

유럽통합의 경험이 남북한 통일과정에 주는 시사점: 주권 이양과 초국가기구 창설 문제를 중심으로

정 성 장
(세종연구소)

I. 서 론

다양한 국가연합 사례 중 특히 유럽연합(EU: European Union; UE: Union européenne)의 사례가 우리의 관심을 끄는 것은 회원국가들 간의 문화적 차이, 경제적 발전 수준의 차이 등에도 불구하고 통합 과정이 합의에 의해 평화적, 점진적으로 이루어져왔기 때문일 것이다. 바로 그 같은 점 때문에 유럽통합의 사례는 남북한이 이질적인 정치경제체제를 가지고 있음에도 불구하고 한국정부의 통일방안에 많은 시사점을 제공해왔다. 그런데 유럽의 통합과정에 대해서는 그 동안 국내에서 많은 연구가 진행되어 왔지만, 한국 정부 및 연구자들이 유럽통합의 사례로부터 한국의 통일과정에 필요한 교훈을 얼마나 적절히 이끌어냈는가에 대해서는 의문의 여지가 있다.

노태우 정부는 1989년에 ‘한민족공동체 통일방안’을 제시하면서 남북한이 이질화된 사회를 그대로 두고 하나의 국가를 만들 수 없기 때문에 통일로 가는 중간단계로 이질적인 두 체제를 상호 인정하고 공존공영을 추구하는 ‘남북연합’이라는 잠정적 결합체제를 구축하자고 제안했다. 이 같은 입장은 김영삼 정부 시기에 제시된 ‘민족공동체 통일방안’에서도 재확인되어 궁극적인 통일로 가기 위해 남북연합이라는 단계를 거친다는 데에 국내적으로 합의가 이루어진 상태이다.¹⁾

그런데 한국정부가 제시한 ‘남북연합’의 성격에 대해서는 ① 남북연합을 체제연합으로 해석하고 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장, ② 체제연합이라는 개념을 수용하지만 이를 국가연합과 동일시하거나, ③ 체제연합이라는 개념 자체를 회의적으로 보고 남북연합을 국가연합과 동일시하는 입장, 그리고 ④ 남북연합 자체를 회의적으로 보고 이에 대한 성격규정을 무의미한 것으로 간주하는 등 다양한 견해들이 있다. 이처럼 ‘남북연합’에 대해 다양한 견해가 나오게 된 것은 남북한 간의 관계가 일반적인 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수 관계라는 점에서 국제법상의 국가 유형론에 나오는 국가연합과 동일시될 수 없기 때문이다. 물론 남북연합과 일반적인 국가연합 간에 일정한 차이가 존재하는 것은 분명하지만, 남북연합의 ‘연합’이라는 표현은 그것이 기본적으로 연방이 아닌 국가연합 형태의 통합론에 기반을 두고 있다는 것을 말해준다. ‘민족공동체 통일방안’이 남북연합을 영문으로 The Korean Commonwealth로 표기하고, 그 성격을 기능적

1) 김국신, 『남북연합 형성 및 운영방안연구』, 연구보고서 94-13 (서울: 민족통일연구원, 1994), 1-3 쪽.

측면에서 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향하는 유럽공동체나 노르딕연합체(Nordic Cooperation)²⁾와 유사한 것이라고 규정한 것이 이 같은 사실을 보여준다.³⁾

한국정부의 통일방안이 통일로 가는 과정에서 ‘남북연합’이라는 중간 단계를 거치는 것을 상정하고 있고, 남북연합이 국가연합 형태의 통합론에 토대를 두고 있지만, 국내에서 국가연합에 대한 이해는 매우 부족한 것이 현실이다. 그 결과 적지 않은 연구자들이 ‘국가연합’과 ‘연방제’ 간의 차이를 명확하게 인식하지 못해 ‘국가연합’에 대해 부적절한 해석을 제시하였다. 예를 들어 어떤 연구자는 국가연합을 “느슨한 상호관계를 형성하는 일정한 정부형태로서 연합정부에 극히 제한된 권한을 부여하는 형태”라고 정의하였다. 그리고 더 나아가 “국민은 궁극적인 정치권력의 원천으로서 국가연합 구성국 정부에 정치권력을 부여하고 그들은 한 단체를 이루어 공동이익 보호를 위해 어떤 범위의 국가기능을 중앙정부에 위임하는 형식을 취한다”고까지 주장하였다.⁴⁾ 국가연합이 연합의 유지 및 운영을 위한 기구를 갖는 것은 사실이나, 국가연합에 대해 논의하면서 ‘연합정부’나 ‘중앙정부’에 대해 거론하는 것은 부적절하다.⁵⁾

같은 맥락에서 국내에서 국가연합에 대한 인식의 부족으로 인해 북한이 2000년에 ‘낮은 단계의 연방제’에 대해 설명하면서 ‘중앙정부’라는 용어 대신 ‘민족통일기구’라는 용어를 사용하였으며, ‘지역자치정부’라는 표현 대신 ‘북과 남의 정부’라는 표현을 사용하였음에도 불구하고 “낮은 단계의 연방제 안은 어디까지나 큰 틀의 연방제”⁶⁾라는 부적절한 해석이 나와 적지 않은 오해를 불러 일으켰다.⁷⁾ 이 같은 오해는 적어도 그러한 주장을 한 지식인들이 유럽통합의 진행과정이나 유럽연합의 운영 실태에 대한 기초적인 이해만 있었어도 피할 수 있는 것들이었다. 따라서 유럽연합의 형성 및 운영 사례에 대한 분석은 한반도 통일과정에 대한 연구와 결코 무관하지 않으며, 남북한 통일을 점진적, 단계적으로 추진한다고 할 때 반드시 참고하여야 할 것이다.

“남북연합의 제도적 장치 및 운영방안”이라는 장에서 보다 자세히 지적하겠지만, 노태우·김영삼 정부의 통일방안에서 남북연합 단계에 이르러 구성해야 할 기구들로 제시된 것들은 모두 ‘정부간 협의기구들(institutions du type intergouvernemental)’로 ‘연합’이라는 이름에 어울리는 초국가기구(institution supranationale)의 창설에 대해서는 전혀 언급이 없었다. 이는 노태우·김영삼 정부가 ‘남북연합’에 대한 구상을 내놓기 위해 유럽공동체의 사례를 참조하였음에도 불구하고 연합 단계에서 ‘초국가기구’의 구성이 갖는 중요성에 대해 전혀 이해하지 못했음을 보여주는 것이다. 후술하겠지만, 북한이 2000년에 제시한 ‘낮은 단계의 연방제’ 안이 제도적, 외형적으로는 역대 한국정부의 ‘남북연합’ 안보다 더 국가연합에 가깝고, 한국의 ‘남북연합’ 안이 국가연합 이전의 단계에 머물러 있다는 사실은 우리의 공식적

2) 장명봉, “특수한 국가결합형태로서의 유럽공동체와 노르딕협력체 — 남북연합의 발전과 관련하여,” 『통일문제연구』 제2권 3호 (1990년 가을), 164-194쪽 참조.

3) 박영호 외, 『정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안』, 인문사회연구회 협동연구 총서 2001-03 (서울: 통일연구원, 2001), 79-96쪽 참조.

4) 유석렬, “남북연합 개념 및 추진방안,” 『남북연합의 개념과 추진과제』, 인문사회연구회 협동연구 총서 2001-01 (서울: 통일연구원, 2001), 2-3쪽.

5) O. Duhamel and Y. Mény eds., *Dictionnaire constitutionnel* (Paris: P.U.F., 1992), pp.193-194; *Dictionnaire de politique* (Paris: Larousse, 1979), p.65 참조.

6) 『중앙일보』, 2000년 10월 13일자, 6쪽.

7) 정성장, “통일정책의 전개와 변화,” 박호성·홍원표 외, 『북한사회의 이해 — 정치·경제·문화 —』 (서울: 인간사랑, 2002), 389-390쪽 참조.

통일방안에 대한 근본적인 재검토의 필요성을 제기하는 것이다. 특히 한국정부의 ‘남북연합’안을 근본적으로 재검토하는 과정에서 유럽통합의 발전 과정 및 운영 방안에 대한 면밀한 분석이 필수적이라고 하겠다.

본고에서 필자는 먼저 유럽통합의 발전 과정에서 국가연합과 국가주권, 초국가기구의 문제에 대해 간략하게 언급함으로써 국가연합 형성에서 조약과 초국가기구가 가지는 중요성을 지적할 것이다. 그리고 초국가기구와 정부간 협의기구가 어떻게 다른가에 대해서도 지적할 것이다. 그 다음으로 유럽통합의 전개 과정을 단순히 사건별로 서술하기보다 통합 과정에서 조약과 정부간 협의기구가 수행한 역할 그리고 초국가기구의 창설 및 개편에 초점을 맞추어 간략하게 고찰하기로 하겠다. 필자가 조약의 체결에 특히 주목하는 것은 기본적으로 조약이 국가연합의 가장 중요한 결합 근거가 되기 때문이다. 유럽의 통합 과정을 보면, 유럽연합이 한 순간에 유럽 정치 지도자들의 결단에 의해 나오게 된 것이 아니라 지속적인 조약의 체결과 수정을 통해 통합이 심화되는 과정에서 출범하게 되었음을 알 수 있다. 그리고 유럽통합은 유럽연합의 출범으로 완결된 것이 아니고 새로운 조약의 체결을 통해 계속 진전되고 있다. 유럽통합의 발전 과정을 고찰한 후에는 유럽연합의 주요 기구와 운영 실태에 대해 분석할 것이다. 유럽연합의 주요 기구들을 정부간 협의기구와 초국가기구로 구분하여 살펴보는 것은 남북한이 ‘남북연합’ 단계에서 구성해야 할 기구들의 형태 및 운영 방안에 대해 유용한 시사점을 제공할 것으로 사료된다. 본고의 마지막 부분에서는 유럽연합의 사례가 남북한의 통일과정에 주는 시사점을 간략하게나마 구체적으로 정리해 지적하도록 하겠다.

II. 국가연합과 유럽연합, 주권과 초국가기구의 문제

국가연합(confédération 또는 confédération d'Etats)은 일반적으로 “회원국들이 각기 자기의 주권을 보유하면서도 조약(traité)에 의해 기구를 창설하고 그 기구를 위해 자신의 주권의 전적이고 배타적인 행사를 제한하는 것을 수용하는 국가들의 결합”으로 정의된다.⁸⁾ 국가연합은 또한 “국제조약(traités internationaux)에 의해 공동의 제도를 위해 일정한 부문에서 자발적으로 자신의 주권(souveraineté)을 제한하는 복수 국가들의 결합체”로 정의되기도 한다.⁹⁾ 이 두 가지 정의는 모두 국가연합이 조약에 의해 창설된다는 것, 그리고 국가연합에 참여하는 국가들이 기본적으로 주권을 보유하면서도 주권의 일부를 공동의 기구(연합기구)에 이양하는 특징을 가지고 있음을 잘 나타내고 있다. 이처럼 국가연합의 창설은 공동의 기구에 단순히 일정한 ‘권한’을 부여하는 것이 아니라 ‘주권’의 일부를 이양하는 것을 전제로 하기 때문에 국가연합이 “다수의 국가가 조약에 기초하여 본래는 각국에 속하는 사항을 공동으로 처리하기 위해 공동의 기관을 설치하고 그 기관에 일정의 권한을 부여하는 병렬적 국가결합”¹⁰⁾이라는 설명은 정확한 것이 아니다.

