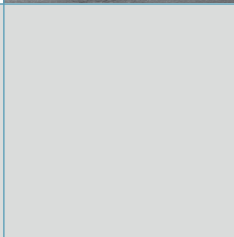
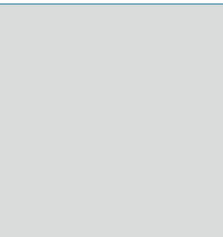


지역연구시리즈 15-01



지역협력의 조건: 초기 유럽통합의 재고찰과 동북아시아에의 함의

이재승 외



지역연구시리즈 15-01

지역협력의 조건: 초기 유럽통합의 재고찰과 동북아시아에의 함의

이재승 외

지역연구시리즈 15-01

지역협력의 조건: 초기 유럽통합의 재고찰과 동북아시아에의 함의

인쇄일 2015년 12월 23일

발행일 2015년 12월 30일

발행인 이 일 형

발행처 대외경제정책연구원

주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동

전 화 044) 414-1114

팩 스 044) 414-1001

인쇄처 (주)현대아트컴 02-2266-4482

등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

©2014 대외경제정책연구원

정 가 7,000원

ISBN 978-89-322-6118-8 94320

978-89-322-6089-1(세트)

KIEP 대외경제정책연구원

<http://www.kiep.go.kr>

지역협력의 조건: 초기 유럽통합의 재고찰과 동북 아시아에의 함의

이재승 외

본 연구는 ‘거래의 성사(Deal-making)’라는 관점에서 유럽석탄철강공동체(ECSC) 창설을 비롯한 초기 유럽통합의 형성과정에 대한 역사적·정치적 재고찰을 시도한다. 특정한 지역협력의 제도 및 기구의 창설과 운영은 확산(spill-over)에 토대한 기능적 통합의 진전을 전적으로 담보해주지 않으며, 아이디어를 실제로 제도화해가는 과정에 대한 정치공학적인 관리가 요구된다. 초기 유럽통합은 높은 정치적 비용을 수반했고, 이러한 정치적 위험을 감수할 수 있는 리더십이 복수로 연계되어 있을 때 협력의 진전이 가능했다. 역설적으로 유럽석탄철강공동체(ECSC)는 하위정치적으로 보일 수 있는 ‘구체적이고 제한적인 의제’를 가장 높은 차원의 상위정치적 접근을 통해 시도했기 때문에 가능했다. 지역협력 기제의 창출 및 추진은 매우 제한된 기회창을 가지고 있고, 지역협력 의제는 국내 정치와 외교적 차원 모두에서 도전을 극복해야 한다. 리더십의 역할은 협력 의제에 대한 정치적 공간의 확보를 통해 이러한 잠재적 기회를 거래의 성사로 연결하는 데 있다.

동북아의 지역협력은 구조적 장애요인으로 간주되어온 정치적 환경, 역사적 갈등 등의 변수에 대해 적극적으로 대응해나갈 필요가 있다. 이러한 전략적 전환은 특정 국가의 이니셔티브에 뒤이은 제도 형성에 일차적으로 중점

을 두기보다, 개별 이슈의 거래를 성사시키기 위한 복수의 리더십 연계와 정치적 조율, 그리고 화해를 위한 환경 마련을 요구한다. 무엇보다 초기 지역 협력 프로젝트의 추진에 있어서 리더십 차원의 사전조율은 매우 중요하며, 이를 위해 중·장기적으로 지속될 수 있는 다국적 인력 풀에 토대한 전문가 집단을 충분한 정치적 위상 부여를 통해 운용할 필요가 있다. 한·중·일 정상회의를 비롯한 고위급회의는 상대에게 필요한 것을 찾아내어 연계할 수 있는 커뮤니케이션 채널을 형성하기 위해 더욱 활성화되어야 한다. 동북아의 지역협력은 일차적으로 내향적 성격의 ‘선언과 독백’의 정치적 제안에서 벗어나 보다 상호간의 ‘대화의 정치’에 토대해야 한다.

또한 동북아 지역협력의 의제 선정은 확산(spill-over)을 염두에 둔 종합적인 패키지보다 ‘구체적이고 제한된’ 범위를 가진 이슈에 대한 충분한 집중과 정치적 지원이 필요하다. 이러한 의제 선정은 새로운 아이디어에 따른 이해관계를 구축하기보다 역내 기존 네트워크의 활용을 극대화할 수 있는 이슈를 중심으로 실용적 접근을 요구한다.

역사적 화해는 유럽의 사례에서 보듯, 장애요인으로만 작동하는 것이 아니라 지역협력의 진전하에서 하나의 결과물로 도출될 수 있으며, 지역협력의 진전은 화해의 정치적 비용을 감소시킬 수 있다. 새로운 공동의 이해를 추진하는 지역협력은 국가적 화해를 위한 유용한 출구(exit)를 마련할 수 있다. 마지막으로, 동북아 지역협력은 거부권 행사의 방지와 이해관계의 공유라는 차원에서 미국을 비롯한 역외국과의 긴밀한 조율이 필요하다.

국문요약	3
제1장 서론: 지역협력의 조건 (이재승)	10
1. 연구배경	10
가. 지역통합에 대한 기존 연구	10
나. 새로운 문제제기	15
2. 지역협력의 정치적 변수	18
3. 연구의 구성	21
제2장 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 형성과정 분석 (이재승)	25
1. ECSC 설립의 배경	26
가. 루르 문제의 정치적 대두	26
나. 기존 석탄·철강 협력의 시도	29
2. 슈망 플랜과 ECSC 제안	31
3. ECSC의 비준	37
가. 프랑스	38
나. 독일	39
다. 이탈리아	41
라. 베네룩스 3국	41
마. 영국	42
4. 유럽안보공동체(EDC) 논의로의 연계와 실패	43
5. 소결: ECSC 형성과정의 시사점	45

제3장 유럽통합의 창시자와 정치적 리더십 연계 (이재승)	48
1. 유럽통합의 주요 창시자	50
가. 로베르 슈망	50
나. 장 모네	52
다. 폴 앙리 스파크	55
라. 콘라드 아데나워	57
마. 윈스턴 처칠	59
바. 알치드 데 가스페리	61
2. 유럽통합 리더십의 연계	63

제4장 유럽통합 과정에 있어서 장 모네와 정책 네트워크(김유정)	67
1. 서론: 장 모네와 유럽통합	67
2. 거래의 당사자로서 모네의 인적 네트워크 활용과 유럽통합	69
3. 장 모네와 프랑스 정책 네트워크	72
4. 장 모네와 유럽 정책 네트워크	77
5. 장 모네와 미국(대서양) 네트워크	79
6. 소결: 장 모네의 네트워크 활용이 동북아 공동체 구상 및 활동에 주는 시사점	85

제5장 역사적 화해와 지역통합: 독일·프랑스 화해정책 (오창룡)	87
1. 서론	87
2. 전후 프랑스·독일의 외교 관계(1945~58)	90
3. 프랑스·독일 협력의 전개(1958~63)	94
4. 엘리제 조약의 의미와 유산	99
5. 소결: 독일·프랑스 화해정책의 함의	104

제6장 통합에의 수렴: 영국과 유럽통합(김새미)	106
1. 서론	106
2. 유럽통합에 대한 처칠과 베빈의 입장	107
가. 유럽통합에 대한 처칠의 입장	109
나. 유럽통합에 대한 베빈의 입장	113

3. 유럽경제공동체(EEC) 가입에 대한 노동당과 보수당의 입장	117
가. 유럽통합에 대한 맥밀란 보수당 정부의 입장	118
나. 유럽통합에 대한 월슨 노동당 정부의 입장	122
다. 유럽통합에 대한 히스 보수당 정부의 입장	125
4. 결론: 영국의 정체성과 예외주의에 대한 재고	128
제7장 동북아시아 지역협력에의 시사점 (이재승)	131
1. 동북아 지역협력의 논의와 평가	131
2. 동북아 지역협력의 새로운 방향 설정: 초기 유럽통합에서의 시사점	138
가. 동북아에서의 (소)지역협력에 대한 전략적 전환	138
나. 거래의 성사를 위한 지역협력 전략의 수립	139
다. 하위정치 이슈에 대한 상위정치적 접근	140
라. 지역협력 의제의 정치공학적인 관리	142
마. 리더십의 역량과 연계	144
바. 대화의 정치와 커뮤니케이션 채널의 확보	145
사. 지역협력의 결과물로서의 화해전략	146
아. 기존 네트워크의 활용 극대화	148
자. 국제환경 변수의 고려	149
참고문헌	150
Executive Summary	164

표 차례

표 1-1. 유럽통합 연표(1945~57년)	23
표 2-1. ECSC 비준 결과	37
표 4-1. 장 모네와 관계한 미국 엘리트 관료집단의 성격분석(1938~63년)	80
표 5-1. 엘리제 조약 전문 요약	100
표 5-2. 독일 연방하원 엘리제 조약 비준안 서문 주요 내용	102
표 7-1. 한·중·일 정부간 협의체 현황	132

그림 차례

그림 4-1. 장 모네의 인적 네트워크

70

그림 4-2. 장 모네의 유럽통합 방법

76

제1장

서론: 지역협력의 조건

1. 연구배경

가. 지역통합에 대한 기존 연구

지역통합, 특히 유럽통합의 문제는 경제학 및 국제관계학의 오랜 연구주제였으며, 국내외에서 많은 학자와 전문가에 의해 다루어져왔다. FTA에서부터 통화통합에 이르는 일련의 경제통합, 그리고 제한적이기는 하지만 정치통합의 시도를 포함하여 유럽공동체(EC) 및 유럽연합(EU)은 지역통합을 시도하는 지구상 전 지역에 있어 하나의 기준이 되어왔으며, 동북아 및 동아시아에 있어 지역협력의 시도 역시 이러한 유럽의 경험을 바탕으로 하고 있다.¹⁾

기존의 유럽통합 및 지역협력을 설명하는 이론은 기본적으로 제도 형성과

1) 유럽통합에 비해 동북아 지역에서의 다자적 협력 논의는 아직 초국가적 기구의 형성을 논의할 단계에 있지 않고, 기존 협력 수준이 아직 높지 않은 관계로 본 연구에서는 동북아의 '지역통합'이라는 개념 대신 '지역협력'이라는 용어를 사용한다. '통합' 개념은 현 단계의 동북아에 있어 불필요하게 큰 확장된 의미를 지니며, 이는 비관적이고 부정적인 반향을 동반할 가능성이 높은 바, 본 연구는 보다 현실적이고 제한된 정부 간 협력 개념의 동북아 지역협력을 연구대상으로 설정한다.

확산(spill-over)을 중심으로 한 기능주의(functionalism) 및 신기능주의(neo-functionalism)를 기본으로 하였고, 제도 창출에 따른 이해관계의 수렴을 논의해왔다.²⁾ 기능주의적 통합이론(functional integration theory)은 기능적인 차원의 제도 형성을 통한 확산효과(spill-over effect)를 통합 진전의 주된 기제로 설명하고 있다. 특히 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)를 중심으로 한 하위정치적 기제가 일련의 확대 및 발전의 과정을 거쳐 유럽연합이라는 상위정치적 형태로 이행되는 과정이 많은 연구의 대상이 되어왔다. 이후 정부간주의(intergovernmentalism)와 제도주의(institutionalism)가 등장하며, 유럽통합을 좀 더 역사적 제도주의(historical institutionalism) 및 제도주의적 자유주의(institutional liberalism)에서 바라보는 정치경제학적 연구도 진행되었다.³⁾

아이첸그린(Eichengreen 2004)은 지역통합의 공통요소로 교역의 증대, 자본이동의 증대, 지역 및 글로벌 차원의 자유화 관련 논의의 증대를 지적한다.⁴⁾ 캐머론(Cameron 2010)은 EU 모델의 성공요인을 다음과 같이 분류한다. ① 비전을 가진 정치인: 슈망, 아데나워 등 ② 프랑스·독일 축을 중심으로 한 리더십의 형성 ③ 통합 프로젝트를 관리할 제도 형성을 위해 주권의 일부를 공유할 정치적 의지 ④ 연대와 관용(tolerance)에 토대한 합의적 접근이 그것이다.⁵⁾ 프리든(Frieden 2002)은 산업 부문별 이익과 생산요소가 어떻게 통화 부문에서 유럽통합을 가져왔는지를 설명했고,⁶⁾ 모라브치(Moravcsik 1998, 2005)은 국가 선호와 행태에 대한 미시적 기반 없이 장기적인 변화를 설명하는 것은 한계가 있다고 지적하며, 유럽통합의 신뢰도와 국가의 선호

2) Haas(1958)의 신기능주의에 따르면 하나의 기능적 부문으로의 통합이 다른 부문의 통합의 가능성을 높이며, 상위단계로의 점진적이고 확장된 성격의 지역통합이 가능해진다.

3) Pierson(1996), pp. 123-163.

4) Eichengreen(2004, 온라인 자료, 검색일: 2015. 9. 17), p. 2.

5) Cameron(2010, 온라인 자료, 검색일: 2015. 9. 20), p. 1

6) Frieden(2002), pp. 831-860.

형성에 있어 특정 이익집단의 이해관계 및 정부의 협상 레버리지의 연계를 통시적으로 고찰하였다.⁷⁾ 히스(Hix 2004)는 유럽통합의 사례의 특수성과 일반성을 설명하기 위해서 중간단계의 이론들의 필요성을 제시하였다.⁸⁾

또한 기존의 지역협력 연구에서는 의제 선정과 제도적 틀의 형성과 관련하여 유럽의 경험을 동아시아 및 동북아의 상황과 비교하는 시도 역시 다양한 형태로 이루어져왔다. 김남국(Kim 2009)은 아이디어, 국가이익, 국제환경의 3개 요소를 중심으로 유럽통합을 설명하고, 이를 기반으로 동아시아와의 유사성과 비대칭성을 설명한다.⁹⁾ 그러나 상당수의 기존 연구는 유럽통합을 모델로 한 동아시아 지역협력 가능성에 대해 전반적으로 비관적인 입장을 보여왔다. 라종일(1995)은 동북아시아 지역은 여전히 냉전질서 속에 있고 공동체 형성 경험이 없기 때문에 유럽연합과 같은 지역협력의 전망이 밝지 않다고 보았다.¹⁰⁾ 구춘권(2003)도 냉전체제가 서유럽과 동아시아에서 차별적인 양상을 띠었다는 점을 지적했고, 서유럽 지역통합의 경험에서 유추할 때 동아시아 지역협력의 성격을 결정지을 주요 변수는 미국의 위상이 될 것이라고 전망했다.¹¹⁾ 최진우(2003)는 동북아 국가가 유럽국가와 마찬가지로 안보이익을 공유하기 힘든 상황에서 한·중·일이 통합을 추진해나가는 데 필요한 강력한 이익을 새롭게 창출할 필요가 있다고 보았다.¹²⁾

반면 유럽의 경제통합 사례는 아시아 지역에 구체적인 시사점을 주는 것으로 평가됐다. 김세원(2005)은 유럽 경제통합 과정과 마찬가지로 동북아에서 정치·외교·안보적 이유로 경제통합의 추진을 지체하기보다는, 경제적

7) Moravcsik(1998); Moravcsik(2005), pp. 349-386.

8) Hix(2004).

9) Kim(2009), pp. 295-312.

10) 라종일(1995), pp. 1~2.

11) 구춘권(2003), p. 93.

12) 최진우(2003), p. 241.

이득을 목표로 하는 시장통합을 진행할 필요가 있다고 주장했다. 박성훈, 김홍중(2005)은 1997년 아시아금융위기 이후 동아시아 국가들이 역내 경제통합을 발전시켰다고 보고, 중·일 혹은 한·중·일 3국을 중심으로 경제통합 프로젝트의 모멘텀을 유지할 필요가 있다고 주장했다.¹³⁾ 김두진(2006)은 동아시아 국가의 주요 파트너였던 대기업이 전면에 나서고, 국가는 배후에서 조정자의 역할을 하도록 하는 한·중·일 다국가 기업컨소시엄 구성을 제안했다.¹⁴⁾ 나아가 이종원, 황기식(Lee and Hwang 2007)은 프랑스·독일 연합과 같은 견인차 역할을 위하여 한국과 일본 간의 자유무역협정(Korea-Japan FTA)을 우선적으로 타결하고, 다음으로 중국을 포함한 동북아시아 전체의 자유무역협정(Northeast Asia FTA)을 체결할 수 있다고 보았다.¹⁵⁾ 배병인(2011)은 기존의 다수 연구가 정치적 조건의 미성숙을 동아시아 협력의 장애물로 지적했으나, 실제 유럽 통화통합 경험을 볼 때 아시아의 정치적 갈등과 경쟁이 오히려 통화통합을 진전시키는 계기가 될 수 있다고 주장했다.¹⁶⁾

유럽 재정위기 이후 유럽 모델에 대한 회의론을 반영하여 아시아 지역통합의 특수성을 강조한 연구도 발표되었다. 박제훈(2012)은 아시아에 적합한 새로운 모델을 창조해야 한다고 보고 한국이 조정자 역할을 하는 ‘동북아 시스템’과 아세안이 조정자 역할을 하는 ‘ASEAN+ 시스템’의 두 가지 트랙 접근을 제안했다.¹⁷⁾ 이옥연, 빈난새(2015)는 종전 이후 정착된 유럽 지역통합체가 21세기에 다시 갈등과 위기를 겪고 있다는 사실을 지적하고, 아시아의 경우 군사안보 측면의 국가간 대화협의체뿐만 아니라 비정부 차원에서 지역통합이 활발하게 이루어지는 특수성이 존재한다고 보았다. 유럽통합의

13) 박성훈, 김홍중(2005), p. 59.

14) 김두진(2006), pp. 113~122.

15) Lee and Hwang(2007), p. 237.

16) 배병인(2011), p. 93.

17) 박제훈(2012), p. 101.

관점에서 남북한 갈등완화 방안을 추론하는 연구도 진행됐다.¹⁸⁾ 홍기준(2009)은 헬싱키 프로세스의 초기조건에 대한 연구가 동북아 다자안보협력과 북핵문제의 다자적 해결에 기여할 수 있다고 평가했다.¹⁹⁾ 이무성(Lee 2013)은 통합을 통한 갈등 해결이 EU 주변 국가뿐만 아니라 아시아 지역에도 적용될 수 있다고 보고, 지역 협력 및 통합이 북핵문제에 대해 갖는 함의를 밝혔다.²⁰⁾ 아울러 양병기(2015)는 독일 통일이 EU의 심화와 확대에 기여한 것처럼 남북한의 통일이 아시아지역공동체의 창립에 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있을 것이라고 예상했다.²¹⁾

동북아는 실제로 유럽과 정치·경제적인 국가제도와 환경이 상이하고, 지정학적 대립, 협력 경험의 미비 및 정치적·역사적 갈등요인이 본격적인 지역협력의 장애요인으로 지적되어왔다. 지역통합에 있어서 이러한 상수로서의 정치적 장애요인이 존재하는 한 유럽통합의 모델은 동북아에 전격적으로 적용하기는 쉽지 않고, 유럽 사례의 특수성은 제2차 세계대전 이후의 전후 복구 및 냉전체제라는 외부적 변수가 복합적으로 작용했다고 보는 국제정치적 시각도 종종 제기되었다. 한편으로 경제적인 통합이 빠른 속도로 진행되고, 아시아·태평양 차원 및 ASEAN을 포함한 동아시아 차원에서 여러 지역협력의 기제가 활성화되고 있는 반면, 정치적 요소가 반영된 동북아 차원의 지역협력은 뒤쳐져 있는데, 이러한 상황은 ‘아시아 패러독스(Asian Paradox)’로도 언급되어왔다. 이러한 아시아 패러독스를 극복하기 위해 동북아 평화구상(Northeast Asian Peace and Cooperation Initiative), 한·중·일 정상회의, 한·중·일 FTA 등의 지역협력 구상이 제기되어왔고, 일부는 초기단계 실행과정에 있다.

18) 이옥연, 빈난새(2015), p. 7.

19) 홍기준(2009), p. 43.

20) Lee(2013), p. 103.

21) 양병기(2015), p. 215.

나. 새로운 문제제기

유럽통합 과정에서 여러 이론적 고찰이나, 유럽과 동북아를 수평 비교하는 작업은 상당한 분량의 결과물을 축적해왔고, 그 자체로 심화된 학술 주제로서의 유의성을 가진다. 그러나 본 연구는 기존의 지역통합의 이론적 설명과 유럽·아시아 통합요인의 비교 자체에 중점을 두기보다, 초기단계의 지역협력력을 실제로 만들어내기 위한 일련의 조건을 보다 현실적이고 전략적인 시각에서 바라보고자 한다. 특히 본 연구는 동북아 지역을 다룬 다수의 연구에서 공통적으로 지적한 정치적 환경, 역사적 갈등 등의 ‘상수화된 환경적·구조적 장애요인’에 중점을 두면서 초기 유럽통합의 형성에 대한 재고찰을 시도한다. 유럽과 동북아 간의 지역협력 추진의 상이성은 새로운 요소를 대입할 때마다 무수히 많은 새로운 상이성을 더 발견해낼 수밖에 없는 구조적·근본적 문제를 안고 있고, 이러한 상이성을 더 찾아 내는 것이 지역협력 전략의 형성에 반드시 발전적 기여를 한다고 볼 수는 없다. 유럽통합의 특수성 자체를 판단하는 것이 더 이상 큰 의미가 없는 것이다.

본 연구는 지역협력력을 ‘거래의 성사(deal-making)’라는 관점에서 접근하고, 지역협력 및 통합의 제안을 현실화하는 일련의 과정을 더욱 세밀하게 분석한다. 거래의 성사 및 협상의 타결을 위한 요소는 보다 공통적일 수 있고, 본 연구는 이러한 일반화된 지역협력의 요인을 추출하는 데 목적을 둔다. 따라서 본 연구의 중심 과제는 ECSC로부터 시작된 유럽통합이 어떻게 발전해왔는가에 대한 통시적·이론적 분석이라기보다, ECSC 창설 및 초기 유럽통합의 아이디어를 실제로 제도화해가는 과정에 대한 보다 정치공학적인 시각을 대안으로 제시한다. 이는 기존의 지역협력 및 지역통합에 대한 거시적이고 계량적인 분석을 보다 미시적이고 전략적인 차원에서 보완하며, 향후 동북아 지역협력의 ‘전략’을 더욱 현실적으로 추진할 수 있는 정책적 기여를 가능하게 한다.

유럽통합을 가장 기본적으로 설명해 내는 기능주의 및 신기능주의적 설명에 있어서, 하위정치적인 기능적 요소가 상위정치적인 장애요인을 우회함으로써 지역협력을 용이하게 한다는 점은 일반이론으로는 유용하다. 그러나 이러한 하위정치적 기능적 요소가 어떻게 국내정치와 대외관계에서 자리잡고, 또 확대될 수 있는 기반을 갖추는 것인가는 다른 차원의 설명을 필요로 한다. 상위-하위정치 이슈의 명확한 구분은 실제로 불가능하다. 또한 하위정치적 기제라 할지라도 충분한 상위정치적인 기반과 지지 없이는 추진이 불가능하다.

지역협력은 기본적으로 참여국의 이해관계에 토대한다. 참여국은 지역협력을 통해 더 많은 이익을 창출하거나 위기상황에서 손해를 최소화하고자 시도한다. 이해관계의 민감도(sensitivity)와 절실성(urgency)은 지역협력의 일차적인 동인이 된다. 그러나 기대이익의 존재 자체가 성공적인 지역협력을 담보해주지는 않는다. 이해관계(interest), 아이디어(idea) 및 제도(institution)는 이를 실현할 수 있는 정치적 조율에 의해서 가능해진다. 정치적 변수는 단순한 ‘촉매’ 또는 ‘환경변수’가 아니라 협상의 타결을 가능하게 하는 주체가 된다. 많은 국가가 참여하는 범지역 차원의 다자협의체에 있어서 정치적 영향은 상대적으로 작을 수 있으나, 제한된 참여국을 가지는 소·중규모의 지역협력에서, 특히 기존의 협력 경험이 부족한 경우에 정치적 조율은 보다 더 중요해진다.

이러한 점에서 성공적인 지역통합을 수행하기 위해서는 긴밀한 경제적 이해관계의 네트워크뿐만 아니라 정치적인 리더십, 역사적 화해(reconciliation)와 정체성의 수렴과 같은 질적인 요소에 관심을 가질 필요가 있으며, 이를 위해서 유럽통합의 초기단계의 진전에 대한 새로운 해석을 시도할 필요성이 존재한다. 그동안 유럽통합의 시발점으로 인식되어온 ECSC는 통합 차원의 새로운 시도로 당연시되어왔으나, 실제로 이 기구 역시 장기간의 경제·산업적 네트워크에 기반을 두고 형성되어왔으며, 이 과정에서 정치, 안보, 경제,

이념적인 여러 요소를 복합적으로 반영하고 있다. 또한 ECSC가 제안되고 협상 및 비준을 거치는 과정에 새로운 통합 아이디어에 대한 회원국의 자발적인 참여라고 보기에는 상당히 많은 정치적 위기와 난관이 존재하고 있었고, 이를 극복하고 ECSC의 창설에 이르는 과정에 대한 고찰은 국제·국내 정치를 연계해서 지역협력 정책을 추진해야 하는 모든 정부 주도의 시도에 일반적인 시사점을 줄 수 있다. 따라서 본 연구에서는 ECSC를 중심으로 한 유럽통합의 초기 형성단계를 기존 네트워크의 심화 발전, 이를 가능하게 하는 리더십의 연계, 그리고 정치적 도전을 극복하는 정치공학적인 차원에서 재접근한다.

과학적으로 검증되지 않은 가설에 기반한 논지를 배제시키는 실증주의적 연구에 있어서 외부적 환경변수, 특히 정치적 요소, 리더십 차원의 개인적 요소, 역사적 갈등 등은 측정되기 어려운 변수이기에 이들은 종종 상수화된 ‘협력 진전의 불가항력적인 장애요인’으로 규정되어 왔다. 그러나 ‘거래의 성사’라는 관점에서 지역협력 프로젝트를 바라볼 경우 이들 요인에 대한 보다 직접적인 논의가 요구된다. 이는 이론적 검증과 실증적 계량분석에서 도출된 결과를 실제화 하기 위한 작업으로서 주요한 의미를 지닌다.

본 연구는 특정한 지역협력의 제도 및 기구의 창설과 운영이 통합의 진전을 전적으로 담보해주지는 않는다는 문제를 제기한다. 단순히 제도의 형성과 동학만으로 지역통합이 설명되지는 않는다. 아무리 정교한 제도적 장치(institutional mechanism)도 정치적 뒷받침이 이루어지지 않으면 형성 자체가 어렵고, 그 지속 가능성은 더욱 축소된다. 또한 이상적인 아이디어의 도입과 지속이 관련 국가간의 정치적·경제적 이해관계와 반드시 연계되는 것은 아니다. 특히 특정 국가 차원의 지역협력 이니셔티브는 주요 참여국의 실질적 동의를 얻지 않는 한 실현되기 어려우며, 마찬가지로 개인 차원의 정치지도자 및 사상가의 아이디어가 지역협력을 주도하는 것은 주도국이 역내의 정치·경제적인 헤게모니를 보유한 국가가 아닌 경우 더욱 어려운 작업

이 될 수 있다. 현재 한국이 추구하고자 하는 동북아 평화협력 구상 및 한·중·일 FTA와 같은 지역협력 구도를 성공적으로 수행하기 위해서는 일련의 정치적·경제적 조건에 대한 보다 심도 있는 맞춤형 전략이 요구된다.

이를 위해 본 연구는 지역협력이 실제적으로 기능하기 위한 조건에 대한 질적(qualitative) 분석을 시도한다. 이러한 접근방식은 지역협력을 위한 제도적 형성 및 운영에 둔 기존의 기능적·제도적 설명을 넘어서 실제 제도가 형성되기까지의 정치적 연계 및 맥락을 분석함으로써 보다 실제적인 지역협력의 선행조건을 고찰한다. 특히 본 연구는 경제·산업적 네트워크와 더불어 리더십을 중심으로 한 핵심적인 정치적 네트워크의 기제를 고찰함으로써 지역협력을 가능하게 하는 일반적인 선행조건을 분석해내고자 한다.

2. 지역협력의 정치적 변수

본 연구는 그동안 상황변수 및 구조적 제약요인으로 간주되어온 정치적 변수, 특히 리더십의 연계와 정치적 선택, 그리고 참여국간의 화해의 문제를 보다 직접적인 연구대상으로 한다. 지역협력의 진전은 단순히 하위정치적 차원의 기능적 의제를 제도적 틀로 묶어내는 데에서 비롯되는 것이 아니라, 상위정치 차원에서 공통의 이해관계를 연계할 수 있는 커뮤니케이션 채널의 형성, 협력의 동력을 유지해나가기 위한 정치적 노력, 그리고 이 과정에서 복수의 지도자간 네트워크 구축에 결정적으로 토대한다. 이들 요소는 가장 전통적인 차원의 정치적 변수이기는 하지만, 지역협력이라는 거래의 성사에 있어서 재조명되어야 할 필요성이 있다.

본 연구는 특히 ECSC 형성과 관련한 초기 유럽통합의 정치지도자와 정책집단 간의 네트워크를 중심으로 고찰한다. 초기단계 유럽통합의 진전은 제도적 접근보다는 거래의 성사에 중점을 두어야 했고, 이는 지도자 및 정책

집단 간의 상호 신뢰와 네트워크를 바탕으로 하였다. 장 모네나 로베르 슈망(Robert Schuman)과 같은 유럽통합의 창시자(Founding fathers)는 단수로 존재하는 것이 아니라 여러 회원국에 걸쳐 복수로 존재했고, 이러한 주요 행위자간의 연계는 ECSC를 비롯한 초기 유럽통합의 일련의 제도를 형성하는 기반이 되었다. 특히 초기 유럽통합의 주요 제안을 입안한 장 모네의 정책 네트워크는 아이디어와 정책결정기구, 그리고 정치적 리더십하에서 실질적으로 거래를 성사하는 역할을 하였다. 또한 이러한 통합을 위한 시도는 일련의 정치적 선택과 국내 정치적 도전이라는 긴박한 상황하에서 이루어졌다. 이는 미시적 관점에서 보았을 때, 일반적인 이론적 유형화에 의해서 도식적으로 설명되기보다 타이밍과 설득, 타협이라는 정치공학적인 설명이 요구된다.

한편 유럽통합의 사례는 전후의 갈등상황을 지역협력이라는 기제를 통해 해소하고 화해에 이르는 과정으로도 볼 수 있으며, 이 과정에서 새로운 정체성의 형성이라는 차원에서 의미를 갖는다. 프랑스·독일의 화해정책, 그리고 영국의 대유럽협력정책과 미국·유럽 간의 동맹구조의 연계는 초기 유럽통합을 지탱해낼 수 있는 축이 되어왔다. 베네룩스 3국 및 이탈리아의 역할도 물론 중요했지만, 유럽통합의 정치구조에 있어 프랑스, 독일, 영국의 협력구도를 도출하는 것은 통합의 진전에 결정적인 역할을 하였다.

‘화해’의 주제를 지역협력의 주요 변수로 해석하는 것은 흔하지 않은 시도이다. 동북아에서 역사적, 정치적 갈등의 문제는 통합의 장애요인으로 주로 지적되어왔고, 최근 민족주의의 재부상 과정 속에서 참여국간 정체성의 이질적 요소를 더욱 부각하였다. 역사적 화해를 지역통합 또는 지역협력의 관점에서 시도한 연구는 많지 않다. 실제로 화해는 명확한 형식과 형태를 지닌 국가간의 협상 대상은 아니다. 화해는 하나의 이벤트나 조약이 아니라 관계 개선과 협력의 증진이라는 일련의 과정을 포함하는 개념이다. 화해에 있어서는 리더십이라는 개인적 차원뿐만 아니라 여론, 대중적 지지, 제도의 견고성 등의 정치·사회적 요인, 그리고 나아가 ‘용서’라는 종교적 개념까지 포함된

다. 펠트만(Feldman 2012)은 화해를 바라보는 시각을 ① 종교적(기독교적) 차원에서의 화해 ② 철학적 관점에서의(용서를 수반하지 않는) 도덕적 화해 ③ 사회·심리학적 관점에서의 치유와 신뢰로서의 화해 ④ 법적 관점에서의 정의를 중심으로 한 화해 ⑤ 정치학 및 역사의 관점에서 제도와 정치문화를 중심으로 한 화해의 5개로 분류하고 이러한 화해를 이루는 데 있어서 역사, 리더십, 제도 및 국제환경을 주요 변수로 고찰한다.²²⁾ 로수(Rosoux 2013)는 화해에 있어서 전통적인 대립을 극복할 수 있는 ‘신뢰’, 서로의 세계관을 조율할 수 있도록 불편한 ‘진실’과의 대면, 그리고 심리적 변환(psychological transformation)의 과정을 담은 ‘정체성’을 핵심 요소로 지적한다.²³⁾ 그러나 역사적 화해의 문제는 실제로 유럽통합과정에서 지속적 성격의 정치적 변수로 작용하고 있었고, ‘과정’이자 ‘결과물’로서의 화해의 주제는 정치적 중요성을 지니게 되었다. 나아가 동북아에 있어 화해의 문제는 실제로 지역협력의 진전을 가늠할 수 있는 핵심 요인이 되고 있다.

국제정치학에 있어서 정체성(identity)의 형성 문제는 주로 구성주의(constructivism) 이론으로 설명된다. 그러나 본 연구에서는 구성주의에 대한 심화된 이론적 고찰을 시도하기보다는 초기 유럽통합에 대해 가장 이질성이 강했던 영국의 가입 사례를 통해 정치적 선택과 정체성 정립의 사례를 연구하고자 한다. 영국이 유럽통합에 대해 갖는 정치집단의 태도와 정책결과의 관련성을 분석함으로써, 개별국가가 통합과정에서 발생하는 환경과 통합 조건에 대응하는 양상을 고찰해볼 수 있다. 이는 전후 유럽통합 논의 초기에서부터 1970년대 영국의 유럽공동체 가입까지의 범위를 포함하며, 이를 위해 영국 주요 지도자의 유럽관과 대외정책, 그리고 국내 정치집단 세력간의 관

22) 펠트만은 용서(forgiveness)는 반드시 화해의 전제조건(prerequisite)이 될 필요는 없다고 지적한다(Feldman 2012, p. 2).

23) 구조적인 차원에서의 화해는 안보, 경제적 상호의존, 정치적 협력을 포함하고, 인지·감정적 차원의 화해는 화해가 이루어지는 과정에 중점을 둔다. 정신적 관점에서는 피해자·가해자 간의 재화를 통한 집단치유의 과정이 강조된다(Rosoux 2013, p. 436).

계 변화에 초점을 두고 분석작업을 수행한다. 영국이 유럽통합에 참여하는 것은 단순한 정치적 선택을 넘어서 유럽 국가로서의 정체성을 재정립하는 계기가 되었다. 전후 영국은 유럽통합 과정의 초국가성에 반대하는 입장이었으나, 1970년대 초반까지 지속적인 내부 논의를 거쳐 지역통합에 참여하는 입장 변화를 보여왔다. ECSC에 참여한 초기 6개국과 정체성과 입장이 많이 다른, 그러나 전후 유럽질서 재편에 있어 가장 핵심적인 국가 중 하나였던 영국의 유럽공동체 가입은 단순한 회원국 확대 이상의 정치적, 역사적 의미를 지닌다.

3. 연구의 구성

본 장에서는 유럽 및 동북아 지역협력에 있어서 기존의 연구동향을 고찰하고, 거래의 성사라는 관점에서 지역협력의 실제화를 설명하기 위한 일련의 정치적 조건을 고찰했다. 본 연구에서 다루는 초기 유럽통합은 제2차 세계대전 이후부터 ECSC 창설, 그리고 유럽공동체(EC) 형성에 이르는 1945~58년을 일차적인 시기적 범위로 설정한다. 그러나 본 연구 중 프랑스·독일의 화해를 다룬 제5장은 1960년대까지, 그리고 영국의 유럽 가입을 다룬 제6장은 1970년대까지의 시기를 포괄한다.

제2장에서는 ECSC의 형성과정을 심층적으로 분석하면서 어떠한 정치적 배경과 조건, 그리고 리더십과의 연계하에서 유럽통합의 첫 시도인 ECSC가 제안·협상·비준되었는지를 분석한다. ECSC는 리더십, 네트워크, 화해 이슈가 복합적으로 작용한 사례이고, 이의 성사를 위한 정치적 과정을 역사적·정치적으로 다시 심화하여 고찰해 볼 수 있다.

제3장은 유럽통합의 주요 창시자로 분류되는 일련의 정치지도자에 대한 소개와 이들간의 상호 연계를 설명한다. 이는 지역협력에 있어 리더십의 연

계를 핵심적인 요소로 강조하는 본 연구의 주요 배경이 된다.²⁴⁾

제4장은 리더십 네트워크의 심화 사례연구를 장 모네(Jean Monnet)의 정책 네트워크를 중심으로 살펴본다. 유럽통합의 창시자로 알려진 모네는 행위자간 의사소통을 가능하게 하고 효율적인 지식공유 메커니즘을 통해 유럽통합을 발전시킨 초기 유럽통합의 주요한 제안자이자 협상가였으며, 이러한 측면에서 ‘네트워크 중심의 인물(homme des réseaux)’로 별도로 고찰할 필요성이 있다. 모네의 정책 네트워크는 프랑스뿐 아니라 유럽과 미국에 이르기까지 광범위하게 형성되어 있었고, 이를 통해 초기 유럽통합의 시도가 조율될 수 있었다.

제5장은 전후 ECSC 창설과 유럽통합을 통해 시작되고, 드골 대통령과 아데나워 수상 간의 엘리제 조약서 공식화된 일련의 프랑스·독일의 화해과정을 고찰한다. 엘리제 조약은 양국의 화해정책을 공식화한 계기가 되었지만, 실제로 양국간의 화해는 제2차 세계대전 종전 후 일련의 유럽통합 과정에서 지속적인 발전을 이루어왔다.

제6장은 영국의 유럽통합 가입을 정치적 선택과 정체성의 재정립이라는 차원에서 살펴본다. 영국은 정치·경제적으로 초기 유럽통합에 참여했던 국가와는 다른 이해관계와 역사·문화적 정체성을 가지며, 유럽공동체에 가입하는 것은 단순히 경제적 이해관계를 극대화하는 것 이상으로 정치적·이념적 상이성을 극복해야 하는 과제였다.

제7장에서는 초기 유럽통합에 대한 고찰을 바탕으로 동북아의 지역협력력을 강화하기 위한 시사점을 논의한다. 본 장에서는 단순히 유럽 경험을 동북아로 대입하려고 시도하지 않고, 앞의 논의에서 파생된 주요한 핵심 제안을 중심으로 지역협력이라는 거래를 성사하기 위한 일련의 전제조건과 방향을 제시한다.

24) 제3장의 내용은 서론에서도 다룰 수 있었으나, 분량의 문제와 더불어 복수의 리더십간의 공존, 커뮤니케이션 및 연계라는 차원에서 별도 장으로 구분해서 기술한다.

■ 표 1-1. 유럽통합 연표(1945~73년) ■

시기	내용
1946. 9.	처칠(Winston Churchill), 취리히(Zurich)에서 유럽합중국(United States of Europe) 창설 주장
1947. 6.	마셜플랜(Marshall Plan) 발표
1948. 3.	브뤼셀조약 서명, 서구연합(Western Union) 탄생
1948. 4.	마셜 플랜과 협조하기 위한 유럽경제협력기구(OEEC) 창설
1948. 5.	헤이그 회의(Hague Congress), 통일된 민주유럽과 유럽평의회(Council of Europe) 창설 제안
1949. 4.	북대서양조약기구(NATO) 창설을 위한 북대서양조약 서명
1949. 5.	유럽평의회(Council of Europe) 창설
1950. 5.	프랑스 외무장관 슈망(Robert Schuman), 유럽석탄철강공동체(ECSC) 창설 제안
1950. 8.	유럽평의회 의회(Council of Europe Assembly)에서 슈망 플랜 승인
1950. 10.	프랑스 총리 플레방(Rene Pleven), 통합유럽군 창설 계획 제출
1951. 4.	유럽석탄철강공동체(ECSC) 창설을 위한 파리 조약 체결(6개국: 독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드)
1952. 5.	유럽방위공동체(EDC) 설립을 위한 조약 서명
1952. 7.	유럽석탄철강공동체(ECSC) 출범
1952. 8.	유럽석탄철강공동체(ECSC) 운영기관인 고위관리기구(High Authority) 출범
1952. 9.	6개국 외무장관, 유럽정치공동체(EPC) 설립을 위한 조약 초안 작성을 유럽석탄 철강공동체(ECSC) 의회에 요구
1953. 2.	유럽석탄철강공동체(ECSC) 공동시장 출범
1954. 8.	프랑스 의회, 유럽방위공동체(EDC) 비준 거부
1954. 10.	6개국과 영국 서유럽연합(WEU) 설립
1955. 6.	6개국 외무장관, 이탈리아 메시나(Messina)에서 유럽경제공동체(EEC) 및 유럽원자력공동체(EURATOM) 설립 협상
1955. 12.	유럽평의회(Council of Europe)에서 현재의 유럽기(European Flag) 채택
1956. 5.	벨기에 외무장관 스파크(Paul-Henri Spaak), 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM) 설립을 위한 조약안 제출
1957. 3.	유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM) 설립을 위한 로마조약 서명
1958. 1.	로마조약 발효, 초대 유럽경제공동체(EEC) 집행위원장에 할슈타인(Walter Hallstein), 초대 유럽원자력공동체(EURATOM) 위원장에 아르망(Louis Armand) 취임
1958. 7.	유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM) 출범
1959. 1.	유럽경제공동체(EEC) 첫 관세인하 조치로 역내관세 10% 감축
1959. 6.	그리스, 유럽경제공동체(EEC) 가입신청
1959. 7.	유럽 7개국(덴마크, 노르웨이, 오스트리아, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 영국), 유럽

	자유무역연합(EFTA) 설립 합의
1963. 1	프랑스·독일 엘리제 조약 체결
1965. 6	드골 유럽공동체 회의 불참, 공석위기(empty chair crisis)
1966. 1	룩셈부르크 타협(Luxembourg compromise), 회원국 거부권 인정
1967. 7	유럽공동체(EC) 창설
1968. 7	유럽공동체(EC) 역내 관세동맹 완성
1973	영국, 덴마크, 아일랜드 회원국 가입

자료: 저자 작성.

제2장

유럽석탄철강공동체(ECSC) 형성과정 분석

본 장에서는 유럽통합 초기단계의 정치상황을 재구성하고, 이 과정 속에서 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 중심으로 한 사례연구를 통해서 ‘기능적 요소’를 연계하는 ‘정치적 요소’를 규명해내고자 한다. 더 구체적으로 본 장에서는 ECSC가 어떻게 형성되었고, 어떻게 정치적으로 살아남을 수 있었는지를 설립 배경, 제안 및 협상, 비준의 세 단계로 나누어 고찰하고, 이 과정에서 아이디어, 이해관계, 네트워크가 어떠한 방식으로 작동했는지를 고찰한다.

지역협력을 설명하는 데 있어서는 종종 일련의 신화(myth)가 존재해왔다. 유럽통합에서 볼 수 있듯이 중장기적이고 이상적인 비전, 통일된 리더십과 희망 플랜과 같은 하나의 구체적인 제안이 지역협력을 시발할 수 있다는 전제는 많은 지역협력 연구의 시발점이 되어왔다. 이미 부연의 설명의 필요가 없을 정도로 ECSC는 다음과 같은 평가를 받아왔다. ① ECSC는 프랑스의 장 모네가 제안한 희망 플랜에 의해 새로운 제도로 도입되었으며 ② 6개국 이 일련의 초국가적 기구 형성에 합의하며 창설되었고 ③ 독일의 재무장을

방지한다는 정치·안보적 이해관계를 충족하였고 ④ 향후 유럽공동체를 창설하는 중심적인 확산 기능을 담당해왔다. 그러나 좋은 아이디어와 제도 형성 그 자체만으로는 협력의 성공적인 진전에 필요충분조건이 될 수 없다. 이러한 관점에서 보았을 때 유럽통합의 출발점이 된 ECSC는 보다 심층적인 정치적 분석이 필요하다. ECSC의 창설 및 운영에 있어서는 장 모네의 아이디어와 슈망 플랜을 넘어서는 정치적 선택, 다국가적 리더십 차원의 합의, 기존 유럽 석탄·철강 관련 네트워크의 존재, 국내 정치적 제약요인의 극복과 같은 실질적인 연계 요소가 존재한다.

