

# 統合理論과 유럽統合이 南北韓統合에 주는 示唆點

金 國 新\*

## ▷ 目 次 ▷

- |                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| I. 序 論          | IV. 南北韓統合에 주는 示唆點 |
| II. 統合理論의 概觀    | V. 結 論            |
| III. 유럽공동체 統合事例 |                   |

## I. 序 論

한국전쟁 이후 남북한은 軍備競爭을 강화하였지만 어느 일방의 승리에 의한 武力統一이 사실상 불가능하다는 인식하에 각기 다른 평화통일 방안을 제시하였다. 북한은 1960년 이래 政治分野에서의 일괄타결이 선행되면 다른 분야의 문제는 저절로 해결된다는 聯邦主義 논리를 통일의 기본방침으로 고수하고 있다. 한편 남한은 非政治分野에서의 교류와 협력을 통하여 상호 신뢰를 쌓고 이를 바탕으로 정치분야의 통합을 이룬다는 機能主義的接近法을 통일정책의 기반으로 삼고 있다. 1989년 9월 노태우 대통령은

---

\* 民族統一研究院 責任研究員

1970년 이후 남한 정부가 취해 온 통일정책의 기본논리를 유지하면서 政治的 協商要因을 강화한 「한민족공동체 통일방안」을 새로운 통일방안으로 제시하였다. 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 남북한은 統一國家를 이루는 중간과정으로 「남북연합」이란 暫定的 結合體制를 구축하고, 남북연합기에 「사회·문화·경제공동체」를 형성하여 통일기반을 조성한 이후 「정치공동체」를 형성함으로써 統一을 완성하는 것으로 상정되어 있다. 「한민족공동체 통일방안」은 남한정부의 통일방안이 정치적인 문제에 관해서 소극적인 자세를 취하는 機能主義 接近方法에서 탈피하여 정치적 요소를 강조한 新機能主義 接近方法으로 변화하고 있음을 보여주는 것이다. 지속적인 경제성장과 함께 政治的 民主化를 성취함으로써 대북관계에 자신감을 갖게 된 남한 정부는 통일정책에 더욱 柔軟性을 보이게 되었다. 1993년 5월 24일 김영삼 대통령은 태평양 경제협의회 연설에서 새로운 통일정책의 基本方向을 제시하였다. 김영삼 대통령은 남북한 통일단계를 和解·協力段階, 南北聯合段階, 統一國家段階의 세 단계로 나누고 南北聯合을 「1 민족 2국가 2체제」 형태로 공존하는 것이라고 말했다. 정부당국은 새로운 통일방안에 대한 논평에서 남북연합이 聯邦 개념도 배제하지 않는 것이라고 언급하였다. 따라서 새로운 통일방안은 「한민족공동체 통일방안」의 新機能主義的 接近法의 기본골격을 유지하면서 政治統合過程에서 연방주의적 요소를 수용할 수도 있다는 의사를 표명한 것으로 해석된다. 정부의 새로운 통일정책은 지금까지 합의점을 찾지 못한 채 평행선을 이루어 온 남북한의 통일방안이 하나로 접근할 수 있는 가능성을 시사하고 있다. 그러나 정부의 통일방안에는 남북한이 統合을 이루어 가는 과정에서 구축해야 될 경제공동체 및 남북연합의 性格과 實踐方案 등이 구체적으로 명시되어 있지 않다.

본 연구는 統合理論과 유럽統合事例 分析을 통하여 남북한이 경제통합과정에서 추진해 나가야 할 과제들과 그 실현방안에 대한 示唆點을 제시하고자 한다. 남북한 통합은 國家 對 國家의 문제가 아니라 民族 内部의 문제로 이해해야 하지만, 국가간의 통합이론과 유럽통합사례에 대한 연구는 남북한이 제시한 통일방안들의 유용성과 한계를 지적해 주며, 남북한이 漸進

的으로 統合을 심화시켜가는 과정에서 발생할 수 있는 정치·경제적 문제 점과 그에 대한 해결방안을 제시하는 데 도움을 줄 것이다. 유럽통합운동은 1980년대 중반 이후 급진전되어 현재 政治的 統合까지를 논의하는 단계에 이르렀지만 실질적인 통합의 수준은 경제통합을 완성해가는 단계에 이르렀으므로 유럽통합 사례연구는 사실상 經濟統合過程에 초점이 맞추어 질 것이다.

## II. 統合理論의 概觀

통합이론은 사회집단이나 국가들이 평화적인 방법에 의해서 하나의 共同體로 결합되어 가는 과정 및 결과에 관한 이론이다. 統合方式에 관해서 학자들에 따라 다양한 이론이 제시되고 있는데, 아직까지 통일된 이론체계가 확립되지 못하고 있다. 펜트란드(Charles Pentland)는 통합에 대한 다양한 接近方法을 통합에 대한 가치, 가설, 통합과정, 통합목표 등을 기준으로 하여 4가지 유형으로 분류하였다.<sup>1)</sup> 그에 의하면 통합이론은 多元主義, 機能主義, 新機能主義, 聯邦主義로 분류된다. 각 통합이론의 특징에 대해서는 많은 국내 학자들이 자세히 설명하였으므로<sup>2)</sup> 여기서는 통합과정에서의 정치적 영역과 경제적 영역과의 관계 및 초국가적 정책결정기구의 권한과 회원국의 主權 問題에 초점을 맞추어 각 이론의 특징을 간단히 요약하고자 한다. 통합이론은 유럽공동체의 발달에 영향을 미쳤을 뿐 아니라 유럽공동체의 발달에 영향을 받아 이론적 발전을 이룩해 왔음으로 통합이론의 유용성과 한계는 유럽통합사례를 연구하는 과정에서 지적될 수 있을 것이다.

1) Charles Pentland, *International Theory and European Integration* (London: Faber and Faber Ltd., 1973), pp. 21–23.

2) 李相禹, 「國際關係理論」(서울: 博英社, 1991); 조정원, 「南北韓 통합론」(서울: 희성출판사, 1989); 李文奎 “南北韓 統合의 理論的 摸索,” 「統一研究論叢」, 8권, 1호 (1988), pp. 9–62; 全雄, 「地域統合理論과 ASEAN」(서울: 진명출판사, 1979) 참조.

### 1. 多元主義 理論

多元主義 理論(pluralist approach)에 의하면 政治統合은 國가간의 평화와 안전을 유지하는 것을 목표로 하며, 상이한 국민과 정부를 하나의 단위로 합병하는 것을 필연적인 목표로 하지 않는다. 다원주의 이론의 대표적인 주창자인 도이치(Karl W. Deutsch)는 統合을 “일정한 영역내에서 한 집단의 사람들이 역내 문제들에 관하여 평화적 해결이 가능하다는 신뢰성을 떤 기대를 장기간동안 충분히 확신시키는 공동체 의식과 기구 및 관행을 달성하는 상태”<sup>3)</sup>로 정의하였다. 도이치에 의하면 비폭력적인 갈등해결, 평화적인 사회변화가 기대되는 多元主義的 社會가 정치적으로 통합된 상태인 것이다.

도이치는 통합된 사람들의 집단을 安全共同體(Security community)라고 정의하고 政策決定의 中心이 하나인가 혹은 둘 이상인가에 따라 안전공동체를 複合的 安全共同體(Pluralistic Security Community)와 融合的 安全共同體(Amalgamated Security Community)의 두 가지로 나누고 있다. 複合的 安全共同體는 국가들이 주권과 독립을 유지하며 결합하여 비폭력적인 분쟁해결과 평화적인 사회변화를 기대할 수 있는 상태를 의미한다. 도이치에 의하면 미국과 캐나다 관계 및 2차대전 후의 독일과 프랑스 관계는 복합적 안전공동체를 형성하고 있는 상태이다. 融合的 安全共同體는 두개 이상의 독립적 조직들이 결합하여 共同政府를 가진 하나의 단위체로 합쳐지는 것을 말한다. 이런 공동정부는 단일정부나 연방정부 형태를 지닌다. 따라서 미국연방정부는 독립된 州政府가 모여 하나의 융합적 안전공동체를 구성한 것이다.