국가연합의 이상형에서는 회원국이 각기 주권을 보유하고 있기 때문에 국가연합의 창설 및 변경은 회원국의 만장일치에 의해서만 가능하다. 그리고 회원국은 언제라도 국가연합에서 탈퇴할 수 있는 권리를 행사할 수 있다. 회원국은 또한 공동 기구에서 정책결정과 관련하여 전원일치의 규정이 있는 경우 비토권을 가진다.¹¹⁾ 이처럼 국가연합의 회원국들은 공동의 기구에 주권의 일부를 이양하지만, 공동기구를 견제할 수 있는 수단들을 가지고 있다. 여기서 분명하게 지적하고 넘어갈 것은 국가연합의 기구가 회원국들에 의해 통제를 받고는 있지만, 정부 간(intergouvernemental) 협의기구와는 본질적으로 성격을 달리한다는 점이다. 정부간 협의기구는 아무리 발전한다고 하더라도 국가 간의 통합으로 연결되지 않는 데 비해, 국가연합의 기구는 대체로 개별 회원국가의 이해관계를 뛰어 넘는 초국가적(supranational) 성격을 가지고 있어 연방정부의 제도로 발전할 가능성을 갖고 있다. 물론 국가연합의 유지를 위해 정부 간 협의기구가 필요하고, 정부 간 협의기구가 국가연합의 기구에 포함될 수 있지만, 국가연합의 가장 핵심적인 요소는 초국가적인 기구이다. 따라서 필자는 유럽통합의 발전 과정을 고찰하면서 어떻게 초국가적인 연합기구가 창설, 개편되었는가에 대해 특히 주목할 것이다. 또한 초국가기구의 형성 및 발전과정에 중요한 역할을 한 조약의 채택 및 수정에도 주목할 것이다.

유럽통합은 다수의 국가들이 주권을 장기간에 걸쳐 평화적으로 공동체에 이양하고 있는 세계 역사상 전례가 없는 사례라고 할 수 있다. 현재 EU는 초국가적 기구를 통해 공동체적 이익의 보호와 발전을 추구하고 있고, 정부간 협의기구를 통해 회원국들의 다양한 이해관계를 조율하고 있다. 이처럼 유럽연합이 초국가적 요소(또는 성격)와 정부간적 요소(또는 성격)를 동시에 가지고 있기 때문에 EU를 ‘준연방적 국가연합’이라고 간주하는 시각¹²⁾과 EU가 국가연합과 연방국가의 중간단계에 있다는 시각¹³⁾이 있다. 물론 현재 유럽연합이 국가연

8) *Dictionnaire de politique* (Paris: Larousse, 1979), p.65.

9) Maurice Croizat & Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme* (Paris: Montchrestien, 1999), p.15.

10) 정치학대사전편찬위원회 편, 『21세기 정치학대사전 (상)』 (서울: 아카데미아리서치, 2002), 162쪽.

11) Maurice Croizat & Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, pp.15-16.

12) 손희만, “유럽연합(EU)에서의 초국가적 공동체헌법의 발전에 관한 연구,” 『국제·지역연구』, 8권 2호 (1999 봄), 82쪽.

합의 단계를 넘어서서 연방제의 방향으로 나아가고 있는 것은 분명하다. 그런데 그러한 판단의 근거로 EU가 초국가적 성격(caractère supranational)과 정부간 기구적 성격(caractère intergouvernemental)을 동시에 가지고 있는 점을 내세우는 것은 부적절하다. 그것은 이 두 요소가 모든 형태의 국가연합에 불가결한 요소들이기 때문이다. EU가 국가연합의 단계를 넘어섰다고 판단할 수 있는 근거는 오히려 개별 회원국의 법규범 위에 공동체의 법이 자리 잡게 되었으며, 초국가적 기구들이 초보적이거나 정부와 같은 구조를 가지게 되었고, 공동정책을 통해 공동체와 개별 회원국의 정책이 보다 긴밀하게 결합된 사실에서 찾는 것이 더 적절할 것이다.¹⁴⁾ 그리고 EU가 국가연합의 단계를 넘어선 것은 명백하지만, 아직도 연합체의 운영에 있어서 초국가적인 기구보다 정부간 협의기구가 보다 중요한 역할을 하고 있고, 개별 회원국이 연합체에 이양한 주권은 여전히 매우 제한적인 수준에 머물러 있다. 따라서 현재의 유럽연합은 기본적으로 국가연합적 성격이 강하면서도 국가연합에서 느슨한 연방으로 발전해가고 있는 특수한 국가간 결합형태라고 할 수 있다.¹⁵⁾

13) 한중수, “유럽통합: 한반도 통합의 새로운 모델?” (한국국제정치학회 추계학술회의 발표 논문, 2002년 10월 12일), 8쪽.

14) Maurice Croizat & Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, p.88 참조.

15) 독일연방헌법재판소는 1992년 2월 유럽이사회에서 조인된 마스트리히트 조약의 독일의회에 의한 비준을 반대하는 이들이 제출한 헌법소원에 대해 판결문을 통해 “연합조약(마스트리히트 조약)은 — 국가적으로 조직된 — 유럽국민들의 보다 긴밀한 결합을 위한 국가연합(Staatenbund)의 기초를 세운 것이지 유럽 국민에 근거하는 하나의 국가를 위한 기초를 세운 것은 아니다”라고 지적하면서 헌법소원을 기각했다. 독일연방헌법재판소는 또한 유럽의 통합과정이 개별 회원국들에서의 민주적인 동의에 의해서만 이루어질 수 있다는 점을 분명히 밝혔다. 독일연방정치교육원 편, 『유럽연합의 실체와 전망』, 최경은·권선형 역 (서울: 연세대학교출판부, 1999), 58-60쪽.

III. 유럽통합의 전개 과정

유럽통합의 전개 과정을 설명하는 데에는 여러 가지 방식이 있을 수 있다. 필자는 여기에서 국가연합 창설의 근거가 되는 조약의 체결 및 수정을 통한 초국가적 공동체 기구의 설립과 개편, 연합 차원의 공동정책 수립, 공동체 규범의 확립 등에 초점을 맞추어 유럽의 통합 과정을 고찰하도록 하겠다.

1. 파리조약과 유럽석탄철강공동체의 출범

유럽인들은 역사상 여러 차례에 걸쳐 반목과 화합을 거듭했으나, 그들에게는 ‘유럽의식(conscience européenne)’이라고 명명할 수 있는 것이 잠재되어 있다. 이러한 일체감이 있기 때문에 유럽인들은 어떤 계기가 주어지면 반목의 역사를 청산하고 단합할 수 있는 것이다. 유럽인들이 통합의 필요성을 절실하게 느끼게 된 것은 제2차 세계대전을 겪으면서부터였다. 전쟁을 통해 엄청난 인적, 물질 피해와 국제무대에서의 위상 하락을 경험한 후에 유럽인들은 평화와 번영을 위해 협력할 필요성을 인식하게 되었다. 특히 전쟁의 재발을 방지해야 한다는 인식이 유럽통합의 중요한 한 배경으로 자리 잡았다.

그런데 전후 서유럽 국가들 간의 경제협력은 미국의 영향 하에 시작되었다. 서유럽의 전후 복구와 경제 부흥을 위한 미국의 지원 계획인 유럽부흥계획, 즉 ‘마셜 플랜’에 따라 지원 물자의 합리적인 분배를 관장하기 위한 목적으로 유럽경제협력기구(OECE: Organisation européenne de coopération économique)라는 유럽국가간 최초의 협력기구가 발족되었다. 그런데 이 기구는 원래 원조 분배 등을 위한 각국별 협조와 합의의 도출을 목적으로 했다는 점에서 초국가적 기구라기보다는 정부간 협의기구의 성격이 강했다.¹⁶⁾ 프랑스는 유럽경제협력기구가 경제정책과 관련하여 중요한 주도적 역할을 담당할 수 있는 사무총장과 강한 집행 위원회를 가지고 개별 정부들에 대해 일정한 자율성을 확보하기를 희망한 것으로 보이지만, 이 같은 입장은 영국과 스위스, 아일랜드, 스칸디나비아 국가들의 반대에 직면하였다. 결국 유럽경제협력기구는 영국의 희망대로 단순한 “정부간 협력기구(organisation de coopération intergouvernementale)”의 구조만을 가지게 되었다.¹⁷⁾

초국가기구의 창설을 통한 유럽의 통합은 1950년 5월 프랑스의 외무장관이었던 로베르 슈만(Robert Schuman)이 유럽 석탄·철강의 생산 및 판매를 공동 관리할 것을 제안하면서 중요한 첫걸음을 내딛게 되었다. 슈만 플랜은 1940년대부터 유럽의 통합에 적극적이었던 국가들을 중심으로 유럽석탄철강공동체(CECA: Communauté européenne du charbon et de l’acier)를 창설하는 것으로 구체화되었다. 참여한 국가는 프랑스와 독일을 비롯하여 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크의 베네룩스 3국 그리고 이탈리아 등 모두 6개국이었다. 유럽경제협력기구의 설립 때와 마찬가지로 영국은 새로이 창설할 기구가 초국가성(supranationalité)을 갖는 것에 대해 반대하였기 때문에 유럽석탄철강공동체에 참여하지 않았다. 그리고 6개국 중 제한된 범위에서 유럽의 제도(institutions européennes) 수립에 적극적이었던 프랑스가 주도적인 역할을 하였다.¹⁸⁾ 유럽석탄철강공동체의 출범이 갖는 중요성은 이 기구가 유럽경제협

16) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활 - 유럽연합의 발전과 전망 -』 (서울: 푸른길, 1999), 36-37쪽.

17) Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe* (Paris: Imprimerie nationale Editions, 1999), pp.71-72.

18) *Ibid.*, pp.112-113.

력기구 등의 기구와 같은 정부간 협의기구가 아니라 특정 정책에 대해 개별 국가의 주권을 일부 이양한 ‘최초의 유럽 초국가기구(première institution supranationale européenne)’이었다는 점이다. 이로써 유럽석탄철강공동체는 서유럽국가들이 경제적으로 공동시장을 이루고 정치적으로는 초국가적 통합, 국가연합 형성의 방향으로 가는 중요한 전기를 마련하였다.

