신기능주의 통합이론의 구성주의적 재구성

金 學 魯 (한국외국어대)

Ⅰ. 머리말

이 글은 구성주의 시각에서 신기능주의 통합이론을 재해석하여, 유럽통합에 대한 새로운 접근의 이론적 토대를 마련하고자 한다. 1980년대 후반부터 국제정치학에 도입되기 시작한 구성주의 시각은, 국제정치이론의 두 축을 이루었던 신현실주의와 신자유 제도주의-또는 합리주의적 제도주의[1]-에 대해 근본적인 비판을 제기하면서, 지난 10여년간 국제정치이론에 커다란 지각변동을 일으켰다. 1990년대 초반까지만 해도 신현실주의와 합리주의적 제도주의 사이의 논쟁이 국제정치이론을 주도했으나, 오늘날 이들의 합리주의 이론에 대한 강력한 대안으로서 구성주의의 지위가 굳혀지고 있다. *International Organization*이 최근 창간 50주년 특집에서 구성주의를 합리주의와 함께 국제정치이론의 양대 축으로 설정한 점이 구성주의의 급속한 성장을 잘 보여준다.[2] 구성주의의 최대의 강점은, 선호도(preferences)를 비롯한 행위자의 속성들을 "외생적으로 주어진"(exogenously given) 것으로 간주하는 합리주의와 달리, 이들이 내생적으로(endogenously) 형성될 수 있다고 보는 점이다. 이 점은 유럽통합의 내적 동태를 이해하는 데 중요한 도움을 줄 것으로 판단된다. 그러나, 1980년대 중반 이후 유럽통합이 다시 활발해지면서 새로운 이론들이 많이 등장하였지만, 아직 구성주의를 본격적으로 유럽통합연구에 적용한 경험적 연구는 드물고 이를 위한 이론적 접근의 형성도 시도되지 않았다. 이 글은 이러한 이론적 공백을 메우기 위한 시론이다.

---

1) 신자유 제도주의는 합리주의적 제도주의로 불리는 것이 더 적절하다(Moravcsik 1997, 536-7).

2) vol. 52, no. 4, Autumn 1998.

이 글은 유럽통합연구에 구성주의를 적용하는 가교로서 신기능주의를 선택한다. 신기능주의의 구성주의적 재구성은 크게 두 가지 점에서 의미가 있다. 첫째, 신기능주의에 대한 결정론적 시각을 불식하는 데 도움이 된다. 적지 않은 사람들의 부인에도 불구하고(Schmitter 1996), 신기능주의는 단선적이고 결정론적이라는 인식이 만연해 있다.[3] 신기능주의의 구성주의적 요소를 밝히는 것은, 여전히 유용한 신기능주의의 많은 개념들과 가설들을 결정론의 함정에 빠지지 않으면서 활용할 수 있는 길을 열어 준다.[4] 둘째, 구성주의 자체의 문제점을 보완해 준다. 지난 10여년간의 꾸준한 성장에도 불구하고, 아직 구성주의는 체계적인 연구프로그램으로서 부족한 점이 많이 있다(Ruggie 1998a, 856, 879-80). 우선, 구성주의를 표방하는 학자들이 공유하는 핵심 명제나 가설, 또는 연구방법 등이 명확하지 않다. 또한, 중간범위 분석을 수행하기에 적합한 이론적 틀을 제공하지 못하고 있다. 구성주의는 구조화(structuration) 즉, 행위자와 구조간의 상호형성관계에 초점을 두어서, 구조적 결정론과 주관적 자율주의를 모두 극복하고자 한다(Giddens 1984; Wendt 1987). 그런데, 지금까지 국제정치학에서의 구성주의는 주로 구조중심의 접근을 통하여, 행위자들의 정체성을 형성하는 문화적-규범적 구조의 규명에 주력해 왔다(신욱희 1998; Wendt 1992, 1994, 1995; Finnemore 1996; Katzenstein 1996; Jepperson, et. al. 1996). 그 결과, 행위자 이론이 결여되어 있고, 중간범위 분석을 위한 이론적 틀을 제공하지 못한다(Checkel 1998, 340-44). 또한, 관념과 문화적 측면을 지나치게 강조함으로써 정체성에 대한 연구를 진작시키는 대가로 자기이익(self-interest)이라는 행위자의 중요한 속성에 대한 연구를 등한시하게 한다. 이 점에서, 행위자의 합리적인 자기이익 추구를 연구하는 데 도움이 되는 합리주의와 정체성의 연구에 도움을 주는 구성주의 간의 대결을 일정 부분 지양하고 양자의 장점을 잘 조합할 필요가 있다(Bates, et. al. 1998). 신기능주의의 재해석은 이러한 문제

3) 예컨대, Huelshoff 1995, 253; Moravcsik 1993, 474-79; Wessels 1997, 271-75; Warleigh 1998, 6; 조홍식 1998, 34-38 등을 보라.

4) 하스(Haas 1975)가 통합이론에 종언을 고하면서 신기능주의도 사라지는 듯 했으나, 1980년대 중반 유럽통합의 가속화 이후 다시 부활하였다. 신기능주의의 시각에 의존하거나 영향을 받은 예로, Tranholm-Mikkelson 1991; Burley and Mattli 1993; Leibfried and Pierson 1995; Pierson 1996; Marks 1993; Marks, et. al. 1996; Greenwood, et. al. 1992; Mazey and Richardson 1993; Ø hrgaard 1997 등을 들 수 있다.

점을 보완하는 데 기여한다. 신기능주의는 행위자 중심의 접근으로서, 이미 체계적인 연구프로그램으로 정착되어 있고, 유럽차원의 정책연구와 같은 중간범위 분석에 유용하다. 또한, 신기능주의의 구성주의적 해석은 합리주의와 구성주의의 접합을 가능케 한다. 사실, 합리주의에 바탕을 둔 제도주의자들이나 이에 반기를 들고 나온 구성주의자들 모두 신기능주의에서 각각의 이론적 뿌리를 찾고 있다.[5] 이 점은 당시에는 의식하지 못했지만, 신기능주의자들의 접근에 구성주의적 요소와 합리주의적 요소가 공존하고 있음을 반영한다. 따라서, 구성주의 시각에서 재구성한 신기능주의 접근은 구성주의의 장점을 최대한도로 살리면서 동시에 합리주의의 장점도 유지할 수 있다.

Ⅱ. 행위자 중심의 다행위자-다층 접근

통합은 초국가적 정치체(supranational polity)를 건설하는 과정으로서, 그 정치체의 형성과 발전에 영향을 행사하기 위해 많은 행위자들이 다양한 수준에 걸쳐서 전략적 상호행위를 전개한다.

구성주의 시각에서 보았을 때 신기능주의는 한마디로, 행위자 중심의 다행위자-다층(multiple-actor, multi-level) 접근으로서 구조적 제약 요인들보다는 다양한 행위자들 간의 상호행위 과정에 초점을 두는 접근이다. 신기능주의적 구성주의 접근은 지역통합을 새로운 초국가적 정치체의 건설과정으로 본다. 여기에서 새롭게 형성되는 것은 두 가지이다. 하나는, 초국가적 차원의 새로운 정치적 권위체, 즉 초국가적 기구 및 제도들이다. 다른 하나는, 초국가적 차원에서의 새로운 정치적 상호행위공간, 즉 다양한 일국적 및 초국가적 행위자들이 동시에 상호행위를 전개하는 "새로운 정치적 장(arena)"이다(Lindberg and Scheingold 1970, 87-91). 어떻게, 어느 정도로, 어떤 방향으로 초국가적 기구나 제도들이 발전할 것인지는 새롭게 형성되고 있는 초국가적 정치공간에서 다양

5) 예컨대, 제도주의자들의 측면에서는 Nye 1988, 239; Stone 1994, 464; Keohane 1984, 7-8 등을 보라. 구성주의자들이 신기능주의의 연원을 밝히는 것으로는 Jepperson, et. al. 1996, 44; Ruggie 1998a, 862; Ruggie 1998b, 11; Finnemore and Sikkink 1998, 887 등을 보라.

한 행위자들이 벌이는 상호행위의 결과에 달려 있다. 따라서, 통합의 궁극적인 결과, 또는 최종 상태는 불확실하고 비결정적이며, 조약이나 구조적 제약 요인들에 의해서 미리 고정되거나 결정된 것으로 간주될 수 없다(Schmitter 1996). 요컨대, 신기능주의 구성주의 접근은 다양한 행위자의 다층에 걸친 상호행위 과정에 초점을 두고, 통합의 결과에 대해서는 매우 열린 — 비결정론적인 — 입장을 갖고 있다.

행위자 중심의 다행위자-다층 접근은 신기능주의에 근본적으로 내재해 있다. 구성주의가 그러하듯이(Ruggie 1998a, 880), 신기능주의는 객관적인 구조적 요인들이나 몇 가지 전제들로부터 이론을 연역적으로 추론하기보다는, 경험적으로 행위자들의 상호행위를 관찰하고 그 속에서 일정한 유형을 찾아내는 데 주력하기 때문이다. 파급(spillover)효과, 정치이슈화(politicization), EC(European Community: 유럽공동체)의 대외적 대표성 획득(externalization), 초국가적 정치권위체와 일국적 권위체 간의 공생적 관계, 또는 초국가적 권위체의 국내 침투성(penetrativeness) 등 신기능주의의 중요한 개념들과 가설들은 모두 경험적 관찰에서 비롯된 것이다. 신기능주의의 이론적 틀은 항상 열린 입장으로서 결정론적 입장과 거리가 멀며, 변화하는 현실과 그들의 경험적 연구로부터 항상 배우는 자세가 되어 있다. 신기능주의의 효시인 하스(Haas)가 후에 "인지진화론"(evolutionary epistemology 또는 cognitive evolutionary)의 시각을 개발한 것도 그의 학습의 결과를 반영한 것이다.

