

유럽연합의 기본권 보장*

- 「리스본조약」에 의한 기본권 규정의 변화와 그 영향 -

박진아

고려대학교 법과대학 박사과정

< 목 차 >

- I. 머리말
- II. 유럽연합법에 나타난 기본권
- III. 「기본권헌장」을 둘러싼 쟁점과 「리스본조약」의 영향
- IV. 유럽사법재판소와 유럽인권재판소의 관할권 충돌의 문제
- V. 맺는말

I. 머리말

지난 60여 년 동안 유럽 국가들은 '하나의 유럽'을 만들기 위해 많은 노력을 해왔으며, 여기에 통일된 기본권 규정을 마련하는 노력도 빠지지 않았다. 서로 다른 유럽 조약에 흩어져 있는 기본권들을 하나의 문서 안에 통합시키는 작업은 특히 유럽연합의 사법 통합에 있어 중요하게 여겨졌다. 그러나 기본권의 중요성에 비해 상대적으로 입법화는 더디게 진행되었다. 비록 1992년 「유럽연합설립조약」(Treaty on European Union; TEU, 이하 「마스트리히트조약」 또는 TEU)에서 회원국의 기본권 보호 의무에 대해 규정하기는 하였으나 그 구체적인 내용이 없어 오랫동안 유럽사법재판소(European Court of Justice)의 판례를 통해 공동체법의 '법의 일반원칙'(general principle)으로 인정되어왔다. 2000년에

* 심사위원 : 김현준, 이부하, 이환규

투고일자 : 2009. 1. 28, 심사일자 : 2009. 3. 15, 게재확정일자 : 2009. 3. 20.

이르러서야 정치적 선언 형식의 「유럽연합기본권헌장」(the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 이하 「기본권헌장」)¹⁾을 채택하였으며, 이 헌장이 「EU조약 및 EC설립조약을 개정하는 「리스본조약」(Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, 이하 「리스본조약」)에 의해 유럽연합조약²⁾ 안으로 포섭됨으로써 비로소 유럽연합에서의 기본권 보장이 성문화되었다.³⁾ 이는 유럽연합의 시민권⁴⁾이 독자적인 장(제17조—제22조)으로 일찍이 「마스트리히트조약」에 입법화되어 보장된 것과 대비된다.

2009년 5월 현재까지 「리스본조약」은 미발효 상태다. 「리스본조약」이 발효하기 위해서는 유럽연합 27개 회원국 모두의 비준이 요구된다. 만약 2008년 말까지 회원국 27개국이 모두 비준하였다면 같은 조약 제6조에 따라 2009년 1월 1일에 발효하였을 것이다.⁵⁾ 그러나 2008년 6월, 비준을 위한 아일랜드 국민투표가 부결됨에 따라 그 절차가 지연되어, 이제 모든 회원국의 비준절차가 완료되는 다음달 1일에 발효하게 된다.⁶⁾ 회원국 중 현재 체코와 아일랜드만 비준하지 않은 상황이다. 이 중 체코는 2009년 5월 6일 상원이 「리스본조약」을 승인하였고,⁷⁾ 대통령의 서명만 남겨두고 있으며, 다행히 아일랜드도 「리스본조약」의 재

1) Official Journal of European Union, C 303/3 (14. 12. 2007).

2) 이 글에서 유럽연합조약(Treaty of European Union)은 유럽연합을 창설하는 1992년 「마스트리히트조약」을 토대로 1997년 「암스테르담조약」, 2000년 「니스조약」 그리고 2007년 「리스본조약」에 의해 개정된 조약을 지칭한다.

3) 「리스본조약」 전반에 관한 설명은 채형복, “EU 리스본조약의 주요 법적 쟁점”, 「한국프랑스학논집」, 제62집 (2008. 5), 275-298쪽을 참고.

4) 유럽연합의 시민권은 구성국가의 국적을 대체하는 것이 아니라, 보충적으로 인정된다는 점에서 한계를 가지고 있다.(TEU 제17조 제1항) 때문에 단지 거주 및 이전의 권리(TEU 제18조), 선거권(TEU 제19조), 외교적 보호(TEU 제20조) 그리고 청원권(TEU 제21조)과 같은 일부 권리들만이 규정되어 있다. 이러한 점에서 시민권 또한 기본권의 한 범주이기는 하지만 유럽연합의 기본권과 그 범주를 달리한다고 하겠다. 유럽연합의 시민권과 기본권의 관계와 관련하여 박진완, “유럽연합시민의 기본권 보장”, 「공법학연구」, 제7권 제1호 (2006)를 참고하라. 본 논문은 유럽연합의 시민권과 기본권이라는 두 가지 주제의 연결을 시도하고 있다.

5) 「리스본조약」 제6조.

6) *Ibid.*

7) 관련기사는 Europa, Treaty of Lisbon, Latest News, “Statement by A.Vondra on the approval of the Lisbon Treaty by the Czech Senate” (6 May 2009) [http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/news/statement-by-a-vondra-on-the-approval-of-the-lisbon-treaty-by-the-czech-senate--20572/\(2008. 5. 10일 방문\)](http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/news/statement-by-a-vondra-on-the-approval-of-the-lisbon-treaty-by-the-czech-senate--20572/(2008. 5. 10일 방문))

투표 실시 의사를 밝힘에 따라 「리스본조약」 발효의 청신호가 켜졌다.

이 글은 「리스본조약」이 발효할 경우 유럽연합의 기본권 보장의 변화와 그 영향을 분석함으로써 「리스본조약」을 통한 유럽연합의 기본권 보장의 발전 과정을 이해하고자 한다. 이를 위해 i) 유럽공동체법에서의 기본권 보호규정을 먼저 살펴본 다음, ii) 「기본권헌장」을 둘러싼 쟁점과 「리스본조약」의 영향을 분석한다. iii) 마지막으로 기본권보호에 있어 유럽사법재판소와 유럽인권재판소의 관할권 충돌 문제를 검토한다.

II. 유럽연합법에 나타난 기본권

1. 유럽통합에 관한 조약상의 기본권 관련 규정의 연혁

최초의 유럽공동체를 설립한 1951년 「유럽석탄철강공동체설립조약」(Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, 이하 ECSC)은 기본권 보장에 관한 명시적 규정이 없다. 1957년 로마에서 채택된 「유럽경제공동체설립조약」(Treaty Establishing the European Economic Community, 이하 EEC 또는 EEC설립조약)도 명시적으로 기본권의 보장에 관한 조항이 없기는 마찬가지였으나, 인권을 보장하는 일련의 조항을 담았다.⁹⁾ 그러나 이 규정들은 경제적 통합에 일차적으로 초점을 둔 것이었다. 이 후 1986년 2월 17일 「단일유럽의정서」(Single European Act)의 전문에서 회원국의 헌법과 법률, 1950년 「인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약」(the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 이하 「유럽인권협약」)¹⁰⁾ 및 1961년 「유럽사회헌장」(The European Social Charter)¹¹⁾에서 인정하는

8) 이 글에서 '유럽연합법'(law of the Union)은 ECSC, EEC, 유럽연합조약 및 유럽사법재판소의 판례를 통해 형성되어 온 불분법을 모두 포함한 의미로 사용한다.

9) D. Shelton, "The boundaries of human rights jurisdiction in Europe", 13 *Duke Journal of Comparative & International Law* (2003), p. 111; 그러한 조항으로는 로마조약 제7조의 국적에 따른 차별금지, 제47조의 노동권과 이에 관한 거주·이전의 자유, 제52조와 제60조의 서비스제공에 있어서 공동체 시민간의 평등한 대우, 제85조와 제92조의 경쟁의 자유, 제119조의 남녀평등급여 등이 있다.

10) Council of Europe Treaty Series 5, adopted on 4 Nov. 1950, 이후 제11선택의정서에 의해 개정되었다.(Council of Europe Treaty Series 155, adopted on 1 Nov. 1988)

기본권에 의거하여 민주주의를 발전시킬 것을 규정하였다.¹¹⁾ 비록 전문에 규정된 것이기는 하나 전문도 공동체법의 일부로서 법적효력을 갖는다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.

