

EU 투명성 강화 대책의 신제도주의적 분석: 상폐집행위원회 부패 사건과 대응책*

EU Transparency and New Institutionalism: The Corruption of the Santer Commission and Responses

이 무 성(Lee, Moosung)**

ABSTRACT

Not only has the European Union been considered one of the most advanced forms of regional integration, but it has also been regarded to entertain one of the transparent administrative cultures. With the resignation of the Santer Commission in 1999, however, anti-corruption issues have been come to the fore of academic debates as far as the Community governance is concerned. To enhance transparency and accountability of the Union's administrative culture, reform endeavors have been witnessed, focusing on the Commission. Against this backdrop, this study aims to study the formal and informal institutionalization's effects on the Commission's efforts to make its administrative culture more transparent and accountable. To this aim, this paper focuses on internal reforms of the Commission, inter-institutional relations, and underlying administrative ethos, and contends that all of these reforms are the consequences of the socialization and path dependence of the institutions.

Key words: 유럽연합(the EU), 상폐집행위(the Santer Commission), 반부패(Anti-corruption), 제도화(Institutionalization)

I. 서론

유럽연합(EU: European Union)은 현존하는 지역 공동체 중 가장 심화된 통합을 이룬 조직이다. 정치, 경제, 사회 및 문화 등 다양한 분야에서 상당한 영향력을 구가하고 있는 공동체의 운영방식이나 그 운영 주체들의 일거수일투족은 EU를 연구하는 학자들이나 실무 행정가들의 주요 관심사가 아닐 수 없다. 특히 EU는 그 뿌리를 서유럽에 두고 발전하였기에, 공동체 행정은 투명하고, 부패의 소지가 낮다고 인식되어왔다. 그러나 유럽연합의 통합사를 회고해 볼 때, 이런 인식론이 반드시 옳은 것만은 아니었다. 그 대표적인 예가 바로 1999년 3월 14일에 목도되었던 상폐집행위(Santer Commission)의 일괄사퇴 사건이었다. 각료이사회(Council of Ministers)와 함께 유럽

* 이 연구는 2011년도 명지대 교핵중점연구소 지원 사업으로 수행되었음.

** 명지대학교 정치외교학과 부교수

연합의 행정부 역할을 하는 집행위가 연관된 부패 사건은 큰 충격으로 다가왔다.¹⁾

개별 집행위는 집행위원장(Council President)의 이름을 따서 그 업무를 수행하고 기억된다. 1994년에 들로르(Delors) 위원장의 임기가 종료되면서 1995년부터 새로운 집행위가 시작되었다. 새롭게 시작된 집행위는 당시 집행위원장으로 부임한 자끄 상떼(Jacques Santer) 이름을 따서 상떼집행위라고 명명되었다. 상떼집행위는 유럽연합의 행정부로서 다양한 형태의 업무를 수행했으며, 나름대로 성과도 거두었다고 평가받고 있다. 그러나 이와 동시에 EU 통합사에서 가장 치욕적인 사건의 중심에 서 있었다. 상떼집행위의 부정부패 사실이 공론화되고 이로 인해 집행위의 해산 건이 유럽연합의 회(European Parliament)에서 논의되었고, 급기야 본 사건을 조사하기 위한 독립전문가위원회(CIE: Committee of Independent Experts)가 소집되었고, 그 결과 집행위 개혁에 관한 보고서를 출간하였다(CIE, 1999). 상떼집행위가 사기(fraud), 부패(corruption) 및 관리감독소홀(mismanagement) 사건에 연루되어 있다고 지적했다. 그래서 집행위 해임안이 의회에서 통과하기도 전에 소속 집행의원(Commissioner) 20명 전원이 일괄 사퇴하게 되었다.

일괄 사퇴 사건은 1990년대부터 세간의 주의를 사기 시작했던 집행위 활동의 투명성과 책임성에 대한 논의를 본격화하는 계기가 되었다. EU 통합이 심화되고 신규 회원국이 가입하는 상황 속에서 집행위가 책임 행정을 구현하기 위해 개혁이 절실하다는 합의와 그에 따른 후속조치를 가능하게 하였다. 이런 배경 속에, 본 논문은 상떼집행위 사태 이후 진행된 개혁이 어떻게 공동체 행정의 투명성과 책임성을 고취시켰는지를 고찰하는 것을 연구 목적으로 삼는다. 이런 목적 하에, 본 연구는 공동체에 만연한 부정부패 척결을 위해 실시된 공식적, 비공식적 제도 개혁이 어느 정도 실효성이 거두었다고 가정하며, 이는 제도의 경로의존성과 사회화 과정의 결과라고 주장한다.

II. 행위자 중심 대(對) 제도화의 논의

상떼집행위의 일괄 사퇴로 인해 집행위 조직 및 운영에 있어 본격적인 개혁이 시작되었고, 이는 제도화의 과정을 통해서 이루어졌다고 가정했다. 그러면 부패 척결과 책임감 넘치는 행정 문화 정착을 목적으로 한 제도적 개혁은 이론적으로 어떤 함의를 가지는가? 이에 ‘제도가 중요하다’(institutions matter)라고 가정하는 신제도주의적 논의를 살펴봄으로서(Rosamond, 2000: 113), 본 연구에 필요한 분석의 틀을 고안하고자 한다.

집행위의 개혁이 집행위의 기업가정신(entrepreneurship)에 기반을 두었다고 흔히들 말한다. 집행위는 독립적이고 능동적 행위자라고 간주하였을 때, 가능한 논리이다. 특

1) 집행위는 일반적으로 행정부 역할을 하지만, 입법제안권을 독점한다는 점에서 어떤 면에서는 사법부의 역할도 같이 수행한다고 볼 수 있다.

히 행위자 중심적 논리를 강조하는 학자들은 집행위의 개혁도 결국 집행위가 자신의 이해관계에 근거한 합리적 선택의 결과라고 보았다(Peterson, 1999). 따라서 집행위가 개혁의 의지를 높일 수밖에 없었던 내부적 동인이 무엇이며(Richardson, 1996), 집행위가 직면한 외부적 환경이 어떠했는지를 분석할 필요가 있다고 역설했다(Lewis, 1998). 그러나 행위자 중심적 시각은 집행을 유기적 조직체로서 간주하며, 집행위의 이해관계나 선호 형성이 외생적으로 형성되었다고 보았다. 따라서 제도들이 행위자들의 전략과 선호 형성을 어떻게 결정하며, 특정 제도의 선택이 다양한 행위자들 간 권력관계 변화에 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 설명할 수 없었다. 또한 개혁을 추구한 집행위의 행동에 영향을 미친 내부 및 외부 변수들 간의 결합이 어떤 역사적 맥락에서 발생하였는지도 설명하기 어려웠다.

