

새로운 정체로서의 유럽연합의 등장과 정당정치

張 勳 (중앙대)

I. 유럽연합의 출범과 정당정치의 새로운 도전

서구의 민주주의를 지탱해 온 핵심적 기제로서의 정당정치가 위기에 봉착하였다는 것은 이제 진부한 언명으로 취급될 만큼 지난 20여 년간 정당정치에 대한 이론적 분석은 위기와 그에 대한 대응의 문제가 지배해왔다. 예를 들자면 다양한 사회적, 경제적 변동에 따른 정당일체감의 약화와 그에 따른 계급투표의 쇠퇴, 정부의 정책과정에서 정당의 역할의 축소, 대중적 정당조직의 쇠퇴와 같은 현상들이 정당의 위기를 불러온 요인으로 혹은 정당위기를 대표하는 양상으로 꼽혀왔다. 물론 이러한 주장들에 대해서 그 같은 변화들이 정당정치의 일방적인 후퇴와 위기를 의미하는 것은 아니라는 보다 신중한 견해들도 제기되어 왔다. 그에 따라서 정당 위기론과 정당 적응론 사이에 열띤 논쟁이 전개되어 왔다.¹⁾

그런데 1990년대에 들어서 서유럽 국가들의 정당정치는 보다 새로운 형태의 도전에 직면하고 있다. 1992년의 마스트리히 조약의 체결, 비준과 더불어 서유럽 정치는 기존의 민족국가의 차원에 더해서 유럽연합이라는 새로운 정치의 장을 갖게 되었다. 다시 말해 지금까지 서유럽인들의 정치적 삶에 영향을 미치는 정책결정이 이루어지고 집행되는 주된 무대는 민족국가였지만, 마스트리히 조약과 더불어 그 같은 정책권력의 상당부분이 유럽연합으로 이전되게 되었다.

1) 이 논쟁에 대한 적절한 정리를 위해서는 Merkl, Peter and Kay Lawson, eds. 1988, *When Parties Fail*. Princeton: Princeton University Press.; 장훈, "서구 민주주의에서의 정당의 위기 혹은 변화?" 1994.; 경남대 극동문제연구소 편. 『위기의 세계와 한국』, 서울: 나남. 을 볼 것.

따라서 시민들의 의사를 집약하여 정치체에 전달하고 이를 감시하는 역할을 하는 정당의 활동무대도 또한 민족국가의 차원에서 유럽연합의 차원으로 확대되어야 하는 과제를 안게 되었다.

이 같은 맥락에서 이 글의 기본적인 목적은 새로이 등장하고 있는 유럽연합이라는 정치체의 수준에서 정당들은 시민들의 이익을 집약하고 이를 정부의 정책과정에 반영하는 본연의 역할을 어떠한 방식으로 발전시켜가고 있는지를 검토하는 데에 있다. 다시 말해 서유럽의 정당들이 새로운 정체의 등장에 대해서 대응하는 양상을 검토하고 또한 이를 통해서 유럽연합이라는 새로운 정체의 차원에서 의사결정과 정책형성의 민주성이 어느 정도 확보되고 있는지를 논의하게 될 것이다.

보다 구체적으로 말하자면, 세계화와 더불어 주권의 담지자로서의 시민들과 그 주권을 위임받은 정책 결정자들의 상호작용이 초국가적 차원에서 활성화되는 정치적 환경의 변화에 직면하여, (1) 정당들은 어떠한 조직, 이념, 활동방식상의 대응을 통하여 초국가적 시민과 초국가적 정치체를 연결하는지 또한 (2) 초국가적 차원에서 정당들은 어떠한 방식으로 시민들의 집합적 이익을 결집하고 이를 통해서 정치적 경쟁을 구조화하며, 이러한 역할들을 통해서 정책결정과정의 민주적 통제에 기여하는지의 문제를 검토하려는 것이다.

이를 위해서 우리는 먼저 유럽연합이라는 새로운 정체가 어떠한 영역에 걸쳐서 어떠한 방식으로 정책권력을 보유하게 되었는지를 논의할 것이다. 다시 말해서 유럽연합이라는 무대에서의 정당들의 활동의 양상과 한계를 논의하기 위해서 먼저 민족국가와 유럽연합 간에 정책권력을 분할해서 보유하는 이른바 정치체제의 다층화 현상의 구체적인 양상을 논의하고자 한다.

II. 새로운 정체로서의 유럽연합의 등장과 다층적 체제:

민족국가와 유럽연합간의 주권의 분할

유럽연합이 나름대로 독자적인 정체로 등장하고 그에 따라서 민족국가와 유럽연합간에 주권의 분할이 이루어진 양상에 대한 검토는 크게 두 가지의 측면으로 이루어진다고 할 수 있다. 첫째, 유럽연합의 정책능력과 자율성은 어떠한

이유로 신장되어서 마침내 자율적 권위를 지닌 정치체로서 등장할 수 있었는가? 다시 말해 이전까지 유럽연합 (혹은 유럽공동체)의 능력과 자율성을 지배해왔던 민족국가들에 의한 통제가 약화되었는가? 달리 표현하자면, 어떤 이유로 유럽연합이 민족국가들간의 국제적 협력을 위한 국제제도로서의 틀을 벗어나 자율적인 정치체로서 등장하게 되었는가? 둘째, 자율적 정치체로서 등장한 유럽연합은 어떠한 방식으로, 어떠한 정책영역에 걸쳐서 자율적 권위를 보유했는지 되었는가?

먼저, 유럽연합의 정책적 자율성이 크게 신장된 데에는 다시 말해 민족국가들의 통제력이 약화된 데에는 크게 두 가지의 요인이 작용하고 있다. 한편으로 유럽통합을 이끌어 온 개별 민족국가들의 통제력이 현저하게 약화되었으며 다른 한편으로는 민족국가들에 의한 집합적인 통제력도 역시 크게 약화되었기 때문이다. 먼저 개별 민족국가에 의한 통제력의 약화를 보여주는 전형적인 사례는 개별 민족국가의 대표들이 참여하는 핵심적 유럽연합 기구인 각료이사회(Council of Ministers)에서 점차 많은 결정들이 다중다수결(qualified majority voting)에 의해서 이루어지고 있다는 점이다. 마스트리히트 조약 이전까지는 유럽공동체의 주요결정은 개별국가들의 비토권이 인정될 수 있는 만장일치제에 의해서 이루어졌지만 이러한 만장일치제에 의한 결정은 점차 축소되고 다중다수결에 의한 결정이 늘어나고 있는 것이다. 다중다수결에 의한 결정은 유럽연합내의 공동시장의 문제에서부터 무역, 농업, 환경 등의 문제에 이르기까지 다양한 영역으로 확대되고 있다(Marks et al. 1996, 350).

