

유럽연합에 있어서 투자이민비자(CBI)프로그램 Investitionszuwanderungsprogram in der EU

정 성 숙*

Jeong, Seong-Suk

목 차

- | | |
|-------------------------|------------------|
| I. 서론 | III. 유럽연합법상 골든비자 |
| II. 국제법 및 국제투자보호법상 골든비자 | IV. 종합 |

우어줄라(Ursula von der Leyen) 유럽연합 집행위원회 의장은 2020년 9월 유럽연합의 상황과 관련된 연설에서 “우리 유럽의 가치는 판매용이 아닙니다!”라고 하여 ‘골든비자’ 프로그램에 반대한다고 분명하게 언급하였다. 몇몇 유럽연합 회원국들이 투자자들을 위한 시민권규정을 도입한 이후, CBI-프로그램의 허용여부와 영향과 관련된 문제가 논의되었다. 2019년 13개 회원국이 투자자를 위한 체류규정을 두었던 반면, 몰타·불가리아·키프로스는 2005년부터 2013년 사이에 투자자들을 위한 시민권규정을 도입하였고, 유럽연합 내에서 ‘골든비자’취득자의 대부분은 러시아와 중국 국적자들이었다. CBI-프로그램을 시행중인 제3국과 관련하여 유럽연합은 해당 국가와 비자협정 등과 같은 외교관계에 대해서 스스로 결정할 수 있다. 그래서 예를 들어 유럽연합은 최근에 CBI-프로그램을 근거로 하여 오세아니아 섬 국가인 바누아투와 비자의무면제협정을 부분적으로 중단하기도 하였다. 회원국 간의 밀접한 연계와 권한문제로 인해 회원국들의 CBI-프로그램을 유럽연합법으로 편입하는 것이 점점 더 복잡하게 되었고, 본 논문에서는 그것으로부터 발생하는 법적 문제를 국제법, 국제투자보호법 및 유럽연합법의 관점에서 검토하였다.

[주제어] 귀화, 투자이민비자프로그램, 국적, 연합시민권, 골든비자, 기업국적계획, 충실한 협력의 원칙

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2023..56.435>

투고일: 2023. 10. 31. / 심사완료일: 2023. 12. 22. / 게재확정일: 2023. 12. 24.

* 영산대학교 법학과 교수

Professor, Department of Law, Youngsan University

I. 서론

국적은 개인과 국가 사이의 법적인 관계를 설명한다.¹⁾ 옐리네크(Georg Jellinek)에 따르면 영토, 국민, 그리고 국가권력(주권)으로 구성된 국가는 국적이라는 개념을 통하여 국민을 특정한다.²⁾ 국제법에서 국적은 어떤 개인의 국가에 대한 귀속을 나타내는 반면, 시민권의 헌법적인 개념은 그것으로부터 발생하는 개인의 국가구성원으로서의 지위 및 그와 결부된 권리와 의무를 강조한다.³⁾ 그러나 이 두 개념의 이면에는 개인과 국가 사이의 관계를 나타내기 때문에 때로는 동의어로 사용되기도 한다.⁴⁾

국적은 출생이나 귀화를 통하여 취득한다. 출생을 통한 취득은 부모에 의해서 매개되는 혈통원칙(*ius sanguinis*) 또는 출생지를 국적과 연계하는 출생국원칙(*ius soli*)을 기준으로 한다.⁵⁾ 거기에 반하여 귀화는 통치행위에 의해서 사후적으로 국적을 취득하는 것이다. 귀화의 전제조건은 대체로 장기간의 체류, 언어능력 및 문화와 관련된 지식, 원시 시민권의 포기 혹은 혼인 등과 같은 국가의 귀화규정에 정해져 있다.⁶⁾ 또한 스포츠, 과학, 예술 분야에서의 뛰어난 성과나 업적을 국익과 연동시키는 특권적인 귀화절차도 있다.⁷⁾ 반면에 투자자를 위한 시민권제도는 재정적인 기여만으로도 앞에서 언급한 요건들을 대체하기 때문에 전통적인 귀화관행과 근본적으로 다르다.

골든비자(Golden Visa), 골든패스포트(Golden Passport) 혹은 골든패스, 황금여권, 투자자시민권 등과 같은 용어들⁸⁾은 개인이 특정 국가에 투자함으로써 시민권을 획득

1) Ipsen, *Völkerrecht 7. Auflage*, C.H.BECK: München, 2018, § 7 Rn. 80; Wolfgang Vitzthum/Alexander Proelß, *Völkerrecht 8. Auflage*, De Gruyter, 2019, Abschnitt Rn. 101.

2) Rudolf Geiger, *Staatsrecht III Bezüge des Grundgesetzes zum Völker- und Europarecht 7. Auflage*, C.H.BECK, 2018, p. 257; Torsten Stein/Christian von Buttlar/Markus Kotzur, *Völkerrecht 14. Auflage*, Vahlen, 2017, § 17 Rn. 250 ff; Vitzthum/Proelß (Hrsg.), *op. cit.*, Abschnitt Rn. 100.

3) Nikolaos Kotalakidis, *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft*, Nomos, 2000, p. 62.

4) Kotalakidis, *Ibid.*, p. 62.

5) Ipsen, *op. cit.*, § 7 Rn. 87; Fischer/Köck, *Völkerrecht*, Linde, 2011, Rn. 373; Hobe, *Einführung in das Völkerrecht 11. Auflage*, UTB GmbH, 2020, 66f.

6) Stein/von Buttlar/Kotzur, *op. cit.*, Rn. 258; Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, *Völkerrecht Band I/2 Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte, Raume unter internationaler Verwaltung 2. Auflage*, De Gruyter, 2002, p. 43.

7) Bsp. § 10 VI StbG Österreich; Weingerl/Tratnik, "Citizenship by Investment Programs from the Perspective of International and EU Law", *LeXonomica Vol. 11 No. 2*, Journal of Law and Economics, 2019: <<https://journals.um.si/index.php/lexonomica/article/view/218/468>>, 검색일: 2023. 12. 24.

8) 이하에서는 '골든비자'로 통칭한다.

할 수 있는 제도와 함께 설명되지만, 그 뒤에는 하나의 숨겨진 구상이 있는데 그것은 바로 시민권의 매매라고 할 수 있다. 시민권을 구매할 수 있는 투자이민비자 프로그램(Citizenship by investment-Program; 이하 CBI-프로그램)은 외국인들로 하여금 재정적인 기여의 대가로 특정 국가의 시민권 혹은 국적을 얻을 수 있도록 한다. 이 프로그램을 통하여 취득하게 되는 ‘골든비자’는 오랫동안 주로 카리브해 섬나라들에 의해 판매되었지만, 앤티가 바부다·세인트 키츠 네비스·도미니카·터키 그리고 일부 유럽연합 회원국들도 이러한 프로그램을 도입하였으며, ‘골든비자’의 매력은 종종 여행의 자유나 경제적인 특권이지만, 또한 드물지만 범죄의도에 있기도 하다. 코로나 대유행 기간 동안 그리고 그와 관련된 국가에 의한 여러 제한들이 계속해서 ‘골든비자’에 관심을 가지도록 하였지만,⁹⁾ 이러한 제한들은 투자자를 위한 체류규정들 즉, 골든비자로부터 제외되며, 이러한 제한들은 취득자에게 체류권을 보장하지만 시민권을 보장하지는 않는다.

점증하는 시민권의 경제화는 많은 법적 문제를 야기하는 흥미로운 현상이다. 유럽연합에서는 러시아의 우크라이나 침공으로 인하여 ‘골든비자’를 둘러싼 논의가 다시 활기를 띠게 되었다.¹⁰⁾ 이에 본 논문은 ‘골든비자’에 대한 국제법과 국제투자보호법 그리고 유럽연합법의 관점을 살펴본 후, 유럽연합의 행위가능성을 살펴보고 결론을 맺고자 한다.

II. 국제법 및 국제투자보호법상 골든비자

1. 국제법상의 관점

1.1 진정한 유대와 골든비자

국제법에 따르면 모든 국가는 국가주권의 표현으로서 누가 자신의 국적자인지에

9) FAZ, “Goldene Pässe für Superreiche”, 2020. 11. 27, <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/zypern-und-malta-verkaufen-staatsbuergerschaft-paesse-fuer-reiche-17062269.html?premium>>, 검색일: 2023. 12. 24.

10) Europäisches Parlament, “Europaabgeordnete fordern Ende des “Goldenen Pässes””, vom 4. März 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20220228STO24220/europaabgeordnete-fordern-das-ende-des-goldenen-passes>>, 검색일: 2023. 12. 24.

관하여 결정할 권리가 있다.¹¹⁾ 그렇지만 이와 관련하여 국제법상의 한계도 존재한다.¹²⁾ 즉, 1997년 국적에 관한 유럽협약 제3조 제2항은 “이러한 국가의 권리는 적용가능한 국제협정, 국제관습법 및 국적과 관련하여 일반적으로 인정되는 법원칙과 합치되는 한 다른 국가에 의해서도 인정되어야 한다”고 규정하고 있지만, 이러한 한계가 정확히 어디까지인지는 다툼이 있다. 국제법상 인정되는 것은 타국적의 규제에 대한 금지이다.¹³⁾ 또한 자신의 의사에 반하는 국적의 부여는 국제법상 일반적으로 인정되지 않는다.¹⁴⁾ 골든비자를 통한 국적의 취득은 이러한 극단적인 사정에 의해서 영향을 받지 않지만, ‘노테봄(Nottebohm) 사건’¹⁵⁾에서 요구되었던 것처럼 ‘진정한 유대(genuine link)’라는 전제조건은 골든비자의 취득에 장애가 될 수 있다.

