

유럽헌법의 제정을 둘러싼 법적 쟁점의 검토

- 유럽헌법초안을 중심으로 -*

채 형 복**

I. 서론

유럽헌법초안의 전문(preamble)은 투키디데스 제2장 37절(*Thucydides II, 37*)에 나오는 다음과 같은 말을 인용하면서 시작한다. 즉, “우리 헌법은 ... 민주주의라 불린다. 왜냐하면 그 권한은 소수가 아니라 절대다수의 손 안에 있기 때문이다.”(Our Constitution ... is called a democracy because power is in the hands not of a minority but of the great number.)

이 말은 EU가 제정하고자 의도하는 유럽헌법의 본질을 함축적으로 나타내고 있다고 생각된다.

1952년과 1958년 ECSC, EEC 및 Euratom의 세 공동체가 출범한 이래 네 차례의 확대와 유럽단일협정(Single European Act: SEA), 마스트리히트조약(Treaty of Maastricht), 암스테르담조약(Treaty of Amsterdam) 및 니스조약(Treaty of Nice) 등 여러 차례에 걸친 조약의 개정에도 불구하고 최초 세 공동체가 발족할 당시의 제도와 규범의 체계의 근간에는 크나큰 변화가 없었다. 하지만 EU는 내외적으로 많은 한계와 도전, 그리고 변화에 직면하고 있었다. 즉, 내부적으로는 공동체의 운영

* 유럽미래회의에 의해 설치된 실무단에 의해 작성된 최종보고서의 주요 내용에 대한 분석은, 줄고, 유럽헌법의 제정을 둘러싼 법적 쟁점의 검토-실무단의 최종보고서를 중심으로, 영남법학(영남대학교 법학연구소, 제9권 제2호(통권 제18호), 2003.8), pp. 117-147.

** 嶺南大學校 法科大學 助教授

에 있어 위원회-이사회-유럽의회간 권한의 배분과 행사를 둘러싼 민주성의 결핍에 대한 비판이 제기되고 있었으며, 외부적으로는 중동부 유럽으로의 확대에 대비한 새로운 기구와 법제도의 정비가 시급하였다. 이러한 문제점, 특히 유럽의 미래를 위해 구체적으로 논의하고 후속적 조치를 마련한 것은 바로 2000년 12월 니스에서 개최된 유럽이사회(the European Council)라고 할 수 있다.

니스 유럽이사회는 중동부 유럽국가로의 새로운 확대에 대비하여 유럽의 미래에 대한 보다 진지한 대화를 개시할 필요가 있다는 판단 아래 '제조약의 개정'에 관한 협정(Agreement on the revision of the Treaties)'을 체결하기로 합의하였다. 이에 유럽이사회는 '니스조약(Treaty of Nice)'에 부속된 형태로 "연합의 미래에 관한 선언(Declaration on the future of the Union)"(일명 '니스 선언: Nice Declaration')을 채택하였는데, 이 선언에 포함된 주요 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 니스선언에는 연합의 미래를 논의하기 위한 세 단계가 예정되어 있다. 즉, 제1단계의 공개토론을 거쳐, 제2단계는 보다 구체화된 단계로서 2001년 겨울에 개최될 Laeken 유럽이사회에서 그 내용이 한정된다. 그리고 마지막으로 제3단계에서는 2004년에 개최되는 정부간회의(Intergovernmental Conference: IGC)에서 제조약의 필요한 개정 내용에 대해 결정한다(니스선언 3항·7항).

다음, 니스선언은 고려해야 할 네 가지 주요 이슈를 제시하였다(니스선언 제5호).

- i) 보충성원칙에 비추어 보아 EU와 회원국간 권한의 보다 명확한 경계를 어떻게 확립하고 감시할 것인가?
- ii) Cologne 유럽이사회의 결론에 따라 니스에서 선언된 'EU 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)'의 지위는 무엇인가?
- iii) 그 의미의 변경없이 보다 명확한 동시에 이해가능하도록 만들기 위하여 제조약의 단순화는 어떻게 할 것인가?
- iv) 유럽건설에 있어 국내의회의 역할은 무엇인가?

그로부터 일년 후인 2001년 12월 15일, Laeken 유럽이사회는 'EU의 미래에 관한 선언(Declaration on the Future of the European Union)'(일명 '라켄선언' Laeken Declaration)을 채택하였다. 이 선언이 지향하는 바는 보다 민주적이고, 투명하며, 또 효과적인 유럽을 건설하고, 유럽시민을 위한 헌법을 채택하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말하여, '유럽헌법을 설립하는 조약안(Draft Treaty establishing a

Constitution for Europe)'을 준비하기 위하여 '유럽회의(European Convention)'를 조직하고, EU의 미래를 위한 본질적인 문제들에 대해 검토할 필요가 있었다. 이 가운데, 라켄선언은 특히 다음과 같은 네 가지 주제를 강조하고 있다.

- i) 연합과 회원국간 권한의 배분을 어떻게 할 것인가?
- ii) 어떻게 하면 유럽 제기관(European Institutions)의 행위를 보다 명확·단순화시킬 것인가?
- iii) 어떻게 하면 연합에 있어 보다 많은 민주성, 투명성 및 유효성을 확보할 것인가?
- iv) 유럽시민을 위한 헌법의 채택은 가능할 것인가?

위의 첫 번째에서 세 번째의 주제는 결국 네 번째의 '유럽헌법'의 채택의 문제로 귀결된다. 따라서 라켄선언은 제3장에서 유럽의 미래, 그 가운데서도 특히 유럽헌법을 채택하기 위한 '유럽미래회의(Convention on the Future of Europe)'의 조직과 운영방식 등에 관한 개략적인 가이드라인을 제시하고 있는 것이다.

니스선언 및 라켄선언에서 제시된 위와 같은 주요 이슈들은 2002년 2월 28일자로 개시된 '유럽미래회의(Convention on the Future of Europe(일명 유럽회의 European Convention))'에서 심도있게 논의되었다. 유럽회의는 유럽헌법의 제정에 관한 15개월 여의 논의 결과를 2003년 6월 18일 Thessaloniki 유럽이사회에 '유럽헌법을 설립하는 조약안(Draft Treaty establishing a Constitution for Europe)'이란 제목의 '유럽헌법초안(Draft European Constitution)'을 제안서의 형태로 제출하였다. 이 제안서를 바탕으로 IGC에서 최종적으로 유럽헌법의 채택 여부에 대해 논의·결정하게 된다. 이에 Thessaloniki 유럽이사회는 IGC로 하여금 가능하다면 2004년 6월 15일에 있을 차기 유럽의회 의원 선거 전에 유럽헌법초안에 대해 동의안을 채택하도록 요청하였다. 이에 따라 2004년 6월 17일~18일 양일간 개최된 Brussels 유럽이사회는 유럽헌법초안을 채택하기로 합의하였다. 향후 유럽헌법은 가급적 신속하게 회원국내 비준절차를 거칠 전망이다.

본고에서는 유럽회의의 결과 채택된 유럽헌법초안의 구성에 대해 살펴본 후 쟁점이 된 헌법초안의 구체적 내용에 대해 분석하기로 한다. 그리고 결론에서는 유럽헌법의 채택 및 그 비준 가능성에 대해 전망하기로 한다.

II. 유럽헌법(초안)의 구성

유럽헌법은 전문과 네 개의 편(Part I-IV)으로 구성되어 있다.¹⁾

제1편에서는 유럽연합(European Union: EU, 이하 '연합')의 의의 및 법적 성질에 관한 기본적 규정을 담고 있다. 즉, 연합의 정의와 목적(제1부), 기본권과 연합 시민권(제2부), 연합의 권한(제3부), 연합의 제도(제4부), 연합의 권한의 행사(제5부), 연합의 민주적 생활(제6부), 연합의 재정(제7부), 연합과 인접 환경(제8부), 그리고 연합에의 가입과 탈퇴(제9부) 등 모두 59개조로 이루어져 있다.

제2편은 연합의 기본권헌장(The Charter of Fundamental Rights of the Union)에 관한 것으로서 전문, 존엄성(제1부), 자유(제2부), 평등(제3부), 연대(제4부), 시민권(제5부), 정의(제6부), 헌장의 해석과 적용에 관한 일반규정(제7부) 등 모두 54개조가 이에 해당한다.

제3편은 역내시장을 운영·유지하는 데 있어 필요한 연합의 정책과 기능(The Policies and Functioning of the Union)에 대해 규정하고 있다. 일반적용조항(제1부), 비차별과 시민권(제2부), 내부정책과 행동(제3부), 해외국가 및 영토와의 연대(제4부), 연합의 대외관계(제5부), 연합의 기능(제6부), 그리고 공동규정(제7부) 등 34개조이다.

그리고 일반 및 최종규정(General and Final Provisions)으로 이루어진 제4편은 헌법의 채택과 비준 등에 10개조를 포함하고 있다.

또한 유럽헌법은 다음과 같은 다수의 의정서와 선언을 두고 있다.

- 연합에 있어 국내의회의 역할에 관한 의정서

1) 그 편제와 조문의 표기 방법은 주의를 요한다.

먼저, 유럽헌법초안은 Part, Title, Chapter, Section, Subsection, Article의 순으로 편제를 하고 있다. 예를 들어, Part III: The Policies and Functioning of the Union, Title III: Internal Policies and Action, Chapter I: Internal Market, Section I: Establishment of the Internal Market, Article III-14 ... 식이다. 이를 우리나라의 편제식으로 한다면, 편(Part), 부(Title), 장(Chapter), 절(Section), 항(Subsection), 조(Article) 등으로 지칭하는 것이 합당할 것이다.

다음, 유럽헌법초안은 네 개의 편(Part I, II, III & IV)으로 이루어져 있는데, 각 편별로 당해 편을 나타내기 위하여 다음과 같이 표기하고 있다. 즉, 제1편은 제1조, 제2조(Article 1, Article 2) 등으로 표기하고 있으나 제2편-제4편은 제1편의 개별 조문과의 구별을 위하여 각각 Article II-1, Article II-2..., Article III-1, Article III-2..., Article IV-1, Article IV-2... 등으로 표기하여 혼동을 방지하고 있다.

- 보충성과 비례의 원칙의 적용에 관한 의정서
- 유럽의회에 있어서 시민대표와 시민 및 유럽이사회와 각료이사회에서의 투표가중치에 관한 의정서
- 유로그룹에 관한 의정서
- Euratom조약의 개정에 관한 의정서
- 유럽의회에 있어서 시민대표와 시민 및 유럽이사회와 각료이사회에서의 투표가중치에 관한 의정서에 부속된 선언
- 대외행동을 위한 유럽적 서비스의 창설에 관한 선언
- 헌법설립조약의 서명의 최종행동에 관한 선언

유럽헌법을 분석하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 본고에서는 유럽헌법을 각 편(Part)별로 평면적으로 검토하는 방법 대신 유럽미래회의에 의해 설치된 실무단에 의해 다루어진 주제를 중심으로 최종보고서에서 제안된 주요 내용과 유럽헌법에서 최종적으로 채택된 규정을 상호 비교하여 검토·분석하고자 한다. 이 방법은 유럽헌법을 채택하는 과정에서 논의된 쟁점을 이해하는 데 용이하고, 또한 그것이 초안에 어떻게 반영되어 규정되었는가를 파악하는 데에도 실질적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연합의 정의 및 목적

1. 개 요

유럽헌법초안은 제1편 제1부에서 '연합의 정의 및 목적'에 관한 것으로서 연합의 설립(제1조), 가치(제2조), 목적(제3조), 기본적 자유 및 비차별(제4조), 연합과 회원국간 관계(제5조) 및 법인격(제6조)에 대해 규정하고 있다. 이에 대해 분설하면 다음과 같다.

