

제 26 호 / 2006 · 6 · 1



교 양 사 회

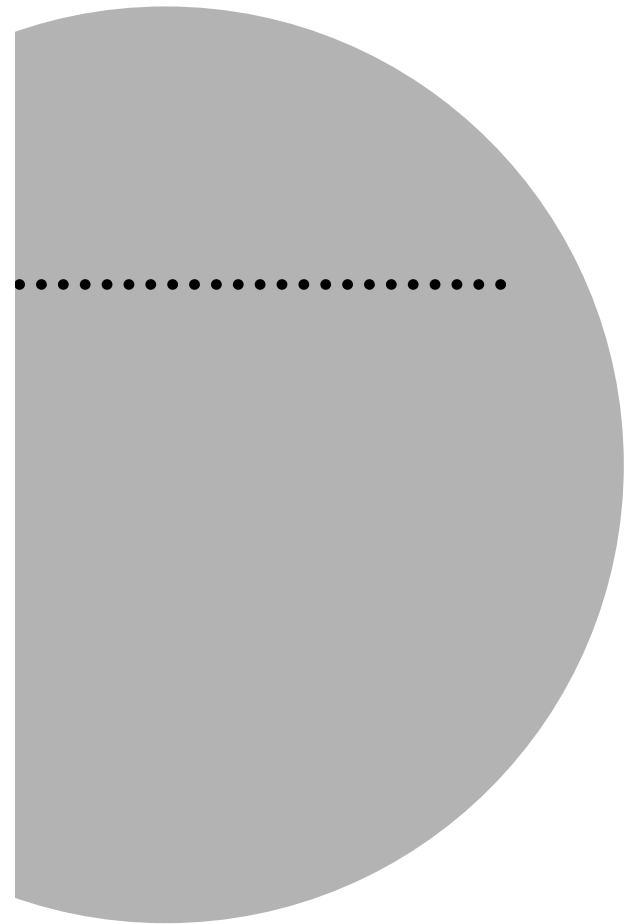


발행처 : 교양사회
주소 : 서울시 종로구 청진동 295
영동빌딩507호

편집인 : 조정남(☎010-4716-3616)

발행일 : 2006년 6월 1일
등록번호 : 서울 바 03304 / 등록일자 2004.3.3

ISSN 1229-2796 / 값 15,000원



26 2006
Summer

시대의 논리



특 집 EU의 현주소

〈제 1 부〉 EU의 전개와 제도화

- 6 유럽연합의 역사적 전개 - 김동현
- 33 유럽연합 기구의 구조와 역할 - 이충희

〈제 2 부〉 EU의 정책분석

- 70 유럽연합 확대와 주변지역정책 - 김대순
- 95 유럽연합의 경제정책 - 최동철
- 116 유럽연합의 인권정책 - 김용찬

〈제 3 부〉 EU의 과제

- 135 유럽통합과 연합의 현실과 과제 - 김용찬
- 146 The History of the EU - 정려정

논 단

- 190 북한 대외정책의 전개 - 안도 준코

The Road to the European Union: Theoretical Approaches and Historical Development

Kim, Dong Hyun (Politics Department, Glasgow University, UK).

The Institutional Architecture: the Roles under Debate

Lee, Chung Hee (Politics Department, Glasgow University, UK).

Enlargement Policy and European Neighbourhood Policy in the European Union

Kim, Dae Soon (the Centre of Central and East European Studies, Glasgow University, UK)

Economic Policy in the European Union

Choi, Dong Chul (Economic History Department, Glasgow University, UK)

Human Rights Policy in the European Union

Kim, Yong Chan (Researcher in Korea Research Center of Ethnology)

European Integration and Current Problems in the European Union

Kim Yong Chan (Researcher in Korea Research Center of Ethnology)

Changing Foreign Policy of North Korea in 2000–2001: “Routine Diplomacy” seen in “Rodong Sinmun”

Ando Junko (Law Department, Tohoku University, Japan)

특집 EU의 현주소

〈제 1 부〉 EU의 전개와 제도화

유럽연합의 역사적 전개 - 김동현

유럽연합 기구의 구조와 역할 - 이충희

〈제 2 부〉 EU의 정책분석

유럽연합 확대와 주변지역정책 - 김대순

유럽연합의 경제정책 - 최동철

유럽연합의 인권정책 - 김용찬

〈제 3 부〉 EU의 과제

유럽통합과 연합의 현실과 과제 - 김용찬

The History of the EU - 정려정





유럽연합의 역사적 전개

- 이론적 배경 및 유럽연합의 도정

김 동 현 (영국 글래스고대학 정치학과)
sjdk64@hotmail.com



서론

러시아의 문호라 일컬어지는 톨스토이의 소설 “전쟁과 평화”는 인류의 현실을 극단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 인류의 평화에 대한 갈구는 어느 시대를 막론하고 필요한 공통적인 주제였기 때문이다. 따라서, 유럽연합 (European Union)은 인류 역사에서 그 유래를 찾기 쉽지않은 유럽인들의 노력의 결실이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 인류의 역사를 통해 볼때 일련의 주권국가들이 평화적 방법을 통해 국가간의 연합을 만들려는 노력은 흔치 않았기 때문이다.

이러한 유럽연합을 만들기 위한 유럽국가들의 노력은 우리에게 많은 중요한 통합에의 경험을 제시하고 있기에 본 글에서는 유럽통합의 역사적 전개를 이해하기 위해 크게 두가지 점에 주안점을 두었다. 첫째, 유럽통합과정의 도정에 의해 탄생된 유럽연합을 국제정치이론에 기인한 이론적 차이에 의한 구별, 즉, 하나의 유럽연합을 설명하

기 위해 유럽통합이론을 제시한 이론가들의 분석에 따른 이론간의 차이점을 살펴보고, 둘째, 유럽연합의 창출을 위한 역사적 전개를 일련의 조약들을 위주로 살펴보고자 한다. 유럽연합의 탄생을 위해 노력했던 주요한 조약들을 바탕으로 형성된 각 국가들간의 정치적, 경제적 연합체들의 발자취를 살펴보고자 한다.

유럽연합의 철학적 토대이론

유럽연합 창출의 역사는 유럽인의 공동선(Common Good) 또는 공동이익(Common Interest)¹⁾의 추구를 위한 유럽인들의 노력이라고 볼 수 있다. 결국 유럽연합 창출을 위한 유럽통합의 역사는 공동선과 공동이익을 위한 유럽 각 국가간의 유럽공동체를 만들기 위한 일련의 노력과 결실이라고 할 수 있다. 이는 유럽인들간의 자발적 동의에 기초한 대유럽 공동체를 위한 공존의 원칙이 적용된 국가를 초월한 이상적인 연합체를 말한다.

유럽연합의 철학적 토대는 관점의 차이에 따라 다르겠지만 크게 두가지로 나누어 볼 수 있다. 이는 유럽의 국가형성의 시기에 초점을 맞추어 볼 때 유럽 근대국가의 형성과 관련된 시기에 나타난 정치적 이상주의(Political Idealism)와 정치적 현실주의(Political Realism)라고 할 수 있다. 물론 근대이전의 철학에서도 이상주의와 현실주의의 흔적들을 찾을 수 있겠지만 유럽연합의 태동의 바탕은 근대국가의 형성이후에 나타난 현상이므로 이 시기를 기준으로 그 기원을 찾을 수 있을 것이다.

정치적 이상주의를 대표할 수 있는 철학자로는 독일 철학자 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)라고 할 수 있다. 그의 영구평화론은 정치적 이상주의에 기반한 이론이다. 칸트의 고민과 주장은 “전쟁을 통한 인류의 사악함이 인류로 하여금 이성의 역기능을 통해 많은 국가간의 상호대립을 넘어서고 공적인 국가의 안정이 보장된 세계시민사회에 도달” 할 수 있다는 것이다.²⁾ 결국 칸트의 이상은 세계시민주의 또는 코스모폴리타니즘이라고 할 수 있는 세계평화에 기반한 유럽의 통합을 주창했다고 할 수 있다. 조금 뒤늦게 프랑스의 생시몽도 같은 주장을 폈고, 1849년 빅토르 위고(Victor Hugo)의 유럽연방국가(United States of Europe) 형성을 위한 평화의회

1) 공동선 (Common Good) 또는 공동이익 (Common Interest)이라는 두 개념에 대한 철학적 해석의 차이는 분명하다. 우선 공동선 (Common Good)이라는 개념은 철학적 혹은 정치적 이상주의자들이 주로 사용하는 개념이고, 공동이익 (Common Interest)이라는 개념에 중점을 둘 때에는 철학적 혹은 정치적 현실주의자들이 주로 사용하는 개념임은 부인할 수 없다고 하겠다. 이 글에서는 굳이 철학적인 개념의 차이를 나누는 것이 아니기에 두 개념을 같은 의미로 놓고 글을 전개하고자 한다. 하지만, 이 글의 서두에서 두 개념간의 차이를 차별화 한 이유는 유럽연합의 역사적 전개를 통합이론을 포함한 이론적 준거의 틀에서 볼 때 이상론과 현실론의 양자간 대립은 분명하기 때문이다. 유럽국가들간의 자발적 동의에 기초한 대유럽 공동체, 즉 유럽연합 (European Union)의 사상적 또는 이론적 토대는 결국 이상주의와 현실주의의 두 가지 이론적 배경에서 자유로울 수 없기 때문이다.

(Congress of the Friends of Peace) 의 제창도 같은 맥락으로 볼 수 있다. 또한, 벤담(Jeremy Bentham)의 공동군(Common Army) 과 루소(Jean-Jacques Rousseau) 가 제창한 유럽연방(European Federation) 논의는 또 다른 유럽연합의 제시로 볼 수 있다.

정치적 현실주의적 입장에서 볼 때에는 마키아벨리(Niccolo Machiavelli) 의 군주론(The Prince) 과 홉스(Thomas Hobbes) 의 리바이어던(Leviathan) 에서 찾아볼 수 있겠다. 마키아벨리와 홉스를 통한 현실주의적 전통은 홉스의 주 저서인 리바이어던 (Leviathan, 1651)에서 찾아볼 수 있다. 홉스에 의하면 인류의 역사는 “만인과 만인간의 투쟁” (“War of all Against all”)의 역사라고 보고있기 때문이다.³⁾

이론적 접근

미트라니(David Mitrany) 와 기능주의(Functionalism)

미트라니는 전쟁의 기원을 민족주의에서 찾는다. 2차 세계대전의 경험은 국제체계의 새로운 형태를 만들어 냈는데 이는 연합군의 형성이다. 그러나 이러한 연합국의 실패는 국제연합의 발전을 주장하게 하였다. 결국 국가간 연합국들의 느슨한 연대는 국가간 국제연합의 실패를 의미한다. 하지만, 미트라니는 이러한 연방론자들의 국가간의 연방체를 제시하는 연방론을 부정한다. 미트라니는 한 세계국가안에 포함된 모든 정부의 연방체는 개인의 자유에 위협요소로 작용한다고 파악한다. 그는 지역적 연방제도 종국적으로는 국가적인 경쟁상태를 초래한다고 보고 이 또한 부정한다. 미트라니는 세계연방체나 지역적 연방체보다는 일련의 개별화된 국제적 기능적 대리체(Agencies)가 각각의 특정 분야에 권위를 갖을 수 있다고 주장한다. 미트라니는 국가가 가지고 있는 통제능력을 개인적, 기술적 과업으로 이양한 후 기능적 대리체에 위임해야 한다는 것이다. 미트라니는 정부의 권위가 손상되지 않는 상태의 분야, 즉 건강보험 또는 열차시간표 작성과 같은 공동작업이 가능한 분야에서부터 정부의 통제능력을 줄여나가야 한다고 보았다. 정부의 통제능력이 점층적으로 축소될 때 국가는 자발적 행위에 대한 통제를 줄일수 있다고 보았다. 그는 한 국가의 정부가 종국적으로 “국제

2) Immanuel Kant, *Perpetual Peace and Other Essays* (Indianapolis, IN.: Hackett Publishing Company, 1983), pp. 107-43.

3) 본 글에서 다룬 유럽통합을 설명하는 이론적 증거의 근거에서 볼 때 이상주의와 현실주의의 구분은 불가피하고, 유럽연합의 동인을 설명해주는 두개의 중요한 이론인 신기능주의(Neofunctionalism) 와 정부간 협상론(Intergovernmentalism)은 결국 정치적 이상주의와 정치적 현실주의의 전통을 계승하고 있는 이론들이라고 볼 수 있다.

적 행위와 대리체의 확장된 구축망” 내에 포함되어야 한다고 믿었다.⁴⁾

연방주의(Federalism)



유럽통합의 역사는 공동(Common Good) 과 공동이익(Common Interest)을 위한 유럽 각 국가간의 유럽 공동체를 만들기 위한 일련의 노력과 결실이라고 할 수 있다.

미트라니의 기능주의는 민족국가 정부의 힘의 전이과정을 비정치화하는 반면, 연방주의론자들은 정치적 권위의 전이를 추구했다. 1946년 12월 형성된 유럽연합 연방론(European Union of Federalists: EUF)은 2차세계대전 외의 와중에 레지스탕스 운동으로부터 시작되었다. 특히 이탈리아의 스피넬리(Altiero Spinelli)는 연방주의의 주요한 창건자로 꼽을 수 있다. 연방주의의 민족주의를 초월하는 연방체의 견해는 레지스탕스 집단에게서 호응을 받았다. 2차 세계대전시 영국과 러시아는 민족주의적 전쟁의 성격이 짙은 반면, 프랑스와 이탈리아는 이데올로기적인 성격이 강했기 때문이다. 공산주의자, 사회주의자, 기독교 민주 그룹은 각기 자국을 위해 레지스탕스 운동에 가담하였다. 스피넬리와 로시(Ernesto Rossi)는 벤토페 강령 (Ventotene Manifesto, 1941)을 작성하여 유럽 연방체(European Federation)를 주창했다. 유럽연합 연방론(EUF)에 의해 벤토페 강령은 채택되고 이후 유럽의 연방헌법을 만들기 위해 유럽 연방체의 길을 모색한다. 유럽연합 연방론(EUF)은 유럽국가들이 기존의 정치체제로는 새로운 유럽의 국가의 기초를 형성할 수 없다고 판단하였다. 이에 따라 연방론자들은 2차 세계대전의 경험을 바탕으로 유럽통합의 의미를 새로운 정치단위를 건설해 나가는 과정이라고 보았다. 역사적으로 히틀러의 나치 독일의 압제에서 벗어난 전후 상황에서 많은 사람들이 유럽 대륙을 하나의 정치단위로 묶는 길만이 평화와 번영을 가져올 것이라고 보았다. 당시 수많은 반나치 저항운동 세력들은 민족주의를 극복하여 유럽주의를 실현하는 일이 급선무라고 판단하고 있었으며 이는 활발한 통합운동으로 나타났다. 연방주의는 바로 이러한 운동의 이론적 기반을 제공했다고 할 수 있다. 결국 연방주의론은 유럽에서 더 이상의 전쟁을 방지하기 위한 방법의 하나로 유럽국가들의 연방체적 권위를 가진 국가를 형성하고자 노력하였던 것이다.⁵⁾

국제관계이론에서도 앞서 살펴본 양립하는 철학적 접근법처럼 두가지의 이론적

4) David Mitrany, "The Prospect of Integration: Federal or Functional," *Journal of Common Market Studies*, 1966, 4, p. 35.

분석의 틀, 즉 이상주의적(Idealism) 접근법과 현실주의적(Realism) 접근법이 있다. 1950년대에 현실주의적 접근법은 국제관계를 설명하는 가장 중요한 분석의 틀이었다. 이러한 현실주의에 바탕을 둔 국제정치 분석은 당시의 국민주권국가간 국제정치를 설명하는 가장 중요한 이론이었다. 하지만 유럽공동체를 향한 유럽인들의 노력은 국제정치에서는 오직 “힘”의 논리에 의한 국가간의 무한경쟁이라는 현실주의적 접근법의 설명이 부족함을 느꼈다. 현실주의적 접근법에 대한 비판을 시작으로 한 신기능주의(Neofunctionalism)는 이러한 입장에서 유럽연합을 설명하고자 하였다. 신기능주의의 현실주의적 접근법에 대한 비판은 광범위한 국가 중심주의적 입장에 대한 비판으로부터 그 기원을 찾을 수 있다. 하지만 신기능주의적 접근법은 국가중심주의적 입장을 고수하는 정부간 협상론(Intergovernmentalism)에 의해 반박된다. 이 두가지 이론(표-1 참조)은 1950년대 이후 유럽연합을 설명하기 위한 분석틀로써 지금까지 논쟁의 중심에 있다.

신기능주의(Neofunctionalism)

하스(Haas 1958)는 Ernst Haas 1950년대 말부터 시작된 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)와 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)의 분석을 시작으로 유럽통합을 설명하는 초기의 이론들 중 하나인 신기능주의의 이론화를 시도한다. 이러한 신기능주의 이론은 미트라니와 모네(Jean Monnet)의 아이디어에서 출발한다. 하스 이외에도 신기능주의를 대표하는 이론가들로는 린드버그(Leon Lindberg)와 슈미터(Phillippe Schmitter)를 꼽을 수 있다.

신기능주의는 국제정치에 있어서 다원주의(Pluralism) 이론 중의 하나라고 볼 수 있다. 전통적인 국제정치이론인 현실주의이론과 대견되는 신기능주의 이론은 국가가 유일한 행위자임을 부인하고, 국가만이 국제무대에서 유일무이한 행위자임을 부정한다. 이러한 이론적 개념들은 지구촌 협력체(Global Interdependence)라는 개념으로 대체되고 그 명맥을 유지하고 있다.⁶⁾

초기 유럽통합의 기간 동안 신기능주의는 정부간 협상론보다 이론적 우위를 차지했다. 신기능주의의 시조라고 할 수 있는 하스는 “어떻게 그리고 왜 국가들이 자발적

5) Stephen George & Ian Bache, *Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 7-8.
6) *Ibid.*, p. 9.

으로 주변국가들과 실질적인 주권국가의 특질을 버리면서 국가간의 갈등을 해소하는 새로운 기술들을 터득하면서 협력하는가?”⁷⁾라는 질문을 던진다. 신기능주의 이론은 다음과 같은 4가지의 논의점을 제시하고 있다. 첫째, “국가” 개념을 현실주의자들이 주장하는 것보다 보다 더 복잡하게 본다. 둘째, 이익집단과 관료적 행위자들의 역할을 국내정치 영역에 포함시키지 않는다. 셋째, 국제정치에서의 비국가(Non-state) 행위자의 역할을 중요하게 다룬다. 네째, 유럽연합은 과급효과(Spillover)의 영향으로 발전한다.⁸⁾ 하스와 신기능주의자들은 석탄, 철강과 같은 경제부문들이 각 국가의 경계를 넘어 서로 경제적 활동이 병합 가능하는가에 초점을 맞추고 있다. 이는 과급효과라는 과정을 통해 보다 광범위한 부문의 경제통합이 어떻게 촉진되고 가능하게 되었는가를 살핀다.(Haas 1958; Haas 1964; Lindberg 1970) 이러한 경제통합은 중국적으로 정치통합을 만들고 공동의 통합체적 초국가 기구는 유럽연합창출을 가속화 시킬 수 있다고 믿었다.⁹⁾ 이처럼 현실주의자들의 견해와 대별되는 신기능주의자들은 국가들의 국제적 행위는 다양한 이익집단과 관료적 행위자들이 정부의 결정에 영향을 주는 다원주의적 정치과정의 결과물로 본다. 이는 당시의 국제정치 및 정치학에서는 정부의 정책결정 요소를 다원주의이론으로 설명하려는 경향이 두드러지게 나타난 결과라고 할 수 있겠다.

“초국가주의”(Transnationalism) 또는 “초정부주의”(Transgovernmentalism)라고 불리우는 신기능주의의 개념들은 국가의 영토, 이익, 권력을 초월한 새로운 현상을 제시한다. 신기능주의자들은 각 국가의 이익집단들은 타국의 상이한 집단과의 관계를 갖고, 각 국가의 정부 부처들은 타국의 정부 부처들과의 연계를 통해 초정부적인 규칙과 사회를 만들려고 노력한다.¹⁰⁾ 결국, 신기능주의자들은 민족국가에 의한 국제정치 질서의 성립을 비판하면서 국제기구의 자발적 결정과 행위의 중요성에 보다 많은 관심을 갖는 것이다.

신기능주의자들은 국제정치체제 내에서의 비국가적 행위자, 즉 다국적기업(Multinational Corporations: MNC)의 기능 및 역할의 중요성을 제시한다. 신기능주의자들은 유럽위원회(European Commission)를 전형적인 비국가적 국제 행위자로 인정한다. 신기능주의자들은 유럽위원회는 각 국가의 정부들이 유럽통합을 위한 과정을 위해 국내외적인 압력에 정부부처들이 싫든 좋든간에 조절할 수 있는 독특한

7) Ernst Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing," International Organization, 1970, 24, p. 610.

8) Stephen George & Ian Bache, *op. cit.*, p. 9.

9) B. Rosamond, Theories of European Union and Member States (London and New York: Palgrave, 1999), p. 2.

10) Robert Keohane & Joseph Nye, Power and Interdependence: World Politics in Transition (Boston Little Brown, 1977), pp. 129-30.

위치를 갖는다고 믿는다. 이러한 점에서 볼때 신기능주의 이론은 정치적 현실주의자들이 국제관계의 설명요인으로 가장 중요하게 다루는 민족국가의 국제적인 역할을 다룬다는 점과 상당한 차이점을 보인다고 할 수 있다.

신기능주의자들은 “파급효과”(Spillover)라는 중요한 개념을 사용하는데, 이를 통해 정부들이 어떠한 방식으로 통합을 위해 나아가고 통합을 위한 절차는 어떻게 하는 것을 다룬다고 볼 수 있다. 린드버그는 파급효과의 개념을 다음과 같이 설명한다.

가장 일반적인 공식으로써의 “파급효과”(Spillover)의 개념은 특정한 목표와 연관되어 있는 주어진 행위의 상황을 내포하는데 이러한 상황은 원래의 목표를 넘어서 행위들을 취합하면서 보다 많은 행위를 만들기 위해 한층 배가된 조건과 필요를 계속적으로 반복하는 것이다.¹¹⁾

초기의 신기능주의자들은 “파급효과”라는 개념을 크게 두가지, 즉 기능적인 파급효과(Functional spillover)과 정치적인 파급효과(Political spillover)으로 보았다. 후기 신기능주의자들은 위원회의 통합의 증진에 초점을 맞춰 창출된 파급효과(Cultivated spillover)를 첨가하고 이를 설명하려 하였다.

기능주의적 파급효과(Functional spillover)는 현대의 산업경제는 상호간에 연결되어 있다고 주장한다. 다시 말하자면, 각각의 분야들은 서로간에 상호 의존성을 갖는다는 것이다. 이러한 이해를 바탕으로 신기능주의자들은 경제부문에서의 기능적인 통합이 이루어지면 경제분야와 다른 분야와의 상호연결성에 의해 다른 분야로 파급효과를 갖는다고 보았다.

기술적인 압력은 상호간 연결되어 있는 분야들의 통합을 가속화시키고 한 분야의 통합은 다른 기능적으로 관련된 분야들과 통합이 되었을때 가능하다는 것이다. 예를 들면, 보다 많은 석탄생산을 위한 구성원 국가들의 공동의 노력은 결국 다른 형태의 에너지원의 통합을 가능케 한다는 것이다. 만약 한 국가가 주 에너지 자원인 석탄을 기름이나 핵연료의 형태로 대체하게 되면 다른 구성원 국가들은 석탄의 생산을 다시 재검토해야 하는 것이다. 더욱이 효과적인 총 에너지 공급은 구성원 국가들의 대략적인 계획의 발전을 포함한 산업생산을 위해 미래의 총 공급량의 자료를 확보해야 하는 것이다.¹²⁾

이러한 기능적 파급효과의 기술적인 논리는 신기능주의자들로 하여금 정치적 파급효과(Political Spillover)의 개념을 추가적으로 만들게 하였고 통합의 과정을 설명

11) Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963), p. 63.

12) Stephen George & Ian Bache, *op. cit.*, p. 10-11.

하는데 기능적 파급효과 개념보다 보다 많은 내용을 만들었다. 정치적 파급효과는 국가내에 관련된 보다 많은 통합을 위해 정치적 압력을 형성하는 것이다. 경제의 한 분야가 통합이 되면 이익집단은 각 분야들을 관장하는 기구를 위해 초국가적인 차원에서 그 분야에 압력을 행사하는 것이다.

따라서 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 탄생은 각 국가의 석탄 및 철강산업분야의 대표자들로 하여금 정치적 로비를 각 국가의 정부에서 새로운 형태의 초국가적인 상위정부(High Authority)로 이양하는 것이다.¹³⁾

유럽에서 이러한 이익집단의 행동이 바뀌게 되면서 각 분야들의 통합의 결과로써 그들에게 할당되는 이익은 급속하게 증가된다고 할 수 있다. 게다가 이익집단들은 이러한 이익들을 방해하는 저해요소들을 이해하게 되고 한 분야에서의 통합은 다른 분야들의 통합이 없이는 불가능하게 된다는 점을 주지하고 보다 많은 통합을 위해 각 국가의 정부에 정치적 로비를 행사하는 것이다. 동시에 이익집단은 정부에 의해 이미 형성되었던 통합의 후퇴에 대항하여 이익집단 자체의 저해요소를 형성한다. 이것은 아주 중요한 점을 시사하고 있는데 정부의 통합에의 후퇴는 기능적 확산으로 인한 압력들에 대한 문제를 해결할 대안의 하나로써 작용할 수 있기 때문이다.¹⁴⁾ 이에 정부는 이익집단들의 압력을 인지하게 되고 경제의 분야에서 통합이 추진되면 정부 또한 이익을 창출할 수 있다는 점을 인식하게 된다. 하스는 정치통합의 동인은 결국 정치엘리트의 계산된 자기이익추구¹⁵⁾라고 보았다.

신기능주의자들은 “파급효과”의 압력행사는 위원회에 의해 장려되고 조작된다는 점을 인식하고 있다. 유럽위원회의 광범위한 압력집단의 등장과 각 국가의 이익집단 및 각 국가의 관료들이 또 하나의 집단을 형성한다. 이것이 파급효과의 세번째 형태인데 이는 창출된 파급효과(Cultivated spillover)라고 불리운다. 창출된 파급효과는 위원회의 접촉과 정부의 압력을 배가 시키는데에 관련되어 있기 때문이다.¹⁶⁾

1950년대의 초기 신기능주의 이론은 유럽석탄철강공동체(ECSC)에서 유럽 위원(EC)로의 전이된 결과를 설명할 수 있었지만, 1960년대의 프랑스 드골 대통령의 비토권 사용과 유럽통합이 단선적으로 전진한다는 문제점은 당시의 유럽통합이 스태그네이션으로 치달고 1960, 1970년대의 역기능적인 현상이 나타나면서 신기능주의에 반발하는 경향이 나타나게 되고 결국 정부간 협상론이 등장하게 된다.

13) *Ibid.*, p. 11.

14) *Ibid.*, , p. 12.

15) Ernest Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57* (London: Library of World Affairs, 1958), p. xxxiv.

16) Stephen George & Ian Bache, *op. cit.*, p. 12.

정부간 협상론 (Intergovernmentalism)

신기능주의 이론과 대별되는 또 다른 유럽통합의 분석틀인 정부간 협상론은 호프만(Stanley Hoffmann)에 의해 제시되었다. 이 이론은 국제관계에서의 국가의 역할과 국가의 정부의 역할을 극히 현실주의적인 입장에서 보고 있다. 호프만은 신기능주의에 대해 3가지의 비판을 가하고 있다. 첫째, 유럽통합은 전 지구적인 맥락에서 분석되어야 한다. 지역적 통합은 전 지구적인 국제 체계의 발전에서 한 가지의 입장을 표출할 뿐이다. 신기능주의자들은 보다 광의의 통합을 위한 필요충분한 진전을 예견했지만, 이것은 내부적인 동인을 단정하고 국제적 배경을 가정하고 있는 것이다. 이 비판은 1970년대의 당시 상황을 비추어볼때 상당히 적실성을 갖는다고 볼 수있다. 둘째, 유럽통합의 과정에서 볼때 각 국가의 정부는 중요한 행위자였다. 결국, 정부는 자국의 이익을 증강하거나 보호하기 위해 통합의 본래 취지나 속도를 통제하였다. 셋째, 국가의 이익이 정부와 같은 때에는 기술적, 기능적 분야에서의 통합이 나타나지만 통합과정은 국가안보나 국가방위와 같은 상위정치(High Politics)의 영역에서는 불가능하다. (Hoffmann 1964; Hoffmann 1966) 호프만은 엘리트 집단의 통합을 이끌어 내기 위한 압력행사에 종국적으로는 굴복할 거라는 신기능주의자들의 가정을 거부한다. 호프만의 입장은 전통적인 현실주의에서 출발하며 국가는 하나의 합리적 행위자로서 다루어져야 한다고 본다. 호프만의 정부간 협상론적 입장은 신기능주의론자들이 각각의 국가의 정부를 포함한 엘리트 집단이 권력을 동등하게 배분하고 있다는 잘못된 착오에 그 기반을 두고 있다고 본다. 따라서 타 엘리트 집단이 국가의 정부보다 과대해 지게되면 정부의 능력을 상실할 거라고 믿는 신기능주의의 견해를 반박한다. 또한 정부의 의사결정은 단지 조직화된 이익들의 압력에 대응하는것으로만은 충분한 설명이 되지 않으며 정치적인 고려에 의해 정부가 압력집단을 선점한다고 본다. 이러한 정치적인 고려는 국내문제와 연관해서 결정 지어지는 것이다. 특히, 국내 경제와 정당의 선거의 향방을 쥐고있는 정부는 통합의 결정을 위한 정치적인 고려를 염두해두고 있다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

호프만은 물론 정부이외의 다른 행위자들이 통합과정에 지대한 영향력을 행사한다고 본다. 그러나 사회, 지역 정책과 같은 하위정치(Low Politics)분야의 이익 집단은 정부의 행위에 영향을 준다는 것은 사실이지만 꼭 이들이 유일무이한 영향력을 행

17) Stanley Hoffmann, "The European Process at Atlantic Crosspurposes," *Journal of Common Market Studies*, 1964, 3, p. 93.

사 하는것은 아니라고 본다. 특히 경제문제에 있어서의 정부관리들의 영향력과 정당의 선거에의 고려 또한 무시하지 못할 영향력이기 때문이다.



기능주의적 파급효과(Functional spillover)는 현대의 산업경제는 상호간에 연결되어 있다고 주장한다. 다시 말하자면, 각각의 분야들은 서로간에 상호 의존성을 갖는다는 것이다.

문이다. 호프만에 의하면 결국은 정부가 주요 결정권을 갖고 있는 마지막 보루라고 본다. 각 국가의 정부는 다음과 같은 두가지 이유에서 독특한 영향력을 갖는다. 첫째, 정부는 법적인 주권을 가지고 있으며, 둘째, 통합과정에서 민주적으로 선출된 행위자를 갖는 정치적 정통성을 갖기 때문이다.¹⁸⁾

유럽통합의 과정을 보는 호프만의 입장은 신기능주의자들이 생각하는 것보다 정부가 자율성을 더 많이 갖고 있다고 본다. 따라서 통합과정은 본질적으로 정부간 협상론적 성격을 띤다고 보며 이러한 통합과정의 진전은 정부의 결정에 의해서 가능하다고 믿는다. 호프만은 유럽통합은 국제정치에서의 발전적인 입장을 보는 하나의 현상이지 국제정치의 전체적인 현상은 아니라고 보는것이다. 이러한 관점에서 볼때 호프만은 다른 현실론자들과 같이 자율성의 외부적 제한점이 있다는 것을 지적하고 국가는 독립적 행위자로 보지만 국제체제에서의 정부는 국가의 위치에 의해 제약을 받는다고 본다. 결국 냉엄한 국제정치의 현실에 기반한 현실론적 입장은 호프만과 같은 현실론자에 의해 계승되면서 각 국가는 통합의 전개과정을 위해 서로 독립적인 행위자의 역할을 충실히 수행하지만 결국 국제정치체제내에서의 각 국가의 입지에 의해 결정권을 갖는다고 보는것이다.

신자유주의 정부간 협상론 (Liberal Intergovernmentalism)

모랍척(Andrew Moravcsik)의 신자유주의 정부간 협상론은 국가의 이익은 국내의 다원주의적 정치적 절차의 부분으로 파악하는 신기능주의의 통찰은 수용하지만, 초국가적인 행위자의 중요성은 부인하면서 정부가 유럽통합의 과정에서 주도권을 가지고 있다고 본다. 모랍척은 기본적으로 신기능주의를 비판하는 호프만과 같은 입장을 취하고 있다. 모랍척은 신기능주의로는 유럽위원회 자체의 발전을 설명하기에는 부족하다고 보고 이론적인 비판을 가한다. 특히, 신기능주의주자들의 자기비판을 재

18) Ibid., p. 89.

분석하면서 다음과 같은 논리를 전개한다.

첫째, 유럽통합의 이론들은 국제적 상호의존에 상응할 보다 일반적인 국가의 이익들을 위한 이론들에 의해 보완 혹은 대체되어야 한다.¹⁹⁾ 둘째, 공동의 정책적 이익들의 발전은 제도적 전이와 같이 다루어져야 한다. 유럽 위원회에 대한 형식적인 권위를 인정하는 것에 치중한 나머지 각 국가의 실질적인 권위를 인정하는 것에 실패했다.²⁰⁾ 셋째, 1970년대까지 많은 신기능주의자들은 유럽 위원회의 정책결정을 볼때 단 한가지의 원인만으로 파악하려는 이론들은 적실성이 떨어지므로 유럽위원회의 정책결정은 여러가지의 이론들로 파악해야 한다.²¹⁾ 이러한 신기능주의의 자기비판을 염두에 두면서 모랩칙은 유럽 위원회의 분석에 중점을 둔 “국제 정치경제의 현재의 이론들”에 주목한다.²²⁾

모랩칙의 접근법은 호프만의 주장과 비슷하게 국가들이 합리적 행위자임을 가정하고 퍼트넘(Putnam)이 명명한 양면게임이론(Two-level games) (Putnam 1988)에 입각한 국가에서의 정부의 역할에 보다 초점을 둔다. 이는 국내의 정치적 결정과정이 국익의 정의를 결정한다는 것이다.²³⁾

모랩칙의 접근법은 호프만 보다는 국내정치를 설명할 때 좀 더 신기능주의자들의 입장과 비슷하다고 할 수 있으며, 이런점에서 모랩칙은 “신자유주의적”(liberal)이라고 명명한다. 한 정부의 최우선적인 결정의 요인은 그 국가 자체내에서의 경제적 이익간의 균형을 유지하는 것이다. 하지만 이러한 모랩칙의 입장은 국내 정치과정을 설명하는데 편협된 시각으로써 비판받는다.²⁴⁾ 이 접근법의 또 다른 분석은 상충하는 국가간의 이익들이 대두되는 유럽각료회의(Council of Ministers) 포럼의 협상에서 어떻게 조정할 수 있는가 하는점이다. 첫번째 단계는 공동의 정책적 이익의 문제가 상충될 때 정부가 어떻게 동의에 도달하느냐 하는점이다. 두번째 단계는 적절한 제도적 준비를 위한 동의에 합의점을 찾느냐 하는점이다. 모랩칙은 통화연방(Monetary Union)의 예를 들어 이 점을 설명한다.²⁵⁾

모랩칙은 유럽통합의 역사에서 5가지의 예를 들어 신자유주의적 접근법의 분석틀

19) Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, 1993, 3, p. 478.

20) *Ibid.*, p. 479.

21) *Ibid.*, p. 480.

22) *Ibid.*, p. 480.

23) Stephen George & Ian Bache, *Op. cit.*, p. 14.

24) J. Caporaso, "Toward a Normal Science of Regional Integration," *Journal of European Public Policy*, 1999, 6, pp. 160-64.; A. Forster, "Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism," *Journal of Common Market Studies*, 1998, 36, p. 162.; H. Wallace, "Piecing the Integration Jigsaw Together," *Journal of European Public Policy*, 1999, 6, pp. 156-7.; D. Wincott, "Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism," *Journal of Common Market Studies*, 1995, 33, p. 601.

25) Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London: UCL Press, 1999), pp. 21-2.

을 제시하고자 한다.(Moravcsik 1998)

- 로마 조약의 협상 (1955-8)

- 유럽공동시장과 공동 농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)의 합병 (1958-83)

- 통화의 협력과 유럽통화체계(European Monetary System: EMS) (1969-83)

- 단일유럽법(Single European Act: SEA) (1984-8)

- 유럽연합조약의 협상(Treaty on European Union: TEU) (1988-1991)

모랩칙은 역사적인 유럽통합의 과정을 살펴보면서 몇 가지의 결론에 도달한다. 첫째, 결국 유럽의 통합에서 중요한 결정권은 신기능주의자들의 주장처럼 초국가적인 조직들에 의한 결정이 아닌 국가의 결정이 보다 더 중요한 요소이다. 둘째, 이러한 국가의 결정은 정치인이나 국가의 전략적 안보의 문제의 정치적 편견보다 경제적 이익의 균형을 염두에 두고 있다. 세째, 협상의 결과는 국가들간의 상대적 협상력에 주안점을 두고 있다.(Moravcsik 1999) 결국, 모랩칙은 국가가 통합의 가장 중요한 행위자임을 천명하고, 국가가 각종의 이익들을 우선적으로 정의한 후 그러한 이익들간의 거래를 통제한다고 본다.²⁶⁾ 하지만, 모랩칙의 이론은 복잡한 유럽통합의 과정을 단지 국가 이익이나 국가간 협상과 같은 특정변수만으로 설명함으로써 과도한 단순화 또는 단지 임의적인 해석일 수 있다고 비판받는다.²⁷⁾

신 제도주의 (New Institutionalism)

신 제도주의는 정치행위를 구축해 나갈때 기구들의 중요성을 망각한채 분석을 하고 있다고 주장한다. 신 제도주의의 접근법은 합리적 선택 제도주의와 역사적 제도주의 두개로 나뉜다. 합리적 선택 제도주의는 정치 행위자들의 행동은 정치 행위자들의 작용하는 내부적인 특수한 분석들에 의해 구체화된다고 강조한다. 역사적 제도주의는 정치적 관계는 시간을 두고 관찰해야 하며 결정은 기존의 제도적 관계에 의해 구체화된다고 지적한다.²⁸⁾

신 제도주의는 비교정치학적 입장에서의 분석의 틀이라고 할 수 있는데 이는 유럽통합과 유럽연합을 형성하는데 국가의 중요성에 의문점을 제시하면서 태동했다고 볼 수 있다. 결국 신 제도주의의 주안점은 국가의 정책결정에 있어 제도의 중요성이 부각

26) Andrew Moravcsik, *op. cit.*, 1993, p. 481.

27) D. Wincott, *op. cit.*, 1995, 33, p. 602; F. Scharpf, "Review Section Symposium - The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Selecting Cases and Testing Hypotheses," *Journal of European Public Policy*, 1999, 6, p. 165.

28) Stephen George & Ian Bache, 앞의 책, pp. 20-1.

되어야 한다는 것이다. 유럽연합이라는 틀에서 볼 때 이사회, 위원회, 의회, 사법재판소와 같은 새로운 유럽연합의 제도들이 정책결정의 과정에서 얼마나 중요한 중립적인 중재자로서 역할을 담당하는가 하는 것이 신 제도주의의 중요한 분석요인 이라고 할 수 있다. 이러한 제도들이 정책결정시 중요한 사안들과 선택권을 결정하는 중요한 역할을 담당한다고 본다.(Armstrong 1998; Bulmer 1998) 신제도주의자들의 관심은 제도는 입법부, 행정부, 사법부와 같은 전통적인 제도뿐만 아니라 가치, 규범, 비공식적인 관습들이 행위자간의 사회적 교류를 지배한다고 본다. 이러한 가치와 규범들은 행위자들에게 영향을 행사하고 선택시 결정을 할 수 있는 영향력 또한 행사한다고 본다.²⁹⁾ 또 하나의 중요한 신제도주의자들의 분석은 경로의존성(Path dependency)이라는 개념에 있다. 특별한 결정이나 경로가 일단 결정되면 “그 이전의 경로로 회귀하는 것은 매우 어렵다”³⁰⁾는 것이다. 경로의존성은 공동 농업정책의 예에서 알 수 있듯이 이러한 정책을 바꾸기가 쉽지 않다는 것이다. 결국, 이러한 정책의 교체 즉, 새로운 정책으로 발전하기 위해서는 시간적 허비와 정책결정을 위해 투자한 자원의 낭비를 가져오기 때문에 새로운 정책을 입안하기 위한 동의를 이끌어 내기가 어렵다는 것이다.(Pierson 1996; Peterson 1999)

정책연합(Policy networks)

신기능주의와 정부간 협상론과는 다르게 정책연합(Policy networks) 분석은 국가의 정책 협상이나 조약의 개혁과 같은 역사적 결정이 전반적인 유럽통합의 방향을 설정한다고 보지 않는다. 정책연합은 협상과 거래의 막후의 노력들이 일상적 수준에서 정책을 결정할 수 있다고 가정한다. 피터슨과 봄버그에 따르면 정책연합은 “행위자들의 집합체이고, 각각의 행위는 주어진 유럽연합의 분야에서 각각의 이익과 이해관계를 갖고 있으며, 이러한 능력이 정책의 성공과 실패를 결정하는데 도움을 준다”고 정의한다.³¹⁾ 정책연합은 유럽연합의 틀에서 볼때 이사회, 위원회, 의회, 사법재판소와 같은 제도적 행위자와 회사, 공공 이익집단, 기술및 과학 전문가, 국가의 공무원의 대표자를 포함하고 결국 이들이 정책결정에 중요한 역할을 하는 정책결정의 행위자들이라고 보는 것이다. 이러한 연합들은 유일무이한 행위자가 존재하는 것이 아니라 자원의 이해관계에 의해 결정이 이루어진다고 본다. 즉, 정책연합 분석은 결정에 참여하는

29) Elizabeth Bomberg & Alexander Stubb, "Introduction," in Elizabeth Bomberg & Alexander Stubb eds., *The European Union: How does It Work?* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 11.

30) Stephen Krasner, "Approaches to the State," *Comparative Politics*, 1984, 16-2, p. 225.

31) John Petersone & Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union* (London and New York: Palgrave, 1999), p. 8.

행위자들이 정부간 협상론자들이 얘기하는 협상이라기 보다는 협상및 거래에 필요한 가치있고 필요한 자원을 가지고 유럽연합의 정책의 윤곽을 결정한다고 본다.³²⁾

다층적 통치(Multi-level governance)

1986년 단일유럽법과 1992년 마스트리히트 조약(The Maastricht Treaty)이 체결되면서 유럽연합은 특정 이론만으로는 설명할 수 없는 아주 복잡한 수준의 통합단계에 이르렀다. 지금까지의 유럽통합 현상은 집행위원회에 의한 초국가기구의 권한 확장이나 국가이익에 기초한 정부간 협상론으로의 설명이 부족함을 느끼게 되었다. 결국 1990년대에 들어와 학자들은 제한적인 국가간 통합을 규명하는 대신 유럽연합이라는 정치적 실체가 과연 어떻게 작동하는가에 대해 관심을 갖는다. 이들은 먼저 기존의 통합이론이 통합의 동인이나 과정을 설명할 수는 있지만 통합 이후의 유럽연합의 일상적인 운영과정에 대한 설명력은 부족하다고 비판한다.(Marks 1993)

또한 이 모델을 지지하는 학자들은 유럽연합은 사회내에서 권위배분을 조정하는 전통적인 국가처럼 정치적 단위가 형성되었다고 얘기한다. 이민, 망명, 노동시장 정책 등과 같은 경우에서 볼 수 있듯이 유럽연합의 각 구성원 국가들의 공동정책이 확장되면서 기존의 회원국에 의해 이루어지던 일들이 유럽연합으로 이관되었기 때문이다. 또한 다양한 사회적 행위자가 참여하는 유럽연합의 정책결정 과정은 유럽연합을 일종의 다자간 합의체제로의 변화를 이룩했다고 볼 수 있다. 실질적으로 다수의 지방정부들과 다국적 기업과 같은 경제주체들이 유럽연합의 정책에 직접적으로 관여하는 것이 보편화 되었다.

결국 이러한 일련의 발전의 결과로 인해 유럽연합은 정책 분야에 따라 다양한 행위자에게 권위가 분산되는 다층적 통치(multi-level governance)로 전이되었다고 볼 수 있다. 달리말해 이러한 현상은 유럽연합이 국가와 비슷한 권위를 갖게된 것은 사실이지만 국가처럼 중앙정부를 정점으로 정치적 권위의 수직적 분포가 아니라 각 정책에 따라 권위가 수평적으로 분포된다는 것을 의미한다. 즉, 외교안보 분야에서는 여전히 회원국 정부가 지배적 권한을 행사권을 갖지만 무역정책에서는 집행위원회가 절대적 권한을 갖고, 지역정책의 경우에는 집행위원회와 지방정부가 동등한 권한을 갖고 정책을 실행한다.³³⁾ 이러한 다층적 통치체제를 제시한 막스(Gary Marks)에 따르면

32) Elizabeth Bomberg, & Alexander Stubb, *op. cit.*, p. 12.

33) G. Marks, L.Hooghe, and K. Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance," *Journal of Common Market Studies*, 1996, 34, pp. 346-7.; Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union* (New York: Palgrave MacMillan, 2003), pp. 473-4.

유럽연합은 초 국가로부터 지방정부까지 수평적인 기능적 의존관계가 형성되어 있다고 설명한다.³⁴⁾ 그러므로 유럽연합은 통상적인 국가와 달리 중앙의 권위가 없이도 다양한 정책네트워크(policy network)를 통해 정보유통과 공동정책이 이루어진다고 본다. 지금까지 살펴본 유럽통합과 유럽연합을 설명하는 중요한 이론들을 정리하면 다음과 같다.

유럽연합의 형성과 발전

슈만 플랜 – 유럽석탄철강공동체

서유럽에서 최초의 본격적인 연방주의를 표방한 슈만 플랜(Shuman Plan)은 1952년 프랑스의 외무장관 슈만(Robert Schuman)과 “유럽통합의 아버지” 라고 할 수 있는 프랑스의 장 모네(Jean Monnet)가 있기에 가능했다. 모네는 2차 세계대전이 후 프랑스의 경제발전계획에 깊숙히 관여하면서 유럽에서의 효율적인 경제발전은 각 유럽국가간의 통합만이 유일한 길이라고 믿게 된다. 모네는 서유럽 주요 국가간, 특히 독일과 프랑스간의 석탄, 철강을 초국가적인 권위에 의해 통제하면 경제발전 뿐만 아니라 독일의 군사적 야망도 자연스럽게 제어할 수 있다고 생각했다. 또한 제 2차 세계 대전의 패전국인 독일의 문제에 대한 미국의 프랑스에 대한 압력은 당시 프랑스의 경제발전계획을 주관하고 있었던 모네에게 유럽통합을 위한 또 다른 동기부여가 되었다.³⁵⁾ 당시에는 석탄, 철강이 한 국가의 산업경제에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있었고, 석탄, 철강이 한 국가의 군사력과 산업력의 척도이었기 때문에 모네의 견해는 급진적인 연방주의의 영향을 받았다고 볼 수 있다.

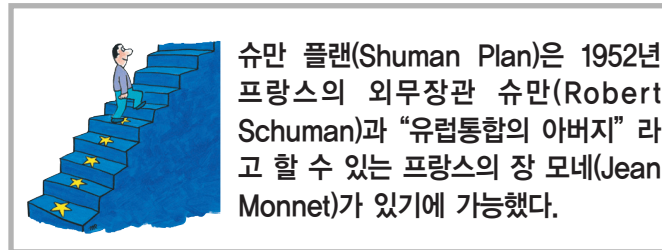
슈만은 이러한 모네의 견해를 보다 구체화시켜 미래의 프랑스-독일간의 전쟁을 억제할 수 있는 방법의 하나로서 당시 호의를 표방한 각국의 외무장관들에게 슈만 플랜(Shuman Plan)을 1950년 5월 9일 전격적으로 제시한다.³⁶⁾ 당시 독일의 수상이었던 아데나워(Konrad Adenauer)는 슈만플랜을 적극적으로 수용했다. 프랑스와 독일은 유럽석탄철강 공동체(European Steel and Coal Community: ECSC)를 제유럽 국가들(벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 이태리)에 제시하여 총 6개국의 동의하에 1950년 5월 25일 최종적 협상에 합의하게 된다. 이러한 슈만플랜을 배경으로 프랑스, 독일, 벨

34) G. Marks, L.Hooghe, and K. Blank, *op.cit.*, p. 346.

35) Richard Baldwin, & Charles Syplosz, *The Economics of European Integration* (London: McGraw-Hill Education, 2004), p. 10.

36) Mark Kesselman, & Joel Krieger, *European Politics in Transion* (Boston: Houghton Mifflin Company, 2002), p. 49.

기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 이태리 등 총 6개국의 유럽석탄철강공동체(European Steel and Coal Community: ECSC)가 탄생된



것이다. 이는 유럽대륙에서 최초의 6개국에 의한 초국가 기구로서 유럽연합의 모태가 된다.³⁷⁾

총 6개국으로 형성된 유럽석탄철강공동체(ECSC)는 석탄, 철강분야의 공동관리를 위한 목적으로 1951년 유럽석탄철강공동체(ECSC)조약에 조인하고 마침내 1952년 7월에 공식적으로 최초의 새로운 유럽공동체의 창출을 맞이하게 된다. 제 2차 세계대전으로 인한 영향 때문인지, 이들의 목표는 유럽 내의 승전국과 패전국 사이에 평화가 정착되는 것이었다. 결국, 공동의 체제 내에서 승전국과 패전국에 대해 차별을 두지 않는 공평성과 협력의 기틀이 마련될 수 있었다.³⁸⁾

유럽석탄공동체는 민족국가간의 무역의 장벽을 넘어선 석탄과 철강의 관세동맹이다. 모네에 의해 탄생된 유럽석탄공동체의 모델은 유럽통합의 이후 중요한 모델이 되었다. 모네의 제도혁신(Institutional innovation)적인 유럽석탄공동체의 제안은 초국가적 형태의 상위정부(High Authority)의 제안이다. 6개국 각국의 대표자들은 이로써 상위정부를 갖게 되었는데 이는 오늘날의 유럽위원회(European Commission)의 시조라고 할 수 있다.

상위정부의 결정은 세금정책, 계획, 경쟁적 정책(독과점 금지), 수요,공급간의 불균형등과 같은 문제들을 결정하는 독자적 권한을 부여하였다. 모네의 원래 목표는 이러한 권능은 아무런 제약을 받지않는 형태였지만 협상의 과정에서 위원회의 감시자적 역할(Watchdog Committee of Ministers)이 추가적으로 만들어 졌고, 이는 다수결에 의한 상위정부의 결정으로 포괄적인 정책결정을 할 수 있도록 하였다. 또한, 유럽석탄철강공동체는 유럽석탄철강공동체의 문제점을 관장할 초국가적 사법재판소(Court with jurisdiction) 이외의 유럽석탄철강공동체 각 국가구성원들에 의한 자문의회(Advisory assembly)를 만들었다.³⁹⁾

37) 이러한 유럽연합의 모색과정으로 볼때 모네와 슈만의 공헌은 오늘날의 유럽연합을 있게 한 장본인들이라고 해도 손색이 없을 것이다. 실제로 1985년에 유럽이사회는 슈만플랜을 발표한 5월 9일을 유럽연합의 날(the European Day) 정하고 매년 기념행사를 개최하고 있다.

38) Mark Kesselman, & Joel Krieger, *European Politics in Transition* (Boston: Houghton Mifflin Company, 2002), p. 49.

39) *Ibid.*, pp. 49-50.

로마조약과 유럽경제공동체

슈만플랜에 의해 탄생된 총 6개국(프랑스, 독일, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 이태리)간의 석탄,철강분야의 유럽석탄철강 공동체의 창설은 괄목할 만한 성장과 성과를 나타낸다. 즉, 유럽의 석탄, 철강 부분의 첨예한 대립을 성공적으로 해소시켰던 유럽석탄철강 공동체의 탄생은 유럽통합의 시험적인 노력이었다고 볼 수 있다. 이에 고무된 각 유럽국가들은 같은 공동분야의 관리를 위한 이러한 통합방식을 모든 경제영역에 적용하기 위해 1957년 로마조약(Treaty of Rome)을 결성한다. 유럽석탄철강공동체의 6개국은 연방주의적 제도에 상호협력 하였다. 6개국은 모두 경제적 성장을 이루었고 특히 독일은 동-서 유럽의 긴장이 고조되는 사이 전후의 경제부흥에 많은 도움을 받는다. 1955년 독일은 서유럽의 주요 방위 조직인 북대서양 조약(North Atlantic Treaty Organization: NATO)에 가입하게 되고, 군사적으로 재무장하게 된다. 이는 구소련(USSR)의 중유럽과 동유럽의 바르샤바 조약(Warsaw Pact)에 의한 소련연합의 상대적 기구로서 북대서양 조약에 가입하게 되었던 것이다. 이는 심층적인 유럽통합에 장애요소로 작용한다.⁴⁰⁾

유럽석탄철강공동체의 성공으로 모네는 유럽통합을 위한 야심적인 계획을 제안한다. 1950년대 초 유럽석탄철강공동체 6개국은 초국가적인 유럽방위공동체(European Defence Community: EDC)와 보다 심층적인 정치 통합의 하나로서 유럽 정치 공동체(European Political Community: EPC)를 제안하였다. 하지만 이러한 초국가적인 통합체는 프랑스가 유럽방위 공동체의 참가를 거부함으로써 유럽정치 공동체의 노력은 수포로 돌아가게 된다.⁴¹⁾

모네는 다시 유럽석탄철강공동체 6개국 구성원 국가들의 주요 정당의 지도자들로 만들어진 유럽연합을 위한 행동위원회(Action Committee for the United States of Europe)를 구성한다. 이 위원회의 목적은 유럽석탄철강공동체와 같은 초국가적 기구를 만들어 좀더 광범위한 차원의 유럽 국가간의 통합을 이루려고 하였다.

이후 석탄철강공동체의 괄목할 만한 성장에 힘입어 6개국 참여국은 이러한 통합방식을 모든 경제영역에 적용하기 위해 1955년 6월 메시나(Messina)에서 만나 합의를 위한 절차를 논의한 후, 1957년 3월 25일 로마 조약(Treaty of Rome)을 결성한다. 로마 조약으로 인해 첫째, 원자력 분야의 초국가적 협력을 위한 유럽원자력공동체

40) Neill Nugent, *op. cit.*, p. 38.

41) Neill Nugent, *op. cit.*, pp. 38-41.

(European Atomic Energy Community: EURATOM)를 결성하고, 둘째, 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)를 결성한다. 로마조약은 유럽경제공동체 조약이라고 불리기도 하는데 이는 유럽경제공동체가 유럽원자력공동체보다 더 중요성을 가지고 있기 때문이다. 로마조약은 6개국의 각국 의회에서 비준된 후 유럽경제공동체는 1958년 1월에 빛을 보게 된다. 이후 3개의 공동체들은 1965년 유럽공동체(European Communities)로 통합된다. 로마조약은 6개국 구성원 국가들의 심층적인 경제통합을 이룩하였다. 로마조약은 관세동맹(유럽경제공동체 6개국 국가간 무역시 세금을 면제하고, 비 구성원 국가들에 수입관세 부과)을 결성하고, 자유로운 노동 이동성, 자본 시장의 통합, 공동 정책의 모색등과 같은 초국가적인 유럽위원회를 이행하였다. 로마조약은 또한 유럽의회(European Parliamentary Assembly)와 유럽사법위원회(European Court of Justice)와 같은 일련의 초국가적 기구도 제의하였다.⁴²⁾ 결국, 1957년 로마조약의 궁극적인 목적은 정치적인 통합이고, 이를 위한 수단은 경제적인 통합이라고 할 수 있다. 로마조약은 하나의 유럽 경제공동체를 만들기 위한 진취적인 제안이라고 할 수 있겠다. 이 조약의 창안자인 모네는 유럽연합 행동위원회를 통해 6개국의 경제를 하나의 경제적 블록으로 만들어 공동의 시장을 형성하려고 했던 것이다.

단일 유럽법

1970년대에 시작된 유럽의 경기침체는 1980년대 이후에도 서유럽에서는 계속되었는데, 이에 유럽통합을 위한 회원국들은 공동목적을 성취하고 모든 국가의 국익에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 초국가적 통합을 모색하게 된다. 그결과 1986년 로마조약에서 명시했던 유럽통합의 목적을 재확인하고 이를 위한 제도개혁을 포함한 단일유럽법(Single European Act)을 체결한다.

1985년 유럽공동체의장인 자크 들러르(Jacques Delors)는 자유무역과 자본및 노동의 자유로운 유동성을 저해하는 유럽연합의 장애요소의 철폐를 주장한다. 단일유럽법은 우선적으로 경제에 초점을 두고 있지만, 종국적으로는 광범위한 정치적인 결과를 도출하려는 시도라고 볼 수 있다. 이는 어느정도의 제도적 개혁에 중심을 두는데 특히 각료이사회(Council of Ministers)에 가중다수결(Qualified Majority Voting: QMV)을 도입하여 지금까지의 정책결정에서의 비토권에 의한 유럽연합을 위한 발전

42) Richard Baldwin, & Charles Syplosz, *op. cit.*, p. 11.

적 측면의 저해요소를 해소하려고 하였다. 들러르는 내부적 시장의 자유는 다른 정책 분야에 파급효과를 창출함으로써 새로운 통합의 전기를 마련할 수 있다고 보았다. 결국 단일유럽법 체결이후 완전한 시장통합을 위한 집행위원회의 초국가적 기능을 강화하고자 하였다.⁴³⁾

1980년대 초의 미국과 일본의 경제성장에 자극받은 유럽연합의 구성원 국가들은 로마조약에 의해 제시된 공동의 시장을 만들기 위한 노력을 시도했던 것이다. 우선 제도적 개혁의 하나로써, 신속한 정책결정을 위해 각료이사회에서의 만장일치 표결방식을 축소하고 가중다수결제도를 도입하여 국가간의 합의를 신속하게 진행하려 하였다. 이에 따라 유럽의회의 입법권도 신장되었고 이로 인한 유럽의 정치적인 협력 또한 상당히 진전되었다고 볼 수 있다. 결국 유럽단일법에 의한 제도개혁은 유럽연합의 도정에서 전반적인 정치적 중요성을 갖는다. 다시 말하자면, 정치적인 측면에서의 단일유럽법의 공헌은 유럽통합의 과정을 다시 회복시켰다고 볼 수 있다. 또한 단일유럽법은 일본과 미국의 기술적 의존에서 탈피하려는 노력을 시도하게 되었고 각 구성원 국가들의 경제적 투자와 경제발전을 회복시키는데 큰 역할을 했다고 볼 수 있다.⁴⁴⁾

마스트리트 조약, 유럽연합조약

1986년 단일유럽법 이후 유럽연합은 초국가적 통치나 국가간 연합으로 규명할 수 없는 매우 복잡한 수준의 제도화 단계에 진입하게 된다. 또한 중유럽및 동유럽을 비롯한 국가들이 구 소련의 통제에서 벗어나게 되고 독일의 통일은 유럽통합에 있어 정치적 측면이 다시 한번 중요한 이슈로 등장하게 된다. 마스트리트 조약은 유럽통합을 한층 강화하게 되었고 회원국 정부들은 단일유럽법의 체결 이후 완전한 시장통합을 위해 집행위원회의 초국가적 기능을 강화한다. 이러한 유럽통합에 있어서 변화의 이유는 유럽연합의 단일시장에 의한 정치적 파급효과라고 볼 수 있다. 또한 각료이사회 내에서의 만장일치에 의한 표결을 축소하고 가중다수결표결을 도입하여 국가간의 합의를 신속하게 진행하게 된다.

1991년 회원국의 대통령 또는 수상으로 구성된 유럽 이사회는 마스트리트에서 체결된 새로운 조약에 대한 협상을 시작했다. 이 유럽연합조약(Treaty on European Union: TEU)은 1993년 11월부터 효력을 발생하기로 되어 있었다. 유럽 경제 공동체(EEC)는 유럽 공동체(European Community: EC)로 간단하게 명칭이 바뀌었다. 나

43) Neill Nugent, *op. cit.*, pp. 58-59.

44) Stephen George & Ian Bache, *op. cit.*, p. 117.

아가 마스트리히트 조약에서의 합의에 따라 기존의 공동체 제도에 정부간 협력이 필요한 영역을 추가시킴으로써, 유럽 연합(European Union: EU)이 창설되었다. 마스트리히트 조약에는 이 밖에도 많은 새로운 계획이 포함되어 있었다. 구체적으로는 1999년까지 유럽 통화 연합 완성, 유럽 시민권, 공동의 외교 및 안보 정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP)을 비롯한 새로운 공동 정책 수립, 그리고 내부적 안보를 위한 구상 등을 들 수 있다.⁴⁵⁾

새로운 유럽대륙이 재편되는 변화로 인해 마스트리트 조약이후 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 3개국이 1995년 1월 1일 회원국으로 가입하게 되었다. 이로인해 유럽 연합은 15개 회원국을 보유하게 되었고, 가장 탁월한 성과를 달성하기 위한 방향을 향해 나아가기 시작한다. 그것은 바로 화폐의 일원화, 즉 유럽 통화의 연합을 위한 자국의 화폐를 유럽 통화인 유로화로 교체하는 힘찬 발걸음을 내딛는 시금석이 되었다.

1992년 마스트리트 조약에 의해 탄생된 유럽연합의 행위들은 종국적으로 다음의 “3가지 주”(Three Pillars)을 형성한다.(표-2 참조)

제 1주: 유럽 공동체 - 제 1주에서는 가장 분주한 영역으로써 현존하는 유럽 공동체를 구체화하고 다수의 유럽연합의 책임성을 포함한다. 이 영역에서는 내부적인 시장 정책과 아울러 농업과 경쟁정책을 다룬다. 또한 이민, 망명과 경제 및 통화연합을 다룬다.⁴⁶⁾

제 2주: 공동의 외교 및 안보정책 - 제 2주에서는 구성원 국가들이 외교및 안보문제에 공동의 입장과 행위를 행사한다. 정책결정은 주로 정부간 협상론에 의해 결정되고 의회나 사법부는 직접적 영향력을 행사할 수 없다.⁴⁷⁾

제 3주 : 사법권 및 내무행정(범죄문제에 대한 경찰권 및 사법적 협조) - 제 3주에서는 국제적 범죄와 약품무역 근절을 위한 내부적 안보영역에 있어서 협조를 증강한다. 정책결정은 제 2주에서와 같은 정부간협상론을 택하지만 다소간 완화된 정책결정을 행사한다.⁴⁸⁾

암스테르담 조약(Treaty of Amsterdam)

마스트리트 조약이후 유럽통합을 위한 노력의 일환이었던 유럽의 통화연합이 가속도를 받는다. 1994년에는 유연성있는 유럽통합의 기대가 주요한 사안이었고 각 회

45) op. cit., p. 124.
46) op. cit., p. 6.
47) Ibid., p. 6.
48) Ibid., p. 7.

원국가들의 본격적인 통합노력이 시작되었다. 마스트리트 조약이후 현저한 유럽연합의 외연확대는 중유럽및 동유럽국가의 유럽연합에의 참여를 촉진하는 요소가 된다. 이러한 유럽연합의 외연확대는 유럽공동체의 제도적 협정과 정책의 실질적인 변화를 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 중유럽및 동유럽국가군의 유럽연합에의 외연확대는 실질적인 제도및 정책의 실질적인 변화를 요구했던 것이다. 이러한 새로운 유럽국가들의 국제질서의 재편성은 1997년 암스테르담 조약을 체결하기에 이른다.

암스테르담 조약에서는 유럽연합의 확대의 도정을 위한 큰 제도적 개혁을 위한 협약이 이루어지지는 않았다. 또한 가중다수결제의 확장도 큰 진전을 이루었다고 볼 수는 없다. 암스테르담 조약은 마스트리트 조약의 결과에 비해 한층 깊이있는 통합과 확대를 추진했다기 보다는 적절한 수준에서의 필요한 조정 및 조절을 했다고 볼 수 있다. 결국 암스테르담 조약은 유럽연합의 창출을 위한 기존의 중요한 조약들인 로마 조약의 내용을 재차 수용하고 마스트리트 조약에서 제시된 유럽연합의 역할을 다시금 확인한 조약이라고 볼 수 있다.⁴⁹⁾

니스 조약 (Nice Treaty)

유럽연합의 외연확대로 인한 유럽연합의 제도는 개혁의 필요성을 느끼게 되었다. 암스테르담 조약이후 구성원 국가들은 제도적 개혁에 있어서 논쟁점이 될만한 문제를 피하고 2000년 정부간 회의(Intergovernmental conference:IGC)를 통해 제도적 재정비를 수행하기로 합의한다. 이러한 노력의 결실이 2001년 니스 조약을 체결한다. 이로 인해 유럽연합 구성원 국가의 외연확대의 기대로 가중다수결제의 변화를 촉진하였다고는 볼 수 있으나 보다 단순한 형태의 입법적 의사결정이라기 보다 좀 더 복잡한 형태의 입법적 의사결정이 나타나게 된다.

