

## 유로존 거버넌스 개혁방안에 대한 비판적 고찰: 정책 결정 과정의 민주주의 결핍을 중심으로\*

A Critical Examination of the Reform for the Eurozone Governance:  
focusing on democratic deficit in the decision-making procedure

윤성욱(Sungwook Yoon)\*\*

### ABSTRACT

There has been a concern that the debt crisis in Greece could move to Spain and Italy, which has made up the scenario of Greece's exit from the eurozone, so-called 'Grexit' or the collapse of the eurozone. Much of existing literature has already discussed the reasons for this crisis and the possible solution. In addition, the eurozone itself has strived to discuss various reform plans and come to agreements between member states. Having examined the eurozone's reform plans in terms of 'governance', however, this research insists that the reform plans of the eurozone's governance would not be the fundamental solution. The reasons for this argument are as follows: firstly, the problem of trust in the eurozone's policy and governance still exists mainly because of 'democratic deficit' in the decision-making procedures of the eurozone governance, which could lead to discriminatory enforcement of the rules according to member states; and secondly, the role and influence of the powerful member states could increase due to the intergovernmental decision-making in the reform process. In order to resolve these problem - in other words, for the purpose of the fundamental reform for the eurozone governance, it is necessary to lay out a plan to recover the original sin of 'monetary union without fiscal union' in the eurozone. This is the fundamental solution for the eurozone to clear up the problem of democratic deficit and build up policy trust of the eurozone.

Key words: Eurozone Governance, Democratic Deficit, Enforcement, Policy Trust

\* 본 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음. 그리고 2012년 행정학 공동학술대회 및 국제학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 논문이며, 발표 과정에서 유익한 논평을 해주신 분들께 감사드린다.

\*\* 동아대학교 국제학부 조교수 / 부산시 서구 부민동 2-1 동아대학교 국제학부(Tel: 051-200-8740/  
Fax: 051-200-8741)

## I. 서론: 문제의 제기

2007년 8월 브뤼셀 소재 경제연구소인 Bruegel의 보고서<sup>1)</sup>에 따르면 유럽의 금융통합이 진전됨에 따라 여러 국가에서 영업활동을 하는 소위 '범유럽 은행(Pan-European Bank)'이 급속하게 증가하고 있다고 밝히고 있다. 유로화 출범을 전후하여 사실상 가장 우려가 되었던 부분 중 하나는 금융 서비스 부분의 통합이 지지부진 하다는 점이었으나, 유럽의 대표적인 대형 은행들(예: HSBC, BNP Paribas, ING, AMN Amro, Deutsche Bank 등)을 중심으로 본국 이외의 유럽국가 소재 자산 비중은 1997년 11%에서 2006년 24%로 증가하였다(Veron 2007: 3). 그러나 Bruegel 보고서의 핵심은 유럽이 과연 범유럽 은행 위기에 효율적으로 대응할 수 있는지에 대한 의구심이었다. 이러한 의구심의 이면에는 2004년 모든 회원국가의 은행감독 기구 등이 참여하여 설립된 자문 기구인 '유럽 은행 감독 위원회(Committee of European Banking Supervisors)'의 역할의 유효성 때문이다. 유럽의 금융 감독은 개별 회원국이 담당하며 위기시 정보교환 등 회원국간 협력을 강화하기 위한 80여개의 MOU가 체결되었지만 단지 복잡할 뿐, 구속력도 없으며 효과성도 검증되지 않았다.

이러한 위기의식에 대한 당시의 예측이 현실화되고 있다. 그리스를 비롯한 남유럽 국가들의 재정위기는 2008년 미국이 발생시킨 글로벌 위기에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그 위기의 근원이 어디이든 2009년 그리스 경제위기 이후 지속되면서 스페인 및 이탈리아로 전염되기 직전에 이르고 있다. 경제 규모 등에서 그리스보다 훨씬 큰 스페인과 이탈리아에 금융 위기 가능성이 제기되면서 직접적으로 위기 상황에 빠지지 않은 주변 국가들도 긴장하기 시작했다. 그 이유는 무엇보다도 금융통합의 심화에 따른 범유럽 금융기관의 증가로 인한 범유럽으로 위기의 전염이 우려되기 때문이다.

유로존이 비록 유로화라는 단일 통화를 사용하고 있지만, 금융 위기에 대처하는 위기관리의 거버넌스는 다른 국가의 거버넌스와 다르다. 보통 경제 위기에 맞닥뜨린 국가는 정부 차원의 대책을 마련한다. 이러한 논리대로라면 그리스를 포함한 유로존의 금융 위기는 EU의 수도라고 할 수 있는 벨기에의 브뤼셀 또는 유럽중앙은행(European Central Bank, 이하 ECB)이 소재한 독일의 프랑크푸르트에서 대책이 마련되어야 한다. 그러나 그리스에서 재정 위기가 발생했을 때 전 세계의 관심은 독일과 프랑스로 향했다. 독일과 프랑스가 그리스 위기 해결 방안에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우 EU 차원에서 그리스 위기 해결은 불가능하다.<sup>2)</sup> 이는 유로존 거버넌스의 구조적 특성에 근거한다. 그리스 재정위기를 계기로 EU 차원에서 유로존 거버넌스 개

1) Veron, Nicolas (2007), 'Is Europe ready for a major banking crisis?' Bruegel Policy Brief, Issue 2007/03

2) 현재 유로존에서 채권자(creditor) 역할을 하고 있는 독일과 프랑스는 현재와 같은 위기 상황이 반복되는 경우 채무자(debtor)로 전락할 수도 있다. 특히 프랑스의 경우 GDP 대비 재정적자가 7%에 이르고 있어 채권자 역할에 대한 부담이 심화될 수도 있다(New York Times 2011.7.24).

혁 방안에 대한 필요성이 대두되었고 다양한 방법이 채택되었으며 논의 중에 있다. 이러한 개혁 방안이 과연 위에서 언급한 유로존 거버넌스의 구조에 대한 개혁 없이 근본적인 개혁 방안이 될 수 있을까?

이에 본 논문은 그리스 재정위기 이후 유로존 거버넌스 개혁 방안을 고찰하고, 이 개혁 방안의 실효성 및 문제점에 대해 논의하고자 한다. 동 주제와 유사한 기존의 연구는 일반적으로 개혁 방안이 유로존 금융 위기를 종식시킬 수 있는 해결책이 될 수 있는지의 여부와 제도적 개혁과 관련된다.<sup>3)</sup> 그러나 본 논문은 유로존 거버넌스 차원에서 개혁 방안이 효과적인지를 유로존 거버넌스의 구조적 문제들 - 예를 들어, 정책 결정 및 집행에 있어 민주주의 결핍, 회원국에 따른 규정의 차별적 적용에 따른 신뢰(trust)의 문제 등 - 에 초점을 맞추고자 한다.

이를 위해 본 논문은 II장에서 거버넌스의 관점에서 유로존의 위기를 분석하고 III장에서는 유로존 거버넌스의 개혁 방안에 대한 분석을 토대로 개혁 방안의 실효성을 거버넌스의 구조적 차원에서 평가해 보겠다. IV장은 결론으로서 본 논문의 요약 및 유로존 거버넌스 개혁에 대한 정책적 시사점을 제시하도록 하겠다.

## II. 유로존 위기: 거버넌스의 관점에서

2010년 이래 지속되고 있는 유로존 국가들, 특히 그리스, 포르투갈, 스페인, 이탈리아의 재정위기에 대해 다양한 원인들이 제시되고 있다. 그러나 무엇보다도 그 중심에는 유로존 거버넌스의 문제, 즉 재정과 통화가 분리된 통합이라는 구조적 문제가 있다(윤성욱 2011; 전해원 2012). 유로존 내부의 일련의 위기 상황에 대해 독일을 중심으로 한 회원국들의 신속하고 효과적인 대응이 이루어지지 않으면서, 일각에서는 유로존 붕괴, 분열 또는 일부 취약 국가의 유로존 탈퇴 등의 전망도 나오면서 유로존 위기의 전 지구적 위기로의 전염에 대한 우려도 점차 짙어지고 있는 실정이다(Stephens 2012; Kupchan 2010; 윤성욱 2011; 강유덕 외 2012).