첫째, 유럽헌법초안은 '유럽연합(the European Union: the Union, 이하 '연합')'²⁾을 설립한다. 즉, 연합은 공동의 미래를 건설하기 위한 유럽 시민들과 국가들의 의지

2) EU의 명칭에 대해서는 EC, EU, USE(United States of Europe), UE(United Europe) 등이 거론되었으나 유럽헌법초안에서는 'EU'가 채택되었다. 유럽헌법초안 제1조 1항 이하에서는 이를 '연합(the Union)'이라 약칭하고 있다.

를 반영하여 설립되었으며, 유럽헌법에 의해 회원국들이 공동으로 가지고 있는 목적을 획득하기 위한 권한이 부여되었다. 이를 위하여, 연합은 회원국들이 그 목적을 달성하도록 모든 정책을 조정하고, 또 공동체적 방법 속에서(in the Community way) 회원국들이 그에게 부여한 권한을 행사하게 된다(제1조 1항). 아울러 연합은 그 가치를 존중하는 모든 유럽국가들(all European States)에게 그 가입이 개방되며, 신입회원국들은 그 가치를 향상시킬 것을 약속해야 한다(제1조 2항).

둘째, 그렇다면 연합이 지향하는 가치는 어떠한 것들이 있는가? 이에 대해 유럽헌법초안은 "연합은 인간의 존엄성, 자유, 민주주의, 평등, 법치 및 인권의 존중의 가치 위에 설립된다." (제2조 1문)고 하면서, 이 가치들은 "다자주의적 사회, 관용, 정의, 연대 및 비차별에 있어서는 모든 회원국에 대해서도 공통하는 것" (제2조 2문)이라고 명시적으로 천명하고 있다.

셋째, 위와 같은 가치의 바탕 위에서 연합은 어떠한 목적을 가지고 있는가? 이에 대해 유럽헌법은 다음과 같은 목적을 추구한다고 규정하고 있다.

- (i) 연합의 목적은 평화와 그 가치 및 인민의 복지를 증진하는 것이다.
- (ii) 연합은 그 시민들에게 내부국경이 없는 자유, 안전 및 사법지대(an area of freedom, security and justice)와 권한이 자유롭고 왜곡되지 않은 단일시장(a single market)을 제공해야 한다.
- (iii) 연합은 완전고용과 사회 발전을 지향하는 균형적인 경제성장, 사회시장경제 및 고도의 경쟁력에 기초한 유럽의 지속가능한 개발과 높은 보호수준과 환경의 질적 향상을 위하여 기능한다.
 - 연합은 사회적 배제와 차별에 대항하고, 또 사회정의와 보호, 남성과 여성의 평등, 세대간 연대 및 어린이의 권리 보호를 증진시켜야 한다.
 - 연합은 경제적, 사회적 및 지역적 결함 및 회원국간 연대를 증진시켜야 한다.
 - 연합은 그 풍부한 문화적 및 언어적 다양성을 존중해야 하고, 또 유럽의 문화유산이 보호받고 질적 수준이 고양될 수 있도록 보장하여야 한다.
- (iv) 세계와의 관계에 있어, 연합은 그 가치와 이익을 고무하고 증진시켜야 한다. 연합은 평화, 안전, 지구의 지속가능한 개발, 인민간 연대 및 상호존중, 자유 및 공정무역, 빈곤의 타파와 인권, 특히 어린이의 권리의 보호 및 UN헌장의 제 원칙의 존중을 포함한 국제법의 엄격한 준수 및 발전에 헌신하여야 한다.
- (v) 이 목적들은 이 헌법에서 연합에게 부여된 권한의 행사에 의거하여 적절한

수단에 의해 추구되어야 한다.

넷째, 연합에서는 기본적 자유가 보장되고, 모든 차별은 금지된다. 즉, 사람, 상품, 서비스 및 자본의 자유로운 이동 및 설립의 자유는 헌법의 제규정에 부합하여 연합 내에서 또 그에 의해 보장된다(제4조 1항). 반면, 유럽헌법의 적용 분야에서, 또 그 어떠한 특수 규정도 침해함이 없이 국적에 의거한 모든 차별은 금지되어야 한다(제4조 2항).

다섯째, 유럽헌법 체제 하에서 연합과 회원국은 다음과 같은 관계가 유지되게 된다. 먼저, 연합은 지방·지역정부를 포함한 정치적 및 헌법적 기본구조에 내재되어 있는 회원국의 국가적 정체성을 존중하여야 한다. 또한 연합은 회원국의 영토보전의 보장, 법과 질서의 유지 및 국내안정의 수호를 포함한 회원국들의 본질적 기능을 존중하여야 한다(제5조 1항). 다음, 회원국의 측면에서 볼 때, 충실한 협력원칙(the principle of loyal cooperation)에 따라 연합과 회원국은 상호존중 하에 헌법상 임무의 수행을 지원하여야 한다. 또한 회원국은 연합의 임무의 성취를 도와야 하고, 헌법에 규정된 제 목적의 달성을 무력화시킬 수 있는 어떠한 조치도 삼가야 할 의무를 진다(제5조 2항).

여섯째, 법인격과 관련하여, 향후 연합만이 단일한 법인격(legal personality)을 가지게 된다. 이에 대해서는 항목을 달리하여 상세하게 고찰하기로 한다.

2. 법인격(Legal personality)

EC와는 달리 EU는 법인격을 가지지 못하고 있다. 즉, 현 EC조약 제281조는 명시적으로 '공동체는 법인격을 가진다.'고 규정하고 있는 반면, EU는 EC, ECSC, Euratom 등 기존의 세공동체에 기초하여 설립된 일종의 '정치적 실체'의 성격을 가지고 있을 뿐이다. EU가 처한 현재의 입장은 '모호성, 불분명한 정체성, 제한적 법적 권한(ambiguity, vague identity, limited legal capacity)'으로 표현할 수 있다. 하지만 EU의 법적 지위와 관련한 보다 근본적 문제는 조약 체결권 및 가입권과 밀접한 관련을 맺고 있다. EC의 경우, 단독으로 타국제법주체와 조약을 체결하거나 가입할 수도 있으나 명확한 법인격을 가지지 못한 EU는 그 권한을 행사할 수 없거나 혹은 제한적으로만 행사할 수 있을 뿐이다. 이는 종종 역외국(제3국) 및 회원국 상호간의 관계에 있어 혼동을 야기하곤 한다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해, 유럽헌법초안은 제1조에서 "공동의 미래를 건설하기 위한 유럽 시민들과 국가들의 의지를 반영하여 이 헌법은 회원국들이 공동으로

가지고 있는 목적을 획득하기 위한 권한을 부여한 '유럽연합(the European Union)'을 설립한다.”(1항 전단)고 규정하고, “연합은 ‘법인격(legal personality)’을 가진다”(제6조)는 점을 천명하고 있다. 이리하여 연합은 EC를 비롯한 기존의 법인격들을 대체하게 되고, 연합만이 유일한 법인격을 가지게 되는 것이다.

그 법적 지위에 따른 효과는 다음과 같다. 즉, 국제법의 일 주체가 됨으로써 연합은 유럽을 대표하고, 조약에 서명하며, 법원에 소송을 제기 혹은 출석하며, 또한 국제조직의 회원이 될 수 있다. 더욱이 제3국과의 관계 유지가 보다 명확해지고, 그 유효성과 법적 확실성이 강화되며, 보다 효과적인 행동이 가능하게 된다. 하지만 법인격에 관한 이와 같은 여러 가능성은 대외적 행동의 내용과 아울러 고려되어야 한다.³⁾ 또한 유럽을 위한 단일한 법인격의 창설은 다양한 기본조약의 병합을 가능하게 할 것이다. 이와 같은 조약의 병합은 유럽의 정체성을 강화시키고, 유럽시민들을 위한 유럽체제를 보다 명확하게 하는 데 기여할 것이다. 결국 제조약의 병합은 유럽헌법조약을 통하여 행해질 수밖에 없는 것이다.

IV. 기본권과 연합 시민권

1. 유럽시민권

유럽시민권(European Citizenship)에 관한 규정은 마스트리히트조약에 의해 처음으로 도입되었다. 즉, 마스트리히트조약에 의해 개정된 EC조약 제8조(현 EC조약 제17조)는 ‘연합시민권(citizenship of the Union)’을 창설한다. 회원국의 국적을 가진 모든 사람은 연합의 시민이 된다.’(1항)고 함으로써 비로소 ‘유럽시민권’에 대해 명시적으로 규정하였다. 이 후, 암스테르담조약에 의해 일부 내용이 수정·보완되었다. 이를테면, 마스트리히트조약에서는 ‘연합시민권’과 ‘국가적 시민권’간의 상호관계에 관한 명시적 규정을 두고 있지 않았다. 그러나 암스테르담조약은 ‘연합시민권은 국가적 시민권을 보충하는 것이고, 이를 대체할 수 없다’(현 EC조약 제17조 1항 후단)고 하여 양자의 상호관계를 명확히 하였다.⁴⁾

3) 이에 대해서는, 본고 VIII. 연합의 대외적 행동을 참고하라.

유럽헌법초안에서도 연합시민권은 크게 다음과 같은 네 가지의 권리로 구성된다(제8조 2항).

- (i) 회원국의 영토 내에서 자유롭게 이동하고 거주할 권리
- (ii) 회원국의 국민과 동등한 조건 하에 유럽의회 및 그들이 거주하고 있는 회원국의 지방선거에서의 선거권과 피선거권
- (iii) 본인의 국가가 대표되고 있지 않는 제3국에서 다른 회원국의 외교·영사에 관하여 다른 회원국의 회원과 동일한 조건 하에서 보호받을 권리
- (iv) 유럽의회 청원권, 유럽읍부즈맨 요청권 및 헌법상 모든 언어로 연합의 기관 및 기구에 질의하고, 같은 언어로 회신 받을 권리

유럽헌법초안에서도 기존 조약상 인정되고 있는 유럽시민권의 권리 내용을 거의 그대로 수용하고 있을 뿐 별다른 차이는 없다.

2. 기본권헌장/유럽인권협약(Charter/ECHR)

EEC 설립조약은 주로 경제적 통합에 중점을 두고 있었으므로 기본적인 인권의 보호에 관한 어떠한 일반조항⁵⁾이나 구체적 기준 혹은 목록을 가지고 있지 않았으며, 또한 EC는 ECHR에 가입하고 있지도 않았다. 이로 인하여 유럽공동체법의 국내법에 대한 우위의 원칙을 적용하는 과정에서 자국 헌법의 기본권 규정에 반하는 공동체법을 반드시 적용해야 하는 것은 아니라는 측면에서 일부 국내법원과 마찰을 빚기도 하였다.⁶⁾

4) 유럽시민권의 개념과 그 상세한 내용에 대해서는, 김은경, 유럽연합시민권의 법적 개념과 그 의미, 유럽연구(제17권, 2003년 여름), pp. 305-326.

5) EEC설립조약에서 기본권과 관련된 일부 조항들을 예로 들면 다음과 같다. 즉, 국적을 이유로 한 차별대우금지의 원칙(제7조, EC조약 제6조), 노동자의 자유이동(제48조-51조), 영업의 자유(제52조-제58조), 동일노동에 대한 동일임금 지급의 원칙(제119조) 등이 있으나 경제적 통합 혹은 목적 달성을 위한 부수적 요소로서 조약에 포함되었을 뿐이다. 김태천, 'EU법체계에 있어서 기본적 인권의 보호', 국제법학회논총(제45권 제2호, 통권 제88호, 2000.12), p. 80, 각주 4).

