

## 대외정책 행위자로서 유럽의회의 역할에 관한 고찰\*

고주현\*\*

### <목 차>

- |                          |                                      |
|--------------------------|--------------------------------------|
| I. 서론                    | III. 안보방위정책과 무기수출 분야에서 유럽의회의 감독권한 평가 |
| II. 공동외교안보정책과 유럽의회       | IV. 결론                               |
| 1. 유럽외교안보정책과 유럽의회의 법적 권한 | 참고문헌                                 |
| 2. 외교위원회와 안보방위위원회        | Abstract                             |

주제어: 유럽의회, 대외정책 행위자, 외교안보정책, 안보방위위원회, 기구간협의

### 국문요약

이 연구는 외교안보방위정책이 갖는 정부간주의적 성격으로 인해 유럽의회 역할의 명백한 한계에도 불구하고, 유럽의회가 이 영역에서 어떤 방식으로 권한을 강화해왔는지를 검토했다. 이를 위해 정보권한, 자문권한, 예산권한을 중심으로 외교안보 분야에 있어 유럽의회의 실질적인 역할과 기능을 살펴보았다. 이를 통해 외교위원회와 안보방위위원회가 이사회와 같은 경쟁 입법기구로부터 외교안보분야에 대한 정보를 획득할 수 있는 중요한 기제로 작동하고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 외교위원회의 영향력은 동 정책에서 유럽연합의 다른 경쟁기구들과 비교해 유럽의회가 가진 권한에 비해서는 상대적으로 제한적이라 볼 수 있다.

유럽연합의 정책결정은 개별회원국을 대표하는 각료이사회와 범유럽 시민을 대표하는

\* 본 논문은 EU EACEA ERASMUS+ Jean Monnet Program과 2021년도 국회미래연구원의 지원을 받아 작성되었음

\*\* 연세대학교 동서문제연구원 JMCE 연구교수

유럽의회 사이의 상대적 영향력을 반영한다. 유럽의회는 공동결정절차를 통해 입법 과정에서 꾸준히 영향력을 강화시켜왔다. 현재는 외교안보정책을 포함한 광범위한 영역에서 공동결정절차가 적용됨으로 인해 유럽의회의 의제 설정 기능은 강화되고 있다. 하지만 동 연구를 통해 확인할 수 있듯이, 외교안보 분야에 있어서 의회에 부여된 정보권한, 자문권한, 예산권한은 정보 사안의 민감성, 안보방위작전의 사전, 사후와 같은 자문 시점의 모호성과 예산의 성격에 따라 유럽의회의의 관여 기회에 영향을 준다.

### I. 서론

마스트리히트 조약의 체결과 더불어 유럽연합 차원에서 공동외교안보정책이 출현했고 리스본 조약의 발효로 대외정책에 관한 유럽의회의의 개입 가능성이 열렸다. 유럽의회의의 실질적인 개입 기회는 여전히 유럽연합 차원의 다른 경쟁 입법 기구들과 비교해 제한적이다. 유럽의회의의 제도적 한계에도 불구하고 확대된 권한의 행사 범위를 대외적 차원으로까지 확장하고자 지속적으로 노력하고 있다. 무엇보다 유럽연합의 대외적인 역할과 관여하는 정책영역이 조약의 개정과 더불어 점차 확대되고 있는 추세여서 이 영역에서 견제와 대안 제시 등 유럽의회 고유의 역할도 확대될 것이라 짐작해볼 수 있다. 유럽의회는 산하 상임위원회 활동을 통해 직간접적으로 외교적 역할을 전개해나가고 있다. 또한 대외정책에 있어 유럽의회의의 관여 확대는 유럽연합의 민주성 결핍에 대한 보완책으로도 애기되어질 수 있다.

그동안 유럽연합을 대외정책 행위자의 측면에서 접근한 연구들은 유럽연합의 행위력(actorship)에 집중해 유럽연합집행위원회의의 역할을 강조해왔다. 의제화된 국가로서의 유럽연합의 가능성을 상정한 이와 같은 연구들은 국제정치의 단위로써 국가 개념을 유럽연합에도 적용하고 있다. 이를 통해 유럽연합의 법인격과 사실상의 실체로서 국제무대에서 단일하게 행동할 수 있는지의 여부, 또한 힐(Hill)과 월러스(Wallace)<sup>1)</sup>의 행위력과 역량(capability) 개념을 통해 유럽연합이 독립된 활동의 주체로 기능할 수 있는지의 여부에 초점을 맞추고 있다. 행위력 개념을

---

1) Christopher Hill, "The Capacity-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (September 1993), p. 309. Christopher Hill and William Wallace, "Introduction: Actors and actions," Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy* (London: Routledge, 1996), p. 6.

처음 고안해 낸 쇼스테드(1977)는 유럽공동체가 제3국을 향해 하나의 목소리로 행동할 수 있으며 더 나아가 공동체가 여러 국가들과 많은 조약을 체결하고 있음을 강조하면서 집행위원회가 오랜 기간 유럽연합을 대신해 많은 협상에 참여해왔다는 경험적 사실에 주목했다. 그는 ‘행위자로 의제화된 능력은 공동체가 가지고 있는 가변적인 특성을 가장 적절히 고안해낸 것’으로 보고 그 사례로 유럽연합이 공동의 무역정책을 취할 수 있고 집행위원회는 유럽연합을 대표하면서 오랫동안 다양한 활동을 해 왔음을 강조한다.<sup>2)</sup> 행위자가 의제화되었다는 것은 어떤 능력을 가지고 있다는 것과 같은 뜻으로 이해할 수 있으며 이는 바로 행위자의 역량을 의미한다. 행위자가 역량을 갖기 위한 또 다른 조건으로 최소한의 내부적 응집력이 지목된다. 이러한 조건들이 충족되면 그 단위는 자율성을 갖게 되고 국제무대에서 행위자로 존재할 수 있다. 이에 더해 브레더튼과 보글러(Bretherton and Vogler)는 역량 개념에 보다 진전된 4가지 기본적 필수 요건을 제시하고 있다. 즉, 어떤 가치에 대한 책임감 공유, 대외정책 우선 순위와 결정 과정에 대한 국내에서의 정당성 확보, 무엇을 우선 순위에 둘 것인가 하는 능력과 정책을 형성할 능력, 그리고 경제적 도구 및 군사적 수단 등을 가지고 있어야 한다는 것이다.<sup>3)</sup> 더 나아가 ‘공동체의 이익, 정책 결정 시스템, 위기 관리 시스템, 독립된 운영 시스템, 수행 시스템, 외부 세계와의 소통 채널과 대표 능력, 공동체 자원과 동원 능력 등’을 주요 요건으로 보는 경우도 있다.<sup>4)</sup> 즉, 행위자의 응집력, 자원 및 운영 능력이 역량 개념을 판단하는 중요한 기준이 된다. 이와 같은 맥락에서 접근했을 때 유럽의회가 대외정책, 특히 안보 방위 정책에서 유럽연합 차원에 제도화된 정책 관여를 통해 시민의 목소리를 대변할 수 있다면 이는 유럽연합이라는 행위자의 정통성을 강화하는 동시에 응집력을 높일 수 있는 기제로 작동할 수 있다. 따라서 그동안 그 역할이 제한적이라는 이유로 연구가 미미했던 유럽의회의 대외정책 행위자에 관한 연구는 유럽연합의 대외적 정체성을 보다 명확히 드러내는 데 기여한다는 측면에서 의미가 있다.

이와 같은 문제의식 하에 이 연구는 유럽연합이 대외정책 행위자로서 위상을

2) Gunner Sjøstedt, *The External Role of the European Community*, (Farnborough, Hants: Saxon House, 1977), pp. 14-15.

3) Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, 2<sup>nd</sup> ed. (Oxen: Routledge, 2006), p. 30.

4) Mario Telò, “Reconsiderations: Three Scenarios”, Mario Telò (ed.), *European Union and New Regionalism* (Aldershot: Ashgate, 2000), p. 252.

