

EU의 超國家性(Supranationality)과 補助性(Subsidiarity)의 原則⁽¹⁾

金 世 源

이 글은 EU의 초국가성과 그 핵심적인 내용의 하나인 보조성의 원칙을 다루고 있다. 초국가성의 개념은 경제·시장 통합의 속성상 동태적으로 변할 수밖에 없다. 파리조약, 로마조약, 단일 유럽의정서 및 마스트리히트 조약(암스테르담 조약은 아직 비준과정을 거치지 않았음)에 이르는 동안 그 내용은 꾸준히 발전해 왔다.

한편, 보조성의 원칙에 대한 해석은 많은 논란을 빚고 있다. 이 글에서는 보조성의 원칙이 적용될 수 있는 경우를 정의하고 있다. 경제·시장 통합의 심화와 영역 확대에 따라 그 대상은 변할 수밖에 없으나 경제이론에 기초하여 현실적으로 어떤 경우가 여기에 해당하는지를 정리하는 것이 중요하다. 또 보조성의 원칙이 적용될 수 있는 조건과 EU가 갖고 있는 정책수단에 대한 검토도 필요하다.

1. 超國家性的의 意味

1.1. 超國家性的의 發展

긴 안목으로 볼 때 EU는 유럽통합의 추진과정에서 탄생한 하나의 역사적 산물이다.

Monnet(p. 304)도 적절히 지적했듯이 “기구가 없이는 아무것도 지속될 수 없다”. 이미 중세 이후 유럽통합의 ‘理想’이 등장하였고 20세기에 들어오면서 이를 실현하기 위한 구체적인 시도가 전개되었으나 하등의 성과를 거두지 못하였다. 따라서 1950년 Schuman 선언 그리고 잇따른 1951년 ECSC(유럽석탄 강철공동체)의 설립을 취지로 하는 파리조약의 체결은 유럽통합의 시작이라고 할 수 있다.

이 파리조약은 유럽내에 물론 국제적 평화의 유지라는 정치, 군사적 안정과 함께 부분적(석탄 및 강철) 공동시장의 설립이라는 두 가지 취지를 갖고 있다.⁽²⁾ 또 이러한 목표를

(1) 1993년 11월부터 출범한 EU는 세 개의 기둥을 가지고 있다. 첫째는 주로 경제통합을 취지로 하는 ECSC, EC 및 EAEC, 둘째는 공동외교 안보정책(CFSP), 그리고 셋째는 공동 법치 시민(CJHA)정책이다. 이 글에서는 경제통합에 국한하기는 하지만 편의상 EU라는 명칭을 사용한다.

(2) 파리조약의 유효기간(50년)이 끝나는 2002년 이후에는 ECSC가 EC로 통합될 것으로 보인다.

추구하기 위하여 ECSC는 사상 최초로 超國家的(supranational) 성격의 기구라는 특성을 지니고 있다. 2차 대전 이후 연방주의자들이 집권했던 당시 西유럽내 추세를 반영하여 파리조약은 석탄 및 강철부문에 있어서 강도 높은 시장통합을 시도할 뿐만 아니라 執行委員會(High Authority, 현재는 European Commission)가 ‘超國家的’으로 임무를 수행할 것을 규정하고 있다(제9조).

이 글에서는 설명을 피하겠으나 EPC(유럽정치공동체)나 EDC(유럽방위공동체)案의 좌절은 연방주의자들로 하여금 유럽통합을 위한 첫 단계로 경제동맹의 추진을 시도하게 하는 계기가 되었다. 1957년 체결된 로마조약 前文에도 나와 있듯이 EEC의 설립은 “꿈임없이 유럽인들간 연맹을 강화”하는 데도 그 취지가 있다. 다시 말하여 ECSC, EEC 및 EAEC(원자에너지 공동체)를 포함하는 세 개 공동체의 목표는 시장과 경제정책의 통합을 추진하는 데 있으며 이는 동시에 유럽통합의 기초를 제공한다는 데 그 의의가 있다.

EEC가 발족한 1958년 이후 이제껏 EU의 발전과정을 살펴보면 크게는 두 가지의 접근을 엿볼 수 있다. 하나는 深化(deepening)이며 또 다른 하나는 擴大(widening)이다. 전자는 이미 이룩한 통합내용을 더욱 공동체적 차원에서 운영해나가는 것을 의미하며 후자는 관련 조약 규정의 테두리 내에서 통합의 진전에 따라 그 대상을 넓혀오고 있음을 뜻한다.

EEC조약은 관세동맹을 포함하는 공동시장의 설립에 더하여 회원국들 사이에 경제정책의 수립 및 운영에 있어서 협력, 조정, 조화, 접근 및 통일을 규정하고 있다. 정의상 공동시장과 경제동맹은 구분되기는 하나 실제로는 상호 밀접한 관련을 가지며, 크게 보아 하나의 연속된 개념으로 통합될 수 있다. 공동시장의 실현은 한마디로 정책이나 규제의 측면에서 회원국들 사이에 경제부문에 따라 최소한 조정이나 나아가 통일이 필요하기 때문이다. 이러한 의미에서 消極的 統合(negative integration)과 積極的 統合(positive integration)의 구분은 큰 의미를 갖지 못한다고 생각한다.

1985년의 SEA(Single European Act: 단일 유럽의정서)는 EEC조약에 대한 최초의 수정과 보완 내용을 담고 있다. 이 SEA는 ‘域內 市場統合의 完成’ 계획(일명 1992년 계획)을 통하여 실질적인 공동시장의 실현을 시도하는 한편 회원국들 사이 경제정책조정 대상 확대했다. 당초 EEC조약에 따르면 공동무역정책과 공동농업정책에 있어서는 회원국을 대신해서 공동체가 정책의 수립 및 집행을 담당하며 조세, 경쟁정책 및 수송정책의 경우에는 회원국사이에 ‘接近’이 이루어지도록 하는 역할이 예정되었다. 그 이외 경제·사회정책에 있어서는 협력이나 조정의 수준에 머물렀다. SEA는 이 ‘接近’의 대상으로서 연구·기술개발, 환경, EMS(유럽통화제도), 경제·사회유대, 구조기금 및 작업장내 건강

안전제도 등을 추가했다.

또, 기구적인 측면에 있어서는 유럽理事會(European Council)⁽³⁾를 공식화함은 물론 閣僚理事會(Council of Ministers)에 의한 加重投票制度(qualified majority voting)⁽⁴⁾를 강화하는 한편 유럽議會(European Parliament)의 권한을 확대했다. 이에 따라 가중투표제의 대상이 대부분 역내 시장통합과 관련된 정책이나 제도로 넓혀졌으며 유럽의회 역시 공동체의 의사결정에 있어서 보다 많은 개입의 기회를 갖게 되었다.

1993년 11월부터 발효하기 시작한 유럽聯合條約(Treaty on European Union, 일명 Maastricht 조약)은 이미 설명한 세 개의 조약을 개정하고 새로운 EU체제를 설립했다.⁽⁵⁾

경제적인 측면에만 국한한다면 우선 공동체가 추구하는 목표가 크게 보완되었다. 추가된 주요 원칙으로서 이미 SEA에서 환경정책과 관련해서 새로이 등장한 補助性的의 原則(subsidiary principle)이 이제는 경제정책의 전 분야로 확대되었는데 어떤 의미에서는 EU의 초국가성을 단적으로 대변해 주는 요소이기도 하다. 이에 관해서는 다음 절에서 자세히 살피기로 한다. 이 원칙을 뒷받침하는 또 다른 원칙으로서 共同體既得權(acquis communautaire)이 추가되었다. 그 내용은 EU가 이미 결정하고 추진하고 있는 통합작업은 하나의 기정사실로서 또 다시 논의될 수 없다는 것이다.