6) 예를 들면, 독일연방헌법재판소는 1974년에 그러한 취지의 판결을 내리고 있다 (*Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-Und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Case 2 BvL 52/71)(Solange I) [1974] 2 CMLR 540 at 551-552). 그러나 연방헌법재판소는 1986년에 종래의 판례를 사실상 변경하여 유럽사법재판소가 기본권을 효과적으로 보호하는 한 EC법의 독일헌법에의 적합성에 대하여 판단하지 않는다고 판시했다(*Re the Application of Wunsche Handelsgesellschaft*(Case 2 BvR 197/83) (Solange II) [1987] 3 CMLR 225, at 265). 회원국의 판결 태도의 변경에 대한 상세한 내용은, 김대순, *ibid.*, pp. 238-246.

하지만 1992년에 채택된 유럽연합(EU)조약(일명 마스트리히트조약) 공통규정 제F조 2항에서 'EU는 1950년 12월 4일 로마에서 조인된 ECHR에 의해 보장되고, 회원국에서 공통되는 헌법적 전통에서 유래하는 공동체법의 일반적 원칙으로서 기본권을 존중한다.'(강조 부분은 필자가 처리함)는 명문의 규정을 도입함으로써 판례를 통해 축적되어 온 관행이 조약 속에 수용되게 되었다. 한편, 암스테르담조약에 의해 개정된 EU조약은 제6조 1항에서 'EU는 모든 회원국에서 공통으로 인정되는 자유, 민주주의, 인권과 같은 기본적 자유의 존중 및 법의 지배의 원칙에 기초하고 있다.'고 천명함으로써 기본적 인권의 보장 원칙이 공동체법상 최상위의 성문법규범으로서 정착⁷⁾하게 되었다.

그러나 이와 같은 노력에도 불구하고, EU조약은 여전히 개별적인 인권목록과 기준을 가지고 있지 못하고 있다. 또한 ECHR을 단순히 '존중(respect)'하는 데 그칠 뿐 그것을 EU조약상의 법적 권리로 편입하지 않고 있으며, 기본권 수호가 EU가 지향하는 주된 목표로 설정된 것도 아니라는 문제점과 한계는 여전히 남아 있었다.⁸⁾ 기본권 현장 및 유럽인권협약에 관한 다음과 같은 두 가지 질문은 EU가 직면한 현실 인식이 구체적으로 드러나 있다.

첫째, EU의 기본권현장은 헌법조약 속에 포함되어야 하는가?

둘째, EU는 유럽인권협약에 가입해야 하는가?

이 질문에 대해 유럽헌법초안은 비교적 명확한 해결책을 제시하고 있다. 즉, 유럽헌법초안은 '기본권과 연합 시민권'에 대한 제2편에서 제7조 '기본권(Fundamental rights)'에 관한 규정을 둬으로써 이에 대한 원칙을 밝히고 있다.

첫째, 기본권현장이 유럽헌법초안 속에 포함되어야 하는가란 문제에 관한 것이다. 유럽헌법초안은 제2편(Part II)을 통해 '기본권현장'을 헌법의 체계 속으로 편입시킴으로써 기본권에 관한 기준 혹은 기본목록을 가지지 못함으로써 야기된 비판을 수용하였다. 이에 대해, 유럽헌법초안 제7조 1항은 "연합은 헌법의 제2편을 구성하는 '기본권현장(Charter of Fundamental Rights)'에 규정된 제권리, 자유 및 원칙을 인정해야 한다."고 규정함으로써 연합의 기본권현장 준수 의무에 대해 천명하고 있다. 구체적으로 동헌장은 연합의 모든 기관, 부속기구 및 대리인뿐만 아니라 모든 회원국에 대해 적용되게 된다. 하지만 현장의 적용 및 그 효력 범위에 대해서는 일정한 제한이 있다. 즉 현장은 연합의 권한을 넘은 연합법(Union law)의 적용 범위를 벗어나거나

7) 김태천, 앞의 논문, p. 81.

8) Ibid.

혹은 연합을 위하여 새로운 권한이나 임무를 창설할 수도 없으며, 혹은 헌법의 기타 편(other Parts)에 규정된 권한 및 임무를 변경해서도 아니 된다(제II-51조). 또한 헌장의 어떠한 조항도 연합법, 국제법 및 ECHR을 포함한 연합 혹은 회원국이 가입한 국제조약에 의해 인정되고 있는 인권과 기본적 자유를 제한하거나 혹은 반대하는 방향으로 해석되어서는 아니 된다(제II-53조). 마찬가지로 동 조항들은 여하한 경우라 할지라도 이 헌장에 인정된 모든 권리와 자유를 침해할 목적으로 한 어떠한 활동 혹은 행동을 할 권리를 가진다고 해석될 수도 없다(제II-54조).

둘째, 연합은 ECHR에 가입해야 하는가? 유럽헌법초안은 제7조 2항에서 “연합은 ECHR에 가입하도록 노력해야 한다.”고 규정함으로써 위에서 검토한 바와 같이, 가입의 구체적인 시기와 방법 등은 별론으로 하더라도 이 질문에 대한 구체적인 해답을 제시하고 있다. 이와 관련하여, ECHR과 연합법의 관계가 문제된다. 이에 대해, 유럽헌법초안 제7조 3항은 “ECHR에 의해 보장되고, 또 회원국의 공통된 헌법적 전통에서 유래하는 기본권은 연합의 법의 일반원칙(general principles of the Union’s law)을 구성한다.”고 명시적인 규정을 두고 있다. 일반적으로 EU법상 법의 일반원칙의 법원성에 대해서는 별다른 이론이 없으므로 만일 연합이 ECHR에 가입하게 되면, ECHR의 제규정은 연합법의 일부로서 그 법적 효력을 발생하게 될 것이다.

V. 연합의 권한

1. 연합의 권한의 의의

유럽헌법초안은 연합이 행사할 수 있는 권한에 대한 기본원칙을 두고 있다.

첫째, 연합의 권한은 유럽헌법에서 나오므로 그 권한의 한계는 일종의 ‘권한 부여 원칙(the principle of conferral)’에 의해 규율된다(제9조 1항 전단). 이 원칙에 비추어 볼 때, 원칙적으로 연합은 헌법상 규정된 제목적들을 달성하기 위하여 헌법에서 회원국에 의해 부여된 권한의 한계(범위) 내에서 행동해야 한다. 그러나 헌법에서 연합에게 부여하지 않은 권한은 회원국에게 있게 된다(제9조 2항). 이에 해당하는 권한은 연합과 회원국이 공유하게 된다. 전자를 ‘배타적 권한(exclusive competence)’, 후자

를 '배분된 권한(competence shared)'이라 한다(제11조 2항).

둘째, 또한 연합에 의한 권한의 사용은 보충성 및 비례의 원칙(the principles of subsidiarity and proportionality)에 의해 규율된다(제9조 1항 후단). 아래에서 살펴보는 바와 같이, 보충성의 원칙에 의거하여, 배타적 권한에 포함되지 않은 영역에서 연합은 오직 만약 의도된 행동의 제목적이 중앙 혹은 지역 및 지방적 차원에서 회원국에 의해 충분히 달성될 수 없고, 반면 제안된 행동의 규모 혹은 효과를 이유로 유럽 차원에서 보다 더 달성될 수 있는 경우에 행동하게 된다(제9조 3항). 또한 비례의 원칙에 의거하여, 연합의 행동의 내용과 형식은 헌법의 제목적을 달성하는 데 필요한 정도를 넘어서는 아니 되며, 제 기관은 유럽헌법에 부속된 '보충성 및 비례의 원칙의 적용에 관한 의정서'에 규정된 비례의 원칙을 적용하여야 한다(제9조 4항).

위와 같은 원칙이 적용되는 연합의 권한은 크게 여섯 가지의 유형으로 분류된다.

첫 번째 유형은 회원국들의 이익을 위하여 연합이 독자적으로 행동하는 것이 허용되는 배타적 권한(exclusive competence)이다. 따라서 이 배타적 권한이 적용되는 분야에 대해서는 오직 연합만이 법적으로 구속력 있는 행위를 제정하고 채택할 수 있다. 반면, 회원국은 연합에 의해 권한이 부여된 경우에 한하여 그 행사가 가능하며, 혹은 연합에 의해 채택된 행위를 이행해야 한다(제11조 1항). 배타적 권한이 적용되는 분야는 통화정책, 공동통상정책, 관세동맹 및 공동어업정책에 있어 해양생물자원의 보전 등이다(제12조 1항).

두 번째 유형은 배분된 권한(competence shared)으로서 연합이 회원국과 함께 그 권한을 공유하게 된다. 따라서 연합과 회원국은 법적으로 구속력 있는 행위를 제정하고 채택할 권한을 가지고, 또한 회원국은 연합이 그 권한을 행사하지 않거나 혹은 행사를 중지한 범위에까지 그들의 권한을 행사하게 된다(제11조 2항). 배분된 권한이 적용되는 분야는 역내시장, 자유, 안전 및 사법지대, 해양생물자원의 보전을 제외한 농업, 운송 및 범유럽네트워크, 에너지, 제3편(Part III)에 정의된 사회정책, 경제적, 사회적 및 지역적 통합, 환경, 소비자보호 및 공공보건과 관련된 공동안전 등이다(제13조 2항).

셋째, 연합은 경제 및 고용 분야에 있어 국내정책을 조정(coordination of national policies)할 수 있는 권한을 행사할 수 있다(제11조 3항). 이 권한에 의거하여 연합은 경제 및 고용정책을 위한 가이드라인을 채택함으로써 동 정책에 있어 회원국들의 조정(coordination)을 보장한다(제14조).

넷째, 연합은 회원국들의 연대에 의거하여 공동방위정책(common defense

policy)의 점진적인 틀을 포함한 공동외교안보정책(common foreign and security policy: CFSP)을 정의하고 이행할 권한을 가진다(제11조 4항).

다섯째, 상기 EC조약상 보충적 권한은 지원행동(supporting action)으로 대체되었다. 즉, 헌법상 규정된 특정 영역 및 제 조건에 있어 연합은 그 영역에서 회원국의 권한을 대체함이 없이 그들의 행동을 지지하고, 조정하며 혹은 이행하기 위한 조치를 취할 권한을 가진다(제11조 5항). 지원행동이 적용되는 분야는 주로 산업, 건강보호 · 증진, 교육 · 직업훈련 · 청소년 · 스포츠, 문화 및 시민보호 등이고(제16조 2항), 이에 대해서는 연합에 의해 채택된 법적으로 구속력 있는 행동은 회원국의 국내 법률 혹은 규정의 조화를 시도할 수 없다(제16조 3항).

여섯째, 권한의 유형과는 별도로 유연성조항(flexibility clause)은 그 권한의 분류를 보충하는 역할을 한다. 연합의 권한을 행사할 수 있는 범위와 방식은 제3편(Part III)의 개별 분야의 특수 규정에 의해 정해지게 된다(제11조 6항). 만일 연합에 의한 행동이 헌법에 의해 규정된 제목적의 하나를 달성하기 위하여 제3편(Part III)에서 정의된 제정책의 틀 내에서 필요하다는 점이 드러나거나, 또 헌법이 그 필요한 권한을 규정하고 있지 않다면, 위원회로부터의 제안과 유럽의회의 동의 후에 전원일치로 행동하는 각료이사회는 적절한 조치를 취해야 한다(제17조 1항). 또한 제9조 3항에 규정된 보충성의 원칙을 감시하기 위한 절차를 사용하여, 유연성 조항에 의거한 제안에 대해 위원회는 회원국의 국내의회로 하여금 주의를 환기시켜야 한다(제17조 2항). 지원 행동에 대해 적용되는 것과 마찬가지로 유연성 조항에 의거하여 채택된 제 규정은 유럽헌법이 조화를 배제하고 있는 경우에는 회원국의 법률 혹은 규정과의 조화를 시도할 수 없다(제17조 3항).

