

EC의 經濟統合 體系

金 世 源

이 글은 EC에 의한 경제통합의 추진이 로마조약, 단일유럽 의정서(SEA), 마스트리트 조약 및 암스테르담 조약을 거치면서 어떻게 전개되고 있는지를 살피고 있다. 경제통합은 하나의 동태적인 과정이며, 이들 조약은 경제통합의 방향을 제시하는 일종의 헌법과도 같은 성격을 띠고 있다. EC의 경험은 史上 최초의 선례이며, '深化'와 '領域擴張'이라는 특유의 공동체적 접근을 통하여 통합의 목표를 달성하려고 시도하고 있다. 국경 없는 역내 단일시장의 형성, 정책 접근 또는 공동정책의 수립, 經濟通貨同盟(EMU)의 출범은 목표 달성의 기본 수단들이다.

경제통합의 추진 과정에서 EC가 당면한 가장 중요한 과제의 하나는 회원국과 공동체 간의 권한 배분이다. 통합이 심화와 영역확장을 거듭할수록 회원국의 통합 관련 경제주권은 불가피하게 공동체로 이전된다. 이 과정에서도 역시 공동체적 접근이 적용되며, 통합과 관련된 부문이 확대됨에 따라 회원국간에 접근이 이루어져야 할 대상(정책 및 제도)이 늘어날 수밖에 없고 EC의 의사결정 메커니즘은 더욱 복잡해진다.

이 글에서는 각 조약별로 추구하는 목표, 정책 수단 및 접근 방식 등을 차례로 살피고자 한다. 초기 로마조약에서부터 최근 암스테르담 조약에 이르기까지 많은 변화가 있었음을 볼 수 있다. 이는 그 동안의 역내외적 변화와 함께 회원국수의 확대를 반영하는 것이다.

1. 머리글

슈만 宣言(Schuman Declaration, 1950. 5. 9.)은 유럽 통합의 시발이라고 할 수 있다. 여기에 기초하여 ECSC(유럽 석탄강철공동체)가 설립되었으며(1952), 비록 석탄과 강철에 국한되기는 하나 史上 최초로 공동시장이라는 개념이 탄생하였다.

유럽 통합의 추진은 역사적 산물이며 그 핵심을 이루는 것이 회원국간의 경제통합이다. 슈만 선언이 있는 후, 유럽 연방주의자들은 정치·군사적 측면에서 통합의 추진을 시도했으나 실패로 끝났다. 따라서 EEC의 설립(1958)은 기능주의적 접근을 통하여 장기적으로는 유럽통합의 첫단계를 마련하자는 데 그 취지가 있었고, 일종의 新機能主義的(neo-functional approach) 접근이라고도 할 수 있다. 1958년부터 발효하기 시작한 두 개의 로마조약은 EEC와 함께 EURATOM(유럽 原子에너지 共同體, 일명 European Atomic Energy Community, EAEC라고도 함)을 설립하였다. EEC는 석탄, 강철 및 핵 에너지를

제외한 모든 경제 부문을 그 통합 대상으로 하고 있다.

EEC는 12년간의 과도기간(1958-1969)에 공동시장을 실현할 예정이었으나, 1970년대 까지도 실질적인 내용에서 큰 진전을 보지 못하였다. 1987년부터 발효한 단일유럽의정서 (Single European Act: SEA)는 경제적 측면에서는 주로 역내 시장통합의 완결,⁽¹⁾ 그리고 경제 통화 통합과 필요한 수단의 마련을 내용으로 한다. 이때, EEC 조약(로마조약)은 처음으로 개정되었는데, 그 취지는 당초 로마조약에서 전망할 수 없었던 상황 변화는 물론 경제통합의 진전에 따라 필요해진 통합 영역의 확대를 반영하는 데 있었다.

다음 1993년 11월부터 발효한 마스트리히트 조약(혹은 EU 조약, Treaty on European Union)은 EEC 조약을 대폭 개정했는데, 그 핵심은 잘 알려진 대로 經濟通貨同盟 (Economic and Monetary Union: EMU)의 실현이다. 1999년부터 유러(Euro)라는 단일통화의 창출과 함께 EU차원의 단일통화정책을 뒷받침하기 위한 기구와 수단들에 관한 내용이 로마조약에 개정의 형태로 새로 삽입되었다. 또한 동 조약은 EEC 조약에 명시된 경제 통합의 목표들도 현대적 표현으로 수정했을 뿐만 아니라 새로운 중요 원칙이 도입되었으며 통합 대상의 영역도 크게 확대되었다.

마스트리히트 조약은 EEC 조약의 개정과 함께 그 명칭도 EC(European Community)로 바꾸었다. 단순히 경제부문뿐만 아니라 사회정책을 비롯하여 비경제 분야에서도 회원국간 조정 또는 접근이 새로 추가되었기 때문이다. 이 글에서 대상으로 하고 있는 것은 경제통합이며 이하에서는 EC라는 명칭을 사용하고자 한다.

한편 마스트리히트 조약은 암스테르담 조약에 의하여 또 한 차례 개정되었다. 고용, 임금을 포함하여 폭넓게 경제 사회 정책이 또다시 추가되었음은 물론 외교, 안보, 내무 및 법무 등으로 정책적 접근의 대상이 더욱 확대되었다. 암스테르담 조약은 1997년 10월 회원국 정부에 의하여 조인되었으나 아직 비준 과정을 마치지 못했다. 여기서는 이 조약도 검토의 대상에 포함시키고자 한다.

이 글의 취지는 EC에 의하여 어떻게 회원국간에 통합이 추진되고 있는지를 체계적으로 살피는 것이다. 여러 가지 접근이 가능하겠으나, 여기서는 위에 기술한 여러 조약들을 순차적으로 정리함으로써 경제통합의 발전 과정과 EC 특유의 접근을 설명, 분석하고자 한다.

(1) 역내시장통합의 완결계획의 공식 명칭은 “域內市場統合에 관한 執行委員會의 白書”(European Commission, White Paper, Completing the Internal Market)이지만 이외에도 단일유럽시장 (Single European Market: SEM), 域內市場 (Internal Market), 1992년 프로그램 등과 같이 다양하게 불린다. 이 글에서는 “1992년 계획”이라는 명칭을 사용코자 한다.

2. 共同體的 接近: 深化와 擴張

EC는 史上 최초로 주권 국가들간 합의에 의한 경제통합을 시도하고 있다. 경제통합이라는 용어에서 보여지듯이 각국은 이제까지 누리오던 경제주권에 제약을 받게 되고 대신 새로이 설립된 독립된 실체(EC의 경우, “共同體”)와 공동으로 공공 경제적 기능을 수행하게 된다. 이와 같이 선례가 없기 때문에 EC는 일찍이 찾아볼 수 없는 特有的(*sui generis*) 접근 방식을 택하고 있으며 따라서 통합 과정에서 생소한 新造語들도 많이 도입되고 있다.

경제통합의 추진과 관련하여 가장 관심을 모으는 민감한 주제는 회원국과 EC간의 공공 경제적 권한의 배분 문제이다. 로마조약만 살펴보더라도, 각 경제 부문에서 이들간 (EC와 회원국간) 행사할 수 있는 권한 배분은 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 공동 농업정책이나 공동 무역정책 등의 경우에는 공동체가 배타적으로 정책 수행의 권한을 갖는가 하면, 그 이외에서는 회원국간 정책적 협력, 조정, 조화 및 접근이 요구된다. 후자의 경우에도 회원국이 주권을 행사할 수 있다고는 하지만 완전히 독립적인 것은 결코 아니다. 전자와 같이 공동정책이라도 강도에 차이가 있음은 물론이거니와, 절차적으로는 EC가 단독으로 수행하는 경우도 있고, 필요한 법규만을 제정한 후 구체적인 수행은 이 법규의 테두리 내에서 각 회원국에 맡겨지는 경우도 허다하다.

EU의 발전 과정은 深化(*deepening*)와 (領域)擴張(*widening*)이라는 두 마디로 요약할 수 있다. 전자는 일단 공동체적 수준에서 특정 부문의 통합에 대한 결정이 취해지면 단계별로 하나의 시장을 이룩하도록 보완해 나가는 작업을 의미하며, 후자는 이러한 결정의 취지에 따라 해당 부문의 통합이 보다 완벽하게 작동할 수 있도록 관련 부문으로 그 대상을 점차 확대해 나가는 과정을 의미한다. 상품시장의 자유화를 예로 든다면, 유럽 차원의 표준화나 회원국간 상호 인증의 문제는 전자에 속하며, 조세정책 특히 회원국이 실시하고 있는 간접세의 접근·통일은 ‘擴張’의 전형적인 예이다. 이러한 두 가지 보완적 시도가 수반되지 않는다면, 역내 상품시장의 통합이 완전하게 이루어질 수 없을 것이다.

EEC 조약(로마조약)은 일종의 헌법과도 같은 성격을 띠고 있으며 보통 包括 條約(*treaty 'cadre'*)이라고 불린다. 몇몇 부문을 제외하고는 통합 대상 부문에 따라 추진 방향 및 내용, 방법 그리고 동원되는 수단들을 暗示的으로(*implicitly*) 열거하고 있는 까닭이다. 로마조약을 체결할 당시에 공동 시장을 추구한다는 목표는 분명히 설정되었으나, 수

많은 경제 부문에 있어서 시장 통합을 어떻게 실현해야 하는지 정확히 예측하기는 불가능했다. 특정 부문에 있어서 통합의 일정표를 수립한다 하더라도 다른 부문과의 균형을 고려하지 않으면 안되었고 특히 域內外的 여건 변화를 예측한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 따라서 데카르트式的(cartésian) 단계별 추진과 함께 英美식의 實利主義的(pragmatist) 접근도 동시에 추가함으로써 여건의 전개를 반영하였다. 초기 EC의 업적을 보면 일반적인 내용을 많이 포함하고 있었으며 점차 통합을 거듭함에 따라 明示的(explicit)이고도 구체적인 결정으로 대체되었다는 사실이 이러한 복합적 접근을 대변하고 있다.

EC는 경제부문에 국한하더라도 아직까지 하나의 연방국가를 이룩하기에는 요원하지만 그렇다고 단순한 국제협력기구와는 결코 비교될 수가 없다. EC는 한 국가의 경우와 같이 일반적인 차원에서 (자원)배분, (소득)재분배 또는 거시경제적 안정과 같은 공공 경제적 기능을 직접 수행하지는 않는다. 그러나 EC가 추구하고 있는 정책적 목표와 동원할 수 있는 수단들은 극히 제한적으로 그리고 간접적으로 이러한 공공 경제적 기능에 영향을 주고 있다. 또한 관세동맹이나 공동 농업정책은 물론 1999년부터 실현되는 EMU의 예에서도 볼 수 있듯이 통합이 진전될수록 EC가 회원국을 대신하여 배타적으로 수행할 수 있는 공공기능의 영역은 점진적으로 확대되고 있다.

