



2021.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 21-18호

# 대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교 연구

박현석, 고주현, 김성조, 서현수, 정하용, 한영빈



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교 연구

## 연구진

### 내부 연구진

박현석 연구위원(연구책임)

### 외부 연구진

고주현 연구교수(연세대 동서문제연구원)

김성조 교수(순천대)

서현수 교수(교원대)

정하용 교수(경희대)

한영빈 선임연구원(서강대 현대정치연구소)


- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

## 발 | 간 | 사

정보기술과 교통수단이 급속하게 발전하면서 전세계가 하나의 경제권으로 통합되었고, 국제문제와 국내문제의 경계가 허물어졌다. 코로나19의 확산은 전세계가 밀접하게 연결되어 있으며, 바다 건너 먼 나라에서 벌어지고 있는 일들이 우리의 일상 생활에 직접적으로 영향을 미치고 있음을 보여주는 사례이다. 전통적으로 대외정책과 외교는 국가이익의 핵심으로 간주되어 왔으며 행정부에서 주도하여 필요에 따라 비공개로 수행되어 왔다. 하지만 세계화의 확산과 함께 대외정책을 추진하는데 있어서 대통령 중심의 비밀주의 관행은 많은 도전에 직면하였다. 한미자유무역협정이 전형적인 사례로, 무역정책은 전통적인 대외정책의 영역에 속하지만 식료품의 안전 문제가 대두되면서 국민들의 큰 저항을 불러일으켰고 국회에서 비준되는데 오랜 시간이 소요되었다.

복잡다단한 현대 사회의 특성을 고려할 때 국가 이익을 단선적으로 규정하기 어려우며, 민주주의의 성숙과 함께 다양한 사회적 이해관계를 고려하여 국민들의 지지 속에서 대외정책을 수행해야 할 필요성이 높아지고 있다. 국가 이익과 직결된 외교 정책은 중장기 전략 속에서 수행되어야 하며, 국민들의 지지를 받으며 중장기 대외정책을 추진하기 위해서는 초당적인 협력이 필요하다. 이와 같은 관점에서 볼 때 대외정책의 형성과 추진 과정에서 여당과 야당이 공존하는 국회의 역할이 확대되는 것은 자연스러운 현상이다. 국회미래연구원은 “대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교 연구” 연구과제를 통해 대외정책에서 의회의 역할이 변화하는 동학을 분석하여 우리 국가가 대외정책에서 필요한 역할을 확대해 나가는데 기여하고자 한다.

미국, 핀란드, 일본의 사례는 대외정책에서 의회의 역할은 전반적인 행정부-의회 관계의 변화 속에서 이해되어야 한다는 점을 보여준다. 국내적인 정치개혁과 의회 개혁의 결과 대외정책에 대한 의회의 권한이 확대되거나 축소되었기 때문이다. 독일의 사례는 유럽연합의 등장이라는 국제환경의 변화 속에서 대외정책이 국민들의 삶에 미치는 영향이 확대되면서 자연스럽게 의회의 영역이 확장된 경우이다. 유럽 연합은 조직의 본질이 국제적 의제를 다루고 있다는 점에서 대외정책에 대한 의회의 역할에 시사하는 바가 크다.



한국은 세계화의 도전에 더해 남북관계라는 중장기 국가과제를 슬기롭게 해결해 나가야 하는 상황이다. 하지만 남북관계를 둘러싼 국내의 여론은 대립에 휩싸여 있다. 행정부의 대북정책에 대한 국민의 지지와 비판이 당파적 정체성에 따라서 극명하게 갈리고 있는 상황에서 중장기적 관점에서 남북관계 전략을 수립하는 것은 해결하기 어려운 난제이다. 정권이 바뀌어도 안정적으로 유지될 수 있는 남북관계 전략을 수립하기 위해서는 국회에서 여당과 야당이 국가의 미래를 위해 치열하게 토론하고 장기적 전략에 대해 초당적인 협력을 모색해야 한다. 이 연구가 세계화의 도전과 남북관계라는 국가적 과제를 해결하는데 의회가 더 큰 역할을 할 수 있는 토대를 만들어 나가는데 기여하길 바란다.

2021년 12월  
국회미래연구원장 **김 현 곤**

---

<b>제1장 서론: 변화하는 국제질서와 의회정치</b> .....	<b>3</b>
제1절 서론 .....	3
<b>제2장 해외 주요국 사례</b> .....	<b>7</b>
<b>제1절 미국 의회와 대외정책</b> .....	<b>9</b>
1. 헌법과 대외정책 권한의 분산 .....	10
2. 대통령과 의회의 갈등과 협력 .....	12
3. 대외 경제 정책과 의회 .....	17
4. 결론 .....	26
<b>제2절 독일 의회와 대외정책</b> .....	<b>28</b>
1. 서론 .....	28
2. 독일 외교정책의 토대 및 특징 .....	30
3. 독일 의회와 외교정책 .....	34
4. 독일의 유럽연합정책과 적극적 정책형성자로서의 의회 .....	40
5. 결론 .....	47
<b>제3절 핀란드 의회와 대외정책</b> .....	<b>49</b>
1. 서론 .....	49
2. 핀란드 대외정책의 역사적 형성과 변천: 중립 외교 정책을 중심으로 .....	51
3. 핀란드의 헌법개혁과 대외정책 결정 시스템 변화 .....	56
4. 핀란드 의회와 대외정책 결정 .....	61
5. 결론 .....	67

제4절 일본 의회와 대외정책 .....	70
1. 서론 .....	70
2. 외교안보 관련 의회의 구조와 제약 .....	71
3. 대외정책에서 의회의 역할 .....	75
4. 결론 .....	88
제5절 유럽 의회와 EU의 대외정책 .....	89
1. 서론 .....	89
2. 공동외교안보정책과 유럽의회 .....	90
3. 안보방위정책 분야에 대한 유럽의회의 감독권한 평가 .....	100
4. 결론 .....	103
<b>제3장 결론 .....</b>	<b>105</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>111</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>123</b>



[표 2-1] 대외정책 관련 주요 입법(1947-2018) .....	18
[표 2-2] 외교위원회 구성 .....	36
[표 2-3] 외교위원회 소위원회 .....	36
[표 2-4] 핀란드 의회 외무위원회의 안건 의제들(2011-2015년) .....	66
[표 2-5] 2016년 이후 최근 5년간 조약 제출 및 승인 건수 .....	81
[표 2-6] 환태평양파트너쉽협정(TPP)에 대한 참의원 비준표결 결과(2016년) .....	82
[표 2-7] 인도와의 원자력협력 협정 체결승인에 대한 참의원 비준표결 결과 .....	82
[표 2-8] 2016년 이후 최근 5년간 결의안 제출 및 가결 건수 .....	85
[표 2-9] 유럽의회의 공동외교안보정책분야 정보 및 자문 권한 .....	93

## 그림 목 차

[그림 2-1] 일본 방위예산 추이 .....	77
---------------------------	----

## 요 약

### □ 새로운 국제질서의 등장과 의회

- **국제질서의 변화 속에서 대외정책에 대한 의회의 역할이 재정립되고 있음**
  - 세계화와 상호의존의 증대로 인해 국제적 금융위기, 테러리즘, 기후 및 환경문제 등 새로운 국제적 도전에 대응하는 과정에서 국제 이슈가 국내 정치와 국민들의 일상생활에 큰 영향을 미치게 됨
  - 안보중심의 전통적 대외정책이 국내정책을 포괄하는 다양한 분야로 확대되면서 대외정책에서 의회의 역할에 대한 수요가 증대
- **민주화 이후 정치개혁의 흐름 속에서 국회의 역할 확대**
  - 군부 권위주의가 종식되고 민주주의로 이행하면서 국회의 위상이 강화되어 왔고, 한미자유무역협정 비준 등의 사례에서 볼 수 있듯이 대외정책 영역에서도 국회의 중요성이 높아지는 추세

### □ 미국

- **전쟁권한법 통과 등 행정부의 대외정책에 대한 의회의 통제력 강화**
  - 베트남 전쟁 등을 거치며 행정부에서 주도하는 무리한 대외정책에 대한 의회의 개입이 강화될 필요성 대두
  - 1970년대 북부 도시 지역 출신 민주당의 소장파 의원들이 주도한 의회 개혁의 결과 행정부에 대한 의회의 견제가 확대되고, 대외정책에서도 의회의 역할이 강화됨
- **9.11 테러 이후 안보환경의 변화로 안보사안에 대한 신속한 대응이 중요해지면서 행정부 대외정책에 대한 미국 의회의 통제력 약화**

- 미국 의회는 지속적으로 경제제재, 해외원조, 통상 등 대외경제정책 영역에서는 강력한 영향력을 행사

#### □ 독일

- 독일 의회는 관행적으로 연방정부의 대외정책을 승인해 왔음
- 유럽연합의 등장 이후 유럽차원의 정책결정이 독일 국내정치와 국민들의 일상생활에 큰 영향을 미치게 되면서 독일 의회는 적극적인 유럽정책의 형성자로 대외정책 결정에 참여
  - 마스트리히트 조약을 계기로 의회의 승인사항 증가
  - 유럽부채위기를 거치며 위기를 겪고 있는 유럽연합 회원국들에 대한 독일의 재정지원 등에 대해 정치적 논쟁이 벌어졌고, 의회는 연방정부의 대외정책을 견제하는 동시에 대외정책 의제의 형성과정에서도 영향력을 행사

#### □ 핀란드

- 러시아와 접경하여 안보위협이 상존하는 가운데 전통적으로 대외정책은 대통령이 주도
- 냉전의 종식과 준대통령제에서 의회제로의 정치개혁 이후 대외정책 영역에서 의회의 역할 확대
  - 유럽연합 문제는 국내적 영향이 크기 때문에 대통령이 아닌 총리와 내각이 관할
  - 의회의 대외정책 심의권한 강화

#### □ 일본

- 자민당의 주요 파벌들이 참여하는 사전심의를 통해 중요한 의사결정이 이루어지는 일본정치의 구조 속에서 대외정책 영역에서 의회의 역할은 제한적

- 냉전 이후 합헌적 군사활동의 범위가 넓어지면서 과거에 명확하지 않았던 안보 및 외교관련 규범이나 관행들이 입법화
- 공식적 외교채널이 봉쇄될 경우 의원들이 개인적 네트워크를 활용해 의회와 의원단이 외교활동에 나섬

#### □ 유럽의회

- 자문 및 정보권한, 부분예산권 등을 통해 공동안보정책에 간여
- 공동결정절차를 통해 유럽의회의 의제설정 기능 강화
- 유럽연합의 정부간주의적 성격으로 인해 유럽의회의 역할은 구조적인 제약 존재

#### □ 시사점

- 대외정책 영역에서 의회의 역할은 행정부에 대한 견제와 사후적 승인에서 대외정책 형성과정에 참여하는 방향으로 전환
  - 미국 의회는 대외경제정책 형성에 강력한 영향력 행사
  - 독일과 핀란드 의회의 유럽연합 정책에 대한 권한 강화
  - 일본의회와 유럽의회는 역할을 강화하기 위해 정보접근 권한 강화 노력
- 대외정책 영역에서 국회의 역할 확대하여 국민적 합의를 필요로 하는 중장기 대외전략 수립에 적극 참여해야
  - 대북정책 등 논쟁적 대외정책에 대해 국회를 통해 여당과 야당이 정책 수립과정에 동참하여 지속가능한 중장기 국가적 안보전략 수립 필요



# 제 1 장

## 서론: 변화하는 국제질서와 의회정치

제1절 서론





## 제 1 절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

전통적으로 주권국가의 대외정책은 안보 정책이 그 중심에 위치해 있으며, 국가의 생존을 보장하기 위한 외교 안보정책은 행정부가 주도하는 것으로 인식되어 왔다. 하지만 1970년대 후반 이후 지속적으로 경제 개방화와 세계화가 확산되면서 우리는 정치, 경제, 사회적으로 국경을 넘어 서로 연결된 새로운 세계에 살게 되었다. 이제 국가들은 비단 안보 사안 뿐만 아니라 다양한 영역에 걸쳐서 상호간에 영향을 주고받는 네트워크 속에서 존재한다. 개방화와 탈규제의 물결 속에서 국민국가의 개념이 변화하고 있으며 정보화 기술의 발달로 시간과 공간의 제약이 점차 약해지고 있다. 그 결과 국제적인 금융위기, 테러리즘의 확산, 온난화 등 지구적 차원의 환경문제 등 개별 국가 단위에서 해결할 수 없는 국제적 문제들이 우리의 삶에 직접적 혹은 간접적으로 영향을 미치면서 대외정책과 국내 정책을 명확히 구분하기 어려운 상황이다. 개방화 정책과 기술발전의 결과 등장한 새로운 국제질서는 안보환경도 바뀌놓았다. 외부로부터의 안보 위협도 정규군 중심의 전쟁 뿐만 아니라 민간인들이 주도하는 테러리즘 등 새로운 위협이 중요한 고려사항으로 등장하였다.

변화하는 국제질서 속에서 초국적 이슈들이 국내정치의 영역으로 영향을 미치고 행정부 이외의 다양한 행위자들이 대외정책에 직접적 혹은 간접적으로 참여하게 되었다. 이들 중에서도 각국의 의회는 대외정책에서 자신의 영역을 확대해 왔다. 한국의 의회 또한 대외정책 의제들에 대한 관심을 확대하고 의회외교를 강화하기 위해 다양한 노력을 경주하고 있다. 중국과 일본, 러시아 등 강대국과 인접해 있으며 지속되는 남북간의 긴장과 갈등으로 심각한 안보 위협이 상존하는 한국에서는 강력한 리더십을 가진 행정부에서 국가안보 및 대외정책을 안정적으로 이끌어가야 한다는 공감대가 형성되어 있다. 그 결과 대외정책의 영역에서 국회의 역할은 상대적으로 소극적인 수준에 머물러 왔다. 하지만 1987년 민주화 이후 국회의 위상과 역할이 강화되면서 국회도 새로운 국제질서의 도전들에 적극적으로 대응하기 위해서 대외정책 영역에서도 역할을 확장해 나가고 있다. 국회가 전통적으로 담당해 온 조약의 비준과 같은 경우에도 한미자유무역

협정의 사례에서 확인할 수 있듯이 대통령이 서명한 조약을 국회가 관행적으로 비준하는 것이 아니라 우리의 국가이익과 시민들의 복리 증진에 부합하는가에 대해 꼼꼼하게 따져가며 실질적인 권한을 행사하기 시작했다.

우리는 이 연구에서 다루는 미국, 독일, 핀란드, 일본, 그리고 유럽의회의 사례를 통해 대외정책 결정과정에서 의회의 역할이 무엇이고, 어떻게 변화해 왔으며, 앞으로 의회는 어떤 역할을 할 것인가에 대해 조망하고 한국에 유용한 시사점들을 도출할 것이다. 제2장에서 다루고 있는 해외의 사례들의 분석결과를 종합해 보면 대외정책에서 의회의 역할이 변화하는 요인은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 외부환경의 변화로부터 오는 도전에 대응하기 위해 의회가 역할을 변화시키는 경우이다. 독일, 핀란드 등 유럽 국가들의 경우 유럽연합이 출범하고 유럽연합에서 다루는 정책 영역이 확장되면서 대외정책에서 의회의 역할이 대폭 강화되었다. 유럽연합의 회원국이 되면서 개방화의 수준이 높아지고 속도가 빨라졌으며 국가의 주권의 영역에 해당하는 부분들이 유럽연합으로 이관되기 시작하면서 의회가 법과 제도를 정비하여 대외정책의 형성 및 결정과정에 깊이 관여하고 있다.

미국의 의회 또한 외부 환경에 변화에 대응하기 위해 끊임없이 변화를 모색해 왔다. 하지만 미국 의회의 변화의 방향은 의회의 역할을 강화하는 유럽 국가들과는 사뭇 다른 것으로 보인다. 대통령제를 채택하여 권력분립의 원리가 적용되는 미국의 상황 속에서 의회는 국민을 대표해서 행정부를 견제하는 것을 중요한 역할로 삼아왔으며 대외정책의 영역에서도 의회제를 채택하고 있는 유럽의 국가들에 비해 의회가 강력한 영향을 미치고 있는 것으로 알려져 왔다. 특히 베트남전 이후 대통령이 주도하는 확장적 대외정책에 대해서 의회에서 제동을 걸기 위해 다양한 법규들을 통과시켰고 행정부의 대외정책에 대한 의회의 통제력이 강화되었다. 하지만, 최근들어 대외정책에 대한 의회의 영향력이 높아지고 있는 EU 회원국들의 경우와 달리 미국은 9·11 테러 이후 과거 의회가 보유하고 있던 행정부의 대외정책에 대한 강력한 통제력이 약화되었다. 테러의 위협에 대응하기 위해 미국 의회는 안보 위기에 대한 신속하고 효과적인 조치의 필요성에 공감하면서 대외정책에 대한 강력한 통제권을 스스로 내려놓고 행정부의 자율성을 강화시켜 주었다.

일본의 의회도 냉전이 종식된 이후 변화된 안보환경 속에서 대외정책에 대한 의회의

역할을 새롭게 재구성하였다. 냉전 시기에는 행정부에서 주도하는 군사력 증강 움직임에 대해 평화헌법에 부합하는가에 대해 논쟁하면서 정부의 대외정책에 영향을 미쳤다면, 냉전이 종식된 이후에는 평화헌법의 합헌적 해석의 범위가 확대되면서 이에 대한 국회의 논쟁이 사라졌다. 하지만 반대로 자위대의 합헌적 활동범위가 넓어지면서 안보 및 외교관련 규범이나 관행에 대한 입법이 확대되었다.

대외정책 영역에서 의회의 역할변화를 가져오는 또다른 경로는 정치제도의 변화 혹은 정치개혁의 결과로 의회의 위상이 변화하는 경우이다. 정치개혁을 주도하는 동력은 대외정책과 직접 연관되어 있지 않으나 결과적으로 의회의 위상변화로 인해 의회가 대외정책에 미치는 영향의 유형과 강도 또한 변화하였다. 대표적인 경우로 핀란드의 사례를 들 수 있다. 핀란드는 소련/러시아와 국경을 맞대고 있기 때문에 안보 위협이 상존해 왔다. 한국과 마찬가지로 핀란드에서도 외교안보 정책은 안정적인 리더십을 토대로 전략적 사고가 가능한 행정부에서 주도하는 것이 타당하다는 공감대가 형성되어 있었다. 준대통령제를 채택한 핀란드에서 외교 안보정책은 대통령이 주도해 왔다. 하지만 깨꼬넨 대통령의 장기집권으로 정치개혁의 필요성이 제기되었고 수차례의 헌법개정을 통해 핀란드는 실질적으로 의회제 국가로 변화하였다. 이 과정에서 대외정책에서 의회가 갖는 권한과 역할이 확대되었고 특히 다양한 방면에서 국민들의 삶에 심대한 영향을 미치는 유럽연합 관련된 사안들은 대통령이 아닌 내각에서 전담하게 되었다.

미국 의회는 앞서 언급한 바와 같이 대외정책에 미치는 영향력의 측면에서 부침을 겪었다. 1970년대 전쟁권한법을 통과시키는 등 미국 의회는 대통령의 권한에 대한 견제를 강화하였다. 이와 같은 변화는 미국의 남아시아 개입과 베트남 전쟁 등 과도한 확장정책이 지속되는 상황 속에서 의회가 행정부를 견제하기 위해 추진되었지만, 내부적으로는 의회 개혁을 통해 의회의 주도세력이 바뀌었기 때문에 가능했던 변화였다. 중도성향의 공화당 의원들과 도시 출신 민주당 소장파가 의회 개혁을 주도하며 상임위원장 선출방식을 다선의원이 맡는 선임제에서 투표 방식으로 바꾸고 소위원회를 활성화시켜 입법 과정에서 개별 의원들의 권한을 확대하였다. 이러한 변화는 상임위원장을 독식하며 국내적으로는 인권법의 통과를 방해하고 대외정책의 측면에서는 전쟁 수행을 위한 예산을 승인해 왔던 남부 민주당 출신의 다선의원들의 의회권력을 축소하는 개혁이었고, 그 결과 전쟁권한법의 통과도 가능했던 것이다.

유럽의회는 개별 주권국가의 의회와는 달리 초국적 조직에서 회원국의 이해를 대변하는 대표기구이다. 따라서 본질적으로 초국적인 이슈들을 주로 다루고 있는만큼 세계화의 도전에 대해 개별 국가들이 할 수 없는 선도적인 영역을 개척해 가고 있다. 우리가 국회의 역할을 재정립해 나가는데 있어서 유럽의회는 하나의 준거점으로 관심을 가져볼 만 사례이기에 다소 이질적이지만 이 연구의 분석대상에 포함하였다.

한국은 개방경제를 채택한 대표적인 국가로 우리 국회는 세계화의 도전에 대응하는데 중요한 역할을 수행해야 한다. 대외환경의 변화 속에서 내부적으로는 대통령에게 집중된 권한을 분산하고 국회의 대통령 견제 기능을 강화해야 한다는 국민들의 요청이 지속되고 있다. 대외 환경의 변화와 국내의 정치개혁의 흐름 속에서 대외정책의 형성과 결정 과정에서 국회의 역할을 재정립해야 할 시기이다. 제2장에서 다룬 해외의 경험들이 국회에 시사하는 바가 적지 않을 것으로 생각한다.

# 제2장

## 해외 주요국 사례

---

제1절 미국 의회와 대외정책

제2절 독일 의회와 대외정책

제3절 핀란드 의회와 대외정책

제4절 일본 의회와 대외정책

제5절 유럽 의회와 EU의 대외정책



## 제 1 절 미국 의회와 대외정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2021년 7월 20일 미국 상원의원 크리스 머피(민주당), 마이크 리(공화당), 버니 샌더스(무소속)는 미국의 대외정책 결정 과정에 중대한 변화를 가져올 수 있는 법안(bill)을 발의하였다. “국가안보권한법(S. 2391: National Security Powers Act)”으로 명명된 이 법안은 대통령이 특정 분야의 국가 안보 문제 (전쟁 수행, 무기 수출, 국가 위기)를 결정하기 전에 의회의 동의를 얻도록 요구하는 것으로 지금까지 대통령에 크게 경도되어 있던 대외정책의 권한을 의회가 균등하게 갖도록 하겠다는 취지이다. 현재 상원 외교위원회에 회부 되어 있는 이 법안은 의회의 복잡한 입법 과정의 아주 초기 단계에 있는 상태이기 때문에 입법의 성공 여부는 예측하기 힘들다.<sup>1)</sup> 성공적으로 법제화되면 의회의 대외정책에 대한 영향력은 2차 대전 이후 그 어느 때 보다 크게 강화될 것이다.

2021년 버전의 전쟁권한법이라 할 수 있는 국가안보권한 법안의 입법화 여부는 별도로 이러한 법안이 발의된 것 자체는 현재 미국의 대외정책 결정 과정, 특히 국가 안보 분야에서 대통령과 의회와의 힘의 불균형을 잘 보여주는 상징적 사례로 볼 수 있다. 대통령이 전쟁, 국가 안보, 군축 등 상위 정책 분야의 결정에서 의회를 압도하고 있는 것은 분명하지만 여타의 대외정책, 특히 대외 경제 정책, 특정 국가에 대한 군사적 지원이나 해외 원조 등의 분야에서 의회의 영향력은 상대적으로 크다. 미국의 대외정책을 구성하고 있는 하위 분야들을 살펴볼 때 의회의 영향력은 각 이슈 분야별로 다르게 나타나고 있다고 할 수 있다.

미국 의회가 대외정책에 미치는 권한의 크기는 우선 제도적으로는 헌법이 부여한 권한에 근거하여 규정된다. 미국의 헌법은 대통령과 의회에 대외정책의 결정 권한을 정책 분야에 따라서 나누어 부여하고 있다. 헌법의 규정성 하에서 대통령과 의회는 때로는 협력하고 갈등하면서 대외정책을 결정하여 왔으나 의회의 영향력은 2차 대전 이후 국

1) 1970년대 대통령의 전쟁 권한을 축소, 견제하려 했던 “전쟁권한법(War Powers Resolution)”은 베트남 전쟁 이후 대통령의 과도한 대외정책 권력에 대한 견제의 필요성이 광범위하게 공유되었던 상황에서 통과되었던 선례로 볼 때 입법 가능성은 크지 않아 보인다.



가 안보와 관련된 대외정책 결정에 있어서 대통령의 권한이 크게 강화되면서 지속해서 축소되어 왔다. 통상 협력 분야에 있어서 의회는 막강한 영향력을 행사했으나 2000년 대 이후 통상 분야에서도 적극적인 역할이 잘 드러나고 있지 않다.

이 보고서는 헌법이 규정하는 대외정책 결정 권한의 분산과 공유를 살펴보고 대통령과 의회 간 갈등과 협력의 진화 과정을 군사 안보 분야와 대외 경제 정책에서 의회의 영향력을 변화 과정을 분석함으로써 의회가 대외정책에 미치는 영향력을 개괄한다.

## 1 헌법과 대외정책 권한의 분산

미국의 헌법은 대통령을 미합중국의 유일한 대변자로 규정하고 있다. 미국 헌법은 대통령에게 외교 정책에 있어서 두 개의 중요한 수단인 외교사절단(diplomatic corps)과 군대에 대한 통수권을 대통령에게 부여함으로써 외교에 대한 권한을 부여하고 있다. 헌법은 또한 대통령에게 외국과의 교섭에 있어서 책임을 지우고, 미국을 대표하여 외국과의 약정을 체결하도록 허용하고 있다.

미국의 헌법은 대통령에게 대외정책의 주도권을 부여하고 있지만, 의회도 상당한 권한을 부여하고 있다. 대통령이 대외적으로 미국의 유일한 대변자이지만, 미국의 헌법상 미국 외교 정책에 관한 권한은 대통령과 의회에 나누어져 있다. 군 통수권자인 대통령은 전쟁을 수행하는 권한을 지니며 외국과의 조약을 체결할 수 있다. 반면에 전쟁의 선포는 의회의 고유권한이며, 상원은 대통령이 체결한 조약을 비준하는 권한을 지닌다. 연방 정부 차원에서 미국의 주요한 정책들은 대부분 의회의 입법을 통하여 수립되거나 변화되어 왔다.

미국의 헌법은 이처럼 대외 관계에 관한 권력을 행정부와 입법부에 나누어 부여함으로써 대외정책 결정 권한들을 정부의 어느 한 부(branch)에 배타적으로 부여하고 있지 않다. 군 통수권은 대통령에게, 대외 통상의 규제는 의회에 부여하고 있는 것을 각 부에 배타적으로 부여하고 있는 권한으로 볼 수도 있다. 그러나 군의 유지나 외국에 대한 경제적, 군사적 지원 등 대외정책 관련 예산 수립과 지출에 대한 승인은 의회의 배타적 권한이라는 점에서 대외정책의 권한은 여타의 정책들과 마찬가지로 대통령과 의회가 공유하도록 만들어 놓았다고 할 수 있다.



이와 같은 권력분립은 대외정책에서 대통령과 의회의 역할, 각각의 권한의 범위에 대하여 지속적인 논쟁을 촉발했고 이러한 논쟁은 현재에도 진행 중이다. 2차대전 이후 대표적인 논쟁은 1987년 의회의 이란-콘트라 사건 조사 당시 논쟁을 들 수 있다. 레이건 대통령은 니카라과 콘트라 반군에 대한 군사적 지원안이 의회에 의해 부결되자 이란에 무기를 판매한 대금을 전용하여 콘트라 반군을 지원하였는데 이 작전을 주도한 인물이 노스대령이었다. 논쟁은 의회로부터 자금 지원을 거절당한 대통령이 정책 수행을 위하여 사적인 기부금이나 해외의 기여금을 사용할 수 있는 가에서 시작하여 헌법은 대외정책 권한을 어떻게 배분하고 있는지, 대통령이 입법을 거치지 않고 대외정책을 추진할 수 있는지, 의회의 예산 지출 승인권은 대통령을 견제할 수 있는 충분한 힘을 지니고 있는지 등의 고전적인 논쟁으로 전개되었다(Fisher, 1988).

대외정책에서 대통령과 의회 간 권력의 분립 내지 공유는 미국의 정치 체계 하에서는 일관성있고 지속적인 대외정책을 수립하는 것을 매우 어렵게 만드는 제도적 요인으로 작동하여 왔다. 헌법의 입안자들은 의도적으로 권한을 분산시킴으로서 대통령 개인이나 의회가 권한을 독점하지 못하도록 기획한 것이다. 헌법은 전쟁 선포권은 의회에 부여 하면서 대통령을 군의 총사령관으로 만들어 전쟁 수행권(war power)을 분리시킨다. 대통령은 군을 지휘하지만 의회는 육군을 소집하고 지원하며 해군을 제공하고 유지하며 군 병력을 규제할 수 있도록 하고 있다. 더욱이 “지갑의 힘(the power of the purse)”이라고 불리는 예산의 지출권은 온전히 의회의 권한이며 의회가 지닌 최고의 권한이라 할 수 있다. 현재는 자유무역협정 체결을 비롯한 대외 통상 협력 및 규제를 행정부가 주도하고 있지만, 헌법상으로는 여전히 의회의 권한이다.

전쟁과 대외 통상 이외의 분야에서도 헌법은 의회와 대통령의 권한을 분산시키고 있다. 대통령은 외국과 조약을 체결하고 대사를 임명하지만 상원의 권고와 동의를 얻어야 한다. 미국의 헌법이 의회에 부여한 입법권, 예산의 심의 의결권, 조약에 대한 동의권 등이 의회가 대외정책에 영향을 미칠 수 있는 주요한 제도적 근거들이며 이를 통하여 대외정책의 수립에 증대한 영향을 행사할 수 있기 때문이다. 따라서 국내 정책 뿐 대외 정책 역시 의회의 입법 절차를 거칠 경우 확실한 효력을 발휘할 수 있으며 대표적으로 외국과의 조약이나 협정, 각종 국제 협력 기구의 가입이 대표적이다. 해외 원조의 규모와 대상, 특정 국가에 대한 제재나 군사 행동의 승인 등도 의회의 동의와 입법을 통하

여 이루어진다.

의회의 감독 역할(congressional oversight) 역시 대통령이 주도하는 대외정책에 주요한 견제 장치로 작용한다.<sup>2)</sup> 1987년 이란-콘트라 스캔들에 대한 의회 조사가 대표적인 사례이며 2001년 9/11 사태로 드러난 정보 분야의 난맥상에 대해 의회는 면밀한 조사를 행하였고 행정부의 정보 분야 업무의 대대적인 개편으로 이어졌다.

요약하자면 헌법이 규정하고 있는 대외정책 결정 권한은 대통령(혹은 행정부)이 외교를 총괄하고 국간 간 조약 및 협정의 협상을 주도하도록 함으로써 대통령에게 더 큰 책임과 역할을 부여하고 있다. 의회는 핵심적으로 대외정책 관련 예산 지출의 승인권과 조약 및 협정의 동의권을 행사하도록 함으로써 대외정책에 적극적으로 간여할 수 있도록 하고 있는 것이다.

## 2 대통령과 의회의 갈등과 협력

미국의 대외정책 결정에 있어서 대통령과 의회 간 영향력의 불균형은 미국의 헌법에 비추어 보면 일견 납득하기 어려운 면이 있다. 역사적으로 보면 대통령이 추진했던 외교정책을 의회가 무산시킨 예는 수없이 많다. 특히 윌슨 대통령 시기의 상원은 국제연맹의 창설을 가로막았던 바 있고, 트루만 대통령 당시에 국제무역기구(International Trade Organization; ITO)의 창설이 의회의 반대로 무산된 바 있다. 2차 대전 이후 미국의 국제적 역할이 커지고 외교정책의 신속성이 요구됨에 따라 외교정책에 관한 한 대통령의 권한이 의회를 점차 압도하게 되었다.

베트남 전쟁을 거치면서 대통령과 의회의 대외정책 결정의 불균형한 관계는 더욱 확고해 졌다. 의회가 전쟁선포권을 지니고 있다고는 하지만, 일단 국제적 분쟁에 미국이 군사적으로 개입하고 나면 의회로서는 전쟁상황을 인정하고 대통령의 전쟁 수행을 승인하지 않을 수 없게 된다. 대통령은 의회의 눈치를 살피지 않고 전쟁을 일단 벌일 수 있는 것이다. 이런 의미에서 일찍이 두 개의 대통령직(the two Presidencies)이 존재한다고 지적되기도 했다. 국내정책에 있어서 강하지 못한 대통령과 외교정책에 있어서

2) 미국 헌법은 의회 감독 권한을 명시하고 있지는 않다. 의회의 행정부 감독 권한은 헌법에 명시된 암묵적 권력(emumerated power) 조항에 근거한 것이다.

압도적으로 의회보다 강한 대통령이 있다는 것이다(Wildavsky, 1966).

대외정책에 거의 전권을 갖게 된 대통령을 견제하기 위하여 미국 의회는 1973년 전쟁권한법(War Powers Resolution)을 제정하였다. 이후 의회는 1980년대까지는 외교 정책 분야에 있어서도 보다 도전적이 되었다고 평가된다. 오랫동안 대통령과 행정부가 독점해오던 외교정책에 대해서도 의회의 간섭과 감독을 크게 강화하였다. 또한 1970년대와 80년대에 의회는 무역정책과 같이 전통적으로 행정부에게 일임해 왔던 외교 정책 분야에도 깊숙이 개입한 바 있다. 2000년대부터 다시 대외정책에 의회의 권한과 책임은 점차 약화되었다는 것이 일반적인 평가이다(Warburg, 2021). 이러한 변화를 이해하기 위해 2차대전 이후 대외정책 분야에서 의회와 대통령의 힘 관계 변화를 살펴볼 필요가 있다.

## 가. 1970년대 의회 개혁

2차 대전 이후 1970년까지 미국의 대통령은 냉전의 미소 대결 구도하에서 대외정책 결정 권한을 지속적으로 강화시켜 왔다. 대통령의 권한이 강화될수록 의회에 부여된 헌법적 권한은 제대로 작동하지 않게 되었고 의회의 영향력은 크게 축소되었다.<sup>3)</sup> 2차대전 이후 트루먼 행정부는 국가안보위원회(National Security Council)를 상설 기구로 설립하고 중앙정보국(CIA)을 창설하는 등 대외정책 분야에서 개혁을 이루어 내면서 현대적 의미의 국가 안보 체계를 구축하였다. 케네디 행정부의 쿠바위기는 대통령의 권한을 더욱 강화시키는 계기가 되었다.

북베트남에 대한 전쟁은 공식적으로 선포된 적이 없었지만 베트남, 캄보디아, 라오스에 대한 군사적 개입을 강화해 나아간 인도차이나 전쟁을 거치면서 대외정책에서 대통령의 권한은 제왕적 대통령이라고 불릴 정도로 확대 되었다. 대통령의 지나친 전쟁 수행 권한에 대한 반작용으로 의회는 1970년대에 일련의 개혁 조치를 입법화하였는데 헌법 1조에 의해 의회에 부여된 권한들에 근거하여 의회의 대외정책 권한을 재확립하

3) 대외정책에서 대통령의 권한은 강화와 의회 영향력의 축소는 2차대전 이후 본격화된 현상이지만, 그 기원은 프랭클린 루스벨트 대통령에게서 찾을 수 있다. 루스벨트는 나치와 일본에 대항하는 연합군에 대한 지원을 반대하는 의회의 고립주의자들을 분쇄하면서 의회의 권한을 약화시켰다. 루스벨트의 대외정책 주도권은 임시적(ad hoc) 방편에 의존한 바 컸고 제도화된 것은 트루먼 행정부에서부터이다.

려는 시도였다. 전쟁권한법(1973), 무기수출통제법(1976), 핵비확산법(1978) 등이 그 예이다.

전쟁권한법은 해외 미군 전투병력의 배치할 때 의회의 표결을 통한 동의를 얻도록 함으로써 대통령의 전투 병력 동원과 배치를 의회의 통제하에 둔 법이다.<sup>4)</sup> 대통령은 해외에 전투 병력을 배치할 수 있지만 48시간 이내에 정식으로 의회에 통보하고 그에 대한 설명을 제공해야 한다. 의회가 병력 공약에 동의하지 않으면 대통령은 60일에서 90일 이내에 전투에서 철수해야 한다. 무기수출통제법은 대통령에게 방위 물자와 용역의 수출입을 통제할 수 있는 권한을 부여하면서 대통령은 무기 수출의 승인 내용을 반드시 의회에 통보하고 이에 대해 의회가 거부권을 행사하도록 하였다. 이러한 조치들은 안보 관련 대외정책 분야에서 의회의 영향력을 되돌리려는데 크게 기여하였다. 예산 수립과 해외 원조에서 무기 수출과 경제 제재에 걸쳐서 의회는 대외정책 결정 권한의 행사를 헌법과 합치되도록 대통령에게 압력을 가하게 된 것이다.

또한 의회는 대통령의 대외정책 제안에 대해서도 상당한 변화를 만들어 내었다. 1974년 동맹국 터키에 대한 무기 판매 금지, 1977년 인도에 대한 핵연료 수출 금지, 비시장(non-market) 경제(소련을 비롯한 공산권 국가)에 대한 최혜국 대우를 박탈하는 1974년 잭슨-베닉 통상법 수정조항 등으로 대통령의 대외정책에 제약을 가하였다. 외국 지도자들을 암살하기 위한 비밀 공작은 불법화되었다. 대통령이 선포한 국가 위기 상황은 의회의 거부로 종식할 수 있게 하였다. 의회가 대외정책에서 인권 문제를 강조하고 통상 협력 등의 이슈와 연계시키기 시작한 것도 이 시기부터이다.<sup>5)</sup>

그렇다면 어떻게 이 시기 의회는 이러한 개혁 조치들을 입법하고 대외정책 분야에서 대통령의 권한을 성공적으로 견제할 수 있었을까? 1970년대의 경험은 현재 대외정책 분야에서 거의 영향력을 발휘하고 있지 못하는 미국 의회의 향후 개혁을 위해서도 중요한 시사점들을 제공해 줄 수 있다.