투자자가 CBI-프로그램을 통해서 국적을 취득하는 경우 그 근거는 주로 재정적인 기여에 있다. 따라서 대부분의 경우 그러한 국적취득에는 국제사법재판소의 기준에 따른 ‘진정한 유대’가 존재하지 않는다. 만약 ‘진정한 유대’라는 전제조건이 국적취득을 위한 일반적인 국제법상의 원칙이라고 한다면 CBI-프로그램에 의한 국적취득은 일반적인 국제법에 반하게 된다. 부분적으로 ‘노테봄 판결’을 단순히 언급한 가운데 ‘진정한 유대’는 국제법상 국적을 인정하기 위한 전제조건이라는 주장도 있지만,¹⁶⁾ ‘진정한 유대’라는 기준을 적용한 국제사법재판소의 결정은 오늘날까지도 여전

11) Von Arnould, *Völkerrecht 4. Auflage*, C.F. Müller, 2019, Rn. 84; Ipsen, *op. cit.*, Rn. 83; Art. 1 des Haager Übereinkommen von 1930 oder Art. 3 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit von 1997.

12) Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber, *Staatsangehörigkeitsrecht 7. Auflage*, C.H.BECK: München, 2022, Rn. 245; Ipsen, *op. cit.*, Rn. 83.

13) Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber, *op. cit.*, Rn. 242; Ipsen, *op. cit.*, Rn. 83; Doebling, *Völkerrecht 2. Auflage*, C.F. Müller, 2004, Rn. 62.

14) Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber, *op. cit.*, Rn. 274; Herdegen, *Völkerrecht*, C.H.BECK, 2021, § 25 Rn. 6.

15) ICJ, *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, ICJ Reports, 1955, p. 4. Nottebohm은 1881년 함부르크에서 출생한 독일인이거나 1905년 과테말라로 이주한 이래 그 곳을 생활 근거지로 삼았다. 그는 제2차 대전 발발 직후인 1939년 10월 리히텐슈타인을 방문하고 귀화신청을 하여 4일만에 리히텐슈타인 국적을 취득했다. 그 이전 Nottebohm과 리히텐슈타인간의 관계는 형제 상봉을 위해 몇 차례 방문했던 사실이 전부였다. 그는 1940년 초 리히텐슈타인 여권으로 과테말라로 돌아와 외국인등록상의 국적도 리히텐슈타인으로 바꾸었다. 1941년 과테말라는 연합국의 일원으로 대독 선전포고를 했다. 1943년 10월 과테말라 정부는 미국 정부의 요청에 따라 Nottebohm을 적국인으로 체포했다. 이후 그는 미국으로 이송되어 2년 3개월 동안 억류생활을 했다. 석방 후 Nottebohm은 과테말라로 돌아가려 했으나 입국허가를 받지 못했고, 과테말라 정부는 1949년 자국내 그의 재산을 몰수했다. 1951년 12월 리히텐슈타인은 과테말라를 상대로 자국민인 Nottebohm의 재산을 반환하고 손해배상을 요구하는 소를 국제사법재판소에 제기했다.

16) Ipsen, *op. cit.*, § 7 Rn. 84; von Arnould, *op. cit.*, Rn. 84; Geiger, *op. cit.*, p. 259.

히 많은 비판을 받고 있다. 그 점에서 CBI-프로그램에 의해 부여된 국적은 일반적인 국제법에 반하지 않는다고 볼 수 있다.

1.2 권리남용과 ‘골든비자’

‘노테봄 판결’은 ‘골든비자’에 대한 국제법상의 관점을 위한 또 다른 출발점이 될 수 있다. 신의칙의 일부로서 권리남용의 원칙은 국제법에서도 인정된다.¹⁷⁾ 노테봄은 단지 국제전쟁법을 회피하기 위해 시민권을 취득했을 뿐임에도 불구하고, 그러한 행위가 권리남용행위로 간주될 수도 있다. 국제사법재판소가 시민권을 취득하게 된 사정을 명시적으로 검토한 결과 리히텐슈타인의 보호를 받기 위해 교전국 시민의 신분을 중립국 시민의 신분으로 바꾸기 위한 유일한 목적으로 귀화가 이루어졌다는 것이 확인되었다.¹⁸⁾ 이것은 국제법에 따른 ‘골든비자’의 취급을 위한 건설적인 실마리를 제공할 수 있다. 만일 어떤 사람이 - ‘노테봄 사건’에서 전쟁법의 적용을 피하기 위한 것처럼 - 국제법의 적용을 피하기 위해 CBI-프로그램의 범주 내에서 국적을 취득한다면, 그것은 권리남용이 될 수도 있고 그렇다면 그렇게 취득한 국적을 국제법상 인정할 필요가 없을 것이다. 다만 권리남용의 여부는 개별적 사례의 특성을 감안한 가운데 판단하여야 할 것으로 보인다.

1.3 소결

‘노테봄 사건’의 근거가 되었던 귀화가 ‘골든비자’를 연상시킨다 하더라도 또한 거기에서 적용되었던 ‘진정한 유대’라는 기준은 일반적인 국제법원칙을 나타내는 것은 아니며, 이러한 원칙의 이행은 국적의 국제법상의 효력을 위해서 필수적일 것이다. 따라서 ‘골든비자’는 그 자체로 일반적인 국제법과 모순되지 않는다. CBI-프로그램에 반대하는 국제법상의 동향도 또한 알려진 바 없다.¹⁹⁾

그러나 ‘골든비자’를 남용하여 취득하는 것은 국제법차원에서 권리가 충돌하는 출발점이 되는 만큼 국적을 인정하지 않아도 된다는 것을 의미할 수 있다. 이것은

17) Sloane, “Breaking the genuine link: the contemporary international legal regulation of nationality”, *Harv. Int. Law Journal* Vol. 50 No. 1, Harvard Law School, 2009, p. 19; Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber, *op. cit.*, Rn. 255.

18) IGH, *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, ICJ Reports, 1955, 4 (26).

19) Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber, *Ibid.*, Rn. 273.

특별한 법률관계에 비추어보거나 혹은 외교적 보호의 범주 내에서는 혹은 국제투자 보호법에서는 규제프레임에 비추어 보아야 할 것이다.

2. 국제투자보호법상의 관점

2.1 국제투자보호법상 ‘골든비자’의 잠재적 위험성

‘골든비자’는 국제투자보호법상 아직 심도깊은 논의의 대상은 아니다. 다만 국제투자보호법상 문제가 될 수 있는 두 가지 상황이 존재할 수 있다. 한편으로 부유한 투자자들은 사실상 제3국의 국적자로서 국제투자보호협정의 보호를 받기 위해 전략적으로 다른 조약국에서 두 번째 국적을 취득할 수 있을 것이다. 다른 한편으로 부유한 투자자들은 자신들의 모국에 대하여 어떤 조치를 취할 수 있고 그래서 국내분쟁을 국제화하기 위해 또 다른 국적을 취득할 수도 있을 것인데, 바로 이점은 외국인 투자를 보호하기 위한 국제투자보호협정의 이념에 부합하지 않는다.

두 번째 상황과 관련하여 이미 제한이 존재한다. 예를 들어 ‘ICSID 협약’은 동 협약 제25조 (2) a에서 이중국적(*dual nationals*)을 소유한 투자자의 소송에 대해 ICSID의 관할권을 명시적으로 배제한다. 마찬가지로 일부 국제투자보호협정은 이중국적에 대해 보호범위를 제한한다.²⁰⁾ 명시적인 조약상의 규정이 존재하지 않는 경우 ICSID의 중재관행이 아닌 중재관행(비ICSID 중재관행)은 일관성이 없다. 즉, ICSID 산하 중재판정부가 조약을 확대해석함으로써 이중국적을 위해 보호범위를 제한하는 반면,²¹⁾ 다른 중재판정부는 자구의 형식적인 해석을 통해 이중국적의 보호범위를 제한하지 않았다.²²⁾ 따라서 CBI-프로그램을 통해 국적을 취득하게 되는 투자자가 자신의 모국에 대해 조치를 취할 수 있는 가능성은 ICSID협약 하에서 결정되지 않는 경우로 한정된다.

20) Ausschluss von dual nationals in: Art. 1 (5) Colombia – Turkey BIT (2014); Art. 1 (h) (i) Canada – Romania BIT (2009); Art. 1 (3) (a) Egypt – Mauritius BIT (2014); für dual nationals nur auf die effektive Staatsangehörigkeit abstellend: Art. 8.1 CETA (2017); Art. 10.28 DR-CAFTA (2004).

21) *Enrique Heemsen und Jorge Heemsen v. Venezuela*, PCA Case No. 2017-18, Decision on Jurisdiction vom 29. Oktober 2019, para. 440; *Fernando Fraiz Traporte v. Bolivarian Republic of Venezuela*, PCA Case No. 2019-11, Final Award vom 31. Januar 2022, para. 398.

