

書 評

Gérard Lafay and Deniz Unal-Kesenci, 1994, *Repenser l'Europe*, 2ème edition, Economica.
Maurice Allais, 1994, *Combats pour l'Europe 1992-1994*, Clement Juglar.

공동체 선호 원칙과 유럽통합에 대한 프랑스적 접근방식

박경석

숭실대학교 무역학과

유럽의 통합과정을 이해하려면 천재가 되든지 아니면 프랑스 사람이 되어야 한다는 말이 있는데, 이것은 유럽의 통합과정의 복잡성을 말해주는 것이기도 하지만 프랑스 사람들의 유럽통합에 대한 시각 또한 이해하기 쉽지 않다는 것을 말해 준다. 제2차 세계대전 직후 유럽국가들의 미래를 위해 유럽내의 평화유지가 절대적으로 필요하다는 인식하에 프랑스는 독일과 함께 유럽통합을 초반부터 주도해 오고 있지만 유럽통합에 대한 프랑스의 접근방식은 그들의 기질만큼이나 복잡하다.

1960년대 초 로마조약의 발효이후 유럽통합에 대한 관심이 높아졌을 때, 드골(De Gaulle)은 유럽통합의 아버지라고 불린 장 모네(Jean Monnet)와는 달리 유럽연방국가라는 구상에 적대감을 보였다. 그러나 동시에 유럽을 하나의 거대한 자유무역지대로 만들고자 했던 영국의 입장에도 명백히 반대했다. 더욱이 1965년 신속하고 효율적으로 유럽통합문제를 다루기 위해 공동체의 의사결정체도를 만장일치제에서 다수결제로 바꾸려고 했을 때 거부권을 행사했던 나라가 바로 프랑스였다. 이러한 이중적 입장은 비단 정치권에서만 그치는 것은 아니다. 1992년 9월 프랑스 국민은 실질적인 국가주권인 금융정책 권한을 초국가적인 유럽중앙은행에 이전하는 것을 승인하는 국민투표에서 거의 반에 가깝게 반대의사를 표명했다. 이러한 사실들은 비록 프랑스가 줄곧 유럽통합을 주도해오고 있지만 유럽통합에 대한 맹신자들이 아니라는 것을 보여준다. 그렇다고 프랑스가 유럽통합을 거부하거나 미온적이라고만 볼 수 없는데, 역대 불란서 정부들은 좌파이건 우파이건 유럽통합의 필요성을 역설해 왔던 것도 사실이다. 프랑스의 이런 복잡한 성격은 세계무역자유화를 위한 우루과이 협상에서도 여실히 드러났었다. 농산물무역자유화 협상에서 유럽 공동농업정책을 고수하겠다는 입장을 고집함으로써 막판 협상을 위기까지 몰고 갔던 장본인도 바로 프랑스였고, 각국의 고유한 문화의 보존과 관련된 분야에는 무차별적 무역자유화라는 WTO의 기본원칙의 적용을 보류할 수 있는 예외조항을 요구했던 것

도 프랑스였다. 최근 유럽중앙은행 초대총재 임명과정을 들여다보아도 이런 프랑스의 다루기 쉽지 않은 특성이 그대로 나타난다. 프랑스 중앙은행총재를 초대총재로 추대하는 것이 여의치 않자 유로화 참여여부의 유보 표명으로 다른 회원국을 위협하여 결국 초대총재 임기의 후반부 반을 프랑스에서 지명하는 사람이 맡도록 하는 타협을 이끌어 냈다. 유로화 출범을 앞두고 역내국가들의 결속된 모습을 보여주어야 할 상황에서 프랑스의 이러한 태도는 납득하기 힘든 것이었다.