다음, 경제정책에 있어서는 무엇보다도 EMU(경제통화동맹)의 설립을 들 수 있다. 회원국들로부터 공동체로 경제주권이 완전히 이전된 부분은 아직껏 공동무역정책과 공동농업정책의 두 부문이었는데 이제 공동 통화정책이 추가되었다. EU조약의 비준과 함께 각 회원국내 중앙은행은 정부로부터 독립하였으며 이들 회원국 중앙은행 총재와 1999년부터 탄생하는 ECB(유럽중앙은행)⁽⁶⁾총재로 구성되는 ECBS(유럽중앙은행제도)가 배타적으로 통화정책을 수행할 예정이다. 제도적인 측면에서 ECB와, EURO라는 하나의 유럽통화가 등장하는 셈이다.

그 이외에도 마스트리히트 조약에 이르러 각료이사회의 가중투표제의 대상이 더욱 확대되었고 유럽의회의 권한도 한층 강화되었다.

(3) 회원국 국가원수 또는 행정수반 및 집행위원회 위원장으로 구성되는 유럽이사회는 공동체 기관은 아니며 유럽통합이 나아가 할 총체적인 방향을 결정하는 정치기관이다. 연 2회 정기 모임을 갖고 있다.

(4) 가중투표제도는 EU특유의 의사결정방식으로서 초국가성의 대표적인 예일 뿐만 아니라 대국과 소국 사이 균형을 유지한다는 취지를 갖고 있다. 회원국에 따라 10표로부터 2표씩이 각각 배분되며 총 87표 중 62표의 찬성이 있으면 해당 안건은 가결된다.

(5) 이에 따라 EEC라는 명칭도 EC로 바뀌었다.

(6) EU조약에 의하면 1995년부터 발족한 EMI(유럽통화기구)가 1999년부터 ECB로 발전한다.

1.2. 超國家性 論難의 本質

EU의 前身の 하나인 ECSC가 탄생한 이래 共同市場(common market)을 비롯하여 많은 신조어가 등장하였다. 초국가성이라는 용어 역시 ECSC의 설립과 함께 쓰여지기 시작했으며 EU의 발전과 관련하여 가장 핵심적인 개념이라고도 할 수 있다. 왜냐하면 시장통합이 완전히 실현되느냐의 여부는 EU가 필요한 범위 내에서 얼마만큼 초국가성을 확보할 수 있느냐에 달렸기 때문이다.

前節에서도 보았듯이 초국가성은 역사적으로 발전해 왔다. 2차 대전 이후 聯邦主義者들(federalists)이 유럽의 정치통합을 시도했으나 좌절되자 機能主義的(functionalist) 접근으로 방향을 바꾸어 탄생시킨 것이 EEC이다. 이를 가리켜 연방주의적 목적을 달성하기 위한 기능주의적 접근으로써 新機能主義的(neo-functionalist) 접근이라고도 한다. 초국가성은 이러한 배경을 가졌기 때문에 그 자체의 속성상 동태적으로 그 내용과 강도를 달리해 나갈 수밖에 없다. 다시 말하여 경제통합의 역사가 진전될수록 회원국의 경제주권이 EU로 점차 이전을 거듭하게 된다.

사실, ECSC조약 및 EEC조약에서부터 마스트리히트조약 및 암스테르담조약⁽⁷⁾에 이르기까지 ‘聯邦’이나 ‘超國家性’이라는 개념은 거의 찾아볼 수 없다. 단지 ECSC조약(제9조)은 “執行委員會(High Authority)가 기능을 수행하는 과정에서 초국가성과 양립할 수 없는 행위는 할 수 없다”고 규정하고 있는 정도이다. ECSC조약이 조인될 당시(1951년)만 하더라도 연방주의자들의 영향력이 컸기 때문에 다른 조약들에 비하여 더 통합적 성격이 강할 뿐만 아니라 EAEC(유럽 원자에너지 공동체)나 EC조약에 규정된 執行委員會(Commission)보다 H.A.에게 더 많은 권한이 주어졌다. 그 후 EU가 발전하면서 시장통합과 관련하여 회원국과 EU간에 현실적으로 권한배분의 문제가 대두하였고 따라서 초국가성에 대한 해석이 중요한 과제로 부각하고 있다.

EU에 의한 시장통합은 상설된 기관들에 의하여 체계적으로 운영된다. 나중에도 살피겠지만 4개의 중추기관(Council of Ministers, Commission, European Parliament, Court of Justice)을 비롯한 모든 공동기관들은 각 회원국 대표들로 구성되거나 아니면 최소한 회원국들의 동의를 거쳐 그 구성원이 임명된다. 이러한 측면은 다분히 重層政府(multi-tier government)적 성격을 띄고 있으며 일반적인 연방형태와는 구별된다.

(7) EU, Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts는 지난 1997년 10월 2일 조인되었으며 현재 회원국의 비준을 기다리고 있다.

그러나 나중에도 보겠지만 최고 의사결정기관인 각료이사회 의사결정 메커니즘은 많은 경우 가중투표제를 요구하고 있으며 따라서 입장을 달리하는 소수회원국들은 거부권을 행사할 수 없다. 또 실제로 각료이사회나 집행위원회가 채택하는 각종 법령들은 회원국들의 경제주권을 제약하고 회원국들은 이에 따를 의무가 있다. 사법재판소 역시 EU의 각종 조약에 기초하여 회원국들이 그 취지에 따라 내용을 제대로 준수하고 있는지에 대한 판결을 한다는 점에서 초국가적 역할을 담당하고 있다.

물론 EU를 미국, 캐나다, 독일 및 스위스 등 연방국가에 비하는 것은 무리다. EU는 단일통화(1999년 이후 실현예정), 선출된 국민정부, 공동외교, 안보 및 방위정책, 국민적 법체계 등을 갖지 못하고 있다. 그러나 EU는 끊임없이 발전하고 있으며 발전을 거듭할수록 회원국들과 EU기관들간 권한배분은 변하고 있다. 다시 말하여 시간이 흐름에 따라 경제·시장통합의 범위가 확대되고 또 심화되어 간다면 이제껏 회원국이 누리던 경제주권이 점차 EU로 이양되는 것은 당연하다. 단지 여기서 각 경제부문별로 EU가 행사할 수 있는 경제주권의 본질적인 내용이 무엇이나는 문제는 여전히 남는다.

EU의 초국가성에 대해서는 크게 보아 두 가지 상반되는 견해로 종합된다. 하나는 주로 EU의 집행위원회 및 유럽의회의 입장으로써 통합주의적 시각을 반영하며 독일이나 프랑스도 경우에 따라서는 이러한 시각에 동조하고 있다. 또 다른 하나는 영국을 비롯한 일부 북유럽의 입장인데 政府間 協助主義(intergovernmentalism)를 강조하고 있다.

초국가성에 대한 논의는 1950년대 이후 꾸준히 전개되어 왔으며 특히 1992년 마스트리히트 조약의 비준을 둘러싸고 다시 한 번 크게 부각되었다. 논의의 초점은 이 글에서도 주로 다루고자 하는 ‘補助性的 原則’으로 모아졌다.⁽⁸⁾ 당시 대처수상이 집권하던 영국의 입장은 한 마디로 이 개념을 최소한으로 축소 해석해야 된다는 것이다. 영국 정부는 어떤 ‘聯邦主義 原則’이나 ‘부룩셀(집행위원회가 所在함)’로 권한이 집중되는 것을 반대한다는 입장을 다시 한 번 확인했다. 다른 회원국들은 강도에 있어서 영국과는 차이가 있으나 집행위원회에 의한 과도한 권한집중화 현상을 막아야 한다는 입장이었다. 이는 주권에 대한 애착을 의미한다고 할 수 있다.

반면 집행위원회나 유럽의회는, 나중에도 보겠지만, 이 ‘補助性的 原則’이 시장경제통합의 진전에 따라 EU가 취해야 할 행동의 지침을 제시해 주며 따라서 점차 그 내용을 확대 해석할 필요가 있다고 주장하고 있다. 유럽의회는 공식적으로 EU를 協調的 聯邦主義

(8) 당시 격렬했던 논의의 내용은 여러 문헌에서 이루어지고 있는데, 특히 Dinan(1994, p.172 이하) 및 Jones(1996, p.50 이하) 참조.