다원주의 이론은 국제관계의 핵심요소가 권력투쟁과 국가간의 이익갈등이라는 現實主義 理論과 맥을 같이하고 있다. 다원주의 이론가들에 의하면

---

3) Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 5.

정치란 기본적으로 외교·전략적 분야에 관한 활동이고, 통합을 결정하는 데 있어 政治論理가 경제논리보다 더 큰 비중을 차지하게 된다. 다원주의 이론가들은 사회·경제·문화·기술 부문의 상호작용은 점진적으로 安全共同體를 형성해 가는 기반이 되지만 이들 영역은 下位政治(low politics) 영역으로 국방·안보·외교 분야를 다루는 高位政治(high politics)영역과 직접적인 연계는 없다고 주장한다.<sup>4)</sup>

다원주의 이론은 국가간의 政治統合이 개별 국가에서 정책결정자의 인식과 행동에 의해서 영향을 받을 뿐만 아니라 다른 국가의 정치엘리트간의 정치적 사회적 가치의 공유에 의해서 영향을 받는다고 주장한다. 도이치는 통합을 위한 條件으로서 정치엘리트의 가치 양립성, 정치적 태도의 상호대응성과 예측가능성, 일반대중을 지도할 수 있는 능력을 지적하고 있다. 이 같이 다원주의 이론에 있어서 정치엘리트와 대중의 정치적 태도와 행위의 변화가 政治統合을 이루는 주요 변수가 되지만 경제통합은 큰 의미를 지니지 못한다.

다원주의 통합이론가들은 民族國家들이 獨立과 主權을 유지하는 한편 커뮤니케이션과 상호거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다고 주장한다. 따라서 통합의 최종목표인 國家間의 共同體(community of states)가 형성된 상태는 국가간의 戰爭이 제거된 상태를 의미하는 것이지 개별 국가의 主權이 소멸된 상태를 의미하지 않는다. 오히려 개별 국가들이 국제환경에 대한 정보처리능력과 他國의 행위에 대한 상호 대응능력을 발전시키는 것이 통합을 촉진시키기 위한 주요 변수가 된다. 즉 다원주의 이론에서는 국가의 발전이 國際統合을 증진시키는 원동력이 되는 것이다.

## 2. 機能主義 理論

인간이 합리적 계산을 하게 되면 정치적 활동은 불필요하게 될것이라는 국제정치학의 理想主義者들과 맥을 같이 하고 있는 기능주의 이론가들은

---

4) Pentland, *op. cit.*, pp. 34-35.

통합의 형성에 있어서 국가의 自主的 活動의 중요성을 강조하는 다원주의 이론가들과는 달리 국가의 강제력, 정부 제도, 外交·安保와 主權問題 등에 연계된 政治的 葛藤은 인간의 불합리한 감정에서 유래된 것으로 간주한다. 따라서 기능주의 이론(functionalism)은 영토로 분할된 民族國家를 인류의 복지 향상을 위한 합리적인 組織化에 장애가 되는 요소로 취급한다.

대표적인 이론가인 미트라니(David Mitrany)는 현대 사회의 기술적 경제적 相互依存性의 증대는 국제협력과 통합을 촉진시키는 한편 국가중심적 국제정치체계를 침식시키고 있다고 주장한다.<sup>5)</sup> 미트라니는 경제·기술적인 영역과 정치적인 영역은 분리가 가능하다는 가정하에서 한 기술분야에서의 협력은 다른 기술분야에서의 협력을 유발한다는 分枝理論(ramification theory)을 제시한다.<sup>6)</sup> 즉 보건, 통신, 개발, 수송 등의 영역에서의 협력이 다른 機能的 領域의 협력을 촉진시키게 되고, 이는 궁극적으로 政治領域의 협력을 증진시키게 된다는 것이다. 따라서 機能主義者들은 국가의 主權에 대한 직접적인 도전을 피하고 논쟁의 소지가 비교적 적은 사회·경제·기술적인 영역에서 협력을 증대시키고, 機能的 統合의 필요가 생길 때마다 새로운 기구를 만들 것을 강조한다.

기술과 경제적 변화가 國際關係의 구조적 변화를 초래하게 된다고 생각하는 기능주의자들은 國境을 초월한 기술혁신과 경제활동의 팽창은 국가의 領土保全과 排他的 主權을 보호하는 본질적 기능을 상실하게 만든다고 주장한다. 통합이 진행되는 과정에서 국가의 주권은 국가간 機能的 業務를 수행하는 공동체 기구에 점진적으로 이양되어 최종적으로는 국경을 초월하는 다수의 機能別 國際機構의 행정망이 확립되어 평화로운 世界共同體가 창설된다는 것이다. 그리고 이러한 세계공동체는 공동의 이익에 헌신하는 기술자와 행정 전문가에 의해서 운영될 것으로 기대한다. 이와 같이 經濟

5) David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); 李文奎, 앞의 글, pp. 26–29 참조.

6) James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York: Harper & Row, 1981); 崔昌潤譯, 「國際政治論」(서울: 博英社, 1982), pp. 375–376 참조.

技術的 決定論의 입장을 취하고 있는 기능주의 이론은 국제관계에서 관심의 초점을 논쟁적인 정치적 문제로 부터 비논쟁적인 기술적 문제로 이전 시켰다고 볼 수 있다.

### 3. 新機能主義 理論

신기능주의(neofunctionalism)는 기능적인 통합행위를 통하여 漸進的 統合을 추구한다는 점에서 기능주의적이나, 經濟·技術 決定論의 입장을 거부하며 政治權力과 경제·복지 문제는 명확하게 분리될 수 있는 것이 아니라고 주장한다. 그리고 신기능주의 이론은 이익집단, 정당, 정부, 국제조직과 같은 정치적 요인들의 중요성을 강조하는 점에서 기능주의와 판이하게 다르다. 기본적으로 新機能主義者들은 기능주의자의 옷을 입고 기능적 수단을 통하여 연방적 목적을 추구하는 聯邦主義者들이다. 신기능주의자들은 기능적 요구가 생겨난 후 이에 따라 기구가 생겨난다고 하는 기능주의자들과 달리 統合을 촉진하는 기구의 창설을 의도적으로 시도한다. 그러나 성급하게 연방적 기구를 요구하지 않는다는 점에서 연방주의자들과 다르다.

신기능주의자들은 대부분 統合을 하나의 상태가 아니라 궁극적으로 정치 공동체를 향해 나아가는 變化의 過程이라고 정의하였다. 하아스(Ernst Haas)는 통합을 “몇개의 서로 다른 국가의 정치행위자들이 그들의 충성심과 기대 및 정치활동을 새로운 中央體系로 이행시키도록 설득되어지고, 그 중앙체계는 기존의 民族國家를 초월하는 관할권을 가지게 되거나 요구하게 되는 과정”<sup>7)</sup> 이라고 정의하였다. 또한 린드버그(Leon N. Lindberg)는 統合을 “국가들이 각각 독자적으로 그들의 外交政策이나 기타 주요 정책을 행사하려는 의욕이나 능력을 배제하고, 그 대신 합동으로 정책을 수립하거나 새로운 中心機構에 의사결정과정을 위탁하게 되는 과정”<sup>8)</sup> 으로 정의하

7) Ernst B Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958), p. 16.

8) Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963), p. 6; 李相禹, 앞의 책, p. 318 참조.

였다.

하아스의 이론에서 중심이 되는 개념은 미트라니가 「分枝」(ramification)라고 부르는 것과 유사한 「波及」(spillover) 개념인데, 파급이란 한가지 영역에서 배운 협력의 경험에 다른 영역으로 확대되어 감으로서 共同의 利益이 고양되는 것을 의미한다. 신기능주의자들은 민주적인 선진산업국가들간의 관계에서는 경제적 이슈가 政治的 統合을 유도해내는 파급효과가 제일 크다고 주장한다. 그러나 이들은 기능주의자들과 달리 한 機能的 領域에서 협력한 경험이 다른 기능적 영역에 자동적으로 확산되는 것을 부인 할 뿐만 아니라, 경제 기술적 분야의 협력이 政治的 分野로 필연적으로 확산된다는 것에도 반대한다.

신기능주의 이론에 의하면 波及效果는 행위자가 그들의 이익에 보탬이 된다는 인식하에서 한가지 영역에서 배운 통합의 교훈을 새로운 상황에 적용시키려고 노력할 때 발생한다. 따라서 경제·기술적 영역에서의 협력이 政治的 統合으로 확대되는 파급효과는 社會·文化的인 同質性을 가진 국가 간의 정치엘리트들이 공동의 이익에 대한 인식을 공유할 때 발생한다는 것이다. 즉 정치통합은 기능적 필요나 技術的 革新에 의해 저절로 달성되는 것이 아니라 이익단체, 정당, 정부, 국제기구에서 일하는 정치엘리트들이 그들의 이익을 위해 상호협력하는 것으로부터 시작된다는 것이다.

신기능주의 이론은 政治的 役割을 강조하는 점에서 다원주의와 유사하고 共同體 機構의 중요성을 강조하는 점에서 연방주의 이론에 접근하였지만 신기능주의 이론에서 말하는 政治에 대한 概念은 다른 통합이론에서 말하는 정치에 대한 개념과 다른 것이다. 즉 다원주의자, 기능주의자 그리고 연방주의자들은 政治活動을 국방, 외교 또는 권력투쟁과 연결된 具體的인 活動으로 간주한다. 한편 신기능주의자들은 국가를 單一體로 보지 않고 이익과 이슈들이 얹혀 있는 政治體制(potitical system)로 간주하며 정치활동을 공동체에서 가치의 權威的 分配를 둘러싼 갈등과 정책결정과정이라고 추상적으로 생각한다.<sup>9)</sup> 그리고 국제적 영역에서의 정치활동과 국내적 영역

---

9) Pentland, *op. cit.*, pp. 107-111.

에서의 정치활동을 구분하지 않는다.

국내 정치문제를 다루는 比較政治學의 體制理論(system theory)을 국제적 수준에 적용하여 국가간의 통합을 설명하려고 하는 신기능주의자들에게는 國際政治體制란 저급한 수준의 國內政治體制와 유사한 것이 된다. 따라서 국가간의 통합이론은 사실상 新生國家의 정치발전을 다루는 이론과 같은 성격을 지닌 것이 된다.<sup>10)</sup> 즉 신생국가가 정치엘리트에 의해 中央政府의 권한과 능력을 확대함으로써 발전하듯이 國家間의 統合도 각국의 정치엘리트들이 초국가적인 정책결정기구를 통하여 공동의 정책을 추구하는 가운데 점차적으로 국가의 主權을 초국가적 기구에 이양하게 됨으로써 달성된다고 간주한다. 그러나 신기능주의 이론은 國家라는 개념 대신 體制라는 개념을 사용하고 국제정치영역을 국가간의 권력투쟁의 장으로 보는 것이 아니라 저급한 수준의 국내정치체제와 유사하게 봄으로써 사실상 國家主權에 대한 직접적인 언급을 회피하고 있는 것이다.

#### 4. 聯邦主義 理論

국가간 통합이론으로서 연방주의 이론(federalist theory)의 핵심은 無政府狀態인 國제정치체제에 국가간의 權力鬪爭을 통제할 수 있는 超國家的 中央政府를 설립하고 헌법을 제정하여 평화와 안전을 보장해야 한다는 것이다. 연방주의 이론은 다원주의 이론과 같이 통합이 國家의 主權, 權力分配 그리고 정치엘리트의 행태와 직접적으로 연관된 정치적 현상이라고 간주하고 있다. 그러나 다원주의 이론과는 달리 통합이 정치엘리트간의 價值統合을 통하여 달성된다고 보지 않고 공식적인 協定이나 憲法을 작성하고 초국가적인 제도를 창설함으로써 달성될 것으로 간주한다.

통합에 대한 연방주의적 사고방식은 역사상 오래된 것으로 古典的 聯邦主義 理論은 새로운 공동체를 형성하기 위한 헌법작성과 연방정부와 지방정부간의 권력배분 문제 등 제도적 장치 구성에 특별한 관심을 쏟았다. 이

---

10) *Ibid.*, p. 116.

이론에 의하면 연방국가들은 일반적으로 成文憲法을 채택하고 양원제 의회를 구성하며 연방정부와 지방정부간의 권력배분을 유지하는 특성을 지니고 있다.<sup>11)</sup> 고전적 연방주의이론은 憲法議會 소집 등의 극적인 정치적 타결을 통하여 개별 국가의 主權을 제한함으로써 지금까지 국제적인 정치문제가 국내적인 문제로 급속히 환원된다는 것을 가정하고 있을 뿐, 장기적 변화 과정에 대한 설명을 결여하고 있다.

최근 연방주의 측면에서 統合過程의 역동성을 설명하려고 노력한 대표적인 학자는 에치오니(Amitai Etzioni)이다. 에치오니는 자신을 연방주의자라고 명백히 밝히고 있지 않았음에도 불구하고 政治共同體에 대한 그의 정의와 분석은 연방주의 이론의 특성을 잘 보여주고 있다. 에치오니는 다음과 같은 세 가지 統合要素를 가진 상태를 정치공동체로 간주한다. 즉 폭력 수단의 사용에 대한 효과적인 統制權을 가지고 있고, 자원과 보상의 분배에 결정적인 영향력을 행사하고, 정치의식이 있는 대다수 시민에 대한 政治的一體感을 부여하는 상태를 정치공동체가 형성된 것으로 보는데 이는 연방주의의 특성을 잘 보여주는 것이다.<sup>12)</sup>

에치오니는 통합에 이르는 過程을 통일이전의 상태, 통일과정(통합추진력), 통일과정(통합된 부문), 종결단계의 네 단계로 분류하고 統合의 水準을 향상시키는 주요 요인으로 權力手段의 사용과 통제 및 엘리트의 역할을 지적하였다. 에치오니에 의하면, 통일 이전의 상태에서 문화적 동질성, 경제적 상호의존성, 지역적 인접성 등이 통일을 촉진시키며, 통합의 초기단계에서는 종종 외부엘리트가 중요한 역할을 담당하게 된다는 것이다. 統一過程에서는 강제력, 經濟的 利益, 또는 일체감이 통합의 추진력이 되는데 이 단계에서부터 체제내의 엘리트가 외부엘리트보다 더욱 중요한 역할을 맡게 된다. 그리고 셋째 단계에서는 국가간 인적·물적 교류가 증가하여

11) 金明基, 「南北韓 聯邦制 統一論」 (서울: 探究苑, 1988); Daniel J. Elazar, "Federalism," in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 5, Reprint editions (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1972), pp. 353 – 365.

12) Amitai Etzioni, *Political Unification* (New York: Rinehart and Winston, 1966), p. 329; 崔昌潤(역), 앞의 책, pp. 377–390 참조.

