

유라시아경제연합(EEU)의 성과와 한계: EU와의 비교를 중심으로*

성원용**

| 목 차 |

- | | |
|-------------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 지역통합 거버넌스 비교 |
| II. 지역통합의 출발조건 비교 | V. 결론 |
| III. 지역통합 형성조건 비교 | |

| 논문요약 |

본 논문의 목적은 2015년 출범 예정인 유라시아경제연합(EEU)을 건설하는 과정에 중대한 영향을 미칠 수 있는 몇 가지 요소들을 검토하는 것이다. 이와 관련해서 본 논문은 과거 유럽연합(EU)의 지역통합 경험과 현재 EEU의 건설 과정을 비교했으며, 특히 EEU의 초국가기구 문제와 관련해서 제도적, 조직적 기능의 특수성을 탐색하는 데 집중했다. EU는 관세동맹과 공동경제공간에 기초하여 유라시아경제통합을 좀 더 진전시키려는 유라시아의 지도자들에게 매우 유용한 전거이다. 그러나 현재 진행되고 있는 유라시아경제통합을 제약하고 있는 다양한 조건들 때문에 과거 EU의 경험을 유라시아에 직접 적용하는 데는 무리가 따른다. 통합에 바람직하지 않은 요소들을 분석하고 통합과정에 방해가 되는 것을 규정할 때, 우리는 EEU 잠재국들 사이의 불균형(비대칭) 요소들이 역내 통합과정을 심화시키는 데 심각한 장애요소로 작용한다는 것을 인식할 필요가 있다. 그러나 이것 외에도 지역통합을 성공적으로 완결하기 위해서는 초국가기구의 측면에서 거버넌스 구조의 효과적인

* 이 논문은 2007년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2007-362-B00013). 이 논문은 한양대학교 아태지역연구센터(APRC)가 주최한 2014년도 제4차 HK국내학술회의 “유라시아 지역통합과 유라시아연합(EUA)”(한양대학교 HIT, 2014년 9월 24일)에서 발표한 논문을 수정 보완한 것임.

** 인천대학교 동북아국제통상학부 부교수.

작동이 필요하다. EU와 EEU를 비교해 본 결과 EEU의 거버넌스 구조와 의사결정체계에서 EU가 추구했던 초국가성의 원칙은 아직 매우 약하게 작동하고 있고, 아직은 정부 간 협력주의(intergovernmentalism)가 주된 기초를 유지하는 것으로 보인다.

▪ 주제어: 유라시아경제연합, 유럽연합, 지역통합, 거버넌스, 정부 간 협력주의

I. 서론

동유럽의 체제전환에 뒤이어 소련이 해체된 뒤 어언 23년이란 세월이 흘러 유라시아 대륙에 본격적인 지역경제통합체의 등장을 알리는 새로운 반전(反轉)의 드라마가 시작되었다. 2014년 5월 29일 러시아의 푸틴, 카자흐스탄의 나자르바예프, 벨라루스의 루카셴코 대통령은 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EEU) 설립에 서명했고, 2015년 1월 1일부로 EEU가 출범하게 된다.

EEU 결성 구상은 갑자기 생겨난 것이 아니라 중단 없이 지속된 경제통합 과정의 산물이다. 그것은 소련 해체 이후 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS)을 토대로 하여 이후 유라시아경제공동체(Eurasian Economic Community: EurAsEC), 관세동맹(Customs Union), 공동경제공간(Common Economic Space) 등으로 이어지는 일련의 통합시도의 연장 선상에 있는 것이다(김영진 2014). 1990년대 말까지 근근이 CIS의 틀 내에서 지역 공동 관심사에 대한 매우 느슨한 형태의 협의체를 유지해 왔던 통합 움직임은 EurAsEC의 출범(2001년)을 계기로 구성국가 간 이해관계를 중재하는 메커니즘의 작동과 조직의 출범을 가져왔고(하유정 2001; 김영진 2007), 이후 이어지는 관세동맹(2010년)과 공동경제공간(2012년)을 통해 상품, 서비스, 자본, 노동력의 자유로운 역내 이동을 보장하기 위한 지역경제통합으로의 실질적인 진전이 시작되었다.

이제 EEU의 결성은 유라시아 경제통합의 진화 과정에서 가장 중요한 전기가 될 것이다. 2010년 7월 1일 역내 세관통과 절차를 폐지함으로써

관세동맹의 설립과정을 완료한 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스 3국은 EEU라는 거대시장의 형성을 알리는 새로운 ‘지역공동체’의 출범을 계기로 경제통합을 더욱 확대·심화시켜나갈 것이다. CIS 국가들 중 아르메니아, 키르기스스탄까지 EEU 가입 의사를 밝히고 있어 향후 단일시장의 규모는 더욱 확대될 것으로 기대된다. 또한 EEU의 출범은 단순한 관세인하를 넘어서 산업 간 연계와 산업에 대한 통합을 가속화하는 데도 결정적 계기를 제공할 것으로 기대되며, 장기적으로는 유로존(Eurozone)과 같이 단일통화를 사용하는 것도 고려하고 있다.¹⁾ 바야흐로 유라시아 대륙에 지정학적 대변화가 시작된 것이다.

1990년대 이후 소위 ‘역사의 종말’과 ‘문명의 충돌’이라는 담론을 전위(前衛)로 유라시아를 거침없이 종횡무진(縱橫無盡)하던 서방으로서는 가히 충격에 휩싸일 만한 대사건이 아닐 수 없다.²⁾ Ian Bremmer(2011)는 러시아의 ‘국가자본주의(state capitalism)’가 서구의 자유시장경제(free-market economy)에 심각한 위협이 될 것이라고 경고했는데, 결국 이것은 유라시

- 1) 아직 단일통화 도입에 대한 의견은 분분하다. 러시아는 역내 경제통합을 재건하기 위해서는 단일통화의 도입이 불가피하다는 입장이고, 향후 5-10년 내에는 이 문제가 확실히 매듭지어질 것이라고 보고 있다. 하지만 여타 EEU 회원국들은 이에 대한 반대의 뜻을 굽히지 않고 있다. 이처럼 회원국가 간 견해가 첨예하게 다른 것은 서로에 대한 인식의 차이가 크기 때문이다. 일단 러시아는 구소련 지역의 경제통합을 통해 자연스럽게 그 중심 역할을 하게 될 러시아의 부활을 도모하겠다는 생각이지만, 다른 회원국들은 이를 ‘구소련 부활’을 위한 사전 포석이 아닌가라는 의혹의 눈초리로 바라보면서 러시아의 ‘야심’을 경계하려는 태도를 견지하고 있다. 또한 여타 회원국들이 단일통화 도입에 반대하는 이유는 상황적인 요인과도 결코 무관하지 않다. 최근 우크라이나 사태 이후 서방의 대러시아 경제제재로 러시아 국내 경기가 장기 침체 국면에 들어가고, 루블화가 폭락하는 상황이 발생하면 선불리 단일통화를 도입할 경우에 자칫 개별 국가들의 경제발전도 발목을 잡힐 수 있다는 경계심이 작동하고 있는 것으로 보인다.
- 2) 주지하다시피 프랜시스 후쿠야마는 자유주의의 승리를 통해 인류문명의 발전이 궁극점에 도달했다고 승리감에 도취되어 더 이상 자유주의를 넘어선 역사의 발전은 없을 것이라고 환호성을 터트렸다. 조금 양상은 다르지만 새뮤얼 헌팅턴은 ‘문명의 충돌’이라는 대결구도를 설정, 새로운 도피처를 통해 문제를 해결하려고 했다. 후자가 전자와 다른 점은 문명의 다원주의를 인정한다는 것뿐이었고, 둘 다 한 치의 의구심도 없이 서구 문명의 승리를 확신했다. 그들은 바야흐로 일극체제의 도래에 대한 자족감에 빠져 서구사회의 기저에 흐르고 있는 모순과 위기를 보려고 하지 않았다. 서구문명과 가치(자유주의)에서 강고함과 완전무결함을 보면서도 그것 또한 새로운 문명 전환을 위해 해체되고 사멸할 수밖에 없는 거대한 문명적 순환 구조의 일부뿐이라는 것을 자각하지 못했다.

아 공간을 지배하는 ‘프레임 경쟁’에서 서구의 자유주의가 퇴장하고 있다는 것을 반증하는 것이 아닌가? 그렇다면 이제 EEU의 출범은 또 어떻게 인식하고 있을까? 서방의 일부에서는 러시아가 주도하는 새로운 ‘제국’의 탄생이 눈앞에 다가온 것으로 인식하는 분위기가 역력하다. 경제이데올로기로서 단순한 담론과 프레임의 문제가 아니라 구체적이고 실제적인 시장 공간의 문제로 그 위협의 성격이 전화(轉化)된 것이다. 한편, 유라시아의 관세동맹 등 지역통합체가 EU에 대적하는 지역통합체로 발전될지에 대한 의문도 여전히 가시지 않고 있다(Shumylo-Tapiola 2012). 일부에서는 유라시아의 관세동맹 자체가 경제적 동기에서 출발한 것이 아니라, 푸틴의 정치 전략적 야욕에서 비롯된 것이기 때문에 한 발 더 나간 EEU 통합체는 실현불가능하다고 전망하고 있다(Emerson).³⁾ 과연 유라시아 경제공동체의 결속은 가능한가? 유라시아는 다시 서방과의 갈등에 들어서게 될 것인가?