(cooperative federalism)에 비교하고 있으며 현재의 상태를 聯邦化(federalizing)로 발전하고 있는 前聯邦段階(prefederal state)로 보고 있다. 1992년 발표된 유럽의회 한 보고서 [(European Parliament(1992))]는 마스트리히트 조약의 체결을 가리켜 “비록 비효율적인 방법이지만은 하나 연방형태로 향하는 한 단계”로 표현했다.

2. 補助性 原則(Principle of subsidiarity)의 經濟學

2.1. 超國家性和 補助性的의 原則

1957년 조인된 로마조약(EEC)을 가리켜 包括條約(‘cadre’ treaty)이라고 부른다. 주권국가들간 경제통합이라는 사상초유의 방대한 작업을 계획하는 과정에서 경제 전 부문에 걸쳐 완벽한 규정을 갖춘다는 것은 불가능하다. 또 상황이 어떻게 전개될는지 정확하게 예측할 수도 없었다. 따라서 로마조약은 당시 예견할 수 있었던 관세동맹, 공동무역정책 및 공동농업정책 등에 있어서만 상세한 條文과 구체적인 일정을 열거하고 있다. 그 이외 부문의 경우에는 총체적인 방향과 취지, 그리고 추진형태 등에 대해서만 언급하고 있다. 이런 의미에서 로마조약은 일종의 헌법과도 같은 성격을 띠고 있다.

전술한 3개 부문(관세동맹, 공동무역정책 및 공동농업정책)에 있어서는 회원국의 경제 주권이 완전히 소멸하여 EU가 이들을 대신하여 정책입안에서부터 수행에 이르기까지 모든 운영을 총괄하게 된다. 과도기간(1969년) 이후 EU의 초국가성을 대표하는 부문들이기도 하다, 그러나 공동시장이 발전하고 여건이 변화함에 따라 EU와 회원국간 권한배분의 문제는 더욱 심각하게 대두되었다. 로마조약은 공동시장의 실현이나 회원국간 정책협조와 관련하여 협력, 조정, 접근 또는 통일 등의 용어를 사용하고 있으나 각 경우에 따라 정확하고 적절하게 정의하고 있지는 않은 것 같다. 특히 현실적으로 결정을 내려야 할 상황이 전개되고 예견치 못했던 과제가 나타나면서 EU와 회원국간 권한배분을 관리할 필요성이 대두되었다.

이러한 의미에서 SEA와 마스트리히트 조약은 로마조약을 개정했을 뿐만 아니라 크게 보완하고 있다. ‘補助性’이라는 용어는 SEA에서 환경정책과 관련하여 최초로 등장하였다. 시장통합에 따라 환경보호는 한 국가에만 국한된 문제가 아니라 EU 차원의 공동관심사가 될 수밖에 없고 그 외부성으로 인하여 공동정책의 1차적인 대상으로 부각되었다. 그러나 로마조약에는 이와 관련하여 특별한 조항이 없었으며 단지 필요한 경우 EU차원에서 공동협력을 가능케 하는 일반조항이 법적 근거를 마련해주었다.

SEA(제130조 r항)는 EU 수준에서 중앙집권적 행동을 의미하는 초국가적 정책의 채택을 규정하고 있다. '환경의 질을 보존, 보호 및 개선하기 위한 목표를 개별회원국들 수준보다 공동체 수준에서 더 잘 달성할 수 있는 범위 내에서 EU는 필요한 행동을 취할 수 있다'는 것이 이 조문의 내용이다. 여기서 '더 잘 달성할 수 있는'이라는 문구는 효율성을 의미하며 결국 경제학적 해석에 따르게 된다. 흥미로운 것은 SEA는 EU에 의한 공동체적 권한에 재량을 주고 있다는 점이다. 물론 법적 해석에 있어서 논란이 가능하나 EU 자체의 판단에 크게 의존한다는 느낌을 주고 있다.

보조성의 원칙은 마스트리히트 조약에 이르러 경제분야를 포함하여 EU가 대상으로 하는 전부적으로 확대 적용됨으로써 일반성을 갖게 되었다. 동 조약 제3조 b는 "공동체는 보조성의 원칙에 따라 단지 그리고 또 제안된 행동의 목표가 회원국 수준에서 충분히 달성될 수 없고 공동체적 수준에서 더 잘 실현될 수 있는 경우와 범위내에서 필요한 조치를 취할 수 있다. 공동체는 조약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 수준을 넘어서 행동해서는 안된다."고 규정하고 있다. 특기할 것은 SEA의 경우와는 달리 마스트리히트 조약은 비슷한 내용에 단지(only if) 및 範圍 內에서(in so far as) 등의 용어를 추가함으로써 EU 권한에 대한 축소 해석을 낳고 있다는 점이다. SEA가 EU의 중앙집권적 권한을 허용하고 있다고 한다면 후자는 EU 관련조약에 명백히 규정한 이외의 경우에 있어서는 회원국들의 권한이 중심이 되는 분권적 성향을 보여주고 있다. 보조성에 관한 집행위원회의 한 보고서[European Commission(1992a)] 역시 보조성 원칙의 내용에 대해 '회원국의 권한이 원칙이고 공동체의 권한은 예외'라는 결론을 내리고 있다.

이러한 변화는 마스트리히트 조약의 준비를 담당했던 政府間 協議體(Inter-Government of Conference: IGC)내의 논의과정에서 회원국간 상반된 견해를 반영한 것으로 보인다 [Barnes and Barnes(1995, p.20 이하)]. 그 예로 독일은 EU의 집중적 권한을 주장했던 반면 영국이나 덴마크는 분권화를 고집했다. 그 결과 SEA에 규정된 내용을 반복하는 한편 제한적인 구절이 삽입되는 일종의 타협이 이루어졌다고 볼 수 있다. 여하간 EU회원국 최고 정상들로 구성되는 정치적 기관인 유럽이사회도 지적했듯이[Dinan(1994, p.189)] 보조성은 EU에 의한 과도한 권력집중화가 없이 엄격하게 적용되어야 한다는 데 의견이 일치하고 있다. 그러나 집행위원회의 표현대로 보조성의 원칙이 법적 및 경제적 해석을 필요로 하지만 궁극적으로는 회원국들의 정치적 판단에 의존한다는 점을 부인할 수 없다 [European Commission(1993)].

다른 한편 EU는 단지 회원국이 관련조약에 따라 부여한 권한만 행사할 수 있다는 데는

이견이 있을 수 없다. 문제는 공동무역정책이나 공동농업정책과 같이 명백한 경우는 차치하고라도 그 이외의 부문에 있어서 구체적으로 어떤 부문 그리고 어떤 경우에 이 보조성의 원칙을 적용할 수 있느냐는 것이다. 물론 앞으로 사법재판소의 견해가 관건이겠으나 이 글에서는 경제적 측면에 국한하여 EU의 개입 대상과 그 정책의 강도를 논하고자 한다.

2.2. EU의 公共經濟的 機能과 補助性 原則

미국의 헌법(10차 개정)은 연방정부에게 주어진 이외의 부분에 있어서 州정부가 권한을 행사한다고 규정하고 있다. 또 독일의 기본법(제30조) 역시 연방정부의 권한에 속하는 예외를 제외하고는 州정부가 모든 권한을 부여하고 있다.

이와는 달리 EC조약이 이들 국가와 비교할 수 있는 연방 헌법적 체계를 갖추지 못하고 있음은 두 말할 필요가 없다. 나아가 이미 지적했듯이 관련 조약들 자체가 다양한 경제부문에 있어서 공동체와 회원국들간 정책수행에 관한 권한 배분을 분명히 하지 않고 있다는 데 문제가 있다. 1992년 10월 버밍햄에서 개최된 EU정상회담이 끝난 후 발표된 의장 성명은 보조성 원칙이 EU시민의 지원에 기초해야 함을 강조하고 있으며 공동체는 단지 관련 조약에 의하여 회원국이 권한을 허용한 범위 내에서만 행동할 수 있다는 축소적 해석만을 강조하고 있다[EC(1992, Point 1-8)]. EU의 설립을 가능케 한 投票者의 選好(voter's preferences)가 기본적인 지침임은 두 말할 필요가 없다. 그러나 관련조약은 투표자들이 과연 어떤 권한을 기대하는지가 일부 명백한 경우를 제외한다면 대부분 불분명하게 규정하고 있다.

