

유럽통합과 초국가적 정치공간의 발달*

김학노

영남대학교 정치행정학부 정치외교학전공 조교수

이 글은 단일유럽법(SEA) 통과 이후 경제단체와 노동조합, 환경단체의 초국가 차원에서의 이익정치활동을 분석하였다. 유럽통합이 심화되면서 일국 차원에서 이익정치를 전개하던 사회세력들이 초국가 차원으로 활동을 넓히고, 이것이 통합의 전개방향에 영향을 미친다. 이 연구에서 사용하고 있는 ‘구성주의적 신기능주의’의 용어를 사용하자면, 기능적 파급—즉 유럽연합(EU)의 정책권한확대/축소—이 정치적 파급—즉 초국가 차원에서의 정치활동 활성화—을 촉진하고 역으로 정치적 파급이 기능적 파급에 영향을 미친다는 것이 이 글의 핵심 주장이다.

실제로, SEA에 의한 EU의 권한확대는 초국가 차원에서 경제단체, 노조, 환경단체의 증가와 조직강화, 상호간의 협력강화 등으로 이어졌다. 이들은 EU의 권한확대에 의해서 비롯한 정치적 파급이라고 할 수 있다. 역으로 이러한 정치적 파급이 EU의 권한이 확대, 축소, 또는 정제되는 데 영향을 미치고 있다. 경제단체는 EU의 경쟁정책 권한을 강화하는데 공헌하였고, 그 권한을 축소하려는 시도에 강력히 반발하였다. 노조는 EU의 사회정책이 강화되는 데 중요한 역할을 하였고 특히 마스트리히트 조약에서 사회적 동반자 절차를 수립하는 데 결정적으로 기여하였다. 환경정책을 둘러싼 환경단체와 경제단체의 정치활동은 ‘지속 가능한 발전’의 규범을 수립하고, 환경정책을 유럽통합의 중요 목표로 수립하는 데 공헌하였다.

◆ 주제어: 유럽통합, 유럽연합, 초국가, 이익정치, 파급효과

I. 머리말

이 글은 ‘구성주의적 신기능주의’(constructivist neofunctionalism) 접근에서 유럽연합(EU: European Union, 이하 EU)을 하나의 ‘정치 공간’으로 개념화하고¹⁾, 유럽통합이 심화됨에 따라서 일국 차원의 이익정치활동이 초국가 차원으로 확대·전환되는 양상을 서술하고 분석한다. 이 글은 EU의 권한이 확대되면서 EU의 정책에 의해서 영향을 받는 사회세력이 증가할 것이며, 그러한 사회세력들이 EU의 정책에 영향력을 행사하려는 노력을 강화할 것이라는 기본적인 가정에 입각해 있다. 여기에서 ‘초국가적’(supranational)이라 함은 일국(national) 차원 보다 상위의 층위를 의미하며, 일국 공간 사이의 수평적 관계를 지칭하는 ‘초국

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었으며(KRF-2002-003-B00015), 2003년도 한국국제정치학회 추계학술회의(9월 23일, 외교안보연구원)에서 발표한 것을 수정한 것이다. 이호근, 이상균 선생님을 비롯하여 학술회의에서 유익한 논평을 하여주신 많은 분들과 건설적인 심사평을 해주신 익명의 두 분 심사위원께 감사의 말씀을 드린다.

1) EU를 정치적 공간으로 개념화한 시도로는 Stone Sweet, et al(2001)의 저서 참조.

적'(transnational) 차원과 구별하여 사용한다.

이 글의 핵심 주장은 유럽통합이 심화되는 과정에서 초국가적 차원의 정치적 상호행위 공간이 형성되고 발전한다는 것이다. 이를 보여주기 위해서 1980년대 중반 단일유럽법(SEA: Single European Act, 이하 SEA) 통과 이후의 시기를 중심으로 경제단체와 노동조합, 환경단체의 초국가 차원에서의 이익정치활동을 고찰한다.²⁾ EU 차원의 이익집단과 이익정치는 이미 매우 활성화되어 있다. 집행위가 이들을 정리하기 위해서 CONECCS(The database for Consultation, the European Commission and Civil Society, 이하 CONECCS)라는 데이터베이스를 만들어 놓았는데, 여기를 방문하면 얼마나 많은 수의 단체들이 얼마나 복잡한 네트워크를 형성하여 활동하고 있는지 알 수 있다. 경제단체와 노동조합은 기업과 노동자라는 비교적 이해관계가 집중되어 있는 사회세력인 반면에, 환경단체는 이해관계가 광범위하게 분산되어 있는 사회세력이다. 또 경제단체가 '시장건설'을 주로 추구하는 세력이라면 노조와 환경단체는 시장의 폐해와 불균형을 바로잡는 '시장교정'을 추구하는 세력이다.³⁾ 초국가 차원에서 이들 상이한 세력들의 이익정치를 비교하는 것은 이 글의 부차적인 목적이고, 주된 목적은 이들 상이한 분야에서 보여지는 공통된 특징을 밝히는 것이다.

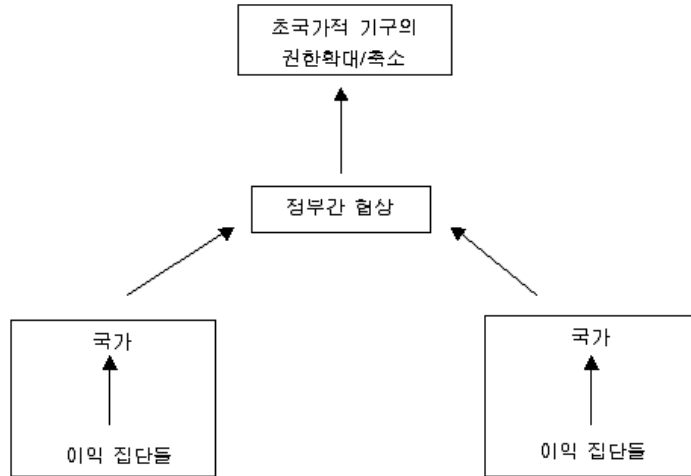
이 글의 궁극적인 목적은 유럽통합을 연구하는 데 있어서 '구성주의적 신기능주의'가 '자유주의적 정부간주의'(liberal intergovernmentalism)보다 우월함을 보여주는 데 있다. 정부간주의 접근에서는 통합의 심화에 따라 초국가적 차원에서 이익정치가 전개될 것이며 때로는 이익집단이 통합의 추진세력이 될 수 있다는 신기능주의의 주장을 반박하여 왔다.⁴⁾ SEA 이후 새로운 활력을 갖고 전개되는 이론적 논의들 중에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 모라브직(Moravcsik)의 '자유주의적 정부간주의'에서도 초국가적 이익정치활동과 공간을 부인하고 있다. 모라브직의 자유주의적 정부간주의는 그림 1.에서 보듯이 ① 일국 차원에서의 국가선호 형성, ② 유럽차원에서의 정부간 협상, ③ EU의 제도형성의 3단계로 구성되어 있다.

2) EU 차원의 이익집단과 이익정치는 이미 매우 활성화되어 있다. 집행위가 이들을 정리하기 위해서 CONECCS라는 데이터베이스를 만들어 놓았는데, 여기를 방문하면 얼마나 많은 수의 단체들이 얼마나 복잡한 네트워크를 형성하여 활동하고 있는지 알 수 있다. (http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm 참조).

3) 시장건설과 시장교정의 개념에 대해서는 Streek(1995) 참조.

4) 예컨대 Scharpf(1998: 269)의 저서 참조.

그림 1. 유럽통합의 단계들: 자유주의적 정부간주의



모라브직(Moravcsik, 1997)은 위와 같은 통합모델을 일반화한 ‘자유주의 국제 정치이론’을 제시하고 있고, 이 점에서 그의 접근이 자유주의 전통에 있는 신기능주의의 명맥을 잇는 듯한 착각을 불러일으키기 쉽다. 그러나, 모라브직은 신기능주의를 일관되게 비판하고 있으며, 초국가 차원에서의 이익집단이나 이익정치를 전혀 인정하지 않고 있다. 국내 수준과 국제 수준을 엄격히 구별하여 국제 수준에서는 정부만을 주요 행위자로 간주하기 때문에, 자유주의적 정부간주의 접근에서는 정부 이외의 다양한 행위자들이 참여하는 초국가적 정치공간이 발달하는 현상을 볼 수가 없다. 따라서, 이 글에서 EU의 초국가적 정치공간의 발달을 구명하는 작업은 모라브직의 자유주의적 정부간주의에 대한 신기능주의의 대안을 수립하는 의미가 있다.

이 글은 또한 오늘날 신기능주의의 명맥을 부분적으로 계승하고 있는 다양한 접근들을 보완하는 의미도 있다. 지난 10여 년간 다층구조 거버넌스(multi-level governance)(Marks, 1993; Marks, et. al., 1996), 합리적 제도주의 및 역사적 제도주의(Pollack, 1997; Bulmer, 1994; 1998; Pierson, 1996), 정책 네트워크(Peterson, 1995), 이익정치(Greenwood and Aspinwall, 1998; Mazey and Richardson, 1993; Richardson, 1993; Green Cowls, 1995), 국내(비교)정치(Hix, 1994; 1999)등 유럽통합에 대해 여러 접근 및 이론들이 개발되었다. 이들은 대부분 신기능주의의 영향을 많이 받아서 유럽차원에서의 이익정치의 발달을 인정하고 있으며,⁵⁾ 신기능주의를 노골적으로 부활하여 초국가적 이익정치의 발달을 강

5) 이들 다양한 이론들이 신기능주의에 뿌리를 두고 있다는 사실을 체계적으로 보여주고 있는 연구로는 Rosamond(2000)의 저서 참조.

조하는 학자들도 있다(Stone and Sandholtz, 1998; Marks, et. al., 1996; Burley and Mattli, 1993; Tranholm-Mikkelsen, 1991). 그러나, EU의 초국가적 정치공간이 어떤 메커니즘을 통하여 발달하고, 왜 다른 정책 분야들에서보다 특정 정책 분야에서 더 발달하며, 또 초국가적 차원의 정치가 역으로 다양한 사회세력들에게 어떤 영향을 주는지 등에 대해서 체계적인 분석을 제공하지 못하고 있다. 이 글은 신기능주의의 구성주의적 재해석을 통하여 유럽차원의 초국가적 정치공간의 역동적 메커니즘을 밝히고 아울러 모라브직의 분석틀을 뛰어넘는 새로운 대안을 제시하고자 한다.