EC의 핵심은 어디까지나 하나의 통합된 大시장을 이룩하는 것이다. 공동시장을 실현하는 과정에서 가장 중요한 정책수단은 회원국간에 경제적 장벽을 제거하는 이른바 消極的 統合(negative integration)이다. 이에 따라 로마조약은 회원국 사이에 상품 및 생산요소 이동의 자유화를 실현하는 데 역점을 두었다. 그러나 로마조약이, 상세한 규정을 갖고 있는 관세 및 非관세 장벽의 철폐나 無差別 原則(non-discrimination principle)만으로는 한 국가내에서와 같은 실질적인 자유화를 실현할 수 없었다. 積極的인 統合 接近(positive integration approach)이 요구되는 것은 바로 이 때문이다. 적극적 통합 접근은 회원국 사이에 상이한 관행, 규제, 정책이나 제도가 유지될 때 초래되는 市場歪曲(market distortions)을 제거하기 위해서도 필수적이다.

EC가 갖고 있는 정책 수단에는 自由化(liberalization) 이외에도 規制(regulation), 共同政策(common policies) 및 財政支援(subsidies) 등이 있다. 회원국이 실시하고 있는 상이한 규제들 중에서 일부는 공동시장의 운영을 위하여 필요한 경우 EC에 의한 공동규제로 대체해야 하는데, 그 내용은 소극적 또는 적극적 통합이 될 수 있다. 域內 자유화의 취지에 어긋나는 규제는 철폐되어야겠지만, 보건이나 환경 보호 등을 취지로 규제가 필요한

경우에는 공동으로 적용할 수 있는 기준을 설정하지 않으면 안된다. 한편 공동정책은 같은 용어가 사용된다 하더라도 부문에 따라 그 내용이 크게 다르다. EC 차원에서 단순히 지원, 보조, 보완해 주는 경우로부터 공동체가 배타적으로 단일공동정책을 추구하고 있는 경우에 이르기까지 매우 다양하다. 세부적으로 일반정책(지역정책, 경쟁정책, 환경정책 등), 부문별 정책(에너지정책, R&D정책, 수송정책, 산업정책 등) 및 공동정책(경제 통화정책, 농업정책, 무역정책 등)으로 분류될 수 있다. 끝으로 EC는 자체의 공동예산을 통하여 또는 공동정책의 테두리 내에서 회원국을 통하여 域內 해당 기관이나 기업에 재정 지원을 제공하고 있다. 전자(자체 예산에 의한 지원)의 예로써 지역개발, 농업 보호, 사회 정책, 중소기업 육성, 저소득국 재정 지원 및 과학기술 개발 등과 관련된 각종 기금이나 프로그램의 운영을 들 수 있다.

이러한 기능이나 활동을 수행할 수 있으려면 EC는 적절한 권한을 갖고 있어야 한다. 그 내용을 살펴보면 공동체가 직접 집행하는 경우, 회원국을 통하여 간접적으로 필요한 조치를 요구하는 경우, 별도로 해당 업무를 위임받은 EC 기관들을 이용하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 이러한 EC의 권한을 뒷받침하는 수단은 EC 법규이다. EC가 채택하는 法規들 중에서 구속력을 갖고 있는 경우는 規程(regulation), 指針(directive) 및 決定(decision)이며 그 대상에 따라 회원국 정부, 기업 또는 개인 등은 이들 法規의 내용을 집행할 의무를 진다[金世源(1997b, p. 297 이하)].

거의 50년에 걸쳐 경제통합을 추진해 오는 과정에서 EC는 다양한 기구 체계를 갖게 되었는데 그 중 핵심기관은 閣僚理事會(Council of Ministers), 執行委員會(Commission), 유럽議會(European Parliament) 및 司法裁判所(Court of Justice)이다. 이들 기관은 EC에 의한 경제통합을 수행하는 임무를 갖고 있다. 우선 각료이사회는 순수한 의결기관인 반면, 집행위원회는 의결 내용을 수행하는 권한과 함께 주어진 권한의 테두리 내에서 EC 법규를 채택할 수 있다. 유럽 의회의 경우 초기에는 주로 자문의 역할을 담당했으나 점차 그 권한이 확대되어 암스테르담 조약에 이르러서는 각료이사회와 더불어 EC의 의사결정에 참여하는 경우가 크게 확대되었다. 따라서 EC는 대부분의 의사결정에 있어서 상당히 복잡한 절차를 갖게 되었다. 그밖에 사법재판소의 기능은 EC 관련 조약들을 비롯하여 모든 법규들이 준수되도록 판결을 내리는 것이다[金世源(1997b, p. 542 이하)].

이미 지적했듯이 EC에 의한 경제통합 과정에서 제기되는 가장 민감한 문제는 회원국과 공동체 사이의 권한 배분의 기준이다. 물론 통합이 진전될수록 회원국의 경제주권이 점차 공동체로 이전되는 것은 불가피하다. 그러나 그 과정에서 적용되는 EC 관련 조약들은 많

은 경우 분명하고도 명료한 기준을 제시하지 못하고 있다. 대부분의 경제정책에 있어서는 물론이거니와 단일공동정책에 있어서도 관련 조약은 때로는 원칙만을 규정하고 있으며 그 수행과정에서의 권한 배분이 불분명한 경우가 허다하다. 이러한 분쟁의 소지를 보완하기 위하여 로마조약 이후의 개정된 조약들에서는 補助性的의 원칙(principle of subsidiarity), 比例性(proportionality) 및 共同體 既存 領域(acquis communautaire) 등과 같은 용어들이 등장하고 있다. 이들은 다같이 관련 조약의 조문들이 애매한 경우 공동체와 회원국간에 권한 배분을 구분하는 데 도움을 줄 수 있는 원칙들이다[金世源(1997b)]. 여기서 상세한 설명은 피하겠으나 이들 용어 자체도 논란의 대상이 되고 있다는 점을 지적해 둔다.

3. 로마 條約(EEC)의 體系

1958년부터 발효한 로마조약은 EC에 의한 경제통합의 추진과 관련하여 기본이 되는 일종의 헌법과도 같은 성격을 갖는다. 그 후 몇 차례에 걸쳐 이 조약이 수정·보완되기는 했지만 중요한 골격은 그대로 유지되고 있다. 248개 조문으로 구성된 동 조약은 몇 개 부분을 제외하고는 대부분의 경우에 있어서 통합과 관련하여 추진 일정 및 방향 등의 일반적인 내용을 담고 있다. 이는 상술한 바와 같이 로마조약 체결 당사자들이 통합의 전개를 보아가며 그리고 대내외적 상황 변화를 고려하면서 점차 심화와 영역확장을 시도하겠다는 의도를 갖고 있었기 때문으로 풀이된다.

ECSC의 탄생과 함께 공동시장이라는 개념이 최초로 등장하기는 했으나 그 대상이 두 개의 부문으로 제한되었다. 무엇보다도 이 기구 자체가 유럽내 평화와 안정의 유지라는 정치적 목적도 동시에 갖고 있었기 때문에 회원국내 두 개 부문을 초국가적 기관에 의하여 “共同 管理”한다는 다소 시장 介入主義的(dirigist)인 느낌을 준다. 반면 로마조약은 공동시장의 개념을 발전시킨 경제동맹이라는 새로운 개념을 도입하였고 그 대상도 모든 경제부문에 확대하였다. 또 시대적 여건 변화의 반영이기도 하겠으나, 로마조약은 묵시적으로 시장 메커니즘에 기초한 시장통합의 추진과 함께 회원국간 균형을 전제로 한 소득 증대를 지향한다. 이런 전제는 통합의 추진 과정에서 더욱 두드러지게 나타나며, 후속 조약들에서도 재확인되고 있다.

3.1. 目標

로마조약 제2조는 4개의 경제 목표와 1개의 정치 목표를 명시하고 있다. 경제 목표로는 ① 조화로운 경제활동의 증진, ② 지속적이고도 균형 있는 확장, ③ 안정의 제고, ④

생활 수준의 가속적인 향상 등이 있으며, 정치 목표로는 회원국간 보다 밀접한 관계의 유지가 열거되고 있다. 경제적인 측면의 목표들은 당시 고성장의 지속이라는 시대적 상황을 반영하고 있는데, 목표에 따라 충분한 수단이 뒷받침되지 못하는 일면, 목표 자체가 애매한 경우도 적지 않다.

우선 “공동체내 경제활동의 調和로운 發展을 增進시킨다”는 목표는 “持續的이고도 均衡 있는 擴張”과 서로 상충할 수 있을 뿐만 아니라, 이를 추구할 적절한 수단도 마련되지 못했다. 지속적인 성장의 추구는 회원국간에 또는 회원국 내에서 조화롭고 균형 있는 성장과 양립하기 어려운 측면이 있다. 경제를 운영하기에 따라서는 형평과 효율을 동시에 추구할 수도 있다고 하지만 현실적으로는 결코 용이하지 않다. 물론 당시에는 정책수단을 포함하는 경제운영이 거의 전부 회원국 정부의 권한에 속했고, EC에게 주어진 재량의 폭이 극히 제한되었다는 점에서 이러한 표현(목표)들은 어떤 의미에서 조약 체결 당사자들간에 이루어진 정치적인 타협의 소산이라고 할 수도 있다. 공동체내 지역간 균형 성장 즉 소득 수준의 수렴을 위한 구체적인 노력으로서 로마조약은 유럽 投資銀行(European Investment Bank: EIB) 및 유럽 社會基金(European Social Fund: ESF)의 설립을 규정하고 있으나 초기에는 그 규모나 기능이 크게 제한되었다. 유럽 차원의 사회정책이나 공동농업 정책과 같은 정책적 조정 혹은 공동정책의 수립도 간접적으로는 저소득 계층에 대한 지원과 관련을 갖는다. 여하간 지역정책을 포함하여 EC내 지역간 격차의 해소를 위한 노력은 1970년대 이후로 미루어졌고 특히 단일유럽의정서(SEA), 마스트리히트 조약 및 암스테르담 조약을 거치면서 유럽 차원의 노동보호, 임금, 고용, 사회보장 정책을 비롯한 사회 정책이나 지역 정책이 크게 보완되었다.

한편 로마조약은 거시경제적 측면에서 안정을 강조하고 있다. 조약이 출범할 당시만 보면, 국제통화제도는 조정가능 고정환율제와 금-달러 본위를 내용으로 하는 브레튼 우즈체제로 운영되었다. 따라서 회원국간 환율 조정은 원칙적으로 정책적 접근에서 제외되었다. 로마조약은 경기 변동, 환율 및 국제수지 등에 共同 關心(common concern)을 갖고 政策的 協調(제103-109조)를 강화하는 한편 필요한 경우 각료이사회는 만장 일치로 적절한 조치를 채택할 수 있다고 규정하고 있다(제103조). 이러한 목적을 수행하기 위하여 通貨委員會(Monetary Committee)가 설치되었는데, 그 기능은 단지 자문 역할을 하는 것이었다. 이처럼 로마조약 출범 초기에는 거시·통화정책은 단순한 협력의 대상에 지나지 않았으나, 이후 1970년대에 와서 브레튼 우즈체제가 붕괴되면서 사정이 달라졌다. 나중에 살펴 보겠지만, 마스트리히트 조약에서 통화 정책은 EMU의 수립과 함께 EC가 배타적으로 수

행하는 공동정책으로 발전했다.

그밖에도 “生活水準의 加速的인 向上”이란 목표는 그 내용이 다소 애매하다. 소득수준의 제고를 의미한다면, 지속적인 성장과 동의어이며 이미 설명한 목표들과 중복된다. 삶의 질을 향상시킨다는 취지라고 한다면, 소비자 보호나 환경 문제 등이 달리 언급되지 않은 문제를 남긴다. 이런 약점들은 이후 조약 개정 과정에서 크게 보완되었다.

