

기획논문

유럽연합의 국가성에 관한 연구

정창화

1951년 파리조약 이래 유럽연합(EU)은 다섯 차례의 조약개정을 거치면서, 유럽을 하나의 통합된 '연방국가'로 진행시키고 있다. 이러한 통합과정, 즉 EC에서 EU로 이어지는 모든 협상이 조약으로 기초되었다. 이러한 조약은 국민투표 또는 국민의 대표기관인 의회의 비준을 거쳐 EU국민들의 합의를 도출하였으며, 이를 바탕으로 유럽연합의 국가성은 완성되고 있다. 이러한 유럽연합의 국가성 문제는 EU의 법인격 부여 문제, 회원국에 대한 통치작용 문제, 그리고 EU의 준연방적 국가형태 문제 등 다양한 관점에서 분석될 수 있다. 이에 이 논문은 제기된 세 가지의 문제를 규명하는 것을 목적으로 한다. 이러한 문제규명은 초국가공동체의 국가성을 분석함으로써 유럽행정연구를 위한 토대가 될 뿐만 아니라, 향후 형성가능성이 있는 '동북아공동체' 또는 '동북아연합'의 형성을 위한 기초연구로서 의미가 있을 것이다.

주제어 : 유럽연합, 국가성, 유럽행정, 초국가공동체, 통치작용

정창화

독일 슈파이어 국립 행정대학교(Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)에서 행정학 박사학위(Dr.rer.publ.)를 받고, 현재 단국대학교 사회과학부(행정학전공) 전임 강사로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 유럽행정, 조직론, 그리고 정부학 등이다.

speyerjung@dankook.ac.kr

1. 서론

지난 2005년 1월 12일 유럽의회의 압도적 지지로 통과된 유럽헌법¹⁾으로 기초된 유럽연합(EU)은 하나의 '국체기구'에서 '준연방국가'(quasi-federal state)로의 국가통합에 박차를 가하고 있다. 이미 독일 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)도 유럽공동체의 설립조약인 세 개의 조약(EC, ECSC, Euratom)을 '헌법증서'(verfassungsurkunde)라고 판결한 바 있지만(Streinz, 1998), 이번에 통과된 유럽헌법으로 유럽연합은 적어도 국가가 지녀야 할 최고법으로서 '헌법'(verfassung)을 소유하게 되는 것이다. 여기에 유럽연합은 헌법조약에 따라 입법권, 사법권 및 행정권을 포괄하는 소위 삼주체제(drei säule)를 완성하였기

때문에, 적어도 법·제도상으로 유럽연합은 미국과 같은 연방국가로서의 국가체제를 완성하게 되었음을 선언할 수 있다.

그러나 1992년 마스트리히트 조약 이래 유럽연합의 국가성(*state-ness*) 문제는 다음의 세 가지 차원에서 심각한 논쟁을 계속하였다. 즉, 첫째는 유럽연합의 법인격 부여와 EU의 유럽공동체(EC)에 대한 관계의 문제였다. 왜냐하면, “공동체는 법인격을 가진다”(Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit)라고 규정한 EC조약(TEC, Treaty establishing the European Community) 제 281조에 따라 유럽공동체에 법인격은 명시적으로 부여되지만, EU조약(TEU, Treaty of the European Union)은 유럽연합에 대해 법인격 부여를 위한 언급을 하고 있지 않기 때문이다. 이러한 법적 상황은 암스테르담조약(1999) 이후, ① 유럽통합을 조정하는 실제행위자는 과연 누구인가, 그리고 ② 유럽연합의 소유자는 결국 누구인가에 관한 문제로 귀결되었다. 즉, 유럽연합이란 연방국가의 주인이 EU인가 또는 EC인가의 문제가 제기되었던 것이다.

둘째, 유럽연합의 법과 행정의 독특성(*sui generis*)에서 유럽연합의 국가성을 도출할 수 있다(A. Stevens & H. Stevens, 2001). 즉, 유럽연합의 바탕이 되는 EU법이 전통적 의미의 법의 분류로는 이해하기 어려운 ‘하나의 새로운 법질서’(a new legal order)이므로, 유럽연합을 단순한 국가간의 모임이 아닌 ‘초국가적’(supra-national)이라는 관점에서 파악해야 한다는 것이다. 따라서 유럽연합 25개 회원국들은 첫째, 자국의 주권을 유럽연합에 양도하고, 둘째, 자국의 국내법에 EU법의 직접효력(*direct effect*)과 우위(*supremacy*)를 인정해야 하는 문제가 있었다.

셋째, 통합된 유럽연합의 국가형태 문제였다. 즉, 1648년 베스트팔렌조약으로 근대적 의미의 민족국가가 탄생한 이후로 국가성의 문제는 현실적으로는 큰 의미를 지니게 되었으며, 공법이론적으로는 연방국가, 연합국가와 국가성의 문제는 중요한 논의의 대상이 되었기 때문이다. 특히, 유럽연합의 국가형태와 관련하여 중요한 사실은

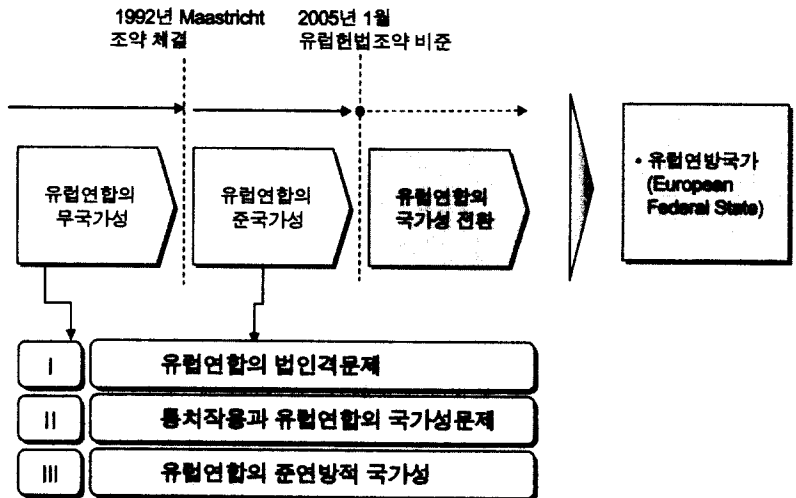
1950년대 유럽공동체 형성 당시 슈망(Schman)에 의해 구상된 유럽통합모델은 ‘유럽연방’(European Federation)이란 ‘연방국가’를 목표로 하고 있다는 것이다. 따라서 1951년 4월에 체결된 파리조약(ECSC조약)과 1957년 3월에 체결된 로마조약(EEC, Euratom조약)은 그동안 다섯 차례의 개정을 거치면서, 유럽을 하나의 통합된 ‘연방국가’로 진행시키고 있다. 특히, 이러한 통합과정은 EC/EU조약에 기초하여, 준비된 수순을 밟고 있다는 것에 주의를 환기시켜야 한다.

물론, 유럽연합의 국가성 문제는 통치관계 문제, 구성국의 정치권력의 제한 정도, 그리고 통합조약의 적용범위 문제 등 다양한 관점에서 분석될 수 있으나, 이 논문은 위에서 제기된 세 가지의 문제를 규명하는 것을 목적으로 한다.

제기된 문제에 대한 해답을 구하기 위해, 이 논문에서는 ‘법·제도적 접근방법’을 원용한다. 왜냐하면, 유럽연합은 ‘법치공동체’(Rechtsgemeinschaft)이며(Nicolaysen, 2002), 국가공동체가 하나의 ‘연방국가화’되는 과정이 EU/EC조약에 근거하기 때문이다.

이에 이하에서는 우선 유럽연합의 법인격 문제를 마스트리히트조약

그림 1 유럽연합의 국가성 전환



및 암스테르담 조약 이후 최근의 유럽헌법조약 비준과정에서 논의된 견해를 상술할 것이고(제 2절), 이러한 논쟁과 동시에 분석되어야 할 EU의 통치작용과 제도개혁이 언급될 것이다(제 3절). 마지막으로 유럽연합의 준연방적 국가형태가 분석될 것이다(제 4절).

2. 유럽연합의 법인격 문제

1) 유럽연합 법인격의 전제조건 및 법인격에 대한 견해

(1) 유럽연합 법인격의 전제조건

법인격의 소유 여부는 누가 유럽연합의 주인인가와 밀접한 관련이 있다. 유럽연합조약(TEU) 제 1조 제 1항에 의하면, 각 체약당사국은 상호간 '유럽연합'을 창설한다고 규정하고 있다. 연합조약의 이러한 첫 번째 규정은 다음과 같은 문제를 제기하였다. 즉, 1986년 유럽단일의정서(SEA)에서 이미 예정했었고, 1992년 마스트리히트조약에서 설립된 유럽연합은 법적 관점에서 파악해야 된다는 것이다. 일반적으로 국제법적 차원에서 다수의 국가에 의해 어떠한 국가적 실체(*entität*)가 승인된다면, 국제법상 새로운 국제법적 주체가 형성되었다고 볼 수 있다(Pechstein & Koenig, 2000).

