

# ‘유럽연방’을 위한 알티에로 스피넬리의 유럽통합 사상과 전략

- 스피넬리의 입헌적 접근을 중심으로 -

이 선 필  
한국외대

### < 목 차 >

- |                            |                                  |
|----------------------------|----------------------------------|
| I. 들어가며                    | V. 유럽통합에 대한 연방주의의 의의와 동북아에 주는 함의 |
| II. 스피넬리의 연방적 유럽통합사상       | 참고문헌                             |
| III. 유럽연방을 위한 스피넬리의 전략과 전술 | <Abstract>                       |
| IV. 스피넬리의 전략적, 전술적 투쟁      |                                  |

Key words(중심용어): 스피넬리(Altiero Spinelli), 유럽연방(United States of Europe), 입헌적 접근(Constitutional Approach), 연방주의(Federalism), 기능주의(Functionalism)

## 국 문 요 약

본 논문은 평생을 유럽연방 건설을 위해 헌신한 열정적 연방주의자인 알티에로 스피넬리의 사상과 투쟁을 살펴보기 위한 것이다. 유럽에서 민족국가 체제와 평화 보장을 위한 대안으로 연방주의를 제안한 ‘벤토테네 선언서’의 저자로서 스피넬리는 유럽 연방주의의 사상과 운동의 토대를 제공해 주었다. 그의 연방사상은 민족국가의 위기와 전쟁과 평화에 관한 깊은 성찰에 기초한다. 그는 민족과 국가의 결합으로 만들어진 주권이 국가 내에서 시민들에 대한 권위주의적 통치와 외적으로는 공격적 성향으로 이끈다고 지적하고, 제국주의와 파시즘을 민족국가의 역사적 전개 과정의 마지막 과정으로 생각했다. 따라서 그는 연방주의는 유럽이 민족국가 체제로 돌아가는 것을 막는 보장이 될 것이라 확신했다.

그는 유럽인들이 지향해야 할 목표로서 유럽연방을 제시하고 그러한 목표를 위한 정치투쟁에서 명확한 전략과 전술을 가지고 선두에 섰다. 이 전략은 입헌적 접근으로 불리는 것으로 기능적인 접근과는 대비되는 개념이다. 장 모네와 같은 기능주의적 연방주의자들에 의해 수행된 점진적 접근과는 달리, 입헌적 접근은 국가 주권을 초국가적 기관에 이양함으로써 유럽연방을 한 번에 이룩할 수 있는 방법이었다. 이것은 제한의회에 의한 유럽연방헌법의 작성을 통해서 이루

어지도록 예정되었다. 한편 이러한 목표와 전략을 위해서 그는 다양한 전술을 사용했는데, 그것들은 국가 정당이나 이데올로기로부터 자율적인 연방주의 운동의 형성, 기능주의의 한계 이용, 정치지도자의 이용 등으로 나타났다. 그의 전략과 전술은 대단한 성공을 가져오지는 않았다. 그러나 그의 사상과 투쟁은 유럽인들에게 그들이 민족국가의 속박으로부터 해방되어 자유롭고 평화롭게 살기 위해서 무엇을 해야 하는가를 일깨워주었고, 그것을 성취하기 위해서는 어떻게 행동해야 하는가를 알려주었다. 즉, 동아시아에서 지역통합의 전망에 비추어 볼 때, 스피넬리의 사상과 전략은 우리가 가장 먼저 해야 할 일이 무엇인가를 잘 보여준다고 할 수 있다.

## I. 들어가며

수백 년 전 민족국가(nation state)를 제시했던 것과 마찬가지로 유럽은 이제 전 세계 지역들에게 국가들의 통합을 이상적인 공동체 모델로 제시해 주고 있다. 이들 지역은 유럽통합의 긍정적 결과인 지역의 평화(적어도 유럽연합 내에서 이것은 사실이다)와 경제적 번영을 지역통합(regional integration)의 미덕(美德)으로 받아들이고 있다. 따라서 세계 곳곳에서 유럽의 모델을 모방한 지역통합체들이 조직되었거나 계획되고 있는 것은 전혀 어색한 일이 아니다.<sup>1)</sup> 이들 지역통합체의 대부분은 정치, 경제적 교류의 증대를 통한 지역의 정치적 협력과 경제적 발전이라는 유럽통합이 보여준 두 가지 혜택을 공유하려는 목표를 가지고 있는 것 또한 사실이다.

이들 지역에서 행해지는 지역통합 시도들의 대부분은 유럽통합의 성공을 이끌었다고 평가되는 기능주의(functionalism) 혹은 정부간주의(inter-governmentalism)를 추종하고 있는 것처럼 보인다.<sup>2)</sup> 이들 지역은 특히 신기능주의(neo-functionalism)가 설명하는 이른바 파급효과(spillover effect)라는 ‘신화’에 매료되어, 증가된 경제적 교류와 제도의 형성이 자동적으로 전반적인 경제통합과 정치적 협력을 통한 지역의 전반적 통합을 이끌어줄 것이라 기대하고 있는 것이 사실이다. 또한 정치인들이나 정부 관료들은 사회, 경제적 분야에서의 국가이익이라는 측면에서 접근하면서, 증가된 정부들간의 정거적 회담이 자연스럽게 정부들을 통합으로 이끌 것이라는 현실주의적 전망을 제시하기도 한다. 이처럼 지역통합에 대한 기대와 전망은 때로는 자유주의적인, 때로는 현실주의적인 시각에서 이루어지고 있다.

그러나 이러한 기대와 전망은 유럽통합의 진정한 모습을 상당 부분 왜곡하고 있다. 즉, 유럽통합에 대한 우리의 관심이 경제통합동맹(EMU)이나 외교적 제도 형성이라는 제도주의에 집중되고 있는데, 이것이 마치 오늘날의 유럽연합(European Union)을 가져온 추동력의 전부인 것처럼 평가되고 있다는 것이다.<sup>3)</sup> 유럽통합 속에는 (신)기능주의나 국가이해를 위한 정부간 협상과는

1) 유럽연합(EU) 이외에 대표적인 지역통합 사례로는 NAFTA, ASEAN, Mercosur 등이 있다.

2) 기능주의에 관해서는 Ernst B. Haas(1958), 정부간주의에 대해서는 Andrew Moravcsik(1998)을 참조.

3) 이는 국내에서 수행된 유럽통합에 관한 국내 연구에서 뿐만 아니라 지역통합에 관한 국내 연구의 대부분이 (신)기능주의를 따르고 있다는 사실에서도 확인된다. 또한 신기능주의는 남북한 통합을 위한 방안 연구에서도 커다란 문제의식 없이 수용되고 있다. 대표적으로는 김용우(2004); id.(2001); 김용우/박경귀

또 다른 중요한 추동력이 존재했기에 오늘날의 유럽연합이 가능했다는 사실이 애써(?) 무시되고 있다. 그것은 민족국가의 한계를 극복하고 평화를 이룩하기 위한 대안으로서 제시된 연방주의(federalism)이다. 오늘날의 유럽연합을 가져온 기능주의 통합방식과 국가이해 추구 뒤에는 더 이상 전쟁이 되풀이되지 않을 구조로서 연방주의 사상과 이를 실현하기 위한 통합 방법이 존재했다. 유럽통합 훨씬 이전부터 존재했던 이 연방주의<sup>4)</sup>는 유럽인들에게 유럽통합의 필요성과 대의(大義)를 여론 속에 환기시킴으로써 파급효과와 외교협상의 토대를 제공해 주었다고 할 수 있다. 그러나 유럽 연방주의가 유럽통합에 기여한 부분은 바로 이러한 목표 설정에만 있지는 않다. 그것은 때때로 하나의 전략으로서 유럽통합에 기여하기도 했다. 동아시아를 포함한 각 지역에서 시도되는 지역주의 시도와 연구가 잇고 있는 부분은 바로 이러한 연방주의 사상과 전략이다. 즉, 지역에서 통합의 필요성과 당위성을 여론에 심어줄 수 있는 사상의 형성과 통합의 목표를 설정해 줄 수 있는 거대한 지향점을 제시해 주지 못하고 있다.

