

유럽 우주정책 거버넌스 연구

윤 석 준*

〈국문초록〉

본 연구는 유럽 우주정책 거버넌스의 역사적 형성 과정 및 제도적 특징 분석을 통하여 ESA와 EU를 중심으로 한 유럽적 층위에서의 수평적 협력과 ESA와 회원국 국내 우주기관들과의 수직적 협력이 보완적으로 작동하도록 설계된 독특한 거버넌스적 특성을 이해하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해서 본 연구는 우선 유럽 우주정책이 처음 태동하여 점진적으로 발전해온 역사적 과정을 유럽통합사 및 법제도사 관점에서 살펴보면서, ECSC로부터 EU로 진화해온 유럽통합의 흐름과는 별개로 ESA를 중심으로도 병렬적으로 발전해온 유럽 우주정책의 특성을 이해하고자 한다. 그리고 이러한 내용을 바탕으로 오늘날 유럽 우주정책이 작동하는 중층적 거버넌스를 ‘혼종성’과 ‘통합성’이라는 두 가지 특성을 중심으로 분석하여 유럽 우주정책에 대한 보다 정확한 이해에 기여하고자 한다.

주제어: 유럽우주정책, 유럽우주기구, 유럽연합, EU우주계획, EU우주계획청

차 례

I. 서론	III. 유럽 우주정책 거버넌스의 ‘혼종성’과 ‘통합성’
II. 유럽 우주정책 거버넌스의 태동 및 발전: ESA와 EU의 이원적 거버넌스 형성	IV. 결론

* 성공회대학교 정치학전공 조교수, semio@skhu.ac.kr

I. 서론

양차 세계대전 이후 본격적으로 시작된 유럽지역통합은 1952년 파리조약(Treaty of Paris)에 의해 유럽석탄철강공동체(European Steel and Coal Community, ECSC)가 태동한 이래로 지속적으로 심화 및 확대되어 오면서 1993년 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht)에 의해 오늘날 유럽연합(European Union, EU)의 창설까지 이어지게 된다. 그리고 이 과정에서 공동농업정책(Common Agriculture Policy, CAP)에서부터 시작하여 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy, CFSP)에 이르기까지 다양한 정책영역들이 일련의 조약들에 근거하여 공동체 및 연합의 권능으로 부여되었고, 이에 다양한 EU 차원의 공동정책들이 개별 회원국 차원의 정책들과는 별도로 유럽 차원에서 수립 및 집행될 수 있었다.

이러한 오늘날 EU의 정책 영역 중에서 유럽 우주정책(European Space Policy, ESP)은 지난 2009년 리스본 조약(Treaty of Lisbon)에 의해 새롭게 등장한 이후로 빠르게 성장해가고 있는 정책 영역이다. 유럽 우주정책은 우주 개발 및 관련 산업의 중요성을 인식한 EU가 개별 국가 차원에서의 독자적인 노력만으로는 규모의 경제에 기반한 효율성을 만들 수 없어 결국 미국 및 중국과의 우주 경쟁에서 열세에 놓일 수밖에 없다는 절박한 현실 인식에서 출발한 결과이다. 유럽 우주정책은 과거 냉전 시기 미국과 소련 양 진영 간 우주 개발 경쟁 시대를 지나 탈냉전 시기에 들어오면서 미국, 중국, 러시아와의 국가별 경쟁은 물론 스페이스X, 블루 오리진 등과 같은 민간 우주 기업들과의 경쟁까지 더해지면서 더욱더 치열해진 우주 경쟁에 도전하기 위한 유럽 차원의 대응이다.

그런데 유럽 우주정책은 EU의 다른 정책 영역들과는 달리 매우 독특한 정책 거버넌스를 형성 및 발전시켜왔다. 유럽 우주정책은 EU가 유럽우주기구(European Space Agency, ESA)라는 별도의 다자간 지역기구와 함께 수평적 협력 관계에 기반한 공동정책을 수립하는 거버넌스를 구성하고 있다. 그리고 이렇게 수립된 정책의 집행은 EU와 ESA는 물론 ESA 회원국들의 국가 우주기구들(National Space Agencies)과의 긴밀한 협력을 바탕으로 진행

되고 있다. 또한 이러한 유럽 우주정책은 EU 차원에서 산업정책, 외교안보정책, 연구정책 등 다른 정책 영역들과도 서로 밀접히 연결되어 있고, 회원국들 차원에서 발전해온 개별적인 국가 우주정책들과도 서로 병렬적으로 공존하는 등 매우 복잡한 거버넌스 구조로 발전해왔다.

이에 본 연구는 유럽 우주정책 거버넌스의 역사적 형성 과정 및 제도적 특징을 분석하여 27개 회원국으로 구성된 초국가적 기구(supranational organization)인 EU와 22개 회원국으로 구성된 정부간적 기구(intergovernmental organization)인 ESA가 함께 정책을 수립하고 집행하는 독특한 거버넌스적 특성을 이해하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해서 본 연구는 우선 유럽 우주정책이 처음 태동하여 점진적으로 발전해온 역사적 과정을 유럽통합사 및 법제도사 관점에서 살펴보면서, ECSC로부터 EU로 진화해온 유럽통합의 흐름과는 별개로 ESA를 중심으로도 병렬적으로 발전해온 유럽 우주정책의 특성을 이해하고자 한다. 그리고 이러한 내용을 바탕으로 오늘날 유럽 우주정책이 작동하는 중층적 거버넌스를 혼종성(hybridity)과 통합성(integrity)이라는 두 가지 특성을 중심으로 분석하여 유럽 우주정책에 대한 보다 적합한 이해에 기여하고자 한다.

II. 유럽 우주정책 거버넌스의 태동 및 발전: ESA와 EU의 이원적 거버넌스 형성

1. 유럽 우주정책 거버넌스의 태동: ELDO와 ESRO의 통합 및 ESA의 창설

유럽 우주정책이 태동하게 된 배경에는 1950~1960년대 미소 냉전이 본격화되는 상황에서 유럽 국가들이 갖게 된 군사 안보적 차원에서의 고민이 자리하고 있다. 2차 세계대전이 끝나는 과정에서 핵무기의 압도적 위력을 체감한 전 세계 주요 국가들은 이 무렵 경쟁적으로 자체 핵무기 개발

에 나서게 되는데, 당시 유럽 국가들 중에서는 영국과 프랑스가 가장 적극적으로 핵무기 개발에 임하게 된다. 하지만 미국은 유럽 국가들과의 핵무기 개발 협력에 있어 프랑스보다는 상대적으로 영국과의 협력에 우호적인 인식을 가지고 있었고, 이러한 배경에서 대서양 양안 간 핵무기 개발 관련 협력은 주로 미국과 영국 사이의 양자 간 협력을 중심으로 진행된다. 영국은 이를 통해서 핵 억지력(nuclear deterrence)에 필요한 핵탄두와 발사체 기술 두 가지를 모두 확보하려 했다.¹⁾

하지만 영국과 미국의 핵무기 개발 협력은 순조롭게 이어지지 않았다. 핵탄두 개발에 있어 영국은 1940년대 미국의 핵 개발 비밀 프로젝트였던 맨해튼 프로젝트(Manhattan Project)에 함께 참여하여 초반부터 상당한 기여를 해왔고, 이에 퀘벡협정(Quebec agreement)과 하이드파크 원조메모(Hyde Park Aide-Memoire)라는 미국과의 비밀 협정을 통해서 향후 핵무기 개발 지원을 약속받았다.²⁾ 하지만 미국은 맨해튼 프로젝트의 성공 이후 국내 정치적 이유를 들어 영국과의 협력에 소극적으로 돌아서게 되고, 결국 영국은 독자적 개발로 계속 진행하여 핵탄두 개발에 성공하게 된다. 그리고 발사체 개발 과정에서도 영국과 미국은 블루 스트릭(Blue Streak) 프로젝트를 중심으로 적극적인 협력 관계를 유지해왔으나 미국에 의해 일방적으로 중단되는 과정을 반복하게 된다.³⁾

1) 안보론에서 핵 억지력(nuclear deterrence)을 확보하기 위해서 핵무기 역량을 갖춘다는 것은 핵실험으로 구현되는 탄두 개발 역량과 미사일 발사로 구현되는 발사체 개발 역량이라는 두 가지 조건을 모두 충족시킨다는 의미를 갖는다.