22) *Serafin Garcia Armas y Karina Garcia Gruber v Republica Bolivariana de Venezuela*, UNCITRAL, PCA Case No 2013-3, Decision on Jurisdiction vom 15. Dezember 2014, para. 73.

지금까지 ‘골든비자’ 프로그램을 통해 취득한 투자자의 국적이 미치는 영향과 그에 따른 잠재적인 권리남용의 문제와 관련된 중재법상의 판정은 아직까지 존재하지 않는 것 같다. 그러나 문제는 이미 확산된 기업국적계획 또는 조약쇼핑(treaty shopping)을 떠오르게 한다.²³⁾ 이에 기업국적계획에 대한 국제투자보호법상의 관점을 개관하고, ‘골든비자’의 상황으로 전용가능성을 검토할 필요가 있다.

2.2 기업 국적 계획(Corporate Nationality Planning)

기업들에게 있어서 소유구조를 조정하고 이른바 페이퍼컴퍼니를 설립함으로써 국제투자협정상 가장 유리한 조건하에서 이익을 얻을 수 있도록 그들의 국적을 바꾸는 것은 흔한 관행이다. 국가는 이익거부조항(denial-of-benefits-clauses)²⁴⁾이나 투자자 개념의 제한²⁵⁾을 통하여 이러한 행동방식에 제동을 걸 수 있다.²⁶⁾ 그러한 제한을 하지 않은 경우 국가는 국제투자협정이 규정하지 않은 의무를 부담할 수도 있기 때문에 그러한 행동방식이 권리남용이 될 수 있는지 문제가 된다.²⁷⁾ 일부 중재판정부는 권리남용의 원칙을 국제투자협정의 해석과 투자자의 행위에 대한 일반적인 법원칙으로 간주하고 있다.²⁸⁾ 거기에 대한 핵심 판정을 나타내는 것이 ‘Tokios Tokenes v. Ukraine 사건’의 판정이며, 거기에서 중재판정부는 “청구인은 리투아니아에서 1989년 협동조합으로 설립된 이후 1991년에 합작회사로 설립형태를 변경하였는데, 이때 리투아니아의 관련 부처가 청구인을 관련 법령에 따라 등록하였다. 리투아니아 정부가 청구인을 등록하였다는 점에 비추어 보면 청구인은 리투아니아의 영토에서 그

23) Eichberger, “Die Grenzen der Zulässigkeit des „nationality planning“ im Investitionsschutzrecht”, *Archiv des Völkerrechts* Vol. 58, Mohr Siebeck, 2020, p. 307; Bering, “Die rechtliche Behandlung von ‘Briefkastenfirmen’ nach Art. 17 ECT und im allgemeinen internationalen Investitionsschutzrecht”, *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht* Heft 81, Institut für Wirtschaftsrecht, 2008.

24) 이러한 조항을 통하여 투자유치국은 특정 투자자를 국제투자보호협정으로부터 배제한다. 일반적인 배제기준은 계약국내에서 경제활동을 하지 않는 경우 제3국의 통제부존재이다(예: 에너지헌장조약 제17조 (1)).

25) 2003년 그리스-시리아 양자간 투자협정 제1조 (3) (b).

26) Eichberger, *op. cit.*, 307 (317 ff.); Bering, *op. cit.*, 21 f.

27) Olmedo, *Nationality of Claim: Investment Arbitration*, Max Planck Encyclopedia of Int. Law, 2019, Rn. 42.

28) *Phoenix Action, Ltd. V. The Czech Republic*, ICSID Case No. ARB/06/5, Award vom 15. April 2009, para. 77; *Mobil Corporation Venezuela, B.V. et al. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, ICSID Case No. ARB/07/27, Decision on Jurisdiction vom 10. Juni 2010, para. 169 ff.

법과 규정에 따라 설립되었음을 알 수 있으므로 본건 협정 제1조 제2항 (b)에서 말하는 리투아니아의 투자자에 해당한다”고 하여 투자자개념을 엄격하게 해석하여 권리남용을 받아들이지 않았다.²⁹⁾ 그 이후의 중재판정에서 다른 중재원들도 투자자개념을 엄격하게 해석하였다.³⁰⁾ 이와 관련된 지속적인 중재관행은 기업국적계획을 원칙적으로 허용한다고 볼 수 있다.³¹⁾ 기업국적계획이 권리남용으로 인정되기 위해서는 일반적으로 엄격한 요건이 요구된다.³²⁾ 많은 중재판정부들은 기업국적계획을 허용하기 위해 구조조정시점을 고려하였는데, 국적계획은 법적 분쟁을 분명하게 예측할 수 있는 때 남용된 것이라고 한다.³³⁾ ‘*Philip Morris Asia v. Australia* 사건’의 중재판정부에서 마지막으로 이것이 확인되었다.³⁴⁾

2.3 ‘골든비자’의 경우로 전용

CBI-프로그램을 통해 자연인은 국제투자협정상 최대한 유리한 조건으로 이익을 얻기 위해 또 다른 국적을 취득할 수 있는 가능성을 가진다. 그 때문에 ‘골든비자’를

29) *Tokios Tokeles v. Ukraine*, ICSID Case No. ARB/02/18, Decision on Jurisdiction vom 29. April 2004, para. 36, 56(법인격이 부인되기 위해서는 사기나 부정행위, 채권자 내지 구매자 등 제3자의 보호, 법적 요건이나 의무의 회피 방지 등을 위해 법인격 남용을 방지할 필요가 인정되어야 하나, 피청구국은 그러한 사실을 전혀 증명하지 못하고 있다. 피청구국은 청구인이 사기나 부정행위, 제3자를 보호할 필요성, 법적 요건이나 의무의 회피 등을 위해 별도의 법인격을 활용한다는 점을 알 수 있는 자료를 전혀 제출하지 않았다. 청구인이 어떤 부정한 목적으로 법인격을 사용하였다는 점을 알 수 있는 자료가 전혀 없다).

30) *Agua del Tunari, S.A. v. Republic of Bolivia*, ICSID Case No. ARB/02/3, Decision on Jurisdiction vom 21. Oktober 2005, para. 330; *Mobil Corporation Venezuela, B.V. et al. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, ICSID Case No. ARB/07/27, Decision on Jurisdiction vom 10. Juni 2010, para. 204; *Pac Rim Cayman, LLC v. The Republic of El Salvador*, ICSID Case No. ARB/09/12, Decision on the Respondent's Jurisdictional Objections vom 1. Juni 2012, para. 2.45; *Philip Morris Asia, Ltd. v. The Commonwealth of Australia*, PCA Case No. 2012-12, Award on Jurisdiction and Admissibility vom 17. Dezember 2015, para. 540.

31) Eichberger, *op. cit.*, 307 (326 f.).

32) Eichberger, *op. cit.*, 307 (326 ff.).

33) *Pac Rim Cayman, LLC v. The Republic of El Salvador*, ICSID Case No. ARB/09/12, Decision on the Respondent's Jurisdictional Objections vom 1. Juni 2012, para. 2.44; *Lao Holdings, N.V. v. Lao People's Democratic Republic*, ICSID Case No. ARB(AF)/12/7, Decision on Jurisdiction vom 21. Februar 2014, *Mobil Corporation Venezuela, B.V. et al. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, ICSID Case No. ARB/07/27, Decision on Jurisdiction vom 10. Juni 2010, para. 183; *Lao Holdings, N.V. v. Lao People's Democratic Republic*, ICSID Case No. ARB(AF)/12/7, Decision on Jurisdiction vom 21. Februar 2014, para. 70.

34) *Philip Morris Asia, Ltd. v. The Commonwealth of Australia*, PCA Case No. 2012-12, Award on Jurisdiction and Admissibility vom 17. Dezember 2015, para. 554.

취득하기 위한 투자자들의 잠재적인 국적계획은 기업의 국적계획과 비교할 수 있다. ‘*Aven v. Costa Rica* 사건’에서 중재재판정부는 비록 투자자의 국적이 형식적으로 양자간투자협정의 전제조건을 충족하였지만, 국적과 관련된 투자자의 지위변경이 권리남용인지의 여부를 조사하였다.³⁵⁾ 이것을 판단하기 위해 기업국적계획과 관련된 사건들을 원용하였으며, 이것은 조사결과가 ‘골든비자’의 경우로 전용될 수 있다는 것을 암시한다. 이러한 투자자친화적인 접근방식이 투자를 촉진하고자 하는 국제투자협정의 기능에 해당한다는 것은 CBI-프로그램을 통한 국적계획을 원칙적으로 허용한다는 것을 뒷받침한다.

게다가 회원국은 조약상 자연인에 대한 제한을 가할 수 있다. 그러나 사안에 따라서 ‘골든비자’를 원용하는 경우 권리남용일 수도 있다. 예를 들어 투자자가 법적 다툼이 있을 것을 이미 예견하고 국제투자협정상 보호를 목적으로 국적을 취득한 때이다. 그러나 중재판정부가 기업국적계획의 경우에 강조한 바와 마찬가지로³⁶⁾ 권리남용의 존재에 대해 엄격한 요건이 요구될 것이다.