가장 큰 원인은 근 20년에 걸친 남아시아의 개입 정책과 베트남 전쟁이다. 베트남 전

4) 전쟁권한법 입법 당시 닉슨대통령은 거부권을 행사하였고 의회는 이를 뒤엎고(override) 통과시켰다. 이후 거의 모든 대통령들은 전쟁권한법에 따른 제약을 완화 내지는 무력화시키려 시도하여 왔다.

5) 1970년대 의회의 적극적 개입과 개혁 조치들은 정치적 변화의 반영이다. 1970년대 미국의 대외정책의 개혁은 이전의 안정적 합의의 분위기에 작동하던 체계가 불확실하고 당파적인 고도의 갈등의 체계로 이전한 시대적 분위기하에서 이루어진 것이다(Zelizer, 2010).

쟁은 국내적으로는 여론의 분열과 의회 및 정치 전반에 대한 불신을 가증시켰고 개혁을 요구하는 분위기가 고조된 상황이었다. 국내 정치적 상황의 변화가 개혁을 위한 필요조건이었다면 이에 부응한 1970년대 의회 개혁은 국내 정치뿐 아니라 대외정책에서 개혁을 가능하게 했던 충분조건이었다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 1970년대 미국 의회는 변화를 요구하는 국민적 요구를 수용할 수 있을 만큼 의회 자체의 개혁을 이루어 냈던 것이다.

의회 개혁은 북부 도시 지역 출신 민주당의 소장파 의원들이 주도하였다. 이들은 민주당의 다선의원들이 위원장으로서 장악하고 있던 상임위원회의 위원장 선출 방식을 선임제(seniority system)에서 투표로 바꾸고 상임위원회 내에 소위원회를 활성화시킴으로서 개별 의원들의 입법 권한을 크게 강화하였다. 의회 개혁은 각 정당의 원로(다선의원)들이 장악하고 있던 국내 정치적 어젠다에 대한 도전이었을 뿐 아니라 행정부의 대외정책의 수행에 대한 도전이었다. 상임위원회의 위원장직을 장기간 독식하면서 국내 정치적으로는 인권 입법을 방해하고 대외정책적으로는 전쟁 수행을 위한 예산을 지속적으로 승인해 왔던 남부 민주당 출신 다선의원들의 의회 권력을 축소시킨 것이 의회 개혁의 핵심이었다. 위원장 중심의 입법 과정을 소위원회 중심으로 개혁한 이후 의회는 대통령이 독점하게 된 전쟁수행권에 대한 제약을 가하는 입법에 성공할 수 있었다.

## 나. 안보 환경의 변화와 의회 권한의 쇠퇴

냉전이 끝난 직후인 1990년대 미국을 위협하는 특별한 위협은 드러나지 않았고 의회와 행정부는 주로 자유화의 확대, 즉 자유무역협정의 확대를 놓고 갈등을 노정하였다. 1993년 북미자유무역협정(NAFTA) 비준 과정에서 노동과 자본, 민주당과 공화당, 대통령과 의회의 갈등이 대표적이다. 이 갈등은 신자유주의 세력의 승리로 귀결되어 NAFTA는 가결되었다. 천안문 사태에도 불구하고 중국에 대한 최혜국 대우를 미국 의회가 유지하기로 한 결정도 인권과 민주를 강조하던 반중국 연합에 대한 신자유주의 연합의 승리의 결과이다.

2000년대 이후 미국의 안보 환경은 급격한 변화에 직면한다. 냉전 시기 존재했던 소련이라는 분명한 외부의 위협은 테러리스트, 불량 국가들에 의한 안보 위협으로 대체되

6) 1970년대 의회 개혁에 대해서는 Rhode(1991) 참조.

었다. 최근에는 전지구적 유행병, 중국의 부상과 미국의 영향력 잠식, 기후 변화 등이 새로운 안보 위협으로 부각되었다.

새로운 안보 위협에 직면하여 미국 의회는 대외정책적으로는 물론 국내정치적으로도 제대로 된 대응을 보여주지 못하고 주도적인 정책들은 대통령의 몫이 되었다. 대외정책에 있어서 의회 영향력은 1970년대 확보했던 권한들을 스스로 ‘차버렸다’라고 자조할 정도로 약해진 것이다.<sup>7)</sup> 대외정책 분야에서 대통령의 독주와 의회의 방관 내지는 책임 방기를 초래한 원인은 의회 차원에서는 양극화의 심화, 대외정책 관련 중대 입법의 감소로 인한 외교 정책 관련 상임위원회의 위상 약화 등을 들 수 있다(Warburg, 2021).

의회의 구조적 변화가 의회 권한을 지속적으로 약화시켜 온 것은 분명하지만 대외정책에서 대통령과 의회의 관계를 재정립하게 된 결정적 계기는 9/11 테러와 이어진 테러와의 전쟁이다(Binder and Reynolds, 2021). 9/11 이후 의회의 대외정책 어젠다는 근본적으로 변화되었고 의회는 대통령에게 전쟁 수행권을 대부분 양도하면서 의회는 대외정책에 대한 입장 자체를 바꿔 버렸다. 양극화의 심화는 이러한 경향들을 더 악화시키는 역할을 하였고 의회가 대외정책 주도할 수 있는 동기와 권한을 한층 더 약화시켰다.

핵심적인 변화는 해외 군사 작전과 대외정책 전반에서 의회가 대통령의 권한을 크게 확대시켜 준 것이다. 이는 2001년과 2002년 두 차례에 걸쳐서 의회가 대통령에게 ‘군사력 사용 권한 승인’(Authorization for Use of Military Force, AUMF)을 초당적 지지로 통과시킴으로서 이루어졌다. 군사력 사용 권한 승인의 핵심은 미국이 테러리스트와 이라크 등의 위협에 대응하여 미국의 국가 안보를 방어하기 위하여 대통령은 군사력을 사용할 수 있도록 한 것이다. 1973년 전쟁권한법으로 대통령에게 부과하였던 전쟁 수행에 관한 제약들을 의회 스스로가 폐기한 것이다. 이후 대통령들은 이라크와 아프가니스탄 이외의 지역에서 행한 군사 행동을 정당화하기 위하여 이 결의안을 인용하였다. 오바마 행정부는 2001년 결의안을 인용하여 2016년 리비아 공습을 정당화하였고 트럼프 행정부는 2020년 이란의 장군을 암살하면서 2002년 결의안을 인용하였다.

---

7) 전 공화당 상원의원 제프 플리크는 2019년 인터뷰에서 “의회는 권한을 차버렸다. 우리는 우리 자체의 기능 마비(dysfunction)로 인하여 대외정책 권한들을 포기한 것이다”라고 현재 의회의 대외정책 결정 과정에서 역할을 표현했다(Warburg, 2021).

### 3 대외 경제 정책과 의회

전쟁을 비롯한 안보 분야에서 의회가 제대로 된 역할-어젠다 제시와 행정부 감독-을 수행하고 있지 못하고 있는 것과 달리 해외 원조, 경제적 제재, 통상 협정등 대외 경제 정책 분야에서 미국의 의회는 적극적으로 개입하여 왔다. 협정의 이행을 위해 재원이 필요한 경우 반드시 하원의 동의를 얻어야 하기 때문에 군사적 경제적 원조에 관한 협정은 조약이 아니라 협정으로 체결되는 경우가 많으며 협정은 조약과는 달리 상원뿐 아니라 하원의 동의 절차를 거쳐야 한다.<sup>8)</sup>

의회가 갖고 있는 가장 강력한 힘은 지갑의 힘(power of the purse)으로 일컬어진다.<sup>9)</sup> 예산 지출을 입법으로만 가능하게 함으로써 입법권을 갖고 있는 의회가 국내 정책 뿐 아니라 관련된 대외정책에서도 의회의 영향력을 행사할 수 있는 강력한 수단이다. 덧붙여서 하원에 예산 편성에 대한 우선권을 부여함으로써 협정 이행을 위한 재정 지출이 필요한 경우 하원은 커다란 영향력을 행사할 수 있다.

의회는 대외 경제 정책에 대한 영향력은 2차 대전 이후 미국 의회가 가결한 주요 입법들의 사례에서 알 수 있다. 데이비드 메이휴는 2차대전 이후 의회가 가결한 주요 입법(major legislations)을 조사하였다(Mayhew, 2005).<sup>10)</sup> 1948년부터 2018년까지 430여 개의 입법을 주요 입법으로 선정하였으며 이 중 대외정책에 관련된 입법은 52건으로 전체 주요 입법의 12% 정도이다.

8) 미국은 조약(tratety)과 협정(agreement)을 분리하여 의회의 동의 절차를 달리하고 있다. 조약은 상원의 동의 절차만 필요하지만 협정은 상하 양원의 동의를 필요로 한다.

9) 헌법 1장 9조 7항(국고금은 법률에 따른 지출 승인에 의하여서만 지출할 수 있다. 또한 모든 공금의 수납 및 지출에 관한 정기적인 명세와 회계를 수시로 공표하여야 한다)

10) 메이휴는 1990년과 2005년 개정본 출판 이후에도 2018년까지 의회 회기 마감 이후 같은 방법론을 적용하여 주요 입법을 선택하여 발표하고 있다.

[표 2-1] 대외정책 관련 주요 입법(1947-2018)

정책 분야	형태	입법수	내용
안보	조약	12	NATO Treaty Japanese treaty Test Ban Treaty Space treaty Nuclear treaty ABM Treaty Panama treaties INF Treaty SART Chem weapons NATO expansion START treaty
안보	입법/ 협정	10	Nat. Security Act Mutual Defense Act Point Four Mutual Security Act Alliance for Progress South Africa sanctions Gulf reso Iraq reso Use of force reso India pact
원조	입법	8	Greece-Turkey Marshall Plan Food for Peace(Agricultural Trade Development and Assistance Act PL480) Foreign aid Peace Corps Foreign aid reform Ex-Soviet: Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act(1992) Arm and equip Syria rebels to fight against ISIL(2015) Puerto Rico debt relief(PROMESA)
통상	협정/ 입법	21	Trade act Trade act Trade act Trade Expansion Act Foreign trade Foreign trade Trade act Foreign trade GATT NAFTA



정책 분야	형태	입법수	내용
			PNTR with China Fast-track trade CAFTA Trade measures India trade Colombia trade Panama trade Russia trade South Korea trade Lift of 1920s-era ban on oil exports Fast Track

[표 2-1]은 대외정책 관련 입법들을 정책 분야에 따라서 분류한 것이다. [표 2-1]의 조약과 협정들은 실질적으로 1947년 이후 2018년에 이르기까지 미국 의회가 가결시킨 주요 대외정책들을 대부분 포함하고 있다. 흥미로운 것은 안보 관련 대외정책 입법들 중에서 하원의 동의를 거친 협정은 2005년 인도와 핵기술 공유 협정 한 가지뿐이며 대부분은 조약의 형태로 상원의 동의로 처리되었다는 점이다. 안보 관련 조약에서 2차 대전 이후 상원이 동의를 거부한 것은 클리턴 행정부 말기인 1999년 포괄적핵실험금지조약이 유일하다.<sup>11)</sup> 앞서 살펴보았듯이 안보 관련 정책들은 의회보다는 대통령이 주도적인 역할을 하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

반면에 1947년 그리스-터키에 대한 군사적 경제적 원조, 1948년 마셜 플랜 등에서부터 2015년 시리아 반군 지원, 2016년 푸에르토리코 부채 경감 지원에 이르기까지 재정 지출이 필요한 대외정책들은 상원과 하원의 동의를 필요한 입법의 형태로 가결되었다. 하원의 영향력은 통상 관련 입법과 협정에서 더 잘 나타난다. 전체 51건의 대외정책 관련 주요 입법 중에서 통상 관련 입법은 21건으로 40%를 차지할 정도로 절대적인 비중을 차지하고 있다. 1951년부터 1988년까지 통상 입법의 개혁, GATT, NAFTA, WTO 가입, 중국에 대한 최혜국 대우 부여(2001), 그리고 한미FTA를 포함한 일련의 자유무역협정들은 예외 없이 하원과 상원의 동의를 거쳐 가결되었다. 특히 통상 협정에서 하원의 영향력은 협상 과정 초기부터 미국의 대표들은 하원의 비준을 항상 염두에 두고 협상에 임하도록 압박하는 효과가 있으며 미국 자유무역협정에 포함된 노동

11) 상원이 동의를 거부한 조약들은 1960년 국제해양법협약, 1983년 몬트리얼 항법협약, 2012년 장애인 권리협약이다.

조건 및 인권 관련 조항들은 모두 하원의 강력한 요구에 의하여 삽입된 것이다(CRS, 2021).<sup>12)</sup>

## 가. 통상 입법과 의회 영향력의 변화

1934년 호혜통상조약법(Reciprocal Trade Agreements Act) 이후 의회는 외국과의 통상 협상 권한을 대통령에게 위임하였고 이후 통상 협정의 주도적 역할은 행정부가 담당하게 되었다. 의회는 대공황 이후 의도적으로 자체의 기획과 입법을 거쳐 통상 정책의 영향력을 스스로 축소시켜 왔다고 할 수 있다. 1970-80년대에는 통상법 개정을 통하여 대통령의 역할을 견제하고 행정부에 대한 감독을 강화하는 방식으로 통상 협상에 보다 적극적 관여하였다. 2000년대부터는 통상 분야에서도 의회의 영향력은 점차 약해져서 현재에는 의회의 주도적 역할은 잘 드러나고 있지 않다.

## 나. 1930-1970: 통상 교섭권의 이양과 의회의 역할 축소

미국 의회는 건국 초부터 1930년까지는 통상 관계의 핵심인 관세를 결정하여 왔다.<sup>13)</sup> 미국 헌법이 의회에 배타적으로 부여하고 있는 통상 규제권에 근거한 것이었다. 의회는 주로 북부의 산업 보호와 연방 정부의 세수를 확보하기 위한 목적으로 관세를 이용하였다. 건국 초부터 남북 전쟁까지는 주로 연방 정부의 세수 확보 목적으로, 남북 전쟁 이후에는 지역구의 산업 보호를 위해 관세를 이용하였다. 국내 산업을 보호하기 위한 관세 정책은 1929년 시작된 대공황 이후 정점에 달하여 의회는 1930년 스무트-허리 통상법이라는 미국 역사상 최악의 보호주의 입법을 통과시키게 된다.<sup>14)</sup> 스무트-허리 법은 대공황으로 인한 경제 침체를 훨씬 악화시켰을 뿐 아니라 대공황의 영향을 세계경

12) 노동 인권을 비롯한 노동 기준 관련 조항들은 의회의 주요 관심사이며 미국 기준을 양자 협정을 통하여 관철시킴으로써 양자 간 협상에서 주요한 갈등의 원인으로 작용하여 왔다. WTO 규정들은 국제 무역에서 노동 관련 이슈를 다루고 있지 않다.

13) 미국 통상 정책의 역사적 변화는 Irwin(2017) 참조.

14) 스무트-허리 통상법은 20,000여 개 달하는 수입 품목에 관세를 인상하였는데 관세부가대상(dutiable imports) 품목들의 평균 관세율을 60% 가까이 올려놓았다. 스무트-허리법은 미국의 수출과 수입 뿐 아니라 실업과 경제 회복에도 악영향을 미치게 된다. 1929년에 비하여 1933년 미국의 수입은 66%, 수출은 61% 감소하였고 동시기 전세계 통상 규모도 66% 감소하였다. 국민총생산은 1934년 거의 절반 수준으로 줄어들었다. 1930년 8%이던 실업율은 1933년 25%까지 치솟았다. 스무트-허리 법안이 가결된 원인에 대해서 샷슈나이더의 선구적 연구(1935) 이후 많은 연구들이 이어져 왔고 현재에도 국제정치경제 분야와 미국 의회 분야에서 연구와 논쟁은 지속되고 있다.

제로 확산시키는 역할을 한 것이다.

스무트-허리법은 대공황의 와중에 미국 경제뿐 아니라 세계 경제를 한층 악화시키는 결과를 초래하였는데 미국의 통상 정책 결정 과정에서 의회의 역할을 크게 변화시키는 계기가 되었다. 미국 역사상 초유의 경제 위기 속에서 치러진 1932년 대통령 선거와 의회 선거에서 민주당은 남북전쟁 이후 처음으로 백악관과 상하원을 장악하였다. 루스벨트 대통령은 자유무역론자인 코델 헬을 국무장관에 임명하였고 의회는 헬이 주도한 호혜통상조약법을 통과시켰다. 호혜통상법은 스무트-허리법 이후 악화된 경제 상황에 덧붙여서 이로 인한 국제 관계의 악화에 대한 의회의 반성을 반영한 결과였다. 지역구의 이익을 대표해야 하는 의회라는 제도적 속성으로 인하여 의회는 국가 전체의 이익 보다는 지역적이고 편파적인 이익에 치중할 수 밖에 없고 보호주의 정책으로 이득을 얻는 특수 이익 집단의 로비에 휘둘리기 쉽다는 점을 각성한 것이다.

호혜통상법으로 의회는 역사상 처음으로 대통령에게 관세 부과권을 위임하였고 의회의 동의 없이 대통령이 외국과 통상 협정 체결을 위해 협상할 수 있도록 하였다. 호혜통상법은 대통령이 통상 규제 권한을 행사하기 어렵게 만들었던 헌법상의 제약들, 즉 헌법에 명기된 의회의 통상 규제권과 조세권, 외국과의 협정은 상원의 2/3 이상의 동의를 얻어야 하는 조항에 근거한 의회의 권한을 법률로 대통령에게 위임함으로써 대통령에게 통상 협상권을 부여한 역사적인 법이다. 대통령은 관세 인하의 조건들을 협상할 수 있는 권한을 부여받았고 통상 협정은 조약과는 다르게 의회에서 단순 과반의 동의로 비준을 받도록 하였다.

남북전쟁 이후 일관되게 보호주의 정책을 고수하여 왔던 공화당은 통상 협상이 여전히 조약으로 간주되어야 하며 통상교섭권의 위임은 위헌이라고 비판하였다.<sup>15)</sup> 공화당의 반대는 스무트-허리법에 대한 혐오 분위기를 역전시키지는 못했다. 공화당은 호혜통상법의 1937년, 1940년, 1943년 갱신을 놓고도 반대를 이어갔다. 공화당의 반대에 직면하여 루스벨트 대통령은 통상 분야를 국내 정치적인 관세의 영역이 아니라 국제 협력의 영역으로 규정함으로써 이 법의 연장을 촉구하였다. 1940년 의회에 보낸 메시지에서 루스벨트는 “통상 협정 영역은 안정적이고 지속적인 평화를 위한 기반의 불가결한 일부

15) 호혜통상법을 앞장서서 반대했던 하원의원 알렌 트레이드웨이는 호혜통상법이 “헌법의 자구와 정신을 위반하면서 의회의 과세권을 대통령과 각료들에게 헌납”한 것이라고 반대하였다(CQ Press).

분으로 연장되어야만 한다”라고 강력하게 주장하였다(CQ Press, 1940). 통상을 조세권에 의해 규정되는 국내 정치 영역이 아닌 국제 협력의 영역으로 전환시킴으로써 의회의 영향력을 제한한 것이다(Lowi, 1965).

#### 다. 1945-1970: 초당적 합의와 자유화의 확대

2차 대전이 끝나면서 미국의 고립주의는 쇠퇴하였고 국제 통상의 확대는 양당의 초당적 지지를 얻게 된다. 국제 통상 분야에 대한 의회의 지지는 공화당의 일부 보호주의적 요구를 트루먼 대통령이 수용함으로써 확고해진다. 트루먼 행정부에 대하여 공화당은 미국 기업이 수입 경쟁으로 피해를 볼 경우 정부에 일시적인 수입 제한을 청원할 수 있도록 하는 세이프가드 절차를 요구하였다. 트루먼 대통령은 1947년 행정명령으로 세이프가드 절차를 수립하였다.<sup>16)</sup> 세이프가드는 트루먼 행정부가 ‘관세 및 통상에 관한 일반 협정’(GATT)의 출범에 앞서서 의회의 반대 여지를 없애 주었고 GATT는 1947년 다자간 협상이 마무리된 이후 1948년 트루먼의 행정 명령으로 발효되었다. GATT 체제 출범 이후 1951년까지 미국의 평균 관세율은 13%까지 낮아졌다. 의회가 관세를 결정해야 한다는 주장은 더 이상 들리지 않게 되었다.

1970년대 초까지 의회는 통상 분야에서 대통령의 권한을 지속적으로 확대시키면서 의회의 영향력을 축소시켜 갔다. 1962년 통상확장법은 대통령의 통상 권한을 더욱 확대시켰다. 케네디 행정부는 유럽경제공동체 수립 이후 무역 전환에 대한 우려의 분위기가 팽배한 속에서 “무역인가 쇠락인가(trade or fade)”라는 전국적인 캠페인을 벌였고 대기업 이익 집단들과 전미노조로부터 지지를 이끌어 냈다.

의회는 행정부의 입법안을 거의 그대로 통과시켰다. 1962년 통상확장법의 의회 표결 결과는 의회의 통상 입법 처리 방식에 중요한 변화가 일어나고 있음을 보여 준 사건이었다(Irwin 2017). 남북전쟁 이후 하원의 다수당 지도부는 법안의 수정 절차를 엄격히 규제하고 본회의 토론을 제한함으로써 당론 표결 (party-line vote)을 보장할 수 있었다. 하원의 투표 결과는 통상적으로 다수당의 승리였다. 반면에 당 기율이 약하고 표결 직전까지 끝없이 법안 수정이 이루어 지는 상원에서 관세 개혁은 빈번히 좌절되었고 나

16) 어윈은 세이프가드 절차가 2차대전 이후 개방 무역 체제를 만들어 낸 초당적 합의를 형성하게 한 결정적인 계기 중의 하나로 평가한다(Irwin, 2017).

늪떡기식(log-rolling) 입법으로 스몯-헐리로 대표되는 보호주의 입법이 지배적인 규범이었다.

1962년 통상법 표결부터 상하원의 통상 입법 관행이 역전되기 시작하였다. 하원은 이전보다 당 기율이 약해짐으로써 지역구 이익에 반하는 경우 개별 의원들은 당론에 어긋나는 표결을 행하게 되었고, 반면 통상 입법과 재선의 연관성이 약화되면서 상원은 통상 입법에 대하여 국제주의적이고 초당적인 입장을 취하게 된 것이다. 이러한 표결 행태는 1970년부터 보다 확고해졌고 현재에 이르기까지 통상 협정은 하원에서는 거의 예외 없이 치열한 경합을 거쳐야 했던 반면에 상원에서는 별다른 논쟁 없이 동의받는 것으로 굳어졌다. 호혜통상법으로 통상 협정을 조약이 아닌 협정으로 규정하여 상원과 하원의 단수 다수에 의해 비준받도록 한 것은 상원의 통상 입법 저지 시도를 무산시키기 위한 것이었는데 하원이 통상 입법에 더 큰 영향력을 행사하게 되었다.

## 라. 1970-1990: 의회 개입의 강화

1970년대에 들어서면서 의회는 통상 정책에 대한 개입을 강화하기 시작하였다. 이미 1960년대 후반부터 인플레이와 실업률은 증가하기 시작하였고 섬유 산업과 신발, 철강 산업 분야에서 수입 제한 요구가 커지고 있었다. 닉슨 행정부는 일본과 섬유 제품 수입 제한에 대한 합의를 이룬 후 1970년 초 의회에 관세 인하 권한을 요구하는 법안을 제출하였다. 이 법안에 대하여 하원은 섬유, 의복, 신발에 쿼터를 부과하는 조항을 추가한 밀즈 수정안을 가결시켰다.

밀즈 법안은 상원의 회기 내에 상정되지 못함으로써 폐기되었지만 호혜통상법 이후 지속되어 온 의회의 자유무역 정책에 대한 초당적 지지가 종식되었음을 알리는 중요한 사건이었다. 밀즈 법안의 또 다른 중요성은 하원 표결 결과에 찾을 수 있다. 1970년을 기점으로 통상 입법을 둘러싼 의회 정책 연합이 재편된 것이다. 밀즈 법안은 남부민주당의 압도적인 지지를 받았고 공화당의 다수는 반대하였다. 미국 의회 사상 처음으로 민주당은 보호주의를 지지하고 공화당은 반대하기 시작한 것이다. 통상 정책에서 민주당의 보호주의 지지와 공화당의 자유무역 지지라는 역전이 일어난 것이며 이 패턴은 2010년대까지 지속된다.

오일 쇼크, 달러 금태환 정지, 수출 산업과 수입 경쟁 산업의 대립, 통상 상대 국가들의 관세 인화와 비관세 무역 장벽 제거 필요성 등의 복잡한 배경 속에서 1974년 의회는 통상법을 개정하였다. 의회는 초당적으로 외국의 무역 장벽 제거를 지지하였고 이를 위해 1974년 통상법 301조는 외국의 불공정 무역 관행에 대해 대통령이 보복 조치를 취하도록 하였다. 무역 자유화의 확대를 위한 다자간 협상(도쿄라운드)을 촉진하기 위해 대통령에게 신속처리권(Fast Track Authority)을 부여하였다.<sup>17)</sup> 일체의 통상 협상이 마무리되기 전에 의회와 행정부의 긴밀한 협의를 명문화하였다.

1974년 통상법 이후 미국은 수입 규제를 강화해 나아갔다. 관세나 쿼터와 같은 직접적인 수입 규제보다는 자발적 수출 제한(VER 혹은 VRA)이나 다자간섬유협정(MFA) 등 간접적인 수입 제한이 행정부 주도로 가하여 졌다. 자동차, 철강, 섬유, 의복 등이 주 대상이 되었고 행정부의 간접적 수입 규제는 의회의 개입을 최소화하여 본격적인 수입 제한을 차단하려는 통상 전략이었다(Niskanen, 1988).

행정부의 수입 제한 조치들에도 불구하고 미국 제조업은 지속적으로 경쟁력을 상실하여 갔다. 특히 뉴욕, 펜실바니아, 오하이오, 일리노이에 이르는 공업 지역(이후 러스트벨트로 일컬어지게 됨)은 큰 타격을 입었고 1980년대 중반까지 공장 폐쇄와 해고가 잇달았다. 레이건의 강달러 정책은 수출 경쟁력을 더욱 약화시켰고 무역 적자는 이제 전국적인 정치적 이슈로 전환되었다. 이러한 상황에서 중서부 공업 지역과 남부 섬유 산업 지역 의원들은 본격적으로 보호주의를 요구하기 시작하였다.

1984년 무역 적자가 1,000억 달러를 넘어서자 의회의 통상 압력은 정점에 달하였고 의원들은 600개가 넘는 개정 법안을 제안하였다.<sup>18)</sup> 의회가 실제로 보호주의 법안을 통과시킨 것은 거의 없었지만 레이건 행정부의 통상 정책을 수정하기에는 충분한 압력으로 작용하였다. 의회의 압력에 대하여 가시적인 효과를 가져 올 수 있는 대응으로 레이건 행정부는 불공정 무역 관행 시정과 통상 장벽 완화를 위한 양자간 다자간 협상을 촉진하기 위해 공격적인 조치를 취하기 시작하였다. 레이건 대통령은 1985년 9월 불공정 무역 관행에 대한 조사와 시정을 위한 협상을 USTR에 명령하였다. 1974년 통상법 개정 이후 한 번도 발동한 적이 없었던 301조 보복 조치를 작동한 것으로 '공격적 일방주

17) 의회는 외국과 협상 결과에 대하여 일체의 수정을 가할 수 없고 협상안이 제출된 지 90일 이내에 동의 혹은 거부만 할 수 있도록 한 것이다. 1990년대부터는 통상촉진권(Trade Promotion Authority)으로 불린다.

18) 이 중 통과된 의회를 통과한 법안은 섬유외류통상강화법(1984)이지만 레이건은 거부권을 행사했다.

의' 무역 정책의 시작이다.

의회는 행정부의 조치에 만족하지 않았고 1988년 통상법은 보호주의와 보복 조치를 강화하였다.<sup>19)</sup> 1988년 통상법은 게파트 조항을 삭제하였으나 대통령의 재량권을 크게 축소하여 불공정 무역 행위 시정을 위한 협상이 실패할 경우 대통령이 반드시 보복 조치를 취하도록 하였다. USTR이 통상 협정의 이행 여부를 의회에 직접 보고하도록 하여 의회의 개입을 제도화하였다. 또한 교역 대상국들의 커다란 반발을 가져온 수퍼301조를 포함하였고 스페셜301조로 지적 재산권 보호 조항을 신설하였다. 보복 조치들이 실제로 미국의 무역 적자를 개선시키는 역할을 했는지는 분명하지 않다. 1980년대 후반부터 미국의 무역 적자는 개선되었고 1990년대 들어서면서 의회의 보호주의적 압력은 크게 약화되었다.

## 마. 1990-현재

1980년대에 정점에 이르렀던 의회의 보호주의 압력과 통상 정책의 적극적 개입은 1990년대부터 반대의 양상으로 전개된다. 북미자유무역 협정(1993), 우루과이라운드의 종결과 세계무역기구의 출범(1994), 중국에 대한 '항구적 정상 통상 관계'(Permanent Normal Trade Relations) 지위 부여(2000) 등으로 미국은 자유화 정책을 더욱 확대시켜 나아갔다. 1993년 NAFTA 비준 동의부터 통상 정책에 있어서 의회는 주로 행정부가 주도한 일련의 자유화 확산 정책을 지지해 오는 역할을 하고 있다.

1990년 후반 미국 경제는 급속하게 성장률을 회복하였고 2000년에는 2차대전 이후 처음으로 무역 수지의 흑자를 기록하기도 하였다. 1990년의 경제 성장은 의회로 하여금 자유화 정책을 지속적으로 지지하도록 한 주요 원인이다. 1990년대 민주당이 의회에서 소수당으로 머물렀던 것도 한 요인이다. 공화당이 장악한 의회에서 대부분의 자유무역협정안들은 민주당 다수의 반대에도 불구하고 공화당의 일관된 지지를 통하여 가결되었다.

의회가 행정부의 자유무역협정추진에 제동을 건 것은 2006년 중간선거에서 승리한

19) 1988년 통상법은 1986년 통상법안을 수정한 법이다. 하원은 1986년 과도하고 근거없는 무역 흑자를 기록하고 있는 국가들(일본, 독일, 타이완)이 해마다 흑자 규모를 10%씩 줄여 나가고 이를 따르지 않을 경우 대통령은 반드시 보복 조치를 취하도록 한 게파트 조항을 포함한 통상법을 가결한 바 있다. 이 법안은 상원과 조정 과정을 마치지 못하고 폐기되었다.

민주당이 상하원을 장악했던 2007-8년 시기이다. 부시 행정부는 의회의 동의를 구하기 위해 노동과 환경 조항을 진행 중인 자유무역협정을 포함하여 향후의 협정에 포함시키기로 민주당과 합의하였다. 그러나 하원의장 펠로시는 통상촉진권(이전의 신속처리권) 연장을 거부하였고 진행 중이었던 콜롬비아, 파나마, 한국과의 자유무역협상은 부시 행정부에서 종결될 수 없었다. 부시가 추진했던 자유무역 협정들은 공화당이 다시 의회를 장악했던 2012년에 의회의 동의를 얻을 수 있었다.

## 4 결론

현재 미국의 의회는 안보 관련 대외정책뿐 아니라 통상 정책에 있어서도 영향력이 많이 약화된 상태로 평가받고 있다. 트럼프의 보호주의적 정책들에 대해서도 의회는 거의 아무런 대응을 하지 않았다. 바이든 행정부 하에서도 의회는 대외정책 관련 입법 개혁 노력을 거의 보이지 않고 있다. 의회의 양극화 심화로 거의 모든 이슈에 대하여 양당이 대립하면서 일반 의원들 차원의 개혁 시도 자체가 어렵게 되었다. 한편으로는 오바마 행정부 시기 내내 뚜렷한 대외정책이 부재한 상태였던 것도 의회가 대외정책에 대한 관심을 잃게 만든 요인의 하나로 작용하였다.

2016년 대통령 선거에서 당선된 트럼프는 역대 어느 대통령과도 다른 통상 정책을 공언하였다. 유세 기간 중 NAFTA, 중국에 대한 PNTR 부여를 미국의 노동자와 경제를 망친 요인으로 신랄하게 비난하였던 트럼프는 취임 이후 일련의 반자유화 정책을 실행에 옮겼다. 취임 직후 의회의 동의를 앞두고 있던 TPP에서 탈퇴하였고 얼마 후에는 NAFTA 재협상을 의회에 통보하였다. 오랫동안 잠자고 있던 1962년 통상확대법의 국가 안보 규정을 근거로 수입 철강과 알루미늄이 국가 안보를 위협하는지 조사하도록 지시했고 마찬가지로 거의 잊혀졌던 1974년 301조를 되살려내면서 중국의 불공정 무역 관행에 조사를 착수하도록 했다. 2018년에는 여러 국가에 대하여 관세와 수입 규제를 가하고 NAFTA와 WTO를 탈퇴하겠다고 위협한 바 있다. 트럼프의 일방적인 조치들은 철저히 의회를 무시한 채 진행되었다.

바이든 행정부 출범 이후에도 대중국 정책을 비롯한 주요 대외 경제 정책에서 의회는 주도적인 목소리를 내지 못하고 있다. 2007년 하원이 통상촉진권을 거부하면서 오랫동안



안 이어졌던 행정부-의회의 협력 관계가 깨어진 이후 통상 정책의 방향과 결정 방식에 대한 합의가 실종된 상태가 지속되고 있는 것이다.

안보 관련 대외정책 개혁에서 있어서도 의회는 열의를 상실한 듯이 보인다. 2021년 현재 AUMF 철폐안이 하원에 계류 중이며 바이든 대통령은 철폐를 지지한다고 밝혔다. 이라크 전쟁이 종식되고 아프가니스탄에서도 완전히 철수한 상황에서 의회가 2001년, 2002년 AUMF를 즉각적으로 폐지하지 않은 것은 현재 주요 대외정책에 대한 의원들의 태도를 어느 정도 엿보게 해 준다. 9/11 이후 20여 년간 의회는 대통령이 광범위한 권한을 가지고 주도적으로 입안하고 수행하는 대외정책 관행에 안주해 온 것이며 여전히 그 틀에서 벗어나지 않으려 하고 있다고 할 수 있다. 개별 의원들 입장에서는 대통령의 대외정책 수행을 제약하여 자칫 국가 안보를 위태롭게 하는 것으로 비춰지기는 것이 부담스럽고 대통령이 주도한 작전이 실패할 경우 책임을 분담해야 하는 정치적 비난을 감수할 필요가 없는 것이다 (Goldgeier and Saunders, 2018).

2021년 발의된 국가안보권한법안은 한편으로는 대외정책에서 심각하게 약화된 의회의 역할을 인정하고 영향력을 회복하려는 시도로 볼 수 있다. 2020년대의 국내 정치적 분위기는 1970년대 개혁을 가능하게 했던 정치적 분위기와 유사한 측면이 있다. 국내 정치적인 균열은 갈수록 심화되고 있고 아프간 철수의 난맥상은 미국이 직면한 대외정책의 어려움을 그대로 보여주고 있다. 이러한 상황에서 주요한 국제정치적 도전에 대하여 의회는 거의 한 번도 주도적인 대응을 보여주고 있지 못하다. 1970년대 경험에서 알 수 있듯이 대외정책 분야에 대한 의회의 영향력 회복은 새로운 의회 개혁이 수반될 때 가능할 것이다.

## 제2절

# 독일 의회와 대외정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

소련을 중심으로 한 사회주의 진영의 붕괴와 함께 냉전시대가 종말을 고하고 1990년 대부터 본격화된 세계화·정보화는 지난 수십 년간 세계를 크게 변화시켜 왔었다. 개방과 탈규제라는 특징을 가지고 진행된 세계화는 국가들 간의 상호의존성을 심화시키면서 기존의 민족과 영토에 기반을 둔 국민국가 개념을 허물었으며 정보화는 물리적인 시·공간적 제약을 뛰어넘게 만들었다. 그리고 그 결과 세계화·정보화는 이 세계를 하나의 단일한 네트워크라는 장(場)으로 통합하면서 금융위기, 테러, 환경, 인권 등과 같이 국민국가 단위 해결 차원의 문제를 뛰어넘는 새로운 세계적 차원의 문제들을 양산하기 시작하였다.

세계화·정보화가 양산하기 시작한 세계적 차원의 문제들은 국가들의 외교정책에도 변화를 가져다주었다. 일반적으로 모든 국가들은 주어진 국제환경에서 자신들의 목적과 이익을 달성하기 위하여 외교정책을 추진하고 있다. 그러나 세계화·정보화가 만들어 낸 새로운 국제환경은 국민국가의 약화와 함께 국제기구, 초국적 기업(TNC), 비정부기구(NGO) 등과 같은 비국가행위자(non-state actor) 또는 초국가 행위자(transnational actor)들의 힘의 증가였다. 세계화·정보화가 생산한 세계적 차원의 문제는 기존의 국민국가 정책에 많은 어려움과 제약을 가하고 있다. 더욱이 세계화·정보화 시대 들어 비국가행위자들은 자신들의 증가된 힘을 바탕으로 국민국가가 독자적으로 해결하기 어려운 세계적인 차원 문제에 대한 역할 비중을 늘려가고 있다. 이러한 상황 변화는 오늘날 외교정책이 추진되는 과정에서 국가뿐만이 아니라 국제기구, 초국적 기업, 비정부기구 등과 같은 다양한 비국가 행위자들이 서로 연결되고 서로에게 영향을 주게 만들고 있다(Gareis, 2009). 즉 세계화·정보화 시대에서 외교정책은 이제 국가만이 독자적인 고유 권한을 가지고 단독으로 추진되는 영역이 아니라 다른 행위자들과 상호작용을 하면서 공동으로 만들어가는 영역으로 변화되고 있는 것이다. 의회는 이렇게 국가의 외교정책

에 관여하고 있는 다양한 행위자 가운데 대표적인 것이라고 할 수 있다.

