

유럽통합모델과 남북한 통합모델간의 비교분석*

정 창 화**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 법공동체(Rechtsgemeinschaft)로서 유럽연합(EU)
- III. 남북공동체 형성을 위한 국가통합모델
- IV. 유럽통합모델과 남북한 국가통합모델간의 비교
- V. 결론을 대신하여 : 유럽통합모델이 남북공동체 형성에 주는 시사점

〈요 약〉

1951년 파리조약이래 유럽연합(EU)은 네 차례의 조약개정을 거치면서, 유럽을 하나의 통합된 '연방국가'로 진행시키고 있다. 이러한 통합과정 즉, EC에서 EU로 이어지는 모든 협상이 조약으로 기초되고, 그 조약이 국민투표 또는 국민의 대표기관인 의회의 비준을 거쳐 EU국민들의 합의를 도출하였으며, 이를 바탕으로 유럽연방으로 준비된 수순을 밟아가고 있다. 본고에서는 이러한 유럽통합모델이 한국의 '연합제 통일모델'과 북한의 '연방제 통일모델'과는 어떠한 차이가 있는지를 비교·분석하여, 향후 「남북공동체」 형성에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지 가늠하고자 하였다. 이러한 분석은 남북문제를 새로운 시각으로 접근하여, 새로운 단 계로 끌어올릴 수 있는 '질적상승'을 유도할 것이다.

I. 서 론

962년 오토 1세(Otto I)가 신성로마제국을 창설하기 전까지, 공동의 역사를 지닌 유럽인들은 그 동안 여러 차례 유럽통합을 위한 시도를 모색하였다. 즉, 프랑스의

* 본 논문은 2002년 7월 통일연구원 학술세미나에서 발표된 내용을 수정·보완하였다. 아울러 좋은 논평을 해주신 통일연구원의 연구진, 손기웅 박사님 그리고 서병철 원장님께 감사 드립니다.

** 서울대 행정대학원 BK 사업단 박사후 연구원(Post-doc.)

나폴레옹이나 독일의 히틀러에 의한 무력적인 통합의 시도, 그리고 제 1차대전 이후 1923년 오스트리아의 쿠덴호프 칼레르기 백작의 범유럽운동(Herdegen, 2002 : 37)과 1929년 프랑스 외상 브리앙(Briand)의 '유럽동맹'창설과 같은 평화적인 통합 시도가 그것이었다. 그러나 이러한 시도는 패권주의에 대한 국제적 반발과 국제 사회에서 국가절대주의의 재출현에 대한 의혹 때문에 실패하고 말았다.

유럽통합에 대한 시도는 제2차대전의 종전 후, 미국과 소련의 냉전체제하에서, 소련의 팽창주의에 대한 대항과 파괴된 유럽을 정치·경제적으로 통합시켜야겠다는 절실한 필요성에 의해 다시 대두되었다. 이러한 통합의지는 1950년 5월 9일 프랑스 외무장관 슈망(R. Schman)이 경제전문가 장 모네(Jean Monnet)의 도움을 받아 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 창설할 것을 제안함으로써 구체화되었다(Streinz, 1999 : 5-6). 당시 중공업분야는 유럽의 경제재건을 위한 필수적인 분야였다. 따라서 ECSC의 창설로 인한 독일과 프랑스의 자원의 결합은 부분적 유럽통합(Teilintegration)에 기여했을 뿐만 아니라(Staebe, 1998 : 16), 유럽의 평화유지에도 기여하였다. 이것은 지난 수 백년간 진행되어 온 유럽공동체 형성을 위한 첫 번째의 구체적인 결실이었다.

여기서 중요한 사실은 당시 슈망에 의해 구상된 유럽통합모델은 '유럽연방'(European Federation)이란 '연방국가'를 목표로 하고 있다는 것이다. 따라서 1951년 4월에 체결된 파리조약(ECSC조약)과 1957년 3월에 체결된 로마조약(EEC, Euratom조약)은 그동안 네 차례의 개정을 거치면서, 유럽을 하나의 통합된 '연방국가'로 진행시키고 있다. 특히, 이러한 통합과정은 EC/EU조약에 기초하여, 준비된 수순을 밟고 있다는 것에 주의를 환기시켜야 한다.

본고에서는 이러한 조약에 기초한 유럽통합모델이 그 동안 주장되어 온 한국의 '연합제 통일모델'과 북한의 '연방제 통일모델'과는 어떠한 차이가 있는지 우선적으로 비교할 것이다. 물론, 비교에 선행하여, 법공동체(Rechtsgemeinschaft)로서 유럽통합모델이 EC/EU법에 기초하여 진전된 상황(II)과 남북한의 국가통합모델(III)에 대해 언급할 것이다. 이러한 언급이후, 유럽통합모델과 남북한 국가통합모델간의 비교가 행해질 것이다(IV). 이것은 현재 성공적인 국가통합모델로서 유럽연합(EU)이 향후 남북공동체 형성에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지를 가늠할 수 있게 해 줄 것이며(V), 남북문제를 새로운 단계로 끌어올릴 수 있는 '질적상승'을 유도할 수 있을 것이다.

II. 법공동체(Rechtsgemeinschaft)로서 유럽연합(EU)

1. 유럽의 궁극적인 통합모델로서 '유럽연방'

유럽연합(EU)은 경제-, 정치-, 문화- 및 법공동체로서 설명될 수 있다.¹⁾ 그 중에서도 유럽연합은 법공동체(Rechtsgemeinschaft)에 기초하고 있음을 간과해서는 안 된다(Nicolaysen, 2002 : 348-360). 왜냐하면, 유럽통합 과정상에서 즉, EC에서 EU로 이어지는 모든 협상이 법적인 기초 위에서 협의되어졌다는 사실 때문이다. 이것은 첫째, 협의된 안이 조약으로 체결되고, 그 조약이 국민투표 또는 국민의 대표기관인 의회의 비준을 받아야만 했다는 것을 의미한다. 둘째, 유럽공동체의 바탕이 되는 유럽연합(EU)법은 전통적인 의미의 법분류로는 이해하기 어려운 '하나의 새로운 법질서'(a new legal order)라는 것이므로, 유럽연합을 단순한 국가간의 모임이 아닌 '초국가적'(supra-national)이라는 관점에서 파악해야 한다는 것이다. 이에 의해, EU 15개 회원국들은 자국의 주권을 유럽연합에 양도해야 하고, 자국의 국내법에 EU의 직접효력(direct)과 우위(supremacy)를 인정해야 한다. 셋째, 이러한 유럽통합 과정 속에서 유럽이 지향하고 있는 향후 유럽의 국가모습은 '유럽연방'(European Federation)이라는 것이다(Bieber, 2002 : 364).

2. 연방국가, 국가연합 그리고 준연방국가로서 유럽연합(EU)

연방국가(Federation)는 두 개 이상의 구성국으로 구성되는 연방정부만이 국제법상의 법인격을 향유하며, 그 자체의 정부기관을 보유하며, 구성국의 주민들에게 직접적인 통치권을 행사하는 국가이다. 연방국가의 특징은 중앙정부와 구성국간의 권한배분, 헌법상 그러한 권한배분을 제도적으로 보장하는 일정한 수단의 존재, 중앙정부와 구성국간 일정한 정도의 독자성 인정, 중앙정부 및 구성국 주민에 대한 연방의 직접적인 권력행사, 중앙정부의 외교 및 군사권 행사 그리고 구성국

1) 2002년 1월 1일로 출범한 유럽단일화폐인 유러(Euro)貨는 유럽연합(EU)이 '경제공동체'임을 증명하는 중요한 증거이다. 또한, 농업, 환경, 보건, 문화정책뿐만 아니라, 보스니아 사태와 같은 안보정책분야에서도 EU가 '정치공동체'로서 그 역할을 담당하고 있다. 그러나 유럽연합은 1992년 마스트리히트 조약이래, 하나의 '법공동체'로서 파악되어야 한다. 이것은 유럽연합조약(TEU) 제 1조 1항에서 "각 체약당사국이 상호간 유럽연합(EU)을 창설"하고, 유럽공동체 설립조약이 각 회원국의 헌법보다 우위에 있다는 사실과 모든 정책이 법적인 토대 위에 실행된다는 사실로서 파악할 수 있다.

의 국내문제에 대한 독립적 권한 등이다(Zippelius, Reinhold, 1999 : 389-393).

