

리스본조약의 발효와 한·EU 전략적 동반자관계 출범

김 은 중*

I. 머리말

클라우스(Klaus) 체코대통령이 유럽연합(EU)의 리스본조약에 대해 2009년 11월 3일 서명하고 체코정부가 11월 13일 관련 비준서를 이탈리아 외교부¹⁾에 기탁함에 따라, 27개 EU 회원국이 모두 리스본조약을 비준하게 되어 동 조약은 2009년 12월 1일 발효하게 되었다. 리스본조약 체제의 출범으로 유럽통합은 경제영역에서의 통합을 넘어 공동외교안보 및 내무사법 분야에 이르기까지 심화되고, 국제무대에서는 보다 강한 영향력을 행사하는 'Global Player'로서 그 위상과 역할이 강화되리라 기대된다.

한편, 우리나라와 EU는 2007년 5월 자유무역협정(FTA) 협상을 시작하는 동시에 1996년 체결된 한·EU 기본협력협정을 개정기로 합의하고, 2년 여의 협상 끝에 2009년 10월 중순 두 협정 모두 가 서명하였다. 아울러, 2009년 5월 23일 서울에서 개최된 한·EU 정상회담에서 이명박 대통령과 클라우스 체코 대통령

(당시 EU 의장국) 및 바호주(Barosso) EU 집행위원장은 한·EU FTA 체결과 기본협력협정의 발전적 개정을 통해 한·EU 관계를 '전략적 동반자관계'로 격상시키기로 합의하였다.

EU의 리스본조약 발효와 한·EU간 전략적 동반자관계 합의는 2009년에 우연히 발생한 두 사건이라기보다는 상호 밀접한 관계가 있다는 측면에서 두 사건의 관계와 의미를 점검하고 되새겨볼 필요가 있다고 생각된다.

이에 본 글을 통해 리스본조약의 발효에 따른 EU의 변화와 그간 진전된 한·EU관계의 획기적인 발전에 따른 양자관계 전반을 재조명해 보고자 한다. 먼저 리스본조약으로 변화될 EU의 모습을 점검해보고, 이어 한·EU관계의 현황을 정리한 후, EU와의 미래협력 방향에 대한 개인적인 의견을 제시하고자 한다.

* 외교통상부 유럽국장

II. 리스본조약으로 달라질 EU의 모습

1. 리스본조약의 체결 과정 및 비준

EU 회원국들은 (1) 회원국 확대에 따른 의사결정 방식에서의 효율성 제고 (2) EU 기관과 회원국간 명확한 권한 배분 (3) 기존 EU 조약²⁾간 통합 등을 위해 헌법적 내용을 담은 조약을 만들기로 하고, 2004년 10월 로마에서 유럽헌법조약(Treaty Establishing a Constitution for Europe)³⁾에 서명하고 비준절차를 개시하였다. 하지만 동 헌법조약은 2005년 프랑스와 네덜란드의 국민투표에서 부결되어 좌절되었다.

이에 2007년 6월 사르코지(Sarkozy) 프랑스 대통령과 메르켈(Merkel) 독일 총리의 노력으로 EU 회원국들은 기존 헌법조약에서 연방적·헌법적 성격의 상징들(국기, 국가)을 삭제하는 등 개정작업을 재개하고, 이후 2007년 12월 리스본에서 개최된 EU 정상회의에서 과거 헌법조약이 개혁조약⁴⁾으로 수정되고 다시 비준절차를 거치게 된다.

그러나 리스본조약도 2008년 6월 아일랜드 국민투표에 의해 부결되어 좌초되는 듯하였으나, 아일랜드는 조세권, 가족법 등에서 자국의 우려사항에 대해 EU 차원에서 예외를 인정받고 2009년 10월 2일 재실시된 국민투표에서 리스본조약을 통과시켰다. 클라우스 대통령의 반대로 비준을 하지 못했던 체코도 2009년 10월말 EU 정상회의에서 자국에 대한 EU 기본권의 적용면제가 수용됨에 따라 클라우스 대통령이 11월 3일 리스본조약

비준서에 서명함으로써 27개 EU 회원국 모두가 리스본조약의 비준을 마무리하게 되었다. 리스본조약에 따르면 회원국 27개국의 비준서가 모두 기탁된 달의 다음 달 첫째 날에 발효하게 됨에 따라 리스본조약은 2009년 12월 1일 발효되고 리스본체제가 출범하였다.