다른 모든 국가들과 마찬가지로 안보, 경제, 환경, 문화, 인권 등과 같은 다양한 영역에서 자국에 적합한 외교정책을 실현시키려고 노력하고 있는 독일 역시 세계화·정보화가 가져다 준 외교정책의 변화에서 자유로울 수는 없었다. 이에 따라 독일의 외교정책에 있어서도 다양한 행위자들, 특히 의회의 역할이 지속적으로 증가하여 왔으며 이는 많은 전문가들로 하여금 외교정책에 대한 의회의 역할을 재평가하는 계기로 작용하였다. 사실 오랫동안 독일사회에서는 의회가 외교정책에 미치는 영향 및 역할에 대한 연구가 커다란 관심을 끌지는 못했다(Anderson, 2002: 1). 그 이유는 전통적으로 민족과 영토에 기반을 둔 국민국가라는 틀 속에서 세계화·정보화 이전 시대에서는 외교정책이 기본적으로 정부의 고유권한 영역에 속한다고 보았고 의회는 정부의 정책을 ‘따라가는 계승자(Nachfolger)’ 정도로만 바라보는 인식이 지배적이었기 때문이다. 그리하여 의회는 단순히 정부의 일방적인 외교노선을 제한적이고 형식적인 권한을 통해 견제하는 기능을 하는 것 정도로만 취급됐었다.

그러나 세계화·정보화 시대에 들어서서 독일 의회의 역할은 비약적으로 증가하고 있는 경향을 보이고 있다. 예를 들어 1994년 연방헌법재판소의 판결을 통해 무장병력 해외파병에 대한 승인권한을 가지면서 군사·안보 외교정책 분야에서 독일의회의 역할은 크게 강화되었다. 또 하나의 중요한 외교정책 분야인 유럽연합(EU) 정책과 관련하여서는 1992년 마스트리히트(Maastricht) 조약 및 2009년 리스본(Lisbon) 조약 등을 통해 의회의 참여 및 감시 기능이 크게 증가되었다. 이외에도 외교정책의 다양한 분야에서 많은 권한을 증가시켜온 독일의회는 이를 기반으로 현재 UN 및 NATO 군사 활동, 코로나 위기, 브렉시트(brexit), 은행동맹(banking union), 디지털 주권, 유럽 그린딜(green deal) 투자 등 다양한 외교정책 현안 문제에 대해 연계되어 있으면서 독일정부의 외교정책에 커다란 영향력을 미치고 있는 상황이다. 이러한 독일의회 역할의 증가는 많은 전문가들로 하여금 독일의회에 대한 전통적인 시각에서 벗어나 독일의회를 새롭게 바라보게 만들고 있다. 이들은 독일의회를 이전과 같이 정부의 외교정책을 따라가는 소극적이고 수동적인 행위자로 바라보기보다는 정부와 함께 외교정책을 형성시켜나가는(policy shaper) 적극적이고 능동적인 행위자로 바라보아야 할 필요성이 있음을 강조하고 있는 것이다(Abel, 2017: 115).

이 글은 단순한 견제기능을 뛰어넘어 외교정책을 함께 형성시켜나가는 의회라는 관점에서 독일 외교정책의 중요한 한 축을 구성하고 있는 유럽연합(EU)정책에 대한 독일의회의 역할을 살펴보고자 한다. 이를 위한 이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 서론에 이어 2절에서는 독일 외교정책의 토대 및 특징을 살펴본다. 3절에서는 독일 외교정책에 대한 의회의 일반적인 업무 및 견제수단들을 살펴보고 그 한계점을 지적하고자 한다. 4절에서는 유럽부채위기를 통해 정부의 유럽정책에 대해 적극적인 역할을 하는 의회로 변화·발전되는 모습을 살펴보고자 한다. 마지막으로 결론에서는 주요 내용의 요약과 함께 우리나라 국회에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

## 2 독일 외교정책의 토대 및 특징

독일 외교정책의 기본적인 방향은 독일 헌법인 기본법(Grundgesetz) 서문에서 명확하게 제시되고 있다. 즉 기본법 서문에는 “통합유럽의 동등한 구성원으로서 세계평화에 이바지한다”라고 명시되고 있는데 이러한 측면에서 독일 외교정책의 기본적인 목표는 평화정책이라고 할 수 있다(Auswärtiges Amt, 2018: 11). 한편으로 평화정책을 추구하고 있어 기본법은 24조 2항에서 평화유지를 위하여 상호 집단안보체제에 가입할 수 있으며 평화적이고 지속적인 질서를 실현하고 보장하는 주권의 제한에 동의한다고 명시하고 있다. 이것은 세계평화를 향한 독일 외교정책의 기본 노선이 국수주의적인 군사적 노선과 같은 힘의 수단을 사용하는 것을 제한하고 대신 국제사회에서 다양한 행위자들의 존재성을 인정하고 이들과의 협력과 이해 조정을 받아들이는 방향으로 나아가겠다는 것을 천명하고 있는 의미를 담고 있는 것이었다. 이에 따라 독일은 자국 이기주의가 지배적인 국제질서에 맞서 UN, NATO 등 다자적 국제기구들을 기반으로 국제질서의 안정과 평화에 대한 협력을 도모하고자 노력하고 있다. 이렇게 볼 때 독일 외교정책은 다자주의(Multilateralism)를 기반으로 하는 외교정책을 추구하고 있다고도 할 수 있다.

독일 외교정책이 평화 및 다자주의라는 가치에 토대를 둔 형태를 띠게 된 것은 2번에 걸친 세계대전에 대한 책임의식 때문이었다. 2번에 걸친 세계대전을 통해 국제질서를 파괴시키는 전범국가로 낙인찍히며 국제무대에서 배척당하고 있었던 독일은 지난날

자신들의 국수주의적인 군사적 무력행사에 대한 통렬한 반성과 국제무대의 구성원들과의 화해만이 자신들이 다시 국제무대의 구성원으로 복귀할 수 있는 길이라는 것을 인식하고 있었다. 이에 따라 독일은 기본법에 평화와 다자주의 가치를 포함시킴으로써 자신들의 의지를 명확히 한 것이었고 이런 가치들을 토대로 외교정책에 있어서 유럽에서는 통합을 통한 화해, 특히 프랑스와 폴란드에 대한 화해를 추구하였고 세계적으로는 서구 민주주의 국가들과 다자주의적 협력, 시민권력(Zivilmacht)<sup>20)</sup> 및 무역국가(Handelstaat)라는 가치와 연계된 외교정책을 추진하여 왔던 것이다(Böttger and Jopp, 2017: 15). 반면 군사적인 해외파병 및 군사·안보정책에 대해서는 소극적인 태도로 일관할 수밖에 없었다.<sup>21)</sup>

특수한 역사적 경험을 바탕으로 이차대전 이후 형성된 독일의 외교정책은 자신을 절제 또는 억제하는 낮은 자세의 외교정책이라는 특징을 가지고 있다(고상두 2019, 79). 역사적 경험은 독일로 하여금 외교정책을 추진하는 데 있어 자국을 위한 ‘국가이익’이라는 개념을 사용하는데 매우 신중할 수밖에 만들었기 때문이다. 물론 외교정책이라는 것이 기본적으로 국가이익 개념과 연계되어 있다는 점에서 독일의 외교정책 목표 및 내용 역시 본질적으로 ‘국익 우선’ 범주에서 벗어나기는 어렵다(이규영, 2011: 3). 그럼에도 불구하고 국제사회 구성원들과의 화해와 통합이 절실했던 독일은 이차대전 이후 경제대국으로 성장한 자신의 힘을 국익 극대화를 위해 사용하는 것을 피하고 대신 협력과 양보의 형태를 취해 왔다는 점에서 다른 강대국들의 국가이익 추구적인 외교정책과는 다른 것이었다고 할 수 있다. 즉 다른 강대국들과 비교하여 볼 때 독일의 외교정책은 자신의 목소리를 낮추고 국제질서에 순응하는 매우 온순한 형태의 외교정책이었던 것이다.

소련의 와해와 함께 냉전시대가 종말을 고하고 독일 통일이 이루어지면서 그동안 독일을 제약하고 있던 많은 국제환경의 조건들이 변화되자 독일에게 자신들의 경제적

20) Hanns W. Maull에 의해 개념화된 용어로 국수주의적인 군사노선 및 전통적인 민족국가 관계보다 협력적, 다자적 외교정책을 추진하고 시민사회관의 국제관계를 강조하는 유형의 외교노선을 의미하는 것으로 사용되고 있다(이규영, 2011: 10).

21) 파울루스(Paulus)와 야콥스(Jacobs)는 독일의 군사적 문제와 관련된 환경이 3단계를 거치며 발전되었다고 한다. 첫 번째는 1954-1968년 기간 동안 헌법적 토대를 마련하는 단계이며 두 번째는 1968-1989년 NATO 구성원으로 참여하기 위한 행정적 준비단계이며 세 번째 단계는 1989년 이후로써 UN과 NATO 일원으로 다국적 미션을 수행하는 단계이다. 그리고 이들은 2005년 무장군대 해외파병과 관련된 의회참여에 관련된 법안이 만들어지면서 네 번째 단계에 접어들었다고 주장한다(Paulus and Jacobs, 2012: 24).

인 힘을 바탕으로 유럽지역 및 국제사회에서 더욱 중요한 외교행위자로 등장할 수 있는 계기가 열리게 되었다. 이로 인해 막강한 힘을 과시하기 시작한 독일에 대해 많은 전문가들은 독일이 이제 이전의 억제된 틀에서 벗어나 현실주의적인 힘의 정치, 일방주의(unilateralism) 및 지배력 강화에 기반을 둔 외교정책을 추구할 것이라고 예상하였다(Ash, 1994; Duffield, 1999). 더 나아가 독일이 핵보유를 추구하고 기존 동맹 체제를 이탈할 것이라고 예상하는 논리로까지 비약되었다. 그러나 냉전이후 또는 독일 통일 이후 독일 외교정책은 예상과 달리 ‘금성인의 가치(Venutian value)’의 형태를 띤 것이었다(Malici, 2006: 38).<sup>22)</sup> 즉 매우 온건하고 절제적이며 신중하며 다자주의적이며 협력적인 제도 건설을 추구하고 국제법을 따르는 태도를 보인 것이다. 물론 이것이 독일이 분쟁해결의 수단으로 군사적 개입을 거부한 평화주의 국가였다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 전반적으로 볼 때 냉전시대 이후 독일의 외교정책은 독일 사회 및 독일 정치 엘리트들의 근본적인 신념으로 자리 잡은 억제와 순응(restrain and accommodation), 즉 ‘억제 문화(Kultur der Zurückhaltung)’의 노선이었다(Malici, 2006: 38). 이렇게 볼 때 통일 이후에도 독일 외교정책의 노선은 크게 변화된 것이 없었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 최근 들어 변화된 국제질서의 상황들은 독일 외교정책이 이전에 비해 보다 적극적인 개입주의 노선으로 변화될 것을 요청하고 있는 상황이다. 앞서 언급하였듯이 세계화·정보화는 이 세계를 하나의 네트워크로 통합시키면서 국가 및 지역을 뛰어넘는 세계적인 차원의 문제들을 양산하였다. 예를 들어 세계 도처에서 자행되고 있는 테러집단들의 공격, 국제금융시장의 무분별한 팽창에 의한 주기적인 금융위기 발생, 박해와 생존을 위해 국경을 넘어오고 있는 수많은 난민들의 문제, 세계화가 양산한 양극화와 함께 증가된 빈곤과 부채의 문제, 경제성장에만 몰두한 나머지 세계화가 유발시킨 환경파괴의 문제 등등은 이제 개별국가 차원의 해결 능력을 넘어서서 국제사회의 모든 구성원이 함께 협력할 때만 해결 가능한 문제인 것이다. 이러한 상황들은 독일의 외교정책을 기존의 소극적이고 지역적인 범위에서 벗어나 보다 적극적이고 글로벌한 외교로 확대될 것을 요구하고 있는 것이다. 이와 함께 독일의 외교정책 역시 기존의 소극적이고 낮은 자세의 외교 형태에서 적극적인 개입 및 강성 외교로 전환하려는 역동적

22) 말리시(Malici)는 5개의 사례를 분석하면서 아프가니스탄 사례를 제외하고는 모두 독일 외교정책이 금성인적이었다는 것을 경험적으로 증명하고 있다.

인 변화가 감지되고 있다(고상두 2019, 80).

최근 들어 독일은 급격히 변화하고 있는 세계 환경에 대해 2014년 프로젝트 ‘리뷰 (Review) 2014’를 통해 현재 독일 외교정책이 중장기적으로 당면하고 있는 주요 도전 과제로 3가지, 즉 위기, 질서, 유럽을 규정하면서 이에 대한 적극적인 대응을 모색하려고 하고 있다(Auswärtiges Amt, 2018: 14). 첫 번째 과제인 위기와 관련하여 리뷰 2014에서 독일은 현재 세계에서 발생하고 있는 위기는 일시적인 것이 아니라 지속적인 것으로 진단하고 있다. 예를 들어 우크라이나, 시리아, 리비아 사태 및 이슬람 국가들에 의한 테러리즘의 위협, 난민문제 그리고 에볼라(코로나)와 같은 전염병 등의 확산과 같은 위기들은 세계화 시대의 예외적인 사례가 아니라 세계화가 동반하고 있는 일반적인 현상이라는 것이다. 이런 현상들은 세계화로 인한 결과이며 세계화가 세계를 경제, 기술, 디지털적으로 통합시키는 가운데 발생시킨 현상이라고 보았다. 독일 외교정책은 이런 불확실성과 취약성을 야기하는 위기의 상황에 책임을 가지고 이를 극복하려는 정책이 필요하다고 보고 있으며 이에 따라 위기예방, 취약국가의 능력강화, 평화증개 및 분쟁해소 등이 독일 외교정책의 주요 안건들이 될 필요가 있다고 보고 있다. 둘째, 리뷰 2014는 이 세계를 하나의 네트워크로 통합시키는 세계화 과정은 기존 질서를 와해시키고 새로운 질서를 요구하며 나타나는 경향이 있다고 진단하고 있다(Auswärtiges Amt, 2018: 16). 이에 따라 독일 외교정책은 변화되는 질서에 대해 다자주의적 가치를 가지고 이에 대응하여 새로운 질서를 안정적이고 평화적으로 정립시킬 필요가 있다고 보고 있다. 셋째, 유럽통합과 유럽연합은 오랫동안 독일 외교정책의 주요 토대를 이루어 왔다. 그러나 여기서도 상황이 변화되고 있다고 보고 있다(Auswärtiges Amt, 2018: 18). 포퓰리즘(populism) 세력의 확산, 유럽부채위기, 난민, 브렉시트(Brexit) 등 많은 문제들로 말미암아 유럽연합 분열의 조짐이 나타나고 있기 때문이다. 이러한 상황 변화에서 리뷰 2014는 독일 외교정책이 국가경쟁력과 유럽통합의 미래 유지를 동시에 추구할 필요가 있다고 보고 있다. 이는 독일의 강화를 통해 유럽을 번영시켜야 하며 유럽의 번영이 곧 독일의 강화라는 독일의 생각이 반영된 것이었다. 이런 가운데 유럽통합과 관련하여서는 안보 및 외교정책, 이민정책 그리고 경제연맹 및 통화연맹이 중요하다고 보았다.

리뷰 2014를 통한 진단과 함께 급변하고 있는 세계 환경에 대해 적극적인 대응 의지를

보이고 있는 독일의 외교정책은 현재 유럽, 범대서양 동반자 관계, 평화정책, 민주주의, 인권 및 다자주의라는 기본원칙에 기반을 두고 추진되고 있다(Auswärtiges Amt).<sup>23)</sup> 6개의 기본 원칙 중 유럽과 대서양 국가들 간의 협력은 독일 외교정책의 가장 기본적인 토대를 이루고 있는 것이라고 할 수 있다. 2010년 유럽부채위기 당시 독일 연방정부가 재정안정협약(fiscal stability pact), 유럽안정메커니즘(European Stability Mechanism, ESM) 등을 통해 유럽의 연대성을 확보하려고 노력하였다는 사실은 이를 증명하고 있다. 대서양 동반자 관계에서는 내수시장 창출에 초점을 맞추면서 폴란드와의 관계 확장에 노력하고 있다. 이를 위해 독일은 ‘바이마르 트라이앵글(Weimar Triangle)’이라고 할 수 있는 프랑스, 폴란드 및 독일뿐만 아니라 러시아, 폴란드, 독일 삼국간의 협력관계를 강화하려고 노력하고 있다. 둘째, 독일 외교정책은 기본적으로 평화정책을 추진하면서 전 세계의 평화, 안보 및 안정을 목표로 하고 있다. 독일의 안보정책은 다자주의적 노선을 지향하면서 네트워크화된 안보와 예방정치에 초점을 맞추고 있다. 전략적인 측면에서 군비축소와 확산방지를 주요한 과제로 삼고 있다. 군비축소, 무기통제 및 투명성을 통해 더 많은 안보와 안정을 확보하고자 하는 것이다. 여기에는 핵 없는 세상이라는 장기적인 목표도 들어가 있다. 또한 재래식 무기통제도 주요한 목표 중에 하나에 해당된다. 이를 위해 독일은 분쟁지역에서의 어린이 보호에 주력하고 있으며, 아프가니스탄, 말리, 시리아 및 이란 핵 협정 등과 같은 국제적 분쟁에 적극적으로 개입하고 있다. 셋째, 독일 외교정책은 민주주의와 법치주의 그리고 인권존중의 가치를 추구한다. 특히 독일은 인권존중이 최선의 평화정책이라는 시각에서 출발하면서 경제적·사회적 인권과 아동보호에 외교의 초점을 맞추고 있다. 넷째, 독일 외교정책은 세계화의 기회를 활용하는 가치를 추구하고 있다. 이와 연관되어 이민, 자원안보, 기후변화, 수자원, 인터넷 자유 등을 새롭게 주목해야 할 주제들로 인식하면서 외교정책에 초점을 맞추고 있다.

### 3 독일 의회와 외교정책

독일 외교정책은 전통적으로 연방정부의 업무이다. 그럼에도 불구하고 외교정책에는 다양한 행위자들이 영향을 미치고 있으며 그 가운데 의회는 독일 외교정책 형성에 영향

23) (<https://tuerkei.diplo.de/tr-de/themen/politik/-/1670126>)



력을 증가시키고 있는 대표적인 행위자이다. 외교위원회(Der Auswärtige Ausschuss)는 의회 내에서 이런 영향력을 행사하는 가장 책임 있는 곳이라고 할 수 있다. 외교위원회는 의회 내 24개의 상임위원회 가운데 가장 큰 위원회이며 헌법이 설립을 명시하고 있는 4개의 위원회 가운데 하나에 해당될 만큼 중요성을 갖는 위원회이다. 외교위원회는 현재 뢰트겐(Norbert Röttgen, CDU/CSU) 의장 아래 45명의 의원들로 구성되어 민감한 외교 정책분야의 주제들에 대해 자문을 하는 역할을 담당하고 있다(아래 [표 2-2] 참조). 외교위원회 의원들은 주로 연방정부의 외교정책 주제에 관한 질의 및 토론을 하며 최종적으로 보고서를 채택하는 업무를 담당하고 있다. 외교위원회는 유럽연합 내의 협력, 유럽 이웃 국가들과의 관계, 대서양 협력 그리고 특히 이스라엘과의 관계 등과 같은 기본적인 독일 외교정책에 대한 토대를 작업할 뿐만 아니라 현실적인 현안들, 즉 중동 상황, 우크라이나 및 크림반도 분쟁으로 인한 러시아와의 관계, 세계정치에서 증가되고 있는 중국의 영향력, 아프가니스탄 및 다른 지역에 대한 독일군대 주둔 상황 등에 관한 문제들도 주요하게 다루고 있다(Deutscher Bundestag 2021, 7). 이들이 다루는 의제들은 대체적으로 세계정세에 대한 독일의 시각을 대변하게 된다. 또한 외교위원회는 UN 활동, 군비축소, 위기예방, 분쟁관리 및 문화·교육외교 등과 같이 매우 중요시되는 주제들은 4개의 소위원회(Unterausschüsse)를 설립하여 운영하고 있기도 하다(아래 [표 2-3] 참조).

정치시스템에서 의회가 행정부를 견제하는 것은 의회의 본연적 권한 및 임무 중의 하나이다. 외교정책과 관련하여 이러한 권한은 이미 1950년대 독일헌법재판소의 결정에서 나타나고 있으며 이후 많은 법제정 및 헌법재판소의 판결들을 통해 의회의 권한은 지속적으로 확장되어 왔다. 일반적으로 볼 때 연방정부의 외교정책을 견제 또는 통제할 수 있는 독일의회의 전통적인 공식수단들은 크게 4가지로 구분되고 있다(Anderson, 2002: 3).<sup>24)</sup>

24) 이 외에도 국가 비상사기에 의회는 국가안보 상태를 결정하고 종결시킬 수 있으며 연방법령을 제치고 평화결정을 하는 추가적인 권한을 행사할 수 있다. 하지만 이런 비상 권한은 의회가 연방정부를 통제하는 수단으로 사용된 적이 없기에 무시해도 될 만한 권한이다.

[표 2-2] 외교위원회 구성

정당	의원수
CDU/CSU	16
SPD	10
AfD	6
FDP	5
Die Linke	4
Bündnis 90/Die Grünen	4

출처: Deutscher Bundestag 2021, 7

[표 2-3] 외교위원회 소위원회

세부분야	주요 업무 내용
군축, 무기통제 및 확산방지 부속위원회	군축문제와 핵 없는 세계를 만들어 나가는 것을 주요 업무로 하고 있다.
문화 및 교육외교 부속위원회	해외 문화관계와 교육정책을 주로 다룬다. 대표적으로 독일문화원 (Goethe-Institut), 독일 학술 교류 서비스, 문화재 보호를 위한 국제협약, 이질문화(intercultural)간의 관계 등과 관련된 업무 등이 있다.
UN, 국제기구 및 세계화 부속위원회	위원회에서 다루는 주요 의제로는 국제 위기관리에 대한 유엔의 의지, 개발 정책에서의 역할, G-8 및 G-20 그룹 활동, IMF, 세계은행 및 WTO의 활동 등이 있다.
시민 위기에방, 분쟁해결 및 네트워크 행동 부속위원회	갈등에 대한 예방, 대응 및 사후관리는 군사적이고 시민적인 행동들이 하나의 네트워크로 연계될 가능하다고 보고 이에 대한 통합을 위한 업무를 수행한다.

출처: 2021. 8. 13 접근, (<https://www.bundestag.de/auswaertiges>)

첫째, 의회유보(parlamentarischer Vorbehalt)이다. 의회유보란 국가의 행정작용은 의회에서 제정하는 형식적 법률에 의하거나 또는 형식적 법률에 근거가 있어야 한다는 것으로 이 수단은 의회에 승인·거부 권한을 부여함으로써 행정부의 행동을 교정하고 통제할 수 있게 만들고 있다. 예를 들어 기본법 59조(2)와 24조(1)에 의거하여 국가주권

의 이전문제를 포함하는 국제협정은 우선적으로 의회 승인을 받아야 하는 것으로 되어 있다. 유럽정책에 있어서 근본적인 내용을 수정하는 조약변경은 의회의 2/3 승인을 받아야 하는 것으로 되어 있다. 유사한 측면에서 1994년 7월 12일 연방헌법재판소는 독일군대가 '의회군대'임을 명백히 하면서 해외전투지역에 대한 독일군대 파병을 위해선 의회의 승인이 필요하다는 결정을 내렸다(Wagner, 2017: 61). 이에 따라 독일정부는 해외파병 시 의회에 군대 규모, 형태, 기간 및 비용 등에 대해 소상히 설명하여 승인을 받는 절차를 거쳐야만 하게 되었다. 이처럼 독일의회는 국제협약 거부 및 군대해외파병에 대한 거부와 같이 의회유보 수단을 활용하여 연방정부의 외교정책을 견제할 수 있는 기능을 가지고 있다. 하지만 국제협약과 관련하여 이런 수단을 행사하는데 있어서 몇 가지 제약이 존재하고 있다. 첫째, 헌법재판소의 판결은 모든 국제협약에 의회의 승인이 필요한 것이 아니라 독일 영토, 주권 및 독립성 등과 같은 중요한 문제와 연관된 것에 한정시키고 있다. 이런 측면에서 볼 때 동맹조약, 정치협력 협정, 평화조약, 불가침 조약, 군축조약 및 이와 유사한 협정만이 의회에 의해 승인되거나 거부될 수 있게 된다.<sup>25)</sup> 두 번째 제약은 이 수단은 기본적으로 정부 조약안에 대한 승인 및 거부만을 할 수 있다는 점이다. 즉 정부 조약안 내용을 의회가 변경시킬 수 없으며 단지 전체를 승인하거나 거부하여 전체를 폐기시키는 것만이 가능한 것이다(Gareis, 2009). 이 수단을 사용하는데 있어 세 번째 제약은 기본법 59조(2)에 의거한 독일 행정부의 행정협정(Verwaltungsabkommen) 사용이다. 이는 의회의 승인을 요하지 않고 행정부 단독으로 처리할 수 있는 협정이기 때문에 행정부가 의회의 견제를 받지 않기 위해 사용할 수 있는 효율적인 수단으로 작용하고 있다. 프랑스-독일 군사안보위원회를 탄생시킨 1988년 행정협정이 대표적인 사례이다. 마지막으로 지적할 수 있는 제약은 현실적인 측면에서 의회가 이 수단을 사용할 가능성이 많지 않다는 점이다. 실제로 11-13대 독일의회를 통해 볼 때 행정부에 의해 승인 요청된 국제협정이 의회에 의해 한 번도 거부된 경우가 없었다(Anderson, 2002: 5). 또한 군대파병과 관련하여서도 2001년까지 20여 차례의 경우가 있었는데 마찬가지로 한 번도 거부된 경우가 없었다. 의회는 이 수단을 통해 행정부의 외교정책을 견제 또는 통제를 한 적이 없는 것이다.

25) 13대 의회에서 총 218개의 국제협정이 입법되었는데 이 가운데 152개(69%)만이 의회의 승인을 필요로 하는 것이었다(Anderson, 2002: 4).

둘째, 건설적 불신임(konstruktives Misstrauensvotum)이 있다. 건설적 불신임은 만일 의회가 외교정책에 변경을 가하고 싶다면 총리를 바꾸는 표결을 통해 행정부를 바꿈으로써 목적을 달성할 수 있도록 하는 수단으로 기본법 67조에 근거를 두고 있다. 이 차대전 이후 독일 정치사에 있어 이 수단이 사용된 경우는 1972년과 1982년 두 번 정도이다. 하지만 두 번의 경우 모두 행정부의 외교정책을 견제하려는 목적을 가지고 사용된 것이라고 할 수 없다. 1972년의 불신임안은 당시 빌리 브란트(Willy Brandt) 총리의 동방정책(Ostpolitik) 및 오데르-나이세 선(Oder-Neiße Grenze) 승인 등의 외교정책을 추진하는 가운데 실시된 것이지만 많은 학자들은 이것이 외교정책을 변경하려는 것이었다기보다는 국내정치적인 요인이 컸다고 보고 있다(Anderson, 2002: 5). 더욱이 불신임안은 부결되면서 외교정책에 하등 영향을 주지 못하였다. 1982년 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt) 내각이 부자 증세 여부를 놓고 연정 파트너 자민당과 충돌을 빚자 제1야당 연합인 기민당-기사련(CDU-CSU) 연합이 자민당을 자극시켜 연정에서 이탈하게 하고 서로 간의 연정에 합의한 뒤 손을 합쳐 헬무트 슈미트 내각에 대한 불신임안을 통과시켰다. 이 2번째 불신임안은 성공한 것이라는 점에서 의미가 있지만 그럼에도 불구하고 이것 역시 연방정부의 외교정책을 견제·통제하는 문제와는 하등 상관이 없는 것이었다. 건설적 불신임안과 유사하게 2005년 독일 사회민주당-녹색당 연립 정부인 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 내각 때 셸프 불신임안이 있었다. 슈뢰더 내각이 주도한 노동시장 유연화 및 연금 개혁 정책으로 인하여 지방자치단체 선거에서 여당인 사민당이 참패하자 슈뢰더는 셸프 불신임안을 결의하고 1년 먼저 총선을 실시한 경우가 있었다. 이것 역시 외교정책과는 상관이 없는 것이었고 결과적으로도 슈뢰더는 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)이 이끄는 기민당에게 4석 차이로 석패하고 총리직에서 물러나야만 했다.

셋째, 예산 배정 권한 사용 수단이 있다. 의회는 행정부에 대한 예산심의 권한을 가지고 있는데 이를 활용하여 외교정책에 영향을 줄 수 있다. 하지만 예산심의라는 것은 기본적으로 단순히 예산절감을 목적으로 하지 애초부터 외교정책 통제 목적을 가지고 추진되지는 않는다는 점에서 이 사용수단이 연방정부 외교정책에 대한 효율적인 견제수단이라고 보기는 어려워 보인다. 이 수단이 효율적이지 않은 이유는 몇 가지가 더 있는데 첫째, 의회는 최종적인 예산 형성에 사실상 거의 영향을 주지 못한다는 점 때문이다. 행정부에 의해 제출된 예산안은 예산심의 후에 보면 거의 바뀌지 않은 채 의회를 통과

하는 경우가 일반적이라고 할 수 있다. 둘째, 의회가 예산심의에서 건드릴 수 있는 부분이 예산안의 아주 작은 부분, 대체적으로 5-10% 정도에 불과하기 때문이다. 이 정도 비중으로는 예산심의를 통해 외교정책에 영향을 미치기 어렵다고 볼 수 있다. 셋째, 예산심의를 매우 한정된 시간을 가지고 이루어지기에 이 시간 동안에 행정부 예산안의 문제점을 발견해 내는 것이 쉽지 않기 때문이다. 마지막으로 실제로 예산심의를 통해 외교정책에 영향을 미친 사례를 찾아보기 어렵다는 점이다. 오히려 반대로 예산심의를 외교정책에 하등 영향을 주지 못했다는 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. 예를 들어 1991년 걸프전 당시 행정부는 55억 달러를 재정 지원하는 결정을 내렸다. 이런 결정에 대해 의회는 아무런 영향을 미칠 수 없었는데 그 이유는 이 돈이 의회의 권한과는 하등 상관이 없는 것이었기 때문이다.

넷째, 헌법 소원(Verfassungsbeschwerde)이 있다. 헌법소원은 의회 내 정당 또는 의원그룹에 의해 제기될 수 있으며 재판소가 이들의 주장을 받아들인다면 이를 기반으로 외교정책에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 그동안 재판소의 결정이 외교정책의 변화를 줄 만한 사례는 없었다(Anderson, 2002: 9). 예를 들어 1993년 무장전투병력 해외 파병에 대한 사민당(SPD)의 헌법소원에 대해 헌법재판소는 의회의 권리가 침해되었다고 보았지만 그럼에도 불구하고 해외파병을 철회하라는 결정 대신 미래에 의회가 해외 파병에 대한 승인권한을 가질 수 있다는 선에서 판결을 하였다. 이 결정은 연방정부의 애초 계획에 사실상 영향을 줄 수 없었다는 점에서 성공적인 사례라고 할 수 없다.

종합적으로 볼 때 위에서 언급된 4개의 공식적이고 전통적인 외교정책 견제수단은 독일정부의 외교정책을 감시, 통제, 수정시키는데 사용된 증거를 찾아보기 어려운 것이었다(Anderson, 2002: 9). 따라서 이러한 측면만을 보았을 때 의회는 독일 외교정책에 큰 영향을 미치지 못하였다고도 할 수 있다. 그러나 최근 들어 많은 학자들이 외교정책에 영향을 미치는 요인 중 하나로 지적하고 있는 심리적 토대, 또는 신념(belief)에 초점을 맞춘다면 외교정책에 대한 의회의 역할이 이전에 비해 현저히 증가되고 있음을 쉽게 포착할 수 있다(Bayram, 2017).<sup>26)</sup> 의원들의 신념에 초점을 맞출 경우 의회는 하나

26) 예를 들어 바이람(Bayram)은 17대 독일의회(2009-13)에 대한 분석에서 이런 '다자주의' 신념이 증가한 경우 유럽통합을 지지하는 행태들로 나타나고 있는 반면 고립주의 및 호전적인 외교정책 정향을 증가하면 유럽통합 지지가 약화된다고 주장한다. 즉 독일의 외교정책을 결정하는 요인들이 단순히 의회 내의 정당 이데올로기, 선거 승리에 대한 압박, 경제적 고려 등 뿐만 아니라 의원들의 심리적인 토대에 기초해 있다고 한다(Bayram, 2017: 21).

의 단일체가 아니라 다양한 신념을 갖고 행동하는 분화된 조직체로 볼 수 있다. 이 경우 정부의 외교정책에 대한 견제 역할은 주로 야당 몫으로 나타나겠지만 신념에 따라 움직이는 의원들로 말미암아 여당 내에서도 나타날 수 있게 된다. 동질적인 신념을 가진 의원들이 서로 연합하여 외교정책에 영향을 미치는 일들이 발생할 수 있게 되는 것이다. 이 경우 외교정책은 의회 내에서 정치화될 수밖에 없으며 이를 통해 외교정책에 대한 의회의 역할은 증가될 수밖에 없게 된다. 이하에서는 독일 외교정책의 중요한 분야 가운데 하나인 유럽연합정책을 살펴보면서 2010년 유럽부채위기를 계기로 의회가 정치화되고 외교정책에 깊숙이 개입하면서 기존의 단순한 견제기능을 뛰어넘어 연방정부와 함께 외교정책을 형성시켜나가는 기능을 하는 의회로 발전하는 과정을 살펴보고자 한다.

#### 4 독일의 유럽연합정책과 적극적 정책형성자로서의 의회

전통적으로 외교정책으로써 유럽정책은 연방정부에 최우선 순위가 주어진 것으로 인식되어 왔다. 이에 함께 유럽정책을 적극적으로 견제하고 함께 형성시키는 독일의회의 역할은 크게 부각되지 못했다. 오랫동안 의회는 그저 연방정부 유럽정책의 뒤를 따라가는 수동적인 역할 또는 주니어파트너(juniorpartner)로만 인식되고 있었을 뿐이었다(Maurer, 2003). 독일의회의 역할도 정부를 견제하는 기능에 한정되는 것처럼만 인식되었으며 이런 견제 기능은 의회에서 주로 야당 몫으로만 나타났었다. 그럼에도 불구하고 이전부터 유럽정치에서 있어서 독일의회가 행정부에게 잃어버린 권한들을 되찾아야 한다는 입장들이 전개되어 왔었다. 그리고 이런 노력들은 이제 상황이 변화되면서 점차 현실화되는 경향을 보이고 있다. 마스트리히트 조약(Maastricht treaty)을 계기로 의회의 권한이 증가하기 시작하였고 리스본 조약<sup>27)</sup> 및 헌법재판소의 판결 등을 거치면서 의회의 역할이 지난 30년간 크게 증가하였기 때문이다. 특히 2010년 발생한 유럽부채 위기에서 보여준 의회의 역할은 이제 유럽정책에 있어서 독일의회가 단순한 연방정부 외교정책 감시자가 아니라 적극적인 정책형성자로 발전되었음을 명백히 보여 주었다(Rittelmeyer et al., 2020: 2). 이처럼 독일의회가 EU문제 및 유럽정책의 적극적인

27) 리스본 조약은 보조성 원칙에 대한 통제, 시민의 자유와 안전 및 사법 그리고 조약의 개정에 관한 절차에 참여할 의무와 권한을 국내의회에 부여하고 있다(이종광, 2008: 37).

정책형성자로 발전할 수 있었던 배경으로는 법적인 환경의 발전과 분화된 행위자로서 의회의 정치화라고 할 수 있다.<sup>28)</sup>

## 가. 법적인 환경의 발전

독일의회의 유럽통합과 관련된 1957년 로마조약에 참여함으로써 처음으로 연방정부의 유럽정책과 연계되기 시작하였다(Abel, 2017: 115). 물론 이것이 오늘날처럼 독일 연방정부가 독일의회에 정보제공 및 보고를 의무화할 정도의 커다란 권한을 가진 것은 아니었다. 따라서 유럽통합 초창기에 독일의회는 의미 있는 독자적인 역할을 하지는 못하였다. 1965년 독일의회에 독일의회와 유럽의회간의 협력문제를 취급하기 위한 원로회의가 만들어졌지만 결정권한이 없는 것이었으며 심지어 원로회의는 몇 번 회의도 갖지 못한 채 1967년 종료되기에 이르렀다. 1979년 유럽의회 직접선출로 인해 개별국가 국회의원이 유럽의회 의원을 겸하는 제도가 없어진 결과 의회에 EG 위원회가 만들어졌으나 이것 또한 미비한 역할을 하는 데 그치게 되었다. 1986년 단일유럽의정서(Single European Act) 승인은 의회의 참여권한을 확장하는 계기를 마련해 주었고 이를 계기로 의회는 강한 참여권한을 요구하였지만 이 역시 성공하지는 못하였다. 다만 연방정부는 의회가 견해를 개진할 수 있는 권한을 보장하여 줌으로써 어느 정도 성과를 내었다고는 볼 수 있다. 그러나 전반적으로 볼 때 유럽통합의 역사에 있어 1980년대까지 의회의 권한은 크게 진전되지는 못한 상황이었다.

