 유럽경제공동체를 창설했던 로마조약의 서문에 이미 언급되었던, 목표는 다시 한 번 강조되었다. 이는 유럽연합이 연방제적 전망 속에서 배태되었다는 것을 의미하고 있는 것이다. 이 조약은 <유럽공동체들의 창설로 시작된 유럽통합의 절차에서 하나의 새로운 단계를 뛰어넘는 것>을 의미하는 것이다. 이 조약은 또한 상식적이지만은 않은 개선점들을 포함하고 있다. 즉, 유럽시민권(citoyenneté de l'Union)이 그것이다. 또한 새로운 영역들이 유럽연합의 권한의 범위 안에 들어왔다. 즉, 산업경쟁력, 유럽횡단 조직망(운송, 전기통신, 에너지)의 개발 들이며, 이는 상호연결과 상호작용성, 소비자보호, 교육, 직업훈련, 공중보건, 문화 들을 확실히 하기 위함이었다. 유럽연합으로의 일련의 권한의 이전으로 인해, 국가주권에 관한 문제와 시민권에 관한 문제에 있어 마스트리히트 조약은 정치적, 헌법적으로 폭넓은 논쟁을 불러일으켰다. 프랑스에서 이 조약의 비준은 헌법의 수정(1992년 헌법평의회 결정)을 불가피하게 했던 것이다. 마스트리히트 조약의 체결은 유럽건설과 유럽연합이 가져올 새로운 변화에 대한 격렬한 논쟁을 불러일으키기도 했다. 유럽제도들의 기능에 있어서의 민주성의 결여, 보충성(principe de subsidiarité)에 상반되는 공동체 권한의 과도한 확장에 대한 우려, 공동방위 수립, 진정한 의미의 유럽차원의 정

27) Lous Cartou, *L'Union européenne: Traités de Paris-Rome-Maastricht*, Paris Dalloz, Paris, 1994, pp. 61-65.

당의 출현, 공동체 조약들과 회원국들의 헌법과의 조화 문제 등이 그것이다.

1993년 11월 1일 발효된 마스트리히트 조약은 경제, 화폐 동맹의 강화인 동시에 유럽의 정치연합(Union poliqtue)을 향한 첫발인 것이다.

XI. 결 론

장 모네의 창안인 유럽공동체 건설 계획이 유럽공동체의 출발점이 되었다. 당장의 목적은 경제적 차원에서 유럽국가들 간의 공동이익의 장을 설정하자는 것이었다 해도, 궁극의 목적은 정치적 통합이었던 것이다. 이러한 계획은 서독을 서구 세계에 정착시키려는 의도와도 부합되었던 것이다. 이러한 의도는 조약으로 구체화되어 1951년 4월 18일 유럽석탄철강공동체가 설립되는 계기가 되었다. 우선은 6개국 간에 석탄과 철강의 광대한 공동시장을 설립하는 것이었으나, 이는 또 다른 경제적 영역 혹은 정치적 영역으로 확대할 것을 목표로 삼으면서였던 것이다.

1954년의 유럽방위공동체의 실패 후에, 유럽건설의 재활성을 위한 노력은 1957년 로마에서 두 개의 조약을 조인하는 결과에 이르게 된다. 하나는 부분적 통합의 반영인 유럽원자력공동체를 창설하는 조약이었고, 다른 하나는 정치적 통합으로 발전되기를 희망하면서 창설된 유럽경제공동체 조약이었다. 이 조약의 입안자들은 조약의 서문에서, <유럽의 시민들간에 간단없는 밀접한 연합의 기초를 설립하기로 다짐하는...>이라고 말하고 있다. 분명히 신자유주의적 영감으로부터 유럽경제공동체는 총체적인 경제통합의 조건들을 창설해 왔고, 이는 점점 더 정치적 통합의 방향으로 발전해 온 것이다.

유럽연합을 이루기까지 성숙의 절차는 긴 것이었다. 문명의 공동체라는, 역사 속에 배태되었던 잠재적 가능성과 끊임없이 이어온 하나의 유럽에 대한 이상의 추구하고 현실의 상황적 논리, 그리고 이를 인지한 지도자들의 의지와 공동체 속에서의 삶을 선택한 유럽시민들의 의지의 결과인 것이다. 유럽공동체의 건설은 힘과 지배의 산물이 아니다. 이는 평화와 법질서를 건설하기로 결심한 정부들과 시민들의 자유로운 의지의 결과인 것이다. 이러한 관점에서 유럽공동체는 역사상 초유의 경험인 것이다. 유럽의 지리적 범주와, 실시되고 있는 권한의 성격, 그리고 제도의 점진적인 변천 과정 등, 총체적인 면에서 보았을 때 유럽의 건설은 국내법이나 국제법의 어떠한 정의에도 부합되는 것이 아니다.