제고해가는 과정에서 유럽의회의 역할 역시 이에 상응하여 강화되어왔는 지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 공동외교안보정책(CFSP)에서 유럽의회의 법적 권한의 발전과정을 개괄한다. 특히 초국가 차원과 회원국 차원에서 권한을 공유하고 있는 공동외교안보정책과 유럽안보방위정책(ESDP)을 중심으로 유럽의회가 갖는 권한의 실재를 면밀히 고찰한다. 이를 위해 유럽의회의 예산감독, 자문 및 정보 공유 권한의 측면에서 검토할 것이다. 유럽의회가 갖는 보편적 한계를 정리한 후 유럽의회 상임위원회 중 대외업무를 관장하는 외교위원회(AFET)와 소위원회인 안보방위위원회(SEDE)의 주요 업무를 고찰하고 실행에 대해 평가한다. 정책 이슈 면에서는 유럽 안보에 핵심적인 위협 중 하나인 무기 통제<sup>5)</sup>에 관해 살펴볼 것이다.

## II. 공동외교안보정책과 유럽의회<sup>6)</sup>

1998년 유럽연합이 안보방위분야로 공동의 정책영역을 확장해 나가던 시기만 하더라도 이 영역에서 유럽의회의 개입 가능성은 매우 제한적이었다. 무엇보다 유럽안보방위정책이 철저히 정부간주의적 성격을 띠고 있었기 때문에 이 영역에서 정부의 정책 실행에 대한 감독 권한은 회원국 의회에 속해 있었다. 또한 유럽안보방위정책의 효과성을 담보한다는 이유로 회원국 정부간 협력 과정에서 경직된 EU 프레임워크에서 벗어난 유연한 예산절차가 요구되어 졌다. 이로 인해 초국가적 차원에서 의회의 감독 가능성은 더욱 제한될 수 밖에 없었다.

유럽안보방위정책이 유럽연합 차원에 출현한 지 채 10년이 지나지 않아 유럽의회는 이 분야에서 역할을 맡기 시작한다. 리스본 조약을 통해 유럽안보방위정책에 대한 자문과 심의 권한이 의회에 부여된 것과 2004년 유럽의회 외교위원회 산하에 안보방위위원회가 구성된 것은 두 가지 주요 변화라 할 수 있다.<sup>7)</sup> 무엇보다

5) European Council, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

6) 박현석, 고주현 외, 대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교연구, 2021-18 연구보고서, 미래연구원, (2021), pp. 89-104의 유럽의회 사례를 수정 및 보완

7) 리스본 조약(TEU 제41조)은 CFSP와 CSDP의 자금 지원에 관해 규정하고 있다. 또한 제42조부터 제46조 제5편 2장 2절('공동안보방위정책에 관한 조항')까지에서 동 정책에 관해 상세히 기술하고 있으며, 유럽의회의 구체적인 역할과 권한은 36조에 명시되어 있

유럽의회에서 대외관계를 담당하는 상임위원회로 자리매김하기 위한 안보방위위원회의 역할은 주목할 만 하다. 비록 의회의 권한은 여전히 제한적인 성격을 지니고 있지만 유럽의회가 안보와 방위 영역에까지 연계를 넓힌 것은 유럽연합에서 가장 정부간주의적 성격을 갖는 중심부까지 유럽의회가 관여 영역이 확대되었다는 것을 의미한다. 다음에서는 유럽연합의 공동외교안보와 안보방위정책의 다양한 영역에서 유럽의회가 역할을 검토하고 이를 통해 대외정책 분야에서 초국가적 의회의 감독 권한이 어떻게 실행되고 있는 지를 평가할 것이다.

## 1. 유럽외교안보정책과 유럽의회가 법적 권한

유럽연합의 공동외교안보정책은 1993년 초국가 차원에 제도화된 이래로 기능적 제도적 측면에서 점차 발전해왔다.<sup>8)</sup> 이 정책영역에서 유럽의회가 감독 권한은 마스트리히트조약 21조를 통해 규정되었다. 이 조항은 영향력이 그다지 크지 않은 정보와 자문 및 협의의 역할만을 유럽의회에 부여하여 실제로 유럽의회가 기능은 “연성의 책무 권한”<sup>9)</sup> 또는 “호민관적 기능”<sup>10)</sup>에 그치는 것으로 평가받기도 했다.

하지만 이와 같은 공식적 기능 외에 실질적 권한 측면에서 유럽의회가 역할을 고찰할 필요가 있다. 공동외교안보정책과 유럽안보방위정책에서 유럽의회 권한의 진화 과정을 전체적으로 조망하기 위해서는 유럽의회와 이사회 및 집행위원회 간 제도화된 협의 채널인 기구간협의(Interinstitutional Agreements, IIAs)를 상세히 검토해 볼 필요가 있다. IIAs를 통한 비공식적 권한의 증가가 과장되어서는 안되지만 유럽의회는 조약의 개정을 통한 이 분야에서의 권한 강화가 어렵다는 것을 인지했고 따라서 이사회가 의회의 감독을 우회하려는 시도를 IIAs를 통해 차단하는데 성공했다. 이를 확인하기 위해 유럽의회가 CFSP에서 권한 강화를 위해 시도했던

다. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/159/common-security-and-defence-policy> (검색일: 2022. 4. 5).

8) CFSP에 관한 유럽연합조약 5조는 암스테르담 조약과 니스 조약 및 리스본 조약을 거쳐 수정되었다.

9) Diedrichs, U. "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?," The International Spectator, Vol.2, (2004), pp. 31-46.

10) Larhab, M. "Mixed Blessing? EP Oversight of the ESDP and the Constitutional Treaty," Working Paper of the Observatory of European Foreign Policy, No. 63, (Bellaterra, Barcelona: institut Universitari d'Estudis Europeus, 2005).

도전과 성공 및 한계에 초점을 맞추어 유럽의회의 자문, 정보 및 예산 권한을 살펴보고자 한다.

#### 1) 자문 및 정보 권한

마스트리히트조약 J.7조에 따르면 “(이사회) 의장은 유럽의회에 공동외교안보정책의 주요 사항과 기본적 선택들에 대한 의견을 구해야만 한다”고 명시한다.<sup>11)</sup> 이처럼 외교안보 사안에 대한 유럽의회의 자문 권한은 적어도 형식적으로는 보장되었지만 실제적인 이행은 이루어지지 못했다. 우선 전략적으로 모호한 문구 탓에 자문이 사전적으로 이루어져야 하는 지 혹은 사후적으로 시행되는 것인지 명확하지 않았고, 또한 공동외교안보정책에 속한 활동들 중 마스트리히트조약 J.7항이 규정하는 기본적 선택 사안에 속하는 활동들을 구분하는 것도 애매했다.<sup>12)</sup> 유럽의회는 이사회와 집행위원회로 하여금 마스트리히트조약을 통해 규정된 의무 사항의 준수를 요구해온 반면 이사회는 유럽의회의 권한을 소극적으로 해석했다.

CFSP에 관한 유럽의회의 연간보고서는 이사회가 조약의 의무를 소홀히 했다는 점을 강조하는 데 초점이 맞춰졌다. 이사회가 연간보고서의 형태로 EU의 CFSP 분야 성과를 정기적으로 서면 보고할 것과<sup>13)</sup> 유럽의회는 이사회가 그들의 의견을 고려하지 않았을 뿐만 아니라 이사회의 결정에 의회의 의견이 전혀 언급되지 않은 점, 나아가 의회의 제안사항들을 수락 또는 거부했는 지에 대한 설명조차 없었던 점을 보고서들 통해 지적했다.<sup>14)</sup> CFSP 영역에서 유럽의회의 가장 큰 권한인 사전 자문 권한에 대해 이사회가 전혀 고려하지 않고 있음을 강조한 것이다. 나아가 이사회가 채택하는 모든 공동 입장과 행동에 대해서는 사전에 유럽의회에 의견을 구해야 하고, 선언이나 결정의 형태로 전달해야 하며 발간 전에 어떤 내용에 대해서는 유럽의회가 의견을 개진하거나 유보할 수 있는 충분한 시간이 보장되어

11) 마스트리히트 조약 J.7조 원문은 다음과 같다: “the Presidency shall consult the European Parliament on the main aspects and the basic choices of the common foreign and security policy”.

12) Barbé, Esther and Anna Herranz Surrallés, “The Power and Practice of the European Parliament in Security Policies”, Dirk Peters et al. (eds) *The Parliamentary Control of European Security Policy* (Arena Report No.7/08, 2008), p. 91.