행위자중심의 다행위자-다층 접근을 구성주의적 신기능주의의 기본 입장으로 간주함에 있어서, 몇 가지 분명히 할 점이 있다. 첫째, 행위자중심의 접근이 구조적 요인을 무시하는 것은 아니라는 점이다. 신기능주의는 구조적 결정론과 주관적 자율주의 모두를 극복하기 위해서, 즉 후에 구조화이론에서 시도하듯이, 체계중심의 접근과 행위자중심의 접근 사이에서 많은 고민을 하였다(Haas 1964, 81-85). 그 결과로서 행위자중심의 접근을 취했을 뿐이며, 신기능주의자들이 행위자들에 대한 구조적 제약요인을 무시하는 것은 아니다. 구조적 요인을 충분히 고려하면서도 행위자 중심의 접근을 취함으로써, 능동적이고 성찰력 있는 행위자들이 구조적 제약 속에서 어떻게 이를 인지하고 극복하는지 이해하고자 한다. 요컨대, 신기능주의의 최대 장점은 행위자에 대한 근접성에 있으며(Haas 1971, 25), 행위자의 능동성과 성찰성을 전제로 하는 구조화

론의 기본정신에 충실하다. 신기능주의자들이 지역통합에 유리한 구조적 변수들을 검토할 때에도, 그들의 초점은 구조적 설명에 있는 것이 아니라 그 구조적 변수 속에서 일어나는 "과정"적 변수들과 행위자들의 상호행위에 놓여 있다.[6] 이 점에서, 신기능주의는 구조적 필요성이나 행동의 결과를 가지고 행위자의 행동을 설명하는 기능주의적 설명방식과 근본적으로 다르다.[7]

둘째, 누가 중요한 행위자인가의 문제이다. 신기능주의와 정부간주의의 논쟁이 남긴 부정적인 결과의 하나는, 정부간주의가 통합과정에서 회원국 정부들의 핵심적 역할에 주목하는 반면 신기능주의는 집행위(Commission)와 같은 초국가적 기구들과 이익집단들을 더 중요하게 여긴다는 인식이 널리 퍼진 점이다. 신기능주의의 다행위자 접근은, 1950년대 말 당시의 국제정치학에서 국가를 단일한 행위자로 보고 국제정치에서 국가만이 유일한 행위자라고 보는 현실주의 시각에 대한 거의 유일한 대안으로서 제시되었다. 이것이 곧 국가의 중요성에 대한 부인을 의미하지는 않는다. 아래에서 보다 자세히 논하겠지만, 국가에 대한 신기능주의와 정부간주의의 차이는 국가를 중요한 행위자로 보는지의 여부보다는, 정부간 관계의 성격이 무엇인지에 대한 견해 차이로 보아야 한다. 그렇다면, 회원국 정부가 중요한 역할을 한다는 것을 전제한 다음, 다른 행위자들 가운데 누구에게 초점을 맞출 것인가? 신기능주의는 기능주의(F)와 자유주의 이론들에 의해서 많은 영향을 받아서, 엘리트와 초국가적 기구들 및 이익집단을 특히 강조한다. 구성주의 시각에서 볼 때, 행위자를 선정하는 데 있어서 반드시 신기능주의를 따라야 하는 것은 아니다. 예컨대, 신기능주의가 예상했던 것보다 정당은 비교적 덜 중요한 역할을 수행하는 것으로 드러났고, ECJ(European Court of Justice: 유럽법원)는 훨씬 더 중요한 역할을 수행하는 것으로 판명되었다. 중요한 점은, 신기능주의가 애초에 중요할 것으로 예상한 행위자들 이외의 다른 행위자들에게도, 구성주의적 신기능주의 접근을 적용할 수 있고 그럴 경우 설명력이 더 뛰어나다는 점이다.

---

6) 예컨대, Haas and Schmitter 1964, 711-16; Lindberg 1971, 48-113; Nye 1971, 208-18를 보라.

7) 설명방식으로서의 기능주의(f)와 국제통합이론으로서의 미트라니(Mitrany)의 기능주의(F)와 분명히 구별할 필요가 있다. 혼돈을 피하기 위해 필요할 경우 소문자 f와 대문자 F를 첨부하겠다. 신기능주의는 국제통합이론으로서의 기능주의(F)에서 비롯하며 설명방식으로서의 기능주의(f)와 무관하다.

셋째, 다층접근과 관련하여, 모라브직(Moravcsik 1993)의 자유주의적 정부간주의(liberal intergovernmentalism)와 신기능주의적 구성주의를 비교할 필요가 있다. 현재 유럽통합에 관한 접근 중 가장 뛰어나고 체계적인 것으로 판단되는 자유주의적 정부간주의는, 기본적으로 정부간주의의 입장을 취하면서도, 이익정치의 중요성이라든가 선호도 수렴의 중요성 또는 정부간 상호행위 과정의 분석 등에서 신기능주의의 개념들을 적지 않게 수용함으로써, 이전까지의 정부간주의와 신기능주의의 구분을 보호하게 만든 측면이 있다. 신기능주의와 자유주의적 정부간주의의 핵심적인 차이의 하나는 초국가적 정치공간을 인정하는 것과 부인하는 것에 있다. 즉, 자유주의적 정부간주의는 국내 차원에서는 이익정치의 중요성을 인정하지만, 초국가적 차원에서는 이를 전혀 고려하지 않는다. 국제적 차원의 잠재적인 이익정치 요소들이 모두 국내 수준을 통하여 실현될 것으로 보기 때문이다. 신기능주의적 구성주의는 이러한 시각을 거부한다. 신기능주의적 구성주의 접근은 이익정치에 대한 자유주의 이론을 국내 차원 뿐 아니라 초국가적 차원에도 연장하여 적용한다(Haas 1964, 32-37). 이는 제도적 구조에 의해서 행위자들의 선호가 내생적으로 형성된다는 구성주의 시각에 일치한다. 일단 중요한 정책권한이 초국가 차원으로 양도되거나 그럴 것이 예상되면, 행위자들의 이익개념이 그에 의해서 영향을 받고 따라서 국내를 주무대로 활동하던 이익집단들도 초국가적 차원으로 그 활동무대를 연장할 것이라고 기대할 수 있기 때문이다. 이는 아래에서 파급효과를 논할 때 중요한 출발점이 된다.

Ⅲ. 합리적 행위자와 선호의 내생적 형성

행위자들은 자기이익을 실현하기 위해서 합목적적으로 행동한다. 그러나, 행위자들의 이익개념은 외생적으로 주어진 것이 아니고, 다른 행위자들과의 상호행위 속에서 내생적으로 규정된다. 또한, 행위자들은 그들의 행위가 초래하는 의도하지 않은 결과들에서 배울 수 있고, 이 배움으로부터 자신의 목적과 가치를 재규정할 수 있다.

신기능주의는 행위자가 목적의식과 성찰력을 갖고 있다고 본다. 행위자는 자신의 가치실현과 같은 일정한 목적을 갖고 행동하는데, 그 중에서 중요한 동인은 무엇보다도 자기이익의 실현이다. 바로 이 점에서 신기능주의가 구성주의와 합리주의를 접목시키는 고리를 제공해 준다. 합리주의와 마찬가지로, 신기능주의는 행위자의 행동이 우선 자기이익의 인식에 의해서 유발된다고 본다(Haas 1964, 34). 그러나, 합리주의와 달리, 구성주의적 신기능주의에 있어서 행위자의 자기이익 인지는 고정되어 있거나 항상 명확한 것이 아니다. 오히려, 행위자의 자기이익 규정은 다른 행위자들과의 상호행위 과정 속에서 "학습"을 통하여 형성되거나 수정될 수 있다. 또, 행위자는 불완전한 지식을 갖고 있어서 의도되지 않은 결과를 초래할 수 있는데, 행위자들은 여기에서도 학습할 수 있고 이를 통해 자신의 목적이나 수단을 새롭게 규정할 수 있다. 요컨대, 신기능주의적 구성주의는 행위자의 합리적 자기이익의 추구를 중시하지만, 행위자의 자기이익이 외생적으로 주어지는 것이 아니라 그들의 상호관계 속에서 내생적으로 형성되며 학습을 통해 수정될 수 있다고 본다. 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

첫째, 행위자는 자기이익의 실현을 위해 합목적적으로 행동하는데, 여기에서 행위자의 객관적 이해관계도 중요하지만 그들의 인지가 더욱 중요하다. 신기능주의는 행위자의 사회-경제적 이익을 중시하지만, 이것이 곧 행위자가 추구하는 자기이익이라고 보지는 않는다. 구조적 필요성과 행위자의 자기이익개념 사이에 괴리가 있을 수 있기 때문이다. 또, 행위자의 자기이익 인지가 불명확하거나 유동적일 수 있으며, 그들의 지식이 완벽하지도 않아서 자기가 인지한 이익의 실현에 반드시 합리적이지만은 않은 행동을 취할 수도 있다. 신기능주의적 구성주의는 이러한 불합리성 또는 불완전성을 가지고 있는 행위자가 인지하고 의도한 그대로의 모습을 있는 그대로 일단 기술하고 그 속에서 일정한 유형을 찾으려 한다.