이로 인해 유럽연합에 가입하는 구성원 국가들의 외연확대로 인해 각 국가들간의 제도적 문제에 대한 합의점에 도달하기에 더 많은 어려움을 갖게 된다. 예를들면, 주요 구성원 국가인 프랑스와 독일의 갈등, 작은국가와 큰 국가간의 관계문제등이 그것이다. 유럽연합의 구성원 국가들은 조약의 의미는 훼손하지 않는 상태에서 복잡한 상호결정의 메커니즘및 위원회 모임의 관리와 같은 제도절차의 개혁에 보다 많은 관심을 나타내게 되었다.⁵⁰⁾

49) David Phinnemore, "Towards European Union," in Michele Cini ed., *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 53-54.

50) Desmond Ninan, "How Did We Get Here?" in Elizabeth Bomberg & Alexander Stubbeds., *The European Union: How does It Work?* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 36.

결론

지금까지 살펴본 유럽연합의 역사적 전개를 국제관계이론적 입장에서 볼 때 외부적으로는 2차 세계대전의 후 유럽의 질서를 새로이 재편하려는 미국의 의도하에 시작 되었다고 할 수도 있겠지만, 또 다른 의미에서는 유럽인 자신들의 내부적 결속을 통한 새로운 평화체제를 구축하려는 각고의 노력의 결실이라고 볼 수 있다.

유럽통합의 역사는 이제 반세기를 넘어섰다. 그로 인한 유럽의 역사와 유럽인의 정 신 세계에 미친 영향도 매우 크다. 유럽연합의 회원국 정부들은 그들이 표방하는 정치 적 선택이 어떻게 간에 민족국가의 절대통치의 시대가 막을 내렸음을 알고 있다. 결국 유럽연합의 유일한 대안은 유럽 각 국가들이 공존의식에 기반을 두고 국익과 공동의 이익을 추구하면서도 종국적으로는 대유럽 공동체라는 공동의 선의 추구에 노력을 경 주해야 하는 것이다. 그 과정을 통해 유럽국가들의 경제적, 사회적 번영이 지속될 수 있고 그들의 정치적 영향력이 세계무대에서 확대될 수 있을 것이다.

〈표-1〉 신기능주의와 정부간 협상론 비교

내용 \ 이론	신기능주의	정부간 교섭이론
통합의 동인	• 사회적 행위자의 기능적 요구	• 국가간 정치적 합의
초국가기구의 유용성	• 공공선의 실현	• 국가간 합의를 신뢰할만한 수준에서 보장 • 국가간 상호작용시 비용축소
권력 분포	• 초국가기구 (집행위원회, 사법재판소) • 다국적 기업과 같은 사회적 행위자	• 국가(중앙정부)
주요 개념	• 파급효과 • 자동적 정치화	• 국가이익 • 국가간 협상원리

〈표-2〉 유럽연합의 3주 체제



* 출처: Elizabeth Bomberg & Alexander Stubb, “The European Uniton: How Does It Work?” in Elizabeth Bomberg & Alexander Stubbeds, (Oxford: Oxford University, 2003), p. 5.

〈표-3〉 유럽 통합 연대기

연 도	사 건	설 명
1948년 4월 16일	유럽경제협력기구(Organazatino of European Economic Co-operation: OEEC)	- 유럽경제협력체 조직 형성
1950년 5월 9일	슈만 플랜(Schuman Plan)	- 프랑스 외무장과 슈만(Robert Schuman)의 유럽석탄철강공동체 제안. - 장 모네가 모델을 제시함. - 이후 5월 9일을 유럽의 날(the Day of Europe) 으로 제정함.
1952년 1월 1일	유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)	-유럽석탄철강공동체 탄생 - 2002년 7월 23일 소멸
1952년 5월 27일	유럽방위공동체(Euprean Defence Community: EDC)	- 6개국(프랑스, 독일, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 이태리) 유럽방위공동체(Euprean Defence Community: EDC) 제안. - 프랑스의 반대로 1954년 실패.
1953년 3월 9일	유럽정치공동체(European Political Community: EPC)	- 유럽정치공동체안 제안
1957년 3월 25일	유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)	- 6개국 로마조약에 합의. - 유럽경제공동체유럽(EEC) 형성. - 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Communitu: EURACOM) 형성. - 1958년 1월 1일 유럽경제공동체 시작
1959년 7월 21일	유럽자유무역협회(European Free Trade Assocation: EFTA)	- 유럽자유무역협회 스톡홀름 협의회(Stockholm Convention)에서 결성. - 오스트리아, 덴마크, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 영국 참여. - 1960년 5월 3일 유럽자유무역협회 시작
1968년 7월 1일	관세 동맹 완성	- 유럽경제공동체내의 관세동맹 완성
1969년 12월 1~2일	실패한 통화 통합	- 헤이그 회담(Hague Summit) 에서 유럽공동체 지도자들이 단일시장 형성에 동의. - 경제통화동맹 (Economic and Monetary Union: EMU)도입- 유럽경제공동체내의 관세동맹 완성
1972년 1월 22일	제 1차 확대안 서명	- 가맹 조약(Accession Treaties) - 덴마크, 아일랜드, 노르웨이, 영국 참여 - 노르웨이 국민투표결과 탈퇴.

연 도	사 건	설 명
1972년 7월 22일	유럽이사회 자유무역협정(EC-EFTA FTAs)	- 자유무역협정(Free Trade Agreements: FTAs) 결성 - 오스트리아, 아이스랜드, 포르투갈, 스웨덴, 스위스 참여.
1973년 1월 1일	제 1차 확대(First Enlargement)	- 6개국에서 9개국으로 회원국 증가: 덴마크, 아일랜드, 영국 유럽의회 가입. - 1972년 1월 22일 가맹조약 협정 협의 서명.
1973년 5월 14일		- 노르웨이 유럽경제공동체 및 자유 무역 협의에 서명.
1973년 10월 5일		- 핀란드 유럽경제공동체 및 자유 무역 협의에 서명.
1974년 12월 9~10일	유럽 이사회(European Council: EC) 출범본격화	- 파리 회담(Paris Summit)에서 유럽 이사회 구성원들이 유럽 이사회를 정기적으로 개최할 것에 동의함.
1978년 7월 6~7일	유럽 통화 체계(European Monetary System: EMS) 설립	- 브레멘 유럽이사회(Bremen European Council)에서 유럽 통화 체제 (European Monetary System: EMS) 와 유럽 통화 단위 (European Currency Unit: ECU) 형성.
1981년 1월 1일	제 2차 확대(Second Enlargement)	- 그리스 유럽이사회의 10번째 참가국 이 됨
1985년 6월 14일	EC92 White Paper	- 단일 시장을 위한 콕필드 백서 (Cockfield White Paper) 제출.
1986년 1월 1일	제 3차 확대(Third Enlargement)	- 스페인, 포르투갈 가맹
1986년 7월 1일	제 1차 경제통화동맹(Economic and Monetary Union: EMU stage 1)	- 제 1차 경제 통화 동맹 시작.
1986년 2월 17, 28일	단일 유럽법(Single European Act: SEA)	- 단일 유럽법(Single European Act) 서명. - 1987년 7월 1일 조약 실효 발생.
1990년 10월 10일	독일 통일	- 독일 통일. - 동독 유럽경제공동체 가입.
1992년 2월 7일	마스트리트 조약(Maastricht Treaty)	- 마스트리트 유럽연합조약 서명. - 유럽연합 형성. - 덴마크와 프랑스의 비준후 1993년 11월 1일 효력발생.
1992년 5월 2일	유럽경제지역(European Economic Area: EEA)	- 유럽의회(European Council) 와 유럽자유무역협회(European Free Trade Associaion: EFTA)가 유럽경제구역 형성(Euopean Economic Area: EEA)에 서명.

연 도	사 건	설 명
1994년 1월 1일	제 2차 경제통화동맹(Economic and Monetary Union: EMU) stage 2	- 제 2차 경제통화동맹(Economic and Monetary Union: EMU) 시작.
1994년 12월 9~10일		- 에센 유럽이사회 동유럽 확대 동의
1995년 1월 1일	제 4차 확대(Fourth Enlargement)	- 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 유럽연합 가입 - 총 15개 참가국으로 확대.
1997년 10월 2일	암스테르담 조약(Amsterdam Treaty)	- 암스테르담 조약 합의: 1999년 5월 1일 시행.
1998년 5월 1~2일	유로랜드(Euroland) 창립	- 유럽연합 유로화 시행 결정 - 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인 참여 (12개국).
1998년 6월 1일	유럽 중앙은행(The European Central Bank: ECB) 설립	
1999년 1월 1일	제 3차 경제통화동맹(Economic and Monetary Union: EMU) stage 3	- 유로화 통화 인정.
2000 년 12월 7~9일	니스(Nice)조약	- 니스조약 서명: 2003년 2월 1일 시행
2002년 1월 1일	유로화	- 유로화 지폐및 동전 유통
2004년 5월 1일	제 5차 확대 (Fifth Enlargement)	- 10개국 유럽연합 가입 (싸이프러스, 체코 공화국, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아) - 총 25개국 유럽연합 가입

* 출처: http://www.europa.eu.int/abc/history/index_en.htm(검색일: 2006년 4월 7일)

〈참고문헌〉

Armstrong, K. and Bulmer, S., *The Governance of the Single European Market* (Manchester: Manchester University Press, 1998).

Baldwin, R. and Wyplosz, C., *The Economics of European Integration* (London: McGraw-Hill Education, 2004).

Bomberg, E. and Stubb, A., “*The European Uniton: How does It Work?*” in E. Bomberg and A. Stubb eds., (Oxford: Oxford University, 2003).

Bulmer, S., “New Institutionalism and the Governance of the Single European Market,” *Journal of European Public Policy* 5/3.

Cafruny, A. and Rosenthal, G. (eds.), *The State of the European Community*,

vol. ii: *The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder: Lynne Rienner, 1993).

Caporaso, J., “Toward a Normal Science of Regional Integration,” *Journal of European Public Policy* 6.

Forster, A., “Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism” *Journal of Common Market Studies* 36.

George, S. and Bache I., *Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

Haas, E., “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing,” *International Organization* 24.

Haas, E., *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University, 1964).

Haas, E., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–57* (London: Library of World Affairs, 1958).

Hoffmann, S., “Obstinate or Obsolete?: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, *Daedalus* 95.

Hoffmann, S., “The European Process at Atlantic Crosspurposes”, *Journal of Common Market Studies* 3.

Kant, I., *Perpetual Peace and Other Essays* (Indianapolis: Hacket Publishing Company, 1983).

Keohane, R. and Nye, J., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).

Kesselman, M. and Krieger, J., *European Politics in Transion* (Boston: Houghton Mifflin Company, 2002).

Krasner, S., “Approaches to the State,” *Comparative Politics* 16/2.

Lindberg, L. and Scheingold, S.A., *Europe’s Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1970).

Lindberg, L., “Integration as a Source of Stress on the European Community System,” *International Organization* 20.

Lindberg, L., *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963).

Marks, G., “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC,” in A. Cafruny & G. Rosenthal eds., *The State of the European Community, vol. ii.: The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder: Lynne Rienner, 1993).

Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K., “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance,” *Journal of Common Market Studies* 34.

Mitrany, D., “The Prospect of Integration: Federal or Functional,” *Journal of Common Market Studies* 4.

Moravcsik, A., “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies* 31.

- Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).
- Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. (London: UCL Press, 1999).
- Ninan, D., “How Did We Get Here?” in E. Bomberg and A. Stubb eds., *The European Union: How does It Work?* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- Nugent, N., *The Government and Politics of the European Union* (New York: Palgrave MacMillan, 2003).
- Peterson, J. and Bomberg, E., *Decision-Making in the European Union* (London: Palgrave, 1999).
- Phinnemore, D., “Towards European Union. European Union Politics,” in M. Cini ed., (Oxford: Oxford University Press, 2005).
- Pierson, P., “The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis,” *Comparative Political Studies* 29/2.
- Putnam, R., “Diplomacy and Domestic Politics: ‘The Logic of Two level games’,” *International Organization* 42.
- Rosamond, B., *Theories of European Union and Member States* (London: Palgrave, 1999).
- Scharpf, F., “Review Sectino Symposium—The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Selecting Cases and Testing Hypotheses,” *Journal of European Public Policy* 6.
- Schmitter, P., “A Revised Theory of Regional Integration,” *International Organization* 24. Wallace, H., “Piecing the Integration Jigsaw Together,” *Journal of European Public Policy* 6.
- Wincott, D., “Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism,” *Journal of Common Market Studies* 33.



유럽연합 기구의 구조와 역할

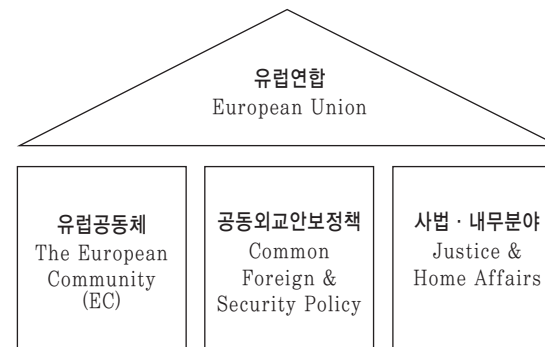
이충희 (영국 글래스고대학 정치학과)
wourn@hanmail.net



유럽연합은 기존의 지역 블록화에 따른 국제기구(ASEAN, APEC, NAFTA 등)와 다른 성격을 보여주고 있다. 가장 근본적인 이유는 바로 연합(Union)이라는 이름에서 찾아 볼 수 있는데 유럽연합은 1951년 이후 계속 발전하고 있는 조약들로부터 가입국가들의 통제권을 스스로 확보하고 있다. George and Bache (2001)의 정의에 따르면¹⁾, 유럽연합은 단일 시장 및 단일 통화 실현 등을 통한 경제(사회) 발전을 촉진하고, 공동외교안보정책 이행을 통해 국제무대에서 유럽의 일체성을 옹호한다. 또한 유럽 시민권제도 도입을 통해 회원국 국민의 권리와 이익보호를 강화하며 자유, 안보, 사법 영역의 발전을 도모함으로써 유럽공동체의 기존성과를 유지 및 발전시킨다.

<그림>에서 보여지는 것처럼 유럽연합은 세 개의 중심축(Pillar)으로 이루어졌다. 첫번째, 로마 조약(1957)에 취지를 두고 있는 유럽공동체(European Community, pillar 1)는 유럽공동체제정조약(the Treaty establishing the European

〈그림-1〉 유럽연합의 구성체



Community(TEC))에 의해서 통제가 되어지며 유럽연합의 핵심을 이룬다. 두번째, 세번째 중심축들(Pillars)은 국가 연합적 성격을 띄고 있는데 특히 유럽연합은 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty 1992)에 의해 회원국들간의 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy, pillra 2), 사법 내무분야(Justice &

Home Affairs, pillra 3)등이 합쳐지면서 새로운 구조의 유럽연합의 탄생을 도래했다²⁾.

1997년 협정이 체결되고 1999년 실행된 암스테르담 조약에 의해 이민, 망명, 비자 관련 조항들이 사법(내무분야측에서 유럽공동체측으로 옮겨지면서 사법(내무분야는 ‘형사상 문제 관련 치안 및 사법적 협조 기관’으로 개명되었다³⁾). 그러므로 유럽연합이 단순히 유럽공동체를 대체했다는 주장은 틀린 것이다. 이것은 모든 법률들이 유럽공동체측(EC Pillar1)에 의해 여전히 제정되며 유럽연합은 국가 연합적 성격의 일반 지역공동체로 보기보다는 유럽연방적 성격의 하나의 국가로 통일되어 가는 과정이기 때문이다.

이번 장(章)의 목적은 유럽연합 안에서의 정책결정 과정을 예산결정 과정과 입법결정 과정으로 분류해서 알아보고, 각 기구들이 정책결정 과정에서 미치는 영향을 제시하겠다. 특히 최근까지 논쟁되고 있는 국가연합주의자(intergovernmentalists)와 초국가주의자(supranationalists) 간의 논쟁을 유럽연합의 정책 결정 과정에서 각 기구들의 역할을 중심으로 살펴보고 결정된 정책들이 실행, 감시, 통제 되는 과정을 살펴 보겠다.

또한 유럽연합을 구성하는 핵심적인 기관인 위원회, 각료이사회, 유럽의회, 유럽사법재판소(European Commission, Council, European Parliament, European Court of Justice)의 구성, 성격, 기능 그리고 권한을 분석하고, 최근까지 논쟁이 되고

1) Stephen George & Ian Bache, *Politics in the European Union*(Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 214.
2) Helen Wallace, "The Institutional Setting" in Helen Wallace & William Wallace ed., *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp.9-11
3) http://europa.eu.int/index_en.htm. 2006년 2월 22일.

있는 각 기관들의 역할을 제시하려고 한다. 마지막으로 각 기구들이 유럽연합의 정책 결정, 실행에 미치는 영향, 논쟁들을 제시하려고 한다.



유럽연합(EU)은 국가 연합적 성격의 일반 지역공동체로 보기보다는 유럽 연방적 성격의 하나의 국가로 통일되어 가는 과정의 산물이다.

유럽연합 정책 결정 기구의 구성

1992년 마스트리히트 조약(Maastricht treaty) 이후 유럽연합은 유럽공동체(EC)의 법안 및 예산안 제안을 하는 중심기구인 위원(European Commission)과 실질적으로 법안, 예산안 의사 결정권을 지닌 각료이사회(The Council of Ministers), 유럽의회(The European Parliament)에 경제사회위원회(The Economic And Social Committee: ECOSOC), 지역 위원회와 지방자치단체(Committee of the Regions and Local Authorities)를 첨가하여 모든 안건들을 자문할 수 있는 권리를 부가하였다.

정책 결정 기구들의 역할

정책 결정 기구들의 역할을 보면 위원회(The Commission)는 정책 발안권을 가진다. 이 의미는 위원회가 법률정책과 일년 예산안을 각료이사회(The Council of Ministers)와 유럽의회(The European Parliament)의 회담을 위해 제출하는데

〈그림-2〉 유럽 연합의 정책 결정 기구



George and Bache가 ‘위원회는 계속 진행되어 오는 조약들에 의해서 유일한 정책 발안권을 가진 기구가 되었다’⁴⁾고 부연했다. 또 위원회는 어떤 단계에서든 자기들의 정책 제안을 수정할 수 있지만 각료이사회는 만장일치의 전제 하에서만 위원회에서 제안된 정책을

수정할 수 있다. 위원회가 정책 결정 기구들 중에 유일하게 정책 발안권 가지고 있다는 의미는 단독으로 정책들을 준비한다는 의미는 아니라 이익 집단들, 전문 지식인 그룹 그리고 회원국에서 파견한 관료들과 함께 정책에 필요한 사안들을 논의한다⁵⁾. 또한 위원회는 정책 발안권을 통해 유럽연합 안에서의 영향력을 행사하며 위원회의 권한을 확대시킬수 있는 정책들을 지속적으로 제안한다.

각료이사회는 회원국으로 부터 파견된 대표들로 구성되어 있고 회원국의 부속된 기구는 아니지만 회원국의 이익을 대변하고 있다. 대부분의 유럽연합의 정책에 관한 업무들은 하위 관료들(Committees) 과 회원국에서 파견된 상주 대사(ambassador) 들로 구성된 대표 상임 위원회(The Committee of Permanent Representatives(COREPER))에서 처리 하고 있다. 각료이사회는 위원회에서 제출된 정책들을 만장일치 방식과 다수결 방식(QMV) 통해 주어진 정책에 따라 결정한다.<표 2-1> 참조)⁶⁾

1951년 파리 조약으로 설립된 유럽의회 공회(European Parliamentary Assembly)는 유럽의회의 모체가 되었고 유럽의회는 로마 조약(1951)에 의해서 창설 되었다⁷⁾. 유럽의회 의원들이 1979년부터 직접선거로 선출되면서 유럽의회는 유럽연

〈표 2-1 다수결 결정방식의 정책들〉

다수결 결정을 따르는 정책	
• 노동자들의 이민 정책 • 창업 정책 • 유럽 연합내의 경제 정책 • 유럽 철도 정책 • 공공 보건 정책 • 상호 자격 증명 인증 정책 (Mutual Recognition of Qualifications)	• 협력 개발 정책 • 소비자 보호 정책 • 공동 외교 정책 • 환경 • 경쟁 • 운송
암스텔담 조약(1997) 이후 확대된 다수결 방식을 따르는 정책	
• 남녀 평등 고용 정책 • 범죄 방지 정책 • 연구 및 발전 계획 구조 정책	• 국가 자료 접근 정책 • 소비자 연합 정책
* 다수결 방식은 유럽 연합의 지역 경제 개발 정책에도 적용	

* 자료: adapted from George and Bache 2001: 218

4) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 217.
5) Helen Wallace, 위의 책, p. 12.
6) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 217.
7) William Diebold, *The Schuman Plan: A study in Economic Cooperation, 1950-1959*(New York: Praeger, 1959), p. 62.

합 정책 결정 과정에서 자신들의 영향력을 강화했다. 원칙적으로 법률 제정 과정에서 각료이사회는 법률 제정 결정 전에 유럽의회의 의견을 수용해야하며 유럽의회는 각료 이사회에 공동으로 연간 예산 결정하고 또 단독적으로 예산을 승인한다⁸⁾.

유럽 경제사회 위원회(ESC: The Economic and Social Committees)는 농업정책, 노동자의 자유로운 이동, 유럽단일법(SEA), 국제시장, 사회정책, 직업교육, 공중 보건, 환경문제, 사회적 조치등의 공동체적 영역을 담당한다. 한편 마스트리히트 조약(1992)으로 의원들의 완전 독립이 보장되었으며 각료이사회와의 동의없이도 내규를 스스로 정할 수 있는 지위로 향상되었다. 또한 각료이사회와 위원회의 요구로만 소집되던 유럽 경제사회 위원회를 자신의 주도 아래 회의를 가질 수 있게 되었으나 기구 내부의 구속력이 없고 여러가지 문제점을 극복하지 못하고 있어 그 영향력이 상당히 제한적이다⁹⁾.

1992년 마스트리히트 조약에 의해 신설된 유럽 지역 위원회와 지방 자치단체(CoR: The Committee of the Regions and Local Authorities)는 지역정책에 대한 자문을 맡고 있다. 지역 위원회는 연방국가인 독일의 요청으로 창설되었는데, 경제(사회 위원회의 지위를 그대로 모방하고 있는 만큼 그와 같은 방식으로 운영되는 기구이다. 지역 위원회와 지방 자치단체 역시 이사회나 위원회의 요구뿐만 아니라 자체적으로 소집될 수 있으며 특정 지역의 이익에 관계되는 문제라고 간주하거나 의견을 밝힐 필요가 있다고 판단되는 경우에는 자신의 견해를 표명할 수 있다. 1988년 이래 시행된 EC의 새로운 지역정책으로 지역단체들이 공동체 예산으로 재정지원을 받는 지역개발계획에 참여할 수 있게 되자 많은 지역단체들이 브뤼셀에 사무소를 열고 지역단체들간 연합을 도모하고 있다.

정책 결정 과정

유럽연합에서의 정책 결정 과정은 ‘연간 예산 정책 결정 과정’ 과 ‘법률정책 결정 과정’ 으로 구분한다.

예산안 정책 결정 과정

예산안은 소비 분야에 따라 의무 지출 분야와 비 의무 지출 분야로 나뉜다. 의무 지

8) Michelle Cini, *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 167-8.

9) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, pp. 218-220.

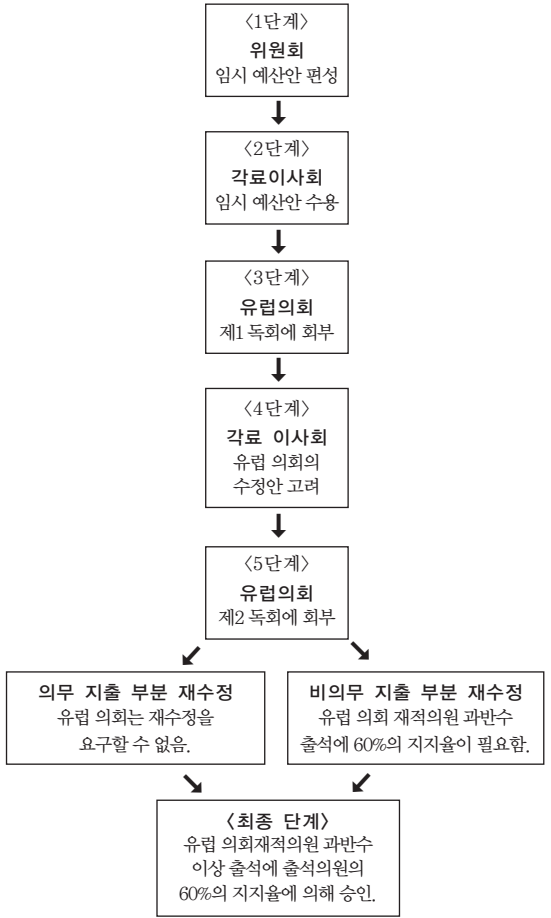
출 부분은 주로 공동 농업 정책 예산으로 전체 예산의65%이상을 차지한다. 예산안 의
사결정 과정에 있어 먼저 위원회가 임시 예산안을 편성 각료이사회에 제안하고 이는
다시 유럽의회로 넘겨지게 된다. 그러나 유럽의회는 의무 지출 부분의 수정안을 제출
할 수 없으며 비의무 지출 부분에 있어서는 다수결에 의해 유럽의회는 지난 다년간의
예산안을 토대로 임시 예산안을 수정할 수 있다.

1988년 위원회, 각료이사회, 유럽의회는 예산안 규제 동의서에 서명함으로써 기본
적인 예산안의 틀을 마련했다. 이 동의서에 따르면 의무, 비의무 지출 부분의 조화성을

고려해 두 부분에 변화를 끼칠
수 있는 최대한의 영향력을 제지
하기 위해 의무, 비의무 지출 부
분의 증액 비율, 최대 한도액을
합의하는 성과를 이끌어냈다. 또
한1988~1992년에 준수될 1차
재 정 예 산 안 이 실행 됐 고
1993~1999년의 2차 예산안에
이어 1999년 3월 2000~2006년
예산안을 책정하는 3차 재정 예
산안이 통과되었다. 그러나 이번
3차 재정 예산안 심의과정에서
가장 뚜렷하게 나타난 것이 유럽
의회의 영향력 확대이다. 실제로
예산안 통과여부를 놓고 매우 작
은 부분의 수정을 요구하는 것이
원칙이지만 이번 3차 재정 예산
안은 지출부분이 대폭 조정되었
으며 주체가 되는 위원회와 회원
각국들 보다 유럽의회가 이 몫을
담당해 새로운 이면을 제시했다
10).

<그림 2-3>에서 보여지는 것
처럼, 예산안 체결과정은 매년 9
월 1일 위원회가 준비한 임시 예

〈그림2-3〉예산안 의사결정과정



* 자료: adapted from George and Bache 2001: 222

산안에 의해 시작된다. 위원회의 예산안 담당 위원들(The Budget DG)과 각각 다른 분야에 있는 심의회 위원들은 1988년에 동의한 예산안 규제 동의안의 엄격한 기준에 따라 임시 예산안을 책정한다. 예산안 담당 위원들(The Budget DG)은 정확한 임시 예산안 편성을 위해 각료이사회의 대표자들과 유럽의회와 함께 해당년도의 재정상태와 현 예산안을 분석하기 위한 회의를 앞서 가진다.

예산안 담당 위원들에 의해 책정된 임시 예산안은 전체 위원회의 동의를 얻어낸 뒤 각료이사회로 넘겨지고 각료이사회는 10월 5일까지 임시 예산안 채택여부를 가름하게 된다. 각료이사회를 통과한 임시 예산은 유럽의회로 제출되어 45일간의 제1 독회에 회부된다. 제1 독회에서 유럽议회의 예산안을 담당하는 최고위원과 전문위원이 임시 예산안의 지출부분이 최대 한도액을 초과하는 경우 대대적인 수정을 요구하지만 그렇지 않을 시에는 임시 예산안은 공식적인 예산안으로 판결된다.

그러나 독회를 통해 임시 예산안의 수정이 요구 될 시 임시 예산안은 다시 각료이사회로 회부되고 15일 동안의 수정.보완을 거쳐 제 2 독회에 회부된다. 마지막 단계인 제 2독회에서 유럽의회는 15일 동안 수정된 임시 예산안을 심의하게 된다. 원칙적으로 이 단계에서 유럽의회는 의무 지출 부분에 대해서 재수정을 요구할 수 없으며 비의무 지출 부분에 대해서 재수정을 요구할 수 있다. 유럽의회가 비의무 지출 부분의 재수정을 요청할 시 유럽议회의 재적의원 과반수 이상 출석수에 3/5이상의 찬성을 이끌어 내어 재수정 또는 불찰을 주장할 수 있다¹¹⁾.

새 회계년도가 적용되고 그 해 7월 1일까지 임시 예산안이 시행되지 못할 시 유럽연합은 '임시12분할'(Provisional twelfths)을 실행하여 유럽연합을 관리하게 된다. 이것은 구 회계년도 예산안을 12분의 1일로 나누어 계산된 예산안을 매달 새 회계년도에 적용하는 것이다.

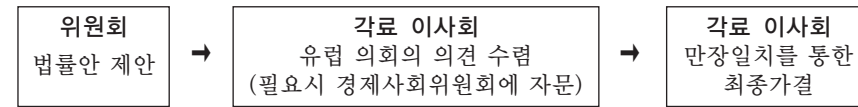
그러나 임시12분할이 새 회계년도에 적용될 시 철저히 구 회계년도의 목적에 따라 지원되므로 새롭게 진행되는 조항들은 혜택을 받을 수 없는 단점이 있다¹²⁾. 또한 위원회는 매년 전 회계년도 거래내역을 각료이사회와 유럽의회에 제출하고 각료이사회와 유럽의회는 회계감사원의 연례 보고서에 비추어서 이를 고찰(심의한다). 유럽의회는 예산안 관련 건의 사항들을 각료이사회로부터 받고 이를 고려하여 심의과정을 거쳐 위원회에 예산안 시행을 통보한다.

10) http://www.europa.eu.int/comm/publications/index_en.htm 2006년 3월 2일.

11) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, pp. 220-221.

12) Brigid Laffan & Michael Shackleton, "The Budget: Who Gets What, When, and How" in Hellen Wallace and William Wallace ed., *Policy-Making in the European Union*(Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 214.

〈그림2-4〉 자문절차과정

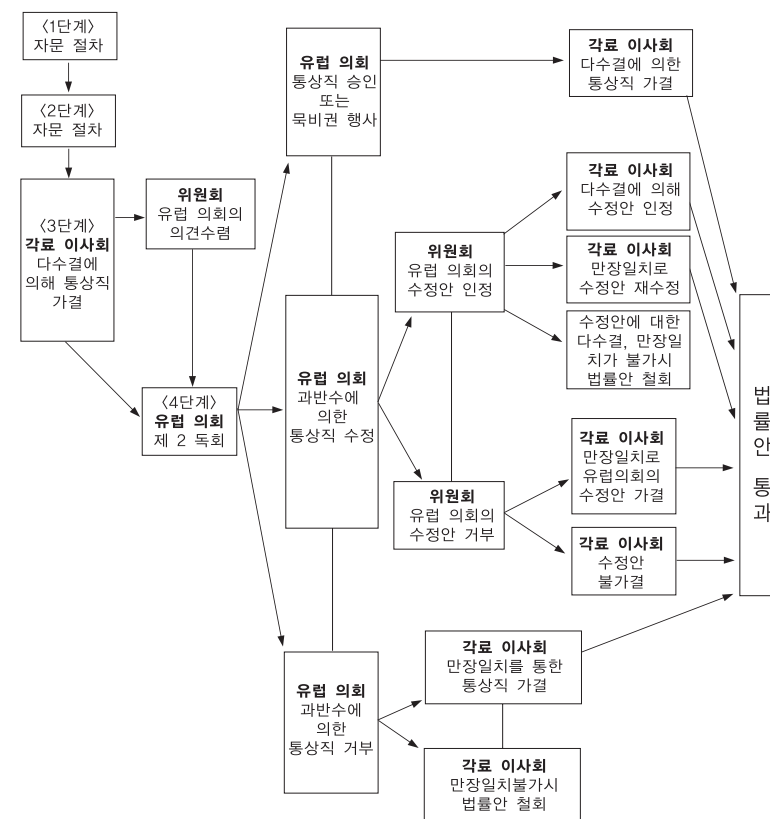


* 자료: adapted from George and Bache 2001:223

법률안 결정 과정

법률안 결정 절차는 유럽연합(EU)의 유럽공동체(EC Pillar1)를 중심으로 자문절차, 협의절차, 공동의사결정절차, 동의절차를 통해 가결 승인되어 왔다.

〈그림2-5〉 협의 절차 과정



* 자료: adapted from George and Bache 2001 : 224

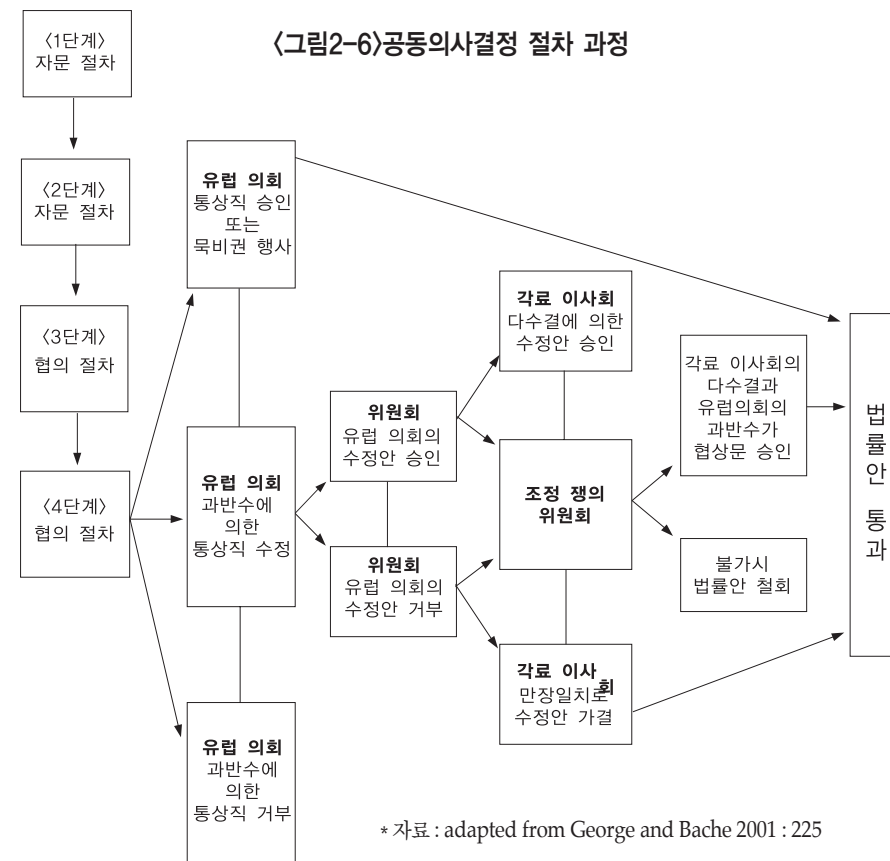
① 자문 절차 (Consultation Procedure)



법률안 결정 절차는 유럽 연합(EU)의 유럽 공동체(EC Pillar1)를 중심으로 자문절차, 협의절차, 공동의사결정절차, 동의절차를 통해 가결 승인되어 왔다.

전통적으로 ‘자문 절차’는 위원회가 제안한 법안을 각료이사회에 제출하고 각료이사회는 의무적으로 유럽의회의 의견을 자문하여 법안을 협의, 조정하는 방식을 취한다. ‘각료이사회는 법적으로 유럽의회의 의견 수렴없이 법안을 실효할 수 없으며 수정된 법안은 만장일치를 통해서 최종 판결을 내린다. 이 자문 절차는 몇몇 사업 분야만 적용되며 무엇보다 농업정책분야와 특히 암스테르담 조약 이후 사법 내무 분야(Pillar3)에서 유럽공동체(Pillar1)으로 이전된 사안들 즉 망명법, 이민법, 비자 관련 정책들에 보편적으로 적용된다’¹³⁾.

〈그림2-6〉공동의사결정 절차 과정



② 협의 절차(Co-operation Procedure)

Peters 에 의하면¹⁴⁾, 유럽 단일법(SEA)에 따라 유럽의회는 다수결에 의해 결정될 법안들을 제 2독회를 통해 심의할 권한이 있다. 대부분의 법안들은 단일 시장성을 최우선으로 고려해 심의 되지만 가축규제와 관세조율은 제외된다.

유럽의회는 다수결에 의해 법안이 통과되기 전 다시 한번 수정안을 제출하는 권한을 수행한다. 위의 자문 절차과정을 거친 법안들은 각료이사회의 다수결에 의해 결정된 통상직(common position)의 위치에 놓고 이 위치에서 각료이사회는 유럽의회와 의사소통을 하게 된다.

유럽의회는 3달의 기간을 놓고 통상직을 인정 또는 거부하거나 수정안을 제출하게 된다. 유럽의회가 주어진 3달 동안 아무런 의사를 표현하지 않거나 통상직을 인정하게 되면 각료이사회는 통상직을 최종의 법안으로 결정짓고 이를 승인한다. 또한 유럽의회는 의원의 과반수가 넘는 다수결의 동의에 의해 통상직을 거부하거나 수정안을 제출할 수 있다. 만약 유럽의회가 수정안을 제출 시 위원회가 한달 안에 이 수정안들을 수용할지 여부를 판단하게 된다.

수정안이 위원회에 의해 수용될 시, 수정안은 다시 각료이사회로 회부되며 다수결에 의해 수정안 인정하거나 만장일치를 통해서 재수정할 수 있다. 만약 수정안이 위원회에 의해 거부될 시, 유럽의회는 수정안을 각료이사회에 회부되며 만장일치를 통해서 수정안이 가결되거나 유럽의회는 수정안을 불가결할 수 있다. 이 과정에서 유럽의회가 통상직을 거부 시 각료이사회가 만장일치를 통해 통상직을 가결하여 법률안을 통과할 수 있으나 각료이사회의 만장일치가 이루어지지 않을 경우 법률안은 철회된다.

현재 협의 절차 과정은 역사적 대상에만 적용되며 암스테르담 조약 이후 화폐동맹부분을 제외한 협의 절차가 다루던 영역은 모두 공동의사결정 절차로 대체되었다. 예를 들어 환경문제, 문화정책과 다년간 기술연구 및 성장구조문제는 현재1991년 유럽연합조약에 의해 다수결의 원칙을 따르게 되었지만 그 전에는 협의 절차 과정을 통해 가결되어왔다. 그러나 문화문제, 이민자를 위한 사회보장, 자영업자를 위한 권리, 시민권은 여전히 만장일치제로 다뤄지고 있다.

13) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 223.

14) Guy Peters, *Agenda-setting in the European Union* in Jeremy Richardson ed., *European Union: Power and Policy-Making*(London: Routledge, 1996), pp.69-72.

③ 공동 의사결정 절차(Co-decision Procedure)

공동 의사결정 절차에서 유럽의회는 가장 강력한 힘을 가진다. 협의 절차 과정에서 유럽의회는 각료이사회와 평행선을 그리지만 공동 의사결정 절차에서 만약 각료이사회가 유럽의회에 수정안을 인정하지 않을 시 조정 쟁의 위원회를 조직한다.

조정 쟁의 위원회는 위원회의 협조아래 각료이사회의 대표자들과 대등한 수의 유럽의회 의원들로 구성된다. 조정쟁의 위원회는 6주 동안 양측의 건의 사항에 맞는 협상안을 제안하며 각료이사회의 다수결과 유럽의회에 과반수가 이를 수용할 경우 조정 쟁의 위원회의 임무를 완수하게 된다.

또한 유럽의회는 동의 절차에 의해 법률안을 쟁의할 수 있다. 이 절차는 전통적으로 비 회원국가들을 위한 조치였지만 1991년 유럽연합조약(마스트리히트조약) 이후 광범위하게 유럽 시민권, 유럽 중앙은행 계정안, 유럽의회 선출권, 결속기금, 구조기금의 사용 등의 영역으로 확대되었다. 동의 절차는 고문 절차의 연장선으로 유럽의회 의견을 자문하여 법률안을 협의, 판정하는 절차이다. 그러나 유럽의회가 수정할 법률안 조항은 없으며 단지 법률안이 준비되는 과정에서 지대한 영향을 끼친다¹⁵⁾.

유럽연합의 집행기구 및 감시기구

모든 법률안들이 동의 되었다고 해서 모든 처리과정이 끝나는 것은 아니며 승인된 안건들은 유럽연합 가입국에 집행된다. 대부분의 동의된 법률안들은 각 회원국의 관료나 행정관들에 의해 시행되게 되며 다른 부분은 위원회가 중심적인 역할을 한다. 위원회는 각 회원국이 이를 준수하는 지 감시하게 되며 필요에 따라 유럽 사법 재판소에 제소할 수 있는 권한이 있으며 예산안 관련 감시는 회계감사원이 맡는다.

국가의 권한과 집행

각 회원국은 령공동체(EC)의 협정서에 따라 결의, 지령, 규제 세 개의 법적 의무를 가진다. 결의는 개인적인 영역에 적용되어 주로 법적 행위자로서 기업이나 개인 지위에 청원할 수 있다. 지령은 국가의 권한에 의해 두 가지 단계로 나뉘는데 첫째는 법인 조직화되어 각 회원국의 법문서를 통해 국법에 법적화가 되는 것이고 둘째는 국가의

15) http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=183170#357324 2006년 3월 2일.

행정상 권위에 맞게 적용되어야 하는 것이다. 규제는 법문서를 통해 국법에 법적화 되지 않아도 되지만 동의안들이 잘 적용될 수 있도록 관리하는 것이 각 회원국의 행정관이나 관료들의 책임으로 주어진다¹⁶⁾.

위원회의 권한과 집행

형식적으로 위원회는 유럽공동체(EC)의 모든 법안에 대해 전체적인 책임을 지며 유럽연합의 모든 시행안을 관리하며 이에 따라 몇 가지 역할을 수행하게 된다. 첫째, 유럽 원자력 공동체(Eratom)와 유럽 석탄 철강 공동체(ECSC) 조약들에 결정된 법안과 대대적 합병문제를 제외하고, 모든 법안과 국제식량 원조 문제들의 협의에 대한 수행을 위원회가 책임진다. 정책 논의 시 다른 기구와 협의를 거쳐야 하기도 하지만 유럽연합의 대외적 대표성을 뛰는 위원회가 중심역할을 수행하며 공동 정책 시행안을 주도한다. 둘째, 농업 보조금이나 지역 개발 정책 보조금 같은 공동 정책 시행안에 있어 유럽연합 전체 이익과 각 회원국간의 이익의 서로 조화를 이룰 수 있도록 핵심적인 역할을 수행한다. 셋째, 위원회는 각 회원국간에 동의안이 회원국의 법률과 조화를 이룰 수 있도록 후견자 역할과 동의안이 새로운 법률로서 체계가 잡힐수 있도록 감독의 역할을 한다. ‘Article 226(previously Article 169)에 의하면, 만약 회원국이 새로운 유럽연합의 법률을 실행하지 못했을 때 그에 대한 이유를 제시할 수 있는 기회를 준다’¹⁷⁾. 하지만 아무런 이유를 제시하지 않고 회원국이 위반하는 경우 그에 해당하는 이유와 원인을 추궁하게 되며 회원국이 이에 응하지 않을 경우 유럽 사법재판소에 회부할 권한이 있다. 다른 회원국들도 위반에 대한 책임을 묻는 것에 동의하고 위반한 회원국에 제제를 가한다.

유럽 사법재판소(The European Court of Justice)

유럽 사법재판소는 유럽공동체의 법이 준수되고 있는지를 관찰하고 이를 위반한 국가들에 대해 판결을 집행한다. 유럽 사법재판소는 공동체의 통합목표를 위해 각 회원국들의 조약 내용과 법률행위를 일관성있게 해석하여 유럽연합의 통합에 기여해 왔다. 유럽공동체법이 위반사항이 있을 시 위원회가 회원국의 조약 의무 위반을 판단하고 근거에 따라 이를 유럽 사법재판소에 회부하면 해당국가의 입장표명을 고려하여

16) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, pp. 226-7.

17) http://europa.eu.int/abc/treaties/archives/en/entr6g.htm#Article_226 2006년 3월 6일.

이를 판결한다. 만약 해당국가의 불법행위가 적발될 시 벌칙금을 부과한다¹⁸⁾.

사법재판소에 제소되는 제소는 위원회, 회원국가, 법인이나 개인도 가능하며 특히 유럽 사법재판소는 유럽경제의 가격안정을 목표로 하는 유럽 중앙은행의 업무를 뒷받침하는 역할을 수행한다.

회계감사원(The Court of Auditors)

1975년 브뤼셀 조약에 따라 EEC는 유럽공동체의 모든 세입 세출을 회계 감사하는 역할을 담당하는 회계감사원을 창설했다. 회계감사원은 감사와 조사결과를 토대로 보고서를 작성하고 유럽의회와 각료이사회에 제출하며 내용을 공동체 관보에 게재한다. 회계감사원은 각 회원국에서 회계감사원자격을 갖춘 한명의 감사원이 6년임기로 활동하며 250명의 회계사들로 구성된 550명의 직원을 갖추고 있다. 회계감사원은 예산 집행활동의 적합성과 합법성을 조사하고 재정운영에 대해 점검한다.

원칙적으로 회계감사원의 통제는 서류 심사를 통해서지만 필요시 공동체기구 또는 각 회원국가에서 현지감사를 실행하기도 한다. 또한 회계감사원은 특별사안에 대한 자신의 견해를 특별보고서로 작성 제출할 수 있다. 회계감사원은 위원회가 회계통제 범주안에서 제대로 이행하지 않을 경우 위원회를 유럽 사법재판소에 제소할 수 있다¹⁹⁾.

유럽연합 정부간 기구

유럽연합조약에 따라 국가간의 공동외교안보정책, 사법(내무 분야가 새롭게 유럽 연합에 제도화되었다. 이 새로운 제도는 유럽연합(EU: European Union)의 세 개의 중심 축(Pillar) 중 회원국들간의 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy(pillra 2)), 사법(내무 분야(Justice & Home Affairs(pillra 3)))를 의미한다. 이 두 분야는 나머지 한 분야인 유럽공동체축(European Community (pillra 1))의 모든 결정과정에 영향을 받지 않는 독립적 기구이다. 그 이유는 회원국의 민감한 정책 영역은 누구에게도 결정권을 내줄 수도 없고, 주권이 침해 받을 수도 있기 때문이다. 따라서 위원회, 유럽의회, 유럽 사법재판소도 유럽공동체축(Pillra 1)에서 가진 권한을 이곳에서는 행사하지 못한다. 이 두 축 안에서 위원회는 적극적으로 회원 국가 협조성을 뛰어야 하며 발안권을 각료이사회에 제안할 수 있지만 모든 권한은 각

18) Daniel Wincott, *The Court of Justice and the European Policy process in Jeremy Richardson ed., European Union: Power and Policy-Making*(London: Routledge, 1996), pp. 171-3.
19) http://europa.eu.int/institutions/inst/auditors/index_en.htm 2006년 3월 6일.

회원국가 함께 분담해야 한다²⁰⁾. 우선 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy)에 대해서 알아보면, 유럽연합의 회원국들간에 공동외교 및 안보정책(Common Foreign and Security Policy)을 수립하여 운영하도록 규정하고 있다.

공동외교 및 안보정책의 목표는:

- 유럽연합의 공동가치, 기본이익, 독일을 수호
- 유럽연합과 회원국들의 안전을 강화
- 평화를 보존하고 안전을 강화
- 국제 협력 증진
- 국제법 위반
- 민주주의와 비의 지배를 발전시키고 공고히 하며, 인권과 기본적 자유를 존중하는 것이다.

사법(내무 분야(Justice and Home Affairs)는 회원국간의 사법내무 분야에 최대의 협조를 요구하며 사법 내무 분야가 주로 다루는 사항들은:

- 망명법
- 유럽연합국가 국민간의 국경통제
- 이민법
- 마약 사법관련
- 국제법 위반
- 시민권 관련 사법적 협조
- 형사상 문제관련 사법적 협조
- 관세협조

등이다. 그러나1999년 실행된 암스테르담 조약(1997)의 만장일치를 통해 이민, 망명, 비자관련 조항들이 사법 · 내무 분야축(Pillar3)에서 유럽공동체축(Pillar1)으로 옮겨지면서 사법(내무분야는 ‘형사상 문제 관련 치안 및 사법적 협조 기관’ (Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters)으로 명칭이 새롭게 변경되었다.

유럽연합 중심기구와 논쟁

위원회(The Commission)

위원회(The Commission)은 ‘1958년 유럽 경제 공동체(European Economic

20) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, pp. 228-30.

Community: EEC) 창설 이후 강한 정치적 권한을 가지게 되었다'.²¹⁾ 위원회의 역할은 유럽연합(EU)의 많은 학문적 논쟁을 야기시키고



유럽 연합(EU)의 정책 결정과정 중 어떤 단계에서든 참여할 수 있는 권한이 주어진다. 이것은 핵심적인 역할과 다양한 권한들이 위원회에 부여된다는 뜻으로도 볼 수 있다.

있다. 위원회를 분석하기 전에 간단히 논쟁을 정리하도록 하자. 이 논쟁들이 의미하는 것은 유럽연합(EU)의 독립적인 자치성을 말하며 논쟁을 정리하면 '위원회의 역할은 회원국가의 대리인 역할을 하고 있는가? 아니면 위원회 자체적인 역할을 수행하고 있는가?' 이다²²⁾.

국가연합주의자(Intergovernmentalist)들은 위원회는 회원국들에게 유럽연합의 활동을 알려주는 역할을 한다²³⁾. 즉 회원국이 유럽연합(EU) 안에서 사사로이 관여할 수 없는 일을 처리하는 역할을 하고 회원국이 정책을 결정하기까지의 과정을 위원회의 주요 업무로 보고 있다. 그러나 초국가주의자(Supranationalist)들은 위원회가 유럽연합(EU)의 발전에 필요한 정보를 소유하기 때문에 위원회는 독립적인 기구로써 발전되고 있다고 주장하고 있다²⁴⁾. 다시 말하면 회원국들은 자국내의 정치, 자국의 외교 등 많은 일들로 유럽연합(EU)보다 자국의 문제에 집중 할 수 밖에 없지만, 위원회는 브뤼셀에 항시 주둔하면서 유럽연합(EU)의 실질적인 관료로서 유럽연합(EU)을 움직이고 있다고 주장하고 있다. 이 논쟁을 중심으로 위원회의 구성 그리고 기능 및 권한을 살펴 보도록 하자.

① 구성

1995년부터 유럽연합(EU)의 위원회는 20여명의 위원회 관료들로 구성되어 있다. 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인 그리고 영국 등 인구 규모가 큰 5개국에서2명씩 그 밖의10개의 국가(오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 룩셈브룩, 네덜란드, 스웨덴, 포르투갈)에서는 1명씩 지명, 20명의 관료들은 임기 4년에 중임제로 구성된다. 하지만 임기 기간은 마스트리히트조약(Maastricht Treaty 1992)를 통해 5년

21) Helen Wallace, 위의 책, p. 11.

22) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 223.

23) Andrew Moravcsik, " Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies* 31, pp.511-12.

24) Jeppe Tranholm-Mikkelsen, "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Re-Appraisal in the Light of the New Dynamism of the EC," *Mullennium: Journal of International Studies* 20, pp. 11-2.

〈표 2-2 위원회의 구성 1999〉

Directorate-General	정책분류
DG I	외교정책: 무역 그리고 개발도상국들과의 관계
DG IA	외교정책: 유럽과 구 소련연방국들, 공동 안보 외교정책
DG IB	외교정책: 지중해 영안 국가들과 중동, 중남미 국가들
DG II	경제, 재무
DG III	공업
DG IV	경쟁
DG V	직업 창출, 사회
DG VI	농업
DG VII	운송
DG VIII	발전(원조)
DG IX	인사와 경영
DG X	정보 교류, 문화
DG XI	환경, 원자력 그리고 시민들의 안전
DG XII	과학의 발전
DG XIII	원거리 통신(통신 위성등), 정보
DG XIV	어업
DG XV	유럽연합내의 시장과 재무
DG XVI	지역정책과 투자
DG XVII	에너지
DG XIX	예산
DG XX	재무조정
DG XXI	세금, 소비자 단체
DG XXII	교육
DG XXIII	문화, 오락
DG XXIV	보건, 소비자 정책

* 자료: adapted from Wallace 2000 : 13

으로 연장되었다²⁵⁾.

그리고 각국에서 직접 위원회 관료를 임명하고 있으며 지명된 위원회 관료들은 재임 기간 동안 모국보다 유럽연합(EU)에 대한 충성심을 맹세한다²⁶⁾. 또한 임명된 20명의 위원은 유럽연(EU)의 대표로 재임 기간 중 다른 직업을 가질 수 없으며 독자적으로 직무를 수행한다.

또한 2004년 10개의 중앙, 동 유럽 국가(키프로스, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 체코 공화국, 슬로베니아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 슬로바키아)의 유럽연합(EU) 가입으로 인해 위원회의 관료의 수는 늘어났다²⁷⁾. 위원회 의장(The President)은 회원국의 정부와 위원회 관료들 중 대표로 1인이 선출되며, 선출권이 있는 기구들은(회원국의 정부와 대표 1인) 선출될 위원회 관료들로 부터 조언을 구하여야만 한다. 그리고

25) Neill Nugent, *The European Commission*(New York: Palgrave, 2001), p. 82.

26) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 234.

27) http://europa.eu.int/comm/index_en.htm 2006년 2월 22일.

그 아래 2인의 부의장들(Vice-Presidents)이 있다.

② 기능 및 권한

위원회는 유럽연합(EU)관련 조약들을 수호하고 각종 정책을 입안하면서 유럽연합(EU)행정부 역할을 담당하는 중심 기구이다. <표 2-1>에서 보는것 처럼 위원회는 각종 정책에 따라 Directorates General(DGs)로 분류되어 활동하고 있다. 쉽게 말하면 국가의 의원들이 각종 정책에 따라 의원회를 만들고 의원회에 따라 분배되어 활동한다. 또한 1958년 유럽 경제공동체(EEC)출범 당시 9개였던 DGs가 늘어나고 있다는 것은 유럽연합(EU)의 확대와 정책의 확산을 증거한다²⁸⁾.

DGs는 많은 정책들과 관련되어있는데, 이들의 역할들을 요약하면²⁹⁾ :

- 정책에 관한 자료 준비
- 법률안 제출
- 법률안 통과를 위한 행동
- 통과된 법률안 실행을 감시
- 법률안 실행에 대한 영향을 평가
- 자료수집과 보고서 작성

또한 위원회는 유럽연합(EU)의 통제시스템의 중심적인 역할을 하고 있다. 위원회의는 유럽연합(EU)의 정책 결정과정 중 어떤 단계에서든 참여할 수 있는 권한이 주어진다. 이것은 핵심적인 역할과 다양한 권한들이 위원회에 부여된다는 뜻으로도 볼 수 있다. 이러한 위원회의 권한들은 조약들에 의해서 계속 발전, 다양화되고 있다. 특히 ‘유럽공동체 제정조약(The Treaty Establishing the European Community ;TEC)에서 체결된 Article 211(ex- 155)는 위원회의 권한을 명시해주고 있다’³⁰⁾. 그리고 부과되는 위원회의 권한은 회원국들에 의해 통과되는데, 여기서 생각해 볼것은, 회원국들 역시 위원회에 권한을 부여 함으로써 국가적 차별을 줄이고, 투명하고 공평하게 유럽연합(EU)으로 부터 오는 이익을 확보할 수 있다.

위원회의 기본 권한들은 법률적 권한(정책 발안권과 정책 집행권), 외교적 권한, 중재자적 권한, 기동성적 권한이 있다. 첫번째 법률적 권한은 유럽연합(EU)의 법률 제정에 많은 영향력을 행사한다. 그 이유는 정책 발안권은 위원회에만 부여된 특별한 권한

28) Helen Wallace, 위의 책, p. 12.
29) Neill Nugent, 위의 책, pp. 144-5.
30) Neill Nugent, 위의 책, p. 10.

이기 때문이다. 위원회의 정책 발안권은 위원회의 영향력을 확대 시키는데, 왜냐하면 위원회의 입장을 고려한 정책안을 제안할 수 있기 때문이다.

두번째 외교적 권한, 유럽연합(EU)이 확대됨에 따라 국제 무대에서의 역할이 중요 시 됨으로써 위원회의 기능 역시 강화 되고 있다. 위원회의 대외 협상권은 외국과의 대 외 협상시 위원회는 유럽연합(EU)을 대표하며 개발 도상국 및 국제기구에 유럽연합(EU)의 대표단을 파견한다.

또 무역 정책에 있어 위원회는 긴급 조치 조항 운영권, 덤핑규제조치, 긴급 수입 제한 조치등을 실행한다. 또한 유럽연합(EU)이 공동체적 정책을 실행하는 과정에서 긴급사안이 발생하면 위원회는 각료이사회에 승인 없이 필요한 긴급 조치를 취할 수 있다³¹⁾. 위원회의 외교적인 기능, 특히 긴급 조치 조항 운영권은 두번째 중심축(Pillar2)인 공동외교안보정책에서 실행되고 있다.

세번째 중재자적 권한을 살펴보면, 유럽연합(EU)은 25회원국들로 이루어진 정치, 경제, 사회, 그리고 문화적 공동체이다. 각 회원국들의 입장과 이익을 유럽연합의 정책에 반영하기 위해 노력하기 때문에 유럽연합의 정책 결정 과정은 매우 복잡하고 회원국의 이권 다툼으로 인해 정책 결정에 많은 문제들이 야기 될수 있다. 그러므로 위원회에는 중재자적 역할을 담당하고 있다. ‘중재자적 역할이란 의원회의 의무로서 정책 결정 과정에 있어서의 독립적인 역할을 맡는다’³²⁾. 즉 위원회는 모국이나 다른 회원국으로 부터 아무런 제재를 받지 않고, 공동의 목적과 이익을 반영할 수 있는 정책을 제안할 수 있다. 또한 회원국간의 마찰에 있어서 대안을 제시 하고 모든 회원국의 만족스러운 정책을 수행하는 역할을 한다.

넷째 기동적 권한(Mobiliser), 정책 발안권을 가진 위원회는 유럽연합의 정책에 직접 영향을 받는 국가적, 비 국가적, 경제적 등의 집단군들로 부터 많은 환영을 받고 있다. 다양한 의견과 이익을 반영해야 하는 유럽연합이기 때문에, 위원회는 정책 제안을 하기전에 직접 대표자를 각 회원국, 지역 정부, 시민단체 그리고 기업들에 파견하여 의견을 듣고 반영한다.

그리고 각 국가 나 이익집단 그리고 지역 정부들 역시 대표자들을 브뤼셀에 파견하여 능동적으로 이익이 정책에 반영되도록 노력하고 있다. 위원회의 기동적 권한으로 인해 회원국가의 자국내에 미치는 영향력이 줄어들고 있다. 그리고 위원회 역시 위원회의 기능들을 활성화시켜 유럽연합안에서의 자기들의 영향력을 확대하여 중심적인 기구로 발전하려 노력하고 있다.

31) Neill Nugent, 위의 책, pp. 305-6.

32) Laura Cram, *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*(London: Routledge, 1997), pp.162-3.

③ 정책 결정 과정에서의 위원회의 역할

이 부분은 국가연합주의자(Intergovernmentalist)와 초국가주의자(supranationalist) 사이에서 논쟁이 되고 있는 위원회의 역할을 두 모델의 주장에 따라 제시하려고 한다. 국가연합주의자들은 위원회는 유럽 지역의 국가 연합에서 비서 역할 즉 ‘대리인 역할’을 하는 것이다. 따라서 위원회의 기본적 역할은 회원국 간의 이익들을 보호하고 공동의 이익을 추구하기 위해 유럽연합의 목표를 세우도록 도와주는 역할을 할 뿐이다. 이에 반해 초국가주의자들은 유럽 경제 공동체의 창설 때부터 주장한 Lindber의 주장과 국가연합주의자의 ‘대리인 역할’을 부정하며 유럽 국가들의 연합 과정과 유럽연합의 확대 과정에서 위원회는 가장 중심적인 역할을 하는 ‘자치권이 있는 행위자’라고 주장하고 있다³³⁾.

첫째 국가연합주의자의 ‘대리인 역할’ 위원회는 유럽연합안에서 회원들간의 동의를 구하도록 유도하는 역할을 한다. 또 회원국들은 위원회를 통제할 수 있는 의제를 통과 시켜 위원회의 역할을 제안하고 있다. Moravcsik의 주장에 따르면³⁴⁾, ‘위원회의 법률 발안권은 독립적이고 회원국들에게 공정하지만 법안 제정에 대한 결정은 회원국들에 의해 결정 되기 때문에 연기될 수도 있고, 또한 결정 과정에서 다수 회원국들의 요구에 따른 대안안을 제시하기 위해 다시 위원회로 회부될 수 있다’. 다시 말하면, 위원회는 유럽연합에서의 정책 결정에 영향력을 행사하지 못하며 회원국의 요구에 따라 필요한 정책을 준비하는 조직이다. 위원회는 회원국들이 보장하는 범위안에서 영향력을 최대한 확보하려는 성향이 있기 때문에 회원국은 위원회를 항상 감시할 수 있는 기구를 회원국의 전문가들로 구성하여 창설했다. 예를 들면 농업 정책과 관계된 경영위원회와 모든 유럽연합의 정책에 영향을 미치는 규제 위원회는 다수결의 찬성 하에서 각료이사회에 위원회의 법률 발안 결정의 재심의를 요청할 수 있다.

둘째 초국가주의자의 ‘자치권이 있는 행위자’ 역할은 위원회의 정책 발안권을 중심으로 논리를 전개한다. 즉 정책 발안권을 가진 위원회는 이익 단체와의 연대를 통해 유럽연합 정책 결정시 회원국의 독점이 없도록 압력을 행사할 수 있다. 그리고 위원회는 회원국들의 요청에 의해서 정책을 준비하는 수동적인 역할을 벗어나, 능동적으로 유럽연합의 문제점과 회원국들간의 마찰을 해결할 수 있는 정책들을 제안한다. 또한

33) Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 237.

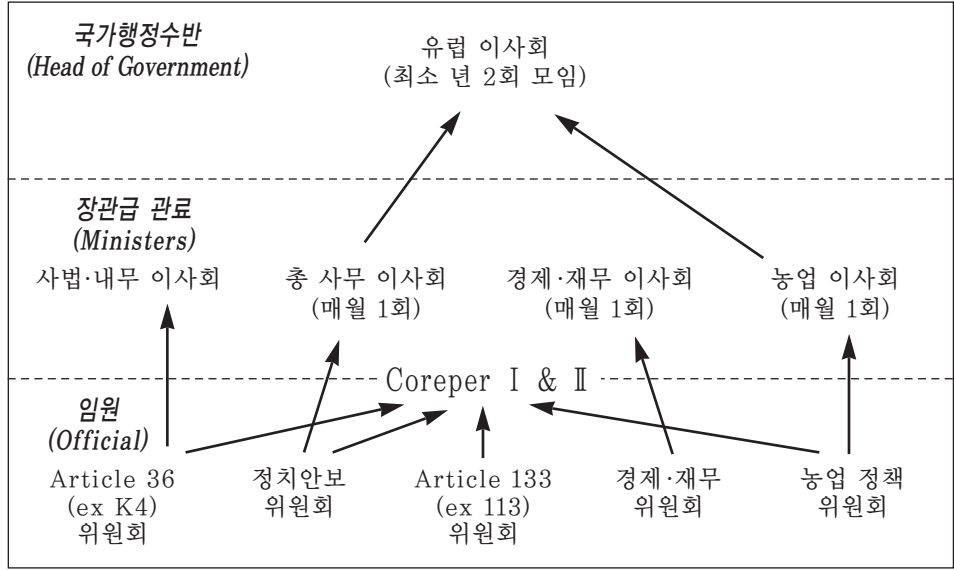
34) Andrew Moravcsik, 위의 책, p. 512.

