통합유럽연구 제14권 2집
DOI https://doi.org/10.32625/KJEI.2023.30.211

코비드19 위기와 유럽통합

조 홍 식*

〈국문초록〉

유럽통합의 관점에서 최근 코비드19 팬데믹과 우크라이나 전쟁은 유럽연합의 존재 이유를 추궁하는 듯한 위기들이다. 두 위기는 외부로부터 가해지는 심각한 충격으로 유럽통합의 성격을 드러내게 만드는 압력이라고 할 수 있다. 이 연구는 유럽지역에서 "위기는 통합을 가져오는가"라는 이론적 질문을 구체적인 사례를 통해 분석하는 작업이다. 2023년의 시점에서 코비드19 위기는 유럽통합을 확실하게 강화했다. 그러나 자주 인용되는 장 모네(Jean Monnet)의 주장처럼 위기에 대한 대응이 자동적이고 기계적으로 통합의 심화로 연결된다고 보기는 어렵다. 왜냐면 코비드19 위기는 초기에 유럽통합이 쌓아놓은 공든 탑을 일시에 무너뜨리는 결과를 낳았기 때문이다. 따라서 위기의 첫 번째 효과는 통합의 붕괴라고 할 수 있다. 그러나 유럽연합과 회원국들은 보건과 경제라는 두 정책에서 통합을 강화하는 방식으로 위기에 대처했고, 이는 통합을 구조적으로 더욱 강화하는 효과를 발휘했다. 이 논문의 분석은 결국 통합의 붕괴가 통합의 강화로 연결되는 과정에 집중할 것이다. 붕괴와 강화의 연결은 거시 역사적으로 확인할 수 있더라도 미시적 과정을 통해 설명해야 비로써 의미를 지니기 때문이다.

주제어: 유럽, 위기, 통합, 코비드19, 재정연방주의, 유럽보건연합

* 숭실대 정치외교학과 교수, chs@ssu.ac.kr

차 례

Ⅰ. 위기는 통합을 가져오는가?
Ⅱ. 코로나로 인한 유럽의 붕괴
Ⅲ. 유럽의 정책 통합
Ⅳ. 위기가 통합으로 연결되는 과정
Ⅴ. 비교적 차원

Ⅰ. 위기는 통합을 가져오는가?

2019년 중국에서 발생한 코비드19는 2020년 전반기 유럽으로 빠르게 확산하면서 심각한 보건 및 경제 위기를 초래했다. 치사율이 낮은 편임에도 불구하고 강력한 전염력으로 인해 2020년부터 2023년 초까지 유럽에서 220만 명의 사망자가 발생했으며[1] 유럽연합(EU, European Union) 내 대부분 국가는 시민의 이동을 통제하는 획기적인 봉쇄 조치를 실행했다. 그로 인한 경제적 피해가 막심했고 EU 국가들은 2020년 마이너스 경제성장을 기록하는 어려움을 겪었다. 공공 보건의 차원에서 본다면 2020-22년의 코비드19 위기는 100년 전 제1차 세계대전 직후 스페인 독감의 충격과 견줄만한 심각한 사태였다. 경제적 위기의 차원에서 보더라도 코비드19로 인한 충격은 1929년 대공황이나 1970년대 석유파동만큼이나 포괄적이고 일률적인 성격을 가졌다고 할 수 있다. 예를 들어 2010년대 유로 위기는 유럽통합 전체에 잠재적으로 영향을 미칠 수 있었으나 당장은 남북 유럽의 차이가 크게 드러났었다.

이 연구의 목표는 코비드19 위기가 유럽통합에 미친 영향을 가늠해 보는 일이다[2]. 1951년 파리 조약으로 시작하는 유럽통합의 공식적 역사는 이제 70년을 넘어섰다. 유럽통합은 한 방향을 따라 일정한 속도로 직선적으

1) Assma Maad, "Qui meurt encore du Covid-19 en France ?" *Le Monde*, le 17 mars 2023.
2) 립시는 전통적인 안보상의 위협을 다루는 국제정치학과 일상적인 경제 문제를 다루는 국제정치경제의 접근법을 접목하여 위기의 정치학을 발전시켜야 한다고 주장한다. 코비드19 위기는 이런 문제 의식을 실천하는 데 가장 적절한 사례라는 주장이다: Phillip Y. Lipscy, "COVID-19 and the Politics of Crisis," *International Organization* Vol.74 Iss.S1, (Dec. 2020), E98-E127.

로 발전해 오지 않았다. 통합은 어느 시기에는 빠른 속도로 진전을 이룩하고, 또 다른 시기에는 정체하거나 퇴보하는 모습을 보였다. 통합의 방향도 부문에 따라 다르게 나타난 것은 물론, 정부간주의/초국가주의 등 다양한 형식을 취했다.

21세기만 살펴보더라도 2000년대는 통합이 커다란 진보를 이루는 시기였다. 1999~2002년에 단일화폐를 본격적으로 출범시키는 데 성공했고, 유럽연합의 범위를 중·동유럽으로 크게 확장했으며, 비록 유럽 헌법을 도입하지는 못했으나 리스본조약을 통해 제도적 강화에 박차를 가했다.

반면 2010년대는 다양한 위기가 유럽통합의 성과를 뒤흔드는 시기였다. 2010년부터 그리스를 비롯한 남유럽 국가들이 유로의 위기를 경험하면서 유로 붕괴의 시나리오가 빈번하게 등장했고, 2015년에는 시리아 내전으로 대규모 난민이 유입되면서 유럽 정체성의 위기를 초래했다. 그리고 2016년에는 영국이 국민투표로 유럽연합 탈퇴를 결정하면서 70년 통합사에서 최초로 회원국 수가 줄어드는 위기를 맞았다.

코비드19 위기는 2020년대가 시작하자마자 유럽을 강타한 사건이다. 이어 2022년에는 러시아가 우크라이나를 침공함으로써 안보의 위기를 만들었다. 2023년 현재 코비드19 위기는 백신의 개발과 팬데믹의 엔데믹화를 통해 사그라드는 모양새다. 하지만 유럽통합의 관점에서 코비드19와 우크라이나 전쟁은 심각한 위협을 가하고 있으며 유럽연합의 존재 이유를 추궁하는 듯한 위기들이다. 특히 외부로부터 가해지는 충격으로서 두 위기는 유럽통합의 성격을 드러내게 만드는 압력이라고 할 수 있다.