아직은 선뜻 결론을 내리기가 쉽지 않다. 유라시아 공간의 단일시장 구축을 향한 벡터의 전환은 명확해 보이지만, 해결해야 할 과제 또한 적지 않기 때문이다. 가장 우선적으로는 EEU 구성국의 문제가 존재하고 있다. 일단 타지키스탄은 EEU 가입에 긍정적인 입장을 표명했다.⁴⁾ 키르기스스탄의 경우에는 2014년 말까지 EEU 가입을 목표로 EEU 및 관세동맹 가입에 앞서 조정비용 및 기회비용에 대한 지원을 EEU측에 요청했다.⁵⁾ 이에 러시아 하원은 2014년 11월 21일 키르기스스탄을 동참시키기 위해 5억 달러 대출에 5억 달러 상당의 농업, 건설, 광업, 섬유 및 기타 산업에 필요한 사업 자금 등을 포함하여 총 10억 달러를 지원하는 경제협력 조약을

3) 한편, 미국 헤리티지재단의 Roberts 등(2013)은 “EAU는 소비에트시기 세계관이 형성되고 이 지역을 과거로 돌리려는 지도자들이 밀고 있는 하나의 반서구 문명 프로젝트(an anti-Western civilization project)이다.”라고 언급하고 있다.

4) “Russia wants to see Tajikistan in Eurasian Economic Union”, <http://www.panorama.am/en/politics/2014/10/23/tajikistan-eeu>. (2014년 11월 27일 검색)

5) 키르기스스탄은 2011년에 관세동맹 가입 의향 표명 후, 자국 경제에 미칠 부정적 영향에 대한 우려로 EEU 가입을 수차례 연기해 왔었다. 그러나 키르기스스탄은 러시아와 카자흐스탄에 대한 높은 정치·경제적 의존도를 고려하여 최종적으로 EEU 가입을 잠정 결정한 것으로 보인다. 키르기스스탄의 알마즈벡 아탐바예프 대통령은 국가지속가능개발위원회 회의에서 ‘국가의 안정성을 유지하기 위해서는 유라시아경제연합(EEU) 가입 외에 다른 선택의 여지가 없다.’고 밝혔다(윤지현 2014).

비준했다.⁶⁾ 아르메니아는 2014년 10월 10일 벨라루스의 민스크에서 개최한 EEU 최고위원회 정상회의(Supreme Eurasian Economic Council's summit)에서 EEU 가입 협약에 공식적으로 서명했다.⁷⁾ 일단 러시아와 벨라루스는 동의했지만 카자흐스탄은 아르메니아와 아제르바이잔 사이의 오랜 정치적 갈등 문제 때문에 무작정 아르메니아를 받아들일 수도 없는 입장이다. 당분간은 좀 더 신중하게 접근하는 것처럼 보인다. 한편, 아제르바이잔은 아직까지는 EEU나 EU에 가입할 계획이 없는 것처럼 보인다. 아제르바이잔의 경우에 지역통합운동의 방향이 유라시아의 중심을 향하기 보다는 EU쪽을 더 바라보고 있는 것처럼 보이며, 아직까지는 풍부한 지하자원을 바탕으로 독자적인 경제발전을 모색할 수 있다는 자신감이 더 큰 것처럼 보인다. 영세중립국으로서 적극적 중립성 및 자주국방 정책을 추구하고 있는 투르크메니스탄은 러시아를 전략적 동반자로 간주하고는 있지만, 기본적으로 대외관계는 양자관계에 기초하여 추진한다는 원칙 아래 EEU 가입을 고려하지 않겠다는 입장이다.⁸⁾

한편, 우크라이나의 경우는 더 특별하다. 당초 우크라이나의 경우에는 EEU와 EU 사이에서 소위 '줄타기'를 했었다. 우크라이나는 유럽으로의 통합을 원하며 EU와 경제협력을 추진해 왔다. 그러나 EU가 탈리시아 경제권에 따른 보상을 거부하자 EU와의 협력협정 체결을 무산시켰고, 이에 러시아는 천연가스 공급가의 인하, 국채매입 등 대규모 경제지원을 약속하면서 EU와의 경제협력이 무산된 우크라이나를 EEU에 참여시키기 위한 방안을 고민해 왔었다. 그 이유는 누구에게나 명확한 것이었다. 우크라이나가 인구 약 4천 4백만 명의 소비시장을 가진 국가이니, EEU의 성공적인 출범을 위해서는 우크라이나의 회원 가입이 절실하다. 그러나 이제 주지하듯이 크림사태에 뒤이은 분쟁 사태가 악화되면서 우크라이나의 EEU 가입은 점점 불투명해 보인다. 현재 서방과 러시아가 상호 갈등하는 국면

6) "Russian Duma Paves Way For Kyrgyzstan's 'Eurasian' Integration", <http://www.rferl.org/content/russia-kyrgyzstan/26704015.html>. (2014년 11월 27일 검색)

7) "Membership Treaty Signed: Armenia formally accedes to Eurasian Economic Union", http://www.armenianow.com/news/57522/armenia_urasian_economic_union_membership_deal. (2014년 11월 14일 검색)

8) "Turkmenistan not considering to join Eurasian Economic Union", <http://www.azernews.az/region/68909.html>. (2014년 11월 27일 검색)

이 어느 시점에 이르면 통합되겠지만 우크라이나가 EU와 EEU 사이에서 쉽게 선택을 하기는 어려울 것으로 보인다. 그렇다면 당분간은 우크라이나가 없는 EEU로 출발해야 하는 것인가? 과연 얼마나 효과적인 지역통합체가 될 것인가?

이러한 문제의식에서 본 논문은 현재까지 진행된 EEU 출범의 성과와 한계를 평가해보고자 한다. 지금까지 국내외에서 유라시아 공간의 지역통합에 대한 연구는 많이 진행되었다. 초기의 연구들은 CIS의 틀 내에서 구소련 공화국간 통합의 과정을 추적하면서 경제통합의 전제조건, 가능성 및 문제들을 연구하는 데 집중하였고(Рязанов 1996; 이재유·이재영 1998/9; Sakwa & Webber 1999), 이후 관세동맹과 공동경제공간 등이 출범한 뒤부터는 교역과 투자 등에서 실제로 어떠한 경제적 효과가 발생하고 있는지를 분석하였다(황지영·Shadikhodjaev 2009; 이재영 외 2011; Глазьев 2011; 강명구 2013; Idrisov and Taganov 2013). 대다수 연구들에서 나타나는 방법론적 특징들은 유라시아의 경제통합이 구심력과 원심력이 공존하는 매우 불안정한 실체로 파악하고 있고, 이러한 방법론적 접근은 EEU의 출범 이후 전망과 관련된 연구 경향에서도 그대로 지속되고 있다(박지원 2013; 이상준 2014; Быков 2014). 기존의 연구 성과에서 아쉬운 점은 부분적으로 Либман(2005), Obydenkova(2011) 등에 의해 다루어지기는 했으나 경제통합의 성공을 전망하는 것과 관련하여 제도적, 기능적, 조직적 측면에 대한 조명이 상대적으로 경시되었다는 것이다.

이러한 배경에서 본 논문은 유럽연합(European Union: EU)과의 비교를 통해 EEU 출범에 담긴 의의와 한계는 무엇인지를 제도적 측면에 맞추어 분석하고자 한다. 지역통합체로서 EEU를 전망하는 분석은 필수적으로 EU와의 비교를 필요로 한다(Буторина 1999). 그것은 무엇보다도 지역통합체로서 EEU가 이미 출발단계에서부터 EU를 전거로 삼았기 때문이다. EU는 지역통합 과정 자체와 그것의 완성으로서 EEU의 모델이자 이념적 기초를 제공한다. 따라서 현재까지 이룩한 EEU의 성과와 한계, 그리고 발생하는 문제점과 그 해결방안을 명확하게 인식하기 위해서는 방법론적으로 EU와 EEU를 비교적 관점에서 평가하는 것이 중요한 의미를 갖는다.

물론 EEU와 EU를 직접적으로 비교하는 데는 무리가 따를 수 있다. 왜

나하면 EEU는 중간단계의 과정에 불과하고, 장기적으로는 이것의 외연을 더욱 확대해 EU에 대항할 수 있는 유라시아연합(Eurasian Union: EAU) 설립을 지향하고 있기 때문이다. 따라서 발전단계가 상이한 두 지역통합체를 비교할 때 자연스럽게 제도와 조직 운영의 차이가 발생한다는 것을 인식한다면 비교를 통해 결론을 도출하는 데는 일정한 한계가 있을 수 있다.

또한 EEU의 출범에는 EU와는 근본적으로 다른 측면들이 내포하고 있다. 그것은 무엇보다도 단순한 개체의 통합 운동이 아니라, 단일한 주체가 해체된 뒤 다시 통합으로 나가는 반진, 다시 말해 재건(再建)의 과정이라는 특징을 기억해야 한다. 여기에는 역사적으로 실재했던 ‘소련’이라는 경제공간이 남긴 물적·정신적 유산, 그것의 해체가 가져온 사회경제적 파장과 이에 대한 인식, 지역통합의 불가피성을 규정짓는 현재의 조건 등이 복합적으로 작용하고 있다.

본 논문에서는 이들 문제들에 주의를 기울이면서 EU와의 대비를 통해 EEU의 성과와 한계를 밝히고자 한다. 특히 본 논문에서 검토할 내용은 제도와 조직 운영으로서 EEU의 특징을 살펴보는 것이다. EEU는 아직 출범하지 않았고, 완성된 조직구조를 가지고 있지 않으며, 본격적인 운영 경험도 존재하지 않기 때문에 이에 대한 평가는 한시적이고 제한적일 수밖에 없다. 따라서 EEU의 출범에 앞서 작동되고 있는 관세동맹과 공동경제 공간에 기초하여 EEU에서 실현될 조직 구조와 역할, 의사결정과 운영방식을 EU와 비교 평가해보고자 한다.

