

유럽연합의 발전과정과 정치·경제적 통합*

최수경

유럽의 통합은 제2차 세계대전 이후 구체적으로 논의되어 유럽 석탄철강 공동체가 1952년에 설립되었고 1958년에 유럽경제공동체와 유럽원자력 공동체가 창설되었다. 이 세 기구는 유럽공동체(EC)로 1967년 통합되었다. 1970년대에는 EC회원국들간의 이해대립과 유럽 각료이사회와 장관일치체에 따른 의사결정의 지연 등으로 경제통합은 잘 이루어지지 않았다. 1980년대에서 유럽의 경제적 위기를 해결하기 위해 EC의 경제통합의 논의가 본격적으로 재개되었다. 1987년에는 단일 유럽의정서가 발표되어 유럽의 통합은 구체화되었고 1993년 1월 유럽단일시장이 출범하였다. 또한 유럽의 경제·정치적 통합을 위한 마스트리히트 조약이 1991년 채택되고 1993년 11월에 비준이 되어 유럽연합(EU)이 탄생되었다. 유럽단일시장은 12개 회원국들의 시장을 하나의 시장으로 통합하였는데 주요내용은 물리적, 기술적, 재정적 장벽의 제거이다. 유럽은 경제통합의 3단계를 추진하고 있는데 빠르면 1997년에, 늦어도 1999년에는 통합을 이루어 경제적 통합을 완성할 계획이다. 유럽의 정치적 통합은 경제적 통합보다 진전이 느리다. 1987년의 단일 유럽의정서는 유럽각료이사회에서의 가중다수제를 채택하여 정책결정과정을 효율화하고 입법과정에 협력절차를 도입하여 유럽의회 권한을 강화시켰다. 또한 1992년 2월에 서명된 마스트리히트조약은 공동결정절차를 도입하여 특정분야에 있어서 유럽의회에 거부권을 부여하고 협력절차를 확대하여 정책결정과정을 보다 민주적으로 만들게 하였다. 또한 유럽연합의 집행위원회는 보조성의 원칙을 강조함으로써 회원국들의 다양성과 자율성을 보장하도록 했다. 유럽연합은 매우 발전된 국제기구의 성격을 지니면서 국제기구 이상의 초국가적인 요소를 가지고 있다. 연방의 형태에 대한 영국의 반대로 유럽연합은 연합의 형태를 취하게 될 것이다. 이러한 연합의 형태에서는 대부분의 문제들이 EU 회원국들의 합의에 의해 해결되면서 중요한 문제에 대해서는 각 회원국이 거부권을 행사할 수 있게 된다.

I. 서론

이 논문에서는 유럽통합의 역사와 발전과정, 유럽의 경제적 통합과 정치적 통합에 대해 논의하고자 한다. 제 2차 세계대전 이후의 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체, 유럽 원자력공동체의 유럽공동체로의 발전과정과 유럽공동체로부터 유럽연합의 발전과정을 살펴볼 것이다. 유럽의 경제적 통합은 1993년 1월 유럽단일 시장의 공식적 출

* 이 논문은 1993년도 교육부 학술연구구성비(지역연구)에 의해 연구되었음.

범으로 많은 발전을 이루었으나 아직도 문제점을 가지고 있고, 완전한 경제적 통합을 위한 통화통합이 아직 추진중이다. 이와 관련하여 유럽단일시장의 내용과 문제점, 경제적 통합의 3단계 등을 구체적으로 논의하겠다. 한편, 유럽의 정치적 통합은 경제적 통합만큼 진전이 이루어지지 않고 있다. 그러나 1980년대의 단일유럽의정서의 비준과 1990년대초의 유럽연합조약의 비준을 통해서 정책결정과정의 효율화와 민주화를 증대시키고 있다.

이 논문에서는 유럽연합의 주요기구들의 상호관계와 정책결정과정을 설명하고 유럽연합의 성격과 정치적 통합의 형태와 관련하여 국제기구와 초국가기구, 연방의 형태와 연합의 형태에 대한 논의를 하고자한다. 이와 함께 유럽연합 조약의 비준과정과 유럽의 정치적 통합에 대한 회원국들의 입장을 조사함으로써 앞으로의 유럽의 정치적 통합에 대한 전망을 논의하겠다.

II. 유럽통합의 역사와 발전과정

유럽통합의 개념은 깊은 철학적, 역사적 뿌리를 가지고 있다. Charlemagne와 Napoleon에 의해 유럽은 통합되었고 제 2차 세계대전이전에 Hitler는 민족국가들의 주권을 파괴하고 초기의 EEC를 형성한 국가들의 영토를 무력으로 통합하였다. 이들 민족국가들은 제 2차 세계대전 이후에 다시 탄생되었다.¹⁾

유럽의 통합운동은 제 2차 세계대전이후에 와서 구체적인 형태를 갖게 되었다. 유럽국가들중 가장 작은 나라들인 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크는 1948년 1월 관세동맹을 맺게 되었다. OEEC(유럽경제협력기구)는 1945년 미국의 Marshall계획에 의해 제공된 원조를 서유럽국가간에 나누기 위하여 창설되었다. 3년후 미국의 원조는 중단되었고 OEEC는 서유럽국가들의 경제협력과 자유무역을 증진시키는 회의로 발전되었으나 1961년 비공산권의 선진 산업국들을 포함하는 OECD(경제 협력 개발기구)로 변경되었다. 또한 1949년에는 Council of Europe이 창설되었는데 이 당시 유럽통합을 원하는 이상주의자들은 유럽연방제를 성취할 것을 희망했다. 이와 함께 1948년에는 WEU(서유럽연합)가 창설되었고 1949년에는 NATO(북대서양 조약기구)가 창설되었다.

이러한 시대적 배경아래 유럽의 경제, 정치통합을 향한 첫단계로 ECSC(유럽 석탄 철강 공동체)가 1952년에 파리조약에 의해 창설되었다.²⁾ ECSC의 창설은 1950년대초 프랑스와 독일의 화해를 계기로 전쟁에 필요한 자원인 석탄과 철강을 공동 생산, 공동 감시하고 두 자원에 대한 관세를 철폐함으로써 두 국가간에 전쟁을 실제로 할 수

1) Dick Leonard, *Pocket Guide to the European Community*, 1988: 3.