35) Laura Cram, 위의 책, p.164.

‘위원회는 유럽연합화에 대한 정책에 일조하고 있다’³⁵⁾. 위원회는 유럽연합의 역할을 극대화 시킬 수 있는 정책을 제안하고 회원국에 압력을 행사할 수 있는 이익 단체들과 연계하면서 회원국의 반대 의견을 축소시키고 있다. 위원회는 협력 단체를 이익 집단으로만 규정 짓지 않으며 유럽연합의 법안으로 부터 이익을 보장 받을 수 있는 다양한 시민 단체들과 지방 단체, 지방 정부등과의 교류를 통해 회원국에 압력 행사와 유럽연합에서의 회원국의 역할을 축소시키고 유럽연합의 권한의 확대를 꾀하고 있다.³⁶⁾

앞에 제시한 논쟁으로 부터 확인할 수 있는 것은, 위원회는 유럽연합의 확대 속도를 조절하는 중요한 행위자이다. 그리고 지금까지의 유럽연합의 발전을 보면 국가 연합 주의자들의 주장이 많이 퇴색되어 가고 있다. 특히 많은 이익 단체, 사회 단체 그리고 지역 정부들이 자발적으로 브뤼셀에서 위원회와 정보를 공유하고 있다. 이 의미는 회원국의 엘리트들의 충성심이 국가에서 유럽연합으로 옮겨가고 있다고 생각할 수 있

〈그림 2-8〉 유럽 평의회의 구조



* 자료: adapted from Wallace 2000 : 16

36 John Peterson, "Technology Policy in Europe: Explaining the Framework Programme in Theory and Practice," *Journal of Common Market Studies* 31, pp. 480-3.
 37 Morten Egeberg, "Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making," *Journal of European Public Policy* 6, p.456.
 38 David Beetham & Christopher Lord, *Democracy and the European Union*(London: Longman, 1998), pp. 23-4.

다.³⁷⁾ 이처럼 많은 행위자의 참여로 위원회와 유럽연합은 더욱 큰 영향력을 확보해가고 있다.³⁸⁾



유럽 이사회는 각 회원국의 행정 수반의 회의를 말하고, 각료 이사회는 다양한 정책들에 따라 회원국에서 파견된 각 정책의 전문가들로 관료들이 구성되어진다.

유럽 평의회(The Council)

<그림 2-8>를 참조하면, 유럽연합의 평의회(The Council)는 유럽 이사회(The European Council), 각료이사회(The Council of Ministers), 상임 대표 위원회(The Committee of Permanent Representatives (CORPER)) 그리고 기술 위원회(The Technical Committees)로 구성되어 있다. 유럽 이사회는 각 회원국의 행정 수반의 회의를 말하고, 각료이사회는 다양한 정책들에 따라 회원국에서 파견된 관료들로 구성되어진다. 각료이사회회의 회의는 회원국의 임원과 유럽연합의 임원 그리고 각 정책의 전문가들이 담당한다. 또 이들은 상임 대표 위원회 I 그리고 II로 구분되어진다.

유럽연합의 평의회는 회원국 정부간의 성격을 띠고 있다. 하지만 평의회 역시 쉽게 그 성격을 정의하기는 쉽지 않다. 그 이유는 평의회는 회원국을 벗어난 유럽연합을 구성하는 기구이고, 회원국의 의견을 하나로 모아 정책을 결정하고 있기 때문이다. Wessels의 주장에 따르면³⁹⁾, ‘평의회는 회원국 정부간의 조직이 아니라, 유럽연합의 조직이긴 하지만 성향은 모국에 가깝다’. 이처럼, 평의회의 성격 역시 국가 연합 주의자들과 초국가 주의자들 사이에 논쟁으로 남아있다.

유럽 이사회(European Council)

1974년 파리 조약부터 시작된 유럽연합(EU)회원국 정상들의 규칙적인 회담이 제도화되어 마스트리히트 조약 체결 시 공식적으로 ‘유럽 이사회’로 임명되었다. 유럽 이사회가 유럽연합(EU)수탁자들의 위원회, 유럽연합 소유권자들의 잦은 모임이라고 표현 되기도 하지만 실제로는 각료이사회회의 대표자 임기 기간(6개월)에 맞춰 1번씩 즉

39 Wolfgang Wessels, "The EC Council: The Community's Decision-Making Center" in Robert O. Keohane, and Samuel Friedrich Wilhelm Hoffmann ed., *The New European Community: Decision-making and Institutional Change* (Oxford: Westview Press, 1991), p.136.

1년 2번 개최된다. 유럽 이사회는 전략적 위치에서 위원회와 각료이사회 삼각구도를 메우며 각료이사회는 현직 대표자와 유럽연합 사무국의 보좌를 받는다.

유럽 이사회는 유럽연합(EU)의 활동과 유럽 통합에 중요한 정치적 결정을 내리고 의미를 부여 가까운 장래의 전략을 수립한다. 유럽 이사회는 회담은 매우 배타적으로 회원국의 대표자 즉 대통령 또는 국무총리, 외무부장관, 유럽연합 사무국장, 위원회 대표자, 사무총장만이 회담에 참석한다. 즉, 2004년 유럽 회원국이 25개국으로 확대되기전 까지 유럽연합 15회원국에서 총 33명만이 유럽 이사회에 회담을 참여하는데 이것은 격이 없고 열린 토의 진행을 조장하기 위한 것이라고도 한다. 실제로 유럽 이사회 회담은 짧고 간단한 회의로 이루어지는 이때 각국의 공무원이나 관료들은 항상 필요한 법안, 안건들의 정보전달을 위해 연락이 가능한 가까운 호텔이나 사무실에서 대기한다.

유럽 이사회 회의 시 유럽의회 의장이 방문, 인사말을 선언하고 떠나게 되면 유럽 이사회 회담은 시작된다. 비교적 쉬운 안건들은 먼저 처리되며 외무부 장관과 각국 대표자(대통령 또는 국무총리)는 가장 어려운 안건의 처리를 위해 따로 자리를 분리하게 된다. 주로 가장 어려운 안건들은 각국 대표자(대통령 또는 국무총리)들만 참석한 오찬자리에서 거론된다. 처리된 안건들은 협의 조항란에 기록되어 발안권을 제안하는 위원회와 의결을 처리하는 각료이사회에 반영된다.

유럽 이사회는 역할은 각료이사회에서 처리 못한 안건들을 이보다 상위에 있는 유럽 이사회에서 처리한다. 또한 유럽 이사회는 유럽연합의 방향을 제시하고 여기서 제시된 안건들은 위원회에서 정책 제안으로 준비하고, 각료이사회에서의 동의로 법률과 정책이 결정된다. 유럽 이사회는 역할은 또 자국의 국민들과 유럽 시민들의 이목을 집중시키는데 있다. ‘회원국의 수반들이 각 정책의 전문가가 아니기 때문에 실질적인 정책을 만들어 내기보다는 유럽연합의 홍보에 중점을 두고 있다’⁴⁰⁾. 마지막으로, 유럽 이사회는 각 회원국 수반들의 만남을 통해 상대국의 정책에 대한 입장을 이해하고 비공식적인 만남을 통해 회원국간의 유럽연합 정책 결정의 마찰을 해소하기도 한다.

각료이사회(The Council of Ministers)

‘각료이사회는 각 회원국에서 파견된 대표들로 장관급 이상으로 구성된다’⁴¹⁾. 각

40 Emil Joseph Kirchner, *Decision-Making in the European Community*(Manchester: Manchester University Press, 1992), p. 113.
41 Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 247.

료이사회를 구성하는 의원들은 각 회원국 정부로부터 유럽연합 사안들을 결정할 수 있는 권한을 부여받고 유럽시민권을 소유한 의원들로 구성된다. 각료이사회는 모든 안건들의 핵심적인 의사결정기구이며 경우에 따라 자국의 EU상임대표위원회(Committee of Permanent Representatives) 대사나 부대사로부터 보좌를 받을 수 있다.

각료이사회 역할은 위원회가 제안하고 유럽의회와 의논된 모든 안건을 단독 의결하는 의결 기관이었으나 마스트리히트 조약 이후 각료이사회는 유럽의회와 유럽공동체(European Community, pillar 1) 안건들을 함께 의결하며, 또한 공동의사결정 절차과정을 통해 회원국들간의 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy, pillar 2), 사법·내무분야(Justice & Home Affairs, pillar 3)에도 함께 의논을 나눠야한다.

각료이사회는 유럽연합의 안건을 전담하는 부서에 따라 이사들의 소속이 나뉘진다. 가장 핵심적인 이사회는 총 사무 이사회와 경제(재무 이사회 그리고 20여개의 크고 작은 이사회들로 구성되어 있다.

* 총 사무 이사회(General Affairs Council) - 외무부 장관(Foreign Minister) 들로 구성된다. 이는 유럽연합의 기본적인 의사결정 단계는 실질적으로 외교에 중점을 두기 때문이다.

* 경·재무 이사회(ECOFIN) - 경제부 장관(Economics Minister) 과 재무부 장관(Finance Minister)들로 구성된다.

이 밖에도 농업정책관련 업무들을 집행하는 농림부 장관(Agriculture Minister), 아직 구체적 형태를 갖추진 못했지만 국제 시장의 행정을 담당하는 국제시장 장관 등이 이사회를 조직하고 있다. 각기각색의 이사회들은 각료이사회 의 명칭아래 운용되면서 서로 협력을 도모한다. 그러나 각료이사회 의 잦은 회의(1990년대 매년 90회)로 사실상 공식적인 개회를 통해서만 각 이사회들의 협력을 도모한다.

각료이사회 의 의사결정은 의결안에 따라 만장일치제, 가중다수결제, 단순다수결제 의 의사결정과정을 따르는데 이는 로마 조약때 규정 되었다. 그러나 룩셈부르크 협상 때 중요한 사안들에 대해서는 만장일치로 가결하자고 재논의가 되었지만 각료이사회 의 동의를 이끌어내지는 못했다. 1985년 유럽단일법(SEA)은 대부분의 의결안과 단일시장에 관련된 모든 안건들을 가중다수결제로 적용시켰으며, 마스트리히트 조약과

42 Mikko Mattila & Jan-Erik Lane "Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Council Voting," *European Union Politics* 2, p.39.

43(http://europa.eu.int/scadplus/glossary/weighting_votes_council_en.htm 2006년 3월 16일).

암스테르담 조약은 가중다수결제의 범위를 확대시켰다. 가중 다수결 방식은 회원국의 상대적 규모를 고려 투표 수에 조화를 이루는 투표방식으로 가장 보편적인 의사결정 제 방식으로 적용되고 있다. 예를 들면 ‘15개 회원국이였을때, 투표권은 회원국의 인구비율로 확보 되는데 전체 87석 중 62석을 확보해야 했었다’⁴²⁾. 하지만2004년 유럽 연합의 확대 이후 다수결의 원칙은 321석중67%에 해당되는232석 확보해야 한다⁴³⁾. 각료이사회와 안전과 투표제는 제도적 의사결정 진행 과정과 서로 연관되어 있다. 각료이사회와 유럽의회의 교섭시 가중다수결제는 공동의사결정 절차, 협의 절차, 자문 절차에 적용될 수 있다. 또한 각료이사회와 만장일치제는 범위가 제한되었지만 공동 의사결정 절차, 자문 절차, 동의 절차에 실행되기도 한다. 더욱이 각료이사회는 가중다수결제나 만장일치제를 무역 정책, 국제동의안들에 도입하기도 한다. 각료이사회와 유럽의회의 교섭 단계에서 국가연합주의자들은 단순히 국가 이익의 무게를 저울질 하는 힘든 과정이라고 표현하지만 초국가주의자들은 교섭시 정책결정에 중요한 영향을 줄 수 있는 행위자들이 다수결이나 만장일치제로 누가 이기고 지는 것을 결정하는 과정이 아니라, 합리적인 대화를 통해서 자신들의 동료들과 협의해 마찰을 해결하는 과정이라고 제시한다⁴⁴⁾.

또한 각료이사회는 한때 파이낸셜 타임즈에서 유럽을 움직이는 사람들이라고 불려왔던 EU상임대표위원회(Committee of Permanent Representatives)대사나 부대사로부터 보좌를 받을 수 있다⁴⁵⁾. 이들은 자신의 회원국가 일선에서 근본적으로 각료이사회 의사결정을 여과, 정련, 구체화하는 역할을 담당한다. Hayes-Renshaw and Wallace 에 따르면⁴⁶⁾, ‘대략 85%의 결정은 상임 대표 위원회(COREPER)나 상임 대표 위원회에 속한 기술 위원회(The technical committees)에서 결정한다’. 그리고 상임 대표 위원회와 기술 위원회는 각종 정책들에 등급을 매겨 상위 등급의 정책들은 각료이사회에서 윤곽을 잡은 후 협의나 교섭을 통해서 결정한다.

상임 대표 위원회와 기술 위원회

상임 대표 위원회는 각 회원국에서 파견되는 대사급의 관료(ambassador)들로 구성된다. 이들은 COREPER I 그리고 COREPER II로 정책에 따라 나뉘어 각료이사회 의 회의를 준비한다. 유럽 평의회의 성격을 규정하는 논쟁 중에서 초 국가주의자들은

44 Jeffrey Lewis, "Is the 'Hard Bargaining' , Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive," *Journal of Common Market Studies* 36, p. 479.

45 *Financil Times*, March 11-12, 1995.

46 Fiona Hayes-Renshaw & Helen Wallace, *The Council of Minister* (London: Mac Millan Press Ltd, 1997), p. 79.

상임 대표 위원회가 단지 유럽연합 평의회 회의와 ‘의제’ 를 준비하는 것이 아니라 정책의 등급을 나누는 자율성을 갖고 있기 때문에 각료이사회는 국가의 단계에서 벗어나 더 높은 유럽연합의 기구라고 주장하고 있다.

상임 대표 위원회는 정책의 등급을 A, B로 나누는데 A 등급의 정책들은 아무런 토의 없이 각료이사회 결정 사안으로 받아들여진다. ‘만약 회원국의 요청이 있을 시 각료이사회는 A등급 정책을 B 등급으로 하향 조절할 수 있다. 하지만 이 B 등급은 각료이사회에서의 의제 자격을 잃게 된다’⁴⁷⁾. 이들 정책의 움직임은 각료이사회 관료 구조적인 특징이라고 볼 수 있다. 다시 말하면 상임 대표 위원회와 평의회 임원(Working group)은 평의회 관료적 절차에 따라 각료이사회 회의를 위해 의제를 준비하며 각료이사회에서 결정된 사안들의 세부 사항은 다시 상임 대표 위원회와 평의회 임원들의 협의와 토론을 거쳐 결정된다.

여기서 생각해야 할 것은 상임 대표 위원회의 성격이다. 과연 상임 대표 위원회가 각 회원국의 대표로 파견된 기구라는 의미가 자기 모국의 이익만을 대표하는 것인지? 아니면 유럽연합의 발전을 위해 각국의 동의를 이끄는 기구인지? 를 고려해야 한다. Hayes-Renshaw et al의 주장에 따르면⁴⁸⁾, ‘상임 대표 위원회에 공통적으로 형성되는 소속감과 사회성에 의해 서로에 대한 신뢰가 구축되고, 이로써 생성된 신뢰와 동정이 유럽연합의 발전에 크게 관여하고 있다고 주장하고 있다’. 즉 상임 대표 위원들은 자신의 모국에 큰 영향을 미치지 않을것이라고 판단되는 정책들에 대해서는 다른 위원들과 상생된 관계에서 자신들의 모국을 동의로 이끄는 경우가 종종 발생한다. 또한 이들은 모국을 위한 정책이 유럽연합안에서 반영되기를 원하기도 하지만, 이에 앞서 각 회원국들의 동의안이 창출되길 원한다. 왜냐하면, 이것은 상임 대표 위원회내의 사회성과 신뢰를 지키려는 성향 때문이기도 하지만, 상임 대표 위원들은 회원국들간의 동의안이 결정될 때 까지 계속 반복되는 교섭에 참여해야 하기 때문이다.

또한 상임 대표 위원회는 모국에서 유럽연합안의 교섭을 위해 파견된 결정권자들에게 동의안 도출을 위한 협상의 방법을 미리 숙지 시킨다. 만약 파견된 결정권자들이 국가연합주의자들처럼 ‘각 회원 국가의 이익의 최우선권은 항상 독립적으로 유럽연합의 교섭 과정에 영향을 미친다’ 라고 생각하거나, 자국의 상임 대표 위원들의 조언

47 Van Schendelen, M. P. C. M. "The Council Decides: Does the Council Decide?," *Journal of Common Market Studies* 34, p. 40.

48 Fiona Hayes-Renshaw, Christian Lequensne & Mayor Lopez, "The Permanent Representations of the Member States to the European Communities," *Journal of Common Market Studies* 28, p. 136.

49 Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 253.

50 Anne-Marie Slaughter Burley & Walter Matli, "Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration," *International Organization* 47, pp. 36-7.

을 무시할 경우, 교섭은 실패한다⁴⁹⁾.

상임 대표 위원회의 하위 그룹인 기술 위원회(technical groups)는 상임 대표 위원회에 회원국과 위원회와의 관계에 대한 조언을 담당한다. ‘일반적으로 이들은 다른 회원국의 구성원을 평가할 때 그들의 전문적인 지식 수준을 중심으로 평가하지, 그들의 국가적 성향을 배제 한다’⁵⁰⁾. 기술 위원회의 역할은 크게 2가지로 구분 할 수 있다. 첫째, 기술위원회는 전문적 지식이 부족한 각료이사회의 임원들에게 정책에 관련된 정보를 제공 이에 대한 이해를 돕는다. 두번째, 자국에서 파견된 결정권자들에게 교섭에 관하여 조언을 하고, 필요한 사안들은 회의가 끝날 때까지 대기하면서 준비한다.

유럽 평의회 의장(The Council Presidency)

유럽 평의회 의장직은 각 회원국들이 6개월기간으로 돌아가면서 대표직을 맡고 있다. 이 기간 동안에 의장직을 맡고 있는 회원국은 각료이사회와 각 정책에 관련 있는 관료(Committees)들의 회의를 준비하는 책임을 맡는다. 이 임기 기간동안 의장직을 맡고 있는 회원국은 1번의 유럽 이사회, 대략90번의 각료이사회, 더 많은 관료(Committees)들의 회의를 주체하고 있다. 이같은 역할을 담당하는 평의회 의장국의 부담을 줄이기 위해서 의장은 ‘2300명의 관료로 구성되어 있는 유럽 평의회 사무국(The Council Secretariat)의 보좌를 받는다’⁵¹⁾.

유럽연합의 확대와 다양한 정책, 각 회원국의 이익과 목표, 지역 정부들, 시민 단체 그리고 이익 집단들의 압력 행사 등으로 유럽연합의 정책 결정은 더욱더 복잡해지고 있다. 그러므로 ‘유럽 평의회 의장에게는 중재자로서의 역할이 부과되고 있다’⁵²⁾. 또한 유럽 이사회의 역할이 커짐에 따라 유럽 평의회 의장의 역할도 비중이 높아져 가고 있는데, 이는 의장은 의제를 준비하고 회원국 행정 수반들의 유럽연합 정책 결정에 대한 타협안을 설계하고 최종 결정을 이끌 수 있는 권한들이 주어지기 때문이다. 이러한 권한들 때문에 많은 회원국들은 자국의 이익과 관련된 정책을 반영하기 위해 유럽연합의 정세를 고려한 적합한 시기의 유럽 평의회 의장직을 원하지만, 실제로 2004년 유럽연합의 확대로 25개국의 회원국이 6개월 임기의 의장직을 수행하기 위해서 기다려하는 시간은 12년 6개월이 걸린다. 따라서 회원국간의 대표직의 수행을 위한 경쟁은 치열하지만 대부분 큰 국가들의 우선권이 있다.

51 Stephen George & Ian Bache, 위의 책, p. 254.

52 Emil Joseph Kirchner, 위의 책, pp. 72-3.

유 럽 의 회 (European Parlia- ment)



회원국들은 유럽 평의회 의장직을 원하지만, 실제로 2004년 유럽연합의 확대로 25개국의 회원국이 6개월 임기 의장직을 수행하기 위해서 기다려야 하는 시간은 12년 6개월이 걸린다.

유럽의회는 유럽연합 회원국의 국민들로부터 직접 선출된 유일한 조직이다. 유럽의회는 국민의 직접 선출권을 통해 유럽연합 정책안에 참여할 수 있는 정당성과 영향력을 부여 받았다. 그러나 유럽의회는 각 회원국의 정부, 의회로부터 지역 정부 수준의 대접을 받고 있고, 유럽의회 역시 재선을 위해 유럽연합의 논쟁과 업무 보다 자신의 선거 지역 문제에 더 많은 관심을 기울이고 있다.

이번 단락에서 살펴보고자 하는 것은 유럽의회의 ‘유럽연합내의 끊임없는 영향력 확대’ 이다. 다른 기구들과 비교하면 유럽의회는 많은 영향력을 발휘하지 못하지만 계속되는 조약들에 의해서 그 역할을 확대하고 있으며 유럽의회에서 주장하는 유럽연합내의 ‘민주주의의 결핍’ 을 통해 유럽연합내에서 힘의 균등성을 움직이고 있다.

구성 및 역할

유럽의회는 유럽 석탄철강 공동체(ECSC:European Coal and Steel Community)의 후임자 역할로 시작되었다. 시작 당시 유럽의회의 의원직은 선출되지 못하고 지명된 자로 미비한 권력을 소유한 각 회원국의 의원들로 구성되었다⁵³⁾.

그러나 1976년부터 채택된 직접 보통선거에 의해 점차 유럽의회는 그 영향력과 권력을 확대했으며, 이후 회원국에서 동일한 비례대표제 선거방식 채택으로 의원들이 선출되고 있다. 유

〈표 2-3〉 2005년 각회원국별 유럽의회 의석수

회원국	의석수	회원국	의석수
오스트리아	18	이탈리아	78
벨기에	24	룩셈부르크	6
덴마크	14	네덜란드	27
핀란드	14	포르투갈	24
프랑스	78	스페인	54
그리스	24	스웨덴	19
독일	99	영국	78
아일랜드	13	헝가리	24
몰타	5	폴란드	54
슬로바키아	14	체코	24
슬로베니아	7	에스토리아	6
키프로스	6	라트비아	9
리투아니아	13	총합계	732

53 Martin Weslake, *A Modern Guide to the European Parliament* (London: Pinter, 1994), p. 268.

유럽의회는 유럽연합 회원국의 국민을 대표하는 기관이며 기능상으로는 국민 의회와 비슷하지만 그 권한은 상당히 제한되어있다. 2004년 새로운 10개 회원국의 유럽연합의 가입으로 총 25개 회원국에서 보통선거로 선출된 임기 5년의 의장1명, 부의장 14명, 행정·재무 부분에 5명의 재무관들(quaestors)로 구성된 임기 2년반의 집행부(Bureau), 의장과 각 정당의 대표로 구성된 ‘회의의 의장들(The Conference of Presidents)’ , 대부분의 업무를 담당하는 19명의 상임의원(Permanent Committees), 그리고 대략 3,500 명의 사무국의 지원들로 구성되었다. 또한 유럽의회는 총 732명의 의원들을 각 회원국에서 선출 하고 유럽의회의 좌석 수는 각국의 인구수에 비례하여 회원국별로 의원수를 할당한다⁵⁴⁾.

유럽의회는 자신들의 권한인 입법권, 예산권과 감독 통제권을 통해 유럽연합안에서의 역할을 수행하고 있다.

첫째, 유럽의회의 입법권은 기본적으로 자문적 역할 수준이었으나 1979년 이후 각료이사회는 의무적으로 위원회가 제안한 발안권을 유럽의회에 상정하여 유럽의회의 의견을 수렴하고 유럽의회의 수정안은 법률에 반영될 수 있는 권한을 지닌다.

둘째, 예산권을 가지고 있는 유럽의회는 유럽공동체의 예산법 개정, 재정확보에 있어 역시 제한적으로 각료이사회와 공동결정에 참여하여 권한을 행사한다. 마지막으로 감독 통제권을 행사하는 유럽의회는 위원회가 발안권을 행사하고 이사회가 결정하는 범위 안에서 이들을 감독하고 자문하여 기구들간의 세력균형과 상호견제, 통제의 기능을 맡는다.

유럽의회는 1979년 이후 끊임없이 자신의 영향력 확대를 위해 노력한 끝에 재적의원 과반수이상 출석에 출석의원 2/3이상의 찬성으로 위원회 전체를 불신임하는 불신임권을 확보 이를 통해 입법권을 제한할 수 있는 권한을 가졌다⁵⁵⁾. 각료이사회와 외교정책 위원회도 유럽의회에 의해 감독 되어지며 또한 유럽 평의회 의장은 임기의 시작과 끝에 유럽 이사회에 관한 내용을 보고하고, 공동 외교안보정책에 관한 사항들에 대해 자문을 구한다.

매 5년 마다 이뤄지는 유럽의회의 선거는 각 회원국의 국회 의원들의 세력 확장과 연관되는 중속 관계를 이룬다. 그러므로 유럽연합의 안전들이 논의 되는 유럽의회 개회시 유럽의회 의원들은 자국 국회 의원들과의 마찰과 분쟁에 대해 염려하며 자신의 재선 기회를 위해 지역의 이익을 대변하는 정직한 대리인의 모습을 보이려는 성향이 있다.

54(http://www.europarl.eu.int/news/public/default_en.htm 2006년 3월 18일).
55 Stephen George & Ian Bache, 위의 책, pp. 263-4.

유럽의회 의장

재선을 승인 받은 2년 6개월의 유럽의회 의장의 역할은 유럽의회 의 정책과 입장을 유럽연합의 기구들에 반영하며 이때 빚어질 마찰을 감소화한다. 또한 유럽연합의 대외 정책 강화에 대한 유럽의회 의 입장을 충고하며, 유럽 이사회의 개회시, 제안된 법안이나 정책에 대한 자신들의 입장을 전달 한다. 마지막으로 의장은 정책 결정 과정에서 의회를 대표해 제 2회 독회에 대한 서명을 하며 법안 통과에 대한 서명은 유럽 평의회 의 의장과 같이 한다.

유럽의회 의 영향력 증가

유럽의회는 전통적으로 위원회가 제안하는 법률안에 대한 자문 역할만을 담당했으며 유럽의회 의 법률안에 대한 의견들은 각료이사회의 심사를 거쳐 의결되었다. 이 단편적인 법률안 체결 과정은 ‘유럽공동체의 민주주의 결핍’이라는 의회의 진정. 탄원을 야기시켰다⁵⁶⁾. 이 탄원은 1970년대 유럽공동체의 연간 예산안 측정에 반영되어 유럽의회와 공동체 기구간에 심의 깊은 논의가 이루어 졌다. 결국 유럽단일법(SEA 1986)은 공동 시장 법규를 위해 ‘협의 절차’ (The co-operation procedure)의 의결 과정을 창출해 유럽의회 의 역할을 확대했다. 또한 마스트리히트 조약 이후 협의 절차 과정은 운송정책, 지역발전, 사회정책, 산학협조, 법적 경제적 문제들에 널리 적용하게 되었다.

그러나 협의 절차 과정만으로는 진정한 유럽회의 권력을 갖는 것은 역부족이었다. 여전히 유럽의회는 스스로 법률안을 제안, 철회할 수 있는 권한이 없었으나 마스트리히트 조약(1992)의 ‘공동 의사결정 절차’ (The co-decision)를 통해 법률안을 철회할 수 있는 권한을 획득했다. 공동 의사결정 절차는 문자 그대로 유럽의회, 각료이사회, 위원회가 제안한 안건들을 공동으로 결정한다. 마스트리히트 조약 이후 노동자의 자유로운 이동, 유럽연합내 시장, 교육, 문화, 공중보건, 소비자보호, 범 유럽 네트워크(Trans-European Networks(TENs)), 연구 및 발전, 환경정책 등에 널리 적용되었다. 또한 유럽의회는 새 회원국 가입, 중요한 국제 조약, 유럽 시민권, 유럽 거주 및 여행, 유럽중앙은행 제정안 등의 안건에 대한 동의권을 행사할 수 있는 동의 절차를 따른

⁵⁶ Stephen George & Ian Bache, 위의 책, pp. 268-9.

다. 유럽의회는 고충 처리원(Ombudsman) 임명권을 가지며 로마 조약 이후 유럽의회는 위원회, 각료이사회를 감독. 통제하며 이들이 조약에 따른 업무 수행을 무시할 시 유럽 사법재판소에 회부할 수 있는 권한을 가지게 되었다.

마스트리히트 조약에 의해 실행된 의사 결정 과정의 문제점 야기로 인해 암스테르담 조약(1997)에서는 유럽의회역할을 단순화했다. 암스테르담 조약은 가중 다수결(QMV)의 범위를 확대하고 공동의사결정과 가중 다수결의 상호관계를 일반화 시켰다. 하지만 각료이사회가 유럽의회자문을 필요로 하는 농업 분야는 예외로 남겼다. 민감한 사안들과 연관되는 정책들의 협의 절차는 특정한 안건들에만 적용, 그 범위를 제한했다. 암스테르담조약은 마스트리히트조약 때 창출됐던 공동 의사결정 절차의 제3독회를 해제하고 단순화했다. 이것은 조정 쟁의 위원회가 제안한 협상안을 각료이사회와 유럽의회가 타결하지 않을 경우 모든 법률안은 자연스럽게 철회된다. 이 같은 유럽의회역할 확대는 ‘유럽공동체 민주주의 결핍’ 을 지닌 유럽연합의 소 기관들에게까지 퍼할 수 없는 영향력을 미치고 있다.

민주주의의 결핍

유럽의회는 유일하게 회원국의 국민들로 부터 선출된 기구임에도 불구하고 유럽연합의 정책 결정 과정중 많은 발언권과 영향력을 행사하지 못하며 이것은 결국 유럽연합내의 민주주의 결핍이라고 주장하고 있다. 이같은 유럽의회역할의 영향력 약화는 처음부터 유럽의회를 생각하지 않은 Jean Monnet 의 유럽 석탄 철강 공동체 설립에서부터이다⁵⁷⁾. 오래전의 유럽연합은 농업과 몇개의 정책 부분만을 단지 회원국들의 통제하에 브뤼셀에서 결정하는 수준이었지만, 마스트리히트 조약 이후 급속도로 확대되는 유럽연합의 범위와 함께 증가하는 정책들에 대한 결정은 유럽 국민들이 해야 한다는 인식도 확산되어 유럽의회역할의 권한도 점차 강화되었다. 현재 세계화에 대한 인식이 늘어나면서 국민들의 정체성은 자국에 제한되지 않고 유럽연합으로 확대되고 있다.

그러나 늘어나는 유럽의회역할의 영향력이 유럽연합의 민주주의 결핍을 충족시키는가? 라는 논쟁은 존재하고 있다. 이 논쟁의 중심은 ‘국민들의 정체성이 자국에 있지 유럽연합에 있는 것은 아니다’ 라고 주장하는데 있다. 유럽연합의 정체성은 공통적인 유럽 문화에서 지속 되어진다고 주장하는 사람도 있지만 아직도 많은 사람들은 유럽의 전쟁의 역사가 국가를 구분하고 유럽연합에 대한 불신뢰성과 회의적인 영향도 함

57 Kevin Featherstone, "Jean Monnet and the 'Democratic Deficit', in the European Union," *Journal of Common Market Studies* 32, pp. 164-9.

께 주고 있다고 믿고 행동하고 있다. 이는 유럽의회의 구성원을 선출하는 투표에서 확실히 밝혀 지고 있다. 즉 국민들의 관심과 의견을 유럽의회는 충분히 확보 하지 못하고 있다 라는것을 증명하고 있다.

이러한 유럽연합의 민주주의 결핍을 해결할 수 있는 것은 유럽의회와 회원국 의회와의 협력이라 할 수 있겠다. 유럽의회는 각 회원국의 각료이사회에 압력을 가할 수 있는 자국의 의회를 통해 유럽연합 정책 결정 과정에서의 보다 많은 영향력을 확보 할 수 있고, 자국 의회의 홍보를 통해 국민들에게 유럽연합에 대한 긍정적인 생각을 갖게 할 수 있다. 또 회원국의 의회는 유럽의회를 통해 자신들의 국내 정책 반영에 필요한 자료들을 확보 할 수 있고, 유럽연합의 정책 방향에 따라 자국내의 정책의 이익을 확대 시킬 수 있다. 이런 두 의회의 협력이 유럽연합의 민주주의 결핍을 해소시킬 수 있고, 또 회원국의 발전에도 이바지 할 수 있다.

유럽 사법재판소(The European Court of Justice(ECJ))

유럽 사법재판소는 조약과 조약을 기반으로 회원국들의 동의로 이끌어낸 유럽연합의 법률을 해석하는 기구이다. 특히 유럽 사법재판소의 필요성을 인식한 회원국들의 동의로 설립되었지만 유럽 사법재판소는 자신들의 정체성이 통합 법률로 회손되어진다고 믿는 회원국들에게 비난의 대상이 되고 있다. 특히 정치적으로 민감한 회원국들의 비난이 더욱 거세지고 있다⁵⁸⁾.

이번 단락에는 유럽 사법재판소의 역할과 구성을 제시하겠다. 특히 유럽 사법재판소의 역할과 권한은 회원국들에게 유럽연합의 영향력을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 또한 유럽 사법재판소의 법률 해석과 역할을 비난하는 회원국내의 법원(national courts)의 반응을 제시하려고 한다.

구성과 역할

유럽 사법재판소는 유럽공동체법을 확립 및 준수 시키기 위해 1951년 유럽 석탄철강 공동체 조약(ECSC:European Coal and Steel Community Treaty)때 탄생했다. 조약들과 법령들이 유럽공동체의 뼈대를 구성한다면 유럽 사법재판소는 그 뼈대가 움직임일 수 있도록 보호하고, 지지하는 기구이다. 유럽 사법재판소는 룩셈부르크

58 George Smith, *European Court of Justice: Judges or Policy Makers?*(London: Bruges Group, 1990), p. 20.

에 위치하며 15명의 판사와 9명의 변호관장으로 구성된다. 이들은 회원국 정부 수준 의(common accord of the governments) 유럽연합 정부에서 임명한다. 각 회원국 에서 임명된15명의 판사들은 6년 임기이며 최고 재판장은 임명된 15명의 판사들에 의 해 선출되며 임기는 3년이다. 선출된 최고재판장은 유럽 사법재판소에서 재판을 심사 숙고하게 주재한다. 그러나 9명의 변호관장은 법적 견해들만 제시할 뿐 근원적인 사법 문제들에 대해 판결하지 않는다. 유럽 사법재판소는 자체 요구에 위해 본회의를 개최 할 수도 있지만 대부분 유럽공동체기구나 유럽연합 회원국들이 문제에 당면할 때 개 회한다⁵⁹⁾.

회원국에서 지명한 15명의 판사는 기업에 적용되는 경쟁법의 적법성 판단 및 반덤 핑 사건등을 주로 처리하는 1심 재판소를 유럽 사법재판소의 하급심으로 설립한다. 소 속된 15명의 판사들은 소속국가의 이해관계를 떠나 독립성을 유지해야하며 각자 자국 의 최고 판사직에 임명될 수 있는 자격이 있어야 한다. 법률판결은 8명의 법률관에 의 해 진행되는데 이들은 제출된 법률문제를 공개적으로 진술하고 사법재판소가 과제를 수행하는 것을 뒷받침한다.

유럽 사법재판소는 유럽연합의 조약들과 유럽연합의 기구들의 권한을 바탕으로 법을 해석하고 있다. 유럽 사법재판소의 상환을 청구하는 방법은 여러가지로 발생되 는데 가장 보편적인 것이 예비 판정 절차이다. 이것은 각 회원국의 법원에서 해당 사건 과 적법성을 유럽연합법에 근거하여 예비 판정 절차를 위해 유럽 사법재판소에 제출 한다.

제출된 사안은 유럽 사법재판소의 권고와 조사 하에 착수된다. 사법재판소에 회부 되는 제소는 유럽학계, 정부기관, 법인이나 개인도 가능하며 특히 위원회나 각 회원국 은 유럽 사법재판소에 어떤 회원국이 조약의 의무를 수행하지 않을 경우 이를 유럽 사 법 재판소에 제소할 수 있다.

만약 회원국의 위법성이 발견되면 고발된 회원국은 반드시 유럽 사법재판소의 권 고를 따라야 한다. 또한 회원국, 각료이사회, 위원회 그리고 유럽의회들은 만약 유럽연 합의 법률중 취소하려는 조항이 있으면 유럽 사법재판소에 제소를 해야 한다. 유럽 사 법재판소는 유럽연합 정책 결정이 실패했을 시 과정을 다시 조사하고, 범법 행위자를 찾는다. 유럽 사법재판소는 유럽연합의 기구들과 임원들의 역할에 입을 수 있는 피해 를 줄이고자 이들을 규제한다. 마지막으로 유럽 사법 재판소는 자신의 판결에 대해 부 당성을 주장하는 모든 의견을 수용해야 한다.

59 <http://curia.eu.int/en/index.htm> 2006년 3월 19일.

60 Anne-Marie Slaughter Burley & Walter Mattli, 위의 책, pp. 52-7.

유럽 사법재판소 와 회원국의 법원

유럽 사법재판소의
유럽연합 조항에 관한



유럽 연합안에서의 자신들의 정체성과 역할을 쉽게 행사할 수 없다. 이는 회원국의 국민들의 인식에서 발생하는데 국민의 국가에 대한 소속감이 유럽 연합보다 더 강하다.

해석과 재판에 관한 권한은 회원국 법원의 동의하에만 그 권한을 행사할 수 있다. 조항 177/234(Article 177/234)의 동의 함으로, 회원국의 법원은 유럽 사법재판소의 구성의 주요한 역할을 한다. Burley and Mattli 은 이것을 보고 ‘신 기능주의(neofunction-alism) 영향’이라고 정의한다⁶⁰⁾. 특히 유럽연합의 다양한 분야의 협력으로 오는 파급 효과가 유럽 사법 재판소 창설에 까지 영향을 미쳤다고 주장한다. 이는 경제 협력 등 국가의 범위를 벗어나 유럽연합의 범위에서 활동하는 모든 기업이나 이익 단체들 활동이 국제법과 마찬가지로 유럽연합에서의 법이 필요하고 공정하게 문제를 판단하고 해석하는 기구의 필요성에 의해 유럽 재판소의 구성을 야기시켰다.

하지만 이러한 유럽 사법재판소의 역할과 실제적인 회원국의 법원들과의 관계는 어려움을 겪고 있다. 특히 이탈리아, 프랑스, 영국 그리고 독일의 대법원(supreme courts)은 유럽 사법재판소의 판결에 대해 많은 불쾌감을 가진다⁶¹⁾. 이같은 경우는 많이 발생하고 있는데, 회원국들은 유럽연합의 법률을 자국의 법보다 상위개념으로 인정하지 않으므로 회원국의 대법원은 유럽 사법재판소의 판결에 동의 하지 않는다. 영국의 재판관(Law Lords)들은 처음부터 유럽연합의 법이 영국의 헌법에 종속되고 자국의 의회의 방향으로 유럽연합의 법이 제정될 때 두 기구들은 공존할 수 있다는 제안을 했다. 이 의미는 국가 의회의 독립성을 보호해 준다는것을 의미한다. 또한 영국과 관련된 유럽연합안에서의 문제의 판결은 영국의 대법원을 따르겠다는 의미도 함께 갖는다. 이러한 유럽 사법 재판소와의 대결은 독일의 대법원의 판결에서도 나타났다. 1970년 국제 합병회사의 경우(예 11/70), 독일의 한 무역회사는 위원회의 제제로 수출 승인권에 대한 소량의 벌금을 물을것을 유럽 사법재판소에서 판결을 받았다. 하지만 독일의 법원은 독일의 기본 법률상 아무런 문제가 없기 때문에 ‘유럽연합의 법률이 국가의 법률보다 우선한다’ 라는 유럽 사법 재판소의 판결에 대해 반대를 했다. ‘국가의 법률은 자국의 국민을 보호한다’ 라는 명목하에 유럽 사법재판소의 의미가 퇴색해졌다⁶²⁾.

61 Richard Kuper, *The Politics of the European Court of Justice* (London: Kogan Page, 1998), p. 5.

62 Stephen George & Ian Bache, 위의 책, pp. 282-3.

유럽 사법재판소 역시 회원국 법률과의 문제를 인식하지만, 개별 회원국의 문제가 아닌 유럽연합안에서의 공동에 대한 문제는 유럽연합의 법률로 해석해야 한다는 조항을 제안했지만, 회원국들로부터 인정받지 못하고 거절당했다. 다시 말하자면, 국민들은 자신들의 삶이 국가로부터 영향을 받고 있다고 인식하고 있다. 즉 자신들의 국가가 유럽연합의 회원이 된다고 해도 자신들이 직접 참여하는것이 아니며 자신의 정부를 통한 간접적 참여 또한 인정하지 않고 있다. 특히 유럽연합은 독립국적 실체가 없기 때문에 국민들의 인식이 쉽게 바뀌지 않고 있고 또한 유럽연합의 조약은 반드시 유럽의 회가 아니라 자국 의회를 통해 회원국 국민들의 승인을 받아야 조약으로 인정할 수 있다고 주장하고 있다.

결론

지금까지 살펴 본 유럽연합 기구의 역할들을 다시 정리해보면 위원회의 정책 발안권과 연간 예산안 제안권은 위원회의 역할을 부각 시켜주고 있으며 위원회의 활동 범위를 더욱 확장 시킬 수 있도록 도와주고 있다.

즉 위원회는 유럽연합의 확대로 시민 단체, 지역 정부 그리고 이익 단체등과의 유럽연합과의 매개체 역할을 한다. 이 매개체 역할은 유럽연합내의 하위 구성원들의 참여를 유도하고 있으며, 그들로부터 필요한 정보를 정책에 제안할 수 있는 기회를 부여한다. 또 이러한 활동들이 각 회원국에 압력을 행사할 수 있는 수단이 되기도 한다. 이 과정에서 초 국가주의자들이 주장하는 유럽연합의 회원국의 역할이 줄어들고, 유럽의 정치, 문화, 사회, 경제의 통합을 이루는 과정의 증거를 찾을 수 있다. 더욱이 회원국들도 유럽연합 정책의 방향에 따라 공평한 이익 분배에 어려움을 해결하고자, 어느 특정한 국가를 위한 정책을 피하고 공동의 발전을 위한 정책을 제안할 수 있도록 위원회의 역할을 증대 시키고 있다.

하지만, 회원국으로 부터 파견된 대표들로 구성된 각료이사회는 정책 결정의 권한은 국가의 이익을 반영하고, 위원회의 제안을 수정·부결 처리할 수 있는 권한이 있다. 이는 유럽연합의 정책, 예산 결정 과정에서 회원국의 개별적인 이익이 맞물려 있다고 볼 수 있다. 그러므로 정책, 예산안을 모든 회원국이 동의 할 때까지는 얼마의 시간이 필요한지 확인할 수 없고 동의 여부도 확신할 수도 없다. 따라서 표결에 의한 의사 결정 방법(만장 일치, 가중 다수결, 단순 다수결)은 유럽연합의 정책, 예산 결정을 회기내에 결정을 이끌어낼 수 있는 방법으로 적용 범위들이 점차 확대되고 있다.

유럽 평의회의 역할을 중심으로 끌여가는 상임 대표 위원회의 성격을 규정하자

면, 상임 대표 위원회가 모국의 이익만을 위해 유럽연합의 정책을 이끌어가는지? 아니면 유럽연합의 발전을 위해 각국의 동의를 이끄는 기구인지? 고려해야 한다. 상임 대표 위원회 임원들의 소속감과 사회성 때문에 그들 역시 자국에 큰 영향을 미치지 않을 것이라고 판단되는 정책들은 자국의 정부를 동의로 이끄는 경우를 종종 볼 수 있다.

회원국의 국민들로 부터 직접 선출되는 유럽의회의 역할 확대는 회원국의 유럽연합의 정책 결정에 미치는 영향력을 공유하게 되었다. 하지만 유럽의회는 회원국과 국민들의 관심을 받지 못하고 자신의 재선에 더욱 중점을 두며 유럽연합의 논쟁과 업무보다 자신의 선거 지역 문제에 집중하고 있다. 즉 민주주의 결핍이라는 논쟁으로 유럽연합내에서의 역할을 증대 시켰지만, 그 역할의 권한이 퇴색되어 지고 있다. 또한 유럽연합의 정체성에 대해 인식한 국민들로부터 지지도가 떨어져 유럽의회의 권한 확대도 역시 민주주의 결핍을 해결 할 수 없다.

유럽 사법재판소는 유럽연합의 조약과 법률을 해석하는 기구이다. 그리고 유럽연합 조약의 의무를 이행하지 않는 회원국에 대한 법률적 압력을 행사할 수 있다. 하지만 압력 행사는 물질적 행사를 하지 못하고 단지 도덕적인 문제에서 벗어나기 힘들다. 유럽 사법재판소 역시 유럽의회와 마찬가지로 유럽연합안에서의 자신들의 정체성과 역할을 쉽게 행사할 수 없다.

이는 회원국의 국민들의 인식에서 발생하는데 국민의 국가에 대한 소속감이 유럽연합보다 더 강하다. 따라서 국민들의 인식도 유럽 사법 재판소의 판결보다는 국가의 법률에 따른 법원들의 판결에 더 많은 무게를 두고 있으며 자신들의 승인을 직접 받지 못하는 유럽연합의 조약에 큰 의미를 두지 않는다.

이와같이 유럽연합의 기구의 역할, 성격 그리고 논쟁을 살펴보았다.

과연 국가연합 주의자들과 초국가주의자들의 주장 중 누구의 주장인 옳은것인가? 사실적으로 두 입장이 지금 유럽연합에 공존하는것이 지금까지의 연구를 통해서 증명되고 있다. 유럽연합 확대는 더 많은 이익을 도출시키며 유럽연합의 영향력 역시 증대되어지고 있다. 하지만 국가를 배제한 유럽연합은 존재하지 않으며 회원국들이 손해를 감수하면서 유럽연합을 존립시키고 있다면 더 이상의 유럽연합의 확대는 없을 것이다. 이러한 우려에도 불구하고 유럽연합의 새로운 회원국들은 점차 늘어나고 있고 구 회원국들은 새로운 회원국의 참여로 인해 줄어드는 이익을 방지하기 위해 위원회의 유럽연합의 발전을 위한 제안에 압력을 행사하고 있다. 이로 인해 신회원국들과의 마찰도 발생하고 있지만 유럽연합(EU)은 여전히 그 성장 속도를 늦추지 않을 것이다. 이러한 진통을 통해서 합리적인 조약들을 이루어내 결국 유럽연합은 하나의 유럽 연방제로 구성 · 발전할 것이다.

〈참고문헌〉

- Bayers, J. and Dierickx, G., “The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?” *Journal of Common Market Studies* 36.
- Beetham, D. and Lord, C., *Democracy and the European Union* (London: Longman, 1998).
- Burley, A. M. and Mattli, W., “Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration,” *International Organization* 47.
- Cini, M., *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- Cram, L., *Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process* (London: Routledge, 1997).
- Diebold, W. Jr., *The Schuman Plan: A study in Economic Cooperation, 1950–1959* (New York: Praeger, 1959).
- Egeberg, M., “Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making,” *Journal of European Public Policy* 6,
- Featherstone, K. “Jean Monnet and the “Democratic Deficit” in the European Union,” *Journal of Common Market Studies* 32.
- George, S. and Bache, I., *Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- Hayes-Renshaw, F. and Wallace, H., *The Council of Ministers* (London: MacMillan Press LTD, 1997).
- Hayes-Renshaw, F., Lequesne, C. and Mayor Lopez, P., “The Permanent Representations of the Member States to the European Communities,” *Journal of Common Market Studies* 28.
- Kirchner, E. J., *Decision-making in the European Community* (Manchester: Manchester University Press, 1992).
- Kuper, R., *The Politics of the European Court of Justice* (London: Kogan Page, 1998).
- Laffan, B. and Shackleton, M., “The Budget: Who Gets What, When, and How” in Wallace, H. and Wallace, W. eds., *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
- Lewis, J., “Is the ‘Hard Bargaining’, Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive,” *Journal of Common Market Studies* 36.
- Lord, C., *Democracy in the European Union* (Sheffield: Sheffield University Press, 1998).
- Mattila, M. and Lane, J. E. “Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Council Voting,” *European Union Politics* 2.

Moravcsik, A., “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies* 31.

Nugent, N., *The European Commission* (New York: Palgrave, 2001).

Peters, G., “Agenda-setting in the European Union,” in Richardson, J. ed., *European Union: Power and Policy-Making* (London: Routledge, 1996).

Peterson, J., “Technology Policy in Europe: Explaining the Framework Programme in Theory and Practice,” *Journal of Common Market Studies* 31.

Scharpf, F., “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration,” *Public Administration* 66.

Schendelen, M. P. C. M. V., “The Council Decides: Does the Council Decide?,” *Journal of Common Market Studies* 34.

Smith, G., *European Court of Justice: Judges or Policy Makers?* (London: Bruges Group, 1990).

Tranholm-Mikkelsen, J., “Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Re-Appraisal in the Light of the New Dynamism of the EC,” *Mullennium: Journal of International Studies* 20.

Wallace, H. “The Institutional Setting: Five Variations on a Theme,” in Wallace, H. and Wallace, W. eds., *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

Weslake, M., *A Modern Guide to the European Parliament* (London: Pinter, 1994).

Wessels, W., “The EC Council: The Community’s Decision-Making Cener,” in Keohane, R. and Hoffmann, S. eds., *The New European Community: Decision-making and Institutional Change* (Oxford: Westview Press, 1991).

Wincott, D. “The Court of Justice and the European policy process,” in Richardson, J. ed., *European Union: Power and Policy-Making* (London: Routledge, 1996).

ECJ: <http://curia.eu.int/en/index.htm> (검색일: 2006년 3월 19일).

Europa Easy Reading Corner: http://www.europa.eu.int/comm/publications/index_en.htm (검색일: 2006년 3월 2일).

Europa Glossary: http://europa.eu.int/scadplus/glossary/weighting_votes_council_en.htm (검색일: 2006년 3월 16일).

EUROPA: http://europa.eu.int/index_en.htm (검색일: 2006년 2월 22일).

European Parliament: http://www.europarl.eu.int/news/public/default_en.htm (검색일: 2006년 3월 18일).

Monitoring of the Decision-making Process between institutions: http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=183170#357324 (검색일: 2006년 3월 2일).

The European Commission: http://europa.eu.int/comm/index_en.htm (검색일: 2006년 2월 22일).

The European Court of Auditors: http://europa.eu.int/institutions/inst/auditors/index_en.htm (검색일: 2006년 3월 6일).



유럽연합 확대와 주변지역정책

김대순 (영국 글래스고대학 유럽연구센터)
napot95@hanmail.net



들어가는 말

2004년 5월 1일 구 소련(The Soviet Union) 영향하에 있던 중동부 유럽 8개국과 지중해 연안 2개국¹⁾ 유럽연합에 공식적으로 가입함으로써 유럽연합은 명실상부 최다 회원국(25개국), 최고 경제적 규모를 갖춘 하나의 통합적 단위체로 발돋움 하였다.

유럽연합이 정치·경제적 영역에 있어서 공공의 가치를 공유하는 하나의 통합된 단위체로써 현재의 상태에 이르기까지 쉬운 길을 걸어온 것만은 아니다. 2차 세계대전 이후 석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)로부터 시작하여 현재 규모의 유럽연합(European Union)으로 통합되기까지 유럽연합은 많은 난관을 극복해 왔다.

예컨대 제 1차 유럽공동체 확대 시 영국의 가입에 대한 프랑스와 독일의 견해차이로 인하여 영국의 유럽연합 가입은 상당히 지연되었으며, 70년대 중반에는 소위 말해



‘유로경화증’ (Euro-sclerosis)이라 불리는 경기적 침체로 인하여 유럽통합 (European Integration)이라는 프로젝트 자체가 흔들리기도 하였다. 또한 최근의 경우 유럽헌법의 비준(Ratification)을 놓고 프랑스와 네덜란드 국민들은 국민투표를 통하여 반대적 의사를 표명, 경제적 통합에 연이은 정치적 통합의 역사적 기회가 미루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 유럽연합은 세계 최대 규모의 단일시장을 갖춘 공동체로서 미국과 일본에 상응하여 민주주의, 시장경제, 인권존중 및 소수민족 보호 등의 보편적 가치를 전파하는 ‘시민적 힘’ (Civilian Power)²⁾의 공동체로 거듭나고 있다.

그렇다면 유럽 연합이 현재의 통합에 이르기까지 어떠한 진보적 과정(Evolu-

1) 해당국가는 다음과 같다. 먼저 비셰그라드(Visegrad) 4개국 - 폴란드 (Poland), 헝가리(Hungary), 체코 (The Czech Republic), 슬로바키아 (Slovakia), 그리고 슬로베니아(Slovenia), 아울러 발틱 연안 (The Baltic States) 3개국 - 에스토니아 (Estonia), 라트비아(Latvia), 리투아니아 (Lithuania)이며 마지막 지중해 연안국가 - 몰타 (Malta) 그리고 사이프러스 (Cyprus)가 유럽연합 제 4차 확장대상 국가이었다.



유럽연합은 세계 최대규모의 단일시장을 갖춘 공동체로서 민주주의, 시장경제, 인권존중 및 소수민족 보호 등의 보편적 가치를 전파하는 ‘시민적 힘’의 공동체로 거듭나고 있다.

tionary process)을 거쳐 왔는가? 또한 유럽연합은 왜 확대(Enlargement)라는 프로젝트를 꾸준히 지속시키고 있는가? 확대가 아

닌 다른 방법으로 유럽의 주변국가들과 협력방안을 모색할 수는 없는가?

이 글(Chapter)에서는 이 질문들에 대하여 해답을 찾고자 한다. 해답은 보편적인 답변보다는 필자의 관점에서 본 해법을 제시하여 위하여 단행본의 교과서만이 아닌 주요 연설문, 유럽연합 홈페이지 및 인터넷 사이트 그리고 학술지 등을 함께 사용하였다.

1장은 유럽연합이 어떻게 진보적으로 확대의 과정을 이행해 왔는지 간단한 확대의 역사를 시작으로, 확대의 대상국가 및 조건, 그리고 확대의 이유를 알아본다.

2장은 심화와 확대이라는 표면적인 모순적 이슈를 두고서 유럽연합이 어떻게 대처해 왔는지 그리고 심화와 확대는 서로 조화될 수 없는 실재(Entity)인가를 살펴본다.

마지막으로 3장에서는 유럽연합이 회원국 가입 승인(Accession to the European Union)이라는 ‘가장 효과적인 외교수단’ (The most effective diplomatic instrument) 대신 주변의 다른 유럽국가들과 어떠한 방법으로 협력을 모색해 왔는지 유럽연합 주변지역정책(European Neighbourhood Policy)을 고찰해 보기로 한다.

유럽 연합의 확대

확대(Enlargement)의 역사

확대이란 새로운 비회원 유럽국가들이 유럽연합의 회원으로 되는 과정을 의미한다.³⁾

유럽연합은 1952년 8월 최초 유럽석탄철강공동체(ECSC)인 창설 6개국 멤버(프

2) Civilian power라는 말은 런던 정경대 교수인 Hill이 사용한 용어으로써 유럽연합은 무력의 사용 (Exercising military forces)으로 공공의 보편적 관념 혹은 가치를 전파시키는 개체가 아니라, 경제적 지원 및 양자 (Bi-lateral) 혹은 다자간 (Multi-lateral) 대화등을 통한 다양한 외교적 수단으로 세계평화와 안정 그리고 번영을 증진시키는데 이바지하고 있다는 표현을 비유적인 표현으로 사용한 말이다. 좀 더 자세한 사항은 Hill Christopher, 'The Capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role', Journal of Common Market Studies, 31-3, pp. 305-327.

3) Glen k. John, 'EU enlargement' in Cini Michelle ed., European Union politics (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 211.

〈표-1〉 유럽연합의 경제규모, GDP대비⁴⁾

단위 : 10억 유로

GDP in billions of Euro, 2003	
(China)	1253.0
(EU-25)	9755.4
(Japan)	3798.5
(Russia)	385.3
(USA)	9727.7
Source :	

http://europa.eu.int/abc/keyfigures/tradeandeconomy/production/index_en.htm#chart27.

유럽단일시장 프로그램(The Single European Market Programme) 착수를 위한 유럽경제공동체(EC) 내에서의 내적 개혁을 추진하던 시기이었다.⁵⁾ 예컨대 유럽경제공동체 단일시장 통합을 위한 구체적 결의안인 유럽단일 의정서(The Single European

랑스, 서독, 벨기에, 룩셈부르크, 이태리 그리고 네덜란드)을 주축으로 꾸준히 확대 전략을 견지해 왔다.

최초의 확대는 1973년 영국, 덴마크, 아일랜드가 유럽연합(당시는 유럽경제공동체 이었음)에 가입함으로써 북으로의 확대가 이루어졌고, 1981년 그리스, 그리고 5년 뒤인 1986년에는 포르투갈 및 스페인이 가입함으로써 지중해 연안 남으로의 확대가 이어졌다.

당시는 유럽경제공동체가 85년 이후 유럽공동체 집행위원회의 백서(The White Paper)을 통해서 준비해 온 유

〈그림-1〉: 유럽 연합 확대의 역사

1. 창설멤버 6개국 (1952년)



독일



프랑스



네덜란드



벨기에



이태리



룩셈부르크

2. 북으로의 확장 (Northern Enlargement) (1973년)



영국



덴마크



아일랜드

3. 남으로의 확장 (Southern Enlargement) (1981- 1986년)



그리스



스페인



포르투갈

4)위의 통계자료는 유럽연합 공식 홈페이지에서 인용했다: http://europa.eu.int/abc/keyfigures/tradeandeconomy/production/index_en.htm#chart27. (검색일: 2006년 4월 3일)

5) Ibid., p. 214.

4. 오스트리아 및 스칸디나비아 2개국 (1995년)



5. 중동부 유럽 8개국 및 지중해 연안 2개국 (2004년)



Act) 또한 이 시기(1986-1987년)에 발효가 되었다.⁶⁾ 그 후 1993년 유럽경제공동체(EC)가 마스트리트 조약(The Maastricht Treaty)을 토대로 공식적으로 유럽연합(EU)으로 출범한 이래로 스칸디나비아 3국 핀란드, 스웨덴, 노르웨이(노르웨이 경우는 국민투표 결과로 부결됨) 그리고 아울러 오스트리아가 1995년 유럽연합에 가입함으로써 유럽연합은 15개국의 회원국(The old members)이 단일 시장을 공유하는 구성체로 변모하였다.

그 후 대략 10년 뒤인 2004년 5월 1일 유럽연합은 그 동안 준회원 협정(Association Agreement) 및 유럽협정(Europe Agreement)으로 체결되어왔던 구 소련 연방국가인 중동부 유럽 8개국 및 지중해 연안 2개국을 새로운 회원국(the new members)으로 흡수함으로써 명실상부 유럽연합은 최대 회원국(25개국) 및 최대 경제규모(GDP: 97 billion Euros in 2003)의 하나의 구성체로 발돋움하게 된다.

이외에도 유럽연합은 현재 불가리아 및 루마니아 정부와 가입 승인 협상(Accession negotiation)을 추진하고 있으며 이 두 국가가 유럽연합이 제시한 필요충분 조건들을 만족시킬시 2007년 혹은 2008년에 제 5차 확대가 이루어질 것으로 예상 이 된다. 또한 2003년 가입 신청을 한 크루아시아는 현재 미래 가입 후보국으로 유럽 연합에 의하여 분류가 되어 있으며⁷⁾ 일찍이 1987년도에 회원국 가입 신청을 한 터키와는 현재 가입승인(Accession negotiation) 절차를 교섭 중이다.

6) 위의 통계자료는 유럽연합 공식 홈페이지에서 인용했다: http://europa.eu.int/abc/keyfigures/tradeandeconomy/production/index_en.htm#chart27. (검색일: 2006년 4월 3일)

7) 현재 유럽연합에 의하여 미래 후보국으로 분류된 국가는 이외에도 구유고 연방국가 이었던 마케도니아(Macedonia)가 있다. 좀 더 자세한 사항은 유럽연합 공식 홈페이지 http://europa.eu.int/abc/governments/index_en.htm, 에서 candidates states (후보국)을 참조할 것. (검색일: 2006년 4월 4일)

회원국이 되기 위한 조건(확대의 대상 및 영역)

그렇다면 어떤 국가가 유럽연합의 회원이 될 수 있는가? 지형학적으로 유럽에 위치한 유럽국가는 모두 유럽연합의 회원이 될 수 있는가?

유럽연합은 암스테르담 조약을 통해서 그 조건을 다음과 같이 규정하고 있다.

암스테르담 조약 49항<Article 49 of the Amsterdam Treaty>:

6번 조항에 규정된 근본적 원리를 준수하는 어느 유럽국가도 유럽연합의 회원이 될 수 있다[...].

암스테르담 조약 6항 <Article 6(1) of the Amsterdam Treaty>:

유럽연합은 회원국 모두가 공유하고 있는 자유, 민주주의, 인권에 대한 존중, 법치주의의 근본적 원리에 그 기반을 두고 있다⁸⁾.

즉 암스테르담 조약에 따르면 유럽연합은 원칙적으로 지형학적으로 유럽에 속한 모든 국가들에게 유럽연합의 회원이 될 수 있는 기회를 원칙적으로 제공하고 있지만 유럽연합의 근본적 원리(Fundamental principles)를 준수하는 국가들에게만 회원이 될 수 있는 자격을 제한하고 있다. 여기서 말하는 근본적 원리란 1993년 덴마크 코펜하겐 정상회담에서 규정된 원리로써 비회원국들이 유럽연합의 회원국이 되기 위해서 어떻게 정치, 경제, 사회 등의 폭넓은 분야에서 유럽연합의 기준에 적합하게 수렴(Convergence)해 나가야 하는지 그 조건들을 제시하고 있다.

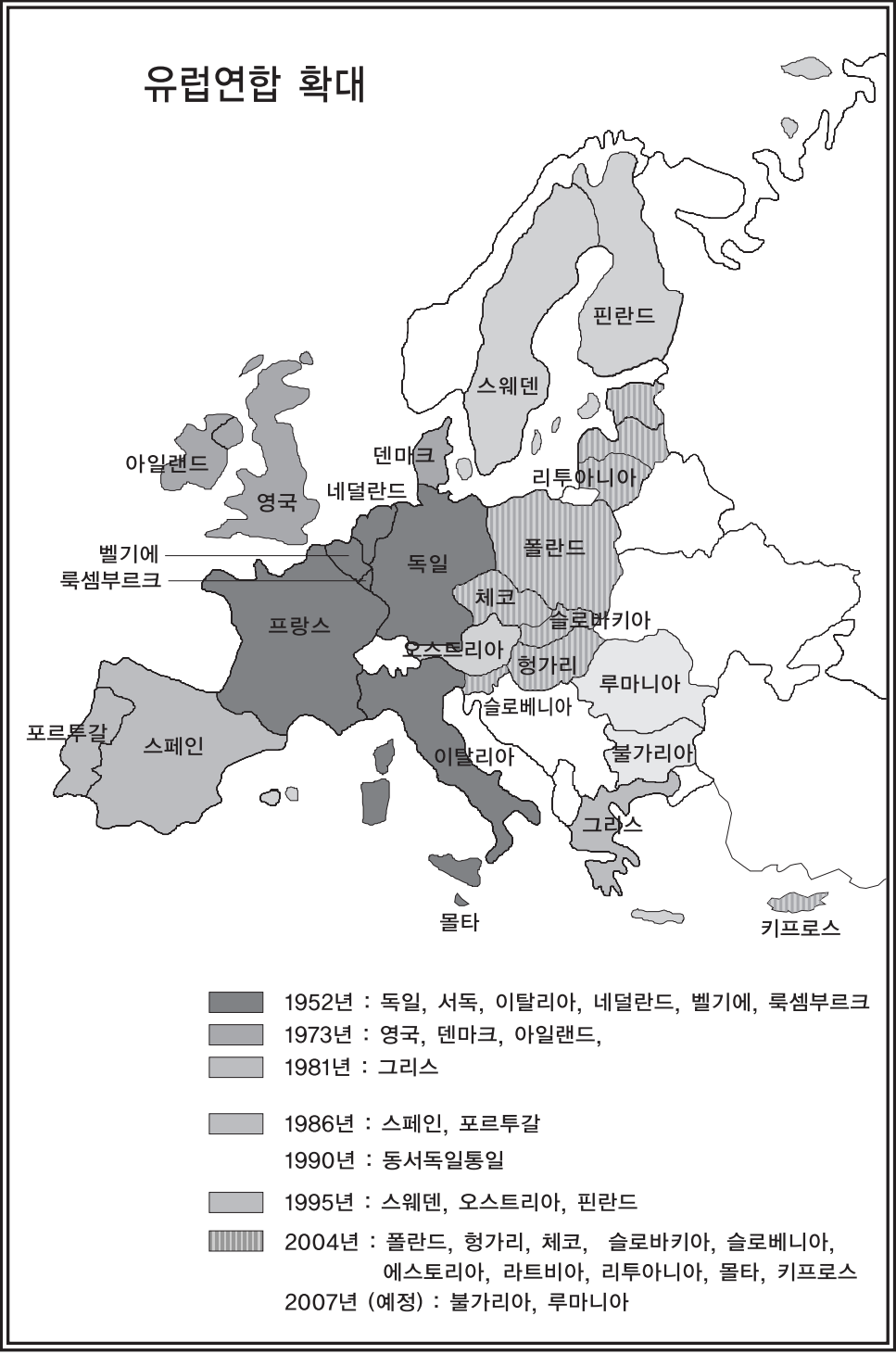
조건부의 기원: 코펜하겐 척도

유럽연합은 비회원국들이 회원국이 되기 위하여 어떤 필요충분 조건들을 충족시키야 하는지 다음과 같이 제시하고 있다.

