

# EU의 선도후보 선출 과정(Spitzenkandidaten Process) 논란이 의미하는 것은?

도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

저자 現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 주요 논문으로 “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

## <목차>

1. 차기 EU 집행위원장 선출 준비
2. 선도후보 선출 과정(Spitzenkandidaten process) 논란
3. 향후 전개 방향

## 1. 차기 EU 집행위원장 선출 준비

올해 EU가 치러야 중요한 작업 중의 하나는 집행위원장(Président de la Commission européenne)을 새로 선임하는 것이다. 2014년에 선임된 5년 임기의 현 집행위원장은 오는 11월 초에 임기가 만료 되기 때문에 재신임을 묻거나 새로운 인물을 선임해야 한다. 장-클로드 융커 집행위원장은 작년에 이미, “연임을 고려하고 있지 않다(II ne briguerait pas de deuxième mandat)”<sup>1)</sup>고 밝혔기 때문에 후임자를 새로 물색해야 한다. 집행위원장은 EU의 법안을 제안하고, 연간 1천 6백억 유로(2018년 기준)<sup>2)</sup>에 달하는 EU의 예산과 법률을 집행하는 집행위원회의 수장임은 물론, 부위원장과 집행위원

1) Le Monde, “Le chef de la Commission européenne, étale son pessimisme” , Feb. 22. 2017, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/02/12/les-doutes-du-president-de-la-commission-europeenne-jean-claude-juncker\\_5078583\\_3214.html#0AOIs6P7h2ot8Vdp.99](http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/02/12/les-doutes-du-president-de-la-commission-europeenne-jean-claude-juncker_5078583_3214.html#0AOIs6P7h2ot8Vdp.99)

2) European Commission, “2018 EU Budget” ,

을 지명하고 해임을 요구할 권한이 있다. 외적으로는 무역 관련 업무나 인도주의 원조에 관해 EU 회원국들을 대변하며, 내적으로는 회원국들과의 관계에서 EU기관을 대표하는 역할이 부여된다. 따라서 집행위원장은 정상회담(Le Conseil européen)의 상임의장이나 유럽의회 의장보다 실질적인 권한이 훨씬 크다.

그러나 사실 지금 보다 주목받고 있고 또한 먼저 해결해야 할 문제는 누가 집행위원장에 선임될 것인가 하는 것보다는 어떻게 선임할 것인가, 그리고 그것이 EU의 거버넌스에 향후 어떤 의미를 부여하게 될 것인가이다. 물론, EU는 집행위원장을 선임하기 위한 규정과 절차를 이미 마련해 두고 있다. 여기에는 형식과 내용에 따라 두 가지가 포함되는데, 리스본 조약 등에서 정한 법적 규정과 지난 60년간 관습적으로 유지되어 온 회원국 정상들 간 합의에 따른 정치적 타협이 그것이다. 그렇다면 지금 새삼 무엇이 문제가 된 것일까?

## 2. 선도후보 선출 과정(Spitzenkandidaten process) 논란

### 1) 집행위원장 선임과정

지난 1월 23일, 유럽의회 헌정위원회(Constitutional affairs committee of European Parliament)는 찬성 17, 반대 6으로 “선도후보 선출은 거스를 수 없는 원칙” 임을 선언한 바 있다.<sup>3)</sup> 이어서 2월 7일에는 유럽의회 역시 당파를 초월하여 이 점을 분명히 밝히는 합의문을 보도자료 형식으로 배포하였다.<sup>4)</sup> 여기서 헌정위원회가 언급한 ‘선도후보 선출’이란 무엇인가를 먼저 살펴 볼 필요가 있다.