II. 지역통합의 출발조건 비교

지역통합의 관점에서 볼 때 EEU는 EU와 상당한 차별성을 갖고 있다. 여러 가지가 고려될 수 있지만, 이하에서는 Blockmans 등(2012)의 분석에 기초하여 유사한 측면과 상이한 측면을 검토해본다.

가장 우선적으로 검토할 사항은 지역통합체를 구성하는 개별 회원국이 출발선 상에서 가지고 있는 특징, 그리고 회원국 사이의 상호관계에서 나타나는 균형과 불균형의 문제 등이다. 여기에서는 1957년 로마조약 체결을

계기로 1958년부터 발족한 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)의 지표에 근거해서 현재 관세동맹 상태에 들어선 EEU 체제와 어떠한 측면에서 차별성과 특징을 가지고 있는지 검토해본다.

<표 1> EEC와 EEU의 기본적 성격 비교

	EEC(1957)	EEU(2010)
회원국	서독, 프랑스, 이탈리아 및 베네룩스 3국 (벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크) 등 6개국	러시아, 벨라루스, 카자흐스탄
면적	총 1.17백만km ² 프랑스: 547,000km ² 이탈리아: 301,000km ² 독일: 248,000km ² 베네룩스 3국: 76,657km ²	총 20백만km ² 러시아: 17.1백만 km ² 카자흐스탄: 2.7백만km ² 벨라루스: 207,000km ²
인구(시장규모)	총 1억 6,700만 명 - 3개 대국(서독, 프랑스, 이탈리아) - 3개 소국	1억 6,890만 명 - 러시아: 1억 4,190만 명 - 카자흐스탄: 1,640만 명 - 벨라루스: 950만 명
최대 국가의 인구 비중	서독: 32%	러시아: 84%
GDP 대비 최대 국가의 비중	서독: 약 43%	러시아: 88%

* Blockmans 등(2012, 5)

가장 우선적인 비교의 대상은 지역통합체 단위의 규모이다. 지역통합 과정이 시작되는 초기단계에 EEC의 인구는 약 1억 6,700만 명이고, 2010년 기준으로 EEU의 인구규모는 약 1억 6,890만 명이기 때문에 인구 규모 상으로 둘 사이의 차이는 별로 없다. 문제는 다름 아닌 지역통합의 공간적 규모가 비교할 수 없을 정도로 큰 차이를 보여주고 있다는 것이다. EEU가 EEC의 무려 17배에 달한다. 또한 EEU는 지역통합에 참여하는 회원국 간 규모의 차이가 보다 뚜렷하게 드러난다. 러시아가 비교할 수 없을 정도로 절대적으로 '크고', '강하고', '높은' 비중과 역할을 담당하고 있다. 러시아는 전체 인구의 84%, 면적의 85%를 차지한다. 대다수 전문가들은 유라시아 지역에서 구소련의 역사적 경험을 공유하고 있다는 '공통성'

보다는 여러 측면에서 국가 간 ‘다양성(diversity)’이 보다 현저하게 나타나고 있다는 사실을 지적하고 있는데(Obydenkova 2011, 94), 이와 함께 결코 간과할 수 없는 특징은 극도의 ‘불균형성’이다. 한 국가가 다른 구성국들을 모두 합한 것보다도 월등히 높은 비중을 차지하는 이러한 ‘비대칭 상태’는 여타 회원국들에게 몇 가지 우려를 불러일으킬 수밖에 없다. 대다수가 예상할 수 있듯이 시장규모가 큰 ‘러시아’에 과도하게 힘이 쏠릴 수 있다는 것이고, 바로 이러한 우려스러운 상황이 향후 지역통합을 건설하는 과정에서 상호신뢰를 구축하는 데 장애요인이 될 수도 있다.

다음 비교 대상은 경제통합체를 구성하는 국가들의 경제중심(economic center) 간 거리가 얼마나 떨어져 있는가의 문제이다. EEC를 예를 들자면 파리-프랑크푸르트는 573km, 프랑크푸르트-암스테르담은 438km인데 반해 EEU의 경우에는 구성 국가들의 경제중심 간 거리가 약 2배에서 많게는 5배나 멀리 떨어져 있다. 경제중심 사이의 지리적 원격성은 그만큼 경제교류 활성화에 추가적인 운송비용이 지출될 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 EEU의 경우에는 상대적으로 더 많은 운송비용이 소요될 수밖에 없다는 논리가 가능하고, 교통인프라 시설 개선과 같은 상당한 수준의 국경통과 비용의 증대를 유발할 것이라는 전망이 지배적이다.⁹⁾

다음은 지역통합에 참여하는 국가 간 경제협력이 어느 정도나 긴밀한 상태에 있는가의 문제이다. 주지하다시피 카자흐스탄과 벨라루스와의 교역관계는 매우 미약하고, 사실상 기본적인 양상은 러시아를 중심축으로 하여 벨라루스-러시아, 카자흐스탄-러시아 관계가 양 날개를 펼치고 있는 형국이라고 할 수 있다. 통상적으로 경제통합이란 시장의 공간적 확대를 통해 기존의 국가 간 경제관계를 더욱 확대·심화하는 것이라 할 수 있는데, 현재의 상태만 놓고 보면 경제관계 그 자체가 ‘러시아’를 매개로 연계

9) 러시아의 모스크바와 카자흐스탄의 아스타나간 도로 운송거리는 2,700km이다. 이러한 문제제기가 일견 타당성이 있어 보이지만, 실상 장거리 운송은 철도운송이 주된 운송수단이 될 수밖에 없고, 상대적으로 철도운송 시설은 모스크바를 중심축으로 건설되었기 때문에 EEU가 되었다고 해서 특별한 비용증대를 유발하지는 않을 것이라는 전망도 가능하다. 현재 CIS권역 내에서 복잡한 국경통관 절차 때문에 소요되는 시간 지연 등 엄청난 비용을 고려한다면 추후 관련시설을 현대화하는 비용은 전반적인 시설 현대화의 측면이 강하지, 통합에 따른 비용이라고 보기는 어렵다.

되는 양상으로 전개되고 있다.

분석대상을 CIS 전체로 확대해도 상황은 비슷하다. 국가 간 상호작용을 긴밀하게 하는 실질적인 동력은 전후방 산업간 연계네트워크를 가진 가공산업이 얼마나 발전되어 있는지, 그것이 교역에서 어떤 비중을 차지하는지를 살펴보면 된다. 발트3국을 제외한 구소련 공화국의 경우에 2004-2006년 사이에 GDP에서 가공산업의 비중은 국가별로 7-32% 범위에 위치할 정도로 낮고, 2006년 기준으로 수출에서 기계 및 설비류가 차지하는 비중은 국가별로 1-22% 범위에 위치해 있다(Жуков и Резникова 2007, 95). 국가별 차이가 매우 클 뿐만 아니라 전반적으로 그 지표가 낮다는 것은 반대로 무역구조가 자원 수출 중심이라는 것을 말하며, 역내교역 발전의 잠재력이 상대적으로 미흡하다는 것을 보여주는 것이다.¹⁰⁾ <표 2>에서 보듯이 EU의 경우에는 역내교역 비중이 약 60%에 달하는 반면에 CIS의 경우에는 고작 20%를 넘어서는 정도에 불과하고, 그나마 1990년대 이후 지속적인 감소 경향을 보여주었다.¹¹⁾

<표 2> 지역교역 집중도 및 세계교역에서의 참여 지표(2001-2006년)

지역통합체	비중, %						지역교역의 집중도 지표		세계교역에서 각 지역의 실질 참여 지표	
	각 지역의 총교역 대비 역내 교역		세계교역 대비 각 지역의 교역		세계 총생산 대비					
	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006
CIS	26.0	21.5	1.7	2.8	1.3	2.7	15.0	7.7	1.3	1.0
EurAsEC	16.1	12.2	1.4	2.5	1.1	2.3	11.3	4.9	1.3	1.1
EU-27	65.0	63.9	38.2	39.9	27.7	30.7	1.7	1.6	1.4	1.3
EU-15	59.3	56.8	36.0	34.8	26.3	28.7	1.7	1.6	1.4	1.2
NAFTA	46.2	41.4	22.3	17.7	37.0	32.2	2.1	2.3	0.6	0.6
MERCOSUR	16.7	14.9	1.7	1.8	3.2	3.2	9.6	8.3	0.6	0.6

* Гурова, И. и М. Ефремова(2010, 11)

10) 전체 무역대비 자원수출의 비중을 살펴보면 50%를 넘는 국가는 아제르바이잔(95%), 카자흐스탄(76%), 러시아(66%), 투르크메니스탄(71%) 등 총 4개국이다(이상준 2014).

11) 1995년 34%이던 역내 교역 비중이 2000년에는 28%, 2005년에는 22.5%, 그리고 2010년에는 21.8%로 계속 하락했다(Шумский 2011, 94).