1. ECSC 설립의 배경

가. 루르 문제의 정치적 대두

1947년 미국 트루먼 대통령은 유럽의 내부적 통합을 통한 강화를 기대하면서 마셜 플랜을 비롯한 자금지원과 통상자유화 정책을 추진하였다. 마셜 플랜은 미국으로 하여금 유럽경제의 재건과 더불어 제1차 세계대전 이후 유럽의 평화 정착 처리의 실패 경험을 되풀이하지 않으려는 역사적 경험을 바탕으로 하고 있었다. 미국의 서유럽 원조기금(마셜 플랜)의 분배와 사용을 관장하기 위해서 유럽에서는 1948년 4월에 유럽경제협력기구(OEEC: Organization of European Economic Cooperation), 이어서 1950년 6월에 유럽 지불동맹(EPU: European Payment Union)이 창립되었다. 이 기구들은 미국의 지원에 힘입어 지원 수혜국 사이의 무역장벽을 낮추는 작업에 착수했고, 마셜 플랜은 유럽의 빠른 경제회복과 전후재건의 지원을 가속화하였다. 마셜 플랜은 결과적으로 유럽통합의 기반을 제공했고, 유럽 국가간 경제조율을 가능하게 했다. 그러나 마셜 플랜 내에도 참여국간 입장 차이는 노정되고

있었다.²⁵⁾

프랑스는 자국의 철강산업을 위해 루르(Ruhr)의 풍부하고 저렴한 석탄을 수급받을 필요가 있었고, 궁극적으로 독일 시장에 프랑스산 철강제품을 판매할 수 있기를 원했다. 독일에 비해 석탄·철강 부문의 경쟁력을 확보하는 문제는 모네가 주도한 프랑스의 현대화 계획의 핵심적인 부분이었다. 프랑스는 유럽 내 철강산업의 주도권을 가지고 싶어 했고 이를 위해 루르 지방의 석탄이 필수적이었다. 프랑스의 석탄·철강 시설은 마셜 플랜에 의해 일부 과잉 투자 상태에 있었고, 추가 투자의 필요성은 크지 않았다. 반면 당시 유일하게 석탄 생산이 증가하고 있었던 독일의 설비는 신규 자금의 유입이 필요했다. 독일은 산업재건, 특히 석탄 분야가 전체 마셜 펀드의 지원 중 40%를 차지하였다.²⁶⁾

제2차 세계대전 발발 이전 유럽의 산업의 중심지는 로렌, 프랑스 북부, 자르, 아헨, 루르, 룩셈부르크, 벨기에, 그리고 네덜란드의 남부지역을 포괄하는 ‘산업의 삼각지대(industrial triangle)’로 구성되어 있었다.²⁷⁾ 철강산업의 중심인 자르(Saar) 지역은 제2차 세계대전 종전 이후 프랑스가 이미 합병하였고, 루르 및 라인란트(Rhineland) 지역은 독일에서 분리하여 향후 프랑스가 통제하는 것이 일차적 목표였다. 프랑스는 독일의 단순한 재무장뿐만 아니라 중공업 부문의 주도를 막을 필요가 있었고, 루르의 철강산업시설을 대폭 로렌 지방으로 이전하려는 시도도 계속되었다. 이처럼 루르 문제에 관한 프랑스의 기본 입장은 독일과의 화해와 협력이라기보다는 통제와 감독이었다.²⁸⁾ 그러나 루르 지방을 완전히 분리해내려는 프랑스의 시도는 연합국 측과 독일

25) Provan, "The Marshall plan and Its Consequences" <http://www.george-marshall-society.org/george-c-marshall/the-marshall-plan-and-its-consequences>(검색일: 2015. 11. 15).

26) Bond, Smith, and Wallace(1996), p. 25.

27) Poelmans(2012), p. 9.

28) Berger(2013), p. 68.

모두의 반대에 부딪혔고, 1949년 4월 27일 국제루르관리청(IAR: International Authority of the Ruhr)이 미국, 영국, 프랑스 및 베네룩스 3국의 참여로 설립되었다.

한편 마셜 플랜에 의해서 독일의 경제회복은 가속화되었고 루르 지방의 분리와 해체는 점점 요원해지고 있었다. 냉전의 심화는 독일이 빨리 서유럽의 핵심 구성국으로서 경제·안보적 역할을 수행해야 할 개연성을 증가시켰다. 독일은 패전국이자 제2차 세계대전의 발발 책임국으로 루르 문제에 대해서 독자적인 입장을 내놓기는 어려운 상황에 있었고, 수동적으로 입장을 개진했다. 그러나 루르·자르 문제에 있어서 독일이 지속적으로 차별적인 대우를 받는 문제를 개선한다는 입장은 분명했고, 이 과정에서 유럽 국가와의 관계 개선, 특히 프랑스와의 협력구도가 절실히 필요했다. 국제루르관리청에 따르지만 실질적으로 프랑스의 감독권이 강한 루르 지방의 통제는 불안정하였으며, 루르·자르 지역 관리에 있어 국내적인 반발 역시 강해지고 있었다. 1950년 초 아테나워는 미국 고위대표 맥클로이(John J. McCloy)와 만난 자리에서 ‘프랑스·독일 정치연합’을 제안하고, 이 기구가 영국, 이탈리아, 베네룩스를 포함하고자 한다는 입장을 언론에 발표한 바 있었다.²⁹⁾

1949년 9월 워싱턴에서 개최된 독일 문제 해결을 위한 외무장관회의에서는 1950년 5월 10일까지 새로운 조치를 만들 것을 결정하였다. 미국의 애치슨 국무장관은 슈망 외무장관에게 미국과 영국이 받아들일 수 있는 새로운 독일 정책이 나오지 않을 경우, 미국은 루르 지역에 대한 통제를 해제할 것임을 천명하였고, 프랑스의 리더십을 강조하며 독일을 신속히 서유럽에 통합할 것을 요청하였다.³⁰⁾ 미국의 입장은 독일의 정상화를 통해 루르 문제를 해결하는 것으로 전환되고 있었다. 미국은 독일의 철강생산을 다시 증대시킬

29) Bond, Smith, and Wallace(1996), p. 25.

30) ECSC의 전반적인 배경과 관련해서는 Berger(2013); Diebold(1959); Mason(1955)을 참고.

필요가 있었고 전후복구와 냉전에 대비할 필요성도 있었다.³¹⁾ 미국은 프랑스가 이 문제에 대해 더욱 적극적인 이니셔티브를 취하길 원했고, 독일이 유럽에 재통합되는 것을 지지했다. 독일의 분할통치(divide-and-rule)를 원하는 프랑스의 입장을 지원하는 연합국은 점점 없어지고 있었다. 한편 이념적으로도 제2차 세계대전 이후 유럽의 연합(unity)을 위한 일련의 통합운동이 활성화되고 있었다. 1949년 4월 20일부터 25일까지 개최된 유럽운동(European Movement)의 웨스트민스터 경제회의에서는 새로운 합의에 의한 철강 관리 체제의 필요성이 논의되었다.³²⁾

나. 기존 석탄철강 협력의 시도

ECSC 이전에도 유럽에는 석탄과 철강의 생산과 교역에 관련한 일련의 네트워크가 존재하고 있었다.³³⁾ 국제철강카르텔(ISC: International Steel Cartel)은 철강의 과잉생산을 막기 위한 목적으로 1926년 설립되었으며, 초기에는 벨기에, 독일, 프랑스, 룩셈부르크(본부)가 참여했고 곧 다수의 국가가 참여하는 국제 카르텔로 성장하였다. ISC는 민간기구 차원의 형태를 띠고 있었으나 실제로는 관련국 정부가 직간접적으로 개입하고 있었다. ISC는 생산국에게 생산량을 할당하는 쿼터를 지정했으나 절대적인 통제력을 지니지는 못하였고, 1928년 이후 독일의 과잉생산으로 인해 카르텔의 응집력이 약화되기 시작하였으며, 궁극적으로 독일의 가격조정 규제에 실패하였다. 1933년 이후 ISC는 국내시장에 대한 통제를 폐지하였으나, 수출시장은 지속적으로 카르텔하에서 비교적 성공적으로 통제되고 있었으며, 이는 국내 카르텔의 형

31) 1949년 11월 페테르부르크 합의 이후 연합국은 1,120만 톤 규모의 독일 철강 생산 제한을 더 강화하지 않기로 하였다.

32) Gillingham(1991), p. 222.

33) Mason(1955), pp. 128-134; Berger(2013), pp. 55-85.

성과 운용을 용이하게 하였다.³⁴⁾ ISC는 1938년에 영국과 미국이 가입하면서 세계 철강교역의 90%를 통제하는 거대 카르텔로 성장하였으나, 제2차 세계대전의 발발로 그 기능이 중지되었다.³⁵⁾

ECSC는 동일한 산업 분야를 통제하고 있으나 실제로 ‘공동의 확대된 시장’의 형성을 위해 카르텔을 금지하는 기본적인 목표와 고위관리기구(High Authority)라는 초국가적인 요소를 지니고 있다는 점에서 ISC와 차별화될 수 있었다. 또한 ISC에 비해 ECSC는 민간 철강생산자가 아니라 민주국가로 형성한 보다 공개적인 정치적기구였다. 산업계가 전적인 해계모니를 갖고 있던 카르텔에 비해 ECSC에서는 민간 부문이 자문위원회(Consultative Committee)에서만 활동범위를 가졌다. 주요 결정권은 정부 차원 및 사법, 의회 기능을 담당한 초국가적 기제에 의해 관리되었다.

철강과 달리 석탄은 국제 카르텔에서 그다지 효과적으로 다루어지지 않았다. 각국의 이해관계는 다양하게 분산되어 있었고, 공동의 국제협약을 만들기 어려웠다. 또한 석탄 부문의 정부 통제는 철강보다 더 강한 상황이었다.³⁶⁾ 그러나 제2차 세계대전 기간 및 이후 일련의 유럽석탄기구가 형성되기 시작하였고, 이는 유럽국가간 석탄 분배에 있어서 ECSC와 일부 유사한 기능을 수행하였다. 생산 및 자원 위원회(Combined Production and Resources Board), 런던석탄위원회(The London Coal Committee)는 전쟁 중에 설립되었고, 1945년 종전 이후 17개국이 유럽석탄기구(European Coal Organization)를 발족하였다.³⁷⁾ 유럽석탄기구는 서유럽 국가 외에도 폴란드, 체코슬로바키아, 핀란드, 터키, 미국이 참여했고, 석탄 및 채굴장비의 배분과 분배를 논의하였다. 이 기구는 UN유럽경제위원회(Economic Commission for

34) ISC에 대한 더 자세한 논의는 Barbezat(1989), pp. 435–447 참고.

35) Mason(1955), pp. 128–131.

36) *Ibid.*, pp. 132–133.

37) *Ibid.*

Euorpe) 산하의 석탄위원회로 흡수되었고, 이후 마셜 플랜 산하의 유럽경제 협력기구(OEEC)로 대부분 대체되었다.

독일은 이들 기구 내에서 절대적으로 많은 석탄을 생산하고 있었으나, 포츠담 협약에 의거해 석탄 생산량의 일부를 의무적으로 수출해야 했다. 북독일 석탄위원회(North German Coal Board)와 국제루르관리청은 루르 석탄의 교역을 감독 및 통제하게 되었고, 독일은 이 구조에서 열등적 지위에 있었다. 1952년 ECSC 하의 고위관리기구(High Authority)로 대체될 때까지 국제루르관리청은 실질적으로 독일의 석탄 및 철강의 관리에 관한 다자적 협의기구의 틀을 제공하고 있었다.

2. 슈망 플랜과 ECSC의 제안

1950년 5월 11일, 미국 및 영국과의 3자 외무장관 회의를 앞두고 루르 문제에 대한 새로운 확정안 없이는 프랑스가 루르 지역에 대한 통제권을 유지하기 어렵게 되었다. 루르·자르 지역의 통제는 점점 더 큰 갈등과 반대에 직면하였으며 더 이상 지속 가능하지 않은 상황으로 전개되었지만, 이에 대한 구체적인 해결방안은 1950년대 초까지 확실한 형태를 갖추고 있지는 못하였다. 1950년 초 슈망의 독일 방문 시에도 갈등요인은 여전히 상존하고 있었고, 자르 이슈에 대한 논의는 합의를 이루지 못하였다.³⁸⁾ 실제로 1949년 말까지 프랑스 내부에서 독일 문제에 대한 뚜렷한 대안은 제시되지 않았다. 1940년대 후반까지 프랑스 외무성 역시 루르 문제에 대한 명확한 대답을 내놓기는 어려운 상황이었다. 1949년 5월 서독 정부가 공식적으로 독일 연방공화국(FRD)으로 설립될 때까지 프랑스에게 있어서 독일이라는 상대

38) Duchêne(1994), pp. 182-206의 내용을 바탕으로 재구성함

(counterpart)는 명확히 존재하지 않았다. 프랑스 외무성 내에도 후일 드골 정권의 외무장관을 역임한 꾸브 드 뮤르빌(Maurice Couve de Murville)과 같은 드골주의자, 쇼벨(Jean Chauvel)과 같은 친영주의자(Entente Cordiale)가 주요 정책 결정 라인에 있었고, 두 진영에 의해 독일과의 우선적 협력은 쉽게 접근하기 어려운 것이었다.³⁹⁾ 새로운 시도에 있어 프랑스가 가지고 있던 ‘강대국 전통(great power tradition)’은 동시에 내부적인 한계요인으로 작용하고 있었다.⁴⁰⁾

ECSC를 형성할 모네의 제안과 슈망 플랜은 루르·자르에 대한 통제권을 국제사회가 아니라 유럽 내부에서 도출하고자 하였다. 그러나 이러한 제안은 구조적·정치적으로 프랑스 외무성이 결정하고 제안할 수 있는 것이 아니었고, 따라서 모네와 같은 외부 인사가 주도하게 되었다. 특히 자르 문제는 지속적으로 프랑스·독일 관계 악화의 주요인으로 작용하였다. 과거 국제연맹(League of Nations) 시절 프랑스는 이 지역에 대한 경제적 소유권을 지닌 적이 있었으나, 갈등이 지속적으로 발생했음을 모네는 잘 알고 있었다.⁴¹⁾ 모네는 슈망 외무장관에게 ‘평화는 반드시 평등에 기초해야 함’을 강조했다.⁴²⁾ 제1차 세계대전 종전 이후 프랑스가 잠시 동안 가졌던 우월감에 의한 차별적 조항이 반복될 때에는 또다시 불행한 결과가 나올 것이었다.

모네는 미국이 독일의 철강 생산 제한을 계속 고집하지 않을 것이며, 이는 프랑스의 현대화 프로그램에 막대한 영향을 미칠 것임을 우려하였다. 독일과의 경쟁의 강화는 보호주의와 카르텔 형성에 대한 산업계의 요구를 증대시킬 것이었다. 카르텔의 부활은 일견 1920년대의 범유럽 차원의 산업관리 체제를 용이하게 할 것이라는 산업계의 의견도 있었지만, 모네는 이러한

39) *Ibid.*, p. 206.

40) Bond, Smith, and Wallace(1996), p. 54.

41) Duchêne(1994), p. 197.

42) Berger(2013), p. 73.

카르텔이 결국은 기득권적인 이익을 유지하면서 생산을 제한할 것이라는 인식을 가지고 있었다. 따라서 석탄 및 철강 부문의 통합은 독일이 가장 우위에 서 있었던 유럽 차원에서의 카르텔에 대한 공동 관리를 의미했다.⁴³⁾ 이러한 반카르텔적 성격의 슈망 플랜은 유럽 내에서 슈퍼-카르텔의 형성을 우려한 미국의 지지를 확보하기에 용이했으며, 이에 부수되는 정치적 보상 역시 긍정적으로 고려되었다.

1950년 5월 4일에 모네가 슈망에게 보낸 서한에서⁴⁴⁾ 독일 문제의 해결, 프랑스 복구 및 현대화의 지속, 프랑스가 중심이 될 수 있는 유럽의 재편을 이룰 수 있는 방법은 “제한되지만 핵심적 요소에 대한 구체적 조치(concrete action on a limited but decisive point)를 도입하는 데 있다”고 강조했다.

“독일이 1,100만 톤에서 1,400만 톤으로 철강 생산을 증대할 경우 미국이 반대하지 않을 것이며, 프랑스는 이를 강제하지 못할 것이다. 독일의 예견된 철강 생산 증대는 수출시장에서의 덤핑, 프랑스 산업계의 보호주의 요구, 통상자유화의 중단, 과거 카르텔의 재등장 등의 일련의 부정적 결과를 가져올 것이고, 독일의 정치·안보적 영향력의 강화와 맞물려 프랑스의 입지를 더 위축시킬 가능성이 있다... 미국은 이러한 상황을 원하지 않을 것이며, 만약 건설적이고 새로운 대안이 프랑스에 의해 제안될 경우 이를 수용할 것이다. 현 단계에서 유럽의 재탄생은 프랑스에 의해서만 가능하고, 또한 프랑스만이 이를 제안하고 행동에 옮길 수 있다. 만약 프랑스가 지금 이를 제안하고 행동에 옮기지 않는다면 영국의 친미화와 독일의 재무장은 막을 수 없을 것이다.”⁴⁵⁾

모네가 비도(George Bidault) 총리에게 보낸 석탄철강공동체에 대한 제안

43) Stirk and Weigall(1999), p. 63.

44) Vaughan(1976), pp. 51-55, 재인용: Stirk and Weigall(1999), p. 75.

45) *Ibid.*, p. 75.

은 즉각적인 반응을 얻지 못하였다. 그러나 이 제안은 슈망 외무장관에게 받아들여졌고, 슈망은 본 제안에 토대한 프랑스의 입장을 확정하고 국무회의에 제청하였다. ECSC를 설립하고자 하는 슈망 플랜의 발표는 3자 외무장관회의를 앞둔 1950년 5월 9일 전격적으로 이루어졌다. 슈망 선언은 모네의 제안을 핵심적으로 반영하였다.

“... 유럽(통합)은 한순간에, 하나의 계획으로 만들어지지는 않는다... 이는 구체적인 성과에 의해 건설될 수 있고, 그 시작은 실질적인 연대(*de facto solidarity*)의 형성에 있다. 유럽 국가의 재결합은 프랑스와 독일 간의 오랜 대립의 해소가 요구된다... 이러한 목적에서 프랑스 정부는 하나의 ‘제한되지만 핵심적인 요소(*limited but decisive*)’에 대한 즉각적인 조치를 제안한다. 프랑스·독일의 석탄 및 철강 생산 전반을 공동의 고위 관리기구(*High Authority*)의 관할하에 놓으며, 이 기구에는 다른 유럽 국가가 참여할 수 있다... 생산의 연대는 프랑스와 독일 간의 어떤 전쟁도 상상하기 어려울 뿐만 아니라 물리적으로도 불가능하게 할 것이며... 참여하는 국가로 하여금 경제통합의 참된 기초를 놓게 할 것이다.”⁴⁶⁾

슈망 플랜은 일종의 쇼크 요법이었고 모네의 제안과 슈망 플랜은 발표 전까지 적절한 보안을 유지했다. 공식 선언 전까지 슈망 플랜은 많은 사람에게 공개된 것은 아니었다. 이는 한편으로 ECSC의 출생 자체에 대한 과도한 제동이 걸리지 않도록 보안을 유지할 필요에 기인하기도 했다. 한편 슈망은 ECSC 계획의 발표 직전 독일 아데나워 총리에게 친서를 보내서 독일이 동 계획을 지지할 것임을 확인하였다.⁴⁷⁾

1950년 5월 11일 런던에서 미국·영국·프랑스 3자 회담(*Three Power*

46) Fontaine(1990), pp. 44-46, 재인용: Stirk and Weigall(1999), p. 76. 강조는 저자가 첨부. 실제로 슈망 조약(ECSC)의 전문(Preamble)에는 5개 조항이 정치적, 2개 조항이 순수한 경제적 의미를 담고 있다.

47) Duchêne(1994).

Negotiations)이 개최되어, 슈망은 영국의 베빈(Ernest Bevin), 미국의 애치슨(Dean Acheson)을 만난 자리에서 영국 측에 석탄철강공동체 제안을 설명하며 안심시키는 데 주력하였다. 1950년 5월 23일, 모네와 슈망의 내각실장인 클라피에(Bernard Clappier)는 독일 본을 방문하여 아테나워와 고위관리기구(High Authority)에 대해 의견을 나누었다. 아테나워와 슈망은 ECSC 창설에 대한 세부 사항 및 기술적인 문제가 원칙적인 진행을 저해하지 않아야 한다는 데 동의하였고, 석탄철강공동체 설립, 프랑스·독일 화해 및 유럽 통합 문제에 있어 양 국민에 대한 도덕적 의무를 강조하였다. 이는 정치적인 양해조건(excuse)이자 근거(rationale)가 되었다. 아테나워는 슈망 플랜을 논의하기 위한 협상단을 구성하고 프랑크푸르트 법대 학장이었던 할슈타인(Walter Hallstein)을 대표로 임명하였다.⁴⁸⁾

영국을 설득하는 것은 보다 어려운 작업이었다. 1950년 5월 15일에서 19일까지 모네와 이르시(Etienne Hirsch)⁴⁹⁾는 영국의 크립스(Cripps)를 위시한 재무성 및 외무성 대표와 회담을 가졌다. 영국은 고위관리기구(High Authority)의 초국가성에 대한 반대 입장을 나타냈다. 역사, 문화, 정치의 여러 차원에 있어 영국은 프랑스와 독일 주도의 통합 제안에 부정적인 입장이었다.⁵⁰⁾ 프랑스의 유럽통합 정책은 절실한 정치적 필요성을 반영하고 있었으나, 영국은 그 필요성을 프랑스만큼 공감하지 못했다. 영국은 전쟁을 직접 겪지 않았고, 전쟁에 대한 거부감도 적었다. 영국에 있어서 ‘독일 이슈’는 최우선적인 의제가 되지 못했다. 프랑스가 독일을 통제 가능한 유럽의 틀 안에 두기를 원했던 반면, 영국은 독일을 유럽보다 대서양조약과 같은 더 큰 보편적인 틀 안에 두고 싶어했다.⁵¹⁾

48) *Ibid.*, p. 207.

49) 모네가 위원장을 지낸 기획위원회(Planning Commission)의 부위원장.

50) Duchêne(1994), p. 207.

51) *Ibid.*, pp. 208–209.

일련의 조율과정을 통해 1950년 6월 20일에 파리에서 ECSC 조약 체결을 위한 회의가 시작되었다.⁵²⁾ 이후 ECSC 설립을 위한 협상과 비준 과정은 이 이슈가 가지는 원칙적인 방향과 세부적인 이해관계, 그리고 여기서 파생된 다양한 국내 정치구도를 반영하였다. 협상에서 두 가지 큰 축은 원칙적인 합의와 기술적인 부차적 실용의제(material issues)에 대한 조율이었다. 모네와 슈망은 여타 프랑스 정치인과는 달리 프랑스와 독일 사이의 가장 민감한 사안이었던 자르 문제에 집착하지 않았다.⁵³⁾ 해결방법이 난감했던 자르 이슈를 주변화함으로써 유럽통합은 보다 프랑스 주도로 진행될 수 있었다.⁵⁴⁾ 모네는 국제루르관리청을 해체하고 관리권을 연합국으로부터 신설되는 ECSC로 이관하고자 하였다.

협상과정에 있어 모네와 맥클로이는 프랑스·미국 공동전선을 구축하였다. 이들은 미국의 지원 없이는 슈망 플랜이 지속되기 어려울 수도 있음을 인식하고 있었고, 프랑스는 미국이 표명한 카르텔 부활에 대한 우려를 불식하고자 설득했다. 또한 협상 기간 동안 모네와 독일 대표인 할슈타인 역시 긴밀한 협력관계를 유지했다.⁵⁵⁾

52) Bond, Smith, and Wallace(1996), pp. 53–56; Berger(2013), pp. 64–67. ECSC의 협상과 관련해서는 Diebold(1959), pp. 47–77 참고.

53) 독일 및 자르 지역은 당시 프랑스의 2배가 넘는 2,600만 톤의 생산 규모를 가지고 있었다. 프랑스는 철강 생산에 있어 '힘의 균형을 포기하고, 이후 1956년 자르 지역을 독일에 다시 반환하였다'(Duchêne 1994, pp. 223–224).

54) Duchêne(1994), pp. 209–215.

55) *Ibid.*

3. ECSC의 비준

ECSC 조약은 1951년 4월 18일 6개국이 서명함으로써 협상이 완료되었다. 이후 회원국의 비준이 시작되었고, 1952년 6월 마지막 비준이 완료되었다. 1952년 7월 25일부터 ECSC의 구성이 시작되었으며 같은 해 8월 10일 모네를 고위관리기구(High Authority)의 위원장으로 선출하였다. 그러나 협상의 타결 이후 비준에 이르는 과정은 참여국의 정치·경제적 이해관계와 입장을 노정하였다. 국가주권과 초국가성에 대한 우려, 경제적 이해관계, 국제정세에 대한 판단 등은 각국별로 상이한 논의구도를 가져왔다.⁵⁶⁾ [표 2-1]은 ECSC의 비준에 대한 회원국의 결과를 정리한 것이다.

■ 표 2-1. ECSC 비준 결과 ■

국가	비준 주체	일시	결과(찬성-반대-기권)
벨기에	상원	1952. 2. 5	102-4-58
	하원	1952. 6. 12	191-13-13
독일	연방하원	1952. 1. 11	378-143
	연방상원	1952. 2. 1	
이탈리아	상원	1952. 3. 15	
	하원	1952. 6. 16	265-98
룩셈부르크	하원	1952. 5. 13	47-4
네덜란드	제2국가총의회	1951. 10. 31	62-6
	제1국가총의회	1952. 2. 19	36-2
프랑스	의회(National Assembly)	1951. 12. 13	377-233
	상원(Council of the Republic)	1952. 4. 1	182-32

자료: Mason(1955); Duchêne(1994); Berger(2013)에 의거해 저자 직접 작성.

56) 비준과 관련된 주요 논의는 Mason(1955), pp. 10-33, Diebold(1959), pp. 78-112 참고.

가. 프랑스

프랑스 내부에서 슈망 플랜이 전적인 지지를 받은 것은 아니었다. 상당수의 정치인과 대중은 독일, 특히 자르 지역에 대한 경제적 합병의 지속을 원하고 있었다. 독일의 생산 제한이 풀릴 경우의 산업경쟁력 문제, 그리고 프랑스 자체가 초국가적인 고위관리기구(High Authority) 밑으로 들어가야 한다는 사실은 대다수의 기존 프랑스 정치인과 엘리트 관료에게 받아들여지기 어려운 것이었다.

ECSC 비준에 대한 국내 정치적 논의는 실제로 매우 민감했고, 제안국인 프랑스의 비준과정은 순탄하지만은 않았다. 4공화국의 분열된 정치구조하에서 정치적 합의를 도출한다는 것은 쉬운 일이 아니었다. 슈망이 이끄는 인민공화당(RP)을 비롯해 사회당, 급진사회당, 독립공화당(RI), 독립농민당(IP) 및 제3세력 정당(Third Force parties)은 비교적 우호적이었으나, 드골은 ECSC가 가지는 초국가성에 대해서 비판적인 입장이었고, 프랑스가 중심이 되는 통합일 경우에만 고려할 수 있다는 의견을 피력했다. 기민당 성향의 인민공화국운동(MRP)의 대표인 비도(Bidault)는 슈망 플랜을 관료의 유토피아라고 비난하였고,⁵⁷⁾ 공산주의 진영에서는 슈망 플랜을 ‘히틀러의 미국관 상속자들’의 시도이자 실제로 ‘트루먼 플랜’의 성격을 지니고 있다고 비난하였다.⁵⁸⁾ 반대 진영에게 있어서 슈망 플랜은 독일을 강화하려는 미국의 의도를 반영한 시도이고, 독일의 해계모니를 다시 강화할 우려가 있는 것으로 비쳤다. 그러나 주요 정치주체가 이해하고 지지하는 유럽통합의 형상은 통일되어 있지 않았고, 드골주의자도 ECSC 이슈에 있어서는 분열된 양상을 보였다.

산업계는 자신들의 입장이 반영되지 않고 정부주도적으로 진행되는 ECSC

57) Berger(2013), p. 63.

58) Mason(1955), p. 31.

에 대해 부정적인 입장을 가졌고, 반카르텔 조항에 따른 간섭을 우려하였다. 나아가 로렌의 철강과 루르의 석탄은 독일 철강산업을 더욱 강화할 수 있으며, 중·장기적으로는 프랑스의 철강 및 기계산업 부문에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 주장했다. 프랑스 석탄산업연맹은 슈망 플랜을 형식적 수준으로 낮추기를 희망하였다. 모네는 산업계를 설득하는 데 있어 철강, 자동차와 같은 국영화된 산업 부문의 대표들의 지지를 동원하는 정치적 역량을 발휘하였다. 철강 생산·제조업계는 국내적으로 분열되어 있었고, 특히 철강 제조업계는 값싼 코크스와 철강, 그리고 특별 투자기금의 제공 가능성에 관심을 보였다.

모네와 슈망은 이들을 설득해야 했으며, 미국의 입장과 상황의 불가피성은 이에 대한 주요 논거가 되었다. 또한 1950년에 이르러 석탄 생산은 수요를 넘어서기 시작하였고, 조율되지 않은 철강의 과잉생산이 우려되기 시작하였다. 슈망 플랜은 경제적 관점에서 이러한 과잉생산의 문제를 해결한다는 차원을 강조하였다. 뒤이은 한국전쟁의 발발은 유럽통합론자에게 통합의 절실성과 필요성을 증대하였다. 모네는 국내 비준 논의에 있어서 이익집단과 친유럽지지자들을 연계하고자 노력하였고, 프랑스 정부는 철강 및 석탄산업에 대한 지속적인 투자 지원을 약속한 다음 수차례 연기된 비준 투표를 실시할 수 있었다.⁵⁹⁾

나. 독일

ECSC는 독일에 있어서 유럽 내 동등한 지위를 다시 부여받는 ‘정상화’의 계기가 되었다. 아테나워는 냉전의 시작과 더불어 동·서독 통합이 현실적으로 어려울 수 있음을 인식하고 독일통합보다도 유럽에의 통합에 더욱 중점

59) 프랑스의 비준 관련 논의는 Mason(1955), pp. 2-4 및 Diebold(1959), pp. 84-94 참고.

을 두었다.⁶⁰⁾ 그러나 이러한 아테나위의 인식이 정치적으로 완전히 공유된 것은 아니었다. ECSC의 초국가성에 대해서 연정 내부에서도 상당한 거부감이 존재하고 있었다. 기독교민주당(CDU) 내의 독일 민족주의 계열 세력, 자유민주당(FDP)은 루르 지방에 대한 직접적인 이해관계를 가지고 있었으며, ECSC를 받아들일 수는 있지만 유럽 차원이라기보다는 국가주의적 입장을 취하고 있었다. 사회당(SPD)은 ECSC를 프랑스·미국 자본주의자의 음모로 규정하고,⁶¹⁾ 독일의 통합이 유럽보다 우선시되어야 한다고 주장하며 반대 입장에 섰다. 1950년 10월, 아테나위에 의해 내무장관으로 임명된 레흐(Rolf Lehr)는 슈망 플랜을 프랑스 철강산업의 비효율을 보호하기 위한 장치로 격하하고 과거의 카르텔을 복원할 것을 주장하였다.⁶²⁾

그러나 독일 입장에서 슈망 플랜 외에 특별한 대안이 존재하는 것은 아니었다. 루르의 산업계는 프랑스의 제안에 대한 의구심을 가지고 있었으나, 평등한 자격과 철강생산 및 교역의 자유화를 이룰 수 있는 유럽 차원의 기제에 대해서는 찬성 입장이었고, 협상에 있어 경쟁법의 구성 요소가 주요한 관심 사안이었다.⁶³⁾ 사회당 계열의 독일노동조합연맹(DGB)도 ECSC에 긍정적인 입장이었다.⁶⁴⁾ 아테나위는 실제로 프랑스가 독일의 산업적 우월성을 염려하고 있음을 언급하며 ECSC에 따른 국내의 우려를 불식하고자 하였다. 아테나위는 연방하원(Bundestag)에서 사회당 연합전선의 반대에 부딪혔으나 안정적인 비준에는 성공했고, 연방상원(Bundesrat)에서는 만장일치의 지지를 받았다.

60) Mason(1955), p. 4.

61) Berger(2013), p. 76.

62) Duchêne(1994), p. 217.

63) Berger(2013), p. 76.

64) Mason(1955), p. 5.

다. 이탈리아

국가 차원에서 이탈리아는 ECSC에 적극적이었다. 경제적 관점에서 ECSC는 원자재를 저렴하게 공급받고, 잉여노동력을 수출할 수 있는 기회로 인식되었으며, 전후 복구에 있어 이탈리아는 유럽통합을 기회로 삼을 수 있는 희망적 기대감이 있었다. 에이나우디(Luigi Einaudi) 대통령, 데 가스페리(Etienne de Gasperi) 총리, 스포르자(Conte Carlo Sforza) 외무장관 등은 모두 슈망 플랜을 지지했다.⁶⁵⁾

그러나 무솔리니 시절 인위적으로 구성된 철강산업은 지속적인 보호장치가 필요했다. 이탈리아 철강산업은 프랑스 및 독일의 거의 2배에 이르는 가격체제를 가지고 있었고, 중공업 분야는 연합하여 ECSC의 공동시장에 반대하였다. 타비아니(Paolo Emilio Taviani)를 대표로 한 이탈리아 협상단은 일련의 이탈리아의 요구조건을 담은 시니갈리아 플랜(Sinigaglia Plan)을 요구했고,⁶⁶⁾ 첫 5년간 이탈리아로 들어오는 철강에 관세를 부과한다는 긍정적인 합의를 받아냈지만 노동력 이동은 인정받지 못하였다. 신파시스트, 공산당, 철강업계를 반영하는 일부 자유당 및 기민당 계열은 반대 입장을 표명했지만, 큰 틀에서 이탈리아가 ECSC 밖에 존재하는 것은 위험한 것이었고, 그것을 감내할 상황이 되지 못하였다. 이러한 상황에서 데 가스파리는 비교적 안정적인 비준을 이끌어내었다.⁶⁷⁾

라. 베네룩스 3국

벨기에는 정치적으로는 초국가성에 큰 반대가 없었고 친유럽주의자인 스

65) Mason(1955), pp. 5-6; Berger(2013), pp. 83-84.

66) Berger(2013), p. 82.

67) Mason(1955), pp. 5-6.

파크(Paul-Henri Spaak)의 리더십도 안정적이었다. 벨기에의 철강 부문은 큰 문제가 없었으나, 고비용·저효율 체제의 석탄산업이 문제가 되었다. 벨기에 석탄산업은 대형은행에 의한 장기간의 부실한 관리와 저투자자의 지속이라는 구조적인 문제를 안고 있었고,⁶⁸⁾ 마셜 플랜에 의해서도 큰 도움을 받지 못한 채 국내 보조에 의한 산업정책을 지속했다.⁶⁹⁾ ECSC에 가입할 경우 석탄 부문은 30%가 도산될 우려가 있었고, 이에 따른 반ECSC 정서가 강했다. 실제 ECSC의 비준은 첫 7년간(향후 연장 가능) 보호장치를 마련하는 차원에서 이루어졌다. 정치권 내에서 기독교당은 반대 입장을 취했으나 사회당은 내부적으로 의견이 갈라졌고, 결국 의회에서는 스파크의 리더십하에서 다수가 ECSC를 지지하였다.⁷⁰⁾

네덜란드는 자국이 보유한 석탄 광산의 경쟁력을 보유하고 있었고 공동시장으로부터의 산업 활성화를 기대하고 있어서 ECSC 설립에 우호적이었다. 그러나 신설되는 ECSC가 강대국에 의해 주도되는 상황은 피하고자 하였으며, 소국의 입장이 반영될 수 있는 정부간 협의체(Council of Ministers)의 요소를 확보할 것을 요구하였다. 룩셈부르크는 인구가 30만 명밖에 되지 않지만 당시 철강생산량은 300만 톤에 달할 정도로 철강산업의 비중은 절대적이었고, ECSC 도입에 긍정적인 입장을 취하고 있었다.⁷¹⁾

마. 영국

반면 영국에 있어서 ECSC는 다른 유럽 프로젝트와 달리 특별한 유인요소가 없었다. ECSC가 토대한 초국가성에 대해 근본적으로 반대 입장이었고,

68) Berger(2013) pp. 77-78; Mason(1955), pp. 6-7.

69) Milward(1984), p. 438.

70) Mason(1955), pp. 6-7.

71) *Ibid.*, pp. 7-8.

보수, 노동당 모두 주권의 일부라도 양도하는 것에 대해 동의하지 않았다. 영국은 민족주의와 국가주의가 강했고, 법적으로는 불문법적인 기반에 있었다. 유럽대륙과의 세력균형에 있어서 분리통치(divide and rule)적 접근을 선호했고, 유럽통합은 영연방(Commonwealth)을 유지하는 과정에서 ECSC와 같은 유럽통합과의 양립은 어려운 것이었다. 석탄과 철강은 영국의 주요한 산업 기반이었으나, 이러한 정치적 요인을 뛰어넘을 경제적·이념적 유인요소가 ECSC 창설 당시에는 크게 나타나지 않았다.⁷²⁾

4. 유럽안보공동체(EDC) 논의로의 연계과 실패

수망 플랜의 발표와 더불어 프랑스는 유사한 틀에서의 유럽 안보협력기구를 구상하였다. 모네는 서유럽의 안보가 대서양조약을 비롯한 공동방위협력에 토대해야 한다고 생각했다. 그러나 트루먼 대통령이 독일의 참여와 기여가 없는 대서양 안보체제에 대한 반대 의사를 밝히면서 독일의 재무장 문제는 대서양 차원에서 유럽 차원으로 이관되었다.⁷³⁾ 프랑스 연방주의자에게 있어서 EDC는 독일이 참여하는 NATO보다 현실적인 대안이었다. 모네의 제안에 토대하여 플레벵 수상은 1950년 10월 24일 유럽 차원의 새로운 정치기구에 토대한 유럽군의 창설을 제안하였다. 유럽의 공동방위기구는 정치적인 기구의 지원이 필요하였고, 유럽방위공동체(EDC)와 유럽정치공동체(EPC)는 서로 연계되어 제안되었다. 미국은 이 방안에 대해 전반적인 지지를 보내고 있었다.⁷⁴⁾ 미국은 아테나워에게 독일의 주권 회복이 ECSC와 EDC의 성패에 달려 있음을 전달하였다.⁷⁵⁾

72) Mason(1955), pp. 9-10.

73) Dewan(2000), pp. 141-160.

74) *Ibid.*, p. 145, p. 155.

그러나 EDC 형성의 시도는 1954년 제안국인 프랑스에서 의회 비준에 실패하면서 좌초되었다. EDC의 실패는 프랑스 내외부의 복합적 요인에 기인하고 있었다. 독일의 부상과 모스크바와의 협상 실패 외에도 앵글로-색슨에 대한 열등적 지위, 인도차이나 패전, 그리고 자국의 군사력 약화 및 초국가성에 대한 반발이 프랑스의 비준 부결에 복합적으로 작용하였다. 유럽의 연방주의적 통합을 통해 서유럽 내 강력한 파워 블록을 건설하고자 의도했던 딜레스와 애치슨은 EDC 계획이 무산된 것에 대해 유감을 표명했다.⁷⁶⁾

ECSC 창설에 있어서 유용했던 연방주의적인 아이디어와 엘리트 중심적인 접근은 EDC가 가지는 주권, 군사와 같은 대중적인 의제를 파고들어가기 어려웠고, EDC 창설은 결국 대중 설득에 실패하였다. 또한 EDC는 미국의 역량과 관심을 과대평가하면서 개별국의 반대를 극복해내지 못하였고, 오히려 미국이 철수할지도 모른다는 위협 요인을 과도하게 사용하면서 정치적인 역효과를 가져온 측면도 있었다.⁷⁷⁾ 취약한 4공화국 정치체제의 분열구조 속에서 EDC 제안은 타 회원국의 찬성에도 불구하고 프랑스 국내 정치에서 생존하지 못하였다. 국내 정치적인 환경의 변화도 ECSC가 EDC로 자동적으로 연결되기 어렵게 하였다. 더욱이 신임 총리인 멘데스-프랑스(Pierre Mendès-France)는 유럽통합에 대해 협조적이지 않았다.

1955년 친유럽주의자인 포레(Edgar Faure)가 다시 수상으로 취임하면서 유럽통합은 다시 전기를 마련했다. 모네와 스파크는 EDC의 실패 이후 원자력 에너지의 평화적 이용이라는 목표하에 유럽원자력기구(EURATOM)와 보다 광범위한 공동시장(Common market)을 건설하기 위한 유럽경제공동체(EEC) 계획을 다시 실행하였다.⁷⁸⁾

75) 미국의 입장과 관련해서는 Bond, Smith, and Wallace(1996), pp. 62-84 참고.

76) ECSC와 EDC에 관련된 프랑스의 입장에 대해서는 Lee(2004), pp. 107-123 참고.

77) Dewan(2000), p. 157.

78) Bond, Smith, and Wallace(1996), pp. 57-58; Franssen(2001), pp. 115-135.

5. 소결: ECSC 형성과정의 시사점

거래의 성사라는 관점에서 ECSC는 정치·경제적 차원에서 일련의 시사점을 제공한다. 정치적으로 프랑스는 자르 문제를 주변화하고 루르 지방에 대한 독점적 통제를 포기하고, 이에 따른 국내 정치적 비용과 위험을 감수함으로써 유럽통합의 주도권을 갖게 되었다. 슈망 플랜은 1948년 이후 루르·자르 지역 관리에 대한 프랑스 입장 변화의 최종결과로 볼 수 있으며, 현실적으로 가능한 차선의 정치적 선택을 가져왔다. 프랑스로서는 루르 지역의 석탄산업을 자국이 효율적으로 통제할 가능성이 희박해지는 과정에서 상호의존에 바탕을 둔 ‘차선의 선택’이 유럽통합에 있어 ‘최선의 결과’가 되는 상황을 만들어내게 되었다.⁷⁹⁾ 또한 독일의 입장에서 ECSC는 차별적 조건과 생산 통제를 없애는 대가로 석탄철강에 대한 자율권을 공동관리기구에 양도하였다.⁸⁰⁾

이미 유럽에는 국제철강카르텔(ISC), 국제루르관리청(International Ruhr Authority)를 통한 석탄·철강의 공동관리 체제가 형성되어 있었으며, 제1차 세계대전 이후 루르·자르 지역의 관리 실패의 경험이 존재하는 상황에서, ECSC는 거의 유일하게 실행 가능한 대안으로 제안되었다. 이는 무엇보다 석탄·철강 부문의 현실적인 필요와도 부합하였다. 기본적으로 ECSC는 실용주의에 입각한 개방된 성격(open-ended)의 공동체의 성격을 지니고 있었으며, 이는 기존 네트워크를 새로운 차원에서 재편하면서 새로운 정치·경제적 가치를 빠른 시간 내 재생산해낼 수 있게 하였다.⁸¹⁾

79) 밀워드(Milward 1984)는 특히 프랑스에 있어서 국내 산업의 재건이 독일과의 경제적 연계에 토대해 있었기 때문에 통합이 가능했음을 지적한다.

80) Eichengreen(2004, 온라인 자료, 검색일: 2015. 9. 17), p. 5.

81) 마셜 플랜의 투자와 지원은 유럽 경제 관리를 보다 통합적인 시각에서 바라보게 한 측면도 있으나, 마셜 플랜 자체가 유럽 내의 통합 기제를 자연적으로 발생시킬 정치·제도적 정치를 갖추고 있었던 것은 아니

또한 슈망 플랜은 제한된 경제 영역을 다루었고, 이 안에서의 주권문제가 군사, 외교, 통화 등과 같은 주요 국가 의제의 영역으로 위치지 않게 하였다. 슈망 플랜은 유럽평의회(Council of Europe), 관세동맹 등에 비해 ‘제한된 범위’를 가지고 있었고, 추진 및 관리가 용이했다. 이처럼 프랑스는 비전통적인(unorthodox) 아이디어를 전통적(orthodox)인 국내 및 국제 정치환경에서 관철하였기 때문에 ECSC가 창설될 수 있었다.

슈망 플랜은 기본적으로 독일의 경제적 잠재력을 통제하려는 목표를 가지고 있었으며, 이를 정치적인 채널을 통해 달성하고자 하였다. 실제로 ECSC 설립은 많은 정치·안보적 목표를 가지고 있었다. 따라서 ECSC를 성격상 순수한 하위정치 기제로 규정하는 것은 무리가 있다. 실제로 ECSC는 제한된 범위를 가지고 있었지만, 국제적·국내적으로 가장 높은 수준의 정치적 지원을 받는 조건하에서 설립이 가능했고, 단순한 경제·안보적 이익뿐 아니라 국내 산업에의 경쟁력, 보호주의 등이 다양한 형태로 반영되었다.

모네와 슈망의 유럽통합 제안은 단순히 이상론에 토대한 것은 아니었다. ECSC는 정치·경제적 필요에 의한 선택이었으며, 프랑스와 유럽에 있어서 큰 실패가 될 수 있었던 상황을 기회로 전환하는 정치공학적인 요소를 반영하고 있다. ECSC의 형성이 프랑스의 일관된 입장이었고, 베네룩스 국가를 포함한 초기 참여국가들이 단합된 통합에의 의지를 보여주었다는 ‘신화’는 실제로 존재하지 않았다. ECSC는 프랑스 내부에서도 험난한 정치적 난관을 극복해야 했을 뿐 아니라, 협상과정에 있어 회원국의 다양한 정치·경제적 입장과 수렴 및 타협을 이루어내야 했다. 실제로 ECSC를 창설할 수 있었던 정치적 기회의 창은 매우 좁았고, 여러 위기상황이 발생하였다. 실제로 ECSC는 매우 정치적이고 또한 (최)상위정치적 요인에 의해 형성되고 또 뒷받침되

었다. 실제로 ECSC 및 EEC가 OEEC에 토대하고 있었다고 보기는 어렵고, 마찬가지로 유럽평의회(Council of Europe)가 EC의 전신이 되었다고 보는 것도 한계가 있다.

