

유럽연합 헌법의 현황과 전망

최 윤 철*

목 차

- | | |
|-----------------------|-----------------------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 유럽연합 헌법의 특징과 문제점 |
| II. 유럽연합 헌법 논의에 관한 연혁 | 1. 총강 규정과 관련한 특징 및 문제점 |
| 1. 단일 유럽에 대한 추구 | 2. 기본권헌장의 특징 |
| 2. 단일 유럽을 위한 노력 | 3. 유럽연합 헌법의 효력 및 개정과 관련한 문제 |
| III. 유럽연합 헌법안의 내용 | V. 유럽헌법 초안의 미래 |
| 1. 유럽연합 헌법안의 기본적 사항 | |
| 2. 유럽헌법안의 내용 및 특징 | |

I. 들어가는 말

현재 유럽은 유럽연합의 동구권 국가에 대한 개방을 통하여 유럽연합의 외연을 확대하고 있으며 장래에 하나의 유럽이라는 목표를 향하여 나아가고 있다. 특히 2004년에는 폴란드를 비롯한 동유럽의 10개 국가가 새로이 유럽연합의 회원국이 되어 회원국 수가 종전의 15개국에서 25개국으로 확대되었다. 그에 따라 유럽연합 역내의 인구만도 약 4억 5천만으로 되어 세계 최대의 자유경제시장이 될 것으로 전망된다.

단일 유럽의 실현이라는 목표 아래 추진되어 온 여러 과제 중 유럽연합 내의 국경철폐 및 단일통화 등 하나의 유럽을 향한 중요한 과제들이 이미 완료되었으며 단일 유럽의 최종단계라고 할 수 있는 단일 헌법의 실현을 위한 수많은 논의와 회의를 거쳐 2003년 유럽회의(der Europäische

* 건국대학교 법과대학 조교수

Konvent)에서 유럽 통합 헌법안을 결정하고 회원국들의 비준절차가 진행 중이다. 스페인이 국민투표를 통하여 가장 먼저 유럽통합헌법안을 비준하였다. 그러나 이후 독일과 함께 유럽연합을 주도해 왔던 프랑스와 네덜란드에서 유럽헌법 초안에 대한 비준의 실패를 겪은 뒤 유럽연합 단일헌법안의 마련이 중대한 위기를 맞고 있다. 그러나 최근 에스토니아 의회가 유럽헌법조약을 비준함에 따라(2006년 5월) 프랑스와 네덜란드에서의 비준 실패로 인해 빈사상태에 빠졌던 유럽헌법 초안의 비준과 유럽연합의 완성이 다시 중요한 이슈로 등장하고 있다.¹⁾

비준의 실패 및 그에 따른 유럽연합 헌법의 좌초를 우려하는 목소리가 높아지고 있는 것과는 별도로 유럽연합 헌법초안은 인류 역사상 유례를 찾기 힘든 시도와 그 결정이라는 점에서 많은 주목을 받고 있다. 또한 다양한 문화, 종교, 경제적 기반, 정치적 상황 등을 극복하고 유럽이 하나의 헌법 아래에서 공존한다는 것이 가지는 의미도 매우 크다고 하겠다. 바로 그러한 특징 및 배경은 단일국가만을 그 인식의 대상으로 하고 있는 기존의 헌법학에 새로운 시사점을 던져준다. 이는 유럽연합 헌법초안이 담고 있는 기본권 및 통치구조 및 권한 행사방식에서 잘 나타나고 있다. 여기서는 먼저 유럽 통합헌법조약이 마련되기까지의 논의를 개관한다. 이어서 유럽연합 헌법초안을 개관하기로 한다. 하지만 그 양이 방대한 관계로 유럽연합 헌법의 총강적인 제1부와 기본권 장인 제2부만을 보기로 한다. 제3부는 전통적인 헌법의 내용으로 보기에는 다소간의 문제가 있으므로 다른 기회에 소개하기로 한다.²⁾

1) Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,415653,00.html>; <http://www.stern.de/politik/deutschland/560897.html>.

2) Vgl. Schwarz, Jürgen, Der Europäische Verfassungsvertrag, JZ 2005, S. 1130. 제3부는 주로 유럽연합의 각종 조약과 협정을 중심으로 이를 정리하고 있다.

II. 유럽연합 헌법 논의에 관한 연혁

1. 단일 유럽에 대한 추구

두 번의 세계대전으로 인권의 말살과 문명의 파괴를 경험한 유럽은 유럽대륙에서 더 이상의 전쟁을 방지하고 평화를 추구하기 위한 노력의 일환으로 유럽통합에 대한 구상을 하게 되었다. 하지만 유럽통합은 현대에 들어서 비로소 구상되거나 논의되었던 것은 아니다. 로마제국이 망한 뒤 중세를 거쳐 단일의 유럽은 계속 논의되어지고 실제 무력으로 이를 실현하고자 하던 시도들이 있어 왔다. 그러나 무력이 아닌 평화적인 방법에 의한 단일유럽에 관한 진지한 논의는 제2차 세계대전 이후라고 볼 수 있다.³⁾

20세기 후반의 유럽통합의 배경은 대체로 세 가지로 보고 있는 것 같다.

첫째, 유럽의 지리적·역사적 배경과 기독교를 중심으로 하는 종교·문화적 배경의 동질성이라고 볼 수 있다.⁴⁾

둘째, 두 번의 세계대전의 결과로서 나타난 유럽의 쇠퇴를 그 배경으로 들고 있다.⁵⁾ 두 번의 세계대전은 그 전까지 세계의 중심에 위치하던 유럽을 소련과 미국의 뒤편으로 밀어내는 결과가 되었고, 유럽의 자존심 회복이라는 요인도 매우 크게 작용하였다.

셋째, 제2차 세계대전 이후 미국과 소련을 각각 그 후원자로 하는 서유럽을 중심으로 하는 자유민주주의 진영과 동유럽을 중심으로 하는

3) V. Bogdandy, Armin, Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts un der europäischen Republik, JZ 2005, S. 529 ff. 하이델베르크 학생회가 제기한 유럽통합을 위한 행동과 그에 따른 북해의 헬골란드 상륙사건에 관한 일화가 제2차 세계대전 이후 유럽통합에 관한 논의의 상징적 시작이라고 한다.

4) 정용길, “유럽연합의 수립과 발전”, 박응격 외, 『유럽연합정부론』, 2002, 10면.

5) 정용길, 위의 논문, 10면.

사회민주주의 진영으로의 분열로 인한 새로운 긴장관계와 위협에 대한 인식을 들 수 있다.

2. 단일 유럽을 위한 노력 — 유럽연합 헌법안까지

가. 니스(Niece) 선언 이전

프랑스의 모네(J. Monnet)와 영국 수상인 처칠(W. Churchill)과 슈만(R. Schuman)의 구상에 따른 유럽석탄·철강공동체(1951)의 탄생이 현대 서의 단일 유럽 실현을 위한 노력의 시초라고 볼 수 있다. 이후 시도된 유럽 방위공동체의 설립은 프랑스의 국회비준으로 실패에 들어가고, 유럽통합의 방식은 정치·군사적인 영역보다는 실현이 가능한 영역인 경제영역부터 하는 것이 효과적이며 이를 바탕으로 한 정치·군사적 영역의 통합이 현실적인 안이라는 인식이 굳어지게 되었다.

이후 1957년 로마조약의 체결, 1958년 유럽 경제공동체(ECC) 및 유럽 원자력 공동체(EURATOM)가 탄생하였고, 이를 발판으로 1964년 공동체 기구에 대한 합의가 이루어진 뒤 1967년에는 유럽석탄·철강공동체, 유럽 경제공동체 및 유럽 원자력 공동체의 세 기구를 하나로 통합하는 조약이 브뤼셀에서 체결되었다.

1967년에는 유럽공동체 집행부의 통합조약이 발표되고 유럽공동체 통합각료이사회가 처음 개최되었다. 1968년에는 회원국 간의 관세동맹이 이루어져 유럽경제공동체 내의 회원국 상호간의 공산품관세를 전면 폐지하고 공동관세율이 각국의 대외관세율을 대체하게 되어 경제통합의 중요한 발전을 이루었다. 1970년에는 유럽공동체의 독자예산권의 확보가 가능하여지고 영국·덴마크·아일랜드·그리스·스페인·포르투갈이 주도하는 유럽자유무역연합(EFTA)과 유럽공동체 간의 자유무역협정이 체결되었으며, 1972년에 이르러서는 영국이 유럽공동체에 가입하고 이어서 아일랜드·덴마크·노르웨이가 회원국이 되었다.

1981년에는 그리스, 1986년에는 스페인·포르투갈이 가입하여 회원국 수가 12개로 확대되었다.

1987년 7월 1일 발효된 단일유럽의정서에 따른 단일 유럽통합 움직임은 1990년대의 동구권의 개방과 그에 따른 세계질서의 변혁과 맞물려 더욱 활기를 띠게 되었다. 1989년 경제통화연맹을 위한 정부 간 회의와 1990년 6월의 정치연합 추진을 위한 두 번째 정부 간 회의의 개최가 결정되고 같은 해 12월에는 경제통화연맹과 유럽정치연합의 동시추진을 위한 정부 간 회의가 개최되었다. 그러한 노력 끝에 1991년 유럽공동체 회원국 12개국을 마스트리히트에서 이른바 마스트리히트 조약에 합의·서명하고, 조약의 내용에 따라 1992년 유럽단일통화를 제정하였다. 또한 조약이 1993년 11월 발효됨으로써 유럽연합이 탄생하게 되었다. 1993년 1월부터는 유럽단일시장이 시행되었고 1994년 1월 독일 프랑크푸르트에 유럽통화기구가 설치되어 유럽중앙은행 설립을 위한 준비가 시작되었다.

1995년 1월에는 오스트리아, 핀란드, 스웨덴이 유럽연합에 가입하고 같은 해 5월에는 단일통화의 도입을 규정한 ‘녹서(Green Paper)’가 발표되었고, 12월에 개최된 유럽연합 정상회담에서 유럽단일 통화를 유러머니(Euro Money)로 할 것을 합의하였다. 1997년에는 유럽연합의 동구권 확대를 위한 대책의 마련을 위한 회의가 암스테르담에서 개최되었고 그 기존의 EU조약, EC조약, ECSC조약과 EURATOM조약을 수정한 결과를 담은 암스테르담 조약이 체결되었고 10월에 정식으로 조인되었다.