본 연구는 집행위 개혁의 동인은 집행위원 선정의 일차적 책임을 지는 회원국의 개별 이해관계나, 집행위 운영을 직접적으로 맡고 있는 집행위원장, 집행위원 및 고위직 행정 관료의 이해관계라기보다는 집행위 운행의 근간이 되는 제도화의 결과라고 주장한다. 이런 논리는 신제도주의(New Institutionalism)를 구성하는 다양한 분파의 제도주의가 공유하는 가정 속에서 그 정당성을 찾을 수 있다(March and Olsen, 1984).

1. 신제도주의의 의의

신제도주의는 많은 의제를 다루며 발전하였으나, 크게 세 가지 분파로 구분하여 이해할 수 있다. 역사적 제도주의(Historical Institutionalism), 합리적 선택 제도주의(Rational-Choice Institutionalism) 그리고 사회학적 제도주의(Sociological Institutionalism)가 대표적 분파이다.

역사적 제도주의들은 제도의 공식적 측면에 초점을 맞추어 제도의 중요성을 강조했다(Thelen and Steinmo, 1992). 공식적인 규칙, 지켜져야 할 절차, 일반적으로 받아들여지는 시행 등과 같은 제도들이 행위자의 전략과 선호형성에 지대한 영향을 미치며, 구조화된 정치 상황도 정치적 결과에 지대한 영향을 각인시킨다고 주장했다. 또한 권력관계의 불균형이 제도의 형성에 영향을 끼치며, 특정 제도 형성과 운영 방식은 집단 간 권력관계 변화를 초래할 수도 있다고 주장했다. 따라서 변수 간의 인과관계는 그 변수들이 결합되는 역사적 맥락에 따라 상이한 의미를 가지게 된다고 보았다.

역사주의 제도주의자들은 어떤 제도적 선택이 이루어 졌는가에 따라 가능한 미래의 선택을 예견할 수 있다고 보았다. 그 이유는 제도가 투명성과 신뢰가 있는 정보를 풍부하게 제공 할 뿐만 아니라, 행위자의 선택이나 정책결과에 있어 중재 변수(intervening variable)의 역할을 하기 때문이다. 따라서 행위자의 선호들과 능력들은 더 큰 제도적 틀 밖에서는 이해될 수 없으며, 주어진 시기의 이용 가능한 선택은 제도들의 능력에 의하여 제한되고 그 제도의 능력은 그 자체로 이전 시기 선택의 산물로 간주했다(Rosamond, 2000: 116-117).

합리적 선택 제도주의는 공식적인 법 조항, 일련의 의사 결정 안 등 자기중심적인 행위자들에게 어떤 의무사항을 부과할 수 있는 제도들을 분석할 대상으로 포함시켰다 (Shepsle, 1989). 따라서 합리적 선택 제도주의자들은 선호 형성이 제도와 외생적이라고 보았으며, 제도는 자신의 이익을 추구하는 다양한 행위자의 행위에 중대한 강제력을 가진다고 분석했다. 그 주된 이유는 이기적이어서 자신의 이익을 극대화하고자 하는 합리적 행위자인 개인은 개별적 차원에서나 집단적 차원에서 재결합 될 경우 결코 합리적 결과만을 창출하지 않기 때문이다.

따라서 합리적 선택 제도주의는 자기이익을 극대화하고자 하는 합리적 행위자인 개인들이 집단적 행위에 참여했을 때 발생하는 딜레마를 해결하는데 제도의 의도적인 설계가 의의가 있다고 평가했다. 또한 유럽연합 내에서 제도 구축을 허용한다면, 이들 제도가 결국 타 회원국들의 목적, 혐오, 성향 및 국내 정치의 제약사항들을 이해하는데 도움이 된다고 주장했다(Sandholtz, 1996: 406).

사회학적 제도주의자들은 제도의 인지적인 부분을 강조했다. 제도는 인지적인 각본(cognitive scripts), 분류 및 모델을 제공하면서, 개별 행위자들의 행동에 영향을 미친다고 보았다. 이런 논의가 설득력이 가지는 특별한 이유는 바로 제도를 배제하고는 세상이나 타인의 행동을 해석하기 어렵기 때문이다(Hall and Taylor, 1996: 948). 따라서 사회학적 제도주의자들은 사상, 이념, 관습, 규범, 그리고 이 규범에 내재해 있는 기호, 정책 기구 및 절차 등 비공식적인 제도의 중요성을 강조했다.

특히 사회학적 제도주의는 개인 행위를 도구적, 전략적 계산의 산물로 파악하는 합리적 선택 제도주의와는 달리, 개인의 행위는 관행화된 것으로 이해할 뿐만 아니라, 처한 상황을 해석하기에 따라 개인의 행위가 결정된다고 본다. 따라서 제도의 변화를 이해하기 위해서는 효율성을 추구하는 결과성의 논리(logic consequentialism)에서 벗어나 적합성의 논리(logic of appropriateness)를 강조할 필요가 있다(Campbell, 1997). 이럴 경우 제도는 변화를 통해 사회적으로 적절하고 정당하다고 인정받는 구조와 기능 쪽으로 닦아가게 된다.

2. 방법론적 함의

다양한 형태의 제도주의들의 주장을 감안할 때 본 연구는 다음의 분석 틀을 제시할 수 있다. 우선, 집행위를 투명하게 운영하기 위해서 어떤 형태로든 제도적 개혁이 필요하다. 그러나 제도적 개혁의 주체인 제도들에 대한 규명을 정확히 할 필요가 있다. 사실 제도들은 한 가지로 인식되기 보다는 제도의 존재론적 입장(ontological position)에 따라 다양한 형태로 이해된다. 따라서 본 연구는 공식적 제도와 비공식 제도 모두를 주요 분석 대상으로 선정한다.