유럽석탄철강공동체와 유럽방위공동체를 포함하고 관장할 유럽정치공동체를 창설하려는 기도는 어쩌면 너무 성급한 것이었다고 할 수 있겠다. 국가연합적 성격의 푸쉴안은 이 안을 채택함으로써 자신들의 이상을 결정적으로 포기해야 할지도 모른다는 우려를 하는 연방주의자들의 반대에 부딪혔다. 정치적 연합의 문제는 1969년 헤이그 정상회담에서 의제로 다시 오른 이후, 계속해서 유럽공동체 회원국들의 외교정책의 변함없는 관심사 중의 하나였지만, 해결책으로 대두된 방안들은 기대에 미치지 못했던 것이 사실이다.

그러나 1986년 유럽단일의정서와 함께 유럽건설의 새로운 의욕이 나타나기 시작했고, 1992년 마스트리히트 조약에 의해 로마조약에 비길 만한 대단한 중요성을 갖는 프로그램이 앞으로의 10년을 대비해서 마련된 것이다. 동일한 원인은 동일한 결과를 초래하는 법이다. 경제적 차원의 계획은 정치적 마무리를 요구하는 것이다. 유럽연합은 기존의 유럽공동체 조약들을 포함하는 동시에 외교와 방위 그리고 내부 안전과 사법의 영역

에서 보다 강화된 협력을 포함하고 있는 것이다. 특히, 공동방위에 대한 언급은 중요한 증표인 것이다.

제도적인 면에서 유럽은 이원적이다. 외교, 방위, 내부안전과 사법협조에 관한 문제들은 정부 간 협력의 대상으로, 이러한 문제들은 만장일치로 해결되어야 하는 것이다. 회원국들은, 국제사회에서 독립적이고도 개별적인 행동을 포기한 것처럼 보이기를 원치 않기 때문인 것이다. 따라서 이러한 영역에서 개별국가적인 행동을 집단적인 행동으로 대처하기는 더욱 어려운 것으로 나타났다. 그러나 회원국들 간의 관점을 근접시키고 또한 공동의 주도와 참여를 이끌어 낼 수 있는 영역과 방법들이 모색될 수 있는 것이다. 따라서 유럽차원의 행동은 개별국가적인 행동의 대체라기보다는 보완인 것이다.

반면에, 유럽공동체는 몇몇 분야에서 공동경영의 모델을 보여주고 있다. 이는 회원국들로부터의 권한의 이양을 전제로 하는 것이고, 이 권한들이 회원국들로부터 독립적인 위치에서 실질적인 결정권을 갖는 제도에 의해서 실행되고 있기 때문인 것이다. 또한 이러한 권한의 이전은 회원국들 자신에 의해서 분명히 비준된 조약들에 의해서 이루어지는 것이기에 회원국들의 자유로운 의지의 결과인 것이다. 그 예가 마스트리히트 조약인 것이다. 로마 조약이 기한의 제한 없이 조인되었다 하더라도, 어느 한 회원국이 원한다면 이로부터 탈퇴할 수 있는 것은 당연한 것이다. 그러나 이러한 권한들은 한 번 이전되면 다수결의 원칙에 따라, 개별국가들의 이익과는 구별되는 공동의 이익이 부각되도록 하는 규칙에 따라 공동체의 이름으로 실행되는 것이다. 유럽공동체가 통합의 방법과 협력의 방법을 함께 사용하는 이원적 제도를 수립하고 있는 것은 유럽의 통합과 국가의 주권이라는 두 개념의 모순에 기인하는 것이라고 볼 수 있다. 따

라서 새로운 영역으로의 공동체적 방법의 점진적인 확장 없이는 유럽의 발전을 생각할 수 없는 것이다.

유럽연합은 지금도 건설 중에 있는 역사상 유례가 없는 정치적 건설인 것이다.