그리스를 중심으로 하는 유로존 위기의 대표적인 원인으로 지목받는 것은 부채 문제라고 할 수 있다. 유로화를 도입하기 위한 '경제수렴 기준(Economic Convergence Criteria)'의 항목 중 하나가 정부의 재정적자는 GDP의 3%, 정부 부채는 60% 이내로 유지되어야 한다고 규정되어 있음에도 불구하고, 특히 그리스의 경우 유로화 도입을 위해 재정 통계 자료를 조작하였다.<sup>4)</sup> 그러나 유로화를 도입한 이후에도 그리스 정부의 방만한 재정운영 등으로 국가 채무의 지속적인 증가와 미국발 금융위기에 따른 경

3) 이와 관련하여서는 *inter alia* 현대경제연구원(2012), 정상화(2012), 김홍중 외(2010), 최진우(2012), 안병익(2011), Dabrowski(2009), Young(2011) 및 Featherstone(2011) 참조.

4) 그리스가 2001년 유로화 도입 당시 2000년 GDP 대비 국가부채가 이미 103.4%로 기준인 60%를 초과하자 자료 조작을 통해 유로존에 가입하였다(Featherstone 2011; 윤성욱 2011).

제 침체로 그리스를 포함한 소위 PIIGS 국가들 - 포르투갈, 아일랜드, 이탈리아, 그리스 및 스페인 - 의 경우 심각한 경기 침체를 겪어오고 있다.

그리스의 경우만 고려해 볼 때, 그리스 위기의 원인은 경제적 원인과 정치적 원인으로 구분 할 수 있다. 경제적 관점에서 1980년대 이래 방만한 재정운영이 지속되면서 재정수지와 경상수지가 동반 악화되어 왔으며, 무엇보다도 유로화 가입 이후 환율조정이 불가능해짐에 따라 이는 수출 경쟁력 약화로 이어졌다.<sup>5)</sup> 물론 세계 경제 침체로 인해 그리스의 대표적 산업인 관광 산업의 위축도 위기의 원인으로 지목되고 있다. 경제적 원인과 더불어 그리스 정부의 포퓰리즘적 정책 및 갈등 조정 능력 부족으로 인한 구조 개혁 실패 등도 정치적 원인으로 제시되고 있다. 그리스의 이러한 내부적 문제는 2009년 사회당 신정부로 정권교체 이후 지난 정권의 회계부정으로 인한 통계조작 의혹이 불거지면서 그리스 내부적 분열이 위기 상황을 더욱 악화시켰다. 그리스에 대한 구제금융 지원에 있어 중추적 역할을 할 수밖에 없는 독일이 2010년 5월 지방선거로 인해 국내 여론을 의식하여 적극적인 구제금융 집행에 나서지 못하면서, 그리스 위기가 남유럽 국가로 확산될 수 있다는 가능성이 제기되기 시작했다. EU와 IMF의 구제 금융안에도 불구하고, 경기침체에 대한 우려, 신용 평가 기관들의 국가 신용등급 하향 조정이 2009년 말부터 2010년 초반에 이루어지면서 남유럽 국가들로의 위기 전염 우려가 날로 증가하였다. 그리스부터 남유럽 국가들의 위기 상황에 대한 우려가 증가하면서 "Grexit"<sup>6)</sup>로 대변되는 그리스의 유로존 탈퇴 가능성, 나아가 유로 체제 자체의 붕괴 가능성까지 제기되기도 하였다.

그리스 위기와 마찬가지로 남유럽 재정위기와 관련하여서도 다양한 원인과 대응책이 논의되고 제시되고 있다. 대표적으로 구제금융 조성 방안과 개별 회원국의 집행 능력, 그리고 유로존의 구조적 문제점 등이다. 아울러 그리스 위기와 마찬가지로 독일 및 프랑스를 중심으로 하는 유로존 주요 국가들의 정치적 합의가 핵심적인 사안 중 하나이다. 특히 독일과 프랑스를 중심으로 자국의 여론을 의식한 지원 방식에 대한 입장 차이도 정치적 결단이 필요한 부분이며, 신속한 대응을 어렵게 만드는 요인이다. 유로 체제가 최적통화지역(Optimum Currency Area, 이하 OCA) 요건을 충족시키지 못한다는 구조적 문제로 말미암아 회원국간의 경쟁력 격차의 양극화가 심화되면서 ECB의 금리 조정이 유로존 문제 해결에 효과적인 정책으로서 작동할 수 없다는 점이다.<sup>7)</sup>

5) 삼성경제연구소(2010)에 따르면 그리스의 단위노동 비용은 2000년에서 2008년 사이 25% 증가했으나, 독일은 오히려 0.2% 감소하면서 이는 수출 경쟁력 약화로 전가되어 1990-1999년 사이 그리스의 GDP 대비 연평균 경상수지 적자가 1.8%에서 2000-2008년 사이에는 12.3%로 급증하였다. 아울러 김기수(2011) 참조.

6) Grexit는 Citi Group의 Ebrahim Rahbari와 Willem Buiter(2012)가 'Global Economics View: Rising Risks of Greek Euro Area Exit'에서 'Greece'와 'Exit'를 합쳐서 그리스의 유로존 탈퇴 가능성과 관련하여 처음으로 사용한 용어를 의미한다. Rahbari와 Buiter는 그리스의 유로존 탈퇴 가능성이 보고서 발간일인 2012년 2월부터 18개월을 전후하여 50% 이상이라고 예측하고 있다.

그리스부터 남유럽 위기에 이르기까지 위기의 원인으로 지목되는 공통적인 요소들을 대략적으로 언급해 보았다. 위기 상황에 직면한 개별 국가들의 내부적 문제를 제외하고 공통적으로 적용되는 원인은 구제금융 패키지 조성 방안에 대한 다른 회원국들의 합의의 문제, 위기 상황에 놓인 회원국들의 구제금융 패키지 집행에 있어 관리 감독 문제, 그리고 유로존 자체의 구조적 문제 해결을 위한 회원국들의 합의의 문제로 분류할 수 있다. 다시 말해 유로존 회원국들의 정책적 합의를 통한 문제 해결이 핵심이라는 것이다. 위기 상황이 불거지고 난 이후에야 회원국들의 정책적 합의가 필요하 이유는 위기관리 거버넌스에 대한 제도적 뒷받침이 마련되어 있지 않다는 근본적인 운용상의 문제점이 있기 때문이다.