3.2. 政策 手段

이상의 목표들을 실현하기 위한 수단은 크게 ① ‘共同市場의 設立’ 과 ② ‘會員國間 經濟 政策의 接近’⁽²⁾으로 구성된다. 로마조약 제3조는 그 내용을 11개의 항목으로 나누어 열거하고 있다. 그 중에는 과거 식민지 국가들과의 경제 관계와 같이 더이상 실질적인 의미를 갖지 못하는 경우도 있다. 유럽사회기금 및 유럽투자은행의 설립도 이곳에 포함되어 있다. 그 외 총체적으로 역내 4개 부문의 자유화와 일부 공동정책의 수립 및 회원국간 정책 접근을 내용으로 한다.

우선 공동시장의 수립과 관련하여 상품, 사람(노동), 자본 및 서비스의 역내이동 자유화를 규정하고 있다.⁽³⁾ 로마조약은 제2장 “共同體의 基礎”라는 제목 아래 상품이동의 자유화(제9-37조)와 사람, 서비스 및 자본이동의 자유화(제48-73조)로 나누어 추진하고 있다. 전자는 다시 회원국간 관세 철폐, 공동관세의 수립 및 수량제한의 제거를 포함하고, 후자는 노동이동, 회사 설립, 서비스이동 및 자본이동의 자유화로 구성된다.

EC가 史上 최초로 경제동맹을 지향하는 데서 오는 어려움에 기인하겠지만, 로마조약은 이 부분에서 상당히 허술한 측면을 보이고 있다. 경제동맹이라는 개념 자체가 아직 정확히 정립이 안되었을 뿐만 아니라, 매우 다양한 형태를 띌 수 있다는 점도 고려해야 한다. 로마조약 제3조는 회원국간에 접근시켜야 할 경제정책의 대상을 열거하고 있는데 그 이하 조문들에 의하여 세부적인 사항들이 명시되고 있다. 단일의 공동정책의 대상은 농업 부문(제38-47조), 수송 부문(제74-84조) 및 무역정책(제110-116조)에 한정되고, 경쟁정책(제85-94조)에 있어서는 공동시장의 운영에 歪曲(distortions)을 가져오지 않도록 하나의 제도를 수립한다고 규정하고 있다. 그 외 경제 정책에 있어서는 EC가 공동시장의 설립 및 기능에 직·간접적으로 영향을 주는 법규적 및 행정적 조치들을 회원국간에 접근시키려는

(2) “接近”이라는 용어는 로마 조약 출범 초기에는 프랑스어(“rapprochement”)로만 표현되었는데 그 후 영어(“approximation”)도 같이 쓰이고 있다.

(3) 로마 조약 제106조는 역내에서 이들 4개 부문의 자유이동에 따르는 결제의 자유화를 요구하고 있다. 이 자체는 공동시장 형성의 전제이므로 별도의 자유화 대상 부문에 포함시키지 않는다.

목적으로 指針(directive)을 채택할 수 있다(제100-102조). 단지 조세정책(제95-99조)의 경우는 별도로 규정하고 있는데 회원국간에 무차별 대우를 원칙으로 하되 관련 법규간의 접근은 뒤로 미루고 있다.

EC를 설립한 근본적인 취지는 하나의 공동시장을 형성하는 것이므로, 회원국간 경제장벽의 제거 즉, 자유화가 핵심적인 수단이 되어야 하는 것은 당연하다. EC의 대전제인 無差別 原則(non-discrimination)에 따라 한 회원국 내에서 다른 회원국의 상품이나 생산요소에 대하여 차별대우를 해서는 안되며 자국과 똑같은 내국민 대우를 실시해야 한다. 이와 관련된 다양한 규제들은 당연히 철폐되어야 한다. 그러나 보다 중요한 문제는 회원국이 각각 상이한 경제정책이나 제도를 실시하고 있다는 점이다. 이런 경우 역내에서 상품 및 생산요소의 이동만을 자유화한다면 회원국 국적에 따라 인위적인 경쟁력의 격차가 발생하게 된다. 이른바 시장왜곡이 초래되고 실질적인 시장통합의 의미를 잃게 된다. 여기서 회원국간 경제정책을 접근시켜야 할 필요성이 대두된다.

경우에 따라 정도의 차이가 크기는 하나, EC가 정책 접근을 추진할 권한을 갖는다는 것은 주어진 테두리 내에서 직·간접적으로 공공 경제적 기능을 수행한다는 의미이기도 하다. 권한을 행사할 수 있는 부문은 조약에 의하여 제한되었음은 두 말할 필요가 없다. EC가 시장개입을 통하여 규제를 할 수 있는 경우는 무엇보다도 역내 자유화를 저해하는 경제적 장벽이 있을 때이다. 이는 자유화를 위한 규제라고 할 수 있다. 그 외에도 통합에 따른 시장구조의 변화로 인하여 새로이 제기되는 시장실패의 경우 또는 정책적 협조나 공동정책의 채택을 통해 시장왜곡을 제거하는 한편 더 큰 긍정적 효과를 기대할 수 있는 경우도 규제를 포함하는 정책 접근의 대상이 될 수 있다. 여하간 Pelkmans (1997, p. 35)도 적절히 지적했듯이, 공동시장의 원활한 기능을 위하여 EC에 의한 규제나 시장개입이 최소화되어야 함은 물론 최대한 분권화가 이루어질 필요가 있다.

로마조약은 의욕적인 목표를 내세우고 있기는 하나 현실적으로 열거된 내용들을 추진할 때에는, 부문에 따라 통합의 전제가 되는 여건의 형성이 먼저 이루어져야 하는가 하면 관련 부문들간의 통합이 동시에 추진되어야 하는 경우도 있다. 전자의 한 예로써 노동시장의 통합을 들 수 있다. 역내 노동 이동의 자유화가 실질적으로 실현되려면 회원국간에 임금정책, 사회보장제도 등을 비롯한 노동조건 관련 법·제도를 최소한이나마 접근시킬 필요가 있다. 후자의 예는 자본 및 서비스의 이동 그리고 회사 설립의 자유화는 동시에 이루어질 때 의미를 가질 수 있다는 데서 찾아 볼 수 있다. 이러한 측면을 감안할 때 경제통합이라는 작업이 결코 용이하지 않음을 알 수 있다. 이렇게 볼 때, 로마조약이 과도기

간 중에 단계별로 각 부문의 통합을 시도하고자 했다는 점은 현실을 충분히 고려하지 않고 다분히 형식에 치우쳤다는 감을 준다.

로마조약의 또 다른 약점은 인위적으로 경제정책을 분리하여 회원국간 접근 메커니즘을 달리하고 있다는 점이다. 당초 로마조약은 무역, 농업 및 수송 부문에서는 완전한 하나의 공동정책을 수립하고 EC가 배타적으로 권한을 행사할 수 있도록 예정했다. 이것은 논리적 귀결이기도 하지만, 정치적 타협 또는 상황적 필요의 소산이기도 하다. 공동 무역정책의 실시는 EC가 자유무역지역과는 달리 관세동맹에 기초하고 있는 데 따른 당연한 결론이다. 반면 공동 농업정책의 경우는 주로 프랑스와 당시 서독간에 이루어진 거래를 반영한다. 제조업 부문에서 경쟁력이 약한 프랑스는 역내 상품 이동의 자유화를 양보하는 대가로 공동 농업정책이라는 대외적으로 극히 보호주의적인 장벽을 도입하고자 했다. 한편 수송정책에서는 1950년대 후반 당시 중요한 비중을 차지했던 철도부문이 대부분 국영체제 아래 있었고, 이런 상황 때문에 역내 이동되는 상품의 경쟁력에 영향을 주는 철도 요금 체계의 단일화가 필요했다.⁽⁴⁾

이상의 경쟁정책을 제외하고, 회원국의 대부분의 경제정책에서 로마조약은 협력, 조정, 조화 및 접근 등과 같은 다양한 용어를 사용하고 있다. 조약 당사자들이 각 경우에 따라 이 용어들을 정확하게, 의도적으로 사용했는지는 알 수 없다. 문제는 이론적인 측면에서 EC가 수행하는 공공 경제적 기능 자체가 부문별로 차이가 나기 때문에 회원국과의 권한 배분의 복잡함에 기인한 정책간 일관성 유지의 어려움에 있다. 예를 들어 무역정책이나 농업정책은 한 국가가 수행하는 경제정책의 일부이므로 EC는 공동정책을 추구하는 과정에서 회원국의 전반적인 경제 운영의 테두리 내에서 조화를 이룰 수 있어야 한다. 여기서 회원국내 경제정책별로 접근의 정도에 차이가 있을 때 역내 시장에 있어서 왜곡의 정도는 더욱 커질 수 있다. 물론 이러한 우려는 로마 조약에만 국한된 것은 아니고 그 후 개정된 조약에서도 동일하게 지적될 수 있으며 나아가 경제통합 자체에 內在하는 문제이기도 하다.

3.3. 接近 方式 및 成果

이미 지적했듯이, EC는 유럽대륙식의 데카르트의(cartésian) 접근에서 출발하였으며 그 후 英美식의 실리주의적 접근도 동시에 택하게 되었다. 일단 목표를 설정하면 이를 단계별로 일정을 세워서 점진적으로 실현하고, 다시 그간의 여건 변화를 고려하여 목표를 설정한 후 단계별로 접근하는 방식을 되풀이하는 것이다. 현재의 시점에서 예측 가능한 통

(4) 그 후 철도 부문이 대부분의 회원국에서 민영화됨에 따라 이러한 접근은 의미를 잃었고, 수송 부문에 있어서 정책 접근의 취지도 크게 바뀌었다. 다른 공동정책에 비할 때 수송부문에 있어서 공동정책의 수립은 로마조약의 계획과는 달리 가장 뒤지고 있다.

합 목표를 추구하되 그 과정에서 발생한 대내외적 여건 변화를 충분히 수용하고 있다.

로마조약은 12년(1958-1969)의 과도기간을 설정하고 이 기간을 4년씩 3단계로 구분하였다. 공동체의 기초로써 역내 상품 시장의 자유화, 공동 농업정책, 노동·서비스·자본 시장의 자유화 그리고 공동수송정책을 포함하고 이를 과도기간 중에 실현하고자 했다. 로마조약은 이들 부문별로 그리고 단계별로 자유화의 일정을 상세하게 규정하고 있다.

과도기간 중에 로마조약이 예정한 대로 완벽하게 실현된 부문은 관세동맹과 공동 농업 정책이라고 할 수 있으며 공동 무역정책에 있어서는 일정표에 비하여 다소 뒤졌다. 공동 수송정책의 경우에는 이미 지적인 대로 그 내용이 크게 변질되었다. 그 외 노동, 서비스 이동의 자유화에 있어서는 주로 무차별 원칙에 따라 회원국별로 차별대우를 부분적으로 제거해 주는 수준을 크게 벗어나지 못했다. 이와 같이 실질적인 자유화가 지연되었던 이유는 무엇보다도 이를 뒷받침할 수 있는 정책 접근이 제대로 추진되지 못했기 때문이다. 다시 말하여 공동시장의 추구가 현실적으로는 경제동맹의 실현과 분리될 수 없고, 양자는 동시에(同時性) 또는 최소한의 일정한 시차를 두고 연속적으로(連續性) 이루어져야 했던 것이다. 요약컨대 로마조약이 과도기간을 중심으로 이룩한 성과는 “關稅同盟과 약간의業績(customs union-plus)”으로 종합된다.