그러나 하나의 국제법 주체로서 국가성이 2005년 1월 유럽헌법조약이 비준되기 전까지 유럽연합에 명시적으로 부여되지는 않았다. 따라서 유럽연합이 하나의 국가로서 자신의 이름하에 자주적 법적 행위자가 될 수 없었다. 이것은 EU 대내적으로는 회원국에 대하여, 그리고 EU 대외적으로는 제 3국에 대한 관계에서 법적 능력과 행위능력을 행사할 수 없었음을 의미한다(Klein, 1999).

또한 국가성의 지닌 하나의 '국제조직'은 국제법적 의사일치(*willenseinigung*)을 통해 설립되며, 독자적인 기관들을 통해 정해진 과제를 수행하기 위해 설치된 회원국가들의 연합체이다(Dörr, 1995).

따라서 대외관계의 법적 주체성은 다른 국제법적 주체를 통해 인정되어야만 한다. 이는 무엇보다도 국제조직의 법인격이 다음의 세 가지 능력 — 즉, 독자적인 기관 내에서의 자주적 의사결정능력, 회원국에 대한 구속능력²⁾과 타국제법 주체에 대한 법적 효력을 가진 행위능력 — 과 연관된다.

(2) 마스트리히트조약하의 유럽연합 법인격에 대한 견해

마스트리히트조약하의 유럽연합 법인격에 대한 견해는 긍정적 시각과 부정적 시각으로 이분된다.

첫째, 유럽연합의 자주적 법인격에 대한 긍정적 견해이다. 일부의 학자들에 의해서 마스트리히트조약하에서 EU의 대내외적인 법적 주체성이 묵시적으로 부여되었다고 주장된다(Bogdandy & Nettesheim, 1996; Magiera, 1993; Ukrow, 1998). 그것에 대한 충분한 증거로 암스테르담조약 이전의 유럽연합조약(TEU)에서 이미 작성된 법인격적 구조를 내세우고 있다. 즉, 유럽연합은 세 개의 기존 공동체(EC, ECSC, Euratom)와 마찬가지로, 유럽연합조약 제 1조에 따라 설립되었고, 동 조약 제 2조에 의거하여 '스스로' 제 목적을 설정하며, 동시에 동 조약 제 6조³⁾에 의하여 특정한 기본원칙에 구속된다. 또한 유럽연합은 유럽연합조약 제 3조에 따라 '단일한 제도적 틀'을 가진다. 또한 EC조약(TEC)에서 이미 알려진 기관들 외에도 유럽이사회(European Council)가 EU조약 제 4조에 따라 정치적 관점에서 EU의 추진자로서, 그리고 지도기관으로서 대표되고 있다.⁴⁾ 여기서 유럽이사회는 부분적으로 법적구속력(法的拘束力)을 가지고 행동한다는 것이다(Wichard, 1999).

또한 유럽연합조약 제 14조 제 3항에 따르면, EU의 공동행동은 회원국을 구속한다. 동 조약 제 18조 제 1항 및 제 2항에 따르면, 공동 외교안보정책(CFSP, *Common Foreign and Security Policy*) 관련 사안에 대해 연합을 대표하는 것은 의장국이고, 의장국은 공동행동의 이행에 책임을 지며, 국제기구 및 국제회의에서 원칙적으로 연합의 입

장을 표명한다. 마스트리히트조약하 유럽연합조약 제 J.4조 제 2항⁵⁾에서는 이미 부분적으로 EU의 국제법 주체에 대해 규정하고 있다 (Wichard, 1999). 왜냐하면 유럽연합이 다른 국제기구인 서유럽동맹 (WEU)에 대한 접촉을 하고 있기 때문이다. 따라서 국제교류에서 유럽연합의 등장은, EU가 하나의 국제법적 주체가 될 수 있다는 근거가 되는 것이다(Bogdandy & Nettesheim, 1996).

둘째, 유럽연합의 자주적 법인격에 대한 부정적 견해이다. 유럽연합의 자주적 법인격과 관련하여, 그동안 지배적 의견은 EU가 대내외적으로 법적 주체가 아니라는 것이다(Koenig & Pechstein, 2000; Streinz, 1998; Everling, 1993). 공동체⁶⁾나 이에 편입된 독립법인체⁷⁾와는 달리, 유럽연합에는 명시적으로 법적 주체가 인정되지 않는다는 견해이다. 묵시적 부여에 대하여, 불명확한 공식화와 유럽연합조약의 제 5장(공동외교안보정책에 관한 규정)과 제 6장(형사사건에서 경찰 및 사법협력에 관한 규정)에 도입되고 회원국들을 통해 직접 또는 만장일치로 행동하는 이사회를 통해 지배되는 협력적 정치형태의 정부간 성격이 언급된다. 유럽연합조약 제 18조에 따르면, 의장국의 대표권한은 회원국을 대표하는 규정으로서 해석될 수 있다. 그러나 동 조약 제 37조에서는 또한, 연합이 아니라 회원국들이 대외적으로 유럽연합조약 제 6장의 문제로 확정된 공동견해를 대표한다. 이러한 견해에 따르면, 유럽연합조약 제 5장과 제 6장의 실제행위자는 오직 회원국들뿐이다. 따라서 유럽연합은 부분적으로 법적 능력이 없는 국제조직(Dörr, 1995)으로서, 부분적으로는 국방 및 외교정책사항만을 일부 담당하는 '국가연합'(staatenverbund)⁸⁾이나 '국가와 국제기구의 연합'(verbund von staaten und internationalen organisationen) 또는 기업의 결합형태와 비슷한 콘체른모델(konzernmodell)로서 규정될 수 있다 (Wichard, 1999).

(3) 암스테르담조약 이후 유럽연합의 법인격에 대한 견해

암스테르담(Amsterdam) 조약은 유럽연합에 대한 법인격의 명시적 부여 없이 이러한 분쟁을 결정하였다. 아일랜드 의장국의 제안에서 EU법인격의 명시적 부여에 대한 규정이 예견되었지만, 관철되지 못했다.⁹⁾ 그러나 유럽연합의 대내외적 법인격성에 대한 간접증거들은 이미 1997년 5월 발효된 암스테르담조약에서 묵시적으로 선언되고 있다. 즉, 공동체법이 회원국의 국내법에 우선한다는 공동체법 우위원칙이 확고히 정착되었기 때문이다(Wichard, 1999).

첫째, 자주적 의사결정능력에 관한 문제이다. 유럽연합은 회원국들의 의지와 상이한 자주적 의사결정능력을 이전보다도 더 많이 향유하게 되었다. 즉, 유럽연합조약 제 23조 제 2항에 의거 공동외교안보정책(CFSP)에서 다수결에 의해 결정되는 부분이 확대되었다. 유럽연합조약 제 5장과 제 6장에서 긍정적 만장일치 요구는 중단되었고, 기권은 더 이상 만장일치의 결의를 막을 수가 없게 되었다.¹⁰⁾ 회원국으로부터 독립된 기관의 역할이 또한 강화되었다. 즉, 유럽연합조약 제 6장의 제 35조에 의거하여 유럽사법재판소의 조치에 대한 통제권이 증가되었으며, 집행위원회의 주도권도 허용되었다. 이 주도권은 유럽연합조약 제 34조 제 2항에 의거 회원국의 주도권과 동등한 위치에 있다.

둘째, 회원국에 대한 구속력에 관한 문제이다. 회원국들에 대한 유럽연합의 지위는 유럽연합조약 제 34조 제 2항 C에 따른 기본방침결의와 제 34조 제 2항 d에 따른 결의의 도입을 통해 강화되었다. 이러한 법률행위는 회원국들의 연합조약에 대한 시행조치가 없어도 회원국들을 직접 구속할 수 있다. 유럽연합조약 제 7조를 통해 도입된 가능성, 즉 유럽연합조약 제 6조에 규정된 기본원칙 침해를 근거로 한 회원국의 권리중지로부터 다음과 같은 결론을 유추해 낼 수 있다. 즉, 유럽연합이 회원국들과는 다른 법적 주체로서 이해되기 때문에, 모든 협력이 회원국들의 입장과 일치해야 할 필요는 없다. 아울러 지난 2000년 12월에 합의된 니스(Nice) EU정상회의에서는 민주주의, 인권, 기본권 존중 및 법치국가성과 같은 연합의 원칙들에 대한 회원

국의 위반에 대처하기 위하여 조기경보체제가 합의되었다.¹¹⁾

셋째, 타국제법 주체에 대한 법적 효력을 가진 행위능력에 관한 문제이다. 유럽연합조약 제 11조 제 1항에서는 유럽연합이 외교관계의 행위자로 언급되고, 제 11조 제 2항에 따라 회원국들에게는 최소한 서류상의 보조역할만이 할당된다. 유럽연합조약 제 24조¹²⁾는 이사회(council)에 공동외교안보정책과 형사사건에서 경찰 및 사법협력에 관한 분야에서 국제법적 조약체결권을 부여한다(Ukrow, 1998). 조약체결 당사자가 명시적으로 규정되어 있지 않지만, 동 규정은 회원국들의 일련의 조약체결을 위한 약식표현으로 해석될 수도 있다(Streinz, 1999). 따라서 여기서 유럽연합 자체에 조약체결권이 허락되어야 한다는 결론은 합당하다고 할 수 있다(Wichard, 1999).