회원국이 되기 위해서는 후보국은 다음과 같은 조건들을 충족시켜야 한다.

민주주의의 실현, 법치주의, 인권 및 소수민족에 대한 존중, 기능적 시장 경제 미카니즘의 존재 그리고 유럽연합 내에서의 시장개방 압력과 관련하여 경쟁력을 갖추어야 한다. 또한 후보국은 정치, 경제, 통화연맹 달성을 위한 회원국의 의무를 준수해야

8) Friis Lykke, "EU enlargement and then there were 28?" in Bomberg Elizabeth. Stubb Alexander. eds., The European Union: How does it work? (New York: Oxford University Press, 2003) p. 178.



한다[...]⁹⁾

즉 코펜하겐 척도에 따르면 유럽연합은 정치적으로는 민주주의(democracy) 그리고 경제적으로는 시장경제(Market economy)를 회원국이 되기 위한 최소한의 자격 조건으로 제시하고 있으며, 이외에도 사회 정책적 측면에서는 소수민족 및 인권에 대한 존중¹⁰⁾을 의무사항으로 규정하고 있다. 또한 최근에는 국가간의 조직범죄(Organised crimes) 및 국제 테러(International terrorism)에 대한 예방 및 강화책의 일환으로 JHA(사법 및 내부부)¹⁰⁾의 국가간 협력 모색을 조건부로 제시하고 있다.

〈표-2〉 참고사항 : 비회원국의 회원국 가입절차 과정

- ① 비회원 유럽국가들이 유럽평의회 (The European Council)에게 가입신청서를 제출한다.
- ② 유럽평의회는 집행위원회로 하여금 그들의 의견 (Avis) 요구서를 신청한다. 집행위원회는 요구신청에 따라 후보국들의 정치, 경제, 사회적 조건을 평가하여 평의회에게 소견서를 제출한다.
- ③ 코펜하겐에서 규정된 조건들을 충족시킬 경우 유럽평의회는 후보국의 정부대표와 집행위원회의 참석 하에 가입회의 (Accession Conference)를 소집한다.
- ④ 유럽연합 공동법 (The Acquis Communautaire)에 따른 개개의 31장¹¹⁾ (31 chapters)에 관한 협상이 시작되며 협상이 완료되기까지 동의 (Agreement)안은 임시적으로 부결된다.
- ⑤ 31장의 모든 협상이 종결될 경우 집행위원회는 평의회에게 확장을 위한 최종 권고서 (Recommendation)를 제출한다.
- ⑥ 유럽의회 (European Parliament)의 절대다수에 의한 승인이 요구된다.
- ⑦ 모든 후보국 및 회원국 의회의 비준 (Ratification)이 최종적으로 요구되며 경우에 따라서는 국민투표가 진행된다.

Source: (Cini, 2003: 215).

9) Gower Jackie, EU policy to Central and Eastern Europe in Henderson Karen. ed., Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union (London: UCL Press, 1999) p. 7.
10) 유럽연합의 세 기둥 - CFSP (공동외교안보정책), EC (유럽 경제 공동체), JHA (사법 및 내부부) - 에 대해서는 Bomberg. Elizabeth, and Stubb. Alexander, The European Union: How does it work? (New York: Oxford University Press, 2003). PP. 5-6을 참조할 것.
11) 예컨대 헝가리의 경우는 Roma (Gypsy)에 대한 정치적, 사회적 차별관행을 줄이고 효과적인 방법을 강구해야 하는 문제가 집행위원회의 보고서를 통하여 지적이 되었다. 좀 더 자세한 사항은 집행위원회 보고서인 European Commission, "Agenda 2000: Commission opinion on Hungary's application for membership of the European Union", Bulletin of the European Union, Supplement, pp. 12-14.

예컨대 최근 유럽연합 제 4차 확대를 통하여 새로이 회원국으로 가입한 중동부 유럽 8 개국과 지중해 연안 2개국 또한 앞서 제시한 이러한 필요충분조건들을 효과적으로 만족시켰으며, Timmins 교수가 주장하였듯이 이는 탈 공산주의 국가(Post-communist states)가 유럽연합의 ‘벤치마크 전략’ (Bench-Mark Strategy)을 성공적으로 이수한 체제전환의 완성이라고 할 수 있다.¹²⁾

유럽연합은 왜 확대를 하는가?

그러면 유럽연합은 왜 지속해서 확대 전략을 추진해 오고 있는가?
단순히 자유무역지대의 확대를 통한 세계경제 속의 유럽경쟁력 향상을 위한 것인

〈표-2〉 참고사항 : 비회원국의 회원국 가입절차 과정 ¹³⁾

- ① 비회원 유럽국가들이 유럽평의회 (The European Council)에게 가입신청서를 제출한다.
- ② 유럽평의회는 집행위원회로 하여금 그들의 의견 (Avis) 요구서를 신청한다. 집행위원회는 요구신청에 따라 후보국들의 정치, 경제, 사회적 조건을 평가하여 평의회에게 소견서를 제출한다.
- ③ 코펜하겐에서 규정된 조건들을 충족시킬 경우 유럽평의회는 후보국의 정부대표와 집행위원회의 참석 하에 가입회의 (Accession Conference)를 소집한다.
- ④ 유럽연합 공동법 (The Acquis Communautaire)에 따른 개개의 31장¹⁴⁾ (31 chapters)에 관한 협상이 시작되며 협상이 완료되기까지 동의 (Agreement)안은 임시적으로 부결된다.
- ⑤ 31장의 모든 협상이 종결될 경우 집행위원회는 평의회에게 확대를 위한 최종 권고서 (Recommendation)를 제출한다.
- ⑥ 유럽의회 (European Parliament)의 절대다수에 의한 승인이 요구된다.
- ⑦ 모든 후보국 및 회원국 의회의 비준 (Ratification)이 최종적으로 요구되며 경우에 따라서는 국민투표가 진행된다.

12) Timmins Graham. "Strategic or pragmatic partnership?: The European Union' s policy towards Russia since the end of the Cold War", European Security, 11/4. p. 81.
13) Cini Michelle, European Union politics (Oxford: Oxford University Press, 2003) p. 215.
14) 31장에 대한 규정은 물품의 자유로운 왕래 (Free Movement of Goods)에서부터 시작하여 제도 및 기타 협정에 이르기까지 자세한 사항을 명시해 두고 있다. 좀 더 자세한 사항은 위의 책 P. 220을 참조할 것.

가?¹⁵⁾ 물론 유럽연합 자체가 유럽경제공동체(EC)을 주축으로 하여 정치 및 외교·안보영역 나아가 사법 및 내무 협정까지 그 협력범위와 통합을 추진하고 있는 것은 사실이지만 경제적 요인보다는 정치적, 특히 안보적 요인에서 비롯된 듯 하다.



유럽연합 자체가 유럽경제공동체(EC)을 주축으로 하여 정치 및 외교·안보영역 나아가 사법 및 내무 협정까지 협력·통합을 추진하나 정치적, 특히 안보적 요인에서 비롯된 듯.

Friis 교수는 확대가 단순히 비회원국을 회원국으로 받아들이는 표면적인 확대(Enlargement or expansion) 과정이 아니라 비회원국의 불확실한 정치, 경제체계가 지 폭넓게 수용하는 외교적 정치도구로써 확대에 대한 개념을 정의하고 있다.¹⁶⁾ 즉 유럽연합은 회원(Membership)이라는 가장 효과적인 ‘외교정책 도구’ (the most effective foreign policy instrument)를 후보국에게 제공함으로써¹⁷⁾ 유럽연합 회원국 내에서의 안전 보장(Ensuring security)을 통한 경제적 번영 및 증진을 목표로 하고 있다.

유럽확대 집행위원회 상임의원 레인(Rehn)은 런던 정경대학(LSE)에서 다음과 같이 역설하였다.

확대 과정은 가장 불안정한 유럽의 부분(parts) - 예컨대 발칸(The Balkans) 지역 - 을 안정한 상태로 유지시키는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 후보국의 정치·경제영역에서 실제적 개혁 조치를 가져올 수 있다. 확대를 통하여 서유럽 발칸 지역에 안정을 전파하는 것이 피난민 및 범죄활동의 불안정을 들여오는 것보다는 훨씬 효과적인 조치이다.¹⁸⁾

요컨대 유럽 통합은 유럽 내에서의 평화와 안정 그리고 번영을 증진시키려는 하나의 정치적 프로젝트 및 최선의 외교적 유인책으로써 이해될 수 있다.¹⁹⁾

15) 예컨대 경제통합을 통하여 회원국간의 고용·창출 및 생활 수준의 향상을 가져올 수 있다. 유럽확대 집행위원회 위원인 Rehn은 기존 회원 15개국과 새로운 회원국간의 경제통합으로 인하여 무역증진이 4배 이상 증가하였다고 역설하였다. 좀 더 자세한 사항은 Rehn Olli, "Enlargement in the evolution of the European Union", Public lecture at the London School of Economics, p. 4을 참조할 것.

16) Friis, op. cit., p. 179.

17) 회원이라는 가장 효과적인 외교도구에 대한 언급은 외교관계 사무장인 Patten이 사용했던 말이다: "지난 10년간 유럽연합의 가장 성공적인 외교도구는 두말할 나위 없이 유럽연합 회원자격 부여이었다[...]", 좀 더 자세한 사항은 Commissioner Chris Patten, Directorate General of External Relations, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/welcome_message.htm를 참조할 것. (검색일: 2006년 4월 5일)

18) Rehn Olli. "Enlargement in the evolution of the European Union", Public lecture at the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, (Athens, 9 March 2006) p. 5.

19) Noyer Christian. "How to combine a deepening and widening on the European Union", Public speech at the Oxford University European Affairs Society, (Oxford, 22 November 2000) p, 1.

지금까지 유럽연합의 간략한 확대역사와 통합의 이유를 알아보았다. 기존 6개국의 창설 멤버로부터 시작하여 제 4차 확대에 이르기까지 유럽연합은 유럽의 경계선을 새롭게 변화시켜왔다. 특히 제 4차 확대를 통한 중동부 유럽국가 10개국의 흡수는 구 소련 붕괴이후 커다란 권력 공백으로 남아있던 중동부 유럽지역을 공공의 가치체계를 공유하는 하나의 유럽연합 단위체가 구성함으로써 유럽의 평화와 안정에 기여를 할 것이다.

그렇다면 유럽연합은 자체내 심화(Depening)정책을 희생하면서 확대(Widening) 전략만 일관되게 추구해왔는가?

유럽의 확대 경계선은 어디까지며 확대(회원자격의 부여)의 대안책은 없는가?

다음 장에서 자세히 알아보겠다.

확대와 심화(The issue of widening and deepening)

확대에 대한 편견과 우려

확대에 대한 편견과 우려는 끊임없이 제기되어 왔다. 예컨대 15개국에서 25개국 나아가 28개국으로 유럽연합이 확대시 개별국의 다양한 의견 차이으로 인하여 의사결정이 마비될 수 있다는 시작으로, 새로운 멤버 회원국의 저렴한 노동력이 기존 15개국 회원국으로의 대규모 노동력 이동현상(Influx)을 통하여 노동시장의 마비를 가져온다, 조직화된 범죄 및 인신매매 등의 증가가 국가간 국경 통제 문제를 더욱 어렵게 한다 등 확대에 대한 우려가 개인적 혹은 사회적 차원에서의 이슈로써 제기 되어왔다. 확대에 대한 이슈는 국가간에서도 그 입장차이가 난다. 유럽연합의 핵심 엔진(motor), 혹은 구조기금(Structural fund)의 순 기부자(Net contributor)라 할 수 있는 독일, 프랑스, 영국은 확대에 대하여 다음과 같이 입장을 표명해 왔다.

독일은 전통적으로 심화와 확대에 대하여 가장 적극적인 입장을 견지해 왔다. 박재정 교수는 독일이 동구 및 발틱 국가로의 확대에 대한 찬성의 입장을 견지해 온 이유로써 정치적인 요인을 지적하고 있다: “독일의 지정학적인 위치로 인하여 동구의 변화는 다른 어느 나라보다도 직접적으로 독일에 영향을 미치고 있다”(박재정, 1998: 320). 즉 중동부 유럽 이웃국가에 위치한 독일로서는 동구의 체제전환 과정에서 기인하는 정치·경제적 불안정성을 방관하기 보다는 유럽연합 확대로 인한 안정성(Stability)의 전파(export)가 장기적인 안목에서 자국에게 실리(동구지역에서 ‘새로운 패권국가적 위상의 선점’)를 가져올 것이라는 계산 때문이다.

프랑스의 경우는 유럽연합이 초국가적(Supranational) 기구로 발전하는 데는 다소 보수적인 입장을 견지해 왔지만 유럽연합의 심화와 확대에 대하여 전반적으로 찬성적 입장을 표명해 왔다. 예컨대 동구의 유럽연합 가입 및 통화동맹에 대해서는 찬성하면서도 사법 그리고 내무부 협정(JHA) 및 공동외교안보정책(CFSP)은 초 국가론적 관점이 아닌 국가 간의(Inter-governmental) 상호협력 범주 내에서 이루어져 한다고 입장을 견지해왔다.

반면 영국은 전통적으로 유럽연합이 초국가적 기구로 발전하는 것에 대하여 ‘최소주의적 입장’을 견지해 왔다. 예컨대 경제통화연맹(Economic and Monetary Union)의 창설에 따른 자국의 유로화 도입에 반대하고 있으며 “유럽연합이 단일시장에 머물러야 하며 그 정치적 역할을 최소한의 범주로 제한해야 한다”고 주장하였다.²⁰⁾ 대신 영국은 정치, 외교 및 안보분야 협력자(Partner)의 대상으로서 ‘유럽-아틀란틱’(Euro-Atlantic)관계유지²¹⁾, 즉 미국과의 협력 강화를 통하여 양다리 걸치기(Straddling) 입장을 견지하고 있다.

확대 대 심화는 잘못된 이분법

요컨대 확대와 심화에 대하여 각국은 자국의 실리를 중점으로 하여 서로 상이한 입장을 표명하여 왔다. 그러나 확대와 심화가 항상 상호 배타적인 개념만으로 이해되어 온 것은 아니다.

확대 집행위원회 상임 위원인 레인(Rehn)은 최근 아테네에서 열린 공개강좌를 통하여 다음과 같이 제시하였다.

확대(Widening) 대(vs.) 심화(Deepening)는 잘못된 이분법이다.

유럽연합은 항상 두 가지 목표를 동일선 상에서 추구해왔다. 이 두 가지 목표는 결코 서로의 장애물이 될 수 없다. 예컨대 1973년 최초 확대 이전에 두 가지 중요한 initiatives(심화의 예)가 선행되었다. 그 하나는 유럽정치 협력(European Political Cooperation)을 추진하였던 Davignon Report이었고 다른 하나는 단명이었긴 하지만 최초의 금융 통합을 창출했던 Werner Report이다. 1980년 남유럽으로 확대시에는 유럽단일의정서(The Single European Act)가 동시에 채택이 되었으며 이는 단일시장과 아울러 강력한 사회적 구조기

20) 박재정, “현 단계 유럽연합의 정체성과 통합의 미래”, 『사회과학논총』(충남대학교 사회과학 연구소, 1998), 321쪽.
21) Euro-Atlantic의 대표적인 예로서 NATO협력을 들 수 있다.

금 마련을 위한 기반을 창출하였다.

베를린 장벽이 허물어진 뒤에도 심화와 확대는 다시 한번 동일선상에서 시작이 되었다. 유럽연합은 그 회원국 수를 12국에서 25개국으로 두배로 증가시켰으며[...] 동시에 정치·경제적 통합을 통하여 심화 전략을 추진하였다. 우리는 단일시장과 유로화 그리고 여권이 필요없는 자유 여행지대 Schengen area를 창출하였으며 공동외교안보정책을 강화시켰다²²⁾.

즉 레인의 연설에 따르면 유럽연합은 표면적 확대 이외에도 자체 내의 심화 과정에도 항상 주의를 기울였다는 점을 주장함으로써 심화와 확대가 항상 서로 모순(Contradiction)되는 개념이 아니라고 역설하였다. 심화와 확대에 대한 배타론적인 이분법에 대한 토론 대신 유럽연합 발전을 위하여 Rehn은 세 가지 Cs를 강조하였다.

Consolidation(공고화): 유럽연합이 새로운 회원국을 받아들이기 이전에 좀 더 심혈을 기울여 회원국 여부에 대한 가능성을 심사숙고 하는 것을 의미한다. 이는 동시에 기존에 존재하는 회원국이 회원국으로서 마땅히 준수해야하는 의무에 대한 존중 또한 포함한다.

Conditionality(조건부): 후보국이 회원국이 되기 위한 기준 혹은 척도(Criteria)에 대한 존중을 의미한다.

Communication(의사소통): 앞서 제시한 조건부란 후보국이 회원이 되기 위한 의무사항이라 할 수 있는데(회원국이 되기위하여 수십년이 걸리더라도) 회원가입은 단지 효과적인 의사소통이 회원국과 후보국 사이에서 원활하게 진행될 시 가능하다.²³⁾

다음 장에서는 유럽연합이 확대에 대한 대안책(Alternative)으로써 이웃 주변 유럽국가들과 어떤 한 방법으로 접근하고 있는지 알아보려고 한다.

시간적 추이로 본 터키와 유럽연합 관계의 변화

터키의 유럽연합 가입 신청은 일찍이 1959년 7월 유럽연합이 유럽경제공동체

22) Rehn Olli. "Deepening and widening: The false dichotomy", Public lecture at the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, (Athens: 9 March 2006) pp. 3-4.

23) Rehn, op. cit., p. 4.

The EU and its neighbours



Source: Centre for European Reform, in
<http://www.cer.org.uk>.

당시 집행위원회는 터키의 정치적, 경제적, 사회적 환경이 좀 더 우호적인 환경(Favourable environment)으로 성숙할 때까지 신청에 대한 승인을 지연시키겠다고 응답하였다. 10년이 지난 1999년 헬싱키 정상회담에서는 유럽연합이 비로서 터키를 다른 후보국들과 함께 정식 후보국으로 인정하겠다고 승인을 하였으며, 그 뒤로 터키는 '사전가입준비 전략'(Pre-accession strategy)에 따른 유럽연합 공동법(Acquis Communautaire)을 정부 차원에서 채택, 유럽공동법과 자국의 법의 수렴화(Harmonisation) 작업을 착수하였다.

2003년 5월에는 개정된 가입 파트너쉽(A Revised Accession Partnership)이 유럽정상회담에서 채택이 되었으며, 2004년 12월 유럽정상들은 터키의 가입협상(Accession Negotiation) 시기에 대하여 논의하였다.

2005년 6월에는 집행위원회가 가입협상을 위한 구체적인 기본 골격틀(협상의 방법과 가이드라인을 포함)을 초안(Draft)의 형식으로 제출하였으며, 이 초안은 10월 3일 각료 이사회(The Councils of Ministers)에서 채택이 되었다. 같은날 유럽연합과 터키 정부와의 최초 '정부 상호간 회의'(Inter-Governmental Conference)가 개최되었으며, 터키와의 관계를 새로이 개정한 가입 파트너쉽(A Revised Accession Partnership)은 12월 유럽정상회담에서 정식으로 채택되었다.²⁴⁾

(EEC)이었을 당시에 이루어졌다. 당시의 유럽경제공동체는 터키의 가입신청에 대하여 협정(Association)의 제안을 하였고 이 협정에 대한 공동 협약(Agreement)은 4년 뒤인 1963년 9월 '앙카라 협정'(Ankara Agreement)으로 체결이 되었다. 이 협정은 관세동맹(Customs Union)을 통한 양자 간의 경제적 협력을 구체화 하는데 목표가 있었다.

그 후 20년이 지난 1987년 터키는 유럽 공동체의 회원이 되고자 정식으로 Full-membership을 신청하였는데

유럽연합 주변지역 정책²⁵⁾

유럽연합 주변지역 정책 도입의 목적

우리는 영원히 확대만을 이행할 수는 없다.

유럽연합 회원에 대한 약속 대신 우리는 모로코에서부터 러시아 그리고 흑해 연안에 이르기까지 주변에 위치한 국가들과 함께 동반자적 울타리를 창조해야 한다 [...]²⁶⁾

이 연설은 전 유럽연합 집행위원장인 프로디가 2002년 제 6차 ECSA(European Community Studies Association)의 국제 컨퍼런스에서 근접주변지역 정책(Proximity policy)이 어떻게 유럽의 평화와 안정에 기여하는지에 대해서 역설한 내용이다. 이 연설에 따르면 유럽연합은 언제까지나 확대만을 견지할 수 없다는 점을 강조함으로써 회원국이라는 ‘가장 효과적인 외교 도구’ 대신 주변국가들과 협력 관계를 구축하기 위하여 독자적인 정책을 창출해야 한다는 점을 암시하고 있는데 이것이 바로 유럽연합 주변지역 정책(ENP)이 등장하게 된 계기이다. ENP의 필요성은 앞서 언급하였듯이 외교관계 집행위원회 의원인 Patten에 의해서도 강조가 되었는데 그는 다음과 같이 말하였다:

지난 십년 간 유럽연합의 가장 성공적인 외교도구는 유럽연합 회원국에 대한 약속이었다. 그러나 확대는 언제까지나 지속될 수는 없다. 다가오는 십년 이내에 우리는 유럽연합 내에서 우리가 창조한 안정, 안보 그리고 번영을 전파할 수 있는 새로운 방법을 찾아야 한다. 우리는 우리의 이웃 국가들과 좀 더 명확한 관계구축을 위한 작업을 시작해야 한다[...].²⁷⁾

즉 Patten 또한 Prodi와의 의견 - 유럽연합이 언제까지나 확대만을 할 수 없다. 새

24) 최근 유럽연합과 터키의 관계에 대한 좀 더 자세한 사항은 유럽연합 공식 홈페이지 http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/eu_relations.htm을 참조할 것 (검색일: 2006년 4월 5일). 최근 터키의 유럽연합 가입 문제에 대한 이슈는 Hughes Kirsty, "Turkey and the European Union: Just another enlargement?: Exploring the implications of Turkish accession", A Friend of Europe Working Paper, <http://www.friendsofeurope.org/pdfs/TurkeyandtheEuropeanUnion-WorkingPaperFoE.pdf>을 참조할 것 (검색일: 2006년 4월 6일).

25) 위의 지도는 Centre for European Reform 공식 웹사이트 <http://www.cer.org.uk> 에서 인용하였다. (검색일: 2006년 4월 6일)

26) Prodi Romano. "A Wider Europe- A proximity policy as the key to stability" Speech at the sixth ESCA-world conference, (Brussels: Jean Monnet Projects).

27) Commissioner Chris Patten, Directorate General of External Relations, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/welcome_message.htm (검색일: 2006년 4월 6일)

로운 방법을 구축해야 한다 - 을 공유함으로써 ENP정책 도입의 필요성을 역설하였다. 이는 역으로 말하자면 유럽연합에 의하여 ENP로 분류된(위의 지도 영역에서 푸른 색 부분) 국가들은 유럽연합의 회원국이 될 수 없다는 점을 함축적으로 암시하고 있다.

ENP – 새로운 해결책의 개념?

그렇다면 ENP는 유럽연합 내에서 기존에 존재하지 않던 새로운 개념(Novel concept)인가? 런던 정경대 Smith교수는 ENP는 새로운 개념이 아닌 기존의 지역협력(Regional cooperation)에 대한 개념적 확대(Conceptual stretching)으로 해석하고 있다.²⁸⁾ 예컨대 유럽연합은 공공의 이득을 위하여 세계의 국가들과 다양한 협력관계 협정을 맺어왔는데, 이는 새로이 변경된 유럽연합 경계선 인접 국가들에게도 또한 지역적 협정관계를 체결함으로써, ‘Ins’ (유럽연합국가) 대. ‘Outs’ (외부 국가)라는 지역적 이질성(‘New Iron Curtain’)을 극복하기 위함이다. 유럽연합이 다른 세계의 지역들과 협정을 맺은 주요 지역적 범주는 다음과 같다.

〈표-3〉 유럽연합과 세계 협정의 지역적 범주²⁹⁾

- ① 아프리카, 카리비안, 태평양 국가(African, Caribbean and Pacific Countries)

② 아프리카 단일기구(The Organisation of African Unity)

③ 걸프 협력 위원회(The Gulf Cooperation Council)

④ 유럽 지중해 파트너십(The Euro-Mediterranean Partnership)

⑤ 동남 아시아 국가연합(The Association of South-East Asian Nations)

⑥ 유럽 아시아 회담(Europe-Asia Meeting)

⑦ 중동부 유럽 안정 조약(Pact for Stability in Central and Eastern Europe)

⑧ 흑해 국가 위원회(Council of Black Sea States)

⑨ 흑해 경제 협력기구(Black Sea Economic Cooperation)

⑩ 남미 공동시장 협력협약(Cooperation Agreement with MECOSUR) [...]

위의 표에서 제시한 바와 같이 유럽연합은 세계의 다른 지역과 지역적 협력관계를

28) Smith Karen. European Union foreign policy in a changing world (Oxford: Polity Press, 2003).
29) Smith, op. cit., pp. 70-83.

맺고 있는데 그렇다면 ENP로 분류된 인근주변 국가와는 어떤 협력적 관계를 맺고 있는가? 유럽연합은 인근에 위치한 유럽국가들을 세가지 범주로 나누어 협력관계를 모색하고 있다.

〈표-4〉 ENP로 분류된 유럽 주변지역 국가들

① 서부 발칸국가(The Western Balkans) - 구 유고슬라비아 연방국가로서 알바니아, 보스니아-헤르체코비나, 크루아티아, 마케도니아, 세르비아-몬테네그로가 있다. 이들 국가는 미래 유럽연합 확대에 있어서 잠재적 후보국으로 간주되는 국가들이다.

② 서부 신생독립국가(The Western Newly Independent States) - 구 소련 연방공화국으로서 우크라이나³⁰⁾, 몰도비아, 벨로루스가 있다. 이들 국가는 러시아에 주로 의존하는 경향을 보이고 있으며 유럽연합 확대 후보국에 해당되지 않는다.

③ 남 지중해 연안국가(The Southern Mediterranean States) - 알제리, 이집트, 이스라엘, 요르단, 레바논, 모로코³¹⁾, 팔레스타인, 시리아, 튀니지아, 리비아가 있다. 이들 국가는 유럽연합 확대 국가의 대상에서 영구히 제외된 국가들이다.

※ 주의할 점: 앞서 유럽연합에 의하여 ENP로 구분된 국가들은 회원국이 될 수 없다는 점을 암시한다고 언급하였다. 하지만 표 4에서는 서부 발칸 국가의 경우 유럽연합의 잠재적 후보국으로 간주된다고 하였다. 이는 유럽연합이 서부발칸 지역으로 구분된 국가들에 대해서는 확실하게 회원국 수여의 가능성에 대하여 배제하고 있지 않다는 의미인데, 이는 월러스 교수가 지적하였듯이 ENP의 모호성(Ambiguity)을 의미한다: 회색 지대(Grey Zone)는 영구히 유럽연합 회원에서 제외되지 않은 국가들과 잠재적 후보국도 아닌 곳에 존재한다.³²⁾

어떻게 유럽연합은 지역협력을 강구하는가?

그렇다면 유럽연합은 위의 세가지 범주로 분류된 국가들에 대해서 회원국이라는

30) 우크라이나의 경우, 러시아의 영향력에 남아있기 보다는 유럽연합과의 관계개선을 통하여 미래에 회원으로 가입하고자 하는 희망 의사를 표명하였다.
31) 모로코는 유럽연합의 회원으로 가입하고자 하는 희망의사를 밝힌 적이 있다.
32) Wallace William. "Looking after the neighbourhood: Responsibility for the EU-25", Policy Papers N°4, pp. 10-12.

‘Golden Carrot’³³⁾

대신 지역적 협력을 모색하기 위하여 어떤 외교적 도구를 사용하는가?

세가지 시행적 도구를 사용하고 있다.

(1) 경제적 원조(Economic assistance)

유럽연합은 지역별로 독자적인 경제적 원조 프로그램으로 지역별 협력을 강화하고 있는데 대표적인 프로그램은 다음과 같다.

〈표-5〉 지역협력을 위한 유럽연합 경제적 원조금액 (단위: 밀리언 유로 million)³⁴⁾

원 조 프 로 그 램	전체 지원금액	지역협력 지원금액
PHARE (1990-2000)	11, 881	2228
TACIS (1992-9)	4221	479
CARDS (1990-2000)	5550	227
MEDA (1995-2000)	4314	557

Source: (Smith, 2003: 87)에서 가져옴.

① PHARE(Poland and Hungary Aid For Restructuring The Economy)는 본래 중동부 유럽국가 특히 폴란드와 헝가리의 유럽연합 가입 준비 보조금 형식으로 1989년 부터 지원이 되었으나, 유럽연합 국과 후보국간의 국가간 정책조율에 있어서 효율적인 수단으로 간주되자³⁵⁾, 그 범위가 다른 중동부 유럽국가 및 서부 발칸 지역국가들까지 확대가 되었다. 수혜 국가는 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 루마니아, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아, 불가리아, 알바니아, 보스니아-헤르체코비나, 마케도니아가 있는데, 이 중 서부 발칸국가 알바니아, 보스니아-헤르체코비나, 마케도니아는 CARDS프로그램으로 대체되었다.

② TACIS(Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States)로 수혜국가는 구 소련 연방국가인 아르메니아, 아제르바이젠, 벨로루스, 그루



공동의 가치체계를 공유하는 유럽연합은 회원이라는 가장 효과적인 유인책을 사용하고 있는데, 이는 유럽연합 내에서 안정과 평화를 바탕으로한 경제적 번영을 추구하기 위함이다.

33) ‘Golden Carrot’ 은 유럽연합 회원국이 된다는 함축적 의미로 Missiroli에 의하여 비유적인 의미로 사용되었다. Missiroli Antonio, “The EU and its changing neighbourhoods: Stabilisation, integration and partnership” in Batt, Judy. ed., Partners and neighbours: A CFSP for a wider Europe, Chaillot Papers N^o 64, (Paris: Institute for Security Studies, 2003), p. 21.

34) Smith, op. cit., p.87에서 인용함.

35) Ibid. p. 86.

지아(Georgia), 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도비아, 몽고, 러시아, 투르크메니스탄 (Turkmenistan), 타지키스탄(Tajikistan), 우크라이나, 우즈베키스탄이 있다.

③ CARDS(Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)로 1999년까지는 존재하지 않는 경제적 원조 프로그램이었다. 앞서 언급하였듯이 서부발칸 국가, 즉 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 마케도니아, 크루아티아가 수혜국가로 해당이 된다.

④ MEDA(Aid to Mediterranean Countries)으로 수혜국가는 지중해 연안 국가인 알제리, 이집트, 요르단(Jordan), 레바논, 모로코, 시리아, 튀니지아 등이 해당된다³⁶⁾.

지역 그룹과 협력적 동의안(Cooperation Agreements)

유럽 연합은 경제적 원조 이외에도 여러 지역 그룹(Groupings)과 양자간(bilateral) 협력적 동의안을 체결하고 있는데 그 지역 혹은 블록(bloc) 그룹은 다음과 같다.

〈표-6〉 지역 그룹과 협력적 동의안³⁷⁾

아세안 ASEAN (1980)
안데스 공동시장 Andean Community (1983, 1993)
Lome 조약을 대신한 아프리카, 카리비안, 태평양 국가ACP (Cotonou (2000))
중미 공동시장 Central American Community (1985, 1993)
걸프 협력 위원회 Gulf Cooperation Council (1988)
중남미 공동시장 MERCOSUR (1995)

Source: (Smith, 2003: 88)에서 가져옴.

그룹 대 그룹 정치적 대화(Group-to-Group political dialogue)

유럽연합은 앞서 제시한 양자간 협력적 동의안 이외에도 양자간 정치적 대화(Bilateral dialogue) 혹은 경우에 따라서는 다자간 정치적(Multi-lateral dialogue) 대화

36) MEDA지역과 유럽연합과의 최근 지역협력 프로그램에 대해서는 "Euro-Mediterranean Partnership: MEDA Regional indicative Programme 2005-200" 웹사이트 http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/meda_nip05_06_en.pdf을 참조할 것. (검색일: 2006년 4월 6일)

37) Smith, op. cit, p. 88.

었다.

이 협력안의 체결은 유럽연합과 남 지중해 연안국가간의 정치적 대화를 통한 평화와 안정을 증진하고 점진적 자유무역지대(Free Trade Area) 확산⁴⁰⁾을 통하여 번영을 공유하자는 목적으로 체결이 되었다. 또한 사회적 영역에서는 좀 더 폭넓은 문화교류를 통한 사회적 파트너십을 모색하였다.

③ 서부 발칸국가(The western Balkan States): 안정화 전략에서 통합적 전략으로!

유럽연합은 유럽의 화약고라 불리는 발칸 국가와는 지역협력의 차원이 아닌 미래의 후보국(Potential candidate states)으로 간주할 수 있는 ‘통합적 방법’(Integration approach)으로 접근하고 있다. 당초는 유럽연합이 1995년 12월 Royaumont 회담을 통하여 안정과 평화, 좋은 이웃관계(Good-neighbourly relations) 구축을 발칸지역에 실현하고자 했으나, 1999년 코소보 사태(Kosovo crisis)를 계기로 단순 지역적 협력 차원에서 통합적 접근방법으로 협력의 차원을 변경하였다.

유럽연합과 발칸국들 사이에서 체결된 ‘남부유럽 안정화 조약’(The Stability Pact for South-Eastern Europe)은 발칸 지역의 안정화를 가져올 수 있는 효과적 도구로써 당초에 기대되었으나 발칸 국가들이 유럽연합에 가입할 수 있는 실질적인 제도적 기반을 창출하지 못함으로써 그 구실을 다하지는 못하였다. 최근 유럽연합과 발칸지역은 2000년 Feira 정상 회담을 통하여 구체화된 ‘안정화 협력조약’(Stabilisation and Association Agreement)을 통하여 지역적 협력을 모색하고 있다.

결론

이 장에서는 유럽연합의 확대의 역사, 확대의 이유, 확대와 심화의 이슈 그리고 유럽 연합 주변지역 정책을 알아보았다. 유럽연합은 당초 창설 6개국 멤버를 시작으로 꾸준히 확대의 전략을 이행해 왔다.

1973년 북으로의 확대가 최초로 이루어졌고 최근의 사례로써 2004년에는 제 4차 확대를 통하여 중동부 유럽 10개국을 유럽연합의 새 회원국으로 수용하였다. 단 제 4차 확대의 경우 유럽연합은 기존의 확대와는 달리 새로운 회원국을 흡수하기 위한 필요충분조건으로써 코펜하겐 척도를 제시하였는데, 이는 미래의 가입 희망국이 유럽연

를 주최함으로써 주변국가와 협력을 모색하고 있는데, 대화 주제는 단순 경제적 협력을 넘어서 정치적 이슈까지 해당한다.³⁸⁾ 예컨대 다자간 그룹 대화로써 대륙별 규모의 아프리카 및 남미 국가와 유럽연합간의 다자별 정상회담이 정기적으로 개최되고 있다.

ENP의 안정화 전략(Stabilisation Approach)

앞서 제시한 바와 같이 유럽연합은 넓은 지역범주에서는 주요 3가지 방법 - 경제적 원조, 지역 그룹과 협력적 동의안 체결, 그룹 대 그룹 정치적 대화 - 으로 지역협력을 모색한다고 하였다. 그렇다면 유럽연합은 직접적으로 ENP에 속한 지역과는 어떠한 구체적인 방법으로 지역적 협력의 모색을 강구하고 있는가? 유럽연합은 세가지 방법으로 협력안을 모색하고 있다.

① 서부 신생독립국가(The Western NIS)

서부 신생독립국가들, 즉 러시아, 우크라이나, 몰도비아 그리고 벨로루스하고는 파트너 협력 동의안(Partnership and Cooperation Agreements)을 통하여 지역협력을 강화하고 있다.

PCA는 1994년에서 1995년에 걸쳐서 유럽연합과 서부 신생독립국가들간에 체결이 되었으며, 양자간의 '전략적 파트너십' (Strategic Partnership)을 강화하는 것을 목적으로 체결이 되었다. 여기서 말하는 전략적 파트너십이란 유럽연합과 서부 신생독립국가들이 양자의 이득을 위하여 일종의 전략적 제휴 협정을 맺는 것을 의미한다. 예컨대 유럽연합은 서부 신생독립국가로부터 오는 Cross-border 조직범죄 및 불법이민에 대한 협력을 서부 NIS국가로부터 얻는 대신 서부 NIS국가는 유럽단일 시장에 대한 access 허가를 교환하는 것으로 정치·경제적 영역에서 서로의 지역협력을 모색하고 있다.

② 남 지중해 연안국가(The Southern-Mediterranean States)

유럽 연합과 남 지중해 연안 10 개국들과 지역적 협정은 1995년 외무 장관들의 컨퍼런스 - '바르셀로나 프로세스' (Barcelona Process)³⁹⁾- 를 통하여 협력이 체결되

38) Ibid. p. 89.

39) The Barcelona Process에 관한 좀 더 자세한 사항은 Vallelersundi Ana, "The Barcelona process: A Euro-Mediterranean North-South Partnership", George Town Journal of International Affairs, 145 (Winter/spring), pp. 145-151을 참조할 것.

합이라는 단일 공동체에 가입하기 위하여 어떤 영역을 충족시켜야 하는지 조건부를 제시한 것이다. 예컨대 정치적으로는 민주주의, 경제적으로는 시장경제 그리고 사회적으로는 인권에 대한 존중 및 법치주의를 최소한의 필요충분조건으로 명시화 하였다. 그렇다면 유럽연합은 왜 확대의 전략을 계속 추구해 오고 있는가?

물론 비회원국이 유럽연합이라는 거대 단일 공동체 시장에 가입함으로써 얻는 경제적 혜택이 하나의 중대한 이유가 되겠지만 이 장에서는 정치적·안보적 이유를 지적하였다. 즉 코펜하겐 정상회담에서 제시된 공동의 가치체계를 공유하는 하나의 구성체를 성립시키기 위하여 유럽연합은 회원이라는 가장 효과적인 유인책을 사용하고 있는데, 이는 유럽연합 내에서 안정과 평화를 바탕으로 한 경제적 번영을 추구하기 위함이다. 요컨대 이는 유럽연합 회원국 내에서의 ‘요새화 성립과정’ (Making the Fortress Europe)이라 할 수 있다.

이 장에서는 또한 확대와 심화라는 표면적 모순의 이슈에 대해서도 다루었다. 유럽연합이 확대의 전략을 계속 추구해오고 있는 것은 사실이지만 그렇다고 해서 자체 내 심화과정을 등한시 한 것은 아니었다. 오히려 Rehn이 지적하였듯이 유럽연합은 확대와 심화를 항상 동일선상에서 진행시켜 왔으며, 확대 대 심화의 이분법적 사고는 잘못된 편견에서 기인하는 것으로 해석해야 한다. 확대와 심화에 대한 이분법적 개념의 논쟁 보다는 어떻게 이 두 가지 이슈를 조화시킬 수 있는지에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다.

마지막으로 이 장에서는 유럽연합 주변지역정책을 알아보았다. 유럽연합 주변지역정책은 유럽연합이 회원이라는 최선의 유인책을 비 회원국에게 제공하는 대신 인근에 위치하고 있는 주변국들과 지역적 협력의 모색을 강화하기 위한 대안적인 강구책으로써 도입 되었다고 하였다.

주변지역 정책의 실행수단으로써 유럽연합은 경제적 원조, 지역별 그룹과 협력적 동의안 체결, 그리고 그룹 대 그룹 정치적 대화를 개최함으로써 지역별 협력을 모색하고 있는데, 이는 동일한 규모의 동일한 방법이 아닌 세 가지 영역 -서부 발칸국가, 서부 신생독립국가, 그리고 남 지중해 연안국가 -으로 차별화된 접근방법이었다. 유럽연합이 새로이 설정된 경계선 국가에게 앞으로 어떠한 협력 안으로 ‘내부국가’ (Ins)와 ‘외부국가’ (Outs)간의 이질성 차이(Overcoming the New Iron curtain)를 극복하고 협력 안을 이끌어 낼지 귀추가 주목된다.

40) 자유무역지대는 2010년으로 그 계획을 설정하였다.

유럽연합의 지역적 특성

국 명	국적	인구	국내총 생산(\$)	1인당국민 총소득	정치체제	종 교
벨기에	3만528	1026	2276	2만3340	입헌군주제 의원내각제	카톨릭80% , 프로테스탄트, 유대교 이슬람교
덴마크	4만3094	533	1628	3만1090	입헌군주제 의원내각제	복음 루터파
독일	35만7000	8236	1조9000	2만3700	연방공화제 의원내각제	프로테스탄트 38% , 카톨릭 34% 이슬람교 1.7% 점합
그리스	13만1990	1002	1163	1만1780	공화제 의원내각제	그리스정교가 국교로 98% 점합
스페인	50만4782	4027	5775	1만4860	입헌군주제 의원내각제	카톨릭 90%
프랑스	55만1208	5919	1조3000	2만2690	공화제,대통령 이최고권력자	카톨릭 80%, 이슬람교 7%, 프로테스탄트 1.7% 유대교 1.3% 그외
아일랜드	7만282	384	1012	2만3060	공화제 의원내각제	95%가 카톨릭, 5%가 프로테스탄트
이탈리아	30만1341	5795	1조1000	1만9470	입헌군주제 의원내각제	카톨릭 추종자 90%이상, 그밖에 프로테스탄트, 이슬람교, 유대교
룩셈부르크	2586	44	198	4만1770	입헌군주제 의원내각제	카톨릭 95%, 그외에 프로테스탄트 등
네덜란드	4만1864	1604	3750	2만4040	연방공화제 의원내각제	카톨릭 33%, 프로테스탄트 25% 그외 왕실은 프로테스탄트
오스트리아	8만3858	808	1887	2만3940	공화제,대통령제 수상이행정,실무직	카톨릭 78%, 프로테스탄트 5%
포르투갈	9만1831	1002	1085	1만670	공화제 대통령제	카톨릭 93%
핀란드	33만8145	519	1220	2만3940	입헌군주제,의원내 각제,수상이행정직	복음 루터파, 프로테스탄트와 핀란드 정교화가 국교
스웨덴	44만9964	883	2101	2만5400	입헌군주제 의원내각제	복음 루터파
영국	24만2910	5976	1조4000	2만4230	입헌군주제 의원내각제	영국국교회가 국교, 그외에 메터디스트, 하브 디스트, 카톨릭 등
키프로스	9251	79(*)	89	2만4230	공화제,대통령 이최고권력자	그리스계와 그리스정교, 터키계와 이슬 람교
체코	7만8864	1029	564	9900	공화제	카톨릭 39%, 무종교 39.9%
에스토니아	4만5215	138	53	5270	공화제	프로테스탄트 루터파
헝가리	9만3030	992	524	3810	공화제	카톨릭 67.5 %, 프로테스탄트 25%
라트비아	6만3700	236	75	4800	공화제	동부는 카톨릭, 서부는 프로테스탄트 루터파
리투아니아	6만5200	349	118	3260	공화제	카톨릭이 주체, 프로테스탄트 러시아정교
몰타	316	39	36	3270	공화제	카톨릭 91%
폴란드	31만2685	3864	1746	4240	공화제	카톨릭 95%, 그외 폴란드 독립자치정교, 프로테스탄트
슬로베키아	4만9035	540	205	3700	공화제	카톨릭 60%,
슬로베니아	2만253	199	189	9780	공화제	카톨릭

* 출처 : 『世界年監2003』共同通信社, 2003년도 의해 作成

〈참고문헌〉

박재정, “현 단계 유럽연합의 정체성과 통합의 미래,”『사회과학논총』제9권.

Bomberg, Elizabeth and Stubb, Alexander. eds., *The European Union: How does it work?*(New York: Oxford University Press, 2003).

Cini, Michelle., *European Union politics*(Oxford: Oxford University Press, 2003).

European Commission., “Agenda 2000: Commission opinion on Hungary’s application for membership of the European Union,” *Bulletin of the European Union* 6/97.

Friis, lykke., “EU Enlargement—And Then There Were 28?” in Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb eds., *The European Union: How does it work?*(New York: Oxford University Press, 2003).

Glenn, John., “EU enlargement,” in Michelle Cini ed., *European Union politics*(Oxford: Oxford University Press, 2003).

Gower, Jackie. “EU policy to Central and Eastern Europe,” in Karen Henderson ed., *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*(London: UCL Press, 1999).

Hill, Christopher., “The capability—expectations gap, or conceptualizing Europe’s international role,” *Journal of Common Market Studies* 31/3.

Hughes, Kristy., “Turkey and the European Union: Just another enlargement?: Exploring the implications of Turkish accession,” *A Friend of Europe Working Paper*.

Missiroli, Antonio., “The EU and its changing neighbourhoods: Stabilization, integration and partnership,” in Judy Batt eds., Partners and neighbours: A CFSP for a wider Europe, *Chaillot Papers* 64.

Noyer, Christian., “How to combine a deepening and widening of the European Union, “ *Public speech at the Oxford University European Affairs Society*, Oxford: 22 November 2000.

Prodi, Romano., “A wider Europe—A proximity policy as the key to stability,” *Speech at the sixth ESCA—world conference*, Brussels: 2002.

Rehn Olli., “Deepening and widening: The false dichotomy,” *Public lecture at the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy*, Athens: 9 March 2006.

Rehn Olli., “Enlargement in the evolution of the European Union,” *Public lecture at the London School of Economics*, London: 20 January 2006.

Smith, Karen. *European Union foreign policy in a changing world*(Oxford: Polity Press, 2003).

Timmins, Graham., “Strategic or pragmatic partnership?: The European Union’s policy towards Russia since the end of the Cold War,” *European*

Security 11/4.

Vallelersundi, Ana., "The Barcelona process: A Euro-Mediterranean North South Partnership," *George Town Journal of International Affairs* 145.

Wallace, William., "Looking after the neighbourhood: Responsibilities for the EU-25," *Policy Papers* 4.

Candidates countries: http://europa.eu.int/abc/governments/index_en.htm(검색일: 2006년 4월 4일).

Centre for European Reform: <http://www.cer.org.uk>(검색일: 2006년 4월 6일).

Commissioner Chris Patten, Directorate General of External Relations: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/welcome_message.htm(검색일: 2006년 4월 6일).

Euro-Mediterranean Partnership: MEDA Regional indicative Programme 2005-2006:

EU-Turkey relations: http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/eu_relations.htm(검색일: 2006년 4월 5일).

GDP billions of Euro: http://europa.eu.int/abc/keyfigures/tradeandeconomy/production/index_en.htm#chart27(검색일: 2006년 4월 3일).

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/meda_nip05_06_en.pdf.(검색일: 2006년 4월 6일).



21세기의 정치상황을 이론과 실제면에서 심층적으로 분석한 —

현대정치의 이해

격변기의 시대상황에 대응하면서 다면적인 변화를 가속화시키고 있는 현대의 정치현상에 대한 보다 분명한 이해를 위한 기본서!!

■ 주요목차

- 1부/ 현대 정치학의 기본
- 2부/ 자유민주주의의 이해
- 3부/ 현대의 정치현상

III 교양사회 조정남 편 / 값 20,000원





유럽연합의 경제정책

최 동 철 (영국 글래스고대학 경제학과)
d.choi.1@research.gla.ac.uk



서 론

유럽연합은 1957년 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC) 출범을 그 모태로 하고 있으며, 1992년 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht)을 기반으로 형성된 유럽의 경제 및 정치 통합을 위한 연합 기구이다. 간단히 말해서 유럽 연합 경제 정책의 가장 큰 목적은 “안정과 성장 조약 (Stability and Growth Pact)”¹⁾에서 볼 수 있듯이 단일 경제 시장이라는 커다란 틀 안에서 유럽연합의 견실한 경제 성장과 물가안정, 고용 확대 그리고 건전한 재정 상태를 확립하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이를 달성하기 위한 거시, 미시적 개혁 정책들이 유럽연합의 경제 정책의 근간을 이루고 있다.

본 글의 목적은 유럽연합의 성장과 고용을 위한 통합 가이드라인 2005-

2008(Integrated Guidelines for growth and Jobs, 2005-2008)을 중심으로 유럽연합이 취하고 있는 경제 정책을 소개하는 것이며, 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 먼저 현재 유럽연합 및 회원국들이 처한 경제 현황을 살펴보고, 다음으로 유럽연합의 거시 및 미시 경제 정책을 고찰해 보도록 하겠다.

유럽연합의 경제현황

2005년 전세계 경제규모는 약 33조 7천억 유로에 이르렀으며, 유럽연합 25개국의 총 경제규모는 이 중 약 32%를 차지하는 약 10조 8천억 유로 규모이다. 이는 미국보다 약 2천 4백억 유로가 크며, 일본에 비해서는 3배가 넘는 규모로 명실상부한 세계 최대의 단일 경제규모를 자랑하고 있다.

현재 유럽연합내 국가에는 약 4억 6천만 명이 거주하고 있으며, 1인당 평균 국내총생산(GDP)은 2만 3천 4백 유로로 미국이나 일본에 비해 낮은 수준이다. 그러나 2004년 신규가입한 10개국을 제외한 기존의 15개국의 1인당 평균 GDP는 2만 6천 2백 유로로 일본은 앞서고 있다.

유럽연합의 경제는 2000년 이후 연평균 1.7%의 성장을 해왔으며, 이는 미국의 2.6%보다는 낮지만 일본의 1.4%보다는 높은 수준이다. 2004년도 2.4%의 성장을 거둔 후 2005년 1.6%의 낮은 성장률을 보였는데, 가장 큰 원인으로는 국제 유가 상승과

〈표-1〉 2005년 유럽연합, 미국 및 일본의 주요 경제지표 비교

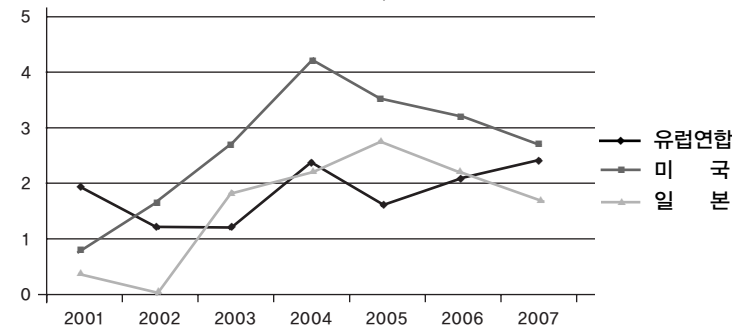
구 분	유럽연합	미 국	일 본
인구(천명)	459.5	298.6	129.3
국내 총생산(GDP, 구매력 반영, 백만 유로)	10,798,351.5	10,556,559.3	3,311,431.2
전세계 경제 규모 대비 비율(%)	32	31.3	9.8
실질 국내 총생산 성장률(%)	1.6	3.5	2.7
1인당 국내 총생산(1인당 GDP, 구매력 반영, 유로)	23,400	35,600	25,900
실업률(%)	8.7	5.1	4.4
무역수지(백만 유로, 2003년)	-3.2	-479.5	120.3
인플레이션(%)	2.1	3.2	-0.2
국내 총생산 대비 부채 비율(%)	63.8	64.7	170
환율	1유로	1,2441달러	136.85엔

* 자료원: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year book 2005,

1) 1997년 채택된 유럽연합의 경제 및 통화 통합(Economic and Monetary Union, EMU) 유지를 위한 기본 조약으로 회원국의 재정 정책을 규정. European Commission (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/sgp_en.htm, 검색일: 2006년 5월 5일) 참조

〈그림-1〉 유럽연합, 미국 및 일본의 실질 경제 성장률

(%, 2006 / 2007년은 예상치)



* 자료원: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities)
Year book 2005

유로화의 환율 상승이 지적되고 있다²⁾. 유가 상승과 유로화 강세는 투자와 소비의 감소를 유발하고 이에 따라 전반적인 내수의 위축을 가져온 것으로 진단하고 있다.

그러나, 2006년 이후에는 2%대의 성장을 지속해서 2007년에는 미국과 일본 보다 높은 성장을 보일 것으로 전망된다.

유럽연합의 실업률은 미국이나 일본보다 훨씬 높은 8.7% 수준으로 실업문제 해결은 유럽연합 경제정책의 가장 우선적인 정책중의 하나이며, 특히 유럽연합 내에서 큰 부분을 차지하고 있는 독일과 프랑스의 실업률은 10%대에 육박해 그 해결이 시급한 것으로 지적되고 있다.

2003년 유럽연합은 15억 1천만 유로를 수출하고 15억 1천 3백만로 유로를 수입해서 약 3백만 유로의 무역적자를 보였는데, 만성적으로 큰 무역적자에 시달리는 미국이나, 거의 매년 100억 유로 이상의 무역흑자를 기록하는 일본에 비해 비교적 안정되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 유럽연합 내에서 국가간 무역수지는 큰 차이를 보이고 있다. 대표적인 무역수지 흑자국가로는 독일과 벨기에, 스웨덴을 들 수 있으며, 영국, 스페인, 이태리는 매년 20억 유로 규모의 적자를 보이고 있다.

유럽연합 전체의 인플레이션은 2%대로 비교적 낮은 수준으로 안정되게 유지되고 있으며, 부채 비율도 미국이나 일본에 비해 낮은 수준이다. 그러나 이 또한 국가가 큰 편차가 존재하며, 조정 노력이 계속되고 있다.

개별적인 유럽연합 국가들의 경제상황은 매우 다르며, 성과 또한 매우 다양하다. 유럽연합 25개국 중에서 가장 큰 경제규모를 차지하는 국가는 독일로 전체 유럽연합 GDP의 19.3%를 차지하고 있으며, 2005년 2조 유로가 넘는 GDP를 기록했다. 그러나 실질 성장률에 있어서는 2003년 마이너스 성장을 기록했으며, 그 이후에도 전체 유

2) IMF, *Euro Area Policies* (July 7, 2005), pp 10-15.

럽연합 평균 성장률에 미치지 못하는 저성장을 계속하고 있다. 실업률 또한 평균보다 높은 9.5%를 나타내고 있는데, 2000년 이후 독일이 유럽경제의 발목을 잡고 있다는 지적은 이같은 경제실적을 바탕으로 하고 있다.

영국과 프랑스, 이태리 경제가 독일 다음으로 유럽연합 내에서 큰 비중을 차지하고 있는데, 2003년 영국이 프랑스를 제치고 유럽연합에서 두 번째로 큰 GDP를 기록하고 있으며, 1인당 GDP 또한 경쟁국인 독일, 프랑스 보다도 높은 2만 7천 1백 유로

〈표-2〉 2005년 유럽연합 및 회원국의 GDP 및 실업률

국 가	GDP(구매력반영, 백만 유로)	유럽연합대비 GDP 비율(%)	GDP 실질 성장율(%)	1인당 GDP (구매력반영, 유로)	실업률 (%)
유럽연합	10,798,351.5	100.0%	1.6	23,400	8.7
독일	2,084,000.5	19.3%	0.9	25,300	9.5
영국	1,631,848.3	15.1%	1.8	27,100	4.7
프랑스	1,590,617.7	14.7%	1.5	25,500	9.5
이태리	1,417,500.6	13.1%	0.0	24,200	7.7
스페인	992,817.5	9.2%	3.4	23,000	9.2
네덜란드	471,884.2	4.4%	1.1	28,900	4.7
벨기에	287,728.3	2.7%	1.2	27,500	8.4
스웨덴	249,946.1	2.3%	2.7	27,700	7.8
오스트리아	235,456.9	2.2%	1.9	28,600	5.2
덴마크	156,247.9	1.4%	3.1	28,800	4.8
폴란드	443,610.5	4.1%	3.2	11,600	17.7
그리스	216,701.6	2.0%	3.7	19,600	9.8
핀란드	139,331.8	1.3%	1.5	26,600	8.4
아일랜드	134,165.1	1.2%	4.7	32,400	4.3
포르투갈	175,745.5	1.6%	0.3	16,600	7.6
체코	175,206.1	1.6%	6.0	17,100	7.9
헝가리	145,878.4	1.4%	4.1	14,500	7.2
슬로바키아	69,729.5	0.6%	6.0	12,900	16.4
슬로베니아	37,830.5	0.4%	3.9	18,900	6.3
룩셈부르크	25,962.2	0.2%	4.2	56,900	5.3
리투아니아	40,705.6	0.4%	7.5	11,900	8.2
사이프러스	14,646.7	0.1%	3.8	19,600	5.3
라트비아	25,142.2	0.2%	10.2	10,900	9.0
에스토니아	17,576.5	0.2%	9.8	13,000	7.9
몰타	6,561.0	0.1%	2.5	16,200	7.3

* 자료원: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year book 2005

이다.

유럽연합 국가들 중
에서 가장 높은 1인당
GDP를 기록하고 있는
나라는 룩셈부르크로
2005년 거의 5만 7천



유럽연합의 실업률은 미국과 일본보다
훨씬 높은 8.7%수준으로 실업문제 해
결은 유럽연합 경제정책의 가장 우선
적인 정책중 하나이며, 특히 유럽연합
의 정책에서 큰비중을 차지하고 있다.

유로에 이르고 있으며, 향후에도 연 4%대의 건실한 성장을 거듭할 것으로 예상된다.
25개국 중 12개 나라가 평균보다 높은 1인당 GDP를 기록하고 있으며, 18개 나라가
평균보다 높은 GDP 성장률을 보이고 있다.

2004년 신규 가입한 국가들은 비교적 높은 경제성장을 보이고 있으나, 전반적인
경제 기반이 아직 취약하며 개선의 여지가 많은 것으로 평가되고 있다. 라트비아, 에스
토니아는 10%대의 실질 GDP 성장률을 보이고 있으며, 슬로바키아, 리투아니아 등도
유럽연합 평균 실질 GDP 성장률 보다 훨씬 높은 6%이상의 성장을 계속하고 있다. 그
럼에도 불구하고 이들 국가들의 1인당 GDP는 유럽연합 평균의 반에도 미치지 못하고
있는 실정이다.

유럽연합의 경제 정책³⁾

성장과 고용을 위한 거시 경제 정책

고용 확대와 성장 잠재력을 높이기 위한 경제 안정성 확보 정책

건전한 거시 경제 정책은 균형있는 경제 발전과 성장 잠재력을 높이는 데 필수적인
요소라고 할 수 있다. 또한 이는 도래하고 있는 지식 기반 경제를 구축하는데 있어 기
본 바탕이 될 것이다. 안정된 물가, 환율, 이자율 등은 각 경제 주체들의 경제활동을 촉
진하는데 큰 도움을 줌은 물론, 미래를 계획하는 데 있어 예측 가능 하도록 데 가장 중
요한 전제 조건이다.⁴⁾ 구체적으로 유럽연합의 유로 사용국가는 표3의 사항을 준수토
록 합의하였으며, 주요 거시 경제 운용의 목표로 사용되고 있다.

2005년 현재 유럽연합 25개국의 평균 인플레이션은 연 2.1%로 미국의 3.2%보다

3) 본 유럽연합 경제 정책 부분은 주로 유럽연합의 “성장과 고용을 통합 가이드라인 2005-2008(Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005-2008)”를 참조했다.

4) European Commission, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005-2008* (2005), p. 13.

〈표-3〉 EMU 가입국의 주요 거시 경제지표 목표

물가	최저 물가 상승률 3개국보다 1.5% 이하의 인플레이션
금리	최저 물가 3개국보다 2% 이하의 장기 금리
재정 적자	GDP 3% 이하의 국가 예산 적자
공공부채	GDP 60% 이하의 공공부채

* 출처: European Commission, European Economy—Economic papers

낮은 수준이며, 비교적 안정세에 있다고 할 수 있으며, 10년 만기 정부 채권을 기준으로 한 금리는 3.42%를 기록하고 있다. 그러나 GDP대비 재정 적자 비율 및 부채 비율은 목표치를 상회하고 있다. 특히, 유럽연합 내에서 가장 큰 경제규모를 가진 독일의 재정 적자 및 부채가 유럽연합 평균을 넘어서고 있어 이는 독일 뿐만 아니라 유럽연합 전체의 경제 상황에 악영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

<표-3>과 같은 목표를 이루기 위한 가장 직접적인 경제 정책으로 통화 정책과 예산 정책을 들 수 있다. 유럽연합의 중앙은행제도(The European system of Central Banks, ESCB)는 유럽중앙은행(European Central Bank, ECB)과 각 유럽연합 회원국들의 중앙은행들로 구성되어 있으며, 유럽 중앙은행정책이사회(The Governing Council of the ECB)가 유럽연합 전체의 통화 정책 운용에 대한 책임을 가지고 있다. 정책이사회는 ECB 집행위원회 구성원 6명과 EMU에 참가하는 개별국가의 중앙은행 총재 12인으로 구성되어 있으며, ESCB의 책무수행을 보장하는 데 필요한 지침을 채택하고 결정한다. 정책이사회의 결정 및 지침에 따른 구체적인 실행은 집행위원회(Executive Board)가 맡고 있다.⁵⁾

유럽연합 및 유럽중앙은행의 가장 우선적인 정책 목적은 물가의 안정이며 이 밖에 회원국의 일반 경제 정책을 도와주는 것으로 명시되어 있다.⁶⁾ 이 같은 목적을 위한 수단으로 유럽중앙은행은 공개시장 조작(Open market operations), 대기성 신용제도(Standing facilities), 최소 지불준비금(Minimum reserve) 등 세가지 제도를 활용하고 있다.

공개시장조작은 중앙은행이 일반 국채 및 기타 유가증권 매매를 통해 금융기관과 민간의 유동성을 증감시켜 통화공급량을 조절하는 동시에 유가증권의 수익률에 영향을 미침으로써 시장 금리를 조절하는 가장 중요한 정책 수단의 하나이다. 정책 효과가 금융시장의 가격 메커니즘을 통해 나타나고 중앙은행이 필요에 따라 조작 시기와 규

5) European Central Bank, *The European Central Bank, the Eurosystem, the European System of Central Banks* (2006), pp 12-19

6) Scheller. H. K, *The European Central Bank-History, role and function* (European Central Bank, 2004), pp 45-47.

〈표-4〉 2005년 유럽연합 및 회원국의인플레이션, 금리, 재정적자 및 부채 비율

국 가	인플레이션(%)	금리(10년만기 정부채권, %)	GDP 대비 재정 적자 비율 (%)	GDP 대비부채 비율 (%)
유럽연합	2.1	3.42	-2.6	63.8
독일 1.8	3.35	-3.7	66	
영국 2.0	4.46	-3.2	41.6	
프랑스	1.8	3.41	-3.7	65.6
이태리	2.2	3.56	-3	105.8
스페인	3.2	3.39	-0.3	48.9
네덜란드	1.5	3.37	-2.5	55.7
벨기에	2.7	3.43	-0.1	95.6
스웨덴	0.8	3.38	-1.4	51.2
오스트리아	2.0	3.39	-1.3	65.2
덴마크	1.7	3.40	-2.8	42.7
폴란드	1.4	5.23	-4.8	43.6
그리스	3.2	3.59	-6.1	110.5
핀란드	1.0	3.35	-2.1	43.6
아일랜드	1.9	3.33	-1.3	29.9
포르투갈	0.6	3.44	-2.9	61.9
체코 1.3	n.a	-3	37.4	
헝가리	3.7	6.60	-4.5	57.6
슬로바키아	2.5	3.52	-3.3	43.6
슬로베니아	1.7	3.81	-1.9	29.4
룩셈부르크	3.2	n.a	-1.1	7.5
리투아니아	2.0	3.73	-2.5	19.7
사이프러스	1.5	5.16	-3.5	62.3
라트비아	6.6	3.53	-0.8	14.4
에스토니아	4.6	n.a	-1.8	4.9
몰타 2.1	4.57	-5.2	75	

* 출처: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year book 2005

모를 신축적으로 결정할 수 있다는 점에서 중앙은행 정책수단 중 가장 선진적이며, 유럽중앙은행은 기간 및 목적에 따라 4종류의 공개시장조작 정책을 수행하고 있다.