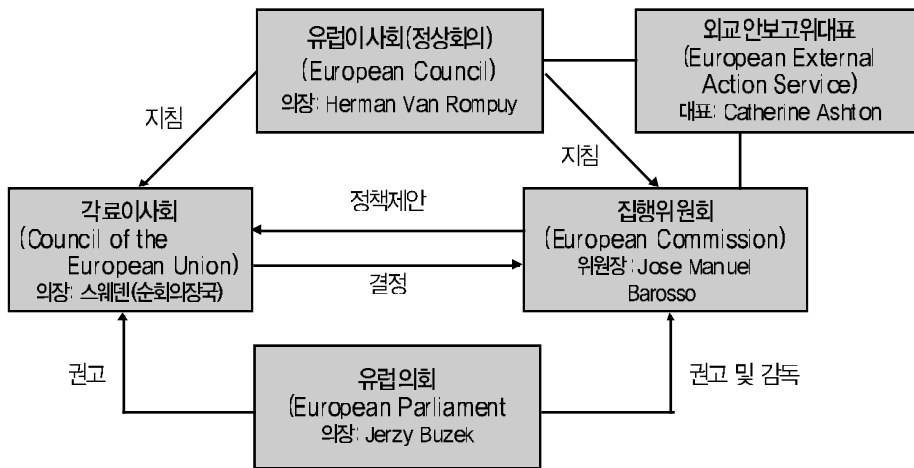
2. 리스본조약 주요 내용 및 기대 효과

리스본조약에 따른 2년 반 임기의 유럽이사회(정상회의) 상임의장 및 외교안보정책 고위대표직의 신설을 통해, EU는 향후 대내외 정책의 효율성 및 일관성을 제고하고 국제무대에서의 외교적 영향력을 강화할 것으로 예상된다.

특히, 유럽이사회 상임의장⁵⁾은 엄밀한 의미에서 보면 EU의 대통령이 아니라 유럽이사회를 주재하는 대표에 해당하며, 회원국의 대통령과 같이 EU차원의 대통령에 해당한다고 보기는 어려운 면이 많다. 그러나 출신 국가와 정치 성향에 따라 그 권한의 행사 범위와 역할이 점차 관행을 통해 정립되어 갈 것으로 보인다. 상임의장과 관련하여 외교이사회⁶⁾를 제외한 나머지 분야의 각료이사회 의장직의 경우 기존 6개월 순환의장국이 그대로 유지됨에 따라 각료급 차원에서는 순환의장국의 영향력이 유지되는 점에 유의해야 한다.

한편, 2009년 11월 19일 EU 특별정상회의에서 리스본조약에 의해 신설된 유럽이사회 상임의장에 반 롬퓌이(Van Rompuy) 벨기에 총리가, 외교안보정책

〈표1〉 리스본조약에 따른 EU 조직도



고위대표에는 영국출신의 애쉬턴(Ashton) EU 통상담당 집행위원이 각각 선임되었다. 프랑스와 독일의 합의로 상임의장을 우파 인물인 소국대표로 선정하는 반면, 좌파세력에 대한 배려와 함께 영국의 이해 반영을 목적으로 하는 고위대표 선정은 EU내부 타협의 결과로 평가된다. 또한 두 인사가 유럽 내에서 관리형 인물로 간주되는 만큼 향후 EU가 상임의장 및 고위대표의 선출로 정치적으로 통합된 단일국가와 같은 영향력을 행사할 수 있을지는 지켜봐야 할 것이다.

특히, EU의 외교안보정책을 맡을 고위대표의 실무지원 부서로 대외관계청(European External Action Service)⁷⁾이 신설됨에 따라 외교안보분야에서 EU는 점차 한 목소리(a voice)를 낼 수 있을 것으로 기대된다. 이런 변화에도 불구하고 공동외교안보정책의 결정은 여전히 회원국의 만장일치가 필요하고 이사회의 지침을 받아야 하는 제약은 그대로 유지된

다. 이 두 가지 점은 EU 회원국들이 외교안보분야 만큼은 여전히 각국의 주권을 EU로 양도하는 것을 꺼려하는 성향을 드러내고 있다. 그러나 이사회의 지침이 정해진 경우는 고위대표가 그 이행 과정에서 일정한 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 특히 고위대표는 외교이사회를 주재하고 EU집행위의 부의장직을 겸직하며, 기존 EU 집행위의 대외관계집행위원직도 맡고 산하에 상기 언급한 대외관계청이 신설되어 보다 일관성 있는 집행력을 확보하여 사실상 EU의 외교장관 기능을 수행할 가능성이 크다고 예상된다.