2) Barton J. Bernstein, "The Uneasy Alliance: Roosevelt, Churchill, and the Atomic Bomb, 1940-1945," *Western Political Quarterly* 29, no. 2 (June 1976), pp.202-30; Dan Keohane, "British Nuclear Weapons," in *Security in British Politics, 1945-99*, (Palgrave Macmillan, 2000), pp.136-54.

3) Benjamin Cole, "Soft Technology and Technology Transfer: Lessons from British Missile Development," *The Nonproliferation Review* 6, no. 1 (December 1998), pp.56-69.

영국은 1952년 핵폭탄 실험을 성공한 뒤에 발사체 개발을 위해서 1954년 미국과 탄도 미사일 공동 개발에 합의하게 된다. 이에 따라 미국 방위산업 업체의 기술을 활용해 영국 항공기 제조사인 더 해빌랜드(De Havilland Aircraft Company)와 자동차 제조사인 롤스로이스(Rolls-Royce Limited)가 발사체 개발에 나서게 된다. 이것은 블루 스트릭(Blue Streak) 프로젝트로 명명되는데, 영국은 이 프로젝트를 통해서 사거리 2,500마일의 3단 액체 연료 미사일로 최대 1.5메가톤의 핵탄두를 탑재할 수

결국 영국은 핵 억지력 완성을 위한 발사체를 끝내 개발하지 못하고 대신 미국의 폴라리스(UGM-27 Polaris) 미사일을 도입하여 발사체로 활용하기로 한다.⁴⁾ 하지만 블루 스트릭 프로젝트로 이미 막대한 비용을 지출했던 영국은 프랑스를 필두로 한 유럽 국가들에게 그동안 자국이 축적해온 장거리 탄도 미사일 역량을 공유하는 조건으로 발사체 공동 개발을 제안하게 된다. 1961년 이러한 영국의 협력 제안을 긍정적으로 평가한 프랑스 드골 대통령의 주도하에 서독, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에 등 총 유럽 6개국은 유럽 차원의 발사체 공동 개발을 시작하게 된다. 이렇게 탄생하게 된 것이 1962년에 창설된 유럽 발사체 개발기구(European Launcher Development Organisation, ELDO)이고 ELDO가 개발하는 발사체에는 유로파(Europa)라는 이름이 명명된다.⁵⁾

영국이 그동안 탄도 미사일 개발 과정을 통해 축적해온 기술은 우주 발사체 개발에서도 동일하게 사용될 수 있었던 바, ELDO는 군사 안보적 성격보다 인공위성을 궤도에 올리기 위한 우주 발사체 개발을 위한 프로젝트 성격에 주력하기로 한다.⁶⁾ 그리고 이 무렵 1948년 헤이그 회의(Hague Congress)의 산물인 유럽입자물리연구소(European Organization for Nuclear Research, CERN)의 성공으로부터 영감을 받은 프랑스의 우주 과학자들은 범유럽 우주 과학자들의 공동 연구기관 설립을 위해 주도적으로 나서게 된다. 몇 년간 이어진 이러한 논의는 마침내 1964년에 유럽 10개국이 참여하는 유럽우주연구기구(European Space Research Organisation, ESRO)라는 국

있는 탄도 미사일 개발을 목표로 했다. 하지만 블루 스트릭 프로젝트는 미국의 태도 변화로 인해 좌초되고, 결국 영국은 발사체 독자개발 대신에 미국의 폴라리스(UGM-27 Polaris) 미사일을 도입해 활용하는 것으로 마무리한다.

- 4) Richard Moore, "Bad Strategy and Bomber Dreams: A New View of the Blue Streak Cancellation," *Contemporary British History* 27, no. 2 (June 1, 2013), pp.145-66.
- 5) Cenani Al-Ekabi and Panos Mastorakis, "The Evolution of Europe's Launcher and Flagship Space Initiatives," in , ed. Cenani Al-Ekabi, *European Autonomy in Space* (Springer International Publishing, 2015), p.145.
- 6) Robert L. Pfaltzgraff and James L. Deghand, "European Technological Collaboration: The Experience of the European Launcher Development Organization (ELDO)," *Journal of Common Market Studies* 7 (1968), p.22.

제기구의 태동으로 이어지게 된다.⁷⁾

이처럼 1960~70년대에 유럽 국가들은 ELDO와 ESRO를 중심으로 우주 과학 분야에서 협력을 적극적으로 모색해왔다. 하지만 당시에 이는 매우 제한된 성공이라는 평가를 받아야만 했다. 유럽 국가들은 ELDO가 우주 발사체 개발을, ESRO는 우주 과학 활동 조정을 주도하는 역할 분담을 기대했으나, 두 기구 간 의견 불일치와 기술적 문제로 인해 기대한 만큼의 성과를 거두지는 못했다. 무엇보다도 회원국 간 우주 과학 기술 개발 수준이 서로 상이했기 때문에 프로그램을 조율하는 데 어려움이 많았으며, 과학기술에만 초점을 맞추어 조직을 운영하다 보니 회원국들이 각자 가지고 있는 상이한 국내외 정치적 이해관계가 충분히 조정되지 않았다. 이렇다 보니 회원국들은 우주 협력에 필요한 막대한 예산을 분담하는 데 있어 다소 소극적으로 임하게 된다.⁸⁾

결국 유럽 국가들은 이러한 한계를 극복해보려는 차원에서 1975년에 ELDO와 ESRO를 통합하여 유럽우주국(European Space Agency, ESA)이라는 새로운 국제기구를 창설한다.⁹⁾ ESA는 영국, 프랑스, 서독, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 덴마크, 스위스, 벨기에, 네덜란드 등 10개 회원국으로 창설된 정부간주의적 기구였다.¹⁰⁾ ESA는 기구의 최고 의결 기관인 이사회(Council)와 이사회에서 4년 임기로 선출된 사무총장(Director General), 그리고 산하 전문 위원회들(Committees and Bords)을 중심으로 운영되는 구조로 설계된다. 무엇보다도 각국의 장관급 인사들이 모여 논의하는 이사회를 통해서 각국의 정치적 이해관계가 조율될 수 있도록 하고, ESA의 본부는 프랑스

7) R. J. Davidson, "The European Space Research Organisation," *Eurphysics News* 4, no. 11 (1973), p.13.

8) Al-Ekabi and Mastorakis, "The Evolution of Europe's Launcher and Flagship Space Initiatives," p.711.

