

프랑스-독일 관계의 변화와 유럽통합: 회고와 전망

김 준 석 | 가톨릭대학교

지난 50여 년간 프랑스와 독일 사이의 특별한 관계는 유럽통합의 견인차 역할을 해 왔다. 특히 양국의 공동 리더십은 주로 역사적으로 중요한 순간에 빛을 발해 왔다. 그러한 결정적 순간에 두 국가는 서로 긴밀하게 협력하여 공동의 주도권을 행사함으로써 통합을 한 단계씩 진전시켰다. 하지만 최근의 상황 변화로 인해 프랑스와 독일 두 나라에 그러한 역할을 기대하기는 더 이상 어렵게 되었다. 앞으로의 유럽통합과정을 보다 잘 이해하기 위해서는 이러한 변화의 양상과 의미에 주의를 기울일 필요가 있다. 본 논문에서는 유럽통합의 진전에 중요한 역할을 담당해 왔던 프랑스-독일 협력관계의 약화로 인해 통합의 성격에 상당한 변화가 일어났음에 주목하고, 이 변화의 의미를 보다 명확하게 밝히고자 양국의 협력이 결정적인 역할을 수행한 통합의 몇몇 역사적 국면들을 재조명한다. 이러한 역사적 국면들을 살펴봄으로써 우리는 현재의 통합국면이 갖는 특별한 성격에 대한 더 나은 이해에 도달하기를 기대해 볼 수 있다.

주제어: 유럽통합, 프랑스-독일 관계, 콘라트 아데나워, 샤를 드골, CAP, EMU

I. 들어가며

최근 전 세계를 강타한 글로벌 금융위기는 유럽 국가들에게도 심각한 도전을 제기하고 있다. 특히 지난 2010년 초 방만한 재정 운용으로 국가부도 사태에 처한 그리스에 대한 유럽연합 차원의 지원 여부를 논의하고 결정하는 과정에서 주요 회원국들 사이의 갈등이 노정되었다. IMF가 구제금융의 일부를 담당하는 방식의 해결책이 어렵게 도출되어 가까스로 진화되기는 했지만 그러한 갈등은 유럽연합의 장래에 관한 회의론을 심화시키고 있다 (Kupchan 2010).

여기서 우리는 최근까지 유럽통합의 가장 큰 원동력을 제공해 왔던 두 회원국인 프랑스

와 독일의 통합에 대한 ‘열정’이 과거에 비해 크게 감소했고, 이것이 유럽연합의 장래에 대한 회의론의 또 하나의 근거가 되고 있음을 지적할 수 있다. 프랑스의 경우 2005년 국민투표에서 유럽헌법안이 부결된 사건은 유럽통합에 대한 프랑스인들의 달라진 태도가 여실히 드러났다. 국민 여론의 ‘변덕스러움’이 그와 같은 결과를 낳았다고 단정할 수 없다. 프랑스 정책 결정자들과 여론 주도층 사이에서도 통합의 효과에 대한 회의론이 점차 그 범위를 넓혀가고 있기 때문이다(Schmidt 2007).

통합에 대한 열정의 감소는 독일에서도 확인되는데, 특히 최근 금융위기에서 유로존을 지탱하는 데 핵심적인 역할을 담당해 왔던 이 유럽의 경제대국이 유로화의 신뢰도 추락을 초래할 수 있는 위험을 감수하면서 그리스 지원에 대해 강경한 태도를 취한 데서 그러한 태도 변화의 일단을 엿볼 수 있다. 사실 유럽통합이 현재와 같은 정도로 진전될 수 있었던 것은 상당 부분 “독일이 영국이나 프랑스와 상당히 다른 방식으로 행동”한 데 기인한다. 즉 유럽연합이 오늘날과 같이 강력한 권한을 지닌 초국가기구로 발전할 수 있었던 것은 독일이 장기적인 안목에서 통합의 진전을 위해 자국의 이익을 일시적으로나마 ‘양보’하는 정책노선을 견지했기 때문이다(Bulmer and Paterson 2010). 이제 독일은 이와 같은 정책을 재고하고 자국의 이익을 돌보는 데 적극적으로 나서기로 결심한 것으로 보인다. 독일은 다른 ‘정상적인’ 국가들처럼 행동하려 하고 있다.

프랑스와 독일에서 통합에 대한 열정의 감소는 유럽연합과 관련하여 양국 간 협력관계의 약화로 이어졌다. 많은 이들이 동의하듯이 지난 수십년 동안 양국의 긴밀한 협력관계는 유럽통합의 견인차 역할을 해왔다. 특히 양국은 통합과 관련하여 새로운 이니셔티브를 취하고자 할 때 상대방과 먼저 협의하고 합의를 이끌어내는 관행을 지속해왔다(Hyde-Price and Jeffrey 2001, 699). 하지만 이와 같은 프랑스-독일 파트너십은 1990년대 후반부터 조금씩 느슨해지기 시작했고, 각료이사회에서의 투표권 배분 문제를 둘러싼 양국 간 갈등이 표면화된 2000년 12월의 니스 유럽연합 정상회의 이후 줄곧 내리막길을 걸어왔다(Pedersen 2003; Anderson 2005, 85). 프랑스와 독일은 지난 그리스 사태 때에도 긴밀하게 협력하지 못했다. 그리스에 대한 즉각적인 지원을 공언한 사르코지 대통령은 그리스의 도덕적 해이를 비판하면서 지원에 유보적인 태도를 보인 메르켈 총리의 태도에 적지 않게 당황할 수밖에 없었다. 또 유럽차원의 해결책 모색을 주장하는 프랑스 등의 주장을 거부하고 IMF를 끌어들이며 그리스의 강도 높은 구조조정을 조건으로 구제 금융을 제공할 것을 고집한 독일의 태도 역시 프랑스인들에게 개운치 않은 뒷맛을 남겼다. 유럽통합의 최초 시작단계에서부터 ‘쌍두마차’ 혹은 ‘공동집행부(directoire)’로 불릴 만큼 중요한 역할을 담당

해 온 양국 간 협력체제에 심각한 문제가 발생했음을 다시 확인하는 순간이었다.

지난 50여 년의 유럽통합 역사를 되돌아보면 프랑스와 독일의 공동 리더십은 주로 역사적으로 중요한 순간에 빛을 발해 왔음을 알 수 있다. 그러한 결정적 순간에 두 국가는 서로 긴밀하게 협력하여 공동의 주도권을 행사함으로써 통합을 한 단계씩 진전시켰다. 하지만 이제 프랑스와 독일 두 나라에 그러한 역할을 기대하기 어렵게 되었다. 물론 프랑스-독일 관계가 그 중요성을 완전히 상실하지는 않을 것이다(Schild 2010). 확대된 유럽연합 내에서도 두 국가는 여전히 ‘큰’ 나라들이고(Drake, 2006), 특히 유로존 내에서 독일의 영향력은 절대적이다. 또 장차 통합의 향방을 좌우할 획기적인 조치가 요구되는 경우 그것이 어떠한 성격의 것이건 프랑스와 독일의 합의와 협력이 담보되지 않는다면 성공을 보장하기 어려울 것이다(Cole 2008, 155-161). 하지만 양국이 긴밀하게 협조하여 통합을 주도하는 시기가 지나갔다는 데에는 의심의 여지가 없다. 통합의 한 시대가 막을 내린 것이다. 유럽통합의 미래를 보다 잘 예측하기 위해 이러한 변화의 양상과 의미에 주의를 기울일 필요가 있다.

다음 논문은 이러한 변화를 이해하려는 시도이다. 본 논문에서는 유럽통합의 진전에 중요한 역할을 담당해 왔던 프랑스-독일 협력관계의 약화로 인해 통합의 성격에 상당한 변화가 일어났음에 주목하고, 이 변화의 의미를 보다 명확하게 밝히고자 양국의 협력이 결정적인 역할을 수행한 통합의 몇몇 역사적 국면들을 재조명한다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. II장에서는 유럽통합에 관한 아이디어가 처음 제시되고 ‘유럽석탄철강공동체(ECSC)’가 출범하기까지의 과정에서 프랑스와 독일의 관계가 통합이라는 매개체를 통해 정립되는 과정을 살펴본다. III장에서는 프랑스에서 드골이 정권을 장악한 이후 가장 큰 이슈가 된 영국의 EC 가입문제와 ‘공동농업정책’을 둘러싼 양국 관계의 양상을 살펴본다. IV장에서는 독일통일과 화폐통합 문제가 맞물리면서 통합의 역사에서 또 하나의 획을 그은 EMU에 관한 합의 과정에서 프랑스와 독일이 어떻게 경쟁하고 협력했는지 살펴본다. V장에서는 최근의 ‘정상화’ 담론을 염두에 두고 독일의 對유럽연합 정책을 포함한 대외정책의 변화가 프랑스-독일 관계에 미칠 영향을 평가한다.

II. 戰後 프랑스-독일 관계와 유럽통합의 기원: ECSC의 설립과정을 중심으로

1945년 제2차 세계대전이 종결되었을 때 프랑스와 독일 간의 관계는 더 이상 나쁘게 될 여지가 없을 정도로 악화되었다. 독일에 의한 군사적 점령이라는 고통스런 현실을 경험한 프랑스는 다시는 그러한 일이 되풀이 되지 않도록 특단의 조치를 취할 필요성을 절감했다. 패전국 독일이 전후에도 인구와 경제력에서 프랑스를 비롯한 이웃 국가들을 압도하리라는 것은 분명했다. 프랑스는 이러한 힘의 불평등을 그대로 방치할 경우 또 다른 전쟁이 불가피하며, 이 문제는 독일의 힘의 우위를 결정적이고 영구적으로 제약함으로써만 해결될 수 있다고 주장했다(Gillingham 1991, 150-52).

하지만 프랑스의 그러한 바람이 그대로 충족되기는 힘들었다. 먼저 자력이 아닌 미-영 연합군의 도움으로 해방을 맞은 프랑스는 승전국으로서의 지위와 권리를 주장하는 데 제약을 받을 수밖에 없었다. 둘째, 프랑스는 제1차 세계대전의 전후 처리과정에서 독일을 지나치게 가혹하게 다룸으로써 또 한 번의 전쟁을 자초했다는 비판에서 결코 자유로울 수 없었다. 셋째, 독일에 대한 전후 처리 과정에서의 주도권은 어디까지나 미국에게 있었고, 프랑스의 정책결정자들은 미국의 의도에 어긋나는 정책을 추진하는 데 큰 부담을 느낄 수밖에 없었다. 한마디로 프랑스는 “최근 심각한 패배를 경험한 중견국가에 불과했고, 국제사회의 인정받는 구성원이 되기 위해서는 상당한 굴욕을 감수”해야 했다(Gillingham 1991, 151).

독일문제를 해결해야 할 필요성과 자국의 행동의 자유에 가해진 제약 사이에서 프랑스는 모든 관심을 독일을 “경제적으로 무장해제 시키는 데” 쏟았다(Hitchcock 1998, 48). 프랑스는 특히 독일의 석탄과 철강 생산 능력을 제한하는 데 초점을 맞추었다. 이 두 부문에서 프랑스의 독일에 대한 고질적인 열세를 극복하지 못한다면 경제력에서 독일의 우위는 영구히 극복 불가능할 것으로 생각되었기 때문이다. 이러한 상황에서 프랑스는 독일 철강 생산의 중핵이자 풍부한 석탄매장량을 가진 루르 지방을 장악하여 산업시설을 해체하고, 이 지역의 석탄을 전쟁배상금으로 받아 자국의 경제회복에 활용하고자 하는 희망을 피력했다. 독일과의 경제적 격차를 줄임으로써 자국의 안전과 이익을 도모하겠다는 심산이었다. 하지만 이러한 프랑스의 희망은 미국의 완고한 반대에 부딪혔다.

애초에 독일문제 해결을 위해 프랑스보다 훨씬 과격한 계획을 세웠던 미국은 전쟁이 종

결되고 얼마 지나지 않아 소련과의 관계가 점차 대결구도로 변질되어 가는 상황에서 그와 같이 과격한 해결책을 포기하고 보다 전향적인 관점에서 독일문제에 접근하기로 결정했다(Gillingham 1991, 100-101). 이러한 정책변화는 소련과의 대결 상황을 유리하게 끌고 가기 위해서는 잠재적인 동맹국인 서유럽 국가들의 조속한 경제회복이 필요하고, 이는 독일의 자원과 산업을 활용하지 않고서는 가능하지 않다는 판단에서 이루어졌다(Messenger 2006, 36-37). 그 결과 미국은 프랑스가 주장하는 독일의 무력화를 골자로 하는 전후 처리안에 반대 의사를 분명히 했고, 이는 미국-프랑스 관계에 긴장을 불러일으켰다. 프랑스는 독일 문제에 관한 자국의 이해관계를 관철시키기 위해 미국과 몇 차례에 걸쳐 협상을 벌였으나 별다른 성과를 내지 못했다(Gillingham 1991, 149-151).

중국에는 프랑스가 고집을 꺾어야 했다. 미소 간 대립이 점점 심각해지는 상황에서 미국과의 반목이 계속될 경우 자칫 중대한 결과가 초래될 수 있음을 직감했기 때문이다. 프랑스도 미국만큼이나 소련으로부터의 지정학적 위협을 견제할 필요성을 절감하고 있었고, 이를 위해 독일의 회복이 필요함을 잘 알고 있었다(Creswell and Trachtenberg 2003, 14-15). 물론 프랑스가 루르 지방을 중심으로 하는 독일의 경제력을 어떤 식으로든 견제하는 것이 자국의 안보에 필수적이라는 믿음을 포기한 것은 아니었다. 하지만 프랑스는 그러한 목표를 미국과의 협력을 강화하는 가운데 추구해야 한다는 새로운 과제에 직면하게 되었다. 그리고 이 과제를 해결하기 위한 단초는 미국의 대규모 유럽경제원조 프로그램인 마셜 플랜을 통해 마련되었다.

미국의 대규모 원조는 유럽 국가들이 공동으로 경제회복과 발전을 위한 장기 계획을 세우고 이 계획에서 제시된 목표를 달성하기 위해 긴밀하게 협력해야 한다는 단서와 함께 제공되었다(Gillingham 1991, 132). 이에 원조의 수혜를 희망하는 국가들이 1947년 7월 파리에 모여 원조의 활용방안과 공동의 경제발전 계획에 관해 논의했다. 프랑스는 다른 어떤 유럽 국가보다도 마셜플랜을 환영했다. 전후 프랑스의 경제상황이 매우 어려웠기 때문이다. 프랑스는 미국이 제시한 원조의 조건, 즉 계획을 세우고 다른 국가들과 긴밀하게 협력해야 한다는 조건 역시 기꺼이 수용했다.

아이러니한 것은 프랑스가 주도권 행사를 일정 부분 단념하고 미국의 정책에 전향적으로 협력하기로 결정한 순간 잃어버렸던 영향력을 회복할 기회를 갖게 되었다는 사실이다. 프랑스는 미국이 제안하고 기획한 국가들 간 협력의 관계에서 리더십을 발휘할 새로운 기회를 발견한 것이다. 특히 영국이 다른 국가들과 협력하기를 거부하고 특별대우를 요구하면서 미국과의 사이가 틀어지게 된 것은 프랑스에 더할 나위 없는 기회를 제공했다

(Gillingham 1991, 131). 미국의 정책결정자들은 영국 대신 프랑스와의 협력을 강화하는 방안을 택했고, 미국의 지지를 얻은 프랑스는 잃어버린 영향력을 회복할 기회를 얻게 되었다.

마셜 플랜은 프랑스의 독일문제에 대한 해법에서도 전환점이 되었다. 프랑스는 독일의 견제를 주목적으로 하는 기존 정책을 재검토하고 독일의 경제발전을 유럽 국가들과의 협력의 틀 내에 위치시킴으로써 안보·평화와 경제발전이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하는 방안을 모색하기 시작했다. 1950년 5월 9일 초국가 공동체의 건설을 통해 석탄과 철강 생산을 공동으로 조율하고 관리하는 것을 골자로 하는 ‘슈만플랜’이 발표된 것은 이러한 프랑스 정책 전환의 산물이었다. 프랑스는 국제협력체제를 통해 석탄을 안정적으로 공급 받는 한편 높은 경쟁력을 가진 독일 철강 산업이 자국 철강 산업에 초래하는 피해를 최소화할 수 있게 되었다. 이와 함께 전쟁물자 생산에 핵심적인 두 산업부문을 국제기구의 통제 하에 둠으로써 또 다른 참사의 발발을 방지하는 효과도 있었다.

1949년 미국과 영국, 프랑스의 점령지역에 성립된 ‘독일연방공화국’의 초대수상 아데나워는 프랑스의 제안을 적극 환영했다. 당시 독일정부의 당면목표는 패전국의 명예를 벗고 다른 유럽 국가들과 대등한 지위에 서는 데 있었기 때문이다(Küsters 1996, 55-56). 아데나워는 슈만플랜이 그러한 목표를 달성하기 위한 첫 번째 계단이 될 수 있다고 보았다. 궁극적으로 슈만플랜은 독일이 전쟁과 전체주의의 과거로부터 벗어날 수 있는 유일한 길은 ‘서구화’에 있다는 아데나워의 신념에도 부합했다. 새 정부의 수도를 프랑스와의 국경에서 가까운 본으로 정한 것부터가 독일을 진정한 의미의 ‘서구국가’로 만듦으로써 과거와 단절하려는 아데나워의 의도를 반영한 것이었다.

보다 단기적으로는 슈만플랜이 현실화될 경우 정부수립 이후에도 계속된 연합국에 의한 독일 산업시설의 해체가 중단될 수 있다는 점 역시 중요한 고려사항이었다. 산업시설 해체에 대한 독일인들의 불만은 아데나워가 연합국 측에 독일인들에게 “해체”라는 단어가 “베르사유”와 동일한 의미의 단어가 될 수 있다고 경고할 만큼 심각한 수준이었다(Willis 1968, 65-66). 독일은 또한 슈만 플랜을 통해 프랑스가 루르지방을 직, 간접적으로 장악하려는 계획을 포기하리라고 기대했다. 프랑스는 특히 루르 지방 중에서도 자국과 이웃한 자르 지역을 자국 보호령으로 편입시키려는 야망을 포기하지 않았고, 독일인들은 이에 대해 큰 불안감을 느끼고 있었다(Willis 1968, 71-77).

아데나워의 결정에 대한 독일 내부의 반대도 만만치 않았다. 슈만플랜이 현실화될 경우 독일은 경제적으로 상당한 손해를 감수해야 했기 때문이다. 석탄과 철강 두 산업부문에서

독일의 생산성과 경쟁력은 유럽 최고 수준이었다. 하지만 아데나워는 산업기반이 완전히 해체될 수도 있었다는 점을 고려하면 그 정도의 양보는 얼마든지 받아들일 수 있다고 믿었다. 그에게는 독일이 어느 정도 손해를 입더라도 결국에는 유럽 제일의 경제대국으로 부활하리라는 확신이 있었다(Gillingham 1991, 233). 독일 사민당은 아데나워의 친프랑스, 친서방 정책이 독일의 분단을 고착화하고 독일을 미-소 대립의 소용돌이에 휘말리게 할 것이라는 이유에서 슈만플랜에 반대했다. 하지만 아데나워가 보기에 미국과 소련 사이에서 중립적인 태도를 취하는 것은 독일에게 가능한 옵션이 아니었다. 독일연방공화국의 생존과 번영은 미국을 비롯한 서방국가들과의 긴밀한 협력을 통해서만 가능한 것이었다. 이와 함께 아데나워는 슈만플랜에 참여함으로써 프랑스와 소련이 동맹 혹은 그에 준하는 협력 관계를 구축하여 독일을 포위하는 과거의 상황이 되풀이될 가능성이 차단될 수 있다는 점 역시 강조했다(Pedersen 1998, 72).

결국 마셜플랜에서 처음 제시되고 슈만 플랜에서 구체화되어 1951년 4월 ‘유럽석탄철강 공동체(ECSC)’의 출범으로 현실화된 프랑스-독일 간 협력과 통합은 유럽국제관계 내에서 각자의 위상과 이익에 대한 양국의 고려가 일치하면서 가능하게 되었다고 할 수 있다. 이러한 합의는 과거 힘의 우위를 바탕으로 상대방에 대한 전략적 우위 확보를 추구하던 프랑스나 독일의 입장에서 사실상 하나의 “외교혁명”에 비견될 수 있는 것이었다(Hitchcock 1998, 129). 무려 80년 이상 계속되어 오던 양국 간의 대립과 반목이 일단락되었기 때문이다. 프랑스와 독일 사이의 이 합의는 1957년 로마조약의 체결로 이어지는 유럽통합의 기초가 되었다. 프랑스가 그러한 결정을 내리게 된 것은 세계대전 이후 ‘2류 국가’로 추락한 자국의 객관적인 현실에 대한 자각과 전후 재건에 성공한 독일로부터의 군사적, 경제적 위협에 대한 두려움이 동시에 작용한 결과였다. 독일의 경우에도 한편으로는 연합국에 의한 ‘내정 간섭’이 1949년 독립국가의 수립 이후에도 계속되고, 다른 한편으로는 자국 산업시설의 해체로 인해 경제기반의 전반적인 몰락이 우려되는 상황에서 슈만 플랜은 적어도 상황을 타개할 수 있는 차선책으로 받아들여졌다. 20여 년의 간격을 두고 두 차례에 걸쳐 양국의 정치, 사회, 경제를 철저히 파괴한 양차 세계대전이 끝난 지 불과 5~6년이 지난 시점에서 프랑스와 독일 간 협력과 통합은 이와 같이 현실주의적인 ‘계산’의 결과로 이루어졌다.

따라서 밀워드(Milward 2000, 116-17)가 주장했듯이 적어도 그 시작 단계에서 유럽통합은 국가의 생존과 권력 강화를 위한 수단으로 간주되었다. 다만 밀워드가 복지, 산업정책 등 주로 유럽 국가들의 대내적인 필요에 주로 초점을 맞춘 데 반해, 이상의 논의로부터는

국가들의 지정학적인 고려 역시 통합의 중요한 동기로 작용했음을 지적할 수 있다. 특히 프랑스와 독일의 경우에는 대외적인 필요성이 협력과 통합의 과정에서 더욱 두드러졌다. 다만 그 과정에서 이 두 나라가 동일한 성격과 비중의 역할을 담당한 것은 아니라는 점이 강조될 필요가 있다. 주도권을 행사한 것은 어디까지나 프랑스였고, 독일은 이에 나름의 방식으로 반응했다. 프랑스가 ‘승전국’으로서 독일에겐 일방적인 양보를 강요하거나 ‘패전국’ 독일이 선택의 여지가 없는 상황에서 국익의 ‘희생’을 감수하면서 프랑스의 제안에 호응한 것은 아니다. 두 국가 모두 자국의 이해관계에 대한 현실적인 고려를 바탕으로 협력과 통합에 합의했다. 하지만 프랑스와 독일이 완벽하게 대칭적인 협력관계를 유지한 것은 아니다. 협력과 통합의 제안자는 어디까지나 프랑스였고, 독일은 결코 강요되지는 않았지만 일정한 제약 속에서 그러한 제안을 불가피한 것으로 받아들였다.

중요한 사실은 이와 같이 비대칭적인 양국 간 상호작용의 패턴이 한 번에 그치지 않고 이후 통합의 중요한 몇몇 국면에서 되풀이되었다는 점이다. 바로 이러한 의미에서 유럽통합과 관련하여 프랑스-독일 관계는 일정한 ‘관성’을 획득했다. 혹은 매우 느슨한 의미에서 ‘제도화’되었다. 오늘날의 양국 관계가 이전과는 다른 양상으로 비춰지는 것은 바로 이와 같이 ‘관성화’되고 제도화된 상호작용의 패턴이 더 이상 작동하지 않고 있기 때문이다. 다음 두 장에서는 이러한 ‘관성화’, ‘제도화’를 보여주는 두 사례를 살펴보도록 하겠다.

III. 1960년대 프랑스-독일 관계의 진화와 유럽통합

1957년 로마 조약이 체결되고 유럽경제공동체가 출범한 이후 유럽통합은 미처 그 틀을 다 갖추기도 전에 심각한 도전에 직면했다. 이전부터 유럽통합에 줄곧 부정적인 입장을 취해 오던 프랑스의 드골이 1958년 정권을 잡았기 때문이다. 드골은 세계정치 무대에서 프랑스의 “위대함”을 회복하는 것을 대외정책의 제일 목표로 천명했다. 드골은 프랑스가 적어도 유럽 국가들 중 가장 우월한 위치를 차지하기를 원했다(Moravcsik 2000a, 10). 이러한 목표는 모든 회원국들이 공평하게 권력을 공유하는 가운데 ‘초국적인’ 통합을 추구하는 유럽공동체의 목표와 양립불가능한 것으로 보였다. 드골로서는 프랑스가 다른 회원국들과 동등하게 취급되는 것도, 프랑스의 이익에 반하는 정책을 입안하고 추진할 권력을 가진 초국가 기구가 존재하는 것도 받아들일 수 없었다.

하지만 드골이 유럽통합이라는 목표 자체를 거부한 것은 아니다. 드골은 대통령직에 취

임한 직후 자신과 프랑스 정부는 1957년의 로마조약을 준수할 것이며, 조약이 부과하는 의무를 회피하지 않을 것이라고 선언했다(Willis 1968, 273). 이는 드골이 자신이 중요하게 생각하는 프랑스의 국익을 실현하는 데 EC가 유용한 '수단'이 될 수 있다고 믿었기 때문이다. 이러한 정책을 추구하면서 드골은 적극적으로 독일의 협력을 구했다. 통합을 통해 프랑스의 이익을 실현하는 데 있어서 독일의 지지를 필요로 했기 때문이다. 드골의 EC정책은 곧 독일 정책을 의미했다. 독일은 드골의 의도를 간파했음에도 그러한 프랑스의 요구를 수용했고, 1960년대 이후의 유럽통합이 원래의 의도와는 다른 양상으로 전개되는 데 일조했다. 이러한 사실은 드골의 EC정책 중 가장 극적이고 가장 오랜 기간에 걸쳐 영향을 끼친 두 정책의 추진과정에서 분명하게 확인된다.

드골이 수차례에 걸쳐 영국의 EC 가입에 거부권을 행사한 것은 그의 가장 극적인 EC 정책에 속한다. 영국은 애초에 프랑스와 독일이 주도하고, 초국가주의적인 방식으로 이루어지는 유럽통합에 회의적인 태도로 일관했다. 하지만 1961년 영국 정부는 종전의 입장을 바꾸어 EC에 가입 신청을 하기로 결정했다. 영국의 다소 갑작스러운 정책변화에 프랑스를 제외한 EC 회원국들은 환영의 의사를 표시했다. 특히 독일은 더욱 영국에 가입을 반겼다. 독일은 영국의 가입으로 영국뿐 아니라 영국이 주도가 되어 1960년에 설립된 '유럽자유무역연합(EFTA)' 회원국들, 또 캐나다, 호주 등 영연방 국가들과의 무역확대를 기대할 수 있었기 때문이다(Willis 1968, 300; Rhenisch and Zimmermann 2002, 85-86).

하지만 이러한 독일의 희망은 프랑스의 거부권 행사로 좌절되었다. 드골이 영국의 EC 가입에 반대한 이유는 명확했다. '유럽국가'라기보다는 '글로벌 파워'인 영국의 가입이 EC의 정체성에 심각한 위협을 제기하리라는 것이었다. 특히 영국의 가입은 영국과 특별한 관계에 있는 미국의 EC에 대한 영향력 확대로 이어질 것으로 보였다. 프랑스로 하여금 유럽 대륙에서의 패권적 지위를 기반으로 미국, 소련에 버금가는 국제적 위상을 누리게 하는 것을 대외정책의 지상목표로 삼은 드골은 이를 용납할 수 없었다. 드골은 "유럽적인 유럽"이 통합의 목표가 되어야함을 역설했다. 이는 물론 '프랑스가 주도하여 이끌어어나가는 유럽'을 의미했다. 프랑스와 마찬가지로 승전국인 데다가 핵무기 역시 보유한 영국의 가입은 이와 같은 비전의 실현에 심각한 장애가 될 것으로 보였다(Willis 1968, 303-5; Moravcsik 2000b, 8-10).

적지 않은 고민 끝에 독일의 아테나워 수상은 프랑스의 입장에 동조하기로 결정했다. 슈만플랜의 경우와 같이 독일 내에서 아테나워의 결정에 대한 반대의 목소리가 만만치 않게 제기되었다. 이러한 반대는 단순히 독일의 경제적 이해관계를 염두에 둔 것은 아니었

다. 다수의 독일인들은 소련과의 냉전이 절정으로 치닫는 상황에서 독일의 안보를 담보하기 위해서는 미국-영국과의 긴밀한 협력이 필수적이라고 믿었다. 군사력과 경제력에서 제한적인 능력만을 갖춘 프랑스와의 연대가 미국, 영국과의 협력에 대한 효과적인 대안이 될 수는 없었다. 이러한 상황에서 독일 정부 내에서도 아데나워의 친프랑스 정책은 무책임한 것으로 비춰졌다(Willis 1968, 304-5; Rhenisch and Zimmermann 2002, 89-90).

이러한 반대를 무릅쓰고 아데나워가 영국의 EC 가입에 대한 프랑스의 입장을 지지하기로 결정한 것은 그가 독일이 진정한 의미에서 '서구국가'로 거듭나야 하고, 그러한 목표를 달성하기 위한 첫 번째 열쇠는 유럽통합의 동력을 유지하는 데 있다고 믿었기 때문이다. 영국이 가입을 위해 상당한 양보를 할 용의를 내비쳤지만, 영국이 통합의 대의에 줄곧 회의적인 태도를 취해왔다는 것은 분명한 사실이었다. 특히 영국은 통합이 경제적인 영역으로 한정되어야 한다는 주장을 굽히지 않았고, 이는 유럽공동체가 궁극적으로 '정치적 연합'으로 발전해야 한다는 아데나워의 신념에 어긋나는 것이었다. 또 영국이 설령 가입에 성공하더라도 프랑스와의 관계에서 예상되는 갈등은 통합을 자칫 심각한 위협에 빠지게 할 수 있었다(Willis 1968, 303; Rhenisch and Zimmermann 2002, 90-92).

자신의 재임 기간 동안 영국의 EC 가입을 좌절시킨 이외에도 드골은 CAP가 현재의 형태로 정착되는 데 결정적인 역할을 했다. CAP는 서유럽 국가들의 농업부문에 대한 보호-지원정책으로 인해 초래된 과잉생산 문제를 해결하기 위해 1960년대에 도입되었다(Milward 2000, 260-265). 프랑스는 대표적인 농산물 과잉생산국이었는데, 드골은 프랑스의 잉여 농산물을 EC를 통해 적절하게 처리하는 것이 자국 농업문제 해결의 관건임을 절감하고, CAP의 실현을 위해 모든 수단을 동원하여 독일을 압박했다. 그는 1950년대에 '유럽방위공동체'가 프랑스의 반대로 실패한 사례를 상기시키며, 만약 농업문제의 해결에 영국이 합의하지 못할 경우 EC 역시 비슷한 운명을 맞을 수 있음을 넉넉히 암시하기도 하고(Ludlow 2005, 353), "프랑스가 ECSC, Euratom, EEC 등 많은 것을 해주었기 때문에 독일도 프랑스에 무엇인가를 해주어야 한다"며 지난 유럽통합의 성과가 프랑스의 일방적인 희생 위에 이루어졌다는 과장 섞인 주장을 내세우기도 했다(Willis 1968, 287). 한마디로 드골은 농업문제가 원만하게 해결되지 않을 경우 그동안 힘들게 쌓아왔던 양국 간 협력관계가 위태로워질 수 있다고 위협했다.

이러한 프랑스의 압력에 직면하여 독일은 어려운 선택을 해야 했다. 하지만 고민 끝에 두 가지 이유에서 프랑스의 제안을 받아들이기로 결정했다. 먼저 경제적인 고려가 주요하게 작용했다. 만약 두 국가가 농업문제에 대한 합의에 실패하여 만에 하나 드골이 공언한

대로 프랑스가 EC에서 탈퇴한다면 유럽통합 프로젝트 자체가 위기에 처하게 될 것이고, 자국의 산업생산품을 위해 더 큰 수출시장을 필요로 하는 독일에 치명타가 되리라는 계산이 농업문제에서의 양보를 선택하게 했다. 또 GATT의 '케네디 라운드'의 협상시한이 얼마 남지 않은 상황에서 프랑스의 협조가 절실하게 필요했다는 점 역시 중요한 고려사항이었다(Hendriks 1989, 78-79; Ludlow 2005, 362).

하지만 이러한 측면을 일방적으로 강조하여 CAP를 농업문제에 관한 프랑스의 이해관계와 독일의 산업적 이해관계 사이의 타협과 절충의 산물로 보는 것은 적절하지 않다. 자국의 농산물을 수입하라는 프랑스의 요구에 독일이 자국제품을 위한 수출시장의 확대를 조건으로 내걸고 응한 결과 CAP가 가능하게 되었다는 것은 진실의 일부본일 뿐이다(e.g. Moravcsik 1998, 159-237; Ludlow 2005, 351). 양국의 결정에서, 특히 독일의 결정에서, 경제적인 고려만큼이나 정치적인 고려가 중요했기 때문이다. 독일에게 유럽통합은 그 자체로서 중요한 정치적 목표였다. 통합은 1949년 이후 독일정부가 역점을 두고 추진해 온 '서구화'의 중심축이었으며, 분단국가이자 냉전의 최전방 국가로서 자국의 안보를 서방세계와의 연대에 의존할 수밖에 없던 독일에게 그러한 연대의 가장 중요한 제도적 끈이었다. 따라서 드골이 EC 탈퇴를 위협했을 때 독일 정부는 경제적 이익보다 훨씬 복잡한 변수들을 고려해야만 했다. 드골 역시 독일의 이러한 사정을 잘 인지하고 있었고, 바로 그러한 이유 때문에 대등한 위상의 두 행위자 사이에서였다면 가능하지 않았을 요구를 제기한 것이다(Hendriks 1989, 77-78; Ludlow 2005, 361-362).

결론적으로, 1958년 드골의 등장으로 프랑스의 EC 정책은 큰 변화를 겪었고, 유럽통합의 성격도 상당 부분 변화했다. 드골은 프랑스의 이익이 보다 분명하게 반영되는 방향으로 통합의 내용과 방식이 재조정되기를 원했다. 드골이 염두에 둔 프랑스의 이익이란 EC 내에서 자국의 지도적인 위치가 분명하게 인정되어야 한다는 것과, 프랑스 국내의 정치적 안정을 위해 농업문제가 자국에게 유리한 방향으로 해결되어야 한다는 것이었다. 이를 위해 드골은 영국을 EC로부터 배제하려 했고, 막대한 경제적, 사회적 비용이 소요되는 CAP에 대한 합의를 이끌어내려 했다. 이러한 목적을 달성하기 위해 드골은 두 사안 모두에서 프랑스와 반대되는 입장에 있던 독일의 협조를 얻는 데 성공했다. 독일이 치러야 할 대가는 작지 않았다. 하지만 독일은 고민 끝에 부분적으로는 경제적인 이유에서, 보다 중요하게는 정치적인 이유에서 프랑스의 정책에 동조하기로 결정했다.

결국, 1960년대 유럽통합의 성격이 보다 직접적으로 회원국의 이해관계가 반영되는 방식으로 전환되는 국면에서 ECSC의 성립과정에서 나타났던 양국 간 상호작용의 패턴이

다시 확인되었다. 프랑스에 동조한다는 독일의 결정이 다른 선택의 여지가 없는 불가피한 상황에서 내려지지는 않았다. 독일은 나름대로 자국의 이해관계에 대한 고려를 바탕으로 그러한 결정을 내렸다. 하지만 정책을 주도한 것은 어디까지나 프랑스였고, 독일의 반응은 기본적으로 수동적이고 방어적이었다. 이전의 경우와 마찬가지로 독일의 선택은 완벽하게 평등하지 않은 양국 관계의 ‘관성화, 제도화된 상호작용 패턴’에 따라 이루어졌다. 그와 같은 양국 사이의 비대칭적인 협력은 유럽통합을 이전과는 다른 국면으로 이끌었다.

IV. 유로화의 탄생과 프랑스-독일 관계

1980년대 말부터 1990년대 초 유럽통합과 관련하여 프랑스-독일 관계는 다시 중요한 전환의 계기를 맞게 된다. 이번에는 유럽단일통화의 설립, 즉 ‘경제통화연합(EMU)’의 창설이 주요 의제가 되었다. 1992년 네덜란드의 마스트리히트에서 체결된 ‘유럽연합에 관한 조약(TEU)’에서 최종 합의된 단일통화안을 둘러싼 협상과정에서 양국 간 협력관계에 전형적인 상호작용 패턴이 반복되었다.

EMU를 위한 협상이 본격화되기 이전 양국은 매우 긴밀한 관계를 유지했다. 반면 단일 의정서가 체결되고 얼마 지나지 않아 통화통합에 대한 논의가 시작되었을 때 두 국가 간에 상당한 견해와 이해관계의 차이가 불거졌다. 애초에 그러한 논의가 시작된 것은 기존의 통화안정시스템인 ‘유럽화폐제도(EMS)’에 대한 회원국들의 불만이 증가한 데 기인한다. 이는 EMS가 철저하게 독일 위주의 제도였기 때문이다. 서로 다른 화폐들 간 환율 변동폭을 일정하게 제한하는 것을 목적으로 하는 EMS는 각국 통화의 가치가 마르크화의 가치에 연동하여 변동하는 형태를 취했다. 이것이 가능했던 것은 독일이 압도적인 경제력을 보유하고 있었고, 독일연방은행이 정치적으로 독립적인 지위를 유지하면서 통화안정 정책을 고수했기 때문이다(Maes 2004, 24-26). 사실 이러한 통화 간 비대칭성은 EMS 출범 당시부터 쉽게 예상할 수 있었고, 참여 국가들도 이를 환율안정을 위한 불가피한 대가로 받아들였다. 그럼에도 불구하고 EMS에 대한 불만이 쌓여갔는데, 이는 독일이 시스템 내에서 과도한 영향력을 행사하는 것 외에도 외부충격이나 경제발전으로 인한 환율조정의 필요성이 발생할 경우 상대적으로 약한 통화의 국가들이 과도한 부담을 져야 했기 때문이다. 결과적으로 “모든 권력은 독일에게 있고, 모든 위험부담은 독일 이외의 국가들이 져야 하는 것처럼 보였다”(Eichengreen 2007, 348). 독일 이외의 EMS 참여국들은 이 제도를 개혁하기

나 좀 더 근본적인 대안이 필요하다는 목소리를 높이기 시작했다.

다른 어떤 국가보다도 프랑스가 EMS에 대한 불만을 표출하는 데 앞장섰다. 프랑스는 자국의 통화주권이 독일에 의해 '부당하고 일방적으로' 제약당하는 현실이 어떤 식으로든 개선되어야 한다고 주장했다. 물론 EMS로부터 탈퇴하는 것은 결코 현실적인 대안이 될 수 없었다. EMS와 같은 국제적 수준의 통화안정제도를 유지하되 참여국들 간의 비대칭성을 극복하기 위한 방안이 강구되어야 했다. 바로 이와 같은 딜레마를 해결하기 위해 미테랑 대통령은 EMU의 창설이라는 카드를 꺼내들었다. EC 회원국들의 여러 통화가 하나의 공동화폐로 통합되고 통화정책의 결정권한을 독점하는 '유럽중앙은행'이 설립될 경우, 프랑스는 적어도 통화정책 결정과정에서 자신의 목소리를 낼 기회, 즉 '발언기회'를 확보할 수 있다는 계산이었다. 물론 프랑스는 그러한 조치의 대가로 프랑화를 포기해야 했다. 하지만 이는 EMS 하에서 독일중앙은행의 일방적인 통화정책에 휘둘리는 것보다는 훨씬 나은 대안으로 여겨졌다(Sandholtz 1993, 27-30; Grieco 1996, 288-289).

결국 프랑스가 화폐통합을 그토록 강력하게 주장한 것은 다분히 '정치적'인 이유에서였다. 통합의 강도를 높임으로써 자국의 영향력 행사기회를 확대하고자 했던 것이다. 이러한 프랑스의 정치적인 요구에 직면하여 독일은 어떤 이유에서 EMU에 동의했는가? 이 문제를 두고 학자들 사이에 견해가 엇갈리고 있다. 먼저 모라브치(Moravcsik 1998, 403-4)은 독일 재계와 산업계가 환율의 자의적인 변동을 원천적으로 억제할 수 있는 해결책을 요구했다는 점과, 독일 정부가 독일중앙은행의 지나치게 안정지향적인 통화정책의 제약에서 벗어나 좀 더 자율적인, 즉 정부의 독자적인 판단에 따른 거시경제정책의 추진을 원했다는 점을 EMU 지지의 결정적인 요인으로 지적한다. 독일 국내 정치, 사회세력의 상이한 이해관계가 맞아떨어진 결과 통화통합에 줄곧 유보적인 입장을 보인 독일중앙은행 등의 반대를 물리치고 EMU를 지지하게 되었다는 것이다.

반면, 다른 학자들은 대내적 결정요인의 중요성을 인정하면서도 대외적인 요인 역시 그에 못지않게 중요한 역할을 했음을 지적한다(Sandholtz 1993, 31-33; Baun 1995, 1996; Maes 2004). 특히 EMU 협상을 위한 준비가 한참 진행되던 1989년 가을 서독과 동독이 40여 년에 걸친 분단을 끝내고 다시 통일국가를 이루게 되었던 사건이 끼친 영향을 강조한다. 물론 모라브치가 당시 사건의 전후 관계를 상세하게 분석하여 증명하듯이 애초에 독일이 EMU 협상을 수용한 것이 독일통일을 둘러싼 정치적 상황 때문이었던 것은 아니다. 미테랑 대통령과 콜 수상이 EMU 협상개시에 관한 합의에 이른 것은 통일의 전망이 구체화되기 이전인 1988년 7월 양국 정상회담에서였고, 통화통합의 구체적인 방안을 담

은 ‘틀로르 플랜’은 베를린 장벽이 붕괴되기 훨씬 전에 주요국 정상들에 의해 승인되었다 (Moravcsik 1998, 395-397; Baun 1996, 11, 27). 하지만 협상이 진행되는 과정에서 독일통일이라는 변수가 등장함으로써 EMU에 이전과는 다른 의미가 부여된 것 또한 사실이다.

1989년 11월 이후 독일의 통일이 임박한 현실이 되자 주변 국가들, 특히 프랑스와 영국은 심각한 우려를 표시했다. 그러한 우려는 1989년 11월 28일 독일이 주변국과의 상의를 거치지 않고 통일을 위한 10개조 계획을 발표하면서 절정에 달했다. 프랑스, 영국 등 주변국에게 독일의 통일은 세계대전 이후 종식된 후 40여 년간 유지되어 오던 독일에 대한 안전장치가 영구히 사라짐을 의미했다. 뿐만 아니라 냉전의 종식으로 유럽의 정치적 균형이 ‘동쪽’으로 이동할 경우 독일의 영향력은 그만큼 더 확대될 것으로 예상되었다(Baun 1996, 36). 이는 오래된 두려움을 불러 일으켰고, 이들 주변국들은 모종의 조치를 취하기로 결심했다. 이들은 그렇게 하지 않을 경우 통일된 독일이 “약 20년이 지나면 지금과는 전혀 다른 국가가 되고 말 것”이라고 확신했다(Sandholtz 1993, 33).

EMU는 이러한 목적에 안성맞춤인 수단을 제공했다. 통화통합을 감행함으로써 독일을 유럽공동체에 더 긴밀하게 밀착시켜 그 확대된 힘이 제어될 것으로 기대되었기 때문이다. 이러한 방안에 대한 지지는 이미 통화통합을 중요한 대외정책 목표로 설정한 프랑스에 의해 주도되었다. 모든 국가들이 프랑스의 선택에 동조한 것은 아니다. 영국의 경우 이제 막 사회주의 체제로부터의 전환을 시도하던 동유럽 국가들을 유럽공동체로 포용함으로써 독일의 영향력을 상대적으로 약화시키는 방안을 선호했다. 프랑스의 ‘심화’ 방안에 대비되는 의미에서 통합의 ‘확대’를 주장한 영국은 프랑스가 주장하듯이 유럽공동체가 EMU를 통해 조직과 기능 측면에서 더욱 공고해질 경우 독일의 EC에 대한 영향력은 오히려 배가될 것으로 보았다(Baun 1995, 609-610).

결국 프랑스의 ‘심화’ 정책이 ‘독일 문제’의 해결책으로 채택되었다. 동유럽 국가들을 회원국으로 수용하는 것은 1990년대 초의 상황에서 아직은 요원한 일이었던 반면, 통화통합의 필요성에 대해서는 프랑스뿐만 아니라 EMS에 가입해 있던 여타 국가들도 쉽게 동의할 수 있었기 때문이다. 결과적으로 EMU에는 ‘발언기회’의 확대라는 목표 이외에도 더욱 긴밀한 통합을 통한 통일 독일의 견제라는 새로운 목표가 부여되었다. 독일의 입장에서 EMU는 그리 매력적인 대안이 아니었다. 특히 독일 내에서 독일연방은행이 EMU에 강력하게 반대했다. 지난 수십년 간 안정적으로 마르크화를 관리해 온 독일중앙은행에게 EMU는 그러한 정책기조를 뿌리에서부터 뒤흔들 수 있는 위협천만한 계획으로 비추어졌다. 또 이미 EMS를 통해 환율 변동폭이 충분히 제한되고 있는 상황에서 통화통합으로

얻을 수 있는 실익도 크지 않아 보였다(Sandholtz 1993, 31-33; Baun 1996, 20; Moravcsik 1998, 394-95).

이러한 상황에서 독일의 콜 수상과 겐서(Hans-Dietrich Genscher) 외무장관은 통일된 독일에 대한 주변국들의 경계심을 완화하기 위해 유럽통합에 대한 독일의 헌신을 재확인할 필요가 있음을 절감했다. 그리고 이를 위한 가장 효과적인 방법은 독일의 EMU 참여라고 판단했다. 유럽통합을 전후 대외정책의 최우선 순위로 추진해 온 독일의 기존 입장을 더욱 강화함으로써 통일이 초래할 국제정치적 여파에 대한 지나치게 부정적인 예상을 어느 정도 잠재울 수 있으리라 본 것이다. EMU는 설령 그 경제적 효과가 불확실하더라도 통일이 라는 정치적 목표를 위해 기꺼이 양보할 수 있는 사안이었다(Baun 1996, 37).

일단 독일의 결심이 확고해지자 EMU협상은 급물살을 타게 된다. 협상이 언제나 순조로웠던 것은 아니다. 특히 독일연방은행은 통화통합의 결정 그 자체를 뒤집을 수 없다면 적어도 그 최종적인 목표에 이르는 과정은 최대한 완만하게 진행되어야 한다고 거듭 주장했다. 이는 인플레이션, 재정적자 규모, GNP 대비 공공부채 비율 등 거시경제지표에서 큰 차이를 보이는 국가들 간의 통화통합은 단일통화의 안정적인 운용을 저해하리라는 이유에서였다. 이러한 이유에서 독일연방은행은 우선적으로 통화를 통합할 국가들과 나중에 합류할 국가를 구분하는 점진적인 접근법을 제안하기도 했다(Baun 1996, 49). 하지만 콜 정부는 이러한 요구를 받아들이지 않기로 결정했는데, 그럴 경우 프랑스와의 관계가 위기에 처할 수 있음을 잘 알고 있었기 때문이다. 실제로 1989년 12월 독일정부가 통화통합의 속도를 늦출 것을 제안했을 때 미테랑 대통령은 동독을 방문하여 지나치게 급속한 통일의 위험성을 경고하는 취지의 발언을 한 바 있다. 콜 정부는 잇을 수 없는 교훈을 얻었고, 통화통합문제에서 경제논리에 대한 정치논리의 우위를 재확인했다(Baun 1996, 39-42).

정리하면, 프랑스-독일 간의 특별한 협력관계는 단일화폐의 채택과 유럽중앙은행의 설립이라는 유럽통합사에서 한 획을 그은 제도적 혁신을 가져왔다. 프랑스가 EMU를 필요로 했던 것은 주로 정치적인 이유에서였다. 처음에는 국제통화안정제도 내에서 자국의 '발언기회'를 확보하고자 하는 동기가 결정적이었고, 여기에 1989년 가을 이후에는 통일독일의 견제라는 동기가 추가되었다. 프랑스의 요구를 수용하기 위해 독일은 힘든 결정을 해야 했다. 효율적으로 운용되어 명성이 높던 자국의 중앙은행 대신 다국적 인사들로 구성된 유럽중앙은행에 통화정책의 운명을 맡기는 것에 대한 독일 내부의 반발이 만만치 않았기 때문이다. 그럼에도 독일이 EMU에 찬성한 것은 부분적으로는 독일 국내적으로 EMU를 지지하는 정치사회 세력이 존재했기 때문이고, 보다 중요하게는 성공적인 통일의 완수

를 위해서는 통일에 따르는 국제정치적 파장을 최소화해야 한다는 정치적 계산이 작용했기 때문이다. 특히 독일의 입장에서 프랑스의 불안감을 잠재우는 것이 중요했다.

앞의 사례들과 마찬가지로 EMU를 둘러싼 프랑스-독일 협력관계는 어느 한 쪽이 주도권을 행사하고 다른 한 쪽은 이를 수동적이고 방어적으로 수용하는 비대칭적인 방식으로 전개되었다. ECSC와 TEU 사이의 40년이 넘는 시간적 간격을 넘어 프랑스-독일 간 관성화, 제도화된 상호작용 패턴이 다시 작동한 것이다.

V. 독일의 부상, 프랑스-독일 관계, 유럽통합의 미래

프랑스-독일 관계가 유럽통합의 전 과정에 걸쳐 결정적인 촉발요인이었던 것은 아니다. 하지만 적어도 통합의 중요한 몇몇 전환국면에서 양국 간의 협력관계는 매우 특별한 역할을 담당했다. 이와 같이 연속적이지는 않지만 결정적인 국면에서 중요한 역할을 수행한 이러한 양국 간 협력관계를 21세기에도 기대할 수 있을까? 현재로서는 이러한 질문에 긍정적으로 답변하기 힘들다. 이제 프랑스와 독일 양국 관계는 과거와 같은 관성화, 제도화된 비대칭적인 협력관계로 특징짓기 어렵게 되었다. 이는 다른 무엇보다도 독일이 프랑스와의 관계에서, 또 유럽연합과의 관계에서, 독자적인 목소리를 내기 시작했기 때문이다.

이러한 변화는 1998년 슈뢰더 총리의 취임과 함께 시작되었다. 통합유럽의 미래에 관한 강력한 비전을 옹호한 콜 총리를 선거에서 물리치고 총리직에 오른 슈뢰더는 취임 직후 다음과 같이 발언하였다(Hyde-Price and Jefferey 2001, 700에서 재인용).

“저의 세대와 그 후의 세대는 의무감에서가 아니라 우리가 원하기 때문에 유럽인입니다. 이것이 다른 이들과의 관계에서 우리를 좀 더 자유롭게 만들고 있습니다. ... 저는 다른 유럽 국가들이 열등감을 가진 독일보다는 좀 더 계산적이고 자신감 있는 독일을 원할 것임을 확신하고 있습니다. 자신의 국익을 추구하는 독일은 마찬가지로 각자의 국익을 추구하는 영국과 프랑스만큼이나 자연스러운 현상입니다.”

슈뢰더 총리는 선거 기간 중 콜 총리가 독일의 이익보다 유럽의 이익을 더 중요하게 생각한다고 비판하기도 했다. 물론 이와 같은 독일의 정책변화는 전면적인 것과는 거리가 멀었다. ‘국익’에 관한 솔직한 발언으로 많은 이들을 놀라게 했지만 슈뢰더 총리 재임 시

독일은 급격한 변화를 시도하는 대신 기존의 대EU 정책의 틀을 유지했다. 예를 들면, 슈뢰더 정부는 평소 EU 재정에 대한 독일의 부담이 과도하다고 불평했음에도 불구하고 ‘2000/2006 EU 재정전망’을 둘러싼 1999년 협상과정에서 자국의 입장을 과도하게 밀어붙이지 않았다. 2005년 슈뢰더의 뒤를 이어 총리직에 취임한 메르켈 총리 하에서도 대 EU 정책의 기초는 크게 바뀌지 않았다. 메르켈 총리는 ‘2007/2013 EU 재정전망’을 작성하는 과정에서 회원국들 사이의 상충하는 이해관계를 효과적으로 중재하는 데 성공했을 뿐만 아니라 2009년 리스본 조약의 체결과정에서도 중요한 역할을 담당했다(Paterson 2010, 50; Paterson 2011, 61-63).

이와 같이 실제 정책의 기초는 크게 바뀌지 않았다. 하지만 다른 한편으로 의미심장한 변화의 기류가 조금씩 감지되기 시작했다. 프랑스의 반대로 중국에는 의사를 관철시키는데 실패하기는 했지만 1999년 독일이 자국의 재정 부담을 줄이기 위해 CAP의 개혁을 골자로 하는 EU 재정의 개혁을 제안한 것은 분명 주목할 만한 태도의 변화였다. CAP의 주요 수혜국에 프랑스가 포함된다는 점을 감안하면 더욱 그렇다. 2000년 니스 정상회의에서 각료이사회를 표결방식을 인구비례를 보다 더 많이 감안하는 방향으로(그리하여 자국에게 유리한 방향으로) 개혁하자는 독일의 제안 역시 프랑스의 반대에 부딪혀 좌절되었다. 프랑스는 완고했고, 이에 독일이 한발 물러섬으로써 문제는 해결되었다(Martinsen 2005, 403-4). 하지만 독일이 자신의 의사를 완전히 굽힌 것은 아니었고, “프랑스인들은 냉전이 종결된 이래 세상이 바뀌었음을 인정해야 할 때가 되었다고 느꼈다”(Economist 2001/01/25). 프랑스의 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing) 전 대통령은 독일인들이 “자신들의 인구와 경제력을 계산하기 시작했다”고 언급하기도 했다(Vinocur 2001). 결국 2009년 리스본 조약에서 2014년부터 인구비례가 한층 강화된 가중다수결투표제를 실시하기로 합의되었고, 독일은 이러한 변화의 가장 큰 수혜자가 될 전망이다.

리스본 조약의 위헌여부에 대한 2009년 독일헌법재판소의 판결 역시 EU에 대한 독일의 태도 변화의 일단을 감지할 수 있게 해준다. 이 판결에서 헌법재판소는 리스본 조약이 독일의 ‘기본법(Grundgesetz)’과 양립 가능성을 인정하면서도 유럽통합에 관한 몇 가지 유보 사항을 제시했다. 그 중 가장 중요한 것은 형사법의 집행, 폭력의 독점, 국가 재정의 수입과 지출에 관한 근본적인 결정, 교육 시스템의 결정 등을 장차 독일정부가 EU에 절대 위임해서는 안 되는 분야로 지정한 것이다. 이외에도 EU의 역할 확대에 관한 중요한 결정은 독일 의회의 승인을 거쳐야 한다는 점, 이는 유럽의회가 온전하게 민주적인 원칙 위에 서있다고 보기 어렵기 때문이라는 점, 독일과 EU와의 관계에서 발생하는 분쟁에서 ECJ가 아

나라 헌법재판소가 최종적인 관할권을 보유한다는 점 등이 천명되었다. 결국 유럽통합 문제에서 최종적인 발언권은 독일 정부에 있으며, 유럽연합은 “주권국가들의 연합”으로 간주되어야 한다는 것이 헌법재판소의 결론이었다(Tomuschat 2009).

헌법재판소의 판결은 리스본 조약이 유럽통합의 “중착점”으로 간주되어야 함을 의미했다. 유럽의회의 한 법률 자문관의 표현을 빌리면 헌법재판소는 “여기까지는 괜찮지만 더 이상은 안 된다(so far and no further)”고 판결했다(Spiegel 2009/07/06; Proissl 2010, 24). 물론 이러한 헌법재판소의 판결을 정치적 기류의 변화와 직접적으로 연관시키는 것은 적절하지 않다. 하지만 양자 사이에 어떠한 관련성도 존재하지 않는 것은 아니다. 적어도 이 판결은 장차 독일과 EU 사이의 관계를 일정하게 제약할 것이 분명하다는 점에서 큰 중요성을 갖는다.

이와 같은 독일의 유럽통합에 대한 태도변화의 기류는 그리스에 대한 재정지원을 둘러싼 최근의 논란에 직면하여 보다 선명하게 그 모습을 드러내게 되었다. 여기에서 재정위기의 본질과 이에 대한 독일 정부의 대응방식에 관해 자세하게 언급하기는 어렵다. 다만 한 가지 분명한 것은 유례없는 재정위기가 독일에게 유례없는 리더십을 발휘해 줄 것을 요구하고 있다는 사실이다. 그에 못지않게 분명한 것은 독일이 그러한 역할을 달가워하지 않는다는 사실이다. 전문가들은 ‘유로본드’의 발행, EU 재정의 확대, 궁극적으로는 각국 재정정책의 보다 긴밀한 조율 등 기존의 ‘안정성장협약(SGP)’을 넘어서는 혁신적 조치들이 위기 해결의 돌파구로 필요함을 역설하고 있다(e.g. Jones 2010; Klau and Godement, 2010). 프랑스의 사르코지 대통령은 유로존 국가들 간 경제정책의 차이를 좁히기 위해 강력한 권한을 보유한 “유럽 경제 정부”가 필수적임을 역설하고 있다(Lichfield 2010). 하지만 독일은 재정위기가 최악의 상황에 이르는 것을 막는 데 필수적인 최소한의 조치들에만 동의할 뿐 보다 사태의 근본적인 해결을 모색하는 조치들에 대해서는 완강하게 유보적인 태도를 취하고 있다. 독일 정부는 룩셈부르크의 융커(Jean Claude Juncker) 수상이 사태의 해결을 위해 유로본드의 발행을 제안했을 때 이를 ‘단번에’ 거부했는데, 이는 매우 “비유럽적인” 행위로 간주될 만한 것이었다(Paterson 2011, 70). 이제 여타 유럽 국가들은 “1992년 마스트리히트 조약을 서명하던 당시에는 도저히 상상할 수 없었던, 거리낌 없이 자기이익을 추구하는 독일을 어떻게 대해야 할지” 고민에 빠지게 되었다(Vinocur 2010).

이러한 변화의 원인은 무엇인가? 몇 가지 추론이 가능하다. 이 중 특히 세 가지를 지적할 수 있는데, 먼저 독일 리더십의 성격과 독일 국내의 정치적 환경이 변화했다는 사실을 들 수 있다. 메르켈 총리는 그 이전의 어떤 정치지도자들보다도 국내여론의 향배에 신경을 쓰

고 있고, 오늘날 독일 국민들은 자신들의 세금이 다른 국가들을 돕기 위해 사용되는 데 매우 부정적인 태도를 취하고 있다. 다음으로, 통일 이후 독일의 재정 건전성이 이전에 비해 상당히 악화되었고, 이것이 독일의 행동의 자유를 제약하고 있음을 지적할 수 있다. 이와 함께 독일의 경제성장을 주도하고 있는 수출산업의 이해관계가 보다 전향적인 정책이 채택되는 것을 어렵게 하고 있다는 점도 중요한 변수가 되고 있다(Kundnani 2011, 41).

보다 장기적이고 구조적인 관점에서 보면 애초에 유럽통합을 가능하게 한 국제정치적인 상황으로서의 냉전이 종식되었다는 점이 중요한 의미를 갖는다. 냉전은 유럽통합의 '모반(母斑)'이었다(Rosato 2011). 프랑스와 독일 등 서유럽국가들은 미국과 함께 유럽통합을 소련으로부터의 지정학적 위협에 대처하는 데 필수적인 수단으로 활용했고, 이 상황은 베를린 장벽의 붕괴로 냉전체제가 막을 내리는 시점까지 계속되었다. 프랑스와 독일, 양국 간의 비대칭적인 협력관계는 그러한 여건 하에서 통합을 이끌어간 주요한 메커니즘이었다. 하지만 냉전의 종식으로 소련의 위협이 약화됨과 동시에 유럽통합 역시 과거의 동력을 상실한 것으로 보인다. '공동의 적'으로부터의 위협의 감소는 마스트리히트 조약 이후 유럽통합이 정치적으로 의미 있는 진전을 거두지 못한 가장 중요한 이유이다. 이렇게 볼 때 통합의 가장 극적인 성취라고 할 EMU는 '백조의 노래'였다.

이상의 요인들이 결합된 결과 이제 독일은 '유럽으로부터 자신이 필요한 것을 이미 모두 얻어낸 국가'로서 EU에 대한 관여와 개입의 폭을 점차 줄여나가는 행보를 보이고 있다. 물론 독일에게 유럽통합은 앞으로도 상당기간 동안 핵심적인 국가 어젠다로 남을 것이다. 통합은 여전히 독일의 '소명'이다(Paterson 2010). 하지만 그러한 '소명'의 범위를 축소하는 방향으로의 변화가 분명하게 감지되고 있다. 최근 리비아 사태 개입을 둘러싼 프랑스, 영국과 독일의 입장 차이는 이러한 경향을 다시 확인시켜 주었다. 다른 유럽 국가들, 특히 프랑스는 이러한 독일의 변화에 불만을 표시하면서도 이를 기정사실로 받아들이고 있다. 양국 간 관성화되고 제도화된 협력이 주요 국면에서 통합의 '추동력'을 제공했던 1949년부터 1991년의 시기는 점점 더 과거의 특별했던 시간이 되어 가고 있다.

투고일: 2011년 7월 25일

심사일: 2011년 8월 12일

게재확정일: 2011년 9월 15일

참고문헌

- Anderson, Jefferey J. 2005. "Germany and Europe: Centrality in the EU." In Simon Bulmer and Christian Lequesne, eds. *The Member States of the European Union*, 77-96. Oxford: Oxford University Press.
- Baun, Michael J. 1995. "The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration." *Political Science Quarterly* 110. No. 4 (Winter), 605-624.
- _____. 1996. *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*. Boulder: Westview Press.
- Bulmer, Simon and William E. Paterson. 2010. "Germany and the European Union: from 'tamed' to 'normalized' power?" *International Affairs* 86. No. 5 (Sep.), 1051-1073.
- Cole, Alistair. 2008. "Franco-German Relations: From Active to Reactive Cooperation." In Jack Hayward, ed. *Leaderless Europe*, 147-166. Oxford: Oxford University Press.
- Creswell, Michael and Marc Trachtenberg. 2003. "France and the German Question, 1945-1955." *Journal of Cold War Studies* 5. No. 3 (Summer), 5-28.
- Drake, Helen. 2006. "France: An EU Founder Member Cut Down to Size?" *Journal of European Integration* 28. No. 1, 89-106.
- _____. 2010. "France, Europe and the Limits of 'Exceptionalism'." In Tony Chafer and Emmanuel Godin, eds. *The End of French Exception?: Decline and Revival of the 'French Model'*, 187-202. Basingstoke: Palgrave.
- Economist. 2001. "Divorce after all these years? Not quite, but..." (Jan. 25).
- Eichengreen, Barry. 2007. *The European Economy Since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton: Princeton University Press.
- Gillingham, John. 1991. *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grieco, Joseph M. 1996. "State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union." *Security Studies* 5. No. 3 (Aug.), 261-305.
- Grossman, Emiliano. 2007. "Introduction: France and the EU: from Opportunity to Constraint." *Journal of European Public Policy* 14. No. 7 (Oct.), 983-991.
- Guérot, Ulrike. 2010. "How European is the new Germany?: Reflections on Germany's role in

- today's Europe." *European Council on Foreign Relations Memo*.
- Guérot, Ulrike and Mark Leonard. 2011. "The New German Question: How Europe Can Get the Germany It Needs." *European Council on Foreign Relations Policy Brief*.
- Hendriks, Gisela. 1989. "Germany and the CAP: National Interests and the European Community." *International Affairs* 89. No. 1 (Winter), 75-87.
- Hitchcock, William H. 1998. *France Restored: Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe, 1944-1954*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Hyde-Price, Adrian and Charles Jefferey. 2001. "Germany in the European Union: Constructing Normality." *Journal of Common Market Studies* 39. No. 4 (Nov.), 689-717.
- Judt, Tony. 2005. *Postwar: A History of Europe Since 1945*. New York: Penguin Press.
- Klau, Thomas and François Godement. 2010. "Beyond Maastricht: A New Deal for the Eurozone." *European Council on Foreign Relations Policy Brief*.
- Krotz, Ulrich. 2007. "Parapublic Underpinnings of International Relations: The Franco-German Construction of Europeanization of a Particular Kind." *European Journal of International Relations* 13. No. 3 (Sep.), 385-417
- Kundnani, Hans. 2011. "Germany as a Geo-economic Power." *Washington Quarterly* 34. No. 3 (Summer), 31-45.
- Kupchan, Charles. 2010. "The Potential Twilight of the European Union." Working Paper, Council on Foreign Relations.
- Küsters, Hanns Jürgen. 1996. "West Germany's Foreign Policy in Western Europe, 1949-58: The Art of the Possible." In Clemens Wurm A. *Western Europe and Germany: The Beginnings of European Integration, 1945-1960*, 55-86. Oxford: Berg.
- Lichfield, John. 2010. "Franco-German Relations Cool Over Eurozone Crisis." *Independent* (June 9).
- Ludlow, N. Pier. 2005. "The Making of the CAP: Toward a Historical Analysis of the EU's First Major Policy." *Contemporary European History* 14. No. 3, 347-71.
- Maes, Ivo. 2004. "On the Origins of the Franco-German EMU Controversies." *European Journal of Law and Economics* 17. No. 1, 21-39.
- Martinsen, Kaare Dahl. 2005. "The End of the Affair?" Germany's Relationship with France." *German Politics* 14. No. 4 (Dec.), 410-16.
- Messenger, David A, 2006. "Dividing Europe: The Cold War and European Integration." In Desmond Dinan, ed. *Origins and Evolution of the European Union*, 31-54. Oxford: Oxford University Press.

- Milward, Alan S. 2000. *The Rescue of the Nation-State*. 2nd Edition. London and New York: Routledge.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 2000a. "De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970 (part I)." *Journal of Cold War Studies* 2. No. 2 (Spring), 3-43.
- _____. 2000b. "De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970 (part II)." *Journal of Cold War Studies* 2. No. 3 (Fall), 4-68.
- Paterson, William. 2008. "Did France and Germany Lead Europe?: A Retrospect." In *Jack Hayward*, 89-112.
- _____. 2010. "Does Germany Still Have a European Vocation?" *German Politics* 19. No. 1, 41-52.
- _____. 2011. "The Reluctant Hegemon? German Movers Center Stage in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 49. No. S1 (Summer), 57-75.
- Pedersen, Thomas. 1998. *Germany, France and the Integration of Europe: A Realist Interpretation*. London, New York: Pinter.
- _____. 2003. "Recent Trends in the Franco-German Relationship." *Journal of Common Market Studies* 41. No. S1 (Summer), 13-25.
- Prossl, Wolfgang. 2010. "Why Germany Fell Out of Love with Europe." Bruegel Essay and Lecture Series.
- Rhenisch, Thomas and Hubert Zimmermann. 2002. "Adenauer Chooses De Gaulle: The West German Government and the Exclusion of Britain from Europe." In Hubert Zimmermann, ed. *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950-1971*, 83-100. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rieger, Elmar. 2005. "Agricultural Policy: Constrained Reforms." In William Wallace, Hellen Wallace, Mark Pollack, eds. *Policy-Making in the European Union*, 161-190. Oxford: Oxford University Press.
- Rosato, Sebastian. 2011. "Europe's Troubles: Power Politics and the State of the European Project." *International Security* 35. No. 4 (Spring), 45-86.
- Sandholtz, Wayne. 1993. "Choosing union: monetary politics and Maastricht." *International Organization* 47. No. 1 (Winter), 1-39.
- Schild, Jochaim. 2010. "Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU." *Journal of Common Market Studies* 48. No. 5 (Oct.), 1367-90.

- Schmidt, Vivien A. 2007. "Trapped by their ideas: French elites' discourse of European integration and globalization." *Journal of European Public Policy* 14. No. 7, 992-1009.
- Spiegel. 2009. "Brussels Put Firmly in the Back Seat." (July 6).
- Tomuschat, Christian. 2009. "The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon." *German Law Journal* 10. No. 8, 1259-61.
- Willis, F. Roy. 1968. *France, Germany and the New Europe, 1945-1967*. Stanford: Stanford University Press.
- Vinocur, John. 2001. "Paris-Berlin Tensions Worry Two Old Hands." *New York Times* (Feb. 10).
- _____. 2010. "Pondering the German Question." *New York Times* (May 3).

ABSTRACT

Transformation of Franco-German Relationship and European Integration: Retrospect and Prospects

Joon Suk Kim | Catholic University of Korea

For the last fifty years, the special relationship between France and Germany has been the driving force of European integration. This was especially the case when historically important decisions were made. At such moments, two countries' joint leadership made possible a great stride in integration. Due to recent changes in European international relations, however, such a joint leadership is no longer likely to work. We need to pay closer attention to this fact for better understanding about the future of European integration. This paper sheds light on a few historically important moments when two countries' special relationship played a decisive role in furthering integration. By examining these historical cases, we can expect to acquire a better knowledge of the significance of the current changes in the nature of European integration.

Keywords: European integration, Franco-German relationship, Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, CAP, EMU