둘째, 따라서, 통합의 진행은 객관적-구조적 요인보다는, 행위자들의 이익인지와 가치에 달려 있다(Haas 1958a, 11). 신기능주의에 대한 비판의 하나가 바로 외생적인 요인들의 중요성을 제대로 인식하지 못하였다는 점이다(Schmitter 1996, 8). 예컨대, 1980년대 중반의 SEA(Single European Act: 단일유럽법)를 통한 유럽통합의 재가속화가 당시의 급증된 국제적 경쟁의 강화 등과 같은 외적

충격에 기인하는 것을 인지하지 못한다는 점이다. 그러나, 구성주의 시각에서 외적 요인들 보다 더 중요한 것은 그것에 대한 행위자들의 인지와 학습이다. 신기능주의적 구성주의는 외적 요인들이 유럽통합에 영향을 미치기 위해서는 다양한 행위자들 간의 토론과 논쟁을 통하여 그것이 인지되고 중요한 도전으로서 규정되어야 한다고 본다. 예컨대, 1980년대 초반에 있었던 "유럽경화증"에 대한 많은 논의들을 통하여, 유럽이 미국이나 일본과 같은 다른 지역들과의 경쟁에서 경쟁력을 잃어가고 있고 따라서 유럽 전체의 경쟁력을 강화할 필요가 있다는 간주관적 합의가 이루어진 것이, 객관적인 경쟁력 상실 그 자체보다 더 중요하다는 것이다. 외적 충격 자체는 1970년대가 1980년대 보다 더 컸을 수 있다. 그러나, 1970년대에는 유럽이 이 외적 충격에 대한 적절한 대응의 장으로서 인식되지 못하였고, 1980년대에는 유럽차원이 중요하게 널리 인지되었다. 이러한 간주관적 인식의 차이를 단순히 외적-객관적 충격의 차이로 설명할 수 없다는 생각이다.

셋째, 통합의 전개가 궁극적으로 행위자들의 자기이익의 인지에 달려 있지만, 통합이 일어나거나 심화되기 위해서 다양한 행위자들의 인지된 이익들이 일치하여야 하는 것은 아니고, 그들이 일정부분 같은 방향으로 수렴하면 된다. 우선, 인지된 이익 개념들이 일치한다는 것은, 각 행위자들이 자신의 이익들을 완전히 알고 이를 실현할 방법도 완벽히 알고 있다는 것을 전제로 한다. 그러나, 행위자들은 자기의 이익이 무엇인지 어렴풋이 알 뿐 구체적으로 알지 못하는 경우가 많다. 또, 설령 안다고 하더라도 이를 실현할 방법에 대해 완벽한 지식을 갖고 있는 것도 아니다. 중요한 것은, 다양한 행위자들이 서로 상이한 이해관을 갖고 있어도 그들 사이에 일정한 방향의 수렴이 있을 때 통합이 일어날 수 있다는 점이다. 신기능주의에 대한 비판을 주도해 왔던 호프만(Hoffmann 1963, 545)이 지적하였듯이, EC는 "움직이고 있는 모호성 덩어리"라고 할 수 있다. 신기능주의적 구성주의 시각에서 볼 때는, 이 모호성이 때로는 통합을 도와줄 수 있다. 모호하지만, 각자에게 중요한 무엇인가가 그 안에 있는 것 같이 인지할 때, 행위자들은 통합을 시도하거나 심화하게 되는 것이다(Haas 1958a, 154-55). 역으로, 행위자들의 이익관이 서로 다른 방향으로 전개되면 통합이 후퇴할 것으로 본다(Haas and Schmitter 1964, 708).

넷째, 행위자들의 이익인식과 목적 및 가치, 심지어는 그들의 정체성까지도

행위자들의 상호행위 과정에서 내생적으로 형성되거나 학습을 통하여 수정될 수 있다. 이는 신기능주의자들의 통합에 대한 개념정의에 잘 나타나 있다. 신기능주의는 통합을, 정치적 행위자들이 자신의 기대와 정치적 행위들과 심지어는 충성심까지도 새로운 정치권위체로 옮기도록 "설득"되는 과정으로 본다(Haas 1958a, 11, 16; Haas 1961, 366-67; Lindberg 1963, 6). 설득에 의해서 충성심이 변화하고 안하고는 덜 중요하다. 중요한 것은, 통합의 과정에서 "설득"이 중요한 역할을 한다는 점이다. 즉, 상대방의 자기이익 인식을 수정하도록 설득하거나 또는 자신의 목적과 방법을 바꾸도록 설득 당할 수 있다. 이것은 단순히 도구적 합리성 뿐 아니라, 의사소통의 합리성을 전제로 한다. 상호행위 과정에서 서로간의 의사소통 속에서 자신의 선호와 목적을 "재규정"하는 내생적 선호형성 과정인 것이다. 기능주의(F)의 영향을 받은 신기능주의는 덜 정치적이고 덜 논란이 되는 이슈들 즉, 소위 저차원 정치(low politics)의 이슈들에서 통합이 더 잘 진행될 수 있다고 보지만, 비정치적인 이슈에 있어서의 통합도 매우 정치적인 과정으로 본다. 그 안에 서로의 선호와 이익인지 및 전략들, 심지어는 정체성과 충성심까지도 "재규정"될 수 있고, 이를 위해 서로 노력하기 때문이다(Haas and Schmitter 1964, 716; Haas 1971, 35). 이 점에서, 신기능주의가 행위자의 선호를 외생적으로 규정한다는 리세-카픈(Risse-Kappen 1996, 56)의 비판은 적절하지 못하다. 오히려, 신기능주의는 행위자들의 이익인지와 목적 및 전략이 그들의 상호행위 과정 속에서 학습을 통하여 내생적으로 형성되는 측면에 초점을 기울인다. 바로 여기에 신기능주의가 행위자의 자기이익의 합목적적 실현이라는 합리주의의 기본 전제를, 선호의 내생적 형성을 강조하는 구성주의의 틀 안에서 포용하는 고리가 있다.

다섯째, 행위자는 의도하지 않은 결과에서 배울 수 있으며, 이 학습과정을 통해 자기이익 개념과 그를 실현하기 위한 수단으로서의 전략적 행동을 수정할 수 있다. 이 점은 신기능주의가 기능주의(f)로부터 배운 것이다. 기능주의(F)의 전통을 따라서, 하스는 행위자가 목적을 가지고 의도적으로 행동을 하고 그 행동은 행위자의 의도에 비추어서 설명되어야 한다고 주장한다. 동시에, 설명방식으로서의 기능주의(f)로부터, 하스는 중요한 교훈을 배운다. 즉, 행위자의 의도적인 행동이 행위자가 의도하지 않은, 그러나 관찰자에게 흥미로운, 결과를 초래할 수 있다는 점이다(Haas 1964, 78-81). 이것은 통합의 전개를 연구하

는 데 중요한 시사점을 준다. 예컨대, 행위자들이 그렇게 의도하지는 않았지만, 그들의 행동이 통합의 심화를 촉진할 수 있다. 지역통합을 연구하는 분석가에게 행위자의 이러한 의도하지 않은 결과는 따라서 중요한 의미가 있으며, 신기능주의는 이러한 기능주의(f)의 발상을 자신의 이론 틀 안에 수용한다. 의도하지 않은 결과를 인지한 행위자는 자신의 이전의 선호(목적)나 전략(수단) 또는 이들 모두를 수정할 수 있다. 요컨대, 의도하지 않은 결과로부터의 학습을 통해 행위자의 선호와 전략 등이 내생적으로 재형성되는 것이다. 이것은 신기능주의가 기능주의(f)로부터 배우는 데 있어서도 전혀 기능주의(f)적 결정론에 빠지지 않고 있음을 잘 보여준다.

이상에서, 학습의 개념이 신기능주의적 구성주의 접근에 핵심적인 위치를 차지하고 있음을 알 수 있다. 학습 개념은 신기능주의와 구성주의를 연결시켜주는 결정적인 고리이기도 하다. 학습을 통하여 행위자들은 자신이 먼저 갖고 있었던 자기이익의 개념이나 목적 또는 심지어 정체성까지 수정하게 되고, 이것은 역으로 그들의 상호행위의 양상과 상호관계를 수정하게 된다. 뒤에서 보겠지만, 학습 개념은 신기능주의의 중심가설인 파급효과 개념을 이해하는 데 결정적으로 중요하기도 하다. 주의할 것은, 행위자들이 상호행위 속에서 내생적으로 학습을 하고 자신의 선호를 재규정한다고 하여서, 이것이 단선적인 진보를 의미하거나, 행위자들의 협력을 항상 도모하는 방향으로 발전하는 것만은 아니라는 점이다. 신기능주의적 구성주의자들에게 학습은 기본적으로 열려있고, 사건의 전개에 앞서 그 구체적인 내용을 예단할 수 없기 때문이다(Haas 1983, 25-26). 한 분야에서의 학습이 다른 분야로 항상 이전될 수 있는 것도 아니다(Haas 1961, 373; 1964, 21 및 48). 이 점은 무제한도의 학습가능성을 전제한 기능주의(F)와 신기능주의가 다른 점이고, 파급효과 개념이 결정론적으로 해석될 수 없는 이유이기도 하다.

Ⅳ. 제도와 행위자의 상호형성관계

행위자들의 선호는 외생적으로 정해지기보다는 그들이 속한 제도에 의해서 제약되고 구성된다. 동시에, 행위자를 구성하는 제도의 영향은 그 제도에 대한

행위자들의 적극적인 의미규정과 재규정을 통해서 발휘된다. 요컨대, 행위자들과 제도적 구조 사이에 상호규정과 형성의 관계가 있다.