아울러 개별국가들의 통제력뿐만 아니라 국가들에 의한 집합적 통제력도 또한 약화되고 있다. 회원국들이 유럽연합내의 초국가적 제도들(집행위원회, 유럽재판소)에 대해서 행사하는 집합적인 통제력이 약화되는 이유로는 이른바 집행행동의 문제, 정보의 불균형의 문제 등이 지적될 수 있다(Marks et al. 1996, 354-5). 즉, 흔히 상충하기도 하고 갈등하기도 하는 이해관계를 지닌 다수의 개별국가들이 집합적으로 집행위원회나 유럽재판소를 통제하는 데에는 상당한 한계가 있게 마련이고 또한 개별 국가들과 다양한 이익집단, 지방정부들이 상호 작용하는 중간점에 위치해 있는 집행위원회는 개별 국가들보다 보다 풍부하고 다양한 정보를 보유하게 됨으로써 점차 개별국가들의 통제로부터 벗어나게 되었다는 것이다.

그렇다면 점차 더 많은 자율성을 획득하고 있는 유럽연합의 초국가적 제도(집행위원회, 유럽의회, 재판소)들은 어떠한 영역에 걸쳐서 어떠한 방식으로 자율성을 확보하고 있는가? 먼저 마스트리히트에서 합의된 마스트리히트 조약문의 내용을 살펴보면 유럽연합이 개입하게 된 정책영역들이 상당히 광범위하게 확대되었음을 발견할 수 있다. 이전까지 유럽공동체가 주로 경제적인 영역들에 대한 협력과 개입을 해왔다면, 유럽연합은 거시경제 정책과 금융정책과 같은 경제문제(조약문 Part 3의 Title 4)에서부터 시민권(조약문 Part 2), 관세(Part 3의 Title 1), 교육, 직업훈련(Part 3의 Title 8) 교통(Part 3의 Title 4)에 이르기까지 실로 다양한 분야에 걸쳐서 정책을 형성할 수 있는 근거를 갖게 되었다(Nugent 1994, 68). 또한 마스트리히트 조약에서 유럽통화연합(European Monetary Union)의 구체적인 출범 일정에 합의함으로써 유럽연합은 단지 경제정책 영역뿐만 아니라 화폐의 제조와 유통과 같은 국가주권의 핵심적인 권력을 보유하게 되었다.

이 같은 정책 영역의 확대가 갖는 의미는 유럽연합이 보유하게 된 정책자율성이 단지 민족국가들이 20세기에 들어와서 발전시켜 온 역할인 거시경제 정책의 수립에만 국한된 것은 아니라는 점이다. 화폐의 제조와 유통 등의 기능은 민족국가가 등장한 이래로 역사적인 변동에 관계없이 줄곧 유지해 온 국가권력의 본질적 영역의 하나이다. 민족국가가 등장한 이래로 국가는 시민사회의 활동에 침투하고 이를 조정하기 위해서 기반구조(infrastructure)를 유지, 관리해야만 했는데 이러한 기반구조의 대표적인 예들이 바로 통일된 문자, 화폐의 주조와 유통, 커뮤니케이션과 교통시설 등이다(Mann 1996, 337-8). 따라서 유럽연합의 정책자율성은 거시경제정책이라는 역사적으로 보다 특수한 영역으로부터 보다 일반적이고 본질적인 국가권력의 영역으로 확대되고 있는 것이다.

다층적 체제에 대한 논의에 있어서 두 번째 초점은 유럽연합이 어떠한 방식으로 정책적인 자율성을 행사하게 되었는가의 문제이다. 다시 말해서, 기존에 회원국가들에 의해서 지배되어 온 유럽공동체에서의 정책결정이 마스트리히트 이후에 어떻게 변화하고 이 과정에서 유럽연합의 제도들은 어떻게 자율적인 영향력을 확대하고 있는가의 문제이다. 보다 구체적으로 말하자면, 민족국가들의 대표들로 구성되어 이들의 이해를 대표하는 각료이사회(Council of Ministers)나 유럽이사회(European Council)와 유럽연합의 초국가적 제도들인 집행위원회와 유럽의회, 재판소 등은 정책결정과정에서 어떻게 상호작용하고 어떠한 방

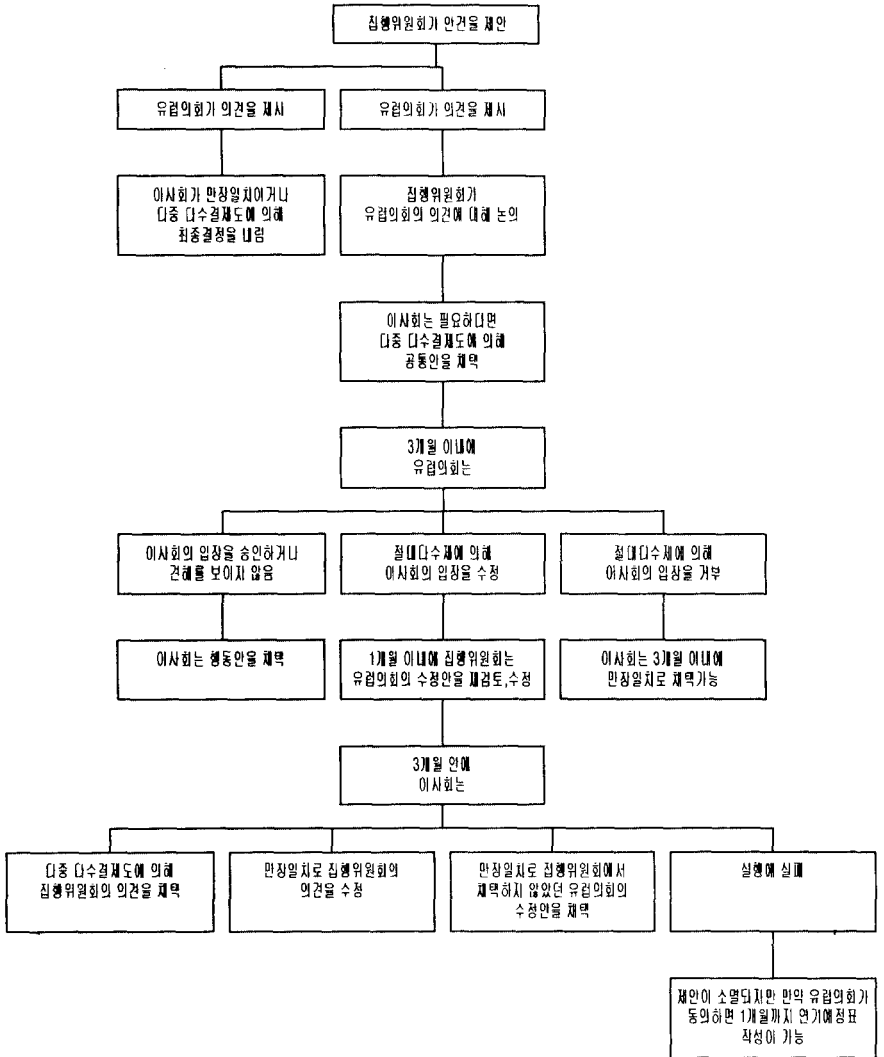
식으로 결정권을 분할하고 있는지를 검토할 필요가 있는 것이다.