유럽연합의 관할권 측면에서 보면, 리스본조약으로 EU의 기존 공동관할권의 적용 대상이 역내시장, 농업 및 어업 등에서 이민, 형사·사법 협력, 경찰협력, 지재권, 에너지, 관광, 긴급 국제 원조, 재난 및 테러리즘 대응조치 등 44개 분야로 확대되었다. 그리고 2014년부터 이사회에서 그간 3가지 기준으로 운영되던

가중다수결(Qualified Majority) 요건을 (1) 회원국 55%(15/27개국) (2) EU 전체 인구의 65% 찬성만으로 단순화(Double Majority)시킬 뿐 아니라 그 적용 범위 또한 크게 확대될 예정이다.

그간 EU의 문제로 비판되어온 약한 민주적 지지기반을 강화하기 위해 리스본조약은 유럽 의회 및 회원국 의회의 참여 확대, EU 시민 발의제 등을 도입하였다. 이런 제도의 운영으로 EU 제도의 민주성이 제고되고 향후 EU 시민들에 의한 EU의 지지 기반이 확대될 것으로 예상된다. 아울러, 주요 인사 인선에 대해 유럽 의회의 동의권을 강화하였으며 EU의 입법시 회원국 의회에도 입법안 송부 및 검토 기회를 부여하고, 백만 명 이상 유럽 시민 입법(시민발의제) 제도를 도입하였다.

특히 EU는 리스본조약으로 EU에 대해 법인격을 부여하고 'EU'를 공식적인 대외 명칭으로 사용⁸⁾하게 되었고, 유럽 이사회⁹⁾도 EU 정식 기관으로 편입시켜 제도적으로 강화하였다.

는 경제·통상 뿐만 아니라, 정치적으로도 국제무대에서 다자주의를 옹호하고, 인권과 민주주의 등 보편적 가치 확산에서도 긴밀히 협력하고 있다. 특히 2007년 5월 이후 진행된 FTA 협상과 2008년 6월부터 진행된 기본협력협정의 개정 협상을 계기로 한·EU간 두 협정을 바탕으로 양자관계를 격상시키자는 방안이 논의되어 왔다. 이러한 가운데 2009년 5월 23일 한·EU 정상회담¹²⁾에서 양 정상들은 한·EU FTA의 조속한 체결과 한·EU 기본협력협정의 발전적 개정을 통해 한·EU 관계를 전략적 동반자관계로 격상¹³⁾하고 국제무대에서의 협력을 더욱 강화하기로 합의하였다.

특히 한·EU 관계의 법적·제도적 측면에서 보면, 한·EU FTA¹⁴⁾의 경우 한·EU 경제통상 협력 확대 및 강화의 기반이 되고, 그와 함께 개정 기본협력협정은 정부·사회·문화·교육·내무사법 등 제반분야에서 협력 증진에 기여할 것으로 예상된다.

2. 한·EU 기본협력협정 개정

2007년 한국과 EU는 1996년 체결된 한·EU 기본협력협정을 개정기로 합의하였다. 96년 기본협력협정¹⁵⁾의 개정 이유는 동 협정의 주요 내용이 경제 분야 협력이 주를 이루었는 바, 그중 핵심인 무역과 투자부분이 새로 체결될 한·EU FTA로 빠져나감에 따라¹⁶⁾, 개정될 기본협력협정에 정부 및 내무사법 등 제반 분야의 협력을 신설할 필요성이 강하게 제기되었기 때문이라 생각된다.

Ⅲ. 한·EU 전략적 동반자관계 구축 및 미래 협력 방향

1. 한·EU 관계 개관

한·EU관계는 1963년 수교 이래 인권과 민주주의, 시장경제를 두 축으로 꾸준히 발전하여, 현재 EU는 우리의 제2교역상대¹⁰⁾이자 제1투자 주체¹¹⁾로서 중요한 경제 협력 파트너가 되었다. 한국과 EU

〈표 2〉 한·EU 기본협정 협력분야

신설협력분야	WMD비확산 및 소형 무기, 국제형사재판소, 세계금융위기 극복, 기후변화대처, 자원 안보 등
일반 경제 분야 협력확대·강화	경제정책대화(신설), 기업간 협력(신설), 조세(신설), 관세(신설), 경쟁, 정보사회, 과학 및 기술, 해운 및 교통(신설), 소비자보호(신설), 건강(신설), 고용 및 사회문제(신설), 환경 및 천연자원, 기후변화(별도 조항으로 확대), 농업, 농촌개발 및 임업(신설), 수산 및 해양(신설), 개발원조 등
그외 신설협력 분야	● 정부 분야: 국제범죄 관련 협력, 테러리즘 관련 협력 등 ● 내부사법 협력 분야: 법치, 법부협력, 개인정보 보호, 이민, 조직범죄와 부패(확대), 테러 재원, 사이버범죄, 법집행분야 ● 기타 분야: 미디어, 교육, 관광, 시민사회, 행정협력, 통계 등