유럽공동체의 조약을 통한 기본권 보장의 명시화는 1992년 「마스트리히트조약」의 제F조로부터 시작되었다. 같은 조약 제F조 제2항은 “유럽공동체법의 일반원칙으로서 「유럽인권협약」에 의해 보장되고 회원국 공통의 헌법적 전통에서도 출되는 기본적 권리를 유럽연합이 존중해야”함을 규정하였다. 「마스트리히트조약」 제F조는 이후 1997년 「암스테르담조약」(정식명칭은 “Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts”, 이하 「암스테르담조약」)에서 제6조로 변경되면서 유럽연합이 “모든 가입국가들의 공통된 원칙으로서 자유, 민주주의, 인권과 기본적 자유의 존중 및 법치주의”에 근거한다는 내용이 추가되었다(제6조 제1항). 동 조항은 유럽사법재판소가 유럽연합조약의 법의 일반원칙의 일부분으로서 「유럽인권협약」을 인용하는 근거가 된다.

또한 유럽연합조약 제49조 제1문은 제6조 제1항에 규정하는 원칙에 대한 존중을 새로이 가입하는 국가들에 대한 가입 조건으로 제시함으로써 기본적 권리와 자유의 존중이 유럽연합의 기초임을 보다 분명히 하였다. 또한 제46조 (d)에서 유럽연합조약 제6조 제2항 위반에 대해 유럽사법법원이 관할권을 부여하였다. 비록 동 조항이 유럽연합기구의 위반에 한정하고 있기는 하나 기본권의 사법적 보호를 규정하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 기본권의 구체적 내용이 규정되지 않아 기본권 보장에 미흡하다는 지적이 계속되었다.

2003년 6월 18일에 이르러서야 구체적인 기본권의 내용을 유럽조약 안으로 포섭한 「유럽헌법초안」이 채택되고, 2004년에 브뤼셀 유럽이사회에서 「유럽헌법」이 공식적으로 채택되었다. 「유럽헌법」은 하나의 전문과 네 개의 장으로 구성

11) 유럽사회헌장은 1961년 채택되어 「유럽인권협약」에서 부족한 부분인 경제적, 사회적 권리를 보호하도록 하였다.(Council of Europe Treaty Series 35, adopted on 18 October 1961) 이후, 1998년 선택의정서를 통해 헌장자체를 개정하여 일부 권리를 추가 또는 수정하였다. (Council of Europe Treaty Series 163, adopted on 3 May 1996)

12) 영어원문은 다음과 같다: “Determined to work together to promote democracy on the basis of the fundamental rights recognized in the constitutions and laws of the Member States, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the European Social Charter, notably freedom, equality and social justice,” (Official Journal of the European Communities, No L 169/3).

된 총 465개의 조문으로 이루어졌다. 그 중 기본권은 헌장의 제2장에서 전문을 포함하여 54개의 조문으로 구성되었다.¹³⁾ 이것은 2000년 니스에서 주요 유럽연합기구들에 의해 선언된 「기본권헌장」을 그대로 규정한 것이다. 그러나 「유럽헌법」이 효력발생에 필요한 회원국의 비준에 실패하면서 유럽연합조약 내에 기본권을 규정하려는 시도가 아쉽게도 성사되지 못하였다.¹⁴⁾

2. 유럽사법재판소 판결을 통한 기본권의 발전

유럽연합조약 내의 기본권 성문화가 미진한 가운데 유럽연합 차원의 기본권 발전에 큰 역할을 한 것이 유럽사법재판소이다.¹⁵⁾ 유럽사법재판소는 유럽연합의 초기 조약들에 기본권 규정이 없음에도 불구하고 판결을 통해 공동체의 초기부터 유럽공동체 또는 유럽연합의 수준에서 기본권 보호를 존중할 필요가 있음을 지지해왔다.¹⁶⁾ 예를 들어 *Internationale Handelsgesellschaft case*에서 유럽사법재판소는 “사실상 기본권의 존중은 유럽사법재판소에 의해 보호되는 법의 일반 원칙의 불가결의 일부를 구성한다. 그러한 권리의 보호는 회원국 공통의 헌법적 전통에 의해 고무됨과 동시에, 공동체의 구조와 목적의 틀 안에서 보장되어야 한다.”고 보았다.¹⁷⁾ *Nold case*에서도 회원국 참여 또는 서명한 국제적 인권 조약이 유럽연합법의 틀 안에서 준수되어야 할 지침을 제공한다고 판단하였으며,¹⁸⁾ *Rutili case*와 *Hauer v Land-Rheinland-Pfalz case*¹⁹⁾에서 「유럽인권협약」

13) 「유럽헌법」에서의 기본권 보장에 관해서는 다음의 글을 참고하십시오. 박진환, “유럽헌법 조약상의 기본권 보장”, 『공법연구』, 제33집 제5호 (2005. 6), 349~378쪽.

14) 「유럽헌법」 비준 실패에 관한 원인과 분석은 다음의 글을 참고하십시오. 방청록, “유럽헌법조약 부결과 유럽통합 심화예의 합의 연구”, 『유럽연구』, 제23호 (2006년 여름), 1-31쪽.

15) B. de Witte, “The Role of the ECJ in Human Rights”, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights* (Oxford : Oxford University Press, 1999).

16) 「마스트리히트조약」 이전에는 기본권에 관한 명시적 조약이 없었고, 「마스트리히트조약」에서 기본권이 명시적으로 규정된 때에도 유럽사법재판소가 이에 관해 관할권을 행사할 수 있는지 여부에 관한 수권 규정이 없었다. 기본권에 대한 유럽사법재판소의 판단은 「암스테르담조약」에서 규정되었는데, TEU 제46조 (d)는 제6조 제2항과 관련하여 “기구들의 행위”만을 유럽사법재판소의 통제 하에 두도록 하였다. 동 조약은 이들 원칙에 대한 보장 절차를 마련하면서 유럽기구에 의한 이들 원칙에 대한 존중을 유럽사법재판소로 하여금 보장케 하였다.

17) Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr und Vorratssstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, para. 4.

18) Case 4/73, *Nold v Commission* [1974] ECR 491.

에 의해 보장되는 권리가 공동체법의 일부임을 확인하였다. 또한 Wachauf case²⁰⁾에서 회원국의 행위가 공동체법의 영역 안에 해당하는 경우 유럽사법재판소는 회원국의 행위에 대해서도 검토할 수 있는 권한이 있다고 판결하였다. 이 사건들에서 알 수 있듯이, 유럽연합조약 제46조 (d)가 제6조 제2항 위반에 대한 유럽사법재판소의 관할권을 유럽연합기구에 한정하여 규정하고 있는 것에 반해 유럽사법재판소는 이미 그 전부터 이러한 제한에 구애받지 않고 회원국에 대해서도 관할권을 행사하였다.

이렇듯 유럽연합조약의 명시적 규정이 없는 상황에서 유럽연합 차원의 기본권 보장은 유럽사법재판소의 판례를 통해 발전해왔다. 그러나 여전히 그 한계가 존재한다. 명시적 보호 규정이 없는 상황에서 유럽사법재판소가 보장할 수 있는 권리는 유럽공동체 또는 유럽연합의 체계 내로 제한되며,²¹⁾ 유럽사법재판소의 관할권 영역에 한정된다. 또한 유럽사법재판소가 기본권을 해석함에 있어 유럽인권재판소의 해석과 회원국의 국내법을 해석 기준으로 삼기는 하나 사실상 사건마다 국가마다 다르게 해석함으로써 일관성이 없다는 비판을 받기도 한다.²²⁾

이미 유럽사법재판소가 기본권 보장에 관한 자신의 관할권을 충분히 활용하고 있으나 일부 제한적인 부분을 보완할 필요가 있고, 기본권의 확실한 보장을 위해 유럽연합조약 내에 명시적으로 규정할 필요가 있음은 지속적으로 인식됨에 따라 이러한 요구는 계속되었으며, 2000년 「기본권헌장」이 선언된 후에 더욱 강화되었다.

3. 「리스본조약」에 의한 기본권 보장 규정의 변화

「리스본조약」은 실질적으로 유럽연합조약 제6조를 개정하였다. 가장 중요한

19) Case 36/75, *Rutili* [1975] ECR 1219; Case 44/79, *Hauer v Land-Rheinland-Pfalz* [1979] ECR 321.

20) Case 5/88, *Wachauf* [1989] ECR 2609.

21) Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, para. 4. "It must therefore be ascertained, in the light of the doubts expressed by the Verwaltungsgericht, whether the system of deposits has infringed rights of a fundamental nature, respect for which must be ensured in the community legal system."

22) V. Miller, "Human Rights in the EU. The Charter of Fundamental Rights", House of Commons Research Paper 00/32, 2000, p. 10.

변화는 「기본권헌장」의 법적 지위와 관련된 것이다. 「기본권헌장」은 2000년 유럽이사회(European Council)에서 유럽연합의 주요 기관인 유럽의회(the European Parliament), 유럽각료이사회(the Council of the European Union) 및 유럽집행위원회(the European Commission) 통해 선포되었지만 법적 구속력을 갖는 유럽연합조약안에 포함되지 못하였다. 「리스본조약」에 의해 개정된 유럽연합조약 제6조 제1항은 「기본권헌장」과 유럽연합조약이 “동등한 법적 가치를 가진다.”(will have the same legal value)고 규정함으로써 「기본권헌장」에 법적 구속력을 부여하였다. 그러나 같은 조항 제2문에서 「기본권헌장」이 유럽연합조약에서 한정하고 있는 유럽연합의 권한을 어떤 식으로든지 확장시키지 않는다는 규정을 두고 있어 「기본권헌장」의 적용과 해석이 유럽연합의 틀 안에서 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한 같은 조항 제3문에 따라 「기본권헌장」에서의 권리, 자유 및 원칙들은 「기본권헌장」의 해석과 적용을 규율하는 기본권헌장 제7장의 일반조항에 따라 해석해야 하며, 「기본권헌장」의 제정회의 위원들이 작성한 주석(explanations)²³⁾을 “적절히 고려하여”(due regard) 해석해야 한다.

한편, 「기본권헌장」은 제7장의 일부가 수정되어²⁴⁾ 2007년 12월 12일 유럽의회, 유럽각료이사회 및 유럽집행위원회에 의해 다시 선포되었다.²⁵⁾ 2007년 새로운 유럽연합조약의 부속문서인 「기본권헌장」은 당장엔 법적 효력이 없다. 「리스본조약」은 모든 회원국이 비준해야 발효되며 그 즉시 「기본권헌장」도 법적 효력이 발생한다. 그러나 조약이 발효되어도 「기본권헌장」은 27개 회원국 가운데 25개국에만 적용된다. 폴란드와 영국의 경우 「기본권헌장」을 적용배제(opt-out) 하였기 때문이다.

2004년 10월 공포된 유럽연합헌법은 「기본권헌장」을 제2부에 삽입하여 다른 법규정과 일체된 형식을 취했으나 「리스본조약」에서는 결국 유럽연합조약의 일부로 포함되지 못하고, 의정서로도 채택되지 않았다. 이러한 형식을 취한 것이 「기본권헌장」의 법적 효력에 영향을 주는 것은 아니나, 기본권 규정과 유럽연합조약이 일체된 공동체의 법원을 갖는다는 상징적 의미에 손상을 준 것은 사실

23) “Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights”, *Official Journal of the European Union*, C 303/02 (14.12.2007) (이하 Explanations).

24) 특히 제7장 일반조항의 제52조에서 제4항, 제5항, 제6항, 제7항이 추가되었다.

25) *Official Journal of the European Union*: C 303/1 (14.12.2007), C 303/02 (14.12.2007).

이다.

한편, 「리스본조약」에 의해 개정된 유럽연합조약 제6조 제2항은 유럽연합이 「유럽인권협약」을 가입할 것을 규정하고 있다. 「리스본조약」 제47조에 따라 유럽연합은 법인격을 부여받게 되므로, 「유럽인권협약」에 가입할 수 있게 된다.

III. 「기본권헌장」을 둘러싼 쟁점과 「리스본조약」의 영향

유럽연합의 「기본권헌장」의 제정은 유럽연합조약과 별개로 진행되었다. 1999년 6월 쾰른 유럽이사회는 유럽연합 차원에서 적용할 수 있는 기본권을 헌장 안에 통합시키기로 결정하고, 1999년 10월 탐페르 유럽이사회는 “Convention”이라 불리는 헌장기초단을 구성하였다.²⁶⁾ 헌장기초단은 2000년 10월 2일에 54개 조항으로 구성된 유럽연합의 「기본권헌장」 초안을 완성하였다. 이후 2000년 12월 7일 니스 유럽이사회에서 유럽의회의장, 유럽각료이사회위원장 및 유럽집행위원회의장이 함께 동의 서명한 「기본권헌장」을 선언하였다. 이로 인하여 유럽연합은 처음으로 독자적인 기본권 목록을 가지게 되었다. 이렇게 선언된 「기본권헌장」은 기존의 「유럽인권협약」과 「유럽사회헌장」 및 「노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장」(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, 이하 「사회헌장」)²⁷⁾의 권리보장을 그대로 계수하였다.²⁸⁾

1. 「기본권헌장」 법적 성격

「기본권헌장」은 유럽연합조약 안에 포섭되지 못하고 단지 선언적 공포만 이루어져 형식상 법적 구속력이 없다. 그렇다고 해서 「기본권헌장」이 법적으로 아무런 의미가 없는 것은 아니다. 먼저, 유럽의회와 유럽각료이사회와 유럽집행위

26) Presidency Conclusions of the Cologne European Council, 3-4 June 1999, Document 150/99 REV 1 at paragraph 44.

27) 「노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장」은 1989년 12월 9일, 마스트리히트 조약의 체결에 앞서 당시 유럽연합회원국 중 영국을 제외한 11개 국가 정상들이 모여 채택하였다. 이 헌장은 정치적 선언으로 형식상 법적 구속력이 없으나 유럽연합조약의 전문과 일부 규정을 통해 실질적인 구속력을 인정받고 있다.

28) 구체적 내용에 관해서는 이 글의 <표2>를 참조하시오.

원회는 각 기관의 의장이 선포한 것으로 사실상 이에 구속받는다. 예를 들어, 유럽집행위원회는 입법제안시에 그것이 「기본권헌장」과 일치하도록 하고 있다.²⁹⁾ 「기본권헌장」은 또한 유럽인권재판소³⁰⁾와 유럽사법재판소의 판결에 있어 근거조항으로 사용되고 있다.³¹⁾ 유럽연합의 새로운 인권보호기관인 The Fundamental Rights Agency(FRA)도 「기본권헌장」의 간접적 구속력을 부여하는 역할을 한다. 유럽집행위원회가 입법제안에 앞서 유럽연합조약 제6조에 규정된 기본권과의 양립가능성 여부를 이 기관에 요청하면, 「유럽인권협약」과 「기본권헌장」을 고려하여 이를 검토하는 임무를 수행하고 있다.³²⁾ 이와 같은 방식으로 「기본권헌장」은 유럽연합 차원에서 입법, 집행 및 사법판단에 직접적인 영향을 주고 있다. 이러한 이유 때문에 그동안 「기본권헌장」의 법적 지위가 불투명하다는 지적이 많았다.³³⁾ 그러나 이러한 논란은 「리스본조약」의 발효와 함께 종식될 것이다. 본 조약 제6조는 유럽연합조약과 동등한 가치를 가지는 것으로 규정하고 있어 그 법적구속력이 명확해질 것이다.

29) *Human Rights Proofing EU Legislation*, 16th Report of Session 2005-6, HL Paper 67.

30) 유럽인권재판소의 판례를 들면 *Ghristine Goodwin v. the United Kingdom*, Judgment (Grand Chamber), 11 July 2002 (Application no. 28957/95); *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, Judgment (Grand Chamber), 30 June 2005 (Application no. 45036/98).

31) *European Parliament v Council of the European Union*(27 June 2006, C-540/03). 본 사건에서 유럽사법재판소는 “right to family life”의 보호범위를 확인하는데 있어 다른 국제법원과 함께 「기본권헌장」을 인용하면서 「기본권헌장」이 중요하게 인식되었음을 확인하였다.(para. 38) 유럽사법재판소는 초기에는 판결을 내림에 있어 「기본권헌장」을 명시적으로 인용하는 것을 주저하였다. 그러나 이 사건 이후 「기본권헌장」을 인용하는 횟수가 증가하였다. 예를 들어, *Unibet*(C-432/05, 13 March 2007) 사건에서 실효적 권리 구제를 받을 권리를 인정하기 위한 근거로서 「기본권헌장」 제47조를 인용하였다. 또한 *Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad* (3 May 2007 in Case C-303/05)의 경우에도 유럽연합조약 제6조를 언급하면서 여기서의 “fundamental rights”가 「기본권헌장」에서 보호하는 그 기본권과 동일하다는 측면에서 이를 인용한 것이다. 즉, 유럽사법재판소는 실정법인 유럽연합조약 제6조를 근거로 하여 「기본권헌장」을 인용함으로써 구속력 없는 기본권 헌장의 법적 가치를 간접적으로 나타낸 것이라는 점에서 일정 한계가 있다.

32) Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights OJ L53/1 of 22.02.2007 (특히 같은 지침 제4조 제2항 참조하시오.); *Human rights protection in Europe: the Fundamental Rights Agency*, 29th Report of Session 2005-06, HL Paper 255.

33) P. Graig & G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases and Material*, 3rd ed. (USA: Oxford University Press, 2002), pp. 417-418.

2. 유럽연합조약 안에 「기본권헌장」을 규정할 필요가 있는가?

유럽연합 회원국들은 이미 국내법, 유럽연합법 및 국제인권조약을 통해 기본권 보장을 위한 법적 근거를 마련해 두었으며, 유럽사법재판소가 판례를 통해 기본권 보장을 하고 있기 때문에 유럽연합조약 안에 「기본권헌장」을 별도로 마련할 필요가 있는지에 관해 의문이 제기될 수 있다.³⁴⁾ 게다가 유럽연합 회원국의 대부분이 「유럽인권협약」의 가입국이라는 점도 「기본권헌장」의 필요성에 대한 회의를 불러일으킨다. 사실 서구유럽지역의 대부분의 회원국들은 국내법을 통해 유럽연합이 보호하는 기본권 보장의 수준보다 더 높은 수준으로 국민의 기본권을 보장하고 있다.³⁵⁾

이러한 사실에도 불구하고 여전히 통일된 기본권 규정의 마련은 큰 의미를 갖는다. 「기본권헌장」을 채택하고 유럽연합조약 수준의 법적 구속력을 부여하는 것은 무엇보다 「유럽인권협약」과 「유럽사회헌장」 그리고 각 회원국의 국내법, 유럽사법재판소의 판례를 통해 확립된 기본권 보장 의무 등 곳곳에 산재되어 있는 기본권을 하나의 문서, 즉 '유럽연합의 기본권헌장'으로 유럽연합조약 안에 포섭함으로써 인권보장의 법적 통일을 마련한다는 점에 의의가 있다. 무엇보다 「기본권헌장」의 포섭은 유럽연합의 인권 보장 의지를 보여주는 상징적 의미가 크다고 하겠다.

또한 유럽연합이 상대적으로 인권에 취약한 동구 및 중구 유럽지역으로 점차 확대되고 있는 추세여서 회원국간의 기본권 보장 수준의 격차가 커짐에 따라 유럽연합의 법질서 내에서 일정 수준의 통일된 기본권 보장이 요구되고 있다. 이러한 요구는 유럽연합국의 시민들의 이동의 활발해질수록 증대될 것이다. 한편, 유럽연합조약 내에 명시적인 보장 규정 없이 법의 일반원칙에 근거해 판례법을 형성해 가는 것에 대한 비판도 유럽연합조약 안에 「기본권헌장」을 성문화할 필요가 있음을 뒷받침한다.

34) V. Miller, "Human Rights in the EU. The Charter of Fundamental Rights", House of Commons Research Paper 00/32, 2000, p. 13-14.

35) 예를 들어 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* (Case 6/64, 15 July 1964)과 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Eirfuhr* (Case 11/70, 17 December 1970) 사건과 관련하여 이탈리아와 독일은 국내법원의 판결을 통해 자국의 국내법보다 낮은 수준의 인권을 보장하는 유럽연합법의 우위를 인정할 수 없다고 보았으나 동 판결에서 유럽사법재판소는 두 회원국의 이러한 주장을 받아들이지 않았다.

3. 「기본권헌장」의 보호 대상

「리스본조약」이 발효하게 되면 기본권은 일반적으로 유럽연합의 시민에게 적용될 것이다. 그러나 기본권 규정은 유럽연합의 시민에 한정하여 적용되는 것은 아니다. 「기본권헌장」 제2조를 비롯하여 다수의 권리들이 '유럽연합의 시민'이라는 주어 대신에 "모든 사람"(everyone)이라는 표현을 사용하고 있다. 물론 일부 규정, 예를 들어 시민권과 관련된 조항은 "유럽연합의 모든 시민"(Every citizen of the Union)으로 한정하고 있다.³⁶⁾ 따라서 유럽연합의 시민에 한정하여 보장하는 권리 외의 다른 기본권 조항들은 유럽연합 내에 있는 모든 거주 및 체류자에게 적용되므로 유럽연합의 회원국 국민이 아닌 경우에도 「기본권헌장」이 보호하는 기본권 인권을 향유하는 주체가 된다.

4. 「기본권헌장」은 새로운 권리를 규정한 것인가?

「기본권헌장」의 구성을 간단히 살펴보면 전문, 제1장 인간의 존엄, 제2장 자유, 제3장 평등, 제4장 연대, 제5장 시민권, 제6장 사법제도, 제7장 일반조항으로 구성되어 있으며 총 54개의 조문을 포함하고 있다.³⁷⁾

「기본권헌장」은 전문에서 "이 헌장은 공동체와 유럽연합의 권한과 직무 및 보충성의 원칙을 존중하고, 특히 각 회원국의 공동된 헌법적 전통과 국제적 의무, 유럽인권조약, 유럽연합과 유럽평의회가 채택한 사회헌장 및 유럽사법재판소와 유럽인권재판소의 판례로부터 나오는 권리들을 재확인한다."고 선언하고 있어 새로운 기본권이나 원칙을 담고 있는 것은 아니라고 보는 것이 일반적이거나 논란이 전혀 없는 것은 아니다.³⁸⁾ 예를 들어 「기본권헌장」 제13조(예술과 과

36) 「기본권헌장」 '제5장 시민권' 부분에 규정된 권리가 이렇다. 그러나 시민권 부분에서도 제41조(Right to good administration)의 경우 "Every person"을 주어로 하고 있다. 하지만, 동 권리가 시민권 부분에서 규정된 만큼 주어와 상관없이 유럽연합의 시민에 한정하여 보장한다고 보는 것이 적절하다고 하겠다.

37) 이 글의 <표2>를 참조하라; European Union Committee, 10th Report of Session 2007-08, "The Treaty of Lisbon: an impact assessment", vol I, Report (Authority of the House of Lords, 2008) paras. 5.37-5.43.

38) 예를 들어 「기본권헌장」 제13조 European Union Committee, 10th Report of Session 2007-08, "The Treaty of Lisbon: an impact assessment", vol II, Lisbon Treaty Evidence, S30. Heathcoat-Amory의 견해 참고.

학의 자유)는 「기본권헌장」의 주석에 따르면 「유럽인권협약」 제10조(표현의 자유)로부터 나온다고 설명하고 있으나,³⁹⁾ 예술과 과학의 자유를 표현의 자유를 넘어서는 범위까지 보호할 수 있는지 여부를 놓고 볼 때 두 권리를 동일한 권리로 볼 수 있는지는 의문시 된다.

「기본권헌장」이 기존의 여러 법원으로부터 도출되었다고 하더라도 「기본권헌장」의 권리 규정에 사용된 용어와 표현들이 열거한 법원들과 동일한 것은 아니라는 점에서 앞으로 유럽연합기구 및 회원국의 관행과 유럽사법재판소 및 유럽인권재판소의 판결을 통해 「기본권헌장」의 규정의 내용이 어떻게 구체화 될 것인지는 앞으로 지켜봐야 할 부분이다.