파리조약(traité de Paris)으로 불리는 유럽석탄철강공동체 창설 조약은 1951년 4월 18일 6개국 대표에 의해 서명되었고, 이후 각국 의회에서 인준되었다. 파리조약은 초국가기구의 권한을 인정하였다는 점에서 통합의 방식에 있어서 진일보한 것이었다. 각국은 석탄 및 철강 분야에 대한 주권을 독립적으로 활동하는 고위관청(Haute Autorité)에 6년간 이양하면서도, 특별각료이사회(Conseil spécial de ministres)와 공동의회(Assemblée commune)를 통해 고위관청의 권한을 제한하였다. 각국의 장관들로 구성되는 특별각료이사회는 사실상 유럽석탄철강공동체(CECA)의 최고 결정기구로 기능하였고, CECA의 초국가적 성격을 완화시키는 역할을 하였다. 그리고 각국 의회 의원들 78명으로 구성되는 공동의회에는 고위관청의 집행부를 불신임할 수 있는 권한이 부여되었다. 유럽석탄철강공동체의 또 다른 중요한 기구는 유럽법원(CJCE: Cour de justice des Communautés européennes)으로 고위관청의 결정과 행위에 대한 적법성을 판결하였고, 조약의 해석을 통해 각국 정부의 개별적 행동의 견제와 공동체의 분쟁 해결을 가능하게 하였다. 이 CECA의 기구 구성은 오늘날 유럽연합 체제의 기초를 이루고 있다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖고 있다.¹⁹⁾

2. 로마조약과 유럽경제공동체 및 유럽원자력공동체의 창설

1955년 5월 베네룩스 3국은 유럽석탄철강공동체의 다른 참여국들에게 교통 분야의 공동기구 설립, 에너지 특히 원자력의 공동 이용 및 공동시장의 창설을 통한 전반적 경제통합을 제안하였다. 이 제안은 동년 6월초 이탈리아 메시나에서 열린 유럽석탄철강공동체의 6개국 외무장관 회담에서 원칙적으로 받아들여져 유럽 건설의 도정에서 새로운 단계로 이행하고자 하는 의지가 결의안을 통해 천명되었다. 결의안을 통해 6개국은 공동의 제도를 발전시키며, 점차적으로 개별 국가들의 경제를 통합하고, 공동시장을 창설하며, 개별 국가들의 사회정책을 점차적으로 조화시켜야 한다고 평가하면서 새로운 단계로의 진입이 먼저 경제 분야에서 이루어져야 한다는데 합의하였다.²⁰⁾ 그리고 경제 분야에서 유럽 건설을 보다 심도 있게 추진하기 위한 공동기구 창설 방안을 연구하기 위해 정부간 위원회 설치를 결정하였다. 이 위원회는 벨기에의 외무장관이었던 스파크(Paul-Henri Spaak)가 이끌었기 때문에 ‘스파크 위원회’라고 불린다.

스파크 위원회는 1956년 4월 제출한 최종검토 보고서에서 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community; CEE: Communauté économique européenne)와 유럽원자력공동체(Euratom: Communauté européenne de l'énergie atomique)의 창설을 제안하였다. 이에 따라 각국은 스파크 보고서를 토대로 협상을 진행하여 1957년 3월 로마조약(traités de Rome)으로도 불리는 유럽경제공동체와 유럽원자력공동체 조약이 체결되었고, 이 조약들은 1958년 1월 1일에 발효되었다.

유럽경제공동체는 자유경쟁 원칙에 따른 공동시장의 설립을 그 목적으로 하였다. 자본과

19) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활 - 유럽연합의 발전과 전망 -』, 38-45쪽.

20) A. Gautier, *La construction européenne* (Paris: Bréal, 2000), p.49.; 김병오, 『민족통일과 남북연합』 (서울: 여강출판사, 2001), 211-212쪽 참조.

노동의 자유로운 이동을 규정하였고, 공동체 내의 관세 및 수량의 규제 철폐를 추구하였다. 로마조약은 유럽경제공동체 참가국들 간에 관세를 3단계에 걸쳐 줄임으로써 1970년 1월에 최종적으로 관세를 폐지하는 것을 목표로 하였는데, 예상보다 1년 6개월 빠른 1968년 7월에 공동체 내 관세장벽을 철폐하고 공동체 외부의 국가들에 대해 공동대외관세(TEC: tarif extérieur commun)를 부과하기에 이르렀다.²¹⁾ 유럽경제공동체가 유럽석탄철강공동체보다 대외적으로 보다 발전된 통합의 형태라는 것을 보여주는 좋은 예가 바로 공동대외관세이다.

경제 분야에서 또 하나의 성과는 공동농업정책(PAC: politique agricole commune)의 수립으로 이는 농산물에 대해 공동 가격 설정 및 생산량·가격 조절을 위한 중앙통제정책 도입을 지향하는 것이었다. 공동농업정책의 출범으로 주요 농산물에 대한 공동 가격제와 수입 농산품에 대한 공동과세제도가 도입되었고, 농업생산에 대한 보조금 지급을 위한 유럽농업지도보장기금(FEOGA: Fonds européen d'orientation et de garantie agricole)이 설치되었다. 전체적으로 보아 유럽경제공동체는 만족할 만한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 유럽경제공동체 내부의 교역량이 증가하였고, 공동체 외부 국가와의 교역 규모도 커졌다.²²⁾

반면 유럽원자력공동체는 유럽경제공동체에 비해 성공을 거두지 못했다. 그 이유로는 첫째, 원자력 에너지가 상대적으로 수익성이 없도록 하기 위해 주요 석유회사들이 유가를 인하함으로써 유럽원자력공동체에 대한 관심이 줄어들게 된 사실을 지적할 수 있다. 둘째, 원자력공동체에 참여한 회원국들 간에 이해관계의 차이가 좁혀지지 않은 것도 실패의 원인으로 작용하였다. 기술적으로 가장 앞선 프랑스는 자신의 원자력 산업을 유럽원자력공동체에 바치지 않으려 하였고, 다른 회원국들도 각기 개별 국가 차원에서 원자력 산업을 발전시키려 했던 것이다. 셋째, 원자력이라는 자원이 예민한 군사 분야와 분리될 수 없는 특성을 가지고 있다는 점도 원자력 분야에서의 협력을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 결국 공동체의 6개국은 공동원자력정책을 수립하지 못하였고, 유럽원자력공동체는 초국가적 공동체로서 원자력 분야에서의 통합을 이루는 데에까지는 나아가지 못하였다.²³⁾

3. 공동체기구의 통합

로마조약으로 유럽경제공동체와 유럽원자력공동체가 출범하면서 '6개국만의 유럽통합기구'는 유럽석탄철강공동체를 포함해 모두 3개로 늘어났다. 각 공동체는 각기 상이한 분야에서 통합의 추진체로 기능하였으나 유사한 기능과 성격을 지닌 기구가 중복적으로 존재하였기 때문에 이들 기구의 통합이 추진되었다. 먼저 1958년 1월 로마조약과 같은 날에 발표된 "유럽공동체에 공통되는 일정 기관에 관한 협약"에 의해 세 공동체는 단일 의회와 단일 법원을 갖게 되었다. 그리고 흔히 통합조약으로 불리는 "유럽공동체의 단일 이사회와 단일 위원회를 설립하는 조약"이 1965년 4월에 브뤼셀에서 체결되고 1967년 7월 1일에 발효되면서 세 공동체의 각료이사회가 통합되고 집행기관들도 하나의 집행위원회(Commission européenne)로 통합되었다. 이후 세 공동체를 통틀어 유럽공동체(EC: European Community; CE: Communauté européenne)로 부르게 되었다. 여기서 한 가지 유의할 점은 1965년의 통합조약에 의해 세 공동체의 유사기관 간에 통합이 이루어졌지 세 공동체가 유럽공동체라는 단일의 공동체로 합병된 것은 아니라는 것이다. 유럽공동체라는 표현의 사용에도 불구하고 기존

21) A. Gautier, *La construction européenne*, pp.55-56.

22) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 52-57쪽.

23) Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, pp.228-231.

의 세 공동체는 여전히 별개의 법인격체로서 그 존재를 계속하고 있는 것이다.²⁴⁾ 그런데 세 공동체 중에서도 특정분야에 그 역할이 국한되는 유럽석탄철강공동체나 유럽원자력공동체에 비해 공동시장의 설립과 회원국 간의 조화로운 경제발전을 목표로 하고 있는 유럽경제공동체(EEC)가 관장하는 분야가 광범위하고 중심적인 역할을 수행함에 따라 유럽공동체(EC)와 유럽경제공동체가 동일시되는 경향도 나타나게 되었다.²⁵⁾

영국의 EEC 가입을 반대해왔던 프랑스의 드골(De Gaulle) 대통령이 국내 정치적 위기를 타개하기 위해 제안했던 제도 개혁이 1969년 4월의 국민투표에서 부결된 후 사임함으로써 EC는 더욱 확대되는 계기를 맞게 되었다. 동년 12월 초 네덜란드 헤이그에서 열린 유럽공동체 6개국의 회담(conférence de La Haye)에서 EC의 확대와 제도 강화에 대한 논의가 이루어졌고, 1973년에 영국과 아일랜드, 덴마크의 가입이 이루어져 유럽공동체의 회원국은 9개국으로 늘어나게 되었다.²⁶⁾ 헤이그 회담에서는 또한 그 동안 프랑스가 반대해왔던 예산 집행에 대한 유럽의회의 권한 확대가 이루어졌으며, 공동농업정책에 대한 재정 규칙도 결정되었다. 이 결정으로 회원국의 직접적인 재정 부담금에 의존하던 유럽공동체는 독자적인 재원 확보 체제를 갖추게 됨으로써 회원국 정부에 대한 초국가적 공동체 기구의 자율성이 더욱 커지게 되었다. 오늘날 결실을 본 단일 화폐의 출범을 위한 화폐동맹의 구상 역시 헤이그 회담에서 결정되었다.