앞서 언급하였듯이 집행위원장은 여태껏 EU 회원국 정상들 간의 조율에 의해 지명되었다. 이른바 회원국 중심의 정치적 타협에 의한 선임이었다. 정상회담이라는 이름으로 프랑스, 독일, 영국 등 일부 주요국들에 의한 집행위원장 선임은 그동안 늘 말썽이 되어왔다. 1965년 유럽경제공동체의 발터 할스타인(Walter Hallstein) 집행위원장의 공동농업정책 개혁과 이에 반대하는 프랑스 대통령 드골 간의 대립은 집행위원장을 회원국이 어떻게 다루어야 하는지 숙제를 던져 주었다. 회원국이 주도하던 집행위원장 선임은, 1993년에 마스트리트 조약이 발효되면서 약간의 변화를 겪게 되었다. 유럽议회의 권한이 강화되었고 집행위원장 지명에 의회가 간여할 여지가 생겼기 때문이다. 회원국 정부는 유럽의회와 협의(consulting)를 거친 후 공동합의(common accord)에 의하여 집행위원장을 지명하도록 법적 규정이 도입된 것이다.<sup>5)</sup> 이 내용은 이후 리스본 조약 내 EU에 관한 조약(TUE) 17

[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EUbudget-factsheet-2018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EUbudget-factsheet-2018_en.pdf)

3) Euobserver, “Spitzenkandidat system here to stay, MEPs warn capitals”, Brussels, Jan. 23, 2018, <https://euobserver.com/institutional/140656>

4) European Parliament, “Spitzenkandidaten process cannot be overturned, say MEPs”, Feb. 07, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180202IPR97026/spitzenkandidaten-process-cannot-be-overturned-say-meps>

5) Maastricht Treaty(Eng) 삽입버전 158조 2항.

조 7항에 비교적 명확하게 규정되었다.

*...정상회담(le Conseil européen)은 가중 다수결에 의하여 집행위원장 후보를 유럽의회에 제안한다. 이때 유럽의회 선거 결과를 고려해야 하며(En tenant compte des élections au Parlement européen) 적절한 협의를 거쳐야 한다. 유럽의회는 다수결에 따라 집행위원장을 결정해야한다. 만약 다수결의 찬성을 얻지 못할 경우 정상회담은 한 달 이내에 새로운 후보자를 제안해야 하며 나머지 절차는 동일하다...*

선도후보 선출과 관련하여 주목해야 할 대목은 ‘유럽의회 선거결과를 고려하여...’ 라는 부분과 ‘정상회담이... 후보를 제안한다.’ 는 부분이다. 여기서 이미 암시되어 있지만 이른바 ‘선도후보 선출’ 이란 유럽의회 선거에 앞서 의회의 각 주요 정파가 집행위원장 후보를 1인씩 사전에 지명하는 것이다. 그리고 이들은 선거에 앞서 각 정파를 대변하여 선거운동에 나선다. 이는 암묵적으로 회원국 정상들 간의 합의에 따른 집행위원장 선출과는 충돌하는 면이 있다. 사실, 2004년 이전까지는 EU 핵심 국가인 프랑스-독일과 가까운 몇몇 핵심 국가에서 집행위원장이 배출되었고, 가끔은 영국의 거부권이 발동되기도 하였다. 1958년에서 2004년까지 46년 동안 프랑스, 룩셈부르크, 이탈리아에서 각 2명, 독일, 네덜란드, 벨기에, 영국 등에서 각 1명씩 집행위원장이 배출되었는데, 이들 3국의 합의는 가장 중요한 조건이었다.<sup>6)</sup>

이런 가운데 2004년, 당시 유럽의회 최대 정파였던 유럽인민당(EPP)이 이런 암묵적인 전통에 제동을 걸었다. 유럽정상회담이 집행위원장 선임을 논의하기 전에 미리 자신들이 독자적으로 내세운 후보를 발표한 것이다. 유럽의 변방 포르투갈 총리였던 주제 마누엘 바로수(José Manuel Barroso)는 프랑스와 독일의 지지를 받던 기 베르호프스타트(Guy Verhofstadt) 벨기에 총리를 제치고 그렇게 집행위원장에 선임되었다. 물론, 이라크 전쟁을 반대했던 베르호프스타트를 거부한 영국의 입장도 중요한 변수였다. 이후, 2014년 유럽의회 선거를 앞두고 유럽인민당, 사회민주당 등 주요 정파가 모두 선도후보를 선출하였고 다수정파인 유럽인민당의 장-클로드 융커가 집행위원장에 선임되었다.