2) M. Donald Hancock et al., *Politics in Western Europe*, 1993: 461-462

없음을 의미하게 되었는데 이에 이탈리아와 베네룩스 3개국이 가입을 하게 되었고 1951년 4월 6개국이 파리조약에 서명을 하여 ECSC는 1952년 발족되었다. 같은 6개국은 1952년 5월 EDC(유럽방위 공동체)의 설립을 위한 조약에 서명했으나 프랑스 의회는 1954년 8월 이 조약의 비준을 거부했다.

ECSC 6개국은 또한 EEC(유럽경제 공동체)를 창설하는 로마조약에 1957년 3월 서명했고 같은 날 로마에서 산업용 원자력의 공동개발과 평화적 이용을 위해 EURATOM(유럽 원자력 공동체)를 설립하기 위해 조약에 서명했다. 이 두 조약은 6개국에서 모두 비준절차를 거쳐 1958년 1월에 효력이 발생되었다. 3개의 공동체, ECSC, EEC, EURATOM는 1967년 7월 EC(유럽 공동체)로 통합되었다. 이어 1968년 7월 역내국 가들간의 관세를 철폐하고 역외국가들에게 관세를 부과하는 관세동맹이 완성되었다.³⁾

영국은 국가의 주권을 유럽집행위원회와 같은 초국가기구에 이양하기를 거부하면서 서유럽의 비교적 작은 6개국가들(노르웨이, 스웨덴, 스위스, 덴마크, 오스트리아, 포르투갈)과 회원국들의 공산품에 대한 관세를 철폐하는 EFTA(유럽자유무역연합)를 1960년 창설하는데 주도적인 역할을 하게 되었다.

그러나 1950년대와 1960년초의 EEC의 많은 발전은 영국으로 하여금 1961년 EEC의 가입을 신청하게 했다. 영국을 뒤따라 아일랜드, 덴마크, 노르웨이도 EEC 가입을 신청했다. 영국의 EEC 가입 신청에 대해 6개의 회원국들중 5개국은 찬성했으나 프랑스의 드골 대통령은 부정적인 반응을 보였다.⁴⁾ 1963년 1월 프랑스가 영국의 신청을 거부하자 다른 세 국가는 그들의 신청을 취소하게 되었다. 1966년 영국의 노동당 정부는 다시 EEC 가입을 신청했으나 드골 대통령은 이를 다시 거부했다. 드골 대통령이 1969년 사임하고 1970년에 사망하자 영국의 EEC 가입에 대한 중요한 장애물이 제거되었다. 드골의 후임자인 포피두 대통령은 영국의 EEC 가입에 대해 강력한 반대를 하지 않았고 서독의 브란트 수상은 그에게 영국의 EEC 가입에 동의할 것을 권고했다. 이리하여 영국은 다시 가입을 신청했고 아일랜드, 덴마크, 노르웨이는 그 뒤를 따랐다. 많은 협상끝에 1972년 1월, 4개국의 가입이 승인되었다. 노르웨이는 1972년 9월, 국민투표에서 53%로 조약비준을 반대했으나 다른 세 국가들은 1973년 1월 정식으로 EC 회원국이 되었다.⁵⁾

1970년대에는 EC 회원국들간의 이해대립, 유럽각료이사회의 만장일치방식에 따른 의사결정의 지연 등으로 경제통합은 잘 이루어지지 않았다. 특히 유럽공동체의 재정분

3) Ibid., pp.462-464.

4) Leonard, pp. 10-13.

5) Ibid., p.1 3.

담금 및 주권제한 문제, 공동 농업정책의 실시 등을 둘러싸고 공동체내의 갈등이 심화되었다.⁶⁾

영국에서는 1979년 총선거에서 보수당의 승리로 Thatcher를 수상으로 하는 새로운 정부가 출범했는데 곧 영국과 EC의 다른 회원국들은 유럽통합의 속도와 범위에 대해 입장을 달리했다. Thatcher 정부는 공동농업정책의 변화와 EC 재정분담금의 감소를 주장했다. 영국은 유럽의 정치통합에 소극적이었고 유럽에 국한된 지역통합보다는 국제주의와 영국의 국가이익의 보호를 주장했다.⁷⁾

영국의 반대에도 불구하고 1980년대에 와서 경제침체와 경제위기를 맞은 서유럽국가들은 EC를 통한 경제통합의 심화만이 유럽경제를 회복시킬 수 있다는 인식을 하게 되었고 1980년대에 유럽통합운동이 가속화되면서 EC 경제통합에 대한 논의가 본격적으로 재개되었다. 한편 그리스가 1981년 1월에 EC에 가입했고 1986년 1월에는 스페인과 포르투갈이 EC에 가입하여 EC는 12개국 체제를 이루게 되었다.

1985년 EC 집행위원장으로 임명된 Jacques Delors는 유럽공동체의 책임과 권위를 증대시키는데 노력하였고 유럽의회는 영향력 있는 의원들도 유럽정치통합에 대해 많은 관심을 갖게 되었다. 그 결과 1984년 유럽연합에 대한 초안이 유럽의회에서 채택되었다. 이어 EC는 1985년 6월 유럽시장통합을 위한 백서를 채택했다.⁸⁾

유럽의회와 유럽집행위원회의 노력의 결과로 정부간 회의가 개최되어 단일 유럽의 정서가 작성되었는데 이 의정서는 1986년 2월 서명되었고 1987년 7월 발표되었다. 단일유럽의정서는 유럽의 경제적·정치적 통합을 목표로 제시했고 회원국들에게 중요한 분야에서의 정치협력이 이루어지도록 요청했다. 또한 단일유럽의정서는 의사결정에 장애가 되어온 각료이사회의 만장일치제를 가중다수제로 전환시키고 유럽의회에 권한을 강화시켰다.