그렇다면 이제 지역통합체의 ‘중심국’이 과연 어느 정도나 여타 구성국들과 긴밀한 교역관계를 갖고 있는가의 문제가 남게 된다. 이러한 측면에서도 EEU는 EEC와 차별성을 갖는다. 1956년 서독의 대 EEC 회원국 수출은 전체의 29.4%를 차지했다. 반면에 러시아의 경우에는 EU와 APEC 국가들의 비중은 점차 증가하는 반면에 CIS의 비중은 감소하고 있다. 러시아의 총교역에서 CIS의 비중은 1990년대 초에 대략 60%에서 2000년에는 19%로 하락했고, 글로벌 경제위기가 발생한 2008년에는 14.9%까지 추락했다가 이듬해에 14.6%를 유지하게 되었다. 러시아의 수출과 수입에서 CIS의 비중은 각각 15%, 13.7%를 유지하고 있고, CIS 중 EurAsEC 구성국가(벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)와의 교역은 러시아 전체교역의 8%를 넘지 않는다(Косикова 2010, 40). 결국 이로부터 ‘중심국’인 러시아가 유라시아 지역통합을 강화해야 할 경제적 동기나 배경이 취약한 것이 아니냐는 주장이 제기될 수 있다. 2009년 러시아의 전체 수출구조를 살펴보면 연료, 에너지 등 원자재 수출이 주류를 이루고 있고, 기계류 등 제조업 품목은 매우 낮은 반면에, 상대적으로 대 CIS권과의 수출은 기계류 등이 높은 비중(13%)을 차지하고 있다. 제조업제품의 수출 규모만을 놓고 보면 CIS권으로의 수출액이 교역 1위 지역인 유럽을 앞서고 있다. 이런 이유로 결국 러시아가 관세동맹을 통해 얻고자 하는 바는 제조업 제품의 수출 비중을 증대해 자국 경제의 다변화를 이루겠다는 포석이 깔린 행동으로 해석하는 경우도 있다.

자본, 노동 등 생산요소의 이동 측면에서도 위와 같은 비대칭과 불균형의 문제는 매우 심각한 것으로 나타나고 있다. 2010년 후반까지 전체 외국인투자에서 CIS 국가들의 투자 누계 비중은 벨라루스의 경우에는 44.2%, 카자흐스탄은 2.2%, 러시아는 고작 0.2%에 불과하다. 반대로 자본수출이라는 관점에서 비교해보면 전체 대비 CIS국가 투자 비중은 러시아의 경우는 4.4%, 카자흐스탄은 10.9%, 벨라루스는 90.7%이었다(이상준 2014). 벨라루스의 경우에 전적으로 러시아 자본투자에 의존하고 있는 반면에 카자흐스탄의 경우에 러시아를 포함한 CIS권보다는 서구자본 유입에 대한 관심이 더 큰 것으로 확인된다. 반면에 2009년 노동력이 부족한 러시아로 유입된 인구 중 벨라루스인의 비중은 고작 2%인 데 반해 카자흐스탄인의

비중은 14%였다(Blockmans et al. 2012, 8).¹²⁾ 생산요소의 이동 측면에서 평균적으로 이러한 비율은 과거 EEC 출범 초기와 비교하면 꽤 높은 수준에 도달해 있는 것으로 평가된다.

지역통합을 촉진하기 위해서는 경제적 측면의 유인이 있어야 하고, 이것은 개별국가들의 역내 시장 의존도가 상당 수준에 도달했을 때 지역통합으로 나가기 위한 합리적인 논거가 될 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, EEU 회원국 간 상품교역에서 나타나는 경제관계의 낮은 집중도는 지역통합에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 현재 러시아의 교역구조에서 CIS보다는 EU가 보다 중요한 비중을 차지한다고 볼 때 EEU 출범에 전격적으로 다가서는 러시아의 행동은 사실 '순수한' 경제적 이해관계보다는 '종합적이고', '전략적인' 이해관계에서 출발하고 있다고 인정해야 할 것이다.

그러나 이처럼 낮은 경제적 긴밀도가 구조적인 것이라면 문제가 되겠지만, 체제전환이라는 특정한 시기의 현상에 불과한 것이고 과거 견고했던 경제(산업)적 연관체계가 복구된다면 전혀 극복하지 못할 근본적인 장애요인은 아니다. 지역통합을 심화하는 과정에서 상대적으로 낮은 경제 긴밀도의 문제는 회원국간 상호보완적 교역구조에 의해 경감될 수도 있는 것이다. 예를 들어 앞의 <표 2>에서 보듯이 CIS와 EurAsEC의 역내 교역 비중은 지속적으로 감소해도 역내교역 집중도는 EU와 NAFTA를 훨씬 앞서는 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 문제는 이 수치도 하락하는 추세를 보여주고 있다는 데 있다. 한편, 설사 교역그룹으로서 CIS와 EurAsEC의 현재 잠재력(교역구조의 상호보완성)을 높이 평가한다 해도, 반대로 이것은 현재의 교역구조를 고착화하는 결과를 초래할 수도 있는 것이고, 그에 따라 중장기적으로는 교역구조를 고도화하려는 회원국들의 격렬한 저항에 직면할 수도 있기 때문에 지역통합으로 나아가는 촉진요인이 되기는 어렵다.

12) 러시아의 외국인 노동인구 유입 구조에 큰 변화가 일어났다. 2005년에는 전통적으로 과거 가장 큰 노동력 공급국이었던 우크라이나를 제치고 중국이 1위를 차지했다. 한편, 2007년에는 우즈베키스탄이 약 20%의 비중을 차지하며 1위로 급부상했고, 타지키스탄이 그 다음 순위로 올라섰다.

Ⅲ. 지역통합 형성조건 비교

여기에서 언급한 형성조건이란 지역통합 과정이 어떠한 원리와 방법에 의해 실행되고 있는지를 살펴보는 것이다. 주로 그것은 국가간 합의된 공동경제정책이 과연 공동시장에서 어떻게 실행되고 있는지, 또 개별 국가의 단위를 넘어선 초국가적(supranational) 제도나 기구의 권한이 얼마나 잘 행사되고 있는지, 그 지역통합 운영의 효율성에 대한 측면을 평가하는 것이다. 통상적으로 공동경제정책과 관련된 문제들은 두 가지 차원에서 검토된다. 하나는 역내 무역자유화 및 공동관세정책이며, 다른 하나는 비관세장벽의 철폐이다.

현재 관세동맹 회원국 간에는 부분적으로 반덤핑, 상계관세, 세이프가드 등 무역구제조치, 그리고 공중도덕, 인간·동물·식물의 생명 및 건강, 환경, 문화가치 등을 위한 보호조치를 제외한 나머지 모든 부문에 걸쳐 관세 및 수량제한을 철폐하는 자유무역을 실시하고 있다. EEC의 경우에는 이 조치가 1968년 7월 1일 실시되어 사실상 무역자유화까지 10여 년의 시간이 필요했지만, EEU의 경우에는 약 2년 만에 실현된 것이다. 일부 러시아와 벨라루스 간에 석유 수출입에 대한 통상마찰이 존재하기는 했지만, 이 문제도 현재는 협상을 통해 해결된 것으로 보인다.¹³⁾

다음은 제3국에 대한 공동무역정책의 문제이다. 관세동맹은 2010년 1월 1일부터 대외공동관세(Common External Tariff: CET)를 시행하고 있다. EU의 경험에서 보듯이 통상적으로 공동관세의 설정은 하나의 관세체계에서 또 다른 관세체계로 전환하는 것이기 때문에 회원국 사이에 서로 다른 대외경제정책과 이와 관련된 정치적, 경제적 입장을 조정하는 문제가 등장하기도 한다(김세원 2004, 184). 관세동맹의 경우에는 CET의 도입에 따라 관세동맹에서 각국의 관세율이 조정을 받았다. 전체적으로 러시아와

13) 벨라루스가 러시아에서 수입한 원유를 유럽으로 다시 수출하거나, 정유된 가공제품을 수출하면서 통상마찰이 발생했다. 러시아가 대 벨라루스 원유·석유제품 수출에 수출세를 부과하자 벨라루스가 반발한 것인데, 결국 양자 협상 끝에 2011년 1월부터 러시아는 벨라루스 국내소비용 석유를 수출세 없이 수출하고, 벨라루스를 경유하여 수출되는 석유의 경우에는 벨라루스가 수출세를 징수하여 러시아에 납부하는 것으로 합의하여 분쟁을 해결했다(이재영 외 2011, 91-92).

벨라루스는 약 25% 정도 관세율이 인하되었고, 카자흐스탄의 경우에는 20% 이상 관세율이 인상되었다(Blockmans et al.).

아직까지 공동무역정책은 완전한 수준에 도달하지 못하고 있는데, 그것은 상당한 수준까지 일부 수입상품에 대해 공동관세와 상이한 관세를 부과할 수 있는 예외적인 조치를 허용하고 있기 때문이다. 따라서 현 단계에서 부여된 과제는 첫째로, 현존하는 CET 예외를 폐지하면서 공동관세율을 일치시켜 나가는 것이며, 둘째로 러시아의 WTO 가입 이후, 관세동맹의 공동관세를 다자무역규범 및 관세동맹 관할분야에 해당되는 러시아의 WTO 약속사항과 일치시켜가는 과정이 필요하다.¹⁴⁾

이처럼 역내 무역 활성화를 제한하는 양적 제한이나 관세를 줄여나가는 데는 단기간 내에 일정한 성과를 달성한 것처럼 보이지만 비관세장벽(Non-Tariff Barriers: NTBs) 철폐와 관련해서는 많은 난관이 있는 것으로 보인다. 사실상 본질적으로 중요한 문제는 NTBs의 철폐에 있다. 그래서 대다수는 CIS 역내에서 비효율적인 통관절차, 취약한 인프라, 낡은 제도와 규제 등 현존하는 다양한 비관세장벽들이 제거되지 않는다면 관세동맹은 실질적인 성과를 달성하기 어렵다는 평가를 내리고 있다. 과거 EEC의 경우에도 이와 같은 NTBs를 제거하기 위해 크게 다음과 같은 세 가지 방식의 노력을 기울였다. 첫째, 로마조약 10조에 따라 집행위원회가 가능한 한 많은 무역절차를 줄이기 위해 행정적 협력 방법을 결의하는 권한을 가졌다. 둘째, 유럽공동체법원(European Court of Justice)의 특별규정에 의해 비관세장벽을 철폐해나갔다. 셋째, 단일유럽법(Single European Act)에 규정된 조치 등에 따라 비관세장벽을 철폐하는 노력이 진행되었다.

