

동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구
:유럽연합의 행정부인 집행위원회조직의
비교 분석을 중심으로

윤종설 정창화
김정해 방민석

*Korea
Institute for
National
Unification*

kinu

통일연구원

**동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구 : 유럽연합의
행정부인 집행위원회 조직의 비교 분석을 중심으로**

인 쇄 2004년 12월

발 행 2004년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 협동연구팀

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2551, 2645 (팩시밀리) 901-2546

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 5,000원

© 통일연구원, 2004

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구 : 유럽연합의 행정부인 집행위원회
조직의 비교 분석을 중심으로 / 윤종실...[등재]. — 서울 : 통일연구원, 2004
p. ; cm. — (인문사회연구회 협동연구총서 ; 04-17)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-274-8 93340

350-KDC4

352-DDC21

CIP2004002364

동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구 ▶▶▶

: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로

본 서는 「인문사회연구회 2004년도 협동연구사업」의 일환으로 인문 사회연구회 소관 9개 국책연구기관과 5개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

요약

유럽통합에 대한 시도는 제2차대전의 종전 후, 미국과 소련의 냉전체제하에서, 소련의 팽창주의에 대한 대항과 파괴된 유럽을 정치·경제적으로 통합시켜야겠다는 절실한 필요성에 의해 대두되었다. 이러한 통합의지는 1950년 5월 9일 프랑스 외무장관 슈망(R. Schman)이 경제전문가 장 모네(Jean Monnet)의 도움을 받아 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 창설할 것을 제안함으로써 구체화 되었다. 이러한 공동체의 창설은 독일과 프랑스의 긴장완화와 경제발전을 위한 자원결합으로 이어졌고 유럽의 평화유지에도 기여하였다. 이것은 지난 수백 년간 진행되어 온 유럽공동체 형성을 위한 첫 번째의 구체적인 결실이었다.

오늘날 유럽연합은 10개의 신규회원국이 가입하여, 약 4억 7천만 명의 유럽시민을 가진 ‘유럽연방국가’로 발전하고 있다. 그리고 유럽에 공통된 ‘행정세계(Verwaltungswelt)’를 발견해 나가고 있다. 이러한 유럽연합의 진전을 감안한다면, 통합된 유럽행정은 ‘초국가적인 행정문화의 부재’라는 위험요소가 제거되어가고 있다. 이것은 향후 현재의 유럽연합이 ‘준(準)연방국가’가 아닌 ‘유럽연방국가’로의 이행을 의미하며, 그 성패는 바로 초국가공동체로서 유럽의 행정조직과 그 행정권을 담당하는 유럽공무원에 달려있는 것이다.

이러한 국가간의 통합체인 유럽연합의 행정조직의 구축과 통합과정은 미시적 그리고 거시적인 차원에서 향후 설립가능성이 높은 동북아공동체(EAU)에 많은 시사점을 줄 수 있다. 미시적인 차원에서 유럽행정이 법에 기속된 ‘법치행정’이라는 점을 감안한다면, 조직 및 인사정책에서 이러한 법치행정은 효율성 제고라는 측면에서는 다소 약점이 있으나, 유리알처럼 투명한 인사정책을 추진시킬 수 있다는 강점이 있다. 거시적인 차원에서는 향후 예정되는 ‘동북아공동체통합모델’에서 공동체기구로서 제기되는 네 개의 주요기구 즉, 동북아공동체 집행위원회, 동북아공동체 의회, 이사회 그리고 동북아공동체 사법재판소에서 공무를 담당할 동북아공동체 공무원에 대한 공직체계에 인사정책을 위해 또한 중요한 모범을 제공할 수 있다는 것이다. 따라서 유럽행정의 연구, 특히 조직 및 이에 따른 인사정책에 관한 연구는 동북아공동체 행정조직의 집행안정성과 효율성

에 관한 연구에 중요한 단서가 될 것이다.

이에 본 연구는 동북아 문화공동체를 포함하는 동북아공동체(EAU)의 행정기구역할을 할 수 있는 집행위원회의 조직 및 운영에 관한 구축방향과 방안을 제시하였다.

목 차

I. 서론	1
1. 문제제기 및 연구목적	3
2. 연구의 방법 및 범위	4
II. 초국가공동체 형성의 배경 및 전제조건	7
1. 초국가공동체로서 유럽연합	9
2. 초국가공동체로서 유럽연합 형성의 전제조건	20
3. 초국가공동체의 정부주체로서 유럽연합(EU)	27
III. 유럽연합의 행정조직 구축 및 운영	29
1. 집행위원회의 임무역할 및 기능	33
2. 집행위원회의 행정조직 구축	39
3. EU의 정책결정과정	55
IV. 동북아공동체 집행위원회의 행정조직 구축방안	65
1. 동북아공동체 형성의 필요성 및 원칙 설정	67
2. 집행기관의 행정조직 구축 및 운영	77
V. 결론	97
참고문헌	101

표 목 차

<표 II-1> 연방국가(Federation), 국가연합(Confederation) 및 유럽연합(EU)의 비교	17
<표 III-1> 3가지 기능과 12개 활동유형	35
<표 III-2> 역대 집행위원장	43
<표 III-3> 유럽공무원의 직군에 따른 공직종류	46
<표 III-4> 유럽연합의 인력상황	48
<표 IV-1> 동북아공동체와 유럽공동체 형성 긴급성에 대한 비교 ..	67
<표 IV-2> 동북아공동체의 직군구성(안)	90
<표 IV-3> 동북아공동체 공무원의 권리와 의무	94

그림 목 차

<그림 II-1> 三柱(Drei Säule) 체제	14
<그림 III-1> EU기관들의 운영관계(working relationships)와 역할	32
<그림 III-2> 집행위원회의 구성과 업무	40
<그림 III-3> 유럽행정부로서 집행위원회의 조직도	42
<그림 III-4> 협의절차 진행도	56
<그림 IV-1> 동북아공동체의 시대적 필요성과 형성원칙의 연계 · 72	
<그림 IV-2> 다층적 거버넌스 구조형태	75
<그림 IV-3> 보충성의 원칙에 따른 공동체 사무배분모형	76
<그림 IV-4> 단계별 동북아공동체 행정조직방향	78
<그림 IV-5> 공동체기구의 초국가적 분야와 정부간 협력분야 ···	79
<그림 IV-6> 위로부터의 부과모형과 아래로부터의 부과모형 ····	79
<그림 IV-7> 집행위원회의 조직구성과 업무	82
<그림 IV-8> 집행위원회의 수직적 조직구조	83
<그림 IV-9> 동북아공동체 집행위원회 설계안	86

I 서론

1. 문제제기 및 연구목적

유럽통합에 대한 시도는 제 2차대전의 종전 후, 미국과 소련의 냉전체제하에서, 소련의 팽창주의에 대한 대항과 파괴된 유럽을 정치·경제적으로 통합시켜야겠다는 절실한 필요성에 의해 다시 대두되었다.¹ 이러한 통합의지는 1950년 5월 9일 프랑스 외무장관 슈망(R. Schman)이 경제전문가 장 모네(Jean Monnet)의 도움을 받아 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 창설할 것을 제안함으로써 구체화되었다.² 당시 중공업분야는 유럽의 경제재건을 위한 필수적인 분야였다. 따라서 ECSC의 창설로 인한 독일과 프랑스의 자원의 결합은 부분적 유럽통합(Teilintegration)에 기여했을 뿐만 아니라(Staebe, 1998 : 16), 유럽의 평화유지에도 기여하였다. 이것은 지난 수백년간 진행되어 온 유럽공동체 형성을 위한 첫 번째의 구체적 인 결실이었다.

제 2차 대전 이후 동북아시아는 정치·군사적 갈등 때문에 경제적 잠재력을 충분히 발휘하지 못하였다. 특히, 정치적으로는 1990년대 소련의 붕괴로 국제정세는 탈냉전시대에 접어들었지만, 동북아에 남북한의 긴장상태를 유지하고 있다. 그러나 경제적인 측면에서는 사회주의권의 체제전환이 진전됨에 따라 동북아는 세계경제의 성장을 견인하는 지역으로 도약할 역사적 기회를 포착하게 되었다. 특히, 동북아 국가들 간 잠재적 갈등요인을 해소하고 역동적인 경제성장을 지속하기 위한 개방적 지역협력의 필요성이 제기되고 있다.

이러한 동북아시아의 정치·경제적 배경 하에서, 동북아 국가들이 평화

¹ 962년 오토 1세(Otto I)가 신성로마제국을 창설하기 전까지, 공동의 역사를 지닌 유럽인들은 그동안 여러 차례 유럽통합을 위한 시도를 모색하였다. 즉, 프랑스의 나폴레옹이나 독일의 히틀러에 의한 무력적인 통합의 시도, 그리고 제 1차대전 이후 1923년 오스트리아의 쿠넨호프 칼레르기 백작의 범유럽운동(Herdeggen, 2002 : 37)과 1929년 프랑스 외상 브리앙(Briand)의 ‘유럽동맹’ 창설과 같은 평화적인 통합시도가 그것이었다. 그러나 이러한 시도는 패권주의에 대한 국제적 반발과 국제사회에서 국가절대주의의 재출현에 대한 의혹 때문에 실패하고 말았다.

² Streinz (1999), pp. 5-6

와 번영의 기반을 공고히하고 경제협력, 문화교류 그리고 정치관계를 개선하기 위해서는 동북아공동체의 형성이 불가피하게 되었다.

그러나 여기서 중요한 사실은 당시 슈망에 의해 구상된 유럽통합모델은 ‘유럽연방’(European Federation)이란 ‘연방국가’를 목표로 하고 있다는 것이다. 특히, 이러한 통합과정은 EC/EU조약에 기초하여, 잘 정비된 행정조직체인 집행위원회(Commission)를 중심으로 준비된 통합 수순을 밟고 있다는 것에 주의를 환기시켜야 한다.

따라서 본 연구는 이미 준(準)연방국가(Quasi-Federal States) 수준의 국가통합체를 달성한 유럽연합(EU)의 집행위원회 조직을 분석하여 향후 창설이 예견되는 동북아공동체의 행정조직 구축 가능성을 탐색하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구의 방법 및 범위

가. 연구의 방법

본 연구는 다음의 세 가지 방법으로 이루어진다. 첫째, 유럽연합(EU) 및 EU 기관들에서의 발간된 문헌과 회원국 정부의 실무자료분석을 통해 유럽연합이 형성되어야 할 배경 및 전제조건이 분석될 것이다. 둘째, 유럽연합의 행정부로서 집행위원회 조직을 최근의 EU 공식문헌을 중심으로 파악하며, 행정조직의 현황과 운영상황이 상술될 것이다. 셋째, 이를 바탕으로 동북아공동체 행정조직 구축 및 운영방안이 기술될 것이다.

특히, 유럽연합의 경험을 동북아공동체에 적용하기 위하여, 유럽차원의 준(準)연방주의(Quasi-Federalism), 법공동체(Rechtsgemeinschaft) 및 보충성(Subsidiarity)의 원칙 등이 동북아행정조직 구축을 위한 법·제도적 분석차원에서 분석 및 비교될 것이다.

특히, 본 연구 제3장에서는 상술되는 유럽연합 집행위원회의 조직 및 인사에 관한 사항에서는 아직 우리에게 소개되지 않은 새로운 내용과 조직구

축 기법이 소개될 것이며, 이에 관하여 학계 및 관련 전문가들의 비판적 의견을 수렴하여 동북아공동체 구축을 위한 실제상황에 적합하게 도입될 수 있도록 하는 데 공헌할 것이다.

나. 연구의 범위

유럽공동체조약(EC조약)에 의하면, 유럽공동체는 위원회(Commission), 이사회(Council), 유럽의회(European Parliament), 유럽법원(European Court of Justice) 그리고 유럽감사원(Court of Auditors) 등 다섯 개의 기관(Institution)을 가지고 있다. 이들 다섯 개의 기관은 유럽공동체 설립 조약상의 임무를 수행할 1차적인 책무를 지고 있는 공동체의 중앙정부를 형성하고 있다.

그러나 본 연구는 이들 다섯 개의 공동체 기관 중 집행위원회로 연구 범위를 한정한다. 따라서 경제사회위원회(Economic and Social Committee), 지역위원회(Committee of the Regions), 유럽중앙은행(European Central Bank), 유럽투자은행(European Investment Bank) 등 집행위원회와 관계가 있는 조직들도 본 연구의 범위에는 배제된다.

II

초국가공동체 형성의 배경 및 전제조건

1. 초국가공동체로서 유럽연합

가. 발전-조약에 기초한 유럽통합의 발전

1951년 파리조약으로 탄생한 유럽통합의 모습은 네 차례에 걸친 설립조약의 개정을 통하여, 15개 회원국들에 의한 하나의 연방국가로 나아가고 있다. 이것은 1785년 ‘영구평화론’(Zum ewigen Frieden)에서 칸트가 주장한 연방국가론³이 유럽에서 현실화되고 있다는 것이다. 물론, 이러한 연방화로의 진전은 EU/EC법에 기초한 예정되고 준비된 통합모델에 따른 것이다. 이러한 법에 기초하고, 연방(Federation)을 향한 유럽통합의 시도는 이하의 네 번의 EC조약개정으로 파악될 수 있다.

유럽연방을 향한 첫 번째 시도는 1951년 4월에 체결된 ‘파리조약’과 1957년 3월에 체결된 ‘로마조약’이다. 파리조약은 유럽통합의 첫 결실이며, 이는 유럽석탄철강공동체(ECSC)⁴로 구체화되었다.⁵ 로마조약은 유럽경제공동체(EEC)조약과 유럽원자력공동체(Euratom)조약으로 구성된다. 특히, 로마조약은 경제분야에서의 통합이 시도되었다는 점에 큰 의미

³ 칸트(Kant)는 『영구평화론』에서 유럽평화의 안전장치로서 유럽국가들의 연방화(Föderation)를 제창하였다 Bieber (2002), p. 363.

⁴ 1950년 당시 불란서의 외무장관인 Robert Schman에 의해 제안되었다. 국제안은 1951년 4월 18일 독일, 프랑스, 이탈리아, 베네룩스 3국 등 6개국이 파리에서 유럽석탄철강공동체(ECSC) 설립조약에 서명함으로써 실현되었다. 그러나 영국은 High Authority(고등관청)의 권한에 반발하여 가입하지 않았다.

⁵ ECSC조약 체결 1년 후인 1952년, ECSC 6개 회원국들에 의해 유럽방위공동체(European Defence Community, EDC)의 창설이 시도되었지만 실패하였다. 즉, 1950년 10월 24일 프랑스 수상 Rene Pleven은 한국전쟁과 동서긴장의 고조 속에서 유럽국가들의 공동방위노력의 필요성을 절감하고, Schman과 Monnet의 구상을 빌어 서유럽의 군사적 통합을 목표로 하는 또 하나의 초국가적 기국의 창설을 제안하였다. 이에 따라 ECSC 6개 회원국들은 1952년 5월 27일 비준을 조건(subject to ratification)으로 유럽방위공동체설립조약(EDC설립조약의 내용은 ECSC와는 다른 초국가적 구조를 갖고 있다는 점과 더욱 강력한 유럽연방 또는 유럽국가연합의 형태-정치통합-을 초래한다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것임)에 서명하였다. 그러나 독일에 대한 불신감을 씻어 버리지 못한 프랑스 국회가 1954년 8월 30일 이 조약에 비준동의를 거부함으로써 유럽방위공동체의 설립은 실패로 돌아가고 말았다.

가 있다.

유럽연합화의 두 번째 시도는 1967년 7월 1일에 체결된 ‘통합조약’(Merger Treaty)⁶이다. 同조약을 통해, ECSC, EEC, Euratom의 세 개 공동체 기관이 통합되었다.⁷ 그러나 이러한 ‘기관통합’이 공동체 자체의 통합을 의미하는 것은 아니다. 법적으로는 여전히 3개의 공동체가 존재하는 것이다. 또한 각 기관의 권한 역시 각공동체설립조약에 따라 다르게 규정되었다.

시간이 흐르면서, 유럽공동체(EC)는 회원국의 수가 확대⁸됨에 따라 여러 가지 문제점이 발생되었다.⁹ 그 중에서 특히 큰 문제는 정책결정의 지연이었다.¹⁰ 이 때문에 EC는 1986년 2월 17일 ‘단일유럽협정’(SEA)을 채

⁶ 정식명칭은 ‘유럽공동체의 단일이사회와 단일위원회의 설립조약(Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of European Communities)’이다.

⁷ 이미 1957년 체결된 로마조약은 4개의 주요기관 즉, 위원회(Commission), 이사회(Co-council), 의회, 법원을 설립하였고, 발효시점인 1958년 1월 1일을 기해, 「유럽공동체에 공통되는 일정기관에 관한 협약(Convention on Certain Institutions Common to the European Communities)」이 또한 발효하였다. 이에 의거하여, 기존의 ECSC의 기관과 함께, 3개 공동체의 기관들중 의회와 법원은 단일한 형태로 통합되었다. 1967년 7월 1일, 통합조약(Merger Treaty)에 의해 이사회와 위원회 역시 3개 공동체에 공통된 ‘單一이사회’와 ‘單一위원회’로 통합되었다. 즉, 同조약으로 인해, ‘單一기관’이 3개 공동체하의 업무를 모두 관장하게 되었다.

⁸ EU의 회원국數는 프랑스, 서독, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등 6개국으로 출발하여, 4차에 걸친 신규회원국 가입으로 현재는 15개국이 되었다:

- 제 1차 확대 1973년(영국, 덴마크, 아일랜드),
- 제 2차 확대 1981년(그리스),
- 제 3차 확대 1986년(포르투갈, 스페인) 그리고
- 제 4차 확대 1995년(스웨덴, 핀란드, 오스트리아)
- 제 5차 확대절차는 1998년 3월 30일에 개시되었으며, 2002년 10월 현재 니스(Nice)조약의 비준완료(2002.10.20)로 2004년부터 2007년까지 이하의 EU신청국들이 가입할 예정이다 (불가리아, 싸이프러스, 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아 그리고 슬로베니아). 따라서 2007년에는 EU회원국이 27개국으로 확대될 예정이다.

⁹ 그 이유로 ① 회원국간의 오랜 전통과 환경의 차이에서 오는 법적용의 차이, ② 회원국간의 경제력 차이 및 이에 따른 경제정책의 차이, ③ 세계경제환경의 급변에 따른 유럽경제사정의 변화, ④ 회원국의 확대에 따른 잠정조치기간의 계속을 들 수 있다.

택하였다. ‘단일유럽협정’은 유럽연방을 향한 세 번째 시도이며, 세 개의 공동체설립조약의 1차 개정을 의미한다.

‘단일유럽협정’의 내용은 크게 두 가지로 나뉘어 있다. 첫째, 향후 정치·외교적 차원에서도 하나의 목소리를 형성해 나가기 위해, 그동안 공동체 체제 밖에서 진행되어 온 유럽정치협력(European Political Cooperation, EPC)을 공동체와는 별개의 법적기구로 제도화시키는 것이다. 둘째, 기존의 공동체설립조약을 개정한 것으로, 그 주요 내용은 1992년까지 EEC의 역내시장(internal Market)을 완성시킨다는 것이다.¹¹

1986년 ‘단일유럽협정’으로 상호간의 연방적 또는 準연방적 결속체제를 더욱 공고히 하는 데는 성공하였다. 그러나 ‘단일유럽협정’ 발효 후, 이것만으로는 유럽의 미래를 확보하기에 부족하다는 공감대가 형성되기 시작하였다. 즉, 경제적인 측면에서, 1992년 말까지 이른바 역내시장(Internal Market)이 완성되어 그 한 결과로서 ‘자본’의 자유이동이 이루어진다고 하더라도 궁극적으로 역내재정시장은 단일통화 없이는 완전한 것이 될 수 없고, 따라서 제대로 기능할 수 없을 것이라는 점이 인식되었기 때문이다. 또한 정치적 차원에서, 많은 유럽자유무역지대(EFTA)¹² 국가들이 공동체

¹⁰ 유럽연합의 정책결정에 관한 자세한 내용은 임도빈 (1997), pp. 230-250 참조.

¹¹ 이에 따라, 1989년 Jacques Delors 당시 EC집행위원회 위원장이 통화동맹의 3단계추진을 위한 「Delors 보고서」를 발표하였으며, 1990년 7월 순회원국이 「유럽통화체제」(European Monetary System: EMS)에 전면 참가하는 EC통화통합의 제 1단계가 시작되었다. 또한 1990년 로마에서 열린 EC정상회담에서 통화통합과 정치통합을 협의하기 위한 정부간회의(Inter-Government Conference: IGC)가 구성되었다. 1991년 10월 EC와 EFTA간 유럽경제지역(EEA) 창설에 합의함으로써 EC의 경제통합에 박차를 가하였다. 드디어 지난 1991년 12월 11일 네덜란드 Maastricht에서 열린 EC정상회담에서 통화·정치통합을 포함한 EEC설립조약의 개정에 전격적으로 합의함으로써 EC는 ‘유럽합중국(the United States of Europe)’의 출현을 목전에 앞두고 있게 되었다.

¹² 1960년 1월 4일, 초국가적인 기구에 주권을 양도하는 것을 반대했던, 영국이 오스트리아, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 포르투갈, 스위스 등과 함께 ‘유럽자유무역지대’(European Free Trade Association, EFTA)를 창설하였다. 그러나 영국 자신은 1973년에 유럽연합(당시는 유럽공동체)에 가입하였고, EFTA 역시 1991년 10월 유럽공동체(EC)와 함께 유럽경제지역(European Economic Area,

가입의사를 표명하기 시작하고, 또 舊소련을 포함한 동유럽국가들까지 시장경제체제와 의회민주주의를 추구하면서 서유럽과의 협력 내지 통합을 궁극적 목표로 내세우자 유럽공동체로서는 이에 대비한 체제정비를 서두를 필요성을 느끼게 된 것이다.

결국, 유럽공동체는 EEC설립조약을 제 2차로 개정¹³하여, 정치동맹과 경제·통화동맹을 수립하기 위한 두 개의 정부간회의¹⁴를 개최하였다. 同회의에서의 교섭단계를 거쳐서, 유럽공동체 12개 회원국은 네델란드의 마스트리히트(Maastricht)에서 유럽연합조약(Treaty on European Union, TEU)¹⁵을 체결하였다. 이는 유럽연방을 위한 네 번째 통합시도였다.

同조약에 의하면, 유럽연합(EU)이란 기존의 세공동체(EC, ECSC, Euratom), 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy, CFSP), 사법 및 내무분야에서의 협력(Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs) 등 세 기둥으로 구성된다. 이를 통합의 삼주체제(Drei-Säule-System) 모델이라 부른다.

그러나 마스트리히트 조약 이후, 유럽연합(EU)이 좀 더 시민친화적이고, EU기관들이 연방정부의 기구들처럼, 더 민주적이고 실효적으로 운영될 수 있도록 그리고 EU의 대외활동능력을 강화시키기 위해, 마스트리히트조약의 개정에 합의하였다. 그리고 1997년 10월 회원국들은 네델란드 암스테르담에서 일명 암스테르담조약¹⁶으로 불리우는 新조약에 공식적으

EEA)을 창설할 것을 합의하여, EC법에 규율을 받았었다. 현재는 노르웨이와 스위스를 제외한 EFTA 순회원국이 EU의 회원국이 되었다. Staebe (1998), pp. 18-19.

¹³ EEC조약의 개정은 동조약 제 236조(설립조약 개정절차)에 따라 개정되었으며, EEC의 개정은 또한 ECSC조약과 Euratom조약을 개정을 동반한다.

¹⁴ 하나는 ‘정치동맹에 관한 정부간 회의’(Intergovernmental conference on political union)였고, 다른 하나는 ‘경제 및 통화동맹에 관한 정부간회의’(Intergovernmental conference on economic and monetary union)였다.

¹⁵ 同조약을 일명 마스트리히트(Maastricht)조약이라 하며, 1993년 11월 1일에 발효하였다.

¹⁶ ‘암스테르담조약’의 정식명칭은 ‘유럽공동체들을 설립하는 諸조약 및 일정관련 행위들을 개정하는 암스테르담조약’(Treaty of Amsterdam amending the

로 서명하였다. 암스테르담조약은 공동체설립조약의 3차 개정조약이었으며, 유럽연방의 완성을 위한 다섯 번째 시도였다.

암스테르담조약은 ‘유연성’(Flexibilität)으로 불리우는 ‘강화된 협력’(closer cooperation)의 구상하에, EU 기구확대에 대한 논의, 입법절차의 변경, 공동결정대상의 확대에 관한 유럽의회의 권한증가 등에 관한 개혁조치가 취해졌다.¹⁷

그러나 암스테르담 조약체결 시, EU 확대에 대비하기 위하여 기구개혁을 정부 간 회의의 중심이 되는 문제로 삼을 필요성에 관하여 합의를 보았으면서도, 이 문제를 마무리 짓지 못하였다. 따라서 암스테르담에서 미해결적인 과제로 남겨진 문제 즉, EU확대로 야기될 수 있는 제도개편의 문제(Institutional Issues)는 후일로 미루어졌다.¹⁸ 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해, 정부간회의가 개최되었으며, 결국 2000년 12월 니스(Nice)에서 개최된 유럽정상회의에서 새로운 조약체결이 합의되었다. 이러한 합의는 2001년 2월 다시 니스에서 정식으로 서명되었다. ‘니스조약’¹⁹이라 불리는 이 조약은 유럽연방화를 위한 여섯 번째 시도이며, EC설립조약의 4차 개정을 의미한다.