공식적 제도는 법적으로 이행 가능한 성문화된 규칙이며, 이런 규칙을 수렴하고 이행하는 것이 바로 공식적 제도의 개혁이다. 그러나 공식적 제도상의 개혁은 동시에 관

습이나 좋은 품행등과 같은 비공식적 제도의 보완 대상이 될 수 있다는 점을 감안해야 한다. 비공식적 제도는 성문화되지는 않았지만, 사회적으로 용인 받은 것들이다. 제도의 개혁은 결국 공식적이고 비공식적 제도들을 수렴 발산하는 과정에서 개별 행위자들의 행동이 조정되거나 통제되는 과정이며, 이런 과정을 통해 행위자는 일정시간에 걸쳐 형성된 개별 대리인의 편견인 제도를 학습하게 된다(Topan, 2002: 4). 이런 학습화 과정을 걸쳐 발전된 제도화가 곧 개혁이며, 개혁의 성과가 어떠했는지를 제도적 구분을 통해 분석할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 공식적 제도와 비공식적 제도의 변화 과정을 모두 고찰하면서 집행위의 개혁이 어떻게 진행되었는지 살펴보겠다.

제도적 개혁을 분석함에 있어 다양한 제도주의자들의 인식론적 입장(epistemological position) 차도 고려할 필요가 있다. 지금까지 논의된 이론적 배경을 고려한다면 제도화의 동인을 세 가지로 구분해서 접근할 수 있다. 우선 집행위와 집행위를 구성하는 공무원들과 같은 개별 행위자의 합리성에 기반한 선택인가에 대한 질문이다. 본 가정이 성립된다면 집행위의 개혁은 결국 개별 행위자가 자신의 이익을 최대한으로 실현하는 과정이라고 볼 수 있다. 그러나 집행위 개혁을 개별 행위자의 도구적, 전략적 계산의 산물이라기보다는 유럽연합 제도가 근원적으로 추구하는 규범에 비추어 재해석하고자 하는 유형동질화(isomorphism)의 과정으로도 간주할 수 있다. 이런 인식론적 입장 차는 제도화 과정 속에 표출되는 행위자들 간의 협력과 경쟁을 논의함에 있어 복잡성(complexity)을 어떻게 분석해야 할 것인가란 질문과 연관하다. 마지막으로 고려해야 할 점은 집행위의 개혁은 합리적 선택의 결과나 사회화의 과정이라기보다는 제도의 특성 중 경로의존성(path dependence)에 의한 의도하지 않은 결과인지를 판단할 필요가 있다. 즉, 집행위 개혁은 주어진 시기의 이용 가능한 선택인 특정 제도화의 결과이며, 이는 행위자의 선호나 능력 또는 사회화의 과정과는 무관하게 이전 시기에 선택되었던 특정 제도의 이행으로 발생한 정치적 산물로 간주할 수 있다는 것이다.

이런 세 가지 인식론적 분류 중 집행위의 개혁은 어떤 입장에서 분석되는 것이 적실한지 논의할 필요가 있다. 이런 논의의 과정은 결국 제도화가 다양한 개체 간의 사회화 행위나 합리적 경쟁을 그대로 반영하는 수동적 역할을 하기보다는 정치적 결과를 구성하는 능동적인 역할을 할 수 있다는 결론을 도출하는데 일조할 수 있게 될 것이다.

III. 상폐집행위의 부정부패 사건과 제도화

1. 상폐집행위의 파국

상폐집행위의 부정부패는 1992년에 시작된 들로르 II 재정전망(Delors II financial

perspectives) 기간 중 1996년 예산문제와 관련해서 부각되었다. 상폐집행위는 1995년 구성되어 5년 동안 EU 행정부 역할을 수행해야 하는 막중한 책임이 있음에도 불구하고, 부정, 부패의 온상이 되었다. 특히 1995년 영국 보수당 출신의 에드워드 맥밀런 스코트(Edward McMillan-Scott) 유럽연합의회 의원이 집행위 운영에 나타난 부정부패 문제를 제기하면서 본격적으로 세간의 관심사가 되었다.

1989년부터 '유럽 관광의 해'(European Year of Tourism) 프로젝트를 실시하면서 공동체 차원의 관광정책을 시행하였다. 그런데 1995년 상폐집행위 집권 이후 본 프로젝트 운영은 순탄치 않았고, 다양한 잡음이 들리기 시작했다. 이에 유럽연합 감사원은 즉각 조사에 들어갔다. 장시간의 조사를 한 결과 1995년에 실시된 유럽관광의 해 프로젝트에 사용된 3십억 파운드에 대한 해명이 불충분하다고 보고했다. 이에 감사원은 1995년 유럽관광의 해에 처리되어야 할 연차 결산 인증을 거부하였을 뿐만 아니라, 관련 공무원 두 명도 고소하였다. 유럽연합 의회도 문제의 심각성을 인식하여 집행위에 게 이 사건에 대한 충분한 해명과 함께 문제가 있는 부분의 시정을 요구하였지만, 집행위의 대처는 기대 이하였다. 이에 유럽연합 의회는 1996년 집행위원의 임금의 10%를 삭감하겠다고 위협을 가하기까지 했다(Tomkins, 1999: 744).

상폐집행위 집권과 그 후 불거진 관리 감독 문제는 이후에도 계속해서 제기되었다. 1993년에서 1995년까지 실시된 ECHO(The European Community Humanitarian Office) 프로그램에 6억 파운드의 예산이 사용되었지만 그에 대한 사후 정산이 미흡하다고 1999년 부정행위방지국(OLAF: European Anti-Fraud Office)이 지적하였다. 유럽연합 감사원도 본 사실을 무시하는 집행위의 태만을 문제 삼았다(Miller and Ware, 1999: 11). 뿐만 아니라, 구 공산권 지역의 원자력발전소 안전과 보수를 위해 할당된 6억 파운드도 대부분 탕진되거나 횡령되었다고 1998년 11월에 출간된 유럽연합 감사원 보고서에서 지적당했다(Official Journal, 1998).

이런 배경 속에서, 1999년 3월 독립전문가위원회가 소집되어 집행위 문제를 조사하였고, '집행위 내의 사기, 부실관리 및 족벌주의에 대한 보고서'(A Report on Fraud, mismanagement and nepotism in the Commission)를 제출하였다(CIE, 1999). 공동체 기금 집행과 관련해서 개별 집행위원들의 부정행위를 보고하지는 않았지만, 전체 집행위 차원에서 부정행위와 부패 및 관리 부실의 문제가 있다고 지적하였다. 특히 다음 6개 분야에서 심각한 문제가 발생하였다고 보고하였다.