5. 권리규정 v. 원칙규정의 논쟁

2000년에 선언된 「기본권헌장」의 전문은 “유럽연합은 다음에 규정된 권리, 자유 및 원칙을 인정한다.”로 끝난다.⁴⁰⁾ 그러나 「기본권헌장」은 그 어느 규정도 권리, 자유 및 원칙에 해당하는 것으로 나누고 있지 않다. 이 중 권리와 자유는 「유럽인권협약」이 “인간의 권리”와 “기본적 자유”를 필수불가결의 권리로 인정하고 있기 때문에 그 구분이 어렵지 않다. 2000년 「기본권헌장」 제52조 제1항에서도 “본 헌장에서 인정된 권리와 자유의 행사에 대한 한계는 법률로 규정되어야 하고 권리와 자유의 본질적 내용을 존중해야 한다.”라고 적시하고 있으나 원칙에 대해서는 별다른 언급이 없다. 그렇다면 권리와 원칙의 구분이 왜 문제가 되는가? 이는 권리와 원칙의 구분에 관한 문제가 국가의 기본권 보장 의무의 이행 방식과 권리의 사법심사 가능성 여부와 관련되기 때문이다. 예를 들어, 일반적으로 시민적·정치적 권리는 국가의 즉각적인 이행을 요구하며, 이를 이행하지 않는 경우 개인은 국가의 보호의무 위반을 근거로 사법심사를 요청할 수 있다고 이해된다. 반면, 경제적·사회적 권리는 국가의 가용자원 범위내에서 점진적 이행을 허용하고 있기 때문에 국가가 이행방식과 수준에 있어 어느 정도 재량을 행사할 수 있으며, 이러한 이유 때문에 경제적·사회적 권리의 위반을 근거로 개인이 사법심사를 요청하는데 일정한 제한이 따른다고 본다. 다르게 설

39) Explanations, Art. 13.

40) 영어원문은 다음과 같다. “The Union therefore recognises the rights, freedoms and principles set out hereafter.”

명하자면, 유럽연합법 차원에서 권리규정의 경우 개인에게 직접효력이 인정될 수 있는 반면, 원칙규정은 유럽연합기구, 기관 및 국가에 의한 구체적인 입법 또는 행정행위가 있어야 직접효력이 발생한다.⁴¹⁾ 권리규정은 개인에게 직접효력이 인정될 수 있는 반면, 원칙규정은 유럽연합기구 또는 국가에 의한 구체적인 입법행위 없이는 직접효력이 인정되기 어렵기 때문이다.⁴²⁾

더욱이 「기본권헌장」은 사회권적 권리를 ‘제3장 평등’과 ‘제4장 연대’에 포함 시킴으로서 시민적·정치적 권리와 구분 없이 동등하게 보장하고 있다. 또한 「기본권헌장」과 그 주석에서 어떤 규정은 권리규정이고 어떤 규정은 원칙 규정인지 여부를 적시하지 않았기 때문에 여전히 권리와 원칙을 어떻게 구분할 것인지가 불명확하다. 이러한 문제를 조금이나마 해결하고 회원국들의 우려와 부담을 덜기 위해 2007년 「기본권헌장」 개정시 제52조 제5항이 삽입되었다.

「기본권헌장」 제52조 제5항은 이 헌장이 원칙규정을 포함하고 있음을 명시하였으며, 이러한 원칙규정은 유럽연합의 기관 및 기구에 의해 취해진 입법 및 집행행위 그리고 회원국들의 행위에 의해 이행되어야 함을 규정하였다. 또한 이러한 이행은 각자마다의 능력에 따라 이루어지며, 원칙규정은 그러한 행위(기관 또는 국가에 의해 취해진)의 해석과 그러한 행위의 합법성에 관해서만 사법심사가 가능하다고 명시하였다.⁴³⁾ 이 규정을 통해 「기본권헌장」상의 권리와 원칙의 개념에 대한 구분이 어느 정도 이루어졌다. 그러나 문제는 여전히 남아있다. 일단 「기본권헌장」상 어떠한 규정이 권리규정이고, 원칙규정인지가 구분이 없으며, 그렇다고 시민적·정치적 권리규정이 권리규정이고 경제적·사회적 권리 규

41) 2007년 개정된 「기본권헌장」 제52조 제5항, “The provisions of this Charter which contain principles may be implemented by legislative and executive acts taken by institutions, bodies, offices and agencies of the Union, and by acts of Member States when they are implementing Union Law, in the exercise of their respective powers. They shall be judicially cognisable only in the interpretation of such acts and in the ruling on their legality”라고 규정하였다.

42) 이에 관해 다음의 글을 참고하라. Paper by the Rt Hon Lord Goldsmith QC presented to the Heinrich Böll Stiftung, 24 February 2001 “Charter of Rights, Freedoms and Principles” (http://www.gruene-akademie.de/download/europa_goldsmith.pdf).

43) Art. 52, para. 5, “The provisions of this Charter which contain principles may be implemented by legislative and executive acts taken by institutions, bodies, offices and agencies of the Union, and by acts of Member States when they are implementing Union Law, in the exercise of their respective powers. They shall be judicially cognisable only in the interpretation of such acts and in the ruling on their legality”

정이 원칙규정이라고 단정 지을 수도 없다. 시민적·정치적 권리도 권리, 원칙의 성질을 모두 가지고 있으며, 경제적·사회적 권리 또한 그러하기 때문이다. 이런 점에서 각각의 기본권 조항을 권리규정과 원칙규정으로 구분하여 규정하는 것은 기본권 보장을 위해 바람직하지 않다. 권리규정과 원칙규정에 대한 판단은 유럽연합의 사법기관을 통한 결정이 필요한 부분이라고 하겠다.

6. 「기본권헌장」과 국내법과의 관계

「리스본조약」이 발효에 따라 유럽연합조약과 동등한 법적가치를 향유하게 될 「기본권헌장」은 유럽연합법 우위의 원칙⁴⁴⁾에 따라 국내법과 충돌할 경우 「기본권헌장」이 우선 적용될 것이다. 그러나 2007년 「기본권헌장」 개정시에 유럽연합법 우위의 원칙을 제한하는 규정을 제52조에 추가하여 「기본권헌장」이 국내 사안에 적용되는 데에는 제약이 따른다. 먼저 같은 조 제6항은 「기본권헌장」을 구체화함에 있어 국내법과 그 관행을 충분히 고려할 것을 요구하는 보충성원칙을 규정하였다.⁴⁵⁾ 따라서 개별국가의 사회적, 문화적 특수성을 고려해야 하는 문제의 경우 「기본권헌장」이 적용되지 않을 가능성이 있다. 또한 「리스본조약」의 발효에 의해 「기본권헌장」의 위반여부를 최종적으로 판단하게 될 유럽인권재판소 역시 「평가재량」(margin of appreciation) 법리를 통해 회원국의 사회, 문화적 다양성을 인정하여 판단하고 있어, 「기본권헌장」과 국내법과의 조화를 꾀할 것이다.

같은 조 제4항 역시 「기본권헌장」과 국내법과의 관계를 규정하고 있다. 이 조항은 유럽연합조약 제6조 제3항에 근거한 것으로 “이 헌장이 회원국 공통의 헌법적 전통으로부터 유래한 기본권을 계승하고 있는 한 이 권리들은 이러한 전통과 조화되도록 해석”할 것을 규정하고 있다. 이 때, 이 조항은 낮은 보호수준을 정당화시키기 위한 것이 아니라, 높은 수준의 인권보호 수준을 제공하면서 공통의 헌법적 전통과 조화시키도록 노력하는 방향으로 해석되어야 한다.⁴⁶⁾ 또한 「기본권헌장」은 유럽연합법, 국내법 및 국제법에서 주어진 보호의 수준을 유

44) 유럽연합법 우위의 원칙은 유럽사법재판소의 관례를 통해 발전해온 법리이다. 가장 대표적 사건으로 다음을 들 수 있다: ECJ, Case 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, [1964] ECR 585.

45) Art. 51, para. 3, “Full account shall be taken of national laws and practices as specified in this Charter”

46) Explanations, Art. 52, para. 4.

지하기 위한 것으로, 「기본권헌장」보다 높은 수준의 인권보호를 제공하는 국가가 보호 수준을 낮추기 위한 근거로서 사용할 수 없다. 한편, 예외적 상황으로 영국과 폴란드의 경우처럼 의정서를 통해 「기본권헌장」의 적용을 배제하는 경우, 해당 국가에는 「기본권헌장」의 법적 구속력이 형식상 인정되지 않는다.