1980년대 말 유럽에는 많은 정치적 변화가 있었다. 1989년 11월 베를린 장벽이 붕괴되었고 곧 이어 동구의 공산주의 정권이 붕괴되었다. 1990년 10월 동독은 서독에 흡수통일 되었고 1991년에는 바르샤바 조약기구가 해체되었으며 유고, 소련 연방제도 해체되었다. 이러한 혼란속에 EC국가들은 유럽의 미래를 계획하게 되었다.⁹⁾

1991년 12월 EC 정상회담이 네덜란드 마스트리히트에서 개최되어 정치통합과 경제통화 통합에 대한 2개의 조약안이 마련되었다. 이 초안에서 유럽국가들은 유럽의회의 역할증대, 공동 외교안보 정책을 제시했고 공동화폐의 사용과 유럽중앙은행의 설립을

6) 박홍규, “유럽에서의 새로운 질서형성 움직임과 우리의 대응 방향,” 1990: 16.

7) Hancock et al., p. 465.

8) Ibid., p. 466.

9) Clive Archer & Fiona Butler, *The European Community Structure and Process*, 1992: 20-21.

늦어도 1999년까지 완성하도록 합의했다. 이 두 조약안은 하나의 유럽연합조약으로 통합되어 1991년 12월에 채택되었고 1992년 2월 서명되었으며 1993년 11월 12개국의 비준이 완료되어 효력을 발생하게 되었고 이에 따라 EU(유럽연합)가 탄생되었다.¹⁰⁾

한편 1993년 1월 유럽단일시장이 공식적으로 출범하게 되었고 EC 회원국들과 EFTA(유럽자유무역연합) 국가들은 19개국의 자본, 상품, 서비스, 인적이동을 위한 EEA(유럽경제지역)을 창설하기로 1991년 합의하였고 EEA는 1994년 1월 출범하게 되었다.

1995년 1월에는 오스트리아, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 4개국이 EU에 가입하게 되었고 EU는 1997년에서 1999년 사이에 유럽중앙은행을 설립하고 단일 통화를 사용할 계획이며 늦어도 1999년까지는 통화통합을 이루어 경제통합을 완성할 계획이다.

Ⅲ. 유럽의 경제적 통합

1985년 유럽의 단일시장 추진을 위한 백서가 완성되고 1986년 단일 유럽의 정서가 채택된 이래 추진되어온 유럽의 경제통합은 1992년까지 유럽단일시장을 형성하여 1993년 1월 공식적으로 출범하였다. 이 논문에서는 유럽단일시장의 내용과 문제점, 유럽통합의 발전단계를 논의하겠다.

1. 유럽 단일시장의 내용과 문제점

단일유럽의정서 제 13조에 의해 수정된 로마조약 제 8조 A항의 규정에 따라 1993년 1월 유럽 단일시장이 공식적으로 출범하였는데 이로써 유럽경제의 경쟁력을 회복하고 유럽의 세계경제의 주도권을 탈환하기 위해 유럽공동체의 12개국은 서로 다른 시장을 하나의 시장으로 통합하는데 성공하게 되었다.

단일시장의 내용으로는 물리적, 기술적, 재정적 장벽의 제거가 있다.¹¹⁾ 물리적 장벽 제거는 상품 및 사람이동에 대한 국경에서의 통제를 철폐하는 것을 주요내용으로 하는데 상품에 관한 통관절차는 폐지되었고 1993년 1월 1일부터 모든 행정절차와 검색이 폐지되었다. 예외로 국보급 문화재와 군사목적 전용가능성이 있는 품목들에 대해서는 계속적으로 통제를 실시하고 있다. 사람에 대한 통제에 대해서는 회원국간에 철도 및 차량이용시 여권심사는 완전 철폐되고 공동국경초소가 철폐되었고 공항에서의 화물검사 및 세관검사가 폐지되었으나 영국, 아일랜드, 덴마크에서는 공항에서 당분간

10) Hancock et al., pp. 467-468.

11) "EC 단일시장의 주요내용 및 경제적 영향 검토," 1993/1/9: 5-11 pp. 5-11.

여권심사가 실시되고 있다.

EU 회원국 중 영국, 아일랜드, 덴마크를 제외한 9개국은 1985년 6월에 체결된 Schengen 협정에 따라 유럽단일시장 계획과는 별도로 국경통제의 완전철폐를 추진하고 있다.

이와 더불어 유럽연합은 공동역의 국경을 설정하여 마약, 테러, 불법이민의 방지를 위해 역외국민 및 상품에 대한 공동비자규정 등을 적용할 필요가 있으나 회원국들간의 합의가 잘 이루어지지 않고 있다. 만일 공동역의 국경이 설정되면 EU회원국에 입국할 때 비자를 필요로 하는 역외국가들의 목록을 공동으로 작성할 예정이다.

기술적 장벽제거는 회원국들간의 상이한 정책과 제도의 조화를 통해 각종 비관세 장벽을 제거하고 공공구매와 서비스 시장을 추가로 개방하고자 한다. 각종 제품들의 표준제도의 조화를 이루기 위해 1960년대에 유럽표준화위원회가 형성되었고 1972년에는 민간표준화기구가 설립되어 1,900여 종이 표준화 되었으나 앞으로 4,000여 종이 표준화될 계획이다. 또한 표준제도와 관련된 인증제도는 그동안 회원국과 제품마다 서로 다른 인증절차와 인증마크를 사용했기 때문에 현재 통일작업이 이루어지고 있다.¹²⁾

단일시장의 주요부분인 노동시장의 개방을 영국이 거부하고 있다. 영국은 1993년 11월에 비준된 마스트리히트 조약의 노동부분에 가입하지 않았는데 주요 이유는 다른 회원국들의 국민들은 영어에 익숙해 영국에서의 취업이 쉬운 반면 영국 국민들은 불어, 독어 등에 익숙하지 않아 유럽 대륙에서의 취업이 상대적으로 어렵기 때문이다.

재정적 장벽의 제거를 위해서 회원국들간의 상이한 간접세 제도의 조화를 추진하여 조세의 중립성을 확보하고 국경통제철폐에 따른 조세회피를 방지하고자 한다. 회원국간의 세율의 조화대신 최저세율을 설정하여 회원국간의 세율의 조화를 이루는 기반을 마련하고자 한다.¹³⁾

현재는 동일제품의 가격이 각국의 부가가치세와 소비세 등의 간접세율이 서로 다르기 때문에 차이가 있는데 이러한 조세문제는 각국의 재정, 복지 정책과도 밀접한 관련이 있기 때문에 조정하는데 많은 논의를 필요로 하고 있다.