한 부문에서의 통합이 다른 부문으로 파급되어 聯邦國家가 수립됨으로써 종결된다는 것이다.

연방주의 이론은 경제·기술적 영역에서부터 漸進的인 統合을 이루어가는 방법보다 급격한 政治的妥結을 중시한다는 면에서 엘리트주의적 경향을 지니고 있으며, 정치 지도자의 권력을 집중시킬 수 있는 능력과 大衆의 합의없이 극적인 통합 결단을 내리는 의지를 중요시한다. 에치오니는 선진 산업국가들간의 통합이 저개발국가들간의 통합보다 달성되기 쉽고, 엘리트 단위의 수가 많은 경우보다 적은 경우에 聯邦을 성립할 가능성이 높아진다고 주장한다. 연방주의 이론가들은 일반적으로 연방국가의 형성이 선진 민주주의 국가에서 쉽게 이루어질 것으로 기대하는 경향이 있으나 엘리트주의적 경향을 지니고 있는 聯邦主義 이론은 연방국가의 창설이 사실상 權威主義的 國家에서 더 쉽게 이루어질 수 있다는 점을 함축하고 있다.<sup>13)</sup> 이는 새로운 공동체 형성을 위하여 국가의 主權을 포기하는 경우 現狀維持를 원하는 사회 기득권층의 거센 반발이 예상되므로, 통합을 원하는 정치지도자는 그들 손에 권력을 집중하여 社會集團의 압력으로부터 자유로워져야 하며 어느 단계에서는 사회집단의 동의에 관계없이 상대방 국가의 지도자와 통합에 관한 政治的妥結을 이루어야 하기 때문이다.

### III. 유럽공동체 統合事例

제2차 세계대전 이후 국가중심적 정치질서에 대한 지식인의 비판, 폐쇄한 유럽경제를 부흥하기 위한 經濟的必要性, 그리고 미국과 소련을 중심으로 한 冷戰體制 형성기에 유럽의 安保를 강화하겠다는 미국과 유럽국가들의 政治的動機 등이 유럽통합의 推進力이 되었다. 따라서 유럽통합을 經濟的動機에 의해서만 설명하는 것은 유럽통합 과정에 대한 이해의 폭을

---

13) Pentland, *op. cit.*, pp. 167–168.

좁히는 것이다. 그러나 현재 유럽공동체는 본질적으로 經濟統合體의 성격을 지니고 있음으로, 유럽통합과정을 經濟統合의 發展段階를 기준으로 구분하고 각 단계마다 문제점들을 앞에서 언급한 통합이론에 비추어 평가해보는 것이 남북한 경제통합에 대한 시사점을 얻는데 유익할 것이다. 통합이론의 유럽통합사례에 대한 적용은 경제통합과정에서 정치적 요인이 차지하는 비중과 공동체 정책결정기구의 역할에 대한 평가를 가능하게 할 뿐만 아니라 다양한 통합이론의 현실에 대한 適實性을 평가할 수 있게 해준다.

### 1. 經濟統合 準備段階(1945~1951)

제2차 세계대전 직후 유럽은 황폐되었고 國際秩序는 미국과 소련을 중심으로 재편성되고 있었다. 국가중심적인 정치질서로 인하여 두차례에 걸친 世界大戰을 경험하였다는 점에 대한 반성과 함께 국수주의적 나치 독일의 잔악행위에 대한 기억은 많은 유럽 지식인들로 하여금 유럽聯邦을 형성하여야 전쟁을 방지하고 平和를 유지할 수 있다는 생각이 들게 하였다. 이 같은 지적 풍토와 더불어 유럽을 재건하기 위한 경제협력의 필요성 및 동유럽을 共產化시킨 소련의 군사적 위협은 유럽인들로 하여금 政治·經濟的統合의 필요성을 절실히 느끼게 만들었다. 더욱이 미국은 유럽을 부흥시키기 위해 경제 원조를 제공하면서 소련의 위협에 대처하기 위해 유럽국가들의 단합을 촉구하였다. 이와 같은 상황은 聯邦主義者들이 활발히 統合運動을 전개할 수 있는 배경이 되었다.

서유럽 모든 국가에서 聯邦主義를 지지하는 조직들이 결성되었고 이들 조직들은 단합하여 1947년 「유럽연방주의자연맹」(Union of European Federalist)을 창설하였다. 유럽합중국 건설을 희망하는 聯邦主義者들은 유럽대륙국가들의 지식층과 대중들로부터 많은 지지를 받았다. 그러나 영국정부는 多元主義的 協力體制를 유지할 것을 주장하며 연방주의적 통합방안에 완강히 반대하였다. 연방국가를 형성하면 자국의 主權을 포기하여야 한다는 생각 때문에 다른 대륙 국가의 정부관료들도 대체로 연방주의 방식의 유럽통합에는 거부감을 보였다.<sup>14)</sup> 이같은 정치지도층의 반발 때문에 聯

邦主義者들은 대중들로부터 많은 지지를 받았음에도 불구하고 統合을 위한 정책결정과정에 큰 影響力を 행사하지 못했다.

1947년 미국이 유럽부흥을 위한 마샬계획(Marshall Plan)을 발표하고 유럽 자체가 地域的 協力を 기초로 하여 부흥계획을 작성할 것을 요구하자 서유럽 16개국은 1948년 4월 「유럽경제협력기구」(Organization for European Economic Cooperation: OEEC)를 발족하였다. OEEC는 유럽국가들간의 경제협력을 강화하며 회원국간에 상품이동에 대한 일체의 貿易制限措置를 철폐할 것을 촉구하였다. OEEC는 자유무역을 활성화시키는 한편 「유럽지불동맹」(European Payment Union)을 설립하여 각국 화폐의 교환성을 강화하였다. 마샬계획에 의해 서유럽국가들이 經濟協力を 시작한지 1년후인 1949년 4월 미국, 캐나다와 영국, 프랑스 등 유럽 10개국은 「北大西洋조약기구」(North Atlantic Treaty Organization: NATO)를 결성하여 동유럽 공산권의 군사적 위협으로부터 유럽의 安保를 강화하였다. 유럽 10개국은 군사적 협력기구인 NATO에 대응할 만한 政治的 協力機構로서 1949년 8월 「유럽심의회」(Council of Europe)를 발족시켰다. 유럽심의회는 회원국 외상으로 구성된 의사결정기관인 閣僚委員會와 각국의 정치·경제·문화단체로부터 선출된 諮問會議로 구성되었다. 유럽심의회는 발족 이후 회원국을 확대하며 회원국간의 정치적·군사적·문화적인 문제들을 심의하고 경제·사회·문화적 발전을 후원하는 역할을 맡았다.

OEEC, NATO, 그리고 유럽심의회는 전후 유럽을 도이치가 제시하는 複合的 安全共同體 수준으로 통합시켰다.<sup>15)</sup> 이 조직들은 유럽국가들간의 자유무역을 확대하고 유럽인들의 共通價値 형성에 기여하였다. 그러나 이 기구들은 國際的 協力機構 이상으로 통합의 수준을 높이지 못하였다. OEEC는 무역자유화와 경제협력에서 일정한 성과를 거두었으나 1958년

14) John Pinder, *European Community: The Building of a Union* (Oxford: Oxford University Press, 1991), p. 2.

15) Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1975); 具永祿譯, 「國際政治의 分析」(서울: 法文社, 1978), pp. 395—314.

유럽경제공동체가 결성되자 점차 그 기능을 상실하였다. 1961년 유럽회원국 18개국과 미국, 캐나다는 OEEC를 발전적으로 해체시켜 선진국 「經濟協力開發機構」(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)를 발족시켰다. 그 후 일본, 호주 등이 가입하여 OECD는 현재 24개 회원국을 가진 거대한 국제협력기구로 발전하였다.