단지 EU의 발전과정을 통해서도 알 수 있듯이 경제통합은 그 특성상 꾸준히 심화와 확대를 거듭하는 동태성을 가질 수 밖에 없다. 모든 경제현상이 상호 연관되어 있으므로, 한 부문의 통합은 다른 부문의 통합으로 연결되고 또 각 부문내 통합은 점차 더욱 보완됨으로써 내실을 기할 때 그 의미를 갖게 된다. 여기서 통합은 두 가지를 가정하고 있다. 하나는 회원국들간 무차별 대우이며 또 다른 하나는 EU역내 시장에 있어서 歪曲(distortions)의 제거이다. EU의 경우 외견상 이들은 많은 진전을 이룩했으나 어느 수준까지 실현해야 할지는 미지수이다. 특히 후자는 최근 WTO체제 내에서도 新통상이슈와 관련하여 논의가 되듯이 실질적인 공정경쟁 및 市場競爭可能性(market contestability) 등을 전제로 하므로 공동정책의 수립과 같은 적극적인 통합을 내용으로 하고 있다.

유럽이사회는 1992년 12월 마스트리히트 조약의 체결과 관련하여 보조성의 원칙이 요구되는 경우를 다음과 같은 네 가지로 요약하고 있다. 즉 ① 회원국 수준에서 만족스럽게 해결될 수 없는 ‘會員國間’ 고려가 전제될 것, ② 공동체의 ‘行動缺如’가 EU관련조약에

어긋날 것, ③ 효과나 규모 등의 이유로 인해 회원국 차원보다는 공동체 차원의 행동이 분명하게 이익을 가져올 것, ④ EU조약의 목표를 달성하기 위해 회원국간 규범, 표준 또는 입법 등에 있어서 조화를 통하여 공동체 수준의 이니셔티브를 취할 필요가 있을 것 등이다[Roney(1995, pp.58-59)].

이상 열거한 기준들 역시 그 내용이 극히 애매하다. 경우에 따라서는 확대 해석의 가능성도 배제할 수 없으나, 관련 조약이나 회원국이 EU에게 과연 권한을 이양했느냐는 同義語 反復(tautology)에 빠지게 된다. 우선 Pelkmans(1997, pp.47-48)도 적절하게 지적했듯이 미국이나 독일의 예에서처럼 연방정부가 일방적으로 추구하고 있는 공공기능은 배제된다는 점이다. 즉 EU는 배분적 기능(시장 기능의 보완), 분배적 기능(예로 조세정책 및 사회적 이전을 통한) 및(금융·통화정책의 수행을 통한) 거시 경제적 안정 등 포괄적인 역할을 이양받지 못하고 있다. 단지 예정대로라면 1999년 1월부터 EU는 통화정책의 수행에 있어서 배타적인 권한을 갖게 된다. 또 다른 공공기능에 있어서도 경우에 따라서는, 다시 말하면 공동시장의 운영에 영향을 주는 범위 내에서는 EU와 회원국들 사이에 긴밀한 협조가 요구된다. 물론 EU가 어떤 보조적 역할을 수행하는가는 각 경우에 있어서 내용을 달리 하겠으나 그 기능은 아직까지 크게 한정될 수밖에 없다.

다음, EU의 공공 경제적 기능이 이제까지는 분리되어 왔던 회원국 시장들이 하나로 통합되는 데 따라 새로이 등장하는 과제에 그 비중이 두어질 수밖에 없는 것은 당연한 논리의 귀결이다. 한 마디로 시장통합은 회원국간 경제적 장벽을 제거하는 자유화를 의미한다. 공동체의 역할은 이러한 자유화가 EU내 국가들간 영향을 줄 때 시장개입을 하는데 있다. 따라서 크게는 세 가지 경우로 분류해 볼 수 있다. 첫째는 역내시장 통합 과정에서 등장하는 이른바 消極的 統合(negative integration)의 기능이다. 둘째는 Molle(1994, pp.18 이하) 및 Pelkmans(1997, pp.45 이하) 등 많은 저자가 지적하듯이 시장구조의 변화로 인하여 새로이 제기되는 시장실패의 경우이다. 셋째는 정책적 협조나 공동정책의 채택을 통해 시장 왜곡을 제거하는 한편 더 큰 효과를 기대할 수 있는 경우이다. 물론 이 세 가지 분류가 각각 독립적인 의미를 갖지는 않으며 상호 연관되어 있으나 설명의 편의상 이러한 구분을 택한다.

우선, 공동시장 즉 역내 자유 이동(상품, 생산요소 및 서비스)은 EU설립의 기본취지라 할 수 있고 모든 공공 경제적 기능은 여기서부터 출발한다. 또, EU의 역할은 주로 역내 이동에 있어서 장애가 되는 장벽을 제거하고 필요한 경우 규제의 集中化(centralization)를 시도하는 것이다. EU에 의한 공동 규제의 필요성이 가장 강조되는 부분이라고 할 수 있다.

SEA는 두 가지 측면에서 域內市場統合의 完結(completion of internal market integration)을 시도했다. 먼저 시장통합을 실질적으로 저해하는 구체적인 장벽(282개)을 제거하는 동시에 필요한 경우 기술표준의 예에서와 같이 유럽표준을 제정하는 작업이었다. 후자의 경우에 있어서는 국가간 상이한 표준(세부적인 기준과 관련하여)이 역내 자유이동을 제한하지 않게 하는 결정도 포함되었다. 이에 더하여 EU의 권한 역시 초국가성이라는 차원에서 보다 집중화되었다. 다시 말하여 역내시장내 자유이동과 관련한 대부분의 조치에 있어서 최고의결기관인 각료이사회가 가중투표제로 결정할 수 있는 대상이 한층 확대되었다. 극히 예외적인 경우만 만장일치가 요구되며 각료이사회는 比例性(proportionality)의 원칙에 따라 거의 전부분을 가중투표제에 의하여 필요한 조치를 취할 수 있다.

다음, 시장의 통합에 따라 등장하는 새로운 시장실패(예로 규모의 경제, 외부성, 내부성, 공공재 생산, 시장 지배적 남용 등)의 교정을 위해 EU에 의한 규제의 집중화가 요구될 수 있다. 외부불경제의 가장 대표적인 예로서 환경오염을 들 수 있다. 보조성의 원칙이 처음으로 제안된 계기가 바로 이 환경문제이며 SEA에서 최초로 다루어졌다는 점은 이미 설명한 바 있다. 시장 지배적 지위의 남용을 제한하기 위해 EU는 경쟁정책에 있어서 공동 규제를 수립하고 있다. 각 회원국이 상이한 법체계에 기초한 경쟁정책을 운영할 경우 공정경쟁이 이루어질 수 없기 때문이다.

이와 관련하여 그리고 적극적인 통합의 배경으로서 거래비용의 절약, 공동정책에 대한 신뢰도 및 공동정책에 의한 시너지 효과 등의 이익을 들 수 있다. 그 대표적인 예 중의 하나가 나중에도 볼 수 있듯이 단일의 통화정책이다. 또 다른 경우로서 McDonald and Dearden(1994, P.X XXVii 이하)은 <表 1>에서 보는 바와 같이 R&D에 대한 지출의 예를 들어 EU내 정책협조의 필요성을 설명하고 있다. A국과 B국은 시장통합에 따라 상호 밀접한 경제적 의존관계에 있다. 양국이 모두 I의 정책을 택하여 R&D지출을 한다면 그 이득은 각각 5에 해당하며 그 반대로 II를 택할 경우 보수는 각각 0에 머무른다. 그러나, A국이나 B국 중 한 국가만 R&D정책을 추진한다고 가정하면 그 국가는 상대적으로 손실

<表 1> 補助性和 政策波及效果

		B국	
		I	II
A국	I	5 , 5	-5 , 10
	II	10 , -5	0 , 0

(-5)을 보는 반면 다른 국가는 파급효과를 통하여 10의 상황을 누릴 수 있다. 따라서 이 두 국가가 R&D 정책에 있어서 적절한 협조를 함으로써 기대하는 보수를 실현할 수 있다.