## 2) 유럽의회 권한의 강화?

선도후보 선출이 논란이 되는 것은 표면적으로는 유럽의회가 정상회담을 대신하여 실질적으로 집행위원장 후보를 제안하고 결정하는 권한을 동시에 갖게 된다는 점 때문이다. 선도후보를 제안할 수 있는 의회의 각 정파라는 것은 결국 유럽의회와 같은 의미이기 때문에 의회의 권한이 대폭 커질 수 있다. 그러나 법적으로 문제가 된다. 집행위원장 선임을 규정하고 있는 현행 리스본 조약에 유럽의회가 집행위원장 후보를 제안할 권한은 없기 때문이다. 의회는 다만, 승인권과 거부권만 있을 뿐이다. 의회 선거 결과를 고려할 것을 명시하고 있지만, 그 주체는 회원국으로 구성된 정상회담이다.

6) 자크 샹테 스캔들 이후 임시로 직무를 맡은 스페인의 마누엘 마린 제외.

때문에 선도후보 선출이 법적인 타당성을 갖기 위해서는 조약의 관련 규정이 정비되어야 한다.

한 가지 공교로운 점은 최근 치러진 유럽의회 선거결과에서 유럽의회 다수 정파와 정상회담이 추천한 집행위원장이 같은 정치 노선을 가졌다는 것이다. 따라서 자연스럽게 선거 결과가 고려된 선임이라고 할 수 있다. 2004년, 2009년에 치러진 유럽의회 선거에서는 보수중도우파 성향의 유럽인민당이 다수 정파를 형성하였고, 주제 마누엘 바로수 역시 같은 정파 소속이었다. 지금의 유럽의회를 구성한 2014년 선거에서도 유럽인민당이 다수정파를 유지하였고 장-클로드 융커 집행위원장이 유럽인민당 소속이다. 그러나 조금 더 거슬러 올라가면 그렇지 않은 경우가 심심치 않게 있었다. 1994년 선거에서는 유럽사회주의자 그룹(PES)이 승리했으나 집행위원장은 유럽인민당 소속의 자크 상테(Jacques Santer)였다. 1999년 선거에서는 유럽인민당-유럽민주주의자(ED) 연합정파가 승리하였으나 자유주의 성향의 유럽자유민주주의개혁정당(ELDR) 소속의 로마노 프로디가 집행위원장으로 선임된바 있다.<sup>7)</sup> 문제는 집행위원장이 의회 다수 정파와 같은 정치적 이념을 갖고 있느냐, 혹은 정치권력이 정상회담에 있느냐, 의회에 있느냐의 문제가 아니라 EU의 정책 입안과 집행과정에서 EU 시민의 입장을 보다 잘 대변하여 민주적 정당성을 확보하고 임무를 잘 수행할 수 있느냐에 있다.

### 3) 찬성과 반대

장-클로드 융커 집행위원장을 비롯하여 아일랜드 같은 일부 국가에서는 선도후보 선출을 지지하는 입장이다. 이들은 정파들 간의 정책 경쟁을 활성화시켜서 갈수록 무관심해지는 유럽의회 선거에 대한 유럽인들의 관심을 높이고, 의회-집행위원회 간의 긴밀성을 강화시켜 EU의 신뢰성이 높아질 수 있다고 주장한다. 또 다른 찬성론은 그동안 지적되었던 관료주의에 빠진 집행위원회에 유럽인들의 투표 결과가 투영되어 집행위원회의 민주적 정당성에 대한 논란을 줄일 수 있다는 것이다. 만프레트 베버(Manfred Weber) 유럽인민당 의장이, 선도후보 선출이 “오로지 투명성과 민주주의 관점에서 판단해야 한다.” 고 말하는 것도 이러한 맥락에서다. 더 나아가 리오 브라드커(Leo Vradakar) 아일랜드 총리는, “선도후보 선출 체제가 항구화되어 EU내의 다른 주요 보직 후보도 선출 과정이 있어야 한다.” 고 주장한다.<sup>8)</sup>