9) 이러한 배경에는 ELSO와 ESRO를 통해서 경험한 연구 및 산업 차원에서의 규모의 경제 실현이라는 협력의 긍정적 측면에서만 비롯된 것은 아니었다. 그와 함께 두 기구의 제도적 설계가 ECSC나 Euratom과는 달리 체계적이지 못했기 때문에 회원국 간의 의견 불일치 문제는 물론 회원국 간 이견 조정이 어려웠다는 부정적 경험도 새로운 국제기구의 창설을 촉진하는 요인이 되었다.

10) 현재는 총 22개국의 회원국으로 확대되어 운영되고 있다.

과리에 설치했지만 산하 기관들은 ESA 회원국들에 고르게 분산시켜 협력을 원활히 하고자 했다.¹¹⁾

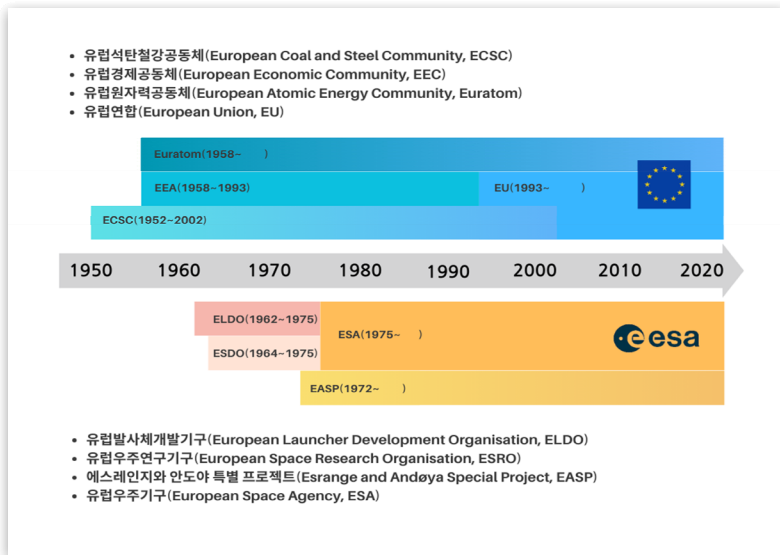
ESA는 창설 이후부터 현재까지 유럽 국가들의 우주협력에서 중추적 역할을 수행하고 있다. ESA는 우주 발사체 아리안(Arian) 개발을 주도하고 우주 발사체 기지로서 중남미에 있는 프랑스령 기아나 우주센터(Guiana Space Centre), 프랑스의 툴루즈 우주센터(Toulouse Space Centre), 스웨덴의 에스레인지 우주센터(Esrange Space Centre)를 운영해왔다.¹²⁾ 그리고 ESA는 GPS에 필적하는 위성 항법 시스템인 갈릴레오(Galileo)와 환경 모니터링, 재난 대응 등을 위한 지구관측 프로그램인 코페르니쿠스(Copernicus) 개발을 주도해왔다. 또한 유럽 우주비행사가 장기간 우주에서 생활하고 작업할 수 있도록 지원하는 국제 우주정거장 프로그램에 참여했으며, 달, 화성, 기타 행성 및 소행성에 대한 다양한 임무에 참여하면서 로제타 프로젝트(Rosetta Project)를 운영해왔다.

하지만 ESA는 유럽공동체(European Community, EC)와 EU로 이어져 온 유럽통합의 흐름과는 별도의 태동 및 발전 경로를 보여왔다. EC에서 EU로 이어지던 유럽통합이 초국가주의와 정부간주의가 결합된 형태를 토대로 하여 초국가주의적 성격이 점차 강화되어온 반면, ESA는 정부간주의에 기반해 태동하여 초국가주의적 성격을 배제하면서 발전해왔다. 이는 우주정책이 군사 안보와 사실상 직결되는 민군 이중용도(dual-use) 전략물자 및 기술과 관련된 특수성이 있어서, ESA 회원국들이 우주정책을 사실상 군사 안보 영역의 연장선상으로 인식하여 초국가주의적 동학으로의 발전에는 소극적이었기 때문이다. 하지만 1990년대부터 ESA와 EC/EU와의 협력 관계가 본격적으로 활성화되면서 유럽 차원의 독특한 우주 거버넌스를 만들어가며 이러한 한계를 극복하게 된다.

11) 대표적으로 지구관측센터(ESA Centre for Earth Observation)는 이탈리아 프라스카티(Frascati)에, 유럽우주비행센터(European Astronaut Centre, EAC)는 독일 쾰른(Cologne)에, 유럽 우주 통신센터(European Centre for Space Applications and Telecommunications, ECSAT)는 영국 하웰(Harwell)에 위치해있다.

12) Gunther Seibert, *The History of Sounding Rockets and Their Contribution to European Space Research* (ESA Publications division, 2006), pp.21-46.

[그림 1] EU와 ESA의 제도적 발전



<출처: 저자 작성>

2. 유럽 우주정책 거버넌스의 발전: ESA와 EU 중심의 수평적 협력 관계

1970년대 후반부터 EC는 ESA가 주도해오던 유럽 우주정책 영역에서 양 기관의 협력 필요성과 이에 대한 적극적 협력 의지를 지속적으로 표명해왔다. 특히 1979년부터 회원국 시민들에 의해 직접선거로 선출되기 시작한 유럽의회(European Parliament, EP)는 이에 대해 가장 적극적인 모습을 보여왔다. 유럽의회는 1979년 공동체의 우주연구 참여에 대한 결의안(EP resolution on Community participation in space research)과 1981년 유럽 우주정책에 대한 결의안(EP resolution on European space policy)을 채택하면서, EC 및 회원국 차원에서 통신, 지구관측, 과학연구 등의 우주 분야에서의 협력 강화를 요구

하고 이와 관련해 유럽집행위원회(European Commission)가 포괄적인 우주정책을 준비하고 ESA와의 적극적인 협력 방안을 모색할 것을 촉구했다.¹³⁾

하지만 ESA와 EC의 본격적인 협력 관계는 1990년대에 들어와 본격적으로 가시화되기 시작한다. 1993년 마스트리히트 조약에 의해서 EU가 출범하고 공동외교안보정책(CFSP)이 EU를 구성하는 세 개의 기둥(pillars) 중 하나로 자리 잡게 되면서, 그 이전까지 ESA가 사실상 전담해오던 우주정책은 이때부터 점진적으로 EU 정책에도 내재화된다. 그 구체적 시작은 1998년 6월 EU이사회(European Council)가 채택한 'EU와 ESA의 협력에 대한 이사회 결의안(Council Resolution of 22 June 1998 on the Reinforcement of the Synergy between the ESA and the EC)'이었다.¹⁴⁾ 당시 EU는 이 결의안을 통해서 우주 협력의 경제적, 정치적, 사회적 가치와 효과를 강조하면서 국제 경쟁을 위해 유럽 차원의 우주 정책 발전과 협력의 필요성을 강조했다.

이 결의안은 EU와는 별개의 국제기구로서 1975년부터 이 분야에서 활동해 온 ESA가 유럽의 우주 기술 및 활동에서 장기적인 정책, 활동 및 프로그램 수립하고 이행하는 역할을 담당해왔지만, EU도 환경, 운송, 정보 사회 등 조약이 규정하고 있는 공동체 정책 영역들 내에서 우주 관련 시장 규제에 영향을 미치는 법률적, 경제적 및 사회적 영역과 관련해 회원국들로부터 위임받은 권능을 가지고 있기에 양 기구가 상호 경쟁적이기보다는 보완적인 관계(the complementarity between the Community and ESA)에 있다는 점을 강조했다. 그래서 관련 산업 분야와 사용자들의 이익 증대를 위해서는 정부 투자의 효율성 강화가 필요하고, 이에 EU와 ESA가 각자의 법적인 권능 범위 내에서 시너지를 강화하고 상보성을 늘려나갈 필요성이 있다고 강조했다.