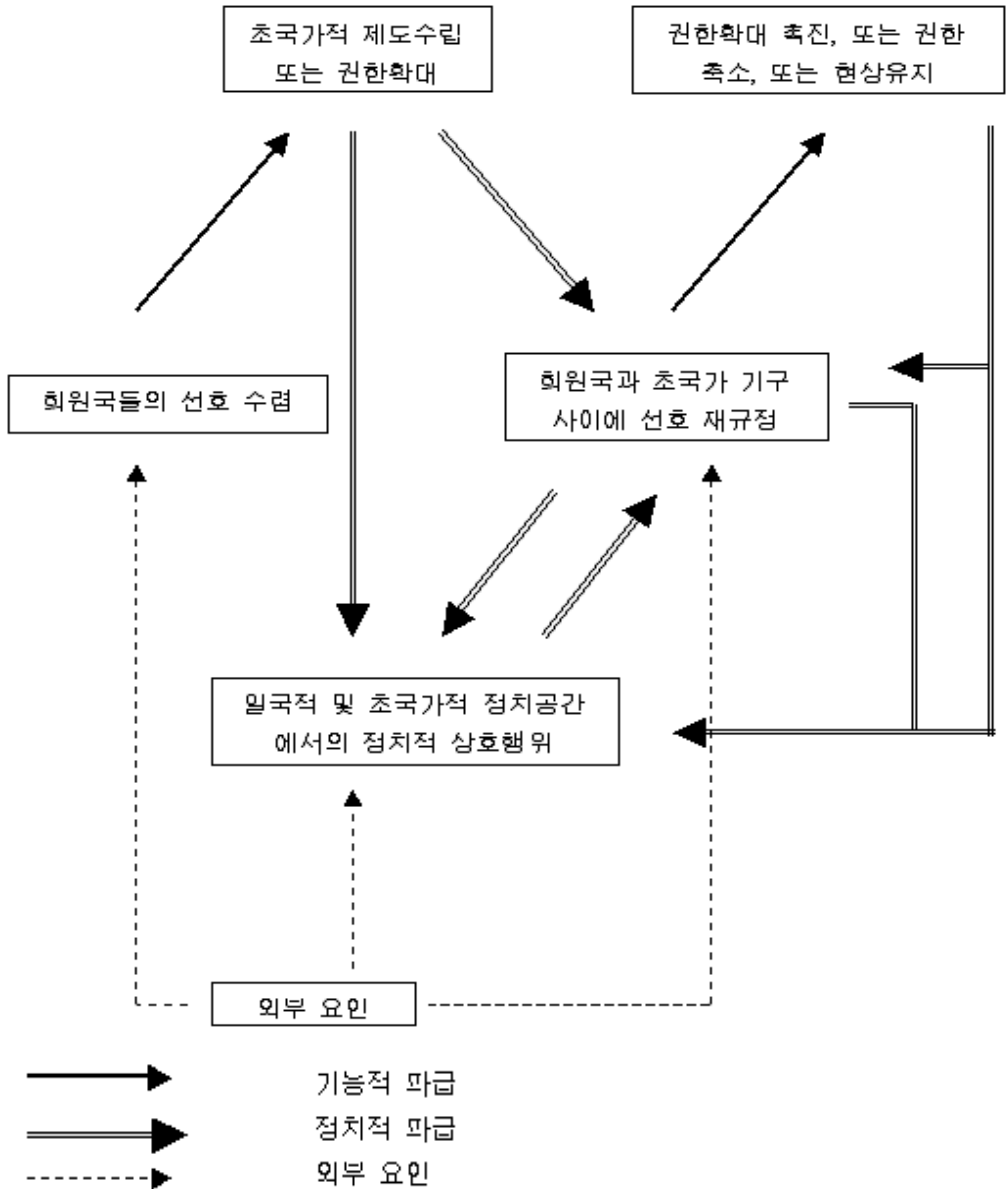
II. 이론적 틀: 구성주의적 신기능주의

이 글에서 적용하는 ‘구성주의적 신기능주의’는 신기능주의 통합이론을 구성주의 시각에서 재해석한 것이다. 신기능주의의 구성주의적 재해석은 두 가지 점에서 의미가 있다. 첫째, 유럽통합에 대한 구성주의적 접근의 수립을 도와준다. 1980년대 후반 이후 국제정치이론에서 소위 ‘구성주의 전환’이 일어나고 그에 입각한 이론적경험적 연구들이 축적되면서, 유럽통합에도 구성주의 시각을 적용할 수 있고 그것이 바람직하다는 인식이 확산되고 있다(Christiansen, et. al., 1999; Checkel, 2001). 구성주의적 접근이 통합연구에 새롭게 공헌하는 부분이 많지 않다는 비판도 제기되지만(Moravcsik, 1999: 670), 합리적 제도주의와 사회학적 제도주의 즉 구성주의가 배타적으로 대립하기 보다는 상호 토론과 대화를 통하여 협력과 종합의 미덕을 추구하는 노력이 증가하고 있기도 하다(Jupille, et. al., 2003; Aspinwall and Schneider, 2001; Checkel and Moravcsik, 2001). 구성주의적 신기능주의는 이미 체계적으로 수립되어 있는 신기능주의 통합이론을 재해석함으로써 구성주의적 접근을 위한 단초를 마련하는 한편, 통합연구와 관련해서 합리주의와 구성주의를 종합하는 데에도 기여한다.

둘째, 신기능주의의 구성주의적 재해석은 신기능주의에 대한 왜곡된 해석을 불식하는 데에도 공헌한다. 신기능주의는 목적론적이고 결정론적이라는 비난을 받아 왔다. 특히, 보통 한 분야에서의 통합이 다른 분야로 넘쳐 흐른다고 이해되는 ‘파급’(spillover) 개념 때문에, 신기능주의가 통합을 자동적이고 단선적인 과정으로 본다는 비판을 받았다. 그러나, 신기능주의 통합이론에는 구성주의적 요소가 많이 내재해 있으며, 이 점은 오늘날의 구성주의자들도 인정하고 있다(Wednt, 1999: 343; Ruggie, 1998: 11). 이 점에서 신기능주의가 내포하고 있는 구성주의적 요소를 강조함으로써, 신기능주의에 대한 기존의 결정론적 해석을 극복하고 여전히 유용한 신기능주의의 핵심 개념들을 경험적 연구에 활용할 수가 있다. 이러한 생각에서 필자는 신기능주의 이론을 구성주의 시각에서 재구성하는 작업을 시도한 바 있으며, 이를 계속 수정 발전시키고 있다(김학노, 1999).

그 핵심 내용은 다음과 같으며, 그림 2가 이를 압축적으로 보여주고 있다.

그림 2 유럽통합의 동학: 구성주의적 신기능주의



- ① 유럽통합은 두 가지 구축(construction) 과정을 포함한다. 하나는, EU라는 초국가적 권위체의 정책권한을 확대하는 과정이다. 다른 하나는, 초국가적 정책결정과정에서 영향을 미치기 위해서 다양한 행위자가 참여하는 초국가적 상호행위공간을 구축하는 과정이다.
- ② 행위자는 자기이익을 위해 합목적적으로 행동한다. 그런데, 행위자의 물질 이해관계뿐 아니라 이념과 규범, 가치, 이데올로기, 간주관적 개념 등의 비물질적 요인들도 자기이익의 규정에 영향을 미친다.
- ③ 행위자들은 학습을 통하여 기존의 자기이익 개념이나 목적 및 정체성을 수정하고, 이것이 그들의 상호행위의 양상과 상호관계에 영향을 미친다.
- ④ 행위자의 선호와 전략, 가치와 정체성은 그들이 속한 제도적 관계 속에서 내생적으로 형성된다. 동시에, 행위자에 대한 제도의 영향은 일면 행위자 스스로의 능동적이고 성찰적인 의미규정과 간주관적 의미체계에 의해서 중재된다.
- ⑤ 회원국의 선호와 정체성은 단지 일국 차원에서만 형성되지 않고, (부분적으로는) 초국가적 행위유형과 규범 속에서 내생적으로 형성된다. 소위 '공동체 방식'이라고 불리는 초국가적 상호행위양식이 회원국들의 정부간 관계 속에서 발달하는데, 회원국의 선호는 (부분적으로) 이러한 초국가적 행위유형과 규범에 의해서 형성된다.
- ⑥ 한 부문에서의 통합은 다른 부문으로 파급될 수 있는데, 모든 파급효과는 행위자들의 학습과정을 수반한다. 이 점에서 정도의 차이는 있을지언정 모든 파급효과는 '창출'되는 것이며 자동적으로 일어나는 것은 아니다.
- ⑦ 파급효과가 일어나는 영역을 기준으로 '기능적 파급'과 '정치적 파급'을 구분할 수 있다. 위에서 통합과정을 두 가지 구축과정으로 보았는데, 초국가적 정치체의 권한확대가 기능적 파급이고, 초국가적 상호행위공간 및 정치행위의 확대가 정치적 파급이다. 기능적 파급과 정치적 파급은 상호 밀접히 연계되어 있으며, 통합의 방향은 이 둘 사이의 관련 속에서 결정된다.

이상에서 간략하게 소개한 구성주의적 신기능주의 접근은, 회원국 정부들이 통합과정에서 중요한 행위자로서 핵심적인 지위를 차지한다는 사실과, 물질적 이익정치뿐 아니라 정체성과 가치 및 규범과 관련한 정치에도 주목하고 있다는 점에서 고전적 신기능주의와 다소 상이하다. 그러나, 초국가적 정치공간을 인정하고 다양한 행위자의 상호행위가 통합과정에서 중요하다고 인식하는 점에서 본질적으로 신기능주의 접근을 계승하고 있다.

그림 1과 2를 비교하면 알 수 있듯이, 자유주의적 정부간주의와 구성주의적 신기능주의의 가장 두드러진 차이점은 초국가적 정치공간을 인정하는지의 여부이다. 두 접근 모두 이익정치를 중시하는 점에서 공통점이 있다. 그러나, 자유주의적 정부간주의는 이익정치를 국내 수준에 국한시켜 놓고 있는 반면에, 구성주의적 신기능주의는 국내 수준뿐 아니라 초국가적 수준에서도 이익정치가 발전할 것으로 본다.

한편, 자유주의적 정부간주의는 비물질적 가치와 관련한 정치도 물질 이해관계로 환원시키고 있다. 예컨대, 모라브직(Moravcsik, 1998: 40)은 환경정책과 같은 “규제적 보호의 수준은 그 나라의 1인당 부의 함수라고 가정”하고, 부유한 나

라는 높은 기준에서의 국제적 조화를 원하고 가난한 나라들은 낮은 수준에서의 조화를 선호한다고 본다. 즉, 환경문제와 같은 규범적 가치가 개입되어 있는 이슈를 경제적 부의 정도라는 물질적 척도로 환원하고 있다. 반면에 구성주의적 신기능주의는 비물질적 가치와 규범이 그 자체로 중요한 영향력을 행사한다고 보는 점에서 대조적이다.

이 글은 유럽통합이 심화되면서 초국가 차원에서 전개되는 이익정치활동을 경제단체와 노조 및 환경단체를 중심으로 살핌으로써 구성주의적 신기능주의가 자유주의적 정부간주의보다 우월함을 보여주고자 한다. 논의를 전개하기에 앞서서 경제단체, 노조, 환경단체와 관련이 있는 EU의 정책들(경제정책, 사회정책, 환경정책)을 구성주의적 신기능주의 접근으로 분석하는 것은 이 글의 범위에서 벗어남을 밝힌다. 지면이 제한되어 있기 때문에, 이 글에서는 EU의 권한확대가 이러한 사회세력들의 이익정치활동을 초국가 차원에서 발전시켰으며(정치적 파급), 또 역으로 이러한 정치적 파급이 EU의 권한이 확대되거나 축소되는 데 영향을 미친다는(기능적 파급) 데 논의의 초점을 제한한다.

III. 단일시장정책과 기업 이익정치의 초국가화

EU의 권한확대-기능적 파급-에 의해서 이익정치의 초국가화-정치적 파급-가 일어나는 가장 대표적인 부분으로 기업들의 이익정치를 들 수 있다. EU의 권한이 '확대'되거나(Risse-Kappen, 1996: 66). 아니면 권한확대가 '예상'됨에 따라서(Kohler-Koch, 1994: 171), 기업들의 사적 이해관계가 일국 차원의 정책뿐 아니라 유럽차원의 정책에 의해서 영향을 이미 받거나 받을 것으로 예측하기 때문이다. 물론, 기능적 파급이 자동적으로 정치적 파급을 초래하는 것은 아니다. EU의 권한확대가 자신의 이해관계에 어떤 영향을 미칠 것으로 인식하는지, 그것이 자신과 다른 행위자들의 상호행위에 어떤 영향을 미치고 자신의 정체성과 목적 및 전략을 이에 따라 어떻게 (재)정의하는지에 따라 동일한 기능적 파급이 상이한 정치적 파급으로 이어질 수도 있다.⁶⁾ 그럼에도 불구하고, 일반적으로 말해서, SEA를 전후하여 EU의 권한확대에 따라 유럽차원의 경제단체 및 기업들의 이익정치가 초국가화되는 정치적 파급효과를 찾아볼 수 있다.