2.3. 補助性 原則의 條件과 테스트

이상 EU가 공공 경제적 기능을 바탕으로 시장에 개입할 수 있는 원칙을 간단히 정리했는데 독립된 경제 주권 국가들간 경제통합이라는 특수성으로 인하여 보조성의 원칙은 여러 측면에서 제한을 받게 된다. 몇 가지 중요한 내용을 살펴보면 아래와 같다.

2.3.1 條件

일반적으로 강조되듯이 EU차원에서 規制 失敗(regulatory failure)를 사전에 방지해야 함은 물론 그 이외에도 다음과 같은 몇 가지 측면에서 보조성의 원칙이 지켜져야 한다.

하나는 EU내 會員國間(trasnational) 波及效果(spill-over effects)를 가져오는 상황에 대한 규제나 정책이 보조성의 대상이 된다는 점이다. 물론 회원국 모두에게 영향을 줄 필요는 없다 하더라도 특정 회원국에게 국한된 경제정책의 경우에 있어서는 EU 차원의 행동은 요구되지 않는다. 보조성 원칙의 취지는 근본적으로 회원국들간 서로 영향을 줄 수 있는 파급효과를 內部化(internalizing)하자는 데 있으므로 공동체 수준에서 集中化(centralization)가 필요하다.

한편, 시장통합은 자유화를 통해 진행되며 자유화는 경제적 분권화를 의미하고 따라서 규제는 최소한 불가피한 경우로 제한할 필요가 있다. 이에 더하여 투표자의 선호를 고려한다면 시장 개입은 회원국내 최하위 지방행정단위에서 이루어지는 것이 바람직하다. 그렇지 못한 경우 회원국 수준, 그리고 최종적으로 다수회원국과 관련되는 경우 EU 차원에서 시도될 수 있다. 이런 의미에서 EU의 개입은 최적상황이라고 할 수는 없으며 下位最適的(sub-optimal) 해결의 성격을 띠고 있다.

또 다른 하나는 설사 EU 차원의 행동이 가능하더라도 해당 회원국들이 시장에 개입하거나 개별적으로 정책을 수행하는 것보다 더 큰 이득을 실현할 수 있어야 한다는 점이다. 다시 말하여 EC조약이 규정한 테두리 내에서 회원국보다는 공동체가 더 효율적으로 정책을 추진할 수 있다는 조건이 추가된다. '效率性'을 충족시키기 위해서는 해당상황에 대한 정확한 정보가 필요하며 공동 규제나 정책에 대한 비용-편익 분석이 전제된다. 특히 경제적 이익과 정치적 비용에 대한 접근도 이루어져야 한다. 최종적으로 정치적 결정이 요구됨은 물론이다.

이미 지적했듯이 관련 조약들의 내용이 명확하지 않다는 점에서 앞으로 司法裁判所(Court of Justice)의 의견과 판례가 결정적인 의미를 갖게 될 것임에 틀림없다. 그 이외

에도 EU 중요기관들간 1993년 합의에 따라 집행위원회는 공동체의 행위가 보조성의 원칙에 일치했는가에 관한 보고서를 매년 의무적으로 작성해오고 있다.

2.3.2 補助性 테스트

전술한 바와 같이 유럽이사회는 버밍햄 회의에서 보조성 원칙에 관한 일반적인 지침만을 채택하였는데 같은 해(1992년) 12월에 에딘버러 회의에서는 다음과 같이 보조성 테스트를 보다 구체화했다. ① EC가 공동행동을 취할 수 있으며 이 행동이 법적 근거를 갖고 있는가, ② EC가 공동행동을 취해야 할 필요가 있는가, 이 행동이 회원국들 수준에서도 달성될 수 있는가 아니면 공동체 수준에서 더 잘 달성될 수 있는가, ③ EC가 취할 수 있는 행동이 어느 정도인가, EC는 회원국에게 가능한 한 최대의 권한을 유보하면서 최소한의 법적 행태를 활용하고 있는가 등이다[Jones(1996, pp.51-52)]. 이러한 내용들은 EU가 공동법규를 준비하는 과정에서 반드시 고려해야 할 내용이다. 집행위원회의 보고서도 바로 이러한 기준을 중심으로 작성되어야 함은 물론이다.

이와 같이 볼 때 우선 보조성의 적용대상은 회원국과 EU간 권한이 중복되는 경제부문으로 한정된다. 다시 말하여 EC조약에 의하여 명백히 공동체에게 권한이 위임된 경우(예로 농업정책이나 무역정책)나 또는 회원국의 배타적인 권한에 속하는 경우는 제외된다. 회원국과 EU간 권한이 중복되는 부문에 있어서 무엇보다도 두 가지 조건이 충족될 때 EC는 시장에 개입할 근거를 갖게 된다. 하나는 EU시장내 규모의 경제나 외부성 등으로 인하여 공동체 수준에서 협조적 개입이 비협조적(회원국 수준) 정책수행보다 더 효율적이어야 한다는 점이다. 다시 말하여 EU가 행동을 취해야 할 필요성이다. 또 다른 하나는 비례성 혹은 EC행동의 強度(intensity)문제이다. 달성하고자 하는 목표에 비례하는 정도의 EU 개입이 가능하다는 것이다. EU 차원에서 하나의 통일된 규제나 정책을 채택하기 이전에 회원국간 협력이나 조정으로 목표를 달성할 수 있는지를 검토해야 한다. 후자의 경우 회원국간 협의나 정책조정 방법을 택할 수 있다. 또는 EU가 적절한 권고를 하는 것도 한 방법이다.

만약 EU가 법규를 제정한다면 規定(regulation), 指針(directive) 또는 決定(decision) 등의 형태를 취할 수 있다. 이 경우에 있어서도 ‘指針’을 우선시하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 왜냐하면 나중에도 볼 수 있듯이 ‘規程’의 경우와는 달리 회원국으로 하여금 목표달성의 과정에서 수단의 선택에 대한 재량을 주기 때문이다.

Pelkmans(1997, p.49)는 보조성 테스트의 순서를 다음과 같이 다섯 개의 단계로 다시 정리하고 있다. ① EU와 회원국이 동시에 권한을 행사할 수 있는지를 확인해야 하고(EU

가 배타적인 권한을 갖고 있는 경우는 제외), ② 규모의 경제나 외부성 등으로 인하여 EU가 개입할 수 있는 기준을 충족시키고 있는지를 검토할 것, ③ 단순히 신뢰성 있는 협력만으로 가능한지를 확인할 것, ④ 위의 ① 및 ② 조건이 충족되고 ③이 배제될 때는 EU가 개입할 필요가 인정되며, 따라서 마지막으로 ⑤ 요구되는 조치의 수행, 감독 및 집행에 있어서 어느 정도의 권한이 EU에 또는 공동 테두리 내에서의 회원국 행동에 맡겨져야 할 것인가를 결정해야 한다.

3. 共同政策과 補助性的의 原則

3.1. 補助性和 手段

EU의 초국가성이나 보조성은 실질적인 구속력을 가질 때 그 의미가 있다. 다시 말하여 이러한 원칙이 과연 어떤 수단들에 의하여 집행될 수 있는지가 중요하다. 크게는 두 가지 내용으로 분류하여 살펴 볼 수 있다. 하나는 법적 형태이며, 또 다른 하나는 공동보조의 형태이다.

우선 'EU法規'는 구속력을 갖는 4개의 경우와 그 이외의 경우로 분류된다. 規定(regulation)은 EU가 취하는 의사결정 중 가장 강력한 효력을 갖고 있다. 直接 수행되는 法律(direct effect)로서 회원국내 어떤 입법과정이 필요 없으며 그대로 적용된다. 규정이 취해지는 부문은 주로 EU가 배타적인 권한을 갖는 공동시장 정책이나 또는 역내시장 통합 대상이다.