정책결정의 단계별로 살펴보면 먼저 정책결정 과정의 첫 번째 단계인 의제설정의 단계에서부터 집행위원회와 유럽의회의 역할은 점차 확대되고 있다. 과거에는 집행위원회에서의 정책의제의 설정이나 유럽의회에서의 입법안 제출권이 모두 민족국가들의 집합적 기구인 각료이사회에 의해서 사실상 독점되었다. 그러나 마스트리히 조약에 따라서 이제 적어도 형식상으로는 정책의제의 설정이나 유럽의회에 대한 법률안 제출권은 모두 집행위원회가 독점하게 되었다. 즉 마스트리히 조약문에 따라서 각료이사회나 유럽의회가 집행위원회에 대해서 법안제출을 요구할 수는 있지만 이들에게 스스로 법안을 제출하는 권한은 이제 허용되지 않게 되었다. 이에 따라서 집행위원회는 통합된 시장 내의 서비스, 상품, 자본의 이동에 관련된 문제나 그 밖의 규제영역(환경보호의 문제)에서부터 통시시장의 규제에 이르기까지에 대해서 연간 700-800건의 정책제안(proposal), 정책추천안(recommendation), 정책초안(draft)을 각료이사회에 송부하고 있다(Nugent 1994, 99).

물론 이 같은 형식적인 측면에서의 정책의제 설정의 독점이 실질적인 독점을 의미하는 것은 아니다. 현실적으로는 집행위원회가 정책이나 법안의 의제설정을 추진하는 과정에서 회원국가들의 기구인 각료이사회나 유럽의회로부터 상당한 제약을 받고 있는 것도 또한 사실이다. 집행위원회의 주요 구성원들(위원장과 집행위원들)의 실질적인 임명권과 임명 동의권을 보유하고 있는 회원국가 정부들과 유럽의회로부터의 제약은 불가피한 것이라고 할 수 있다. 결국, 정책의제 설정의 권한은 이제 민족국가들과 유럽집행위원회, 유럽의회가 서로 견제하면서 공유하고 있는 상태로 유지되고 있다고 할 수 있다(Marks et al. 1996, 358).

정책결정의 두 번째 단계인 정책형성의 과정에 있어서도 유럽연합의 제도들은 정책 자율성을 확대하고 있다. 예컨대, 유럽 단일의정서 체결 이전까지는 유럽의회나 집행위원회가 아닌 각료이사회만이 유럽법안을 제출할 수 있었지만 이제 이 같은 권한은 유럽의회와 집행위원회와 함께 공유하는 형태로 변화하고 있다. 아래의 그림은 유럽연합에서의 입법 절차의 유형들 가운데 협의(consultation)와 협력(cooperation)의 절차를 도식화한 것이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 집행위원회와 유럽의회, 각료이사회는 정책결정의 여러 단계에

걸쳐서 각각 상대방의 동의와 협력에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다.



출처: Nugent 1994, 312.

<그림 1> 유럽연합의 입법과정(협의와 협력의 경우)

구체적으로 협력의 절차를 통한 입법과정을 살펴보면, 집행위원회가 제안한 법안이 유럽의회 의회의 의견을 수렴해서 각료이사회에 전달되면 각료이사회는 회원국가들의 의견을 수렴하여 공동의 입장을 결정하게 되고 이러한 공동결정은 다시 유럽의회에 의해서 인정되거나 수정, 혹은 거부될 수 있다. 유럽의회에 의해서 수정되었을 경우에는 집행위원회는 다시 유럽의회 수정안을 기초로 해서 각료이사회에 재심을 요청하고 이는 다수 각료이사회에 의해서 통과, 수정, 혹은 폐기될 수 있는 것이다(만일 유럽의회에 의해서 거부되었을 경우에는 각료이사회는 3개월 내에 만장일치로 법안을 되살릴 수 있다)(Nugent 1994, 313).

정리하자면, 유럽연합을 구성하고 있는 민족국가들의 거부권의 약화와 다중 다수결 제도의 도입, 마스트리히트 조약 이후의 입법과 정책결정과정의 변화 등에 힘입어 유럽의회 내의 초국가적 제도들(특히 집행위원회와 유럽의회)은 정책결정 과정에서 자율성을 현저하게 신장시키고 있다. 물론 이 같은 자율성의 신장은 유럽연합의 일방적인 권력의 확대라기보다는 여전히 민족국가들과의 협력과 상호의존, 견제의 형식을 통해서 이루어지고 있다. 다시 말해, 협력, 의존, 견제를 통해서 민족국가들과 유럽연합은 서로 정책결정 권한을 분할해서 공유하고 있다고 할 수 있다.

III. 유럽연합 정부의 정치과정과 정당정치

유럽연합 차원에서의 정당정치의 작동 양상을 논의하기 위해서는 크게 세 갈래의 논의가 가능하다. 첫째, 민족국가 수준을 넘어서 유럽적인 차원에서 기존의 정당들이 새로이 조직을 건설하는 정당조직의 양상; 둘째, 유럽연합이라는 새로운 정체의 정책결정과정에 시민들의 의사를 전달하는 시민과 정치체의 연계구조로서의 역할의 양상; 셋째, 유럽연합의 조직들 가운데 시민들의 직접적인 선거로 선출되는 유럽회의의 선거과정에서의 정당들의 활동의 양상. 이 같은 세 가지의 갈래 가운데 이 글에서 우리는 유럽연합의 정책결정과정에 있어서의 정당들의 활동양상에만 초점을 맞추어 논의하기로 한다.²⁾

2) 이같은 세 갈래의 양상에 대한 보다 상세한 논의는 장 훈, "세계화와 정당정치" 한배호 편 『세계화와 민주주의』(서울: 세종연구소, 1996)을 볼 것.