1974년 12월 프랑스 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing) 대통령의 요구로 파리에서 EC 회원국 정상들의 회담이 개최되었는데, 이 회담에서 두 가지 중요한 사항이 합의되었다. 하나는 유럽이사회(Conseil européen)의 정례화이고 또 다른 하나는 직접 보통선거에 의한 유럽의회의 구성이다. 당시 부정기적으로 모임을 가졌던 유럽공동체 회원국 정상들의 회담을 매년 3회로 정례화 함으로써(1985년부터는 연 2회로 재조정되었음) 정부간 협의기구인 유럽이사회는 공동체의 명실상부한 최고결정기구로 등장하게 되었다. 그리고 1979년의 유럽의회 선거는 유럽시민들이 직접 대의원을 선출하게 되었다는 점에서 유럽의회의 초국가적 권위체(autorité supranationale)로의 발전과 관련하여 중요한 의미를 갖는 사건이었으나, 프랑스, 영국 등 일부 국가들이 유럽의회의 영향력 증대를 우려해 직접 선거에도 불구하고 유럽의회에 실질적으로 중요한 권한은 주어지지 않았다.²⁷⁾

1975년에는 그리스가 1977년에는 포르투갈과 스페인이 각각 가입신청을 하면서 유럽공동체의 제2차 확대 문제가 제기되었다. 이들 국가 중 그리스는 1981년부터 정식 회원국이 되었으나, 포르투갈과 스페인은 농업 분야에서 프랑스, 이탈리아와 경쟁관계에 있어 가입을 둘러싼 협상이 오래 진행되었다. 그결과 이들 두 국가는 1985년에 가입이 결정되어 1986년에야 정식 회원국이 될 수 있었다. 이로써 스칸디나비아 국가(스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 아일랜드)와 오스트리아, 스위스 등의 중립국을 제외한 모든 서유럽국가가 유럽공동체에 가입하게 되었다.²⁸⁾

다른 한편 1970년대 초의 통화위기와 경제위기를 겪고 난 1977년 10월, 당시 집행위원장 이었던 젠킨스(Roy Jenkins)는 유럽통화제도(SME: Système monétaire européen)의 도입을

24) 김대순, “유럽공동체인가 유럽연합인가? — 파리에서 암스테르담까지 —,” 『유럽연구』, 제10호 (한국유럽학회, 1999년), 229-230쪽.

25) 이종광, 『유럽통합의 이상과 현실』 (서울: 일신사, 1996), 53쪽.

26) 허만, 『유럽의 통합정치론: 한지붕 정치를 위한 대구도』 (부산: 부산대학교 출판부, 1998), 125쪽.

27) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 72-73쪽.

28) A. Gautier, *La construction européenne*, pp.86-92.

제안하였다. 그리고 1978년 7월 독일 브레멘에서 열린 유럽이사회에서 EC 각국 정상들은 유럽통화제도의 창설을 결정하였는데, 이 제도는 유럽통화단위(ECU: European Currency Unit)와 환율조절장치(ERM)를 기초로 하는 것이었다. 이 제도는 환율의 안정과 통화를 적정 수준으로 유지하여 유럽공동체의 내부와 공동체 외부 간의 교역을 증대시키겠다는 의도에서 비롯된 것이었지만, 이밖에도 유럽의 통화를 국제 통화로 발전시켜 미국의 달러화에 대응하고 EC를 완전한 통화동맹으로 이끌겠다는 목표도 가지고 있었다.²⁹⁾

4. 단일유럽의정서와 단일시장의 완성

1985년 1월 EC 집행위원장에 취임한 작끄 들로르(Jacques Delors)는 단일 시장의 완성을 통한 유럽공동체의 재활성화를 추진하였다. 들로르의 구상은 공동체 단일시장의 완성을 위해 역내 시장의 기술적·재정적·물리적 장벽을 제거해야 한다는 것이었다. 1985년 6월 이탈리아 밀라노에서 열린 유럽이사회는 영국, 그리스, 덴마크의 반대 의견에도 불구하고 들로르의 구상을 수용하여 로마조약을 개정하고 회원국 간 정치적 협력을 조약 형태로 체계화하는 것을 목표로 하는 단일법 조약문 준비를 위한 정부간 회의(CIG: Conférence intergouvernementale) 개최를 결정했다. 단일법은 이후 여러 차례의 정부간 회의를 거쳐 1985년 룩셈부르크의 유럽이사회에서 채택되었고, 각국의 의회 및 국민투표를 통한 비준 절차를 거쳐 1987년 7월 1일 발효되었다.³⁰⁾

단일유럽의정서(AUE: Acte unique européen)로 불리는 이 단일법은 유럽에서 사람, 상품, 자본, 서비스가 자유롭게 이동할 수 있도록 하기 위한 국경 없는 공동체의 창설을 지향하였다. 즉 유럽공동체를 명실상부한 단일 시장으로 완성하기 위해, 국가간 협력 강화를 규정하고 각국이 설정해 놓은 각종 장벽과 규제의 철폐를 요구했다. 단일유럽의정서에서 합의된 사항들 중 주목할만한 점은 자본과 인력의 이동을 제외한 사항에 대해서는 각료이사회에서 만장일치가 아닌 가중다수결제도(vote à la majorité qualifiée)³¹⁾를 도입하기로 한 것이다. 이로 인해 유럽공동체의 운영규칙은 크게 변화되었는데, 다른 모든 회원국들이 필요하다고 판단되는 계획이 단지 한 회원국의 반대에 의해 봉쇄되는 일은 더 이상 없게 되었다. 이사회에서 만장일치제 채택으로 그동안 공동체 통합이 크게 지체되었음을 감안할 때, 결정과정에 가중다수결제도를 도입함으로써 유럽공동체는 더욱 높은 통합의 단계로 들어가게 되었다. 단일유럽의정서는 또한 집행위원회에서 채택한 유럽의회의 수정안을 이사회가 제2독회(讀會)라는 절차를 거쳐 채택하도록 함으로써 공동체의 입법과정에서 유럽의회의 영향력이 강화되는 협력절차(procédure de coopération)를 도입하였다. 이로써 단일시장 완성에 관한 대부분의 입법과정은 유럽의회와 이사회와의 협력절차를 따르도록 되었다. 또한 유럽의회는 유럽공동체의 회원국 확대협정이나 제3국과의 연합협정에 대해 의견을 제시할 권한을 가지게 되었다. 비록 이러한 내용들이 유럽공동체를 완전히 통합시키기에는 미흡하다는 일부 유럽의회 의원들의 비판이 있기는 하였지만, 단일유럽의정서는 마스트리히트 조약 이전에 기존의 공동체 관련 조약들을 매우 심도 있게 수정한 것으로 평가할 수 있다. 단일유럽의정서

29) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 75-76쪽; Dominique Hamon & Ivan Serge Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne* (Paris: PUF, 1997), pp.267-276.

30) 이종광, 『유럽통합의 이상과 현실』, 77-79쪽.

31) 가중다수결 제도는 각 회원국의 이해와 공동체의 정책 및 운영을 조화시키기 위해 회원국의 규모를 감안해서 투표권을 차등 배분하고 일정한 투표 수, 즉 전체 투표수의 71% 이상을 확보할 경우 의결된 것으로 간주하는 제도이다.

는 유럽공동체 단일시장의 완성을 1992년 말까지 끝내겠다는 점을 조약에 규정하였는데, 이는 단일시장 완성에 대한 회원국들의 정치적 의지의 표현이었다. 유럽단일의정서는 국경 개방에 따른 테러나 난민 유입 등 국내외적 정치상황과 관련된 문제에도 불구하고 비교적 순조롭게 자리 잡아 왔으며, 통합의 수준을 한 단계 심화시키고 경제통화동맹(UEM: Union économique et monétaire)으로 가는 토대를 마련했다.³²⁾

5. 마스트리히트 조약의 체결과 유럽연합의 출범

단일유럽의정서 이후 진행된 보다 심화된 유럽통합 방안에 대한 논의는 경제통화동맹으로의 전환을 통한 경제적 통합의 완성과 함께 공동외교안보정책(PESC: politique étrangère et de sécurité commune)과 내무·사법 분야에서의 협력을 통한 정치적 통합의 실현이라는 세 가지 핵심적 사항으로 정리되었다. 첫 번째 축인 경제통화동맹의 실현은 유럽석탄철강공동체 이후 계속되어 온 경제공동체의 완성을 의미한다. 두 번째 축인 공동외교안보정책은 외교·안보 분야에서 단일한 입장을 취함으로써 국제무대에서 유럽연합의 비중을 높이고 경제력에 걸맞은 정치·외교적 영향력을 행사하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 1990년 8월 이라크의 쿠웨이트 침공, 유고내전과 소련의 붕괴로 발생한 위기상황에 대하여 회원국간 입장의 차이로 신속한 공동대응을 갖추지 못했던 문제점에 대한 반성이 유럽공동체가 공동외교안보정책을 추구하게 되는 배경이 되었다.³³⁾ 세 번째 축인 내무·사법 분야에서의 협력은 단일 시장 이후 자유로운 이동이 가능해지면서 난민이나 마약, 테러, 돈 세탁 같은 범죄의 예방에 각국의 통합적 노력이 필요하게 됨에 따라 제기되었다. 유럽연합의 이러한 정책상의 세 가지 축(piliers)을 담은 통합의 내용에 대해 1991년 12월 네덜란드의 마스트리히트에서 열린 유럽이사회에서 합의가 이루어짐으로써 흔히 마스트리히트 조약(Traité de Maastricht)으로 불리는 ‘유럽연합조약(TUE: traité sur l’Union européenne)’이 채택되었고, 1992년 2월 유럽이사회에서 조인된 후 각국의 비준 절차를 거쳐 1993년 11월 1일에 발효되었다.³⁴⁾ 마스트리히트 조약의 발효로 유럽통합은 이제 ‘공동체’에서 ‘연합’으로 질적 전환을 이루게 되었다. 그리고 오랫동안 경제적 영역에 국한되어 있던 유럽의 통합이 국내 사법 및 외교·안보 분야까지 확대되었다.³⁵⁾

마스트리히트 조약에서 합의된 경제통화동맹의 설립은 세 단계로 되어 있다. 첫째 단계는 1990년 1월부터 1993년 12월 31일까지로 단일유럽의정서를 적용하고 준비하는 기간이다. 둘째 단계는 1994년 1월 1일부터 1998년 12월 31일까지로 각국이 물가 안정, 공공재정의 강화, 유럽통화제도 등락률의 준수 등 단일 화폐로의 전환을 위한 기술적 토대를 쌓는 기간이다. 세 번째 단계는 1999년 1월부터인데 요구 조건에 도달한 국가들이 유로(Euro)³⁶⁾로 불리는 단일 화폐체제에 참여하게 되고, 이와 함께 개별 국가로부터 독립적으로 유럽의 통화정책을 담당할 유럽중앙은행(BCE: Banque centrale européenne)을 설립하는 시기이다. 유럽연합의

32) 위의 책, 79-80쪽; 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 78-79쪽.

33) 최수경·조명현·박재정, 『유럽의 통합정치 — 국제주의, 지역주의, 국가주의의 갈등과 조화 —』 (서울: 집문당, 1997), 39-41쪽.

34) Christian Hen & Jacques Léonard, *L’Union européenne* (Paris: La Découverte, 1999), pp.38-39.

35) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 80-81쪽.

36) 1993년에 발효된 마스트리히트 조약에서는 2002년부터 본격적으로 유통될 유럽단일화폐의 명칭을 에큐(ECU)로 하기로 결정했다. 그러나 에큐란 명칭에 대해 독일이 반대하여 1995년 12월에 개최된 유럽이사회에서 유럽연합 15개국은 단일통화의 이름을 유로(Euro)로 바꾸었다. 장홍, 『유럽연합(EU)의 새로운 이해』 (서울: 고원, 1998), 128쪽.