대기성 신용제도는 매우 단기적인 일일 유동성 확보를 목적으로 실행되어지는 것으로 상황 및 조건에 따라 적격 자산을 맡기는 한계 대출제도(Marginal lending facility)와 기탁금을 이용한 기탁금 대출제도(Deposit facility)로 나뉘어 진다. 최소 지불준비금 제도는 금융시장의 이자율을 안정시키고 유동성을 확보하기 위한 제도로 각 금융기관의 일일 평균 유가증권 보유량에 따라 결정되어진다.

〈표-5〉 유럽중앙은행의 공개시장조작 방법

일반 공개시장조작 (Main refinancing operation)	- 가장 일반적이고 주된 유럽중앙은행의 공개시장조작 - 일주일 거래 및 일주일 만기로 각 회원국의 중앙 은행들과의 협조 하에 전체 유럽연합의 통화량, 금리, 물가 등을 파악, 조절
장기 공개시장조작 (Long-term refinancing operation)	- 월 단위 거래 및 석 달 만기의 거래를 통해 통화량 조절
파인 터닝 조작 (Fine-turning operation)	- 특별 혹은 임시 상황에 취하는 조치 - 예상치 못한 유동성 위기가 발생했을 시 가동 ... 유럽중앙은행 이사회가 시기 및 구체적인 내용 결정 - 예외적인 경우, 실행 위원회가 바로 실행에 옮길 수 있음
구조 조작 (Structural operation)	- 유럽중앙은행이 유로 및 통화 시스템과 금융 구조를 변화시키고자 할 때 시행

* 출처: European Central Bank, The Monetary Policy of the ECB 2004

현재 유럽연합 내에서는 12개국이 공통 통화인 유로(Euro)를 2002년 이후부터 사용하고 있다. 기존 가입국 중에서는 영국, 덴마크, 스웨덴은 자국의 통화를 사용하고 있으며, 2004년 신규 가입한 10개국도 아직 유로를 사용하고 있지 않다. 최초의 구체적인 유럽연합의 통화 통합 계획은 1969년 바레 보고서(Barre Report)에 의해 제기 되었으며, 그 이후 유럽연합의 경제 및 통화 통합 (Economic and Monetary Union, EMU), 즉 단일 통화로의 유로 사용 전개 역사는 <표-4>에서 보는 바와 같다.⁷⁾

통화 정책과 더불어 거시 경제 운용에 있어서 또 하나의 중요한 정책의 재정 정책 이라고 할 수 있겠다. 유럽연합은 높으면서도 지속 가능한 경제 성장을 도모하기 위해 건전한 회원국의 재정 정책을 유도하고 있으며, 특히 중장기 적인 계획과 전체 유럽연합과 균형을 이루도록 하고 있다. 각 국가들의 재정 상황은 국가 부채 및 향후 경제 성장 잠재력에 따라 매우 다양하며 그에 따른 정책도 다르게 구사될 것으로 보인다. 그러나 공통적으로 GDP 대비 3%이하의 재정 적자를 유지하도록 하고 있으며, 이를 위해 안정 및 성장에 관한 협약에서 명시한 가능한 모든 조치를 할 수 있다.

고령사회를 대비한 장기적이며 지속 가능한 경제구현 정책

점차 고령화 되어가고 있는 현실은 유럽연합 경제에 장기적으로 큰 도전 요소로 작

7) 보다 자세한 EMU의 역사는 European Commission, Economic and Financial Affairs (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/history/part_a_2.htm, 검색일: 2006년 5월 5일), (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s01000.htm>, 검색일: 2006년 5월 5일) 참조

〈표-6〉 유럽연합의 경제 및 통화 통합(Economic and Monetary Union) 역사

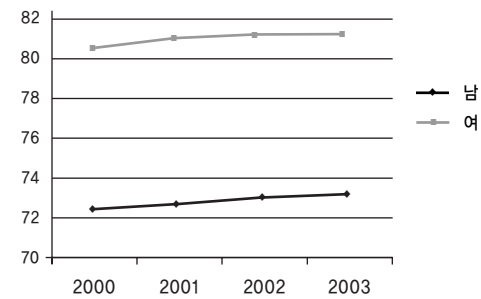
1단계 : 1990년 6월 1일부터 1993년 12월 31일까지	
1990년 6월 1일	외환 통제 폐지, 모든 자본의 EEC 내 이동 완전 자유화
1992년	인플레이션, 이자율, 환율 및 재정 안정을 위한 경제적 조건 책정 및 목적을 규정한 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht) 체결
1993년 11월 1일	마스트리히트 조약 발효
2단계: 1994년부터 1998년까지	
유럽중앙은행의 전신으로 유럽연합 회원국 중앙은행들간의 통화 통합 협력을 지원하고 ECU 통화를 관리할 유럽 통화 기구(European Monetary Institute, EMI) 설립	
1995년 12월 16일	통화의 구체적인 이름 및 이행 기간 설정
1997년 6월 17일	유럽이사회(European Council)는 통화가치 안정을 위해 가 입국의 재정적자의 상한선을 GDP의 3%로 산정하고 새로운 환율 메커니즘(Exchange Rate Mechanism)을 도입한 안정 및 안정에 관한 협약(Stability and Growth Pact) 채택
1998년 3월 3일	1999년 1월 1일부터 11개 회원국의 3단계 진입 승인
1998년 6월 1일	유럽중앙은행 창립
1998년 12월 31일	11개 유로 사용 국가의 유로 대비 환율 책정
3단계: 1999년 1월 1일 이후	
유럽중앙은행의 통화 정책에 따른 실질 유통 통화로써 유로 도입, 실제 유로 지폐와 동 전 사용에 앞서 3년간 유예 거래 기간 설정	
2001년 1월 1일	11개국 외 그리스 3단계 진입
2002년 1월 1일	유로 지폐 및 동전의 전면 사용

* 출처: European Central Bank, The Monetary Policy of the ECB 2004

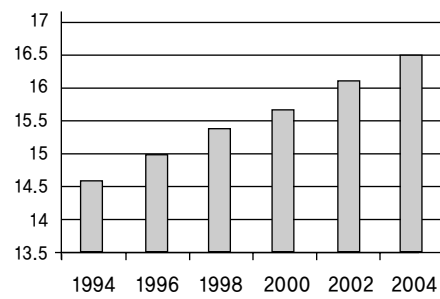
용할 것으로 보인다. 2003년 유럽연합의 평균 수명은 남자가 75.1세, 여자가 81.2세를 나타내고 있으며 완만한 상승세를 보이고 있다. 또한 2004년 전체 인구 중에 65세 이상의 인구가 차지하는 비율이 16.5%에 이르고 있다. 가장 최근의 조사에 따르면, 2050년까지 유럽연합의 근로 가능층 인구, 즉 15세에서 64세에 이르는 인구층이 2004년도에 비해 15%가 적어질 것으로 예상되며, 65세 이상의 인구도 60% 가까이 증가할 것으로 전망된다. 이는 젊은 층에 대한 경제의존도를 높이는 것 뿐만이 아니라, 만약 지금 장기적이면서도 지속 가능한 경제 대비책을 마련하지 않으면, 향후 부채 증가에 따른 부담, 실질 이자율의 상승, 성장 잠재력의 저하 등을 가져올 것으로 보인다.⁸⁾

8) European Commission, *op. cit.*, p. 14.

〈그림-2〉유럽연합의 평균 수명



〈그림-3〉유럽연합의 전체 인구중 65세 이상 비율



* 출처: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year book 2005

〈표-7〉유럽연합 주요 회원국의 연금 및 퇴직 정책 개혁안

프 랑 스	고령 노동자의 노동시장 진입을 위한 퇴직 연령 유연화, 연금 납부료 인상
영 국	근로 시간에 따른 연금 지급액 차별화
독 일	2012년부터 순차적으로 퇴직연령을 67세까지 높임
네 덜 란 드	조기퇴직에 따른 조세 혜택 폐지
핀 란 드	2009년부터 예상 수명에 따른 연금 지급액 조정
기타 회원국	점진적으로 퇴직 연령을 높이고 연금 혜택을 줄이는 방안 마련 중

* 출처: European Commission, *Report on the Lisbon National Reform Programmes 2005*

이에 따라 유럽연합 및 각 회원국들은 부채 경감을 위한 조치와 근로 가능 인구층 감소에 따른 충격을 줄이기 위한 노동 시장 재편을 위한 방안들을 마련하고 있다. 특히 사회 복지 제도와 노동 시장간의 상호작용 및 개혁을 통해 퇴직 시기를 유연화 하고 나이가 들어서도 일을 할 수 있도록 장려하는 조치들을 강구중이다. 이에 관련한 가장 중요한 정책은 정부의 재정 정책으로 부채를 줄이며, 공공 금융을 확대하고, 연금 제도와 보건의료 제도를 개혁하는 일련의 일들을 추진 중이다. 또한 고용과 노동 공급을 늘리기 위한 투자 및 구조 조정을 진행 중이다. 유럽연합 주요 회원국들의 구체적인 연금 및 퇴직 정책 개혁안은 <표-6>에서 보는 바와 같다.

효율적인 자원 배분과 조화로운 거시 경제 정책

경제의 안정과 지속 가능성을 담보하기 위한 경제 성장과 고용 확대를 추구할 때 빠질 수 없는 부분이 자원의 효율 적인 배분이며, 이에 직결된 경제 정책은 정부의 조세 및 재정 지출 정책이라고 할 있다. 투명하고 균형적인 조세 정책은 재정 지출 재원

마련을 위한 첫걸음임과 동시에 경제 정의를 실현하는 수단이 된다.⁹⁾ 유럽연합 회원국들의 구체적인 조세 제도 및 정책은 매우 다양



유럽연합 및 각 회원국들은 부채 경감을 위한 조치와 근로 가능 인구층 감소에 따른 충격을 줄이기 위한 노동 시장 재편을 위한 방안들을 마련하고 있다.

하다. 일부에서 유럽연합의 단일 조세 계획이 거론되고 있으나, 기본적으로 회원국의 조세 주권이 인정되고 있으며, 회원국간의 조세 환경 및 규칙이 달라 그 실현성에는 의문이 제기되고 있다. 특히 법인세의 경우, 회원국 정부들이 외자유치를 위해 법인세 낮추기 경쟁을 벌이고 있다. 그러면서도 경제 성장과 고용을 확대하는 방향으로 조세 구조를 개혁한다는 데에는 모두 동의하고 있는데, 근로계층과 기업의 담세부담을 완화함으로써 근로여건과 기업환경 개선을 통한 성장 잠재력 재고를 도모하고 있는 것이다. 유럽연합은 부가가치세와 특별소비세 등에 대한 조세 정책의 조화 역할만 수행하고 있다.

유럽연합의 조세 부담율은 미국에 비해 10%이상 높은 수준인데, 회원국들은 특히, 독일과 프랑스를 위시해 감세 정책을 추진하고 있으며, 조세감축이 일시적인 처방에 그치지 않고 항구적인 조치가 될 수 있도록 재정지출 감축 및 합리화 정책을 동시에 추진하고 있다.¹⁰⁾

유럽연합 및 회원국들은 연구개발, 사회간접 자본, 인적 자원 및 지식 자원 등에 대한 정부 지출을 통해 자원의 효율적인 배분하고 조화로운 거시 경제 기반을 구축하는데 노력하고 있다. 또한 시장의 효율성을 증대하기 위해 시장에 대한 정부의 인위적 간섭에 신중을 기하고 있다. 뿐만 아니라 세계화와 기술의 비약적인 발전 같은 장기적으로 시장 및 경제 변화에 영향을 주는 것들을 대비하기 위한 시장의 개혁 작업에도 임하고 있다.

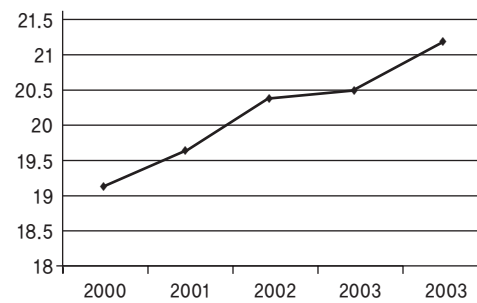
거시 경제안정과 구조개혁을 위한 임금 정책

효과적인 임금 정책은 안정적인 거시 경제 기반을 조성하고 고용을 촉진하는 데 크게 기여할 수 있다. 또한 임금 정책은 생산성과 직결되는 문제로 수익성을 확보하고 투자를 유인하는 데 중요할 뿐만 아니라 노동 시장의 여건을 대변하는 것으로 여러 지표

9) Ibid., p. 14.

10) IMF, *op.cit.*, pp 20-25.

〈그림-4〉 유럽연합의 시간당 임금(유로)



* 출처: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year book 2005

치지 않는 범위 내에서 임금 수준이 상승될 수 있도록 긴밀한 협조 체제를 유지하고 있다.

그러나 기존 회원국간의 이해관계 및 내부 노동 시장의 다양성, 그리고 신규 가입국의 불안정한 노동 시장 상황에 따라 유럽연합 전반적으로 조화로운 정책을 실행하기 어려운 실정이다.

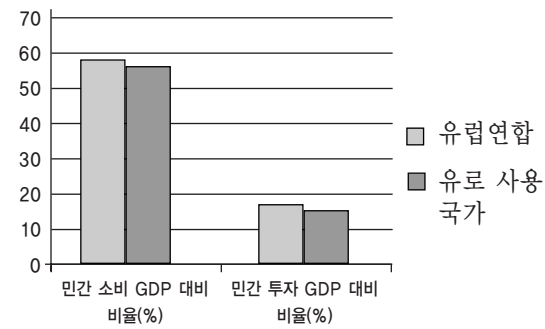
역동적이면 바르게 작동하는 유로지역(Euro zone) 정책

전체 유럽연합의 경제 호전을 위해서는 유로 사용 회원국들의 높은 경제 성장과 고용확대가 더욱 절실히 요구되고 있는데, 2%를 밑도는 최근의 성장세는 매우 실망적인 수치이다. 특히 2005년 유로를 사용하고 있는 12개국의 민간소비 및 투자는 25개 유럽연합 평균에 비해 현저히 낮은 수준을 나타내, 내수 진작을 위한 정책을 확대해야할 필요성을 제기되고 있다.¹¹⁾

이 같은 유로사용 회원국들의 내수 위축은 9% 가까운 실업문제와 직결되어 있으며, 문제해결을 위해서 이들 국가들은 중장기적으로 연금 시스템, 공공 지출 개혁 정책을 추진하고 있다. 또 하난의 중요한 유로 사용 회원국들의 경제 정책은 세계 경제에서 차지하는 비중과 큰 영향에 걸맞게 그 역할을 다하는 것으로 유럽연합 내에서 뿐만 아니라 세계 경제의 건전한 발전과 균형을 위해 국제적인 협력을 다각화하고 국제적 사업에 지원을 확대하는 것이다.

11) European Commission, *op.cit.*, p. 16.

〈그림-5〉 2005년 유럽연합 및 유로 사용국의 민간소비 및 투자 비율



* 출처: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year book 2005

되며, 주 내용은 불공정 무역관행으로 유럽연합 기업 및 시장에 피해를 준 역외 국가에 대해 보복 조치를 취하는 것을 골자로 하고 있다. 유럽연합이 공동으로 사용하고 있는 조치들은 <표-7>과 같다.

〈표-8〉 유럽연합의 주요 통상 보복 조치 및 규정

반덤핑 관세 (Anti-dumping duties)	- 수출국의 내의 정상가격과 덤핑 수출 가격의 차액의 범위 내에서 수입국이 부과하는 할증관세 - 유럽연합 자국 산업의 피해 및 고용상실 등의 혼란 방지 목적으로 수행
상계 관세 (Compensation duties)	- 수출국이 수출품에 장려금이나 보조금을 지급하는 경우, 수입국이 이에 의한 가격 경쟁력을 상쇄시키기 위해 부과하는 누진 관세.
긴급 수입 제한 조치 (Safeguard)	- 특정한 상품의 수입이 시장에 중대한 영향을 주거나 그럴 우려가 있을 경우, 수입을 일시 혹은 영구히 제한 하는 조치
농산물 수입 과징금	- 유럽연합의 공동 농업정책의 일환 - 역내 농업을 보호하기 위하여 일정가격 이하로 수입되는 농산물에 과징금을 부과
원산지 규정과 현지 부품 사용 비율	- 역내 산업보호를 위해 모든 수입물품의 원산지를 표시 - 역내산으로 인정받기 위해서는 현지 부품을 50%이상 사용하도록 규정
상호주의(Reciprocity)	- 기본적인 유럽연합의 통상입장으로 상대국의 시장개방 정도에 맞추어 역내 시장을 개방

* 출처 : N. Diamandouros, Access to European Union(2004).

유럽연합의 회원국들은 아직 완전한 형태를 갖추지는 못 했지만 공동의 통상정책을 통해 건전한 유럽연합 시장의 활동을 돕고 있다. 유럽연합의 통상정책은 유럽 경제 통합의 근간이 되어 온 정책으로 대내적으로는 무역장벽이 되는 관세 및 비관세 장벽을 철폐하고 대외적으로 대외 공동 관세를 부과하는 관세동맹 형태를 취하고 있다. 갈수록 이 같은 공동 통상 정책을 강화될 것으로 예상

유럽연합의 성장 잠재력을 높이기 위한 미시 경제정책

유럽연합의 경제 구조적인 개혁은 성장 잠재력을 높이기 위한 필수적인 조치로 이는 경제 전반의 효율성과 융통성을 향상시켜 줄 것으로 기대된다. 또한 유럽연합 경제의 시너지 효과를 거두기 위해서 각 회원국들의 보다 응집적이고 조화로운 협력이 필요한 것으로 지적되고 있다.¹²⁾

유럽연합의 성장 잠재력을 높이기 위한 구체적인 방법으로는 일자리 창출과 더불어 생산성을 높이는 것이다. 유럽연합의 노동 생산성은 1990년대 말 이후 꾸준한 증가세를 보이고 있으나 성장률은 점차 감소 추세에 있다. 이 같은 결과는 국제 경쟁력에 영향을 미쳐 2002년까지 지속적인 경쟁력 약화를 가져왔으며, 2003년과 2004년 증가세를 보인후 2005년 다시 전년보다 떨어졌다.

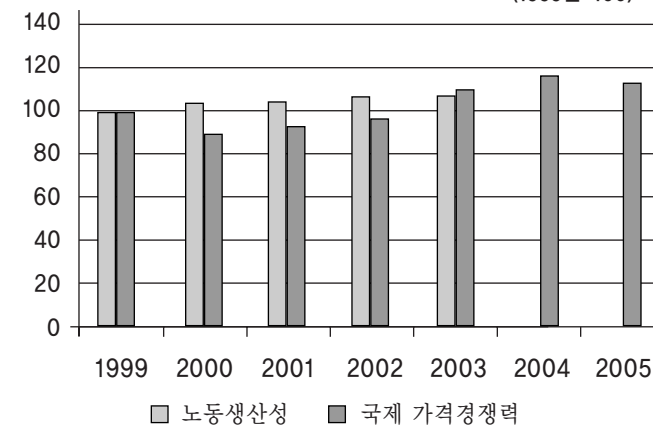
특히 고령화 사회로 치닫고 있는 유럽연합의 현실에 비추어볼 때 경쟁력 약화 문제는 심각한 문제이며, 고령화 자체가 현재 성장 잠재력을 반 이하로 낮출 것으로 보인다. 따라서 생산성 향상만이 미래의 생활 수준을 유지 또는 높이기 위한 유일한 방법인 것이다.

생산성 향상은 투자와 혁신을 통해서 이룰 수 있다. 지식 기반 분야에 투자를 더욱

확대하고 투자하기 좋은 환경을 만드는 것이 가장 중요한 요소이며, 이는 2005년 유럽연합 이사회가 채택한 리스본 행동 프로그램(Lisbon Action Programme)의 핵심 사항이기도 하다.

유럽연합 회원국들이 채택한 리스본 프로그램의 주요 내용은 <표-8>과 같다.

〈그림-5〉 유럽연합의 노동 생산성 및 국제 가격 경쟁력
(1999년=100)



* 출처 : EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year Book 2005

12) Ibid., p. 18.

〈표-9〉 리스본 행동 프로그램 주요 내용

노동시장 개혁 및 효율화	독일, 영국, 프랑스를 비롯한 22개국
R&D 및 혁신정책의 확장	독일, 영국, 프랑스를 비롯한 22개국
규제 및 시장개혁을 통한 사업 환경 개선	독일, 프랑스, 이태리 등 20 개국
교육 개혁/ 평생 교육	독일, 영국, 이태리 등 20 개국
지속 가능하고 질적으로 우 수한 공공 금융 개혁	영국, 프랑스, 벨기에 등 19 개국
지속 가능한 환경 정책	독일, 영국, 핀란드 등 15 개국
경쟁 정책 개선	이태리, 헝가리, 핀란드 등 10 개국
사회간접 시설 개선	스페인, 체코, 폴란드 등 8 개국
사회적 협력 확대	프랑스, 벨기에, 아일랜드, 포르투갈, 사이프러스
공공 부문 개혁	독일, 핀란드, 슬로베니아

* 출처: European Commission, Report on the Lisbon National Reform Programmes 2005

투자과 일하기 좋은 곳으로 만들기 위한 정책

유럽연합 역내 시장의 확장 및 통합정책

유럽연합 역내 시장에서 경쟁하고 살아남을 수 있는 생산자의 능력 향상은 세계 시장에서의 경쟁력을 강화하는 주된 수단일 될 것이며, 완전하게 통합된 유럽연합의 역내 시장은 외부의 투자를 유치하는 데 큰 역할을 또한 할 것으로 기대된다. 유럽연합의 상품 시장은 비교적 잘 통합되어 있는 것으로 평가 되어나, 서비스 시장은 그렇지 못하고 분할되어 있는 형편이다. 유럽연합 전체의 경제 성장과 고용 확대 그리고 경쟁력 강화를 위해서는 유럽연합의 사회 모델을 유지하면서 반드시 서비스 시장이 통합되어야 할 것으로 여겨지고 있다.¹³⁾

이에 따라 유럽연합 및 회원국들은 아직 잔재하고 있는 조세관련 장벽과 국가간 서비스 활동을 제약하고 있는 관련 규제의 철폐를 위해 노력하기로 합의했으며, 자본의 효율적인 배분과 보다 나은 사업 환경을 조성하는 데 필수적인 금융시장의 완전한 통합을 이루어 나가기로 결정했다. 이를 위해 회원국들간의 협력이 더욱 요구되어 지고 있다. 역내 시장 활성화 정책의 일환으로 공개적인 정부 공공 물품 조달이 부분적으로

13) Ibid., p. 18.

이루어지고 있는데, 이는 정부 재정을 아끼는 것 뿐만 아니라 유럽연합 역내 시장의 확장 및 경쟁력 향상에 큰 기여를 하고 있다.

유럽연합 내외의 개방적이고 경쟁적인 시장 조성 정책

개방적이고 경쟁적인 시장은 자원의 보다 효율적인 배분에 기여할 뿐만 아니라, 기업을 보다 우수하게 조직하고 혁신하도록 유도한다. 경쟁 정책은 유럽연합 내 기업활동에 커다란 영향을 주며, 전체 시장에 게임의 룰을 제공하는 것으로 유럽연합 및 회원국들은 점차 경쟁을 확대하는 방향으로 나아가고 있다. 이에 따른 가장 구체적인 조치로는 회원국들 및 역외 국가들의 정부 보조를 철폐하도록 하고 있으며, 극히 예외적인 상황만을 인정하고 있다.

경쟁 확대를 위한 시장의 구조적 개혁 또한 중요한 요소로 경쟁을 가로막는 과도한 정부의 규제, 즉 시장 진입 승인 제도, 최소 자본 준비금 제도, 상점 영업 시간 규제, 가격 규제, 영업 기간 제한, 기타 법적 제도적 장애물 등을 개혁할 계획을 가지고 있으며, 유럽연합 이사회는 현존하는 각 회원국들의 정부 규제 파악에 착수했다. 유럽연합 기업의 제 3세계 및 역외 시장에 진출을 위해서는 이미 합의된 도하 라운드(Doha Round)협약에 따라 통상과 투자를 위한 시장을 더욱 개방하도록 하고 있으며, 이는 유럽연합의 성장 잠재력을 높이는 데 또한 큰 기여를 할 것으로 예상된다.¹⁴⁾

유럽연합 및 회원국의 규제 개선 정책

경쟁을 저해하는 과도한 시장 규제는 시정되어야 하지만, 시장에서의 거래 비용을 최소화하고 시장의 역할을 제대로 수행할 수 있게 도움을 주는 시장 규제는 필수적인 요소라고 할 수 있다. 이는 또한 시장 참여자를 보호하고 시장의 왜곡 및 실패를 바로 잡아 주는 역할을 수행해야만 한다. 그러나 어떤 규제든지 간에 부수적인 영향이 있기 마련이므로 이를 최소화하도록 하는 대비책은 마련되어야 한다.

유럽연합은 회원국들에게 각 규제들의 비용과 혜택을 체계적으로 평가하도록 하고 있으며, 관련 이해 당사자들에게 자문을 구하고, 검토할 수 있는 충분한 시간을 제공하도록 하고 있다. 또한 회원국들은 보다 좋은 규제 내용과 보고서를 각국의 리스본 프로그램에 포함하도록 하고 있다.

¹⁴⁾ Ibid., p. 19.

유럽연합 위원회의 회원국들의 새로운 혹은 개정된 규제가 기존의 다른 정책 목표와 경제적, 사회적, 환경적으로 부합되는지 여부와



유럽연합 전체의 경제 성장과 고용 확대 그리고 경쟁력 강화를 위해서는 유럽연합의 사회 모델을 유지하면서 반드시 서비스 시장이 통합되어야 할 것으로 여겨지고 있다.

경쟁력에 미치는 영향을 평가 하고 있으며, 가능한 단순화 하는 방향으로 정책을 유도하고 있다.¹⁵⁾ 현재 유럽은 보다 활력을 불어넣을 수 있는 참신한 사업과 보다 창조적이며 혁신적인 벤처 및 중소기업 육성이 필요한 것으로 여겨지고 있다. 이에 관련된 교육 및 훈련은 필요한 모든 사람 및 기관에 제공되어야 하며, 기업 및 관련 기관들 사이의 파트너십이 활성화되어야 할 것으로 유럽연합을 내다보고 있다. 유럽연합은 혁신적인 중소기업 육성을 위한 구체적인 방법으로 금융 지원, 세금 우대, 사업 관리 지원, 소유권 이전 지원, 파산 관련 법 개정 등의 제도를 운용하도록 회원국들에게 권고하고 있다.¹⁶⁾

사회간접 시설의 확충 및 개선 정책

현대적인 사회간접 시설은 투자를 유치하고 기업활동을 돕는 매우 중요한 요소이며, 유럽연합 전체의 노동과 상품, 서비스의 원활한 이동 및 절적 향상을 위한 선결 조건이라고 할 수 있다. 현대적인 교통, 통신, 에너지 시설 등이 그 구체적인 시설들로 이는 리스본 전략을 한 단계 도약해 더욱 발전 시키는데 없어서는 안 될 것으로 간주되고 있다. 이러한 사회간접 시설을 바탕으로 물류 비용을 줄이고 시장을 확대시키며, 전유럽의 시장간 네트워크를 구성하는 것은 국제간 통상을 증진시키고 역내 시장에 역동성을 불어 넣을 것이다. 또한 이는 유럽연합 전체 시장의 경쟁을 촉진하고 효율성을 증대시킬 것이다.

유럽연합 의회와 위원회는 사회간접 시설 개선의 일환으로 30개 우선 교통 시설 프로젝트와 교통/에너지/전용선 통신 퀵스타트 프로젝트(Quick-start cross-border projects for transport, energy and broadband communications)를 착수하였다. 또한 회원국 국내의 사회간접 시설의 병목현상을 해소 하고, 적절한 사회간접 시설 사용 가격 책정을 통해 효율성을 높이고 지속 가능한 성장을 이루도록 권고하고

15) European Commission, *Report on the Lisbon National Reform Programmes* (2006), pp. 11-12

16) European Commission, *op.cit.*, p. 20.

있다.¹⁷⁾

성장을 위한 지식 기반 및 혁신 정책

연구개발과 교육에 대한 투자를 통해 축적이 가능한 지식기반은 장기적인 경제 성장을 위한 초석이다. 성장과 고용을 위한 유럽연합의 리스본 전략의 핵심은 바로 지식 기반 확립을 위한 투자 진흥 정책과 혁신을 강화하는 위한 개혁정책 이다.

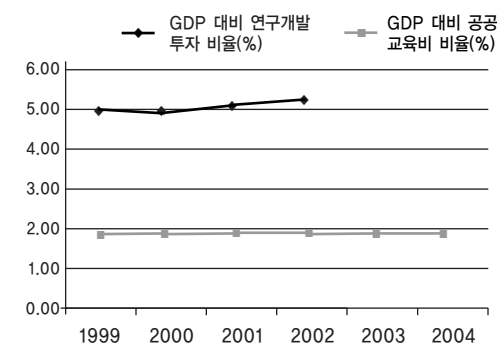
연구개발에 대한 투자 확대 및 개선 정책

연구개발은 다양한 경로를 통해 직간접적으로 경제에 영향을 미친다. 첫째로는 새로운 상품이나 서비스 시장을 창출하거나 새로운 생산 과정을 만들어냄으로써 경제 성장에 기여를 하는 것이며, 둘째로는 기존의 상품이나 생산 과정을 개선시키는 것이다. 마지막으로 새로운 기술의 발명 및 습득을 통해 관련 분야에 파급 효과를 나타내는 것이다. 2004년 유럽연합의 연구개발 비용은 개별 회원국에 따라 GDP 대비 0.5%에서 4%에 이르기 까지 다양하지만, 평균 1.9%를 나타내고 있다. 이는 리스본 전략이 발표되었음에도 불구하고 크게 향상되지 않은 수준이며, 특히 전체 유럽연합의 연구

비용 중의 산업분야에 사용된 금액은 55%에 불과한 실정이다. 2000년 이후 GDP 대비 공교육 지출 비율을 약간 상승세를 보이고 있으나, 이 역시 5%내외에 머물러 있다.

유럽연합은 앞으로 연구개발 비용을 GDP 대비 3%까지 끌어올릴 계획이며, 전체 투자 비용 중 3분의 2 이상을 민간분야로부터 충당할 예정이다. 회원국들은 2008~2010 경제 계획 보고서에 연구개발 지출 목표를 명시토록 했으며, 각 국의 리스본 프로그램에 포함하

〈그림-6〉 유럽연합의 GDP 대비 연구개발 및 공공 교육비 비율(%)



* 출처: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year book 2005

17) Ibid., p. 21.

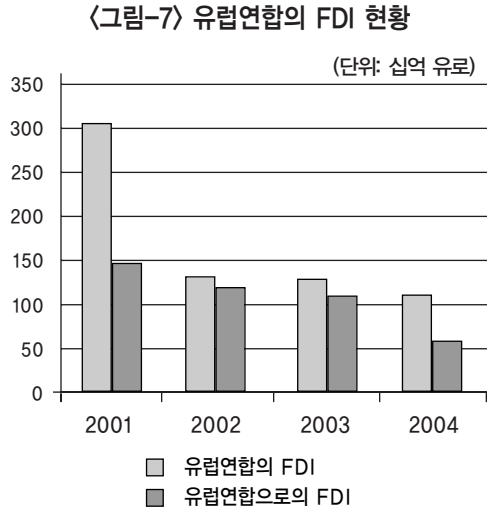
도록 했다. 구체적인 방법으로는 연구개발에 대한 투자 확대를 유도하기 위해서 주변 여건 및 환경을 조성하고, 이에 대한 대대적인 인센티브를 제공하는 방안들을 제시하고 있다. 더불어 공공 연구개발비의 효율적인 운영과 민간분야와의 긴밀한 협조관계를 구축하는 조치들을 도입하도록 권고 하고 있다.

연구개발을 위한 투자의 확대만큼 중요한 또 다른 요소는 유럽연합 내에서 많은 우수 인력을 양성하고 확보하는 일이라 하겠다. 특히 과학 및 기술 공학 분야에 많은 학생들을 유치하고, 개인의 적성 및 능력에 맞는 경력 개발 프로그램을 마련하며, 자유로이 유럽연합 역내에서 이동할 수 있는 제도적 장치들이 하루 빨리 갖추어져야 할 것으로 유럽연합을 내다보고 있다.

정보통신 기술의 활용 및 자원의 지속 가능한 이용 정책

유럽연합 경제의 역동성은 혁신 역량에 달려있다고 하겠다. 혁신은 금융 및 상품 시장의 원활하고 효율적인 활동이 이루어질 수 있도록 꾸준히 그 구조 및 과정을 개선하는 것 뿐만 아니라, 새로운 기술 및 지식의 활용도 의미한다. 특히 기술의 전파는 혁신의 첨병이며 갈수록 그 중요성은 증대될 것으로 보인다. 이 같은 기술의 전파는 연구자 및 생산자의 이동 혹은 해외 직접 투자(Foreign Direct Investment, FDI)등을 통해서 이루어지고 있다.¹⁸⁾

특히 FDI는 단순한 상품 생산 혹은 과정의 기술 전수뿐만 아니라 경영 노하우(Know-how) 획득, 고용 창출, 시장 경쟁의 제고 등의 이점과 부수적인 금융적 혜택도 크기 때문에 매우 중요한 수단이라고 할 수 있다. 특히 2004년 이후 신규 가입한 회원국의 경우, 구 동구권 국가들로 시장경제로의 이행 과정에서 해외로부터의 직접 투자는 경제



* 출처: EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) Year book 2005

18) European Commission, *op.cit.*, 2005, p. 22.

체질 전반을 바꾸고, 경제 성장을 위해 필요한 자본을 마련하는 데 큰 역할을 하였다. 유럽연합의 FDI 현황은 2001년 이후, 역외로의 FDI, 역내로의 FDI 유치 모두 감소 추세에 있으며, 특히 2002년 역외로의 유럽연합 직접 투자가 급감하였다. 이는 투자 기회의 상실을 가져올 수 있는 위험이 있는 것으로 보다 신중한 판단이 요구되어지고 있다. 역내로의 FDI 유치를 위해서 유럽연합 및 각 회원국들은 조세 및 금융 혜택 등 많은 정책적 보조를 취하고 있다. 그럼에도 불구하고 지속적인 FDI유치는 줄어들고 있는 상황이다. 유럽연합이 추진하고 있는 또 하나의 중요한 정책은 정보통신 기술(Information and Communication Technologies, ICT)의 적극적인 활용과 그 기반 구축이다. 현재 유럽연합은 ICT의 역할을 아직 저평가하고 있으며, 그 사용 정도 및 속도에 있어서 미국이나 다른 경제권에 비해 저조한 것으로 나타나 있다. 이를 극복하기 위한 적극적이면서 꾸준한 홍보 및 프로젝트를 수행하고 있다.¹⁹⁾

유럽연합의 궁극적인 성공 여부는 결국 역내의 있는 자원을 얼마만큼 효율적으로 사용했느냐에 달려있다고 할 수 있다. 그리고 얼마큼 그 자원을 지속 가능하게 활용하며, 보다 나은 환경을 조성하느냐가 모든 경제 정책의 핵심인 것이다. 이 같은 관점에서 볼 때, 최근의 유가 상승에 따른 에너지 자원 사용 문제가 큰 이슈로 부각되고 있다. 현재 유럽연합의 기업들은 새로운 에너지 개발 분야의 선두를 달리고 있는데, 계속되는 유가 상승은 새로운 에너지원의 개발 압력을 증가시켜 결국은 대체 가능한 에너지원 개발을 성공시킬 것이며, 이는 관련 분야의 경쟁력을 더욱 향상시키는 작용을 할 것으로 전망하고 있다. 또한 무분별한 원자재 및 무형 자원의 사용을 줄이고 보다 환경친화적인 생산 및 소비 시스템으로 경제 체제를 바꾸어 가야한다는 인식이 확산되어가고 있으며, 유럽연합은 이에 따라 그 구체적인 실행 정책으로 회원국 정부의 그린 조달(Green Procurement) 정책 시행을 독려하고 있다.

결론

위에서 살펴본 바와 같이, 현재 25개국이 가입한 유럽연합은 세계 최대 규모의 단일 시장으로 갈수록 세계 경제 전반에 그 영향을 크게 미칠 것으로 전망된다. 유럽연합의 경제 정책은 내부로는 단일 시장의 효율성을 높이는 것이고 외부로는 세계 경제의 한 축으로 공동의 이익을 실현하는데 있다고 할 수 있다.

현재까지 유럽연합 경제의 개혁과 혁신을 위한 각 중 경제 정책은 일정 부분 성공을 거두며 앞으로 나아가고 있다. 그러나 최근 일부 회원국에서 발생한 유럽연합 헌법

19) Ibid., pp. 22-23.

승인 거부 같은 사태는 정치적 통합의 길을 막을 뿐만 아니라, 경제 정책의 실행에 있어서도 그 영향이 미칠 것으로 보여, 유럽연합 및 회원국 정부에 적지 않은 부담이 될 것이다. 그간 여러 장애물들을 극복하고 오늘에 이른, 유럽연합의 또 다른 앞으로의 도전은 세계 경제에 많은 시사점을 던져 주고 있다.

〈참고문헌〉

- Diamandouros, N., *Access to European Union: law, economics, policies* (European Study Service, 2004).
- European Central Bank, *The European Central Bank, the Eurosystem, the European System of Central Banks* (2006).
- European Central Bank, *The Implementation of Monetary policy in the Euro Area* (2005).
- European Central Bank, *The Monetary Policy of the ECB* (2004).
- European Commission, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005–2008* (2005).
- European Commission, *Report on the Lisbon National Reform Programmes 2005, European Economy, Occasional Papers No. 22.*
- European Commission, *Second Implementation Report on the 2003–2005 BEPGs* (2005).
- European Commission, *The EU Economy: 2005 Review–Summary and main conclusion* (2005).
- European Commission, *The framework for fiscal policy in EMU: what future after five year of experience?: European Economy Economic Papers No 223.*
- EUROSTAT, *Europe in figures: Eurostat year book 2005.*
- International Monetary Fund, *Euro Area Policy* (2005).
- Moussis, N., *Guide to European policies* (European Study Service, 2005).
- OECD, *Economic Survey of the Euro area, 2005.*
- Scheller, H. K., *The European Central Bank–History, role and function* (European Central Bank, 2004).
- European Commission, Economic and Financial Affairs: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/history/part_a_2.htm (검색일: 2006년 5월 5일).
- European Commission: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/sgp_en.htm (검색일: 2006년 5월 5일).
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s01000.htm> (검색일: 2006년 5월 5일).



유럽연합의 인권정책

김 용 찬 (한국 민족 연구 원 연구원)
yongch99@hanmail.net



서론

유럽에서의 인권에 대한 관심은 다른 지역에서보다 이른 시기에 시작되었다. UN에서의 세계인권선언(the Universal Declaration of Human Rights)¹⁾ 선포에 자극을 받아 1950년대 유럽인권협약이 체결되고 발효되었다. 유럽협약은 유럽인권법원의 설립과 함께 유럽의 인권 보호에 관한 기준과 안전망으로서 기능해왔다. 한편, 유럽통합의 진전과 함께 유럽연합의 출범이 가능해졌고, 이를 뒷받침 하는 일련의 조약들에 서는 유럽연합시민의 기본적 권리에 관한 언급이 제기되기 시작했다. 2000년 유럽연합 기본권헌장은 유럽통합의 과정에서 최초로 유럽공동체 기구에 의한 인권보장에 관한 선언이었다. 헌장은 인권에 관한 제 규정들을 포함하고 있으며 시민의 권리, 헌장과 유럽협약 및 유럽연합 법률들과의 관계에 대해 밝히고 있다. 헌장의 선포는 유럽연합 차원의 인권정책 형성과 발전을 위한 기초로 역내에서 통일적이고 일관된 인권문제에

대한 대응을 위해서는 향후 해결해야할 과제들이 제기되고 있는 상황이다.

이 글에서는 유럽연합 기본권헌장 이전 유럽차원에서의 인권정책에 대해 고찰하고, 기본권헌장의 제정 과정과 내용에 관해 설명한다. 또한 결론에서는 유럽연합 기본권헌장이 유럽연합 수준에서의 인권정책으로 전환되기 위한 현재적 과제들에 관해 언급한다.

유럽인권정책의 역사적 경과

유럽차원에서의 인권에 관한 협정과 기구들의 성립은 1950년에 서명된 인권 및 기본적 자유의 보호에 대한 유럽협약(the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)으로부터 시작되었다. 협정에서 권리들에 관한 부분은 세계인권선언의 전반부의 내용이 그대로 반영되었다. 한편, 유럽협약 아래에서 인권문제의 처리에 관한 절차는 유럽인권위원회(the European Commission of Human Rights), 유럽인권법원(the European Court of Human Rights), 각료위원회(the Committee of Ministers)등의 세 기구가 역할을 담당하는 것으로 결정되었다.²⁾ 세계인권선언과 달리 유럽협약에서는 정부를 상대로 인권침해에 대한 청원을 할 수 있는 기구와 회원국정부에 대하여 구속력 있는 판결을 내릴 수 있는 제도적 장치가 마련되었다.

유럽협약에는 10개의 부속 의정서가 순차적으로 포함되어졌으며 시민적, 정치적인 권리들이 포괄되었다. 생존권, 자유권, 형법 소급효의 금지, 사상과 종교의 자유, 표현의 자유 등이 규정되어 있다. 유럽인권위원회는 협약 가입국가 수에 비례해 23명의 위원으로 구성되어 협약위반의 신청과 개인의 제소를 다루며 청원이 접수되면 협의에 기초해 당사자들의 문제를 해결하기 위해 개입할 수 있다. 한편, 유럽인권법원의 구성도 유럽인권위원회와 마찬가지로 23명의 판사로 구성되며 법원의 협약의 적용 및 해석과 관련한 사안들을 다룰 수 있다. 유럽인권위원회와 당사국만이 법원에 사건을 제소할 수 있었지만 1982년 법원규칙의 개정으로 청원을 제기한 개인 및 집단도 별도로 법원에 출두할 수 있게 되었다. 유럽인권법원은 실제 판결을 통해 개별국가들에서 협약사항의 위반과 관련해 제소된 사안들에 대해서 협약 위반 사실을 명확히 해주었다.

1) 1948년 12월 10일 UN총회에서 채택된 세계인권선언은 법적 구속력은 없지만 각국 인권정책의 수립에 영향을 미쳤으며 유럽이 사회의 유럽연합 기본권헌장에 관한 제안의 기초로서 역할을 했다. 실제로 세계인권선언 50주년을 기념해 유럽이사회에서는 유럽연합 차원의 인권에 관한 헌장의 채택 필요성이 제기되었다.

2) Kevin Boyle, "Europe: The Council of Europe, the CSCE, and the European Community," in Hurst Hannum ed., *Guide to International Human Rights Practice* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994), pp. 135-138.



유럽공동체 기구에 의한 인권보장에 관한 선언과 헌장은 인권에 관한 제 규정들을 포함하고 있으며 시민의 권리, 헌장과 유럽협약 및 유럽연합 법률들과의 관계에 대해 밝히고 있다.

예를 들면, “Soering v. UK case(1989)”에서 인권법원은 사형의 집행을 두려워하는 독일인 사형수의 영국에서 미국으로의 이송은 유

럽인권협약 제3조의 위반이라고 판결하였다. 이 사건은 독일인 Soering이 미국인을 살해하고 영국으로 도피하여 국제간 범죄인인도문제로 비화된 사건이었다.³⁾

협약에 포함된 권리들은 계속적인 의정서(Protocol)들에 의한 수정과 의정서의 증가과정을 통해 명확해지고 확대되었다. 1호 의정서에서는 교육과 자유선거에 관한 권리를 포함시켰으며, 4호 의정서에서는 채무에 의한 구금과 외국인을 포함한 강제추방을 금지하는 원칙들이 추가되었다. 6호 의정서에서는 사형 제도의 폐지에 관해 관심이 두어졌으며, 7호 의정서에서는 잘못된 기소에 대한 보상, 외국인 축출에 관한 절차적 안전망 등을 제기했다. 2000년 4월의 12호 의정서에서는 비차별(non discrimination)에 관한 일반원칙들이 다루어졌으나 효력을 발하기 위해 필요한 비준을 기다리는 중이다.⁴⁾

한편, 1998년 11월 1일부터 발효된 11호 의정서는 유럽인권위원회와 유럽인권법원을 확대, 발전적으로 통합하여 상시적으로 운영되는 유럽인권법원의 출범이 언급되었다. 또한 유럽인권법원에 대한 개인의 청원권이 회원국들의 사전동의를 전제해야하는 기존의 규칙을 수정함으로써 사전동의 없이 개인들의 청원의 보장하는 내용도 포함되었다.⁵⁾

그러나 의정서의 비준은 유럽연합 전체 회원국들에서 이루어졌던 것은 아니다. 1963년의 4호 의정서는 스페인과 영국에서 비준이 이루어지지 않았으며, 1983년 사형제도 폐지의 내용을 담고 있던 6호 의정서의 경우는 영국과 벨기에, 덴마크에서 비준되어지지 않았다. 7호 의정서의 경우 벨기에, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 영국에서 비준이 이루어지지 않았다.⁶⁾ 이러한 상황은 유럽의 공동인권정책 수립의 어려움을 보여주는 것으로 개별 회원국들에서 국내법과 유럽차원의 협약과의

3) 오병선, “유럽연합의 인권보호제도의 특성: 유럽인권협약의 잔인한 처벌제도의 금지를 중심으로,” 『사회과학연구』 제6집, 325-327쪽.

4) Rhona K. M. Smith, *International Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 95.

5) 오영달, “두 가지 주권론과 인권과의 관계: 영국정부의 유럽인권협약에 대한 정책태도의 분석을 중심으로,” 『유럽연구』 제13호, 341쪽.

6) Philip Alston and J. H. H. Weiler, “An ‘Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights,” in Philip Alston ed., *The EU and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 28.

관계를 명확하게 드러내주는 것이다.

유럽연합의 형성에 관한 조약들에서의 인권에 관한 논의는 1991년의 마스트리히트 조약에서부터 시작되었다. 유럽연합조약(Treaty on European Union) 조항 6(2)에서 유럽재판소에 의해 발전되어 온 원칙을 실체화했다. 조항에서는 인권에 관한 유럽협약과 회원국들의 헌정전통, 공동체 법의 일반적인 원칙들에 기초해 연합은 기본권을 존중할 것이라고 밝히고 있다. 한편, 암스테르담 조약에서는 수정된 조항 6(1)을 통해 연합은 기본적 자유와 인권에 대한 존중, 자유와 민주주의의 원칙위에 형성된다고 선언하면서 추가된 조항 7에서는 공동체가 TEU 조항 6(1)을 심각하고 지속적으로 위반하는 회원국들에 대해 제재를 가할 수 있음을 표명했다.⁷⁾

한편, 1998년 유럽 집행위원회에서는 유럽시민들에 속한 모든 권리를 포괄하는 유럽연합 차원의 기본권의 공식적인 채택에 관한 검토와 유럽협약과유럽사회헌장, 인권에 관한 수단들의 효과적인 결합을 위해 위원회를 구성했다.⁸⁾

유럽연합 기본권헌장의 선포와 한계

유럽연합 기본권헌장은 2000년 12월 7일 니스에서 선포되었으며, 유럽연합 차원의 시민들의 기본권 보호에 관한 유럽이사회 유럽이사회(the Council of Europe)는 1949년 정부간 조직으로 서유럽국가들에 의해 성립되었다. 이후 서유럽국가들뿐만 아니라 사회주의권 붕괴 이후 동유럽 국가들도 참여하게 되었다.⁹⁾의 논의들에 기초해 제정되었다. 기본권헌장에 관한 논의의 시작은 경제적, 사회적 권리들을 포함한 유럽 시민들의 기본권에 관한 목록의 성립에 관한 필요에 기인했다.

유럽연합 기본권헌장(the Charter of Fundamental Rights in the EU) 제정 경과¹⁰⁾

1999년 6월 3일~4일: 쾰른에서 열린 유럽이사회에서는 유럽연합 수준에서 적용할 수 있는 기본권이 헌장을 통해 통합할 것을 결정했다. 회원국 대표들은 헌장은 1950년 유럽협약 이사회(the Council of European Convention)에서 제기된 회원국들의

7) Andrew Williams, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 1-2.

8) Jung-Saeng Bae, "The European Integration and the Protection of Human Rights," 『유럽연구』제18호, p. 49.

9) 유럽이사회(the Council of Europe)는 1949년 정부간 조직으로 서유럽국가들에 의해 성립되었다. 이후 유럽국가들뿐만 아니라 사회주의권 붕괴 이후 동유럽국가들도 참여하게 되었다. Boyle, *op. cit.*, pp. 133-134.

10) 유럽연합 기본권헌장의 형성에 관한 개괄적인 과정의 설명은 유럽연합 공식 웹사이트에서 인용했다. <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133501.htm> (검색일: 2006년 4월 27일)

헌정적인 전통으로부터 유추된 일반적인 원칙들을 포함시켜야 하며, 유럽사회헌장, 노동자의 기본권과 사회적 권리에 관한 공동체헌장 등의 경제, 사회적 권리들을 포함하는 기본권을 포괄하여야 하며, 사법재판소와 유럽인권법원의 판례법의 원칙들을 반영해야 한다고 주장했다.

1999년 10월 15일-16일: 유럽이사회는 유럽연합의 사법, 안보, 자유 영역의 형성에 관해 주된 관심을 기울였다. 회의에서는 기본권헌장 초안과 헌장과 관련한 여러 문제들을 다룰 기구의 신설에 관한 합의가 이루어졌다.

1999년 12월 17일: 기구의 첫 번째 회의가 개최되었다.

2000년 10월 2일: 헌정초안이 결정되었다.

2000년 10월 13일-14일: 유럽이사회에서 만장일치로 헌정초안을 승인하고 유럽의 회와 집행위원회에 송부했다.

2000년 11월 14일: 유럽연합 의회가 헌장을 승인했다.

2000년 12월 6일: 유럽연합 집행위원회가 헌장을 승인했다.

2000년 12월 7일: 유럽의회, 집행위원회, 이사회의 의장들의 공동서명에 의해 유럽연합 기본권헌장이 선포되었다.

유럽의회는 1973년 의결을 통해 “유럽공동체의 발전에 있어 회원국 시민들의 기본권의 고려에 관한 결의안”을 제출했다. 이후 1989년 기본권 목록에 관한 기초들이 제공되어졌지만 별다른 성과를 거두지는 못했다. 한편, 유럽집행위원회는 기본권헌장을 위한 전문가 위원회를 구성하였으며, 유럽연합이 유럽인권협약에 가입할 것을 권유하기도 했으나 이 제안은 실현되지 못했다. 이후 1999년 유럽이사회에서는 “유럽이사회는 유럽연합의 현 발전단계에서 유럽연합 차원에서 효력을 갖는 기본권들을 하나의 헌장으로 집약시켜 보다 선명하게 인식할 수 있도록 만들어야 한다”는 인식의 공유가 이루어졌다.¹¹⁾

기본권헌장은 전문과 7개의 장으로 구성되어 있다. 전문에서는 인간 존엄성이 자유, 평등, 연대라는 기본가치와 깊이 연관된 유럽연합의 중심적 가치임이 언급되고 있으며, 유럽의 문화적 다양성과 공동체의 4대 기본자유가 언급되고 있다. 또한 유럽인권협약, 공동의 헌법적 전통, 유럽사회헌장¹²⁾, 노동자 권리 등의 헌장의 기초이외에도

11) 위르겐 마이어·마르쿠스 앵겔스, “유럽연합기본권헌장 해설,” 프리드리히 에베르트 재단·광주시민연대 편, 『유럽연합기본권헌장·아시아인권헌장』(2001), 14-16쪽.

12) 1989년 채택된 사회헌장은 1961년 유럽사회헌장을 발전시킨 것으로 생활과 노동조건, 향상, 이동의 자유, 고용과 직업에 관한 권리, 결사의 자유, 남녀 평등권, 장애인의 노동생활로의 통합 등을 포함하고 있었다. John McCormick, *Understanding the European Union* (Hampshire: Palgrave, 2002), p. 158. 사회헌장에 포괄되어 있는 제반 권리들은 기본권헌장에 나타난 기본권들의 형성에 직접적인 영향을 미쳤다.

회원국들의 국제법상의 의무, 유럽관련조약, 유럽법원과 유럽인권법원의 판례에 대한 강조가 언급되어 있다.

제1장은 존엄성에 관한 것으로 인간 존엄성의 불가침성에 대해 언급하고 생명권과 사형금지를 규정하고 있다. 신체를 훼손당하지 않을 권리와 고문과 노예제, 강제노동 등을 금하고 있다. 제2장은 자유에 관한 것으로 사생활, 가족생활, 주거, 의사소통 등의 자유의 보장과 개인정보의 보호에 관한 규정 등이 포함되어 있으며, 사상과 양심, 종교의 자유와 의사표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 노동의 권리 등이 언급되었다.

제3장은 평등에 관한 것으로 법률 앞에서의 평등을 명시하고 차별행위의 금지목록을 담고 있다. 또한 남녀 사이의 평등, 장애인들의 권리 등이 표명되어 있다. 제4장은 연대에 관한 것으로 노동자들의 단체협상과 단체행동의 권리를 보장하며 부당한 해고로부터 보호받을 권리, 적합한 노동조건을 요구할 권리, 사회보장과 부조에 관련한 권리 등이 포함되어 있다. 제5장은 시민의 권리로 선거권과 피선거권을 포함한 유럽시민들의 권리를 포함하고 있다. 문서에 접근할 수 있는 권리, 청원의 권리, 외교적 보호권에 대해 명시하고 있다. 제6장은 사법절차적 권리를 제기하고 있다.

제7장의 일반조항에서는 헌장이 보충성을 존중하는 유럽연합의 기관 및 기구, 회원국들이 연합의 법들을 집행할 경우에만 회원국들을 구속한다고 밝히고 있으며, 새로운 권한이나 과제를 신설하지 않으며 기존의 권한과 과제를 변경하지 않는다고 명시하고 있다. 또한 헌장에 포함된 기본권 권리들이 유럽조약들의 경계 내에서 해석되어야 한다는 것을 언급함으로써 이 부분에 관한 논란이 제기될 가능성이 크다.¹³⁾

기본권헌장은 유럽시민의 정치적, 사회적 권리들을 포함한 다양한 권리들에 관한 포괄적 기준을 제시하고 있다. 인권에 관한 기본적인 권리들뿐만 아니라 유럽연합의 시민으로서의 제반 권리에 관한 내용과 경제적 권리로서의 노동권 등은 기존 유럽인권협약, 유럽사회헌장, 유럽연합 법률 등의 원칙들이 반영된 것이다. 기본권헌장의 한계는 일반조항에서 명시되어 있는 것처럼 보충성의 원칙에 있다. 유럽연합 회원국들의 동의에 기초한 조약체결이 가시화되지 않는 상황에서 기본권헌장은 법률화와 시행, 시행과정에서의 강제력과 구속력을 가질 수 없는 것이다. 또한 유럽인권협약을 포함한 인권과 관련된 법률과 기구들의 독자성도 인정할 수밖에 없는 상황이다.

또한 내용적으로 보면 기본권헌장은 현재 역내에 있는 유럽시민들의 권리를 보호하는 성격을 강하게 가진 반면 역내로 이주하거나 영주하고 있는 이주민들에 대한 권리에 대한 언급은 부재하다. 특히 불법체류하고 있는 이주민들의 기본권에 대한 유럽

13) 위르겐 마이어 · 마르쿠스 앵겔스, 위의 글, 25-63쪽.



유럽연합 차원의 인권문제에 공동의 대응을 위해 유럽연합의 역내에서의 역할을 제고하며, 기존 인권문제에 대한 다양한 제기구조를 단일화하고 통합할 수 있는 제도의 마련이 필요하다.

연합 차원의 보호는 관심 영역이 되지 못하고 있는 상황이다. 이러한 상황은 유럽연합이 추구하는 이주정책의 방향에 기인한다.

기본적으로 이주문제에 대한 ‘안보’(security)차원의 접근이 외국인 이주에 관한 통제의 입장을 유럽연합이 가지도록 강제하고 있다. 2003년 유럽연합 헌법 조약에 관한 새로운 초안에서는 유럽연합 차원에서의 이주정책을 수립할 것을 밝히고 있으며, 이주흐름의 조정과 불법이주의 제한 등이 언급되면서 이주에 관한 통제의 입장을 밝혔다.¹⁴⁾ 이러한 유럽연합의 외국인의 이주에 관한 통제의 입장은 이주민 기본권 보호에 관한 언급의 부재로 연결된 것이다. 그러나 이주민의 권리는 이주와 정착, 통합과정에서의 기본권이 보장되어야 하는 문제로 유럽연합 차원의 이주정책의 수립과 함께 인권정책에서 다루어져야 할 중요한 문제이다.

결론: 유럽연합 인권정책의 과제

유럽에서는 세계인권선언이 선포된 후 1953년 유럽협약의 발효에 의해 인간의 기본권에 관한 보호를 추구해왔다. 이후 협약 가입국들의 증대, 권리의 확대와 세분화의 과정이 진행되었으며, 유럽차원의 인권문제를 담당할 제도적 장치들이 설립되었다. 또한 2000년 선포된 유럽연합 기본권헌장은 유럽연합 차원의 인간의 기본적 권리와 자유에 관한 보다 명확하고 가시적인 기준이 되었다.

그러나 문제는 기본권헌장의 원칙과 내용들의 유럽연합회원국들에서의 구현문제이다. 전통적으로 독일, 영국, 이탈리아의 경우 기존의 유럽협약에 관해 국내법으로의 직접 전환이 아닌 협약 내용을 국내법으로 변형한다는 입장을 취해왔다. 예를 들면, 영국은 1998년 제정한 인권법을 통해 유럽인권협약을 영국 국내법으로 공식적으로 받아들이며, 유럽인권협약과 관련된 소송을 협약에 기초해 영국 내에서 재판할 수 있게 되었다. 그러나 상원에서 인권법이 의회주권을 위배하거나 침해해서는 안된다는 입장을 밝힘으로써 결국 영국의회의 결정이나 국내법보다 우선시될 수 없음을 명확히

14) Ryszard Cholewinski, "European Union Policy on Irregular Migration: Human Rights Lost?" in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczak eds., *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), pp. 182-183.

15) 오영달, 위의 논문, 345쪽.

했다.¹⁵⁾

유럽연합 기본권헌장의 회원국에서의 국내적 실현을 위해서는 각국에서의 기본권 헌장이 법적 구속력을 획득하도록 유도하는 것이 중요하다. 유럽조약의 체결을 통한 개별국가에서의 적용을 추구하면서 개인들이 자신들의 개인적 권리에 대한 침해시에 적극적으로 헌법소원 등이 방법을 통해 청원할 수 있는 기제의 마련이 또한 중요하다. 조약의 체결은 민주성의 제고와 유럽시민들의 헌장에 대한 이해를 높이기 위해 유럽 차원의 시민투표도 고려해볼 수 있는 대안이다.¹⁶⁾

기존 다양한 기구들에서의 인권에 대한 제기와 달리 유럽연합 기본권헌장은 유럽 통합의 진전과 함께 유럽연합 차원의 인권과 자유를 포괄하는 기본권에 관한 공식적인 선포이자 원칙이었다. 유럽연합은 회원국 내에서 인권에 관한 공통적인 기준을 갖게 된 것이다. 따라서 기존 유럽 인권문제에 다차원적인 접근들이 통합되어 기능하는 것이 고려되어야 할 시점이다. 즉 유럽차원에서 유럽연합 기본권헌장에 기초해 기존 유럽협약에 의해 성립된 유럽인권법원의 역할의 재정의와 유럽연합 차원에서 유럽협약과 유럽연합 기본권헌장의 통합되고 일관된 원칙의 제출과 적용이 필요하다. 특히 유럽협약의 가입국들의 범위는 유럽연합의 경계를 넘어서는 상황에서 유럽연합 차원의 인권문제에 대한 공동의 대응을 위해 유럽연합의 역내에서의 역할을 제고해야 하며, 기존 인권문제에 대한 다양한 제기구조를 단일화하고 통합할 수 있는 제도의 마련이 필요하다.

또한 최근 회원국들에서 국민투표가 진행된 유럽연합 헌법에는 유럽연합 기본권 헌장이 포괄되어있다. 헌장선포 이후 유럽에서는 유럽연합 헌법에 기본권헌장의 원칙들이 반영되어야 논의들이 제시되었고, 이를 토대로 포함되어졌다. 유럽연합헌법이 회원국들에서의 국민투표에서 거부되는 상황은 제정의 어려움을 예견케 하는 상황이지만, 궁극적으로 유럽연합헌법이 제정과 함께 시행된다면 유럽연합 시민의 기본권을 보장하기 위한 기본권헌장의 유럽차원에서의 시행 가능성은 높아질 것이다.

16) 위르겐 마이어 · 마르쿠스 앵겔스, 위의 글, 63-65쪽.



유럽연합기본권헌장

우리 유럽 각국의 국민들은 더욱 긴밀한 연합체를 결성하기 위해 공통의 가치를 토대로 평화로운 미래를 공유하기로 결의한다. 우리는 정신적, 종교적 그리고 도덕적인 유산에 유념하면서 인간존엄성, 자유, 평등, 연대라는 불가분적·보편적 가치를 토대로 유럽연합을 설립한다. 유럽연합은 민주주의와 법치국가의 원칙들에 토대를 둔다. 유럽연합은 유럽연합시민권 및 자유롭고, 안전하며, 정의로운 영역을 창설함으로써 인간을 그 활동의 중심으로 삼는다. 유럽연합은 유럽 각국의 문화와 전통의 다양성, 각 회원국의 국가적 정체성과 국가·광역·지역 차원의 국가권력 조직을 존중하여 전술한 공동가치의 유지와 발전에 기여하고자 한다. 지속적인 균형발전을 촉진하고 개인, 재화, 용역, 자본의 자유로운 이동과 기업설립의 자유를 보장하고자 한다. 이를 위해서는 사회의 변화, 사회적 진보, 과학·기술의 발전 추세에 맞추어 헌장을 통해 기본권을 더욱 명확히 함으로써 기본권보호를 강화할 필요가 있다. 본 헌장은 공동체와 유럽연합의 권한 및 과제, 보충성의 원칙을 존중하고, 특히 각 회원국의 공통된 헌법적 전통과 국제적 의무, 유럽연합조약, 공동체조약, 인권 및 기본권보호를 위한 유럽협약, 공동체와 유럽평의회가 채택한 사회헌장, 유럽공동체법원과 유럽인권법원의 판례로부터 나오는 권리들을 재확인한다. 이러한 권리의 생하는 타인, 나아가 인류공동체와 미래세대에 대한 책임과 의무를 수반한다. 그리하여 유럽연합은 다음과 같은 권리와 자유 및 원칙을 승인한다.

제 1장 인간의 존엄성

제 1조 인간 존엄성

인간 존엄성은 불가침이다. 인간 존엄성은 존중되고 보호되어야 한다.

제 2조 생명권

① 모든 사람은 생명권을 갖는다.

② 어느 누구도 사형언도를 받거나 사형집행의 대상이 되어서는 안된다.

제 3조 신체를 훼손당하지 아니할 권리

- ① 누구나 자신의 신체적·정신적 온전성을 침해받지 아니할 권리를 갖는다.
- ② 의학과 생물학의 영역에서는 특히 다음 각 호의 사항이 존중되어야 한다.
 - 1. 법률에 확정된 절차에 따라 사전설명 후에 이루어진 당사자의 자유로운 동의
 - 2. 우생학적 처치, 특히 사람의 선별을 위한 우생학적 처치
 - 3. 인간의 신체 및 그 부분을 이익을 목적으로 이용하는 행위의 금지
 - 4. 인간 복제의 금지

제 4조 고문과 비인간적이고 굴욕적인 대우나 처벌의 금지

어떤 사람도 고문 또는 비인간적 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 받아서는 안된다.

제 5조 노예제와 강제노동의 금지

- ① 어떤 사람도 노예나 하인으로 삼아서는 안된다.
- ② 어떤 사람도 강제노역 또는 의무노역을 강요받아서는 안된다.
- ③ 인간매매는 금지된다.

제 2장 자유

제 6조 자유와 안전에 대한 권리

모든 사람은 자유와 안전에 대한 권리를 갖는다.