었다. 또한 유럽통합은 장 모네와 로베르 슈망 차원에서 결코 실현 불가능한 프로젝트였고, 독일의 아데나워 수상, 벨기에의 폴-앙리 스파크 등과 같은 핵심 지도자와의 공조가 있었기에 가능했다.

미국의 역할은 ECSC 설립에 주요하게 작용하였다. 냉전 초기에 유럽을 지탱시킨 것은 프랑스·독일·미국의 3자 연합이었다. 슈망 플랜은 이를 구체화, 공고화시키는 역할을 수행했으며, 이 과정에서 미국과 소통하며 지지를 동원할 수 있었던 모네의 역할이 두드러지게 나타났다. 미국은 유럽통합의 보증인(guarantor)으로 역할하며 슈망 플랜의 성공에 기여하였다.

나아가 ECSC의 설립은 공동의 이익과 공동의 제도가 있으면 협력과 통합으로 진전될 수 있고, 이는 갈등을 극복할 수 있는 계기가 될 수 있음을 보여준다. ECSC의 설립은 프랑스와 독일 간 ‘라이벌 관계의 근본 이유를 변환’함으로써 갈등이 발생하는 정치적 환경 자체를 바뀌나갈 전기를 만들어 주었다.⁸²⁾ 이는 궁극적으로 지역통합에 대한 참여를 통해 후일 프랑스·독일의 화해 조약을 도출해내는 주요한 계기가 되었다.⁸³⁾

82) Burgess(2000), p. 30.

83) 이 논의는 제5장에서 더 상세히 다룬다.

제3장

유럽통합의 창시자와 정치적 리더십 연계

유럽통합의 시작과 발전에 있어서 리더십의 역할은 중심에 있어왔다. 특히 초기 유럽통합에 있어서 장 모네(Jean Monnet)와 로베르 슈망(Robert Schuman)의 기여는 절대적이었다. 그러나 ECSC 초기 회원국인 6개국, 미국, 영국을 비롯하여 향후 유럽 확대에 이르기까지 유럽에서의 지역통합 진전은 특정한 개인의 역할이었다기보다 일련의 리더십간의 연계를 통해 가능했다. 유럽연합은 다음 10명의 정치지도자를 유럽통합의 창시자(founding fathers)로 규정한다.⁸⁴⁾ 즉 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer), 조세프 베쉬(Joseph Bech), 요한 빌헬름 베이엔(Johan Willem Beyen), 윈스턴 처칠(Winston Churchill), 알치데 데 가스페리(Alcide De Gasperi), 발터 할스타인(Walter Hallstein), 시오코 만솔트(Sicco Mansholt), 장 모네(Jean Monnet), 로베르 슈망(Robert Schuman), 폴 앙리 스파크(Paul-Henri Spaak), 알티에로 스피넬

84) <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/>(검색일: 2015. 10. 15).

리(Altiero Spinelli)이다.

지역통합에 있어 리더십의 연구는 초기의 유럽통합 연구 및 파생 연구의 기초로서 활용되어왔으나, 최근 실증주의적 연구방법론이 부각되며 ‘비과학적’이고 ‘측정 가능하지 않은’ 변수로서 그 가치가 주변화되어왔다. 그러나 본 연구에서 다루고자 하는 ‘거래의 성사’로서의 유럽통합 및 지역협력을 설명하는 데 있어서 주요 행위자에 대한 개인적·정치적 고찰은 단순한 역사적인 개인의 조명을 넘어선 의미를 지닌다. 본 장에서는 이들 유럽통합의 창시자 중 초기 유럽통합에서 중심 역할을 한 로베르 슈망, 장 모네, 폴-앙리 스파크, 윈스턴 처칠, 콘라드 아데나워, 알치데 데 가스페리를 중심으로 고찰하고, 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 비롯한 초기 유럽통합의 논의 과정에서 나타난 정치적 리더십의 연계를 설명하고자 한다.

제한된 범위 내에서 이러한 복수의 리더십에 대한 분석을 완벽하게 도출해내는 것은 쉽지 않은 작업이고, 이들 6명의 상호작용에서 파생되는 경우의 수를 모두 설명하기는 한계가 있다. 리더십 자체를 연구하는 방법론은 역사학 및 정치학에서 다양하게 시도되어왔다. 그러나 리더십 자체에 대한 심화 연구는 본 연구가 설정한 범위를 벗어나며, 그 자체로서 독립된 연구주제로 다루어지는 것이 더 적합하다. 따라서 본 장에서의 리더십에 대한 논의는 독립된 사례연구이기보다, 본고에서 다루는 지역협력 조건의 심화 고찰을 위한 미시적 기반 및 초기 유럽통합의 주요 과정을 보다 심도 있게 이해하기 위한 보조적인 성격을 가진다. 아울러 본 장에서의 논의는 개인의 특정한 배경이나 성향이 유럽통합의 방향을 전적으로 결정지었다는 결정론적 시각은 배제한다. 본 장의 제1절에서는 5명의 유럽통합 창시자의 개인적 배경과 유럽통합에 대한 아이디어, 그리고 정치적 궤적을 정리하고, 제2절에서 이들 리더십이 연계된 사례와 그에 따른 시사점을 논의하고자 한다. 이를 바탕으로 후속 장에서 지역협력의 여러 정치적 연계를 살펴본다. 이들 유럽통합의 창시자 중 장 모네는 제4장에서 별도의 심화 연구를 통해 유럽통합의 정책 네트

워크 허브로서의 역할을 조명한다.

1. 유럽통합의 주요 창시자

가. 로베르 슈망

로베르 슈망(Robert Schuman)은 성장배경을 통해 유럽의 갈등 지역으로 부터의 복수의 정체성을 지니게 되었다. 슈망은 룩셈부르크에서 출생하여 유년기를 보냈고, 독일 교육을 받았으며, 이후 제1차 세계대전에서는 독일 군대에 복무하였다. 1918년에 프랑스에 귀화하였고, 종전 이후 프랑스로 편입된 로렌 지역에서 법률가로 활동하였다. 이후 모젤(Moselle)의 지방의원에 선출되었고, 1940년 프랑스 패전 이후 가택연금 상태에 있었으나 전후 재선되었다. 결정주의적 시각을 반드시 원용하지 않더라도 슈망의 다국적, 접경 지역에서의 개인적 경험은 향후 유럽통합에의 아이디어와 리더십에 영향을 미쳤을 것이라고 충분히 추론할 수 있다.⁸⁵⁾ 이러한 다문화적인 출신배경 덕분에 슈망은 초기 유럽통합에 참여한 각국의 문화적 특성을 자연스럽게 이해할 수 있었고, 해당국의 정치지도자와 쉽게 일할 수 있는 개인적 소통능력을 지닐 수 있었다. 한편 슈망은 독실한 가톨릭 신자로서 종교적 세계관을 가지고 있었고, 평생을 독신으로 지냈다.

제2차 세계대전의 종전 후 슈망의 주요 정치활동은 프랑스의 4공화국 체제하에서 이루어졌으며, 불안정한 내각제하에서 정부 내 중심적 역할을 수행했다. 슈망은 1946년 비도(George Bidault) 정권 및 1947년 라마디에(Paul Ramadier) 정권에서 재무장관을 지냈고, 뒤이어 총리로 정부의 수반을 맡은

85) Bond, Smith, and Wallace(1996).

이래 1948년에는 총리와 외무장관을 겸직하였다. 1949년 10월 다시 외무장관을 맡아서 비도, 메이에(René Meyer) 총리하에서 1953년 1월까지 ECSC를 비롯한 프랑스의 유럽통합 전략을 지휘하였다. 이후 1955년 포레(Edgar Faure) 총리하에서 법무장관으로 다시 임명되었고, 1956년 몰레(Guy Mollet) 정부가 들어서면서 공직에서 물러났다. 1958년 유럽운동(European Movement) 의장과 이후 유럽의회(European Parliament) 의장을 지내며 본인이 제안한 유럽통합을 공고화하였다.

이러한 정치적 경력을 보았을 때 슈망은 단순한 외무장관으로서만이 아니라 4공화국 체제의 주요 리더십의 일원으로서 본인의 정치적 역량과 책임을 공유하는 위치에 있었다. 의원내각제를 채택한 프랑스 4공화국은 12년 남짓한 존속 기간(1946~58년) 동안 총리가 21회 교체되는 심한 정치적 불안を 겪고 있었다. 이러한 시기에 일관된 정책을 유지한다는 것은 제도적 차원보다는 소수의 정치지도자 및 정책결정자의 정치적 생존과 역량에 상당 부분 의존할 수밖에 없었다.

슈망의 유럽통합에 대한 사상은 종종 종교적인 세계관에 입각한 통합론으로 설명되기도 한다.⁸⁶⁾ 그러나 정치활동에 있어서 ECSC가 창설될 시점인 1948년에서 1952년까지 프랑스의 외무장관이었던 슈망의 유럽관은 보다 기능주의적인 성격도 지니고 있었다. 그는 유럽 각국의 관습, 언어, 국익의 특수성과 중요성을 인정하는 동시에, 각국이 공동 결정을 내리고 실행하는 과정에서 협조를 함으로써 서로에 대한 신뢰를 쌓을 수 있다고 믿었다. 이처럼 슈망은 유럽 각국의 심리적인 친밀함, 긴밀함이 우선 확립된다면 궁극적으로 유럽통합이 좀 더 완전해질 것으로 예상하였다.⁸⁷⁾ 특히 슈망은 프랑스·독일 화해 문제에 많은 관심을 가져왔다. 외무장관으로서의 슈망에게 있어서

86) Schirrmann(2008), pp. 39-55.

87) De Giustino(1996), p. 33.

냉전의 시작은 유럽통합과 독일·프랑스 연합의 이슈를 부각할 외부적 환경으로 작용했다.

슈망은 모네의 제안을 바탕으로 1950년 5월에 ECSC를 통한 초국가적 협력기구 형성을 목표로 한 ‘슈망 플랜’을 작성하고 발표했다. 이어 이 계획을 주요 관련국에 설명하고, 협상과 비준에 이르는 과정에서 슈망은 모네를 비롯한 유럽통합의 추진 주체에게 정치적 공간을 제시하며, 반대 진영을 설득해나갔다. 슈망은 아데나워와 1940년대 후반부터 지속적으로 루르 문제 및 독일·프랑스 간의 협력문제를 논의해왔고, 슈망 플랜 제안에 대한 사전 조율을 시도했다. 슈망 선언 이후 일련의 협상과정에서도 이탈리아와 베네룩스 국가들의 지지를 확보하며 ECSC를 성공적으로 발족하였다.

나. 장 모네

장 모네(Jean Monnet)는 프랑스 코냉(Cognac) 지방에서 출생·성장하였으며, 기업으로 브랜디 회사를 운영하고 있었다. 전통적인 프랑스의 엘리트 교육과정과는 달리 모네는 중등교육 과정을 마치고 런던으로 건너갔고, 그곳에서 부친 회사의 국제거래를 담당하면서 사업가로서 국제적 감각과 네트워크를 키웠다. 실제로 ECSC로부터 유럽통합이 시발된 1950년 이전, 모네는 프랑스에서보다 오히려 미국과 영국의 영어권 경험이 더 많았다.⁸⁸⁾

제1차 세계대전이 발발하자 모네는 비비아니(René Viviani) 수상의 크림반도 영국·프랑스 구매공조 제안에 참여한 바 있으며, 1915년 당시 군수물자 조달을 맡고 있던 클레멘탈(Etienne Clémentel) 통상장관의 보좌진에 합류하였다. 1919년 발족된 국제연맹(League of Nations)의 사무차장(Deputy Secretary-General)으로 활동하며 독일과 폴란드 간 실레시아 문제, 독일과

88) Bond, Smith, and Wallace(1996), pp. 45-46.

프랑스 간 자르 문제 등 영토 분쟁을 해결하기 위해 노력했다.⁸⁹⁾ 이후 1920년대 모네는 윌스트리트의 투자은행인 블레이(Blair & Company)에서 일하면서 유럽에 대한 투자를 관리하였고,⁹⁰⁾ 제2차 세계대전 발발 이후 영국과 프랑스 양국의 공통 군수물자 조달 조정관으로 임명되었다.⁹¹⁾ 프랑스에 비시(Vichy) 망명정부가 설립되자 이의 인정을 거부하며 워싱턴으로 돌아갔고, 전후 유럽통합에 큰 영향력을 행사하게 될 미국의 주요 인물과 친분을 쌓게 되었다.

제2차 세계대전 종전 후 모네는 전후 프랑스 경제의 현대화를 위한 기획위원회(Planning Commission) 위원장으로 임명되며, ‘모네 플랜’으로 명명된 경제개발 계획을 수립했다. 이 계획에는 석탄, 철강, 시멘트, 전기, 철도 분야가 우선 성장 전략 부문으로 선정되었으며, 특히 프랑스 중공업의 경쟁력 강화를 위한 안정적인 석탄의 공급이 강조되었다.⁹²⁾ 루르 지방의 석탄 및 철강 관리에 대한 모네의 생각은 1940년대 초부터 비교적 명확하였고, 국제연맹 사무차장으로 재직 당시 자르 지방 관리 실패에 대한 경험도 가지고 있었다. 이는 독일과의 경제적인 연계 강화를 수반하는 것이었으며, 실제로 ‘프랑스 철강산업의 재건과 성장은 독일 경제의 회복 속도, 특히 석탄과 철강 생산의 제한 해제 속도와 내용에 깊이 의존되어’ 있었기 때문에 서방 연합국의 독일 점령 정책에 영향을 받을 수밖에 없었다.⁹³⁾ 프랑스를 완전히 신뢰하지 못하는 미국의 입장에서는 프랑스 대신에 서독을 파트너로 삼아

89) Bond, Smith, and Wallace(1996), p. 47.

90) 당시 미국에는 상당한 수준에 달하는 국제여신물량이 있었고, 이는 유럽에 있어 소규모의 마셜 펀드와 유사할 정도의 성장잠재력을 제공해 줄 수 있는 것이었다.

91) 모네는 이 시기 드골 및 레이몽(Paul Raymond) 총리에게 영국과 프랑스의 국가 연합(Anglo-French Union) 구상안을 설명하기도 하였다.

92) 멘데스-프랑스 정부는 전통적인 중앙집권적이고 권위적 형태의 현대화 계획을 수립하였으나, 농민층 기반의 사회당과 공산당의 반대에 직면했다. 전형적인 엘리트 집단에 들지 않았던 이웃사이더였던 모네는 이 문제를 다른 방식으로 접근했다.

93) 김승렬(2010), p. 172.

유럽의 냉전이나 통합과정을 주도할 가능성이 있었고, 독일의 경제적 재건이 프랑스를 배제한 채 이루어진다면 프랑스는 필요한 석탄을 확보할 수 없어서 현대화 작업에 큰 손실을 가져올 우려가 있었다. 복잡하게 상호 연관되어 있는 안보적·정치적·경제적 문제를 해결하기 위해 모네는 문제를 제기하는 조건 자체를 바꾸는 구체적이며 획기적인 조치를 단행할 필요성을 절감하였고⁹⁴⁾ 이는 유럽 차원의 석탄철강공동체를 형성하는 슈망 플랜으로 이어졌다.⁹⁵⁾

ECSC의 설립 제안 이후 모네는 양극적 냉전구도하에서 서유럽 국가 사이의 안보동맹 관계를 강화하는 것을 목표로 한 유럽 차원의 방위 및 군사통합의 추진을 기획하였다.⁹⁶⁾ 그러나 유럽 방위, 정치공동체(EDC, EPC)의 경우는 국가 주권의 요체로 인식되는 군사와 정치를 분할한다는 점에서 ECSC보다 훨씬 강한 국내 반발에 부딪혔고, 특히 해외의 식민지 영토와 직결되는 프랑스의 군사 주권의 민감성으로 인해 결국 국내 비준에 실패하였다.⁹⁷⁾ EDC 시도의 실패 이후 모네는 1955년 벨기에의 스파크 총리와 함께 유럽 원자력 에너지산업의 공동관리를 위한 유럽원자력공동체(EURATOM) 창설을 제안했으며, 1958년에 유럽경제공동체(EEC)를 설립하는 데 기여했다. 모네는 EDC의 실패를 반복하지 않고자 신중한 접근을 택했다. 공동시장의 아이디어는 당시 프랑스에게 그다지 인기 있는 의제가 아니었고, 모네는 오히려 부차적인 의제인 EURATOM에 집중하며 가능한 한 스스로를 주변화하면서 통합을 추진하였다.⁹⁸⁾

모네가 구상했던 유럽통합은 기본적으로 미국·프랑스·서독 3국이 주축

94) 이에 대해서 모네의 전기 작가인 듀센(Duchêne)은 모네가 뛰어난 '총괄능력(transactional leadership)'과 '맥락전환능력(transforming leadership)'을 소유하고 있다고 평가했다(김승렬(2010), p. 175, 재인용).

95) 위의 책, p. 172.

96) Seger(2012), p. 355.

97) 김승렬(2010), pp. 179~180.

98) Bond, Smith, and Wallace(1996), p. 58.

을 이루고 경제적 성격을 넘어서 정치·안보적 차원에까지 이르는 동맹의 형성이었으며, 이 과정에서 초국가적인 연합이 프랑스의 국익을 가장 잘 구현할 수 있는 것이라고 믿었다. 따라서 모네의 유럽 사상의 현실적 모티브는 프랑스의 냉정한 국익 계산이었으며, 또한 다른 국가의 이해관계까지 고려한 방안이었다.⁹⁹⁾

1958년 드골이 집권하면서 모네는 파리 정치무대를 떠나 이후 ‘유럽합중국을 위한 실행위원회(Action Committee for a United States of Europe)’의 의장을 지내며, EEC를 비롯한 일련의 시도를 지원하는 역할을 수행하였다.¹⁰⁰⁾

다. 폴 앙리 스파크

20세기 벨기에의 주요 정치 지도자이자 유럽통합의 창시자 중 한 명인 폴 앙리 스파크(Paul Henry Spaak)는 벨기에의 수상직을 세 차례 역임했고(1938~39, 1946, 1947~49), 여러 유럽기구(European governing bodies)를 이끌었으며, NATO의 사무총장(Secretary General)직을 수행했다. 또한 그는 벨기에 사회당(Parti Socialiste Belge) 소속 사회주의자였고, 1944년부터 유럽 지역의 협조 체제와 공동안보 체제를 주장해왔다. 폴 앙리 스파크는 유복했으나 좌파적인 성향의 정치가 집안에서 성장하였다.¹⁰¹⁾ 그는 제1차 세계대전 당시 17세의 나이로 벨기에를 탈출하여 군에 자원 입대하였다가 독일 전 쟁수용소에 수감되기도 하였다. 이후 법학을 공부하였고 26세에 사회당 출신

99) 김승렬(2010), p. 182. 뒤센은 이러한 모네의 유럽 구상안을 오로지 자국민의 이익을 강조한 민족주의자나 국민국가의 이해관계를 무시한 이상주의자와는 다른 실용주의적 이상주의자(pragmatic visionary)라고 명명했다.

100) 1958년 이후 모네의 활동에 대한 더 자세한 설명은 Monnet(1978), pp. 201~211; Seger(2012), p. 351, Jouve(1967), p. 352 참고.

101) 스파크의 삼촌은 법무장관과 짧은 기간 총리를 역임하였고, 어머니는 첫 벨기에 의회 의원을 지냈다 (Bond, Smith, and Wallace 1996, pp. 36~37).

의 노동산업부 장관실의 부실장으로 정계에 진출하였으며, 뛰어난 언변과 연설력을 인정받았다. 1940년 5월 10일, 나치의 벨기에 공습(Eben- Emael)이 시작되었을 때 각료 대부분이 프랑스로 피신했던 것과 달리 스파크는 벨기에에 잔류하였고, 이후 런던 망명정부의 외무장관을 지내면서 서유럽 국가의 안보동맹의 필요성에 대해 공감하였다. 동시에 이러한 정치적인 목표는 경제적인 협력에 바탕을 둘 수밖에 없었고, “경제적인 해결방안이 없으면 정치적인 해결책은 나올 수 없고, 그 반대의 경우도 마찬가지이다”라는 입장을 가지고 있었다.¹⁰²⁾ 스파크는 원칙을 논하기보다 해결책을 찾는 실용적인 정치인이었다.¹⁰³⁾

1949년 유럽평의회에서 자문의회 의장(President of Consultative Assembly)으로 선출되었고, 이를 통해 유럽연합(United States of Europe)에 대한 필요를 확신하게 되었다. 또한 스파크는 미국과의 긴밀한 관계 속에서 벨기에를 비롯한 유럽은 통합을 이루어야 한다는 대서양주의적 사고를 가지고 있었고, 유럽통합이 공산주의 세력에 대항할 최선의 방법이라고 생각했다.¹⁰⁴⁾ 같은 목적에서 그는 독일의 재무장도 필요하다는 입장이었다.¹⁰⁵⁾ 나아가 스파크는 유럽통합이 장기적으로는 초국가적(supranationalism)인 성격을 가져야 한다고 주장했다.¹⁰⁶⁾

또한 스파크는 전후 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크의 회담을 주도하며, 베네룩스의 통합을 적극 진전시켰다. 베네룩스 3국의 경제통합의 심화는 다른 유럽통합 지지자에게 영감을 주었다. 1955년 장 모네를 필두로 한 유럽 연방주의자들은 베네룩스 회담에서 베네룩스 이외의 국가도 베네룩스의 선례를

102) Bond, Smith, and Wallace(1996), p. 40.

103) 스파크의 유럽통합에의 리더십과 관련해서는 Bond, Smith, and Wallace(1996), pp. 36-43 참고.

104) Conord(2014, p. 17, 재인용).

105) Spaak(1969), pp. 249-250.

106) 따라서 1962년 프랑스가 푸세 플랜(Fouchet Plan)을 통해서 유럽통합의 초국적인 경향을 제어하려고 하자 스파크는 이 계획에 반대했다.

본받아야 한다는 주장을 골자로 한 비망록을 공개했다.¹⁰⁷⁾

스파크는 베네룩스뿐만 아니라 여러 유럽통합기구의 형성과 운영을 주도했다. 스파크는 네덜란드의 베이엔(John Willem Beyen) 외무장관을 설득해서 베네룩스 국가들의 유럽통합에의 공동입장(Memorandum from the Benelux Countries to the Six ECSC countries)을 만들어내는 데 기여했다. 이는 로마조약 체결을 위한 1955년 메시나 외무장관회의로 이어지는 초기 유럽통합 공고화의 핵심적 계기가 되었다.¹⁰⁸⁾ 또한 1952년부터 1953년까지 ECSC의 의장(president of the Common Assembly)직을 맡았고, 1956년 6월에는 유럽의 공동경제권역 형성안에 대한 보고서(The Brussels Report on the General Common Market)를 작성해서 1957년에 조인된 로마조약에 리더십을 발휘하였다.

라. 콘라드 아데나워

기독교민주당(Christian Democratic Union)의 리더로서 1949년부터 63년까지 서독의 수상을 지낸 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer) 역시 유럽통합에 결정적인 기여를 한 정치지도자이다. 오랜 기간 쾰른 시장으로 재직하며 유럽 문제에 관심을 가졌으며, 단순한 정치·지리적인 차원 외에도 이념적 이상과 세계관 차원에서도 유럽통합에 대한 인식을 가지고 있었다.¹⁰⁹⁾ 1949년 아데나워는 73세의 나이로 독일 수상에 취임하였고, 현실주의 및 실용주의에 입각한 유럽 정책 아이디어를 제시하였다.

아데나워는 제2차 세계대전의 패전과 홀로코스트로 추락한 독일이 정상

107) 1948년 1월 1일 협약에 따라 베네룩스 3국 서로간에는 v 수입관세를 폐지하고 베네룩스 3국 외에 대해서는 공동 무역관세를 확립했다. 1950년 즈음 3국의 경제상황이 호전됨에 따라서 경제 부문에서 3국의 공동 정책 기조를 강화했다(De Giustino 1996, p. 24).

108) Bond, Smith, and Wallace(1996), pp. 22-44.

109) 이는 "Pan-European Movement"에 대한 지지에도 나타났다.

국가로서 존립하기 위해서는 인접국에 의해 동등한 국가로 인정받는 길밖에 없다는 것을 인식하고, 프랑스를 비롯한 주변국가 및 미국을 위시한 연합국과 긴밀한 정치·경제적 협력관계 구축과 상호 신뢰 회복에 나섰다. 또한 아테나워는 전후 격화되는 미·소 갈등 속에서 서독은 서방 진영에 합류해야 한다는 신념을 가지고 있었다.¹¹⁰⁾ 현실주의자인 아테나워는 냉전체제가 정착될수록 소련이 중부 유럽에서 철수할 가능성이 매우 낮다고 판단했고, 적어도 독일의 일부분이라도 공산주의 세력으로부터 안전하게 보호하기 위해서는 서방 우호국, 특히 프랑스와 협력체계를 구축하는 것이 불가피하다고 보았다. 이는 전후 독일의 미래가 유럽통합에 달려 있다는 인식으로 이어졌다.¹¹¹⁾ 따라서 아테나워는 국내적으로 서독의 정치와 경제를 안정시키는 동시에 유럽통합에도 적극적이었다. 또한 그는 가톨릭 신앙을 중심으로 하는 기독교민주당 소속이었기 때문에 같은 종교적 기반을 가진 데 가스페리, 슈망과 우호적인 관계를 다질 수 있었다.

서독 내에서는 유럽통합의 움직임에 대한 우려가 없지 않았다. 특히 서독의 유럽평의회(Council of Europe) 가입 문제는 서독이 준회원의 자격으로 가입해야 하고, 자르 지방을 독자적 자격으로 가입시킨다는 조건 때문에 서독 내부에서 논란의 대상이 되었다. 그러나 아테나워는 유럽통합에 적극 참여하는 것이 장기적으로 봤을 때 독일의 존립과 국제적 위치, 실제적 국익에 더욱 부합한다는 신념을 관철하였다.¹¹²⁾

아테나워의 결정적인 공헌은 전후 유럽통합의 주축이 된 독일·프랑스 관계를 형성하고 강화한 데에서 찾을 수 있다. ECSC는 프랑스의 제안이었지만 주된 대상이 루르 지방을 포함한 독일 산업지역이었고, 아테나워는 슈망 플랜에 적극적으로 참여함으로써 동 기구의 형성과 정착에 기여하고,¹¹³⁾ 이

110) 신중훈(2010), p. 234.

111) De Giustino(1996), p. 31.

112) 신중훈(2010), pp. 225~243.

후 EDC 창설과 관련해서도 적극적 지지를 보냈다. 이와 같은 적극적인 유럽통합 정책에 힘입어 결국 서독의 점진적인 주권 회복이 가능해졌다. EDC의 실패 이후 유럽경제공동체(EEC) 창설을 위한 논의에서 프랑스가 내건 일련의 조건을 경제계의 우려에도 불구하고 수용하며, 적극적으로 프랑스와의 연합 증진에 수렴했다.¹¹⁴⁾

아테나위의 마지막 업적으로 1963년 1월 체결한 서독과 프랑스 간 우호조약인 ‘엘리제 조약’을 들 수 있다. 아테나위 정권 말기에 프랑스와의 화해를 위한 노력은 결실을 맺었고, 이 조약을 통해서 서독과 프랑스 양국은 이후 유럽통합 과정의 주축이 될 수 있었다. 이러한 결과에는 프랑스의 지도자인 드골 대통령과의 개인적 관계도 크게 기여했다.¹¹⁵⁾

마. 윈스턴 처칠

처칠(Winston Churchill)은 파시즘과 공산주의와는 구분되는 유럽의 통합을 오랫동안 지지해왔다. 1930년대와 1940년대에 처칠은 영국의 수상으로서 독일의 나치에 대항한 자유유럽을 조직하였고, 제2차 세계대전 중에 미국과 영국 사이의 특별한 관계를 형성하며 전쟁을 승리로 이끌었다. 1945년 2월 알타 회담에서 처칠은 프랑스를 서방 점령국의 일원으로 인정하지 않는 스탈린에 반대하며 드골의 프랑스가 독일의 분할 점령의 당사국으로 참여해야 한다는 의견을 관철하였다.

처칠은 전후 유럽통합의 경향을 적극적으로 지지하였으며, ‘유럽 가족 재창조의 첫 번째 단계가 프랑스와 독일 간의 파트너십’이고 또 다른 전쟁을

113) De Giustino(1996), p. 32.

114) 프랑스의 요구는 사회보장정책의 평준화와 프랑스 식민지의 재정적 지원 문제 등을 포함했다(신종훈 2010, p. 238).

115) 이 논의는 본고의 제5장에서 자세히 다룬다.

막고 ‘유럽의 부활’을 위해서는 양국이 협력할 것을 강조했다.¹¹⁶⁾ 처칠은 유럽이 통합되어야 향후 프랑스와 독일의 갈등으로 야기될 또 하나의 대전쟁을 막을 수 있을 것이라고 생각했고, ‘대전쟁의 부활을 막기 위한 가장 확실한 보증’인 유럽통합의 주요한 목적으로 프랑스와 독일의 화해와 협조 체제를 제시하였다.¹¹⁷⁾ 그는 또한 경제통합을 통해 유럽의 국가들이 상호간 경제적으로 의존하게 된다면 전쟁의 위험이 감소할 것이라고 생각했다. 이러한 관점에서 처칠은 유럽평의회를 창립을 주도했다.

그러나 유럽통합을 적극 지지했던 처칠은 영국은 그 일원으로 참여하지는 않을 것임을 천명했다. 처칠은 “영국과 영연방, 거대한 미국, 그리고 소련도 새로운 유럽의 친구이자 후원자가 되어야 하며 유럽의 생존권과 번영권을 지지해야만 한다”고 강조했다.¹¹⁸⁾ 또한 처칠은 유럽의 초국가적인 통합에는 반대했다. 두 차례의 대전쟁을 겪으면서 유럽 각국가의 개별적 정체성과 독립성은 통합을 통해서 쉽게 소멸될 것이라고 생각하지 않았기 때문에 처칠은 유럽통합을 진행하더라도 개별 국가의 주권은 유지해야 한다고 생각했다. 처칠은 자유무역연합(free trade union)을 선호했고, 베네룩스 국가의 경제통합을 지지하였으나, 연방제의 형태에 의해 중앙권력이 조직되어 개별 국가의 자유로운 재정 정책을 침해하는 것은 반대했다. 처칠에게 있어서 유럽통합의 핵심은 경제보다는 안보에 있었고, 유럽의 대전쟁을 방지하는 것 외에 영국이 특별히 유럽통합에 헌신해야 할 특별한 필요는 없었다. 영국에 있어서 대서양 관계, 제국 통치, 포르투갈, 그리스, 노르웨이 등 다른 대외 문제도 유럽통합과 마찬가지로 중요했다.¹¹⁹⁾ 또한 영국은 영연방, 미국, 캐나다 등과 함께 영어를 공유하는 자유국가라는 외교적 차원이 있었기 때문에 ‘유럽과

116) 안병역(2010), p. 185.

117) Quinault(1992), p. 9.

118) 안병역(2010), p. 195.

119) De Giustino(1996), p. 25.

함께하지만 속하지는 않는다'는 것을 명확히 했다.¹²⁰⁾

바. 알치드 데 가스페리

알치드 데 가스페리(Alcide de Gasperi)는 오스트리아·헝가리 제국의 영토였다가 제1차 세계대전 중에 이탈리아로 병합된 트렌티노(Trientino) 지역 출신으로 파시즘, 나치즘에 맞서 싸운 정치가였다. 데 가스페리의 고향인 트렌티노 지방은 제1차 세계대전 이전까지는 오스트리아·헝가리 제국에 속했지만 문화정체성은 이탈리아에 가까워 스스로를 이탈리아인으로 인식하였다. 1911년 오스트리아 제국 의회 의원으로 선출된 이후 그는 트렌티노 지역을 이탈리아 영토로 귀속시키기 위해 노력을 기울였다. 제1차 세계대전 이후 트렌티노 지방은 승전국인 이탈리아로 귀속되었고 데 가스페리는 자동적으로 이탈리아인이 되었다. 고향인 트렌티노는 국경 지대였기 때문에 양차 대전 중에 막심한 피해를 입었고, 그러한 경험을 통해 그는 전쟁의 재발을 막기 위해서는 유럽이 서로 통합해야 한다는 신념을 가지게 되었다.¹²¹⁾

데 가스페리는 제2차 세계대전 동안 레지스탕스 대원으로 활동하면서 1943년에 기독교 민주당(Democrazia Christiana)을 창립했으며, 전쟁이 끝난 1945년 12월부터 1953년까지 이탈리아의 수상직을 역임했다. 그는 국내적으로는 이탈리아의 전후 재건에 큰 공헌을 했으며, 기독교 민주당 내의 이념적, 개인적 갈등을 조화시키는 것으로 명성을 얻었다. 1947년에 데 가스페리는 공산당과 사회당 등 좌파를 축출해 내각을 중도우파로 재구성한 후 마셜 플랜을 수용하고, 1949년에 대서양 동맹에 가입하면서 이탈리아를 서방 진영의 일원으로 만들었다.

120) 처칠의 유럽관에 대해서는 제6장에서 일부 다시 논의됨

121) Poettering, p. 3, 온라인 자료(검색일: 2015. 10. 15).

유럽통합과 관련된 데 가스페리의 입장은 초기에는 명확하지 않았으나, 이탈리아 기민당에서 유럽통합의 중요성을 가장 먼저 인식하고 1942년부터 ‘자유 의 체제에 의해 통치되는 유럽 국가들의 연방(Federation of the European States governed by a system of liberty)’을 주장한 말베스티티(Piero Malvestiti)의 의견을 받아들여서 유럽통합을 확고히 지지하게 되었다.¹²²⁾ 데 가스페리의 유럽주의는 그의 강한 반공주의와 맞닿아 있었다. 제2차 세계대전 이후 냉전체제 속에서 공산주의 세력이 이탈리아로 팽창하는 것을 저지하기 위해서 이탈리아는 서방 진영의 유럽 국가들과 협조해야 할 필요성이 있었다. 또한 가톨릭의 연대성 및 보편주의로부터 유래한 가톨릭적 국제주의 역시 데 가스페리의 유럽통합 사상의 토대를 형성하였다.¹²³⁾

데 가스페리는 1948년 5월 헤이그에서 열린 유럽회의(the Council of Europe)에 참가했으며, 1950년 슈망 플랜에 적극적인 지지를 표명하며 슈망, 아데나워와 긴밀하게 협력하였다.¹²⁴⁾ 데 가스페리는 초보적 단계에 머물러 있던 이탈리아의 철강산업에 대한 보호조치를 받아내며 ECSC 조약을 성공적으로 비준하였다. 데 가스페리는 스파크에 이어 1953년 ECSC의 합동의회(Joint Assembly)의 의장으로 선출되었다. 데 가스페리는 서독의 재무장이 불가피하다는 것을 인정했지만 NATO 내에서 이루어지기를 희망하고 있었기 때문에 프랑스가 제안한 EDC 계획에 대해서는 모호한 태도를 취하고 있었다. 그러나 그는 종국적으로 아데나워, 슈망과 함께 새로운 방위기구 창출에 동의하였으며, EDC 계획이 좌초된 이후 기능주의적 통합이 불충분하다고 생각하며 연방주의 노선으로 선회했다.¹²⁵⁾

122) Stirk and Smith(1990), pp. 148-149.

123) 이선필(2010), p. 207.

124) Poettering, p. 3, 온라인 자료(검색일: 2015. 10. 15).

125) 이선필(2010), pp. 216~217.

2. 유럽통합 리더십의 연계

지역협력의 아이디어는 다수의 지도자에 의해 복합적으로 공유되었을 때 더욱 효율적으로 지속이 가능하다. 유럽통합을 추진하기 위한 리더십 차원의 네트워크 형성은 주요 창시자의 정치적 선택뿐만 아니라 사상적인 영향을 반영하기도 했다. 이들이 어떤 정치적, 경제적, 사상적 입장을 가지고 통합을 추진하였는가의 여부는 언제, 왜, 그리고 어떻게 유럽통합의 시발점이 만들어졌는지를 설명하는 주요 변인이 된다.

초기 유럽통합의 아이디어는 사회주의자, 자유주의자(liberal), 국제기민주의(international christian democrats) 및 국제공산주의 운동까지 포함하는 여러 경로를 통해 표출되었다. 레지스탕스, 추방 및 점령이라는 여러 형태의 정치상황은 전후 유럽질서 재편에 있어 다양한 입장과 세계관의 형태로 표출되었다. 따라서 제2차 세계대전 이후 서유럽 국가에 있어서 일관된 유럽통합에 대한 입장이 존재했다고 보기는 어렵다. 실제로 유럽통합 또는 보다 긴밀한 차원의 유럽 국가간 정치·경제·안보적 통합은 상당 부분 이상적(ideal)인 차원의 개인적 의견을 반영하고 있었고, 국가 차원에서의 공식적인 입장은 1950년 이전에는 뚜렷이 찾아보기 어려웠다.

이런 상황에서 제2차 세계대전 이후 일련의 유럽 내 다자기구의 설립은 협력적 제도의 형성이라는 의미 뿐 아니라 주요 정치지도자가 제도적으로 의견을 교환할 수 있는 공간을 제공해주었다는 데서 중요성을 찾을 수 있다. 1948년 이후 유럽경제협력기구(OEEC)와 유럽지불동맹(EPU)이 경제적인 차원에서의 다자적 논의기구로 등장했으며, 더욱 광범위한 의제를 포함하는 차원에서 1948년 5월에 창립된 유럽평의회(The Council of Europe)는 네덜란드 헤이그에서 개최된 첫 번째 회의에 콘라트 아데나워, 알치데 데 가스페리, 폴 앙리 스파크와 더불어 당시 ‘유럽 운동(European movement)’의 대부라고 불리던 윈스턴 처칠까지 참여했다.¹²⁶⁾ 이러한 일련의 유럽 차원의

협력기구는 리더십 차원에서 커뮤니케이션 채널을 형성하는 일차적 기반이 되었다.

초기 유럽통합에 있어서 프랑스(슈망, 모네)－독일(아데나워)－벨기에(스파크)－이탈리아(데 가스페리)로 이어지는 견고한 리더십의 연계는 통합의 성립과 진전에 결정적으로 기여했다.¹²⁶⁾ 독일의 아데나워 총리는 국내적 위상에서는 늘 중심에 있었지만 전후 독일은 구조적으로 적극적인 유럽통합을 제안하기 어려운 상황에 있었고, 따라서 독일은 수동적인 대응을 통해 통합에의 공조를 맞춰나가고 있었다. 이탈리아의 데 가스파리는 프랑스·독일의 화해를 지지하면서 이탈리아를 공동체의 일원으로 만드는 데 기여했다. 이들 정치지도자의 네트워크는 결국 복수의 리더십 연계를 이루면서 초기통합의 진전 및 공고화를 가능하게 하였다. ECSC는 석탄과 철강이라는 제한된 분야를 다루기는 했지만, 동시에 정치·안보·경제적으로 다차원적인 성격을 지니고 있었기 때문에 이들 리더십 차원의 지지 확보는 충분한 상위정치적 모멘텀에 토대한 협력을 도모할 수 있게 하였다.

그러나 리더십의 연계는 필연적인 형태로 정해진 경로를 통해서만 이루어지는 것은 아니며, 반드시 개인적인 친소관계를 바탕으로 이루어지는 것도 아니다. 리더십의 연계에서는 상황적인 변수를 고려한 실용적인 연계 및 원칙적 합의에 토대한 파트너십의 형성도 중요하게 작용하였다. 유럽통합의 두 중심축으로 불리는 슈망과 모네의 만남 역시 정해진 경로를 통해 이루어지는 않았다. 독일인으로 출생하여 후일 프랑스인이 되었고 접경지역에서 성장해온 로렌(Lorraine) 출신의 독실한 가톨릭 신자이자 법률가인 슈망과, 전쟁의 포화가 닿지 않은 코냑 지역에서 성장했고 청년시기부터 미국과 영국 등 외국에서 주로 많은 시간을 활동한 사업가이자 행정가인 모네의 파트너

126) De Giustino(1996), p. 29.

127) Bond, Smith, and Wallace(1996), pp. 22-44.

십은 필연이라기보다는 우연의 산물이었다. 석탄철강공동체를 구상한다는 모네의 제안은 당시 외무장관을 거쳐 총리직을 맡고 있던 비도(George Bidault)에게도 전달되었으나 큰 반응을 얻지 못했다. 그러나 슈망은 모네의 제안이 가진 효용성에 대해 동감하였고, 이를 정치적으로 추진할 책임을 지고자 하였다.¹²⁸⁾ 비록 형성과정과 계기, 그리고 기본적인 세계관(종교적 대 현실적)은 달랐지만 슈망과 모네는 유럽 국가간 새로운 형태의 통합의 필요성에 공감하고 있었다. 슈망과 모네는 각각의 경험에서 유럽협력에 있어 ‘순수한 국가중심적’인 접근은 큰 효용이 없을 것임을 인식하였고, 이는 초국가적 기구 형성을 위한 연계로 이어졌다.¹²⁹⁾

장 모네를 평가하는 데 있어서는 ‘창조력, 상상력’과 ‘전략, 전술가’의 두 가지 요소를 함께 반영할 필요가 있다. 모네는 일련의 전문가적이고 단호한 리더십을 발휘했다. 그러나 모네는 유럽통합의 설계자이자 건축가였지만 그 자신이 정치인은 아니었고, 프랑스 정통 엘리트 시스템하의 관료도 아니었다. 슈망은 이러한 모네에게 ECSC를 비롯한 유럽통합의 새로운 제안을 시도할 정치적 공간을 제공하였다. 슈망은 민감한 이슈였던 자르 문제 처리에 대한 정치적 책임을 지고 철강산업계를 설득하는 한편, 4공화국의 불안한 정치상황하에서 내부적 추진력을 확보하였다. ECSC라는 거래의 성사는 이러한 파트너십의 형성하에서 가능하였다.

모네와 아테나위는 1920년대에서부터 비록 실패로 돌아가기는 했으나 과거 프랑스·독일 화해 이슈를 논의한 바 있었다. 루르·자르 지역의 석탄을 로렌 지역의 철강산업에 활용하는 아이디어는 두 주역 외에도 로렌 지역에서 정치적으로 성장한 슈망에게 있어서 친숙한 이슈가 되었다. 출생, 성장 배경과 같은 지리적 요인을 리더십과 성향에 직접 연계하는 것은 무리가 있

128) Schirmann(2008), pp. 90–91.

129) Schirmann(2008), p. 113.

지만, 접경지역에서의 성장과 전쟁의 경험을 공유한 슈망, 데 가스페리, 스파크, 아테나워와 가톨릭 신앙 차원의 공감대를 가지고 있던 슈망, 아테나워, 데 가스페리의 네트워크 역시 유럽통합의 진전을 위한 복합적인 정치적 리더십의 연대를 용이하게 하였다.

제4장

유럽통합 과정에 있어서 장 모네와 정책 네트워크

1. 서론: 장 모네와 유럽통합

“우리의 유럽통합 목표는 국가간의 결속이 아니라 사람들의 통합에 있다.”¹³⁰⁾

장 모네(Jean Monnet, 이하 모네)는 1952년 설립된 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 통해 유럽의 경제통합을 구체화한 주역으로, 이후 유럽통합의 초석을 마련한 중요한 인물이다. 초기 유럽통합 과정에서 모네는 ECSC, 유럽방위공동체(EDC), 유럽원자력공동체(EURATOM)와 같은 유럽기구의 아이디어 및 기원과 깊은 관련이 있는데, ‘유럽통합의 아버지’ 또는 ‘첫 번째 유럽시만’과 같은 수식어가 그의 유럽통합에 대한 기여를 증명한다. 1960년대

130) Monnet(1976).

초국가적 형태의 유럽통합에 반대하며 그 진행을 어렵게 했던 드골주의자(Gaullist)들도 모네를 ‘영감을 주는 사람(L’inspireur)’이라고 지칭했고, 미국의 정치가이자 외교관이었던 키신저(Henry Kissinger) 또한 ‘20세기 현대사에서 그만큼 영향을 끼친 인물도 없을 것’이라고 하며 모네의 행적을 평가했다.

그러나 유럽통합 과정에서 모네의 역할과 역사적 중요성은 무엇보다 그의 구체적인 유럽통합 방식에서 조명되어야 한다. 모네는 주요 행위자간 의사소통을 가능하게 하고, 효율적인 지식공유 메커니즘을 통해 유럽 지역통합을 달성한 핵심 활동가로 정의할 수 있다. 구체적인 유럽통합 실행과정을 통해서 그는 국경을 초월한 정치가, 언론인 및 전문 지식인 간의 소통을 가능하게 하고 의견을 조율하며 유럽통합을 달성하였다.¹³¹⁾ 이러한 측면에서 모네를 ‘네트워크 행위자(homme des réseaux)’ 또는 ‘관계망 중심의 인물(Homme des relais)’로 설명할 수 있다. 전쟁 이후 프랑스 경제복구 및 현대화를 위한 경제 계획청(Commissariat Général du Plan)에서의 활동에서부터 1952년 ECSC나 1957년 EEC 및 EURATOM이 성사되기까지의 인적 네트워크 활용은 모네의 유럽통합 활동을 이해할 수 있는 핵심이 된다. 또한 비공식적이고 사적인 관계를 통한 지식인과의 네트워크 형성과 활용은 모네의 정치활동을 이해할 수 있는 구체적이고도 중요한 사례연구로 제시될 수 있다.¹³²⁾ 루셀(Éric Roussel)은 모네의 지식 네트워크를 작은 ‘유럽사회(Société Européenne)’로 정의한 바 있는데,¹³³⁾ 모네는 제도나 물리적 결속이 아닌 작은 유럽사회를 통한 사람들의 통합을 통해 유럽통합을 이루고자 시도했다.