이 연구는 유럽지역에서 "위기는 통합을 가져오는가"라는 이론적 질문을 구체적인 사례를 통해 분석하는 작업이다[3]. 2023년의 시점에서 코비드

3) 유럽통합과 코로나 위기의 상관 관계를 다루는 다수의 논문이 발표되었다. 이론적 측면에서 통합과 위기를 중점적으로 분석한 연구로 다음을 참고할 수 있다: Tobias Tesche, "Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency," *Journal of Common Market Studies*, Vol.60 No.2 (2022), pp.480-496; Caroline de la Porte and Elke Heins, "Introduction: EU constraints and opportunities in the COVID-19 pandemic-the politics of NGEU," *Comparative European Politics*, Vol.20 Iss.2 (Apr 2022), pp.135-143; Eleanor Brooks, Anniek de Ruijter, Scott L. Greer and Sarah Rozenblum, "EU health policy in the aftermath of COVID-19: neofunctionalism and

19 위기는 유럽통합을 확실하게 강화해주었다[4]. 그러나 자주 인용되는 장 모네(Jean Monnet)의 주장처럼 위기에 대한 대응이 자동적이고 기계적으로 통합의 심화로 연결된다고 보기는 어렵다. 왜냐면 코비드19 위기는 초기에 유럽통합이 쌓아놓은 공든 탑을 일시에 무너뜨리는 결과를 낳았기 때문이다. 따라서 위기의 첫 번째 효과는 통합의 붕괴라고 할 수 있다. 그러나 유럽연합과 회원국들은 보건과 경제라는 두 정책에서 통합을 강화하는 방식으로 위기에 대처했고, 이는 유럽을 구조적으로 더욱 강화하는 효과를 발휘했다. 이 논문의 분석은 결국 통합의 붕괴가 통합의 강화로 연결되는 과정에 집중할 것이다. 붕괴와 강화의 연결은 거시 역사적으로 확인할 수 있더라도 미시적 과정을 설명해야 비로써 의미를 지니기 때문이다. 결론에서는 위기가 다른 방향으로 전개될 수도 있었는지 살펴보고, 다른 위기의 사례와 비교가 필요하다는 점을 강조한다.

II. 코로나로 인한 유럽의 붕괴

코로나는 전염성이 높으며 치명적일 수도 있는 특징을 갖기 때문에 애초에는 보건 정책의 문제이지만 거의 동시에 경제적이고 정치적인 결과를 낳는다. 코비드19가 2019년 말 중국에서 시작하여 전 세계로 확산하는 데 불과 몇 개월이면 족했다. 그만큼 세계가 교류의 네트워크로 밀접하게 연결되어 있다는 의미다. 전염병에 대응하는 전통적인 방법은 쿼런틴(Quarantaine)[5]이라는 격리 조치다. 전염과 확산을 막기 위해서는 기존의 네

crisis-driven integration," *Journal of European Public Policy*, 30:4 (2023), pp.721-739.

4) 코로나 시기 유럽통합을 다룬 몇 권의 단행본이 이미 출간되었다. 다음을 참고할 것: Linda Hentrais and Marie-Thérèse Letablier, *Comparing and Contrasting the Impact of the Covid-19 Pandemic in the European Union* (Routledge, 2021); Magdalena Tomala, Maryana Prokop and Aleksandra Kordonska, *Public Policy and the Impact of Covid-19 in Europe: Economic, Political and Social Dimensions* (Routledge, 2022); Vila Maior, Paulo and Isabel Camisao, *The Pandemic Crisis and the European Union: Covid 19 and Crisis Management* (Routledge, 2022).

5) 쿼런틴은 프랑스어로 단순히 40일을 뜻한다. 중세에 전염병 확산 방지를 위해 환

트워크를 단절하고 사람들의 관계를 중단하게 만들어야 하기 때문이다. 달리 말해 코비드19에 대한 방역이란 근본적으로 통합이라는 개념과는 정반대의 방향으로 나아간다는 뜻이다. 실제 유럽에서 코비드19 방역은 초기에 유럽통합의 가장 대표적인 성과를 파괴하는 것은 물론, 회원국마다 이기적 반응과 정책을 초래했다. 게다가 보건 위기가 가하는 충격의 차별성은 사회경제적 격차를 더욱 강화함으로써 유럽의 연대 정신을 약화하고 미래에는 정치경제 통합의 붕괴를 가져올 수 있는 잠재적 위험을 안고 있었다. 위기가 통합을 가져오기는커녕 기존의 통합마저 붕괴시킬 위험을 몰고 왔다는 말이다.

1) 국경 봉쇄

코로나는 2020년 봄 이탈리아를 시작으로 빠른 속도로 스페인, 프랑스, 영국 등 서유럽 국가로 확산했고, 곧이어 독일이나 북유럽, 중·동유럽으로 퍼져나갔다. 과거 사스(SARS)를 경험했던 동아시아 국가들이 초기부터 국경 봉쇄와 환자 추적 등의 조치를 시행했던 것과는 달리 유럽은 비교적 느슨한 초기 대응을 보였다. 그러나 4월부터는 본격적으로 국경을 대외적으로 봉쇄하고 국내에서도 특정 지역을 고립시키거나 아예 시민들의 외출을 금지하는 강경 정책으로 돌아섰다[6]. 전염병의 확산을 막기 위해 국경 통제를 강화하거나 이동을 가로막는 일은 당연하나 유럽연합의 역사에서는 매우 드문 일이었고 따라서 유럽통합의 관점에서는 상징적으로 중요한 조치였다.

유럽인들에게 유럽통합은 무엇보다 유럽연합 안에서 이동하는 자유, 거주하는 자유, 일하는 자유를 뜻하기 때문이다. 민족국가가 목숨을 바칠 수 있는 성스러운 대상이라면 유럽은 여행하고 생활하고 공부하거나 돈을 버는 자유의 공간이라는 의미가 강하다[7]. 비상 상황임을 고려하더라도 국경

자를 40일간 격리하던 전통적 방역을 의미할 뿐이다: William H. McNeill, *Plagues and Peoples* (Anchor Books, 1976), p.181.

6) 심성은, 「코로나19의 국경안보에 대한 영향: 셍겐 협약을 중심으로」, 『국방연구』 64-1 (2021), pp.1-28.

이 다시 등장한다는 의미는 상징적으로 유럽통합의 가장 대표적인 자유이자 혜택이 사라진다는 말이었다.

물론 2020년의 코비드19 위기는 2015년 난민 위기와 유사성이 존재한다. 당시에도 유럽연합 회원국들은 난민의 혼란스러운 이동을 막기 위해 일시적으로 국경 통제를 다시 시작했던 경험이 있었다. 그러나 유럽은 터키와 협상을 통해 난민의 유럽 진입을 통제하는 데 성공함으로써 역내 국경은 다시 개방되었다[8]. 따라서 이번 전염병으로 인한 국경의 재등장도 한시적이라고 여길 수 있었다.

실제 2020년부터 2022년 사이 유럽 안에서 국경과 이동의 문제는 일반적으로 국내, 역내, 역외라는 순위를 따른 것으로 보인다. 전염병으로 인한 방역의 필요에 따라 역외가 가장 강력한 제한의 대상이 되었고, 유럽연합 역내, 그리고 국내 순으로 제한이 가해졌다. 코로나로 인해 유럽 내부 회원국 간의 교류만 봉쇄된 것은 아니었기에 코로나가 유럽통합에만 부정적 영향을 미친 것은 아니다. 그러나 난민 위기에 이어 다시 국경이 등장함으로써 자유 이동의 원칙이 심각하고 빈번한 제한 대상이 된 점은 확실하다.