본 고에서 다루고 있는 두 편의 책은 이런 프랑스의 복잡하고도 까다로운 유럽통합에 대한 입장을 보여준다. 프랑스에서도 유럽 경제통합을 다루는 개설서들은 많이 나와 있지만 이런 책들은 유럽통합과정이나 제도 정책 등에 대한 객관적인 서술에 그치고 있어 저자들의 유럽통합에 대한 개인적인 입장을 찾아보기 힘들다. 라페와 우날-케젠시의 『유럽의 재인식』이라는 책은 공동시장, 단일시장, 화폐통합으로 이어지는 유럽통합의 각 단계에서의 유럽통합의 과제와 문제점이 무엇이었는지를 지적하고, 마지막에 유럽연합이 해결해야할 당면과제와 그 해결방안을 제시하고 있다. 이에 반해 노벨 경제학상 수상자인 알레의 『유럽을 위한 투쟁, 1992-1994』는 하나의 완결된 구성을 갖춘 책이 아니고 1992년부터 1994년 사이에 유럽통합과 관련된 문제들에 대한 저자의 견해를 연대기 순으로 엮어 놓은 것이다. 라페와 우날-케젠시는 먼저 유럽공동체가 다음과 같은 세 가지 도전에 직면하고 있다고 한다. 첫째는 역사적 도전(défi historique)으로 공산체제로부터 막 벗어난 동구권 국가들이 정치, 경제적 안정을 가능한 한 빠른 시일 내에 이루도록 도와주는 것이다. 둘째는 유럽공동체를 둘러싸고 있는 가난한 나라의 사람들이 역내로 밀려들고 있는 문제를 어떻게 처리하느냐하는 이민도전(défi migratoire)이다. 마지막 문제는 기술적 도전(défi technologique)으로 아시아 신흥공업국의 급속한 경제발전에 직면하여 유럽의 기술적 우위를 어떻게 유지하느냐 하는 것이다. 이에 반해 알레는 마스트리히트 조약이나 우루과이 협상에서 무시되었던 실업문제의 해소를 앞으로 유럽공동체가 해결해야할 최대과제로 보고 있다.

본 주제 서평에서는 자유무역과 공동체 선호, 화폐통합, 유럽통합의 심화와 확장, 유럽공동체 제도라는 네 가지 문제에 대해 이 두 책에 나타난 저자들의 견해를 비교·검토함으로써 유럽통합을 바라보는 프랑스적 접근방식에 대한 이해를 돕고자 한다.

1. 자유무역과 공동체 선호

이 두 책의 저자들은 모두 세계수준에서의 무조건적인 교역자유화를 반대한다. 라페와 우날-케젠시는 연쇄적인 보복조치에 의해 누적적인 교역전쟁을 가져오는 보호주의에 대해서는 물론 반대한다. 그러나 그들은 자유무역이 이론적으로 바람직한 경우를 교역에 대해 동일한 규칙을 갖고 있는 나라사이의 무역에 제한한다. 따라서 자유무역의 정도는 국가간 경제적 접근도에 비례하여야 한다. 유럽 공동체내에서는 완전한 자유무역이 가능

하다고 보고있고, 주변국가인 동구권 국가와 지중해 연안 국가들과는 자유무역관계를 강하게 유지해도 되지만 나머지 국가들과의 관계에 있어선 어느 정도 거리를 유지해야 된다는 것이다. 이들의 이러한 입장은 ‘공동체 선호(préférence communautaire)의 원칙으로 요약되는데 이 원칙에 대해서 알레도 동의한다.