유럽심의회는 유럽국가들간 사회·경제·문화 분야에서의 機能的 協力을 확대함으로써 유럽통합 기반을 다지는데 기여하였으며 유럽석탄·철강 공동체 형성에 관한 「슈만계획」(Schuman Plan)을 심의·결의하였다. 1958년 유럽경제공동체가 형성되고 여기에 가입하지 않은 영국, 스웨덴, 노르웨이 등 유럽 7개 국가들이 1960년 「유럽자유무역연합」(European Free Trade Association: EFTA)을 결성하자 유럽심의회는 이 두 집단간의 의견을 조정하는 역할을 담당하였다. 이같이 유럽심의회는 유럽통합의 분위기를 형성하는 데 지대한 공헌을 하였으나 閣僚委員會의 의사결정 방식이 만장일치제를 채택하고 있었기 때문에 유럽심의회 자체는 超國家的인 政策決定機關으로 발전하지 못하였다.

## 2. 關稅同盟 形成段階(1951~1968)

유럽공동체의 기원이 된 것은 프랑스 외상 슈만(Robert Schuman)이 계획하고 모네(Jean Monnet) 등 유럽연방주의자들이 적극적으로 지지하여 1951년 서독, 프랑스, 이탈리아, 네델란드, 벨기에, 르셈부르크 등 6개국이 창설한 「유럽석탄 철강공동체」(European Coal and Steel Community: ECSC)이다. ECSC 창설에 영국은 主權이 제약받을 것을 우려하여 참가하지 않았고, 북유럽과 그밖의 중립국가는 政治的 統合을 전제한 것이라는 이유로 참여하지 않았다.

ECSC는 超國家的인 執行機構(High Authority)의 주관 아래 회원국간 석탄·철강 제품에 대해 共同市場을 형성함으로써 실리를 취하는 동시에, 重武器 생산 원료인 석탄과 철강 부문에 있어서 域內 생산·유통·소비는 물론 거래까지 공동 관리함으로써 유럽에서 전쟁을 방지하자는 의도를 지

닌 것이었다. ECSC는 特定產業에 국한하여 相互 市場을 통합하는 형태로서 통합의 범위가 협소한 制限的 性格의 경제통합이었다. 그러나 특정한 經濟部門에서는 회원국의 經濟主權을 제한할 수 있다는 면에서 초국가적 성격을 지니고 있었다.

정치적 유대를 강화하여 유럽합중국 수립을 주장하는 聯邦主義者들은 ECSC 형성에 힘입어 1950년 韓國戰爭이 발발한 이후 동서간의 긴장이고조되자 유럽군대 창설을 제안하였다. 1952년 6개국간에 유럽방위공동체 (European Defense Community)조약이 조인되자, ECSC에 활동하고 있던 연방주의자들은 1953년에는 「유럽정치공동체」(European Political Community)의 설립을 추진하였다. 그러나 政治共同體의 핵심부분이라 할 수 있는 유럽군대의 설립에 대해 프랑스 의회가 국가의 主權을 침해한다는 이유로 비준을 거부하자 유럽통합을 위한 연방주의적 방안은 좌절되었다. 政治統合을 실현하기 위한 여건이 아직 성숙되지 않았다고 판단한 연방주의자들은 新機能主義的 接近으로 선회하여 통합의 대상을 經濟部門으로 한정하였다.

1957년 6개국 外相들은 「로마조약」(Treaty of Rome)을 체결하여 「유럽경제공동체」(European Economic Community: EEC)를 창설하고 이를 운영하기 위한 각료이사회, 집행위원회, 유럽의회 및 재판소 등의 기구를 구성하였다. 한편 영국, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 오스트리아, 스위스 및 포르투갈 등 유럽 7개국은 EEC를 통한 관세동맹의 결성이 역외 국가들에 대해 공통관세조치를 취함으로써 회원국의 경제주권을 침해할 우려가 있다는 이유로 유럽경제공동체에 가입하지 않고 대신 1960년 자유무역지대 형성을 목표로한 EFTA를 발족시켰다. EEC를 창설한 6개국은 EEC 창설과 동시에 핵에너지의 공동개발 및 사용의 공동규제를 목표로 하여 「유럽원자력공동체」(European Atomic Energy Community: EURATOM)를 설립하는 조약도 체결하였다.

EEC의 창설 취지는 경제 전분야에 걸친 共同市場을 형성하여 회원국간의 지속적·균형적인 經濟成長 및 生活水準의 향상을 도모하자는 것이었다. EEC의 共同市場 형성 노력은 먼저 상품의 자유로운 이동을 보장하는 데

집중되었다. EEC는 商品移動의 自由化를 실현하는 기간을 12년으로 설정하고 이 기간 동안 역내 관세의 완전철폐, 域外 共同關稅率 채택, 그리고 비관세 장벽 중 數量制限의 철폐 등을 단계적으로 실시하였다. 그 결과 12년의 준비 기간을 1년 6개월 앞당긴 1968년 7월 EEC는 關稅同盟을 완성시켰다. EEC는 關稅同盟을 추진하는 기간동안 공동의 농업정책을 추진하여 農產品에 대해서는 價格 平準化를 달성하고 대외 보호장벽을 구축하였다.

EEC의 급속한 발전은 당시 유럽경제가 제2차 세계대전의 상처를 극복하여 經濟好況을 누리고 있었기 때문에 가능했다. 또한 국가간의 關稅 부과가 產業化 初期段階에 있는 국가들에게는 중요하지만 유럽국가들에게는 그 중요성이 많이 감소되었다는 인식이 회원국간에 공유되었기 때문에 關稅同盟이 촉진된 측면도 있었다. 이러한 유리한 조건들 때문에 EEC는 예정보다 빨리 관세동맹을 완성하였지만 유럽통합이 순탄하게 진행된 것만은 아니었다.

기능주의자들은 한가지 기술분야에서의 협력은 다른 분야의 협력으로 확대되고 經濟的 相互依存性의 증대는 정치통합을 촉진한다고 주장하였으나 EEC의 경우 이러한 과급효과는 부분적으로만 발생하였다. 경제·기술 영역의 협력은 정치적 논쟁이 적은 부문에 한해서 과급효과가 발생하였으나 유럽국가간 經濟協力의 강한 동인이 되지는 못하였다.<sup>16)</sup> EEC가 공동정책을 추구한 원자력에너지와 우주항공산업 분야에서도 회원국들이 防衛產業 육성을 위해 독자적인 기술개발을 원했기 때문에 기대했던 만큼 성과를 거두지 못했다. EURATOM의 경우 독자적으로 核武器를 개발하고자 하는 프랑스 드골 대통령과의 갈등으로 원자력에너지의 공동개발을 시행하지 못하고 순수한 연구분야에서만 협력이 가능하였다. 그 결과 EURATOM은 정치적 협력을 증진시키는 데 실패했을 뿐 아니라 경제·기술적 협력을 증진시키는 데도 실패하였다.

新機能主義者들은 이익단체, 정당, 정부 및 국제기구에서 일하는 정치엘

---

16) Pentland, op. cit., pp. 87-99.