국가연합(Confederation)도 두 개 이상의 구성국으로 구성되나, 구성국은 각각 개별적인 법인격을 그대로 보유한다. 따라서 국가연합 그 자체는 하나의 새로운 법적 실체로서 존재는 하지만, 국제법상 독자적인 법인격을 보유하지는 않는다. 따라서 국가연합하에서 구성국들은 주권을 중앙정부에 이양하지 않는 가운데서 결합되며, 구성국 내의 대내적 권한은 구성국이 보유한다(Zippelius, Reinhold, 1999 : 400-402).

유럽연합(EU)은 마스트리히트 조약이후 연방국가(Federation)와 국가연합(Confederation)의 중간단계에 있다.²⁾ 필자는 이 단계를 ‘준연방국가’(Quasi-Federation)로 표현하고자 한다. ‘준연방국가’의 특성은, 첫째, EU가 초국가적 성격의 기관들을 보유하고 있다는 점, 둘째, EC/EU법은 모든 회원국들에게 보편성(common)을 갖고 있으며, 이로 인해 EC/EU법은 회원국들의 국내법에 우선한다는 점, 셋째, 회원국의 국민들에게도 직접적인 권리와 의무를 부여 및 부과한다는 점, 넷째, 암스테르담조약 및 니스조약을 통하여, EU조약 제5장에 언급된 「공동외교안보정책」 분야에서와 EU조약 제6장에서 명시된 「형사사건에서의 경찰 및 사법협력」분야에서의 EU의 역할이 강화되었다는 점이다. 마지막으로, 유럽연합(EU)에 대내외적인 법적주체성이 默示的으로 부여된다는 일부 학자들의 주장에 따라, EU는 부분적으로 국제법주체로서 활동하고 있다는 점³⁾에서 ‘준연방적 성격의 유럽연합’이 설명된다.

연방국가(Federation), 국가연합(Confederation) 그리고 준연방국가로서 유럽연합(EU)은 형태상으로 두 개 이상의 국가가 결합되는 ‘국가결합’이라는 점에서는 공통적이거나, 내용상에는 상당한 차이가 있다(<표 1 참조>).

첫째, ‘주권보유’와 ‘국제법인격’에 관한 문제이다. 국가연합은 법적 실체로서는 존재하지만, 국제법상 독자적인 국제법주체는 아니다. 오히려 국가연합에서는 구성국이 주권을 보유하고, 자신의 고유한 법인격을 상실하지 않는다. 이에 반해, 연방국가는 연방정부만이 완전한 국제적 인격을 향유하고, 독자적인 국제법주체가 된다. 유럽연합(EU)은 부분적이기는 하나 국방 및 외교정책을 일부 담당하기 때문에, 연방국가와 국가연합의 중간 단계에 놓여 있다고 할 수 있다. 또한 EC법 제

2) 물론, 반대 견해도 있다. 반대적 견해에 따르면, 유럽연합은 법적 능력이 없는 국제조직으로서, 국방 및 외교정책사항을 일부 담당하지만 아직 ‘국가연합’(Staatenverbund)의 상태에 있다는 것이다. 자세한 내용은 Pechstein/Koenig(2000 : 49-50) 참조.

3) 왜냐하면 EU는 이미 다른 국제기구인 서유럽동맹(WEU)에 대한 접촉을 하고 있기 때문이다. 자세한 내용은 Dörr(1995 : 343) 참조.

281조에서는 공동체의 국제법상의 법인격을 명시적으로 규정하고 있다(Streinz, 1999 : 45-46).

둘째, ‘결합근거’의 문제이다. 국가연합은 구성국간에 체결되는 조약 즉, 국제법이 바로 그 법적인 결합근거가 된다. 반면에, 연방국가는 연방헌법 즉, 국내법이 결합근거가 된다. 물론, 연방국가체제하에서는 구성국은 자신들의 고유한 州헌법을 갖지만, 연방헌법에 구속된다.⁴⁾ 유럽연합은 세 개의 설립조약(EC, ECSC, Euratom)에 의해 창설되었지만, 통합과정이 심화되면서, 이러한 설립조약이 ‘聯合憲法’으로서 간주되고 있다.⁵⁾ 또한 EC/EU법의 초국가적 성격 때문에, 기존의 국제법상의 조약과는 달리 하나의 새로운 법질서(a new legal order)로 여겨진다.

<표 1> 연방국가(Federation), 국가연합(Confederation) 및 유럽연합(EU)의 비교

분석 기준	국 가 연 합 (Confederation)	유 럽 연 합 (European Union)	연 방 국 가 (Federation)
① 주권보유	국가연합 : × 구성국 : ○	유럽연합 : △ 회원국 : ○	연방국가 : ○ 구성국 : ×
② 국제법인격	국가연합 : × 구성국 : ○	유럽연합 : △ 유럽공동체 : ○ 회원국 : ○	연방국가 : ○ 구성국 : ×
③ 결합근거	조약(국제법)	설립조약(새로운 법질서)	연방헌법(국내법)
④ 존속의 안정성	한시적, 잠정적, 과도적 결합	반영구적 결합	영구적 또는 반영구적 결합
⑤ 주민의 국적	구성국의 개별국적	회원국의 개별국적과 EU 시민권	연방국가의 단일국적
⑥ 대내적 통치권 - 주민통치권, 과세권 - 군사권 - 통화발행권	국가연합 : ×, 구성국 : ○ 국가연합 : ×, 구성국 : ○ 연방국가 : ×, 구성국 : ○	유럽연합 : ×, 회원국 : ○ 유럽연합 : ×, 회원국 : ○ 유럽연합 : △, 회원국 : △	연방국가 : ○, 구성국 : ○ 연방국가 : ○, 구성국 : × 연방국가 : ○, 구성국 : ×
⑦ 대외적 통치권	국가연합 : × 구성국 : ○	유럽연합 : △ 회원국 : ○	연방국가 : ○ 구성국 : ×
⑧ 국제책임	국가연합 : × 구성국 : ○	유럽연합 : △ 회원국 : ○	연방국가 : ○ 구성국 : ×

출처 : 제성호 (2001 : 262) 참조하여, 유럽연합과 비교하여 작성.

셋째, ‘존속의 안정성’이 문제가 된다. 국가연합은 본질상 한시적, 잠정적 그리

- 4) 독일의 경우, 구성국인 州들도 연방헌법인 기본법(Grundgesetz)이 인정하는 범위 내에서 자치권 행사를 위한 고유한 州헌법(Landesverfassung)을 제정한다(독일 기본법(GG) 제 70조 참조).
- 5) 실제로, 독일연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 1992년 유럽공동체 설립조약(EC, ECSC, Euratom)을 헌법중서(Verfassungsurkunde)라고 판결한 바 있다.

고 과도적인 성격을 갖는다. 그러나 연방국가는 연방의 구성국간에 내란이 발생할지라도 연방헌법이 폐지되지 않는 한, 영구적인 국가결합이라고 할 수 있다. 이에 반해, 유럽연합은 국가연합과 연방국가의 중간단계에 놓여 있다. 왜냐하면, 한 시적, 과도적 단계를 지나서, 半영구적인 국가결합의 단계로 진입했다고 볼 수 있기 때문이다.⁶⁾

넷째, 주민의 국적이 문제가 된다. 국가연합의 경우, 구성국의 국민은 국가연합의 국적이 아니라 소속 구성국의 국적을 갖게 된다. 반면에, 연방국가에서는 구성국의 주민은 구성국의 국적을 갖는 것이 아니라, 연방국가의 單一한 국적을 보유한다. 유럽연합의 경우, 현재 개별 회원국의 국적을 보유하지만, 유럽연합(EU) 공동의 시민권이 15개 회원국으로 구성된 EU시민에게 부여된다.⁷⁾

다섯째, 대내적 통치권이 또한 문제이다. 국가연합의 경우, 주민에 대한 대내적 통치권은 각 구성국들이 행사하지만, 연방국가에서는 연방정부가 구성국과 구성국의 주민들에 대해 직접적인 대내적 통치권을 행사한다. 다만, 연방국가의 경우, 과세권에 한하여, 연방정부와 구성국 정부가 공동으로 행사할 수 있다.⁸⁾ 유럽연합의 경우, 주민에 대한 대내적 통치권은 국가연합처럼 회원국 정부들이 행사한다. 다만, ‘유리’(Euro)라는 단일통화의 출범과 함께 통화발행권은 12개 회원국 정부가 행사하고 있으며, 유럽중앙은행(ECB)을 통하여, 유럽연합에서 조정 및 통제하고 있다.