7. 영국과 폴란드의 적용배제(opt-out)의 효과와 의미⁴⁷⁾

「리스본조약」 발효에 앞서 영국과 폴란드는 유럽사법재판소가 「기본권헌장」에 근거하여 자국 사법체계에 영향을 주는 것을 우려하여 「기본권헌장」을 적용배제(opt-out)하는 의정서를 채택하였다.⁴⁸⁾ 「적용배제의정서」는 「리스본조약」에 의해 개정된 유럽연합조약 제51조에 따라 유럽연합조약과 동등한 지위를 갖는다.⁴⁹⁾ 영국과 폴란드는 유럽사법재판소가 과연 「기본권헌장」을 “명확하게” 해석할 능력이 있는지에 대한 의구심을 갖고 기본권을 적용배제하는 결정을 내렸다.⁵⁰⁾ 이 의정서의 내용을 보면 제1조와 제2조에서 헌장의 규정이 국내법과 국내 실행의 범위를 넘어서서 권리를 확장하는 것을 제한하고 있다. 그러나 이 의정서의 조항들은 이미 「기본권헌장」 제51조와 제52조에서 규정한 내용들을 영국과 폴란드의 경우로 한정하여 좀 더 구체화시킨 것으로 「기본권헌장」의 적용을 배제한다는 의미보다는 헌장의 해석선언으로서의 의미가 더 가까운 것으로 판단된다. 즉, 영국과 폴란드의 적용배제는 영국과 폴란드가 「기본권헌장」을 국내법에 적용하지 않겠다는 것이 아니라 「리스본조약」 발효로 인하여 유럽사법재판소와 국내법원 간의 관할권 충돌과 국내 사법제도의 혼란을 사전에 방지한

47) J. Jirásek, “Application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in the United Kingdom and Poland According to the Lisbon Treaty”, In *Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues*, accessible from www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/jirasek_jan.pdf, pp. 292-299.

48) Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom, Official Journal of the European Union C 306/157 (17.12.2007).

49) Consolidated Version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, C 115/13 (9.5.2008), Art. 51, “The Protocols and Annexes to the Treaties shall form an integral part thereof.”

50) 「적용배제의정서」에서도 “clarify”를 여러 차례 인용하고 있다; European Union Committee, 10th Report of Session 2007-08, “The Treaty of Lisbon: an impact assessment”, Vol I: Report, paras. 5.92-5.94.

다는 의미가 크다. 영국정부도 동 의정서가 「기본권헌장」의 적용배제이기 보다는 해석의 지침으로 봐야 한다는 입장을 취하고 있다.⁵¹⁾

그러나 영국과 폴란드의 「적용배제의정서」를 해석하는 문제 또한 유럽사법재판소의 관할 사항이며, 설사 이 의정서가 「기본권헌장」을 적용배제하려는 의도라고 하더라도 여전히 유럽연합조약 제6조에 의해 구속된다는 점에서 적용배제가 미치는 영향이 크지 않을 것으로 예상된다. 또한 유럽사법재판소가 법의 일반원칙에 근거하여 기본권을 해석, 적용할 수 있기 때문에 영국과 폴란드가 「적용배제의정서」를 근거로 하여 「기본권헌장」에 관한 유럽사법재판소의 해석권한을 무시할 수는 없을 것이다. 다른 한편으로, 유럽사법재판소 역시 유럽연합조약과 「기본권헌장」의 규정에 따라 보충성원칙 등에 의한 제한을 받기 때문에 이점에서도 「적용배제의정서」의 실질적 효과가 크지 않을 것임을 알 수 있다.

IV. 유럽사법재판소와 유럽인권재판소의 관할권 충돌의 문제

1. 기본권 규정 해석에 관한 관할권의 충돌

「마스트리히트조약」은 유럽연합조약 제6조(당시는 제F조)에 대한 유럽사법재판소의 관할권을 규정하지 않았다. 그러나 유럽사법재판소는 판례를 통해 기본권에 대한 유럽사법재판소의 재판관할권을 발전시켜나갔다.⁵²⁾ 「암스테르담조약」에 이르러서 유럽연합조약 제6조에 대한 유럽사법재판소의 재판관할권을 규정하였는데, 다만 유럽연합조약 제46조 (d)에 따르면 제6조 제2항과 관련하여 “기구들의 행위”만을 유럽사법재판소의 통제 하에 두도록 하였다. 그러나 유럽사법재판소는 판례를 통해 유럽연합의 권리를 실현하는 회원국에 대해서도 적용하였다.⁵³⁾ 이처럼 유럽사법재판소가 유럽연합조약 제6조 제2항에 따라 자신의 관

51) *Ibid.*, para. 5.86.

52) Elizabeth F. Defeis, “Human Rights and the European Union: Who Decides? Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights”, 19 *Dick. J. Int'l L.* (2001), p. 305.

53) Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr und Vorratsstelle für*

할권을 인권분야까지, 특히 「유럽인권협약」의 해석과 적용에 까지 확대함에 따라 「유럽인권협약」을 적용, 해석하는 유럽인권재판소와의 관할권 충돌이 문제되었다.⁵⁴⁾ 그러나 현실상 유럽사법재판소는 인권 사안을 판단함에 있어 유럽인권재판소의 법리를 고려함으로써 직접적인 충돌을 피하려고 노력해왔다.⁵⁵⁾ 그럼에도 불구하고 기본권관련 규정의 해석 권한에 대한 명확한 기준이 없는 관할권 충돌의 논란은 계속될 것이다. 하지만 이러한 논란은 「리스본조약」의 발효에 따라 상당히 해결될 수 있을 것으로 예상된다.

2. 관할권 충돌의 해결 방안

그 첫 번째 방법으로 「유럽인권협약」의 가입을 통한 해결이 있다. 「리스본조약」이 발효하게 되면 이 조약 제47조에 따라 유럽연합은 법인격을 부여받게 될 것이고, 법인격을 가진 유럽연합은 제6조 제2항에 따라 「유럽인권협약」에 가입해야 한다. 「유럽인권협약」도 「리스본조약」 발효에 따른 변화에 대응하여 제14의정서를 새로 채택하여 이 조약의 제59조를 개정하였다. 이 개정을 통해 “유럽

Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125, paragraph 4.

54) 「유럽인권협약」과 「기본권헌장」은 혼동하기가 쉽다. 이해를 돕기 위해 다음의 표를 참조하라.

	유럽인권협약	기본권헌장
정식명칭	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	Charter of Fundamental Rights of the European Union
채택 및 개정	1950년 11월 4일 채택, 이후 유럽인권협약을 개정 또는 보완하는 의정서가 차례로 채택됨 (Protocols: No. 4/No. 6/ No. 7/ No. 12/ No. 13/ No. 14)	2000년 12월 7일 니스에서 선포, 2007년 12월 7일에 개정 및 채택됨, 리스본조약에 의해 개정된 유럽연합조약 제6조 제1항에 따라 유럽연합조약과 동등한 법적 효력을 부여받음.
조약채택기구	Council of Europe(가입국수: 2009년 5월 현재 47개국)	European Union(가입국수: 2009년 5월 현재 27개국)
가입국수	47개국 (2009년 5월 현재)	25개국 (2009년 5월 현재, 영국, 폴란드는 선택배제)
조약해석기관	유럽인권재판소(European Court of Human Rights)	유럽사법재판소(European Court of Justice)

55) Case C-145/04 Spain v United Kingdom, judgment of 12 September 2006 (the European Court of Human Rights' decision in Matthews v. United Kingdom (Application No. 24833/94), judgment of 18 February 1999.

연합은 이 협약에 가입할 수 있다”라는 문구를 삽입함으로써 「유럽인권협약」 차원에서 유럽연합이 가입할 수 있는 길을 마련하였다.⁵⁶⁾ 가입에 따른 결과로서 유럽연합 및 그 기구와 기관들은 「유럽인권협약」의 당사자로서 동 협약과 유럽인권재판소의 관할권을 준수할 의무가 발생한다. 결국 유럽사법재판소는 「유럽인권협약」과 관련된 기본권의 해석에 있어 유럽인권재판소의 법리를 따를 것이며, 유럽인권재판소는 동 분야에 있어서는 최종적 판단자로서의 역할을 인정받게 될 것이다.