2001년 니스조약으로 그동안 논란이 되어 왔었던 기구개편과 관련된 대부분의 문제가 해결되었다. 특히, 집행위원회(Commission)의 크기와 집행위원의 임명방식, 이사회(Council)의 투표가중치 개정, 가중다수결 방식

Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts)이다.

¹⁷ Herdgen, *Europarecht*, 4. Aufl., München : C. H. Beck (2002), pp. 45-47.

¹⁸ 즉, 향후 ① 집행위원회 크기와 구성, ② 이사회에서의 투표가중치 변경, ③ 이사회에서 가중다수결 투표의 가능한 확대, ④ 이들 쟁점과 관련하여 그리고 암스테르담 조약을 이행함에 있어서 EC기관들에 대해 발생하는 EU/EC조약들에 대한 기타 필요한 개정, 그리고 ⑤ 의장국이 의제로서 제안할지도 모르는 기타 사항 등 다섯 개의 주요테마가 문제였다. 김대순 (2001), p. 2

¹⁹ ‘니스조약’의 정식명칭은 ‘유럽공동체들을 설립하는 조약 및 일정관련 행위들을 개정하는 니스조약’(Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts)이다. 현재, 이 조약은 지난 2002년 10월 20일 아일랜드가 마지막으로 비준절차를 완료함으로써, 조약발효가 예정되고 있다.

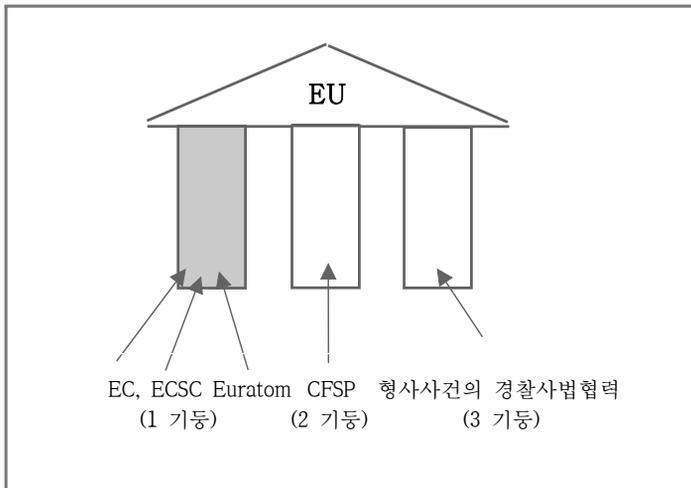
의 확대적용, 유럽재판소와 유럽의회의 기구개편 및 기타 보조기관들의 기구개편을 통하여 유럽 연방국가의 기본틀을 세련화시키는데 큰 의미가 부여된다.²⁰

나. 구조

유럽연합(EU)은 1950년대 창설된 유럽공동체에 기초하여 성립된 것이므로, 유럽연합을 이해하기 위해서는 유럽공동체의 개념을 이해해야 한다.

상기하였듯이, 유럽공동체는 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽공동체(EC), 유럽원자력공동체(Euratom)라는 세 개의 공동체를 포함한다.

<그림 II-1> 三柱(Drei Säule) 체제



²⁰ Borchardt (2001), pp. 15-25.

유럽연합(EU)은 한편으로는 세 공동체를 포함하는 전체조직을 위해, 다른 한편으로는 EU의 제 2기등으로서 공동외교안보정책(CFSP)과 제 3기등으로서 형사사건에서 경찰 및 사법협력의 틀내에서 행위하는 주체를 위해 존재한다.

다. 準연방국가로서 유럽연합

유럽통합 과정속에서 유럽이 지향하고 있는 향후 유럽의 국가모습은 ‘유럽연방’(European Federation)이다.²¹ 그러나 아직은 유럽연합이 연방국가화되지는 못했지만, 연방국가의 바로 전단계의 모습이라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 연방국가(Federation)와 국가연합(Confederation)을 비교하면서 유럽연합의 모습을 상술하기로 한다.

우선, 연방국가(Federation)는 두 개 이상의 구성국으로 구성되는 연방 정부만이 국제법상의 법인격을 향유하며, 그 자체의 정부기관을 보유하며, 구성국의 주민들에게 직접적인 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 직접적인 권력행사, 중앙정부의 외교 및 군사권 행사 그리고 구성국의 국내문제에 대한 독립적 권한 등이다.²²

국가연합(Confederation)도 두 개 이상의 구성국으로 구성되나, 구성국은 각각 개별적인 법인격을 그대로 보유한다. 따라서 국가연합 그 자체는 하나의 새로운 법적 실체로서 존재는 하지만, 국제법 상 독자적인 법인격을 보유하지는 않는다. 따라서 국가연합 하에서 구성국들은 주권을 중앙정부에 이양하지 않는 가운데서 결합되며, 구성국 내의 대내적 권한은 구성국이 보유한다.

²¹ Roland Bieber, *Föderalismus in Europa* (Europa: Bonn, 2002), p. 364.

²² Reinhold Zippelius (1999), pp. 389-393.

유럽연합(EU)은 마스트리히트 조약 이후 연방국가(Federation)와 국가연합(Confederation)의 중간 단계에 있다.²³ 필자는 이 단계를 ‘準연방국가’(Quasi-Federation)로 표현하고자 한다. ‘準연방국가’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 니스 조약을 통하여, EU조약 제5장에 언급된 ‘공동외교안보정책’ 분야에서의 EU조약 제6장에서 명시된 ‘형사사건에서의 경찰 및 사법협력’ 분야에서의 EU의 역할이 강화되었다는 점이다. 마지막으로, 유럽연합(EU)에게 대내외적인 법적주체성이 默示的으로 부여된다는 일부 학자들의 주장에 따라, EU는 부분적으로 국제법주체로서 활동하고 있다는 점²⁴에서 ‘準연방적 성격의 유럽연합’이 설명된다.

연방국가(Federation), 국가연합(Confederation) 그리고 準연방국가로서 유럽연합(EU)은 형태상으로 두 개 이상의 국가가 결합되는 ‘국가결합’이라는 점에서는 공통적이나, 내용상에는 상당한 차이가 있다 <표 II-1 참조>.

첫째, ‘주권보유’와 ‘국제법인격’에 관한 문제이다. 국가연합은 법적실체로서는 존재하지만, 국제법 상 독자적인 국제법주체는 아니다. 오히려 국가연합에서는 구성국이 주권을 보유하고, 자신의 고유한 법인격을 상실하지 않는다. 이에 반해, 연방국가는 연방정부만이 완전한 국제적 인격을 향유하고, 독자적인 국제법주체가 된다. 유럽연합(EU)은 부분적이기는 하나 국방 및 외교정책을 일부 담당하기 때문에, 연방국가와 국가연합의 중간

²³ 물론, 반대 견해도 있다. 반대적 견해에 따르면, 유럽연합은 법적능력이 없는 국제조직으로서, 국방 및 외교정책사항을 일부 담당하지만 아직 ‘국가연합’(Staatenverbund)의 상태에 있다는 것이다. 자세한 내용은 Pechstein/Koenig (2000), pp. 49-50 참조.

²⁴ 왜냐하면 EU는 이미 다른 국제기구인 서유럽동맹(WEU)에 대한 접촉을 하고 있기 때문이다. 자세한 내용은 Dörr (1995), p. 343 참조.

단계에 놓여 있다고 할 수 있다. 또한 EC법 제 281조에서는 공동체의 국제법상의 법인격을 명시적으로 규정하고 있다.²⁵

둘째, ‘결합근거’의 문제이다. 국가연합은 구성국 간에 체결되는 조약 즉, 국제법이 바로 그 법적인 결합근거가 된다. 반면에, 연방국은 연방헌법 즉, 국내법이 결합근거가 된다. 물론, 연방국가체제하에서는 구성국은 자신

<표 II-1> 연방국가(Federation), 국가연합(Confederation) 및 유럽연합(EU)의 비교

분 석 기 준	국 가 연 합 (Confederation)	유 럽 연 합 (European Union)	연 방 국 가 (Federation)
① 주권보유	국가연합 : × 구 성 국 : ○	유럽연합 : △ 회 원 국 : ○	연방국가 : ○ 구 성 국 : ×
② 국제법인격	국가연합 : × 구 성 국 : ○	유럽연합 : △ 유럽공동체 : ○ 회 원 국 : ○	연방국가 : ○ 구 성 국 : ×
③ 결합근거	조 약(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 개별국적과 EU 시민권	연방국가의 단일국적
⑥ 대내적 통치권 - 주민통치권, 과세권 - 군사권 - 통화발행권	국가연합 : ×, 구성국 : ○ 국가연합 : ×, 구성국 : ○ 연방국가 : ×, 구성국 : ○	유럽연합 : ×, 회원국 : ○ 유럽연합 : ×, 회원국 : ○ 유럽연합 : △, 회원국 : △	연방국가 : ○, 구성국 : ○ 연방국가 : ○, 구성국 : × 연방국가 : ○, 구성국 : ×
⑦ 대외적 통치권	국가연합 : × 구 성 국 : ○	유럽연합 : △ 회 원 국 : ○	연방국가 : ○ 구 성 국 : ×
⑧ 국제책임	국가연합 : × 구 성 국 : ○	유럽연합 : △ 회 원 국 : ○	연방국가 : ○ 구 성 국 : ×

출처 : 제성호 (2001 : 262) 참조하여, 유럽연합과 비교하여 작성.

²⁵ Streinz (1999), pp. 45-46

들의 고유한 州헌법을 갖지만, 연방헌법에 구속된다.²⁶ 유럽연합은 세 개의 설립조약(EC, ECSC, Euratom)에 의해 창설되었지만, 통합과정이 심화되면서, 이러한 설립조약이 ‘聯合憲法’으로서 간주되고 있다.²⁷ 또한 EC/EU법의 초국가적 성격 때문에, 기존의 국제법상의 조약과는 달리 하나의 새로운 법질서(a new legal order)로 여겨진다.

셋째, ‘준속의 안정성’이 문제가 된다. 국가연합은 본질상 한시적, 잠정적 그리고 과도적인 성격을 갖는다. 그러나 연방국가는 연방의 구성국 간에 내란이 발생할지라도 연방헌법이 폐지되지 않는 한, 영구적인 국가결합이라고 할 수 있다. 이에 반해, 유럽연합은 국가연합과 연방국가의 중간단계에 놓여 있다. 왜냐하면, 한시적, 과도적 단계를 지나서, 半영구적인 국가결합의 단계로 진입했다고 볼 수 있기 때문이다.²⁸

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 아니라, 연방국가의 單一한 국적을 보유한다. 유럽연합의 경우, 현재 개별 회원국의 국적을 보유하지만, 유럽연합(EU) 공동의 시민권이 15개 회원국으로 구성된 EU시민에게 부여된다.²⁹

²⁶ 독일의 경우, 구성국인 州들도 연방헌법인 기본법(Grundgesetz)이 인정하는 범위내에서 자치권 행사를 위한 고유한 州헌법(Landesverfassung)을 제정한다 (독일 기본법(GG) 제 70조 참조).

²⁷ 실제로, 독일연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 1992년 유럽공동체 설립조약(EC, ECSC, Euratom)을 헌법증서(Verfassungsurkunde)라고 판결한 바 있다.

²⁸ 그러나 유럽연합(EU)은 해체될 수 있는가? 연합과 공동체의 해체에 관한 경우는 조약상에 규정되어있지 않다. ECSC조약(제 97조)만을 예외로, 시간상 제약 없이 조약이 체결되었다(EC조약 제 312조, Euratom조약 제 208조). 그러나 일반적인 견해에 따르면, 공동체의 해체는 가능하다. 단지 설립만이 논란의 여지가 된다. (공동체) 해체를 향한 회원국의 국제법적인 조약이 충분한 반면에 (actus contrarius), 대표적인 권한을 지닌 공동체기관의 동의가 요구된다 Staebe, (1998), p. 42

²⁹ 암스테르담 조약을 통하여 삽입된 EC조약 제 21조 3단에 의하면, EU시민은 EC조약 314조에 언급된 12개 언어중의 하나로 EC조약 21조 또는 EC조약 제 7조에 언급된 EC기관과 보조기관에게 편지를 보내고, 이에 대한 답장을 받을

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 구성국정부가 공동으로 행사할 수 있다.³⁰ 유럽연합의 경우, 주민에 대한 대내적 통치권은 국가연합처럼 회원국 정부들이 행사한다. 다만, ‘유리’(Euro)라는 단일통화의 출범과 함께 통화발행권은 12개 회원국정부가 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.³¹ 유럽연합의 경우, 원칙적으로 대외적 통치권은 회원국정부가 보유한다. 그러나 지난 2001년 서명된 니스조약에 의하면, EU조약에 근거하여 EU기관들의 조약체결권을 일부 부여하고 있다.³² 이것은 유럽연합이 대외적 통치권을 제한적으로 보유하고 있음을 보여주는 것이다.

마지막으로, 국제책임이 문제가 된다. 국가연합은 구성국에 의해 발생된 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 대

권리를 부여받고 있다.

³⁰ 경우에 따라서, 연방국가에서는 이러한 문제 때문에 연방과 구성국간의 권한배분의 문제가 발생하기도 한다.

³¹ 다만, 국가연합에서는 설립조약이 인정한 범위내에서 국가연합이 특정한 사안에 대하여 외교권을 행사하며, 연방국가에서는 구성국이 연방정부의 동의하에 타국과 조약을 체결하는 경우도 있다.

³² 니스조약에 의해 개정되는 EU조약 제 24조 참조.

한 책임을 지지만³³, 그 이외에 회원국 정부가 행한 국제법 위반행위에 대해서는 책임을 지지 않는다.

2. 초국가공동체로서 유럽연합 형성의 전제조건

가. 법공동체 원칙

유럽연합(EU)은 경제, 정치, 문화 및 법공동체로서 설명될 수 있다.³⁴ 그 중에서도 유럽연합은 법공동체(Rechtsgemeinschaft)에 기초하고 있음을 간과해서는 안된다.³⁵ 왜냐하면, 유럽통합 과정상에서 즉, EC에서 EU로 이어지는 모든 협상이 법적인 기초위에서 협의되어졌다는 사실 때문이다. 즉, 이것은 협의된 안이 조약으로 체결되고, 그 조약이 국민투표 또는 국민의 대표기관인 의회의 비준을 받아야만 했다는 것을 의미한다. 특히, 중요한 점은 유럽공동체의 바탕이 되는 유럽연합(EU)법이 전통적인 의미의 법분류로는 이해하기 어려운 ‘하나의 새로운 법질서’(a new legal order)라는 것이므로, 유럽연합을 단순한 국가 간의 모임이 아닌 ‘초국가

³³ 법인격으로서 유럽연합은 자신에 의해 수용된 의무나 발생된 손해를 배상한다. 유럽연합조약(TEU) 제 28조 2항에서 4항과 제 41조 2항에서 4항에 따르면, 필요한 재정과 함께 자립자금을 확보한다. 유럽연합조약(TEU) 제 28조 3항과 제 41조 3항에서의 의무나 손해는 연합의 실제활동에 귀속될 수 있다.

³⁴ 2002년 1월 1일로 출범한 유럽단일화폐인 유러(Euro)貨는 유럽연합(EU)이 ‘경제공동체’임을 증명하는 중요한 증거이다. 또한, 농업, 환경, 보건, 문화정책뿐만 아니라, 보스니아사태와 같은 안보정책분야에서도 EU가 ‘정치공동체’로서 그 역할을 담당하고 있다. 그러나 유럽연합은 1992년 마스트리히트 조약이래, 하나의 ‘법공동체’로서 파악되어야 한다는 것이다. 이것은 유럽연합조약(TEU) 제 1조 1항에서 “각체약당사국이 상호간 유럽연합(EU)을 창설”하고, 유럽공동체 설립조약이 각 회원국의 헌법보다 우위에 있다는 사실과 모든 정책이 법적인 토대위에 실행되어진다는 사실로서 파악할 수 있다

³⁵ Gert Nicolaysen, *Die Europäisch Union als Rechtsgemeinschaft, in Europa Handbuch* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Nicolaysen, 2002), pp. 348-360

적'(supra-national)이라는 관점에서 파악해야 한다는 것이다. 이에 의해, EU 15개 회원국들은 자국의 주권을 유럽연합에 양도해야 하고, 자국의 국내법에 EU의 직접효력(direct)과 우위(supremacy)를 인정해야 한다. 또 다른 중요한 점으로서, 유럽연합은 보충성의 원칙에 의해 기초한다는 것이다. 이하에서는 이 두 가지 특징을 유럽연합 형성의 전제조건으로서 상술한다.

1) '새로운 법질서'(a new legal order)로서의 특성

유럽연합(EU)법은 전통적 의미의 법분류로는 이해하기 어려운 '새로운 법질서'(a new legal order)로서의 특징이 있다. 즉, 1963년 유럽재판소는 Van Gend en Loos 사건에서 “공동체가 국제법의 한 새로운 법질서를 구성하며, 이를 위하여 회원국들이 비록 제한된 범위내에서나마 자신들의 主權(sovvereign rights)를 제한하였다는 점과 이 새로운 법질서의 주체에는 회원국들뿐만 아니라 그들의 국민도 포함한다는 점이다. 그러므로 공동체 법은 회원국의 법률과는 관계없이 개인에게 의무를 부과할뿐만 아니라 권리를 부여하도록 의도되어 있다”고 판결하였다.

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

첫째, EU법의 직접효력(direct effect)의 원칙이다. 조약규정이 그 자체로서(as such) 국내법의 일부를 형성할 때, 그 규정은 직접적용성(direct applicability)이 있다. 이는 마치 聯邦國家에서 聯邦法이 각 州에서 직접 적용될 수 있는 것처럼, 유럽연합(EU)법도 회원국 영역내에서 직접 적용될 수 있음을 의미한다. 물론, 이 직접적용성의 문제는 유럽사법재판소(ECJ)의 판례에 의해 발전되어 오고 있다. 또한 이러한 직접적용성이 있는 諸조약이 개인의 권리를 부여하거나 의무를 부여할 수 있을 때, 그 조약은 직접효력(direct effect)이 있다고 한다. 이것은 EU법의 주체(subject)가 연합의 기관과 회원국뿐만 아니라 회원국의 국민(자연인과 법인)들도 될

수 있다는 것을 의미한다.³⁶

둘째, EU법의 우위(supremacy)의 원칙이다. 상기했듯이, 공동체법은 직접적용성 내지 직접효력을 가졌고, 그것이 만일 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 유럽연합(EU)차원에서는 물론이고 국내적 차원에서도 그 자체로서 憲法보다 우선할 것을 요구한다.³⁷ 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 국내법 관계에서 一元論을 택할 수도 있고 헌법제정을 통해 유럽연합에 주권을 위임하는 것이 아닌 ‘양도’(transformed)하는 방법으로 할 수 있다.

그러나 회원국들이 연합에 제한된 범위 내에서도라도 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 이점에 있어서 EU법은 ‘새로운 형태의 관계’를 수립하고 있다고 말할 수 있을 것이다.³⁸

2) 선결적 판결(Preliminary ruling)과 강제이행절차(enforcement Procedure)

上記한 EU법의 특성은 유럽법원의 判例에 의해 발전되어온 개념이다. 판례에 의해 EU법의 2가지 특성인 ‘직접효력’과 ‘우위의 원칙’을 발전시켜

³⁶ EU법이 직접적용(directly applicable)되는 한에 있어서는 회원국에서 직접효력을 가지며 이른바 국내법제로의 변형(transformation)없이 국내법과 동일한 방법으로 국가기관이나 개인을 구속한다. 국내법원은 EU법을 직접 적용하여 재판할 수 있다.

³⁷ Pechstein, Matthias/Koenig, Christian (2000), Die Europäische Union, 3. Aufl., Tübingen : Mohr Siebeck, pp. 295-296.

³⁸ Friedmann, Wolfgang (1965), The Changing Structure of international Law, New York, Columbia University Press, pp. 110-111.

나올 수 있었던 제도적 장치로서 實體法上으로는 EU법상의 선결적 판결이고, 節次法上으로는 강제이행절차이다.

첫째, 선결적 판결(Preliminary ruling)이란 EU법의 문제가 회원국 재판소에서 계류될 때, 회원국 재판소는 그 적용 전에 우선적으로 유럽사법재판소(ECJ)에 그것의 유권적 해석을 구하는 것을 지칭한다.³⁹ 즉, 이는 소송당사자의 의사와 관계없이 국내재판소가 ECJ와 긴밀한 협력관계를 유지하는 것으로서 국제법적 문제에 대한 국내 재판소의 회피적 태도와는 대조적이다.

결국, 유럽연합의 목적을 실현하기 위해서는 ECJ와 국내재판소의 상호 협력체제는 필요하다. 또한 이것이 바로 EU법이 하나의 새로운 법질서(a new legal order)를 구성하고 있는 사실에 대한 증거가 될 수 있는 것이다. 이러한 해결방법은 유럽연합(EU)법의 혼성적 성격(hybrid character)을 말해주는 것이다.⁴⁰

둘째, 강제이행절차(enforcement procedure)란 회원국들이 EU법상의 의무를 이행하지 않을 경우 위원회 또는 他회원국들이 訴를 유럽사법재판소에 제기할 수 있는 절차이다. 이는 EU법 우위의 實效性を 확보하기 위한 것이다.

³⁹ 이러한 선결적 판결은 물론 국내재판소에 의해 ECJ에 선결적 부탁(Preliminary reference)이 전제가 된다. 그러나 선결적 부탁은 또한 상소(Appeal)와 2가지 차이점이 있다. 우선 상소의 경우에 상소여부는 소송당사자가 결정하나, 선결적 부탁의 경우에는 사건이 계류중인 회원국 재판소가 결정한다. 따라서 소송당사자는 부탁(reference)에 있어서 주도권을 갖지 못한다. 다른 하나는, 상소심재판소는 사건자체를 심리하고 원심의 결정을 파기할 수 있다. 그러나 선결적 부탁의 경우에는 ECJ가 문제를 판단한 후 최종결정을 위하여 사건을 국내재판소로 반송한다. 즉, ECJ는 EU법을 해석하는 권한만 있고, 이를 구체적 사건에 적용하는 최종결정권은 국내법원에 맡겨져 있다. 유럽사법재판소(ECJ)는 상소법원이 아니므로, 同재판소의 선결적 판결권은 연방국가의 최고재판소의 권한보다는 약하다. 선결적 부탁대상에 관한 규정은 ① 유럽연합설립조약 ② 유럽연합기관의 행위 ③ 이사회에 의하여 설립된 기관의 규정 ④ 非회원국과의 협정 등이다.

⁴⁰ 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, pp. 246-247.

이러한 강제이행절차는 두 단계로 구분된다. 즉, 집행위원회(Commission) 주도의 행정적 단계(administrative stage)와 ECJ가 판결을 내리는 사법적 단계(judicial stage)로 나뉜다.

첫째, 행정적 단계이다. 이는 EC(舊, EEC)조약 제 169조에 의하여 그 내용을 살펴볼 수 있다. “위원회는 어떤 회원국이 이 조약 하의 의무를 이행하지 않았다고 생각되면, 당해 회원국에 의견을 제출할 기회를 부여한 후에, 당해문제에 관하여 ‘검토의견’(reasoned opinion)을 발표한다”⁴¹ 라고 규정하고 있다.

둘째, 사법적 단계이다. 상기한 행정적 단계는 검토의견(reasoned opinion)을 전달함으로써 그 단계는 종결되고, 그 다음 단계로서 사건(case)이 ECJ에 제기되어 최종판결을 구하게 된다. 이 경우 단지 ECJ는 어떠한 作爲 또는 不作爲가 위반의 원인인가를 밝힌다. ECJ는 특별히 회원국에게 어떤 것을 하라든지 또는 하지 말라고 명령할 권한을 갖고 있지 않다.

또한 의무위반이 공동체법에 위배되는 국내입법의 형식을 취하고 있는 경우에, ECJ는 당해 법률의 무효를 선언할 수 없다. 그러나 이것은 회원국이 유럽사법재판소(ECJ)의 판결에 따를 의무가 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, EC조약 제 171조와 Euratom 조약 제 143조는 ECJ의 판결이 성격상 선언적(declaratory)·확인적이더라도 ‘구속력’이 있다는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 회원국 ECJ에 의하여 인정된 의무위반을 종료시킬 의무가 있는 것이다. 다만, 위반종료를 위한 방법은 회원국 스스로가 선택할 수 있다.⁴²

결국, EU의 강제이행절차의 특징은 ECJ의 완전한 강제관할권이 인정되고 있다는 점이다. 이는 UN을 포함한 국제기구의 소송제도인 국제사법재판소(ICJ)의 임의적 관할권보다 크게 발전된 면이다.

⁴¹ Rudden, Bernard & Wyatt, Derrick (1993), Basic Community Laws, Clarendon Press · Oxford, 1993, p. 129.

⁴² Hartley(1988), pp. 301-302.