로마조약은 “한 회원국 내에 수입된 제3국의 상품이 수입에 필요한 절차를 마쳤고 관세 및 조세와 동등한 의무를 충족시켰다면(제10조) 域內에서 자유로이 유통될 수 있다고 규정하고 있다. 이 조문은 단적으로 관세동맹과 대외공동무역정책의 수립을 의미한다. EC는 역내 상품시장의 자유화를 12년간에 걸쳐 실현하고 공동관세의 경우 회원국의 관세를 1단계 30%, 2단계 30%, 그리고 3단계 40%씩 조정하려 했다. 그러나 당시 GATT 테두리 내에서 진행 중에 있었던 케네디 라운드의 일정에 맞추어 EC는 예정보다 1년 6개월 앞당겨 1968년 7월에 관세동맹을 완성했다. 이에 따라 域外국가들에 적용하는 공동관세나 반덤핑세 및 상계관세가 확정됨으로써 대외공동무역정책 역시 그 모습을 갖추기 시작했다. 그러나 수량제한과 같은 또 다른 중요한 무역정책의 수단에 있어서는 하나의 정책을 채택하지 못했다. 이는 공동체 차원에서 실시되는 하나의 수량정책은 域內 시장통합이 상당한 수준으로 이룩되지 않으면 시행이 어렵다는 점을 시사한다.

이미 설명했듯이 공동농업정책의 수립은 로마조약의 협상과정에서 이루어진 정치적 타협의 소산이라고 할 수 있다. 프랑스가 공업국가이기는 하지만 로마조약 출범 당시 다른 회원국에 비해 농업부문에 비교우위가 있었다. 그러나 프랑스의 농산물이 세계시장에서 경쟁력을 갖지는 못했다. 프랑스는 제조업 부문을 양보하는 대가로 EC 차원에서 공동보

호정책을 실시함으로써 域內 시장을 확보하고자 했다. 통합 이론에서 등장하는 이른바 補償(compensation)의 논리이다. EC는 1960년대말에 단일가격과 재정보조에 기초한 공동 농업정책을 수립했다.

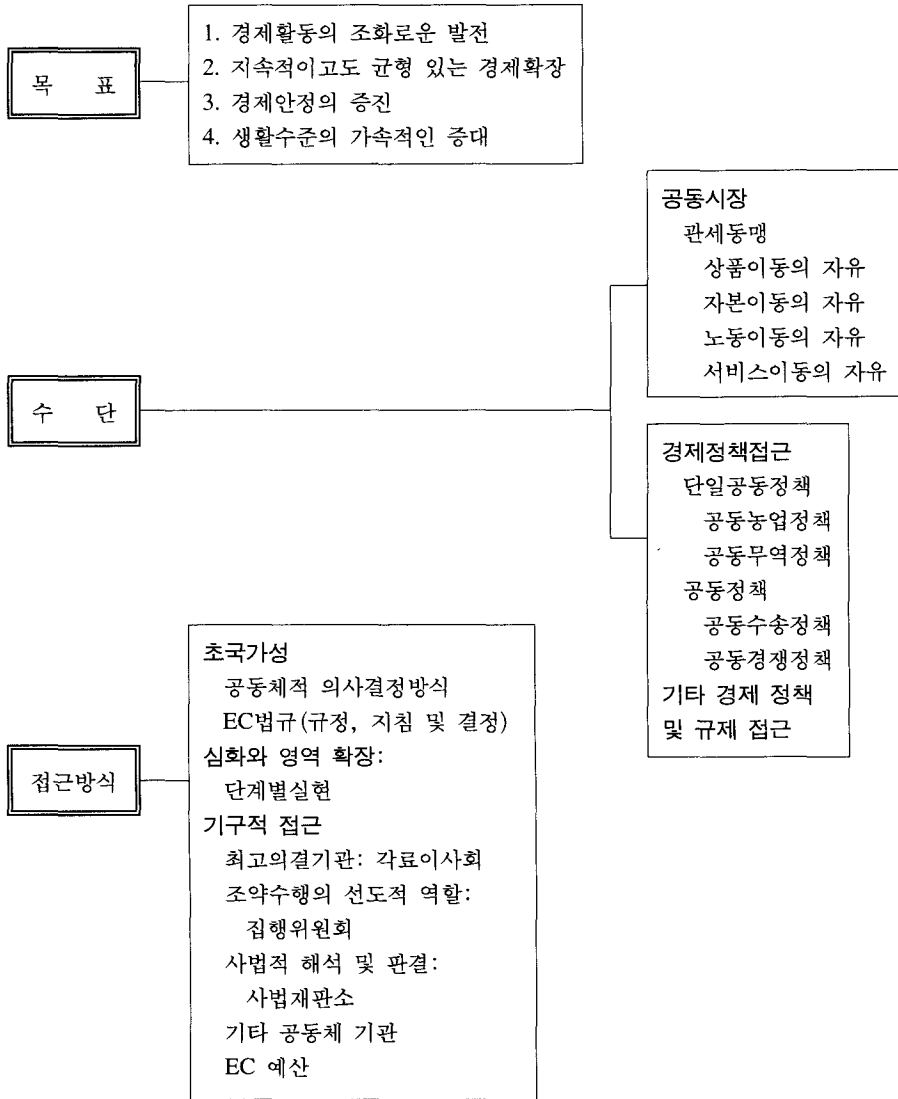
한편 EC는 영역 확장의 접근에 따라 로마조약에 명문 규정이 없지만 통합 대상을 확대한 경우도 있다. 물론 일부 조문이 이러한 가능성을 암시하고 있기는 하지만,⁽⁵⁾ 통합의 진전에 따라 필요하다면 통합의 대상이 관련 부문들로 점차 확대되어 나갈 수 있음을 말해 준다. 그 대표적인 예의 하나는 附加價値稅(VAT) 제도의 채택이다. 경제통합을 완성하려면 조세 정책·제도 전반에 걸친 조정이나 접근이 요구되지만, 일차적으로 EC는 1970년대초에 공동으로 부가가치세 제도를 도입함으로써 상품 이동의 자유화에 왜곡을 가져올 수 있는 요인을 제거하고자 했던 것이다.

또 다른 예로서 經濟通貨同盟(EMU)의 추진을 들 수 있다. 1970년대에 들어서면서 브레튼 우즈체제가 붕괴하고 조정가능 고정환율제가 더 이상 존속할 수 없게 됨으로써 선진 제국은 변동환율제로의 이양을 검토하기 시작했다. 고정환율제를 전제로 출발한 EC가 회원국으로 하여금 변동환율제의 채택을 허용한다면 경제통합이 예정대로 추진될 수 없었을 것이다. 특히 역내 단일가격에 기초하고 있는 공동농업정책은 근본적으로 차질을 빚지 않을 수 없었다. 여기서 등장한 것이 EMU案이며, 이것은 공동스네이크(common snake) 및 유럽 通貨制度(European Monetary System) 등을 거쳐 마스트리히트 조약으로 이어진다. 로마조약에서 가장 허술한 조문들 중의 하나로 삼입되었던 거시 통화 정책은 현재 경제통합의 중추를 이루는 단일공동정책으로 발전했다.

한편 공동체의 의사결정 메커니즘을 보면 각료이사회가 최고 의결기관으로서, 만장일치가 요구되는 몇 가지 경우를 제외하고는 대부분의 중요부문에서도 加重多數制(qualified majority voting: QMV)가 적용된다. 그러나 이러한 로마조약의 명문 규정에도 불구하고 중요한 안전에 대한 의사결정과 관련하여 가중다수제는 실시되지 못했다. 1960년대 중반 공동농업정책을 둘러싸고 프랑스와 다른 회원국간 입장 대립을 계기로 가중다수제는 실질적으로 의미를 갖지 못하게 된 것이다. 다음에서 보는 單一유럽議定書(SEA)가 채택된 후에야 가중다수제는 다시 부활하게 되었다.

(5) 예로 로마 조약 제100조 및 제235조를 들 수 있다. 제100조는 필요한 경우 회원국들간 정책 접근을 규정하고 있으며, 제235조는 공동체의 목표를 달성하기 위하여 필요한 경우에는 동 조약에 명문 규정이 없다 하더라도 각료이사회는 만장 일치로 적절한 결정을 취할 수 있다고 규정하고 있다. 후에 235조는 단일유럽의정서 및 마스트리히트 조약의 보조성 원칙과 관련된 조문으로 이어진다.

<表 1> 로마 條約의 體系



資料: Pelkmans (1997)를 보완, 수정.

이상에서 설명한 내용을 정리하면 <表 1>과 같다.

4. 單一유럽議定書(SEA)의 體系

4.1. 趣旨

1987년부터 발효하기 시작한 SEA는 로마조약을 최초로 개정한 내용을 담고 있다.⁽⁶⁾ 30년간에 걸친 로마조약의 운영을 통하여 드러난 문제점들을 보완하고, 또 그간 진행된 여건 변화를 반영함으로써 새로운 통합 방향을 설정하려는 취지가 포함된 것이다.

SEA는 총체적으로 다음과 같은 세 방향에서 접근하고 있다. 기구적 측면, 공동체적 의사결정의 측면 그리고 超國家性(supranationality)의 강화의 측면으로 체계를 이루고 있다. 특히 입법 과정에서 유럽 의회의 참여폭이 확대되었는데, 그 이유는 민주적 절차의 강화라는 원칙도 작용했으나 근본적으로는 이 기관의 選出 방식이 달라졌기 때문이다. 로마조약이 발효할 당시에 유럽 의회는 각 회원국이 파견한 일정數의 국회의원으로 대표되는 간접방식으로 구성되었다. 그러던 중 1970년대말에 각 회원국내에서 직접·보통·평등의 원칙에 따른 선출로 바뀌었다. 이렇게 유럽 의회가 비록 각 회원국내에서 선출되기는 하지만 유럽 차원의 여론을 대변할 수 있는 형식을 갖추어 감에 따라 역할도 그에 걸맞게 보강된 것이다. EC의 의사결정 방식이 점점 더 복잡한 절차를 띠게 되는 이유도 여기에 있다.

의사결정 메커니즘과 관련하여 SEA는 가중다수제를 명실공히 다시 부활시키고 있다. 로마조약에 명문 규정이 있음에도 불구하고 1960년대 이후 이 제도는 제대로 지켜지지 않았다. 그러나 SEA의 제정에 따라 각료이사회 의결에 있어서 가중다수제가 확립되었고, 특히 “域內 市場統合의 完決”(일명 1992년 계획)을 추진하는 과정에서 이 투표 방식이 요구된다는 점이 명시되고 있다.

