

## 유럽공동체의 정책결정과정에서 국민국가와 초국가적 제도간의 상호작용에 관한 연구\*

박찬욱·구갑우·김영순

유럽공동체의 정책결정과정에서는 국민국가적 원심력과 초국가적인 구심력이 상호작용한다. 세계정치경제 구조의 변화와 이에 대한 대응으로 초국가적 구심력이 증대하고 있지만, 국민국가의 통제 또한 세련된 형태로 증가하고 있다. 그렇기 때문에 단일유럽법과 마스트리히트 조약을 단순히 초국가성이 증대된 형태로 평가할 수 없다. 유럽공동체를 조직하는 정책결정과정과 유럽공동체 내의 입법과정에서는 회원국가의 정부 또는 정부간 제도가 초국가적 제도보다 강력한 힘을 행사한다. 특히 독일, 프랑스, 영국 등 주요 국가간 협상이 공동체의 정책결정과정에서 가장 중요한 변수가 된다. 그러나 공동체 차원에서 해결할 과제가 점증하면서 집행위원회, 유럽법원, 유럽의회 등 초국가적 제도의 위상도 제고되고 있다. 또한 정책결정과정의 '민주성 결핍'이 지적되면서, 유럽인의 직접선거로 구성된 유럽의회의 권한을 강화하는 문제가 주요한 의제로 제기되고 있다.

### I. 서 론

#### 1. 유럽통합의 역사

근대에 들어와서 유럽통합이 유럽인의 상상 속에 처음으로 등장한 것은 프랑스의 유명한 작가인 빅토르 위고(Victor Hugo)와 영국의 자유무역주의자인 리차드 콥덴(Richard Cobden)이 1849년 파리에서 '유럽동맹'을 주장하면서부터라고 할 수 있다. 제1차 세계대전 종료 후에도 평화에 대한 열망으로 '범유럽'에 대한 논의가 개진되었지만, 전간기 유럽은 그 어느 때보다 '국민경제'(national economy)에 기반한 민족주의(nationalism)의 열풍이 강하게 휘몰아치던 시기였다(Hobsbawm, 1991:130-162). 유럽인의 통합에 대한 상상이 현실적 추진력을 갖게 된 것은 제2차 세계대전 이후라고 할 수 있다. 전후 유럽인의 '평화'에 대한 열망은 하나의 유럽 창조를 위한 사회심리적 기초였다.<sup>1</sup>

1950년 프랑스의 로베르 슈망(Robert Schuman)과 독일의 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer)는 '유럽식탄 및 철강공동체'(European Coal and Steel Community:ECSC)에 대한 구상을 발표했다. 독일의 재무장을 얹지하려는 프랑스의 의도와 전후 상실된 국제적 영향력을 제고하려는 독일의 이해, 그리고 유럽공동시장의 창출을 통한 경제적 효과를

\* 이 글은 교육부의 지역연구 지원사업에 따른 연구비 지원으로 작성된 것임.

<sup>1</sup> 당시 유럽인들의 인식에는 경제적 경쟁이 전쟁을 초래하는 원인이라는 생각이 서면에 깔려 있었다. 당연히 경제적 경쟁을 제거할 수 있는 경제적 공동체의 창출이 평화를 위한 기초로 인식되었다.

기대한 이탈리아와 베네룩스 3국의 이해가 합치되어, 1951년 파리조약으로 ‘유럽석탄 및 철강 공동체’, 1957년 로마조약으로 ‘유럽경제공동체’(European Economic community: EEC)와 ‘유럽원자력공동체’(European Atomic Energy Community:Euratom)가 출범하였다. 이후 1965년 합병조약(Merger Treaty)으로 각 공동체가 집행위원회, 유럽의회 등 의 기관을 공유하게 되었다. 그러나 법적으로는 세 공동체의 개별성과 독자성이 인정되고 있다. ‘유럽공동체’(European Community:EC)라는 용어는 이 세개의 공동체를 통칭하는 것으로 묘사의 편의를 위해 사용되고 있다.

유럽공동체의 발전과정은 대략 다음과 같은 3단계로 개괄해 볼 수 있다.

제1단계는 유럽석탄 및 철강공동체의 탄생부터 1966년 회원국가의 거부권을 인정한 ‘룩셈부르크 타협’이 발생하는 시기까지로 ‘탄생’과 ‘성장’으로 특징지워지는 시기이다.

제2단계는 ‘정체’와 ‘부활’의 시기인 1966-85년의 기간이다. 이 시기에 대부분의 유럽 국가는 국민국가 단위의 발전전략, 즉 케인즈주의적 모델에 입각한 ‘복지국가’ 건설을 추진하였다. 1970년대 석유위기로 상징되는 경기후퇴의 시기에도 일국적 해결책이 우선시되었다. 1단계와 비교하여 이 시기를 정체의 시기로 규정하는 데 많은 사람이 동의하기는 하지만 각 부문별로 이루어진 성과를 부시할 수는 없다. 1968년에는 회원국가 간의 관세장벽이 철폐되고 대외공동관세정책이 마련됨으로써 ‘관세동맹’(Customs Union)이 창설되었고, 1969년에는 대외정책에 대한 정기적인 자문을 수행하는 유럽정치협력체(European Political Cooperation:EPC)가 설치되었다. 1970년에는 회원국가의 부가가치세 일부를 공동체의 수입으로 할당하는 결정이 이루어졌고, 1975년에는 공동체 예산결정과정에서 유럽의회의 권한을 강화하는 ‘조정절차’(conciliation procedure)가 도입되었다. 그리고 1975년부터는 정책결정과정에 중요한 영향력을 행사하는 유럽정상회담(European Council)이 정기적으로 개최되기 시작했다. 또한 덴마크, 영국, 아일랜드(1973) 그리스(1981), 스페인과 포르투갈(1986)의 가입으로 유럽공동체의 외연이 확장되었고, 1979년에는 각료회의(Council of Ministers)의 결정으로 유럽의회를 직접선거로 구성하게 되었다.

또한 경제적 주권의 핵심적 구성요소인 통화정책을 통일하려는 시도들도 2단계에서 시작되었다. 1971년 베르너 보고서<sup>2</sup>(Werner Report)에 기초하여 통화동맹(monetary union)이 모색되었으나, 브레튼 우즈(Bretton Woods)체제의 붕괴와 회원국가의 자국이 기주의에 의해 실질적 힘을 발휘하지 못했다. 그후 국제통화체제의 변동에 적절하게 대처하지 못하다가 1978년 유럽통화체제(European Monetary System:EMS)와 환율조정 메카니즘(Exchange Rate Mechanism:ERM)이 발족되어 통화정책에 대한 협의가 이루어지고 있다.

정책결정과정의 측면에서 1단계와 2단계의 주목되는 특징들은 다음과 같다.

<sup>2</sup> 1980년까지 완전한 경제통화동맹을 창설하자는 1969년 헤이그 유럽정상회담의 결정에 따라 이듬해 룩셈부르크 총리 피에르 베르너(Pierre Werner)를 위원장으로 하는, 소위 베르너 위원회가 제출한 통화동맹 창설에 대한 검토 보고서이다.

첫째, 정부간 협상(intergovernmental bargain)–처음에는 독일과 프랑스 그리고 1955년 유럽경제공동체를 준비하기 위한 ‘정부간 협의회’–의 결과물로 제도적 행위자(institutional actor)라고 할 수 있는 ‘초국가적’ 제도–고등기관<sup>3</sup>(High Authority, 이후 집행위원회Commission of the ECs로 개칭), 유럽총회<sup>4</sup>(European Assembly), 유럽법원(European Court of Justice)–가 정책결정과정에 개입하게 되었다. 이들 기구들은 여타 국제조직의 기구와 달리 국민국가에 대해 상대적으로 강한 ‘구속력’을 갖고 있다. 그리하여 유럽공동체의 정책결정과정에는 국민국가를 중심으로 한 ‘원심력’과 유럽공동체의 제도를 중심으로 한 ‘구심력’이라는 두개의 힘이 공존하게 되었다.

둘째, 초국가적 제도의 정책결정능력이 공동시장정책<sup>5</sup>을 넘어서서 발전하지는 않았다. 1954년 ‘유럽방위공동체’(European Defense Community:EDC)의 창설이 프랑스 의회의 비준거부로 좌절되고, 이후 ‘유럽정치협력체’(EPC)와 서유럽동맹(West European Union:WEU) 등의 조직은 유럽공동체를 건설하는 조약들과 별도의 형태로 기능하게 되었다. 즉 경제협력이 즉각적인 정치·군사협력으로 확산되지는 않았나. 결국 ‘저차원의 정치’(low politics)에서는 공동이익에 대한 합의가 쉽게 이루어질 수 있지만, 국민국가의 생존 및 주권과 직접 관련된 정치·군사 등의 ‘고차원의 정치’(high politics)에서는 여전히 국민국가의 원심력이 관철되었던 것이다(구영록, 1989:361).

셋째, 유럽공동체 정책결정과정의 변화에서 간과할 수 없는 것이 미국과의 관계를 포함하는 국제정치경제적 조건, 즉 대외적 변수이다. 전후 미국은 반소련복을 건설하고, 유럽경제를 세계자본주의 경제로 포섭하기 위해 유럽을 지원했으며, 그것의 구체적인 형태가 북대서양조약기구(NATO)와 ‘마샬 플랜’(Marshal Plan)이었다. 미국의 우선 하에서 경제적 복구와 유럽의 자율성을 회복하려는 시도가 유럽통합의 또다른 계기였다고 할 수 있다. 이 과정에서 유럽 차원의 군사적 협력체 건설구상은 냉전체제에 의해 저지되었지만 경제통합은 일정정도 자율적으로 수행될 수 있었다. 사실 유럽통합의 진전과정은 미국 중심의 세계경제체제의 변화에 따른 유럽차원의 대응이라고 할 수 있다. 최근 미국의 쇠퇴와 일본의 부상 그리고 농유럽 및 소련의 붕괴라는 변화된 국제환경은 유럽공동체의 새로운 도약을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

3 고등기관의 초대 의장은 유럽통합의 아버지로 불리는 프랑스 출신의 연방주의자 장 모네(Jean Monnet)였다. 1980년대에 들어 시장통합으로 상징되는 유럽의 제도약을 이끌고 있는 현 유럽공동체 집행위원회 위원장인 프랑스 출신의 자크 드로르(Jacques Delors)는 장 모네의 지적인 계승자로 평가되고 있다. ‘제도적 틀’(institutional framework)과 ‘분명한 시한’(deadlines)을 갖는 계획이 유럽의 진보에 본질적인 두 요소라는 모네의 주장을 들보르는 충실히 계승하고 있다.

4 1976년 유럽의회(European Parliament)로 개칭되었다. 그러나 이 명칭은 1985년 단일유럽법에서 공식적으로 인준되었다.

5 사실 공동시장의 수립과 각 회원국가의 경제정책을 접근시키는 것이 로마 조약 2조와 3조에 규정되어 있는 핵심적인 목표이니(Rudden and Wyatt, 1992:18-9). 앞으로 인용하는 유럽공동체 조약은 Rudden and Wyatt(1992)에 실려 있는 조약들의 조항과 페이지를 명기한다.

## 2. 문제제기

유럽공동체 발전과정의 제3단계는 새로운 도약이 이루어지는 1985-92년의 기간이다. 유럽공동체의 정책결정과정에서 국민국가와 초국가적 제도간의 상호작용을 분석하는 본 논문에서 집중적으로 다루는 시기가 바로 3단계이다. 단일유럽법에 의한 ‘시장통합’의 실현과 마스트리히트 조약에 의한 ‘유럽동맹(European Union:EU)’의 준비로 대표될 수 있는 이 시기에 대해 정책결정과정의 측면에서 다음과 같은 질문을 던져볼 수 있다.

“왜 1980년대 중반의 시점에” 유럽공동체의 새로운 도약이라고 할 수 있는 ‘단일유럽법’(Single European Act:SEA), 즉 ‘1992 프로젝트’가 의제로 상정되었는가?” “이 의제는 누구에 의해 제기되었는가? 정부간 협상이 여전히 유럽공동체의 질적인 비약을 이루는 정책결정과정에서 중요한 역할을 수행했는가, 아니면 초국가적 제도—집행위원회와 유럽의회—나 또는 초국가적인 이익집단—예를 들어 대자본가 집단—이 의제설정과정이나 정책을 정식화하는 과정에서 핵심적 역할을 수행했는가?” “단일유럽법은 왜 유럽공동체의 입법과정을 변화시키는 ‘제도개혁’을 수반했는가?” 그리고 “현재 유럽공동체가 역내시장의 완성과 초국가적 제도의 부분적 강화에 그치지 않고 정치동맹과 통화·경제동맹으로의 상승 및 초국가적 제도의 귀환을 강화하는 방향으로 움직이고 있는 이유는 무엇인가?” 이상의 질문들이 본 논문에서 고찰하고자 하는 핵심적 내용들이다. 위와 같은 문제의식에 입각하여 본 논문은 아래와 같은 내용으로 구성된다.

이 연구에서는 유럽공동체의 정책결정과정을 다음의 세차원으로 분류한다. 유럽공동체에는 ① 단일유럽법과 같이 유럽공동체의 질적인 도약을 이루는 정책수립을 둘러싼 정책결정과정(‘광의’의 정책결정과정), ② 유럽공동체를 건설하는 조약의 범위 안에서 이루어지는 ‘협의’의 정책결성과정인 ‘입법과정’, ③ 유럽공동체의 정책을 집행하기 위해 필요한 ‘이차적 입법’(secondary legislation)이라고 할 수 있는 집행위원회 내부의 의사결정과정이 존재한다. 각각의 과정에서의 행위자들은 다르지만, 초국가적 구심력과 이에 대하여 국민국가가 행사하는 원심력이 존재하고 있다. 이러한 두 가지 힘의 공존은 유럽공동체의 정책결정과정을 특징짓는 핵심적인 것이다. 이러한 ‘특수성’은 회원국가 사이의 갈등과 협력, 회원국가와 초국가적 제도간의 갈등과 협력 그리고 공동체 제도간 권한배분 등의 문제에서 구체적으로 드러난다. 단일유럽법으로 이행하면서 이 구심력과 원심력의 공존형태가 변화되는 과정을 추적하고, 그 변화의 함의를 추출하는 것이 본 논문의 주요한 목적이다.

2장에서는 유럽통합의 발전과정 및 정책결정과정의 변화를 설명하는 이론을 소개한다. 코어핸과 호프만이 지적하듯이, 단일유럽법을 계기로 유럽공동체의 정책결정과정은 아주 갑작스럽게 변화했고(Keohane and Hoffman, 1990:284), 그리하여 기존 이론들의 적설성이 상실되고 있다.<sup>6</sup> 현재 1992 프로젝트의 성공을 설명하는 대표적인 이론으로 초

6 갑작스러운 변화가 상징하듯이 유럽통합을 설명하는 이론들은 당시의 상황과 밀접한 관련을 맺고 있다. 1950년대는 상대적으로 정부제약으로부터 자유로운 집행위원회에 의해 통합의 방향이 주어진

국가적 제도주의와 정부간 제도주의가 대립하고 있다.

3장에서는 정책결정과정의 주요한 행위자인 유럽공동체의 제도를 국민국가를 대표하는 조직인가 아니면 공동체 차원의 이익을 보증하는 제도인가에 따라 ‘초국가적 제도’와 ‘정부간 제도’로 구분하고, 정책결정과정에서 각 제도들이 수행하는 역할과 제도간 관계를 분석한다.

4장에서는 단일유럽법이 결정되는 광의의 정책결정과정을 의제설정과정, 정책형성, 정책실행과정으로 나누어 분석한다. 단일유럽법으로의 이행을 설명하는 과정에서 초국가적 제도주의와 정부간 제도주의적 설명이 가장 첨예하게 대립하고 있다.

5장에서는 유럽공동체를 내에서의 정책결정과정이라고 할 수 있는 입법과정을 유럽의회의 개입방식에 따라 ‘자문절차’, ‘협력절차’, ‘공동결정’으로 구분하고, 각 과정에서의 매카니ズム과 제도간 관계를 분석한다.

6장에서는 정책결정과정의 ‘민주성 결핍’이라는 비판에 주목한다. 이 비판은 유럽인의 직접선거로 선출된 유럽의회의 권한강화와 밀접히 관련되어 있다. 유럽의회의 역할과 기능이라는 측면에서 민주성 결핍의 내용을 고찰하고, 이 비판을 어느 정도 수용한 것으로 평가될 수 있는 마스트리히트 조약에서 제시되고 있는 새로운 정책결정과정을 개괄한다.

## II. 정책결정과정에 대한 분석시각

‘누가’ ‘무엇을’, ‘언제’, ‘어떻게’ 결정하는가는 모든 정책결정과정에서 핵심적인 문제이다. 유럽공동체의 정책결정과정도 예외는 아니지만, 일반적인 국민국가의 정책결정보다는 복잡한 형태를 띠고 있고, 더구나 통상의 국제조직과는 달리 – 예를 들어 북미자유무역협정(NAFTA)에는 공동의 정책형성기구가 존재하지 않는다 – 정책을 발의할 수 있고 조직의 의장이 국민국가들의 대표모임인 정상회담에 참여하여 일정한 역할을 수행할 수 있는 행정기구인 집행위원회가 존재하며, 공동체 법이 회원국가에 구속력을 갖는 체계를 갖추고 있고, 국경을 가로지르는 선거를 통해 의회를 구성한다는 사실 등에서 독특성을 지니고 있다.

일반적으로 유럽공동체가 정부간 조직 수준을 넘어서고 있다는 사실에는 대부분의 연구자 사이에 이견이 없다. 그러나 유럽공동체가 회원국가의 주권이 완전히 이양(transferring)된 ‘연방’(federation)이 아닌 것은 분명하다. 그렇기 때문에 ‘주권합동’(pooling of

시대이다. 이러한 상황에 조응하여 기능주의가 대표적인 이론으로 부각되었다. 1960년대는 초국가적 암벽집단의 활동과 드글주의의 요구가 경제발전과 결합하여 1980년대의 ‘1992 운동’과 유사한 방법으로 통합이 진전되던 시기였다. 그러나 정부간 협상과 간료회의가 집행위원회의 상위에 위치하여 통합이 방해되던 시기였다. 신기능주의가 출현한 것이 바로 이 시점이다. 국가연합주의(confederalism)라는 용어 또는 경제적 상호의존의 시대라는 개념화가 시도된 것도 당시의 상황을 반영한 것이라고 볼 수 있다(Lodge, 1989a:28).

sovereignty)이 이루어진 ‘공동체’<sup>7</sup>(community) 또는 ‘국가연합’<sup>8</sup>(confederation) 등으로 개념화된다. 이렇듯 유럽공동체의 조직화 수준에 대한 명확한 개념화가 어려운 이유는 정부간 협상과 초국가적 제도가 공존하는 유럽공동체 정책결정과정의 특수성 때문이라고 할 수 있다.

위와 같은 이유로 인해 유럽공동체의 회원국간 협력(cooperation) 및 그것을 가능하게 한 정책결정과정에 대한 분석에서도, 정부간 협상을 강조하는 입장과 초국가적 제도의 역할을 강조하는 입장이 대립하고 있다. 현재 1992 프로젝트의 성공을 설명하는 이론으로는 전략적 선택이론과 제도주의의 성과를 흡수한, ‘초국가적 제도주의’(supranational institutionalism)와 정부간 제도주의(intergovernmental institutionalism)가 대표적이다.<sup>9</sup> 이하에서는 각 이론이 제시하고 있는 ① 통합의 동력 및 ② 정책결정과정에 대한 설명 방식을 간략히 소개하기로 한다.

## 1. 초국가적 제도주의

초국가적 제도주의는 “‘국가 위에서’ 행동하는 국제제도와 초국가적 집단이 향유하는 자율성과 영향력을 강조한다”(Moravcsik, 1991:24)는 점에서, 유럽통합을 설명하는 전통적인 이론인 신기능주의<sup>10</sup>(neofunctionalism)의 세련된 변형이라고 할 수 있다. 신기능주의는 통합과정의 내적 논리(internal logic)를 통합의 동력으로 상정하고, 집행위원회·유럽의회·초국가적 이의집단 등을 정책결정과정의 행위자로 강조한다. 이러한 주장을 뒷받침하는 개념이 ‘부문적 통합의 확장 논리’라고 할 수 있는 ‘침투확산’(spillover)과 정치행위자들의 점진적 정치화(gradual politicization) 개념이다(구영록, 1989:333).

그러나 70년대에 공동경제정책이 정치·군사적 협력으로 상승되지 않은 것처럼, 침투확산의 논리는 일정 기간 동안의 ‘양적인 발전’에 대한 설명에서는 적실성을 갖지만 공

<sup>7</sup> 공동체라는 용어는 이론적인 개념화하기 보다는 현재의 상태를 묘사하기 위해 채택된 것이다(Noel, 1992:5).

<sup>8</sup> 연방보다 국가연합의 개념이 사용되는 근거로는, 첫째 유럽공동체의 제도가 대체로 정부간 조직의 성격을 띠고 있고, 둘째 세부적인 규제의 망보보다는 오히려 공동의 틀을 건설하는 것에 관심을 갖고 있으며, 셋째 국민국가의 다양성이 인정된다는 점이 지적된다(Keohane and Hoffman, 1990:279).

<sup>9</sup> 샌드홀츠와 지스만은 1992 프로젝트의 성공을 설명하는 이론을 ① 기능주의, ② 지역협정(regional agreement) 이면에 놓여 있는 국내정치를 강조하는 접근, ③ 국제적이고 국내적인 변화에 대한 대응으로서 엘리트 협상(elite bargain)에 초점을 맞추는 접근 등으로 분류한다(Sandholtz and Zysman, 1989:97). 본 논문에서는 Moravcsik(1991)의 개념화에 따라 두번째 접근법을 ‘정부간 제도주의’, 세번째 접근법을 ‘초국가적 제도주의’로 부르기로 한다.

<sup>10</sup> 코어핸은 국가간 관계를 ‘전쟁상태’(state of war)라고 보는 현실주의적 입장과 기능주의를 대립시킨다. 기능주의는 경제적 상호의존의 세계에서 협력(cooperation)을 본질적인 것으로 인식하고, 공동의 경제이익이 국제제도와 규칙에 대한 요구를 만들어낸다고 주장하는 입장이다. 코어핸은 그러한 접근이 국제제도에 의해 수행된 기능에 대한 일관된 강조를 한다는 점에서 기능주의를 ‘제도주의’로 바꾸어 부르고 있다(Keohane, 1984:7).

동체의 ‘질적인 도약’에 대한 설명에서는 한계를 드러낸다. 그리고 성공적인 침투확산과 점진적인 정치화 개념의 움직임은 활동, 즉 초국가적 제도의 역할이 공동체의 정책결정과정에서 확대되기 위해서는 ‘정부간 협상’을 통한 동의가 이루어져야 한다는 비판에 직면하면 이 이론은 적실성을 상실하게 된다(Keohane and Hoffman, 1990:287).<sup>11</sup>

위와 같은 신기능주의의 비판은 현실주의에 기초한 것이다. 신기능주의의 비판적 계승이라고 할 수 있는 초국가적 제도주의자들은 현실주의와 다른 시각에서 신기능주의를 비판한다. 그들은 신기능주의가 ① 유럽의 프로젝트가 중단과 계속을 반복하는 성격(stop-go nature)을 갖고 있음을 설명하지 못하고, ② 침투확산의 압력이 강력한 이슈 영역에서도 국민국가적 수단이 선호된 이유를 설명하지 못한다고 비판한다(Sandholtz and Zysman, 1989:99).

위와 같은 비판을 토대로 초국가적 제도주의는 통합이 질적인 비약을 이루는 ‘시점’과 공동정책이 모색되는 ‘이유’를 설명하기 위해, 국제구조와 국내정치의 변화에 대응하려는 목적으로 형성된 엘리트 협상에 초점을 맞춘다. 미국의 쇠퇴와 일본의 부상으로 특징지워지는 새로운 국제환경은 유럽과 미국의 관계 그리고 유럽공동체 내부관계를 재고하게 만들었고, 이러한 상황에서 집행위원회가 단일시장을 선호하는 초국가적 연합(transnational coalition)을 동원함으로써 정책적 창발성을 발휘할 수 있게 되었다는 것이 초국가적 제도주의가 통합의 동력을 설명하는 방식이다. 이어 초국가적 제도주의는 1992 프로젝트의 성공을 설명하면서 협상의 차원을 기본적 목표, 즉 단일유럽법을 구체화하는 ‘근본적 협상’과 단일유럽법의 복표들을 실현하기 위한 ‘보조적 협상’으로 구분한다. 이러한 협상과정에서 집행위원회의 역할이 특히 강조되는 것이다<sup>12</sup>(Sandholtz and Zysman, 1989:100-1).

그러면 이제 초국가적 제도주의에 대한 비판을 살펴보자. 국제체제의 협력 메카니즘에 대한 근본적으로 상이한 시각인 현실주의에 기초한 비판의 초점은 초국가적 제도주의자들의 주장이 ‘역사적 사실’과 부합하지 않는다는 것이다. 정부간 제도주의의 초국가적 제도주의에 대한 비판은 ① 초국가적 제도의 역할, ② 초국가적 기업집단의 역할 그리고 ③ 통합지향적 성격을 갖는 정치가들의 역할이라는 세 측면에서 이루어지고 있다(Moravcsik, 1991:22-4, 44-8).

11 코어헨과 호프만은 침투확산의 논리를 비판하면서도, 정부간 협상의 과정에서 이미 획득한 이익을 보호하기 위해서도 새로운 부분으로 과제를 확장하려는 유인이 있음을 지적하면서 기능주의 이론의 부분적 적실성을 지적하고 있다(Keohane and Hoffman, 1990:289).

12 결국 초국가적 제도주의는 유럽통합의 발전과정에서 집행위원회의 정치적 기업가정신을 축으로 하여, 초국가적 제도인 유럽의회와 유럽법원으로부터의 압력 그리고 초국가적인 기업들로 구성된 이익집단의 로비활동을 강조하는 것이다. 또한 이러한 설명방식은 단일유럽법의 협상과정에만 국한되지 않는다. 초국가적 제도주의는 과거 유럽월강 및 석탄공동체의 창설부터 장 모네 등 ‘유럽인들’의 정치적 기업가 정신이 유럽통합의 한 동력이었다는 사실, 그리고 유럽통합의 진전과정은 항상 미국과의 관계에서 이해되어야 한다는 사실을 자신들의 이론의 적실성을 증명하는 자료로 사용한다(Sandholtz and Zysman, 1989:101-2).

첫째, 1980-85년 기간에 유럽공동체 제도 내부에서 유럽의회를 중심으로 개혁압력이 증가한 것은 사실이다. 그러나 유럽의회 내부에도 개혁의 범위와 내용을 둘러싸고 '최대주의자'(maximalist)와 '최소주의자'(minimalist)가 대립하고 있었고, 단일유럽법을 결정하는 정부간 협의회에서 유럽의회는 배제되어 있었다. 그리고 최종적으로 결정된 단일 유럽법에는 초국가성의 제고를 요구한 최대주의자의 의견이 반영되기보다 비관세장벽의 제거라는 소극적 통합정책을 주장한 최소주의자의 의견이 채택되었다. 둘째, 유럽의 기업가집단이 단일유럽법을 추진하는 과정에서 가장 적극적인 찬성세력이었던 것은 사실이다. 1981년 유럽차원의 정보기술개발을 위한 프로젝트가 조직되면서 기업가집단의 요구는 보다 증가되었다. 그러나 기업가집단에는 유럽공동체에 가입하지 않은 국가들도 참여하고 있었고<sup>13</sup>, 실제적으로 기업가집단이 적극적인 개입을 시작한 시점도 단일유럽법으로의 이행에 있어 분기점을 이루는 1984년 프랑스의 각료회의 의장직 개시 이후였다. 셋째, 집행위원회 위원장인 자끄 들로르(Jacques Delors)와 단일유럽시장 담당 집행 위원이었던 아서 콕필드(Arthur Cockfield)의 정치적 기업가정신이 단일유럽법이 의제로 상정되고 정책결정의 시간을 줄이는데 공헌한 것은 사실이다. 그러나 집행위원회 '백서' (White Paper)의 대체적 윤곽은 이미 정상회담에서 작성된 것이었고, 들로르가 집행위원장에 취임하던 1985년에는 이미 1984년 풍텐블로 정상회담(Fontainebleau summit)에서 단일유럽법에 대한 획기적인 돌파구가 마련되어 있었다.