그러나 종결규정에서 제 4번 선언¹³⁾은 유럽연합에 조약체결권을 부여하는 것에 대해서 부정적이다. 동 선언에 따르면, 조약체결권과 함께 회원국의 어떠한 관할권도 유럽연합으로 양도되어서는 안 된다는 것이다(Streinz, 1999). 이것은 외교정책에서 유럽연합이 전적으로 회원국을 대표하지 않는다는 것을 의미하며, 제한된 권한위임의 원칙을 강조한다. 이것은 행위능력이 실질적 행동권한을 내포하고 있지 않음을 의미하는 것이다. 따라서 유럽연합이 조약상으로 의무지위질 여부와 방법은 조약 내에서 유럽연합에 허용된 권한에 따라서만 책정된다.

(4) 유럽헌법에서 법인격 부여를 통한 EU의 국가성 제고

2004년 10월 로마에서 유럽헌법조약이 서명되기 이전까지의 지배적 견해에 따르면, 유럽연합은 자주적 법인격으로서 모든 회원국을 대표하지는 않는다는 것이었다. 따라서 유럽연합에게 구속력 있는 특권이 부여되지 않는 한, 회원국들은 최소한 외교정책상 자주적 행위능력을 갖는다. 즉, 유럽연합에 허용된 국가성에는 제약이 있음을 선언하는 것이었다.

그러면 유럽연합에 법인격을 부여할 수 있게 하기 위하여, 달리 생각할 수 있는 그동안의 방법은 세 공동체와 유럽연합을 융합¹⁴⁾시키는

것이다. 즉, 세 공동체의 해체와 유럽연합으로의 세 공동체 권한의 이양이다. 이러한 방식으로 유럽연합의 권한소유권이 부여되며, 이에 따라 연합은 자기의 고유한 책임능력을 위해 법적 주체성을 확보할 수 있다. 이를 위해 유럽헌법 초안에서는 “공동의 미래를 건설하기 위한 유럽시민들과 국가들의 의지를 반영하여, 헌법은 회원국들이 공동으로 가지고 있는 목적을 획득하기 위한 권한을 부여한 유럽연합을 설립하고(제 1조)”, 연합이 법인격을 향유함을 명문화하였다(제 6조). 따라서 연합은 EC를 비롯한 기존의 법인격을 대체 또는 융합하여, 연합만이 유일한 법인격의 소유자가 된 것이다.

이에 따른 법적 효과는 다음과 같다. 즉, EU가 국제법의 주체가 됨으로써 유럽을 대표하고, 조약에 서명하며, 법원에 소송을 제기 또는 출석하고, 또한 국제조직의 회원이 될 수 있다. 더욱이 제 3국과의 관계유지가 보다 명확해지고, 그 유효성과 법적 확실성이 강화되며, 보다 효과적인 행동이 가능하게 된다.

이것은 유럽연합의 국가성이 EU로 통합됨을 의미하며, 유럽의 정체성을 강화시키고, 유럽시민을 위한 유럽체제를 보다 명확하게 하는데 기여할 것이다. 또한 유럽연합이 국제적으로 통일적인 법적 소유자로서 법적 주체가 되며, 동시에 자신의 이름하에 설정된 모든 행위에 최종적 책임주체가 될 수 있는 것이다.

2) 유럽연합의 유럽공동체에 대한 관계 문제

(1) 유럽연합과 유럽공동체와의 관계

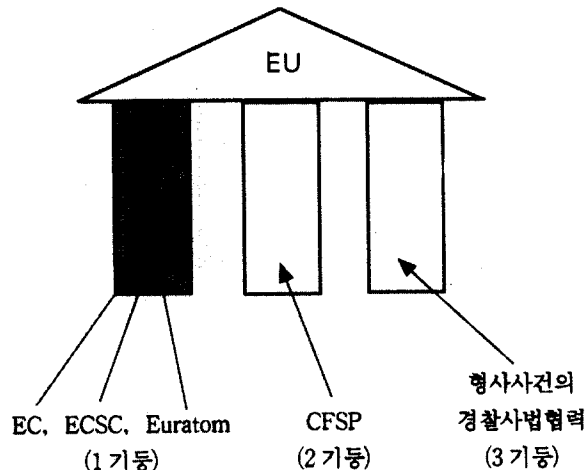
암스테르담·니스조약 이후에도 또한 유럽통합 작업에서 유럽연합의 지위와 기능은 명확하지 않으며, 유럽연합조약 제 1조에 규정된 연합의 구조는 변경되지 않았다. 즉, 유럽공동체, 유럽석탄철강공동체(ECSC)와 유럽원자력공동체(Euratom)는 유럽연합의 ‘기초’이고,¹⁵⁾ 공동외교안보정책(CFSP)과 형사사건에서 경찰 및 사법협력을 위해 보완된다.

유럽연합조약 제 1조에서 제 7조까지의 공동규정과 유럽연합조약 제 8장(종결규정)은 '일반부분'으로서 조항에서 변경된 공동체조약들에 대한 효력을 요구한다. 유럽연합은 한편으로 유럽공동체를 보완한다는 점에서 함께 존재하는 것이다. 따라서 이에 대한 다양한 견해가 존재하게 되는 것이다. 다른 한편으로 유럽연합은 유럽공동체를 하나의 광범위한 전체(*ganzen*)로서 완성시키려고 하며, 상위구조로서 우위(*vorrang*)를 요구한다. 그러나 유럽연합의 구조가 투명하지 못하며, 법적인 측면에서도 또한 명확하지 못하다는 견해가 있다(Wichard, 1999). 따라서 유럽연합과 유럽공동체 간 구별의 필요성은 불가피한 것이다.

(2) 유럽연합과 세 개 공동체와의 관계

유럽연합과 3개의 공동체와의 관계를 설명할 때, 주로 사원의 기둥 모델 도식을 통해 표현되곤 한다. 이때 유럽연합은 '지붕'으로서 표현되며, 제 1기둥으로서 세 개의 공동체, 제 2기둥으로서 공동외교안보 정책(CFSP), 그리고 제 3기둥으로서 형사사건에서 경찰 및 사법협력 등 세 개의 기둥이 사원을 받치고 있다.

그림 2 삼주(*drei säule*)체제

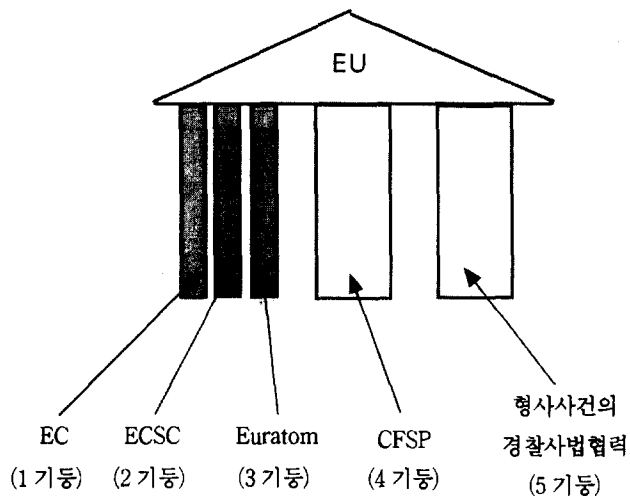


여기서 세 개의 공동체(EC, ECSC, Euratom)가 하나의 기둥으로 통합되면, <그림 2>에서처럼 이 사원은 세 개의 기둥을 갖는 삼주(*drei säule*) 체제가 된다(Bleckmann, 1997). 그렇지 않으면 <그림 3>과 같이 다섯 개의 기둥을 갖게 되는 오주(*fünf säule*) 체제가 된다(Streinz, 1998).¹⁶⁾

이러한 기둥모델로부터 도출된 논의는 ‘유럽연합’이 한편으로는 세 공동체를 포함하는 전체조직을 위해, 다른 한편으로는 EU의 제 2기둥으로서 공동외교안보정책(CFSP)과 제 3기둥으로서 형사사건에서 경찰 및 사법협력의 틀 내에서 행위하는 주체를 위해 존재한다는 것이다.

이런 측면에서 EU와 EC처럼 어느 정도 등급화된 조직형태에서 EU와 EC 간의 통일과 구별에 대한 긴장은 어느 정도 유익하며 유럽연합을 발전시킬 수 있다. 왜냐하면, 이러한 구조는 한편으로 초국가적 구조를 가진 공동체(EC)의 질서가, 다른 한편으로 유럽연합조약 내에서 성립된 정부간 구조와 상호 긴장하면서, 공동체의 기존체제(*acquis communautaire*)를 보호하고 유럽통합의 경직성을 방지할 수

그림 3 —————
오주(*fünf säule*)체제



있기 때문이다. 이런 논리에서 더욱 긴밀한 유럽연합으로의 진화적론 발전을 유도하기 위해 두 가지의 방법을 추론할 수 있다. 즉, 하나는 '느슨한 변두리'에서 공동체로 권한을 이전하는 방법인 '공동체의 방법'이며, 다른 하나는 유럽연합조약 제 5장(공동의교안보정책)과 제 6 장에서의 유럽연합 권한을 강화시키는 '연합의 방법'이 그것이다. 그러나 이러한 두 가지 방법은 유럽연합의 준국가성을 향후 국가성으로 전환시키는 데 필요한 기술적 방법이 될 것이다.