13) European Parliament, *Resolution on Progress in Implementing the Common Foreign and Security Policy* (Nov. 1993-Dec. 1994), 19 June 1995.

14) European Parliament, *Resolution on Progress in Implementing the Common Foreign and Security Policy* (Jan.-Dec. 1995), 30 May 1996.

야 함을 강조했다.<sup>15)</sup>

1997년과 2002년, 2006년에 거쳐 유럽의회와 이사회 및 집행위원회 간에 이루어진 일련의 협의들은 유럽의회가 갖는 정보 및 자문에 관한 권한과 그 의무 규정에 대해 세 기구 간 이해를 좁히는 데 기여했다. 1997년의 IIA를 통해 의회는 한층 더 강화된 정보 접근 권한을 획득할 수 있었다. 특히 특정 CFSP의 실행 수단과 예산에 관한 정보 공유 권한이 의회에 부여되었다. 2002년의 IIA에서는 이사회에 민감한 정보에까지 유럽의회가 접근할 수 있는 권한이 부여되었다. 유럽의회 의원 5인으로 구성된 특별위원회가 공동외교안보정책의 대외비에 관한 접근 및 공동자문 권한을 갖게 된 것이다. 이 합의가 모든 기밀문서에 적용된 것은 아니었고 회원국들의 이해가 걸린 문서들에 대해서는 회원국 정부가 여전히 접근을 거부할 수 있는 권한을 가졌지만, 그럼에도 불구하고 2002년의 IIA는 유럽의회가 외교안보정책에서 갖는 정보 공유 권한에 대해 인지하고 있음을 확인시켜준다. 한편 ‘자문’ 권한이 정책 시행 이전 또는 이후 중 언제 수행되어야하는지와 같은 시점의 문제와 더불어 다른 기구들에 보다 세부적인 책무를 부과할 수 없다는 점이 중요한 한계로 평가될 수 있다. CFSP 영역에 대한 자문과정에서 유럽의회가 요구한 ‘사전’ 자문의 이행이 실제로 이루어지기는 어려웠다.

예산원칙과 재정관리의 건전성 등에 관한 2005년과 2006년의 IIA 협상 과정에서 유럽의회는 진정한 의미의 자문 권한을 획득하기 위해 이사회와 대립한다. 유럽의회는 2004년 CFSP에 관한 연간 보고서를 통해 이사회가 조약에서 명시한 의회의 사전 자문 권한 대신 과거 활동에 관한 정보만을 제공했다는 점을 문제 삼았으며, 유럽사법재판소에 이사회 상고 가능성까지 언급한 바 있다. 두 기관 간 갈등은 유럽의회가 예산 카드를 꺼내들며 더욱 심화되었다. 2006년 예산 집행에 관한 협상과정에서 유럽의회는 이사회가 제안한 CFSP 예산안의 50% 삭감을 결정했다. 이는 IIA를 통해 확실히한 자문 메커니즘을 확립하기 위한 유럽의회의 강경 입장을 보여주는 조치였다. 협상의 결과, 2006년의 IIA(42조와 43조)를 통해 공동자문회의(Joint Consultation Meeting)가 도입되었다. 이후로 유럽의회는 CFSP에 초기 계획되었던 예산(1억5천9백2십만 유로)을 재편성하기로 결정했다.<sup>16)</sup> 하지만 2006

15) *ibid.*

16) Fernández, J.J., "La contribución del Parlamento Europeo a la Proyección Exterior de la Unión Europea," Barbé, E. and Herranz, A. (eds.) *Política Exterior y Parlament Europeo: Hacia el Equilibrio entre eficacia y Control Democrático*, (Barcelona: Office of the European Parliament in Barcelona, 2007), p. 144.

년 IIA를 통해 유럽의회가 획득한 자문 권한들은 완전히 새로운 것은 아니란 점 역시 주목해야 한다. 실제로 공동자문회의와 같은 수단들은 이미 2003년부터 비공식적으로 도입된 바 있는데 이러한 회의들은 자문 프레임워크에 속한다기 보다는 정기적 정치대화의 일부로 EU 의장국이 정치 안보 위원회를 통해 CFSP 사안들에 관한 정보를 의회의 안보 예산 위원회에 전달하는 방식으로 이루어진다.

요약하면 유럽의회는 정보 권한은 점차 확대되었다. 공동외교안보정책 영역에서도 공동 자문이나 특별위원회를 통해 유럽의회는 권한을 행사할 수 있는 간과되어서는 안되는 제도화된 메커니즘이라 평가할 수 있다. 하지만 유럽의회가 공동외교안보정책 영역에서 자문 권한을 통해 다른 기구에 구체적인 의무 사항을 부과하는 것은 여전히 여러 제약이 있었다. 마스트리히트 조약의 1기등인 공동체 분야에서 유럽의회가 부여받은 사전 자문 절차와 같은 효력을 실질적으로 획득하는 것은 불가능했다.

<표 1> 유럽의회는 공동외교안보정책분야 정보 및 자문 권한

	마스트리히트 1992	IIA 1997	IIA 2002	IIA 2006
정보	유럽의회는 집행위원장으로부터 외교안보 정책에 관한 진행상황과 정보를 정기적으로 제공 받아야 한다	의장국은 유럽 의회에 공동외교 안보정책의 실행과 발전에 관해 정보를 제공해야한다	유럽의회는 이사회 의장국과 집행위원회로부터 공동외교안보정책의 발전에 관해 정보를 제공 받아야 한다. 유럽의회에 대한 정보 제공 의무와 절차가 공동외교 안보분야에 확실히 지켜지도록 도입 되어야 한다.  유럽의회 의장과 특별위원회는 민감한 정보와 관련해서 이사회 또는 고위외교안보 대표로부터 정보를	의장국은 유럽의회에 공동외교안보 정책에 관해 정규 정치대화 프레임워크 내에서 적어도 연간 5회의 공동자문미팅을 제공한다.



			제공받아야한다.  국제기구나 회원국과 같은 제3국으로부터 나온 정보의 전달을 거부하는 경우 이사회는 그 이유를 설명해야 한다.	
		이사회는 공동외교안보정책 분야의 비용을 포함한 결정 채택시 유럽의회와 예상 발생 비용에 대해 협의해야한다	동주제 미언급	비용을 포함해 공동외교안보정책 분야에서 결정을 채택할 때마다 이사회는 어떤 경우라도 결정 채택일로부터 5일 이내 유럽의회에 예상 비용을 보내야 한다.
		집행위원회는 예산 당국에 공동외교안보정책의 실행과 잔여 기간 재정 계획에 대해 분기별로 정보를 제공해야 한다.	동주제 미언급	변화없음
자문	의장국은 유럽의회에 공동외교안보정책의 기본선택과 주요 양상들에 대해 자문을 구해야하고, 유럽의회 의견이 고려되어져야 한다.	이사회 의장국은 매년 유럽의회에 공동체 예산에서의 재정적 합의 등을 포함한 공동외교안보정책의 기본 선택들과 주요 사안 관련 문서들에 대해 유럽의회에 자문을 구해야 한다.	동주제 미언급	매년 이사회 의장국은 유럽의회에 이사회 문서에 관해 자문을 구해야한다. 공동외교안보정책의 기본 선택들과 주요 양상들에 관해 매년 6월 15일까지 전달한다. (유럽연합의 일반예산에 주는

				재정적 합의와 전년도 수행 수단들에 대한 평가까지 포함)
--	--	--	--	--

출처: Barbé and Surrallés(2008), pp.: 82-83 참조 저자 작성

## 2) 부분예산권

CFSP에 투입되는 예산은 정책 실행 초기부터 상호기구간 갈등을 야기하는 주요 이슈였다. 마스트리히트조약 J. 11항은 CFSP 자금조달에 있어 논쟁의 여지를 지니고 있었다. 먼저 CFSP 작전 비용을 공동체 예산 또는 회원국의 기여분 중 어디에서 조달할 지에 관한 결정 권한은 이사회가 가졌다. 하지만 조항이 그 중 어떤 재원을 사용해야하는 지에 관한 명확한 기준을 제시하고 있지 않았기 때문에 일반예산절차를 따르는 공동체 예산 혹은 의회의 관여가 어려운 회원국 기여분을 사용하는 것에 대한 선택은 민감한 이슈가 될 수 있다. 두 번째로 마스트리히트조약은 CFSP를 작전 비용과 공동체 예산을 통해 조달되는 행정 지출 모두에 포함시키므로써 명확한 구분을 어렵게 했다. 행정 비용의 경우 공동체 예산을 사용하도록 규정하고 있고, 작전 비용의 경우에도 군사, 방위 목적이 아닌 경우에는 공동체 예산을 사용할 수 있다.<sup>17)</sup> 1970년의 IIA를 통해 이사회는 행정지출은 유럽의회의 감독 대상에서 제외된 바 있다. 따라서 행정 비용 명목 하에 CFSP 지출을 포함시킨 것은 중요한 제도적 합의를 갖는다.