유로화 도입에 있어 논란의 중심에 있었던 주제는 앞서 언급한 바와 같이 재정 통합이 결여된 통화 통합이었다. 즉, 통화 정책의 경우 ECB에서 일괄적으로 관장하지만, 개별 회원국의 재정 정책에 대한 관리 권한(competence)은 ECB와 같은 초국가적(supranational) 기관에 이임되어 있지 않고 관리를 강제할 수 있는 법적 조항도 마련되어 있지 않다(Eichengreen 1996; 1998). 즉, 개별 회원국들이 자국의 재정 관리에 책임이 있다는 의미이다. 통화와 재정을 분리한 이원적 정책통합은 '회원국들이 효율적으로 추진할 수 없는 분야에서만 공통정책을 추진한다는 '보조성 원칙(Principle of Subsidiarity)'에 근거하여, 국가별 경제 상황에 맞는 재정 정책을 수립 및 집행할 수 있다는 이론적 근거가 밀받침 되고 있다.<sup>8)</sup> 통화주권 포기를 통한 통화통합은 실현시켰지만, 사실상 재정 주권의 포기에는 국가들의 합의가 이루어지지 못한 것이다. 유로존의 이원적 통합은 회원국들의 경제적 다양성으로 인해 특정 지역(또는 국가)에서의 경제 상황 변화(예: 경기 침체)가 발생하는 비대칭적 충격(asymmetrical shock)의 위험이 상존하는 구조적 모순을 내포하고 있다(Tractlet 2004; SERI 2010).<sup>9)</sup>

물론 유로화 도입 과정에서 방만한 재정운용을 방지하기 위한 '안정성장협약(Stability and Growth Pact, 이하 SGP)'을 1997년 제정하여 준수하도록 하고 있다. 특히 중기적으로 균형에 가깝거나 혹은 흑자인 재정목표를 추구하면서 재정적자는 GDP 대비 3%, 국가채무는 GDP 대비 60% 미만 유지를 명시하고 있다. SGP는 '예방적 요소(preventive arm)'와 '교정적 요소(dissuasive arm)'로 구성되어 있다. 예방적 요소에서는 회원국들이 과도한 재정적자가 발생하지 않도록 집행위는 '조기 경보(early warning)'와 '정책 조언(policy advice)'을 할 수 있다. 교정적 요소로는 GDP의

7) OCA 이론은 금융시장의 통합, 생산요소의 자유로운 이동 등의 요건을 충족시킴으로써 단일 화폐가 통용되기에 가장 적합한 지역을 만들 수 있다는 이론이다(Mundell 1961; McKinnon 1963; Kenen 1969). 그러나 유로존의 경우 단일 화폐의 사용에도 불구하고 사회 및 언어 등의 차이로 인한 노동력의 이동이 쉽지 않고, 높은 실업률을 반영한 임금 하락이 잘 이루어지지 않고 있어 OCA 기준을 충족시키지 못한다고 평가되고 있다(윤성욱 2011).

8) European Commission(1975), Duff ed.(1993), Dinan(2000) 및 Wilke and Wallace(1990) 등 참조.

9) 가장 대표적인 예시가 'one-size-fits-all' 금리 정책으로 모든 회원국의 요구와 경제적 상황을 충족시키는 금리 조정은 현실적으로 불가능하다.

3%를 초과하는 적자가 발생하는 회원국에 대해서는 '초과 적자 조치(Excessive Deficit Procedure, 이하 EDP)'를 마련하여 시정조치를 요구하고 필요시 제재(sanction)를 부과할 수 있게 하였다.<sup>10)</sup> 그러나 Schuknecht ed.(2011)가 주장하듯이 SGP의 아킬레스건은 강제 집행의 취약함에 있다. 2003년 프랑스와 독일은 집행위의 권고를 무시하고 SGP에서 설정한 재정적자 3% 미만 유지 규정을 위반하였고, 집행위는 이 두 나라에 대한 제재 조치를 EU 이사회에 제안하였다(KOTRA 2005; Schuknecht ed. 2011). 그러나 독일과 프랑스의 저항으로 집행위 제안이 이사회에서 거절되자 집행위는 유럽사법재판소(European Court of Justice, 이하 ECJ)에 제소하였다. ECJ는 사실상 집행위의 손을 들어주었지만(Euractiv.com 2004.7.14) 독일과 프랑스에 벌금이 부과되지는 않았다. SGP를 위반하는 경우 기준 위반국은 기준 준수를 위한 프로그램 제출을 요구받을 수 있으며, 개선이 되지 않는 경우 해당국 GDP 규모의 0.2-0.5% 상당의 예탁금이 부과되며 벌금으로 전환될 수 있다.

SGP의 3% 기준을 최초로 어긴 국가는 포르투갈이지만, 위반에 대한 제재 적용은 프랑스와 독일의 경우와는 달랐다. 포르투갈이 2001년 재정적자가 4.1%에 이르자 집행위는 EDP를 개시하였고, 이사회는 재정적자 기준을 가장 이른 시간 내에 충족시킬 것을 권고하였다. 프랑스 및 독일의 사례와 달리 정해진 절차에 따른 신속한 처리였다. 이러한 사례는 유로존의 거버넌스에 대한 신뢰의 문제와 연관되며, 나아가 회원국에 대한 차별적 대우는 강제 집행 취약함의 문제점을 더욱 악화시킬 수밖에 없었다. 이렇듯 SGP 준수 여부의 관리와 강제성 부여를 위한 규정이 결여되어 있는 관계로 그리스 재정적자가 GDP 대비 10%를 초과할 때까지 EU 차원의 조치가 없이 사실상 방치되는 결과를 초래하게 되었다(SERI 2010).

유로존 거버넌스의 또 다른 특징 중 하나는 '구제금융 금지 조항(no bail-out clause)'이다. 리스본 조약 제125조에 명시되어 있듯이 재정위기 상황인 국가에 대해 회원국 정부 간 구제금융을 제한하고 있다. 아울러 123조는 ECB나 회원국의 중앙은행들의 국가 부채에 대한 자금 지원도 금지하고 있다.<sup>11)</sup> 이는 유로존 위기관리 거버넌

10) 이와 관련하여서는 European Commission, 'EU economic governance'([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)) 참조.

11) 123조 및 125조의 원문 조항은 다음과 같다. <Article 123> 1. Overdraft facilities or any other type of credit facility with the European Central Bank or with the central banks of the Member States (hereinafter referred to as 'national central banks') in favour of Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the European Central Bank or national central banks of debt instruments. 2. Paragraph 1 shall not apply to publicly owned credit institutions which, in the context of the supply of reserves by central banks, shall be given the same treatment by national central banks and the European Central Bank as private credit institutions. <Article 125> 1. The Union shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of any Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for

스 측면에서 위기 초창기에 신속하고 유효한 대응책을 강구하지 못하는데 있어 법적 근거를 제공해주고 있다. 물론 이러한 조항은 재정 운용 및 부채 등의 문제에 있어 회원국의 도덕적 해이를 우려한 조항이지만, 그리스의 경우를 보더라도 위기 상황이 심각해짐에 따라 - 유로존 전체 위기로 전염 가능성 등 - 법적 논란을 뒤로 하고 사실상 조약을 위반하면서 구제금융을 결정한 것이다.

결국 현재의 유로존 위기 상황에 대한 현실적 대응은 구제금융을 지원하는 방법밖에는 없다. 그리스발 위기가 스페인 및 이탈리아로 전염될 가능성이 상존하고 있고 유로 체제 자체에 대한 회의론이 확산되고 있는 상황을 고려할 때 다양하게 논의되고 있는 개혁 방안을 기다리기에는 시간이 부족하기 때문이다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이, 설령 재정 위기 상황의 국가들이 재정 긴축 및 개혁을 조건으로 구제금융 패키지를 수용한다 하더라도 결국 이들 국가의 재정정책 권한은 해당 국가가 가지고 있다. 다시 말해 경제 상황이 정상적으로 복귀하였더라도 그리스, 스페인 또는 다른 유로존 국가의 정부가 방만한 재정 운영을 하지 않는다고 보장할 수도 없고, 하지 못하게끔 강제할 수도 없다. 이러한 유로존 거버넌스의 문제점은 결국 근본적인 해결책 - 예를 들어, 재정 통합 또는 프랑스가 주장하는 경제정부 창설 등 - 없이는 지속될 가능성이 높다는 것이다. Featherstone(2011)이 그리스 위기 사태에 대한 EU의 대응은 '느림(slowness)', '분열(division)' 그리고 '부적절함(ineptness)'이었다고 비판한 이유도 결론적으로 유로존의 위기관리 거버넌스의 구조적 문제점과 일맥상통한다고 볼 수 있다. 또한 유럽 통합의 과정에서 볼 수 있듯이 회원국들은 어떠한 문제가 발생하고 나서야 그 문제를 해결하려고 나서기 때문에 신속한 대응이 어렵다는 점도 같은 맥락에서 이해할 수 있다(Verdun 1999).