위와 같은 사실들은 이후 4장에서 자세히 살펴볼 것이다. 여기서 잠정적으로 결론을 내리면, 집행위원회를 비롯한 초국가적 제도가 부분적으로는 의제설정의 측면에서 일정한 기능을 수행한 것이 사실이지만 결정적으로 정책이 구체화되는 과정에서는 초국적 제도가 정부간 협상에 종속될 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 특히 초국적 정책결정을 제한하고 회원국가의 거부권을 인정한 1966년 룩셈부르크 타협은 단일유럽법이 구체화되기 전까지 유럽공동체의 정책결정과정을 정부간 협상의 방식으로 만든 결정적인 계기였다.

## 2. 정부간 제도주의

정부간 제도주의<sup>14</sup>는 유럽공동체의 주요 회원국가인 독일, 프랑스, 영국의 국가간 협

13 더구나 기업가집단의 본부는 유럽공동체의 회원국가가 아닌 스위스의 제네바에 위치하고 있었다.

14 정부간 제도주의는 국가가 국제체제의 주요한 행위자라고 주장한다는 점에서 코어핸의 '수정된 구조주의적 현실주의'(modified structural realist)의 현실주의적 기초를 공정한다. 코어핸은 수정된 구조주의적 현실주의가 국가를 세계정치의 주요한 행위자로 설정한다는 점에서는 현실주의와 동일하지만 미국가적 행위자, 정부간 조직, 초국가적이고 초정부적인 관계를 보다 강조한다는 점에서 차이를 보인다고 주장한다. 그러나 정부간 제도주의는 국가를 '블랙박스'(black box)로 파악하지 않는다는 점에서, 즉 체제개혁(regime reform)의 근거가 단순히 국제체제의 힘의 분포가 변화하는 것에 서 뿐만 아니라 '국가이익의 변화'(changing interest of states)에도 근거하고 있음을 강조한다는 점에서 수정된 구조주의적 현실주의와 차이를 보이고 있다(Keohane, 1986:193; Moravcsik, 1990:27).

상에 촛점을 맞추는 접근법이다. 따라서 회원국가의 정부와 유럽공동체의 정부간 제도라고 할 수 있는 유럽정상회담·정부간 협의회·각료회의 등이 정책결정과정의 주요 행위자로 설정되고, 집행위원회와 유럽의회와 같은 초국가적 기구는 국가이익을 보증하는 보족적인 행위자로 설정된다. 정부간 제도주의는 설명을 위한 요소로 ① 정부간 협상, ② 최소의 공통분모 협상, ③ 주권의 보호라는 세 가지 원칙을 제시한다(Moravcsik, 1990: 25-27, 48-9).

첫째, 정부간 제도주의는 유럽공동체의 정치가 나른 수단에 의한 국내정치의 연속이라는 시각에서 출발한다. 정부간 제도주의자들은 유럽공동체가 탄생시기부터 주요 국가의 정부간 협상에 기초하고 있었다는 사실을 자신의 이론을 정당화하는 근거로 제시한다. 아무리 사회의 이익이 초국가적일지라도, 주요한 정치적 표현의 형태는 국민국가적이라는 것이다. 즉 단일유럽법은 국내적인 정책선호가 수렴된 결과라는 것이다. 구체적으로 단일유럽법의 결정과정에서는 1979년 영국 보수당의 집권과 1983년 프랑스의 시장지향적 경제정책으로의 전환이 결정적인 요소로 간주된다.

둘째, 유럽공동체의 협상은 국가간의 상대적인 힘을 반영하는 것이고 큰 국가들은 사실상 정책결정과정에서 거부권을 행사할 수 있기 때문에, 협상이 큰 국가들의 최소의 공통이해로 수렴되는 경향이 있다고 주장된다. 이 과정에서 어떤 국가에게 현 상태에서 선호하지 않는 주요 이슈에 관한 결과를 수용하게 하는 유일한 도구는 바로 '배제의 위협'이다. 단일유럽법의 협상과정에서 영국은 시장자유화 정책에는 찬성했지만, 각료회의에서의 다수결투표 확대와 유럽의회의 권한강화를 포함하는 제도개혁에는 반대했다. 독일과 프랑스는 이 과정에서 영국을 배제하겠다는 위협을 가했고, 영국은 이에 굴복하여 결국 제도개혁을 수용했다. 그러나 최종적인 결과는 영국에게도 별로 불만이 없는 최소의 공통분모로 수렴되었다.

셋째, 유럽공동체와 같은 국제체제에 참여하는 것은 일정하게 주권의 상실과 관련되기 때문에, 주권과 관련된 개혁에 대해서는 만장일치를 요구하고 자신들의 주권을 침해 할 수 있는 초국가적 기구인 집행위원회나 유럽의회·유럽법원 등에 권위를 부여하기보다는 각료회의와 같은 정부간 제도를 선호한다고 주장된다. 단일유럽법의 협상과정에서도 국민국가의 주권과 밀접한 관련을 맺고 있는 통화정책과 공동외교정책은 제외되었고, 이 문제에 대한 논의를 위해서는 또다시 새로운 정부간 협의회를 구성할 수밖에 없었다.

정부간 제도주의의 위와 같은 주장에 대해 초국가적 제도주의의 비판도 만만치 않다. 초국가적 제도주의를 강조하는 입장에서도 유럽국가들의 시장지향적인 정책으로의 전환, 즉 사유화(privatization)와 탈규제(deregulation)를 경제정책의 전면에 내세우는 정책의 선택이 1992 프로젝트를 생산하는 '필요조건'이 있음을 인정한다. 그러나 초국가적 제도주의자들은 ① 정부간 제도주의가 1980년대 중반의 시점에서 단일유럽법이 제기된 이유를 설명하지 못한다는 점, 즉 국제구조의 변화와 국내적 발전의 '동시성'을 설명하는

데 정부간 제도주의가 한계를 노정한다는 점, ② 국내정치에 개입하는 정당이나 노동조합들이 1992 프로젝트를 논의하기는 하지만 1992 프로젝트의 과정을 시작했던 논의와 협상에 개입하지 않았다는 사실, 그리고 ③ 1992 프로젝트는 국내정치적 맥락에서 등장한 것이 아니라 외부로부터, 즉 집행위원회에서 나왔다는 점을 지적한다(Sandholtz and Zysman, 1989:99-100).

그러나 국제구조의 변화에 대한 대응이 초국가적 형태일지라도, 그 과정에서 국민국가의 전략적 선택이 배제된다면 초국가적 대응은 가능하지 않다. 그리고 국내정치세력들이 1992 프로젝트 논의에 깊게 개입하지 않았을 지라도, 국민국가의 정부가 정부간 협상에 참여했다는 것은 일정한 동의를 전제하는 것이다. 또한 뒤에서 지적하는 것처럼, 집행위원회의 반의안과 최종적인 정책의 차이는 유럽공동체의 정책결정과정에서 국민국가의 우위를 입증하는 것이라고 할 수 있다. 결국 국제체계의 최종적 행위자는 국민국가의 정부(또는 정부 내의 해계모니터 분파)라는 사실을 전제로 할 때, 오히려 초국가적 제도주의가 설정하고 있는 변수는 정부행동의 범위를 제한하는 환경적 요인 내지 필요조건으로 기능한다고 보아야 할 것이다.

### III. 정책결정과정의 제도적 행위자 : 초국가적 제도와 정부간 제도

유럽공동체 정책결정과정의 가장 중요한 행위자는 국민국가의 정부이다. 그렇지만 코어헨이 지적하듯, 정부간 협력은 반드시 그것을 지지하는 최소한의 제도적 구조 안에서만 발생할 수 있다(Keohane, 1989:159).

회원국가들의 공동이익 추구를 목표로 하는 유럽공동체는 비교적 안정적인 제도체계와 국민국가로부터 ‘상대적 자율성’을 갖는 제도로 구성되어 있다. 제도의 행위절차와 행동범위를 규정하는 명문화된 조약이 존재하고, 그러한 규칙에 따른 제도적 실천이 보장되며, 각 제도들이 공동정책 및 통합의 진전이라는 규범적 목표에 충실한 행위양태를 보이고 있다. 유럽공동체의 주요 행위자인 회원국가의 정부나 정부간 모임이 제도의 성격과 행동을 제한하지만, 또한 제도가 회원국가의 행동을 제한하기도 한다.

어떤 제도가 국민국가를 대표하는 조직인가 아니면 공동체 차원의 이익을 보증하는 조직인가의 여부는 초국가적 제도와 정부간 제도를 구분하는 일차적 기준이다.<sup>15</sup> 초국가적 제도와 정부간 제도의 갈등 및 협력은 유럽공동체에 존재하는 초국가적 구심력과 회원국가를 기반으로 한 원심력의 갈등 및 협력을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

유럽공동체의 각종 제도에 대해서는 이미 많은 문헌에서 소개되고 있기 때문에 본 논문에서는 정책결정과정과 관련된 부분으로 서술을 제한한다.

15 그러나 초국가적 제도라고 할지라도 국민국가의 통제로부터 자유로울 수는 없다. 그렇기 때문에 제도의 구분기준은 양적인 차이이고, 초국가적 제도의 초국가성은 상대적 자율성일 수밖에 없다.

## 1. 초국가적 제도

### (1) 유럽의회

유럽의회는 유럽공동체 제도 가운데 가장 초국가적 성격을 갖고 있는 제도라고 할 수 있다. 현재 유럽의회 의원은 유럽인의 직접선거로 선출되며, 선출된 의원들은 국민국가 별로 원내집단을 구성하지 않고 자신들의 이데올로기적 정향에 따라 유럽차원의 조직을 구성한다.<sup>16</sup> 유럽의회는 의식적으로 국민국가적 색채를 제거하기 위해 노력하고 있다.

유럽의회의 모체는 1952년에 설립된 유럽석탄 및 철강공동체의 ‘총회’(common assembly)로, 단순히 회합을 의미하는 총회에서 토론을 통해 안건을 심의하는 운영방식을 의미하는 ‘의회’(parliament)로 이름이 바뀐 것은 1976년이다. 초기 총회의 구성원은 회원국가의 의회에 의해 임명되었으나, 1975년 로마 유럽정상회담의 합의에 따라 1976년 각료회의의 결정으로 직접선거가 결정되었다.<sup>17</sup> 그러나 각국 의회의 비준이 늦어지면서 1978년에 이르러 입법이 이루어졌고, 최초의 직접선거는 1979년 6월에 실시되었다. 회원국가들은 각국의 선거체계에 따라 의원을 선출했고<sup>18</sup>, 초국가적 제도를 구성하는 과정에 회원국가적 방법을 사용한다는 비판이 제기되었음에도 불구하고 선거제도의 통일은 1984년과 1989년 선거에서도 이루어지지 않았다.

유럽공동체 정책결정과정에서 유럽의회는 그 명칭에 걸맞게 입법기능을 수행하는 것이 아니라, 집행위원회와 각료회의의 자문에 응하고 그들을 감독하는 기능을 수행한다.<sup>19</sup>

자문과 감독기능은 주로 입법과정에서 수행된다. 단일유럽법 이전에는 공동체 입법과정에 ‘자문절차’(consultation procedure)만이 적용되었으나 단일유럽법의 제정으로 역내

<sup>16</sup> 유럽의회의 정치세력의 분포는 다음과 같다. 사회당 그룹 179, 유럽민주당 그룹(기독교 민주당 그룹) 122, 유럽민주주의 그룹 34, 유럽단일좌파 그룹 14, 자유민주주의와 개량주의 그룹 49, 유럽민주동맹 그룹 22, 무지개 그룹 15, 녹색 그룹 29, 유럽우익의 전문그룹 14, 무소속 12. 각 정파에 대한 자세한 소개는 Jacobs and Corbett(1990), pp. 54-83 참조.

<sup>17</sup> 회원국가에 할당된 의석수는 다음과 같다. 독일 99, 영국 87, 프랑스 87, 이탈리아 87, 스페인 64, 네덜란드 31, 포르투갈 25, 벨기에 25, 덴마크 16, 아일랜드 15, 룩셈부르크 6, 총 567명 이 의석수는 1994년 6월 9일, 12일에 실시되는 유럽의회선거를 위해 확정된 것으로, 이전과 비교하여 독일이 통일이후 18석이 증가되었고 영국·프랑스·이탈리아·네덜란드 등 주요국가의 의석수가 늘어났다.

<sup>18</sup> 이러한 선거체계가 미친 영향에 대해서는 Sweeny(1984) 참조. 영국을 제외한 11개 국가는 부분적으로 비례대표제를 채택하고 있고, 영국은 소선거구제를 고수하고 있다.

<sup>19</sup> 여기서는 유럽의회의 주요 기능 가운데 하나인 공동예산 결정권에 대한 상세한 논의는 생략한다. 1975년에 도입된 ‘조정절차’로 유럽의회는 각료회의와 더불어 유럽공동체 예산 가운데 강제적 지출(obligatory expenditure)을 제외한 예산을 통제할 수 있게 되었다. 그러나 농가보조금의 형태를 띠고 있는 강제적 지출이 예산의 2/3를 차지하며 유럽의회는 예산권의 가장 중요한 부분이라고 할 수 있는 예산수입의 증가를 결정할 수 없다는 점에서, 유럽의회는 제한적인 권한을 보유하고 있다고 평가할 수 있다. 유럽공동체 예산에 관한 자세한 내용은 Strasser(1992) 참조.

시장의 완성과 관련된 부분에는 유럽의회에 의한 재의가 반드시 요구되는 ‘협력절차’(co-operation procedure)가 채택되고 있다.<sup>20</sup>

유럽의회는 매달의 회기 동안 2주는 상임위원회 활동을 하고 세번째 주에는 정치집단별 모임을 개최한다. 집행위원회의 책임자는 집행위원회의 결정과 집행위원회가 각료회의에 제출하는 법의안에 대해 유럽의회의 해당 상임위원회에 설명을 한다.<sup>21</sup> 또한 상임위원회는 집행위원회가 각료회의에 제출하는 법의안에 대한 유럽의회의 의견을 표명하거나 또는 유럽의회 자체의 의결안을 만들기도 한다. 이 과정에서 유럽의회 의원의 집행위원회와 각료회의에 대한 질문시간(Question Time)이 유럽의회가 집행위원회와 각료회의를 견제하는 수단으로 이용되고 있다.<sup>22</sup>

유럽의회는 직접선거에 의해 선출된 유일의 공동체 기구로서 끊임없이 정책결정과정에서 자신들의 위상을 제고하고, 유럽공동체를 연방국가와 유사한 형태로 발전시키고자 노력하고 있다. 특히 주목되는 것은 유럽의회를 의회민주주의의 국가에서의 의회와 유사한 기능을 갖는 제도로 격상시키는 내용을 담고 있는 1984년 ‘유럽동맹 건설초안’(Draft Treaty Establishing the European Union)으로, 이 제안은 단일유럽법의 협상과정에 상당한 영향을 미친 것으로 평가된다. 특히 초국가적 제도주의를 강조하는 연구자나 정치가들은 단일유럽법의 협상과정에서 유럽의회의 영향력을 높이 평가하고 있다. 그러나 우리가 3장에서 살펴보는 것처럼 유럽의회의 실제적 영향력을 미미하다. 그리고 유럽의회 내에 연방주의 세력이 다수인 것은 사실이지만, 유럽의회 의원 전부가 동일한 견해를 갖고 있지 않으며 유럽통합에 반대하는 세력도 유럽의회에 포진하고 있다.

## (2) 집행위원회

집행위원회는 각 회원국가에서 추천된 최소한 1인과 동일국가에서 2인을 넘지 않는 17명으로 구성된다.<sup>23</sup> 집행위원의 추천권은 회원국가에 있지만, 집행위원회는 회원국가

20 협력절차에 대한 자세한 내용은 4장을 참조.

21 유럽의회에는 정치문제위원회, 농수산업 및 농촌발전위원회, 예산위원회, 경제와 통화 및 산업정책위원회, 에너지 및 연구와 기술위원회, 대외경제관계위원회, 법과 시민권위원회, 사회문제와 고용 및 노동환경위원회, 지역정책과 지역계획위원회, 수송과 관광위원회, 환경과 공중보건 및 소비자보호위원회, 청년·문화·교육·미디어와 스포츠위원회, 발전과 협력위원회, 예산통제위원회, 제도문제위원회, 절차의 규칙 및 신입과 면책의 검증위원회, 여성 권리위원회, 청원위원회 등의 18개 상임위원회가 있다.

22 1973년 이후 의회 회기 동안 유럽의회 의원의 집행위원회, 각료회의, 유럽정치협력체에 대한 질문 시간이 공식화되었다. 1989년에 이 절차를 통해 집행위원회는 581건, 각료회의 의장은 172건, 또한 유럽정치협력체는 130건의 질문에 답변했다(Noel, 1992:27).

23 1989년 회계연도에 집행위원회는 17명의 집행위원 산하에 23개 전문국(Directorate-Generals)으로 나뉘어져 있으며 기능부서에 9,911명, 연구분야 3,176명, 공동체의 제반 문건을 각 회원국가의 언어로 번역하는 관료 2,700명을 방라하여 총 15,787명이 근무하고 있다. 흥미로운 것은 언어의 통일

로부터 ‘독립성’이 보장된다(10조, 79). 즉 집행위원회는 회원국가의 이익이 아니라 공동체의 이익을 위해 활동하도록 규정되어 있다. 그러나 집행위원회의 활동은 실제적으로 회원국가와 각료회의에 의해 상당 정도 제한되고 있다.

유럽공동체가 확장됨에 따라 집행위원회에 충원되는 관료의 숫자도 증가하고 있다. 이 과정에서 각 회원국가들의 이해에 따라 다수의 관료들이 충원되었고, 이것이 집행위원회의 비효율성을 야기하는 요인으로 지적되기도 했다. 더구나 회원국가의 정부들이 집행위원회의 관료가 ‘그들의 국가’를 위해서 활동하기를 기대함에 따라, 집합적인 이익을 보장하는 기구로서 집행위원회의 위상이 실추될 가능성도 높아지고 있다<sup>24</sup>(Lodge, 1989a:34-5).

흔히 유럽통합의 ‘동력’으로 불리는 집행위원회는 공동체의 정책결정과정에서 다음과 같은 역할을 수행하고 있다.

첫째, 집행위원회는 공동체의 모든 정책을 발의한다. 공동체의 모든 정책은 형식적으로 집행위원회의 발의에서 시작한다. 집행위원회의 이 권한은 유럽공동체 조약들에 규정된 내용에 제한되지 않는다. 1972년 파리 유럽정상회담 이후 조약에 엄격하게 규정되지 않은 분야에서도 공동정책을 발의할 수 있게 되었다. 집행위원회는 유럽의회와 협력하여 정치·경제동맹의 시작이라고 할 수 있는 공동통화정책, 유럽국가들의 불균등발전을 시정하기 위한 지역정책, 유럽차원의 환경정책, 소비자 보호정책, 노동자의 권리를 보호하기 위한 사회정책 등을 공동체 차원의 정책으로 추진해 왔고, 이 정책들은 단일 유럽법에서 공동정책으로 구체화되기에 이르렀다.

둘째, 집행위원회는 민주주의 국가의 행정부와 유사하게, 결정된 정책을 국민국가가 적절히 실행하는가를 감독하거나 또는 직접 정책을 실행한다. 유럽공동체 정책의 많은 부분이 회원국가가 국내법으로 수용하거나 변형해야만 효력을 발생하는 ‘지침’(directive)의 형태로 이루어지기 때문에 집행위원회의 감독역할은 매우 중요하다.<sup>25</sup>

집행위원회의 정책실행을 위한 집행위원회 내부의 의사결정은 집행위원의 단순다수결로 이루어진다. 그리고 특별한 반대가 없다면 ‘서면절차’(written procedure)로 간소화된다. 그러나 각료회의로부터 권한이 위임된 조약에 기초한 입법의 실행, 즉 이차적 입

이 이루어지지 않았기 때문에 유럽공동체의 공식 문헌을 사국 언어로 번역하는 업무와 관련된 관료가 많다는 것이다.

24 회원국가가 자신들의 이해를 관철하는 대표적 방법은 자국이 추천한 집행위원이 자국의 이익에 따라 행동하지 않을 때 그를 재임명하지 않는 것이다. 영국수상 마가렛 셰퍼드(Margaret Thatcher)는, 영국정부가 송인하지 않은 난임시장의 완성과 관련된 법의안을 추진하던 자국 출신의 집행위원 아서 복필드를 1989년에 재임명하지 않았다.

25 만약 위반이 발생하면 집행위원회는 문제가 되는 국가에게 정해진 기간 –통상 2개월– 내에 사유서를 제출하도록 요구한다. 만약 공동시장의 기능에 직접적으로 영향을 미치는 중대한 사안인 경우 이 기간은 단축된다. 그리고 집행위원회의 사유서 제출을 요구받은 당사자가 이를 시행하지 않을 경우, 집행위원회는 유럽공동체 법원에 제소할 수 있고 법원의 결정은 양 당사자 모두에게 구속력을 갖는다(Noel, 1988:11).

법에는 특별한 절차가 도입된다. 1987년 7월 각료회의 결정으로 ‘공식화’된 ‘위원회 절차’(committeology)는 정부간 제도인 각료회의가 집행위원회의 의사결정과 유럽공동체의 정책실행과정을 통제하는 공식적인 방법이다. 이 결정으로 회원국가의 대표로 구성되는 자문위원회(advisory committee), 운영위원회(management committee), 규제위원회(regulatory committee) 등이 집행위원회의 실행과정에 공식적으로 개입하게 되었다.<sup>26</sup>

우리는 단일유럽법의 제정으로 초국가적 정책결정의 범위가 확대되는 시점에서 이러한 위원회 절차가 공식화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 초국가적 정책결정과정이 강화되는만큼 보다 세련된 형태로 회원국가에 의한 통제 또한 강화되고 있는 것이다.

사실 이들 위원회는 공동체 조약에 규정된 집행위원회의 독립성을 침해할 소지가 많다. 유럽의회는 특히 이러한 다양한 위원회의 활동에 대해 강력하게 문제를 제기하고 있다(Noel, 1992:17; Lodge, 1989b:72-5). 집행위원회 내에 회원국가를 대표하는 위원회의 설치는 회원국가 사이의 이해의 충돌 그리고 회원국가와 공동체 이의의 갈등을 정책실행 이전에 조정할 수 있다는 장점이 있기는 하지만, 집행위원회를 각료회의의 ‘식민지’로 만들 가능성이 높은 것도 사실이다.

그러나 집행위원회에 대한 회원국가의 영향력이 강해지는 만큼 집행위원회의 초국가적 성격도 중대되고 있다. 특히 장 모네와 자끄 들클로트처럼 집행위원회의 위원장이나 위원의 개인적 영향력이 뛰어날 경우, 그리고 단일시장의 완성과 같이 ‘완성된 프로그램’이 존재하고 ‘시한’이 분명히 정해진 프로젝트를 수행할 경우 집행위원회의 위상은 제고된다. 단일유럽법의 제정과정과 실행의 측면에서 집행위원회는 ‘제안하는’(propose) 기능을 넘어 ‘설득하는’(persuade) 기능을 보유하게 된 것으로 평가되기도 한다.

<sup>26</sup> 자문위원회는 집행위원회에 의견을 제시하는 역할을 한다. 그러나 집행위원회에 대한 구속력은 없다. 운영위원회는 1962년 공동 농업정책의 조정을 위해 설치되었다. 집행위원회는 입법초안을 운영위원회에 제출하고, 운영위원회는 각료회의와 동일한 특정다수결 방식으로 의견을 제출한다. 만약 집행위원회와 운영위원회의 의견이 상충될 경우, 이 안건은 각료회의로 이관되고 각료회의는 1개 월 이내에 집행위원회의 결정을 번복할 수 있다. 운영위원회는 아주 폭넓게 사용되고 있고 원활하게 작동하고 있다. 1989년 공동농업정책과 관련하여 359회의 다양한 운영위원회 모임이 개최되었고 1,749사례에 대해 1,609의 찬성의견, 하나의 반대의견 그리고 139사례에 대해서는 아무런 의견도 제출되지 않았다. 이와 같은 결과는 특히 공동농업정책 부문에서 회원국가와 공동체의 상호신뢰와 협력을 증명하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 운영위원회는 공동체 체계의 원활한 작동을 감시하는 경보 메카니즘이라고 볼 수 있다. 규제위원회는 공동관세의 운영에 처음으로 사용되었다. 이후 식료품이나 환경입법 등의 공동기준을 마련하는 과정에서 규제위원회 절차가 사용되었다. 집행위원회의 초안은 규제위원회에 의해 승인되지 않으면 실행될 수 없다(Noel, 1992: 16-7; Hartley, 1981:10-1). 규제위원회의 기능방식은 운영위원회와 유사하지만, 규제위원회의 결정이 보다 큰 구속력을 갖고 있다. 단일유럽법에는 자문위원회 절차를 주로 사용·할 것을 명문화하고 있지만, 각료회의는 자신들의 통제를 강화하기 위해 규제위원회 절차를 선호하고 있다.

### (3) 유럽법원

유럽법원의 재판관도 회원국가의 추천으로 임명된다. 그렇기 때문에 회원국가가 집행위원회를 통제할 수 있는 동일한 방식으로 유럽법원을 통제할 수 있는 가능성이 존재한다. 단일유럽법 이전에는 단심재판이나 단일유럽법을 통해 1심재판소가 설치되었다.

유럽법원의 판결은 회원국가의 법률보다 우위에 서고 개인·기업·정부 등에 구속력을 갖는다는 점에서 유럽법원의 활동은 유럽공동체의 어느 기관 보다 초국가적 성격을 띠고 있으며, 특히 유럽법원은 ‘정책실행과정’에 깊게 개입하고 있다. 더구나 유럽법원은 각료회의의 본래적 입법의도를 넘어서는 판결까지 수행함으로써 ‘대체 입법자’(substitute legislator)라는 평가까지 받고 있다.

유럽법원에 소송을 제기할 수 있는 당사자는 각 회원국 재판소와 개인, 기업, 정부 및 유럽공동체 기관들<sup>27</sup>이다. 근래에 들어서는 직접소송보다 회원국가의 법원의 요구에 의해 조약 및 공동체법의 해석과 유효성을 미리 판결하는 선결적 판결(preliminary rulings)의 사례가 증가하고 있다. 이는 공동체법과 회원국가의 법이 점점 더 긴밀한 관계를 갖는 현실을 반영하는 것이라고 할 수 있다(Noel, 1992:32-33).

### (4) 경제사회위원회

유럽공동체의 정책결정과정에서 자문기관의 역할을 하는 경제사회위원회는 사용자, 노동자 그리고 농민이나 소비자의 이해를 대변하는 대표들로 구성된다. 회원국가의 지명에 의해 각료회의가 위원을 임명하지만, 이들은 개인적인 역량에 의해 업무를 수행하고 있다.

집행위원회는 자신의 발의안에 대해 이 위원회의 자문을 구하고 있고, 유럽의회는 그 산하 위원회와의 정보교환 등을 통해 협력하고 있다. 그러나 각료회의는 이 위원회를 무시하려는 경향이 있다. 경제사회위원회의 위상과 관련하여, 유럽공동체의 입법부로 격상시키거나 또는 유럽공동체 내에서 코포라티즘(corporatism)을 표현하는 제도로 전환하거나 아니면 위원회를 폐지하는 등의 다양한 제안이 제출되기도 했다(Lodge, 1989a: 50).