15개국 중 영국, 덴마크, 스페인과 그리스의 4개국을 제외한 11개국이 1999년 1월 단일 화폐 출범에 참여하고, 2002년 1월 1일부터 유로화가 통용됨으로써 유럽 통합은 새로운 단계로 진입하게 되었다.³⁷⁾

1997년 6월에 개최된 유럽이사회에서는 마스트리히트 조약을 부분적으로 수정함으로써 동년 10월에 암스테르담 조약(traité d'Amsterdam)이 체결되었고, 이 조약은 1999년 1월 1일에 발효되었다. 이 조약을 통해 유럽연합의 세 번째 축이었던 망명과 이민정책이 첫 번째 축인 EC로 편입되었고, 세 번째 축의 영역이 상대적으로 축소되었다. 그리고 고용에 대한 공동체 차원의 대책을 명시한 새로운 장이 채택되었고, 6개 부문에 걸쳐 유럽의회의 공동결정권이 확대되었다. 그런데 암스테르담 조약은 2004년으로 예정된 유럽연합의 동유럽으로의 확대³⁸⁾를 대비한 제도적 개혁이라는 중요한 문제에 대해 해결책을 제시하지 못함으로써 유럽 내에서도 큰 주목을 끌지 못하였다.³⁹⁾ 결국 2001년 벨기에 Laeken에서 개최된 유럽이사회에서 유럽연합의 헌법 제정에 대해 논의하기로 결정하였고, 이에 근거하여 ‘유럽의 미래에 관한 회의(Convention sur l’avenir de l’Europe)’가 2002년 2월 28일 브뤼셀에서 소집되었다. ‘유럽의 미래에 관한 회의’는 약 17일간 활동하여 2003년 6월에 그리스 테살로니키에서 개최된 유럽이사회에서 그 동안의 유럽헌법 제정 논의 결과를 보고하였다. 그리고 유럽이사회는 동년 7월에 유럽연합 헌법의 초안을 공식 발표함으로써 유럽연합은 탈국민국가 시대에 새로운 초국가적 민주주의를 실험하는 단계에 들어서게 되었다.⁴⁰⁾

37) 1986년 포르투갈과 스페인의 가입 이후 유럽공동체는 한동안 내부적으로 통합의 심화에 주력하였으나, 단일 시장의 완성과 유럽연합의 출범으로 통합이 진전된 후에는 다시 가입국을 확대하게 되었다. 그 결과 1995년에 오스트리아와 스웨덴, 핀란드가 가입하여 유럽연합 회원국은 15개국으로 확대되었다. 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 80-83쪽 참조.

38) 2004년 5월 1일자로 10개국이 유럽연합에 새로이 가입함으로써 유럽연합 회원국 수는 15개국에서 25개국으로 늘어나게 된다.

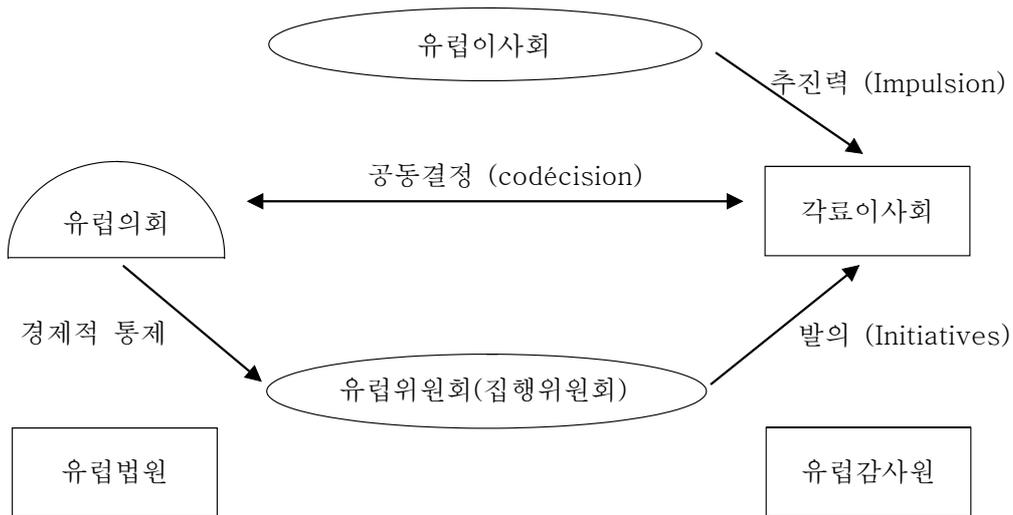
39) Yves Doutriaux & Christian Lequesne, *Les institutions de l’Union européenne*, 4^e édition 2001 (Paris: La documentation Française, 2003), pp.10-11; 이호근, “유럽연합(EU),” 강명세 외, 『현대 유럽정치』 (서울: 동성출판사, 2002), 256쪽.

40) 이호근, “유럽연합 헌법(초안)제정의 의의,” 『정세와 정책』, 2003년 8월 (성남: 세종연구소), 14-18쪽.

IV. 유럽연합의 주요 기구와 운영

유럽연합의 주요 기구들은 크게 정부간 협의기구와 초국가적인 기구로 대별된다. 정부간 협의기구로는 유럽이사회와 이사회(또는 각료이사회)⁴¹⁾가 있고, 초국가적 기구로는 유럽위원회(집행위원회), 유럽의회, 유럽법원, 유럽감사원 등이 있다. 유럽경제공동체의 기초가 된 로마 조약은 유럽위원회에 법안을 제안하는 기능을, 유럽의회에 자문의 기능을, 각료이사회에 입법 기능을, 그리고 유럽법원에는 법률 해석의 권한을 각각 부여하였다. 개별 주권국가에서처럼 유럽공동체에도 외형적으로는 행정, 입법, 사법 기능을 가진 기구들이 있기는 하지만, 입법권이 각료이사회에 있고 유럽의회에는 자문 기능만이 주어졌다는 점에서 개별 주권국가와는 다르다고 하겠다. 로마조약에서 규정한 각 기구의 권한과 역할은 유럽통합의 심화와 함께 다소 변화하기는 하였지만 그 기본적인 골격과 특징은 오늘날까지 계속되고 있다.⁴²⁾ 이 장에서는 유럽연합의 주요 기구들의 역할과 특징, 운영 방식 등에 대한 분석을 통해 유럽연합이 어떻게 실제로 기능하고 있는가에 대해 살펴볼 것이다.

<표> 유럽연합의 제도적 관계



출처: Pascal Fontaine, *La construction européenne de 1945 à nos jours* (Paris: Seuil, 1996), p.30

1. 정부간 협의기구로서의 유럽이사회와 각료이사회

유럽연합 회원국 정상들(즉 각국의 수상과 프랑스의 대통령)의 회담인 유럽이사회와 특정

41) ‘이사회’(Council)라는 표현은 유럽이사회와 각료이사회 모두를 가리킨다는 주장이 있으나 이 같은 주장은 유럽연합 조약에서 쓰이고 있는 이사회라는 의미와는 명백히 차이가 있다. 마스트리히트 조약에서는 이사회라는 표현을 유럽이사회와는 분명하게 구별되는 것으로 그리고 각료이사회와 동의어로 사용하고 있기 때문이다. 마스트리히트 조약의 영문 원문과 국문 번역문은 『유럽연합(EU)의 통합체제』 (서울: 법무부, 2000), 314-709쪽 참조.

42) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 87-88쪽.

분야 담당 장관들의 모임인 각료이사회는 초국가적 기구들의 중요 업무를 결정하는 정부간 협의기구로서 유럽연합의 정책결정에서 핵심적 역할을 수행하고 있다.

1) 유럽이사회

유럽이사회(Conseil européen)는 유럽연합 회원국의 국가 또는 정부 수반으로 구성된 가장 강력한 힘을 가진 정책결정기구로 언론에서 종종 유럽정상회담으로 불리기도 한다. 마스트리히트 조약은 유럽이사회가 “연합의 발전에 필요한 추진력(impulsions)을 제공하고 이에 대한 일반적 정치지침을 규정한다”고 지적하고 있는데, 이는 유럽이사회에 지도적 역할(rôle directeur)을 확인해주는 것이다. 유럽이사회는 유럽통합의 심화와 확대 등 특히 각료이사회 수준에서 결정을 내리기 어려운 사안에 대해 국가별 이견을 조정하고 합의를 도출하는 기능을 수행한다.⁴³⁾ 유럽이사회에서 결정된 사항은 각료이사회와 집행위원회를 통해 구체화하게 된다. 유럽이사회는 유럽연합 회원국의 국가 또는 정부 수반과 집행위원회 위원장으로 구성하며, 회원국 외무장관(프랑스의 경우 총리나 외무장관)과 위원회 위원 1명이 이들을 보좌한다. 유럽이사회는 또한 연간 2회 이상 소집하며, 이사회 의장직을 보유하고 있는 회원국의 국가 또는 정부 수반이 이를 주재하도록 되어 있다.⁴⁴⁾ 이사회 의장은 개별 국가 간에 존재하는 이견을 조율하여 합의에 이르게 하는 중재자 역할을 수행하며 직무 수행 기간 동안 대외적으로 유럽연합을 대표한다. 유럽이사회 의장은 6개월마다 각국이 순번대로 번갈아가며 맡고, 유럽이사회는 대체로 6월과 12월, 의장국의 임기가 만료되는 시점에 의장국에서 개최된다. 그러나 특별한 사안이 있으면 추가적으로 유럽이사회를 소집하기도 한다.⁴⁵⁾

유럽공동체 회원국들의 정상회담은 초기에 부정기적으로 이루어졌으나, 1974년에 이르러 유럽이사회라는 명칭을 갖고 정례화 하는 데 합의하게 되었다. 그 결과 1975년부터 유럽이사회가 정기적으로 개최되게 되었다. 세 공동체를 창설한 로마조약과 파리조약에는 이 같은 기구의 구성에 대한 언급이 없었으므로 1987년에 발효된 단일유럽의정서에서 유럽이사회가 유럽공동체의 기구로 제도화되고, 1993년에 발효된 마스트리히트 조약에 그 역할이 구체적으로 명문화 되었다.⁴⁶⁾ 마스트리히트 조약은 유럽이사회가 각 회의의 보고서 및 연합이 이룩한 발전에 대한 연례보고서를 유럽의회에 제출하도록 규정하고 있는데,⁴⁷⁾ 유럽이사회에 대한 요구 사항은 이것이 전부로 유럽연합의 다른 기관에 비해 독립성이 강한 특징을 가지고 있다.