리트들이 그들의 이익을 위해 상호협력하는 가운데 統合이 촉진되고 개별 국가들은 정책결정권한을 점차 공동체 기구에 이양하게 될 것이라고 가정하였다. 그러나 EEC 경우 공동정책을 수립하는 집행위원회의 권한은 점진적으로 확대되지 않았고 오히려 개별 국가의 이익을 대변하는 閣僚委員會의 발언권이 강화되는 현상이 나타났다. 1961년부터 영국, 노르웨이 등이 EEC 가입을 신청하여 집행위원회는 이를 허락하였으나 프랑스 드골 대통령의 거부로 가입교섭은 무산되었다. 그뿐 아니라 프랑스 이익을 위한 드골 대통령의 독단적인 행동으로 말미암아 1965년에서 1966년 사이 EEC는 위기를 겪게 되었다. 1965년 집행위원회가 프랑스의 이익이 걸려 있는 農業支援政策이 확립되지 않는 상태에서 經濟統合을 가속화시키기 위한 결의를 다수결로 통과시키려 하자 프랑스는 1965년부터 1년간 EEC의 모든 회의에 대한 참석을 거부하였다.<sup>17)</sup> 그 결과 EEC의 기능은 사실상 정지되었으며 각료이사회에서는 만장일치제가 정책결정의 관행이 되었다. 이로서 공동체 위원회의 초국가적 정책결정 권한은 크게 위축되었다.

### 3. 共同市場 擴大段階(1968~1985)

1967년 관세동맹이 완성단계에 이르자 EEC 6개 회원국은 共同市場 형성을 촉진시키기 위해 EEC, ECSC, EURATOM을 하나의 기구로 통합하여 「유럽공동체」(European Community: EC)를 발족시키고 그때까지 독자적으로 운영되었던 집행위원회, 각료이사회, 유럽의회 및 재판소 등의 기구를 單一化하였다. 그리고 프랑스에서 드골 대통령이 하야하고 퐁피우가 새 대통령으로 당선된 직후 1969년 헤이그에서 개최된 EC 頂上會談에서는 영국 등 EC에 가입을 희망하는 국가들에 대한 문호개방이 결정되었다. 이 결정에 따라 1973년 1월 덴마크 아일랜드 영국이 가입함으로써 EC 회원국은 9개국으로 증가하였으며, 당시 기준으로 인구 2억 6천만명, GNP 8천억달러에 이르는 거대한 經濟單位가 되었다.

---

17) 변도은, 「유럽공동체」(서울: 평민사, 1982), pp. 29-31.

1969년 헤이그 회담에서 EC정상들은 그때까지 주로 회원국 분담금에 의존해 오던 공동체豫算을 농산물 수입과징금과 공산품 관세수입 등으로 충당하여 EC 자체의 고유재원을 확대하기로 결의하였다. 그리고 지금까지 회원국의 고유권한으로 규정되어 있던 經濟通貨政策에 대한 EC의 개입 권한을 강화하고 1980년까지 經濟政策과 通貨政策을 단일화하여 경제동맹을 이룩할 것을 결의하였다. 또한 이 회담에서 회원국들은 경제문제 이외에 對外政策의 조정을 위한 제도적 장치를 마련하여 政治的 統合의 기반을 조성한다는 데 합의하였다. 1957년 체결된 「로마조약」에는 통화정책에 대한 EC의 권한이 규정되어 있지 않지만 공동의 通商政策과 農業政策을 효과적으로 수행하기 위해서는 경제일반 및 통화 분야에 대한 EC의 개입이 불가피하다는 인식이 회원국들 사이에 공유되었다. 이는 기능주의 이론에서 말하는 한가지 분야에서의 협력이 다른 분야의 협력을 초래한다는 波及效果가 발생한 것이다.

1971년부터 유럽공동체는 共同 通貨體制를 창출하여 환율변동에 따라 발생하는 去來費用을 줄이고자 하였다. 그러나 1973년 세계적인 石油波動으로 경제사정이 악화되자 공동 통화체제의 추진은 정지되었으며, 자국내의 經濟不況과 높은 失業率을 극복하려는 회원국들의 국내적 관심으로 인하여 市場統合 작업도 성과가 미미하였다.

석유파동을 계기로 유럽 국가들은 세계적인 정치·경제 여건의 변화로 인해 발생하는 경제불황은 政治的 協力 없이 극복하기 힘들다는 것을 절감하게 되었다. 對外關係에서 결속을 강화하기 위해 새로 가입한 영국 등을 포함한 EC 9개국은 정상회담을 통하여 정치적 협력을 강화하려고 노력하였다. 이에 EC는 회원국의 이해대립으로 흔들리는 유럽통합에 새로운 활력을 부여하고 EC 운영에 合理化를 꾀하기 위해 1975년부터 정상회담을 유럽이사회(European Council)라는 명칭으로 상설 기구화하고 매년 3회 개최하기로 하였다.

1978년 EC 회원국은 기존의 통화체제를 개선한 「유럽통화제도」(European Monetary System: EMS)를 설립하기 위해 서독과 벨기에에서 각각 정상회담을 개최하였다. 두 차례의 정상회담 중 서독과 프랑스는 새로운

通貨體制의 설립을 적극 지지 하였으나, 영국은 EMS에 가입하면 국가의 고유권한인 金融政策權을 부분적으로 共同體에 양도하여야 된다는 문제 때문에 반대 입장을 표명하였다. EC 8개국은 영국이 참여를 거부한 상태에서 정치적 타협에 의해 1979년 1월 1일부터 기존의 통화체제를 개선한 EMS를 정식 출범시키기로 결정하였다. EMS가 EC집행위원회 행정관료들과 각국의 기술관료들의 합의에 의해 결정된 것이 아니고 각국 頂上들의 정치적 타협에 의해 설립되었다는 사실은 關稅同盟을 넘어서는 경제통합을 추진하기 위해서는 경제·기술적 협력보다는 政治的 意志와 決斷이 더욱 중요하다는 것을 입증하였다.<sup>18)</sup>

EMS는 각국 中央銀行間의 긴밀한 協調體制를 구축하여 換率變動에 대한 보다 구체적인 조절을 가능하게 하였다. EC는 EMS가 발족한 후 유럽 통화기금을 설립하여 회원국의 經濟 및 通貨政策에 대한 개입할 수 있는 능력을 확대하였다. EMS의 설립취지는 경제적이지만 장기적으로 通貨同盟에 연계되어 있기 때문에 많은 유럽인들은 EMS의 성공이 정치적 협력 등 다른 정책분야의 협력에 肯定的 波及效果를 가질 것으로 기대하였다. 또한 EC는 EMS의 출범과 함께 그때까지 각 회원국 議會가 소속의원 중에서 선출하여 파견한 대표로 구성되었던 유럽議會 制度를 개선하여 각국 국민의 직접선거에 의해 선출된 의원으로 유럽의회를 구성하였다.

EMS 출범과 유럽의회의 직접선거는 유럽통합의지를 다시 소생시키는데 기여하였다. 그러나 1979년 제2차 油價波動의 여파로 유럽 경제가 長期沈滯를 겪게 되자 유럽 각국은 經濟, 通貨 및 에너지 정책 등에 있어서 이해가 대립되어 유럽통합은 실질적으로 큰 진전을 보지 못하였다.

유럽경제가 불황에 시달리고 각국간의 이해가 대립되는 가운데 유럽商品의 國際競爭力은 계속 떨어졌다. 전자제품과 같은 尖端產業分野에서 유럽 상품의 경쟁력은 미국이나 일본에 뒤지고 있었고, 기타 勞動集約的 產業分野에서는 아시아 신흥공업국들의 강한 도전을 받게 되었다. 따라서 EC는

18) Lothar Späth, *Der Traum von Europa* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, 1989); 홍순도·김경숙 역, 「유럽의 꿈」(서울: 동아출판사, 1991), pp. 49 –54.