위원회의 활동에서 주목되는 것은 자신의 발의로 ‘정책형성과정’에 의견을 개진할 수 있다는 점이다. ‘사회적 유럽’(Social Europe)을 의제로 상정하는 과정에서 이 위원회는 중요한 역할을 수행했고, 위원회의 이러한 역할은 1989년 유럽공동체 차원에서 노동자의 기본적인 권리를 규정한 유럽공동체 ‘사회헌장’(Social Charter)을 제정하는 계기를 마련했다.<sup>28</sup>

27 가장 강력한 초국가적 제도인 유럽의회는 소송 당사자가 아니다.

28 ‘사회적 유럽’ 건설논의는 단일유럽시장이 자본에 유리한 조건을 창출하는 것에 대한 노동자의 대응이라고 할 수 있다. 현재 영국만이 이 협정에 서명하지 않았다. 자세한 내용은 Huges(1991) 참조.

## 2. 정부간 제도

### (1) 각료회의

회원국가의 각료로 구성되는 각료회의는, 회원국가의 전반적인 경제정책의 조정(co-ordination)을 책임지고, 정책결정의 권한을 가지며, 특별한 영역에서는 자신이 직접 채택된 결정에 대한 실행권을 보유하지만, 일반적인 경우에는 집행위원회에 실행권을 부여하는 기능을 수행한다(145조, 75).

입법과정의 측면에서 볼 때, 각료회의가 유럽공동체의 ‘실질적’ 입법부 역할을 수행한다는 사실에는 이견의 여지가 없다. 그러나 각료회의는 회원국가의 이해와 주권을 대변하는 기구로서 보통 유럽통합의 ‘장애물’로 인식된다. 그리고 각료회의는 사실상 독일, 프랑스, 영국 등 주요국가의 협상에 의해 운영된다고 할 수 있다. 만약 이를 세 국가간의 협상이 순조롭지 않을 경우, 각료회의의 결정권한은 그만큼 약화된다. 또한 개별 회원국가의 선거에 의한 정권교체나 정권연립의 변화 그리고 주요 이슈의 변화가 각료회의에 직접적인 영향을 미친다는 점에서도 유럽공동체의 정책결정과정을 방해하는 요인으로 작용하고 있다(Lodge, 1989a:42)고 할 수 있다.

이러한 각료회의의 모순적 역할—유럽공동체의 기구이면서 회원국가의 이해의 각축장—은 입법을 결정하는 투표방식에서 가장 잘 드러난다. 각료회의의 다수결 투표제는 1966년 1월 이후 —유럽공동체를 건설하는 조약의 관점에서 본다면— 초법적인 ‘룩셈부르크 타협’에 의해 실천적으로 제한되어왔다. 프랑스의 드 골은 유럽공동체의 초국가적 성격의 강화에 반대하여 1963년 영국의 회원가입을 기부하고 1965년에는 만약 다수결 투표가 사용된다면 공동체의 사업을 방해하겠다고 위협하였다. 이러한 공동체의 위기에 직면하여 프랑스를 각료회의에 복귀시키기 위한 방안으로 1966년 1월 룩셈부르크 타협이 이루어진 것이다. 이 타협의 핵심적 내용은 만약 어떤 사안에서 회원국가의 ‘매우 중요한’(very important) 이해가 문제가 될 때에는 회원국가의 완전한 합의, 즉 만장일치에 입각해야 한다는 것이었다(Plender, 1992:17-8).

단일유럽법에서는 유럽공동체 입법과정의 민주화라는 명분과 입법속도의 제고를 위해 각료회의에 다수결투표제를 도입하였다. 그러나 핵심 3개국의 영향력은 여전히 다수결투표제 하에서도 관찰되고 있다. 그렇기 때문에 회원국가의 거부권도 은폐된 형태로 온존하고 있다고 볼 수 있다. 다수결투표의 형태와 적용범위는 단일유럽법의 제도개혁 분야에서 가장 논란이 되었던 쟁점이다. 이 내용은 4장에서 자세하게 검토된다.

시간이 지남에 따라 각료회의의 작업량이 증가한 동시에 구성원들이 유럽공동체의 사업에 전념할 수 있는 사람들이 아니었기 때문에, 각료회의는 수평적·수직적 변화를 겪기 시작했다(Lodge, 1989a:44-45; Kirchner, 1992:4-5). 수평적으로는 기술 각료회의 또는 전문 각료회의라고 할 수 있는 농업 각료회의나 사회문제 각료회의 등이 생겨났고, 수직적으로는 각료회의 산하에 상주대표위원회<sup>29</sup>(COREPER), 유럽정치협력체 정치위원회, 각료회의 비서국 등이 조직되었다. 이를 조직은 보다 정교한 형태로 회원국가의 이

해를 대변하면서 유럽공동체의 정책결정과정에 개입하고 있다. 또한 1975년부터는 각료회의의 상위조직이라고 할 수 있는 유럽정상회담이 정기적으로 개최되고 있다. 각료회의의 이러한 수평적·수직적 확대는 유럽공동체의 정부간 성격을 드러내는 것이다.

그러나 각료회의의 확대를 정부간 성격의 심화로만 해석할 수는 없다. 다른 한편으로 회원국간 정책조정의 요구가 증대하는 것으로 생각할 수 있다. <표 3-1>에서 볼 수 있는 것처럼, 각료회의 회합빈도가 시간이 감에 따라 증가하고 있는 것은 정책조정의 필요성이 증가하고 있음을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

<표 3-1> 각료회의 회합빈도

| 연도   | 1967 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1987 | 1989 | 1990 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 모임횟수 | 20   | 41   | 56   | 63   | 69   | 81   | 89   | 92   |

자료: *The Economist* 1992년 1월 25일, 1989년은 Noel(1992).

## (2) 각료회의 의장과 유럽정상회담

### 1) 각료회의 의장

각료회의 의장은 알파벳 순으로 회원국가가 6개월씩 담당한다. 형식적 역할이라고 할 수 있는 각료회의 의장이 정책결정과정에서 중요하게 부각된 이유로는, 첫째 공동체의 외연이 확대되면서 복잡해진 정책결정과정을 조정하고, 둘째 각료회의의 의사결정이 만장일치로 이루어지기 때문에 회원국가의 의견을 사전에 조정할 수 있는 기구가 필요했기 때문이다(Noel, 1992:24).

현재 각료회의 의장은 수평적으로 다양한 각료회의 회합을 조정하는 관리기능, 유럽 정치협력체 문제에 대한 발의기능, 각료회의 내부 그리고 각료회의와 집행위원회간 그리고 각료회의와 유럽의회간의 갈등을 중재하는 기능, 유럽공동체의 다른 제도와의 관계에서 그리고 제3국과의 관계에서 각료회의를 대표하는 기능, 그리고 유럽정치협력체의 결정을 실행하는 기능 등을 수행한다(Kirchner, 1992:5). 이 가운데서 발의, 대표, 실행기능을 집행위원회와 공유하고 있으며 각료회의의 소집기능도 집행위원회와 공유하

29 1958년부터 기능을 수행해 오다가 1967년 합병조약 4조에 의해 공식적으로 인정되었다. 이는 각료회의의 입법 준비, 각종 각료연구그룹의 업무 및 각료회의의 세반 약전의 사전 조정과 각료들의 업무보조와 사후 관리를 책임지고 있는 위원회이다. 위원들은 회원국들의 대사이며, 각국 위원은 최대 30-40명의 각 정부 고위관리들과 함께 업무를 수행한다. 상주대표위원회는 COREPER 2(상주대표)와 COREPER 1(부상주대표)로 나누어지는데 전자는 주로 외교와 정책사안을, 후자는 좀 더 전문적인 사항을 담당한다(윤현수, 1993:141).

고 있다.

사실 의장직과 집행위원회의 역할은 협력적이면서도 갈등적이다. 의장을 맡은 국가는 각료회의가 집행위원회의 발의안을 기각할 경우 발생할 수 있는 공동체의 위기를 사전에 방지하기 위해, 집행위원회와 발의안의 내용을 사전 조정하는 임무를 수행하고 있다. 각료회의 의장과 집행위원회의 위와 같은 조정절차가 유럽공동체의 입법과정에서 핵심적인 것으로 평가되기도 한다(Kirchner, 1992:5). 또한 각료회의 의장은 동일한 방식으로 회원국가간의 다양한 이의갈등을 조정한다. 특히 주요 사안에 대해서는 문제가 되는 개별국가와의 쟁의적 접촉을 통해 갈등을 사전에 방지하는 역할을 수행한다(Lodge, 1989a:45).

각료회의 의장의 역할중대는 유럽정상회담과 유사하게 초국가적 정책결정의 능률화를 위해 정부간 제도를 활용하는 방법이면서, 결국은 초국가적 제도와 정부간 협상의 공존을 유지하는 하나의 방안이라고 할 수 있다.

## 2) 유럽정상회담(European Council)

유럽정상회담은 1969년 헤이그 회담부터 유럽공동체의 중요한 정책을 최종적으로 결정하는 역할을 수행해왔다. 헤이그회담에서는 공동시장정책, 경제·통화동맹 그리고 유럽정치협력에 대한 논의가 이루어졌고 유럽공동체의 확대가 결정되었다. 1974년 유럽의회의 직접선거를 결정한 파리 회담부터 유럽정상회담이 정례화되었다. 그리고 각국의 수반 및 외무장관과 더불어 집행위원회의 의장과 부의장도 유럽정상회담에 참여할 수 있게 되었다. 유럽통화제도를 논의한 브레멘-브뤼셀 회담, 집행위원회의 백서를 인준한 1985년의 밀라노 회담 그리고 정치통합과 통화통합을 결정한 1990년 마스트리히트 회담 등은 유럽통합과정에서 분수령을 긋는 정상회담이었다.

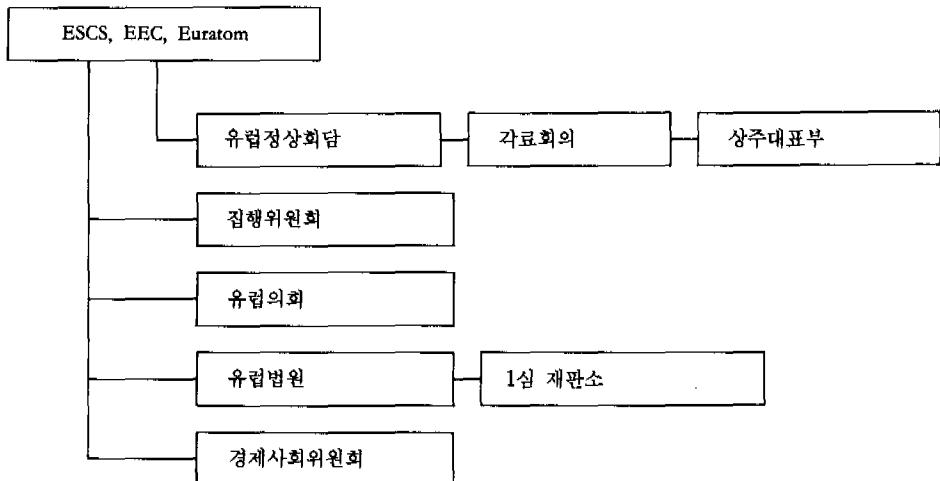
유럽정상회담의 역할에 대해서는 상반된 견해가 존재하고 있다. 하나는 유럽정상회담을 유럽통합에 부정적인 것으로 이해하고 회담의 정례화를 초국가적 기구에 대한 정부간 통제를 주장하던 푸세 계획<sup>30</sup>(Fouchet Plan)의 부활로 파악하는 견해이다. 다른 하나는 유럽정상회담이 통상적인 제도간 대화가 벽에 부딪히게 될 때 지침을 제공할 수 있는 기구라는 점에서 통합에 순기능적인 역할을 수행한다고 보는 입장이다(Lodge, 1989a: 49).

유럽통합의 역사에서 유럽정상회담이 중요한 고비마다 돌파구를 마련하는 정책을 결정해 온 것은 사실이다. 그렇기 때문에 유럽정상회담의 순기능적 역할이 인정되기도 한다. 결국 유럽공동체의 정부간 제도라고 할 수 있는 유럽정상회담은, 각료회의 의장과 유사하게 회원국가가 갈등할 때 발생하는 초국가적 정치의 위기를 조정하고 중재하여 합의를 도출하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

<sup>30</sup> 1961년 2월 본회담에서 프랑스의 드골 대통령의 제안에 따라 프랑스의 푸세를 위원장으로 하는 유럽의 정치통합에 대한 검토위원회가 설치되었고, 이 위원회는 1961년 11월과 1962년 2월에 걸쳐 유럽정치협력에 대한 계획을 작성하여 보고하였다(윤현수, 1993:338).

공동체 조약의 외부에서 기능하던 유럽정상회담은 단일유럽법에서 처음으로 명문화되었다. 유럽정상회담이 조약에 명문화된 것은 초국가적 구조 외부에서 기능하는 제도를 흡수했다는 점에서 유럽공동체의 초국가성을 제고하는 방법이기도 하지만 동시에 유럽공동체의 정부간 성격을 강화하는 양면적인 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

### 〈그림 3-1〉 유럽공동체의 제도



### 3. 제도간 관계

현재 유럽공동체의 제도 가운데 유럽의회와 집행위원회는 일정하게 통합지향적인 공동의 목표를 수립할 수 있다는 점에서, 그리고 집행위원회와 각료회의는 입법과정과 정책실행과정을 공동으로 담당하고 있다는 점에서 강력한 연계를 갖고 있다고 볼 수 있다. 그러나 유럽공동체의 제도들을 단일한 실체로 이해할 수는 없다. 사실 초국가적 성격을 갖는 제도 속에도 강력한 국민국가적 지향을 갖는 구성원들이 존재하고 있고, 또한 각료회의 내에도 회원국가의 이해에 기초하여 초국가적 정향을 보이는 구성원들이 있는 것이 사실이다. 정책결정과정에서도 정책의 성격에 따라 각기 상이한 행태를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 제도의 성격상 앞에서 지적한 것 같은 친화성을 부정할 수 없다.

먼저 유럽의회와 집행위원회의 관계를 살펴 보자.<sup>31</sup> 유럽의회와 집행위원회의 관계에서 주목되는 것은 집행위원의 임면과 관련된 문제이다. 로마 조약에 의하면 유럽의회는

2/3의 찬성으로 집행위원 전원에 대한 불신임안을 가결할 수 있지만(144조, 75), 이는 현실적으로 불가능하다고 볼 수 있다.<sup>31</sup> 그리고 집행위원의 임명과 관련하여 집행위원을 유럽인의 직접선거로 구성되는 유럽의회에서 ‘선출’하는 것, 나아가 집행위원장마저 연방정부의 대통령을 선출하는 것과 유사하게 직접선거로 선출하는 방법 등이 대안으로 제시되고 있다. 이러한 제안은 유럽공동체의 민주성 제고, 집행위원회에 대한 국민 국가 통제의 제거, 집행위원회와 유럽의회의 연계 강화 그리고 정치동맹의 발판을 건설한다는 등의 의미를 담고 있다.

사실 제도간 관계에서 가장 갈등이 많이 발생하는 곳은 유럽의회와 각료회의의 관계이다. 유럽의회는 각료회의가 갖는 폐쇄성을 제거하고, 각료회의에서 초국가적 의사결정을 확대하며, 각료회의가 정책실행과정에서 유럽의회를 배제하는 것을 저지하기 위해 노력하고 있다.

각료회의는 집행위원회의 발의안을 토론하고 공동입장을 작성하는 과정을 공개하지 않으며 각료회의의 의사록도 공표하지 않는다. 심지어 각료회의에 관한 보도에서도 회원국가의 언론매체는 자국 정부의 정보를 참고하여 보도하기 때문에 각료회의의 전반적 상황을 이해하는 데 상당한 어려움이 존재하기도 한다(Williams, 1990:307). 유럽의회는 유럽 차원의 민주주의라는 명분을 내세우며 각료회의의 공개적인 의사결정을 강력히 요구하고 있다.

정책실행과정에 대한 유럽의회의 문제제기는 공식적인 형태의 갈등으로 나타나고 있다. 앞서 지적한 것처럼, 집행위원회의 실행과정에서 기능하는 ‘위원회 절차’에 대해 유럽의회는 강력한 문제제기를 하고 있다. 난일유럽법을 협상하는 정부간 회의에서는 빠르고 효율적인 의사결정을 위해 자문위원회 절차에 우선권을 두기로 결정하였다. 그러나 각료회의는 회원국가의 통제가 훨씬 강한 규제위원회를 선호하고 있다. 유럽의회는 이러한 위원회 절차가 집행위원회의 실행권을 파괴하고 유럽의회를 유럽공동체의 입법 산출에서 배제한다고 주장하면서 강력한 반대의사를 표명했다. 그러나 집행위원회와 각료회의는 자신들의 실행권이 침해될 것을 염려하여 유럽의회의 주장을 수용하지 않았다(Lodge, 1987:17-19). 이에 맞서 유럽의회는 입법과정에서 위원회 절차의 내용을 담고 있는 집행위원회의 발의안을 수정하여 각료회의로 이관했지만, 각료회의는 규제위원회 절차를 선호하면서 유럽의회의 수정안을 수용하지 않았다(Corbett, 1989:368). 그리하여 유럽의회는 유럽법원에 각료회의를 상대로 소송을 제기했다. 그러나 유럽법원은

<sup>31</sup> 입법과정에서의 관계는 5장을 참조.

<sup>32</sup> 1979년 직접선거 이후 최초로 1990년 2월 집행위원회에 대한 불신임 동의안이 유럽우익의 전문그룹 가운데 프랑스 극우단체인 국민전선의 대표 르 펜(Le Pen)에 의해 유럽의회에 상정되었다. 이 동의안의 주요 내용은 “집행위원회가 회원국가의 독립성을 회생하고, 그 자신의 권력을 중앙시키려 하고… 마치 초국가적 정부와 같이 행동하여 한다”는 것이었다. 이 동의안은 사실 극우세력의 선전차원에서 이루어진 것이었기 때문에 유럽의회의 중요한 권한을 잘못 사용했다는 비판과 함께 찬성 16, 반대 243, 기권 5로 부결되었다(Bradely, 1991:381). 이 사건은 유럽의회 내에 초국가적 성향에 반대하는 세력이 소수이지만 존재하고 있음을 보여주는 사례이다.

유럽의회가 로마 조약 173조에 의거할 때, 소송을 제기할 수 있는 당사자가 아니라고 판결을 내렸다(Plender, 1992:33-35). 결국 이러한 판결은 유럽의회 권한의 제한적 성격을 반영하는 것이다.

#### IV. 유럽공동체의 정책결정과정 : 단일유럽법으로의 이행

단일유럽법을 협상하는 과정은 회원국가의 이해에 따라 개혁의 범위와 강도를 제한하는 과정이었다. 단일유럽법을 둘러싼 협상에서는 ① 공동체 차원의 새로운 정책이 도입되는 정도, ② 새로운 정책의 발의와 추진과정에서 유럽공동체 각 기관에 대한 힘의 배분정도, ③ 다수결의 정책결정규칙이 적용되는 범위와 회원국가의 기부권 유지 여부 등이 쟁점으로 부각되었다(Kirchner, 1992:45).

유럽공동체의 질적 전환이라고 할 수 있는 단일유럽법으로의 이행은 국제정치경제의 구조 변동이라는 구조적 요인에 의해 주어진 과제를 유럽단위에서 구체화하는 작업이었다. 구조변동에 따른 각 국민국가의 전략적 선택조건의 변화와 국민국가의 변화된 전략적 선택 그리고 이미 작동하고 있던 유럽공동체의 제도적 메카니즘에 의해 단일유럽 법이라는 구체적 정책이 출현했다고 볼 수 있다. 4장에서는 단일유럽법 의제의 설정과정, 정책형성, 그리고 실행과정을 분석한다.

##### 1. 구조적 요인

1980년대에 들어 유럽통합을 다시금 일정에 올리게 한 구조적 요인으로는 국제정치 경제구조의 변화 및 회원국가의 정치권력의 교체 그리고 회원국가의 경제정책 변동을 지적할 수 있다. 70년대에 미국과 일본에 비해 상대적으로 처지던 유럽산업의 국제경쟁력 강화를 위해 현재의 시장통합과 유사한 정책<sup>33</sup>들이 제안되었지만, 회원국가들 사이에서 경제위기에 대한 일국적 차원의 대응(Damgaard et al., 1989)이 주조를 이루면서 새로운 유럽통합안은 성과를 거두지 못하고 폐기되었다.

유럽공동체의 시장구조가 미국이나 일본에 비해 협소하다는 점이 강조되면서 각 회원국가별로 국민경제적 축적체제를 돌파하려는 노력이 있었음에도 불구하고, 70년대에 ‘시장통합’이 본격적인 의제로 상정되지 못한 이유로는, 일차적으로 국내정치적 조건의 미비를 들 수 있다. 유럽의 주요국가들은 2차대전 이후 경제발전을 가능하게 했던 대량 생산과 대량소비에 기반한 ‘포드주의 축적체제’를 변화시킬 수 있는 정치적 힘을 갖고 있지 못했다. 그러나 이러한 위기대응은 유럽국가들의 국제경쟁력 약화, 특히 첨단산업 분야에서의 기술경쟁력 저하로 나타났다. 80년대에 들어 유럽은 더 이상 국민국가적인 정책대안으로는 위기를 극복할 수 없는 상태로 접어들었고, 이리하여 유럽 차원의 해결

33 Vodel Report, Tindemans Report, Three Wise Men Report.

방안이 모색되기에 이르렀다.

이것을 주동한 것이 바로 영국과 프랑스의 국내정치지형의 변화이다. 1979년 영국 보수당이 집권함에 따라 신보수주의 이데올로기가 등장했고, 1983년 3월 미테랑 정권이 유럽통화체제(EMS) 잔류를 선언한 이후 프랑스 사회당 정부는 국가개입적 경제정책에서 시장지향적 경제정책으로 전환했으며, 영국과 프랑스의 이러한 정치적 변화는 시장통합을 의제로 상정하기에 충분한 조건이 되었다. 특히 프랑스의 전환은 중요한 의미를 지닌다. 즉 프랑스의 정책전환은 유럽 차원에서 복지국가를 지탱하던 좌익의 터조와 시장지향적인 좌익과 우익의 등장을 의미했기 때문이다(Moravcsik, 1991:49; Sandholtz and Zysman, 1989:97).

국제경쟁력 저하의 위기감과 영국 및 프랑스의 전환은 시장통합이 의제로 상정되는 과정에서 객관적 조건을 구성하기는 했다. 하지만 시장통합의 범위와 속도 그리고 내용의 결정을 위해서는 동일한 축적체제 하에서도 다양한 '성장양식'<sup>34</sup>을 추구하고 있던 국민국가 정부들간의 협상이 필요했다. 정부의 자율성은 80년대라는 상황에서 일정하게 제한될 수밖에 없었다. 80년대 중반 당시에는 시장통합이라는 게임을 탈퇴할 경우 발생하는 정치경제적 비용을 감당할 수 없었고, 경제위기를 탈피하는 방법으로 유럽 차원의 시장통합이 자국에 유리하다고 대부분 판단하고 있었기 때문이다.

## 2. 의제설정과정

### (1) 정부간 제도주의적 설명

정부간 제도주의는 단일시장의 완성과 제도개혁이라는 의제가 설정된 출발점을 1980년대 초반 주요 회원국가의 정부간 협상 및 유럽정상회담, 그리고 이를 위해 구성된 '1985 정부간 협의회'까지 소급한다(Moravcsik, 1991:33-44). 그리고 단일유럽법에 이르는 여정에서 정부간 제도인 각료회의 의장과 유럽정상회담의 역할을 강조한다.

정부간 제도주의의 설명에 의하면, 단일유럽법은 1981년<sup>35</sup> 독일과 이탈리아의 외무장관이 제안한 젠셔-콜롬보 의정서(Genscher-Colombo Initiative)와 1983년 슈트트가르트 유럽정상회담의 선언(Stuttgart Declaration)으로 거슬러 올라간다. 젠셔-콜롬보 의정서는 유럽의회가 유럽정상회담에 유럽동맹에 대한 제반 제의를 할 수 있도록 할 것과 각료회의에 특정다수결제도를 확대하는 내용을 담고 있었다. 1983년 슈트트가르트 정상회담에서는 이 계획의 상당부분이 수용되었으나 특별한 실행조치는 마련되지 않았다. 회담

34 김호기는 제솝(B. Jessop)의 논의를 수용하여 영국과 독일의 축적체제가 동일한 포드주의로 규정될 수 있을지라도, 그 성장양식은 각기 '결합있는 포드주의'(영국)나 '수출지향적 포드주의'(독일)와 같이 상이한 형태를 취함을 지적한다(김호기, 1993:246). 이러한 구분은 독일이 시장통합을 적극적으로 추진하는 이유를 설명할 수 있는 근거를 제공한다.

35 이 시점에서 영국의 보수당정부도 1981년 영국이 각료회의 의장직을 수행하는 동안 서비스부문의 탈규제를 추진하기 시작했다.

직후 각국 정상들과 외무장관이 서명한 “유럽동맹 선언”(Solemn Declaration on European Union)이 발표되었고, 이 선언에는 역내시장의 완성을 축으로 한 경제협력과 안보협력의 내용이 담겨 있었다. 그러나 입법과정의 절차를 개혁하는 문제에 대해서는 합의가 이루어지지 않았다. 특히 프랑스, 영국, 덴마크 등의 회원국가는 룩셈부르크 타협의 고수를 주장했다.

단일유럽법에 대한 논의가 전환기를 맞이하게 된 것은 1984년 1월 프랑스가 각료회의 의장직을 수행하면서부터라고 평가된다. 프랑스 대통령 미테랑(F. Mitterrand)은 정치 협력, 기술프로그램, 공동농업정책의 개혁에 대한 제안과 더불어 정책결정과정과 역내시장에 대한 개혁안을 제출했다. 독일과 영국은 역내시장의 자유화정책에 찬성했고, 독일과 프랑스는 절차적 개혁에 합의했다. 독일은 자국의 강력한 경제력에 기반해서 역내시장의 자유화와 절차적 개혁 모두에 찬성하였다. 독일과 프랑스는 유럽통합의 질적 전환이라고 할 수 있는 시장개혁과 절차적 개혁의 연계에 반발하는 영국에게 유럽통합에서 배제하겠다는 위협을 가했다. 영국은 1950년대의 경험을 반추하면서 “특수한 이익에 만족하면서 게임에 머무르는 입장”(Taylor, 1989:3)을 취할 수밖에 없었던 것이다.

단일유럽법이라는 새로운 의제설정의 들파구는 1984년 6월의 풍텐블로 정상회담 (Fontainebleau summit)이라고 주장된다. 이 회담에서 영국의 세차 수상은 자국 금융산업의 우위를 바탕으로 서비스시장의 자유화를 주장하였지만, 정책결정과정에서는 여전히 회원국가의 거부권을 강조하였다. 그러나 당시 문제가 되었던 영국의 공동체 예산부담 문제가 해결되면서, 풍텐블로 회담에서는 시장의 자유화와 절차적 개혁에 대한 ‘일 팔타결’에 주목하게 되었다. 미테랑은 공동체 시민의 권리와 자유를 다루는 아도니노 위원회(Adonnino committee)와 제도개혁 및 정치경제개혁 문제를 연구하는 두취 위원회(Dooge committee) 설치를 제안했다. 두취 위원회의 시장자유화안에 대해서는 대부분의 회원국가가 동의했지만, 특정다수결의 확대에 관해서는 영국, 그리스, 덴마크가 ‘매우 중요한 국가이익’(very important national interest)이 걸린 문제에 대해 거부권을 인정하자 는 입장을 견지했다. 이를 국가를 제외한 7개 회원국가는 ‘유럽동맹 초안’을 논의하는 정부간 협의회 구성을 제의했다.