여섯째, 대외적 통치권 측면에서도 문제가 된다. 원칙적으로, 국가연합에서는 구성국이 외교권 및 대외적 통치권(조약체결, 외교사절의 접수 및 파견, 선전포고 및 강화의 권리 등)을 보유한다. 반면에, 연방국가에서는 연방정부가 외교권을 행사한다.⁹⁾ 유럽연합의 경우, 원칙적으로 대외적 통치권은 회원국정부가 보유한다.

6) 그러나 유럽연합(EU)은 해체될 수 있는가? 연합과 공동체의 해체에 관한 경우는 조약 상에 규정되어 있지 않다. ECSC조약(제 97조)만을 예외로, 시간상 제약 없이 조약이 체결되었다(EC조약 제 312조, Euratom조약 제 208조). 그러나 일반적인 견해에 따르면, 공동체의 해체는 가능하다. 단지 설립만이 논란의 여지가 된다. (공동체)해체를 향한 회원국의 국제법적인 조약이 충분한 반면에(actus contrarius), 대표적인 권한을 지닌 공동체기관의 동의가 요구된다(Sraebe, 1998 : 42).

7) 암스테르담 조약을 통하여 삽입된 EC조약 제 21조 3단에 의하면, EU시민은 EC조약 314조에 언급된 12개 언어 중에 하나로 EC조약 21조 또는 EC조약 제 7조에 언급된 EC 기관과 보조기관에게 편지를 보내고, 이에 대한 답장을 받을 권리를 부여받고 있다.

8) 경우에 따라서, 연방국가에서는 이러한 문제 때문에 연방과 구성국간의 권한분배의 문제가 발생하기도 한다.

9) 다만, 국가연합에서는 설립조약이 인정한 범위 내에서 국가연합이 특정한 사안에 대

그러나 지난 2001년 서명된 니스조약에 의하면, EU조약에 근거하여 EU기관들의 조약체결권을 일부 부여하고 있다.¹⁰⁾ 이것은 유럽연합이 대외적 통치권을 제한적으로 보유하고 있음을 보여주는 것이다.

마지막으로, 국제책임이 문제가 된다. 국가연합은 구성국에 의해 발생된 국제법 위반행위에 대해 국제법상의 책임을 지지 않는다. 반면에, 연방국가의 경우, 연방 정부는 연방정부가 행하는 국제행위는 물론이고, 구성국의 국제행위에 대해서도 그 책임을 진다. 유럽연합의 경우, 앞에서 언급한 대로, EU가 행한 국제행위에 대해서는 유럽연합 자신이 그에 대한 책임을 지지만¹¹⁾, 그 외에 회원국 정부가 행한 국제법 위반행위에 대해서는 책임을 지지 않는다.

3. 조약에 기초한 유럽통합의 발전

1951년 파리조약으로 탄생한 유럽통합의 모습은 네 차례에 걸친 설립조약의 개정을 통하여, 15개 회원국들에 의한 하나의 연방국가로 나아가고 있다. 이것은 1785년 「영구평화론」(Zum ewigen Frieden)에서 칸트가 주창한 연방국가론¹²⁾이 유럽에서 현실화되고 있다는 것이다. 물론, 이러한 연방화로의 진전은 EU/EC법에 기초한 예정되고 준비된 통합모델에 따른 것이다. 이러한 법에 기초하고, 연방(Federation)을 향한 유럽통합의 시도는 이하의 네 번의 EC조약개정으로 파악될 수 있다.

유럽연방을 향한 첫 번째 시도는 1951년 4월에 체결된 「파리조약」과 1957년 3월에 체결된 「로마조약」이다. 파리조약은 유럽통합의 첫 결실이며, 이는 유럽석탄철강공동체(ECSC)¹³⁾로 구체화되었다.¹⁴⁾ 로마조약은 유럽경제공동체(EEC)조약

하여 외교권을 행사하며, 연방국가에서는 구성국이 연방정부의 동의하에 타국과 조약을 체결하는 경우도 있다.

10) 니스조약에 의해 개정되는 EU조약 제 24조 참조.

11) 법인격으로서 유럽연합은 자신에 의해 수용된 의무나 발생된 손해를 배상한다. 유럽연합조약(TEU) 제 28조 2항에서 4항과 제 41조 2항에서 4항에 따르면, 필요한 재정과 함께 자립자금을 확보한다. 유럽연합조약(TEU) 제 28조 3항과 제 41조 3항에서의 의무나 손해는 연합의 실제활동에 귀속될 수 있다.

12) 칸트(Kant)는 「영구평화론」에서 유럽평화의 안전장치로서 유럽국가들의 연방화(Föderation)를 제창하였다(Bieber, 2002 : 363).

13) 1950년 당시 불란서의 외무장관인 Robert Schman에 의해 제안되었다. 同 제안은 1951년 4월 18일 독일, 프랑스, 이태리, 베네룩스 3국 등 6개국이 파리에서 유럽석탄철강공동체(ECSC) 설립조약에 서명함으로써 실현되었다. 그러나 영국은 High Authority

과 유럽원자력공동체(Euratom)조약으로 구성된다. 특히, 로마조약은 경제분야에서의 통합이 시도되었다는 점에 큰 의미가 있다.

유럽연합화의 두 번째 시도는 1967년 7월 1일에 체결된 「통합조약」(Merger Treaty)¹⁵⁾이다. 同조약을 통해, ECSC, EEC, Euratom의 세 개 공동체 기관이 통합되었다.¹⁶⁾ 그러나 이러한 ‘기관통합’이 공동체 자체의 통합을 의미하는 것은 아니다. 법적으로는 여전히 3개의 공동체가 존재하는 것이다. 또한 각 기관의 권한 역시 각공동체설립조약에 따라 다르게 규정되었다.

시간이 흐르면서, 유럽공동체(EC)는 회원국의 수가 확대¹⁷⁾됨에 따라 여러 가지

(고등관청)의 권한에 반발하여 가입하지 않았다.

- 14) ECSC조약 체결 1년 후인 1952년, ECSC 6개 회원국들에 의해 유럽방위공동체(Europan Defence Community, EDC)의 창설이 시도되었지만 실패하였다. 즉, 1950년 10월 24일 프랑스 수상 René Pleven은 한국전쟁과 동서긴장의 고조 속에서 유럽국가들의 공동방위노력의 필요성을 절감하고, Schman과 Monnet의 구상을 빌어 서유럽의 군사적 통합을 목표로 하는 또 하나의 초국가적 기구의 창설을 제안하였다. 이에 따라 ECSC 6개 회원국들은 1952년 5월 27일 비준을 조건(subject to ratification)으로 유럽방위공동체설립조약(EDC설립조약의 내용은 ECSC와는 다른 초국가적 구조를 갖고 있다는 점과 더욱 강력한 유럽연방 또는 유럽국가연합의 형태-정치통합-를 초래한다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것임)에 서명하였다. 그러나 독일에 대한 불신감을 씻어 버리지 못한 프랑스 국회가 1954년 8월 30일 이 조약에 비준동의를 거부함으로써 유럽방위공동체의 설립은 실패로 돌아가고 말았다.
- 15) 정식명칭은 ‘유럽공동체의 단일이사회와 단일위원회의 설립조약(Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of European Communities)’이다.
- 16) 이미 1957년 체결된 로마조약은 4개의 주요기관 즉, 위원회(Commission), 이사회(Council), 의회, 법원을 설립하였고, 발효시점인 1958년 1월 1일을 기해, 「유럽공동체에 공통되는 일정기관에 관한 협약(Convention on Certain Institutions Common to the European Communities)」이 또한 발효되었다. 이에 의거하여, 기존의 ECSC의 기관과 함께, 3개 공동체의 기관들 중 의회와 법원은 단일한 형태로 통합되었다. 1967년 7월 1일, 통합조약(Merger Treaty)에 의해 이사회와 위원회 역시 3개 공동체에 공통된 ‘單一이사회’와 ‘單一위원회’를 통합되었다. 즉, 同조약으로 인해, ‘單一기관’이 3개 공동체와의 업무를 모두 관장하게 되었다.
- 17) E U의 회원국數는 프랑스, 서독, 이탈리아, 벨기에, 네델란드, 룩셈부르크 등 6개국으로 출발하여, 4차에 걸친 신규회원국 가입으로 현재는 15개국이 되었다.
 - 제 1차 확대 1973년(영국, 덴마크, 아일랜드),
 - 제 2차 확대 1981년(그리스),
 - 제 3차 확대 1986년(포르투갈, 스페인) 그리고
 - 제 4차 확대 1995년(스웨덴, 핀란드, 오스트리아)

문제점이 발생되었다.¹⁸⁾ 그 중에서 특히 큰 문제는 정책결정의 지연이었다.¹⁹⁾ 이 때문에 EC는 1986년 2월 17일 「단일유럽협정」(SEA)을 채택하였다. 「단일유럽협정」은 유럽연방을 향한 세 번째 시도이며, 세 개의 공동체설립조약의 1차 개정을 의미한다.