2. 보충적 권한(Complementary Competencies)

EC조약상 보충적 권한은 제308조(ex-제235조)에 그 근거를 두고 있다. 즉, 동조는 “공동시장을 운영하는 과정에서 공동체의 조치가 공동체의 목적을 달성하는 데 필요한 경우, 이사회는 위원회의 제안에 대해 유럽의회와의 협의를 거친 후 전원일치로 의결함으로써 적절한 조치를 취해야 한다.”고 규정하고 있다. 동조에 의거하여 EU당국은 조약상 설정된 목표를 달성하기 위해 회원국의 협력 하에 일정한 지원과 조치를 취해왔던 것이다. 그러나 동 권한의 개념 및 그 적용 범위를 둘러싸고 EU당국과 회

원국 정부는 자주 이견의 대립을 보여 왔다. 이에 실무단은 '보충적 권한'의 개념, 특히 보충적 권한과 기타 유형의 권한간의 관계를 재정의함으로써 그 모호성을 제거하는데 중점을 두고 있다.

보충적 권한에 대해 유럽헌법초안은 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, '보충적 권한'이란 용어는 '지원행동(supporting action)'이란 용어로 대체되었다. '지원행동'이란 '연합이 회원국의 권한을 대체함이 없이 그들의 행동을 지지하고, 조정하며 혹은 이행하기 위한 조치를 취할 권한'의 의미로 해석된다(제11조 5항).

둘째, 지원행동은 연합 및 회원국이 공동의 이해를 가지는 분야, 이를테면, 산업, 건강보호·증진, 교육·직업훈련·청소년·스포츠, 문화 및 시민보호 등에 대해 취해진다(제16조 2항).

셋째, 유연성조항(제17조)에 의하여, 연합에 의해 채택된 법적으로 구속력 있는 행동은 회원국의 국내 법률 혹은 규정의 조화를 시도할 수 없다(제16조 3항). 따라서 지원행동에 관한 국내법률은 연합법에 의해 대체되지 않는다.

3. 보충성(Subsidiarity)

보충성의 원칙(the principle of subsidiarity)은 회원국과 EU간 권한이 상호 공유될 수 있는 분야(예: 환경)에 있어 가장 적절한 조치를 취할 수 있도록 보장하기 위하여 마스트리히트조약에 의하여 개정된 EC조약 제3B조(현 EC조약 제5조)에서 처음으로 도입되었다. 이 원칙은 조약상 제안된 행동 목표를 회원국들이 충분히 달성할 수 없고, 또한 그 제안된 행동의 규모나 효과로 인하여 EU가 더 잘 달성할 수 있는 경우에 EU가 자신의 배타적 권한의 범위에 속하지 아니하는 영역에서 그 부여받은 권한과 할당받은 목표의 범위 내에서 회원국의 국내적·지역적 차원의 문제를 해결하기 위해 적용된다. 즉, 동 원칙에 관한 규정은 만약 회원국이 개별적으로 조치를 취하는 것보다 EU 차원의 조치가 현실적으로 보다 효과적인 경우에 한하여 적용될 수 있었다. 이 후, 동 원칙의 적용은 추가적인 입법에 의해 보완되었다. 하지만 오늘날 동 원칙의 적절한 적용 여부에 대한 법적 감시는 사법재판소에 의해서만 행해질 수 있을 뿐이다. 더욱이 입법 행위의 채택 이후에 행해짐으로써 그 적용 과정에서 나타나는 문제점에 대해서는 효과적인 대응이 용이하지 않다는 비판이 행해지고 있다.⁹⁾

9) 보충성의 원칙에 대한 상세한 내용은, 김대순, EU법론(삼영사, 1995), pp. 210-234.

이와 같은 문제점을 고려하여, 유럽헌법초안에서는 ‘보충성 원칙(the principle of subsidiarity)’은 ‘연합의 권한’에 대한 제1편 제3부 제9조에서 ‘비례의 원칙(the principle of proportionality)’과 더불어 권한 행사의 기본원칙의 하나로써 규정되어 있다. 보충성원칙이 문제되는 것은 연합의 ‘배타적 권한’보다는 주로 ‘배분된 권한’에 관한 분야이다.

유럽헌법초안 제9조 3항은 위에서 언급한 보충성원칙의 적용에 대한 현 EC조약 제5조의 내용을 그대로 수용하고 있다. 따라서 보충성원칙은 제안된 행동 목표를 회원국들이 충분히 달성할 수 없고, 또한 그 제안된 행동의 규모나 효과로 인하여 연합이 더 잘 달성할 수 있는 경우에 연합이 자신의 배타적 권한의 범위에 속하지 아니하는 영역에서 그 부여받은 권한과 할당받은 목표의 범위 내에서 회원국의 국내적·지역적 차원의 문제를 해결하기 위해 적용된다. 또한 연합의 기관들(the Union Institutions)은 헌법에 부속된 ‘보충성 및 비례의 원칙의 적용에 관한 의정서’에 규정된 바에 따라 보충성의 원칙을 적용해야 한다. 이는 국내의회의 경우에도 동일하다. 즉, 국내의회의 동 의정서에 규정된 절차에 부합하여 보충성의 원칙을 적용해야 한다(제9조 3항).

VI. 연합의 기관

1. 개요

유럽헌법초안은 제1편 제4부에서 ‘연합의 기관들(The Union’s Institutes)’에 대한 규정을 두고 있는 데, 이는 다시 제1장 ‘제도적 틀(The institutional framework)’ 및 제2장 ‘기타 기관들 및 부차적 기구들(Other Institutions and bodies)’로 나뉘어 있다. 전자에는 유럽의회, 유럽이사회, 각료이사회, 유럽위원회 및 사법재판소가, 후자에는 유럽중앙은행, 감사원 및 부차적 기구들로서 지역위원회 및 경제사회이사회가 포함된다. 결국 유럽헌법초안은 전자의 ‘제도적 틀’에 포함되는 5대 기구를 ‘연합의 기관들(The Union’s Institutions)’(제18조)로 자리매김하고, 후자의 기타 기구로 분류하고 있다. 이는 현재의 기구 체계와 그리 별다른 차이가 없다. 하지만 유럽헌법초안의 채택 과정에서 기구의 체제와 관련하여 다수의 의제가 상정되

었다. 그 주된 의제를 둘러싼 논점을 중심으로 검토하면 다음과 같다.

첫째, 소위 '단일한 제도적 틀(a single institutional framework)'의 법적 성격에 관한 문제이다. 향후 연합은 유럽의회, 유럽이사회, 각료이사회, 유럽위원회 및 사법재판소로 구성된 소위 '단일한 제도적 틀(a single institutional framework)'을 가진다. 이 틀에 포함되는 기구들이 '연합의 기관들'로서 이들은 다음과 같은 목적을 수행한다. 즉 i) 연합의 제 목적을 추구하고, ii) 연합의 가치를 증진시키며, 또한 iii) 연합과 그 시민들 및 회원국들의 이익을 위해 봉사해야 한다. 또한 이와 아울러 '단일한 제도적 틀'은 연합이 제 목적을 수행하기 위하여 채택한 제 정책 및 조치의 응집력, 유효성 및 지속성(the consistency, effectiveness and continuity)을 보장하는 역할도 담당하게 된다(제18조 1항). 하지만 개별 기관은 헌법이 부여한 권한의 범위 내에서, 또 그에 의해 정해진 절차와 조건에 일치하여 행동해야 하고(제18조 3항 전단), 또 모든 기관들은 상호 최대한 협력할 의무를 지고 있다(제18조 3항 후단).

둘째, 일종의 연합 대통령직제의 설치에 관한 것이다. 현행 유럽이사회 체제는 회원국의 영문 국명 표기상 알파벳 순서에 의거하여 매 6개월 마다 의장국이 정해지고, 그 의장국의 국가 혹은 정부수반이나 대통령이 의장이 되어 회의를 주재하고 있다. 하지만 주권국의 헌법적 질서로 설립된 연합 체제 하에서는 순번제 의장제 보다는 임기제 형태의 의장직 혹은 대통령직의 설치가 요망된다. 그 결과, 유럽헌법초안에서는 2년 6개월 임기의 유럽이사회 의장직(The European Council Chair)을 두고, 한번의 연임이 가능하도록 규정하고 있다(제21조 1항).

유럽이사회의 의장은 다음과 같은 임무를 수행하게 된다.

- i) 이사회의 업무를 주재 및 추진하고,
- ii) 위원회의 위원장과 협력하여, 또 일반직무이사회(General Affairs Council)의 업무에 의거하여 그 준비와 지속성을 보장한다.
- iii) 유럽이사회 내에서 결속과 총의(consensus)를 촉진하도록 노력하고,
- iv) 매 회의 후 유럽의회에 보고서를 제출해야 한다(제21조 2항 1문).

그리고 유럽이사회 의장은 연합 외무부장관(the Union for Foreign Affairs)과 더불어 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP)과 관련한 문제에 관하여 연합을 대외적으로 대표할 수도 있다(제21조 2항 2문). 마지막으로, 유럽이사회 의장은 국가의 지시(national mandate)를 수행할 수 없음은 물론이다.

셋째, 연합 외무부장관직제가 신설된다. 이는 유럽헌법초안의 제도 가운데 가장 주

요한 개혁안의 하나이다. 외무부장관은 유럽위원회 의장의 동의 하에 가중다수결로 유럽이사회에 의해 임명된다(제27조 1항 1문). 외무부장관은 정치적 및 경제적 분야에서 연합의 대외적 행동의 보다 일관성 있는 정책을 대변하고, 또한 제3국으로 하여금 공동외교안보정책을 위한 연합의 견해를 보다 용이하게 판단할 수 있게 하는 역할을 담당하게 된다. 이러한 측면에서 외무부장관은 이중의 지위를 갖는다. 즉, 전자에 대해서는 유럽위원회의 부의장의 일인(the Vice-Presidents of the Commission)이 되고(제27조 3항), 후자에 대해서는 유럽이사회의 대표가 된다(제27조 1항 2문).

위의 주요 사안과는 별도로 연합의 기구론과 관련하여 또 한가지 주의를 기울여야 할 분야가 있는데, 바로 유럽의회 및 국회의회에 관한 것이다. 특히 후자에 대해서는 그동안 상당히 소홀히 취급되었으나 유럽헌법초안에서는 국회의회의 역할의 범위를 확대하고 있다.

2. 유럽의회 및 국회의회

(1) 유럽의회

유럽헌법초안은 제1편 제4부 '연합의 기관들'에 관한 제19조에서 유럽의회(the European Parliament)에 대해 규정하고 있다. 동조에 의하면, 유럽의회는 헌법상 규정된 정치적 규제와 협의뿐만 아니라 각료이사회와 연대하여 법률을 제정하고, 예산을 수립하여야 한다(1항). 유럽의회는 매5년마다 자유·비밀투표로 유럽시민의 직접 보통선거에 의해 선출되고, 의원의 수는 736명을 넘지 못한다. 유럽시민들의 대표는 회원국당 최소 4인으로 정하며, 비례적으로 감소되어야 한다. 2009년 유럽의회선거가 열리기 충분히 이전에, 또 그 이후의 선거에서는 필요에 따라, 유럽이사회는 상기 규정된 제 원칙을 존중하면서 유럽의회의 구성에 관한 결정을 유럽의회의 제안과 그 동의에 의거하여 전원일치로 채택하여야 한다(2항). 유럽의회는 그 위원 중에서 의장과 임원을 선출한다(3항).

이 가운데 암스테르담조약(The Treaty of Amsterdam)¹⁰⁾의 규정과 비교해보면 다음과 같다.¹¹⁾

10) 1997년 10월 2일자로 서명된 암스테르담조약은 1999년 5월 1일자로 발효되었다. 이는 EU로 하여금 보다 심도 깊은 유럽통합을 위한 거보를 내딛게 하는 초석이 되었다.