그러나 근본적인 해결책은 과거의 유럽통합의 역사에 볼 수 있듯이 정치적 결단을 통한 합의가 요구되어 진다(윤성욱 2011). 재정통합의 문제만 놓고 보더라도 과연 유로존 회원국 정부가 통화주권에 이어 재정주권마저 포기할 수 있을까 하는 부정적 인식은 유로존 위기의 근본적인 해결이 어렵다고 받아들여질 수밖에 없는 핵심적 이유이다.<sup>12)</sup> 그리스 재정위기를 계기로 지금까지 논의한 유로존 거버넌스의 개혁 방안이 회원국들 사이에서 논의되어 오고 있다. 이에 다음 장에서는 거버넌스를 중심으로 개혁 정책을 고찰해 보고 근본적 해결책이 될 수 있는지를 살펴보도록 하겠다.

---

the joint execution of a specific project. A Member State shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of another Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project.

12) 크리스틴 라가르드 IMF 총재는 조선일보(2012.6.30)와의 인터뷰에서 유로존 위기에 대한 근본적인 해결책(변화)으로 재정통합의 필요성을 역설하였다. 라가르드 총재가 언급한 근본적 변화로는 (1)재정 건전성을 동반한 성장 (2)금융 통합 그리고 (3)재정 통합이다.

### Ⅲ. 유로존 거버넌스 개혁

#### 1. 유로존 거버넌스 개혁 방안

2010년 5월 그리스, 10월 아일랜드에 이어 2011년 4월에는 포르투갈이 구제금융을 신청하면서 EU 차원에서 재정 위기 극복을 위한 방안이 마련되기 시작했다. 2010년 5월 EU와 IMF는 그리스에 대한 공동 구제안을 마련하여 1,100억 유로의 구제 금융을 그리스에 지원하고, 다른 유로존 국가들이 유사한 위기를 겪을 것에 대비해 유로화 안정을 위한 '유럽 재정 안정 기금(European Financial Stability Facility, 이하 EFSF)'을 구축하였다. 하지만 EFSF는 2012년까지 한시적으로 운영되기 때문에 이후 이를 대체할 상설 구제금융의 필요성이 대두되었고, EU 재무장관 회의에서 EFSF를 대신할 5,000억 유로 규모의 '유럽 안정화 메커니즘(European Stability Mechanism, 이하 ESM)의 설립에 합의하였다. ESM은 룩셈부르크에 특별목적법인(Special Purpose Vehicle, SPV)을 설립하여 4,400억 유로 채권 발행을 유로존 국가들의 채무보증으로 발행하며, 국제수지균형기금도 600억 유로로 증액 되었다(ECB 2011; 김홍중 외 2010).<sup>13)</sup>

무엇보다도 EU, 특히 유로존의 경제 거버넌스의 근본적인 변화를 시도한 것은 2011년 12월 13일 발효된 6가지 법률, 소위 '식스팩(Six-pack)' 규정이다.<sup>14)</sup> 식스팩 규정은 회원국의 재정 감시뿐만 아니라 거시 경제의 감시도 포함하고 있다. 그러나 무엇보다도 SGP를 강화한 측면에 주목할 필요가 있다. SGP 규정에 대한 회원국들의 무시는 사실상 앞서 언급한 프랑스와 독일의 재정적자 규정 위반 규제를 무시한 데에 근본적인 원인이 있다. 따라서 식스팩 규정은 무엇보다도 위반시 제재 조치의 법적 강제를 강화하였다. 우선 예방적 수단으로 회원국은 재정 균형을 위한 중기 재정 목표(medium-term budgetary objectives) 달성과 정부 부채를 GDP의 60% 이하로 낮추도록 하기 위한 감시가 강화된다. 아울러 정부 부채뿐만 아니라 정부 적자로 인한 EDP 개시 초기 단계부터 GDP의 0.2%에 해당하는 예치금을 요구할 수 있고, 교정 요건으로서의 권고사항을 충족시키지 못하는 경우 벌금을 부과하도록 되어 있다. 특히 벌금 등과 관련한 강제집행은 '역가중다수결(reverse qualified majority)' 투표 제도 - 즉, 회원국의 가중 다수결이 반대하지 않는 경우 통과되는 - 를 도입하여 제재 조치의 실현 가능성을 높였다.<sup>15)</sup> 거시경제 점검표(scoreboard)를 통한 거시경제 불균형 가능성

13) 독일 메르켈 총리는 ESM의 재원을 7,000억 유로까지 증액하는 방안을 제시했으나, IMF는 9,400억 유로, OECD는 1조 유로까지 확충해야 한다는 의견을 제시하였다(한국금융연구원 2012). ESM 창설의 경우 독일 의회에서 비준은 되었으나, 독일 헌법재판소는 사안의 복잡함을 이유로 독일 헌법과의 양립(compatible)할 수 있는지의 여부에 대한 판결을 9월로 연기하였다(Irish Times 2012.7.11).

14) 식스팩 규정은 5개의 규정(regulation)과 1개의 지침(directive)로 구성되어 있으며, 27개 회원국에게 모두 적용되나, 재정적 제재와 관련하여서는 유로존 회원국에만 적용되는 규정도 있다.

15) 이와 관련하여서는 Council of the European Union (2011), 'Economic governance:

을 점검하고 기준에 도달하지 못하는 경우 예방적 및 교정적 조치를 시행하는데, 예방적 차원에서 유럽학기(European Semester, 아래 그림 1 참조)의 일환으로 경제적 불균형의 가능성에 대해 EU 집행위와 상임위는 사전적인 시정조치를 권고할 수 있다. 또한 교정조치의 일환으로 불균형이 심한 경우 '초과불균형 시정조치(Excessive Imbalance Procedure)'를 실시하고, 해당국은 '교정 시행 계획(Corrective Action Plan)'을 마련하여 보고할 의무가 있다.

유럽학기의 경우도 이전에는 체계적으로 분석 및 평가되지 않았던 경제 불균형과 금융 분야까지 포함하여 재정정책, 경제 불균형, 금융 분야 및 성장 촉진 구조 개혁 등을 복합적으로 감시하는 제도로 2011년 상반기에 시행되기 시작하였다. 이는 EU 회원국들의 예산안이 자국에서 채택되기 전에 검토 및 평가되어 그리스 재정위기와 같은 상태를 사전에 방지하기 위한 목적을 가지고 있다. 2011년 3월, 23개 회원국(유로존 회원국과 불가리아, 덴마크, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아)은 유럽 학기로 통합된 'The Euro+Pact' 체결을 통해 보다 강력한 경제 협력과 합의된 목표 이행 여부를 회원국간에 검토하기로 하였다.

2011년 하반기에 들어오면서 스페인과 이탈리아의 재정악화로 인한 위기 가능성이 높아지면서 2011년 12월 개최된 EU 정상회의에서 '신재정 협약(Fiscal Compact 또는 Fiscal Stability Treaty)'에 대한 합의에 도달하였고, 2012년 1월 정상회의에서 '안정·조율·거버넌스 조약(Treaty on Stability, Coordination and Governance in the economic and monetary union, 이하 TSCG)'으로 정식 명칭을 확정하였다. 아울러 ESM의 출범을 2012년 7월로 앞당기는데 합의함으로써 유로존 위기 해결을 위한 의지를 보여주기도 하였다.