〈토론문〉

유럽공동체 : 역사 속의 가능성이 현실 속의 필요성으로

이 글을 발표하신 한 교수님은 비교정치학자로서 유럽공동체 연구가 전공이시지만, 저는 19세기 프랑스 역사를 공부하는 사학도로서 유럽공동체에 대해서는 아는 게 거의 없는 문외한입니다. 따라서 제 질문도 유럽공동체에 대한 한 교수님의 이해나 파악방식이 옳다, 그르다, 이런 점에서 문제가 있다를 따지는 전공자로서의 질문이 아니고, 유럽공동체에 대한 한 교수님의 지식과 이해를 어떻게 하면 저와 같은 일반인들이 우리 자신의 것으로 만들 수 있는가에 초점을 둔 문외한으로서의 실용적인 질문일 수밖에 없습니다. 다시 말해 유럽공동체의 실체가 무엇인가? 예컨대 ‘안보와 이익의 공동체는 이미 유럽에 공존하고 있는 문명의 공동체와는 다르다’고 하셨는데, 어떻게 다른지, 또 ‘유럽연합으로 일련의 권한이 이전’되었다고 하셨는데, 도대체 구체적으로 어떤 권한들이 기존 국가에서 유럽연합으로 넘어간 것인지, 또 ‘이 권한들이 회원국들로부터 독립적인 위치에서 실질적인 결정권을 갖는 제도들에 의해서 실행되고 있다’고 하셨는데, 여기서 제도들이란 구체적으로 어떤 제도이고, 또 어떻게 운영되고 있는지, 유럽 시민권(Citoyenneté de l’Union)의 구체적 내용이 무엇인지, 또 ‘유럽연합은 역사상 유례가 없는 정치적 건설’이라는 말로 글을 맺고 계시는데, 역사상 유례가 없는 정치적 건설이란 무엇인지, 즉 기

존의 민족국가와는 무엇이 어떻게 다른지, 이런 질문들이 계속 이어집니다. 그만큼 아는 것은 없고, 알고 싶은 것은 많기 때문입니다.

사정이 이런 것은 아마도 유럽연합이 ‘아직도 건설 중에 있는’ 미완의 것이기 때문일 것이고, 따라서 계속 변하고 있는 대상을 잘못 파악하지 않으려면 거시적인 역사적 접근이 요구되고, 그래서 이 글의 제목도 ‘고대로부터 오늘에 이르기까지의 유럽의 변화’를 살피고 있는 것 같고, 그래서 이 글의 제목도 ‘역사 속의 가능성이 현실 속의 필요성으로’가 된 것 같습니다. 그런데 이 제목대로라면, 역사 속에는 여러 가능성이 있지만 즉 유럽공동체는 이렇게도 될 수 있고, 저렇게도 될 수 있는 여러 가능성이 있지만, 엄연한 현실 때문에 유럽공동체의 모습은 오늘날과 같은 것이 되었다가 본문에서 충분히 설명되어야 하는데 그렇지 못한 것 같습니다. 왜냐하면, 이게 설명되려면 유럽이 처한 현실이 충분히 이야기되어야 하는데, 이 글에서는 아마도 지면관계상 이 부분이 크게 생략되어 있습니다. 따라서 저는 오늘날 유럽이 처한 현실과 유럽연합과의 관계, 즉 현실적으로 이런 필요성이 있고, 그걸 유럽연합은 이렇게 충족시켜주고 있다는 것을 좀 짚어서 설명해 주셨으면 합니다.

토론이라기보다는 일방적인 그것도 많은 질문으로 일관해서 한 교수님께 죄송합니다만 끝으로 한 가지만 더 여쭙겠습니다. 유럽통합이 왜 2차 대전 이후에 본격적으로 시작되었는가라는 물음에 대해 한 선생님은 2차 대전기의 저항집단, 즉 ‘레지스탕스 내에서의 오랜 숙고’를 강조하셨는데, 이것 이외에도 기능주의 이론, 즉 “기술적인 부분영역에서 국가들의 협력과 정치적 통합, 그리고 이 둘의 결과인 ‘자치적인 제도적 구조를 가진 정치체제’가 민족주권을 폐기하지 않고도, 이론적으로 서로 조정 가능하다”는 이론이 중요한 역할을 했다는 지적이 있고(볼프강 슈말레, 『유럽의 재발견』, p. 322), 이 글에서도 슈만선언이 ‘연방주의적 방법보다는 기능주의적(또는 제도적)방법을 선호’했다는 언급이 있는데, 이 이론과 이 이

론의 대표적 이론가들에 대해서 조금 소개해주셨으면 합니다.

끝으로 유럽연합이 현재는 분명히 국가가 아니지만 장차 국가, 내지 초국가 같은 것이 될 것인지에 대해서도 전망해주셨으면 합니다.

(김인중, 숭실대 사학과 교수)