1998년 5월 유럽연합은 유럽경제통화 실시를 위한 전제요건을 충족한 11개 국가를 경제통화연맹의 최초 참가국으로 확정된 뒤 유럽중앙은행의 구성을 마치고 1998년 7월 1일 유럽중앙은행을 출범시켰다. 1999년 1월에는 단일통화인 유로가 탄생하였고 같은 해 5월에는 암스테르담 조약이 시행되었다. 2002년 1월부터는 유로화가 회원국의 기존의 통화를 대신하게 되었다.

나. Niece 선언과 그 이후

유럽연합 회원국의 확대(15개 국가에서 25개 국가로의 확대)는 실제로 기능할 수 있는 유럽연합이 되기 위한 전제로서 유럽 전체를 아우를 수 있는 새로운 헌법적 질서가 필요하다는 인식을 일깨워 주었다. 동시에 1950년대 이래 진행되어 오던 유럽통합에 대한 논의와 그 때마다 체결되었던 각종 조약들이 너무 많아져서 유럽시민들이 이를 전체적으로 이해하거나 접근하기 어려워져서 이를 단순화하고 정리할 필요성이 증대되었다.⁶⁾ 즉, 고전적인 형태의 국제법적인 조약은 단일 유럽을 실현하기에는 한계에 도달하였다는 판단에 따라 각 국가의 국가원수 및 수상들이 유럽연합의 장래를 협의하기 위해 모인 니스(Nice)에서 23개조에 이르는 이른바 니스 선언이 발표되었다.

이 선언에서는

- 유럽연합과 각 회원국 사이에 협력에 적합한, 하지만 보다 엄밀한 권한의 분배
- 유럽연합 기본권 헌장의 지위에 대한 규정
- 내용변경이 없는 조약들의 단순화
- 유럽이라는 구조물(die Architektur der Europa) 속에서의 각 국가의회의 역할

등에 관한 내용을 다음 회의에서 논의하기로 하였다.

이어서 2001년 12월 15일 리켄에서 개최된 유럽평의회는 보다 향상된 민주주의, 유럽연합의 투명성 및 효율성 그리고 유럽연합 외교정책의 개혁 등을 내용으로 하고 이를 구체적으로 실현하기 위해 ‘유럽 미래를 위한 회의(Der Konvent zur Zukunft Europas)’를 구성한 뒤 그 의장으로 지스카르 데스탱 전 프랑스 대통령을 선출하였다. 이 회의의 과제는

6) T. Opperman, a.a.O., DVBl, 2003, S. 1165.

니스와 리켄조약에 의해서 수권된 범위 내에서 다음 정부간 회의에서 다루어야 할 과제의 최종본을 만들어 내는 것이었고, 그러한 업무범위 내에서는 조악한 형태로나마 유럽연합 헌법초안을 제안하는 것도 들어가 있었다. 리켄조약에 근거하여 2002년 2월 28일자로 개시된 ‘유럽 미래를 위한 회의’에서는 유럽헌법 제정을 위한 논의를 개시하였고, 11개의 실무단이 주요 현안별로 과제를 구분하여 수행한 뒤 보고서를 제출하도록 하였다. 이 보고서를 바탕으로 동 회의는 2003년 6월 18일 데살로니끼에서 개최된 유럽평의회에 ‘유럽헌법 제정 조약안(Vertrag über eine Verfassung für Europa)’ 초안을 제출하기에 이르렀다. 동 유럽평의회는 정부 간 회의로 하여금 2004년 6월 15일에 있을 차기 유럽의회 의원선거 전에 유럽헌법 초안에 대한 동의안을 채택하도록 요청하였다. 이어서 2004년 6월 17~18일 브뤼셀에서 개최된 유럽평의회는 유럽헌법 조약을 정식으로 채택하였고 같은 해 10월 29일 로마에서 회원국 정상들이 유럽헌법에 서명함으로써 유럽연합 헌법조약이 체결되었고 각 회원국의 국내 비준절차를 기다리게 되었다.

다. 유럽연합 헌법의 발효까지

2004년 11월 리투아니아로부터 시작된 유럽헌법 초안에 대한 회원각국의 비준절차는 초반에는 순조롭게 진행되어 유럽헌법 아래의 ‘단일 유럽’에 대한 낙관론이 지배적이었다. 그러나 2005년 5월과 6월에 있었던 프랑스와 네덜란드에서의 비준실패는 단일 유럽의 전망을 매우 어렵게 만들었고 급기야 유럽 각국의 정상들은 비준절차를 일정기간 순연 또는 유보하자는 데 합의하였다. 그 후 1년이 지난 2006년 5월 에스토니아 의회가 유럽헌법 초안을 비준을 함에 따라 잠시 소강상태에 빠졌던 유럽연합 단일 헌법에 대한 기대가 높아지고 있다. 그러나 ‘단일유럽, 단일헌법’의 길은 아직도 많은 여정을 앞에 두고 있고, 특히 유럽연합 헌법을 이미 부결시킨 프랑스와 네덜란드의 태도도 미묘해질 것으로 예상된다.

III. 유럽연합 헌법안의 내용

1. 유럽연합 헌법안의 기본적 사항

가. 개 관

유럽 회의(der Europäische Konvent)는 2003년 7월 18일 유럽헌법 초안을 마련하여 같은 해 가을에 개최된 유럽연합 정부회의에 이송하였다. 이 초안은 유럽 조약헌법에 관한 공식 문서로는 첫 번째가 된다. 초안은 전문과 유럽연합과 관련한 개념에 대한 설명, 유럽연합의 목표를 규정하고 있는 제1부(제1조에서 제59조, I-1~I-59), 유럽연합 회원국의 국민(시민)들의 기본권에 관한 사항을 담은 제2부(전문을 포함 제1조에서 제54조, II-1~II-54) 유럽연합의 정책의 범위(권한의 범위) 및 그 수행과 관련한 내용을 담은 제3부(제1조에서 제342조, III-1~III-342) 및 일반규정과 사무리규정을 담고 있는 제4부(제1조에서 제10조, IV-1~IV-10) 그리고 부속규정으로 구성되어 있다.

유럽헌법 초안이 지나치게 많은 조문으로 구성되어 복잡하고 난해하다는 비난이 있으나⁷⁾ 정책의 범위 및 그 수행방법을 담은 제3부는 종래 헌법을 이해하는 입장⁸⁾에 따라 헌법에서 제외한다면 유럽헌법은 제1부, 제2부 그리고 제4부 전체 122개 조문으로 구성된 그다지 복잡하지 않은 간단한 구조를 가지고 있다.⁹⁾ 제3부가 자세한 이유는 유럽연합이 하나의 국가가 아니라 특수한 형태의 국가연합이고 따라서 유럽연합의 권한의

7) Schwarz 교수는 유럽헌법 초안에 대한 프랑스 국민투표에서 유럽헌법 초안이 부결된 이유 중의 하나가 지나치게 두꺼운 많은 양의 헌법조문들과 그에 대한 부담감도 부결의 원인으로 작용했을 것이라고 한다(Schwarz, a.a.O., 1133 f.).

8) 제3부의 내용은 이른바 실질적 의미의 헌법에 속하는 것으로 볼 수 있다. 형식적 의미의 헌법과 실질적 의미의 헌법의 구분에 관하여는 권영성, 『헌법학원론』, 법문사 2006, 9면 이하 참조.

9) T. Opperman, a.a.O., DVBl 2003, S. 1168.

범위를 각 전문분야별로 각각 구분하여 자세히 규정할 필요가 있기 때문이다.

나. 미래의 유럽연합의 법적 성격

헌법초안은 유럽연합의 본질과 그 법적 성격에 관한 많은 논쟁에 상당히 명확한 설명을 하고 있다. 25개 회원국과 그 이상의 회원국들은 공동의 목표의 실현을 위한 권한을 위임하는 각각 고유의 법인격을 가지고 있다. 유럽연합은 이러한 목표에 기여하는 각 회원국들의 정책을 조정하고 회원국으로부터 위임받은 권한을 공동체적인 방법에 따라 행사한다(헌법 초안 I-1, I-6조).¹⁰⁾ 이러한 방법으로 새로이 건설되는 유럽연합은 특별한 형태의 집중적 국가동맹(ein intensiver Staatsverbund besonderer Art)이라고 하겠다. 즉 유럽연합은 연방국가도 아니며 또한 유럽적 초국가도 아니며 순수히 국제법에 의해서 특징 지워지는 국가동맹도 아니다.¹¹⁾ 유럽연합의 헌법의 효력은 특정한 시기에 상실되는 것은 아니지만(IV-8조), 모든 회원국은 각자 자유롭게 유럽연합에서 탈퇴할 수 있다(I-59조).

다. 통합유럽 및 실제유럽

현재 25개 회원인 비 국가적인 연합의 헌법은 유럽연합의 절대다수를 차지하는 19개의 중소 국가들과 인구의 수와 경제규모에서 월등히 우세한 위치를 차지하고 유럽연합을 지배하고 있는 6개국 간에 긴장관계를 형성시키고 있다. 국가 간의 평등이라는 국제법원칙과 통합공동체의 연방국가와 유사한 관계 사이에서의 평형에도 문제가 된다. 장래 유럽연합이 모든 회원국들에 의해서 장기간 받아들여져야 한다면, 통합된 유럽

10) 이하 조항 표시는 부는 로마자 대문자로 각 부에서의 조항은 숫자로 표기한다.
예를 들면 제1부 제2조의 경우 I-2로 표시한다.

11) T. Opperman, a.a.O., DVBl 2003, S. 1168.

은 자신의 법적 형태에서 실제 유럽의 현실과 너무 떨어져서는 곤란하다는 견해가 있다.¹²⁾ 그에 따르면 유럽연합처럼 연방국가와 유사한 형태 속에서는 국제법적인 근거에 의해서 규모가 작은 회원국들에게 상당히 유리한 지위가 주어지는 것은 정당하다. 그러나 그러한 경우에도 중소국가들이 가지는 그러한 특혜는 커다란 국가들이 견딜 수 있는 정도 내에서 주어져야 하고, 그렇게 되도록 헌법을 만들어야 한다¹³⁾고 한다.