제도주의적 접근은 신기능주의의 핵심이다. 초기 통합이론의 양대 산맥을 이루었던 하스와 도이취(Deutsch)의 접근 중에서 유럽통합에 관하여 하스의 신기능주의가 지배적 영향을 행사했고 오늘날 다시 부활하는 반면 도이취의 접근은 그렇지 못하다. 그 근본적인 이유가 바로 도이취와 달리 하스가 제도의 중요성에 착안하고 있기 때문이다(Caporaso 1998, 2-3). 신기능주의 접근 전체가 EC의 제도적 독특성에 대한 하스의 관찰에서 비롯되었다고 해도 과언이 아니다(Haas 1958b, 458). 신기능주의적 구성주의 접근은 행위자의 행동 뿐 아니라 그들의 이익인지를 비롯한 선호의 형성이 제도에 의해서 영향을 받는다는 사실에 주목한다. 그러나, 구성주의자들이 구조중심의 접근을 취하는 것과 비교할 때, 신기능주의적 구성주의는 행위자에 대한 제도의 구성적 영향을 강조하면서 동시에 제도의 영향이 항상 행위자 자신들의 적극적이고 성찰적인 의미규정에 의해서 여과된다는 점을 또한 강조한다.

첫째, 행위자들의 선호와 상호행위는 제도에 의해서 제약되고 구성된다. 합리주의적 접근과 비교할 때 신기능주의적 구성주의의 제도에 대한 접근의 특징은, 제도를 단순히 거래비용을 감소하거나 신뢰성을 제고하기 위한 중립적인 것으로 보지 않는다는 점이다. 이 점에서 신기능주의적 구성주의 접근은 역사적 제도주의와 맥을 같이 한다. 역사적 제도주의는 경로의존성이라는 개념을 통하여 제도적 유산이 가치중립적이지 않고 일정한 방향으로 감금(lock-in) 효과를 발휘한다고 본다(Pierson 1996; Bulmer 1998, 374; Caporaso 1998, 13-14). 구성주의도 국제제도나 레짐을 "간주관적 의미의 틀"로서 합리적 효율성의 제고 뿐 아니라 일정한 의미와 가치를 내포하는 것으로 본다(Ruggie 1998b, 85-86). 신기능주의적 구성주의 역시 제도가 중립적이지 않고 "행위자 간 특정의 가치서열"을 내포하고 있다고 본다(Haas 1983, 27). 즉, 제도는 행위자의 행동을 규제할 뿐 아니라 그들의 속성과 상호관계를 규정하기도 한다. 자유주의적 정부간주의가 국제제도를 상호의존되어 있는 국가들 간의 "정책 외연성"(policy externalities)에서 기인하는 것으로 보는 반면에(Moravcsik 1993, 485-86), 신기능주의적 구성주의 접근은 상호의존에서 파생되는 문제를 해결하

기 위해서 제도가 형성되기보다는 제도가 내포하고 있는 가치에 의해서 상호의존의 유형이 오히려 규정된다고 본다. 예컨대, 미국과 영국 간의 상호의존도가 영국과 그리스 간의 상호의존도 보다 클지라도, 후자의 관계는 EC의 공동체 관계로서 규정되지만 전자는 그렇지 못하다. 즉, 상호의존성이라는 외적-구조적 조건에 의해서 제도가 규정되는 것이 아니라 제도에 의해서 상호의존성이 규정되며, 제도가 함유하고 있는 가치가 상호의존성의 어떤 부분을 문제화하고 공동으로 대처할지를 규정한다. 바로 이 때문에 초기 제도형성의 기간이 중요하다. 처음에 수립된 제도적 장치와 그 내재된 가치가 "통합사슬에 있어서 핵심적인 인과적 연결고리"가 되는 것이다(Haas 1958b, 450). 특히, 역사적 제도주의자들이 강조하듯이, 제도를 만드는 사람들은 후세의 행위자들의 관계를 일정 방향으로 묶어 두려는 의도를 가지고 제도를 설계할 수 있다(Pierson 1996). 신기능주의자들이 "협상형"(negotiated) 통합과 구별하여 "내장형"(built-in) 또는 "자동형"(automatic) 통합이라고 부른 것이 바로 통합의 전개를 일정 방향으로 묶어 두거나 역행할 수 없게 하려는 제도적 장치의 수립을 가리키는 것이다(Haas and Schmitter 1964, 713). 요컨대, 제도는 일정한 가치와 의미체계를 내포하고 있고 또한 역사적 유산이 그 안에 잔존하고 있는 것으로서, 단순히 행위자의 역할을 규제할 뿐 아니라 그들의 선호와 이익인지 등을 비롯한 행위자의 속성 형성에도 영향을 미친다.

둘째, 행위자의 상호행위와 상호관계 및 속성들이 제도에 의해서 구성되지만, 동시에 능동적이고 성찰력을 가진 행위자들이 이러한 제도의 의미를 어떻게 규정하고 재규정하는지가 제도의 형식적인 구조 보다 더 중요하다. 방금 언급한 "잠금"효과의 경우, 후세의 행위자들이 역사적 유산으로서 갖게 되는 제도적 장치는 이전 세대의 의도적인 행위의 결과이다. 따라서, 제도와 행위자는 엄격히 구분되기 어려울 정도로 서로 침투해 있다. 제도는 고정된 의미와 효과를 가지고, 행위자와 떨어져서 그들의 생활 밖에 영구히 존속하는 그 어떤 것이 아니다. 행위자들에 대한 제도의 영향은 일면 행위자 스스로의 의미규정과 간주관적 의미체계에 의해서 중재된다. 이 점에서 신기능주의적 구성주의는 제도의 건설/변화와 제도의 지속을 뚜렷이 구별하지 않는다. 특히, 신기능주의적 구성주의는 초국가적 제도의 존재가 곧 자동적으로 행위자들간에 초국가적 상호행위의 유형을 초래할 것으로 기대하지는 않는다. 정부간주의와 비교할

때, 신기능주의자들이 집행위를 비롯한 초국가적 기구들의 자율성을 강조하고 있음은 잘 알려져 있다. 그러나, 신기능주의가 행위자로서의 초국가적 기구들의 자기 규정과 가치의 내재화 정도에 주목하였음은 잘 알려져 있지 않다. 신기능주의는, EC 기구들이 통합과정에 미칠 수 있는 영향력은 그들에게 할당된 정책권한들과 역할에 좌우되기도 하지만, 보다 중요하게는 그들이 스스로의 역할을 어떻게 규정하고 자신의 권한을 어느 정도 활용하느냐에 더 많이 좌우된다고 강조한다(Lindberg 1963, 8). 이러한 신기능주의적 구성주의 접근은 최근 주인-대리인(principals-agents)의 모델을 사용하여 초국가적 기구들이 회원국으로부터 갖는 자율성을 설명하려는 시도들과 차이가 있다.[8] 신기능주의적 구성주의 접근은, 집행위와 같은 초국가적 기구가 부여받은 권한 정도 등의 형식적인 구조보다는, 집행위가 회원국들을 설득하기 위해 사용하는 여러 가지 "정치적 기술"을 더 중시한다. 예컨대, 집행위는 단기적 목표를 추구하는 회원국들이 공유할 수 있는 장기적인 목적을 찾아내고 이를 "유럽"의 이슈로 제시하기도 하고, 다양한 이익집단들과 회원국 관료들과 연합을 형성하여 특정 회원국들을 설득하기도 하며, 때로는 기능적 필연성을 강조하기도 하고, 회원국들 간에 공동의 이익을 찾아내서 타협을 하게끔 도와주기도 한다(Lindberg 1963, 117-166; Lindberg and Scheingold 1970, 93-94). 요컨대, 신기능주의적 구성주의 시각에서 볼 때, 집행위와 같은 초국가적 기구가 회원국들의 선호형성과 협력증진에 공헌할 수 있는데, 이것은 집행위의 형식적 권한에도 근거하지만 보다 중요하게는 집행위 스스로의 역할규정과 적극적 행동에 달려 있다(Smyrl 1998). 집행위가 이러한 정치적 기술이 없거나 그것을 사용할 의지가 결여되어 있을 경우, 초국가적 제도의 성격이 강한 집행위가 정부간 기구의 성격이 강한 각료이사회(Council of Ministers) 보다 실제 행동양식에 있어서는 덜 초국가적일 수 있다는 하스의 관찰은 이 점에서 의미심장하다(Haas 1958a, 525).

8) 주인-대리인 모델로 초국가적 기구들의 자율성의 정도와 한계를 설명하는 대표적 시도로 Pollack 1997을 보라.

V. 정부간주의의 초국가성

EC의 정부간 관계는 전형적인 고전적 국제관계와 달리, 그 안에 초국가적 행위유형을 내재적으로 발전시켜 왔다. 즉, 회원국들 간에 타협의 집단적 문화가 발전하였는데, 이것이 각국의 국익 규정에 영향을 미친다. 따라서, EC 내에서의 정부간 관계는 일정 부분 초국가적 성격을 갖고 있다.