제 7조 사생활 및 가족생활의 존중

모든 사람은 사생활 및 가족생활, 주거 및 의사소통을 침해받지 아니할 권리를 갖는다.

제 8조 개인정보의 보호

- ① 모든 사람은 자신과 관련한 신상정보의 보호권을 갖는다.
- ② 전항의 정보는 확정된 목적을 위해서 관련당사자의 동의를 얻거나 기타 법률로 규율된 정당한 기초에 의거하여 신의, 성실의 원칙에 따라서만 처리될 수 있다. 모든 사람은 자신과 관련하여 조사된 정보를 열람하고 또 그 정보의 정정을 요구할 권리를 갖는다.
- ③ 제 1항, 제 2항의 규정들의 준수는 독립기관에 의해 통제된다.

제 9조 혼인 및 가족형성에 대한 권리

혼인할 권리 및 가족을 형성할 권리는 이 권리의 행사를 규율하는 각 국의 법률에 의

하여 보장된다.

제 10조 사상, 양심, 종교의 자유

① 모든 사람은 사상과 양심 그리고 종교의 자유에 대한 권리를 갖는다. 이 권리는 종교나 세계관을 바꿀 자유와 혼자 또는 타인과 공동으로 그리고 공적으로 또는 사적으로 예배, 교육, 전승과 의식을 통해 고백할 자유를 포함한다.

② 양심적 병역거부는 이 권리의 행사를 규율하는 각국의 국내법에 따라 인정된다.

③ 회원국의 영역에서의 노동을 허가받은 제 3국 국민은 유럽연합 소속 시민의 노동 조건에 상당하는 노동조건을 요구할 권리를 갖는다.

제 11조 표현과 정보의 자유

① 모든 사람은 표현의 자유를 갖는다. 이 권리는 공권력의 간섭을 받지 않고 국경과 무관하게 의견을 보유하고 정보와 견해를 제공하고 수용할 수 있는 자유를 포함한다.

② 미디어의 자유와 다원성은 존중되어야 한다.

제 12조 집회와 결사의 자유

① 모든 사람은 평화로운 집회의 자유와 모든 차원의 결사의 자유, 특히 자신의 이익 보호를 위해 노동조합을 형성하고 가입할 수 있는 권리를 포함하는 정치문제, 노동조합, 공적 문제를 위한 결사의 자유를 갖는다.

② 유럽연합 차원의 정당들은 유럽연합시민들의 정치적 의사를 표현하는 데 기여하여야 한다.

제 13조 예술과 학문의 자유

예술과 학문 연구는 자유로워야 한다. 학문의 자유는 존중되어야 한다.

제 14조 교육을 받을 권리

① 모든 사람은 교육받을 권리와 직업교육 및 직업향상교육에 접근할 수 있는 권리를 갖는다.

② 전향의 권리는 무상의 의무교육을 받을 기회를 포함한다.

③ 민주주의 원칙을 정당하게 존중하는 교육기관을 설립할 수 있는 자유와 자신들의 종교적·철학적·교육적 신념에 따라 자녀를 교육할 수 있는 부모의 권리는 이 자유와 권리의 행사를 규율하는 각국의 법률에 따라 존중되어야 한다.

제 15조 직업선택의 자유와 직업수행의 권리

① 모든 사람은 노동할 권리와 자유롭게 선택한 직업을 추구할 권리를 갖는다.

② 유럽연합의 모든 시민은 모든 회원국들에서 취업하고 노동할 수 있는 자유와 기

업을 설립할 권리를 행사하고, 용역을 제공할 자유를 갖는다.

③ 각 회원국 영역에서 취업할 수 있는 허가를 받은 제3국의 국민들은 유럽연합의 노동조건과 동등한 노동조건을 요구할 수 있다.

제 16조 기업의 자유

공동체법과 각국의 국내법 및 관습에 따라 기업활동의 자유가 인정된다.

제 17조 재산권

① 모든 사람은 합법적으로 취득한 자신의 재산권을 보유·사용·처분·상속할 권리를 갖는다. 어느 누구도 자산 손실에 대해 적시에 적절한 보상을 보장도록 하는 법률이 정한 경우와 공익을 위한 경우 이외에는 자신의 재산권을 박탈당하지 않는다.

② 지적 재산권은 보호되어야 한다.

제 18조 망명권

망명권은 난민의 법적 지위에 관한 1951년 7월 28일 제네바 협약과 1월 31일의 의정서의 기준 및 유럽공동체 조약에 따라 보장되어야 한다.

제 19조 강제퇴거, 추방 또는 인도에 대한 보호

① 집단추방은 금지된다.

② 어느 누구도 자신이 사형, 고문 또는 다른 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받을 수 있는 심각한 위험이 있는 국가로 강제퇴거, 추방 또는 인도될 수 없다.

제 3장 평등

제 20조 법률 앞의 평등

모든 사람은 법률 앞에 평등하다.

제 21조 차별금지

① 성별, 인종, 피부색, 종족 또는 사회적 신분, 유전적 특징, 언어, 종교 또는 세계관, 정치적 또는 여타의 견해, 소수 민족에의 소속, 재산, 출생, 장애, 연령 또는 성적취향(性的趣向)을 근거한 어떠한 차별도 금지되어야 한다.

② 유럽 공동체 설립 조약과 유럽연합조약의 적용영역에서는 이 조약들의 특별규정과는 무관하게 국적에 근거한 어떠한 차별도 금지되어야 한다.

제 22조 문화, 종교 및 언어의 다양성

유럽연합은 문화, 종교 및 언어의 다양성을 존중하여야 한다.

제 23조 남녀평등

남녀평등은 고용, 노동, 임금을 비롯한 모든 분야에서 보장되어야 한다. 평등원칙은 충분히 대표되지 못한 성(性)을 위하여 특별한 혜택을 부여하는 조치의 유지나 채택을 금지하지 않는다.

제 24조 아동의 권리

① 아동은 보호를 요구할 권리와 그 복리에 필요한 배려를 요구할 권리를 갖는다. 아동은 자신의 의견을 자유롭게 표현할 수 있다. 자신과 관련한 사항에 대한 아동의 의견은 그 연령과 성숙도에 상응하는 방식으로 고려되어야 한다.

② 공적·사적 기관의 모든 아동 관련 조치에서 아동의 복리가 우선적으로 고려되어야 한다.

③ 모든 아동은, 자신의 복리에 반하지 않는 한, 정기적으로 부모와의 인간관계 및 직접적 접촉을 유지할 권리를 갖는다.

제 25조 노인의 권리

유럽연합은 존엄성 있는 독립적 생활을 영위하고 사회적·문화적 생활에 참여할 수 있는 노인의 권리를 인정하고 존중한다.

제 26조 장애인의 통합

유럽연합은 장애인의 독립, 사회적·직업적 통합, 공동체 생활의 참여를 보장하기 위한 조치들을 요구할 수 있는 장애인의 권리를 인정하고 존중한다.

제 4장 연대

제 27조 기업에 고용된 노동자의 정보 및 청문 요구권

노동자 또는 그 대표자를 위한 적시의 정보제공과 청문이 공동체법과 각국의 국내법 및 관행에 의해 정해진 경우와 조건하에 적절한 시기에 적절한 수준으로 보장되어야 한다.

제 28조 단체 교섭과 단체행동의 권리

노동자와 사용자 또는 그 각 조직들은 공동체법과 국내법 및 관행에 따라 적절한 수준에서 교섭하고 단체협약을 체결할 권리와 이익충돌시에 각자의 이익수호를 위하여 파업 기타 단체 행동을 취할 권리를 갖는다.

제 29조 직업소개기관 이용권

모든 사람은 직업소개기관을 무료로 이용할 수 있는 권리를 갖는다.

제 30조 부당해고에 대한 보호

모든 노동자는 공동체법과 각국의 국내법 및 관행에 따라 부당한 해고로부터의 보호를 요구할 권리를 갖는다.

제 31조 공정하고 적합한 노동조건

① 모든 노동자는 건강하고 안전하며 존엄성에 상응하는 작업조건을 요구할 권리를 갖는다.

② 모든 노동자는 최고노동시간의 제한, 일당 및 주당 휴식 시간, 유급의 연가를 요구할 권리를 갖는다.

제 32조 아동노동의 금지와 직장에서의 청소년 보호

아동의 노동은 금지된다. 청소년들에게 보다 유리한 규정이 있는 경우나 한정된 예외 이외에는 최저노동연령이 의무교육 이수만료시의 연령보다 낮아서는 안된다. 노동이 허용된 청소년도 그 연령에 적합한 노동조건을 제공받아야 하며, 경제적 착취, 안전, 건강, 육체적·정신적·도덕적·사회적 발전을 저해하거나 그에 대한 교육을 위협할 수 있는 모든 노동으로부터 보호되어야 한다.

제 33조 가족생활 및 직업생활

① 가족에 대한 법적·경제적·사회적 보호는 보장된다.

② 모든 사람은 가정생활과 직장생활을 조화시킬 수 있도록 모성을 이유로 한 해고로부터 보호받을 권리 및 자녀의 출산이나 입양 후 유급의 출산휴가 또는 양육휴가를 요구할 권리가 있다.

제 34조 사회 보장과 사회부조

① 유럽연합은 임신 및 출산, 질병, 산업재해, 간병 필요상태(Pflegebedürftigkeit), 노령, 실직의 경우에 보호를 보장하는 사회보장 혜택과 사회적 의무에 대한 권리를 공동체법, 각국의 국내법 및 관행에 따라 인정하고 존중한다.

② 유럽연합 내에 합법적인 주소를 갖고 있거나, 그 체류지를 유럽연합으로 합법적으로 변경하는 모든 사람은 공동체법과 각국의 국내법 및 관행에 따라 사회보장 급여와 사회적 혜택을 요구할 수 있다.

③ 유럽연합은 사회적 소외와 빈곤 퇴치를 위하여 공동체법, 각국의 국내법 및 관행에 따라 충분한 생활 수단이 없는 모든 이들에게 인간다운 생활을 할 수 있도록 사회부조를 받을 권리와 거주 지원을 받을 권리를 인정하고 존중한다.

제 35조 보건

모든 사람은 각 회원국의 국내법 및 관행에 따라 예방의료 이용권과 치료를 받을 권리를 갖는다. 유럽연합의 모든 정책과 조치를 확정하고 집행함에 있어서 높은 수준의 건강보호가 확보되어야 한다.

제 36조 시민의 생존에 필요한 경제재의 이용

유럽연합은 유럽연합의 사회적·영역적 결속을 증진하기 위하여 시민의 생존에 필요한 경제재를 유럽공동체창설조약에 합치하는 각국의 국내법 및 관행에 따라 이용하는 것을 인정하고 존중한다.

제 37조 환경보호

높은 수준의 환경보호 및 환경의 질적 개선은 유럽연합의 정책에 반영되어야 하고, 지속가능한 발전의 원칙에 따라 보장되어야 한다.

제 38조 소비자 보호

유럽연합은 높은 수준의 소비자 보호정책을 보장하여야 한다.

제 5장 시민권

제 39조 유럽의회 선거권 및 피선거권

① 유럽연합의 모든 시민들은 주소지가 있는 회원국에서 해당국가의 국민과 동등한 조건으로 유럽의회 선거에서의 투표권 및 피선거권을 갖는다.

② 유럽의회 의원은 보통·직접·자유·비밀선거를 통하여 선출된다.

제 40조 각국의 지방자치선거에서 선거권 및 피선거권

유럽연합의 모든 시민은 주소가 있는 각 회원국가에서 해당국가의 국민과 동등한 조건으로 각 회원국의 지방자치선거에서의 선거권과 피선거권을 갖는다.

제 41조 양질의 행정을 요구할 권리

① 모든 사람은 유럽연합의 기관들과 기구들이 공정하고, 정의로우며, 적절한 시간 안에 자신의 사무를 처리해 줄 것을 요구할 권리를 갖는다.

② 전향의 권리는 특히 각 호의 권리와 의무를 포함한다.

1. 자신에게 불리한 개별적 처분이 발해지기 전에 자신의 견해를 밝힐 수 있는 모든 개인의 권리

2. 신용 및 직업적·영업적 비밀에 대한 정당한 이익을 존중하는 가운데 자신과 관련

된 자료에 접근할 수 있는 모든 개인의 권리

3. 결정의 이유를 밝혀야 할 행정기관의 의무

③ 모든 사람은 공동체의 기관이나 그 직원의 직무수행으로 인하여 입은 손실에 대하여 회원국들의 법질서에 공통되는 일반적 법원칙에 따라 공동체에 대하여 보상을 요구할 권리를 갖는다.

④ 모든 사람은 조약이 선정한 언어들 중 하나로 유럽연합의 기관에 청원할 수 있으며 청원에서 사용한 언어로 답변을 받을 권리를 갖는다.

제 42조 문서에 대한 접근권

유럽연합의 모든 시민 및 회원국에 주소지 또는 정관이 정한 소재지를 갖고 있는 모든 자연인 또는 법인은 유럽의회, 평의회 및 위원회의 문서에 대한 접근권을 갖는다.

제 43조 옴부즈만

유럽연합의 모든 시민 및 회원국에 주소지 또는 정관이 정한 소재지를 갖고 있는 모든 자연인 또는 법인은 공동체의 기관 또는 기구의 재판권을 행사하는 제 1심 법원 및 공동체 법원을 제외한 공동체 기관 또는 기구의 활동이 잘못된 경우에 이를 유럽연합의 옴부즈만에 신고할 권리를 갖는다.

제 44조 청원권

유럽연합의 모든 시민 및 회원국에 주소지 또는 정관이 정한 소재지를 갖고 있는 모든 자연인 또는 법인은 유럽의회에 청원할 권리를 갖는다.

제 45조 이주 및 거주지 자유

① 유럽연합의 모든 시민은 회원국의 영역 내에서 자유롭게 이주하고 거주할 권리를 갖는다.

② 이주와 거주지 자유는 합법적으로 회원국의 영역에 거주하는 제 3국 국민에게도 유럽공동체창설조약에 따라 보장된다.

제 46조 외교·영사 보호

유럽연합의 모든 시민은 자신이 소속된 회원국의 대표부가 없는 제 3국의 영역에서 모든 회원국의 외교기관 또는 영사기관의 보호를 그 회원국의 국민과 동등한 조건으로 받을 수 있다.

제 6장 재판

제 47조 실효적 권리구제와 공정한 재판을 받을 권리

유럽연합의 법에 의해 보장된 자신의 권리와 자유를 침해받은 모든 사람은 본조에 규정된 조건에 따라 법원에 실효적 권리구제를 신청할 권리를 갖는다.

모든 사람은 사전에 법률에 의하여 설치된 독립적이고 공정한 법원으로 하여금 공정한 절차를 통하여 적절한 기간 내에 공개적으로 자신의 사건에 대한 재판을 받을 권리를 가진다. 모든 사람은 자신의 사건에 대한 재판을 받을 권리를 가진다. 모든 사람은 자신의 사건에 대하여 자문을 받고 스스로를 변호할 수 있으며 타인을 대리인으로 선임할 수 있다.

재력이 충분하지 아니한 사람에게는 재판청구권을 효과적으로 보장하기 위하여 소송비용부조가 필요한 경우 소송비용부조가 인정되어야 한다.

제 48조 무죄추정 및 변호권

① 모든 피고인은 법이 정한 절차에 따라 조사된 증거에 의하여 유죄가 입증될 때까지 무죄로 추정된다.

② 피고인의 변호권에 대한 존중은 보장되어야 한다.

제 49조 죄형법정주의 및 범죄행위와 형벌 사이의 비례원칙

① 어느 누구도 행위 시 국내법 또는 국제법에 따라 범죄를 구성하지 않은 어떤 행위나 부작위를 이유로 처벌받지 아니한다. 행위 후에 법률에 의하여 형이 경감된 경우에는 감경된 형이 선고되어야 한다.

② 본조는 행위 시 모든 국가들에 의하여 승인된 일반원칙에 따라 범죄를 구성하는 작위 또는 부작위를 이유로 그 행위자를 유죄로 선고하거나 처벌하는 것을 배제하지 않는다.

③ 형벌의 양은 범죄와 비례하여야 한다.

제 50조 동일한 범죄행위로 거듭 형사소추를 받거나 처벌받지 아니할 권리

어떤 사람도 유럽연합 내에서 유죄의 확정판결을 받거나 무죄판결을 받은 범죄행위를 이유로 형사절차에서 거듭 소추되거나 처벌받아서는 안 된다.

제 7장 일반 조항

제 51조 효력 범위

① 본 헌장의 규정들은 보충성의 원칙을 존중하는 유럽연합의 기관 및 기구, 그리고 회원국이 유럽연합법을 집행할 경우 그 회원국만을 구속한다. 그러므로 이들은 각각 자신들의 권한에 따라 본 헌장의 권리를 존중하고, 원칙을 준수하며, 적용을 증진시켜야 한다.

② 본 헌장은 유럽공동체나 유럽연합을 위한 어떤 새로운 권한이나 과제를 신설하거나 조약에 규정된 권한과 과제를 변경하지 않는다.

제 52조 보장된 권리의 효력 범위

① 본 헌장에서 인정된 권리와 자유의 행사에 대한 한계는 법률로 규정되어야 하고 권리와 자유의 본질적 내용을 존중해야 한다. 이 권리와 자유는, 비례의 원칙에 따라 유럽연합이 인정하는 공익을 위한 목적과 타인의 권리 및 자유를 보호하기 위하여 필요한 것이고, 적합한 것인 경우에만 제한될 수 있다.

② 공동체 조약 또는 유럽연합 조약에 기초한 본 헌장에서 인정된 권리는 그러한 조약들에서 정해진 조건과 한계 내에서 행사될 수 있다.

③ 본 헌장이 인권 및 기본적 자유의 보호협약에 의하여 보장되는 권리에 상당하는 권리를 포함하고 있는 경우, 그 권리의 의미와 효력범위는 이 협약에 규정된 것과 동등해야 한다. 본 규정은 유럽연합의 법이 더욱 광범위한 보호를 제공하는 것을 금지하지 않는다.

제 53조 보호 수준

본 헌장의 어떤 규정도 유럽연합법, 국제법, 인권 및 기본권 보호를 위한 유럽협약을 비롯한 유럽연합, 유럽공동체 또는 각 회원국이 당사자가 되어 체결한 국제협정, 회원국의 헌법에 의하여 인정된 인권과 기본적 자유를 많이 제약하거나 그에 대하여 불리한 영향을 미치도록 해석되어서는 아니 된다.

제 54조 권리남용의 금지

본 헌장의 어떤 규정도 본 헌장에서 인정된 권리와 자유를 제거하거나 본 헌장에서 규정하고 있는 것보다 강력하게 제한하는 것을 목표로 하는 활동을 하거나 그러한 행위를 시도할 수 있는 권리를 설정하고 있는 것처럼 해석되어서는 아니 된다.

출처: 프리드리히 에베르트 재단 · 광주시민연대 편, 『유럽연합기본권헌장 · 아시아인권헌장』(2001).

〈참고문헌〉

오병선, “유럽연합의 인권보호제도의 특성: 유럽인권협약의 잔인한 처벌제도의 금지를 중심으로,” 『사화과학연구』 제6집.

오영달, “두 가지 주권론과 인권과의 관계: 영국정부의 유럽인권협약에 대한 정책태도의 분석을 중심으로,” 『유럽연구』 제13호.

위르겐 마이어 · 마르쿠스 앵겔스, “유럽연합기본권헌장 해설,” 프리드리히 에베르트 재단 · 광주시민연대 편, 『유럽연합기본권헌장 · 아시아인권헌장』(2001).

Alston, Philip and Weiler, J. H. H., “An ‘Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights,” in Philip Alston ed., *The EU and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

Bae, Jung-Saeng., “The European Integration and the Protection of Human Rights,” 『유럽연구』 제18호.

Boyle, Kevin., “Europe: The Council of Europe, the CSCE, and the European Community,” in Hurst Hannum ed., *Guide to International Human Rights Practice* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994).

Cholewinski, Ryszard., “European Union Policy on Irregular Migration: Human Rights Lost?” in Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan and Erika Szyszczyk eds., *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004).

McCormick, John., *Understanding the European Union*(Hampshire: Palgrave, 2002).

Smith, Rhona K. M., *International Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

Williams, Andrew., *EU Human Rights Policies: A Study in Irony* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133501.htm> (검색일: 2006년 4월 27일).



유럽통합과 연합의 현실적 과제

김 용 찬 (한국 민족 연구 원 연구원)
yongch99@hanmail.net



서론

유럽통합은 2004년 5월 1일 제5차 확대과정을 통해 진전되고 있다. 또한 불가리아와 루마니아가 2007년에 가입할 예정이고 터키가 회원국가임을 위한 협상을 진행하고 있어 유럽연합의 확대는 지속될 예정이다. 그러나 유럽연합의 확대는 유럽의 궁극적 통합을 위한 새로운 문제와 과제들을 제기하고 있다. 즉, 유럽연합 내의 민주성 결핍문제와 심화의 문제, 유럽시민권의 발전 등의 문제들은 각국에서의 유럽연합 헌법 제정에 관한 반대에서 드러난 것처럼 별다른 해결 혹은 발전 없이 지체되고 있는 상황이다. 이 글에서는 현재 유럽연합이 진정한 유럽통합의 진전을 위해 해결해야할 문제들을 고찰하고 이의 논의과정과 현실적 과제들에 대해 설명하고 있다.

정치적 과제: 확대와 심화의 문제

확대의 문제

유럽연합은 확대를 통해 다양한 이익을 얻을 수 있음을 강조한다. 회원국의 증가로 인해 평화지대가 확대되면서 분쟁의 위협이 감소하고 안보문제의 해결이 가능해질 것이고 역내 회원국을 대표해 유럽연합의 외교에서의 영향력이 증대할 것이며, 인구와 시장의 확대로 경제성장과 고용이 촉진될 것이며, 문화의 다양성이 확보됨으로 인해 타민족에 대한 이해가 증진될 것으로 전망한다.¹⁾

유럽연합의 확대를 위한 준비는 1990년대 초반부터 시작되었다. 1993년 6월 코펜하겐에서 개최된 유럽이사회에서는 유럽연합 회원국으로 가입하기 위한 기준을 명시한 ‘코펜하겐 기준’ (Copenhagen Criteria)을 채택했다. 기준에 따르면 회원국이 되기 위해서는 가입협상 국가가 정치적인 측면에서 민주제도의 안정성, 법치, 인권, 소수자들에 대한 보호와 존중 등, 경제적인 측면에서 시장경제체제, 역내의 시장의 경쟁과 압력에 대응할 수 있는 능력, 또한 회원국으로서의 정치, 경제, 화폐 통합에 관한 의무들의 준수 등을 달성해야 한다.²⁾ 이러한 기준에 기초해 새로운 회원국들의 가입을 위한 논의가 시작되었다.

유럽연합 출범 이후 2004년 5월 10개국의 회원가입³⁾은 유럽통합 역사 중 가장 커다란 통합의 진전으로 평가받고 있다. 새롭게 가입한 회원국들은 장기간에 걸친 논의 과정을 인내하며 유럽연합의 기준들을 충족시키기 위해 노력해왔다. 그럼에도 10개국의 가입으로 인해 정치적 문제, 경제적 격차, 불균등한 지역발전 등의 문제들이 현안으로 대두되고 있다.

동유럽 국가들이 유럽연합의 회원국으로 가입되었지만 기존 회원국들은 특정시기까지 새로운 회원국들로부터의 이주를 제한하며 단계적인 통합의 방법을 취하고 있다. 동유럽 국가들은 대부분 유럽연합으로부터의 경제적 이익의 획득에 강한 의지를 보이는 반면, 정치적으로는 미국과 긴밀한 유대관계를 유지하는 상황이다. 특히 폴란드, 체코, 헝가리 등은 NATO를 통해 미국과의 안보동맹을 맺고 있으며 서유럽 국가

1) 이규영, “터키의 유럽연합 회원국 가입연구: 이슈와 전망”, 『유럽연구』 제21호, 5쪽.

2) Graham Avery, “The enlargement negotiations,” in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005), p. 36.

3) 2004년 새로 가입한 국가들은 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 체코 공화국, 헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아, 키프로스, 몰타 등의 국가였다. 이들 국가 중에서 폴란드, 체코, 헝가리의 인구와 경제규모가 다른 새로운 회원국들에 비해 크기 때문에 이사회와 유럽의회에서 상대적으로 많은 의석을 가진 반면 나머지 국가들은 소국들로 정치, 경제적 영향력이 약한 상황이다.

들과 달리 이라크전쟁을 적극 지지했다.⁴⁾

또한 중유럽과 동유럽의 새로운 회원국들은 유럽연합 내에서 자신들의 블록을 형성할 가능성이 크다. 다양한 이슈들에서 동맹을 통한 대응과 의견개진이 이루어질 것이다.⁵⁾ 이러한 블록화가 유럽통합의 새로운 장애요인으로 등장할 여지를 무시할 수는 없는 상황이다. 신규 회원국들이 유럽연합 가입을 통한 다양한 분야에서의 이익을 추구하는 현실에서 조기에 블록화를 통한 분열이 가시화되기는 어렵지만 유럽통합에 관한 회의와 문제점들이 부각될 경우 유럽통합에 대한 중대한 도전이 될 수 있을 것이다.

현재 유럽연합 가입 협상을 진행 중인 터키의 경우 유럽연합 확대의 과정에서 가장 뜨거운 논란을 불러일으킬 가능성이 있다. 터키는 이슬람 국가로 다른 무슬림 국가들과 달리 지속적인 세속화 과정을 경험해왔다. 서구화 전략을 통해 최근에는 미국의 대외정책에 가장 우호적인 동맹국의 역할을 하고 있다. 그러나 터키는 유럽연합 회원국들과 달리 정치적 권위주의와 경제적 낙후성, 종교차이에 내포되어 있는 문화적 차이를 가지고 있어 터키의 회원가입을 위한 지속적인 노력에도 불구하고 아직까지 소정의 결실을 맺고 있지 못한 상황이다. 특히 9/11 테러 이후 무슬림에 대한 유럽 내에서의 경계심은 터키의 회원국 가입에 대한 낙관적 전망을 제시하기 어려운 상황임을 웅변하고 있다. 그럼에도 터키정부와 국민들은 가입으로 인한 경제성장을 기대하면서 외교노력을 지속하고 있는 상황이다.

터키의 유럽연합 가입과 관련해 난점으로 제기되고 있는 사항들은 터키의 국가규모, 빈곤과 이민 문제, 종교문제 등이다. 이 문제들은 터키가 유럽연합 가입 협상과정에서 뿐만 아니라 가입 이후에도 지속적으로 제기될 문제들이다. 실제 우려들은 7천만 정도의 인구를 가진 터키가 향후 유럽연합의 선거에서 비중 있는 영향력을 행사할 수 있으며, 25개 회원국 1인당 GDP의 29퍼센트에 그치는 터키의 가입은 막대한 유럽연합의 지원을 필요로 하기 때문에 유럽연합 전체 경제의 심각한 악영향을 미칠 가능성들에 주목하고 있다. 또한 기존 회원국들과 터키의 경제적 불균형은 계속적인 터키인의 이주로 연결될 가능성도 큰 것이다. 유럽인들의 가장 큰 우려 중의 하나는 이슬람문화와의 융화문제이다. 터키가 회원국으로 가입하게 되면 유럽 내 무슬림은 2천3백만에서 9천만 이상으로 증가하게 됨에 따라 현재도 문제가 되고 있는 문화, 종교간 충돌의 확대를 피할 수 없다는 의견이 제출되고 있는 현실이다.⁶⁾

유럽공동체로의 진입을 적극적으로 추진해온 터키는 그동안 계속적인 좌절을 겪

4) 『경향신문』 2004년 4월 28일자.

5) Fraser Cameron, "Europe's Future," in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005), p. 152.

6) 이규영, 위의 논문, 15-16쪽.



유럽통합은 2004년 5월 1일 제5차 확대과정을 통해 진전되고 있다. 그러나 유럽의 확대는 유럽의 궁극적 통합을 위한 새로운 문제와 과제들을 재기고 있다.

어야 했다.⁷⁾ 따라서 현재 진행되고 있는 협상에 큰 기대를 가지고 있지만 유럽연합의 터키의 가입에 대한 입장은 그리 우호적인 상황은

아니다. 유럽연합이 가입의 허용이나 불가의 어느 입장을 취하더라도 유럽연합은 부담해야할 정치, 경제, 문화적 부담이 커질 수밖에 없는 것이다. 계속적인 거부는 정치, 외교적인 문제의 대두를, 터키의 가입은 다양한 영역에서 현안들이 제기될 가능성이 크다. 따라서 ‘뜨거운 감자’인 터키의 가입여부에 대해 유럽연합은 터키에 대해 강도 높은 개혁을 요구하면서 준비기간을 상당히 장기간 설정할 가능성이 높은 상황이다.

심화의 문제: 민주성의 제고

유럽연합의 민주성에 관한 문제는 유럽의회 권한의 상대적인 열세로 인한 각료이사회와 유럽연합 집행위원회와의 불균형성, 유럽연합 내에서의 정책결정과정, 시민들의 직접 참여 문제들과 관련된 것이다.

유럽의회는 선거에 의해 선출된 의원들에 의해 구성되지만 유럽시민들의 유럽의회에 대한 인식의 정도는 낮은 수준이며, 각료이사회, 집행위원회의 입법권한에 비교해 볼 때 현저히 축소된 권한을 소유하고 있을 뿐이다. 또한 유럽연합은 유럽연합 헌법이 제정된다면 유럽의회의 의원수를 동결하려는 방침을 통해 앞으로도 유럽연합 내에서 유럽의회의 기능 강화보다는 본부의 집행력과 대표성 강화를 추진할 것이다.

유럽의회의 낮은 위상은 국내정치와 달리 정치 구조적 측면에서 연합내의 집행위원회, 각료이사회 등의 결정에 의회가 책임을 묻거나 행정부를 구성할 수 없는 원초적 한계로부터 기인한다. 즉 유럽연합 내의 정당들이 집행위원회와 각료이사회의 구성원들을 선출하거나 정책의 형성과 집행과정에 대한 견제와 감시의 역할을 충실히 할 수 없는 것이다. 실제로 집행위원회와 각료이사회는 개별 회원국 정부와 정당에 의해 결

7) 유럽연합 내에서 터키 가입에 대한 우려는 1989년 유럽공동체의 터키의 정회원가입 신청에 대한 거부로 나타났다. 터키는 제2차 세계대전 이후 유럽경제협력기구(OEEC: Organizatin for European Economic Cooperation, 1948), 유럽이사회(the Council of Europe, 1949), 1952년에 NATO에 가입하는 등 유럽공동체의 일원이 되기 위한 지속적인 노력을 기울여왔다. 이후 1963년 앙카라조약을 통해 유럽공동체의 준회원국이 되었다. 1987년 4월 14일 유럽공동체 정회원국 가입을 신청했으나 1989년 12월 18일 유럽집행위원회의 의견서를 통해 사실상 회원국으로서의 가입이 좌절되었다. 당시 의견서에서 유럽집행위원회는 터키의 정치, 경제적 이유로 가입협상을 진행하는 것이 적절하지 않다는 것을 지적했다. 터키 내의 민주화 정도, 경제의 낙후성, 쿠르드족 문제, 그리스와의 분규, 키프로스 문제, 인권문제 등이 불가의 이유로 제기되었다. 이후 2002년 유럽이사회와 2004년 유럽집행위원회의 결정에 따라 터키와의 유럽연합 가입협상이 재개되었다. 이규영, 위의 논문, 12-13쪽.

<표-1> 니스조약에서의 투표 가중치

독일	29	불가리아	10
영국	29	오스트리아	10
프랑스	29	슬로바키아	7
이탈리아	29	덴마크	7
스페인	27	핀란드	7
폴란드	27	아일랜드	7
루마니아	14	리투아니아	7
네덜란드	13	레토니아	4
그리스	12	슬로베니아	4
체코공화국	12	에스토니아	4
벨기에	12	사이프러스	4
헝가리	12	룩셈부르크	4
포르투갈	12	몰타	3
스웨덴	10	합계	345

* 출처: 채형복, “다양성 속에서의 통합: 유럽시민권과 합리적 의사결정제도,” 『유럽연구』제18호, 147쪽

성을 제고할 수 있는 것으로 의미를 지닌다. 유럽의 주요 정책들을 결정하는 과정에서는 공동결정절차가 가장 많이 사용되고 있다. 유럽의회의 입법권한이 확대되면서 이 사회의 결정과정에서도 만장일치보다는 가중다수결이 대폭 활용되어 왔다. 그럼에도 불구하고 현재에도 만장일치 제도를 유지하고 있는 정책분야들이 상당수 존재하고 있다.⁹⁾

한편, 유럽연합의 정책결정과정에 유럽시민들의 의견이 직접 반영될 수 있는 방법은 유럽의회 선거의 참여에 의한 방법이 유일하다. 기타 청원의 권리 등은 개별적인 차원의 것으로 유럽시민들의 집합적인 요구들이 반영될 수 있는 기회는 의회선거를 통해 이루어질 수 있다. 그러나 유럽의회 선거에서의 투표율은 1979년 63퍼센트에서 계속 낮아져 2004년 45.7퍼센트를 기록했다. 투표가 의무적이거나 국내선거와 유럽의회 선거를 동시에 시행하는 국가들이 존재하는 것을 고려한다면 낮은 투표율은 유럽의회의 기능에 대한 유럽시민들의 회의적인 의식을 단적으로 보여주는 것이다.¹⁰⁾

2005년 여론조사에서 유럽시민의 53퍼센트가 자신들의 의견이 유럽연합에서 고

정된다.⁸⁾

연합 내에서의 정책결정과정의 측면에서 보면 유럽연합 이사회에서는 유럽단일법, 마스트리히트 조약, 암스테르담 조약을 거치면서 가중다수결제도가 정책결정과정에서 만장일치제 방식을 대신해 많이 활용되어왔다. 2002년 10월 비준된 니스조약에 첨부된 의정서를 통해 2005년 1월 1일부터의 새로운 가중치가 소개되었다.

공동결정절차는 마스트리히트 조약에 의해 도입된 것으로 이사회와 유럽의회의 협력과 결정을 통한 의제의 채택을 위해 도입되었다. 공동결정절차를 통한 유럽연합 내의 입법과정에 있어 ‘공동입법자’로서의 유럽의회의 등장은 유럽연합의 민주

8) 이명남, “의회주의 관점에서 본 유럽의회와 회원국 의회와의 관계,” 『한국동북아논총』 제33집, 165-166쪽.

9) 채형복, 위의 논문, 150, 157, 159쪽.

10) 이명남, 위의 논문, 168-170쪽.

려되지 않는다고 생각하고 있으며 38퍼센트만이 반대의 의견을 보였다. 특히 새롭게 회원국으로 가입한 국가들에서의 시민들은 의견개진의 어려움을 더 느끼는 것으로 나타났다. 또한 유럽연합의 민주성에 관한 질문에서도 49퍼센트가 부정적인 입장을 표명했으며 35퍼센트의 시민만이 긍정적인 견해를 제출했다.¹¹⁾

유럽연합의 민주성을 제고하기 위한 제안들은 유럽연합의 출범과 함께 지속되어 왔다. 2000년 당시 독일 외무장관이었던 요시가 피셔는 민주성과 투명성의 제고와 함께 연방의 기초위에서 유럽의 확대는 진행되어야 한다고 주장했다. 이후 회원국들은 각국의 의회 대표자들과 시민사회의 인사들이 참여하는 유럽연합의 확대와 심화에 관한 대규모 토론을 제안했다. 이러한 토론의 핵심적인 내용 중의 하나는 유럽의회의 역할에 관한 것이었다.¹²⁾

유럽연합에서 민주성을 제고하기 위해서는 무엇보다 유럽의회의 위상이 강화되고 의원들의 유럽시민을 대표하는 역할이 증대되어야 한다. 과거에 비해 유럽의회의 권한이 증대되어온 것은 사실이다. 즉 1979년 성립 이후 유럽의회는 유럽연합의 주요한 정책의 공동결정자와 예산에 관한 심의자로서의 기능을 갖게 되었다. 그럼에도 개별 국가의 의회가 가지고 있는 입법의 기능, 정부구성의 역할, 집행에 관한 감시자로서의 역할은 미미한 수준이다. 유럽의회의 기능강화는 민주성 제고의 관건으로 향후 입법, 정부구성, 견제자로서의 역할이 온전히 실행될 때 유럽연합의 심화는 더 발전할 수 있을 것이다. 한편 유럽시민의 의견들이 반영되고 참여를 이끌어내기 위해 유럽의회 선거 참여를 독려하고 유럽연합 차원의 정당과 회원국내 정당의 역할분담 등의 고려들이 제기될 필요가 있다. 유럽의회 선거가 유럽차원의 정당에 의해 진행된다면 시민들에 대한 정치교육과 참여의 정도도 증대될 것이다.

유럽연합 헌법

2001년부터의 논의를 통해 유럽연합 헌법이 제시되었다. 2001년 12월 라켄에서 유럽연합 이사회는 유럽연합의 미래에 관한 심화된 논의의 시작이었다. 유럽연합의 대통령직과 외무장관직의 신설, 집행위원 수의 축소와 유럽의회 의원 수의 동결, 기본권헌장의 포함 등이 유럽연합 헌법에 포함되었다. 헌법은 대통령직과 외무장관직의 창설을 통해 유럽연합 본부의 대내외적인 권한을 대폭 강화하면서도 유럽연합 조직의 결정과 집행의 효율성을 추구하는 것이었다. 유럽연합의 강화를 골자로 한 헌법은

11) European Commission, *Eurobarometer 63* (September, 2005), pp. 18-22.

12) Fraser Cameron, "Widening and Deepening," in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005), pp. 10-11.

2006년 11월 발효를 목표로 각국에서 비준을 위한 과정에 들어갔다.

그러나 프랑스, 네덜란드에서의 국민투표에 의한 연속적인 거부와 영국의 국민투표 연기 등은 유럽연합 헌법의 미래가 불투명함을 드러내주고 있다. 특히 지난 시기 유럽연합의 주창자로서 독일과 함께 유럽통합을 이끌어 온 프랑스에서의 국민투표를 통한 거부는 유럽통합의 심화를 위한 과정에 치명타를 안겨준 것이다. 부결은 기존 유럽통합 과정에 대한 회의와 유럽연합 정책의 비효율성, 확대에 따른 이주문제와 문화적 정체성의 충돌에 관한 우려 등이 복합적으로 작용한데 기인한다.

유럽연합 헌법은 25개 회원국 전원의 비준에 의해 발효될 수 있기 때문에 다른 비준제도의 도입이나 헌법의 수정을 통한 재비준의 시행 등의 과정을 거치지 않는 한 실행에 옮겨지기 어려운 상황이다. 그리고 여타의 방법을 고려할 수 있는 상황이 아닌 것을 고려한다면 단시일 내에 유럽연합 헌법의 등장은 어려울 것이다. 그러나 개별 회원국들의 의견과 유럽 시민들의 의견 제시에 기초해 새로운 모델¹³⁾의 제시와 함께 유럽연합 헌법의 수정과정을 거치거나 유럽시민들에 대한 대규모 교육과정을 통해 재비준의 과정을 거칠 수 있을 것이다.

경제적 문제

유럽연합의 확대는 다른 유럽연합 회원국들에 비해 가난한 10개국의 가입을 결과했다. 이들 국가들에서의 국민들의 1인당 수입은 유럽전체 평균의 절반 혹은 삼분의 이 정도 수준에 머물고 있으며 여러 가지 경제개혁을 위해서는 앞으로 유럽연합의 재정지원에 의존할 수밖에 없는 현실이다. 2006년 말까지 유럽연합은 40.8조 유로에 달하는 재정지원을 새로운 회원국들에게 제공해주어야 하며 이 재원은 농업보조금, 인프라구조 형성, 공공행정 등의 다양한 영역에 투자될 것이다.¹⁴⁾

유럽연합의 지원이 어느 정도 동유럽국가의 경제성장에 기여할 지 여부는 미지수다. 유럽연합 가입 이전 폴란드, 헝가리, 체코 등 주요국가의 경제상황은 그다지 좋지 않았다. 2001년과 2003년 사이 폴란드의 재정적자는 GDP의 6퍼센트 수준이었고 실업률도 2003년의 경우 20퍼센트에 달했다. 체코와 헝가리의 경제상황도 별반 다를 것

13) 유럽연합 회원국 정상들은 2005년 10월 영국 햄프턴코트에서 비공식 정상회의를 열고 '세계화와 유럽의 가치'라는 의제를 상정하고 회의를 진행했다. 이 회의는 유럽연합 헌법의 프랑스와 네덜란드에서의 부결 이후 유럽연합의 향후 방향성에 관한 모델을 모색하는 자리였다. 즉 영국과 독일, 북유럽의 모델들이 검토되어졌다. 이러한 유럽연합 모델에 관한 각국 정상들의 토론과 앞으로의 논의가 유럽연합 헌법과 정책결정에 반영될지 여부는 미지수이지만 유럽연합 헌법의 수정을 위한 함의를 제공해줄 가능성은 존재한다.

14) Heather Grabbe, "The newcomers," in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005), pp. 65-66.

15) 『경향신문』, 2004년 4월 27일자.

<표-2> 2003년 신규 회원국 경제자료

	GDP 변화 (%)	실업률	인플레이션	재정균형(GDP에 서 차지하는 비율)
체코	2.8	7.7	1.5	-6.3
헝가리	3.7	6.2	5.0	-4.9
폴란드	2.5	20.6	1.1	-4.2
슬로바키아	3.7	18.2	8.8	-5.3
슬로베니아	3.4	6.3	6.0	-1.5
에스토니아	4.9	10.0	3.5	-0.5
라트비아	5.5	11.1	2.5	-2.9
리투아니아	4.5	16.2	1.0	-1.9

(출처: Scott, "The Political Economy of Enlargement," in Fraser Cameron ed., The Future of Europe: Integration and Enlargement (London: Routledge, 2005), p. 84.

이 없었다.¹⁵⁾

새로운 회원국들이 경제성장의 가능성과 함께 기존 회원국들과의 격차를 줄이기 위해서는 상당한 시간이 필요하다. 그러나 경제성장이 구체화되어 나타나지 않으면 이에 수반되는 심각한 정치, 경제, 사회적 문제들을 겪을 수밖에 없다. 현재 중부와 동유럽 국가들은 유럽연합의 재정지원에 의한 농업분야에서의 개혁 등 경제생활의 급격한 변화에 대한 기대감이 증폭되고 있기에 이의 충족 여부도 제기되는 경제적 문제 중의 하나이다.¹⁶⁾ 동유럽 회원국들의 경제는 유럽연합의 지원을 통해 단기간 동안 긍정적인 영향을 받을 수 있지만 장기적으로 보면 지원에 따른 경제개혁의 압력, 유로사용에 따른 임금상승의 효과에 의한 투자 축소 가능성 등 부정적인 경제상황을 초래할 가능성도 높은 상황이다. 특히 서유럽 선진국들이 자국의 경제적 이해의 침해 없이 동유럽경제의 유럽공동체로의 인입을 유도할 것이기 때문에 동유럽 국가들의 희망과 달리 급속한 경제발전의 기대는 낙관하기 어려운 상황이다.

사회적 과제: 유럽시민권 문제

2004년 5월 1일 유럽연합은 10개국의 추가 가입으로 25개 회원국을 가진 조직으로 확대되었다. 회원국 수의 증가로 유럽연합의 시민은 더욱 늘어나게 되었지만 유럽연합 시민권의 각 조항들은 실행에 있어 더욱 큰 난관을 맞이할 수밖에 없다. 유럽연합

16) Fraser Cameron, op. cit., p. 155.

시민들의 자유로운 이주와 거주를 보장하고 있는 시민권 조항에도 불구하고, 상대적으로 경제가 낙후한 동유럽으로부터의 노동력의 대규모 이주와 거주를 막기 위한 조치들이 영국과 독일을 비롯한 선진복지국가들에서 시행되고 있다. 영국과 독일 등의 서유럽국가들은 신생 회원국들의 노동자가 자국에서의 고용되는 것을 몇 년씩 유예하는 방식으로 새로운 가입국 노동자들의 이주와 거주를 규제하고 있다. 이러한 조치는 유럽연합 시민권에서 규정하고 있는 시민들의 자유로운 이주와 거주를 개별국가의 이해를 고려해 사실상 제한하는 것이기 때문에 유럽연합 시민권은 도입과 실행 이후 중대한 도전에 직면하고 있는 것이다.

또한 현재 가입교섭 중에 있는 터키의 유럽연합 가입은 유럽연합 시민권 조항들의 변화를 가져올 가능성도 크다. 정치, 경제, 문화적으로 극히 이질적인 터키의 가입은 유럽정체성의 형성을 위한 유럽연합 시민권의 발전이라는 취지를 무색하게 할 가능성이 크기 때문이다. 한편 수 백 만의 터키인들이 기존 유럽연합 국가들에 거주하고 있기 때문에 터키의 유럽연합 가입은 설사 서유럽국가들이 입국제한 조치를 취하더라도 ‘가족 재통합’ (family reunification)을 통한 터키인들의 집단적인 이주를 막기는 힘들 것으로 보인다. 따라서 기존 회원국들은 더 강도 높은 입국 및 고용제한 조치를 터키인들에게 가할 수밖에 없게 됨으로써 사실상 유럽연합 시민권의 의도와 규정을 무력화시킬 여지가 큰 것이다.

새롭게 가입한 혹은 가입할 유럽연합 회원국 국민들 이외에 기존 회원국들 내의 이주민 혹은 외국인 문제 또한 유럽연합 시민권의 취지와 그 시행에 있어 고려해야할 중요한 문제로 부각되고 있다. 쉥겐조약을 통해 회원국들은 외국인과 이주민의 입국에 대한 공동대응과 제한을 시행해 왔지만 이미 정착해 살고 있는 이주민과 외국인들을 유럽연합 시민권 내에서 어떻게 규정하고 어떠한 정책을 전개할 것인지에 대한 논의와 합의는 아직까지 진행된 것이 없다. 현재 유럽에는 2000만이 넘는 무슬림들이 살고 있다. 이들은 대부분 영국, 독일, 프랑스 등의 서유럽국가들에 살고 있다. 영국의 파키스탄인, 독일의 터키인¹⁷⁾, 프랑스의 북아프리카인들이 해당국가 무슬림들의 주류를 차지하고 있다. 파리에서 발생했던 폭동은 이들 무슬림들이 대부분 영주권자와 시민권자로 개별국가에 살고 있음에도 그들에 대한 차별이 내재화 되어 있으며 이들은 사실상 ‘이등시민’으로 간주되고 있음을 단적으로 보여주는 것이다. 개별국가에서 이등시민으로 인식되는 무슬림들이 특별한 규정이나 정책의 준비 없이 유럽연합 시민권과

17) 독일에는 2001년을 기준으로 약 300만의 무슬림들이 거주하고 있다. 이들 중 200만 명 정도가 터키인들이다. 독일은 남유럽 국가들로부터 노동자를 수입하다가 터키와 유고슬라비아 등지의 동유럽 국가들로부터 ‘외국인노동자’ (guestworker)를 받아들였다. 1973년 독일정부의 외국인노동자의 고용 중단 조치에도 불구하고 터키인들은 가족 재통합 등의 방법을 통해 독일 내 이주민 숫자의 급증을 가져왔다. 정해조, “유럽시민권 형성에 있어서 민족성과 이질문화의 문제,” 『국제지역연구』 제7권 제1호, 189-190쪽.



유럽연합의 민주성의 결핍문제, 유럽연합 헌법의 제정문제, 유럽연합 내의 경제격차와 경제적 문제, 유럽통합 기제로서의 유럽시민권 강화의 어려움 등이 현안으로 제기되고 있다.

문화정책 내에서 유럽인들과 동등한 권리를 누린다는 것은 어려운 일이다. 주권국가의 시민권을 대체하지 못하는 유럽연합 시민권이

이들 이등시민들을 위한 특별한 규정과 정책을 마련할 수 있는 가능성은 극히 낮다.

유럽연합의 확대와 이주민 및 외국인 문제는 유럽연합 시민권의 발전과 시행에 큰 난관을 더하고 있다. 이러한 위기를 유럽연합 시민권의 발전을 통해 극복할 수 있을지의 가능성에 관해서는, 유럽통합과 유럽연합의 확대과정에서 개별국가들의 주권이 재차 강조되고 확인되는 현시점에서 회의감을 감출 수 없는 상황이다.

결론

유럽시민의 58퍼센트가 2005년 여론조사에서 유럽의 정치적 연합을 향한 발전을 지지한 반면 28%는 반대했다. 새롭게 가입한 국가들에서의 지지도는 67퍼센트로 기존 회원국들에서의 지지도에 비해 훨씬 높았다. 그럼에도 유럽연합 제정의 중대에 대해서는 50퍼센트가 반대의사를 표명했다. 한편, 유럽연합 헌법에 관한 지지는 2004년의 68퍼센트에 비해 2005년 61퍼센트로 낮아졌다. 또한 86퍼센트의 유럽시민들의 대부분이 유럽연합 헌법의 내용에 대해 극히 부분적으로 알거나 혹은 전혀 모르는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

위의 통계수치들은 유럽연합에 대한 유럽시민들의 인식의 상반성을 보여주는 단적인 사례이다. 유럽통합의 궁극적 지향 중의 하나인 정치적 통합에 대해서는 지지하면서도 경제적 관념은 민족국가의 틀을 벗어나고 있지 못하다. 또한 유럽연합의 민주성의 결핍측면에서 보면 유럽연합 헌법에 관한 이해에서 드러나듯이 아직도 유럽연합의 정책결정과 집행은 유럽시민들의 인식과 참여와는 괴리감을 보여주고 있다.

25개 회원국으로 확대된 유럽연합은 유럽연합 헌법의 제정과 발효를 통한 새로운 단계로의 발전을 준비하고 있지만 현실은 낙관적이지 않다. 회원국 전원의 비준에 의해 시행되어야 하는 유럽연합 헌법은 이미 그 실행이 어려워졌다. 한편, 유럽연합의 확대에 의해 제기되는 정치, 경제, 사회 차원의 통합과정에서도 적지 않은 문제들이 제기

18) European Commission, *op. cit.*, p. 120, 123, 133, 137.

되고 있다. 유럽연합의 확대과정에서 제기될 문제들과 지속적으로 제기되어 온 유럽연합의 민주성의 결핍문제, 유럽연합 헌법의 제정문제, 유럽연합 내의 경제격차와 경제적 문제, 유럽통합 기제로서의 유럽시민권 강화의 어려움 등이 현안으로 제기되고 있다.

이러한 문제들은 유럽연합 헌법의 제정 등을 통한 단기간의 노력에 의해 해결될 수 있는 것들이 아니다. ‘하나의 유럽’ 으로 가는 도정에서 통합을 위한 법률적 근거의 마련과 제도적 장치의 보완, 유럽시민들의 참여와 권리의 보장 등에 근거한 점진적 발전을 통해 유럽연합의 정책과 그 시행이 뒷받침 되어야 다양한 현안들의 해결이 가능할 것이다.

〈참고문헌〉

이규영, “터키의 유럽연합 회원국 가입연구: 이슈와 전망,”『유럽연구』제21호.
이명남, “의회주의 관점에서 본 유럽의회와 회원국 의회와의 관계,”『한국동북아논총』제33집.
정해조, “유럽시민권 형성에 있어서 민족성과 이질문화의 문제,”『국제지역연구』제7권.
채형복, “다양성 속에서의 통합: 유럽시민권과 합리적 의사결정제도,”『유럽연구』제18호.
Avery, Graham., “The enlargement negotiatins,” in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005).
Cameron, Fraser., “Europe’s Future,” in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005).
Cameron, Fraser., “Widening and Deepening,” in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005).
European Commission, *Eurobarometer* 63 (September, 2005).
Grabbe, Heather., “The newcomers,” in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005).
Scott, Andrew., “The Political Economy of Enlargement,” in Fraser Cameron ed., *The Future of Europe: Integration and Enlargement* (London: Routledge, 2005).
『경향신문』2004년 4월 28일자.
『경향신문』2004년 4월 27일자.



1940년대

1946.9.19

Winston Churchill calls for a “kind of United States of Europe” in a speech he gives at the Zurich University.

1947.6.5

The Marshall Plan, set up for the economic revival of Europe, is announced.

1948.4.16

The Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) is created to coordinate the Marshall Plan.

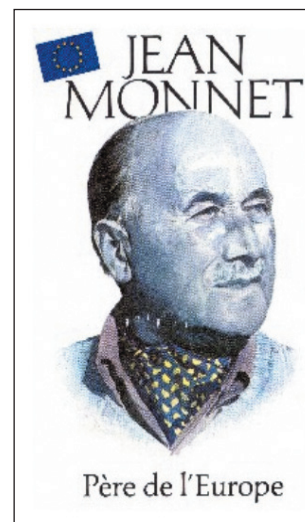
1) <http://europa.eu/abc/history/index-en.htm> (2006.5.17 검색)
<http://www.ena.lu/> (2006.5.19 검색)

1948.5.7-11

Fostered by the International Coordination of Movements for the Unification of Europe Committee, the Europe Congress meets in The Hague, The Netherlands. It is chaired by Winston Churchill and attended by 800 delegates. Participants recommend that a European Deliberative Assembly and a European Special Council, in charge of preparing political and economic integration of European Countries, be created. They also advise the adoption of a Human Rights Charter and, to ensure the respect of such charter, the creation of a Court of Justice.

1949.5.5

The statute of the Council of Europe is signed in London, United Kingdom.



1950년대

1950.5.9

In 1950, in a speech inspired by Jean Monnet, the French Foreign Minister Robert Schuman proposed integrating the coal and steel industries of Western Europe.

1951.4.18

The Six (Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg, Netherlands) sign the Treaty of Paris establishing the European Coal and Steel Community (ECSC).

1952.5.27

The Six (Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg, Netherlands) sign in Paris the European Defence Community (EDC) Treaty.



1952.8.10

The ECSC High Authority takes office.

1952.9.10

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) decides to grant to the Six a derogation from the most-favoured-nation treatment, to allow them to fulfil their ECSC obligations.

1953.2.10

The Common Market for coal and iron ore is set into place. The Six remove custom duties and quantitative restrictions on these raw materials.

1953.3.9

Paul-Henri Spaak, President of the ad hoc Assembly created on September 10, 1952, hands to G. Bidault, President of the ECSC Council, a draft treaty instituting a political European Community. Such Community would aim at safeguarding human rights and fundamental rights, at guaranteeing security of Member States against aggression, at ensuring the co-ordination of Member States’ external policy and at progressively establishing the Common Market. Five institutions are foreseen in the draft treaty: a European Executive Council, a two-chamber Parliament, a Council of National Ministers, a Court of Justice and a Economic and Social Committee.

1954.8.20-23

The six meet in Brussels, Belgium. The French statesman Pierre Mends Franc does not succeed in his request to attenuate the supranational character of the European Defence Community (EDC).

1954.8.30

The French National Assembly rejects the European Defence Community Treaty.

1954.12.8

On December 8 The Council of Ministers of the Council of Europe adopts as its emblem the blue flag hosting 12 golden stars.



1955.6.1-2

Meeting in Messina (Italy), the Foreign Ministers of the Six agree to aim at the integration of their countries on the economic front.

1957.3.25

The Treaties establishing the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (Euratom) are signed by the Six (Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg, Netherlands) in Rome as of today they will be referred to as the “Treaties of Rome” .

1958.1.1

The Treaties of Rome enter into force. The EEC and EURATOM Communities are set into place in Brussels. The Parliamentary Assembly, set up in Luxembourg, and the Court of Justice are common to all three Communities.

1958.1.7

Member States set into place a harmonised tariff for coal and steel. Derogation is granted to France and Italy. Both will be allowed, for some products, to request higher rights for a period of two years.

1959.1.1

The first steps are taken in the progressive abolition of custom duties and quotas within the EEC.

1959.6.9

Greece applies for association with the EEC.

1959.7.

In July seven countries of the Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), namely Austria, Denmark, Norway, Portugal, Sweden, Switzerland and the United Kingdom, decide to establish a European Free Trade Association (EFTA).

Turkey applies for association with the EEC.



1960년대

1961.2.10-11

A Summit Conference is held in Paris, France on the necessity of establishing a sound political cooperation.

1961.7.31

Ireland formally applies to join the European Communities.

1961.8.9

The United Kingdom formally applies to join the European Communities.

1961.8.10

Denmark formally applies to join the European Communities.

1962.1.14

The Council adopts the first regulations on the common agricultural policy (CAP) created for the establishment of a single market for agricultural products and for financial solidarity through a European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF).

The Parliamentary Assembly decides to change its name into European Parliament.

1962.4.30

Norway formally applies to join the European Communities.

1963.1.14

General de Gaulle, President of the French Republic, states that France doubts the political

will of the United Kingdom to join the Community. A few days later, negotiations with all applicant countries are suspended.

1963.7.20



The Yaounde Convention, an Association Agreement valid for five years, is signed between the Community and 17 African States and Madagascar in Yaounde, Cameroon.

1964.12

The Association Treaty signed by the EEC and Turkey enters into force.

1965.4.8

The Treaty merging the executives of the three Communities (ECSC, EEC, Euratom) is signed in Brussels. It will enter into force on July 1, 1967.

1965.7.1

France breaks off the negotiations on financing the Common Agricultural Policy (CAP). The French Government recalls its Permanent Representative. For the time being, the French Delegation will not take part in Council's or Permanent Representatives Committee's meetings.

1966.1.

Luxembourg Compromise is reached. France, after operating an "empty chair" policy for seven months, resumes its place in the Council in return for retention of the unanimity vote in the Council when major interests are at stake.

1967.5.10-11

The United Kingdom re-applies to join the Community. It is followed by Ireland and Denmark and, a little later, by Norway. General de Gaulle is still reluctant to accept British accession.

1967.7.1



The Merger Treaty, fusing the Executives of the European Communities (ECSC, EEC, Euratom), enters into force. From now on the European Communities will have a single Commission and a single Council. However, both continue to act in accordance with the rules governing each of the Communities.

1968.7.1

Italy takes over the Presidency of the Council of the European Communities. Customs union enters into force. Remaining customs duties in intra-Community trade are

abolished 18 months ahead of what was scheduled in the Rome Treaty and the Common Customs Tariff is introduced to replace national customs duties in trade with the rest of the world.

1969.12.1-2



A Summit meeting is held in The Hague, the Netherlands. The heads of State or Government confirm their willingness to maintain the gradual advance towards a genuine economic and monetary union and the close alignment of social policies this entails, and reaffirm their agreement on the principle of the enlargement of the Community.

1970년대

1970.1.1

Belgium takes over the presidency of the Council of the European Communities.

1970.4.22

Signature of the Treaty of Luxembourg. The Council decides the gradual introduction of a system of own-resources under which the Community will receive all customs duties on products imported from non-member countries, all levies on agricultural imports and resources deriving from value-added tax. They also decide to extend the budgetary powers of the European Parliament.

1970.6.30

Negotiations with four prospective Member States (Denmark, Ireland, Norway and the United Kingdom) open in Luxembourg.

1970.7.2

The new Commission, with Franco Maria Malfatti as its President takes office.

1970.10.8

The Council issues a final report on the Commission memorandum on the establishment of economic and monetary union.

1970.10.27

The Member States approve the Davignon Report on political cooperation. The objective is to get Europe to speak with a single voice on all major international problems.

1972.1.22

Signature, by Denmark, Ireland, Norway and the United Kingdom, of the Treaties of accession to the European Communities.



1972.3.21

Franco Maria Malfatti, the President of the Commission, resigns and is replaced by Vice-President Sicco Mansholt. The Council adopts a resolution based on a general conspectus by the Commission of the conditions for achieving the first stage of economic and monetary union.

1972.4.13-21/5

The third United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) is held in Santiago, Chile.

1972.4.24

The currency “snake” is set up: the Six agree to limit the margin of fluctuation between their currencies to 2.25%.

1972.4.24-25

The Council approves the Association Agreement admitting Mauritius to the Convention between the EC and the Associated African States and Madagascar (AASM).

1972.5.10

A referendum is held in Ireland on the country joining the European Communities. The vast majority is in favour of accession.

1972.9.25

A referendum is held in Norway on the country joining the European Communities. The majority is unfavourable to accession.

1972.10.2

A referendum is held in Denmark on the country joining the European Communities. The majority is in favour of accession.

1972.10.19-21

A Summit meeting is held in Paris, France. Heads of State or Government define new fields of Community action (concerning regional, environmental, social, energy and industrial policies) and reaffirm 1980 as the deadline for the achievement of economic and monetary union.

1973.1.1

Belgium takes over the Presidency of the Council of the European Communities.



Denmark, Ireland and the United Kingdom join the European Communities.
The Community Free Trade Agreement with Austria, Switzerland, Portugal and Sweden comes into force.

The growing family

The EU has grown in size with successive waves of accessions.
1973: Denmark, Ireland and the United Kingdom
1981: Greece
1986: Spain and Portugal
1995: Austria, Finland and Sweden
2004: Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia.
* Bulgaria and Romania expect to follow in 2007. Croatia and Turkey are beginning membership negotiations in 2005.

1973.10.5

Finland signs an industrial Free Trade Agreement with the Communities.

1974.1.

The Commission addresses to the Heads of Government a declaration on the state of the Community. The declaration stresses the need to get Europe moving again bringing national policies closer into line and by working out common policies. The Parliament declares that the unity of Europe can only be realised if the Community institutions are enabled to pursue a policy funded on real European solidarity.

1974.4.1

On April 1 following a change of Government in the United Kingdom, the British secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs makes a statement to the Council on the new Government's policy on the Community. He calls for major changes in the Common Agricultural Policy (CAP), "fairer methods of financing the Community budget" and solutions to monetary problems. Renegotiation of UK's entry into the EU starts.



1974.12.9-10

A Summit meeting is held in Paris, France. The Community's Heads of State or Government decide to hold meetings three times a year as the European Council, they give the go-ahead for direct elections to the European Parliament, agree to set up the European Regional Development Fund and

resolved to establish economic and monetary union. They also ask Mr Tindemans, the Belgian Prime Minister, to produce a summary report on the European Union by the end of 1975.

1975.2.28

The Community and the 46 African, Caribbean and Pacific countries (ACP) sign, in Lomé, Togo, a Convention, known as Lomé I, to replace the Yaoundé Conventions.

1975.3.10-11

The European Council holds its first meeting in Dublin, Ireland. Major decisions are taken enabling the United Kingdom Government to recommend continued membership of the Community. A declaration relating to the Conference on Security and Cooperation in Europe is adopted.

1975.3.18

The Council sets up the European Regional Development Fund (ERDF) and a Regional Policy Committee.

The Council adopts a European unit of account based on a composite basket of the Community currencies. It will be used initially under the Lomé Convention and for the European Investment Bank operations. It will later be gradually introduced into other sectors of Community activities.

Mr Harold Wilson, the British Prime Minister, states in the House of Commons that the UK Government would recommend the British people to vote “yes” in the referendum on the United Kingdom’s continued membership of the Community.

1975.5.11

A new EEC-Israel Agreement is signed in Brussels. It replaces the 1970 Agreement and contains cooperation clauses in addition to the trade provisions.

1975.6.5

The outcome of the British referendum reveals that 67.2% of voters are in favour of the United Kingdom remaining a member of the Community.

1975.6.12

Greece formally applies to join the European Communities.

1975.8.1

The final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe is signed in Helsinki, Finland, by 35 States.

1975.9.16

Official relations are established between China and the Community.



1975.12.1-2

A European Council meets in Rome, Italy. It takes decisions on the election of the European Parliament by universal suffrage, on passport union and on a single Community representation for the North-South Dialogue.

1976.2.2-16

The Commission takes part in a Conference, held in Barcelona, Spain, where a draft convention for the protection of the Mediterranean is adopted.

1976.4.1-2

On April 1-2 a European Council meets in Luxembourg. Heads of Government hold an initial exchange of views on the Tindemans report on the European Union of January 7.

1976.7.27

Negotiations for the accession of Greece to the Community open formally.

1977.3.28

Portugal formally applies to join the European Communities. Tome and Principe, Cabo Verde and Papua New Guinea sign some agreements with the Community for accession to the Lome Convention.



1977.7.1

Belgium takes over the Presidency of the Council of the European Communities. Extension of Common Customs Tariff (CTT) to the new Member States, that is: Denmark, Ireland, and United Kingdom.

1977.7.28

Spain formally applies to join the European Communities.

1978.7.6-7

A European Council is held in Bremen, Germany. An agreement is reached on a common strategy to achieve a higher rate of economic growth in order to reduce unemployment and plan setting up a European Monetary System (EMS).

1978.12.4-5

A European Council is held in Brussels, Belgium. It establishes the European Monetary System based on a European currency unit (the ECU) and the Exchange Rate Mechanism (ERM). The Ecu, which was originally a unit used for the Community internal budget, takes on some of the characteristics of a real currency and is also used, for example, in travellers' cheques and bank deposits. The ERM is a system, which gives national currencies a central exchange rate against the Ecu. Each currency can fluctuate above and below this rate within certain boundaries. All the community's members apart from the UK join the ERM at this time.