2. 유럽헌법안의 내용 및 특징

가. 전문 및 제1부(기구 및 조직에 관한 장)

(1) 전 문

제1부는 총 59개의 조문으로 구성되어 있으며 다른 개별국가의 헌법과 유사한 방식으로 유럽연합의 조직적 구성에 대한 내용을 담고 있다.

유럽헌법 초안은 그 전문과 제 I-2조에서 유럽연합은 이제 더 이상 경제공동체가 아니며, 공동의 사회 윤리적·정치적 기초를 가지는 가치 공동체임을 선언하고 규정하고 있다. 유럽의 문화적, 종교적 그리고 인본주의적 전통과 그 가치를 계승하고 현재에도 그러한 가치가 여전히 유효함을 담고 있다. 민주주의, 인간존엄의 존중, 인권의 보장, 자유, 평등, 연대, 법치국가성, 정의, 다원주의, 관용과 비차별에 관한 것이 유럽연합의 가치로서 규정한다(제 I-2조). 특히 분열된 과거의 유럽을 극복하고 점점 더 통합하는 유럽이 운명이라는 것을 각 국가들이 공동으로 인식하고 형성하는 위대한 모험을 계속 진행하는 것이라고 한다(전문).

(2) 유럽연합의 목표

제 I-3조는 유럽연합의 목표를 열거하고 있다. 목표 목록은 상당히

12) T. Opperman, a.a.O., DVBl 2003, S. 1169.

13) T. Opperman, a.a.O., DVBl 2003, S. 1169.

긴 내용을 담고 있는데, 마치 유럽연합이 역내에서 달성하고자 하는 정치적 희망 목록을 적어놓은 것과 같기도 하다. 내용을 간략히 살펴보면, 내부 정치적(역내에서는)으로는 평화를 가장 첫 번째의 목표로 설정하고 있다(제Ⅲ-3조, 제1항). 이는 20세기 유럽을 폐허로 만들었던 2차례의 세계대전의 교훈을 반영한 것이다.

유럽연합은 연합 시민들의 평화와 그들의 가치 및 복지를 증진하는 것을 목표로 하며(제 I-3조 제1항), 연합의 시민들에게 역내경계가 없이 자유, 안전의 영역과 법의 영역을 제공하며 자유롭고 왜곡되지 않은 역내시장을 제공하는 것을 목표로 삼고 있다(제 I-3조 제2항).

그 밖에 경제사회적으로는 헌법회의의 내의 자유경제, 사회 및 경제적인 세력들 간의 합의점을 찾고자 하여 완전고용과 사회적 진보를 목표로 하는 상당한 정도의 경쟁력 있는 사회시장경제 그리고 높은 수준의 환경보호 및 학문적·기술적 진보를 위한 지원을 유럽연합의 목표로 정하였다. 동시에 사회적인 측면에서 사회적 정의의 진작, 남녀 간의 동등한 대우, 세대 간의 연대, 아동의 권리에 대한 보호, 차별과 따돌림(추방)과의 전쟁 등을 특별히 강조하고 있다(제 I-3조 제3항, 제4항).

문화적인 면에 대해서 유럽연합은 유럽의 문화적·언어적 다양성의 풍부함을 ‘다양성 속에서의 통일성(Einheit in Vielfalt)’이라는 것으로 정리하고 그 문화적 유산을 보호함을 그 목표로 설정하였다(전문).

외교정책과 관련하여서도 유럽연합은 매우 많은 내용을 담고 있다. 유럽연합은 그들의 가치와 이익의 세계적인 보호를 강조하고 있는데 자유, 안전, 지속가능한 발전, 자유롭고 정당한 교역을 통한 국제적인 연대, 빈곤퇴치 및 인권의 보호가 중요한 사항이다.

(3) 유럽연합의 권한규정

제 I-9조부터 제 I-17조는 제3부와 함께 유럽연합의 권한을 규정하고 있다. 제3부는 니스와 리젠 회의의 요구사항을 담고 있다. 헌법회의는

유럽연합의 권한규정을 편제할 때 독일의 각 지방 국가(주)들의 경우를 많이 참고하였다고 한다. 이 조항들에 대해서는 많은 국가들의 반대에 부딪혔는데 특히 중앙집권적 국가들의 반대가 심해서 더 좋은 내용을 담지 못하였다. 하지만 헌법초안의 규정들은 유럽공동체 조약들과 비교했을 때 상당한 진전을 보였고 유럽연합과 그 회원국들 간의 권한의 분배를 연방국가적 권한분배로 전환할 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

제 I-5조는 회원국들의 국가적 동일성(특성)에 관하여 특히 회원국의 질서에 대한 불가침을 보다 자세히 강조하고 있다. 제 I-5조는 회원국들에 대한 기초적인 정치적·헌법적 구조에 대하여 규정하면서, 영토의 불가침, 내부안전의 보호, 공공질서의 유지 등을 기본적인 국가적 기능으로 열거하면서, 시민에 대한 기본적인 보호가 고전적인 국가적 과제이고 그것이 회원국가의 의무임을 규정하고 있다. 다시 말하면 제 I-5조는 유럽연합활동의 외부적 한계규정이라고 할 수 있다.

또한 제 I-5조 제1항은 유럽공동체 조약 제10조가 규정하던 회원국들의 공동체에 대한 충성의무를 수정하여 유럽연합과 회원국 간 상호 존중의 원칙을 규정하고 있다.

국가별 의회의 역할과 지원 및 비례의 원칙에 관한 기록에 비교하여 제 I-9조는 유럽연합의 제한적 권한 양도의 한계 및 권한 행사의 원칙과 지원 및 비례의 원칙에 관한 자세한 내용을 규정하고 있다.

제 I-10조에 의해서 유럽헌법과 유럽연합기관이 권한에 의해서 제정한 법들은 회원국의 법에 우선하는 효력을 가진다. 이 조항은 공동체법의 적용우위에 관한 법원의 오랜 판결에 대한 확인의 의미를 가진다.

제 I-11조에서 제 I-16조는 기본적으로 연방국가적인 헌법을 참조하여 독점적 권한과 분리된 권한 및 유럽연합의 보충적 조치들에 관하여 규정하고 있다. 각 권한의 내용확정을 둘러싸고 많은 논란이 있었으며 권한의 열거는 제1부에서 부분적으로만 규정되기에 이르렀다. 많은 논

란에도 불구하고 유럽연합과 그 회원국 간의 권한의 분배는 본 조항을 통하여 상당히 명확해 지는 결과가 되었다. 즉, 제 I-11조 제1항은 유럽연합 헌법이 정하는 바에 따라 유럽연합이 독점적 입법권한과 법적 구속력 있는 법규를 제정하는 것을 규정하고 각 회원국은 유럽연합이 위임한 분야에 대해서만 행위하거나 자국의 법규를 주장할 수 있도록 하고 있다. 또한 제2항은 유럽연합과 회원국이 공동으로 가지는 권한에 관한 일반적인 원칙을, 제3항 이하 제5항까지는 유럽연합이 가지는 권한에 관한 일반적인 내용을 규정하면서, 자세한 내용 및 구체적인 권한의 내용과 행사의 방법 등은 제3부에서 각각 규정하도록 하였다(동조 제6항). 제 I-12조는 유럽연합의 단일통화인 유로에 대한 환율정책, 공동적 무역정책, 관세연합, 생물학적 해양자원 등에 대하여 유럽연합이 독점적 권한을 행사한다는 것을 규정하고 있다. 제 I-13조는 유럽연합과 회원국 간의 권한간의 조정에 대한 규정이다. 유럽연합 헌법 제 I-12조와 제 I-16조에서 유럽연합이 독점적 권한을 가진다고 한 그 밖의 영역에 대해서는 유럽연합과 회원국가가 그 권한을 나누어서 행사함을 규정한다(동조 제1항). 그에 따라 역내시장, 자유, 안전 및 권리의 범위, 농업 및 어업, 교통, 제3부에서 열거한 면에 따른 사회정책, 경제적, 사회적 및 영토적 공동유지, 환경, 소비자보호, 보건영역에 대한 부문은 유럽연합과 각 회원국이 그 권한을 나누어서 행사한다(동조 제2항). 그 밖에도 연구, 기술발전, 우주개발 부문은 정책 및 프로그램에 대한 결정과 개발은 각 회원국의 권한을 해치지 않는 범위에서 유럽연합이 권한을 행사할 수 있도록 한다(동조 제3항). 제 I-13조의 방식은 제 I-14조(경제정책 및 경제활동정책 등의 조정과 협의), 제 I-15조(공동의 외교 및 안전정책)에서도 유사하게 나타나고 있다. 유럽연합의 목표와 권한의 보다 향상된 구분의 관점에서 보충규정을 둘 것인지에 대한 논란이 있었으며, 그에 대비하여 유연성규정(Flexibilitätsklausel)을 두게 되었고 그것이 제 I-17조이다. 즉, 헌법목표의 현실화를 위해서 이 헌법 제3부에서 정한 정책적

부분의 범위에서 연합이 작위를 하는 것이 불가피하지만, 그러한 권한이 정하여 있지 아니한 경우에는 각료회의가 집행위원회의 제안과 유럽 의회의 동의를 받아 만장일치로 해당 규정을 제정할 수 있도록 하고 있다(동조 제1항).

(4) 유럽연합의 기관

제1부 제4장은 유럽연합의 기구를 본래의 기관(제1절)과 그 밖의 기관 및 시설(제2절)로 구분하고 있다. 본래의 기관은 유럽의회, 유럽평의회, 각료회의, 유럽집행위원회, 법원 등이다. 제 I-18조는 유럽연합이 유럽연합의 목표의 추구와 가치에 효력의 확정, 유럽연합, 유럽연합 시민과 회원국의 이해에 기여하는 것을 위하여 일원적인 제도적 부문을 설치하는 것을 규정하고 있다(동조 제1항). 그리고 이러한 제도적 영역은 유럽연합의회, 유럽평의회, 각료회의, 유럽집행위원회, 유럽법원이라고 열거되어 있다(동조 제2항). 이전과 다르게 새로이 규정된 것이 유럽평의회(der Europäische Rat)의 수용이다. 이로써 이른바 유럽공동체 정상회의가 유럽연합의 정규의 제도화 영역 속으로 편입이 되었다. 이들 각 기관은 유럽연합 헌법이 정한 범위 내에서 각자의 권한을 행사하며, 각 기관은 상호 존중하는 가운데 그 직무를 수행한다(동조 제3항).