3. 통치작용과 유럽연합의 국가성

주권국가의 통치작용은 권력분립의 원칙에 입각하여 입법작용, 행정 작용, 사법작용의 세 가지 작용으로 분류되어 고찰되었다. 이는 고대 그리스의 철학자들에 의하여 이미 주장된 이래, 근대 몽테스키외의 3 권분립론에서 확인되었다.

또한 국가라면 당연히 통치조직과 행위의 통일체로서 존속하면서 존속에 필요한 승인을 얻으려고 하며, 법질서와 형식을 필요로 한다. 국가가 통일체와 질서로서 존속할 수 있기 위해서는 국가의 통치권과 결정권에 관하여 담당하는 것과 개인에 대해서 가지는 강제권의 한계에 대해서 구속력 있는 규범이 필요로 한다. 국가는 어떠한 방법으로 법적으로 질서지워지기 시작하여 구체적 형식과 구조를 획득하며 단순한 권력의 집중 이상의 것이 된다. 그런데 국가의 사상과 개념은 국가와 법 사이에 존재하는 보편적이며 기초적인 관계 이상의 것을 목표로 한다. 그것은 국가와 국가생활에 관한 특정한 성질의 법질서를 목표로 하며, 거기에는 법적인 특별한 의의와 움직임이 핵심을 이루고 있다. 특히, 초국가공동체로서 유럽연합은 법공동체(*rechtsgemeinschaft*)를 기초로 형성되었다.

1) 입법작용과 EU 국가성

(1) 입법적 규제

입법작용인 입법적 규제(*regulation*)는 일반성 및 전체적 구속력, 그리고 회원국에 대하여 직접적 효력을 갖는다. 입법적 규제가 일반성을 갖게 되므로 그것은 주권국가의 입법권과 매우 유사하게 된다. 유럽연합의 입법적 규제는 일반성과 추상성을 가지고 일정한 범주의 유럽시민들에게 구속력을 갖게 된다. 다만, 일부 적용대상이 되는 시민의 수나 범위에서 제한적이어서 처분적 성격의 입법적 규제라 하더라도 그것만으로 입법적 규제가 갖추어야 할 일반성과 추상성을 잃는 것이 아니다. 여기에서 이러한 입법적 규제는 입법적 통치작용의 성격으로 발령되는 경우도 있고, 한편 집행적 통치작용의 성격으로 발령되는 경우도 있다. 전자의 경우에는 통치기관이 의도적으로 추상적 성격을 갖도록 하여 회원국에 의한 보충의 여지를 남겨 놓는 경우가 많으며, 후자의 경우에는 농업 또는 관세분야에서 광범위한 집행내용을 포함하기도 한다.

특히, 유럽연합의 국가성의 문제와 관련하여 중요한 의미를 갖는 것은 그것이 국내법에의 편입여부에 관계없이 회원국 시민에게 직접적으로 효력을 발생하고, 이는 유럽법원에 의하여 구체적으로 사법적 보장이 이루어진다는 점이다. 물론 유럽시민은 언제든지 유럽연합의 입법적 규제와 모순·배치되는 국내법의 적용배제를 요구할 수 있으며, 입법적 규제로부터 직접 유럽시민의 권리를 도출할 수 있고, 이를 각 회원국 및 다른 유럽시민에 대하여 주장할 수 있다(김기영, 2002).

따라서 유럽연합의 통치작용의 하나인 입법적 규제는 그 규제대상의 범위가 조약에 따라 일정한 범주에 한정될 뿐 그 작용의 성격은 주권국가의 입법작용과 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 특히, 대표적 연방국가인 미국의 경우에도 연방의회의 입법권이 대상범위가 연방에 관련된 사항에 한정된다는 점을 고려할 때 유럽연합의 국가성은 상당히 두드러짐을 나타내고 있다(김기영, 2002).

(2) 유럽의회의 권한 강화

유럽헌법조약은 유럽의회의 권한을 대폭 강화하였다. 특히, 동 조약에 따르면 유럽법 체계 및 입법절차를 대폭 단순화하였다. 즉, 그동안의 주된 입법절차였던 협의절차(*consultation procedure*), 협력절차(*cooperation procedure*), 공동결정절차(*co-decision procedure*) 등을 공동결정절차에 기초한 '일반입법절차'(*ordinary legislative procedure*)로 단순화하였다. 이에 따라 각료이사회에서 가중다수결로 의결되는 사안에 대해서는 유럽의회와 공동결정이 요구되게 되었으며, 결과적으로 유럽의회가 입법과정에서 영향력을 행사할 수 있는 범위가 확대되었다. 또한 동 조약에 따라 유럽의회가 사법협력, 경찰협력, 사회정책 및 농업정책 등 35개의 새로운 분야에 대한 입법권을 부여받는 등 입법 및 정책과정 전반에 걸쳐 그 권한이 강화되었다. 그 결과 유럽연합 정책의 약 95%에 이르는 사안이 일반입법절차에 따라 유럽의회와 각료이사의 공동결정으로 채택되게 되었다. 이것은 유럽연합의 민주성과 합법성을 높이는 데 직접적 영향력을 미칠 수 있으므로, 이를 통하여 EU의 국가성이 제고됨을 나타내고 있다(방청록, 2004).

2) 행정작용과 EU 국가성

(1) 행정작용의 유형으로서 지침

유럽연합의 통치작용, 즉 행정작용 중 특이한 유형의 하나는 지침(*directive*)이다.¹⁷⁾ 지침은 그 지향하는 목적달성을 위한 범위 내에서 개별 회원국에 대하여 구속력을 갖지만, 목적달성을 위한 형식과 방식의 선택(*choice of form and methods*)에 관하여는 회원국의 재량에 맡기는 유형의 통치작용의 하나이다. 지침은 단지 하나의 회원국을 상대로 하여 발령되며, 회원국 내에서 직접적 효력을 갖지 않지만, 회원국은 지침에 따라 회원국 국내법을 개정하여야 한다.

이러한 지침은 무엇보다도 유럽연합이 중앙정부적 차원에서 유럽연합의 정책적 목표를 실현하기 위하여 발령하는 통치작용의 한 유형이

라는 것이다. 비록 그것이 목적달성을 위한 정책수단과 방식선택의 문제를 회원국에 위임함으로써 중앙정부로서 유럽연합 통치기관의 관여가 보다 일반적이라는 점에서 입법적 규제와 차이가 있으나, 이는 각 회원국의 독자적 판단과 고유영역, 그리고 자율적 성격을 최대한 존중하면서, 유럽연합의 일반적 이익을 추구하는 것을 가능케 하는 수단이 될 수 있는 것이다(김기영, 2002). 이는 단일국가에서의 중앙정부가 지방자치단체에 대한 훈령 등과 유사한 성격을 지니는 것으로서, 이러한 독특한 성격의 통치작용이 있다는 것이 오히려 초국가공동체에서 유럽연합의 국가성을 지속시키는 것으로 볼 수 있다.

(2) 행정작용의 유형으로서 강제이행절차

강제이행절차(enforcement procedure)란 회원국들이 EU법상의 의무를 이행하지 않을 경우 위원회 또는 타 회원국들이 소를 유럽법원에 제기할 수 있는 절차이다. 이는 EU행정에서 회원국에 대한 우위의 실효성을 확보하기 위한 것이다.

이러한 강제이행절차는 두 단계로 구분된다. 즉, 집행위원회(commission) 주도의 행정적 단계(administrative stage)와 유럽법원(ECJ)이 판결을 내리는 사법적 단계(judicial stage)로 나뉜다.

첫째, 행정적 단계이다. 이는 EC조약 제 226조에 의하여 그 내용을 살펴볼 수 있다. “위원회는 회원국이 본 조약에 따른 의무를 이행하지 않았다고 판단하는 경우, 해당 회원국에 의견을 제출할 기회를 부여한 후에, 해당 사안에 관하여 ‘검토의견’(reasoned opinion)을 제시해야 한다”¹⁸⁾라고 규정하고 있다.

둘째, 사법적 단계이다. 상기한 행정적 단계는 검토의견을 전달함으로써 그 단계는 종결되고, 그 다음 단계로서 사건(case)이 유럽법원에 제기되어 최종판결을 구하게 된다. 이 경우 단지 유럽법원은 어떠한 작위 또는 부작위가 위반의 원인인가를 밝힌다. 유럽법원은 특별히 회원국에게 어떤 것을 하라든지 또는 하지 말라고 명령할 권한을 갖고 있지 않다.

또한 의무위반이 공동체법에 위배되는 국내입법의 형식을 취하고 있는 경우에, 유럽법원은 당해 법률의 무효를 선언할 수 없다. 그러나 이것은 회원국이 유럽법원의 판결에 따를 의무가 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, EC조약 제 228조와 Euratom조약 제 143조는 유럽법원의 판결이 성격상 선언적(*declaratory*)·확인적이더라도 '구속력'이 있다는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 회원국 유럽법원에 의하여 인정된 의무위반을 종료시킬 의무가 있는 것이다. 다만, 위반 종료를 위한 방법은 회원국 스스로가 선택할 수 있다(Hartley, 1988).