나. 보충성의 원칙

보충성 원칙은 유럽연합조약(the Treaty on European Union, TEU) 전문 제 1조와 제 2조에 의해 공동체 헌법의 일반원칙으로서 정식으로 도입되었으며, EC조약 제 5조는 유럽연합조약을 위하여 보충성에 대한 정의를 하였다.

특히, EC조약 제 5조에 따르면, “공동체는 이 조약에서 부여받은 권한과 할당받은 목표의 범위 내에서 행동한다. 공동체의 배타적 권한에 속하지 아니하는 영역에서, 공동체는 보충성의 원칙에 따라, 제한된 행동의 목표를 회원국들에 의해 충분히 달성될 수 없고 따라서 제안된 행동의 규모나 효과에 의하여 공동체가 더 잘 달성할 수 있는 경우에만 그리고 그 범위 내에서만 행동한다. 공동체에 의한 어떠한 행동도 이 조약의 목표를 달성하는데 필요한 수준을 넘어설 수 없다”라고 규정하고 있다.⁴³

또한 유럽연합조약(TEU) 전문과 제 1조에서 “가능하면 시민들의 입장에서 결정을 내릴 것”을 선언하고 있다. 이는 정책이 가급적이면 시민친화적(bürgernah)으로 수행될 것을 천명한 것이다. 현재의 EU가 입법권을 유럽의회(E P)에게 일임하지 못하고 있는 상황에서 위원회(commission)의 권한의 막지 못한다면, 민주주의적 적자(Democratic Deficit)는 더욱 더 악화될 것이다. 따라서 보충성이 유럽통합을 더욱 공고히 하고 연합의 발전을 촉진하기 위해, 향후 EU법의 발전방안으로서 보충성원칙을 두 가

⁴³ EC Article 5 :

The Community shall act with the limits of powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its **exclusive competence**, the Community shall take action, in accordance with the principle of Subsidiarity, **only if and in so far as** the objectives of the proposed action cannot be **sufficiently** achieved by the Member States and can therefore, by reason of the **scale or effects** of the proposed action, be **better achieved** by the Community.

Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.

지 측면에서 접근하고자 한다.

첫째, 보충성원칙의 적용에 있어 EC조약 제5조의 단서조항인 ‘경우에만 그리고 그 범위 내에서만’(only if and in so far as)이란 추상적 표현에 대한 명확한 해석이다. 이 문제의 표현은 자칫 회원국들과 연합 간에 그동안 쌓아온 신뢰를 파괴할 수 있는 소지가 있다. 즉, 어떤 정책이 과연 공동체수준의 영역인가 또는 회원국수준의 영역인가를 이러한 추상적인 표현에 의존할 수는 없기 때문이다.

이에 대한 해결은 역시 두 가지 방식이 있을 수 있다. 우선, 연합과 각 회원국들 간에 정치적인 협정을 맺어 그 구분선을 결정하는 일이다. 그러나 여기에는 EU 회원국들이 모두 합의할 것이라는 보장도 없을 뿐만 아니라 위반 시 법적인 제재 등 기술상의 문제점이 또다시 야기될 소지가 있다. 따라서 그 보다는 두 번째 방식으로 유럽연합조약 내에서 그 해결방법을 찾는 것이다. EU조약(TEU) 제 34조 제 2항 b에서도 회원국의 법령을 상호 근접시키기 위한 체제결정(Framework Decision)을 채택할 수 있는데, 이러한 체제결정은 달성해야 할 결과에 관하여 회원국을 구속하지만 형태와 방법(form and methods)을 선택하는 문제는 회원국에 맡겨야 한다는 것이다.

둘째, 이러한 체제결정에 있어서 보충성원칙이 적용되었더라도 문제는 보충성이 유럽법원(ECJ)에 의해 사법심사(judicial review)의 대상이 되느냐의 문제가 있다. 원래 보충성은 사회철학적 문제이지 법적·헌법적 원칙은 아니다. 따라서 보충성의 역할은 EU법질서 내에서 연합의 정치적기관들에 대한 지침적 원칙이지, 법원에 의한 사법심사의 제재를 받아들이는 법의 일반원칙이 아닌 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 보충성이 재판소의 양심에 강요받는 상황을 예견할 수 있다. 예를 들어, 하나의 가능한 시나리오(Scenario)를 제시하면, 국가당국이 공동체조치가 보충성의 원칙에 위반된다는 근거에 기초한 국내법원 앞에서 개인에 의한 도전에 직면하게 되는 상황이다. 이 경우에 있어, 만일 문제의 공동체조치에 대한 유효성에 어떤 의심을 품는다면, 사건을 맡은 국내법원은 EC조약 제 234조하에서

ECJ에 그 사건을 부탁해야 한다. 물론, 이런 상황에서, 유럽법원(ECJ)은 보충성의 문제와 씨름하기 위한 의무가 있을 것이다.

ECJ는 그러한 부탁을 처리하기 위해서 문제된 사건에 대한 ‘한계심사’(marginal review) 할 수 있다. 한계심사란 공동체 정치기관들이 상황 판단을 함에 있어 합리적인 한계를 벗어나(outside reasonable margins) 행동한 것은 아닌지, 즉 권한남용이 있었는지 또는 권한을 ‘명백히’(manifestly) 잘못된 방법으로 사용했는가의 여부에 대한 심사를 말한다. 따라서 ECJ는 경합적 권한의 평가가 명백한 잘못을 포함했는지 또는 권한의 남용이 있었는지 만을 조사한다. 이는 ECJ가 법원칙(Rule of Law)을 지키고 존중하기 위하여 절대적으로 필요로 하는 한, 보충성의 원칙을 준수한다는 관점에서 좋은 해결방안이 될 것이다.

결국, 유럽법원(ECJ)이 이 새로운 개념의 혼란스런 부분 즉, EC조약 제 5조의 해석 및 적용문제, 보충성원칙의 사법심사문제 등에 투명성을 제공해야 하는데 적극적인 역할을 담당해야 할 것이다. 이는 EU법의 우위와 직접효력의 원칙이 ECJ의 판례법으로서 정착되었음에서 그 근거를 찾을 수 있을 것이다.

3. 초국가공동체의 정부주체로서 유럽연합(EU)

부분적인 성문 헌법을 유럽연합에 제공하는 조약에 따라, EU는 세 ‘기둥’에 의지하고 있으며, 그 중 두 개는 주로 회원국 간의 협정을 통해서 작용하고 있다. 그러나 EU 그 자체만으로는 조약을 체결하고 구속력 있는 법률(Lintner and Church)을 통과시킬 법적 권한이 없기 때문에, EU 정책들은 주로 EC의 법령에서 구체화된다. 이 EC 법령들은 조약에서 합법성을 끌어내고, 회원국들의 정부와 국민들의 정치적 의지로부터 영향력을 얻고 있다. 또한 예를 들어, 정책은 비 회원국 또는 국가 그룹들과의 국제 협정을 통해서 나타날 수 있을 것이다.

따라서 EU는 현재까지 초국가적 공동체의 주체로서 법적 주체성을 갖고 있지 못하다. 그러나 지난 2004년 10월 29일 로마회담에서 EU가 법적 주체성을 향유할 수 있도록 “유럽헌법 초안”에서 확정되면서 앞으로 25개 회원국의 비준을 받으면 EU는 초국가공동체의 정부주체로서 기능을 할 수 있게 된다.

III

유럽연합의 행정조직 구축 및 운영

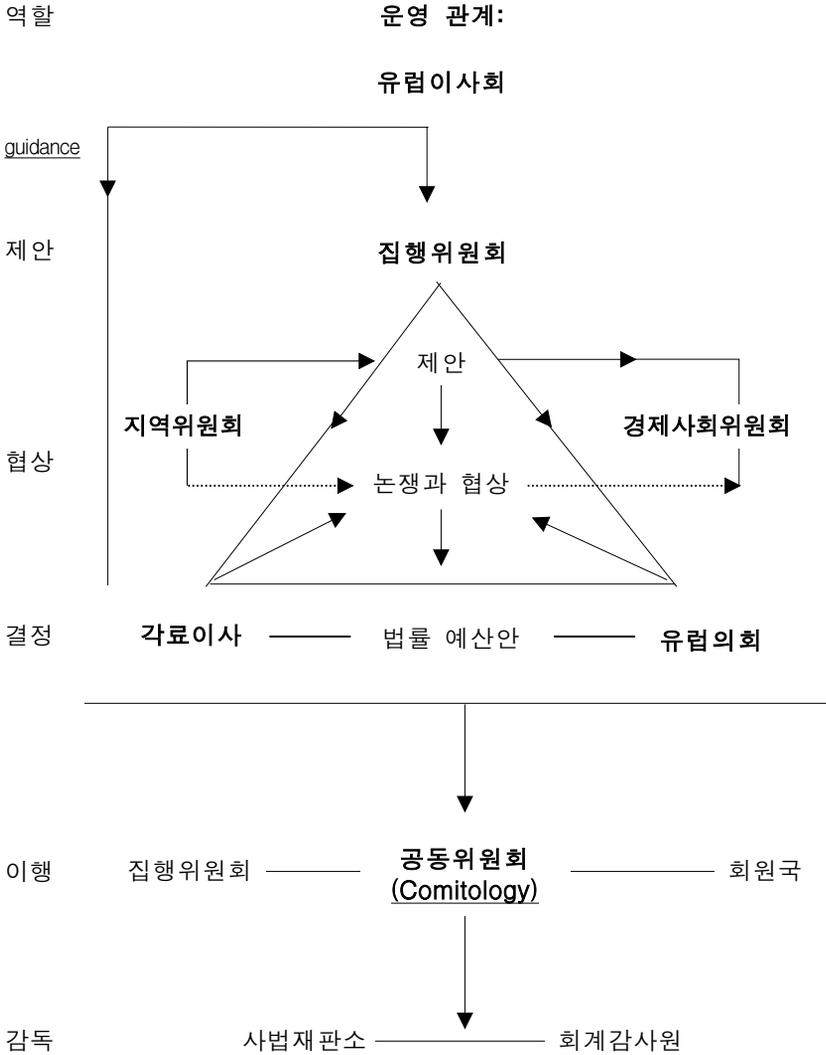
EU의 기관들로는 유럽이사회(The European Council), 각료이사회(The Council of Ministers), 집행위원회(The European Commission), 유럽의회(The European Parliament), 회계감사원(The Court of Auditors), 유럽사법재판소(The Court of Justice)가 있다. 그들의 역할과 운영 관계는 <그림 III-1>에 나타나 있다.

유럽이사회 (The European Council)는 각국 정부의 수뇌 차원의 모임으로, EU의 유일한 기구이다. 그것의 주요 역할은 전반적인 정치적 방침을 유럽 공동체 기관들에게 제공하는 것이고, 다른 곳에서 처리될 수 없는 분쟁들을 최고 단계에서 해결하는 것이다. 집행위원회(The Commission)는 정책을 공식화하고, 입법제안권을 가지며, 또한 법 집행에 필요한 지출 프로그램을 제안 한다.

주로 회원국 간의 협상과 논쟁 그리고 긴 협의 과정 후에 각료이사회(The Council of Ministers)가 법률을 제정하는데, 유럽의회(The Parliament, EP)와의 협의도 증가하고 있다. 경제사회위원회 (The Economic and Social Committee, Ecosoc)와 최근에 창설된 지역위원회(Committee of the Regions)도 집행위원회가 이사회와 의회에 보내는 제안에 대해 자문을 제시하고 있다. 그리고 유럽의회와 이사회가 함께 예산 의결권을 가지고 있다.

EU 정책과 법률 집행의 대부분은 각 회원국의 국내 시스템과 제도를 통해 회원국 차원에서 이루어진다. 그러나 경쟁법과 농업 또는 석탄, 철강 같은 소수 분야에서는, 집행위원회가 부차적인 법률과 이행에 대해 중요한 영향력을 행사하고 있다. 종종, 이러한 영향력은 위원회 구조의 집행위원회와 회원국을 대표하는 공동 기관들을 통해서 발휘되는데, 회원국 사이의 힘의 밸런스에 미묘한 차이를 반영하고 있는 이 기관들의 차별화된 특징은 너무 복잡한 시스템이어서 ‘comitology’로 알려지게 되었다.

<그림 III-1> EU기관들의 운영관계(working relationships)와 역할



사법 재판소(The Court of Justice, ECJ)과 회계감사원(The Court of Auditors)은 본래 감시, 감독 역할을 가지고 있다. 사법재판소는 자신들의 법률 해석을 통해 EC 범위와 영향력에서의 발전과 기구들 간 균형에 있어서의 발전에 때때로 중요한 역할을 해왔다. 회계감사원은 공동체 지출에 대해 감사하는데, 특히 금융적 적법함과 사기 추적에 대해 보고한다.

이상 초국가공동체로서 EU를 구성하는 기관과 그 역할을 대략적으로 살펴보았다. 본 연구는 이러한 기관들 중에서 EU의 집행위원회를 중점적으로 논의하고 그 구성과 운영에 대하여 분석하여 이를 동북아공동체의 행정조직을 구축하기 위한 사전적인 기반으로 삼고자 한다.

1. 집행위원회의 임무역할 및 기능

가. 임무와 역할

유럽연합의 세 개의 공동체에 따라 그 임무는 약간 차이가 있지만, 본고에서 다루는 유럽공동체(EC)의 경우에는 그 기능을 ‘공동시장의 적정한 기능과 발전을 확보’하는 것으로 표현함으로써 위원회가 공동체목표 달성의 부차적 책임을 지도록 의도되고 있음을 함축하고 있다. 집행위원회는 이를 위해 공동체법의 적용을 확보하고, 권고를 발하거나 의견을 전달하고, 이사회와 유럽의회의 의사결정, 즉 입법과정에 참여하며, 또한 자신의 시원적 입법권(original, non-delegated legislative power) 또는 이사회로부터 위임받은 권한(delegated legislative power)을 행사하는 것이 그 주된 임무이다.⁴⁴

집행위원회의 역할은 ‘準유럽연방국가’라는 측면에서 다음의 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 조약수호자로서의 역할이다. 집행위원회는 유럽연합의 설립근거

⁴⁴ 김대순, 『EU법론』 (삼영사, 1995), p. 37.

인 조약을 수호하고 단일시장 완성을 수행한다. 집행위원회는 개인 또는 기업이 조약이나 법령을 위반한 경우 시정조치를 취하고 행정벌을 부과할 수 있다. 회원국이 법령을 위반한 경우에는 일정 기간 내에 시정을 요청하고 이행하지 않을 경우 유럽법원에 제소할 수 있다. 회원국은 특정산업에 보조금을 지급하거나 경쟁제한 행위에 예외를 인정할 경우, 농업 등 정치적으로 민감한 분야에서 공동정책의 예외를 인정받기 위해서는 집행위원회의 승인을 받아야 한다.

둘째, 집행부로서의 역할이다. 집행위원회는 이사회가 제정한 법령을 집행(executive function)하고 행정법령을 제정한다. 집행위원회는 유럽연합의 세출예산 초안을 편성하고 예산을 집행하며 각종 기금을 관리한다. 세입예산은 이사회에 결정에 따라 회원국 조세당국이 징수하나 집행위원회는 세율적용을 적절하게 하는지 여부를 감독하고 징수비용을 지급한다. 집행위원회는 회원국 상호간의 협조와 회원국의 법률적용에 대한 유권해석을 통해 공동정책이 통일된 내용으로 집행되도록 감독한다.

셋째, 정책제안자로서의 역할이다. 집행위원회는 이사회에 대해 공동정책을 제안(Initiate)하는 기능을 수행한다. 이사회는 외교안보정책과 내무·법무협력 분야 외에는 스스로 법령을 제안할 수 없으며, 이사회가 집행위원회의 제안내용을 수정할 때에는 집행위원회와 협의하여야 한다. 집행위원회가 정책제안을 할 때에는 공동이익과 보충성의 원칙(Principle of Subsidiarity)을 준수하여야 하며 관련기관과 협의절차를 거쳐야 한다.

넷째, 대외교섭 및 대표 역할이다. 집행위원회는 유럽연합을 대표하여 외교사절을 파견 또는 접수하고 역외국과 각종 협력협정을 체결하며 회원국을 대표하여 통상교섭을 벌인다. 집행위원회의 대외통상교섭은 이사회에의 교섭지침(mandate)에 따라 수행되는데 협상과정에서도 회원국과 긴밀히 협조한다. 집행위원회는 회원국이 신규 가입할 경우 이사회에 요청에 따라 가입조건과 득·실을 분석하고 해당국가와 가입협상을 벌인다.

나. 기능

위에서 제시한 EU 집행위원회의 4가지 역할을 토대로 집행기관의 업무를 구체적으로 분석을 하여 보면 다음과 같이 3가지 대기능과 12개의 활동 유형으로 세분화할 수 있다. 그 내용을 <표 III-1>로 정리하고 이를 보다 자세히 설명하고자 한다.⁴⁵

<표 III-1> 3가지 기능과 12개 활동유형

대기능	정책기능	경영기능	지원기능
활동 유형	정책형성	자원경영	연구
	입법준비	감시와 감독	비서실 임무
	협상	집행활동	어학상의 임무
	제시와 설명	회계와 재정통제	사무소관리와 지원

1) 정책기능

① 정책형성(Policy Formulation)

EU 집행위원회의 중요한 기능 중의 하나가 정책형성 기능이다. 특히 정책 형성과 관련된 일은 주로 고위 공무원이 주로 담당하며 대부분 집행위원회의 직원들의 몫이다. 각료이사회의 고위직도 정책형성에 의견을 제시하기는 하지만 총 관여정도는 집행위원회에 비하여 낮다.

집행위원회는 의제 설정에 대한 독점권은 없지만 상당한 영향력을 행사할 수 있으며 국가 간 비교를 통하여 공동의 문제가 무엇인가를 파악하는데 있어서 보다 유리한 위치에 있다. 보다 나은 정책형성을 위하여 집행위원회는 이슈에 대한 자세한 기술적 지식 습득은 물론 연구와 정책분석을 수행하며 공동체 기관 내에서의와 외부에서의 지지그룹과 네트워크 형성, 정

⁴⁵ Anne Stevens und Handley Stevens, *Brussels Bureaucrats?*, (The Administration of the European Union, Basingstoke: Palgrave, 2001).

책제안의 발전을 위한 절차와 계획 등을 세워야 한다.

② 입법준비

법률제정은 유럽연합의 주요 활동들 중의 하나로 이는 각료 이사회와 유럽 의회의 주요 임무이다. 집행위원회는 이 두 기관이 검토할 입법제안을 준비 해야만 한다. 이것이 집행위원회의 활동 중에서 가장 가시적이며 핵심임무라고 할 수 있다.

③ 협상

협상은 유럽연합의 목표를 충족시킬 수 있는 정책결과를 도출하기 위하여 필수적인 수단이 된다. 집행위원회는 입법제안을 하기 전에 관련 산업, 소비자, 회원국 대표와 같은 이해당사자와 협상과 자문을 수행하며 집행위원회의 다른 부서와도 협상을 한다. 여기에 입법과정이 진전되면서 방향을 잡아가게 되면 각료이사회와 의회에서의 추후 협상을 능란하게 수행해야 한다. 이러한 협상 외에도, EC의 행정적 부문으로써의 집행위원회는 각료 이사회가 동의한 위임사항을 바탕으로 제 3의 관계자와 협상을 진행한다.

④ 제시와 설명

집행위원회는 EU의 정책에 대한 옹호와 변호를 수행하여야 한다. 집행위원회는 유럽공동체 내에서 '모든 입법제안의 공식적인 개시자'라는 특별한 위치를 갖기 때문에 제시된 정책이나 제안에 대하여 실무팀이나 EU 기관들과의 협상 및 공공회의와 세미나 등에서 분명히 설명하고 정책에 대한 변론을 수행하여야 한다.

이를 위하여 집행위원회는 두 가지 방식을 사용할 수 있다. 첫째, 미디어와의 관계를 통하여 정치적인 의사소통의 채널을 확보하고 이를 통해 홍보하는 것이 필요하다. 둘째, 외교기능을 통해 정책에 대한 전문화된 설명을 할 수 있다.

2) 경영기능

① 자원경영

1980년대 이전에 집행위원회의 주요한 자원인 인적자원과 예산의 관리는 집중화된 인사 및 행정서비스기관에서 이루어지고 책임과 통제권을 행사하였다. 집행위원회의 각 총국은 총국장 보좌관을 두어 직원의 관리와 배치에 대하여 집중화된 인사 및 행정서비스 기관과 연계하여 업무를 수행하고 있으며 숙박, 여행비, 생활비와 같은 행정서비스에 대한 조항들도 연계를 통해 업무를 수행하였다.

그러나 인사행정과 금융경영을 분화시키기 위한 프로그램이 도입되면서 정책국들은 정책구조 내에서 완전한 경영책임을 이행하도록 되어 있어 최근 들어 각 정책국 고위직 공무원의 경영능력이 보다 더 중요시되고 있다.

② 감시와 감독

유럽연합은 유럽연합의 시민들에게 서비스를 직접적으로 전달하는 역할을 하지 않는다는 점에서 국가의 정부와는 다르다. 집행위원회는 일반적으로 부차적인 법률형성을 통해서 이 의무를 실행할 뿐이다. 여기에 더하여 회원국에서 EU의 조약과 법률이 잘 적용되는지를 감시할 책임을 지고 있다. 회원국의 발전 감시 임무와 실행을 촉구하고 정보를 확산할 의무가 집행위원회에 부여된다. 만일 조약이 지켜지지 않을 경우 일차적으로 설득을 통한 방식을 취할 수 있으며 이차적으로 불만 회원국들에게 ‘의견을 제출할 기회’를 부여해 주고 해결을 도출하도록 하며 그래도 안될 경우에 마지막으로 사법재판소에 회부할 수 있다.

③ 집행활동

EU가 직접적으로 지출하는 가장 큰 부분은 아프리카국가를 위한 ACP 프로그램과 중유럽과 동유럽의 원조프로그램, 인도적 원조프로그램 등 해외프로그램에 관한 것이다. 그밖에 문화, 관항, 교육 등 다양한 정책들을 지원하고 있다. 이들은 EU의 대표적 집행부문에 집행위원회가 프로그램

을 만들고 예산을 지원하고 전문기관과 계약을 수행하고 지불하는 등의 일련의 집행활동을 필요로 한다. 이러한 지출 프로그램의 경영 외에 집행위원회는 경쟁정책분야의 직접적인 단속을 수행하고 벌금을 징수하는 등의 업무를 수행한다. 다양한 실행업무들은 EU의 전문화된 사무소에 위임되어 집행되고 있다.

④ 감사와 재정통제

EU 재정규정에 따라 모든 EU기관은 감사와 재정통제를 받는다. 재정규정 하에서 점검은 지불할 때뿐 아니라 자원이 쓰여지기 이전에 수행되어야 하며 사후에 회계원이 감사한다. 또한 집행위원회는 자원분배가 잘 이루어지고 있는지에 대한 주요 활동 심사와 정기적 직원감사를 수행한다.

3) 지원기능

① 조사

EU는 다양한 목적을 달성하기 위한 지원활동으로 조사를 수행한다. 집행위원회는 조직 내에 조사시설(협동조사센터)을 갖추고 있어 직접 통계적 경제적 분석을 수행하기도 하지만 대부분 많은 조사가 컨설턴트나 조사기관 등과 계약을 통해 수행한다.

② 사무국 직무

EU와 같이 토론, 협상 및 회의에 많이 의존하는 기관은 사무국의 업무 부담이 커지게 된다. 이는 국제기구 행정의 고전적 역할이기도 하다. EU 행정의 기원 역시 이러한 서비스의 필요를 제시한다. 사무국의 직무는 위원들의 위원회 및 회의를 지원하는데 회의, 예정표, 의제안 준비, 위원회 문서 배포, 절차와 결정의 기록과 보존 및 결정에 대한 전달 등이다. 사무국의 업무는 집행위원회 업무의 작은 부분임에도 불구하고 필수적인 업무라고 할 수 있다.

③ 언어적 직무

유럽연합은 다언어적 기관으로 공식문서들이 11개의 언어로 출판된다. 따라서 많은 업무 중 하나가 이러한 문서의 번역 및 통역에 대한 업무이다. 이러한 서비스의 준비 역시 집행위원회가 담당하는 중요한 지원업무라고 할 수 있다.

④ 일상 업무와 지원

건물유지, 안전, 청소 등 다양하고 광범위한 지원업무가 여기에 포함된다. 최근 집행위원회는 이러한 업무를 직접 수행하기 보다는 용역업체나 경비업체 등과 계약을 통해 수행하고 있다.