13) Emmanuel Sigalas, "The Space Policy of the European Union," in ed. Mathieu Segers and Steven Van Hecke, *The Cambridge History of the European Union: Volume 1: European Integration Outside-In* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023), pp.442-68.

14) "Council Resolution of 22 June 1998 on the Reinforcement of the Synergy between the European Space Agency and the European Community," 1998, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1998.224.01.0001.01.ENG. (검색일: 2023. 9 28)

그리고 이러한 논의를 수년간 이어온 EU와 ESA는 마침내 2004년에 EU-ESA 기본 협정(Framework Agreement between the European Community and the ESA)에 합의하게 된다.¹⁵⁾ 이 기본 협정은 양 기구가 유럽 차원의 우주정책과 관련해 상호 보완적 강점을 서로 갖고 있기에 서로 대등한 수평적 관계하에 역할 분담을 조율해가면서 함께 협력해 나가는 원칙과 거버넌스 구성에 합의한다. 구체적으로 이 기본 협정에 근거하여 EU 이사회(Council of the EU)와 ESA 각료회의(ESA Council at Ministerial level)의 공동 회의체 성격인 우주이사회(Space Council)를 새롭게 구성하게 된다. 양 기구에 속한 총 30개 유럽 국가들의 관계 분야 장관들이 모이는 장관급 회의체인 우주이사회는 유럽 차원의 우주정책(European Space Policy)을 논의 합의하기 위한 장으로 운영된다.¹⁶⁾

유럽 차원의 우주정책에 있어 ESA와 EU라는 두 지역기구를 중심으로 한 이러한 수평적 협력 관계는 위성통신 및 지구관측을 위한 우주 과학기술 발전 및 관련 민간산업 진흥 차원에서 공통의 이해관계에 기반하여 시작되었다. 하지만 2009년 EU는 리스본 조약을 통해서 우주정책을 EU 차원의 정책 영역 중 하나로 조약상에 명문화하는 것을 시작으로 군사 안보 발전 및 군수산업 진흥 차원의 성격을 강화해가고 있다. 그리고 이를 위해서 ESA는 인공위성 및 우주 발사체의 기술적 개발과 발사기지 운영을 중심으로 한 우주산업의 업스트림(Upstream) 부문을 주로 담당하고, EU는 인공위성 활용을 중심으로 우주 관련 민군 활용 분야의 개발 및 활성화를 중심으로 한 다운스트림(Downstream) 부문을 주로 담당하는 것으로 역할 분담을 지속적으로 조정해가고 있다.¹⁷⁾

EU와 ESA의 우주정책 협력에 있어 이러한 정책적 지향의 변화는 유럽의 군사 안보 분야에서 전략적 자율성(Strategic autonomy) 확보에 대한 오

15) EU, "Framework Agreement between the European Community and the European Space Agency," November 25, 2003,

http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2004/578/oj/eng. (검색일: 2023. 9. 28)

16) Thomas Hörber and Paul Stephenson, *European Space Policy: European integration and the final frontier*. (Routledge, 2015). pp.53-65.

17) Cenani Al-Ekabi, *European Autonomy in Space*, (Springer, 2015), p.140.

랜 고민에서 기인한다.¹⁸⁾ 전략적 자율성 확보에 대해서 당초 프랑스를 제외한 대부분의 EU 회원국들은 대체로 소극적인 입장을 가지고 있었다 하지만 미국의 트럼프 행정부 시기에 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 방위비 분담금 문제 등을 둘러싼 대서양 양안 간 불협화음이 증폭되면서 이러한 입장이 변하기 시작한다. 특히 우주 분야의 경우에는 군사 안보는 물론 군수산업 차원에서도 그 중요성이 급속히 커지고 있는 상황에서, 유럽은 미국 및 러시아의 선도, 중국 및 인도의 추격, 그리고 스페이스X와 같은 민간기업의 부상 모두에 제대로 대응하지 못하고 있다는 점에서 위기감이 컸다.

이러한 맥락에서 2000년대 초반부터 EU는 ESA와 서로 차별화된 역할 분담하에 수평적 협력 관계를 보다 심화시키기 위해서 EU 내에 우주정책과 관련된 새로운 기관과 프로그램을 신설하게 된다. 2021년에 EU는 유럽 우주정책을 뒷받침하기 위한 재정지원 기금 프로그램 성격으로 EU 우주계획(European Union Space Programme, EUSP)을 설치하고, EU 우주프로그램 관리를 전담할 EU 우주계획청(EU Agency for the Space Programme, EUSPA)이라는 전문기구를 신설한다.¹⁹⁾ EUSPA는 갈릴레오(Galileo), 코페르니쿠스(Copernicus), 유럽 위성항법 오버레이 서비스(European Geostationary Navigation Overlay Service, EGNOS)의 서비스 운영을 담당하게 되고, 새로운 EU 정부위성통신(EU Governmental Satellite Communications, GOVSATCOM) 개발을 책임지게 된다.²⁰⁾

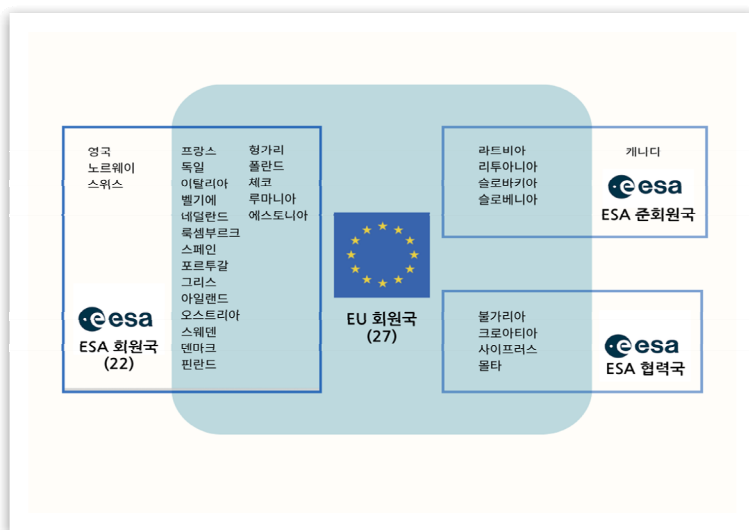
18) Chiara Cellerino, "EU Space Policy and Strategic Autonomy: Tackling Legal Complexities in the Enhancement of the 'Security and Defence Dimension of the Union in Space,'" *European Papers - A Journal on Law and Integration* 2023 8, no. 2 (July 27, 2023): pp.487-501.

19) EUSPA는 2004년 창설된 유럽 글로벌 항법위성시스템 감독청(European Global Navigation Satellite Systems Supervisory Authority, GSA)이 2010년에 유럽 글로벌 항법위성 기구(European Global Navigation Satellite Systems Agency, GSA)로 개편되었던 것을 EU 우주 프로그램 출범에 맞추어 재개편한 것이다.

20) EGNOS는 갈릴레오(Galileo)와 같은 글로벌 항법 위성 시스템(Global Navigation Satellite System, GNSS)의 성능을 개선하는 데 사용되는 지역 위성 기반 증강 시스템(Satellite-based augmentation systems, SBAS)이다.