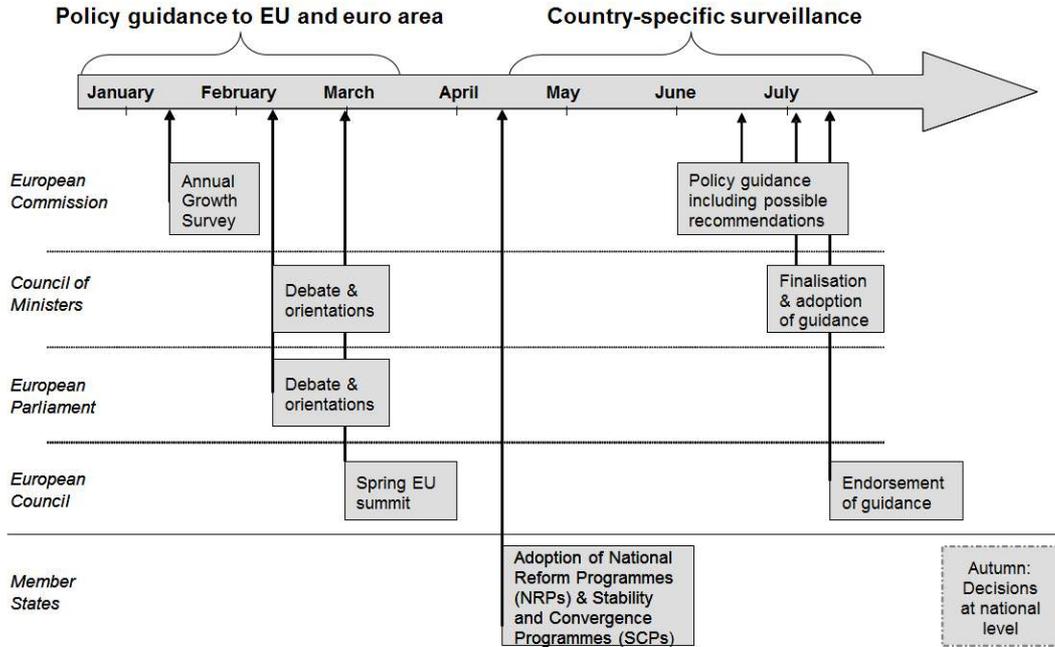
TSCG의 채택이 필요했던 이유는 무엇보다도 EU 정책결정 과정에서의 태생적인 구조적 한계 때문이라고 해석할 수 있다. 그리스 재정위기 이후 유로존의 위기관리 거버넌스는 관리나 다른 국가로의 전이를 방어하는 차원이 아니라 이미 발생한 위기에 대한 뒤늦은 대응으로 이해할 수 있다. 이는 개별 회원국들이 재정 정책에 대한 결정권을 가지고 있고, EU 차원에서의 구제금융에 동참하기 위해서는 개별 회원국의 지도자가 감수해야 할 정치적 부담이 상당히 크기 때문이다. EU가 지닌 이러한 태생적인 구조적 모순과 소수의 재정위기 국가들로 인한 위기 전염 가능성 및 경기 침체 등은 결국 회원국들로 하여금 각 회원국의 재정 건전성 확보에 보다 강력한 EU 차원의 개입이 필요하다는 공감대를 형성하게 되었다. 이에 2012년 1월 30일 최종안이 도출되었고, 2013년 1월 1일 그 발효를 목표로 하고 있다.

---

Council adopts legal texts' Brussels, Council of the European Union 참조.

<그림 1> 유럽 학기(European Semester) 개요

# The European Semester



출처: ECOFIN, Coordination of economic and fiscal policy planning-The European Semester([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm))

TSCG 제정은 그동안 독일과 프랑스를 중심으로 조약 개정의 필요성이 있다는 주장이 현실화된 것으로 평가할 수 있다(전혜원 2012). 앞서 언급한대로 ESM의 출범을 위해 EU 기능 조약(Treaty on the Functioning of the European Union)에 다음과 같은 새로운 조항을 삽입하였다.<sup>16)</sup>

“The Member States whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality.”

상기 조항 중 ‘if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a

16) 리스본 조약에서는 새로운 조약의 채택으로 기존의 조약을 개정하던 방식 이외에 단순화된 조약 개정 방식(simplified revision procedures)을 추가하여, 조약의 일부분만을 간단한 방식(예: 조항 추가)으로 개정할 수 있게 하였다(ECB 2011; 전혜원 2012).

whole'과 'strict conditionality'는 회원국들의 도덕적 해이를 방지함과 동시에 건전한 재정 및 경제정책을 운용하는 회원국들에 대한 인센티브를 약화시키지 않겠다는 의미를 내포하고 있다(ECB 2011: 74).

영국과 체코를 제외한 EU의 25개 회원국이 합의한 TSCG는 그리스 재정위기의 반복과 유로화의 붕괴 가능성 방지를 기본 목적으로 하고 있다. 이에 기존의 SGP에서 제시했던 재정적자와 부채의 3% 및 60% 규정을 준수할 것을 명시하고 있다. 다만 기존의 규정과 다른 점은 TSCG 3.2조 - "The rules [...] shall take effect in the national law of the contracting parties at the latest one year after the entry into force of this treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the budgetary process. [...]" - 에 따라 회원국은 이 조약을 국내 헌법과 법률에 반영시키도록 하고 있다. EU 집행위는 회원국들의 준수 여부를 모니터링하며, 위반시 ECJ를 통한 법적 조치 및 해당국 GDP의 0.1% 이내의 벌금을 부과하도록 하고 있다.<sup>17)</sup> 아울러 TSCG를 비준하지 않은 국가의 경우 ESM으로부터 지원받을 수 없음에 TSCG의 비준이 사실상 EU 차원의 재정 안전망으로서 역할을 한다고 할 수 있다(최진우 2012). 과거에 비해 확연하게 EU의 재정 감독 기능과 정책 조정 기능을 강화하였고, TSCG와 ESM의 연계 운영 방안의 설립은 EU 차원의 '재정이전연합(transfer union)'의 구축이 어느 정도 이루어진 것으로 평가할 수 있다(전혜원 2012; 최진우 2012). 이와 더불어 과거에 재정적자 및 국가 부채 기준을 위반한 회원국에 대한 제재 조치 적용의 불투명성으로 인한 유로존 거버넌스의 체제 개편을 고려한 것으로 이해할 수 있다.

## 2 . 유로존 거버넌스 개혁 방안에 대한 평가

"The treaty was largely inspired by the German government, and Ms Merkel has described it as a "step towards a political union" in Europe" (Financial Times, 2012.3.2)

독일의 메르켈 총리는 TSCG에 서명이 정치 연합으로의 진전이라고 평가했다. 오히려 유로존의 위기로 인해 일부에서 제기되는 유로존, 나아가 EU의 붕괴 시나리오에 대해 통화의 심화로 귀결되었음을 강조한 것이다. 여기에는 분명 유로화 및 유로존의 몰락을 막겠다는 - 그 이유가 유로화로부터의 혜택뿐만 아니라, 붕괴에 따른 비용 때문이라도 - 회원국들의 의지를 보여준 것이다.

17) 이에 대한 자세한 내용은 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the economic and monetary union'(http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\_en12.pdf) 및 이진영(2011) 참조.

분명히 재정위기 이후 유로존 거버넌스의 개혁이 이루어진 것은 사실이다. 문제는 그 실효성이라고 할 수 있다. 유로존의 재정위기가 남긴 가장 중요한 교훈은 분명 그 위기가 위기 상황에 빠진 국가만의 문제가 아닌 공동의 문제라는 점을 인식시킨 것이다. 우선 식스팩을 보더라도 만병통치약도 또 다른 위기를 막아주는 불굴의(cast-iron) 보장 장치도 아니다.<sup>18)</sup> 그러나 분명히 회원국들이 오랫동안 무시해왔던 의무사항을 준수해야 함을 강조하고 있다. 결국 조약에도 명시되어 있듯이 회원국들은 자신의 경제 정책을 ‘공동의 관심사로 간주해야 한다(regard their economic policies as a matter of common concern)’는 점을 인식시킨 것이 가장 중요한 점이라 할 수 있다.