반대 입장도 분명하다. 앞서 언급된 법적인 부분이 그것이다. 선도후보 선출 절차가 집행위원장 선임을 규정한 리스본 조약 내 EU에 관한 조약(TUE) 17조 7항을 위반하고 있기 때문이다. 집행위원장 선임을 유럽의회 선거 결과에 전적으로 의존하게 된다면, 기존에 규정하고 있는 정상회담의 집행위원장 선임은 있으나마나한 조항이 될 것이다. 또한 기술적인 비판도 있다. 2014년에 선도후보 선출이 본격적으로 시도되었고 유럽의회 선거에서 나름의 이슈화가 되었지만, 찬성론자들이 기대했던 것처럼 투표율 회복에는 전혀 도움이 되지 않았다는 것이다. 근소하기는 하지만, 2009년 선

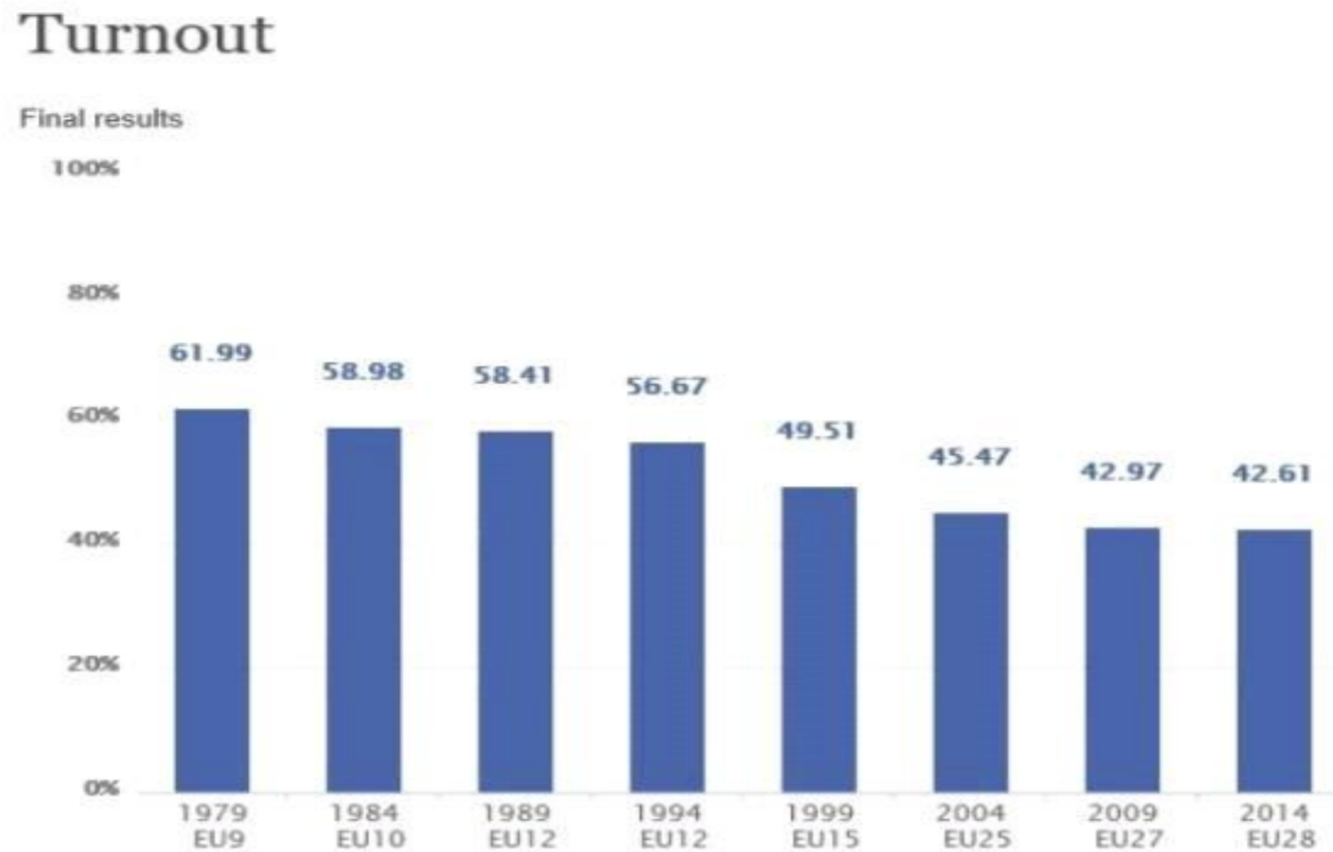
7) 로마노 프로디가 속한 이탈리아의 민주당(Democratici)은 사회민주주의 계열정당이었으나, 유럽의회에서는 자유주의 중도 개혁 그룹인 ELDR 정파에 합류하였다.