기본협력협정 개정은 1년 반 동안 6차례 공식 협상과 3차례 비공식 협의를 거쳐, 지난 2009년 10월 14일 가서명되었다. 개정 기본협력협정은 그 명칭 또한 과거의 한·EU 기본협력협정에서 한·EU 기본협정(Framework Agreement between the Republic of Korea and the EU)으로 수정되고, 한·EU 관계의 미래 목표, 비전 및 협력분야와 방향 등을 상세하고 포괄적으로 제시하고 있다. 따라서 한·EU 기본협정은 한·EU간 양자, 지역, 다자 차원의 협력 강화를 위한 법적·제도적 기반을 제공하고 있는 것으로 평가된다.

특히, 기본협정은 과거 불분명하였던 분쟁해결절차와 관련하여 공동위(Joint Committee)의 권한을 강화하여 원칙적인 분쟁해결절차로 공동위에서 상호 합의로 처리하도록 의무화하고, 분쟁의 악화 방지를 위한 중재(mediation) 절차를 도입하였으며, 신속하고 객관적인 강제적 분쟁해결절차로 중재를 도입하는 등 분쟁해결절차를 개선하고 정비하였다.

3. 한·EU간 미래 협력 방향

그렇다면 우리는 2010년 한·EU FTA 및 기본협정의 정식 발효에 따른 향후 한·EU간 전략적 동반자관계를 어떻게 활용해야 할 것인가?

먼저, 우리는 리스본조약의 발효로 향후 대외정책에서 더욱 크고도 단일한 목소리를 낼 EU와 국제무대에서의 협력을 강화하고, EU의 동북아정책을 우리의 실정에 맞게 잘 활용하여 중장기적으로 EU를 동북아 주변 4개국에 버금가는 전략적 파트너로 삼아야 한다고 생각한다. EU와의 협력 강화는 경제·통상뿐만 아니라, 정부분야에서의 보다 긴밀한 협력을 통해 우리의 국정지표인 선진일류국가(Global Korea) 달성 및 국제적 위상을 높이는데 크게 기여할 수 있다고 생각한다.

또한 이러한 한·EU 전략적 동반자관계를 보다 구체화하기 위해 한·EU 정상회담 및 외교장관 회담, 유럽국가와의 양자 정상 외교 등 기존의 정례 협의 채널을 내실화하여 유럽과의 정무대화 및 협

력을 보다 강화해야 한다.

2010년은 우리의 G20 정상회의 주최 및 제8차 브뤼셀 ASEM 정상회의 참석(우리나라는 아시아 조정국으로 협력) 등으로 우리에게 있어 유럽과의 정상 외교를 활성화하는 좋은 계기가 될 것이다. 특히 동 행사들의 성공을 위해서는 유럽 국가들과의 긴밀한 협조가 필요하며, 유럽 국가들과의 협조관계를 강화시키고, 주요 국제 문제 해결과 국제무대에서의 정책 공조를 통해 우리나라의 국제적 위상은 자연스럽게 제고될 것으로 기대된다.

이런 과정에서 중요한 것은 EU와의 전략적 동반자관계의 발전 방향과 관련, 추상적인 대화가 아니라, 구체적인 공동 협력 사업을 통한 실질적 협력이 강화되는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다. 이런 관점에서 개정 기본협정 제1조에는 ‘구체적인 협력 사업을 통해 실질협력을 강화’ 하는 조항을 신설한 바 있고, 동 조항의 취지에 맞게 기존의 ITER, 유로콥터사업, EU센터 등과 같이 IT, 재생에너지기술 등을 포함한 첨단과학기술, 인적 개발 포함 교육분야, 개발원조 등 여러 분야에서 새로운 공동 협력 사업의 개발과 협력을 통해 실질적인 협력 파트너가 되도록 해야 한다. 이를 위해서는 차기

한·EU 정상회담계기에 한·EU 전략적 동반자관계를 구체화하기 위한 구체분야별 협력 사업을 그 내용으로 하는 실천계획(action plan)을 마련하는 방안도 적극 검토하여야 할 것이다.