경제통합을 추진하는 수단과 관련하여 SEA는 로마조약이 예견하지 못했던 내용을 보완했다. 대표적인 예의 하나가 공동시장의 실현이다. 로마조약의 규정에 따라 비록 일정표 보다 뒤지기는 하나 그런 대로 필요한 결정들이 형식적으로 진척을 보기는 했다. 그럼에도 불구하고 회원국간에 하나의 시장을 형성하기에는 요원하였고, 실질적으로 이러한 시장이 존재할 수 있을까 하는 의문을 갖지 않을 수 없었다. 하지만 미국이나 일본 시장에 비하여 유럽 시장은 세분되어 있어 첨단 부문에서 규모의 경제나 범위의 경제를 통해 경

(6) 이 의정서는 1952년의 ECSC 조약과 1958년의 EURATOM 조약도 동시에 개정했으나, 그 내용은 거의 무시될 정도였다. 따라서 여기서는 EEC 조약을 개정한 내용만 살피고자 한다.

쟁력을 갖추기에는 너무나 소규모에 지나지 않았다. 더구나 1970년대 중반 이후 저속 성장과 고실업의 시기로 접어들면서 이를 극복하기 위한 돌파구가 바로 역내 시장 통합의 완결이라는 데 회원국의 견해가 모아졌다. 주목할 사항은 공동시장의 설립이라는 형식적인 개념이 “國境이 없는 域內市場(internal market without frontiers)”이라는 보다 실질적인 개념으로 바뀌었다는 점이다. 뒤에 살펴보듯이, 생산물이나 생산요소의 자유로운 이동을 가로막고 있는 국경에서의 장벽을 철폐하자는 데 그 취지가 두어지는 것도 바로 이 때문이다. 집행위원회는 이 목적으로 白書를 작성했고 SEA는 그 법적 근거를 마련해 주는 의미가 있다.

또 다른 중요한 예는 경제 통화정책에 있어서 회원국간 협력 강화에 관한 규정이다. 1979년 이후부터 운영되어 온 유럽通貨制度(European Monetary System: EMS)는 EMU를 이룩하기 위한 전 단계였다. SEA는 로마조약의 관련 조문을 개정하여 EMS의 테두리 내에서 회원국 사이에 경제 통화 정책 부문에서 협력을 강화함은 물론 유럽通貨單位(European Currency Unit: ECU)의 역할을 발전시키고 이 과정에서 필요한 기관들을 설치할 것을 규정함으로써 EMU의 설립에 대비하고 있다(SEA 제102조 a항). 그밖에도 SEA는 경제·사회정책적 측면에서 로마조약을 보완하고 있다.

이 글과 직접 관련은 없으나, SEA는 유럽 政治協力(European Political Cooperation: EPC)의 강화를 규정하고 있다. EC를 출범시키게 된 계기도 장기적으로는 유럽통합의 첫 단계를 실현하는 것이었음은 머릿글에서 이미 지적하였다. 경제통합의 추진이 해를 거듭함에 따라 회원국간 정치협력의 증진은 유럽 통합을 지향하기 위해서는 물론 경제통합의 완결을 위한 사실상의 중요한 전제로 등장하기 시작했다.

4.2. 接近 方式 및 成果

경제적인 측면에만 국한시킬 때 SEA는 다음과 같은 두 가지 점에서 로마조약을 보완하고 새로운 통합의 방향을 설정하고 있다.

첫째, 공동시장의 실현 곧 역내 시장의 통합을 이룩하기 위하여 개념적인 접근보다는 현실적인 접근을 취하고 있다. 개정된 동 의정서 제100조 a 및 b항은 역내 단일시장의 설립과 기능을 위하여 회원국간에 관련 법, 규정 및 행정 조치를 접근시키는 데 필요한 결정을 취할 것을 명시하고 있다. 또한 이 목표를 실현하기 위해 집행위원회는 1992년 내에 회원국과 함께 그때까지도 접근이 이루어지지 않은 법, 규정들에 대한 목록을 작성할 것을 분명히 하고 있다.

이러한 현실적 접근은 로마조약의 경우와 극히 대조를 이루며 일종의 結果指向的

(results-oriented) 접근이라고도 할 수 있다. EC에 의한 경제통합의 추진 과정에서 선도적 역할을 맡고 있는 집행위원회는 회원국간에 접근해야 할 현실적이고 또 구체적인 법, 규정들(제거해야 할 장벽을 포함하여)을 이미 작성한 상태였으므로 SEA는 그 법적 근거를 마련해 주는 의미를 가진다. 집행위원회는 “域內 市場統合의 完決(Completing Internal Market)”이라는 제목의 백서를 통해 구체적으로 접근 또는 제거되어야 할 장벽의 대상을 열거하고 있다.⁽⁷⁾ 일명 “1992년 計劃”이라고도 불리는 이 보고서는 그 내용을 물리적, 기술적 또는 조세적 장벽으로 분류하여 정리하였는데, 282개의 조치가 여기에 포함되었다. 이와 같이 실용주의적 접근이 등장함에 따라 공동시장의 실현은 새로운 국면을 맞게 되었고 집행위원회가 제안한 이 조치들은 1991년까지 거의 전부 공동체 수준에서 받아들여졌다. 1988년 발표된 체키니 보고서[Ceccini, et al.(1988)]는 1992년 계획이 가져올 수 있는 동태적 효과들을 최초로 정밀하게 분석하고 있다.

이와 같이 EC가 역내 시장통합에 대한 시각을 바꾸게 된 것은 경제 장벽을 제거해 가는 과정에서 현실적으로 당면한 제약으로부터 얻은 경험에 기인한다. 특히 유럽 사법재판소가 “다손빌(Dassonville)” (1974) 및 “까시 드 디종(Cassis de Dijon)” (1979)이라는 유명한 판례를 통하여 내린 결론은 EC로 하여금 실용주의적 접근을 동시에 취하는 것을 도왔다. 전자는 한 국가의 수입 장벽이 단순히 개념적으로만 정의될 수 없고, 그에 보다 현실적으로 접근해야 한다는 점을 말해 준다. 반면 후자의 판례는 회원국간에 정책 접근이 반드시 세부적인 규정에 있어서까지 단일의 공동법규로 통일되어야 하는 것만은 아님을 가르쳐 준다. 즉 상품 및 서비스 등의 이동과 관련하여 규격 또는 기술 표준에 있어서 적절한 相互 認證(mutual recognition) 제도를 도입할 수 있다는 것이다.⁽⁸⁾ 집행위원회가 작성한 정책 접근의 대상은 이러한 시각을 그대로 반영하고 있다.

둘째, SEA는 그간의 여건 변화를 수용하고 또 로마조약을 보완하는 차원에서 새로운 공동정책을 도입하고자 시도하고 있다. 대표적인 예는 바로 EMU의 설립으로써 이 목적을 위해 로마조약을 대폭 개정할 것을 예고하고 있다(SEA 제102조 a항). 또한 작업장에서의 건강, 안전과 관련된 정책 및 제도 접근이 명시되어 있고(제118조 a항), “經濟 社會的 紐帶”라는 제목의 장(title)이 새로 삽입되었다. 후자의 취지는 공동체 내에서 조화로운 발전을 추구하고 특히 지역간 격차를 해소하기 위하여 경제 사회적 결속을 강화한다는 것이다. 여기에는 공동정책과 역내 시장통합을 수행하는 과정에서 이러한 취지를 충분히 반

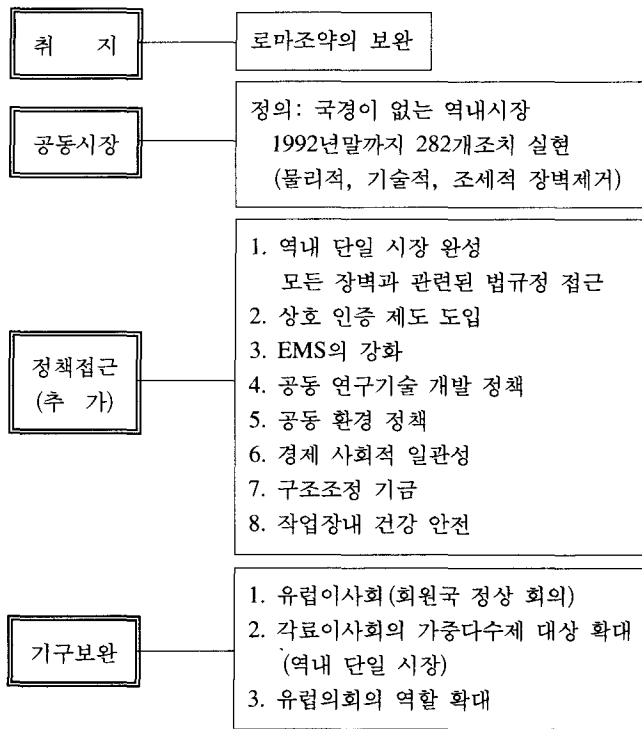
(7) European Commission, COM(85) 314 of 14 June 1985.

(8) 이 판례들에 관한 상세한 내용과 의의는 예로 Mattera(1988a, p. 213 및 405 이하) 참조.

영한다는 내용이 명시되어 있다. 구체적으로 이 목적을 달성하기 위해 기존의 여러 구조 조정기금의 기능과 규모를 확대함은 물론⁽⁹⁾ 새로운 조정기금을 설립할 것을 예정하고 있다.⁽¹⁰⁾ 이에 더하여 연구·기술개발(제130조 f-q항) 및 환경(제130조 r-t항)과 관련하여 공동정책을 수립할 것을 규정하고 있다. 이는 단순히 회원국간에 과학 기술정책을 조정·접근하는 데 그치는 것이 아니며, 공동체 예산으로 장기 연구기술 일반 프로그램의 운영은 이때부터 비롯되었다. 환경보호 역시 EC의 공동정책의 대상으로 포함되기 시작했는데, EC가 회원국 차원에서보다 더 효율적으로 수행할 수 있을 경우 공동체 수준에서 그 목표를 추구한다는 이른바 보조성의 원칙이 등장한 것도 SEA를 채택한 때부터이다.

이상 SEA의 체계를 <表 2>에 의하여 다시 정리하면 다음과 같다.

<表 2> SEA의 體系



資料: <表 1>과 같음.

(9) 유럽農業 指導 및 保障 基金(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), 유럽社會 基金(European Social Fund), 유럽投資銀行(European Investment Bank)을 포함하는 각종 정책, 재정, 금융 수단들.

(10) 예로 유럽 地域發展基金(European Regional Development Fund).

5. 마스트리히트 條約(TEU)의 體系

마스트리히트 조약(일명 유럽聯合條約, Treaty on European Union: TEU)은 1991년 회원국에 의하여 조인되었으며 그 후 우여곡절을 거쳐 1993년 11월부터 발효하기 시작했다.⁽¹¹⁾

EEC가 출범한지 35년여만에 대폭 개정된 내용을 포함하는 마스트리히트 조약은 그간 진행되어 온 역내외적 여건을 감안하여 새로운 경제통합의 방향을 설정하고 있다. 舊소련의 해체, 독일 통일 및 동유럽 제국의 체제 전환 등과 같은 국제 정치·군사적 변혁뿐만 아니라 경제적인 측면에서도 많은 변화가 전개되었다. 유럽 내부적으로 오랜 기간 지속되어 온 고율의 실업 문제를 비롯하여 전반적인 구조 조정의 과제가 등장했다. 경제통합의 추진도 새로운 국면으로 접어들었는데, 역내 시장통합의 완결을 위한 1992년 계획이 거의 마무리 단계에 있었으며 1980년대 후반에 발표된 들로르(J. Delors) 보고서는 구체적으로 3단계에 걸쳐 EMU를 실현할 것을 건의했다. 또 유럽 통합의 진전에 따라 제기된 EC 기관들의 권한과 역할의 재조정의 필요성은 EC의 회원국 확대 문제와도 직결되었다.