상기한 유럽의회 예산 권한의 구조적 한계로 인해 CFSP 운영 초기 예산 절차를 구체화하는 기구간 합의의 부재는 동 정책의 예산 조달에 관한 사안을 심각한 상호기구간 갈등으로 부상시켰다. 운영 초기 이사회는 가급적 공동체 예산을 사용하지 않는 편을 선호했고, 공동체 예산을 사용하게 될 시에도 모호한 법적 근거를 활용했다. 이사회는 행정 비용을 포괄적으로 해석함으로써 공동체 예산으로부터 사업비용을 조달해 사용하면서도 의회의 감독을 피하는 방법을 찾았다. 정부간 합의를 통해 집행위원회가 공동체 예산을 사용하도록 했고, 무엇보다 CFSP에 관해서는 유럽사법재판소도 권한을 갖고 있지 않았기 때문에 유럽의회는 이사회와의 같은 결정을 막을 대안도 없었다. 유럽의회가 이 분야에서 상호 기구간 합의를 이루어내기 위해 노력해왔던 것과 달리 이사회는 유럽의회와의 협상에 소극적

17) Consolidated Version of the Treaty on European Union (TEU) Art. 28. 2-3.

<https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/15/15-02/eu-treaty.xml#treaty-header1-5>

인 태도를 보였다.<sup>18)</sup>

이를 계기로 유럽의회는 점차 CFSP 지출에 있어 개입 여지를 넓히기 위해 공동체 긴급 작전에 대한 공동체 기금 투입의 적합성을 이슈화하고 로비도 해나갔다. 상기했듯이 1997년 IIA를 통해 이사회는 CFSP 비용과 관련 유럽의회와의 협의 의무가 있음을 처음으로 언급한 바 있다. 나아가 2000년부터 2006년까지의 다년간 예산안을 논의하는 과정에서 1999년의 IIA는 이 부문에 관한 명확한 기준을 제시했다. 무엇보다 매년 유럽의회와 이사회가 CFSP의 지출 전반에 대해 합의해야 하고, 합의 도출을 위한 임시 자문 절차가 구성되어야 했다. 두 기관 간 합의가 불발될 경우 CFSP에 할당된 비용은 전 해와 동일한 수준으로 유지된다. 또한 긴급 작전에 대한 조달 메커니즘이 보다 명확해졌다. 예컨대 긴급 작전에 대한 예산 범위가 전체 CFSP 예산의 20%를 넘지 못하도록 규정하고 그 이상 필요 시 이는 이사회가 유럽의회와의 합의 하에 다른 명목에서 예산을 이전해올 수 있음을 규정했다. 이로써 유럽의회는 특정 공동외교안보정책에 있어서 통제 권한을 강화할 수 있게 되었다.

이와 같이 CFSP에 관한 유럽의회의 개입 권한이 정보, 자문, 예산 권한의 측면에서 형식적으로는 증대되었지만 실질적인 한계도 여전히 존재함을 살펴보았다. 한편 2003년 시작된 유럽연합 차원의 안보방위정책 분야에서 유럽의회의 권한은 보다 큰 한계를 갖는다. 마스트리히트 조약 28조를 통해 군사방위 작전의 성격을 갖는 작전 비용은 회원국이 부담한다. 2003년 안보방위정책의 출현과 더불어 유럽의회는 안보방위정책의 초과 예산 조달에 관해 쟁점화했다. 유럽의회는 이 분야에 대한 조약 수정의 어려움을 인지했고 IIA를 통해 군사작전의 일반/공동 비용은 공동체 예산으로 분류될 수 있도록 하는 예산 절차의 수정을 시도했다. 하지만 이 분야는 여전히 위기관리와 갈등관리 및 민간 대 군사작전으로 나뉘어 전자만이 공동체 예산에 속하는 것으로 유지되었다.

위에서 살펴보았듯이 공동외교안보정책과 유럽안보방위정책에 대한 유럽의회의 예산 권한이 획기적으로 강화된 것으로 볼 수는 없다. 실제로 리스본조약을 통해 유럽의회의 이 분야 권한은 현상유지되거나 또는 오히려 약화된 경향이 있다. 리스본조약 26조는 “이사회가 CFSP 이니셔티브에 필요한 긴급 예산을 신속히 조달할 수 있도록 보장하는 특별절차의 도입이 가능하다”고 규정한다. 이는 2006년

18) J. Monar, "The Finances of the Union's Intergovernmental Pillar. Tortuous Experiments with the Community Budget," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35 (1997), pp. 57-78.

IIA를 통해 정규 예산으로 ESDP 작전 투입에 예산이 부족한 경우, 추가 예산 승인을 유럽의회로부터 받아야한다는 합의에서 퇴행한 것이기도 하다. 하지만 이 경우에도 유럽의회는 2006년 IIA가 규정하듯이, 자문의 역할을 할 수 있다. 또한 의회는 앞서 언급한 것처럼 예산 권한을 활용할 수 있지만 동시에 의회는 제도적 한계를 인식하고 있어서 예산 카드의 과용이 신뢰 문제를 야기할 수 있음을 인지하고 있기도 하다.

## 2. 외교위원회와 안보방위위원회

유럽의회의 권한 강화 측면을 확인하기 위해 두 번째로 살펴볼 것은 대외관계를 담당하는 외교위원회와 소위원회인 안보방위위원회의 역할이다. 유럽의회 내 의사결정은 위원회 중심주의를 그 성격으로 한다. 각각의 상임위원회는 내부 업무 외에도 대외업무를 시행한다. 특히 국제적인 조약과 협정의 초안을 검토하고 외국대표단을 접견하며 해외 국가기관을 방문한다. 상임위원회의 이러한 활동들을 통해 유럽의회는 유럽연합의 대외관계에서 영향력을 행사할 수 있는 기회를 갖는다.<sup>19)</sup>

각 상임위원회의 소관 권한 범위를 살펴볼 때, 유럽연합의 외교정책과 관련해서 더 큰 권한을 갖는 위원회는 외교위원회(AFET), 대외개발협력위원회(DEVE)와 시민자유내무사업위원회(LIBE)이다. 그 중 유럽연합의 순수한 대외관계, 특히 대외 안보 및 공동방위를 다루는 유럽의회 상임위원회는 외교위원회이다. 다른 두 개 상임위원회는 인도적 지원 차원에서 제3국 및 역외지역에 대한 원조활동과 망명 문제 등을 다룬다. 현재 외무위원회는 71명의 의원으로 구성되어 있다<sup>20)</sup>.

외교위원회 활동은 크게 세 가지(입법, 수사적, 현장 중심의 능동적 활동)로 분류할 수 있다. 입법 활동이란 유럽연합의 제 조약에 명기된 권한과 그 범위 안에서 의회의 제도적 수단을 활용해 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책에 영향력을 행사하는 것을 의미한다. 리스본조약 제27조 1-2항은 외교안보정책고위대표의 권한을 다음과 같이 규정하고 있다. ‘외교안보정책고위대표는 공동외교안보정책에

19) 김면회 외, “유럽의회 상임위원회의 대외적 역할과 의원외교,” *EU연구*, 45호 (2017), p. 107.

20) European Parliament. “Annex VI, Powers and Responsibilities of Standing Committees”. *The European Parliament’s Rules of Procedure*. (2014), pp. 137-147; 김면회 외, (2017), p. 108.