유럽통합 과정에서 바로 이러한 역할을 해 준 대표적인 것은 바로 스피넬리(Altiero Spinelli)의 연방주의 사상과 전략이었다. 그의 연방주의는 유럽통합이 나아갈 지향점뿐만 아니라, 그것을 이루기 위한 명확한 전략을 제시해 주었다.<sup>5)</sup> 이 글에서는 스피넬리의 사상과 전략을 통해서 그가 어떻게 오늘날의 유럽이 있게 하는데 공헌했는가를 살펴본다.<sup>6)</sup> 스피넬리의 사상과 전략은 남북한 통일에서부터 동북아 공동체라는 우리가 당면한 통합의 필요성 앞에서 단순한 제도적 준비이외에 해야 할 일이 무엇인가를 알려주는 의미 있는 지침이 될 것이라 생각한다.

이를 위해 먼저 제 2장에서는 스피넬리의 유럽 연방주의 사상을 민족국가의 위기와 평화라는 담론을 통해서 살펴본다. 제 3장에서는 스피넬리가 유럽연방을 실현하기 위해 사용한 전략과 전술을 입헌주의(constitutionalism), 연방주의 운동의 자율성, 정치지도자의 이용, 기능주의의 한계 이용으로 구분하여 정리해 보고, 제 4장에서는 이러한 전략과 전술이 실제 정치투쟁에서 어떻게 이용되었는가를 연대기적 서술 방법으로 정리한다. 마지막으로 제 5장에서는 스피넬리의 연방주의가 유럽통합 과정에서 어떠한 의미를 가지는가를 돌이켜본 후, 이러한 스피넬리의 사상과 전략이 동북아시아에서의 지역공동체 형성에 주는 함의를 정리한다.

(2000); 우재승(1973) 등이 있다.

4) 이에 대해서는 이용희 (1994), pp. 9-174 참조.

5) 스피넬리의 유럽연방주의 사상과 전략에 대한 개괄적 서술은 다음을 참조하라. John Pinder (2007); Altiero Spinelli(1989); Sergio Pistone(1990) 참조.

6) 유럽에서 스피넬리에 관한 연구는 다양한 수준에서 이루어지고 있다. 이러한 연구의 대부분은 스피넬리의 연방주의 사상에 맞추어져 사료의 발굴과 출판에 집중하고 있다. 특히 본 논문의 작성에 영감을 준 Sergio Pistone의 연구를 주목할 필요가 있다. 그는 스피넬리의 연방적 활동을 1) 유럽 연방주의 운동의 자율적 속성, 2) 제헌의회, 3) 기능주의의 모순 이용 이라는 측면에서 설명하였다. 그러나 본 논문은 제헌의회의 형성을 통한 입헌주의를 변치 않는 전략으로, 연방주의 운동의 자율적 속성과 기능주의의 이용은 입헌주의를 실행하기 위한 전술로 구분하였다. 또한 이러한 전술에 정치지도자의 이용이라는 또 다른 활동을 첨가하여 스피넬리의 연방주의 사상과 전략을 살펴보았다.

## II. 스피넬리의 연방적 유럽통합사상

### 1. 유럽연방주의자와 유럽연방을 위한 지침서의 탄생

사회주의자였던 아버지와는 달리 스피넬리는 17세 때인 1924년에 공산당(PCI)에 입당하면서 청년공산주의자로 활동하였다. 1927년 반파시스트 혐의로 체포되어 20세의 젊은 나이에 파시스트 특별재판소에서 16년 형을 구형받았다. 그는 복역 중 헤겔과 마르크스 저작들을 읽으면서 공산주의 사상을 심화시킬 수 있었지만 오히려 공산주의의 문제점을 깨닫게 되면서 1937년 공산주의를 버렸다. 1939년 중서부 지방의 벤토테네(Ventotene)라는 조그만 섬에 유배된 그는 그곳에서 반파시스트이자 자유주의 연방주의자였던 로시(E. Rossi) 등을 만나 연방주의 사상을 접하게 되었다. 로시는 훗날 대통령이 되는 토리노 대학의 자유주의 경제학자 에이나우디(L. Einaudi)의 저작뿐만 아니라, 1930년대 영국의 연방주의자인 로빈스(L. Robbins)의 저작들을 스피넬리에게 소개해 주었다. 그는 특히 민족주의가 초래하는 정치, 경제적 일탈에 대한 대안으로서 연방주의를 제시한 로빈스의 명확하고 단순한 자유주의적 연방주의에 매료되었다(Altiero Spinelli 2006, 307-308).<sup>7)</sup>

그에게 있어서 연방주의는 자신이 살아온 20세기 초의 전체주의와 전쟁의 시대를 극복하기 위한 해답을 줄 것처럼 보였다. 1941년 로시, 콜로르니(E. Colorni) 등과 함께 작성한 ‘자유롭고 통합된 유럽을 위한 선언’, 일명 『벤토테네 선언서(Ventotene Manifesto)』는 그의 연방주의 활동의 시작을 알리는 기점이 되었다. 이 선언서는 콜로르니의 아내이자 후에 스피넬리의 아내가 된 히르쉬만(U. Hirschman)에 의해 이탈리아 본토로 반입돼 인쇄되어 저항운동가들에게 전달되었다. 파시스트 정권의 붕괴 이후인 1944년 정식으로 출판되어 전 유럽에 보급된 ‘근대문명의 위기’, “전후의 사명: 유럽통합,” “전후의 사명: 사회개혁” 등으로 이루어진 이 선언서는 전후 유럽의 평화질서는 오직 유럽연방에 의해서만 보증될 것이라고 단언했다(Altiero Spinelli 1985b, 471-484). 이와 함께 법치에 기초한 민주적 연방의 특징들을 자세히 설명하고 있다. 이 선언서는 1943년 풀려난 그가 밀라노에서 설립한 유럽연방주의운동(Movimento Federalista Europeo) 뿐만 아니라 유럽적 수준에서 설립된 많은 유럽통합 단체들의 활동 지침서가 되었다.

### 2. 자유와 평화를 위한 민족국가의 극복과 연방주의

스피넬리의 연방주의 사상의 핵심은 크게 두 부분으로 구분할 수 있다. 하나는 ‘민족국가의 위기’에 관한 것이고 다른 하나는 ‘유럽의 평화를 위한 유럽연방의 건설’이라는 부분이다. 벤토테네 선언서는 이 두 가지 사상을 잘 압축해 놓은 유럽연방주의 운동의 지침서이다.

그는 민족독립의 이데올로기가 진보를 위한 자극이 되었고 편협한 지방근성을 극복하게 해 주

7) 스피넬리의 연방주의에 대한 1930년대 영국 자유주의 연방주의자들의 영향에 대해서는 John Pinder (1990), pp. 85-110 참조.

었으며, 사람과 상품의 자유로운 이동을 가능하게 해주었지만, 전체주의 국가를 형성하게 했고 중국에는 전쟁으로까지 몰고 가 자본주의적 제국주의의 씨앗이 되었다고 지적한다. ‘민족’은 다른 민족에게 줄 피해를 생각하지 않고 오로지 자신만의 생존과 발전을 생각하는 신성한 존재가 되었다고 전제하고, 절대 국가주권이 각각의 민족에게 지배의 욕구를 주었고, 이러한 지배의 욕구는 다른 강력한 국가의 지배에 의하지 않고는 결코 사라지지 않는다고 보았다. 국가와 시민 간의 관계에 대해서도 그는 국가는 시민들의 지배자가 되었고, 이 속에서 개인의 자유는 무가치한 것이 되었다고 판단하였다. 그는 계속해서 계속된 전쟁은 사람들로부터 가족, 직장, 재산을 앗아갔고, 때때로 아무런 이유 없는 희생을 요구하였다고 지적하였다. 이렇게 스피넬리는 개인의 자유를 보장하기 위해 형성된 국가가 전쟁을 통해서 오히려 그것을 침해하고 파괴하는 속성을 가진다고 판단했다. 스피넬리는 이렇게 유럽을 전쟁으로 몰고 간 원흉을 제국주의와 파시즘으로 파악하고, 이러한 현상은 ‘민족국가의 위기’로부터 나온다고 생각했다. 국가(state)와 민족(nation)이 결합된 민족국가는 내부에서는 권위주의적 경향을 불러일으키며, 외부적으로는 국가주권의 존재 때문에 공격적 경향을 만든다고 생각했다. 결국 전쟁의 원인은 국가주권이고, 이러한 국가주권으로 이루어진 국가체제를 통치할 수 없는 국제적 무질서 상태이다. 파시즘은 이러한 무질서한 국가체제 속에서 다른 국가들을 통합해 끊임없이 경제적 공간을 확대하고자 하기 때문에 결국은 전쟁으로 귀결되는 민족국가의 역사적 전개 과정에서 마지막 단계에 있다(Altiero Spinelli 1985b, 471-484).

