

한 명 수
승실대학교 정치외교학과 교수

통합 유럽과 그 정치적 면모

한 명수

유럽의 정치적 통합

유럽공동체는 독창적인 면과 모호한 면을 동시에 보여주고 있다. 유럽공동체는 처음부터 두 가지의 목적을 지니고 있었다. 하나는, 여러 조약들에 명시되어 있는 경제적인 목적이고, 또 다른 하나는 정치적인 목적인 것이다. 경제적 목적은 부분적으로 실현된 반면, 정치적 목적은 몇몇 회원국의 망설임에 부딪치고 있으며, 이에 대한 토론은 오늘날도 계속되고 있는 것이다. Acte Unique가 모든 사람들의 기대에 완전히 부응하고 있지는 못하지만, 유럽의 정치적 통합에 대한 희망은, 유럽건설계획의 심장부에 자리잡고 있는 것이다.

유럽의 정치적 통합을 추구하는데는 두 가지의 대립된 견해가 있다. 하나는, 회원국들이 초국가적인 권위 밑에 놓이게 되는 연방 형식의 구조이고, 다른 하나는, 회원국들이 각자의 주권을 포기함이 없이, 합의에 의한 결정을 도출하면서, 그들 간의 단순한 협력에 근거한 유럽을 건설하자는 것이다.

초국가적인 유럽

유럽에 관한 조약들을 구상하고, 조인한 사람들의 당장의 목적은 경제적 필요에 부응한 것이었겠으나, 궁극의 목적은 틀림없이 정치적인 것이었다.

유럽 석탄, 철강 공동체의 창설을 가져온 1950년 5월 9일의 슈만 선언은, 국제 관계에 있어서 하나의 새로운 원칙을 설정하고 있다. 즉 참가국들이 이 새로운 기구에 그들의 주권을 위임할 것을 합의한 것이다. 유럽 통합의 사상은 이미 CECA의 서문에 은연 중에 나타나 있는 것이다. 조인 당사자들은 "수 세기에 걸쳤던 적대 관계를 그들의 근본적인 이익의 융합으로 대체하고, 경제공동체의 창설을 통하여, 유혈적인 분

열에 의해 오랫동안 대립해 왔던 국민들 간에 보다 깊고 보다 넓은 공동체의 첫째 발판을 구축하며, 이제부터는 서로 나누어야 할 운명의 방향을 설정할 수 있는 제도들의 기초를 닦기로 결심한다”라고 밝히고 있는 것이다.

CECA 조약의 체결 후에, 이와 같은 원칙을 본 받아, 유럽 6개국은, 당시의 프랑스의 수상이었던 르네 플레방(René Pleven)의 주도 아래 유럽방위공동체(CED)조약 안을 만들었다. 이 조약은 1952년 5월 27일 조인되었으며, 공동의 통제 하에 놓이는 유럽통합군의 창설을 예상하는 것이었다.

이로부터 결과되는 유럽 차원의 외교 정책의 필요성으로 인하여, 연방국가의 특성을 보여주는 유럽정치공동체(Communauté politique européenne)(1953년 3월 9일의 조약 안)의 창설을 계획하기에 이르렀다. 이 공동체는 회원국들의 외교정책을 조정하고, 각료이사회 의 만장일치로 결의된 위임을 받아, 공동체의 이름으로 조약을 체결할 수도 있는 것이다. 그러나 이러한 의욕적인 구도는, 프랑스 의회가 이 조약의 비준을 거부함에 따라, 1954년 8월 30일 유럽방위공동체와 함께 좌절되고 말았다.

이러한 시도들의 실패로 인하여, 유럽의 정치적 통합에 관한 의견들은 자연스럽게 2선으로 물러나게 되었고, 경제적 통합을 위한 노력을 집주하게 하였다. 1957년에는, 유럽경제공동체(CEE)와 Euratom을 창설하는 두 개의 조약이 체결되었다.

1958년부터, 프랑스 정부는 유럽의 정치적 통합에 관해서, 이전의 제안들과는 아주 거리가 먼 제안들을 내어 놓았다.