(가) 유럽의회(Das Europäische Parlament)

유럽헌법은 유럽의회를 유럽공동체 조약에 비교할 때 상당히 중요한 기관으로 만들었다. 유럽의회는 각료회의와 공동으로 입법자로서 활동하게 되며, 각료회의와 함께 예산권도 행사한다. 나아가 유럽의회는 헌법이 정한 바에 따라 정치적 통제 및 자문기능을 행하며, 특히 유럽연합 집행위원회 위원장을 선출한다(제 I-19조 제1항). 즉 유럽연합 의회는 유럽평의회의 제안을 바탕으로 단순과반수의 찬성으로 집행위원회의 위원장을 선거한다(제 I-19조, 제 I-26조). 유럽연합 의회는 유럽연합 시민들이 직접, 보통, 자유, 비밀선거를 통해 구성되며, 의원의 임기는

5년이다(제 I-19조 제2항). 의석수는 총 736명을 초과하지 못하며, 회원국 시민들의 인구비율에 따라 선거구가 배정된다. 그러나 회원국은 최소한 4명의 대표를 의원으로 선출할 수 있다.

(나) 유럽평의회(Der Europäischer Rat)

국가원수 및 정부수반들로 구성되는 유럽평의회는 유럽연합의 중요한 기관으로 제 I-20조부터 제 I-21조, 그리고 제 III-244조에 걸쳐 규정되었다. 유럽평의회는 지금까지 유럽연합에 중요한 발전요인을 제공하고 정치적인 목표설정과 우선순위에 대한 결정을 한다. 그러나 유럽평의회는 입법자로서 역할을 하지 않는다. 유럽평의회는 회원국 수의 증가로 인하여 실질적인 활동을 위하여 축소되어진다. 정규 구성원은 국가원수와 정부수반 유럽평의회 및 집행위원회 의장이 된다. 유럽연합 외무장관도 구성원이 된다.

유럽평의회는 분기별로 회의를 가진다. 헌법에서 따로 정한 바가 없으면 유럽평의회에서 결정은 합의로 한다.

(다) 유럽평의회의 대표

가장 많이 다루어 진 것 가운데 하나인 유럽평의회 의장은 제 I-21조에 규정되었다. 유럽평의회 구성원의 가중 과반수의 찬성에 의해서 선출되는 유럽평의회 의장은 2년 6개월의 임기 동안 직무를 수행하며 원칙적으로 재선이 가능한 것으로 규정되었다. 평의회의장은 제 I-21조에 따라 집행위원회 의장과의 협조 아래 평의회 회의의 진행과 준비 등을 하게 된다. 평의회 의장은 유럽연합 외무장관의 권한과 관계없이 공동의 외교 및 안전정책에 관한 사안에 대하여 유럽연합을 대표한다.

(라) 각료회의(Ministerrat)

각료회의는 유럽연합의회와 함께 입법자로서 기능하며 예산에 관한 권한을 가진다(제 I-22조 제1항). 각료회의는 각 회원국이 자국의 각료급에 있는 자로써 자국을 대표할 수 있는 자로 임명하여 구성된다. 각 대표들은 자신이 대표하는 각 회원국을 위하여 행위하며, 표결권을 행사

한다(동조 제2항). 의결은 헌법이 따로 정한 바가 없으면 가중다수결로 한다.

각료회의는 정부, 집행, 입법과제의 증가와 전문화에 따라 수많은 전문회의로 되었고 유럽연합 내 기구 중 개혁이 필요한 기구로 인식되어 왔다. 각료회의는 입법, 예산권의 행사와 헌법에서 정한 바에 따라 정책의 확정과 조정을 하는 임무를 가지고 있다.

(마) 유럽연합 집행위원회(Die Europäische Kommission)

유럽연합 집행위원회는 공동체 및 연합 내에서 초창기부터 독립된 엔진, 감시자 그리고 성실한 중개자로서 중요한 역할을 담당해왔다. 그러나 그러한 가운데도 의회 기능의 확대 및 집행위원회의 책임이 계속 강조되어 왔다.

집행위원회는 일반적인 유럽연합의 이해를 증진하고 그러한 목적에 적합한 제안을 한다. 또한 헌법규정의 적용과 헌법을 근거한 기관에 의해 제정된 규정들의 적용에 대하여 관심을 가진다. 아울러 유럽법원의 통제하에 유럽법의 적용을 감시한다. 그 밖에도 예산을 집행하며 프로그램을 집행한다. 헌법이 정하는 범위에 따라 유럽 집행위원회는 협력, 집행 및 행정기능을 행사한다. 공동의 외교 및 안전정책과 그 밖에 헌법에서 정한 사항을 제외한 사안에 대해서는 집행위원회가 대외적으로 대표한다. 유럽연합 집행위원회는 제도적 합의에 도달하기 위한 것을 목표로 하여 1년 단위 또는 다년간의 연합의 계획을 수립하고 제안한다(제 I-25조 제1항).

입법 영역에서 유럽연합 집행위원회의 역할이 돋보인다. 즉 헌법에서 정한 바가 없으면, 유럽연합의 법규는 집행위원회의 제안에 의해서만 제정되어질 수 있다(동조 제2항).

집행위원회는 집행위원장, 유럽연합 외무장관, 부위원장인 속한 회의와 회원국들 간에 동등한 권리를 가지고 순환하면서 선출되는 13명의 유럽연합 집행위원으로 구성된다(동조 제3항). 집행위원회는 완전히 독립

하여 활동한다. 유럽연합 집행위원은 그들의 과제수행 시 어떠한 국가의 정부나 또는 기관들에 구속되거나 구속을 받지 않는다(동조 제4항).

집행위원회는 유럽의회에 책임을 진다. 집행위원장은 집행위원의 활동에 대하여 의회에 책임을 진다. 그에 따라 유럽연합 의회는 헌법 제 III-243조에 따라 위원회에 대한 불신임을 결의할 수 있다. 불신임이 결의되면, 집행위원들은 그 직에서 물러나야만 한다.

(바) 유럽연합 집행위원회 위원장

유럽연합 평의회가 유럽연합의회 선거결과를 고려하여 협의한 뒤 가중다수결로 후보자 중 1인을 유럽연합 집행위원회 위원장으로 유럽연합 의회에 추천하면, 유럽연합의회는 재적 과반수의 찬성으로 추천된 후보를 선출한다. 후보자가 과반수의 득표를 얻지 못한 경우에는, 유럽연합 평의회가 1개월 이내에 새로운 후보자를 추천한다(제 I-26조 제1항).

모든 회원국은 유럽 집행위원의 직을 수행하기에 적합한 자를 남녀의 성비를 고려한 3인의 목록을 제출한다. 선출된 위원장은 제안되어진 각각의 목록에서 위원을 임명한다. 위원장과 외무장관 그리고 집행위원회의 구성원으로 지명된 자, 의결권 없는 위원으로 임명된 집행위원은 유럽연합 의회의 동의를 얻으면 임기 5년 동안 그 직을 수행한다(동조 제2항). 위원장은 각각의 집행위원에 대하여 임면권을 가진다(동조 제3항).

(사) 유럽연합 외무장관

헌법 제 I-27조는 유럽연합 외무장관에 대하여 별도의 규정을 두고 유럽연합 외무장관의 지위와 권한에 대하여 특별히 강조하고 있다. 유럽연합 평의회는 가중과반수의 찬성과 유럽연합 집행위원회의 위원장의 동의에 의해 유럽연합 외무장관을 임명한다. 유럽외무장관은 유럽연합의 공동의 외교 및 안전정책을 책임진다. 유럽연합 평의회는 유럽연합 외무장관의 신임철회의 경우도 임명시와 같은 절차를 밟는다(동조 제1항).

유럽연합 외무장관은 자신의 제안에 의하여 공동의 외교정책의 확정에 기여하며, 각료회의의 결정의 범위에서 외교정책을 수행하며, 공동의

안전 및 방어정책의 경우도 그러하다(동조 제2항). 또한 유럽연합 외무장관은 유럽연합 집행위원회의 부위원장이 되어 유럽연합의 외교문제와 관련한 그 밖의 사항들을 조정하는 기능을 한다.

(아) 유럽법원(Der Gerichtshof)

제 I-28조에 따라 유럽법원은 일반법원과 전문법원으로 구성된다. 회원국들은 유럽연합 영역 내에서 효과적인 법적 보호를 위해 불가결한 법적 구조 대책을 마련하여야 한다(동조 제1항). 유럽법원은 각각 회원국들이 1인씩 추천한 판사와 유럽연합 검찰들로 구성되며, 판사의 수는 법원규칙에 의해 정해진다. 유럽법원의 판사와 검찰들과 법원의 판사들은 그 독립성이 보장되고 헌법 제 III-260조와 제 III-261조에 따른 조건들을 충족하는 자들로 선출된다. 그들은 회원국 정부의 상호간 양해 아래 6년의 임기를 가지며, 연임할 수 있다.

유럽법원은 제 III부의 규정에 따라 회원국, 기관, 법인 개인들의 소송에 대하여 결정하며, 유럽연합 법의 해석 또는 기관의 행위의 유효성에 관한 각 개별국가의 법원들의 요구에 따라 사전결정을 하며, 그 밖에 헌법에 정한 모든 사안에 대하여 결정한다.

(자) 그 밖의 기관

1) 유럽중앙은행(제 I-29조)

유럽중앙은행과 각 국가의 중앙은행들은 유럽중앙은행 시스템을 구성한다. 유럽중앙은행과 각 국가의 중앙은행들은 단일통화로써 유로를 도입하였고 그에 따른 통화정책을 실시한다. 유럽중앙은행 체계는 유럽중앙은행의 결정기관에 의해서 이루어진다. 유럽중앙은행의 최우선 과제는 가격안정이다. 가격안정이라는 목표를 훼손하지 않는 범위 내에서 유럽연합의 일반적인 경제정책을 지원한다. 그 밖의 권한 및 과제는 헌법 제3부에서 정한 범위 내에서 그리고 중앙은행 규칙에 따라 행한다.