첫째, 유럽차원의 경제단체 수와 활동이 증가하였다. 다른 사회세력들에 비해서 경제단체는 유럽통합의 흐름에 훨씬 민감하게 반응하여 왔다. 각국 경제단체들의 유럽차원 연합 격인 UNICE의 경우 유럽통합의 초기인 1958년에 수립되었다. SEA 이후 1987년에 UNICE는 "*Union des Industries de la Communauté Européenne*"

6) 간단한 예로, 독일과 영국 정부가 강조한 부분들이 차이가 남으로 인해서 동일한 1992년 프로젝트가 양국의 중소기업들에 미친 영향도 다르게 나타났다(Dyson, 1991: 340-345).

에서 “*Union des Confédérations de l’Industrie et des Employeurs d’Europe*(이하 UNICE)”으로 명칭을 바꿈으로써 산업이익뿐 아니라 고용주 이익까지도 대표하는 단체로 거듭난다(Tyszkiewicz, 1990: 1). 현재 유럽은 UNICE, Eurochambers, ERT, CEEP뿐만 아니라 Amcham과 같은 역외 기업과 경제단체의 이익정치공간으로도 발달하였다(Mazey and Richardson, 1993: 7).⁷⁾ 뿐만 아니라 보통 FEBI(*Fédérations européennes des branches industrielles*, 이하 FEBI)라고 불리는 산별 수준의 유럽경제단체도 수립되었는데, 간단하게 정리하기가 힘들 정도로 그 수가 많고 복잡하다.

둘째, 유럽경제단체의 조직이 강화되었다. 1985-98년에 UNICE의 사무총장을 역임한 Tyszkiewicz에 따르면, SEA에 의해서 기업들과 경제단체들의 로비방식에 혁명적인 변화가 일어났다. SEA 이전에는 각국의 이익집단들이 자기에게 불리한 정책을 각료이사회에서 막을 수 있었고 이를 위해서 자국 정부를 상대로 로비를 하면 되었다. SEA 이후 각료이사회에서 QMV의 영역이 대폭 증가하면서 이익집단들은 자기에게 불리한 정책을 막기 위해서 다른 나라의 이익집단들과 함께 여러 정부의 지원을 확보할 필요가 증가하였고 이에 따라 UNICE와 같은 초국가 단체의 중요성과 필요성을 많이 인지하게 되었다(Tyszkiewicz, 1989; 1990: 10). 이에 UNICE는 1980년대 말-90년대 초반에 사무국의 권한을 강화하는 조직개편을 단행하고 재정과 인적 자원을 강화하는 개혁을 추진하였다(Tyszkiewicz, 1990: 8; Collie, 1993: 213-224). 아울러 유럽경제단체에서 결정해야 할 이슈영역이 넓어지고 복잡해지면서 기존의 만장일치체에서 QMV로 결정방식을 변경하는 현상도 찾아볼 수 있다. UNICE(1992)는 정관 7조 1항에서 합의에 이르지 못할 경우 투표를 실시하기로 되어 있고(Tyszkiewicz, 1990: 7-8; Collie, 1993: 16-217), CEFIC도 총회의 의사결정방식을 만장일치에서 QMV로, 여기에서 다시 단순다수결로 개정하여 왔다.⁸⁾

셋째, 유럽경제단체 내, 그리고 경제단체들 사이에 협력과 공동규범이 발달하였다. 위에서 언급한 조직 강화가 형식적인 측면에서 초국가성이 발전한 것이라면, 경제단체 내 회원들 상호간의 그리고 단체들 상호간의 협력의 발전은 규범적 측면에서의 초국가성이 발전한 것이다. UNICE를 중심으로 놓고 볼 때, 유럽경제단체는 국가를 기본단위로 구성되어 있다. 즉 각국의 정상조직과 산별조직들이 각각 UNICE와 FEBI의 구성원이 되는 것이 원칙이며, 개별기업들은 일국차원의 경제단체를 통해서 유럽차원의 단체에 영향력을 행사할 수 있다. 이러한

7) Eurochambers: Association of European Chambers of Commerce and Industry, 이하 Eurochambers.
ERT: European Roundtable of Industrialists, 이하 ERT.

CEEP: European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest, 이하 CEEP.

Amcham: EC Committee of the American Chamber of Commerce, 이하 Amcham.

8) CEFIC: Conseil Européen des Fédérations de l’Industrie Chimique, 2001: 13조, 이하 CEFIC.

국별 중심의 조직원리에도 불구하고, UNICE의 정책을 사실상 입안하는 5개의 정책위원회(Policy Committees)와 그 밑에 약 60개의 실무단(Working Groups)에서 활동하는 1,200명 정도의 전문위원들은 공동의 관심사항을 가지고 반복적으로 만나면서 이들 사이에 초국가적 규범과 정체성이 형성되어 있다. 또 ‘상주대표단’(Committee of Permanent Delegates)을 통해서 UNICE 회원단체들은 2주마다 정기적 만남을 가지고 대표들 사이의 대화와 접촉을 통하여 합의를 형성하는 문화를 구축하고 있다(Collie, 1993: 215; Tyszkiewicz, 2002; UNICE, 1992).⁹⁾ EU의 기구 중 정부간주의에 충실한 기구라고 할 수 있는 COREPER(*Comit des Représentants Permanents*)에서 초국가적 규범과 상호이해 및 중층적 정체성의 형성 등이 목도되고 있는 것처럼, UNICE의 상주대표단에서도 비슷한 초국가성이 발전하고 있다(Lewis, 1998; 2003; Lindberg, 1963: 52-65). 또한 EU의 정책권한이 확대됨에 따라 FEBI와 UNICE의 협력이 필요한 경우가 증가하면서 UNICE 내의 여러 정책위원회와 실무단에 FEBI가 참여하는 경우가 증가하였다. 이러한 비공식적인 수직적 네트워크의 발달 또한 정치적 과급으로 이해된다.

넷째, 개별기업들의 초국가 공간에서의 활동이 증가하였다. EU의 정책에 의해서 직접적인 영향을 받는 경우가 늘어나면서 보다 많은 대기업들이 브뤼셀에 개별 사무실을 개소하고 직접 로비활동을 전개한다. 대기업들은 경제단체보다 풍부한 인력과 재원을 활용할 수 있고, 자기의 특수 이익을 개별적으로 비밀리에 추진할 수도 있다. 집행위가 필요로 하는 전문지식과 (대기업이 사실상 독과점을 하고 있는 시장구조에 대한) 정보를 제공할 수도 있기 때문에 집행위에서도 대기업의 직접 로비를 선호하기도 한다(McLaughlin, et al., 1993: 194-200). 그렇다고 대기업의 개별 로비활동으로 인해서 경제단체의 활동과 위상이 약화되는 것은 아니다. 오히려 ‘대표성’을 인정 받는 유럽경제단체의 입장에 영향력을 행사하기 위해서도 대기업은 자신의 개별활동과 더불어서 경제단체의 ‘내부자’로서 목소리를 강화하고 있다(McLaughlin et al., 1993; McLaughlin and Jordan, 1993; Cawson, 1992).

마지막으로, 개별기업들이 유럽경제단체의 정식 회원이 되는 경향이 증가하였다. 앞에서 언급하였듯이 UNICE와 FEBI는 원래 각국의 정상단체나 산별단체를 회원으로 구성되었다. 그런데, 개별기업들이 정식 회원 자격을 갖추고 이들 경제단체에 가입할 수 있도록 개편하는 경향이 발견된다. 예컨대, CEFIC는 1985년 의결권이 없는 자문기구로서 ACAM(Assembly of Corporate Associate Members)을 만들어서 개별기업들과의 직접적인 채널을 마련하였고, 1991년에는 개별 기업들이 정식 회원이 될 수 있도록 개혁하여서 현재는 각국의 산별단체와 개별기업들의 이중 회원 구조를 갖추게 되었다.¹⁰⁾ CLCA와 CCME가 해체되면서

9) <http://www.unice.org/Content/Default.asp?PageID=78> 참조.

10) 엄밀하게 말하자면, CEFIC의 회원은 현재 ① 기관회원(federation members), ② 기업회원(corporate

1990년에 새로 만들어진 ACEA는 개별기업들이 훨씬 중요한 위치를 차지하여서 ACEA 내에서 각국의 산별단체는 주변화 되었다는 평이 나올 정도다(McLaughlin et al., 1993: 207-208).¹¹⁾ UNICE도 부분적으로 이러한 경향을 보이고 있는데, 1990년 개별기업들로 구성된 UASG(UNICE Advisory and Support Group)를 설립하여서 재정수입을 늘리는 한편 개별기업들의 위상을 부분적으로 강화하였다(Tyszkiewicz, 2002). 무엇보다도 40여 개의 대기업들이 개별 자격으로 만든 ERT가 중요한 역할을 수행하는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다(Cowles, 1995).

이익집단과 이익정치 of 초국가화 즉 ‘정치적 과급’은 역으로 정책권한의 초국가화 즉 ‘기능적 과급’을 촉진하기도 한다. 기업과 경제단체들은 단순히 유럽통합의 심화와 전개에 대해 소극적으로 반응할 뿐 아니라, 때로는 통합의 속도와 방향에 영향을 미치거나 주도하려는 적극적 노력을 기울이기도 한다. 신기능주의자들이 예상하였던 것처럼, 이익집단들이 EU의 권한 확대를 요구하고 추진함으로써 통합의 주역이 되거나, 거꾸로 통합의 심화를 가로막는 걸림돌이 되기도 하는 것이다.

경제단체들이 EU의 권한확대를 요구함으로써 통합의 심화에 적극적이고 주도적인 역할을 행사한 대표적인 사례가 경쟁정책이다. SEA 이후 기업들은 회원국들이 여전히 복잡한 규제들을 유지하고 있고 때로는 유럽차원의 규제와 일국차원의 규제가 중복되면서 혼란을 초래한다는 인식을 하게 된다. 공정한 경쟁공간을 마련하고 복잡한 혼란을 피하기 위해서 기업과 재계단체들은 각국의 상이한 규제를 제거하고 초국가 차원에서의 규제로 단순화하여 통일할 것을 요구하게 되는데(Cram, 1993: 137), 경쟁법이 가장 대표적인 경우이다. 즉 기업들은 각국의 상이한 경쟁법체제로 인한 혼돈과 불확실성을 제거하기 위해서도 공동체차원의 경쟁정책을 통해 일관성 있는 규제체제를 건설할 것을 요구하게 되고 이러한 요구는 자연스럽게 EU의 권한확대를 의미하는 것이었다(Woolock et al., 1991: 11-24). 1999년 집행위가 경쟁정책 권한의 일부를 회원국들에게 돌려주겠다는 제안을 하였을 때 경제단체들이 심한 반대를 한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다(Mazey and Richardson, 2001: 73).