指針(directives) 역시 법적 구속력을 갖고 그 대상이 회원국이라는 점에서는 규정의 경우와 동일하다. 단지 지침은 직접적인 구속력을 갖고 있기는 하나 EU가 추구해야 할(일정기간 내) 법적 결과를 제시하며 이 기간내 어떻게 이 목표를 달성할 것인가 하는 방법이나 과정은 회원국의 자율에 맡기고 있다. 한 예로 동일한 가치의 일에 적합한 동일한 보수를 실현해야 한다는 지침을 들 수 있다. 一般 指針/framework directive)의 경우 역시 동일하나 단지 동일한 접근이 취해져야 한다는 조건이 더 추가된다. 決定(decision)이 취해지는 대상은 개별 회원국, 개인 또는 法的 實體(法人)이며 이 역시 직접적인 구속력을 갖는다. 특히 공동경쟁정책의 수행에 있어서 결정의 형태가 자주 이용되고 있다.

그 이외 법적인 구속력은 없으나 실질적인 영향력을 갖는 勸告(recommendations)를 들 수 있다. 이사회나 유럽의회가 채택하는 각종 決議(resolutions) 또는 意思傳達(communications), 집행위원회가 작성하는 白書 및 綠書(white and green paper), 그리고 意見(opinions)

등이 여기에 속한다.

다음 ‘共同步調의 形態’로서는 情報(information)提供, 協議(consultation), 協力(cooperation 및 coordination), 調和(harmonization), 接近(approximation) 또는 統一(unification) 등을 들 수 있다. 특히 EC의 母法이라고도 할 수 있는 로마조약은 다양하고 광범위한 경제통합의 추진을 예견하는 과정에서 각 경우에 따라 적당한 표현을 빌리고 있다. 그러나, 정확하게 이들 용어를 사용했다고 보기는 어려우며 단지 합리적인 선택에 기초했을 것이라는 생각이 든다. 여하간 강도에 있어서 이상 열거한 용어들 사이에 차이가 있음은 물론이다.

이 밖에도 EU의 역할 자체도 공동정책에 따라 다르다. EU가 단지 법규의 제정과 함께 입안을 담당하고 그 후 감독 및 평가를 하는 경우가 있는가 하면 정책집행까지를 관리하는 경우도 있다. 대부분에 있어서는 전자에 속하나 공동무역정책이나 공동농업정책에 있어서는 집행의 일부까지를 수행하고 있다.

전절에서 살펴본 대로 보조성의 원칙에 따르면 이상의 수단들을 선택하는 과정에서 가장 기본적인 원칙은 어디까지나 ‘效率性’이다. 여기서 말하는 효율성은 단지 경제적 측면 뿐만 아니라 정치적 비용(투표자의 선호 및 경제주권에 대한 제약)의 최소화까지를 포함한다. 또 동일한 효과를 가져올 수 있다면 가능한 한 구속력이 적고 또 회원국에게 덜 부담이 되는 형태가 요구된다는 점은 이미 강조한 바와 같다.

3.2. 共同政策의 性格과 補助性的의 原則

3.2.1 單一 共同政策

흔히 공동정책이라고 부르고 있기는 하나 경제부문에 따라 그 성격을 크게 달리하고 있다. 로마조약에서는 EU만이 배타적인 권한을 갖는 공동정책으로써 공동농업정책과 공동무역정책의 수립을 예정하고 있다. 그 후 마스트리히트 조약에 이르러 공동통화정책(1999년 이후)이 추가될 계획이다. 이와 같이 EU가 배타적인 권한을 갖고 있으며 회원국의 경제주권이 원칙적으로 완전히 소멸하는 경우에는 EU는 초국가적인 입장에서 정책을 수행하며 따라서 보조성의 원칙이 논의될 여지는 극히 한정되게 된다. 보조성의 원칙은 ‘조약의 목적을 수행하는 데 필요하지만 EU와 회원국간 권한이 경합되는 경우’에 주로 해당되기 때문이다.

공동무역정책에 있어서는 보조성의 원칙이 논의될 여지가 거의 없다. EU는 전통적인 관세동맹 이론에 기초하고 있다. 이에 따라 ‘한 회원국에 적절한 절차에 따라 수입된 상품은 역내에서 생산된 상품과 동일한 대우를 받는다’는 원칙이 적용된다면 貿易迂回(trade deflections)의 가능성 때문에 회원국은 독자적인 정책을 채택할 수 없다. 아직까지 완벽

하다고는 할 수 없으나 EU는 하나의 무역정책을 수행하고 있다.

공동농업정책의 경우 역시 EU가 가장 완벽한 하나의 정책을 채택하고 있다. 공동농업정책은 가격정책에 기초하고 있으며 대외적으로 可變 賦課金 制度(variable levy system)를 실시해 왔다. 따라서 EU가 채택한 ‘規定’의 많은 부분이 이 정책과 관련을 갖고 있다. 단지 UR을 계기로 가변부과금이 점차 고정관세율 체계로 통합될 예정이며 1992년의 Mac Sharry 개혁 계획에 따라 가격정책 역시 (점차 감소하는) 소득보조정책으로 바뀔 예정이다. 소득보조정책은 각 회원국내 사회정책의 일부이므로 앞으로 EU가 개입할 여지는 다소 축소될 예정이다. 그러나, 공동농업정책이 추구하는 목표를 달성하기 위해 EU의 법 제정자적 역할은 계속되며 경우에 따라 보조성의 문제가 등장할 수 있다.

1999년 EMU(경제통화동맹)의 출범과 함께 EU가 통화가치안정이라는 공동목표를 추구하기 위해 배타적인 권한을 갖게 된다. 이 통화정책을 수행하기 위해 EURO(유러)라는 단일 통화, ESCB(유럽중앙은행제도) 및 ECB(유럽중앙은행)등의 새로운 기구가 탄생할 예정이다. 따라서 이들 기관이 통화정책을 수행하기는 하나 각국내 중앙은행은 여전히 기능을 가지므로 구체적인 집행문제와 관련하여 보조성의 문제는 남는다. 또 통화정책의 감독, 행정 및 제도적 측면에서 EU(DG II)와 회원국내 재무성과의 관계에 있어서 역시 보조성의 원칙이 논의될 수 있다.

3.2.2 其他 共同政策

로마조약은 경쟁정책 및 수송정책과 관련하여 공동정책이라는 용어를 사용하고 있기는 하나 이상 설명한 정책들과는 차이가 있다. EU가 운영하는 하나의 정책이라기보다는 회원국간 관련 법·제도를 접근시킴으로써 시장왜곡을 제거하는 데 그 비중이 두어지고 있다. 특히 수송정책에 있어서는 그간의 여건 변화(예로 철도 사업의 민영화 및 도로 수송수단의 발전 등)로 인하여 EU의 개입범위는 좁아지고 있다. 경쟁정책의 경우 로마조약이 발효할 당시, 즉 1950년대말 독일만이 체계적인 경쟁법 체계를 갖고 있었다. 따라서 회원국들에게 독자적인 권한을 그대로 인정한다면 공동시장의 운영이 거의 불가능한 상태이므로 로마조약 85조 이하에서 상세한 국정이 나열되고 있다. 이러한 일반원칙을 지침으로 공정경쟁을 이룰 수 있도록 보조성의 원칙이 적용될 수 있는데 그간 EU는 指針(directives)이나 決定(decisions)을 통해 회원국간 법제적 조화나 접근을 실현해 왔다.

이미 지적했듯이 SEA와 1992년 (역내시장통합의 완결)계획에 따라 역내시장 자유화와 관련하여 EU의 보조성 원칙은 물론 각료이사회와 가중투표방식에 의한 초국가성은 한층 강화되었다. 단지 시장통합의 완결 대상인 282개 조치중 각 회원국 수준에서 해결할 수 있

는 경우는 EU의 '決定'에 의하여 실현될 수 있으므로 보조성의 원칙이 적용되지 않는다.

한편, 조세정책에 있어서는 이미 로마조약이 정책적 접근을 규정하고 있으나, 가장 진척이 뒤지고 있는 부분이기도 하다. 간접세의 경우 모든 회원국이 附加價值稅制度(VAT)를 채택하고 있으며 1992년 계획에서 단계별 세율조정을 시도했다. 반면, 특히 직접세의 경우 각국간 경제철학의 차이 이외에도 정치·사회적 여건의 격차로 인하여 법·제도적 접근이 지연되고 있다. 보조성의 원칙이 강조되는 대상이라고도 할 수 있다.