2) 각료이사회

각료이사회(Conseil des ministres) 또는 이사회는 각 회원 국가의 장관들 모임으로 유럽 위원회(집행위원회), 유럽의회와 함께 유럽연합의 정책 결정과정에서 삼각형을 이루는 기구 중의 하나이다. 각료이사회는 유럽연합의 입법(혹은 정책결정) 기구로서 유럽연합 집행위원회가 스스로 정할 수 있도록 권한을 부여받은 조례나 규칙 등을 제외한 모든 법안을 결정하도록 되어 있다. 각료이사회는 다시 회원국 외무장관들로 구성되는 일반이사회와 회원국의

43) P. Fontaine, *La construction européenne de 1945 à nos jours* (Paris: Seuil, 1996), p.41.

44) “유럽연합조약,” 『유럽연합(EU)의 통합체제』, 328-329쪽 참조.

45) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 104-108쪽.

46) 독일연방정치교육원 편, 『유럽연합의 실체와 전망』, 71쪽.

47) “유럽연합조약,” 328-329쪽.

특정 분야 장관들로 구성되는 전문이사회로 구분된다.

일반이사회(Conseil «affaires générales»)에서는 현안이 되는 외교적 이슈뿐만 아니라 유럽연합과 다른 나라와의 조약 등 보다 일반적인 문제가 다루어지고 논의된다. 외무장관 모임이 이처럼 특별한 지위를 갖는 데는 역사적인 이유가 있다. 과거에 유럽통합과 관련된 문제는 ‘외교적인’ 사안으로 간주되어 외무장관들 간에 논의되었다. 이러한 전통이 여전히 남아서, 이제는 많은 이슈가 유럽연합 회원국들 간에 ‘국내적인’ 안건처럼 취급되고 있지만, 외무장관들의 각료이사회는 정치적으로 민감한 사안을 다루고 정책 가이드라인을 제시하는 등 보다 우월적인 지위를 갖게 되었다.⁴⁸⁾

일반이사회와는 별도로 농업, 재무, 상공, 환경, 노동 등의 특정 분야를 다루기 위하여 회원국 해당 각료로 구성되는 전문이사회(Conseils spécialisés)가 있는데, 이들 중 농업장관회의와 재무장관회의는 매달 1회 개최를 원칙으로 하고 다른 이사회는 비정기적인 모임을 갖는다. 일반이사회는 이들 전문이사회들의 업무를 조정하는 역할을 맡고 있으며, 8월을 제외하고 매달 한번 개최된다.

각료이사회 의사결정방법에는 단순과반수, 가중다수결 제도, 만장일치 등이 있다. 마스트리히트 조약은 별도의 규정이 정해져 있지 않은 경우 이사회가 구성된 과반수의 찬성으로 의결할 수 있도록 하고 있으나, 조약의 거의 대부분에서 이사회 의사결정방식으로 가중다수결 투표를 채택하고 있다. 가중다수결 제도는 1987년에 발효된 단일유럽의정서에서 유럽공동체 단일시장 완성과 관련되는 분야에 대한 지침을 정하기 위해 처음으로 채택되었다. 이후 마스트리히트 조약에 의해 경제정책의 조정, 통화정책, 교육, 보건, 교통, 환경, 개발지원 등 다양한 조항들에 대한 의결방식으로 정해졌다. 공동외교안보정책과 내무·사법 업무에 관한 원칙의 결정은 만장일치제를 따르게 되지만, 이러한 영역에서 정책을 이행하기 위한 조치들은 가중다수결 제도에 의해 결정된다.⁴⁹⁾

공동체 전체의 이익을 대표하는 유럽위원회와는 다르게 회원국 개별 국가들의 이익을 대변하고 조정하는 기능을 가지고 있는 각료이사회는 그 활동에 있어서 일정한 제약을 받고 있다. 첫째, 각료이사회는 자체적으로 의안을 상정할 수 없으며 유럽위원회가 제출한 의안에 대해서만 논의할 수 있다. 둘째, 1993년에 발효된 유럽연합조약에 의해 유럽의회가 공동결정(codécision) 절차를 통하여 입법기능의 일부를 담당하게 되었다. 그러나 이것이 결정과정에 있어서의 이사회 특권적 지위를 위협할 정도는 아니며, 입법 분야에서의 각료이사회 위상은 여전히 지배적이라고 할 수 있다. 즉 각료이사회는 공동체의 2차적 법원이라고 할 수 있는 규칙(regulation; règlements), 지침(directive), 결정(decision) 및 권고(recommendation)와 의견(opinion) 등의 다양한 법률적 형태로 결정을 취하고 집행위원회에서 편성한 예산안을 확정하며 유럽의회와 함께 그 채택에 관여한다.

2. 초국가적 기구로서의 유럽위원회 및 기타 기구

1) 유럽위원회(집행위원회)

브뤼셀에 위치한 집행위원회(Commission européenne)는 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체 및 유럽원자력공동체의 위원회를 통합하여 만들어졌다. 집행위원회는 각료이사회가 결

48) 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 97-98쪽.

49) 이종광, 『유럽통합의 이상과 현실』, 136-140쪽.

정을 내릴 안건을 준비하고 결정을 집행하기 때문에 부분적으로 유럽연합의 행정부 역할을 수행한다. 각료이사회에 참여하는 각료와는 달리 집행위원회의 위원(집행위원)은 원칙적으로 어느 정부로부터도 지시를 받지 않도록 되어 있으며 독립성을 보장받고 있다. 소속국가를 대표하는 것이 아니라 공동체의 일반이익을 구현하도록 초국가성이 강조되고 있는 것이다.

집행위원회는 현재 20명의 위원(commissaire)으로 구성되어 있으며, 5개의 대국(프랑스, 독일, 영국, 이탈리아, 스페인)이 각기 두 명씩의 위원을 지명하고 다른 회원국들은 각기 한 명의 위원을 지명하고 있다. 집행위원의 임기는 5년이며 연임이 가능하고, 위원회의 위원수는 각료이사회에서 만장일치의 결정으로 변경할 수 있다. 집행위원은 고유의 소관 업무가 있으며, 회원국의 행정부처에 해당하는 총국이 업무를 담당한다.

5년 임기의 연임 가능한 집행위원회 위원장은 유럽이사회에서 지명하여 유럽의회의 승인을 거쳐 임명된다. 그리고 유럽이사회는 이 위원장과의 합의 하에 집행위원을 임명한다. 위원회는 전체로서 유럽의회의 승인을 받아야 하며 의회의 위원회에 대한 불신임안이 가결되면 집행위원들은 집단적으로 사임하게 된다.⁵⁰⁾

‘공동체조약의 수호자’로서의 집행위원회는 다음과 같은 주된 업무를 수행한다.

첫째, 규칙, 지침, 결정, 권고 등의 형태로 유럽연합의 정책과 입법에 대하여 독점적인 제안권을 가진다. 이를 위해 집행위원회는 공동체 수준의 토론을 준비하고 일정을 결정함으로써 공동체화를 진전시키는 임무를 진다.

둘째, 집행위원회는 각료이사회에서 채택된 모든 결정을 집행함으로써 전통적 의미의 행정부의 역할을 담당한다. 일상적인 업무를 집행하고 감독하며 특히 각종 위원회와 그에 소속된 전문가 및 기술관료들을 동원, 활용함으로써 일종의 유럽적 실험실을 운영하는 공동체 운영의 중심이 된다.

셋째, 집행위원회는 통제의 기능을 행사한다. 공동시장의 개념은 공동의 규칙을 의미하고, 이 규칙은 준수되어야 함을 의미한다. 이러한 관점에서 집행위원회는 공동시장 내의 경쟁에 있어서 회원국이나 기업 등의 행위자들의 행위를 감시하고 경쟁이 왜곡될 가능성이 있을 때는 해당 회원국의 법규칙의 조화를 권고한다.⁵¹⁾

2) 유럽의회

로마조약에 의해 1958년에 창설된 유럽의회(Assemblée parlementaire européenne)는 당시 각국 의회에서 파견한 대표들로 구성되었으나, 1979년 6월에 유럽인들의 직접선거를 통해 구성되면서 현재의 이름(Parlement européen)을 갖게 되었다. 유럽의회의 선거는 5년마다 이루어지며, 마지막 선거는 1999년 6월에 있었고 현재 대의원은 626명이다. 1994년 5월에 10개국이 새로이 유럽연합에 가입하게 되면 대의원 수는 732명으로 늘어날 전망이다.⁵²⁾

유럽의회는 초국가적 민주주의에 대한 유일하면서도 최초의 실험이라고 할 수 있다. 지구상 어디에도 수개의 회원국 시민의 직접선거에 의해 의원이 선출되며, 회원국가를 초월하여 의회가 구성됨으로써 그 권한과 결정 범위가 개별 회원국 정부를 초월하는 기구는 유럽의회 이외에는 존재하지 않는다. 지역적인 산재성에도 불구하고(총회는 스트라스부르, 상임위원회

50) Yves Doutriaux & Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, pp.55-57.

51) 최수경·조명현·박재정, 『유럽의 통합정치』, 39-41쪽.

52) Geneviève Bertrand, *La prise de décision dans l'Union européenne*, 2e édition (Paris: La documentation Française, 2002), p.49.

및 사무국은 브뤼셀과 룩셈부르크에 존재) 유럽의회는 유럽인들에게 유럽통합의 상징으로 남아 있다. 유럽의회 의원의 직접선거는 유럽인들을 정책결정과정에서 직접적으로 통합시키고 유럽의회에 더 많은 정통성을 줄 것으로 예견되기도 하였으나, 유럽연합 기구 중 유럽의회 의 위상은 여전히 매우 낮은 현실이다.⁵³⁾

유럽의회는 15개 정책결정분야에서 각료이사회가 승인한 법안에 대해 거부권을 행사할 수 있고, 주요 사안에 대해서는 공동결정권(codécision)을 행사할 수 있다. 마스트리히트 조약은 유럽의회에게 종전보다 많은 권한을 부여하여 상대적으로 영향력을 강화시켜 주었다. 유럽의회는 조약개정이 필요한 경우 모든 의사결정에 참여해야 하며, 유럽연합의 예산편성에도 참여하고, 집행위원회가 결정한 예산범위 내에서 수입과 지출을 승인해야만 한다. 유럽의회는 집행위원장의 선출에도 관여한다. 그리고 유럽의회는 집행위원회 불신임권과 예산의결권 등 종래에 있던 권한 외에도 주요 안건에 대해 심의 및 공동 결정할 수 있는 권한과 신규 가입국에 대한 비준권을 가지고 있다. 그러나 유럽의회는 집행위원회에 비해 수동적인 법안 제안권을 가지고 있기 때문에 개별 회원국의 의회에 비해 그 영향력이 훨씬 못 미치는 것이 현실이다.⁵⁴⁾

3) 유럽법원

유럽석탄철강공동체 조약에 따라 1952년에 설립된 유럽법원(CJCE)은 회원국가의 법에 대한 공동체법의 우위를 확립하는 데에 크게 기여했다. 룩셈부르크에 있는 유럽법원은 마스트리히트 조약 및 제반 공동체법에 대한 해석과 그 적용을 판결하면서 공동체법의 이행을 보장하는 역할을 담당하고 있다. 유럽법원은 1995년 오스트리아와 핀란드 및 스웨덴의 유럽연합 가입 이후 현재까지 15명의 판사(juges)⁵⁵⁾와 9명의 법률심의회관(avocats généraux)을 두고 있다. 회원국 정부들의 공동합의에 따라 6년 임기로 임명되는 유럽법원의 판사는 독립적인 신분과 권한을 완전히 보장받으며 중임도 가능하다.⁵⁶⁾ 판사들과 법률심의회관에 의해 중임 가능한 3년 임기로 선출되는 법원장은 유럽법원의 전반적인 업무를 관장하고, 각 사건마다 보고를 담당하는 판사의 선임, 심리 및 판결의 일정 결정 그리고 소송절차의 기간 등을 정한다. 회원국 정부들이 6년 임기로 임명하는 법률심의회관도 판사에 준하는 독립성과 신분을 보장받는다. 이들은 유럽법원의 원활한 기능을 위해 유럽법원에 제소된 사안에 대한 종합적인 의견을 판사들에게 공식적으로 제시하는 역할을 담당하고 있다. 법률심의회관이 판사들의 최종 심리나 판결에는 참여할 수 없으나 법률심의회관이 제시한 의견과 다르게 판결이 나는 경우는 매우 드물다.