EU의 경쟁정책 권한강화는 SEA에 의한 기능적 과급이 정치적 과급기업들과 경제단체의 이익정치 of 초국가화로 이어지고 그것이 다시 경쟁정책이라는 인접 영역의 EU 권한강화라는 기능적 과급으로 이어진 경우이다. 단일시장의 건설과 공동의 경쟁정책 사이에 기능적 연관성이 존재한다고 할 수 있지만, 이러한 과급효과가 기업과 경제단체들의 적극적인 노력 없이도 자동적으로 일어났을 것이라고 단정하기는 어렵다. 그러한 과급효과가 일어나기 위해서는 기능적 연

members), ③ 기관준회원, ④ 회사회원(business members)으로 나누어져 있다(CEFIC Statute 5조).

11) CLCA: Liaison Committee of the Automobile Industry of the Countries of the European Communities.
CCME: Committee of Common Market Automobile Constructors.

ACEA: Association of European Automobile Constructors, 이하 ACEA.

관성에 대한 인식과 학습이 이루어져야 하고 이를 널리 설득시켜야 하기 때문이다. 또 SEA를 추진할 때 기업들이나 회원국 정부들이 EU의 권한강화를 적극적으로 의도하였다고 할 수는 없다. 일단 SEA에 의해 단일시장 수립이 진행되면서 회원국들의 상이한 경쟁정책이 혼란을 일으키고 거래비용을 증가시킨다는 미처 인지하거나 의도하지 못한 결과를 인식하고 여기에서부터의 ‘학습’의 결과 EU의 권한을 더욱 확대할 것을 요구하게 된 것이다.

기업들과 경제단체가 통합의 추진세력이 된 보다 중대한 사례는 단일시장 건설 자체이다. 자유주의적 정부간주의에서는 SEA의 추진동인으로 EU의 3대국인 영국, 프랑스, 독일 정부들의 선호가 수렴된 것을 강조한다(Moravcsik, 1991; 1993). 신기능주의의 전통에서는 1980년대 중반 유럽통합을 다시 궤도에 올리는 데 있어서 경제단체의 역할이 지대하였다는 점을 지적한다. 1980년대 중반 통합의 새로운 동력은 “각국 및 전 유럽의 재계부문의 이익집단들의 활동들”로부터 나왔고 이들 중에서도 특히 UNICE와 프랑스의 CNPF(*Conseil National du Patronat Français*)가 중요하였다(Schneider, 1992: 42-44). 또 ERT로 결집한 대기업들과 집행위가 유럽차원에서 여러 연구프로그램들을 주도하면서 통합의 필요성을 공동으로 인식하고 주도적으로 단일시장 건설의 필요성을 널리 전파함으로써 회원국 정부들을 우회하여 공동의 의제를 설정하는 데 핵심적인 역할을 하였다(Sandholtz and Zysman, 1989; Cowles, 1995). 여기에는 1980년대 초 소위 ‘유럽동맥경화증’(Euroclerosis) 논의와 함께 세계경제의 경쟁이 심화되는 가운데 유럽의 경쟁력이 떨어진다는 자각이 중요한 요인이 되었다. 외부의 충격이 학습과정을 통해 인식의 변화로 나타난 것이다.

물론 경제계 전체가 늘 EU의 권한확대를 원하는 것은 물론 아니다. 기업이나 경제단체들은 자신의 이해관계에 따라 유럽차원의 권한확대를 원하는 세력과 그에 반대하는 세력으로 나뉠 수 있다. 예컨대, 단일시장 건설의 경우 주된 통합 추진세력은 일본과 미국의 기업들과의 경쟁증가에 노출되어 직접적으로 영향을 받는 부문의 기업들이고, 이들은 국내의 시장에 안주하려는 기업들과 갈등이 있을 수밖에 없다(Cawson, 1992: 104). 따라서 모든 경제단체가 정책권한의 초국가화를 촉진한다고 할 수는 없다. 다만 EU의 권한확대에 따라 자기의 이해관계에 영향을 받는다고 인지하는 집단이 많아지면서 이들 중 일부 세력은 자신의 이익과 정체성을 재정의하고 유럽차원으로 활동무대를 전환하고 이에 따라 EU의 권한확대를 추구한다고 할 수 있다. 초국가 기구의 권한확대가 초국가 수준의 이익정치공간을 확대하고 이것이 역으로 초국가 기구의 권한확대에 긍정적이든 부정적이든 영향을 미치는 것이다.

IV. 사회정책과 노조활동의 초국가화

유럽통합이 심화되면서 사회세력의 이익정치가 초국가화되는 현상은 기업뿐 아니라 노동계에서도 나타난다. 노조의 조직과 활동이 일국 차원에서 머무르지 않고 초국가 차원에서 조직화되고 공동행동을 조율한 것은 1970년대에 들어서서 본격화되었고, 이 점에서 노조의 초국가화는 경제단체의 초국가화 보다 늦게 시작되었다.

각국 노총들의 총연맹 격인 ETUC도 1950년에 세워진 ERO-ICFTU¹²⁾에 까지 그 기원을 거슬러 올라갈 수는 있지만 오늘날과 같은 형태의 조직은 1973년에 수립되었다(Buschak, 2003; ETUI 1991; Visser and Ebbinghaus, 1992: 215-219). 금속, 농업, 인쇄, 건설, 섬유 등 많은 산별 수준에서도 유럽노조가 국제노동운동과의 연계를 약화하고 대신에 ‘유럽’노동운동의 정체성을 강화한 것도 1970년대 초반의 일이다(Dølvik and Visser, 2001: 14-15). 여기에는 1970년대 초 집행위가 제1차 사회행동프로그램(Social Action Programme)을 추진하고 산별 수준에서도 노사위원회(Joint Committees)를 수립하여 유럽차원의 ‘사회적 대화’를 촉진하려는 노력을 기울인 것이 중요한 계기가 되었다.

경제단체에 비해 초국가화를 시작한 것은 늦었지만, 전반적으로 볼 때 유럽차원의 노조조직은 경제단체보다 초국가성이 더 발달하였고 통합의 정도도 더 높아 보인다. 정상조직의 경우 ETUC는 화이트칼라와 블루칼라, 숙련노동자와 미숙련노동자, 대기업과 중소기업 노동자, 공기업과 사기업 노동자, 심지어는 은퇴한 노동자와 실업자 등을 망라함으로써 사실상 ‘조직상의 독점’을 누리고 있다(Visser and Ebbinghaus, 1992: 221-222). 이는 UNICE가 유럽경제단체의 대표적인 정상조직이긴 하지만 그 외에도 ERT, CEEP, Eurochambers, Amcham 등 여러 단체로 분열되어 있는 양상과 대조적이다. 또 마스트리히트 사회정책협정에서 사회적 동반자들이 합의하여 사회정책을 결정할 수 있는 제도적 장치가 마련된 이후 UEAPME와 Eurocommerce¹³⁾ 등이 UNICE의 ‘대표성’에 심각한 도전을 한 반면(Branch and Greenwood, 2001: 46), ETUC의 대표성은 훨씬 단단한 기반 위에 놓여 있다. 산별수준에서도 노조조직은 10여 개의 EIF(European Industry Federations, 이하 EIF)를 구성하고 있는데, 이는 경제단체들에 비해 훨씬 높은 수준에서 통합이 이루어진 것이다. 각국의 노조조직원리가 상이하고 복잡한데도 이처럼 상당히 광역의 산별조직을 유럽차원에서 구성할 수 있었던 것은 특기할만하다(Dürmeier and Grundheber-Pilgram, 1996: 10-11). 투표방식에

12) ETUC: European Trade Union Confederation, 이하 ETUC.

ERO-ICFTU: European Regional Organization of the International Confederation of Free Trade Unions

13) UEAPME: the European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises. Eurocommerce: the European organization for the retail and wholesale sectors.

있어서도 ETUC(1991; 1995; 1999)는 1973년 수립될 때에 이미 2/3 QMV를 채택하였고 대표적인 EIF인 EMF¹⁴⁾(1991: 5) 역시 2/3 QMV를 채택하고 있는데, 이 점에서도 초국가성이 높다고 하겠다.

SEA는 유럽의 노조와 노동운동에도 커다란 정치적 파급효과를 가져왔다. SEA의 탈규제 공세가 ETUC 회원들에게 큰 충격을 준 이후, 노조는 한편으로는 ‘사회적 유럽’의 건설을 위한 노력을 배가하면서 다른 한편으로는 자신의 조직을 재정비하고 강화하는 작업을 수행하였다.

첫째, 유럽차원의 노조조직을 강화하였다. 1989년 말 ETUC는 자신의 조직개혁방안을 연구할 실무단을 구성하였고, 그 의장의 이름을 딴 ‘스티켈렌버그 보고서’(Steekelenburg Report)에서 제안한 조직개혁안을 1991년 브뤼셀 총회에서 채택하였다(Dürmeier and Grundheber-Pilgram, 1996: 29). 이 조직개혁의 일환으로 QMV를 확대함으로써 의사결정절차를 개선하였고, ETUC(1995: 10-11)의 인력과 자원을 증강하였으며, 무엇보다도 EIF를 ETUC의 정식회원으로 받아들임으로써 유럽차원의 정상노조조직과 산별조직 사이에 조직적 연계를 강화하였다(Dürmeier and Grundheber-Pilgram, 1996: 10; Visser and Ebbinghaus, 1992: 227-228). 이전까지 EIF는 ETUC에 의해서 단순히 정보권과 협의권만 인정 받았는데 이 개혁으로 인하여 이제는 정식회원으로서 각국의 정상노조와 같은 반열에 위치하게 되었다. 이로써 ETUC의 조직구성은 각국의 정상노조와 EIF의 2원 구조를 갖추게 되었다. 산별수준과 정상 수준 사이에 제도적인 연계고리가 형성됨으로써 ETUC는 더 이상 각국 노조의 단순한 중재자에 머물지 않고(Rhodes, 1995: 89-90), 하나의 정부간 장(arena)에서부터 초국가적 행위자(actor)로 전환되었다고 할 수 있다(Dølvik and Visser, 2001: 24).

둘째, ‘사회적 유럽’을 강화하기 위한 활동을 강화하였다. 오래 전에 하스(Haas, 1958a: 283-301, 339-350, 414-430; Haas, 1958b: 451-452)는 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 영향을 직접적으로 받게 되는 기업들보다 오히려 노조측이 초국가 차원에서 활발한 활동을 전개하는 것을 발견하고 이는 유럽통합이 시장 위주로 진행되는 데 대해 노조측이 위기감을 가지고 균형을 잡으려는 노력을 기울일 필요가 있음을 자각하기 때문이라고 해석하였다. SEA 이후 유럽노조가 사회적 유럽을 강화하려는 노력도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 또 1988년 이후 영국의 노조들이 국내차원에서 대처(Thatcher)에 의해서 약화된 노조의 권한을 만회하기 위해서 유럽차원의 사회정책을 적극 추진하는 것처럼 일종의 ‘양면게임’ 전략으로 사회적 유럽을 강화하는 노력을 기울인 측면도 있다(Davies, 1992; Davies, 1995; Ewing, 1993).

이러한 정치적 파급은 사회정책 분야에서 EU의 권한이 확대되는 ‘기능적 파급’으로 이어졌다. SEA 이후 ‘사회적 차원’ 또는 ‘사회적 유럽’의 건설을 구축하

14) EMF: European Metalworkers' Federation, 이하 EMF.

려는 노조의 노력은 친노조 성향의 집행위의 리더십과 맞물리면서, 소위 발뒤체스(Val Duchesse) 사회적 대화를 통해 유럽차원에서 노사간 대화와 협상의 장을 수립하려는 노력으로 이어졌다. 이러한 노력의 결과 이루어진 ‘기능적 파급’이 마스트리히트에서 수립된 ‘사회적 동반자 절차’다.