2) 단일시장의 붕괴

전염병에서 인간이 숙주(宿主)이기에 사람의 이동을 금지하는 조치는 일반적이다. 그러나 코비드19 위기가 유럽통합에 가한 더욱 심각한 충격은 정책적인 차원에서 상품의 자유로운 이동을 막아 단일시장의 원칙을 깨뜨리는 일련의 '이기적' 행태였다[9]. 가장 가시적으로 드러난 회원국의 이기주의는 위급한 의료 제품에 대한 수출 금지 조치다. 예를 들어 초기에 전 세

---

7) 예를 들어 2015년 청년(15-24세)을 대상으로 진행한 여론조사에 의하면 유럽의 의미로 자유 이동을 든 답이 가장 많았는데, 이는 유로나 평화, 민주주의보다 더 많은 답을 얻었다: *The Economist*, "What Europe means to the young," September 15th, 2015.

8) *The Economist*, "Europe's murky deal with Turkey," May 26th 2016

9) Sylvie Kauffmann, Virginie Malingre et Jean-Pierre Stroobants, "Les «somnabules» de l'Europe face à la crise due au coronavirus," *Le Monde*, le 30 avril 2020.

계적으로 마스크가 부족해 심각한 공급 문제가 제기되었다. 중국의 생산품을 차지하기 위해 미국과 유럽이 경쟁하는 것은 물론, 유럽 안에서도 더 많은 의료품을 확보하기 위해 다툼이 일어났다. 그뿐 아니라 의료 장비나 제약 등 다양한 보건 관련 상품이 다른 회원국으로 이동하는 것을 가로막는 사례들이 등장했다.

앞서 이동하고 여행하는 자유는 유럽 시민의 관점에서 유럽이 제공하는 가장 커다란 혜택이라고 강조했다. 단일시장은 유럽이 지난 30여 년 동안 달성한 가장 커다란 경제적 성과다. 따라서 시민뿐 아니라 유럽 기업의 관점에서 자유롭게 수출하고 수입하는 권리는 EU의 존재 이유라고 해도 과언이 아니다[10]. 혹시라도 회원국이 이런 상품이나 자본, 서비스의 이동을 가로막는 일이 있다면 개인이나 기업은 유럽법원에 호소하여 권리를 찾을 수 있다. 그러나 코비드19 위기는 워낙 급박한 충격이었기에 이처럼 전통적으로 확고하게 뿌리내린 자유와 권리마저 제약할 수 있었던 셈이다.

효과는 제한적이지만 상징적이었던 사건은 환자를 둘러싼 회원국의 장벽이었다. 이탈리아, 프랑스, 스페인은 2020년 봄 대규모 환자가 발생하여 병원 시설이 이를 제대로 감당하기 어려운 상황이었다. 반면 독일은 환자가 상대적으로 적어 병원에 여유가 있었다. 그러나 유럽의 연대 정신을 반영한 환자의 이송은 국경의 장벽에 가로막혀 있었다. 한편에서는 병원의 침상이 부족해 사람들이 죽어가는데 다른 한편에서는 문을 굳게 잠그고 있었던 셈이다. 이런 현실은 역설적으로 유럽 연대 정신을 일깨우는 데 역할을 담당했다.

3) 남북의 대립

코비드19 위기의 특징은 유럽연합 안에서 있는 남북의 대립 구조를 다시 강조했다는 점이다. 흥미로운 사실은 2020~2022년이라는 기간보다 2020년 전반기에 이런 남북 대립이 특별히 강력하게 드러났다는 점이다. 전술했듯 코비드19는 이탈리아가 유럽의 진원지 역할을 했고, 스페인과 프랑스

10) 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』 (푸른길, 2009), pp.189-220.

등 라틴 국가 또는 지중해 연안의 남유럽 국가들이 가장 심각한 피해를 입었다[11]. 의료 및 보건 위기 자체로도 문제지만 그로 인한 경제적 부정 효과에 이들 남유럽 국가들이 집중적으로 노출되었다. 보건 피해가 심한 만큼 방역을 위해서는 강력한 전국적 봉쇄 조치가 필요했고, 경제 활동의 전면 중단은 사회경제적 위기로 확산할 것이 분명했기 때문이다.

문제는 코비드19 위기 이전에도 유럽 남북 대립은 이미 심각한 지경에 이르렀었다는 점이다. 2010년부터 시작한 유로 위기는 기본적으로 남유럽의 '베짱이'와 '짠돌이'(frugal) 북유럽의 대결로 점철되었다고 표현해도 과언이 아니다[12]. 그리스를 비롯해 포르투갈, 스페인, 이탈리아 등은 대표적으로 국가 적자와 채무가 심각한 지경에 이르러 유로의 존재 자체를 위협하는 세력으로 인식되었다. 반면 독일을 중심으로 오스트리아나 네덜란드, 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등은 회원국들이 각자 재정 정책에 책임을 져야 하며, 무책임한 남유럽의 과도한 재정적자를 해결하는데 북유럽이 나서 도운다면 도덕적 해이가 발생한다고 비난했다. 독일과 그리스의 감정싸움은 심각한 지경으로 치달아 그리스는 독일을 히틀러의 나치 체제에 비유하고, 독일은 "그리스의 섬이라도 팔아 국채를 갚으라"고 주문하는 극악한 지경에 이르렀다[13].

2015년의 난민 위기에서도 남북 유럽의 대립은 반복되었다. 아프리카나 아시아에서 유럽을 향한 난민의 물결은 지중해를 넘어온다. 따라서 그리스, 이탈리아, 스페인이 난민을 맞이하는 유럽 경계의 국가들이다. 북유럽에서는 경계에 있는 나라가 책임을 져야 한다는 논리를 내세우며 난민 부담을 적극적으로 분담하려 하지 않았다. 남유럽 국가들의 불만은 여기서도 강화하고 누적될 수밖에 없었다.

---

11) 조홍식, 「코로나19 위기와 유럽의 대응」, 『정세와 정책』 2020-9호 (2020년 5월 7일).

12) M. Matthijs and Kathleen McNamara, "The Euro Crisis Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond," *Journal of European Integration*, Vol.37 No.2 (2015), pp.229-45.

13) Pablo Beramendi and Daniel Stegmueller, "The Political Geography of the Eurocrisis," *World Politics*, 72 No.4 (October 2020), pp.639-78.

유로 위기에서 시작해 난민으로 연결된 남북의 대립은 코비드19에서 다시 확인되는 셈이었다. 문제는 남유럽의 관점에서 북유럽의 연대 의식이나 협력이 없이 자신만이 부담과 의무를 모두 감수한다는 피해 의식이 강했고 따라서 유럽통합 자체가 위기에 빠질 수 있다는 가능성이 명백하게 제기되었다는 점이다[14].