드골 장군의 <국가들>의 유럽

· 푸셰 플랜(Les Plans Fouchet)

1960년 5월 30일, 방송망을 통한 연설에서, 드골 장군은 자신이 원하는 유럽 건설의 방향을 밝혔다. 이는 ‘어느날 국가연합(confédération)이 이루어지기를 기다리면서, 국가들 간의 조직된 협조’를 말하는 것이었다. 이 프랑스의 입장은 파리조약과 로마 조약의 입안자들의 입장과는 아주 다른 것이었다. 이는 각 분야별로 책임을 맡은 장관들과, 정부나 국가의 수반들의 정규적인 회합을 조직하고, 이를 통하여 권한을 행

사하는 국가연합을 건설하자는 것으로, 기존의 공동체적 제도들은 각 회원국 정부들에 종속된 순전히 기술적인 기관이 된다는 것이다. 본(Bonn) 회담에서, 유럽 6개국은 크리스티앙 푸셰(Christian Fouchet)가 주재하는 위원회에게 유럽통합의 정치적 위상에 관한 제안을 제출할 임무를 부여했다.

- 푸셰 안 No1, 1961년 11월 2일 제출된 이 안은 국가들의 연합의 창설을 제안하는 것으로, 그 제도들은:

- * 이사회(Conseil)- 국가나 정부의 수반급으로 구성되는 중심 기관으로, 4개월 마다 모이며, 그 회기 사이에 외무장관 차원의 모임이 있으며, 이사회는 결정은 만장일치로 채택된다.
- * 유럽의회(Assemblée parlementaire)- 파리조약과 로마 조약에 의한 것으로, 자문의 권한 밖에는 없다
- * 유럽정치위원회(Commission politique européenne)-파리에 본부를 두고, 외무성의 고급 관료들로 구성된 기관으로 순전히 기술적인 역할을 담당한다.

이 국가연합(Union d'Etats)은 공동 외교 정책을 수립하고, 방위, 과학, 문화, 인권옹호 등의 분야에서 협조 체계를 구축하는 것을 목적으로 한다.

유럽의 다른 국가들은 이 프랑스의 안을 비판했는데, 특히 국가연합의 의미에 관한 것이었다. 그들에 의하면, 국가연합이라는 것은 연방체제로 향하는 과정의 단계일 뿐으로, 그 원칙이 조약에 명시되어야 한다는 것이다. 현존하고 있는 경제공동체들과 그 제도들을 문제삼아서는 안된다는 것이다. 1961년 8월 9일 제출된 영국의 공동체 가입 신청과, 정치적 유럽의 협상 테이블에 영국의 초청 가능성에 관한 논쟁들이 또 하나의 부차적 장애물로 등장하게 되었다. 즉 6개국이 참가하는 초국가적인 체제를 건설할 것이냐 혹은 영국이 참가하는 보다 느슨한 형태의 연합을 건설할 것이냐 하는 것이었다.

1962년 1월 18일, 프랑스가 제 2의 푸셰 안을 내놓았을 때, 이는 더욱 완강한 반대에 부딪히게 되었는데, 이 안은 특히 차후에 연방주의로의 진전을 가능하게 하는 조약의 수정에 관한 절차를 제거한 것이었기 때문이다. 연방주의에 대한 얼마간의 희망을 아직도 가지고 있는 몇몇 대표단들은, 대안을 제출하였고, 협상은 1962년 4월 결렬되고 말았다.

· 1962-1969: 정치적 유럽의 정체시기

1962년부터 1969년까지, 정치적 유럽의 건설에 관해서는, 몇몇 이니시어티브에도 불구하고 (1964년 9월 9일의 Spaak plan; 1964 11월 3일의 독일 mémorandum; 1967년 5월 29-30일의 로마 회담; 1968년 10월 21일의 Harmel plan) 공동체 제도의 기능을 문제되게 하였던 1965년 6월 30일의 위기와, 특히는 각료이사회에서의 다수결 투표 규칙에 관한 문제들은 회원국 간의 틈새를 더욱 벌려놓는 계기가 되었다.

유럽통합의 재활성화

· 헤이그 회담과 다비농 보고서

퐁피두(Pompidou) 대통령의 제안으로, 1969년 12월 1-2일에 열린 헤이그 회담은 공동체 건설의 차원에서나, 정치적 통합의 차원에서 새로운 발전의 길을 열어 놓았다. 각국의 외무장관들은 고급관료들로 구성된 위원회에게 이에 필요한 제안들을 준비할 것을 위촉하였다.

위의 작업의 결과인 다비농보고서(Luxembourg보고서라고도 한다)는, 정치적 협조라는 이름으로 알려진, 정보와 협의를 위한 메카니즘을 만들었는데, 이의 가장 중요한 사항은 6개월마다 열리는 외무장관들의 모임으로, 이 모임은 필요하다면 정부나 국가의 수반들의 모임으로 대체될 수도 있는 것이었다. 또한 각국 외무성의 정무 담당 책임자들로 구성된 위원회가 위의 결정사항들을 준비하고 실시를 확실하게하기 위하여 1년에 네 차례 열린다.