「단일유럽협정」의 내용은 크게 두 가지로 나누어진다. 첫째, 향후 정치·외교적 차원에서도 하나의 목소리를 형성해 나가기 위해, 그동안 공동체 체제 밖에서 진행되어 온 유럽정치협력(European Political Cooperation, EPC)을 공동체와는 별개의 법적 기구로 제도화시키는 것이다. 둘째, 기존의 공동체설립조약을 개정한 것으로, 그 주요 내용은 1992년까지 EEC의 역내시장(internal Market)을 완성시킨다는 것이다.²⁰⁾

1986년 「단일유럽협정」으로 상호간의 연방적 또는 준연방적 결속체제를 더욱 공고히 하는 데는 성공하였다. 그러나 「단일유럽협정」발효 후, 이것만으로는 유럽의 미래를 확보하기에 부족하다는 공감대가 형성되기 시작하였다. 즉, 경제적인 측면에서, 1992년 말까지 이른바 역내시장(Internal Market)이 완성되어 그 한 결과로서 ‘자본’의 자유이동이 이루어진다고 하더라도 궁극적으로 역내재정시장은 단일통화 없이는 완전한 것이 될 수 없고, 따라서 제대로 기능할 수 없을 것이라는

- 제 5차 확대절차는 1998년 3월 30일에 개시되었으며, 2002년 10월 현재 니스(Nice) 조약의 비준완료(2002.10.20)로 2004년부터 2007년까지 이하의 EU신청국들이 가입할 예정이다 (불가리아, 싸이프러스, 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아 그리고 슬로베니아). 따라서 2007년에는 EU회원국이 27개국으로 확대될 예정이다.

- 18) 그 이유로 ①회원국간의 오랜 전통과 환경의 차이에서 오는 법적용의 차이, ②회원국간의 경제력 차이 및 이에 따른 경제정책의 차이, ③세계경제환경의 급변에 따른 유럽경제사정의 변화, ④회원국의 확대에 따른 잠정조치기간의 계속을 들 수 있다.
- 19) 유럽연합의 정책결정에 관한 자세한 내용은 임도빈(1997 : 230-250) 참조.
- 20) 이에 따라, 1989년 Jacques Delors 당시 EC집행위원회 위원장이 통화동맹의 3단계추진을 위한 「Delors 보고서」를 발표하였으며, 1990년 7월 순회원국이 「유럽통화체제」(European Monetary System: EMS)에 전면 참가하는 EC통화통합의 제 1단계가 시작되었다. 또한 1990년 로마에서 열린 EC정상회담에서 통화통합과 정치통합을 협의하기 위한 정부간회의(Inter-Government Conference: IGC)가 구성되었다. 1991년 10월 EC와 EFTA간 유럽경제지역(EEA) 창설에 합의함으로써 EC의 경제통합에 박차를 가하였다. 드디어 지난 1991년 12월 11일 네덜란드 Maastricht에서 열린 EC정상회담에서 통화·정치통합을 포함한 EEC설립조약의 개정에 전격적으로 합의함으로써 EC는 ‘유럽합중국(the United States of Europe)’의 출현을 목전에 두게 되었다.

점이 인식되었기 때문이다. 또한 정치적 차원에서, 많은 유럽자유무역지대(EFTA)²¹⁾ 국가들이 공동체 가입의사를 표명하기 시작하고, 또 舊소련을 포함한 동유럽국가들까지 시장경제체제와 의회민주주의를 추구하면서 서유럽과의 협력 내지 통합을 궁극적 목표로 내세우자 유럽공동체로서는 이에 대비한 체제정비를 서두를 필요성을 느끼게 된 것이다.

결국, 유럽공동체는 EEC설립조약을 제 2차로 개정²²⁾하여, 정치동맹과 경제·통화동맹을 수립하기 위한 두 개의 정부간회의²³⁾를 개최하였다. 同회의에서의 교섭 단계를 거쳐서, 유럽공동체 12개 회원국은 네덜란드의 마스트리히트(Maastricht)에서 유럽연합조약(Treaty on European Union, TEU)²⁴⁾을 체결하였다. 이는 유럽연방을 위한 네 번째 통합시도였다.

同조약에 의하면, 유럽연합(EU)이란 기존의 세공동체(EC, ECSC, Euratom), 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy, CFSP), 사법 및 내무분야에서의 협력(Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs) 등 세 기둥으로 구성된다. 이를 통합의 삼주체제(Drei-Säule-System)모델이라 부른다.

그러나 마스트리히트 조약이후, 유럽연합(EU)이 좀 더 시민친화적이고, EU기관들이 연방정부의 기구들처럼, 더 민주적이고 실효적으로 운영될 수 있도록 그리고 EU의 대외활동능력을 강화시키기 위해, 마스트리히트조약의 개정에 합의하였다. 그리고 1997년 10월 회원국들은 네덜란드 암스테르담에서 일명 암스테르담조약²⁵⁾으로 불리는 新조약에 공식적으로 서명하였다. 암스테르담조약은 공동체설립

21) 1960년 1월 4일, 초국가적인 기구에 주권을 양도하는 것을 반대했던, 영국이 오스트리아, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 포르투갈, 스위스 등과 함께 '유럽자유무역지대'(European Free Trade Association, EFTA)를 창설하였다. 그러나 영국 자신은 1973년에 유럽연합(당시는 유럽공동체)에 가입하였고, EFTA 역시 1991년 10월 유럽공동체(EC)와 함께 유럽경제지역(European Economic Area, EEA)을 창설할 것을 합의하여, EC법에 규율을 받았었다. 현재는 노르웨이와 스위스를 제외한 EFTA 全회원국이 EU의 회원국이 되었다(Staebe, 1998 : 18-19).

22) EEC조약의 개정은 동조약 제 236조(설립조약 개정절차)에 따라 개정되었으며, EEC의 개정은 또한 ECSC조약과 Euratom조약을 개정을 동반한다.

23) 하나는 '정치동맹에 관한 정부간 회의'(Intergovernmental conference on political union)였고, 다른 하나는 '경제 및 통화동맹에 관한 정부간 회의'(Intergovernmental conference on economic and monetary union)였다.

24) 同조약을 일명 마스트리히트(Maastricht)조약이라 하며, 1993년 11월 1일에 발효하였다.

25) '암스테르담조약'의 정식명칭은 '유럽공동체들을 설립하는 諸조약 및 일정관련 행위

조약의 3차 개정조약이었으며, 유럽연방의 완성을 위한 다섯 번째 시도였다.

암스테르담조약은 ‘유연성’(Flexibilität)으로 불리는 ‘강화된 협력’(closer cooperation)의 구상하에, EU 기구확대에 대한 논의, 입법절차의 변경, 공동결정대상의 확대에 의한 유럽의회의 권한증가 등에 관한 개혁조치가 취해졌다(Herdegen, 2002 : 45-47).

그러나 암스테르담 조약체결시, EU확대에 대비하기 위하여 기구개혁을 정부간 회의의 중심이 되는 문제로 삼을 필요성에 관하여 합의를 보았으면서도, 이 문제를 마무리 짓지 못하였다. 따라서 암스테르담에서 미해결적인 과제로 남겨진 문제 즉, EU확대로 야기될 수 있는 제도개편의 문제(Institutional Issues)는 후일로 미루어졌다.²⁶⁾ 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해, 정부간회의가 개최되었으며, 결국 2000년 12월 니스(Nice)에서 개최된 유럽정상회의에서 새로운 조약체결이 합의되었다. 이러한 합의는 2001년 2월 다시 니스에서 정식으로 서명되었다. ‘니스조약’²⁷⁾이라 불리는 이 조약은 유럽연방화를 위한 여섯 번째 시도이며, EC설립조약의 4차 개정을 의미한다.