8) Politico, “Commission’s Spitzenkandidat process at risk”, Jan. 01 2018,

<https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-jean-claude-juncker-race-with-no-rules-eu-leaders-brace-for-clash-over-2019-elections/>

거보다 오히려 투표율은 떨어졌다.

표1) 유럽의회 선거 투표율 추이



Source: TNS/ScytI in cooperation with the European Parliament

### 3. 향후 전개 방향

현 유럽의회를 구성하고 있는 주요 3개 정파 (유럽인민당-EPP, 유럽사회민주주의당-PES, 유럽자유민주주의연합-ALDE) 등은 선도후보 선출을 추진하기로 하였다. 반면, 회원국의 입장을 대변하고 정상회담은 선도후보 선출에 대하여 명확한 입장을 밝히고 있지 않다. 다만, 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령을 비롯하여, 체크, 헝가리, 리투아니아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아 등은 선도후보 선출에 유보적이거나 부정적인 입장이다.<sup>9)</sup> 마크롱 대통령은 EU 선거 이슈가 여전히 범유럽화되어 있지 못하고 있고, 거대 몇몇 정파에 의해 의회가 나뉜 현실에서 선도후보 선출 과정이 EU 차원의 의제 개발과 민주주의 도약에 어떤 기여를 할 수 있을지 확신하지 못하고 있다.<sup>10)</sup> 유럽인민당 출신의 도널드 투스크 정상회담 상임의장은 선도후보가 막상 집행위원장으로 선임될 때 반드시 유럽의회를 지지할 수 있을지 의문이라고 묻는다. 실제로 2014년 융커 집행위원장 선출 시에 정상회담은 찬성 대 반대가 26대 2였으나 오히려 유럽의회에서는 729표 중 422표만 받았기 때문이다. 이는 다수 정파에 의한 선도후보가 반드시 유럽의회 내부 투표에서도 호응도가 높으리라는 법은 없다는 것을 보여준다. 말하자면, 선거결과→다수정파→의회→집행위원장 지지→EU의 신뢰성 회복이라는 당초의 연결 논리와는 어긋나는 것이다.

정치평론지 폴리τικο(Politico)는 만약 반(反) EU통합 정파가 의회 다수를 구성하게 되거나 연합정파를 형성하여 영향력을 크게 높일 경우를 우려한다. 이때 정상회담과 유럽의회는 선택의 여지없이

9) Politico, "Commission's Spitzenkandidat process at risk", Jan. 01 2018,

<https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-jean-claude-junker-race-with-no-rules-eu-leaders-brace-for-clash-over-2019-elections/>

10) Reuters, "Juncker jabs at Macron as EU jobs race heats up", Feb.14, 2018.