알레의 무차별적 자유무역주의에 대한 비판은 좀더 체계적이다. 그는 자유무역주의자들이 자신들 주장의 근거로 내세우고 있는 비교우위론을 잘못 적용시키고 있다고 비판한다. 그에 따르면 비교우위론의 기본전제는 비교우위가 구조적이고 영속적이어서 시간이 흐름에 따라 변해서는 안 된다는 것과 그렇게 되도록 모든 나라가 안정적인 동일한 정책 틀 내에 있어야 한다는 것이다. 그러나 이런 전제들이 현재의 국제교역체제 내에서는 충족되고 있지 않기 때문에 무조건적인 개방은 실업문제를 증폭시킬 수 있다는 것이다. 생산조건, 특히 노동비용조건이 다른 나라와의 교역은 위험한 것이고 이들로부터 공동체 시장을 보호하여야 한다는 것이다. 알레는 자유무역이란 경제적으로나 정치적으로 연합되어 있고, 경제나 사회발전수준이 서로 비슷하고, 독자적으로 어떤 정책결정들을 내릴 수 없을 만큼 상호 구속되어 있으며, 경쟁이 효율적으로 이루어질 만큼 충분히 큰 시장을 보장할 수 있는 일정 지역 내에서만 가능하며 바람직하다고 주장한다. 따라서 공동체 시장 내에서는 완전한 자유무역이 가능하며 당위적인데 반해 상대적으로 저개발국가와의 무제한적인 자유무역은 허용되어서는 안 된다. 유럽공동체의 교역정책은 ‘공동체 선호’가 우선 지켜져야 하고 불안정과 실업을 만들어 내는 수입에 대해선 일정수준의 보호조치가 필요하다는 두 가지 원칙에 입각해야 한다고 주장한다. 현재의 유럽공동체가 취하고 있는 맹목적인 자유무역정책은 외국수입으로부터 보호받고 있던 공동체 시장이 아시아 및 동구권 국가들에 의해 이용되고 있기 때문에 시정되어야 한다는 것이다.

한편 라페와 우날-케젠시는 공동체 선호 원칙이 다음과 같은 세 가지 분야에서 특히 지켜져야 한다고 본다. 먼저 금융정책에서 공동체의 경쟁력 확보를 위해 유럽단일통화가 경쟁국 화폐에 비해서 상대적으로 과대평가 되는 것을 피해야 한다고 지적한다. 가격안정화라는 독일식 사고방식 때문에 역내기업의 경쟁력을 희생시킬 수 없다는 것이다. 둘째, 조세 및 규제정책에서 역내기업들끼리의 협력에 대해선 역외기업이 포함된 경우에 비해 특혜를 주어야 한다는 것이다. 셋째, 역내기업들을 역외기업들로부터 보호하기 위해 관세를 적극 이용해야 한다는 것이다. 특히 제조업 분야에선 첨단분야를 적극적으로 육성하는 수단으로 필요하며, 농산물 보호도 자체적으로 수출보조금등의 비관세 장벽에서 관세로 바꾸어 미국의 요구에 수동적으로 끌려 다녀서는 안 된다고 주장한다. 관세를 이용하자고 하는 것은 관세가 비관세 장벽에 비해 투명한 정책이기 때문에 보호정책의 피해를 최소화 할 수 있기 때문이다.

이와는 달리 알레는 관세를 통한 보호에는 반대한다. 우선 환율변동폭이 심한 현재의 국제금융체제에서 관세보호는 그 실효성이 약해진다. 또 관세를 통한 보호정책을 위해서는 품목별, 국가별로 관세평가가 필요한데, 이런 평가는 실제적·기술적으로 매우 힘들

다. 이에 반해 경매에 의해 수입라이센스를 판매하는 할당제도가 이용하기 편하고 효율적이며 시장경제의 일반적 원칙과 더 부합한다고 주장한다. 또 이 제도를 도입하면 품목별, 국가별로 관세평가를 취해야 할 때보다 의사 결정이 단순해진다는 장점이 있다는 것이다. 이를 위한 구체적인 방안으로 공동체 전체 소비의 20퍼센트 정도를 수입으로 충당하도록 하고, 수입라이센스를 경매함으로써 얻는 이익금은 수출지원금으로 활용한다는 것이다.