이러한 유럽단일시장의 형성은 국경통관절차 철폐를 통한 물류비용의 감소, 표준 및 기술규격의 통일, 조세분야의 조화, 서비스 분야의 자유화를 통해 무역의 증대를 가능하게 한다. 또한 각종 비관세 장벽의 철폐를 통해 역외국으로부터의 수입이 역내수입으로 대체되는 효과도 있다.

또한 비교우위에 따른 생산특화로 생산 및 자원배분의 효율화도 달성할 수 있고 비

12) 「한국일보」, 1994. 8. 19.

13) “EC 단일시장……,” p. 11.

관세 장벽의 철폐로 역내기업간의 경쟁이 심화됨으로써 생산기술의 향상을 가지고 올 수 있다.

시장규모가 확대되고 시장통합에 따른 경쟁에 대비하기 위해 기업간 자본과 기술의 제휴, 기술개발과 자본유입의 증대 그리고 역외국에 대한 통상교섭력이 증대됨으로써 국제 경쟁력을 강화시킬 수 있다.¹⁴⁾

2. 경제적 통합의 발전단계

유럽공동체 회원국들은 1978~79년 유럽통화제도(EMS)를 설립함으로써 1970년대 초에 발생하기 시작한 stagflation에 대응하고 경제안정과 경제성장을 도모하고자 했다. EMS의 주요내용으로는 새로운 ECU(유럽통화단위)의 창설, 경제상황에 대한 정보교환, 환율조정장치(ERM)와 회원국들의 경제정책의 조화를 통한 안정된 환율을 유지하는 것 등이 있었다.¹⁵⁾

1990년대에 들어오면서 유럽공동체는 경제통화동맹(EMU)의 3단계를 계획하게 되었다.¹⁶⁾ 1990년 1월부터 경제통화동맹의 첫 단계가 시작되는데 이 단계에서는 경제정책의 조정이 이루어지도록 했다. 1994년 1월에는 2단계의 시작으로써 EMI(유럽통화기구)가 출범하기로 되어있고 3단계의 시작이 가능한 시기로는 1997년 1월이 되고 있으나 만일 이것이 불가능하게 되면 늦어도 1999년 1월에는 경제통화동맹의 3단계가 시작되어야 한다. 3단계의 실현을 위한 전제조건으로는 물가와 금리의 안정, 안정된 재정상태, 공적채무와 통화의 안정성 등이 제시되었다.

1994년 1월에 EMI가 설립됨으로써 경제통화동맹의 2단계가 시작되었다. EMI는 1994년에서 1996년까지 금융정책과 환율정책에 대한 권고 등 제한적인 권한을 행사할 것이며 유럽중앙은행의 설립 등 제 3단계의 제도적 구조를 준비하는 업무를 맡게될 것이다.

EMI의 출범과 활동개시는 EU의 경제통합의 마지막 단계인 통화통합의 작업이 본격화되기 시작했음을 의미한다.¹⁷⁾ 단일시장의 형성으로 관세가 없어지고 각종 제도와 법규가 통일되면 상품과 자본의 이동이 자유로워지나 경제활동의 평가척도인 화폐가 서로 다를 경우 통합이 완성되지 못한다. 경제통합을 이룩하려면 궁극적으로 통화통합이 이루어져야 한다는 원칙에는 EU의 회원국들이 합의했다. 그러나 1999년까지 회원

14) Ibid., pp. 15-16.

15) Hancock et al., p. 465.

16) Theodor Dams, "EU의 경제통합과 공동농업정책의 발전방향," 1994: 10~16.

17) 한국일보, 1994. 8. 19.

국들의 화폐를 ECU(유럽통화단위)로 통합하려는 EU의 계획이 순조롭게 진행될지는 아직 불확실하다. 또한 최근 유럽중앙은행이 프랑크푸르트에 설치될 것이라는 사실에 영국은 불만을 표시하기도 했다.

유럽의 경제적 통합의 문제점은 유럽연합국가들의 공동의 재정정책을 위한 효율적인 조치가 부족하다는 점이다. 불가의 안정은 효율적인 통화정책의 결과일뿐만 아니라 재정정책의 결과이기도 하다.¹⁸⁾ 유럽의 화폐단위가 만일 회원국들의 재정정책의 조화에 입각하지 않는다면 통화안정과 고용문제에 대한 불만을 조성시키고 부정적 영향을 가져올 것이다. 회원국들의 재정정책의 조화를 이루기 위해서는 회원국들의 정치적 결정이 필요하고 이를 위해서 회원국들은 정치적 권한을 EU에 이양함으로써 정치통합을 이루어야 할 것이다. 이와 같이 EU회원국들이 공동으로 경제문제들을 해결하기 위해서는 많은 정치적 의지를 필요로 한다.¹⁹⁾

Balassa는 경제통합의 발전단계로서 부문별 통합, 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹, 완전한 경제통합을 제시하고 있다.²⁰⁾ 현재 EU는 경제동맹의 단계에 있다고 볼 수 있는데 이 단계에서는 역내상품과 생산요소의 자유이동이 이루어지고 역외국가들에 대한 공동관세가 부과되며 회원국들간의 경제정책의 조정과 협력이 이루어진다. EU가 앞으로 완전한 경제통합을 이룩하려면 회원국들간에 초국가적 기구가 설치되어 회원국들의 사회경제정책을 조정하고 통합 관리하는 형태가 되어야 한다. 이를 위해서 회원국들은 단일경제로 통합이 되어야 하고 공동의 경제정책을 수행하기 위해서는 회원국들의 경제적 주권이 초국가적인 기구로 이양되어야 한다. 회원국들의 국가주권이 포기되고 하나의 단일국가로 통합될 때 완전한 경제통합을 이룰 수 있게 된다. 이와 같이 완전한 경제통합은 정치적 통합을 동시에 요구한다.

IV. 유럽의 정치적 통합

유럽통합의 통합과정은 점진적으로 진행되었다. ECSC는 유럽통합의 기초를 제공해주었고 1957년 이래 EEC와 EURATOM의 등장은 유럽의 통합을 점진적으로 발전시켰다. 1980년대의 단일유럽의정서의 채택, 1991년의 경제 통화동맹, 정치동맹에 대한 유럽국가들간의 합의에 의해 유럽의 통합은 더욱더 심화되었다.