전절에서 설명했으나 규모 및 외부 효과로 인하여 EU차원의 개입이 가장 요구되는 주요 대상이 환경정책 그리고 R&D정책을 포함하는 산업정책이다. 특히 보조성의 원칙이 대두된 계기도 바로 환경문제와 관련을 갖고 있으며 SEA에서는 마스트리히트 조약보다도 EU의 권한을 더 확대하고 있다. 산업정책에 있어서는 각국간 입장의 차이로 인해 공동정책의 수립이 어려운 반면 관심의 대상은 공동 R&D정책에 모아지고 있다. EU는 독자적인 예산으로 R&D정책을 수행하는 경우와 대단위 사업별로 회원국내 기업 및 연구소간 협업을 주선하는 경우가 있다. 예산계약으로 인하여 전자가 크게 활기를 띠지 못하는 반면 후자의 경우 상당히 성공을 거두고 있다. 잘 알려진 ESPRIT도 1982년 출발한 이후 최근에는 總體的 프로그램(Framework Programme)에 포함되어 다년간 사업으로 이어지고 있다. 초국가성에 반대하는 영국도 R&D정책에 있어서는 보조성의 원칙이 강화되어야 한다고 적극적인 입장을 취하고 있다(Barnes and Barnes(1995, pp. 256-257)).

지역정책 및 사회정책은 회원국의 확대나 유럽내 실업률 증가에 따라 점차 큰 관심을 모으고 있다. 지역격차의 해소 및 고용확대가 수반되지 않고서는 공동시장의 원활한 운영을 기대할 수 없기 때문이다. 특히 시장통합이 심화될수록 사회정책에 있어서 보다 밀접한 접근이 없이는 공정경쟁 여건을 형성할 수 없다는 입장이 지배적이다. 이미 로마조약이 유럽사회기금의 설립을 규정했고, SEA채택과 함께 단일시장 형성의 조건으로서 사회정책이 제일 중요한 의제로 부각되었다. 1989년 社會憲章(Social Charter)이 채택되었으며 마스트리히트 조약에서는 사회정책과 관련된 조항들이 크게 보완됨으로서 로마조약에 의한 EEC라는 명칭은 EC로 바뀌었다. 암스테르담 조약은 노동안전 및 고용 등 사회정책에 있어서 회원국간 조화와 접근을 한층 강조하고 있다.

이와 같이 볼 때 사회정책에 있어서는 앞으로 보조성 원칙의 문제가 한층 확대될 전망이다. 노동에 대한 보수, 노동시장, 고용조건, 사회보장제도 및 직업훈련 등에 있어서의 격차는 공동노동시장의 운영에 차질을 가져올 수 있기 때문이다. 또 프랑스가 주장하듯이 고용 안정 및 확대라는 과제 역시 EU내 공동사회정책의 필요성을 강조하는 부분이기도

하다. 사회정책에 있어서는 구속력 있는 EC법규의 제정과 함께 각료이사회내 가중투표제의 확대, 그리고 회원국간 단순한 협력보다는 정책 조화나 접근 내지는 통일이 요구된다.

3.3. 意思決定體系

3.3.1 一般原則

원래 로마조약에 따르면 EC법규의 채택은 집행위원회의 제안이 있어야만 가능하며 각료이사회가 전술한 의사결정방식에 의하여 최종결정권을 행사한다. 마스트리히트 조약에 이르러 유럽의회도 제안발의권을 갖게 되었다.

집행위원회의 발의로부터 각료이사회가 결정하기까지 초기에는 協議節次(Consultation procedure)만이 있었으나 SEA 및 마스트리히트 조약은 共同協力節次(Co-operation procedure), 共同決定節次(Co-decision procedure) 및 同意節次(Assent procedure)를 추가했다. 이러한 절차들의 추가는 무엇보다도 유럽의회의 권한을 확대함으로써 유럽내 민주적 의사결정체제를 강화하는 데 그 취지가 있다.

일반적인 의사결정과정을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

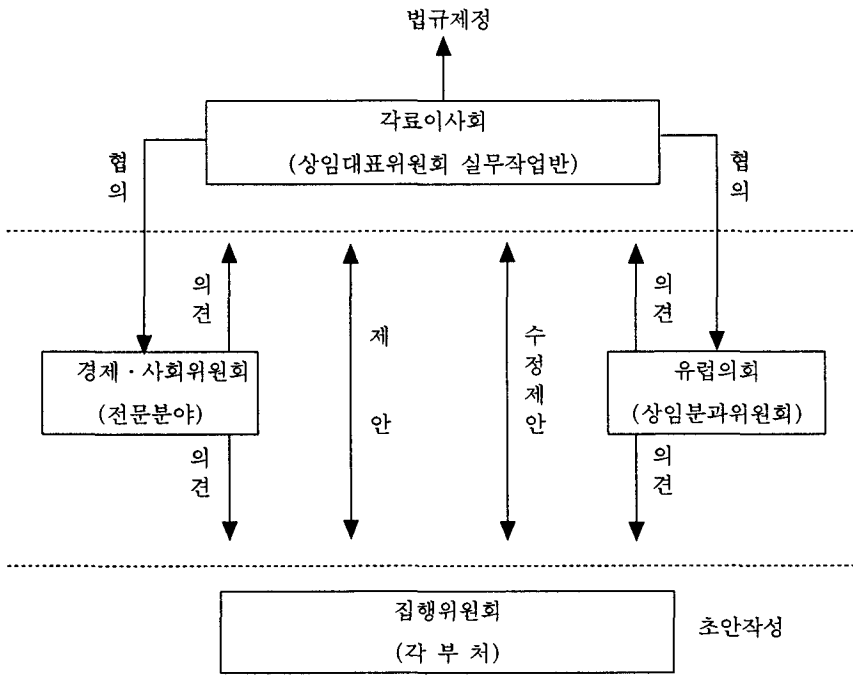
3.3.2 相異한 節次

각료이사회가 이미 설명한 규정, 지침 및 결정을 취하는 상이한 절차는 다음과 같다.

첫째, 단순한 협의절차에 있어서는 <그림 1>에서 보는 바와 같다. 우선 집행위원회는 회원국 정부부처 및 기타 관련기구들과의 토의를 거친 후 법규초안을 작성하고 구체적인 제안을 官報(official journal)에 게재한다. 다음 각료이사회는 이 제안을 기초로 유럽의회(이 때 수정안을 제출할 수 있다) 및 經濟·社會委員會(ECOSOC)의 의견을 들어야 한다. 수정안은 다시 집행위원회에 돌아오고 집행위원회는 당초의 제안을 수정한 후 새로운 제안을 유럽의회, 경제·사회위원회 및 지역위원회에 조회한다. 각료이사회는 집행위원회가 제출한 최종 제안에 검토의견을 첨부하여 常任代表委員會(COREPER)에 전달한다. 후자로부터 되돌려 받은 최종 제안에 대하여 각료이사회는 거부권을 행사하든가(이 경우 동 제안은 폐기되거나 아니면 집행위원회는 당초제안과는 다른 내용을 준비할 수 있다. 이 때 이 절차는 되풀이하게 된다) 또는 이를 채택함으로써 그 내용은 관보에 게재된다.

둘째, SEA가 새로이 도입한 공동협력절차는 유럽의회의 권한을 확대하여 다수결 투표를 허용하고 있다. 그 대상부문은 주로 역내시장통합(공동시장의 설립), 사회정책, 紐帶政策(Cohesion policy) 및 공동 R&D정책 등이다.

동 절차에 따르면 집행위원회가 제안을 발의하여 관련기관들의 의견을 조회한 후 이를 수용하여 각료이사회에 제출하는 과정까지는 단순협의절차의 경우와 동일하다. 그러나 공



<그림 1> EU의 一般의인 意思決定

동협력절차는 일단 각료이사회가 이 제안을 접수한 후 절대다수의 찬성을 얻지 못할 경우 가중투표제에 의하여 결정할 것을 요구하고 있다.