본 장에서는 주요 행위자간의 연계와 소통의 과정에서 모네의 역할을 중

131) 이와 관련하여서는 김유정(2013a) 참고.

132) Duchêne(1991), p. 184.

133) Roussel(1996).

심으로 이들 각각의 지식 네트워크가 유럽통합의 진전과 발전에 어떠한 역할과 영향을 주었는지 고찰하고, 각각의 상호교류 및 의견의 조율 속에서 어떻게 유럽통합 내용이 구체화되고 발전되었는지를 조명하고자 한다. 초기단계 유럽통합의 진전은 지도자 및 정책집단 간의 상호 신뢰와 네트워크를 바탕으로 한 거래의 성사(deal making)에 의해 이루어졌다. 따라서 본 장은 다양한 네트워크간 의견의 소통과 조율에 주목하고, 이와 같은 네트워크가 어떻게 ECSC 및 EURATOM과 같은 유럽기구에 영향을 미쳤는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

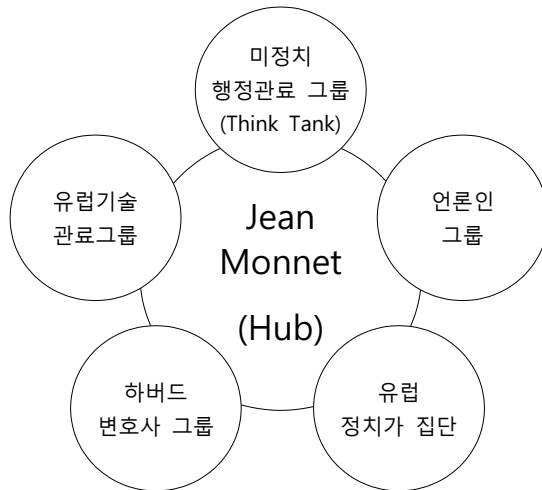
2. 거래의 성사자로서 모네의 인적 네트워크 활용과 유럽통합

근·현대 서양사를 보면 작은 지식인 네트워크 집단이 상상치 못한 혁명적 결과를 가져온 경우가 종종 발견된다. 그 한 예로 근대 계몽주의자의 지식 네트워크와 프랑스 혁명의 결과를 들 수 있다. 이는 작은 살롱을 중심으로 지식을 소통하고 프랑스 혁명 사상을 발전·유통한 사례였다.¹³⁴⁾ 또 국경을 초월한 지식 네트워크의 활동이 폭발적인 결과를 가져온 예로 유럽의 과학자 네트워크와 20세기 초 근대과학의 발전을 들 수 있다. 솔베이 회의(Council Solvay)와 같은 과학공동체 안에서의 국적과 분야를 넘어서 과학 지식의 통합과 소통이 현대 물리학과 화학의 기초를 정립했다고 볼 수 있다. 국경과 이념을 초월한 정치가, 전문 지식인 및 언론인의 통합과 소통을 통해 지역통합을 시도한 모네의 활동 또한 ‘평화로운 혁명’으로 평가할 수 있다. 비공식적인 인적 네트워크 활용을 통해 모네는 행위자간 의사소통을 가능하

134) 김유정(2012c), p. 44.

게 했고 관계망의 중심축(hub)¹³⁵⁾으로서 지식의 생산, 소통 및 유포에 이르는 총체적인 결과를 이루어내었으며, 그 성과는 초기단계 유럽통합을 위한 기구(ECSC, EEC, EURATOM)의 성립과 발전으로 나타났다. 유럽통합에 있어서 모네의 주요 인적 네트워크 구성은 [그림 4-1]과 같다.

■ 그림 4-1. 장 모네의 인적 네트워크 ■



자료: 저자 작성.

모네는 이들 전문가 그룹과의 지속적인 관계 및 소통을 통해 유럽통합 사상을 구체화하였고, 그 속에서 유럽통합을 위한 공통의 이해관계와 공통의 목표를 조율하였다. 모네의 인적네트워크의 특징을 살펴보면 유럽과 대서양을 초월한 다양한 전문가 풀(pool) 구성과 개인적인 친분관계로 이루어졌다. 모네의 활동은 대중적이기보다 비공식적이고 은밀한 성격이었는데, 이러한 특징으로 말미암아 그는 종종 ‘베일 속의 인물 (l’homme de l’ombre)’, ‘비

135) 사회과학적 개념 정의에서 네트워크란 어떤 행위단위 또는 행위자가 다른 행위단위 또는 행위자와 서로 관계되거나 연결을 맺는 관계 또는 연결망의 총합이라고 할 수 있는데, 네트워크상에서 예외적으로 많은 관계망을 가지고 있어 다수의 다른 행위자와 관계를 맺고 있는 예외적인 행위자를 중심축(hub)이라고 할 수 있다.

밀 특사’ 또는 ‘슈망 플랜 배후의 인물’로 소개되기도 한다.¹³⁶⁾ 자서전에 나타난 다음의 내용은 모네 활동의 성격을 잘 보여준다.

“아마도 나는 혼자인 것처럼 보이고 또 어떤 일에도 영향을 미치지 않는 것처럼 보일 것이다. 그러나 그건 그렇게 보일 뿐이다. 현실에서 나는 정치 및 연합 조직을 이끌고 공동의 목표를 위해 성실하게 싸우는 많은 사람에게 둘러싸여 있다. 이러한 필요를 충족하기 위해 다른 복잡한 장비가 필요하지 않다. 단지 작은 사무실, 전화 그리고 한 명의 비서면 충분하다.”¹³⁷⁾

모네가 선택한 유럽통합 방식은 유럽운동 조직을 통한 연방주의자의 방식, 즉 대중을 동원하는 스피넬리(Altiero Spinelli) 식의 유럽운동과는 차이가 있다. 연방주의자의 유럽통합운동과 비교해볼 때, 모네는 위에서 아래로 점차적으로 진행되는 엘리트주의 식의 유럽통합 방식을 더욱 선호하였다.¹³⁸⁾ 그의 유럽통합 활동은 대부분 비공개적으로 이루어진 다양한 지식인 그룹과의 관계망 중심에서 상이한 이해를 소통하게 하고 공동의 목표를 조율하는 것을 통해 이루어졌다.¹³⁹⁾ 따라서 모네를 중심으로 형성된 지식 네트워크의 관계와 영향력에 관한 연구는 사람들간의 소통에 주목하는 것에서 시작한다.¹⁴⁰⁾ 이는 유럽통합의 주체 및 주체 세력에 대한 주요한 사례연구이며, 모

136) FJME AMR 1/37; FJME AMR 1/40(20-21.05.50).

137) Monnet(1976), p. 609.

138) Varsori(2009), p. 6.

139) 김유정(2013a), p. 241.

140) 이러한 연구는 공식적인 외교문서 등 문헌자료와 더불어 모네와 그의 지식인 네트워크 간에 실제로 교환된 서신 및 인터뷰 등 기록에 대한 탐구를 통한 방법으로 이루어질 수 있다. 이 연구는 전적으로 프랑스 외무성의 사료보관소(Ministère des Affaires étrangères-Archives diplomatiques) 및 스위스 로잔의 장 모네 유럽재단(FJME, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne)이 소장하고 있는 1차 사료작업에 기초하여 이루어졌다. 특히 편지 내용은 모네와 그의 엘리트 친구들이 교환했던 유럽통합 사상 및 방법을 이해할 수 있는 중요한 자료이다. 그 밖의 인터뷰 자료 또한 공식 외교 사료에서 드러나지 않는 보다 구체적인 내용을 제공해주는 유익한 사료로 활용할 수 있다.

네의 유럽통합 방식을 구체적으로 이해할 수 있는 시도이다.

3. 장 모네와 프랑스 정책 네트워크

장 모네의 국제활동은 제1차 세계대전까지 거슬러 올라간다. 통상부 장관이 된 부친의 친구인 클레망텔(E. Clémentel)과의 인연으로 제1차 세계대전 기간(1914~18년)에 모네는 연합국 군수물자조달 위원회(Inter-Allied Maritime Commission)에서 활동을 시작하였다. 이것이 유럽을 위한 그의 첫 국제활동으로 기록된다. 1919년 연합국 승리로 전쟁이 종결되어 전후 처리 및 독일의 전쟁배상을 논의하기 위해 파리평화회의가 소집되었을 때, 모네는 이 회의를 준비한 클레망텔 및 클레망소(Clemenceau)와 함께 프랑스 대표단으로 참석하였고, 클레망텔의 적극적인 추천으로 연합국이 주최한 최고경제자문위원회(Supreme Economic Council)의 프랑스 대표위원으로 활동하였다. 그곳에서 전쟁배상위원회(Reparations Commission) 미국 대표자로 참석한 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)를 만난다. 미국인 변호사 출신인 덜레스는 1950년대 모네가 유럽통합을 위해 활동했던 시기까지 긴밀한 관계를 유지하였으며, 아이젠하워 행정부(1953~60년)의 유럽통합 지지정책을 이끈 중요한 미국인 정치엘리트였다. 동시에 아이젠하워 행정부하에 만들어진 중앙정보국(CIA) 국장 알렌 덜레스(Allen Dulles), 그리고 저명한 영국의 경제학자 케인스(John Maynard Keynes)와의 만남도 이곳에서 이루어졌다.¹⁴¹⁾ 이러한 인적 네트워크는 전후 모네가 어떻게 미국 정치권력의 핵심층과 교류하며 EDC와 관련한 미국의 외교정책 방향을 조율하고, 1957년 로마조약이 성사될 당시 EEC와 EURATOM에 대한 미국의 지지를 이끌 수 있었는

141) 김유정(2012d), pp. 436~437.

지를 이해할 수 있는 핵심 부분이다.

이와 같은 국제무대에서의 경험과 경력을 인정받아 모네는 이후 1919년 설립된 국제연맹(League of Nations)의 사무차장으로 활동하였다. 당시 그는 독일과 폴란드 간에 갈등을 빚고 있던 상부 실레시아(Upper Silesia) 문제의 해결을 위해 국제연맹에 중재위원회를 설립하여 영토 귀속을 위한 주민투표를 주관케 했다. 국제무대에서의 이와 같은 폭넓은 활동은 모네가 국가간 갈등과 문제를 조정하고 해결하는 ‘거래의 성사자’로 세간에 알려지는데 결정적인 역할을 했다.

제2차 세계대전 발발 당시 모네의 주요 활동을 크게 세 가지로 정리하면, 1938년 미국산 전투기 구입을 위한 프랑스 특사 및 루스벨트와의 독대, 1939년 히틀러 전쟁 발발 당시 영국과 프랑스 양국의 공동 군수물자 조달 조정관으로 활동, 그리고 1943년 알제리에서의 자유프랑스 위원회(CFNL: Le Comité Français de l'Libération Nationale)에서의 활동을 들 수 있다. 1938~39년 프랑스 비밀특사로 파견된 모네는 루스벨트와의 만남에서 모든 유토피아적 상상을 버리고 프랑스·영국·미국의 공동 대응만이 위협받는 민주주의 국가를 구하는 유일한 길이라고 강조했다. 그리고 제1차 세계대전의 경험을 바탕으로 전쟁군수 물자를 조달하기 위한 프랑스·영국 간의 임시 경제협력기구가 필요하다는 것을 설명하고, 이를 위해서는 무엇보다 미국의 도움, 즉 미국의 전쟁물자 원조가 절실하다는 것을 여러 차례 강조했다.¹⁴²⁾ 1939년 유럽에서 전쟁이 발발하자 모네는 제1차 세계대전 때의 경험을 살려 영국과 프랑스 양국의 공동 군수물자 조달 조정관으로 활동하였다. 당시 모네의 활약은 미국인의 신뢰를 얻기에 충분했고, 1941년에는 ‘워싱턴에 있는 11명의 외국인 중 한 명’으로 미국 언론에 소개되기도 하였다.¹⁴³⁾

142) 위의 책, p. 438.

143) FJME AME 66/3/58: (30.12.41). 언론에 비친 모네의 활동 및 유럽통합과 관련하여서는 김유정(2014) 참고.

1943년 알제리에서 모네는 전후 프랑스의 미래뿐만 아니라 독일과의 협력을 통한 통합된 유럽에 대해 구체적으로 생각하기 시작했다. 당시 모네는 전후 프랑스 경제복구를 위한 소규모 전문가위원회에 합류하고 그들과 소통하며 많은 문서를 작성했다. ‘1943년 알제리 사색(Réflexion d'Alger en 1943)’으로 불리는 이 문서들은 모네의 유럽통합 구상에 대한 첫 번째 문서로 기록되는데, 전후 독일과 프랑스 간의 석탄 및 철강 공동체 구상이나, 또는 연방체와 같은 형태의 유럽통합에 대한 구체적인 내용을 담고 있다.¹⁴⁴⁾ 모네의 프랑스 경제 복구 및 현대화 구상은 어디까지나 미국의 원조를 골자로 담고 있다. 미국의 원조 없이는 프랑스 경제의 현대화도 불가능하다고 모네는 판단했다. 1945년 미국의 원조를 협상하기 위해 드골이 워싱턴을 방문했을 때 모네는 다음과 같이 언급했다.

“당신은 프랑스가 큰 국가라고 말하지만 내가 생각하기에 현재의 프랑스는 작은 국가에 불과합니다. 프랑스 국민 스스로가 크다고 느끼는 그 순간 프랑스는 큰 국가가 될 것입니다. 무엇보다 그러기 위해서는 기존의 경제구조가 아닌 새로운 생산 및 생산성 향상을 가능케 할 프랑스 경제의 현대화가 절실합니다.”¹⁴⁵⁾

이와 같은 드골과의 만남과 신뢰를 바탕으로 모네는 전후 프랑스 경제의 현대화를 위한 기획위원회(Commissariat français du Plan) 위원장으로 임명된다. 제2차 세계대전 이후 모네는 알제리에서의 경험과 인맥을 바탕으로 소규모 기술관료 인재 풀을 구성해서 전후 프랑스 경제의 현대화 작업을 수행했다.¹⁴⁶⁾ 독일뿐 아니라 미국 내에서도 석탄철강공동체의 카르텔 의혹이

144) FJME AME 33/1/3: (05.08.43); FJME AME 33/2/11: (20.08.43); FJME AME 33/2/14: (La date n'est pas identifiée).

145) Monnet(1976), p. 328.

146) Mioche(1987), p. 92.

불거질 때마다 반독점(anti-trust)의 이론적 논의를 제공하여 모네를 도운 조지 볼(George Ball, 변호사, 이후 케네디 행정부 국무장관)은 파리에서의 경험을 다음과 같이 회상한다.

“50년대 나는 많은 시간을 파리에서 보냈다. 프랑스 경제 현대화 및 슈망 플랜의 중심은 재미있게도 마르티냐 거리에 있는 작은 아파트였다. 모네는 내게 계단 옆의 작은 사무실 방을 주고는 그곳에서 안타-트루스트에 관한 많은 서류들을 써달라고 요청했다. 우리는 많은 시간을 그곳에서 보내며 프랑스 경제의 현대화 및 슈망 플랜에 대해 함께 토론하고 논쟁했다.”¹⁴⁷⁾

당시 모네의 네트워크 구성원으로는 미줄린(Robert Marjolin), 유리(Pierre Uri), 이르시(Etienne Hirsch)와 같은 프랑스의 전문기술관료와 미국인 정치가, 그리고 언론인 출신의 조력자가 있었다. 특히 미국 네트워크에는 1940~43년에 함께 일했던 루스벨트 행정 관료인 네이든(R. Nathan)과 볼(George Ball)이 대표적으로 포함된다. 누구보다 모네의 유럽통합 구상과 활동을 잘 알고 있었던 이들은 1945년 트루먼 행정부와 1960년대 케네디 행정부 관료로 재직할 때마다 계속해서 모네의 유럽통합에 대한 미국의 지지와 이해를 도왔다.

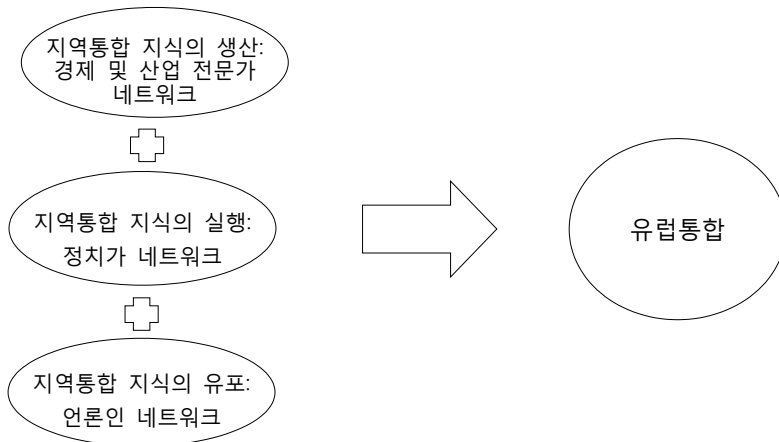
또한 모네의 네트워크에서 빼놓을 수 없는 구성원은 언론인 출신 조력자들이다. 언론은 모네의 유럽통합 활동에서 가장 중요한 활용 수단이었다. 유럽통합 정보를 유포하고 공감대를 형성하는 도구로 그는 언론을 가장 중요하게 인식했다. 우선 프랑스 언론인으로는 모네의 유럽통합 방향을 적극 지지하고 그의 유럽통합 내용을 대중에게 알리는 데 노력한 언론인 출신 프랑수와 뒤센(François Duchêne)과 프랑수와 폰텐느(François Fontaine)가 있

147) FJME, Fonds d'histoire orale(15.07.81).

다. 그리고 미국인 언론인으로 장 모네의 유럽통합 활동을 미국 정치 및 사회에 알리고자 노력한 워싱턴포스트지 창시자 필 그레이엄(Phil Graham)과 캐서린 그레이엄(Katherine Graham), 뉴욕타임스 리포터 및 칼럼니스트 제임스 레스톤(James Reston), 뉴욕 해럴드 트리뷴과 로스앤젤레스 타임지에서 리포터로 활동한 돈 쿡(Don Cook), 그리고 워싱턴포스트 유명 칼럼니스트 월터 리프만(Walter Lippmann) 등이 있었다.¹⁴⁸⁾

모네는 프랑스 언론뿐만 아니라 미국 언론인과의 지속적인 유대관계 및 소통을 통해 미국에 유럽통합 지식을 유포하고 알리는 데 적극적으로 노력했으나, 그에게 있어 언론정치는 유럽통합의 목표를 달성하는 유용한 수단이었다. 모네는 유럽공동체에 대한 우호적인 여론 없이는 공동 목표의 필요성을 공유하는 협력을 이끌어낼 수 없다는 점을 잘 알고 있었다.¹⁴⁹⁾

■ 그림 4-2. 장 모네의 유럽통합 방법 ■



자료: 저자 작성.

148) 김유정(2014), p. 147.

149) 위의 책, p. 159.

이상에서 살펴본 바와 같이 모네의 지식(인적) 네트워크의 작동방식은 다음과 같다. 마줄린, 유리, 이르시와 같은 경제 및 산업 전문가 지식 네트워크를 통해 지식을 창출하고, 프랑스 및 미국의 정치가를 활용하여 지식을 자문하고, 마지막으로 언론인 네트워크를 통해 지식의 유포를 가능하게 했다. 모네는 지역통합을 이와 같은 전문가 그룹, 정치가, 그리고 언론인과의 협업을 통해 창출할 수 있는 총체적 결과물로 이해하고, 소통과 조율을 통해 새로운 방식의 지역통합을 구체화했다. 이 네트워크는 1950년대 ECSC와 EURATOM과 같은 유럽기구에 기술적인 전문지식을 제공하며 초기 유럽통합 시점에서 핵심적인 기여를 했다.

4. 장 모네와 유럽정책 네트워크

1954년 EDC의 실패 이후 모네는 새로운 재도약을 위한 유럽연방실행위원회(Le Comité d'Action pour l'Europe des Etats-Unis)를 설립하였다. 이 조직은 두 가지 목적에서 이루어졌는데, 우선 다양한 정치적 기반 및 국경을 초월한 정치가를 통합하고 유럽통합에 대한 각국의 이해와 지지를 이끌어내는 한편, 유럽통합 지식과 정보를 창출하고 보관하는 연구소를 설립해서 관련 지식을 교육하고자 하였다. 이는 연구소(Bureau d'étude)로도 설명되지만 유럽통합의 방향과 지식을 제공하고, 그의 목적과 행동을 지지하는 일종의 싱크 탱크(Think Tank)와 같은 개념이었고, 지식과 정치의 연계를 통해 EURATOM과 같은 유럽기구를 만들고자 했던 모네의 의도를 구체적으로 보여주는 사례이기도 하다.¹⁵⁰⁾ 특히 모네는 이 위원회 활동을 통해 공동의 에너지관리 정책에 대한 각국의 상이한 이해를 조율하고, 공동의 유럽기구

150) 실제로 이 연구소의 첫 번째 연구결과물로 출판된 결과물은 EURATOM(1957년)이었다.

창출을 위한 의견을 모아 EURATOM 계획을 실행할 수 있었다.

모네는 이 위원회를 통해 정기회의를 개최하고 정치가의 의견을 모으는 소통의 장을 마련하는 데 집중하였다. 다양한 국적과 이데올로기를 가진 정치가로 구성된 이 위원회는 산하에 소자문위원 조직을 두었고, 특히 헬몬트(Jacques Van Helmont)와 콘스터만(Max Kohnstamm)이 주도적으로 회의를 계획하는 일을 맡았다.¹⁵¹⁾ 모네는 리더십의 중요성을 인식하고 있었고, 유럽통합의 성패가 유럽 정치지도자, 특히 고위 정치·행정관료 및 외교관에 의해 결정적으로 이행되는 것으로 판단했다. ECSC 협상 경험에서 비추어볼 때, 다양한 성격과 입장을 가지고 있는 정치가의 합의가 중요하다는 것을 모네는 잘 알고 있었다. 1950년 슈망 플랜이 발표되고 그에 대한 6개국 협상이 진행되는 동안 모네는 독일의 사회당 출신 원내 대표 슈마허(Kurt Schumacher)의 반대에 크게 부딪힌 바 있었다. 슈마허는 슈망 플랜에 자본주의적 및 카르텔 성격이 자리하고 있다고 비난하면서, 미래의 독일 통일에도 커다란 걸림돌이 될 것이라고 크게 비판하며 모네의 계획을 반대한 적이 있다.¹⁵²⁾ 또한 EDC 조인을 위한 협상 경험을 통해서도 그는 정치가의 지지 및 합의가 무엇보다 중요하다는 사실을 깨달았다. 모네는 EDC의 실패가 프랑스 사회당(SFIO)¹⁵³⁾과 같은 독일 사회민주당(SPD) 지도부의 지지를 얻지 못한 것이 결정적인 원인이었다고 판단했다. 따라서 1955년 5월 유럽연방실행위원회 설립을 계획할 때 다양한 정치적 뿌리와 비전을 가진 정치가의 참여를 적극 고려했다. 모네는 “유럽통합을 위한 동지(유럽정치가)의 통합이 우선 중요하다”¹⁵⁴⁾고 언급하며 지속적으로 정치가의 통합을 위해 노력하였고, 국경을 초월한 사회당 출신 정치대표자의 참여를 유도하였다. 그 결과

151) Varsori(2009), p. 8; 김유정(2012c), p. 9.

152) Rieben(1995), p. 44.

153) SFIO, Section Française de l' Internationale ouvrière: 국제노동자동맹 프랑스지부.

154) FJME AMH, C, 3/28/2(16.05.56).

모네의 유럽연방실행위원회는 유럽 6개국의 사민당, 사회당 및 자유주의당 출신의 다양한 정치적 뿌리를 가진 구성원으로 이루어진 유럽기구로 발전하였다.

직접적인 실무를 담당한 모네의 실행위원회 자문위원 또한 국제적으로 구성되었다. 룩셈부르크인 콘스터만은 실행위원회의 부위원장으로 모네와 유럽의 다른 정치가와의 연계를 도왔고, 독일인 헬몬트(Jacques Van Helmont)는 주로 회의 자료를 작성하는 일을 맡았다. 영국인 기자 출신 메인느(Richard Mayne)와 뒤센 및 프랑스 언론인 출신 퐁텐느는 모네와 정치가 및 일반대중과의 소통을 도왔다. 마지막으로 스위스인 립번(Henri Rieben)은 행동위원회의 행정적인 업무를 맡았고, 모네의 실행위원회 자료연구소를 운영하였다.¹⁵⁵⁾

결론적으로 1954년 EDC 계획의 실패 이후 초국가적 개념이 위태로워 보일 때도 모네는 지속적으로 정치가와의 소통과 연계를 통해 유럽연방으로의 발전을 더욱 강하게 주장했다. 1954년 ECSC 고위관리기구(High Authority) 위원장 사임과 더불어 세워진 유럽연방실행위원회는 유럽정치가 및 지식인의 소통을 조율하는 모네의 지식 네트워크의 중심지였다. 모네에게 있어 유럽통합은 이와 같이 지식의 소통을 통한 협력과정이며 그것을 실현하는 과정이었다.¹⁵⁶⁾

5. 장 모네와 미국(대서양) 네트워크

“부루스(David Bruce)와 맥클로이(John, J. McCloy)는 유럽통합을 열렬히 지지해 준 나의 미국인 친구들이다. 유럽통합에 대한 그들의 지지

155) 김유정(2012c), p. 41.

156) 위의 책, p. 45.

이유 또한 나와 별반 다르지 않았는데, 그들의 걱정도 유럽에 영구적으로
평화를 정착시키는 것이었다.”¹⁵⁷⁾

모네와 미국(대서양) 네트워크와의 관계는 1950년대에서 1960년대까지
유럽통합 초기과정의 성공을 이해할 수 있는 핵심적인 부분으로, 유럽통합에
대한 미국의 구상 및 영향을 구체적으로 설명해준다. 그 관계의 시기는 2차
세계대전 시기까지 거슬러 올라간다.

표 4-1. 장 모네와 관계한 미국 엘리트 관료집단의 성격분석(1938~63년)

Roosevelt 행정부 (1935~45년) 국무장관: Cordell Hull	Truman 행정부 (1945~52년) 국무장관: Dean Acheson	Eisenhower 행정부 (1953~60년) 국무장관: John Foster Dulles	Kennedy 행정부 (1961~63년) 국무장관: George Ball
국제주의자 (루스벨트 행정부 Think Tank 관료집단)	포스트- 국제 주의자 (트루먼 행정부 Think Tank 관료집단)	유럽주의자 (아이젠하워 행정부 Think Tank 관료집단)	대서양주의자 (케네디 행정부 Think Tank 관료집단)
전후 유럽 구상을 위 한 정치 엘리트 연구 집단	마셜 플랜 (Marshall Plan, 미국 의 유럽원조)	대법원장 Felix Frankfurter를 중심으로 한 Harvard 법과대학 출신 변호사 집단	유럽-대서양 관계를 위한 정치 엘리트 연 구 집단
Felix Frankfurter Harry Hopkins Henry Stimson John F. Dulles Dean Acheson John J. McCloy George Ball Robert Nathan	George Marshall William Clayton Averell Harriman George Kennen David Bruce William Tomlinson	Felix Frankfurter John J. McCloy John Foster Dulles Robert Bowie George Ball David Bruce William Tomlinson	George Ball Dean Acheson Douglas Dillon Mac George Bundy Robert Bowie Gene E. Rostow Shepard Stone John Tuthill Robert Schaezel

자료: 저자 작성.

[표 4-1]을 통해서 알 수 있듯이, 장 모네의 미국 네트워크의 구성원은 법

157) Monnet(1976), p. 523.

를가, 재정 및 외교 전문가로 구성되었다. 모네와 가장 친밀한 관계를 유지하며 모네의 유럽통합 계획을 이해하고 함께 고심했던 대표적인 미국인 정치가로는 딘 애치슨(Dean Acheson, 트루먼 행정부 국방부 장관), 존 맥클로이(John McCloy, 독일 연합군 최고위원회 위원장), 조지 볼(George Ball, 케네디 행정부 국무장관), 존 포스터 덜레스(John F. Dulles, 아이젠하워 행정부 국무장관), 펠릭스 프랑크푸르터(Félix Frankfurter, 대법원장 및 루스벨트 자문위원) 등이 대표적이다. 미국 및 국제무대에서 그들의 정치적 영향력을 고려할 때, 장 모네와 이들의 관계가 미국의 유럽통합 지지 정책을 결정하는 데 있어 얼마나 중요했는지를 판단해볼 수 있는 대목이다.

미국은 유럽통합 초기단계부터 긍정적인 지지를 표명해왔다. 물론 시기에 따라 강도의 차이 및 유럽통합을 통해 달성하고자 한 목표의 차이는 있었지만 미국의 대유럽정책은 정치·정당의 성격을 초월해 지속성을 보였다. 제2차 세계대전 이후 서유럽 경제통합을 적극 지지했던 트루먼, 공화당 출신으로 유럽방위공동체(EDC) 및 유럽정치공동체(EPC)를 지지했던 아이젠하워, 그리고 마지막으로 대서양협력체를 위해 유럽공동체를 지지했던 케네디 대통령에 이르기까지 유럽통합에 대한 미국의 지지정책은 일관되게 유지되었다.¹⁵⁸⁾

미국의 지지는 1951~52년 진행된 ECSC 협상과정에서도 구체적으로 나타났다. 모네의 미국인 네트워크는 기간산업을 통해 유럽경제공동체가 달성되어야 한다는 슈망 플랜의 기본정신에 적극 공감했다. 그리고 ECSC의 성공적인 협상을 이끌어내기 위해 협상과정 내내 장 모네와 보조를 맞췄다.¹⁵⁹⁾ 유럽경제통합기구에 대한 지적 영감을 제공했던 톰린슨(William Tomlinson), 그리고 아테나위를 설득하는 데 충력을 기울였던 보위(Robert Bowie)와 맥

158) 이와 관련하여서는 김유정(2012b) 참고.

159) 때로 이들은 모네의 양쪽에 앉아 협상을 지켜보았다. 이는 미국이 유럽석탄철강공동체의 설립을 적극적으로 지지한다는 상징적인 분위기를 만들고 협상을 성공적으로 진행하기 위한 모네의 전략이기도 했다.

클로이가 당시 모네와 함께했다. 이후 케네디 정부의 국무장관이 된 볼이 합세하여 반독점에 관한 이론적 논의를 제공하였는데, 이는 독일뿐 아니라 미국 내에서도 불거졌던 석탄·철강 공동체의 카르텔 의혹을 잠재우는 데 결정적인 역할을 하였다.¹⁶⁰⁾ 따라서 당시 석탄철강공동체 협상의 성공은 장 모네와 미국인 친구들이 함께 이루어낸 노력의 결과로 볼 수 있다.

한편 1952년 대통령으로 당선된 아이젠하워는 과다한 국방비 지출이 미국의 경제적 파산을 가져올 것에 대해 심히 우려했고, 더 적은 비용으로 공산주의의 위협에 대응하는 방어체계의 준비가 절실했다. 이에 미국의 핵무기와 공군력의 우월성을 이용하여 군사예산을 축소하는 ‘뉴룩(New Look)’ 정책이 채택되었다.¹⁶¹⁾ 또한 아이젠하워는 유엔총회의(1954년 12월)에서의 연설을 통하여 ‘평화를 위한 원자력(Atoms for Peace)’ 사용을 제안하였다.¹⁶²⁾ 이는 제2차 세계대전 이후 핵 불용 정책(policy of nuclear denial)의 변화를 나타내는 것이었고,¹⁶³⁾ 유럽의 원자력 협력의 배경은 이와 같은 미국의 세계 핵전략의 방향 전환과 무관하지 않았다.¹⁶⁴⁾ 1955년 미국원자력위원회(USAEC) 자문역 아이젠버그(Max Isenbergh)는 장문의 보고서를 통하여 모네에게 다음과 같이 말했다.

160) 김유정(2012a), p. 201.

161) 아이젠하워 대외정책의 성격과 관련하여서는 권오신(2005) 참고. 유럽방위공동체(EDC) 창설에 대한 아이젠하워의 지지정책의 근본적인 이유도 이러한 대외정책의 성격에서 찾을 수 있다. 초기에는 유럽방위공동체에 대해 찬성하는 것을 매우 주저했던 아이젠하워가 결국 지지한 것은, 이를 통해 전후 세계질서 재건에 대한 미국의 부담을 경감할 수 있다는 인식이 있었기 때문이다. 아이젠하워가 보기에 유럽인 스스로 주도하는 유럽군대 건설은 전후 자유민주주의 진영의 유일 초강대국으로 부상한 미국이 가져야 할 책임감을 덜어주는 것으로 이해되었기 때문이다. 이와 관련하여서는 김유정(2012a) 참고.

162) Divine(1981), pp. 112-116.

163) 결과적으로는 이러한 미국의 세계 핵정책의 방향 전환 이후 1955~58년 유럽에서의 핵 관련 많은 기구의 탄생을 독려했던 것이 사실이다. 위에서 언급한 국제원자력기구(IAEA 29 June 1957), 유럽원자력 개발공동체(EURATOM, 1 January 1958)의 설립 OEEC 산하 유럽핵에너지국(OEEC's European Nuclear Energy Agency, 1 February 1958)의 창설이 그 결과이다.

164) DDE Library, Eisenhower paper, 1941-1983, 아이젠하워 대통령은 1956년 2월 22일 연설을 통해 원자력 에너지의 평화적 사용을 증진하기 위해 우라늄(235) 20톤을 제공할 의사가 있다고 밝혔다.

“1955년이 분명 19세기 산업혁명 이전의 시기와 다르듯이, 2000년의 시대는 작금의 시대와 다를 것입니다. 그렇지만 이러한 변화 속에서도 원자력 에너지는 계속해서 우리의 삶에 중요한 영향을 주는 에너지원이 될 것임을 저는 확신합니다.”¹⁶⁵⁾

당시 모네는 아이젠버그를 비롯한 아이젠하워 행정부의 정치 및 기술 관료와 밀접하게 연결되어 있었고, 이들을 통해 미국 핵무기 전략과 유럽 원자력 협력에 대한 의견을 공유했다.¹⁶⁶⁾ 모네가 판단하기에도 원자력 에너지는 미래산업을 결정짓는 핵심 분야이자 유럽의 경쟁력을 증진할 수 있는 주요 에너지원으로 여겨졌을 뿐만 아니라, 유럽 정치가의 관심을 보다 쉽게 모을 수 있는 의제로 보였다. 즉 원자력 에너지는 산업경쟁력을 위한 주요 현안인 반면 동시에 연방주의적 유럽정치 통합을 위한 수단으로써 유용하다고 보았다. 이는 원자력 에너지의 평화로운 사용을 위한 국제기구의 창설을 고심했던 아이젠버그의 아이디어와 EDC 실패 이후 더욱 강력한 연방주의적 유럽정치를 도모했던 모네의 구상이 만나는 접점이었다.¹⁶⁷⁾

1955년 12월 17일, 파리에서 아이젠하워 행정부의 국무장관 덜레스를 만난 모네는 유럽에서의 원자력 에너지의 평화로운 사용을 위한 기구를 설립할 계획과 이에 대한 미국의 지지를 요청하였다. 이어 1956년 1월 9일, 덜레스는 아이젠하워에게 원자력 협약과 관련한 양자적인 협상을 지양하고 유럽 6개국이 참여한 다자적인 협약을 제안하였으며,¹⁶⁸⁾ 아이젠하워는 이와 같은 덜레스의 의견에 동의하였다. EURATOM은 유럽에서의 독자적인 핵개발 및 보유를 유럽 차원에서 스스로 억제하고, 무엇보다 독일을 유럽통합

165) FJME, AMK 38/1/2(12.01.1955).

166) FJME, AMK 38/1/2(12.01.1955). AMK 38/1. 그 밖에도 모네와 아이젠버그가 자주 만나 원자력 에너지에 대해 의견을 교환했던 많은 기록문서가 장 모네 유럽재단에 소장되어 있다.

167) 이와 관련하여서는 FJME Fonds d'histoire orale(20.04.81)에 구체적으로 서술되어 있다.

168) RG 469 John Foster Dulles Paper(09.01.1956).

의 틀에 묶어둠으로써 미래에 발생 가능한 핵 위협의 요소를 견제할 수 있는 장치로 비쳤다. 1955년 메시나 회의를 통해 ‘원자력 에너지의 평화로운 사용을 핵심’으로 구체화된 EURATOM은 미국의 지지 속에서 진행이 가속화되었다. 모네의 오랜 친구이자 그의 유럽통합 방향을 적극 지지했던 델레스는 EURATOM에 대한 강한 지지 의사를 공식적으로 표명하기도 했다.¹⁶⁹⁾

1950년대 후반부터 모네는 더욱 긴밀한 대서양관계를 통하여 유럽문제를 해결하고자 했다. 유럽경제공동체(EEC) 미국 대표부 스와첼(Robert Schaezel)은 모네의 이와 같은 방향 전환에 대해 다음과 같이 설명한다.

“1950년대 유럽기구들이 성공적으로 안착되어감에 따라, 모네는 지속적으로 유럽과 미국의 관계를 통한 유럽통합 건설을 도모했다”¹⁷⁰⁾

모네에게 있어 대서양 관계의 발전은 EDC의 실패 이후 위기에 봉착한 유럽에 있어 새로운 대안으로 인식되었다. 무엇보다 그는 대서양연대를 통하여 더욱 독립적이고 강한 유럽경제 통합의 완성을 기대했다. 나아가 모네는 1959년 안보적 차원에서 머물렀던 대서양 관계의 필요성을 한층 더 발전시켜 영국을 포함하는 ‘대서양 경제연합’을 주장했다.¹⁷¹⁾

그러나 모네의 이와 같은 ‘대서양 유대(le partenariat atlantique)’ 강화

169) 이처럼 미국이 유럽원자력에너지 관리와 관련한 초국가적 형태의 해결책을 지지한 것은 핵 관리 및 안보문제와 깊이 관련되어 있었다. 미국의 행정 관료들은 핵분열성 물질의 확산 문제에 매우 민감했는데, 유라툼이 유럽 국가의 독자적인 핵 개발 및 핵무기를 개발하는 것을 막을 수 있을 것으로 보았다. 다시 말해, 핵물질 공급 창구를 일원화하는 유라툼 원료국(EURATOM Supplies Agency)을 통해 유럽이 핵분열성 물질의 소유 및 재공을 스스로 통제할 수 있을 것으로 보았다. 무엇보다 초국가적 형태의 해결책은 바로 이러한 미국의 고민을 덜어줄 수 있는 것으로 인식되었다. 즉 유라툼은 그것의 초국가적 형태를 통해 스스로를 견제할 수 있는 것으로 여겨졌고 이러한 동인에서 아이젠하워-델레스 행정부는 유라툼을 지지했다. 유라툼에 대한 미국의 지지정책은 유럽에서의 독자적인 핵 개발을 억제하고 견제하기 위한 미국의 핵 관리정책의 하나였다(김유정 2013b, p. 258).

170) Schaezel(1989), p. 483.

171) FJME AMK 103/1/16(27.07.59).

개념은 드골주의자의 오해를 가져오는 빌미를 제공했다. 특히 1961~62년 영국의 유럽경제공동체 가입과 관련하여 모네와 드골주의자의 갈등은 최절정에 달했는데, 모네에게 있어 대서양주의는 드골주의자가 비판하는 식의, 즉 유럽에서의 미국의 해게모니를 지지하는 그런 개념이 아니었다. 어디까지나 모네는 유럽통합이 온전히 완성되는 과정으로 대서양 관계를 지지하고 발전시키길 원했다. 1959년부터 새롭게 강조한 ‘대서양 경제연합’을 통한 미국과 유럽의 유대 강화는 동등한 관계에서 세계 및 냉전 문제를 공유하고 함께 해결하는 파트너십을 염두에 둔 개념이었다. 이러한 모네의 대서양주의는 영국의 EEC 가입에 대한 적극적인 지지를 통해 나타났다. 그는 우선적으로 영국이 유럽에 참여함으로써 유럽과 미국의 새로운 유대관계가 만들어지기를 희망했다. 당시 모네는 두 가지 차원의 공동체 발전의 방향을 생각하고 있었는데, 우선적으로 유럽 국가로 이루어진 초국가적 형태의 유럽연방과, 이렇게 완성된 유럽과 미국과의 연합이었다.¹⁷²⁾

6. 소결: 장 모네의 네트워크 활용이 동북아 공동체 구상 및 활동에 주는 시사점

정책 및 지식 네트워크 연구는 실제 제도가 형성되기까지의 정치적 연계 및 맥락을 분석함으로써 기존의 기능적·제도적 접근을 넘어서 보다 구체적인 지역협력의 선행조건을 살펴볼 수 있다는 데 큰 장점이 있다. 특히 모네의 네트워크 활용에 관한 연구는 지역연구에 있어 소통의 측면을 강조한다. 모네는 국경을 초월한 다양한 전문가집단의 소통의 중심(hub)에서 공통의 이해관계와 공통의 목표를 조율하고 영향력을 행사했다. 다시 말해 모네는

172) DDE 47(19,10,54).

주요 행위자간 의사소통을 가능하게 하고 효율적인 지식공유 메커니즘을 통해 유럽의 지역통합을 달성했다. 국경을 초월한 다양한 지식인 네트워크간 소통과 협력이 성공적인 유럽통합으로 이행된 점은 유럽의 지역통합 과정을 이해하는 중요하고 구체적인 사례연구일 뿐만 아니라, 향후 동북아 지역협력을 추진하는 데 있어 정책적 함의와 시사점을 제공한다. 모네의 유럽통합 사상이나 철학보다 구체적인 유럽통합 실행과정을 연구해야 할 필요성도 여기에 있다.

현재 한·중·일 FTA를 비롯한 동북아 차원의 경제협력 논의가 가시화되고 있으나, 아직 한국, 중국, 일본 간에는 본격적인 지역협력 및 통합 논의가 충분한 정치적 동력을 확보하지 못하고 있다. 이 단계에서 유럽통합의 초기 단계에 이루어진 장 모네의 초국가적 네트워크 연구를 통해 동북아 차원의 전문가, 정치가 및 언론인 네트워크의 연계 가능성과 활용을 구상해볼 수 있다. 전문가 차원의 협업은 동북아 실정에 맞는 현실적인 통합지식을 제공할 수 있고, 다음으로 정치가 차원의 통합은 동북아 평화 정착 및 공동체 구상에 있어 실질적인 파워 네트워크가 될 수 있다. 유럽의 경우에서도 볼 수 있듯이, 국경과 이데올로기를 초월한 정치가의 이해와 협력은 지역협력에서 무엇보다 중요하다. 또한 동북아 지역협력에 대한 미국의 이해와 도움도 중요한 요소이다. 마지막으로 언론은 지역공동체의 필요성에 공감하고 소통하는 협동적인 노력을 이끌어낼 수 있는 중요한 수단이다. 지식, 파워, 필요성을 위한 협력적인 노력이 가능할 때 동북아 평화 정착 및 지역협력 구상은 실현 가능성을 높일 수 있다.

제5장

역사적 화해와 지역통합: 프랑스 · 독일 화해정책

1. 서론

프랑스와 독일은 19세기부터 20세기 초까지 갈등의 역사를 반복했다. 양국은 1813년의 나폴레옹 전쟁, 1870년의 보불전쟁, 1914년 및 1939년의 양차 대전에서 충돌한 바 있다. 반복된 전쟁의 역사는 국가간 적대 감정을 낳았고, 특히 보불전쟁 패전과 독일의 알자스 · 로렌 지역 합병은 프랑스인에게 치욕스러운 사건이었다. 당시부터 프랑스 대중지는 독일인을 야만인의 모습으로 풍자하기 시작했으며, 프랑스에서 ‘프리시안(Prussian)’이란 단어는 욕설로 사용됐다. 독일에서도 분위기가 다르지 않았는데, 독일제국 교과서는 프랑스를 대적(大敵, archenemy)이라고 명시하며 영국보다도 더 적대적인 국가로 다루었다.¹⁷³⁾

173) Greisman(1994), pp. 42–45.