1985년 3월 룩셈부르크 정상회담에서 두취 위원회의 제안이 승인되었고, 각료회의에서는 1992년까지 단일시장 완성을 목표로 하는 계획이 통과되었으며, 이어 각료회의는 집행위원회에 구체적인 시간표 작성을 요구하였다. 이에 따라 집행위원회는 단일시장 완성을 위한 ‘백서’를 작성하였다. 그러나 1985년 밀란 정상회담을 준비하는 과정에서 집행위원장인 들로르는 시장자유화와 특정다수결을 연계시킬 것을 주장하기 시작했다. 들로르는 특정다수결이 이루어지지 않는다면 시장자유화가 달성될 수 없고, 또한 로마 조약을 개정하지 않는다면 어떠한 개혁도 가능하지 않다는 입장을 피력했다. 영국은 들로르의 이러한 제안에 즉각 반발했으나, 독일의 젠서는 룩셈부르크 타협 이전의 정책결정과정, 즉 다수결의 정책결정과정으로의 복귀를 강력하게 주장했다. 이러한 정부간 대립을 조정하기 위해 이탈리아의 제안으로 단일시장의 완성과 제도개혁을 논의하는 ‘정부간 협의회’가 구성되기에 이르렀다. 그러나 사실 영국의 입장에서도 시장자유화 정책

에 한정되는 특정다수결로는 앓을 것이 거의 없었고, 조약개정을 위한 정부간 협의회에서는 여전히 만장일치가 요구되고 있었으며, 강력하게 유럽동맹을 주장하는 유럽의회가 정부간 협의회에서 배제되었기 때문에 정부간 협의회의 구성으로 손해볼 것이 없기도 했다.

## (2) 초국가적 제도주의적 설명

초국가적 제도주의의 설명은 단일유럽법이라는 의제설정과정에서 집행위원회의 발의권과 유럽 대기업의 역할을 강조한다. 더구나 처음 유럽공동체를 출범시킬 때와 달리 이 과정에서는 정부간 협의회를 넘어서는 수준의 제도적 준비, 즉 유럽공동체의 제도체계가 존재했다는 점을 상기시키고 있다(Sandholtz and Zysman, 1989:113-20).

먼저 이들은 단일유럽법이라는 의제설정의 모태로 컴퓨터-정보통신산업에 대한 유럽기업의 협력과정을 제시한다. 그리하여 1983년 집행위원회의 발의 하에 유럽의 12개 전기회사가 참여한 유럽정보기술개발전략(European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology:ESPRIT)을 대표적 사례로 들고 있다. 이 사업의 주체인 집행위원회, 회원국가 정부의 특정 정치인과 기관, 그리고 기업경영인이 단일유럽법을 의제로 설정하는 과정에서도 동일한 역할을 수행했다는 것이다.

따라서 이 설명은 1985년 집행위원회의 ‘백서’<sup>36</sup>가 단일유럽법의 모체라는 점을 강조하고 있다.<sup>37</sup> 특히 백서가 통일된 역내시장을 위한 프로그램과 시간표를 설정했다는 점을 높이 평가한다. 그리고 집행위원회가 제안한 단일유럽법이 공동체를 정부간 협상 메카니즘으로 작동하게 했던 회원국가의 기부권을 제거하려 했다는 점에 주목한다.

단일유럽법이라는 의제설정에 개입했던 또 다른 초국가적 제도는 유럽의회이다. 1980-85년간 유럽의회 내에는 공동체 개혁에 대해 상이한 프로그램을 갖고 있는 ‘상호집단’<sup>38</sup>(intergroup)이 존재했다. 그 대표적인 것으로는 ‘최대주의’(maximalist)적 접근을 취한 ‘악어 그룹’<sup>39</sup>(Crocodile group)과 ‘최소주의’(minimalist)적 접근법을 강조한 ‘캥거루

36 백서는 다음과 같은 사항에 대한 개혁을 담고 있었다(Sandholtz and Zysman, 1989:114, n. 37). ① 정부조달의 자유화, ② 기술규준의 통일, ③ 수송서비스, ④ 농업세와 보조금, ⑤ 공동체의 대외무역관계에 관계에서의 국민국가의 제한, ⑥ 재정경제의 폐지, ⑦ 재정서비스. 백서의 2/3 정도가 단일유럽법에 반영되었다고 한다.

37 집행위원회는 자신의 공식문건에서 역내시장의 연대기적 발전과정을 1985년 블로브의 스트라스부르그 유럽의회 연설, 집행위원회의 백서, 1985년 6월 뮌헨 정상회담, 1985년 12월 뮤센부르크 정상회담의 순으로 묘사한다(Commission, 1991b:18-9). 집행위원회의 발의가 강조되는 설명이라고 할 수 있다.

38 상호집단에 대한 자세한 소개는 Jacobs and Corbett(1990) pp. 146-55 참조.

39 유럽의회의 적집선지 이후 상이한 정치적 집단들이 공동의 이해를 바탕으로 결성한 ‘상호집단’이 발전하기 시작했다. 악어 그룹은 최초의 가장 유명한 상호집단으로 그들이 처음 만난 스트라스부르의 한 음식점의 이름을 따서 명명되었다. 이 집단의 지도자는 유럽공동체의 초기 건설자 중 한

그룹<sup>40</sup>(Kangaroo group)을 들 수 있다. 전자의 노력은 1984년 ‘유럽동맹 초안’으로 정점에 달했다. 그러나 캥거루 그룹은 연방주의 및 유럽의회 개혁에 회의적이었고, 국민국가의 지도자와 함께 여내시장을 자유화하는 것에 초점을 맞추었다. 1983년에 이들은 행정적·기술적·재정적 장벽의 폐지를 위한 공동체 차원의 시간표를 지지하는 캠페인을 개시했다(Moravcsik, 1991:22).

초국가적 제도주의의 설명이 강조하는 또다른 중요한 행위자는 유럽의 다국적 기업이다. 집행위원회 발의의 석체적 지지자는 유럽 기업가들의 원탁회의<sup>41</sup>(the Roundtable of European Industrialists)라고 주장된다. 미국 및 일본과의 경쟁에서 뒤지고 있는 유럽 기업으로서는 국민국가의 경계를 넘어서는 새로운 시장의 창출이 커다란 매력이었고, 특히 첨단기술에 대한 대규모 투자를 위해서도 시장통합은 필수적 안전으로 인식되었 다.<sup>42</sup> 그러나 이 원탁회의의 결성시기가 1983년이라는 점을 생각해 볼 때, 실제로 단일 유럽법이라는 의제가 상정되는 과정에서 어느 정도의 영향력을 행사했는가에는 의문이 제기될 수밖에 없다. 더구나 그 원탁회의에는 회원국가가 아닌 국가의 기업도 포함되어 있었다.

### (3) 소결

우선적으로 시장통합이라는 의제가 상정되는 시간적 순서를 보면 회원국가의 연합에 의한 발의, 유럽정상회담에서의 논의, 정부간 협의회 구성 등의 순서로 진행되어 왔음을 알 수 있다. 단일유럽법이라는 정책형성의 계기는 정부간 협상으로 건설된 ‘1985 정부간 협의회’였다.

초국가적 제도주의 설명이 강조하고 있는 집행위원회의 적극적 활동과 유럽의회의 적극적 통합제안 그리고 다국적기업의 활동은 조건으로 가능한 것이지 단일유럽법의 핵심적 추진력은 아니었다고 할 수 있다. 집행위원회의 창발성은 회원국가간 합의의 범위 안에서만 가능했다고 할 수 있다. 집행위원회의 자율성은 회원국가의 자율성이 객관적 조건에 의해 제약받는 정도만큼만 인정될 수 있을 것이다. 또다른 초국가적 제도인 유

병인 이탈리아의 유럽의회 의원 알리에또 스피넬리(Alieto Spinelli)이다.

40 이 그룹의 지도자는 기업가이면서 전임 경제사회위원회 위원장이고 영국 보수당 출신 의원인 바질 드 페란티(Basil de Ferranti)였다. 이 그룹은 자신들의 주요 목표를 ‘자유이동을 위한 운동’(Movement for Free Movement)으로 설정했다. 주목할 점은 이들이 상당히 큰 상호집단임에도 불구하고 유럽의회에서 다수를 차지하고 있는 좌파세력의 참가가 적다는 점이다. 이들 그룹의 명칭인 캥거루는 ‘장벽을 뛰어넘는’ 것을 상징하기 위해 채택된 동물이다.

41 Philips, Siemens, Olivetti, GEC, Daimler Benz, Volvo, Fiat, Bosch, ASEA, Ciba-Greig 등이 원탁회 외에 참여한 기업들이다.

42 페아드 자동차의 책임자는 “유럽의 ‘꿈’의 최종적인 목표는 유럽을 미국과 일본을 상대로 국제적으로 나름의 특정한 역할, 비중 그리고 책임성을 갖는 통합된 경제대륙으로 변형시키는 것”이라고 주장했다.

협의회의 유럽동맹 제안에 대해서도 최대주의자들의 제안이 배제되고 최소주의자들의 의견이 단일유럽법에 반영되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 유럽의회와 같은 초국가적 제도 안에서도 국민국가적 지향이 존재하고 있음을 이를 통해 확인할 수 있다.

또한 이후 살펴보겠지만, 정책실행과정에서 초국가적 연합을 시도했던 집행위원회와 다국적기업의 분열은 초국가적 연합의 연약성 및 초국가적 제도주의 설명의 한계를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

### 3. 단일유럽법의 형성

단일유럽법은 로마 조약에서부터 제기되어온 유럽 차원의 공동시장의 완성—역내시장의 창출과 통화·재정·환경·사회정책 등에 대한 공동정책의 실시—을 통해 유럽 차원의 ‘규모의 경제’를 창출하기 위해<sup>43</sup>, 국민국가의 정부규제를 제한하고 경쟁을 강화할 수 있는 유럽시장의 자유화정책을 실현하고, 그 조건으로 유럽공동체의 제도개혁—특히 각료회의의 투표방식—을 시행할 것을 주요 내용으로 한다. <표 4-1>에서 볼 수 있듯, 시장자유화와 제도개혁의 결합정도를 둘러싸고 각 회원국가의 입장이 대립하고 있었다. 그러나 회원국간 대립은, 대부분의 국가가 시장의 자유화를 전제로 이를 위한 최소한의 제도개혁을 인정하고 있었기 때문에, 타협의 여지가 많았다고 볼 수 있다. 그러나 로마 조약을 개정하는 문제는 회원국가의 만장일치를 요구했기 때문에 협상과정에서 각 회원국가는 원칙적으로 거부권을 행사할 수 있었다.

<표 4-1> 단일유럽법의 협상을 둘러싼 회원국간 대립구도

|                | 1987년 이전의 상태  | 영국(덴마크)               | 프랑스, 독일(베네룩스) | 남부유럽(아일랜드)   |
|----------------|---------------|-----------------------|---------------|--------------|
| 역내시장에서의 경제적 개입 | 국가의 보호정책      | EC에 의한 광범위한 탈규제       | EC 수준에서의 재규제  | EC 수준에서의 재규제 |
| 각료회의 투표        | 만장일치와 국가의 거부권 | 비공식적인 특정다수 결을 갖는 만장일치 | 특정다수결         | 단순다수결        |

자료: Garret(1991), p. 543.

시장의 자유화와 제도개혁이 연계된 것은 제도개혁이 시장자유화에 중요한 역할을 수행했고, 앞으로도 그럴 것으로 생각되었기 때문이다. 즉 회원국가가 시장자유화정책에서 이탈하는 것을 방지하고 협력을 강화할 수 있는 초국가적 통제 메카니즘과 초국가적 정책결정과정의 신속성을 확보할 수 있는 제도개혁의 필요성을 인식하고 있었기 때문이다<sup>44</sup>(Pinder, 1986:24). 결국 회원국간 협상은 제도개혁의 강화를 통해 시장자유화

43 역내시장 완성의 경제적 효과에 대해서는 Cecchini(1992) 참조.

를 유럽공동체 차원의 ‘규제’—즉 재규제—로 발전시킬 것인지 아닌지를 둘러싸고 전개되었다.

‘1992 프로젝트’의 최종목표가 탈규제인가에 대해서는 회원국과 사이에서, 유럽공동체의 제도 안에서, 그리고 유럽판료(Eurocrat) 간에서도 이견이 존재했다. 완전한 탈규제를 주장하는 신자유주의자들과 유럽 차원의 재규제를 주장하는 사회민주주의자들의 주장이 대립했다. 집행위원회 의장인 자끄 들틀로르로 대표되는 후자의 세력은 ‘사회적 유럽’까지도 실현할 수 있는 ‘유럽국가 건설’을 사고했던 반면, 영국을 중심으로 한 반연방주의 세력과 프랑스의 국가연합주의 세력은 국민국가의 경제적 주권을 유지할 수 있는 정부간 협정의 수준을 회망했다(Ross, 1992:61-64).

그러면 이하에서는 역내시장의 완성과 제도개혁을 둘러싼 정부간 협상의 구체적 내용을 살펴 본다.

### (1) 역내시장의 완성을 위한 협상

〈표 4-1〉에서 볼 수 있는 것처럼, 변화된 환경에 대응하는 회원국과의 전략적 선택—1985년 정부간 협의회에서의 입장—은 각국의 정치경제적 조건에 따라 상이하게 나타났다(Garret, 1992:541-545; Moravcsik, 1991:28-32).

씨처의 보수당 정권 하에서 영국은 유럽 차원의 자유방임적 교역체제를 선호했다. 물리적 장벽의 제거와 더불어 영국은 국가적 기준의 ‘상호인정’<sup>44</sup>(mutual recognition), 차별적 공공조달정책과 보조금 지급과 같은 산업정책의 철폐, 그리고 재정부문의 자유화를 지지했다. 그리고 영국은 유럽공동체 차원의 규제, 특히 산업관계(industrial relation)에 대한 규제에는 철저한 반대의사를 표시했다. 기독교민주당이 이끄는 덴마크 정부도 영국의 보수당 정부와 유사한 견해를 갖고 있었다.

그러나 다른 주요 국가인 독일과 프랑스는 영국과 상이한 선호를 보이고 있었다. 기독교민주당과 자유민주당의 연정을 유지하고 있던 독일은 주도적 수출국가로서 나져온

44 자유화와 제도개혁의 연계를 게임이론은 다음과 같이 설명한다(Garret, 1991: 539-40). 세임 참가자가 증가할수록 참가자들은 전략적 선택을 위해 필요한 다른 참여자들의 과거의 행태에 대해 잘 알지 못하게 된다. 현대의 통합된 세계경제를 전제로 하면, 어떤 단일 행위자가 다른 행위자가 과거의 게임에서 공정하게 행위했는지 아니면 기만했는지의 여부를 알 수 있는 능력이 필요하다. 즉 반복적인 ‘수인의 범민 게임’(Prisoner’s Dilemma game)에서는 행위자의 협력과 위반을 감시하는 제도가 매우 중요하다. 따라서 유럽공동체의 맥락에서 불완전한 정보문제를 극복하기 위한 제도의 전설이 역내시장 완성의 본질적인 구성요소로 요구되었다.

45 상호인정의 원칙은 ‘디종원칙’(Cassis de Dijon)이라고 불린다. 이 원칙은 1979년 유럽법원의 판결에서 유래한다. 독일이 프랑스 디종의 포도주를 자국 알랄 기준에 부합하지 않는다는 이유로 수입을 거부하자 프랑스가 이를 유럽법원에 제소하였고, 그 결과 동 포도주가 독일 국민의 건강과 세제 및 소비자 보호법에 저촉되지 않는 한 독일은 이에 대한 수입을 규제할 수 없다는 판결이 내려졌다.

자신들의 경쟁적 우위를 바탕으로 교역의 자유화를 적극 지지했다.

1983년 사실상 ‘일국사회주의’의 실패를 의미하는 경제정책의 전환을 단행했던 프랑스 사회당은 상호인정의 원칙을 수용했지만, 유럽공동체 차원의 탈규제에 대해서는 반대의사를 표시했다. 프랑스의 이러한 입장은 부분적으로 프랑스 사회당의 이데올로기적 정향에 의거한 것이었다.

개방형 소국경제체제인 베네룩스 국가들은 독일과 프랑스의 입장에 동의했고, 남부유럽의 국가들은 공동체 차원의 원조를 기대하면서, 유럽공동체가 국민국가와 유사한 역할을 수행하는 유럽차원의 규제를 선호했다.

회원국가의 이해가 교차한 역내시장의 자유화 협상은 결국 영국, 프랑스, 독일의 이해가 조정된 형태로 1985년 12월 브뤼셀부르크 정상회담에서 단일유럽법으로 승인되었고, 1987년 1월부터 시행에 들어가게 되었다.

역내시장의 완성과 관련된 협상의 최종결과는 다음과 같다.

첫째, “재화, 사람, 서비스, 그리고 자본의 자유로운 이동이 유럽경제공동체 조약의 제조항에 따라서 보장되는 내부장벽이 없는 영역을 구성하는 것이다”(8a조, 21)라고 규정된 역내시장의 완성이다. 이 목표의 실현과 관련하여 주목되는 것은 우선 1992년 12월 31일이라는 구체적 시한이 명시되었다는 점이다. 시한의 명시는 유럽통합역사에서 획기적인 진전이지만 시한 자체가 재화, 자본, 서비스 그리고 사람의 자유로운 이동과 관련하여 자동적인 법적 효과를 창출하지는 않는다. 회원국가에는 각료회의가 결정을 한 분야를 각 지침이 규정한 시한 내에 적절히 입법할 것이 요구될 뿐이다. 그러나 회원국가가 정해진 시간 내에 입법을 하지 않을 경우에는 유럽법원에 제소될 수 있기 때문에 상당한 구속력을 갖는다고 볼 수 있다. 다음으로는 유럽공동체 창설 당시 각 회원국간 법률의 조화 내지 접근(harmonization or approximation)에 초점을 두던 기준의 방식이 시간낭비적이고 실익이 없다는 판단 하에 소비자보호등 특별한 경우를 제외하고는 각 회원국의 법률 및 규격 등의 ‘상호인정’(mutual recognition), 즉 최소한의 기준의 조화를 강조하고 있다는 점이 주목된다(Cockfield, 1990:6; 윤현수, 1991:88-9; Moravcsik, 1991: 19-20). 시한규정의 법률적 구속성이 없다는 점과 ‘상호인정’ 기준의 설정은 회원국가의 ‘자율성’이 최대한 인정되면서 공동체적 방법의 실현을 보장하는 유럽공동체 특유의 구조를 다시금 재확인하는 부분이다.

둘째, 경제정책 및 통화정책의 분야이다. 이 분야에 대해서는 원칙적인 협력만이 강조되었고, 특히 유럽공동체의 틀 외부에서 진행된 유럽통화체제의 경험을 흡수하는 정도였다. 결국 단일유럽법에서는 국민국가의 경제적 주권의 주요한 구성요소인 통화정책에 대한 혁신이 이루어지지 않았다. 협상과정에서 영국의 쌔처 수상은 통화동맹의 가장 강력한 반대자였다. 결국, 통화정책의 개혁을 위한 조약개정에서는 회원국가의 만장일치를 필요로 한다는 수준에서 합의가 이루어졌다(102a조, 56). 즉 회원국가의 주권이 걸린 통화분야에서는 여전히 회원국가의 자율성이 인정되게 되었다.

셋째, 사회정책은 회원국가의 합의가 가장 어려운 분야였던 까닭에 최소한의 합의만이 이루어졌다. 그러나 사회정책이 공동체 차원으로 편입된 것은 유럽 차원에서 전개될

자본·노동 대화—‘초국가적 코포라티즘’—의 가능성을 보여주는 것이다. 특히 노동자의 건강과 안전 등 노동환경분야에서의 긴밀한 조정과 이의 점진적 실시를 위한 ‘최소한의 요건’에 대한 입법이 각료회의의 특정다수결로 가능하게 되었다(118a조, 62-3). 그러나 노동자의 자유로운 이동문제에 대해서는 여전히 만장일치가 요구된다<sup>46</sup>(121조, 64).

넷째, 경제적·사회적 응집(cohesion)을 위한 정책이다. 이 정책의 협상과정에서는 ‘국가이익’이 두드러지게 표출되었다(Lodge, 1986:213). 아일랜드와 남부유럽국가들은 공동체 내에서의 불균등을 시정하기 위한 각종 구조조정기금(Structural Funds)과 유럽투자은행(European Investment Bank)의 지원을 요구했다. 독일과 영국은 이에 반대했지만, 이 정책은 결국 단일유럽법에 포함되었다. 독일과 영국의 승인은 더 큰 이익을 위해 작은 것을 양보하는 유럽공동체 계임의 한 특징을 보여 주는 것이다.

다섯째, 유럽산업의 국제경쟁력강화를 위한 연구와 기술발전 프로그램 정책이다. 이 정책은 유럽차원의 기업가집단의 요구를 수용한 것으로, 이미 단일유럽법이 제정되기 전에 실시된 정책도 있었다.<sup>47</sup> 다년간의 프레임워크 프로그램(multi-annual framework programme)과 공동체 차원에서의 실행기구를 설치하기 위해서는 각료회의의 만장일치가 요구되고, 그 이외의 분야에서는 특정다수결이 적용된다(130q조, 69). 만장일치방식의 채택은 연구개발 프로그램의 재정조달에 대한 우려를 표명한 독일과 영국의 이해가 관철된 것이라고 볼 수 있고, 특정다수결이 허용되는 분야에서도 “관련 회원국가의 동의를 얻은 후에”라는 구절이 삽입됨으로써 회원국가의 ‘기부권’이 인정되었다(Lodge, 1986:216).

여섯째, 국경을 가로지르는 정치적 이슈로 등장하고 있는 환경문제도 단일유럽법을 계기로 공동체의 정책으로 편입되었다. 그러나 공동체가 환경문제와 관련된 정책을 추진하기 위해서는 가용한 과학적·기술적 자료, 다양한 공동체 지역에서의 환경적 조건, 환경정책의 잠재적 비용과 편익, 공동체 전체의 경제적·사회적 발전과 지역간의 균형 잡힌 발전 등이 고려되어야 한다고 규정되어 있다(130r조 2항, 70). 환경정책에서 주목되는 특징은 현재 공동체 차원의 목표로 제시되는 환경의 질의 향상, 인간 건강의 보호, 천연자원의 합리적 사용 등과 관련된 행동을 취하는 것이 개별적인 회원국가 수준에서 보다 공동체 차원에서 더 나은 결과를 얻을 수 있을 때에만 가능하다는 규정이다(130r조 4항, 70). 이 조항은 유럽공동체의 정책결정과정에서 현재 논란이 되고 있는 ‘잔여권력의 하부귀속성의 원리’(subsidiarity principle)가 보호됨을 의미하는 것이다(Kirchner, 1992:50). 동일한 맥락에서 환경정책의 입법에도 여전히 각료회의의 만장일치가 요구된다.

46 역내시장의 완성을 위한 ‘이동의 자유’에 대해서 영국과 아일랜드는 테러리즘과의 투쟁을 이유로 반대의사를 제출했다(Lodge, 1986:210).

47 현재 추진중인 정책으로는 1984-94년의 장기프로그램인 유럽정보기술개발전략(ESPRIT), 1987-95년까지 계획되어 있는 유럽선진통신기술개발계획(RACE), 유럽산업기술기초연구(BRITE), 유럽공동체국가와 유럽자유무역국가동이 참여하여 선진기술분야에서 산업체와 연구기관의 협력을 강화하기 위해 설치한 기구인 유레카(EUREKA) 등이 있다. 이러한 정책의 추진과정에서 기득권을 보유하고 있었던 것은 집행위원회와 회원국가 중에서는 프랑스였다.

다(130s조 1항, 70).

일곱째, 단일유럽법에서는 유럽공동체의 대외정책과 유럽정치협력체의 정책이 일관성을 가져야 함을 강조하고 있고, 이 부분은 집행위원회와 각료회의 의장이 공동으로 책임지게 되었다. 그러나 유럽정치협력체는 현재 유럽공동체 조약들과는 별도의 독자적 구조를 갖고 있기 때문에, 집행위원회의 개입 가능성은 제한되고 각료회의 의장의 역할이 강조되었다(Kirchner, 1992:50-1). 영국은 공동 외교정책에 대해서도 가장 강력한 반대자였다.

이상의 정책을 살펴보면, 시장의 자유화라는 ‘최소의 공통분모’ – 새로운 규제라기보다는 장벽의 제거 – 만이 구체적인 정책으로 정식화되었다고 평가할 수 있다. 회원국가의 자율성과 공동체의 구속성의 결합은 회원국가의 자율성을 해치지 않는 범위에서 이루어졌다. 이 과정에서 회원국간 이해의 차이는 ‘일괄타결’의 형태로 극복되었다. 일괄타결은 개입 참가자 모두에게 편익을 제공하는 정책결정의 형식으로 기능했던 것이다. 적극적 통합세력인 독일, 프랑스와 최소한의 시장자유화를 요구하는 영국의 대립에서, 독일과 프랑스의 영국에 대한 ‘배제’ 위협과 시장자유화에 대한 영국의 동의로 쟁점에 대한 거래가 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로 유럽 차원의 재규제정책이라고 할 수 있는 사회정책, 통화정책, 환경정책 그리고 정치협력이 공동체의 정책으로 명문화된 것은 결국 통화동맹이나 정치동맹이 새로운 의제로 설정될 수 있는 조약적 토대를 마련했다는 점에서, 유럽연방을 추구하는 세력의 부분적 성공을 의미하는 것 이기도 했다. 기능주의자들이 주장하는 것처럼, 회원국가의 최대공약수를 추출하고, 차이를 극복하는 일괄타결과 같은 정책결정의 형식은 ‘침투확산’의 효과를 생산했던 것이다.

## (2) 제도개혁에 대한 협상

영국은 앞서 지적한 것처럼 유럽공동체 차원의 재규제에 대해서는 일관되게 반대입장을 고수했다. 그리하여 영국은 각료회의의 투표방식에 대해 조약의 개정을 필요로 하지 않는 비공식적 다수결투표를 제안했다. 반면 독일과 프랑스는 영국이 생각하는 것 보다 개입주의적인 단일시장의 완성을 위해 다수결투표를 제안했다. 그러나 독일과 프랑스도 저발전국가에게까지 동일한 권리를 부여하는 단순다수결에는 반대했다. 결국은 독일, 프랑스, 베네룩스국가의 의견이 관철되어 특정다수결제도가 채택되었다. 각료회의 의사결정방식의 개혁에 대한 가장 강력한 반대자였던 영국이 특정다수결에 동의한 이유로는, 우선 독일·프랑스·베네룩스국가들이 유럽공동체 산출의 반이상을 차지하고 있기 때문에 만약 영국이 단일유럽법에 참여하지 않을 경우 발생하는 손실을 생각해 보면 독일과 프랑스의 제안을 수용하는 것이 더욱 유리하다는 판단과, 다음으로 영국 보수당 정부안에서의 단일유럽법에 대한 의견 불일치로 써처가 강력하게 자신의 의견을 관철시킬 수 없었다는 사실이 지적된다(Garret, 1992:546-8).

결국 제도개혁은 단일시장의 원활한 기능을 목표로 하는 독일과 프랑스의 의도대로

관찰되었지만, 영국은 시장자유화라는 초기의 성과를 거두었고 또한 아래에서 살펴보는 것처럼 특정다수결이 회원국가의 거부권을 완전히 부정하는 것이 아니기 때문에, 영국에게도 큰 불만은 없었다고 볼 수 있다. 협상의 최종결과를 짐작하면 다음과 같다.

첫째, 각료회의 의사결정과정에 다수결제도가 도입되었다. 사실 각료회의의 다수결투표체계는 유럽경제공동체 조약에 명문화되어 있었다. 그러나 이 제도는 초법적 조치인 룩셈부르크 타협에 의해 제한되었다. 그러나 단일유럽법에서도 회원국가의 거부권이 폐지된 것이 아니라 거부권이 완화된 형태로 존재한다고 볼 수 있다. 단일유럽법의 특정다수결제도 하에서 독일·프랑스·영국·이탈리아는 10표, 스페인은 8표, 벨기에·그리스·네덜란드·포르투갈은 5표, 덴마크·아일랜드는 3표, 룩셈부르크는 2표를 보유하고 있다. 총 76표중 54표를 획득할 때에만 집행위원회의 입법안이 통과된다(148조, 76). 유럽공동체 내에서 회원국가간 동맹을 고려할 때, 독일과 프랑스는 베네룩스국가와 연합하여 자신들이 선호하지 않는 정책에 대해서는 거부권을 행사할 수 있다. 그렇지만 영국은 자신과 유사한 정책기조를 유지하고 있는 덴마크의 지지가 있을 때에도 특정 정책에 대한 입법을 거부할 수 없다. 그리고 소국가들은 주요 국가의 찬성이 없을 경우에는 자신들의 정책을 관철할 수 없다. 그러나 앞서 지적한 것처럼, 특정다수결이 적용되는 분야는 단일시장의 완성과 관련된 분야로 제한되어 있고 여타의 분야에서는 회원국가의 거부권은 여전히 유지되고 있다.

둘째, 집행위원회의 위상이 강화되었다. 집행위원회는 그동안 비공식적으로 인정되어 오던 환경, 연구개발, 역내시장 등의 분야에서 발의권을 갖게 되었다. 더불어 집행위원회는 각료회의가 채택한 입법에 대한 실행권을 보유하게 되었다. 그러나 앞서 지적한 것처럼 1987년 각료회의의 결정으로 도입된 '위원회 절차' 및 특정한 경우에 각료회의가 직접적으로 실행권으로 갖을 수 있다는 규정은 각료회의의 집행위원회에 대한 통제권이 여전히 유지·강화되고 있음을 보여주는 것이다.

셋째, 역내시장의 완성과 관련된 입법과정에 유럽의회와의 협력절차가 도입되고 공동체 가입과 제3국과의 친선협정에 대한 유럽의회의 동의가 명문화됨으로써 유럽의회의 권한이 강화되었다. 이 부분은 5장에서 다루어진다.

#### 4. 정책실행과정

정책결정과정의 마지막 단계는 정책이 실현되는 것이다. 유럽공동체의 정책이 실행되기 위해서는 집행위원회가 발의하고 각료회의가 결정하는 입법절차를 거쳐 회원국가가 그 정책을 수용해야 한다. 본 논문에서는 유럽공동체 제도간 동학을 선명하게 드러내는 입법과정을 별도의 장에서 다룰 예정이기 때문에, 단일시장 완성에 대한 입법을 전제로 정책이 실행되는 과정을 먼저 살펴본다.

유럽공동체의 정책은 공동체 차원에서 추진되는 특정한 연구개발 프로그램 등을 제외하고는 회원국가 차원에서 새로운 입법절차를 거쳐 실행된다. 특히 역내시장의 완성 정책에는 유럽공동체 법 형태 중에서 회원국가의 입법을 필요로 하는 시침이 일반적으

로 사용되고 있다. 그렇기 때문에 유럽공동체 차원에서는 지침의 올바른 실행여부를 감독하는 집행위원회와 만약 위반이 발생할 경우 최종적 판단을 수행하는 유럽법원의 역할이 정책실행과정에서 중요한 역할을 한다. 그러나 궁극적으로 중요한 것은 회원국가의 정책실행여부이다.

일반적으로 유럽공동체 법의 특징으로 회원국가의 법과 같은 효력을 갖는 ‘직접효과’(direct effect)와 회원국가의 법보다 우위를 차지하는 ‘유럽법의 우선성’(supremacy of EC law)이 지적된다. 그러나 이 체계가 작동하기 위해서는 회원국가 법원의 개입이 필요하고, 따라서 유럽법의 위와 같은 특성이 발휘되기 위해서는 회원국가의 국가기구가 유럽법을 수용하는 태도를 갖는 것이 전제되어야 한다(Garret, 1992:554-5). 사실 유럽법의 수용은 회원국가의 이익과 부합하는 경우에만 가능하고, 유럽법원의 개입은 회원국가들의 상호감시체제와 공동체의 원활한 작동을 보장할 때만 유효할 수 있다.

단일유럽법 실현을 위한 지침의 회원국가당 수용율은 1992년 3월 10일 현재 80%에 못미치는 수준이다. 특히 회원국가의 국가이익과 관련된 민감한 사안에 대한 수용이 지체되고 있다. 본 논문에서는 회원국가의 이익, 유럽공동체의 입장, 그리고 단일시장에 대한 강력한 주창자였던 기업집단의 이해가 첨예하게 충돌하는 ‘공공조달’(public procurement)부문 시장의 자유화를 중심으로 실행과정을 간략히 살펴 보다.

유럽공동체의 공공조달부문은 ① 상품부분 ② 공공건설 부문 ③ 통신·과학장비·발전장비 및 방위산업부문으로 나된다. 1987년 집행위원회의 조사에 따르면, 유럽공동체 공공시장의 규모는 유럽공동체 국내총생산의 약 15%를 차지하는 대규모 시장이다. 그리고 공공조달시장의 특성상 대부분 자국산업에 우선권이 주어졌고, 1988년 보고서에 의하면 유럽공동체 총 공공계약 중 유럽공동체 이외의 국가에 낙찰되는 비율은 0.2%, 다른 회원국가로부터 조달한 비율은 2%미만이었다고 한다(윤현수, 1991:114-6).

단일유럽법의 제정으로 상품, 서비스, 자본의 자유로운 이동이 보장되면서 집행위원회는 회원국가가 상이한 기술규격을 이유로 공공조달시장을 봉쇄하고 유럽시장을 분할하는 것을 막기 위해 공공조달 시장에도 ‘상호인정’의 원칙을 도입하고, 일정규모 이상의 공공조달에 대해서는 사전에 정보를 공개하는 공개입찰을 원칙으로 하는 지침을 제정했다.<sup>48</sup>

그러나 원칙적인 합의가 있었음에도 불구하고, 회원국가간 기술기준의 조화와 공공조달시장의 개방 등과 같은 유럽차원의 경쟁강화정책에 대해 서서히 이견이 발생하고 있다. 더구나 기업들은 국민국가 정부의 보조금과 보호정책을 제거한다면, 이를 브뤼셀에서 제공하기를 바라고 있다. 다른 한편으로 기업들은 집행위원회가 유럽공동체를 단일 시장으로 상정하는 통일적 부가가치세 체계를 연기하고 공공조달시장의 개방을 저연시키는 데 상당한 불만을 퍼력하고 있다. 즉 기업들은 대외적으로는 –미국기업과 일본기

48 공공상품 조달지침은 1989년 1월 1일부터, 공공건설 사업지침은 1990년 7월 19일부터 시행하도록 되어 있다. 그러나 양 지침 모두 스페인, 그리스, 포르투갈에 대해서는 1992년 3월 1일까지 적용이 유예되었다.

업 등— 외부로부터 유럽시장을 보호하고 유럽기업의 경쟁력을 강화시킬 조치를 요구하고, 대내적으로는 유럽 차원의 경쟁을 위한 조건 창출을 요구하고 있는 것이다. 기업들의 이러한 요구에 대해서 회원국가들은 의제설정과정에서부터 나타난 입장차이를 그대로 유지하고 있다.

프랑스와 이탈리아는 기업들의 이와 같은 요구에 찬성의사를 표시하고 있지만, 독일과 영국은 이에 반대하고 있다. 집행위원회 내에서도 영국 출신의 경쟁담당 집행위원인 리언 브리튼(Leon Brittan)과 독일 출신의 산업정책담당 집행위원은 시장이 기업의 운명을 결정해야 한다고 주장한다. 반면 유럽 차원의 개입 또는 재규제를 바라는 세력들도 집행위원회에 존재하고 있다(*The Economist*, 1991:6).

집행위원회는 유럽차원의 재규제라는 논쟁적인 문제는 일단 접어두고, 회원국가가 합의한 공공조달부문 시장의 자유화를 위해 노력하고 있다. 단일유럽법에 의거한 공공조달부문에 관한 지침의 제정으로, 집행위원회는 문제가 되는 사업 자체를 중단시킬 수는 없지만 회원국가에 규칙위반을 동고할 수 있고 유럽법원에 제소할 수 있다. 대표적 사례가 1989년 덴마크 정부의 교량건설사업에 대한 집행위원회의 개입이다. 집행위원회는 덴마크 정부가 자국기업에 공사를 맡기는 과정에서 다른 회원국가의 기업—영국과 프랑스 기업—을 차별했다고 통보하고, 덴마크 정부를 유럽법원에 제소할 것이라고 위협했다. 법적 제재를 두려워한 덴마크 정부는 규칙위반을 인정하고, 차별당한 기업들이 덴마크 법원에 비용과 배상금 소송을 제기하는 것을 허용하였다(*The Economist*, 1991:9; Garret, 1992:555).

그러나 이러한 사례에도 불구하고, 대부분의 기업인들은 공공조달이 거의 절대적으로 국민국가의 사안으로 납을 것이라고 생각하고 있다. 이에 대한 기업들의 대응도 다양하다. 집행위원회가 스스로의 힘으로 지침을 위반한 계약을 중단할 수 있는 힘을 보유해야 한다고 주장하기도 하고, 독일의 지멘스사처럼 기업매출의 1/3을 공공조달에 의존하고 있는 기업은 지역의 정치인들이 계약결정을 하지 못하게 될 때까지는 그들이 국민국가의 기업에 특혜를 제공하는 것이 불가피한 일이라고 말하기도 한다(*The Economist*, 1991:9-10). 당연히 기업들도 자신들의 이해에 기초해서 초국가적 시장자유화를 선호하면서도 국민국가가 제공하는 특혜 또한 거부하지 않는다. 특히 공공조달부문과 관련된 대기업들은 국민국가와의 유착관계를 선호할 것으로 보인다.

70년대와 마찬가지로 현재 공공조달시장의 자유화를 가로막는 또 다른 변수는 회원국 간 기술규격의 조화문제이다. 단일유럽법에 의한 ‘상호인정’은 최소한의 기준만을 정하는 것이다. 유럽공동체 차원에서 기술규격 통일을 위한 노력이 진행되고 있지만, 기업인들은 회의적이다. 그리고 기업인들은 유럽차원의 기술규격의 통일이 외국기업들의 유럽시장 진출을 용이하게 할 수도 있다는 점을 우려하고 있다(*The Economist*, 1991:10).

결국 회원국간 ‘불균등 발전’의 조건 하에서 상대적으로 후진적인 국가들은 자국의 산업을 보호할 방편으로, 또한 정치권력의 물적 토대를 보호하기 위해 공공조달시장의 완전한 자유화를 꺼리는 것으로 보인다. 경쟁력이 뛰어난 산업을 보유하고 있는 국가들은

공공조달시장의 개방으로 자신들의 경제적 주권이 침해될 가능성이 거의 없고, 오히려 단일유럽법에 의한 장벽의 철폐로 이득을 볼 가능성이 높다.<sup>49</sup> 사실 유럽의 주요 기업들은 합병과 인수를 통해 단일유럽법의 본래적 취지라고 할 수 있는 경쟁을 회피하려 하고 있다. 유럽 차원의 합병과 인수가 미국이나 일본의 대기업과의 경쟁을 위해 유리하기는 하지만, 오히려 전보다 더 기득권을 갖는 '국민국가의 거인'으로 탄생할 경우 유럽 공동체의 경쟁정책은 관철될 수 없을 것이다.

공공조달부문에 국한해서 간략히 살펴본 것이기는 하지만, 우리는 실행과정에서 초국가적 기구와 회원국가 그리고 기업간의 갈등과 협력을 볼 수 있다. 연방국가가 아닌 유럽 공동체에서는 회원국가의 자율성이 일차적인 것일 수밖에 없다. 그리고 자본에게도 국적이 있음을 확인할 수 있다. 집행위원회와 유럽법원의 구속력이 보다 중대하고는 있지만, 회원국가가 초국가적 기구와의 협상을 통해 이득을 얻을 수 없다면 초국가적 기구의 구속을 벗어날 수 있는 방편은 여전히 존재한다고 볼 수 있다. 결국은 현대국가가 국내의 정치경제적 요구를 충족시키기 위해 불가피하게 선택할 수밖에 없는 국가간 협력은 국민국가와 초국가적 기구간의 끊임없는 갈등을 수반한다고 할 수 있다. 그렇지만 이러한 갈등이 보다 제도화된 체계로 해결될 수 있다는 점이 유럽공동체와 다른 국제 조직의 차이이기도 하다.

## V. 유럽공동체의 입법과정

유럽공동체의 입법과정<sup>50</sup>은 형식적으로 "집행위원회가 제안하고(propose), 각료회의가 결정하는(dispose)" 형태를 띠고 있다. 이 큰 골격은 단일유럽법에서도 변화가 없다. 그러나 단일유럽법의 제정으로 협력절차와 다수결투표가 도입됨으로써 입법과정의 내용은 상당한 정도 변화했다.

### 1. 유럽공동체법의 특징

유럽공동체의 입법은 유럽공동체를 설립하는 각각의 개별적 조약에 근거할 때에만 가능하다. 예를 들어 각료회의가 테러리스트의 처벌을 위해 공동체 전체에 걸쳐 사형제도를 도입하자는 결정을 하는 것은 조약에 근거한 것이 아니기 때문에 실현불가능하지만, 공동행동으로 국경을 가로질러 테러리스트를 추적하는 것에 대한 결정은 조약에서 초국가적 행동의 근거를 발견할 수 있기 때문에 이루어질 수 있다(Budd and Jones, 1992).

49 단일유럽법이 각 회원국가에 미친 불균등적인 경제적 효과에 대해서는 Smith and Wanke(1993) 참조.

50 전통적으로 유럽공동체에서는 '입법과정'이라는 용어가 사용되지 않았다. 그 이유는 국민국가 법의 우위성을 강조하기 위한 것이었다. 이러한 관점이 변화하기 시작한 것은 1980년대 들어 유럽통합이 새로운 전기를 마련하기 시작하면서부터이다(Lodge, 1989:26).

52).

현재 유럽공동체의 법은 EEC 조약 189조에 의거하여, 각료회의와 집행위원회가 법규(regulation), 지침(directive), 결정(decision), 권고(recommendation), 의견(opinion)의 형태로 제정한다(189조, 86-87).<sup>51</sup>

법규는 ‘일반적으로 적용되고’, 적용대상자 모두에게 ‘구속력’을 갖고 있으며, 회원국가 내에서 직접 적용된다. 따라서 법규는 회원국가의 국내법과 같은 지위를 갖고 있다. 지침은 법규와 마찬가지의 구속력이 있지만, 단지 성취될 결과에 대해서만 구속력을 갖고 있고 형태와 방법의 선택은 회원국가에 맡겨져 있다. 결정은 구속력과 개별 적용성을 가진 것이지만, 그 적용대상이 불특정다수가 아니라 유럽공동체 결정이 전달된 특정 회원국 또는 특정당사자에 국한된다는 점에서 법규와 다르다. 권고와 의견은 구속력이 없는 공동체법이다.

그러나 이상의 형식적 규정은 실행과정에서 변형되고 있다. 그리고 이 과정에서 유럽법원이 개입하여 문제가 되는 법을 재규정하게 된다. 공동체법의 형식적 규정에 대해 다음과 같은 문제점들이 지적되고 있다(Hartley, 1981:83-5).

첫째, 형식적 규정이 실제적 내용과 일치하지 않는 경우가 있다. 법규라고 명명되었지만 실제적으로는 결정의 내용을 담고 있을 수 있고, 지침의 경우에도 회원국가가 형태와 방법을 선택할 수 없는 경우도 있다. 따라서 유럽법원은 형식적 규정보다는 실제적 내용에 중점을 두고 판결을 내리고 있다. 법원은 법규가 일반적인 규정이 아니라 특별한 사례에 관한 결정일 경우, 이 법규를 ‘위장된 결정’(disguised decision)이라고 부르기도 한다.

둘째, 조약의 규정이 실제적으로 큰 차이를 보이지 않을 수 있다. 특히 유럽법원은 마치 대체 입법자처럼 지침을 법규와 같은 수준으로 끌어올리기도 한다.

셋째, 유럽법원은 로마 조약 189조를 철저하지 않다고 판결했다. 이는 조약에서 규정한 범주로 분류되지 않는 ‘특수한 입법’이 가능하다는 판결이다. 그리하여 각료회의의 결정행위로 ‘의결’(resolution)이 인정되고 있다.<sup>52</sup>

<표 5-1>에서 보는 것처럼, 유럽공동체가 회원국가를 구속하는 입법의 숫자는 점점 증가하고 있다. 더구나 유럽법원은 법의 실행과정에서 회원국가에 대한 유럽공동체의 구속력을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 다른 한편으로 단일유럽법은 회원

51 유럽석탄 및 철강공동체 조약에서는 결정, 권고, 의견의 세가지 형태로 나뉘어져 있다. 결정과 권고는 구속력을 갖지만 의견은 구속력을 갖지 않는다(ECSC 14조, 6). ECSC의 권고는 EEC의 지침과 동일한 것이다. 단지 차이가 있다면 ECSC의 권고는 회원국가뿐 아니라 사적 시민에게도 적용된다는 점이다. 유럽법원은 ECSC의 결정을 일반적 결정(general decision)과 개별적 결정(individual decision)으로 구분했다. 전자는 EEC의 법규와 같은 것이고, 후자는 EEC의 결정과 동일하다(Hartley, 1981:82).

52 유럽법원의 이러한 판결은 1971년 유럽도로수송협정(European Road Transport Agreement)을 둘러싼 집행위원회와 각료회의의 분쟁에 대한 해결이다. 자세한 내용과 판결문은 Plender(1992), pp. 7-10 참조.

〈표 5-1〉 유럽공동체의 입법산출(건수)

|     | 1970 | 1983 | 1987 | 1989 |
|-----|------|------|------|------|
| 법 규 | 249  | 395  | 458  | 394  |
| 결정  | 71   | 108  | 125  | 161  |
| 지침  | 25   | 41   | 40   | 79   |

자료: *The Economist*, 1992년 1월 25일, 1989년은 Noel(1992).

국가의 법률을 근접시키는 '조화'의 방법이 아닌 '상호인정'의 방법을 채용함으로써 회원국가의 자율적인 영역도 보호하고 있다.

## 2. 입법과정의 변화

앞서 살펴본 것처럼 제도개혁에 대한 협상은 많은 논란을 불러 일으켰다. 특히 각료회의에서의 다수결 투표와 입법과정에 대한 유럽의회의 개입방식인 협력절차 및 공동 결정 등과 관련하여 많은 논쟁이 벌어졌다. 역내시장의 완성협상은 제도간 투쟁을 위한 선택된 전장으로 기능하는 측면을 갖고 있었다(Lodge, 1987:7).

유럽의회의 관점에서 볼 때, 로마 조약을 개정하는 단일유럽법의 제정으로 유럽공동체 내에는 3개의 입법과정이 공존하게 되었다. 첫째, 유럽의회를 여전히 자문적 위치에 두는 입법과정, 즉 '자문절차'이다. 대표적으로 유럽공동체 조약을 개정하는 과정에는 각료회의의 만장일치와 유럽의회가 자문만을 수행하는 절차가 적용된다. 둘째, 유럽의회의 입법과정에서의 권력강화를 내용으로 담고 있는 '협력절차'이다. 대부분 특정다수결이 적용되는 협력절차는 특히 역내시장의 완성을 위한 입법에 적용된다. 셋째, 유럽공동체의 확대 및 제3국과의 친선협정의 체결과 같이 아주 특수한 경우에만 적용되는 것으로 유럽의회의 동의를 필요로 하는 공동결정이다.

### (1) 자문절차

단일유럽법 제정 이전, 그리고 역내시장완성을 제외한 분야<sup>53</sup>에서의 유럽공동체의 입법과정은 다음과 같다.<sup>54</sup>

53. 그러나 역내시장의 완성과 관련된 부분에서도 만장일치가 적용되는 분야가 있다. 역내시장의 기능을 위한 거래세, 소비세, 기타 간접세 등의 입법조정과정에는 단일시장의 완성의 시간규정이 적용되기는 하지만, 여전히 만장일치제와 유럽의회가 단순히 자문의 역할을 수행하는 과거의 과정이 적용되고 있다(99조, 54). 이러한 제한사항은 국민국가가 조세정책을 공동체로 이양하는 것을 경제적 주권의 상실로 이해하기 때문에 생겨나는 것이라고 할 수 있다.

54. 입법과정의 개략적 구도는 Hartley(1981) pp. 19-21, 81-117 참조.

집행위원회는 반의안을 만들고 유럽의회—그리고 때로는 경제사회위원회—의 ‘자문’<sup>55</sup>을 거친 후에 각료회의가 최종결정을 한다. 집행위원회는 최종결정이 이루어지기 전까지 언제든지 발의안을 개정할 수 있다. 각료회의는 만장일치로만 발의안을 개정할 수 있다. 입법과정의 충돌은 집행위원회의 발의안을 회원국가의 다수가 반대할 때 발생한다. 그러나 보통 집행위원회는 각료회의의 동의를 획득하기 위해 발의안을 개정하게 된다.

정상적인 입법과정의 제1단계는 집행위원회가 발의안을 만드는 작업이다. 이 과정에서 회원국가의 각계 전문가와 경제사회위원회 그리고 유럽의회의 유관 상임위원회의 의견이 주의깊게 경청된다. 특히 회원국가 대표의 의견은 이후 각료회의의 최종결정에 중요한 영향을 미치게 된다. 회원국가의 이익집단과 유럽차원의 이익집단들이 개입하는 것도 바로 이 지점에서이다.

집행위원회의 발의안은 각료회의로 넘겨지고, 이어 각료회의는 유럽의회의 의견을 구하게 된다. 의견을 청취한 후에 집행위원회는 자문결과에 따라 그 발의안을 개정하여 상주대표부(COREPER)로 넘긴다. 상주대표부 내에서 회원국가의 의견이 조정되고 상주대표부는 각료회의에 보고서를 제출한다. 회원국가의 대표가 개정한 발의안의 내용은 집행위원회에 의해 수용될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

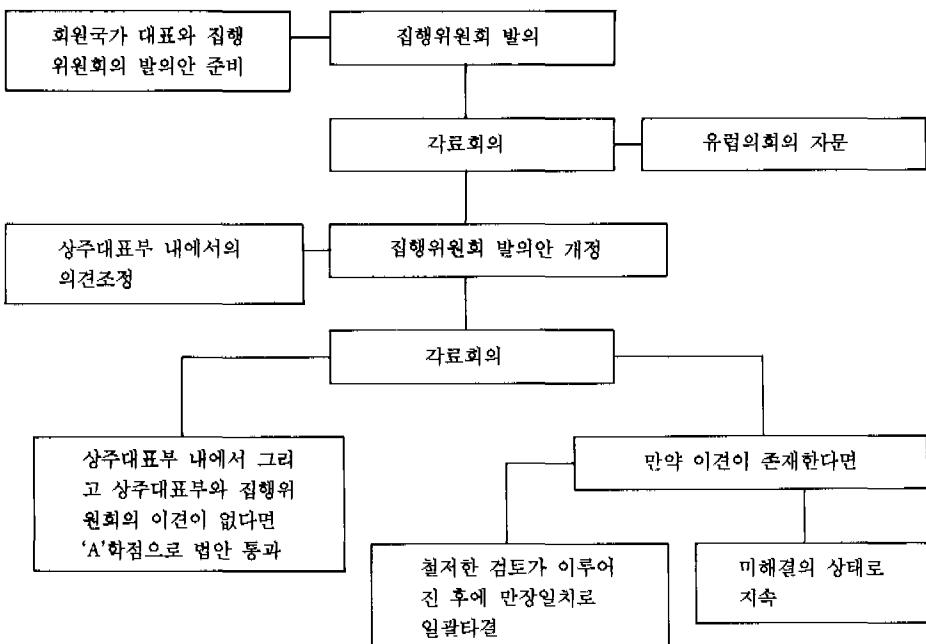
최종적으로 상주대표부의 보고서와 함께 집행위원회의 발의안은 각료회의로 넘겨진다. 발의안의 심의과정에 집행위원회 위원이 참석할 수도 있다. 만약 상주대표부 내에서, 그리고 상주대표부와 집행위원회 사이에 완전한 합의가 이루어지게 되면 ‘A’학점으로 논의없이 통과된다. 만약 이견이 존재한다면 각료회의 내에서 철저히 검토되고 결국은 회원국가의 이해관계의 균형문제가 고려되면서 여러 결정들이 보통 일괄타결의 형태로 만장일치로 통과된다. 집행위원회는 보통 일괄타결이 이루어지는 과정에서 중요한 중개자의 역할을 수정한다.

따라서 자문절차에서 가장 중요한 고리는 집행위원회와 상주대표부의 대화라고 할 수 있다.<sup>56</sup> 상주대표부는 ‘선량한 중개인’(honest broker)으로 평가되기도 했지만, 개별 회원국가의 이익을 대변하며 유럽적 차원에서 의사결정을 강력히 저지함으로써 통합을 가로막는 변수라고 할 수 있다. 반면 명목상 ‘의회’로 지칭되는 유럽의회의 권한은 미미하다. 따라서 단일유럽법의 주요한 구성부분인 초국가적 정치의 강화를 위한 제도개혁, 즉 자문절차의 수정은 각료회의의 정부간 성격의 완화와 유럽의회의 권한강화를 의미하는

55 자문행위도 제한된 범위이지만 각료회의를 통제할 수 있는 힘을 발휘한다. 1980년 유럽법원의 ‘아이소글루코스’(isoglucose, 전분질 곡물에서 얻는 설탕대용물) 판결은 유럽의회에 법안을 침연할 수 있는 힘(delaying power)을 부여했다. 각료회의가 유럽의회의 의견을 묻지 않고 법안을 채택한 것을 이유로 들어 유럽법원이 절차상의 문제가 있다고 판결한 것이다. 이리하여 집행위원회의 반의안이 유럽의회에서 검토되지 않으면 각료회의는 결정을 할 수 없게 되었고, 따라서 신속한 결정이 요구되는 정책에서는 유럽의회의 자문역할이 보다 강력한 힘을 발휘할 수 있게 되었다(Jacobs and Corbett, 1990:8).

56 각료회의의 의장도 상주대표부와 비슷한 역할을 수행한다.

〈그림 5-1〉 자문절차



통합의 일보전진이었다.

## (2) 협력절차와 공동결정

### 1) 협력절차

협력절차 하에서 입법과정은 자문절차와 마찬가지로 집행위원회가 입법초안을 유럽의회에 제출하면서 시작된다. 자문절차와의 차이점은 각료회의가 나름의 심의를 시작할 수는 있지만, 반드시 유럽의회가 견해를 제출한 이후에만 입법화할 수 있다는 점이다. 협력절차에서는 집행위원회가 발의안을 작성하기 전에 유럽의회 의원들의 견해를 취합하는 것이 필수적이다. 이 과정에서 유럽의회의 해당 상임위원회가 개입하게 된다.

집행위원회의 발의안에 대한 유럽의회의 의견제출이 이루어지는 제1독회 기간 동안, 유럽의회는 집행위원회의 발의안을 기각·개정·보류하는 의견을 제출할 수 있다.<sup>57</sup> 유

57 단일유럽법이 시행되고 최초의 16개월 동안 제1독회에서의 의회 개정안의 채택율은 다음과 같다 (Corbett, 1989:371). 의회는 53개의 발의안을 심의하여 46개를 개정했고, 집행위원회가 모든 개정

협의회는 이 기간 중에 집행위원회의 발의안과 자신들의 의견이 일치하지 않을 경우 집행위원회를 설득하여 발의안을 개정하거나 철회하도록 권고할 수 있다. 만약 집행위원회가 기부한다면 유럽의회는 그 발의안을 해당 상임위원회에 회부함으로써 입법과정을 지연할 수 있다. 만약 이러한 사태가 발생하면 각료회의는 유럽의회의 의견이 발표되지 않았기 때문에 ‘공동입장’(common position)을 발표할 수 없다. 따라서 새로운 절차는 유럽의회의 입법과정을 지연시킬 수 있는 보다 강력한 힘을 부여했다고 할 수 있다. 그러나 유럽의회가 자신의 의견을 제출하면 발의안은 유럽의회의 의견에 대한 집행위원회의 견해와 함께 각료회의로 넘겨진다. 그러면 각료회의는 특정다수결로 공동입장을 채택하고 그것을 다시 유럽의회로 보내게 된다.