2.4 소결

돈으로 취득한 국적이 향후 국제투자보호법에 있어서 어떠한 실질적인 중요성을 가지게 될 것인지는 두고 봐야 할 것이다. 기업국적계획에 관한 중재판정은 CBI-프로그램을 통해 취득한 국적의 처리에 대한 첫 번째 근거를 제공할 수 있다. 앞으로 충분히 더 많은 법적 문제가 발생할 것으로 예상된다. 국가는 국제투자협정의 체결시점에 CBI-프로그램의 존재를 인식해야 하고, 또한 국가가 시민권을 매수하여 취득한 투자자를 보호하길 원하는지의 여부를 판단해야 할 것이다. 국가가 그러한 투자자를 보호하길 원치 않는다면 그리고 조약국이 시민권의 매매를 통한 귀화를 규정하고 있다면, 부분적으로 이미 이중국적에 대해서 존재하는 것과 마찬가지로, 투자자개념과 관련하여 조약상의 제한을 미리 설정하는 것이 바람직할 것이다.

35) *David R. Aven et al v Republic of Costa Rica*, ICSID Case No. UNCT/15/3, Final Award vom 18. September 2018, para. 225 ff.

36) *ConocoPhillips et al. v. Bolivarian Republic of Venezuela*, ICSID Case No. ARB/07/30, Decision on Jurisdiction and the Merits vom 3. September 2013, para. 275; *Renee Rose Levy de Levi and Gremcitel, S.A. v. Peru*, ICSID Case No. ARB/11/17, Award vom 9. Januar 2015, para. 186; *Philip Morris Asia, Ltd. v. The Commonwealth of Australia*, PCA Case No. 2012-12, Award on Jurisdiction and Admissibility vom 17. Dezember 2015, para. 539.

III. 유럽연합법상 골든비자

1. 회원국의 국적과 연합시민권의 관계

유럽연합기능조약 제20조 제2항, 유럽연합조약 제9조 제2호에 따르면 연합시민은 유럽연합회원국의 국적을 소유한 자이다. 연합시민권에 대한 그 이외의 다른 요건은 존재하지 않는다. 따라서 연합시민권의 취득과 상실은 회원국의 국적과 종속적인 관계에 있다.³⁷⁾ 어떤 회원국의 국적을 취득한 자는 자동적으로 연합의 시민이 되고, 이러한 신분과 관련된 모든 권리를 향유한다. 그와 반대로 국적의 상실은 동시에 연합시민의 신분 및 그와 결부된 권리의 상실을 초래한다.

국적의 취득과 상실에 관한 조건을 정하는 것은 원칙적으로 회원국의 독점적인 권한이다.³⁸⁾ 이러한 권한은 연합시민권 도입의 범주내에서 국적에 관한 회원국의 자율성을 둘러싼 몇몇 회원국들의 우려를 근거로 하여 ‘마스트리히트(Maastricht)조약에 대한 정부간회의의 선언’³⁹⁾과 ‘유럽 이사회 결의’⁴⁰⁾에 의해서 명확하게 확정되었다. 그럼에도 불구하고 회원국들은 유럽연합 최고법원의 지속적인 판례에 따르면 이러한 권한을 행사하는 경우 연합법을 준수해야만 한다.⁴¹⁾ 연합법을 준수해야만 한다는 것은, 이러한 권한의 행사가 연합의 법질서에 의해서 보장되고 보호되는 권리에 영향을 미치는 한, 이러한 권한의 행사가 연합법의 관점에서 사법적인 검토의 대상이 된다는 것을 의미한다.⁴²⁾ 즉, ‘Rottmann 판결’에서 유럽연합 최고법원은 비례

37) Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV Kommentar 6. Auflage*, C.H.BECK, 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 9.

38) EuGH, Urteil vom 7. Juli 1992, Rs. C-369/90 – *Micheletti*, Rn. 10; EuGH, Urteil vom 11. November 1999, Rs. C-179/98 – *Mesbah*, Rn. 29; EuGH, Urteil vom 20. Februar 2001, Rs. C-192/99 – *Kaur*, Rn. 19; EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08 – *Rottmann*, Rn. 39.

39) Schlussakte zum EU-Vertrag, Erklärung Nr. 2 zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, ABl. 1992 C 191/98: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=ES>>, 검색일: 2023. 12. 24.

40) EU-Veröffentlichungen, *Europäischer Rat von Edinburgh, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 11.-12. Dezember 1992*, Europäischer Rat, 1993, p. 53.

41) EuGH, Urteil vom 7. Juli 1992, Rs. C-369/90 – *Micheletti*, Rn. 10; EuGH, Urteil vom 11. November 1999, Rs. C-179/98 – *Mesbah*, Rn. 29; EuGH, Urteil vom 20. Februar 2001, Rs. C-192/99 – *Kaur*, Rn. 19; EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2004, Rs. C-200/02 – *Zhu und Chen*, Rn. 37; EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08 – *Rottmann*, Rn. 45.

42) EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08 – *Rottmann*, Rn. 48.

성의 원칙이 준수되는 한 “사기행위로 취득한 시민권 및 연합시민권의 박탈은 유럽연합기능조약 제20조와 합치한다”고 판결하였고,⁴³⁾ ‘Tjebbes 판결’에서는 “연합시민권의 상실과 관련하여 비례성검토가 필수적”이라는 것을 확인하였다.⁴⁴⁾

귀화와 관련하여 연합법이 어떠한 전제조건을 설정할 수 있는지의 문제는 아직까지도 정해진 바 없다. ‘Rottmann 사건’에서 유럽연합 최고법원은 시민권을 상실한 경우 “특별히” 보장하고 있는 유럽연합의 권리에 영향을 미친다고 판결하였다.⁴⁵⁾ 여기에서 “특별히”라는 자구의 선택은 시민권의 취득도 또한 연합법상 제한될 수 있다는 것을 배제하지 않지만, 또한 그것을 명시적으로 규정하고 있지도 않다.⁴⁶⁾

‘Kaur 사건’의 판결은 시민권을 취득하는 경우에 해당하지만, 이 사건에서는 시민권의 보장이 아니라 그 거부와 관련된다.⁴⁷⁾ 유럽연합 시민권을 신청한 자의 신청을 거절한 것은 신청자가 애초부터 시민권을 가지고 있지 않아 유럽연합의 시민으로서의 권리를 부여받지 않았기 때문에 연합법 위반이 아니라고 하였다.⁴⁸⁾ 그러나 시민권을 거부하는 경우와 달리 회원국의 시민권 그리고 연합시민권의 부여는 다른 회원국에 직접적인 영향을 미친다.⁴⁹⁾

시민권과 연합시민권의 이러한 밀접한 연관성은 또한 ‘골든비자’를 둘러싼 논의의 근거를 형성할 뿐만 아니라 또한 유럽연합 내에서 ‘골든비자’의 특별한 매력을 설명한다. 즉, 어떤 회원국의 국적을 취득하는 것은 동시에 연합시민권의 취득과 결부되기 때문이다. 나아가 CBI-프로그램을 활용한 투자자들은 유럽연합기능조약 제20조 이하의 연합시민의 권리를 뛰어넘어 내수시장에 접근할 수 있는 특권을 누리게 된다. 즉, 유럽연합기능조약 제45조의 근로자의 자유이주, 동 조약 제49조의 영업소 설치·이전의 자유 그리고 동 조약 제56조의 서비스제공의 자유는 회원국들의 국적과 결부되어 있다. 다만, 유럽연합 최고법원은 지금까지 단지 투자만을 근거로 하는 귀화가 유럽법에 합치하는지 여부를 아직까지 결정한 바 없다.

43) *Ibid.*, Rn. 55.

44) EuGH, Urteil vom 12. März 2019, Rs. C-221/17 – *Tjebbes*, Rn. 40.

45) EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08 – *Rottmann*, Rn. 48.

46) Neier, *Der Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft*, Baden-Baden, 2019, p. 96; EU law analysis blog, Peers, “Want to be an EU citizen? Show me the money!”, 28. Januar 2014, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/01/want-to-be-eu-citizen-show-me-money.html>>, 검색일: 2023. 12. 24.

47) EuGH, Urteil vom 20. Februar 2001, Rs. C-192/99 – *Kaur*.

48) *Ibid.*, Rn. 25.

49) *Ibid.*, Rn. 25.