관한 사안을 제안한다. 각국 정상이 모인 유럽이사회 및 각료이사회가 제정한 결정이 그의 지휘 하에서 실시된다. 또한 동 분야에서 고위대표가 연합을 대외적으로 대표하고 이에 따라 고위대표는 연합의 이름으로 제3자와 정치적 대화를 하며 국제 조직 및 국제회의에서 연합의 입장을 대표한다. 나아가 공동안보방위정책을 위한 결정은 외교안보정책고위대표의 제안이나 회원국의 발의에 따라 회원국의 해당 장관들로 구성된 각료이사회에서 만장일치로 이루어진다.’ 이와 비교해 유럽의회는 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책과 관련해 고위대표와 정기적으로 협의하고 정책을 전개해나가는 상황에 대해 보고 받는다. 또한 유럽의회는 각료이사회 및 고위대표에게 질문과 권고를 할 수 있으며, 연 2회 공동안보방위정책을 실시함에 있어 그 진전 상황을 두고 토론을 개최할 수 있을 뿐이다.<sup>21)</sup> 이처럼 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책은 여전히 국가를 중심으로 한 정부간주의적 성격이 강하다. 그 결과 유럽연합의 대표적 초국가 기구인 유럽의회와 외무위원회의 권한 및 영향력은 극히 제한적이며 주로 관련 정책에서 정기적으로 정보 보고를 받을 수 있는 공식 권한의 범위를 넘지 못한다. 이 때문에 유럽의회와 그 해당 상임위원회인 외교위원회는 동 정책과 관련해 각료이사회로부터 문서 열람권을 거부당하는 등 때로 해당 권한이 간과되어지기도 한다.

한편 외교위원회의 수사적 활동은 관심 사안에 대한 의견표명과 대화, 결의안 채택 등을 일컫는다. 유럽의회와 해당 외교위원회는 각료이사회를 직접적으로 통제할 공식 권한을 보유하고 있지 않다. 그렇지만 이들은 외교정책분야에 대한 민주적 감독권의 행사 차원에서 공적인 관심 사안을 제기하고 그에 대해 공식성명과 결의안 채택 등의 다양한 방법으로 의견을 표명할 수 있다. 그러나 그러한 수사적 활동이 영향력을 발휘하기 위해서는 그것이 대외적으로 외교위원회 공동의 단일한 입장으로 받아들여지고 유지되어야 한다.<sup>22)</sup> 이를 위해서는 외교위원회를 구성하는 제 정당그룹의 내부결속력과 정당그룹 간 합의가 무엇보다 중요하다.

하지만 제 정당그룹은 정치적 이념성향 및 지향점에 따라 의견이 분절되어 있고 단일한 옹호의 목소리를 통해 동질성을 유지하기도 그리 쉽지 않다. 더욱이 정당그룹 소속 유럽의회 의원 각자도 자신의 정치적 이해, 유권자의 관심사 등에 관

21) 채형복 역, *리스본조약(Treaty of Lisbon)*, (서울: 국제환경규제기업지원센터, 2010), pp. 38-45. 김면희 외, (2017), p. 108.

22) G. Bono, “Challenges of Democratic Oversight of EU Security Policies”, *European Security*, Vol. 15, No. 4 (2006), pp. 431-449; 김면희 외, (2017), p. 109.

계된 유럽연합의 외교적 현안들에서 소속 정당그룹의 방침에서 벗어나 다른 의견과 투표행태를 보일 가능성도 있다. 한정훈(2003, 2011)에 따르면 유럽의회 내에서 유럽정당과 국가정당이 서로 다른 피대표자를 대표하면서 나타나는 정책책임성의 경합 현상이 목격된다고 주장한다. 실제로 유럽통합과 관련한 사안들이 쟁점으로 불거지면 그런 경우가 종종 발생할 수 있다.<sup>23)</sup> 이처럼 유럽의회의 수사적 활동은 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 외교위원회의 활동 범위는 유럽공동체 내부를 넘어 대외적 차원으로까지 확장하고 있다. 예컨대 외교위원회는 유럽의회가 역외 국가들과의 관계 향상을 위해 구성한 대표부에 참여한다. 대표부에 참여한 유럽 의회의원들은 대상국을 방문하여 해당국 주재 유럽연합 대사 및 정치인들과 의견을 교환하고 귀국 후 제 정당그룹 및 외무위원회의 단일한 입장을 반영한 결의안 채택에 기여한다.<sup>24)</sup>

하지만 위에서 언급한 유럽의회와 외교위원회의 다양한 활동들에도 불구하고 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책에서 전개할 수 있는 이들의 역할은 수사적 측면에 집중된다는 점에서 여전히 제한적이다. 또한 주목할 점은 수사적 역할 또한 회원국을 대표하는 각료이사회와 외교안보정책고위대표 간의 의견이 수렴될 때에만 의미를 갖는다.<sup>25)</sup>

외교위원회의 하위 위원회로 2004년 만들어진 안보방위위원회(SEDE)는 공동외교안보정책의 민간과 군사 작전을 감독하는 역할을 맡는다. SEDE는 EU 의장국 대사로부터 유럽안보방위정책의 프로그램과 발전에 관한 정보를 제공받는다. SEDE는 민간 군사 협력과 같은 유럽안보방위 사안에 관해 이사회와 주로 협의하며 작전이 갖는 정책적 함의와 역량 및 도전사항들에 관한 정보를 이사회 관료들로부터 제공받고 유럽의회에 전달한다. 따라서 토의 내용이 최고의 기밀사항은 아닐지라도 여기서 제공받는 정보들로 인해 의회가 장기 전략을 수립하는 전략적

23) 한정훈, “제도적 측면에서 바라본 유럽연합의 정치적 대표: 공동결정절차를 중심으로,” *국제정치논총*, 제48권 4호 (2008); 한정훈, “유럽의회의 정책책임성: 한-EU FTA 체결과정을 중심으로,” *한국과 국제정치*, 제27권 제4호 (2011년, 겨울), p. 136.

24) Daniel Fiott, “On the Value of Parliamentary Diplomacy”, *Madariaga Paper*, Vo.4, No.7 (April 2011), pp. 2-4; E. Soler I Lecha, “Debating Turkey’s Accession: National and Ideological Cleavages in the European Parliament”, E. Barbé and A. Herranz (eds.), *The role of Parliaments in European Foreign Policy: Debating on Accountability and Legitimacy*(Barcelona: Office of the European Parliament, 2005), pp. 58-82; 김면희 외, (2017), pp. 109-110.

25) 김면희 외, (2017), p. 111.

사고가 가능하다는 데에 주목해야한다.<sup>26)</sup> 실제로 2006년에는 SEDE를 외교위원회 산하 위원회가 아닌 독립적인 상임위원회로 상향시키자는 의견도 있었다. 이 같은 논의가 여러 정치적, 절차적 문제들로 실현되지는 못했지만 이는 공동외교안보정책 영역에 유럽의회의 보다 큰 관여가 필요하다는 주장과 권한 확대의 가능성을 방증한다. SEDE의 독립된 역할을 지지하는 입장에서 공동외교안보정책의 과도한 업무량이 분과위원회로 하여금 세심한 모니터링을 어렵게 한다는 주장도 제기된 바 있다. 하지만 SEDE의 독립을 반대하는 입장에서는 외교정책과 방위정책을 분리하는 것이 사실상 금기시된다는 점도 지적되었다. 한편 리스본조약 27조1항은 “공동안보방위정책은 공동외교안보정책에 필수적 부분”임을 규정하고 있어 SEDE의 독립적 상임위원회로서의 자격을 지지하는 것으로도 해석할 수 있다. 무엇보다 외교안보위원회는 전투군의 파견에 대한 결정을, SEDE는 병력, 장비, 병참과 같이 작전과 관련한 사항들을 모니터링 한다. 하지만 한편으로 정치적 요소와 기술적 요소를 분리하는 것 자체가 애매할 수 있다. 유럽의회의원의 대표적 역할은 정치적인 것을 의미하는데 이런 정치적인 역할을 제외해버린다면 외교안보정책의 사안들은 더 이상 유럽의회의원들에게 크게 중요하게 와닿지 않을 것이다. 민간과 군사 작전의 모호한 구분으로 이를 모두 포함하는 외교 안보 활동들은 민간 군사 과업의 구분을 더욱 어렵게 한다. 따라서 SEDE가 계속 분과위원회로 유지되던, 독립적 위원회로 상향되던 간에 외교안보위원회와 SEDE의 협력은 긴밀히 유지되어야하며 또 더욱 강화되어야 할 것으로 보인다.