11) 암스테르담조약 하에서의 유럽의회를 포함한 EU 제 기구의 개혁에 관한 구체적 내용은, 줄고, '암스테르담조약과 EU 제 기구의 개혁', 국제법평론회(1999-III, 통권 제12호), pp.

먼저, 유럽의회 의원의 선출 방식은 별다른 차이가 없다. 암스테르담조약 이전에는 그 선출 방식은 각 회원국에 의해 개별적으로 정해졌으나(EC조약 제138조) 그 이후에는 유럽의회에서의 공동체내 회원국의 인민을 대표하는 모든 자는 반드시 직접보통선거(direct universal suffrage)에 의해 선출되어야 한다(제190조)고 규정함으로써 통일된 원칙이 마련되었다. 이 원칙은 유럽헌법 체제 하에서도 그대로 유지되게 된다.

다음, 암스테르담조약은 향후 EU가 확대되더라도 이 조약이 발효한 이후 7년 이내에는 유럽의회 의원의 수는 700명을 넘어서는 안된다(EC조약 제189조 제2항)고 규정하고 있었다. 하지만 이는 니스조약(The Treaty of Nice)¹²⁾에 의해 '732명'으로 대체되었다가 유럽헌법초안에 의해 '736명'을 상회할 수 없게 되었다. 특히 유럽헌법 초안은 각 회원국당 최소 4인 기준(a minimum threshold of four members per Member State)을 둠으로써 향후 유럽의회 의원의 수는 점진적으로 비례하여 감소되게 될 것이다(제19조 2항 후단). 유럽의회의 의원 수는 원칙적으로 회원국의 인구에 비례하여 정해졌기 때문에 인구가 적은 회원국들의 불만이 적지 아니하였다. 결국 유럽헌법초안이 '각 회원국당 최소 4인 기준'을 둔 것은 이들의 불만을 수용한 조치라고 판단된다.

(2) 국내의회

위에서 살펴본 것처럼, EU 차원에서 볼 때, 유럽의회의 법적 지위는 암스테르담조약을 통하여 현저히 개선되었지만 이사회와 위원회에 비하여 상대적으로 불리한 형편에 놓여있다. 이러한 사정은 회원국의 국내의회의 경우에도 동일하게 적용될 수 있다. EU의 형성 및 그 발전 과정에서 국내의회의 역할과 그 중요성에 대한 고려는 그다지 행해지지 않았던 것이다. 이와 같은 문제점을 인식하여, 실무단은 라켄선언(Laeken Declaration)과 동일 선상에서 국내의회가 EU의 적법성을 보장하는 역할을 해야 한다는 점에 중점을 두고 있다. 즉, 국내의회는 EU의 제정책 및 보충성원칙에 대해 감시하고, 또한 동의회가 유럽 수준으로 보다 밀접하게 기능할 수 있는 메카니즘을 마련하도록 제안해야 하는 것이다.

실무단에서 행해진 위의 논의를 바탕으로 유럽의회와 국내의회의 관계 및 역할에

23-41.

12) 2001년 2월 26일자로 채택된 니스조약은 2003년 2월 1일자로 발효하였다. 동조약은 특히 2005년 5월 1일자로 행해질 중동부유럽으로의 유럽의 새로운 확대(제5차 확대)에 대비한 것이었다.

관한 문제를 중심으로 고찰하면 다음과 같다.

유럽의회와 국회의회의 상호 관계의 중요성에 대해서는 EEC조약은 거의 관심을 기울이지 않고 있었다. 그러나 마스트리히트조약이 채택되면서 비로소 'EU에 있어 국회의회의 역할과 관련한 선언(Declaration relative to the role of national parliaments in the European Union)'을 통하여 'EU의 모든 활동에 대해 국회의회의 참가를 촉진'하여야 하며, 이를 위해 '국회의회와 유럽의회간 정보의 상호교환을 강화할 필요가 있다'는 점을 강조하였다. 암스테르담조약에서는 이 보다 한걸음 더 나아가 'EU에 있어 국회의회의 역할에 관한 의정서(Protocol on the role of national parliaments in the European Union)'가 채택되어 유럽위원회의 국회의회에 대한 모든 자료의 제공할 의무와 입법 절차에의 참가권, 그리고 COSAC에 관한 세부 규정이 마련되게 되었다. 유럽헌법초안에 부속된 'EU에 있어 국회의회의 역할에 관한 의정서'¹³⁾도 위 의정서에 규정된 범위를 크게 벗어나지는 않고 있다. 그 주요 내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

- i) 위원회의 모든 협의문서(청서, 백서 및 통보)는 발간시 국회의회에 제출되어야 한다.
- ii) 모든 법률안은 유럽의회 및 각료이사회에 제출됨과 동시에 국회의회에 대해서도 제출되어야 한다.
- iii) 보충성원칙에 관한 입법 제안시 국회의회는 조기경보제도에 의거하여 입법 절차의 개시 단계에서 이에 대한 그들의 견해를 제시할 수 있다.¹⁴⁾
- iv) 위원회에 의해 제출된 입법안의 심의 기간은 위급한 경우를 제외하고는 통상 6주(6 weeks)이다.
- v) 유럽의회와 국회의회는 EU의 범위 내에서 효과적이고도 정례적인 상호협력을 증진시키기 위한 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 가장 중심적인 역할을 담당하는 것이 바로 1989년 11월 16일-17일 파리(Paris)에서 발족한 COSAC이다. COSAC은 유럽의회, 이사회 및 위원회에 대해 적절하다고 간주되는 모든 기여에 대해 통보한다. 또한 유럽의회와 국회의회간 정보의 교환을 주선하고, 특히 공동외교안보정책 및 공동안보정책에 관한 토론을 위해 유럽-국내의

13) 암스테르담조약에 부속된 같은 의정서에 대해서는, 줄고, 'EU의 '자유, 안전 및 사법지대'에 관한 법적 고찰', 국제법학회논총(2002.10, 제47권 제2호, 통권 제93호), p. 100.

14) 줄고, 유럽헌법의 제정을 둘러싼 법적 쟁점의 검토 - 실무단의 최종보고서를 중심으로, 위의 논문, pp. 121-122.

회협의회를 조직할 수도 있다. 하지만 COSAC에 의해 행해진 기여는 국내의 회와는 어떠한 관련도 없으며, 그들의 지위를 침해해서도 아니 된다.

VII. 연합의 권한의 행사

1. 개요

유럽법체계의 단순화는 그 법체계의 명확화와 EU 행위의 민주적 합법성 강화라는 두 가지 목적, 즉 법적 행위(legal acts)와 절차의 재정비에 중점을 두고 있었다.

유럽공동체법 체계에 있어서는 일반적으로 규칙(regulation), 지침(directive), 결정(decision), 권고(recommendation) 및 견해(opinion) 등 다섯 가지의 행위가 인정되고 있다. 하지만 그 이후 다수의 조약이 채택되면서 행위의 유형은 점차 복잡해지고, 그 효력도 중첩되는 등 많은 문제점이 드러나게 되었다.

이와 같은 문제점은 행위의 채택을 위한 의사결정절차에서도 여실히 드러났다. 협의, 협력, 동의 및 공동결정절차는 그 적용 영역이 상호 중복되거나 불분명하였다. 또한 그 절차의 활용 면에서도 많은 편차를 보이고 있어 현실적으로 거의 이용되지 않는 절차도 있었다.

이와 같은 문제점들을 고려하여 실무단에서의 보고서를 바탕으로 유럽헌법초안은 행위와 그 의사결정절차에 대하여 단순화를 시도하고 있다.

2. 입법행위의 단순화

현행 EU의 법체계상 15개의 문서 형태가 있는 데, 그 본질과 효력 면에서 이들은 상당 부분 중첩되어 있으므로 통합될 필요가 있다. 더욱이 일부 문서 형태는 거의 사용되지 않고 있다. 유럽헌법초안은 15개의 문서형태를 정리하여 유럽법, 유럽규칙법, 유럽규칙, 유럽결정, 권고 및 견해 등 여섯 가지 유형의 법적 행위(legal acts)를 도입하였다(제32조 1항).

첫째, 유럽법(European law)은 일반적 적용성을 가지는 입법행위(legislative act)로서 모든 회원국에서 완전한 구속력을 가지고, 또 직접적으로 적용된다. 이는 현

행 규칙(regulation)의 법적 성격과 효력을 대체한 것이다.

둘째, 유럽골격법(European framework law)은 달성해야 할 결과에 대하여 해당 회원국을 구속하는 입법행위이다. 하지만 그 형태와 방식은 해당 회원국의 국내기관이 선택한다. 이는 현행 지침(directive)에 해당한다.

셋째, 유럽규칙(European regulation)은 입법행위 및 헌법의 어느 특수 규정의 이행을 위하여 일반적 적용성을 가지는 비입법행위(non-legislative act)이다. 유럽 규칙은 유럽법과 유럽골격법의 두 가지 성격을 아울러 가지고 있다. 따라서 동 규칙은 모든 회원국에서 완전한 구속력을 가지고, 또 직접적으로 적용될 수도 있고, 혹은 달성해야 할 결과에 대하여 해당 회원국을 구속하지만 그 형태와 방식은 해당 회원국의 국내기관이 선택하게 된다.

넷째, 유럽결정(European decision)은 현행 결정(decision)에 해당하는 것으로서 그 수범자에 대해서는 완전한 구속력을 가지는 비입법행위이다.

다섯째, 권고 및 견해(recommendation and opinion)의 법적 효력은 현행의 그것들과 별다른 차이가 없이 제 기관에 의해 채택되며 아무런 법적 구속력도 가지지 않는다.

위의 여섯 가지 법적 행위는 크게 입법행위와 비입법행위로 나뉘어 진다. 즉, 유럽법과 유럽골격법은 전자에, 유럽규칙, 유럽결정, 권고 및 견해는 후자에 해당한다.

연합의 행위를 채택하기 위하여 적용되는 입법행위와 비입법행위에 대해 분설하면 다음과 같다.

먼저, 입법행위란 원칙적으로 위원회의 제안에 의거하여 제Ⅲ-302조에 규정된 바에 따라 일반입법절차(the ordinary legislative procedure)에 의하여 유럽의회와 각료이사회가 연대하여 유럽법과 유럽골격법을 채택하는 것을 말한다. 만약 두 기관이 합의에 이르지 못하면, 당해 행위는 채택될 수 없다(제33조 1항 1문).

이 외에도 유럽법과 유럽골격법은 아래와 같은 두 가지 경우에도 채택될 수 있다.

첫째, 제Ⅲ-165조에 특수하게 규정된 경우, 다시 말하여, 제3편(Part 3) 제3장(Title 3) 제3항(Chapter 3) 제3부(Section 3) 및 제4부(Section 4)에 해당하는 '민사문제에 관한 사법협력' 및 '형사문제에 관한 사법협력'에 관한 행위 가운데 유럽법과 유럽골격법은 위의 제Ⅲ-302조에 일치하여 회원국들의 주도로 채택될 수 있다(제33조 1항 2문).

둘째, 헌법에 의해 특수하게 규정된 경우, 유럽법과 유럽골격법은 특별입법절차

(special legislative procedures)에 일치하여 각료이사회가 참가하여 유럽의회에 의해 혹은 유럽의회가 참가하여 각료이사회에 의해 채택된다(제33조 2항).

다음, 비입법행위란 각료이사회와 위원회가 유럽헌법초안 제35조(위임규칙) 및 제36조(집행행위)에 언급된 경우 및 헌법에 특수하게 규정된 경우에 유럽규칙 혹은 유럽결정을 채택하는 것을 말한다(제34조 1항 전단). 이 외에도 유럽중앙은행도 헌법에 의해 허가된 경우에 유럽규칙과 유럽결정을 채택할 수 있고(제34조 1항 후단), 또한 각료이사회와 위원회, 그리고 유럽중앙은행은 헌법에서 허가된 때에 권고를 채택할 수 있다(제34조 2항).