일시적일 수 있는 국경 통제는 방역의 필요에 의한 조치라 하더라도 단일시장의 원칙을 파기하는 회원국의 이기적 행태나 위기 때마다 반복되는 남북유럽의 대립은 통합에 대한 근본적 질문을 제기하는 셈이었다. 특히 2016년 결정된 브렉시트를 둘러싼 협상이 2020년 막바지 진통을 경험하면서 유럽의 위기의식을 자극했다. 영국의 탈퇴는 회원국의 탈퇴가 그저 원론적인 가능성이 아니라 실제 닥칠 수 있는 위협이며, 그 결과 EU의 해체도 가능하다는 청사진을 보여준 셈이었다. 부연하자면 코비드19로 인한 다양한 조치는 유럽통합의 성과를 무너뜨렸으나 일시적인 성격을 분명 갖고 있었다. 하지만 과거 유로나 난민 위기와 비슷하게 남북 유럽의 대립을 강하게 드러내는 구조적 위기였고, 덧붙여 브렉시트와 겹치면서 미래의 붕괴 가능성을 암시하는 존재론적 위기였다.

Ⅲ. 유럽의 정책 통합

코비드19 위기라는 외부적 충격은 유럽통합을 뿌리째 뒤흔드는 심각한 결과를 초래했으나 결과적으로는 통합을 더욱 심화시키는 중대한 전환점이 되었다. 거시적으로 보았을 때 유럽연합은 2020년 코로나가 시작되었을 때에 비해 2023년 현재 훨씬 강화된 통합체로 돌변했다는 평가는 과장이 아니다. 우선 보건 의료 정책 분야는 기본으로 회원국이 관리하고 통제하

14) 일례로 코비드19 위기의 초기인 2020년 3월 주 유럽연합 이탈리아 대사 마우리치오 마사리는 유럽의 무능을 탓하며 이를 제1차 세계대전을 막지 못했던 '몽유병 환자'(les somnanbules) 같은 정치인들에 비유했을 정도다: Kauffmann, "Les «somnanbules»".

던 분야였으나 유럽연합의 역할이 제도적으로 강화되었다. 다음은 코비드 19 위기를 관리하는 과정에서 백신의 선구매 및 관리와 분배에 적극적으로 유럽이 관여함으로써 위기 극복에서 주도적인 역할을 담당했다. 마지막으로 유럽은 유로 위기를 겪으면서 경험했던 남북 대립과 재정적 한계를 공동의 혁신적인 정책 패키지로 극복하는 전기를 마련한 것으로 평가된다.

1) 유럽 보건 연합

유럽연합은 보완성(subsidiarity)의 원칙에 따라 연합과 회원국의 역할이 분담된다. 정책의 효율성을 고려하여 연합 또는 회원국이 적절한 수준에서 정책을 담당한다는 원칙이다[15]. 위기 이전 보건 정책은 기본으로 회원국 수준이 주도적인 역할을 맡았다. 자유 무역의 원칙이 지배하는 단일시장이지만 공공 보건의 필요를 내세우면 회원국 차원의 조치들이 가능하다는 제도가 이런 상황을 잘 반영한다. 그러나 코로나 위기를 거치면서 유럽연합은 공공 보건을 회원국 수준에서 연합으로 확장하는 중요한 개념적 변화를 맞았다.

위기의 초기에 유럽의 각국이 보여준 이기적 태도는 충격으로 다가왔다. 게다가 상호 의존성이 무척 강한 보건 분야에서 위기의 극복이 국가 차원의 대응만으로는 부족하다는 사실이 드러났다[16]. 특히 약품의 생산 사슬은 유럽 역내 긴밀한 네트워크에 의존하고 있었기에 유통을 가로막으면 위기는 악화할 수밖에 없었다. 2020년 유럽연합 의장국을 맡고 있던 독일의 앙겔라 메르켈 수상은 유럽 보건 연합(European Health Union)이 필요하다는 주장을 결국 내세웠고, 심지어 유럽연합의 조약을 개정해서라도 이런 변화를 추진해야 한다고 강조했다[17]. 유로의 위기를 겪으면서 유럽 은행

15) Jacques Delors et al., *Subsidiarity: the Challenge of Change* (European Institute of Public Administration, 1991); N.W. Barber, "The Limited Modesty of Subsidiarity," *European Law Journal*, 11-3 (May 2005), pp.308-325.

16) *The Economist*, "Why the EU's covid-19 vaccination programme went wrong," March 21st 2021.

17) Brooks et al., "EU health policy," p.728; 윤성욱, 「유럽 보건 연합의 가능성과 한계:

연합(European Banking Union)이라는 표현이 일반화되고 다양한 제도가 만들어졌듯, 코비드19 위기는 유럽 보건 연합이라는 새로운 정책 분야의 깃발을 들게 만든 셈이다.

실제 정책과 제도 양면에 있어 유럽연합의 보건 정책 권한은 크게 강화되었다. 보건 분야에서 유럽 차원의 두 기관 권한이 대폭 늘어났다. 하나는 유럽의 제약 분야를 관리하는 유럽약품기구(EMA, European Medecines Agency)이고 다른 하나는 유럽의 질병을 관리하는 유럽질병예방관리청(ECDC, European Centre for Disease prevention and Control)이다. EMA는 유럽 차원에서 약품이 제대로 공급되도록 관리하는 권한이 강화되었고, ECDC는 질병의 위험을 관찰하고 예방하며, 회원국 정책과 정보를 종합하는 권한을 갖게 되었다. 유럽 집행위원회 내부에도 유럽보건응급준비대처기구(HERA, European Health Emergency preparedness and Response Authority)가 생겨났다. 메르켈이 강조했듯 조약을 개정하거나 유럽 집행위원회 내부에 부처(DG, Directorate General)를 신설한 것은 아니지만, 향후 보건 위기에서 유럽이 적극적인 역할을 담당하는 제도적 기반이 마련된 것이었다.

2) 공동 백신 관리를 통한 위기 극복

전문가들이 관심을 가지는 제도적 강화보다 일반 대중의 시각에서 유럽의 권한 강화는 코로나 백신 정책에서 드러났다[18]. 2020년 코로나 제1년이 확산을 방지하는 해였다면 2021년은 신속하게 백신을 공급하는 국제적 경쟁의 해였다. 세계의 관심은 우선 "누가 백신을 개발하는가"였고, 다음은 "어떤 백신이 효과적인가"였으며, 끝으로 "누가 먼저 효율적 백신을 확보하여 국민을 보호하는가"였다.

세계적 팬데믹의 상황에서 백신에 대한 투자는 강대국을 중심으로 대규모로 이뤄졌고 덕분에 기록적으로 빠른 속도로 백신이 개발되었다. 러시

EU 코로나 19 대응을 중심으로」, 『EU연구』 61 (2022), pp.19-58.

18) 일상적으로 유럽연합의 상징이 사람들의 뇌리에 각인되는 과정을 강조한 이론적 작업으로는 다음을 참고할 것: Kathleen R. McNamara, *The Politics of Everyday Europe. Constructing Authority in the European Union* (Oxford University Press, 2015).

아, 중국, 영국, 미국-독일 등의 회사들이 백신 개발에 성공함으로써 국제적 인정의 문제가 대두되었다. 유럽은 EMA를 통해 유럽인들에게 허용되는 백신을 승인해주는 절차를 채택했고, 그로서 유럽의 공공 보건은 유럽연합의 기구가 담당한다는 인식이 일반인들에게 심어질 수 있었다[19]. 유럽은 일부 회원국의 친 러시아나 중국적 성향에도 불구하고 러시아와 중국의 백신을 인정하고 허용하지 않았다.