유럽중앙은행은 법인격을 가진 기관으로 그 권한의 행사 및 재정은 독립이며, 모든 유럽연합의 기관과 기구, 회원국의 정부는 이러한 원칙을

준수하여야 한다.

2) 감사원 (제 I-18조)

유럽연합 감사원은 유럽연합의 재정수입과 지출을 심사하며, 예산집행의 경제성에 대한 평가를 한다. 각 회원국들에 의해서 추천된 각각의 국적자로 구성되며 그 업무수행의 독립성은 보장된다.

3) 유럽연합의 자문기구들

지역위원회 (제 I-31조, 제 III-292조에서 제294조), 경제·사회 위원회 (제 I-31조), 유럽 투자은행(제 I-29조 이하)을 설치, 운영한다.

(5) 유럽연합 권한의 행사(제 I-32조에서 I-43조)

유럽연합의 권한행사의 근거에 대한 내용을 규정하는데 제1장의 일반 조항과 제2장 특별규정, 제3장 강화된 협력 규정 등의 3부분으로 구성되어 있다.

(가) 일반 규정

1) 유럽연합은 헌법의 수권에 따른 권한을 유럽법률, 유럽 개괄법률, 유럽 명령, 유럽 결정, 비구속적 권고 및 입장표명 등을 수단으로 하여 제3부의 규정에 따라 행사한다(제 I-32조 제1항). 유럽법률은 일반적이고 추상적 효력을 가지며 모든 유럽연합 회원국에 효력을 가진다. 유럽연합 개괄법률은 입법목표의 달성을 위해 개별 회원국에 대해서 구속력을 가지는 것이지만, 그러한 목표를 달성하기 위한 형식과 방법은 회원 각국에 위임되는 것이다. 유럽연합 명령은 일반적 효력을 가지지만 법률의 특징은 가지지 않는다. 유럽연합 명령은 법률과 헌법의 구체적 조항을 집행하기 위해서 제정된다. 유럽연합 명령은 유럽연합 전체 회원국에 대해서 일반적이고 직접적인 효력을 가지게 하거나 개별 회원국에 대해서만 효력을 가지게 할 수 있다. 하지만 명령의 구체적인 형식과 수단은 회원국에 위임된다. 유럽연합 결정은 일반적 효력을 가지는 법률적 특징은 가지지 않는다. 결정은 특정한 수범자를 가지며, 그 수범자에 대해서만

구속력을 가진다. 권고 및 입장표명은 법적인 구속력을 가지지 않는다.

2) 입법절차

유럽연합 법률과 개괄법률은 제 III-302조의 통상적인 입법절차에 따라 유럽연합 집행위원회가 제안을 하면 유럽연합 의회와 유럽연합 각료회의가 공동으로 제정한다. 위 두 기관이 상호 합의하지 못하면 해당 법률안은 법률로서 제정될 수 없다(제 I-33조 제1항). 헌법에서 정한 특별한 경우에는 유럽연합 의회가 각료회의가 참가하거나 또는 각료회의가 유럽연합 의회가 참가하는 특별입법절차에 따라 유럽연합 법률이나 개괄법률을 제정할 수 있다(제 I-33조 제2항). 정상적인 입법절차에 따라 유럽연합 의회와 각료회의에서 제정된 법률과 개괄법률은 의회의장과 각료회의 의장이 모두 서명하며, 특별절차에 따른 경우에는 의회의장 또는 각료회의 의장이 서명한다. 유럽연합 법률과 개괄법률은 유럽연합 관보에 게재되며, 효력발생에 관한 특별한 규정이 없으면 공포된 후 20일이 지나면 효력을 발생한다(제 I-38조 제1항).

(나) 특별규정

특별규정은 유럽연합 공동의 외교 및 안전정책에 관한 사항으로 유럽연합 평의회가 유럽연합의 전략적 이해 및 목표를 설정하고 각료회의가 이를 집행하는 형태를 띠며, 유럽연합 평의회와 각료회의가 필요한 유럽연합 결정을 한다(제 I-39조 제1, 2, 3항). 각 회원국들은 이에 대하여 표결권을 가지며, 각 회원국은 연대하여 공동의 외교 및 안전정책에 협조한다. 유럽연합 의회는 공동 외교 및 안전정책에 관하여 정기적으로 청문을 한다. 그 밖에도 공동의 안전 및 방어정책 등에 관한 특별규정이 있다. 이러한 규정은 군사적 수단의 사용에 관한 사항까지 포함한다. 유럽연합 영역 외에 대한 군사적 수단의 사용은 유럽연합 평의회 의 만장일치의 의결이 요구되며, 이러한 결정에 따라 유럽연합 평의회는 각 회원국의 관련헌법규정을 이러한 결정에 맞도록 개정할 것을 권고한다(제 I-40조 제1, 2항).

(6) 의사결정(가중다수결)

25개국에 이르는 유럽연합 회원국이 장래에 중요사안을 결정하는데 있어서 지금과 같은 만장일치형식의 결정형식을 고수할 경우 몇몇 국가의 거부권행사는 유럽연합전체의 정책집행을 마비시키게 될 것이다. 이러한 위험을 방지하기 위한 방안이 헌법회의에서 논의가 되었고 그에 따라 특별한 법제정절차에서 경우에 대한 결정에서는 평의회의 만장일치에 대한 가능성을 열어놓고 보통의 입법절차의 경우에는는 가중 다수결로 하는 형식을 채택하였다(제 I-24조). 특히 각료회의에서의 보통사안에 대한 결정은 가중다수결로 하게 되어있다(제 I-22조 제3항). 유럽평의회에서는 명백한 반대가 없는 한 특별한 표결의 형식을 취하지 않고 모든 구성원이 동의하는 합의결정(제 I-20조 제3항)을 기본원칙으로 채택하였다.

(7) 연대규정(제 I-42조, 제 III-231조)

회원국이 테러 또는 자연재해 및 사람이 야기한 재해 등을 당하는 경우 유럽연합과 그 회원국은 연대의 정신에 따라 공동으로 대처한다고 규정하고 있다. 그에 따라 유럽연합은 회원국이 유럽연합에 제공한 군사적 수단을 포함한 모든 제공 가능한 수단을 모집하고 조직한다(제 I-42조 제1항). 이 규정은 유럽연합이 하나의 공동운명체임을 선언하고 이를 구체화하는 성격을 가진다.

(8) 유럽연합의 민주적 생활(제 I-44조에서 제 I-51조)

유럽연합은 모든 행위에 있어서 시민들의 평등원칙을 존중하여야 함을 선언하고, 시민들은 유럽연합의 기구에 의해서 평등하게 대우받는다(제 I-44조)고 하는 평등원칙의 존중 규정을 두고 그 밖에 대의제 민주주의 와 직접 민주주의 원칙과 그 실현 방법 등에 관하여 유럽연합의 직무수행은 대의제 민주주의 원칙으로 한다(제 I-45조 제1항)는 원칙

규정 및 직접민주주의 요소를 강조하고 있다(제 I-45조 제3항). 직접민주주의에 관한 사항으로는 유럽 시민발안의 규정(제 I-46조 제4항)을 들 수 있다. 그 밖에도 유럽 시민 특임제와 투명성의 원칙 및 정보의 보호 등을 유럽연합의 활동범위에 포함되어 있다(제 I-48조에서 제 I-50조). 교회 및 그 밖의 종교단체와 각종 공동체와 유럽연합 간의 긍정적 관계를 설정(제 I-51조)하고 있는데 이는 유럽이 기독교를 중심으로 하는 공통적인 종교·문화적 기반과 그 물적 시설인 교회와의 관계에 관한 원칙적 규정이다.

(9) 유럽연합의 재정(제 I-52조 ~ 제 I-55조, 제 III-308조 ~ 제 III-321조)

유럽연합의 예산 및 재정지출에 관한 사항을 담고 있다. 유럽연합의 세입 세출은 제3부의 규정에 따라 각 회계연도 및 예산 계획에 따라 집행된다(제 I-52조, 제 I-55조와 제 III-309조, 제 III-310조 제8항). 예산은 세입과 세출의 균형이 맞아야 한다. 예산계획에서 설정된 세출은 제 III-318조에 따라 유럽연합 법률에 맞게 1년 단위로 결산을 받아야 한다. 아울러 유럽연합의 재정수단 및 다년간의 재정영역(제 I-53조 제3항 및 제4항, 제 I-54조와 제 III-308조)에 관하여 규정을 하고 있다.

(10) 유럽연합과 인접국과의 관계(제 I-56조와 제 III-227조)

유럽연합과의 국경을 맞대고 있는 인접국과의 평화적 관계설정 및 공동 번영을 위한 환경을 만들어 나갈 것을 규정하고 있다. 이를 위한 각종 조약 및 그 밖의 활동들은 제 III-27조에 따르도록 규정하고 있다.

(11) 유럽연합의 회원자격

(가) 유럽연합에의 가입(제 I-1조 제2항, 제 I-57조)

유럽연합에 가입하고자 하는 유럽국가는 각료회의에 신청을 한다. 가입신청은 유럽연합 의회와 회원국의 의회에 보고된다. 신청서가 접수

되면 집행위원회의 청문과 유럽연합 의회의 동의에 따라 만장일치로 결정한다. 가입승인 조건 및 방법은 회원국들과 신청국 사이에 조약을 통하여 정해진다. 이 조약은 각 국가들의 헌법규정에 따라 모든 체약국의 비준을 필요로 한다(제 I-57조).