그리고 유럽헌법초안은 유럽위원회에게 유럽법과 유럽골격법을 보충하기 위한 위임규칙(delegated regulations)을 제정하거나 혹은 특정한 비본질적 요소(certain non-essential elements)를 개정하는 권한을 위임하고 있다(제35조 1항 1문). 위임의 제 목적, 내용, 범위 및 기간은 유럽법 및 유럽골격법에서 명확하게 정의되어야 한다. 하지만 이와 같은 위임은 특정 분야의 본질적 요소(the essential elements of an area)에는 적용되지 않을 수도 있는 데, 그 본질적 요소는 유럽법 혹은 유럽골격법에 유보되어야 한다(제35조 1항 2문).

또한 위임에 지속되는 적용 조건은 유럽법 및 유럽골격법에서 명확하게 한정되어야 한다. 그 조건은 다음과 같은 가능성에 기초한다. 즉, 유럽의회 혹은 각료이사회는 위임의 취소를 결정할 수 있다. 하지만 만약 유럽법 혹은 유럽골격법에 정해진 기간 내에 유럽의회 혹은 각료이사회에 의한 명백한 반대가 없다면, 위임규칙은 효력을 발생하게 된다(제35조 2항 1문). 이를 위하여, 유럽의회는 재적의원의 과반수로, 또 각료이사회는 가중다수결로 행동해야 한다(제35조 2항 2문).

한편, 회원국들은 법적으로 지속력을 가지는 연합의 행위들을 이행하는 데 필요한 국내법상 모든 조치를 채택해야 한다. 이를 회원국의 이행 행위(Implementing acts)라고 한다(제36조 1항). 그러나 지속력을 가지는 연합의 행위를 이행하기 위한 통일 조건이 필요한 경우, 그 행위들은 위원회에게 혹은 특수한 경우에 충분히 정당화되고 또 공동외교안보정책(제39조)의 경우에는 각료이사회에게 이행권한을 부여할 수 있다(제36조 2항). 한편, 유럽법은 사전에 연합의 이행행위의 회원국에 의한 통제 방식과 관련한 규칙 및 일반원칙을 정하여야 하는데(제36조 3항), 일반적으로 연합의 이행행위는 유럽이행규칙(European implementing regulations) 혹은 유럽이행결정(European implementing decisions)의 형식을 띠게 된다(제36조 4항).

3. 입법절차의 단순화

현재 입법행위의 채택을 위한 의사결정절차는 협의절차(EC조약 제250조), 협력절차(EC조약 제252조), 공동결정절차(EC조약 제251조) 및 동의절차 등 네 가지가 이용되고 있다. 유럽헌법초안은 입법행위를 채택하기 위한 절차를 상당히 단순화시켰다. 다시 말하여, 절차의 단순화와 관련하여 유럽헌법초안이 가지는 특징은 상기 네 가지 유형의 절차, 특히 협의절차와 협력절차를 공동결정절차 중심으로 단순화 내지는 단일화시켰다. 이를 '일반입법절차(the general legislative procedure)'라고 부른다. 그리고 동의절차는 주로 국제협정 비준시¹⁵⁾에 적용하고 있다. 따라서 아래에서는 제Ⅲ-302조를 중심으로 일반입법절차에 대해 살펴보기로 한다.

유럽헌법을 이행하기 위하여, 유럽법 혹은 유럽골격법은 일반입법절차에 따라 채택된다. 이 절차는 위원회가 유럽의회와 각료이사회에 제안을 제출하면서 개시되고, 〈제1독회〉-〈제2독회〉-〈조정〉-〈제3독회〉의 과정을 거친다.

〈제1독회〉

유럽의회는 제1독회(first reading)에서 입장을 채택해야 하고, 각료이사회에 이를 통보해야 한다. 이에 대해, 각료이사회가 유럽의회의 입장을 승인하는 경우, 그 제안된 행위는 채택된다. 그러나 각료이사회가 유럽의회의 입장을 승인하지 않는 경우, 제1독회에서 그 입장을 채택해야 하며, 유럽의회에 이를 통보해야 한다. 각료이사회와 위원회는 유럽의회에게 제1독회에서 그 입장을 채택하게 된 이유를 충분히 통지해야 한다.

〈제2독회〉

통보가 있는 후 3개월 이내 유럽의회는 다음과 같이 세 가지의 입장을 취할 수 있다.

- (a) 제1독회에서 각료이사회를 승인하거나 혹은 결정을 내리지 않는 경우, 제안된 행위는 채택된 것으로 간주된다.
- (b) 제1독회에서 재적의원 과반수의 찬성으로 각료이사회를 거부하는 경우, 제안된 입장은 채택되지 않은 것으로 간주된다.

15) 이에 대해서는 제Ⅲ-225조-제Ⅲ-228조, 특히 제Ⅲ-227조를 참고하라.

- (c) 제1독회에서 재적의원 과반수의 찬성으로 입장의 개정을 제안하는 경우, 개정안은 각료이사회와 위원회에 송부되어야 하고, 위원회는 개정안에 대해 의견을 첨부해야 한다.

유럽의회의 개정안이 회부된 후 3개월 이내 각료이사회가 가중다수결로 그 개정안을 승인하는 경우, 해당 행동은 채택된 것으로 간주된다. 반면, 그 개정안을 승인하지 않는 경우, 각료이사회 의장은 유럽의회 의장과 합의하여 6주 내에 조정위원회(Conciliation Committee)를 소집하여야 한다.

각료이사회는 위원회가 부정적인 의견을 제출한 개정안에 대해서는 전원일치의 찬성으로 채택해야 한다.

〈조정〉

조정위원회는 각료이사회 구성원 혹은 그 대표자와 같은 수의 유럽의회 대표자로 구성되며, 제2독회에서 유럽의회 및 각료이사회 의 제안에 의거하여 소집된 때로부터 6주 이내에 각료이사회 구성원 또는 그 대표자의 가중다수결 및 유럽의회의 대표자의 과반수 찬성으로 공동문안에 대한 합의를 도출하는 일을 수행해야 한다. 한편, 위원회는 조정위원회의 절차에 참여하여 유럽의회 및 각료이사회 의 입장을 조정하는 데 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 만일 소집된 때로부터 6주 이내에 조정위원회가 공동문안을 승인하지 않는 경우, 제안된 행위는 채택되지 않은 것으로 간주된다.

〈제3독회〉

소집된 때로부터 6주 이내에 조정위원회가 공동문안을 승인하는 경우, 유럽의회 및 각료이사회는 승인된 때로부터 6주 이내에 각각 투표자 과반수의 찬성과 가중다수결로 공동문안에 따라 해당 행위를 채택해야 한다. 만일 실패하는 경우, 그 제안된 행동은 채택되지 않은 것으로 간주된다. 하지만 위에서 언급된 3개월 및 6주 기간은 유럽의회 혹은 각료이사회 의 발의에 의해 각각 최대 1개월 및 2주간 연장될 수 있다.

입법행위 채택 절차에서 현안으로 대두된 것이 결국 위원회, 각료이사회 및 유럽의회 간 권한의 행사시 그 균형을 어떻게 유지할 것인가란 문제이다. 물론 세 기관 가운데 행위의 배타적 제안권은 위원회가 가진다. 위의 절차에서도 살펴본 바와 같이, 유럽헌법초안에서도 위원회의 제안이 없이는 입법 절차는 개시될 수 없는 것이다. 위원

회의 이와 같은 배타적 제안권은 상당히 두터운 보호를 받고 있다. 즉, 각료이사회가 위원회 제출안을 의결하는데 있어서 제출안을 개정하는 경우에는 전원일치의 찬성으로 의결해야만 한다(제Ⅲ-301조 1항). 또한 각료이사회가 아직 제출안을 의결하지 않고 있는 동안 위원회는 연합의 행위(a Union act)의 채택에 관한 절차 중에 언제든지 위원회 제출안을 변경할 수 있는 권한을 인정하고 있기도 하다(제Ⅲ-301조 2항).

위원회의 배타적 제안권을 별론으로 한다면, 그동안 주로 각료이사회와 유럽의회 상호간의 권한 행사의 범위를 둘러싼 문제 제기가 끊이지 않았다. 그러나 유럽헌법초안은 이에 관한 별도의 명문 규정을 두고 있다. 즉, 향후 유럽의회, 각료이사회 및 위원회는 상호 협의해야 할 의무가 있으며, 또 공동합의에 의해 어떻게 협력을 할 것인가에 관한 방식을 정해야 한다. 이를 위하여, 그들은 헌법에 일치하여 구속적 성질을 가지는(of a binding nature) 기관협정(interinstitutional agreements)을 체결할 수도 있게 되었다(제Ⅲ-303조). 이 같은 협정의 체결이 과연 세 기관 상호간의 권한 행사를 둘러싼 문제점을 해소할 수 있을 것인가, 또는 그 행사의 균형과 적정성을 확보할 수 있을 것인가에 대해서는 관심을 가질 필요가 있다고 본다.

VIII. 연합의 대외적 행동

유럽헌법초안에 있어 연합의 대외적 행동에 관한 제 규정과 관련하여 특징적인 것은 그 체제의 단일성이다. 즉, 그동안 대외적 행동에 관한 규정은 조약의 관련 분야에 산발적으로 규정되어 있었으나 유럽헌법초안은 이를 제3편 '연합의 정책과 기능(The Policies and Functioning of the Union)'의 제5부 '연합의 대외적 행동(The Union's External Action)'에 관한 제Ⅲ-193조~제Ⅲ-231조에서 다루고 있다. 그 주요 규율 영역은 CFSP, 공동통상정책(Common Commercial Policy; CCP), 제3국과의 협력 및 인도적 지원, 제한조치, 국제협정, 연합과 국제조직·제3국과의 관계 및 연합의 위임, 연대조항의 이행 등이다.

위에서 고찰한 바와 같이, 연합의 대외적 행동에 관한 규정은 기본적으로 연합의 '법인격'에 관한 규정과 밀접한 관련성을 맺고 있다. 다시 말하여, 향후 연합만이 국제법 주체성을 가지고, 유럽의 유일한 대표자로서의 역할을 행할 수 있는 것이다. 이를 바탕으로 유럽헌법초안에 규정된 대외적 행동에 관한 주요 내용에 대해 검토하고자 한다.

첫째, CFSP에 관한 대부분의 결정은 전원일치에 의한다. 즉, 유럽헌법초안 제Ⅲ-201조에 의하면, “이 장(Chapter II CFSP)에서 언급된 유럽결정들(european decisions)은 전원일치로 행동하는 각료이사회에 의해 채택되어야 한다.”고 규정하고 있다. 이 점에서 볼 때, 의결방식에 관한 한 유럽미래회의는 어떠한 진전도 이끌어내지 못한 셈이다. 과연 25개 이상의 모든 회원국들의 ‘전원일치’를 이끌어 내는 것이 현실적으로 용이할 것인가란 점에 대해서는 의구심을 떨칠 수 없다.

둘째, 대외적 행동에 관한 내용 가운데 가장 흥미로운 것은 바로 ‘유럽대외행동서비스(European External Action Service)’의 조력을 받는(제Ⅲ-197조 3항) ‘연합 외무부장관(the Union Minister for Foreign Affairs)직의 신설이다(제Ⅲ-197조 1항). 외무부장관은 자동적으로 위원회의 부위원장(the Vice-President of the Commission)이 된다. 하지만 그는 연합의 외교 문제에 대해 회원국들과 함께 직접적으로 행동한다. 즉, 그는 연합의 이익을 위하여 정치적 대화를 하고, 또한 국제기구와 국제회의에서 연합의 입장을 표명한다(제Ⅲ-197조 2항). 이리하여 국제무대에서 외교 현안에 대해 연합의 주장이 보다 효과적으로 강화될 것으로 보인다.