유럽연합 집행위원회는 또 백신이 개발되기도 전에 주요 서방 제약회사들과 집단 선구매 계약을 체결함으로써 백신의 사전 확보에 나섰다. 또 영국 회사인 아스트라 제네카가 브렉시트로 유럽연합에서 탈퇴한 영국을 우선으로 공급하는 행태를 보이자 EU가 나서 유럽 내에서 생산된 백신의 수출을 금지하는 등 역내·외의 차별화에 강경한 대응을 보였다[20].

이에 덧붙여 유럽연합은 역내 백신의 분배에 있어 경제력의 차이를 완화하는 정책을 펴는 한편, 일부 회원국에서 긴급 상황이 발생하면 다른 회원국을 동원하여 연대성을 발휘하도록 독려했다. 물론 백신의 원활하고 신속한 공급이라는 급박한 필요에 대응하는데 일부 문제가 발생했고, 이에 대한 언론의 비난도 이어졌으나, 전반적으로 유럽 차원의 공공 보건이라는 개념이 자리 잡는데 코로나 위기는 결정적인 역할을 했다.

3) 재정 연방주의의 실험

장기적인 관점에서 코비드19 위기가 가져온 가장 커다란 유럽통합의 진전을 꼽으라면 단연 유럽 차원의 재정 연방주의 실험이라고 할 수 있는 2020년 7월의 경제지원정책이다[21]. 앞서 언급한 유럽의 남북 대립은 단일

19) Virginie Malingre et Elisabeth Pineau, “Les Vingt-Sept suspendus au verdict de l’Union européenne sur les vaccins contre le Covid-19,” *Le Monde*, le 16 décembre 2020.

20) *The Economist*, “Europe’s delays in covid-19 vaccine delivery are causing tempers to flare,” January 27th 2021.

21) European Commission, *Europe’s moment: Repair and prepare for the next generation* (27 May 2020) COM/2020b/456 fnal.; European Council, *Conclusions of the European Council meeting* (17–21 July 2020) Brussels.
https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-fnal-conclusions-en.pdf, (검

화폐 실현 이후 유로 위기 과정에서 첨예하게 등장했다. 유로 위기를 해결하기 위해 북유럽은 남유럽에 빚을 내주는 형식을 선호했고, 남유럽은 부담을 분담하는 정책, 즉 화폐 통합에 상응하는 유럽 차원의 재정 정책을 요구해 왔다. 재정 연방주의는 유럽연합이 공동의 예산을 운영한다는 의미로 상대적 부국에서 빈국으로 재정적 지원이 이뤄지는 연대의 형식이다.

2020년 7월 경제지원정책은 7,500억 유로 규모의 대규모 지원을 결정하면서 보조금과 대출 두 형식을 활용했다[22]. 특히 유럽 차원의 공동 채권이라는 형식을 최초로 인정함으로써 그동안 금기시되었던 정책의 선을 넘었다. 북유럽은 2010년대 유로 위기 때 공동 채권으로 나아가면 남유럽의 '베짱이'들이 도덕적 해이를 통해 무책임하게 지출을 계속할 것을 우려했다. 남유럽은 통합의 혜택을 누리는 북유럽이 재정 부담을 공유하는 것은 당연하다고 주장했다. 독일은 북유럽의 시각을 대변하는 세력이었고, 프랑스는 남유럽의 주장을 변호하는 기수였다. 이번 2020년 결정을 통해 독일은 경제지원정책에 등장하는 공동 채무의 개념을 수용함으로써 재정 연방주의의 씨앗을 뿌리는데 공헌한 것으로 평가된다[23].

일부에서는 이런 변화를 유럽통합의 '해밀턴 모멘텀'이라고 불렀다[24]. 19세기 미국에서 알렉산더 해밀턴이 재정 연방주의의 시작을 알렸듯이, 21세기 유럽의 재정 부문 연방화가 시작되었다는 해석이다. 실제 유럽연합은 한번 시도한 공동 채무의 개념을 확대한다면 그동안 유로권의 한계로 지적되었던 화폐/재정 정책의 불균형을 서서히 고쳐나갈 수도 있다. 이런 변화가 장기간 계속된다면 유럽은 미국과 견줄만한 연방 재정 능력을 갖출

색일: 2023.4.30.)

22) *The Economist*, "EU leaders agree on a massive, €750bn covid-19 recovery deal," July 21st 2020.

23) 공동 채권을 받아들인 유럽의 결정은 그 자체로 상세한 연구의 대상이 되어야 할 것이다. 회원국의 입장만 본다면 기존 유로 위기에서 나타난 유럽연합 내부 대립 구조를 그대로 반영했다. 북유럽이 거부감을 드러냈다면 동유럽과 남유럽은 찬성하는 구조였다. 프랑스는 후자를 대표하고 독일은 전자를 지지하는 세력이었으나 독일의 태도 변화가 균형을 깨는 데 결정적이었다.

24) Daniela Schwarzer and Shahin Vallée, "Pushing the EU to the Hamiltonian moment," *DGAP Policy Brief*, No.10 (May 2020).

수도 있다. 다만 다른 일부는 한시적이고 위기에 제한된 조치의 의미를 과대평가해서는 곤란하다고 강조한다[25].

2020년대 초반 코비드19 위기는 결국 보건 정책과 재정 정책에 있어 유럽연합의 획기적인 강화를 초래했다. 유럽 보건 연합이라는 개념이 부상했고, 공동 채권이라는 오랜 계획이 처음으로 실현되었다. 게다가 EU의 백신 정책은 미국, 중국, 러시아 등 국제무대에서 유럽이 정체성을 지닌 세력으로 인식되는데 이바지했다. 통합의 붕괴라는 위협을 던졌던 코비드19 위기가 매우 빠른 시기에 통합의 강화라는 방향으로 조정되었다는 뜻이다.

Ⅳ. 위기가 통합으로 연결되는 과정

코비드19라는 보건 위기가 심각한 외부적 충격을 가했고 이에 대해 유럽연합은 정책적 공동 대응을 모색하면서 통합을 강화했다는 거시적 설명은 위기와 통합의 자연스럽고, 반복적인 관계를 확인해 준다. 하지만 위기와 통합의 관계를 제대로 설명하기 위해서는 두 현상이 연결되는 과정을 분석적으로 드러내 줄 수 있어야 한다. 여기서는 집행위원회의 리더십과 기존의 제도적 기반, 그리고 위기의 정치학이라는 측면에서 위기가 통합으로 연결되는 과정을 구분해 관찰한다.

1) 집행위원회의 리더십

전통적으로 집행위원회는 유럽연합 제도적 삼각형(집행위-이사회-의회)의 한 축을 형성하며 초국가 기구의 대명사다. 그리고 초국가주의/정부간주의의 이론적 대립에서 전자의 핵심 행위자다[26]. 유럽연합 연구에서 매번 드러나듯 통합의 심화는 대부분 초국가주의와 정부간주의의 결합으로 표

25) Simon Bulmer, "Germany, the Eurozone crisis and the Covid-19 pandemic: Failing forward or moving on?," *Comparative European Politics*, 20 (2022), pp.166-183.