다음, 유럽의회는 각료이사회 의안 제출에 따라 두 번째 심사할 권한을 갖는다. 이때 유럽의회는 ① 동 제안에 동의하든가 (이 경우 각료이사회는 최종결정을 취한다), ② 회답을 안하거나 (이 경우 각료이사회는 자율적인 결정권을 갖는다) 아니면 ③ 다수결 원칙에 의하여 수정안을 제시할 수 있다. ③의 경우 각료이사회는 가중투표제로 동 수정안을 받아들이거나 아니면 만장일치제로 또 다른 수정안을 채택할 수 있다. 만약 유럽의회가 각료이사회 의 제안을 절대다수로 부결하는 경우 각료이사회는 만장일치로 자체의 제안을 의결할 수 있다. 이때 이 제안은 관보에 게재된다.

셋째, 마스트리히트 조약에 의해 도입된 공동결정절차는 유럽의회 의 3차례에 걸친 검토와 함께 부결권을 허용하고 있다. 절차가 복잡하므로 자세한 설명은 생략하겠으며 특이한 것은 仲裁委員會(Conciliation Committee)가 설치된다는 점이다. 동 중재위원회는 사안에 따른 限時기관으로서 각료이사회와 유럽의회에서 동수로 선발되는 위원들로 구성되는데 유럽의회가 관련 제안을 부결하거나, 또는 각료이사회가 유럽의회 의 수정안을 부결할 경

우 소집된다. 공동결정절차는 공동협력절차보다 한층 복잡할 뿐만 아니라 유럽의회의 권한을 강화하고 있다.

넷째, 同意節次(Assent procedure)는 주로 EU가 역외지역과 체결하는 국제협약 및 국제협정에 적용되어 왔으나 마스트리히트 조약은 역내 構造基金(structural funds)이나 자유이동 등의 경우로 확대하고 있다. 이 역시 유럽의회의 권한 확대를 그 취지로 하고 있는데 그 내용은 최종결정과정에서 동 의회의 동의를 요구하는 것이다.

4. 맺는 말

EU의 초국가성은 다양한 의미로 해석될 수도 있으나 가장 핵심적인 의미는 회원국의 경제 주권에 제약을 가져온다는 데 있다. EU가 회원국을 대신하여 공공경제적 기능을 수행하거나 아니면 이들간 공동으로 이 기능을 수행해야 된다. 경제·시장 통합이라는 EU의 속성상 심화와 영역확대는 꾸준히 진행되고 21세기초에 이르러 회원국의 많은 경제정책이 EU로 이전될 전망이다. 이러한 의미에서 1999년 EMU의 출범은 하나의 분수령을 이룰 수도 있다.

물론 회원국의 '經濟主權에 대한 愛着'은 초국가성을 바탕으로 한 경제통합의 추진과정에서 가장 심각한 걸림돌로 작용하고 있다. 특히 영국을 비롯한 일부 북유럽제국의 입장은 이를 단적으로 대변해 주고 있다. 그러나 이미 EU의 초국적 경제통합은 돌이킬 수 없는 단계에 이르렀다. 또 시장통합을 통하여 이득을 실현할 수 있는 한 통합의 심화와 확대는 여건에 따라 그 속도에는 변화가 있을지언정 큰 흐름은 지속할 것으로 믿는다.

EU의 초국가성과 관련하여 '補助性的 原則'은 공동체와 회원국간 권한 배분을 말해주는 척도와 같은 의미를 갖는다. 일단 보조성의 원칙이 적용되는 부문이 정해지면 기득권 원칙에 따라 공동체가 계속해서 권한을 행사하게 되고 이러한 관행은 통합의 심화와 함께 다른 부문으로 확대를 거듭한다. 문제는 보조성의 원칙에 근거하여 그 대상을 어떻게 확대하느냐에 있다. 보조성 원칙에 대한 해석은 경제학적인 그리고 법적인 측면에서 동시에 이루어져야 하지만 결국 정치적인 결정에 의존할 수밖에 없다.

마스트리히트 조약이 단적으로 대변하고 있듯이 EU가 추구하고 있는 경제통합은 경제 이외의 다른 분야에 있어서 회원국들간 정책 조정 및 접근이 병행하지 않고서는 더 이상 발전을 기대하기 어려운 단계에 이르렀다. 두 가지 측면에서 접근해 볼 수 있다. 하나는 사회정책과 같이 경제정책과 직결되거나 그 연장이라고 할 수 있는 분야로서 보조성의

원칙이 동일하게 요구되는 경우이다. 이들 분야는 앞으로 경제통합의 진전에 따라 점차 그 대상이 새로이 등장할 전망이다. 암스테르담 조약의 조인은 그 대표적인 예이다. 또 다른 하나는 경제 및 사회 정책 이외의 분야에 있어서 회원국들간 협력이나 정책조정이 뒷받침되어야 한다는 점이다. 정치, 외교, 안보, 방위 및 문화 등이 그 대상이다. 아직까지 엄밀한 의미에서 공동정책을 논하기는 이르며 또 보조성의 원칙이 적용될 수 있는 경우도 극히 한정될 수밖에 없다. 이러한 전망이 비록 중장기적인 성격을 띠고 있기는 하지만 경제분야만을 독립적으로 생각할 수 없다는 점은 받아들여야 한다고 본다.

한편, 이상 전개한 논리에 따라 EU가 한 국가의 경우와 마찬가지로 경제 전부분에 걸쳐 결국은 하나의 정책을 실시해야 된다는 의미는 결코 아니다. 경제적 자유화가 지배적 추세로 등장하고 있을 뿐만 아니라 보조성의 원칙 역시 어디까지나 경제적 분권화를 전제로 해야 하기 때문이다. 더구나 EU는 공공경제적 기능과 관련하여 극히 예외적인 재정 지출 수단만을 갖고 있으며 주로 규제에 의존하고 있다.

끝으로 EU의 초국가성이나 보조성의 원칙이 어떤 방향으로 발전할 것인가에 있어서 관건은 '投票者의 選好'라는 점을 강조하고 싶다. 다시 말하여 EU시민의 의사가 반영될 수 있는 민주적 의사결정체계가 확립되어야 한다. 유럽의회의 권한, 역할 및 기능이 극히 제한되어 있는 한 초국가성의 전망을 가늠하기는 쉽지 않다. EU의 이러한 民主主義的 缺陷(democratic deficit)이 개선될 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다. EU가 特有의(sui generis)발전 방향을 개척해 나가기 위한 조건도 여기에 달려 있다고 믿는다.

서울대학교 經濟學部 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: (02)880-6387

팩시: (02)888-4454

參 考 文 獻

김세원(1997): “유럽경제통합과 의사결정메커니즘,” 『비교경제체제론』, 韓國比較經濟學會 編, 박영사, 534-570.

Arts, M., and N. Lee(1994): *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, U.K..

- Barnes I., and P.M. Barnes(1995): *The Enlarged European Union*, Longman, U.K..
- Dinan, D.(1994): *Ever Closer Union? The European Union Series*, The Mac Millan, London.
- European Commission(1992a): SEC(29)1990: *The Principle of Subsidiarity*, 27 OCT.
- _____ (1992b): *Treaty on European Union*, Brussels.
- _____ (1992c): "Presidency Conclusions," EC Bulletin, 10-1992.
- _____ (1993): *Report on the 'adaptation of the Community legislation to the subsidiarity principle'*, COM(93) Final p.2
- European Parliament(1992): *Maastricht : The Position of the EP*, Luxembourg.
- Jones, R.A.(1996): *The Politics and Economics of the European Union*, Edward Elgar University Press, Cambridge, U.K..
- Mc Cormick, J.(1996): *The European Union*, Westview Press. USA.
- McDonald, F. and S. Dearden(eds.)(1994): *European Economic Integration*, Longman, U.K..
- Molle, W.(1994): *The Economics of European Integration, Theory, Practice, Policy*, Dartmouth, U.S.A..
- Monnet, J.(1978): *Memoirs*, Garden City, New York.
- Pelkmans, J.(1997): *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Netherlands Open University, Longman, New York.
- Roney, A.(1995): *EC/EU Fact Book, London of Chamber, Commerce and Industry*, Kogan page, U.K..