이러한 여건 아래 출범한 마스트리히트 조약은 SEA와는 비교가 안될 정도로 로마조약과 본질적으로 다른 측면들을 추가하게 되었다. 따라서 이 조약에 의한 통합의 심화와 영역확장은 더욱 두드러졌다.

5.1. 目標

흥미롭게도 로마조약과는 달리 마스트리히트 조약은 대원칙으로써 開放의 시장 경제와 자유로운 경쟁을 분명하게 못박고 있다(제3조 A항). 1950-1960년대 고성장을 누리던 당시에는 케인즈적 정부의 시장 개입의 폭이 컸고 또한 사회주의 체제와의 대결에 따라 공공 경제적 기능이 강조되었다. 로마조약이 묵시적으로 시장경제를 전제로 하고 있기는 하나, 상술하였듯이 당시 여건을 많이 반영하고 있었던 데 반하여, 마스트리히트 조약은 自由化(민영화, 규제완화, 경쟁촉진 및 개방 등)의 흐름과 그 맥을 같이 하고 있다. 또한 회원국과 공동체가 동시에 추구할 구체적인 목표로써 가격안정, 건전 재정 및 통화 조건 그리고 안정적 국제수지가 열거되고 있다. 공동체가 이들 목표를 추구할 수 있는 일부 수

(11) 덴마크의 경우 2차 국민투표 이후 비준서를 전달할 수 있었으며 독일 및 영국에서는 헌법 재판소의 판결 과정에서 심각한 논란이 전개되었다. 또 1991, 1992년 사이에 발생한 유럽내 외환시장 위기는 일부 회원국들이 EMS 내에서 합의한 환율변동폭(ERM)을 이탈하는 사태를 가져옴으로써 이 조약의 핵심인 EMU의 실현에 비관적인 전망을 초래하기도 했다.

단들을 부여받고 있다는 점에서 이 조문이 단지 상징적인 의미만을 가지는 것은 아니다.

마스트리히트 조약 제2조는 로마조약에서 열거된 목표들을 전면적으로 다시 수정하여 현대적인 표현으로 정리하고 있다. 6개의 목표가 제시되고 있는데 그 내용은 ① 공동체내 조화롭고 균형 있는 경제활동의 증진, ② 환경보호를 전제로 한 지속적·非인플레이션적 성장, ③ 경제적 성과의 밀접한 접근, ④ 고도의 고용과 사회적 보호, ⑤ 생활 수준과 질의 제고 그리고 ⑥ 회원국간 경제적·사회적 일관성 및 유대 등이다.

로마조약의 목표와 비교한다면 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 표현 자체가 보다 분명할 뿐만 아니라, 현실적인 과제들이 포함되고 있다. 예로 환경이나 노동 보호, 고용 증진, 사회적 보호 또는 생활의 질 향상 등을 들 수 있다. 비록 시장 경제 및 경쟁 등을 내세우고는 있으나 유럽경제의 현 여건을 고려할 때 노동, 고용을 포함하는 소위 사회적 보호는 중요한 장기적 과제이며 공공의 개입이 요구되는 부분들이기도 하다. 또 환경 보호를 포함하여 EC가 열거하고 있는 이러한 목표들은 經濟統合과 직접적인 관련을 갖는다고도 볼 수 있다. 시장통합이 효율 증진을 가장 중요한 취지로 하고 있다는 점에서 통합이 발전할수록 실업이나 환경 오염과 같은 부작용이 수반될 수 있기 때문이다. 둘째, EC의 公共 經濟的 기능이 확대되고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 마스트리히트 조약에 이르러 경제통합이 추구해야 할 원칙이나 목표가 더욱 분명해졌고 또 구체화되고 있음은 물론 공동체 수준에서 행사할 수 있는 정책 수단들도 확대되었다. 가격 안정, 노동·고용 보호를 비롯한 사회정책, 환경보호 및 국제수지 조정 등은 EC가 경제 안정이나 재분배 기능을 통하여 달성할 수 있는 대표적인 예들이다.

반면 정도의 차이는 있으나 로마조약에서의 마찬가지로 경우에 따라서는 동시에 실현되기 어려운 목표들이 나열된 느낌을 주고 있다. 예로 사회적 보호와 고용 확대간에, 효율성을 배경으로 하는 성장과 사회적 일관성 및 유대간에, 그리고 생활의 수준과 質간에 상충이 불가피하게 나타날 수 있다. 결국 사회적 선호를 고려한 정치적 선택이 요구된다. 다른 한편 이미 지적했듯이 마스트리히트 조약 역시 경제통합과 관련하여 하나의 헌법과도 같은 위치에 있으므로 일반적인 내용을 가질 수밖에 없으며 또 장기적 발전 방향을 제시해야 한다는 점을 간과할 수는 없다.

5.2. 政策 手段

이상의 목표들을 추구하기 위하여 EC가 갖고 있는 정책 수단은 크게 ① 공동시장의 형성과 ② 공동정책 및 共同行動(actions)이다(제3조). 마스트리히트 조약은 여기에 ③ EMU를 추가하였다(제3조 A항). 특기할 사항은 경제정책(제102조 A항-104조)과 통화정

책(제105조-109조 M항)을 구분하여 정리하고 있다는 점이다. 통화정책의 핵심은 EMU라고 할 수 있으며 제3의 독립적인 기본 수단으로 등장하고 있다. EMU(經濟通貨同盟)라는 명칭 자체가 1970년대초의 여건을 반영하고 있는데 EC가 배타적으로 추진하는 단일의 통화정책을 통하여 경제통합을 완성하겠다는 회원국의 의지를 말해 준다. 다시 말하여 유럽中央銀行制度(European System of Central Banks: ESCB)가 전담하는 통화정책을 다른 경제정책으로부터 분리하고 회원국 정부는 물론 다른 공동체 기관들의 간섭 없이 독자적으로 운영되도록 한다는 취지이다.

어떤 의미에서는 EC가 배타적인 권한을 갖고 있다는 점에서 EMU가 공동농업정책 및 공동무역정책과 같은 성격을 띠고 있다고도 할 수 있다. 그러나 근본적인 차이점 중의 하나는 이들 공동정책과는 달리 EMU의 운영을 위하여 별도의 제도와 기관들이 설립되고 또 그 운영은 EC 기관들로부터 독립된다는 점이다. 또한 시장경제에 있어서 통화정책이 전반적인 경제정책에서 차지하는 절대적인 비중과 함께 다른 정책 수단과의 연계성을 지적할 필요가 있다. 이와 같이 EC가 통화정책이라는 시장경제의 운영에 있어서 핵심적인 정책수단을 갖게 됨으로써 회원국은 그만큼 경제주권을 공동체로 이양하게 될 뿐만 아니라 금융, 재정을 포함하는 다른 정책 수단들의 운용에서도 제약을 받게 된다. 들로르 전 집행위원회 위원장은 2000년대초에 이르러 회원국내 경제정책의 약 80% 정도가 공동체로 이양될 것이라고 전망했다.

한편 구체적인 정책수단과 관련하여 로마조약에서 열거된 것들 중 일부가 삭제된 한편 13개의 새로운 내용들이 추가되었다. 그 중 실질적으로 중요한 의미를 갖는 정책수단들은 경제·사회적 일관성(제130조 A-E항), 교육 및 훈련의 강화(제126-128조), 환경에 대한 단일정책(제130조 R-T항), 연구 및 기술개발의 증진(제130조 F-Q항), 汎유럽網 건설의 촉진(제129조 B-D항), 소비자 보호(제129조 A항) 그리고 社會的 協約(Social Protocol, 제117-122조) 등으로 정리된다. 그 외 정책 수단들은 대부분 선언적 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 일례로 공동체내 산업의 경쟁력 강화를 위한 회원국의 협력(제130조)이 명시되고 있기는 하지만 그 내용은 어디까지나 親시장적, 親경쟁적 테두리를 전제로 하고 있다. 다시 말해 정부의 개입이나 보호적 성격은 배제되고 있다.

이들 정책수단들은 그 동안 꾸준히 논의되어 왔던 내용들로서 다양한 취지를 갖고 있다. 우선 經濟·社會的 一貫性(economic and social cohesion)에 있어서는 유럽 특유의 전통적인 지역 정책에도 기인하지만 특히 통합의 진전에 따라 초래될 수 있는 지역간 격차의 해소에 그 비중이 두어지고 있다. 이론적으로는 단일시장이 형성되어 감에 따라 회원

국 사이에 지역간 경제발전 및 소득수준 격차가 좁혀질 수 있으나, 현실적으로는 요소의 자유로운 이동을 제한하는 여러 제약들로 인하여 오히려 지역간에 불균형이 확대될 수도 있다. 이론적으로 논란이 있을 수 있으나 마스트리히트 조약은 로마조약과 SEA의 관련 규정의 개정을 통하여 공동체가 필요한 조치를 취할 수 있도록 그 내용을 강화하였다. 특히 이미 설명했던 각종 구조조정기금의 규모 및 역할의 확대를 시도하고 있다.

둘째, 환경정책에 있어서도 마스트리히트 조약은 회원국간에 상당히 강도 높게 협력을 강화할 것을 요구하고 있으며 필요에 따라서는 공동체 차원의 정책을 채택할 수 있는 길을 열어 놓았다. 환경 문제는 회원국이 서로 인접해 있다는 일반론적인 차원에서뿐만 아니라 시장통합이 진전될수록 실제로 더욱 심각하게 대두하고 있다. 마스트리히트 조약에서 최초로 명문화된 “補助性的 原則”이 SEA에서 암시된 환경정책을 그 계기로 하였음은 이미 지적했다.

셋째, 이들 두 정책수단의 경우보다는 강도가 낮지만, 앞으로 공동체 차원에서 중요한 비중을 차지할 것으로 보이는 수단들도 열거되고 있다. 산업정책이 실질적인 의미를 상실해 가는 데 반하여 기술개발 정책에 있어서 회원국간에 협력 강화가 추진되고 있는데, 이 부문에 있어서 특히 내·외부 효과가 강조되고 있다. 뿐만 아니라 EC 예산 지원에 의하여 운영되는 다년간(5년을 단위로 하는) 공동기술개발 프로그램도 본격적으로 가동되고 있다. 비슷한 예는 교육 및 직업 훈련의 경우에서도 찾아볼 수 있다. EC는 이 분야에 있어서 회원국간의 협력 이외에도 독자적인 프로그램을 운영하고 있다.⁽¹²⁾

넷째, 국경이 없는 하나의 시장을 이룩하기 위해서는 한 국가의 경우에 비교될 수 있는 인프라 시설이 요구된다. 특히 정보 통신 및 수송망의 확충은 산업 나아가 지역 공동체의 경쟁력을 제고할 뿐만 아니라 시민의 편익 증진을 가져온다. 마스트리히트 조약은 지역간, 회원국간 그리고 공동체 전체를 하나로 묶는 유럽망의 건설을 제안하고 있다. 또 이 목적을 위해 EC는 一貫性 基金(Cohesion Fund)의 활용을 포함하는, 공동체 차원에서 필요한 결정을 취할 수 있다. 들로르 보고서는 유럽망 건설의 취지, 의의 및 설계 방향을 제시하고 있다(Delors Report(1994)).