26) 강원택·조홍식, 『하나의 유럽』, pp.129-178.

명되며 제도적 삼각형의 기구도 동시에 동원되곤 한다. 다만 통합 심화에서 주도력을 발휘하는 기관은 대부분 집행위원회다. 제도적으로 새로운 정책을 제안하는 권한을 보유하고 있으며, 제한적 규모지만 관료체를 운영하기에 통합의 필요성을 인식하고 새로운 길을 제시하는 데 유리하기 때문이다. 집행위의 리더십에 특별한 관심을 가져야 하는 이유다. 물론 집행위의 주도력은 이사회와 회원국 다수의 지지를 확보해야 가능하다.

이런 관점에서 2019년 출범한 우르줄라 폰데어라이엔(Ursula von der Leyen) 집행위는 적극적이고 효율적인 리더십을 보였다고 평가할 수 있다[27]. 폰데어라이엔 집행위원장은 유럽연합의 강대국인 독일 출신이며 과거 프랑스 출신 자크 들로르(Jacques Delors)에 버금가는 주도력을 발휘하고 있는 것으로 보인다. 다수의 집행위원을 관리하는데 만족하지 않고 코로나 위기에 대처하는 과정에서 뛰어난 기동력과 리더십을 보여주었다[28]. 폰데어라이엔이 브뤼셀에 익숙한 정치인이고, 의사 출신이라는 사실이 보건 정책 리더십 발휘에 공헌했을 가능성이 있다.

게다가 폰데어라이엔은 처음부터 정통성에 의심을 받는 상황이었다. 원래 기독교 민주주의 온건 우파 계열을 대변하는 주자 만프레드 베버(Manfred Weber)가 유럽의회 선거 이후 집행위원장으로 임명되지 못했고, 온건 좌파의 티머만스(Frans Timmermans)도 낙마하는 바람에, 프랑스 엠마뉘엘 마크롱 대통령과 독일 메르켈 수상의 합의라는 어부지리의 형식으로 폰데어라이엔은 발탁되었기 때문이다. 유럽의회 선거라는 초국적 정통성을 대표하기보다 주요 회원국 간 합의라는 정부간주의의 결과로 인식됨으로써 취약한 입지를 강한 정책 통합을 통해 보여주려 했다고 볼 수 있다.

---

27) *The Economist*, "The European Commission is becoming more powerful, quietly," May 1st 2021.

28) 폰데어라이엔의 리더십 스타일이 투명성이 부족하다는 비판도 받는다. 예를 들어 코로나 위기 당시 폰데어라이엔은 화이자 수뇌부와 문자를 주고받으며 소통했으나 그 내용을 공개하지 않았다: Virginie Malingre, "Ursula Von der Leyen n'est décidément pas une adepte de la transparence," *Le Monde*, le 31 janvier 2022.

2) 제도적 기반

코비드19 위기가 통합으로 발전하는 과정을 연구할 때 자칫 과소평가하기 쉬운 부분이 기존의 제도적 기반이다. 특히 보건 정책의 경우 유럽약품기구와 질병센터는 이미 존재하는 초국가 기구였다. 위기는 물론 이들을 전면에 내세우는 과정이었고 이를 통해 정책적 가시성과 민주적 정통성을 강화하는 기회를 제공했다. 위기는 또 이들의 제도적 권한을 강화하는 결과를 낳았다[29]. 이들 기구를 처음부터 만들어야 했다면 회원국 간 합의를 이룩하기는 훨씬 어려웠을 것이다. 게다가 제도적 강화를 이루기 위한 방향과 절차는 이미 수십 년의 유럽통합 과정에서 반복되고 연마된 과정이었기에 수월하게 진행될 수 있었다[30].

백신의 공동 구매와 분배라는 정책은 집행위의 리더십과 기존 정책의 제도적 기반이 융화한 대표적 사례다. 집행위는 통합의 수호자(Guardian)로서 위기가 초래한 유럽의 붕괴를 좌시할 수 없었고 따라서 자연스럽게 공동 대처의 주체로 나섰다. 역사적으로 특정 사안을 유럽에서 공동관리에 나서면서 구매, 분배, 재분배 등을 주도하는 형식은 이미 1950년대 유럽석탄철강공동체부터 이어져 온 전통이다. 유럽의 재원을 동원하여 상품을 사고팔거나 관리하는 경험 또한 유럽농업정책에서 수십 년간 다져온 경험에 의존할 수 있었던 셈이다.

경제정책의 차원에서도 유럽은 회원국 간 공감대를 이루는 것이 어려운 일이었으나 어떤 방식으로 운영할지는 이미 수차례 반복적으로 논의되어 온 사안이다[31]. 유럽차원의 경제적 지원 정책도 농업정책과 함께 1970년대부터 전통을 쌓았다. 유로를 출범시키면서 화폐정책과 재정정책의 조율은

---

29) Tesche, “Pandemic Politics”.

30) 유럽통합의 역사가 누적되면서 이제 유럽을 형성하는 국가들은 민족국가(nation-state)보다는 회원국가(member state)라는 개념이 더 적합하다는 분석이 설득력을 갖고 제시되는 형편이다: Christopher J. Bickerton, *European Integration. From Nation-States to Member States* (Oxford University Press, 2012).

31) Jean-François Jamet, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?* (La documentation française, 2012).

수많은 연구와 논의의 대상이 되어왔다. 따라서 융자와 지원금 방식을 조합하는 형식이나 공동 채권을 발행하는 일은 기존에 합의를 이루지 못해 포기할 수밖에 없었던 정책들을 되살리는 일이었다.

게다가 2020년 7월의 공동지원정책이 결정되기 이전에 이미 유럽중앙은행은 화폐정책의 차원에서 적극적으로 회원국 지원에 나섰다[32]. 유럽의 고질적인 남북대립 문제의 핵심은 국제시장에서 신뢰 정도가 낮은 남유럽 국가들이 채권 발행 시 더 높은 이자율을 부담해야 한다는 데 있었다. 위기가 닥치면 추가로 이자율이 더 높아질 위험이 있었기에 크리스틴 라가르드 ECB총재는 선제 유동성 제공에 나섰다. 이는 과거 "무슨 일이 있더라도(Whatever it takes) 유로를 지키겠다"던 마리오 드라기 전임 총재도 망설였던 정책 방향이었다. 유럽중앙은행에 이어 유럽 집행위도 동시에 일시적인 긴급 지원 정책을 마련하고 나섰다[33].

따라서 보건 정책이나 경제 정책 둘 다 기존의 제도적 기반이 새로운 정책을 만들어내는데 결정적인 발판으로 작용했다. 무(無)에서 유(有)를 창조해 내는 것보다 기존의 틀에 한 요소를 덧붙이는 일이 더 수월하기 때문이다. 이런 관점에서 본다면 유럽에서 특정 기구나 정책의 성패를 단기적으로 평가하기는 어렵다. 무용지물과 같은 기구나 제도도 어느 순간 부활하여 적극적으로 활용될 수 있기 때문이다.