그러나 분명히 유로존 거버넌스의 개혁 방안에 있어 남아 있는 문제점은 있다. 첫째는 회원국에 따른 규정 적용에 있어 차별성 여부이다. 앞서 독일과 프랑스의 예에서와 같이 이러한 차별적 적용은 분명히 규정에 대한 신뢰성에 문제를 야기할 수밖에 없다. 최근 EU가 재정적자 규정을 위반한 헝가리에게 제재 조치를 취한 반면 상대적으로 경제 규모가 큰 스페인에게 재정 적자 목표를 완화시켜 주었다. EU 재무장관 회의에서 헝가리의 재정 감축 의무 불이행에 대해 사회개발 기금 지원을 유보하기로 결정한 반면, 스페인이 재정적자 감축 목표를 4.4%에서 5.8%로 수정하겠다고 밝히자, 5.5%로 할 것을 촉구하였다. 벨기에 역시 적자 감축 목표 불이행으로 인한 벌금을 피하기 위해 올해 예산을 10억 유로 정도 줄였다(머니 투데이 2012.2.2; 머니 투데이 2012.3.14). 회원국에 따라 이중적 잣대로 규정을 적용하게 되는 경우, 이는 거버넌스 개혁 방안에 찬물을 끼얹는 결과일 뿐만 아니라 나아가 가장 큰 문제로 지적되어 왔던 강제 집행 및 회원국의 준수 강제에 있어 역효과를 만들 수밖에 없다. 또한 EU 회원국뿐만 아니라 역외 국가들에게는 유로존 정책 및 거버넌스에 대한 신뢰의 문제를 야기할 수 있다.

이러한 문제가 또다시 거론되는 이유는 무엇보다도 EU 정책 결정 과정에서의 ‘민주주의 결핍(democratic deficit)’에 있다.<sup>19)</sup> 진정한 재정이전 연합이란 회원국들이 다른 국가들의 부채에 책임을 가져야 하며, 이에 대한 정책 결정 기구는 민주적 정당성을 확보할 필요가 있다. 즉, 재정이전 연합은 재정 정책에 대한 거버넌스 구조가 중심으로부터 공정하게 펼쳐질 때야 비로소 올바르게 작동할 수 있다. 다시 말해 유로존의 정책 결정이 보다 투명하고 책임감이 있어야 회원국들은 재정 주권의 이전을 감수할 수 있다는 의미이다. 유로화를 만드는데 있어 원죄(original sin)는 통화 동맹을 만들고 유지하는데 있어 필요한 정치 동맹(political union) 없이 진행되었다는 점이다

18) The Telegraph (2011.10.20), 'EU's new 'six-pack' shows just how tough Europe will be on national governments'

19) EU 정책 결정 과정에서의 민주주의 결핍 문제는 주로 유럽 의회의 영향력 약화, 정부간주의적 정책 결정 과정 등 다양한 측면에서 다루어지고 있다. 이와 관련하여서는 inter alia Boyce(1993), Canzoneri and Masson (eds) (1992), Chrysochoou(1995) 및 (1998), Feathersone(1994), Jachtenfuchs, Diez and Jung(1998), 및 Lodge(1994) 등 참조. 그러나 본 논문에서는 민주주의 결핍의 문제를 유로존 거버넌스 차원으로 한정하도록 하겠다.

(WSJ 2011.11.14). 결론적으로 유로존 거버넌스의 개혁의 성공은 민주주의 결핍을 보완하고 투명하고 비차별적인 규정의 적용을 보장할 수 있는 정치적 제도가 보완되어야 한다. 경제 통합으로부터 이익을 얻기 위해서는 초국가적(supranational) 차원에서 민주적 정치를 통해 이익을 구성하는 행위가 필요하다(Rodrik 2000; Crafts 2012).<sup>20)</sup> 이는 유로존 거버넌스 개혁에서 빠져 있지만 핵심적으로 필요한 사항이다.

아울러 유로존 거버넌스 개혁에 있어 특징은 ‘정부간주의(intergovernmentalism)’ 중심의 개혁이며, 이와 연관되어 독일의 주도권이 강화되고 있다는 측면이다(전혜원 2011). 즉 개혁 방안 논의 및 결정 과정에 있어 초국가(supranational) 기구인 집행위원회를 배제하고 회원국의 합의를 주요 의사 결정 절차로 삼았다는 것이다. 특히 EU의 중소 회원국의 경우 강대국 중심의 의사 결정 구조 견제를 위해 집행위원회를 포함하는 공동체 방식(Community method)을 선호하지만, 거버넌스 개혁 과정에서는 확실한 정부간주의 의사 결정 과정을 보여주었다. 이런 와중에 특히 독일의 영향력 – 종종 프랑스와 독일이 연합하여 – 이 점차 강화되면서, ‘독일적인 유럽(a German Europe)’에 대한 비판도 제기되고 있다(안병익 2011). 독일은 EU 최대 경제 규모와 경쟁력, 무역 흑자, 그리고 EU 예산의 최대 순기여국(net contributor)으로서 구제금융을 지원하면서 경제 거버넌스 개혁에 독일식 모델을 채택하도록 압력을 가하고 있다는 것이다(전혜원 2011). 이러한 논의는 ‘이중속도의 유럽(Two-Speed Europe)’의 고착 가속화에도 연관이 있다. TSCG의 경우 유로존 17개국과 자발적 참여를 원하는 8개 비 유로존 국가들이 참여하기로 하였다. 앞서 언급한 바와 같이 TSCG에 참여한 국가만이 ESM 지원을 받을 수 있지만, 유로존 회원국만의 기준으로 TSCG는 발효된다. 결국 TSCG는 EU의 일부 회원국에게만 적용되는 EU 법적 체제 밖에 존재하는 별도 조약의 형태이며, 특히 비유로존 국가 중 최대 경제 규모인 영국의 비참여로 인해 EU 법 체제로 편입하는 것은 어렵다고 판단된다(전혜원 2011). 영국의 비참여는 전통적으로 프랑스-독일의 연합전선 또는 독일의 영향력 확대를 견제할 세력의 부재를 의미하며 EU 강대국, 특히 독일의 영향력 강화와 연관될 수밖에 없다.

20) 유로존 거버넌스의 구조적 문제점을 초국가적인 리더십의 부재로 보는 관점도 있다(현대경제연구원 2012). 그러나 본 논문은 강력한 리더십이 존재하더라도 유로존 거버넌스의 근본적 개혁을 위해서는 민주주의 결핍 문제가 선결되어야 한다고 본다.

&lt;표 1&gt; ESM 지분의 국가 배분

국가	ESM 지분율(%)	국가	ESM 지분율(%)
오스트리아	2.7834	슬로바키아	0.8240
벨기에	3.4771	슬로베니아	0.4267
프랑스	20.3859	몰타	0.0731
독일	27.1464	룩셈부르크	0.2504
그리스	2.8167	키프로스	0.1962
이탈리아	17.9137	에스토니아	0.1860
네덜란드	5.7170	아일랜드	1.5922
스페인	11.9037	핀란드	1.7974
		포르투갈	2.5902
		계	100

출처: Treaty establishing the European Stability Mechanism, Annex I

강대국의 영향력 확대는 ESM 조약 발효 조건에서도 알 수 있다. ESM 조약 48조, ‘발효(Entry into force)’ - “This Treaty shall enter into force on the date when instruments of ratification, approval or acceptance have been deposited by signatories whose initial subscriptions represent no less than 90% of the total subscriptions set forth in Annex II.” - 에 따르면 ESM 재원의 90%를 차지하는 국가들의 비준으로 조약이 발효될 수 있다고 명시하고 있다. 상기 <표 1> 특히 우측 칼럼에서 볼 수 있는 것과 같이 가장 작은 지분을 가진 9개국의 지분 총합이 10% 이하임을 고려할 때, ESM 조약의 발효도 문제가 없을 것으로 예측되었다. 또한 ESM 조약 4조, ‘구조 및 투표 규정(Structure and voting rules)’의 4항에 명시된 것과 같이 구제금융 제공 결정에서 ‘비상 절차(emergency procedure)’를 발동할 경우 경제 규모를 반영한 지분 비율에 따른 85%의 가중다수결제 방식을 채택함에 따라 경제 규모가 큰 국가의 영향력이 커지게 되는 결과를 낳았다(전혜원 2012).