두 번째 방법은 「기본권헌장」의 조항에 따른 해결이다. 「기본권헌장」 제52조 제3항은 이 헌장이 「유럽인권협약」을 통하여 보장된 권리에 상응하는 권리를 포함하고 있는 한, 해당 권리는 「유럽인권협약」 속에 보장된 것과 동일한 의미와 적용범위를 가진다고 규정하였다. 이 조항은 「유럽인권협약」의 기존의 체계와 새로운 기본권 보장체계의 충돌과 경쟁을 방지하기 위해 채택되었다. 이 조항에 따라 유럽사법재판소는 「유럽인권협약」에 규정된 권리보호에 대한 유럽인권재판소 법리의 우위를 인정해야 하고, 유럽인권재판소의 기준을 벗어나는 해석을 해서는 안 된다. 그러나 이 조항은 「유럽인권협약」에서 이미 확인되고 보장된 권리를 「기본권헌장」에서 동일하게 보장하는 경우 「유럽인권협약」이 보장하는 수준이하로 내려갈 수 없다는 것을 의미하는 것으로 유럽사법재판소가 「유럽인권협약」의 보장 수준 이상으로 기본권을 보호하는 것까지 제한하는 것은 아니다.

이와 같은 방법으로 「리스본조약」이 발효하게 되면 유럽사법재판소는 유럽연합 내의 기본권 규정의 해석과 판단에 있어 일차적이고 중심적인 역할을 할 것이며, 유럽인권재판소는 외부적 감시자와 최종 판단의 역할을 하게 될 것이다.

V. 맺는말

유럽연합조약 내에 기본권을 조항을 마련한 것은 유럽공동체 차원에서 기본권을 성문화했다는 점에서 큰 의의가 있으나 구체적인 보호 내용이 없고, 기본

56) "Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention", Council of Europe Treaty Series No. 194, Strasbourg, 13.V.2004.

권을 적용·해석하는 유럽사법재판소의 관할권에도 제한이 있다는 점에서 아쉬운 부분이 많았다. 이런 상황에도 유럽사법재판소가 판결을 통해 기본권을 확인하고 해석하는 작업을 통해 공동체의 기본권을 발전시켜왔다. 그러나 판례를 통한 기본권 보장에는 일정한 한계가 있으며 여전히 유럽연합 차원의 통일된 「기본권헌장」이 요구되었다.

분명 「리스본조약」은 이전까지 형식상 법적 구속력이 없던 「기본권헌장」에 유럽연합조약과 동등한 법적 가치를 부여하고 ‘하나의 유럽’을 위한 ‘하나의 기본권헌장’을 마련했다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 그러나 현실적으로 「리스본조약」에 의해 「기본권헌장」이 유럽연합조약 안에 포함됨으로써 야기될 변화는 크지 않을 것으로 생각된다.⁵⁷⁾ 구속력 없는 선언을 통해 채택되었음에도 불구하고 「기본권헌장」은 이미 유럽연합의 주요기관과 회원국을 구속하는 중요한 문서가 되었으며, 유럽사법재판소의 판결에도 근거 규정으로 인용되어 실질적 구속력을 인정받고 있다. 「기본권헌장」이 담고 있는 권리들 또한 이미 구속력을 인정받고 있는 여러 법원들의 권리를 재확인하고 있다는 점도 이러한 평가를 뒷받침한다. 또한 유럽연합은 유럽연합법과 국내법의 관계에서 있어 다양성과 조화를 중요하게 여기므로 「기본권헌장」의 포섭으로 인한 회원국의 국내법 또는 국내적 실행과의 충돌을 줄이기 위해 「기본권헌장」의 적용과 해석에 있어 일정 제한을 두고 있다는 점도 고려해야 한다.

「리스본조약」을 통한 기본권 규정의 변화의 영향이 크지 않을 것이라고 하더라도 유럽연합 기관 및 국가의 실행, 유럽사법재판소와 유럽인권법원의 판결 등을 통해 「기본권헌장」의 규정의 내용이 어떻게 구체화 될 것인지는 앞으로 지켜봐야 할 부분이다. 「기본권헌장」의 경우 그 조문이 상당히 구체적이기는 하나 그 해석과 적용, 특히 국내법과의 조화 등의 문제는 앞으로 판결을 통해 구체화 되어져야 한다. 따라서 유럽연합 차원의 기본권 발전에 있어 유럽사법재판소의 임무가 클 것으로 예상된다.

주제어 : 리스본조약, 유럽연합기본권헌장, 유럽연합조약 제6조, 유럽사법재판소, 유럽인권재판소

57) European Union Committee, 10th Report of Session 2007-08, *"The Treaty of Lisbon: an impact assessment"*, vol I: Report, para. 5.69.

<표 1> 유럽연합조약 제6조의 변화

<p>Article F (Maastricht)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. The Union shall respect the national identities of its Member States, whose systems of government are founded on the principles of democracy. 2. The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law. 3. The Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies.
<p>Article 6 (Amsterdam)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States. 2. The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law. 3. The Union shall respect the national identities of its Member States. 4. The Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies.
<p>ARTICLE I-9 (Constitution)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. The Union shall recognise the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights which constitutes Part II. 2. The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms². Such accession shall not affect the Union's competences as defined in the Constitution. 3. Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union's law. from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union's law.

**Article 6
(Lisbon Treaty)**

1. The Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of 7 December 2000, as adapted on 12 December 2007, which shall have the same legal value as the Treaties.

The provisions of the Charter shall not extend in any way the competences of the Union as defined in the Treaties.

The rights, freedoms and principles in the Charter shall be interpreted in accordance with the general provisions in Title VII of the Charter governing its interpretation and application and with due regard to the explanations referred to in the Charter, that set out the sources of those provisions.

2. The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union's competences as defined in the Treaties.

3. Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union's law.

<표 2> 기본권현장의 내용

기본권현장		비고 ⁵⁸⁾
제1장 Dignity	1 Human dignity	세계인권선언 전문, ECJ 판례: C-377/98 Netherlands v European Parliament and Council [2001] ECR I-7079 (70-77)
	2 Right to life	ECHR 제2조와 일치
	3 Right to the integrity of the person	ECJ 판례: C-377/98 Netherlands v European Parliament and Council [2001] ECR I-7079 (70, 78-90)
	4 Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment	ECHR 제3조와 일치
	5 Prohibition of slavery and forced labour	ECHR 제4조 제1항, 제2항과 일치
제2장 Freedom	6 Right to liberty and security	ECHR 제5조와 일치
	7 Respect for private and family life	ECHR 제8조와 일치
	8 Protection of personal data	TEC 제286조, 유럽의회 및 이사회 의 지침 95/46/EC, ECHR 제8조
	9 Right to marry and right to found a family	ECHR 제12조에 근거하고 ECHR보 다 넓게 보호
	10 Freedom of thought, conscience and religion	제1항: ECHR 제9조와 일치 제2항: 회원국의 헌법적 전통과 일 치
	11 Freedom of expression and information	ECHR 제10조와 일치
	12 Freedom of assembly and of association	ECHR 제9조에 근거하고 ECHR보 다 넓게 보호
	13 Freedom of the arts and sciences	회원국 공통의 헌법적 전통 및 ECHR 제10조에 근거
	14 Right to education	ECHR 제9조에 근거하고 ECHR보 다 넓게 보호
	15 Freedom to choose an occupation and right to engage in work	ECJ 판례: 4/73 Nold [1974] ECR 491 (12-14); 44/79 Hauer [1979] ECR 3727; 234/85 Keller [1986] ECR 2897 (8).

58) Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights, Official Journal of the European Union, C 303/2 (14.12.2007).