첫째, 관광분야정책을 이행함에 있어 충분한 재원을 마련하지도 않았을 뿐만 아니라, 효과적인 관리 이행 없이 공동체의 관광분야 정책을 이행한 점이 문제가 많다고 지적하였다.

둘째, 지중해프로그램(Med Programme) 이행 시 부정행위가 있었고, 관련 당사자들 간의 이해 충돌이 있었음에도 불구하고, 이를 적절히 통제하고 관리하는 통제 시스템이 제대로 작동하지 않았다고 지적했다.

셋째, 해외지원프로그램인 ECHO 프로그램 운영을 관리하는 직원 채용에 있어 친족 주의가 작동되어 부적절한 직원 채용이 있었다고 지적했다.

넷째, 공동체 내 학생 교환프로그램인 레오나르도 다 비친(Leonardo da Vinci) 프로그램 운영 시 적절한 감사가 이루어지지 않았고, 내부 통제 시스템이나 관련자들 간의 소통도 원활하지 못했다고 지적했다.

다섯째, 집행위 보완 프로그램(Commission Security Programme) 운영이 부적절했다고 지적했다

여섯째, 핵안전(nuclear safety) 프로그램 운영 시 부정부패가 있었다고 지적했다.

이로 인해 공동체 예산 집행에 있어 부적절한 관리와 관리 감독 소홀로 인해 공동체에 엄청난 피해를 입혔다고 고발되었다.

2. 집행위 개혁과 합의

1999년 상태집행위가 전원 사직하면서, 집행위 개혁에 필요한 여러 가지 제도적 변화가 있었다. 제도적 개혁은 집행위의 역할이나 영향력을 규제 할 수도 있지만, 동시에 집행위 행동에 책임감을 고취시키는 긍정적인 효과도 있다. 특히 공동체 행정 분야에서 나타났던 부정부패를 개선하기 위한 노력은 비단 상폐집행위에만 국한된 것이 아니라, 이 후 들어선 집행위 모두에 영향을 미쳤다(Meyer, 1999: 618). 이렇게 시작된 집행위 개혁은 집행위 운영에 필요한 내부적 개혁과 함께 외부 기관의 관계도 변화시켰고, 실제 집행위 활동의 투명성과 책임성을 고취시키는데 밑거름이 되는 풍토 변화에도 영향을 미쳤다.

1) 내부 제도의 개혁

상폐집행위 사태 이후 집권한 프로디 집행위(Prodi Commission)는 집행위 개혁을 본격화하였다. 특히 영국 정부가 집행위 관리, 인사 및 재정에 관한 개혁을 진두지휘할 부위원장이 필요하다고 주장하면서, 개혁의 속도가 빨라졌다. 이런 취지하에, 프로디 위원장은 두 명의 새로운 부위원장을 임명하였고, 새롭게 부임한 니일 키녹(Neil Kinnock) 부위원장은 집행위 개혁의 진두지휘를 맡게 되었다. 키녹 부위원장은 집행위 내부 감사, 재정 통제, 예산 집행과정에서 나타날 수 있는 부패의 근절을 위한 임무를 부여받았다. 개혁의 임무를 부여받은 키녹은 2000년 3월 ‘개혁전략에 관한 백서’(White Paper on the Reform Strategy)를 발간하였다(European Commission, 2000).²⁾ 백서 발간을 통해 공동체 재정의 효과적인 관리 시스템 구성과 집행위의 조직

2) European Commission, 2000, Reforming the Commission: White Paper, Part I, COM(2000)

구조의 변화와 그에 걸맞은 행동을 정착시키고자 하였다(Levy, 2006: 428). 이런 일련의 조치로 집행위는 창설 이후 최대의 내부 조직상의 변화를 경험했으며, 내부 행정체제 및 절차에 대한 대대적인 점검도 가능해졌다. 상기의 내부 제도 개혁은 집행위를 가장 현대적이고, 효율적이며, 효과적인 공무원 조직으로 탈바꿈하는데 일조하였다(Wille, 2010, 1094).

프로디 집행위에서 시작된 개혁은 이후 공동체 조약 개정과 함께 집행위 조직상의 개혁을 가능케 했다. 조직 개혁은 부정부패 방지뿐만 아니라 정치적 정당성과 책임감도 고취시켜주는 효과를 낳았다. 성과 중심의 관리 체제와 '전략적 계획 및 프로그래밍'(Strategic Planning and Programming) 도입은 집행위가 이행하는 정책을 합리화하는 수단으로 사용되었고, 관리상의 책임감을 함양시키는 효과도 가져왔다. 특히 집행위내 총국(DG: Directorate General)들은 '연례 활동 보고서'(AAR: Annual Activity Report)를 발간하면서, 예산 집행에 있어 보다 책임감을 가지며 업무를 수행하도록 중용하였을 뿐만 아니라, 집행위가 제공하는 행정 서비스가 자신이 추구하는 전략적 목적에 얼마나 부합하는지를 점검하도록 했다(Wille, 2010, 1101).

제도적 개혁과 함께 집행위 운영의 주체인 공무원들의 책임 소지를 강화시키는 개혁도 있었다. 첫 번째 변화가 바로 집행위원장의 권한을 강화시키는 것이었다. 위원장의 권한 강화는 개별 집행위원의 권한을 상대적으로 약화시키는 기능도 했지만, 집행위 운영 전반에 있어 책임 행정 구현에 도움이 되었다. 사실 집행위원장의 집행위원단에 대한 해임에 관한 논의는 1979년 스파어렌버그 보고서(Spiereburg report)에서부터 제기되기 시작했고, 1997년 암스테르담 조약에서도 이 점을 진지하게 다루었다. 그럼에도 불구하고 집행위원장 권한 강화를 위한 실질적 개혁은 상폐집행위 사태가 발생한 이후였다.