2. 집행위원회의 행정조직 구축

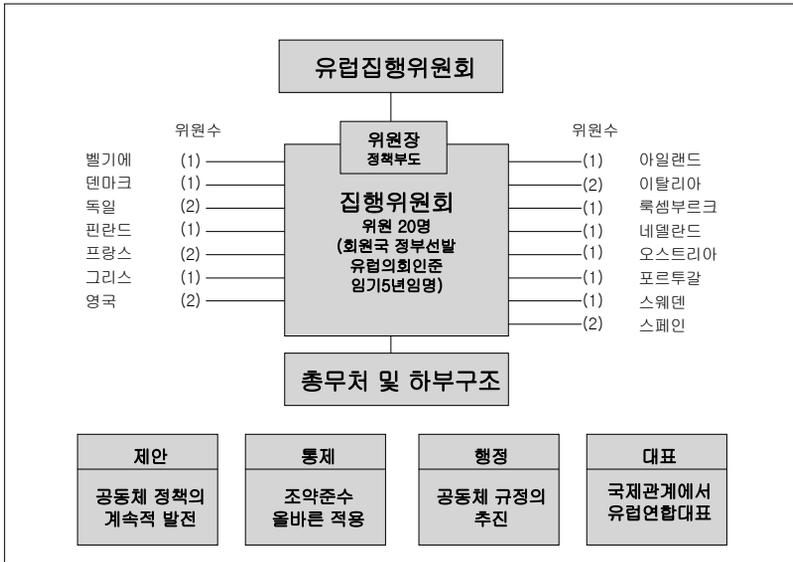
유럽 집행위원회(European Commission)는 법령을 집행하는 행정부로서의 기능, 공동정책을 입안하는 정책제안자로서의 기능, 외교사절을 파견 및 접수하고 대외통상교섭을 하는 외교통상기능을 수행하는 유럽연합(EU)의 행정부이다.

가. 조직

1) 조직구조

집행위원회는 합의제 행정기관의 형태인 '위원회' (Commission) 형태의 조직으로 설립되었다. 위원회형의 행정부는 행정권의 범위 내(특히 EC 법내)에서 준입법과 준사법적인 권한을 갖으며, 동시에 법적인 구속력을 지닌다. 특히 행정집행에 관련하여 많은 보좌기구를 하부에 가지고 있다.

<그림 III-2> 집행위원회의 구성과 업무



자료: 박이도, 2003: 127

이러한 집행위원회의 행정조직은 1999년 새롭게 개편되어, 2002년 현재 총 36개의 행정부처(Dienststelle)으로 조직되어 있다(Herdegen, 2002 : 112). 그 중 행정각부와 같은 23개의 총국(Directorate General: DG)⁴⁶과 특별행정기관으로 12개 실·국·청이 있다. 23개의 총국에는 총국장, 부총국장, 국장, 과장 등 계서적으로 조직되어 있다. 총국장은 차관급, 부총국장은 차관보급에 준하는 예우를 받고 있다. 총국(DG)중에서는 국제경제 및 대외통상을 담당하는 총국(DG I/IA), 경제 및 재정총국(DG II), 산업정책 총국(DG III), 경쟁정책총국(DG IV), 역내시장정책총국(DG XV) 그리고 농업정책총국(VI)가 핵심부처이다.⁴⁷

⁴⁶ 총국의 인력규모는 각 총국(DG)의 기능과 역할에 따라 상이하다. 인사행정총국(DG IX)은 약 2500명이 넘는 가장 방대한 부처이고, 환경·원자력안전 및 자연재해보호총국(DG XI)은 약 850명의 규모이다. 반면에, 교육 및 직업교육총국(DG XXI), 기업정책무역관광총국(DG XXII) 그리고 소비자정책 및 보건총국(DG XXIII)은 약 100명 미만의 인력을 보유하고 있다 Nugent (1999), p. 110

집행위원회 산하의 기구들의 특징은 수직적이 아닌 수평적으로 분할되어 있다는 것이다. 집행위원회는 각국의 행정부와 밀접하게 연계되어 있고 자국에 영향을 주는 정책에 반대할 수 있다. 집행위원회의 내부구조는 다음과 같은 특징을 지닌다.⁴⁸

집행위원회는 합의제행정기구이므로 위원장은 절대다수결로 결정해야 하는 문제에 대해 결정권을 갖지 못한다. 따라서 각 위원은 폭넓은 동조연대를 수행한다.

집행위원들은 특정 정책분야를 관할하는 한 사람의 행정참모를 관장한다. 그러나 집행위원들은 충국을 마음대로 좌지우지할 수 없다.

각 충국 간 관할 관계도 의견상으로 보면 불분명하며 상호 공존관계이다.

집행위원회는 모든 범위를 포괄적으로 다룰 수 있는 의안 제출기구를 갖고 있지 않다. 따라서 각국 수뇌와 집행위원회 사이의 밀접한 협조가 필요하다.

2) 집행위원장

집행위원회에는 위원장 1인과 부위원장 2인을 두고 있다. 집행위원장(President of the Commission)은 집행위원회를 대표하며, 위원회내의 행정과 정책에 대한 조정기능을 수행한다. 또한 공동외교안보, 기구개편 등 특정분야의 업무를 직접 담당한다. 집행위원장은 회원국 정상회의에서 가중다수결로 선출한 후 유럽의회의 임명동의를 받도록 되어 있다. 그러나 대개는 사전에 회원국들의 조정을 통해 선출된다.

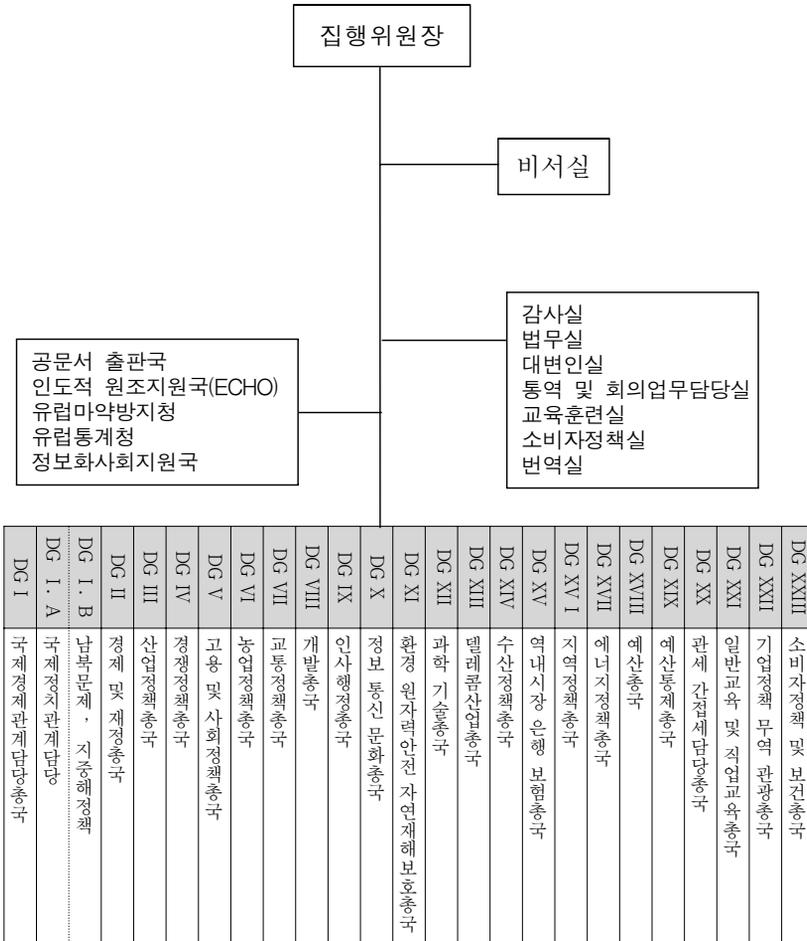
부위원장은 종전까지 6명이었으나 마스트리히트조약에 따라 1995년부터 2명으로 감축되었으며, 집행위원 중에서 이사회(Council)가 선출한다. 부위원장은 위원장 궐위시 집행위원회를 대표하게 된다. 그러나 평시에는

⁴⁷ Jürgen Hartmann, *Das politische System der Europäischen Union* (Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2001), p. 104.

⁴⁸ 박이도 (2003), p. 128.

별도의 수당을 더 받는 것 외에 다른 집행위원과 같이 소관업무를 담당한다. 집행위원장, 부위원장 그리고 집행위원의 임기는 5년이며 연임이 가능하다.

<그림 III-3> 유럽행정부로서 집행위원회의 조직도



자료: Herdegen(2002:112); A.Stevens & H. Stevens(2001:6-7)의 정리

<표 III-2> 역대 집행위원장

기 간	위원장	국적
석탄·철강공동체 (ECSC)		
52.8 ~ 55.6	Jean Monnet	프랑스
55.6 ~ 58.1	Rene Mayer	프랑스
58.1 ~ 59.9	Paul Finet	프랑스
59.9 ~ 63.5	Piero Malvestiti	이탈리아
63.6 ~ 63.7	Albert Coppe	벨기에
63.8 ~ 67.3	Rinaldo Del Bo	이탈리아
67.3 ~ 67.6	Albert Coppe	벨기에
원자력 공동체 (Euratom)		
58.1 ~ 59.1	Louis Armand	프랑스
59.2 ~ 62.1	Etienne Hirsch	프랑스
62.1 ~ 67.6	Pierre Chatenet	프랑스
유럽연합 (EU)		
58.1 ~ 67.6	Walter Hallstein	독 일
67.7 ~ 70.7	Jean Rey	벨기에
70.7 ~ 72.3	Franco-Maria Malfatti	이탈리아
72.3 ~ 73.1	Sicco Mansholt	네덜란드
73.1 ~ 77.1	Francois-Xavier Ortoli	프랑스
77.1 ~ 81.1	Roy Jenkins	영 국
81.1 ~ 85.1	Gaston Thorn	룩셈부르크
85.1 ~ 95.1	Jacques Delors	프랑스
95.1 ~ 99.11	Jacques Santer	룩셈부르크
99.11 ~ 04.11	Romano Prodi	이탈리아
※ 67.7 석탄·철강공동체, 원자력공동체, 경제공동체 집행기구는 일원화 됨. ※ 2004년 11월 1일 이후부터 José M. Barros(이탈리아)가 새집행위원장으로 선출됨.		

3) 집행위원

집행위원(Commissioner)은 국무위원과 같이 집행기구 내 최고 의사결정기구인 집행위원회의 구성원이자 우리나라의 장관과 같이 행정조직의 장으로서 소관분야의 업무를 최종결정하며 소속직원을 통솔한다.⁴⁹

⁴⁹ 이희범, 『유럽통합론』 (법문사, 1997), p. 80.

집행위원은 각 회원국이 집행위원장 내정자와 협의하여 추천하며 이사회가 유럽의회(EP)의 동의를 받아 임명한다. 집행위원수는 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인은 각각 2명씩, 나머지 회원국은 각각 1명씩 추천한다.⁵⁰ 집행위원의 자격요건은 제한이 없다. 그러나 각 회원국의 집권당 소속의 정치지도자나 고위관료, 학계 또는 유럽통합론자 중에서 추천된다. 두 명을 추천하는 영국, 독일, 프랑스 등은 야당에서 한 명을 추천하기도 한다. 최근 유럽통합이 심화되자 각국은 전직수상이나 정당대표 등과 같은 거물급 인사를 추천하는 경향이 뚜렷해지고 있다.

집행위원은 각 회원국에서 선출되나 업무수행에서는 출신국을 대표하는 것이 아니며 취임 전에 회원국 전체를 위해 봉사하고 출신국으로부터 지시를 받지 않을 뿐만 아니라 재직중은 물론 퇴직 후에도 직책에 반하는 행동을 하지 않을 것을 서약한다. 그러나 각 회원국은 추천단계부터 업무분장에 이르기까지 자국에 유리하도록 정치교섭을 하고 직·간접적으로 집행위원에 영향을 미치고 있다.⁵¹

1997년 6월 암스테르담 정상회의에서는 향후 회원국이 확대되더라도 집행위원수를 20명 수준으로 유지하기로 하였다. 그러나 2004년 5월부터 회원국이 25개국으로 늘어남에 따라, 집행위원 수도 25명으로 증가되었으며, 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인도 향후에는 1명의 집행위원만 추천하도록 되었다.⁵²

⁵⁰ 2004년 11월에 출범하는 유럽연합 집행부는 25명으로 구성된다.

⁵¹ 1995년 8월 독일은 자국출신 집행위원에게 집행위원회가 제안한 소비자 사후판매 보장규정을 반대하도록 요청하였다가 집행위원장으로 부터 주의를 받았다. 1996년 1월 영국은 노동당수를 역임한 키녹 교통담당 집행위원이 영국항공의 경쟁사인 스페인 이베리아 항공에 보조금 지급을 승인하자 거세게 항의하였다. 집행위원은 본국 정부와 긴밀한 협조관계를 유지하는데 거슬릴 경우 차기에 추천을 받지 못한다. 이희범, 『유럽통합론』, (법문사, 1997), pp. 80-81

⁵² 신임 집행위원단에는 전직 총리 출신 3명(집행위원장 포함), 전직 각료 출신이 14명 포함되어 있으며, Barroso 집행위원장이 희망한대로 8명의 여성 집행위원이 선정되었고(지난 Prodi 집행위원장 임기 중에는 5명), 6명의 집행위원이(신규 가입국 집행위원은 2004년 5월 선정됨) 재선정 되었다. 한편, 독일과 프랑스 등이 추진했던 경제분야를 총괄하는 Super-commissioner직 신설은 신임 Barroso 집행위원장의 반대로 무산되었다.

나. 인력

1) 공직의 종류 및 기본구조

유럽연합 공무원은 평생직 공무원(Lebenszeitbeamter), 시보직 공무원(Beamter auf Probe), 정무직 공무원(politischer Beamter), 선거직 공무원(Wahlbeamter) 그리고 명예직 공무원(Ehrenbeamter)으로 분류된다(Rogalla, 1992 : 59-60). 평생직 공무원은 정년이 보장되는 유럽연합의 정규직 공무원이고, 시보직 공무원은 임용시험에 합격한 수습공무원을 말하며, 이 두 부류의 공무원은 A1 및 A2이하의 직급에 임명된 경우이다. A1와 A2 직급에 해당하는 공무원은 정무직인 경우이다. 집행위원회의 집행위원과 유럽법원(ECJ)의 재판관들은 선거직 공무원으로 분류되며, 이들에게는 특별규정(Sonderregelungen)이 적용된다.

‘유럽공무원규약’ 제 54조에 규정된 명예직 공무원이란 유럽연합으로부터 보수를 받지 않는 명예직 근무자를 지칭한다.

‘유럽공무원규약’ 제 53조에 따르면, 공무원의 직위(Dienstposten)는 그들에게 알맞은 업무과제의 종류 및 역할에 따라 4개의 직군(Laufbahngruppen)과 통·번역 업무를 담당하는 특별직군으로 나누어진다.

‘A직군’은 지시 및 명령권을 보유하고, 기획 및 관리업무를 수행하는 고등직(höherer Dienst)으로서 8개의 호봉군(A1-A8)으로 나뉜다. 同직군은 정규 대학교육이나 이와 동등한 정도의 직업경력을 요구한다. ‘B직군’은 고급직(gehobener Dienst)로서, 주로 법령적용의 성격을 띠는 일반사무를 직접 담당한다. 同직군은 5개의 호봉군(B1-B5)으로 나뉘며, 상급학교교육(전문대학)이나 이와 동등한 정도의 직업경력을 필요로 한다. ‘C직군’은 행정위탁업무나 단순한 일반사무를 처리하는 중급직(Mittlerer Dienst)으로서, 5개의 호봉군(C1-C5)으로 나뉜다. 주로 중등교육(고등학교)이나 이와 동등한 정도의 직업경력이 요구된다. ‘D직군’은 청소원, 운전수, 사환 등의 보조업무를 수행하는 단순노무직(Einfacher Dienst)으로서,

<표 III-3> 유럽공무원의 직군에 따른 공직종류

직급명	직군		A 직군		B 직군		C 직군		D 직군	
	현행 직급	개정 안	현행 직급	개정 안						
총국장 (차관급)	A1	A16								
부총국장 (차관보급)	A2	A15								
국 장	A3/L3	A14								
수석행정서기관(과장)	A4/L4	A12								
수석행정서기관	A5/L5	A11								
행정서기관	A6/L6	A10								
행정서기관	A7/L7	A 8								
행정사무관	A8/L8	A 7								
행정주사			B1	B10						
일등행정·기술주사보			B2	B 8						
일등행정·기술주사보			B3	B 7						
이등행정·기술주사보			B4	B 6						
이등행정·기술주사보			B5	B 5						
행정서기					C1	C6				
일등행정서기보					C2	C5				
일등행정서기보					C3	C4				
이등행정서기보					C4	C3				
이등행정서기보					C5	C2				
수석사무조수								D1	D4	
일등사무조수								D2/D3	D3	
삼등사무조수								D4	D2	

D1로 부터 D4까지의 4개의 호봉군으로 나뉜다. 이에는 기초교육(중졸이하)이 요구되나, 경우에 따라서는 기술지식으로 대체될 수도 있다.

이외에, 번역 및 통역업무에 종사하는 ‘특별직군 SL’이 있다. 이들 번역 및 통역사들의 직급은 특별직렬 언어업무(L/A)에 속하며, 6개의 호봉군(L3-L8)으로 나뉘는데, 이는 ‘A직군’의 호봉군 A3에서 A8까지와 동등하다(표 III-3 참조).

동등한 직군이나 동등한 특별직군의 공무원 채용 및 업무상 직렬에 있어서 동일한 조건이 적용된다. 개별직군내의 각 호봉군마다 정규직의 숫자는 모든 직군 및 특별직군에 대한 인력채용계획에서 확정되어 있는데, 인력채용계획은 모든 기관에 대한 예산계획에 의거하여 결정된다(유럽공무원규약 제 6조). 그러나 공무원은 임시적으로 소속직군에서 자신의 직급보다 높은 직위의 행정사무를 위임받을 수 있다(유럽공무원규약 제 7조 2항).

2) 유럽연합 공무원의 인력상황

1967년 ‘병합조약’의 발효에 따라, 3개 공동체의 행정 및 의결기구의 통합이 이루어진 후로, 모든 유럽공무원은 이러한 통합된 유럽공동체(EC)중의 하나의 행정영역에 속하게 되었다.⁵³ 그러나 이러한 ‘병합조약’이 의미하는 것은 유럽공동체(EC)의 전체인력이 행정통일체(Einheit)를 형성하였다는 것은 아니다. 공무원은 오히려 계약에서 확정된 諸기관간에 기능 및 업무상 분리되어, 공동체의 특정기관에 배속되었다. 이때 채용관청(Anstellungsbehörden)은 유럽의회, 법원, 이사회, 집행위원회, 감사원과 독립적인 경제·사회위원회 및 지역이사회⁵⁴에 설치된 ‘특별인사국’(spezielle Personalabteilung)에 공무원의 업무영역에 대한 권한위임(Delegation von Befugnissen)을 한다.⁵⁵

EU의 전체 예산내에 포함된 諸기구의 직원수(Personalbestand)는 1999년에 28,651개의 영구직과 1,757개의 시간제직에 이르렀고, 따라서 모두 합하여 거의 30,408개의 일자리였다. 이들 중에서 4,102개는 의회에, 2,621개는 이사회에, 734개는 경제사회위원회(WAS)/지역위원회(AdR)에, 961개는 법원에 그리고 552개는 감사원에 할당되었다. 그러나 유럽공직의 대부분, 즉 21,438개의 일자리는 집행위원회에 소속된다⁵⁶ (표 III-4 참조).

⁵³ ‘병합조약’(Fusionsvertrag) 제 24조 1항 1문 참조.

⁵⁴ ‘유럽공무원규약’제 1조 2항 참조.

⁵⁵ Thomas Oppermann, *Europarecht*, (München: C. H. Beck, 1999), p. 294

⁵⁶ 1999년 집행위원회에 소속된 근무자는 21,438명으로 파악되었으나, A.Stevens

<표 III-4> 유럽연합의 인력상황

EU기관 \ 년도	1968	1973	1986	1995	1996	1999
집행위원회	7,703	20,831	20,831	20,831	20,831	21,438
유럽의회	514	1,096	3,277	3,827	4,105	4,102
이사회	563	1,218	2,016	2,379	2,529	2,621
유럽법원	110	9,247	571	837	953	961
회계감사원	19	35	345	458	503	552
경제사회위원회 및 지역위원회	117	252	448	661	727	734
총 계	9,026	12,071	20,919	27,829	29,648	30,408

자료: Oppermann(1996), p. 118; Stevens, Anne und Stevens, Handley(2001), p. 16

3) 회원국 국적에 따른 비례배분

유럽관료제적인(eurokratischen) 성격의 유럽행정조직의 거대화, 즉 리바이어던(Leviathan)으로의 과대성장은 집행위원회가 소재하는 소위 브뤼셀의 권한과 행정사무의 지속적인 증가로부터 설명된다. 특히, 사무관할권 증대에 따른 유럽공무원의 권한증가는 소위 ‘브뤼셀의 유럽관료주의’(Brüsseler Eurokratie)의 거대화로 표현된다.⁵⁷ 이러한 현상은 EU 회원국의 이해관계와 직접적으로 연관되기 때문에, 유럽정책의 담당자인 유럽공무원의 채용은 회원국들에게 매우 중요한 의미를 지닌다. 따라서 고위직 공무원(A1 또는 A2)의 임용 시 각국은 영향력을 배제할 수 없었던 것이 사실이었다.⁵⁸ 따라서 이러한 고위직에 대해서는 국적비례배분에 따른 회원국별 쿼터제가 실시되고 있다.⁵⁹ 이를 위해 소위 ‘지리적인 균형원칙

와 H.Stevens는 이러한 통계가 심각히 과소평가되었다고 주장하고 있다. 실제로 1998년 4월에 유럽연합 집행위원회에 소속된 근무자(정규직과 임시직 포함)는 31,013명이라고 밝히고 있다. A. Stevens & H. Stevens (2001), p. 17.

⁵⁷ Thomas Oppermann, *Europarecht* (München: C. H. Beck, 1999), p. 292.

⁵⁸ Edward Page, *People Who Run Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 54.

⁵⁹ Matthias Herdegen, *Europarecht*, 4. (Aufl., München: C. H. Beck, 2002), p. 105.

(geographical balance)’이 공무원 채용 시에 적용되며⁶⁰, 이러한 원칙은 「유럽공무원규약」 제 27조와 유럽연합의 「기타 근무자 고용조건에 관한 규정」(BSB) 제 12조 1항에 근거를 두고 있다. 그러나 국적비례배분의 원칙은 모든 직급의 공무원 채용시에 고려되는 것은 아니며, 공무원의 전보와 승진에 있어서는 장애가 되기도 한다.⁶¹

그러나 공무원의 능력 및 실적보다는 국별 쿼터제에 의한 ‘국적비례배분’제도에 이의가 제기됨에도 불구하고, EU와 같은 ‘다국가적인’ 공동체행정에서 불가피하다. 왜냐하면, 이러한 방식으로 유럽행정에서의 인력충원은 회원국에 있어서 어느 정도 ‘공정함’을 지니고 있기 때문이다. 이와 함께, 유럽행정에 대해 회원국에 의한 일종의 간접적인 영향력행사가 역시 보장되는 것이다. 이는 영구적으로 고용되는 ‘유럽공무원단’(Beamtenkorps)에 대한 회원국의 지지를 확보하는 이유가 되는 것이다.

따라서, 총국장과 국장은 이러한 국별비례제로 선발되지만, 과장급 이상의 보직충원과 관련하여, 각 회원국은 자국에 유리한 위치를 점거하기 위하여 치열한 경쟁을 벌이므로 공석중인 보직의 충원에 상당한 시간이 소요되기도 한다. 그러나 이러한 국별비례배분에 따른 인사관리는 공동체 관청의 직무수행(Ausführung)의 객관성(Objektivität)에 상당히 기여하고 있다.

다. 예산

유럽연합의 설립초기인 1950년대부터 석탄철강공동체(ECSC)와 유럽원자력공동체(Euratom) 그리고 유럽경제공동체(EEC)는 별도의 예산으로 운영해오다가 1965년 4월 통합조약(Merger Treaty)에 따라 세 기관의 행정예산은 유럽경제공동체로 일원화되었다. EU 예산은 일반적인 국제기구의 예산에 비할 때 예산용도와 예산수립절차라는 두 가지 면에서 차이를

⁶⁰ McDonald (1995), p. 52.

⁶¹ Thomas Oppermann, *Europarecht* (München: C. H. Beck, 1999), p. 295.

보인다. 국제기구는 예산의 대부분이 자체 운영에 필요한 행정지출에 사용되고, 회원국 지원에 지출된다 해도 무상지원과 같은 경우를 제외하고 상환을 전제로 한다. 반면 EU의 예산지출은 경제통합의 취지인 공동정책을 실현하기 위한 수단으로 사용된다. 따라서 이 지출의 범위 내에서 회원국들은 자국의 예산을 절약하게 된다. 두 번째 특징으로 국제기구는 주로 최고 의사결정기관인 이사회가 예산을 수립하지만 EU에서는 각료이사회, 집행위원회 및 유럽의회라는 세 기관 사이의 복잡한 절차를 거쳐 예산이 확정, 집행된다.

1) 예산의 원칙

유럽연합의 예산은 총계예산(unity), 보편성(universality), 단일 회계연도(annuality) 및 균형예산을 원칙으로 한다. 총계예산 원칙에 따라 모든 세입과 세출은 예산에 포함되어야 한다. 그러나 유럽개발기금과 예산의 차입 및 대출은 별도로 구분하고 있다. 보편성의 원칙에 따라 특정 세입과 세출은 연관성을 갖지 않으나 특정재단의 출연금·기부금·자유무역연합국의 기여금은 특정사업 수행을 위해서만 사용할 수 있다.