보통 정부간주의와 대별하여서 신기능주의는 회원국가들의 역할을 과소평가하는 초국가주의(supranationalism) 접근으로 인식되고 있다. 신기능주의가 초국가적 차원에서 다양한 행위자들의 상호행위를 강조하고 집행위와 같은 초국가적 기구들의 자율적인 행동을 강조하는 것은 분명한 사실이다. 그러나, 신기능주의가 정부간 관계를 등한시 하는 것은 아니다. 정부간주의 접근과 신기능주의의 보다 중요한 차이점은, 각료이사회나 COREPER(Committee of Permanent Representatives: 상임대표위원회)와 같은 정부간 기구 속에서 회원국들의 상호행위 속에서 전형적인 정부간 관계를 뛰어넘는 초국가적 요소를 신기능주의가 발견하였다는 점에 있다. 이것은 신기능주의적 구성주의 접근이 행위자와 제도적 구조의 상호형성의 관계를 잘 보여주는 경우로서, 신기능주의와 관련하여 잘 알려지지는 않았지만 앞으로 많은 연구를 가능케 하는 중요한 관찰이다. 명백히, 각료이사회는 구조적 초국가성 또는 "제도적 초국가성"은 별로 없다고 할 수 있다. QMV(qualified majority voting: 가중다수결)가 도입된 부분에서는 각료이사회도 초국가성이 있다고 하겠으나, 이 점을 가지고 유엔과 같은 다른 국제기구와 구별하기도 어려울 것이다. 그러나, 신기능주의자들은 각료이사회가 제도적 초국가성을 결여하고 있음에도 불구하고, 실제 운영에 있어서의 초국가성 또는 "절차적 초국가성"이 발전하고 있다는 중요한 발견을 하였다.[9] 제도적 초국가성이 초국가적 차원으로 정책권한이 공식적으로 이양된 정도를 가지고 측정할 수 있다면, 절차적 초국가성이란 관련 행위자들이 "공통이익의 향상"을 통하여 타협과 합의에 의한 정책결정을 하는 행위유형이 발달한 정도로 측정할 수 있다(Haas 1961, 367-368; and Haas 1964, 111).

9) 초국가성의 제도적 측면과 절차적 측면의 구분에 대하여서는, Haas 1958a, 59; Haas and Schmitter 1964, 715를 보라.

회원국들 사이에 발전한 이와 같은 독특한 상호행위의 유형을 신기능주의자들은 "공동체적 절차규칙" 또는 "공동체 방식"(the Community method)라고 불렀다. 공동체 방식의 발달로 인해, 각료이사회에서의 정부간 관계는 단순한 협상이 아니라 "복잡한 형태의 의사소통"으로 변모한다(Lindberg 1965, 62). 그 결과, 회원국들은 타협에 의한 합의를 받아들이고, 때로는 기꺼이 양보를 하기도 하고, 분열적인 이슈는 연기하고, 상대방에게 핵심적으로 중요한 이익을 존중하는 등, 보통의 정부간 관계에서 보기 힘든 초국가적-공동체적 행위유형을 보인다(Lindberg 1963, 280; Lindberg and Scheingold 1970, 96-97; Haas 1958a, 487, 490, 및 512-522). 일종의 "집단정신"에 입각하여(Lindberg 1965, 62), 협력적 분위기 속에서 모두가 받아들일 수 있는 타협방안을 만들려고 노력하는 것이다(Haas 1958a, 519).

오해의 소지를 없애기 위해서, 공동체 방식의 발전과 회원국들의 자국이익 실현이 반드시 상충하지는 않음을 강조하여야겠다. 공동체 방식은 궁극적으로 상대방의 중요이익과 선호를 존중하고 때로는 집행위에 의한 중재노력을 받아들이려는 회원국들의 의지에 입각해 있다(Lindberg 1963, 291). 또, 과거 드골(de Gaulle)의 프랑스정부가 1960년대에 그랬던 것처럼 회원국정부의 강한 반발에 의해서 공동체 방식이 와해될 수도 있다(Lindberg 1966). 여기에서 신기능주의적 구성주의 논의의 초점은, 공동체 방식이 발달하여서 회원국들이 자국이익을 더 이상 추구하지 않는다는 것이 아니라, 초국가적 공동체에 속함으로써 회원국들이 민족국가로서의 이익과 정체성에 더하여 회원국가로서의 이익과 정체성이라는 차원을 새로이 내포하게 된다는 것이다(Sbragia 1994). 각료이사회에서의 결정에서 회원국들이 자국의 이익을 반영하기 위한 정부간 협상이 여전히 중요하지만, 여기에서 자국의 이익개념 설정이 이미 공동체의 회원이라는 사실에 의해서 내생적으로 형성된다는 시각이다(Sandholtz 1993, 3). 따라서, 개별 국민국가로서 정부들이 그들의 국익을 규정하는 측면이 있다면, 회원국가로서의 정체성으로 인하여 공동체적 방식 속에서 내생적으로 자국의 이익을 재규정하고 수정하는 부분도 있다. 이슈와 상호행위에 따라서, 각료이사회에서 회원국 정부들간의 결정은 국민국가로서의 정체성이 크게 작용할 경우 소위 "최소공약수"에 입각한 최소한의 협력이 이루어지겠지만, 회원국가로서의 정체성이 크게 작용하여 공동체적 방식에 의존할 경우 "상이한 견해차를 분리"

하거나 더 나아가서 "공동이익을 향상"시킬 수 있다(Haas 1961, 367-368; 1964, 111). 특정 이슈에서 어느 정체성이 더 크게 작용할 것인지는 경험적 연구의 문제로서 미리 예견할 수는 없다. 다만, 공동체 방식의 발전에 따라서 각료이사회나 COREPER는 더 이상 단순히 정부간 제도라기보다는 이미 공동체적 기관의 성격을 강하게 띤다고 할 수 있다(Lindberg 1963, 36 and 78-79).

형식상 정부간 제도에서도 공동체 방식이라는 초국가적 행위절차가 발전할 수 있다는 신기능주의의 관찰은, 제도적 구조에 의해서 행위자들의 속성과 상호행위가 규정되지만 거꾸로 행위자의 상호행위가 제도의 속성과 의미를 재규정할 수 있다는 구성주의적 시각과 일치한다. 구성주의 시각에서 볼 때, 정부간 조직에서의 초국가적 행동양식의 발전은 회원국들이 초국가적 정치체에 "소속"(belongingness)함으로써 내생적으로 생긴다고 볼 수 있다. 러기(Ruggie 1993)의 용어를 원용하자면, 통합은 각국의 영토성을 "해체"(unbundling)하는 과정을 포함한다. 그러나, 이것은 해체된 영토성을 초국가적 집단체에서 새로이 다시 묶는(reubundling) 과정도 수반하고 있다. 여기에서 초국가적 공동체에 소속되는 것은 두 가지 중요한 결과를 초래한다. 첫째, 국내 차원이나 초국가 차원의 문제들을 더 이상 어느 한 정치적 권위체가 확고히 통제하지 못한다는 점이다. 해체된 영토성은 각료이사회의 다른 정부들과 집행위를 비롯한 EC 기구들과 같이 함께 집단적으로 소유하기 때문이다. 물론, 이 초국가적 집단체를 구성하는 기본 단위로서 회원국들은 조약의 체결과 개정 등을 통하여 통합의 전개에 있어서 최종 통제자의 역할을 한다. 그러나, 그들의 최종 통제자로서의 역할은 개별적으로 수행되는 것이 아니라 집단적으로 수행된다. 여기에서 정부간 관계에서 집단적 정신 또는 집단적 문화와 규범이 발생할 수 있다. 둘째, 초국가적 공동체에 소속함으로써 생기는 또 하나의 효과는 다른 행위자 존재의 "내재화"(endogenization)로서, 이것이 각국의 정체성과 이익형성에 선제 구조로서 작용한다. 여기에 신기능주의자들의 학습 개념과 행위자의 "사회화" 개념이 중요하다. 각 회원국은 자국의 이익과 선호를 규정하는 데 있어서 다른 회원국들의 존재를 처음부터 염두에 두어야 한다. 따라서, 자국의 이익 뿐 아니라 다른 회원국들이 중요하게 생각하는 이익들도 고려하여야 하며, 이 과정에서 자신의 선호를 재규정하는 학습이 발생할 수 있다. 또, 집행위의 중재역할에 의해서 공동이익의 향상을 통한 타협안을 발견할 수 있으며, 이러한 상호

행위들이 모여 일정한 규범적 효과를 갖는 공동체 방식이 공고화된다. 회원국들은 이렇게 공동체 방식으로 내재화된 규범의 "사회화" 과정을 통하여 이에 익숙해지며 회원국으로서의 규범을 포함한 공동체 정체성을 발전시키게 된다. 요컨대, 회원국으로서의 소속이 내생적인 규범과 문화를 학습하게 하고 이에 따라 행위자가 일정 부분 사회화된다.

정부간 관계의 초국가성 속에서 회원국 정부들의 선호형성의 내생적 측면을 보는 것은, 단순히 회원국 정부들의 선호를 외생적으로 주어진 것으로 보는 자유주의적 정부간주의보다 우월한 연구프로그램을 제공하며 이미 적지 않은 연구가 이런 방향으로 추진되고 있다. 예컨대, 유럽정치협력(EPC: European Political Cooperation)이 초국가적 제도의 뒷받침 없이도 초국가적 요소들을 적지 않게 보이는 현상을, 신기능주의를 적용하여 상호행위에 따른 학습과 사회화에 의한 협력의 발달로 분석한 연구가 있다(Ørhrgaard 1997). 각료이사회 아래 수많은 전문그룹(working groups)의 운영에 대한 한 연구는, 각 회원국들의 대표들이 주로 영국과 프랑스 및 독일의 대표들을 중심으로 움직이고 여전히 국적이 중요하게 작용하고 있지만, 집행위와 같은 초국가적 기구를 중심으로 거미줄과 같은 의사소통망을 형성하여 상호의견교류를 활발히 하고 있는 등 기대했던 이상의 초국가적 공동체 모습을 발견하였다(Beyers and Dierickx 1998, 313-14). 또, 치밀한 경험적 연구를 바탕으로 COREPER를 분석한 한 연구를 보면, 상임대표들은 자국 이익의 대표와 동시에 유럽공동의 이익 실현이라는 두 가지 역할과 정체성을 인식하고 있으며, 이 과정에서 타협의 문화가 형성되고 단기적인 자기이익보다는 장기적인 협력을 통한 상호이익의 증진을 추진하는 경향이 뚜렷이 나타났다. 이 과정에서 회원국들 간에 도구적 합리성보다는 의사소통적 합리성이 발달하고 장기적 관점이 발전한다(Lewis 1998).