이 협조의 목적은 국제정치 분야에서의 서로의 관점을 조정하고, 유럽 내부의 외교적 관계에 어떤 관행을 설립하자는 것이나, 상호 협의하는 것 외에는 어떠한 의무도 뒤따르지 않는 것이었다.

· 유럽의 통합을 1980년으로?

1972년 10월의 파리 정상회담과 1974년 12월의 코펜하겐 정상회담은 1970년에 설치된 메카니즘을 더욱 강화하였다. 외무장관들이 정치적 협조의 차원에서 일년에 네번 회동하고, 국가와 정부의 수반들이 유럽이사회(Conseil européen)의 차원에서 일년에 세번 회동하는 것이다. 그

외에 프랑스가 유럽의회의 보통선거에 의한 선출방식에 동의하였다. 유럽통합에 관한 보고서를 제출한 임무가 벨기에의 수상 탱드망스(Tindemans)에게 주어졌다.

1976년 1월 7일, 탱드망스는 회원국들에게 보고서를 제출하였다. 그는 유럽이사회와 유럽의회의 역할을 돋보이게 하는 조치들을 제안했다.

- 만장일치의 규칙의 포기과 조약들에 의해 예기된 다수결 원칙의 채택
- 정치적 협조를 위한 모임들을 이사회에 정규모임에 통합
- 단순한 외교정책의 조정이 아닌 진정한 공동 외교정책의 수립 등.

연방제 모델에서 영감을 얻은 탱드망스의 제도적인 제안들은 그대로 채택되지는 못했다. 그러나 정치적 협조에 영향을 끼치게 된다. 더구나 1979년 6월의 보통선거에 의한 유럽의회의 선거는 유럽 통합에 두번째 입김을 불어 넣게 된다.

· 80년대의 제안

1980년 5월 30일, 각료이사회는, 위원회에게 영국에 의해서 제기된 예산 문제의 해결 방안을 강구하도록 위임했다. 위원회는 <차세대의 유럽 건설의 토대를 즉각적으로 구축하기 위하여> 자신의 임무의 영역을 넓혔다. 1981년 6월 2일의 보고서에서 위원회가 제안한 그의 총체적인 전략은 세 개의 커다란 축을 이룬다. 새로운 공동체적 정책의 개발(에너지, 연구, 교육), 공동 농업 정책의 채택 등.

이러한 중요한 재성찰의 작업은 4강국으로 하여금 유럽의 재활성화를 위한 계획을 내어 놓게 하였다: 1981년 1월의 plan Genscher; 1981년 10월의 mémorandum Chandernagor; 정치적 협조의 강화를 겨냥한 rapport de Londres; 이태리와 독일의 안으로, 국제정치 면에서 공동의 행동을 취할 방도를 모색하고, 입법적 조화를 통하여 <Union juridique>, 범죄와 테러리즘에 대한 투쟁, 방위, 교육, 문화 등 또 다른 분야에서의 정치적 협조의 범위를 넓히고, 제도의 기능을 개선하기 위한, 1981년 11월에 제출된 Acte européen (projet Genscher-Colombo) 등이다.

이 제안들을, 1983년 6월 19일의 Stuttgart 정상회담에서, 10개국의 정상들은, 유럽통합에 관한 엄숙한 선언 (Déclaration solennelle sur

l'Union européenne)에서 공동체적이고, 정치적인 접근의 일관성을 증진시킬 그들의 의지를 표명했다. 이러한 제안들 중에서도 특별한 위치를 차지하고 있는 것이, 유럽의회의 주도로 이태리인 Altiero Spinelli가 이끄는 위원회에 의해서 준비된 유럽연합 창설을 위한 조약안 (projet de traité instituant l'Union européenne)이다.

· 스피넬리 안(Le projet Spinelli)

이 안은 1984년 2월 14일 유럽의회에 의해 인정된 것으로, 점진적으로 유럽공동체에도 대체될 유럽연합(Union européenne)의 창설을 제안하는 것이다. 연합의 범주 내에서, 더 많은 새로운 권한들을 설정하고, 기관들 간의 권한의 재분배를 제안하고 있는 것이다.

- 권한은 연합과 회원국들 간에 나뉘어서 행사된다. 연합은 '회원국들 각자가 행동하는 것 보다는 효율적인 방법으로, 공동으로 이끌어질 수 있는 업무들을 실행하기 위해서만 행동한다'. 이에 따라 새로운 행동의 영역들이 제안되었다. 이 영역들은 특히, 보건정책에 관한 것과 그리고 외교정책 면에 있어서는 안전과 군비축소에 관계되는 문제들이었다. 공동정책에 관해서는, Union의 권한이 독점적으로 행사되거나(내부 시장 등), 회원국들과 공동으로(지역 정책 등) 행사된다. Union의 권한의 독점적 행사의 영역은 사안의 현실적인 진전을 거듭함에 따라 넓혀질 것이다.