라페와 우날-케젠시는 이런 대량실업을 야기한 원인이 유럽공동체의 제조업부문에서의 경쟁력 약화라고 보고 있다. 그들은 세계제조업 생산에서 차지하는 유럽공동체의 비중이 1970년대부터 꾸준히 감소하고 있음을 지적하면서, 이것이 서비스산업이 중심이 되는 후기 산업사회로의 전환이 아니라 유럽공동체의 경쟁력 상실을 반영하는 것으로 보아야 한다고 지적한다. 제조업 기간산업과 첨단산업에서의 경쟁력 회복 없이는 안정적인 성장을 이룰 수 없고 실업문제도 해결할 수 없다는 것이다. 유럽공동체가 이렇게 경쟁력을 상실하게 된 데에는 각국 정부의 책임도 있겠지만 공동체 수준에서의 잘못된 정책방향이 그 주요원인으로 지적된다. 이 잘못된 정책 방향이 바로 순진한 자유무역주의로 공동체의 정책기조가 전환 된데 있다는 것이다. 공동시장 단계에서 명백하게 성립되어 있던 ‘공동체 선호’에 대한 입장이 단일 시장단계로 접어들면서 약화된 것이다. 이렇게 된 데에는 우선 전통적으로 경제적 자유주의 입장이 강한 영국의 주장이 유럽집행위원회의 정책을 뒷받침하는 연구결과를 주도하기 시작하는데 반해, 개입주의 전통을 갖고있는 프랑스의 영향력이 1970년대 이후 그 경제성과가 미미했기 때문에 점차 줄어든 때문이었다. 또 글로벌화된 세계경제 흐름 속에서 역내기업들은 유럽시장을 단지 세계시장으로의 진출을 위한 도약판 정도로 생각하기 시작했다는 것도 ‘공동체 선호’에 대한 입장을 약화시킨 한 원인이 된다. 마지막으로 세계시장에 대한 역내시장의 보호를 목적으로 한 공동농업정책이 점차 비효율적으로 된 것도 또 하나의 원인으로 작용하였다.

이런 분위기를 가장 잘 반영하는 것이 공동경쟁정책의 강화이다. 라페와 우날-케젠시는 시장경제체제에서 경쟁을 강화시키는 것은 필요한 것이지만 공동경쟁정책은 지나치게 엄격하고 세계적인 추세에 동떨어져 있다고 지적한다. 경쟁이 세계적 수준에서 이루어지고 있는 작금의 상황에서 기업들은 합병과 인수를 통해 경쟁력을 확보하려고 하고 있다. 그런데 유럽기업간의 이러한 연합노력을 제한하는 것은 단지 유럽기업의 세계시장에서의 경쟁력 약화만을 초래할 뿐이라는 것이다. 이렇게 단일시장에서의 경쟁력을 강화시키는 것은 공동체의 소비자들에게는 의심 할 여지없이 좋은 정책이지만, 경쟁의 규율이 모든 생산자에게 동일한 방식으로 적용된다면, 역외기업들도 역내기업만큼 동일한 혜택을 누릴 수 있게 될 것이다. 만일 그들이 더 잘 조직되어 있고, 유리한 생산조건을 가지고 있다면 경쟁정책의 주요한 수혜자는 역외 기업들이 될 것이라는 것이다. 단일시장은 유럽생산체제를 강화시키려는 전략이 부재한 상태에서 오직 소비자의 이익만 고려해서 구성된 불완전한 것이고, 상황이 이렇기 때문에 역내 기업들도 역내경제에 대한

영향을 고려함이 없이 세계시장으로 눈을 돌려 그들의 생산지를 역외로 이전하기 시작했다는 것이다. 따라서 이들은 공동경쟁정책 뿐만 아니라 공동체 수준에서의 산업정책이 필요하다는 점을 역설한다. 그 방향은 유럽공동체가 역내기업 뿐만 아니라 역외기업들을 끌어들이 수 있는 생산지역으로 만들어야 한다는 것이다. 이런 견인력을 결정하는 요소로는 노동의 질과 임금, 연구자의 잠재력, 통신 및 수송수단의 효율성 등을 들 수 있다. 이를 위해 공동체 수준에서 직업교육을 강화하고, 사회간접자본을 육성하며, 연구분야에서의 역내공동협력이 활성화되어야 한다고 주장한다.

자유무역주의자들에 대한 이런 저자들의 견해는 비록 그들이 전면적인 보호정책의 복귀가 아니라고 강조하고 있지만 그런 위험들이 포함되어 있는 것도 사실이다. GATT나 WTO체제에서 교역자유화에 있어 상호성이나 공정무역의 필요성이 강조되어오고 있긴 하지만, 특히 알레의 입장은 자유무역에 대한 편협한 이해라는 비판을 면하기 어렵다. 그는 유럽의 적지 않은 노동자들이 개발도상국이나 비회원국시장의 수출에 의존하는 기업에 고용되어 있다는 사실은 무시하고 있다.

‘공동체 선호’ 원칙을 강조하는 이들의 입장도 이해가 가지만, 동시에 유럽공동체가 세계경제를 위해 어떤 기여를 할 수 있는가에 대한 견해도 피력해야 할 것이다. 유럽 공동체가 홀로 존재하는 것이 아니고 세계경제의 일부로 존재하고 있느니 만큼, 무차별적 다국주의에 입각한 현재의 국제교역체제와 양립 가능한 개방 지역주의(open regionalism)에 대한 시각과 그 가능성에 대한 검토가 좀 더 필요했다.

II. 통합의 심화와 확장

동구권 국가의 가입문제와 관련하여 라페와 우날-케젠시는 유럽경제통합의 심화와 확장은 동시에 이루어져야 하는 문제임을 강조한다. 이를 위해 이들이 제시하는 것이 ‘다양한 기하(géometrie variable)’ 접근법이다. 이것은 우선 민주정치, 시장경제체제 등 기본요건이 충족된 나라들에 대해서는 공동체 가입을 허용하는 것을 전제로 한다. 이 접근법에 따르면 새로운 회원국들이 그들의 리듬에 따라서 좀더 발전된 경제 및 정치 통합단계로의 이행을 해 나간다. 경제면에서 뒤쳐진 국가들은 경제·화폐연합단계에 이르기 전 관세동맹, 단일시장 단계를 거쳐야 하지만 공동방위와 같은 정치문제에는 즉각 참여할 수 있다. 반대로 경제적 통합에 어떤 어려움이 없는 나라는 경제·화폐연합단계에 빠른 시일 내에 참여할 수 있지만, 그 나라가 정치통합에 참여하기를 원하지 않는 경우 그것을 허용해야 한다. 이 접근법은 각 정책영역에서 회원국간 입장이 다를 수 있다는 점에서 ‘다속도 접근’과 구별된다. 다속도 접근에서는 모든 영역에의 참여가 의무화되고 단지 거기에 도달하는 속도의 차이만이 인정된다. 동구권 국가들 및 지중해 연안국가들을 수용할 수 있는 ‘다양한 기하’접근법이 필요한 이유는 이들의 정치·경제적 불안이 곧바로 기존의 공동체 내에 부정적인 영향을 주기 때문이다. 이들의 정치적 불안은 공동

체 안전 및 방위에 문제를 가져올 것이고, 그들이 경제적 빈곤 상태에 계속 머물게 되면 그들 국가로부터 밀려들어 올 것으로 예상되는 불법이주자들의 처리 문제가 복잡해지기 때문이다. 이런 이유로 라페와 우날-케젠시는 이 두 가지문제가 경제·화폐연합단계로 통합이 심화되는 시점에서 유럽공동체가 직면한 최대과제라고 말하는 것이다.

이 문제에 대한 알레의 입장은 다르다. 알레는 공동체 범위에 대해서 이제까지의 역사적 경험을 반추해 볼 때, 지나치게 확대되어서는 안된다고 주장한다. 공동체 구성원들은 동일한 지리적 공간에 위치해야 하며, 경제적, 사회적 발전수준이 비슷한 나라로 제한해야 한다고 주장한다. 따라서 공동체의 범위는 기존의 공동체회원국에다 유럽자유무역협정 회원국까지가 적당하며, 동구권 국가들과는 유럽 내에 존재하는 지역협정들이 모두 참여하는 범 유럽정치공동체를 창설하여 그 안에서의 협력을 도모해야 한다고 주장한다. 그는 동구권 국가들로의 계속적인 확장은 현 회원국들의 실업문제를 가중시킬 뿐만 아니라, 효율적으로 공동체를 통제하는 것을 불가능하게 만들 것이라고 말한다.

이들 저자들의 관심은 동구권의 가입여부문제에 국한되어 있는 반면, 경제 통합이 심화됨에 따라 또 하나 제기되는 문제가 기존 회원국들 사이에 통합의 방향에 대한 이질적인 견해가 드러나고 있다는 것이다. 화폐통합에 참여하지 않고 있는 4개국 중 그리스, 스웨덴을 제외한 영국, 덴마크는 유로화에 참여하기 위한 명목수렴조건을 충족 못해서가 아니라 유럽통합에 대한 시각이 다르기 때문에 문제가 된다. 유럽통합이 심화 또는 확장되어 감에 따라 역설적으로 공동체의 정체성의 위기를 가져올 수도 있다는 것을 말해준다. 따라서 통합의 심화 또는 확장에 앞서 공동의 동질성 또는 연대감을 최대한 확보하는 것이 요구된다고 볼 수 있다.

III. 화폐통합

라페와 우날-케젠시는 경제·화폐연합단계로의 이행을 거쳐야 할 단계들을 생략한 성급한 것으로 간주하고 있다. 이들이 가장 걱정하는 것은 화폐통합이 역내에 지역간 불균등을 더 강화시킬 것이라는 점이다. 역사적으로 볼 때, 경제적으로 후진지역은 저임금에 기초한 가격경쟁력의 이점을 이용하여 생산을 증대시키거나 투자를 유치하여 후진성을 극복하는 수단으로 삼았다. 그런데 단일시장이 성립된 상태에서 단일화폐가 도입되면 역내지역간의 가격차이나 임금차이가 거의 없게 될 것이기 때문에 경제적으로 낙후된 지역이 격차를 줄이기가 더 힘들어진다는 것이다. 이때 만일 역내노동이동이 자유롭게나 재정정책을 이용한 지역간 이전지출이 가능하다면 이런 지역간 격차의 확대 문제를 최소화 할 수 있으나 현재 이 두 가지 모두가 공동체내에서 가능하지 않다는 것이다. 이렇게 화폐통합도 경제발전 속도가 유사한 나라사이에서만 바람직하고, 따라서 유럽공동체에서도 단지 핵심적인 몇 나라에서만 실시해야한다고 주장한다. 또 이들은 화폐란 단지 실물경제의 활성화를 위한 하나의 수단에 불과하다고 보고 있기 때문에 근본적으로 화

폐통합이 가져다 줄 효과에 큰 기대를 걸고 있지 않다. 이들은 가격안정화라는 화폐통합 이전의 독일의 중앙은행인 분데스뱅크의 정책기조가 유럽연합의 거시정책기조로 그대로 이어지는 것을 반대한다. 인플레이션이 회원국들에게 거의 문제가 되지 않는 상황 속에서, 가격안정화 정책은 자칫 경기침체로 이어질 수 있고 그것은 회원국 모두가 고통받고 있는 실업문제를 더욱 악화시킬 수 있다는 것이다.

단일통화의 도입이 성급하게 이루어지고 있다는데 대해서 알레도 동의하고 있다. 그는 먼저 유럽중앙은행체제에 부과된 가격 안정, 일반정책지원, 외부화폐에 대한 환율결정, 정치적 독립성은 양립 불가능하다고 주장한다. 중앙은행에게 가격안정화라는 임무를 보장하는 명백한 공동체 수준의 헌법적인 규정이 없이는 유럽중앙은행체제는 인플레이션 압력으로부터 견뎌내지 못 할 것이라는 것이다. 따라서 화폐통합이 원활히 기능하기 위해서는 안정적인 정치 공동체로의 이행이 선행되어야 한다. 또 유럽중앙은행의 독립적인 정책을 위해서는 개별 회원국 중앙은행의 권력으로부터의 독립도 확보되어야 하는데 독일을 제외한 국가에선 이런 독립성 확보 문제가 쉽지 않다고 보고 있다. 그리고 최소한 독일, 영국, 프랑스의 참여가 보장되어야 한다고 주장한다. 이 세 나라 중 어느 한 나라가 빠지는 경우는 화폐통합의 의미와 효과가 반감할 것이다. 알레가 단일화폐의 도입이 성급했다고 보는 이유 중의 하나는 단일시장 성립에 다른 기본적인 조정들이 다 이루어지고 난 다음에 단일화폐가 도입되어야 하는데, 1999년 1월 1일까지 그런 선행 조정들이 다 실현된다고 보기 힘들다는 것이다. 즉, 단일화폐도입은 단지 단일시장과 정책공동체가 이루어지는 마지막 단계여야 한다는 것이다.

IV. 유럽공동체 제도

라페와 우날-케젠시는 유럽통합의 제도적인 측면에 대해선 미국식의 연방국가를 세우는 것은 바람직하지도 현실적이지도 않다고 본다. 이들은 마스트리히트 조약은 연방주의를 지향한다고 보고 있다. 집행위원회가 연방정부처럼 행동할 수 있도록 모든 정책제안을 독점하고, 유럽이사회와 유럽각료이사회의 권한마저 사실상(de facto) 보유하게 되었다고 보고 있다. 이런 초국가적 기관으로의 권력집중이 공동체 정책운영에 있어서의 민주성의 결핍을 악화시켰는데, 집행위원장이나 집행위원의 임명을 유럽의회의 승인을 받도록 해서 이런 민주성의 결핍을 어느 정도 메워 보려 했다는 것이다.

그러나 필자가 보기에 이 견해는 조금 지나친 것으로 생각된다. 사실상 마스트리히트 조약에 의해 권한이 강화된 것은 집행이사회라기 보다는 오히려 유럽각료이사회와 유럽이사회이다. 주요 안건에 대한 정책결정은 여전히 유럽각료이사회에서 이루어지고 있으며, 각 회원국 행정부 수반의 모임인 유럽이사회는 마스트리히트 조약에서 처음으로 유럽연합의 공식기구로 인정받게 되었는데, 공동체의 제반문제, 특히 외교 및 안보정책과 관련된 문제의 정책방향을 결정한다. 공동체 내에서 민주성 결핍이 문제가 되는 것은 오

히려 이런 정부간 협의체에서의 의사결정과정의 투명하지 않고, 그들을 통제할 만한 어떠한 대응기구도 존재하지 않는다는데 있다.

라페와 우날-케젠시는 이제까지 유럽통합은 회원국의 주권을 존중하는 국가연합 논리와 정책권한의 공동체 이전과 다수결제도로의 이행을 수반하는 연방논리간의 균형에 의존해 왔는데 이런 균형감각이 앞으로 계속 요구된다고 보고 있다. 정치적 문제와 관련된 것에는 국가연합의 논리가 그대로 유지되어야 하는 반면, 경제부문에서는 연방주의 논리가 적용되는 이분법적 접근이 모색되어야 한다는 것이다.

알레는 공동체제도와 관련된 문제점을 라페와 우날-케젠시에 비해 정확히 제기하고 있다. 그는 유럽공동체가 그 초기부터 중앙집권적인 기술관료들에 의해 주도되어, 대다수의 결정이 민주적인 토론과정을 거치지 않고 이루어져 왔으며 이러한 성향이 마스트리히트 조약에서는 더욱 강화되었다고 보고 있다. 특히 입법권과 집행권에 대한 개념이 권력분립에 기초한 모든 민주사회의 기본원칙과는 완전히 양립 불가능할 정도로 혼동되어 있다고 지적한다. 또 공동체 수준으로의 권한위임에 대한 원칙으로 유럽연합조약에 포함된 보조성 원칙(principe de subsidiarité)의 모호성을 지적한다. 이 원칙에 따르면 공동체는 개별국가에 비해 더 우월한 행위를 할 수 없는 경우에 한해서 공동체에 권한이 위임되고 동 조약에서 의해 정해진 목적을 이를 필요성을 넘어서서 행사될 수 없다고 규정하고 있다. 이것은 가능한 한 낮은 정부수준으로 정책권한 및 책임이 부여되도록 하려는 것이다. 알레는 정책권한분담에 대한 명확한 기준이 마스트리히트 조약에 명기되고 있지 않은 것을 반박하며, 공동체 수준으로의 정책권한 이전은 회원국의 공동목표를 공동으로 행사하는 경우로 제한해야 한다고 지적한다.