### Ⅲ. 안보방위정책과 무기수출 분야에서 유럽의회의 감독권한 평가<sup>27)</sup>

위에서 살펴보았듯이 유럽의회의 권한이 제한적임에도 불구하고 유럽안보정책 실행에 대한 감독 권한은 일정 수준 정립되어있다는 것을 확인할 수 있다. 여기서는 유럽안보방위정책의 실행과 전개 과정에서 유럽의회의 감독 권한을 평가해본

26) 외교안보위원회 및 안보방위위원회 구성은 다음의 사이트를 참조.

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet/home/highlights>

27) 박현석, 고주현 외, 대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교연구, 2021-18 연구보고서, 미래연구원, (2021), pp. 89-104의 유럽의회 사례를 수정 및 보완

다.

유럽의회는 유럽안보방위정책의 출현 초기부터 정책의 통과와 재정에 관해 역할을 맡아야함을 적극적으로 피력해왔고, 2003년 위기관리작전에서 유럽의회는 사전 자문권한과 의회 절대다수에 의한 동의권이 필요함을 강력히 주장했다.<sup>28)</sup> 유럽의회는 또한 유럽안보방위정책으로 수행된 EU 작전 비용과 위기관리작전의 목표 및 권한에 대해 동의권과 책임성을 강조했다.<sup>29)</sup>

유럽의회는 정보권한과 협의권한은 몇 가지 사례를 통해 확인 가능하다. SEDE는 유럽의회가 이사회로부터 안보방위작전에 관한 정보를 제공받는 창구의 역할을 맡았다. 유럽안보방위정책의 민간과 군사작전을 모니터링하는 것이 SEDE의 주요 역할이었기에 이는 유럽의회에 권한 강화에 기여한 측면이 있다.<sup>30)</sup> 이사회와의 회의에서 SEDE는 EU 의장국 대사로부터 유럽안보방위정책의 발전과 전개에 관한 정보를 제공받았다. SEDE가 참여하는 회의 중 이사회의 참석 비율은 전체 회의의 2/3에 이르렀다. 이는 입법 책임이 있는 기구들과의 협력이 실제로 다수 진행되어오고 있다는 것을 의미한다. 회의는 가능한 미래 임무에 대한 논의로 점차 확대되었고, 이는 유럽의회가 유럽안보방위정책의 주요 사안들을 기획 초기 단계에서부터 인지할 수 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

한편 정보의 질을 제고하고 이사회가 위원회 전체 위원들에게 유럽안보방위정책의 작전과 같은 쟁점 사안들에 대한 민감한 이슈와 정보를 원활히 제공하게 하기 위한 목적으로 위원회는 자주 일부 사안에 대해 회의를 비공개로 진행한다. 물론 비공개 회의라고 해서 이사회가 위원회에 유럽안보방위정책 작전의 시나리오와 같은 극도로 민감한 정보들을 제공한다는 의미는 아니다. 하지만 특별위원회 위원들은 위기관리 개념과 같은 문서에 접근을 허가받음으로 인해 EU 군사작전의 실전 계획에 대한 정보를 제공받는다는 의미가 있다. 안보방위위원회 외부 의원들은 이러한 대외비 정보를 공유하진 못하지만 유럽의회에 입장에 관한 전반적인 자문은 가능하다. 하지만 이사회가 지나치게 일반적인 사안들을 민감한 정보로 분류하는 경우들로 인해 위원회의 불만도 제기되고 있다.

28) European Parliament, *Report on the New European Security and Defence, Architecture-Priorities and Deficiencies*, 10 April 2003.

29) 유럽의회는 해당위원회는 이사회에 의해 예상했던 주요한 EU 위기 작전 수행 시마다 회원국 의회와의 미팅을 통해 협의되어야함을 제안했다(유럽의회 2003).

30) 2005년 안보방위위원회 위원장은 유럽안보방위정책 임무에 대해 이사회와 집행위원회 대표가 참석하는 미팅에서 열띤 논의가 이루어지고 있음을 언급한 바 있다. 2005년 12월 10일 안보방위위원회 회의록.



유럽의회가 유럽안보방위정책의 임무를 감독하기 위해 보내는 임시대표단은 유럽의회의 또 다른 정보 채널이다.<sup>31)</sup> 대표단은 EU 연락사무소와 EU 특별대표단 및 군사전문가와 유엔, 나토 본부 및 NGO와 지역 당국과의 면담을 시행한다. 대표단이 획득한 정보들은 때로는 안보방위위원회나 외교위원회에 참여한 고위급 관료들이 제공한 정보들보다 더 가치있는 것으로 평가되기도 한다.<sup>32)</sup> 대표단에 의해 획득된 정보들은 결의와 보고서 작성에 중요한 자료로 활용된다.

자문의 경우 의회가 유럽안보방위정책 작전이 실행되기 이전에 의견이나 제안을 제공해야한다는 조항은 없다. 하지만 유럽의회는 필요 시 일부 사안에 대해 의견을 제시하기도 한다. 실제로 SEDE 의장은 유럽안보방위정책의 작전 시행 전에 결의나 제안 채택의 목적을 명시하였고, 이는 유럽안보방위정책에 대한 의회 감독 권한을 강화하기 위한 ‘원칙 사안’으로 간주되었다. 그럼에도 유럽의회의 이러한 목표는 형식적으로 성취되진 못했다. 무엇보다 민간 작전에 있어서 유럽의회 의원과 외교위원회 및 SEDE 사무국의 업무부담 탓에 소규모의 민간 작전들은 그들에게 우선 사안이 아니었다. 또한 유럽의회 의원들이 모든 유럽안보방위정책 작전에 대해 관심이 있었던 것도 아니다. 유럽의회는 그럼에도 불구하고 결의문 작성 시 이사회의 이와 같은 의무가 포함될 수 있도록 노력했다. 특히 2007년 9월 중앙아프리카공화국과 차드에서의 유럽안보방위정책에 관한 결의문에는 이와 같은 내용이 포함되었다.<sup>33)</sup> 유럽의회가 임무를 ‘승인’하고, 유럽의회가 이 승인을 유지하기 위한 조건들을 만들어낸다는 것을 감안했을 때 결의문의 문구는 유럽의회의 기대를 반영한다고 볼 수 있다. 결의문은 외교위원회가 아닌 의회 다수당인 EPP를 통해 상정되었는데 이는 이사회가 공동행동을 채택하기 전에 결의문이 먼저 승인되도록 하기 위해서였다. 이로 인해 유럽안보방위정책 작전을 착수하기 이전에 유럽의회의 공동 입장을 일정에 따라 채택할 수 있었다.<sup>34)</sup>

31) 절차적 제한에도 불구하고 유럽의회는 임시대표단을 보스니아 헤르체고비나에서 알테아(Althea)로 임시 대표단을 보내는 데 적극적이었다(2005년 4월), 콩고에서의 EUFOR나 EUSEC 그리고 EUPOL의 경우 포츠담의 본부와 킌샤사로 보내어졌다(November 2006). 코소보의 경우에는 일부 대표단은 유럽안보방위정책의 작전이 시작되기 전에 그 상황을 검토하기 위해 파견되어지기도 했다(2007년 8월).

32) Barbé, Esther and Anna Herranz Surrallés, “The Power and Practice of the European Parliament in Security Policies”, Dirk Peters et al. (eds) *The Parliamentary Control of European Security Policy*. Arena Report No.7/08, 2008. p. 91.

33) European Parliament. *Joint Motion for a Resolution on the ESDP Operation in Chad and the Central African Republic (CAR)*, 25 September 2007.