이번 니스조약으로 그동안 논란이 되어 왔었던 기구개편과 관련된 대부분의 문제가 해결되었다. 특히, 집행위원회(Commission)의 크기와 집행위원의 임명방식, 이사회(Council)의 투표가중치 개정, 가중다수결 방식의 확대적용, 유럽재판소와 유럽의회의 기구개편 및 기타 보조기관들의 기구개편을 통하여 유럽 연방국가의 기본틀을 세련화시키는 데 큰 의미가 부여된다(Borchardt, 2001 : 15-25).

들을 개정하는 암스테르담조약’(Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts)이다.

- 26) 즉, 향후 ①집행위원회 크기와 구성, ②이사회에서의 투표가중치 변경, ③이사회에서 가중다수결 투표의 가능한 확대, ④이들 쟁점과 관련하여 그리고 암스테르담 조약을 이행함에 있어서 EC기관들에 대해 발생하는 EU/EC조약들에 대한 기타 필요한 개정, 그리고 ⑤의장국이 의제로서 제안할지도 모르는 기타 사항 등 다섯 개의 주요태마가 문제였다(김대순, 2001 : 2).
- 27) ‘니스조약’의 정식명칭은 ‘유럽공동체들을 설립하는 諸조약 및 일정관련 행위들을 개정하는 니스조약’(Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts)이다. 현재, 同조약은 지난 2002년 10월 20일 아일랜드가 마지막으로 비준절차를 완료함으로써, 조약발효가 예정되고 있다.

III. 남북공동체 형성을 위한 국가통합모델

지난 2000년 6월 13일에서 15일까지 평양에서 개최된 남북정상회담은 분단 55년만에 처음으로 남북한 최고당국자가 만났을 뿐만 아니라, 「6·15 남북공동선언」을 채택하여, 남북관계에 새로운 전기를 마련하였다. 특히, 同선언에서는 통일문제의 자주적 해결(제1항)과 남북한 통일방안의 공통성 인정을 전제로 한 공동의 통일지향노력(제2항)을 명시하여, 향후 남북공동체 형성을 위한 새로운 시각이 대두되었다.²⁸⁾

1. 한국의 '연합제' 모델

한국의 '연합제안'이라 함은 1994년 8월 우리 정부의 통일방안으로 체계화되어, 대내외에 공식 발표된 「민족공동체통일방안」²⁹⁾에서 통일과도체제로 상정되고 있는 '남북연합' (Korean Commonwealth) 설치구상을 말한다. 이 「민족공동체통일방안」은 1989년 9월에 발표된 「한민족공동체통일방안」의 연장선상에 있는 것으로서 양자는 상호 보완 및 발전관계에 있다(계성호, 2001 : 294).

「한민족공동체통일방안」에서는 '남북연합'(Korean Commonwealth)의 성격에 관해 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, "통일로 가는 중간 징검다리로서 남과 북이 연합(남북연합)하여 더불어 살아가는 가운데 단일 민족사회를 꾸린(민족공동체 건설) 다음, 마침내 하나의 완전한 민족국가(통일민주공화국)를 세워 통일을 실현한다." 이러한 해설에 비추어 보면, '남북연합'(Korean Commonwealth)³⁰⁾은 교류 및 협력을

28) 이 兩조항에 관한 해석을 두고 의견이 분분하였다. 즉, 兩조항은 분단질서를 타파하고 통일로 가기 위한 거보를 내디딘 통일지향적 조항이라는 긍정적인 평가가 한편으로 대두되었다. 다른 한편으로는 우리나라의 국제변경에 관한 것으로서 국회의 동의를 받아야 한다는 주장과 함께 국민적 동의도 받아야 한다는 주장도 제기되었다(계성호, 2001 : 257).

29) 정식명칭은 「한민족공동체형성을 위한 3단계 통일방안」이다(통일부, 2002 : 1).

30) 우리측이 제안한 '남북연합'(Korean Commonwealth)은 '국가연합'(Confederation)과 '영연합'(British Commonwealth of Nations)의 중간단계로 설명하는 견해도 있다. 이러한 견해는 정부가 '남북연합'을 영문으로 'the Korean Commonwealth'로 표기하여, 영연합에서 사용되는 용어를 차용한 데서 기인한다. 그러나 실제로 정부가 '남북연합'의 영문표기 사용시에는 'Commonwealth'란 용어를 사용하면서도, 공식 해설서에서는 '독립국가연합'(CIS)이나 '유럽연합'(EU) 등과 같은 사례로 설명하고 있다. 아마, 이러한 의도는 정부가 남북한의 관계를 국제법상 Confederation을 바탕으로 하지만, 남북관계만은 남북기본합의서의 서문에서 언급된 '통일을 지향하는 잠정적인 특수관계'로 간

통해 민족의 공존공영, 민족사회의 동질화, 민족공동의 생활권을 형성함으로써 궁극적으로 ‘單一民族國家’로의 통일(완전통일) 기반을 조성하고 준비하는 역할을 수행하는 잠정적 과도체제로서의 ‘특수한 결합체’를 의미한다(제성호, 2001 : 294).

한국의 「민족공동체통일방안」은 당장의 통일보다는 교류협력과 신뢰회복을 통해 사실상의 통일상태를 달성하려는 점진적·단계적인 통일방안이며, 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 실질적인 민족공동체를 건설하고 이를 토대로 완전한 통일국가를 이루는 것을 목표로 하고 있다(통일부, 2002 : 1).

2. 북한의 ‘연방제’ 모델

북한은 1980년 「고려민주연방공화국 창립방안」을 통일방안으로 제시한 바 있다. 이는 남한의 연공정부(민주정부로 표현) 수립과 주한미군 철수와 국가보안법 철폐 등을 선결조건으로 하고 있으며, 통일의 중간과정 없이 바로 연방국가를 완성하자는 연방제 통일방안이었다. 그러나, 1989년 서독에 의한 독일통일이 이루어지고 1990년대에 들어와서는 사회주의 국가들의 체제전환 과정이 가속화되고 북한의 경제난이 심화되는 등 대내외적 상황이 어려워지자 북한은 수세적인 입장에서 연방제를 점차적으로 완성한다는 논리를 내세우며 지역정부의 권한이 강화된 “느슨한 연방제”를 거론하였다. 이런 의미에서 지난 2000년 6·15 남북공동선언 제 2항에서 명시된 ‘낮은 단계의 연방제안’은 기존의 「고려민주연방공화국 창립방안」과는 구별되는 새로운 연방제안이라고 할 수 있다(제성호, 2001 : 267).

이러한 ‘낮은 단계의 연방제’의 핵심은 당장 남북한이 정치적 통일을 달성하기 어렵다는 인식하에, 통일국가 또는 완성국가적 연방을 구성하기 전에 잠정적인 방안으로 간주할 수 있다. 同案에 따르면, 지방자치정부에 외교권 및 군사권 등의 권한을 더 많이 부여하고, 점차 중앙정부(연방정부)의 기능을 강화시켜 나감으로써 연방제 통일을 완성하자는 것으로 요약된다. ‘낮은 단계의 연방제’에서는 남과 북의 지역정부에 대해 외교권과 군사권의 독자적인 행사를 인정한다는 점에서, 그것은 국제법적 개념 내지 보편적인 개념의 연방과 다르다. 오히려 同案은 ‘국가연합적 성격을 지니는 연방제안’이라고 할 수 있다.

3. 남북한 통일방안의 비교

한국의 ‘연합제’와 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’를 비교하면, 다음과 같은 세 가

주하기 때문일 것으로 판단된다(제성호, 2001 : 265, 통일부, 2002 : 1-2).

지의 공통점이 있다.

첫째, 두 방안 모두 통일의 형태가 아니라 통일의 준비과정을 말하는 것이다. 즉, 통일의 미래상이나 결과가 아니라 통일을 준비해 나가는 접근방법을 의미한다. 따라서 이 단계에서 남북한은 남북협력체제를 통해 경제, 사회 그리고 문화분야 등에서 교류협력을 실시하고, 민족동질성 회복을 위한 노력을 전개해야 한다는 공통점이 있다.

둘째, 점진적·단계적 통일방안으로서 당장의 통일이 어려운 상황에서 남북이 체제와 제도를 그대로 유지하며 평화공존하는 과도적 단계와 느슨한 결합을 예정하고 있다.