또한 예산은 단일 회계연도 원칙에 따라 매년 1월 1일에 시작되어 12월 31일에 종료되는 회계연도에 집행되어야 하나 12월 15일 이후 사업이 착수되거나 계약된 경우에는 익년도로 이월하여 집행할 수 있다. 1988년 이후에는 중기재정계획을 운영하여 연구개발, 사회간접시설 투자 등의 경우에는 당초계획이 종료되기 전에 신규계획을 실시하여 사업의 연속성을 유지하고 있다.

2) 수입

수입예산은 자체 재원으로 구성된다. 자체 재원이란 일단 EU 수입원이 결정되면 EU가 회원국들의 추가적인 결정 없이 독립적으로 운영할 수 있는 권한을 갖는 재원을 의미한다.

자체재원의 성격은 한마디로 EUDML 초국가성의 정도를 기늠하는 척

도의 하나라고 할 수 있으며, 통합주의적 입장과 협력주의적 입장간 타협의 소산이기도 하다. EU 설립 초기 수입은 전부 회원국의 분담금으로 충당되었으나, 그후 공동정책의 채택과 함께 자동적인 수입원이 확대되었다. 그러나, EU 수입원 및 그 구성 자체는 아직까지 (경제재무)각료이사회 ECOFIN의 만장일치가 요구될 뿐만 아니라 회원국의 비준이 필요하며, 이 과정에서 유럽의회는 단지 협의 대상기관에 머무르고 있다. EU 자체 재원은 과세수입을 비롯한 극히 제한된 자체 행정수입(총수입의 1% 미만)을 제외한다면 농산물부과금, 공동관세, 회원국내 부가가치세 및 회원국 GNP 기준의 추가적 수입과 같은 4가지로 구성된다.

농산물부과금과 공동관세수입이야말로 공동정책의 수행에 따라 발생하는 독립적이고도 순수한 ‘자연수입’이다. 전자는 1970년부터, 그리고 후자는 관세동맹이 완성된 1968년 7월부터 자체 재원으로 편입되었다. 역외 제3국으로부터의 수입에 대해 수입해당 회원국 내에서 징수하는 이 두 종류의 조세수입은 EU로 이전된다. 이와 같이 회원국은 공동체를 대신해서 거두어들이는 조세수입 중에서 10%를 징수비용의 명목으로 공제할 수 있었는데, 이 비율은 2002년부터 25%로 상향되었다.

이 두 부분이 총수입에서 차지하는 비중은 1970~90년대 초까지 50% 이상에 달했으나 그 후 점차 하락하여 2000년대 초에 이르러는 12~3% (농업부과금 1.5% 및 공동관세수입 11% 내외) 수준으로 감소하고 있다. 그 이유는 주로 GATT/WTO 테두리 내에서의 국제무역협상 결과에 따른 무역장벽의 인하 때문이다.

세 번째 자체재원은 1980년부터 역내에서 공동으로 실시되고 있는 회원국 부가가치세의 1%이다. 이 ‘부가가치세 1%’ 기준은 2004년 이후 0.5%로 하향조정되었다.

네 번째 재원은 회원국 회의 일정부분으로서 EU 예산의 균형을 맞추는 취지를 갖고 있다. 즉, 1988년부터 도입된 이 제도는 EU 지출예산과 다른 자체재원 간의 차이를 메우는 역할을 한다. 1999년부터 EU 예산규모는 회원국 GNP 평균의 1.27%를 넘지 못하도록 한정되어 있으므로 이 범

위 내에서 EU는 회원국의 기여를 통해 자체 재원을 확보한다.

EU 자체 재원에서 자연수입의 비중은 크게 하락하고 있는 반면, 부가가치세 및 GNP의 일정분으로 구성된 회원국의 기여는 절대적인 비중을 차지하고 있다. 이러한 각 회원국의 기여는 복잡한 계산과 절차를 거쳐 매년 확정되는데 회원국 간 또는 회원국과 집행위원회간 논란을 가져오기도 한다.

3) 지출

EU는 1988년부터 재정전망 제도를 도입했다. 집행위원회는 ‘Agenda 2000’에서 ‘2000~06 재정전망’을 제안했으며 이 제안은 베를린 유럽이사회(1999), 각료이사회, ‘기관 간 협약’ 및 유럽의회의 채택이라는 복잡한 과정을 거쳐 채택되었다. 재정전망은 해당 기간 동안 매년 지출예산의 상한선을 말해 주는데, 이 전망은 특히 이 전망기간 중에 중·동유럽의 가입을 비롯해서 EU의 대폭적인 확대에 대비한다는 의미도 갖고 있다.

‘2000~06 재정전망’은 예정충당금과 지불충당금을 동시에 포함함으로써 중장기 지출전망과 함께 매년 집행되는 지출예산의 내용도 동시에 보여 준다. 자체재원의 지출상한선(회원국 GNP 대비 1.27%)이 사전에 설정되어 있어 지출은 그 범위 내에서 집행된다. ‘전망’, ‘다년간 집행’ 및 ‘실제집행’ 등 사이의 차이는 예비비로 메워진다. 따라서 재정전망의 세부적인 내용은 매년 다소의 조정을 거치게 된다.

지출 중 농업부문에 대한 예산지원이 총지출에서 차지하는 비중이 1970~80년대까지 70% 내외에 달한 후 감소하고는 있으나, 아직도 40% 이상에 달하여 절대적인 비중을 차지하고 있다. 농업지원 예산의 증가는 (기준연도 대비 해당연도에) 전회원국 GNP 증가율의 74% 이하로 묶여 있다.

중·동유럽의 가입과 관련해서도 농업부문에 대한 지원이 큰 비중을 차지하고 있다. 가입에 대비하는 사전 지원은 대부분의 경우 중·동유럽 제국이 사회주의의 해체와 함께 체제전환에 착수하면서부터 시작된 각종 지원을 포함한다. 여기에 더하여 EU와 이들 가입신청국가들 간 가입협상이

진행되는 과정에서 구조조정에 필요한 지원은 별도의 예산으로 충당된다.

구조조정 지원에 있어서는 각종 구조조정기금과 결속기금에 대한 지출이 중심을 이루고 있다. 그 취지는 역내 지역 간 격차해소를 위한 지역개발을 비롯해서 농업, 수송 및 어업 등 산업별 구조조정에 있다. 역내정책의 내용은 직업훈련, 청소년 교육, 문화 사업, 시청각 미디어 교육, 핵에너지 안전 및 환경 대책, 연구 및 기술개발, 소비자 보호, 범 유럽 네트워크 등으로 구성된다. 역외정책은 주로 역외제국(ACP 지역은 별도의 예산지원)과의 경제 및 기술협력을 포함한다.

총체적으로 '2000~06년 재정전망'에서 볼 수 있듯이 농업 부문과 구조조정 지원을 내용으로 하는 공동정책의 수행에 따르는 지출이 총예산의 80% 내외를 차지하고 있다.

유럽연합의 지출은 유럽의회, 이사회, 집행위원회, 유럽법원, 회계감사원, 경제사회위원회 등 집행기관별로 편성되나 농업보조금 등 사업예산을 포함하고 있는 집행위원회가 전체 예산의 98% 이상을 차지한다. 예산은 근거가 되는 법령에 따라 의무적 경비와 비의무적 경비로 나눌 수 있으며, 용도에 따라 농업보조금, 구조조정기금, 연구개발비, 대외협력기금 및 행정 경비 등으로 나눌 수 있다.

4) 예산절차 및 예산제도의 개혁

예산편성은 집행위원회가 담당한다. 집행위원회의 각 사업부서와 의회, 이사회, 유럽법원, 회계감사원, 경제사회이사회 및 지역이사회 등 예산집행기관은 매년 7월 1일까지 자체예산안을 편성하여 집행위원회에 제출하도록 규정하고 있으며, 집행위원회는 통상적으로 매년 5월 1일까지 기관별 예산안을 접수한다.⁶²

⁶² 이에 앞서 집행위원회의 예산총국은 매년 2월초 집행위원회내의 각 사업부서에 예산지침을 시달하고, 3월중 각 사업부서와 구체적인 사업에 관한 협의를 실시하며 4월중에는 의회 및 이사회와 예산개요에 관해 협의한다. 이희범, 『유럽통합론』 (법문사, 1997), p. 120.

이후 예산총국은 집행위원회 자체예산과 각 기관별 예산요청을 집계하여 예산초안(Preliminary Draft Budget, PDB)을 작성한 후, 매년 9월 1일까지 이사회에 제출하도록 규정하고 있다. 예산초안에는 각 기관별 세출입 추계를 포함한다.

예산심의회는 의회에서 이루어지는데, 예산안이 의회에 송부되면 예산분과위원회의 검토를 거쳐 본회의에서 심의한다. 통상 의회는 이사회로부터 예산안이 회부된 후 45일 이내에 검토의견을 회신하는데, 10월 본회의에서 예산안을 심의한다.

의회가 예산안을 수정 의결한 경우, 이사회는 의회의 통보일로부터 15일 이내인 11월 셋째 주까지 예산안에 대한 2차 심의를 실시한다. 이 경우 의회는 15일 이내에 2차 심의를 하는데, 보통 12월 회기에서 처리된다. 의회가 이사회의 검토 요청일부터 15일 이내에 이사회의 수정내용을 승인하거나 수정의결에 실패한 경우에는 이사회의 제안대로 예산이 확정된다.

예산안이 본회의에서 통과되면 의장이 서명함으로써 예산안이 확정된다. 이사회는 형식적인 의결절차를 거쳐 관보에 공포함으로써 효력이 발생한다.

예산제도의 개혁은 다음과 같은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다.

첫째, 예산운영상의 문제점과 재정개혁이다. 유럽연합은 회원국의 확대와 공동정책의 심화로 예산규모가 급속히 팽창하고 있다. 특히, 회원국 확대에 따른 지역 간 불균형의 시정, 실업률 감축을 위한 투자, 농업예산 등은 재정경직성을 촉진하고 있고 회원국의 이해관계로 기금운용 및 역외 정책사업에 대한 감사에 제대로 이루어지지 않아 예산의 부정 집행이 문제점으로 대두되었다.

이에 공동체는 자체세입원의 확보 및 의회와 회계감사원을 통한 재정통제기능을 강화하였고, 부가가치세입을 추가하여 재정자립을 실현하였다. 여기에 두 차례의 재정개혁을 통하여 예산상의 혁신을 이룩하였다. 특히, 제1차 재정개혁은 세출의 적절한 증가, 예산절차와 관리의 개선, 세입의 안

정적 확보 등에 중점을 두었고, 제2차 재정개혁은 낙후지역개발촉진을 위한 결속기금의 신설, 대외협력사업과 범유럽 네트워크건설, 교육 및 환경 투자의 확대 등을 예로 들 수 있다. 특히, 집행위원회는 동유럽 국가들의 회원국 확대를 이유로 2006년까지 회원국 GNP 대비 1.27%의 예산한도를 유지하기로 하였다.⁶³

둘째, 예산의 부정방지이다. 집행위원회는 지난 1994년부터 예산부정 방지활동을 강화해 오고 있다. 특히, 1995년 2월에는 부정방지조정국(Unit for the Coordination of Fraud Prevention, UCLAF)을 설치하여, 130명의 전문가를 구성하여 부정행위에 대한 정보수집과 조사, 부정사례의 데이터베이스화, 회원국 수사기관과 협조, 부정행위에 대한 정기보고서 발간 등을 통하여 꾸준하게 예산의 부정집행을 방지하고 있다.⁶⁴

3. EU의 정책결정과정

EU의 정책결정과정은 정책의 유형에 따라 다양하나 가장 일반적인 형태는 집행부를 통해 제안된 EU 규범(규정, 지침, 결정 등)을 이사회, EU 의회에서 관련 EU 기관과 협의(consultation), 협조(cooperation), 공동결정(co-decision), 동의(assent) 절차를 통해 입법화하는 것이다.

그러나, 예산, 역외국가와 협정체결 절차 등 일부 분야는 관련 EU 규범에 정해진 절차에 따라 정책결정이 이루어진다. 특히, 외교안보, 내무사법 처럼 정부 간 협력(intergovernmental cooperation) 성격이 강하여 구체적인 입법절차 보다는 다양한 형태의 비규범적 결의를 통해 의사결정이 이루어지는 분야에서는 집행위와 EU 의회의 참여가 제한적이며 이사회에서 회원국 간 합의를 통해 대부분의 정책결정이 이루어지고 있다.

예컨대, 외교안보 분야에서는 집행위의 참여가 매우 제한적인데 집행위

⁶³ 이희범, 『유럽통합론』 (법문사, 1997).

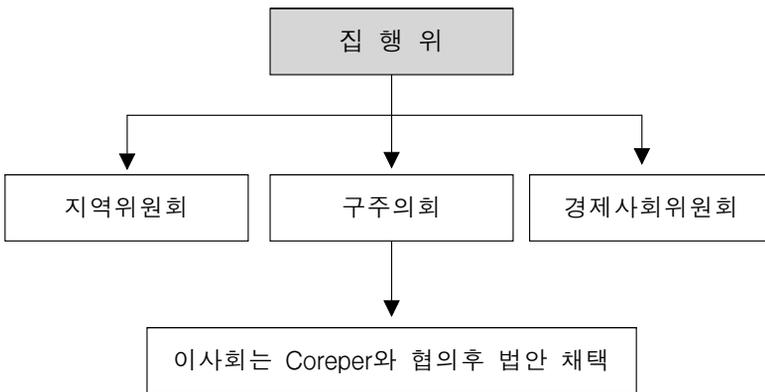
⁶⁴ 위의 책, p. 127.

는 회원국의 공동이익을 정의하고 정책수립 제안을 할 수는 있으나 이에 대한 결정권한은 이사회에 있다. 공동입장이나 공동조치(Joint action)는 이사회 실무그룹회의 또는 상주대표회의(COREPER)에서 사실상 내용을 합의하여 이사회에서 확정된다. 그러나, 대부분의 EU 정책결정은 아래 4 가지 형태의 입법과정을 통해 이루어진다.

가. 협의절차(Consultation)

협의절차는 EU 정책결정 과정의 가장 기본적인 것으로 다른 3가지 형태인 협조절차, 공동결정, 동의절차를 따르도록 명시적으로 규정되어 있지 않는 한 모든 입법절차에 적용된다. 즉, 기본구조는 집행위가 제안하고 이사회가 결정하는 형태이나 입법내용에 따라 EU 의회나 경제사회위원회(EESC)의 협의를 거치도록 되어 있다.

<그림 III-4> 협의절차 진행도



1) 입안과정

일반적으로 정책초안은 A급 집행위 직원에 의해 작성되며, 초안작성 과정에 필요에 따라 외부 컨설턴트나 학계, 산업계, 각국 정부 관리의 자문을 받으며 이 과정에서 관련 국가나 업계의 이익이 반영되기도 한다. 이 초안은 해당 총국 내 상급자의 검토를 거쳐 해당 집행위원회의 보좌관(cabinet) 회의에서 논의되며, 매주 개최되는 각 집행위원의 수석보좌관(chefs de cabinet) 회의에서 논의되어 수정과정을 거친다. 초안은 집행위원회에서 단순다수결로 의결하면 집행위 제안(Commission Proposal)이 되어 이사회에 송부된다. 초안이 부적절할 경우 집행위원회에서 초안을 다시 해당 총국으로 회송하여 수정절차를 거치거나 폐기한다.

사안이 시급하거나 아주 간단한 경우 해당 집행위원은 바로 집행위원회에 상정하여 집행위 절차를 신속하게 종료할 수도 있고, 집행위원들에게 서면 회람을 통해 일정 기간 내(보통 1주일) 이의가 없으면 이사회에 송부한다. 한편, 해당 사안이 두 개 이상의 총국업무와 관련될 경우 집행위원 간, 총국장 간 수평적 업무협조를 통해 총국 간 의견을 조율한다.

2) 협의단계

집행위의 제안을 접수한 이사회는 우선 EU 의회, 경제사회위원회, 지역위원회 등과의 협의가 필요한지 여부를 결정, 정치적으로 중요한 내용은 반드시 EU 의회와 사전협의(의무적 협의사항의 경우)를 한다. 의무적 협의사항이 아닐 경우에도 이사회는 입법초안에 대해 관행적으로 EU 의회와 협의(선택적 협의)를 거치고 있으며 EU 의회는 1회에 한해 그 의사를 문서로 채택하여 이사회나 집행위에 송부하면서 수정이나 보완을 요구할 수 있다. 그러나, 이사회는 EU 의회의 이러한 요청을 반드시 고려해야 할 법적 의무는 없다.

또한, 이사회는 노동자의 단결권과 같이 관련 조약이 특별히 규정하고 있는 사안에 대해서는 경제사회위원회의 협의를 거치도록 되어 있다. 그 외에도 필요하다고 인정되는 경우 광범위하게 EESC와 사전협의를 실시

하며 EESC는 이사회를 법적으로 구속하지 않는 견해를 밝힐 수 있다. 그러나, 협의단계에서 EESC의 영향력은 EU의회처럼 강력하지 않다.

3) 이사회 결정

시안이 관련 기구와의 협의를 마친 후 다시 이사회에 회부되어 오면 COREPER는 이를 다시 심의한 후 확정, 이사회에 상정한다. COREPER의 심의종료로 사실상 시안은 확정되며 이사회의 각료들은 대부분의 경우 내용수정 없이 이를 채택한다. 최종 채택된 규정, 지침은 EU 관보에 게재된다.

나. 협조절차(Cooperation Procedure)

협조절차는 단일유럽의정서에 의해 처음 도입된 제도로 EU의회의 참여 폭을 확대하고 의사결정의 신속화에 목적이 있다. 조세, 노동자의 이동 등 만장일치가 필요한 일부 사안을 제외하고는 역내시장, 사회정책, 경제사회 결속 및 연구개발 분야의 법안은 가중다수결에 의해 결정된다. 단일유럽의정서는 EU 의회가 법안을 2회독 할 수 있도록 함으로서 의회의 권한을 강화시켰다.

1) EU 의회 1차 독회

규범의 입안은 협의절차와 마찬가지로 집행위에서 초안을 작성하여 집행위안을 확정하여 이사회에 송부해오면 이사회는 EU 의회에 이를 송부하며 EU 의회는 초안에 대한 의견을 제시한다.

2) 이사회 1차 독회

이사회는 EU 의회의 의견을 접수한 후 가중다수결로 공동입장(common position)을 채택하여 EU 의회에 제출한다.

3) EU 의회와 이사회 2차 독회

의회는 공동입장을 검토하고 그 내용이 EU 의회의 의견이 모두 반영되어 별도의 법안 수정절차가 필요 없다고 판단될 경우 이를 승인한다. 이사회는 가중다수결로 법안을 확정한다. 그러나, 공동입장 내용에 의회가 만족하지 못하면 의회는 접수 후 3개월 이내에 절대다수결로 수정 제안하거나 이를 거부할 수 있다. 의회가 공동입장을 거부했을 경우 이사회는 오직 만장일치를 통해 공동입장에 따른 입법안을 통과시킬 수 있으며 만장일치 합의를 보지 못하면 입법안은 폐기된다.

한편 의회가 수정 제안한 경우 집행위는 1개월 이내에 의회의 수정안을 반영하여 입법안을 수정하거나, 의회의 수정안을 반영하지 않은 채 입법안을 다시 이사회에 제출한다. 이때 이사회는 3개월 내에 가중다수결로 집행위의 수정입법안을 채택하거나, 집행위가 반영을 거부한 EU 의회의 수정안을 만장일치를 통해 채택할 수 있다. 이사회가 3개월 내에 아무런 조치를 취하지 않을 경우 입법안은 폐기된다.

다. 공동결정 절차(Co-decision procedure)

EU 창설조약에 의해 신설된 입법절차로서 의회의 권한을 더욱 확대시켰다. 협조절차에서 더 나아가 의회에 입법안 거부권을 부여하였다. 단계별로 시간제한을 설정하여 공동결정 절차에 소요되는 기간이 최대한 단축될 수 있도록 하고 있다. 공동결정절차에 의해 법안이 결정되는 분야는 노동자이동, 상호인증, 교육, 문화, 보건, 소비자보호, 환경 분야 중 일부 사항으로 조약상 명시되어 있다.

1) 의회 1차 독회

협의절차나 협조절차와 마찬가지로 집행위에서 초안을 작성, 이사회를 통해 EU 의회에 송부되면 EU 의회는 이에 대한 의견을 제시한다.

2) 이사회 1차 독회

협조절차와 마찬가지로 이사회는 가중다수결로 공동입장을 결정하나, 문화 및 다년간 연구개발 프로그램에 대해서는 만장일치로 공동입장을 결정한다.

3) 의회 2차 독회

의회는 3개월 이내에 ① 공동입장을 승인하거나(아무런 조치도 취하지 않을 경우 승인으로 간주), ② 절대다수결로 거부하거나, ③ 절대다수결로 수정제안을 할 수 있다.

4) 이사회 2차 독회

협조절차와 마찬가지로 의회가 공동입장을 승인한 경우 이사회는 가중다수결로 입법안을 확정한다. 이사회가 입법안을 거부한 경우 입법안은 폐기된다. 의회가 입법안을 수정 제안한 경우 집행위는 의회의 수정안에 찬성 또는 반대 입장을 표명할 수 있다. 이사회가 EU 의회의 수정제안을 수용하고 집행위도 이에 찬성할 경우 이사회는 가중다수결로 수정 입법안을 확정한다. 그러나 이사회는 집행위가 의회의 수정안에 반대하더라도 만장일치로 의회의 수정안을 수용하여 입법할 수도 있다. 한편 이사회가 의회의 수정안에 반대하면 의회와 이사회 간 같은 숫자로 구성된 조정위원회(Conciliation committee)가 소집된다.

5) 이사회 및 의회 3차 독회

조정위원회에서 6주 이내에 절충에 성공하면 의회는 단순다수결로 이사회는 가중다수결로 합의한 내용대로 입법안을 각각 통과시켜 확정한다. 그러나 합의에 이르지 못하면 법안은 폐기된다. 암스테르담 조약 이전에는 조정위원회에서 합의에 이르지 못하였을 경우 이사회가 가중다수결로 공동입장을 확정할 경우 EU 의회가 절대다수결로 이를 거부하지 않는 한 법

안은 확정되었다. 암스테르담 조약은 조정위원회에서 이사회와 의회가 합의하지 않는 경우에 법안이 폐기되도록 수정하였다.

라. 동의절차(Assent procedure)

동의절차는 단일유럽의정서에 의해 최초로 도입되었다. 동의절차에서 의회는 찬성, 반대만을 할 수 있으며 수정의견은 표명할 수 없다. 동의절차가 적용되는 분야는 신규회원국 가입, 역외국과의 제휴협정(association agreement) 체결, 시민권 및 EMU와 연관된 사항 등이 있다.

마. EU 정책결정과정의 특성

1) 타협과 정책적 연계

EU 정책의 다양성 및 정책 결정에 영향을 미치는 행위자의 다양성이라는 특성 때문에 해당 정책에 대한 주요 국가 간 합의를 이룬 다음 이러한 합의 내용을 다른 회원국, EU 기구, 시민단체와 협의와 설득 과정을 통해 구체화시킨다. 정책결정과정에서 주요 회원국 정부 간 합의가 기본적으로 매우 중요하다. 또한 합의가 어려운 사안의 경우 다른 사안과 연계시켜 회원국 간 타협을 유도하기도 한다.

주요 국가들이 특정 정책에 대해 일정한 합의점을 찾지 못하거나 아예 타협할 자세가 없을 경우 정책결정은 상당히 지연되거나 어려워진다. 이러한 경우 EU 정상회의(European Council)는 중요 사안에 대한 회원국 간 이견을 정치적 결정과 타협과정을 통해 해결하는 역할을 하며 중요성이 점차 커지고 있다. 예컨대 1980년 초 공동체 재정개혁에 대한 영국의 완고한 입장을 무마시키기 위해 1984년 풍텐블로 정상회의에서는 관세와 부가가치세 수입원 확대를 통해 공동체 재정을 확충하되 영국의 분담금은 축소시키는 정치적인 타협을 통해 재정위기를 극복한 바 있다.

또한 해결되지 못한 여러 정책을 연계하여 회원국 간 정책 간 상충되는

이해관계를 조정하여 package deal 형태로 일괄 타결하기도 한다. 1992년 에딘버러 정상회의에서는 재정개혁안, 스페인 등 상대적으로 경제발전이 떨어진 EU 국가들에 대한 재정적 지원안, EU 확대 협상 개시, 보충성의 원칙(subsidiarity principle) 적용문제를 일괄 타결하였다. 이러한 타협의 과정은 각료급 회의나 실무회의에서도 이루어지는데 농산물 공동가격조정, 공동체 규범 조문내용에 대한 회원국 간의 타협과정 등에 흔히 나타나고 있다.

2) 급격한 정책 변화의 어려움

EU의 정책은 오랜 기간 동안 회원국 간 이해조정과 타협의 결과인 경우가 많으므로 특정국, EU 집행위 등이 단독으로 기존정책에 대한 개혁안을 제출하여 회원국의 합의를 이끌어 내기는 매우 어렵다. 그리고, 개혁안에 대해 EU 회원국 간 일반적인 합의를 이룬다고 하더라도 구체 내용에 들어가서는 예외조항(opt-in, opt-out), 긴 이행 기간 등이 허용되기 쉽다.