마스트리히트 사회정책협정의 핵심은 기존의 유럽 사회정책결정방식에 병행하여 사회적 동반자들이 단체협상절차를 택할 수 있고 그들이 합의에 이를 경우 기존의 입법절차를 대신하여 정책을 결정할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것이다. 여기에서 특기할만한 사실은 1991년 10월 말에 체결된 사회적 동반자들의 합의가 회원국들의 선호형성에 결정적인 영향을 미쳤다는 점이다. UNICE가 기존의 입장을 바꾸고 1991년 10월 말 사회적 동반자들의 합의를 수용한 것은, 기능적 파급 즉 사회정책권한의 확대와 사회정책 영역에서 QMV 이슈의 확대가 일어날 것이라는 예상에 의해서 촉진되고 동시에 집행위가 이를 이용하여 ‘창출한’ 정치적 파급효과로 이해하여야 한다(김학노, 2001).

마스트리히트 사회정책협정의 체결과 관련하여 현재 적지 않은 논쟁이 진행 중이다. 필자와 유사한 입장에서 Falkner는 마스트리히트에서 가난한 회원국들이 자신의 경제적 이익에 어긋남에도 불구하고 사회정책에서 QMV의 확대에 찬성한 것은 장기간에 걸친 공동선호형성의 결과로 보아야 한다고 주장한다. 즉 사회적 유럽의 건설이 바람직하다는 규범을 영국을 제외한 회원국들이 모두 받아들였기 때문이며, 여기에는 ‘사회적 차원’, ‘유럽적 사회모델’, ‘사회적 현장’ 등의 개념과 활동들이 단순히 ‘빈 말’이 아니라 일정한 규범적 역할을 수행하였음을 의미한다(Falkner, 1998: 202).

이에 대해 UNICE가 사회적 동반자 절차를 받아들인 것은 그야말로 실용적인 의도에서 비롯된 것이었고, 단체협상 자체의 가치를 받아들이기 보다는 단순히 피해를 축소하기 위한 조치였다는 반론이 있다. 즉 정치적 결정들이 예상됨에 따라서 UNICE가 자신의 ‘전략’을 바꾸었을 뿐이지 자신의 근본적인 ‘목적’이나 ‘신념체계’ 또는 ‘철학’을 바꾼 것은 아니라는 것이다(Branch and Greenwood, 2001; Compston and Greenwood, 2001).

필자도 UNICE의 입장변화가 정치적 변화의 예상에 따른 예방조치이자 영국 정부를 완전히 신뢰할 수 없는 상황에서 일종의 보험을 들어 놓은 것으로 보고 있다. 그러나 이러한 변화가 목적의 변화가 아니라 전략의 변화일 뿐이라는 주장은 받아들이기 쉽지 않다. 어떤 ‘선호’든지 보다 상위의 근본적인 ‘선호’를 위한 전략이나 수단이 될 수 있기 때문이다. 모든 선호의 변화는 가장 근본적인 선호—예컨대 생존이나 행복추구—를 위한 전략적 변화로 해석될 수 있다. 선호의 변화든 전략의 변화든 상관없이, UNICE를 합의에 끌어들이므로써 ETUC는 자신이 원하는 사회적 동반자 절차를 제도화할 수 있었고, 또 이것이 사회정책의 입법절차를 대체하지 못하도록 양자를 병행하는 데 성공하였다는 것이 중요하다. 이는 사회적 동반자들의 합의에 의한 EU의 권한확대 즉 ‘기능적 파급’인

것이다.

마스트리히트 사회정책협정이란 기능적 과급은 다시 사회적 동반자들에게 영향을 미침으로써 또 다른 ‘정치적 과급’으로 이어졌다. 우선, 새로운 절차에 의해서 EU의 사회정책 결정과정에서 사회적 동반자들이 일정한 목소리를 제도적으로 담보할 수 있게 되자, 이전까지 사회적 대화에 관심을 보이지 않던 단체들이 자기들도 포함시켜줄 것을 요구하였다. 이미 언급하였듯이, 특히 UNICE의 대표성에 문제를 제기하고 자기들도 포함되기를 원하는 경제단체들의 목소리가 커졌다.

마스트리히트 사회정책협정이 초래한 보다 중요한 정치적 과급은 ETUC 내부의 조직개편에서 찾아진다. 위에서 SEA에서 비롯된 정치적 과급으로 ETUC의 1991년 조직개혁을 언급하였는데, 이 개혁은 마스트리히트에서 사회정책이 강화될 것을 ‘예상’하고서 ETUC가 먼저 스스로 단행한 것이기도 하다. 그런데, 막상 마스트리히트에서 영국이 사회정책에서 ‘선별탈퇴’(opt-out)하는 결과가 나오자 ETUC 내부에 묘한 세력변화가 일어나게 된다. ETUC를 강화하는 1991년 개혁을 실행하는 데 중요한 역할을 하였던 독일 노총(DGB) 소속의 노조들이 반대 입장으로 선회하였고, 전통적으로 유럽통합에 회의적이던 일부 EIF들과 북유럽 노조들의 목소리가 커지면서, ETUC를 강화하려는 시도가 큰 저항에 부딪친다. 결국 1993년에 이루어진 타협에 의하여, 일국 차원의 단체협상을 우선하되 필요할 경우 사례별로 협상권한을 명시함으로써 유럽차원의 협상을 허용하도록 하였다. 즉 회원노조들의 엄격한 통제 아래 다층적 노조활동을 추진하는 것으로 일단락되었다. 이러한 ETUC 내의 타협과 갈등은 한편으로는 유럽노조의 초국가화를 약화시키는 측면이 있지만, 다른 한편으로는 유럽차원의 활동과 조직에 대한 관심을 증가시킨 부분도 있다. 예컨대 1991년 UNICE와의 협약을 반대하였던 북유럽 노조들이 이제는 보다 적극적으로 유럽차원의 노조활동에 참여하는 양상을 보이고 있다. 이는 일련의 과정 속에서 유럽차원의 중요성을 새롭게 인식한 ‘학습’의 효과로 볼 수 있다(Dølvik and Visser, 2001: 25-26). 이러한 ETUC 내의 갈등과 타협 및 학습 등은 마스트리히트에서 나타난 예상 밖의 결과가 초래된 정치적 과급으로 이해할 수 있다.

마스트리히트 사회정책협정에서 비롯한 정치적 과급효과는 산별 수준의 노조 조직들에서도 찾아볼 수 있다. 먼저, 적지 않은 수의 EIF들이 유럽차원에서 단체협상 및 교섭을 조정할 수 있는 위원회들을 설치하였다. EMF는 이러한 장치를 오래 전부터 가지고 있었지만 다른 EIF들은 1990년대 들어와서 비로소 단체협상을 위한 위원회를 구성하였다. 이는 마스트리히트 이후 유럽차원의 단체협상이 산별수준에서도 활발해질 것을 기대하였기 때문에 일어난 정치적 과급효과다. 물론 여전히 유럽차원에서 협상을 꺼려하는 산별 수준의 경제단체들이 많기 때문에 EIF들의 협상을 위한 준비들이 실효를 거두지는 못하였다. 또한, 인접부문의 EIF들이 서로 합병하여서 산별노조연합의 광역화도 시도되었다. 1991년

당시 약 15개정도의 EIF들이 ETUC에 가입하였는데, 합병의 결과 오늘날에는 11개로 그 숫자가 줄었다. 이것도 EU 사회정책의 권한확대와 단체협상 가능성의 확대에 의해서 간접적으로 영향을 받은 것으로 보인다(Buschak, 2003).

V. 환경정책과 환경정치의 초국가화

환경단체의 유럽차원 우산조직이라고 할 수 있는 EEB(European Environmental Bureau, 이하 EEB)는 1974년에 수립되었다. 노조의 경우도 1970년대에 들어서서 초국가 차원에서 조직화가 본격화되었지만, ETUC의 기원은 1950년대까지 거슬러 올라갈 수 있다. 이 점에서 환경단체의 초국가화는 경제단체보다는 물론이고 노동운동의 경우보다도 더 늦게 시작되었다고 할 수 있다.

그러나, 유럽통합의 초기에는 회원국들 국내에서도 환경문제가 거의 주목을 받지 못하였고, 1960년대 말이나 1970년대 초에 비로소 환경운동을 비롯한 신사회운동이 본격화되기 시작하였다. 1970년대 초 EU에서 환경정책을 시작하였을 때에도 회원국들의 환경정책이 이미 많이 축적되어 있는 상태가 아니었다. EU의 환경정책은 새롭게 주목 받기 시작한 환경문제를 일국 차원에서 본격적으로 다루기 이전에, 또는 일국 차원의 정책화와 병행하여 EU 차원에서 다룬 셈이다. 따라서, 초국가 차원에서 환경단체가 조직화되는 것이 경제단체의 경우보다 많이 늦었지만, 환경정책의 발달 자체를 고려하면 환경단체의 초국가화가 늦었다고 볼 수 없다.

EU의 환경정책은 1970년대 환경 이슈가 부각되고 일부 회원국들의 국내 환경규제가 강화되면서 시작되었다(McCormick, 2001: 46-47). 환경문제는 1962년 카슨(Rachel Carson)의 『침묵의 봄』과 1972년 로마클럽 보고서 등에 의해서 부각되기 시작하였고, ‘후기물질주의’적 의식변화와 함께 ‘삶의 질’이 중요하게 된 것도 1960년대 말 이후다(Inglehart, 1971). 환경이슈가 부각되면서 EU의 회원국들—특히 독일과 네덜란드—의 국내 환경정책이 강화되기 시작하였는데, 환경문제가 EU 차원에서 빨리 다루어질 수 있었던 것은 그만큼 일국차원의 정책이 아직 덜 발달하여 있었기 때문으로 이해된다. 이는 기존에 회원국들의 사회정책이 이미 많이 수립되어 있는 상태에서 EU의 사회정책 권한을 확대하는 것이 더욱 힘들었던 것과 비교된다.

EU의 환경정책이 수립되고 확대되는 데에는 1972년 파리정상회담이 중요한 계기가 되었다. 파리정상회담은 환경문제가 공동시장 건설에 위협이 된다는 인식에서 더 나아가서, 경제팽창은 그 자체가 목적이 아니며 삶의 질과 수준의 향상을 가져와야 한다는 데 합의하였다. 이를 계기로 DG III (산업 담당) 안에 ECPS (Environment and Consumer Protection Service)가 수립되었고, 유럽의회 내에 환경위원회(Committee on the Environment)가 수립되었으며, 1973년 제 1

차 환경행동프로그램(EAP: Environmental Action Programme, 이하 EAP)이 시작되었다(Grant, et. al., 2000: 9-10; McCormick, 2001: 47, 97). 1974년 EEB의 수립은 이처럼 EU에서 환경관련 정책과 이니셔티브가 취해짐에 따라 나타난 정치적 파급이라고 할 수 있다. 현재 25개 국가의 136개 회원 단체를 대표하고 있는 EEB는 설립 이후 1986년까지 유럽차원에서 환경분야 이익대표를 사실상 독점하여 왔다(EEB, 2002c: 3-6)¹⁵⁾.

로마조약에서는 언급도 되지 않았던 EU의 환경정책은 SEA에서 QMV가 확대되는 한편 EU가 국제무대에서 환경협약을 체결할 수 있도록 함으로써 한층 더 발전할 수 있는 계기가 되었고(Dinan, 1999: 419), 마스트리히트와 암스테르담을 거쳐 유럽통합이 추구하는 공식적인 '목적'의 하나로 자리 잡았다. 특히 SEA는 환경정책의 발달에 중요한 계기가 되었을 뿐 아니라 국제무대에서 EU 자체의 중요성을 부각시킴으로써 유럽의 환경단체(정치)에도 적지 않은 정치적 파급효과를 가져왔다.