1979.2.5

Spanish accession negotiations formally open in Brussels.

1979.3.12-13

A European Council meets in Paris, France. It settles March 13 as the date on which the European Monetary System (EMS) is to enter into force. It also discusses the economic and social situation, the common agricultural policy and energy.

1979.5.28

The acts relating to Greece's accession to the Communities are signed in Athens, Greece.



Simone Veil chairing the 1979 plenary session

1979.6.7-10

The first elections to the European Parliament by direct universal suffrage are held.

1979.7.17-20

First part-session of the directly elected Parliament is held in Strasbourg, France. Ms Simone Veil is elected President by an absolute majority in the second ballot.

1979.10.31

The second African, Caribbean, Pacific (ACP)-EEC Convention is signed in Lomé, Togo. (Lomé II).

1980년대

1980.3.7-8

Signature of the EEC-ASEAN (Association of south-east Asian Nations) Cooperation Agreement.

1980.4.2

A cooperation Agreement signed between Community and Yugoslavia.

1980.6.12-13

A European Council is held in Venice, Italy. Four declarations are made public. One concerns the Middle East, the second the Euro-Arab dialogue, the third Lebanon and the fourth Afghanistan.

1981.1.1

Greece becomes the 10th member of the European Community.

1981.1.20

The new Commission, with Mr Thorn as its President, takes office.



1981.2.19

Pieter Dankert is elected President of the European Parliament.

1981.2.23

In a consultative referendum, Greenland, which became a member of the European Community as part of Denmark, opts for withdrawal from the Community.

1981.9

France and the Federal Republic of Germany present the Genscher-Colombo Plan, a project of “European Act” to improve institutional mechanisms.

1982.2.23

In a consultative referendum, Greenland, which became a member of the European Community as part of Denmark, opts for withdrawal from the Community.

1983.6.17-19



A European Council is held in Stuttgart, Germany. Heads of State or Government and Foreign Ministers sign a Solemn Declaration on the European Union.

1983.

The European Deputy Altiero Spinelli presents to the European Parliament a draft treaty establishing the European Union.

1984.2.14

The draft Treaty on the establishment of the European Union (Spinelli draft) is passed by the European Parliament by a large majority.

1984.3.19-20

A European Council is held in Brussels, Belgium. Agreements are reached in a number of areas, however, the vast majority can not be finalised given the disagreements on the calculation and the amount of compensation to be granted to the United Kingdom to reduce its contribution to the Community budget.

1984.6.14 and 17

The second universal suffrage direct elections to the European Parliament are held.

1984.6.25-26



A European Council is held in Fontainebleau, France. The Ten reach an agreement on the amount of compensation to be granted to the United Kingdom to reduce its contribution to the Community budget.

1984.7.24

Election of Pierre Pflimlin as new President of the Parliament.

1984.9.26

A Commercial and economic cooperation agreement is initialled by China and the Community.

1984.12.8

Third ACP-EEC Convention is signed in Lomé by the 10 Member States of the Community and their 65 partners of the African, Caribbean and Pacific (ACP) States.

1985.1.1

Italy takes over the Presidency of the Council of the European Communities.
The first European passports are issued in most of the Member States.

1985.1.7

The new Commission takes office with Jacques Delors, a Frenchman, as its President.

1985.3.29-30

A European Council is held in Brussels, Belgium. It accepts the admission of Spain and Portugal in the Communities and agrees on the Integrated Mediterranean Programmes (IMP) as proposed by the Commission.

1985.6.12

Signature of the Accession Treaties of Spain and Portugal.

1985.6.14



The Commission sends to the European Council a White Paper titled "Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council. The Schengen Agreement on the elimination of border controls is signed by Belgium, Germany, France, Luxembourg and the Netherlands in Schengen (Luxembourg).

1985.6.28-29

A European Council is held in Milan, Italy. The Heads of State or Government approve the Commission's White Paper on the internal market and decide to set up an Intergovernmental Conference to consider an institutional reform.

1985.12.2-4

A European Council is held in Luxembourg, grand Duchy of Luxembourg. The Ten agree to amend the Treaty of Rome and to revitalise the process of European integration by drawing up a Single European Act.

1986.1.1

Spain and Portugal join the European Communities.

1986.5.29

The European flag, adopted by Community institutions, runs up for the first time in front of the Berlaymont building to the music of the European anthem.

1986.2.17 and 28

The Single European Act modifying the Treaty of Rome is signed in Luxembourg and The Hague.

1986.6.11

The Parliament, the Council and the Commission sign a Joint Declaration against Racism and Xenophobia.

1986.9.15-20

In Punta del Este, Uruguay, the Ministers of ninety-two nations agree to a new round of multilateral trade negotiations (Uruguay Round).

1987.4.14

Turkey formally applies to join the European Communities.

1987.5.26

Following the results of the referendum on the ratification of the Single European Act (SEA) held in Ireland, the Irish constitution is amended in order to allow Ireland to ratify the Single Act and to deposit the instruments of ratification.



1987.7.1

The Single European Act enters into force.

1988.2.11-12

A European Council is held in Brussels. It reaches an agreement on all conclusions relating

to “The Single Act: A new frontier for Europe” dossier.

1988.3.29

The Commission publishes the results of “Europe 1992 - The overall challenge” a study carried out at its request by a group of independent experts to assess the advantages of the single market.

1988.9.26

A Trade and economic cooperation agreement between the Community and Hungary is signed in Brussels. The European Council adopts a declaration regarding the American law on trade and competitiveness (the “Trade Act”). It expresses its preoccupations about the protectionist potential of the law.

1989.4.

In April the President of the Commission Jacques Delors presents the report on the economic and monetary union.

1989.6.15–18

Universal suffrage direct elections to the European Parliament are held for the third time.

1989.6.26–27

A European Council is held in Madrid, Spain. It adopts conclusions on economic and monetary union, emphasises the need for balance to be struck between social and economic aspects of a single market and confirms that the environment is a priority issue. Under political cooperation procedures, it also adopts two major declarations on the situation in the Middle East and China.

1989.7.17

Austria formally applies to join the European Community.

1989.9.19

The trade and commercial and economic cooperation agreement between the Community and Poland signed in Warsaw, Poland.

1989.10.2

An audiovisual Conference is held in Paris, France. It concludes with a joint declaration, by 26 European countries and the Commission, on setting up the “Audiovisual Eureka” to increase productivity and competitiveness of the European audiovisual sector through closer cooperation.



1989.11.9

The Berlin Wall collapses. The German Democratic Republic opens its borders.

1989.12.8-9

A European Council is held in Strasbourg, France. It decides to convene an Intergovernmental Conference before 1990 to draw up amendment to the Treaty for the final stages of economic and monetary union. Heads of State or Government of 11 Member States adopt the Charter of Fundamental Social Rights of Workers.

1990년대

1990.4.28

A Special European Council is held in Dublin, Ireland. It agrees on a common approach on German unification and on the Community relations with Central and Eastern European countries.

1990.5.29

The Agreement establishing the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) to provide financial support to Central and Eastern Europe countries is signed in Paris, France.

1990.6.19

The Schengen Agreement on the elimination of border checks is signed by the Benelux countries, France and Germany.

1990.6.25-26

A European Council is held in Dublin, Ireland. It confirms the need to open two Intergovernmental Conferences, one on Economic and Monetary Union and the other on the aspects of Political Union, and to hold them in parallel.

1990.7.1



Italy takes over the Presidency of the Council of the European Communities. The first phase of the Economic and Monetary Union (EMU) comes into force. Four Member States (Spain, Portugal, Greece and Ireland) are granted an exceptional regime given their insufficient progress towards financial integration.

1990.7.3

Cyprus formally applies to join the European Communities.

1990.7.16

Malta formally applies to join the European Communities.

1990.10.3

Germany is unified, and the Lnder of the former East Germany become part of the EU.

1990.12.14-15

A European Council is held in Rome, Italy. The two Intergovernmental Conferences, one on Economic and Monetary Union, the other on Political Union, are launched.

1991.7.1

The Netherlands take over the presidency of the Council of the European Communities. Sweden formally applies to join the European Communities.

1990.10.21

The Council reaches an agreement on the establishment of the European Economic Area (EEA) between the EEC and EFTA countries.

1991.12.9-10

A European Council is held in Maastricht, The Netherlands. It reaches an agreement on the draft Treaty on the European Union.

1991.12.16

“Europe Agreements” are signed with Poland, Hungary and Czechoslovakia.

1992.2.7



The Treaty on the European Union is signed in Maastricht by the Foreign and Finance Ministers of the Member States.

1992.3.18

Finland formally applies to join the European Communities.

1992.4.4

The Escudo enters the exchange-rate mechanism of European Monetary System.

1992.5.2

An agreement on the European Economic Area signed in Porto, Portugal.

1992.5.20

Switzerland formally applies to join the European Communities.

1992.6.2

A referendum is held in Denmark, the people vote against the ratification of the Treaty on the European Union.

1992.9.20

A referendum is held in France, the people vote in favour of the ratification of the Treaty on

the European Union.

1992.11.25

Norway formally applies to join the European Communities. Spain ratifies the Treaty on the European Union..

1992.12.6

A referendum is held in Switzerland, the people vote against the ratification of the Agreement establishing an European Economic Area.

1992.12.11-12

The European Council is held in Edinburgh, United Kingdom. It offers Denmark special arrangements to enable it to hold a second referendum on the ratification of the Treaty. It endorses the Delors II package and agrees that accession negotiations with Austria, Sweden and Finland will start on January 1st.



1993.1.1

The Single European Market enters into force.

1993.2.1

Negotiations on accession of Austria, Finland and Sweden open in Brussels.

1993.4.5

Negotiations on accession of Norway open in Luxembourg.

1993.5.18

In a second referendum, the Danish people vote in favour of the Treaty on European Union.

1993.6.21-22

A European Council is held in Copenhagen, Denmark. The Council instructs the Commission to prepare a White Paper on long-term strategy to promote growth, competitiveness and employment; it confirms that accession of Austria, Finland, Sweden and Norway is to be accomplished by 1995 and it assures associated countries of Central and Eastern Europe that they will become full members as soon as they satisfy the requisite political and economic conditions.



1993.8.2

The United Kingdom ratifies the Treaty on the European Union.

1993.10.29

A European Council is held in Brussels, Belgium. The Council

issues a declaration to mark the entry into force of the Treaty on the European Union, it confirms that the second phase of economic and monetary union will come into effect on 1 January 1994 and it identifies several matters for joint action to be undertaken by the Union under common foreign and security policy. A decision is also taken on the location of several Community offices and agencies.

1993.11.1

All ratification procedures are completed; the Treaty on the European Union enters into force.

1993.12.10-11

A European Council is held in Brussels, Belgium. It draws up an action plan for the short and medium term, based on the Commission's White Paper on growth, competitiveness and employment, and an initial action plan in the field of justice and home affairs. It also decides to convene a conference to conclude a stability pact for Central and Eastern Europe.

1994. 1.1

Greece takes over the Presidency of the Council of the European Union.
Stage II of economic and monetary union begins and the European Monetary Institute (EMI) is established.
The agreement establishing the European Economic Area (EEA) enters into force.

1994.3.30

Accession negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway conclude in Brussels.

1994.3.31

Hungary formally applies to join the European Union.

1994.4.5

Poland formally applies to join the European Union.

1994.6.9-12

Direct elections to the European Parliament are held for the fourth time.

1994.6.12

A referendum is held in Austria, the majority is in favour of accession to the European Union.

1994.6.24-25

Acts of Accession of Austria, Sweden, Finland and Norway are signed.



1994.7.18

Free-trade agreements are signed in Brussels with Estonia, Latvia and Lithuania.

1994.7.19-26

The new European Parliament holds first part-session in Strasbourg. Mr. Klaus Hnsch is elected President. Mr Santer is formally appointed as next President of the European Commission.

1994.10.16

A referendum is held in Finland, the majority is in favour of accession to the European Union.

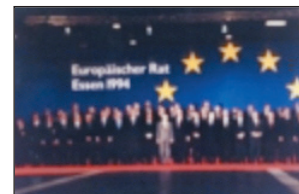
1994.11.13

A referendum is held in Sweden, the majority is in favour of accession to the European Union.

1994.11.28

The Norwegian referendum rejects accession to the European Union

1994.12.9-10



The European Council held in Essen, Germany lays down lines of action for strengthening strategy of the White Paper on growth, competitiveness and employment with special reference to measures to combat unemployment and to bring trans-European networks into operation; it agrees on an overall strategy to bring the associated countries of Central and Eastern Europe closer to the Community and reiterates its determination to establish an Euro-Mediterranean partnership. It approves the principle of a multi-annual aid programme for Northern Ireland

European Year of Road Safety and Young Drivers

1995.1.1

Austria, Finland and Sweden become members of the European Union.

1995.1.23

Following the Parliament' s vote of approval on 18 January, the representatives of the Governments of the Member States appoint President and Members of the European Commission for a five-year term.



1995.2.25-26

The G7 Ministerial Conference on Information Society is held in Brussels. On that occasion

“Europa” , the European Union web site, is launched.

1995.3.26
The Schengen Agreement comes into force between Belgium, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and Spain.

1995.6.12
European Association Agreements are signed with Estonia, Latvia and Lithuania.

1995.6.22
Romania applies to join the European Union.

1995.6.26-27
A European Council is held in Cannes, France. An overall agreement on external financing including financing arrangements for the eight European Development Fund (EDF) for Africa, Caribbean Pacific (ACP) States is reached. The transition to a single currency by 1 January 1999 is confirmed.

1995.6.27
Slovakia applies to join the European Union.

1995.7.18
An interim agreement with Russia, an Euro-Mediterranean agreement with Tunisia and a cooperation agreement with Vietnam are signed.

1995.10.13
Latvia formally applies to join the European Union.

1995.11.20
A Cooperation Agreement is signed with Nepal. The Euro-Mediterranean Association Agreement is signed with Israel.



1995.11.27-28
The Euro-Mediterranean Conference is held in Barcelona.

1995.11.28
The Commission adopts a Green Paper on citizens’ network (urban transport) and a White Paper on education and training.

1995.12.8
Lithuania formally applies to join the European Union.

1995.12.14

The Dayton peace agreement for Former Yugoslavia is signed in Paris.
Bulgaria formally applies to join the European Union.

1995.12.15-16

A European Council is held in Madrid, Spain. It sets March 29, 1996 as the starting date for the Intergovernmental Conference and confirms the introduction of the single currency ("euro") for January 1st, 1999.

1996.1.1

Customs Union between EU and Turkey enters into force.

1996.1.17

The Czech Republic formally applies to join the European Union.

1996.3.27

The Commission adopts a decision on urgent measures to be taken for protection against BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy). It imposes a worldwide export ban on British beef and beef products.

1996.3.29



The opening of the Intergovernmental Conference to revise the Maastricht Treaty is held in Turin, Italy. The European Council defines its agenda.

1996.6.10

Slovenia formally applies to join the European Union.

1996.6.21-22

The European Council is held in Florence, Italy. It spells out the objectives and the agenda of the Intergovernmental Conference (IGC), it endorses the framework plan presented by the Commission for eradication of bovine spongiform encephalopathy (BSE) and it resolves the problem of the Court of Justice' s authority to interpret the Europol Convention.

1996.10.13

Austria holds European Parliament elections for the first time.

1996.10.14

The Finnish Mark joins the EMS exchange rate mechanism.

1996.10.20

Finland holds European Parliament elections for the first time.

1996.11.24

The Italian Lira re-enters the EMS exchange rate mechanism.

1996.12.13-14

A European Council is held in Dublin, Ireland. It reaches agreement on the various elements necessary for introduction of the single currency (legal framework, stability pact, new exchange rate mechanism), adopts the Dublin declaration on employment and confirms timetable for the Intergovernmental Conference (IGC).
protection for encrypted services.

1997.1.22

The Commission adopts a Green Paper on vertical restraints in the EC competition policy.

1997.2.24

The European Commission and the Palestine Liberation Organisation (PLO) adopt a joint statement establishing regular political dialogue and sign an Euro-Mediterranean interim association agreement for five years.

1997.4.24

The Africa, Caribbean, Pacific (ACP) - EU Council of Ministers adopts a decision approving the protocol governing accession of South Africa to the Lomé Convention.

1997.4.29

The EU signs co-operation agreements with Cambodia and Laos.

1997.6.1

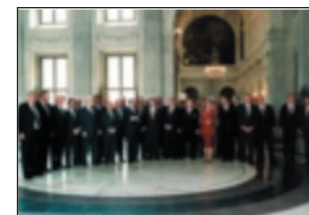
Establishment of the European Central Bank.

1997.6.2

The Council adopts a regulation establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. The Council adopts a common position defining the strategy of the Union as regards Albania.

1997.6.16-17

The European Council meets in Amsterdam and reaches a consensus on a draft Treaty. It approves various proposals facilitating the smooth passage to the third phase of the Economic and Monetary Union, adopts a resolution on growth and employment and clears the way for launching the enlargement process.



1997.7.16

The Commission presents the “Agenda 2000 - for a stronger and wider Europe” and its

opinions on the applications of 10 Central and Eastern European countries.



1997.10.2

The Ministers for Foreign Affairs of the Member States of the European Union sign the Treaty of Amsterdam.

1997.11.10

On November 10 accession negotiations open with Cyprus, Poland, Estonia, the Czech Republic, Hungary and Slovenia.

1997.11.21-22



An Extraordinary European Council on employment is held in Luxembourg. Guidelines for Member States' employment policies in 1998 are agreed upon.

1997.12.4

The Council agrees to ban tobacco advertising.

1997.12.8

The European Union and Mexico sign an agreement on economic partnership, political co-ordination and co-operation.

1998.1.1

The United Kingdom takes over the Presidency of the Council of the European Union.
The Cooperation agreement with the Former Yugoslav Republic of Macedonia enters into force.

1998.2.1

The Europe Agreements with Estonia, Latvia and Lithuania enter into force.

1998.3.1

The Partnership and cooperation agreement with Ukraine and Euro-Mediterranean association agreement with Tunisia enters into force.

1998.3.16

The Drachma enters the European Monetary System (EMS) exchange rate mechanism.

1998.4.3-4

The Second Europe-Asia Summit is held in London, United Kingdom.

1998.5.1

The Framework cooperation agreement between the European Community and the members of Cartagena Agreement enters into force.

1998.5.3



euro symbol

A special Council decides that 11 Member States satisfy conditions for adoption of the single currency on 1 January 1999. Following this decision, the Council adopts two regulations on technical specifications of euro coins and introduction of the euro, the ministers and Central Bank governors of Member States adopting the euro as their single currency. The Commission and the European Monetary Institute set out conditions

for determination of the irrevocable conversion rates for the euro.

1998.5.7

Germany deposits the instruments of ratification of the Treaty of Amsterdam

1998.5.25

The Council adopts a common position on human rights, democratic principles, the rule of law and good governance in Africa

1998.6.1

Establishment of the European Central Bank. An agreement amending the fourth Lomé Convention following mid-term review, including new financial protocol and the protocol governing accession of South Africa to the Convention enters into force.

1998.6.15–16

A European Council is held in Cardiff, UK. The Council sets out essential elements of the European Union strategy for further economic reform to promote growth, prosperity, jobs and social inclusion. It identifies concrete ways of bringing the Union closer to the people, establishes guidelines and time frame for further negotiations on Agenda 2000 and launches a longer term debate on the Union's further development

1998.7.1

Austria takes over the Presidency of the Council of the European Union.

The interim agreement with Mexico on trade and trade-related matters, the partnership and cooperation agreement with Moldova and the cooperation agreement with Yemen come into force.

1998.10.1

The Europol Anti-drugs Convention enters into force.

1998.11.4

The Commission adopts the reports assessing progress of countries applying for accession.

1998.11.10

Ministerial-level meetings of accession conferences with Cyprus, Poland, Estonia, the Czech Republic, Hungary and Slovenia.

1998.12.11-12



A European Council meeting is held in Vienna, Austria. The Council adopts the employment guidelines for 1999, decides to strengthen the process of convergence of employment policies with a view to a European employment pact, lays down arrangements for external representation of the euro, approves an action plan for the establishment of an area of freedom, security and justice and agrees on a strategy for Union work in 1999.

1999.1.1

Germany takes over the Presidency of the Council of the European Union. The euro is officially launched. Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal and Spain adopt the euro as their official currency.

1999.1.12

Jacques Santer, President of the European Commission, calls for Parliament's confidence.

1999.2.1

The Agreement between the European Communities and Slovenia enters into force.

1999.3.15

Collective resignation of the Commission in wake of the report by the Committee of Independent Experts on the allegations regarding fraud, mismanagement and nepotism in the Commission.

1999.3.24

European Council declaration on the appointment of Mr Romano Prodi, new President of the Commission.



1999.4.15-16

The Third Euro-Mediterranean Conference is held in Stuttgart, Germany. Libya attends for the first time as special guest of the Presidency. The ministers agree to give fresh impetus to their partnership in each of the three areas (political and security; economic and financial; social, cultural and human) identified at the Barcelona Conference, improving in particular intra-regional and sub-regional cooperation and the participation of non-governmental operators in the activities undertaken.

1999.4.28

The Commission adopts a White Paper on modernisation of the rules implementing Articles

85 and 86 of the EC Treaty (competition policy).

1999.5.1



The Amsterdam Treaty enters into force.

1999.5.5

The Parliament approves the nomination of Mr Romano Prodi as President of the Commission.

1999.6.3-4

The European Council meeting is held in Cologne, Germany. It adopts the first European Union common strategy, which concerns Russia, and declarations on Kosovo and on the strengthening of European common foreign and security policy, and designates Mr Javier Solana Madariaga High Representative for the CFSP and Secretary-General of the Council. It also adopts the European Employment Pact, sets out the brief of the forthcoming intergovernmental conference and decides to lay down an EU Charter of Fundamental Rights.

1999.6.10

European Parliament elections are held in the United Kingdom, the Netherlands and Denmark.

1999.6.11

European Parliament elections are held in Ireland.

1999.6.13

European Parliament elections are held in Austria, Belgium, Spain, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, Portugal and Sweden.

1999.6.20

The annual G8 summit is held in K?ln, Germany. The heads of state or government define their priorities for coping with the challenges of the 21st century, particularly globalisation. They include implementing appropriate macroeconomic policies and structural reforms to promote sustainable growth, designing policies for more employment and strengthening social safeguards. Support for economic recovery in Russia; the building of a world trading system that works for everyone, based on the World Trade Organisation (WTO), the launching of a new round of broad-based and ambitious multilateral negotiations and the launching of a debt-reduction initiative for developing countries are also assigned priorities. The participants also adopt a statement on regional issues, welcoming the adoption of the South-Eastern Europe Stability Pact and reaffirming their support for the international civilian presence and international security presence in Kosovo.

1999.7.19



In accordance with the conclusions of the Vienna European Council, a meeting of the foreign ministers of the 15 EU Member States, the 10 candidate Central and East European countries, Cyprus, Malta and Switzerland (Turkey declines to attend) takes place in Brussels. The meeting focuses on the fight against transnational organised crime and the situation in the western Balkans.

1999.7.20

The new European Parliament elects Ms Fontaine as its President.

1999.9.15

The European Parliament votes and approves the new Commission.

1999.10.11–14

The 29th African, Caribbean, Pacific (ACP)-EU Joint Assembly is held in Nassau, Bahamas.

1999.10.15–16

A special European Council is held in Tampere, Finland. An agreement is reached on a number of guidelines and political priorities, in particular relating to the right of asylum, immigration, access to justice and combating crime. Decisions are taken on the procedures for drafting the European Union Charter of Fundamental Rights.

1999.10.18–19

WEU Assembly Special Session is held in Luxembourg on “Security and Defence, the challenge for Europe after Cologne”.

1999.10.19

The Council of the European Union publishes the First Annual Report on Human Rights.

1999.10.22

The EU-Russia summit is held in Helsinki, Finland. The conflict in Chechnya occupies an important place in the discussions.

1999.10.28

First judgement delivered by single judge at European Court of first instance.

1999.11.25

Philippe Maystadt is appointed President of the European Investment Bank.

1999.12.9

The European Commission decides on a Community Association and Reconstruction

Assistance to the Western Balkans (CARA Programme).

1999.12.10-11

An European Council is held in Helsinki, Finland. It decides to open accession negotiations with Romania, Slovakia, Latvia, Lithuania, Bulgaria and Malta and to recognise Turkey as an applicant country. It agrees to call an Intergovernmental Conference to revise the Treaties in February 2000.

1999.12.16



An EU-Canada summit is held in Ottawa, Canada. The two adopt joint statements on e-commerce and the information society, on northern cooperation and on small arms and light weapons. The talks also focus on the results of the World Trade Organisation (WTO) ministerial conference in Seattle and on various trade dossiers, with the parties applauding the success of the bilateral trade initiative.

1999.12.17

An EU-USA summit is held in Washington, USA. The two adopt joint statements on south-eastern Europe, Chechnya, the northern dimension of Europe, small arms, and the World Trade Organisation. On the World Trade Organisation (WTO), the two sides undertake to continue preparations for a new, all-embracing round of multilateral trade negotiations and underscore the need to make the World Trade Organisation (WTO)'s work more transparent and the negotiations more appealing for developing countries. The parties also agree to step up cooperation on justice and home affairs and on biotechnology.

1999.12.21

An EU-China summit is held in Beijing, China. Discussions centre on the reform process in China, human rights issues, economic and trade relations, and, in particular the accession of China to the World Trade Organisation (WTO). During the summit the establishment of a China-EU Chamber of Commerce in Beijing and the continuation of the EU-China business dialogue were also announced.

2000년대

2000.1.15

The opening session of the Ministerial Intergovernmental Conferences for the accession negotiations of Malta, Romania, Slovakia, Latvia, Lithuania and Bulgaria, is held in Brussels, Belgium.²⁾

2000.2.2-3

The Fourth Ministerial Conference on EU - African, Caribbean, Pacific (ACP) negotiations aimed at a partnership for development is held in Brussels, Belgium. The Union and ACP countries agree on the plan of action that is to follow the fourth Lom? convention coming to an end by February.

2000.2.14

The Intergovernmental Conference on institutional reform opens in Brussels, Belgium.

2000.3.23-24

A special European Council is held in Lisbon, Portugal, to decide on a new Union strategy to strengthen employment, economic reform and social cohesion as part of a knowledge-based economy.

2000.4.3-4

An Africa-Europe Summit , under the aegis of the Organisation of African Unity and the European Union, is held in Cairo, Egypt.

2000.4.10

The Cooperation Council between the European Union and Russia holds a meeting.

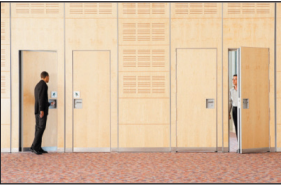
2000.5.3



The Commission proposes to Greece to become the twelfth member of the euro-zone.

2000.5.9

The European Institutions celebrate the 50th anniversary of the “Schuman Declaration”



2000.6.8

The Parliament and the Council adopt a decision designating

2) The EU delegation is led by Mr Gama, Portuguese External Affairs Minister in charge of the Presidency of the Council of Ministers and Mr Verheugen, Commissioner for enlargement.
The candidate countries’ delegations are led by the External Affairs ministers, Mr. Borg, Mr. Roman, Mr. Kukan, Mr. Berzins, Mr. Saudargas and Ms Mihailova respectively. Mr Gama reminded candidate countries of the importance of:
- the formal transposal and implementation of the Community acquis,
- ensuring a sound functioning of both the internal market and EU policies, in particular, for agriculture, justice and home affairs and the environment.
- the alignment with the EU on matters regarding relations with third countries and international organisations.
Mr Gama also confirmed that each application would be evaluated based on its own merits. The candidate countries presented their strategic objectives alongside their political, cultural and socio-economic aspirations into accession.

2001 as the European Year of Languages.

2000.6.19-20

The European Council meeting is held in Santa Maria da Feira, Portugal. The broad economic policy guidelines for the Member States and the Community for the year 2000 are adopted; Greece's entry into the euro is approved; a common strategy on the Mediterranean region is adopted; an action plan for the northern dimension in external and cross-border policies of the European Union is endorsed and backing is given to the European Union's anti-drugs action plan.

2000.6.23

The Community and the African, Caribbean and Pacific countries (ACP) sign, in Cotonou, Benin, a Convention to replace those signed in Lomé.

2000.7.1

France takes over the Presidency of the Council of the European Union.

2000.7.19

The 9th EU-Japan Summit is held in Tokyo, Japan. Discussions are centered on the strengthening of overall Japan-EU relations, including economic and trade relations, Japan-EU co-operation in international fora, including the G8 Summit, the United Nations and ASEM, and the international situation, including the Korean Peninsula, the Middle East Peace Process and Kosovo/South-East Europe.

2000.9.15

A EU - Ukraine Summit is held in Paris, France. Discussions revolve around recent developments in the Ukraine and in the European Union, the state of play regarding implementation of the Partnership and Cooperation Agreement (PCA), co-operation in justice and home affairs and the various aspects of the Memorandum of Understanding concerning the closure of Chernobyl.



2000.9.28

Denmark holds a referendum on the euro. The majority rejects joining the single European currency.

2000.10.20-21

The third Asia-Europe Summit is held in Seoul, Korea. Discussions revolve around developments in the two regions, the fostering of political dialogue, the reinforcement of economic and financial cooperation and the promotion of cooperation in other areas and in taking the ASEM process forward.

2000.11.23-24

A European Union/Balkans Summit is held in Zagreb, Croatia.

2000.12.7

In the margins of the Nice European Council, the Presidents of Parliament, the European Council and the Commission formally proclaim the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

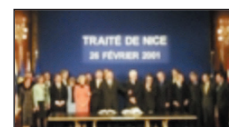
2001.1.1

Sweden takes over the Presidency of the Council of the European Union.

2001.1.2

Greece becomes the 12th member of the euro zone.

2001.2.26



Following the December 2000 European Council meeting held in Nice, France, a new Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaties establishing the European Communities, is signed (Treaty of Nice).

2001.5.17

An EU-Russia Summit is held in Moscow.

2001.6.7

A referendum is held in Ireland, the people vote against the Treaty of Nice.

2001.6.14

An EU-US Summit is held in Gothenburg, Sweden.

2001.15-16

A European Council is held in Gothenburg, Sweden. Agreement is reached on the framework for the successful completion of the enlargement negotiations, a strategy for sustainable development is approved, broad economic policy guidelines are endorsed and the key principles for securing the long-term sustainability of pension systems are approved. An EU programme for the prevention of violent conflicts is also approved and advances relating to the Union's northern dimension are also achieved.

2001.6.21

An EU-Canada Summit is held in Stockholm, Sweden.

2001.6.25

The EU and Egypt sign an Association Agreement.

2001.7.1

Belgium takes over the Presidency of the Council of the European Union.



2001.7.20-22

A G7/G8 Summit is held in Genoa, Italy. The participants discuss the following questions: health, international trade, the fight against poverty, development, public debt, environment, food safety, the Balkans and the Middle East.

2001.11.9-13

The World Trade Organisation (WTO) Ministerial conference is held in Doha, Qatar.

2001.12.14-15

A European Council is held in Laeken, Belgium. It adopts a declaration on the future of the Union paving the way for major reform and plans a convention to prepare the ground for the forthcoming Intergovernmental Conference. It also takes decisions designed to strengthen Europe's role on the international scene, particularly in the fight against terrorism, and to conclude negotiations by the end of 2002 with the candidate countries ready for accession so that they can take part in the European Parliament elections in 2004. Declarations are adopted on the operational capability of the common European Security and Defence Policy and on the situation in the Middle East.

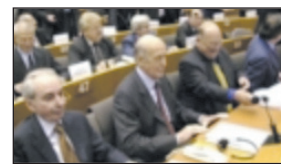
2002.1.1

The euro coins and notes enter into circulation in the twelve participating Member States: Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and Spain.

2002.1.15

The European Parliament elects Mr Pat Cox as its President.

2002.2.28



The euro becomes the sole currency within the twelve participating Member States, as the period of dual circulation comes to an end.

The opening session of the Convention on the Future of Europe is held in Brussels.

2002.3.15-16

A European Council is held in Barcelona, Spain. The Council focuses on economic, social and environmental issues, and gives priority to the interconnection of the European economies at the level of financial markets and energy, transport and communications networks, urging the speedy adoption of legislation for the opening of markets to this end. Policies concerning full employment and the development of a competitive knowledge-based economy are reinforced. Reference is also made to the Euro-Mediterranean

partnership, relations with the United States and countries of the western Balkans, and the situation in Zimbabwe. A declaration on the worsening Israeli-Palestinian conflict is also adopted.

2002.4.22

The EU and Algeria sign an Association Agreement in Valencia, Spain.

2002.5.8

An EU-Canada summit is held in Toledo, Spain.

2002.5.17-18

An EU-Latin America and the Caribbean summit is held in Madrid, Spain.

2002.5.18

An EU-Mexico summit is held in Madrid, Spain.

2002.5.29

An EU-Russia summit is held in Moscow.

2002.6.17

The EU and Lebanon sign an Association Agreement in Luxembourg.

2002.6.21-22

A European Council is held in Seville, Spain.

2002.7.4

An EU-Ukraine summit is held in Copenhagen, Denmark.

2002.7.8

An EU-Japan summit is held in Tokyo.

2002.7.23

The Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC) expires after fifty years in force.

2002.9.24

An EU-China summit is held in Copenhagen, Denmark.

An EU-Republic of Korea summit is held in Copenhagen, Denmark.

2002.10.9

The European Commission recommends the conclusion of accession negotiations by the end of the 2002 with the following countries: Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, the Slovak Republic and Slovenia. The Commission considers that these countries will be ready for EU membership from the beginning of 2004.

2002.10.10

An EU-India summit is held in Copenhagen, Denmark.

2002.10.19

In a second referendum, the Irish people vote in favour of the Treaty of Nice.

2002.10.24-25

A European Council is held in Brussels, Belgium.



2002.11.11

An EU-Russia summit takes place in Brussels, Belgium.

2002.11.18

An EU-Chile Association agreement is signed in Brussels, Belgium.

2002.12.12-13

A European Council is held in Copenhagen, Denmark.

2002.12.19

An EU-Canada summit is held in Ottawa, Canada.

2003.1.1

Greece takes over the Presidency of the Council of the European Union.

2003.1.1

The EU celebrates 10 years of the Single Market.

2003.2.1

The Treaty of Nice enters into force.

2003.3.8

A referendum is held in Malta on the country joining the European Union. The majority is in favour of accession.

2003.3.23



A referendum is held in Slovenia on the country joining the European Union. The majority is in favour of accession.

2003.4.9

The European Parliament gives its assent to the accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia, and Slovakia to the

European Union.

2003.5.10-11

A referendum is held in Lithuania on the country joining the European Union. The majority is in favour of accession.

2003.5.16-17



A referendum is held in Slovakia on the country joining the European Union. The majority is in favour of accession.

2003.6.7-8

A referendum is held in Poland on the country joining the European Union. The majority is in favour of accession.

2003.6.13-14

A referendum is held in the Czech Republic on the country joining the European Union. The majority is in favour of accession

2003.6.20-21

A European Council is held in Thessaloniki, Greece. The draft EU constitution is welcomed as a good basis for forthcoming negotiations on the future of Europe. EU leaders meet with representatives of the Balkan states and express their intention to include the latter in the European Union provided they promote democratic stability, the rule of law and economic development. Reference is also made to the importance of transatlantic relations for international stability.

2003.6.25

A EU-US Summit is held in Washington DC. The European Union and the United States decide to cooperate in their fight against terrorism and arms proliferation. They decide to share information on suspect bank accounts, and to set up joint investigation teams. Reference is also made to the situation in Iran and North Korea, as well as to the “Road Map” for peace in the Middle East.

2003.7.1

Italy takes over the Presidency of the European Union.

2003.9.14

Sweden holds a referendum on the euro. The majority rejects joining the single European currency.

2003.9.14

The 5th World Trade Organisation (WTO) Ministerial Conference in Cancun, Mexico. Supposed to negotiate on a group of proposals for investment, competition, transparency in government procurement and trade facilitation, it finishes with the participants unable to reach an agreement.

2003.9.20

A referendum is held in Latvia on the country joining the European Union. The majority is in favour of accession.

2003.10.4

The Intergovernmental Conference (ICG) is held in Rome, Italy. Its principal task is the drawing-up and adopting of the final version of the EU' s first constitution. Several Member States are calling for changes to the draft EU Constitution proposed by the European Convention in July. The IGC should reach an agreement before the next elections to the European Parliament, planned for June 2004.

2003.11.1

Change of presidency of the European Central Bank. Mr Jean-Claude Trichet, former Governor of the Banque de France succeeds Dr Willem F. Duisenberg, who was President of the ECB from 1 June 1998 to 31 October 2003.

2003.12.12

European Commission decided today to release a first contribution from the EU budget for reconstruction activities in Iraq.

2003.12.12-13

A European Council is held in Brussels, Belgium.

2004.1.1

Ireland takes over the Presidency of the Council of the European Union.

2004.2.11

Peter Straub, president of the Baden-Wurttemberg Parliament, is elected President of the Committee of the Regions.

2004.3.18

An EU-Canada summit is held in Ottawa, Canada.

2004.3.22

The former Yugoslav Republic of Macedonia applies for membership.

2004.3.24

President Prodi hosts the African Union Commission (AUC) in Brussels.

2004.3.25-26

Fourth annual Spring European Council is held in Brussels, Belgium. It focussed on the Lisbon Strategy and the economic, social and environmental situation in the Union. It also received a report from the Presidency on the Intergovernmental Conference, and adopted a

Declaration on combating terrorism.

2004.4.27

EU High Representative Javier Solana meets with Libyan leader, Colonel Muammar al-Qadhfi, in Brussels.

2004.5.1



The Accession Treaty enters into force and the European Union's biggest enlargement ever in terms of scope and diversity becomes a reality with 10 new countries - Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, the Slovak Republic, and Slovenia - representing all together more than 100 million citizens, joining the European Union.

2004.5.5

The European Parliament proceeds to a formal vote of approval for the 10 new Commissioners from the 10 new member states during its last part-session of the current legislature. The Council of Ministers also formally appoints the ten new Commissioners.

2004.5.28-29

European Union - Latin America and the Caribbean Summit is held in Guadalajara, Mexico.

2004.6.1

The Association Agreement between the European Union and the Arab Republic of Egypt enters into force today.

The European Commission publishes a Green Paper on equality and non-discrimination in an enlarged European Union.

2004.6.17-18

A European Council is held in Brussels, Belgium. The Council decided, among other issues, that on the basis of a Commission Opinion and the fact that Croatia meets the political criteria set by the Copenhagen European Council in 1993 and the Stabilisation and Association Process conditionalities established by the Council in 1997, Croatia is a candidate country for membership and that the accession process should be launched.

2004.6.22

An EU-Japan summit is held in Tokyo, Japan.

2004.6.26

An EU-US summit is held in Dromoland Castle, Co. Clare, Ireland.

2004.6.29

The 2595th Council meeting of Heads of State or Government, is held in Brussels, Belgium. Jose Manuel Durao Barroso is nominated as President designate of the Commission and

Javier Solana is appointed as Secretary-General of the Council and High Representative for CFSP and Pierre de Boissieu as Deputy Secretary-General. Heads of State or Government also decided that Mr Solana would be appointed as EU Minister for Foreign Affairs on the day of entry into force of the Constitution.

2004.7.20

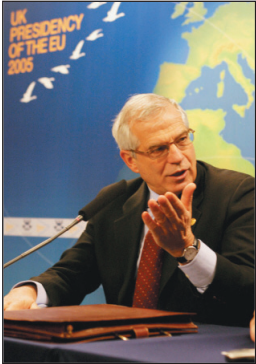
The new European Parliament elects Josep Borrell Fntelles as its President.

2004.7.22

The European Parliament approves the appointment of Jose Manuel Barroso as the new President of the European Commission.

2004.10.11

The EU and Tajikistan sign a Partnership and Cooperation Agreement in Luxembourg.



2004.10.12

Republic of Korea-EU Summit is held in Hanoi, Vietnam.

2004.10.29

The Heads of State and Government and the EU Foreign Ministers sign the Treaty establishing a Constitution for Europe.

2004.11.4-5

A European Council is held in Brussels, Belgium. It focuses on three issues: the preparation of the Mid-Term Review of the Lisbon Strategy; an area of Freedom, Security and Justice, the 'Hague Programme' and communicating Europe. It also holds discussions with the Prime Minister of Iraq, Mr Allawi.

2004.11.8

An EU-India summit is held in The Hague, the Netherlands.

2004.11.20-25

The 8th session of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly is held in The Hague. The humanitarian tragedy in Darfur, the situation in Cote d' Ivoire and political dialogue between the ACP and the EU are the main topics debated.

2004.11.23

A South Africa EU Joint Cooperation Council Meeting is held in Brussels.

2004.11.25

A EU-Russia summit is held in The Hague, the Netherlands.

2004.12.2

European Day of People with Disabilities 2004 is held today.

2004.12.14

The Sakharov Prize is awarded to the Belarusian Association of journalists during a formal sitting of the European Parliament at its plenary session in Strasbourg.



2004.12.16-17

A European Council is held in Brussels, Belgium.

2005.1.1

Luxembourg takes over the Presidency of the Council of the European Union.

2005.1.26

The Commission's Strategic Objectives for 2005-2009 "Prosperity, Solidarity and Security", are published today.

2005.2.1

Javier SOLANA, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), signs an Agreement with the Moroccan Ambassador Menouar ALEM on the participation of the Kingdom of Morocco in Operation Althea, the European Union military crisis management operation in Bosnia and Herzegovina.

The Association Agreement between the European Union and Croatia enters into force today.

2005.2.16

The European Commission welcomes the entry into force of the Kyoto Protocol, which gives the international community its most powerful instrument yet to combat global climate change.

2005.2.20



Spain holds a referendum on the European Constitution and is the first Member State to do so.

2005.3.7

An agreement is signed between the European Union and the Republic of Albania on the participation of the Republic of Albania in the European Union military crisis management operation in Bosnia and

Herzegovina (Operation Althea).

2005.3.15

The 7th European Consumer Day is organised by the European Economic and Social Committee (EESC), and focuses on sustainable consumption and the need to accept sustainable products and services.

2005.4.11

Rem Koolhaas receives the European Union Prize for Contemporary architecture/Mies van der Rohe Award 2005, it is presented by Jan Figel', the European Commissioner responsible for Education, Training, Culture and Multilingualism, and by Joan Clos, the mayor of Barcelona.

2005.4.15

Manuel Antonio dos Santos is elected European Parliament vice-President by acclamation. He replaces Antonio Costa, who was appointed Minister of the Interior in the new Portuguese Government.

2005.5.29



The people of France choose to say no to the ratification of the Constitutional Treaty.

2005.6.1

The people of the Netherlands choose to say no to the ratification of the Constitutional Treaty.

2005.6.6

The ACP-Group of 79 states of Africa, the Caribbean and the Pacific celebrates its 30th anniversary today.

2005.6.13

EU-Ukraine Cooperation Council meeting is held in Luxembourg.

2005.6.19

An EU-Canada Summit is held in Niagara-on-the-Lake, Canada.

2005.6.22

An Iraq International Conference, co-hosted by the European Union and the United States, is held in Brussels.

2005.7.10

Luxembourg voters vote 'Yes' to ratification of the European Constitutional Treaty.

2005.9.5

8th EU-China summit is held in Beijing, China.

2005.9.7

6th EU-India summit is held in New Delhi, India.

2005.9.21

EU - Iraq joint declaration on political dialogue is signed in New York.

2005.9.26

European Day of Languages.

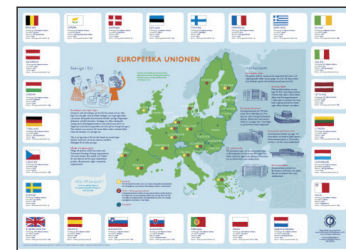
2005.10.3

European Union accession negotiations open with Turkey and Croatia.
The EU - Russia Permanent Partnership Council (PPC) on Energy holds its first ever meeting in London today.

2005.10.26

The Cuban opposition movement “Damas de Blanco”, the Nigerian human rights lawyer Hauwa Ibrahim and the international organisation “Reporters without Borders” are this year’s joint winners of the Sakharov Prize for Freedom of Thought.

2005.11.7



Anne-Marie Sigmund, EESC President, and Jose Manuel Barroso, President of the European Commission, sign a new cooperation protocol between the two institutions.

2005.11.27-28

Euromed Summit is held in Barcelona, and marks the 10th anniversary of the adoption of the Barcelona Declaration in November 1995.

2005.12.1

An EU-Ukraine summit is held in Kiev.

2006.1.1

Austria takes over the Presidency of the Council of the European Union.
Today marks the 25th anniversary of Greek accession, and the 20th anniversary of Portuguese and Spanish accessions to the European Communities.

2006.1.31

The eleventh meeting of the Association Council between the European Union and Bulgaria is held in Brussels.

논 단

북한 대외정책의 전개 - 안도 준코



북한 대외정책의 전개



논 단

『로동신문』에 나타난 ‘일상외교’ 분석



서론

김일성 국가주석이 사망한 후 북한에서는 1997년이 되면서 김 정일 국방위원장¹⁾ (이하 김 위원장)이 사실상의 국가 원수²⁾에 취임 하였다. 김 위원장은 ‘겉으로 드러나지 않는’ 외교 스타일을 취한 다고 이야기 되어 왔다. 국방위원장에 취임한 1997년부터 2000년 까지 3년간 김 위원장은 외국을 방문 한 적이 없을 뿐 만 아니라 외 국의 국가 원수들도 북한을 방문한 적이 없었다. 그러나 2000년에 들어와서는 ‘남북정상회담’을 시작으로 하여 스스로 적극적인 외 교로 표현 하기 시작 한 것이다. 이것은 미국 클린턴 정부의 ‘포용 정책’ (engagement policy)³⁾과 이 발상을 기초로 한 김대중 정부 의 ‘햇볕 정책’이 큰 요인이 되었다.

북한이 2000년이 되어 적극외교에 나서기 시작했다는 사실은,



안도 준코
(安藤純子)

일본 토호구(東北)
대학 / 법학연구과

j-andou@hotmail.com

- 1) ‘국방 위원장’이란, 북한의 국가주권의 최고 군사 지도기관이고, 전체적 국방관리기관인 국방 위원회의 최고 높은 사람이다. 1992년 4월 9일 북한의 국회에 있었던 최고 인민회의 제 9기 제3회회담에 헌법 개정으로 인해 일체의 무력과 지휘 통솔하는 권한을 국방위원장 이 가지고 있다. (제 11조). 또한 국방위원장은 같은 해 4월 21일에 국가 원수(元帥), 다음 1993년 4월에는 최고 인민회의에서 국방위원장에 선출되었다. 그리고 1998년 9월 5일에는 헌법이 개정되어 ‘국방 위원회’라는 새로운 규정이 생겼고, ‘국방위원회는 국가주권의 최고 군사 지도기관이며, 전반적인 국방관리기관이다’ (100조)라고 되어 있다. 김영남 최고 인민회의 상임위원회 위원장은 국방 위원회 위원장에 관하여 ‘국가의 정치, 군사, 경제 의 역량을 총체적으로 통솔 지시하고, 사회주의 조국의 국가 체제와 인민의 목숨을 수호하 고 국가의 방위력과 전반적인 국력을 강화 발전하는 사업을 조직하는 국가의 최고 직책이 며 나를 비롯한 인민들은 조국의 명예와 민족의 존중을 상징하는 대표로서 성스럽게 존중 한다’고 발언했다. 같은 날 개최되었던 최고 인민 회의 제 10기 제 1회의에 관해서, 김위원 장이 ‘국방 위원장’으로 재추천되었던 날로부터 김위원장이 정식으로 북한의 최고 지도 자로 되어 왔다.
- 2) 김일성 시대에는 ‘국가주석’이 최고지도자였으나, 1998년의 헌법개정에서 ‘조선노동당 의 지도아래 위대한 수령 김일성 동지를 공화국의 영원한 주석으로서 최고로 봉한다’는 선언으로부터 이후 ‘주석’의 김일성 포스트 이후는 존재되지 않았다. 和田春樹・石坂浩一編, 『岩波小事典・現代韓國・朝鮮』, 岩波書店, 2002년. 塚本勝一, 『北朝鮮・軍と政治』, 原書房, 2000년.
- 3) 클린턴 행정부의 냉전 후의 새로운 국가 안전 보장 전력으로서 주장된 것으로서, 북한에 서 말하는 ‘북미 합의의 틀’ (1994년)과 ‘페리 보고서’ (1999년)의 예로서 결론 지어지고 있다.

일찍이 없었던 ‘서방측’ 국가들과의 관계계선을 추진한 것을 보아도 분명하다. 또한 제2기 클린턴 정부 이래 미국, 한국, 일본을 비롯한 각국 정부는 북한을 국제사회로부터 배제 시키거나 북한의 붕괴를 유도하지 않았고 국제사회의 일원으로 이끌어 내려는 노력을 기울여 왔다. 북한은 국제 사회의 이러한 흐름과 호응 속에서 2000년 이후 외교를 활발화 시켜왔다. 한편, 2002년 10월에 열린 제

의 관계에서 활로를 찾지 않을 수 없게 되었다고 생각된다. 이와 같이 2000년과 2001년은 북한이 취했던 대외정책에 큰 전환이 있었던 해였다고 할 수 있다.

북한의 대외정책, 또는 외교를 표현하는 용어로 빈번하게 사용되는 것은 ‘벼랑끝 외교’이다.⁶⁾ 그러나 ‘벼랑끝 외교’는 북한 외교의 일부에 지나지 않는다. 북한에도 당연히, 일상적으로 전개되는 외교가 존재하며,



김정일 국방위원장은 2000년에 들어와서는 ‘남북정상회담’을 시작으로 하여 스스로 적극적인 외교를 전개하기 시작했다.

12회 북일 국교정상화 교섭이 실질적인 진전을 이루지 못한 채 종료된 뒤에도 북측은 북일회담에 거는 기대를 숨기지 않았고, 더욱이 북한은 최근21세기의 국제관계가 다극화되고 있으며 세계가 ‘다극화의 면모를 갖추어 나가고 있다’는 인식을 채택했다. 이러한 북한의 인식은 북한이 미국만을 상대하지 않고 일본·한국과의 대화에 적극적으로 나서겠다는 생각을 표현한 것이라고 볼 수 있으며⁴⁾ 이러한 변화로부터 북한이 적극적인 외교로 전환하려는 의도를 읽어낼 수 있다.

그러나 2001년에는 북한에 대하여 강경한 자세를 취하는 부시 행정부가 탄생하고, 대북 정책이 재조정됨에 따라 북미간의 대화는 단절되었다.⁵⁾ 북한은 클린턴 행정부 아래 추진되었던 북미관계를 일단 보류하게 되었다. 그 결과 북한은 미국 이외의 다른 국가와

과격한 행동은 ‘반 일상적’인 외교라고 파악될 수 있다. 북한에 ‘벼랑끝 외교’만 존재한다면 ‘일상’적인 외교에 초점을 맞추어 북한 ‘외교’의 전체상을 파악하는 것은 불가능할 것이다. 본 연구는 북한의 외교에 ‘일상 외교’가 존재하며, 대 국민 외교 홍보에서 이를 발견할 수 있다는 가정에서 출발한다.

본 연구는 북한이 외교를 활발화 시킨 2000년과 큰 전환을 이루었던 2001년의 북한의 외교, 특히 북한과의 관계가 깊고 또한 아직까지 영향력이 큰 중국과 러시아, 전통적으로 적대적인 외교 상대였던 한국과 미국, 일본 그리고 채외 동포 중에서 매우 큰 영향력을 가졌다고 생각되는 제일 동포에 대한 정책을 분석하여 그 일상성을 발견하고자 하는 것이다. 이 때, 북한의 실상을 알 수 있는 정보원이 한정된 가운데, 북한의 공식입장을 대

4) 남기정, 『북일 정상회담과 미국』, 『역사비평』, 통권61호, 역사문제연구소, 2002년.

5) 부시 대통령은 2001년 3월의 한미 정상회담에서 ‘북한의 김위원장은 신용할 수 없다’고 말했다. (<http://usembassy.state.gov/seoul/www42yv.html>; Background Briefing on Bush-Kim Meeting). 또한 2002년 1월 일반 교서(敎書)연설에서는 북한을 포함한 3개국을 ‘악의 축’이라고 표현하여 북한을 비난했다.

6) ‘벼랑끝 외교’라는 것은 ‘핵의혹’과 ‘미사일 문제’, 또는 ‘핵무기의 개발 계속 시인’ 등 군사적 긴장을 스스로 나타냄으로서, 양보하는 자세를 보이지 않고, 상대방측으로부터 반대로 양보를 이끌어내는 것도 있다.

변하는 「로동신문」의 보도 내용과 태도를 통해 본 연구의 기본 가설을 검증해 보고자 한다.

분석도구로서의 「로동신문」

본 연구는 「로동신문」의 ‘사진’을 가장 중요한 분석의 대상으로 삼는다. 그 이유는 다음과 같다.

북한은 국내의 정보가 매우 제한적이다. 국민은 국내외의 정보를 당국이 발표한 것 외에는 알지 못한다. 또한 외국을 향한 발언도 적으며 북한 국내에서는 외국인의 자유 활동도 불가능한 데다, 비정상적인 경로로 전달되는 극단적인 정보 이외에 내정을 알아보는 것은 불가능에 가깝다. 결국 북한에 대한 외부의 인식은 그 대부분이 추측에 입각해 있는 실정이다. 이렇게 외부로 발신되는 정보가 지극히 제한되어 있는 가운데, 북한의 신문, 잡지, 김일성 또는 김정일의 저작집, 저서등이 다수 출판되고 있어, 분석의 대상으로 삼을 수 있다. 그러나 이것은 북한 정부의 ‘선전’으로서의 요소를 강하게 지니고 있으며, 일부러 허위의 정보나 만들어진 사실을 전달하는 경우도 있어 분석의 대상으로 삼을 때 주의를 요한다.⁷⁾ 그러나, ‘사진’의 경우 그나마 ‘사실’을 전달하고 있다고 믿을 수 있으며, 따라서, 「로동신문」의 ‘사진’ 분석에서 북한 정부의 의도를 일정 정도 읽어낼 수 있다.

한편, 현대의 국제관계에서는 국가의 정책 달성을 위하여 인민, 국민을 설득하는 작업은 나날이 중요해져 가고 있다.

Holsti(K.J. Holsti)는 ‘대중 정치의’ 발생과 모든 국민간의 개인적 접촉의 증대와 함께 대외정책의 심리적 차원, 그리고 대외정책과 여론과의 관련이 더욱 중요해졌다’고 설명했다.⁸⁾ 또한 현대 국제관계의 특징 중의 하나는 ‘정부가 외교관 혹은 선전자를 통하여 다른 나라 국민의 태도와 행동, 혹은 다른 국가 국민들 내부에 있는 특정한 인종적, 계급적, 경제적, 혹은 언어적 집단의 태도와 행동에 영향을 미치칠 수 있는 계획적인 획책이 있을 수 있다’는 점이다.⁹⁾ 인민, 국민을 설득하기 위하여 ‘계획적으로 획책’하는 예로 선전, 비밀 정치공작, 문화교류 등이 있으나 그 가운데에서도 인간의 심리를 조작하는 ‘선전’은 중요하다.¹⁰⁾

‘선전’이 국제관계에서 쓰여졌던 것은 소련이 공산주의 국가로 성립된 시기부터이다. 선전이 효과적으로 쓰여진 예로서는 레닌(Vladimir Ilich Ulianov Lenin)과 히틀러(Adolf Hitler), 냉전시대의 소련 등에서 찾을 수 있다. 현재에는 세계의 모든 국가가 선전의 중요성을 인식하고, 효과적으로 이용하고 있다. 모겐소(Hans J. Morgenthau)는 선전은 ‘대의 정책이 그 목적을 이루어 달성해 가는 제 3의 수단으로서 외교와 군사의 중간에 들어 있다’고 그 효과와 중요성을 설명하고 있다.¹¹⁾

본 연구는 이러한 ‘선전’의 효과와 중요성에 초점을 맞추어 북한 최대의 선전 매체인 「로동신문」을 그 대상으로 하여 분석을 시도한다.

「로동신문」을 분석의 대상으로 하는 이

7) 鐸木昌之, 『北朝鮮－社會主義の傳統と共鳴』, 東京大學出版會, 1992년, pp. 1-2

8) 宮里政玄, 『國際政治の理論』, 勁草書房, [K.J.Holsti, *International Politics*], 1978년, p. 330.

9) 宮里, 전게서, p. 330.

10) 花井等, 『新外交政策論』, 東洋經濟新聞社, 1998년, pp. 106-107.

11) 現代平和研究會, 『國際政治』, 福村出版株式會社, [Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*], 1986년, p. 354.

유는, 먼저 정보가 제한 되어 있는 가운데 북한 정부가 공식적으로 전하고 있는 ‘일상’을 아는 것이 가능하기 때문이다. 북한에서 신문의 역할은 당과 조직 가운데 사업을 강조하는 데에 있다. 따라서 모든 신문 활동은 당의 정치에 철두철미하게 복종하지 않으면 안되며, 이것을 선전, 선동하지 않으면 안되는 성격을 가지고 있다.¹²⁾ 그 가운데에서도 「로동신문」은 조선노동당의 기관지이며, 조선노동당은 북한의 중추를 담당하고 있다. 조선노동당은 김 위원장의 당이기도 하다. 그러므로 「로동신문」은 북한 김 위원장의 사고와 눈높이가 반영되어 있다고 생각된다.

위에서 서술한 바와 같이 선전은 외교 정책 달성에 있어서는 큰 비중을 차지하고 있지만, 다른 한편으로는 히틀러에 의해서 효과적으로 사용되었었던 것과 같이 ‘허위 선전(big lie)¹³⁾일 경우도 있다. 따라서 선전의 진위를 자세하게 살펴 볼 필요가 있으며, 「로동신문」에도 이러한 면이 있다는 것은 부정할 수 없다.

그러나 대부분의 사회주의 국가에서는 국영 통신사와 국영 방송, 정부와 당기관지 등이 유일한 정보의 발신 창구이며, 이러한 단일 루트로부터의 뉴스가 흘러나오고 있다. 이렇게 전해지는 뉴스는 명백하게 그 국가의 중심에 있는 생각을 반영하고 있다¹⁴⁾. 또한 유력한 정치인, 경제사회 분야의 지도자, 문화 예술가 등의 방문, 혹은 일반인의 여행도 선전의 한 수단으로 이용하고 있는 국가에서는 이 모두가 외부의 주의를 이끌어내는 역할을 완수하고 있는 것이다.¹⁵⁾ 그렇게 본다면 「로동신문」에서 전개되는 ‘선전’은 그 자체

로 북한의 공식 입장을 담고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 북한 정부가 「로동신문」에서 무엇을 선전하고 있는가를 읽고 취득하는 일을 통해 북한 지도부의 정책 의도를 아는 것이 가능하다고 생각한다.

「로동신문」에 표명된 대외정책

대 중국외교

2000년 김위원장의 적극 외교는 그 해 5월 비공식적인 중국 방문으로 시작되었다. 이 방문에서는 강택민 국가주석을 시작으로 중국 공산당의 내부 서열 1위부터 7위까지의 지도자와의 개별 회담이 있었다. 「로동신문」은 이 회담에 대하여 6월 2일자 1,2,3면에 걸쳐 보도하였다. 북한측 참석자의 내역을 보면 당비서(黨秘書) 2명, 당부국(黨部局) 1명, 군인 2명 등이었지만, 실무자라기보다는 김위원장의 측근인 조선 노동당의 간부가 주를 이루었다.

김위원장의 외국 방문은 1997년 10월, 총비서 취임 이래 처음이었으며, 중국 방문은 1983년 6월의 비공식 방문 이래 17년만이였다. 중국 방문 당시인 5월 31일에는 6월 12일부터 개최될 남북정상회담의 준비를 위하여 한국 정부의 담당자가 평양을 방문하였고, 이탈리아에서는 5월 24일부터 30일까지 북핵을 둘러싼 북미 협의가 진행되고 있었다. 이 시기에 중국을 방문한 것은, 남북정상회담을 앞두고 한미일의 협조에 대하여 중국으로부터 지원을 얻기 위한 목적이 있었다고 생각된

12) 최명 편, 『북한개론』, 을유문화사, p. 444.

13) 田中治夫, 『國際關係論』, 東京大學出版會, [Joseph Franke], *International relations*], 1998년, p. 212.

14) 村上吉男, 『新・外交論』, 築地書館, 1983년, p. 27.

15) 田中, 전계서, p. 213.

다.¹⁶⁾

그 다음의 중국과 북한의 정상회담은 2001년 1월 16일부터 20일까지 김위원장이 중국을 방문하면서 이루어졌다. 이는 2000년 5월말 이래 8개월 만이었다. 이번 방문과 회담¹⁷⁾ 역시 비공식적으로 이루어졌다.

김위원장의 중국 방문은 부시 정부의 출범직전에 있었는데, 이는 부시 정부가 북한에 대하여 강경 자세를 취할 것이 예측되었기 때문에 중국과 북한이 긴밀한 관계에 있다는 인상을 심어주고자 한 것이다. 즉 중국의 입장

다.¹⁸⁾

중국국가주석의 북한 방문은 1992년 4월의 양상곤씨 이래로, 중국수녀의 방북은 같은 해 8월의 한중 국교수립(1992년 8월 24일)이래 처음이었다. 한중 국교수립시 중국과 북한의 관계는 냉담해졌지만 2000년 5월 이후 양국수녀의 상호왕래에 의해 우호관계를 회복하였다고 할 수 있다.

이 방문은 북한에게 어떠한 의미가 있는가. 한국 명지대학교의 이동복 교수는 “(미국과의 관계 개선이 진전되지 않자) 김정일위원



「로동신문」에서 전개되는 정치선전은 북한의 공식 입장을 담고 있으며 북한 정부가 「로동신문」에서 무엇을 선전하고 있는가를 읽고 취득하는 일을 통해 북한 지도부의 정책 의도를 파악 할 수 있다.

에서는 전미 미사일 방위(NMD), 전역방위 미사일(TMD)을 적극적으로 추진할 것이라고 표명한 미국에 대해 일종의 압력을 줄 필요가 있었다. 또한 북한에 있어서는 중국이 배후에 있다는 인상을 주면서, 이에 따라 미국이 대북한 정책을 수행함에 있어 중국의 존재를 고려하지 않으면 안 된다는 점을 의식하게 한 것이다.

2001년 9월 3일부터 5일에 걸쳐 강택민 국가주석은 북한을 방문하여 김위원장과 정상회담을 가졌다. 3, 4일에 개최된 회담의 북한측의 참석자는, 당비서 2인, 당부국 2인, 최고인민회의의 3인, 내각 2인, 군인 3인 등이었

장이 다음으로 선택한 것은 중국 러시아와의 약속 강화였다. 미국의 새로운 정부의 미사일 방위정책에 대한 중국, 러시아의 반대를 이용하면서, 미국을 견제하는 정책을 펼 것이다”라고 분석하고 있다.¹⁹⁾ 또한 중국은 대내적으로는 시장화에 수반되는 사회변동, 당의 세대교체와 함께, 대외적으로는 세계무역기구(WTO)에 가입하는 등 큰 변동을 겪고 있었다. 이 때문에 특히 한반도를 둘러싼 국제정세의 안정이 중요한 요소가 되었다.

다음으로, 중국의 원수(元首) 이외의 방북단에 대한 보도에 관하여 검토하도록 한다. 국가 원수 이외의 회견²⁰⁾이 이루어지고 보도

16) 신상진 한국통일연구원 연구위원은 '남북정상회담' 전에 미일간의 긴밀한 협조체제가 지속되고, 중국도 한국의 북한정책을 지지한다면, 북한은 국제상황이 자국에게 불리하게 전개된다는 것을 인식, 국제적 고립을 피하고 중국과도 전통적인 "혈맹관계"를 유지하기 위한 중국방문' 이었다고 분석하고 있다. 《讀賣新聞》 2000년 6월 2일자.

17) 중국에서 이 회담과 김위원장의 방중에 관해서 보도한 것은 20일 김위원장의 귀국 후였으며, 북한에서도 '조선중앙통신' 이 20일 밤이 되어서야 보도했다. 「로동신문」은 1월 23일자 신문의 2면에서만 보도하고 있다. 북한측의 동행자에 관해서 보도된 것은 없었다.

18) 《로동신문》 2001년 9월 4일자.

19) 또한 平岩俊司 시즈오카 현립대학 조교수는 '이번 강택민 국가주석의 북한 방문은, 북한에 있어서는 중국과 러시아를 방패로 삼아 가장 중요한 미국과의 협의에 입한다는 기본 구상 안에 있는 것' 이라고 기술하고 있다. 《讀賣新聞》 2001년 9월 5일자.