2. 유럽연합내 CBI-프로그램

2.1 ‘골든비자’에 대한 유럽연합 기관의 태도

CBI-프로그램에 대한 유럽연합의 태도는 항상 비판적이었다. 법적 측면에서 그리고 안보와 관련하여 문제의 소지가 있을 수 있기 때문이다. CBI-프로그램은 남용의 위험 뿐만 아니라 때때로 부패·조직범죄·자금세탁 그리고 탈세 등과 관련된 위험이 존재한다는 점에서 유럽연합 집행위원회는 국가의 귀화 절차에 대해서 치안을 검토하지 않은 점 및 투명성 결여를 비판하고 있다.⁵⁰⁾ 치안과 관련된 우려는 2020년 언론조사결과를 통하여 확인되었다. 이 결과는 의회 의장을 포함한 키프로스 고위 관료들이 키프로스 CBI-프로그램의 범주 내에서 범죄자들에게 금전지급의 대가로 시민권을 부여할 준비가 되어있었다는 것을 보여주었다.⁵¹⁾

이미 2014년 유럽연합 의회는 결의에서 ‘노골적인 연합시민권의 판매’라는 관점 아래에서 CBI-프로그램에 대한 우려를 표명하였고,⁵²⁾ 2019년과 2020년 결의에서도 회원국들에게 CBI-프로그램을 종료할 것을 촉구하였다.⁵³⁾ 2020년 10월 유럽연합 집행위원회는 몰타와 키프로스에 대해 유럽연합기능조약 제258조에 따른 조약위반 절차를 시작하자⁵⁴⁾ 키프로스는 2020년 11월에 프로그램을 중단했지만, 그 당시 진행 중인 신청서는 계속해서 처리되었다. 2022년 9월 말 유럽연합 집행위원회는 몰타가 우려했던 부분을 만족스럽게 해결하지 못하자 유럽연합 최고법원에 이 사건을 회부하였다(유럽연합 기능조약 제258조 제2항).⁵⁵⁾ 불가리아도 2021년 6월 CBI-프로그램

50) Bericht der EU-Kommission: Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU vom 23. Januar 2019, 11 ff.

51) FAZ, “Goldene Pässe für Superreiche”, 27. November 2020, <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/zypern-und-malta-verkaufen-staatsbuergerschaft-paesse-fuer-reiche-17062269.html?premium>>, 검색일: 2023. 12. 24.

52) European Parliament, “Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zum Verkauf der Unionsbürgerschaft (2013/2995(RSP))”, 16. Januar 2014, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0038_DE.html>, 검색일: 2023. 12. 24.

53) European Parliament, “Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 2020 zu einer umfassenden Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – der Aktionsplan der Kommission und andere aktuelle Entwicklungen (2020/2686(RSP))”, 10. Juli 2020, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_DE.html>, 검색일: 2023. 12. 24.

54) EU-Kommission, “Pressemitteilung: Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren: Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta”, 20. Oktober 2020, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1925>, 검색일: 2023. 12. 24.

을 폐지하라는 요청을 받아 불가리아 새 정부는 2022년 4월에 이 프로그램을 종료하였다.⁵⁶⁾

우크라이나와의 러시아 전쟁 이후 유럽연합 집행위원회는 러시아 정부와 밀접한 관련이 있는 러시아인들(Russen)의 ‘골든비자’를 제한하기 위한 조치를 취할 필요성을 다시 한번 강조하였다.⁵⁷⁾ 유럽연합내에서 ‘골든비자’의 대부분은 러시아인들에게 부여되었다.⁵⁸⁾ 유럽연합 의회의 몇몇 교섭단체 대변인들은 이와 관련하여 올리가르히(Олигархи; Oligarch)⁵⁹⁾가 ‘골든비자’를 취득함으로써 유럽연합의 제재를 피할 수도 있을 것이라고 비판하였다.⁶⁰⁾ 이에 유럽연합 의회는 CBI-프로그램을 종료하기 위한 법안을 제출할 것을 집행위원회에게 요청하였다.⁶¹⁾

2.2 몰타의 경우 법규정 및 절차

몰타는 2013년에 투자자들이 매수를 통하여 몰타의 시민권을 취득할 수 있는 개인 투자자 프로그램(Individual Investor Programme; IIP)을 도입하였다. 전제조건은 국가투자기금에 65만 유로(EUR)의 투자, 최소 15만 유로(EUR)의 몰타 국채매입, 최소 35만 유로(EUR) 가치의 부동산을 취득하거나 또는 5년 이상 기간으로 연 최소 임대료 1만 6천 유로(EUR)의 부동산임차였다.⁶²⁾ 유럽연합 집행위원회와의 협상의 결과

55) EU-Kommission, “Pressemitteilung: Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren: Kommission verklagt MALTA vor EU-Gerichtshof”, 29. September 2022, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_5422>, 검색일: 2023. 12. 24.

56) EU-Kommission, “Pressemitteilung: „Goldene Pässe“: Kommission setzt Vertragsverletzungsverfahren gegen MALTA fort”, 06. April 2022, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_2068>, 검색일: 2023. 12. 24.

57) EU-Kommission, “Gemeinsame Erklärung zu weiteren restriktiven wirtschaftlichen Maßnahmen”, 26. Februar 2022, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_22_1423>, 검색일: 2023. 12. 24.

58) EPRS, *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes*, European Union, 2021, Annex II, 20.

59) 러시아 경제를 장악하고 있는 신흥재벌집단.

60) Die Tagespost, “Aus für „Goldene Pässe“ und „Goldene Visa“”, 07. März 2022, <<https://www.die-tagespost.de/politik/aus-fuer-goldene-paesse-und-goldene-visa-art-226341>>, 검색일: 2023. 12. 24.

61) Europäisches Parlament, “Pressemitteilung: Parlament fordert Verbot „Goldener Pässe“ und Regeln für „goldene Visa“”, 09. März 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220304IPR24787/parlament-fordert-verbot-goldener-passe-und-regeln-fur-goldene-visa>>, 검색일: 2023. 12. 24.

62) Milieu, *Factual analysis of Member States Investors Schemes granting citizenship or residence*, Study, 2018, p. 90; Bericht der EU-Kommission, Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren

로써 몰타는 1년의 거주증명이라는 전제조건을 도입하였지만, 실질적인(물리적인) 체류는 필수적인 것이 아니었다.⁶³⁾ 2014년부터 2016년까지 이 프로그램을 통하여 947명에게 시민권이 부여되었으나,⁶⁴⁾ 러시아의 우크라이나 침공 이후 몰타 정부는 더 이상 러시아나 벨로루시 사람들에게 ‘골든비자’를 부여하지 않겠다고 선언하였다.⁶⁵⁾

3. 유럽법상의 제한

3.1 충실한 협력의 원칙, 유럽연합조약 제4조 제3항

유럽연합 집행위원회의 관점에서 본다면 해당 회원국과의 ‘진정한 유대’없이 미리 정해진 금전의 지급이나 투자에 대한 대가로 해당 회원국의 국적취득 및 그에 따른 연합시민권의 부여는 유럽연합조약 제4조 제3항⁶⁶⁾에 명문화되어 있는 ‘충실한 협력의 원칙’과 합치되지 않을 수 있고,⁶⁷⁾ 또한 유럽연합기능조약 제20조에 따른 연합시민권의 위상(Integrity)을 훼손할 수도 있다.⁶⁸⁾

유럽연합조약 제4조 제3항 제1단의 ‘충실한 협력의 원칙’에 따라 유럽연합과 회원국은 조약으로부터 발생하는 의무를 이행하는 경우 상호 존중하고 지원한다. 또한 동 항 2단에 따르면 연합의 목적달성을 위태롭게 할 수 있는 어떠한 조치도 중단하여

in der EU, 23. Januar 2019, p. 11.

63) Bericht der EU-Kommission, Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU, 23. Januar 2019, p. 7.

64) EPRS, *CBI and EBI schemes in the EU*, 2018, p. 18: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU\(2018\)627128_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU(2018)627128_EN.pdf)>, 검색일: 2023. 12. 24.

65) SZ, “Schluss mit Goldenen Pässen”, 02. März 2022, <<https://www.sueddeutsche.de/politik/malta-schluss-mit-goldenen-paessen-1.5539875>>, 검색일: 2023. 12. 24.

66) 유럽연합조약 제4조(연합의 권한)

③ 충실한 협력의 원칙에 따라, 연합과 회원국들은 조약에 의해 부과된 의무를 이행하는데 있어 서로를 존중하고 지원한다.

회원국들은 조약이나 유럽연합 기관의 행위에 따른 의무를 이행하기 위해 일반적이거나 구체적인 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

회원국들은 연합이 임무를 이행하는 경우에 지원하고, 연합의 목표 달성을 위태롭게 할 수 있는 어떠한 조치도 취하지 않는다.

67) EU-Kommission, Pressemitteilung: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta ein, 20. Oktober 2020.

68) *Ibid.*

야 한다. 이러한 원칙은 유럽연합의 기능능력을 뒷받침하는 기본 원칙이다.⁶⁹⁾ 유럽연합 최고법원에 따르면 이러한 원칙을 위반하는 것은 유럽연합 법질서의 근간을 흔들리게 한다.⁷⁰⁾ ‘Rottmann 사건’에 대한 최종변론에서 변호사인 마두로(Maduro)는 “만약 회원국이 사전에 유럽연합 집행위원회나 파트너들과 상의하지 않고 대규모로 제3국적자의 귀화를 추진한다면, 연합에 대한 신뢰의 원칙이 영향을 받을 수 있다”는 의견을 피력하였다.⁷¹⁾ 그러나 제3국적자들의 대규모 귀화는 CBI-프로그램에 의해서 추진되지는 않지만 유럽연합조약 제4조 제3항에 영향을 미칠 수 있는 다른 측면도 고려되어야 한다.