셋째, 대외무역과 관련하여, 향후 연합(현실적으로는 연합의 위임을 받은 위원회)이 상품무역과 서비스, 지적재산권 및 투자 등과 관련된 유럽의 이익을 방어하기 위하여 제3국 및 국제기구(특히 WTO)와 직접 교섭을 담당하게 된다(제Ⅲ-217조). 이는 연합이 법인격을 가지게 됨으로써 파생된 당연한 귀결이라고 볼 수 있는데, 연합의 대외통상교섭권한의 한층 확대·강화될 것이다. 이와 관련하여, 유럽의회의 권한이 한층 강화되었다. 즉, 위원회는 대외교섭의 진전된 상황에 대해 유럽의회에 주기적으로 보고를 해야 한다(제Ⅲ-217조 3항). 그동안 대외교섭권한에 관한 한 위원회-이사회 양기관이 배타적으로 행사해 왔으나 이에 대해 유럽의회가 감시·감독할 법적 근거가 마련되었다고 볼 수 있다.

넷째, 연합의 개발정책의 주요 원칙은 국제적 빈곤의 타파이며(제Ⅲ-218조 1항), 이를 위해서는 제3국과의 경제적, 재정적 및 기술적 협력이 이루어져야 한다(제Ⅲ-221조). 현재 연합과 회원국들은 전 세계 개발협력 가운데 총 50% 이상의 공적 지원을 담당하고 있다. 이를 보다 효율적으로 지원하고 조정하기 위하여 연합과 회원국 간 보다 긴밀한 협력과 협의가 필요하며, 또한 UN을 비롯한 국제기구에서 추진하고 있는 협력의 목적을 고려해야 한다(제Ⅲ-218조 3항). 또한 유럽헌법초안은 인도적 지원(humanitarian aid)에 대해서도 규정하고 있다. 일반적으로 인도적 지원은 위원

회 산하의 인도지원국(Humanitarian Aid Office: ECHO)¹⁶⁾에 의해 행해진다. 그 지원은 국제인도법에 부합하여야 하고, 또 정치적 압력을 위한 수단으로 행해져서는 아니 된다. 향후 젊은 유럽인들과 연계하여 '자발적 유럽인도지원단(European Voluntary Humanitarian Aid Corps)'이 설립될 것이다(제Ⅲ-223조 5항).

다섯째, 유럽헌법초안은 국제협정의 체결 절차에 대해서도 상세하게 규정하고 있다. 일반적으로 협정의 체결을 위한 협상의 개시는 각료이사회에 의해 내려지고, 구체적 협상은 위원회 혹은 연합 외부부장관에 의해 행해지게 된다((제Ⅲ-227조 2항·3항). 전적으로 CFSP와 관련된 협정을 제외한 모든 협정은 유럽의회와의 협의를 거친 후 각료이사회에 의해 그 채택 여부에 관한 결정이 내려진다. 만일 유럽의회가 정해진 기일 내에 견해를 표명하지 않게 되면, 각료이사회는 결정을 채택할 수 있다. 단, 다음과 같은 협정, 즉 i) 가입협정, ii) 연합의 ECHR에 대한 가입, iii) 협력 절차를 정함으로써 특수한 제도적 틀을 설립하는 협정, iv) 연합을 위한 중요한 예산과 관련된 협정 및 v) 입법절차를 적용하는 분야를 대상으로 하는 협정에 대해서는 유럽의회의 동의를 반드시 필요하다(제Ⅲ-227조 7항). 각료이사회는 통상 가중다수결로 국제협정을 채택한다. 그러나 가입협정 및 유럽인권협약에 대한 연합의 가입에 대한 협정은 전원일치에 의한 의사결정방식이 적용되게 된다(제Ⅲ-227조 9항).

IX. 자유, 안전 및 사법지대

유럽헌법초안은 제3편(Party Ⅲ) 제3부(Title Ⅲ) 제3장(Chapter Ⅲ) 제Ⅲ-158조~제Ⅲ-178조에서 '자유, 안전 및 사법지대(Area of Freedom, Security and Justice)'에 관한 규정을 두고 있다. 초안은 동 지대에 관한 일반규정 이외 크게 네 분야, 즉 i) 국경, 망명 및 이민의 통제와 관련된 정책, ii) 민사문제에 관한 사법협력, iii) 형사문제에 관한 사법협력 및 iv) 경찰협력 등으로 나누어 체계적인 규정을 두고 있다. 이에 대하여 그 주요 내용을 검토하기로 한다.

첫째, 유럽헌법초안은 국경, 망명 및 이민의 통제와 관련된 정책(제Ⅲ-166조~제Ⅲ-169조)에 관한 일반원칙을 두고 있다. 즉, 연합은 역내국경에서의 통제는 철폐하는

16) EU의 ECHO 공식사이트: <http://europa.eu.int/comm/echo> / (검색일: 2003.12.26)

대신 역외국경을 통제하기 위한 규칙을 수립해야 한다. 이를 위하여 연합은 회원국간의 연대에 기초하여 망명, 이민 및 역외국경 통제에 관한 공동정책을 마련한다. 그리고 무국적자(stateless persons)는 제3국 국민(third-country nationals)으로 간주되게 되었다(제Ⅲ-158조 2항). 이를 분설하면 다음과 같다.

- i) 역내국경을 통과하는 자에 대해서는 국적을 불문하고 어떠한 통제도 철폐된다(제Ⅲ-166조 1항 (a)). 반면, 역외국경의 통과하는 자에 대해서는 감시·감독한다(제Ⅲ-166조 1항 (b)). 또한 점진적으로 통합된 역외국경 관리제도(an integrated management system for external borders)를 도입해야 한다(제Ⅲ-166조 1항 (c)).
- ii) 망명, 이민정책에 대해서도 많은 변화가 있을 예정이다. 먼저, '공동망명정책(common policy on asylum)'이 수립된다. 이 정책은 국제적 보호가 필요한 어떠한 제3국 국민에 대해 적절한 지위를 부여하고, 강제송환금지의 원칙(the principle of *non-refoulement*)에 부합하여 실시되어야 한다. 또한 난민의 지위와 관련한 1951년 7월 28일자 제네바협약 및 1967년 1월 31일자 동 의정서, 그리고 기타 관련 조약에 부합하여야 함은 물론이다(제Ⅲ-167조). 그러나 유럽헌법초안이 현행 조약들과 다른 점은 특히 난민을 위한 단일지위 및 공동절차(a uniform status for refugees and common procedures)를 포함하는 '유럽공동망명제도(a common European asylum system)'의 설립을 규정하고 있는 점이다(제Ⅲ-167조 2항). 이 제도에 의거하여 제3국의 국적을 가진 난민과 실향민들에 대하여 유럽 차원의 보다 체계화된 지원을 위한 법적 근거가 마련되었다고 볼 수 있다.
- iii) 마찬가지로 연합은 '공동이민정책(a common immigration policy)'을 도입하게 될 것이다. 유럽헌법초안에서 공동이민정책에 관한 규정을 둔 것은 불법적인 이민과 인간거래를 방지·대처하고, 이민자에 대한 공정한 처우와 이민의 유입에 대한 효과적인 관리체제를 확립하기 위함이다(제Ⅲ-168조 1항). 이를 위하여, 회원국 내에서 이민에 대해 적용할 수 있는 조건 및 이민자들의 권리에 비추어보아 연합은 이민자들을 수용하기 위하여 노력하는 회원국들을 지원하기 위한 조치를 채택하여야 한다(제Ⅲ-166조 2항).

둘째, 민사문제에 관한 사법협력(제Ⅲ-170조)은 원칙적으로 재판상 결정 및 재판관할의 결정의 상호인정원칙(the principle of mutual recognition of judicial and

extrajudicial decisions in civil matters)에 의거하여 행해진다. 단, 동협력은 ‘국경통과와 관련한 문제(cross-border implications)’에 대해서만 적용된다(제III-170조 1항). 기존의 조약들과는 달리, 유럽헌법초안은 이사회 및 유럽의회에게 유럽시민들이 법원에 용이하게 접근하는 것을 보장하기 위한 유럽법 혹은 유럽골격법을 채택할 수 있는 권한을 부여하고 있다는 점이다((제III-170조 2항. Cf. 제III-158조 3항).

셋째, 자유, 안전 및 사법지대가 원활하게 운영되기 위해서는 각종 범죄행위를 사전에 예방하기 위한 안전대책 등 형사문제에 관한 사법협력(제III-166조~제III-169조)이 행해져야 한다. 연합은 특히 각종 범죄, 인종차별주의 및 외국인혐오증(xenophobia)을 예방하고 대처하기 위한 조치와 가령 형사사건에 관한 판결의 상호인정 또는 형사법의 접근과 같은 형사·사법당국간 및 기타 유관당국간 조정과 협력을 위한 조치에 의해 고도의 안전을 확보하도록 노력해야 한다(제III-158조 3항). 이를 현실적으로 이행하기 위하여 연합은 모든 형태의 판결과 사법결정의 인정에 관한 규칙과 절차를 확립해야 하고, 회원국간 관찰권 충돌을 예방하고 해결해야 한다. 또한 법관 및 사법당관들을 교육하고, 형사 소송절차 및 그 결정의 강제와 관련하여 회원국의 사법당국 혹은 유관당국간 협력을 촉진하여야 한다(제III-171조 1항 (a)~(d)). 그리고 국경통과 차원에서 야기된 형사문제에 있어서의 판결 및 사법결정의 상호인정 및 경찰·사법협력을 촉진하기 위하여 유럽골격법에서 다음과 같은 분야, 즉 회원국간 증거의 상호 허용가능성, 형사절차에서의 개인의 권리, 범죄 희생자들의 권리 및 각료이사회가 유럽 결정에 의해 사전에 확인한 형사절차의 기타 특수한 제측면¹⁷⁾에 대해 ‘최소규칙(minimum rules)’을 정해야 한다(제III-171조 2항 (a)~(d)). 그러나 이와 같은 최소규칙의 채택은 회원국이 형사절차에서 개인의 권리를 보호하기 위한 고도의 조치를 유지하고 도입하는 것을 방해할 수는 없다(제III-171조 2항 2문). 예를 들어, Eurojust (European Judicial Cooperation Unit)¹⁸⁾와 같이 회원국들간 사법협력은 이미

17) 하지만 이에 대한 최소규칙을 정하기 위해서는 각료이사회는 유럽의회의 ‘동의를 얻은 후에’ 전원일치로 행동하여야 한다(제III-171조 2항 (d) 후단).

18) Eurojust는 회원국의 검찰당국간 협력을 용이하게 하고, 범죄정보 및 정보교환의 조정을 향상시키기 위하여 창설되었으며, 회원국의 검사, 판사 혹은 경찰관으로 구성되어 있다. 2000년 12월 14일자로 아래의 이사회 결정에 의해 임시 Eurojust(Pro-Eurojust)가 브뤼셀에 설치되어 2001년 3월 1일자로 업무를 수행하고 있다.

이에 관한 입법행위는 다음과 같다.

Communication from the Commission on the Establishment of Eurojust, Brussels, 22.11.200, COM(2000) 746 final.

Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, JO n° L 63 du 6.3.2002, p. 1-13.

행해지고 있는데, 향후 그 협력은 보다 강화될 것이다(제Ⅲ-174조). 또한 각료이사회는 '유럽검찰청(European Public Prosecutor's Office)'을 설치함으로써 연합의 이익을 침해하는 범죄와 같은 국경통과 과정에서 야기되는 중대범죄의 예방과 처리를 의도하고 있다(제Ⅲ-175조 1항).¹⁹⁾ Europol(European Police Office)과 연대하여 유럽검찰청은 조사권, 소추권 및 판결집행권을 행사하게 된다(제Ⅲ-175조 2항).