또한 기존 정책은 다양한 이익단체들의 이해관계가 반영되어 있고, 오랜 기간 동안 점진적으로 발전되어 온 내용들이 많으므로 회원국들은 변화보다 현상유지(status quo)를 유지하려는 경향이 강하다. 특정 분야의 개혁안은 이로 인해 이익을 보는 국가와 손해를 보는 국가 간의 이해다툼과 이익단체의 반발을 초래하기 때문에 급격한 개혁안들은 조정과정에서 약화되어 온건한 내용으로 수정되는 경향이 있다.

이러한 성향은 새로운 분야의 정책이 도입될 때도 적용되는데, 예컨대 EMU의 경우 오랜 기간 동안 3단계의 점진적인 정책과정을 통해서 공동체 정책으로 도입되었고, 적용과정에서 예외허용과 이행기간을 부여하였다.

그러나, 이러한 현상 유지적 태도는 EU의 특성에 기인한 전반적 경향을 보여주는 것이지 EU 정책의 개혁이 불가능하다는 것은 아니다. 세계정치, 경제의 변화에 따라 EU는 EU 정상회의 차원의 정치적 결단과 타협과정을 통해 정책개혁을 이루어가고 있다.

3) 다소 느린 정책결정과정

EU 정책은 회원국 간 이해조정, EU 기관 간의 합의과정 등으로 정책결정이 느리다는 비난을 받고 있다. 특히, 개별회원국의 정치적 결단이 요구되는 사안이나, 정책결정의 시한이 정해져 있지 않거나, 가중다수결이 적용되지 않는 중요사안에 대해서는 정책결정이 매우 지연될 가능성이 많다.

그러나, 정책결정과정 자체가 항상 느린 것은 아니며 정책내용에 따라 정책결정 속도의 상당한 차이를 보이고 있다. 예컨대, 농산물 가격이나 공동체 예산의 경우는 정해진 연간 계획에 의해 정책결정이 이루어지고 있으며, 사안에 따라 이사회 규칙(regulation), 결정(decision)이 매우 신속하게 이루어지기도 한다. 또한, EU 창설조약 등 최근 EU는 이사회 결정시 다수 분야에 가중다수결제도를 도입하여 보다 신속한 정책결정을 도모하고 있다.

IV

동북아공동체 집행위원회의 행정조직 구축방안

1. 동북아공동체 형성의 필요성 및 원칙 설정

가. 필요성

동북아공동체 형성의 필요성과 긴급성은 유럽공동체 형성 당시와 비슷한 상황이다. 이하에서는 다섯 가지의 분석수준을 가지고 동북아공동체와 유럽공동체 형성 긴급성에 대한 비교해 보기로 한다.

첫째, 공유가치의 비교이다. 유럽의 경우, 962년 오토 1세(Otto I)가 신성로마제국을 창설하기 전까지, 공동의 역사를 지녔다. 따라서 유럽인들은 그 동안 여러 차례 유럽통합을 위한 시도를 모색하였다. 즉, 프랑스의 나폴레옹이나 독일의 히틀러에 의한 무력적인 통합의 시도, 그리고 제 1차 대전 이후 1923년 오스트리아의 쿠덴호프 칼레르기 백작(Graf Richard Coudenhove-Kalergi)의 범유럽운동(Herdeggen, 2002 : 37)과 1929년 프랑스 외상 브리앙(Briand)의 ‘유럽동맹’창설과 같은 평화적인 통합시도가 그것이었다.⁶⁵ 동북아의 경우, 동북아의 한-중-일 3국의 고유한 유교문

<표 IV-1> 동북아공동체와 유럽공동체 형성 긴급성에 대한 비교

유럽공동체	동북아공동체
공유가치-기독교문화권	공유가치-유교문화권
국가간 전쟁경험으로 인한 전쟁방지 및 평화유지	국가간 전쟁경험으로 인한 전쟁방지 및 평화유지
경제협력의 필요성 제기 ECSC/EEC	경제협력의 필요성 제기
문화적 교류의 필요성	문화적 교류의 필요성
국제무대에서의 협력필요성 - 정치공동체	국제무대에서의 협력필요성 - 정치공동체

⁶⁵ 그러나 이러한 시도는 패권주의에 대한 국제적 반발과 국제사회에서 국가절대주의의 재출현에 대한 의혹 때문에 실패하고 말았다.

화의 전통은 문화적 가치와 역사적 동질성을 지닌 공동체국가 형성의 공유 가치로서의 근원이 될 것이다.⁶⁶

둘째, 국가 간 전쟁경험으로 인한 전쟁방지 및 평화유지의 필요성 문제이다. 유럽은 근세에 들어와 프랑스 혁명전쟁(1793), 나폴레옹전쟁(1813), 보불전쟁(1870), 1·2차 세계대전 등 수많은 전쟁을 치루었다. 특히 유럽의 전쟁형태는 강대국과 약소국이 동맹관계를 형성하여 대립하는 양상을 보였다. 따라서 이러한 전쟁을 방지하기 위하여, 유럽에서는 1795년 칸트(Kant)에 의한 영구평화론, 생시몽(Saint Simon)에 의한 유럽의회의 창설, 후고(Victor Hugo)에 의한 보통선거의 실시에 의한 유럽합중국 창설 등이 제기되었다. 그러나 구체적인 결실은 제 2차 대전이후, 1946년 처칠의 미국 미주리주 웨스트민스터 대학에서의 철의장막(Iron Curtain) 연설 이후, 1948년 베네룩스 관세동맹이 체결 되었으며, 1951년 석탄철강공동체(ECSC)의 형성으로 유럽전쟁의 도화선인 프랑스와 독일 간 협력을 강화하여 적대관계를 해소한다는 정치적 목적의 필요성이 공동체 형성의 중요한 계기가 되었다. 동북아시아지역에서는 세계적인 탈냉전의 조류와 함께 여전히 냉전적 구도가 혼재하면서 독특한 갈등구조를 드러내는 지역적인 혼돈상황이 전개되고 있다. 우선 무엇보다도 자유민주주의와 공산주의의 대립이 중국과 대만, 한국과 북한이라는 분단국가들 사이에 지속적으로 유지되는 냉전기의 구조적 갈등이 그대로 유지되고 있다. 또한 비록 체제의 전환과정에 있다고는 하나 중국, 베트남, 그리고 북한 등 현존사회주의국가들이 엄연히 존재함으로써 냉전기의 유산이 아직도 불식되지 않고 있다.⁶⁷ 따라서 동북아지역은 무력충돌 및 그 밖에 역내국가간 충돌사태를 예방하기 위하여 일차적으로는 역내외의 국가상호간 ‘힘의 균형체제’에 의거하여 분쟁을 억지하는 다자안보협력체제가 구축되어야 할 것이다. 궁극적으로는 동북아 역내국가 상호

⁶⁶ 정옥산 (1997), pp. 179-180.

⁶⁷ 함택영, “동북아 질서와 한·러관계 : 한국측 시각,” 『동북아연구』, 제3권 (경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 12-13.

간 호혜평등의 원칙하에 협력관계를 증진시키고, 공동체 국가 상호간의 존성에 대한 기대를 높이며, 항구적인 평화유지를 이루기 위해 동북아 공동체를 구축하여야 한다.

셋째, 경제협력의 필요성이 제기되었기 때문이다. 석탄철강공동체는 독·불 양국간의 정치적 목적 외에 당시 최대 산업인 석탄과 철강산업의 부흥을 통해 전후복구를 이룩한다는 경제적인 목적을 가지고 있다. 당시 경제협력의 필요성은 물리적인 장벽(physical barrier)⁶⁸, 기술적인 장벽(technical barrier)⁶⁹ 그리고 재정적 장벽(fiscal barrier)⁷⁰을 제거하는 것을 목적으로 하였다. 이후 이러한 경제협력에 대한 목적은 유럽경제공동체(EEC, 1957)의 창설, 유럽단일시장의 완성(1992), 유럽화폐통합(1999)까지 이룩한 그야말로 완성된 경제공동체가 탄생되었다. 동북아지역은 기본적으로 각국의 경제공동발전 및 합작에 유리한 조건을 지니고 있다. 이들을 간략히 제시하면, ① 동북아 각국은 지리적으로 이웃일 뿐만 아니라 풍부한 자연자원, 인력자원, 자본자원 및 편리한 교통을 보유하고 있어 거대한 합작 잠재력을 갖추고 있다.⁷¹ ② 동북아 각국이 경제발전의 원동력이 될 수 있는 자원, 자본, 기술, 상품 등의 측면의 강한 상호보완성을 갖춘 곳으로 지역경제의 놀라운 발전에 따라 상호의존성도 부단히 증가되고 있다.⁷² ③ 냉전 후 동북아 각국은 경제발전을 통해 관계

⁶⁸ ‘물리적인 장벽’이란 사람과 상품의 자유이동을 저해하는 것을 의미하며, 따라서 출입국검사와 세관검사를 철폐하는 것이 요구되었다.

⁶⁹ ‘기술적인 장벽’이란 유럽 국가들의 상이한 기술표준이나 규정 때문에 상품의 자유이동을 저해하는 것을 의미한다.

⁷⁰ ‘재정적 장벽’의 제거는 각국의 세입구조와 조세주권과 관련되어 매우 민감한 문제였다. 특히, 상품의 자유이동을 저해하는 간접세만을 대상으로 하고 공정경쟁 기반조성과 국경통제 철폐에 따른 조세회피방지에 중점을 두었다.

⁷¹ 이 지역의 에너지 자원은 세계 총생산량의 1/3이 되며, 그 중 석탄이 1/2을 차지하고, 석유와 천연가스가 각기 1/4과 1/3을 차지한다. 러시아의 목재는 세계 총생산량의 3/4을 차지한다. 그 외에도 풍부한 유색금속이 있다. 중국은 풍부한 자연자원 이외에도 14억 인력자원을 갖고 있는데 이는 전세계인구의 1/4에 해당한다. 또한 한국과 일본에는 자본, 기술 등이 있다. 이러한 조건은 동북아 각국간의 경제 보완성을 제고 시켰으며 거대한 발전 잠재력을 나타내는 것이다. 장옥산(1997), pp. 178-179.

개선을 시도하고 있고, 서로 각기 다른 경제권 구상 등의 일정한 구상을 갖고 있다.⁷³ 그러나 동북아 각국 간의 경제정책과 체제의 격차는 이 지역의 공동체 구축에 커다란 문제가 존재하고 있다. 바꾸어 말하면, 동북아 각국은 아직 하나의 틀 안에서 함께 논의와 협상을 통해 문제해결의 대책 모색을 위한 하나의 경제권과 경제협작을 위한 대화(협상) 기구도 구성하지 못하고 있다. 따라서 동북아 경제발전의 지속을 위해 이 지역의 국가들은 반드시 협상과 대화를 통해 경제적 협작을 확대하고, 항구적인 경제 발전을 위한 공동체형성이 긴급하다.

넷째, 문화적 교류의 필요성이다. 유럽 각국은 문화적·민족적으로 매우 다양하다. 왜냐하면 유럽 초기에는 켈트족이 유럽을 지배하였고, 로마 제국이 번창함에 따라 라틴족이 널리 퍼졌고, 4-6세기에는 게르만족의 이동과 이후 신성로마제국의 건설로 게르만족이 확산되었으나 국가별로 약간씩 다른 민족으로 구성되어 있다. 언어도 다양하여, 유럽연합(EU) 15개국가중 11개의 상이한 언어를 사용하며, 전체 유럽국가들은 모두 43개의 각각 다른 언어를 사용하고 있다. 따라서 유럽은 완전한 국가공동체의 형성을 위해 상호간의 문화적 교류가 절실히 필요했다.⁷⁴ 동북아의 경우, 문화의 상호수용이 하나의 커다란 공동체 문명을 형성하는데 필수적이다. 이는 동북아 국가들이 기존의 국제질서에서 모든 면에서 비교우위에 설 수도 있기 때문이다. 따라서 유교문화권인 동북아 3국의 문화교류는 동북아의 문화를 정확히 인식하고 국가공동체의 형성에 중요한 정신적인 지주가 될 것이다.

마지막으로 국제무대에서의 정치협력의 필요성이다. 1951년 로마조약은

⁷² 일본은 '아시아에 복귀'하려고 노력하고 있고, 한국도 점차 미국 단일시장의 의존도에서 벗어나 대중국, 대일본, 대러시아 등 다각적인 경제협작의 규모를 계속적으로 확대시키는 추세에 있다.

⁷³ 장옥산 (1997), pp. 178-179.

⁷⁴ 예를 들면, 유럽의 도시를 일년마다 선정하여, 그곳의 문화유산을 유럽차원에서 보호하고, 유럽대학생 상호교환프로그램(ERASMUS 프로그램)을 추진하여 유럽대학망 구축, 보조금 지급, 학위의 상호인정 및 교수·학생의 상호교환 프로그램 등을 활성화시키고 있다.

정치협력을 규정하지 않았으나, 정치와 경제는 불가분이라는 인식 때문에 1961년 드골 대통령에 의해 정치동맹(political union)이 추진되었으나 실패하였다. 그러나 이후 유럽연합 회원국은 인권, 테러방지, 마약밀수, 원자력 안전 등 분야에서 회원국 공동입장에 대한 필요성이 대두되었다. 이후 1993년부터는 마스트리히트조약에 따라 유럽연합의 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy, CFSP)이 제도화되어, 최근 국제무대에서 이라크 사태에 대한 유럽연합의 공동의 입장을 보여주고 있다. 동북아의 경우, 동북아 국가들이 평화와 번영의 기반을 공고히 하기 위해서는 정치관계개선과 경제협력을 병행해야 한다. 또한 외교·안보 분야에서는 북한의 고립과 일본의 이방인적 상황을 해소하고, 미국과 중국의 패권경쟁 가능성을 최소화하기 위해 다자간 협력을 강화하기 위해서 동북아 공동체를 궁극적으로는 정치공동체화 해야 한다는 필요성이 절실히 대두되고 있다.

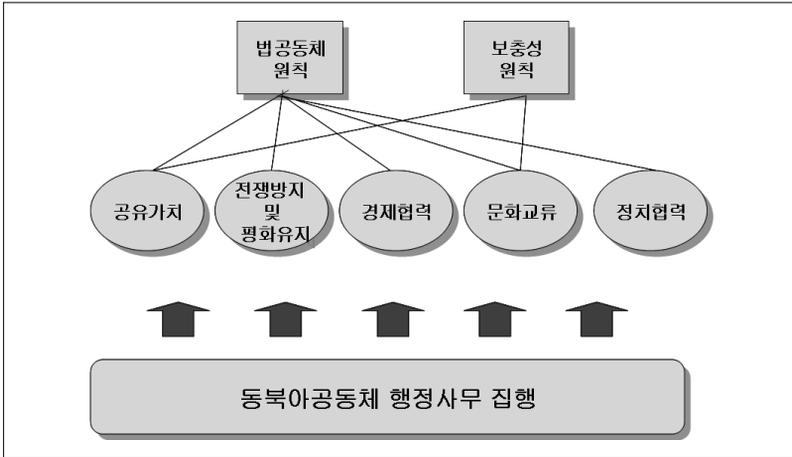
나. 원칙 설정

동북아공동체의 형성원칙은 5가지 시대적 필요성을 충족하고 중장기적으로는 새로운 국제질서를 만들어나가는 범국가적 비전을 실현하기 위한 기반으로 설정되어야 한다.

1) 법공동체 원칙

국가 간 상호작용 관계를 통해 구축된 공동체는 정부 간 수준에서의 정치적 합의로 규범이 생성되며, 이후에 공동체의 일반 목적을 달성기 위해 지속적인 발전 경로를 가지게 된다. 이 때 공동체의 제도화 과정은 공동체법의 직접효력(direct effect)의 원칙과 우위(supremacy)원칙의 확립과정이라 할 수 있다. 따라서 동북아공동체가 하나의 구속력있는 초국가공동체를 넘어서 하나의 연방국가수준으로 그 통합의 정도를 제고하기 위해서는 '법공동체'를 기반으로 설립되어야 한다. 이러한 법공동체의 두 가지 기본

<그림 IV-1> 동북아공동체의 시대적 필요성과 형성원칙의 연계



원칙은 다음과 같다.

첫째, 동북아공동체법의 직접효력(direct effect)의 원칙이다. 조약규정이 그 자체로서(as such) 국내법의 일부를 형성할 때, 그 규정은 직접적용성(direct applicability)이 있다. 이는 마치 聯邦國家에서 聯邦法이 각 州에서 직접 적용될 수 있는 것처럼, 동북아공동체법도 한국, 중국, 일본 등 3개 회원국 영역 내에서 직접 적용될 수 있음을 의미한다.⁷⁵

그러나 동북아공동체 설립조약의 모든 규정이 직접효력을 갖는 것은 아니다. 또한 공동체법규가 불명확한 경우에는 동북아공동체 사법재판소가 해석을 통하여 내재된 모호성을 제거할 수 있다.

예를 들면, 만일 어떤 공동체설립조약규정이 목적을 달성하기 위한 적절한 수단을 명시함이 없이 추구해야 할 일반적인 목표 또는 정책만을 수립하고 있는 경우, 동북아공동체 사법재판소는 한 개인을 위하여 그 규정을

⁷⁵ 유럽연합의 경우 전술한 바와 같이, 직접적용성의 문제는 유럽사법재판소(ECJ)의 판례에 의해 발전되어 오고 있다. 또한 이러한 직접적용성이 있는 諸조약이 개인의 권리를 부여하거나 의무를 부여할 수 있을 때, 그 조약은 직접효력(direct effect)이 있다고 한다.

적용하기 어려울 것이다. 이러한 경우에는 좀 더 상세한 입법조치가 필요할 수 있을 것이다.⁷⁶

둘째, 동북아공동체법의 우위(supremacy)의 원칙이다. 상기했듯이, 동북아공동체법은 직접적용성 내지 직접효력을 가졌고, 그것이 만일 회원국의 국내법과 불일치가 발생하는 경우 양자 간의 충돌은 불가피하게 된다. 유럽연합의 경우, 공동체설립조약에는 이 문제에 관한 아무런 언급이 없다. 따라서 이에 대한 해결방법은 공동체법을 우선시하여야 하는 것이다.

특히, 동북아공동체의 경우, 이러한 우위성 확보방법으로, 회원국들은 국제법과 국내법관계에서 一元論을 택할 수도 있고 동북아공동체 헌법제정을 통해 공동체에 특정한 사무에 관한 한 주권을 위임할 수 있도록 하는 방법을 상정할 수 있다. 이러한 주장에 대한 근거는 동북아공동체법이 자율성(autonomous)을 가진 새로운 하나의 법질서(a new legal order)로서 사무의 통일된 적용과 해석을 위해서 필요할 것이다.

이러한 동북아공동체법의 특성 - ‘직접효력’과 ‘우위의 원칙’ -을 유지하기 위한 제도적 장치로서 實體法上으로는 동북아공동체법상의 선결적 판결(Preliminary ruling)⁷⁷과 節次法上으로는 강제이행절차(enforcement procedure)⁷⁸의 확보도 필수적인 조건이라 할 수 있다.

⁷⁶ 김대순, 『EU 법론』 (삼영사, 1995), pp. 300-301.

이러한 경우 유럽연합의 사례는 EC조약 제5조의 규정에서 파악할 수 있다. 즉, 회원국은 본 조약으로부터 나오는, 또는 공동체기관에 의하여 취해지는 입법으로부터 파생되는 의무의 이행을 확보하기 위하여 일반적 또는 특별한 모든 필요한 조치를 취해야 한다. 회원국은 공동체의 임무달성을 용이하게 하여야 한다. 회원국은 본 조약의 목적달성을 위태롭게 할지도 모르는 일체의 조치를 삼가야 한다.

⁷⁷ 선결적 판결(Preliminary ruling)이란 동북아공동체법의 문제가 회원국 국내재판소에서 계류될 때, 회원국 재판소는 그 적용 전에 우선적으로 동북아공동체 사법재판소에 그것의 유권적 해석을 구하는 것을 말한다.

⁷⁸ 강제이행절차(enforcement procedure)란 회원국들이 동북아공동체법상의 의무를 이행하지 않을 경우 위원회 또는 他회원국들이 訴를 동북아공동체 사법재판소에 제기할 수 있는 절차이다.

2) 보충성의 원칙

‘보충성은 원칙’은 공동체와 회원국간의 사무배분의 메카니즘으로서, 국가운영의 중심축(Hauptachse)이 하위행정체가 되어야 한다는 행정사무배분원칙을 명확히 설정한다는 데 중요한 의미가 있다.⁷⁹ 이것은 다음과 같은 두 가지의 의미를 지닌다. 첫째는 기초행정단위 또는 기초공동체에서 보다 잘 수행할 수 있는 일에는 상급행정단위 또는 상급공동체가 관여해서는 안된다는 것이다. 결국, 사무수행과 관련하여, 공동체 집행위원회 또는 공동체기관은 어느 정도 보조적인 역할만 하라는 것이다. 둘째, 상기한 공동체의 보조적인 역할이란 상급행정단위(공동체)가 하위행정단위(회원국 정부)에 대하여 재정보조 등과 같이 기초공동체가 일차적으로 활동할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다는 것이다.

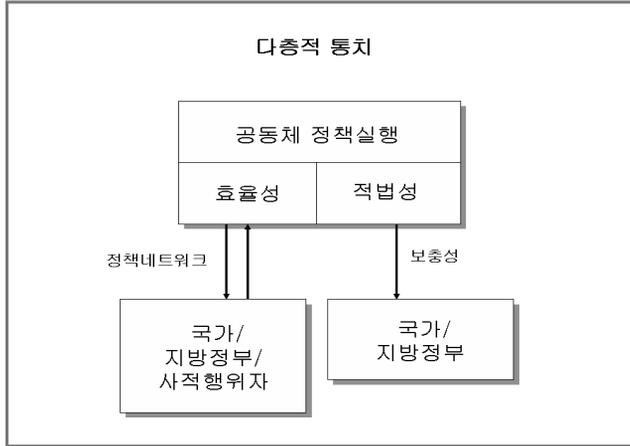
이러한 보충성의 원칙을 동북아공동체에 적용하면, 공동체의 모든 공공사무의 처리 권한은 공동체법에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 회원국의 권한에 속하게 된다. 공공사무를 공동체사무로 배분하는데 오히려 공동체 법령의 근거가 필요하며, 이와 같이 공동체사무로 규정하기 위해 공동체는 그 특별한 사유를 입증해야 하는 것이다.

특히, 보충성(Subsidiarity)은 다층적 거버넌스(multi-level Governance)에서 다수준의 정부가 갖는 권위의 정당성을 의미한다. 즉, 공동체와 회원국정부간의 사무배분 내지 권위배분은 어느 수준에서 이루어지며 어떠한 정책영역에서 이루어져야 하는가이다. 만일 다층적 거버넌스를 경제적 효율성만을 위한 정책결정과정의 분화로 이해한다면, 사무배분 내지 권위배분 정도와 영역은 타당성의 논리에 입각한다. 그러나 다층적 거버넌스는 공동체와 회원국 간 중층적 정책레짐을 통해 동일한 지정학적 경계 내에서 차별적인 정치과정을 노정한다. 따라서 공동체와 회원국 간의 사무배분 내지 권위배분은 기능적 효율성은 물론이고 거버넌스의 적법성까지 고려해야 한다. 이에 따라 보충성원칙은 어떠한 정책레짐에서 어느 수준의

⁷⁹ Dubach, Alexander (1996), pp. 19-20.

권위배분이 타당한가를 결정하는 일종의 준거틀로서 기능해야할 것이다.⁸⁰

<그림 IV-2> 다층적 거버넌스 구조형태



그러나 ‘보충성의 원칙’은 야누스얼굴(Janusgesicht)을 갖고 있다. 왜냐 하면, 제안된 행동의 목표가 어느 지역에 의해 충분히 달성될 수 없고 따라서 제안된 행동의 규모나 효과에 의하여 중앙이 더 잘 달성할 수 있다면, 공동체가 그 권한을 행사할 수 있기 때문이다.⁸¹ 결국 ‘보충성의 원칙’은 그 적용에 있어서, 공동체와 회원국 또는 상급행정관청과 하급행정관청의 상대성(Relativität)의 논리에 맞물려 있다.⁸² 그러나 ‘보충성의 원칙’을 ‘회원국 우선의 원칙’으로 간주한다면, 상이한 회원국간의 행정불일치의 부분을 어느 정도 해소하고 그 다양성을 유지시켜나가면서 동북아의 통합수준을 제고할 수 있을 것이다.