스피넬리의 두 번째 핵심 사상은 국제적 무질서와 평화를 보장하기 위한 수단으로서의 유럽연방이다. 이는 곧 전쟁으로 이끌 수밖에 없는 유럽의 주권 민족국가 체제를 어떻게 평화로운 국제체제로 바꿀 것인가에 관한 문제이다. 즉, 전쟁 이후에 민족국가 체제에 기초한 유럽의 세력균형 체제가 복구될 것이므로 또 다시 전쟁의 불씨를 가지게 될 것이 명백했다. 따라서 유럽이 주권 민족국가 체제로 복귀하는 것을 막는 것이 곧 평화를 위한 보장이 될 것이라고 진단했다. 그에게 있어서 이 보장은 바로 보다 민주적이고 평화로운 국가체제를 위미하는 연방주의였다. 그의 이러한 유럽연방 사상은 벤토테네 감옥에서 읽은 미국의 연방주의에 관한 저작들로부터 나왔다. 그는 미국의 역사는 국가주권은 분열만을 가져왔고, 평화는 제한적이지만 실질적 힘을 가진 연방정부가 형성되었을 때 이루어진다는 것을 보여준다고 파악했다(Altiero Spinelli 1985b, 471-484).

스피넬리는 전쟁이 야기한 파괴로부터 새로운 세기가 탄생할 수 있는 씨앗을 발견했다고 할 수 있다. 그는 과거 연방주의자들이 유럽연방을 먼 미래에 이루어질 이상향으로 생각했던 것과 달리, 벤토테네 선언서에서 유럽연방을 “머지않아 실현할 수 있는 목표”라고 묘사한 것처럼 현재적이고 실천적인 담론으로 제시했다(Lucio Levi 2007, 4). 즉, 독일의 패망과 민족국가의 약화 이후 유럽에서 나타날 상황은 유럽연방의 탄생을 가능하게 할 것이라고 생각하고, 유럽통합에 호의적인 세력들이 이를 위한 투쟁에 나서야 함을 촉구했다. 이것이 바로 유럽에 영구적 평화를 정착시키고 시민들의 자유를 지키는 유일한 방법으로 생각했다.

스피넬리가 상정한 유럽통합은 단일한 유럽국가(European Unitary State)는 아니었다. 그는 이러한 단일한 유럽국가는 이미 존재하는 민족국가를 대체하는 것일 뿐이라고 생각했다. 오히려

그는 국가정책 구조와 국가들간의 상호의존을 유지하면서 각각 국가들의 몇몇 특권을 공동으로 하고 조화시키는 부분적인 유럽통합을 희망했다. 그는 미합중국 헌법은 바로 이러한 부분적 주권과 전체적 주권의 공존을 가능하게 한다고 지적했다(A. Spinelli 1993, 261-262). 이러한 스피넬리의 인식은 이후 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)을 통합의 기본 원칙으로 도입하게 하는데 기여했다.

### III. 유럽연방을 위한 스피넬리의 전략과 전술

#### 1. 유럽연방을 위한 전략으로서의 입헌주의

스피넬리가 유럽통합에 끼친 영향을 연구하는 연구자들이 하나같이 강조하는 점은 그가 연방주의를 정치사상에서 명확한 정치적 프로그램을 가진 행동으로 변화시켰다는 것이다(N. Bobbio 1975; Lucio Levi 1990, 10-11). 즉, 그는 유럽연방(United States of Europe)을 유럽이 지향해야 할 목표로 설정함과 동시에 이것을 이루기 위한 정치적 프로그램을 가지고 자신이 스스로 정치적 행동의 중심에 서서 투쟁했다. 이탈리아의 유럽통합사가인 레비(L. Levi)는 스피넬리를 단순히 연방주의 주창자로 보는 것으로는 충분치 않다고 지적하면서 “새로운 정치조직의 설립자”로서 헤겔의 “역사적 인물(historical man)”에 비유한다(Lucio Levi 2007, 4). 그의 지적처럼 1941년 벤토테네 선언서 작성에서부터 시작해 1986년 사망할 때까지 그는 유럽연방이라는 신념을 가지고 그 신념을 이루기 위해 항상 유럽통합 전선에 서 있었다. 이처럼 스피넬리의 연방주의 활동의 진정한 면은 명확한 전략과 전술을 가지고 유럽연방 투쟁에 임했다는 점이다. 사실 민족국가 체제에 대한 대안으로서의 유럽통합이라는 주제는 이미 많은 연방주의자들이 제시했던 것이었다(Lionel Robbins 1985). 그러나 그들은 유럽연방을 어떻게 이룰지에 대한 해답을 찾는데 실패했다. 스피넬리의 장점은 그들이 찾지 못한 해답을 찾았다는 점에 있다.

스피넬리가 찾은 해답은 바로 입헌적 접근(constitutional approach)을 통해서만 유럽연방이 이루어질 수 있다는 것이었다. 입헌적 접근은 기능주의의 점진적 연방화 개념과는 명확히 대비되는 개념이다. 사실 기능주의자들이나 연방주의자들 모두 민족국가의 한계와 문제점을 깨닫고 유럽연방을 대안으로 제시한다는 점에서는 같았다(장문석 2008, 20 참조). 그러나 기능주의가 기능적 통합에 의해 주권이 점진적으로 이양될 수 있는 조건을 만들어 연방에 진입해야 한다는 가정을 세운 반면, 연방주의자들은 국가들의 주권을 한꺼번에 모두 이양함으로써 일순간에 연방에 도달해야 한다고 생각했다. 스피넬리는 특히 외교회담에 참여하는 외교관들은 근본적으로 국가주권, 즉 국가이익(national interest)이라는 문제를 고려하기 때문에 중국에는 연합(confederation)적 성격의 기구를 가져올 수밖에 없다고 생각했다. 따라서 그는 기능주의자들과는 달리 유럽적 기구(European institutions)의 설립이 언젠가는 연방을 가져올 것이라고 생각하지 않았다. 이러한 모순을 극복하기 위해서는 의회 형태의 민주적인 기구에게 연방헌법을 작성하게 해 이것을 국가 의회가 비준하는 형태를 가져야 한다고 생각했다(Sergio Pistone 1989, 10 참조).

즉, 유럽통합을 위한 주도권을 정부들이 가지는 기능주의와는 달리 의회 등과 같이 여론을 대표하는 기구가 가짐으로써 보다 민주적인 형태로 통합이 이루어져야 한다고 생각했다.

이러한 입헌적 접근이라는 전략은 스피넬리가 벤토테네 감옥에서 미국의 연방주의를 연구한 후 도달한 결론이었다. 1787년 필라델피아(Philadelphia)에서 소집된 헌법제정회의에서 헌법이 작성되어 미합중국(United States of America)이 형성된 것과 같이 유럽도 이와 같은 방법으로 연방에 이를 수 있다고 생각했다. 이러한 미국의 사례는 다음과 같은 세 가지 근본적 요소를 포함하고 있었다. 첫째, 개별국가의 정부는 제헌회의의 대표들을 소집하지만 개입하지는 않는다. 둘째, 제헌회의는 과반 투표로 헌법을 작성한다. 셋째, 헌법의 기준은 개별국가의 헌법기관에 맡겨지고 과반수의 국가들이 비준하면 효력을 발휘한다(Sergio Pistone 1990, 137).<sup>8)</sup> 이러한 원칙은 미국이 헌법을 작성할 당시 사용했던 것과 것이었고, 향후 스피넬리의 투쟁에서 변하지 않는 원칙이 되었다.