여러 가지 우려에도 불구하고 지금까지의 개혁 방안은 장기적 관점에서 개혁의 필요성 및 동기, 그리고 아직은 확정적이지는 않지만 그 방안을 도출했다는데서 그 의미를 찾을 수 있다. 그러나 ESM 기금 확충 규모를 둘러싼 논쟁, 재정이전 연합과 같은 높은 수준의 재정 통합을 둘러싼 회원국간의 이견, EU의 재무구조 개혁에 대한 이견, 은행동맹(Banking Union) 창설 문제,<sup>21)</sup> 프랑스의 ‘경제 정부(Economic government)’ 창설 제의, ‘이중 속도의 유럽’에 따른 유럽 통합의 분화 등 다양한 문제점들이 아직

21) 은행 동맹의 설립은 사실상 2012년 6월 28-29일에 개최된 EU 정상회담에서 합의되었고, 이에 대한 구체적인 계획은 2012년 9월 11일에 발표될 예정이다(The Wall Street Journal 2012.8.6; The Economic Times 2012.8.7)

남아있다. 이러한 문제는 결국 EU가 태생적으로 가지고 있는 구조적 모순과 연관되어 있다고 할 수 있다. 결론적으로 유로존 거버넌스의 근본적인 체제 변화가 불가피함에도 불구하고 현실 가능성이 높아 보이지 않는다. 이는 금융, 재정 및 감독 체계가 완전히 통합되는 EU 통합에 있어 새로운 질서의 형성이 필요하며 정치적 결단을 통한 합의가 필요하기 때문이다.

#### IV. 결론

그리스 위기가 진정될 기미가 보이지 않고, 경제 규모 등에서 위기에 따른 파급 효과가 그리스와 비교가 되지 않는 스페인 및 이탈리아에 대한 위기설이 불거지면서 유로존의 붕괴 시나리오도 언급되고 있다. 그러나 유로존의 붕괴에 따른 파급 효과, 비용 등을 고려할 때 유로존 붕괴의 현실적인 가능성은 높지 않다고 여겨진다. 국경을 초월한 금융 통합에 따른 금융 위기의 전염 가능성이 높아졌다는 사실을 고려할 때, 향후 유로존에서 금융 위기가 재발되는 경우 현재와 유사한 상황이 재연될 가능성이 높다. 그러나 그리스 위기 이후 보여준 유로존 거버넌스의 개혁 방안은 아직 완전하지 않다. 아직도 거버넌스 측면에서 유로존의 구조는 'a single currency, but many governments'로 이해할 수 있다.

이에 본 논문은 그리스 재정 위기 이후 유로존의 거버넌스 개혁 방안을 고찰하고, 개혁 방안의 유효성을 거버넌스의 구조적 관점에서 평가하였다. 일련의 개혁 방안들이 제시되었고 회원국간에 합의도 되었지만, 본 논문은 이 방안들이 유로존 거버넌스를 근본적으로 개혁하기 어렵다고 평가하고 있다. 이런 비판적 평가의 이유로 (1) '민주주의 결핍'과 연관된 유로존 거버넌스에 대한 신뢰의 문제, 그리고 (2) 개혁 방안 논의 과정이 정부간주의 중심으로 이루어지면서 특정국 - 소위 강대국 - 의 영향력 및 역할이 차별적으로 증대되었다는 점을 들고 있다.

완전하지는 않지만 유로존의 위기 상황이 유로존을 위해서만큼은 건설적인 상황을 만들어 주기도 하였다. 그리스의 부채 위기는 회원국들로 하여금 원조 메커니즘을 만들도록 하였고, 스페인의 위기는 은행 동맹의 설립을 강요할 수 있으며, 그리스의 유로존 탈퇴 가능성은 재정 동맹(fiscal union)의 필요성을 역설하였다(European Voice, 2012.5.28). 그러나 회원국들이 필요성에는 동감할 수 있지만, 그 실행을 위해서는 다양한 회원국의 이해가 공존한다. 정치적 결단과 합의가 필요하지만 현실적으로 쉽지 않은 문제이다.

이에 ECB의 드라기 총재는 지난 5월 31일 EU 의회에서 가진 연설에서 회원국의 지도자들에게 구조적 개혁을 위한 전 방위적 전략을 주문하였다. 현재 EU의 구조상 회원국의 재정 정책 및 구조적 문제점에 대해 ECB가 할 수 있는 일은 아무것도 없기 때문이다. 미국의 연방준비제도(Federal Reserve System)와 달리 ECB는 불가안정 목

표 이외에 회원국의 재정 위기로 인한 금융시장 위험을 제거할 수단을 가지고 있지 않다. 위기 상황의 회원국으로부터 국채를 매입할 수 없다는 조항이 있음도 이미 언급했다. 이는 또한 ECB의 적극적 개입을 주장하는 프랑스와 이를 반대하는 독일의 갈등에 근본적 요소이기도 하다. 이런 단편의 예뿐만이 아니라 많은 부분에서 거버넌스를 둘러싼 갈등은 수면위로 부상되어 있다. '정부간주의' 정책 결정 과정에 근거한 소위 헤게모니를 가진 국가 또는 강대국이 원하는 대로 이러한 갈등이 합의된다면 또다시 구조적 모순을 가질 수밖에 없다. 이러한 모순은 일반적으로 약소국에게 부정적인 효과로 나타나고 있다.

Verdun(1999)은 유로존 탄생의 근간이 되는 경제통화동맹(Economic and Monetary Union, EMU) 자체가 (1)의회 책임(accountability) 결여 (2)정책 결정의 투명성(transparency) 결여 (3)통화 통합 과정의 비대칭적 발전의 이유로 민주주의 결핍의 문제가 있다고 주장하고 있다. 유로존의 태생적인 민주주의 결핍을 차치하더라도, 이번 유로존의 위기관리 거버넌스에서 확연히 드러난 사실은 어떠한 문제가 발생했을 때 이 문제를 책임지고 바로 잡을 수 있는 정치적 주체(political body)가 명확하지 않다는 점이다. 회원국들은 유로존의 거버넌스 개혁 방향이 경제적 측면에서 가장 효과적인 - 현실적으로 가능한 - 방안으로 채택하려고 노력했다는 점은 의심의 여지가 없다. 그러나 그 결정이 지금의 개혁 방안에서 보이는 바와 같이 일부 회원국의 선호와 영향력에 의해 좌지우지 된다면, 다시 말해 EU 정책 결정 구조상 태생적으로 지니고 있는 '민주주의적 정당성 결핍'이 해소되지 않는다면 정책에 대한 신뢰 및 투명성의 훼손은 물론 효과적인 정책으로 작용할 수 없다.