1957년 로마조약을 시작으로 1980년대까지 독일의회가 권한을 증가시켜 왔지만 진정한 의미에서의 진전은 1992년 마스트리히트 조약을 계기로 시작되었다(Beichelt, 2015: 780). 유로화 도입을 결정하며 유럽통합의 역사에서 커다란 전환점을 가져다준 마스트리히트 조약은 개별국가들의 많은 권한들을 EU 레벨로 이전시키는 결과를 가져왔다. 이로 인해 개별국가들 법의 많은 부분들이 개정될 수밖에 없었는데 독일도 예외는 아니었다. 이 과정에서 독일 기본법은 마스트리히트 조약과 연관하여 23조를 새롭게 삽입시켰는데 이것은 모든 EU조약 토대 변경 및 주권이전과 관련된 사항에 대해 의회의 승인을 받아야 한다는 사실을 명기하는 내용이었다(Linn, 2015: 72). 이에 따라

28) 독일의회가 EU문제 및 유럽정책에 참여하는데 다음과 같은 요인들이 크게 작용하였다. 첫째, 법적인 환경의 발전: 특히 협력법, 통합법, 둘째, ESM, 셋째, EU제도를 통해, 넷째, 유럽연합 내 의회간 협력을 통해 등이다(Linn, 2015).

연방정부는 의회에 모든 EU 활동(연방정부 의사결정 과정 및 EU기구 내에서의 논의 과정 등을 포함하여)을 최대한 빨리 포괄적이고 지속적이며 구체적으로 알려주어야 할 의무가 생기게 되었다(Rittelmeyer et al., 2020: 7). 정부의 보고의무 조항을 만든 이 법은 독일의회의 역할에 이전의 단순한 ‘견제기능’을 넘어 ‘참여·협력(Mitwirkung)’ 개념을 탄생시키는 것을 의미하였다(Beichelt, 2015: 780). 그리고 이런 의회의 참여기능은 1993년 만들어진 후 2009년 및 2013년 개정된 ‘EU문제에 대한 연방정부와 의회의 협력에 관한 법(Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, EUZBBG)’과 ‘EU문제에 대한 연방정부와 독일 상원간의 협력에 관한 법(Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, EUZBLG)’에 의해 구체화되었다.

2009년 리스본 조약을 계기로 법적인 환경은 비약적으로 진전되었다. 2005년 프랑스와 네덜란드에서 유럽헌법에 대한 국민투표가 부결된 후 이에 대한 문제점을 보완하고 개혁하는 과정에서 맺어진 리스본 조약은 민주성(Democracy), 투명성(Transparency), 효율성(Efficiency)을 강화하기 위해 민주적 평등성, 대의적 민주성, 참여민주주의라는 EU의 운영에 관한 3가지 원칙을 담고 있는 조약이었다(이종광, 2008: 37). 이는 유럽 의회의 권한뿐만 아니라 회원국 국회의회의 권한 및 참여 확대와 직결되는 것이었다. 예를 들어 리스본 조약은 보조성 원칙에 대한 통제, 시민의 자유와 안전 및 사법 그리고 조약의 개정에 관한 절차에 참여할 의무와 권한을 국회의회에 부여함으로써 의회가 EU문제에 보다 포괄적으로 관여할 수 있는 권한을 확대시키는 계기로 작용하게 된 것이다(이종광 2008, 37). 특히 리스본 조약 제 12조에 따라 의회가 확보한 보조금 통제 권한은 의회에 EU문제에 커다란 영향력을 행사할 수 있는 능력을 부여해주었다. 이와 함께 리스본 조약에 따라 부수적으로 2009년 제정된 ‘EU문제에 대한 독일의회와 상원의 통합책임법(Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, IntVG)’ 그리고 EUZBBG 및 EUZBLG의 개정 역시 의회의 권한을 크게 확대시켜 주는 계기로 작용하였다.



## 나. 유럽부채위기와 분화된 행위자로서의 의회

2009년 11월 정권을 잡은 그리스의 신임 총리 파판드레우(Papandreou)가 그리스의 재정적자 문제를 발표하면서 촉발된 유럽부채위기는 이후 재정상태가 좋지 않은 PIGS<sup>29)</sup>에 대한 신용등급 하향과 함께 구제 금융으로까지 이어지면서 유럽연합, 특히 유로화를 사용하고 있는 유로존 국가들을 커다란 어려움 속으로 빠트렸었다. 유럽정책에 대한 의회의 관여범위와 권한이 비약적으로 증가되고 있던 시점에서 발생한 유럽부채위기에 대해 의회는 어떠한 형태로든지 이 문제에 관여될 수밖에 없었는데 이 당시 의회의 행동은 2단계로 나누어 살펴볼 수 있다(Beichelt, 2015: 781). 첫 번째 단계는 위기가 시작된 초기 2010년 그리스에 대한 구제와 아일랜드, 포르투갈 그리고 스페인에 대한 구제로 확장되어 가며 강력한 위기관리 문제가 전면에 등장한 시점이다. 이 시점에서 의회는 매우 수동적인 모습을 보였다고 할 수 있다. 위기 초창기에는 정부가 위기관리를 이끌어가는 모습을 보였고 의회는 자신들에게 부여된 권한들을 잘 활용하지 못하고 여전히 정부를 따라가는 행태를 보인 것이다. 두 번째 단계는 ① 통화연맹의 안정 유지를 위해 요구되는 그리스의 지불능력 보증법(총 1,100억 유로, 이 중 독일 담당은 224억을 통한 재정적 지원) ② 유럽 안정메커니즘(StabMechG) 보증에 필요한 법변경을 위한 법(총 7,800억 유로, 독일 담당 몫은 2110억) ③ 7000억 유로 규모(독일 몫은 1,900억)의 유럽안정메커니즘(ESM)을 위한 ESM 조약법<sup>30)</sup> ④ 재정협약(fiskalpakt) 등 유럽부채위기 해소를 위해 다양한 법들이 만들어지던 시기이다. 이 시기에서 독일의회는 이전과는 다르게 연방정부의 위기관리에 대해 견제를 하면서 적극적인 행동으로 전환하는 모습을 보여주었다. 특히 의회의 견제는 야당에서만 나타난 것이 아니라 연립내각 정권 내에서도 발생하였다는 점에서 주목할 만하다. 또한 야당의 견제 역시 내부적으로 일치된 모습을 보여주지 못하고 일부 특정 부분에서는 정부의 위기관리 노선에 찬성하는 양상을 보임으로써 의회와 행정부는 대립적이라는 전통적인 시각을 뛰어넘는 모습을 보였다는 점도 주목할 만하다.<sup>31)</sup>

29) PIGS는 2010년 국가부채위기에 직면한 포르투갈(Portugal), 이탈리아(Italy), 그리스(Greece), 스페인(Spain)을 지칭한다. 또한 아일랜드(Ireland)를 추가하여 PIIGS로 표기하기도 한다.

30) 이는 유럽부채위기 당시 위기의 확산을 막기 위해 임시로 실행된 유럽재정안정기금(European Financial Stability Fund, EFSF) 및 유럽재정안정메커니즘(European Financial Stabilization Mechanism, EFSM)을 통합하는 것이었다. ESM과 관련하여 독일의회는 예산책임 및 EMU 안정의 지속적인 발전과 책임 등에 대한 권한을 행사하게 된다(Linn, 2015: 79).

31) 큰 틀에서 보았을 때 유럽부채위기 당시 의회 내 정당들이 보여준 행동들은 어느 정도 전통적인 시각을 따르고 있는 것처럼

두 번째 단계에서 의회의 적극적인 개입 및 견제는 먼저 의원들의 항의에서 목격되었다. 유럽부채위기가 발생한 후 정부는 의회에 정보를 공유하는 것에 매우 미온적인 태도를 보였다. 독일 총리 메르켈은 시간적인 절박함 때문에 의회에 대한 보고 및 정보 공유가 어려웠다고 주장하였지만 두 번째 단계에 들어와서 이런 주장은 더 이상 설득력이 없게 되었다. 이는 결과적으로 많은 의원들의 항의를 불러일으켰는데 예를 들어 국회의장인 램머트(Norbert Lammert), EU 상임위원회 의장인 크리히바움(Günter Krichbaum) 등이 정부의 의회 무시에 대해 강력히 비판하였다. 야당은 헌법재판소에 제소를 할 만큼 더 강력한 비판을 하였다. 위기가 대중들의 큰 관심 주제였기에 의원들의 항의는 독일사회에서 의회를 더욱 부각시키는 결과를 가져왔다. 그리고 이는 독일정부가 위기관리를 정부 간의 문제로 보려는 전략에 차질을 빚게 만들었다. 대중들에게 주목받게 된 정치인들 및 의회의 요구를 무시하기 어려웠기 때문이다. 이에 따라 정부의 장관이나 총리는 위기관리의 내용에 대해 의회에서 많은 설명과 답변을 하여야만 하였다. 이러한 과정을 통해 의회는 유럽정책에 대해 보다 많은 정보를 획득하고 공유하면서 이전에 비해 더욱더 깊숙이 개입할 수 있는 계기가 마련되었다.

유럽정책에 대한 독일의회의 개입 및 연방정부와의 갈등은 연방정부가 독일 재정에 부담을 주는 정책들, 예를 들어 앞서 언급한 ESM 및 재정협약 등을 추진하면서 더욱 심화되었다. 의회가 이런 정책에 대해 자신들에게 주어진 정보공유 및 참여권한을 최대한 활용하려고 한 반면 정부는 ESM 뿐만 아니라 유로플러스 협약(Euro-Plus Pakt) 그리고 재정협약 등을 기본적으로 국가 간의 문제로 취급하려는 전략을 가지고 있으면서 기본법 23조, EUZBBG, IntVG 등에 구속되지 않으려는 노선을 취하였기 때문이다. 이런 갈등은 주로 야당과의 관계에서 발생하였지만 연립정부 내의 균열로도 이어지는 모습을 보였다. 우선 야당 쪽에서 사민당 (SPD)의원 2명은 유럽재정안정기금(EFSF) 설립에 대해 의회참여 권한이 침해당했다고 제소를 하였다. 동맹90과 녹색당(Bündnis90/Grüne)은 ESM 및 유로플러스 협약 출범과 관련하여 정부의 의회에 대한 정보 보고와 관련된 제소를 하였다. 그리고 좌파정당(Die Link)과 몇몇 의원들은 ESM

---

보였다. 위기 당시 집권내각이었던 기민당-기사련(CDU/CSU)과 자민련(FDP)뿐만 아니라 야당인 사민당(SP)과 동맹 90/녹색당(Bündnis 90/Die Grüne)은 2009년 이래 정부의 일반적인 노선에 동의를 해왔을 뿐만 아니라 대부분 위기관리의 구체적인 움직임에 동의를 하였다(Beichelt, 2015: 785). 특히 근본적인 프로그램요소들에 대한 일치가 지배적으로 나타났다. 즉 재정지원은 한 국가의 지불능력 위협이 전제 유로존의 안정성을 해치고 이에 대한 전체 동의를 결정될 때만 승인된다는 것이다.

및 유로플러스 협약의 인준 문제와 관련하여 헌법재판소에 제소를 하였다. 이에 대해 헌법재판소는 마스트리히트와 리스본 조약 판결과 유사하게 정부의 EU 정책에 대한 기본원칙을 훼손하지 않았다는 입장을 견지해 주었다. 그리하여 그리스 지원, EFSF, ESM, 재정협약 등은 모두 헌법과 부합되는 것임을 명백히 하였다. 하지만 동시에 일정 부분에서는 의회의 권한들이 침해되었다는 판결을 내려 의회의 권한이 광범위하게 고려되어야 한다는 견해를 피력함으로써 정부를 어려움에 빠트렸다고 할 수 있다.

정부의 구제정책에 대해 야당만이 반기를 든 것은 아니었다. 비판은 연립 내각 내부에서도 나왔다. 예를 들어 기사련(CSU)의 가우바일러(Peter Gauweiler) 의원은 법·경제학 교수들과 함께 그리스 지원 및 EFSF에 반대하는 행동을 전개하였다. 자민련(FDP) 의원인 샤프러(Frank Schäffler)는 개별국가들은 자신들의 부채에 대해 스스로 책임을 져야 한다는 주장을 펼치며 ESM에 대한 의원투표를 주도하였다. 비록 이 투표는 정족수 미달로 실패하였지만 그럼에도 불구하고 이런 행동은 큰 반향을 불러일으키기에 충분하였다. 이런 분위기에 고무되어 기민당(CDU) 보스바흐(Wolfgang Bosbach)도 정부의 노선에 반기를 들었으며 2012년 초에는 기사·기민연합(Union) & 자민련 10명 의원들이 조약 및 유럽부채위기에 대한 정부노선 전반에 대해 거부를 천명하기에 이르렀다. 또한 ESM에 대한 의원들의 연합은 의회 밖의 반대세력인 자유경제주의자들 그리고 후에 의회에 입성하게 된 '독일을 위한 대안(AfD)' 등 에게도 영향을 주었다. 한편 야당 쪽에서도 균열이 나타났다. 유럽부채위기에 당면하여 야당은 한편으로는 국민들에게 정부정책에 대한 대안을 제시하여야 하면서도 다른 한편에서는 정권교체를 고려하면서 유럽연합 국가들에게 독일 정치의 연속성을 확보하는 파트너로 신뢰성을 심어주어야 하는 고민을 안고 있었다. 이에 따라 정부노선에 대한 대안을 제시하여야 한다는 측면에서 2011년 여름 사민당은 정부의 방향과는 달리 유로채권(Eurobond)을 지지하는 쪽으로 전략적 전환을 하였다(Beichelt, 2015: 788).<sup>32)</sup> 하지만 동시에 독일정치의 연속성을 확보한다는 측면에서 당시 당대표인 스타인마이어(Frank-Walter Steinmeier)는 재정협약에 대한 협력을 약속하였다. 하지만 이런 약속은 야당의 연대 메시지를 따르지 않고 정부의 긴축노선을 따르는 것이었기에 당내 반발을 가져오면서

32) 메르켈 총리는 유럽부채위기의 해결책으로써 유로본드(Eurobond, 유로존 공동채권) 도입은 해결책이 아니라고 선을 그었다(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20110821079700086>). 그녀는 "유로본드 도입은 유럽연합(EU)을 '안정의 연합'이 아니라 '부채 연합'으로 이끌 것"이라며 "분명히 잘못된 해결책"이라고 덧붙였다.

균열을 야기하기도 하였다.

유럽부채위기 기간 동안 나타난 의원들의 행동들은 유럽정책에 큰 의미를 부여하고 있다. 이 기간에 독일의회는 정부의 유럽정책에 대한 순응자 또는 방관자라는 이미지에서 탈피하여 적극적으로 개입하고 견제하는 모습을 보였다. 특히 주목할 만한 것은 구 제금융 정책을 둘러싸고 안정연맹(stability union)과 재정연맹(fiscal union)이라는 유럽통합 본질에 대한 상이한 이념들 간의 상호대립적인 특성이 표출됨에 따라 의회의 견제가 단순히 야당에서만 나타난 것이 아니라 연립내각 내에서도 발생하였다는 점이다.<sup>33)</sup> 의원들은 당의 노선을 맹목적으로 따르지 않고 각각의 영역에서 전문적인 지식을 바탕으로 국민들과 소통하면서 자신들의 전문성 및 공공성에 입각하여 친안정연맹 또는 친재정연맹적인 행동을 한 것이다. 이러한 현상은 의회가 정부의 외교정책에 대해 단순히 정당노선만을 통해 대응하지 않는다는 것을 의미한다. 근본적인 원칙에 있어서는 정부 또는 당의 노선에 동의를 하더라도 유럽부채위기에서 나타났듯이 세부적인 사항에 들어가면 의원들의 신념 역시 중요한 역할을 하는 것이 드러난 것이다. 이 모든 것들은 의회가 일반적으로 생각하듯이 하나의 단일한 행위자라기보다는 다양한 신념을 가진 의원들로 구성되어 있는 이질적인 또는 분화된 행위자임을 보여주고 있다(Abel, 2017: 120; Beichelt, 2015: 785). 그리고 이런 의회는 유럽부채위기에서 단순히 여당과 야당의 정당노선이라는 이분법적인 구성을 뛰어넘어 다양한 신념의 행위자들 간의 결합으로 나타났음을 보여주고 있다. 이러한 현상은 정부의 외교정책을 더욱 더 어렵게 만들고 있다. 이질적이고 분화된 행위자로서의 의회 특성이 점점 증가됨에 따라 정부는 자신들의 외교정책 내용 및 정보를 의회에 더 많이 설명·공유해야만 하게 된다. 이러한 가운데 정부는 이전보다 의회에 더 많이 영향을 받을 수밖에 없으며 특정한 정책 사안과 관련하여서는 의회와 조율을 하는 방향으로 진행될 수밖에 없게 된다. 이렇게 볼 때 의회는 더 이상 정부의 외교정책의 방관자가 아니라 깊숙이 개입하여 함께 정책을 형성시켜 나가는 동반자적 관계로 전환하게 된다. 외교(유럽)정책은 이제 더 이상 행정부 독단의 영역이라고 볼 수 없는 것이다(Bötter and Jopp, 2015: 15).

33) 안정연맹 시각은 EMU의 성공을 가격안정 원칙과 시장에 대한 정치적 개입을 최소화하는 자유시장의 원칙에서 찾고자 하고 있다. 이런 시각은 특히 독일에서 지배적인 견해로 나타나고 있다. 재정연맹 시각은 시장실패에 대한 확신을 바탕으로 단순한 가격안정 추구보다는 팽창적인 재정 및 경제정책 도입 및 초국가적인 경제적 거버넌스의 필요성을 제기하고 있다. 프랑스가 대표적인 국가이다(Hacker and Koch, 2017: 17).

## 5 결론

그동안 독일사회에서 외교정책은 전통적으로 정부의 고유 권한 영역으로 인식됐었다. 그리하여 독일의회가 정부의 외교정책에 미치는 영향에 대해서는 커다란 관심을 가지지 않았다. 의회는 단순히 정부의 외교정책을 형식적으로 견제하거나 순응하는 방관자 정도로만 여겨졌을 뿐이었다. 그러나 세계화·정보화 시대에 들어서 자신의 권한을 비약적으로 증가시켜온 오늘날의 독일의회는 이제 더 이상 독일 외교정책의 방관자로 보기 어려워졌다. 오히려 독일의회는 이와는 반대로 정부의 외교정책에 깊숙이 개입하면서 정부로 하여금 자신들의 외교정책 내용을 의회와 조율시켜나갈 수밖에 없을 만큼 커다란 영향력을 행사하고 있다. 따라서 독일의 외교정책은 이제 정부만의 고유한 영역이 아니라 의회와 상호작용하면서 함께 공동으로 형성시켜나가는 것이라고 보아야 할 필요가 있다.

독일의회가 외교정책에 커다란 영향력을 행사하고 있다는 사실은 2010년 발생한 유럽부채위기를 통해서 명백히 나타났다. 그동안 독일의회는 외교정책의 한 분야인 유럽정책과 관련하여 1957년 로마조약 때부터 관여하기 시작하였지만 세계화·정보화가 본격화된 1990년대 전까지 그 권한과 영향력은 상당히 미비한 상태였다. 이때까지만 하여도 독일의회는 외교정책에 있어 방관자적인 역할에 그쳤다고도 할 수 있다. 그러나 유로화를 도입한 1992년 마스트리히트 조약을 시작으로 2009년 리스본 조약, EUZBBG, EUZBLG, IntVG 그리고 헌법재판소의 판결 등을 통해 독일의회는 유럽정책에 개입할 수 있는 실질적인 권한들을 크게 증가시켰다. 그리고 유럽부채위기 기간 동안 의회는 이런 권한들을 십분 활용하면서 정부에 대한 견제기능을 강화시킬 수 있었다. 특히 이러한 권한들은 신념에 따라 행동하는 의원들로 구성된 분화된 의회에서 매우 효율적인 수단으로 나타났었다. 의원들은 특정한 유럽정책 이슈에 대해서 여당·야당 구분 없이 자신들에게 주어진 권한들을 최대한 활용하면서 정부의 정책에 견제 또는 동조하는 행동을 보인 것이다. 이런 상호작용 속에서 정부는 의회의 목소리를 들을 수밖에 없었으며 이들의 요구를 무시하지 못하고 정책적인 내용을 의회와 함께 조율하는 과정을 거칠 수밖에 없게 되었다. 위기 기간 동안 정부와 의회간의 상호작용적인 정책이 형성된 것이다.

독일 외교정책에 대한 의회의 역할 연구는 한국사회에 2가지 점에서 주목할 만한 시

사점을 주고 있다. 첫째, 독일의회가 정부의 외교정책에 깊숙이 관여할 수 있었던 배경에는 법적인 환경 개선에 있었다. 즉 세계화·정보화 시대에 들어서 의회에게 실질적인 권한을 부여하는 수많은 법들이 제정된 것이다. 예를 들어 유럽정책과 관련하여 정부는 정책의 내용에 대해 최대한 빨리 그리고 풍부한 정보 등을 제공해야 될 의무를 법적으로 규정한 것이 대표적인 것이다. 의회는 이런 권한을 통해 정부로부터 보고를 받으면서 유럽정책의 내용을 보다 자세히 알아가고 전문성을 확보하면서 정책에 개입할 수 있는 능력을 키울 수 있었던 것이다. 따라서 독일의회와 같이 우리나라 국회에서도 외교정책에 참여할 수 있는 실질적인 권한을 가진 법들을 보다 많이 제정하는 것이 국회의 기능을 향상시키는데 도움을 줄 수 있을 것이라고 판단된다. 둘째, 유럽부채위기 기간 동안 독일의회는 분화된 의회의 모습을 보여주었다. 즉 의원들은 독일국민들의 재정과 복지문제와 관련된 구제금융정책안에 대해 정당 소속과 관계없이 자신들의 신념에 바탕을 두고 행동하는 모습들이 나타났었다. 그리고 이런 행동들은 당시 위기 문제에 관심이 많았던 독일국민들의 주목을 받으면서 정부로 하여금 자신들의 정책을 일방적으로 주도하기 어렵게 만들었다. 분화된 의회는 독일 정부의 유럽정책을 견제하는데 매우 효율적으로 작용한 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 우리나라 국회에도 분화된 의회의 중요성을 강조할 필요가 있다. 특히 우리 국민들의 재정과 복지 등 중요한 사안과 관련된 외교정책 이슈에 대해 의원들이 당의 노선을 맹목적으로 따르지 않고 신념과 전문성에 바탕을 둔 행동을 함으로써 정부의 독단적인 정책을 견제할 수 있도록 하는 것이 중요하다고 본다. 이런 신념에 따라 행동하는 의원들이 많을수록, 즉 의회가 분화되면 될수록 정부 외교정책에 대한 견제기능을 더욱더 강화할 수 있을 것이라고 판단된다.

## 제3절

## 핀란드 의회와 대외정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

외교, 안보 등 대외정책 결정 과정은 흔히 행정부에 의해 지배되며, 의회의 역할은 주변적이거나 기껏해야 제한된 수준에 그친다는 통념이 오랫동안 자리를 잡아 왔다. 국제적 협상 과정에서 국가를 대표하는 행정부가 더 많은 정책적 운신 공간을 가질 필요가 있으며, 의회는 대외정책 이슈들에 대해 과도하게 정치화하거나 행정부 감독을 철저하게 하는 것은 국익 증진에 도움이 되지 않는다는 인식이 지배적이었다. 국제조약 비준 거부 등 행정부 결정에 대한 입법부의 사후 통제(ex-post control)도 정치적으로 선택하기 어려우며, 외교 문제 등은 개별 의원의 재선에도 그리 중요한 이슈가 아닐뿐더러 정부의 대외적 성취에 대한 비판은 입법자의 관점에서도 이익보다는 손실이 큰 행위일 수 있다. 다른 한편, 대외정책에 관한 행정부와 입법부 간 지속적인 ‘정보 비대칭성’ 문제가 의회의 제한된 역할에 중요한 영향을 미치는 요인으로 분석된다. 정부들은 또한 국제협상의 논리와 국제기구의 존재를 입법부와 다른 국내 행위자들의 간섭에 대한 방해막이로 활용한다. 입법부의 비준 거부 위협조차도 정부들은 성공적 대외 협상을 위한 지렛대로 활용한다(Raunio, 2016: 312-317).

그러나 최근 연구들은 대외정책 결정이 반드시 행정부 지배적일 필요가 있는가에 대해 의문을 제기한다(Raunio, 2016; Raunio and Wagner, 2017). 실제로 미국 의회는 베트남 전쟁 이래 대외정책 문제들에 대하여 더 큰 영향력을 행사해왔다. 미 의회는 대외정책에 관여하기 위하여 ‘본회의 토론과 질문에서부터 위원회 심의, 예산 통제, 국제조약 동의, 군에 대한 직접 통제, 그리고 공개적 의견 표명 및 관심끌기(grandstanding)에 이르기까지’ 다양한 수단을 활용해왔다(Raunio, 2016: 315). 그러나 다른 국가들에 비해 큰 권한을 보유한 미 의회와 달리 유럽 국가들의 의회가 대외정책 결정에 어떻게 관여하며 이 과정에서 의회-행정부 관계가 어떻게 나타나는가에 대한 연구는 그리 많지 않았던 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 최근 지속적, 단계적 헌법개

혁을 통해 의회주의적 방향의 권력구조 개편을 단행하면서 EU 및 대외정책 전반에 관하여 전보다 더 적극적으로 관여하며 실질적 영향력을 미쳐온 핀란드 의회(Eduskunta)는 하분나의 중요한 사례를 제공한다.

스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드와 더불어 북유럽 국가의 일원인 핀란드는 ‘동과 서 사이에서(between the East and West)’ 독특한 중립 평화외교 노선을 형성, 발전시켰다. 특히, 핀란드는 냉전 종식 이후 유럽연합(EU) 가입(1995년)과 전면 헌법개혁(2000년)을 단행해 대통령, 총리, 의회 간 권력관계를 대폭 조정하였다. 1919년 민주공화국 헌법 제정 이래 유럽에서 가장 오래된 준대통령제(Semi-Presidentialism) 권력구조를 유지했던 핀란드는 2000년 헌법개혁 이후 사실상의 표준적 의회주의(Parliamentalism) 체제로 분류되며, 오랫동안 대통령의 배타적 권한으로 여겨지던 대외정책 결정권도 총리와 의회에 일정한 수준에서 분산되는 변화가 발생하였다. 대내외 환경 변화와 헌법개혁을 통한 권력구조 개편에 힘입어 핀란드 의회는 EU 문제 등 대외정책과 국가 안보 전략 수립 과정에 능동적 역할을 수행하고 있는 것으로 평가된다(Raunio, 2011, 2012, 2016, 2018; 서현수, 2018a, 2019).

이처럼 핀란드는 대외정책 결정 과정에서 의회의 적극적 역할이 가능하다는 것을 보여주는 사례로서 체계적 연구 분석이 요청된다. 이 글은 이러한 요청에 부응하기 위한 하나의 시론적 연구로서 다음과 같은 연구질문을 중심으로 논의를 전개한다.

- (1) 핀란드의 대외정책이 어떤 역사적, 정치적 과정을 거쳐 오늘날과 같은 모습으로 변천해왔는가?
- (2) 전면 헌법개혁(2000년) 이후 핀란드의 대외정책 결정 과정에서 어떤 변화가 나타났는가?
- (3) 유럽연합 가입과 전면 헌법개혁 이후 핀란드 의회는 어떤 방식으로 대외정책 결정에 관여해왔으며, 그 실질적 영향력은 어떠한가?



## 2 핀란드 대외정책의 역사적 형성과 변천: 중립 외교 정책을 중심으로<sup>34)</sup>

### 가. ‘동과 서 사이에서’: 핀란드의 지정학적 위치와 국제관계

핀란드는 유럽의 북쪽 변방에 위치한 국가로 인구는 약 550만 명 규모이나 국토 면적은 남한의 약 3.5배에 달한다. 서북쪽으로 스웨덴, 노르웨이와 국경을 접하고 있으며, 동쪽으로는 길게 러시아와 국경을 맞대고 있다. 이러한 지정학적 맥락 속에서 핀란드는 13세기부터 19세기 초반까지 약 650년간 스웨덴왕국의 지배를 받은 뒤 19세기부터 1세기 남짓 러시아제국의 지배를 받았다. 스웨덴 지배 시기를 거치며 핀란드에서도 스웨덴과 동일한 정치, 경제, 사회, 문화 전반의 기본 시스템과 문화가 확립되었다(루터리즘, 신분제의회, 법률, 행정체제, 스웨덴어, 교육제도 등). 1809년 나폴레옹 전쟁과 맞물린 핀란드 전쟁(The Finnish War)을 계기로 핀란드에 대한 지배권이 스웨덴으로부터 러시아제국으로 넘어갔다. 이후 핀란드는 1917년 독립을 쟁취할 때까지 백년이 넘는 동안 러시아 짜르의 지배를 받는 대공국(Grand Duchy of Finland)으로 존재했다(Jussila et al., 1999).

그러나 19세기까지 이어진 관례를 따라 기존 스웨덴 시기에 확립된 제도와 문화를 유지할 수 있었고, 외교 안보 외에 내정에 관한 사항 대부분에 관한 광범위한 자치권을 인정받았다. 19세기 중반 이후에는 본격적인 산업화가 시작되었고, 신분제 의회(Diet of Four Estates)의 정례화, 근대적 입헌주의 도입(1863년), 철도 부설을 통한 상업과 무역 활성화, 독자적 화폐 창설(1860년), 핀란드어 공용어 인정(1863년), 독자적 군대 창설(1878년), 근대 의회 수립 및 보편적 참정권 도입(1906년) 등 제국 속의 국민국가로 발돋움하게 되었다(Jussila et al., 1999; Meinander, 2014). 특히, 다문화 다언어 제국을 구축한 스웨덴의 동쪽 지방으로 통합되었던 핀란드가 러시아 지배를 받는 과정에서 19세기 유럽의 낭만적 민족주의 물결과 맞물려 하나의 독자적 국민국가로서 핀란드의 근대적 정체성 형성이 이루어졌다. 스웨덴어와 핀란드어 간의 언어적 균열을 매개로 한 정치투쟁이 전개되었고, 이 과정에서 핀란드 민족주의 운동(Fennomania)이 크게 고양되었다. 자본주의 산업화와 도시화를 배경으로 한 사회운동의 고양과 사민당,

34) 이 절은 서헌수(2018b)의 내용을 압축적으로 재구성한 것임을 밝힌다.

농민당, 보수 국민연합당, 스웨덴인민당 등 이념, 계급, 지역, 언어의 균열을 기반으로 한 근대 대중정당 체계가 성립되었다(Mickelsson, 2007; Arter, 2016). 19세기 말에는 자본주의적 사회 발전이 고도화되고 제국주의 국가들 간 경쟁이 격화되는 가운데 핀란드 독립과 급진적 사회개혁의 요구도 더욱 고조되었다.

1905년 러시아제국이 일본과의 전쟁에서 충격적인 패배 소식이 전해지자 러시아와 핀란드의 주요 도시들에서는 노동자 중심의 총파업이 일어났고, 토지개혁 등 급진적 사회개혁과 핀란드 독립 요구가 더욱 거세졌다. 그 결과 짜르의 양보로 1906년 핀란드에서는 근대 단원제 의회 창설 및 24세 이상 남녀 성인 대상의 보편적 참정권 도입이라는 민주적 개혁이 실현되었다. 1907년 첫 근대 의회 선거에서 사회민주당이 40%의 득표율을 기록하며 제1당이 되었다. 그러나 우파 정당들의 견제와 러시아 당국의 방해로 토지문제와 사회불평등 해소 요구는 입법으로 연결되지 못했고, 의회 민주주의의 효용성에 대한 회의가 좌파 내부에서 확산되었다. 1차 세계대전이 발발한 뒤 물자부족과 가격 급등 등 불안정이 커졌고, 1917년 러시아에서 2월 혁명과 10월 혁명이 발발한 체제 전환기에 외부 통제가 느슨해진 것을 이용해 핀란드 의회가 일방적으로 독립을 선포하였고(1917.12.6.), 소비에트연방의 권좌에 오른 레닌이 핀란드 독립을 처음 승인한 이후 핀란드는 하나의 온전한 주권국가로서 대외적 인정을 받게 되었다. 그러나 이 시기 핀란드 사회 내부는 좌파와 우파 진영 간의 적대와 갈등이 극에 달하였고, 1918년 1월부터 5월까지 폭력적인 내전(Finnish Civil War)에 돌입하였다. 내전은 독일 제국의 지원을 받은 우파의 승리로 종결되었고, 핀란드는 1919년 준대통령제를 기반으로 한 입헌 공화국 헌법을 제정하였다(Jussila et al., 1999; Meinander, 2014; Jyränki, 2017).

신생 공화국으로 탄생한 핀란드는 내전으로 분열된 사회를 통합하는 동시에 불안정한 국제관계 속에서 주권적 독립국가로서 평화적 생존을 달성하는 중대한 과제 상황에 직면하였다. 세계 대공황에 따른 경제, 사회적 위기와 함께 극우 및 극좌 전체주의의 위협이 상존했고, 독일과 소련의 영향권에서 멀지 않은 핀란드 정부의 입지는 협소했다. 내전의 상처와 노동-자본 간 불신 등 좌우 적대의 유산으로 인해 다른 북유럽 국가들이 1930년대에 도달한 계급초월적 정치 동맹과 사회적 대타협은 핀란드에서 한 세대 이상 지체되었다. 고조되는 국제전쟁의 위기 속에서 범스칸디나비아주의(Scandinavianism)

에 입각해 북유럽 국가들이 추구한 평화 연합도 실현되지 않았다(Meinander, 2014; Jyränki, 2017).

## 나. 빠시키비-케코넨 독트린(Paasikiven-Kekkonen linja)과 핀란드의 중립 평화외교의 역사적 발전

1939년 2차 세계대전이 발발하자 핀란드도 전쟁의 한 복판으로 끌려들어 갔다. 핀란드는 이 시기 소련과의 두 차례 전쟁(겨울전쟁 Winter War, 1939-1940; 계속전쟁 Continuation War, 1941-1944)을 치렀고, 나치 독일과도 전략적 동맹이 해체되면서 한 차례 전쟁(Lapland War, 1944)했다. 2차 전쟁에서 결국 핀란드는 소련에 패배하였고, 일부 영토 할양, 수십만 명의 동부 국경지역 주민 강제이주, 3억 달러의 현물배상, 헬싱키 인근 군사기지 조차 등 불평등 강화조약을 체결해야 했다. 전장의 상황이 악화되면서 독일의 패배가 명확해지자 핀란드는 노련한 보수당 출신의 외교관인 유호 빠시키비(Juho K. Paasikivi)를 특사로 임명해 소련과의 협상에 나서도록 했다. 우여곡절 끝에 소련과의 정전 협정이 맺어졌고, 이후 빠시키비는 의회에서 총리로 선출되었다. 그는 평화적 국제관계와 안정적 대외정책 실현을 위한 현실주의적 정세 인식과 실용주의적 외교 해법의 중요성을 강조하며 의회와 국민을 설득했다. 그는 핀란드가 소련의 '정당한 안보적 이해관계를 존중'해야 하며, 전쟁 결과 넘겨준 영토를 수복하기 위한 군사행동을 취하지 않을 것이라고 천명했다. 동시에, 서방국가로서 핀란드의 정체성(the Western identity)과 잠재적 안보 위협의 가능성을 우려하는 소련의 스탈린에 대해서도 핀란드가 서방 국가들과 손잡고 소련을 공격하는 일은 없을 것이며, 핀란드가 민주주의와 의회주의 기반 정치경제 체제를 유지하는 것이 소련과 서방 진영 사이에서 균형을 유지하는 데 더 도움이 될 것이라고 설득했다. 실제로 소련과의 우호조약(YYA-Sopimus, 우애협력 및 상호원조에 관한 협약, 1948-1992년)을 체결한 뒤 핀란드는 스웨덴과 더불어 NATO에 가입하지 않은 북유럽 국가로 남았고(냉전이 종식된 뒤 현재까지 그러하다), 미국의 대유럽 원조 프로그램인 마셜 플랜의 기금도 받지 않았다. 1946년부터 1956년까지 대통령을 역임하여 핀란드의 국제관계와 대외정책을 주도한 빠시키비의 실용적 외교 노선은 미소 양대국 중심의 냉전 체제로의 이행이 가시화되는 불확실성의 시대에 신생 민주공화국 핀란드의 대외 관계를 안정시킨 핵심 기반을 구축

한 것으로 평가되며, 그의 이름을 따 빠시키비 독트린으로 명명되었다(Forsberg and Pesu, 2016; Jyränki, 2017).