기본권헌장		비고
제2장 Freedom	16 Freedom to conduct a business	ECJ 판례: 4/73 Nold [1974] ECR 491 (14) 등
	17 Right to property	ECHR 제1조와 일치
	18 Right to asylum	TEC 제63조(TFEU 제73조)
	19 Protection in the event of removal, expulsion or extradition	제1항: ECHR 제4 추가의정서 제4조 제2항: ECtHR 판례-Ahmed v. Austria, judgment of 17 Dec. 1996, 1996-VI, p. 2206; Soering, judgement of 7 Jul. 1989.
제3장 Equality	20 Equality before the law	ECJ 판례: 283/83 Racke [1984] ECR 3791, C-15/95 EARL [1997] ECR I-1961, C-292/97 Karlsson [2000] ECR 2737
	21 Non-discrimination	제1항: TEC 제13조(TFEU 제19조), ECHR 제14조 제2항: TFEU 제18조 첫문항과 일치
	22 Cultural, religious and linguistic diversity	TEU 제6조, TEC 제151조 제1항 및 제4항
	23 Equality between women and men	제1문: TEC 제2조 및 제3조 제2항 제2문: TFEU 제157조 제4항
	24 The rights of the child	New York Convention on the Rights of the Child(1989)근거
	25 The rights of the elderly	개정된 유럽사회헌장 제23조, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers) 제24조 및 제25조
	26 Integration of persons with disabilities	유럽사회헌장 제15조, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장 제26조
제4장 Solidarity	27 Worker's right to information and consultation within th undertaking	개정된 유럽사회헌장 제21조, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장 제17조 및 19조, TFEU 제154조 제155조, Directives 2002/14/EC, 98/59/EC, 2001/23/EC, 94/45/EC
	28 Right of collective bargaining and action	유럽사회헌장 제6조, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장 제12조 및 14조

기본권헌장		비고
제4장 Solidarity	29 Right of access to placement services	유럽사회헌장 제1조 제3항, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장 제13조
	30 Protection in the event of unjustified dismissal	개정된 유럽사회헌장 제24조, Directive 2001/23/EC, 80/987/EEC
	31 Fair and just working conditions	제1항: Directive 89/391/EEC 제2항: Directive 93/104/EC
	32 Prohibition of child labour and protection of young people at work	Directive 94/33/EC, 유럽사회헌장 제7조, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장 제20-23조
	33 Family and professional life	제1항: 유럽사회헌장 제16조 제2항: Directive 92/85/EEC, Directive 96/34/EC, 유럽사회헌장 제8조
	34 Social security and social assistance	제1항: TFEU 제153조, 제156조, 유럽사회헌장 제10조, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장 제12조 제2항: 유럽사회헌장 제12조 제4항, 제13조 제4항, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장 제2조 제3항: 유럽사회헌장 제13조, 개정된 유럽사회헌장 제30조, 31조, 노동자의 사회적 기본권에 대한 유럽공동체 헌장 제2조, Regulation (EEC) No 1408/71, Regulation (EEC) No 1612/68.
	35 Health care	TEC 제152조, 유럽사회헌장 11조, 13조.
	36 Access to services of general economic interest	TFEU 제14조에 따라 보장됨
	37 Environmental protection	TEC 제2조, 제6조, 제174조
	38 Consumer protection	TFEU 제169조에 따라 보장됨.
제5장 Citizens' Rights	39 Right to vote and to stand as a candidate at election to the European Parliament	제1항: TFEU 제20조 제2항에 따라 보장됨 제2항: TFEU 제14조 제3항에 따라 보장됨
	40 Right to vote and to stand as a candidate at municipal elections	TFEU 제20조 제2항

기본권헌장		비고
제5장 Citizens' Rights	41 Right to good administration	ECJ 판례: Case C-255/90 P Burban [1992] ECR I-2253 등.
	42 Right of access to documents	TEC 제255조, Regulation (EC) No 1049/2001
	43 European Ombudsman	TFEU 제20조, 제228조에 따라 보장됨
	44 Right to petition	TFEU 제20조, 제227조에 따라 보장됨
	45 Freedom of movement and of residence	제1항: TFEU 제20조 제2항(a)에 따라 보장됨 제2항: TFEU 제77조, 제78조, 제79조에 따라 보장됨.
	46 Diplomatic and consular protection	TFEU 제20조에 따라 보장됨
제6장 Justice	47 Right to an effective remedy and to a fair trial	ECHR 제13조에 근거하고 ECHR보다 넓게 보호
	48 Presumption of innocence and right of defence	ECHR 제6조 제1항 및 제3항과 일치
	49 Principle of legality and proportionality of criminal offences and penalties	ECHR 제7조와 일치
	50 Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence	ECHR 제7의정서 제4항과 일치
제7장 General Provisions	51 Field of application	
	52 Scope and interpretation of rights and principles	
	53 Level of protection	
	54 Prohibition of abuse of rights	

참 고 문 헌

- 김대순, “유럽재판소의 사법적극주의에 관한 연구”, 『유럽연구』, 제7권 (1998. 01).
- 박진완, “유럽연합시민의 기본권 보장”, 『공법학연구』, 제7권 제1호 (2006).
- 박진완, “유럽헌법조약상의 기본권 보장”, 『공법연구』, 제33집 제5호 (2005. 6).
- 방청록, “유럽헌법조약 부결과 유럽통합 심화에의 합의 연구”, 『유럽연구』, 제23권 (2006년 여름).
- 전학선, “유럽헌법과 기본권보장”, 『세계헌법연구』, 제11권 제2호 (2005. 12).
- 채형복, “EU 리스본조약의 주요 법적 쟁점”, 『한국프랑스학논집』, 제62집 (2008. 5).
- Caflisch, L., “The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond”, 6 Human Rights Law Review (2006).
- de Witte, B., “The Role of the ECJ in Human Rights”, in P. Alston (ed.), The EU and Human Rights (Oxford : Oxford University Press, 1999).
- Defeis, E.F., “Human Rights and the European Union: Who Decides? Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights”, 19 Dick. J. Int'l L. (2001).
- Graig P. & de Búrca, G., EU Law, Text, Cases and Material, 3rd ed. (USA: Oxford University Press, 2002).
- Heath, A., “A Critique of the Charter of Fundamental Rights”, European Foundation Working Paper 8 (2 July 2001), accessible from <http://www.europeanfoundation.org>.
- Jirásek, J., “Application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in the United Kingdom and Poland According to the Lisbon Treaty”, In Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues, accessible from http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/jirasek_jan.pdf. pp. 292-299.

- Kuhnert, K., "Bosphorus – Double Standards in European Human Rights Protection?", 177 *Utrecht Law Review* (2006).
- Miller, V., "Human Rights in the EU. The Charter of Fundamental Rights", House of Commons Research Paper 00/32, 2000.
- Shelton, D., "The boundaries of human rights jurisdiction in Europe", 13 *Duke Journal of Comparative & International Law* (2003).

[Abstract]

Fundamental Rights Protection in EU Law

- The impacts of the Lisbon Treaty -

Park, Jin-A

Ph.D. candidate, Korea University

The European Union has exerted all effort to make "a single Europe" in the last sixty years. In this context, there is no exception with making a uniform code of law. The codification of fundamental rights showed steady movement regardless of its importance of the individual rights for the integration of the European countries. The Treaty on the European Union (TEU), adopted in 1992, expressly stipulated "fundamental rights" in the provision article F (now, 6(2)) for the first time in the EU, however, did not address the content of rights. For this reason, the European Court of Justice (ECJ) has played an important role in admitting the notion of fundamental rights as a general principle which may constitute an integral part of the EU Law.

Meanwhile "The Charter of Fundamental Rights of the European Union" (hereinafter "the Charter") was drafted separately from the TEU. In 2000, even though the Charter was signed and proclaimed as a non-binding instrument by the presidents of three main institutions of EU, it became the first instrument to include the whole of civil, political, economic and social rights altogether. And now, the Charter holds the same legal value as TEU according to the article 6(1) of TEU which was amended by the Lisbon Treaty. This is the most notable change of fundamental rights protection in the EU in the Lisbon Treaty. The Lisbon Treaty also puts EU an obligation to accede the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), which will settle possible conflicts of

jurisdiction between the ECJ and ECHR by giving the primary authority to ECHR regarding the protection of fundamental rights in EU.

On the other hand, the change via Lisbon Treaty was unlikely to have much impact to the Charter, despite of being established in the form of non-binding declaration, since it is actually binding to all European institutions, bodies and member state as an important EU document, and also invokes as one of sources of the decision in ECJ cases. Moreover, most of the rights contained in the Charter reaffirm several sources of EU Law which already have binding force.

The provisions of the Charter describe fundamental rights rather in detail. Nonetheless it still needs to be defined much more clearly through interpretation and implementation of EU institutions, ECJ and ECHR. Therefore, we have to pay attention to the development of the Charter continuously after the enforcement of the Lisbon Treaty.

Key words : the Lisbon Treaty, the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the Article 6 of TEU, the European Court of Justice(ECJ), the European Court of Human Rights(ECHR)