반(反) EU 통합론자를 집행위원장에 선임해야 하는 역설적인 상황에 놓이게 된다는 것이다.<sup>11)</sup> 영국의 전 유럽 담당 장관 데니스 맥셰인(Denis MacShane)은 선도후보 선출 과정이 유권자들의 정책 선택을 좌우할 수 있을지 의문을 제기한다. 예를 들면 2014년 유럽의회 선거에서, 장-클로드 융커와 마틴 슈츠(Martin Schulz)가 우파와 좌파를 대표하여 선도후보로서 대결을 벌였지만, 결국 독일의 유권자들은 융커의 얼굴이 아닌 같은 우파를 대표하는 메르켈을 보고 선택하였다는 것이다. 즉, 자신들의 삶에서 멀리 떨어진 EU의 집행위원장 후보보다는 우파든 좌파든 자국의 정치지도자들의 성과와 평가만이 중요한 선택의 잣대가 된다는 것이다.<sup>12)</sup>

한편, 많은 이들은 여전히 신중한 반응이다. 2014년 선도후보 선출이 집행위원장 선임까지 이어진 후 여러 전문가들이 유럽의회 내 정파들 간의 새로운 정치적 움직임이 있을 것이라고 내다보았다. 선도후보 선출 과정을 통해 개별국 이슈가 아닌 범 EU적 이슈에 유권자들의 관심이 높아질 것이라고 내다보았고, 기관들 간의 힘의 분배와 정책의 투명성에 새로운 기여가 있을 것으로 기대하였다.<sup>13)</sup> 그러나 4년이 지난 지금 선도후보 선출이 EU와 EU 시민들과의 관계를 얼마나 밀접하게 만들어 주었는지 여전히 의문이 남는다고 비판한다.<sup>14)</sup>

EU는 현재 민주주의의 결핍(democratic deficit)이라는 시민 사회의 비판에 직면해 있고, 브렉시트 같은 분열과 갈등의 위기 속에서 역량 있는 인물을 골라야 한다는 두 가지 길을 동시에 만족시켜야 하는 부담에 직면해 있다. 여러 비판에도 불구하고 선도후보 선출 과정은 이제 집행위원장 선임에서 중요한 절차가 된 것은 틀림없다. 이는 의회의 역할이 갈수록 확대되는 EU의 실천 활동에 따른 것이다. 다만, 그것이 의회와 정상회담 간의 힘겨루기가 아닌 EU 시민들의 정책 참여에 대한 기대를 충족시키는 방향으로 갈 것인지에 대한 판단은 일단은 유보해야 할 것 같다. 적어도 몇 차례의 시행착오는 더 있을 것이기 때문이다.

2018.5.31 게재

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

11) Politico, "Commission's Spitzenkandidat process at risk", Jan. 01 2018, <https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-jean-claude-junker-race-with-no-rules-eu-leaders-brace-for-clash-over-2019-elections/>

12) Politico, "Time for the Spitenkandidat to die", July. 11 2017, <https://www.politico.eu/article/eu-commission-top-job-jean-claude-junker-time-for-the-spitzenkandidat-to-die/>

13) Roberto Baldoli, Stefan Gänzle, Michael Shackleton, "Overthrowing Secrecy: The Spitzenkandidaten experiment and a new chance for a European party system", CEPS COMMENTARY, Aug. 04 2014; Marco Incerti, "Never mind the Spitzenkandidaten: It's all about politics", CEPS COMMENTARY, Jun. 06 2014.

14) Sophia Russack, "The problem with the Spitzenkandidaten system", CEPS COMMENTARY, Feb. 21, 2018.