그가 헌법 제정 임무를 의회적 성격을 가지는 기구에 위임한 것은 인민들의 대표가 정부들의 대표보다 유럽통합에 보다 호의적이라고 생각했기 때문이었다. 이러한 입헌적 접근은 그의 연방 투쟁 속에서 다양하게 변형되어 나타난다. 첫 번째 입헌적 접근은 전쟁 직후에 시도된 것으로 유럽헌법을 작성하는 임무가 부여된 제헌의회를 보편선거(universal suffrage)로 선출하는 것이었다. 다음으로는 1947년 이후 시도한 것으로 궁극적으로는 1949년 유럽평의회와 1953년 유럽방위 공동체의 유럽정치공동체로의 전환에서 나타났다. 이 두 번의 시도에서 그는 이미 존재하는 유럽석탄철강공동체(ECSC) 자문회의(consultative assembly)를 제헌의회로 변형시키려 하였다. 또한 1979년 유럽의회 의 직접선거 이후에 나타난 유럽의회(European Parliament)에 헌법제정의 임무를 부여하는 것 또한 입헌적 접근을 통한 유럽의 연방화 계획이었다(Sergio Pistone 1993, 137).

## 2. 헌법 제정을 위한 스피넬리의 전술

### (1) 자율적 연방주의 운동의 동원

입헌주의를 유럽연방의 실현을 위한 대전략으로 상정했다면, 스피넬리는 헌법 제정을 성취해 내기 위한 방법으로 다양한 전술을 제시하고 스스로 행동했다. 이 전술들은 유럽통합을 위한 전위대로서 국가와 이념으로부터 자유로운 1) 연방주의 운동의 조직, 2) 기능주의의 한계와 모순을 이용, 3) 유럽통합에 호의적인 정치지도자의 이용으로 구분될 수 있다.

자율적 연방주의 운동조직의 동원이라는 테마는 잠시의 중단기간이 있었지만<sup>9)</sup> 스피넬리가 연방활동을 시작한 이후부터 계속해서 지지했던 방법이었다. 이러한 유럽연방 운동의 자율적 속성

8) 이러한 입헌적 접근의 유용성과 효용성에 대해서는 1957년 작성한 *Il Modello Costituzionale Americano e I Tentativi di Unità europea*에 자세히 묘사되어 있다(A. Spinelli 1993, 261-272 참조).

9) 스피넬리는 제 2차 세계대전 이후 국가들이 재건되는 것을 보고 유럽연방주의에 대해 실망하고 MFE 활동을 2년 동안 떠나 있었다.

은 유럽의 국가 정부가 한편으로는 그 속성 때문에 유럽통합에 대한 장애물이 되기도 하고, 다른 한편으로는 유럽통합을 위한 수단이기도 할 수 있다는 스피넬리의 관찰로부터 나온다. 스피넬리는 강압이나 아래로부터의 혁명 등 무력을 동원한 유럽통합에 대해서는 반대했다.<sup>10)</sup> 대신 그는 민주적인 방법에 의한 연방주의혁명(federalist revolution)을 제시했다. 이것은 각각의 민주 정부들이 자유로운 결정에 의해 연방에 이르는 것을 의미했다. 즉, 앞에서 지적했던 것처럼 국가 정부들이 제헌의회를 소집하고 작성된 헌법을 비준할 때 비로소 민주적인 연방주의혁명이 일어났다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 국가 정부는 유럽통합의 중요한 수단이 될 수 있었다. 국가 정부가 유럽연방을 위한 수단이 될 수 있다는 스피넬리의 진술은 앞으로 살펴볼 1950년대 연방투쟁에서 잘 나타난다.

국가 정부가 유럽연방에 대한 방해물일 수 있다는 것은 정부 관료들이 근본적으로 국가의 통합성에 절대적 이해를 가지기 때문이다. 그러나 스피넬리는 여기서 외교관, 공무원, 군인 등과 같은 행정권력의 대변인들과 정부의 수장이나 장관들과 같은 정치권력의 대변인들을 명확히 구분했다. 전자들은 국가의 주권을 유지하기 위해 만들어진 자리이므로 보다 민족주의적이어서 반통합적이라는 것이다. 반면 정치권력의 대변자들은 연방적 통합에 호의적인 여론을 의식해야 하기 때문에 조건에 따라서 유럽통합에 호의적일 수 있다고 보고 있다(Sergio Pistone 1990, 134-136).

스피넬리는 연방투쟁의 어려움은 그것이 이미 존재하는 권력의 획득이 아니라, 주권을 초국가적 권위체에 이양함으로써 새로운 주권의 형성을 목표로 한다는 사실에 있다고 파악했다. 따라서 연방투쟁이 극복해야 할 목표는 국가주권으로부터 이득을 얻는 정치계급, 관료, 군인, 경제사회 집단 등 주권을 소유하는 집단들이 시도하는 형태의 유럽통합에 저항하는 것이다. 따라서 국가주권을 극복하기 위한 조건은 유럽연방을 유일한 목표로 설정하고 이것에 호의적인 세력들을 결집시킬 정부와 정당들로부터 자유로운 정치적 주체를 형성하는 것이다. 그는 이러한 정치적 주체는 정치적 성향을 떠나서 유럽통합에 호의적인 모든 사람들을 통합해야 하므로 정당이 아니고 운동(movement)이어야 한다고 생각했다. 그리고 이 운동단체는 초국가적 구조를 가져야 한다고 제시했다. 마지막으로 여론과 직접 관계를 설정해야 하고 그것을 정부들에 영향력을 행사하기 위해 동원해야 한다고 명시했다(Sergio Pistone 1989, 12-13).

연방주의 운동의 필요성은 바로 이러한 유럽통합에 대한 국가 정부의 이중적 속성으로부터 나온다. 즉 국가가 자발적으로는 유럽연방을 위한 투쟁에 뛰어들지 않을 것이기 때문에 국가와 당파를 초월한 유럽통합에 호의적인 단체가 형성되어야 한다는 것이다. 이러한 운동은 각 정부의 대표들이 헌법제정을 받아들일도록 여론을 통해 압력을 행사할 수 있을 것이라고 예측했다. 전 유럽적 수준에서 이러한 운동단체들이 서로 긴밀하게 조직된다면 유럽의 연방으로 향한 길이 훨씬 용이할 것으로 생각했다. 실제로 그는 1943년 유럽연방주의자운동(MFE)와 유럽연방주의자연

10) 유럽에서 일어난 수많은 전쟁들 또한 유럽통합을 위한 시도로 이해될 수 있다. 나폴레옹이나 히틀러의 정복전쟁은 수직적 질서를 가져오는 유럽통합 시도였다. 2차대전 당시 나치즘과 파시즘 속에도 유럽통합이라는 담론이 존재했다. 파시즘 속에 들어 있는 유럽통합 제안에 대해서는 장문석 (2008), pp. 15-17 참조.



합(UEF) 등 이탈리아와 유럽적 수준의 연방주의 단체들을 조직하고 그 속에서 활동했다. 그는 전후 유럽에서 민족국가들이 잠시 결정적 위기 상황을 맞이할 것이라고 예언하면서 자연스럽게 유럽의 연방적 통합을 위한 환경이 조성될 것이라고 생각했다. 이는 전 유럽적 수준에서 조직화된 연방주의자들에게 연방주의 혁명을 위한 기회를 제공할 것이라고 예견했다.

## (2) 기능주의의 모순 이용

스피넬리의 입헌적 접근은 사실 기능적 접근이 완전한 유럽통합을 가져올 수 없다는 신념으로부터 나왔다 할 수 있다. 그는 연방헌법적 구조 없이도 국가활동의 선택된 분야를 통합할 수 있다는 기능적 접근에 대해서는 결코 동의하지 않았다. 하지만 그는 외교정책이나 안보정책 같은 문제는 뒤로 미루면서 경제문제에 한정되는 효율적인 초국가적 권한을 가진 기구를 형성하는 것으로부터 시작할 수 있다는 것은 받아들였다. 그렇지만 그는 항상 초국가적 권한이 경제로부터 방위와 외교정책 분야로 확대되는 것을 보장하는 진정한 연방제도의 필요성을 강조했다. 그러나 그에게 있어서 보다 완전하고 민주적인 통합 방법은 처음부터 연방헌법을 가지는 입헌적 접근을 도입하는 것이었다. 스피넬리의 기능주의에 대한 비판은 입헌주의에 대한 교조주의적 선호에 의해서 나온 것은 아니다. 그것은 기능주의적 접근이 주로 유럽통합에 대한 국가 정부의 태도의 자가당착적 속성으로부터 나온다는 것을 잘 알고 있었기 때문이다. 역사적 상황은 이미 국가 정부들이 초국가적 통합의 필요성에 직면하게 하지만, 그들은 주권을 포기하려 하지 않기 때문에 진정한 의미의 초국가적 권위체의 설립을 한없이 뒤로 미룬다는 것을 여러 번 보여주었다(Sergio Pistone 1990, 134-136).