그는 또 통합초기에 경제공동체로부터 시작하여 자동적으로 정치공동체로 이어지리라고 생각한 것은 잘못이라고 지적한다. 정치공동체로의 전향은 대중의 지지가 절대적으로 필요한데 그것을 위해서는 경제적인 이해관계의 일치보다 하나의 유럽이라는 정신을 심어줄 '문화유럽'을 먼저 정착시켰어야 했다는 것이다. 그는 민주적인 정치체도의 구현을 위해 공동체가 추구하는 상세한 목표와 공동체 수준으로 이전되는 권한을 명백히 언급하는 공동체 헌장이 필요하며, 기존의 유럽의회의 권한강화와 더불어, 개별국가의회의에 의해 지명되고 공동체 헌장의 규정에 대해 개별국가의 기본권리의 존중을 확인시켜주는 것을 담당할 유럽상원제도를 제안한다. 그리고 유럽의회에 의해 임명되어 의회에게 책임을 지는 유럽집행부와 유럽의회에 임명되는 유럽 공동체 대통령이 유럽공동체의 민주적 기능을 위해서 반드시 필요하다는 것이다. 이런 것이 없었기 때문에 현재는 지나치게 확대된 분야에서 무책임한 기술관료들에 의해 독재적으로 초국가적인 권한이 행사되고 있다는 것이다. 이런 알레의 견해는 공동체 수준으로의 권한이전을 제한하면서도 초국가적인 연방제도의 창설을 요구하고 있다는 데서 흥미롭기도 하지만 모순적이라는 비판을 받을 만 하다.

이상에서 우리는 라페와 우날-케젠시 및 알레의 저작을 통해 유럽통합을 바라보는 프랑스 학자들의 시각에 대해서 살펴보았다. 두 책의 관점이 구체적인 부분에서는 다르지만 ‘공동체 선호’라는 것이 유럽통합의 기본원칙이 되어야 한다는 동일한 입장과 그것의 유지를 위해 기존의 자유무역주의적인 입장에서 탈피하여 어느 정도의 공동체 수준에서의 개입이 필요하다는 공동된 주장을 살펴볼 수 있었다. 프랑스도 다른 회원국들과 마찬가지로 유럽통합에 대한 접근에 있어 다음과 같은 딜레마에 놓여있다. 국가간 경제상호의존성이 증대되고 국제경쟁이 글로벌화 되어 가는 상황에서 혼자만의 힘으로는 자국의 경제적 이해관계를 관철시키는데는 역부족이기 때문에 유럽공동체가 필요한 반면, 공동체의 심화와 확장은 회원국 고유의 문화적, 사회적 가치들을 상실케 할 위험이 존재한다는 것이다. 현재 유럽공동체는 시장을 중시하는 영국의 자유주의와 가격안정화라는 독일식 거시경제정책기조가 지배하고 있는 상황이라고 볼 수 있는데, 이 속에서 프랑스가 자신의 전통적인 개입주의와 실업문제의 해소를 위한 사회정책의 강화라는 입장을 어떻게 관철시킬 것인가가 유럽통합을 바라보는 사람들에게 또 하나의 관심거리가 될 것이다. 이것은 ‘공동체 선호’ 원칙을 어떻게 다른 회원국들에게 설득할 수 있는냐에 달려있다고 볼 수 있다.