그리고 EU는 2021년에 방위산업 및 우주 총국(Directorate-General for Defence Industry and Space, DG DEFIS)을 신설하여 우주정책을 군사 안보적 관점에서 총괄하게 하고, 2023년에는 EU 안보 및 방위를 위한 우주 전략(EU Space Strategy for Security and Defence, EU SSSD)을 채택한다. 이러한 맥락에서 ESA는 EU의 유럽방위청(European Defence Agency, EDA), 유럽해상안전청(European Maritime Safety Agency, EMSA), 그리고 EU사이버안보청(European Union Agency for Cybersecurity, ENISA) 등과도 협력을 강화하고 있다. 그리고 EU와 ESA는 물론 다양한 민간기업들과 함께 위성 기반 광대역 인터넷 서비스인 '위성에 의한 복원력, 상호 연결성 및 보안을 위한 인프라(Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite, IRIS³)'를 추진하고 있다.²¹⁾

[그림 2] EU 회원국과 ESA 회원국 (2023년 11월 기준)



<출처: 저자 작성>.

21) Thomas Hoerber and Iraklis Oikonomou, *The Militarization of European Space Policy* (Routledge, 2023). pp.28-87.

Ⅲ. 유럽 우주정책 거버넌스의 '혼종성'과 '통합성'

1. 혼종성

앞서 살펴본 역사적 전개 과정을 통해 형성되어온 유럽 우주정책 거버넌스의 가장 큰 특징은 정책의 수립과 집행 과정에서 정부간기구인 ESA와 초국가기구인 EU가 함께 정책을 수립하는 것은 물론 ESA가 회원국들의 국가 층위 우주기관들과도 적극적으로 협력하여 정책을 집행한다는 혼종성(hybridity)에 있다. ESA와 EU는 각각 독립적인 법인격(legal personality)을 가진 유럽지역 차원의 다자간 국제기구들로서, 구성 회원국들도 동일하지 않을 뿐만 아니라 설립조약 등 법적 토대도 상이하다. 무엇보다도 ESA와 EU는 유럽통합의 역사에서 각각 상이한 경로를 가지고 독자적으로 발전해오면서, ESA는 정부간주의적 기구의 성격을 유지해왔고 EU는 상대적으로 초국가주의적 성격이 지속적으로 강화되어왔다는 점에서도 근본적인 차이점을 지니고 있다.

이러한 상이함에도 불구하고 ESA와 EU가 유럽 우주정책(ESP)이라는 공동의 정책을 수립해서 운영할 수 있었던 것은 우주 이사회(Space Council)라는 매우 독특한 거버넌스 설계가 있었기 때문이다. ESA와 EU는 2004년에 양 기구 간 기본 협정 체결을 통해서 우주 이사회를 구성하고 ESA 이사회와 EU 이사회가 공동으로 구성하는 양 기구 회원국들의 관계 장관들로 구성된 회의를 운영해왔다. 그리고 이를 통해서 양 기구의 역할이 조율된 유럽 우주정책을 공동으로 수립하고 초기에는 이를 실질적으로 ESA 주도하에 집행하게 하는 역할을 분담할 수 있었다. 그리고 우주 이사회의 논의를 중심으로 협력의 방향과 역할이 규정되면, 구체적인 협력의 내용은 ESA가 EUSPA, EDA, EMSA, ENISA 등의 EU의 전문기관들과 긴밀하게 논의하고 추진하고 있다.

우주 이사회는 ESA와 EU가 유럽 우주정책을 위한 제도적 구성 차원에서 두 기구의 공통분모라 할 수 있는 정부간주의적 성격을 중심으로 협력적 거버넌스를 설계한 것이다. EU는 정책 수립을 위한 입법 과정(legislative

procedure)에서 유럽의회가 초국가주의적 이해관계를 대변하고, EU 이사회가 정부간주의적 이해관계를 대변하는 구조로 제도적 설계가 이루어져 있다. 반면, ESA는 회원국의 우주 관계부처 장관들로 구성된 ESA 이사회를 중심으로 정부간주의적 이해관계가 대변되는 원리에 기반해 작동하는 구조이다.²²⁾ 이에 ESA와 EU는 사실상 정부간주의에 기반해 동일한 성격을 지닌 ESA 이사회와 EU 이사회를 중심으로 공동 우주정책을 수립할 수 있는 거버넌스를 설계하게 된 것이다.

하지만 이렇게 수립되는 유럽 우주정책이 양 기구에 속한 회원국들의 정부간주의적 이해관계만 대변하는 결과로 나타나는 것은 아니다. EU에서 초국가주의적 이해관계를 대변하는 역할을 수행하는 기관들이 정책 초안 마련 및 예산 승인 과정에서 각각 관여할 수 있도록 제도적 설계가 되어 있기 때문이다. 우주 이사회가 최종 승인하는 유럽 우주정책은 EU의 유럽 집행위원회가 DG DEFIS와 같은 관련 총국을 중심으로 ESA의 사무국(Director General) 산하의 위원회들(Committees and Boards)과 함께 초안을 만드는 과정이 우선 선행된다. 그리고 유럽 우주정책 수립 이후에도 정책 집행에 필요한 관련 예산 승인 권한을 유럽의회가 EU 이사회와 함께 공동으로 가지고 있어 예산에 의한 통제권도 필요시 이루어질 수 있다.

이와 같이 유럽 우주정책 거버넌스는 유럽 층위에서 ESA와 EU 사이의 수평적 협력을 중심으로 발전해왔다. 하지만 이러한 유럽 층위에서의 수평적 협력과 더불어 ESA와 개별 회원국들의 국내 우주기관들과의 수직적 협력 관계도 중요한 역할을 해왔다. ESA의 창설 이전부터 일부 유럽 국가들은 개별 국가 차원에서 국가우주기구들의 우주 프로그램들을 발전시켜 왔다. 하지만 대부분의 경우에 단독으로 수행하기에는 관련 기술이 부족하

22) ESA는 설립조약에 근거해 이사회(Council of the ESA)와 사무국(Director General)을 중심으로 조직이 구성된다. ESA 이사회는 ESA를 감독하는 고위급 의사 결정 기구로서 각 회원국의 우주 담당 장관들로 구성되어 매년 두 번 회의를 하면서 ESA의 전반적인 전략과 예산을 책정하고 새로운 프로그램 및 프로젝트를 승인한다. 그리고 ESA 사무국은 ESA 이사회에 의해서 임명되는 사무총장의 지휘하에 E 운영 실무를 담당하며, 이를 위해서 산하에 각 회원국이 지명한 관계부처 공무원 혹은 전문가들로 구성된 각종 전문위원회(Committees and Boards)를 운영한다.

거나 비용이 너무 많이 든다는 한계가 있어, 몇몇 국가들이 공동으로 협력하는 다양한 시도들이 있었다. 가장 대표적인 사례가 노르웨이가 1962년부터 발전시켜온 안도야 우주센터(Andoya space centre)와 1964년부터 스웨덴의 주도로 발전시켜온 에스레인지 우주센터(Esrange space centre)이다.