끝으로 소비자의 건강, 안전 및 경제적 이익을 위하여 마스트리히트 조약은 적절한 정보의 제공을 보장할 것을 강조하고 있다. 이 목적을 위해 회원국간에 관련 법령을 접근시키고 공동체 차원의 결정을 취할 수 있음을 명시하고 있다. 이에 더하여 사회적 협약의

(12) 예로 대학간 교류 또는 직업 훈련을 위해 소크라테스(Socrates)라는 명칭의 프로그램이 진행되고 있다.

추진이 본 궤도에 오르고 있는데, 이에 대해서는 후술할 암스테르담 조약과 관련하여 언급할 것이다.

5.3. 接近 方式 및 成果

마스트리히트 조약이 예정하고 있는 EMU의 설립이야말로 “領域 擴大”라는 공동체 접근의 대표적인 예라고 할 수 있다. 또한 공동시장과 경제동맹을 별도의 발전 단계로 정의하는 교과서적인 구분이 현실적으로 적절하지 않다는 점도 말해주고 있다. 마스트리히트 조약은 통화정책이라는 제목 아래 제105조 이하에서 EC에 의하여 독립적으로 운영되는 공동통화정책을 상세하게 규정하고 있다. 1992년 계획이 공동시장의 완성을 가져올 수 있는 기반을 제공하고 있다고 한다면 통화통합의 성공적인 수행은 실질적으로 하나의 시장이 작동할 수 있도록 마무리를 지을 것으로 기대된다.

잘 알려진 대로 EMU에 가입하기 위한 조건으로 회원국간에 經濟的 收斂(economic convergency) 기준이 제시되었으며, 제2단계에서(1994년 이후) 창설된 유럽通貨機構(European Monetary Institute: EMI)는 회원국이 이 기준을 충족시키도록 유도했다. 물가, 금리, 환율 및 재정(적자)과 같은 거시변수들이 일정한 폭 내에서 수렴되어야만 회원국은 EMU에 가입할 수 있는 것이다. 각료이사회는 1996년에 이 기준을 충족시키는 회원국 수가 7개국 이상인 경우에는 가중다수제에 의하여 1997년부터 EMU가 출범하도록 결정할 수가 있다. 그렇지 못한 경우에 EMU는 1999년부터 자동적으로 출범하게 된다. 1998년 5월에 개최된 유럽이사회(정상회의)는 1999년부터 발족하는 EMU에 대한 참가국 수를 11개 회원국으로 결정하고, EMI를 계승할 유럽中央銀行(European Central Bank: ECB)의 초대 총재도 선임했다. EMU의 출범과 동시에 11개 加入國(ins)과 영국을 비롯한 未加入國(outs)으로 분류된다. 하지만 양자간에 제2기 換率調整 메커니즘(Exchange Rate Mechanism II: ERM II)이 유지됨으로써, 미가입국들이 이미 지적인 조건들을 충족시킬 때 EMU에 가입될 예정이다.

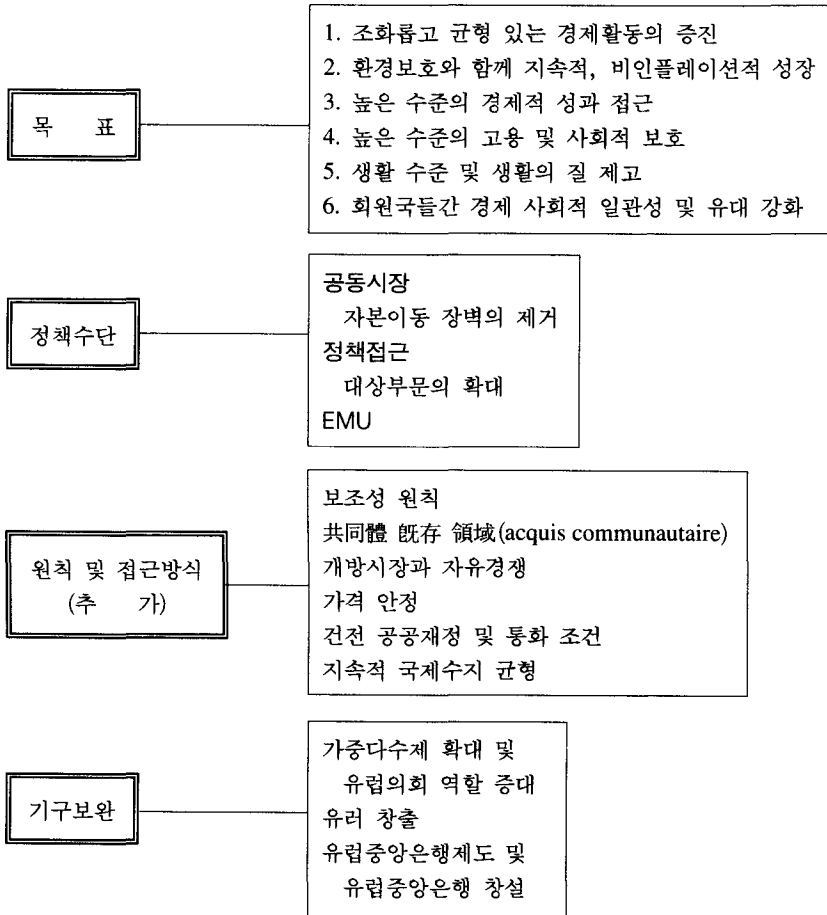
EMU의 창설에 따라 EC에 의한 경제통합은 단일의 거시정책을 중심으로 새로운 국면을 맞고 있다는 인상을 준다. 유럽중앙은행제도(ESCB)내에서 핵심적인 역할을 담당하는 유럽중앙은행은 회원국 통화를 대체하는 역내 유일한 법정 통화인 유러(Euro)를 발행하며 배타적으로 통화를 관리할 권한을 갖는다. 유럽 중앙은행의 통화정책 수행과정에서 추구하는 기본 목표는 通貨價値의 安定이다.

이러한 통화정책 중심의 접근을 통해 다른 경제정책을 조정해 나가려는 의도는 곳곳에서 찾아볼 수 있다. 제103조는 “지속적인 수렴을 목적으로 전반적인 경제정책을 조정할

다”고 명시하고 있으며 이미 지적했듯이 제3조 A항은 가격안정, 건전 재정 및 통화조건 그리고 안정적 국제수지 균형을 추구해야 할 대원칙으로 내세우고 있다.

한편 마스트리히트 조약은 자본이동에 대한 제약의 철폐(제73조 A항 이하)와 함께 수송부문에 대한 공동정책(제75조 이하)을 규정함으로써 공동시장의 완성을 보완하고 기구, 제도적 측면에서도 개선을 시도하고 있다. 유럽 중앙은행을 비롯하여 새로운 기관들이 탄생하였음은 물론 EC 핵심기관들의 권한이 더욱 超國家性을 띠게 되었다. 각료이사회가 가중다수제를 통하여 결정할 수 있는 영역뿐만 아니라 유럽 의회가 EC의 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회나 폭이 확대되고 있다. EC 특유의 접근 방식인 “심화와 영역확

〈表 3〉 마스트리히트 條約의 體系



資料: 〈表 1〉과 같음.

장”은 의사결정 체계에서도 잘 드러나고 있는 것이다. 경제통합의 추진이 해를 거듭할수록 회원국의 경제주권이 점차 공동체로 이전되고 있음을 말해주는 사실이기도 한다.

이에 더하여, 이미 지적했듯이 보조성의 원칙이나 “共同體 既存領域(acquis communautaire)”과 같은 新造語들이 조문에 공식적으로 명문화되었다. 이들은 다같이 통합 과정에서 EC와 회원국간에 권한 배분의 動的 변화를 의미한다. 전자는 EC와 회원국 사이에 권한이 중복될 수도 있을 때 이를 판단하는 기준을 제공하고 있다. 반면 후자는, 일단 공동체의 권한으로 결정된 경우에 그 부문은 더 이상 논의되지 않으며, 그 내용을 기초로 EC와 회원국간의 권한 배분이 결정되어야 한다는 것이다. 이 두 개념 역시 EC가 발전할수록 그 대상이 확대될 수밖에 없다.

이상 마스트리히트 조약의 체계를 <表 3>에 의하여 다시 정리해 보았다.

6. 암스테르담 條約의 體系

암스테르담 조약은 마스트리히트 조약의 경우와는 전혀 다른 여건 아래서 준비되었다. 사회주의 체제가 붕괴한 이후 정치적으로는 民主主義, 경제적으로는 시장경제가 지배적인 세계 질서로 정착해 가는 한편, 中·東部유럽 제국이 EC 가입을 절실히 희망하게 되었다. 구조적인 고율의 실업이 지속되었고, EC의 확대에 따라 지역적 격차나 불균형 성장의 문제가 대두하기 시작했다. 또 경제통합은 상당한 수준에 이르렀으나 정치적, 사회적 유대를 비롯한 다른 부분들의 접근은 이를 뒤쫓지 못하고 있다. 대외적인 측면에서도 EC가 하나의 실체로써 이에 걸맞은 국제적 역할을 담당해야 할 필요성도 대두하였다. 한 마디로 암스테르담 조약은 21세기에 대비하기 위한 整地작업을 마련하고 있다는 인상을 준다.

이와 같이 암스테르담 조약은 앞선 다른 조약들과는 대조적으로 비경제적 요인들도 많이 반영하고 있다. 이 조약은 아직까지 회원국의 비준 과정을 마치지는 못했다. 여기서는 경제적인 측면에 국한하여 간단히 살펴기로 한다.

6.1. 目標

암스테르담 조약은 마스트리히트 조약이 포함하고 있는 7개 部(Title)의 전반적인 개정을 시도하고 있다. EC, ECSC, EURATOM뿐만 아니라, 공동외교 안보 정책, 그리고 공동사법 내무 부분들까지도 보완하고 있다. 그 중 EC를 중심으로 개정된 내용을 정리하면 다음과 같다.

제2조에 열거된 목표들은 마스트리히트 조약을 크게 수정한 내용을 담고 있다. 이들을

나열하면 조화롭고 균형을 이루며 지속적인 경제활동의 발전, 높은 수준의 고용과 사회적 보호, 男女간의 평등, 지속적이고 非인플레이션적인 성장, 높은 수준의 경쟁력과 경제성 성과의 수렴, 높은 수준의 환경 보호와 환경의 質的 개선, 생활 수준 및 생활의 질적 제고, 그리고 회원국간 경제적·사회적 일관성 및 유대 등이다. 마스트리히트 조약과 비교할 때 남녀간의 평등, 경쟁력 제고 등이 추가되고 있는데 총체적으로 성장과 형평간의 조화를 이룩하고자 하는 의도를 나타내고 있다.