회원국들의 保護貿易主義적인 경제정책 수립을 방지하고 자본과 기술협력의 강도를 높혀 유럽상품의 국제경쟁력을 강화시킬 필요성을 절실히 느끼게 되었다. EC는 1982년부터 共同市場 형성 촉진에 관한 논의를 본격화하여 1985년 3월 각료이사회에서 구체적인 합의를 보았다. 1985년 6월 EC 집행위원회는 「역내 시장통합 백서」를 작성하여 實物 및 金融 양면에서 시장을 통합하기 위한 구체적 지침을 마련하였다. 同 白書는 역내 국가 간 자유로운 상품, 서비스 및 생산요소의 이동을 저해하는 282개의 요인을 物理的, 技術的, 稅制的 障壁의 세가지 유형으로 구분하고 이를 제거하기 위한 구체적인 실행계획을 제시하였다.

#### 4. 共同市場 完成段階(1985~1992)

1981년 그리스에 이어 1986년 스페인과 포루투갈이 가입함으로서 EC는 12개 회원국으로 늘어났다. EC가 확대되면서 회원국간의 經濟的 不均衡과 社會的 異質感이 더욱 커졌다. 이에 EC 12개 회원국은 지금까지 부진하였던 經濟統合을 보다 적극적으로 추진하는 한편 유럽국가들의 균형 있는 발전을 위해서는 공동체의 정책결정권한과 회원국간의 정치적 협력을 강화하여야 한다는 인식을 공유하게 되었다. 이러한 상황에 대한 인식과 市場統合에 대한 법적 제도적 장치를 마련할 필요성 때문에 EC 회원국은 1987년 7월 「로마조약」을 개정한 「단일유럽협정」(Single European Act)을 체결하였다.

단일유럽협정에서 유럽공동체가 지향하는 바는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.<sup>19)</sup> 단일유럽협정의 한가지 특성은 共同市場 완성 시한을 1992년까지로 규정하고, 이를 달성하기 위한 구체적인 전략을 제시함과 동시에 EC 기관의 기능 강화와 運營의合理化를 도모한다는 것이다. EC의 권한 강화를 위해서 유럽이사회가 EC의 정식 법적기관으로 명문화되었으며, 의사결정과정의 효율성을 증진시키기 위해 만장일치제 원칙이 일부 폐기되고

19) 沈朝燮, 「유럽공동체」(인천: 인하대학교 출판부, 1990), pp. 403-410 참조.

대신 다수결 원칙이 채택되었다. 또한 EC의 政策領域이 무역 통화만이 아니라 사회·보건·환경분야 등으로 확대되었으며 지역간의 경제적 격차 해소와 社會的 結束 강화를 위해 「경제·사회 위원회」(Economic and Social Committee)가 설치되었다.

단일유럽협정의 다른 한가지 특성은 그때까지 EC 영역 밖에서 추진되어 오던 정치·외교분야에서의 협력을 「유럽정치협력」(European Political Cooperation: EPC)이라는 법적 기구로서 제도화시켜 EC가 政治共同體로 발전될 수 있는 발판을 마련한다는 것이다. EPC는 ECSC나 EURATOM 같은 위상을 차지하고 EC와는 별개의 기구로서 운영되는데 EPC와 EC는 유럽이 사회를 통하여 실질적으로 연결되는 것이다. 이 같이 정치·외교분야의 협력이 제도화됨으로써 聯邦政府의 방향으로 EC의 권한이 강화되었다.

EC는 단일유럽협정을 채택한 이후 그동안 별 진전이 없었던 通貨統合 노력을 가속화하기 시작하였다. 구체적인 通貨統合 방안을 마련하기 위해 1989년 經濟 및 通貨統合을 세 단계에 걸쳐 추진하는 내용의 「들로르報告書」(Delors Report)가 발표되었다. 들로르보고서에 의하면 우선 1990년 7월 1일까지 域內 市場에서의 資本移動 및 對外支給決濟를 완전히 자유화 시킨다는 것이다. 通貨統合의 1단계에서 EC회원국들을 모두 유럽통화제도에 가입시켜 換率을 안정시키며, 2단계에서는 1996년까지 유럽 中央銀行을 설립하여 1998년까지 通貨政策에 관한 모든 권한과 책임을 유럽 중앙은행에 이양하고, 3단계로서는 單一通貨를 발행하는 동시에 회원국들의 換率을 고정시킴으로써 通貨統合을 완성한다는 것이다.

유럽 공동시장이 완성되어감에 따라 EC 頂上들은 1991년 12월 마스트리히트(Maastricht)회담에서 「유럽동맹조약」(Treaty on European Union, 일명 「마스트리히트조약」)에 합의하고 1992년 2월 이에 조인하였다. 「마스트리히트조약」은 단일유럽협정에 이어 두 번째로 로마조약을 수정한 것으로 2000년까지 유럽합중국을 건설한다는 목표하에 EC가 취해야 할 기본적인 事項들을 명시하고 있다. 마스트리히트조약은 通貨 單一化 및 유럽 中央銀行 창설을 3단계에 걸쳐 추진할 것을 규정한 「경제·통화동맹」

(Economic and Monetary Union)과 유럽의회의 권한 강화 및 공동 외교 안보정책 수립 등을 골자로 하는 「정치동맹」(European Political Union)으로 구성되어 있다. 특히 정치동맹에 관한 조약은 유럽市民權 制度를 도입하여 각 회원국의 國籍을 보유한 모든 개인은 회원국 영토내에서의 居住 移轉의 自由와 지방자치단체에서의 투표권 및 피선거권 보유 등의 권리와 의무를 갖는다고 규정하고 있다.

마스트리히트조약을 평가해 볼 때, 조약에 명시된 유럽통합은 각 국가들 간의 단순한 提携段階를 벗어나 보다 높은 차원의 共同體로 한 걸음 진전된 것이라 할 수 있다. 특히 경제·통화동맹에 대해 마스트리히트조약은 각국이 經濟主權의 중요한 부분인 通貨政策을 유럽 中央銀行에 이양하는 것을 목표로 하고 있어 궁극적으로 유럽聯邦을 지향하는 구상에 상당히 근접하고 있다.<sup>20)</sup> 그러나 유럽공동체 회원국들은 通貨統合의 결과로 자국의 主權이 제한을 받게 되는 것을 우려하고 있기 때문에 유럽통합의 움직임은 마스트리히트조약이 체결되었던 당시의 낙관적인 기대와는 달리 표류하고 있다. 마스트리히트조약이 순조롭게 이행되어 나가면 유럽인들은 금세기 말까지 經濟統合은 물론 政治的 統合까지 이룩할 수 있을 것이다. 그러나 평화적 합의에 의한 유럽통합의 근본적인 문제는 통합을 통해 얻어질 長期的인 공동의 이익과 短期的으로 손해를 볼 수도 있는 개별국가의 이익을 어떻게 조화시켜 나가느냐 하는 점이다.

#### IV. 南北韓統合에 주는 示唆點

남북한의 경우 북한은 정치적 일괄타결에 의해 일시에 남북한 聯邦國家를 수립할 것을 주장하고 있고, 남한은 漸進的이고 機能主義的인 통합방법을 선호하고 있다. 40년 이상 장기간에 걸쳐 점진적으로 추진되어 온 유럽

---

20) 유럽통합운동의 연방주의적 목표에 관해서는 Pinder, *op. cit.*, pp. 206–208 참조.