노르웨이의 안도야 우주센터와 스웨덴의 에스랑게 우주센터는 모두 대기 관측 로켓 및 기구 발사 및 관련 연구를 위해 1960년대 중후반에 설립되었는데, 전자는 노르웨이의 독자적인 국가 우주 프로그램으로 추진되었고 후자는 스웨덴을 포함해 ESRO 회원국들이 함께 추진한 것이다.²³⁾ 그러나 1970년대 초반 유럽 차원의 우주기관 통합에 대한 논의가 부상하는 상황에서 에스랑게 우주센터의 주도권을 유지하고 싶어한 스웨덴은 이 센터의 소유를 국가우주기관으로 전환시키게 된다. 그 뒤 스웨덴은 1973년에 안도야 우주센터를 운영하던 노르웨이와의 양자 협력 관계를 바탕으로 프랑스, 독일, 스위스 3개국과 함께 총 5개국으로 구성된 에스레인지와 안도야 특별 프로젝트(Esrange and Andoya Special Project, EASP)라는 협정을 체결해 두 우주센터를 공동 운영하게 된다.²⁴⁾

그런데 1975년에 ESRO와 ELDO가 통합해 ESA라는 유럽 우주기구가 탄생하는 과정에서 스웨덴은 ESA 창설 회원국으로 참여하지만 노르웨이는 참여하지 않는다. 이로 인해 ESA와 EASP의 전면적 협력은 힘들어지게 되고, EASP 협정국인 스웨덴, 프랑스, 독일, 스위스를 제외한 다른 ESA 회원국들의 에스랑게 우주센터와 안도야 우주센터의 활용은 용이하지 않게 된다. 결국 이에 따라 ESA는 일단 프랑스의 해외영토에 있는 기아나 우주센터(Guiana space centre)를 핵심 우주기지로 활용하게 되는데, 이후 ESA가 EASP와의 협력 관계를 점진적으로 확대하여 회원국들의 에스랑게 우주센

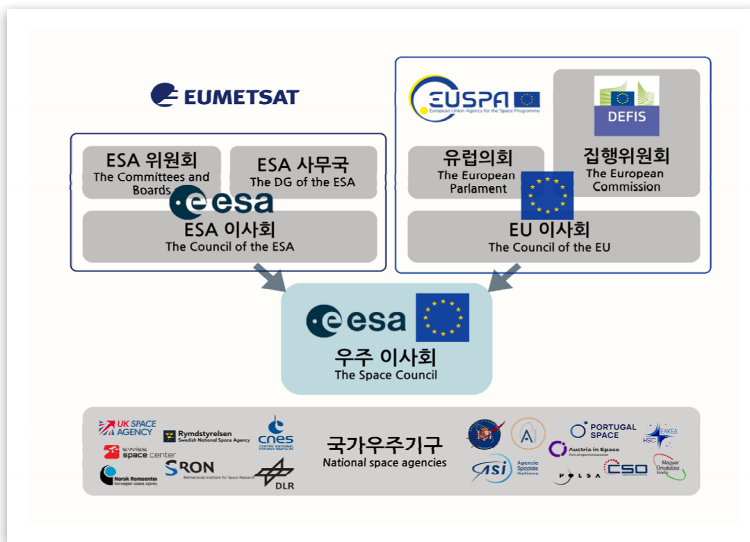
23) Eivind V. Thrane, "The History of Andoya Rocket Range," *History of Geo- and Space Sciences* 9, no. 2 (December 7, 2018), pp.141-6; P. Baldemar and O. Widell, "The Esrange Facility in Northern Sweden-Your Partner for Successful Aerospace Operations," *AIP Conference Proceedings* 609, no. 1 (2002): pp.239-42.

24) EUI, "Esrange Andoya Special Project (EASP) (ESA-21458)," *Historical Archives of the European Union*, <https://archives.eui.eu/en/fonds/128627?item=ESA-21458>. (검색일: 2023. 9. 28)

터와 안도야 우주센터 활용이 조금씩 확대된다. 그리고 1986년에 노르웨이가 ESA에 가입함에 따라 현재는 EASP를 사실상 ESA의 내부 프로젝트처럼 운영하고 있다.

여기에 유럽기상위성활용기구(European Organization for the Exploitation of Meteorological Satellites, EUMETSAT)는 유럽 우주정책 거버넌스의 혼종성을 더욱 가중시킨다. EUMETSAT는 EU 및 ESA와는 무관한 별도의 법인격을 가진 유럽지역 국제기구로서, 1986년에 유럽지역 기상위성 시스템 구축, 유지 및 활용 협력을 위해서 창설되었다. 현재 EUMETSAT 회원국은 총 30개국으로 ESA나 EU보다도 많은데, 이는 기구의 목적이 기상위성 분야에서의 협력으로만 한정되어 있어 정치적 및 경제적 고려 없이 지리적 조건만 반영되어 터키나 아이슬란드 같은 국가들도 참여하고 있기 때문이다. EUMETSAT는 ESA 및 EU와 기상관측 및 기후변화 대응 등 다양한 측면에서 유럽 우주정책의 일환으로 밀접한 기구 간 협력 관계를 이어오고 있다.

[그림 3] 유럽 우주정책 거버넌스의 주요 행위자



<출처: 저자 작성>

2. 통합성

유럽 우주정책은 산업정책, 외교안보정책, 연구개발정책, 교육정책 등 다양한 정책 영역들과 중첩되거나 연계되어 있어서 EU 층위에서는 물론 회원국과의 관계에서도 다른 정책들과의 조율 문제가 매우 중요하다. 이러한 맥락에서 유럽은 리스본 조약을 통해 우주 협력 거버넌스 발전에 있어 중요한 전환점을 마련하게 된다. 리스본 조약 이전에 유럽 우주정책은 사실상 ESA와 개별 회원국들의 영역이었지만, 리스본 조약은 EU에게 우주정책에 대한 명확한 조약상 권한을 부여하여 정책 수립 과정에서 더 직접적인 조정 역할을 수행할 수 있는 법적 근거를 마련했다. 특히 리스본 조약은 우주정책에 공유권한(Shared competence)을 부여하여 보조성의 원칙(Principle of subsidiarity)을 적극적으로 활용한 통합성(Integrity) 제고로 효율적 거버넌스 운영을 가능하게 했다.²⁵⁾

리스본 조약 이후 EU의 법적 토대는 유럽연합조약(Treaty on European Union, TEU), 유럽연합 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the EU, TFEU), 유럽원자력공동체 설립 조약(Treaty establishing the European Atomic Energy Community), 그리고 유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the EU)을 중심으로 구성된다. 이 중에서 TEU와 TFEU는 오늘날 EU의 구성 및 운영에 있어 가장 중요한 법적 토대인데, TEU는 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht)으로 체결된 이후 니스 조약(Treaty of Nice), 암스테르담조약(Treaty of Amsterdam), 리스본 조약에 의해 여러 차례 개정된 것이고 TFEU는 과거 유럽공동체조약(Treaty Establishing the European Community, TEC)을 대체하는 성격으로 리스본 조약에 의해 변경된 것이다.

EU에서 우주정책의 법적 토대는 TFEU의 제4조에 있다. TFEU는 제3조부터 제6조에서 EU의 정책 수립에 대한 권한을 회원국들과의 관계를 중심으로 배타적 권한(Exclusive competence), 공유권한, 지원-조정-보충 권한(Competence to support, coordinate or supplement the actions of the member

25) Damian Chalmers, Gareth Davies, and Giorgio Monti, *European Union Law: Cases and Materials* (Cambridge University Press, 2010), pp.362-63.

states) 등을 규정하는데, 이 중에서 유럽 우주정책은 역내시장 정책, 농업 및 어업정책, 환경 정책, 교통 정책, 에너지 정책 등과 함께 TFEU의 제4조에 있는 공유권한에 속한 정책 영역으로 분류하고 있다. 특히 TFEU 제4조 3항은 우주정책에 대해 “연구, 기술 개발 및 우주 분야에서 EU는 관련 프로그램을 정의하고 실행하는 활동을 수행할 수 있는 권한을 갖지만, 그러한 권한의 행사로 인해 회원국이 자신의 권한을 행사하지 못하게 되어서는 안 된다” 고 규정한다.