넷째, 경찰협력(제Ⅲ-176조~제Ⅲ-178조)은 주로 형사범죄의 예방, 탐지 및 조사와 관련하여 치안, 관세 및 기타 특수법집행 분야를 중심으로 모든 회원국의 관련당국 상호간에 행해진다(제Ⅲ-176조). 이 협력을 이행하는 데 있어 핵심적인 역할을 담당하는 것은 바로 Europol²⁰⁾로서 회원국에 의해 채택된 조치를 지원하고 강화하는 임무를 수행하게 된다(제Ⅲ-177조 1항).²¹⁾

X. 유럽헌법 채택과 비준에 대한 전망

유럽헌법을 제정하는 데 있어 EU가 그 원칙으로 삼은 것은 무엇일까? 그것은 바로 '법치주의(rule of law)'와 '민주주의(democracy)'라고 볼 수 있다.

유럽통합의 전 과정, 특히 유럽공동체의 '초국가성(supranationality)'을 확립하는 과정에 있어 '법과 정치'는 상당히 복잡한 관계를 형성해왔다. 이러한 현상은 유럽헌법 초안을 작성하는 과정에서도 마찬가지라고 볼 수 있다. 예를 들어, 유럽헌법 제정과 그 채택 여부를 위한 결정은 유럽이사회와 IGC의 '정치적 합의'에 의해 이루어지게 된다. 반면, EU를 형성하고 유지·발전시키는 그 토대는 '법치주의'이고, 유럽헌법은 결

19) 유럽검찰청을 설치하기 위해서는 각료이사회는 역시 유럽의회의 '동의를 얻은 후에' 전원일치로 행동하여야 한다(제Ⅲ-175조 1항 후단).

20) 유로폴의 설립은 마스트리히트조약에 의해 최초로 인정되었으며, 1994년 1월 3일자로 '유로폴 마약진단반(Europol Drugs Unit: EDU)'이라는 제한된 업무를 수행하는 기구의 형태로 출발하였다. 이 후, 기타 범죄 영역을 담당하게 되었으며, 1998년 10월 1일자로 '유로폴 협정(Europol Convention)'(다음 사이트에서 동 협정 전문을 구할 수 있다. <http://www.europol.eu.int/content.htm?legal/conv/en.htm>)이 발효하였다. 이리하여 유로폴은 1999년 6월 1일자로 동 협정에 의거한 법적 행위를 수행하게 되었다. 이외 유로폴에 대한 상세한 내용은 다음의 EU 유로폴 공식 사이트를 참고할 것. <http://www.europol.eu.int/home.htm>

21) 각료이사회는 유럽법 혹은 유럽공격법에서 경찰협력을 담당하는 회원국의 관련당국의 제조건과 권한의 한계 등에 대해 규정해야 하는데, 유럽의회와의 '협약 후' 전원일치로 행동하여야 한다(제Ⅲ-178조).

국 ‘입헌주의(constitutionalism)’의 산물이라고 볼 수 있다. 이 점에서 본다면 EU는 ‘법에 의거한 통합(integration based on the law)’을 지향하고 있는 것이다.

하지만 유럽재기판의 권한의 배분의 불균형과 그 의사결정과정의 투명성과 합리성의 결여 등 EU 내부에 있어 민주성이 결핍되어 있다는 비판은 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 마스트리히트조약의 비준 과정에서 회원국 주권의 유럽공동체로의 이양이 과연 민주적 성격을 보장하는 독일연방방법의 본질에 부합하는가에 대한 독일헌법재판소의 비판적 판단이 소위 ‘유럽적 민주주의(Euro-democracy)’의 성립 여부의 논의에 대한 크나큰 전환점이 되었다고 볼 수 있다. 즉, 동 재판소는 “국가로부터 초국가적 수준으로(from state to the supranational level) 주권을 이양하기에는 유럽의 공적 영역은 충분하게 통합되지 않았다.”고 판단하였던 것이다.²²⁾ 이리하여 유럽통합은 법치주의만이 아니라 ‘민주주의에 의거한 통합(integration based on the democracy)’이어야 한다는 점이 분명하게 부각되게 되었다. 이 점은 유럽헌법초안에서도 여실히 드러나 있다. 예를 들어, 제1편 제6부는 ‘연합의 민주적 생활’이란 제하에 제44조~제51조까지 7개조를 두어 ‘연합은 대의제 민주주의원칙에 바탕을 두고 있으며’(제45조 1항), 또한 ‘모든 활동에 있어 연합은 시민들의 평등의 원칙을 존중해야 한다’(제44조)는 점을 강조하고 있는 것이다.

위와 같은 측면에서 볼 때, 유럽통합에 대해 지지하는 입장(europhile)을 취하든, 아니면 그에 대해 회의하는 입장(eurosceptic)을 취하든 유럽헌법은 법치주의와 민주주의에 그 바탕을 두고 있어야 한다는 데에는 별다른 이론이 없을 것이다. 또한 향후 EU가 가령 유럽정치공동체 혹은 연합으로 발전해나간다고 할지라도 그 중심에는 ‘경제공동체’ 내지는 ‘경제정책’이 자리하고 있을 것이다. 이는 주권국가의 국내헌법과는 다른 유럽헌법의 성격(소위 ‘European economic constitutionalism’)을 결정짓는 중요한 기준이 된다고 생각한다.

그렇다면 유럽헌법의 채택과 그 비준에 대한 전망은 어떠할까?

EU의 설립에 관한 제조약의 변경은 모든 회원국 정부의 동의가 필요한데, 그 동의에 이르기 위한 합의는 ‘정부간회의(InterGovernmental Conference: IGC)’에서 행해지게 된다. IGC는 유럽이사회의 의장이 주재하며, 일반적으로 각료이사회의 권고와 유럽의회, 위원회 및 적절하다고 판단되는 경우에는 유럽중앙은행과의 협의를 거친 후 조약의 채택 여부를 결정하게 된다. 위에서 살펴본 바와 같이, Thessaloniki 유

22) *Brunner v. the European Union Treaty*, [1994] 31 CMLR 251-262, 257.

럽이사회는 IGC로 하여금 가능하다면 2004년 6월 15일에 있을 차기 유럽의회 의원 선거 전에 유럽헌법초안에 대해 동의안을 채택하도록 요청하였다.

하지만 IGC에서 전원일치로 유럽헌법(최종안)을 채택하게 된다고 할지라도 이 최종안은 두 단계 과정을 거친 연후에야 효력을 발생하게 된다. 먼저, 최종안은 국가원수 혹은 정부수반에 의해 공식적으로 서명되어야 한다. 다음, 서명된 최종안은 각 회원국의 헌법절차에 따라 채택되어야 한다. 즉, 회원국에 의한 조약의 비준 절차를 거쳐야 하는데, 그 헌법절차는 각 회원국마다 상이하다. 하지만 일반적으로 국제조약을 비준하기 위해 의회에서의 투표절차를 거치든가(the "parliamentary" method) 혹은 국민투표를 거치는(the "referendum" method) 두 가지 방법이 이용된다.²³⁾ 마스트리히트조약, 암스테르담조약 및 니스조약과 같은 기존의 조약의 비준 과정을 보진대, 조약의 서명과 그 비준을 통한 효력까지는 통상 1년에서 2년 정도의 기간이 소요된다. 따라서 이사회에서 마련된 일정표에 의거하여, 만일 2004년 6월 15일 이전에 IGC에서 유럽헌법안이 확정된다면, 10개 신입회원국들의 가입이 이루어지는 같은 해 5월 1일 이후에 유럽헌법은 가급적 신속하게 비준 절차에 놓이게 될 것이다. 그로부터 최장 2년의 비준 기간을 예상한다면, 2006년 말 혹은 2007년 초에는 유럽헌법이 발효하게 될 것이다.

하지만 유럽헌법이 채택과 비준절차를 거쳐 발효하기까지에는 넘어야 할 장벽은 한 두가지가 아니다. 그 전형적인 일례로, 2003년 12월 12일~13일, 양일간에 브뤼셀에서 열린 유럽이사회를 들 수 있다. 즉, EU의 정상들은 유럽헌법초안의 내용을 확정짓기 위한 논의를 거듭했으나 그 합의에 실패했다. 결국 이에 대한 추가적인 회담은 2004년 1월~6월까지 의장국을 맡게 되는 아일랜드에 의해 주도되게 되었다.

지난 정상회담에서의 주요 결립들은 '이중다수결(dual majority)제도'를 둘러싼 회원국간의 이견의 대립이었다. '이중다수결제도'는 인구수가 적은 소국이 거부권을 행사하게 되면 이사회에서의 결정이 무산되는 전원일치 중심의 의사결정제도의 단점을 개선하기 위하여 암스테르담조약에 의해 도입된 것으로²⁴⁾ EU 회원국 수의 50%와 회원국 전체인구의 60% 이상이 찬성하는 경우, 해당 안건이 의결된 것으로 간주하는 제도이다. 유럽헌법초안에서도 이 의결방식을 도입하고 있으므로 독일과 프랑스 등 대국은 찬성하는 반면, 소국들은 대국 중심의 의사결정제도라는 이유로 반대하고 있는 것이다.

23) 경우에 따라서는 이 두 가지 방법이 혼용되기도 한다.

24) 줄고, 암스테르담조약과 EU 제 기구의 개혁, 국제법평론회(1999-II, 통권 제12호), pp. 32-33.

지난 브뤼셀 유럽이사회가 결렬된 이후, 유럽헌법채택 가능성에 대해서는 비관적인 여론이 우세한 듯 보인다. 그러나 마스트리히트조약, 암스테르담조약 및 니스조약 등 기존의 조약의 채택 과정을 돌이켜보건대, 이번 유럽헌법조약의 채택 과정이 순탄하지 않으리란 점에 대해서는 이미 대부분 예견하고 있었다. 그런 점에서 본다면, 회담의 결렬 여부에 대해서는 사고와 관점의 차이일 수도 있고, 협상의 중재 역할을 맡았던 이탈리아의 실비오 베를루스코니 총리의 다음과 같은 견해는 의미하는 바가 크다고 본다. 그는 “투표권 문제에 대해 완전히 의견이 갈렸다. 그러나 90개의 이견사항 중 82개가 합의됐다.”고 하면서 “물컵이 반이 차 있느냐, 비어 있느냐의 문제지만 나는 반쯤 찼다고 보는 쪽이다.”고 하였다.²⁵⁾ 그러나 현실적으로 유럽헌법의 채택 여부는 유럽이사회와 ‘2004 IGC’가 회원국 그룹간의 다양한 이해관계를 어떻게 조율하고 합의를 도출해내는 것인가가 관건이 될 것이다.

개인적인 견지에서 볼 때, 유럽헌법의 채택과 비준은 일정표에 제시된 기간 내에 행해지느냐, 아니면 논의를 통한 수정·보완을 거친 후 다소 지연되는가의 시기의 문제라고 생각한다. 과거로 되돌아가거나 혹은 현재에 머물기에는 유럽은 ‘너무 멀리’와 버렸고, 더욱이 유럽통합의 역사가 반증하듯이 유럽은 언제나 과거 혹은 현재 보다는 미래를 선택해왔던 것이다. 결국 2004년 6월 18일, Brussels 유럽이사회에서 각국 정부 수반과 정상들은 유럽헌법초안에 서명하였다. 이로써 향후 유럽헌법은 25개 회원국의 국내비준절차를 거쳐 그 실시여부가 결정되게 되었다.

25) 인터넷 한겨레신문, “유럽연합 헌법안 합의실패”(2003.1214(일) 20:34)