빠시키비의 후임으로 1956년 대통령에 선출된 농민당(현 중앙당)의 우르호 께꼬넨(Urho K. Kekkonen) 대통령도 전임자의 중립외교 노선을 충실히 계승했다. 본래 극우 민족주의 경향이 강했던 께꼬넨은 현실정치에 발을 딛으면서 중도 우파 정치인으로 변모했다. 내무장관, 총리 등을 역임한 뒤 대통령이 된 그는 강력한 카리스마와 주도면밀한 권력정치의 기술로 대내외의 연속적 위기들을 헤쳐 나간 뒤 1981년까지 무려 25년간 장기 집권하는 데 성공했다. 취임 첫해 발발한 노조의 총파업 등으로 큰 어려움을 겪은 그는 장기간의 노력과 집념 끝에 1960년대 후반 노사정 대타협을 일구어냈고, 이를 통해 핀란드 복지국가의 기틀을 마련한 것으로 평가받는다. 대외정책의 측면에서는 더 큰 평가를 받는데, 미소 간 핵전쟁 위기 등 냉전 시기의 다양한 위기와 까다로운 국제관계를 잘 관리하면서 1975년 헬싱키 평화협정 체결 등을 주도하며 핀란드의 국제정치적 위상을 높였기 때문이다. 1958년 ‘밤서리 위기(Night Frost Crisis)’와 1961년 ‘노트 위기(Note Crisis)’<sup>35)</sup> 등 임기 초반 소련과 연계된 두 차례의 큰 국제관계 위기를 겪었으나 능수능란한 외교술과 권력정치를 통해 이를 극복하면서 국내 및 국제 정치 모두에서 큰 신임과 자산을 확보하였고, 이후 대외정책의 결정은 대통령의 배타적 권한에 속하는 것으로 보는 인식이 하나의 합의로서 받아들여졌고 께꼬넨 대통령에 대한 국내 정치세력들의 정치적 도전들은 사실상 무력화되었다(Suomi, 2010; Jakobson, 2003).

이들 두 대통령이 길을 닦고 확립한 전후 핀란드의 중립 실용외교 정책 노선을 빠시키비-께꼬넨 독트린이라 한다. 빠시키비가 초강대국 소련에 대한 불필요한 자극과 도전을 삼가면서 동과 서 양대 진영 사이에서 핀란드의 생존을 도모하는 소극적 중립외교를 지향했다면, 께꼬넨은 초기 대내외 위기를 넘기면서 공고해진 권력 기반과 대외적 자신감을 바탕으로 1970년대 이후 적극적 평화외교 노선을 추구한 특징이 나타난다. 께꼬넨은 핀란드는 국제관계의 ‘재판관(judge)’이 아니라 ‘주치의(physician)’가 되어야 한다고 강조했다. 그는 특히 미소 간 핵 분쟁이 악화될 경우 핀란드가 최일선에서 가장 큰 피해를 입게 될 것이며, 소극적 중립외교로는 이러한 사태를 막을 수 없다는 인식 하

35) 밤서리위기와 노트위기에 대해서는 서현수(2018b: 50-51면)를 참조할 것.

에 미국과 소련, 서방과 동방 사이에 적극적 소통과 협력을 이끌어내는 중재자 역할을 강조하는 적극적 평화외교 노선을 추구하였다. 1975년 헬싱키에서 개최된 유럽안보협력정상회의에 미국, 소련, 서독, 립동독 등 35개국 정상들이 모여 국제분쟁의 예방과 평화적 해결 절차(헬싱키 평화협정 또는 헬싱키 프로세스)에 합의했는데, 께꼬넨은 의장국 수반으로 회의 전반을 조율하고 성공시킴으로써 외교정책의 큰 결실을 거둔 것으로 평가된다(Palosaari, 2013; Jyränki, 2017).

## 다. 께꼬비스또 대통령(M. Koivisto, 1982-1994년 재임)과 그 이후 핀란드의 대외정책

국제관계와 대외정책 영역의 큰 성취에도 불구하고 께꼬넨의 리더십은 뚜렷한 명암을 남겼다. 특히, 장기집권 과정에서 좌우를 막론하고 국내 정치세력들이 도전하기 힘든 권위를 확보한 뒤 소수의 이너서클 중심으로 국정을 운영하는 행태를 보임으로써 정책 결정의 투명성과 정당성 측면에서 한계를 드러냈다. 선거를 통해 의회에서 선출된 총리와 내각조차도 대통령 앞에서는 제 목소리를 내지 못하거나 대통령의 의지에 따라 총리와 내각 교체, 관료 내각 임명, 의회 해산 등이 종종 벌어졌다. 대외 관계 측면에서도 투명하지 않은 정책결정 그리고 께꼬넨 대통령의 소련 지도부와의 과도한 밀착 등의 한계가 드러났다. 그런 가운데 1979년부터 총리를 역임한 사민당의 마우노 께꼬비스또가 께꼬넨의 내각 해산 및 새 총리 선출 시도를 헌법상의 의회주의 원칙을 근거로 전면 거부하는 일이 벌어졌다. 유력한 차기 대통령 후보였던 께꼬비스또의 반발을 께꼬넨이 진압하지 못하면서 대통령 권위가 하락했고, 곧 께꼬넨은 건강이 악화되면서 대통령직을 사임하게 된다(Koivisto, 1994; Suomi, 2010).

새로 치러진 조기 대선에서 핀란드 최초의 사민당 출신 대통령으로 선출된 께꼬비스또는 께꼬넨 시대의 명암을 직시하면서 국내 정치와 민주주의 측면에서 탈권위주의화 방향의 정치 개혁에 착수하는 동시에 국제관계와 대외정책 측면에서는 선임자들의 중립 평화외교 기조를 계승, 발전시키는 중층 전략을 취하였다. 특히, 뛰어난 러시아어 실력과 합리적, 실용적 접근을 통해 핀란드 사민당에 대한 크렘린의 전통적 불신을 해소하면서 고르바초프의 개혁, 개방 정책 등 탈냉전 시대의 불확실한 국제관계를 안정적으로 관리하는 데 역점을 두었다. 1990년 미국의 조지 부시 1세 대통령과 소련 고르바초

프 서기장을 초청해 헬싱키 대통령궁에서 정상회담을 증재한 것은 그의 외교활동의 백미라 할 수 있다. 그의 집권 초기 신중한 관리 위주의 중립 외교정책은 1991년 소련이 해체되면서 극적 전환의 계기를 맞게 된다. 이후 핀란드는 눈을 서방으로 돌려 유럽연합(EU) 가입을 추진하였고, 스웨덴과 함께 1994년 국민투표를 거쳐 1995년부터 EU 회원국이 되었다. 핀란드는 ‘유럽연합의 모범생’으로 불리며 추후 유로존에도 가입하는 등 적극적인 유럽 통합을 추구하였다(Koivisto, 1997; Jyränki, 2017). 또한, 꼬이비스 또 재임기에 핀란드는 단계적, 지속적 헌법개혁을 단행해 대통령의 권력을 줄이고 총리와 의회의 권한을 확대하는 개혁을 진행했으며, 이는 대외정책 결정 시스템에도 중요한 변화를 불러왔다(아래 3절에서 자세히 검토).

나아가, 탈냉전기 핀란드의 대외정책 영역에서 두드러진 한 가지 특징은 국제분쟁의 조정과 위기관리 분야에서 매우 적극적으로 임해온 사실이다. 구 유고 지역, 인도네시아, 콩고, 수단 등 다양한 지역에서 발생한 국제분쟁과 위기에 유엔 등 국제기구를 통해 전문 인력과 협상 증재자들을 파견, 성공적으로 임무를 수행함으로써 널리 전문성과 신뢰성을 인정받았다. 2008년 핀란드 전 대통령 아흐띠사리(Martti Ahtisaari, 1994-2000년 재임)가 코소보, 북아일랜드, 중앙아시아, 아프리카 등 다양한 지역에서 발생한 국제분쟁 조정에 기여한 공로로 노벨평화상을 수상한 것이 좋은 예시이다. 아울러 핀란드는 북유럽 국가의 일원으로 성평등, 인권, 평화, 교육, 지속가능발전, 민주주의 등 다양한 의제와 가치들을 중심으로 ‘노르딕 브랜드(Nordic Brand)’를 형성하고, 유엔, 유럽연합, 세계보건기구(WHO) 등 다양한 국제기구와 네트워크를 활용해 탁월한 의제설정 및 영향력 행사자로서 위상을 계속 높여왔다(Tiihonen et al., 2013).

### 3 핀란드의 헌법개혁과 대외정책 결정 시스템 변화<sup>36)</sup>

#### 가. 1919년 헌법과 준대통령제 권력구조의 명암

앞서 살펴본 것처럼 핀란드는 1917년 독립을 쟁취했으나 이듬해인 1918년 급진좌파 세력의 무력 혁명 기도로 인해 좌우 내전을 겪은 뒤 1919년 민주공화국 헌법을 제정했다. 1919년 헌법은 유럽에서 가장 오래된 준대통령제(semi-presidentialism)으로 평

36) 이 절은 서현수(2018a, b)의 관련 내용을 압축적으로 재구성한 것임을 밝힌다.

가된다. 내전에서 승리한 우파 진영은 본래 입헌군주제 헌법을 선호하고 독일 제국의 칼 프리드리히 3세를 국왕으로 추대까지 했으나 갑작스런 독일 제국의 몰락으로 이를 실현하지 못했다. 그 대신 신생 주권국가를 수호하고 사회통합을 이룰 수 있는 강력한 리더십이 필요하다고 보아 준대통령제 헌법을 채택하게 된다. 1919년 헌법 체제에서 핀란드 대통령은 간선제로 6년마다 선출되고, 연임에 제한이 없었으며, 의회 해산권과 입법 거부권 등 강력한 권력을 보유하고 있었다. 내전 이후로도 지속된 좌우간 진영정치, 2차 세계대전 시기의 수회에 걸친 전면전, 그리고 냉전 시기의 대소련 관계 등 험난한 국제관계 대응과 분열된 사회의 통합 과정에서 대통령의 권한과 리더십이 중요한 기여를 제공한 것으로 평가된다(Tiihonen et al., 2013; Husa, 2011).

1919년 헌법은 “선거를 통해 선출된 대통령과 의회에 책임을 지는 정부 사이에 행정부 기능의 이원적 시스템을 유지하고 있었다. 헌법 제정 이후 전간기에는 총리가 정부를 이끌고 외무장관이 외교정책에 대한 주된 책임을 지는 등 의회 민주주의에 가까운 국정운영이 이루어졌다. 그러나 정부 구성 등 핵심적 사안들에 대해 1919년 헌법(정부형태법)은 모호하게 서술한 규정들을 포함하고 있어 해석의 여지가 폭넓게 존재했다. 예컨대, 당시 헌법 제36조(Suomen Hallitusmuoto 94/1919: 36§)은 대통령이 정직하고 유능한 핀란드 시민들을 내각 구성원으로 지명하며, 이들은 의회의 신임을 받아야 한다고만 규정했다(서현수, 2018b: 187).” 이로 인해 대통령이 자신에게 유리한 방향으로 헌법 조문을 해석하거나 내각 구성에 자의적으로 관여할 수 있는 여지가 많이 남아있었다. 실제로 께꼬넨 등 역대 대통령들은 총선 직후 원내1당 대표 주도의 정당 간 정부 구성 협상이 성공적이지 못하거나 자신이 선호하는 정치연합의 구성이 이루어지지 않는 경우 직접 관여하여 관리내각(caretaker cabinet)을 임명하는 경우가 종종 있었다. 또한, 대통령은 개별 장관의 임명에도 상당한 영향력을 행사하였다. 1981년 께꼬넨 대통령과 꼬이비스토 총리 간 갈등 사례처럼 의회에서 다수의 신임을 받는 상태인데도 총리와 내각을 해산하려 시도하기도 했다. 결국 1919년 핀란드 헌법은 대통령제와 의회주의(parliamentarism) 원칙 사이에서 명확하고 균형잡힌 규정과 내용을 제시하지 못했다고 평가할 수 있다(Raunio, 2011; 서현수, 2018b).

## 나. 1980-90년대의 단계적, 연속적 헌법개정

25년의 장기집권 끝에 1981년 께꼬넨 대통령이 병환으로 갑작스레 사임하고 1982년 치러진 조기 대선을 통해 마우노 께이비스또 대통령이 선출되었을 때 핀란드의 정치 엘리트들 사이에는 1919년 헌법 체제의 한계, 특히 비대해진 대통령 권력의 제한 필요성에 대해 폭넓은 공감대가 형성되었다. 합리적, 민주적 리더십으로 대중적 지지를 받은 께이비스또 대통령 자신이 선임자인 께꼬넨의 권위주의적 리더십 스타일에 회의적이었고, 의회와 내각 중심의 국정 운영을 선호하였다. 그의 리더십 하에서 헌법개혁위원회가 운영되면서 헌법 개혁의 방향과 과제를 제안했고, 1980년대 이후 단계적, 지속적인 헌법 개혁이 이루어졌다. 먼저, 1988년 헌법 개정을 통해 대통령 연임 제한 규정을 도입했는데, 이제 대통령은 6년, 2회(총 12년)에 한하여 역임할 수 있게 됐다. 둘째, 1991년 헌법 개정을 통해 기존의 대통령 간선제(비례대표 원리로 300명의 대의원단을 선출하고 이들이 총리 주재 회합에서 대통령을 선출)를 폐지하고 직접 선거를 통해 대통령을 선출하도록 했다. 대통령 직접 투표는 1994년 선거에서부터 적용되었다. 셋째, 1995년 핀란드가 유럽연합에 가입한 것과 때를 같이 하여 <유럽인권협약(European Convention on Human Rights)>에 부합되는 방향과 내용으로 헌법의 기본권 장을 전면 개정하였다. 새 헌법은 국민국가 차원의 기본권 보장을 넘어 보편적 인권의 관점에서 모든 사람의 자유와 권리를 보장할 것을 천명하고 있으며, 경제적 사회적 권리의 보장과 이를 위한 공공당국의 의무를 강조하고 있다(Raunio, 2011; Karvonen, 2014; Husa, 2011; 서현수, 2018a).

## 다. 1999년 전면 헌법개혁과 2000년 신헌법의 주요 내용

1990년대를 경과하며 부분적 헌법개정 작업이 누적되자 이를 집대성하면서 새로운 입헌주의 패러다임을 정초하는 전면적 수준의 헌법개혁에 대한 요구가 높아졌다. 1990년대 초반 소련의 몰락과 이에 따른 핀란드의 심각한 경제위기, 그리고 국민투표에 이은 EU 가입 등 정치경제 체제적 수준의 위기와 변화가 발생하였고, 이를 반영하면서 새로운 시대적 조건에 부합하는 헌정 체제의 수립 필요성이 제기된 것이라 할 수 있다. 1995년 핀란드 정부 차원의 헌법개혁 전문가 실무그룹이 수립되어 헌법개정 사안들을 종합적으로 검토해 제안하는 보고서를 제출하였고, 1996년에는 '헌법 2000 위원회



(Constitution 2000 Commission)'가 임명되어 2000년 3월 1일 발효될 새 헌법 초안을 기초해 정부에 제출하였다. 이를 토대로 핀란드 정부는 1919년 제정된 정부형태법과 1928년 제정된 의회법 등 기존의 4개 헌법적 법률을 통합, 대체할 새 헌법 개정안을 마련해 1998년 2월 의회에 제출했다. 핀란드 의회 헌법위원회(Perustuslakivaliokunta)가 정부안을 검토한 뒤 만장일치의 보고서를 본회의에 제출하였고, 1999년 2월 12일 핀란드 의회 본회의는 이를 승인하였다. 1999년 3월 실시된 총선 이후 새로 구성된 의회에서도 헌법개정안을 승인함으로써 정부안이 최종 통과되었고, 2000년 3월 1일 공식 발효되었다(Husa, 2011; 서현수, 2018a).<sup>37)</sup>

2000년 신헌법은 무엇보다 대통령의 권력을 대폭 줄이고, 대신 총리와 의회의 권력을 강화함으로써 권력 관계의 새로운 균형을 창출하였다. 신헌법에서도 대통령은 총리와 장관을 임명할 권리를 갖지만 이는 형식적인 것이다. 신헌법 제61조는 “의회가 총리를 선출하며, 그 뒤 총리는 대통령에 의해 그 직위에 임명된다. 대통령의 총리의 제청에 따라 다른 장관들을 임명한다. 총리가 선출되지 전에 의회 내 대표 그룹들(정당들)은 정치적 프로그램과 정부 구성에 관해 협상한다. (...) 후보자가 의회에서 공개 투표에 의해 과반수 이상의 지지를 획득하면 총리로 선출된다.”라고 명확히 규정하고 있다. 곧, 의회에 의한 총리의 선출과 총리의 제청에 의한 장관 임명 절차가 명시됨으로써 총리 선출과 장관 임명 과정에 대한 대통령의 임의적 관여나 재량 행위 가능성이 사실상 사라진 것이다. 나아가, 신헌법체제에서 대통령의 의회해산권과 입법 거부권도 형식적 절차로만 남고 유명무실해졌다. 이로써 2000년 헌법개혁 이후 핀란드는 형식적 수준의 준대통령제 헌법 규정에도 불구하고 표준적 형태의 의회주의로 분류되고 있다(Raunio, 2011, 2012; 서현수, 2018a).

이 글의 핵심 주제인 핀란드 의회와 대외정책에 관해서도 2000년 신헌법은 중요한 변화를 보여준다. 신헌법은 그동안 핀란드의 대외정책 결정에서 배타적 리더십을 보장 받았던 대통령의 권력 또한 상당한 정도로 제약하였다. 신헌법 제93조는 “핀란드의 대외정책은 정부와 협력하면서 공화국 대통령에 의해 지도된다.”고 규정하였다. 특히, EU 관련 사안은 대통령이 아닌 총리와 내각의 관할로 정해졌고, 대통령은 비-EU 관련 대외정책에 대하여 정부와 협력하면서 지도력을 행사하도록 조정되었다. 의회 또한 대외

37) 핀란드의 헌법 개정은 연이은 두 차례의 의회 임기 동안 각각 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어 이루어지며, 헌법 개정에 대한 국민투표 실시는 의무가 아니다.

정책, 특히 EU 관련 정책들에 대해 전보다 강력한 입법적 심의 권한을 부여받았다 (Raunio, 2011, 2012; 서현수, 2018a).

## 라. 2012년 추가 헌법개정: 대통령, 총리 간 대외정책 권한 명확화 및 의회 역할 강화

2012년 헌법개정은 전면 헌법개혁 이후 10년이 경과하면서 발생한 추가적 헌법개정 필요성에 대응하기 위해 마련되었다. 특히, EU 정상회의에 대통령과 총리가 서로 참석 하겠다고 주장하면서 분쟁이 발생하는 등 대외정책 결정 과정에서 대통령과 내각의 공동 리더십 조항이 가지는 모호성의 한계를 극복하는 것이 필요했다. 변경된 헌법 제66조(Section 66)는 “총리는 유럽이사회에서 핀란드를 대표한다. 정부가 예외적으로 달리 결정하지 않는 한 총리는 또한 국가 최고 수반의 참석이 요구되는 다른 EU 활동에서도 핀란드를 대표한다.”고 명확히 규정하여 대통령과 총리 간 분쟁 가능성을 없앴다 (서현수, 2018a, 2018b). 물론 대외정책과 관련하여 EU 문제와 비 EU 문제를 명확히 구분하는 것이 항상 쉬운 것은 아니다. 예컨대, 러시아에 대한 EU 차원의 제재 문제를 논할 때 대통령은 이를 비 EU 문제로 보아 배타적 관할을 주장하는 반면 총리는 이 역시 EU 문제의 일부임을 강조하면서 정치적 관여 가능성을 주장할 수 있으며, 실제로 그러한 논쟁이 최근까지도 지속되고 있다.<sup>38)</sup> 일부 분쟁가능성의 잠복 상태에도 불구하고 2000년 신헌법에 이은 2012년 개정헌법으로 인해 핀란드의 대외정책은 이제 대통령과 총리의 협력적 정책 형성 원칙을 바탕으로 비교적 명확히 역할 분담이 이루어지는 상황이라 평가할 수 있다.

나아가, 의회의 대외정책 심의 권한도 더욱 강화되었다. 우선, 핀란드 의회 내 상원 역할을 수행할 목적으로 설치된 대위원회(Suurvaliokunta)에게 새롭게 EU 위원회로서의 역할과 임무가 부여되었다. 또한, 개정헌법 제97조(Section 97)는 “총리는 의회 또는 의회 위원회에 유럽 이사회에서 다루어질 문제들에 관한 정보를 사전에 그리고 이사회 모임 이후 지체없이 제공해야 한다. (...) 적합한 의회 위원회는 보고서들이나 위에서 언급한 정보에 기초하여 정부에 의견서를 보낼 수 있다.”라고 규정함으로써 의회가 정

38) 2021. 10. 11 접근. (<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007753744.html>)

부로부터 EU 회의 의제 및 핀란드 정부의 정책 노선에 관한 정보를 사전과 사후에 충분히 제공받을 수 있도록 하고, 필요한 경우 위원회 차원의 보고서나 의견서 제출 등을 통해 관여할 수 있도록 보장하였다. 독일과 다른 북유럽 국가들의 ‘일하는 의회 (working parliament)’ 모델처럼 핀란드 의회는 정책 영역별로 특화된 상임위원회 중심의 합의적, 실용적 정책 해법을 중시하며, 위원회 차원의 보고서(mietintö, 소관 위원회가 사안을 검토하여 본회의에 제출)나 의견서(lausunto, 유관 위원회가 사안을 검토하여 소관 위원회에 제출)는 위원회가 주요 입법 의제나 정책에 관여하는 대표적인 기제이다(서현수, 2019: 3장, 5장). 나아가, 개정 헌법 제58조(Section 58)는 총리 주재 국무회의 결정과 달리 대통령이 결정하는 경우 국무회의 보고서를 토대로 의회가 이를 판단, 결정하도록 함으로써 의회의 위상을 제고하였다. 이러한 변화를 통해 핀란드는 최근 다수의 유럽 국가들에서 EU 통합과 지구화의 영향, 그리고 행정부와 총리 주도의 대외정책 결정 추세 등에 따른 대외정책 결정 과정에서 의회 권한과 역할이 약화되는 일반적 경향과 달리 오히려 의회 권능이 강화되어온 중요한 사례를 제공한다(Raunio, 2011: 2016).

그 밖에 2012년 헌법 개정은 핀란드 시민 유권자 5만 명 이상이 서명하는 경우 그 의제를 의회가 심의하도록 허용하는 국가적 수준의 시민발의제도 도입을 포함하고 있다. 의회주의적 방향의 권력 구조 개편 및 중심 대표 기구들 간의 위상과 역할 조정과 더불어 시민적 권리 증진을 위한 헌법 개혁의 방향이 계속 이어지고 있음을 확인할 수 있다.<sup>39)</sup>

## 4 핀란드 의회와 대외정책 결정

### 가. 핀란드 의회의 기능, 조직, 권한

에두스쿤타(Eduskunta, 핀란드어로 ‘대표 기구’라는 뜻)라 불리는 핀란드 의회는 말 그대로 핀란드 시민들을 대표하는 중심 기구이자 입법부로서 1906년 의회법이 새로 제정되면서 단원제 의회 형태로 창설되었다. 기존의 4신분제 의회를 대체하면서 설립된 근대 의회로서 초기부터 보편적 참정권과 광역별 전면 비례대표 선거제도 원리에 기반

39) 핀란드의 헌법개혁과 시민발의제 도입에 관한 자세한 사항에 대해서는 서현수(2019)를 참조할 것.

해 구성되었다. 특별자치구인 올란드를 제외한 전국 13개 선거구에서 6-33명의 의원들을 정당 득표율과 후보 개인별 득표수를 고려해 동시에 선출하며, 총의원 수는 200명이다(1907년 첫 근대 의회 선거 이후 불변). 비례대표 선거제도의 효과 및 원내 진입을 위한 문턱 조항의 부재로 인해 일찍부터 매우 폭넓은 이념적 스펙트럼의 다당제 정당체계가 발전하였고, 스웨덴 사민당 같은 헤게모니 정당의 부재로 인해 여러 정당들 간의 광범위한 초다수 연합정부(supermajority-seeking coalition government) 수립이 하나의 전통으로 자리잡았다(Karvonen, 2014; 서현수, 2019).

2000년 신헌법 체제에서 의회는 핀란드 시민을 대표하는 최고의 의사결정 기구로서 헌법을 비롯한 법률의 제개정, 총리의 선출과 내각의 승인 등 정부 구성과 유지, 행정부 감독 및 국가 예산의 통제, 국가적 현안들에 대한 공공 포럼의 제공, 국제조약의 비준 동의 등 핀란드 민주주의 운영을 위한 본질적으로 중요한 다양한 기능을 수행한다. 흥미롭게도, 핀란드 의회 홈페이지는 EU 관련 핀란드 정부의 정책 방향 결정을 의회의 주요 임무 중 하나로 강조하고 있다(아래에서 부연).<sup>40)</sup>

핀란드 의회의 조직은 1명의 의장과 2명의 부의장으로 구성된 의장단(Council of Speakers, Puhemiesneuvosto), 본회의 또는 전원위원회(The Plenary, täysistunto), 1개의 대위원회와 15개의 상임위원회(standing committees, valiokunnat), 다수의 원내 정당 그룹들(PPGs, Eduskuntaryhmät, 2021년 현재 10개 등록), 200명의 의원들(MPs, kansanedustajat), 그리고 의회도서관을 비롯한 입법지원조직들을 통할하는 의회 사무처(Eduskunnan kanslia)로 구성되었으며, 의회 산하의 독립기관으로 의회 옴부즈만, 국가예산감사원, 외교정책연구원(Ulkopoliittinen instituutti), 인권센터 등이 운영되고 있다(eduskunta.fi 참조).

## 나. 핀란드 의회의 입법 심의 과정

핀란드 의회의 입법 심의 및 결정 과정은 구체적으로 입법 의제설정 과정, 본회의 예비토론과 소관 위원회 지정, 상임위원회 심의 단계, 본회의 토론 및 최종 의사결정, 행정부 송부 및 피드백 단계 등으로 구분될 수 있다. 핀란드에서 입법 의제 설정을 위한

40) 2021. 10. 11 접근, ([https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan\\_tehtavat/euasiat/euasiat\\_eduskunnassa/Sivut/default.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/euasiat/euasiat_eduskunnassa/Sivut/default.aspx))

제도적 채널은 현재 세 가지로 1) 정부 법안(Hallitusesitys, Governmental Proposal), 2) 의원 법안(LA: Lakialoite, MP's Initiative), 3) 시민발의(KAA: Kansalaisaloite, Citizens' Initiative)가 존재한다. 정부 법안의 경우 이미 행정부 차원의 준비와 검토 과정에서 광범위한 전문가 및 이익단체 등 시민사회와의 정책 협의가 이루어지며, 관료적, 정무적 차원의 검토가 이루어진 뒤 의회 내 다수연합으로 구성된 국무회의의 결정을 거쳐 의회에 제출되므로 의회에서도 매우 비중있게 검토된다. 또한, 정부 법안의 경우 국무회의 검토 및 의사결정 과정에서 정부 연합에 참여하는 정당 그룹들 내부 검토와 상호 토론 및 협상 과정을 거친 경우가 많기 때문에 의회 논의 및 최종 결정 과정에서도 정부 연합(여당)과 야당들 간의 정책 균열을 중심으로 이루어지는 경우가 많다. 다만, 정치적으로 민감한 의제와 통상적 정당 간 균열을 뛰어넘는 의제의 경우에는 여야 구분을 뛰어넘는 개별 의원의 독자적 판단에 따른 투표가 이루어지기도 한다. 반면, 개별 의원들의 발의는 의원 다수의 서명을 사전에 승인하지 않는 경우 위원회 수준에서 심도있는 검토가 이루어지지 않는 경향이 있다. 2012년 도입된 시민발의제는 이에 더해 제3의 입법 의제 설정 채널로 빠르게 공고화되었다는 평가를 받고 있는데, 유권자 5만 명 이상의 서명을 받아 의회에 제출된 시민발의안에 대해 특별히 문제가 없는 한 위원회 심의를 거쳐 보고서 작성과 본회의 표결이 이루어지고 있다(서현수, 2019).

의회에 제출된 법안이나 예산안 등은 우선 본회의에 회부되어 예비토론(lahetekeskustelu, dispatch discussion)을 진행하며, 토론 이후 의장단의 결정에 따라 책임 위원회와 관련 위원회로 할당, 송부된다. 법안을 송부받은 위원회는 위원장의 주도로 위원회 심의 일정을 수립하는 한편 입법 청문회에 초대할 전문가들의 목록을 작성한다. 전문가 청문회는 위원회 수준의 입법 심의 과정에서 핵심적인 절차로서 주로 해당 정부 부처와 중앙 및 지방행정기관, 관련 이익단체 및 공익적 NGO들, 그리고 학계와 연구기관 전문가들이 폭넓게 참여하는 입법 협의 프로세스가 전개된다. 시간의 제약으로 인해 개별 청문회에는 평균 10명 안팎의 전문가들이 초대되어 구두 진술하는데, 서면 의견서는 특별한 제약 없이 기간 내 누구나 제출할 수 있다. 매년 1,000건 안팎의 입법 청문회가 발생하며 여기에 초대된 전문가들은 수천 명에서 1만 명에 이르고 있다(서현수, 2019: 5장 참조).

본회의장에서의 화려한 연설과 논쟁보다 위원회실 내부의 합의지향적, 실용적 해법

모색을 증시하는 ‘일하는 의회’의 전통에 따라 핀란드 의회 위원회 청문회는 대개 비공개로 개최되며, 속기록도 제공되지 않는다. 대신 간략한 메모와 제출된 서면 의견서들이 온·오프라인으로 공개되며, 위원회는 청문회 실시 후 준비 토론과 상세 검토 회의를 거쳐 만장일치 또는 표결을 통해 위원회 차원의 견해를 확정하고 필요한 보고서 또는 의견서를 작성한다. 토론 과정에서 관련 위원회가 제출한 의견서도 함께 고려된다. 만장일치가 아닌 경우 개별 의원들은 소수의견을 작성, 첨부할 수 있다. 위원회 심의 과정이 종료된 뒤 법안은 위원회 문서와 함께 본회의로 다시 송부되며, 본회의는 1차와 2차 독회 과정을 거쳐 의안에 대한 심사 및 토론을 전개하며, 만장일치 또는 표결에 의한 최종 의사결정에 도달한다. 의회 절차를 통과한 법률안은 대통령 재가를 위하여 송부되며 대통령이 이를 거부할 경우 의회가 다시 승인하면 곧바로 효력을 발휘한다(서현수, 2019: 3장 참조).

## 다. 의회 차원의 대외정책 결정: 위원회 역할을 중심으로

앞서 살펴본 것처럼, 지정학적 요인 및 1919년 헌법 체제의 성격, 그리고 특히 우르호 케코넨 대통령의 카리스마적 리더십의 영향으로 20세기 중반 이후 상당 기간 핀란드 의회의 대외정책 영향력은 주변적 수준에 머물렀다. 그러나 1980년대 이후 탈냉전과 EU 통합 등 국제관계의 전환적 변화와 맞물려 전개된 지속적 헌법개혁의 효과로 인해 대통령, 총리, 의회 간 권력균형에 큰 변화가 발생했고, 대외정책 결정에서도 의회의 위상과 역할이 강화되는 추세에 있다. 특히, EU 문제에 관해서는 대위원회와 정책영역별 상임위원회를 중심으로 다양한 분야와 의제들에서 핀란드 정부의 정책 결정에 대한 상당한 영향력을 행사한다. 아래에서 의회 차원의 대외정책 결정에 대하여 핀란드 의회의 중추라 할 수 있는 위원회 역할을 중심으로 자세히 살펴본다.

대외정책 의제들에 대한 의회 차원의 심의와 결정 과정 또한 기본적으로는 위에서 묘사한 일반적 입법 심의 절차와 유사한 방식으로 전개된다. 그런데 핀란드 의회는 EU 관련 의제들에 대하여 상당한 비중을 두어 입법부 차원의 심의 및 의사결정 절차를 진행하고 있어 주목된다. EU 차원의 입법이나 정책 결정은 자주 개별 회원국들의 입법적, 정책적 변화를 수반하며, 이로 인해 개별 회원국 의회의 관여가 중요하게 고려된다. EU 문제에 대한 핀란드 의회의 관여는 무엇보다 위원회 수준에서 심도 있게 이루어지며,

EU 위원회로 기능하는 대위원회와 EU 차원의 공동 외교안보정책에 대해 검토하는 외무위원회는 물론 정책 영역별로 특화된 모든 상임위원회가 소관 정책 영역에 관련되는 EU 사안들의 국내법적, 정책적 영향이나 핀란드 정부의 대응 방향에 대해 밀도있는 입법 심사를 진행한다.

우선, 의회 내 상원의 기능을 담당하기 위해 설립된 대위원회는 오늘날 사실상 EU 위원회 기능을 주로 담당하고 있다. 대위원회는 EU의 의사결정 과정에 핀란드 의회의 의견이 반영되게 하고, EU 사안에 대한 의회 차원의 감독이 효과적으로 되도록 보장하는 임무를 맡고 있다. 위원회는 EU의 법안이나 보고서, 이에 대한 핀란드 정부의 검토 보고서, 그리고 동 사안에 관련된 다른 위원회의 의견서 등을 종합 검토한 뒤 의회 차원의 입장을 결정한다. 이 결정은 비사법적인 성격의 것이나 정부에 대해 정치적 구속력을 가지며, 핀란드 정부는 상황 변화로 인해 대위원회 결정을 따를 수 없는 경우 지체없이 그 사실과 근거를 알려야 한다. 또한, EU 이사회(European Council)에 핀란드를 대표해 참석하는 총리 또는 외무장관 등 개별부처 장관들은 사전에 회의 의제와 핀란드 정부의 정책 방향에 관해 대위원회에 설명해야 하며, 대위원회는 회의 관련 추가 정보를 요구할 수 있다.<sup>41)</sup>

둘째, 의회 외무위원회는 회원국들의 만장일치 동의를 요구하는 EU 차원의 공동 외교안보정책에 관한 사안들을 심의한다. 일반적인 EU 문제들에 대해 대위원회가 가진 것과 마찬가지로 외무위원회는 EU의 공동 외교안보정책(CFSP: Common Foreign and Security Policy)에 대해 관련 정보를 접수하고 장관을 불러 의견을 듣고 설명을 요구하며 심의 결과를 바탕으로 의회 차원의 의견과 입장을 정부에 제시할 권리를 갖고 있다.<sup>42)</sup> 통상 매주 4회의 정례 회의와 행정부를 통한 높은 정보 접근성에 기반하여 외무위원회는 EU 대외정책과 대외관계에 관한 문제에 적극 관여할 수 있다(Raunio, 2016: 323).

한편, 외무위원회는 EU 문제뿐만 아니라 일반적인 외교안보정책, 해외 무역, 국제개발협력, 국제조약 및 기구, 평화유지활동을 폭넓게 관할한다. 2011년부터 2015년까지 외무위원회 심의 의제 총 1,631개를 분석한 라우니오(Raunio, 2016: 322-323)에 따

41) Eduskunta. (2019). 2021. 10. 11 접근, ([https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan\\_tehtavat/euasiat\\_euasiat\\_valiokunnissa/Sivut/default.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/euasiat_euasiat_valiokunnissa/Sivut/default.aspx))

42) Ibid.

르면, 외무위원회 심의 의제의 거의 절반 정도가 EU 대외정책 결정(29.9%)이나 EU 대외관계(17.6%)에 관한 것이었다. 그 외에 국방과 위기관리(21.5%), 국가적 대외정책(12.5%), 국제기구 및 조약(9.7%) 등의 순으로 나타났으며, 양자 관계는 6.4%에 머물렀다(아래 [표 2-4] 참조).

의회 위원회가 정책결정에 관여하는 한 가지 중요한 제도적 채널은 앞에서 언급한 것처럼 입법 청문회라고 할 수 있다. 장관과 정부 공무원을 비롯해 관련 정책 이해관계자들과 전문가 의견을 폭넓게 청취하고 관련 사안을 심도있게 검토함으로써 관련 입법과 정책의 방향에 변화를 가할 수 있기 때문이며, 이는 외무위원회의 경우에도 마찬가지다. 국내의 다수 정책이해관계자 그룹들이 존재하는 사회정책 분야의 위원회들과 달리 대외정책 관련 위원회들의 경우 입법 청문회의 빈도가 그리 많다고 할 수는 없다. 그럼에도 예컨대, 2013년도에 의회 외무위원회는 17건의 입법 문서(보고서+의견서)를 생산하는 과정에 총 192건의 입법 협의를 실시하여 문서당 11.3명의 전문가 협의를 실시한 것으로 확인되며, 이는 위원회 평균인 건당 9.5명을 상회하는 수치이다(서현수, 2019: 237-238).

[표 2-4] 핀란드 의회 외무위원회의 안건 의제들(2011-2015년)

구분	2011	2012	2013	2014	합계	%
EU 대외 관계	51.5	67.5	50	118.5	287.5	17.6
EU 대외정책 결정	87	134.5	130.5	136	488	29.9
북유럽 협력	3	9	6	18.5	36.5	2.2
안보 및 위기 관리	36.5	61	107	146.5	351	21.5
국제기구와 조약	24.5	41	43	50	158.5	9.7
핀란드 대외정책	24.5	42.5	57.5	80	204.5	12.5
양자 관계	7	42.5	22	33.5	105	6.4
합계	234	398	416	583	1,631	100.0

출처: Raunio, 2016: 322, Table 1.