1963년 1월 22일 독일연방공화국 초대 수상 아데나워(Konrad Adenauer, 1876~1967년)와 프랑스 제5공화국 초대 대통령 드골(Charle De Gaulle, 1890~1970년)이 파리에서 체결한 ‘프랑스·독일의 우호와 협력 조약’(이하 ‘엘리제 조약’)은 보불전쟁 이후 80년 이상 지속된 프랑스와 독일의 대립을 해소하는 화해협정이었다. 두 정상간의 정기적인 회동이 양국의 화해 문제를 명문화한 조약체결로까지 이어질 것을 예상하는 사람은 많지 않았고, 양국 정당은 국내외의 격렬한 반대를 무릅쓰며 조약에 서명했다. 때문에 엘리제 조약에 대한 후대의 평가는 극명하게 엇갈리고 있다. 한편에서는 프랑스·독일 커플(couple franco-allemand)이라 일컬어질 정도로 긴밀한 유대를 형성하는 데 결정적인 초석을 놓은 ‘외교 혁명’이라는 평가가 있는 반면, 다른 한편에서는 이 조약을 정치적 사산아(enfant mort-né)에 비유하며 처음부터 실현 가능성이 없었던 협정이라며 평가절하하기도 한다. 관련 외교 문서가 공개된 1990년대 중반 이후부터 이 주제에 대한 본격적인 연구가 발표되고 있으며, 특히 40주년과 50주년을 맞이한 2003년과 2013년도에 엘리제 조약을 새롭게 재조명하는 시도가 이어졌다. 엘리제 조약에 대한 평가는 현재 진행 중이라 할 수 있으며, 여전히 논쟁 중인 다양한 쟁점을 형성하고 있다.

기존 연구자들은 독일과 주변국의 화해 정책에 영향을 미친 다양한 요인을 분석해왔다. 펠트만(Lily G. Feldman)은 독일의 화해협력 정책을 ‘역사(조직 및 상징적인 사건), ‘리더십’, ‘제도’, ‘국제적 맥락’의 4개 차원에서 분석했고,¹⁷⁴⁾ 폰 오펜(Sabine Von Oppeln)은 ‘정치적 인물’, ‘제도적 상호영향’, ‘유럽통합의 비전’, ‘정치적 선호’, ‘환경적 조건’을 주요 변인으로 제시했다.¹⁷⁵⁾ 반면 로수(Valérie Rosoux)는 국가간 적대관계를 해소할 수 있는 협상 요소로 ‘인물’, ‘제도’, ‘타이밍’을 언급하였다.¹⁷⁶⁾ 어떠한 접근 방식

174) Feldman(2012), pp. 12~17.

175) Von Oppeln(2011), pp. 58~65.

176) 여기서 타이밍이란 갈등 국가간 화해를 뒷받침할 수 있는 협력 준비의 성숙도를 의미한다(Rosoux

을 취하진 간에 기존 논의는 공통적으로 제도적 요인으로 포괄할 수 없는 정치적 리더십과 상황적 요인을 동시에 강조하고 있다. 즉 전후 20년이 채 지나지 않은 시점에서 양국간 화해조약이 발효될 수 있었던 원인을 이해하기 위해서는 ‘연속적인 우연의 일치(*la fréquence de coïncidence*)’¹⁷⁷⁾를 가능하게 했던 양국 정상의 리더십에 주목해야 한다.

1950년대 국제적 환경은 프랑스·독일 화해협력에 결코 유리한 조건이 아니었음을 상기할 필요가 있다. 전후 독일 문제를 둘러싼 미국·소련·프랑스·영국의 갈등, 독일 분단과 냉전 질서의 수립, 유럽 6개국의 통합 협상 및 영국의 유럽경제공동체(EEC) 가입 시도 등 복잡한 국제정세 속에서 국가간 이해관계는 서로 복잡하게 얽혀 있었다. 또한 1940년대까지 적대관계가 1960년대의 친선관계로 전환되는 과정에서 독일이 전쟁과 프랑스 침략에 대해 회개하는 과정을 충분히 거치지 않았다는 사실을 고려할 때,¹⁷⁸⁾ 비약적인 관계 개선을 가능하게 한 정치 지도자의 인적 변수를 재조명할 필요가 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 엘리제 조약으로 이어지는 프랑스·독일 외교협상의 주요 쟁점을 점검하고, 드골과 아데나워의 인적 관계에 주목하여 화해협력의 제도화 과정을 재고찰하는 것을 목표로 한다.¹⁷⁹⁾ 프랑스와 독일 간의 다층적인 이해관계 충돌이 발생하던 시기에, 기존의 국가 관계를 굴절시킨 정치지도자간의 관계를 어떻게 평가할 수 있을 것인가? 엘리제 조약은

2013, pp. 472-473).

177) Von Oppeln(2011), p. 64.

178) Lind(2009), p. 547.

179) 드골과 아데나워의 이력을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 아데나워는 1876년 쾰른에서 태어나 교육받았고, 1917년부터 1933년까지 쾰른 시장을 지낸 지방 행정가였다. 1945년부터 1949년까지 영국 군정 지역의 기민당 당수를 지내고, 1948년 제헌의회의 의장이 되었으며, 1949년 73세의 고령으로 독일연방공화국 수상으로 당선되어 1963년까지 수상직을 유지했다. 반면 드골은 1890년 란(Lille) 지역에서 태어나 생 시르 사관학교를 졸업하고, 양차 대전 기간을 거쳐 50대까지 일반적인 군인의 경력을 쌓았다. 1944년부터 1946년까지 임시정부의 수반을 지낸 후 1958년 알제리 독립전쟁을 계기로 간선 대통령으로 정계에 복귀했으며, 1969년까지 11년간 대권을 이어갔다(신중훈(2010), pp. 225~243; 조홍식(2010), pp. 244~264).

양국 정상의 깊은 신뢰와 ‘우정’의 산물로 평가하는 것이 정당할 것인가? 이상의 질문에 답하기 위하여 본 장에서는 제2차 세계대전 이후부터 1963년 엘리제 조약 체결까지의 프랑스·독일 외교사를 드골과 아데나워의 관계 변화를 중심으로 재구성하고 양국 지도자의 역할과 기여를 분석하고자 한다. 아울러 본 장은 이러한 역사적 과정에서 양국간 지역통합 노력과 화해협약 체결과정이 어떤 방식으로 상호 중첩되어 진행되었는가를 분석하며, 슈망 플랜으로 시작된 유럽의 통합과정이 양국간 화해협력에 긍정적 영향을 미쳤고, 다시 프랑스·독일 협력이 향후 유럽통합 확대에 기여하는 선순환 관계가 형성되었음을 논의한다.

2. 전후 프랑스·독일의 외교관계(1945~58년)

엘리제 조약이 체결된 이후였던 1967년에도 독일 외교관들은 “유럽 내 미국의 이해관계를 해치지 않고 프랑스·독일 관계가 어느 정도까지 가까워질 수 있을지 알지 못한다는 것이 문제다”라고 털어놓았다. 이처럼 제2차 세계대전 종전 직후 프랑스·독일 관계를 이해함에 있어 양국 관계만을 주목하는 것에는 한계가 있으며 미국·프랑스·독일의 삼각관계를 파악할 필요가 있다. 미국은 냉전기간 동안 유럽 지역 내에서 구소련의 팽창을 막아야 했으며, 서방 통합이라는 지향하에 서독을 자신의 통제 아래 두는 전략을 포기할 수 없었다.¹⁸⁰⁾ 반면 1947년 미국이 트루먼 독트린과 마셜 플랜을 통해 서유럽에 대한 통제력을 강화하자 소련은 베를린 봉쇄정책을 폈다. 이에 맞서 1949년 4월에 미국은 서유럽 10개국이 참가한 북대서양조약기구를 탄생시켰다.¹⁸¹⁾

180) DeFrance and Pfeil(2012), pp. 22–25.

이러한 국제정세하에 아데나워는 공산권 국가와 거리를 두면서 독일을 서방세계에 편입시킬 수 있는 유럽통합을 지지했다. 그는 아시아와 유럽에 걸쳐 있는 거대한 소련의 존재를 위협적으로 파악했으며, 이미 1920년대부터 기독교적 신념을 기반으로 반(反) 공산주의 신념을 유지했다.¹⁸²⁾ 나아가 아데나워는 독일 재무장에 대한 타 국가의 경계를 완화하고, 서독의 주권을 연합국으로부터 되찾는 지름길을 서방정책에서 찾았다. 즉 유럽통합 구상은 독일의 주권회복 목적과도 무관하지 않았는데, 아데나워는 유럽통합에 적극적으로 참여함으로써 서독 정부의 외교적 영향력을 확보하려는 목표를 가지고 있었다.¹⁸³⁾

1950년 8월 유럽위원회에 서독과 자르(Saar) 지방이 동시에 준회원국으로 가입할 때 국내적인 반대가 컸으나 아데나워는 회원 가입을 강행했다. 1950년 5월에 프랑스 외무장관 슈망이 유럽석탄철강공동체(ECSC) 창설을 제안했을 때에도 국내 반대여론이 거셌으나 아데나워는 적극적인 태도를 보였고, 1951년 4월에는 ECSC 조약에 서명했다. 1952년 5월의 유럽방위공동체(EDC) 창설과 관련해서도 아데나워는 일관된 지지 입장을 보였다. 이러한 노력의 결과로 독일연방공화국(FDR)은 1951년 3월에 연합국으로부터 외교권을 얻었고, 1952년 5월에는 유럽방위공동체조약 서명과 함께 주권회복에 관한 조약을 체결하였다.¹⁸⁴⁾ 그럼에도 EDC 구성이 실패하자 아데나워의 유럽노선은 좌절을 겪었다. 당초 유럽방위공동체 결성은 독일의 재무장을 유럽공동체의 틀 내에서 통제하려는 시도였으며, 르네 플레방(René Pleven)과 장 모네가 프랑스 정부의 이름으로 제안한 기획이었다. 하지만 정작 이 협정은 프랑스 의회 비준을 통과하지 못했으며, 프랑스 공산당 및 드골주의 의원들

181) 아용재(2008), pp. 196~197.

182) Legoll(2004), p. 33.

183) 이선필(2010), pp. 232~233.

184) 위의 책, pp. 238~240.

은 단합하여 이 협정을 거부하였다.¹⁸⁵⁾

두 달 뒤인 1954년 10월에 파리 협정을 통해 독일, 이탈리아, 영국, 프랑스, 베네룩스 3국은 서유럽공동방위기구의 설립에 합의했으며, 프랑스·독일 관계의 새로운 전환점이 마련됐다. 프랑스 총리 망데 프랑스(Mandès France)와 아테나워는 협정 직전에 파리 인근의 라 셀 생클라우(La Celle St Cloud)에서 별도의 면담을 가졌고, 여기서 프랑스·독일 경제위원회 설치와 자르 지역 문제 해결에 대한 합의가 있었다. 이 정상회담은 미국 개입에서 벗어나 다자협회가 아닌 독일·프랑스 양자 회담의 초석이 되었다는 점에서 의미가 있다.¹⁸⁶⁾

같은 시기 레지스탕스의 정통성을 주장하는 공산당과 드골 중심의 인민공화운동(MRP)은 대독일 강경 노선을 통해 정치 입지를 강화했다. 프랑스는 영국, 미국, 소련과 함께 독일 통치에 가담했으며, 독일 경제를 통제하여 무장 가능성을 제거하는 데 주력했다. 1945년 11월에 공화국 임시정부 대통령으로 선출된 드골은 12월 10일의 연설에서 독일 회생 가능성을 차단해야 한다고 주장하기도 했다. 또한 그는 1946년 7월 28일의 담화에서 독일이 통일된 중앙집권국가로 재건되는 것을 막기 위해 비스마르크 통일 이전의 개별 국가 상태로 되돌려야 한다고 언급했다.¹⁸⁷⁾

당초 프랑스 입장에서는 제2차 세계대전 종전 후 독일의 군사력을 영구적으로 봉쇄하는 것이 필요했다. 그러나 미국은 프랑스에게 승전국의 위상을 전적으로 제공하지 않았다. 프랑스는 독일 철강과 석탄 공급 중심지인 루르(Ruhr) 지방을 장악하여 활용하려는 시도를 했으나 미국의 반대에 부딪히며, 별다른 성과를 얻지 못했다. 결국 프랑스는 독일에 대한 직접적인 견제를 피하고, 독일의 발전을 유럽 국가의 협력 안에서 다루어 안보와 경제 두 목표

185) Legoll(2004), p. 32.

186) 이용재(2008), p. 202.

187) 위의 책, pp. 193~194.

를 동시에 해결하고자 시도했다.¹⁸⁸⁾

과거 드골은 제4공화국의 독일 유화정책을 비판했으며, 독일의 재무장과 자르 지방의 독일 귀속에 대해 반대 입장을 고수했다. 또한 드골은 집권 전 ECSC가 프랑스 철강산업의 와해를 가져올 것이며 프랑스에 불리한 교섭이 될 것이라는 이유로 반대했었다. 또한 EDC 역시 미국의 지휘를 받는 군대가 될 것이며 프랑스의 독립적인 방어능력을 약화하는 반면 독일의 군사력은 강화할 것이라고 보았다.¹⁸⁹⁾ 그러나 드골이 1958년 5월 정계에 복귀하자 프랑스의 대독일 강경 노선에 변화가 나타났다. 드골은 독일에 대한 적대적 입장을 완화했으며 협력에 대한 관심을 드러내기 시작했다. 물론 그는 프랑스·독일 협력에 지장을 초래할지 모르는 초국가적 유럽통합에는 지속적으로 반대했으며, 유럽 각국의 주권을 존중하는 국가간의 연합이 되어야 한다는 입장을 고수했다.¹⁹⁰⁾ 드골은 1957년 로마조약을 준수할 것이며 의무를 다할 것이라고 발표했으나 이후 프랑스는 영국의 유럽경제공동체 가입에 거부권을 행사하였고, 이는 독일이 영국의 가입을 희망했던 상황과 배치되는 것이었다.¹⁹¹⁾ 드골은 미국의 영향력을 배제한 유럽통합을 구상했고 같은 맥락에서 영국의 유럽통합 참여 역시 반대했다. 영국은 유럽보다 미국에 치우친 성향을 가지고 있었으며, 영국의 가입은 결국 미국의 ‘트로이 목마’가 될 것이라는 판단에서였다.¹⁹²⁾

188) 김준석(2011), pp. 290~292.

189) 이용재(2008), pp. 203~204.

190) Bariéty(2012), pp. 115~116.

191) 김준석(2011), p. 295.

192) 조흥식(2010), pp. 254~255.

3. 프랑스 · 독일 협력의 전개(1958~63년)

1958년 드골 집권 당시 프랑스 · 독일 관계 회복 문제는 드골의 기본 관심사가 아니었다. 그보다 알제리 문제 해결, 제5공화국 헌법과 대통령직선제 정착, 미국 및 영국과 함께 대서양동맹을 이끄는 3각 주재부(directoire) 구성 등이 그의 집권과제로 언급됐다. 때문에 아테나워는 드골의 정계 복귀를 우려해왔으며, 드골과의 첫 회담도 “필요했으나 유쾌하지 않았던 시도였다”고 회고했다.¹⁹³⁾

1958년 9월 14일 드골과 아테나워의 첫 정상회담은 콜롬베-레-두-제글리즈(Colombey-les-deux-églises)에 위치한 드골 자택에서 이루어졌다. 아테나워의 우려와 달리 두 정상의 만남은 자연스럽게 이루어졌으며, 드골 자택이라는 공간상의 특징도 회담 분위기에 영향을 미쳤다. 아테나워는 독일 · 프랑스의 관계 개선 의지를 표현했으며, 이에 드골은 독일을 경쟁상대가 아닌 협력 파트너로 인정하고 공동시장 도입에 찬성했다. 양국 정상은 “우리는 독일 연방공화국과 프랑스 간의 긴밀한 협력이 모든 유럽 건설 과업의 기초가 될 것임을 확신한다”는 공동성명을 발표했다. 이 회담을 계기로 1963년까지 5년간 15회의 회담이 이어질 수 있었다.¹⁹⁴⁾ 하지만 이후 프랑스 · 독일 정상의 상호 관계가 단선적으로 발전하지만은 않았다. 실제로 양국 정상은 1958년 첫 만남 후 엘리제 조약을 체결하기 전까지 5년간 일련의 반목을 거듭했다.¹⁹⁵⁾ 프랑스와 독일은 러시아, 미국 및 북대서양조약기구(NATO)와 서로 상이한 관계를 맺고 있었다. 특히 드골은 북대서양조약기구에 대해 분명한 반감을 표명했는데, 군사력 통합을 전제로 한 조직에 참여하는 것은 결과적으로 국가의 자주권을 미국에게 양도하는 결과를 낳는다고 보았다. 반면 독

193) Bariéty(2012), p. 118; Schoenborn(2007), p. 13.

194) Schoenborn(2007), p. 14.

195) Vauille(1993), pp. 964-965.

일 입장에서는 소련의 위협으로부터 국가를 보호할 필요가 있었기 때문에 북대서양조약기구 및 미국과의 우호관계 유지는 중대한 의미가 있었다.¹⁹⁶⁾

1958년 11월 26일, 아테나워와 드골은 장관들을 동반하여 독일 바트 크로이츠나흐에서 두 번째 회담을 진행했다. 1958년 11월 10일 1차 베를린 위기 직후의 회담이었고, 곧이어 27일에는 흐루쇼프(Nikita Khrushchev)의 최후통첩이 발표된 시점이었으나, 드골은 동독과 소련의 베를린 장악에 대한 언급을 피하고 유럽 공동시장 의제에 관한 논의를 이어가고자 했다. 드골은 미국도 역시 프랑스만큼 분명한 입장을 제시하지 못할 것이라는 확신이 있었으며, 소련과 별도의 접촉 의도를 드러내지 않았다.¹⁹⁷⁾

1959년에는 베를린 위기를 둘러싸고 영국, 미국, 프랑스, 소련 4개국간의 협상이 이어졌으며, 아테나워는 1959년 3월 3~4일에 파리를 방문하여 드골의 독일연방공화국에 대한 지지 입장을 확인하고 돌아갔다. 드골은 뒤이어 3월 25일에 기자회견을 열어 아테나워에 대한 지지 입장을 공식화했으며, 소련의 베를린 정책에 대한 반대 입장을 분명히 했다. 1959년 12월 1~2일에 아테나워는 다시 파리를 방문하여 베를린 위기와 관련하여 불투명한 입장을 취한 영국과 미국과 달리, 프랑스가 독일연방공화국에 대한 파트너십을 보여준 것에 대한 감사 메시지를 전했다. 그리고 두 번째 파리 회담에서 아테나워는 처음으로 ‘조약(traité)’이라는 표현을 사용하면서 양국 관계를 더욱 긴밀하게 할 것을 제안했다.¹⁹⁸⁾

그럼에도 양국간 화해협력 추진이 그 자체로 원활하게 진행되지는 못했다. 1960년에 들어서면서 드골·아테나워 관계는 급속히 냉각되고 상호 불신이 심화되는 위기를 겪게 되었다. 프랑스의 핵무기 실험과 흐루쇼프의 프랑스 방문은 독일로 하여금 드골 외교노선의 진정성에 의문을 제기하게 만들었다.

196) Kusterer(2001), p. 74.

197) Bariéty(2012), pp. 119~120; Schoenborn(2007), p. 15.

198) Bariéty(2012), p. 121.

프랑스의 첫 핵무기 실험은 1960년 2월 13일 사하라에서 실시되었으며, 당시 수상이었던 드브레(Michel Debré)는 의회에서 프랑스의 핵무기의 보유가 미·영·불 동맹을 강화할 것이고, 핵무기를 보유하지 못한 국가는 위성국으로 전락할 것이라는 연설을 했다. 한편 드골은 1960년 5월 31일 TV 연설에서 프랑스와 소련 사이에는 어떠한 직접적인 분쟁도 없을 것이며, 대서양과 우랄을 잇는 유럽적 화합이 언젠가 가능할 것이라고 주장했다. 아테나워는 프랑스 정부의 이러한 입장 표명에 분노할 수밖에 없었으며, 드골과 프랑스에 대한 과거 불신이 틀리지 않았음을 확인하였다.¹⁹⁹⁾

하지만 양국 지도자간의 긴밀한 관계는 유럽통합 이슈를 중심으로 지속될 수 있었다. 1960년 7월 29~30일 개최된 랑부이예(Rambouillet) 회담에서 드골은 정치, 경제, 문화, 방위 부문의 유럽 국가간 협력을 제안하고 프랑스와 독일이 이 기획의 중심에 서야 한다는 의견을 제시했다. 또한 초국가적 형태의 유럽통합을 지양하고, 경제보다 정치 우선의 통합을 추진하며, NATO 개혁을 준비해야 한다는 제안도 제시하였다. 회담 종료 직후 드골은 양국 정상간의 새로운 합의가 있었다고 발표했으나, 사실상 아테나워는 다른 입장을 갖고 있었다. 드골은 자신이 구상한 방향으로 유럽통합이 재편되기를 원했으나, 아테나워 입장에서는 NATO와 로마조약의 변화를 수용할 준비가 되어 있지 않았다.²⁰⁰⁾ 반면 이 시기 드골은 아테나워에게 더욱 강력한 어조로 양국협력의 중요성을 강조했다. 1960년 9월 22일 서신에서 드골은 독일과 프랑스 간의 협정이 불확실한 국제정세 속에서 ‘유럽통합을 위한 중대한 첫걸음’이 될 것이므로 그동안의 노력을 중단하지 말고 공동 행동에 나설 것을 촉구했다.²⁰¹⁾

1961년에 들어서면서 국제정세는 복잡하게 전개되었다. 케네디가 미국 대

199) *Ibid.*, p. 123.

200) Schoenborn(2007), pp. 16–17.

201) De Gaulle(2010), p. 265.

통령에 당선되었고, 영국이 유럽공동시장 가입을 공식적으로 신청했으며, 1961년 8월에는 베를린 장벽이 설치됐다. 1961년 2월 10~11일 유럽 6개국 정상회담에서 드골은 유럽 공동 정치기구를 창설하고, 각국 정상과 각료의 회담을 정례화하지는 구상을 발표했다. 독일, 이탈리아, 벨기에, 룩셈부르크 정상은 동의했으나, 네덜란드 수상은 거부권을 행사했다. 이에 드골은 자신의 입장을 관철할 수 있는 푸셰 플랜(Plan Fouchet)을 발표했다. 이 계획에 따르면 유럽통합이 초국가 기구 중심으로 전개되는 것은 권위 부족과 효율성 저하의 문제를 겪을 것이므로, 국가연합 조약을 체결하고 정상들이 이사회, 유럽의회, 유럽정치위원회를 설립하지는 내용을 담고 있었다.²⁰²⁾ 1961년 10월에 6개국은 국가연합 건설 조약안을 놓고 토론했으나 협상이 지연되자 드골 정부는 다시 푸셰 플랜 수정안을 제안했다. 두 번째 안은 NATO와의 관계 설정 문제, 유럽공동체의 기존 기구 존속 문제를 생략했으며, 회원국의 만장일치로 후속 공동체 가입을 결정하는 의사결정방안을 제시했다. 그러나 벨기에와 네덜란드의 거부권 행사로 두 번째 푸셰 플랜도 좌초했다.²⁰³⁾ 이에 드골은 프랑스 국내의 비판을 감수해야 했으며, 아테나워 역시 야당과 내각의 공격에 직면했다. 이에 더하여 장 모네의 유럽합중국 행동위원회가 1961년 6월 26일 성명을 통해 초국가적 연방의 성격을 견지하고 영국의 가입을 촉구하자 드골과 아테나워의 통합 리더십에 위기가 발생했다. 결국 1962년 4월부터 푸셰 플랜이 폐기되면서 유럽 6개국의 통합논의는 원점으로 돌아오게 된다.²⁰⁴⁾

이에 대해 드골과 아테나워는 양자협상으로 난국을 돌파하고자 했으며, 1961년 이후 프랑스·독일의 화해협상 문제가 다시 양국간의 핵심 의제로 부상했다. 1962년 6월에는 프랑스 군사훈련지인 샹파뉴(Champagne)의 무르멜

202) *Ibid.*, pp. 18-19.

203) 조홍식(2010), pp. 256~257.

204) 이용재(2008), pp. 208~209.

롱(Mourmelon)에서 프랑스군과 독일군이 합동군사 퍼레이드를 개최했다. 이는 역사상 처음으로 양국 군대가 전쟁이 아닌 다른 목적으로 대면한 행사였으며, 군사적 적대감을 해소하는 상징적 사건이었다.²⁰⁵⁾ 이어 1962년 7월 2일부터 8일까지 아테나위가 프랑스를 방문하였는데, 이 기간 동안 프랑스·독일 관계 심화에 대한 구체적인 논의가 진행되었다. 1962년 7월 5일 드골은 영국문제를 둘러싼 6자간 논의에서 합의점을 찾지 못할 경우 프랑스와 독일에 국한된 연합을 독일이 수용할 것인지 혹은 상황이 개선될 때까지 기다릴 것인지를 직접적으로 질문했다. 이에 대해 아테나위는 룩셈부르크의 경우 프랑스·독일 연대에 즉각적으로 참여할 것이 예상되나, 그럼에도 독일은 제한된 연합체를 구성할 준비가 되어 있다고 답했다.²⁰⁶⁾

드골과 아테나위는 1962년 7월 8일 랭스(Reims) 대성당의 회동을 통해 국가간 화해의사를 상징적으로 표명했다. 두 정상이 나란히 서서 엄숙한 미사를 드리는 장면은 양국 정상의 의지를 확인하는 사건이었으며, 양국 관계를 극적으로 전환하는 계기가 되었다. 랭스 대성당은 과거 클로비스 왕이 세례를 받고, 샤를 7세가 잔다르크의 도움으로 왕위에 오른 상징적 장소였다. 두 정상은 이 지역에서 전투를 벌인 양국 군인의 죽음을 묵념하는 동시에 상호적인 용서와 화해 의지를 종교적으로 드러냈다.²⁰⁷⁾ 뒤이어 드골은 1962년 7월 15일 아테나위에게 보낸 서한을 통해 6자회담이 실패할 경우 독일·프랑스 중심의 연대를 강화할 수 있다는 가능성을 다시 한 번 확인했다. 여기서 드골은 “6개국에 우리가 정초한 기반 위에서 ... 연합협정을 맺거나, 혹은 나머지 4개국에게 문을 열어놓은 채로 프랑스·독일 연대를 조직하게 될 것이다”라고 썼다. 이 내용에서 특징적인 것은 드골이 6자회담의 연속선상에서 프랑스·독일의 협력 필요성을 강조했다는 점이다.²⁰⁸⁾

205) Krotz(2014), p. 344.

206) Legoll(2004), p. 215.

207) *Ibid.*, pp. 223–224.

드골은 1962년 9월 4일부터 9일까지 독일 12개 도시를 순방하며 독일 국민에게 화해의 메시지를 전하는 동시에 열렬한 지지와 환영을 얻는 데 성공한다.²⁰⁹⁾ 9월 5일 아데나워는 드골에게 서한 혹은 의사록(procès-verbal) 형식으로 양국간 협약을 명문화할 것을 제안한 반면, 드골은 회담 내용을 외교 각서(mémorandum) 형식으로 구체화하자고 답했다. 1962년 10월 프랑스 정부는 외교·국방 분야의 협조, 교육 및 청소년 교류 증진 등의 합의를 담은 외교 각서를 보내고 독일·프랑스 협력을 위해 부처간 위원회를 구성했다. 반면 독일은 국내의 반대에 부딪혀 신속한 대응을 하지 못했으며, 긴 협상 끝에 1963년 1월 12일 외교 각서를 바탕으로 의정서가 작성되었다. 하지만 아데나워가 다시 의정서가 아닌 조약 형태로 협약을 마무리할 것을 제안하자 상황은 더욱 급박하게 진행됐다. 1963년 1월 19일 드골은 고위관료 회의를 긴급 소집하여 아데나워의 제안을 받아들였고, 1월 20일에는 아데나워가 파리를 다시 방문했다. 1963년 1월 22일 두 정상은 ‘프랑스·독일의 우호와 협력 조약’의 서명을 공표하였다.²¹⁰⁾

4. 엘리제 조약의 의미와 유산

엘리제 조약은 ① 양국간 외교현안 자문 ② 공동 군사 협력 ③ 청소년 교류를 증진하기 위한 민관기구 창설 ④ 연 2회 정상회담 개최 ⑤ 주요부처 장관의 정례회담 등의 사안을 정례화했다.²¹¹⁾ 이 조약을 계기로 프랑스와 독일은 상대를 동반자로 수용했고, 이에 따라 유럽통합의 동력도 강화되었다.

208) De Gaulle(2010), p. 489.

209) Bariéty(2012), pp. 129–131; Schoenborn(2007), p. 19.

210) 이용재(2008), pp. 210~211; Bariéty(2012), pp. 131–133.

211) 이용재(2008), pp. 211~212.

엘리제 조약은 ‘프랑스·독일 커플’이라는 단어를 등장시키기도 했다. 이러한 엘리제 조약의 체결과정에서 후반으로 갈수록 양국 정상간의 역할은 크게 부각되었다. 드골과 아데나워는 1962년 9월 중순 이후에 양국 외교정책, 국방, 교육과 청소년 문제를 다룰 협력기구를 언급한 약 6페이지 분량의 ‘의정서’ 기획안을 4개월 만에 국가간 ‘조약’ 형태로 바꾸는 데 성공한 것이다.²¹²⁾ 특히 엘리제 조약이 담고 있는 정례 정상회담은 양국간 긴장완화 국면을 유지하여, 이후 지스카르 데스탕(Valéry Giscard d'Estaing) 대통령과 슈미트(Helmut Schmidt) 총리가 1970년대 후반 프랑스·독일 관계의 황금기를 이끌 수 있게 했으며, 독일 통일 시기 프랑스·독일 관계가 악화되는 것을 방지하는 효과를 거두었다는 점에서도 의미가 있다. 프랑스 엘리제 조약의 세부 내용은 [표 5-1]과 같다.

■ 표 5-1. 엘리제 조약 전문 요약 ■

공동선언
독일 및 프랑스 국민의 화해는 수백 년에 걸친 대립 종식을 의미하는 역사적 사건이며, 양국간 협력 강화는 통합 유럽으로 향하는 필수적인 단계임.
I. 조직
1. 국가와 정부의 수반은 필요한 지침을 제공하고 아래의 프로그램을 정례화함. 필요한 경우 회합을 가질 것이며, 원칙적으로 1년에 2회 회합을 열어야 함. 2. 양국의 외무부 장관은 프로그램 실행을 감독하며 최소 3개월마다 1회 회합을 가질 것임. 양국 외무부서의 고위 공직자는 파리와 본에서 1개월마다 회합을 가짐. 3. 국방, 교육, 청소년 분야에서 양국 관계자는 정기적인 회합을 가짐. a) 양국 국방부 장관은 최소 3개월에 1회 회합을 가지며, 프랑스 교육부장관은 독일 측 임명 인사와 역시 3개월마다 만날 것임. b) 양국 참모총장은 적어도 2개월에 1회 회합함. c) 프랑스의 청소년체육부 관계 당국자는 독일 가족청소년부 장관 혹은 그 대리인과 최소 2개월에 1회 회합함. 4. 양국 부처간위원회(commission interministérielle)는 협력에 따르는 문제에 대해 책임을 짐. 외무부 고위 당직자가 부처간위원회를 주재하며, 모든 관련 부처 대표자가 참여함.

212) Scharz(2012), pp. 88-89.

표 5-1. 계속

II. 프로그램	
A. 외교	
1. 양국 정부는 외교와 관련된 다음의 중대 사안에 대해 상호 협의함: 유럽공동체와 유럽정치 협력 관련 사안, 정치 및 경제 계획에 대한 동서 관계 문제, 북대서양조약기구(NATO)·유럽위원회·서유럽연합(WEU)·경제협력개발기구(OECD)·국제연합(UN) 등 여러 국제기구 관련 사안	
2. 정보 분야의 기존 협력을 다양한 영역으로 확장	
3. 개발도상국 원조 협력	
4. 농업·산림정책, 에너지정책, 통신·운송·산업개발 등과 같은 주요 정치·경제 영역에서의 협력 강화	
B. 국방	
1. a) 전략 및 전술 영역에서 양국 관계자는 공동 이해에 접근하며, 이를 위해 작전개발기구 창설 b) 인적 교류 확대 c) 무기 개발을 위한 공동작업 및 예산안 준비	
2. 민간 방위 영역에서 협력을 위한 연구 착수	
C. 청소년 교육	
1. a) 언어교육: 상호 언어의 교육을 늘리기 위한 구체적 방안 마련 b) 양국 학제 조정: 학사 일정, 시험, 학위 등을 균등하게 조정 c) 과학연구 분야 협력	
2. 양국간 상호이해를 강화하고 연계를 긴밀히 할 수 있는 모든 조치를 청소년에게 제공함. 중고등학생, 대학생, 젊은 예술가와 노동자의 교류 증진 기구 창설	
III. 최종 조치	
1. 양국은 이상의 사안을 즉각 실행할 수 있도록 필요한 조치를 수행해야 함. 양국 외무부 장관 이 회합을 총괄함.	
2. 양국 정부는 유럽공동체의 정부에게 프랑스·독일 협력 발전 사항을 알려야 함.	
3. 방위 관련 조항을 제외하고 현행 조약은 베를린 주에도 동일하게 적용함.	
4. 양국 정부는 현행 조약 실행을 위한 수정안을 제출할 수 있음.	
5. 현행 조약은 양국 정부가 국내 상황을 고려하여 상대국에게 필요 조건이 확보되었다는 사실을 알린 후에 즉각 발효함.	

자료: 이흥재(2008), pp. 217~218; <http://www.france-allemande.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963,0029.html>(검색일: 2015. 11. 1) 참고.

하지만 엘리제 조약은 체결 이후에도 거센 반대에 직면했으며 특히 안보 관련 조항에 대한 우려가 컸다. 때문에 1963년 독일연방공화국 하원은 엘리제 조약의 영향력을 제약하는 별도의 서문을 넣어 통과시켰다. 서문에는 독일연방공화국은 다자간 조약에 포함된 의무와 권리를 훼손하지 않을 것이며, 유럽과 미국 사이의 유대 강화, NATO 수준에서의 공동방위, 영국과 다른 국가에게 열려 있는 통합을 추진한다는 내용이 포함되었다.²¹³⁾ 미국은 엘리

제 조약 체결로 독일이 프랑스의 유럽주의에 동조하여 미국의 서유럽전략에 차질이 생길 것을 우려하였으며, 독일은 당시 미국의 핵우산정책에 의존하여 안보문제를 해결하고 있었기 때문에 의회 내 반발이 거셌다. 이어 미국은 프랑스의 반미전략을 견제하기 위해 독일에 다국적 핵무기(Multilateral Nuclear Forces) 전략을 제안했고, 독일 정부는 이 제안을 적극적으로 수용했다. 하지만 드골은 독일 정부의 이러한 행보에 거부감을 드러냈으며 미국의 제안을 받아들이지 않았다.²¹⁴⁾ 조약 체결 5주년을 기념한 공동 출판 과정에서 프랑스 외무성이 이 독일어판 서문을 불어로 출판하는 것에 완강히 반대했다는 일화는 엘리제 조약 체결과정의 민감성과 태생적 한계를 상징적으로 보여준다. 엘리제 조약은 프랑스와 독일 정부 간의 정기회담을 의무화했으나 다른 구체적인 사항에 대해서는 협의사항을 명문화하지 않았다.

■ 표 5-2. 독일 연방하원 엘리제 조약 비준안 서문 주요 내용 ■

- ✓ 독일연방공화국과 프랑스공화국 간에 1963년 체결한 조약이 독일과 프랑스 국민의 화해와 우애를 강화하고 실질적인 것으로 만들 것임을 확인
- ✓ 이 조약에 의해 독일연방공화국이 참여한 다자간 조약의 권리와 의무를 변경하지 않을 것임을 확인
- ✓ 독일연방공화국이 수년간 다른 동맹국과 추진한 다음과 같은 기본 목표를 위해 이 조약을 실행할 의지를 분명히 함
 - 자유 국민간의 연대, 특히 유럽과 미국 간의 긴밀한 협력을 유지하고 강화
 - 독일 국민의 자주적인 결정권 확보와 독일 통일 수렴
 - 북대서양동맹의 틀 안에서 공동방위 및 회원국 군대 통합
 - 영국 등 다른 가입희망국을 인정하면서, 유럽공동체 창설의 노정을 따라 유럽을 통합하고 기존 유럽공동체 강화
 - 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)의 틀 안에서 유럽경제공동체, 영국, 미국 간의 협상에 따라 관세장벽 완화

자료: 이용재(2008), p. 219; Courtot(2013), p. 113 참고.

그럼에도 엘리제 조약의 교육 분야 협력은 가시적인 성과를 얻는 데 성공하였다. 조약 체결 6개월 뒤에 양국은 프랑스·독일 청소년 사무소(OFAJ:

213) 이용재(2008), pp. 213~214.

214) 안병익(2008a), pp. 115~117.

Office Franco-Allemand pour la Jeunesse)를 설립하였으며 현재까지 활동을 이어오고 있다. 엘리제 조약에 ‘문화’ 협력에 관한 논의가 배제되었다는 점이 지적되었으나, 그 대신 교육과 청년 문제를 다룸으로써 문화교류의 비전을 제시했다는 측면에서 이 조약에 의미를 부여할 수 있다.²¹⁵⁾ 엘리제 조약 40주년을 맞이하여 프랑스 독일 교류위원회(Comité Français D’échanges avec l’Allemagne) 수장이었던 그로세르(Alfred Grosser)는 프랑스·독일 청소년 사무소가 엘리제 조약이 이룬 유일한 구체적인 성과이며, “프랑스와 독일 청소년이 양국의 민주주의에 대한 책임을 느끼도록 하는 평등하고 초국적인 활동을 이어오고 있다”고 평가했다.²¹⁶⁾

프랑스·독일 간의 역사적 화해가 두 정치 지도자간의 협약에 의해 단번에 이루어질 수 없다는 것은 자명한 사실이다. 양국의 화해는 국민이 상대 국가에 대해 갖고 있는 인식을 근본적으로 변화시키는 과정을 거쳐야 했다. 이는 국가가 배타적으로 독점할 수 없는 광범위한 문화 영역에서 진행되어야만 하는 작업이었다. 1963년 엘리제 조약이 명시한 프랑스·독일 청소년 사무소(OFAJ) 개설은 이러한 인식을 반영한 시도였다.²¹⁷⁾

프랑스·독일 청소년사무소는 엘리제 조약 체결 이전에 존재하던 유사한 교류 시도를 제도화한 형태라고 볼 수 있다. 종전 직후 청소년 체육부(la Jeunesse et des Sports), 국민교육청(Bureau de l’Education Populaire), 프랑스 독일 교류위원회(Comité Français D’échanges avec l’Allemagne) 등의 기관은 프랑스의 점령지 통치가 독일에 대한 복수를 위한 것이 아니며, 교류와 대화를 통한 상대국에 대한 이해가 전쟁을 예방하는 최선의 수단이라는 점을 홍보해왔다. 프랑스의 독일 점령지 통치가 끝난 1954년 이후에도 유사한 시도가 지속됐으며, 양국 청소년단체간의 교류 및 재정 지원, 상대국

215) Defrance(2013), pp. 72–74.

216) Alfred(2012), p. 47.

217) Defrance and Fleil(2012), p. 57.

언어 교육 권장 등에 대한 협의가 있었다. 그러나 드골과 아데나워의 회동이 본격화되기 전까지 이러한 문화협정은 제대로 추진되지 못했다. 드골은 1962년 9월 연설에서 청소년 교류의 필요성을 다시 제기하며, 청소년이 양국간의 오랜 적대감을 해소해야 하고, 이들이 화해의 주체가 되어야 한다고 주장하였다.²¹⁸⁾ 1963년 7월 5일 창설된 프랑스·독일 청소년 사무소는 양국 청소년의 관계를 긴밀히 하고, 상호 이해를 심화하며, 청소년간의 만남을 권장한다는 방향을 제시했다.²¹⁹⁾

5. 소결

1963년 1월 22일 아데나워와 드골이 파리에서 체결한 ‘엘리제 조약’은 80년 이상 지속된 프랑스와 독일의 대립을 해소하는 화해협정이었다. 아데나워는 1950년 3월 유럽통합을 위해 독일과 프랑스의 우호관계를 개선하자는 제안을 먼저 내놓은 바 있으며, 이후 일련의 초기 유럽통합 과정을 거쳐 1958년 이후 양국간의 정상회담이 활성화되었다. 드골은 집권 후 독일에 대한 적대적 입장을 완화했으며 협력에 대한 관심을 표명했다. 드골의 콜롱베 자택에서 개최된 정상회담을 시작으로 프랑스와 독일의 정상은 약 5년간 총 15회의 회담을 진행하였다. 1961년부터 약 1년 6개월 동안 프랑스는 핵무기 실험, 미국 및 러시아와의 관계 조율에 힘을 쓰며 프랑스·독일 화해협력에 우선순위를 두지 않는 모습을 보여 양국 정상의 관계가 악화되기도 했다. 그

218) Alfred(2012), pp. 48-51.

219) 1964년에는 프랑스 내 2,979개, 독일 내 2,246개의 프로그램을 지원했으며, 프랑스 청소년 9만 7,297명, 독일 청소년 12만 336명에게 혜택을 주는 성과가 있었다. 이후 자금 조달과 배분 문제로 진통을 겪기도 했으나 현재까지 약 30만 개 이상의 프로그램을 통해 약 800만 명의 청소년 교류가 이루어졌다. 또한 별도의 제3국 교류 프로그램을 마련하고 있는데, 2013년의 경우 3국 교류 프로그램의 23%는 바 이마르 트라이앵글을 구성하는 폴란드와의 교류를 지원하는 것으로 나타났다(OFAJ 2013).

러나 1962년 7월 6일 랭스(Reims) 대성당에서 이루어진 양국 정상회담은 엘리제 조약이 체결될 수 있는 극적인 반전을 조성했고, 1963년에 양국 화해협력을 제도화하는 엘리제조약 체결에 이르렀다.

50주년이 지난 시점에서도 엘리제 조약의 의의에 대한 논쟁이 지속되고 있다. 양국 화해협상은 푸셰 플랜의 실패에 따른 차선적인 대안으로 평가되기도 했으며, 협상 체결 이후 독일에서 추가한 머리말은 엘리제 조약의 영향력을 제한했다. 그럼에도 국가간 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 상황에서 조약의 성과를 이루어 낸 양국 지도자의 리더십은 재평가할 필요가 있다. 엘리제 조약은 미국, 소련, 프랑스 영국이 독일 문제를 놓고 첨예하게 대립하고, 이어 독일 분단과 냉전 질서가 수립되는 시기에 체결되었다. 이러한 배경하에서 양국간의 협력조약 체결이 가능했던 이유는 무엇보다도 실패를 거듭하면서도 유럽통합 시도가 지속되었기 때문이었다.

이상의 논의를 토대로 본 장에서는 다음의 몇 가지 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 엘리제 조약 체결을 이끈 드골과 아데나워의 리더십을 친밀감 혹은 우정의 맥락에서 파악하는 것은 지나치게 이상적인 접근이다. 오히려 엘리제 조약은 양국 지도자가 집권 기간 직면했던 국내외 정세 위기를 타계하기 위한 지역통합 노력의 연장선상에 있다. 둘째, 양국 정상의 리더십을 평가할 때, 엘리제 조약을 결정적으로 가능하게 한 상징적 사건(symbolic event), 혹은 회담의 의례화(ritualisation des rencontres)에 주목해야 한다. 국가간 화해협력에 있어서, 물질적 조건뿐만 아니라 심리적이고 문화적인 차원의 변화가 필요하며 양국 정상은 이 부분에 대한 강조를 지속해왔다. 셋째, 엘리제 조약이 제도화한 청소년 협력은 유의미한 성과로 평가할 수 있으며, 교육영역에서 진행된 초국가적인 협력 모델이었다. 특히 청소년 교류를 통한 갈등 완화라는 문제의식과 국가간 공동 교육프로그램 개발과정은 이후 유럽연합 교육정책의 원형이 되었다고 평가할 수 있다.

제6장

통합에의 수렴: 영국과 유럽통합

1. 서론

본 장에서는 영국이 어떻게 유럽통합의 변동을 인식하고, 정치적 협상과 합의를 통해 유럽통합에 참여하게 되었는지를 고찰한다. 유럽통합에 대한 영국 엘리트의 인식, 보수당과 노동당의 입장과 영국이 갖는 정체성은 영국이 어떻게 초기 유럽통합에 대응했는지를 보여주는 변수이다. 따라서 본 장에서는 제2차 세계대전 이후 영국에서 논의된 대유럽정책을 고찰함으로써 영국이 유럽통합에 대해 어떠한 정책지속성을 보였는지 살펴보고자 한다.

유럽통합에서의 영국의 성격을 설명할 때, ‘어색한 동반자(an awkward partner)’, ‘소극적 유럽인(reluctant Europeans)’ 등의 표현을 사용해왔다. 영국이 갖는 유럽통합에 대한 기본 입장은 정치적 결속을 위한 참여는 하되 단일통화, 공동사회정책과 같은 중앙집권적 권한 강화에는 부정적인데, 이는 각 시기별로 일련의 변화를 보여왔다. 영국의 대외정책은 다른 국가와 달리 미국 및 영연방(Commonwealth)과의 관계에서 파생된 역사적 특수성을 반영하고 있었으며, 이는 집권당의 외교정책 목표와도 상관관계를 맺어왔다. 때

문에 유럽통합 초기단계에서 영국의 입장, 대내외 정책은 국제적 환경하에서 이해가 필요하다. 특히 영국 내 정치엘리트 집단은 국제질서의 지도자로서 역할을 담당하려는 성향이 강했으므로,²²⁰⁾ 이러한 전제하에서 영국의 대유럽 정책이 1950년대 이후 어떠한 배경에서 변화의 흐름이 나타났으며, 친유럽적 동기는 과연 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 또한 미국과의 관계가 어떠한 영향력을 미쳤는지도 영국의 대유럽통합 입장을 살펴보는 주요 내용이 된다.

본 장에서는 영국 대외정책의 변화와 이에 따른 국내 정치집단 세력간의 이해관계 변화에 초점을 두고 영국의 유럽 정체성을 고찰한다. 시기적으로 본 연구는 전후 유럽통합 논의 초기에서부터 1970년대 영국이 유럽통합에 합류를 시작하는 범위까지를 포함하며, 이 시기 동안 영국의 주요 정치인과 정당이 유럽협력을 어떻게 대외정책과 연계하고 정체성을 재정립했는지 살펴보고자 한다. 영국은 통합초기부터 유럽통합의 성공적 진전을 주도하지는 않았으며, 내부적으로 통합과 분리 담론이 동시에 형성되었다. 영국의 이러한 특수성은 유럽통합에 대한 일련의 딜레마적 입장에서 기인한다.

2. 유럽통합에 대한 처칠과 베빈의 입장

1950년 5월 9일, 프랑스 외무장관 슈망(Robert Schuman)은 독일 루르 지방의 자원인 석탄과 철강을 공동 관리한다는 유럽석탄철강공동체(ECSC) 계획을 발표했다. 이는 초국가적 협력관계를 위해 성립된 프랑스와 독일의 화해의 장이기도 했다. 그러나 통합의 초석이 되는 역사적 현장에 영국은 참여하지 않았다. 영국이 슈망 플랜(Schuman Plan)에 참여하지 않은 것에 대해서는 상반된 평가가 제기된다. 영국이 이를 충분히 검토하지 못했기 때문

220) Hurrelmann(2012), p. 4.

에 발생한 실수로, 이로 인해 유럽통합 초기에 참여할 기회를 놓치는 오류를 보였다는 평가가 있는 반면,²²¹⁾ 프랑스가 영국에 사전에 통보 및 조율을 하지 않았기 때문에 충분한 검토가 없었다는 논거도 제기된다. 프랑스가 미국의 애치슨(Dean Acheson)과 서독의 아데나우어(Konrad Adenauer)에게는 동 계획을 사전에 통보하고 조율했지만, 영국에게는 충분한 사전설명이 없었다는 점에서 프랑스가 영국의 소극적 참여의 원인이 되었다고 보기도 한다.²²²⁾

그러나 영국 정부가 각 부처에서 슈망 플랜과 서유럽 연합체제에 대해 이미 검토하고 있었다는 자료도 발견되고 있다. 영(Young 1984)에 따르면, 슈망 플랜 발표 직후, 영국은 국제정치하에서 영국이 어떠한 입장을 취해야 하며, 경제적 측면에서 영국이 누리게 될 혜택이 무엇인지 분석하고 있었다. 영국 참모부 문건에서는 군사적인 측면에서 슈망 플랜이 독일과 프랑스의 관계 개선을 통해 유럽의 방위력을 강화할 것이라고 보았고, 내각 산하 특별 조사위원회의 문건에서는 석탄 및 철강 복합체의 탄생이 영국의 철강 산업을 위협할 것이며, 경제문제에 있어 영국의 다자주의적 접근과 배치된다는 내용을 지적했다. 외무성 문건에서는 영국이 슈망 플랜에 참여한다면 경제적 손해에도 불구하고 정치적 혜택을 누릴 수 있으며, 영국이 참여하지 않는 경우가 발생할 시에는 별도로 유럽협력체에 대해 긍정적인 입장을 표명해야 한다고 조언했다.²²³⁾ 이를 통해 당시 영국 정부는 슈망 플랜이 갖는 의미와 효과에 대한 상당한 이해를 갖추고 있었다고 볼 수 있다. 비록 영국이 유럽 통합에 참여하는 결정을 선택하지 않아 결과적으로 유럽대륙에서의 위상이 상당 부분 축소되었을 수는 있으나, 이는 결코 영국 대외정책의 부재로 인한 결정은 아니었다. 오히려 당시 영국사회를 지배하던 사회환경, 즉 주권에 대한 애착과 자부심, 대영제국에 대한 우월감 등이 맞물려 정치엘리트들이 유

221) Sahm(1967), pp. 19–22; Melissen and Zeeman(1987), p. 93.

222) 장문석(2007), p. 248.

223) 위의 책, p. 255.

유럽통합에 참여하게 됨으로써 얻는 이익이 불확실하다고 결론을 내렸다고도 볼 수 있다.

그러나 영국이 유럽통합의 단초인 슈망 플랜에 참여하지 않았다고 해서 유럽 차원의 협력을 반대하는 것은 아니었다. 영국의 정치엘리트들은 이미 여러 경로에서 서유럽 각국간 연합의 중요성을 들고 있다. 특히 처칠(Winston Churchill)과 전후 노동당 집권정당에서 외무장관을 했던 베빈(Ernest Bevin)의 대유럽관은 보다 면밀한 고찰이 필요하다. 이들의 논의는 통합에 대한 개념이 상당히 구체적이고 긍정적이었으며, 각국의 연대가 실질적으로 진전될 수 있는 구체적인 방안도 제시했다. 다만 이와 같은 협력적 사고와 제안이 통합과정에서 영국이 적극적 주체로 활동하겠다는 것을 의미하지는 않았다. 다음에서는 주요 정치지도자였던 처칠과 베빈이 유럽통합에 대해 어떠한 시각을 갖고 있었으며, 이것이 함축하는 바는 무엇이었는지를 주요 연설과 정치적 선택, 그리고 당시 영국 국내 정치상황을 통해 고찰해보고자 한다.

가. 유럽통합에 대한 처칠의 입장

처칠은 1958년 ‘유럽통합’에의 공로를 인정하여 샤를마뉴 상을 수상할 만큼 통합에 대한 인식과 지지를 가지고 있었고,²²⁴⁾ 유럽인에게 제시한 유럽 통합 개념과 의미는 일련의 저작을 통해서 친숙하게 수용되고 있었다. 그러나 실제로 처칠이 유럽통합에서 영국의 역할과 참여 범위를 고려했느냐의 문제는 다른 측면에서 바라볼 수 있다.

유럽협력에 대한 처칠의 시각은 과거 처칠의 정치활동과 신념에서 파생된 측면이 크다. 세계대전이 없었다면 처칠은 존재하지 않았다고 회자될 만큼 처칠은 전쟁과 반공의 표상이 되며 이름을 알리기 시작하였다. 처칠은 세계

224) Ramsden(2002), 번역: 이종인(2004), pp. 385~387.

대전을 승리로 이끈 장본인이었고, 소련에 대한 위협, 사회주의, 공산주의에 대한 대항을 정치적 모토로 삼았다. 그는 개인의 근면, 기업, 시장의 가치를 통해 많은 사람을 빈곤에서 구제할 수 있다고 생각했고, 자유주의는 공공의 권리에 근거하여 개인의 이익을 확대하고 유지하는 체제라는 믿음을 강하게 갖고 있었다.²²⁵⁾ 이러한 시각에서 전후 처칠의 정치적 관심사는 크게 소련에 대해 어떻게 대처할 것인가와 유럽에서 독일의 세력을 어떻게 잠재울 것인가로 나뉘어졌다. 그러나 영국은 전쟁의 피로에서 회복하지 못한 상태였고, 따라서 처칠은 유럽의 공조와 협력을 공산주의에 대항하고 독일을 견제하는 수단으로 중요시했다고 볼 수 있다.

1943년 1월, 내각 보고서에서 처칠은 하나의 블록을 만들어 유럽의 힘을 보여주는 유럽정부기구의 필요성을 역설했다. 4월에는 BBC 방송에서 유럽 평의회(Council of Europe)의 아이디어를 제시하기도 했고, 전쟁 직후인 1945년 11월에는 유럽합중국(United States of Europe)을 옹호함으로써 유럽대륙의 단결된 협력을 요구하기도 했다. 그러나 그는 유럽협력 개념에 영국, 미국과 조화를 이루어 나아가야 한다는 표현을 전제함으로써, 영국은 유럽협력 속에 포함되어 있지 않음을 분명히 했다.²²⁶⁾ 이는 1946년 3월 5일의 풀턴(Fulton) 연설에서 더욱 명확히 드러난다. 처칠은 유럽에 드리워진 ‘철의 장막(iron curtain)’으로 인해 유럽이 자유민주주의 진영과 공산주의 진영으로 분열되고 있음을 지적하며,²²⁷⁾ 소련에 대항하기 위한 방안으로 유럽협력과 영미군사동맹의 필요성을 강조했다. 1946년 9월의 취리히(Zurich) 연설에서는 유럽에서 전쟁을 막으려면 국가간 결합을 통한 하나의 통합정치체제가 필요함을 주장하며, 유럽의 비극은 ‘공동의 시민권(common citizenship)’

225) 박지향(2005), pp. 343~344. 처칠은 제2차 세계대전 직후, 볼셰비키 정권에 반기를 든 러시아의 백군을 지원하는 데 앞장섰고, 볼셰비즘에 대항하기 위한 무솔리니와 프랑코의 대두를 환영했다. 처칠은 소련 볼셰비즘과의 투쟁이 그의 정치적 지속성과 의미를 부여한다고 생각했다.

226) Mauter(1998), pp. 69~70.

227) Churchill(1946), 3월 5일 풀턴 웨스터민스터 대학 연설 온라인 자료(검색일: 2015. 11. 1).

과 ‘확장된 애국주의(enlarged patriotism)’가 바탕이 되는 ‘일종의 유럽합중국(kind of a United States of Europe)’을 통해 해결해야 한다고 제안했다.²²⁸⁾ 그러나 여기서도 유럽이 자신의 미래를 설계하되, 영국은 유럽의 일부는 될 수 없다는 표현을 통해 영국과 유럽협력체를 구분하고 있다.²²⁹⁾ 이처럼 처칠이 유럽협력을 강조한 이면에는 안보에 대한 개념이 자리한다.

처칠이 유럽협력을 긍정적으로 보는 시각은 1920년대 초기부터 있었으나, 그가 보여준 정치적 발언들은 유럽통합에서 영국의 역할을 분명히 구분한다. 1929년에 프랑스 외무장관 아리스티드 브리앙이 독일에 제안한 유럽통합안에 대해서는 이를 지지하면서도 통합운동에 동참하겠지만 속하지 않겠다고 선을 그었고,²³⁰⁾ 1951년 ECSC에 대해서도 유럽에 관심은 있으나 포함되지 않는다고 언급하며²³¹⁾ “우리에게 더 많은 철강을 생산하지 말며, 더 많은 석탄을 캐지 말고 그저 토마토만 재배하라고 말할 권한을 지닌 그러한 초국가적 권위를 우리로서는 절대로 받아들이 수 없다”고 발언하기도 하였다.²³²⁾ 1951년 11월에 보수당 정부 문건을 통해 “나는 영국이 유럽연방의 통합적 일부가 되어야 한다고 생각한 적이 결코 없었다”고 언급한 것은 당시 유럽통합에 대한 영국과 처칠의 입장을 보여준다.

처칠이 생각한 ‘유럽협력’의 의미는 우호국으로서의 미국에 대한 언급을 통해 드러난다. 처칠은 미국을 매우 가까운, 영국과 동등한 선상의 우호국으로 표현하고 있는데, 이는 앞서 풀턴 연설에서도 언급된 바 있다. 풀턴 연설은 국제사회에서 소련의 위협을 직접 지적하여 많은 반향을 일으켰는데,²³³⁾

228) 강지은(2012), p. 13.

229) Ramsden(2002), 번역: 이종인(2004), p. 442; Mauter(1998), p. 70.

230) 인병역(2010), p. 194.

231) 조은정(2014), p. 99. “We have our dream and our own task. We are with Europe, but not of it, we are linked but not combined. We are interested and associated but not absorbed.”

232) 장문석(2007), p. 247.

처칠은 소련에 대한 경계와 국제사회의 안정을 위해서 영국과 미국의 협력을 강력히 요구했다. 소련을 국가통제력(totalitarian control)을 막강하게 휘두르는 공산당(Communist Parties)이자 경찰정부(Police government)로 묘사하는 데 반해, 미국에 대해서는 미국독립선언서가 영국의 유산인 보통법(English Common Law)에 기초하고 영어를 사용하며, 마그나카르타(Magna Carta), 권리장전(the Bill of rights), 배심원인신보호법(the Habeas Corpus by jury) 등의 공동의 유산을 지닌 나라라고 설명하고 있다.²³⁴⁾ 처칠은 연설에서 평화와 국제정세의 안정을 위해서 국제연합(United Nation)의 노력, 국제적 협력을 강조하고 있는데, 이는 영국과 미국의 특별한 관계(special relationship)에 토대하고 있다.²³⁵⁾ 이처럼 영국은 미국과의 특별한 우호적 관계를 유럽보다 우선시하였다.

처칠은 전쟁과 무력도발이 발생하지 않고 국제사회에 자유와 민주주의가 수렴되어야 한다는 신념이 강했고, 영국이 중심이 되어 국제협력을 진전시킬 것을 꾀력했다. 따라서 처칠이 언급한 유럽협력과 유럽통합도 이와 같은 관점에서 이해되어야 한다. 처칠은 국제사회에서 영국의 역할에 관심을 두고 있었는데, 이는 그가 제시한 3개의 교차된 원 개념에서 설명된다.²³⁶⁾ 그는 1948년 10월 9일의 보수당 전당대회(Conservative Mass Meeting) 연설에

233) 램스덴(Ramsden(2002), 번역 이종인(2004), pp. 244~245)에 따르면 논쟁의 여지가 있지만 소련과 스탈린의 위협과 전쟁 가능성을 전후 처음으로 제기한 사람은 처칠이다. 처칠은 트루먼의 초청으로 영국 정부 대표가 아닌 개인자격으로 웨스턴민스터 대학에서 강의를 했다는 점과 연설 후 많은 비판이 발생하자 당시 미국 정부와 트루먼, 그리고 영국 정부와 당시 수상인 애플리와 외무장관인 베빈이 공식적으로 개인적인 이견임을 발표했다는 점에서 공산주의의 위협에 대한 문제를 처음으로 제기했다고 평가했다.

234) Churchill(1946), 3월 5일 풀턴 웨스턴민스터 대학연설 온라인 자료(검색일: 2015. 11. 1).

235) 영어를 사용하는 사람들의 협력에서는 캐나다와의 협조도 언급하고 있으나 미국과의 협력을 주요하게 언급했다.

236) Ramsden(2002), 번역 이종인(2004), p. 694. 오스트리아 12대 총리이자 훗날 처칠 기념사업을 펼친 멘지스 경은 처칠이 유럽연합은 대영제국과 일치하지 않는다고 이야기하면서 낱칸에 3개의 원 개념을 그려주었다고 회고했다. 3개의 원이 교차하는 지점은 런던으로 영국제도가 그려져 있고 각 원은 영연방을 포함한 대영제국(BE: British Empire), 유럽연합(United Europe), 영어권(English Speaking World)으로 표현했다.

서 영국은 주요 국가들을 연결하는 핵심 행위자라고 밝혔다. 처칠은 변화하는 정세 속에서 자유로운 민주주의 국가로 구성된 나라는 크게 세 가지 범주로 그릴 수 있다고 보았고, 이를 세 개의 원으로 표현했다. 첫 번째 원은 영연방과 대영제국, 두 번째 원은 미국을 포함해 영어를 사용하는 국가, 세 번째 원은 유럽으로서, 이들은 서로 연결되어 있으며 영국은 이들에 모두 포함되는 중요한 연결지점(point of junction)이라고 생각했다.²³⁷⁾ 다시 말하면 영국은 중요한 중심점이자 동반자이며 지지자로서 영국의 지도력 없이는 영연방이 구성될 수 없고, 영국과의 협력 없이는 유럽주의와 대서양주의가 체계를 갖출 수 없다고 보았다.²³⁸⁾ 처칠은 유럽대륙이나 미국은 영국을 통해서만 원활한 소통이 가능하다고 보았고, 영국은 세계안정을 이루는 중추적인 임무를 갖고 있었다. 따라서 유럽협력의 의미 기저에는 자유민주주의 수호와 국제사회를 이끄는 주요 행위자로서의 영국에 부과된 숭고한 책임감이 내재해 있다고 볼 수 있다.

나. 유럽통합에 대한 베빈의 입장

처칠의 ‘3개의 원’ 개념은 1950년대 이후 영국 대외정책의 근간을 이룰 정도로 영향을 끼쳤지만, 처칠의 대외정책 개념이 영국 보수당의 이해와 항상 합의를 이룬 것은 아니었다. 1946년 플턴과 취리히 연설에서 처칠이 영·미동맹과 유럽협력에 대해 강조했을 때, 보수당 일부에서는 그의 유럽구상에 동의하지 않았고 특히 외무장관인 이든(Anthony Eden)은 공개적으로 반대의사를 밝혔다. 멘지스 경(Sir Robert Gordon Menzies)에 따르면, 1948년 영국 방문 당시, 보수당원은 처칠의 단일한 유럽연합 계획을 비현실적인

237) Churchill(1950), pp. 416–418, 온라인 자료(검색일: 2015. 11. 1).

238) 조은정(2014), p. 101.

것으로 인식하며 탁상공론에 불과하다고 생각하고 있었다.²³⁹⁾ 특히 미국과의 관계에 있어서 1945년 「무기대여법(Lend-Lease Act)」 중단 선언으로 영국의 재정 상태가 악화되고 자금 융자 조건으로 미국이 양국간 무역차별을 요구하자 보수당 내에서 미국에 대한 신뢰가 하락하였다.²⁴⁰⁾ 더욱이 당시 노동당은 좌파 사회주의자가 득세하고 있었기 때문에 처칠의 풀턴 연설과 같은 발언은 소련을 자극해 세계를 분리주의로 향하게 할 것이라고 비난했다. 이처럼 당시 영국 국내 정치 분위기는 영국적 사고가 중심이 되고 있었으나, 그 성격은 처칠의 입장과는 사뭇 상이했다.

당시 총리인 애틀리(Clement Richard Attlee)와 외무장관 베빈도 처칠의 시각에 전적으로 동의했다고 볼 수는 없다. 그러나 이들은 모두 처칠의 전시 정부인 연립내각에 함께 참여했던 인물로 스탈린이 유럽대륙에서 세력을 확대하는 것을 매우 우려했다. 따라서 노동당 의원들이 처칠의 적대적인 태도를 비판하면서 오직 노동당 정부만이 소련을 제대로 이해할 수 있다는 시각이 팽배해 있을 때도 이들은 상대적으로 유연하게 대처할 수 있었다.²⁴¹⁾

베빈 외무장관은 전후 영국이 겪은 경제적 침체와 사회적 혼란을 극복하기 위해 실리주의적인 입장을 취했다. 노동당 집권 초기에는 사회주의 진영의 득세로 이에 대한 반대여파가 있었으나, 1945년 9월 런던과 12월 모스크바에서 열린 영국, 미국, 소련의 3국 외무장관회의(Council of Foreign Ministers)를 통해 소련이 유럽 평화에 관심을 가지고 있지 않다고 알려지면서, 노동당의 정책기조도 다소 강경론으로 변하게 되었다. 노동당 내 사회주의 진영의

239) Ramsden(2002), 번역: 이종인(2004), p. 444.

240) 강원택(2008), pp. 226~227.

241) 정영주(2004), pp. 176~182. 애틀리는 그의 자서전에서 전쟁의 막바지에는 소련의 팽창주의가 가장 우려됨을 나타냈고, 이에 1943년 영국 정부 자체 휴전협약위원회(Armistice Terms and Civil Administration Committee)를 설립해 베빈과 함께 전후 유럽에 대한 구체적인 계획을 마련하기 시작했다. 처칠의 풀턴 연설 때에는 좌파 의원 105명이 서명을 받아 영국 정부가 처칠 연설과 관계없음을 공식적으로 밝힐 것을 요구했으나, 애틀리는 개인적 의사표명이었기 때문에 관여할 수 없다는 의견을 고수하였다. 때문에 노동당 사회주의 의원들로부터 친미주의라는 비판을 받았다.

원들은 여전히 소련에 대한 지지를 보이고 있었으나 1947년 5월 28일 영·소 협정이 무산되고, 그해 10월 코민포름이 설립되자 영국 사회주의자들도 소련 사회주의와의 차이를 인정하였다.²⁴²⁾

처칠이 소련에 대해 경직된 자세를 보였다면, 베빈은 소련에 대해 불신임하는 태도를 보이면서도 융통성 있게 실용적 선택을 취했다. 그러나 미국을 대하는 태도에는 확연한 차이가 나타났다. 1947년 트루먼 독트린 발표 후에도 미국은 여전히 유럽대륙 평화를 위해 행동을 주저하고 있는 것으로 보였다. 당시 유럽에서 소련에 맞서기 위해서는 미국의 지원이 반드시 필요했지만, 미국은 영국의 뜻대로 행동하지 않았다. 이러한 이유로 영국은 미국이 패권국으로서의 역할을 잘 수행하리라는 확신을 갖지 못했다.²⁴³⁾ 설상가상으로 미국에게 경제 원조를 받을 만큼 영국의 경제가 악화된 상황에서 미국과의 협력관계를 주도적으로 설정하는 것은 어려운 일이었다.²⁴⁴⁾ 특히 미국의 단호한 태도는 영국의 자존심을 건드렸고, 수용이 요구된 경제적 협력조건은 영국 정치권에서도 부당한 것으로 받아들여졌다.

당시 패권국으로서의 책임감을 강하게 가지고 있던 영국으로서는 소련과 미국의 태도가 유럽의 평화와 영국의 위상에 불확실성만 높인다고 판단했다. 1946년 베빈은 무자비한 미국식 자본주의(the red tooth and claw of American capitalism)와 소련의 독재적인 공산체제(the communist dictatorship of Soviet russia)에 대한 거부감과 위협감을 비판하며 동시에 유럽의 무기력함을 개탄했다.²⁴⁵⁾ 그럼에도 그는 미국의 안보보장 없이 유럽에서 소련에 맞서기는 어렵다는 것도 인지하고 있었다. 유럽의 평화를 정착시키기 위해

242) 위의 책 pp. 180~181, p. 187.

243) Reynolds(1988), p. 232.

244) 1946년 겨울에는 식품과 연료의 부족 사태로 배급량이 전쟁 때보다 줄어들어 여론이 들끓었고, 1947년에는 파운드화 위기가 발생해 평가절하도 고려되었다(강원택 2008, p. 241).

245) Reynolds(1988), p. 232.

1944년 영국 외무부가 프랑스를 기점으로 서구블록(Western Bloc)을 형성하도록 조인한 것을 기반으로, 베빈은 대내외적으로 불안정한 프랑스의 정치 상황을 회복시켜 유럽의 안보를 확보하고자 했다. 1947년에는 영국과 프랑스 간의 상호 군사협력을 목적으로 하는 덩케르크 조약, 평화동맹(Anglo-French peace alliance)이 체결되었고 이는 국제연합(UN: United Nation)의 지위 회복에도 도움을 주었다.²⁴⁶⁾

서유럽블록 개념을 발전시켜 베빈은 1948년 1월 22일의 하원연설에서 서유럽연합(Western Union)을 통해 미국과 소련으로부터 독립적인 제3세력(the Third Force)의 필요성을 호소했다. 이는 동일한 문화권을 갖고 있는 서유럽국가가 자유의 기본권과 윤리적 핵심을 바탕으로 공동체를 만들어 유럽의 평화와 안정에 대응하기 위함이었다.²⁴⁷⁾ 베빈은 어떠한 나라도 유럽을 통치해서는 안 되고 과거의 유럽을 지배했던 힘의 균형과 달리 새로운 형태의 대안이어야 한다고 밝혔다.²⁴⁸⁾ 다만 베빈이 주장한 서구연합은 주권이양을 허용하는 초국가적 단일체가 아니었고, 영국의 정치문화가 내재된 점진적이고 국가주권을 용인하는 정부간 협력 형태였다.

베빈은 유럽대륙에서 소련에 저항할 수 있되, 미국과 동등한 상대자로서 서유럽의 정신적 토대에 토대하는 연합체를 주장했다. 비록 유럽적 시각과 주권이양에 대한 철학적 입장 차이로 현실화되지는 못했지만, 베빈은 영국이 주도하는 서유럽 차원의 독립 세력이 유럽의 평화를 유지하기 위해 필요하다고 여겼다. 이는 유럽석탄공동체로 유럽통합이 발전해나갈 때 참여하지 않

246) *Ibid.* p. 233-234. 1949년까지도 프랑스는 경제적으로 쇠약했고 정치적으로는 혼란 상태였기 때문에 영국은 프랑스가 빠르게 회복하여 유럽을 안정화하도록 많은 지원을 했다. 그러나 영국은 실용주의 정부간 협력을 위한 데 반해, 프랑스는 초국가적 연합 형태를 바라고 있었고, 미국의 마셜 플랜(the Marshall plan)과 북대서양조약(the North Atlantic treaty)이 발표되자 영국은 미국과 특별한 관계로 노선을 전환한다.

247) Coupland(2004), pp. 368-369.

248) Bevin(1948), 1월 22일 하원연설(온라인, 검색일: 2015. 11. 1).

은 요인으로 제시되기도 한다.²⁴⁹⁾

중합해볼 때 처칠과 베빈은 모두 유럽통합에 긍정적인 시각을 갖고 있었지만, 보수당과 노동당의 입장을 전적으로 대변하는 것은 아니었고 각자의 통합시각도 상이했다. 그러나 처칠과 베빈의 유럽통합에 대한 지지의 근원에는 영국적 주권을 중시하고 국제사회에서 영국의 위상과 책임감이 바탕이 되고 있음을 여러 논의에서 살펴볼 수 있다. 경제·안보적 차원에서 서유럽 국가간의 협력은 필요하지만, 결국 유럽대륙과 국제질서에서 영국의 영향력이 행사되어야 하는 전략적인 입장은 언제나 중심에 자리하고 있었다. 따라서 영국이 추구한 유럽협력은 초국가성 원칙하에서는 이루어질 수 없으며, 영국의 주권이 존중받는 범위에서 진행되어야 했다.

3. 유럽경제공동체(EEC) 가입에 대한 노동당과 보수당의 입장

영국은 전쟁 이후에도 국제질서하에서 영국의 패권이 지속될 것이라는 기대를 갖고 있었으며, 패권국으로서 국제사회에서 영국의 역할에 대해서 신중하게 고려하였다. 이러한 보수적 패권의식은 영국이 초기 유럽통합에 참여하는 데 장애물로 작용했다. 실제로 영국이 친유럽적 동기를 가진 계기는 과거 영국이 가졌던 패권의식의 변화와 직접적인 연관이 있다. 1950년대 중반 이후부터 경제성장의 둔화, 미국 외교의 다자화 등 다양한 변화 양상이 있었지만, 영국의 국내 정치에서 현실을 직시하게끔 직접적인 타격을 준 것은 1956년 수에즈 운하 사건으로 볼 수 있다. 세계여론의 압력으로 영국군은 무력으

249) 슈망 플랜 공표 당시, 1950년 6월 5일 영국 대사인 브루스(Blue)가 애치슨(Acheson)에게 보낸 서안에 따르면, 초국가적 주권(supranational authority) 문제와 영연방에 대한 의무(Commonwealth obligation) 등이 참여하지 못하는 이유라고 밝히고 있다(Carolan 2008, pp. 60-61).

로 침공한 이집트에서 철수하였고, 당시 영국 총리였던 이든(Anthony Eden)이 사임하는 결과를 낳았다. 이 사건으로 인해 영국은 국제질서에서 자국이 차지하는 위상 변화를 체감하고, 영국의 대외정책의 방향 역시 변화하기 시작했다.

가. 유럽통합에 대한 맥밀란 보수당 정부의 입장

유럽에 대한 대외정책 변화는 1957년 이든 총리의 뒤를 이은 보수당 맥밀란(Harold Macmillan) 정부에서 시작됐다. 맥밀란은 1961년에 유럽경제공동체(EEC) 가입을 신청함으로써 친유럽적 동기를 처음으로 실행에 옮겼다. 앞에서 언급한 대로 국제사회에서 영국의 정치적 위상 하락은 대유럽 정책 변화의 주요 변수로 작용했다. 수에즈 운하 사건은 영국에게 패권국으로서의 치명적인 오점을 남겼고, 국제사회에서 영국의 역할에 대해 대내외적으로 의문이 제기되었다. 때문에 이든 정부에서 외무장관으로 활동했던 맥밀란은 누구보다 영국의 위상이 급격히 위축됨에 위기의식을 느끼고 외교적 정책 변화를 절감했다. 또한 1950년대 중반 이후 침체를 맞이하기 시작한 영국의 경제상황도 주목해야 할 변수이다. 쇠퇴기로 접어든 영국 산업은 새로운 시장 마련에 고심 중이었지만, EEC 국가들은 경제성장률이 영국보다 높았다. 이처럼 영국의 대내외적인 위축과 달리 경제와 국제안보에서 영향력이 우세해지는 EEC에 대해 영국은 재평가를 내려야 했다.

영국이 변화의 흐름은 체감했지만, 일련의 변화가 한번에 형성된 것은 아니었다. 공동시장에 대한 필요성을 느끼면서도 EEC에 가입하기 어려웠던 맥밀란은 1959년 5월에 공동시장에 대응할 필요성을 주장하고, 1960년 1월에는 EEC에 가입하지 않은 덴마크, 포르투갈, 오스트리아, 스웨덴, 스위스, 노르웨이와 함께 유럽자유무역연합(EFTA: European Free Trade Association)을 창설했다. 그러나 창설 다음날부터 EEC 가입 여부를 조사하기 시작한

점에 비추어볼 때, EFTA의 창설은 당시 영국의 경제문제를 해결하기 위한 임시방편(a temporary solution)의 성격이 있었음을 알 수 있다.

윌크스(Wilkes 1997)는 이에 대해 영국이 이전까지 가지고 있던 유럽에 대한 전통적인 시각과 외교정책의 변화의 서막을 알렸다고 지적한다.²⁵⁰⁾ 실제로 유럽은 과거 영국의 대외정책의 우선 대상이 아니었던 데 반해, 맥밀란 정부에서는 보다 적극적으로 유럽통합에 대한 논의를 진전시켰다. 1959년의 외교부 문서에서는 EEC가 국제 경제·정치·안보 분야에서 차지하는 위상 강화를 언급하며 미국의 대외관계에서 영국보다 EEC가 밀접해지는 점에 우려를 표시하였는데, 미국이 EEC 공동시장을 영국보다 선호하는 동맹국으로 여기므로 영국이 미국과의 ‘특별한 관계(special relationship)’를 잃을 수 있다고 지적했다.²⁵¹⁾ 1960년 맥밀란은 ‘위대한 계획(Great Project)’ 제안서를 통해 “영국은 현재 이류국가에 머물고 있다”고 평가하면서, 영국 경제는 쇠퇴하고 있으며 영연방의 관계도 불안정하고 안보 측면에서도 선도적 역할을 하지 못하고 있으므로, 영국이 직면한 과제를 타개하기 위해서는 새로운 경제협력 관계를 취해야 된다고 하며 기존 외교정책에 대한 재평가를 요구했다.²⁵²⁾

그러나 국내 정치는 친유럽적 대외정책을 수용하는 상황은 아니었다. 농업 분야의 이해관계와 영연방 국가의 관련 산업으로 인해 당내 반발이 심하였고, EEC 가입은 가급적 드러나지 않게 추진되었다.²⁵³⁾ 1960년 봄, 통상부 사무차관인 리(Frank Lee)가 대표로 있던 경제운영위원회(Economic ‘European’ Steering Committee)에서 발간한 영국과 공동시장의 관계를 예측한 보고서에 따르면, 영국은 장기적 관점에서 EEC와 EFTA에 가능성을 모두 고려하

250) Sorokina(2014, p. 9, 재인용).

251) Thatcher(2002), p. 391.

252) Young(2000), p. 132.

253) 강원택(2008), p. 265.

되, 궁극적으로는 EEC 회원국이 되어야 했다. EEC에 가입할 경우, 영연방에 있어 이전과 같은 지위를 누릴 수 없고 정치 내부에서 여러 갈등이 발생하게 되므로 정부가 감당해야 될 부분이 있겠지만, 현재 쇠약해진 영국의 경제와 영연방 및 미국과의 관계 개선을 위해서는 필요불가결하다고 본 보고서는 지적했다. 그리고 EEC 회원국이 되지 않을 경우, 영국이 유럽에서 고립될 수 있음을 경고했다.²⁵⁴⁾ 당시 런던은 EEC 내에서 프랑스의 영향력이 증가하는 것에 대해 매우 민감한 상황이었기 때문에 정치권에서 유럽정책에 대한 변화가 재고되기도 했다.²⁵⁵⁾

맥밀란은 이와 같은 정치권의 분위기를 고려하여 EEC 가입을 설득하기 위해 다양한 전략을 구사했다. 하나는 서유럽에서 ‘공산주의의 위협’을 막아야 한다는 차원에서 시도되었고, 하나는 실용적인 대안임을 강조했다. “오늘날 전쟁은 전쟁터에서 이루어지는 게 아니라 시장에서 이루어지는 것이다. 따라서 자본과 노동, 상품이 자유롭게 이동할 수 있는 역외 시장 창출이 매우 중요하다”라는 표현에서처럼 실용적인 대안임을 강조했다.²⁵⁶⁾

그러나 맥밀란 정부는 1961년 7월 31일에 EEC 가입을 신청하면서도 초국가적 협력을 지양한다는 점은 분명히 했다. 처칠이 밝힌 ‘유럽과 함께 하나, 유럽에 속하지 않는다’는 입장은 여전히 유효했다.²⁵⁷⁾ 영국은 영연방 국가들과 호혜적 관세조약으로 값싼 농산물을 수입하고 있었기 때문에 EEC에 가입하더라도 이를 포기하고 싶지 않았고, 유럽합중국의 협력방식에는 반대했다.²⁵⁸⁾ 이는 서유럽국가의 기존 협력방식과는 다른 것으로 EEC 국가의 반발을 불러왔다. 영국 외무성은 서유럽에서 독일헤게모니가 증대하는 것을

254) Kaiser(1996), p. 41.

255) Sorokina(2014), p. 11.

256) Young(2000), p. 64.

257) Thatcher(2002), p. 392.

258) 강원택(2008), p. 265.

방지해야 된다는 목표 아래 ‘의무를 지지 않는 협력(cooperation without commitments)’으로 태도를 바꿔 1961년 8월 10일에 가입신청을 진행했다. 이는 맥밀란 정부가 당시 국내 정치세력을 고려해서 내린 정치적 선택이었다.

소로키나(Sorokina 2014)는 이러한 맥밀란의 선택을 고도의 정치적 전술이라고 주장한다. 유럽통합을 바라보는 영국의 시각은 전통적 시각을 지닌 토리(Tory), 자유무역지대를 추구하는 자유주의자(Liberals), 영국 경제의 부활을 최우선으로 생각하는 실용주의자(Pragmatics Modernizers) 세 그룹으로 나눌 수 있는데, 맥밀란은 이들 모두를 포용하고자 했다. 맥밀란은 국내 정당, 의회, 미디어를 향한 모든 연설에서도 전략적 접근을 시도했다. 그는 EEC에 가입할 경우 수용해야 되는 근본적인 문제는 설명에서 상당 부분 배제한 채 효과적인 비즈니스 거래로 전달함으로써 전반적인 동의를 이끌어냈다.²⁵⁹⁾ 맥밀란은 EEC 가입을 자신의 두 번째 임기에서 가장 중요한 정책으로 간주했다.²⁶⁰⁾ 그러나 이와 같은 국내적 정치상황을 어렵게 타계했음에도 1963년 드골의 거부권으로 영국은 EEC 가입에 실패하였다. 당시 미국의 패권으로부터 독립적인 외교정책을 통해 유럽지도자가 되려는 의도를 강하게 품고 있었던 드골은 1958년에 영국, 미국과 함께 ‘삼두지도체제(troika)’를 제의했으나 거부당했고, 푸셰협상 결렬 이후 1962년에 영국과 미국이 나트소협약(Nassau)을 체결하고 폴라리스 핵미사일을 제공한다는 점에 반발하고 있었다.²⁶¹⁾

종합해볼 때, 맥밀란 정부의 유럽정책은 1950년대 미국과 소련이 외교의 중심축이 된 것과는 대조적으로 1960년대에는 유럽이 영국 대외정책의 중심에 자리하기 시작했다는 것을 보여준다.²⁶²⁾ 이와 같은 변화의 기저에는 정

259) Sorokina(2014), p. 13.

260) 강원택(2008), p. 265.

261) 인병익(2008a), pp. 105~112.

262) Sorokina(2014), p. 12.

치·경제적 변수가 주요 요인이 되었으나, 전반적인 영국 정서에서 변화의 흐름이 읽힌 것은 아니었고, 오히려 맥밀란이라는 정치엘리트의 주도적 선택이었다고 볼 수 있다. 실제 맥밀란의 외교에 대해서는 다소 부정적인 평가도 존재한다. 합의가 어려운 상황에서 EEC 가입을 주도했지만, 1961년부터 보수당 일부와 노동당에서 유럽정책에 대한 반발이 있었고, 게츠켈(Hugh Gaitskell) 노동당 당수는 ‘영국 천년 역사의 종말(the end of a thousand years of history)’이라고 표현할 정도로 강하게 반발했다.²⁶³⁾ 또한 외교정책에 있어서도 양자무역에 익숙한 영국 외교가 다자협상에 미숙했고, 이든 정부에서부터 맥밀란이 외교정책을 전담하며 직접 외교 실행에 나선 반면 상대적으로 무력해진 외교부가 충분한 협상력을 발휘하지 못했다는 평가도 내려진다.²⁶⁴⁾

나. 유럽통합에 대한 윌슨 노동당 정부의 입장

1964년 윌슨(Harold Wilson) 노동당 정부에서도 앞서 진행된 EEC 가입 시도가 계속되었다. 그러나 맥밀란 정부와 달리 윌슨 정부가 집권 초기부터 적극적으로 친유럽정책을 펼 것은 아니었다. 윌슨 정부에 있어서도 경제적 변수는 중요했다. 이전 정권에서부터 지속된 국제수지의 지속적 악화와 성장을 저하, 산업침체로 인해 경제문제가 심각했다. 집권 첫해인 1964년에 예상 적자 폭은 8억 파운드에 달할 정도로 심각했고, 집권 초기부터 파운드화 평가절하가 요구됐으나, 윌슨 정부는 어떠한 희생을 치르더라도 이를 막고 파운드화 강세를 유지하고자 했다.²⁶⁵⁾ 1965년 2월, 외무장관 스튜어트(Michael Stewart)는 할슈타인(Walter Hallstein) 유럽경제공동체 집행위원장을 만나 유럽 국가의 경제적 상호의존성을 강조하고, 유럽 정부의 경제정책의 협력이

263) 안병익(2008b), p. 144.

264) Sorokina(2014), p. 14.

265) 고세훈(1999), p. 309.

필요하다고 밝히기도 했으나,²⁶⁶⁾ 월슨은 EEC 가입으로 인해 포기해야 하는 경제적 요건을 더 중요하게 생각해서 초기에 적극적으로 대응하지 못했다. 1965년 봄에는 드골(de Gaulle) 대통령과 만나 EFTA와 EEC가 공존하는 것은 서유럽을 두 개의 망으로 나누는 것과 같다고 지적하고, 양자간에 공통 관세(CET: common external tariff)를 부과하는 방안에 대해 논의했으나 합의에 이르지 못했다. 협상과정에서 영국에 부과되는 농업정책과 관련한 세금부담, 영연방과의 관계 등은 합의에 부정적인 요소로 작용하였다.²⁶⁷⁾ 실제로 노동당 정부는 1964년 선거에서 “유럽은 우리의 이웃이나, 영국은 영연방을 더 우선시한다”는 선거공약을 내건 바 있었다.²⁶⁸⁾ 반면 영국 외무성은 영국이 국제사회에서 영향력을 행사하려면, EEC 가입이 반드시 필요하며 가능한 한 빨리 외교방향을 전환해야 한다고 강력히 권고하여 월슨 정부 내각에서도 유럽통합에 대한 의견이 양분되어 있음을 알 수 있다.

1965년 7월 드골이 유럽공동체에서 공석정책(Empty Chair Policy)을 펴는 상황이 발생하자 월슨 정부 내각에서는 EEC 참여를 놓고 더욱 첨예한 대립이 발생했다. 원태준(2012)은 EEC의 드골 공석정책 시기에 영국이 EEC 가입 신청을 하지 않은 점을 두고 두 가지 원인을 제시한다. 하나는 프랑스를 제외한 EEC 5개국 회원국이 여전히 영국의 가입의도를 의심하는 부분이 있었다는 것이다. 궁극적으로는 영국이 유럽 공동체의 내분을 원한다고 보았기 때문에 영국에 일단 가입신청을 보류해 달라고 요청했을 것이라는 분석이다. 다른 하나는 영국 내부에서 가입 시기와 방법에 대해 통일된 의견으로 수렴되지 못했기 때문이라는 분석이다. 실제로 당시 힐리(Denis Healey) 국방장관과 브라운(George Brown) 재무장관은 프랑스의 공석정책으로 EEC가 불안정한 상황이 지속된다면 영국에 문제해결을 요청하게 되므로 가입을 보

266) 원태준(2012), p. 250.

267) Parr(2005), p. 441.

268) Craig(1970), p. 56, 재인용: Parr(2005), p. 439.

류해야 한다는 입장이었고, 스튜어트(Michael Stuart) 외무장관은 프랑스 장악력을 대비해서 바로 가입을 선택해야 한다는 입장으로 유럽통합에 대한 영국의 국내 정치구도는 극명하게 나뉘었다.²⁶⁹⁾ 투미(Toomey 2007)와 파(Parr 2005)도 당시 분열된 정치상황에 주목했다. 스튜어트는 공식으로 인해 EEC가 맞은 위기에 대해 영국이 프랑스를 대신해 지도권을 가질 수 있고, 서유럽에서 증가하는 독일의 세력을 잠재울 수 있는 기회로 보고 강력하게 EEC 가입을 촉구했다. 이는 프랑스의 나토(NATO) 탈퇴 위험을 막고 대서양 관계를 유지하기 위해서도 유리한 것이었으며, 또한 국내 정치권이나 여론에서도 가입 신청을 더 쉽게 수렴할 수 있는 가입 적기로 판단되었다.²⁷⁰⁾ 그러나 월슨은 정치적으로 주권이양의 의미를 내포하는 로마조약을 받아들이는 것에 주저했고, 월슨 정부의 EEC 가입은 1967년 5월에 이르러서야 이루어졌다.²⁷¹⁾ 이로 인해 영국이 유럽통합에서 다시 주도권을 잡을 수 있는 기회를 상실했다고 평가받는다.²⁷²⁾

경제적, 국제정치적인 측면에서 영국 내 친유럽적 동기는 국내 정치상황에서도 진전되고 있었으나 여전히 정치권 전반에 영연방과 미국을 중심으로 하는 대서양주의가 자리하고 있었다. 특히 맥밀란과 달리, 월슨은 친유럽적 성향을 지니고 있음에도 노동당의 국내 정치적 영향력을 완전히 탈피하기 어려웠고, 이러한 이유로 국내 정치여론에 EEC 가입에 대한 정당성을 충분히 불어넣지 못하였다. 그러나 분명한 점은 드골의 공식정치로 내각에서 유럽통합 가입에 대한 방향과 형태, 시기 등에 대해 논쟁이 거듭됐다는 점이다. 이는 비록 EEC 가입에는 실패했지만, 한편으로는 맥밀란 정부보다 유럽통합

269) 원태준(2012), pp. 254~255.

270) Parr(2005), p. 444.

271) 결과적으로 EEC 가입은 1967년 11월 드골에 의해 무산되었는데, 이는 EEC 가입문제와 구분되어 영국의 외교실패라기보다는 드골의 독단적인 결정으로 보는 학자가 많다. 일례로 투미(Toomey 2007, p. 125)는 가입실패를 맥밀란의 가입실패 원인과 동일하게 보고 있다.

272) Toomey(2007), p. 118; 원태준(2012), p. 258; Parr(2005), pp. 442~454.

에 대한 철학을 확고하게 심는 계기가 되었다. 결과적으로 이 시기에 이루어진 유럽 관련 논의로 히스 보수당 정부에서는 EEC 가입이 더 원활하게 진행되었고, 1974년 월슨 노동당 정부에서 국민투표를 통한 유럽정책 잔류를 위한 정책이 시행되는 데 영향을 미쳤다.

다. 유럽통합에 대한 히스 보수당 정부의 입장

월슨 정부에 이어 1970년에 정권을 잡은 보수당 히스(Edward Heath) 총리는 맥밀란 정부에서 EEC 가입 협상 대표였던 경험을 바탕으로 정권초기부터 적극적으로 친유럽정책을 시행했다. 히스는 영국의 전통적 외교정책의 토대였던 ‘3각 외교’를 탈피하여 유럽중심의 대외정책을 선언했다. 미국과의 ‘특별한 관계(special relationship)’는 ‘자연스러운(natural)’ 관계로 전환되었고, 서유럽이 영국의 대외정책의 주요 대상으로 규정되었다.²⁷³⁾ 이로써 영국의 외교정책 방향이 유럽주의로 선회하기 시작했다.

맥밀란 정부부터 진행된 일련의 유럽통합 시도는 영국 정치권에 친유럽적 사고를 강화하였다. 또한 중국과 일본의 부상으로 영국의 경제적 입지가 더욱 악화되어 새로운 변화가 강력히 요구되었으며, 경제상황은 선택의 폭을 제한하고 있었다. 당시 영국 경제는 위기상황으로 치닫고 있었으며, 패권국으로서의 자존심을 지키는 마지노선으로서 변화를 받아들이기 수밖에 없었다. 히스 정권 초기의 자유무역과 시장경제를 유지하겠다는 약속과 달리, 1971년의 롤스로이스 파산에 정부가 개입하여 국유화 조치를 취하면서 기본적인 경제정책 기조가 흔들리기 시작했고, 1971년 「노동법」 제정 이후 발생한 대규모 노동 분규, 임금인상 저지 등은 통제가 불가능한 상황으로 전개되고 있었다.²⁷⁴⁾ 더욱이 EEC의 미국과의 교역은 영국을 상회하고 있었으며, 국제경

273) George(1990), p. 83.

제에서 EEC의 영향력은 상승세를 유지하고 있었다.²⁷⁵⁾ 히스 정부는 현실적인 입장에서 가입조건의 의무를 감수하더라도 EEC 가입을 미루기 힘든 상황에 직면하였다.

영국은 EEC에 가입할 경우, 공동농업정책으로 인한 부가세, 물가상승, 영연방과의 관계 등 기존에 누리고 있던 혜택을 포기해야 했다. 예를 들어 영국은 농산물 자유수입정책을 실시하여 수입농산품과 국내농산품의 자유로운 경쟁을 통해 시장가격이 형성되고 있었고, 소비자 가격 또한 매우 낮게 유지되고 있었다. 동시에 자국농민의 소득을 보장해주기 위해 각 농산물에 대한 보증가격을 책정하고 시장가격과의 차액이 발생할 경우 정부가 직접 농민에게 보조금 혜택을 주는 부족불제도(deficiency payments)를 운영했다. 그러나 EEC에 가입할 경우, 국내 농산물 가격의 평균 2배를 유지하는 역내 농산물을 수입해야 하므로 국내 농산물 가격이 인상되며, 영국 식량 수요의 상당량을 공급해온 뉴질랜드, 캐나다, 오스트레일리아 등의 영연방 역시 타격을 입게 되었다. 대량 농산물 수입국인 EEC의 공동농업정책으로 연간 약 175~250만 파운드의 막대한 재정 부담을 안을 수 있었다.²⁷⁶⁾

영국이 이러한 단점에도 불구하고 EEC 가입을 적극적으로 추진한 것은 강력한 내부동인이 작동한 것으로 볼 수 있다. 당시 정치권에는 이전과 달리 친유럽적 견해가 강화되고 있었고, “유럽은 우리의 이웃이고, 국가이익을 보호해줄 것이며, 결과적으로 함께 공동의 목적(our common goals)을 이루어 나갈 것이다”라는 실리주의적 사고도 힘을 얻기 시작했다.²⁷⁷⁾ 이와 같은 대유럽 화해의 분위기는 영국에서만 아니라 EEC 국가에서도 나타났다.

영국은 경제적 위축과 국제위상 하락으로 친유럽적 동기가 당내에서 설득

274) Childs(2001), pp. 223~224, p. 237.

275) 한국은행(1969), pp. 7~8.

276) 위의 책, pp. 8~9.

277) Young(2000), p. 248.

력을 얻었고, 1969년에 드골이 사임함에 따라 EEC도 유럽주의를 확대하는 분위기를 형성했다. 1969년 헤이그 회담에서 영국과 프랑스가 유럽통합이 지향하는 바에 대한 합의점을 도출했으며, 드골 시기 동안 냉각되었던 영국과 프랑스 관계도 새롭게 재조명되었다. 1971년 5월에 영국이 EEC 가입 조건에 대해 합의하였고²⁷⁸⁾ 최종적으로 1972년 1월 22일에 협상이 타결되어 영국은 1973년 1월 1일부터 EEC 회원국이 되었다. 이는 1961년 맥밀란 정부가 처음 가입을 신청한 이래 11년 만에 이루어진 성과였다.

종합해볼 때, 친유럽적 성향을 강하게 지닌 히스 정부는 ‘대영제국의 쇠퇴’를 더 이상 인정하지 않을 수 없는 상황에 도달한 영국 정치 내부에 유럽통합의 일원이 될 수 있는 정당성을 심어주었다. EEC 가입은 미국과 영연방, 나아가 유럽대륙과 새로운 관계 설정을 가능하게 했고, 다른 한편으로는 영국이 서유럽국가에서 독일의 영향력 확대를 제어하는 행위자로도 부활하는 계기가 되었다. 프랑스는 정치적 목적에서 영국과 함께 독일을 견제하고, 더불어 국제질서하에서의 유럽의 영향력 확대를 프랑스 주도하에 실현하는 시나리오가 가능해졌으며, 독일은 공동농업정책(CAP)의 부담에서 영국을 포용함으로써 재정 부담을 덜 수 있었다. 따라서 유럽협력을 통해 주요국은 정치·경제적인 이해관계의 접점을 만드는 화해 모드를 도출할 수 있었다. 비록 영국의 경우 현실주의적 필요성에서 접근을 시도했지만, 협력을 시도하는 과정에서 유럽정체성을 더욱 확실히 이해하게 되었다. 또한 영국이 중요하게 생각해온 주권이양의 쟁점은 국내 정치권 논쟁에서 자주 언급되지는 않았지만, 이전의 유럽통합으로부터 분리를 의미하던 것과는 달리 한 단계 통합에 더 가까이 나아갔다고 볼 수 있다.

278) 영국 파운드화의 비축통화(reserve currency) 포기, 영연방에 대한 재조정 기회 부여, 단계적 산업과세 감축 등의 합의를 이뤘다(Sorokina 2014, p. 18).

4. 결론: 영국의 정체성과 예외주의에 대한 재고(再考)

정체성은 거시적으로 ‘민족성’이나 ‘국민성’과 같은 다양한 스펙트럼을 지닌 것으로, 궁극적으로는 ‘관계’의 개념 속에서 이해되어야 한다. 집단적 정체성은 타자를 상징하고 그에 대응하여 만들어지는 측면이 있으며, 상호간에 상징된 타자와 자신 사이에서 끊임없이 형성되고 변화한다고 볼 수 있다.²⁷⁹⁾ 이러한 측면에서 영국의 정체성은 유럽과의 관계를 통해 재정립되고 형성되어왔다. 본 장에서는 전후 영국이 유럽통합을 수렴하면서 어떠한 형태로 정체성을 정립해왔는지를 고찰해보았다.

영국은 산업혁명의 대표적인 국가로 황금시대에 세계경제를 이끈 대국이었다. 금본위제 붕괴로 영국의 경제지도력은 상실되었으나 제2차 세계대전을 승리로 이끈 승전국으로의 자부심은 여전히 남아 있었다. 무엇보다도 근대 이후 타국의 통치를 받은 경험이 없었기 때문에 주권에 대한 강한 인식이 있었고, 의회주권과 전통적 보통법 체계는 영국인에게 있어 상징적인 전통으로 자리하였다. 따라서 이를 훼손하는 것은 국가가 성립해온 가치관을 근본적으로 흔드는 것으로 받아들였다. 유럽통합을 바라보는 시각에서도 주권을 양도하는 초국가적 행위는 국가자율성을 침해받는 치명적인 결정으로 이해되었다.²⁸⁰⁾ 그러나 세계대전 이후 국제사회가 급속히 변화를 맞이하면서 영국 사회는 새로운 변화에 적응해 나가야 하는 도전에 직면했다.

영연방 네트워크 관계에서도 영국의 특수성의 변화를 살펴볼 수 있다. 영국 무역의 상당 부분을 차지하고 있던 영연방은 다른 식민지에 비해 영국적 가치와 체계를 공유한다는 의미를 갖고 있었다. 처칠은 자신들의 가치관 전

279) 설해심(2005), p. 133.

280) 이에 대해 김승렬은 영국인에게 연방주의적(federal) 유럽통합은 자국 문제를 독립적으로 해결할 수 없는 대륙 약소국의 접근방식으로 영국이 수용할 수 없는 것이라고 분석한다(김승렬 2000, p. 119).

달이 완수되지 못할 경우에는 해당 정부가 혼동상태를 겪을 수도 있기 때문에 영국이 강대국으로서 부과된 사명을 책임감 있게 동양에 전달해야 한다는 사고를 갖고 있었다.²⁸¹⁾ 월슨의 사회주의 이념에서도 영국식의 영연방에 대한 애정과 신뢰를 찾아볼 수 있는데, 집권 초기 영연방 회원국간의 관계를 증진하고 역내 교류에 토대하여 빈국의 경제발전에 기여해야 한다는 이상주의 정책은 당시 영국 지도계층이 단순히 영국의 위상을 유지하려고 영연방과의 결속을 강화하는 것만을 아님을 보여주었다.²⁸²⁾ 그러나 이후 영연방이 더 이상 실리적이지 못하며, 외교적으로나 경제적으로 영국이 주도할 수 없다는 인식이 확대되면서 영연방에 대한 태도는 보다 유연해졌다.²⁸³⁾

전반적으로 영국사회에서 스스로를 바라보는 태도는 외부로부터의 위기의식에 의해 과거와 전통을 강화했다고 평가된다. 이처럼 영국 고유의 패권의식과 국제사회를 바라보는 시선에 대해 전통적인 섬나라 특성(the traditional island nation denetity)으로서 외부지향적인 성질이 내재한다고 간주하기도 한다.²⁸⁴⁾ 영국이 일차적으로 우선순위를 부여한 상대 국가는 동일한 언어를 구사하고 영국식 민주주의를 함께 표방하는 미국이었다. 당시 지배적이고 절대적인 세력이었던 미국을 ‘특별한 관계’라는 명명하에 우호적 상대국으로 설정하고 자신과 동등한 범주로 지정함으로써 영국은 자신의 위치를 패권국으로 상정하고자 하였다. 전후 영국사회에는 위와 같은 사고가 팽배해 있었기 때문에 친유럽적 동기를 지니고 있다고 해도 초국가적 유럽주의를 공개적으로 지지하기는 어려웠다. 처음으로 EEC 가입을 주도했던 맥밀란의 경우도 1955년 이든 정권의 외무장관 당시, 영국의 참여 없는 유럽협력은 오래 지

281) Lukacs(2002), p. 15. 특히 처칠은 인도에서의 독립운동에 대해 강하게 거부반응을 보였고, 이에 대해 동양과 소수자를 ‘helpless population’이라고 표현하면서 자신들의 사명이 이루어지지 않을 때 도덕적 제재도 없을 것이라고 여기고 있었다.

282) 이영석(2011), p. 237, p. 254.

283) 위의 책 p. 259.

284) Harvey(2011), p. 5.

속되지 못하고 실패하게 될 것이라는 확신을 가지고 있었다.²⁸⁵⁾ 1965년 드 골의 공석정책 때에도 영국은 공석기간이 장기간 지속되면 이에 대한 해결을 위해 EEC 국가들이 참여를 요청해올 것이라는 판단오류를 보이기도 하였다.²⁸⁶⁾

그러나 1950년대 중반 이후, 영국은 현실을 보다 직시하면서 영국이 가진 정체성과 지역주의에 대한 태도를 새롭게 규정하기 시작했다. 과거에는 패권국으로서 안보적 측면에 입각한 대외정책이 중심이었다면, 1960년대에는 현실주의적 입장에서 자국의 경제적 관점에 초점을 두고 유럽과의 통합을 추구하였다. 영국은 유럽협력을 지향하는 과정에서 국제관계하에서는 절대적 주권이란 때로는 성립하기는 어려우며, 국가의 이익을 위해 희생이 요구될 때도 있음을 인식하였다.

그러나 앞에서 논의된 바와 같이, 영국이 추구한 유럽통합은 경제적 유인에 초점을 두고 있었고, 영국의 정체성 자체가 근본적으로 전환되었다고 보기는 어렵다. 즉 유럽연합의 공동 번영이라는 공통의 목적이 무너질 경우, 협력관계에서 벗어나 갈등을 일으킬 소지가 언제나 있고, 이는 현재 영국에서 반유럽주의의 부각이 여전히 깊은 뿌리를 가지고 있음을 보여준다.

285) Young(2000), p. 28.

286) Thatcher(2002), p. 391.

제7장

동북아시아 지역협력에의 시사점

1. 동북아 지역협력의 논의와 평가

2000년대 이후 APEC, ASEAN+3, 동아시아 정상회의(East Asian Summit) 및 동아시아 차원의 여러 지역협력 논의는 실행이 대체로 용이한 경제협력을 중심으로 이루어졌다. 양자 및 다자 FTA의 확대, 환태평양경제동반자협정(TPP)과 치앙마이 이니셔티브(CMI) 및 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM: Chiang Mai Initiative Multilateralisation)를 통한 금융협력 등이 동아시아 차원에서 진전되어왔다. 특히 ASEAN을 중심으로 한 동아시아 지역협력의 양상은 그간 두드러지게 나타났으며, 최근 타결된 TPP는 그 축을 미국 및 환태평양 지역으로 이전한 바 있다. 그러나 일련의 협력 기제의 등장에도 불구하고, 아직 동북아 차원의 지역협력이 충분한 제도화와 실질적 내재화의 단계까지는 이르지 못하고 있다. 김홍중(2015)은 동아시아 지역주의의 한계로 약한 지역정체성을 들고 있다. 동아시아는 제2차 세계대전 이후 냉전시기

로 재편되면서 이념적, 지리적으로 분단되고 역내 상호공존의 경험이 없으며, 내부역량과 외부 지원이 부재하였다.²⁸⁷⁾

한국, 중국, 일본을 중심으로 한 협력구도에 있어서, 동북아 3국은 1999년 ASEAN+3를 계기로 정상간 회의를 개최해왔으며, 2008년부터는 3국간 별도 정상회의를 정례화하여 2012년까지 다섯 차례의 모임을 가졌다. 그러나 2012년 중국과 일본 사이의 센카쿠 열도(다오유다오) 영유권 문제로 인해 중단되었고 이를 2015년에 다시 복원한 바 있다. 한·중·일 협력사무국(Trilateral Cooperation Secretariat)은 3국 협력 제도화의 진전을 목적으로 2011년 서울에 설립되었다. 동북아 지역은 현재 외교·재무·통상·문화·농업·환경·인적 교류 등을 다루는 18개 장관급 회의와 약 60개의 정부간 협의체를 운영하고 있다.²⁸⁸⁾ [표 7-1]은 한·중·일 3국의 정부간 협의체의 현황을 요약한 것이다.

표 7-1. 한·중·일 정부간 협의체 현황

수준 분야	정상	장관급	고위급실무자	국장급	실무자	분야별 협력체 수
전반/지역· 국제정세		• 외교장관회의	• 외교부 고위급 (차관보)회의 • 대테러협력회의	• 중남미국장회의 • 대아프리카 정 채대화	• 외교부 부국 장급회의	7
통상/산업	3국 정상 회의	• 통상장관회의 • 관세청장회의 • 특허청장회의	• FTA 협상	• 투자협정 협상 • 국장급 표준협 의체화향해 경 제기술 교류회 의	• 한·중·일 지적재산위킹 그룹 동북아 표준 협력 포 럼	9
금융/거시 경제		• 재무장관회의 • 중앙은행총재 회의				2

287) 김홍중(2015, pp. 8~10)은 이에 대한 해결방안으로 지역정체성 확립, 체감 가능한 지역제도 구축, 금융 통화협력의 강화와 환율공조체제, 실물시장통합의 강화 등을 제시한다.

288) <http://www.mofa.go.kr/countries/regional/cooperation/outline/index.jsp?molat=001>(검색일: 2015. 11. 25).

표 7-1. 계속

수준 분야	정상	장관급	고위급실무자	국장급	실무자	분야별 협력체 수
농업/어업		• 농업장관회의	• 수산연구기관장 회의			2
에너지			• 원자력안전규제 책임자회의 (TRM)		• TRM 실무 대표조정 그 룹회의	2
환경		• 환경장관회의 (TEMM)	환경과학원장회의 (TPM)	• 행사 대응 국장 급회의 • 환경 장관회의 준비 국장급회 의(TDGM)	• 황사공동연구 단 운영위원 회/실무그룹 화학물질 정 책대화 • 환경산업 라 운드테이블	7
관광		• 관광장관회의			• 청소년교육관 광포럼	2
문화		• 문화장관회의	• 문화콘텐츠 산업 포럼			2
교육				• 고등 교육교류 전문가위원회	• CAMPUS Asia 실무위 원회	2
과학기술/정 보통신		• 과학기술장관 회의 • 정보통신장관 회의		• 과학기술 국장 급회의 • 국제협력 실무 협의체 • IT 국장급 회의		5
운송/물류		• 교통물류장관 회의		• 동북아 항만 국 장회의 • 교통물류 국장 급회의	• 교통물류 과 장급회의	4
방재		• 지진협력청장 회의 • 재난관리기관 장회의		• 재난관리 국장 급회의		3
감사		• 감사원장회의 (부총리)			• 실무협력회의	2
인사행정		• 인사장관회의		• 인사국장회의	• 인사국제심포 지엄	3
보건		• 보건장관회의		• 고령화회담 • 식품안전 국장 급 협의	• 의약품 국장 급회의 • 보건 포럼	5
학술			• 3자 협력 포럼			1
수준별 협력체 수	1	18	8	17	14	58/58

자료: <http://www.mofa.go.kr/countries/regional/cooperation/outline/index.jsp?mofat=001>(검색날 2015. 11. 25).

외형적인 측면에서 본다면 동북아 지역의 협력 기제는 일련의 성과를 거두고 있다. 그러나 이러한 지역협력의 시도에 대한 체감도는 높지 않고, 충분한 정치적, 대중적 관심을 가져오지 못하고 있다. 이슈 차원에서의 효용성은 인정되지만 상당수의 정부간 협력 기제는 형식적인 협의기구의 성격을 벗어나지 못하고 있고, 참여국의 공감대를 충분히 형성하지 못하는 경우도 많다. 따라서 동북아 지역협력의 실질적인 진전을 위해서는 제도화와 협력 전략에 대한 일련의 재고찰이 필요하다.

동북아 지역에는 경제협력과 상호의존의 증진에도 불구하고 정치·안보 분야의 협력이 미비한 아시아 패러독스(Asian Paradox) 현상이 존재한다. 동북아 평화협력구상(NAPCI)을 비롯한 일련의 시도가 이러한 아시아 패러독스를 극복하기 위한 기제로 도입되었으나, 동북아 차원의 본격적인 지역협력 모멘텀은 미약했고, 지역협력의 제안은 종종 개별 국가 안에서 머무는 경우가 많았다. 특히 한국, 중국, 일본을 중심으로 한 지역협력은 그 규모와 잠재력에도 불구하고 상당히 미미한 수준이었다. 한·중·일 FTA를 비롯한 동북아 차원의 경제협력 논의가 제안되고, 이 중 한·중 FTA는 낮은 단계의 자유무역협정으로 체결된 바 있으나, 일본의 참여 여부는 아직 불투명하고 TPP 및 RCEP와 같은 범지역 차원의 다자통상기구의 형성 논의에 비해 상대적으로 가시도와 진행이 미약한 상황이다. 아직 한·중·일 간에는 본격적인 지역협력 논의가 충분한 정치적 동력을 확보하지 못하고 있으나, 경제적 상호의존의 증가, 위기상황에 대한 공동대응의 필요성, 다양한 형태의 연성안보 이슈의 등장은 중·장기적으로 동북아 지역에 더욱 본격적인 협력 기제의 유용성을 증대하고 있다.

한·중·일 FTA와 경제협력 이슈에 있어서 박성훈(2001)은 동북아 국가가 동아시아 경제통합에서 중요한 역할을 담당하고 있으나 이들간 의사조정 기구가 존재하지 않으므로 동북아 국가가 자유무역협정을 체결할 필요가 있다고 제안했다. 한·중·일 FTA의 가능성과 전망에 대한 연구는 송은희

(2002), 정인교 외(2003), 이창재 외(2004), 이홍식 외(2004), 이창재(2005), 강보경(2008) 등에서 이루어졌다. 그러나 2010년대에 들어서는 한·중·일 경제협력에 대한 회의론이 부상했다. 이기완(2010)은 일본이 동아시아 경제공동체 추진을 미래의 패권확보의 수단으로 간주하여 동아시아 지역협력 논의에 소극적이었다고 비판했으며, 변창구(2010)는 동아시아 지역통합을 둘러싼 중·일 관계에 ‘기대이익 수렴으로 인한 협력’과 ‘지역패권을 겨냥한 주도권 경쟁’이라는 양면성이 존재한다고 보았다. 마찬가지로 민경식(2011)은 동아시아 지역 내 경제격차와 문화 다양성, 사회·정치제도 차이 및 역사 갈등 등의 문제로 경제공동체 구성이 순탄하지 못할 것이라고 진단했다. 주장환·윤성욱(2013)은 정치·경제·사회적 측면에서 동아시아 국가간 격차가 상당히 크기 때문에 다양한 차이를 무시한 자유무역협정 체결은 격차를 오히려 심화할 수 있다고 주장했다.

이러한 논의의 연장선상에서 ‘아시아 패러독스’에 관한 문제제기가 이루어졌다. 정성철(2014)은 동아시아 경제협력 심화에도 불구하고 갈등이 지속되고 있다는 측면에서 ‘아시아 패러독스’가 발생했다고 보고, 상호의존의 현저성과 대칭성을 증대하여 경쟁 관계를 완화해야 한다고 주장했다. 또한 이승주(2015)는 동아시아 역내 경제통합의 지리적 범위가 명확히 설정되어 있지 않고 역외 무역의존도가 여전히 높기 때문에 동아시아 국가간 상호의존이 양면성을 띤다고 보았다. 이러한 상황에서 권영민(2015)은 한·중·일 3국이 WTO 분쟁해결제도에서 미국 및 EU에 비해 만족스럽지 못한 성과를 거두고 있기 때문에, 다자체제에서의 한·중·일 공조가 더욱 요청된다고 주장했다.

아시아 패러독스를 극복하기 위한 동북아 안보협력에 대한 연구는 2000년대 초반부터 등장했다. 김강녕(2003)은 동아시아 지역의 복잡한 안보문제를 기존의 쌍무적 협력관계로는 해결하기 어렵고 포괄적 다자안보협력 노력이 요구된다고 보았다. 이상환(2003)은 동북아 안보레짐에 적용 가능한 유형은 협력안보레짐이며, 군비통제레짐, 비확산레짐, 검증레짐 및 위기관리 레짐을

포함한다고 밝혔다. 송은희(2005)는 6자회담 틀을 한반도 평화체제 구축과 동북아 번영을 위한 다자안보협력의 장으로 활용할 것을 제안했고, 김영래(2008)는 환경, 인권, 교육, 문화 등 여러 이슈에 대한 협력 가능성을 높여 동북아시아 지역 NGO 간의 역내 협력을 강화해야 한다고 주장했다.

2012년 정부의 ‘동북아 평화협력 구상’이 발표된 이후 더욱 구체적인 접근방식이 논의되기 시작했다. 이남주(2012)는 동북아에서 양자군사동맹을 제거하는 것이 현실적이지 않기 때문에 양자동맹과 다자안보협력 사이의 균형을 유지해야 하며, 인식공동체의 형성에 기여할 수 있는 민간협력이 필요하다고 보았다. 김재철, 김정기(2012)는 동북아의 평화안정을 위해 핵 군비통제가 필수적이며, ‘북핵 폐기’에서 ‘동북아 MD 중단’ 및 ‘미·러·중 핵 감축’으로 이어지는 단계적 통제를 제안했다. 허태희, 윤 황(2013)은 북핵문제 해결, 한반도 평화체제 구축, 동북아 평화협력체제 형성의 3단계 시나리오를 전망했으며, 진행남(2013)은 2009년 일본 하토야마 총리의 동아시아 공동체 구상이 실패한 사례를 들어 합의가 쉬운 연성의제를 우선적으로 선정할 필요가 있다고 주장했다. 또한 동북아시아의 평화와 지역협력을 위한 동아시아 정체성과 담론 형성에 관한 연구도 축적되었는데 정영평(2003), 채재병(2006), 이동신(2012)은 동아시아 지역의 문화정체성을 분석했으며, 신윤환(2009) 및 조성환(2014)은 ‘동아시아 공동체’ 개념을 진단했다.

이러한 시도가 본격적인 지역협력의 심화에 이르기까지는 단순히 제도와 기구의 설립을 넘어서 일련의 정치적 상황변수 및 장애요인을 보다 본격적으로 극복해내는 시도 역시 필요하다. 동북아 평화협력체제 구축과 북한문제 해결을 연계한 논의도 지역협력 차원에서 제기되었다. 장운수(2000)는 외부 지원을 통한 북한의 경제위기 해소가 동북아 평화체제를 구축하는 데 일조할 것이라고 보았고, 백경남(2004)은 북핵문제 해결과 동북아 다자간 신뢰 구축을 위해 일본의 태도 변화가 있어야 한다고 보았다. 김수희(2005)는 한·중·일이 참여하는 포괄적 협력체계와 동북아 공동체 실현으로 북한의

변화를 유도할 수 있다고 예측했고, 와다 하루키(2006)는 한국이 동북아 공동체의 중심 국가가 되려면 북한과 장기 협력관계를 유지하고, 공동체 구축 주도권을 공동으로 발휘할 필요가 있다고 제안했다. 같은 맥락에서 박제훈(2008)은 지역통합에 의한 통일이 주변국의 동의를 기반으로 자연스러운 갈등해소로 이어지게 하는 방안이 될 수 있다고 주장했다. 또한 이수훈, 박병인(2011)은 동북아 안보구도가 협력구도로 발전하지 않는다면 북한은 핵을 포기하지 않을 것이며 긴장이 상존할 것이라고 예상했다.

에너지 안보 및 환경 협력과 같은 개별 이슈 차원에서 동북아 협력을 제언한 연구에도 주목할 필요가 있다. 이재승(2005)은 하위정치 이슈로 분류되어온 에너지 문제를 안보 차원과 연계할 경우 동북아 에너지 협력을 이끌어낼 수 있다고 보았으며, 박성호(2011)는 동북아 지역의 국제분업구조와 지정학적 이유로 에너지안보협의체의 필요성이 증가했다고 보았다. 신범식(2012)은 러시아가 추진하는 남·북·러 가스관 건설사업을 유의미한 네트워크 전략으로 파악하고 역내 다자 에너지 협력 기제 창출을 제안했다. 또한 성완용(2012)은 러시아의 극동·자바이칼 개발 프로그램을 예로 들어 에너지와 교통 분야에서 극동 지역의 개발과 동북아 지역협력이 상호 연계될 수 있다고 보았고, 윤이숙(2010)은 동아시아 지역의 환경협력과 생태계 보전사업을 통해 영토 분쟁을 피하고 국가간 이해와 신뢰를 높일 수 있다고 전망했다.

본 장에서는 한국, 중국, 일본의 동북아 3개국을 중심으로 하여 향후 러시아 극동 지역, 몽골, 그리고 궁극적으로 북한을 포함하는 국가군으로 확대 가능한 범위의 동북아 소다자주의를 염두에 두고 초기 유럽통합으로부터의 시사점을 고찰해 본다. 동북아의 소지역주의는 경제적 측면에서는 한·중·일 FTA 및 통화, 금융협력을 고려할 수 있고, 나아가 경성 및 연성 안보, 그리고 원자력, 에너지, 환경 등 중간단계의 의제를 포함한다. 지역통합의 발전 단계에서 보았을 때, 현재의 동북아 상황은 2010년대의 유럽이 아니라 유럽통합의 초기단계에서 더 많은 시사점을 얻을 수 있다. 그러나 앞의 제1

장에서도 언급했듯이, 유럽과 동북아/동아시아의 수평비교는 이제 더이상 큰 학문적·정책적 차별성을 찾기 어렵다. 오히려 본 연구에서는 기존 동북아 지역협력의 외부 장애요인으로 간주되어온 정치적·역사적 요소를 더욱 직접적으로 고찰함으로써 중·장기적 지역협력 전략을 수립하고자 한다. 본 연구에서 논의한 초기 유럽통합으로부터의 시사점은 단순한 유럽의 경험과 사례를 동아시아에 물리적으로 대입하기보다, ‘거래의 성사(deal-making)’라는 측면에서 보다 정치공학적이고 전략적인 접근에서 도출하고자 한다.

2. 동북아 지역협력의 새로운 방향 설정: 초기 유럽통합에서의 시사점

가. 동북아에서의 (소)지역협력에 대한 전략적 전환

동북아 (소)지역협력에 대한 전략적 재구성은 그동안의 지역협력의 반복적인 실패를 극복하고, 앞에서 논의한 아시아 패러독스를 극복할 기회를 제공한다. 동북아를 포괄하는 지역협력 전략을 마련하는 데 있어서 ‘제안자’이자 ‘거래의 성사자(deal-maker)’로서 한국의 역할은 여전히 유용하다. 중국과 일본은 지정학적으로 동북아시아의 본격적인 지역협력을 주도하는 데 있어 상호 구조적인 한계가 있다. 이러한 거래의 성사자적 접근은 과거 ‘동북아 균형자’ 논의가 불가피하게 동반했던 부정적, 제로섬 게임의 우려를 불식하고, 나아가 미국의 입장과의 조율할 수 있는 네트워크 형성을 의미한다.

동북아에 있어서 역사, 정치에 대한 인식론적(epistemological) 문제는 실제로 경제적, 하위정치적 이슈를 모두 덮어버릴 수 있을 정도로 강력하다. 따라서 지역협력 연구에서 경제적 분석 외에 정치적, 역사적, 심리적 요인을 복합적으로 고려해야 할 필요성이 있으며, 현실적으로 문제를 풀어나가는 데 있어서 비전통적 및 일정 정도의 탈이론적인 접근이 필요하다. 동북아시아와

유럽의 지역협력은 상이한 정치, 경제, 사회적 환경하에 있다. 따라서 두 지역간의 평면적인 비교는 더 이상 큰 의미가 없다. 그러나 외교, 정치, 경제적 행위에 있어 개인과 조직의 행태는 지역과 무관하게 유사한 특징을 보인다. 따라서 동북아 지역협력의 전략 마련은 일정 정도의 탈이론화 또는 중간단계 이론에 토대하여 보다 실행 가능한 이행 조건을 찾아내는 데 중점을 두어야 한다. 정치공학적 접근은 기존의 통시적, 거시적 연구와 객관적(물질적) 조건에 대한 계량적 분석과 더불어 실제 지역협력의 ‘전략’을 구성하는 데 필요하다.

나. 거래의 성사를 위한 지역협력 전략의 수립

지역협력에 있어서 제도 형성을 위한 기계적, 기능적 접근은 유용한 실행 방식이기는 하지만 전략으로서는 한계를 갖는다. 제도의 형성은 지역협력에 있어 주요한 기계이기는 하지만, 제도 형성 자체가 목표가 되는 것이 아니라 실질적인 거래에 대한 참여와 기대를 높이는 것이 지역협력의 기본 전략이 되어야 한다. 이는 양적에서 질적 성격의 지역협력으로의 전략 선화를 의미하며, 이의 실행에는 정치공학적 접근이 필요하다. 본 연구에서는 유럽의 사례에서 기능주의적 시각을 넘어서 지역협력을 실질적으로 이루어내는 협상의 타결과 이를 가능하게 하는 리더십 및 제반 정치적 조건을 고찰하였다. 이러한 관점에서 본 연구는 의제 설정과 제도 형성만으로는 지역협력이 형성 및 완결되지 않는다고 지적한다. 지역협력의 성공을 위해서는 협력의 형태와 형식 같은 외형적 요소뿐만 아니라 실질적인 협력 의제에 참여하는 주체가 주관적으로 체감하는 ‘온도’와 ‘동질성’과 같은 비가시적인 질적 요인(qualitative factors)에 대한 더 많은 관심과 노력이 필요하다. 지역협력의 확산은 담론 및 기구 형성에서 발생하는 것이 아니라 실제 거래의 성사와 협상의 타결과에서 비롯한다.

동북아 차원의 지역협력 정책은 정치적, 경제적 이니셔티브에 뒤이은 제도 형성에 일차적으로 중점을 두기보다, 개별 프로젝트 위주의 실질적 거래의 성사, 리더십간의 연계, 그리고 주요 장애요인이 되어온 역사적 화해의 문제를 관리 가능한 차원으로 유도해내는 데 역점을 두어야 하며, 이는 성공적인 지역협력 정책의 선행조건이 될 수 있다. 거래의 성사는 참여 주체의 공통의 이익을 충분히 도출해내는 것이 가장 이상적이지만, 동시에 추진 주체가 ‘희생하고’ ‘내려놓는’ 것이 있어야 효과적으로 성립된다. 거래의 성립을 위해서는 내가 원하는 것뿐 아니라 상대방이 원하는 것을 파악하고, 이에 대한 이해를 구할 수 있어야 한다. 또한 거래의 성사에 있어서는 하나의 이슈에 대한 충분한 집중을 요구한다. 이는 특히 지역협력의 초기단계에서 매우 긴요하다. 협력 의제의 자동적인 확산(spill-over)에 대한 기대를 처음부터 하는 것은 바람직하지 않다. 성공적으로 이루어진 협력 기제가 있을 때 인접 분야로의 확산이 가능하나, 이 역시 반드시 보장되는 것은 아니다. 유럽연합은 단순히 제도의 연계로 이루어진 것은 아니고, 수많은 개별 거래가 집합적으로 형성된 것으로 볼 필요가 있으며, 유럽통합의 여러 기제는 실제로 정치적 성과물의 집합으로 보는 것이 더 타당하다. 협력의 확산은 일련의 자동적인 제도적 발전의 궤적을 그대로 따라가지는 않는다. 이는 초기 지역협력의 구상과 제안에 있어서 개별 의제에 대한 충분한 집중과 지속적인 정치적 관리를 요구한다. 또한 지역협력 전략에 있어서는 ‘기획’과 더불어 어느 단계에서 거래를 완성할 ‘출구’를 찾을지에 대한 충분한 고려가 있어야 한다. 이러한 출구 전략을 바탕으로 지역협력의 구상과 제안은 실행 가능한 범위를 설정한다.

다. 하위정치 이슈에 대한 상위정치적 접근

거래의 성사라는 관점에서 보았을 때 지역협력을 위한 협상의 타결은 그

초기단계에 있어 충분한 상위정치적 기제가 필요하다. 유럽통합의 기능주의에서 논의된 지역통합 전략은 정치적 위험을 최소화하는 비군사적, 비정치적 하위정치 이슈에서 시작된 상위정치 이슈로의 확산을 설명한다. 그러나 충분히 축적된 기반이 없는 상황에서 초기 지역협력은 오히려 하위정치적 의제에 대한 상위정치적 접근을 요구한다. 이러한 점에서 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 창설은 석탄과 철강이라는 하위정치적으로 보일 수 있는 ‘구체적이고 제한적인 의제’를 가장 높은 차원의 상위정치적 접근을 통해 시도했기 때문에 가능했다. 그러나 실제로 유럽통합이 기반으로 삼은 석탄·철강 협력(ECSC)과 원자력 협력(EURATOM)은 의제의 본질과 형성 과정에 있어 하위정치적 기제로 볼 수 없을 정도로 높은 수준의 상위정치적 기반과 지지가 필요했다.

따라서 초기 지역협력의 성공은 하위정치적 이슈에 대한 전략적인 상위정치적 접근이라는 역의 확산(reversed spill-over) 전략을 기반으로 할 필요가 있다. 동북아 지역협력에서 중요한 것은 비정치적인 협력 의제를 발굴하고 이의 확산을 기대하는 것만이 아니라, 제한된 범위 내에서 상위정치적 합의에 충분히 토대한 구체적인 하위 의제에 대한 협력을 하나의 해결방식(template)으로 만들어 두고 이를 기반으로 지역협력 전략을 수행해나가는 것이다. 하위정치적 기제로부터의 확산효과를 처음부터 목표로 하는 것은 전술한 바와 같이 초기단계 지역협력의 집중력을 오히려 저하할 수 있으므로, 오히려 하나씩 거래의 성사를 축적해나가는 것이 더욱 현실적인 전략이 될 수 있다. 실제로 지역협력에 있어 확산이 가능한 것은 의제의 내용적 측면이라기보다 의제의 해결방식이 될 수 있으며, 이러한 해결방식을 유지하는 것은 대단히 높은 수준의 상위정치적인 노력이 필요하다. 그렇지 않으면 하위정치적인 협력 의제와 제도는 상위정치적인 도전에 계속 직면하고, 지역협력의 동력은 급세 상실된다. 실제로 드골 대통령은 집권 후 유럽공동체를 형성한 로마조약을 수정하고자 하였고, 이 과정에서 초국가적인 영역을 줄이고 국가간 협

의기구의 성격을 강화하여 보다 국가 주도의 유럽공조체제를 만들어나가고자 하였다. 이처럼 유럽통합에 있어서는 초기단계에서부터 형성, 발전에 이르기 까지 내외부적으로 끊임없는 조정과 도전이 제기되어왔다. 이에 대응하는 핵심적인 추진 기제를 유지하는 것이 지역협력의 상위정치적 관리가 요구되는 주요 요인이 된다. 따라서 동북아 지역협력의 초기단계 목표는 기계적이고 기술적인 제도 형성에 목표를 두기보다, 충분한 구체성을 가진 하위정치적 기제에 대한 거래를 상위정치에 토대하여 성사시키고 이를 관리하는 정치공학적인 전략이 필요하다.

라. 지역협력 의제의 정치공학적인 관리

ECSC를 비롯한 초기 유럽통합에 대한 고찰에서 보듯이, 지역협력의 시도는 국내정치적 환경에서의 생존을 일차적인 조건으로 하고, 이는 프로젝트의 수익성과 기대효과뿐만 아니라 정치적 절박성을 반영하기도 한다. 유럽통합의 기구와 제도는 보다 긴밀한 형태의 협력이 이루어질 수 있는 ‘환경적·제도적 기반’을 제공할 수는 있었지만, 실제 새로운 기구의 발족과 성장, 확대는 새로운 형태의 ‘거래의 성사’를 요구했고, 이는 고도의 정치적 상호작용을 통해서 가능했다. 비전통적 아이디어와 새로운 기구의 창출은 기존 정치체제 및 제도하에서 생존할 수 있어야 하며, 이를 지탱해줄 정치적 역량이 필요하다. 통시적 관점에서의 거시적 모델이 이러한 미시적인 개별 사례의 진행을 설명해내기는 어렵다. 이들 거시적 모델이 갖는 중요성과 더불어 개별 협상과 기구 창설 및 운용에 관련한 미시적 차원의 정치공학적인 설명은 국가 차원의 지역협력 과제 추진에 주요한 기여가 될 수 있다. 지역협력의 상당 부분은 국내 정치라는 틀을 통해서 반영되며, 국내 정치에서 완전히 자유로운 지역협력은 존재가 거의 불가능하다.

실제로 지역협력 기제의 창출 및 추진은 매우 제한된 기회의 창(window)

을 갖는다. 지역협력의 시도는 보다 큰 차원의 국제적 변수와도 연결될 뿐만 아니라, 국내 정치적인 합의를 도출해내야 할 양면 외교(double-edged diplomacy)의 필요성도 지닌다. 유럽의 사례에 있어서도 통합을 위한 정치적인 기회의 창은 실제로 매우 좁았으며, 이러한 기회를 상실한 시도 역시 다수이다. 리더십의 역할은 이러한 잠재적 기회(latent opportunity)를 거래의 성사로 연결하는 데 있다. 거래의 성사는 절박성과 조율력이 기본이 되고, 기회가 왔을 때 바로 실행에 옮길 수 있는 리더십의 유연성과 속도감이 뒷받침되어야 한다. 유럽의 경험에서 보면 슈망 플랜을 달성하지 못했을 때, 가장 큰 피해를 정치인이 볼 수 있을 때 통합의 진전이 가능했다. 반대로 통합이 실패했을 때의 정치적, 경제적 비용이 높지 않을 경우에는 충분한 통합의 모멘텀을 얻기가 어려웠다. 이러한 점에서 그동안 객관적인 연구 변수로서 취급되지 않았던 역사적 운(luck), 타이밍, 지도자의 개인적 성향 등의 비과학적 변수도 실제 지역협력을 위한 협상의 타결이라는 관점에서는 정치공학적 시각에서 다시 조명할 필요가 있다.

정치적 안정성과 일관성 역시 지역협력의 추진에 중요한 조건이 된다. 그러나 이는 단순히 정권 차원의 안정성만을 의미하지는 않고, 추진 주체의 지속적인 참여와 정치적 공간 마련에 토대하고 있다. 슈망 플랜이 정치적으로 가장 불안정했던 프랑스 4공화국에서 나온 것이 오히려 역설적일 수 있다. 이는 슈망이 주요한 정치행위자였지만 개인적으로 절대적인 영향력을 가지지는 못했기 때문에 오히려 정치공학적인 의제 관리와 내부적인 정치적 연계 및 협상이 지속적으로 필요했던 것이다. 한편 드골의 강력한 리더십하에 있었던 5공화국이 오히려 유럽통합을 수차례 위기상황으로 몰아간 것은 반드시 정치적 안정이 지역협력의 지속적 추진을 보장해주지는 않음을 보여준다.

마. 리더십의 역량과 연계

지역협력에 있어서 리더십의 중요성은 부연할 필요가 없다. 초기 유럽통합에 있어서 ECSC를 비롯한 제도의 창출과 유지는 리더십 차원에서 지속적인 참여와 기여를 요구했다. 슈망을 비롯한 정치지도자는 유럽통합을 위한 프로젝트를 제안했고, 이의 성사를 위한 다국적 협의를 도출했다. 그러나 이보다 더 주요한 리더십의 역할은 단순한 협력 이니셔티브의 제안이 아니라 이러한 시도가 생존할 수 있는 정치적 공간을 제공하는 것이었다. 슈망의 최대의 기여는 모네가 제안한 석탄철강공동체의 아이디어를 정치적 차원의 프로젝트로 만들고 이를 추진할 수 있는 대내외 환경을 제공해준 것이었다. 루르(Ruhr) 및 자르(Saar) 지역의 관리 문제와 같이 민감도가 높은 의제를 다루는 데 있어서 슈망은 정치적 위협에 대해 책임을 지고자 하는 리더십을 발휘했고, 이를 바탕으로 ECSC의 창설이 진전되었다. 실제로 유럽에서의 지역협력은 높은 정치·경제적 비용을 수반하는 경우가 많았고, 이러한 정치적 위협을 감수할 수 있는 리더십이 있었을 때 협력의 진전이 가능했다. 이처럼 현실성 있는 협력 의제를 발굴하고, 이를 추진할 상위정치적 공간을 마련해주는 것이 지역협력을 위한 리더십의 기본 조건이 된다.

또한 지역협력의 추진에 있어서는 복수의 지도자가 함께 행동할 수 있는 리더십의 연계가 필요하다. 이는 정치적 위험도를 분산하면서 추진력에 있어서 시너지를 확보하는 필수 조건이다. 실제로 초기 유럽통합의 창시자(founding fathers)로 불리는 슈망, 모네, 아데나워, 스파크, 데 가스페리 등의 주요 지도자간 실질적 연계가 형성되었고, 이를 바탕으로 통합의 제도가 형성되고 민감한 국내 정치 상황하에서 비준에 도달할 수 있었다. 유럽통합의 설립자(Founding Fathers)는 단순한 의제의 담당자(counterpart)가 아니라 실제 협력기제의 소유권(ownership)을 공유할 수 있는 주체들이었다. 이들은 반드시 동일한 배경과 이상을 공유하지는 않았지만, 협력 기제에 대한 기본 입장과

정치·경제적 이익에 있어서는 강한 공감대와 연대를 형성하고 있었다. 마찬가지로 동북아 지역협력의 동력을 마련하기 위해서는 복수의 리더십에 토대한 상위정치적 기반과, 이들의 공감대를 형성하기 위한 충분한 사전조율이 필수적이다.

리더십의 연계와 더불어 지역협력의 아이디어를 제공하는 전문가집단(epistemic community), 실행을 공유할 수 있는 정책집단(policy community) 간의 연계도 중요한 조건이 된다. 지역협력 프로젝트를 추진할 리더십과 핵심 정책집단 간의 연계는 실제 지역협력의 주요한 기본 조건이 된다. 이러한 추진 주체는 일차적으로 국내의 정치상황에서 생존할 수 있어야 한다. 나아가 양자 및 다자협력에 있어서 추진 주체간의 인식론적, 방법론적 공유와 자발적 동력을 이끌어낼 수 있는 공감대(empathy)의 형성은 제도의 형성과 유지, 확대에 있어서 가장 기본적인 추진 틀이 된다.