유럽의 정치적 통합과 관련하여 이 논문에서는 유럽연합 기구들의 상호작용과 유럽

18) Dams, p. 12.

19) Ibid., pp. 13~14.

20) 손병해, 「경제 통합론, 이론과 실제」, pp. 16-19.

연합의 정책결정과정, 유럽연합의 성격과 정치적 통합의 형태, 유럽연합의 비준과정과 회원국들의 반응을 논의하겠다.

1. 유럽연합의 기구들과 정책결정과정

유럽연합 조약은 유럽연합의 주요기구인 각료이사회와 유럽의회에게 유럽연합의 정책결정에 있어서 동등한 행위자로서의 영향력을 행사하는 권한을 부여했다. 유럽집행위원회는 전통적으로 유럽지역의 전체 이익을 대변하는 기구로 발전하는 반면 유럽각료이사회는 각 회원국들의 국익을 보호하는 기구로 발전하였다. 이 두 기구들은 유럽연합 안에서의 경쟁관계를 이루고 있는데 유럽통합에 대한 두 기구의 입장이 상반되기 때문이다. 한편 유럽의회가 더 많은 권한을 행사하기 위해서는 유럽연합이 회원국 정부들과의 관계에서 더 많은 권한을 부여받아야 한다.²¹⁾

유럽각료이사회는 유럽의회와의 협의 후에 유럽연합 안에서 최종적인 결정권을 갖고 있다. 그러나 실제로 집행위원회는 더 많은 권력을 가지고 있으면서 영향력을 증대시키고 있다. 각료이사회는 집행위원회의 활동을 감시할 수는 있으나 전문성에 있어서 각료이사회는 집행위원회와 경쟁할 수 없다. 더구나 집행위원회는 유럽연합의 법률안들을 제안한다.

집행위원회 산하의 부서들은 회원국 정부의 부서들과 기능적인 연계를 갖고 있다. 전문적이고 기술적인 기준들이 각료이사회에서 발생할 수 있는 국가적인 문제보다 정책결정을 하는데 더 큰 비중을 차지하고 있다.²²⁾

1986년의 단일유럽의정서에 의해 각료이사회는 만장일치제를 포기하고 가중다수제를 채택하게 되었다. 다만 헌법적인 문제와 EU의 역할에 관한 것, 그리고 중요한 국익에 관한 것은 아직도 만장일치제를 채택하고 있다. 가중다수제의 채택은 국익을 보호하기 위한 거부권의 행사보다는 연합형성에 더 중요성을 두고 있다. 회원국들은 어떤 문제에 대해 강력한 주장을 하다가 소외될 가능성이 있다면 단기적으로의 국가적 손해를 감내하면서 다른 회원국들과 협력을 하려고 할 것이다.²³⁾

또한 단일유럽의정서는 유럽의회 권한을 증대시켰다. 과거의 절차에 따르면 유럽 집행위원회가 제안한 법률안에 대해 유럽의회는 의견을 제시할 기회(협의절차)는 주어지나 이 채택여부는 관계 장관으로 구성된 각료이사회에 결정에 달려있었다. 새로운

21) Hancock et al., p. 517.

22) Ibid., p. 519.

23) Ibid., p. 479.

협력절차에 따르면 과거의 협의절차를 거친 후 각료이사회는 공동입장(common position)을 마련하여 다시 유럽의회에 의견조회를 거치게 함으로써 입법과정에서의 유럽의회의 권한을 강화시켰다. 이외에도 단일유럽의정서는 신회원국의 공동체 가입과 공동체의 준회원협정 체결에 있어서 의회의 동의를 필요하도록 하였다.²⁴⁾

유럽연합 조약하에서 유럽의회의 결정권은 더욱 증대되었다.²⁵⁾ 유럽의회는 각료이사회와 공동입장에 동의를 하거나 결정을 하지 않을 수 있는데 이 경우 법률로 효력을 발생한다. 반면, 유럽의회위원의 절대 다수는 각료이사회와 공동입장을 거부하거나 수정할 수 있다. 유럽의회가 거부할 경우 각료이사회는 conciliation committee(조정위원회: 집행위원회의 대표 한명과 각료이사회와 그 동수의 유럽의회 의원들로 구성됨)를 개최하여 차이점을 조정할 수 있다. 이러한 심의후에 유럽의회는 조정안을 과반수로 거부(이 경우 법률안은 패배됨)하거나 수정안을 제시할 수 있다.

수정안의 경우 각료이사회는 만일 집행위원회가 동의하면 3개월 이내에 수정안을 가중다수에 의해 통과시킬 수 있고 만일 집행위원회가 수정안을 거부하면 만장일치에 의해 수정안을 통과시킬 수 있다. 이 경우 법률안은 법률이 된다. 그러나 만일 각료이사회가 수정안에 대해 동의를 하지 않을 경우 각료이사회와 유럽의회회장은 조정위원회를 소집하도록 되어있다. 만일 이 위원회가 6주 이내에 수정안을 승인하게 되면 각료이사회는 가중다수로 유럽의회는 과반수의 동의로 수정안을 통과시킬 수 있다. 그러나 만일 각료이사회와 유럽의회 중 하나가 수정안을 통과시키지 않으면 무효화된다.

유럽각료이사회는 가중다수제를 채택함으로써 효율성을 증대시켰고 협력절차의 확대로 유럽의회의 권한이 증대됨으로써 EU의 민주성이 확대되었다.

2 유럽연합의 성격과 정치적 통합의 형태

유럽연합은 조직과 정책결정의 차원에서 볼 때 초국가적인 면과 국제적인 면을 혼합하여 가지고 있다. 유럽연합의 성격을 구체적으로 논의하겠다. 유럽연합은 최소한 국제기구이다. 유럽연합의 전신인 유럽 공동체와 유럽 석탄철강공동체, 유럽 원자력 공동체, 유럽 경제공동체는 1951년의 파리 조약, 1957년의 두개의 로마조약 등, 공식적인 조약에 의해 설립된 국제기구이다. 그러나 국제기구들 가운데도 유럽연합은 매우 발전된 형태의 국제기구라고 볼 수 있다.²⁶⁾

24) Ibid., p. 486.