유럽연합이라는 정치체의 정치과정은 크게 집행위원회와 유럽의회에서의 정치과정으로 구성되어 있다. 먼저 유럽의회를 보자. 일찍이 정당이라는 정치조직체가 서구 민주주의에서 처음으로 출현한 것은 의회 내에서 이루어졌던 역사적 사실에서도 알 수 있듯이, 전통적으로 의회는 정당들이 자신들의 이념적, 정책적 목표를 정책의 형태로 구체화하고 이를 통해서 지지자들의 이해를 반영시키는 핵심적인 활동무대이다. 따라서 유럽의회 역시 유럽시민들의 정치적 이익을 대변하기 위한 유럽연합정당들의 정책활동이 가장 활발하게 이루어져야 하는 무대라고 할 수 있으며 실제로 유럽연합정당들의 활동이 가장 활발하게 이루어지고 있는 영역이 바로 유럽의회이다. 구체적으로 말하자면, 유럽의회 내에서 이루어지는 실질적인 정치과정의 대부분은 의회 내에서 활동하고 있는 유럽 정당그룹에 의해서 주도되고 있다. 즉, 유럽의회가 입안하는 입법안들의 영역이 확대되고 또한 이들의 영향력이 유럽시민이나 기업들에게 직접적인 효력을 미치게 됨에 따라, 유럽의회 입법과정은 그 중요성이 점차 확대되고 있는데 이러한 입법과정은 바로 의원들의 정책적, 이념적 집단인 정당그룹에 의해서 주도되고 있는 것이다. 이와 같이 유럽의회 정당그룹이 의회내의 정치과정에 있어서 핵심적인 행위자로 등장하게 된 데에는 일차적으로 유럽의회가 공식적 규정집(Parliament Rules of Procedure)을 통해서 정당그룹이 유럽의회 의정기능에 필수적인 조직이라는 점(necessary structures for the life of Institution)을 공식적으로 천명하고 정당그룹에 대해서 예산과 지원 인력, 사무실 등의 지원을 하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 정당그룹의 정치적 성장의 보다 본질적인 요인은 바로 유럽의회 정책권력의 확대와 관련되어 있다. 앞 절에서 논의한 바와 같이, 유럽연합은 경제적 규제와 탈규제, 사회정책 등과 같은 다양한 분야에서 정책적 권한을 확대하고 있고 이러한 정책은 시민들에게 직접적으로 효력을 미치게 됨에 따라 유럽의회 입법과정은 점차 정치화되고(politicization) 있다. 이러한 정치화는 곧 정책의 새로운 입안, 수정, 재조정 등을 포함하는 결정과정에 있어서의 이념적인 분화와 대립의 발전을 촉진하였으며 이러한 이념적인 분화와 대립은 결국 의원들이 자신들의 정치적, 이념적 성향에 따라서 결성하는 정당그룹의 발전으로 나타나게 된 것이다. 이와 같은 배경에서 등장한 정당그룹들은 초기에는 매우 다양한 갈래로 형성되어 있었고 또한 이들간에는 잦은 소속의 이동이 있었다. 그러나 최

근에 유럽의회 의원들의 권한이 상당히 확대되면서 정당그룹들은 보수와 진보라는 이념적 구분을 기준으로 하여 크게 재정렬되고 있다. 다시 말해, 이전까지 존재하던 다양한 의회그룹들은 최근 진보적 세력을 대표하는 사회주의그룹(Socialist Group)과 보수세력을 대표하는 유럽시민그룹(European People's Party)을 중심으로 재정렬되고 있다. 예컨대, 유럽민주그룹(European Democratic Group)을 주도하던 영국보수당 소속의 의원들은 유럽시민그룹으로 소속을 옮겼으며, 자유주의그룹(Liberal, Democratic, and Reformist Group) 소속의 스페인 인민당, 프랑스의 보수의원들도 모두 유럽시민그룹으로 소속을 옮겼다(Ladrech 1995, 15).

이와 같이 형성된 정당그룹은 유럽의회 내의 대부분의 정치과정에 있어서 가장 핵심적인 행위자로 활동하고 있다. 구체적으로, 정당그룹은 의회의 주요 지도자들을 선출하는 과정을 거의 독점하고 있으며, 또한 의원들의 소속 위원회를 배정하는 기능을 갖고 있다. 또한 보다 중요한 것은 정당그룹이 의회 내에서 형성되는 총회의안(plenary agenda)의 작성을 주도함으로써 법안 내용의 기본방향을 설정하는 역할을 할 뿐만 아니라, 의회 내에서 이루어지는 표결에 있어서 의원들의 투표의 방향을 제시함으로써 법안형성 과정에 있어서 기본적인 단위로 작용하고 있다. 실제로 정당그룹은 의원들이 정당그룹의 방침에 따라서 투표하는 것을 강제하는 장치를 보유하고 있지는 않지만, 의원들은 거의 대부분 정당그룹의 정책방향에 따르는 투표 행태를 보이고 있다. 유럽의회 내에서 이루어진 기명투표의 패턴을 분석한 아티나(Attina)의 연구에 따르면, 유럽의회 의원들은 표결에 있어서 정당그룹별로 매우 높은 일치도를 나타내고 있다. 아래의 표1에 나타난 바와 같이, 전반적으로 정당그룹내의 표결의 일치도는 대체로 70% 이상을 기록하고 있으며, 특히 1984-1989에 걸친 두 번째 유럽의회 회기에서 유럽민주그룹을 비롯한 세 개의 정당그룹은 80% 이상의 일치도를 보이고 있다. 정당그룹 소속 의원들의 이 같은 표결에서의 응집성은 바로 정당그룹이 의안의 작성과 법안의 통과를 포함한 입법과정에서 공동목표의 실현을 위하여 행동하는 상당한 응집력을 갖춘 정치조직이라는 점을 분명하게 보여주는 예라고 할 수 있다.

<표 1> 유럽의회에서의 의원들의 표결에서의 일치도

	1차회기(1979-1984)	2차회기(1984-1989)
Socialist Group	65.8	62.2
European People's Party	83.2	84.1
European Democratic Group	77.3	82.9
COM	71.9	71.2
Group of the European Democratic Alliance	75.7	70.8
Liberal, Democratic, and Reformist Group	77.2	69.5
Rainbow		67.8
Technical Group of the European Left		96.1

출처: Fulvio Attina(1990, 574).