34) D. Nickel and G. Quille, *In the Shadow of the Constitution: Common Foreign and Security*

한편 예산과 관련해 유럽의회는 유럽연합의 일반예산에 속한 유럽안보방위정책의 민간 작전에 관한 지출을 감독한다.<sup>35)</sup> 앞에서 언급했듯이 유럽의회는 유럽안보방위정책의 공동작전 실행을 위한 추가 기금의 적절성을 승인하는 권한을 갖는다. IIA 2006에 의해 공식적으로 도입된 공동자문회의는 유럽안보방위정책 작전 수행에 필요한 지출에 관해 유럽의회가 정보를 지속적으로 제공받도록 했다. 또한 2006 IIA를 통해 SEDE 위원장이 이 회의에 참여하기 시작했다. 하지만 회원국이 조달한 외교안보방위정책 예산은 유럽의회 감독 권한 범위 밖에 있었다. 민간 위기관리작전의 경우에도 이사회가 결정하는 비용은 회원국 예산이 지원해야만 했다. 예컨대 모든 회원국은 자국의 인원과 장비에 대한 비용을 충당해야만 했다. 또 다른 정부간 재원인 유럽개발기금도 민간 작전 비용에 투입될 수 있다. 아테나(Athena) 메커니즘이라고 하는 회원국 예산으로 비용을 독점 부담하는 군사작전의 경우 상기한 원칙과 맥을 같이한다. 이 메커니즘은 덴마크를 제외한 회원국과 작전에 참가하는 제3국의 기부로 구성된 공동기금으로 구성되며, 인프라, 행정 또는 통신비와 같은 군사작전의 공동 비용을 충당한다.<sup>36)</sup>

유럽의회는 이 같은 메커니즘이 유럽안보방위정책 작전의 효율성과 재정일관성에 대한 평가를 방해하는<sup>37)</sup> “그림자 예산”이자 정부간 메커니즘이라 비판해왔다. 민간-군사 지출이 점차 증가하는 상황에서 유럽의회는 민간위기관리작전의 운영비와 연관된 예산이 정부간 결정에 의해 의회의 감독을 회피하려는 시도들에 대해 지적했다. 기금 운영 방식에 대해 유럽의회나 회원국 의회가 감독할 수 있는 권한을 갖지 못했기에 아테나 메커니즘은 특히 민주적 책임성의 결여로 이어질 수 있었다. 이사회는 효율성의 측면에서 EU 예산으로부터 군사작전 비용을 조달하는 데 반대했다. 예컨대 공동외교안보정책 고위대표는 민간 작전을 위한 재정 조달에서 조차 문제가 있다고 주장했다. 기금의 조달 시점이 문제가 되었는데, 필수 장비들을 조달하는 데 예상보다 긴 시간이 소요되는 경우가 자주 발생함으로

Policy/ European Security and Defense Policy Adapting to a Changing External Environment, Jean Monnet Working Paper No. 2 (New York: NYU School of Law, 2007).

35) 유럽안보방위정책 작전 중 군사적 성격을 갖지 않는 작전의 경우 원칙적으로는 마스트리히트 조약 28조를 따라 공동외교안보정책 예산에 속한다.

36) 조직 구조와 Athena 메커니즘의 절차는 군사나 방위적 합의를 갖는 유럽연합 작전의 공동 비용 조달을 관리하기 위한 메커니즘을 설립한 Council Decision 2004/197/CFSP(2004. 2. 23)에 기술되어있다. Official Journal of the European Communities, L63, 28 February 2004, p. 68.

37) European Parliament, 2003

인해 효율적인 작전 수행에 지장을 준다는 점이 지적되었다. 즉 이와 같은 사례들은 이사회회의 주장대로 긴급 예산 편성을 위해 유럽의회의 감독 권한을 벗어나 회원국 예산을 통해 조달하는 것이 늘 자동적이고 효율적인 것은 아니라는 점을 확인시켜준다.

한편 무기수출 이슈에서 정책 결정과정 상에 유럽의회가 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 것은 아니다. 하지만 유럽의회의 이 분야 감독 권한은 다음의 몇 가지 사안을 통해 일정부분 진화한 것으로 평가할 수 있다. 첫째, 유럽의회가 안보방위위원회와 함께 COARM과의 대화를 의무화한 것, 둘째, 무기수출에 관한 행동강령(Code of Conduct)이 초국가 차원에서 마련된 것, 셋째, 유럽의회의 결의문과 제안이 이사회 보고서에 반영되거나 적어도 참조한 것으로 인용되어야한다는 점 등은 의회의 참여가 다소간 보장된 것으로 해석할 수 있다. 실제로 무기수출 정책은 회원국마다 차이가 크다. 어떤 회원국은 느슨하고 어떤 회원국은 엄격하지만, 그렇다고 유럽의회가 회원국 각각을 감시하거나 통제하는 게 아니라 유럽연합 전체 차원에서 합법적 무기 수출 기준을 마련하고 이에 대해 모니터링 하려는 것이 유럽의회의 목표이다. 그럼에도 불구하고 회원국의 Code of conduct 준수는 여전히 요원해보인다. 한편 유럽의회는 의장국을 통해 유엔 분과에 참여하여 유엔 체제 하에서의 국제무기거래조약을 홍보한다. 이는 유럽의회가 무기수출에 관한 엄격한 원칙 하에 회원국 간 정책적 수렴을 목표로 함과 동시에 규범적 가치의 선도자임을 홍보하는 의미도 갖는다.

유럽의회는 지속적으로 유럽안보방위정책과 공동외교안보 분야에 대한 개입과 관여를 확대하고자 시도하고 있다. 일부 외형적 차원에서 발전도 있었던 게 사실이다. 하지만 실질적인 영향력 측면에서 유럽의회의 역할은 여전히 제한적임을 확인할 수 있다.

이처럼 유럽안보정책에 대한 유럽의회의 감독이 어려운 것은 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 이 정책 영역이 정부간주의적 경로 하에 있었기 때문에 초국가 기구의 관여 확대가 어려웠다. 둘째, 안보 도전의 경계가 모호하다는 점을 들 수 있다. 외교안보와 내무사범의 경계가 갈수록 벌어지고 따라서 보충성의 원칙에 기반하더라도 유럽연합 기구와 회원국 정부 중 누구의 권한이 더 커야하는가의 질문은 여전히 남는다. 셋째, 민간 작전인지 또는 군사 작전인지의 여부가 유럽의회의 권한 행사 여부를 가른다. 넷째, 군사력의 사용을 규정하는 국제규범과의 조화 등의 원인들을 들 수 있다. 이런 여러 가지 요인들 외에도 의회 내부로부터의 긴장과

도전도 또 다른 제약요인이라 할 수 있다. 예컨대 외교안보위원회 산하에 소위원회로 안보방위위원회가 존재하고 있다는 것은 동일한 사안에 대해 두 개 기구 간 갈등이 유발될 소지와 더불어 책임감 결여의 문제를 초래할 수 있다. 하지만 이와 같은 문제의 배경이 될만한 요인들은 역으로 유럽의회 관여 가능성을 확대할 수 있다. 공동외교안보정책과 내무사법 분야가 갈수록 모호한 경계를 보일수록 유럽 의회로서는 민주적 책무성을 이유로 권한을 확대해나갈 소지가 커질 수도 있다. 나아가 유럽의회는 민주성 원칙과 인권의 수호와 같은 유럽적 가치 강조를 통한 자기 이미지 강화에도 기여한다.

#### IV. 결론

유럽연합이 안보와 방위 분야에 있어서도 대외적 존재감을 강화해나감으로 인해 이 정책 영역에서 민주적 책임과 투명성에 대한 시민들의 요구도 확대되고 있다. 이를 감안할 때 유럽의회가 수행하는 역할에 대한 논의의 필요성 역시 증가하고 있다.

이 연구는 외교안보방위정책이 갖는 정부간주의적 성격으로 인해 유럽의회 역할의 명백한 한계에도 불구하고, 유럽의회가 이 영역에서 어떤 방식으로 권한을 강화해왔는 지를 검토했다. 이를 위해 정보권한, 자문권한, 예산권한을 중심으로 외교안보 분야에 있어 유럽의회의 실질적인 역할과 기능을 살펴보았다. 이를 통해 외교위원회와 안보방위위원회가 이사회와 같은 경쟁 입법기구로부터 외교안보 분야에 대한 정보를 획득할 수 있는 중요한 기제로 작동하고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 외교위원회의 영향력은 동 정책에서 유럽연합의 다른 경쟁기구들과 비교해 유럽의회가 가진 권한에 비해서는 상대적으로 제한적이라 볼 수 있다.