3) 위기의 정치학

앞서 살펴본 과정은 위기가 통합으로 연결된다는 단순한 인과 관계에 집행위의 리더십이라는 제도적 역학과 기존 정책의 틀이라는 역사적 기반을 조합하여 더 상세한 설명을 시도하는 일이었다. 위기-통합의 고리를 위기-제도-정책-통합으로 세밀화했다는 뜻이다. 하지만 모든 위기가 통합으로

32) *The Economist*, "Christine Lagarde is taking the ECB out of its comfort zone," November 26th 2020.

33) European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*, (2 April 2020) COM/2020b/139 fnal.

연결되는 것은 아니며, 또 위기에서 통합으로 연결되는 과정이 집행위의 리더십과 기존 정책의 강화라는 단순하고 정해진 통로를 따르는 것도 아니다.

립시는 위기의 정치는 위협-불확실성-시간의 압력이라는 세 가지 특징을 지닌다고 분석했다[34]. 각각의 요소가 유럽의 차원에서 정책의 통합이나 반대로 정책의 해체, EU의 강화나 해체, 또는 정책과 EU의 현상유지(status quo) 등 다양한 방향으로 나아가게 만들 수 있다. 이 연구에서 살펴본 대로 코비드19는 그 자체로 심각한 보건의 위기를 의미했지만 보건 분야에서 경제로 확산하는 강력한 위협을 뜻했다. 게다가 보건 및 경제의 피해가 기존의 화폐 및 난민의 위기에서 나타났던 남북 대립 구도를 강화한다는 의미에서 유럽에 존재론적 위협을 가했다. 영국의 브렉시트는 존재론적 위협이 이론적 논의가 아닌 현실적 위협이라는 사실을 상기시켜 주었다.

불확실성의 측면도 중요하다. 인류가 오랜 기간 경험하지 못했던 지구적 팬데믹은 대처를 막연하게 만들었다. 백신의 개발은 확신할 수 없는 미래였다. 집행위는 이런 불확실성이 제공하는 위기의식을 백분 활용하여 공동 구매라는 전략에 나설 수 있었다. 백신 개발의 불확실성으로 선구매를 하지 않았던 한국의 사례는 의미 있는 역(逆)사례라고 할 수 있다.

시간의 압력은 왜 유럽연합의 코비드19 대응이 2020년 전반기에 중대한 변화를 초래한 뒤, 이후에는 비교적 안정적인 모양새를 띄었는지를 설명한다. 코로나는 2020년 봄과 가을, 그리고 2021년 가을 등 세 차례 유럽을 강타했다. 하지만 공동 채권처럼 강력한 제도적 통합의 대응을 불러일으킨 것은 초기일 뿐이다[35]. 2021년에는 백신 관리가 뉴스의 초점을 받았으나 실제 새로운 정책이 추진되지는 않았다. 경제지원도 폴란드, 헝가리 등 일부 국가에 대한 지원과 조건에 대한 논의가 중심을 이뤘다. 2022년에는 오

34) Lipscy, "Covid-19 and the Politics of Crisis," p.98.

35) 화이트와 같은 학자는 유럽연합이 노골적으로 위기의 상황을 이용하여 자신의 권한을 확대해 왔다고 비판적 시각에서 바라본다. 위기를 통해 전통적인 민주적 통제를 벗어나 권한 강화를 쉽게 이룰 수 있었기 때문이다. 그는 이를 '최후의 수단의 정치'라고 부른다: White, Jonathan, *The Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union* (Oxford University Press, 2020).

미크론 변이로 유럽 대다수 시민이 면역을 갖추면서 엔데믹화의 과정에 돌입했다. 시간의 압력이 훨씬 느슨해진 셈이다.

V. 비교적 차원

코비드19 위기는 유럽통합의 성과를 기본적으로 붕괴시킬 수 있는 외부적 충격이었으나 유럽연합은 오히려 위기를 활용하여 커다란 통합의 진전을 이룩했다. 보건 위기의 상황에서 유럽은 국가를 중심으로 대응에 나섰고, 국가의 차원에서 자국민을 보호하려는 시도는 통합 유럽의 성과를 붕괴시키거나 적어도 중단하도록 만드는 결과를 낳았다. 하지만 유럽연합은 2020년 중반부터 다양한 제도적 기제를 활용하거나 새롭게 창출하여 보건 및 경제 정책에서 획기적인 변화들을 추구하였다. 결과론적으로 위기가 통합을 낳았다고 설명할 수 있다. 하지만 위기는 반드시 통합으로 연결된다는 성급한 단정은 위험하다[36]. 코비드19 위기가 통합의 심화로 발전하기 위해서는 기존의 제도적이고 문화적인 기반이 필요했으며, 이를 자원으로 동원하여 정책 통합으로 이끄는 리더십이 결정적이었다.

위기와 통합의 관계를 종합적이고 포괄적으로 이해하기 위해서는 향후 두 가지 작업이 추가로 필요할 것이다. 하나는 유럽에서 나타난 위기에서 통합으로의 연결고리를 다른 국가나 지역에서 발견할 수 있는지 확인하는 작업이다. 예를 들어 미국과 같은 연방 국가에서 연방과 주(州), 또는 지역의 관계와 비교할 필요가 있다. 동아시아 지역에서는 국가별 대응이 오히려 강화되었고, 코비드19 위기가 종결될 때까지 인구의 이동조차 보장될 수 없었던 사례는 대조적이다.

---

36) 예를 들어 유럽은 공동백신구매 정책을 통해 유럽시민을 보호하는 데 협력했으나 세밀한 부분에서 역내 불평등은 여전히 존재했다. 남부와 동부에서는 아스트라제네카와 얀센 백신이 상대적으로 많이 사용되었고, 최첨단 기술을 활용하는 화이자와 모더나 백신은 부유한 북부와 서부에서 더 많이 사용했다: Lise Barnéoud, “Covid-19 : une inégale répartition des vaccins dans l’Union européenne,” *Le Monde*, le 16 février 2022.

다른 하나는 유럽의 다른 위기와 비교함으로써 위기의 통합 기능을 논의해야 한다. 2010년대 유럽을 강타한 세 개의 주요 위기는 이런 면에서 결정적이다. 특히 유로 위기는 유럽 은행 연합의 강화 및 유럽중앙은행의 견고함으로 반영되었다. 난민 위기는 여전히 해결되지 않았고, 강력한 유럽통합의 대상도 되지 않은 또 다른 경우다. 끝으로 영국에서 반(反)유럽 정서의 부상은 국민투표를 통해 해결되기는커녕 오히려 탈퇴라는 최악의 결과를 낳았다. 다만 브렉시트가 다른 회원국에 경고의 의미가 있었고, 따라서 유럽연합의 공고화를 초래했다는 분석도 가능하다. 이처럼 위기는 유럽통합에 다양한 결과를 낳을 수 있다. 여기서 더 나아가 위기와 위기, 해결책과 해결책의 상관관계도 향후 연구의 대상이 될 수 있다. 왜냐면 코비드19를 해결하기 위한 재정수단의 동원은 유로 위기 논의과정에서 이미 등장했던 재정적 통합을 일시적이고 부분적이나마 실현하는 방식이었기 때문이다. 달리 말해 한번 논의의 대상이 된 해결책은 당장 활용되지 않더라도 향후 다른 성격의 위기 해결책으로 '저축'될 수 있다는 뜻이다.