정부간주의 시각에서는 이러한 타협과 협력의 문화에도 불구하고 자국의 결정적인 핵심이익이 걸린 경우 이것이 공동체적 정체성보다 우위에 설 것이고 따라서 여전히 정부간주의 관계가 우월하다고 주장할 것이다. 그러나, 정부간 관계의 중요성과 신기능주의적 구성주의 시각이 강조하는 초국가적 공동체적 규범과 행위유형의 발달 사이에 사실상 커다란 괴리가 없다. 예컨대, 우루과이 라운드에서 프랑스 정부가 집행위의 입장에 강력히 반발하여 자국의 이익을 실현하는 데 성공하였는데, 프랑스 정부가 그러한 영향력을 행사할 수 있었던

근본적인 배경이 바로 합의에 입각한 정책결정이라는 공동체적 규범과 관습의 힘이었다(Webber 1998, 590). 즉, 정부간주의자들이 강조하는 회원국정부의 거부권 행사와 그 위협이 때로 중요한 효력을 발휘할 수 있는 것은, 단순히 거부권(의 위협)을 행사하는 회원국에 다른 나라들이 굴복해서가 아니라, 각 나라에게 핵심적으로 중요한 이익을 충분히 받아들이는 공동체 방식이 이미 발전하여 있기 때문이다.

끝으로, 공동체 방식에 대한 신기능주의적 구성주의 접근의 강조와, 최근 유럽통합의 연구에 도입된 역사적 제도주의를 비교하여 볼 필요가 있다. 역사적 제도주의는 회원국들이 행사하는 제약에 초점을 두고, 왜 회원국들이 초국가적 기구들에 대한 통제를 상실하게 되는지, 그리고 일단 상실하면 왜 그 통제권을 다시 회복하지 못하는지를 검토한다(Pierson 1996, 147-48). 이것은 회원국과 초국가 기구를 주인과 대리인으로 놓고 대리인의 자율성을 주인의 통제권한의 이완과 상실로 보는 폴락(Pollack 1997)의 합리주의적 제도주의와 비슷한 발상이다. 이러한 시각들과 대조적으로, 신기능주의적 구성주의는 회원국정부들의 상호관계 속에서 초국가성이 발전할 수 있다고 본다. 초국가성은 정부간 관계와 모순되는 것이 아니라, 그 속에서 배태되어 자랄 수 있다. 집행위와 같은 초국가 기구의 자율성의 정도가 회원국들의 통제장치에 달려 있는 것도 사실이지만, 동시에 회원국 정부들간의 절차적 초국가성에도 달려 있다고 본다. 회원국들이 주로 단기적 이익을 추구한다고 보는 역사적 제도주의와 달리(Pierson 1996, 136), 신기능주의적 구성주의 접근은 회원국 정부들이 단기적 이익을 추구하면서도 한편으로는 그들의 장기적 관계의 중요성을 인식하고 그를 해치지 않으려고 한다고 본다. 이러한 장기적 관점은 공동체적 규범의 발전을 도와주고 또 역으로 그에 의해서 조장되기도 한다.

VI. 학습과정으로서의 파급효과

한 부문에서의 통합은 다른 부문으로의 통합을 유발할 수 있다. 이 파급효과는 행위자들의 학습을 전제로 한다. 특히, 초국가적 기구의 권한확대가 있거나 그것이 예상되는 경우(기능적 파급효과), 이에 의해 영향을 받는다고 인지한 행위자들

이 초국가적 정치공간에서 자신의 이익증진을 위해 새로운 정치행위를 전개할 수 있으며(정치적 파급효과), 그들 간의 상호행위의 결과 초국가적 기구의 권한이 더욱 확대되거나 저지될 수 있다(기능적 파급효과). 이러한 파급효과는 자동적으로 이루어지는 것이 아니고, 특정 부문에서 파급효과가 발생하는지의 여부는 궁극적으로 그 부문에 관련된 다양한 행위자들 간의 힘의 대결에 달려 있다.

파급효과는 신기능주의 개념 중 가장 커다란 영향력을 행사하고 있다. 또, 그만큼 자주 오해되어 사용되는 개념도 드물다. 종종 파급효과는 자동적이고 기계적인 과정으로서 결정론적으로 이해된다. 신기능주의자들 스스로가 이러한 오해의 소지를 준 책임도 있다. 그들은 통합을 "좋은 것"으로 간주하는 규범적 정향을 가지고 있었고(Nye 1968, 855-57), 동시에 유럽통합에 대하여 다분히 낙관적인 전망을 지니고 있었다(Lindberg 1965, 57). 또한, "부문별 통합원리 속의 팽창논리"를 강조하여서 파급효과에 결정론적인 뉘앙스를 주기도 하였다(Haas 1958a, 313). 그러나, 신기능주의자들은 통합이 단선적으로 발전하지 않는다는 점을 일찍이 간파하였다. 특히, 하스는 "기능적 맥락의 자율성"(autonomy of functional contexts)을 강조하여, 어떤 한 부문에서 작용한 통합의 힘이 반드시 다른 부문에서도 작용하는 것은 아니라는 점을 분명히 하였다(Haas 1961, 373).

파급효과 개념을 더욱 유용하게 활용하기 위해서, 필자는 이 개념이 사용되는 두 가지 방식을 구분하고자 한다. 첫째, 파급이 일어나는 차원 또는 영역으로서, 여기에는 기능적 파급과 정치적 파급의 두 가지를 구분할 수 있다. "기능적 파급"(functional spillover)이란 초국가적 기구의 기능의 확대, 즉 그들의 권한이나 직무확대(task expansion)를 의미한다[10](Haas 1958a, 289-313). 현재의 용어로 통합의 "심화"(deepening)를 말한다. "정치적 파급"(political spillover)은 잘 개발되지 않은 개념인데, 정당이나 이익집단과 같은 행위자들이 국내 차원에서부터 초국가적 차원으로 자신의 정치적 행동반경을 확대하거나 재설정하는 것을 가리킨다(Haas 1958a, 306 및 330). 즉, 초국가 차원에서의 정치적 역할의 확대와 그에 따른 초국가적 정치공간의 확대를 의미한다.[11] 이 정치적 차원의 파

10) 다른 곳에서 하스는 이를 "행정적" 파급으로 부르기도 했다(Haas 1958b, 454).

11) 파급의 또 하나의 차원으로서 하스는 "지리적 파급"(geographical spillover)을 논하기도

급은 단순히 기능적인 문제가 아니고, 행위자들의 선호와 전략, 태도와 정체성 등 그들의 속성을 수정하고 형성하는 내생적 과정이다(Finnemore and Sikkink 1998, 887). 보통의 경우 파급이라 할 때는 이 두 가지 차원 중 첫 번째 의미 즉, 초국가적 기구의 직무확대를 가리킨다.

둘째, 초국가적 기구의 직무확대가 일어나는 방식 또는 기제(mechanism)로서, 이것은 이미 나이(Nye 1971, 201)가 기능적 방식과 의도적 창출에 의한 방식 두 가지를 구분하였다. "기능적 파급"(functional spillover)이란, 문제영역들에 내재해 있는 기술적 연계가 인지됨으로써 파급이 일어나는 경우를 가리킨다. "창출된 파급"(cultivated spillover)이란, 기술적 필연성보다는 정치적 및 이데올로기적 작업으로서 문제영역 간의 연계를 의도적으로 이끌어 내는 경우를 가리킨다. 나이의 이러한 구분은 파급이 창출될 수 있음을 보여줬다는 점에서 의미가 있지만, 두 가지 방식 모두에 있어서 파급은 자동적인 과정이 아니라는 사실을 강조할 필요가 있다. 파급과정은 기본적으로 행위자들의 학습과정을 내포하고 있기 때문이다. 창출된 파급 방식이 학습과정을 내포한다는 사실은 자명해 보인다. 자신의 과제확대를 위해서 집행위는 회원국 정부 사이에서 여러 가지 창출 노력을 기울이는데, 예컨대, 어떤 문제를 공동의 유럽의 이슈로 규정하고 이를 "설득"하거나, 각국의 인지된 이익과 목적을 보다 높은 유럽 차원에서 "재규정"하는 것 등이 이에 해당한다. 기능적 파급 방식도 학습과정을 포함하고 있다. 문제영역 간의 기능적 연계는 그냥 주어진 것이 아니라, 행위자들에 의해서 인지되고 이것이 초국가적 기구의 과제확대로 이어지기 위해서는 다른 행위자들에게 이를 설득시켜야 하기 때문이다. 이 설득과정에서 때로는 기능적 필연성의 논리가 사용될 수 있으나, 여기에서 필연적인 것은 없다. 기능적 필연성은, 행위자들이 이를 인지하고 설득하고 배우고 이에 합의하지 않는 이상, 과제확대를 자동적으로 불러오지는 않기 때문이다. 사실, 어느 것이 기능적 파급 방식이고 어느 것이 창출된 방식인지 엄격히 구분하기란 지극히 어렵다. 구성주의 시각에서 볼 때, 정도의 차이는 있겠지만 모든 파급은 창출되는 것으로서, 그 속에 문제에 대한 행위자의 인식과 자기이익에 대한 개념규정을 수정하는 학습과정을 포함하고 있기 때문이다. 예컨대, SEA로부터

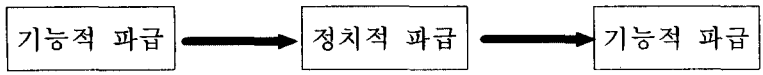
하였다(Haas 1958a, 314-17). 오늘날의 용어로 EC의 "확대"(widening)에 해당하는 이 파급의 차원은 이 글에서는 배제한다.