과연 CIS 역내에도 이와 같은 노력이 진행될 수 있겠는가? 이 질문에 대한 답변은 현재의 EEU 기구들이 과연 EU와 같이 초국가적(supranational) 조직과 기구로서 부여된 권한을 얼마나 효과적으로 관철할 수 있는지, 또

14) 관세동맹 중 어느 한 국가가 가장 먼저 WTO에 가입하면 그 시점부터 그 국가의 WTO 약속사항은 모두 관세동맹 법제의 일부가 된다. 공동관세는 WTO 협정문이 다르게 규정하지 않는 한 그 국가의 양허관세를 초과하지 않는다. 그 다음 WTO에 가입한 국가의 경우 이 국가의 양허관세와 첫째 국가의 양허관세 사이에 차이가 발생하면, 서로 협의하여 양허관세 조화를 위해 여타 WTO회원국과 협상을 개시한다. 관세동맹의 공동관세가 이 협상을 통해 조화된 관세율을 초과하지 않는다(이제영 외 2011, 111).

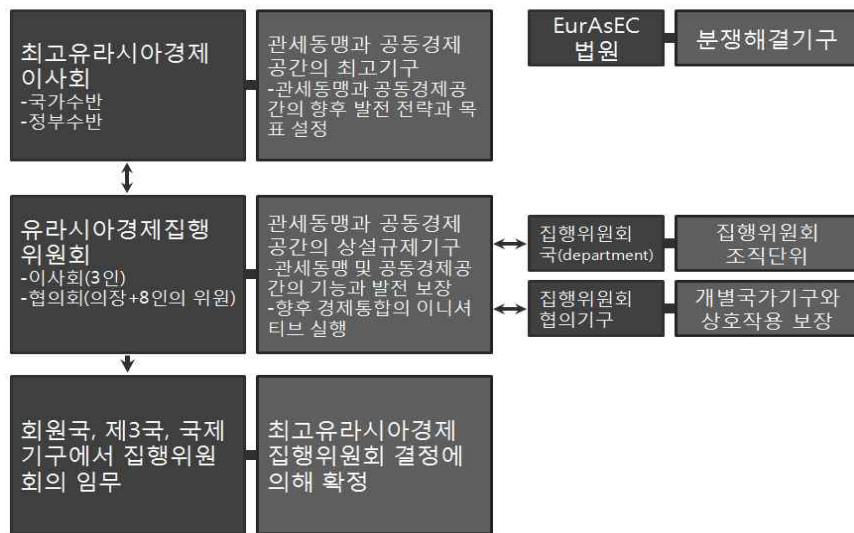
한 기능적인 측면에서 그것을 담보할 수 있는 조직이 과연 효율적으로 구성되고 운영될 수 있는지의 문제와 직결되어 있다. 이러한 측면에서 EEC와 EEU의 집행위원회를 비교하는 것이 큰 의미를 갖는다.

결론적으로 <표 3>에서 보는 바와 같이 두 기구의 권한과 역할을 입법, 행정, 예산, 대표 등으로 나누어 비교해보면 기능적인 측면에서 볼 때 유라시아경제집행위원회(Eurasian Economic Commission)가 유럽집행위원회(European Commission)보다는 그 권한과 역할이 상당 부분 제한되어 있다.

<표 3> EEC와 EEU의 집행위원회 기능 비교

기능	유럽집행위원회	유라시아경제집행위원회
입법 (법규 제정)	<ul style="list-style-type: none"> ·법적 구속력 - 규정(regulation) - 지침(directive) - 제도 지침/framework directive) - 결정(decision) ·공동행위: '압력'의 성격 - 권고(recommendation) 및 의견(opinion): 결의(resolution), 의사전달(communication), 의견(opinion) 등 - 통지(notice) - 기구 간 협약(inter-institutional agreement) - 협정(convention) 	<ul style="list-style-type: none"> - 관세동맹 및 공동경제공간의 범위 내에서 경제통합을 위한 제안 발의 - 관세동맹의 규정 채택(직접 효력을 갖는 법규로서 회원국 내 법규로 바로 적용) - 결정(decision) 및 권고(recommendation)
행정	<ul style="list-style-type: none"> - 공동체 법규의 준수 여부에 대한 감시 - 회원국이 공동체 법규를 지키기 않을 경우 유럽법원에 제소 - 정부 간 분쟁 조정 	<ul style="list-style-type: none"> - 법규의 집행을 감시 - 법규 위반을 법원에 제소할 수 있는 자유재량권(discretionary power)
예산	<ul style="list-style-type: none"> - 자체 예비예산초안(preliminary draft budget)(수입/지출) 작성 및 이사회 제출 - 예산 집행 - 특정기금(유럽농업지도보장기금, 유럽지역개발기금, 유럽사회기금 등)의 지출 결정 	<ul style="list-style-type: none"> - 자체 예산 구상과 계획 - 불명확한 예산절차
대표	<ul style="list-style-type: none"> - 공동정책(예 공동농업 및 무역정책)의 테두리 내에서 EU 대표 - 조약이 위임한 권한 범위 내 대 역외 협상 창구(EU-제3국 간 협정 체결의 당사자로 참여) - EU의 고유권한이며 동시에 회원국의 권한에도 속하는 안건들이 혼합된 경우는 회원국 대표들과 공동으로 협상 참여 	<ul style="list-style-type: none"> - 회원국과 제3국에서 대표 - 최고유라시아경제집행위원회가 제3국과의 협정체결권을 인정

유라시아경제집행위원회의 권한과 역할을 정확하게 이해하기 위해서는 EEU 전체 조직에서 이 기구가 갖는 위상을 정확하게 파악하고, 이 집행위원회의 인적 구성과 기능을 보다 세분화해서 검토해야 한다. 현재 EEU의 관세동맹과 공동경제구역의 기구는 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 관세동맹과 공동경제구역의 기구

* Shumylo-Tapiola(2012, 8)

유라시아경제공간의 초국가 집행기구로서 유라시아경제집행위원회(Eurasian Economic Commission)는 기본적으로 유럽집행위원회(European Commission)를 모델로 하여 만들어졌다. 이것은 크게 이사회(Council)와 집행사무국(Board)의 조직으로 구성된다.

먼저 회원국의 부총리급으로 구성된 이사회(Council)가 있다. 이 회의는 EEU의 통합과정을 감독하고, 유라시아경제집행위원회의 전반적인 관리를 책임지며, EEU 예산안, 조직 구성원의 정원 및 자격요건 등을 승인함으로써 동 위원회를 감독한다. 또한 통관협력, 교역 및 유라시아통합 발전에 관한 사안을 검토하고, 정례적으로 EEU의 중요 사안에 대한 토의를 진행

하며, 회원국들의 재계대표들과 회합을 갖기도 한다.

또 다른 하나는 의장을 포함한 총 9명의 위원(commissioner)으로 구성된 협의회(board)이다. 각 회원국은 3명의 위원을 협의회에 선임하고, 9명의 위원은 최고유라시아경제위원회에 의해 4년 연임으로 지명된다(의장은 제외). 이들 위원들은 각 회원국에서 연방장관의 지위를 갖는다.

협의회는 유라시아경제집행위원회의 집행기구이다. 협의회는 조약의 집행을 감독하고, 연차진행보고서를 제출하며, 권고를 개진한다. 협의회는 회원국 간 분쟁을 조정하고, 예산을 집행한다. 그 외에 역할로 유라시아경제집행위원회의 부서와 회원국 수반과의 상호소통이 포함되기도 한다. 유라시아경제집행위원회는 위원들이 지도하는 다수의 부서를 갖고 있고, 부서의 직원들은 회원국의 인구 비례에 따라 러시아인 84%, 카자흐인 10%, 벨라루스인 6%로 구성된다. 협의회는 관세만이 아니라 거시경제, 경쟁 규제, 에너지정책, 금융정책 등에 대한 결의를 하고, 정부조달 및 노동이주 통제 등의 정책도 다룬다.

집행기구로서 유라시아경제집행위원회는 이처럼 이사회(Council)와 협의회(Board)로 구성되어 있는데 둘 사이의 기능, 권한 및 역할 배분이 아직은 모호하다는 것이 지배적인 견해이다. 또한 의사결정의 원칙도 이사회(Council)는 유럽집행위원회의 원칙을 준용하여 '1국-1위원-1표'체제를 적용하지만 결정은 합의제를 따르고 있고, 반면에 협의회(Board)는 만장일치제, 또는 사안에 따라 가중다수결제(QMV: qualified majority voting system)를 따르는 등 의사결정 절차가 복잡한 위계적 이원체제(two-tier system)를 유지하고 있다는 것이 하나의 의사결정구조로 단일화된 유럽집행위원회와는 근본적으로 차별화된 특징이라고 할 수 있다. 경제통합을 진척시키기 위해서는 특히 비관세장벽 철폐와 경쟁정책 분야에서 보다 독립적이고 적극적인 정책 운영이 필요한데, 이처럼 의사결정과정이 복잡하면 정책집행의 효율성을 제고하기가 쉽지 않을 것으로 판단된다.