셋째, 두 방안 모두 남북한 정부간에 「상설 협의체」를 상정하고 있다. 따라서 남북한 정부가 각각 정치·군사·외교권을 갖되 「상설 협의체」를 통해 남북한 간 현안 문제를 협의하여 해결해 나간다는 것이다(통일부, 2002 : 6).

이에 반해, 兩제안간에는 몇 가지의 중요한 차이점이 있다.

첫째, 남북한 정부 상위에 권력기구의 창설에 대한 문제이다. 남측의 ‘연합제안’에 따르면, 남북한 정부 상위에 권력기구를 고려하고 있지 않고, 단지 협의체 성격의 연합기구의 설치만을 예정하고 있다. 즉, 연합제하에서 남측이 예정하는 체제는 「2국가 2체제 2정부」를 상정하고 있는 것이다. 반면에, 북측은 ‘낮은 단계의 연방제’³¹⁾에서는 그것이 비록 상징적 내지 명목적이라 하더라도 ‘연방정부’의 설치를 주장하고 있다. 이러한 제안은 물론 ‘약한 연방정부와 강한 지역정부’구도 하에 「1연방국가 2체제 2지역정부」를 전제로 하고 있다.

둘째, 國號의 문제이다. 남측은 남북연합제하에서도 남북한이 각각 주권적인 정치실체로서 ‘대한민국’과 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 별개의 국호를 사용하도록 제안하고 있다. 그러나 북측의 ‘낮은 단계의 연방제안’은 ‘고려민주연방공화국’이란 단일 국호를 주장하고 있다.

셋째, 통일헌법의 제정방법과 절차에 관한 차이이다. 우리측이 제시하는 남북연합제에 따르면, 남북평의회에서 통일헌법의 제정과 그에 따른 민주적 총선에 의한 통일국가 기구의 구성을 예정하고 있다. 반면에, 북한은 ‘낮은 단계의 연방제안’ 뿐만 아니라 ‘고려민주연방공화국창립방안’에서도 연방헌법의 제정방법과 절차를 명시하지 않고 있다. 統一憲法은 통일국가 성립의 기초이자 통일방법을 제시하는 기본틀임에도 불구하고, 북한의 통일제안에서는 이러한 부분이 예정되고 있지 않다.³¹⁾

31) 기타의 차이점에 대해서는(제성호, 2001 : 274) 참조.

IV. 유럽통합모델과 남북한 국가통합모델간의 비교

15개의 상이한 국가들이 모여 국가결합의 형태를 한 유럽연합(EU)과 단일민족국가 정치적인 이념 때문에 분단이 된 남북한의 국가통합의 상황을 직접적으로 비교할 수는 없다. 그러나 상이한 국가들간의 결합체인 유럽연합이 오늘날 ‘準연방국가화’ 되었다는 사실에서, 유럽의 통합모델과 현재 남북한이 추구하는 통합모델간의 비교는 향후 남북공동체 형성에 큰 의미가 있다. 이하에서는 다섯 가지의 분석의 기준 - 통합의 최종목표, 통합과정, 과도체제 및 과도기구, 통합체(공동체)의 실현방법 그리고 통합체의 형태 - 을 중심으로 비교하기로 한다(<표 2 참조>).

<표 2> 유럽통합모델과 남북공동체 형성모델의 비교

통합모델 분석기준	한국의 남북연합모델	유럽통합모델	북한의 ‘낮은 단계의 연방제’
최종목표	한민족 공동체 건설 (통일국가)	유럽연방 (유럽합중국)	고려민주연방공화국
통합과정	화해협력-남북연합-통일 국가	조약에 기초한 통합과정	지역정부에 외교·국방권 부여 → 연방국가의 점진적 완성
과도체제 및 과도기구	- 남북정상회의 - 남북각료회의 - 남북평의회 - 공동사무처	- 유럽정상회의 - EU각료회의 - 유럽의회(EP) - 집행위원회 - 유럽법원(ECJ)	- 최고민족연방회의 - 연방상설위원회
통합체 (공동체)의 실현방법	남북평의회에서 통일헌법 기초 → 적절한 절차에 의 해 통일헌법 확정 및 공포 → 통일헌법에 의한 민주 적인 남북한 총선	조약에 기초한 준비된 통합 공동체설립조약 → 단일유 럽협정(SEA) → Maastricht조 약 → Amsterdam 조약 → Nice조약	민족통일정치협상회의의 개 최 → 통일방안 협의 및 결 정 → 고려민주연방공화국 선포
통합체의 형태	1민족 1국가 1체제 정부 (국체: 단일국가)	다민족 1국가 회원국정부 인정 (연방국가)	1민족 1국가 2제도 2정부 (연방국가)

출처: 통일부(2002 : 2-5) 참조하여, 유럽연합과 비교하여 작성

첫째, 남북공동체 및 유럽연합이 추구하는 ‘최종목표’에 관한 비교이다. 남측은 물론 궁극적으로 한민족 공동체를 건설하여 완전한 ‘통일국가’를 추구한다(통일부, 2002 : 2). 북측은 1991년 1월 1일 김일성의 신년사³²⁾와 지난 2000년 6·15선

32) 同신년사에서 “고려민주연방공화국창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로

언에서 ‘낮은 단계의 연방제’를 제안하였지만, 통일에 대한 최종목표는 1980년 10월 10일 공식적으로 발표했었던 ‘고려민주연방공화국’을 추구하고 있다(제성호, 2002 : 267). 유럽연합(EU)은 ‘유럽통합의 아버지’라고 불리는 장 모네(Jean Monnet)의 구상에 따라, 유럽연방(European Federation) 내지 유럽합중국(United States of Europe)을 통합의 최종목표로서 추구하고 있다(Bieber, 2002 : 363).

둘째, ‘통합과정’의 측면에서 비교될 수 있다. 남측은 남북한이 상호 실체를 인정하고 적대·대립관계를 공존·공영의 관계로 바꾸어 다각적인 교류협력을 추진하기 위해, ‘화해협력’을 시작으로 남북간 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화되는 단계인 ‘남북연합’(Korean Commonwealth) 그리고 ‘통일국가’로 이어지는 과정을 추진하고 있다(통일부, 2002 : 2). 이에 반해, 북한은 지역정부에 외교 및 국방권을 부여하고 난 뒤, 연방국가의 점진적인 완성을 목표로 하고 있다. 유럽연합의 경우, EU는 조약에 기초하여, 예정된 통합과정을 진행시키고 있으나, 유럽연방의 완성시기를 구체적으로 언급하고 있지 않다. 다만, 지난 2001년 12월 14~15일 라켄(Laeken)에서 개최된 유럽정상회담에 앞서, EU 집행위원회의 신속하고 정확한 정책수행을 위해 개혁이 필요함을 시사한 바 있다. 이것은 중대한 사안처리의 경우에 있어서, 헌법이 부여하는 합법성을 가지고, 적기에 문제를 처리하겠다는 의지로 해석된다. 따라서 ‘유럽헌법제정’과 아울러 ‘유럽연방국가’의 창설이 목전에 있음을 가늠할 수 있다.

셋째, 완전한 남북한의 통일국가 및 완전한 유럽연방국가를 창설하기까지의 ‘과도체제 및 과도기구’에 대한 비교이다. 남측의 ‘연합제’와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’는 모두 완전한 통일국가의 형태가 아니고 통일이전의 과도체제 내지 잠정체제적인 성격을 지닌다. 따라서 남북한은 완전한 통일국가 형성이전에 과도체제 내지 잠정적인 결합체제를 거쳐 점진적으로 통일국가를 이룩해야 한다는 것이다. 이에 따라, 남측은 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 그리고 공동사무처 등 네 개의 연합기구와 남북각료회의의 산하에 5개 상임위원회의의 구체적인 협의 및 실천기구의 설치를 주장하고 있다. 이에 반해, 북한은 최고민족연방회의와 연방상설위원회의의 설치만 주장하고 있어서, 남측의 연합제보다는 구체성을 결여하고 있다. 유럽연합은 다섯 개의 주요기관을 통하여 ‘연방국가’를 향하여 점진적이고, 단계적인 통합을 추진해 나가고 있다. 특히, 이러한 주요기관들은 EU의 초국가성을 반영하는 것이며, 유럽연합의 공동이익을 대변하고, 공동정책을 수립하며,

연합의 통합을 위한 원동력을 제공하고 있다.