먼저 ‘진정한 유대’가 존재하지 않음에도 불구하고 CBI-프로그램에 의해 국적을 부여한 경우 ‘충실한 협력의 원칙’과 모순되는지의 여부이다. 집행위원회는 이것을 판단하기 위해 ‘노테봄 사건’에 있어서 ‘진정한 유대’라는 기준을 원용하였지만,⁷²⁾ 이 기준은 상당한 비판을 받았다.⁷³⁾ 이와 관련하여 ‘진정한 유대’가 없더라도 혈통(jus sanguini)에 의해 국적을 부여하는 회원국의 규정에 어떠한 이의도 제기된 적이 없었다는 지적이 있다.⁷⁴⁾ 게다가 카레라(Carrera)와 드’올리베이라(d’Oliveira)는 유럽연합 내에서 ‘진정한 유대’라는 기준은 국수주의적 귀화규정을 정당화하기 위해 남용될 수 있다고 주장한다.⁷⁵⁾

또한 ‘진정한 유대’가 존재하지 않는다는 주장은 유럽연합조약 제4조 제3항의 ‘충성스러운 협력의무’의 범주 내에서 받아들여질 수 없는 것으로 보인다. 이미 지적했듯

69) Calliess/Ruffert, *op. cit.*, Rn. 97 f.; Streinz, *op. cit.*, Rn. 3.

70) EuGH, Urteil vom 7. Februar 1997, Rs. 39/72 – *Kommission/Italien*, Rn. 25.

71) Schlussanträge Maduro, EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08 – *Rottmann*, Rn. 30.

72) Bericht der EU-Kommission, Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU, 23. Januar 2019, 6; EU-Kommission, “Investor citizenship schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for “selling” EU citizenship”, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925>, 검색일: 2023. 12. 24.

73) Weingerl/Tratnik, *op. cit.*, p. 95; D’Oliveira, “Union citizenship and beyond”, *EUI Law Vol. 15*, European University Institute, 2018, p. 8; Sarmiento, *EU Competence and the Attribution of Nationality in Member States*, IMC Working Papers IMC-RP 2019/2, 2019, p. 25: <<https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/09/IMC-RP-2019-2-Sarmiento.pdf>>, 검색일: 2023. 12. 24.; Carrera, *How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?*, CEPS Paper, 2014, p. 27: <<https://www.ceps.eu/ceps-publications/how-much-does-eu-citizenship-cost-maltese-citizenship-sale-affair-breakthrough-sincere>>, 검색일: 2023. 12. 24.

74) Weingerl/Tratnik, *op. cit.*, p. 95.

75) Carrera, *op. cit.*, p. 27; D’Oliveira, *op. cit.*, p. 8.

이 ‘진정한 유대’는 국적의 국제법상의 효력을 위한 전제조건이 아니며, 이러한 기준을 원용하는 것은 법적 불확실성을 초래할 수 있다. 왜냐하면 어떤 국적이 어떻게 ‘진정한 유대’를 증명하거나 제시하여야 하는지를 명확하게 확정할 수 없기 때문이다. 단지 CBI-프로그램을 통하여 취득한 국적에는 ‘진정한 유대’가 존재하지 않는다고 지적하는 것은 국적취득을 위한 규정들 사이를 부적절하게 구분하는 결과를 초래하게 될 것이다.

그러나 ‘진정한 유대’와는 별개로 유럽연합조약 제4조 제3항이 관련될 수 있다. 유럽연합 회원국이 CBI-프로그램을 통해 제3국적자에게 시민권을 부여한다면, 그 자는 자동적으로 연합시민이 되고, 따라서 이러한 신분과 관련된 모든 권리를 향유한다. 유럽연합 집행위원회에 따르면 투자자를 위한 시민권규정은 다른 회원국에게 영향을 미치고 그래서 다른 회원국 및 유럽연합에 대해서 중립적이지 않다.⁷⁶⁾ 이와 관련하여 ‘충성스러운 협력의무’의 범주 내에서 무임승차문제(free-rider-Problem)가 논의된다. 즉, CBI-프로그램을 시행하는 회원국은 투자자로부터 재정적인 지원을 받는 반면, 유럽연합 전체는 관련된 치안위험을 감수하게 되고 그리고 다른 회원국들은 새로운 연합시민(들)의 체류비용을 분담해야 한다는 것이다.⁷⁷⁾

이 주장은 당연한 것으로 보인다. 시민권을 부여하기 위한 최초의 일방적인 결정이 연합시민권과 연계됨으로 인하여 전체 연합에 영향을 미치는 결정이 된다. CBI-프로그램을 시행하는 회원국은 연합시민권을 판매하면서 오직 자국의 경제적 이익만을 위해서 행위한다. 그 회원국은 CBI-프로그램이 또한 다른 회원국에도 영향을 미친다는 것을 인정한다. ‘Micheletti 사건’에 대한 유럽연합 최고법원의 판결에 따르면 회원국은 다른 회원국의 시민권을 인정해야만 하고, 그와 관련된 연합시민권의 부여의 효과가 다른 전제조건에 의해서 제한되어서는 안되기 때문에 이것을 인정하지 않을 수 없다.⁷⁸⁾ 따라서 ‘충성스러운 협력의 원칙’으로부터 발생한 ‘연대와 배려의 원칙’⁷⁹⁾은 그러한 무임승차행위에 의해서 영향을 받게 되는 것은 당연하다.

76) EU-Kommission, Pressemitteilung, Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta ein, 20. Oktober 2020.

77) Carrera, *op. cit.*, p. 26; EPRS, *op. cit.*, p. 20; Berger, “Staatsbürgerschaft als Ware – von Goldenen Pässen und der Europäischen Union”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* Nr. 4, C.H.BECK, 2021, p. 1052.

78) EuGH, Urteil vom 7. Juli 1992, Rs. C-369/90 – *Micheletti*, Rn. 10.

79) Calliess/Ruffert, *op. cit.*, Rn. 103 f.; Streinz, *op. cit.*, Rn. 4; EuGH, Urteil vom 30. September 2003, Rs. C-167/01 – *Inspire Act*, Rn. 45.

또한 유럽연합조약 제4조 제3항의 범주 내에서 CBI-프로그램에 의해서 연합시민권이 상업화되고, 때때로 통합절차에 위험을 초래하게 되는 시민권의 평가절하를 초래한다고 주장한다.⁸⁰⁾ 거기에 반하여 부분적으로 CBI-프로그램을 통해 취득한 연합시민권의 수가 적어 실질적인 영향이 크지 않기 때문에 이 문제가 과대평가되고 있다는 주장도 있다. 그러나 시민권의 수가 적다는 이러한 지적은 법적인 관점에서 타당한 주장이 아닌 것 같다.

연합시민권은 그 존재가 어떤 회원국의 국적을 소유하고 있다는 것에 부수적인 것에 지나지 않지만 연합시민권은 시간이 흐름에 따라 정교하게 다듬어진 경제적, 정치적 권리를 포함하는 고유한 법적 콘텐츠를 포함한다. 따라서 연합시민권이 유럽 연합의 위대한 업적이라는 유럽연합 의회의 견해는 타당하다.⁸¹⁾ 다만 연합시민권이 CBI-프로그램을 통해 사실상 상업화된다는 것은 순수하게 이익을 지향하는 사업적인 통합으로서가 아니라 가치공동체로서 유럽연합의 의도를 고려한다면 우려의 여지도 없지 않다.

러시아의 우크라이나 침공을 고려해 본다면 민주주의와 법치주의 등과 같은 유럽 연합조약 제2조의 기본 가치를 옹호하지 않는, 국가에 충성하는 러시아 올리가르히(Олигархи; Oligarch)가 CBI-프로그램에 의해 연합시민이 된다는 것은 명백히 모순이다. 러시아인이나 벨로루시인들에 대해 시민권을 부여하지 않기로 한 몰타의 결정은 환영받을만 하다.

전체적으로 보아 CBI-프로그램은 회원국의 무임승차행위와 연합시민권의 위상추락을 통하여 유럽연합조약 제4조 제3항에 명시된 ‘충성스러운 협력의 원칙’을 위반하는 것으로 보인다.

3.2 차별적인 측면

또한 차별 가능성과 관련한 유럽법상의 우려도 존재한다.⁸²⁾ CBI-프로그램에서 요

80) Hilpold, “Die verkaufte Unionsbürgerschaft”, *NJW* 15/2014, C.H.BECK, 2014, p. 1074; Carrera, *op. cit.*, p. 28.

81) Entschließung des Europäischen Parlaments zum Verkauf der Unionsbürgerschaft (2013/2995(RSP)) vom 16. Januar 2014, M.

82) Entschließung des Europäischen Parlaments zum Verkauf der Unionsbürgerschaft (2013/2995(RSP)) vom 16. Januar 2014, K.; Berger, *op. cit.*, p. 1057; Swoboda, “Coda”, Shachar/Baubock, *Should Citizenship be for Sale?*, European University Institute, 2014, p. 35.

구하는 막대한 금전을 근거로 한다면 이러한 귀화의 가능성은 단지 부유한 제3국의 국적자들만에게 부여될 수도 있기 때문이다. 그러나 유럽연합 내에서 일반적인 정책 추세는 이민규정을 더욱더 엄격하게 하는 방향으로 향하고 있다.⁸³⁾ 망명절차와 관습적인 귀화절차의 범주 내에서 기울인 시간적, 사회적 노력은 CBI-프로그램에 기울인 노력에 비하여 훨씬 더 집약적이다.⁸⁴⁾ 유럽연합 의회는 2015년 난민 위기⁸⁵⁾동안 난민과 부유한 투자자들을 통합하고자 하는 일부 국가들의 의지의 차이를 비판하였는 바,⁸⁶⁾ CBI-프로그램에 대한 이러한 비판은 유럽연합조약 제2조의 평등과 비차별의 근본적인 가치에 비추어 지속적으로 정당화될 수 있다.