통합의 示唆點은 무엇보다도 먼저 북한이 주장하는 정치적 일괄타결에 의한 연방제 통일방안이 非現實的이라는 점이다. 유럽공동체 형성 초기에 연방주의자들은 일시에 政治統合을 달성하려고 노력하였으나 1952년 유럽정치공동체 설립운동이 실패하자 經濟統合부터 점진적으로 추진해가는 것이 합리적이라는 것을 깨닫게 되었다. 남북한도 실현가능한 부분부터 순차적으로 통합하여 가자면 유럽과 같이 經濟共同體의 형성을 전제로 하여 自由貿易地帶, 關稅同盟, 共同市場 그리고 經濟同盟의 段階的 過程을 따라 통합을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 유럽통합사례는 경제영역부터 漸進的 統合이 바람직하다는 것을 보여주고 있지만 순수한 경제·기술적 영역만의 협력에 의해서는 政治統合은 물론 經濟統合도 심화시켜 나가기 어렵다는 점을 예시하고 있다. 기능주의 이론은 한 부문에서의 협력이 자동적으로 다른 부문의 협력으로 파급된다는 것을 전제로 하는데 유럽의 경우 기능적 波及效果는 제한된 부문에서만 발생하였다. 統合의 초기단계인 關稅同盟을 완결하는 과정에서도 국가간의 이해 대립으로 유럽공동체가 위기를 겪게 되었다는 점을 고려할 때, 경제·기술적 영역과 정치적 영역을 분리하여 통합을 추진할 수 있다는 기능주의 논리는 지나치게 理想主義의이라는 점을 지적할 수 있다.

셋째, 신기능주의자들은 政治權力과 經濟福祉 문제는 확연히 구분될 수 없다고 주장하며 정치엘리트들의 역할을 강조하였다. 신기능주의 이론은 정치엘리트들이 經濟的 利益을 위해 접촉하고 共同政策을 추진하는 가운데 공동체 정책결정기구의 권한이 확대될 것이라고 가정하였다. 그러나 1970년대 석유파동 이후 유럽통합사례는 經濟不況이 시작되면 회원국들이 자국의 단기적인 利益에 몰두하게 되어 공동정책에 대한 합의점을 찾기 힘들다는 점을 보여 주었다. 그리고 1979년 유럽통화제도의 창설이 공동체 정책 결정기구에 의해서가 아니라 회원국가들의 政治的 妥協에 의해서 결정되었다는 점을 고려해 볼 때, 공동정책의 추진이 공동체의 정책결정권한을 자동적으로 증진시킨다는 가정이 성립되지 않음을 알 수 있다. 남북한도 경제공동체 형성과정에서 만약 남북한 경제가 모두 침체되는 상황에 직면하게 되면 남북한간에 經濟的 利益이 대립되어 統合過程이 지체될 수도 있을

것이다. 따라서 남북한은 交流·協力を 확대하여 나가는 과정에서 政治的信賴를 구축하는 데 많은 노력을 기울여야 할 것이며, 정치적 타협에 의해 남북한의 공동정책을 수립하는 정책결정기구의 권한을 의도적으로 강화하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

넷째, 유럽통합에서의 經濟統合은 비교적 유사한 경제수준 및 산업구조를 바탕으로 추진되고 있는 바, 유럽통합사례는 남북한이 經濟水準 격차를 해소하고 產業構造를 상호 보완적으로 조정할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다. 유럽공동체 회원국들은 대부분 後期產業社會段階에 도달하여 비교적 높은 國民所得을 유지하고 있으며 국민들의 消費行態도 서로 유사하다. 그럼에도 불구하고 1980년대에 들어 그리스, 스페인, 포루투갈 등이 가입하여 회원국 수가 늘어남에 따라 경제적 불균형과 사회적 이질감에 따른 마찰이 증대되었다. 남북한의 경우 經濟體制가 상이하고 經濟發展 水準 또한 현격한 차이를 보이고 있기 때문에 유럽 국가들 사이의 갈등보다 더 큰 갈등 요소를 지니고 있다. 따라서 남북한은 상품교류 및 합작투자가 시작되는 단계에서부터 남북한 산업이 相互 補完的으로 균형있게 성장할 수 있는 經濟發展方案을 모색해야 할 것이다.

다섯째, 유럽통합사례는 특정 經濟部門에 대한 部門別 統合이 공동시장 형성으로까지 발전할 수 있다는 점을 보여주고 있다. 실제로 유럽공동체의 母胎가 된 것은 「유럽석탄 철강공동체」 및 「유럽원자력공동체」 등 제한된 영역에서 超國家的인 統制力を 행사하는 部門別 統合機構였다. 남북한도 유럽의 사례를 교훈삼아 교류·협력단계를 거쳐 상호 신뢰가 구축되면 석탄, 철강 및 핵에너지와 같이 戰爭 목적을 위해 사용될 수 있는 特殊產業을 평화적 목적을 위해 공동관리 개발하도록 하는 조치를 시행할 필요가 있다. 예를 들어 「남북한핵에너지공동체」와 같은 기구를 설립하여 남북한이 核에너지의 평화적 이용을 위한 기술 정보를 상호 교환하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로, 유럽의 경우 經濟統合이 심화됨에 따라 정치적 협력을 제도화하고 공동체 정책결정기구의 권한을 聯邦政府 형태로 강화하고 있는데, 남북한의 경우에도 경제통합이 일정 수준에 이르면 이와 유사한 조치들을

취할 필요가 있을 것이다. 남북한이 和解·協力의 段階를 거쳐 南北聯合期에 접어들게 되면 「남북정상회담」, 「남북각료회의」, 「남북평의회」 등 정치기구들을 制度化시키고 이 기구들의 권한을 점차 확대하여 일정한 한도 내에서 남북한 경제 주권을 제한하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 「남북연합」 단계의 경제적 성격은 일종의 經濟同盟을 형성하는 것인데, 남북한은 이 단계에서 먼저 貿易, 通貨, 財政 등과 같은 경제 주권의 핵심적인 문제를 조정하고 국방, 외교, 안보 등 政治的 主權도 점진적으로 남북연합기구에 이양하도록 해야 할 것이다. 이러한 과정에서 남북연합은 공동체 정책결정기구의 성격을 넘어서 남북한의 主權을 이양받는 연방정부의 형태로 발전할 수도 있을 것이다.

## V. 結論

유럽통합사례에서 시사된 바와 같이 南北韓統合도 실현가능한 경제영역부터 점진적인 통합을 추진하고 상호 신뢰가 구축되면 政治的統合을 시도하는 것이 바람직하다. 그러나 유럽의 統合은 유사한 시장경제체제간의 통합인 반면 남북한의 경우는 市場經濟體制와 社會主義經濟體制間의 통합이므로, 남북한의 경제통합과정에서 정치적 요인의 역할은 유럽의 경우보다 훨씬 더 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 남북한과 같은 異質體制間의 통합의 경우 경제체제간의 상이점을 해소하기 위한 정치적 합의가 선행되어야 한다. 따라서 남북한 경제통합은 단순한 經濟問題에 국한되어 있지 않고, 남북한간 정치적 관계개선의 정도와 밀접히 결합되어 발전될 것이다.

이론적으로 볼 때, 경제통합이 이루어지면 남북한은 방대한 人口 및 資源이 제공하는 規模의 經濟로 인해 경제성장이 촉진시킬 것이다. 사실 유럽통합 사례는 경제권이 확대될 수록 勞動分業의 영역이 팽창하게 되고, 자원배분이 효율화되어 經濟가 성장한다는 규모의 경제논리가 타당하다는 것을 입증하였다. 그러나 통일 독일의 경제현황은 남북한 경제통합의 효과

를 낙관할 수만은 없다는 교훈을 준다. 남한 주민들은 市場經濟 原理에 익숙해 있지만 북한 주민들은 자본주의적 가치관과 시장경제의 운영방식을 제대로 파악하고 있지 못하기 때문에 남북한 經濟統合의 효과는 상당기간 經濟成長에 부정적으로 작용할 것으로 예상된다. 따라서 우리는 장기적으로는 방대한 규모의 남북한 共同市場이 가져다 주는 경제성장의 효과에 대해서는 낙관하지만, 남북한 통합에 따른 중 단기적인 사회·경제적 부작용에 대한 대비를 철저히 해야 할 것이다.