나아가, 핀란드 의회의 일반 상임위원회들도 자신의 소관 정책 영역과 관련되는 EU 정책과 사안들을 모니터링하고 심의하는 기능을 담당한다. 이를 위해 상임위원회들은 관계부처 공무원, 이익단체 대표, 학계 전문가 등이 참여하는 청문회를 개최할 수 있으며, 심의 결과를 토대로 대위원회에 위원회 차원의 의견서를 작성, 제출할 수 있다. 상임위원회들도 정부와 관련 부처에 소관 영역에 해당하는 EU 문제에 관해 정보를 요구하고 접수할 무제한의 권리를 갖고 있다. 위원회 차원의 검토 및 의회-행정부 간 의사소통적 상호작용을 넘어 법률의 개정이나 조약의 비준 등의 등 의회 차원의 공식 결정을 요하는 경우에는 본회의에서 2회독 이상의 토론을 거쳐 만장일치 또는 표결로서 최종 의사결정에 이른다.<sup>43)</sup>

의회 정당그룹들은 정부 수준의 EU 정책 수립 과정 및 의회 차원의 심의 과정에 다층적 수준에서 적극 관여하며, 야당 의원들의 경우에도 위원회 심의와 본회의 토론 과정 등을 적극 활용한다. 대체로 대외정책의 경우에는 정당 간 균열을 넘어 합의적 정책 결정의 패턴이 더 유력하게 관찰되지만(특히 외무위원회 등 상임위 수준에서 더욱 그러하다)<sup>44)</sup>, 대체로 중도우파 정당은 국방비 삭감을 반대하고 NATO와의 긴밀한 연계를 지지하는 반면 중도 좌파 정당들은 대외정책에 관한 포괄적 접근을 강조하는 것으로 나타난다. 최근에는 반EU, 반이민 등을 내세운 극우 포퓰리즘 핀란드인당(Finns Party)와 나머지 정당들 간의 이념적, 정책적 간극이 크게 나타난다(Raunio, 2016: 323-324). 이처럼 핀란드 의회는 다층적이고 전방위적 차원에서 EU 관련 사안들에 대응하고 있으며, 이를 통해 유럽 통합 과정에서 의회의 권능이 오히려 강화된 독특하고 중요한 사례를 제공하는 것으로 평가된다.

## 5 결론

지금까지 핀란드 의회 사례를 중심으로 대외정책 결정에 관한 의회의 다양한 역할과 관여 전략의 가능한 방안에 대해 살펴보았다. 대부분의 국가에서 국익 증진의 필요성,

43) Ibid.

44) 핀란드 정부는 1990년대 중반부터 주기적으로 대외정책에 관한 국가 전략 문서(grand strategy document)를 성안해 의회에 제출해왔는데, 정부 차원의 실무그룹에서부터 모든 원내정당에서 파견된 대표들이 참석해 의견을 개진하며, 의회 외무위원회와 국방위원회의 면밀한 검토를 거쳐 본회의 토론과 표결이 이루어진다. 진행 절차의 합의적 특징으로 인해 본회의 토론에서 정당들 간에 심각한 충돌이 발생하는 경우는 거의 없다(Raunio, 2016: 320; 2018).

대외정책 이슈의 제한된 선거 영향력, 정부 간 협상 결과에 대한 비준 거부 등 사후 통제의 난점, 행정부-의회 간 정보의 비대칭성 등 다양한 요인으로 인해 대외정책 추진 과정에 대한 의회의 관여 수준과 정책적 영향력은 높지 않으며, 이로 인해 대외정책 결정은 행정부가 지배하는 것이 당연한 것처럼 인식되었다. 미국 의회 등 일부 예외적 사례를 제외하면 이 주제에 관한 학술 연구도 많이 이루어지지 않았고, 이는 특히 유럽연합 출범 이후 일부 주권이 초국적 단위로 이양되면서 개별 회원국 의회들이 가졌던 권능이 축소되는 경향이 나타난 유럽적 맥락에서 더욱 그러하였다(Wilde and Raunio, 2016).

이러한 맥락에서 냉전 종식과 유럽연합 가입 등의 대외관계 변동 및 국내 정치의 탈 권위주의화와 의회주의 강화 흐름을 배경으로 지속적 헌법개혁을 단행하고, 대통령과 총리 간 대외정책 결정 권한을 재조정하는 한편 의회의 대외정책 관여 방식과 역할을 꾸준히 강화해온 핀란드 사례는 매우 독특하고 중요한 사례를 제공한다. ‘동과 서 사이에’ 위치한 하나의 ‘경계국가(border state)’로서 핀란드는 20세기 독립, 내전, 대외전쟁, 냉전의 제약 등을 겪었으며, 이를 극복하는 과정에서 대통령의 강력한 대외정책 리더십에 기반한 고유한 중립 평화외교 노선을 발전시켰다. 빠시끼비-끼코넨 독트린으로 명명되는 핀란드의 중립 평화외교 정책은 헬싱키 평화협정 체결과 미소 간 중재외교 등으로 눈부신 성취를 거두었지만, 이 과정에서 대통령의 비대해진 권력과 의회주의의 훼손 등에 따른 민주주의의 결함도 함께 나타났다. 이러한 문제를 해결하기 위해 핀란드는 1980년대 중반 이후 단계적, 지속적인 헌법개혁을 단행했으며, 2000년 신헌법 제정을 통해 준대통령제로부터 사실상의 표준적 의회주의 체제로의 권력구조 개편을 실현하였다.

이 과정에서 대통령의 배타적 권한으로 여겨졌던 대외정책 결정 권한도 조정되어 EU 관련 사안은 총리와 내각이 대표하고 비 EU 관련 사안은 대통령이 정부와 협의해 풀어가도록 정해졌다. 의회 또한 EU 관련 사안들에 대해 광범위한 정보 요구권 및 정부 정책에 대한 사전, 사후 심의권을 부여받았다. 의회 대위원회는 실질적인 EU 위원회로 기능하며, 외무위원회는 EU 공동 외교안보정책은 물론 포괄적인 대외정책 전반에 대해 정보 요구, 전문가 청문회 등 정책 및 입법 협의, 대외정책 의제 심의 및 보고서 또는 의견서 제출 등 다양한 기능과 역할을 수행한다. 일반 상임위원회들도 소관 정책영역과

관련된 EU 문제들에 대해 위원회 권한을 적극 활용해 심의하고 대위원회와 외무위원회 등에 의견서를 제출한다. 핀란드에서는 대외정책 국가 전략 문서의 작성 등 정부 정책의 수립 및 위원회 심의 과정이 상당히 합의적이며, 이로 인해 의회 본회의 토론 등에서 심각한 갈등이 노출되는 경우는 드물지만 최근 EU 경기부양 패키지 정책 등을 둘러싸고 야당들의 강력한 비판과 도전들이 전개되는 양상도 관찰된다.

이러한 일련의 과정을 통해 핀란드 의회는 정부의 대외정책 결정 과정에도 적극적으로 관여하고 의미있는 역할을 수행하는 사례로 긍정적 평가를 받고 있다. 나아가, 개별 국민국가 의회의 적극적 관여는 EU 거버넌스의 민주적 결함을 해소하기 위한 하나의 방안이 될 수 있다는 점에서도 의의가 있다. 물론, 직접선거를 통해 선출된 대통령과 의회에 책임을 지는 총리 및 내각 사이의 대외정책 결정권을 분배하는 것이 백지 위에 선을 그리는 것처럼 간단한 일은 아니다. 핀란드의 사례에서도 EU 관련 사안과 비 EU 관련 사안 사이의 경계를 정하는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 이로 인해 대통령과 총리 간의 분쟁 가능성이 잠재되어 있다(Raunio, 2012). 또한, 비 EU 관련 대외정책의 범주에는 미국, 중국, 그리고 핀란드의 국제관계에서 본질적으로 중요한 러시아 문제가 포함되며, 신헌법 체제에서 대통령이 주도하는 이들 사안에서 총리와 내각, 그리고 의회의 역할은 여전히 주변적일 수 있다. 그럼에도 신헌법 제정 이후 대통령, 총리, 의회 사이에 대외정책을 둘러싼색대통령과 총리 간 대외정책 결정권 조정 및 의회 역할 강화 등 제반 측면에서 핀란드 사례는 현행 87년 헌법 체제의 한계가 도드라지는 상황을 배경으로 4년 중임 대통령제, 준대통령제(의원정부제), 의원내각제 등 다양한 헌법개혁 방안이 논의되는 한국 민주주의의 현실에서도 중요하게 참고해야 할 중요한 이정표를 제공하고 있다.

## 제4절

# 일본 의회와 대외정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

외교정책은 일반적인 국내정책보다는 대통령과 핵심 참모들의 정책적 의지나 의향이 크게 반영되는 특징을 가지는 것으로 알려져 있다. 일본의 경우 미국에 비견할 만큼은 아니겠으나 총리와 주요 정치인들의 개인적 리더십이 큰 역할을 발휘해왔다. 나카소네(中曾根康弘) 총리는 ‘론-야스관계’로 불릴 정도로 미국과 긴밀한 관계를 형성하였다. 탈냉전 시기에는 고이즈미(小泉純一郎) 총리가 개인적 리더십을 발휘해 평양방문을 성사시키기도 하였다. 그러한 연유로 일본의 대외정책에서 의회의 역할에 대한 관심은 매우 제한되어 있었다.

그러나 일본의 대외정책 형성과정에서 의회의 역할은 결코 미약하다고는 할 수 없을 것이다. 의회는 다양한 형태로 대외정책 결정과정에 지속적으로 개입하여왔으며 그 양태는 냉전기와 탈냉전기 사이에 큰 변화를 겪었다. 냉전기 일본의회는 주로 평화헌법의 제약을 구체화하는 ‘해석자’이면서 행정부의 군사적 확장을 저지하는 ‘규제자’의 역할에 치중하였다. 헌법 9조가 명시한 내용에 대해 무기도입 및 구입, 군사활동, 미국과의 관계 등에 적용하여 그 합헌성을 따지는 등 헌법해석과 이에 대한 토론의 장의 역할을 주로 담당하였다. 반면, 탈냉전 이후 평화헌법은 상당 부분 사문화되었고 일본 대중들의 인식도 많이 변화하였다. 이에 따라 의회는 새롭게 펼쳐진 외교적 공간에서 외교의 방향을 논의하고 의회와 행정부 및 의회와 군대의 역할과 관계를 재정립하는 방향으로 나아가고 있다.

본고는 그동안 주목받지 못한 일본 외교정책에서 의회의 권한과 역할에 대해 논하고자 한다. 우선, 본고는 의회 내 외교안보 관련 조직과 구조를 개관한다. 다음으로, 일본 외교안보 정책결정과정에서 의회의 참여와 역할을 제약하는 요인들을 분석한다. 마지막으로 그러한 제약 속에서도 외교안보 및 국방 문제에 있어서 의회가 행사하는 공식적 및 비공식적 권한과 역할을 살펴본다. 특히, 입법 및 규범해석·예산·조약승인·무력승인·

국정조사·결의안 가결 등으로 나누어 살펴본다.

## 2 외교안보 관련 의회의 구조와 제약

### 가. 의회 내 외교안보 관련 조직과 구조

일본은 의원내각제 국가로 양원제를 택하고 있다. 중의원(衆議院)은 하원의 역할을 하며 480명의 의원으로 구성되며 이 중 300인은 소선거구 단순다수제로 선출되며 180명은 권역별 정당명부식 비례대표제로 선출된다. 중의원의 임기는 4년이지만 의원내각제의 특성상 임기 도중이라도 의회가 해산될 수 있다. 참의원(參議院)은 메이저시기 귀족원에서 유래하여 상원의 역할을 한다. 참의원은 242인으로 선출되며 임기는 6년이고 3년마다 의원의 절반을 교대로 선출하는 개선(改選)방식을 사용한다.

#### 1) 위원회

여기서는 일본 의회 내에서 외교안보 및 방위 관련 조직과 그 구조에 대해 간략히 살펴보도록 한다. 우선, 상임위원회를 살펴보면 중의원과 참의원에는 각각 17개의 상임위원회와 약간의 특별위원회가 설치되어 있다. 외교안보 및 방위 관련 조직으로 중의원에는 ‘외무위원회’와 ‘안전보장위원회’를 두고 있으며 참의원에는 외무업무와 안전보장업무가 합쳐져 ‘외무국방위원회’가 존재한다. 중의원 외무위원회와 안전보장위원회 모두 2021년 9월 22일 현재 30명의 의원이 소속되어 있으며 자민당이 위원장직을 차지하고 있다. 참의원 ‘외무국방위원회’에는 21명의 의원이 소속되어 있으며 역시 자민당이 위원장직을 차지하고 있다. 그 외에 특별위원회로 ‘오키나와및북방영토문제 특별위원회’와 ‘북한납치문제 특별위원회’ 등이 존재한다. 헌법개정과 관련하여서는 별도의 중의원과 참의원에 각각 ‘헌법조사회’가 존재한다.

#### 2) 행정조직

이러한 국회의원들을 보조할 사무총장 아래 사무행정 조직을 두고 있다. 일본 의회에서 회의 진행과 운영에 대한 업무는 주로 양원의 ‘위원부’(委員部)가 담당하고 있으며

위원부는 8개의 부서로 나뉘어 한 부서가 2-3개의 상임 혹은 특별위원회를 담당한다. 예를 들어 중의원의 외무위원회의 회의 운영 지원은 '위원부(委員部) 제4과'가 담당한다. 위원부는 회의의 원활한 운영을 지원하며 특히 소위 '각서(覺書)'로 지칭되는 상임 위원장 발언의 초안을 비롯하여 일상적인 상임위 회의 자료 작성을 담당한다.

### 3) 조사업무

일상적인 정책검토와 조사는 중의원과 참의원에 설치된 '조사국(調査局)'이 담당하며 이 역시 분야별로 '조사실'로 불리는 20개의 하위부서를 두고 있다. 조사국은 주로 법률안 등의 요강, 취지설명, 위원회 보고서 등의 원안 및 문제점 참고자료 작성, 청원조사 청원심사보고서 원안 작성, 위원회 주보, 위원회 심의요록, 정기간행물의 작성, 소관 사항에 관한 조사의뢰 처리 등의 사무, 예비적 조사(위원회의 특명 조사)에 관한 사무 등을 담당한다. 참의원 조사실의 경우 『입법과 조사』(立法と調査)라는 연구보고서를 주기적으로 작성하며 이 중 외교안보 및 국방 분야에서 일본의회와 관련된 자료를 생산하고 있다.

한편, 양원 사무국과는 별도의 조직으로 미국의 의회도서관을 본떠서 국회도서관이 설치되어 있고 그 내부에 조사업무를 담당하는 '조사 및 입법고사국(調査及び立法考査局)'이 존재한다. 헌법조사실·정치의회조사실·경제산업조사실·해외입법정보조사실 등을 다양한 하위부서가 있으며 이 중 외교안보 관련 업무는 '외교방위조사실'에서 담당한다.

## 나. 일본 외교정책결정의 주요 구조와 의회의 제약요인

일본의 의회는 전통적으로 입법 및 감시기능이 활발하지 않은 것으로 평가되어 왔다. 이는 단순히 일본의 국회의원들의 자질이나 전문성 부족의 문제로 치부될 수 없으며 구조적 조건에 기인하는 바가 크다.

## 1) 의원내각제

일본은 전형적인 의원내각제를 택하고 있다. 대통령제에서는 입법과 행정의 역할이 구분되고 상호간 견제와 균형을 주요한 논리로 택하고 있다. 이러한 원리를 바탕으로 의회는 행정부의 업무에 대해 다양한 방식으로 개입한다. 특히 대통령의 소속정당과 의회다수파의 당파성이 다른 분점정부가 출현한 경우 이러한 감시의 정도는 더욱 강화된다. 반면 의원내각제에서는 행정권과 입법권의 융합이 이루어지고 대통령제에 비한다면 상대적으로 영국의 의회처럼 의회의 행정부 견제기능은 약화된다. 일반적으로 의원내각제의 권력융합적 성격을 가지므로 다수파의 의향을 그대로 관철하는 형태의 민주주의가 실현된다. 이에 따라 의회를 통한 사후적인 입법적 변환능력은 대통령제에 비해 낮게 되고 민의를 당내에서 수렴하는 사전적 변환과정이 중요해진다(Powell, 2000).

## 2) 자민당 내 사전심의

자민당의 장기집권 기간 동안 국회에 법안이나 예산을 제출하기에 앞서서 자민당내의 심사를 거쳐 사실상 사전승인을 얻도록 하는 ‘사전심사제’ 관행이 형성되었다. 사전심사제에서 중심적인 역할을 담당한 것은 자민당 내 정무조사회와 그 내부에 정책영역별로 쪼개진 각 부회였다. 부회는 행정부 내 부처인 ‘성청’ 및 국회의 상임위원회 조직에 대응하여 설치되었다. 각 부처의 관료들이 법안의 초안을 마련하면 각 영역별 부회로 넘겨져 의원과 관료들 간에 면밀한 협의가 이루어졌다. 이때 자민당 내에서 특정 영역의 전문가 그룹을 족의원이라고 부른다. 이들은 부처 관료뿐 아니라 관련된 업계와도 연결돼 그 분야의 정책 입안에 큰 영향력을 행사한다. 이 과정에서 축조심사가 실시돼 법안이 대폭 수정되거나 무산되기도 하므로 사실상 국회 내 심사기능을 대체하게 된다. 부회의 심사를 마친 법안은 정무조사회 총회에서 승인되어 자민당의 최고 의사결정기관인 총무회의 승낙을 얻어 국회에 제출되었다(김성조, 2018).

이러한 사전심사자는 사실상 국회 내 논의과정을 대체하는 효과를 가지게 되었다. 즉, 의원들은 자신이 지향하는 정책을 실현시키기 위해 의회 내 입법과정에 의지하기보다는 자민당 내의 조정에 적극적으로 참여하고 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없었던 것이다. 특히, 이로 인해 국회 내에서 법안수정 기능은 크게 약화되었다. 의원내각제 국가

라 할지라도 의회의 심의 과정에서 법안의 내용이 수정되는 일은 드물지 않게 일어난다. 그러나 일본에서는 사전심사를 통해 수정된 법안을 재차 수정하게 되면 당내의 의사결정 시스템이 무너지고 파벌 내의 분란이 커지게 되므로 의회에서는 자민당 의원들은 일단 법안이 제출되면 조기에 법안을 통과시키기 위해 일치된 입장을 보일 뿐이었다(大山礼子, 2011).

### 3) 총리의 리더십

전통적으로 일본의 총리는 다른 나라의 최고지도자와 비교하여 실질적 권한이 크지 않은 것으로 알려져 왔다. 특히 국내문제에 대해서는 앞서 언급한 바와 같이 자민당 내 중진의원들, 족의원, 파벌의 견제를 받기 때문에 자신의 이니셔티브를 펼치기 어려운 환경이었다. 그에 비해 외교안보 영역은 이러한 제약에서 상대적으로 자유로워서 총리 등 주요 정치인들의 개인적 리더십이 큰 역할을 발휘할 수 있는 영역이 되어왔다. 하토야마(鳩山 一郎) 총리는 미국일변도의 외교에서 벗어난 외교를 추구하였고 1955년에는 반동회의 참석을, 이듬해에는 소련과의 외교관계 회복을 성사시켰다. 다음 총리가 된 기시 노부스케(岸信介)는 1957년 워싱턴을 방문하여 일본에 불리하게 체결되었던 미일 안보조약을 개정하는 데 성공하였다. 사토(佐藤榮作) 총리는 1969년 닉슨과의 회담을 통해 오키나와 반환을 성사시켰다. 앞서 언급한 바와 같이 1982년부터 87년까지 재임한 나카소네 총리는 ‘론-야스 관계(Ron-Yasu’ relationship)’로 불릴 정도로 미국 레이건 대통령과 개인적으로 친밀한 관계를 형성하였으며 고이즈미 총리는 미국과의 관계약화를 무릅쓰고도 2002년 평양방문을 성사시키기는 성과를 거두기도 하였다.

### 4) 자민당 장기집권과 관료제

한편, 일본 자민당은 ‘55년 체제’로 상징되는 유례없는 장기집권을 달성하였다. 이 과정에서 국회의 역할은 크게 축소되었다. 특히 자민당은 정책적인 부분에서 관료집단에 크게 의존하였는데 대부분의 세부적인 정책이 관료에서 입안되어 자민당 내 협의를 거쳐 조정되는 방식을 취하게 되었다. 특히, 일본의 관료제는 메이지 유신 이후 크게 발전하여 우수한 엘리트들을 충원하고 응집적 특성을 가졌다. 찰머스 존슨(Chalmers



Johnson, 1982)이 ‘정치가는 군림하고 관료가 지배한다’라고 언급했을 정도로 일본의 관료들은 정책결정과정에서 깊이 개입해왔다. 특히, 관료 그룹 중에서도 경제관료와 함께 외무성 관료들은 엘리트 관료지배의 중심축을 이룬다. 패전 이후 사실상의 균정을 거쳐 공식적으로 주권을 회복하자 첫 총리로 직업외교관 출신인 요시다 시게루(吉田 茂)가 취임했을 정도로 외무성 엘리트들은 일본 사회 내에서 큰 위상을 가지고 있다. 특히 외교관료들은 전쟁을 기획한 군부나 전범기업과 연결된 경제관료들에 비해 상대적으로 전쟁책임에서 자유롭다는 이점도 지니고 있었다.

특히 위에서 언급한 족의원 들은 관련 부처 관료들과 장기적인 유대관계를 형성하게 되는 경우가 많다. 외교나 방위 관련 족의원들은 외교부, 방위성 및 자위대의 고위 관료들과 이러한 관계를 형성하게 된다. 자민당 의원들은 자신의 커리어를 위해서도 이들과 긴밀하고 우호적인 관계가 필요하게 되며 의회를 통한 관료의 감시에 소극적 태도를 보이는 경우가 많다(Hikotani, 2018: 799). 국회를 통한 정식 조사를 발동할 경우 조사과정에서 야당 측 의원들이 주로 공세적 입장을 취하게 되고 이를 계기로 하여 지지도를 높일 수 있지만 여당 측의 경우 상당히 정부를 방어할 수도 공격할 수도 없는 난감한 입장에 처할 가능성이 높다. 이로 인해 야당이 행정부에 대한 조사를 요구할 때도 자민당은 의회 차원의 조사나 감시보다는 관료기구 내부의 조사나 여당 자체 조사에 의존하는 경우가 많았고 국회의 입법 및 감시기능은 심하게 축소될 수밖에 없었다.

### 3 대외정책에서 의회의 역할

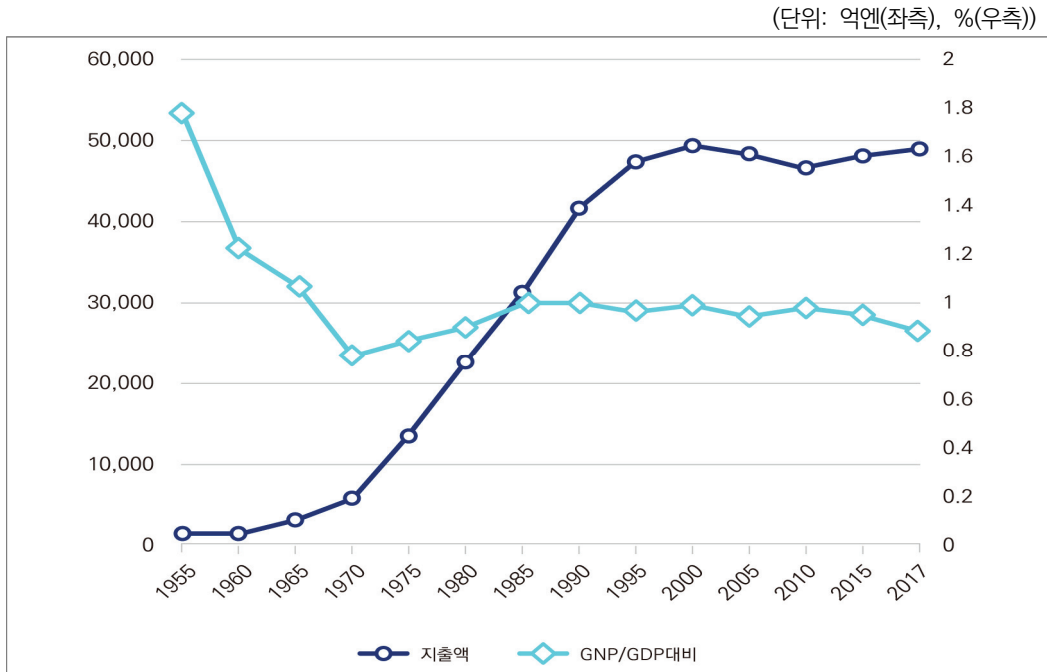
그러나 앞의 제도적 한계에도 불구하고 국회의원들은 국회의 여러 제도·관행을 활용하여 상당한 입법적인 영향력을 행사하고 있다(増山幹高 2015). 일찍이 모츠즈키(Mochizuki 1982) 역시 국회가 제도적으로 정당들 간의 협조를 촉진하고 입법 과정을 보이는 것 이상으로 ‘점착적’이라고 반박하였다. 국회의원들은 제도적 공간을 활용하여 규범을 만들고 재해석하며 행정부의 행동을 규율하기도 하고 특정한 방향으로 움직이도록 하기도 한다. 또한, 스스로 행위자가 되어 외교의 현장에 뛰어들기도 하며 이러한 기여는 특히 중국이나 북한 등 정상적 루트의 외교행위가 작동하기 어려운 특수한 국가와의 관계에서 더욱 극적으로 드러났다.

## 가. 제도적 공간으로서 의회의 외교안보 기능

### 1) 입법과 헌법적 재해석

국회의 기본적인 기능은 입법기능이다. 시기적으로 탈냉전 전까지의 시기는 앞에서 언급한 바와 같이 입법기능은 상당히 큰 제약속에 운영되었고 오히려 규범해석에 대한 토론과 논쟁의 장으로서 큰 의미를 가졌다. 일본의 헌법 9조는 큰 상징적 의미를 가지지만 실제 그러한 규범은 명확히 구체화되지 않은 채 남겨졌다. 이에 따라 상황의 변화와 필요에 따라 헌법의 해석은 수시로 변경되어 왔다. 예를 들어 자위대는 1954년 9조의 재해석 없이는 존재하지 못했을 것이다(Hikotani, 2018: 796). 특히, 이 과정에서 국회는 헌법해석을 명확히 하는 논쟁과 토론의 장으로서 큰 역할을 담당하였다. 헌법해석의 변경 및 명확화 등을 포함한 조정과정은 일반적으로 내각법제국, 외무성, 방위청(이후 방위성) 장관이나 고위 관료들이 국회 회기 중 특정 사안이나 문제에 대한 야당 의원의 질문에 답변할 때 주로 일어났다. 이러한 답변내용은 이후 각 정부부처에 의해 공식 성명서로 명확하게 발표되는 경우가 많았다.

그러나 냉전의 종식 이후 이러한 헌법의 합헌적 해석의 범위가 크게 확대되면서 사실상 이에 대한 국회 내 논쟁 역시 크게 약화되었다. 반대로 과거에 명확하지 않았던 안보 및 외교관련 규범이나 관행들이 입법화되면서 입법에 대한 기능은 강화되었다. 1991년 걸프전 당시 일본은 헌법적 제약을 근거로 군대를 파견하지 않았는데 막대한 전비를 지불하고도 국제적 비난을 받는 상황에 직면하였다. 소위 '걸프만 쇼크(Gulf shock)' 속에서 일본은 '국제공헌'을 중심으로 하는 새로운 외교의 방향을 모색하게 되었고 1992년 일본 의회는 'PKO협력법'을 통과시켰다. 이후, 외교안보적 고민은 사실상 한반도와 대만해협의 불안정을 염두한 1999년 주변사태법의 입법으로 이어졌다. 이후 2001년 테러조치법, 2003년 이라크 재건지원법, 2008년 보급지원특별조치법, 2015년 소위 안보법제 등 여러 사실상 헌법 해석을 변경하는 중대한 외교안보 관련 법률들이 연달아 통과되었다(Dobson 2003). 이 과정에서 일본의회는 헌법적 규정의 해석을 논쟁하는 장에서 탈피하여 일본 외교의 전략과 방향성을 논의하는 장으로 변모하게 되었다.



출처: 沓脱和人 2017, 97

참고: 당초예산을 기준으로 한 것임. 1993년 이전 자료는 GNP기준, 이후 자료는 GDP를 기준으로 계산함

[그림 2-1] 일본 방위예산 추이

## 2) 예산통제

국회는 예산 승인권한을 가지고 있으며 외교안보 및 방위 관련 예산통제를 통해 간접적인 방식으로 정책에 개입할 수 있다. 헌법 60조에서는 ‘제60조 예산은 먼저 중의원에 제출해야 한다.’라고 하였고 2항에서 ‘예산에 관하여 참의원에서 중의원과 다른 의결을 한 경우에 법률이 정하는 바에 따라 양 의원의 협의회를 열어도 의견이 일치하지 아니하는 때 또는 참의원이 중의원이 가결된 예산을 수취한 후, 국회 휴회 중인 기간을 제외하고 30일 이내에 의결하지 아니하는 때에는 중의원의 의결을 국회의 의결로 한다.’라고 규정하고 있다.

1990년대까지도 평화헌법에 의한 전수방위 원칙이 의회 내에 강하게 자리잡고 있었기 때문에 무기체계에도 영향을 주었다. 예를 들어 대륙간탄도미사일, 장거리 전략폭격

기, 공격형 항공모함의 구입은 엄격히 금지되었다. 이 당시 국회는 헌법에 비추어 과도하거나 공격적이라고 여겨졌던 무기나 군수장비의 구매를 저지할 수 있었다(Hikotani, 2018). 그러나 최근 들어 전수방위와 보통국가 원칙이 형해화(形骸化) 되면서 이러한 국회의 권한도 위축되고 있다. 여전히 장거리 투사능력은 제약되어 있지만 경항모나 미사일 등 주변지역에 힘을 투사할 수 있는 공격용 무기는 상당수 도입되고 있다(김태효·박중현, 2020). 최근 들어서는 무기구입에 대한 이러한 견제 장치 역시 상당히 위축된 상황이다.

### 3) 감시기능: 국정조사

중의원과 참의원은 국정조사권을 가지고 있다. 일본국 헌법 62조는 양원은 각각 국정에 관한 조사를 실시하고, 이에 관해 증인의 출두 및 증언과 기록 제출을 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 양원은 국정에 관한 안전을 심의하기 위해서 필요한 경우 국정조사권이 사용된다. 실제 조사는 상임위 중심주의 원칙에 따라 해당 상임위원회(위원회의 조사실) 또는 특별 위원회(조사실)에 의해 행해진다. 이와 관련하여 3가지 세부적 권한을 보장하고 있다. 우선, 의원증언법에서는, 증인은 출석을 요구받았을 때, 국회의원은 정당한 이유 없이 거절할 수 없다고 정해져 있다. 두 번째로 참고인에 대한 출석요구권을 가지고 있다. 다만, 증인과 다르게 참고인은 허위의 증언을 하여도 위증죄에 의한 처벌 대상이 되지 않는다. 셋째, 의회는 자료제출요구권을 가지고 있다. 국회법 104조에서도 각 의원과 위원회는 필요한 보고나 기록의 제출을 내각이나 부처에 요구할 수 있다고 인정하고 있다. 넷째, 의원 40인 이상의 요청에 의해 중의원 조사국이나 법제국에게 예비적 조사를 명할 수 있다.

당초 국정조사와 관련하여 일본의 국회는 증인출석에 대한 강제권 및 허위증언에 대한 처벌규정이 존재하지 않았다. 1947년 아시아태평양 전쟁당시 소위 ‘본토결전’을 위해 군부가 비축한 물자가 임의로 매각되었다는 의혹이 제기되었다. 이에 국회가 조사에 들어갔으나 증인출석을 거부하는 등 조사에 큰 지장이 있었고 이 사건을 계기로 하여 위 규정이 신설되었다. 한편, 위 사건으로 국회 내 ‘부당재산취득특별조사위원회’가 설치되어 본격적 조사에 들어갔으며 상당수의 정치인들의 정치자금으로 이용된 사실이 밝혀져 내각이 총사퇴하는 것으로 이어졌다.

그러나 시간이 지나면서 자민당의 장기집권과 사법부와의 권한대립 등으로 활발했던 국회의 조사 활동은 급속히 위축되었다. 중의원에 증인으로 출석한 사람은 1945년부터 1954년까지는 89명에 달했으나, 1955년~64년에는 36명으로 줄었고, 1965~74년에는 겨우 2명에 불과하였다(大山礼子, 2011: 55). 잠시 1976년의 록히드 사건으로 국정 조사가 다시 주목받기도 하였으나 증인신문만 시행했을 뿐 조사결과 검토는 이루어지지 않았다. 중의원에서는 1954년을 마지막으로 국정조사 보고서가 제출된 적은 없으며 1945년 이후 국회법 104조에 근거해 행해진 기록 제출은 22건에 불과하다.

가장 최근에 있었던 국정조사권에 근거한 자료제출은 민주당 정권기인 2010년 중국 어선이 센카쿠열도 인근해상에서 일본 해상보안청 순시선을 뒤에서 들이받은 사건과 관련한 것이었다. 이 사건으로 간 나오토(菅直人) 총리의 지지율은 곤두박질쳤고 이러한 상황에서 국정조사권에 근거하여 해상보안청이 촬영한 센카쿠 제도 중국 어선 충돌 사건 관련한 비디오 영상이 국회에 제출된 바 있다. 그러나 아베 정권이 복귀한 후 여러 정치스캔들이 붙어졌지만, 실제 국정조사에 이른 경우는 단 한 건도 없었다. 예를 들어 아베 총리와 개인적 친분이 있던 모리토모의 국유지 불하 문제나 가계재단학원(加計学園) 수의학과 신설 로비 사건 등은 야당의 강한 요청에도 불구하고 조사되지 못하였다.

특히, 안보국방과 관련하여 자위대 해외파병과 관련한 소위 이라크 지역과 '남수단 PKO 자위대의 일일보고 은폐의혹(自衛隊日報問題)'이 제기되었지만 국정조사권은 발동되지 않았다. 위 사건은 남수단에 파견된 자위대 부대가 작성한 일일보고 문서에는 수도 주바에서 '전투'가 일어났다는 사실이 기록돼 있었지만 자위대 고위장성과 관료들에 의해 이것이 은폐되었다는 의혹이 제기된 것이다. 방위성은 PKO 자위대의 무력사용 임무 부여가 비판받을 것을 우려해, 문서의 존재를 은폐하려 하였다. 야당은 해당부대의 일일보고를 공개할 것을 요구하였고 자위대는 폐기되었다고 회답하였지만 이는 사실이 아닌 것으로 드러났다. 그러나 정식 국회조사에 이르지 못한 채 2017년 7월 이나다 도모미(稲田朋美) 방위상이 사임하는 선에서 문제가 수습되었다.

위 사건은 앞서 언급한 자민당-관료 체제의 공고함이 의회의 권한을 압도하는 현실을 잘 보여주는 사례이다. 내각과 자민당은 야당의 조사요구를 묵살하고 방위성 내의 자체 조사를 하기로 결정하였다. 조사가 시작된 이후 국회 심의를 전혀 할 수 없는 상태가 되었다. 야당이 질의하여도 정부 측이 조사 중이어서 답변을 유보하겠다고 하며 일절 답변을

거부하였기 때문이다. 방위성의 자체조사는 지연되어 4개월이나 소요되었고 전략적으로 국회가 폐회한 후 결과를 공표하였다(布施祐仁, 2018). 이후에도 야당이 구체적인 조사 내용을 질문해도 정부 측은 개별 증언 내용 등을 밝힐 수 없으며 방위성이 공개한 조사 결과가 전부라는 자세로 일관했다. 결국, 이나다 방위상이나 총리의 관여 여부는 밝혀지지 않았으며 국회의 권위 역시 크게 손상되었다.

#### 4) 조약승인

대부분의 국가에서 국회는 조약에 대한 승인권을 가지고 있으며 이를 통해 외교정책에 개입하고 있다. 미국 의회가 하바나헌장(Havana Charter)에 승인하지 않은 것이나 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty)을 승인하지 않은 것은 대표적인 사례이다. 우선, 조약의 경우를 살펴보자. 헌법 61조에서는 '조약의 체결에 필요한 국회의 승인에 대해서는 전조(60조) 제2항의 규정을 준용한다.'라고 하고 있다. 2016년, 일본의 주일미군 주둔과 관련된 일정한 경비(노무비, 광열수료 등 및 훈련이전비)를 향후 5년간 부담하는 것 등에 대해 정하는 '주일미군 주둔경비 부담에 관한 특별협정'의 승인 안건이 국회에 제출되어 본회의에서 승인되었다. 이와 관련하여 국회의 승인이 필요한 조약의 범위에 대해서는 논란이 지속되고 있다.

일찍이 '미일안보조약'에 근거하여 체결된 1952년 '미일행정협정'의 국회비준에 대한 논쟁이 제기되었다. 여당은 미일안보조약이 국회에서 승인된바 그 조약에 근거하여 협정에 대한 별도의 국회비준은 불필요하다고 주장하였으나 야당측은 안보조약이 위임한 범위를 넘어 국가의 주권과 국민의 권리제약에 큰 영향을 미치므로 독자적인 승인이 필요하다고 주장하였다. 최종적으로는 그 절차의 합헌성이 사법의 장에서 다투게 되어 1959(쇼와 34)년 12월의 스나가와 사건 최고재판소 판결에서는 '미일 행정협정'은 이미 국회의 승인을 거친 '구일미일 안전보장조약'의 제3조의 위임 범위 내의 것으로, 국회 승인을 거치지 않았다고 해서 위헌 무효라고는 할 수 없다는 판단을 내리고 있다. 한편, 이 판결에 대해서는 헌법학자 등으로부터의 비판도 있었으며 그 이후 정부는 1960년 개정된 '미일안전보장조약'을 체결할 때는 상기 행정협정을 대신하는 '미일지위협정'을 조약과 함께 국회에 제출하여 국회 승인 절차를 거친 후 이를 체결하였다(中内康夫, 2020).