스피넬리는 이미 1949년 기능주의의 모순에 대해서 “버터로 만든 망치”라는 표현을 쓰면서 그것의 적실성에 의문을 제기했다(S. Pistone 1991, 185-191). 하지만 스피넬리는 기능주의가 근본적으로 모순적 속성을 가지고 있기 때문에 통합 과정에서 이것을 드러낼 것이고, 따라서 연방적 방법에 기회를 제공해 줄 것이라는 것을 알았다. 기능주의의 모순은 그것이 비민주적이고 통합의 결과가 구조적으로 완벽할 수 없다는 것으로부터 나온다. 이러한 비민주성은 정치정당들과 여론에게 있어서 특히 민감한 부분이기 때문에 저항을 받을 것이 분명하다. 반면, 구조적 취약성은 기능주의적 방법에 의해 설립된 제도가 위기의 순간에는 결정적으로 취약할 수밖에 없다는 사실에 기인한다. 이러한 구조적 취약성은 1965년 공동체의 위기에서처럼 유럽통합 과정에서 자주 입증되었다. 따라서 그는 기능주의가 근본적으로 가질 수밖에 없는 모순을 이용한다면 연방으로 향한 길에 도움이 될 수 있을 것으로 기대했다. 그는 다음 장에서 살펴볼 것과 같이 자신의 정치활동에서 기능주의가 한계를 드러낼 때마다 이를 이용해 유럽연방을 위한 도약대로 삼고자 했다.

## (3) 정치지도자의 이용

유럽연방을 위한 투쟁에서 정치지도자를 이용한다는 계획은 앞에서 설명한 유럽연방주의 조직과 기능주의의 한계 이용이라는 두 가지 전술과 긴밀히 연계되어 이용되었다. 이러한 전술은 스피

넬리 자신이 생각하는 정치지도자의 속성을 이용하는 것이다. 앞에서 설명했듯이 스피넬리는 정치지도자들이 외교관이나 군인과 같은 행정권력을 가지고 있는 사람들과는 달리 정치권력을 가지기 때문에 상황의 변화에 따라 움직인다고 생각했다. 즉, 자신이 속한 정당의 외교정책 노선을 따르거나 여론이 연방주의에 호의적인 상황이 되면 주저 없이 연방주의를 받아들인다는 것이다.

스피넬리는 연방주의 운동 조직이 이러한 기능주의의 모순을 파고들어 이용할 줄 알아야 한다고 지적했다. 특히 여론을 동원하고 민족주의적 정향에 덜 노출된 정부 지도자들에 대해 조언 활동을 하면서 정부가 유럽의 연방적 통일이라는 민주적인 헌법절차를 시작할 수 있도록 압박해야 한다고 생각했다. 즉, 기능주의가 한계를 보이거나 문제를 노출할 경우 정치지도자들이 제헌의회를 소집해 헌법을 작성하는데 동의하고, 이를 위한 이니셔티브를 가지도록 한다는 것이다. 이러한 전략은 1953년 보여준 것처럼 때때로 매우 효율적이었다. 그러나 1954년 프랑스가 유럽방위공동체(EDC)의 비준을 거부하여 유럽정치공동체(EPC)를 위한 계획이 실패했을 때, 그는 더 이상 정치지도자들을 이용하는 것은 비현실적이라고 판단하고 유럽통합 운동조직의 원래 목표인 대중동원이라는 노선으로 선회했다.

## IV. 스피넬리의 전략적, 전술적 투쟁

### 1. MFE와 UEF의 조직

유럽연방을 위한 스피넬리의 투쟁 중 가장 먼저 기억할 것은 유럽연방주의운동(MFE)의 설립이다. 벤토테네 선언서의 두 번째 장(Post-war duties: European unity)에서 그는 전후 해결해야 할 첫 번째 임무로 유럽이 주권국가로 분열되는 것을 막는 것임을 지적한 후, 이것은 오로지 유럽연방을 통해서만 해결될 수 있다고 명시했다. 앞에서 설명한 것처럼 그는 전쟁이 끝나면 개별 민족국가들은 스스로 민족국가의 한계와 모순 앞에 서게 될 것이라 예견했다. 만약 많은 사람들이 이러한 현실을 이해한다면 유럽연방은 곧 이루어질 수 있을 것이라고 예견했다. 따라서 “이제 새로운 행동과 새로운 사람들, 즉 자유롭고 통일된 유럽을 위한 운동이 필요한 때다”라고 연방주의 운동 결성의 중요성을 제기했다(Altiero Spinelli 1985b, 479). 이러한 연방주의 운동 단체들은 유럽통합에 호의적인 상황이 되면 전 유럽적 수준에서 유럽연방을 고무하면서 제헌의회를 소집을 촉구하는 것이 임무가 되어야 했다.

스피넬리의 장점은 이러한 연방주의 운동의 조직을 촉구하면서 자신이 스스로 이러한 조직 결성에 뛰어 들었다는 점이다. 그는 1943년 벤토테네 감옥에서 풀려난 즉시 밀라노에서 로시, 콜로르니, 롤리에르(M. A. Rollier) 등과 함께 유럽연방주의자운동(Movimento Federalista Europeo: MFE)를 설립하였다. 이후에는 독일의 탄압에서 자유로운 스위스에서 활동하고 있던 유럽통합에 호의적인 저항운동가들을 조직하는 활동을 하였다. 1946년 12월에는 MFE를 포함해 전 유럽의 연방주의 운동들을 통괄하는 조직체인 유럽연방주의자연합(Union of European Federalists: UEF) 결성에 적극적으로 참여하였다.

MFE의 설립 목적과 행동 원칙은 무솔리니가 실각하기 몇 일 전 벤토테네에서 작성해 이 단체의 행동원칙이 된 ‘정치적 테체’와 ‘일반 지침’에 잘 나타나 있다. 이 문서는 MFE는 “국가 독립, 정치적 자유, 경제적 정의 등을 추구하는 정치적 운동에 대한 대안을 추구하지 않는다. (MFE는) 이러한 정치적 운동의 지도자나 지지자들에게 유럽통합에만 헌신하기 위해 국가 독립, 정치적 자유, 경제적 정의 등과 같은 생각들을 포기해야 한다고 이야기하지 않는다. 오히려 MFE가 지지를 이끌어내야 하는 것은 바로 이러한 정치적 운동단체들로부터이고, MFE는 우리 문명의 최고의 가치인 위와 같은 목표들을 이끌어내기 위해 행동한다. 그러나 애국주의자들, 민주주의자들, 사회주의자들이 개별 국가에서 먼저 이러한 목표들을 성취해야 한다고 생각하는 반면, MFE는 이러한 망상을 경계한다.”고 적고 있다. 이에 따라 “연방주의자들의 태도는 모든 형태의 전체주의와 헤게모니적 통일을 배제한다. (MFE는) 공산주의자들부터 자유주의자들까지 유럽연방에 호의적인 모든 진보적인 세력과 정향들과 함께한다.... 우리는 초기 단계에서 나타날 수 있는 패배를 두려워하지 않는다”고 확신하면서 MFE가 특정 정치사상에 동의하는 교조주의적 운동단체가 아니라 모든 사상을 포괄하는 보편적인 운동단체이어야 함을 적시했다(Altiero Spinelli 1985a, 516-517).

스피넬리는 또한 이렇게 형성된 MFE의 능력의 한계를 직시하고 있었다. 그는 MFE는 “정당간 위원회 형태의 제휴를 추구하지 말아야 한다”고 했는데, 이는 아직까지 연방주의 운동의 “회원수가 적으므로” MFE가 당분간 “언어낼 수 있는 것은 정당들이 그들의 정강 속에 연방주의 구절을 삽입하도록 하는 것”이었다. 이러한 측면에서 본다면 스피넬리의 전략은 19세기 후반 페이비언(Fabian) 사회주의자들이 사회개혁을 위해 수행했던 전략과 매우 유사하다. 또한 연방주의 운동은 “우리의 견해를 받아들일 것 같은 모든 진보적인 단체, 정당, 노동조합 등에 연방주의 사상을 퍼뜨리는 것”임을 강조하면서 정치정당에 집중할 것을 주문했다(Altiero Spinelli 1985a, 518).

이러한 목표와 활동계획을 가진 MFE의 활동이 유럽통합 과정에 중대한 역할을 수행한 것은 아니다. 오히려 스피넬리는 전후 민족국가들이 재건되면서 자신의 예언이 빗나간 것으로 판단하고 MFE 활동에서 벗어나기도 했다. 그러나 우리는 MFE의 존재 목적이 유럽통합을 직접 이끌기 위한 것이 아니었다는 점을 인식할 필요가 있다. 또한 이탈리아 내에서 MFE의 존재는 적어도 이탈리아 여론을 이끄는 중요 행위자들에게 유럽통합의 필요성을 지속적으로 제기해 주었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 전후부터 이탈리아인들이 유럽통합에 가장 호의적인 사람들이었다는 점에는 분명 스피넬리의 유럽연방 투쟁에서 여론을 동원하려는 스피넬리의 역할이 큰 기여를 했다고 할 수 있다.

## 2. 기능주의의 모순 이용과 정치지도자에 대한 영향을 통한 시도

스피넬리가 다시 유럽연방을 위한 투쟁으로 돌아온 것은 1947년 마샬플랜(Marshall Plan)의 발표 이후였다. 스피넬리는 마샬플랜이 비록 미국에 의해 가능하게 된 것이었지만 유럽의 여론에 유럽통합의 당위성을 제기해 주었고, 이로 인해 유럽통합에 호의적인 분위기가 형성되었다고

믿었다. 또한 마샬플랜은 기능주의적 유럽통합 방법을 도입한 것이기 때문에 스피넬리는 이것을 유럽연방을 위한 도약대로 이용할 수 있을 것이라고 생각했다.

스피넬리의 복귀 후 첫 투쟁은 마샬플랜과는 별도로 진행되고 있었던 유럽통합주의자들의 시도를 입헌적 접근으로 변형시키는 것이었다. 처칠(W. Churchill)이 주도한 유럽운동(United Europe Movement: UEM)과 UEF 등 유럽의 거의 모든 연방주의 단체들이 참여한 가운데 1948년 5월 열린 유럽회의에서 유럽평의회(Council of Europe)가 조직되었다. 스피넬리는 이 유럽평의회회의 자문의회(Consultative Assembly)가 비록 권한은 없지만 회원국 의회와 정치인들이 유럽연방에 관심을 가지도록 할 수 있을 것이라고 생각했다. 여기서 MFE의 역할은 자문의회가 이러한 시도를 하도록 고무하는 것이었다. MFE는 실제로 자문의회를 직접 설득하거나 1950년에 이탈리아 연방주의자들을 동원해 자문의회에 유럽연합조약(European Federal Union) 작성에 호의적인 청원서를 작성했다. 이 청원서는 자문의회가 헌법 계획안을 작성하고 회원국 의회가 이를 비준하도록 하는 것이었다(Sergio Pistone 1989, 17-18 참조).

MFE의 청원서는 비록 괄목할만한 결과를 가져오지는 않았지만 다음 투쟁을 위한 토대가 되었다. 스피넬리는 다음 투쟁을 위한 장소를 1950년 프랑스의 플레벤(R. Pleven)에 의해 제안된 유럽방위공동체 계획 속에서 발견했다. 즉, 방위 분야라는 기능적 통합을 유럽연방을 건설하기 위한 도약대로 삼을 수 있다는 것이었다. 또한 당시는 정부 내에서도 스피넬리의 연방주의에 동조하는 사람들이 점점 많아지게 되었다. 이는 분명 벤토테네 선언서에서 밝힌 것처럼 호의적인 상황이었다. 1950년대 초 유럽방위공동체 계획 협상 당시 파리협상에 파견된 이탈리아 대표단장인 롬바르도(L. Matteo Lombardo) 등이 그들이었다. 1951년 8월 말, 파리회담에 이탈리아 대표로 파견되어 있었던 스톱파니(P. Stopani)도 연방주의자였으며, 그는 스피넬리에게 다음과 같은 편지를 써 스피넬리와 의견을 같이 했다: “헌법적 토대를 명확히 하지 않고서 각료이사회와 모호한 의회(Assembly)에 그토록 중요한 예산을 정할 가능성을 부여한다는 것은 말도 안 되는 소리다. 바로 이것 때문에 유럽의회(European Parliament)를 형성해야 한다는 사상이 자연스럽게 나타나는 것이다”(D. Preda 1990, 101-102).

그가 EDC가 기초하는 기능주의의 모순을 지적한 것은 스피넬리가 벤토테네 선언서에서 밝힌 기능주의의 모순과 정확히 일치한다. 스피넬리는 이에 대한 대안으로 보다 민주적이고 영속적인 입헌적 접근에 의한 ‘입헌주의(constitutionalism)’를 제기하였다. 그는 “유럽군이 책임을 져야 하는 연방상원을 형성하지 않고서 유럽군을 형성한다는 시도는 터무니없는 것”이라고 비판하였다(L. Levi & Sergio Pistone 1973, 147). 그는 1951년 3월 파리협상의 이탈리아 대표단장인 타비아니(P. E. Taviani)에게 하나의 보고서를 발송하였다. 이 보고서에는 파리회담이 고려해야 할 목표 10개가 포함되어 있었다. 이것들은 완전한 유럽군 형성, 유럽외교정책의 형성, 유럽에 주둔한 미군의 동맹군으로의 변형, 유럽재정의 형성, 유럽정부와 유럽하원의 형성, 연방상원이 프랑스가 제안한 각료이사회 대체, 유럽시민군 형성, 유럽재판소 형성, 회원국들이 유럽 제헌의회를 소집하도록 고무 등이었다. 이러한 내용들은 모두 공동체에서 국가들의 권한을 약화시키고 유럽의 연방화를 상징하는 것이었다.

이렇게 당시까지 EDC 형성과정이 채택했던 기능주의적 방법을 총체적으로 비판하면서, 스피넬리는 8월에 보고서를 작성해서 파리회담에서 이탈리아 대표단장직을 승계할 롬바르도와 데 가

스페리(A. De Gasperi)에게 발송하였다. 이탈리아가 유럽통합 과정에서 연방적 길을 향한 선도자가 되도록 촉구하는 것을 주 내용으로 한 이 보고서는, 그동안의 협상 과정이 무시하고 있었던 “연방국가를 형성하지 않고 유럽군을 형성하는 것”의 모순에 대한 해결책이었다. 이러한 모순에 대한 해결책으로서 스피넬리는 다음과 같은 해결책을 제시하였다.

“유럽정부를 가진 유럽국가를 형성해야 한다. 이 유럽정부는 국방, 외교, 재정 그리고 경제정책에 관한 명확한 부서를 가져야 한다. 유럽국은 여러 기구들 중 특히, 유럽정부의 장을 선출하고 통제하며, 공동체에 이전된 권한 속에서 필요한 법을 승인하고, 유럽국가의 예산을 비준하는 기능을 가진 유럽의회를 가져야 한다. 만약 파리회담이 그 임무를 완수할 수 있다면, 회담에서는 더도 덜도 아닌 유럽연방 헌법안이 작성되어야 할 것이다. 따라서 참여국들은 유럽국가와 국가 기능에 대한 명확한 정의를 포함하는 조약안을 작성하는 책임을 가지는 국제기구를 설립하는데 동의해야 한다. 이러한 기구는 유럽연방을 건설하기 위한 제헌의회가 될 것이다. 이러한 제헌의회는 시민들의 직접선거에 의해 선출되어야 하지만 신속성과 편의성을 위해서 인민주권의 소유자인 각 의회에 의해서 선출될 수도 있다”(S. Pistone 1991, 191-206).

데 가스페리는 스피넬리가 제기한 기능주의의 모순과 연방적 방법의 합리성에 동의하였다. 따라서 그는 유럽방위공동체 조약 속에 유럽정치공동체 형성 가능성을 전망하는 조항(제 38조)을 삽입하게 하는데 성공하였다. 데 가스페리의 연방적 노선으로의 변환에 스피넬리의 활동이 결정적이었다고는 단정하기 힘들지만 일정 정도 기여를 한 것은 사실이다. 스피넬리의 데 가스페리에 대한 이 편지에서 그는 파리에 파견된 이탈리아 대표단이 연방적 노선을 선택할 것을 조언했다. 사실 이 문제에 대해 데 가스페리와 스피넬리는 직접적인 접촉을 하지는 않았다. 데 가스페리는 위에서 언급한 보고서를 스피넬리로부터 직접 받은 것이 아니라 볼리스(L. Bolis)와 같은 스피넬리의 친구들인 이탈리아 상원의원들로부터 전해 받았다. 어쨌든 이 시기 동안 데 가스페리는 이탈리아 정치계에서 활동 중인 연방주의자들과 긴밀한 접촉을 가졌던 것은 분명하다(이선필 2006, 123-126).

EDC 에피소드에서 스피넬리의 활동이 데 가스페리 등 정치 지도자들에 대한 조언에만 머물지는 않았다. 그는 EDC 조약이 체결되어 각 국가에서 비준을 기다리는 동안 유럽연방 헌법의 작성을 앞당기기 위해서 이번에는 벨기에의 스파크(P. A. Spaak)와 협력하여 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 의회를 확장하여 일종의 특별의회(Ad hoc Assembly)로 만든 후 여기에서 유럽정치공동체(European Political Community: EPC)를 위한 계획안을 작성하도록 하였다. 그의 이러한 계획은 거의 성공을 거두었다. 그러나 1954년 프랑스 의회가 EDC 조약의 비준을 거부함으로써 EPC도 함께 사장되게 되었다.

많은 관찰자들은 스피넬리의 입헌적 접근을 현실을 무시한 채 지나치게 이상적이라고 비판한다. 그러나 위 사례에서 본 것처럼 그의 입헌주의적 방법은 기능주의의 모순과 정치지도자의 이용이라는 전술과 함께 거의 성공 단계에까지 이를 정도로 실현 가능한 것이었다.

### 3. 유럽공동체 속에서의 투쟁

EDC의 실패 이후 스피넬리는 더 이상 국가정부로부터 유럽주의적 정책을 기대하는 것은 현실적이지 않다는 것을 깨달았다. 이후 그는 ECSC나 EEC 등 국가 주도의 유럽통합 시도는 국가들간의 대립이 나타날 것이기 때문에 실패할 것이므로 이를 단호히 거부하는 태도를 보였다. 벤토테네 선언서에서 제시했던 원래의 신념, 즉 정부들이 초국가적 입헌주의를 받아들일도록 하기 위해 국가 정치구조 밖에서 대중을 동원을 조직할 필요를 느꼈다. 따라서 그는 『유럽시민회의 Congresso del Popolo Europeo』라는 조직을 만들어 유럽통합에 호의적인 거대 시민조직을 형성하였다. 이를 통해 장기적인 관점에서 정부들에게 압력을 행사할 수 있는 자율적인 연방세력을 형성하기를 희망했다.

그러나 이러한 희망은 1960년대 초 성공할 가능성이 없다는 것이 판명되었다. 따라서 그는 이때부터 MFE 속에서 1940년대 말 기능주의의 한계와 모순 이용이라는 전략으로 돌아왔다. 그는 이 시기에 이미 형성된 EEC가 비약적인 성공을 보이자 이를 인정하기 시작했다. 이것은 그가 기능주의의 성공 가능성을 인정했다는 것이 아니라, 그것은 조만간 한계를 드러낼 것이므로 EEC 속에서 입헌주의를 통한 유럽연방의 실현이라는 전략으로 전환한다는 것을 의미했다. 따라서 그가 1963년 집행위원장인 할슈타인에게 EEC가 보다 민주적이고 연방주의적인 정향으로 발전할 수 있도록 집행위원회가 앞장설 것을 촉구한 것처럼 유럽정치인들에 대한 조언 역할을 수행했다. 또한 EEC 속에서 투쟁하기 위해 스스로 집행위원이 되고자 했기 때문에 사회당(PSI)에 가입해 1970년 집행위원이 될 수 있었다(Altiero Spinelli 1989, 19-28 참조). 그러나 집행위원회가 스피넬리의 기대를 만족시켜주지는 못했다. 이는 집행위원회가 스피넬리의 생각과는 달리 연방투쟁을 지도할만한 실질적 권한을 가지지 못했기 때문이었다. 따라서 그는 1979년 유럽시민들의 직접선거에 의해 선출될 예정인 유럽의회에 진출하기로 결정하였다. 그는 사실 명목적 역할만을 수행하는 유럽의회에 큰 기대를 하지 않았으나, 유럽인들에 의해 직접 선출된다면 민주적 정통성을 가질 것이므로 그 속에서 뭔가 할 수 있다고 생각했다. 그는 1979년 공산당(PCI) 소속으로 유럽의회 의원에 선출되었는데, 이것은 스피넬리에게 있어서 일종의 기회였다. 그동안 유럽의회는 회원국 의회 의원들로 구성되었으나, 1979년 직접선거로 유럽연방에 호의적인 많은 사람들이 유럽의회 의원으로 선출되었다. 이에 스피넬리는 연방적 해결안에 호의적인 동료 의원들을 결집해 『악어클럽Crocodile Club』이라는 모임을 조직했다. 그는 이 모임에서 현존하는 유럽공동체의 제도개혁을 통해 유럽의 정치적 통합을 완성한다는 계획을 가지고 있었다. 스피넬리는 결국 유럽의회 대폭적인 권한 강화나 보충성의 원칙 등을 포함하는 『유럽연합 조약안Draft Treaty on European Union』을 작성해 유럽의회에 상정했다. 그는 자신이 생각했던 제헌의회의 역할을 유럽의회가 직접 수행할 수 있을 것이라고 생각한 것이다. 유럽의회 역시 이 계획안을 압도적 표 차이로 승인했으나 1984년 6월 풍텐블루 유럽이사회에서 이 조약안이 무시됨으로써 사장되게 되었다.

야심적인 유럽연합 조약안을 통한 유럽의 연방화를 이룩한다는 계획이 실패한 이후 스피넬리에게 다시 기회가 주어지지 않는 않았다. 그는 1986년 유럽공동체의 제도개혁을 담은 회원국 정부

들에 의해 주도된 단일유럽의정서(SEA)가 서명되기 며칠 전 사망함으로써 결국은 평생의 꿈이자 투쟁의 목표였던 유럽연방의 실현을 보지 못했다. 그러나 단일유럽의정서를 포함해 1992년 서명된 마스트리히트 조약은 스피넬리가 유럽의 연방적 통일을 앞당기기 위해 유럽연합 조약안 속에 담았던 내용들을 많이 포함함으로써 스피넬리의 유산이 헛되지만은 않았다고 할 수 있다.

## V. 유럽통합에 대한 연방주의의 의의와 동북아에 주는 함의

지금까지 살펴본 스피넬리의 연방주의 사상과 전략은 결과론적으로 볼 때 실패한 전략인 것처럼 보인다. 이러한 잠정적 판단은 스피넬리의 투쟁이 유럽통합 과정을 주도하거나 직접적으로 영향을 미치지 못했다는 사실에 기인한다. 전략으로서 입헌적 접근은 기능주의나 정부간 회담을 통한 통합 방법에 밀려 성공적이지 못했다. 전술적인 측면에서도 MFE는 유럽의 연방세력을 결집하고 여론을 주도해 연방주의 혁명을 가져오지 못한 것이 사실이다. 기능주의의 한계와 모순을 이용한다는 계획과 정치지도자에 대한 압력과 조언 기능 수행이라는 전술은 때때로 성공적인 것처럼 보였지만 이루어 놓은 것은 미미한 것이다. 그렇다면 유럽통합에 있어서 스피넬리의 연방주의와 연방투쟁은 어떤 의미를 가지는가?

이러한 실패에도 불구하고 스피넬리는 유럽의 설립자들(founding fathers) 중 한 사람으로 평가받고 있다. 유럽연합 기구들의 사무실을 그의 초상화로 장식함으로써 유럽인들은 스피넬리의 투쟁에 경의를 표한다. 이것은 무엇을 의미하는가? 결과론적으로 볼 때 스피넬리의 입헌주의적 방법은 분명 기능주의와 정부간주의에 비해 부차적인 위치에 있다. 그러나 그의 연방주의는 기능주의의 신봉자들과 정부 관료 및 정치지도자들에게 유럽통합의 당위성과 목표를 설정하게 하는데 의미 있는 영향을 주었다. “그는 유럽통합을 자동적인 결과나 역사적 과정의 필연적인 결과로 이해하지 않았다. 그는 그것을 연방이라는 목표를 성취하기 위해 싸우는 사람들의 투쟁의 산물로 보았다”(Lucio Levi 1990, 11)고 지적한 레비의 말처럼, 그는 유럽의 자유와 평화가 유럽인들 스스로 그것을 성취하기 위해 노력할 때에만 이루어질 수 있다 진리를 일깨워주었다. 결국 파급효과와 통합 과정에서 국가이익의 충돌을 극복한 정치 지도자들의 의지를 뒷받침한 것은 보다 나은 미래를 위해 앞으로 나아가야 한다는 스피넬리의 가르침이었다.

스피넬리의 투쟁의 의의는 여기에만 있지는 않다. 유럽통합에 대한 그의 공헌은 오히려 유럽인들의 가슴 속에 유럽인들이 가야만 하는 목표를 설정해 주었다는 데 있다. MFE나 UEF 등의 활동을 통해 그는 시민들과 직접 소통했고 유럽연방의 필요성을 설득했다. 이와 함께 완전하고 영구한 통합에 이를 수 있는 명확한 방법을 제시해 주었다. 유럽인들이 이것을 깨달은 것은 2000년대에 이르러서이다. 『유럽헌법European Constitution』이 바로 그것이다. 유럽헌법을 통한 유럽의 연방적 통합은 지난 50여 년 간 스피넬리가 하려고 했던 방법과 매우 유사하다. 그러나 스피넬리의 모든 시도와 마찬가지로 유럽헌법 또한 사라졌다. 그것을 개정한 리스본조약 또한 어려움을 겪으면서 유럽은 다시 한 번 위기에 처해 있다. 스피넬리가 몸소 보여주었던 유럽인들에게는 지금 또 다른 ‘투쟁’이 필요한 시기이다.

본 저자는 스피넬리의 가르침이 유럽인들에게만 유효하지는 않다고 생각한다. 그의 경험과 가르침은 오히려 동북아를 포함한 지역통합을 이야기하는 세계 모든 지역에서 필요한 것이다. 스피넬리가 우리에게 가르쳐 준 것은 자유와 평화를 이루기 위해 어떻게 행동해야 하는가에 관한 부분이다. 그의 가르침은 민족국가로 분열되는 것을 경계해야 한다는 것이고, 이데올로기와 국가를 떠나 지역의 평화와 공존에 호의적인 세력들이 결집해 정부가 그렇게 움직이도록 끊임없이 요구해야 한다는 것이다. 이는 결국 지역의 모든 시민들이 통합의 목표와 방법을 공유할 수 있도록 하는 토대 구축이 필요하다는 것을 의미한다. 그렇다면 우리는 지금 어디에 있는가? 스피넬리의 투쟁을 통한 가르침을 기억할 필요가 있지 않을까?

## 참 고 문 헌

- 이선필(2006). 『유럽통합: 이상과 현실』. 서울: 높이깊이.
- 이용희(1994). 『미래의 세계정치』. 서울: 민음사.
- 장문석(2008). “1940년대 이탈리아 유럽 연방주의 이념의 형성: 스피넬리의 연방주의론을 중심으로.” 『서양사연구』. 제 38집, pp. 5-39.
- 김용우(2004). “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의.” 『한국정책과학회보』.
- (2001) “중남미 국가들의 지역적 경제통합노력이 남북경제공동체 건설에 주는 교훈.” 『한국정책과학회보』.
- 김용우 & 박경귀(2000). “기능주의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성.” 『한국정책과학회보』.
- 우재승(1973). “기능주의 이론과 남북 재결합.” 『통일문제연구』.
- Bobbio N(1975). “Il Federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza.” S. Pistone(ed.). *L'idea dell'Unificazione Europea dalla Prima alla Seconda Guerra Mondiale*. Torino: Einaudi, pp. 221-236.
- Haas Ernst B(1958). *The Uniting of Europe*. Stanford/California: Stanford University Press.
- Levi Lucio(2007). “Altiero Spinelli, Founder of the Movement for European Unity.” *The Federalist Debate*. Year II. No. 3, p. 4-5.
- \_\_\_\_\_(ed.)(1990). *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*. Milano: Franco Angeli.
- Levi L. & Sergio Pistone(1973). *Trent'anni di vita del MFE*. Milano.
- Moravcsik Andrew(1998). *The Choice for Europe*. New York: Cornell University Press.



- Pinder John(2007). "Altiero Spinelli's European Federal Odyssey." *The International Spectator*. Vol. 42. No. 4, pp. 571-588.
- (1990). "Federalism in Britain and Italy: Radicals and the English Liberal Tradition." Lucio Levi(ed.). *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*. Milano: Franco Angeli, pp. 85-110.
- Pistone Sergio(1990). "Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe." Lucio Levi. *Altiero Spinelli and the Federalism in Europe and in the World*. Milano: Franco Angeli, pp. 133-140.
- \_\_\_\_\_(1991). *L'Italia e l'Unità europea*. Torino: Loescher Editore.
- Preda D(1990). *Storia di una Speranza*. Milano: Jaca Book.
- Robins Lionel(1985). *Il Federalismo e l'Ordine Economico Internazionale*. Bologna: Il Mulino. 1985.
- Spinelli Altiero(1993). "Il Modello costituzionale americano e I tentativi di Unità europea." Mario Albertini(ed.). *Il Federalismo*. Bologna: Il Mulino, pp. 261-262.
- \_\_\_\_\_(2006). *Come ho Tentato di Diventare Saggio*. Bologna: Il Mulino.
- \_\_\_\_\_(1985a). "Movimento Federalista Europeo: 'Political Theses' and 'General Directives'." *Documents on the History of European Integration*, Vol. I. Berlin/New York: Walter de Gruyter, pp. 516-517.
- \_\_\_\_\_(1985b). "The 'Ventotene Manifesto'." Walter Lipgens/W. Loth. *Documents on the History of European Integration*, Vol. I. Berlin/New York: Walter de Gruyter, pp. 471-484.
- \_\_\_\_\_(a cura di Sergio Pistone)(1989). *Una Strategia per gli Stati Uniti d'Europa*. Bologna: Società Editrice Il Mulino.

Abstract

## Idea and Strategies of Altiero Spinelli for 'United States of Europe'

Son Phil Lee\*

This research is on the federal idea and actions of Altiero Spinelli, an ardent Italian federalist who has devoted his whole life to construct a federal Europe. As a first author of the 'Ventotene Manifesto' that presented federalism as an alternative to European nation state system and for securing peace in Europe, Spinelli has laid down a cornerstone for European federalism. His federal idea is based on profound reflection on the 'crisis of nation state' and 'war and peace'. He thought that the sovereignty created by the combining of nation with state, led to an authoritarian governing on citizens inside the state and aggressive attitude outside. He was convinced that Imperialism and Fascism was the last stage in the historical progress of nation state. So he has convinced that it was a guarantee for peace to prevent Europe from returning to nation state system through forming a federal Europe.

He presented United States of Europe as a goal toward which Europeans should head, and acted at the head of political struggle for the goal, with definite strategy and tactics. The strategy was the so-called 'constitutional approach' that is a complete contrast to the functional approach. Different from the gradual integration that was invented by the functional federalists like Jean Monnet, it was a method to achieve European federation at a stroke, transferring all national sovereignties to supranational institution. And this would be possible through establishing a European Federal Constitution by constitutional assembly. As for the tactics, he proposed the creation of movements favorable to European federal integration and autonomous from national parties and ideologies. And for achieving the constitutional approach, he acted himself using the contradiction of functional approach and inducing political leaders to take initiatives.

His strategy and tactics didn't have great success, but his idea and actions showed Europeans what they have to aim at to be liberated from nation state's restriction and to live in peace, and guided how to act to obtain it. As for the prospect of regional integration in East Asia, his idea and strategy could teach us what we should do first.

■ 논문접수일 : 2009년 4월 1일, 논문심사일 : 2009년 4월 30일, 게재확정일 : 2009년 5월 15일

---

\*\*Lecturer, Hankuk University of Foreign Studies