넷째, 남북공동체 내지 통일국가 그리고 유럽연합의 실현방법에 관한 비교이다. 남측의 '연합제'하에서는 구체적인 통일방식의 협의 및 결정 그리고 통일국가의 구성절차 등을 「남북평의회」라는 기구에서 정하도록 하고 있다. 즉, 주민대표성을 갖는 「남북평의회」의원³³⁾들로 하여금 통일국가의 구성방식을 협의 및 결정할 것을 예정하고 있다. 그러나 북측의 '낮은 단계의 연방제'하에서는 이를 「민족통일정치협상회의」라는 군중집회성 정치협상회의에서 결정하도록 되어 있다. 따라서 남북양측의 통일방안에서는 통일방식의 협의 및 결정을 위한 회의체적 인적구성이 다르다(제성호, 2002 : 274). 반면에, 유럽연합은 설립조약에 의거하여 연방국가로서 갖추어야 할 입법부, 사법부 및 행정부의 행정체제를 완성하였다. 그리고 연방국가의 완성을 위해, 필요시 조약을 개정하는 방식을 취하고 있다. 따라서, 향후 완성된 유럽연방국가도 조약에 근거하여, 조약개정을 통하여 또는 유럽헌법의 제정과 이를 통한 '유럽연방' 내지 '유럽합중국'의 창설이 예견된다(Pechstein/Koenig, 2000 : 28-54).

다섯째, 이렇게 해서 형성된 '남북공동체' 내지 '통일국가' 그리고 '유럽연방'이란 통합체의 형태는 어떠한가? 우리가 궁극적으로 추구하는 통일국가의 모습은 1민족, 1국가, 1체제, 1정부를 표방하는 '단일국가'이다. 반면에, 북측은 1민족, 1국가, 2체제, 2지역자치정부로 구성되는 '연방형식의 통일국가'를 목표로 하고 있다(박기갑, 2001 : 67). 유럽통합의 최종적인 목표는 이미 앞에서 언급했듯이 '유럽연방' 또는 '유럽합중국'의 창설이다(Bieber, 2002 : 364). 다만, 차이가 있다면, 다민족으로 구성되고, 다체제 및 다정부가 결합된 연방국가의 모습일 것이다.

V. 결론을 대신하여: 유럽통합모델이 남북공동체 형성에 주는 시사점

유럽통합은 1951년 파리조약의 체결 이래 그 동안 두 가지 방향으로 추진되어 왔다. 즉, 원회원국인 독일과 프랑스 중심의 긴밀한 결합방향과 다수국을 참여시켜 느슨한 형태의 결합을 추진해 온 영국 중심의 방향이 그것이다.

그러나 시간이 거듭될수록, 유럽통합의 방향은 초기에 슈망이 의도한 유럽연방

33) 남북 쌍방을 대표하는 100명 내외 同數의 남북국회의원으로 구성된다.

즉, 유럽합중국의 모습이 나타나고 있다. 이러한 모습은 1997년에 체결된 암스테르담 조약 이래, 지난 2001년에 체결된 니스조약에서 더욱 선명하게 부각되었다. 이에 따른 연합의 슬로건도 '긴밀한 협력'(closer cooperation)에서 '고양된 협력'(enhanced cooperation)으로 바뀌었을 뿐만 아니라, 제도개편은 물론, 기본권헌장(Grundrechtscharta)도 천명되었다(Herdeggen, 2002 : 389-391). 이것은 유럽연합이 하나의 연방국가가 가져야 할 법·제도적 준비가 거의 끝났다고 해도 과언이 아니다. 즉, 유럽연합은 현재 EU수준에서 시민적, 정치적, 경제적 그리고 사회적 기본권도 모두 구비가 된 것이다.

15개의 상이한 국가들이 모여 하나의 단일한 연방국가로 향하는 이러한 유럽통합의 모습은 향후 남북공동체 형성은 물론 완전한 통일국가를 지향하는 우리에게 많은 시사점을 던져 준다. 이하에서는 그러한 시사점을 여섯 가지로 요약해 보았다.

첫째, 유럽연방을 향해 진행되고 있는 유럽통합은 '법적인 기초 위에서 예정된 통합'을 진행시키고 있다. 이것은 유럽연합이 법공동체(Rechtsgemeinschaft)이며, 조약에 명시된 범위와 한계 내에서 통합을 공고히 하고 있다는 점이다. 이미 앞에서도 언급했듯이, 유럽연합의 경제 및 정치통합과정은 유럽인들의 정치적 결단이었지만, 이러한 결단이 법적 기초하에서 전 회원국에 법적인 구속력을 갖게 되었다. 이런 의미에서 현재 진행되고 있는 유럽연방화는 유럽인들의 법적인 의사표현의 총체라고 할 수 있다. 이러한 유럽의 모습은 남북한 상호간 불신이 팽배한 상황에서 시사하는 바가 크다.

둘째, 유럽연합의 다섯 개 기관이 '초국가적' 권한을 보유하고, 유럽연방 형성의 중심 추진세력이라는 점이다. 즉, 집행위원회(Commission), 이사회(Council), 유럽의회(European Parliament), 유럽법원(European Court of Justice) 그리고 감사원(Court of Auditors)은 설립조약에서 명시된 임무를 수행하는 연합의 초국가적인 중앙정부의 역할을 담당하고 있다는 점이다. 특히, 집행위원회는 공동체이익의 수호자로서, 연합의 연방적인 임무를 수행하는 집행기구이다. 이러한 유럽의 통합모델은 우리가 제시한 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」에서 남북연합기구의 과도체제로서 네 개의 주요기구 즉, 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등의 권한 및 운영방식에 중요한 의미를 제공한다.³⁴⁾ 예를 들면, 남측이

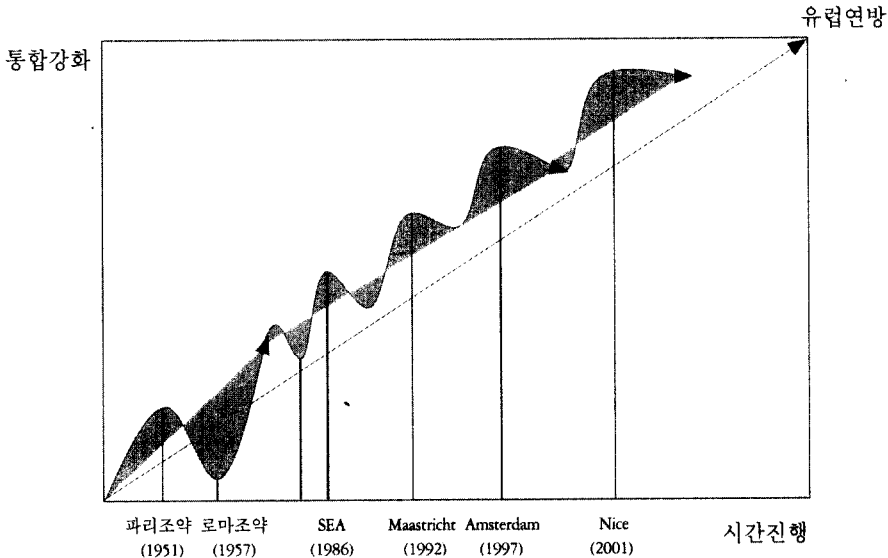
34) 북한의 경우, 1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 연방국가를 최종적인 통일국가의 형태로 규정은 하고 있으나, 제도통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다.

제시한 「남북각료회의」나 북측이 제시한 「연방상설위원회」는 유럽연합의 (각료)이사회와 유사하다. 또한 남측이 제안한 「공동사무처」를 개선하여, EU 집행위원회와 같이 초국가적인 권한과 임무를 부여할 수 있을 것이다. 실제로, 남북연합의 주요한 기관들의 역할과 기능은 「한민족공동체 통일방안」의 제정시부터 유럽연합의 그것을 상당부분 모방하였다. 또한, 유럽의회의 의사결정절차 또는 입법과정³⁵⁾ 등은 향후 남북공동체 형성을 위한 과도기구의 운영시 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

셋째, 유럽연방을 향한 유럽이사회(European Council)의 중심적인 역할이다. 유럽이사회는 EU 15개 회원국들의 국가 및 정부수반들과 EU 집행위원회의 집행위원장이 6개월에 1번씩 만나, 공동체에 직접적인 이해관계가 걸려 있는 문제의 논의 및 향후 유럽연합이 나아가야 할 정치적인 지침을 설정해 주는 역할을 한다. 또한 연방을 향한 조약개정 협의 등도 여기에서 논의되고 결정된다. 이러한 유럽정상회담은 남북공동체 형성을 위한 과도기구로서 남북정상회담의 운영에 적절한 실패를 제공할 수 있을 것이다.