또한, ‘미·일 방위협력을 위한 지침’(소위 가이드라인)은 미일 간의 방위협력에 관한 문서로 양국의 역할과 임무, 협력 및 조정의 바람직한 모습에 대한 일반적인 틀과 방향성을 나타내는 것이다. 1978년 11월 27일에 책정된 최초의 가이드라인은 일본 유사시 대응을 중심으로 한 것이었지만, 1997년 9월 23일에 개정된 가이드라인에서는 한반도 유사시를 염두에 둔 주변사태에 대한 대응 등도 정해졌다. 국회에서는 야당측에서 개정된 가이드라인은 미일 안전보장조약을 실질적으로 개정하는 정치적으로 중요한 문서라며 국회 승인을 구해야 한다는 지적이 제기되었다. 이에 대해 정부는 가이드라인은 정치적으로 중요한 문서이기는 하지만 미일 양국에 대해 법적인 의무를 지우는 것은 아니며, 애당초 국제적 약속의 형태가 아니므로 국회 승인을 요하는 성격의 문서가 아니라고 반박했다. 이 같은 논쟁의 구도는 2015년 4월 27일에 재개정된 가이드라인에 대해서도 반복되었다.

[표 2-5] 2016년 이후 최근 5년간 조약 제출 및 승인 건수

	제출	승인	비고
중의원	83건	85건	지난 회기에서 이월된 법안을 처리했기 때문에 제출보다 승인이 많음
참의원	83건	86건	지난 회기에서 이월된 법안을 처리했기 때문에 제출보다 승인이 많음

출처: 중의원 및 참의원 의안정보시스템

최근 5년간 국회에 제출된 조약의 현황과 처리결과를 살펴보자. 위의 표는 2016년 190회 의회 이후 가장 최근에 개최된 204회 의회까지 조약 체결 건수를 나타낸다. 이 시기 부결된 조약은 없었고 대체로 모든 조약이 국회에 제출되고 바로 승인되는 경향을 보였다. 그러나 표결과정에서 의견이 나뉜 조약들도 다수 존재하였는데 이는 주로 안보 및 군사 협력에 대한 조약과 투자협정 분야였다. 논쟁적인 조약으로 ‘환태평양파트너십 협정(Trans-Pacific Partnership Agreement, 이하 TPP)’이 있었고 2016년 3월 중의원에 제출된 후 11월에 중의원과 참의원의 승인을 얻어 통과에 상당한 시간이 소요되었다. 또한, 조약체결과정에서 의원 개인의 입장보다는 당파의 입장을 따르는 경우가 대부분이었으며 야당은 이를 저지하지는 못하였으나 표결을 통해 적극적으로 의사를 표출하였다. 앞서 언급한 TPP의 경우 참의원 235명 표결에 참가하여 165명 찬성, 반

대표는 70표였다. 자민당·공명당·유신회는 참석자 전원이 찬성한 반면, 민진당·공산당·희망의당·오키나와당은 전원이 반대하였다.

**[표 2-6] 환태평양파트너쉽협정(TPP)에 대한 참의원 비준표결 결과(2016년)**

	자민당	공명당	유신회	일본의 마음	민진당	공산당	희망회	오키나와	무소속	계
정원	124	25	12	2	50	14	6	2	7	242
찬성	123	25	11	2	0	0	0	0	4	165
반대	0	0	0	0	47	14	6	2	1	70

출처: 참의원 의안정보시스템(<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/204/gian.html>)

일본자위대와 미군 간의 물품과 노역에 대한 상호제공협정의 경우 참의원에서 230명이 표결에 참석하여 찬성 160, 반대 70표를 기록했다. 자민당·공명당·유신회·희망의당이 찬성표를 던졌고 입헌민주당·국민민주당·공산당·오키나와당이 반대표를 던졌다. 한편, 야당도 의견이 갈리는 경우가 있었고 이중과세 및 조세회피 조약의 경우 입헌민주당 계열은 대부분 찬성표를 공산당은 반대표를 행사했다. 또한, 우파성향의 일본유신회 역시 자민당과 다른 입장을 보인 경우가 있었다. 원자력 협력에 대한 인도와의 조약에 대한 승인에 대해 일본유신회마저 반대에 가세하여 투표 총수 238표 중 찬성 151표, 반대 87표를 기록하는 등 최근 5년 이내 조약승인에 대한 표결 중 가장 많은 반대표를 기록하였다.

**[표 2-7] 인도와의 원자력협력 협정 체결승인에 대한 참의원 비준표결 결과**

	자민당	공명당	유신회	민진당	공산당	희망회	오키나와	무소속	계
정원	125	25	12	50	14	6	2	7	241
찬성	125	25	0	0	0	0	0	1	151
반대	0	0	12	49	14	6	2	4	87

출처: 참의원 의안정보시스템



## 5) 무력사용승인

무력사용에 대한 국회의 동의 역시 국회의 중요한 권한이다. 냉전시기에는 해외에서 자위대의 활동 자체를 상상하기 어려웠기 때문에 이에 대한 논의 자체가 드물었다. 1991년 걸프전에 군대를 파견하지 않았다가 국제적 비난을 받은 것을 계기로 ‘국제 공헌’에 대한 관심이 증대되었고 1992년 PKO 협력법이 통과되어 캄보디아에 처음으로 자위대가 파견되었다. 자위대의 활동 실시에 관한 승인 안건이 국회에 제출된 예는 과거에 2건 있다. 2001년 11월 구 테러대책 특별조치법에 의거한 자위대의 협력지원활동 등의 실시에 관한 승인안건이 제출되어 같은 달 승인되었다. 또한, 2004년 1월, ‘구 이라크 인도부흥특별조치법’에 기초한 자위대의 인도부흥 지원활동 등의 실시에 관한 승인 안건이 제출되어 중의원에서는 다음 달에 승인되었다(中内康夫, 2019: 22).

한편, 2015년 소위 안보법제는 일본 자위대의 무력사용이 허용되는 범위를 크게 확대하려 하였고 연립여당 파트너인 공명당은 무력사용의 국회승인 범위를 확대하는 타협안을 제시하였다(윤석정·김성조, 2019). 연립여당 협의의 결과는 새로운 자위대의 활동 중 무력사용에 대한 국회승인의 범위에 대한 조항에 반영되었다. 존립 위기사태에 대처하기 위한 방위 출동, 중요 영향사태에 있어서 후방 지원 활동 등의 대응 조치, 국제 평화공동대처사태에 있어서의 협력 지원 활동 등의 대응 조치, 국제연합 평화유지활동 또는 국제연계 평화안전활동을 위해 실시되는 국제평화협력업무 중 이른바 평화유지대(PKF) 본체업무 및 안전확보업무에 대하여 그 실시에 있어 국회의 승인을 요하도록 정해졌다(中内康夫, 2019: 2-3).

이 중에서 현실적으로 자주 사용되는 것은 UN 평화유지활동이다. 2015년 개정된 ‘국제연합평화유지활동에대한협력에관한법률(소위 PKO법)’에서 자위대의 부대 등이 실시하는 정전 감시 업무나, 이른바 안전 확보 업무에 대해서는 국회의 승인을 얻도록 하였다. 구체적으로 살펴보면 PKO활동을 실시하는 것에 대해 실시계획을 첨부하여 국회의 승인을 얻도록 하고 있으며 사전 국회 승인을 기본으로 하되 폐회 중 또는 중의원이 해산되어 있는 경우의 사후 승인도 가능하도록 하였다(동법 8조 7항). 이때, 국회에서 불승인이 의결되면 지체 없이 국제평화협력업무를 종료하게 하여야 한다고 규정하였다(8조 8항). 또한, 국회의 승인을 받은 날부터 2년이 경과하는 날을 초과하여 계속 이를 실시하려는 때에는 내각총리대신은 해당일의 30일 전의 날부터 해당 날까지 해당 국제

평화협력업무를 계속 실시하는 것에 대하여 실시계획을 첨부하여 국회에 부의하고 그 승인을 구하여야 한다(8조 10항).<sup>45)</sup> 또한, 무력사용에 대한 승인에서는 법률안, 예산 및 조약의 의결 시 적용되는 '중의원의 우월규정'(헌법 제59조~61조)은 존재하지 않으므로 중의원 해산 시 참의원의 긴급집회의 경우를 제외하고 중참 양원의 승인이 반드시 필요하며 양원의 의결이 일치에 이르지 않는 경우에는 승인되지 아니한다.

여기서 어떠한 경우 국회의 승인이 필요한가는 여전히 헌법적이고 정치적인 쟁점이 되고 있다. 예를 들어 최근 아프간 사태에 일본인 구축의 경우처럼 단기적인 임무수행형 무기사용에 대해서는 일반적으로 광범위한 재량권을 인정하고 있다. 2015년 나카타니(中谷元) 당시 방위청장관은 국회답변 과정에서 일본인 구출 등의 운영은 일반적으로 안전하고 신속하게 확보하는 신속성, 단기간의 운영으로 상대국 영역에 주둔하는 일이 없다는 일시성, 자위대의 움직임을 눈치채지 못하게 할 필요가 있다는 은닉성 등의 특성을 가지므로 국회의 동의를 필요하지 않는다는 견해를 표명한 바 있다.<sup>46)</sup>

## 6) 여론환기: 결의안 채택

국회는 회의체로서 의원들의 집단적 결의의 형식으로 외부에 일정한 의사를 표명할 수 있다. 일본에서 국회가 실시하는 결의에는, 내각 불신임·신임 결의, 내각총리대신 문책 결의 등 내각의 책임을 추궁하는 결의, 의장 불신임 등 의원의 내부 사항에 관한 결의, 감사·축의 등 의례에 관한 결의, 국정의 제반 사항에 관해, 내각에 대한 요망, 권고, 경고등을 표명하는 정책적 결의 등 4가지 종류가 있다.<sup>47)</sup> 이 중에서 외교안보와 직접 관계되는 것은 정책적 결의의 경우라 할 수 있다. 야당은 외교나 안보를 외무상, 국방위상 등 외교안보 관련한 불신임 결의나 문책 결의를 발의할 수도 있으나 의원내각제의 특성상 이러한 결의가 통과될 가능성이 매우 낮다. 물론, 참의원의 경우는 간혹 야당이 다수의석을 차지하는 경우도 있기 때문에 문책안 통과 가능성이 중의원에 비해서는 상대적으로 크다.

45) 단, 국회가 폐회 중인 경우 또는 중의원이 해산되어 있는 경우에는 그 후 최초로 소집되는 국회에서 그 승인을 구하여야 한다. (8조 10항 단서규정)

46) 제189회 국회 참의원 평화안전법제 특별위원회 회의록 제8호, p.34 (2015.8.5)

47) 참의원 홈페이지, 2021. 9. 22 접근, (<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/keyword/honkaigi.html>)

결의가 채택되는 과정은 다음과 같다. 의원이 결의안을 발의하는 경우는, 발의자 외, 참의원에서는 의원 10명 이상(중의원에서는 내용에 따라 의원 20명 또는 50명 이상)의 찬성자가 필요하며 각 교섭단체가 공동으로 결의안을 발의하는 것이 대부분이다. 결의안은 발의 시에 위원회 심사를 생략하고 본회의 상정을 요구하는 문서를 첨부하는 경우가 대부분이다. 의장은 위원회 심사 생략 요구가 있었던 결의안 취급에 대해 의원 운영 위원회에 자문한 후 본회의에 회부하고 위원회 심사를 생략하기로 결정했을 경우 결의안은 즉시 의제가 된다. 본회의에서는, 발의자로부터 취지의 설명을 들은 후, 채택에 부쳐진다. 간혹, 결의안의 내용에 따라서는, 토론이 행해질 수도 있다. 의례에 관한 결의 및 정책적 결의는, 대체로 만장일치로 행해지고 있지만, 다수결로 채택되는 경우도 있다. 결의안은 법률안처럼 양원에서 통합된 하나의 형태로 성립되는 것이 아니므로 중의원과 참의원이 각각 고유의 의사를 표시하므로 각각 독립적으로 결의를 채택한다. 따라서 하나의 원(院)에서 통과된 결의안을 다른 원(院)으로 송부하지 않는다. 정책적 결의안이 가결되었을 때는, 관례적으로 총리 또는 소관의 국무대신이 입장을 표명한다. 결의 중 내각에 송부를 필요로 하는 것에 대해서는, 의결의 당일, 결의문을 의장으로부터 총리에게 송부하고 있다. 특정한 타국가에 대한 감사를 표하는 결의가 통과되면, 결의의 내용을 해당 국가에 전달할 것을 내각에 의뢰하기도 한다.

[표 2-8] 2016년 이후 최근 5년간 결의안 제출 및 가결 건수

	제출	승인	비고
중의원	8	8	
참의원	12	9	3건은 가결되지 않음

출처: 중의원 및 참의원 의안정보시스템

결의의 효과에 대해 살펴보자. 내각 불신임·신임 결의나, 상임위원장 해임 결의를 제외하면 일반적 정책적 결의는 법적 효과를 가지지 않는다. 그러나 국회 결의가 통과되면 주의를 환기하는 ‘정치적 효과가 발생’한다. 예를 들어 2006년 북한의 핵실험 실시 발표를 계기로 북한의 핵실험에 항의함과 동시에 정부에 대해 북한이 모든 핵무기 및 핵계획을 포기하도록 촉구하는 결의가 중·참 양원에서 이루어졌다. 이에 고이즈미 총리는

결의의 취지를 실천하기 위해 노력한다는 입장을 표명하였다. 또, 개별 국무대신에 대한 중의원 불신임 결의 및 참의원의 문책 결의도 강한 정치적 효과를 가지고 있다.

2016년 이후 현재까지 제출된 결의안 현황을 살펴보자. 중의원에서는 8건이 제출되어 모두 가결되었고 참의원에서는 12건이 제출되어 9건이 가결되었다. 최근 제출된 결의안 중 가장 눈에 띄는 것은 “세계보건기구(WHO)의 대만에의 대응에 관한 결의”이다. 연차총회에 대만의 출석이 인정되지 않았던 것을 둘러싸고 논쟁이 가열되는 가운데 일 본의회는 세계보건기구 엄중한 코로나 팬데믹의 심각한 상황을 고려해 대만을 옵저버 자격으로 참가시킬 것을 요구하는 내용의 결의안을 지난 6월에 통과시켰다.<sup>48)</sup> 이는 중국과 대만과의 관계를 고려할 때 매우 민감한 내용을 담고 있다 할 수 있다. 그 밖에 미안파 상황에 대한 결의안, 기후문제에 대한 결의안, 북한미사일발사에 대한 결의안 등은 전원일치로 통과되었다. 의례적인 성격의 결의안으로는 2019년 ‘국제노동기구(ILO) 창설 백 주년에 즈음하여 ILO에 대한 일본의 공헌 강화 결의안’이 통과된 바 있다.

한편, 가결되지 못한 참의원에서 통과되지 못한 결의안은 홍콩사태에 대한 결의안과 대만문제에 대한 결의안으로 모두 일본유신회 소속 의원들이 주로 발의한 것들이다. 홍콩 입법회에서 민주파 의원 자격 박탈이 잇따라 일어나자 일본유신회는 작년 12월 홍콩의 1국 2제도 견지를 요구하는 결의안을 참의원에 제출했다. 결의안은 홍콩 정세에 대해 깊은 우려의 뜻을 표명하며 홍콩 시민의 민의를 존중하여 평화적 대화를 제안하고 있으며 일본정부에도 일국양제와 홍콩의 자유를 위해 외교적 압박을 가할 것을 요구하고 있다. 그러나 이러한 내용은 일본 정부와 자민당으로서는 받아들이기 어려운 내용으로 통과되지 않았다. 그렇지만 일본유신회를 중심으로 대중국 강경파 의원들은 “대 중국 정책에 관한 국회 의원 연맹”을 구성하고 홍콩문제에 대한 강경한 대응을 요구하는 시위를 벌이는 등 활발히 활동하고 있다.<sup>49)</sup>

48) NHK 뉴스홈페이지, 2021. 10. 1 접근, (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210611/k10013079521000.html>)

49) 산케이신문. (2020). 維新、香港情勢の国会決議案…政府に対応求める 超党派議連も集会, 2020. 12. 1 접근, (<https://www.sankei.com/article/20201201-C4KA2BOTBZLWPOUCAHR2TN3XLA/>)

## 나. 행위자(agents)로서 의회의 외교안보 기능

다른 한편, 의회와 의원들은 직접적인 대외정책의 행위자가 될 수 있다. 특히, 총리나 각료의 행정부 차원의 공식적 외교가 난관에 처해있을 경우 의회와 의원단의 외교활동은 이러한 난관을 극복하는 도구가 되기도 하였다. 특히 공산권과의 외교에서는 중도 및 진보성향의 정당들이, 아시아 주변국과의 외교에서는 의원 개인의 인맥과 네트워크를 통한 역량이 외교관계에 크게 기여하는 경우가 많았다. 중국과의 수교과정에서 사회당과 공명당은 큰 역할을 하였다. 사회당은 1970년 방중단을 파견하고 이듬해 ‘일중국교회북국민의회’를 결성하였으며 공명당도 ‘일중국교정상화국민협의회’를 결성하였다. 이후 1972년 본격적인 국교정상화 국면에서 다나가 총리는 다케이리 공명당 총재를 파견하여 중일정상회담을 주선하도록 하였다.

북한과의 관계에서도 초당파 의원단의 방북이 중요한 역할을 하였다. 1971년에는 일조 우호촉진의원연맹이 결성되어 북한과의 관계개선에 적극 나섰다. 이는 자민당 구노(久野忠治) 의원을 회장으로 하여 약 240여 명의 의원이 참여하는 대규모 초당파 조직이었다. 이들은 이듬해인 1972년 평양을 방문하여 경제교류를 촉진하고 국교수교회담을 위한 우호적 분위기를 조성하는 역할을 담당하였다(박정진, 2020). 1990년에는 자민당의 중진인 가네마루신(金丸信) 의원은 다나베 사회당 서기장 등이 포함된 초당파 방북단을 이끌고 북한을 방문하였다. 일본 자민당과 사회당, 조선노동당 3당의 이름으로 ‘북-일 수교 공동선언’을 발표하고 7년간 북한에 억류되어 있던 선장과 선원들을 귀국시키는 성과를 거두기도 하였다.<sup>50)</sup> 위 선언을 통해 양국 간 국교수립 교섭을 위한 토대를 놓았으나 이후 북핵문제와 김일성의 사망 등으로 협상은 난관에 봉착하였다. 한편 1999년 무라야마 사민당 대표를 단장으로 하는 초당파 의원단은 다시 한번 북한을 방북하였고 조선노동당과 국교 정상화 교섭을 조기에 재개하는 것에 합의하여 이후 고이즈미 총리의 두 차례 방북(2002년, 2004년) 및 김정일 위원장과의 회담으로 이어지는 연결고리가 되었다.

50) 한일협정에서도 인정하지 않았던 남북 분단 후 45년간에 대한 보상까지 약속했다는 주장이 제기돼 비판을 받기도 하였다.

## 4 결론

외교안보 및 국방 문제에 있어서 의회의 권한은 입법, 예산 승인, 문제에 대한 조언, 그리고 특정 행동을 처벌하거나 승인하는 권한으로 구성된다. 전후 일본의 평화헌법과 전수방위 및 보통국가로 상징되는 외교안보 노선을 채택하였으며 정치적으로 55년 체제로 지칭되는 자민당 일당지배가 지속되었다. 이로 인해 법안의 상당수는 관료가 제안하고 자민당의 협의를 거쳐 국회에서 통과되는 구조로 짜이게 되었다. 총리는 그 가운데 외교적 리더십을 발휘하는 방식을 모색하였다. 이 가운데 국회의 공간은 크지 않았다. 국회는 야당을 중심으로 헌법적 제약의 범위를 구체화하여 행정부의 외교안보 정책을 규율하는 데 큰 관심을 두었다. 반면, 자위대가 어떤 상황에서 어떻게 무력을 사용해야 하는지, 총리나 내각 및 국회가 의사결정 과정과 무력 사용 승인에서 어떤 역할을 해야 하는지 등 중요한 정치적 질문들은 충분한 관심을 받지 못했다.

이러한 구도는 탈냉전 이후 역전되었으나 이를 담보할 의회의 권한과 권능은 충분하지 못한 상태가 지속되고 있다. 탈냉전 이후 평화주의 사상의 퇴조 속에 일본의 국제공헌과 안보적 위협에 대한 적극적 대응을 주문하는 여론이 높아졌다. 이 때문에 평화헌법을 사문화시킬 수 있는 헌법적 사항의 변화를 입법화하는 시도가 국회에서 연달아 시도되었다. PKO법안, 이라크부흥법안, 안보법제 등은 헌법적 내용을 구체화시키는 대표적인 사례로 이 과정에서 헌법적 노선의 변화와 무력통제의 제도적 방법과 범위를 국회에서 논의할 수 있었다. 그러나 국회의 권한은 신장되지 못하였고 법안을 수정하는 능력이나 행정부의 비위를 조사하는 능력은 여전히 크게 제한되어 있다.

## 제5절

## 유럽 의회와 EU의 대외정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

마스트리히트 조약의 체결과 더불어 유럽연합 차원에서 공동외교안보정책이 출현했고 리스본 조약의 체결로 대외정책에 관한 유럽의회의 개입 가능성이 열렸다. 하지만 유럽의회의 실질적인 개입 기회는 여전히 유럽연합 차원의 다른 경쟁 입법 기관들과 비교해 제한적이다. 유럽의회가 갖는 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 유럽의회 본연의 권한인 견제와 대안 제시 등의 역할도 확대될 것이라 짐작해볼 수 있다. 유럽의회는 산하 상임위원회 활동을 통해서도 직간접적으로 외교적 역할을 전개해나가고 있다.

이 장에서는 유럽연합의 대외정책에 있어 유럽의회의 역할 강화 측면을 살펴볼 것이다. 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 업무를 특정 사례를 중심으로 고찰하고 실행에 대해 평가한다.

## 2 공동외교안보정책과 유럽의회

유럽안보방위정책이 유럽연합 차원에 출현한 지 채 10년이 지나지 않아 유럽의회는 이 분야에서 역할을 맡기 시작한다. 리스본 조약을 통해 유럽안보방위정책에 대한 자문과 심의 권한이 의회에 부여되었다. 2004년에는 유럽의회에서 대외관계를 담당하는 외교위원회 산하에 소위원회인 안보방위위원회가 구성되었다. 비록 의회의 권한은 여전히 제한적인 성격을 갖고 있긴 하지만 유럽의회가 안보와 방위 이슈에까지 연계를 넓힌 것은 유럽연합에서 가장 정부간협상주의적 성격을 갖는 중심부까지 유럽의회의 관여 영역이 확대되었다는 것을 의미한다.

여기서는 유럽연합의 공동외교안보와 안보방위정책의 다양한 영역에서 유럽의회의 역할을 검토하고 이를 통해 대외정책 분야에서 초국가적 의회의 감독 권한이 어떻게 실행되고 있는지를 평가할 것이다.

### 가. 유럽외교안보정책과 유럽의회의 법적 권한

유럽연합의 공동외교안보정책은 1993년 제도화 된 이래로 기능적 지리적 범위와 제도적 복잡성 측면에서 빠르게 발전했다. CFSP에 관한 유럽연합조약 5조는 암스테르담 조약과 니스 조약 및 리스본 조약을 거치며 수정되었다.

한편 유럽의회가 이 정책영역에 대한 유럽연합의 실행을 감독하기 위해 갖는 주요한 법적 수단은 마스트리히트조약 21조를 통해 규정되었다. 이 조항에 새겨진 권한은 “연성의 책무권한” 또는 “호민관적 기능”(Larhant 2005)으로 명명되어진다. 즉, 당시 유럽의회에는 그다지 크지 않은 정보와 자문과 협의의 역할만이 부여되었다. 마스트리히트조약 J.7조는 다음과 같다: “의장은 유럽의회에 공동외교안보정책의 주요 사안과 기본적인 선택들에 관한 의견을 물어야만 하고 유럽의회의 의견들이 고려되었다는 것을 반드시 확인해야한다. 유럽의회는 의장과 집행위로부터 외교안보정책의 발전에 관해 정기적으로 정보를 제공 받아야만 한다. 유럽의회는 이사회에 질의 또는 제안할 수 있다. 매년 공동외교안보정책의 실행과 진행상황에 대한 토의를 개최해야한다.”

공동외교안보정책과 유럽안보방위정책에서 유럽의회의 권한이 어떻게 진화되어왔는



지에 관한 보다 전체적인 조망은 유럽의회와 이사회 및 집행위원회 사이에 합의한 기구 간협약(Interinstitutional Agreements, IIAs)에 대한 상세한 검토를 통해 가능하다. IIAs를 통한 비공식적 권한의 증가가 과장되어서는 안되지만 유럽의회는 조약의 개정을 통해서 이 분야에서의 권한 강화가 어렵다는 것을 인지했고 따라서 IIAs를 통해 이사회가 의회의 감독을 우회하려는 시도를 차단하는데 성공했다. 이 장에서는 CFSP에서 권한강화를 위해 유럽의회가 시도했던 도전과 성공 및 한계에 초점을 맞추도록 한다. 이를 위해 유럽의회 정보, 자문 및 예산권한을 살펴보겠다.

### 1) 자문 및 정보권한

마스트리히트조약 J.7조에 따르면 “(이사회) 의장은 유럽의회에 공동외교안보정책의 주요 사항과 기본적 선택들에 대한 의견을 구해야만 한다고” 명시한다. 이처럼 외교안보 분야에 있어 유럽의회가 자문 권한을 보유하게 되었지만 실제 실행은 어려웠다. 모호한 문구 탓에 자문이 사전적인지 혹은 사후적인지는 명확하지 않았고, 공동외교안보 정책에 속한 활동들 중 마스트리히트조약 J.7항이 규정하는 기본적 선택 사안으로 고려되는 활동이 어떤 것들인지 명확하지 않았다. 유럽의회는 마스트리히트조약을 통해 규정된 이사회와 집행위원회의 의무가 지켜져야함을 요구해온 반면 이사회는 유럽의회 권한을 소극적으로 해석했다.

CFSP에 관한 유럽의회 연간보고서에는 이사회가 조약의 의무를 다하지 않았던 점을 강조하는 데 초점이 맞춰졌다. 유럽의회는 이사회로부터 정기적으로 서면 정보를 제공받기를 원했다. 특히 유럽연합이 CFSP 분야에서 어느 정도의 성과를 달성하고 있는지에 관해 이사회로부터 연간 보고서의 형태로 전달받기를 요구했다(European Parliament 1995). 보고서는 또한 이사회가 의회의 견해를 전혀 고려하지 않았으며 이사회의 결정에 의회의 의견이 전혀 언급되지 않았을 뿐만 아니라 의회의 제안사항들을 수락 또는 거부했는지에 대한 설명조차 없었음을 강조했다(European Parliament 1996). 의회가 CFSP 활동에 대해 보유한 가장 큰 권한인 사전 자문 권한이 이사회로 하여금 전혀 지켜지지 않고 있음을 보여준 것이다. 이사회는 그들이 취할 공동 입장과 행동에 대해 사전에 유럽의회에 의견을 구해야하고, 선언이나 결정의 형태로 전달해야 하며 발간 전에 어떤 내용에 대해서든 유보나 표현을 위한 충분한 시간이 필요함을 강

조했다(European Parliament 1996).

유럽의회와 이사회 및 집행위원회 간에 이루어진 일련의 협의들(1997/7, 2002/12, 2006/5 채택)은 정보 권한과 자문 권한에 관한 의무 규정에 대해 세 기구 간 이해를 좁히는 데 기여했다. 1997년의 IIA를 통해 의회는 한층 더 강화된 정보 접근 권한을 획득할 수 있었다. 특정 CFSP의 실행 수단과 예산에 관한 정보 공유 권한이 의회에 부여되었다. 2002년의 IIA에서는 이사회와 민감한 정보에까지 유럽의회가 접근할 수 있는 권한이 부여되었다. 유럽의회 의원 5인으로 구성된 특별위원회가 공동외교안보정책 대외비에 관한 접근 권한을 갖게된 것이다. 이 합의가 모든 기밀문서에 적용된 것은 아니었지만 2002년의 IIA는 유럽의회가 외교안보정책에서 갖는 정보 공유 권한에 대해 인지하고 있음을 확인시켜준다. 한편 회원국들은 여전히 그들에게 이해가 걸린 문서에 대한 접근을 거부할 수 있다.

예산원칙과 건전한 재정관리 등에 관한 2005년과 2006년의 IIA 협상 과정에서 유럽의회는 진정한 의미의 자문 권한 획득을 위해 이사회와 대립한다. 예컨대 유럽의회는 2004년 CFSP에 관한 연간 보고서를 통해 유럽사법재판소에 이사회 상고 가능성까지 언급한 바 있다. 이사회가 조약에서 명시한 의회의 사전 자문 권한 대신 과거 활동에 관한 정보만을 제공했다는 점을 문제 삼았다. 두 기관 간 갈등은 유럽의회가 예산 카드를 사용함으로써 더욱 심화되었다. 2006년 예산 집행에 관한 협상과정에서 유럽의회는 이사회가 제안한 CFSP 예산안의 50 프로 삭감을 결정했다. 이는 IIA 내부에 확실한 자문 메커니즘을 확립하기 위한 유럽의회와 강경 입장을 보여주는 조치였다. 협상의 결과, 2006년 IIA의 42조와 43조를 통해 공동 자문 미팅(Joint Consultation Meeting)이 도입되었다.

이후로 유럽의회는 CFSP에 초기 계획된 1억5천9백2십만 유로의 예산을 재편성하기로 결정했다(Fernandez 2007: 144). 하지만 2006년 IIA를 통해 유럽의회가 획득한 자문 권한들은 완전히 새로운 것은 아니란 점을 주목해야 한다. 실제로 공동자문미팅과 같은 수단들은 이미 2003년부터 비공식적으로 도입된 바 있다. 게다가 이러한 미팅들은 자문 프레임워크에 속한 것이 아니라 정기적 정치대화의 일부로 EU 의장국이 정치안보 위원회를 통해 의회의 안보 예산 위원회에 CFSP 사안들에 관한 정보를 전달하는 방식으로 이루어진다.

요약하면 유럽의회의 정보 권한은 점차 확대되었다. 공동외교안보정책 영역에서도 공동 자문이나 특별위원회를 통해 유럽의회의 권한을 행사할 수 있는 무시할 수 없는 메커니즘이라 할 수 있다. 하지만 유럽의회가 공동외교안보정책 영역에서 자문 권한을 통해 다른 기구에 구체적인 의무사항을 부과하는 것은 여전히 어려웠다. 마스트리히트 조약의 1기등인 공동체 분야에서 유럽의회가 부여받은 사전 자문절차와 같은 효력을 실질적으로 획득하는 것은 불가능했다. 한편 리스본조약에서는 유럽안보방위정책의 21조의 연장 외에는 유럽의회의 영향력과 관련해 큰 변화는 없었다.

**[표 2-9] 유럽의회의 공동외교안보정책분야 정보 및 자문 권한**

	마스트리히트 1992	IIA 1997	IIA 2002	IIA 2006
정보	유럽의회는 집행위원장으로부터 외교안보정책에 관한 진행 상황과 정보를 정기적으로 제공받아야 한다	의장국은 유럽의회에 공동외교안보정책의 실행과 발전에 관해 정보 제공해야한다	유럽의회는 이사회 의장국과 집행위원회로부터 공동외교안보 정책의 발전에 관해 정보를 제공받아야 한다. 유럽의회에 대한 정보 제공 의무와 절차가 공동외교안보 분야에 확실히 지켜지도록 도입되어야 한다.  유럽의회 의장과 특별위원회는 민심한 정보와 관현해서 이사회 또는 고위외교안보대표로 부터 정보를 제공받아야한다.  국제기구나 회원국과 같은 제3국으로부터 나온 정보의 전달을 거부하는 경우 이사회는 이유를 설명해야한다.	의장국은 유럽의회에 공동외교안보 정책에 관해 정규 정치대화 프레임워크 내에서 적어도 연간 5회의 공동 자문 미팅을 제공한다.

	마스트리히트 1992	IIA 1997	IIA 2002	IIA 2006
		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 남은 기간 재정 계획에 대해 분기별로 정보를 제공해야한다.	동주제 미언급	변화없음
자문	의장국은 유럽의회에 공동외교안보 정책의 기본 선택과 주요 양상들에 대해 자문을 구해야하고, 유럽의회가 건해가 고려되어야 한다.	이사회 의장국은 매년 유럽의회에 공동체 예산에서의 재정적 합의 등을 포함함 공동외교안보 정책의 기본 선택들과 주요 사안 관련 문서들에 대해 유럽의회에 자문을 구해야한다.	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

## 2) 부분예산권

공동외교안보정책에 투입되는 예산은 정책 실행 초기부터 상호기간 분쟁을 야기하는 주요 이슈였다. 마스트리히트조약 J. 11조는 CFSP 자금조달에 있어 논쟁의 여지를 가지고 있었다. 먼저 일반 예산절차를 따르는 공동체 예산과 유럽의회 개입 여지가 없는 회원국의 기여분 중에 CFSP가 어떤 재정출처를 통해 예산을 조달할 지에 대한 명

확한 기준이 없었다. 하지만 공동외교안보정책에서 예산 지출에 관한 출처를 정할 수 있는 권한은 이사회에 있었다. 두 번째로 마스트리히트조약은 CFSP를 실행 예산과 공동체 예산을 통해 조달되는 행정 지출 둘 다에 포함시킴으로써 명확한 구분을 어렵게 했다. 따라서 행정 비용 명목 하에 공동외교안보정책 지출을 포함시킨 것은 중요한 제도적 함의를 갖는다. 1970년의 IIA를 통해 이사회는 행정지출은 유럽의회의 감독에서 제외된 바 있다.

상기한 유럽의회의 구조적 한계로 인해 CFSP 운영 초기 예산 절차를 구체화하는 기구간합의의 부재는 동 정책의 예산조달을 심각한 상호기구간 갈등으로 부상시켰다. 운영 초기 이사회는 가급적 공동체 예산의 사용을 피하는 쪽을 선호했고, 공동체 예산을 사용하게 될 시에도 모호한 법적 근거를 활용했다. 예컨대 이사회는 행정 비용을 포괄적으로 해석함으로써 공동체 예산으로부터 사업비용을 조달해 사용하면서도 의회의 감독을 피했다. 정부간 합의를 통해 집행위원회로 하여금 공동체 예산을 사용하게끔 했고, 무엇보다 공동외교안보정책에 대해서는 유럽사법재판소가 권한을 갖고 있지 않았기에 유럽의회는 이사회와 같은 결정을 막을 수도 없었다. 유럽의회는 공동외교안보정책에 대해 상호 기구간 합의를 이루어내기 위해 노력했다. 하지만 이사회는 유럽의회와의 협상에 소극적인 태도를 보였다(Monar 1994, 1997).

이를 계기로 유럽의회는 점차 CFSP 지출에 대한 개입 여지를 넓히기 위해 공동체의 긴급 작전에 공동체 기금을 투입하는 것에대한 적합성을 이슈화하기 위해 로비를 해나갔다. 상기했듯이 1997년 IIA를 통해 이사회는 공동외교안보정책의 비용과 관련해 유럽의회와 소통해야하는 의무가 있음을 처음으로 언급한 바 있다. 2000-2006년까지의 다년간 예산안을 논의하는 과정에서 1999년의 IIA를 통해 이 부문에 관한 명확한 기준이 제시되었다.

무엇보다 매년 유럽의회와 이사회가 공동외교안보정책의 지출 전반에 대해 합의해야 하고, 합의 도출을 위한 임시 자문 절차가 구성되어야 했다. 두 기관 간 합의가 불발될 경우 공동외교안보정책에 할당된 비용은 전 해와 동일한 수준으로 유지된다. 또한 긴급 작전에 대한 조달 메커니즘이 보다 명확해졌다. 예컨대 긴급 작전에 대한 예산 범위를 전체 공동외교안보정책 예산의 20%를 넘지 못하도록 규정하고 그 이상 필요 시 이사회는 유럽의회와의 합의 하에 다른 명목에서 예산을 이전해올 수 있음을 규정했다. 이로

써 유럽의회는 특정 공동외교안보정책에 대한 통제 권한을 강화할 수 있게 되었다.

이와 같이 공동외교안보정책에 관한 유럽议회의 개입 권한이 정보, 자문, 예산 권한의 측면에서 형식적으로는 증대되었지만 실질적인 한계가 여전히 존재함을 살펴보았다. 한편 2003년 시작된 유럽연합 차원의 안보방위정책 분야에서 유럽의회 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 유럽议회의 예산 권한이 획기적으로 강화된 것으로 볼 수는 없다. 실제로 리스본조약을 통해 유럽议회의 이 분야 권한은 현상유지되거나 또는 오히려 약화된 경향이 있다. 리스본조약 26조는 "이사회가 공동외교안보정책 이니셔티브에 대한 긴급 예산 조달을 위해 공동체 예산의 적합성에 관한 신속한 접근을 보장하기 위한 특별절차를 도입할 수 있다"고 규정한다. 이 경우에 유럽의회는 2006년 IIA가 규정하듯이 자문의 역할을 할 수 있다. 물론 의회는 예산 권한을 활용할 수 있지만 동시에 의회는 제도적 한계를 인식하고 있어서 예산 카드의 과용이 신뢰 문제를 야기할 수 있음을 인지하고 있기도 하다.