그렇게 되면 이제 제2독회가 시작된다.<sup>58</sup> 유럽의회는 3개월 안에 공동입장을 승인, 기각 또는 개정해야 한다. 유럽의회가 공동입장을 승인하거나 또는 아무런 의견도 제출하지 않으면 각료회의는 발의안을 입법화할 수 있다. 이 과정에서 3개월이라는 ‘규정된 시간’의 준수가 중요하다. 또한 유럽의회의 규약에는 만약 유럽의회가 각료회의의 공동입장을 승인한다면 유럽의회 의장이 다음 본회의에서 공동입장이 수용된 사실을 공표해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 그런 절차가 시행되기 전에도 의장은 유럽공동체의 공식 언어로 제도간 상호작용의 내용을 『유럽의회 공보』(Bulletin of European Parliament)에 유관 상임위원회의 이름과 함께 공표해야 한다.

만약 유럽의회가 과반수의 의결로 공동입장을 기각한다면 각료회의는 유럽의회의 기각을 수용하거나 또는 만장일치의 방식으로 자신들의 공동입장을 입법화할 수 있다. 유럽의회는 이 과정에서 중요한 정치적 개입을 할 수 있다. 유럽의회가 공동입장을 기각한 경우에는 각료회의가 원래의 공동입장을 입법화하기 위해서는 만장일치가 요구되기 때문에, 유럽의회 의원들은 각료회의에 참여하는 하나의 회원국가만을 설득하면 입법을

안을 수용한 것이 15개, 하나의 개정안을 제외하고 모든 것을 수용했던 경우가 9개, 개정안의 반이하를 수용한 경우가 5개이며, 아무것도 수용하지 않은 경우는 없다. 합계를 내면 의회는 603개의 개정안을 승인했고, 집행위원회는 77%를 수용했다. 각료회의는 이 발의안들 가운데 30개를 심의했나(2개의 발의안은 의회가 개정하지 않았다). 이 중에서 개정안 모두를 채택한 것은 없고, 한 개정안을 제외하고 모든 개정안을 채택한 경우가 3개, 반 이하를 채택한 경우가 11개이다(전혀 수용하지 않은 경우가 3개이다). 합계를 내면 각료회의가 그때까지 쉬의한 의회의 개정안 349개 가운데 각료회의는 174개를 수용했다. 결국 약 50%를 각료회의가 수용했다.

58 같은 기간 동안 제2독회에서 유럽의회는 41개의 공동입장을 심의했다. 이 가운데 22개를 승인하고 18개를 개정했으며 1개를 기각했다. 유럽의회는 86개의 개정안을 승인했고, 집행위원회는 55%(47개)를 승인했다. 각료회의는 23%를 채택했다(그 기간동안 심의중이었던 70개 가운데 16개를 채택). 앞서의 제1독회에 대한 양적적 지표와 마찬가지로 이러한 수치들은 주의 깊게 해석될 필요가 있다. 그 수치들은 개정안의 중요성의 정도 또는 협상과정을 설명해주지 못한다. 그리고 집행위원회와 각료회의는 의회의 개정안을 다른 방식으로, 즉 새로운 지침을 만들거나 혹은 의회에게 정치적 약속을 하는 방식으로 채택할 수도 있다. 그러나 분명한 것은 의회가 집행위원회와 각료회의의 대화에 개입할 수 있게 되었다는 사실, 그리고 각료회의가 제2독회에서 의회의 공동입장에 대한 기각을 번복하는 것을 꺼려하게 되었다는 점이다(Corbett, 1989:364).

저지할 수 있는 것이다. 그러나 이러한 가능성은 새로운 입법안에 반대하는 회원국가의 정부가 자신의 의도를 감춘 채 역으로 이용할 수도 있다. 이것은 협력절차가 적용되는 안건에서 회원국가의 거부권이 폐지되기는 했지만 변형된 형태로 관철될 소지를 남기고 것이다(Lodge, 1987:13).

유럽의회는 과반수의 의결로 각료회의의 공동입장을 개정할 수 있다. 유럽의회가 공동입장을 개정하게 되면, 발의안은 집행위원회로 다시 이관되고 1개월의 시한 안에 집행위원회는 각료회의의 공동입장을 수정하여 각료회의로 다시 이관할 수 있다. 각료회의는 3개월 내에 원래의 유럽의회 개정안을 만장일치로 채택하거나 아니면 특정다수결로 집행위원회의 새로운 발의안을 채택할 수 있다. 다만 그 발의안의 개정은 만장일치로만 가능하다. 또한 집행위원회는 유럽의회의 동의를 얻어 심의기간을 한달간 연장할 수 있다. 만약 각료회의가 위와 같은 절차를 수행하지 않는다면 과거처럼 발의안이 수년간 의제로 상정되어 있는 것이 아니라 자동소멸된다.

자문절차에서 협력절차로의 이행에서 나타나는 두드러진 특징은 유럽의회의 권한이 강화되었다는 사실과, 입법과정에서 각 절차에 소요되는 시간이 분명히 설정됨으로써 입법과정을 능률화하고 유럽공동체 입법과정의 전통적 특징인 비결정을 극복할 수 있게 되었다는 점이다(Lodge, 1987:11).

## 2) 공동결정

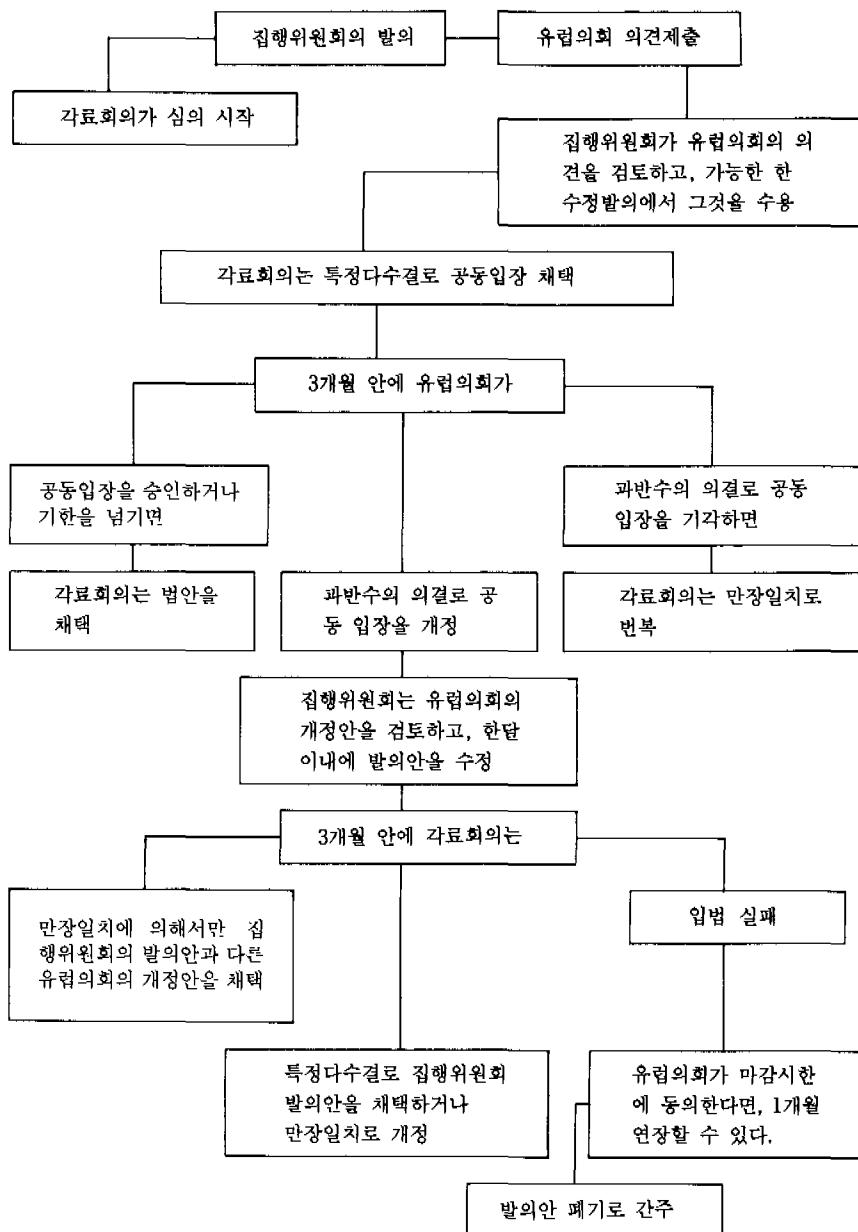
정책결정과정의 제도적 행위자로서 유럽의회의 권한을 강화한 최대의 형태라고 할 수 있는 공동결정은 아주 제한된 영역에서만 시행된다.

유럽공동체의 확대와 제3국이나 국제조직과의 친선협정의 분야에 공동결정방식이 적용된다. 유럽경제공동체 조약 237조는 “어떤 유럽국가도 공동체의 회원신청을 할 수 있다. 각료회의에 회원신청을 하고, 각료회의는 집행위원회의 자문을 거친 후에 그리고 유럽의회 의원들의 절대다수결에 의해 발효되는 유럽의회의 ‘동의’를 획득한 후에 만장일치로 승인한다”(p.103)고 규정하고 있다. 또 238조는 “공동체가 제3국, 국가연합 또는 국제조직과 협정을 체결할 수 있다 … 이 협정은 만장일치로 그리고 유럽의회 구성원들의 과반수의 의결에 의해 발효되는 유럽의회의 ‘동의’를 획득한 이후에 각료회의에 의해 체결된다”(p.103)고 규정함으로써 유럽의회의 공동결정권을 명시화하고 있다.

유럽의회는 새로운 공동결정이 도입된 후 최초의 18개월 동안 31번의 동의절차를 수행했다. 이 새로운 절차는 1987년 12월 터키와의 상호협정에 대한 심의과정에서 최초로 적용되었다. 터키 야당지도자가 유럽의회 의원과 함께 터키로 돌아간 후 체포되는 사태가 벌어지자, 유럽의회는 터키의 인권상황을 문제삼아 상호협정에 대한 동의를 연기했다.

유럽의회의 동의권은 정부간 협상의 결과를 번복할 수 있는 힘을 유럽의회에 부여했다는 점에서 의의를 갖는다. 유럽의회는 모든 중요한 영역에서 공동결정권을 확대하는 전략을 추구했고, 이러한 유럽의회의 노력은 1991년 마스트리히트 조약에 부분적으로 반영되었다.

〈그림 5-2〉 협력절차



출처: EEC 조약 149(2), p. 77과 Lodge(1987, 12)를 토대로 작성.

〈표 5-2〉 단일유럽법에서 자문절차, 협력절차, 공동결정이 적용되는 분야

|      | 조항  |
|------|---|
| 공동결정 | 새로운 회원국가의 가입(237조), 상호협정(238조)  |
| 협력절차 | 국적을 이유로 차별하는 것을 방지하는 규칙(7조)<br>노동자의 자유로운 이동을 위해 필요한 조처(49조)<br>기업설립의 자유(54조 2항)<br>대학졸업장, 증명서 그리고 여타의 공식적 자격부여의 증거에 대한 상호인정(57조 1항)<br>자영업자의 활동에 관한 국민국가의 규정에 대한 조정(2항)<br>역내시장의 획득을 위한 조화 조처(100a조)<br>역내시장에 영향을 미치는 국민국가 규정의 동가불(100b조)<br>노동자의 건강과 안전의 향상(118a조 2항)<br>ERDF(유럽지역개발기금)과 관련한 경제적 사회적 웅집(130e조)<br>다년간의 프레임워 프로그램을 실행하는 특정한 보충 프로그램(130q조 2항) |
| 자문절차 | 공동정책:농업, 수송, 사적 부문의 경쟁, 특정한 사회정책문제 구조기금의 조정, 다년간의 프레임워 프로그램, 환경정책, 기업설립의 자유와 서비스 규정에 대한 제한의 폐지, 특정한 서비스를 자유화하는 지침, 공동시장에 영향을 미치는 국민국가 규정의 조화, 핵에너지와 방사선<br>제도문제:집행위원회를 위한 실행권에 대한 프레임워 결정, 1심법원의 설치, 유럽법원 규정 3장에 대한 개정, 회계감사위원회의 임명, 조약수정을 위한 정부간 협의회의 소집, 참모법규의 채택<br>예산문제:공동체 소유의 자원, 재정과 여타의 법규에 대한 결정   |

### 3. 입법과정의 속도

유럽공동체 통합의 정도는 입법과정의 원활한 작동, 즉 입법의 양과 입법속도를 측정함으로써 평가될 수도 있다. 〈표 5-1〉에서 볼 수 있는 것처럼 유럽공동체의 입법량은 지속적으로 증대되고 있다. 이와 더불어 입법과정의 방해물을 제거하여 입법속도를 증가시키는 문제가 통합지향적 집단들에 의해 끊임없이 제기되고 있다. 여기에서는 입법의 속도변화를 역사적으로 추적하여 입법과정의 특징을 고찰한다.<sup>59</sup>

단순하게 생각한다면, 입법의 효율성은 집행위원회의 발의에서 각료회의의 의안채택에 이르기까지 소요된 시간과 제안된 입법이 채택되는 채택율을 측정함으로써 평가될 수 있다. 슬루트와 베르슈렌(Sloot and Verschuren)의 경험적 연구에 의하면, 1975-86년 사이의 기간 동안 1975-81년까지 평균적인 시간소요는 지속적으로 하락하다가 1981년을 기점으로 상승곡선을 보이고 1984년 이후로는 다시 하락추세를 보이고 있다. 채택율

59 입법의 속도에 대한 경험적 연구는 Sloot and Verschuren(1990), pp. 75-85에 의거한 것이다.

은 1981년을 기점으로 증가곡선의 기울기가 커지고 있다. 이러한 변화의 이유로는 첫째 1981년 그리스의 공동체 가입, 둘째 1981년에서 83/4년까지의 기간에 프랑스가 그 이후 보다 공동체 문제에 적극적으로 개입하지 않았다는 사실, 셋째 영국이 공동체 예산의 부당한 배분율 주장하면서 공동체 사업에 적극적으로 참여하지 않은 사실 등이 지적된다. 입법속도가 지체되는 이유와 단일유럽법 협상과정에서 회원국간 이해갈등은 거의 유사한 형태를 띠고 있다. 우리는 여기서 다시 한번 주요 회원국가의 영향력을 확인할 수 있다. 슬루트와 베르슈렌은 1986년 스페인과 포르투갈이 가입했음에도 불구하고 입법속도와 채택율에 부정적 효과를 미치지 않은 이유가 단일유럽법이 부정적 효과를 상쇄했기 때문이라고 설명한다.

다음으로 슬루트와 베르슈렌은 입법속도에 영향을 미치는 변수를 설정하고 그것의 영향정도를 측정한다. 변수로는 발의안의 종류(법규인가 지침인가<sup>60</sup>), 발의안의 성격(새로운 정책인가 협존정책의 수정인가<sup>61</sup>), 각료회의의 투표방식(만장일치인가 다수결인가<sup>62</sup>), 유럽의회의 역할(자문절차인가 협력절차인가<sup>63</sup>), 정책압력<sup>64</sup>(특정한 발의안이 상정되었을 당시에 채택을 기다리고 있는 발의안의 숫자) 등이 설정된다. 회귀분석의 결과를 살펴보면, 발의안의 종류가 가장 강력한 영향을 미치고 발의안의 성격은 거의 영향이 없다. 투표방식은 직접적으로 입법속도에 영향을 미치는 것이 아니라 발의안의 종류 및 유럽의회의 역할과 강한 상관관계를 갖고 있다. 유럽의회와 정책압력은 중간 정도의 영향력을 미치고 있다. 발의안의 종류가 가장 강한 영향력을 갖는 위와 같은 결과도 입법속도가 회원국가의 이해와 밀접한 관련을 갖고 있음을 보여 주는 것이다.

또하나 이들의 연구에서 흥미로운 것은 두번째 변수인 새로운 정책과 정책의 수정에 대한 시계열적 연구결과이다. 그들은 새로운 정책의 비율이 완만하게 줄어들고 있다는 사실에 주목한다. 이 결과는 유럽공동체 입법과정이 통합과정의 질적인 도약을 가능하게 하는 ‘능동적’(active) 성격 보다는 ‘반응적’(reactive) 성격을 갖고 있음을 입증하는 것이다. 즉 한 정책 내에서 기능주의자들이 주장하는 점증적 의사결정이 이루어지기는 하지만 새로운 질적인 전환이 자동적으로 이루어질 수는 없음을 보여 주는 것이다. 결국 앞서 살펴본 것처럼 공동체의 질적인 비약을 이루는 의제의 설정은 공동체 내부에서보다는 외부에서, 즉 회원국가의 정부간 협상을 통해 이루어진다는 정부간 제도주의의 설명의 타당성을 입증하는 경험적 증거라고 할 수 있다.

60 지침은 국민국가가 법을 제정하거나 개정한 것을 요구하기 때문에 법규보다 중요한 ‘전략적 이슈’와 보통 관련된다. 반면 법규는 기능적인 결정이나 행정적 문제에 사용된다. 그렇기 때문에 지침에 보다 많은 시간이 소요될 것이라고 가정된다.

61 새로운 정책에 시간이 보다 많이 소요될 것으로 가정된다. 그러나 기존 정책의 수정일지라도 타협에 어려움이 있다면 당연히 정책수정에 보다 많은 시간이 걸릴 것이다.

62 만장일치에 도달하기가 다수결 보다는 좀 더 어려울 것이다.

63 당연히 유럽의회의 개입이 입법속도를 느리게 할 것이라고 가정된다.

64 정책압력이 볼수록 시간이 많이 소요될 것이다.

#### 4. 입법과정 변화의 정치적 함의

협력절차는 초국가적 정책결정의 강화를 위해 도입되었다. 이 과정에서 부수적으로 초국가적 기구인 유럽의회의 권한이 증대되었다. 협력절차를 통해 유럽의회는 회원국가의 대표로 구성되는 각료회의를 통제할 수 있는 보다 많은 권력을 부여받게 되었다. 그리하여 적극적인 통합론자의 일부는 협력절차의 도입을 미래의 제도개혁에서 유럽공동체 수준의 양원적(bicameral) 입법절차가 모색되는 전초적인 개혁으로까지 평가하기도 했다. 다른 한편으로는 유럽공동체 정책결정과정의 ‘투명성’을 보장하는 개혁, 즉 유럽인의 직접선거로 선출되는 유럽의회가 정책결정과정에 적극적으로 개입하게 될 때 유럽 차원의 민주주의 실현이라는 의미를 내포하는 개혁으로 평가되기도 한다.

그러나 <표 5-2>에서 볼 수 있는 것처럼, 협력절차는 회원국가의 이해와 조화될 수 있는 역내시장의 완성과 관련된 분야에 제한적으로 적용될 뿐이다. 협력절차를 문안 자체로만 해석하면 유럽의회와 각료회의가 동등한 힘을 보유하고 있다는 환상이 발생하기도 한다(Lodge, 1987:11). 그러나 유럽공동체가 정부간의 협력조직이라는 수준을 넘어서고 있지만 여전히 초국가적 기구로서의 성격보다는 회원국가의 고려사항이 일차적이며, 따라서 각료회의 대 집행위원회, 각료회의 대 유럽의회간 힘의 불균형은 협력절차의 도입으로도 약간 완화되었을 뿐이다. 그렇기 때문에 협력절차의 도입을 단선적으로 초국가적 성격의 강화와 연결시킬 수는 없다. 결국 입법과정의 변화도 국민국가의 이해와 관련해서 이해되어야 한다.

두 가지 입법과정의 공존은 의제로 상정되는 정책을 어떠한 절차에 적용할 것인지를 둘러싸고 유럽의회, 집행위원회, 각료회의 등의 제도간 갈등으로 표출되고 있다. 특히 집행위원회 발의안의 ‘입법근거’가 논란의 대상이 되고 있다. 즉 집행위원회 발의안에 어떤 절차를 적용할 것인가가 문제로 제기되는 것이다. 특히 쟁점이 되는 정책은 환경정책과 노동자의 권리와 관련된 부분이다. 환경정책에 대한 만장일치를 규정하고 있는 EEC 조약 130조에 입법근거를 둘 것인가, 아니면 역내시장의 공정한 경쟁을 위해 필요한 조화를 규정하고 있는 100a조에 입법근거를 부여할 것인가가 논란이 되고 있으며, 노동자의 권리와 관련해서는 협력절차를 규정하고 있는 100조 또는 118a조와 자문절차를 규정하고 있는 235조 가운데 어느 것을 적용할 것인가를 둘러싸고 논쟁이 제기되고 있다(Jacobs and Corbett, 1990:172).

회원국가가 별도의 다른 기준을 사용하고 있는 식료품에 대한 방사능 최대허용치에 대한 입법과정에서, 집행위원회는 입법근거로서 EEC 조약 100a조가 아닌 Euratom 조약 31조를 사용함으로써 협력절차가 아닌 자문절차를 적용하였다. 유럽의회는 이에 반발하여 의견제출을 연기하고 집행위원회의 발의안을 거부하는 행동을 취했다. 그리고 유럽의회는 집행위원회의 처사에 반발하여, 부정확한 입법근거를 이유로 법원에 제소했던 결정을 각료회의가 채택하는 것을 허용했다. 다른 사례로, 집행위원회와 유럽의회가 이산화티타늄 산업에 적용되는 환경기준에 대해서는 협력절차를 적용했지만, 각료회의가 자문절차를 적용함으로써 대립이 발생하기도 했다. 최근 유럽법원은 “폐기물에 관한 EC

지침의 근거는 EEC 조약상의 EC 단일시장에 관한 규정이 아니라 환경보호에 관한 규정이다”<sup>65</sup>라고 판결하였고(*EC Briefing*, 1993:8-9), 그리하여 자문절차가 적용되게 되었다.

위의 사례에서 볼 수 있듯, 협력절차의 도입으로 제도간 관계 또한 변동양상을 보이고 있다. 초국가적 정책결정과정의 확대는 부분적으로 유럽공동체 제도간 갈등에서 어떤 제도가 우위를 차지하는가에 달려 있다고 할 수 있다. 그러나 환경정책과 노동자의 권리와 같이 회원국가의 산업경쟁력에 결정적 영향을 미치는 사안에 대해서는 각료회의의 우선권이 인정되고 있는 상황이라고 할 수 있다.<sup>66</sup> 단일유럽법에 따른 협력절차의 도입은 ‘주권합동’의 현수준을 반영하는 것이다. 따라서 제도간 관계 그리고 제도간 협상의 결과, 즉 협력절차의 현실적인 실행방식에 대한 고찰은 새로운 의제설정과정 및 유럽통합의 진전과 관련하여 중요한 의미를 지니게 된다.

## VI. 통합의 진전과 유럽의회의 역할

### 1. 정책결정과정의 민주성 결핍

유럽공동체 정책결정과정에 있어서 ‘민주성 결핍’(democratic deficit)의 원인을 1988년 투쌩 보고서(Toussaint Report)는 다음과 같이 간결하게 정리하고 있다. “(민주성의 결핍)은 ① 회원국가에서 유럽공동체로의 권력의 이양(transfer)과 ② 이양 이전에 국민국가의 의회가 관련 영역에서 법률을 통과시킬 수 있는 권력을 보유했지만 공동체 수준에서는 유럽의회가 아닌 다른 제도에 의해 이러한 권력들이 행사되는 두 가지 현상의 결합에 의해 나타난다.” 결국 민주성의 결핍은 유럽의회의 불충분한 권력에서 기인하는 각료회의의 책임성 결여(Bogdanor and Woodcock, 1991:482) 또는 공동체로 이양된 권력과 유럽인의 직접선거로 선출되는 유럽의회의 정책결정에 대한 통제능력간의 간극을 의미하는 것이다. 유럽공동체의 정책결정이 국민국가의 관료들과 유럽관료들의 상호작용—그리고 각료회의의 폐쇄적인 정책결정—에 의해 좌우되는 기술관료적 정치의 특성(Lodge, 1989:30)을 나타내고 있다는 비판과 맥을 같이하면서, 민주적 책임성과 민주성의 결핍이 유럽공동체 정책결정과정에서 생점으로 떠오르고 있다.

‘민주성의 결핍’에 대한 인식은 서구 의회민주주의체제에서 의회의 역할에 대한 인식과 유사하다. 유럽의회는 “국민국가 의회에서 상실되고 있는 민주적 권리가 유럽의회의 책임성을 확대함으로써, 즉 공동체 수준에서 민주적 통제를 증가시킴으로써 보완되고

65 1993년 3월 17일 유럽법원의 판결, *Case C-155/91, Commission (with the European Parliament intervening) v Council (with Spain intervening)*, ECJ FC.

66 유럽의회는 자문절차가 적용되는 입법안에 대한 면밀한 검토를 위해 최근 유럽의회의 ‘절차규칙’을 개정하기도 했다.

있지 않은 현실”(EP, 1990:6)에 대한 지적을 통해, 공동체의 이원적 정당성(dual legitimacy) —국민국가적 정당성과 공동체적 정당성—이 침해되고 있다고 주장한다. 단순하게 사고한다면, 유럽의회의 요구는 국민국가의 의회와 동일한 역할을 유럽의회가 담보하겠다는 의지로 이해될 수 있다. 그리고 유럽의회와 국민국가의 의회를 비교한다면 국민국가 의회가 수행하는 정책기능, 대표기능, 체제유지기능(김광웅 외, 1992:21) 가운데 유럽의회는 정책기능의 주요 범주인 정책의 발의기능을 담당하지 못하고 있고 정책의 심의와 결정에 있어서도 부차적인 역할만을 수행하고 있을 뿐이기 때문에 유럽의회의 역할의 단순한 확장을 생각할 수도 있다.

그러나 앞서의 ‘이원적 정당성’이라는 용어에서 볼 수 있는 것처럼, 유럽의회는 하나의 유럽국가의 건설을 목표로 할 수도 있으나 현 수준에서는 유럽공동체를 국민국가와 단순비교를 할 수 없다는 점을 분명히 하면서 ‘전통적인 의회주의를 넘어서는’ 새로운 체제를 모색하고 있다.

즉 유럽의회가 국민국가 의회와 동등한 지위를 요구하고 있는 것은 아니다. 오히려 국민국가 의회와의 차이가 무엇이고, 그 차이가 어떻게 발전될 것인가에 관심을 쏟고 있다. 유럽의회의 출발점은 유럽공동체가 국민국가와 동일하지 않다는 인식이다. 국민국가와 공동체의 상호의존 및 상호간섭의 증대가 지속적으로 이루어지고 있지만, 집행위원회가 강력한 정부의 역할을 수행하지 못하고 있는 것에서 알 수 있듯 유럽공동체는 연방과 같은 형태로 발전하지 않았다. 그렇지만 유럽공동체가 국민국가의 정부만이 만장일치로 정책을 결정하는 전통적인 국제조직도 아니다. 유럽공동체 제도간 상호작용은 전통적인 범주로 구분될 수 없다. 유럽의회는 유럽공동체의 독특성으로 ① 유럽공동체의 활동범위가 지속적으로 확장되면서 국가이익과 관련된 사안이 공동체로 통합되고 있다는 점, ② 그러나 활동범위의 확장에도 불구하고 국민국가의 배타적 주권의 이양은 발생하지 않았다는 사실, ③ 그렇지만 국민국가와 공동체 행위자의 상호연계 또는 겹침이 늘어가면서 ‘주권합동’이 이루어지고 있다는 점을 지적하고 있다(EP, 1989:15-7).

이상의 인식을 바탕으로 한 유럽의회의 대안은 유럽의회를 현재 여러 이해가 경쟁하는 토론장소라고 할 수 있는 ‘포럼’(forum) 수준에서 공동체의 정책결정과정의 ‘공동행위자’(co-player)로 격상시키는 것이다. 이는 공동체의 모든 중요한 결정에 유럽의회의 동의를 요구하는 것이다(EP, 1989:10). 이 관점에서 본다면 단일유럽법의 제정은 부분적 성공으로 평가될 수 있다. 결국 유럽의회의 이러한 인식은 국민국가와 공동체의 공존을 전제하는 것이라고 할 수 있다. 즉 이러한 전제 하에서 공동체의 정당성을 담보하는 조직으로서 국민국가 의회와 유럽의회의 협력을 모색하는 전략이라고 할 수 있다. 그러나 국민국가 의회와 유럽의회의 협력이 순조로울 것이라고 예상할 수는 없다. 특히 유럽의회의 시민적 기초가 허약한 상황<sup>67</sup>에서 유럽의회의 이러한 주장은 단순한 소망사

67 1979년 이후 시작된 유럽의회 의원의 직접선기는 ‘유럽인’이라는 정체성을 표현할 수 있는 계기를 제공했다. 그러나 1979년 63%, 1984년 61%, 1989년 58%라는 투표율에서 볼 수 있듯이 유럽인의 참여는 저조한 수준이다. 이 수치는 회원국가의 의회선거 참여율보다 훨씬 낮은 수치이다. 그리고

향으로 그칠 수도 있을 것이다.