기능적인 측면에서 볼 때 유라시아경제집행위원회는 EU의 유럽집행위원회에 비해 다분히 행정적 기능에 치우친 측면이 있다. EU의 경우에 집행위원회는 행정부와 같은 집행기능을 담당하면서도 동시에 법 제정을 위한 제안을 거의 전담하는 등 강력한 법규제정권을 갖고 있다. 그러나 유

라시아경제집행위원회의 경우에는 이 기구가 법적 구속력을 갖는 결정을 내릴 경우 새로운(파생적인) 법규를 제정할 수 있도록 하고 있지만, 다른 한편으로는 이것이 국가간위원회(Interstate Council)의 결정과 현행 법규에 의해 제약되기도 한다.¹⁵⁾ 아직은 EEU의 제도 구축이 초기단계이기 때문에 규제 권한과 관련된 갈등과 분쟁을 해결할 수 있는 효율적인 상태에 있지 못한 것도 그 원인이 된다.

문제는 그러한 행정적 기능조차 EU에 비해서는 약하다는 것이다. 2011년 조약의 6조에 따르면 유라시아경제집행위원회는 관세동맹과 공동경제구역의 법적 기초를 형성하는 국제조약을 집행하고 준수하는 것을 감시하는 것을 행정적 기능으로 규정하고 있는데, 실제로 이와 같은 집행과 감시를 할 수 있는 기제가 매우 취약하다는 것이다(Blockmans et al. 2012, 14).

예산과 관련된 부문에서도 그 제한적인 기능은 보다 뚜렷하게 나타난다. EU는 경제통합을 추진하는 과정에서 소요되는 지출을 충당하기 위해 ‘공동체 예산’으로 불리는 독자적인 예산을 운영하고 있다. EU의 경우에 자체 재원은 초기에는 회원국의 분담금으로 충당되었으나 그 후 공동정책의 채택과 함께 자동적인 수입원이 확대되었다.¹⁶⁾ 한편, EEU의 경우에 자체 재원은 공동관세수입의 비율에 따라 회원국의 기여분으로 확보한다. 그리고 EU의 경우에는 1988년에 들로르 일괄제안(Delors Package)에 따라 재정전망(financial package)이라는 예산제도를 도입하고 있는데, 이것은 지출부문의 불확실한 전망을 지양하고 예산규율을 확립하며 예산절차를 개선하려는 데 그 목적을 두고 있다. 이에 따르면 연간 재정지출에 대해 사전에 한도(ceiling)를 설정하고,¹⁷⁾ 중요 지출대상 부문도 농업 부문, 구조조정, 역내 공동정책, 역외정책, 회원국 확대 및 행정비용 등으로 엄

15) 예를 들어 유라시아경제집행위원회가 경쟁 정책 및 국가독점 규제 정책과 관련된 활동을 강화하기 위해 회원국 해당기관에게 유포가 제한된 기밀 정보와 자료를 제외한 모든 필요한 정보를 제공할 것을 요청할 수 있지만, 만일 그것이 러시아 국영 전략기업에 관한 정보나 자료일 경우에는 제약을 받을 수 있다. 러시아 연방 대통령은 자국기업의 대외경제활동에 있어서 국익 수호에 관한 조치를 담고 있는데, 국영 전략기업에 관한 정보가 기밀 자료로 분류되어 제출을 거부할 수 있기 때문이다.

16) EU의 자체 재원은 과세 수입을 비롯한 극히 제한적인 행정수입과 함께 농산물 부과금, 공동관세, 회원국 내 부가가치세 및 회원국의 GNP 기여분으로 구성된다.

17) 회원국 GNP 대비 1.27%.

격하게 제한하고 있다. EU의 예산제도는 아직까지 예산절차가 너무 복잡하고 재정연방주의(fiscal federalism) 측면에서 많은 문제점을 갖고 있기도 하지만, 유럽의회의 예산심의권과 최종의결권을 통해 건전한 재정운영이 이루어질 수 있는 토대를 마련해놓고 있다. 반면에 EEU의 경우에 유라시아경제집행위원회는 자체예산안을 수립하고 이것이 최고유라시아경제이사회에 의해 승인될 경우에만 집행할 수 있다. 사실상 집행위원회에 위임된 지출 권한이 상당히 제한되어 있다는 것을 의미하며, 명시적으로는 조약이 집행위원회의 지출을 제한하지도 않고 있어 재정운영의 건전성을 확보하는 것도 문제시되고 있다. 게다가 아직까지는 예산규모를 정하는 예산절차도 불명확한 상태로 남아 있다.

다음 대표성의 문제에서도 유라시아경제집행위원회의 기능은 제한적이다. 명시적으로는 회원국과 제3국에서 관세동맹을 대표한다고 하지만, EU처럼 공동정책(예 공동농업 및 무역정책)의 테두리 내에서 EU를 대표하고, 조약이 위임한 권한 범위 내에서 제3국과의 협정을 체결할 수 있을 정도의 강력한 주체로서의 권한을 인정받지 못하고 있다. 명시적으로는 유라시아경제집행위원회가 그러한 주체로 인식될 수도 있지만, 그러한 권리 행사는 실제로 최고유라시아경제이사회에의 인정을 통해서만 가능하게 규정되어 있다. 이것은 EEU의 거버넌스와 의사결정과정에서 EU와 다르기 때문이다.

마지막으로 유라시아경제집행위원회의 권한 중 감독 기능에 대한 문제가 남아 있다. 지역통합을 원활하게 진행하기 위해서는 초국가적 규제가 얼마나 효율적으로 관철되느냐가 관건이 될 수 있다. 이런 측면에서 EEU의 경우에도 EU와 유사한 감독 기능과 절차가 규정되어 있다. 그 과정을 압축하면 아래와 같다. 예를 들어 만일 특정 회원국이 국제조약이나 집행위원회 결정을 위반하는 사례가 발생할 경우에 집행위원회 협의회(Board)는 투표를 통해(3분의 2 찬성) 해당 회원국에게 합리적인 기간 내에 위반 사항을 제거할 것을 통지(notice)하고, 만일 해당국이 이를 준수하지 않는다면 협의회(Board)는 이 안건을 다시 집행위원회의 이사회(Council)에 회부한다. 그리고 만일 해당국이 다시 집행위원회 이사회(Council)의 결정을 따르지 않는다면 협의회(Board)는 이 안건을 EurAsEC 법원에 제소하고,

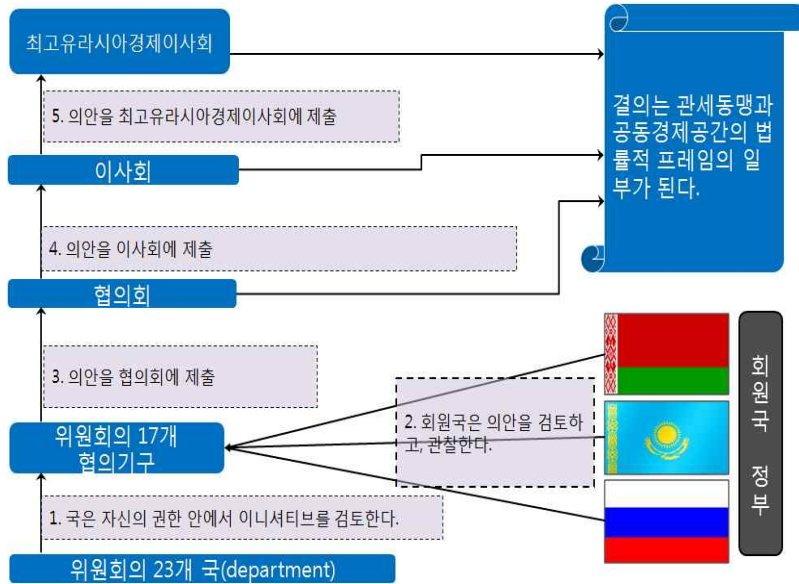
이를 집행위원회 이사회(Council)와 최고유라시아경제이사회에 통지한다.

대체로 위와 같은 다단계로 진행되는 복잡한 절차 등을 종합적으로 고려해볼 때 현재의 감독 체제는 EEU의 회원국들에게 초국가적 성격을 가진 조약 및 집행위원회 결정을 위반할 수 있는 여지를 많이 제공하고 있는 것처럼 보이며, 반대로 그것을 준수해야만 하는 유인은 별로 없는 것처럼 보인다. 게다가 EurAsEC 법원에 제소될 경우에 법원이 해당국에 어떠한 처벌을 부과할지의 문제도 아직은 명확하지 않는 것으로 보인다.

IV. 지역통합 거버넌스 비교

여기에서는 지역통합 과정의 거버넌스(governance) 측면에서 지역통합 구조가 기능적으로 제대로 작동되고 있는지의 여부를 검토한다.¹⁸⁾ 가장 우선적인 관심사항은 의사결정의 과정과 관련된 문제이다. 핵심은 초국가성(supranationality), 즉 각국의 주권에 속하던 정책 부문을 공동체로 이전하고 법적 구속력(legal binding force)을 갖는 공동체 법규가 과연 어느 정도까지 개입할 수 있는지의 문제와 연관된다. 일단 대부분의 논자들은 EU가 초국가적 기구의 법적 권능을 새로운 정책 분야에까지 확장하는 신 기능주의의 입장을 견지한 반면에 현재까지의 EEU는 주로 정부간 협력주의(intergovernmentalism) 거버넌스 방식에 의존하고 있는 것으로 평가하고 있다. EEU회원국들은 집행위원회의 자문기구와의 컨설팅을 통한 정책 형성의 초기 단계는 물론이고 최고유라시아경제이사회(Supreme Eurasian Economic Council)를 통한 의사결정 과정에도 참여한다.