첫째, 유럽차원의 ENGO(Environmental NGOs, 이하 ENGO)가 증가하였다. SEA 이후 Friends of the Earth Europe(FOEE)¹⁶⁾, Greenpeace Europe¹⁷⁾, World Wide Fund for Nature(이하 WWF) European Policy Office¹⁸⁾, Climate Action Network Europe(이하 CAN Europe)¹⁹⁾, Birdlife International (European Community Office)²⁰⁾, European Federation for Transport and Environment(T&E)²¹⁾, International Friends of Nature(IFN)²²⁾ 등 여러 환경단체들이 유럽차원에서 신설되거나 유럽지역에 (국제단체의) 지부를 수립하였다. 오늘날 이들은 EEB와 함께 소위 'Green G8'(Group of Eight)을 형성하고 있다(BirdLife, et. al., 2001; McCormick, 2001: 60, 117-18).

이 중 EEA는 각국의 환경단체들이 초국가 차원에서 모인 연합조직이다. 그래서 EEB의 집행위원회(Executive Committee)를 구성하는 데 있어서 같은 국

15) <http://www.eeb.org> 참조.

16) 1986년 브뤼셀에 사무실 개소하였으며, 30개 유럽국가를 대표하고 있다(<http://www.foeeurope.org> 참조).

17) 1988년 브뤼셀에 사무실을 개소하였고, 19개국의 Greenpeace 조직을 대표한다(<http://www.greenpeace.org> 참조).

18) 1989년 브뤼셀에 사무실을 개소하였으며, 주로 공동체 개발 지원사업이 환경보호와 양립하도록 압력을 행사한다

(http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/index.cfm 참조).

19) 1989년 수립되었으며 기후변화와 에너지 정책에 관심을 가지고 85개 국가 333개 단체를 대표하는 CAN International의 유럽지부이다(<http://www.climnet.org> 참조).

20) 1993년 수립되었음. 조류보호에 관심을 가지고 있는 88개국의 단체들을 대표하며, 영국에 본부를 두고 있는 우산조직의 지부이다(<http://www.birdlife.org.uk> 참조).

21) 1989년에 수립되었으며, 교통관련 환경문제에 관한 20개 국가의 40개 단체를 대표하는 우산조직이다(<http://www.t-e.nu> 참조).

22) 아직 IFN은 브뤼셀 사무실을 개설하지 않은 것으로 보인다. 오스트리아 사무실이 EU 차원의 활동에 참여하고 있다(BirdLife, et. al., 2001; <http://www.nfi.at> 참조).

가 출신의 회원단체들은 자국을 대표할 후보를 공동으로 선출하여 대표한다.²³⁾ 물론 ETUC나 UNICE에서처럼, EEB(2002b; 2002c) 내에도 여러 개의 (약 12개) ‘실무단’이 있고 회원단체들에서 파견된 약 4,000여 명이 실무단에 참여하면서 고밀도의 네트워크를 형성하는 등의 초국가성을 발견할 수 있다. G-8의 다른 단체들은 대부분 국제환경단체의 유럽지부의 성격을 가지고 있다. 이들은 한편으로는 환경정책이 국제사회에서 중요한 이슈가 되어 있는 상황을 반영하고, 다른 한편으로는 SEA 이후 환경문제와 관련하여 EU가 국제적으로 중요한 역할을 수행하거나 그럴 것이 예상되기 때문에 수립된 것으로 판단된다. 즉 SEA 이후 EU의 환경정책 권한강화라는 기능적 과급과 단일시장 건설에 따른 EU 자체의 중요성 증가(인식)에서 비롯된 정치적 과급으로 유럽차원의 ENGO들이 증가하였다.

둘째, 기업들과 경제단체들의 환경정책 관련 로비활동이 증가하였다. UNICE는 사회정책 못지않게 환경정책에 대해 기업측의 이익을 대변하는 활동을 중시하고 있다. 예컨대, 2100개의 회사들에 대한 조사를 바탕으로 한 UNICE Regulatory Report에서 과도한 환경규제는 기업의 경상비용을 증가시키고 자본과 시간을 소모함으로써 기업의 국제경쟁력에 해가 된다는 주장을 함으로써 EU 환경정책에 영향을 미치려 하고 있다(UNICE, 1995). 화학산업의 이익을 대변하는 CEFIC도 ‘지속 가능한 발전’을 중심 개념으로 삼고 EU의 환경정책이 자기 회원들에게 과도한 부담을 주지 않도록 막대한 영향력을 행사하고 있다²⁴⁾. 유럽차원에서 자동차산업의 이익을 대변하는 ACEA의 의장을 겸임하고 있는 Volkswagen 회장이 독일의 슈뢰더(Schöerder) 수상에게 압력을 가하여 EU의 환경관련 정책을 뒤집은 사례도 있다(Sbragia, 2000: 300-301). 물론 기업들이 환경정책의 약화만을 추구하는 것은 아니다. 오히려 국내의 규제수준이 높은 나라들의 기업들이 유럽차원의 환경정책을 강화하는 데 추동력을 제공하기도 한다(Haas, 1993: 138; Vogel, 1995). 또 다시 언급하겠지만, ACEA와 같이 경제단체들이 집행위와의 ‘자발적 협약’을 통하여 EU의 환경규제를 대신하는 방안을 마련하기도 한다.

환경정책 관련 이익정치를 전개하는 데 있어서 경제단체는 ENGO보다 훨씬 유리한 조건을 갖추고 있다. 먼저, 경제단체와 비교할 때 ENGO의 재정상태는 상당히 취약하다. 재정적으로 독립하지 못하고 있기 때문에 현재 G8에서 Greenpeace를 제외한 ENGO들은 집행위의 재정 지원을 받고 있다(BirdLife, et. al., 2001). 재정적 의존관계 때문에 ENGO들이 EU의 환경정책에 대한 공세와 비판 기능에 충실하지 못할 소지가 있다. 재정이 열악하기 때문에 인적 자원도 부족할 수밖에 없다. 주요 ENGO 7-8개를 다 합쳐도 상근요원이 30명 정도에 불과하고, 이들로서는 집행위가 필요로 하는 기술적 전문지식을 제공하는 것이 무척 힘들 수밖에 없다. 따라서 이들은 환경정책의 비판에는 능하지만 건설적인

23) EEB 규정 14조 1항(<http://www.eeb.org/about/about.htm> 참조).

24) <http://www.cefic.org> 참조.

대안을 제시하는 데에는 익숙하지 못하다는 평가를 받는다. 반면에 재정과 인적 자원이 풍부한 경제단체들은 상이한 정책 대안들의 비용과 효과를 수량화하고 이에 입각하여 정책대안을 제시하는 데 능숙하고, 집행위에게 중요한 정보와 전문적 지식을 제공해줄 수 있다. 또 환경단체의 로비활동이 대부분 DGXI에 집중해 있는 반면에 기업들과 경제단체는 집행위의 여러 DG들을 상대로 접촉하고, 특히 경제단체와 밀접한 관계를 유지하고 있는 DG III가 환경문제를 담당하는 DG XI보다 집행위 내에서 대체로 영향력이 더 막강하다(Grant, et. al., 2000: 52-53).

셋째, ENGO들 사이에 분업과 협동체제가 발달하였다. ENGO가 가지고 있는 취약성을 보완하는 하나의 방법으로 ENGO들은 각자의 전문 분야를 유지하면서도 공동보조를 취하는 경우가 많다. 먼저, 각자의 특별한 관심영역에 따라 대체적인 분업이 형성되어 있다. 에너지와 기후 문제는 CAN Europe이, 농업과 토지 사용에 관해서는 Birdlife International이, 해양과 대기에 대해서는 Greenpeace가, 숲과 구조기금(structural fund)에 대해서는 WWF가, 환경기준에 대해서는 EEB가 주로 담당하는 식이다(McCormick, 2001: 120). 부족한 자원을 효율적으로 사용하기 위해서 전문 분야에 집중하는 방식이다.

동시에 ENGO들 사이에 협력과 공조체제가 상당히 구축되었다. G-8이 대표적인 경우다. G-8은 6차 EAP, 지속 가능한 발전 전략, 집행위와 NGO의 관계 등과 같은 일반적인 이슈들과 관련하여 환경단체의 통일된 입장을 마련하고 이를 실현하기 위해서 공동보조를 취한다(EEB, 2002a: 28). 이들은 유럽 차원의 이해관계를 조율하기 위해서 보통 4-6주마다 모여서 정보와 아이디어를 공유하고 있다. ENGO들이 이처럼 공조체제를 구축하는 것은 무엇보다도 정보를 나누고 부족한 자원을 같이 활용함으로써 시너지 효과를 얻기 위해서이다. 또, ENGO들이 여럿으로 나뉘어 있는 상황에서 환경운동단체 측의 ‘대표성’을 갖기 위해서도 공동전선을 수립할 필요가 있다. 물론 서로 전통과 스타일이 다르고 특정 이슈에 대한 민감성에서도 차이가 있기 때문에 ENGO들의 협력과 공조 활동은 제한되어 있다. 그래서 특정 이슈들이 있을 때마다 힘을 모으는 비공식적인 공조에 그치고 있다(Ruth Webster, 2000).

ENGO들 사이의 공조체제를 구축하는 데에는 집행위가 일부분 공헌을 한 것으로 보인다. 사회정책에서 집행위가 사회적 동반자들의 대화의 장을 마련하려고 한 것처럼 환경정책과 관련하여도 집행위는 비슷한 시도를 하였다. 즉 집행위는 보통 ‘European Green Forum’으로 불린 협의포럼을 구성하여, 다양한 NGO들과 경제계, 지방정부, 노조 및 학계의 대표들이 환경정책과 관련하여 다양한 시각에서 의견을 교환할 수 있도록 하였다. 그러나, 실제로 이 포럼에 집행위가 진지하게 공식적 협의를 구한 경우는 매우 드물다(European Commission, 2001: 4). 이러한 포럼은 ENGO에게 중요한 정보와 협의의 창구가 되었지만 사회적 동반자 절차와 비교할 때 여전히 그 비공식적인 성격으로 인한 한계가 뚜

렸하다.²⁵⁾

환경단체와 경제단체의 환경관련 이익정치(이익정치)의 초국가화는 SEA를 비롯한 EU의 환경정책 권한 확대가 초래한 정치적 파급이다. 이러한 정치적 파급은 역으로 EU의 환경정책권한의 확대/축소 및 그 방향에도 영향을 미친다. 즉 정치적 파급이 기능적 파급으로 이어지기도 한다. 환경단체와 경제단체의 초국가 공간에서의 이익정치(활동)의 결과 1990년대 EU의 환경정책 규범에 일어난 두 가지 중요한 변화를 예로 들 수 있다.

먼저, ‘지속 가능한 발전’이라는 개념이 확립되었다. 여기에는 단지 ENGO들뿐 아니라 다른 행위자들—예컨대 친환경 정책을 추구하는 정부들과 기업들—도 공헌을 하였다. 또 이미 1987년 출판된 the World Commission and Development의 보고서인 Our Common Future 또는 the Brundtland Report에 의해서 지속 가능한 발전이라는 개념이 이미 보편화되고 많은 국제 NGO들이 이를 규범화하기 위한 노력들도 작용하였다(Porter, et. al., 2000: 23). 그러나, 이 개념이 마스트리히트 조약에서 도입된 데 이어 암스테르담 조약에서 강화된 데에는 ENGO들의 노력을 무시할 수 없다. European Green Forum과 같은 협의공간을 통해서 수행한 ENGO들의 환경이슈에 대한 의식제고와 지속가능 발전의 규범화 노력이 유럽통합의 주요 목적과 방향을 규정하는 데 지대한 공헌을 한 것이다. 이러한 노력이 1998년의 Cardiff European Council의 ‘결론’에서 EU의 다른 정책 영역에서도 환경문제가 고려되어야 한다는 ‘integration’원칙을 수립하는 데 커다란 영향을 끼쳤다고 평가된다(European Commission, 2001: 11, 18-19; EEB 2002c: 9-10; BirdLife, et. al., 2001).