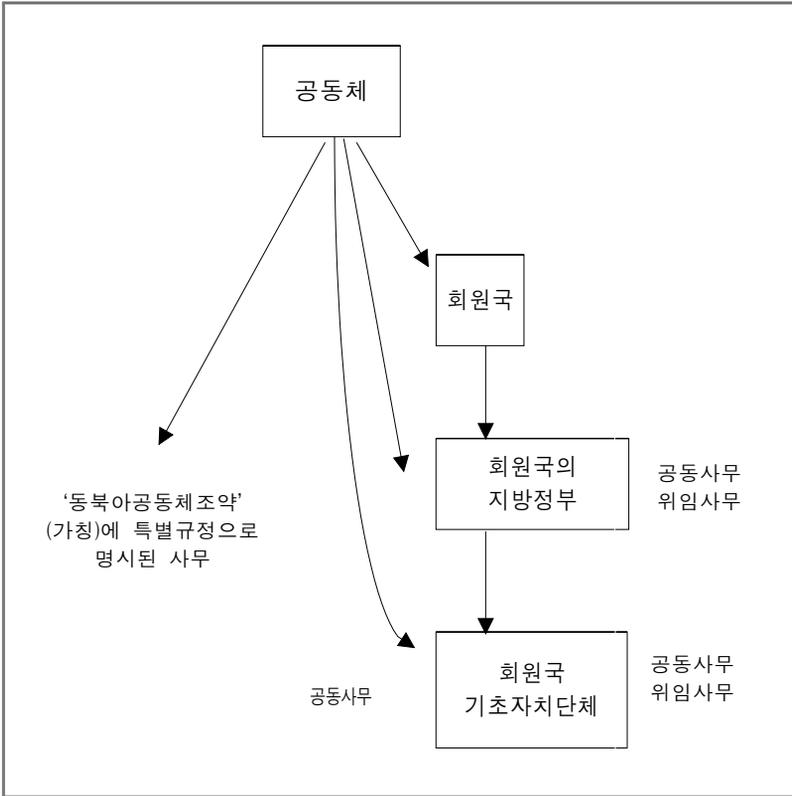
⁸⁰ 송병준, 『유럽연합의 선택』 (청록출판사, 2004), p. 261.

⁸¹ Gülbay, Zümrüt (1997), Vergleichende Werbung, Subsidiarität und Europa: Die Richtlinie zur vergleichenden Werbung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Berlin : Berlin Verlag, pp. 258-261.

⁸² Dubach, Alexander (1996), pp. 55-56.

동북아공동체에서 ‘보충성의 원칙’(Subsidiaritätsprinzip)의 적용에 따른 사무배분의 모형은 다음과 같이 나타낼 수 있다(그림 IV-3 참조).

<그림 IV-3> 보충성의 원칙에 따른 공동체 사무배분모형



동북아공동체에서의 사무배분은 행정의 계층구조를 (가칭)동북아공동체설립조약에 반영하여, 공동체, 회원국, 회원국의 지방자치단체의 사무를 공동체의 헌법적 수준인 공동체설립조약으로 보장하는 것이다. 공동체설립조약 규정은 공동체와 회원국의 사무를 명시함으로써 이들간의 관계가 垂直的인이는 하지만, 사무배분과 기능수행에 있어서는 水平的인 關係에

서도록 하고 있다.⁸³

이러한 세 가지 원칙에 의거하면, 독일의 행정구조가 하위단계인 기초자치단체에 우선적으로 많은 행정사무를 분배한다는 ‘분권화(Dezentralisierung) 원칙’에 지배되고 있음을 의미한다.

2. 집행기관의 행정조직 구축 및 운영

동북아공동체는 국가와 비슷하게 三權分立體制로 구축된다. 집행위원회, 각료이사회, 동북아공동체 사법재판소 동북아공동체 의회 등 4개 기구에 의한 입법, 사법, 행정의 삼권분립구조로 구축할 수 있다.

그러나 실제로 국가권력구조에 상응하는 구조를 가지는 것은 입법기관의 기능을 수행하는 이사회와 행정부의 기능을 수행하는 집행위원회 그리고 사법부의 기능을 수행하는 동북아공동체 사법재판소이다. 이하에서는 서론에서 언급한 대로 집행위원회 조직만 살펴보기로 한다.

가. 조직구축

1) 조직구축의 기본방향

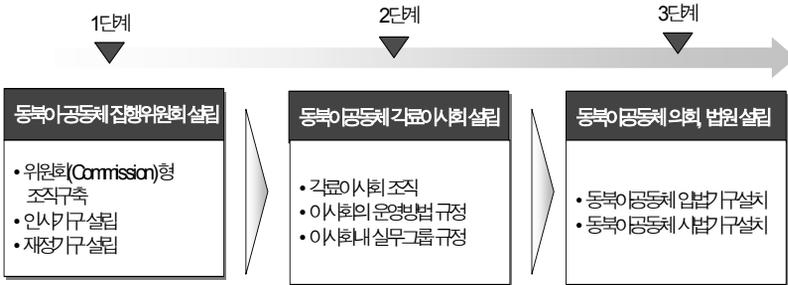
동북아공동체 조직구축의 기본방향은 다음의 세 가지 방향에서 정립되어야 한다.

첫째, 동북아공동체는 단계별로 공동체 행정조직이 구축되어야 한다(그림 IV-4 참조). 우선, 제 1단계로 집행위원회(Commission)조직의 구축되어야 하며, 제 2단계로 공동체 각료이사회 그리고 제 3단계로 공동체의 입

⁸³ 독일을 비롯한 유럽국가들에서 일반적으로 도로 및 학교건설, 소방서 설치, 지역 계획, 쏘지역의 교통 및 에너지공급, 하수 및 쓰레기처리 그리고 상수도공급 등과 같은 사무에는 원칙적으로 하위행정단위체가 보편적으로 그러한 사무를 관할할 수 있다는 ‘보편성의 원칙’(Universalitätsprinzip)을 제시하고 있다.

법기구인 의회(parliament)와 사법기구인 법원(court of justice)이 설립되어야 한다.

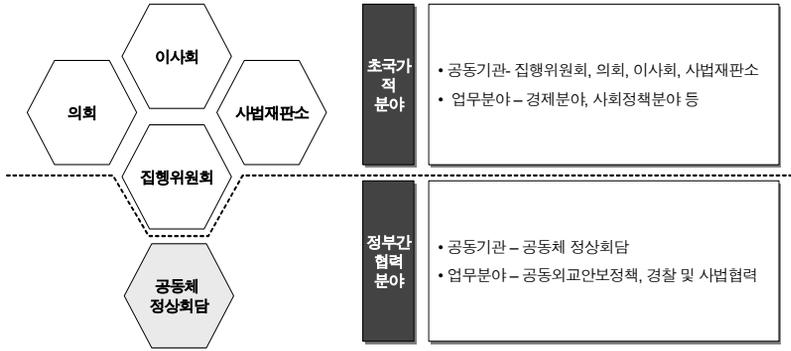
<그림 IV-4> 단계별 동북아공동체 행정조직방향



이러한 공동체기구는 공동체의 설립목표달성이 1차적인 목표이며, 각 기구의 역할과 기능은 공동체설립조약을 통하여 개정할 수 있다. 특히, 공동체기구의 특징은 일반적인 국가조직과는 달리 정부 간 협력기구의 성력이 강할 수 있다. 왜냐하면 공동체는 아직 연방(Federation)이 아니기 때문이다.

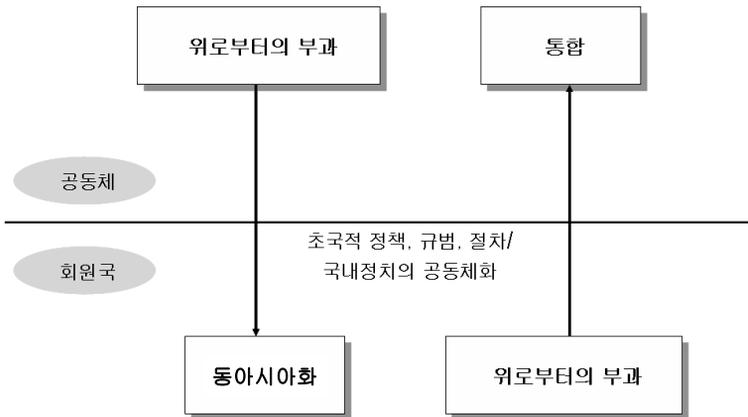
둘째, 동북아공동체 업무분야는 초국가적 협력분야(Supra-national Cooperation)와 정부 간 협력분야(intergovernmental Cooperation)로 이분할 수 있다(그림 IV-5 참조). 우선, 초국가적 협력분야에는 공동체설립 조약의 직접효력과 우위성의 원칙이 적용되는 분야로서, 공동체의諸기관인 집행위원회, 이사회, 공동체 의회 및 공동체 사법재판소의 업무분야이다. 이에 반해, 정부 간 협력분야는 공동체 회원국 간의 정상회담에서 결정되는 사안으로 주로 동북아공동체의 외교안보정책 및 경찰 및 사법협력분야에 해당된다.

<그림 IV-5> 공동체기구의 초국가적 분야와 정부간 협력분야



특히, 초국가적 협력분야는 공동체와 회원국 간 ‘위로부터의 부과모형’(top-down)으로, 그리고 정부 간 협력분야는 ‘아래로부터 압력모형’(bottom-up)으로 표현할 수 있다(그림 IV-6 참조).

<그림 IV-6> 위로부터의 부과모형과 아래로부터의 부과모형



위의 그림에 따르면, ‘위로부터의 부과모형’은 공동체가 부과하는 정책, 규범 및 정치적 과정에 포섭된 국민국가를 분석하는 시각이다. 여기서는 확장된 초국가적 제도와 정책과정에 따른 회원국의 변화에 초점이 맞추어

진다. 특히 이 모형은 공동체의 초국가적인 규범이 회원국에 수직적으로 수용됨을 의미한다. 반면에 아래로부터의 압력모델은 공동체 규범이 회원국의 제도와 헌정에 직접적으로 영향을 미치는 것이 아니라, 회원국의 정치적인 이해관계와 함께 작용한다는 것이다. 그러나 동북아공동체의 궁극적인 통합의 열쇠는 아래로부터의 압력을 얼마나 공동체화시킬 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

셋째, 정책네트워크와 연계되어야 한다. 다행위자시스템은 초국가적제도 및 집행위원회의 조정능력을 배경으로 이루어진다. 즉, 집행위원회가 고도의 관리능력을 통해 공적 및 사적행위자를 망라한 다수준의 정책레짐 내 행위자들을 수렴화하는 정치적 조정자로서 정책네트워크와 연계해야 한다. 이렇게 형성된 네트워크정부는 회원국의 정치적 저항을 극소화하면서 기능적인 정책산출을 극대화할 수 있는 유용한 조직메카니즘으로 기능할 수 있다.

네트워크 정부의 허브로서 집행위원회는 정책입안의 초기단계부터 논서를 준비하고 이후 제안을 제기할 때까지 다른 공동체기관 즉 이사회(Council)의 실무그룹과 집행위원회의 총국 및 전문가위원회 간에 공식 및 비공식적 접촉을 일상화해야 한다. 특히, 회원국 간 첨예한 정치적 이해관계가 얽힌 이슈인 경우 집행위원회는 제안제출 이전에 이사회와 사전조정을 통해 선호의 경쟁을 완화할 수 있다.⁸⁴ 결국 네트워크정부에서 동북아공동체 집행위원회와 회원국 간의 연계는 동북아공동체 정책형성뿐만 아니라 초국가적인 공동체조직의 안정 및 균형에도 기여할 수 있을 것이다.

2) 조직구축

동북아공동체의 행정조직은 유럽연합의 경우처럼 위원회형(Commission)의 조직으로 구축되는 것이 바람직하다. 여기서 ‘위원회’란 단독제(monokratisch organisierte Behörde)에 대조되는 개념으로서, 최종의

⁸⁴ 송병준, 『유럽연합의 선택』, pp. 294-296.

사결정을 다수인의 합의에 의해 결정하는 합의제기관(Kollegialbehörde)을 의미한다(Köbler/Pohl, 1991). 이것은 어떤 정책에 대한 상이한 견해, 마찰 또는 갈등을 조정하고 집단적인 합의를 도출하기 위해 고안된 조직의 한 유형으로 볼 수 있다. 즉, 광의의 합의제 행정기관으로서, 행정의 효율적 수행을 위하여 회의제 형태로 구성 및 운영되는 행정기관인 것이다.

물론 위원회 조직은 그 용어상의 개념이 다소 차이가 있지만⁸⁵, 다음과 같은 특성이 있다. 즉, 의사결정을 조직의 장이 단독으로 결정하는 것이 아니라 위원들의 집단적인 결정에 의하여 운영된다. 따라서 위원회 조직은 업무 수행상 책임의 분산이 필요한 경우, 조직의 의사결정에 광범위한 경험과 배경을 가진 사람들이 필요할 경우, 의사결정에 이해관계가 있는 집단의 대표자를 참가시켜 해당 부처의 요구사항을 반영하고자 할 경우, 어느 한 개인이 조직을 이끌어 나가기 어려운 경우에 설치된다.

동북아공동체가 위원회형으로 조직되었을 경우 다음과 같은 순기능이 나타날 수 있다.

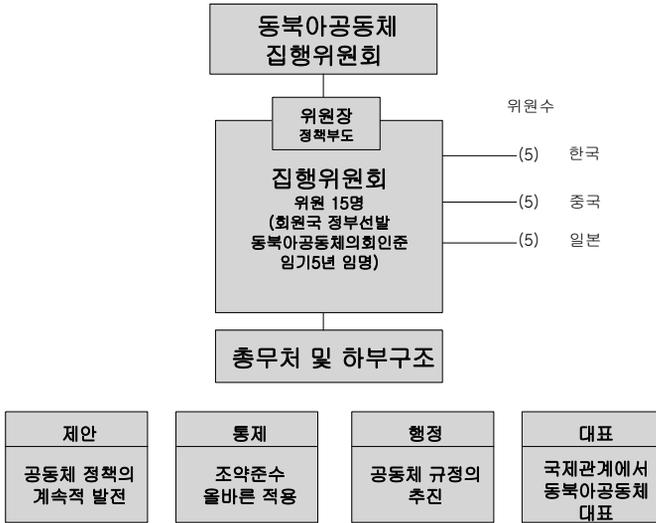
첫째, 위원회는 정책결정과정에서 시민참여 메카니즘으로 작동한다. 즉, 위원회 조직을 통하여 시민은 정책결정과정에 참여하는 기회를 제공받는다. 둘째, 조직의 장에게 집중되는 지나친 권한의 독점과 남용을 방지하는 기능을 수행한다. 즉, 위원회 제도는 한 사람에게 집중되는 권한에서 발생하는 권한 남용을 방지하여 행정의 공정성을 확보하게 된다. 셋째, 위원회는 정부 내부에서 이미 개발된 아이디어나 결정에 대해서 외부 전문가를 통한 지지나 정당성 제고의 역할을 수행한다는 것이다.⁸⁶

⁸⁵ 독일의 행정학사전(Verwaltungslexikon, 2002)에 따르면, ‘Commission’(Kommission, 獨)은 다양한 조직단위체 또는 조직의 성원으로 구성된 합의제 기관(Kollegialorgan)으로서 준입법권 및 준사법권을 보유하고 집행기능의 전부 또는 일부 권한을 지니는 기관(Organ)을 의미한다. ‘Council’(Rat, 獨)는 국가, 지방자치단체, 정당, 국가공동체, 국제기구 등과 관련된 합의제 기관으로 입법권의 일부 기능을 수행하고 있다. ‘Committee’의 경우, 집행기능 및 준입법기능이 없는 자문의 기능만을 수행하는 위원회를 의미한다. ‘Board’는 앞의 세 가지 용어의 개념을 모두 포괄하고 있다.

⁸⁶ 이에 반해 위원회 행정조직은 운영상의 문제점 때문에 다음과 같은 역기능이 나타날 수 있다. 첫째, 정책결정과정에 많은 사람들이 참여하므로, 의사결정이 지연되고,

이와 같이 위원회 형태의 집행위원회의 조직구성과 업무를 도표로 나타내면 다음과 같다.

<그림 IV-7> 집행위원회의 조직구성과 업무



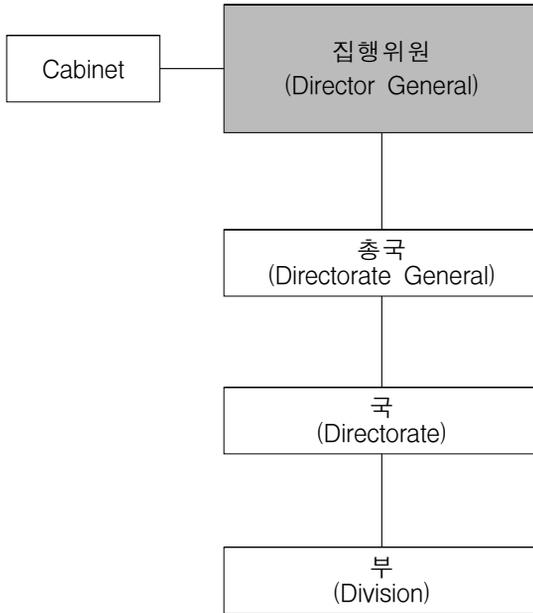
집행위원회의 내부조직은 다음과 같이 구축할 수 있다. 우선, 집행위원회는 구성하는 집행위원(commissioner)은 장관직(portfolio)에 해당하고, 각각의 집행위원은 하나 또는 그 이상의 소관분야에 대해 책임을 진다.

집행위원회는 총국(Directorate General, DG)이라 부르는 부처로 구성된다. 각 총국은 총국장(Director General)에 의해 지휘되는데, 총국장은 관련 집행위원에 대해 책임을 진다. 한 총국은 여러 개의 국(Directorates)으로 나누고, 국은 다시 여러 부(Division)로 구성된다. 그밖에도 집행위원

기밀유지가 곤란하게 되며, 많은 시간과 비용이 요구된다. 둘째, 위원회의 결정 과정에서 개개의 위원들은 독임제 형태에 비해서 책임감을 덜 느끼게 되거나 결정에 무책임하게 될 가능성이 많다. 이것은 해당 정책의 집행과 그 효율성에 대한 책임소재가 불분명해질 수 있다.

회 자신의 총사무국(Secretariat General)을 비롯하여 다수의 특수한 부처를 둘 수 있다.⁸⁷

<그림 IV-8> 집행위원회의 수직적 조직구조



집행위원장을 포함하여 모든 집행위원은 자신의 캐비닛(Cabinet)의 지원을 받게 된다. 여기서 캐비닛이라 함은 각 집행위원에 의해 개인적으로 임명되고 그에게 직접 책임을 지는 일단의 관료를 지칭하며, 이들은 반드시 집행위원회의 상임직원에게 속하지는 않는다. 캐비닛의 장(Chef of Cabinet)은 소속 집행위원의 중요한 참모로서 역할을 수행한다. 이들은 정기적으로 만나서 활동을 조정하고 또 집행위원회의 모임을 위한 기초를 마

⁸⁷ 유럽연합의 경우, 특수한 부처의 예로는 모든 총국에 대해 법률자문을 제공하고 소송에서 집행위원회를 대표하는 법률사무처(Legal Service)와 같은 기구를 말한다.

련한다. 만일 어떤 문제에 관해서 캐비닛장들이 만장일치의 합의에 도달하면, 그들의 결정은 집행위원회에서 토론없이 채택된다.

나. 임무 및 운영

1) 임무 및 기능

집행위원회는 동북아시아 공동체이익의 수호자로서 설립되어야 한다. 따라서 공동체의 ‘초국가적’ 내지 ‘연방적’ 측면을 적절하게 반영하여야 한다.

유럽공동체(EC)가 조약에 명시되어 있는 목표를 달성하는 것이 집행위원회의 일차적인 임무이듯이, 동북아공동체도 체결되는 동북아공동체 조약에서 선언하는 공동체의 목표달성에 일차적인 책임을 확보하여야 한다.

집행위원회는 이를 위해 공동체법의 적용을 확보하고, 권고를 발하거나 의견을 전달하고, 각료이사회와 동북아공동체 의회의 의사결정에 참여하여야 한다.

여기에 집행위원회의 기능은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 집행위원회는 타 기관의 행위에 영향을 미친다. 즉, 집행위원회는 예산안을 작성하여 동아시아공동체 의회에 제출하며, 또한 제안문건을 작성하여 각료이사회에 제출한다.

둘째, 각료이사회는 제정한 법규를 실행하기 위하여 집행위원회에게 업무를 위임하고 집행위원회를 이를 실행한다. 그밖에 집행위원회는 예산관리 및 기금관리와 같은 분야에서 고유한 결정능력을 가지고 공동체의 행정 업무를 수행한다.

셋째, 집행위원회는 동아시아공동체의 조약이나 법규가 준수되고 있는지를 감독하는 기능을 수행한다. 감독대상에는 회원국(중국, 일본 그리고 한국)의 시민 및 법인, 동아시아공동체기관 등이 포함된다. 감독을 효과적으로 수행하기 위하여 집행위원회는 광범한 정부수집권을 향유하며, 위반이 확실하다고 판단되면 동아시아공동체 사법재판소에 고발할 수 있다.

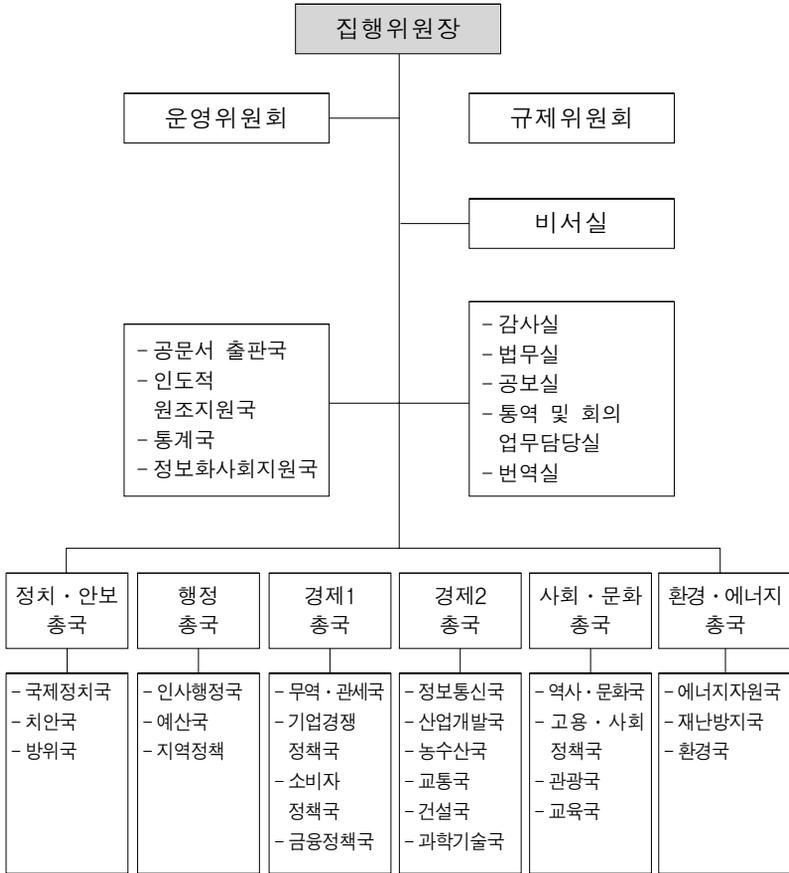
마지막으로, 집행위원회는 입장표명, 조언 등을 통하여 동아시아공동체의 활동을 활성화시킨다.

2) 운영

동북아공동체 집행위원회는 구성원의 과반수에 의해 의사결정을 내린다. 그 심의과정은 공개되어야 하며, 서면절차(written procedure)가 또한 이용될 수 있다. 이것은 어떤 안을 각 위원들에게 회람시켜서 일정기간내에 아무런 이의가 제기되지 않으면 그 제안이 채택된 것으로 간주하는 방식이다.

집행위원회는 그 운영상의 효율성을 제고하기 위하여, 회원국 정부대표들로 구성되는 운영위원회(management committee)와 규제위원회(regulatory committee)를 두고 운영할 수 있다. 또한 EU의 경우처럼 수평적 조직으로 총국을 구성할 경우에 조정 및 통합을 저해할 수 있고 지시 명령의 혼선을 초래할 수 있다. 또한 기능 중복으로 인한 조직의 효율성 및 생산성의 저하를 가져 올 수 있다. 이러한 단점의 극복 차원에서 동북아공동체의 조직구조는 수평적 조직에 수직적 조직 구조를 겸하도록 설계하여 보았다. 이를 구체적으로 설명하면 집행위원장 산하에 6개의 총국을 설치하고 각 총국아래에 총 23개의 국을 둔다. 그리고 과는 차후에 보다 자세히 설계하도록 한다. 그 내용을 도식화하면 아래 <그림 IV-9>와 같다.

<그림 IV-9> 동북아공동체 집행위원회 설계안



우선, 집행위원회의 운영과 관련하여, 집행위원회는 먼저 계획하는 조치의 초안을 작성하여 운영위원회에 제출하고 그 의견을 구한다. 운영위원회의 의견은 정해진 기간 내에 결정되어야 한다. 그러나 집행위원회는 운영위원회의 의견을 기초로 하여 제안을 변경할 수 있지만, 그 의견에 구속되지 않기 때문에 그에 관계없이 제안한 조치를 채택할 수 있다.

규제위원회는 관세법 및 상품이동 분야에서 활용될 수 있으며, 통상적으로 집행위원회의 제안은 먼저 규제위원회의 찬성을 얻어야만 실시될 수 있

게 한다. 만일, 규제위원회가 당해 제안을 거절하거나 또는 규정된 기간내에 어떤 결정을 이르지 못하는 경우, 집행위원회는 이 문제를 공동체의 입법기관 역할을 하게 될 이사회(Council)에 회부한다.⁸⁸

이러한 위원회는 공동체위원회의 위원부족을 보완하고 동시에 회원국의 사정에 따른 입법안을 수립하며, 각료이사회 심의의 선도자적 역할을 하는데 기여할 수 있다.