18) 실질적으로 지역통합 과정의 측면을 검토하기 위해서는 지역통합 노력에 의한 경제적 효과, 특히 교역패턴에 어떠한 변화가 발생했는지가 주요 고려사항이 되겠지만, 이것은 본고의 연구범위를 넘어서는 주제이다. CIS의 교역 패턴에 대해서는 Idrisov et al.(2013) 참고 바람.



<그림 2> 관세동맹과 공동경제구역의 의사결정과정¹⁹⁾

최고유라시아경제이사회는 구성면에서 보면 EU의 유럽이사회(European Council) 또는 EU 정상회의와 마찬가지로 회원국의 국가 원수 또는 정부 수반으로 구성된다. 차이점이라면 EU 정상회의에는 입법 권한이 주어지지 않고, 단지 EU의 일반적인 정치 지침을 결정하는 결의를 채택하는 최고정치기구(supreme political authority)인 반면에 최고유라시아경제이사회는 관세동맹 및 공동경제공간의 향후 발전 전략 및 목적을 정하는 역할을 맡고 있다는 것이다. 그래서 사실상의 통합과정을 총괄하고 있는 최상위기관이라고 말할 수 있고, 그런 측면에서 보면 이것은 EEC의 주요 의사결정기구인 각료이사회(Council of Ministers)에 해당된다고 볼 수도 있다.

유럽연합이사회(Council of the European Union), 혹은 Consilium이라고도 표기하는 각료이사회는 이사회 회원국의 각료 1명씩으로 구성된 최고 의사결정기구로서, 집행위원회의 제안에 따라 최종적으로 공동체 법규를 제정하고 예산을 확정하는 권한을 갖는다. 각료이사회는 EU의 규정, 규칙, 지침, 결정 등을 의결하는데, 이는 공동체 조약들에 대한 법률상의 부속서

19) http://en.wikipedia.org/wiki/Eurasian_Economic_Union. (2014년 11월 14일 검색)

로 기능하며, EU의 예산운용과 편성권을 가지고 있고, 유럽의회가 그 감독기능을 수행한다. 이렇게 보면 유사점도 많지만, 최고유라시아경제이사회는 EU의 각료이사회가 유럽위원회에 미치는 권한보다도 더 강력한 권한을 유라시아경제위원회에 행사할 수 있다는 것이 차이점이다. 달리 말하면 EEC의 의사결정 절차는 초국가적 거버넌스 방식에 보다 호의적인 반면에 유라시아경제위원회는 조약에 따른 법규와 정책 집행에 좀 더 집중하고 있다고 볼 수 있다.

유라시아경제위원회의 협의기구는 회원국과의 소통, 유라시아경제위원회에의 작업 참여를 촉진하기 위하여 회원국의 전문가 대표들로 구성된다. 이들은 회원국의 이해관계와 관련된 안건을 위원회의 이사회에 제출하여 채택되도록 하는 데 역할이 주어진다. 반면에 집행기구의 협의기구(consultative bodies of High Authority)는 단지 자문기능만을 갖고, 생산자, 이해관계자, 노동자로 구성된다. EEC와 관세동맹 및 공동경제공간의 의사결정 구조를 비교하면 <표 4>와 같다.

현재 의사결정과 관련하여 EU와 EEU 사이에 두드러진 차이점은 유라시아경제공간에서 공동체 의회의 역할이 없다는 것이다. EU의 경우에 유럽의회는 집행위원회의 제안준비 과정에서 의견을 전달하고, 필요한 경우에는 각료이사회에 최종결정 이전에 자문역할로서 수정을 요구할 수 있으며, 국제경제통상과 관련된 권고나 의견을 개진할 수도 있다. 유럽의회는 1979년 이후 각 회원국 내에서 실시한 직접, 보통, 평등선거에 의해 직접 선출된다. 당초 EC(로마)조약에 따르면 공동체 법규의 채택은 집행위원회의 제안이 있어야만 가능했는데, EC(마스트리히트)조약에 와서는 유럽의회도 제안 발의권을 갖도록 허용하고 있다. 의사결정절차도 초기에는 집행위원회의 발의로부터 각료이사회에 결정에 이르기까지 협의절차(consultation procedure)만이 존재했으나, 단일유럽법의 채택과 EC(마스트리히트)조약 이후에는 공동작업절차(co-operation procedure), 공동결정절차(co-decision procedure) 및 동의절차(assent procedure)가 추가 확대되었다(김세원 2004, 117-119). 이것은 한마디로 유럽의회의 권한이 확대·강화되는 경향을 보여주는 것이며, 그 근본적인 취지는 유럽 내 민주적 의사결정체제를 강화하려는 것에 있는 것으로 보인다.

<표 4> EEC와 관세동맹·공동경제구역의 의사결정 구조의 비교

주체	EEC	관세동맹과 공동경제구역
의사결정기구	<ul style="list-style-type: none"> 각료이사회가 주요 의사결정기구 안건에 따른 의사결정방식: 만장일치제, 단순다수제, 가중다수결제(QMV: qualified majority voting system) 	<ul style="list-style-type: none"> 최고유라시아경제위원회가 절차, 예산, 직원, 위원회 부서를 승인 의사결정방식은 만장일치
집행위원회	<ul style="list-style-type: none"> 집행위원회는 제안 발의, 의사결정과 집행권한 행사 조약의 공동 이익을 실현하기 위해 독립적으로 유럽통합을 주도 	<ul style="list-style-type: none"> 집행위원회는 결정 및 권고 집행위원회가 통합의 주요 방향에 관한 제안을 최고유라시아경제위원회에 제출, 승인을 받음
협의기구	<ul style="list-style-type: none"> 순수한 자문기관 생산자와 이해관계자로 구성된 자문위원회(ECSC 조약, 경제사회위원회 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 회원국의 최우선 사항이 위원회의 제안에 반영될 수 있도록 회원국과 위원회간 소통 촉진
의회	<ul style="list-style-type: none"> 집행위원회의 제안준비과정에서의 의견을 전달하고 필요한 경우에 각료이사회에 최종결정 이전에 수정을 요구(자문역할) 국제경제무역과 관련된 권고나 의견 개진 1979년 이후 각 회원국 내에서 실시한 직접, 보통, 평등선거에 의해 직접 선출 	<ul style="list-style-type: none"> 역할 없음
법원	<ul style="list-style-type: none"> EC조약 및 관련법규의 해석, 공동체 법규와의 상충 여부 또는 분쟁해결 EU 내 개인도 제소권(locus standi) 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 관세동맹 법의 해석, 공동체 법규와의 상충 여부를 감시 개인의 제소권은 제한

* Blockmans 등(2012)의 자료를 기초로 필자가 수정함

일부에서는 위와 같은 역할을 하는 공동체 의회가 아직 EEU에 부재하기 때문에 유라시아의 지역통합 과정이나 제도에는 민주적 책임 원칙이 관철되지 않고 있다고 비판하고 있다. 장기적으로는 어떤 방식으로든지

회원국의 의회가 지역통합 제도 건설 과정에 참여하고, 자신의 역할을 담당하는 시기가 올 것이라고 전망하고 있다. 그러나 보다 근본적인 문제는 단순히 의회가 지역통합 과정에 참여하느냐 마느냐의 문제가 아니라 EEU의 기구들 사이에서 의회가 과연 어떠한 권한과 역할을 부여받고, 그들과의 관계가 어떻게 설정되느냐에 있다. 전문가들은 EU에서 유럽의회의 권한은 아직까지도 크게 제한되어 있다고 평가하고 있는데, EEU의 경우에는 그 역할을 확대·강화하는 것이 결코 쉽지 않을 것으로 판단된다. 근본적으로 이러한 상황이 변화되기 위해서는 회원국의 개별 의회가 EEU의 집행위원회와 최고위원회에 맞서 대항하거나 공동결정(co-decision)하는 권한을 가져야 한다. 그런데 중앙행정부의 권한이 전통적으로 강하고 의인화된 개인의 리더십에 상당 부분 의존하고 있는 이 지역의 정치문화를 고려한다면, 이러한 과정이 결코 순탄하지만은 않을 것이라고 전망할 수 있다.

V. 결론

2015년 1월 1일부로 EEU가 출범하기는 하겠지만 중장기적으로 그것의 안착 및 확대 여부는 여전히 불투명하다. 대다수가 동의하듯이 유라시아 지역에는 지역통합의 관점에서 볼 때 여전히 분열과 통합의 상반된 힘이 공존하고 있으며, 주어진 물적·객관적 요인과 함께 통합과정에서 나타나는 상황적 요인의 발생, 그리고 이에 대체하는 국가지도자의 리더십 등의 상호작용에 따라 운동의 방향이 자주 바뀔 수 있기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 EEU를 주도하는 것은 러시아이고, 그 중심에는 대통령 푸틴이 있다. 서방의 논자들은 현재의 EEU 출범에 경제적 동기나 유인이 작동하는 것이 아니라 푸틴이 표방하는 ‘강대국 러시아’의 이념을 실현할 수 있는 공간지배 전략으로서 ‘USSR 2.0’프로젝트에 가깝고, 따라서 회원국이 책임을 분담하고 권한을 위임하려는 의지가 담보되지 않는 상태에서 진행되는 경제통합은 그 성공을 낙관할 수 없을 것이라고 주장하고 있다.