25) Ibid., p. 488.

EU는 집행위원회, 각료이사회, 유럽재판소 등으로 구성되어 있다. UN과 같이 매우 발전된 국제기구도 회원국들의 국민들이 직접 선출한 대표들로 구성된 유럽의회와 같은 기구를 가지고 있지 않다.

한편, EU의 기구들은 회원국들의 권한을 능가할 수 있는 법적인 권한을 가지고 있는 초국가적인 기구들이라 할 수 있다.²⁶⁾ 유럽재판소는 EU의 초국가적인 특성을 강조하는데 있어서 다음과 같은 점을 지적하고 있다. 첫째로, EU의 법은 회원국들의 법에 우선하고 있다. 둘째로, 회원국들의 정부의 개입이 없이 EU법은 회원국 국민들에게 직접적으로 적용이 될 수 있는 점이다.

이와같이 EU는 회원국들간의 합의에 기초를 둔 국제기구이면서도 회원국들에게 구속력을 가질 수 있는 법률을 제정하는 초국가적인 기구라고 할 수 있다.

그러면 유럽의 정치적 통합의 형태는 무엇인가? 하나의 해답은 그것이 1991년 12월 Maastricht 정상회담에서 협상했던 다수의 국가원수들에 의해 제시되었는데 그들의 의견은 연방제(federation)였다.

협상과정에서 Maastricht 조약의 초안은 이 조약이 연방의 목표를 가지고 있는 정치동맹으로 점차적으로 발전해가는 과정의 새로운 단계임을 표시한다는 문구를 포함했다. 그러나 이 문구에 대해 영국은 반대를 했고 결과적으로 “연방”이라는 용어는 삭제되었다.

만일 연방이 아니면서 국가간의 국제기구 이상의 무엇이라면 어떠한 형태일까? 가능한 해답은 연합(confederation)일 것이다. 이는 연방제와 구조는 유사하나 중요한 분야에 있어서는 회원국들이 주권국가들로서 거부권을 행사할 수 있는 제도이다.²⁷⁾

영국과 덴마크가 유럽연합기구에 권력을 이양하는 중앙집권화에 반대하고 있고, 또한 국가정체성을 잠식할 수 있는 초국가적인 유럽연합의 출현에 대한 불안이 확산되면서 EU 집행위원회는 보조성의 원칙(principle of subsidiarity)를 제시했다. 이 원칙은 회원국들의 상이한 입장과 다양성을 존중하는 접근방법으로 개별회원국들이 효율적으로 수행할 수 없는 일만 EU 집행위원회가 맡아서 하게 한다는 원칙이다.²⁸⁾

특히, EU 기구들은 회원국들이 별도로 행동을 취할 수 없는 부분에만 집행관할권을 적용하고 거의 대부분의 기능을 회원국 국가들과 지방정부가 맡게 한다. 그럼으로써 EC정부는 보조적인 기능만을 갖게 된다는 원칙으로 회원국기들의 다양성과 지방정부의 자율성을 보장하기 위한 일종의 타협안이라고 볼 수 있다.

26) Archer & Butler, p. 188.

27) Ibid., pp. 188-189.

28) Ibid., p. 191.

29) Walter Goldstein, “Europe after Maastricht,” *Foreign Affairs*, Winter 92-93, p. 128.

3. 유럽연합조약의 비준과정과 회원국들의 반응

마스트리히트 조약이 1992년 2월에 서명된 이후 처음에는 정치지도자들의 업적이 높이 평가되었고 1993년 1월 유럽단일시장이 출발함에 따라 EC안에서 상품, 자본, 서비스, 인적 이동이 자유롭게 보장되었다. 그러나 초기의 높은 기대와는 달리 마스트리히트 조약의 비준과정은 어려움이 뒤따랐다.

1992년 6월 덴마크의 국민투표에서 마스트리히트 조약의 비준이 50.7%의 반대로 거부되었다. 덴마크의 국민들은 이 조약의 시행으로 EC에 주요 주권사항을 이양할 경우 국가의 독립성이 침해될지 모른다고 우려를 표시했다. 그뒤 1992년 12월 12일 영국 에딘버러에서 개최된 EC 정상회담에서 정상들은 덴마크가 요구한 통화단일화, 공동방위 정책, 유럽시민권, 공동경찰, 사법정책에서 덴마크의 예외를 인정했다. EC는 이미 통화단일화와 사회현장 조항에 대한 예외를 영국에 인정해 주었다.³⁰⁾ EC가 특혜를 덴마크에게 부여한 것은 덴마크가 비준을 거부할 경우 회원국 전원의 비준을 필요로 하는 마스트리히트 조약이 무효화되기 때문이다. 1993년 5월 18일에 덴마크에서는 국민투표가 다시 실시되어 찬성 56.8%, 반대 43.2%로 비준안이 통과되었다.

프랑스의 경우 3개월간 논쟁을 거치는 가운데 1992년 9월 20일 국민투표를 실시한 결과 찬성 50.8%, 반대 49.2%로 가까스로 조약이 통과되었다. 프랑스는 조약이 부결될 경우 초래될 프랑스의 정치적 지위약화와 프랑화의 평가절하 등에 대해 우려했고 조약이 무효화되는 경우 독일의 세력확장과 패권주의가 프랑스와 유럽의 안정을 위협할 것이라고 생각했다.³¹⁾

영국에서는 마스트리히트 조약의 비준과 관련해서 노동당이 EC 지도자 협상과정에서 메이저 총리가 노동조건 및 노동권에 관한 규정인 사회조항의 적용에서 영국을 배제하기로 한 특별조항은 폐지되어야 한다고 주장했는데 이러한 입장에 보수당의 일부 의원들이 동조해 비준과정에서 난항을 보였다.³²⁾ 마침내 1993년 8월 영국의회에서 비준이 완료되었다.

독일의 경우는 하원이 1992년 12월 압도적 다수결로 마스트리히트 조약을 승인했고 1993년 1월 상원에서 만장일치로 비준했다. 그러나 덴마크와 프랑스 등 주변국가들에서 통합반대론이 제기되자 독일내의 통합반대론자들은 이 조약에 의해 유럽이 통합될 경우 독일은 독립국가로서의 주권을 상실하게 되며 국가의 해체를 의미하기 때문에

30) 한국일보, 1992. 12. 13.

31) 동아일보, 1992. 9. 21.

32) 문화일보, 1993. 2. 12.

마스트리히트 조약이 기본법에 위배된다고 주장하면서 위헌소송을 제기했다. 이에 대해 1993년 10월 독일 헌법재판소는 마스트리히트 조약에 대해 합헌판결을 내렸다.³³⁾ 다만 통화통합은 자동적으로 이루어져서는 안되며 독일정부는 단일통화에 동의하기전의회의 승인을 받아야 할 것을 강조했다.

이리하여 마스트리히트 조약에 대한 EC 12개국의 비준절차가 완료되었으며 1993년 11월 1일 마스트리히트 조약이 발효됨에 따라 유럽공동체(EC)는 유럽연합(EU)으로 개칭되었다.

유럽통합의 주요 목적은 협상에서 대외적인 정치적 영향력을 공동으로 강화시키는 데 있으나 많은 회원국의 국민들은 정치 통합의 추진이 이미 유럽연합을 주도하고 있는 독일, 프랑스의 영향력을 더욱 강화시킬지 모른다는 우려를 하고 있다.³⁴⁾

최근에 프랑스와 독일이 제안하고 있는 유럽연합 다단계 통합론이 많은 비판을 받게 되었다. 다단계 통합론이란 EU회원국들 가운데 경제적 조건이 비교적 통합기준에 가까운 독일, 프랑스, 베네룩스 3국이 앞서 통합을 진행하고 나머지 회원국가들은 다음 단계에서 통합과정을 밟는다는 제안이다. 이러한 제안에 이태리, 스페인, 영국 등은 반대했는데 그 이유는 다단계 통합론이 EU내에 핵심구름과 주변구름을 형성하게 되어 이들 국가들이 EU내의 주변부로 전락할 것이라는 우려에서 나온 것이다. 이러한 통합론이 유럽통합을 둘러싼 회원국들의 주도권 경쟁을 불러일으키고 유럽 분열을 조장한다는 의미에서 많은 반대 의견들이 제시되었다.³⁵⁾

위에서 본바와 같이 EU내의 통합은 단시간 내에는 많은 발전을 이루기 어려울 것이다. 또한 EU연합의 확대문제도 제기가 되고 있는데 EFTA 국가들은 EU에 가입하고자 했으며 1995년 1월 오스트리아, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이가 EU에 가입했다. 그리고 현재로서는 2000년 이후에나 동유럽국가들의 가입이 가능할 것으로 보인다.

V. 결 론

유럽통합은 오랜 역사적인 뿌리를 가지고 있으나 구체적인 형태를 갖게된 것은 제 2차 세계대전 이후이다. 유럽통합의 첫단계로서 유럽석탄철강공동체(ECSC)가 1952년 설립되었고 ECSC의 성공을 배경으로 EEC와 EURATOM이 1958년 창설되었다. 1967년 ESCE, EEC, EURATOM은 유럽공동체(EC)로 통합되었다. 1968년 관세동맹이 EC

33) 중앙일보, 1993. 10. 13.

34) 한국일보, 1994. 8. 19.

35) 중앙일보, 1994. 9. 6.

회원국들간에 체결되었다.

영국의 가입은 드골 프랑스 대통령의 반대로 지연이 되다가 영국은 1973년 덴마크, 아일랜드와 함께 EC의 내부갈등이 심화되어 EC의 대외경쟁력이 약화되고 경제침체를 맞게 되었다.

1980년대에는 유럽의 경제침체와 경제위기를 극복하기 위해 EC의 경제통합의 논의가 본격적으로 재개되었다. EC는 1985년 유럽시장의 통합을 위한 백서를 채택했고 1987년에는 단일 유럽의정서가 발효되어 유럽통합은 구체화되었다. 단일유럽의정서에 따라 1993년 1월 유럽 단일시장이 공식적으로 출범하였고 정치·경제적 통합을 위한 마스트리트 조약이 1991년 12월 채택되고 1993년 11월에 비준이 완료되어 유럽연합(EC)이 탄생되었다.

유럽의 경제적 통합은 ECSC의 설립 이후 점진적으로 발전하였고 1993년 1월 유럽 단일시장이 출범하게 되어 12개 회원국들의 시장을 거대한 하나의 시장으로 통합하는데 성공하였다. 단일시장의 주요내용은 물리적, 기술적, 재정적 장벽의 제거인데 이러한 장벽들의 제거에는 많은 진전이 있었으나 아직도 부분적인 문제점들은 남아있다. 유럽은 경제통합의 3단계를 계획하고 있는데 빠르면 1997년 늦어도 1999년에는 통화통합을 이루어 경제적 통합을 완성할 계획이다. 1994년에 유럽중앙은행의 전신인 유럽통화기구(EMI)가 출범하여 통화통합작업이 본격화되었음을 의미하는데 단일화폐(ECU)의 사용과 유럽중앙은행의 설립 등에 대해 의견이 일치되지 못하고 있다. 또한 경제적 통합을 위해서는 회원국들이 물가, 금리, 재정 상태, 공적 채무와 통화안정성 등의 엄격한 조건들을 충족시켜야만 한다. 최근 유럽의 다단계 통합론에 대해 일부국가들은 반대여사를 표시한 바 있다.

정치적 통합은 경제적 통합보다 진전이 느리게 이루어지고 있다. 1980년대 중반이후 회원국들간의 정치 협력을 강화하고 냉전체제의 붕괴에 따라 외교와 안보분야에 있어서 통일되고 일관성있는 입장을 정립할 필요성이 제기되었다.

이에따라 유럽공동체의 정책결정과정을 보다 효율적이고 민주적으로 만드는 제도적 측면의 통합이 1987년 단일유럽의정서를 통해 큰 진전을 보게 되었다. 단일유럽의정서는 로마조약의 개정을 통해 가중다수제를 채택하여 공동체의 정책결정과정을 효율화하고 공동체의 입법과정에 협력절차를 도입하여 유럽의회의 권한을 강화시켰다.

또한 1992년 2월에 서명된 마스트리트 조약은 새로운 공동결정절차를 도입하여 특정분야에 있어서 유럽의회에 거부권을 부여하고 협력절차를 확대하였으며 각료이사회의 의사결정에 있어서 가중다수제를 확대했다. 유럽재판소의 판결이나 유럽연합의 법을 위반한 국가에 대해서는 유럽재판소가 제재를 가할 수 있도록 하였다.

마스트리트 조약의 비준과정에는 어려움이 많았다. 1992년 6월 덴마크는 국민투표

에서 50.7%의 반대로 마스트리히트 조약 비준을 반대했고 프랑스는 이 조약을 50.8%로 가까스로 비준했다. 영국과 독일에서는 오랜 토론 끝에 비준을 하게 되었다. 덴마크는 1993년 국민투표를 재 실시하여 이 조약을 비준하게 되었다. 1993년 11월 EC 12개국의 마스트리히트 조약의 비준이 완료됨에 따라 유럽연합이 발족되었다. 한편, 국가의 정체성을 잠식할 수 있는 초국가적인 유럽연합의 출현에 대한 불안이 확산되자 EU의 집행위원회는 보조성의 원칙을 강조함으로써 이러한 불안을 해소시켰다.

유럽연합은 매우 발전한 국제기구의 성격을 지니고 있으면서 국제기구 이상의 초국가적인 요소를 가지고 있다. 유럽연합의 성격에 대해 1991년 12월 마스트리히트 회의에서 회원국들의 다수가 연방의 형태에 대해 합의를 보았으나 영국의 반대로 연방에 대한 조약초안의 문구들은 삭제되었다.

EU가 국제기구 이상의 무엇이면서 연방이 아니라면 해답은 어떠한 형태가 될 수 있을까? 이에 가능한 해답이 연합의 형태이다. 이 형태에서는 구조적으로는 연방제와 비슷한 부분이 많으나 중요한 문제에 대해 각 주권국가들이 거부권을 행사할 수 있는 것이 특징이다.

이와같이 현재 EU는 대부분의 문제들이 회원국들의 합의에 의해 결정되면서 각국이 중요한 문제에 대해서는 거부권을 행사하는 연합의 형태로 볼 수 있다.

〈참 고 문 헌〉

박홍규

1990 “유럽에서의 새로운 질서 형성의 움직임과 우리의 대응방향,” 외교안보연구원 정책연구씨리즈 90-10:1-41.

손병해

1992 「경제 통합론, 이론과 실제」, 서울: 박영사.

1993. 1. 9 “EU 단일시장의 주요내용 및 경제적 영향 검토,” 외무부 외교정책 해설 자료, 93-4:1-25.

Dams, Theodor

1994. 6. 20 “EU의 경제통합과 공동농업정책의 발전방향,” 제1회 한국 EU학회 토론회 발표논문, 1-16.

Archer, Clive and Fiona Butler

1992 *The European Community Structure and Process*. London: Pinter Publishers.

Baker, David. Andrew Gamble. and Steve Ludlam

- 1994 "The Parliamentary Siege of Maastricht 1993: Conservative Divisions and British Ratification," *Parliamentary Affairs* 47(1):37-60.
- Commission of the European Communities
- 1992 *European Union*. Brussels : Office for Official Publications of the European Communities.
- Goldstein, Walter
- 1992/93 "Europe after Maastricht," *Foreign Affairs* Winter 92/93: 117-132.
- Hancock, M. Donald, David P. Conrard, B. Guy Peters, Willam Safran, and Raphael Zariski
- 1993 *Politics in Western Europe*. London: Macmillan Press Ltd.
- Haseler, Stephen
- 1992 "Is the Nation-State over?," *World Affairs* 155(1): 23-26.
- Leonard, Dick
- 1988 *Pocket Guide to the European Community*. Oxford and London: Basil Blackwell and the Economist Publications.
- Peterson, John
- 1994 "Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision," *Parliamentary Affairs* 47(1) 116-132.
- Reuter, Edzard
- 1991 "Europe: Still Economic Giant, Political Pygmy?," *World Today*, 47(10): 167-169.
- Wallace, Rebecca
- 1992 *Butterworths Guide to the European Communities*. London: Butterworths & Co. Ltd.

Development of European Economic and Political Integration

Su-Kyong Choi

The Integration of Europe has been actively discussed since the end of World War II. The European Coal and Steel Community was established in 1952. The

European Economic Community and European Atomic Energy Community were created in 1958. These three agencies were integrated into the European Community in 1967.

The European integration was not successful in the 1970's because of the conflict of interests of member countries and the delay of decision-making which was caused by the requirements of unanimity in voting in European Council of Ministers.

The economic integration of the European Community began to be rediscussed in the 1980's in order to solve economic difficulties the member countries were facing. In 1987 the Single European Act became effective and the European single market was formed in January 1993. The European single market integrated 12 member countries into one market, which aimed at the removal of physical, technical and financial barriers. The European Community has been pursuing three stages of European integration. The emergence of a single currency(the ECU) replacing the national currencies will complete the process of economic and monetary union.

The final step of economic integration may begin in early 1997. Any way the final stage will start in 1999 at the latest.

The political integration of Europe was less successful than economic integration. In 1987, the European Community adopted a qualified majority voting system in the decision-making process in the Council of ministers through the Single European Act. Also it extended the powers of the European Parliament by adopting a cooperation procedure between the Council of ministers and the European Parliament.

The Maastricht Treaty, adopted in 1991 and ratified in 1993, transformed the European Community into the European Union. The treaty further extended the powers of the European Parliament by giving the right of co-decision making in many areas. It offered the European Parliament a right of veto and extended a cooperation procedure between the Council of ministers and European Parliament, making the decision-making process more democratic.

The European Union is a very advanced international organization but it also has supranational elements, surpassing an international organization. For the time being, the European Union will take a form of confederation as Britain opposed the formation of a federal system. In a confederal system, important problems of the European Union, will be solved through the agreement of EU members. The

member countries can exercise the veto power where their important national interests are involved.

최수경, 충남대 정치외교학과 교수
주소 : 대전직할시 유성구 궁동 220
Tel : 042-821-5859(O), 415-6039(H)