## 참 고 문 헌

- 강유덕 외 (2012), '그리스의 유로존 탈퇴 가능성과 경제적 파급효과 점검' KIEP 오늘의 세계경제 Vol.12, No.7, 대외경제정책연구원
- 김기수 (2011). '유로화의 미래가 위태로운 이유' 세종논평 No.225, 세종연구소
- 삼성경제연구소 (2010). '정치경제적 관점에서 본 그리스 재정위기', SERI 경제 포커스, 삼성경제연구소
- 삼성경제연구소 2010, '남유럽 재정위기와 유로경제의 향방', Issue Paper, 삼성경제연구소
- 안병익 (2011), '유로존 경제위기와 경제 거버넌스 개혁에 관한 연구' 『통합유럽연구』 3호, pp.59-87
- 윤성욱 (2011), '그리스 재정위기와 유로존의 위기관리 거버넌스' 『유라시아연구』 제8권 3호, pp.191-209
- 이진영 2011. 'EU의 신재정협약에 대한 평가 및 전망' 주간 금융 브리프 20권 8호, 한국금융연구원
- 전혜원 (2011), '유로존 개혁의 현황과 전망: 유럽 통합에의 함의를 중심으로' 주요 국제문제 분석, 외교안보연구원
- 전혜원 (2012), '유로존 위기 해결의 현황과 전망: 신재정협약을 중심으로' 주요 국제문제 분석, 외교안보연구원
- 정상화 (2012), '프랑스 대선·그리스 총선 이후 유로존 위기의 정치경제' 정세와 정책 2012년 6월호, 세종연구소
- 최진우 (2012), '글로벌 금융위기, 유로존 재정위기, 유럽통합의 심화', 『유럽연구』 제28권 1호, pp.47-86
- 한국금융연구원 (2012), '유로존의 안정기금 확충규모를 둘러싼 독일의 딜레마' 국제금융 이슈, 한국금융연구원
- 한국조세연구원 2012, '금융위기 전후 EU 재정관리 주요 변화, 한국조세연구원 거시재정팀
- 현대경제연구원 (2012), '끝나지 않을 유로존 위기: 단기적으로 수습 가능, 장기적 불안은 지속' 현안과 과제 12-26, 현대경제연구원
- KOTRA. 2005, 'EU 안정 성장 협약은 회원국 경제정책의 족쇄인가?' KOTRA EURO MONITOR, 제 05-04호, KOTRA 구주지역본부
- Boyce, Brigitte (1993), 'The Democratic Deficit of the European Community', *Parliamentary Affairs*, Vol.44, No.4 pp.458-77.
- Buiter, Willem and Rahbari, Ebrahim (2012), 'Rising Risks of Greek Euroe Area Exit' *Global Economic View*, Citi Group Global Market
- Canzoneri, M., V. Grilli, and P.R. Masson (eds) (1992), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*. Cambridge: Cambridge: University Press.
- Chrysochoou, Dimitris N. (1995), 'European Union and the Dynamics of Confederal

- Consociation: Problems and Prospects for a Democratic Future', *Journal of European Integration* Vol. 18, No. 2, 3 pp.279-306.
- Chrysoschoou, Dimitris N. (1998), *Democracy in the European Union*, London: Tauris Academic Studies
- Council of the European Union (2011), 'Economic governance: Council adopts legal texts' Brussels, Council of the European Union
- Crafts, Nicholas (2012), 'Saving the eurozone: is a 'Real' Marshall Plan the answer?' *The CAGE-Chatham House Series* No. 1, Chatham House
- Dabrowski, Marek (2009). 'The global financial crisis: lessons for European integration', *CASE Network Studies & Analyses* No.384/2009, Center for Social and Economic Research
- ECB (2011), 'The European Stability Mechanism', *ECB Economic Bulletin* July 2011, Frankfurt am Main: European Central Bank, pp.71-84
- ECB (2011), 'The stability and growth pact: crisis and reform', *Occasional Paper Series* No.129, Frankfurt am Main: European Central Bank
- Featherstone, Kevin (1994), 'Jean Monnet and the "Democratic Deficit" in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.2, pp.149-70
- Featherstone, Kevin (2011), 'The Greek sovereign debt crisis and EMU: a failing state in a skewed regime' *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, No.2, pp.193-217
- Kenen, Peter (1969), "The Optimum Currency Area: An Eclectic View" in Mundell and Swoboda(eds), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago: University of Chicago Press
- Kupchan, Charles A. (2010), 'The Potential Twilight of the European Union,' *Working Paper*, September, New York: Council on Foreign Relations
- Jachtenfuchs, Markus, Thomas Diez, and Sabine Jung (1998), 'Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Order', *European Journal of International Relations*, Vol.4, No.4, pp.409-45
- Lodge, Juliet (1994), 'Transparency and Democratic Legitimacy', *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.3, pp.343-68
- Mundell, Robert, A. (1961), 'A Theory of Optimal Currency Areas', *American Economic Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 657-664.
- McKinnon, Ronald (1963), "Optimum Currency Areas" *American Economic Review*, Vol.52, pp.717-25.
- Rodrik, D. (2000), 'How far will international economic integration go?' *Journal of Economic Perspective*, Vol.14, No.1, pp.177-86
- Verdun, Amy (1999), 'The institutional design of EMU: a democratic deficit?' *Journal of Public Policy*, Vol.18, No.2, pp.107-32

Veron, Nicolas (2007), 'Is Europe ready for a major banking crisis?' *Bruegel Policy Brief*, Issue 2007/03

Young, Brigitte (2011), 'Economic governance in the eurozone: a new dawn?' *Economic Sociology*, Vol.12, No.2, pp.11-6

머니 투데이 2012.3.14, '대마불사 논리? EU, 헝가리에 매들고 스페인엔 째짤'

머니 투데이 2012.2.2, '스페인, EU 신재정협약 첫 제물?'

조선일보(2012.6.30), 'IMF 첫 여성 총재 크리스틴 라가르드 인터뷰'

Financial Times (2012.2.23), 'Europe Says Goodbye to Solidarity',

Financial Times (2012.3.2), 'Eurozone states sign up to fiscal pact'

Irish Times (2012.7.11), 'German court ruling stalls ESM ratification'

New York Times (2011.7.24), 'Europe's Troubled Economies join the rescue team'

The Economic Times (2012.8.7), 'EU to present banking union plan on September 11'

The Wall Street Journal (2011.11.4), 'ECB can't fix eurozone's governance crisis'

The Wall Street Journal (2012.8.6), 'European Commission plans proposals on Banking Union Sept. 11'

European Commission, 'EU economic governance' ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm))(검색일: 2012.5.20)

European Council, 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the economic and monetary union' ([http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf)) (검색일: 2012. 6.2)

ECOFIN, Coordination of economic and fiscal policy planning-The European Semester ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm))(검색일: 2012.5.29)

투고일자 : 2012. 08. 12

수정일자 : 2012. 09. 19

게재일자 : 2012. 09. 26

국문초록

## 유로존 거버넌스 개혁방안에 대한 비판적 고찰: 정책 결정 과정의 민주주의 결핍을 중심으로

윤성욱(동아대)

그리스에서 시작된 유럽의 부채위기는 스페인과 이탈리아로 확산되면서, 그리스의 유로존 탈퇴를 의미하는 'Grexit'라는 신조어가 만들어지고, 유로존의 붕괴설도 제기되었다. 유럽의 재정위기의 원인과 해결책에 대해서는 이미 많은 연구가 진행되어 왔다. 이와 더불어 유로존 차원에서도 다양한 개혁 방안을 논의하고 회원국들 사이에 합의를 도출하려고 노력하고 있다. 그러나 유로존의 개혁 방안을, 특히 '유로존 거버넌스'의 관점에서 고찰해 보았을 때, 본 논문은 현재의 개혁 방안이 근본적인 해결책이 될 수 없다고 주장하고 있다. 이 주장에 대한 근거는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 유로존의 정책과 거버넌스에 대한 신뢰의 문제이다. 이는 특히 유로존 거버넌스의 정책결정 과정에서 나타나는 '민주주의 결핍'으로 인해 회원국에 따라 차별적인 정책의 집행으로 귀결될 수 있기 때문이다. 둘째, 개혁 과정이 국가간(intergovernmental) 정책결정으로 이루어지기 때문에 강대국의 역할과 영향력이 더욱 커질 수 있다. 이러한 문제점, 다시 말해 유로존 거버넌스의 근본적인 개혁을 위해서는 유로존이 가지고 있는 원죄, '재정동맹 없는 통화 동맹'을 극복할 수 있는 방안이 필요하다. 이 방안이 유로존의 민주주의 결핍 문제를 해결하고 유로존 정책에 대한 신뢰를 구축할 수 있는 근본적인 해결책이 될 것이다.

주제어 : 유로존 거버넌스, 민주주의 결핍, 강제집행, 정책 신뢰