EMU(Economic and Monetary Union: 경제통화동맹)로 넘어가는 과정은 기능적 파급 방식이자 동시에 창출된 것이기도 하다. EMU가 SEA를 완수하기 위해(경제이론의 관점에서) 기능적으로 필요한가 아닌가의 객관적 사실 여부와 관계없이, 집행위는 이들간의 기능적 연계를 강조하였고 많은 정치가와 사회집단들이 이 기능적 파급에 동조하였다(Sandholtz 1993, 19). 여기에서 EMU와 단일시장 간에 기능적 필연성이 객관적으로 존재하는지의 여부는 항상 논쟁이 될 수 있는 문제다. 다만, 행위자들의 간주관적 의미세계에서 어떤 문제영역들 간의 기능적 거리가 다른 것들에 비해서 가깝게 인지될 수 있고 이를 이용하여 파급효과를 창출하는 것이 그렇지 않은 경우보다 수월할 수 있다. 간주관적 세계에서 기능적 연계성이 존재하는 것으로 인지될 경우 기능적 방식에 의한 파급과정을 불러올 수 있기 때문에, 기능적 연계성에 대한 우리의 인식 자체가 정치적 활동의 대상이 된다. 따라서 과제확대를 원하는 행위자들은 기능적 필연성을 강조하고 이를 간주관적 세계에서 받아들일 수 있도록 설득하고 노력할 것이다. 한마디로, 기능적 연계가 가깝게 인지되는 경우에도, 모든 연계는 행위자들의 적극적인 창출에 의해 구성되는 것이다.

파급과정을 학습과정으로 이해했을 때, <그림 1>에서와 같이 기능적 파급 즉, 과제확대와 정치적 파급 사이에 상호관계가 있을 수 있다는 것이 신기능주의의 중요한 발견이다. 먼저, 기능적 파급 즉, 초국가적 과제의 확대가 정치적 파급 즉, 정치적 행위의 초국가적 차원으로의 확대를 불러일으킬 수 있다. 초국가적 기구의 과제확대는 회원국 정부들의 합의를 바탕으로 이루어지지만, 회원국 정부들이 의도하지 않은 결과로서 초국가적 정치공간의 확대와 초국가적 정치 행위의 확대를 가져 올 수 있다. 여기에서, 정치적 파급효과 역시 행위자들의 학습과정을 통해서 유발된다. 초국가적 기구의 권한확대에 의해서 자신의 이익이나 목적실현이 영향을 받는다고 인지하거나 그럴 것으로 기대되는 경우, 행위자들은 초국가적 수준으로 자신의 정치적 행동을 확대하려 할 것이다. 실제로, SEA와 마스트리히트(Maastricht) 조약에서 도입된 EC의 권한확대와 QMV의 확대에 자극 받아서, 초국가 수준의 행위자들과 그들의 정치적 행동이 폭발적으로 증가하였다(Kohler-Koch 1994, 172-175; Risse-Kappen 1996, 66). 특히, 기능적 파급으로부터 정치적 기대에 변화가 생기면서 EC라고 하는 무대가 갖는 의미에 변화가 있을 수 있다. 예컨대, SEA 이후 (회원국 정부들을 포함하

여) 많은 행위자들이 EC를 바라보는 시각이 달라졌고, 공동의 문제에 대한 공동 대응의 장으로서 EC가 갖는 중요성이 그만큼 증가함으로써, 이후 EMU에 대한 논의도 수월해졌다(Sandholtz 1993, 21). 이것도 기능적 파급에 의한 정치적 파급으로서 행위자들의 인식과 기대 변화 및 행위무대 변화를 동반하는 학습과정이라고 하겠다. 구성주의 시각에서 볼 때, 초국가적 과제의 확대에 대한 행위자들의 인지와 기대 및 그에 대한 대응 등은 그들의 구조적 위치 뿐 아니라 그들이 갖고 있는 규범과 이념 등에 의해서도 영향을 받는다. 예컨대, 동일한 SEA 프로젝트에 대응하는 독일 노조들의 방식에 차이가 있었는데, 이는 그들의 구조적 입장에 따른 손익계산 보다는 그들이 보유하고 있던 이데올로기의 차이에서 비롯된 측면이 강하다(Markovits and Otto 1992).

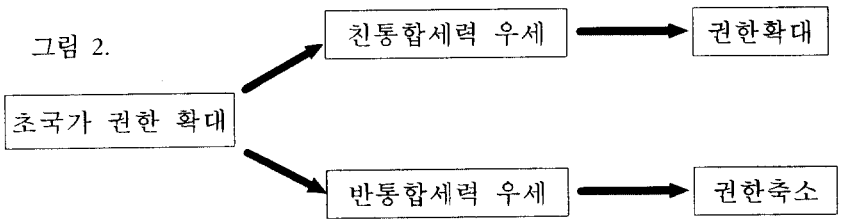
그림 1.



한편, 정치적 파급은 역으로 기능적 파급 즉, 과제확대를 더욱 촉진시킬 수 있다. 정치적 파급효과를 겪는 다양한 행위자들이 기능적 파급을 더 요구하게 되는 경우를 몇 가지 살펴보면 이를 쉽게 이해할 수 있다. 첫째, 자신들이 의도하지 않은 결과로부터의 학습 결과 이익집단들이 공동체 차원의 규제를 요구할 수 있다. 유럽의 기업인들이 유럽차원의 경쟁정책 권한의 강화를 요구한 것이 대표적인 경우다. 기업들이 단일시장 건설을 촉진하고 지지하였을 때에는, 유럽차원의 규제를 강화하려는 의도가 전혀 없었다. 그러나, 단일시장이 건설되는 가운데 곧 유럽각국의 다양한 경쟁법과 정책이 커다란 혼란을 가져오고 비용도 크다는 사실을 인지하게 된다. 이러한 의도하지 않은 결과로부터, 기업들은 단일시장과 단일의 경쟁정책규제틀 간의 기능적 연계성을 발견하고, 경쟁정책 분야에서 EC의 권한 강화를 요구하고 추진하게 된다(Woolock, Hodges and Schreiber 1991, 11-24). 둘째, 국내에서 자신의 이익을 실현할 수 없거나 힘이 약화된 행위자들이 초국가적 권한의 확대에 따라 초국가적 무대로 행동을 확대하고, 더 나아가서 초국가적 기구의 권한확대를 더욱 추진할 수 있다. 대

표적인 경우가 1988년 들로르(Delors)가 TUC(Trades Union Congress: 영국노조대회)에서 행한 연설을 전후하여 영국 노조가 보여 준 방향전환이다. 대처(Thatcher) 보수당정권 아래에서 많은 권한을 박탈당하고 약화된 영국 노조들은 EC의 활성화에 따라 유럽의 사회정책 강화 가능성에 기대를 걸고, EC 차원의 사회정책과 노동법의 발전을 촉진하게 된다(Geyer 1993, 99). 국내 수준에서 약화된 자신의 힘과 이익을 만회하기 위해서 유럽차원의 정책권한의 확대를 도모하는 일종의 양차원 게임을 전개하는 것이다. TUC와 마찬가지로 영국 노동당도 비슷한 시기에 친유럽정책으로 전환하고 EC의 사회정책 강화를 적극 주장하게 되는데, 중요한 원인 중 하나가 바로 EC의 권한확대에 따른 정치적 기대의 변화이다(Daniels 1998). 셋째, EC의 발전방향 자체에 불만을 품은 세력들이 이에 대한 대응으로서 다른 분야에서의 권한확대를 요구하고 추진할 수 있다. 예컨대, 하스는 유럽통합이 시장중심으로 진행된다는 인식을 갖게 됨에 따라 노조들이 그들의 조직적 연계망을 강화하고 초국가적 차원에서 사회적 보호망을 강화하도록 압력을 행사하는 것을 관찰하였다(Haas, 1958a, 283-301, 339-50, 414-30; Haas 1958b, 451-52). 이러한 관찰은 오늘날 SEA 이후에도 그대로 적용될 수 있다. SEA 이후 노조들과 몇몇 회원국들을 중심으로하여 EC의 사회정책을 강화하려는 움직임이 증가하였는데, 이것도 시장중심의 통합에 대한 대응의 성격이 강하다. 1996-97년의 정부간회의(IGC: Intergovernmental Conference)에 즈음하여, 기업들이 유럽의 경쟁력 강화를 최우선 가치로 내세우는 것에 대항하여, 환경론자들이 EC의 환경정책 권한의 확대를 요구하고, 노동세력이 사회정책과 실업해소를 위한 EC의 권한확대를 요구한 것도 같은 논리이다(Mazey and Richardson 1997).

그림 2.