더구나 유럽의회의 권한강화 주장은 유럽공동체의 전반적 확대와 강화를 지향하는 입장에서 도출된 것이었기 때문에 반론 역시 만만치 않았다. 그리고 민주성의 결핍을 치유하는 것도 유럽의회의 권한강화가 아니라 국민국가의 의회를 강화하는 것으로도 가능하다는 견해도 제출되고 있다.<sup>68</sup> 유럽통합이 연방주의적인 것이 되기를 원하지 않으며 단지 시장자유화를 통한 범유럽적 탈규제를 원하고 있는 신자유주의적 입장을 대변하는 영국의 IEA(Institute of Economic Affairs) 그룹<sup>69</sup>은 다음과 같은 반론으로 유럽의회의 강화 견해를 반박했다(Vibert, 1990, 99-100).

첫째, (유럽의회를 포함한 유럽공동체 제도들의 강화는 필연적으로 유럽 차원의 중앙집중적인 규제구조를 가져오며) 중앙집중적 구조가 출현하는 것이 반드시 단일시장의 완성과 확대를 보장해주는 것은 아니다. 중앙집중적 구조는 다양하고도 경쟁적인 국민국가의 사법구조들이 제공하는 생명력을 교란시키고 그것을 파괴하는 경향이 있다. 시장의 개방은 궁극적으로 일국적 수준에서 강력하게 정부간섭과 관료적 규제를 견제해 나갈 때에만 가능하다. 놀째, 현재 집행위원회에 귀속되어 있는 정치적 역할을 제거하는 것은 공동체의 민주성의 결핍을 제거하는 방편이 될 수 있으나 그것이 반드시 유럽

조사결과에 의하면 유권자들은 유럽적인 이슈에 입각하여 투표하기보다는 국내적 문제에 입각하여 지지정당을 선택하는 경향이 강했다고 한다. 즉 유럽의회 선거는 국내적인 이슈에 대한 유권자의 선호를 표현하는 또 다른 장으로 기능했을 뿐이다. 유권자와 유럽의회의 거리는 각종 여론조사에서도 아주 잘 나타나고 있다. 대부분의 유럽인들은 기존의 국민국가의 의회에 비추어 유럽의회를 사고하고 있다. 그렇기 때문에 국민국가의 의회가 할 수 있는 것과 마찬가지로 구속력 있는 법률을 유럽의회가 통과시킬 수 있다고 생각하고 있고, 10명 중 7명은 집행위원회의 위원장을 유럽의회가 선출한다고 생각하고 있으며, 10명 중 5명만이 유럽의회가 유럽공동체 예산안을 거부할 수 있다는 것을 알고 있는 정도이다. 위의 세 가지 질문에 모두 정확하게 대답한 사람은 유럽인의 약 5%에 지나지 않았다고 한다. 더구나 유럽의회 의원들이 1인당 약 60만명에 가까운 유럽인을 대표해야 하는 실정에서 유럽의회와 유럽인의 연계는 약화될 수밖에 없다. 유럽인의 65%는 유럽의회가 그들의 요구와 문제로부터 너무나 멀리 떨어져 있다고 생각하고 있는 실정이다(EP, 1989:42).

68) 국민국가의 의회를 통한 민주성 결핍의 치유방향은 다음과 같다. 현재 회원국가의 의회는 집행위원회의 밸의안에 공식적으로 어떠한 영향도 미칠 수 없다. 회원국가의 의회는 각료회의에서 결정된 것을 넘지 보고받는 수준일 뿐이다(Williams, 1990:302-303). 예외가 있다면 바로 덴마크 의회라고 할 수 있다. 덴마크 의회는 의회 내에 유럽공동체 입법에 관한 위원회를 설치하고, 각료회의 이전에 정부의 유럽공동체에 관한 결정을 통제하려고 하고 있다. 그러나 이러한 국민국가적 통제방식은 해당 회원국가를 위해서는 양호하게 기능할 수 있지만, 공동체 차원으로 확대될 경우에는 공동체 정책에 대해 물리한 결과를 가져올 수도 있다. 그리고 회원국가의 입장에서도 회원국가 내에서의 심의와 각료회의에서 다수결투표를 조화시키는 것이 난관으로 등장하고 있다. 만약 정부의 반대가 다수결투표에 의해 기각된다면 압록석으로 의회의 견해가 번복되는 사태가 발생하기 때문이다.

69) Milton Friedman, F. A. Hayek, Patrick Manifold 등 저명한 신보수주의자들이 이를 간행물의 주요 기고자들이다.

의회의 역할강화를 의미하는 것은 아니다. 집행위원회의 역할을 공무(civil service)의 기능으로 재규정하고 회원국의 대리인으로 만들어 그것의 정치적 야망을 견제하는 것만으로도 충분하다. 또한 각료회의의 권한은 민주적 결핍을 교정한다는 명분 아래 축소될 수 없다.셋째, 공동체의 권력강화를 통해 사실상 몇몇 회원국—독일과 프랑스—이 서유럽을 지배하는 것보다는 회원국 각자의 민주적 제도들의 생명력을 유지하고 공동체 제도들의 권한을 제한함으로써 권력을 분산하는 것이 유럽의 장래를 위해 더 바람직한 대안이다. 결국 이들이 주장하는 것은 ‘동맹’이라는 옷을 입었건 ‘민주성 결핍의 교정’이라는 옷을 입었건 유럽의회의 강화는 집중주의의 표현이라는 것이다.

이런 논쟁은 결국 유럽공동체의 발전방향에 대한 근본적으로 다른 두 개의 시각, 즉 국민국가적 규제를 벗어나서 주권의 상당부분을 공동체로 이양함으로써 높은 수준의 연방주의적 통합을 이루어내고 궁극적으로는 그러한 구조를 통한 공동체 수준의 재규제 체계를 지향하는 입장과, 자본운동의 자유로운 이동을 가로막는 국민국가적 규제를 제거하는 시장자유화만을 지지하면서 정치통합에는 반대하는 탈규제체계를 지향하는 입장 간의 차이를 반영하는 것이다.

이와 같은 정책결정과정에서의 유럽의회의 역할과 기능을 놀러싼 논쟁들은 유럽공동체의 존재이유에 대한 상이한 견해차이로 연결되며, 결국 마스트리히트 조약에서 유럽의회의 역할을 약간 강화하는 형태로, 그러나 여전히 논란의 여지를 남기는 타협적 방식으로 마무리된다.

## 2. 마스트리히트 조약과 유럽의회의 권한강화

### (1) 마스트리히트 조약

단일유럽법의 완성을 계기로 새로운 동력을 얻은 유럽통합의 움직임은 1989-90년의 세계사적 견변을 맞이하면서 이전과는 질적으로 구분되는 도전에 직면했다. 소련과 동구의 ‘현실’ 사회주의의 붕괴는 사실상 서유럽공동체를 의미했던 유럽공동체의 생성과 관련된 상황근거를 말소해버리고 전후 유럽을 지탱해온 국제체제 자체를 붕괴시켰다. 또한 독일의 통일은 유럽 내의 역학관계를 크게 변모시켰고, 유럽공동체의 통합의 속도와 폭에 대한 독일의 이해관계를 변화시켰다. “냉전의 종언”, “신국제정치질서”, 그리고 “자유주의의 승리”라는 찬사가 유럽을 휩쓸 것도 잡시였을 뿐, 미래의 사태발전에 대한 집단적 불안(collective insecurity)과 냉전시대에 형성되었던 국가이익 개념의 변화는 전통적인 유럽의 대외정책의 방향을 크게 혼란시켰다.

1991년 마스트리히트 정상회담은 단일유럽법을 만들어낸 경제통합의 절박성과 더불어 이런 변화된 국제질서에 대한 종체적 대처의 산물이었다. 공동체국가들은 경제 및 통화정책뿐만 아니라 외교정책과 안보정책에서도 각국의 주권에 영향을 미칠 일련의 상호연관된 문제들을 다루지 않을 수 없었던 것이다. 단일유럽법의 결정과정과 마찬가지로 ‘통화·경제동맹을 위한 정부간 협의회’와 ‘정치동맹을 위한 정부간 협의회’라는 두

개의 정부간 협의회(IGCs)를 거쳐, 마침내 1991년 12월 9일-10일 네덜란드의 마스트리히트에 모인 공동체 정상들은 로마 조약을 개정하고 새로운 마스트리히트 조약—공식적으로는 ‘유럽동맹에 관한 조약’(the Treaty concerning the European Union)—에 서명했다.

마스트리히트에서 조인된 “유럽인들 속에서 성장하는 동맹”<sup>70</sup>은 다음과 같은 세 개의 지주에 의존한다. 첫째는 산업, 사회, 환경 및 교육정책에서 유럽공동체의 권한을 확대하고 경제 및 통화동맹을 기준조약에 포함하면서 유럽의회의 권한을 약간 강화하는 것이다. 둘째는 공동의 외교·안보정책으로 외교관계와 군사문제에서의 협력을 증진시켜 유럽 차원의 정치동맹을 건설함으로써 탈냉전시대에 유럽의 독자적인 외교안보체계를 만들어내는 것이다. 셋째는 회원국 내부문제와 사법적 문제에서 정부간 협력을 긴밀히 하는 것이다(Luff, 1992:9-12).

이 세 개의 지주는 변화된 국제정치질서 하에서 유럽통합이 내부시장의 완성이라는 협소한 범위를 벗어나 통화동맹과 정치동맹으로의 발전을 시도하고 있음을 보여준다는 점에서 통합을 한 단계 높은 과정으로 옮겨놓은 것이라고 할 수 있다. 그러나 이 지주들의 면면을 들여다보면, 그 실현 가능성과 국민국가에 대한 구속력의 정도는 사안마다 상당히 다르며 때로는 서로 모순되기도 한다. 특히 두번째와 세번째 지주는 첫번째의 것보다 훨씬 넓은 해석의 소지를 남기고 있으며, 따라서 정치동맹의 윤곽은 밀그림에 불과한 상태에 머물러 있다고 할 수 있는 것이다.

정치동맹의 핵심을 이루는 공동의 외교안보정책은 80년대까지 실질적인 진전이 없었던 끝이었는데, 그 이유는 이 영역이 주권문제가 걸린 민감한 사안이며 공동의 이익보다는 나라마다 상이한 이해관계가 걸려있는 영역이기 때문이었다. 냉전이라는 상황 속에서 미국과의 관계, 영국과 프랑스만이 핵보유국이라는 사실, 그리고 기존의 북대서양 조약기구(NATO)와 서유럽동맹(WEU) 간의 관계 등이 이 분야의 공동협력을 저해한 변수들이었다. 이런 협력방식의 부재로 인해 유럽공동체국가들은 소련붕괴, 걸프전, 유고내전 같은 중요한 국제정치적 사건들에 대해 신속한 공동행동을 취할 수 없었고, 그 결과 냉전시대와 마찬가지로 미국의 국제정치적 이해관계에 끌려다니지 않을 수 없었던 것이다(The European, 1992:20-23).

이에 따라 마스트리히트 조약에서는 공동의 외교안보정책에 대한 일반적 지침을 유럽상회당에서 규정하고, 공동체 회원국이 이를 준수하기로 결정했다. 그리고 정책결정방식에서도 외교안보정책분야의 이해관계의 상이성을 감안하여 여전히 당분간은 만장일치제를 채택하기로 했지만, 특정영역의 외교안보정책만은 공동행동(joint action)영역으로 규정하여 각료회의의 특성다수결로 정책결정하도록 했다.<sup>71</sup> 이는 거부권행사로 인

<sup>70</sup> 독일수상 헬무트 콜(Helmut Kohl)의 발언.

<sup>71</sup> 우선적인 공동행동영역으로 규정된 분야는 유럽안보협력회의(CSCE) 과정, 유럽에서의 군비감축과 무기통제, 핵확산금지와 관련된 사항, 그리고 안보의 경제적 측면과 관련된 사항들이었다 (Commission, 1992:31).

해 협력이 불가능해지는 것을 가능한 한 피하기 위한 것이다. 또한 공동행동영역으로 규정되지 않은 영역에서도 회원국들은 공동체의 정책과 조화를 이를 의무가 있음이 명시되었다(Commission, 1992d:31).

또한 방위의 문제는 가장 민감하고 어려운 사안이어서 계속 만장일치제로 남겨두기로 했지만, 그 대신 회원국들이 가입해 있는 여러 국제안보협력기구의 역할과 상호관계들을 조절해나가기로 합의했다. 마스트리히트에서 회원국들은 장기적으로 서유럽동맹을 유럽동맹의 방위부문으로 편제한다는 목표 하에 미래의 협력 프로그램을 만들어냈는데, 이에 따르면 서유럽동맹의 각료회의와 서기국을 브뤼셀로 이전하고 유럽공동체의 외무장관들과 서유럽동맹 각료회의의 회합시기 및 장소를 일치시켜 양자의 정책을 조화시키게 되어 있다. 또한 나토의 유럽적 죽을 강화하는 동시에 나토와의 관계 역시 긴밀히 하기 위한 조치들을 전향적으로 도입하기로 했다(*The European*, 1992:22-23; Luff:1992, 34-7).

그러나 이러한 정치동맹 논의는 마스트리히트 조약의 세번째 지주인 회원국의 내부 문제 및 사법적 문제에서 국가간 협력을 중진하는 방법<sup>72</sup>과 더불어 앞으로도 상당 기간은 기존의 정부간 협상의 틀을 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 마스트리히트 이후에도 EC는 단지 '조합된'(concucted) 외교안보정책만을 수행할 수 있을 뿐인 '국민국가들로 분열된 권력중심'(a power center fragmented into nation states)(Weiner, 1992:57-8)으로 남아있게 될 것이기 때문이다. 즉 이전보다 협력은 증대하겠지만 공동체 차원의 정책수립과 그것의 실행여부가 조약에 의해 보장된 부분은 미미하며 사실상 느슨한 개방성을 가지고 있는 것이다.

반면 통화동맹은 새 조약 중 가장 구체적이고 구속력있는 형태를 갖추게 되었다. 마스트리히트에서 타결된 통화동맹은 다음과 같은 네 단계를 밟도록 되어 있다. 1단계의 핵심은 중앙은행총재들로 구성된 감독위원회의 강화, 화폐자본시장의 완전개방(남유럽 범국 제외), 공공예산의 과잉적자 회피를 위한 다자간 감시 등으로 이미 90년 7월부터 그 시행에 들어갔다. 2단계(94년 1월 1일부터 빠르면 96년 12월 31일, 늦어도 97년 12월 31일까지)에는 각국 경제정책의 수렴 프로그램, 화폐자본거래의 완전자유화, 공공적자 제한에 대한 감시, 유럽통화기구의 설치등이 계획되어 있다. 2단계에서 3단계로 이행은 1996년에 결정된다. 이때 최소 7개국이 소위 (경제통화정책의 안정성을 보장할) 5개의 "수렴범주"<sup>73</sup>(convergence criteria)를 충족시킨다면 정상들은 조속한 시일 내에 특

72 이 부분은 단지 정부간 협력사항으로만 규정되었다. 즉 이민이나 망명문제, 경찰업무 등을 보다 긴밀한 정부간 협력사항이 되겠지만, 이는 조약에 미리 규정된 강제성을 갖는 어떤 일관된 지침이 아니라는 점에서 결국 사안별로 각 회원국의 이해관계에 따른 협상의 결과에 의해 달라지게 되었다.

73 ① 가격안정성: 수렴범주 조사예정연도인 1996년의 한해전인 1995년을 기준으로 가격안정도가 높은 세 회원국의 인플레이션율은 1.5% 포인트 이상 초과하지 말아야 한다. ② 과도한 적자금지 1: 국내총생산에 대한 정부적자의 비율은 3% 이하여야 한다. ③ 과도한 적자금지 2: 국내총생산에 대한 정부부채 비율은 3% 이하여야 한다. ④ 유럽통화체제의 환율조정 메카니즘이 대한 참여: 회원국통화는 최소한 조사년도 이전의 두 해 동안 심각한 긴장없이 통화체제의 환율메카니즘이 지정한

정다수결로 경제·통화동맹의 출범시기를 결정한다. 만일 그렇지 못하면, 98년 7월 1일 까지는 '유럽중앙은행들의 체계'를 준비하기 위한 유럽중앙은행을 설치하며 1999년 1월부터는 자동적으로 – 즉 다수결이 형성되지 않아도 – '수령법주'를 충족시킬 수 있는 회원국들만으로 단일화폐(ECU)를 채택하는 3단계에 착수한다. 그리고 나머지는 준비가 되는 대로 이에 합류한다(4단계).

이처럼 통화동맹의 추진계획은 정치동맹의 그것보다 훨씬 구체화된 형태를 띠고 있다. 즉 시한을 못박았고, 계획된 시기에 경제 및 화폐정책의 이질성으로 통합의 진전이 어려울 경우에 대비해 순차적 통합('two-tier Europe')을 대안으로 마련해 놓고 있으며, 거부권의 행사가 통합의 장애물이 되는 것을 방지하기 위해 특정다수결로 결정을 하도록 하고 있는 것이다. 그러나 그간의 통화동맹 논쟁의 이면을 들여다보면, 그리고 4단계의 통합과정에 잠재한 암초들과 주요회원국들간의 첨예한 이해관계 대립을 고려하면, 통화동맹의 장래 역시 반드시 밟고받은 할 수 없다.

통화동맹의 실현에 가장 큰 장애물이 되는 요소는 단일통화제도를 시행하기 위한 가장 중요한 전제조건인 각회원국의 통화를 안정시킬 수 있는 경제정책의 동질성이 확보되기 어렵다는 점이다. 사실상 이것이야말로 통화동맹을 둘러싼 논쟁의 핵심적 쟁점이었다. 이 문제에 대해 소위 '경제주의'(economism)의 입장에서 있는 사람들은 화폐통합에 앞서 (특히 인플레이션에서의) 경제적 수렴이 선행되어야 한다고 주장해왔다. 이런 선행조건이 충족되지 않은 채 단일통화제도가 실시된다면 유럽공동체는 '인플레이션 공동체'가 되리라는 것이 그 근거였다. 이런 입장은 높은 경제적 수행능력을 가지고 있으며 통화가치가 안정된 나라, 특히 독일과 네덜란드에 의해 지지되어왔다. 반면 '통화주의'(monetarism)의 입장에서 있는 사람들은 경제정책의 조화가 이루어지기 전에 일단 환율을 고정시키고 화폐보유의 풀을 만들어낼 것(pooling of monetary reserves)을 주장했다. 경제정책의 조화를 확보하는 것은 오랜 시일을 요하는 일이기 때문에 이를 전제로 내건다면 실제로 통화통합은 어렵다는 것이다. 이 입장은 경제정책에서 최대한의 자율성을 유지하면서 화폐통합의 이점을 이에 결합시키고자 하는 프랑스에 의해 특히 강력히 지지되어왔다(Holman, 1992:8).

마스트리히트에서 조인된 통화동맹 조약은 이런 두 입장간의 (일시적) 타협의 결과물이었다. 즉 통화동맹조약은 단일화폐 채택일정을 국가별로 달리하면서까지 통화동맹을 기정사실로 만들려했다는 점에서는 통화주의자의 입장을 반영했지만, '수령법주'라는 전제조건을 달아 회원국들의 경제정책을 동질화하려 한 점에서는 경제주의자의 입장을 반영했던 것이다. 그러나 고도의 가격안정성과 정부의 건전재정 유지를 핵심으로 하는 5개의 '수령법주'를 충족시키는 일, 즉 각국의 재정·통화정책의 실질적 통일은 쉽지 않은 과제인 것으로 보인다. 그것은 사실상 각국의 규형적 경제발전이 이루어질 때에만

정상적인 변동폭을 유지해야 한다. ⑤ 이자율의 수령: 조사년도 전해의 회원국의 명목적인 장기이자율은 최상의 수행을 보인 세 회원국들의 그것을 많아도 2% 포인트 이상 초과하지 말아야 한다 (Luff, 1992:20).

가능한 것이기 때문이다. 또한 화폐통합을 위한 수렴범주가 요구하는 사항들이 국민국가 내부에서 커다란 계급갈등을 유발할 소지가 크다는 점도 장애물 중 하나이다. 92년 가을 이후 영국과 이탈리아의 유럽통화체제 탈퇴에 이어진 유럽의 기존통화제도의 농요와 불안은 통화동맹의 일정이 결코 순탄치 않을 것임을 보여주는 하나의 사례에 불과한 것이다(이호근, 1993:165)

또한 유럽중앙은행체계의 창설을 둘러싼 회원국간의 대립도 통화동맹의 장애물 중 하나이다. 통화동맹의 문제에서 프랑스는 지나치게 과도한 독일연방은행의 영향력을 감소시키고 싶어해왔다. 독일의 엄격한 통화정책은 실업을 퇴치하고 판로를 회복하기 위한 프랑스의 팽창적 통화정책을 불구화시켰기 때문이다. 따라서 프랑스는 장기적으로는 유럽공동체 제도의 정치적 간孤独 하에 유럽중앙은행체계를 완성하기를 소망해왔고, 소위 '공동체적 관점'을 갖는 —회원국의 민족주의적 관점이 아니라— 집행위위원회를 요구했다.

그러나 독일의 입장은 정반대이다. 유럽통화체제에서 경제·통화농맹으로의 전환은 경제화폐정책의 수행에서 약한 나라가 강한 나라의 요구에 따른 안정화 수준을 달성할 것을 요구받는다는 것을 의미하기도 하지만, 동시에 강한 나라 역시 공동체 전체의 정치경제적 현실에 맞춰 자신의 이익과 기대를 조정해야 함을 의미하는 것이며, 이런 경우 강한 화폐를 가진 독일의 통화정책의 독자성 역시 상당정도 훼손될 것이기 때문이다. 따라서 독일은 경제·통화동맹의 정치화를 거리면서 개별 국민국가와 유럽공동체기관으로부터 완전히 독립적인 유럽중앙은행체계를 선호해왔으며, 특히 통독 이후 국내문제가 심각해지면서 더욱 더 통화정책이 유럽적 차원의 정치적 고려에 의해 결정되는 것에 반대하고 있다. 탈규제론과 재규제론이라는 근본적인 관점의 차이에서 비롯되는 이런 통화동맹에 대한 견해차 역시 쉽게는 조정되지 않을 것으로 보이며, 향후 통합과정에서 상당한 갈등을 유발할 것으로 보인다.

결국 마스트리히트 조약은 확대된 단일공간에 단일한 통화를 바탕으로 정치적 동맹으로까지의 발전을 의도하고 있지만 그것의 실현여부는 상당히 불투명한 상태라고 할 수 있다. 간단히 말해 마스트리히트 조약이 의도하고 있는 유럽농맹은 마스트리히트 조약 자체로만은 완결될 수 없는 과제인 것이다. 이와 관련하여 주목되는 부분은 마스트리히트 조약에서 명확히 규정되지 않은 채 남아있는 부분들을 처리하는 방식이 될 정책결정과정의 변화이다. 중요한 사안들에 대한 향후의 정부간 협상과 더불어 마스트리히트에서 새로이 도입된 공동체 내의 정책결정과정 및 그것을 둘러싼 힘의 배분은 앞으로 통합의 일정과 폭에 상당 정도 영향을 미칠 것이기 때문이다. 그렇다면 향후 통합에 영향을 미칠 주요 변수인 유럽공동체의 정책결정과정과 그것을 둘러싼 공동체 내의 제도간 관계를 살펴본다.

## (2) 입법과정 및 제도간 관계의 변화

앞에서도 살펴본 바와 같이 유럽공동체의 세 주요기관—각료회의, 집행위위원회, 유럽

의회-간의 정책결정을 둘러싼 세력균형은 통합의 성격 및 방향을 긴밀히 반영하는 것으로서 회원국가간 그리고 적극적 통합론자와 소극적 통합론자간의 끊임없는 논란의 대상이 되어왔다. 기존의 정책결정과정에 대한 비판의 핵심은, 앞서 민주성 결핍과 관련하여 지적한 것처럼, 자국이기주의에 집착하는 각료회의와 관료화된 집행위원회가 선형적 권력을 행사하는 데 비해 유일하게 선거에 의해 민주적으로 선출된 유럽의회가 지극히 미미한 권한만을 가지고 있다는 점이었다.

단일유럽법 이전까지 유럽의회는 로마 조약의 규정에 의해 정책결정과정에서 오직 자문기능만을 가지고 있었으며, 단일유럽법이 제정되고 난 후에는 역내시장의 완성에 관련된 사안에 한해서만 협력절차의 도입을 통해 입법과정에서의 권한을 강화할 수 있었다. 그러나 협력절차의 도입 이후에도 입법의 발의와 최종결정에서 유럽의회는 집행위원회와 각료회의보다 하위의 권한만을 부여받았을 뿐이며 그 지위는 주도적인 것이 아니라 제한적으로 반응적인 것이었다. 또한 제5장의 연구에서 볼 수 있듯이 협력절차의 도입 이후에도 국민국가의 이익에 중대한 영향을 미치는 민감한 사안에 대해서는 여전히 국민국가를 대표하는 각료회의의 권한이 주도적으로 행사되고 있다.

마스트리히트 조약에서는 기존의 정책결정과정에 대한 비판에 대응하는 것과 아울러 보나 진일보한 통합단계를 반영하여 새로운 정책결정과정이 도입되었다. 그 핵심적 내용은 단일유럽법에서 도입된 협력절차에 따라 유럽의회의 권한이 강화된 공동결정조항이 첨가된 것이다. 공동결정절차는 역내시장의 완성, 소비자보호, 보건, 교육, 연구개발, 문화, 환경정책 등 마스트리히트 조약에서 공동체의 임무로 새롭게 규정된 영역에 도입되었다.<sup>74</sup> 이는 공동체 시민들의 생활에 중요한 영향을 미칠 사안들에 대해 그들이 직접 선출한 의회의 정책결정권한을 확대한다는 의미를 갖는 것이라 할 수 있다(Commission, 1992d:26).

마스트리히트 조약의 가장 중요한 제도적 혁신이라 일컬어지며 ‘집행위원회의 권리화와 의회의 권리강화를 통한 세력균형’(balance of power away from Commission and towards the Parliament)이라는 제목이 붙어 있는 새로운 공동결정절차조항(마스트리히트 조약 189조<sup>75</sup>)은 다음과 같은 점에서 유럽의회의 입법기능을 강화시키고 있다.

첫째, 단일유럽법에 규정된 협력절차의 제2독회에서는 유럽의회가 각료회의의 공동입장을 기각하면 각료회의는 만장일치로 유럽의회의 의견을 번복할 수 있었다. 그러나 새로 개정된 마스트리히트 조약에서는 유럽의회가 절대다수결로 공동입장을 기각하면, 각료회의는 자신의 입장을 자세히 설명하기 위해 이를 새로 만들어진 ‘조정위원회’(Conciliation Committee)에 넘기도록 하고 있다. 이 조정위원회에서 각료회의와 유럽의회는 집행위원회의 지도 하에 동등하게 대표된다. 조정위원회에서 양자가 합의에 도달하면 그 합의된 발의안은 각료회의에서는 특정다수결로, 의회에서는 단순과반수로 승인되어야 한다(189b, 2). 조정위원회에서 합의가 이루어지지 않을 경우, 유럽의회는 최종

74 자문절차와 협력절차도 여전히 공동결정절차와 함께 존재하고 있다.

75 마스트리히트 조약은 *The European*(1992) 참조.