유럽법원에서 심리와 판결은 원칙적으로 전원회의에서 진행되며, 특히 회원국의 국내법원이 요청한 유권해석과 공동체의 기구나 회원국이 제소한 사안을 다룰 때에는 반드시 이 원칙이 지켜져야 한다. 유럽법원의 모든 심리와 판결은 전적으로 제소가 있어야 가능하지만, 유럽법원이 수행하게 되는 역할은 공동체 차원에서 매우 중요하다. 유럽법원이 존재하고 있다는 사실 자체가 EU를 완전히 단일한 법체계를 갖춘 ‘법공동체(communauté de droit)’로

53) 최수경·조명현·박재정, 『유럽의 통합정치』, 65-77쪽.

54) 유입수, “유럽연합(EU)의 심화 및 확대정책에 관한 소고,” 『유럽연구』, 제8호 (한국유럽학회, 1998년 겨울), 304쪽.

55) 각 회원국이 각기 한 명의 판사를 지명한다.

56) Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, 6^e édition (Paris: Armand Colin, 2002), p.55.

만들어준다. 유럽법원은 공동체 기본법의 최종적인 수호자로서 뿐만 아니라 실제로 소송에 대한 결정행위를 통해 공동체적인 법의 발전과 신설을 꾀하고 있다. 다시 말하자면, 유럽법원의 판결이 최종적인 의미를 지닌다는 점에서 그 판례는 공동체 법체계의 일부를 형성하게 되는 것이다.

유럽법원의 심리와 판결은 회원국들 상호간은 물론 회원국과 공동체기구들, 그리고 각 개인들을 연결시키면서 공동체법의 전체적인 발전을 위해 큰 역할을 하게 된다. 이러한 유럽법원의 역할은 기본조약들에서 명확하게 예상하지 못했던 공동체 건설에 대한 두 가지 기본 원칙을 낳게 되었다. 하나는 회원국의 규칙과 공동체의 규칙이 다르고 대치하는 경우 후자가 전자보다 우위를 차지한다는 것이며, 또 다른 하나는 공동체법이 모든 회원국들에 대해 즉각적이고 직접적으로 적용되어야 한다는 원칙이다.⁵⁷⁾

4) 유럽감사원

유럽감사원(Cour des comptes)은 유럽연합의 예산 집행 내용을 감사하는 기능을 수행하는 기관이다. 유럽연합의 각 기구가 초국가적 기구로 각 회원국들과는 별개로 예산을 수립하고 집행하기 때문에 이들 기구의 수입과 지출에 대한 감사는 유럽연합 차원의 또 다른 초국가적 기구에 의해 수행될 수밖에 없다. 유럽감사원은 1975년 7월 22일에 체결된 브뤼셀 조약에 의해 창설되어 1977년부터 활동을 시작하였다. 그 후 마스트리히트 조약에 의해 1993년 11월 1일부터 유럽연합의 공식적인 기구로 승격되었다. 유럽감사원의 기구 승격은 전반적으로 유럽연합의 예산 집행에 대한 통제 강화의 움직임과 궤를 같이 한다. 유럽통합의 진전에 따른 기구의 확대와 유럽 내 초국가적 활동의 증대로 예산 규모가 커지면서 이에 대한 감시·감독의 체계를 강화할 필요성이 높아진 것이다. 공공자금을 적절하고 효과적으로 사용하고 있는지, 또 자금 관리는 건전하게 이루어지고 있는지, 또한 예산 집행은 절차에 맞게 이루어지고 있는지를 조사하는 것이 이 기구의 구체적인 활동 내용이라고 하겠다. 유럽감사원은 모두 15명으로 구성되어 있으며 각 회원국별로 1명씩 각국 행정기구에서 감사업무 경험을 갖춘 인물로 선임되며, 유럽의회의 자문을 거쳐 각료이사회에서 공식적으로 지명된다. 임기는 6년이며 연임이 가능하다. 감사원장은 15명의 감사 중에서 선출하며, 임기는 3년으로 연임이 가능하다.⁵⁸⁾

57) 이종광, 『유럽통합의 이상과 현실』, 172-176쪽; 장홍, 『유럽연합(EU)의 새로운 이해』, 94-97쪽; 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』, 123-131쪽.

58) P. Fontaine, *La construction européenne de 1945 à nos jours*, p.45; Yves Doutriaux & Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, pp.98-99.

V. 결론: 남북한 통일과정에 대한 유럽연합 사례의 시사점

비록 남북한은 분단과 한국전쟁을 거치면서 반세기 이상 이데올로기적, 정치적, 군사적으로 반목과 적대관계를 유지해왔으나, 남북한의 지도자들과 국민에게 내재해있는 ‘민족의식’은 2000년 6월의 정상회담을 계기로 남북한이 평화공존과 ‘민족공조’의 방향으로 나아가게 하는 것을 가능하게 하였다. 유럽인들이 가지고 있는 ‘유럽의식’이 유럽통합을 추동하는 힘으로 작용한 것과 마찬가지로 남북한 국민이 가지고 있는 ‘민족의식’은 민족통합을 촉진하는 힘으로 작용할 수 있을 것이다.

그러나 남북한은 현재 유럽통합에 참여한 국가들과는 다르게 이데올로기적, 정치적으로 대립적인 체제를 가지고 있으며 현저한 경제력 격차를 보이고 있다. 물론 2000년의 남북정상회담을 계기로 북한은 남한에 대한 적대적 입장을 완화하고 2002년부터 경제 개혁과 개방에 과거보다 훨씬 적극적인 태도를 보이고 있다. 따라서 한국정부는 먼저 남북 정상회담과 장관급회담 등 당국간 대화를 제도화함으로써 정부간 협의기구(intergovernmental body)를 활성화하고, 그 다음에 경제 분야에서부터 초국가적 기구와 공동체를 창설하고 통합을 심화시켜감으로써 향후 정치적 통합으로까지 나아갈 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다. 북한이 향후 적극적으로 경제개방 정책을 추진한다면 유럽에서와 같이 남북한 간에 경제 분야에서 서부터 장기적·단계적으로 통합을 모색하는 것이 가능할 것이다. 현재 남한이 북한보다 훨씬 우월한 경제력을 가지고 있으므로 경제통합을 진전시키기 위해서는 북한 경제의 재건을 위한 남한의 지원이 불가피하다. 그런데 대북 지원이 대북 경험환경의 개선과 북한 경제의 재건을 위해 필요한 규모가 되지 못하고 북한의 식량난 해소에만 기여할 정도에 그친다면 그것이 남북 경제공동체의 형성으로까지 연결되지는 않을 것이다.⁵⁹⁾

남북연합의 형성 문제와 관련하여 유럽통합의 사례가 흥미를 끄는 것은 그것이 일정한 공식이나 이미 정해진 계획에 따라 순차적으로 진행된 것이 아니라 현실적 필요에 대응하는 방식으로 그리고 장기간에 걸쳐 매우 점진적으로 이루어졌다는 것이다. 물론 한국정부가 남북연합 형성의 방향으로 가기 위해 유럽 국가들이 거쳤던 경로를 그대로 따라갈 필요는 없으며 똑같은 길을 밟을 수도 없을 것이다. 현재 북한은 과탄 상태에 빠진 경제의 재건을 위해 개성공단과 신의주 특구에 남한 및 외국 자본의 진출을 희망하고 있으며, 한국의 기업도 상품의 생산 비용을 줄이기 위해 싼 인건비를 찾아 중국 또는 동남아로 진출하거나 진출을 모색하고 있기 때문에, 북한의 인력을 저렴한 비용으로 활용할 수 있다면 앞으로 남북한 모두에게 이익이 되는 경험 모델의 창출이 가능할 것이다. 얼마 전까지만 해도 남북한 간의 경험은 경제운영 메커니즘의 차이로 인해 많은 장애에 직면해 있었으나, 북한이 2002년 7월에 자본주의적 가격결정 메커니즘의 부분적 수용을 특징으로 하는 경제관리개선 조치를 단행함으로써 중요한 장애 하나가 제거되었다. 향후 북한 핵 문제가 평화적으로 해결되어 북한의 대외환경이 개선되고 남북경협이 활성화된다면 이는 남북 경제통합에 긍정적 요소로 작용할 것임이 틀림없다.

유럽의 경우에는 2차 대전 이후 전쟁의 재발을 막기 위해 6개국을 중심으로 초국가적 기구의 창설이 이루어졌으나, 남북한의 경우에는 법과 조약 등에 대한 상이한 입장 차이 때문에 남북연합의 창설을 위한 초국가적인 기구의 설치 및 운영이 쉽지는 않을 것이다. 그것은 무엇보다도 북한이 법에 대해 조선로동당의 정책집행을 보장하는 ‘수단’으로 간주하는 등 법

59) 정성장, “북한체제의 변화 가능성과 대북전략,” 『국제질서 전환기의 국가전략 — 한국의 외교·안보·대북 전략 —』 (성남: 세종연구소, 2002), 220-222쪽.

치주의와는 모순 되는 정치체제를 가지고 있기 때문이다.⁶⁰⁾ 북한이 법보다 ‘수령’의 교시와 조선로동당의 정책을 더욱 중요시하는 입장을 유지하는 한, 남북한간의 합의가 조선로동당의 판단에 따라 하루아침에 백지화될 가능성이 상존하기는 하지만, 현재와 같이 경제적 침체 상태로부터 벗어나기 위해 한국정부에 대해 비교적 협력적으로 나오고 있는 조건에서는 중장기적으로 초국가적 기구를 창설하여 일정한 수준까지 경제통합을 실현하는 것이 가능할 것이다.