이 조항은 두 가지 법률적 의미를 담고 있다. 하나는 EU의 우주정책에 있어 EU와 회원국 모두 구속력 있는 입법행위를 각자의 층위에서 할 수 있다는 것이고, 또 다른 하나는 만약 EU와 회원국의 입법행위 과정에서 조정이 필요한 경우에는 회원국의 권한이 EU의 권한에 사실상 우선된다는 것이다. 이는 EU법에서 보조성의 원칙에 해당하는 것으로 “유럽 시민들에게 가능한 가장 가까운 수준에서 결정이 내려질 수 있도록 국가, 지역 또는 지방 층위에서의 가능성을 고려하여 EU 층위의 행위가 정당한지 확인하기 위해서 지속적인 점검을 수행하는 것” 을 의미한다. 즉, EU가 국가, 지역, 지방 차원에서 취해진 조치보다 더 효과적이지 않은 한 EU는 해당 정책 영역에서 조약의 목적을 달성하는 데 필요한 수준을 넘어서는 안 된다는 것이다.²⁶⁾

EU의 우주정책이 ESA 및 회원국들의 기존 우주정책들과 커다란 충돌 없이 원만하게 조율되어 유럽 우주정책의 통합성을 담보할 수 있었던 것은 바로 이러한 EU법의 핵심 원칙 중 하나인 보조성의 원칙을 효과적으로 활용해왔기 때문이다. EU가 우주정책을 수립하기 이전부터 이미 ESA를 중심으로 정부간주의적 협력에 기반해서 발전해온 우주정책이 있었기 때문에, 만약 EU가 우주정책을 배타적 권한이나 지원-조정-보충 권한에 포함시켰다면 EU와 ESA간 협력은 사실상 협력보다는 경쟁체제가 되거나 아니면 EU의 실질적 역할이 거의 없어 관련된 공동체 차원의 대규모 예산

26) 반면, TFEU 제3조에서 EU의 배타적 권한으로 규정되는 공동통상정책, 관세동맹, 역내시장 운영에 필요한 경쟁 규칙 제정, 공동어업정책 내 수산생명자원 보존 등과 같은 EU 정책 영역들은 EU가 혼자 입법하고 회원국들에 기속행위가 적용되는 정책 영역이기 때문에 이러한 보조성의 원칙이 적용될 여지가 없다.

확보가 어려웠을 것이다. 하지만 ESA 및 회원국들의 기존 우주정책 협력을 온전히 인정하면서, EU 차원의 초국가적 협력을 더해서 협력의 양적 및 질적 도약을 가능하게 한 것이다.

또한 리스본 조약 이전에 EU의 우주 관련 정책은 공동외교안보정책, 산업정책, 연구개발정책, 교육정책 등에서 제한적이고 분산된 성격으로 반영되어 있었지만, 리스본 조약은 EU 차원에서 기존에 여러 정책 영역으로 흩어져 있던 우주 관련 정책을 통합적이고 체계적인 하나의 독자적 정책 영역으로 자리매김하게 하는 데 결정적인 역할을 했다. EU의 우주정책은 앞서 살펴본 TFEU 제4조와 함께 TFEU 제189조에도 그 법적인 토대가 담겨 있다. 구체적으로 TFEU 제189조 1항은 “과학 및 기술 발전, 산업 경쟁력 및 정책의 이행을 촉진하기 위해 EU는 유럽 우주 정책을 수립해야 하며, 이를 위해 공동 이니셔티브를 촉진하고, 연구 및 기술 개발을 지원하며, 우주 탐사 및 개발에 필요한 노력을 조정할 수 있다”고 규정하고 있다.

특히 TFEU 제189조 2항 및 3항은 EU의 우주정책에 대해서 유럽의회와 EU이사회가 일반적인 입법 절차(Ordinary legislative procedure)에 따라 필요한 조치를 수립할 수 있고, 이를 바탕으로 EU는 ESA와 적절한 관계를 수립하여 협력해야 한다는 내용을 담고 있다. 그리고 이러한 협력 과정에서 EU가 유럽우주프로그램(European space programme)의 형태로 ESA 프로그램에도 예산을 지원할 수 있는 근거를 담고 있다. EU와 ESA의 협력에서 가장 중요한 고리는 우주 프로그램의 자금 조달인 바, 이는 구체적으로 EUSP라는 기금 프로그램을 창설하여 ESP에 대한 예산을 지원하고 갈릴레오(Galileo) 위성 항법 시스템과 코페르니쿠스(Copernicus) 지구관측 프로그램으로 대표되는 EU와 ESA의 공동 이니셔티브에 이 재원을 활용해왔다.

또한 EU는 2021년에 EUSP의 운영을 전담하는 EUSPA라는 전문기관을 설립했는데, 이는 2000년대 초반부터 운영되어 온 유럽 차원의 GNSS 운영기관을 확대 개편한 것이었다. 창설 준비 과정에서 EU가 ESA를 사실상 흡수통합하기 위한 기구로서 인식되어 일부 논란이 일기도 했지만, 창설 이후 현재까지 EU-ESA 간 우주정책 협력에 필요한 EU 측 기금 프로그램

인 EUSP의 실질적 집행기관으로서의 역할을 분명히 하면서, EU와 ESA가 우주정책 영역에 만들어진 혼종적 거버넌스에서 유럽 우주정책의 수립(우주 이사회)과 집행(ESA), 그리고 EU 측 재정 계획의 수립(EUSP) 및 집행(EUSPA)이라는 체계적인 역할 분담을 제도화하여 유럽 우주정책의 통합성 제고 및 우주정책 거버넌스의 지속적 발전에 기여하고 있다.

IV. 결론

유럽 우주정책은 공동농업정책, 단일시장정책, 에라스무스 프로그램 등과 함께 반세기 이상의 유럽통합 과정에 있어 가장 성공적인 정책 중 하나로 전문가들에 의해 평가받고 있지만 대다수 유럽 시민들에게는 여전히 낯설게 여겨지고 있다.²⁷⁾ 이는 무엇보다도 유럽 우주정책 거버넌스가 유럽 역외는 물론 역내의 관련 전문가들도 이해하는데 어려움을 토로할 정도로 상당히 복잡하고 독특한 구조로 발전해왔기 때문인 이유도 있다. ESA가 2004년부터 시작하여 10년여간의 노력 끝에 세계 최초로 탐사선을 혜성에 착륙시키는 데 성공하자, 이 우주 혜성 탐사 프로그램인 로제타 프로젝트(Rosetta project)를 유럽 차원의 우주 협력의 대표적인 성과로 대대적인 홍보를 통해 널리 알리려 한 것은 바로 이러한 맥락 때문이었다.