다음으로, EU 환경정책에 대한 접근에 근본적인 변화가 일어났다. 제5차 EAP에서 집행위가 새롭게 도입한 방식은 과거의 ‘명령과 통제’ 방식에서 벗어나서 보다 유연하고 경제적 측면을 많이 고려하는 접근으로 변화하였다. 즉 환경규제의 경제적 효과와 영향을 평가하고 경제적 효율성을 중시하며, 상이한 환경필요성과 조건을 고려하고 시장 중심의 자율성을 강조하는 접근으로 변화하였다. 이것은 환경정책을 아우르는 커다란 규범 즉 규제철학에 있어서의 변화이다. 또, 과거 매우 상세한 규제를 선호하였던 독일식 규제철학에서 기본적인 큰 틀만 정하고 세부사항은 현장에서 알아서 하도록 내버려 두는 영국식 규제철학으로의 근본적인 변화를 의미한다. 이러한 규제방식과 철학의 변화가 일어나게 된 근원은 기업과 경제단체들에 있다. 이들이 기업의 경쟁력을 최우선으로 하는 규범을 널리 전파하고 그것이 받아들여졌기 때문이다. 환경단체를 비롯한 NGO들도 처음에는 이러한 새로운 방식에 의심을 품었지만 점차적으로 이들도 새로운 방식을 수용하게 되었다(Sbragia, 2000: 308-11).

25) 이 포럼은 1993년 “the General Consultative Forum on Environment” 로 출발하였고, 1997년에는 “the European Forum on the Environment and Sustainable Development” 로 발전하였다가 2001년 9월 집행위의 결정에 의해 해체되었다.

이러한 근본적인 철학과 규범의 변화에 따라 EU의 환경정책이 채택되는 방식에도 상당한 변화가 일어나고 있다. 전통적으로 사용되었던 포괄적인 입법절차 보다는 집행위와 관련당사자 사이에 직접 ‘자발적 협약’을 이루는 경향이 많이 나타나고 있다. 예컨대, BMW, Fiat, Ford, Renault, Volvo 등 13개 자동차회사를 대표하는 ACEA가 집행위와 수립한 자발적 협약을 들 수 있다. 국제협약에 따르면 EU는 CO2 방출량을 2009-12년까지 8% 줄여야 하는데, 이를 달성하기 위해서 Regulations/Directives를 채택하기 보다는 road vehicle manufacturers의 대표인 ACEA와 집행위가 자발적 협약을 체결하였다. 이에 따라 보다 작고 연비가 좋은 차를 생산하기 위해서 marketing 전략과 technical changes (대체연료 개발 가능성도 포함) 등을 조사하기로 하였다(McCormick, 2001: 113).

VI. 맺음말

이 글은 일국 차원에서 이익정치를 전개하던 사회세력들이 유럽통합이 심화되면서 초국가 차원으로 활동을 넓히고 이것이 또 통합의 전개(방향)에 영향을 미친다는 주장을 전개하였다. 구성주의적 신기능주의의 용어를 사용하자면, 기능적 파급-EU의 정책권한확대/축소-이 정치적 파급-초국가 차원에서의 정치활동 활성화-을 촉진하고 역으로 정치적 파급이 기능적 파급-권한확대/축소-에 영향을 미친다. 이를 뒷받침하기 위해 경제단체와 노동조합 및 환경단체의 조직과 이익정치활동을 해당 정책분야와 관련하여 살펴보았다. 이들 단체들은 조직의 확대 및 조직방식의 개편, 활동방식의 변화, 공동 규범의 발달과 이에 따른 공통의 정체성 형성, 단체 내 힘의 관계의 변화 등의 과정을 보여주었다. 또 이러한 변화가 유럽연합의 기능적 파급이 일어나는 중요한 고리가 되기도 하였다. 이러한 작업은 자유주의적 정부간주의가 무시하고 있는 초국가 차원의 ‘정치 공간’으로서의 중요성을 부각시키고, 경험적 연구에서 구성주의적 신기능주의가 우월함을 보여준다.

세 가지 상이한 정책영역에서의 정치적 파급과 기능적 파급에 대한 검토에서 배울 수 있는 점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 세 가지 영역에서 모두 기능적 파급이 정치적 파급에 영향을 주는 것으로 나타났다. SEA에 의한 EU의 권한확대는 초국가 차원에서 경제단체의 증가와 조직강화 및 기업들의 직접 참여 증가, 노조의 조직 강화와 사회정책 강화노력 증가 및 마스트리히트 이후 조직개편을 둘러싼 갈등과 타협, 환경단체의 증가와 협력 강화 등으로 이어졌다. 이들은 모두 EU의 권한확대에 의해서 비롯한 정치적 파급이라고 할 수 있다.

둘째, 이러한 정치적 파급이 역으로 EU의 권한이 확대, 축소, 또는 정체되는 데 영향을 미치는 것으로 나타났다. 예컨대, 경제단체는 EU의 경쟁정책 권한을 강화하는데 공헌하였고, 또 그 권한을 축소하려는 시도에 강력히 반발하였다. 초

국가 차원에서의 노조의 조직 강화와 정치활동은 EU의 사회정책이 강화되는 데 중요한 역할을 하였고 특히 마스트리히트 조약에서 사회적 동반자 절차를 수립하는 데 결정적으로 기여하였다. 환경정책을 둘러싼 환경단체와 경제단체의 정치활동은 지속 가능한 발전을 규범으로 받아들이고 환경정책을 유럽통합이 지향하는 중요 목표로 수립하는 데 공헌하는 한편 환경정책의 기본 규제철학을 변경하는 데에도 중요한 영향을 끼쳤다.

셋째, 이 글에서 중점을 두고 시도한 것은 아니지만, 정치적 파급과 기능적 파급의 양상과 상호관계에 있어서 위에서 살펴본 상이한 정책영역 간의 차이점도 발견할 수 있다. 먼저, 경제단체의 조직과 활동의 초국가화가 노조나 환경단체의 경우보다 시기적으로 앞섰다. 이는 유럽통합이 경제통합을 기본으로 하여 전개된 사실을 반영한다. 즉 경제단체와 기업들이 통합에 의해서 더 먼저, 더 직접적으로 영향을 받거나 그런 것으로 인식하였다. 이들 사회세력의 초국가화 정도와 양상에서도 차이가 있다. 경제정책의 경우 대기업의 직접 참여가 증가하였고 이는 초국가 차원의 경제단체의 조직에도 반영되고 있다. 반면 노조의 경우 국가별 부분별 직종별 차이를 극복하여 ETUC로 통합되어 있을 뿐 아니라 ETUC와 EIF 사이의 수직적 연계를 제도화한 점에서 다른 분야보다 조직의 초국가화 정도가 높다고 판단된다. 이는 초국가 차원에서의 정치활동을 체계적으로 조율하는 데에도 기여한다. 환경단체의 경우 단체들이 분열되어 있어서 조직의 초국가성이 떨어지는데, 대신에 이를 만회하기 위한 협력·공조체제가 발전하였다.

이러한 차이점은 단일시장정책, 사회정책, 환경정책의 세 정책 ‘유형’의 차이로 설명할 수는 없어 보인다. 로이(Lowi)의 용어를 사용하여, 이들 세 정책분야를 분배, 규제, 재분배 유형으로 나누는 것은 무리이다. 로이는 정책들이 사회에 미치는 영향—또는 미칠 것으로 기대되는 영향—을 기준으로 정책의 유형들을 나누었다. 규제정책과 재분배정책은 각각 분야별, 계급별 관계에 총체적으로 영향을 미치는 정책들이고 (이 점에서 재분배 정책도 규제정책의 유형으로 볼 수 있다), 분배정책은 행위자 각자에게 영향을 미치는 것이다. 즉, 정책의 영향이 개별 행위자 수준까지 ‘분해’(disaggregation) 될 수 있는 점에서 분배정책은 (재분배 정책을 포함한) 규제정책과 구별된다(Lowi, 1964: 688-691). 이 글에서 살펴본 경제정책과 사회정책 및 환경정책은 각각 그 안에 분배 유형과 규제 유형의 정책들을 포함하고 있다. 대부분의 EU의 정책들이 ‘규제’ 유형인 점에서 EU를 ‘규제국가’(the regulatory state)(Majone, 1994)라고도 하지만, 아무래도 경제 분야는 다른 분야보다 개별 기업들에게 직접적인 영향을 미치는 ‘분배’ 유형의 정책들이 많을 수밖에 없다. 이것이 SEA 이후 경제단체뿐 아니라 대기업들이 개별 이익정치활동이 활발해진 이유라고 판단된다.

끝으로, 세 영역 간의 차이점보다 공통점에 더 주목할 필요가 있다. 이들 세 영역은 모두가 마스트리히트 조약의 제1축(pillar)에 해당하고, 따라서 전통적인

‘공동체 방식’이 적용된다. 정책의 유형보다 더 중요한 것이 공동체 방식의 적용 여부일 수 있다. 이 글에서 강조한 ‘초국가 공간’의 형성은 소위 ‘공동체 방식’이 적용되는 제1축에 속하는 분야에서 주로 기대할 수 있을 것이다.

《 참고 문헌 》

- 김학노. 1999. 「신기능주의 통합이론의 구성주의적 재구성」. 『한국정치연구』 제 8-9 합병호. pp.443-467.
- _____. 2001. 「마스트리히트 사회정책협정 형성과정: 구성주의적 신기능주의 설명」. 『한국정치학회보』 35권 3호. pp.437-453.
- Aspinwall, Mark and Gerald Schneider. 2001. “Institutional Research on the European Union: Mapping the Field.” in Gerald Schneider and Mark Aspinwall. eds. *The Rules of Integration: Institutionalist Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press. pp.1-18.
- BirdLife, CNE, EEB, Friends of the Earth Europe, Friends of Nature, Greenpeace, T&E, WWF. 2001. *Introducing European Environmental NGOs: Their Role and Importance in European Union Decision-Making*. Brussels.
- Branch, Ann and Justin Greenwood. 2001. “European Employers: Social Partners?” in Hugh Compston and Justin Greenwood eds. 2001. *Social Partnership in the European Union*. New York: Palgrave. pp. 41-70.
- Bulmer, Simon J. 1994. “The Governance of the European Union: A New Institutional Approach” *Journal of Public Policy* 13:4. pp. 351-380.
- _____. 1998. “New Institutionalism and the Governance of the Single European Market.” *Journal of European Public Policy* 5(3). pp.365-386.
- Burley, A. M., and W. Mattli. 1993. “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration.” *International Organization* 47(1). pp. 41-76.
- Buschak, Willy. 2003. “The European Trade Union Confederation and the European Industry Federations.” in Uwe Optenhgel, Michael Schneider and Rdiger Zimmermann eds. *European Trade Union Organizations*. Inventory of the Archive of Social Democracy and the Library of the Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. pp.9-19.
- <http://library.fes.de/library/netzquelle/english/eugew/history/pdf/buschak.pdf>
- Cawson, A. 1992. “Interests, Groups and Public Policy-Making: The Case of the European Consumer Electronics Industry.” in J. Greenwood, J. R. Grote, and K. Ronit. eds. *Organized Interests and the European Community*. London: Newbury Park. New Delhi: Sage. pp.99-118.
- CEFIC. 2001. *Statutes*.