이와 같이 정당그룹이 유럽의회 내의 정치과정의 다양한 차원에서 응집력 있는 행위자로 활동하고 있음에도 불구하고, 이러한 활동이 과연 시민들의 집합적 이익을 결집하여 이를 정책의 형태로 표출함으로써 시민과 정치체를 연결하는 정당 본연의 역할에 충실한 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 구체적으로 말하자면, 정당그룹들이 지도자를 선출하고 법안에 대한 표결을 하는 과정에서 하나의 조직적인 행동의 단위로서 기능하고 있는 것은 사실이지만, 이러한 조직적 행동이 시민들의 집합적 이익을 정당그룹의 구체적인 정책이나 공약으로 집약하고, 이러한 정책이나 공약의 실현을 위하여 적극적인 노력을 경주하는 정당의 본질적 기능을 충분히 수행하는 상태로까지 발전하였는가에 대해서는 의문이 제기될 수 있다(Attina 1990, 576). 우선 정당그룹들은 자신들이, 하나의 정치세력으로서, 시민사회의 한 부분의 이익을 대표하고 또한 이를 관철할 것을 명시적으로 공표하는 정책 프로그램을 제시하지 못하고 있으며, 이러한 정책 프로그램의 결여는 또한 입법과정에 있어서 구체적인 정책목표의 관철로 발전하지 못하고 있다. 즉 정당그룹들은 아직까지는 의원들 간의 행동보조를 맞추는 조직에 머무를 뿐, 구체적인 정책목표의 관철을 염두에 둔 정치조직으로 발전하지 못하고 있다.

이러한 상황을 기존의 국민국가 정당들의 발전의 역사적 궤적과 비교하자

면, 현재의 유럽연합정당들의 발전의 단계는 19세기말의 간부정당과 20세기초의 대중정당의 중간적 수준에 해당된다고 하겠다. 한편으로, 유럽연합정당들이 원내의원들의 조직으로서 기능한다는 측면에서 간부정당의 특성을 보유하고 있지만 의원들간의 연계가 개인적인 연고보다는 정치적 성향에 기초하고 있다는 점에서 간부정당보다는 다소 진전된 형태를 보인다고 하겠다. 그러나 다른 한편으로는 유럽연합정당들이 아직까지 시민들의 집합적 이익을 결집할 만한 조직과 능력을 갖추지 못하고 있다는 측면에서 대중정당의 정책능력에 미치지 못하는 상태라고 할 수 있다. 이와 같이 유럽연합정당들의 의회 내에서의 활동이 시민들의 정책적 선호를 결집하는 수준으로까지 발전하지 못하고 있는 것은 크게 두 가지의 이유에서 비롯된다고 할 수 있다.

첫째 이유는 유럽의회가 유럽연합의 정부구조 내에서 차지하고 있는 위상과 관련되어 있다. 유럽의회는 유럽연합의 정부기구들 가운데 유일하게 직접선거를 통해서 선출되고 있고 따라서 강한 민주적 정통성을 보유하고 있음에도 불구하고, 그것의 정책결정 능력은 여전히 상당히 제한되어 있다. 즉, 유럽의회는 최근 마스트리히트 조약의 출범과 더불어 몇 가지의 중대한 기능의 확대를 이루는 데에 성공하기는 했지만, 여전히 유럽의회는 유럽연합의 정책결정 과정에서 주도적인 역할을 하고 있지는 못하다. 구체적으로 말하자면, 유럽의회는 입법과정을 독점하지 못하고 집행위원회와 입법권을 공유하고 있을 뿐만 아니라 집행위원회의 활동과 기능을 효과적으로 통제할 만한 수단을 충분히 갖추지 못하고 있다. 즉, 기존의 국민국가에서의 입법과정과는 달리, 유럽연합에서의 입법과정에는 행정부에 해당하는 집행위원회가 강력한 결정권을 쥐고 있다. 그것이 협력결정방식(cooperation procedure)이든, 협의결정방식(consultation procedure)이든, 또는 공동결정방식(co-decision procedure)이든 간에 입법과정에서 유럽의회는 오히려 부차적인 역할만을 하고 있으며 결정적인 권한은 집행위원회와 각료이사회가 보유하고 있다.³⁾ 이와 같이 유럽의회가 민주적 정통성에도 불구하고 상대적으로 왜소한 정책권력만을 보유하고 있기 때문에, 유럽의회 정당그룹을 구성하고 있는 국민국가 정당들은 유럽의회 내에서의 정책적인 공조와 협력에 대해서 상대적으로 비중을 덜 두게 되었다. 즉 정당이라는 정치조직이 본질적으로 정책권력이 집중되어 있는 곳에 활동을 집중하는 경향

3) 이에 대한 보다 상세한 논의는 Nugent(1994)의 11장을 볼 것.

이 있다는 점을 상기한다면, 유럽연합정당의 기본단위를 이루는 국민국가 정당들이 유럽의회 내에서의 활동보다는 정책권력이 보다 집중되어 있는 집행위원회에서의 활동에 더욱 큰 관심을 기울이는 것은 자연스런 현상으로 이해될 수 있다. 이에 따라서 의회내의 정당그룹들은 상대적으로 국민국가 정당들로부터 깊은 관심을 얻지 못하고 있으며 이는 곧 의회내의 정당그룹이 정책결정과정에서의 긴밀한 공조와 협력을 추구하는 정치조직으로 발전하지 못하는 이유가 되고 있다.

둘째, 의회내의 정당그룹이 시민들의 집합적 이익을 기반으로 구체적인 정책을 추진하는 역할의 발전이 지체되는 이유는 유럽의회 정당그룹이 시민들과 직접적으로 연결되는 제도적, 조직적 통로를 갖고 있지 못하기 때문이다. 즉 정당그룹은 자신들을 선출하는 유럽시민들과 직접적으로 연결될 수 있는 어떠한 조직도 갖고 있지 못하며, 정당그룹의 외곽조직이라고 할 수 있는 초국가적 정당 역시 이러한 조직을 갖고 있지 않다. 게다가 정당이 시민들의 집합적 기대와 요구를 발견하고 이를 결집하는 데에 있어서 핵심적인 과정이라고 할 수 있는 선거과정에서조차 유럽시민과 정당그룹은 직접적으로 연결되어 있지 않다. 즉 정당그룹은 자신들을 선출하는 유럽의회 선거에서 부차적인 역할만을 하고 있으며, 핵심적인 역할은 국민국가 정당들이 차지하고 있다. 유럽의회 선거와 유럽연합정당들의 활동을 검토하는 아래에서 보다 상세하게 논의하겠지만, 유럽의회선거에 있어서 대부분의 조직적, 재정적 지원과 아울러 후보의 선정 등이 모두 유럽연합정당보다는 이들을 구성하고 있는 국민국가 정당들에 의해서 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이러한 선거과정으로부터의 이탈이 바로 유럽시민과 유럽연합정당간의 연계를 약화시키고 나아가 정당그룹이 구체적인 정책목표를 추진하는 세력으로 등장하는 데에 중대한 장애로 작용하고 있다.