4. 유럽연합의 행위가능성

투자자를 위한 시민권 규정에 의해서 유럽연합의 어떠한 법원칙들이 영향을 받게 되는지와 더불어 그러한 규정과 관련하여 유럽연합에게 어떠한 행위가능성이 주어져 있는지 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 유럽연합 최고법원은 CBI-프로그램이 연합법과 합치하는지를 다룰 수 있을 것이다. 몰타의 CBI-프로그램과 관련하여 집행위원회가 유럽연합 최고법원에 제소한 것을 근거로 한다면 이것은 가능성이 높다. 유럽연합 최고법원은 ‘Rottmann 사건’에서 시민권규정은 연합법을 고려해 볼 때 사법적 심사(검토)의 대상이 될 수 있다고 선언하였다.⁸⁷⁾ 그러나 ‘Rottmann 사건’, ‘Micheletti 사건’ 그리고 이러한 분야에 대한 유럽연합 최고법원의 결정들은 연합시민권 또는 그것으로부터 발생하는 권리가 회원국의 시민권규정 혹은 시민권과 관련된 조치를 통하여 제한될 수 있는지의 여부를 검토해야 하는 사안들을 다루었다.⁸⁸⁾ 사미엔토(Sarmiento)가 올바르게 지적한 바와

83) EPRS, *op. cit.*, p. 5.

84) EPRS, *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes - European Added Value Assessment*, 2021, p. 26: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694217)>, 검색일: 2023. 12. 24.

85) 2015/2016년 유럽의 난민 위기(이민 위기, 망명 위기)는 2015-2016년 유럽연합(EU)으로 이주한 약 200만 명의 난민과 관련된 문제를 의미한다. 2015년과 2016년 유럽연합 망명 신청자의 수는 각각 130만 명이었다.

86) EPRS, *CBI and EBI schemes in the EU*, p. 21.

87) EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08 – *Rottmann*, Rn. 48.

88) Sarmiento, *op. cit.*, p. 15.

같이 유럽연합 최고법원이 열거하였던 제한은 회원국들의 권한을 제한하기 위해서가 아니라 연합시민권의 실효성을 높이기 위한 목적이 었다.⁸⁹⁾ 그러나 투자자에 대한 시민권 규정은 유럽연합 시민의 권리를 제한하는 것이 아니라 원칙적으로 전체로써 유럽연합에 영향을 미친다. 따라서 유럽연합 최고법원이 과거의 판례에서 연합시민 권에 제한을 가하였다고 하여 오늘날 CBI-프로그램에도 쉽게 제한을 가할 수 있다고 할 수는 없다. 따라서 귀화규정의 제한가능성과 관련된 유럽연합 최고법원의 권한이 문제된다.

유럽연합 집행위원회는 종종 유럽연합 최고법원에 의한 판결선고의 대상이 되었던 유럽연합조약 제4조 제3항을 권한의 근거로 내세운다.⁹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 또한 유럽연합조약 제4조 제3항의 범주 내에서 보충성의 원칙과 유럽연합조약 제4조 제2 항 1단⁹¹⁾에 따른 국가의 정체성의 보장이 고려되어야만 한다.⁹²⁾

유럽의회는 최근 입법적인 차원에서 CBI-프로그램의 규제를 천명하고, 집행위원회에 대한 제안이 포함된 입법결의안을 채택하였으며,⁹³⁾ 그 결의안에서 2025년까지 CBI-프로그램을 단계적으로 폐지하는 규정을 공포하는 것을 제안하였다. 그 법적 근거로써 유럽연합기능조약 제79조 제2항⁹⁴⁾과 결부된 동 조약 제21조 제2항⁹⁵⁾을 언급하였다.⁹⁶⁾

89) Sarmiento, *Ibid.*

90) Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, C.H.BECK, 2022, Art. 4 EUV, Rn. 65; Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, *EU-Kommentar 4. Auflage*, Nomos, 2019, Art. 4 EUV, Rn. 31.

91) 유럽연합조약 제4조 제2항: 연합은 조약상 회원국의 평등과 지역 및 지방자치체를 포함한 각 회원국의 정책적인 그리고 헌법상의 구조를 반영하는 각 국가정체성을 존중한다. (이하 생략).

92) Grabitz/Hilf/Nettesheim, *op. cit.*, Rn. 65.

93) Europäisches Parlament, *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen (2021/2026(INL))*, 9. März 2022: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0065_DE.pdf>, 검색일: 2023. 12. 24.

94) 유럽연합조약 제79조 제2항: 제1항의 목적을 위하여 유럽의회와 유럽각료이사회는 일반적인 입법절차에 따라서 조치를 공포할 수 있다.

95) 유럽연합조약 제21조 제2항: 연합은 공통 정책과 조치를 정의 및 실행하고 국제관계의 모든 영역에서 아래 각호를 위하여 높은 수준의 협력을 촉진한다:

- a) 연합의 가치 · 연합의 기본적인 이익 · 연합의 안전 · 연합의 독립 · 연합의 불가침성 보장
- b) 민주주의 · 법치국가 · 인권 · 국제법상의 원칙의 확정과 장려
- c) 유엔헌장의 목적과 원칙 및 헬싱키의정서의 원칙 그리고 파리헌장의 목적에 따른 평화유지 · 분쟁 예방 · 국제안보 강화

(이하 생략)

그러나 유럽연합최고법원 혹은 유럽의 입법자에 의한 제한이든지 간에 핵심 문제는 유럽연합이 이러한 범주 내에서 권한을 가지고 있느냐 여부이다. 유럽연합 집행위원회는 스스로 유럽연합조약 제4조 제3항을 언급한 가운데 조약위반절차를 개시함으로써 권한을 가진다고 하지만 대부분의 학자들은 이러한 권한을 부인하고 있다.⁹⁷⁾ 왜냐하면 지금까지 유럽연합 최고법원 혹은 유럽연합의 입법자는 회원국의 CBI-프로그램을 종료할 수 있는 권한을 가지고 있지 않기 때문이다.

우선 회원국의 국적법과 관련하여 조약에서 유럽연합에게 권한을 부여한 바 없다. 또한 권한을 둘러싼 문제에 대한 역사적인 해석도 또한 유럽연합법의 맥락에서 국적법이 얼마나 신중하게 다루어져야 하는지를 확인시켜 준다. 즉, 연합시민권의 도입을 둘러싼 협상의 범주 내에서 마스트리히트조약에 대한 정부회의선언⁹⁸⁾과 각료이사회 결의⁹⁹⁾가 유럽연합조약 의정서에 첨부되었는데, 이러한 선언과 결의는 연합시민권의 도입으로 국적법과 관련한 권한이 유럽연합에게 부여되지 않는다는 것을 분명히 한다. 이것은 연합법을 해석하는 경우에도 고려되어야만 한다.¹⁰⁰⁾ 이러한 과정은 연합시민권이 도입되더라도 회원국들의 자율성의 보장이 얼마나 중요했었는지를 강조한다.

전체적으로 이러한 의미에서 유럽연합조약 제4조 제2항 1단에 따라 회원국의 국가정체성이 보장되어야 한다. 국적법 그리고 귀화규정의 확정은 국가자율성의 핵심요소이다.¹⁰¹⁾ 독일 연방헌법재판소도 또한 이것을 확인한 바 있다.¹⁰²⁾ 따라서 권한의 한계를 넘어서면 연방헌법재판소에 의한 ultra-virus-통제¹⁰³⁾의 계기를 주

96) Europäisches Parlament, *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen (2021/2026(INL))*, 9. März 2022: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0065_DE.pdf>, 검색일: 2023. 12. 24.

97) Berger, *op. cit.*, p. 1056; Grabitz/Hilf/Nettesheim, *op. cit.*, Rn. 47; Weingerl/Tratnik, *op. cit.*, p. 122; D'Oliveira, *op. cit.*, p. 7; Kochenov, in: Shachar/Bauböck, *op. cit.*, p. 27.

98) Schlussakte zum EU-Vertrag, Erklärung Nr. 2 zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, ABl. 1992 C 191/98.

99) EU-Veröffentlichungen, *op. cit.*, p. 53.

100) EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08 – Rottmann, Rn. 40.

101) D'Oliveira, *op. cit.*, p. 7.

102) BVerfGE 123, 267 (348 ff.).

103) 울트라 바이러스 통제(Ultra-vires-Kontrolle)와 정체성(동일성)통제는 유럽연합의 기관, 기구 혹은 기타의 행정기관의 조치에 대한 간접적인 검토를 위한 통제표준을 제공한다. 예를 들어 독일연방헌법재판소는 울트라바이러스통제를 통하여 헌법적인 문제에 대한 검토를 하게 된다. 상기의 기관 등이 독일의 헌법을 위반하는 경우 연방헌법재판소는 유럽법규정은 독일에서 적용되지 않는다고 판결하게 될

게 된다.¹⁰⁴⁾

따라서 유럽연합 의회의 입법안은 그 근거가 없다고 할 수 있다. 유럽연합기능조약 제79조는 단지 공동이민정책을 위한 법적인 근거일 뿐이다. 그 중에서도 특히 유럽연합기능조약 제79조 제2항은 입국과 체류의 전제조건에 관한 혹은 제3국적자의 권리의 확정에 관한 조치를 위한 법적 근거를 나타낼 뿐이다. 따라서 국적법의 일부로써 귀화규정의 제한과 관련한 권한은 유럽연합기능조약 제79조에 규정되어 있지 않다.¹⁰⁵⁾ 동 조를 원용하는 것은 유럽연합조약 제5조 제2항에 따른 제한적 개별수권의 원칙을 위반하게 될 것이다.