결국, EU의 강제이행절차의 특징은 유럽법원의 완전한 강제관할권이 인정되고 있다는 점이다. 이는 UN을 포함한 국제기구의 소송제도인 국제사법재판소(ICJ)의 임의적 관할권보다 크게 발전된 면으로서 진보된 형태의 초국가적 행정의 특징을 나타내고 있다.

(3) 유럽연합의 대통령직 신설

유럽헌법조약 제 21조는 EU 대통령이라 할 수 있는 유럽이사회 대통령직 신설에 관한 규정을 담고 있다. 이에 따르면, 유럽이사회는 가중다수결(*qualified majority*)로 임기 2년 6개월의 대통령을 선출하여 기존의 6개월 임기의 윤번 의장국직을 대체하게 된다. 선출된 대통령은 일반이사회를 토대로 집행위원장과 협력하여 유럽이사회를 주재하며 회원국간 결속과 합의를 도출하는 역할을 담당하게 된다. 또한 대통령은 신설되는 EU 외무장관의 임무를 침해하지 않는 범위 내에서 EU를 대외적으로 대표하는 역할을 담당하게 된다. 이러한 EU 대통령직 신설은 EU 회원국간 결속력, 정책의 연속성, 그리고 대외적 대표성을 강화하는 중요한 계기가 될 뿐만 아니라, EU의 국가성을 제고하여 EU 대표성 및 외교력이 강화될 것이다.¹⁹⁾

3) 사법작용과 EU 국가성

(1) '새로운 법질서'로서의 EU 국가성

유럽연합은 전통적 의미의 법분류로는 이해하기 어려운 '새로운 법질서'(a new legal order)로서의 특징이 있다. 즉, 1963년 유럽재판소는 Van Gend en Loos 사건²⁰⁾에서 "공동체가 국제법의 한 새로운 법질서를 구성하며, 이를 위하여 회원국들이 비록 제한된 범위 내에서나마 자신들의 주권(sov^{er}eign rights)을 제한하였다는 점과, 이 새로운 법질서의 주체에는 회원국들뿐만 아니라 그들의 국민도 포함한다는 점이다. 그러므로 공동체법은 회원국의 법률과는 관계없이 개인에게 의무를 부과할 뿐만 아니라 권리를 부여하도록 의도되어 있다"고 판결하였다(Schermers & Waelbroeck, 1992).

EU법의 독특한 특성인 직접효력(direct effect)의 원칙과 우위(supremacy) 원칙은 바로 이러한 '새로운 법질서'라는 데서 나오며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, EU법의 직접효력의 원칙이다. 조약규정이 그 자체로서(as such) 국내법의 일부를 형성할 때, 그 규정은 직접적용성(direct applicability)이 있다. 이는 마치 연방국가에서 연방법이 각 주에서 직접 적용될 수 있는 것처럼, 유럽연합법도 회원국 영역 내에서 직접 적용될 수 있음을 의미한다. 물론, 이 직접적용성의 문제는 유럽법원의 판례에 의해 발전되고 있다. 또한 이러한 직접적용성이 있는 제 조약이 개인의 권리를 부여하거나 의무를 부여할 수 있을 때, 그 조약은 직접효력이 있다고 한다. 이것은 EU법의 주체(subject)가 연합의 기관과 회원국뿐만 아니라 회원국의 국민(자연인과 법인)들도 될 수 있다는 것을 의미한다.²¹⁾

둘째, EU법의 우위의 원칙이다. 만일 공동체법이 회원국의 국내법과 불일치가 발생하는 경우 양자간의 충돌은 불가피하게 된다. 물론, 공동체조약에는 이 문제에 관한 아무런 언급이 없다. 따라서 이에 대한 해결의 방법은 공동체법을 우선시켜야 하는 것이다. 이는 EU법이

유럽연합차원에서는 물론이고 국내적 차원에서도 그 자체로서 헌법보다 우선할 것을 요구한다(Pechstein & Koenig, 2000). 그 이유는 EU법이 자율성(*autonomous*)을 가진 새로운 하나의 법질서임에 비추어 통일된 적용과 해석을 위해서 그 우위성이 확보되어야만 하기 때문이다. 이러한 우위성 확보방법으로, 회원국들은 국제법과 국내법관계에서 일원론을 택할 수도 있고 헌법제정을 통해 유럽연합에 주권을 위임하는 것이 아닌 '양도'(*transformed*)하는 방법으로 할 수 있다.

그러나 회원국들이 연합에 제한된 범위 내에서라도 주권을 양도한 이상, 회원국 국내법은 그 범위 내에서 더 이상 작용할 여지가 없다. 즉, 유럽연합에 주권을 양도한 이상 이제 연합 회원국들은 EU법을 위반할 수 있는 권한을 상실하였으며, 바로 이점에서 EU법은 '새로운 형태의 관계'를 수립하고 있다고 말할 수 있을 것이다(Friedmann, 1965).

(2) 선결적 판결

EU법의 특성은 유럽법원의 판례에 의해 발전된 개념이다. 판례에 의해 EU법의 두 가지 특성인 '직접효력'과 '우위의 원칙'을 발전시켜 나올 수 있었던 제도적 장치로서 실체법상으로는 EU법상의 선결적 판결(*preliminary ruling*)이고, 절차법상으로는 상기한 강제이행절차이다.

사법작용으로서 '선결적 판결'(*preliminary ruling*)이란 EU법의 문제가 회원국 법원에서 제류될 때, 회원국 법원은 그 적용 전에 우선적으로 유럽법원에 그것의 유권적 해석을 구하는 것을 의미한다.²²⁾ 즉, 이는 소송당사자의 의사와 관계없이 국내법원이 유럽법원과 긴밀한 협력관계를 유지하는 것으로서 국제법적 문제에 대한 국내법원의 회피적 태도와는 대조적이다.

결국, 유럽연합의 목적을 실현하기 위해서는 유럽법원과 국내법원의 상호협력체제는 필요하다. 또한 이것이 바로 EU법이 하나의 새로운 법질서(*a new legal order*)를 구성하는 사실에 대한 증거가 될 수 있는 것이다. 이러한 해결방법은 EU법의 혼성적 성격(*hybrid character*)을 말해주는 것이다(Hartley, 1988).

4. 유럽연합의 준연방적 국가성

연방국가(*federation*)는 두 개 이상의 구성국으로 구성되는 연방정부만이 국제법상의 법인격을 향유하고, 그 자체의 정부기관을 보유하며, 구성국의 주민들에게 직접적 통치권을 행사하는 국가이다. 연방국가의 특징은 중앙정부와 구성국 간의 권한배분, 헌법상 그러한 권한배분을 제도적으로 보장하는 일정한 수단의 존재, 중앙정부와 구성국 간 일정한 정도의 독자성 인정, 중앙정부 및 구성국 주민에 대한 연방의 직접적 권력행사, 중앙정부의 외교 및 군사권 행사, 그리고 구성국의 국내문제에 대한 독립적 권한 등이다.

국가연합(*confederation*)도 두 개 이상의 구성국으로 구성되나, 구성국은 각각 개별적 법인격을 그대로 보유한다. 따라서 국가연합 그 자체는 하나의 새로운 법적 실체로서 존재는 하지만, 국제법상 독자적 법인격을 보유하지는 않는다. 따라서 국가연합하에서 구성국들은 주권을 중앙정부에 이양하지 않는 가운데서 결합되며, 구성국 내의 대내적 권한은 구성국이 보유한다.

유럽연합은 마스트리히트조약 이후 연방국가와 국가연합의 중간단계에 있다.²³⁾ 필자는 이 단계를 ‘준연방국가’(*quasi-federation*)로 표현하고자 한다. ‘준연방국가’의 특성은 첫째, EU가 초국가적 성격의 기관들을 보유하고 있다는 점, 둘째, EC/EC법은 모든 회원국들에게 보편성(*common*)을 갖고 있으며, 이로 인해 EC/EU법은 회원국들의 국내법에 우선한다는 점, 셋째, 회원국의 국민들에게도 직접적인 권리와 의무를 부여 및 부과한다는 점, 넷째, 암스테르담조약 및 니스조약을 통하여 EU조약 제 5장에 언급된 ‘공동외교안보정책’ 분야와 EU조약 제 6장에서 명시된 ‘형사사건에서의 경찰 및 사법협력’ 분야에서 EU의 역할이 강화되었다는 점이다. 마지막으로, 유럽연합에 대내외적인 법적 주체성이 묵시적으로 부여된다는 일부 학자들의 주장에 따라, EU는 부분적으로 국제법 주체로서 활동하고 있다는 점²⁴⁾

에서 '준연방적 성격의 유럽연합'이 설명된다.

연방국가, 국가연합, 그리고 준연방국가로서 유럽연합은 형태상으로 두 개 이상의 국가가 결합되는 '국가결합'이라는 점에서는 공통적이나 내용상에는 상당한 차이가 있다(〈표 1〉 참조).

첫째, '주권보유'와 '국제법인격'에 관한 문제이다. 국가연합은 법적 실체로서는 존재하지만 국제법상 독자적인 국제법 주체는 아니다. 오히려 국가연합에서는 구성국이 주권을 보유하고 자신의 고유한 법인격을 상실하지 않는다. 이에 반해, 연방국가는 연방정부만이 완전한 국제적 인격을 향유하고, 독자적인 국제법 주체가 된다. 유럽연합은 부분적이기는 하나 국방 및 외교정책을 일부 담당하며(Streinz, 1999), 유럽헌법 제 26조에서는 연합의 국제법상 법인격을 명시적으로 규정하고 있다.