참고문헌

강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』 (푸른길, 2009).

심성은, 「코로나19의 국경안보에 대한 영향: 셍겐 협약을 중심으로」, 『국방연구』 64-1 (2021), pp.1-28.

윤성욱, 「유럽 보건 연합의 가능성과 한계: EU 코로나 19 대응을 중심으로」, 『EU연구』 61 (2022), pp.19-58.

조홍식, 「코로나19 위기와 유럽의 대응」, 『정세와 정책』 2020-9호 (2020년 5월 7일).

Barber, N.W., "The Limited Modesty of Subsidiarity," *European Law Journal*, 11-3 (May 2005), pp.308-325.

Barnéoud, Lise, "Covid-19 : une inégale répartition des vaccins dans l'Union européenne," *Le Monde*, le 16 février 2022.

Beramendi, Pablo and Daniel Stegmueller, "The Political Geography of the Eurocrisis," *World Politics*, 72 No.4 (October 2020), pp.639-78.

Bickerton, Christopher J., *European Integration. From Nation-States to Member States* (Oxford University Press, 2012).

Brooks, Eleanor, Anniek de Ruijter, Scott L. Greer and Sarah Rozenblum, "EU health policy in the aftermath of COVID-19: neofunctionalism and crisis-driven integration," *Journal of European Public Policy*, 30:4 (2023), pp.721-739.

Bulmer, Simon, "Germany, the Eurozone crisis and the Covid-19 pandemic: Failing forward or moving on?," *Comparative European Politics*, 20 (2022), pp.166-183.

de la Porte, Caroline, and Elke Heins, "Introduction: EU constraints and opportunities in the COVID-19 pandemic-the politics of NGEU," *Comparative European Politics*, Vol.20 Iss.2 (Apr 2022), pp.135-143.

Delhomme, Vincent and Tamara Hervey, "The European Union's Response to

the Covid-19 Crisis and the legitimacy of the Union's legal order," *Yearbook of European Law*; (2023), pp.1-35.

Delors, Jacques et al., *Subsidiarity: the Challenge of Change* (European Institute of Public Administration, 1991).

European Commission, *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation* (27 May 2020) COM/2020b/456 fnal.

European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*, (2 April 2020) COM/2020b/139 fnal.

European Council, *Conclusions of the European Council meeting* (17–21 July 2020) Brussels. https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-fnal-conclusions-en.pdf, (검색일: 2023.4.30.)

Hentrais, Linda and Marie-Thérèse Letablier, *Comparing and Contrasting the Impact of the Covid-19 Pandemic in the European Union* (Routledge, 2021).

Jamet, Jean-François, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?* (La documentation française, 2012).

Kauffmann, Sylvie, Virginie Malingre et Jean-Pierre Stroobants, "Les «somnabules» de l'Europe face à la crise due au coronavirus," *Le Monde*, le 30 avril 2020.

Lipscy, Phillip Y., "COVID-19 and the Politics of Crisis," *International Organization* Vol.74 Iss.S1, (Dec. 2020), E98-E127.

Maad, Assma, "Qui meurt encore du Covid-19 en France ?" *Le Monde*, le 17 mars 2023.

Malingre, Virginie, "Ursula Von der Leyen n'est décidément pas une adepte de la transparence," *Le Monde*, le 31 janvier 2022.

Malingre, Virginie et Elisabeth Pineau, "Les Vingt-Sept suspendus au verdict de l'Union européenne sur les vaccins contre le Covid-19," *Le Monde*, le 16

décembre 2020.

Matthijs, M. and Kathleen McNamara, "The Euro Crisis Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond," *Journal of European Integration*, Vol.37 No.2 (2015), pp.229-45.

McNamara, Kathleen R., *The Politics of Everyday Europe. Constructing Authority in the European Union* (Oxford University Press, 2015).

McNeill, William H., *Plagues and Peoples* (Anchor Books, 1976).

Schmidt, Vivian, *Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the Eurozone* (Oxford University Press, 2020).

Schwarzer, Daniela and Shahin Vallée, "Pushing the EU to the Hamiltonian moment," *DGAP Policy Brief*, No.10 (May 2020).

Tesche, Tobias, "Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency," *Journal of Common Market Studies*, Vol.60 No.2 (2022), pp.480-496.

The Economist, "The European Commission is becoming more powerful, quietly," May 1st 2021.

The Economist, "Why the EU's covid-19 vaccination programme went wrong," March 21st 2021.

The Economist, "Europe's delays in covid-19 vaccine delivery are causing tempers to flare," January 27th 2021.

The Economist, "Christine Lagarde is taking the ECB out of its comfort zone," November 26th 2020.

The Economist, "EU leaders agree on a massive, €750bn covid-19 recovery deal," July 21st 2020.

The Economist, "Europe's murky deal with Turkey," May 26th 2016

The Economist, "What Europe means to the young," September 15th 2015.

Tomala, Magdalena, Maryana Prokop, and Aleksandra Kordonska, *Public Policy and the Impact of Covid-19 in Europe: Economic, Political and Social Dimensions* (Routledge, 2022).

Vila Maior, Paulo and Isabel Camisao, *The Pandemic Crisis and the European Union: Covid 19 and Crisis Management* (Routledge, 2022).

Webber, D. *European disintegration? The politics of crisis in the European Union* (Macmillan, 2019).

White, Jonathan, *The Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union* (Oxford University Press, 2020).

〈Abstract〉

Covid-19 Crisis and European Integration

Hong Sik CHO*

Recently, the Covid-19 crisis and the war in Ukraine have emphasized the question of the 'raison d'être' of the European Union. These two crises have been the catalyzing processes revealing the nature of European integration through the shock waves and pressures on Europe. This research aims at analyzing the theoretical question of the relationship between crisis and integration – "Does crisis bring about integration?" - through a concrete case study. The covid-19 crisis seems to have so far strengthened European integration. However the European reaction to covid-19 crisis has not automatically and mechanically led to integration like the often cited formula of Jean Monnet. The first impact of the covid-19 crisis was rather the destruction of one of the most substantial achievements of European integration; Not only the freedom of movement had to be suspended to prevent disease expansion, but member-states also demonstrated non cooperative behaviour. It is only in a second step that Europe reacted cooperatively through policy integration on both health and financial sectors, with strong potential for further structural reinforcement. The main focus of this article is to describe those factors which form the basis of the macro-linkage between the covid-19 crisis and European integration in the period 2020-2023. I conclude by raising the need to compare this European covid-19 crisis study with other regions or/and other European

* Professor at the Department of Political Science and International Relations, Soongsil University, chs@ssu.ac.kr

crises.

Key words: Europe, Crisis, Integration, Covid-19, Financial federalism, European Health Union

원고접수일: 2023. 7. 07.
심사마감일: 2023. 7. 23.
게재확정일: 2023. 7. 26.