그러나 이것은 또 다른 한편으로 보면, EEU의 출범을 순수한 경제적 관점에서 관찰하거나 전망해서는 안 된다는 것을 보여주는 것이다. 비대칭적 구조의 중심에 있는 러시아가 통합운동의 '중심'에 위치해 있는 한 여타 회원국들에 대한 물적 지원을 감수해야만 회원국의 확대와 지지가 가능할 것이다. 문제는 이러한 행동이 경제적 합리성의 관점에서 비효율적이라 할지라도 유라시아 공간 지배의 지정학적 관점에서는 '불가피한 선택'이 될 수 있다는 것이다. 현재 러시아가 추진하는 대외정책의 우선순위나 지정학적 전략 구도를 놓고 판단해볼 때 EEU를 조기에 구축해야 한다는 목표는 확고해보인다. 한국으로서는 이러한 기초를 정확하게 인식해야만 향후 러시아가 EEU에 대해 견지할 태도와 전략적 입장을 정확하게 이해할 수 있을 것이다.

지역통합을 성공적으로 달성하기 위해서는 제도적인 측면에서 거버넌스의 효율적인 작동이 필요하다. EU와 EEU를 비교해 본 결과 EEU의 거버넌스 구조와 의사결정체계에서 EU가 추구했던 초국가성의 원칙은 아직 매우 약하게 작동하고 있고, 아직은 정부 간 협력주의(intergovernmentalism)가 주된 기초를 유지하는 것으로 보인다.

| 참고문헌 |

- 강명구 (2013). “관세동맹이 카자흐스탄에 미치는 경제효과 연구.” 고재남 외. 『전략지역 심층연구 논문집 3: 중앙아시아·몽골』. 대외경제정책연구원, pp. 325-368.
- 김세원 (2004). 『EU경제학』. 서울: 박영사.
- 김영진 (2007). “포스트 소비에트 공간에서의 지역통합: EurAsEC을 중심으로.” 『중소연구』. 제31권. 제3호, pp. 185-209.
- 김영진 (2014). “유라시아 지역통합의 이상과 현실: CIS에서 유라시아연합(EAU)까지.” 한양대학교 HK 러시아·유라시아 연구사업단 2014년 제4차 국내학술회의 자료집 『유라시아 지역통합과 유라시아연합(EAU)』(APRC Proceeding Series. 2014-6호). 서울. 9월 24일.
- 박지원 (2013). “CIS 경제통합에서 러시아의 역할: 개발도상국간 경제협력에서 강대국의 경제적 구심력.” 『슬라브학보』. 제28권. 제1호, pp. 109-149.
- 윤지현 (2014). “키르기스스탄, 유라시아경제연합(EEU) 가입 임박.” EMERiCs 주간이슈분석. <http://www.emerics.org/eurasia/newsbrief/weekly.do?action=detail&brdctsno=149996>. (2014년 11월 19일 검색)
- 이상준 (2014). “유라시아 경제연합의 원심력과 구심력: 무역과 투자를 중심으로.” 한양대학교 HK 러시아·유라시아 연구사업단 2014년 제4차 국내학술회의 자료집 『유라시아 지역통합과 유라시아연합(EAU)』(APRC Proceeding Series. 2014-6호). 서울. 9월 24일.
- 이재영·Sherzod Shadikhodjaev·박순찬·황지영 (2011). 『CIS의 경제통합 추진현황과 정책시사점: 관세동맹을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 이재유·이재영 (1998/9). “CIS 경제통합 과정과 전망.” 『중소연구』. 제22권. 제4호. 겨울, pp. 171-196.
- 하유정 (2001). 『유라시아 경제공동체(EEC)의 출범과 CIS 경제통합의 전망』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 황지영·Sherzod Shadikhodjaev (2009). “러시아·카자흐스탄·벨라루스 관세동맹 설립과 WTO 가입 전망.” 『KIEP 지역경제포커스』. Vol. 3. No. 3(09-30호), pp. 1-8.
- Blockmans, S., H. Kostanyan & I. Vorobiov (2012). “Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity.” *CEPS Special Report*. No. 75. December.

- Bremmer, Ian (2011), *The End of the Free Market: who wins the war between states and corporations?* New York: Portfolio.
- Emerson, Michael. "When is a customs union not a customs union?" <http://www.ceps.eu/print/9577>. (accessed on November 15, 2014)
- Eurasian Economic Union. http://en.wikipedia.org/wiki/Eurasian_Economic_Union. (accessed on November 14, 2014)
- European Union. <http://europa.eu>. (accessed on November 15, 2014)
- Galiakberov, Adel & Adel Abdullin (2014). "Theory and practice of regional integration based on the EurAsEC model (Russian point of view)." *Journal of Eurasian Studies*. Vol. 5. Issue 2, pp. 116-121.
- Idrisov, Georgy. & Boris Taganov (2013). "Regional Trade Integration in the CIS Area." *MPRA(Munich Personal RePEc Archive)*. 25 October.
- Mkrtchyan, Arevik (2013). "Trade impact of non-tariff trade costs. An Assessment of the Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan." *Economics Education and Research Consortium Working Paper*. No. 13/14E.
- Obydenkova, A. (2011). "Comparative regionalism: Eurasian cooperation and European integration. The case for neofunctionalism?" *Journal of Eurasian Studies*. Vol. 2. Issue 2, pp. 87-102.
- Roberts, James M. et al. (2013). "The Eurasian Union: Undermining Economic Freedom and Prosperity in the South Caucasus." *The Heritage Foundation Special Report*. No. 148, November 26.
- Sakwa, R. and Mark Webber (1999). "The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation and Survival." *Europe-Asia Studies*. Vol. 51. No. 3, pp. 379-415.
- Shadikhodjaev, Sherzod (2008). "Eurasian Economic Community(EurAsEC): Legal Aspects of Regional Trade Integration." *KIEP Working Paper* 08-05, pp. 1-79.
- Shumylo-Tapiola, O. "The Eurasian Customs Union: Friend or Foe of the EU?" *The CARNEGIE Papers*. October 2012.
- "Membership Treaty Signed: Armenia formally accedes to Eurasian Economic Union." http://www.armenianow.com/news/57522/armenia_eurasian_economic_union_membership_deal. (accessed on November 14, 2014)
- "Turkmenistan not considering to join Eurasian Economic Union." <http://www.a>

- zernews.az/region/68909.html. (accessed on November 27, 2014)
- “Russian Duma Paves Way For Kyrgyzstan’s ‘Eurasian’ Integration.” <http://www.rferl.org/content/russia-kyrgyzstan/26704015.html>. (accessed on November 27, 2014)
- “Russia wants to see Tajikistan in Eurasian Economic Union.” <http://www.panorama.am/en/politics/2014/10/23/tajikistan-eeu>. (accessed on November 27, 2014)
- Буторина, О. (1999). “Интеграция СНГ.” *Свободная мысль*. No. 6, pp. 43-54.
- Быков, А. (2014). “Евразийская интеграция, ее перспективы и возможности.” *Российский экономический журнал*. No. 1. pp. 24-39.
- Глазьев, С. (2011). “Реальное постсоветской экономической интеграции: итоги создания и перспективы развития таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России.” *Российский экономический журнал*. No. 6. pp. 56-81.
- Гурова, И. и М. Ефремова (2010). “Потенциал региональной торговли СНГ.” *Вопросы экономики*. No. 7, pp. 108-121.
- Евразийская экономическая комиссия. <http://www.tsouz.ru>; <http://www.eurasiancommission.org>. (accessed on November 27, 2014)
- Жуков, С. и О. Резникова (2007). “Экономические взаимосвязи на постсоветском пространстве.” *Вопросы экономики*. No. 8, pp. 93-103.
- Косикова, Л. (2010). “Экономическая политика России в постсоветском регионе.” *Российский экономический журнал*. No. 1, pp. 39-57.
- Либман, А. (2005). “Экономическая интеграция на постсоветском пространстве: институциональный аспект.” *Вопросы экономики*. No. 3, pp. 142-156.
- Рязанов, В. Т. (1996). “Возможности и перспективы экономической интеграции в СНГ.” В. Т. Рязанов (Под ред.). *Интеграционные процессы в странах СНГ*. СПб: Издательство С.-Петербургского университета, pp. 5-35.
- Шумский, Н. (2011). “Содружество независимых государств: первые двадцать лет.” *Вопросы экономики*. No. 12, pp. 90-101.

| 논문투고일 : 2014년 11월 23일 |

| 논문심사일 : 2014년 12월 09일 |

| 게재확정일 : 2014년 12월 13일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 21, No. 4 (2014)

Perspective and Problems of the Eurasian Economic Union: Focusing on the Comparative Analysis on the European Union

Sung, Weon-Yong

(School of Northeast Asian Studies, Incheon National Univ.)

The purpose of this paper is to examine a few categories of conditions that can affect the future process of building the Eurasian Economic Union(EEU), foreseen for 2015. In order to doing that, this paper makes the comparative analysis of European integration experience and the present creation of the EEU, and focuses in particular on the specifics of institutional, organizational functions as related to supranational institutions of the EEU. The EU is supposed to be a useful frame of reference for leaders to promote the initiative for the further development of Eurasian regionalism based on the Customs Union and Common Economic Space. However, due to a plenty of different conditions under which Eurasian economic integration is going on, it is useless and even harmful to directly copy European experience into Eurasian integration practice. When we analyze the factors unfavorable to integration and identify the impediments to this process, the factor of asymmetries between potential member states of the EEU should be regarded as one of the most serious obstacles to deepening the integration process in this region. Besides that, to successfully complete regional integration, effective functioning of governance structure is needed from the point of supranational institution. Comparative analysis of institutional aspects of the EU and the EEU

shows that the principal of supranationality is still very weak and intergovernmentalism continues to maintain the policy stance regarding governance structure and decision-making system in this region.

- Key words: Eurasian Economic Union(EEU), European Union(EU), Regional Integration, Governance, Intergovernmentalism