(나) 유럽연합 소속과 함께 결부된 권리의 중지(제 I-58조)

유럽연합 회원국 3분의 1, 유럽연합 의회 또는 유럽연합 집행위원회의 제안이 있으면 각료회의는 유럽연합 의회의 동의에 따라 각료회의 구성원의 5분의 4의 찬성으로 헌법 제2조에 열거한 가치들이 일정한 회원국의 중대한 침해로 인하여 위협에 처하였음을 유럽연합 결정의 방식으로 확인한다. 이러한 결정 이전에 해당국가의 입장을 청문한다. 또한 유럽연합 회원국 3분의 1, 유럽연합 의회 또는 유럽연합 집행위원회의 제안이 있으면 유럽연합 평의회는 만장일치로 헌법 제2조에 열거한 가치들이 일정한 회원국의 중대한 침해로 인하여 위협에 처하였음을 유럽연합 결정의 방식으로 확인한다. 이러한 결정 이전에 해당 회원국의 입장표명을 요구한다(제 I-58조 제1, 2항). 유럽연합 결정이 확인이 되면 각료회의는 가중다수결에 의해서 각료회의에서 가지는 해당 회원국의 표결권을 포함하여 헌법에 의해서 가지게 되는 특정한 권리를 박탈할 수 있다(제 I-58조 제3항).

(다) 유럽연합에서의 자유로운 탈퇴(제 I-59조)

모든 회원국은 자국의 헌법규정이 정하는 바에 따라 유럽연합의 탈퇴를 결정할 수 있다(제 I-59조 제1항). 회원국이 탈퇴를 결정하면 유럽연합 평의회에 그 이유를 고지하고, 유럽연합 평의회의 지침을 근거로 유럽연합은 해당 국가와 탈퇴방법에 관한 조약의 체결을 준비한다. 이 조약은 유럽연합 의회의 동의와 각료회의의 가중다수결에 따라 유럽연합의 이름으로 체결된다.

나. 제 2 부(기본권)

(1) 전 문

기본권 헌장에 독립해서 규정되어 있는 전문을 살펴보면 유럽의 시민들은 공동의 가치들을 기초로 하여 평화로운 미래를 공유하기로 결정하였다고 선언하고 있다. 유럽연합은 정신적·종교적 그리고 윤리적 유산에 대한 자각을 하는 가운데 인간의 존엄, 자유, 평등 그리고 연대하는 공동의 가치들을 토대로 형성되었다는 점을 밝히고 있다. 그에 따라 유럽연합은 민주주의 원칙과 법치국가 원칙에 그 기초를 두고 유럽연합을 건설하면서 인간을 유럽연합의 모든 행위의 중심에 둔다고 규정하고 있다.

그에 따라 사회의 계속적 발전과 사회적 진보, 학문·기술적 발전에 직면하여 기본권의 보호를 강화할 것이 불가피한 것으로 인식하고 기본권 헌장이 그러한 기여를 할 것이라고 한다. 아울러 이러한 기본권 행사는 더불어 사는 사람들과 인간사회 및 장래의 세대에 대한 책임과 의무를 인식하는 가운데 이루어 질 것을 요구하고 있다.

(2) 제 1 장 : 인간의 존엄(Würde des Menschen)

제1장은 인간의 존엄이라는 표제 아래 인간의 존엄(II-1조), 생명권(II-2), 신체의 불가침 등(II-3), 고문의 금지 및 비인간적이거나 모욕적인 형벌 또는 처우의 금지(II-4), 노예 및 강제노역의 금지(II-5)를 규정하고 있다.

(3) 제 2 장 : 자유(Freiheit)

제2장은 표제어를 자유로 하면서 그 아래에 일반적인 성격으로서 자유 및 안전에 관한 권리(II-6), 개인과 가정생활에 대한 존중(사생활의 자유, II-7), 개인정보의 보호(II-8), 혼인 및 가정의 형성에 관한 권리(II-9),

사상, 양심 및 종교의 자유(II-10), 의사표현의 자유와 정보의 자유(II-11), 집회, 결사의 자유(II-12), 예술과 학문의 자유(II-13), 교육의 권리(II-14), 직업의 자유 및 노동의 권리(II-15), 영업의 자유(II-16), 소유권(재산권, II-17), 망명권(II-18), 강제퇴거, 추방, 인도로부터의 보호(II-19)를 규정하고 있다. 신체의 자유 및 정신적 자유권, 재산권 등 방어권적 성격을 가지는 고전적 의미의 권리 등을 규정하고 있다.

(4) 제 3 장 : 평등(Gleichheit)

평등을 그 표제어로 하는 제3장에서는 법 앞의 평등(II-20), 차별금지(비차별, II-21), 문화, 종교 및 언어의 다양성(II-22), 남자와 여자의 평등(II-23), 아동의 보호(II-24), 노인의 권리(II-25), 장애인의 통합(II-26)을 규정하고 있다.

아동에 관한 규정을 자세히 살펴보면 유럽연합 헌법은 아동들은 보호와 아동들이 잘 자랄 수 있기 위한 반드시 필요한 것들에 대한 배려를 받을 권리가 있으며, 자신들의 의견을 자유롭게 발표하고, 아동들의 의견은 아동들의 연령 및 성숙의 정도에 맞게 고려되어야만 한다는 것을 규정하고 있다(제 II-24조 제1항). 나아가 공적, 사적 시설들이 아동들에게 영향을 미칠 수 있는 조치를 취하는 경우에는 아동들의 복지를 최우선으로 고려할 것을 주문하고 있다(동조 제2항). 또한 아동들이 혼자 방치되거나 따돌림 당하지 않도록 하는 배려를 하고 있다. 즉 아동들은 타인과의 정기적인 교류와 부모와의 직접적인 접촉을 요구할 수 있다는 것을 확인하고 있다(동조 제3항). 유럽연합 헌법초안이 규정하고 있는 아동들의 지위, 권리 및 처우는 1989년 유엔에서 채택하고 우리나라도 1991년 비준한 ‘유엔 아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child¹⁴⁾)’의 내용들을 함축하고 있는 것으로 판단된다.

14) 우리말 번역은 <http://www.hani.co.kr/section-005000000/2005/04/005000000200504291345001.html> 참조

또한 유럽연합 헌법조약 초안은 아동의 권리에 이어서 사회의 또 다른 약자인 노인에 대한 유럽연합의 태도에 관하여도 규정을 하고 있다. 즉 유럽연합은 노인들이 가치 있고 독립적인 생활에 대한 권리와 사회적·문화적 삶에의 참여권리가 있음을 인정하고 존중하여야 한다고 규정하고 있다(제 II-25조).

공동생활에의 사회적, 직업적 편입 및 참가 및 자주성에 대한 보장을 위한 조치들에 대한 장애인들의 요구 및 요청을 인정하고 이를 존중하여야 할 과제가 유럽연합에 있다는 것을 규정하고 있다(제 II-26조).

(5) 제 4 장 : 연대(Solidarität)

유럽연합은 25개 회원국의 적극적 협력과 연대가 없이는 유지가 불가능하며, 이는 특히 회원국들의 국민들 간에 적극적인 연대가 그 기본이 됨을 인식하고 있는 제4장은 그 표제어를 연대로 하고 있다. 제4장은 이를 위한 구체적인 내용으로써 기업 내에서의 근로자에 대한 교육 및 청취(II-27), 집단행동 및 집단적 조치(II-28), 직업소개를 받을 권리(II-29), 불법 해고로부터의 보호(II-30), 정당하고 적절한 작업환경(II-31), 아동노동의 금지와 작업장에서의 청소년보호(II-32), 가정생활과 노동(II-33), 사회적 안전과 사회 부조(II-34), 건강보호(II-35), 일반적인 경제적 이익을 위한 활동(II-36), 환경보호(II-37), 소비자보호(II-38)에 관한 규정을 두고 있다.

유럽연합은 정책수립 및 집행에 있어서 지속가능한 발전의 원칙에 따라 환경보호 및 환경의 질적 개선을 위한 정책을 펼쳐야 한다는 것(제 II-37조)을 규정하고 있다. 우리나라 헌법 제35조 제1항(모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다)의 규정 태도와 약간의 차이점을 보이고 있다. 우리나라처럼 헌법에 환경권(제35조 제1항)을 직접 규정하는데 이처럼 환경권을 국민의 기본권으로 헌법에 직접 규정하고 있는 것은 매우

이례적인 것이다.¹⁵⁾

대부분의 국가가 환경에 관한 내용에 대해서 환경보호를 국가목표조항(독일의 경우 기본법 제20a) 또는 환경보호를 국가의 책무로 규정하는 방식을 통하여 환경권을 국민의 기본권으로 직접 명시하여 표시하기보다는 환경보호에 대한 사회적 의미와 미래에 대한 책임(독일의 경우 미래세대에 대한 현 세대의 책임의 방식으로 기술)을 강조하고 있다. 그러한 면에서 본다면 우리 헌법이 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’를 국민의 기본권으로서 보장하고 있는 것은 매우 큰 의미가 있다고 보인다.

아울러 유럽연합은 높은 수준의 소비자보호정책을 시행하여야 한다(제 II-38조)는 소비자보호에 관한 규정을 기본권에 관한 제2부 연대에 관한 장에 두고 있다. 우리 헌법이 소비자보호운동에 대한 국가의 지원을 헌법으로 확인하고 있는 것과 유사한 태도를 보이고 있다. 유럽연합의 경우는 소비자의 권리를 구체적이고 개별적인 기본권(예를 들면 *das Recht der Verbraucher*)으로 규정하고 있지는 않고, 소비자 보호운동에 관한 유럽연합의 정책적 지원에 대한 확인만을 규정하고 있다. 그러나 소비자보호에 관한 내용을 기본권 장에 둬으로써 소비자 보호가 소비자의 권리를 위한다는 것을 나타내고 있는 것으로 이해된다. 그러한 태도는 소비자보호를 경제논리에서 이해하고 있는 우리나라의 경우에 시사점을 준다고 보겠다.

즉, 우리나라의 경우는 소비자 보호운동 지원규정을 제9장 경제 장에 규정하여 소비자보호운동이 소비자의 권리확보 및 확인을 위한 것이라기보다는 경제적인 면에 기여하는 것이라는 태도를 보이고 있다. 우리 헌법 제124조의 앞의 문장을 “국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위하여 ……”라고 규정하고 있다.

15) 우리 헌법이 규정하고 있는 환경권이 구체적 권리인지 또는 추상적 권리인지에 관한 논의는 별론으로 한다. 대체적으로 불완전하지만 구체적 권리성을 가진다고 보는 학설이 우세한 것으로 보인다(권영성, 『헌법학원론』, 686면 이하).