또한 2005년 집행위와 의회의 합의로 인해 개별 집행위원의 책임감이 강화되는 제도적 개혁도 있었다(Judge and Earnshaw, 2008: 287). 개별 집행위원이 자신의 총국 활동을 책임지게 함으로서 총국의 활동은 보다 투명해졌다. 또한 총국의 관리자인 고위직 관료(senior officer)들에게 실제 업무 책임을 맡겨 업무의 투명성도 향상시켰다. 행정과 재정 업무 모든 분야에서 책임을 맡게 된 고위직 관료들은 상폐집행위 시절 불거진 부정·부패 및 관리 소홀의 문제를 해소하는 역할을 수행했다.³⁾ 이는 2005년 집행위와 의회의 합의로 개별 집행위원의 책임감이 강화되는 제도적 개혁이 결과로 볼 수 있다(Judge and Earnshaw, 2008: 287).

결국 집행위 행정 업무의 투명성 제고 노력은 내부 운영에 초점을 맞춘 개혁의 결과라고 볼 수 있다(Cini, 2008: 757). 이런 일련의 제도적 개혁은 구조화 된 제도가 정

200 final.

3) 총국의 고위 관리들의 권한 및 책임 강화는 이들에게 책임 행정을 물을 수도 있지만, 동시에 이들 업무의 유연성은 훼손할 수 있다는 주장도 있다. 보다 자세한 인터뷰 내용은 Wille (2010: 1109-1110) 참조.

치적 결과에 지대한 영향을 미치며, 그 과정에서 공동체 행정의 투명성과 책임감을 고취하는 결과를 가져왔다. 이런 제도화는 두 가지 인식론적 특징이 복합적으로 내포된 것으로 간주될 수 있다. 다시 말해, 집행위 개혁을 위한 제도화는 그 시작점에 있어서는 집행위나 집행위를 구성하는 행위자의 판단에 근거한 합리적 선택일 수 있지만, 동시에 시간이 지나면서 회고해 볼 때 주어진 시기의 이용 가능한 선택인 특정 제도화의 결과이며, 그에 따른 정치적 산물이라고도 간주할 수 있다.

2) 기구 간 관계 재정립

집행위는 1954년 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community) 시절부터 통합의 핵심 역할을 이행했으며, 그에 따른 우월적 지위를 누려왔다. 집행위의 독립성을 보존시켜주는 제도적 장치로 인해 개별 회원국의 간섭을 최대한 배제하긴 하였지만, 민의의 반영이 제대로 되지 않는 민주적 결핍(democratic deficits) 현상도 나타났다. 뿐만 아니라 집행위는 EU의 입법부인 동시에 행정부로서 입법제안권을 독점하고 있어, 의회 등과 같은 기구 간 관계(inter-institutional relations)에서도 우월적 지위를 누려왔다.

그러나 상폐집행위 사태는 유럽의회의 권한을 강화시켜주는 계기가 되었다. 집행위의 불신임권과 집행위원장 임명 동의권은 의회의 권한을 강화시켜주는 것이었다.⁴⁾ 집행위원장에 대한 유럽의회 비준권 신설 및 강화로 인해 집행위의 독립성과 자주권이 훼손되기도 했다. 그러나 제도적인 견제 장치의 강화는 집행위와 유럽의회와 관계를 오히려 긴밀하게 했으며, 집행위 활동에 있어서도 법적인 정당성을 강화시켜주었다(Spence, 2000: 6).

또한 유럽의회가 개별 집행위원의 책임을 물을 수 없는 구조적 한계를 극복하기 위한 노력도 있었다. 상폐집행위 사태 이후 개별 집행위원에게 책임을 묻는 제도적 개혁은 부패의 유혹에 취약한 집행위원들을 통제하고 견제 할 수 있는 장치로 작동하였다. 또한 유럽의회는 예산을 심의하고 의결할 뿐만 아니라, 예산 집행이 제대로 되었는지 결정하는 의회면제(parliamentary discharge) 권한을 부여받았다. 본 업무는 예산위원회(Committee on Budgetary Council)와 예산통제위원회(Committee on Budgetary Control)가 담당하였다. 예산위원회는 주로 재정전망을 다루었으며, 예산통제위원회는 예산지출이 제대로 이행되었는지를 점검하며, 필요에 따라 사기횡령방지 등을 위한 조치도 취하였다. 한편 감사원(European Court of Auditors)과 협력하며, 감사원 보고서도 검토하고, 필요시 의회면제를 부여할 수 있는지를 의장에게 보고하기도 했다.

새로운 기구 창설을 통해서도 집행위 활동의 투명성과 책임감을 고취시키고자 했다. 그 대표적 활동이 바로 감사원 역할의 강화와 부정행위방지국 설립이었다. 집행

4) 1997년 암스테르담 조약 이후 예산 결정에 대한 공동결정 절차 도입으로 의회의 권한이 강화되기도 했다.

위원회는 매년 유럽연합의 지출에 대한 종합적인 관리 감독 역할을 수행해야 한다. 이를 위해, 집행위는 내년 집행이 이루어질 정책과 프로그램에 대한 제안을 하고, 그에 기반해서 개별 기구가 제출한 예산을 종합, 편성해서 예산안을 각료이사회에 제출한다. 따라서 집행위는 예산 제안에서부터 예산의 집행 및 감독까지 절대적 권한을 가지고 있다. 그러나 상폐집행위 사태를 통해 알 수 있듯이, 집행위에게 모든 권한을 일임하였을 때 부패 방지는 한계가 있고, 따라서 감사원의 역할이 강화되어야 한다는 논의가 힘을 받기 시작했다.

감사원은 유럽연합 활동의 감독 및 감시의 기능을 수행하기 위해 독립적으로 설립된 기구로서, 유럽공동체가 1975년 자체예산을 확립하던 같은 해년에 창설되었다. 그러나 실제 업무는 1977년부터 시작되었다. 1977년에 설립된 감사원은 6년 임기로 한 27명의 위원으로 구성되어 있다. 위원 중 한 명이 의장이 되며, 의장의 임기는 3년이고, 재임할 수 있다.⁵⁾

감사원은 자신의 본연의 업무를 충실히 이행하기 위해 다른 초국가적 기구와는 독립적인 관계를 유지하고 있으며, 겸직 또한 금지하고 있다. 회계감사원의 요청에 따라 유럽사법재판소의 판결에 의해 강제로 퇴직당할 수도 있지만, 감사 업무의 원활한 처리를 위해 유럽연합의 기타 기관과의 긴밀한 연대 속에 감사업무를 이행하는 것이 일반적이다.