한반도와 관련하여 한·EU간 정무 협력의 강화 및 실질 협력의 제고를 통해 EU는 중장기적으로 동북아 및 한반도에서 주변 4국에 버금가는 우리의 제5위 전략적 협력파트너로 부상할 것으로 예상된다. 이런 상황에 대비하여 한반도와 관련된 EU의 역할을 체계적으로 종합하여 EU가 주변 4국의 역할을 일정 지원할 수 있는 like-minded partner로 활용하는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.

IV. 결 어

마지막으로 EU 집행위와 회원국 정부 그리고 우리 정부가 2010년 한·EU 전략적 동반자관계의 공식 출범과 실질 협력관계의 발전을 위해, 한·EU 기본협정 및 FTA의 조속한 비준과 발효를 위한 노력에 최선을 다해줄 것을 당부한다. **외교**

註

- 1) 이탈리아 외교부는 유럽공동체협정의 비준서를 기탁하는 사무국 역할을 수행
- 2) 유럽헌법조약의 발효시 로마조약(1957년), 단일유럽의정서(1986년), 유럽연합조약(1992년)은 폐기될 예정이었음.
- 3) ① EU 설립의 기초가 되는 각종 조약 통합, ② 유럽이사회 상임의장, 외무장관직 신설 및 국가·국가 재정, ③ 가중다 수급제도 적용 확대 등 의사결정 방식 개선 ④ 유럽의회 권한 강화 ⑤ EU에 법인격 부여 등
- 4) 개혁조약(Reform Treaty)은 리스본 정상회의에서 서명되어 추후 리스본조약으로 개칭
- 5) 2007년 리스본조약 작성이 2004년 헌법조약상 연방 국가를 상징하는 용어와 개념을 모두 삭제하거나 수정하도록 함에 따라 “대통령”이라는 번역보다는 “상임의장”이라는 번역이 바람직 함.
- 6) 리스본조약 발효에 따라 EU의 전반적인 정책 조정, 제도적 문제 및 대외 정책을 다루어왔던 ‘일반대외관계이사회(GAERC : General Affairs and External Relations Council)가 외교이사회(Foreign Affairs)와 ‘일반이사회(General Affairs Council)로 분리되어 개칭됨. 따라서 2010. 1월부터 외교이사회는 Ashton EU 외교안보정책 고위대표가 주재하며, 일반이사회 등 나머지 9개 이사회는 기존과 같이 순환의장국(유럽담당장관)이 주재할 예정임.
- 7) 리스본 조약에는 대외관계청 구성·조직에 관한 구체적인 지침이 없으나, 최근 집행위 및 이사회의 대외관계 인력 및 조직을 통합하고, 회원국의 외교관을 충원하여 구성하는 방향으로 검토 중.
- 8) 2009. 12.1 리스본조약 발효에 따라 주한EU 대표부의 대외 공식 명칭이 Delegation of the ‘Commission of the European Communities’에서 Delegation of the ‘European Union’으로 변경
- 9) EU 정상회의는 EU의 정식기관이 아니었으나, EU의 발전 방향에 대한 전략적 지침을 제시하고, 각료 이사회에서 해결하지 못하는 문제를 해결할 필요성에 따라 1974년 파리선언 이후 관례화되고 통상 연 4회 개최 되고, 사실상 EU의 최고 의사결정기관 역할 수행
- 10) 2008년도 교역액은 984억불로 수출은 584억불, 수입은 400억불
- 11) 2008년도 누적투자액의 경우 對EU : 198억불, 對한국 : 515억불
- 12) 한·EU 정상회담은 2002년 코펜하겐, 2004년 하노이, 2006년 헬싱키 등 ASFM 정상회의 계기에 개최되었으나, 2009년 EU측 제의로 서울에서 5.23 최초로 개최
- 13) 2008년 10월 ASFM 계기 한·불 정상회담에서 바호주 EU 집행위원장이 전략적 동반자관계를 공식 제안하고 5.23 서울정상회담의 공동언론발표문에서 상호 합의
- 14) 한·EU FTA의 상세한 내용은 2009년 4/4분기 외교지 기고문을 참고 바라며 여기서는 한·EU 기본협력협정의 개정에 대해 다루기로 함.
- 15) 영문명칭은 ‘Framework Agreement for Trade and Cooperation between the Republic of Korea and the EU’
- 16) 한·EU 기본협정 제9조 2항: 이런 목적을 위해 양 당사자는 자유무역지대를 창설하기 위한 협정을 통해 무역 및 투자 분야에서의 협력에 효과를 부여한다.(영문: ‘To this end, the Parties shall give effect to their cooperation in the trade and investment area through the agreement establishing a free trade area.’)