개정된 암스테르담 조약 제1조에 명시된 것처럼 EC의 과제는 회원국 내에서 경제 사회적 발전을 이룩하는 것이다. 문제는 이 “發展”의 의미가 무엇이며, 발전에 기여할 수 있도록 경제통합의 방향을 어떻게 동태적으로 설정해 나가느냐 하는 데 있다. 경제통합은 현재 국경 없는 역내 단일시장 형성의 전 단계, 경제·사회적 일관성의 강화 및 단일통합의 창출을 내용으로 하는 EMU 창설의 단계까지 이르렀다. 특히 중·동부 유럽을 포함하는 많은 국가들이 가입을 앞두고 있다. 이에 따라 지속인 경제 성장과 함께 고용 증진, 환경 보호, 사회적 보호, 지역간 격차의 해소, 남녀간 평등 제고 및 경제 안정 등의 목표가 새롭게 부각되고 있다. 다시 말하여 EC는 현재 권한을 행사할 수 있는 부문에서 이러한 목표들을 추구할 것임은 물론 앞으로 통합의 추진에 있어서도 역시 이 방향으로 회원국 사이에 정책 접근을 이루거나 공동정책을 수립해 나가겠다는 것이다.

어떤 의미에서 로마조약은 당시의 여건을 반영하여 정책 목표가 성장에 초점이 맞추어진 듯한 인상을 준다. 그러나 그 후 50년이 지난 현재에 와서는 성장과 동시에 형평이 강조되고 있으며 당시에 비해서는 균형 성장으로 선회하고 있다는 느낌을 받게 된다. 유럽 내 경제 사회적 철학이나 전통에도 크게 기인하겠지만, 경제통합을 완성하기 위해서는 독립된 국가들간의 합의에 따른 타협이 전제되어야 한다는 점에서 그리고 고용을 비롯한 사회 문제가 심각한 현 상황에서 이러한 접근은 불가피해 보인다.

비록 이상에서 열거한 목표들이 일반적인 그리고 장기적인 성격을 띠 수밖에 없기는 하나 서로간 양립하기 어려운 경우가 적지 않다는 점을 다시 한번 지적하고 싶다. 특히 암스테르담 조약에 의하여 재조정된 목표들 사이에서는 이러한 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 예로 지속적 성장, 경쟁력 강화 및 높은 수준의 고용 등은 이론적으로 기타 대부분의 정책 목표와 상충할 수 있다.

6.2. 政策 手段 및 接近 方式

이러한 목표들을 추구하기 위한 정책수단은 크게 공동시장, EMU 그리고 공동정책 또는 정책 접근의 세 가지이다. 암스테르담 조약은 EMU를 공동정책에 포함시키지 않고 하

나의 독립된 별도의 정책수단으로 구분하고 있다.

이들은 다시 EC조약 제3조에서 세분되고 있다. 마스트리히트 조약에 새로이 추가된 정책 수단들은 역내 사람移動의 完全 自由化(제73조 i-q항), 會員國間 雇傭 政策의 調整 強化(제109조 n-s항), 男女間 平等의 提高(제119조) 및 共同環境政策의 強化(제130조 r-w항) 등이다.

비자, 도피 및 이민과 관련된 법 규정을 포함하는 역내 人的 자유 이동에 관한 공동정책은 이제 마무리 단계에 접어들고 있다. 1992년 계획에서는 회원국간에 사람의 이동을 제약하는 실질적인 장벽을 제거하는 데 초점이 맞추어졌으며 마스트리히트 조약에 이르러 유럽 市民權(European Citizenship)이라는 개념이 등장했다. 암스테르담 조약은 회원국간에 관련 법 규정의 접근을 통하여 공동체 내에서 시민들이 단계별로 공동의 권리와 의무를 누릴 수 있도록 하고 있다. 고용 증진은 회원국의 공동관심사로서 EC의 공동정책의 수행이나 활동에 적극 반영되어야 한다. 경제 여건 변화에 수반된 노동시장 변화에 적응할 수 있도록 직업기능 훈련을 포함하여 관련된 회원국의 고용 정책을 조정하고 접근시켜 나가는 한편, 공동정책을 추진하기 위한 목적의 雇傭委員會(Employment Committee)가 설립되었다. 남녀간 평등은 무엇보다도 동등한 취업 기회와 함께 동일한 일 또는 동일한 가치의 일에 대한 동일한 보수를 의미하며, 암스테르담 조약은 각료이사회가 이 목적을 위해 적절한 조치를 취할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 이밖에도 환경 보호는 EC 차원에서 하나의 공동정책으로 부상하고 있는데 각료이사회는 경제사회위원회 및 지역위원회의 자문을 받아 필요한 조치를 취할 수 있다.

이렇게 볼 때 암스테르담 조약은 단순한 경제적 접근에서 벗어나 심화와 영역 확장을 통하여 실질적으로 하나의 시장이 가동할 수 있도록 여건을 조성하는 데 그 취지가 있는 것이다. 총체적으로 경제적인 측면을 포함하여 다음과 같은 네 가지 접근이 시도되고 있다. 첫째, 고용과 유럽 시민의 권리 증진을 최우선의 과제로 삼는다. 둘째, 역내 실질적인 자유화를 저해하는 마지막 장벽을 제거하고 안전(건강, 위생 등)을 강화한다. 셋째, 국제 사회에서 유럽의 역할과 위상을 높인다. 넷째, EC의 확대에 대비하여 기구의 체계를 보다 효율적으로 재편한다.

특히 암스테르담 조약은 의사결정 과정에서 각료이사회 내에서의 가중다수제 대상 영역과 유럽 의회의 참여 기회를 한층 확대하고 있다. 통합의 진도와 비례하여 EC가 더욱 초국가성을 띠게 되고 있음을 보여 주는 측면이다.

7. 맺는 말

이제까지 우리는 로마조약, SEA, 마스트리히트 조약 그리고 암스테르담 조약에 의한 경제통합의 추진 과정을 단계별로 살펴보았다. 한 마디로 유럽경제통합은 심화와 영역 확장 그리고 본고에서 살피지는 않았지만 (회원국) 확대를 통하여 단계별로 발전해 왔다. 물론 과거 獨逸關稅同盟(Zollverein)이나 베네룩스 관세동맹이 있기는 했으나, 여러 면에서 EC에 의한 경제통합은 前例가 없는 史上 최초의 시도라고 할 수 있다. 따라서 EC 특유의 공동체적 접근은 불가피한 선택이다.

로마조약의 경우 가장 두드러진다고 할 수 있는데, 이상 살핀 4개 조약들은 EC에 의한 경제통합의 추진에 있어서 헌법과 같은 성격을 띠고 있다. 마스트리히트 조약에 와서 세계의 기둥(EC, ECSC 및 EURATOM; 共同 外交安保 政策; 共同 內務 法務) 위에 하나의 지붕을 씌웠고, 암스테르담 조약은 이들 전체에 대해 관련 조문별로 改正을 가하고 있다. 통합이 발전할수록 개정 조약들은 일반적인 성격을 벗어나서 현실을 반영하여 보다 구체적인 조문들을 포함하게 될 것이다.

발라사(B. Balassa)식의 교과서적 시각은 흔히 공동시장과 경제동맹을 구분하고 있다. 그러나 EC의 경험에서도 알 수 있듯이 이 두 형태는 불가분의 관계에 있다. 공동시장이 더욱 발전하여 경제동맹의 단계에 이르는 것이 아니라, 양자는 동시에 이룩될 수밖에 없다. 로마조약은 과도기간 중에 공동시장을 이룩하려고 했으나 너무나 낙관적인 전망임이 드러났으며, 1980년대 중반에 이르러서 비로소 EC는 1992년 계획의 수립을 통하여 본격적인 추진 작업에 착수할 수 있었다. SEA는 공동시장이라는 용어에 더하여 “國境이 없는 域內市場”과 같은 실용적인 개념을 도입하고 있는데, 1992년 계획에서 알 수 있듯이 소극적인 통합과 적극적인 통합을 동시에 시도하고 있다. 회원국간에 경제적 장벽을 제거하여 하나의 시장을 실현하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있도록 관련 정책은 물론 법 규정들을 접근 내지는 통일시켜 나가야 하기 때문이다.

경제통합은 하나의 과정으로써 동태적인 개념이다. 이론적으로는 회원국간에 복지 증대의 여지가 있는 한 시장통합은 꾸준히 “深化와 領域 擴張”을 거듭할 수밖에 없다. 여기서 중요한 것은 바로 회원국의 의지이다. 왜냐하면 “심화와 영역 확장”은 곧 회원국이 경제주권을 통합 기구로 이전한다는 것을 의미하기 때문이다. 더구나 마스트리히트 조약이나 암스테르담 조약의 성격에서도 알 수 있듯이, 경제통합의 진전에 따라 통합의 대상은 불

가피하게 비경제적인 부문들로 확대되어 나간다. 따라서 회원국의 主權은 그만큼 제약을 받지 않을 수 없게 된다. 바꾸어 말하면 주권에 대한 애착이야말로 경제통합 과정에서 가장 중요한 걸림돌이 될 수 있다. 비록 경제적 이익이 보장된다 하더라도 주권에 대한 애착으로 인하여 경제통합은 차질을 빚을 수 있으며, 결국에는 정치적 타협과 결단에 의존하게 되는 것이다.

이 글에서 다루지는 않았지만 EC는 유럽의 역사를 통해서만 이해될 수 있다. 유럽 연방주의자들에 의하면 EC는 유럽통합을 실현하기 위한 첫 단계로써 탄생하였다. 유럽 통합의 취지는 단순히 하나의 大시장 형성을 통한 경제적 이익을 얻는 데 있는 것만은 아니며, 이와 함께 유럽내 평화의 정착이라는 정치적 의지도 포함하고 있다. 국경이라는 개념이 점차 사라지고 미국의 경우처럼 하나의 유럽 합중국이 실현될 때 보호주의나 전쟁의 가능성은 없어지게 된다. 이미 지적한 대로 현실적인 여건에 더하여 EC에 의한 경제통합이 단지 경제적 이익만을 중심으로 또는 경제 부문에만 국한하여 추진되지 않는 또 다른 이유가 여기에 있다.

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(1997a): “유럽경제통합과 의사결정메커니즘,” 『비교경제체제론』, 한국비교경제학회편, 박영사, 534-570.

_____(1997b): “EU의 超國家性(supranationality)과 補助性(subsidiarity)의 原則,” 『經濟論集』 36.3·4, 서울대학교 경제연구소.

Ceccini, P. et al.(1988): *The European Challenge 1992*, Wildwood House, Aldershot.

Delors Report(1994): *Pour entrer dans le XXIe siècle: emplois, croissance, compétitivité*, Le livre blanc de la Commission des Communautés Européennes, Ramsay, Paris.

European Commission: COM(85) 314 of 14 June 1985.

European Communities(1987): *Treaties Establishing the European Communities*, abridged

edition.

_____ (1997): *European Union Treaty of Amsterdam*.

La Documentation Française(1992): *L'Union Européenne, Les Traités de Rome et de Maastricht*, Paris.

Mattera, A.(1988a): *Le marché unique européen*; Europe 1992, Jupiter, Paris.

_____ (1988b): *Le Marché Unique, Ses Règles, Son Fonctionnement*, Jupiter, Paris.

Molle, W.(1997): *The Economics of European Integration, Theory, Practice, Policy*, Ashgate, Brookfield USA.

Pelkmans J.(1997): *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Open University of the Netherlands, Longman.

Reuter, P., and A. Gros(1960): *Traités et Documents Diplomatique*, Presses Universitaires de Paris.