다. 인적자원구축

1) 집행위원회 인적구성

집행위원회의 인적구성은 공식적으로는 회원국들에 의하여 공동으로 구성되지만, 실질적으로는 각 회원국 정부가 누구를 자국의 위원으로 지명할지를 사전에 선택할 수 있다. 선택된 인물은 다른 정부들이 수락할 수 없는 인물이어서는 안된다. 집행위원회는 구성원들 중에서 한 명 내지 두 명은 부위원장을 임명할 수 있다.

임기는 5년이고 연임이 가능하다. 집행위원(Commissioner)의 임기에 시차제를 두지 않고, 원칙적으로 모든 위원이 동시에 임기가 만료되어 위원회 전체가 동시에 교체될 수 있도록 한다. 또한 집행위원은 동북아공동체의 일반적 이익을 위해서 임무를 수행함에 있어서 완전히 독립되어야 하며, 자국 정부로부터 어떤 지시를 구하거나 받아서는 안된다. 이 의무를 위반하는 집행위원은 사법재판소(가칭 동아시아사법재판소)의 판결에 의해 강제퇴임을 당할 수 있다. 회원국은 자국출신 집행위원을 재임기간 중 파면시킬 수 없다. 왜냐하면, 일단 집행위원회의 구성원이 되면, 해당 집행위원은 더 이상 자국의 이익을 대변하는 자가 아니기 때문이다.

⁸⁸ 이러한 경우, 유럽연합에서는 이사회가 3개월 이내에 집행위원회측의 제안을 채택하거나 아니면 다른 대안을 채택하는 결정을 내려야 한다. 만일 이사회가 3개월 내에 아무런 결정을 내리지 못하는 경우, 집행위원회는 자신의 원래 제안을 실행할 수 있다(김대순, 1995: 42-43).

2) 집행위원회 인적자원의 충원과 운영

동북아공동체 집행위원회 소속공무원 선발 시 유럽연합처럼 일종의 공무원규약 같은 것이 제정되어야 함이 일차적으로 요구된다. 이러한 규약에는 동북아공동체 공무원 채용 시의 지원자격이 명시되어야 한다. 또한 일종의 국적비례제도에 따라, 동북아공무원은 공동체 회원국의 국적 하에 가능한 넓은 지리적 기반위에서 선발되어야 한다. 어떠한 직위도 특정 회원국에 할당되어서는 안되며, 인종, 종교 또는 성별에 따른 차별은 허용되지 않는다.

우선 동북아 공동체의 공무원의 정의를 내려보면, ‘동북아공동체공무원규약’에 의해 지배되는 동북아공동체에 소속되어 근무하는 자를 말한다. 동북아공동체에 특별히 채용된 경우로서 일반 고용조건규정이 적용되는 사람을 말한다. 여기에는 특별히 유럽연합에 한시적으로 채용된 사무원, 보조원, 계약직원 그리고 특별자문관 등을 포함한다. 이러한 일반적인 전제와 개념 하에 동북아 공동체 공무원의 인사관리에 대한 대안적 논의를 전개하면 다음과 같다.

① 법적 근거의 마련

임명이나 승진은 소위 ‘동북아공동체공무원규약’의 규정에 따라서만 이행될 수 있다. 이러한 규약의 내용에는 다음과 같은 사항들이 포함되어야 한다.

- 동북아공동체 회원국의 국민이어야 한다.
- 회원국내 통용되는 병역법(Wehrgesetz)에 따른 의무를 회피하지 않은 자
- 공직수행을 위해 요구되는 윤리규범을 준수하는 자
- 선발절차의 諸조건에 충족되는 자
- 공직수행을 위해 요구되는 신체적 능력을 지닌 자
- 공동체의 한 언어에 대한 완벽한 구사 및 공동체의 기타 언어에 대한

충분한 지식을 갖고 공무수행시 요구되는 諸조건에 충족된다고 인정되는 자

- 기타 공무수행을 위해 요구되는 諸조건에 충족된다고 인정되는 자

② 동북아 공동체의 공직제도

A. 공직의 종류 및 기본구조

a. 공직의 종류

평생직 공무원: 정년이 보장되는 동북아공동체의 정규직 공무원이다.

시보직 공무원: 임용시험에 합격한 수습공무원을 말한다.

선거직 공무원: 집행위원회의 집행위원과 동북아공동체사법재판소의 재판관들을 말하며 특별규정이 적용된다.

명예직 공무원: 동북아공동체로부터 보수를 받지 않는 명예직 근무자를 지칭한다.

b. 기본구조

유럽연합의 경우 공무원을 업무과제의 종류 및 역할에 따라 4개의 직군(Laufbahngruppen)과 통·번역 업무를 담당하는 특별직군으로 나누었지만, 동북아공동체의 경우는 다른 접근방법을 시도할 수 있다. 즉, 동북아공동체는 유럽공동체와는 달리 3개의 회원국으로 구성되어 다양한 직군구별보다는 일반직과 특수직군인 언어직군으로 분류하는 것이 바람직해 보인다(표 참조).

<표 IV-2> 동북아공동체의 직군구성(안)

직급명 \ 직군	일반직군	언어직군
총국장 (차관급)	A1	
부총국장 (차관보급)	A2	
국장	A3	L1
수석행정서기관(과장)	A4	L2
행정서기관	A7	L3
행정사무관	A8	L4
행정주사	A9	L5
일등행정·기술주사보	A10	L6
이등행정·기술주사보	A11	L7
행정서기	A12	
일등행정서기보	A13	
이등행정서기보	A14	

이를 세 등급으로 나누어 설명하면 다음과 같다.

- ① A1-A2: 고위직 공무원으로써 지시 및 명령권을 보유하고 정책결정 및 집행의 책임을 지닌다.
- ② A4-A8: 중간관리직 공무원으로써 지시 및 기획관리업무를 수행한다.
- ③ A9-A14: 하위직 공무원으로써 행정 위탁업무나 일반사무를 담당한다.

B. 회원국 국적에 따른 비례배분

EU의 경우, 공무원의 능력 및 실적보다는 국별 쿼터제에 의한 ‘국적 비례배분’제도에 이의가 제기되었지만, 다국가적인 공동체행정에 있어서 쿼터제는 불가피하다. 왜냐하면 이러한 방식으로 유럽행정에서의 인력충원은 전회원국에 있어서 어느 정도 “공정함”을 지니고 있으며 유럽행정에 대해 회원국에 의한 일종의 간접적인 영향력행사가 역시 보장되는 것이기 때문이다. 또한 이는 영구적으로 고용되는 ‘유럽공무원단’에 대한 회원국의 지지를 확보하는 이유가 되는 것이다. 총국장과 국장은 이러한

국별비례제로 선발되지만, 과장급 이상의 보직충원과 관련하여 각 회원국은 자국에 유리한 위치를 점거하기 위하여 치열한 경쟁을 벌이므로 공석중인 보직의 충원에 상당한 시간이 소요되기도 한다. 그러나 이러한 국별비례배분에 따른 인사관리는 공동체 관청의 직무수행의 객관성에 상당히 기여하고 있다.

따라서 동북아공동체공무원의 채용에 있어서도 동북아공동체 회원국의 이해관계가 직접적으로 연관되어 있기 때문에 고위직 공무원(A1 또는 A3)의 임용시 각국은 영향력을 배제할 수 없고 이 때문에 국적비례배분에 따른 회원국별 쿼터제가 실시되어야 한다.

③ 유럽공무원의 인사행정

A. 유럽공무원의 임용제도

a. 동북아공동체공무원 선발의 기본원칙

동북아공동체 공무원의 선발에 있어서 기본 원칙을 제시하면 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 실적제에 따른 선발이 우선시 되어야 한다는 것, 둘째, 비례할당제 원칙에 따라 가능한 넓은 지리적 기반위에서 선발되어야 하며 특정회원국에 편중되어서는 안된다는 것, 마지막으로 인종, 종교 또는 성별에 따른 차별이 금지되어야 한다는 것이다. 이러한 큰 원칙을 기반으로 세부적인 채용의 절차나 과정이 정해져야 한다.

b. 동북아공동체 공무원의 선발절차

공무원의 선발은 EU와 마찬가지로 내부 선발과 일반선발이 함께 이루어지는 ‘혼합선발방식’을 채택하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

내부선발방식이란 동북아공동체 기관의 정규직 임용 시에 고용관청은 우선 공동체기관 내에서의 승진이나 전직, 즉 기관 내에서의 선발가능성을 타진하여, 동북아공동체의 다른 기관에 속한 공무원의 지원을 통하여 적임자를 선발한다. 그러나 이를 통해 정규직의 임용이 이루어지지 않으면, 고용관청은 ‘일반 선발절차방식’을 채택한다.

일반 선발절차방식은 고용관청에 의한 공무원 선발공고를 통해 시작된다. 어떠한 직책도 특정한 국적이 지원조건으로 되어서는 안된다. 여기에 특별히 선발방법, 직위 및 직책, 관련업무와 사무영역의 종류, 요구되는 학위 및 특별한 자격증명서 또는 실습경력, 경우에 따라서는 시험과 그 평가의 종류, 요구되는 어학지식과 연령제한 및 신청마감이 표시되도록 한다.

공무원 선발은 능력증명이나 시험을 통하여 이루어진다. 통상적으로 ‘일반선발절차’는 능력증명서와 시험을 근거로 행해진다. 이러한 선발절차의 실행은 ‘특별시험위원회’를 두어 이 기관의 관할 하에 진행하도록 한다. 선발된 자는 수습기간을 거친 뒤, 정년이 보장되는 정규직 공무원에 임용되도록 한다.

c. 동북아공동체 공무원의 임면

임명 : 관할권을 지닌 고용관청의 의결을 기초로 예산의 범위 내에서 규정된 공석의 충원을 통해 발생하며 임용증서의 교부를 통해 시작되도록 하며 시보기간내의 검증을 통과하면 영구직으로 임명되도록 한다.

면직 : 동북아공동체 공무원의 근무관계는 사망, 퇴직신청, 정년퇴직 등에 의해 종료된다. 공무원의 퇴직에 관한 7가지 규정을 제시하면 퇴직신청의 경우, 공무상의 이유로 인한 해고, 공무상의 이유에 의한 직위해제, 직무상 전문성부족으로 인한 해고, 근무이탈, 정년퇴직 및 사망으로 인한 변화 등을 들 수 있다.

B. 동북아공동체 공무원의 보수제도

공무원은 임용직급에 따라 각각의 호봉군에 속하게 되며 근무년수단계에 따른 봉급을 청구할 권리를 가지며 집행위원회 위원의 기본급은 이사회에 의해 확정되도록 한다.

C. 동북아공동체의 승진제도

공직체제의 개별직군과 직급은 위계적으로 구성되어 있고, 이와 함께 동북아공동체 공무원에게 조직 내에서의 승진 기회를 개방한다. 또한, 개별적인 승진기회의 보장을 통해서 동북아공동체 공무원의 독립성 및 자율성을 보장하고, 이들을 동북아공동체에 구속시킨다.

그밖에도 승진에 있어서, 동북아공동체의 출신국에 관계없이 모든 공무원은 승진 시 동등한 대우를 받을 권리가 있다. 이를 ‘동등대우의 원칙’이라 부른다. 또한 유럽공무원 규약 제 45조 2항에서 규정된 바와 같이 바로 다음 상위보다 더 높은 직군으로의 승진의 경우에 요구되는 자격은 ‘내부 선발절차’에서 증명되어야 한다. 승진이나 전직을 통해서 기구 및 공동체 내부선발절차에 의한 공석충원이 이루어질 수 없다면, ‘일반선발절차’를 진행하도록 한다. 그리고 전체적으로 공무원 승진의 경우, 집행위원회는 매우 제한적인 자유재량권을 행사하게 한다.

D. 동북아공동체 공무원의 권리와 의무 그리고 특권

동북아공동체 공무원의 권리와 의무관계를 제시하면 아래 <표>와 같다.

동북아공동체 공무원은 근무 및 충성관계 때문에 동북아공동체 행정부의 입장을 대변해야 한다. 그러나 동북아공동체 공무원은 기본적으로 공동체의 시민이기 전에 특정한 회원국의 국적소유자라이기 때문에 공동체와 본국정부간의 “이중적 충성”이란 문제점이 발생할 수 있다. 따라서 ‘유럽공무원규약’ 제 11조 1항처럼 유럽연합에 대한 충성이 절대적인 우월성을 지니도록 규정해야 한다.

<표 IV-3> 동북아공동체 공무원의 권리와 의무

동북아공동체 공무원의 권리	동북아공동체 공무원의 의무
<ul style="list-style-type: none"> - 원조 및 보호권 - 신청권 - 불리지시에 대한 해명권 - 인사서류의 열람권 - 손해보상청구권 - 봉급 및 연금수혜권 - 동북아행정에 대한 참여권 - 단결권 - 파업권 	<ul style="list-style-type: none"> - 직무수행의 독립성 - 충성의 의무 - 퇴직이후 특별의무 - 침묵의무 - 지시의 구속의무 - 권리양도 - 근무지 거주의무 - 책임성 - 피선거권의 행사시 특별의무 - 배우자의 직업활동의 조화의무 - 과다 취득한 보수의 반환의무

따라서 동북아공동체 공무원은 직무수행시 공동체의 이익에 우선하여야 하며 이러한 의무위반의 경우에, 고용관청이 징계조치를 취할 수 있도록 해야 한다. 그 조치의 수위는 단순한 질책 및 경고에서부터 - 규정에 의거한 징계절차의 수행에 따라 - 파면에까지 이르도록 할 수 있다. 또한 새로이 제정된 동북아 공동체의 공무원 법에 의거한 특권을 향유할 수 있도록 규정한다.

라. 예산제도

1) 동북아공동체의 예산확보 방안 및 지출방안

동북아 공동체 설립취지를 추구하기 위해 필요한 독자적 예산을 확보하고 운영할 수 있어야 한다. 이를 위하여 다음과 같은 세입원을 통한 기금 조성방안이 필요하다. 첫째, 역외국가로부터 수입하는 물품에 부과되는 관세수입, 둘째, 농산물의 수출과 수입에 부과하는 다양한 형태의 수입, 셋째, 상품과 서비스에 대한 부가가치세(VAT)율과 같은 비율로 각 회원국에게 부과하는 금액, 마지막으로 각국 GNP의 규모에 비례하여 분담하는 방안

이 있다.

예산지출은 행정상의 지출(administrative expenditure)분야와 운영상의 지출(operation expenditure)분야로 나뉘어 지는데, 바람직한 예산의 지출방안을 위해서는 ‘재정전망’과 같은 장기적인 계획이나 프로그램을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. EU의 경우 이러한 ‘재정전망’을 통해 지출상한제도, 다년간 집행, 구조조정 등을 수행하여 예산지출의 효율성을 제고하였다. 동북아공동체의 경우도 이러한 교훈을 받아들이는 것도 고려해 볼직하다.

2) 예산의 불균형

EU의 예산제도가 그동안 여러 차례 개선되기는 하였으나 회원국간 가장 심각한 대립을 초래하였던 것이 예산귀착의 차이이다. 회원국별로 예산에 대한 기여와 지출에 따른 수혜의 격차가 크게 나타나고 있다는 점이 문제로 대두되었다.

따라서 동북아공동체의 경우도 이러한 예산의 귀착의 문제를 어떻게 극복할 것인가에 대한 고려를 해야만 할 것이다.

3) 공동체 예산의 과제와 전망

EU 공동체 예산의 경우, 규모 면에서 상당히 낮은 수준이며 일부 회원국의 예산증액 필요성에 대한 반대의 입장도 있으며 자체 수입원의 제약과 함께 공동체 예산지출의 불균형 등이 문제로 대두되었다. 또한 현재의 EU 공동체 예산제도와 절차가 너무 복잡할 뿐 아니라 각료이사회의 권한에 비하여 집행위원회 및 유럽의회의 권한과 기능이 크게 제한되고 있다고 평가된다.

동북아공동체의 경우도 EU 공동체의 예산과 관련된 문제점들이 그대로 반영될 가능성이 많다. 따라서 이러한 문제점들을 해결할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다.

V

결론

유럽연합은 2004년 5월부터 10개의 신규회원국이 가입하여, 약 4억 7천만 명의 유럽시민을 가진 ‘유럽연방국가’로 발전하고 있다. 그리고 유럽에 공통된 ‘행정세계(Verwaltungswelt)’를 발견해 나가고 있다. 이러한 유럽연합의 진전을 감안한다면, 통합된 유럽행정은 ‘초국가적인 행정문화의 부재’라는 위험요소가 제거될 것이다. 이것은 향후 현재의 유럽연합이 ‘준(準)연방국가’가 아닌 ‘유럽연방국가’로의 이행을 의미하며, 그 성패는 바로 초국가공동체로서 유럽의 행정조직과 그 행정권을 담당하는 유럽공무원에 달려 있다.

이러한 국가 간의 통합체인 유럽연합의 행정조직의 구축과 통합과정은 미시적 그리고 거시적인 차원에서 향후 설립가능성이 높은 동북아공동체에 많은 시사점을 줄 수 있다. 미시적인 차원에서, 유럽행정은 법에 기속된 ‘법치행정’이라는 점이다. 조직 및 인사정책에서 이러한 법치행정은 효율성 제고라는 측면에서는 다소 약점이 있으나, 유리알처럼 투명한 인사정책을 추진시킬 수 있다는 강점이 있다. 거시적인 차원에서는 향후 예정되는 ‘동북아공동체통합모델’에서 공동체기구로서 제기되는 네 개의 주요기구 즉, 동북아공동체 집행위원회, 동북아공동체 의회, 이사회 그리고 동북아공동체 사법재판소에서 공무를 담당할 동북아공동체 공무원에 대한 공직체제나 인사정책을 위해 또한 중요한 모범을 제공할 수 있을 것이다. 따라서 유럽행정의 연구, 특히 조직 및 이에 따른 인사정책에 관한 연구는 동북아공동체 행정조직의 집행안정성과 효율성에 관한 연구에 중요한 단서가 될 것이다.

또한 본 보고서 이후에는 이러한 초국가공동체의 조직이나 인사행정분야의 제도적 차근을 바탕으로 본 보고서에서 기술되지 않은 공동체의회, 사법재판소 그리고 이사회 기관까지 정교하게 비교·분석해야 할 점 등이 향후의 연구과제로 남는다.

참고문헌

1. 단행본

김대순. 『EU법론』. 삼영사, 1995.

송병준. 『유럽연합의 선택』. 청록출판사, 2004.

이희범. 『유럽통합론』. 법문사, 1997.

Beutler, Bieber, Pipkorn and Sreil. *Die Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

Bleckmann, Albert. *Europarecht*. 6. Aufl.. Köln: Heymann, 1997.

Borchhardt, Klaus/Dieter. *EU- und EG-Vertrag*. 3. Aufl.. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2001.

Kommission, Europäische. *Eine Verwaltung im Dienst einer halben Milliarde europäischer Bürger - Personalreform der Europäischen Kommission*. Brüssel, 2001

Hartmann, Jürgen. *Das politische System der Europäischen Union*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2001

Herdegen, Matthias. *Europarecht*. 4. Aufl.. München: C. H. Beck, 2002.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Europäisches Regieren: Ein Weissbuch*. KOM, 2002.

..... *Vorschlag für eine zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften*. KOM, 2002.

Lindemann, Hans-Heinrich. *Allgemeine Rechtsgrundsätze und*

- europäischer öffentlicher Dienst*. Berlin: Duncker und Humblot, 1986.
- Mode, Ottol · Creifelds, Carl. *Staatsbürger Taschenbuch*. 30. Aufl.. München: C. H. Beck, 2000.
- Nugent, Neil. *The Government and politics of the european union*. London: Macmillan, 1999.
- Oppermann, Thomas. *Europarecht*. München: C.H. Beck, 1999.
- Page, Edward. *People Who Run Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Pechstein, Matthias & Koenig, Christian. *Die Europäische Union*. 3. Aufl.. Tübingen: Mohr Siebeck. 2000.
- Püttner, Günter. *Verwaltungslehre*. 3. Aufl.. München: C. H. Beck, 2000.
- Rogalla, Dieter. *Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften*. 2. Aufl.. Köln: Heymann, 1992.
- Schuppert, Gunnar. *Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungswissenschaft, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.
- Stevens, Anne & Stevens, Handley. *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 2001.
- Europäische Kommission. *Kodex für Gute Verwaltungspraxis*. Brüssel, 2000.

2. 논문

- 김대순. “2001년 EU의 니스조약, 무엇을 담고 있나?” 『국제법학회논총』. 제46권 제1호. 2001.
- 설 한. “공동체주의와 정치개혁.” 『동북아연구』. 제7권. 경남대학교 극동문제연구소, 2002.
- 임도빈. “유럽연합(European Union)의 정책결정체제에 관한 연구.” 『한국정책학회보』. 제6권 제1호. 1997.
- 정창화. “유럽통합모델과 남북한 통합모델간의 비교분석.” 『행정논총』. 제40권 제2호. 2002.
- 제성호. “남측의 연방제와 북 측의 ‘낮은 단계의 연방제 비교.’” 『국제법학회논총』. 제46권 제1호. 2001.
- 함택영. “동북아 질서와 한·러 관계: 한국 측 시각.” 『동북아연구』. 제3권. 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 황병무. “다자안보체제에서의 한·러 군사협력.” 『중소연구』. 제21권 제2호. 1997년 여름호.
- Bieber, Roland. “Föderalismus in Europa.” *Europa 2002*. Bonn, 2002.
- Dörr, Oliver. “Zur Rechtsnatur der Europäischen Union.” *EuR (Europarecht)-Heft 4*. 1995.
- Koster, Frans de. “Öffentlicher Dienst in den Mitgliedstaaten - nationalstaatliches Reservat oder internationale Kooperation?” DGB(Hrsg.). *Öffentliche Dienste in Europa*. Düsseldorf: Union-Druckerei, 1994.
- McDonald, Maryon. “Unity in Diversity: Some Tensions in the Construction of Europe.” *Social Anthropology*. Vol. 4, No. 1. 1995.
- Mendel, Christina. “Rechtlicher Rahmen des öffentlichen Dienstes

- und des Dienstrechts in den Mitgliedstaaten.” DGB(Hrsg.). *Öffentliche Dienste in Europa*, Düsseldorf: Union-Druckerei, 1994.
- Nicolaysen, Gert. “Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft.” *Europa Handbuch*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1999.
- Pitschas, Rainer. “Aspects of Max Webers Theory of Bureaucracy and New Public Management Approach.” *The Indian Journal of Public Administration*. Vol. XXXIX. 1993.
- Priebe, Reinhard. “Anmerkungen zur Verwaltungskultur der Europäischen Kommission.” *Die Verwaltung(Sonderdruck)* 33. Band 2000 Heft 3. Berlin: Duncker & Humblo, 2000.
- Röttinger, Moritz. “Die Europäischen Beamten.” Röttinger, Moritz · Weyringer, Claudia(Hrsg.). *Handbuch der europäischen Integration*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1996.
- Siedentopf, Heinrich. “Beamtenstatut und Beamtenrecht in Europa – ein Rechtsvergleich.” DGB(Hrsg.). *Öffentliche Dienste in Europa*. Düsseldorf: Union-Druckerei, 1994.

최근 발간자료 안내

연구총서

2002-01 통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02 남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03 미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경 외	공저	9,000원
2002-04 북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05 북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06 북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07 김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08 북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09 김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10 김정일총서	박형중 외	공저	10,000원
2002-11 “불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12 파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13 북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14 9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15 북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16 남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17 북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18 북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영윤	저	7,000원
2002-19 북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20 북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21 남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22 북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성 외	공저	8,500원
2002-23 남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24 북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25 화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26 남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27 새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30 통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (점진적 시나리오)	조한범 외	공저	6,000원
2002-32 미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경	저	6,000원
2002-33 일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘	저	4,500원
2002-34 21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원
2002-35 韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원

2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인곤	저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인숭배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이헌경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영윤	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원

2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안: 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망: 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994 ~ 2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원

북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진 · 최의철 · 김병로 외	공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외	공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진 · 최의철 · 이우영 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 · 최의철 · 이우영 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 · 최의철 · 서재진 외	공저	10,000원

연례정보고서

2002	통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

학술회의총서

2002-01	한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02	북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03	남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04	북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05	한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01	신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02	한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해) · 협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원

논 총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2002-01 남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제			7,500원
2002-02 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안			10,000원
2002-03 남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영윤 외	공저	9,000원
2002-04 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외	공저	6,000원
2002-05 남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외	공저	6,000원
2002-06 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외	공저	6,000원
2002-07 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외	공저	5,500원
2002-08 남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외	공저	7,500원
2002-09 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외	공저	8,500원
2002-10 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외	공저	7,000원
2002-11 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외	공저	6,000원
2002-12 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외	공저	10,000원
2002-13 남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외	공저	9,000원
2002-14 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외	공저	10,000원
2002-15 실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외	공저	10,000원
2002-16 실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외	공저	8,000원

2002-17	2002년 협동연구 요약집			10,000원
2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종실 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원

통일정세분석

2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흙
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진
2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남노조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형 서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