둘째, '결합근거'의 문제이다. 국가연합은 구성국간에 체결되는 조약, 즉 국제법이 바로 그 법적 결합근거가 된다. 반면에, 연방국가는 연방헌법, 즉 국내법이 결합근거가 된다. 물론, 연방국가체제하에서 구성국은 자신들의 고유한 주헌법을 갖지만 연방헌법에 구속된다.²⁵⁾ 유럽연합은 세 개의 설립조약(EC, ECSC, Euratom)에 의해 창설되었지만, 통합과정이 심화되면서 이러한 설립조약이 '연합헌법'으로서 간주되고 있다. 또한 EC/EU법의 초국가적 성격 때문에, 기존의 국제법상의 조약과는 달리 '하나의 새로운 법질서'로 여겨진다.

셋째, '존속의 안정성'이 문제가 된다. 국가연합은 본질상 한시적, 잠정적, 그리고 과도적 성격을 갖는다. 그러나 연방국가는 연방의 구성국간에 내란이 발생할지라도 연방헌법이 폐지되지 않는 한 영구적 국가결합이라고 할 수 있다. 이에 반해, 유럽연합은 국가연합과 연방국가의 중간단계에 놓여 있다. 왜냐하면 한시적, 과도적 단계를 지나서 반영구적 국가결합의 단계로 진입했다고 볼 수 있기 때문이다.²⁶⁾

넷째, 주민의 국적이 문제가 된다. 국가연합의 경우 구성국의 국민은 국가연합의 국적이 아니라 소속 구성국의 국적을 갖게 된다. 반면에, 연방국가에서는 구성국의 주민은 구성국의 국적을 갖는 것이 아

표 1
연방국가, 국가연합 및
유럽연합의 비교

분석기준	국가연합 (Conferderation)	유럽연합 (European Union)	연방국가 (Federation)
① 주권보유	국가연합: × 구성국: ○	유럽연합: △ 회원국: ○	연방국가: ○ 구성국: ×
② 국제법인격	국가연합: × 구성국: ○	유럽연합: ○ 회원국: ○	연방국가: ○ 구성국: ×
③ 결합근거	조약(국제법)	설립조약 (새로운 법질서)	연방헌법 (국내법)
④ 존속의 안정성	한시적, 잠정적, 과도적 결합	반영구적 결합	영구적 또는 반영구적 결합
⑤ 주민의 국적	구성국의 개별국적	회원국의 개별국 적과 EU 시민권	연방국가의 단일국적
⑥ 대내적 통치권			
-주민통치권, 과세권	국가연합: × 구성국: ○	유럽연합: × 회원국: ○	연방국가: ○ 구성국: ○
-군사권	국가연합: × 구성국: ○	유럽연합: × 회원국: ○	연방국가: ○ 구성국: ×
-통화발행권	연방국가: × 구성국: ○	유럽연합: △ 회원국: △	연방국가: ○ 구성국: ×
⑦ 대외적 통치권	국가연합: × 구성국: ○	유럽연합: △ 회원국: ○	연방국가: ○ 구성국 : ×
⑧ 국제책임	국가연합: × 구성국: ○	유럽연합: △ 회원국: ○	연방국가: ○ 구성국: ×

자료: 제성호(2001: 262)를 참조하여 유럽연합과 비교하여 작성.

나라 연방국가의 단일한 국적을 보유한다. 유럽연합의 경우, 현재 개별 회원국의 국적을 보유하지만, 유럽연합 공동의 시민권이 25개 회원국으로 구성된 EU시민에게 부여된다.²⁷⁾

다섯째, 대내적 통치권이 또한 문제이다. 국가연합의 경우, 주민에 대한 대내적 통치권은 각 구성국들이 행사하지만, 연방국가에서는 연방정부가 구성국과 구성국의 주민들에 대해 직접적인 대내적 통치권을 행사한다. 다만, 연방국가의 경우 과세권에 한하여 연방정부와 구성국 정부가 공동으로 행사할 수 있다.²⁸⁾ 유럽연합의 경우, 주민에 대한 대내적 통치권은 국가연합처럼 회원국 정부들이 행사한다. 다만, '유리'(Euro)라는 단일통화의 출범과 함께 통화발행권은 12개 회원국 정부가 행사하고 있으며, 유럽중앙은행(ECB)을 통하여 유럽연합에서 조정 및 통제하고 있다.

여섯째, 대외적 통치권 측면에서도 문제가 된다. 원칙적으로, 국가연합에서는 구성국이 외교권 및 대외적 통치권(조약체결, 외교사절의 접수 및 파견, 선전포고 및 강화의 권리 등)을 보유한다. 반면에, 연방국가에서는 연방정부가 외교권을 행사한다. 유럽연합의 경우, 원칙적으로 대외적 통치권은 회원국 정부가 보유한다. 그러나 지난 2001년 서명된 니스조약에 의하면, EU조약에 근거하여 EU기관들의 조약체결권을 일부 부여하고 있다.²⁹⁾ 이것은 유럽연합이 대외적 통치권을 제한적으로 보유하고 있음을 보여주는 것이다. 그러나 2007년 유럽헌법조약이 발효되면, 유럽연합이 대외적 주권을 행사할 수 있을 것이다.

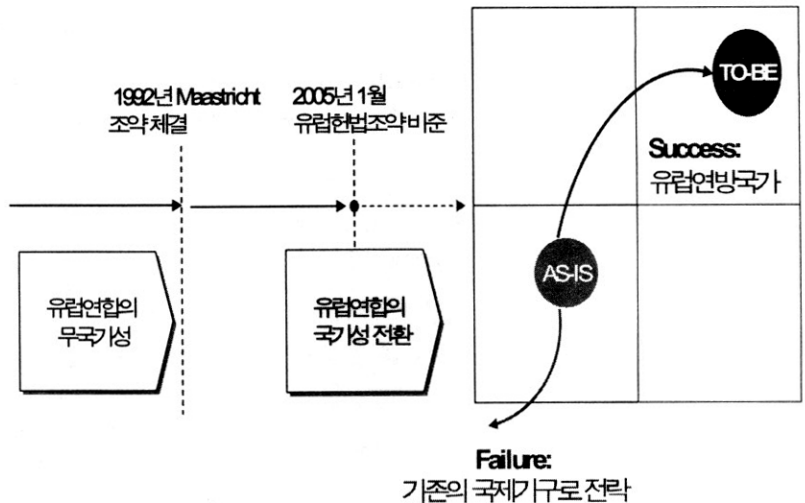
마지막으로, 국제책임이 문제가 된다. 국가연합은 구성국에 의해 발생한 국제법 위반행위에 대해 국제법상의 책임을 지지 않는다. 반면에 연방국가의 경우, 연방정부는 연방정부가 행하는 국제행위는 물론이고 구성국의 국제행위에 대해서도 그 책임을 진다. 유럽연합의 경우, 앞에서 언급한 대로 EU가 행한 국제행위에 대해서는 유럽연합 자신이 그에 대한 책임을 지지만,³⁰⁾ 그 이외에 회원국 정부가 행한 국제법 위반행위에 대해서는 책임을 지지 않는다. 이것은 유럽연합 대외적으로 배타적 국가성을 향유하지는 않음을 의미하는 것이다.

5. 결론

유럽연합은 연합설립국가들의 정치적 의지와 합의의 산물이다. 특히, 지난 1992년 마스터리히트조약 이후 발생한 ① 유럽연합의 법인격 부여문제, ② 법과 행정의 독특성의 문제, 그리고 ③ 통치관계와 국가 형태의 문제 등은 유럽연합이 ‘준연방국가’ 이상의 국가성을 지님을 설득할 수 없었다.

그러나 지난 2005년 1월에 비준된 유럽헌법조약으로 다음과 같은 세 가지 영역에서 국가성의 문제를 해결하였다. 첫째는 유럽헌법조약이 발효될 경우 EU는 ‘법인격’(legal personality)을 지니게 됨으로써 EU가 국제법상 주체성을 가지고 유럽의 유일한 대표자로서의 역할을 행할 수 있게 되었다는 점이다. 둘째는 통치작용에서 유럽법체계를 단순화하고, 공동결정절차 적용확대에 따른 유럽의회의 권한이 강화되었으며, 유럽이사회 대통령직 및 외무장관직을 신설하여 제도개혁

그림 4 유럽연방국가로서 유럽연합



을 통한 국가성 확보의 노력을 하였다는 점이다. 마지막으로 유럽연합의 국가형태가 아직은 준연방적 수준이지만, 향후 유럽통합의 궁극적인 국가형태모델이 슈만(Schman)에 의해 구상된 '유럽연방'(European Federation)이란 '연방국가'를 목표로 하고 있음을 유럽헌법조약에서 대내외적으로 선언하고 있다는 것이다.