유럽연합의 정책결정은 개별회원국을 대표하는 각료이사회와 범유럽 시민을 대표하는 유럽의회 사이의 상대적 영향력을 반영한다. 유럽의회는 공동결정절차를 통해 입법 과정에서 꾸준히 영향력을 강화시켜왔다. 현재는 외교안보정책을 포함한 광범위한 영역에서 공동결정절차가 적용됨으로 인해 유럽의회의 의제 설정 기능은 강화되고 있다. 하지만 동 연구를 통해 확인할 수 있듯이, 외교안보 분야에 있어서 의회에 부여된 정보권한, 자문권한, 예산권한은 정보 사안의 민감성, 안보방위작전의 사전, 사후와 같은 자문 시점의 모호성과 예산의 성격에 따라 유

유럽의회의 관여 기회에 영향을 준다.

무엇보다 중요한 것은 유럽의회와 해당 외교위원회의 대외관계와 관련된 활동은 사안별로 그 결과가 달리 나타날 수 있다. 그리고 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책에서 이들이 기대하는 권한의 확장 역시 항상 실현되는 것은 아니다. 오히려 그 실현 여부는 회원국을 대표하는 각료이사회와의 의견수렴을 통해, 또한 유럽의회가 각료이사회로부터 동 정책영역에서 양보를 얻어낼 수 있는 허용범위에 여전히 의존하고 있는 것으로 보인다.

한편 유럽의회는 인권과 민주주의 원칙의 감시자라는 이미지를 이용해 유럽안보정책에서 유럽의 가치 보호를 주장하며 더 많은 권한 확보를 적극적으로 피력해왔다. 무기수출 통제의 사안에 있어 유럽의회는 보다 책임감 있는 군비중개를 요구함으로써 EU 회원국뿐만 아니라 EU 자체의 행동강령 준수에 대해 우려를 표명해왔다. 앞에서 살펴보았듯이 유럽의회의 권한 강화가 여전히 수사적 측면에 머물러 제한적이라는 지적에도 불구하고 의회의 법적 권한을 넘어서는 관행의 측면에서 점진적 권한 강화 역시 목격된다. 기구간 협의와 같은 신뢰 구축의 점진적 프로세스는 고정된 관행으로 이어질 수 있다.

## 참고문헌

- 김면희 외, “유럽의회 상임위원회의 대외적 역할과 의원외교,” EU연구, 45호 (2017).
- 박현석, 고주현 외, 대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교연구, 2021-18 연구보고서, 미래연구원, (2021).
- 채형복 역, 리스본조약(Treaty of Lisbon), (서울: 국제환경규제기업지원센터, 2010).
- 한정훈, “제도적 측면에서 바라본 유럽연합의 정치적 대표: 공동결정절차를 중심으로,” 국제정치논총, 제48권 4호 (2008).
- \_\_\_\_\_, “유럽의회의 정책책임상: 한-EU FTA 체결과정을 중심으로“, 한국과 국제정치, 제27권 제4호 (2011년, 겨울).
- Barbé, Esther and Anna Herranz Surrallés, “The Power and Practice of the European Parliament in Security Policies”, Dirk Peters et al. (eds) The Parliamentary Control of European Security Policy (Arena Report No.7/08, 2008).
- Bono, G., “Challenges of Democratic Oversight of EU Security Policies”, European Security, Vol. 15, No. 4 (2006).
- Bretherton, Charlotte and John Vogler, The European Union as a Global Actor, 2nd ed. (Oxen: Routledge, 2006).
- Council Decision 2004/197/CFSP(2004. 2. 23), Official Journal of the European Communities, L63, 28 February 2004.
- Diedrichs, U. "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?," The International Spectator, Vol.2, (2004).
- European Council, A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.
- European Parliament, Resolution on Progress in Implementing the Common Foreign and Security Policy (Nov. 1993-Dec. 1994),' 19 June 1995.
- \_\_\_\_\_, Resolution on Progress in Implementing the Common Foreign and Security Policy (Jan.-Dec. 1995),' 30 May 1996.
- \_\_\_\_\_, “Annex VI, Powers and Responsibilities of Standing Committees”, The European Parliament’s Rules of Procedure (2014).
- European Parliament, Report on the New European Security and Defence, Architecture- Priorities and Deficiencies, 10 April 2003.
- European Parliament. Joint Motion for a Resolution on the ESDP Operation in Chad and the Central African Republic (CAR), 25 September 2007.
- Fernández, J.J., "La contribución del Parlamento Europeo a la Proyección Exterior de la Unión Europea," Barbé, E. and Herranz, A. (eds.) Política Exterior y Parlament Europeo: Hacia el

- Equilibrio entre eficacia y Control Democrático, (Barcelona: Office of the European Parliament in Barcelona, 2007).
- Fiott, Daniel, “On the Value of Parliamentar Diplomacy”, *Madariaga Paper*, Vol. 4, No. 7 (April 2011).
- Hill, Christopher, “The Capacity-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (September 1993).
- \_\_\_\_\_ and William Wallace, “Introduction: Actors and actions,” Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe’s Foreign Policy* (London: Routledge, 1996).
- Monar, J., “The Finances of the Union’s Intergovernmental Pillar. Tortuous Experiments with the Community Budget,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35 (1997).
- Larhab, M. “Mixed Blessing? EP Oversight of the ESDP and the Constitutional Treaty,” Working Paper of the Observatory of European Foreign Policy, No. 63, (Bellaterra, Barcelona: institut Universitari d’Estudis Europeus, 2005).
- Nickel, D. and G. Quille, “In the Shadow of the Constitution: Common Foreign and Security Policy/ European Security and Defense Policy Adapting to a Changing External Environment,” Jean Monnet Working Paper No. 2 (New York: NYU School of Law, 2007).
- Sjöstedt, Gunner *The External Role of the European Community*, (Farnborough, Hants: Saxon House, 1977).
- Soler I Lecha E. “Debating Turkey’s Accession: National and Ideological Cleavages in the European Parliament”, E. Barbé and A. Herranz (eds.), *The role of Parliaments in European Foreign Policy: Debating on Accountability and Legitimacy* (Barcelona: Office of the European Parliament, 2005).
- Telò, Mario, “Reconsiderations: Three Scenarios”, Mario Telò (ed.), *European Union and New Regionalism* (Aldershot: Ashgate, 2000).

## 인터넷 사이트

- Consolidated Version of the Treaty on European Union (TEU) Art. 28. 2-3.  
<https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/15/15-02/eu-treaty.xml#treaty-header1-5>  
 (검색일: 2022. 4. 5).
- 외교안보위원회 및 안보방위위원회 구성  
<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet/home/highlights>(검색일: 2022. 4. 5).
- 공동안보방위정책  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/159/common-security-and-defence-policy>(검색일: 2022. 4. 5).

## Abstract

### The Role of the European Parliament as Foreign Policy Actors

Joohyun Go\*

Despite its obvious limit due to the inter-governmental characteristics of foreign and security policy, this research has been examined how European Parliament reinforced its authority in the domain. The research examined European Parliament's actual role and functions in information, advisory, and budgetary authorities. According to the research, the Foreign Policy Committee and Security Defense Committee are taking important role in obtaining related information from rivalry legislative organization such as the Council. However, the influence of Foreign Policy Committee is relatively weak compared to other domain of the European Parliament's and other rival organizations of the European Union.

Policy makings of the European Union reflects the relative influence of both Council of Ministers which represents the individual member state and European Parliament which represents the whole citizens of Europe. European Parliament has been reinforced its influence via co-decision procedure in legislative process. Currently, the co-decision procedure is applied to extensive field including foreign and security policies which strengthens the agenda setting function of the European Parliament. However, as this study shows, the information, advisory authority, and budget authority granted to the parliament in the field of foreign and security affairs depend on the sensitivity of information, ambiguity at the time of consultation such as before or after security defense operations, and the nature of the budget influence the European Parliament's chances for engagement.

---

\* Research Professor, Institute of East and West Studies, Yonsei University



Keywords: European Parliament, Global Actor, Foreign and Security Policy, Security and Defense Committee, Inter-Institutional Agreement(IIA)

논 문 접 수 일: 2022년 04월 15일
논 문 심 사 일: 2022년 05월 10일
논문게재확정일: 2022년 05월 23일