감사원의 감사 업무는 적법성(legality), 규칙성(regularity) 그리고 건전한 재정관리(sound financial management)를 원칙으로 한다(Inghelram, 2000).⁶⁾ 감사를 통해 불법행위가 발견되면 관련 기구에 통보하며, 필요에 따라 현장조사를 실시한다. 각료이사회와 유럽의회에 연례 보고서를 통해 예산이 적법하게 집행되었는지도 보고하며, 공동체 기구들의 수입과 지출이 법적으로나 회계상으로 정확하게 운영되었는지도 감사한다. 이런 감사원의 기능 강화는 집행위 예산 집행 및 관리의 투명성 제고와 책임 행정 구현에도 일조하였다.

1999년에는 재정 건전성과 책임성 함양을 위해 부정행위방지국도 설립되었다. 부정행위방지국은 1998년 설립된 부정행위방지실(UCLAF: Coordination of Fraud Prevention Unit)을 대체해 1999년 4월에 설립된 기구로, 1999년 6월부터 본격적인 업무를 시작하였다. 부정행위 방지국은 1999년 당시 집행위원장인 상페의 제안에 따라

5) 니스 조약 체결 이후 감사위원 임명방식이 변화되었다. 개정된 감사위원 선출방식은 먼저 각 회원국이 제출한 후보들에 대한 유럽의회의 의견을 구한 뒤, 각료이사회가 가중다수결 표결로 감사위원을 임명한다. 감사원은 공동체 예산의 수입과 지출에 대한 적정성을 심사하고, EU 기관에 대한 재정운영 전반에 대한 회계 감사를 실시한다. 본부는 룩셈부르크에 위치한다. 현재 의장은 2008년에 선출된 포르투갈 출신의 Vitor Manuel da Silva Caldeira이다.

6) 적법성은 유럽연합이 관련 규정을 제대로 준수하는지를 감사하는 것이며, 규칙성은 관례적으로 통용되는 회계원칙에 준수하여 유럽연합의 예산이 집행되었는지를 감사하는 것이다. 건전한 재정 관리(sound financial management)는 예산을 낭비하지 않고 유럽연합 운행과 관련된 제반 법규 규정에 따라 유럽연합의 제반 기구의 임무를 효과적이며, 예산을 효율적으로 사용하였는지를 감사하는 것을 의미한다.

독립적인 기구로 출범하였다. 유럽연합 예산에 관련된 각종 부정부패에 관한 조사 및 감사기능뿐만 아니라, 국경을 초월해 발생한 예산관련 불법행위도 조사했다. 부정행위 방지국 내에는 집행위원회, 유럽의회 및 각료이사회 합의로 지명된 5명의 외부전문가로 구성된 감독위원회(Supervisory Committee)가 실질적인 감시 기능을 담당했다(김시흥 외, 2007: 168). 본 기관은 독립적인 행정 이행과 반부패 구현을 위한 조사기능을 수행했으며, 집행위 등의 기관의 투명성 제고에도 일조하였다.

부정행위 방지국은 감사원의 통보나 자체 발견한 정보에 따라 집행위 등에서 발생하는 사기 및 부패에 관한 사건 등을 조사하며, EU 기관의 투명성과 책임성을 높이는 데 일조하였다. 유럽연합 회원국 정부와도 긴밀하게 협조하며, 필요에 따라 관련 회원국 및 제 3국 당국과 협조 속에서 현장조사와 감사를 진행하며, 회원국이 요청할 경우 관련 노하우와 자체 감사에 필요한 지원을 하거나, 유럽연합 예산을 지원받는 회원국 당사자를 조사하기도 했다(안병익, 2010: 54).

상기에 소개된 제도화의 과정은 공동체 운행에 근간이 되는 초구가적 기구 간 관계에 영향을 미쳐 결국 집행위 운영의 투명성을 제고하는데 일조했다. 이 또한 개별 행위자의 합리적 선택의 결과라 보기 보다는 일정 시기 채택된 제도화의 결과로 볼 수 있다. 이를 통해 과거 지적되었던 권력관계의 불균형을 시정하였고, 이는 역사적 맥락에서 이해되어야 한다.

3) 비공식적 제도 개혁

공식적 제도의 정비와 함께 비공식적 제도의 정비도 함께 이루어졌다. 공식적 제도의 개혁을 통한 집행위 활동의 투명성 제고도 의미 있지만, 이와 동시에 실제 공식적 제도를 수렴하는 공무원들의 기본 습관이나 규범을 변화시킬 필요가 있었다. 집행위를 구성하는 개별 행위자들은 자신이 처한 상황을 해석하며, 그에 근거하여 자신의 행동을 결정하고, 그 과정에서 어떤 행동이 적절한지를 판단하게 되었다.

비공식적 제도 개혁이 본격적으로 이루어진 것은 상폐집행위 사태 이후였다. 비공식적 제도 개혁은 집행위가 보다 투명하고 책임 있는 행정문화 건설을 위해 노력해야 한다는 주장에 힘을 실어주었다. 이에 키녹은 2000년 3월에 백서 발간을 통하여 공식적 제도화의 개혁뿐만 아니라, 보다 건전하고 투명한 책임 행정 문화 형성도 중요하다고 강조했다(Commission, 2000). 키녹의 백서 발간으로 인해 윤리 강령에 대한 논의가 가능해졌고, 이후에도 비공식적 제도의 개혁을 추진하는 근거가 되었다(Levy, 2006:426). 이를 위해, 집행위원장, 집행위원 및 고위 감독들이 행동양식(codes of conduct) 및 윤리규약(ethical protocols)에 대한 점검과 개혁이 필요하다고 지적했다. 이런 분위기 속에, ‘전문직 윤리실’(PEU: Professional Ethics Unit)이 2005년 사무국 내에 설립되었고, 집행위 행정 문화 및 기풍 새신에 관한 논의도 본격적으로 이루어졌다(Cini, 2008: 749). 특히 PEU는 윤리문제에 관한 정보를 여과하는 기능을 맡았고, 본

업무를 원활히 추진하기 위해 부정행위방지국, 내부감사서비스(Internal Audit Service)등 과도 긴밀히 협력하였다.