그러나 유럽헌법조약 제정 이후, '유럽연합'이란 거대한 국가의 소유자는쟁과 민주적이고 효율적인 제도적 절차가 정착되지 못한다면 공동정책 결정과정에 대한 회원국 국민들의 불신과 거부감이 확산되면서 EU 국가성 자체가 붕괴되고 기존의 국제기구 중의 하나로 전략함을 배제하지 않을 수 없다.

이런 측면을 고려할 때, 유럽헌법조약 제정에 따른 EU의 제도개혁이 성공적으로 추진될 경우 EU는 한 단계 더 높은 수준으로 제도화될 것이다. 이에 EU 국가성 연구는 EU의 제도와 규범체계의 변화에 대한 이해를 높이고, EU의 대내외적 영향력, 그리고 향후 유럽통합의 미래를 조심스럽게 조망하는 데 기여할 것이다. 동시에 현재 논의되는 '동북아공동체' 또는 '동북아연합'의 형성을 위한 기초연구로서 매우 중요한 의미가 있을 것이다.

■ 주

- 1) 유럽헌법은 전문(*preamble*), 총 4부, 5개 부속서(*protocol*) 및 3개 선언서(*declaration*)로 구성되어 있다. 전문에는 ① 유럽의 문화적, 종교적, 인도주의 유산을 바탕으로 전 세계의 평화, 정의 및 연대를 위해 노력함, ② 다양성 속의 통합을 통해 시민들에게 최고의 기회를 제공함, ③ 후세 및 세계에 대한 책임을 인식하고 인간에게 고유한 희망을 바탕으로 한 위대한 도전을 추구하겠다는 내용이 담겨져 있다. 총 4부 중 제 1부(*Part I*)에서는 EU 제도, 권능 및 기구관련 사항, 제 2부(*Part II*)에서는 EU 기본권 헌장, 제 3부(*Part III*)에서는 EU 정책 및 기능, 제 4부(*Part IV*)에서는 (EU) 국가, 헌법조약 개정 및 발효절차 등이 규정되어 있다. 또한 5개 부속서 및 3개 선언서에서는 유럽 의회 의석수 및 가중투표수와 관련된 내용이 언급되어 있다(The European Convention, 2003).
- 2) 회원국에 대한 구속능력은 경우에 따라서는 회원국의 의지와 상반되기도 한다.
- 3) 유럽연합조약(TEU) 제 6조: ① 연합은 민주주의 원리에 입각한 정부체제를 갖춘 회원국들의 주체

성을 존중한다. ② 연합은 1950년 11월 4일 로마에서 서명된 유럽인권 및 기본자유보호협정에 보장되고, 각 회원국의 헌법적 전통으로부터 나온 기본권을 공동체법의 일반원칙으로 존중한다. ③ 연합은 목적달성과 정책수행에 필요한 수단을 갖춘다.

- 4) 유럽연합조약(TEU) 제 4조 참조.
- 5) 마스트리히트조약하 EU조약(TEU) 제 J. 4조 제 2항: 연합은 연합의 발전에 필수요소인 서유럽동맹 (WEU)으로 하여금 방위활동에 관한 연합의 결정 및 행동을 수립 및 이행하도록 요청한다. 이사회는 WEU기구들과 협의하여 필요한 실질조치를 채택한다.
- 6) EC조약 제 281조, ECSC조약 제 6조 제 2항, 그리고 Euroatom조약 제 184조 참조.
- 7) 유럽중앙은행(ECB)에 대한 EC조약 제 107조 제 2항, 유럽통화기구(EMI)에 대한 EC조약 제 117조 제 1항 참조.
- 8) 고전적 국가연합의 예로서는 1781~1787년의 미국, 1815~1848년의 스위스, 1815~1866년의 독일 연합을 언급할 수 있다(Pechstein & Koenig, 19997).
- 9) 암스테르담조약을 위한 협상에서, 아일랜드 의장국은 유럽연합에게 법인격을 부여하기 위하여 1996년 12월 유럽연합의 “조약개정초안을 위한 일반지침”(Allgemeiner Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge)을 제시하였다. 이러한 아일랜드 의장국의 제안은 당시 연합에게는 어떠한 법인격도 수반되지 않았음을 입증하는 것이었다.
- 10) EU조약(TEU) 제 23조 제 1항, EC조약 제 205조와 관련하여 유럽연합조약 제 41조 제 1항 참조.
- 11) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, “Überblick über den Vertrag von Nizza”, Brüssel, den 18. Januar 2001, SEC(2001) 99 참조.
- 12) EU조약 제 24조: 이 장의 실행을 위해 하나 및 다수의 국가 또는 국제조직과의 협정체결이 요구되는 경우, 이사회는 경우에 따라 집행위원회에 의해 지원되는 의장국에게 이러한 목적을 위해 만장일치의 결의로 협상개시권을 부여할 수 있다. 그러한 협정은 이사회 의장국의 권고에 따라 만장일치적 결의에 근거하여 이사회에 의해 체결된다. 단, 이사회에서 한 회원국의 대표가 자국에서 특정한 헌법상의 규정들이 준수되어야 한다는 입장을 표명할 수 있으며, 동 회원국은 그러한 협정에 구속되지 아니한다. 이사회는 타회원국은 동 협정이 임시적으로 유효함에 합의할 수 있다. 이 조항은 또한 제 6장의 사무에 적용된다.
- 13) 종결규정 선언 제 4번은 ‘유럽연합조약의 제 J. 14조와 제 K. 10조에 대한 선언’이다.
- 14) Bogdandy와 Nettesheim은 이와 관련하여 이른바 ‘융합테제’(verschmelzungsthese)를 주장하였다 (Bogdandy & Nettesheim, 1996).
- 15) “연합은 유럽공동체를 기본으로 하여 창설되며, 본 조약이 규정하고 있는 제반 협력정책과 방법으로 보완된다. ...”; 유럽연합조약 제 1조 제 3항 참조.
- 16) 기둥모델(säulenmodell)의 테제에 따르면, 2002년 7월 24일을 기해 소멸된 유럽석탄철강공동체(ECSC)로 인하여, 향후 EU는 사주(vier säule)체제의 형태가 될 수도 있다.
- 17) 기타의 통치작용 중에는 규칙(regulation), 지침결정(decision) 권고(recommendation), 의견(opinion), 그리고 결의(resolution)와 계획(programme) 등이 있다.
- 18) 물론, 해당 회원국이 위원회가 정한 기간 이내에 위원회의 의견을 이행하지 않는 경우, 위원회는 해당 사안을 재판소에 회부할 수 있다(Sartorius II, 1999: 88).

- 19) 그러나 EU 대통령직 신설과 관련된 우려는 EU 정책과정에 대한 회원국 정부의 영향력이 더욱 확대되어 향후 유럽통합의 심화에 부정적 영향을 미칠 수도 있다는 것이다(방청록, 2004).
- 20) Van Gend en Loos Case (28/62), 5 Feb. 1963, [1963] ECR 12. 사건의 요지는 다음과 같다: 원고회사(Van Gend en Loos 무역회사)는 화학약품의 일정량을 독일로부터 수입함에 있어 네덜란드 정부가 부과한 관세의 합법성에 관하여 의문을 제기했다. 네덜란드에서는 1960년 1월 20일에 관세법이 공포되었는데, 이것은 1958년 7월 25일 베네룩스 3국간의 협정이 체결되어 1959년 12월 16일 네덜란드가 이를 승인한 후의 일이었다. 이 법에 의하면, 생산품에 대한 과세는 가격에 따라 8%로 규정하였다. 수입업자인 원고는 1947년 관세법에 의하여 3%의 수입세만 납부하는 것이 적당하다고 판단하고, 이 법은 불법이며 EEC 제 12조가 회원국간의 이른바 '관세동결'(customs freeze)을 규정하고 있으므로 이 조항의 위반이라고 주장하였다. 원고의 주장은 네덜란드 세관에 의하여 기각되었으며, 원고는 이를 암스테르담 관세위원회에 제소하였는데, 이 관세위원회는 네덜란드의 최종 행정기관이다. 암스테르담 관세위원회는 Van gend en Loos의 이러한 주장에 대하여 자신의 결정을 유보하고 EEC조약 제 177조의 규정에 따라 다음과 같은 문제를 ECJ에 부탁하였다(Schermers & Waelbroeck, 1992: 124).
- 21) EU법이 직접적용(*directly applicabe*) 되는 한에서는 회원국에서 직접효력을 가지며, 이른바 국내법으로의 변형(*transformation*) 없이 국내법과 동일한 방법으로 국가기관이나 개인을 구속한다. 국내법원은 EU법을 직접 적용하여 재판할 수 있다.
- 22) 이러한 선결적 판결은 물론 국내법원에 의해 E처에 선결적 부탁(*preliminary reference*)이 전제가 된다. 그러나 선결적 부탁은 또한 상소(*appeal*)와 두 가지 차이점이 있다. 우선 상소의 경우에 상소여부는 소송당사자가 결정하나, 선결적 부탁의 경우에는 사건이 제류중인 회원국 법원이 결정한다. 따라서 소송당사자는 부탁(*reference*)에서 주도권을 갖지 못한다. 다른 하나는, 상소심법원은 사건 자체를 심리하고 원심의 결정을 파기할 수 있다. 그러나 선결적 부탁의 경우에는 ECJ가 문제를 판단한 후 최종결정을 위하여 사건을 국내법원으로 반송한다. 즉, ECJ는 EU법을 해석하는 권한만 있고, 이를 구체적 사건에 적용하는 최종결정권은 국내법원에 맡겨져 있다. 유럽법원은 상소법원이 아니므로 동 법원의 선결적 판결권은 연방국가의 최고법원의 권한보다는 약하다. 선결적 부탁대상에 관한 규정은 ① 유럽연합설립조약, ② 유럽연합기관의 행위, ③ 이사회의 행위에 의하여 설립된 기관의 규정, ④ 비회원국과의 협정 등이다.
- 23) 물론, 반대 견해도 있다. 반대 견해에 따르면, 유럽연합은 법적 능력이 없는 국제조직으로서 국방 및 외교정책사항을 일부 담당하지만 아직 '국가연합'(staatenvorbund)의 상태에 있다는 것이다. 자세한 내용은 Pechstein & Koenig(2000: 49~50) 참조.
- 24) 왜냐하면 EU는 이미 다른 국제기구인 서유럽동맹(WEU)에 대한 접촉을 하고 있기 때문이다. 자세한 내용은 Dörr(1995: 343) 참조.
- 25) 독일의 경우, 구성국인 주들도 연방헌법인 기본법(*grundgesetz*)이 인정하는 범위 내에서 자치권 행사를 위한 고유한 주헌법(*landesverfassung*)을 제정한다[독일 기본법(GG) 제 70조 참조].
- 26) 그러나 유럽연합은 해체될 수 있는가? 연합과 공동체의 해체에 관한 경우는 조약상에 규정되어 있지 않다. ECSC조약(제 97조)만을 예외로, 시간상 제약 없이 조약이 체결되었다(EC조약 제 312조, Euratom조약 제 208조). 그러나 일반적 견해에 따르면 공동체의 해체는 가능하다. 단지 설립만이