- http://www.cefic.org/Files/Publications/Statutes_EN_29_November_2001.doc.
- Checkel, Jeffrey T. 2001. "Constructing European Institutions." in Gerald Schneider and Mark Aspinwall, eds. *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press. pp.19-39.
- Checkel, Jeffrey T. and Andrew Moravcsik. 2001. "A Constructivist Research Program in EU Studies [Forum Section]." *European Union Politics* 2(2). pp.219-249.
- Christiansen, Thomas, Knud Erik Jrgensen and Antje Wiener. 1999. "Social Construction of Europe." *Journal of European Public Policy* 6(4). pp.528-544.
- Collie, L. 1993. "Business Lobbying in the European Community: The Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe." in Sonia Mazey and J. Richardson. eds. *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press. pp.213-229.
- Compston, Hugh and Justin Greenwood. 2001. "Social Partnership in the European Union." in Hugh Compston and Justin Greenwood. eds. *Social Partnership in the European Union*. New York: Palgrave. pp. 154-169.
- Cowles, Maria Green. 1995. "Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992." *Journal of Common Market Studies* 33(4). pp. 501-526.
- Cram, Laura. 1993. "Calling the Tune without Paying the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in European Community Social Policy." *Policy and Politics* 21(2). pp.135-146.
- Davies, Paul. 1992. "The Emergence of European Labor Law." in W. McCarthy ed. *Legal Intervention in Industrial Relations: Gains and Losses*. Oxford: Basil Blackwell. pp.313-359.
- _____. 1995. "Market Integration and Social Policy in the Court of Justice." *Industrial Law Journal* 24(1). pp.49-77.
- Dinan, Desmond. 1999. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*(2nd edition). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dølvik, Jon and Jelle Visser. 2001. "ETUC and European Social Partnership: a Third Turning-Point?" in Hugh Compston and Justin Greenwood eds. 2001. *Social Partnership in the European Union*, New York: Palgrave. pp.11-40.
- Dürmeier, Silvia and Alfons Grundheber-Pilgram. 1996. *Handbook of Trade Unions in Europe: ETUC*, Brussels. ETUI.
- Dyson, Kenneth. 1991. "Preparing for the Single European Market: A New Agenda for Government-Industry Relations." *The Political Quarterly* 62(3). pp.338-350.

- EEB (European Environmental Bureau). 2002(a). *EEB Annual Report 2001*. Brussels: EEB.
- _____. 2002(b). *The European Environmental Bureau and Its Members: The Working Relationship between the EEB and the Environmental Citizen' Organizations That It Represents*. Brussels: EEB.
- _____. 2002(c). *Work Programme and Budget 2003*. Adopted by the Annual General Meeting of the EEB. (October 10)
- EMF (European Metalworkers Federation). 1991. *Statutes of the European Metalworkers' Federation (EMF) in the Community*. Brussels.
- ETUC. 1991. *Constitution*. Luxembourg. (May 13~17)
- _____. 1995. *Constitution*. Brussels. (May 9~12)
- _____. 1999. *Constitution of the European Trade Union Confederation*. approved by the IXth ETUC Congress.
http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/en/about_etuc/actions/objectives.cfm
- ETUI. 1991. *The European Trade Union Confederation: Its History, Structure and Policy*(Second edition). Brussels. ETUI Infor 29.
- European Commission. 2001. *The European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development: Activity and Self-Assessment Report, 1997-2001*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Ewing, K. D. 1993. "Swimming with the Tide: Employment Protection and the Implementation of European Labour Law." *Industrial Law Journal* 22(3). September. pp.165-180.
- Falkner, Gerda. 1998. *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. Routledge: London.
- Grant, Wyn, Duncan Matthews and Peter Newell. 2000. *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- Greenwood, Justin and Mark Aspinwall, eds. 1998. *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*. London: Routledge.
- Haas, E. B. 1958(a). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. London: Stevens & Sons Limited.
- _____. 1958(b). "The Challenge of Regionalism." *International Organization* 12(4). pp.440-458.
- Haas, Peter M. 1993. "Protecting the Baltic and North Sea." in Peter M. Haas, Robert O. Keohane, and Marc A. Levy eds. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: The MIT Press. pp.133-181.

- Hix, Simon. 1994. "The Study of the European Community: The Challenges to Comparative Politics." *West European Politics* 17(1). pp.1-30.
- _____. 1999. *The Political System of the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Inglehart, Ronald. 1971. "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies." *American Political Science Review* 65(4). pp.991-1017.
- Jupille, Joseph, James A. Caporaso and Jeffrey T. Checkel. 2003. "Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union." *Comparative Political Studies*, 36(1-2). pp.7-40.
- Kohler-Koch, B. 1994. "Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union." *Government and Opposition* 29(2). pp.166-180.
- Lewis, Jeff. 1998. "Is the 'hard bargaining' image of the Council misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Election Directive." *Journal of Common Market Studies* 36(4). pp.479-504.
- _____. 2003. "Institutional Environments and Everyday Decision Making: Rationalist or Constructivist?" *Comparative Political Studies* 36(1-2). pp.97-124.
- Lindberg, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, California: Stanford University Press; London: Oxford University Press.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16(4). pp.677-715.
- Majone, Giandomenico. 1994. "The Rise of the Regulatory State in Europe." *West European Politics* 17(3). pp.77-101.
- Marks, Gary. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." in Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal. eds. *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc. pp.391-410.
- Marks, Gary, L. Hooghe and K. Blank. 1996. "European Integration from the 1980s." *Journal of Common Market Studies* 34(3). pp.341-378.
- Mazey, Sonia and J. J. Richardson. 1993. "Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game." in Mazey and Richardson. eds. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press. pp.3-26.
- _____. 2001. "Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the European Union." in Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz, and Neil Fligstein. eds. *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press. pp. 71-93.

- McCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- McLaughlin, A. M. and G. Jordan. 1993. "The Rationality of Lobbying in Europe: Why are Euro-Groups so Numerous and so Weak? Some Evidence from the Car Industry." in Sonia Mazey and J. Richardson. eds. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press. pp.122-161.
- McLaughlin, A. M., G. Jordan and W. A. Maloney. 1993. "Corporate Lobbying in the European Community." *Journal of Common Market Studies* 31(2). pp.191-212.
- Moravcsik, Andrew. 1991. "Negotiating the Single European Act." in R. Keohane and S. Hoffman. eds. *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder: Westview Press. pp.41-84.
- _____. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31(4). December. pp.473-524.
- _____. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization*. 51(4). pp.513-553.
- _____. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca. New York: Cornell University Press.
- _____. 1999. "Is Something Rotten in the State of Denmark?" Constructivism and European Integration." *Journal of European Public Policy* 6(4). pp. 669-681.
- Peterson, J. 1995. "Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis." *Journal of European Public Policy* 2(1). pp.69-93.
- Pierson, Paul. 1996. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." *Comparative Political Studies* 29(2). pp.122-163.
- Pollack, Mark A. 1997. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community." *International Organization* 51(1). pp. 99-134.
- Porter, Gareth, Janet Welsh Brown and Pamela S. Chasek et. Al. 2000. *Global Environmental Politics*. Third Edition. Oxford: Westview.
- Rhodes, Martin. 1995. "A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension." in S. Leibfried and P. Pierson. eds. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. pp.78-122.
- Richardson, Jeremy. 1993: "Introduction: Pressure Groups and Government." in J. Richardson. ed. *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press. pp.1-15.
- Risse-Kappen, T. 1996. "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union." *Journal of Common Market Studies* 34(1). pp. 53-80.

- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. New York: Palgrave.
- Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London and New York: Routledge.
- Sandholtz, Wayne and John Zysman, 1989. "1992: Recasting the European Bargain." *World Politics* 41(1). pp.95-128.
- Sbragia, Alberta M. 2000. "Environmental Policy: Economic Constraints and External Pressures." in Helen Wallace and William Wallace. eds. *Policy-Making in the European Union*. 4th Edition. Oxford: Oxford University Press. pp.293-316.
- Scharpf, F. W. 1988. "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration." *Public Administration* 66. pp.2 39-278.
- Schneider, V. 1992. "Organized Interests in the European Telecommunications Sector." J. Greenwood. et. al. eds. *Organized Interests and the European Community*. London: Sage. pp.42-68.
- Stone Sweet, Alec and Wayne Sandholtz. 1998. "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity." in Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet. eds. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press. pp. 1-26.
- Stone Sweet, Alec, Neil Fligstein and Wayne Sandholtz. 2001. "The Institutionalization of European Space." in Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein. eds. *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press. pp.1-28.
- Streeck, Wolfgang. 1995. "From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy." in S. Leibfried and P. Pierson. eds. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institutions. pp. 389-431.
- Tranholm-Mikkelsen. J. 1991. "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC." *Millennium* 20(1). pp.1-22.
- Tyszkiewicz, Zygmunt J. A. 1989. "European Employers are Building Europe." *UNICE Position Papers 1989 Part I*. pp.153-157.
- _____. 1990. "UNICE: The Voice of European Business and Industry in Brussels." Paper submitted to IREC Conference, Trier, September 28-30.
- _____. 2002. "The Challenge of Change in EU Business Associations. 'The Role of the Secretary General'." <http://www.ey.be/EYBE/Site.nsf/Pages/ENPresTyszkiewiczNew>
- UNICE. 1992. *Statutes*. Approved by the Council of Presidents at the meeting(June 12)

- _____. 1995. *Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform, The UNICE Regulatory Report*. Brussels.
- Visser, J., and B. Ebbinghaus. 1992. "Making the Most of Diversity? European Integration and Transnational Organization of Labor." Greenwood. et. al. eds. *Organized Interests and the European Community*. London: Sage. pp.206-237.
- Vogel, David. 1995. *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Webster, Ruth. 2000. "What Drives Interest Group Collaboration at the EU level? Evidence from the European Environmental Interest Groups." *European Integration Online Papers (EIoP)* 4(17).
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-017a.htm>.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woolock, S., M. Hodges and K. Schreiber. 1991. *Britain, Germany and 1992: The Limits of Deregulation*. London: The Royal Institute of International Affairs. Printer Publishers.

The European Union as a Supranational Space for Political Interaction

Kim Haknoh

*Assistant Professor, Department of Political Science and Diplomacy,
Yeungnam University*

This paper argues that a supranational political space has been being constructed in the European Union in which various societal interests gather to represent their interests and voices in the European decision-making processes. To show this, the paper analyzes the interest politics and organizational construction/reconstruction processes at the supranational level in economic, social, and environmental policies mainly since the adoption of the Single European Act (SEA) in the mid-1980s. In terms of constructivist neofunctionalism, this paper proposes that 'functional spillover' (i.e., the EU's task expansion or reduction) affects 'political spillover' (i.e., the activation of interest politics in the supranational space), and vice versa.

The empirical analysis in this paper shows that political spillover and functional spillover may act upon each other. To begin with, the task expansion of the EU after the SEA increased the number of business interest associations and the direct membership of big companies in those associations. It also strengthened the organized labor at the European level and the efforts to promote a 'social Europe', as well as increasing the number of environmental NGOs at the European level and their cooperative activities. The political spillover has, in turn, affected the expansion, reduction, or status quo, of the EU tasks. Business interest associations contributed to the consolidation of EU competition policy. European labor unions also played a crucial role in strengthening EU social policies, especially in building the Maastricht social policy procedures. Finally, the interaction between environmental NGOs and business associations affected the way the EU conceived its environmental policy goals and activities.

Keywords: European integration, European Union, Supranational, Interest politics, Spillover.