2005년 키녹의 뒤를 이어 심 칼라스(Siim Kallas)가 취임하였고, 그는 '유럽투명성계획'(European Transparency Initiative)을 추진하였다. 본 계획은 크게 재정 운영의 투명성, 이해단체의 로비 문제와 함께 공동체 업무를 추진할 때 필요한 윤리적 기준을 제사하였다(Commission, 2005). 결국 키녹의 개혁이 시작 된 이후 다루어졌던 주된 논점은 집행위 행정문화는 기존 행정 체제나 시스템의 체계가 운영되면서 축적된 비공식적 제도의 산물이라는 것이며, 따라서 집행위의 투명성 및 건전성을 높이기 위해서는 규칙과 같은 공식적 제도의 변화와 함께 집행위 내에서 근무하는 공무원들의 행동양식 및 윤리규약을 변화시켜는 '새로운 형태의 조직 풍토'(fresh organizational ethos) 정착이 필요하다(Kinnock, 2000: 2).

집행위 운영의 주체인 공무원들의 책임 소지를 강화시키는 개혁은 단순히 집행위원장의 권한을 강화시키거나, 개별 집행위원이나 총국 고위직 관료의 책임감 향상 이상의 의미를 가진다. 사실 상떼 위원장처럼 집행위 장악력이 약한 경우 집행위원들 간의 의견 차나 불협화음을 제대로 처리하지 못했다. 특히 프로디 위원장 이전의 위원장들은 자신의 내각에 속해 있는 집행위원들을 직접적으로 통제할 수 있는 인사권이 없었기 때문에, 개별 위원에 대한 직접적인 영향력을 행사하지 못하였다(Spence, 2000: 8-9).

그러나 오늘날의 집행위원장은 개별 집행위원을 불신임 할 수 있으며, 개별 집행위원의 사임도 필요에 따라 요구할 수 있게 됨에 따라, 개별 집행위원은 자신의 업무에 보다 책임감 있게 임하게 되었고, 실제 업무를 담당하는 고위직 관료들도 책임감 있는 행동을 요구할 수 있게 되었다. 또한 집행위원장이 업무 수행에 필요한 재원을 보다 자유롭게 결정할 수 있게 됨으로써 집행위원장의 운영스타일이 집행위 운영 전체에 영향을 미치게 되었을 뿐만 아니라, 책임 행정도 강화되는 긍정적 효과를 가져왔다(Kurpas et al. 2008). 또한 행정과 재정 업무 모든 분야에서 책임을 맡게 된 고위직 관료들은 상떼집행위 시절 불거진 부정·부패 및 관리 소홀의 문제를 해소하는 역할을 수행했다.⁷⁾

특히 2000년 행정 문화 개혁이 시작된 이후 강조된 행정 관료들 간의 협력(esprit de corps) 문화 정착 노력은 투명 행정 문화 조성에도 일조하였다. 새로운 조직 풍토 형성이 2000년대부터 강조되면서, 집행위내에서 근무하던 공무원들 간에서 각자 자신들이 알고 있는 노하우를 사회화 과정을 통해 다른 이들에게 전파시키는 노력이 있었다. 사실 집행위는 약 2만 명의 관료들이 근무하고 있는 조직으로, 방대한 양의 행정 업무를 효과적으로 이행하는데 한계가 있었다. 따라서 부서 간의 수직적·수평적 공조

7) 중국의 고위 관리들의 권한 및 책임 강화는 이들에게 책임 행정을 물을 수도 있지만, 동시에 이들 업무의 유연성은 훼손할 수 있다는 주장도 있다. 보다 자세한 인터뷰 내용은 Wille (2010: 1109-1110) 참조.

가 필수적이며, 이는 집행위 내 협력 문화를 정착시키는데 도움을 주었다. 여기서 중요한 점은 협력 문화라는 전통은 상호 간의 장점을 학습하는데는 좋은 여건을 제공하였을 뿐만 아니라, 부패 등의 문제가 발생한 소지도 사전에 예방해주는 순기능을 가졌다는 점이다. 이처럼 상호 협력하면서도 점검하는 풍토의 고착은 2000년 이후 강화되었고, 그 결과 투명하고 책임감 넘치는 행정 문화가 정착되기 시작했다. 이와 같이 책임 행정을 위한 풍토 개선의 시도는 비공식적 제도의 개혁으로 간주될 수 있으며, 이런 비공식적 제도 개선은 집행위 활동에서 발생할 수 있는 부정부패를 근절하며, 보다 책임감 있는 조직으로 재탄생하는데 밑거름이 될 수 있다고 볼 수 있다(Cini, 2001; 2007).

결국 사회학적 제도주의자들이 논의하듯, 상폐집행위 활동에서 드러났던 집행위 업무상의 부정부패가 사회학적 제도화 과정에서 행위자들의 상호주관적 이해와 암묵에 따른 것이며, 이런 행태로 누적된 문화의 변화가 필요했던 것이다. 부정부패도 개별 행위자의 유럽연합 제도에서 구성되는 문화의 산물이듯이, 반부패 문화의 형성도 제도에 내재된 규범에 비추어 재해석하고자 하는 유형동질화(isomorphism)의 과정이라고 볼 수 있다. 이 경우, 문화 및 규범과 같은 비공식적 제도의 내재화도 중요한 개혁의 도구가 될 수 있다는 것을 알 수 있다.

III. 결론

EU 집행위는 공동체가 창설되었을 때부터 정치로부터의 독립을 추구하였다. 이런 행태의 집행위 운영은 1990년대에 와서는 오히려 우려의 대상이 되었다. 특히 1999년 상폐집행위 사태는 당시까지 유지해오던 집행위의 정치적 독립성이 더 이상 유지될 수 없으며, 오히려 정치적으로 책임지는 기관으로 탈바꿈해야지만 집행위 내 부정부패를 해결할 수 있다고 보았다. 이런 배경 속에, 본 연구는 집행위 개혁을 위한 제도화가 어떻게 진행되었고, 그 과정에서 집행위의 투명성과 책임의식이 어떻게 고취되었는지를 고찰하였다.