- 제도적인 면에서 볼 때, 유럽의회의 권한이 많이 확장되었는데, 이제 유럽의회는 Union의 이사회와 함께, 입법권과 예산권을 공유하게 되는 것이다. 또한, 회원국들의 비토에 관한 권리도, 외교정책에 관해서를 제외하고는, 권한이 지난 후 사라질 것이다.

이 안은 유럽통합에 관한 논의에 진일보된 단계를 이루는 것이다. 이 안에서 제외하고 있는 것들이 그대로 다 실현되지는 않는다 하더라도, 이제 공동체 시스템 전체의 수정은 피할 수 없는 것이 되었다. 각국의 정부와 국가의 수반들은 이제 유럽의 건설에 새로운 차원을 부여하기로 결정한 것이다. 이러한 정치적 의지가 유럽 단일 헌장(l'Acte unique européen)을 채택하기에 이른 것이다.

Acte unique européen

· 기원

* 1984년 6월 24일 룩셈부르크에서 열린 유럽이사회는, Comité Dooge라는 특별 위원회를 구성했는데, 이 위원회는 10 개국 국가나 정부의 수반들의 개인적 대표들로 구성되어, 공동체 시스템 전체에 대한 검토를 통하여, 가능한 개선점들을 찾는 것을 임무로 한다. 이 위원회의 최종 보고서는, 국경 없는 경제 공간의 창설, 정치적 협조의 발전과 각료 이사회에서의 결정과정의 개선점들을 제안하였다. 이 보고서를 기초로 하여, 1985년 6월 밀라노에서 열린 유럽이사회는 로마 조약의 수정과 대외 관계에 관하여 12개국 간에 현존하는 정치적 협조를 체계화할 것을 임무로 하는 <정부간 회담(conférence intergouvernementale)>을 소집할 것을 결정하였다. 이 회담은 1985년 9월 9일 룩셈부르크에서 열렸다.

어려운 협상 끝에 1985년 12월 룩셈부르크의 유럽이사회는 제안된 텍스트에 관한 정치적 협약을 체결하였다. 이것이 Acte unique européen인 것이다. 12 개국은 스피넬리 안이나 Dooge 안보다는 완화된 것이기는 하나, 보다 합의를 도출하기가 용이한 경제적 목적에 공동체의 노력을 맞출 것을 제안하고 있다. 즉 내부 시장의 완성이다. 덴마크, 이태리, 그리스 등을 제외한 회원국들의 공식적 조인식이 1986년 2월 17일 룩셈부르크에서 열렸다. 이들 세나라의 조인식은 1986년 2월 28일 헤이그에서 있었다. 덴마크의 조인은 1986년 2월 27일의 국민투표의 결과로 이루어진 것이다(56.20% vs 43.8%). 단일 헌장은 각국 의회의 비준 절차를 거쳐 1987년 7월 1일 발효되었다.

· 미진한 개혁인가 혹은 평가할만한 진전인가?

Acte unique는 하나의 문서(document)에 공동체의 조약을 수정하는 조항들과 정책 협조에 관계된 조항들을 수록한 복잡한 텍스트이다. Acte unique에 정책 협조의 기본을 삽입한 것은(그것들이 로마조약에 들어가 있지 않음에도 불구하고) 정책 협조를 공동체의 발전과 불가분의 것으로 만드는 것이다. 이제 유럽은 국제 기관들에 대해서 하나의 목소리로 말하기 시작한 것이다.

조약들에 가해진 수정은, 제도들의 목적과 수단에 관한 것이다. 이는 공동체에게 우선적인 목적을 고정시키고, 1992년 12월 31일까지 내부 시장의 실현 그리고 사회, 과학, 환경정책 등의 분야로 활동 영역을 넓힘으로써 공동체에게 새로운 도약의 기회를 마련하는 것이다. 단일현장은 요컨대 지금까지의 조약들 안에 보완적인 목적을 추가시키는 것이었다. 즉 경제적으로 가장 후진된 국가들을 가장 부유한 나라들의 수준에 근접하게 하기 위하여, 사회적, 경제적 일관성을 유지하자는 것이다. 이러한 목적들을 효과적으로 수행하기 위하여 12개국은 결정과정에서의 만장일치제의 남용으로, 1966년 이래 서서히 마비되어 온 제도들의 기능을 개선하기를 희망하였다. 이를 위하여 의사 결정에 있어서 다수결에 의한 투표의 영역을 넓히고, 유럽의회에게 새로운 권한을 부여하는 것이다.