위에서 기능적 파급과 정치적 파급 간의 상관관계를 긍정적인 측면에서만 보았지만, 파급을 항상 권한확대로만 보아서는 안 된다. 학습과정으로서의 파급은 통합의 심화로 나갈 수도 있지만, 그 반대로 통합의 약화 또는 위기를 초래할 수도 있다. 신기능주의적 구성주의 접근은 서로 다른 이슈영역에서 중요한 행위자가 다를 수 있고, 그들 간의 힘의 관계도 다를 수 있다고 본다. 하스가 "기능적 맥락의 자율성"이라고 부른 것은, 곧 문제영역에 따라서 행위자간 힘의 관계가 다를 수 있다는 다원주의적 시각을 반영하는 것이다(Lindberg and Scheingold 1970, 108-9). 따라서, 기능적 파급 즉, 초국가적 권한의 확대가 다양한 행위자들의 정치적 기대와 행동에 정치적 파급효과를 가져오는데, 자신의 이익에 부정적인 영향을 준다고 믿는 행위자들은 더 이상의 통합에 반대할 것이고, 이들의 힘이 통합의 확대를 추진하는 행위자들의 힘보다 더 큰 부문에 있어서는 통합의 심화가 일어나기 어렵다. 요컨대, <그림 2>에서 보듯이, 기능적 파급에 따른 정치적 파급의 결과, 그 분야에서의 힘의 균형에 따라 기능적 파급이 더 심화될 수도 있고 역으로 약화될 수도 있다. 구성주의 시각에서 볼 때, 친통합 행위자들과 반통합 행위자들의 힘의 관계는 물론 단순히 그들의 물질적 힘의 관계에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 가시적이지 않지만 중요할 수 있는 내재적 요인들 예컨대, 이데올로기, 조직력, 판별력, 정체성 등이 모두 작용한다. 어떤 변수들이 어떤 조건 아래에서 중요하게 작용하는지는, 이러한 신기능주의적 구성주의 접근의 틀을 통한 경험적 연구를 통해서 밝혀야 할 문제다.

Ⅶ. 맺는 말

이 글은 신기능주의 통합이론의 재해석을 통하여, 유럽통합에 대한 행위자 중심의 구성주의적 접근을 수립하고자 하였다. 구성주의 시각에서 재구성된 신기능주의 접근은, 합리적 행위자의 자기이익 추구를 중시하면서 동시에 행위자의 선호가 그들의 상호행위와 제도적 틀 속에서 내생적으로 형성되는 점을 강조한다. 이 점에서 신기능주의적 구성주의 접근은 행위자의 물질적 이익 추구를 중시하는 합리주의의 이점을 구성주의의 큰 틀 속에서 유지할 수 있다.

또, 제도에 의해 행위자의 속성이 구성되는 측면을 보면서도 동시에 행위자의 간주관적 의미규정과 재규정을 더욱 강조함으로써, 행위자중심의 접근을 수립한다. 이러한 신기능주의적 구성주의 접근은 규범적 측면과 물질적 측면, 또는 정체성과 자기이익 인지 모두를 볼 수 있게 한다. 신기능주의적 구성주의 접근은 행위자의 합목적적 이익추구행위와 그것의 사회적 구성을 모두 볼 수 있게 함으로써, 우리의 경험적 연구를 보다 풍부하게 해 줄 것으로 생각한다.

참고문헌

신욱희. 1998. 「구성주의 국제정치이론의 의미와 한계」. 『한국정치학회보』 32집 2호, 147-68.

조홍식. 1998. 「유럽통합의 이론」, 세종연구소 연구논문 98-02.

Bates, Robert H., Rui J. de Figueiredo, Jr., and Barry R. Weingast. 1998. "The Politics of Interpretation: Rationality, Culture, and Transition." *Politics and Society* 26, 603-42.

Beyers, Jan, and Guido Dierickx. 1998. "The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?" *Journal of Common Market Studies* 36, 289-317.

Bulmer, Simon J. 1998. "New Institutionalism and the Governance of the Single European Market." *Journal of European Public Policy* 5, 365-86.

Burley, Anne-Marie, and Walter Mattli. 1993. "Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration." *International Organization* 47, 41-76.

Caporaso, James. 1998. "Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future." *Journal of European Public Policy* 5, 1-16.

Checkel, Jeffrey T. 1998. "The Constructivist Turn in International Relations Theory." *World Politics* 50, 324-48.

Daniels, Philip. 1998. "From Hostility to Constructive Engagement: The Europeanization of the Labor Party." *West European Politics* 21, 72-96.

Finnemore, Martha. 1996. "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism." *International Organization* 50, 325-47.

Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, 887-917.

Geyer, Robert. 1993. "Socialism and the EC after Maastricht: From Classic to New-Model European Social Democracy." In *The State of the European Community vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, edited by Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal, 91-106. Boulder: Lynne Rienner

Publishers.

Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.

Greenwood, Justin, Jürgen R. Grote, and Karsten Ronit, eds. 1992. *Organized interests and the European Community*. London: Sage.

Haas, Ernst B. 1958a. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. London: Stevens & Sons Limited.

_____. 1958b. "The Challenge of Regionalism." *International Organization* 12, 440-58.

_____. 1961. "International Integration: The European and the Universal Process". *International Organization* 15, 366-92.

_____. 1964. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.

_____. 1971. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing." In *Regional integration: Theory and research*, edited by Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, 3-42. Cambridge: Harvard University Press.

_____. 1975. *The obsolescence of regional integration theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

_____. 1983. "Words Can Hurt You; Or, Who Said What to Whom about Regimes." In *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner, 23-59. Ithaca: Cornell University Press.

Haas, Ernst B., and Philippe C. Schmitter. 1964. "Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America." *International Organization* 18, 705-37.

Hoffmann, Stanley. 1963. "Discord in Community: The North Atlantic Area as a Partial International System." *International Organization* 17, 521-49.

Huelshoff, Michael G. 1995. "A Privileged Partnership? Franco-German Relations and the Development of EU Social Policy." *The American Review of Politics* 16, 253-76.

Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein. 1996. "Norms, Identity, and Culture in National Security." In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 33-75. New York: Columbia University Press.

Katzenstein, Peter J. 1996. "Introduction: Alternative Perspectives on National Security." In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 1-32. New York: Columbia University Press.

Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Kohler-Koch, B. 1996. "Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union." *Journal of European Public Policy* 3, 359-80.

Leibfried, Stephan, and Paul Pierson, eds. 1995. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institutions.

Lewis, Jeff. 1998. "Is the hard bargaining image of the Council misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Election Directive." *Journal of Common Market Studies* 36, 479-504.

Lindberg, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.

_____. 1965. Decision Making and Integration in the European Community. *International Organization* 19, 56-80.

_____. 1966. "Integration as a Source of Stress on the European Community System." *International Organization* 20, 233-65.

_____. 1971. "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement." In *Regional Integration: Theory and Research*, edited by Leon N. Lindberg and Stuart, A. Scheingold, 45-127. Cambridge: Harvard University Press.

Lindberg, Leon N., and Stuart A. Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity:*

Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Markovits, Andrei S., and Alexander Otto. 1992. "German Labor and Europe 92." *Comparative Politics* 24, 163-180.

Marks, Gary. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community." In *The State of the European Community*, edited by A. Cafruny and G. Rosenthal, 391-410. New York: Lynne Rienner.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank. 1996. "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance." *Journal of Common Market Studies* 34, 341-78.

Mazey, Sonia, and Jeremy Richardson, eds. 1993. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.

Mazey, Sonia, and Jeremy Richardson. 1997. "Policy Framing: Interest Groups and the Lead up to 1996 Inter-Governmental Conference." *West European Politics* 20, 111-33.

Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31, 473-524.

_____. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51, 513-53.

Nye, Joseph S. 1968. "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement." *International Organization* 22, 855-80.

_____. 1971. "Comparing Common Markets: A Revised Neo-functionalist Model." In *Regional integration: Theory and research*, edited by Leon N. Lindberg and Stuart, A. Scheingold, 192-231. Cambridge: Harvard University Press.

_____. 1988. "Neorealism and neoliberalism." *World Politics* 40, 235-51.

Øhrgaard, Jakob C. 1997. "Less than Supranational, More than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental

Integration." *Millennium: Journal of International Studies* 26, 1-29.

Pierson, Paul. 1996. "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis." *Comparative Political Studies* 29, 122-63.

Pollack, Mark A. 1997. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community." *International Organization* 51, 99-134.

Risse-Kappen, Thomas. 1996. "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union." *Journal of Common Market Studies* 34, 53-80.

Ruggie, John Gerard. 1993. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations." *International Organization* 47: 139-174

_____. 1998a. "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge." International Organization 52, 855-885.

_____. 1998b. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London and New York: Routledge.

Sandholtz, Wayne. 1993. "Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht." *International Organization* 47, 1-39.

Sbragia, Alberta, M. 1994. "From Nation-State to Member-State: The Evolution of the European Community." In *Europe after Maastricht: American and European Perspectives*, edited by P. M. Lützeler, 70-87. Oxford: Berghahn Books.

Schmitter, Philippe C. 1996. "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories." In *Governance in the European Union*, edited by Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, 1-14. London: Sage.

Smyrl, Marce E. 1998. "When (and How) Do the Commissions Preferences Matter?" *Journal of Common Market Studies* 36, 79-99.

Stone, Alec. 1994. "What Is a Supranational Constitution? An Essay in International Relations Theory". *The Review of Politics* 56, 441-74.

Tranholm-Mikkelson, J. 1991. "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A

Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC." *Millennium* 20, 1-22.

Warleigh, Alexander. 1998. "Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Integration." *West European Politics* 21, 1-18.

Webber, Douglas. 1998. "High Midnight in Brussels: An Analysis of the September 1993 Council Meeting on the GATT Uruguay Round." *Journal of European Public Policy* 5, 578-94.

Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory." *International Organization* 41, 335-70.

_____. 1992. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46, 391-426.

_____. 1994. "Collective Identity Formation and the International State." *American Political Science Review* 88, 384-96.

_____. 1995. "Constructing International Politics." *International Security* 20, 71-81.

Wessels, Wolfgang. 1997. "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes." *Journal of Common Market Srudies* 35, 267-99.

Woolock, S., M. Hodges, and K. Schreiber. 1991. *Britain, Germany and 1992: The Limits of Deregulation*. London: The Royal Institute of International Affairs, Printer Publishers.