유럽의회와 더불어 유럽정당들의 또 다른 주요 활동무대는 유럽연합의 행정부에 해당되는 집행위원회(Commission)와 유럽이사회(European Council)이다. 앞에서도 언급한 바와 같이, 유럽연합이라는 정치체의 정책결정 과정에 있어서 집행위원회와 각료이사회는 유럽의회에 비해서 보다 강력한 권한과 기능을 보유하고 있다. 따라서, 시민들의 집합적 의사를 정책형성을 통해서 반영하는 것을 주요목적으로 하는 유럽연합정당들의 활동이 집행위원회와 각료이사회

의 정책결정 과정에 집중되는 것은 자연스런 현상이라고 할 수 있다. 유럽연합 정당들은 정책결정 과정의 초기 단계라고 할 수 있는 정책안의 발의 단계 (agenda setting)에서부터 적극적인 참여를 보이고 있다. 즉, 정책을 생산해 내는 독립적인 정치체로서의 유럽연합은 새로운 정책안을 발의하기 위한 예비적인 단계로서 회원국의 수상과 주요장관들이 참여하여 각각의 정책적 의견을 조정하는 유럽이사회를 종종 개최하는데, 유럽연합정당들은 이러한 유럽이사회에서의 의견 조정과정에 적극적으로 개입하려는 노력을 기울이고 있다. 구체적으로 말하자면, 초국가적 정당들은 대체로 유럽이사회가 열리기 직전에 유럽이사회가 열리기로 예정되어 있는 곳에서 회원정당들의 리더들의 회합을 갖고 있다.⁴⁾ 즉 초국가적 정당의 회원으로 가입하고 있는 개별국민국가 정당들의 리더들이 한 자리에 모여서 다가올 유럽이사회에서의 정책안 조정을 위한 예비회합을 갖는 것이다. 이러한 정당리더들의 모임은 크게 두 가지의 목적을 갖고 있다고 할 수 있다. 우선, 비슷한 정책적 성향을 지닌 정당 리더들이 한 자리에 모여서 정책사안별로 정책연합을 형성함으로써 이 같은 정책안을 유럽이사회에서 관철시키기 위한 전략적 준비를 하게 된다. 또한 이러한 정당리더들의 회합에서 조정 또는 합의된 정책안들이 여론매체에 공표됨으로써 유럽이사회에서의 정책논의의 방향을 구체화할 수 있고 또한 소속원들(각국 수상 또는 관계장관)이 실제의 정책결정과정에서 이러한 정책안에 부응하는 행동을 취하도록 구속하는 역할을 하게 된다. 실제로 대부분의 초국가적 정당들은 정당리더들의 회합에서 “절대다수”로 통과된 정책안은 회원정당이나 회원정당의 소속 장관, 수상들에 대해서 구속력을 갖는 것으로 규정하고 있다. 예컨대, EPP는 1990년에 마련한 당헌의 제3조와 9조에서 이에 대한 조항을 명시하고 있다(Hix 1995, 18).

이와 같이 초국가적 정당들이 정책안의 발의단계에서부터 정책안의 조정을 위한 적극적인 활동을 보이고 있는 것은 사실이지만, 아직까지는 이러한 정책활동이 구체적인 정책적 노선이나 입장을 중심으로 운영되는 이른바 정책정당

4) 히스(Hix)가 제시하는 자료에 따르면, 초국가적 정당들의 리더들의 모임은 대부분 유럽이사회 직전에 열리고 있다. 구체적으로, CSP/PES의 경우 1990-1994년의 기간동안 17회의 리더모임을 소집했는데, 이 모임의 70%가 유럽이사회 직전에 열렸다. 또한 ELDR의 경우에도 같은 기간동안 10차례의 회합을 가졌는데 이 가운데 70%에 해당하는 7번의 회합은 유럽이사회 직전에 정책안의 조정을 목적으로 열렸다. Hix, 1995.

의 형태로까지 발전하지는 못하고 있다. 다시 말해, 초국가적 정당들은 유럽연합의 정책결정과정에서 회원정당들의 다양한 입장들을 하나의 구체적인 정책적 노선으로 취합하고 이를 기반으로 초국가적 정당들간에 정책적인 대결을 벌이는 상태로까지 발전하지 못하고 있다. 이는 한편으로, 초국가적 정당들이 회원들에 대해서 강한 구속력을 갖고 있는 하나의 통합된 정치조직으로서 발전하지 못하고 여전히 회원으로 참여하고 있는 회원정당들의 자율성이 상당히 인정되고 있는 협의체적 성격을 갖고 있기 때문이다.

하지만 다른 한편으로는 유럽연합 내의 정책결정 과정의 제도적 성격이 초국가적 정당들로 하여금 정책적 대결을 통해 경쟁하는 것을 방해하는 측면이 있다. 유럽연합내의 정책결정 과정은, 레이파트가 정의한 바 있는, 이른바 합의민주주의(Consensual Democracy)로서의 성격을 지니고 있다. 다시 말해, 유럽연합에서의 정책결정 과정은 이념적 입장을 달리하는 정치세력간의 갈등과 대립보다는 다양한 정치세력들이 광범한 합의를 이루도록 유도하는 제도적 특성들을 갖고 있다(Hix 1995, 10-11). 첫째, 유럽연합의 정책결정 과정에서는 부문별 자율성(segmental autonomy)이 인정되고 있다. 즉 유럽연합 내의 정책결정 기구인 각료이사회, 유럽이사회 등의 기구에 회원으로 참여하는 국민국가들의 자율성이 상당히 보장되고 있다. 둘째, 합의민주주의의 또 다른 특성이라고 할 수 있는 비례대표의 원칙(principle of proportionality)이 유럽연합의 정책결정과정에서 견지되고 있다. 즉 유럽연합을 구성하는 하위단위로서의 국민국가들은 집행위원회, 이사회, 유럽의회 등의 구성에 있어서 대체로 인구비례의 원칙을 따르고 있으며 예산의 배정 등에 있어서는 유럽연합 예산에 대한 분담금의 비율에 따르고 있다. 셋째, 상호비토의 원칙(principle of mutual veto)이 적용되고 있다. 유럽연합에 의한 특정한 정책이 한 국민국가의 이익을 크게 침해한다면, 해당국가는 자신의 이익의 보호를 위하여 만장일치에 의한 통과를 요구하고 이 과정에서 거부권을 행사할 수 있다. 이와 같은 제도적, 정치적 특성으로 인하여, 유럽이사회나 각료이사회에서의 결정과정은 단순 다수결로 결정되지 않고 대부분 절대다수나 만장일치에 의해서 결정된다. 따라서 유럽연합에서 활동하는 초국가적 정당들은 어떠한 정책의 형성을 목표로 할 때 동일한 정책적 성향을 가진 세력들만으로 정책연합을 형성하는 것이 아니라 다양한 세력들을 포함하는 대연합을 구성해야만 한다. 따라서 초국가적 정당들은 안정적인 정

책적 성향을 갖고 일관된 행동을 하기보다는 사안에 따라서 끊임없이 다양한 형태의 정책연합을 형성해야 하고 이러한 측면에서 초국가적 정당들은 일관된 정책목표를 유지하기 어렵고 또한 그에 기초한 안정적인 지지와 정통성의 확보에 어려움을 겪고 있다.