논란의 여지가 된다. (공동체) 해체를 향한 회원국의 국제법적 조약이 충분한 반면에 (*actus contrarius*), 대표적 권한을 지닌 공동체기관의 동의가 요구된다(Staebe, 1998).

- 27) 암스테르담조약을 통하여 삽입된 EC조약 제 21조 3단에 의하면, EU시민은 EC조약 제 314조에 언급된 12개 언어 중의 하나로 EC조약 제 21조 또는 EC조약 제 7조에 언급된 EC기관과 보조기관에게 편지를 보내고, 이에 대한 답장을 받을 권리를 부여받고 있다.
- 28) 경우에 따라서, 연방국가에서는 이러한 문제 때문에 연방과 구성국 간의 권한배분의 문제가 발생하기도 한다.
- 29) 니스조약(EU조약) 제 24조 참조.
- 30) 법인격으로서 유럽연합은 자신에 의해 수용된 의무나 발생된 손해를 배상한다. 유럽연합조약 제 28조 제 2항에서 제 4항과 제 41조 제 2항에서 제 4항에 따르면, 필요한 재정과 함께 자립자금을 확보한다. 유럽연합조약 제 28조 제 3항과 제 41조 제 3항에서의 의무나 손해는 연합의 실제활동에 귀속될 수 있다.

■ 참고 문헌

- 김기영. 2002. "통치관계를 중심으로 한 유럽동맹(European Union)의 국가성에 관한 고찰," 《헌법학연구》 8(2): 344~372.
- 김대순. 2001. "2001년 EU의 니스조약, 무엇을 담고 있나?" 《국제법학회논총》 46(1): 1~25.
- 방청록. 2004. "유럽연합조약 제정과 EU 제도개혁에 관한 연구," 《국제지역연구》 8(3): 3~30.
- 제성호. 2001. "납축의 연방제와 북축의 낮은 단계의 연방제 비교," 《국제법학회논총》 46(1): 257~276.
- Bardenhewer, Angela. 1997. *EU-und EG-Vertrag: Konsolidierte Fassungen im Rahmen des Vertrages von Amsterdam*, Köln: Bundesanzeiger.
- Bleckmann, Albert. 1997. *Europarecht*, 6. Aufl. Köln: Heymann.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 1997. Begriff und Probleme des Verfassungsstaates R. Morsey & H. Quaritsch & H. Sidentopf, Staat, Politik, Verwaltung in Europa, Berlin: Duncker & Humblot.
- Bogdandy, A. V. & Nettesheim, M. 1995. "Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union," *NJW(Neue Juristische Wochenschrift)*: 2324~2328.
- Bogdandy, A. V. & Nettesheim, M. 1996. "Die Europäische Union: Ein Einheitlicher Verband Mit Eigener Rechtsordnung," *EuR(Europarecht)*: 3~26.
- Busse, Christian. 1999. *Die Völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union*, Köln: Heymann.
- Dörr, O. 1995. "Zur Rechtsnatur der Europäischen Union," *EuR(Europarecht)-Heft 4*: 334~348.
- Everling, U. 1993. "Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum Neuen Europa-

- Artikel des Grundgesetzes," *DVBI (Deutsches Verwaltungsblatt)* 1. September-99: 936~947.
- Friedmann, Wolfgang. 1965. *The Changing Structure of international Law*, New York, Columbia University Press.
- Hartley, T. C. 1988. *The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, Clarendon Press, Oxford.
- Herberg, U. 2001. *EU-und EG-Vertrag: Textfassung nach dem Vertrag von Nizza*, Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- Herdegen, Matthias. 2002. *Europarecht*, 4. Aufl., München: C. H. Beck.
- Hilf, Meinhard. 1997. "Amsterdam-Ein Vertrag für die Bürger?" *EuR (Europarecht)*: 347~361.
- Hölscheidt, S. & Baldus, C. 1996. "EU und EG als Terminologisches Problem," *DVBI (Deutsches Verwaltungsblatt)*: 1409~1412.
- Hummer, W. 1998. *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, Wien: Verl. Oesterreich.
- Hummer, W. & Obwexer, W. 1999. "Die 'EU-Präsidentschaft'-Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der 'Präsidentschaft' des Rates der Europäischen Union," *EuR-Heft 4*: 409~451.
- Klein, Eckart. 1999. "Die Internationalen Organisationen als Völkerrechtssubjekte," Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin: de Gruyter.
- Koenig, Christian & Pechstein, Matthias. 1997. "Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union?" *EuZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht)*: 225.
- Koenig, Christian & Pechstein, Matthias. *Die Europäische Union*, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, 2000.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2001. "Überblick über den Vertrag von Nizza," Brüssel, den 18. Januar 2001, SEC(2001) 99.
- Lecheler, H. 2000. *Einführung in das Europarecht*, München: C. H. Beck, 2000.
- Lindemann, Hans-Heinrich. 1986. *Allgemeine Rechtsgrundsätze und europäischer öffentlicher Dienst*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Magiera, Siegfried. 1993. "Die Grundgesetzänderung von 1992 und die Europäischen Union," *Jura*: 1~11.
- Model, Otto & Creifelds, Carl. 2000. *Staatsbürger Taschenbuch*, 30. Aufl., München: C. H. Beck.
- Moravcsik, A. & Hcolaidis, K. 1999. "Explaining the Treatz of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions," *Journal of Common Market Studies* March 99.
- Nicolaysen, Gert. 2002. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in *Europa Handbuch*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Pache, E. 1998. "Der Vertrag von Amsterdam," *NJW (Neue Juristische Wochenschrift)*.
- Pechstein, Matthias & Koenig, Christian. 2000. *Die Europäische Union*, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.

- Sartorius II. 1999. *Internationale Verträge-Europarecht*, München: C. H. Beck.
- Schermers, Henry G. & Waelbroeck, Denis. 1992. *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer, Denventer/Boston.
- Schroeder, W. 1996. "Die Rechtsnatur der Europäischen Union und Verwandte Probleme," in W. Hummer & M. Schweitzer, *Österreich und das Recht der Europäischen Union*.
- Staebe, Erik. 1998. *Das Europarecht*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Streinz, Rudolf. 1998. "Der Vertrag von Amsterdam," *EuZW(Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht)*: 137~147.
- Streinz, Rudolf. 1999. *Europarecht*, Heidelberg: C. F. Müller.
- Stevens, Anne & Stenves, Handley. 2001. *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, New York: Palgrave.
- The European Convention. 2003. *Draft-Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of European Communities.
- Trübe, Ch. 1997. "Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union und Verschmelzung zu einer einzigen Organisation-deklaratorisch oder konstitutiv?" *Universität des Saarlands, Vorträge*, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 357, Univ. des Saarlandes.
- Ukrow, J. 1998. "Die Fortentwicklung des Rechts der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam," *ZEuS 1(Zeitschrift für europarechtliche Studien)*: 142.

3. A Study on Stateness of the European Union

Chang-Hwa Jung

The Developments in the European Union (EU) since the mid-1980s have generated considerable debate on the dynamics of the pooling of sovereignty and concomitant reductions in the authority of national governments. While most attention has been paid to the EU's internal market and monetary integration, its legal system is the clearest manifestation of burgeoning supranationalism.

This study aims to trace and analyze stateness of the European Union. In particular, this study is to examine the legal personality of European Union and its relationship to the way in which power is divided within the European Union.

Key Words : Stateness of the EU, European Government, EU Governance