넷째, 통합의 출발이 경제분야에서 시작되어 사회, 문화, 교육 및 환경분야 등으로 확산되었고, 점진적으로 정치분야까지 진전되었다는 점이다. 즉, 신기능주의적 통합과정으로 전개되었다는 것이다. 이러한 신기능주의적 접근방법은 인적·물적 교류라는 비정치적 접근(경제적인 교류 및 협력)과 정치적인 협상을 병행함으로써 전 부문에서 교류협력을 증진시켜 궁극적으로는 하나의 국가를 지향하는 것이다. 즉, 1951년 파리조약의 성공적인 체결이후, 곧바로 유럽방위공동체(EDC) 창설을 위한 정치통합을 시도하였지만, 실패하였다(1954년). 이후 EU는 다시 경제분야의 통합을 공고히 했으며, 이를 바탕으로 32년이 지난 후인 1986년 공동체 체제 밖에서 진행되어 온 유럽정치협력(EPC)을 공동체 내로 제도화시키는 데 성공하였다. 이후, 정치통합은 1992년 마스트리히트조약과 1998년 암스테르담조약으로 완성되어 가고 있다. 이러한 통합과정은 남북공동체 형성시에 경제협력내지 경제통합을 우선적으로 추진하고, 이와 병행하여 사회, 문화, 교육 및 환경분야 등으로 확대시켜서, 점진적으로 정치통합을 추진시키는 것이 바람직할 수 있다는 시사점을 제공한다.

35) 우리에게 의해 제기된 연합제안은 「남북평의회」에서 통일헌법의 제정과 그에 따른 민주적 총선에 의한 통일국가 기구의 구성을 예정하고 있다.



<그림 1> 시간의 흐름에 따른 유럽통합의 정도

다섯째, 유럽연합은 유럽연방의 완성을 위하여, 다소 시간이 걸리더라도 점진적이고 단계적인 통합과정을 진행시키고 있다는 것이다. 예를 들면, 유럽연합이 1951년 파리조약(ECSC) 체결이후, 6년만에 경제통합(EEC, 1957년)을 시도하였고, 16년 후에 공동체의 기관통합(1967년)을, 35년 후에 역내시장의 완성과 정치통합(SEA, 1986년)을 모색하였다. 그리고 41년이 지난 후에야 비로소 정치, 경제, 법분야에서의 통합체제(마스트리히트조약, 1992)를 구축하였고, 46년 및 50년이 지난 뒤에, 암스테르담조약(1997) 및 니스조약(2001)을 체결하여, 유럽연방의 완성을 위해 빠르게 전진하고 있다. 이러한 진행흐름과 진행시간은 우리의 남북공동체 형성을 위해 우리에게 시사하는 바가 크다. 왜냐하면, 남북간에는 유럽 국가들 간보다도 이데올로기적인 상호 적대감과 불신이 매우 크기 때문이다. 따라서 통합이 이르는 시간이 유럽보다도 시간상으로 더 걸리더라도, 통합을 향한 꾸준한 인내가 필요할 것이다.

따라서 마지막으로 제시될 수 있는 시사점은 바로 ‘통합의지’이다. 아무리 통합을 향한 법적·제도적인 장치가 마련이 되었을지라도, 이를 수용하고 이행할 의지가 없다면, 통합은 이루어질 수 없기 때문이다. 이런 측면에서, 유럽연합 15개 회원국들은 자신들이 체결한 조약과 규정을 철저히 수용하고, 이행했다는 데 큰 의미가 있다.

여기에 본 논문이후, 유럽공동체 통합모델과 남북공동체 통합모델에 관한 실질적인 적용연구는 EU 집행위원회를 포함한 다섯 개의 연합기관이 어떻게 유럽공동체 형성에 기여했는가에 대한 일종의 과도체제 및 과도기구의 분석이 남북공동체 형성에서 예정되고 있는 네 개의 과도기구와 함께 비교·분석되어야 함이 향후 연구과제로 남는다.

참 고 문 헌

- 김대순, “2001년 EU의 니스조약, 무엇을 담고 있나?”, 「국제법학회논총」 제 46권 제 1호, 2001.
- 박기갑, “국가승계가 자연인의 국적에 미치는 영향”, 「국제법학회논총」 제 46권 제 3호, 2001.
- 오재일·박정민, “남북행정구역의 변천과 발전방향”, 「행정논총」 제 40권 제 2호, 2002.
- 임도빈, “유럽연합(European Union)의 정책결정체제에 관한 연구”, 「한국정책학회보」 제 6권 제 1호, 1997.
- 통일부, 「통일방안에 대한 이해」, 2002년 5월.
- 정창화, “EU법에 대한 회원국들의 입장 - 보충성(Subsidiarity)원칙을 중심으로”, 「서유럽연구」 제 2호, 1996.
- 제성호, “남측의 연방제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제 비교」, 「국제법학회논총」 제 46권 제 1호, 2001.
- Bardenhewer, Angela, *EU- und EG-Vertrag: Konsolidierte Fassungen im Rahmen des Vertrages von Amsterdam*, Köln: Bundesanzeiger, 1997.
- Battis, Ulrich, “Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland”, in Battis, Ulrich/Tsatsos, Dimitris Th./ Stefanou, Dimitris(Hrsg.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1995
- Bieber, Roland, “Föderalismus in Europa”, in *Europa Handbuch*, Bonn, 2002.
- Bogdandy, Armin von/Nettesheim, Martin (1995), “Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union”, *NJW (Neue Juristische Wochenschrift)*, 1995.

- Borchardt, Klaus-Dieter, *EU- und EG-Vertrag : Textfassung nach dem Vertrag von Nizza*, Köln : Bundesanzeiger Verlag, 2001.
- Gülbay, Zümrüt, *Vergleichende Werbung, Subsidiarität und Europa* - Die Richtlinie zur vergleichenden Werbung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Berlin: Berlin Verlag, 1997.
- Dörr, Oliver, "Zur Rechtsnatur der Europäischen Union", *EuR (Europarecht)-Heft 4*, 1995.
- Everling, Ulrich, "Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes", *DVBl (Deutsches Verwaltungsblatt)*. 1. September-99, 1993.
- Herdegen, Matthias, *Europarecht*, München : Verlag C.H.Beck, 2002.
- Jung, Chang-Hwa, *Kooperation zwischen der Europäischen Union und Ostasien am Beispiel der neuen asiatisch-europäischen Zusammenarbeit im Rahmen des ASEM (Asia-Europe Meeting)*, Marburg: Tectum Verlag, 2002.
- Kedzia, Zdzislaw, "Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht der mit der Europäischen Union assoziierten Länder Mitteleuropas", in Battis, Ulrich/Tsatsos, Dimitris Th./ Stefanou, Dimitris(Hrsg.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1995.
- Klein, Eckart, "Die internationalen Organisation als Völkerrechtssubjekte", in Vitzthum, Graf (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin, 1997.
- Kohler-Koch, Beate, "Regieren in der Europäischen Union", in *Aus Politik und Zeitgeschichte* B6/2000, 2000.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die Politik der Europäischen Union gegenüber der Republik Korea*, KOM (1998) 714 endg., Brüssel, 1998.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, "Länder Asien: Republik Korea", in: *Bulletin EG 5-1993*, Ziff. 1.3.30, 1993.
- Nicolaysen, Gert, "Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft", in *Europa Handbuch*, Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 2002.
- Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, *Die Europäische Union*, Tübingen : Mohr Siebeck, 2000.
- Sartorius II, *Internationale Verträge-Europarecht*, München : C.H.Beck, 1999.
- Siedentopf, Heinrich, "Die Internationalität der öffentlichen Verwaltung", in König, Klaus/Siedentopf, Heinrich(Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden;

Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.

Staebe, Erik, *Das Europarecht*, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.

Streinz, Rudolf, “Der Vertrag von Amsterdam”, in *EuZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht)*, 1998.

Streinz, Rudolf, *Europarecht*, Heidelberg : Müller, 1999.

Thränhardt, Dietrich, “Die Kommunen und die Europäische Union”, in Wollmann, Hellmut/Roth, Roland(Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1998.

Zippelius, Reinhold, *Allgemeine Staatslehre*, München : C.H.Beck, 1999.