(6) 제 5 장 : 시민권(Bürgerrechte)

제5장은 유럽연합 시민들이 가지는 유럽연합기구 구성권 및 참여권을 규정한다. 이른바 정치적 기본권에 해당하는 규정이 되겠다. 구체적으로 살펴보면, 유럽의회 의원 선거권 및 피선거권(II-39), 지방선거에서의 선거권 및 피선거권(II-40), 양질의 행정에 대한 권리(II-41), 자료 접근권(II-42), 유럽 특임관(옴부즈만, II-43), 청원권(II-44), 거주, 이전의 자유(II-45), 외교적 및 영사적 보호(II-46)에 관한 규정을 담고 있다.

이 중 특히 주목할 만한 것으로는 양질의 행정에 대한 권리를 들 수 있다. 모든 사람은 자신의 사무가 유럽연합의 기구, 시설, 종사자 및 대리인들로부터 무당파적이고, 정당하게 적절한 기간 내에 처리되어 질 것에 대한 권리를 가진다(제 II-41조 제1항). 양질의 행정서비스를 받을 권리에는 자신에게 불리한 조치가 취해지기 전 해당 조치에 대하여 설명을 들을 권리(동조 제2항 a)), 직업 또는 영업의 비밀과 같은 신용과 관련한 정당한 이익들이 지켜지는 가운데 자신에 관한 정보에 접근할 수 있는 권리(동조 제2항 b))가 포함된다. 집행을 한 행정기관은 자신의 결정에 대하여 정당한 근거를 제시할 의무를 부담하여야만 한다(동조 제2항 c)). 또한 누구든지 유럽연합의 기관 또는 종사자들의 업무수행으로 인하여 자신에게 손해가 발생한 경우에는 회원국의 법질서를 통해 공동으로 인정되는 일반적 법원칙에 따른 손해배상을 요구할 권리가 있음을 규정한다(동조 제3항).

(7) 제 6 장 : 사법적 권리(Justizielle Rechte)

제6장은 유럽연합법원에서의 연합회원국의 시민들이 가지는 사법적 권리를 규정하고 있다. 효과적인 사법적 구제를 위해서 효과적인 사법구조와 중립적 법원에 대한 권리(II-47), 무죄추정 및 방어의 권리(II-48), 범죄행위와 형벌과의 관계에 있어서 합법성과 비례성의 원칙(죄형법정주의, II-49), 이중처벌의 금지(II-50) 등을 규정하고 있다.

(8) 제 7 장 : 헌장의 해석과 적용에 관한 일반 규정

제7장은 기본권장의 해석과 적용에 관한 일반적 규정을 담고 있다. 즉, 기본권장의 적용범위(II-51), 권리와 원칙의 범위와 해석(II-52), 보호 수준(II-53), 권리남용의 금지(II-54) 등을 규정하고 있다.

다. 제 3 부(기관의 권한)

제3부는 유럽연합이 구성되기 이전의 단계에서 유럽 각국들이 체결하였던 조약을 중심으로 유럽연합 각 기구, 조직 및 시설 등의 권한행사의 방법, 범위 및 한계 등을 정하고 있는 부분으로 제1부와 밀접한 관련을 맺고 있다. 보다 자세히 말하면 제3부는 일반적으로 헌법전에 담고 있는 내용(기본권, 총강, 국가기관의 종류 및 구성 등)이라기보다는 헌법에 근거하여 각 국가기관의 권한의 방법, 범위를 정하고 있는(이른바 실질적 의미의 헌법) 각종의 법률 들을(예를 들면, 우리의 경우 헌법재판소법, 국회법, 정부조직법, 법원조직법 등) 유럽연합이 가지는 특수성으로 인하여 헌법전에 규정한 것으로 볼 수 있다. 즉, 유럽연합 회원국 모두에게 효력을 미치는 헌법조약에 유럽연합 기구의 권한행사의 한계 및 범위를 정하여 각 회원국들로 하여금 유럽연합이라고 하는 연합체의 의미를 보다 높은 단계에서의 규범적 의미를 강조하는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 이미 지적한 바와 같이 제3부의 내용들은 일반적으로 헌법전에 직접 자세히 규정하는 헌법내용은 아니므로 비록 헌법전 속에 다른 제1부(총강), 제2부(기본권헌장)과 제4부와 같이 규정은 되어 있으나 여기서 다루지는 않기로 한다.

라. 제 4 부

마무리 장으로서 10개 조문으로 되어 있다. 여기에는 유럽연합의 상징(IV-1), 유럽연합 헌법 이전에 체결된 유럽연합 통합을 위하여 체결된 이전 조약들의 폐지(IV-2), 유럽공동체와 유럽연합 간의 법적인 연속성

(IV-3), 효력 범위(속지적 효력, IV-4), 지역적 상호 결합(IV-5), 보고(IV-6), 헌법조약의 개정 절차(IV-7), 헌법조약의 수용, 비준 및 효력 발생(IV-8), 효력기간(IV-9), 언어(IV-10) 등에 관한 내용을 담고 있다.

마. 부속규정

유럽헌법의 부속규정들은 유럽연합 헌법의 효력발생과 관련하여 회원국들 상호간 및 유럽연합과의 관계에 관한 내용들을 담고 있다. 특히 주목할 것은 유럽연합 내에서의 각 회원국 의회의 역할에 관한 것을 규정하고 있는 합의서, 회원국들 간의 보충성의 원칙 및 비례의 원칙에 관한 합의서를 들 수 있다. 그 밖에 회원국 간에 첨예한 의견의 대립이 있었던 표결 및 의결권의 배분에 관한 합의서로서, 각 회원국별 유럽연합 의회의 대표의 수, 유럽연합 평의회 및 각료회의에서의 표결권의 가치비중에 관한 합의서가 특히 주목을 일으킨다. 이에 따르면, 유럽연합의 주축국가이면서 상대적으로 많은 국민 수를 가진 독일, 프랑스 및 영국이 많은 의회 내에서 많은 대표를 선출할 수 있다. 그 밖에 폴란드가 상당수(54명, 프랑스가 78명인 반면)의 대표를 선출할 수 있어서 유럽연합 내에서 커다란 변수가 될 것으로 예상된다. 이러한 점은 특히 유럽연합 평의회 및 각료회의에서는 더욱 두드러지고 있다. 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아가 각각 29표인 반면에 폴란드는 27표로 거의 같다(표결 및 의결권에 관한 합의서 제1조).

부속규정은 그 외에도 유럽 통합헌법의 발효에 따라 유럽연합의 결성 이전부터 유럽 각국들이 통합을 위하여 체결하여 왔던 각종 조약 및 선언들에 관한 내용의 변경 및 계속 적용에 관한 합의서 및 경과규정 등을 두고 있다. 예를 든다면 EURATOM 조약의 개정 등을 들 수 있다.

IV. 유럽연합 헌법의 특징과 문제점

1. 총강 규정과 관련한 특징 및 문제점

유럽연합 헌법이 확정되면 유럽은 정치적 통일체로서 거듭나게 된다. 유럽연합 헌법에 따라 유럽연합 회원국의 국민들은 유럽연합 시민의 지위와 동시에 종래의 각 독립된 주권국가의 국민의 지위를 모두 가지게 된다. 이에 따라 자국 내에서의 자유권 및 시민권의 주장과 동시에 유럽연합 차원에서의 주장 등이 경합할 수 있으며, 이는 자국 내의 사법적 구체절차와 유럽연합 차원에서의 절차상에 갈등이 발생할 여지도 있을 수 있다는 것을 의미한다. 유럽연합 회원국들은 유럽연합 헌법에 따라 자국의 법체계를 유럽연합 헌법에 합치되도록 변경할 의무를 부담한다. 따라서 종래에는 유럽연합 헌법과 회원국의 법체계 간의 통일성이 확보 되겠지만 그 때까지는 다소간의 중복 또는 혼란이 예상된다.

종래의 학설에서 주장되어지는 바처럼¹⁶⁾ 유럽연합의 법적 성격에 관한 논쟁은 계속될 것으로 보인다. 특히, 유럽연합의 전체 이익과 개별 회원국의 개별 이익이 충돌하거나 일치하지 않는 경우 유럽연합의 법적 성격에 대한 논쟁은 이해관계의 갈등을 위한 선결과제가 될 것이다.

유럽연합 헌법은 유럽연합 회원국들의 시민에 관한 권리를 제2부에 규정하고 있다. 유럽연합 헌법이 규정하고 시민들에게 보장하는 기본권 들에는 기존의 각 회원국들에게는 아직은 생소하거나, 사정에 의해서 규정하지 못한 기본권들도 있으며, 새로이 등장하는 기본들도 있다. 이러한 기본권들이 구체적 권리로서 규범력을 가지기 위한 과정들이 필요할 것이다.

16) 유럽연합은 연방국가 또는 국가연합인가 등에 관한 논쟁.

2. 기본권헌장의 특징

전 독일 연방 대통령(기민연, CDU)이며, 연방헌법재판소장을 역임한 로만 헤어초크(R. Herzog)가 주도한 유럽 인권헌장으로부터 많은 영향을 받은 관계로 독일 기본법의 기본권 규정과 관련한 내용들이 있다.

기본권 헌장만을 위한 전문이 별도로 규정되었으며, 기본권을 여러 영역으로 분류하여 규정하고 영역별로 기본권을 세부적으로 규정하여 기본권의 구체적 권리성을 확보하고 있다. 이는 우리나라 헌법 제37조 제1항이 취하고 있는 입장에 많은 시사점을 주고 있다. 우리 헌법 제37조 제1항(국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다)과 비교할 수 있다. 우리의 경우는 헌법 제37조 제1항이 말하는 ‘열거되지 아니한, 그러나 경시되지 아니하여야 할’ 즉, 헌법에 구체적으로 규정되어 있지는 않지만 헌법에 의해서 보호, 보장되어야 하는 자유와 권리를 어떻게 인식하고 확인할 것인지의 문제가 있다.

헌법적으로 보장되는 자유와 권리로서 인정되고 그에 대한 실효적 보장 및 보호를 위해서는 이를 헌법적으로 인정하기 위한 과정이 선행되어야 한다. 결국 그러한 과정이 완성되기 까지 상당한 시간과 개인들의 희생 등이 요구될 수도 있다.