독일통일의 경험은 장기간 분단되었던 두 국가가 갑작스럽게 통일하게 될 때 많은 후유증을 겪게 된다는 것을 보여주고 있다. 따라서 북한정권이 갑자기 붕괴한다고 하더라도 급속한 통일을 추진하는 것은 바람직하지 않다. 북한에서 민주적인 정권이 출범하여 한국정부와의 신속한 통일을 원할 경우에는 정치·경제적 통합을 동시에 진행하는 것보다 정치적 통합부터 먼저 실현하고 그 다음에 경제적 통합을 단계적으로 추진하는 것이 현실적일 것이다.⁶¹⁾ 만약 북한에서 민주적인 정권이 출범하더라도 급속한 통일을 원하지 않는 경우에는 유럽통합의 사례처럼 단계적으로 통합을 심화시켜 가면 될 것이다. 유럽통합의 사례가 한반도 통일과 관련하여 우리에게 주는 시사점은 정치적 통합과 경제적 통합이 어느 정도 분리 가능하며, 경제적 통합도 독일통일의 경우처럼 일시에 실현하는 것이 아니라 단계적으로 실현, 심화시키는 것이 가능하다는 것이다. 그리고 정치적 통합의 경우에도 일시에 완성하는 것이 아니라 초국가기구를 창설하고 거기에 단계적으로 보다 많은 주권을 이양하는 방식으로 접근하는 것이 가능하다는 것이다. 유럽연합이 2003년 7월에 유럽헌법 초안을 공식 발표한 사실은 유럽연합이 마침내 정치통합까지 심화시키는 방향으로 나아가고 있다는 것을 의미한다.

2002년에 북한이 과감하게 경제관리를 개선하고, 특구 설치에 전향적으로 나선 것은 남북한간의 실용주의적 협력 가능성을 시사하는 것이라고 해석할 수 있다. 남북한이 남북연합을 형성하고 초국가기구를 설치하여 주로 비정치 분야에서의 협력 강화에 주력한다면 북한이 초국가기구의 설치에 반드시 부정적으로 나오리라는 법은 없다. 유럽연합의 형성이 일거에 이루어진 것이 아니고 수많은 협상과 조약의 체결을 통해 이루어졌으며 현재도 유럽통합이 계속 심화되고 있는 것처럼, 남북한 통합과 남북연합의 형성도 장기간의 협상과 합의서의 체결을 통해 이루어질 가능성이 크다. 한국정부는 처음부터 남북연합의 완성된 모델을 가지고 접근할 것이 아니라 ‘낮은 단계의 남북연합’을 먼저 형성하고 점진적으로 ‘높은 단계의 남북연합’으로 발전시켜간다는 입장에서 접근해야 할 것이다.

한국정부는 유럽통합의 사례를 통해 ‘초국가기구’의 역할에 대해 명확히 인식할 필요가 있다. 노태우·김영삼 정부의 남북연합 단계에 대한 설명에는 ‘남북연합’에 필요한 초국가기구의 구성에 대한 인식이 결여되어 있다. 김대중의 통일론도 이는 마찬가지이다. 어떻게 초국가기구를 창설하고 그것의 권한을 증대해나감으로써 남북한 개별 국가의 이익을 넘어선 공

60) 북한의 주체사상에 따르면, “국가정권은 (...) 당의 노선과 정책 집행을 보장하는 힘있는 수단인 법을 가지고 있으며, 법적 공간을 이용하여 온 사회에 혁명적 규율과 질서를 세우고 사람들을 교양함으로써 당의 노선과 정책을 책임적으로 집행한다”고 되어 있다. 사회과학출판사 편, 『영도체계』 (서울: 지평, 1989), 149쪽 참조.

61) 전 조선로동당 비서 황장엽은 2003년 11월 초 ‘미국의 소리(VOA) 방송’과 한 인터뷰에서 “현재 남북간 발전 속도 차이가 커서 먼저 두 사회간 동질화가 필요하다”면서 “그 전까지는 북한 주민들이 남한으로 대거 내려오는 사태를 막아야 한다”고 말하면서 북한 체제가 붕괴하더라도 당분간 지금의 남북 분계선을 그대로 뒤야 한다고 주장했다. 통일의 방법에 대한 황장엽과 필자의 견해 간에는 많은 차이가 있지만, 적어도 황장엽의 이 같은 지적은 음미할 가치가 있다고 본다. 「연합뉴스」, 2003년 11월 4일 참조.

동이익을 추구할 것인가 하는 문제는 남북연합 단계에서 통합을 심화시키는 문제와 직결되어 있다. 남북연합 단계에서 점진적으로 통합을 심화시키는 대신 통일헌법을 제정하여 일거에 완전통일 단계로 이행한다는 급진적, ‘혁명적’ 입장은 북한으로 하여금 남한에 의한 흡수통일 가능성을 우려하여 남북연합 형성에 소극적 또는 부정적으로 나오게 할 수 있다. 북한 체제가 갑작스럽게 붕괴하여 신속한 통일이 불가피한 상황이 발생한다면, 그 기회를 적극적으로 활용하는 것이 필요할 것이다. 그러나 북한이 비록 경제적으로는 파탄 상태에 놓여있지만 정치적으로는 놀라운 안정성을 유지하고 있는 상황에서 북한의 붕괴 시나리오를 전제로 한 통일방안을 공식화하는 것은 남북관계 진전을 위해 바람직스럽지 않다. 유럽통합의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 초국가기구를 수립해 통합을 심화시키는 것은 어느 한 국가에 의한 다른 국가의 흡수통일을 추구하는 것이 아니고, 개별 국가가 통합의 심화 과정을 통제할 수 있기 때문에 북한이 반드시 거부할 이유는 없다.

유럽통합의 사례는 남북한에게 외교·안보 분야에서의 협력은 경제 분야에서의 협력보다 어렵다는 것을 시사해주고 있다. 따라서 한국정부는 특히 안보 분야에 대해서는 성급하게 진전을 기대하지 말고 장기적으로 접근하는 것이 필요하다. 유럽연합의 형성 및 발전은 처음부터 일정한 공식에 따라 순조롭게 이루어진 것이 아니라 많은 우여곡절을 겪으며 점진적·실사구시적으로 장기간에 걸쳐 이루어졌다는 사실로부터 우리는 남북연합 형성을 위해 많은 인내와 긴 안목, 창조적 입장을 가지고 접근해야 한다는 교훈을 이끌어낼 수 있다.

참 고 문 헌

- 강원택·조홍식, 『유럽의 부활 - 유럽연합의 발전과 전망 -』, 서울: 푸른길, 1999.
- 김국신, 『남북연합 형성 및 운영방안연구』, 연구보고서 94-13, 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김대순, “유럽공동체인가 유럽연합인가? — 파리에서 암스테르담까지 —,” 『유럽연구』, 제10호, 한국유럽학회, 1999년.
- 김병오, 『민족통일과 남북연합』, 서울: 여강출판사, 2001.
- 독일연방정치교육원 편, 『유럽연합의 실체와 전망』, 최경은·권선형 역, 서울: 연세대학교 출판부, 1999.
- 박영호·박형중·조민·황병덕·허문영, 『정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안』, 인문사회연구회 협동연구 총서 2001-03, 서울: 통일연구원, 2001.
- 사회과학출판사 편, 『영도체계』, 서울: 지평, 1989.
- 손희만, “유럽연합(EU)에서의 초국가적 공동체헌법의 발전에 관한 연구,” 『국제·지역연구』, 8권 2호 (1999 봄).
- 「연합뉴스」, 2003년 11월 4일.
- 『유럽연합(EU)의 통합체제』, 서울: 법무부, 2000.
- 유석렬, “남북연합 개념 및 추진방안,” 『남북연합의 개념과 추진과제』, 인문사회연구회 협동연구 총서 2001-01, 서울: 통일연구원, 2001.
- 유임수, “유럽연합(EU)의 심화 및 확대정책에 관한 소고,” 『유럽연구』, 제8호 (한국유럽학회, 1998년 겨울).
- 이종광, 『유럽통합의 이상과 현실』, 서울: 일신사, 1996.
- 이호근, “유럽연합(EU),” 강명세 외, 『현대 유럽정치』, 서울: 동성출판사, 2002.
- 이호근, “유럽연합 헌법(초안)제정의 의의,” 『정세와 정책』, 2003년 8월 (성남: 세종연구소).
- 장명봉, “특수한 국가결합형태로서의 유럽공동체와 노르딕협력체 — 남북연합의 발전과 관련하여,” 『통일문제연구』 제2권 3호 (1990년 가을).
- 장홍, 『유럽연합(EU)의 새로운 이해』, 서울: 고원, 1998.
- 정성장, “북한체제의 변화 가능성과 대북전략,” 『국제질서 전환기의 국가전략 — 한국의 외교·안보·대북 전략 —』, 성남: 세종연구소, 2002.
- _____, “통일정책의 전개와 변화,” 박호성·홍원표 외, 『북한사회의 이해 — 정치·경제·문화 —』, 서울: 인간사랑, 2002.
- 정치학대사전편찬위원회 편, 『21세기 정치학대사전 (상)』, 서울: 아카데미아리서치, 2002.
- 『중앙일보』, 2000년 10월 13일.
- 최수경·조명현·박재정, 『유럽의 통합정치 — 국제주의, 지역주의, 국가주의의 갈등과 조화 —』, 서울: 집문당, 1997.
- 한중수, “유럽통합: 한반도 통합의 새로운 모델?,” 한국국제정치학회 추계학술회의 발표 논문 (2002년 10월 12일).
- 허만, 『유럽의 통합정치론: 한지붕 정치를 위한 대구도』, 부산: 부산대학교 출판부, 1998.

- Bertrand, Geneviève, *La prise de décision dans l'Union européenne*, 2^e édition, Paris: La documentation Française, 2002.
- Croisat, Maurice, & Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris: Montchrestien, 1999.
- Dictionnaire de politique*, Paris: Larousse, 1979.
- Doutriaux, Yves & Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, 4^e édition 2001, Paris: La documentation Française, 2003.
- Duhamel, O. and Y. Mény eds., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris: P.U.F., 1992.
- Fontaine, P., *La construction européenne de 1945 à nos jours*, Paris: Seuil, 1996.
- Gautier, A., *La construction européenne*, Paris: Bréal, 2000.
- Gerbet, Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris: Imprimerie nationale Editions, 1999.
- Hamon, Dominique, & Ivan Serge Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris: PUF, 1997.
- Hen, Christian, & Jacques Léonard, *L'Union européenne*, Paris: La Découverte, 1999.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions européennes*, 6^e édition, Paris: Armand Colin, 2002.