된 것은, 2000년 ‘인민 정치 협상 회의 전국 위원회 대표단’,²¹⁾ ‘중국 공산당 중앙 위원회 대외 연락부 대표단’²²⁾, ‘중국국방장관과의 회담’,²³⁾의 3회이다.

‘중국 공산당 중앙 위원회 대외 연락부 대표단’은 1994년 이래 6년만에 북한을 방문하였다.²⁴⁾이 ‘회견’에는 김위원장이 직접 참석하였다. 김위원장이 직접 국가 원수와의 회견이 아닌 경우에 응하는 경우는 좀처럼 없다. 참석자는 당비서가 3명, 국제부 2명이었고, 실무자들 보다는 당의 중추를 이루는 김위원장의 측근들이었다.

2001년 ‘회견’에 대한 보도는 ‘중국 공산당 대표단’,²⁵⁾ ‘중국 공산주의 청년단 대표단’²⁶⁾이 각 1회, ‘중국 친선 대표단’²⁷⁾이 2회로 총 4회였다. 그 중 ‘중국 공산당 대표단’과 ‘중국 친선 대표단’의 회견에는 김위원장이 참석하였고, ‘중국 친선 대표단’에 대해서는 김영남 최고인민회의상임위원회위원장 등과의 ‘회견’도 이루어졌다.

대 러시아외교

소련 붕괴 후 러시아와의 정상회담은 2000년 7월 19일과 20일 푸틴(Vladimir V. Putin)대통령이 방북하여 김위원장과 회담을 한 것으로 시작되었다.

북한측의 참석자는, 당비서 1명, 최고 인

민회의2명, 내각 1명, 군인 4명, 기타 1명이었고, 전체 참석자 중 군인의 비율은 여타 회담에 비하여 많다. 또한 김위원장이 푸틴 대통령의 전 방문 일정에 동행한 것은 주목할만한 점이라고 할 수 있다.²⁸⁾

북한이 푸틴 대통령의 방북을 받아들인 것은, 중국과 마찬가지로 한미일의 협조관계에 관하여 방패막이가 필요했기 때문일 것이다.

1980년대 후반부터 어두워졌던 러시아(소련)와 북한과의 관계는 1990년 9월 셰바르드나제(Eduard A. Shevarnadze) 당시 소련 외무장관이 방북하여, 한국과의 국교수립을 통보했던 때부터(1990년 9월 30일 한소 국교수립) 급속히 악화되어 1995년 9월에는 러시아가 우호 조약의 파기를 통보하여, 일시적으로 무조약의 시대가 계속되었다. 러시아와의 우호 조약은 2000년 2월에 되어서야 ‘우호선린협력조약’으로 회복되었으나 군사동맹의 조항은 제외된 상태이다.²⁹⁾

러시아가 북한과의 관계 회복을 시도한 요인은 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 미러관계와 관련이 있다. 즉, 미러관계의 최대 현안은 미국이 추진하려고 하는 전미 미사일방위(NMD)인데, 러시아는 이것의 개발과 배치에 강하게 반대하고 있었다. 그런데 미국의 NMD개발의 이유 중 하나는 북한의 미사일 개발이므로, 이 문제에 관하여 러시아가

20)《로동신문》은 외국의 방문단에 대하여 보도하는 경우, 모두 ‘북한측의 인명-대부분 그 중 가장 지위가 높은 사람의 성명을 기재-)~가 ○○○방북단을 만났다’라는 형식과, ‘○○○방북단이 도착하였다’라는 형식의 두 가지 패턴이 있다. 본고에서는 전자의 패턴을 ‘회견’으로 다루도록 한다.

21)《로동신문》2000년8월25일자.

22)《로동신문》2000년9월16일자.

23)《로동신문》2000년10월24일자.

24) <http://www.infovlad.net/underground/asia/nkorea/sep2000/0912200003.html>

25)《로동신문》2001년3월23일자.

26)《로동신문》2001년4월3일자.

27)《로동신문》2001년7월11일, 7월13일자.

28)《로동신문》2000년7월20일, 21일자.

29) 塚本, 전게서, p.144.

북한으로부터 미사일 개발에 관하여 무엇인가 양보를 이끌어낼 수 있다면 이것이 미국에 대한 압력이 될 수 있다는 것이다. 두 번째는 러시아의 경제 구상이다. 그 중 하나는 ‘한반도 종단 시베리아 철도 연결 구상 사업’으로서, 러시아는 극동과 유럽간의 화물 운송을 통한 외화 획득을 목표로 하고 있다. 또한 구 소련시대에 지원하여 건설했던 석유정제설비의 재건에 대한 도급을 또한 계획하였으며, 이로 인한 경제사업의 이익도 고려하고 있었다. 결국, 푸틴대통령의 방북은 러시아가 다시금 한반도 문제에 관여하겠다는 의향을 외부에 표명한 것이며³⁰⁾ 북한에 어떤 식으로든 관여하고 있는 국가들로서는 러시아의 존재를 무시할 수 없게 되었다.

2001년 8월 4일, 김위원장이 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과 회담을 하였다. 김위원장의 외국 방문은 1월의 중국 방문 이래로 처음이었으며, 이는 비공식으로 이루어졌다.³¹⁾

『로동신문』은 5일자 1면에서 3면에 걸쳐 이 ‘회견’에 대해서 전하였다. 북한측의 참석자는 당비서 1명, 당부국 1명, 내각 4명, 군인 2명, 기타 1명으로 되어 있다.

다음으로 국가원수(元首)와의 경우가 아닌 ‘회견’에 관해서 검토하고자 한다. 2000년 북한을 방문한 러시아 단체와의 회견은 ‘러씨야련방 외무성 일행’³²⁾과 ‘러씨야 공산주의 로동자당 대표단’³³⁾의 2회에 걸쳐 보도되었다. 그 중 김위원장이 직접 ‘회견’에 응한 경우는 없었다. 다만 2001년 ‘러씨야 국립 아카데미아 내무성 협주단’³⁴⁾의 경우만은

김위원장이 ‘회견’에 응하였다.

대 한국외교

과거 한국과 북한 사이에는 장래의 통일을 향한 협의와 그 성과로서의 선언이 발표되었다. 1972년에는 ‘통일3원칙’을 담은 ‘7·4 공동성명’이 발표되었으며 1990년부터 ‘남북정상회담’이 개최되어 ‘남북기본합의서’가 제출되는 등 여러 차례 중단되는 사태가 발생하기는 하였지만 협력과 교류는 지속되어 왔다.

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 ‘햇볕정책(포용정책)’을 일관되게 추진해 왔다. 1998년 6월 한국 영해에 북한의 잠수정이 어선망에 걸려든 사건, 8월의 ‘핵의혹’, 12월 한국 영해 내에 북한 잠수정이 침입한 사건, 1999년 6월에는 서해상에서 총격전이 발생하는 등 여러 가지로 북한의 위협이 있었음에도 불구하고 ‘햇볕정책’은 바뀌지 않고 수행되어 왔다. 2000년 3월 ‘베를린 선언’를 통하여 정부 레벨에서 북한과의 관계개선과 경제 협력에 대한 적극적인 의사가 있음을 밝혀 북한에 대화를 촉구하였다. 이에 대하여 북한도 긍정적으로 반응한 결과 ‘남북정상회담’이 이루어지게 되었다.³⁵⁾ 또한 김대중 정부 출범 이후, ‘남북 회담’이 시작되기까지 북한을 방문했던 한국인이 14000명에 이르렀는데, 1989년 북한 방문이 용인되면서부터 1997년까지 북한을 방문했던 사람의 수가 2400명에 불과했던 것에 비하면 큰 차이가 있음을 알

30) 重村智計,『21世紀論点シリーズ・南北統一』,小學館,2000년, pp. 169-170.

31) 이 시기의 보도는 중국 방문의 경우와는 달리, 김위원장이 러시아에 입국했던 시점에 러시아 대통령이 발표하였고, ‘조선중앙방송’도 ‘가까운 시기에 러시아를 공식방문한다’고 전하였다.《讀賣新聞》2001년8월3일자.

32)《로동신문》2000년2월11일자.

33)《로동신문》2000년2월22일자.

34)《로동신문》2001년4월23일자.

35) 허문영,『북한외교의 특징과 변화 가능성』, 통일연구원, 2001년, p. 83.

수 있다. 남북간의 교역 또한 1999년 3억 3000만 달러를 초과하였고, 많은 분야의 경제협력이 이루어지는 등,³⁶⁾ 협력과 교류가 진행되었다.

이러한 가운데, 2000년 6월 13일부터 15일에 걸쳐 사상 최초로 ‘남북정상회담’이 이루어졌다. 「로동신문」은 15일, 16일자의 1면부터 3면에 걸쳐 관련 기사를 게재하고 있다. 남북정상회담은 6월 13일부터 이루어졌지만, 「로동신문」에서 정상회담을 다룬 것은 15일, 16일뿐이었다. 이틀간의 회담에 대한 북한측의 참석자는 당비서 2명, 최고인민회의 6명, 내각 1명, 군인 2명, 기타 3명이었다.

‘남북정상회담’ 이후 양국간의 고위급 회의, 국방장관 회담, 적십자 회담등 여러 가지 회담이 이루어졌지만, 「로동신문」에서는 사진을 넣은 큰 보도는 하고 있지 않다.

2000년의 「로동신문」에서 다루어진 한국 방북단의 ‘회견’은 총5회였는데, 이들 ‘회견’에는 모두 김위원장이 참석하였다.

2000년에 보도된 총 5회의 ‘회견’ 중 1회는 ‘남북정상회담’이었다. 그러나 더욱 주목해야 할 점은 이 중 3회가 ‘현대 그룹’의 방북이었다는 것이다.

‘남북정상회담’ 이후 특히 경제분야의 협력관계가 진행되었고, 현대 그룹의 금강산 개발이 남북간 화해와 협력의 상징이 되어 화해 무드가 조성되었으며, ‘북한 봄’으로 인하

여 북한으로의 관광객이 일시 증가한 것을 그 요인의 하나로 꼽을 수 있다.

현대 아산과 조선 아시아 태평양평화위원회와의 협력으로 금강산 개발 프로젝트 중 하나인 금강산 관광이 1998년 11월에 시작되었다. 현대 아산은 사업의 담보로 1999년부터 2005년에 걸쳐 9억 4200만 달러를 지불하기로 하였다.

그러나 2001년에는 현대 그룹의 ‘회견’이 한번도 보도되지 않았다. 이는 현대 그룹의 해체³⁷⁾로 인하여 금강산 사업의 지속이 위기를 맞은 것과 관계가 있다고 추측된다.

2000년 또 한번의 ‘회견’은 ‘남조선 언론사 대표단 성원들’과의 ‘회견’이었다.³⁸⁾ 한국측 대표단은 박지원(문화관광부)장관 외에, 한국의 보도기관들³⁹⁾이었다.

2001년에 유일하게 보도되고 있는 ‘회견’은 ‘재일 남조선가수 김연자’와 김위원장과의 만남이었다.⁴⁰⁾

전술한 바와 같이 김위원장 자신이 ‘회견’을 하는 예는 매우 드물지만, 정치관계 외에 경제나 문화 분야의 회견에 응한 경우는 비교적 많다. 경제분야의 회견은 앞서 본 현대 그룹의 경우가 유일하였다. 그러나 문화분야에 대한 김위원장의 태도는 그가 ‘예술을 선호’한다는 것과 그것이 ‘선전’의 요소가 높기 때문이라고 생각된다. 특히 ‘남조선 언론사 대표단’과 같이 매스컴의 경우 한국의 대북한 논평은 큰 효과를 기대할 수 있다. 계

36) 강인덕, 「金大中の『太陽政策』と韓國の立場」, 吉田康彦・進藤榮一, 『動き出した朝鮮半島』, 日本評論社, 2000년, p. 119.

37) 현대 그룹은 1997년 경제위기 후, 자금사정이 악화되었고, 금강산관광사업도 적자누적으로 경영이 어려워졌으며, 또한 가족내 분으로 인하여 계열기업이 분리 독립하는 등 그룹이 해체되었다. 금강산 관광사업에 관해서는, 2001년 1월 30일 북한에 매월 1200만 달러 (약 14억엔)을 지급해 왔던 독점사업료가 적자지불로 인하여 그 지불이 곤란해져, 1월부터 600만 달러로 축소하겠다고 밝혔다. 6월이 되어서야 한국관광공사가 금강산관광사업에 참가, 공동경영을 하겠다고 발표하였다. 《讀賣新聞》2001년1월 31일자.

38)《로동신문》2000년8월13일자.

39) 신문사로는 ‘한겨레’, ‘국민일보’, ‘대한매일’, ‘중앙일보’였으며, 방송관계자로는 ‘한국방송공사(KBS)’, ‘문화방송(MBC)’, ‘서울방송(SBS)’이 참가하였다.

40)《로동신문》2001년4월12일자.

다가 다른 ‘회견’의 사진들 다수가 ‘회견’ 자체 혹은 양측 수뇌부의 악수와 같이 ‘의례적’인 것이었으나, ‘남조선 언론사 대표단’의 경우 단체사진 외에 김위원장과 방북단이 격의 없이 대화를 나누고 있는 사진이 게재되는 등, 보다 ‘우호적’인 사진 기사가 나와있는⁴¹⁾ 것이 주목된다. 여기서 주시해야 할 것은 한국에서 가장 보수적이며 북한에 대해 강경한 논평을 게재하는 것으로 알려져 있는 ‘조선일보’와 역시 보수언론으로 분류되는 ‘동아일보’가 이 방북단에 포함되어 있지 않았다는 점이다.

대 미국외교

클린턴 정부 당시 미국과 북한의 교섭은 북한이 위협을 하고 미국이 그에 대응하는 패턴을 반복하는 형태로 이루어졌다. 최초의 ‘위협’은 ‘핵의혹’이었다. 이를 타개하기 위하여 1992년 최초의 직접 교섭이 진행되었으나, 그 이후 다시 악화되어 1994년 6월 미국의 전 대통령인 지미 카터(James E. Carter Jr.)가 방북함으로써 북미 교섭은 계속되었다. 이에 따라 1994년 10월 ‘아메리카합중국과 조선민주주의 인민공화국간의 합의된 아우트라인(이하 ‘아우트라인’)이 체결되었다. 이는 북한이 핵 개발을 동결하는 대신 북한에 경수로 2기를 제공할 것과, 경수로가 완성될 때까지 매년 중유 50만톤을 제공할 것, 무역과 투자의 장애제거, 연락사무소의 조기 설치와 이를 장래 대사관급으로 격상시킬 것을 규정하고 있다. 그러나 경수로의 공사가

지연되고 중유의 공급이 늦어짐에 따라, 북한이 그 다음에 취한 행동은 1998년 8월의 ‘대포동’의 발사였다.

이에 대응하여 미국은 미사일 문제를 둘러싸고 북한과 교섭을 시작하였다. 또한 북한 정책 조정관으로 임명된 페리(William Perry) 전 국방장관은 1999년 10월 ‘페리 보고서’를 발표하여 있는 그대로의 김정일 정부와의 교섭을 촉구하였다.

2000년에 들어서도 북미 교섭은 지속과 단절을 거듭해 왔다. 이에 따라, 2000년 10월 조명록 국방위원회 제1부(副)위원장이 미국을 방문하였고, 올브라이트(Madlene K. Albright) 국무장관의 방북이 실현되었다. 2000년 10월 23일부터 올브라이트 국무장관의 방북과 김위원장과 회담이 이루어졌는데, 북한은 미국과의 관계개선을 가장 중요시하였고, 실제로 미사일 협의를 시작으로 북미 교섭은 지속과 단절을 거듭하였다. 그러나 과거에 미국의 현직고관이 방북했던 예는 없었다.⁴²⁾

올브라이트 국무장관과 김위원장과 회담은 23, 24일의 이틀간에 걸쳐 이루어졌다. 이 회담에서는 북한의 미사일에 관한 논의가 이루어졌고, 김위원장이 일시 중지 상태에 있는 미사일 발사를 영구적으로 중지하겠다고 하였다.

「로동신문」에 따르면, 김위원장과 회담에 참여한 북한측의 참석자는 강석주 외무성 제 1부상으로 보도되고 있다. 고위급 회담의 참석자는 외교부에서 3명, 군인이 1명으로 되어 있다. 국가원수는 아니나 최초의 미

41)《로동신문》2000년8월13일자.

42) 1948년 이래로 미국의 전 대통령이나 고위 관리가 북한을 방문하여 북한 정부와 회담을 몇 번 개최한 경우는 있었다. 1989년 10월 시걸(Gaston Sigul)전 국무차관보가 방북하여 김영남외상, 이종욱 부주석(성명과 함께 기록된 직위는 당시를 기준으로 함) 등과 회담을 하였고, 1994년 6월에는 카터 전 대통령이 방북하여 김일성 주석과 회담을 하였다. 고위 관리의 방북은 아니지만 1992년 2월과 1994년 1월에 그레이엄(Billy Graham)목사가 방북하여 김일성주석과 회견을 하고, 미 대통령(1992년 당시 부시, 1994년 당시 클린턴 대통령)으로부터의 메시지를 전달하였다.

국인 현직 고관의 방북에도 불구하고, 「로동신문」에서는 이를 크게 다루지 않았으며, 사진이 게재된 것은 24일자 보도뿐이었다. 그러나 한편, 김위원장이 국가원수 이외의 인물과 ‘회견’을 하는 것이 좀처럼 없는 경우라고 생각해 본다면 언론에서 이를 특별하게 다루었다고도 할 수 있다.

그 후 미사일 협의를 시작으로 정체가 있던 교섭이 재개되어, 클린턴 대통령의 방북과 북미 국교수립으로도 진전될 수 있다고 생

한 차이를 두었는지 검토하기로 한다.

「로동신문」을 보면, 올브라이트 국무장관의 방북 외의 것으로 2000년, 2001년 모두 각 2회의 보도가 있었다. 그 내용은 2000년의 ‘미국 노동자 세계당 대표단’, ‘미국 종교 지도자 일행’, 2001년의 ‘미국 세계 현대 친선 예술단’, ‘미군 만행 진상 조사단’이다. 그 중 ‘회견’이 이루어진 것은 미국 종교 지도자 일행의 경우가 유일하다. 미국과 북한의 교섭도 한국 또는 일본과의 정부급 회담과 마찬가지로



‘회견’의 사진들 다수가 양측 수뇌부의 악수와 같이 ‘의례적’인 것이었으나, ‘남조선 언론사 대표단’의 경우 단체사진 외에 보다 ‘우호적’인 사진 기사가 나와있는 것이 주목된다.

각되었다. 실제로 미국의 대북한 정책은 ‘아우트라인’의 기본 골격을 대략 유지하고 있다고 평가되었으며, 따라서 핵개발과 관련된 새로운 의혹이 제기되지 않는 한, 북한과의 연락사무소 개설은 물론, 북한과의 관계정상화를 실현시키는 방향에서 대북한정책을 추진할 가능성이 높다⁴³⁾고 생각되었다. 그러나 결국 클린턴 대통령의 방북은 실현되지 않았다.

2001년에 출범한 부시 정부는 한반도의 정책을 전체적으로 수정할 것을 표명하여, 북미 관계는 다시금 정체가 되었다. 더욱이 9.11테러 이후 ‘테러지원국가’에 포함된 북한에 대한 강경자세는 한층 강화되었다.

이처럼 2000년과 2001년의 북미 관계는 진전과 정체라는 정반대의 길을 걸어 왔다. 그러면 여기에서는 「로동신문」이 2000년과 2001년 미국의 방북단의 보도에 관하여 어떠

로 사진이 게재된 기사는 없었다.

대체로 말할 수 있는 것은, 미국으로부터의 방북은 극히 적었고, 보도 또한 소규모였다는 것이다. 2000년과 2001년에 방북한 단체가 동일하지 아니하므로 단순 비교는 불가능하다. 다만, 과거 방북단의 보도와 비교할 필요가 있으나 ‘미국 만행 진상 조사단’의 경우와 같이 ‘적국’ 미국의 ‘악’의 부분을 밝히려는, 즉 북한에서 ‘좋은 선전’으로 이용할 수 있는 방북단을 다루는 빈도가 상당히 적어진 점은 주목할 만하다. 이는 필요 이상으로 미국을 자극하는 것을 피하고 있다고 보는 것도 가능하며, 미국에 대한 일종의 배려라고도 볼 수 있다.

대 일본외교

2000년 당시 북일간에는 90년대에 일어

43) 최상룡 외, 「북일수교교섭과 한일관계」, 『탈냉전기 한일관계의 쟁점』, 집문당, 1998년, p. 221.

난 ‘핵의혹’ 과 ‘대포동’ 으로 여론이 상당히 악화된 상태였으나, 국교 정상화 재개를 위한 수면 아래의 노력은 지속과 단절을 거듭하며 계속되어 왔다. 1999년 12월에 무라야마 방북단이 평양을 방문하여, 국교 정상화 교섭을 재개하는 데 합의하였으며, 2000년에는 3회에 걸쳐 국교 정상화 교섭이 이루어졌지만, 결국 결렬되었다. 이 교섭에 관해서 「로동신문」에는 사진과 함께 보도되고 있지는 않다.

2000년 북한을 방문하였다고 보도된 일본의 단체는 모두 7개이다. 그 보도의 내용을 보면, ‘김정일화 애호회’ 가 2회, 그리고 ‘이노끼(猪木) 사무소 회장 일행’, ‘오끼나와 평화우호방문단’, ‘일본 주체사상 연구회 대표단’, ‘일조 우호 촉진 도쿄도 아다찌구 의원련맹 대표단’, ‘일조 국교 촉진 국민 협회’ 가 각 1회씩 보도되었다. 이들 중, ‘회견’ 을 한 것은 ‘오끼나와 평화우호 방문단’ 과 ‘일조 국교 촉진 국민 협회’ 의 두 단체뿐이었다.

무라야마 토미이찌 전 수상을 단장으로 하는 ‘일조 국교 촉진 국민 협회’ 의 10인은 11월 30일 북한을 방문하였다. 12월 4일에 회견이 이루어졌지만, 김위원장과의 회견은 아니었다.

주체사상 국제연구소는 전세계에 그 조직이 있으나, 그 중에서 일본 주체사상 국제연구소의 방북 보도가 3회에 걸쳐 이루어졌다. 2월의 방북시에는 양형섭 최고 인민 회의 상임위원회 부위원장과의 회견이 있었다. 양형섭 부위원장이 2000년 당시 회견에 참석한 내용이 베트남 외무성 일행, 쿠바 내각 수상

특사, 앙골라 공화국 정부대표단 등 정부나 내각급이었다는 것을 보면, 전세계적으로 조직된 단체라 하더라도 민간 학술단체인 주체사상 국제연구소는 북한측에 있어서 어느 정도 중요시되고 있다고 할 수 있다.

일본과의 ‘회견’ 이 보도된 회수를 살펴 보면 한국, 중국에 이어 세 번째로 많다. 북한과 우호관계에 있는 중국, 러시아는 별론으로 하고, 2000년에 남북수뇌회담이나 현대그룹 등 한국의 방문이 특히 많았다는 점을 제외하면 일본의 방북 회수가 가장 많았다고 할 수 있다. 이는 2000년 중 국교를 수립한 이탈리아⁴⁴⁾ (1월 4일)와 영국⁴⁵⁾ (12월 2일)보다도 많은 회수이다. 또한 이탈리아와 영국은 정부 차원에서 방북한 데 비하여, 일본은 국교는 없으나 민간단체에 한하여 방북이 이루어지고 있다.

2000년 북일간 국교 정상화 교섭이 세 차례 이루어졌으나 어느 것도 사진이 첨부된 보도는 없었다. 2002년 9월 17일에 이루어진 북일 정상회담은 보도된 반면, 10월에 재개된 국교 정상화 교섭은 보도되지 않았다.

2001년 북한을 방문하였다고 보도된 일본의 단체는 총 5개로, ‘김일성주의 연구회’ 가 2회, ‘일본 주체사상 연구소’⁴⁶⁾ ‘일조 음악예술교류회예술단’, ‘이노끼 사무소 회장 일행’ 이 각 1회씩 보도되었다. 그러나 이들 중 ‘회견’ 이 이루어졌다고 보도된 단체는 없었다.

주체사상 국제연구소를 포함하여 2000년, 2001년의 북한을 방문한 일본의 단체 수

44) 이탈리아는 선진국 중 최초로 북한과 국교를 수립하였다. 1977년 무역대표부상호설치에 관한 협정체결, 1988년 평안남도 안주시와 산 조르지오 아 크레마노시가 자매도시를 맺고 북한측 대표단이 여러 차례 방문하는 등 양국은 비교적 양호한 관계를 구축해 왔다. 이탈리아가 북한과의 국교를 수립하게 된 배경으로, 이탈리아는 ‘대국의 하나로서 국제사회에서 평화실현을 위한 역할을 한다’ (정치평론가 세르지오 로마노의 발언,〈朝日新聞〉2000년 1월 6일)는 방침 아래 중동이나 아프리카, 구 동구권 등과의 대화를 시도하는 등 독자외교를 전개하여, EU의 빅 3(영국, 프랑스, 독일)과는 다른 접근 방식으로 국제사회에서 존재감을 어필하려는 목적이 있었던 것으로 보인다. 또한 카루토토레스야 주한 이탈리아 대사는 ‘(국교수립으로 인하여) 안전보장, 핵확산 방지, 인권에 관한 가장 근본적인 제 문제에 관해 일반적으로 유럽이나 서구 국가의 입장이 어떠한가를 북한당국에 보다 잘 전달할 수 있게 되었다’ 고 하였다. (http://www/korea-np.co.jp/special/gaikou/taigai/kokkou-itaiy/htm)

는 동일하였으며, 당시 어떤 단체도 정치적 목적을 가지고 북한을 방문한다고 하지는 않았다. 이들 단체는 ‘문화’ 분야에 한정되어 있는데, 다만 2000년에 방북한 ‘일조 우호 촉진 국민협회’는 민간단체라고는 하나 북일국교정상화를 향한 여론의 환기를 위하여 노력하였고, 회장인 무라야마 씨는 1999년 12월에 초당파의 방북단의 단장으로서 방북하여 조선 노동당과 북일 국교정상화 교섭의 조기 재개에 합의하였다. 그 결과, 2000년 4월 제 9회 북일교섭이 재개되는 등 정치적 목적을 가진 경우도 있었다.

그러나 2001년에는 정치적 색채를 띤 인물이거나 단체의 방북이 없었다. 이는 2000년 10월에 이루어진 제 11회 북일 교섭이 더이상 진전되지 않았고,⁴⁷⁾ 다음 교섭 일정도 잡혀 있지 않았기 때문에 표면상으로 북일간 정치적 관계가 단절되어 버린 영향이 있지 않았나 생각된다.

5개국에 대한 보도 비교

여기에서는 공식 방문과 비공식 방문이라는 차이는 있지만, 「로동신문」에서는 ‘국가원수와의 회담 ‘을 어떻게 보도하고 있는지에 관하여, 중국, 러시아, 한국 그리고 국가원수는 아니나 처음으로 고위급 관리가 방문한 미국을 포함하여 비교해 보고자 한다.

먼저 2000년의 보도를 비교하도록 한다. 이 비교에서 주목해야 할 점은, 중국의 경

〈2000년 정상회담에 관한 중국·러시아·한국·미국의 비교〉					
	방문 일수	계재 일수	면적 (㎠)	전체비 (%)	참석자 수
중국	3	1	1925.4	18.1	5
러시아	2	2	4620.5	21.7	10
한국	3	2	2391	11.2	14
미국	2	1	914.3	8.6	4

※면적은 복사로 인한 약간의 착오가 있을 수 있음.
※면적은 게재일에 실린 ‘사진’의 합계면적이다. 전체비는 게재일수분 신문의 총면적(하루 6면이고 10643㎠)에 대한 ‘사진’면적의 비율을 가리킨다.(소수점은 올림)
*한국의 참석자 수에는 ‘회견’에 참가하였다고 보도되지는 않더라도 ‘전송’에 이름이 보도된 자도 포함하였다.

〈참석자 내역〉							
	당·서	당·부	인민회의	내각	군인	기타	군인비율*
중국	2	1	0	0	2	0	40%
러시아	2	0	2	1	4	1	40%
한국	2	0	6	1	2	3	20%
미국	0	0	0	★3	1	0	25%

*군인 비율은 전(全) 동행자에 대한 비율
★모두 외무성

우 사진의 총면적은 작음에도 불구하고, 전체비에서 차지하는 비율은 한국보다 크다는 것이다. 또한 미국의 경우에는 수뇌회담이 아니었기 때문이었는지 비교적 적게 다루어지고 있다.

이러한 차이가 있는 것은 중국, 러시아와 는 ‘우호’, 한국과는 ‘적대’해 왔다는 단순한 구도가 큰 요인이 된다고 할 수 있겠다. 이와 더불어, 북한과 중국·러시아간 에는 그다지 커다란 현안이 존재하지 않고, 중국과 러시아

45) 영국은 선진국인 이탈리아 다음으로 북한과 국교를 수립했다. 블레어(Tony Blair) 수상이 아시아 구주회의(ASEM)참석차 2000년 10월 서울을 방문했을 때 ‘국교수립을 위한 양국간의 협의에 착수한다’고 선언했다. 국교 정상화교섭은 12월 7일부터 시작되어 북한의 미사일 문제 등 폭넓은 분야에 관한 협의가 이루어져, 동년 12월 12일 ‘외교관계의 수립에 관한 각서’에 조인, 국교를 수립했다. 이에 따라 2001년 전반까지 상호간 외교대표부를 개설하고 대사급 외교관을 상주시킬 것을 결정하였다. 이 국교 정상화교섭은 영국 외무성 사무관 사이에서 ‘아닌 밤중에 홍두깨’ 식이라는 의혹을 낳았다(《讀賣新聞》 12월 13일자)고 보도되었는데, 이는 다분히 정치권의 주도로 이루어진 것이었기 때문이라고 생각된다.

46) 2001년 3월 24일자 《로동신문》에서는 ‘주체사상 국제연구소’라고 기술하고 있으나 鎌倉孝夫를 대표로 한다고 쓰여져 있는 것으로 보아 ‘일본 주체사상 연구회’의 오기로 추측된다.

는 한미일에 대한 북한의 방패로서 북한에 대해 일관된 지원을 해 준' 매우 중요한' 상대이다. 반대로 한국의 경우 '햇볕 정책'을 추진하고 경제협력을 진행시키려 하고는 있지만, 한국과의 관계에서는 한국이 가장 중요시하는 안전보장의 문제를 간과할 수 없다. 한국과의 관계 개선은 중요하나, 체제를 유지하기 위해서 중요한 북한의 안전보장은 미국과의 관계에 의존하고 있어, 북한의 입장에서 한국은 일본과 마찬가지로 경제적 지원을 요구하고 싶은 상대일 뿐이다. 이는 회담 참석자의 내역에서도 볼 수 있다. 군인의 비율을 보았을 때, 한국(20%)의 경우는 중국 40%, 러시아(40%)보다 적고, 최고 인민회의 의원이(한국 43%, 중국 0%, 러시아 20%) 많이 참가하고 있다. 또한, 6월 15일자 「로동신문」보도를 보면, 회담 참석자 가운데 군인은 포함되어 있지 않았다는

〈2001년 정상회담에 대한 중국/러시아 비교〉

	방문 일수	계재 일수	면적 (㎢)	전체비 (%)	참석자 수
중국	3	3	5694.8	17.8	13
러시아	1	1	1206.5	11.3	9

〈참석자 내역〉

	당·서	당·부	인민 회의	내각	군인	기타	군인 비율*
중국	2	2	3	2	3	1	23%
러시아	1	1	0	4	2	1	22%

다음으로 2001년 정상회담에 관한 중국/러시아에 대한 보도를 비교한다.
한편, 2000년과 2001년의 동행자를 비교하면, 2001년의 군인 비율이 2000년에 비하여 감소하였다. 반면, 내각이 증가했고, 그 이외에는 별다른 변화가 없다. 이는 관계 회복으로 인하여 실무자간의 협의가 많아졌기 때

〈2000년 정상회담에 관한 중국·러시아·한국·미국의 비교〉

	2000년				2001년			
	○ (50회)		● (50회)		○ (50회)		● (50회)	
중국	3	10%	2	18.2%	2	17.8%	4	50%
러시아	2	6%	1	9.1%	0	4.4%	2	25%
한국	0	10%	5	45.5%	0	2.2%	1	12.5%
(현)대만	0	6%	3	27.3%	0	0%	0	0%
미국	1	4%	1	9.1%	0	0%	0	0%
일본	2	4%	0	0%	0	0%	0	0%
◎참고	3	5.9%	0	0%	1	2.2%	0	0%

○ 김위원장 외의 자가 '회견'에 응한 경우
● 김위원장 외의 자가 '회견'에 응한 경우
※ 비율은 각각 전체 횟수에 대한 비율
* 러시아의 경우 2001년에 ○이 0임에도 불구하고 4.4%에 이른 것은, ●도 포함한 전체 비율을 산출하였기 때문이다. (2(정상회담을 포함한 러시아의 회견수)÷45(단체·기관 전체 방문수)=0.044)
◎ '참고'는 주제사상국제연구소(일본)를 포함한 경우의 '일본'

〈5개국의 '도착' 횟수와 전체비〉

	2000년		2001년	
	횟수	전체비(%)	횟수	전체비(%)
중국	4	4.3	20	10.1
러시아	5	5.4	13	6.5
한국	2	2.2	2	1
(현)대만	2	2.2	2	1
미국	7	7.6	5	2.5
일본	10	10.9	10	5
◎참고	10	10.9	10	5

◎ '참고'는 주제사상국제연구소(일본)를 포함한 경우의 '일본'

문이라고 판단된다.
그러면 국가원수와의 회담이 아닌 경우의 보도는 어떠한가 검토해 보도록 한다.
여기서 특징적인 것은, 2000년 한국의 '현대 그룹'이 하나의 단체로서 무려 4분의 1이상의 비율을 보이고 있다는 점이다. 또한 중국과 러시아의 경우 2001년에는 2000년과 비교하여 '회견' 횟수와 비율이 엇비슷하거나 증가하고 있는 점에 대하여, 한국, 미국, 일본

의 경우에는 감소하고 있다. 한편, ‘도착’의 보도를 보면, 그 정도로 크게 감소하고 있지는 않다.

중국과 러시아에 대한 보도에 관하여, 같은 정부 관계자의 방문이라도 김위원장이 ‘회견’을 한 경우와 그렇지 않은 경우가 있다. 2000년 ‘중국 공산당 중앙위원회 대외전략부대표단’과 ‘러시아외무성’의 경우가 그 예이다. 양쪽 모두 국가의 국제관계를 담당하는 부문인데, 러시아측의 ‘정부대표단’이 ‘도착’하였다고 보도된⁴⁸⁾ 경우는 있지만, 「로동신문」에서는 ‘정부대표단’과의 ‘회견’을 전하고 있지 않다. 이것으로부터, 북한이 러시아보다 중국과의 관계를 강화하려 하고 있다는 점, 또한 러시아보다 중국이 대북한 정책을 적극적으로 추진하고 있다고 단정할 수는 없지만, 그러한 경향은 있다고 할 수 있다.

2000년 말부터 2001년에 이르기까지 북한과 한미일과의 관계는 서서히 냉담해졌다. 한국에서는 안전보장뿐만 아니라 이산가족 방문등 인적분야에서도 ‘남북공동선언’의 이행이 지연되고 있는 것에 대하여 서서히 불만이 고조되고 있었다. 미국에 대해서는 클린턴 대통령의 방북이 실현되지 않은 채, 북한에 대하여 강경자세를 취하는 부시 정부가 탄생하였다. 일본의 경우에는 국교 정상화 교섭이 성과 없이 끝났다. 또한 당시 한미일의 협조관계가 유지되고 있었으며 북한에 대한 예전부터의 ‘적대’ 구도에는 변화가 없었다.’ 도착’ 보도에 관한 변화가 없었다는 점에 대

해서는, 일본의 방북단을 보면 알 수 있지만, 북한에 우호적인 단체의 비율이 높기 때문에 북한의 입장에서는 그것을 수용하는 데 문제가 없었기 때문이라고 추측된다.

대 재일동포 정책

북한은 조총련(朝總連)이 창설되었을 때 즈음하여 북일 관계를 과거의 ‘혁명’ 노선에서 정부간의 관계로 전환시키고자 하였다고 생각된다. 북한이 재일 조선인에 대하여 취해 왔던 그리고 앞으로 취할 정책은 간접적으로 ‘대일 정책’을 반영하고 있다고 할 수 있다. 따라서 재일 조선인에 대하여 어떻게 다루고 있는가를 보는 것만으로도 ‘대일 정책’의 단면을 볼 수 있다고 하겠다. 본 연구에서는 조총련(朝總連)과 재일 조선인을 분류하여 분석하고자 하였다.

2000년 조총련에 대한 보도 중 ‘도착’으로 보도된 것은 총4회이다. 그 중 2월29일에 북한을 방문한 총련경제합변대표단의 경우만 마중을 받았다고 보도되었다.

또한 ‘회견’이 2회 이루어졌는데, 그 중 1회는 ‘도착’으로, 마중을 나갔는지의 여부에 대해서는 어떠한 설명도 없었으나, 허종만(許宗萬) 조총련 중앙상임위원회 책임부의장이 김위원장과 ‘회견’을 하였다.⁴⁹⁾ 김위원장이 실제로 회견에 응하는 경우는 특별한 ‘요인(要人)’ 이외에는 대단히 드문 일이기 때문에, ‘요인(要人)’이 아닌 자와 만났다는 것은 그만큼 조총련이 중요시되고 있는 상대

47) 2000년 10월 30일과 31일 2일간에 걸친 제 11회 북일국교정상화교섭에서 북한측은 일본의 ‘과거청산’에 관해서 일본측이 제안한 1965년의 한일 국교정상화와 같은 경제협력방식을 거부, 어디까지나 보상을 요구하여 양측의 토론은 평행선을 이룬 채 종료되었다. 한편 납치문제에 관하여 북한측은 지금까지의 ‘있을 수 없는 일이다’라는 주장을 되풀이하였다. 이 시기는 남북관계와 북미관계가 진전되고 있었으며, 북일관계도 더욱 진전되지 않을까하는 기대가 있었던 때였다. 그 후 11월 26일 일본 정부는 교섭의 연내 재개를 포기하겠다고 발표하였다.《朝日新聞》11월 1일, 11월 27일자.

48)《로동신문》2000년 10월 18일자.

49)《로동신문》2000년3월1일자.

라는 것이라고 할 수 있다. 또한 경제합변대표단(經濟合弁代表團)과도 ‘회견’이 이루어졌다.

2000년을 통틀어 ‘도착’ 보도를 보면, 조총련은 일본, 이탈리아, 러시아에 이어 중국과 함께 4번째로 많고, 전체를 기준으로 한 경우 그 비율은 4.3%이다.⁵⁰⁾ ‘회견’의 비율은 4%로 이 중 김위원장이 응한 경우만을 기준으로 한다면 9.1%이다.⁵¹⁾

2001년에 보도된 ‘도착’은 모두 7회로서, 이 중 4월에 조총련중앙상임위원회 재정위원대표단, 조총련경제위원대표단과 경제관련 부문의 방북이 계속해서 이루어졌다.

북한은 2001년 4월 5일 최고 인민회의 제 10기 제 4회 회의를 열어 2001년도 예산 등을 심의·채택하였다. 예산의 규모는 확대되었는데 그 중에서도 전력, 철도운송, 농업 등의 지출을 늘리는 것 외에 ‘공장·기업의 기술개조와 최신 과학기술에 의한 생산기지 건설’에 많은 자금을 지출⁵²⁾하도록 하여 경제에 힘을 신도록 하였다. 조총련(朝總連)의 경제부문의 방북을 수용한 것도 그 일환으로 파악할 수 있을 것이다.

이외에도 서만술을 단장으로 하는 방문단, 총련조선신보사사장의 방문 등이 있었는데, 서만술 씨의 일행의 경우만이 북한 관계자들의 마중을 받았다.

‘회견’이 보도된 것은 모두 3회로, 권순휘 조총련상임위원회 부의장 일행, 서만술 씨 일행, 오형진 부의장 일행과 이루어진 것이다. 이들 회견에는 모두 김영남 최고인민회의

〈조총련 ‘회견’ 횡수와 전체비〉

	2000년				2001년			
	○ (50회)	● (50회)	○ (50회)	● (50회)	○ (50회)	● (50회)	○ (50회)	● (50회)
조총련	1	4%	1	9.1%	0	6.7%	3	37.5%

○ 김위원장 외의 자가 ‘회견’에 응한 경우
● 김위원장 외의 자가 ‘회견’에 응한 경우

(참고)

중국	3	10%	2	18.2%	2	17.8%	4	50%
러시아	2	6%	1	9.1%	0	4.5%	2	25%

〈조총련 ‘도착’ 횡수와 전체비〉

	2000년		2001년	
	횡수	전체비(%)	횡수	전체비(%)
조총련	4	4.3	7	3.5

(참고)

중국	4	4.3	20	10.1
러시아	5	5.4	13	6.5

상임위원회상임위원장과 관계자들이 참석하였다.

2001년의 전체 ‘도착’ 보도 중 조총련이 차지하는 비율은 3.5%로서 7번째이며,⁵³⁾ ‘회견’ 보도가 차지하는 비율은 6.7%로 2번째이다. 김위원장이 응한 경우를 보면, 37.5%로 중국 다음으로 크다.⁵⁴⁾ ‘도착’과 ‘회견’ 모두 2000년과 2001년에 특별하게 많았다고 할 수는 없으나, 다른 경우는 ‘국가’ 단위의 횡수이기 때문에 하나의 단체의 횡수로서는 매우 많은 수라고 할 수 있다. 또한, 2001년의 ‘회견’에는 모두 김 위원장이 참석하여, 비율로 보면 중국 다음으로 많다.

50) 2000년에 북한을 방문하였다고 보도된 국가와 단체의 건수는 총 92건이다. 이 중 일본이 7회, 이탈리아가 6회, 러시아가 5회, 중국과 조총련이 4회의 순서로 많다. 《로동신문》 2000년 1월 1일자 부터 12월 31일자 참조.
51) 2000년에 보도된 ‘회견’은 모두 50회였다. 그 중, 김위원장이 응한 횡수는 11회이다. 《로동신문》 2000년 1월 1일자부터 12월 31일자 참조.
52) 《讀賣新聞》 2001년 4월 6일자.
53) 2001년에 북한을 방문하였다고 보도된 국가와 단체의 총 수는 199개이다. 《로동신문》 2001년 1월 1일자부터 12월 31일자 참조.

조총련(朝總連)은 북한으로의 귀국 운동과 통일 운동을 전개하는 것과 함께 재일 조선인의 상호보조활동을 하면서 금융기관과 민족교육을 발전시켜왔다. 그리고 한편으로 조국방문단과 귀국선을 통한 현금 송금과 물자를 제공하는 등 북한 경제에 큰 역할을 담당하고 있다. 또한, 일련의 조총련 은행 사건에서는 민족계의 금융기관으로부터 부정한 방법을 통하여 모은 돈을 북한에 송금한 것이 아닌가 하는 의혹도 제기되었다. 이것이 사실이라면 열악한 경제 상황에 있는 북한에게 조총련이 중요한 역할을 하고 있음을 짐작할 수 있으며, 「로동신문」이 조총련에 대한 기사

〈‘로동신문’에 따른 2000년 재외동포 방문 횟수와 비율〉⁵⁶⁾

	일본	중국	미국	독일	캐나다	러시아	호주	뉴질랜드
2000년	3	3	1	3	0	0	0	0
(참고)	30%	30%	10%	30%	0%	0%	0%	0%

※참고는 ‘조총련’ (4회)을 포함한 경우(합계 7회)의 비율 (전체 합계 14회)

일행이다. 그 중 ‘회견’이 이루어졌다고 보도된 것은 재일조선인예술단 뿐이다.

다른 국가에 있는 재외 ‘동포’의 방북 내용을 보면, 중국이 3회, 독일이 3회, 미국이 1회이다. 방북한 재외 ‘동포’ 중에서 재일 동포의 비율이 30%에 이르고 있는데, 조총련의



북한 지도부는 ‘벼랑끝 외교’만으로는 국제사회로부터 비난을 받고 고립될 가능성이 높을 뿐 아니라, 자국의 국민을 설득하는 것 또한 불가능해질 것이라고 예측하고 있을 것이다.

를 크게 보도하는 것도 이러한 사실을 증명하는 것이라고 할 수 있다.

다음으로 재일 동포에 관하여 검토하도록 한다.

재일 한국인/조선인의 수는 2000년에 635,269명으로 재일 외국인 전체의 37.7%였으며, 2001년에는 632,405명으로 35.6%을 점하였다(수치는 모두 각 년도말 현재). 숫자가 해마다 감소하고 있기는 하나 재일 외국인 중에서는 가장 많다.⁵⁵⁾

2000년 재일 조선인이 북한을 방문하였다고 보도된 것은 총3회로서, 재일조선인예술단, 재일 항일혁명투쟁사 가족과 그 자녀

방문 회수를 더하면 그 비율은 50%에 이른다.

같은 해 ‘회견’ 보도 중 재일 동포의 비율은 2.2%로 다른 국가들과 큰 차이는 없다. 그러나 조총련을 포함하면 ‘회견’ (조총련 2회)은 3회가 되고, 그 비율은 6%에 달하여 러시아, 이탈리아와 함께 중국, 한국에 이어 두 번째가 된다.

2001년에는 19차례의 방북이 보도되었다. 항일혁명투쟁연고자 및 그 가족 일행이 7회로 가장 많고, 재일조선여성동맹이 2회, 그 외에 재일조선청년동맹대표단, 재일본조선사회과학자협회대표단과 조국방문단 등이

54) 2001년에 보도된 회견의 수는 모두 45회이다. 그 중 김위원장의 응한 횟수는 8회이다. 《로동신문》 2001년 1월 1일자부터 12월 31일자 참조.

55) <http://www.moj.go.jp/PRESS/020611-1/020611-1.html>

56) 《로동신문》 2000년 1월1일부터 12월31일에 기초해서 필자가 작성했다.

있었는데, 그 중 ‘회견’ 이 있었다고 보도된 단체는 재일조선인예술단이다.

또한, 6월 19일에 방북한 세계 프로복싱 챔피언 홍창수(일본명 徳山昌守)는 개인 자격으로 회견까지 하였다고 보도되었다. 이제껏 북한이 ‘회견’ 까지 했던 것은 정부대표단이나 관계자가 대부분이었으며, 재일 한국인/조선인 중에서는 조총련 간부 대표단 정도였고 개인은 없었다.

2001년 재외동포의 북한 방문은 8개국 50단체에 이른다. 이 중 재일조선인의 비율이 38%로 재외동포 중에서 가장 높다. 여기에 조총련의 방북 횟수 7회를 더하면 33.3%로 최고비율이다. 2001년의 ‘회견’ 은 2회로 전체에서 차지하는 비율은 4.4%이지만 조총련의 3회를 포함하면 재일조선인의 회견은 5회, 그 비율은 11.1%가 되어 중국에 이어 두 번째로 높다.

한국과 북한의 재외국민(在外者)은 151개국에 약 565만명이 있다고⁵⁷⁾한다. 1999년의 통계에서는 총 5,644,669명으로, 많은 순서부터 미국, 중국, 일본 순이며 각각 2,057,546명, 2,043,578명, 660,214명이다.⁵⁸⁾ 2001년에도 순서는 바뀌지 않았으나 미국의 재외국민의 수(약 212만 명)가 증가한

〈『로동신문』에 따른 2001년 재외동포 방문 횟수와 비율〉⁶⁰⁾

	일본	중국	미국	독일	캐나다	러시아	호주	뉴질랜드
2001년	19 38%	13 26%	8 16%	2 4%	3 6%	1 2%	3 6%	1 2%
(참고)	33.3%	22.8%	14%	3.5%	5.3%	1.8%	5.3%	1.8%

※참고는 ‘조총련’ (7회)을 포함한 경우(합계 26회)의 비율 (전체 합계 57회)

〈재일조선인 ‘회견’ 횟수와 전체비〉

	2000년				2001년			
	○ (50회)		● (11회)		○ (45회)		● (8회)	
재일조선인	2	2%	0	0%	2	4.4%	0	0%
총련+재일	2	6%	1	9.1%	2	11.1%	3	37.5%

(참고)

중국	3	10%	2	18.2%	2	17.8%	4	50%
러시아	2	6%	1	9.1%	0	4.5%	2	25%

데 반하여, 중국 (약 189만 명)과 일본 (약 64만 명)⁵⁹⁾은 다소 감소하였다. 재외국민 중 북한 국적을 가진 자의 숫자는 확실치 않아 단언할 수는 없지만, 중국에 ‘조선족’ 의 수가 상당한 것으로 볼 때, 재일 조선인의 방북이 많은 것은 주목할 만한 가치가 있다.

재외 ‘동포’ 의 단체·개인의 방북 중에서, 북한측이 ‘회견’ 까지 응했던 것은 재일 조선인의 경우 뿐이며, ‘도착’ , ‘회견’ 이 있었다고 보도된 비율도 가장 또는 두 번째로 높다. 『로동신문』에 방북이 보도된 재일 방북단은 조총련계에 속해있는 단체가 많을 것으로 생각된다.

또한, 2000년과 2001년의 ‘도착’ 보도수를 비교하면, 2001년에는 재독일동포를 제외하고는 모두 증가하였는데, 특히 재일조선인이 가장 큰 폭으로 증가하였다.

일본 정부와의 관계가 진전되지 않았던 와중에, 재일 조선인의 역할이 커졌다는 것은 의문이다. 그러나 ‘항일혁명투쟁연고자와 그 가족’ 의 경우 방북 횟수는 많았지만 크게 다루어지지는 않았다는 점에서 볼 때, 일본에 대한 ‘적대감’ 이 있다는 것을 보이면서도 미국에 대한 경우와 마찬가지로 필요 이상의 자

57) 和田・石坂, 전제서, p. 98.

58) 조정남,『동아시아의 민족환경과 재외한인』, 『평화연구』, 제8호, 1999년, p. 14.

59) 和田・石坂, 전제서, p. 98.

60)《로동신문》 2001년 1월1일부터 12월 31일에 기초해서 필자가 작성했다.

극은 피하고 있다는 것을 알 수 있다.

결론

이상으로부터 5개국과 관련한 북한과 김 위원장의 외교의 의도와 '본질'에 관한 특징을 도출할 수 있다.

첫째, 중국과 러시아와의 우호관계의 부활이 크게 어필하고 있다는 점이다. 특히 중국과의 교류는 정부 이외에 경제, 군사 분야의 것도 크게 보도되고 있다. 이는 현재 양국과 북한과의 사이에 커다란 현안이 없고 경제 지원도 기대되며, '적대국'의 도발의 경우에도 '이용' 가치가 있는 상대이기 때문이라고 생각된다.

둘째, 한국과 미국의 경우에는 북한과의 관계 개선이 추진되고 있던 시점에서조차, 그 보도는 결코 크지 않았다는 점을 들 수 있다. 미국의 경우 '만행조사단', 일본의 경우 '항일혁명투사'라는 '적국' 이미지를 활용한 '선전'의 효과가 기대되는 방북단의 보도는 비교적 적었던 대신, 북한에 있어 큰 플러스 요인이 된 '현대 그룹'과 민간단체의 방북은 크게 다루어졌다. 이러한 것으로부터 볼 때, 이제 북한도 과거에 얽매이기보다는 현실적

인 외교를 지향하고 있다고 할 수 있다.

결국, 적극적인 외교를 진행한다는 것은 새로운 관계를 구축해 나가겠다는 의지를 표현하고 있다는 것이다. 그렇다면 앞으로는 '로동신문'에서도 새로운 관계에 대하여 보도하는 기사가 증가할 것으로 예상된다. 북한 국민에게도 그러한 인상을 심어줌에 따라, 자국의 외교에 대한 의견의 자료가 제공되고 당연히 그 '다음'을 기대하게 될 것이다. 또한 북한 정부나 김위원장이 바라지 않는 북한 국민의 의식변화가 일어날 가능성도 충분하다고 생각된다. 한편, 북한 지도부는 '벼랑끝 외교'만으로는 국제사회로부터 비난을 받고 고립될 가능성이 높을 뿐 아니라, 자국의 국민을 설득하는 것 또한 불가능해질 것이라고 예측하고 있을 것이다. 「로동신문」에서 '벼랑끝 외교'의 측면이 그다지 반영되어 있지 않은 이유는, 지도부의 이러한 의도가 있기 때문이 아닐까. 이러한 상황이 계속됨에 따라, '벼랑끝 외교'는 점점 희미해지고, 이제는 '일상'적 외교가 중심이 될 수도 있을 것이다.

* 본 논문중의 직위에 관해서는 당시를 기준으로 함.



CONTENTS

The Road to the European Union: Theoretical Approaches and Historical Development

Kim, Dong Hyun (Politics Department, Glasgow University, UK).

Keyword: the European Union, Neofunctionalism, Intergovernmentalism, Political and Economic Integration

In this article I have primarily focused on the two main themes in understanding the European Union (EU). Firstly, I explicate the theoretical approaches for explaining the EU. I expound two major theoretical approaches in understanding the EU within the sphere of international politics: Neofunctionalism and Intergovernmentalism which are premised on political idealism and political realism, respectfully. In addition, I also explore other derivative theories/models to explain the EU: Functionalism, Federalism, Liberal Intergovernmentalism, Policy Networks, and Multi-level Governance. Secondly, I present the historical development and the integration process of the EU with respect to the major treaties which have contributed to the creation of the EU. In so doing, I examine the endeavors of the political and economic integration among the European states for making one Europe.

The Institutional Architecture : the Roles under Debate

Lee, Chung Hee (Politics Department, Glasgow University, UK).

Key Word: Institutions in the European Union, Three Pillars in

the European Union, the Council of Ministers, the European Parliament, the European Court of Justice

The EU itself consists of three pillars: the EC pillar, which is governed by the TEC, and two intergovernmental pillars; the Common Foreign and Security Policy pillar, and the pillar on Justice and Home Affairs. In the EC pillar, the European Commission, the Council of Ministers and the European Parliament have played a pivotal role in legislative and budgetary decision-making. Furthermore, the Economic and Social Committee (ESC) and the Committee of the Regions and Local Authorities (CoR) have a right to be consulted on legislative proposals. The European Court of Justice has also acted as a watchdog to ensure that the member states fulfil their obligations. As well as explaining these institutional structures and roles, this article also examines the process of legislative and budgetary decision-making. Based on the roles of the institutions in decision-making and implementation, an academic debate between neo-functionalists and intergovernmentalists is also introduced in this chapter.

Enlargement policy and European Neighborhood Policy in the European Union

Kim, Dae Soon (the Centre of Central and East European Studies, Glasgow University, UK)

Keyword: Enlargement of the European Union, Enlargement Policy, Copenhagen Criteria, European Neighbourhood Policy

The main objective of this article is to examine the enlargement

policy of the European Union. The European Union has consistently pursued the enlargement since 1973. Unlike the previous enlargements, however, the European Union employed the Copenhagen Criteria for the fourth enlargement. These criteria present specific conditionality for non-members' states to join the EU. Guaranteeing democracy, and the rule of law, human rights, and respect for protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union is a minimum requirement specified by the Copenhagen Criteria. Additionally, this article examined why the European Neighbourhood Policy (ENP) was formulated.

The ENP has developed in the objective of avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbouring states. It aimed at strengthening stability, security and prosperity for all concerned, by fostering a regional cooperation with its neighbouring states. In order to proceed this plan, the European Union has employed three instruments by providing economic assistance, making cooperation agreements and holding group-group political dialogues.

Economic Policy in the European Union

Choi, Dong Chul (Economic History Department, Glasgow University, UK)

Keyword: European Union, Economic policy, Economic Condition

The European Union (EU), with around 460 million residents and 25 nations, is the world's largest single market establishing the free movement of goods, people, services and capital. The EU sets itself an objective under the Lisbon Strategy to make the EU "the world's most dynamic and competitive economy" by 2010, and economic policy in the EU pursues the goal, more particularly, achieving solid economic growth and price stability, a better performance of labour markets and restoring sound public finances in the context of a single market. The purpose of this article is to investigate the main economic policy in the EU based on "Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005-2008". The article consists of two parts. At first, economic situations in the EU and member states will be reviewed. And then, economic policy in the EU will be explored in the second part.

Human Rights Policy in the European Union

Kim, Yong Chan (Researcher in Korea Research Center of Ethnology)

Key word: the European Union, Human Rights Policy, the Charter of Fundamental Rights in the EU, the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

This study is about the formation of the EU's human rights policy. The Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, enacted in 1953, has functioned as a guardian and a principle for human rights of European citizens. The European Court of Human Rights and the European Commission of

Human Rights also has made an important role in establishment of laws in relation to human rights. In the meantime, the Charter of Fundamental Rights in the EU, proclaimed in December 2000, is the first official principle of citizens' fundamental rights in the level of European Union. It has a preamble and seven chapters including dignity of human, freedom, equality, social rights, and so on. As the Charter is incorporated into the Constitution of the European Union, the realization of principles and standards concerning human rights in the Charter is important for the enhancement of European citizens' fundamental rights at present times.

European Integration and Current Problems in
the European Union

Kim, Yong Chan (Researcher in Korea Research Center of
Ethnology)

Key word: the European Union, Enlargement, Widening and
Deepening, Democratic Deficit, the Constitution of the European
Union, European Citizenship, European Integration

The enlargement of the European Union in May 2004 resulted in new political, economic, social circumstances in the European Union. The entrance of new member states, mainly Central and Eastern European countries, influenced the emergences of various problems in the European Union as follows; widening and deepening, rejection of the Constitution, economic trouble, social integration of citizens in the European Union. Specifically, the process of negotiation with Turkey for the European Union membership will be able to cause new difficulties due to

dissimilarities of political and cultural aspects between Western European countries and Turkey. The differences of economic conditions between Western and Eastern countries will be obstacles for European integration. The limitation of the European Parliament with regard to legislative and supervisory power has led to a democratic deficit in the EU. The development of European citizenship emerged as more important problem in social spheres with the enlargement of the EU. Even if diverse troubles in the process of European integration at recent times could not be solved in the near future, the EU will be able to find a solution for the problems through the preparation of legislation and institutions, development of European citizenship, and European citizens' participation in regard to enlargement, economic growth, democratic deficit, social rights.

Changing Foreign Policy of North Korea in 2000 –
2001: “Routine Diplomacy” seen in “Rodong
Sinmun”

Ando Junko (Law Department, Tohoku University, Japan)

Keyword: North Korea's Foreign Policy, Rodong Sinmun, North Korea's Relations with Foreign Countries, Brinkmanship

This paper analyzes North Korean foreign policy between 2000 and 2001, and aims at examining its intention extracted from the North Korean newspaper “Rodong Sinmun”. It is considered that “Rodong Sinmun” contains strong elements of propaganda. However, for North Korea, propaganda itself has an important meaning. In addition, “Rodong Sinmun” is the only official way to

introduce North Korea' s "routine" Diplomacy, which is generally called "brinkmanship". In 2000, North Korea tried to improve its relations with many countries. But, when Bush Administration took office in 2001, North Korea was forced to change a policy and to proceed "brinkmanship" strategy. However, "brinkmanship" is not reflected in "Rodong Sinmun", but the "routine" diplomacy plays key role. It can be concluded that North Korea has turned to a realistic direction, and based upon the realistic way of understanding the world, it is expected that the "brinkmanship" diplomacy will be replaced by the "routine" diplomacy in the North Korea' s Foreign Policy.

한국민족연구원
한국민족연구원은 새로운 시대환경의 도래와 더불어 전세계적인 차원에서 전면적으로 부상하고 있는 인종과 민족 그리고 민족주의 문제 등에 대한 학문적이며 실제적인 연구 조사 활동을 위해 설립되었다. 현재 연구원은 민족문제에 관한 전문 연구지인 『민족연구』를 연간 4회 발행·보급하고 있으며 홈페이지(http://www.cncho.pe.kr/krce)를 통해 관련 자료를 공개하고 있다.

인적구성	연락처
원 장 : 趙政男 (고려대학교 정치외교학과 교수) 연구위원 : 葛振家 (중국 북경대 교수), 金炳鎬 (중국 중앙민족대학 교수) 金秀雄 (한일문화교류기금 이사), 明 드미트리(알마티 국립대 교수) 保坂祐二 (세종대학교 교수), 洪敏植 (강원대학교 교수),우평균, 김인성 연구원 : 조화성, 김용찬, 고병국, 김태영, 강권찬, 박지원, 유정석, 안 석, 이태욱, 송종호	한국민족연구원 Korea Research Center of Ethnology 주소 : 서울특별시 강북구 수유동 282-10 전화번호 : 010-4716-3616 Fax : 925-3906 E-mail : goodsociety123@hanmail.net

원고모집

한국민족연구원이 연 4회 발간하는 『민족연구』는 세계의 민족과 민족주의를 중심적인 연구과제로 하고 있으며 현대 제반 민족문제의 근원적 실체와 이의 발전적 해결을 도모하는 성격을 가진 연구지입니다. 이 연구지는 민족주의 이론, 각 지역과 개별국가의 민족 문제와 민족정책, 소수민족 현황 등과 관련된 원고를 편집대상으로 하고 있습니다.

본 연구원은 학계와 연구기관 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 논문과 르포 등 다양한 형식을 가져도 무방합니다. 보내실 원고는 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 원고는 반환하지 않으며 『민족연구』 심사진의 심사 후 게재여부를 결정합니다. 연구원의 편집 방향 및 기준에 따라 게재되지 못할 수도 있습니다. 원고는 '한글' 프로그램으로 작성하여 출력본 1부와 디스켓을 아래의 주소로 보내주시거나 전자우편으로 송부하여 주시기 바랍니다.

〈원고 보내실 곳〉

한국민족연구원 Korea Research Center of Ethnology

주소: 서울특별시 강북구 수유동 282-10

전화번호: 010-4716-3616

Fax: 925-3906

E-Mail : goodsociety123@hanmail.net

〈원고집필 요령〉

1. 원고의 분량은 논문의 경우 200자 원고지 80-120매(A4용지 15-20매)정도로 하고, 르포 형식의 글은 200자 원고지 150-200매(A4용지 30-40매)정도로 합니다.

2. 한자와 외국어의 표기가 필요할 경우 첫 번째의 경우에 한해 괄호 안에 넣어 표기하도록 합니다.

3. 논문의 경우 각주는 아래의 작성 양식에 따릅니다.

(1) 저서의 경우

조정남, 『러시아민족주의 연구』 (서울: 고려대학교 출판부, 1996), 292쪽.

(2) 논문의 경우

조정남, "중국의 화교정책 분석" 『민족연구』 제5호, 150-151쪽.

발행처		
민족연구 26 ISSN 1229-2796	〈저널 편집부〉 ----- 편집인 : 조 정 남 주 소 : 서울특별시 강북구 수유 4동 282-10 우/142-881 (☎ 010-4716-3616) Email : goodsociery123@hanmail.net T E L : 010-4716-3616 / F A X : 02-907-3617 발행일 : 2006년 6월 1일(연 4회 간) ----- 발행처 : 교양사회 Homepage : http://www.goodsociety.co.kr -----	편집위원 김경숙 金炳鎬 김인성 김용찬 이기완 조정남 호사카 유지 Dmitry V. MYONG



정기구독 안내

<교양사회>에서 발간하고 시메이노지 민족연구의 정기구독을 다음과 같이 안내합니다.

- 「시메이노지 민족연구」는 모두 정기구독제입니다.
- 정기구독자들에게 한해 직접 개별 주소로 우송되며 서점판매는 하지 않습니다.
- 과월 호는 재고가 있을 때만 구입이 가능합니다.

정기구독 절차

1. 아래 <정기구독 신청서>에서 정기구독 희망 잡지를 <구독기간>란에 구독기간을 표시.
2. 해당하는 구독료를 <우체국 012187-01-002824> (예금주 : 교양사회)로 입금.
3. 아래의 <정기구독신청서>를 <교양사회>로 우송하거나 E-mail로 보내 주십시오.

연 락 처

<저널 출판부>
◆ 서울특별시 강북구 수유 4동 282-10(우편번호:142-881)
Email : goodsociety123@hanmail.net
T E L : 010-4716-3616 / F A X : 02-907-3617
● Homepage : <http://www.goodsociety.co.kr>



교양사회

<절취선>

정기구독 신청서



저널명		간별	구독 권수	금 액	구독희망	기타
시메이노지 민족연구		계간	4권(1년분)	₩ 60,000	~	
			8권(2년분)	₩ 100,000	~	
구독자	구독자명(기관)				전화	
	주 소	우편번호			E-mail	