따라서 권한이 존재하지 않기 때문에 유럽연합에게는 CBI-프로그램을 종료할 수 있는 권한이 없다. 다만 유럽연합이 이러한 프로그램을 종료하기 위한 권한을 도입하기 위해서는 유럽연합조약 제48조에 따른 조약을 개정하는 방법이 존재하기는 한다.¹⁰⁶⁾ 그러나 조약개정절차에는 상당한 장애가 뒤따른다(유럽연합기능조약 제48조). 그렇다면 결국 CBI-프로그램에 대해 정치적 압력을 가하는 방법만이 남아있다.¹⁰⁷⁾ 키프로스가 이미 자국의 CBI-프로그램을 종료하였고, 불가리아도 CBI-프로그램을 종료하기 시작했기 때문에 이러한 방법이 어느 정도의 실현가능성을 보여주는 것 같다.

5. 소결

유럽연합법의 관점에서 CBI-프로그램은 회원국들의 주권보장과 연대적인 법적 공동체로써 연합의 실효성 보장 사이의 틈이 얼마나 좁은지를 보여준다. 투자자들을 위한 시민권규정은 예산의 건전성을 위해서 회원국들이 도입하였다. 그러나 그 프로그램의 장점은 단지 국가경제에 도움이 된다는 것 뿐이다. 치안문제, 회원국들의 충성구조의 와해, 연합시민권의 상업화, 차별에 대한 우려, 그리고 현재 러시아 대 우크라이나 전쟁에 비추어 본 CBI-프로그램의 실효성 등을 고려해 본다면 단점이 지배적이라는 것을 명백히 보여준다.

것이다.

104) Berger, *op. cit.*, p. 1056.

105) Grabitz/Hilf/Nettesheim, *op. cit.*, Rn. 27.

106) Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Ibid.*, Rn. 47; Berger, *op. cit.*, p. 1056.

107) Berger, *Ibid.*, p. 1056.

CBI-프로그램이 유럽의 가치와 모순됨에도 불구하고 회원국들이 그것을 제한할 수 있는 권한을 양도받지 않은 유럽연합에게는 여전히 한계가 존재한다. 유럽연합의 기능을 위해서 언급된 원칙들은 원칙일 뿐 권한할당을 의미하는 것이 아니다. 현재 유럽연합은 CBI-프로그램을 종료시킬 권한이 없다. 그래서 ‘충실한 협력의 원칙’을 언급하는 것은 무딘 칼날에 지나지 않는다.

유럽연합의 가치와 연합시민권의 위상 자체를 강화하기 위해 유럽연합조약 제48조에 따른 조약개정절차가 시작될 수도 있을 것이다. 그러나 그것을 통하여 회원국이 자신의 자율권의 일부를 포기하게 될 것이고, 그렇다면 그러한 절차의 실행가능성에 대해 의문이 제기될 것이다. 유럽연합의 차원에서 오직 조약상의 규정을 통해서만 유럽의 가치가 실제로 판매되지 않을 것이라는 보장을 할 수 있을 것이다.

IV. 종합

투자자를 위한 시민권 규정은 어떤 회원국의 규정이 다른 회원국과 유럽연합에게 미칠 수 있는 영향을 분명히 보여준다. CBI-프로그램은 원칙적으로 일반적인 국제법과 모순되지 않는다. 그러나 그것을 남용하여 취득한 경우 CBI-프로그램을 통하여 취득한 국적을 인정하지 않아도 된다는 결과를 초래할 수도 있다. 권리남용의 관념은 국제투자보호법에도 또한 적용된다. 투자자들에 의한 국적계획(*nationality planning*)이 등장할 수 있지만 국제투자협정의 규정들에 의해서 거기에 충분히 대처할 수 있다. 유럽연합법상 CBI-프로그램은 문제가 있지만, 더불어 그 중요성도 또한 크다. 골든비자는 유럽의 가치와 모순된다. 그러나 유럽연합 법률에 따른 권한의 한계가 존재한다는 것을 인식하여야 하고, 이것은 유럽연합을 다소 무력하게 만들기도 한다.

CBI-프로그램과 관련된 문제의 역동성을 감안할 때 앞으로 더 많은 법적 문제가 발생할 것으로 예상된다. 본 논문은 CBI-프로그램에 관한 통일된 평가가 존재하지 않으며, 각 규제영역의 특수성이 고려되어야 한다는 것을 보여준다. 따라서 회원국의 입법자는 CBI-프로그램과 더불어 연합의 권리와 가치가 어디까지 매매될 수 있는지, 그리고 이것이 국제법제도에 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 인식해야 할 것이다.

참고문헌

- Andreas von Arnould, *Völkerrecht 4. Auflage*, C.F. Müller, 2019.
- Ayelet Shachar, “Coda”, Shachar/Baubock, *Should Citizenship be for Sale?*, European University Institute, 2014.
- Christian Callies/Matthias Ruffert, *EUV · AEUV Kommentar 6. Auflage*, C.H.BECK, 2022.
- Dimitry Kochenov, “Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price”, Shachar/Baubock, *Should Citizenship be for Sale?*, European University Institute Law I, 2014, pp. 27-29.
- Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim(Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, C.H.BECK, 2022.
- Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, *Völkerrecht Band I/2 Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte, Raume unter internationaler Verwaltung 2. Auflage*, De Gruyter, 2002.
- Karl Doehring, *Völkerrecht 2. Auflage*, C.F. Müller, 2004.
- Matthias Herdegen, *Völkerrecht 20. Auflage*, C.H.BECK, 2021.
- Nikolaos Kotalakidis, *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft*, Nomos, 2000.
- Knut Ipsen, *Völkerrecht 7. Auflage*, C.H.BECK, 2018.
- Rudolf Geiger, *Staatsrecht III Bezüge des Grundgesetzes zum Völker- und Europarecht 7. Auflage*, C.H.BECK, 2018.
- Stephan Hobe, *Einführung in das Völkerrecht 11. Auflage*, UTB GmbH, 2020.
- Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen/Martin Nettesheim, *Europarecht 9. Auflage*, C.H.BECK, 2021.
- Torsten Stein/Christian von Buttlar/Markus Kotzur, *Völkerrecht 14. Auflage*, Vahlen, 2017.
- Ulrich Becker/Armin Hatje/Johann Schoo/Jürgen Schwarze(Hrsg.), *EU-Kommentar 4. Auflage*, Nomos, 2019.
- Wolfgang Vitzthum/Alexander Proelß, *Völkerrecht 8. Auflage*, De Gruyter, 2019.

[Zusammenfassung]

Investitionszuwanderungsprogram in der EU

Jeong, Seong-Suk*

‘Goldene Pässe’ sind eine Praxis und erinnern an den Spruch “Mit Geld kann man nicht alles kaufen”, zumindest wenn es um die Staatsangehörigkeiten geht. Investitionszuwanderungsprogramme, auch Citizenship by Investment-Programme(CBI) genannt, ermöglichen es Personen eine Staatsbürgerschaft schlichtweg zu kaufen. Es ist daher nicht erstaunlich, dass Sie weltweit zunehmend populär sind. Auch einige EU-Staaten haben die Möglichkeit der Einbürgerung durch den Kauf einer Staatsbürgerschaft eingeführt. Dieser Untersuchung klärt vor diesem aktuellen Hintergrund auf, inwiefern das Konzept der ‘Goldenen Pässe’ mit dem allgemeinen Völkerrecht, dem Investitionsschutzrecht und dem EU-Recht vereinbar ist. Im Völker- und Investitionsschutzrecht hat dabei in erster Linie der Grundsatz des Rechtsmissbrauchs bedeutend für die rechtliche Bewertung. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Analyse des EU-Rechts. Hier besteht ein besonderes Konfliktpotenzial, da mit dem Erwerb einer Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates automatisch der Erwerb der Unionsbürgerschaft einhergeht. Dadurch hat die unilaterale Entscheidung eines Mitgliedstaates zur Verleihung seiner Staatsbürgerschaft vielfältige Auswirkungen auf die gesamte Union. Es entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und dem Wert der Unionsbürgerschaft einerseits und dem mitgliedstaatlichen Souveränitätsverständnis und unionsrechtlichen Kompetenzgrenzen andererseits. Auf jeder Regelungsebene im Mehrebenensystem können sich Konflikte ergeben, sobald die ‘Goldene Pass’-Staatsangehörigkeit zum Anknüpfungspunkt für widerstreitende Interessen wird.

[Stichwoerter] Einbürgerung, Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft, Goldenen Pässen, Unternehmensnationalitätsplanung, Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, Investitionszuwanderungsprogram

* Professor, Department of Law, Youngsan University