유럽 우주정책 거버넌스는 ESA이사회와 EU이사회로 구성되는 우주 이사회를 중심으로 한 정부간주의적 정책 결정 과정이 가장 중요한 부분을 차지하지만, 그와 동시에 EU 집행위원회와 유럽의회가 각각 정책 수립 과정 및 예산 승인 과정에서 영향을 미치면서 초국가주의적 이해관계도 정책 결정 과정에 반영될 수 있도록 제도적 설계가 되어있다. 그리고 이러한 ESA와 EU를 중심으로 한 유럽적 층위에서의 수평적 협력 이외에도 ESA

27) Massimiliano Salini, "EU Space Policy: An Underestimated Success," The Robert Schuman Foundation, accessed August 2, 2023, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/611-cu-space-policy-an-underestimated-success>. (검색일: 2023. 9 28)

와 회원국 국내 우주기관들과의 수직적 협력도 보완적으로 작동하도록 설계되어 있다. 이와 같이 정부간주의와 초국가주의, 수평적 협력과 수직적 협력이 매우 복잡하게 얽혀 있는 혼종성은 유럽 우주정책을 이해함에 있어 가장 중요한 특징이다.

그리고 유럽 우주정책 거버넌스의 한 축을 구성하는 EU의 우주정책은 리스본 조약 이전까지는 별도의 공동체 정책 영역 중 하나로 조약에 명시되어 있지 않아, 기존의 산업정책, 연구개발정책, 교육정책, 공동외교안보정책 등에서 제한적이고 분산된 성격으로 다뤄져 왔다. 하지만 리스본 조약이 EU 차원에서 기존 여러 정책 영역으로 흩어져 있던 우주 관련 정책을 통합적이고 체계적인 하나의 독자적 정책 영역으로 만들게 되는데, 여기서 우주정책은 EU의 공유권한으로 규정되어 회원국과의 관계에서 보조성의 원칙을 적극적으로 활용할 수 있게 된다. 이는 EU의 우주정책이 ESA 및 회원국들의 기존 우주정책들과 커다란 충돌 없이 원만하게 조율되어 유럽 우주정책의 통합성을 담보할 수 있었던 중요한 배경이 된다.

이러한 유럽 우주정책 거버넌스는 최근 EU가 우주정책에서 군사 안보적 성격을 강화하기 시작하면서 이에 조응하는 차원에서 EU의 다양한 기관 행위자들이 ESA와 더욱 다양한 협력 관계를 만들어내고 있다. 이제 유럽 우주정책 거버넌스를 두고 ESA만이 유럽 우주정책 실행에 있어 주도적인 역할을 수행한다거나, 갈릴레오와 GPS의 차이를 대표적인 사례로 언급하면서 유럽 우주정책이 미국 우주정책에 비해서 민간 용도의 성격이 강하다는 분석은 유효하지 않게 되었다. 오히려 그보다는 오늘날 유럽 우주정책 거버넌스가 지니고 있는 혼종성과 통합성이라는 얼핏 보면 상반된 성격일 수 있지만 실제 거버넌스에 내재되어 작동하고 있는 두 가지 특성을 중심으로 이해하는 것이 보다 정확한 이해에 도움이 될 수 있다.

참고문헌

- Al-Ekabi, Cenana, *European Autonomy in Space*. (Springer, 2015).
- Baldemar, P., and O. Widell. "The Esrange Facility in Northern Sweden-Your Partner for Successful Aerospace Operations." *AIP Conference Proceedings* 609, no. 1 (2002): pp.239-42.
- Bernstein, Barton J. "The Uneasy Alliance: Roosevelt, Churchill, and the Atomic Bomb, 1940-1945." *Western Political Quarterly* 29, no. 2 (June 1976), pp.202-30.
- Cellerino, Chiara. "EU Space Policy and Strategic Autonomy: Tackling Legal Complexities in the Enhancement of the 'Security and Defence Dimension of the Union in Space.'" *European Papers - A Journal on Law and Integration* 2023 8, no. 2 (July 27, 2023), pp.487-501.
- Chalmers, Damian, Gareth Davies, and Giorgio Monti. *European Union Law: Cases and Materials*. (Cambridge University Press, 2010).
- Cole, Benjamin. "Soft Technology and Technology Transfer: Lessons from British Missile Development." *The Nonproliferation Review* 6, no. 1 (December 1998), pp. 566-9.
- Davidson, R. J. "The European Space Research Organisation." *Europephysics News* 4, no. 11 (1973), p. 13.
- European Union. "Council Resolution of 22 June 1998 on the Reinforcement of the Synergy between the European Space Agency and the European Community," 1998.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1998.22.4.01.0001.01.ENG. (검색일: 2023. 9 28)
- European Union. "Framework Agreement between the European Community and the European Space Agency," November 25, 2003.
http://data.europa.eu/eli/agree_international/2004/578/oj/eng. (검색일: 2023. 9 28)

- EUI. “Esrang Andøya Special Project (EASP) (ESA-21458).” *Historical Archives of the European Union*.
<https://archives.eui.eu/en/fonds/128627?item=ESA-21458>. (검색일: 2023. 9. 28)
- Hoerber, Thomas, and Iraklis Oikonomou. *The Militarization of European Space Policy*. (Routledge, 2023).
- Hörber, Thomas, and Paul Stephenson, *European Space Policy: European integration and the final frontier*. (Routledge, 2015).
- Keohane, Dan. *Security in British Politics, 1945-99*. (Palgrave Macmillan, 2000).
- Massimiliano Salini. “EU Space Policy: An Underestimated Success.” *The Robert Schuman Foundation*.
<https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/611-eu-space-policy-an-underestimated-success>. (검색일: 2023. 9. 28)
- Moore, Richard. “Bad Strategy and Bomber Dreams: A New View of the Blue Streak Cancellation.” *Contemporary British History* 27, no. 2 (June 1, 2013), pp.145-66.
- Pfaltzgraff, Robert L., and James L. Deghand. “European Technological Collaboration: The Experience of the European Launcher Development Organization (ELDO).” *Journal of Common Market Studies* 7(1) (September 1968), pp.22-34.
- Seibert, Gunther. *The History of Sounding Rockets and Their Contribution to European Space Research* (ESA Publications division, 2006).
- Sigalas, Emmanuel. “The Space Policy of the European Union.” In *The Cambridge History of the European Union: Volume 1: European Integration Outside-In*, edited by Mathieu Segers and Steven Van Hecke, 1:44268. *The Cambridge History of the European Union*. Cambridge. (Cambridge University Press, 2023).
- Thrane, Eivind V. “The History of Andøya Rocket Range.” *History of Geo- and Space Sciences* 9, no. 2 (December 7, 2018): 14156.

〈Abstract〉

The Governance of European Space Policy

Seock-Jun Yoon*

The aim of this study is to analyse the historical processes and institutional features of European space policy governance in order to understand its unique governance characteristics, which are designed to ensure that horizontal cooperation at the European level between the ESA and the EU and vertical cooperation between the ESA and Member States' national space agencies are complementary. To this end, this study first examines the historical process of the development of European space policy from the perspective of the history of European integration and the history of legal institutions, in order to understand the nature of the parallel development of European space policy centred on ESA, independent of the evolution of European integration from the ECSC to the EU. On this basis, it will analyse the multi-layered governance of European space policy today, focusing on the two characteristics of 'hybridity' and 'integrity' in order to contribute to a more accurate understanding of European space policy.

Key words: ESP, ESA, EU, EUSP, EUSPA.

원고접수일: 2023. 11. 10.

심사마감일: 2023. 11. 10.

게재 확정일: 2023. 11. 11.

* Assistant Professor, Sungkonghoe University (semio@skhu.ac.kr)