어려운 협상의 산물인 Acte unique는 이의 채택시 미온적인 반응을 야기했다. 유럽의회에 이어서 많은 목소리들이 Union européenne의 안에 비해서 퇴보한 면을 보이고 있는 이 텍스트의 모호함과 한계성을 지적하고 나섰다.

이 안은 목적의 광대함과 제도에 주어진 새로운 권한의 미약함 사이에 존재하는 대조로 인해 특히 비난을 받았다. (거의 모든 정부들이 유럽의회의 입장을 개선하는데 호의적인 반응을 보였으나, 이태리를 제외하고는, 유럽의회에게 그 만큼 진정한 결정의 권한을 부여하려 들지는 않았다.)

사람들은 또한 이사회의 결정에 다수결 원칙의 도입이 일반화되지 않은 것을 불만으로 생각하였다. 그러나 어떤 국가도 그들의 국가 주권의 기본적인 열쇠인 특히 재정 문제나 사회, 경제, 통화 문제 등에 관해서 만장일치 합의제를 포기할 준비가 되어 있지 않았다.

또한 Acte unique는 로마 조약에 비해서 퇴보된 안(案)이라는 비난도 받았다. Acte unique 36조는 공공의 질서나 도덕적인 문제 또는 위생상의 문제 등을 이유로 회원국들에게 상품 왕래의 자유에 제약을 가할 수 있도록 허락하고 있는데, 이 조항의 적용 영역이 환경의 보호, 노동과 소비, 또는 안전의 문제 등까지 확대되고 있는 것이다.

또하나 지적할 것은 1992년이라는 시한은 법적으로 아무런 효력이 없다는 것이다.

기존 조약들 전체에 첫번째의 수정을 가하고 있는 이 새로운 텍스트의 중요성은 이의 실현에 의해서만 평가될 수 있는 것이다. 발표로부터 2년이 지난 1990년 현재 이 현장은 통합의 과정에 있어서 하나의 결정

적인 단계를 이루어 놓은 것으로 여겨지고 있다.

유럽 내부 시장의 목표는 12 개 회원국의 여론에 의해 여러 분야에 있어서 폭넓게 받아들여지고 있고, 새로운 개선의 이점도 유럽의회 의원들과 각국의 각료들 사이에 긍정적으로 이해되고 있다. 1988년의 Bruxelles 협약은 Acte unique를 성공시키기 위한 정치적 의지를 확인하고 있고, 1988년 6월 Hanovre에서 열린 유럽이사회는 대시장의 실현을 위해 필요한 결정의 2/3가 채택되었거나 검토 중인 것을 확인하고 있는 것이다.

유럽의 통합은 정치적 명상가들의 명상의 산물이 아니다. 이는 상황의 결과인 것이다. 그러나 유럽의 통합이 20세기의 현실을 고려하지 않고 유럽 국가들의 진정한 필요에 부응하지 못한다면 심각한 국면에 처할 것이다. 특히 유럽의 통합을 19세기의 <유럽 협조 체제>의 모델을 따라 구상한다면, 이는 매우 위험스러울 것이다. 20세기에 들어서서, 특히 1945년 이래로 유럽을 통합해야 하는 이유는 근본적으로 변했다. 당시 이 협조 체제를 구성했던 유럽의 국가들은 세계의 강국이였다. 그들의 협조의 목적은 서로간의 충돌을 피하자는 것이였다. 이를 위하여 대(大) 외교회의가 정기적으로 열려 세계적인 문제들을 해결하려고 노력했다. 유럽 협조 체제는 아무런 상설 기관도 없는 외교적인 모임에만 기대를 거는 체제였다. 그리고 이 협조 체제는 주권 국가들의 모임이였다.

그러나 오늘날 느끼는 유럽 통합의 필요성은 전혀 다른 것이다. 유럽 국가 간의 무력 충돌은 이제 더 이상 생각할 수 없는 것이다. 또한 유럽 국가들은 그들의 협조가 세계적인 문제들을 해결할 수 있다고 주장할 수 있는 입장에 있지도 않다. 오늘날의 유럽의 국가들은 세계 무대에서 그들의 공동의 이익이 무엇인지를 규정하고, 이를 방어하기 위하여 서로를 조직해야할 입장인 것이다. 따라서 외교관들의 <유럽 협조 체제>는 충분하지 못한 것이다. 유럽 건설의 중차대한 문제는 그의 효율성인 것이다. 즉 어떠한 제도냐 하는 것이다.