바. 대화의 정치와 커뮤니케이션 채널의 확보

동북아의 지역협력에 있어서 리더십 차원, 그리고 나아가 대중 차원의 가장 결여된 부분은 대화의 정치 및 커뮤니케이션 채널의 존재이다. 그동안 동북아 지역에서는 실제로 여러 지역협력 이니셔티브가 제안되어왔으나 큰 공감대를 형성해내지 못하였다. ‘선언’의 형태로 만들어져온 지역협력의 이니셔티브는 실제로 주변국을 대상으로 전달했다기보다는 국내 정치적인 지향점을 지닌 ‘독백’의 형태로 이루어졌다. 이러한 일방적 성격의 선언과 이에 대한 국제적인 지지 확보의 시도는 종종 ‘상대방에게 전달되지 않는 제안과 선언의 강도와 홍보가 높아질수록 성공확률은 낮아지는’ 결과를 가져왔다. 실제로 동북아 지역에 있어서 대화의 정치는 역사적으로 활성화되어 있지 않았고, 정치적으로 민감한 주제를 다루는 데 있어서 정치지도자의 ‘언어(parole)’가 가지는 비용과 민감도는 매우 높았다. 따라서 동북아에 있어 정

치지도자의 언어는 필요 이상으로 공격적이거나 방어적이었고, 이는 오히려 외부적인 경계심을 불러일으키는 역의 효과를 가져오기도 하였다.

지역협력을 위한 시도는 상대방에게 정확히 전달될 필요가 있고, 이는 충분한 수준의 사전조율을 통해서 가능해진다. 슈망 플랜 발표 직전의 아데나 위와의 협의, 그리고 이후 주요 참여국과의 지속적인 커뮤니케이션 채널의 유지는 초기 유럽통합을 가능하게 한 실질적인 작용 기제였다. 슈망 선언은 프랑스의 불가피한 선택이기는 했지만, 국내 정치를 대상으로 한 제안은 아니었고, 오히려 이를 제안한 슈망은 반대 진영을 설득해야 하는 정치적 위험을 감수해야 했다. 앞에서 논의한 리더십의 연계는 단순히 아이디어와 이해관계를 공유한 네트워크뿐만 아니라 충분한 커뮤니케이션을 가능하게 하는 ‘대화의 정치’를 위한 조건이 되었다. 지나치게 많은 언어와 대화는 오히려 정치적 신뢰도를 악화하는 경우도 있지만, 동북아에 있어서는 오히려 리더십 차원의 값싼 대화(cheap talk)가 언어의 정치적 민감도를 낮추고 공감대와 연계를 끌어내는 데 도움이 될 수 있다. 동북아의 지역협력은 내향적인 ‘선언과 독백’의 정치구도에서 벗어나 보다 상호간의 ‘대화’의 정치에 토대할 필요가 있으며, 이는 요구의 전달이 아니라 상대방에게 필요한 것을 찾아내어 연계할 수 있는 커뮤니케이션 채널의 형성에 토대해야 한다. 이런 점에서 한·중·일 정상회의를 비롯한 동북아 국가의 리더십간 대화기구도 더욱 활성화될 필요가 있다.

사. 지역협력의 결과물로서의 화해 전략

동북아시아에 있어 역사적 갈등과 이에 대한 화해의 문제는 가장 큰 정치적 장애요인이 되어왔다. 식민지 경험과 일련의 전쟁의 역사는 아직 해소되지 않은 정치, 사회, 문화적인 간극을 만들어내었고, 강한 민족주의의 부상을 가져왔다. 역사적 갈등과 화해의 선결 문제는 이 지역에서 지역협력이 추진

될 수 있는 전제조건으로 제시되어왔으며, 이는 종종 경제, 사회, 기타 정치적인 의제를 모두 흡수해버리는 강력한 담론을 형성하기도 하였다. 그러나 역사적 화해의 문제는 지역협력에 있어서 제약요인일 수도 있지만 반드시 선결요인이 되어야 하는 것은 아니다. 역사적 화해는 유럽의 사례에서 보듯이 지역협력의 진전하에서 하나의 결과물로 도출될 수 있으며, 지역협력의 진전은 참여국간 화해를 이끌어낼 수 있는 환경을 조성하여 역사적 화해의 정치적 비용을 감소시킬 수 있다. 다시 말해서 지역협력은 국가적 화해를 위한 출구(exit)를 마련할 수도 있으며, 새로운 공동의 이해를 추진하는 프로젝트는 국가간 화해의 가능성을 높일 수 있다.

화해의 여러 정의와 유형은 상이하지만 큰 틀에서 심리적·종교적 용서(forgiveness)의 이슈와 정치·경제적 협력(rapproachment)의 이슈는 일정 정도 구분해서 추진할 수 있고, 유럽의 초기통합의 경험은 후자가 전자를 더 원활하게 도출해내는 사례를 보여준다. 아테나워에게는 프랑스와의 화해가 정상 국가로 복귀하기 위한 정치적 목적과 더불어 신뢰의 재건과 정치·경제·사회적 연계를 포함하고 있었다. ECSC 형성은 프랑스·독일 간의 화해의 주요 전환점으로 기능해왔고, 일련의 유럽통합 과정은 보다 심화된 형태의 화해를 가능하게 하는 계기가 되었다. 화해는 결과와 과정을 모두 포함한다. 국가간의 화해를 이벤트나 조약이 아니라 일련의 과정으로 보았을 때, 지역협력은 이를 진전시키는 작동 기제로 기능할 수 있다. 나아가 영국의 유럽공동체 가입은 유럽 지역통합의 진전이 국가의 정치·경제적 선호와 정체성을 바꿀 수 있는 가능성을 제시한다.

이러한 화해와 정체성의 재정립 과정에 있어 특정한 시기와 기간을 지정해 놓을 수 없다. 실제로 공동 역사 교과서 집필을 위한 프랑스·독일 역사학자위원회는 1950년에 처음 발족되었으나, 첫 번째 공동 교과서는 그 이후 56년이 지난 2006년에 출간되었다. 프랑스와 독일의 정치·경제적 협력은 이미 1940년대 말부터 시작되었으나 엘리제 조약이라는 구체화된 형태의 이

벤트는 1960년대에 들어와서 가능해졌다.

아. 기존 네트워크의 활용 극대화

지역협력의 성공은 얼마만큼의 기존 네트워크를 활용하는가는 효율성과 구체성, 그리고 시기적 촉박성에 의해 크게 영향을 받는다. 지역통합은 ‘무’에서 ‘유’를 창조해내는 과정이 아니라, 기존 네트워크의 잠재력을 최대로 활용하는 실용적 접근을 요구한다. 유럽통합의 시발이 된 유럽석탄철강공동체(ECSC) 역시 이미 제1차 세계대전 이후 상당 기간의 네트워크를 가지고 있었던 유럽 내 철강 카르텔과 석탄 생산 및 분배 기구, 그리고 국제루르관 리청을 모태로 하여 이를 다자적 차원으로 재편하는 과정에서 이루어졌으며, 프랑스와 독일, 연합국 간의 끊임없는 정치적인 선택의 결과물이었다. 제1차 세계대전 이후 국제연맹(League of Nations)을 통한 루르와 자르 지역의 관리 실패 경험은 모네와 슈망으로 하여금 보다 현실적인 차원에서의 대안을 도출하도록 만들었다.

지역협력에 있어서 기존 네트워크와 제도의 활용을 극대화하는 것은 초기 비용을 낮출 수 있고 참가 주체의 공감대를 형성하기 용이한 점이 있다. 여기서 중요한 것은 새로운 문제해결 방식의 도입이고, 비전통적인(unorthodox)인 아이디어를 전통적인 기제를 활용해서 충분한 정치적 모멘텀을 가지고 접근할 때 지역협력의 성공 가능성을 높일 수 있다. 지역협력의 의제 설정과 제도 형성을 반드시 원점(ground zero)에서 새로운 틀을 가지고 시작할 필요는 없다. 앞에서 논의한 바와 같이 네트워크의 확산은 해결방식(template)의 확대로 볼 수 있고, 이는 가장 가까운 곳에서부터 의제와 제도의 접점을 찾아나갈 때 효율적으로 추진될 수 있다. 동북아에서 가장 실현 가능성이 높은 의제는 새로운 아이디어에 토대한 이슈 영역이기보다 기존의 상호연계성을 최대로 활용할 수 있는 이슈여야 한다.

자. 국제환경 변수의 고려

동북아에서 지역협력의 추진은 역외국, 특히 미국의 동북아 정책이라는 변수와 무관하지 않다. 제2차 세계대전 이후 냉전의 시발이라는 시점에서 마셜 플랜을 비롯한 미국의 역할은 실제로 NATO, ECSC, EURATOM 등 초기 유럽통합의 진전에 있어 결정적으로 작용하였다. 장 모네의 가장 큰 정치적 자산은 미국 정책집단과의 연계와 조율에서 찾을 수 있었고, 이는 유럽 내 민감한 정치·경제적 의제를 다루는 데 있어 매우 유용한 틀을 제공했다. 동북아에 있어서도 미국은 정치·경제적으로 깊이 관여되어 있으며, 자국의 입장과 이해관계를 일정 정도 역내에 투사하고 있다. 미국을 비롯한 역외국의 입장에 대한 고려와 조율은 거부권 행사의 방지와 이해관계의 공유라는 차원에서 지속적으로 이루어져야 한다. 본 연구에서 강조한 ‘거래의 성사’의 관점에서 동북아 지역협력을 보았을 때, 미국을 포함한 국제환경 변수는 정치공학적으로 문제해결을 위한 범위와 방식을 설정하는 데 긴요하며, 이 과정에서 미국의 개입이 어떠한 포지티브섬 게임(Positive-sum game)을 창출하는가의 여부가 중요한 변수로 작용할 것이다.

참고문헌

● ● 단행본 및 논문

- 강보경. 2008. 「동아시아 경제통합에서 한·중·일 FTA의 당위성에 대한 연구」. 『국제지역연구』, 제12권 제1호.
- 강원택. 2008. 『보수정치는 어떻게 살아남았나? 영국 보수당의 역사』. 서울: 동아시아연구소.
- 강지은. 2012. 「유럽합중국 꿈 이뤄질 수 있을까?」. 『Zoom in 세계경제』. (August)
- 고세훈. 1999. 『영국노동당사』. 서울: 나남출판.
- 구춘권. 2003. 「전후 서유럽 지역협력의 발전과 변화: 유럽통합의 경험이 동아시아 지역협력의 모색에 주는 정치적 함의」. 『한국정치외교사논총』, 제24집 제2호, pp. 93~123.
- 권영민. 2015. 「한중일 3국의 WTO 분쟁해결에 관한 연구」. 『동북아경제연구』, 제27권 제2호, pp. 1~29.
- 권오신. 2005. 「아이젠하워 대외정책의 기초: ‘뉴룩(New Look)’ 정책과 ‘아이젠하워 독트린」. 『미국사연구』, 제21집.
- 김강녕. 2003. 「미국의 동아시아 전략과 북미 관계의 전망」. 『동북아연구』, 제16권.
- 김두진. 2006. 『EU 사례에서 본 동아시아 경제통합: 거대기업 역할론』. 삼성경제연구소.
- 김세원. 2005. 『동북아 시장통합은 가능한가? 유럽경제통합의 경험에서 얻을 수 있는 시사점을 중심으로』. 연구보고서 2005-28. 한국경제연구원.
- 김수희. 2005. 「동북아 공동체 구축과제와 북한 핵 간의 상관성」. 『동북아연구』, 제20권 제2호, pp. 21~38.
- 김승렬. 2000. 「초국가적 유럽통합에 대한 영국의 정책」. 『영국연구』, 제4호.

- _____. 2010. 「초국가 유럽의 산파: 장 모네」. 통합유럽연구회. 『인물로 보는 유럽통합사: 빅토르 위고에서 바츨라프 하벨까지』. 서울: 책과함께.
- 김영래. 2008. 「동북아시아 지역협력과 시민사회의 협력과제」. 『평화학연구』, 제9권 제3호, pp. 91~112.
- 김유정. 2012a. 「장 모네와 미국 정치 엘리트와의 관계를 통해서 본 유럽통합사, 1938~1963」, 『역사문화연구』, 제42호.
- _____. 2012b. 「2차 대전 이후 유럽통합에 대한 미국의 이해와 지지: 장 모네(Jean Monnet)와 관계한 미 행정부 관료집단(Think Tank)을 중심으로, 1945~1963」. 『EU연구』, 제31호.
- _____. 2012c. 「국경을 초월한 유럽통합 지식네트워크: 장 모네의 유럽합중국 행동강령위원회를 중심으로, 1955~1975」. 『통합유럽연구』, 제5호.
- _____. 2012d. 「냉전이 선택한 유럽의 아버지, 장 모네(Jean Monnet)」. 『역사와 문화』, 제23집.
- _____. 2013a. 「장 모네(Jean Monnet)의 지식인 네트워크와 유럽통합」. 『유럽연구』, 여름호, 제31권 제2호.
- _____. 2013b. 「대서양관계를 통해서 본 유럽통합: 유라톰(EURATOM)의 기원을 중심으로, 1954~1957」, 『중앙사론』, 제38집.
- _____. 2014. 「『유럽의 아버지』, 장 모네(Jean Monnet)의 언론활용과 유럽통합: 장 모네의 언론인 네트워크를 중심으로」. 『역사문화연구』, 제42호.
- 김재철, 김정기. 2012. 「동북아평화를 위한 군비통제 접근방향」. 『한국동북아논총』, 제63권, pp. 49~72.
- 김준석. 2011. 「프랑스·독일 관계 변화와 유럽통합: 회고와 전망」. 『한국정치연구』, 제20권 제3호.
- 김홍중. 2015. 「지역경제협력으로 본 동아시아 지역주의의 현황과 전망」. 『JPI 정책포럼』, 제21호.
- 라종일. 1995. 「EU와 동북아: 지역협력의 정치」. 『유럽연구』, 제2권 제1호, pp. 1~16.
- 민경식. 2011. 「동아시아 지역협력강화와 경제공동체 추진에 관한 고찰: 중일 관계를 중심으로」. 『국제지역연구』, 제15권 제1호, pp. 195~218.
- 박성호. 2011. 「동북아 지역내 에너지안보협의체의 등장 가능성에 대한 고찰」. 『GRI연구』

- 구논총』, 제13권 제1호, pp. 91~119.
- 박성훈. 2001. 「동아시아 경제통합과 지역주의 : 현황과 전망」. 『국제통상연구』, 제6권 제2호, pp. 187~216.
- 박성훈, 김홍중. 2005. 「유럽화폐통합과정과 동아시아에 대한 시사점」. 『경상논총』, 제33호, pp. 59~81.
- 박제훈. 2008. 「동북아 지역통합모델과 통일방안」. 『비교경제연구』, 제15권 제1호.
- _____. 2012. 「아시아지역통합 연구: 로드맵 구축을 위한 기초연구」. 『비교경제연구』, 제19권 제2호, pp. 101~138.
- 박지향. 2005. 「유럽의 영웅, 처칠」. 『영국연구』, 제14호.
- 배병인. 2011. 「통화통합의 정치적 동인: 유럽의 경험과 동아시아에의 함의」. 『한국과 국제정치』, 제27권 제4호, pp. 93~120.
- 백경남. 2004. 「동북아 안보환경의 변화와 일본의 대응: 북핵문제와 다자안보체제 구축을 중심으로」. 『한독사회과학논총』, 제14권 제2호, pp. 1~20.
- 변창구. 2010. 「동아시아 지역통합에 있어서 중, 일 관계의 양면성」. 『한국동북아논총』, 제55권, pp. 5~23.
- 설혜심. 2005. 「17세기 후반, ‘영국성’의 형성과정」. 『영국연구』, 14호.
- 성완용. 2012. 「러시아 극동, 자바이칼 지역 개발 프로그램과 동북아 지역협력」. 『동북아경제연구』, 제24권 제1호.
- 송은희. 2002. 「동북아 지역협력으로서 한중일 FTA 모색과 전망」. 『한국동북아논총』, 제23호, pp. 3~22.
- _____. 2005. 「동북아 공동체 형성과 6자회담」. 『동북아연구』, 제20권 제2호, pp. 39~56.
- 신범식. 2012. 「동북아시아 에너지안보와 다자 지역협력: 러·북·남 가스관 사업과 동북아 세력망구도의 변화 가능성」. 『한국정치학회보』, 제46집 제4호, pp. 247~278.
- 신유환. 2009. 「동남아의 지역주의와 ‘동아시아 공동체’: 그 역사에 대한 재해석」. 『동아연구』, 제56권.
- 신종훈. 2010. 「전형적인 유럽인: 콘라트 아데나워」. 통합유럽연구회. 『인물로 보는 유

- 럽통합사: 빅토르 위고에서 바츨라프 하벨까지. 서울: 책과함께.
- 안병익. 2008a. 「1960년대 초 유럽주의와 대서양주의: 드골의 ‘유럽’ 대 미국의 ‘유럽’」. 『유럽연구』, 제26권 제1호.
- _____. 2008b. 「영국과 유럽통합」. 『서양사연구』, 제38집.
- _____. 2010. 「유럽과 ‘함께’ 그러나 유럽에 ‘속하지 않은’ 영국: 윈스턴 처칠」. 통합유럽연구회. 『인물로 보는 유럽통합사: 빅토르 위고에서 바츨라프 하벨까지』. 서울: 책과함께.
- 양병기. 2015. 「남북한의 통일과 아시아지역공동체의 창설 전망: 독일통일과 유럽연합의 경험을 중심으로」. 『정치정보연구』, 제18권 제1호, pp. 25~50.
- 와다 하루키. 2006. 「동북아 평화와 지역협력의 정치경제」. 『북한학연구』, 제2집 제1권.
- 원태준. 2012. 「유럽경제공동체의 공식위기에 대한 영국의 대응, 1965~1966」. 『서양사론』, 제113호.
- 윤이숙. 2010. 「동아시아 지역해양환경보존협력: EASAP vs. NOWPAP의 제도적 발전에 대한 고찰」. 『평화학연구』, 제11권 제1호, pp. 39~62.
- 이기완. 2010. 「일본의 통상정책 변화와 동아시아 경제공동체: 이론과 현실의 간극」. 『국제관계연구』, 제15권 제1호, pp. 77~103.
- 이남주. 2012. 「동북아 평화체제와 다자안보협력: 필요성, 가능성, 그리고 발전경로」. 『동북아연구』, 제27권 제2호, pp. 5~33.
- 이동신. 2012. 「문화의 전략적 기능과 동아시아지역의 문화정체성 연구」. 『한중사회과학연구』, 제25권.
- 이상환. 2003. 「동북아 안보·경제 레짐의 형성 가능성과 한계」. 『21세기 정치학회보』, 제13권 제2호, pp. 1~20.
- 이선필. 2010. 「이탈리아의 타고난 유럽주의자: 알치데 데 가스페리」. 『인물로 보는 유럽통합사: 빅토르 위고에서 바츨라프 하벨까지』. 서울: 책과함께.
- 이수훈, 박병인. 2011. 「동북아 안보질서의 변화와 북한의 인식」. 『한국동북아논총』, 제58권, pp. 69~90.
- 이승주. 2015. 「아시아 패러독스(Asia Paradox)를 넘어서」. 『한국정치외교사논총』, 제36권 제2호, pp. 167~197.

- 이영석. 2011. 「제국의 유산」. 『영국연구』, 제25호.
- 이옥연, 빈난새. 2015. 「유럽 지역통합의 장단점이 아시아에 주는 함의에 대한 일고」. 『한국세계지역연구논총』, 제33권 제1호, pp. 7~34.
- 이용재. 2008. 「엘리제조약을 위하여: 유럽통합과 독일-프랑스 화해의 섯길」. 『프랑스사연구』, 제19호, pp. 191~224.
- 이재승. 2005. 「에너지 안보와 동북아 협력」. 『국제지역연구』, 제14권 제1호, pp. 21~49.
- 이창재 외. 2004. 『한·중·일 분야별 경제협력의 현황과 발전방향』, 대외경제정책연구원.
- 이창재. 2005. 『한·중·일 FTA의 전망과 과제』, 대외경제정책연구원.
- 이홍식 외. 2004. 『한·중·일 자유무역협정(FTA)의 경제성장효과』, 정책연구, 대외경제정책연구원.
- 장문석. 2007. 「갈림길로서의 슈망 플랜」. 『영국연구』, 제18집.
- 장운수. 2000. 「동북아평화체제를 위한 북한위기관리」. 『한국동북아논총』, 제16권, pp. 35~59.
- 정성철. 2014. 「아시아 패러독스? 동아시아 경제협력과 안보갈등」. 『세계정치』, 제21권, pp. 19~52.
- 정영주. 2004. 「전후 영국 이틀리 정부의 대외정책과 그 성격」. 『역사와 경계』, 제53집.
- 정영평. 2003. 「평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성의 구상과 전략」. 『한국거버넌스학회보』, 제10권, pp. 39~52.
- 정인교 외. 2003. 『한·중·일 FTA협동연구총괄보고서』, 대외경제정책연구원.
- 조성환. 2014. 「동아시아공동체 형성 전략」. 『한국정치외교사논총』, 제35권 제2호, pp. 215~244.
- 조은정. 2014. 「미국-영국 관계와 유럽통합: 영국의 유럽공동체 담론」. 안병익 편. 『미국과 유럽연합의 관계』, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 조홍식. 2010. 「유럽통합을 수용한 민족주의자: 샤를 드골」. 통합유럽연구회. 『인물로 보는 유럽통합사』, 서울: 책과함께.
- 주장환, 윤성욱. 2013. 「동아시아 지역협력에 대한 비판적 고찰」. 『민주사회와 정책연구』, 제23호.
- 진행남. 2013. 「동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진 전략」. 『Jpi정책포럼』, 제120권, pp. 1~16.

- 채재병. 2006. 「동아시아의 주권인식과 지역협력: 문화적 정체성의 모색」. 『한국정치의 교사논총』, 제27집 제2호.
- 최진우. 2003. 「유럽의 경험과 동아시아의 미래: 지역통합의 확산 가능성에 대한 소고」. 『국제정치연구』, 제6권 제2호, pp. 241~257.
- 한국은행. 1969. 「EEC 정상회담과 영국의 가입문제」. 『주간해외경제』, 제219호.
- 허태희, 윤 황. 2013. 「동북아 평화협력체제의 조건, 과제와 방향, 전망」. 『한국동북아 논총』, 제45권, pp. 119~143.
- 홍기준. 2009. 「헬싱키 프로세스의 초기조건과 동북아 다자안보협력」. 『통일문제연구』, 제21권 제2호, pp. 43~73.
- Alfred, Grosser. 2012. “L’amitié franco-allemande.” *L’Europe en Formation*, 366, pp. 11~16.
- Barbezat, Daniel. 1989. “Cooperation and Rivalry in the International Steel Cartel, 1926-1933.” *The Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 2 (June), pp. 435~447.
- Bariéty, Jacques. 2012. “Le chemin français vers le traité de l’Elysée.” *La France, l’Allemagne et le traité de l’Elysée*. CNRS Editions.
- Berger, Michael. 2013. “Motives for the foundation of the ECSC.” *Poznan University of Economics Review*, Vol. 13, No. 3.
- Bond, Martyn, Julie Smith, and William Wallace. 1996. *Eminent Europeans: Personalities Who Shaped Contemporary Europe*. London: Greycoat Press.
- Burgess, Michael. 2000. *Federalism and European Union: The Building of Europe (1950-2000)*. London: Routledge.
- Carolan, Bruce. 2008. “The Birth of the European Union: US and UK roles in the Creation of a Unified European Community.” *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, Vol. 16, No. 1.
- Childs, David. 2001. *Britain Since 1945: A political History*. 5th edition. London: Routledge.
- Conord, Fabien. 2014. “Paul-Henri Spaak, héraut ou soliste du socialisme belge?”

- Canadian Journal of History*, Vol. 49, No. 1.
- Coupland, Philip M. 2004. "Spiritual Union and European Integration, 1948-1951." *Journal of British Studies*, Vol. 43, No. 3. (July)
- Courtot, Lionel. 2013. *Le Traité de l'Elysée, histoire d'une réconciliation miraculeuse*. Paris: Des mots d'un jour.
- Craig, F. W. S. 1970. "British general election manifestos 1918~1966." Political Reference Publication. 재인용: Parr, Helen. 2005. "A Question of Leadership: July 1966 and Harold Wilson's European Decision." *Contemporary British History*, Vol. 19, No. 4.
- De gaulle, Charles. 2010. *Charles de Gaulle: Lettres, notes et carnets juin 1958-novembre 1970*. Robert Faffont.
- De Giustino, David. 1996. *A Reader in European Integration*. London: Longman.
- Defrance, Corine and Ulrich Pfeil. 2012. "Le traité de l'Elysée et les relations franco-allemandes: une introduction." *La France, l'Allemagne et le traité de l'Elysée*. CNRS Editions.
- Defrance, Corine. 2013. "The Elysée Treaty in the Context of Franco-German Socio-Cultural Relations." *German Politics and Society*, Issue 106, Vol. 31, No. 1. (Spring)
- Dewan, Renata. 2000. "Jean Monnet and the European Defence Community, 1950-54." *Cold War History*, Vol. 1, No. 1 (August), pp. 141-160.
- Diebold, William. Jr. 1959. *The Schuman Plan: A Study in Economic Cooperation, 1950~1959*. New York: Praeger.
- Divine, Robert A. 1981. *Eisenhower and the Cold War*. Oxford: Oxford University Press, pp. 112-116.
- Duchêne, François. 1991. *Jean Monnet: The Path to the European Unity Edited by Douglas brinkley and Clifford Hackett*. London: Macmillan.
- _____. 1994. *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*. New York: W. W. Norton.

- Feldman, Lily Gardner. 2012. *Germany's Foreign Policy of Reconciliation*. Rowman & Littlefield.
- Fontaine, Pascal. 1990. *Europe-A Fresh Start: The Schuman Declaration 1950~1990*. Luxembourg: European Commission. 재인용: Stirk, Peter M. R., and David Weigall, eds. 1999. *The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary*. New York: Pinter.
- Fransen, Frederic J. 2001. *The Supranational Politics of Jean Monnet: Ideas and Origins of the European Community*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Frieden, Jeffry. 2002. "Real Sources of European Currency Policy: Sectoral Interests and European Monetary Integration." *International Organization*, Vol. 56, No. 4, pp. 831-860.
- George, S. 1990. *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Gillingham, John. 1991. *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945~1955*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greisman, Harvey Clark. 1994. "The Enemy Concept in Franco-German Relations, 1870~1914." *History of European Ideas*, Vol. 19, pp. 42-45.
- Haas, Ernst. B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950~1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Harvey, Michael. 2011. *Perspectives on the UK's Place in the world*. London: Chatham House.
- Hix, Simon. 2004. *The Political System of the European Union*. London: Palgrave.
- Hurrelmann, Achim. 2012. "The Euro Crisis and the Future of the EU." Syracuse University Conference, 21-22th September.
- Jouve, Edmond. 1967. *Le général de Gaulle et la construction de l'Europe*. Paris: L.G.D.J.
- Kaiser, Wolfram. 1996. *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945~1963*. London: Macmillan, pp. 130-162.

- Kim, Nam-Kook. 2009. "European experience for East Asian integration: Ideas, national interests, and the international circumstances." *Asia Europe Journal*, Vol. 7, pp. 295-312.
- Krotz, Ulrich. 2014. "Three Ears and Possible Futures: a Long-term View on the Franco-German Relationship a Century after the First World War." *International Affairs*, Vol. 90. No. 2.
- Kusterer, Hamann. 2001. *Le Général et le Chancelier*. Paris: Economica.
- Lee, Jae-Seung. 2004. "The french road to european community: From the ECSC to the EEC (1945-1957)." *Journal of International & Area Studies*, Vol. 11, No. 2.
- Lee, Jong Won and Ki Sik Hwang. 2007. "Towards New Economic Cooperation in Northeast Asia: Lessons from the Franco-German Coalition." *The Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 25, No. 3.
- Lee, Moo Sung. 2013. "Regional cooperation for Regional conflicts: The EU experience as a model." *The Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 31, No. 2.
- Legoll, Paul. 2004. *Charles de Gaulle et Konrad Adenauer: La cordiale entente*. Editions L'Harmattan.
- Lind, Jennifer. 2009. "Apologies in International Politics." *Security Studies*, Vol. 18.
- Lukacs, John. 2002. *Churchill: Visionary. Statesman. Historian*. New Haven & London: Yale University Press.
- Mason, Henry L. 1955. *The European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism*. The Hague: Springer Science+Business Media.
- Mauter, Wendell R. 1998. "Churchill and the Unification of Europe." *The Historian*, Vol. 61, Issue 1. (September)
- Melissen, Jan and Bert Zeeman. 1987. "Britain and Western Europe, 1945-51: Opportunities Lost?" *International Affairs*, Vol. 63, No. 1.
- Milward, Alans S. 1984. *The Reoonstruction of Western Europe, 1945~1951*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

- Mioche, Philippe. 1987. *Le plan Monnet: Genese et Elaboration, 1941~1947*. Publication de la Sorbonne.
- Monnet, Jean. 1976. *Mémoires*. Paris: Le livre de Poche.
- _____. 1978. *Memoirs*. New York: Doubleday.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 2005. "The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy." *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2. (April), pp. 349-386.
- OFAJ. 2013. *Rapport d'activité 2013*. Office franco-allemand pour la jeunesse.
- Parr, Helen. 2005. "A Question of Leadership: July 1966 and Harold Wilson's European Decision." *Contemporary British History*, Vol. 19, No. 4.
- Pierson, Paul. 1996. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 123-163.
- Poelmans, Eline. 2012. "Changes in the Structure of Coal and Steel Industries under the ECSC(1952~1967): Was West Germany Kept 'Small'?" *Essays in Economic and Business History*, Vol. XXX.
- Quinault, Roland. 1992. "Churchill's United Europe." *History Today*, Vol. 42, Issue. 6. (June)
- Ramsden, John. 2002. *Man of the Century Winston Churchill and his legend since 1945*. 이종인 역. 2004. 『처칠: 세기의 영웅』. 서울: 을유문화사.
- Reynolds, David. 1988. "Britain and the new europe: the search for identity since 1940." *The Historical Journal*, Vol. 31.
- Rieben, Henri. 1995. *Réconcilier et Unir les Européens*. Fondation de Jean Monnet.
- Rosoux, Valerie. 2013. "Is Reconciliation Negotiable?" *International Negotiation*, Vol. 18, No. 3.
- Roussel, Éric. 1996. *Jean Monnet: 1888-1979*. Paris: Fayard.
- Sahm, Ulrich. 1967. "Britain and Europe, 1950." *International Affairs*, Vol. 43, No. 1.

- Schaetzel, Robert J. 1989. *Jean Monnet, Témoignages à la mémoire de Jean Monnet*. Lausanne: Fondation Jean Monnet.
- Scharz, Hans Peter. 2012. “Le chemin allemand vers le traité de l’Elysée.” *Corine Defrance and Ulrich Pfeil*. La France, l’Allemagne et le traité de l’Elysée. CNRS Editions.
- Schirmann, Sylvain, ed. 2008. *Robert Schuman et les Pères de l’Europe*. Bruxelles: P.I.E Peter Lang.
- Schoenborn, Benedikt. 2007. *La mésentente apprivoisée: De gaule et les Allemands, 1963~1969*. Paris: PUF.
- Seger, Mathieu. 2012. “Preparing Europe for the Unforeseen, 1958-63: De Gaulle, Monnet, and European Integration beyond the Cold War: From Co-operation to Discord in the Matter of the Future of EEC.” *The International History Review*, Vol. 34, Issue 2. (February)
- Sorokina, Maria. 2014. “Great Britain and the European integration.” Ph.D. Masaryk University.
- Spaak, Paul-Henri. 1969. *Combats inachevés, tome 2 : De l’espoir aux déceptions*. Paris: Fayard.
- Stirk, Peter M. R., and David Weigall, eds. 1999. *The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary*. New York: Pinter.
- Stirk, Peter M. R. and M. L. Smith. 1990. *Making the New Europe: European Unity and the Second World War*. London: Pinter.
- Thatcher, M. 2002. *Statecraft: Strategies for a Changing World*. London: Harper Collins.
- Toomey, Jane. 2007. *Harold Wilson’s EEC Application: Inside the Foreign Office, 1964-7*. Dublin: U.C. Dublin Press.
- Vaïsse, Maurice. 1993. “La réconciliation franco-allemande: le dialogue de Gaulle-Adenauer.” *Politique étrangère*, No. 4.
- Varsori, Antonio. 2009. “Le Comité d’Action pour les Etats-Unis d’Europe: un lobby européen ou un instrument de la stratégie de Monnet?” *Une Dynamique*

Européenne: Le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe, Actes du colloque organisé par Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 11 et 12 septembre. Economica.

Vaughan, R., ed. 1976. *Postwar Integration in Europe*. London: Arnold, pp. 51-55.

재인용: Stirk, Peter M. R., and David Weigall, eds. 1999. *The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary*. New York: Pinter.

Von Oppeln, Sabine. 2011. "Les soubresauts du couple Franco-Allemand: Moteur ou frein de l'intégration européenne?" *French Politics, Culture & Society*, Vol. 29, No. 2. (Summer)

Young, Jonh. W. 1984. *Britain, France and the Unity of Europe, 1941-51*. Leicester: Leicester University Press.

_____. 2000. *Britain and European Unity: 1945-1999*. New York: Macmillan.

● ● 온라인 자료

<http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers>(검색일: 2015. 10. 15).

<http://www.france-allemande.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963,0029.html>(검색일: 2015. 11. 1).

<http://www.mofa.go.kr/countries/regional/cooperation/outline/index.jsp?mofat=001>(검색일: 2015. 11. 25).

Bevin, Ernest. 1948. "Addressing the House of Commons." Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report. http://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/9/7bc0ecbd-c50e-4035-8e36-ed70bfb204c/publishable_en.pdf(검색일: 2015. 11. 1).

Cameron, Fraser. 2010. "The European Union as a Model for Regional Integration." CFR Working Paper. <http://www.cfr.org/world/european-union-model-regional-integration/p22935>(검색일: 2015. 9. 20).

- Churchill, Winston S. 1946. Speech on 5 March 1946 at Westminster College in Fulton Missouri. <http://www.unitedstreaming.com/videos/43853/a80b8865-1279-3b00-cdae91c9b9039014.pdf>(검색일: 2015. 11. 1).
- _____. 1950. "Conserative Mass meeting: speech at Llandundno. Speech on 9 October 1948, Europe Speeches 1947 & 1948." London: Cassell. <http://web-archives.univ-poufr/english/special/SRdoel.pdf>(검색일: 2015. 11. 1).
- Eichengreen, Barry. 2004. "The Political Economy of European Integration." <http://eml.berkeley.edu/~eichengr/research/whittmanweingastmay3-04.pdf>(검색일: 2015. 9. 17).
- Poettering, Hans-Gert. "Alcide De Gasperi: The lessons of a founding father for Europe in the 21st century." <http://www.epp-ed.eu/Activities/docs/cd-rom/degasperi-en.pdf>(검색일: 2015. 10. 15).
- Provan, John. "The Marshall plan and Its Consequences." <http://www.george-marshall-society.org/george-c-marshall/the-marshall-plan-and-its-consequences>(검색일: 2015. 11. 15).

● ● 1차 자료

- DDE Library. Eisenhower paper, 1941-1983.
- DDE 47, DDE Library, John Foster Dulles, Series-General Correspondence, Box 3 (File M "4"). Letter of Jean Monnet to John Foster Dulles(19.10.54).
- FJME(Fondation Jean Monnet pour l'Europe). Fonds d'histoire orale, témoignage de George W Ball par Leonard Tennyson(15.07.81).
- FJME AME 33/1/3: Note de réflexion de Jean Monnet(05.08.43).
- FJME AME 33/2/11: "Je Considère comme admise l'idée de faire l'Europe[...]" (20.08.43).
- FJME AME 33/2/14: "L'organisation politique et économique de l'Europe occidentale"(La date n'est pas identifiée).
- FJME AME 66/3/58: "The 11 Most Important Foreigners in Washington." by

- Raymond Clapper, Look(30.12.41).
- FJME AMH, C, 3/28/2: Lettre de Jean Monnet à Pierre Pflimlin(16.05.56).
- FJME AMK, 103/1/16: une note de Monnet, “Une ère nouvelle dans les relations atlantiques”(27.07.59).
- FJME AMR 1/37: The Man Behind the Schuman Plan, Carlyle Morgan, The Christian Science Monitor, 1950.
- FJME AMR 1/40: M. Jean Monnet, ex-représentant en cognac et banquier fabricant de plans en tous genres et entrepreneur en union économique veut associer la France et l’Allemagne, Le matin(20-21.05.50).
- FJME Fonds d’histoire orale, témoignage de Max Isenberg par Leonard Tennyson (20.04.81).
- FJME AMK 38/1/2. “Memorandum by Max Isenbergh”(12.01.1955).
- _____ 38/1/2. “Memorandum by Max Isenbergh”(12.01.1955). AMK 38/1.
- RG 469. Office fo African and european operation, Regional organizations staff, subject files 1948-57, Box 67. John Foster Dulles, memorandum for the president, subject: “European Integration and Atomic Energy”(09.01.1956).

The Conditions of Regional Cooperation: Early European Integration and the Implications for Northeast Asia

Jae-Seung Lee *et al.*

This study conducts a historical and political analysis on the early years of European integration, including the establishment of European Coal and Steel Community (ECSC), from the perspective of “deal-making.” It probes the possibility that the creation of a specific regional institution may not guarantee an automatic spill-over to further functional progress and provides an alternative approach based on political engineering of cooperation. Early European integration often involved high political costs and progress was possible by taking political risks through multiple linkages of leadership. Paradoxically, the alleged low political cooperation on coal and steel was enabled by the highest political drive to solve this “concrete and limited” issue. The pursuit of regional cooperation has a very limited window of opportunity and would require skillful management in both domestic politics and diplomacy. The role of a leader is to secure a political space for the cooperation project and to convert latent opportunities into an actual deal.

Regional cooperation in Northeast Asia should directly deal with structural obstacles such as political environment and historical conflict. Instead of institution-building based on a unilateral proposal, regional cooperation strategies should focus on leadership networks, political coordination, and reconciliatory measures to facilitate actual “deal-making.” A preliminary consultation among the leaders is crucial in the early stage of regional cooperation; this needs to be complemented by politically empowered multinational expert groups on a long-term basis. The trilateral summit (South Korea, Japan, and China) and other high-level meetings should be more galvanized to build an effective communication channel that would clarify each other’s ideas and interests. Northeast Asian cooperation should be based on “the politics of dialogue” among diverse leaders and the public rather than introvert “declarations” and “monologues” targeting the domestic audience.

The agenda-setting of regional cooperation requires sufficient concentration and political endorsement on a “concrete and limited” project rather than proposing a spill-over-driven comprehensive package. The pragmatic utilization of existing networks and building blocks will facilitate the agenda-setting and increase the likelihood of successful cooperation. The examination of the European case also shows that a historical reconciliation may not be a precondition for regional cooperation. It could be drawn as an outcome of the progress in multilateral projects, which will reduce the political cost of rapprochement by providing a useful political exit. Finally, the regional cooperation strategy in Northeast Asia should be complemented by a close coordination with the US and major international institutions to prevent a political veto and to expand the basis of common interests.

KIEP 최근 지역연구시리즈 발간자료목록

- 14-02 글로벌 금융위기 이후 유럽 은행산업의 대내외 환경 변화와 대응전략 / 오태현
· 김준엽
- 14-01 유럽 재정위기에 대한 유럽중앙은행의 대응과 역할 변화 / 강유덕
- 11-01 한국과 투르크메니스탄의 녹색성장 협력방안 연구: 태양에너지 산업 부문을
중심으로 / 주진홍
- 10-04 Renewable Energy Policy in Germany and Its Implications for Korea /
Hyun Jean Lee and Sung-Won Yoon
- 10-03 고령화·저성장 시대 일본 공적연금의 현안과 개혁과제 / 김양희 · 김은지
- 10-02 EU 로비제도(European lobbying)의 현황과 사례 연구 / 강유덕
- 10-01 EU 신에너지정책의 수립과정과 정책내용의 검토 / 주진홍·김균태·이현진
- 09-02 글로벌 경제위기 이후 해외 주요국의 경제동향과 출구전략 전망 /
김홍중 외
- 09-01 독일 제조업부문의 해외직접투자와 수출의 관계 연구 / 김균태·이현진
- 08-01 EU의 기후변화 대응정책과 시사점 / 오태현
- 07-01 중앙아시아의 부상과 한국의 대응전략 / 이재영·박상남
- 07-02 한국의 중장기 통상전략의 정치경제와 소프트웨어 통상전략 / 이 근
- 07-03 주요 선진국의 대중국 경제협력 현황과 통상전략 / 최의현·김완중

-
- 07-04 최근 일본 통상정책의 변화와 우리의 대응방안 / 정 훈
- 07-05 India's Economic Cooperation with Partner Countries: Current Status and Potential / Anjan Roy
- 07-06 팔레스타인 문제에 대한 우리의 정책방향 / 인남식
- 07-07 아프리카 빈곤대책으로서의 농촌개발: 한국 농촌개발 경험 전수를 중심으로 / 전승훈·허길행·유 철·최미애
- 07-08 EU의 대북미 통상전략 분석/ 안덕근
- 07-09 중국의 대북미 외교안보정책과 통상전략 / 주재우·김민수
- 07-10 일본의 대북미 통상전략 분석/ 정 훈
- 07-11 차베스 에너지정책의 형성배경 및 전망 / 임배진
- 07-12 우리나라 기업의 브라질 진출 확대와 교민 활용방안 연구/ 김영철
- 07-13 페론이즘의 변천과 아르헨티나 경제모델의 평가와 전망 / 하상섭
- 07-14 볼리비아의 자원민족주의와 천연가스산업 재편의 전개와 의미 / 이상현
- 07-15 주요국의 대러시아 통상전략 및 시사점 / 한종만
- 07-16 주요국의 대중양아시아 통상전략 및 시사점 / 박상남·강명구
- 06-01 동아시아 자유무역지역의 성공조건: 제도적 접근 / 김세원·박명호·김홍종
-

이재승(李在勝)

서울대학교 정치학과 졸업

예일대학교 정치학 석박사

고려대학교 국제학부 교수 겸 KU-KIEP-SBS EU Centre 부소장

(現, E-Mail: jaselee@korea.ac.kr)

저서 및 논문

“Energy Security and Cooperation in Northeast Asia” (2010)

“Towards Green Energy Cooperation in Northeast Asia: Implications from European Experiences” (2013) 외

오창룡(吳昌龍)

서울대학교 미학과 졸업

서울대학교 정치학과 석박사

고려대학교 세계지역연구소 연구교수

(現, E-Mail: croh@korea.ac.kr)

저서 및 논문

「항의투표로서의 유럽의회선거: 2009년 프랑스 선거사례를 통해 본 부차선거(second-order election) 가설의 검증」, 『유럽연구』, 제31권 3호(2013)

「유럽회의주의 확산과 친-유럽 정당의 노선변화: 프랑스 대중운동연합(UMP)의 당내 유럽노선 갈등을 중심으로」, 『동서연구』, 제26권 제2호(2014) 외

김유정(金柳貞)

한국외국어대학교 프랑스학과 졸업
한국외국어대학교 EU지역학 석사
프랑스 Cergy-Pontoise 대학 현대사 박사
경상대학교 유럽연구 학술연구교수
(現, E-Mail sylvie12@daum.net)

저서 및 논문

『장 모네(Jean Monnet)의 지식인 네트워크와 유럽통합』, 『유럽연구』,
제31권 2호(2013)
『‘유럽의 아버지’ 장 모네(Jean Monnet)의 언론활용과 유럽통합』, 『역
사문화연구』, 제50호(2014) 외

김새미(金새미)

이화여자대학교 국어국문학과 졸업
이화여자대학교 지역연구협동과정 지역학 석사, 유럽지역학 박사
한양대학교 평화연구소 연구교수
(現, E-Mail saemeekim@naver.com)

저서 및 논문

『영국의 문화주도 재생정책: 뉴캐슬게이츠헤드(NewcastleGateshead)
사례 연구』, 『유럽연구』, 제30권 3호(2012)
『남북한 젊은 세대의 통일관 통일의식의 비교』(2015) 외

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	Journal of East Asian Economic Integration	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회유효기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 ☐	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 ☐		
연 구 자 회 원 ☐		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



The Conditions of Regional Cooperation: Early European Integration and the Implications for Northeast Asia

Jae-Seung LEE *et al.*

본 연구는 '거래의 성사(Deal-making)'라는 관점에서 석탄철강공동체(ECSC) 창설을 비롯한 초기 유럽통합의 형성 과정에 대한 역사적·정치적 재고찰을 시도한다. 특정한 지역협력의 제도 및 기구의 창설과 운영은 확산(spill-over)에 기반한 기능적 통합의 진전을 전적으로 담보해주지 않으며, 아이디어를 실제로 제도화해 가는 과정에 대한 정치공학적인 관리를 필요로 한다. 초기 유럽통합은 높은 정치적 비용을 수반했고, 이러한 정치적 위험을 감수할 수 있는 리더십이 복수로 연계되어 있었을 때 협력이 진전될 수 있었다. 동북아의 지역협력은 구조적 장애요인으로 간주되어온 정치적 환경, 역사적 갈등 등의 변수들에 보다 적극적으로 대응해나갈 필요가 있다. 이러한 전략적 전환은 특정한 이니셔티브에 뒤이은 제도형성에 중점을 두기보다, 구체적이고 제한적인 개별 이슈의 실질적 거래 성사를 위한 리더십 연계와 정치적 조율을 필요로 한다. 역사적 화해는 지역협력의 진전하에서 결과물로 도출될 수 있으며, 지역협력은 화해의 정치적 비용을 감소시키는 출구전략이 될 수 있다.