사실 상폐집행위 사퇴 사건은 집행위뿐만 아니라 유럽연합 거버넌스 전반에 걸쳐 반부패 기치를 높이는 주요한 전기가 되었다. 반부패, 투명성 제고가 절실히 필요해진 유럽연합은 개혁을 통해 보다 투명하고 책임감 넘치는 행정체계 및 문화 정착에 혼신의 노력을 기울였다. 재정의 효율적 관리를 목적으로 한 조직의 변화, 효율적인 공무원 조직의 신설, 연례 활동 보고서 발간을 통한 사후 관리 체제 등 내부 조직 정비에 힘써왔다. 이런 제도화 고착을 위해 집행위 내에서 종사하는 기술 관료들의 적극적인 참여와 그 과정에서 발생한 사회화는 유럽연합 운영 전반의 투명성을 강화하는 선순환 효과를 강화하였다.

이와 더불어, 집행위를 구성하는 개별 행위자들이 보다 책임감 있고 투명한 행정

업무를 수행하기 위한 제도의 정착과 의회 역할을 강화한 기구 간 관계의 균형을 이루고자 시도하였다. 집행위 단독의 투명성 제고 노력은 분명 한계에 부딪혔을 것이다. 그러나 유럽연합의 운행은 행정부 역할을 하는 집행위만의 노력으로는 어렵다는 인식이 초국가적 기구 운행에 필수적인 기구 간 힘의 정치도 제도 속에서 안착시키고자 했다. 감사원 역할의 강화나 부패행위방지국의 신설등도 이러한 맥락에서 주요한 행보였다. 이런 노력은 결국 집행위 운행을 보다 투명한 방향으로 흘러갈 수 있도록 유도하는데 기여했다고 판단된다.

이와 더불어, 행정 문화 및 풍토의 변화에 대한 인식의 전환 또한 중요한 의미를 가졌다. 집행위에서 일하는 행정 관료들의 행동양식 및 윤리규약에 대한 점검과 개혁은 보다 책임 있는 행정 문화 정착에 기여하였다. 공식적 제도 개혁과 함께 어찌면 비공식적 제도 변화의 병행만이 이해관계에 매몰된 부패행정을 척결할 수 있다는 인식의 결과로 볼 수 있다.

결과적으로, 제도화를 통한 집행위 개혁은 행위자 중심적 시각이 주장하듯 손·익 분기점을 계산한 합리적 선택의 결과는 아니었다. 그렇다고 합리적 선택 제도주의자들이 논의하듯, 개혁을 기치로 한 제도화가 개별 행위자들이 선택한 합리적 판단의 결과라고도 볼 수 없다. 오히려 특정 시기에 주어진 제도의 선택이 낳은 정치적, 정책적 결과이다. EU 행정 문화에 만연했던 기존 체제의 한계점을 인식한 제도적 선택이었으며, 그렇게 도입된 공식적·비공식적 제도화를 수렴 발산하는 EU 통치 체제에 참여하는 다양한 행위자들이 보여 준 사회화의 결과라고도 진단할 수 있다.

<참고문헌>

- 김시흥 외 (2007) 『유럽연합 학술용어사전』 (서울: 높이깊이).
- 안병익 (2010), 『글로벌 금융위기와 유럽연합 예산』 (서울: 높이깊이).
- Campbell, John. L. (1997) "Recent Trends in Institutional Political Economy", *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol 17, no. 7, pp. 15-56.
- CIE(Committee of Independent Experts) (1999) "First Report on Allegations of Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission(15 March 1999).
- Cini, Michelle (2001) "Reforming the European Commission: an Organizational Culture Perspective", *Queen's Papers on Europeanization* NO 11/2001
- Cini, Michelle (2007) *From Integration to Integrity: Administrative Ethics and Reform in the European Commission* (Manchester: Manchester University Press).
- Cini, Michelle (2008) "European Commission reform and the origins of the European

- Transparency Initiative", *Journal of European Public Policy*, vol. 15, no. 5, pp. 743-760.
- European Commission (2000) *Reforming the Commission: White Paper*, Part I, COM(2000) 200 final.
- European Commission (2005) Commission Staff Working Document Report of the Inter-Departmental Working Group on a Possible 'European Transparency Initiative', SEC(2005) 1300 final.
- Hall, P. and R. C. R. Taylor (1996) "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, vol. 44, no. 5.
- Inghelram, J. (2000), "The European Court of Auditors: Current Legal Issues", *Common Market Law Review*, vol. 37, No. 1, pp. 129-146.
- Judge, David and Earnshaw, David (2008) *The European Parliament*, 2nd ed., (London: Palgrave Macmillan).
- Kurpas, Sebastian, Caroline Grøn, and Piotr M. Kaczynski (2008) "The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less?," CEPS Special Report, February.
- Levy, P. Roger (2006) "European Commission overload and the pathology of management reform: Garbage cans, rationality and risk aversion", *Public Administration*, vol. 84, no. 2, pp. 423-439.
- Lewis, Jeffrey (1998) "Is the 'hard bargaining' image of the Council misleading?," *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 4, pp. 479-504.
- March, James, G. and Olsen, P. Johan (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, No 3, pp. 734-749.
- Meyer, Christopher (1999) "Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 4, pp. 617-639.
- Miller, Vaughne and Ware, Richard(1999), "The Resignation of the European Commission", House of Commons Library Research Paper 99/32. 16 March 1999.
- Official Journal (1998) The Annual Report of the ECA concerning Financial Year 1997, OJ 1998, C 349/1.
- Richard, J. (1996), "Actor-based models of national and EU policy making, in Kassim, H. and Menon, A. (eds.), *The European Union and National Industrial Policy* (London and New York: Routledge).
- Rosamond, Ben (2000) *Theories of European Integration* (Hounmills: Palgrave).
- Sandholtz, W. (1996) "Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3.

- Shepsle, Kenneth (1989) "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, no. 2, pp. 131-147.
- Spence, David (2000) "Plus ça change, plus c'est la même chose? Attempting to reform the European Commission", *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 1, pp. 1-25.
- Thelen, K. and Steinmo, S. (1992) "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tomkins, Adam (1999) "Reports: Responsibility and Resignation in the European Commission", *Modern Law Review*, vol. 62, no. 5, pp. 744-765.
- Topan, Angelina (2002) "The resignation of the Santer-Commission: the impact of 'trust' and 'reputation'", *European Integration online Papers*, Vol. 6, No. 14, pp. 1-16.
- Wille, Anchrit (2010) "Political-Bureaucratic Accountability in the EU Commission: Modernising the Executive", *West European Politics*, vol. 33, no. 5, pp. 1093-1116.

투고일자 : 2011.11.05

게재일자 : 2011.12.14