적으로 절대다수결로 밟의안을 기각할 수 있고(189b, 6) – ‘부정적 동의권’(negative assent)

- 그럴 경우 밟의안은 입법화되지 못한다. 둘째, 협력절차의 제2독회에서 유럽의회가 각료회의의 공동입장을 개정하고 각료회의가 유럽의회의 이 개정안을 거부하면 다시금 조정위원회 절차가 시작된다.

한편 입법과정에서 유럽의회의 권한강화는 유럽공동체 제도간 역관계의 변화를 수반하고 있다. 공동결정을 규정한 조항의 제목이 시사하듯이 관료주의적이라는 비판을 받아왔던 집행위원회의 권한이 공동결정절차에서 상당 정도 배제되었다. 집행위원회는 과거의 협력절차 하에서는 유럽의회의 제2독회 이후 빌의안이 각료회의로 넘겨지기 전에 유럽의회의 제2독회를 거친 밟의안에 ‘자신의 의견을 첨가할’ 권한을 가지고 있었으나, 공동결정절차 하에서는 이 절차가 생략된다. 즉 집행위원회 의견의 중요성이 감소하고 대신 유럽의회의 의견이 각료회의의 결정에 보다 직접적으로 반영되는 것이다(*The European*, 1992:28-29).

그리고 입법과정에서 유럽의회와 집행위원회간 관계에서 가장 많은 논란이 예상되는 부분은, 유럽의회가 새로운 입법이 필요하다고 생각될 경우 절대다수결로 집행위원회가 밟의안을 제출하도록 ‘요청’(request)할 수 있다고 규정한 제138b조이다. 집행위원회는 ‘요청’이라는 말을 ‘의무’(obligation)로 해석하여 하지 않는 데 비해, 유럽의회는 당연히 그 것이 의무를 의미한다고 해석하여 하고 있다(*The European*, 1992:29). 만일 이 ‘요청’의 의미가 강제적이라면 유럽공동체 내의 입법과정에서 제도간 역관계에 엄청난 변화를 초래하게 된다. 유럽의회는 집행위원회가 갖고 있는 기존의 배타적 입법발의권을 잡식하여 사실상 그것을 공유할 수 있게 되기 때문이다. 그러나 이 논쟁은 아직 시작 단계에 불과해 결론이 내려지지 않고 있다. 자못 그 귀추가 주목되는 부분이라 할 수 있다.

마스트리히트 조약에서 유럽의회는 공동결정절차 이외에도 제도간 역관계를 변화시킬 수 있는 권한을 부여받았다. 입법발의권을 녹점하고 있는 집행위원회의 전횡을 막고 집행위원회를 민주적으로 통제하기 위해 1994년(유럽의회 차기선거의 해)부터는 집행위원회의 임기가 의회의 임기에 맞춰 현행의 4년에서 5년으로 조정된다(158조, 1). 또한 1994년 이후부터 회원국가 정부들은 집행위원회 위원장을 시명하는 데에서 의회의 자문을 구해야 하며(다른 위원들은 지명된 위원장과의 협의 하에 회원국 정부가 지명한다), 유럽의회는 지명된 위원장과 위원들에 대해 전제적인 승인권을 갖게 될 것이다.

또한 유럽의회는 공동체법이 잘못되었다고 생각될 때 조사위원회를 설치할 권한(138c)을 갖게 되었고, 개인이나 범인으로부터 청원을 접수하고(138d) 옴부즈맨(Ombudsman) 제도를 운영할 권리(138e) 등을 새롭게 부여받았다. 이는 성책실행과정에 대한 유럽의회의 통제요구가 부분적으로 관철된 것이라고 할 수 있다.

이러한 유럽의회의 역할강화가 바람직한 것인가에 대해서는 두 가지 상이한 견해가 존재한다. 유일하게 선거에 의해 선출된 기관의 권한강화를 통해 공동체를 민주화해야 한다고 주장하는 적극적 통합론자, 혹은 연방주의자들은 물론 마스트리히트 조약에서의 유럽의회의 역할강화를 공동체 제도의 ‘민주성 결핍’을 치유할 수 있는 방책이라고 환영의사를 표시했다. 그리고 나아가 여전히 입법주도권을 ‘관료주의적’ 집행위원회가 보

유한다는 점, 각료회의의 비밀주의와 누책임성을 견제할 충분한 권한을 의회에 주지 않은 점 등을 비판하면서 유럽의회에 더 많은 권력을 부여해야 한다고 주장하고 있다(*The European*, 1992:29, 44). 물론 이들의 주장 근저에는 통합의 심화를 움직일 수 없는 방향으로 보면서 국민국가 주권의 상당 부분을 이양받은 초국가적 기구로서의 유럽공동체를 꿈꾸는 연방주의적 사고가 놓여 있다.

그러나 마스트리히트 조약 전반을 국민국가의 주권을 심각하게 침해하는, 히틀리의 ‘수권법’(Enabling Act)의 재판으로 보는 소극적 통합론자, 혹은 반연방주의자들의 입장은 정반대이다. 이들은 유럽의회의 역할강화가 민주성 결핍을 약간은 개선할 수 있을지 몰라도, 그것이 각료회의와 관료적인 집행위원회를 근간으로 하는 기존 공동체제도의 비민주성을 치료하기에는 역부족이라고 보고 있다. 또 유럽의회 자체가 자신을 선출하는 유권자에 대해 책임을 지는 범위와 성격이 국민국가 의회의 그것과는 판이하게 다르기 때문에, 유럽의회의 역할강화가 곧 공동체 시민의 의사를 민주적으로 반영하는 것도 아니라고 주장한다. 마스트리히트 조약에 따른 유럽의회의 역할강화는 국민국가 의회의 약화를 가져올 것이고 이는 결국 각 회원국가 유권자의 특수한 이익들을 무시하는 중앙집중적 의사결정구조를 강화시킬 뿐이라는 것이다.

그렇다면 이와 같은 정책결정과정에서 유럽의회의 역할강화는 통합의 진전에 어떤 의미를 갖는 것인가? 경제적 통합이 궁극적으로 그것을 뒷받침할 정치적·제도적 통합을 요구한다는 사실을 반영하여 유럽공동체의 정책결정과정에서 유럽의회의 역할은 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나 단일유럽법을 계기로 도입된 협력절차가 초국가적 제도의 힘을 중대시키지 않은 상태에서 –즉 민족주의자들이 결사반대하는 ‘연방주의라는 유령’(federalist spectre)을 키우지 않으면서– 정책결정을 보다 용이하게 하려는 최소주의적 해결책이었다면(Lodge, 1990), 마스트리히트에서 도입된 공동결정을 비롯한 의회의 제한권의 강화는 일정 정도 초국가적 제도의 강화라는 의미를 갖는다. 유럽의회는 이전과 달리 정책의 심의와 작성, 집행부 감독, 정책실행의 감시에서 전보다 훨씬 큰 권한을 갖게됨으로써 부분적으로나마 국민국가 의회의 기능들을 부여받은 것이다.

그러나 한편으로는 마스트리히트 이후로도 정책제안의 주도권은 여전히 집행위원회가 갖고 –위의 138b조가 해석의 여지를 남기고는 있지만– 정책의 최종결정권은 각료회의가 갖게 되기 때문에 유럽의회는 아직도 국민국가 의회에 비해 협저히 낮은 위상인 것도 사실이다. 그리고 이것이 의미하는 바는 유럽공동체가 국민국가를 대체할 연방주의적 초국가기구로서의 명백한 지향을 보이고 있지는 않다는 점이다.

결국 마스트리히트 이후 유럽의회의 위상과 정책결정을 둘러싼 제도간의 힘의 배분은 위의 두 입장간 절충의 산물인 셈이다. 이것이 궁극적으로 의미하는 바는 통합의 장래가 연방주의적인 일관된 프로그램에 의해 진행될 수 없고, 결국은 향후의 국민국가 간 협상에 의해 결정될 수밖에 없다는 것이다. 즉 통합의 골간을 결정하는 정책결정은 여전히 유럽의회를 포함한 공동체제도 내부의 결정과정에 의해서보다는 국민국가의 이해관계가 적나라하게 충돌하는 정부간 협상에 의해 일차적으로 결정되는 것이다. 그리고 적어도 현재까지 이 정부간 협상의 핵심적 논리는 국민국가 주권의 포기나 이양이

아닌, ‘주권합동’을 통한 국민국가와 유럽공동체간의 정책결정권의 다양한 공유였다. 그리고 여전히 마스트리히트 조약에서 가장 모호하게 규정되어 있는 ‘잔여권력의 하부귀속성 원리’<sup>76</sup>(subsidiarity principle)가 구체적으로 어떤 형태로 실현될 것인가 핵심적 중요성을 떠세 되는 것도 바로 이 때문이다. 국민국가 중앙정부나 그 지방정부에 귀속될 ‘잔여권력’의 범위야말로 공동체의 권력의 경계를 구획하는, 따라서 통합의 정도를 결정하는 결정적 변수가 될 것이기 때문이다.

## VII. 결론

“공동체 정신을 유지하고자 한다면, 민주적 통제의 균형형태를 만들지 않으면 안될 것입니다”(Delors, 1992:157)

유럽에서의 민족주의 이데올로기의 종언을 전제로 집행위원회를 들로르는 각국 의회와 유럽의회가 공존하는 초국가적 민주주의의 실현을 꿈꾸고 있다. 초국가적 민주주의는 과연 가능할 것인가?

유럽공동체 정책결정과정의 변화의 역사는 이 질문에 대해 부분긍정을 가능하게 한다. 그러나 민주성 결핍을 제거하려는 시도는 사실 통합과정에서 부차적인 것이었다. 80년대에 들어서면서부터 제기되기 시작한 민주성 결핍을 제거하기 위한 정책결정과정의 개혁요구는 회원국가들이 자국의 경제위기를 유럽 차원에서 돌파하기 위해 필요로 하는 초국가적 정치의 확산요구와 부합했기에 가능한 것이었다.

본 논문에서 고찰한 유럽공동체의 정책결정과정은, 한마디로 국민국가적 원심력과 초국가적 구심력의 투쟁의 장이라고 말할 수 있다. 초국가적 구심력은 끊임없이 증대하지

<sup>76</sup> subsidiarity라는 용어의 기원은 1891년 로마 가톨릭교회에 까지 기슬러 올라간다. 교황 레오 13세의 회칙에서 처음 출현한 이 용어가 사회조직원리로 최초로 정식화된 것은 1931년에 들어서이다. 당시를 국가의 과도한 권력과 책임의 과부하로 인한 사회적 부질서와 혼란의 시기로 보았던 교황 피우스(Pius) 6세는 사회를 재조직할 대안으로 기대한 제도로부터 개인과 소집단으로의 권한과 책임의 이양을 제시하면서 이를 subsidiarity 원리로 개념화했다. 유럽공동체에서 이 원리가 논란의 대상이 된 것은 70년대 중반부터이다. 1976년 집행위원회는 유럽동맹에 대한 텐데반스 보고서에서 대한 기고에서 이 원리를 언급했다. 당시 논쟁의 초점은 회원국을 공동행동에 더 많이 참여하도록 하는 수단에 맞춰져 있었으나 별다른 진전을 보지는 못했다. 보다 구체적인 논쟁은 1980년대 초반 유럽동맹에 대한 진전된 논의와 더불어 시작되었다. 한편의 극단에서는 연방주의적 관점에서 유럽공동체의 권력을 강화하고자 하는 사람들이, 그리고 다른 극단에서는 동맹의 하위수준에 보다 많은 권력을 보유하게 함으로써 초국가적 권력을 정치의 기총적 부분과 균형을 이루게 하려는 하는 사람들이 이 원리를 둘러싸고 논쟁을 벤였다. 결국 논쟁의 종결은 마스트리히트 조약에 이 원리를 명문화하는 것으로 끝났지만 이것이 논쟁의 종결을 의미하는 것은 아니다. 조약에는 단지 지침적 가이드라인이 명시되었을 뿐이다. 이 원리에 대한 자세한 소개와 논쟁구도는 Wilke and Wallace(1990); Delors(1992), pp. 158-67; Neunreither(1993) 등을 참조.

반, 거기에 비례해서 국민국가의 통제 또한 세련된 형태로 증가하고 있다. 그렇기 때문에 단일유럽법으로의 이행과 마스트리히트 조약의 체결을 단순히 초국가성의 제고라고 결론지을 수 없는 것이다.

초국가적 제도와 정부간 제도의 힘 대결에서는 항상 정부간 제도의 우위 하에 힘의 균형이 이루어지고 있다. 사실 공동체 정책결정과정의 최종적 실행 및 정책을 실제적으로 책임지는 행위자는 바로 회원국가의 정부이기 때문이다. 단일유럽법의 결정과정에서 볼 수 있듯 변화된 국제정치경제구조 하에서 유럽의 국가들은 불가피하게 초국가적인 정책을 선호할 수밖에 없었지만, 그렇다고 해서 초국가적 제도인 집행위원회와 유럽의 회의 창발성이 회원국가의 정부가 허용할 수 있는 범위를 넘어설 수 있었던 것은 아니다.

자분절차에서 협력절차로, 협력절차에서 공동결정으로 이행하는 입법과정에 대해서도 유사한 평가가 가능하다. 입법과정의 변화가 유럽인의 직접선거로 선출된 유럽의회의 권한증대인 것은 사실이지만, 마스트리히트 조약에서 제시하고 있는 새로운 입법과정에서도 여전히 각료회의의 특정다수결이 유지되고 있다. 이것은 독일, 프랑스, 영국 등 주요 국가의 거부권이 공동체 정책결정과정에서 여전히 관철됨을 의미하는 것이다. 그렇다면 통합의 진전에 따르는 정책결정과정의 변화는 초국가적 구심력과 회원국가의 원심력이 균형을 이루는 형태의 변화로 이해될 수 있다.

이와 같은 정책결정과정에 대한 평가는 유럽공동체 정치통합의 미래를 예견하는 데 일정한 시사점을 던져준다. 일반적으로 공동체의 정치통합은 초국가성 증대의 결과 '유럽연방' 또는 '유럽합중국'이 성립하는 것으로 이해될 소지가 있다. 이러한 가정은 현존 국민국가의 사멸을 전제하는 것이다. 그러나 통합의 진전과정에서 국민국가적 원심력이 초국가성의 증대와 더불어 감소하지 않고 있다면, 이 가정은 성립될 수 없다. 결국 근대의 대표적 정치공동체인 '국민국가의 존재이유'에 대한 질문을 통해서만 정치통합의 미래는 예견될 수 있을 것이다. 만약 초국가적 정책결정과정이 국민국가의 존재이유를 강고하게 하기 위한 국민국가의 불가피한 선택이라고 한다면, 정치통합을 단선적으로 연방이나 합중국으로 사고할 수 없을 것이다.

역사학자 홉스봄은 다음과 같이 유럽공동체의 미래를 진단한다. 초국가적 경제의 발전, 즉 유럽에서 1992 프로젝트로 대표되는 홉스봄은 국민국가의 경제적 주권의 일정한 부분을 이양하는 것이지만 복지국가를 파괴하는 방향으로 나아갈 수는 없을 것이다. 그렇기 때문에 유럽적 차원의 사회정책이 정상적으로 기능하기 전까지는 여전히 국민국가의 경제적 역할이 중요한 요소가 될 것이다. 그러나 경제통합의 논리는 드물이 주권국가의 협력체로서 유럽경제공동체를 주장했음에도 불구하고, 공동체의 초국가성을 증대시킬 것이 분명하다(Hobsbawm, 1991:177).

### 〈참 고 문 헌〉

구영록

1989 『人間과 戰爭』, 서울:법문사.

김광웅, 김학수, 박찬욱

1991 『한국의 議會政治』, 서울:박영사.

김세균

1992 “유럽공동체 시장통합의 정치경제학,” 『지역연구』, 1:1.

김세원

1990 『EC의 경제·시장통합』, 서울:한국경제신문사.

김인준

1993 “자본 자유화와 EC금융통합,” 『지역연구』, 2:2.

김호기

1993 “조절이론과 국가이론,” 『동향과 전망』, 19호.

김은기

1992 “'92 EC通信市場統合과 韓國 企業의 對應,” 『통신정책연구』, 7:3.

박노형

1991 『새유럽의 도전』, 서울:매일경제신문사.

1993 “마스트리히트 조약에 관한 고찰,” 『외교』, 26호.

윤현수

1991 『EC 1992』, 서울:을지서적.

1993 『유럽통합사전』, 서울:삼연기획.

이지순

1992 “서유럽 통화통합과 자유은행제도,” 『지역연구』, 1:1.

이호근

1993 “단일역내시장의 완성,” 『동향과 전망』, 19호.

최병선

1992 “EC 통상정책의 결정체계 및 특성,” 『지역연구』, 1:1.

Bieber, Ronald

1985 “The Institutions and Decision-Making Procedure in the Draft Treaty Establishing the European Union,” in Ronald Bieber, Jean-Paul Jacqué and Joseph H. Weiler, *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Luxembourg:Office for Official Publication of European Communities.

Bogdanor, Vernon and Geoffrey Woodcock

1991 “The European Community and Sovereignty,” *Parliamentary Affairs*, 44:4.

Bradeley, Kieran St. C.

- 1991 "Legal Developments in the European Parliament," *Yearbook of European Law*, Vol. 10, 1990.
- Budd, Stanley and Alun Jones  
1992 *The European Community*, London: Kogan Page.
- Cash, William  
1991 *Against the Federal Europe*, London: Gerald Duckworth & Co.
- Cecchini, Paolo, Michael Catinat and Alexis Jacquemin  
1992 *The European Challenge 1992*, 李鍾垣譯, 『유럽의挑戰』, 서울:형설출판사.
- Campbell, Jim, Ian Barancs and Catherine Pepper  
1990 "Implementing the Internal Market," in Colin Crouch and David Marquand eds., *The Politics of 1992*, Oxford:Basil Blackwell.
- Cockfield, Lord  
1990 "The Real Significance of 1992," in Colin Crouch and David Marquand eds., *The Politics of 1992*, Oxford:Basil Blackwell.
- Commission of the ECs  
1991a *The European Community in the 1990s*, Luxembourg:Office for Official Publications of the ECs.
- 1991b *Opening up the Internal Market*, Luxembourg:Office for Official Publications of the ECs.
- 1992a *Competition Policy in the European Community*, Luxembourg: Office for Official Publications of the ECs.
- 1992b *Single Market in Action*, Luxembourg:Office for Official Publications of the ECs.
- 1992c *From Single Market to European Union*, Luxembourg:Office for Official Publications of the ECs.
- 1992d *European Union*, Luxembourg:Office for Official Publication of ECs.
- Corbett Richard  
1989 "Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experiences with Its New 'Single Act' Powers," *Journal of Common Market Studies*, xxvii:4.
- Damgaard E., P. Gerlich and J. J. Richardson (eds.)  
1989 *The Politics of Economic Crisis*, Avebury: Gower House.
- Delors, Jaques  
1992 *Le Nouveau Concert Européen*, 김경숙 역, 『거대 유럽의 야망』, 서울:동아일보사.
- European Parliament  
1989 *Symposium on the European Parliament in the Community System*.
- 1990 *Texts of an Institutional Nature adopted by the European Parliament from January 1988 to July 1990*, forwarded to the national parliaments.
- Eurostat

- 1992 *Europe in Figures*, Luxembourg:Office for Official Publications of the ECs.
- Franklin, Marc N.
- 1990 "Getting Out the Vote: Social Structure and the Mobilization of Partisanship in the 1989 European Elections," *European Journal of Political Research*, 19:21
- Garrett, Geoffrey
- 1992 "International Cooperation and Institutional Choice," *International Organization*, 46:2.
- Haas, Ernst B.
- 1964 "Technocracy, Pluralism and the New Europe," in Stephen R. Graubard ed., *A New Europe*, Boston:Bacon Press.
- Hartley, T. C.
- 1981 *The Foundation of European Community Law*, Oxford:Oxford University Press.
- Hay, R.
- 1989 *The European Commission and the Administration of the Community*, Luxembourg: Office for Official Publications of the ECs.
- Hobsbawm, E. J.
- 1991 *Nation and Nationalism since 1780*, Cambridge:Cambridge University Press.
- Holman, Otto
- 1992 "Transnational Class Strategy and the New Europe," *International Journal of Political Economy*, 22:1.
- Hughes, John
- 1991 *The Social Charter and the Single European Market*, Brussel:Spokesman for European Labour Forum.
- Jacobs Francis and Richard Corbett
- 1990 *The European Parliament*, Boulder:Westview.
- Keohane Robert O.
- 1984 *After hegemony*, Princeton:Princeton University Press.
- 1986 "Theory of World Politics," in R. O. Keohane ed., *Neorealism and Its Critics*, New York:Columbia University Press.
- 1989 *International Institutions and State Power*, Boulder:Westview.
- Keohane, Robert O. and Stanley Hoffman
- 1990 "Community Politics and Institutional Change," in William Wallace ed., *The Dynamics of European Integration*, London:Pinter.
- Kirchner, Emile Joseph
- 1992 *Decision Making in the European Community*, Manchester:Manchester University Press.
- Kuchler M.

- 1991 "Issues and Voting in the European Elections 1989," *European Journal of Political Research*, 19.
- Lindblom, Charles E.  
1980 *The Policy-Making Process*, London: Prentice-Hall.
- Lodge, Juliet  
1983 *The European Community: Bibliographical Excursion*, London: Pinter.  
1986 "The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism," *Journal of Common Market Studies*, 24:3.  
1987 "The Single European Act and the New Legislative Cooperation Procedure: A Critical Analysis," in *Journal of European Integration*, 11:1.  
1989a "EC Policy-making: Institutional Consideration," in J. Lodge ed., *The European Community and the Challenge of the Future*, London: Pinter.  
1989b "The European Parliament — from 'assembly' to co-legislature: Changing the Institutional Dynamics," in J. Lodge ed., *The European Community and the Challenge of the Future*, London: Pinter.
- Luff, Peter  
1992 *The Simple Guide to Maastricht*, London: European Movement.
- Mackie, Thomas T. ed.  
1990 *Europe Votes 3: The European Parliament Elections of 1989*, Dartmouth: Aldershot.
- Moravcsik, Andrew  
1991 "Negotiating the Single European Act," *International Organization*, 45:1.
- Møller, Ørsted  
1985 "Financing European Integration: The European Communities and the Proposed European Union," in Ronald Bieber, Jean-Paul Jacqué and Joseph H. Weiler, *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Luxembourg: Office for Official Publication of European Communities.
- Neidlmayer, Oskar  
1990a "European Elections 1989," *European Journal of Political Research*, 19.  
1990b "Turnout in the European Elections," *Electoral Studies*, 9:1.
- Neunreither, Karlheinz  
1993 "Subsidiarity as a Guiding Principle for European Community Activities," *Government and Opposition*, 28:2.
- Noel, E.  
1992 *Working Together — The Institution of the European Community*, Luxembourg: Office for Official Publications of the ECs.
- Nurgent, Neil

- 1989 *The Government and Politics of the European Community*, London: Macmillan.
- Nye, J. S.
- 1971 *Peace in Parts*, Boston: Little Brown.
- Palmer, John
- 1982 *1992 And Beyond*, Luxembourg: Office for Official Publication of ECs.
- Plender, Richard
- 1992 *Cases and Materials on the Law of the European Communities* (2nd ed.), London: Butterworth.
- Plischke, Elmer, (ed.)
- 1964 *System of Integrating the International Community*, Princeton: D. Van Nostrand.
- Ross, George
- 1992 "Confronting the New Europe," *New Left Review*, 191.
- Rudden, B and D. Wyatt, (eds.)
- 1992 *Basic Community Laws* (3rd ed.), Oxford: Clarendon Press.
- Sandholtz W. and J. Zysman
- 1989 "1992: Recasting the European Bargain," *World Politics*, 42:1.
- Schmitt, H. and R. Mannheimer
- 1991a "Introduction: The European Elections Study 1989," *European Journal of Political Research*, 19.
- 1991b "About Voting and Non-voting in the European Elections of June 1989," *European Journal of Political Research*, 19.
- Schmuck, Otto
- 1991 "The European Parliament as an Institutional Actor," in Leon Hurwits and Christian Lequesne eds., *The State of the European Community*, Boulder: Lynne Rienner.
- Sloot, Thomas and Peter Verschuren
- 1990 "Decision-making Speed in the European Community," *Journal of Common Market Studies*, 29:1.
- Smith Dale L. and Wanke Jürgen
- 1993 "Completing the Single European Market: An Analysis of the Impact on the Member States," *American Journal of Political Science*, 37:2.
- Straser, Daniel
- 1992 *The Finances of Europe*, Luxembourg: Office for Official Publication of ECs.
- Sweceny, P.
- 1984 *The First European Election*, Boulder: Westview Press.
- Taylor, Paul
- 1989 "The New Dynamics of EC Integration in the 1980s," in J. Lodge ed., *The European Community and the Challenge of the Future*, London: Pinter.

Ulmen, G. L.

1992 "Federalism and Regionalism in Europe," *TELLOS*, 92.

van der Eijk, C. and M. Franklin

1991 "European Community Politics and Electoral Representation: Evidence from the 1989 European Election Studies," *European Journal of Political Research* 19.

van der Eijk, C. and Oppenhaus E.

1991 "European Parties' Performance in Electoral Competition," *European Journal of Political Research*, 19.

Vibert, Frank

1990 "The Powers of the European Parliament: The Westminster Deficit," in James M. Buchanan, Karl Otto Pöhl, Victoria Curzon Price and Frank Vibert, *Europe's Constitutional Future*, London: Institute of Economic Affairs.

Wallace, Hellen

1991 "The Council and the Commission After the Single European Act," in Leon Hurwits and Christian Lequesne ed., *The State of the European Community*, Boulder: Lynne Rienner.

Weiner, Klaus Peter

1992 "Between Political Regionalization and Economic Globalization," *International Journal of Political Economy*, 22:1.

Wessel, Wolfgang

1991 "The Institutional Strategies Toward Political Union," in Leon Hurwits and Christian Lequesne eds., *The State of the European Community*, Boulder: Lynne Rienner.

Wilke, Marc and Hellen Wallace

1990 *Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community*, RIIA Discussion Papers 27, London: Royal Institute of International Affairs.

Williams, Shirley

1990 "Sovereignty and Accountability in the European Community," *The Political Quarterly*, 61:3.

*Ec Briefing*, 고려대학교 EC문제연구소.

*The Economist*, "Europe's Internal Market," July 8th 1989.

"Business in Europe," June 8th 1991.

"Schools Brief," January 25th 1992.

"A Survey of the European Community," July 3rd 1993.

*The European*, 1992.

*EP News*.

## The Interplay between Nation-States and Supranational Institutions in the Policymaking Process of the European Community

Chan Wook Park · Kab Woo Koo · Yeong Soon Kim

In the policymaking process of the European Community(EC), two countervailing forces interact with each other: (1) the centrifugal force exerted by the nation-states, and (2) the centripetal one originating from the supranational institutions. The structural changes in the world political economy have reinforced the importance of the EC as a transnational entity. This does not mean, however, that the governments of the member states have increasingly lost its control over the direction of the EC. The Single European Act and Maastricht Treaty have an effect of strengthening the supranational institutions in making policies concerning the organization of the ECs as well as in settling legislative matters within the EC. Nevertheless, they have not brought about a fundamental change in the predominance of the nation-states' governments and intergovernmental institutions over the supranational institutions. Intergovernmental negotiations do matter most in explaining how the EC works. Within this limitation, the supranational institutions enhance their role as the Community-level workload increases. Especially, the criticism of 'democratic deficit' in the policy-making process has set the agenda of consolidating the European Parliament, elected directly by the European people.

박찬욱, 서울대 정치학과 교수

주소 : (151-742) 서울시 관악구 신림동 서울대학교 정치학과

Tel : 880-6342(O)

구갑우, 경남대 극동문제연구소 연구원

주소 : (110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42

Tel : 735-3202(O)

김영순, 서울대 정치학과 박사과정 수료

주소 : (121-070) 서울시 마포구 용강동 149-16

Tel : 703-0911(H)