끝으로 유럽연합정당들은 유럽연합의 행정부의 구성에 있어서 이차적인 역할에 머물고 있기 때문에 행정부의 정치과정에 있어서 정당들의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 즉, 유럽연합의 집행위원회의 위원의 선출은 주로 국민국가 정당들에 의해서 주도되고 있으며 각료이사회의 구성원들 역시 국민국가에 의해서 정해진다. 이러한 유럽연합정당의 이차적인 역할은 국민국가 정부의 구성에 있어서 국민국가 정당들이 하고 있는 적극적인 역할과 크게 대조적이라고 할 수 있다. 대부분의 서구 민주주의 국가들이 의원내각제를 채택하고 있는 만큼, 국민국가에서의 정부는 의회의 다수당에 의해서 (혹은 연립을 구성한 정당들에 의해서) 구성되며 따라서 정당은 정부의 정치과정에 대해서 강한 통제력을 행사할 수 있고 정당정부(party government)로서의 역할에 충실할 수 있다. 정리하자면, 유럽연합정당들은 의회의 표결과정이나 행정부에서의 의제설정과 정책의 결정과정에서 어느 정도의 응집성을 갖춘 조직으로 성장하고 있지만, 아직까지 이들은 — 선거과정으로부터의 이탈, 행정부의 합의민주주의적 정책결정구조, 행정부 구성에 있어서의 이차적 역할 등의 이유로 인하여 — 의회와 행정부의 정책결정과정을 충실하게 통제하고 이러한 과정에서 시민들의 이익을 집약하는 정책정당의 수준으로까지 나아가지는 못하고 있다.

IV. 결론

현대 민주주의의 역사가 가리키듯이, 민주주의의 효과적 운영에 있어서 정당이 기여하는 역할은 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정당은 민주적 정치체에 정당성을 부여하고(legitimizing) 둘째, 정치사회적 갈등을 관리하고 정치적으로 조직함으로써(managing social and political conflict) 민주주의의 안정성과 효율성에 기여한다고 할 수 있다. 이를 유럽연합이라는 새로운 정치체의 맥락에서 이해하자면, 정당들은 이른바 민주주의의 결핍(democratic deficit)의

증세를 겪고 있는 유럽연합에 대해서 정당성을 제공해야 하는 과제와 유럽차원의 사회적 갈등을 정치적으로 조직하는 과제를 안고 있다고 할 수 있다. 구체적으로 말하자면, 유럽공동체가 태동한 이래로 공동체의 발전은 주로 브뤼셀에 상주하는 유럽공동체 관료들과 민족국가의 정치지도자들에 의해서 주도되어 왔으며 시민들은 공동체 발전의 구체적인 과정이나 구조로부터 소외되는 이른바 민주주의의 결핍증세를 겪어 왔다는 주장이 줄곧 제기되어왔다. 더구나 유럽연합의 출범과 더불어 유럽연합의 정책권력이 크게 신장된 만큼 유럽 시민들이 유럽연합의 정책, 정치과정을 보다 적극적으로 통제함으로써 민주주의의 결핍을 해소해야 하는 과제는 더욱 절실해지고 있다.

그러나 우리가 지금까지 검토한 바와 같이 유럽연합에서 활동하는 정당들은 아직까지 시민과 정치체를 효과적으로 연결하고 그럼으로써 정치체의 민주적 정당성을 효과적으로 제고하는 역할에는 다소 역부족인 것으로 보인다. 즉, 시민들이 정치체에 정당성을 부여하는 핵심적 과정인 선거에서 유럽연합정당들은 부차적인 행위자로만 기능하고 있으며, 여전히 유럽의회 선거는 유럽시민들이 유럽연합에 정당성을 부여하는 절차로서보다는 각 국민국가의 중간선거 정도로 인식되고 있는 것이다. 또한 행정부의 구성원을 선출하는 절차에 있어서도 유럽연합정당들은 부차적인 역할을 하는 데에 머물고 있으며 또한 행정부의 정책결정과정을 감시하고 통제하는 데에서도 충분한 역할을 하지 못함으로써 민주적 통제를 통해서 정당성을 제고하는 기능에 충실하지 못하다고 할 수 있다.

그렇다면, 현재의 유럽연합의 암울한 상황이 예시하는 바와 같이, 기존의 국민국가를 넘어서는 초국가적 정치체가 정당의 적극적인 역할을 통해서 초국가적 시민들로부터 정당성을 부여받고 또한 이들의 주요한 이해관계를 반영하는 것은 불가능한 것인가? 헬드(Held)의 최근의 논의는 이러한 질문의 답에 관한 하나의 단서를 제공한다. 그에 따르면, 초국가적 정치체가 시민들로부터 정당성을 획득하기 위해서는 지금의 민족국가 경계 중심의 선거구로부터 초국가적 선거구로의 전환이 이루어져야 하며 또한 초국가적 정책사안의 성격과 범주에 걸 맞는 시민투표를 활성화해야 한다는 것이다(Held 1993, 40). 이와 같이 선거구가 국민국가의 경계와는 별도로 운영될 때, 유럽의회 선거가 민족국가적 이슈에 의해서 지배되는 현재의 상황이 개선되고 아울러 유럽연합정당들은 비로

소 회원정당인 민족국가 정당들의 통제로부터 벗어날 수 있는 가능성을 갖게 될 것이다. 이와 같은 선거구의 조정이나 시민투표의 확대와 더불어 의회기구의 강화나 정부 정책결정 과정의 공개와 같은 제도나 절차상의 개선들이 초국가적 정치체의 정당성을 제고하고 정당의 역할을 확대하는 길이 될 수 있다.

그러나 여기서 강조되어야 할 것은 이와 같은 제도적 개선이 초국가적 정당의 활성화를 가져오는 우호적 환경을 조성하는 것은 사실이지만 그것만으로는 충분하지 않다는 점이다. 20세기 초반에 출현한 대중정당의 등장과정에서 보는 바와 같이, 다수의 시민들의 집합적 이익을 집약하고 이를 표현하는 정책정당의 출현은 의회 밖에서, 다시 말해, 시민사회에서부터 비롯되었다는 점을 상기할 필요가 있다(Duverger 1954). 즉 서구 민주주의 국가들에 있어서 대중정당은 시민사회에서 노동자들의 조직이 먼저 성립된 후에 이를 바탕으로 등장하였다. 이를 오늘날 유럽연합 차원의 민주주의에 적용하자면, 시민들의 집합적 이익을 대표하고 그럼으로써 정치체에 민주적 정당성을 제공하는 초국가적 정책정당이 등장하기 위해서는 먼저 초국가적 시민사회에서 시민들의 집합적 이익에 기초한 정치적, 경제적 조직이 먼저 활성화되는 조건이 충족되어야 하는 것이다.

물론 이 같은 유럽 차원의 시민사회의 등장이 그다지 쉬운 과제만은 아니다. 유럽차원에서의 노동과 자본간의 심각한 세력 불균형의 문제는 차치하더라도, 오늘날 유럽차원의 시민사회 형성을 위한 조건이 그다지 호의적인 것만은 아니다. 흔히 시민사회의 형성조건을 하나로서 공통의 사회, 문화적 전통이 꼽히고 있지만 지난 수 백년간 정치적, 경제적, 문화적 생활의 기본단위로서 민족 국가를 지켜온 유럽인들이 공통적으로 내세울 만한 사회, 문화적 경험이나 그에 따른 신화와 기억은 존재하지 않는다고 할 수 있다. 그렇다고 해서 기존의 영국, 프랑스, 독일 등과 같은 민족국가 단위의 사회, 문화적 전통의 단순한 총합을 유럽인들이 공유해 온 사회, 문화적 전통으로 간주할 수도 없는 것이다. 왜냐하면 시민형성을 위한 공통의 사회, 문화적 전통이란 그 단위를 중심으로 하는 배타적 정체성과 공통의 타자(others)에 대한 반대를 포함하기 마련이고, 따라서 유럽내의 여러 민족국가들은 서로간에 배타적 정체성과 경쟁을 해왔다고 할 수 있다. 따라서 이들 민족국가들의 사회, 문화적 전통의 합이 새로운 범 유럽적인 정체성의 근거가 되기는 어려운 것이다.

사회, 문화적 공통성의 경험이 취약한 상태에서 시민적 정체성의 대안으로 꼽히는 것이 주관적이고 유기적(organic)인 성격의 공통성보다는 제도와 법에 기초한 시민적 정체성(civic identity)이라고 할 수 있다. 다시 말해 비록 유럽인들은 지금까지 공통의 경험과 기억을 공유하지 못하고 있지만 자신들의 삶에 직접적으로 영향을 미치는 다양한 유럽차원의 법과 제도의 틀에서 생활하게 되었다. 따라서 이 같은 제도와 법질서를 중심으로 새로운 양식의 가치 중심적인 정체성을 형성할 수도 있다는 주장이 제기되고 있다(Weiler 1995, 93). 이에 따르면 유럽의 시민들은 민족국가 차원에서는 사회문화적 전통에 기초한 주관적 정체성을 유지하고 동시에 유럽적 차원에서는 법과 제도에 기초한 시민적 정체성을 형성함으로써 이중적인 정체성을 유지할 수 있다는 것이다.

이 같은 이중적 정체성에 관한 논의는 오늘날 유럽적 정체성의 딜레마를 극명하게 보여준다고 할 수 있다. 즉 유럽인들은 한편으로는 점차 약화되어 가고 있는 정서적, 주관적 공통성에 기초한 민족적 정체성을 유지하면서 다른 한편으로는 정치적, 경제적 이해에 따라서 쉽게 좌우될 수 있는 유럽차원의 시민적 정체성을 동시에 유지해야 하는 딜레마를 안게 되었다고 할 수 있다(Smith 1997, 338). 결국 이 같은 이중적 정체성이 어느 정도로 또한 어떠한 형태로 안정화되느냐에 따라서 유럽차원의 시민사회의 발전의 양상이 좌우될 것이다.

요약하자면, 초국가적 수준의 민주주의에서 정당이 민주주의의 핵심적 연관 구조로서의 역할을 유지하기 위해서는 한편으로, 초국가적 수준에서의 선거구의 조정과 시민투표의 활성화와 의회역할의 증대, 정책결정과정의 투명성 제고와 같은 제도적 개선이 요구되고 다른 한편으로는, 초국가적 시민사회에서의 사회정치적 집단들의 경제적, 정치적 조직의 활성화가 필요하다고 할 수 있다. 다시 말해, 초국가적 민주주의를 위한 초국가적 정당의 발전은 한편으로 제도적 환경의 개선과 다른 한편으로 시민사회상의 기반의 확충에 달려있는 것이다. 20세기 초반에 정당정치가 민주주의의 확장에 기여하였던 과정이 보통선거권의 확립이라는 제도적 환경과 노동조직의 성장이라는 시민사회적 기반에 힘입었듯이, 앞으로의 정당의 미래와 유럽 차원의 민주주의의 가능성도 제도적 개혁과 사회적 기초의 강화라는 환경적 변화와 이에 따른 정당들의 적극적인 대응에 의해서 좌우될 것이다.

참고문헌

- Attina, Fulvio. 1990, "The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarty," *European Journal of Political Research* 18.
- Duverger, Maurice. 1954, *Political Parties*. London: Methuen.
- Held, David. 1993, "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?" David Held. ed. *Prospects for Democracy: North, South, East and West* Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hix, Simon. 1994, "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics," *West European Politics* 17.
- Ladrech, Robert, 1995, "Problems and Prospects for Party Politics at the European Level: The Case of Socialist Transnational Development," Paper presented at the Conference on Party Politics in the Year 2000. Manchester, UK. Jan.13-15.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank. 1996, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance," *Journal of Common Market Studies* vol.34.
- Mann, Michael. 1996, "Nation-States in Europe and Other Continents: Diversifying, Developing, and Not Dying," Balakrishnan, Gopal and Benedict Anderson, eds. *Mapping the Nation*. London: Verso.
- Nugent, Neil. 1994, *The Government and Politics of the European Union* 3rd ed. Durham, NC: Duke University Press.
- Smith, Anthony, 1997, "National Identity and European Unity," in Peter Gowan and Perry Anderson, eds. *The Question of Europe*. London: Verso.
- Weiler, J. H., Ulrich Haltern and Franz Mayer, "European Democracy and Its Critique," *West European Politics* vol.18(1995), p.23.