3. 유럽연합 헌법의 효력 및 개정과 관련한 문제

가. 유럽연합 헌법조약의 개정절차

유럽연합 헌법조약은 제목이 시사하는 바와 같이 조약의 성격을 가지고 있으므로 조약체결 당사국이 조약에 대한 비준을 위한 절차를 거쳐야 한다. 유럽연합 헌법의 확정도 이미 위에서 적은 바와 같이 모든 유럽연합 회원국이 헌법조약에 비준이 있을 때 비로소 이루어진다. 유럽헌법 초안 제 IV-7조는 유럽연합 헌법(정확하게는 유럽연합 헌법에 관한 조

약)의 개정절차에 관하여 규정하고 있다.

이에 따르면 개별 회원국의 모든 정부, 유럽연합 의회 또는 집행위원회가 유럽 각료이사회에 유럽연합 헌법조약 개정안을 제안할 수 있다(제 IV-7조 제1항 제1문). 개정안이 제안되면 이 개정안은 각 회원국 의회에 통보되어진다(제 IV-7조 제1항 제2문). 유럽연합 이사회가 유럽연합 헌법조약의 개정 유럽연합 의회의 자문과 유럽연합 집행위원회가 단순과 반수의 결정을 근거로 유럽연합 헌법조약 개정안에 대한 심사를 하기로 결정하면, 유럽연합 이사회의 의장은 각각의 회원국 의회의 대표자와 회원국의 국가원수 및 정부수장, 유럽연합 의회, 유럽연합 집행위원회를 구성원으로 하는 유럽연합 헌법조약 개정회의를 소집한다(제 IV-7조 제2항 제1문). 개정회의는 개정안을 검토하고, 합의절차에서 회원국 정부의 대표자들로 구성되는 회의를 위한 권고안을 채택한다(제 IV-7조 제2항 제6문). 헌법조약 개정안에 대한 합의를 위해 유럽 각료이사회에 의장은 정부대표자 회의를 소집한다(제 IV-7조 제3항 제1문). 개정안은 모든 회원국들이 각 자의 헌법규정에 의거한 비준절차가 완료된 후에 비로소 그 효력이 발생한다(제 IV-7조 제3항 제2문).

나. 문제점

유럽연합 헌법조약의 개정은 제정과 동일하게 모든 회원국이 자국의 헌법규정에 따른 비준절차를 거치게 하고 있다. 이는 만약 회원국 중 1개국이라도 비준이 이루어지지 않는다면 헌법개정조약은 원칙적으로 그 효력발생이 불가능하여지는 것이다. 이는 헌법 개정을 곤란하게 하여 여러 국가들로 구성되어 있는 유럽연합이 잦은 헌법 개정으로 인하여 불안정하게 될 수 있는 우려를 덜어내기 위한 것으로 볼 수는 있다. 그러나 헌법조약개정을 지나치게 어렵게 하여 많은 회원국들 사이에서 발생할 수 있는 문제들에 대하여 헌법 개정이라는 근본적인 해결방식을 택하지 못하고 결국 회원국들로 하여금 회원국 간 정치적 해결을 통해 할 수밖에

없도록 하는 결과가 될 수 있다. 만약 유럽연합 회원국 전체의 합의(유럽연합 헌법 개정)가 아닌 유럽연합이 개별 회원국 사이에 사안별로 체결되거나 합의된 사안들이 점점 누적되어진다면 장래에는 유럽연합 공통의 가치를 담고 있는 헌법이 형해화될 수도 있다는 우려가 있다. 제Ⅳ-7조 제4항은 그러한 경우를 대비해서 헌법조약 개정안에 대한 유럽연합 회원국 4/5가 비준을 하고 몇몇의 국가에서 비준에 어려움을 겪어서 헌법초안의 확정이 어려워진 채로 2년이 지나게 되면 이를 유럽연합 이사회가 이 문제를 다룬다고 하여 나름대로의 해결책을 제시하고는 있다. 그러나 이 규정이 말하는 것처럼 헌법조약 개정안이 확정되기까지는 최대 2년 정도가 걸릴 것을 미리 예상하고 있는 것으로, 헌법조약 개정 절차가 매우 어렵다는 것을 유럽연합 스스로도 자각하고 있음을 보여주고 있다.

V. 유럽헌법 초안의 미래

프랑스와 네덜란드가 2005년 5월 29일과 6월 1일 각각 국민투표를 통해 유럽의 정치적 통합을 규정한 유럽연합 헌법조약을 부결시키면서 유럽연합의 미래가 혼란 속으로 빠져들고 있다. 하지만 유럽연합 정상들은 유럽연합의 계속 확장 및 정치적 통일체의 형성 그리고 이를 통한 이른바 유럽화 내지는 유럽의 부흥에는 원칙적으로 동의하고 있다. 따라서 유럽연합 헌법초안이 몇 개의 회원국에서 부결된다고 하여도 지금까지 진행되어 온 유럽연합이 붕괴되지는 않을 것으로 보인다. 유럽연합의 최소한의 현상유지가 유럽연합의 붕괴가 가져올 충격보다는 나을 것이기 때문이다. 유럽연합이 이미 데드포인트(dead point)를 지나 왔다. 이제 남은 과제는 유럽연합의 확대에 따른 유럽연합 회원국의 시민들이, 특히 구 서유럽출신 회원국 시민들이 가지는 장래에 대한 불안감을 어떻게 해소할 수 있는지의 문제와 회원국들 사이에 흐르는 힘의 긴장관계와

주도권 쟁탈을 어떻게 해소 내지 완화할 수 있는지가 될 것이다.

유럽연합 헌법초안이 환영받지 못하는 이유는 유럽연합 헌법초안 자체의 문제라기보다는 지금까지는 볼 수 없었던 단일한 헌법을 가지는 초국가적 연합인 유럽연합에 대한 유럽연합 회원국의 국민들이 가지는 불안감으로 생각된다. 소수 엘리트 정치인들 사이에서 이상적으로 논의가 되고 회원국 개별국민들에 대한 자세한 정보제공 및 설명 등이 소홀했다는 비판이 일고 있다. 특히 시장의 단일화 및 그에 따른 노동시장 등에 대한 불안감 등에 대한 해결책들을 엘리트 정치인들이 제공하지 못하고 공허한 주장만 하여 왔다는 것이 이번 유럽연합 헌법초안을 뇌사상태에 빠뜨린 계기가 되었다는 것이다.

어쨌든 프랑스와 독일 등 유럽연합 주도 국가들은 유럽연합 헌법초안의 수정은 있을 수 없으며, 다만 현재 상태에서 각 회원국내의 비준절차의 진행은 잠정적으로 중단을 하고 비준을 위한 최종시한도 연기하는 것을 주장하여 그에 대한 합의가 이루어졌고 2006년 5월의 에스토니아에서의 유럽헌법 초안에 대한 비준은 유럽연합 헌법의 완성에 대한 기대를 다시금 가지게 할 것으로 예측된다.

(투고일 2006년 12월 19일, 심사일 2006년 12월 21일, 게재확정일 2007년 1월 2일)

주제어 : 유럽연합, 유럽연합 헌법, 기본권, 유럽통합

[Zusammenfassung]

Zum gegenwärtigen Zustand und zur Zukunft des Vertrags
über eine Verfassung für Europa

Yooncheol Choi*

Die Einheit der Europa war und ist ein Traum für Europäer. Der Weg zur einheitlichen Europa ist nicht einfach. Es hat denjenigen, die sie durch Gewalt zu erreichen versucht haben, nicht gelungen, eine Europa zu bauen. Nachdem 2. Weltkrieg sind Europäer einverstanden und vereinbart, die einheitliche Europa zur Entwicklung der Europa notwendig zu sein.

Im Jahr 2003 haben Europäer einen sehr schönen Entwurf erfahren. Nämlich ist sein Name ,die Verfassung für Europa,. Der Weg zur einheitlichen Europa ist gross offen. Mindestens haben sie damals so geglaubt; Grand Open. Aber ein Zweifel wächst schnell, ob der schöne Traum ein Albtraum werden könnte, nachdem Ratifikation in Frankreich u. Niederland im 2005 geplatzt geworden ist.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa besteht aus ein Präambel, 4 Teilen und mehreren Protokollen. Das erstes Teil beinhaltet allgemeine Bestimmungen : Definition u. Ziele der Union(Titel I), Grundrecht u. Unionsbürgerschaft(Titel II), Zuständigkeiten der Union(Titel III), die Organe der Union(Titel IV), Ausübung der Zuständigkeiten der Union(Titel V), das

* Assist. Prof. Juristische Fakultät der Konkuk Universität

demokratische Leben der Union(Titel VI), Finanzen der Union(Titel VII), die Union und ihre Nachbarn(Titel VIII), Zugehörigkeit zur Union(Titel IX).

Das Teil II besteht aus ein Präambel für die Grundrechte und einzelne Grundrechte. Die Grundrechte werden nach ihrer Besonderheit eingeordnet : Würde des Menschen (Titel I), Freiheiten(Titel II), Gleichheit(Titel III), Solidarität(Titel IV), Bürgerrechte(Titel V), Justizielle Rechte(Titel VI), Allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta(Titel VII).

Das Teil III beinhaltet zwar meisten Bestimmungen auf der Verfassung. Aber es kann als klassische Inhalt einer Verfassung nicht betrachtet werden. Vielmehr handelt sich es als eine Verfassung im materiellen Sinn oder einen Bereich auf den Verwaltungsrecht.

Das Teil IV ist die allgemeinen und Schlussbestimmungen. Hier wird die Symbol der Union bestimmt(Art. IV-1). Ausserdem bestimmt das Teil IV über die Aufhebung der früheren Verträge(Art. IV-2), Territorialer Geltungsbereich (Art. IV-4), Verfahren zur Änderung über die Verfassung(Art. IV-7) usw.

Zum Weg zur Einheit der Europa ist schon klar. Trotz der Misserfolg der Ratifikation in einigen Mitgliedstaaten fährt der Lokomotiv ,Eine Europa, fort. Er ist schon eine halben Weg vorbei. Niemand könnte ihn wiederkehren lassen, obwohl eine neue Situation auf dem Weg eine Schwierigkeit verursacht.

Stichwörter : Europäische Union, Verfassung für Europa, Grundrechte, Integration