### 3) 외교위원회와 안보방위위원회

유럽议회의 권한 강화 측면을 확인하기 위해 두 번째로 살펴볼 것은 대외관계를 담당하는 외교위원회와 소위원회인 안보방위위원회의 역할이다. 유럽의회 내 의사결정은 상임위원회에 있다는 점에서 본회의가 아닌 위원회 중심주의를 그 성격으로 한다. 상임위원회는 그 내부 업무 외에도 대외업무를 관장한다. 특히 국제적인 조약과 협정문 초안을 세밀히 검토하고 외국대표단의 접견을 받기도 한다. 해외 국가기관을 방문한다. 이러한 활동을 통해 상임위원회는 유럽의회가 유럽연합의 대외관계에서 영향력을 행사할 수 있는 기회를 제공한다.

유럽의회 절차법에 따르면 상임위원회 대부분은 유럽연합의 외교정책과 관련해 일정 부분 영향력을 갖고 있다. 소관 권한 범위를 고려할 때 이러한 부분은 외교위원회(AFET), 대외개발협력위원회(DEVE)와 시민자유내무사업위원회(LIBE) 등에서 두드러진다. 그 중 인도적 지원 차원에서 제3국 및 역외지역에 대한 원조활동과 망명문제 등을 다루는 두 개 상임위원회들을 제외할 경우 유럽연합의 순수한 대외관계, 특히 역외 안보 및 공동방위를 다루는 유럽의회 상임위원회는 외교위원회이다. 현재 외무위원회는 71명의 의원으로 구성되어있다.

외교위원회의 하위 위원회로 2004년 만들어진 안보방위위원회(SEDE)는 공동외교안보정책의 민간과 군사 작전을 감독하는 역할을 맡는다. 이래로 EU 의장국 대사가 유럽 안보방위정책의 프로그램과 발전에 관해 SEDE에 정보를 제공하는 것을 정례화했다. SEDE는 유럽안보방위 사안에 관해 이사회와 주로 협의한다. SEDE에 참석하는 이사회 관료는 작전이 갖는 정책적 함의와 도전사항들에 대해 유럽의회에 정보를 제공했다. 이 과정이 중요한 이유는 유럽의회가 새로운 유럽안보방위정책의 내용들을 시행 초기부터 인지할 수 있다는 점에 있다. 따라서 토의 내용이 최고의 기밀사항은 아닐지라도 이러한 토의는 의회가 장기 전략을 사고하는 데 있어 유용하다.

외교위원회 활동은 크게 세 가지(입법, 수사적, 현장 중심의 능동적 활동)로 분류할 수 있다. 이 때 입법 활동이란 유럽연합의 제 조약에 명기된 권한과 그 범위 안에서의 제도적 수단을 활용해 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책에 영향력을 행사하는 것을 말한다. 리스본조약 제27조 1-2항에 따르면 외교안보정책고위대표가 공동외교안보정책에 관한 사안을 제안한다. 그리고 각국 정상이나 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. 게다가 공동안보방위정책을 위한 결정은 외교안보정책고위대표의 제안이나 또는 회원국의 발의에 따라 회원국의 해당 장관들로 구성된 각료이사회에서 만장일치로 이루어진다. 그에 반해 유럽의회는 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책과 관련해 고위대표와 정기적으로 협의의 시간을 갖고 정책의 전개상황에 대해 보고를 받는다. 또한 유럽의회는 각료이사회 및 고위대표에게 질문과 권고를 할 수 있으며, 연 2회 공동안보방위정책을 실시함에 있어 그 진전 상황

을 두고 토론을 개최할 수 있을 뿐이다.

따라서 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책은 여전히 국가를 중심으로 한 정부간 주의적 성격이 강하다. 그 결과 유럽연합의 대표적 초국가 기구인 유럽의회와 외무위원회 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 때로 간과되어지기도 한다. 예컨대 유럽의회 의장과 외교위원회 위원장 등은 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책에 관한 각료이사회 문서를 열람할 수 있지만 여전히 그 열람권이 쉽게 허용되지 않고 있다. 왜냐하면 각료이사회가 필요 시 언제든지 관련 문서의 열람을 거부할 수 있기 때문이다.

한편 외교위원회의 수사적 활동은 관심 사안에 대한 의견표명과 대화, 결의안 채택 등을 일컫는다. 유럽의회와 해당 외교위원회는 각료이사회 결정에 통제할 공식적인 권한을 갖고 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 힘을 받으려면 그것이 대외적으로 외교위원회 공동의 단일한 입장으로 받아들여지고 유지되어야 한다. G. Bono, "Challenges of Democratic Oversight of EU Security Policies", *European Security*, Vol. 15, No. 4 (2006), pp. 431-449.

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 관계된 유럽연합의 외교적 현안들에서 소속 정당그룹의 방침에서 벗어나 다른 의견과 투표행태를 보일 가능성도 있다. 한정훈(2011, 121)에 따르면 유럽의회 내에서 유럽정당과 국가정당이 서로 다른 피대표자를 대표하면서 나타나는 정책책임성의 경합 현상이 목격된다. 실제로 유럽통합 관련 사안이 불거지면 그런 경우가 종종 발생하곤 한다. 예컨대 각국의 사회당 및 사회민주당 소속 유럽의원들로 구성된 유럽사회민주진보연합(S&D)은 터키의 유럽연합 가입에 우호적이었지만 각 의원들의 출신 국가별 국내



정치적 이유로 그 가입을 지지하기가 어려웠다. 이렇듯 특정의 대외적 현안을 놓고 정당그룹이 내부적으로 낮은 결속력을 보이고 또한 이들로 상임위원회가 이루어져 있다면 해당 정책에 대해 관련 상임위원회가 영향력을 발휘하는 데 한계가 있을 수 밖에 없다.

이러한 수사적 활동의 한계에도 불구하고 외교위원회는 그 활동의 범위를 유럽의회 및 유럽연합 역내를 벗어나 국제적 차원으로까지 확장하고 있다. 예컨대 유럽의회와 역외 제3국과의 관계 향상을 위한 대표부 구성에 참여함으로써 제3국의 정부 정통성을 개선하고 해당국 국민의 대표성 향상에도 이바지하였다. 실제로 대표부에 참여한 유럽의원들은 대상국을 방문하여 해당국 관료 및 의원은 물론이고 해당국 주재 유럽연합 대사와 회동하여 의견을 교환하고 본국으로 귀환한 후 제 정당그룹 및 외무위원회의 단일한 입장이 수록된 결의안 채택에 기여한다. 우크라이나 사태의 경우 유럽의회와 외교위원회의 특사 파견으로 유럽연합과 우크라이나와의 협상이 재기되기도 했다.

마지막으로 외교위원회가 수행하는 능동적 활동이란 앞선 활동들과 달리 제3국의 의회 설립, 훈련, 선거감시활동 등처럼 현장 활동에 직접 개입하는 것을 뜻한다. 그 가운데 의회설립과 관련해 외교위원회와 소속 정당그룹들이 주축이 되어 2008년에 유럽의회 산하에 의회민주주의 추진국이 설치되었다. 그 이후로 동 추진국은 중동 및 북아프리카 지역 의회들과 업무협조를 통해 맞춤형 지원, 민주적 관행을 위한 견본 사례제시, 전략상담, 브뤼셀 및 스트라스부르에 대한 현장답사 등을 지원하고 있다.

그렇지만 이상과 같은 유럽의회 및 해당 외교위원회의 상이한 활동들에도 불구하고 공동외교안보정책 및 공동안보방위정책에서 행사할 수 있는 이들의 역할은 수사적 범위 이상을 넘어서기 힘들다는 점에서 극히 제한적이다. 게다가 수사적 역할 또한 회원국과 그 대표로 구성된 각료이사회 및 외교안보정책고위대표가 비슷한 입장에서 그에 동의할 때에만 의미를 갖는다.

### 3 안보방위정책 분야에 대한 유럽의회의 감독권한 평가

위에서 살펴보았듯이 유럽의회의 권한이 제한적임에도 불구하고 유럽안보정책 실행에 대한 감독 권한은 일정 수준 정립되어있다는 것을 확인할 수 있다. 여기서는 유럽안보방위정책의 실행을 중심으로 유럽의회의 역할과 권한을 평가해본다.

유럽의회는 유럽안보방위정책이 처음 출현했던 시기서부터 정책의 통과와 재정에 관해 역할을 맡아야함을 적극적으로 피력했다. 2003년 위기관리작전에서 유럽의회는 사전 자문권한과 의회 절대다수에 의한 동의권이 필요함을 강력히 주장했다(European Parliament 2003). 유럽의회는 또한 유럽안보방위정책으로 수행된 EU 작전 비용과 위기관리작전의 목표 및 권한에 대해 동의권과 책임성을 강조했다. 유럽의회의 해당위원회는 이사회에 의해 예상했던 주요한 EU 위기 작전 수행 시마다 회원국 의회와의 미팅을 통해 협의되어야함을 제안했다(유럽의회 2003).

유럽의회의 정보권한과 협의권한은 몇 가지 사례를 통해 확인 가능하다. 2004년 설립된 SEDE는 유럽의회가 이사회로부터 안보방위작전에 관한 정보를 제공받는 창구의 역할을 맡았다. 유럽안보방위정책의 민간과 군사작전을 모니터하는 것이 SEDE의 주요 역할이었기에 이는 유럽의회 권한 강화에 기여한 측면이 있다. 2005년 안보방위위원회 위원장은 유럽안보방위정책 임무에 대해 이사회와 집행위원회 대표가 참석하는 미팅에서 열띤 논의가 이루어지고 있음을 언급한 바 있다(2005년 12월 10일 안보방위위원회 회의록).

이사회와의 회의에서 SEDE는 EU 의장국 대사로부터 유럽안보방위정책의 발전과 전개에 관한 정보를 제공받았다. SEDE가 참여하는 회의 중 이사회와의 참석 비율은 전체 미팅의 2/3에 해당했다. 이는 입법 책임이 있는 기구들과의 협력이 실제로 다수 진행되어오고 있다는 것을 의미한다. 토론은 가능한 미래 임무를 점차 포함시켜나갔고 이는 유럽의회가 유럽안보방위정책의 주요 사안들은 기획 초기 단계에서부터 인지할 수 있다는 점에서 의미가 있다. SEDE와의 협의에서 이사회는 민간 군사 협력이나 역량에 대한 도전 사안들을 논의한다. 따라서 안보방위위원회에서 다루어지는 정보들이 최고의 기밀 사안이라고 볼 수는 없지만 그럼에도 불구하고 여기서 제공받는 정보들로 인해 유럽의회는 장기적인 전략적 사고가 가능하다는 데 주목해야한다.

한편 정보의 질을 제고하고 이사회가 위원회 전체 위원들에게 유럽안보방위정책의 작전과 같은 쟁점 사안들에 대한 민감한 이슈와 정보를 원활히 제공하게하기 위해 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 제공받는다라는 의미가 있다. 안보방위위원회 외부 의원들은 이러한 대외비 정보를 공유하진 못하지만 유럽 의회의 입장에 관한 전반적인 자문은 가능하다. 하지만 이사회가 지나치게 일반적인 사안들을 민감한 정보로 분류하는 경우들로 인해 위원회의 불만도 제기되고 있다.

유럽의회가 유럽안보방위정책의 임무를 감독하기 위해 보내는 임시대표단은 유럽의회의 또 다른 정보 채널이다. 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 긴사사로 보내어졌다(November 2006). 코소보의 경우에는 일부 대표단은 유럽안보방위정책의 작전이 시작되기 전에 그 상황을 검토하기 위해 파견되기도 했다(2007년 8월).

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(Barbé and Surrallés 2008) 대표단에 의해 획득된 정보들은 질의와 보고서 작성에 중요한 자료로 활용된다. 자문의 경우 의회가 유럽안보방위정책 작전이 실행되기 이전에 의견이나 제안을 제공해야한다는 조항은 없지만, 유럽의회는 필요 시 일부 사안에 대해 의견을 제시한다. 실제로 SEDE 의장은 유럽안보방위정책의 작전 시행 전에 결의나 제안 채택의 목적을 명시함으로써, 이는 유럽안보방위정책에 대한 의회 감독 권한을 강화하기 위한 '원칙 사안'으로 간주되었다. 그럼에도 유럽의회의 이러한 목표는 형식적으로 성취되진 못했다. 무엇보다 민간 작전에 있어서 유럽의회의원과 외교위원회 및 SEDE 사무국의 업무부담 탓에 작은 규모의 민간 작전들은 그들에게 우선 사안이 아니었다. 또한 유럽의회 의원들이 모든 유럽안보방위정책 작전에 대해 관심이 있었던 것도 아니었다. 유럽의회는 그럼에도 불구하고 결의문 작성 시 이사회와 이와

같은 의무가 포함될 수 있도록 노력했다. 특히 2007년 9월 중앙아프리카공화국과 차드에서의 유럽안보방위정책에 관한 결의문에는 이러한 내용이 포함되었다(European Parliament 2007a). 유럽의회가 임무를 '승인' 하고, 유럽의회가 이 승인을 유지하기 위한 조건들을 만들어낸다는 것을 감안했을 때 결의문의 문구는 유럽의회가 이러한 기대를 반영한다고 볼 수 있다. 이 결의문은 외교위원회가 아닌 EPP를 통해 상정되었는데 이사회가 공동행동을 채택되기 전에 결의문이 먼저 승인되도록 하기위해서였다. 이로 인해 유럽안보방위정책 작전의 착수 이전에 유럽의회가 어떤 입장을 취해야할지를 일정 안에 정할 수 있게 되었다(Nickel/Quille 2007).

한편 예산과 관련해서 유럽의회는 유럽연합의 일반예산에 속한 유럽안보방위정책의 민간 작전에 관한 지출을 감독한다. 유럽안보방위정책 작전 중 군사적 성격을 갖지 않는 작전의 경우 원칙적으로는 마스트리히트 조약 28조를 따라 공동외교안보정책 예산에 속한다. 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 정보를 제공받도록 했다. 또한 2006년도 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 충당해야한다. 또 다른 정부간 재원은 유럽개발기금도 민간 작전 비용에 투입될 수 있다. 군사작전의 경우 회원국 예산으로 독점 부담하는 비용은 상기한 원칙과 맥을 같이하며 이를 아테나 Athena 메커니즘이라고 부른다. 이 메커니즘은 덴마크를 제외한 회원국과 작전에 참가하는 제3국의 기부로 조성된 공동기금으로 구성되며, 인프라, 행정 또는 통신비와 같은 군사작전의 공동 비용 재정을 충당한다. 조직 구조와 Athena 메커니즘의 절차는 군사나 방위적 함의를 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.).

유럽의회는 이 같은 메커니즘이 유럽안보방위정책 작전의 효율성과 재정일관성에 대

한 평가를 방해하는(European Parliament 2004) ”그림자 예산“이자 정부간 메커니즘이라 비판해왔다. 민간-군사 지출이 점차 증가하는 상황에서 유럽의회는 민간위기관리 작전의 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 작전에 대한 재정조달조치 문제가 있다고 주장했다. 기금의 조달 시점이 문제가 되었는데, 필수 장비들을 조달하는 데 예상보다 긴 시간이 소요되는 경우가 자주 발생함으로써 인해 작전 수행의 효율성에 지장을 준다는 점이 지적되었다. 즉 이와 같은 사례들은 이사회 주장대로 긴급 예산 편성을 위해 유럽의회의 감독 권한을 벗어나 회원국 예산을 통해 조달하는 것이 늘 자동적이고 효율적인 것은 아니라는 점을 확인시켜준다.

## 4 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 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 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 자문시점의 모호성과 예산의 성격에 따라 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 현실로 실현되는 것도 아니다. 오히려 그 실현 여부는 각료이사회와 이를 구성하고 있는 회원국이 동 정책에서 양보할 수 있는 허용의 범위에 여전히 의존하고 있다.



# 제3장

결론

---





안보환경의 변화와 세계화의 도전 속에서 각국의 의회는 대외정책 영역에서 자신의 역할을 새롭게 재정립해 왔다. 미국, 독일, 핀란드, 그리고 일본의 의회와 유럽의회에 대한 사례 연구를 통해 우리는 공통된 변화의 흐름을 발견할 수 있었고, 또한 국가별로 처한 상황에 따라 차별적인 대응을 하고 있다는 점도 목격하였다.

각국의 사례에서 전반적으로 발견할 수 있는 사실은 대외정책의 영역에서 국회의 역할이 행정부에 대한 견제와 사후적 승인에서 대외정책의 형성과정에 간여하는 방향으로 전환되고 있다는 점이다. 미국 의회는 권력분립의 전통 속에서 특히 해외원조, 경제 제재, 통상 협정 등 대외 경제정책 분야에 적극적으로 개입해 왔으며, 세계화의 확산으로 대외 경제정책의 중요성이 더욱 높아지고 있다. 미국 의회는 행정부의 정책을 견제하거나 지원하는데 머물지 않고 대외정책의 주도권을 강화해 가고 있다. 미-중간의 갈등과 경쟁 속에서 미국 의회가 중국에 대한 제재를 주도하고 있는 점이 이를 잘 보여준다.

유럽연합 회원국인 독일과 핀란드의 경우 의회의 역할변화가 더욱 두드러진다. 유럽연합을 통해 높은 수준으로 국가간 통합을 진행하면서 개별 회원국들은 주권을 유럽차원의 기구로 이전하는 과정에서 관련 법률을 수정해야 한다. 독일과 핀란드는 자연스럽게 유럽연합에 관련된 정책들에 대해서 의회가 승인하도록 하고 있으며, 이는 전통적인 행정부에 대한 견제 기능을 넘어서 의회가 유럽연합 정책 결정에 참여하고 행정부와 협력하는 양상이 강화되고 있음을 의미한다. 특히 독일의 경우는 유럽연합의 최대 경제강국으로서 리더십을 발휘해야 하는 상황에 처해 있다. 유럽의 부채위기 기간동안 독일 정부는 통합된 유럽을 유지하기 위해 그리스에 제공되는 구제금융의 큰 부분을 제공하는 등 적극적인 지원을 하였다. 독일 의회는 연방정부의 대외정책을 지지하던 관행에서 벗어나 비판적인 입장을 제시하기 시작했고, 연방정부도 재정 및 예산에 영향을 미치는 구제금융 정책안을 일방적으로 주도하기 어려운 상황에 처하였다. 한국도 과거와 달리 대외 원조 수여국에서 공여국으로 탈바꿈했으며 국제사회에 대한 기여를 늘려갈 것이다. 이 과정에서 우리 국회도 행정부의 정책을 관행적으로 추인하기보다는 적극적으로 참여하여 활발히 의견을 개진할 것으로 예상된다.

같은 대통령제를 채택하고 있다는 점에서 미국의 사례는 항상 우리의 관심을 모은다. 미국 의회는 정부의 대외정책에 대한 강력한 견제기능을 수행하는 것으로 알려져 있다. 한국의 상황은 미국과는 큰 차이를 보여준다. 상존하는 안보 위협을 이유로 행정부가

대외정책의 주도권과 리더십을 행사하고 있으며, 이 분야는 국회의 행정부 견제기능이 취약한 분야 중 하나이다. 하지만, 핀란드의 사례에서 알 수 있듯이 지속적인 안보위협에 대응하기 위해서라도 국회가 더욱 적극적으로 나설 필요가 있다. 핀란드는 개헌을 통해 준대통령제에서 의회제로 정치제도를 전환하였고 그 결과 대통령의 역할이 줄어들고 국회의 권한이 강화되었다. 핀란드 내부에서도 외교안보는 대통령이 맡아야 한다는 견해가 있었지만, 의회 중심의 정치개혁 이후 핀란드 의회는 안보 위협과 유럽의 통합이라는 새로운 도전에 슬기롭게 대응하고 있다. 한국의 경우도 장기적인 관점에서 안보전략을 세우기 위해서 국회가 더욱 적극적으로 대외정책의 형성과정에 참여할 필요가 있다. 대북정책은 장기적 접근이 필요함에도 불구하고 정권이 바뀔 때마다 당파적 선호에 좌우되며 정책의 연속성이 사라지는 대표적인 대외정책 분야이다. 국회를 통해 여당과 야당이 대북한 국가전략을 구상하고 대북정책을 설계하는데 참여한다면 대북정책을 둘러싼 국민적인 갈등을 완화하고 초당적인 관점에서 장기적 국가전략을 수립하는데 큰 도움이 될 것이다.

일본의 경우 일본 정치의 특성상 중요한 의사결정이 자민당 내부에서 이루어지기 때문에 국회의 역할이 상대적으로 제한적이며, 대외정책의 영역 역시 예외가 아니었다. 유럽의회의 경우도 유럽 차원의 통합적 안보정책이 갖는 정부간주의 성격으로 인해 유럽의회의 역할은 구조적으로 한계를 보여주었다. 하지만 일본의회와 유럽의회 양자 모두 국회의 영역을 확장하기 위해 공통적으로 대외정책과 관련된 정보의 비대칭성을 극복하는 데에 초점을 두고 있었다. 정책 형성의 초기부터 의회가 보다 많은 정보를 확보할 수 있도록 법령을 제정하는 등 정보접근 권한을 확대하고, 정보를 바탕으로 행정부의 대외정책에 대해 자문하고 의견을 제시한다.

정보에 대한 접근, 예산 심사 등은 입법부가 행정부를 감시하고 견제하는 전통적인 수단이다. 대외정책의 영역에서 국회가 역할을 확대하기 위해서는 국회의 기본적인 견제기능을 원칙에 합당하게 수행하는 것이 중요하다. 실질적으로 외교 이슈에 대한 국회의 견제력을 강화하기 위해서는 정책 청문회를 활성화해야 한다. 제2장의 미국 사례 분석에서 나타난 것처럼 미국에서 베트남전 이후 국회의 역할이 강화된 것은 풀브라이트 상원의원 주도의 의회 청문회가 중요한 계기가 되었다. 대통령에게 집중된 권한을 분산시키고 국회의 견제 기능을 강화해 나간다면 대외정책에서 국회가 차지하는 역할 또한

함께 강화될 것이다.

미국, 독일, 핀란드, 일본, 유럽연합 등 해외 사례를 검토한 결과 대외정책 결정과정에서 의회의 역할은 진화하고 변화하고 있다. 미국의 경우 의회의 역할이 확대되었다가 다시 축소되는 등 국내외의 정치적 동학에 따라 대외정책에 대한 의회의 주도권의 강도가 변화해 왔다. 독일은 유럽연합 출범 이후 국내적인 영향이 큰 초국적 이슈들이 확대되면서 대외정책에 대한 의회의 역할이 확대되었다. 핀란드의 경우는 국내의 정치제도 변화와 맞물려서 대외정책에 대한 의회의 영향력이 강화되었다. 일본의 사례는 파벌 중심의 자민당 장기집권 체제 속에서 의회의 제도적 역할이 한계를 가질 수밖에 없는 상황을 보여준다. 이 국가들의 사례는 국내정치 제도와 역학관계가 대외정책에 대한 의회의 영향력을 결정하는 중요한 요인이라는 점을 잘 보여준다. 한국에서도 유권자들의 선호가 대외정책에 효과적으로 반영될 수 있도록 의회의 역할이 강화되기 위해서는 정치제도 개혁과 의회정치의 강화 등 정치적 조건의 변화가 선행되어야 한다.



## 참고문헌

---

1. 문헌자료
2. 웹페이지



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문헌자료

- 고상두. (2019). 전환기 국제질서와 독일 외교의 변화, 21세기정치학회보 29(3)
- 김면희, 김일곤. “유럽의회 상임위원회의 대외적 역할과 의원외교” EU연구 45, 2017. pp.99-143.
- 김성조. (2018). 대통령제화와 자민당 정치의 변용: 고이즈미와 아베 시기의 비교, 일본 공간 23
- 김태효·박중현. (2020). 일본은 보통국가인가?: 군사력 수준과 무력행사 범위의 고찰, 국제관계연구 25(2)
- 박정진. (2020). 북일냉전, 1950~1973: 전후처리의 분단구조, 일본비평 22
- 서현수. (2018a). 핀란드 헌법개혁 모델의 특징과 함의: 의회-행정부 관계와 의회-시민 관계의 재구성, 한국정치연구 27(3)
- \_\_\_\_\_. (2018). 핀란드 중립 평화 외교정책의 형성과 진화: 대외 환경과 정책 결정 시스템의 변화를 중심으로, 스칸디나비아 연구 22
- \_\_\_\_\_. (2019). 핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여. 서울: 빈빈책방
- 윤석정·김성조. (2019). 아베정권의 집단적 자위권 헌법해석 변경과 일본의 정당정치: 7.1각의결정과정을 둘러싼 정당정치 동학, 국제지역연구 28(2)
- 이규영. (2011). 통일 이후 독일 외교정책의 변화: 패권국가 가능성을 중심으로, 정치·정보연구 14(1)
- 이종광. (2008). 유럽연합의 리스본조약 체결과 제도적 개혁, 유럽연구 26(1)
- 한정훈. “제도적 측면에서 바라본 유럽연합의 정치적 대표: 공동결정절차를 중심으로”

- 국제정치논총, 48(4), 2008. pp.191-215.
- \_\_\_\_\_. “유럽의회의 정책책임성: 한-EU FTA 체결과정을 중심으로”, 한국과 국제정치, 75(4), 2011. pp.121.-157.
- Abels, G. (2017). Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive (pp.115-130), in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.) Handbuch zur deutschen Europapolitik. Bundeszentrale politische Bildung
- Anderson, J. R. (2002). Parliamentary Control and Foreign Policy in Germany, German Politics and Society Issue 64 20(3)
- Arter, D. (2016). Scandinavian Politics Today. Manchester: Manchester University Press
- Ash, T. (1994). Germany's Choice, Foreign Affairs 73
- Auswärtiges Amt. (2018). Das Auswärtiges Amt im Überblick. Zarbock, Frankfurt/Main
- 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.
- Bayram, A. B. (2017). Cues for Integration. Foreign Policy Beliefs and German Parliamentarians' Support for European Integration, German Politics and Society Issue 122 35(1)
- Beichelt, T. (2015). Auf dem Wege zur europäischen Gewaltenverschränkung: der Deutsche Bundestag während der Eurozonenkrise, Zeitschrift für Parlamentsfragen 46(4)
- Binder, S. and M. Reynolds. (2021). 20 years later: The lasting impact of 9/11 on Congress. FixGov, Brookings Institute.



- Bono, Giovanna. "Challenges of Democratic Oversight of EU Security Policies". *European Security*. Vol. 15. No. 4 (2006), pp. 431-449.
- Böttger, K. and M. Jopp. (2017). *Grundlinien deutscher Europapolitik* (pp.13-30), in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.) *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Bundeszentrale politische Bildung
- Corbett, Richard, Jacobs, Francis and Shackleton, Michael. (8th. eds.). *The European Parliament*. London: John Harper, 2011.
- CQ Press. (1940). *Tariff Reciprocity and Trade Agreements*
- CRS. (2021). *Worker Rights Provisions and U.S. Trade Policy*
- Daniel Fiott, "On the Value of Parliamentar Diplomacy", *Madariaga Paper*, Vo.4, No.7 (April 2011), pp.2-4.
- Delputte, Sarah, Fasone, Cristina and Longo, Fabio. "The Diplomatic Role of the European Parliament's Standing Committees, Delegations and Assemblies: Insight from ACP-EU Inter-Parliamentary Cooperation". *The Hague Journal of Diplomacy*. Vol. 11 (2016), pp. 161-181.
- Delputte, Sarah and Verschaeve, Joren. "The role of the European Parliament in EU Development Policy". Stavridis, Stelios and Irrera, Daniela. (eds.). *The European Parliament and its International Relations*. London: Routledge, 2015, pp. 35-51.
- Directorate-General Information for European Parliament. "Kigali Declaration: More time needed for deal on Economic Partnership Agreements, says ACP-EU Assembly in Kigali". November 22, 2007.
- Dobson, H. (2003). *Japan and United Nations Peacekeeping: New Pressures, New Responses*. London: Routledge
- Duffield, J. (1999). *Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism*, *International Organization* 53
- Eckes, Christina. "How the European Parliament's Participation in

- International Relations Affects the Deep Tissue of the EU's Power Structures". *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 12. No. 4 (2015), pp. 904-929.
- European Parliament, DEVE Committee. "Report on the Work of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly in 2009". 2010/2236(INI). Explanatory Statement. November 9, 2010.
- \_\_\_\_\_. "Resolution of 23 November 2010 on the Work of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly in 2009". OJ C99E/15 (2012).
- \_\_\_\_\_. "Annex VI, Powers and Responsibilities of Standing Committees". *The European Parliament's Rules of Procedure*. (2014), pp.137-147.
- \_\_\_\_\_. 'Report on Progress in Implementing the Common Foreign and Security Policy (January-December 1996)', 30 May 1996.
- \_\_\_\_\_. 'Resolution on Progress in Implementing the Common Foreign and Security Policy (November 1993-December 1994)', 19 June 1995.
- Fiott, Daniel. "The diplomatic role of the European Parliament's parliamentary groups". *SIEPS European Policy Analysis*. (March 2015), pp. 1-12.
- Fiott, Daniel. "On the Value of Parliamentary Diplomacy". *Madariaga Paper*. Vol. 4. No. 7 (April 2011), pp. 1-27.
- Fisher, L (1988) Foreign Policy Powers of the President and Congress (pp.148-159). *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, V.499
- Forsberg, T. and M. Pesu. (2016). The "Finlandisation" of Finland: The Ideal Type, the Historical Model, and the Lessons Learnt. *Diplomacy & Statecraft* 27(3)
- Gareis, S. B. (2009). *Grundlagen, Akteure, Strukturen und Prozesse, Informationen für politischen Bildung* 304. Bundeszentrale für politische Bildung

- Gawrich, Andrea. "The European Parliament in International Election Observation Missions: Division of Labour of Decreased Influence?".
- Goldgeier, J. M. and E. N. Saunders. (2018). *The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Eroded Long Before Trump*, Foreign Affairs
- Hacker, B. and C. Koch. (2017). *The divided Eurozone. Mapping Conflicting Interests on the Reform of the Monetary Union*. Politik für europa # 2017 plus. Friedrich-Ebert-Stiftung
- Hardacre, A. (eds.). *How the EU Institutions Work and How to Work with the EU Institutions*. London: John Harper, (2011).
- Hikotani, T. (2018). *The Japanese Diet and defence policy-making*, International Affairs 94(4)
- Husa, J. (2011). *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*. London: Bloomsbury Publishing
- Irwin, D. A. (2017). *Clashing Over Commerce: A History of US Trade Policy*. University of Chicago Press
- Jakobson, M. (2003). *Tilinpäätös. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy*
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press
- Jussila, O. et al. (1999). *From Grand Duchy to a Modern State: A political history of Finland since 1809*. Trans. by David & Eva-Kaisa Arter. London: Hurst & Company
- Jyränki, A. (2017). *Suurvaltojen välissä: Suomen sava vuotta*. Helsinki: Art House
- Koivisto, M. (1994). *Kaksi Kautta I*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi
- Koivisto, M. (1997). *Witness to History: The Memoirs of Mauno Koivisto, President of Finland 1982-1994*. Trans. by Törnudd, K. London: Hurst & Company

- Koszel, B. (2018). The role of the Bundestag in shaping the European policy of reunited Germany, *Rocznik Integracji Europejskiej* 12
- Linn, S. and F. Sobolewski. (2015). The German Bundestag—Functions and Procedures. *Kürschners Politikkontakte*
- Malici, A. (2006). Germans as Venutians: The Culture of German Foreign Policy Behavior, *Foreign Policy Analysis* 2
- Maurer, A. (2003). Germany: Fragmented Structures in a Complex System (pp.115-149), in: Wolfgang Wessels and Jürgen Mittag (Hrsg.) Fifteen into one? The European Union and its Member States. Manchester
- Mayhew, D. (2005). *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*, Second Edition
- McElroy, Gail. “Committee Representation in the European Parliament”. *European Union Politics*. Vol. 7. No. 1 (2006), pp. 5-29.
- Meinander, H. (2014). *Suomen Historia*. Helsinki: Schildts & Söderströms
- Mickelsson, R. (2015). *Suomen puolueet: Vapauden ajasta maalimantuskaan*. Tampere: Vastapaino
- Murati, Artan. *European Parliament in EU international Agreements after Lisbon*.
- Paulus, A. L. and H. Jacobs. (2012). Neuere Entwicklungen bei der Parlamentsbeteiligung für den Auslandseinsatz der Bundeswehr, *Die Friedens-Warte* 87
- Palosaari, T. (2013). Still a Physician rather than a Judge? The Post-Cold War Foreign and Security Policy of Finland, *Swiss Political Science Review* 19(3)
- Purrington, C. (1992). Tokyo's Policy Responses During the Gulf War and the Impact of the “Iraqi Shock” on Japan, *Pacific Affairs* 65(2)
- Raunio, T. (2011). Finland: Moving in the opposite direction (pp.112-157),

- in *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- \_\_\_\_\_. (2012). Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for constitutional design, *Journal of European Public Policy* 19(4)
- \_\_\_\_\_. (2016). Refusing to be sidelined: The engagement of the Finnish Eduskunta in foreign affairs. *Scandinavian Political Studies*, 39(4), 312-332.
- \_\_\_\_\_. (2018). Parliament as an arena for politicisation: The Finnish Eduskunta and crisis management operations, *The British Journal of Politics and International Relations* 20(1)
- Raunio, T. and W. Wolfgang. (2017). Towards parliamentarisation of foreign and security policy?, *West European Politics* 40(1)
- Rhode, D. (1991). *Parties and Leaders in the Postreform House*. The University of Chicago Press
- Rittelmeyer, Yann-Sven, K. Eisele and K. Zumer. (2020). *The German Parliament and EU affairs*. European Parliamentary Research Service. European Parliament
- Roger, L. (2016) *Voice(s) in the European Parliament: Deliberation and Negotiation in EP Committees*. London: Nomos.
- Schattschneider, E. E. (1935). *Politics, Pressures and the Tariff*. Prentice Hill
- Stavridis, S. and Irrera, D. eds. (2015) *The European Parliament and Its International Relations*. London: Routledge. pp. 121-142.
- Tiihonen, S., M. Pohls and J. Korppi-Tommola (Eds.). (2013). *Presidentti johtaa: suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Siltala
- Treaty, *Beyond the "Power of Consent": Toolbox of non-formal Powers*. Saarbrücken: AkademikerVerlag, 2015.

Wagner, W. (2017). The 'Bundestag' as a Champion of Parliamentary Control of Military Missions, *Sicherheit und Frieden(S+F) / Security and Peace* 35(2)

Warburg, G. F. (2021). *Congressional Accountability in Shaping United States Foreign Policies 1970-2020*. Center for Effective Lawmaking.

Wildavsky, A. (1966). The Two Presidencies, *Trans-Action* 4

Zelizer, J. (2010). *Arsenal of Democracy: The Politics of National Security: From World War II to the War on Terrorism (Basic)*

大山礼子. (2011). 日本の国会：審議する立法府へ, 岩波新書沓脱和人. 2017. “戦後における防衛関係費の推移”, *立法と調査* 395

中内康夫. (2019), 平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する国会の関与: 国会承認の在り方をめぐる論議を中心に, *立法と調査* 416

\_\_\_\_\_. (2020). 国会の承認を要する「条約」の範囲: 現在の運用と国会で議論となった事例の考察, *立法と調査* 429

布施祐仁. (2018). 森友文書問題と自衛隊「日報隠ぺい事件」の、驚くべきほどの共通点, *現代ビジネス*

## 2 웹페이지

Auswärtiges Amt, Schwerpunkte deutscher Aussenpolitik, 2021. 8. 12 접근, (<https://tuerkei.diplo.de/tr-de/themen/politik/-/1670126>)

Constitution of Finland. ([1999]2012). (Perustuslaki, 731/ 1999; amendments up to 1112/2011) 2021. 10. 12 접근, (<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>)

Deutscher Bundestag. (2021). Auswärtiger Ausschuss, 2021. 8. 12 접근, (<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20089400.pdf>)

Hallitus Muoto 94/ 1919. (1919년 핀란드 헌법-정부형태법) 2021. 10. 12 접근,  
(<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1919/19190094001>)

週刊現代, (<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/54911?imp=0>)





# Abstract

---



## Foreign Policy and the role of the Parliament: A Cross-National Comparison

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The role of the parliament in the making and implementation of foreign policy has been re-established with the emergence of a new global order. In many democracies, the executive has monopolized initiatives on foreign policy. Parliament influences the foreign policy process by reviewing and monitoring the activities of the executive. However, the high level of global interdependence and its domestic implications have started to increase the importance of parliament. Global challenges that go beyond the traditional scope of national security, such as the international financial crises, terrorism, and environmental issues, have enabled parliament to influence the foreign policy process. In addition, in Korea, the political reforms that followed Korea's democratization have made the National Assembly more influential compared to the past. This report analyzes cases of the US, Germany, Finland, Japan, and the European Union to compare the role of parliament in the foreign policy process. These case studies indicate that parliaments are starting to influence foreign policy making in addition to monitoring, reviewing and ratifying the foreign policy decisions initiated by the executive.



## 대외정책과 의회의 역할: 해외사례 비교 연구

**인 쇄** 2021년 12월 27일  
**발 행** 2021년 12월 31일  
**발 행 인** 김 현 곤  
**발 행 처** 국회미래연구원  
**주 소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회의원회관 2층 222호  
**전 화** 02)786-2190  
**팩 스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인 쇄 처** (사)아름다운사람들복지회  
(02-6948-9650)

---

©2021 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-72-4 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE