

동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구

윤종섭 정창화 김정해

■ 경제·인문사회연구회

■ 주관연구기관: 통일연구원

■ 협력연구기관:

연세대학교 동서문제연구소, 한국학중앙연구원,
호주 뉴사우스웨일즈대학교, 한국행정연구원,
한국직업능력개발원, 한국법제연구원, 한국형사정책연구원,
한국여성개발원, 한국청소년개발원, 한국교육개발원

동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구

윤종섭 정창화 김정해

■ 경제·인문사회연구회

■ 주관연구기관: 통일연구원

■ 협력연구기관:

연세대학교 동서문제연구소, 한국학중앙연구원,
호주 뉴사우스웨일즈대학교, 한국행정연구원,
한국직업능력개발원, 한국법제연구원, 한국형사정책연구원,
한국여성개발원, 한국청소년개발원, 한국교육개발원

동북아공동체의
정책결정기구 구축에 관한 연구 ▶▶▶

: 유럽연합 정책결정기구의 Benchmarking을 통한
동북아공동체 정책결정기구 구축방안탐색

【 동북아 문화공동체 특별연구위원회 】

구 분	성 명	소 속 및 직 위
위 원 장	김 광 익	서울대 인류학과 교수
위 원	김 우 상	연세대 정치외교학과 교수
	박 준 식	한림대 사회학과 교수
	전 영 평	대구대 도시행정학과 교수
	정 진 곤	한양대 교육학과 교수
	정 하 미	한양대 일본언어·문화학부 교수
	최 진 옥	통일연구원 선임연구위원
	최 흥 석	고려대 행정학과 교수

본 서는 「경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업」의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 8개 국책연구기관과 3개 기관이 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

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

요 약

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 다층적 통치체제하에서의 정책결정시스템의 제도화에 달려 있는 것이다.

유럽연합의 정책결정과정은 크게 단일유럽협정(SEA)에 의해 보완된 협의절차(consultation procedure)와 협력절차(cooperation procedure) 그리고 유럽연합조약(TEU)에 의해 도입된 공동결정절차(co-decision procedure) 그리고 동의절차 등 네 종류로 구분된다.

첫째, 협의절차는 EU 정책결정 과정의 가장 기본적인 것으로 집행위가 제안하고 이사회가 결정하는 형태의 절차이다. 물론 입법내용에 따라 EU 의회나 경제사회위원회의 협의를 거치도록 되어 있다.

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

셋째, 공동결정은 EU 설립조약에 의해 신설된 입법절차로서 유럽의회의 권한을 더욱 확대시켰다. 협력절차에서 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.

마지막으로 단일유럽협정(SEA)에 의해 처음 도입된 동의절차이다.

이러한 동의절차에서 유럽의회는 찬성, 반대만을 할 수 있으며 수정의 견은 표명할 수 없다.

이러한 국가간의 통합체인 유럽연합의 정책결정체제는 미시적 그리고 거시적인 차원에서 향후 설립가능성이 높은 동북아공동체(EAU)에 많은 시사점을 줄 수 있다. 미시적인 차원에서, 유럽연합은 정교하게 구축된 고도의 ‘정책결정체제’라는 점이다. 특히 모든 정책 결정사항을 조약에 명문화하여 정책행위자간의 자의권 행사를 축소시켰으며 정책네트워크의 외부환경을 정책의 효율성 제고라는 측면에서 강화시켰다는 점이다. 거시적인 차원에서는 향후 예정되는 ‘동북아공동체통합모델’에서 공동체정책결정기구로서 제기되는 세 개의 주요기구 즉, 동북아공동체 집행위원회, 동북아공동체 의회, 이사회의 조직구축과 운영방식에 대한 중요한 모범을 제공할 수 있을 것이다. 따라서 유럽행정의 정책결정연구, 특히 체제구축과 및 이에 따른 운영시스템에 관한 연구는 동북아공동체 전체의 집행안정성과 효율성에 관한 연구에 중요한 단서가 될 것이다.

이에 본 연구는 동북아 문화공동체를 포함하는 동북아공동체(EAU)의 입법기구역할을 할 수 있는 정책결정체제에 관한 구축방향과 방안을 제시하였다.

목 차

I. 서론	1
1. 문제제기 및 연구목적	3
2. 연구의 방법 및 범위	6
II. 다층적 거버넌스에서 유럽연합	7
1. 다층 거버넌스의 개념 및 등장배경	9
2. 다층 거버넌스에서 유럽연합의 통치작용과 국가성	12
3. 다층 거버넌스로서 準연방체제	20
III. 유럽연합의 정책결정기구	25
1. 유럽연합의 정책결정체제 개관	27
2. 정책결정을 위한 제 원칙	31
3. 정책결정 관련기구	35
4. 유럽연합의 정책결정체제	45
5. 유럽연합의 헌법에 따른 정책결정체제의 개편 방향	62
IV. 동북아공동체 정책결정기구 구축방안	69
1. 동북아공동체 정책결정기구의 제도화 및 원칙설정의 필요성	71
2. 동북아공동체 정책결정을 위한 기구설계	78
3. 동북아공동체 정책결정체제 및 절차 구축방안	89
V. 결론	97
참고문헌	105

표 목 차

〈표 Ⅲ-1〉 이사회 설립 및 운영관련 법률조항	36
----------------------------------	----

그림 목 차

〈그림 II-1〉 준연방체제로서 유럽연합	21
〈그림 III-1〉 유럽연합의 정책결정과 정상의 역학관계	28
〈그림 III-2〉 집행위원회 조직도	38
〈그림 III-3〉 협의절차 진행도	46
〈그림 III-4〉 협력절차 진행도	49
〈그림 III-5〉 공동절차 진행도	51
〈그림 III-6〉 유럽연합 예산절차	61
〈그림 III-7〉 유럽연합 일반입법절차	66
〈그림 IV-1〉 다층적 거버넌스 구조형태	76
〈그림 IV-2〉 보충성의 원칙에 따른 공동체 사무배분모형	77
〈그림 IV-3〉 집행위원회의 조직구성과 업무	82
〈그림 IV-4〉 집행위원회의 수직적 조직구조	83
〈그림 IV-5〉 동북아공동체 집행위원회 설계안	86
〈그림 IV-6〉 동북아공동체 정책결정의 역학관계 모형	92
〈그림 IV-7〉 동북아공동체 정책결정을 위한 협력절차	93
〈그림 IV-8〉 동북아공동체 정책결정을 위한 공동결정절차	95

I

서론

1. 문제제기 및 연구목적

1990년대 후반에 들어서면서 동북아 아시아에는 공동체 형성의 필요성이 긴급하게 제기되었다. 이것은 다음의 몇 가지 이유에서 그 원인을 찾아 볼 수 있다.

첫째는 동북아의 한-중-일 3국이 유교문화라는 공통의 문화와 역사적 동질성을 지녔다는 것이다. 이것은 공동체국가 형성의 전제조건인 공유가치로 인식할 수 있다.

둘째는 동북아 국가 간 전쟁경험으로 인한 전쟁방지 및 평화유지의 필요성 문제이다. 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.¹ 따라서 동북아시아는 무력충돌 및 그 밖에 역내국가간 충돌사태를 예방하기 위하여 일차적으로는 역내외의 국가상호간 ‘힘의 균형체제’에 의거하여 분쟁을 억지하는 다자안보협력체제가 구축되어야 할 것이다. 궁극적으로는 동북아 역내 국가 상호간 호혜평등의 원칙하에 협력관계를 증진시키고, 공동체 국가 상호간 의존성에 대한 기대를 높이며, 항구적인 평화유지를 이루기 위해 동북아 공동체를 구축하여야 한다.

셋째는 경제협력의 필요성이 제기되었기 때문이다. 오늘날의 완성된 유럽의 모체가 바로 경제공동체에서 기인하였음을 감안한다면, 동북아시아도 기본적으로 동북아 3국의 경제공동발전 및 합작에 유리

¹ 함택영, “동북아 질서와 한·러관계: 한국측 시각,” 『동북아연구』, 제3권 (경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 12-13.

한 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.² 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.³ ③ 냉전 후 동북아 각국은 경제발전을 통해 관계개선을 시도하고 있고, 서로 각기 다른 경제권 구상 등의 일정한 구상을 갖고 있다. 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 대책모색을 위한 하나의 경제권과 경제협력을 위한 대화(협상) 기구도 구성하지 못하고 있다. 따라서 동북아 경제발전의 지속을 위해 이 지역의 국가들은 반드시 협상과 대화를 통해 경제적 합작을 확대하고, 항구적인 경제발전을 위한 공동체형성이 긴급하다.

넷째는 문화적 교류의 필요성이다. 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.⁴

² 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

³ 일본은 '아시아에 복귀'하려고 노력하고 있고, 한국도 점차 미국 단일시장의 의존도에서 벗어나 대중국, 대일본, 대러시아 등 다각적인 경제합작의 규모를 계속적으로 확대시키는 추세에 있다.

마지막으로 국제무대에서의 정치협력의 필요성이다. 즉, 동북아 국가들이 평화와 번영의 기반을 공고히 하기 위해서는 정치관계개선을 해야 한다. 또한 외교·안보 분야에서는 북한의 고립과 일본의 이방인적 상황을 해소하고, 미국과 중국의 패권경쟁 가능성을 최소화하기 위해 다자간 협력을 강화하기 위해서 동북아공동체를 궁극적으로는 정치공동체화 해야 한다는 필요성이 절실히 대두되고 있다.

유럽의 경우, 유럽단일협정(SEA)과 마스트리히트 조약, 암스테르담 조약 그리고 니스 조약을 거치면서 이제 나름대로 행정, 입법, 사법의 기능과 구조를 갖춘 새로운 초국가적인 정치체(political entity)를 완성해 가고 있다. 이것은 정책의 입안과 집행의 무대가 기존의 민족국가의 단일 차원에서 초국가적 차원으로 다차원화 되어 가고 있으며, 이러한 다차원에서 다양한 행위자들이 서로 상호작용을 하면서 정책을 결정하고 집행할 수 있게 되었음을 의미한다. 부연하면, 민족국가와 초국가적인 기구들이 정책권력을 공유하며 상호 작용하는 다층적 체제가 등장하였고, 이러한 현상은 기존의 국가성에 대한 변동과 함께 새로운 국가패러다임이 대두됨을 의미하는 것이다.

여기에 유럽연합처럼 높은 수준으로 제도화된 정책네트워크는 관련 행위자간 밀접한 상호작용을 하면서 회원국간 마찰없는 정책결정을 통해 통치의 기능적 효율성을 제고하고 있다.

따라서 본 연구는 이미 준(準)연방국가(Quasi-Federal States) 수준의 국가통합체를 달성한 유럽연합(EU)의 정책결정기구 및 과정을 분석하여 향후 창설이 예견될 수 있는 동북아공동체의 정책결정기구 구축 방안을 탐색하는 데 그 목적이 있다.

⁴ 유럽은 완전한 국가공동체의 형성을 위해 상호간의 문화적 교류가 절실히 필요했다.

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 다층적 거버넌스하에서 유럽연합의 국가성(stateness)이 진단될 것이다. 둘째, 유럽연합의 정책결정기구로서 이사회, 집행위원회 그리고 유럽의회 조직을 최근의 EU 공식문헌을 중심으로 파악하며, 이들 기구의 현황과 운영상황이 기술되며, 이어서 유럽연합의 정책결정절차가 상술될 것이다. 셋째, 이를 바탕으로 동북아공동체 정책결정기구 구축방안이 제시될 것이다.

특히, 유럽연합의 경험을 동북아공동체에 적용하기 위하여, 유럽차원의 다층 거버넌스 개념 및 정책결정기구 구축을 위한 기본방향과 원칙 등이 동북아공동체 정책결정기구 구축을 위해 논의될 것이다.

나. 연구의 범위

유럽공동체조약(EC조약)에 의하면, 유럽공동체는 집행위원회(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 정책결정에 관련이 있는 기관은 집행위원회, 이사회, 유럽의회 등이다.

따라서 본 연구의 범위도 이들 3개 기관을 중심으로 한 정책결정과정 및 절차에 초점이 맞추어 질 것이다.

II

다층적 거버넌스에서 유럽연합

1. 다층 거버넌스의 개념 및 등장배경

가. 다층 거버넌스의 개념

오늘날 거버넌스(Governance)라는 용어는 많은 학자들 사이에 회자되면서 그 용어가 불명확하게 사용되고 있는 것도 사실이다(Rhodes, 1997). 그러나 유럽연구와 관련하여 거버넌스의 개념을 접근해 보면, 거버넌스는 정부의 제도들을 포함할 뿐만 아니라 비공식적, 비정부적 메카니즘을 포함한다. 따라서 그러한 메카니즘의 사람들과 조직들은 그 범위 내에서 자신들의 필요와 부족분을 충족시킨다. 즉, 정부는 정부 정책에 의해 받아들여졌을 경우에만 작동하는 규칙체계인 것이다.⁵

유럽연합의 통치과정을 설명하는 다층 거버넌스(multi-level governance)는 지정학적 분할에 따른 선호와 초국가 행위자의 보편적 이익이 융합되어 탈국가화 되고 기능적으로 분화된 협상시스템이다. 따라서 다층 거버넌스는 중앙 집중화된 권위를 배제하고 다중심적인(polycentric structure) 의사결정 구조를 상정한다. 행위자 차원에서도 초국가 기구와 유럽연합 밖의 사적 행위자들이 정책영역에 따라 권위를 공유한다. 따라서 정책과정은 자원의존적인 행위자들간

⁵ 거버넌스는 레짐(regimes)과 유사한 특징을 보여준다고 할 수 있다. 거버넌스와 마찬가지로 레짐은 국제관계의 특정 쟁점영역에서 행위자의 기대하는 바가 수립되는 명시적 혹은 묵시적인 원칙, 규범, 규칙 그리고 정책 결정절차이다. 거버넌스와 마찬가지로 레짐 역시 정부적/비정부적 행위자들을 포함하고 중앙적 권위의 부재상태에서도 작동이 가능하다. 따라서 레짐도 정부없는 거버넌스 형태로 묘사될 수 있다. 그럼에도 불구하고 거버넌스와 레짐은 동일한 것이 아니다. 레짐이 국제관계의 특정 쟁점영역에 국한된 원리, 원칙과 규범, 그리고 절차라면, 거버넌스는 레짐과 레짐간의 공백을 메꾸어 주고 보다 중요하게는 두 개 이상의 레짐이 중첩되거나 갈등을 일으키거나 아니면 경쟁적 이해관계사이에서의 조정을 용이하게 하는 메카니즘을 요구할 때 작동하는 원리, 규범, 규칙 그리고 절차들을 언급한다. 요컨대, 레짐이 부분집합적 개념이라면 거버넌스는 레짐을 포함하는 보다 광의적 그리고 상위의 개념이라고 이해할 수 있다

일정의 수평적 협상구조에 의해 진행된다. 여기서 자원은 권위의 원천으로 적법성, 정보 및 물리적 자원 등 정책결정과 집행에 요구되는 물질, 비물질 자원을 모두 망라한다. 문제는 국가 또는 유럽연합을 위시한 모든 행위자들은 정책과정에서 여타의 행위자를 지배하거나, 배제할 정도의 권위를 갖지 않는다는 것이다. 다층 거버넌스에서의 권위는 다수준의 공적·사적 행위자들에게 공유되어 있기 때문이다(송병준, 2004: 50).

다시 말해, 유럽연합체제의 작동 메카니즘은 단순히 국가행위에 국한되는 것이 아니라 사회를 이끌어 나가거나 통제 또는 관리하는 사회적, 정치적, 그리고 행정적 행위자들의 모든 행위를 포함한다. 보다 중요한 것은 정부의 권위와 제재에 대한 자원에 의존하지 않는 메카니즘이다. 이런 측면에서 다층 거버넌스로서 유럽연합체제는 배타적으로 국가중심적이지도 않고 초국가적이지도 않다. 즉, 유럽이사회와 각료이사회에서의 행동논리는 정부간주의를 근거하고 있지만, 집행위원회, 유럽의회 그리고 유럽법원은 행위의 근거가 보다 초국가주의적이다. 따라서 국가 구조에서와는 달리 정책결정의 권위는 다양한 영역에 걸쳐, 그리고 다양한 행위수준에 걸쳐 점진적으로 분산되고 있다(이수형, 2004: 33).

이러한 다층 거버넌스 모델은 1990년대초 구조기금(structure fund)의 운용을 분석한 막스(Gary Marks)와 호흐(Liesbet Hooghe)에 의해 제기되었다. 초기 막스와 호흐의 목적은 유럽연합의 정책과정에서 다양한 행위자간 권위의 분권화를 예시하여 드골식의 정부간 조정의 한계를 입증하는 것이었다. 이들에 따르면, 단일유럽협정(SEA) 체결이후 유럽연합은 다수준의 정부가 참여하는 다층화된 통치구조로 변화되었다. 이러한 구조는 지역 정책과 같이 분배와 재분배 정책에 한정하지 않고 규제정책에서도 관찰되는 일반적 현상으로 그 주된 동인은 국가의 권위배분이라는 것이다. 즉, 다층 거버넌스는 국가내 하위정부(Sub-National Authorities)와 초국가로 능동적인 권위배분을 통해 유럽적 문제를 해결한다는 것이다.

나. 다층 거버넌스의 등장배경

다층 거버넌스의 등장배경으로 다음의 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 유럽연합의 확대와 심화간의 상호작용적 측면이다. 1969년 12월 헤이그(Hague) 정상회담에서 연합은 공동체의 목표로 확대와 심화를 승인하였다. 그 결과 1973년에 들어와 유럽연합은 영국, 아일랜드, 그리고 덴마크를 회원국으로 받아들이면서 소위 제1차 확대를 이루어냈다. 이를 계기로 유럽연합은 초국가적 성격이 보다 부각될 수 있는 전기를 맞이하게 되었다. 이후 유럽연합은 지속적인 확대과정을 거치면서 유럽연합과 회원국가들간 상호의존성이 심화되고, 또한 유럽연합은 그 이전보다 상대적으로 국가정치에 대한 통제력을 강화시켜 나갈 수 있었으며, 정치적인 성격도 강화되었다. 이처럼 유럽연합의 확대와 심화간의 상호작용은 유럽연합의 초국가적 성격을 부각시키면서 정책결정과 관련된 권위의 소재를 분산화 시키는 효과를 보여주었다.

둘째, 유럽연합의 공동정책이다. 회원국들의 지역격차 해소를 위한 공동체 차원의 관심 증대는 지역정책을 통한 집행위원회의 권한을 상대적으로 강화시키는 결과를 가졌다. 이에 따라 집행위원회는 각국의 중앙정부, 지방-지역정부와 3자간의 파트너십에 기초하여 지역정책을 입안하는 데 있어 정당하게 참여할 수 있게 되었다. 이와 같은 기능적 지위의 격상으로 인해 집행위원회는 지방-지역정부와 함께 그동안 지역정책결정과정을 독점해 온 각국의 중앙정부에 대항하는 잠재적인 경쟁자가 되었다. 국가의 하부단위인 지역이 유럽연합 차원에서 주목을 받게 되는 데는 지역간 차이를 해소한다는 당위적 목표이외에 산업구조의 변화나 국제화와 같은 시대적 추세에도 영향을 받았다. 즉, 경쟁의 국제화와 정보기술의 발전 및 새로운 통신, 교통수단의 발전으로 이제 기업의 입지나 생산활동은 천연자원의 산지보다는 발전된 과학연구의 하부구조, 양질의 노동력 그리고 혁신적 문화 등의 요소에 민감하게 되었는데, 이러한 요소들은 기본적으로 국가 수

준보다는 지역수준에서 보다 신속하고 능동적으로 변화에 대처해 나갈 수 있는 것들이기 때문이다.

따라서 과거에는 지역정책의 주체가 회원국가별 국내적 쟁점중의 하나로 인식되었지만, 이처럼 공동체 차원에서 지역정책에 관심을 갖게 되면서 공동체와 지역간의 상호작용이 증대하게 되었고, 그 결과 유럽연합에서의 지역정책은 과거 지역정책의 핵심 행위자였던 국가와 초국가적 성격의 공동체 차원의 행위자, 그리고 하위국가적 행위자간의 상호작용 맥락에서 이루어지게 되었다(이수형, 2004: 35).

2. 다층 거버넌스하에서 유럽연합의 통치작용과 국가성

주권국가의 통치작용은 권력분립의 원칙에 입각하여 입법작용, 행정작용, 사법작용의 세 가지 작용으로 분류되어 고찰되어 왔다. 이는 고대 그리이스의 철학자들에 의하여 이미 주장된 이래, 근대 몽테스키외의 3권분립론에서 확인되었다.

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

가. 입법작용과 국가성

(1) 입법규제

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

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

따라서 유럽연합의 통치작용의 하나인 입법적 규제는 그 규제대상의 범위가 조약에 따라 일정한 범주에 한정될 뿐 그 작용의 성격은 주권국가의 입법작용과 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 특히, 대표적 연방국가인 미국의 경우에도 연방의회의 입법권이 대상 범위가 연

방에 관련된 사항에 한정된다는 점을 고려할 때 유럽연합의 국가성은 상당히 두드러짐을 나타내고 있다(김기영, 2002).

(2) 유럽의회의 권한 강화

유럽헌법조약은 유럽의회의 권한을 대폭 강화하였다. 특히, 동조약에 따르면, 유럽법 체계 및 입법절차를 대폭 단순화하였다. 즉, 그동안의 주된 입법절차였던 협의절차(Consultation Procedure), 협력절차(Cooperation Procedure), 공동결정절차(Co-decision Procedure) 등을 공동결정절차에 기초한 ‘일반입법절차’ (Ordinary Legislative Procedure)로 단순화하였다. 이에 따라 각료이사회에서 가중다수결로 의결되는 사안에 대해서는 유럽의회와 공동결정이 요구되게 되었으며, 결과적으로 유럽의회가 입법과정에서 영향력을 행사할 수 있는 범위가 확대되었다. 또한 동조약에 따라 유럽의회가 사법협력, 경찰협력, 사회정책 및 농업정책 등 35개의 새로운 분야에 대한 입법권을 부여받는 등 입법 및 정책과정 전반에 걸쳐 그 권한이 강화되었다. 그 결과 유럽연합 정책의 약 95%에 이르는 사안이 일반입법절차에 따라 유럽의회와 각료이사회의 공동결정으로 채택되게 되었다. 이것은 유럽연합의 민주성과 합법성을 높이는데 직접적인 영향력을 미칠 수 있으므로, 이를 통하여 EU의 국가성이 제고됨을 나타내고 있다(방청록, 2004).

나. 행정작용과 국가성

(1) 행정작용의 유형으로서 지침

유럽연합의 통치작용 즉, 행정작용 중 특이한 유형의 하나는 지침(Directive)이다.⁶ 지침은 그 지향하는 목적의 달성을 위한 범위내에

⁶ 기타의 통치작용 중에는 규칙(Regulation), 지침결정(Decision) 권고(Recommendation), 의견(Opinion), 그리고 결의(Resolution)와 계획(Pro-

서 개별 회원국에 대하여 구속력을 갖지만, 목적달성을 위한 형식과 방식의 선택(choice of form and methods)에 관하여는 회원국의 재량에 맡기는 통치작용의 하나이다. 지침은 단지 하나의 회원국을 상대로 하여 발령되며, 회원국내에서 직접적 효력을 갖지 않지만, 회원국은 지침에 따라 회원국 국내법을 개정하여야 한다.

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

(2) 행정작용의 유형으로서 강제이행절차

강제이행절차(enforcement procedure)란 회원국들이 EU법상의 의무를 이행하지 않을 경우 위원회 또는 타회원국들이 訴를 유럽법원에 제기할 수 있는 절차이다. 이는 EU 행정에서 회원국에 대한 우위의 실효성을 확보하기 위한 것이다.

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

첫째, 행정적 단계이다. 이는 EC조약 제226조에 의하여 그 내용을

gramme) 등이 있다.

살펴볼 수 있다. “위원회는 회원국이 본 조약에 따른 의무를 이행하지 않았다고 판단하는 경우, 해당 회원국에 의견을 제출할 기회를 부여한 후에, 해당 사안에 관하여 ‘검토의견’(reasoned opinion)을 제시해야 한다”⁷라고 규정하고 있다.

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

또한 의무위반이 공동체법에 위배되는 국내입법의 형식을 취하고 있는 경우에 유럽법원(ECJ)은 당해 법률의 무효를 선언할 수 없다. 그러나 이것은 회원국이 유럽법원(ECJ)의 판결에 따른 의무가 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, EC조약 제228조 와 Euratom 조약 제143조는 유럽법원(ECJ)의 판결이 성격상 선언적(declaratory)·확인적이더라도 ‘구속력’이 있다는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 회원국 유럽법원(ECJ)에 의하여 인정된 의무위반을 종료시킬 의무가 있는 것이다. 다만, 위반종료를 위한 방법은 회원국 스스로가 선택할 수 있다(Hartley, 1988).

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

⁷ Sartorius II (Berlin, 1998), p. 88. 물론, 해당 회원국이 위원회가 정한 기간 이내에 위원회의 의견을 이행하지 않는 경우, 위원회는 해당 사안을 재판소에 회부할 수 있다.

(3) 유럽연합의 대통령직 신설

유럽헌법조약 제21조는 EU 대통령이라 할 수 있는 유럽이사회 대통령직 신설에 관한 규정을 담고 있다. 이에 따르면, 유럽이사회는 가중다수결(Qualified Majority)로 임기 2년 6개월의 대통령을 선출하여 기존의 6개월 임기의 운번 의장국직을 대체하게 된다. 선출된 대통령은 일반이사회의 결과를 토대로 집행위원장과 협의하여 유럽이사회를 주재하며 회원국간 결속과 합의를 도출하는 역할을 담당하게 된다. 또한 대통령은 신설되는 EU 외무장관의 임무를 침해하지 않는 범위 내에서 EU를 대외적으로 대표하는 역할을 담당하게 된다. 이러한 EU 대통령직 신설은 EU 회원국간 결속력, 정책의 연속성, 그리고 대외적 대표성을 강화하는 중요한 계기가 될 뿐만 아니라, EU의 국가성을 제고하게 되므로 EU 대표성 및 외교력이 강화될 것이다.⁸

다. 사법작용과 국가성

(1) '새로운 법질서'(a new legal order)로서의 EU 국가성

유럽연합(EU)은 전통적 의미의 법분류로는 이해하기 어려운 '새로운 법질서'(a new legal order)로서의 특징이 있다. 즉, 1963년 유럽 재판소는 Van Gend en Loos 사건⁹에서 “공동체가 국제법의 한 새로

⁸ 그러나 EU 대통령직 신설과 관련된 우려는 EU 정책과정에 대한 회원국 정부의 영향력이 더욱 확대되어 향후 유럽통합의 심화에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 것이다.

⁹ Van Gend en Loos Case [28/62], 5 Feb.1963, [1963] ECR 12. 사건의 요지는 다음과 같다: 원고회사(Van Gend en Loos 무역회사)는 화학약품의 일정량을 독일로부터 수입함에 있어 네델란드 정부가 부과한 관세의 합법성에 관하여 의문을 제기했다. 네델란드에서는 1960년 1월 20일에 관세법이 공포되었는데, 이것은 1958년 7월 25일 베네룩스 3국간의 협정이 체결되어 1959년 12월 16일 네델란드가 이를 승인한 후의 일이었다. 이 법에 의하면, 생산품에 대한 과세는 가격에 따라 8%로 규정하였다. 수입업자인 원고는 1947년 관세법에 의하여 3%의 수입세만 납부하는 것

은 법질서를 구성하며, 이를 위하여 회원국들이 비록 제한된 범위내에서나마 자신들의 주권(sovvereign rights)를 제한하였다는 점과 이 새로운 법질서의 주체에는 회원국들뿐만 아니라 그들의 국민도 포함한다는 점이다. 그러므로 공동체법은 회원국의 법률과는 관계없이 개인에게 의무를 부과할 뿐만 아니라 권리를 부여하도록 의도되어 있다”고 판결하였다(Schermers/Waelbroeck, 1992).

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

첫째, EU법의 직접효력(direct effect)의 원칙이다. 조약규정이 그 자체로서(as such) 국내법의 일부를 형성할 때, 그 규정은 직접적용성(direct applicability)이 있다. 이는 마치 연방국가에서 연방법이 각 주에서 직접 적용될 수 있는 것처럼, 유럽연합(EU)법도 회원국 영역내에서 직접 적용될 수 있음을 의미한다. 물론, 이 직접적용성의 문제는 유럽법원(ECJ)의 판례에 의해 발전되어 오고 있다. 또한 이러한 직접적용성이 있는 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.¹⁰

둘째, EU법의 우위(supremacy)의 원칙이다. 만일 공동체법이 회

이 적당하다고 판단하고, 이 법은 불법이며 EEC 제 12조가 회원국간의 소위 「관세동결」(customs freeze)을 규정하고 있으므로, 이 조항의 위반이라고 주장하였다. 원고의 주장은 네덜란드세관에 의하여 기각되었으며, 원고는 이를 암스테르담 관세위원회에 제소하였는데, 이 관세위원회는 네덜란드의 최종 행정기관이다. 암스테르담 관세위원회는 Van gend en Loos의 이러한 주장에 대하여 자신의 결정을 유보하고 EEC 조약 제 177조의 규정에 따라 다음과 같은 문제를 ECJ에 부탁하였다.

¹⁰ EU법이 직접적용(directly applicable)되는 한에 있어서는 회원국에서 직접효력을 가지며 이른바 국내법으로의 변형(transformation)없이 국내법과 동일한 방법으로 국가기관이나 개인을 구속한다. 국내법원은 EU법을 직접 적용하여 재판할 수 있다.

원국의 국내법과 불일치가 발생하는 경우 양자간의 충돌은 불가피하게 된다. 물론, 공동체조약에는 이 문제에 관한 아무런 언급이 없다. 따라서 이에 대한 해결의 방법은 공동체법을 우선시켜야 하는 것이다. 이는 EU법이 유럽연합차원에서는 물론이고 국내적 차원에서도 그 자체로서 헌법보다 우선할 것을 요구한다(Pechstein/Koenig, 2000). 그 이유는 EU법이 자율성(autonomous)을 가진 새로운 하나의 법질서임에 비추어 통일된 적용과 해석을 위해서 그 우위성이 확보되어야만 하기 때문이다. 이러한 우위성 확보방법으로, 회원국들은 국제법과 국내법관계에서 일원론을 택할 수도 있고 헌법제정을 통해 유럽연합에 주권을 위임하는 것이 아닌 ‘양도’(transformed)하는 방법으로 할 수 있다.

그러나 회원국들이 연합에 제한된 범위내에서라도 주권을 양도한 이상 회원국 국내법은 그 범위내에서 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(Friedmann, 1965).

(2) 선결적 판결(preliminary ruling)

EU법의 특성은 유럽법원의 판례에 의해 발전되어온 개념이다. 판례에 의해 EU법의 2가지 특성인 ‘직접효력’과 ‘우위의 원칙’을 발전시켜 나올 수 있었던 제도적 장치로서 實體法上으로는 EU법상의 선결적 판결이고, 節次法上으로는 상기한 강제이행절차이다.

사법작용으로서 ‘선결적 판결’(preliminary ruling)이란 EU법의 문제가 회원국 법원에서 계류될 때, 회원국 법원은 그 적용전에 우선적으로 유럽법원(ECJ)에 그것의 유권적 해석을 구하는 것을 의미한다.¹¹ 즉, 이는 소송당사자의 의사와 관계없이 국내법원이 유럽법원(ECJ)과 긴밀한 협력관계를 유지하는 것으로서 국제법적 문제에 대

한 국내법원의 회피적 태도와는 대조적이다.

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

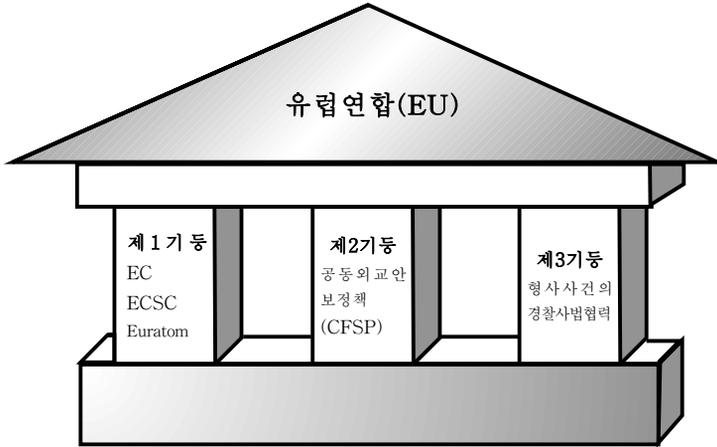
3. 다층 거버넌스로서 準연방체제

1950년대 창설된 유럽공동체에 기초하여 성립된 유럽연합이 지향하고 있는 향후 유럽의 국가모습은 ‘유럽연방’(European Federation)이다.¹² 그러나 아직은 유럽연합이 연방국가화되지는 못했지만, 연방 국가의 바로 전단계의 모습이라고 할 수 있다. 이러한 유럽연합은 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽공동체(EC), 유럽원자력공동체(Euratom)라는 세 개의 공동체를 포함하여 하나의 완성되어가는 준연방국가로 표현할 수 있다.

¹¹ 이러한 선결적 판결은 물론 국내법원에 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 법원이 결정한다. 따라서 소송당사자는 부탁(reference)에 있어서 주도권을 갖지 못한다. 다른 하나는, 상소심법원은 사건자체를 심리하고 원심의 결정을 파기할 수 있다. 그러나 선결적 부탁의 경우에는 ECJ가 문제를 판단한 후 최종결정을 위하여 사건을 국내법원으로 반송한다. 즉, ECJ는 EU법을 해석하는 권한만 있고, 이를 구체적 사건에 적용하는 최종결정권은 국내법원에 맡겨져 있다. 유럽법원(ECJ)은 상소법원이 아니므로, 동법원의 선결적 판결권은 연방국가의 최고법원의 권한보다는 약하다. 선결적 부탁대상에 관한 규정은 ① 유럽연합설립조약 ② 유럽연합기구의 행위 ③ 이사회의 행위에 의하여 설립된 기관의 규정 ④ 비회원국과의 협정 등이다.

¹² Roland Bieber, *Föderalismus in Europa* (Europa: Bonn, 2002), p. 364.

〈그림 II -1〉 준연방체제로서 유럽연합



이하에서는 연방국가(Federation)와 국가연합(Confederation)을 비교하면서 유럽연합의 모습을 상술하기로 한다.

우선, 연방국가(Federation)는 두 개 이상의 구성국으로 구성되는 연방정부만이 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.¹³

국가연합(Confederation)도 두 개 이상의 구성국으로 구성되나, 구성국은 각각 개별적인 법인격을 그대로 보유한다. 따라서 국가연합 그 자체는 하나의 새로운 법적 실체로서 존재는 하지만, 국제법상 독자적인 법인격을 보유하지는 않는다. 따라서 국가연합 하에서 구성국

¹³ Reinhold Zippelius (1999), pp. 389-393.

들은 주권을 중앙정부에 이양하지 않는 가운데서 결합되며, 구성국 내의 대내적 권한은 구성국이 보유한다.

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

셋째, ‘존속의 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.¹⁴

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.¹⁵

다섯째, 대내적 통치권이 또한 문제이다. 국가연합의 경우, 주민에 대한 대내적 통치권은 각 구성국들이 행사하지만, 연방국가에서는 연

¹⁴ 그러나 유럽연합(EU)은 해체될 수 있는가? 연합과 공동체의 해체에 관한 경우는 조약상에 규정되어있지 않다. ECSC조약(제 97조)만을 예외로, 시간상 제약없이 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.

¹⁵ 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 권리를 부여받고 있다.

방정부가 구성국과 구성국의 주민들에 대해 직접적인 대내적 통치권을 행사한다. 다만, 연방국가의 경우, 과세권에 한하여, 연방정부와 구성국 정부가 공동으로 행사할 수 있다.¹⁶ 유럽연합의 경우, 주민에 대한 대내적 통치권은 국가연합처럼 회원국 정부들이 행사한다. 다만, ‘유리’(Euro)라는 단일통화의 출범과 함께 통화발행권은 12개 회원국 정부가 행사하고 있으며, 유럽중앙은행(ECB)을 통하여, 유럽연합에서 조정 및 통제하고 있다.

¹⁶ 경우에 따라서, 연방국가에서는 이러한 문제 때문에 연방과 구성국간의 권한배분의 문제가 발생하기도 한다.

III

유럽연합의 정책결정기구

1. 유럽연합의 정책결정체제 개관

가. 구조

유럽연합의 정책결정과정인 입법과정은 국민의 의사가 의회를 통해 표출되는 것과는 달리 회원국 정부의 의사가 이사회(Council)를 통하여 결정된다. 이는 이사회가 바로 유럽연합의 제1의 입법기관임을 나타내는 것이다.

또한 이것은 EU가 그 회원국 국민의 총합으로 이루어진 국가가 아니라 어디까지나 회원국 정부가 주권적 권한을 일부 위양하고 공동체에서 입법된 제반 법령을 공동집행하는 형식으로 구성된 정치체이기 때문이다. 그러나 유럽연합이 외교안보정책, 통화정책 등 핵심적인 국가 주권사항의 일부를 EU가 행사하는 방향으로까지 발전되어감에 따라 일반 국가에서와 같이 입법과정에서의 유럽의회의 권한이 확대되고 있음을 의미한다.

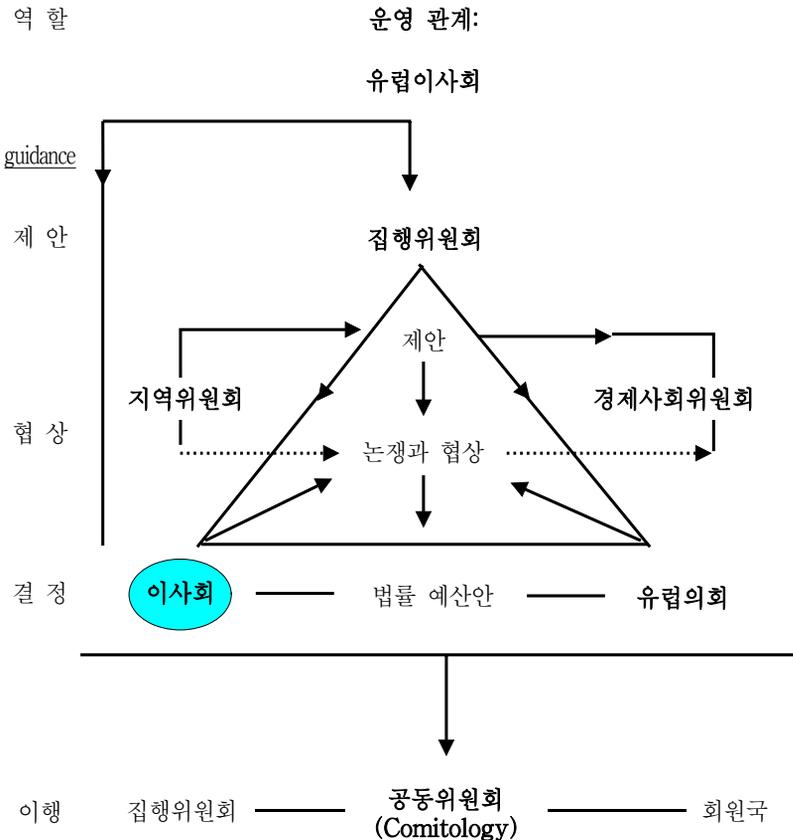
EU 입법과정은 크게 단일유럽협정(SEA)에 의해 보완된 제안절차(proposal procedure)와 협력절차(cooperation procedure) 그리고 유럽연합조약(TEU)에 의해 도입된 공동결정절차(co-decision procedure) 그리고 동의절차 등 4종류로 구분된다.

〈그림 III-1〉은 유럽연합의 정책결정과정상의 역학관계를 나타낸다. 즉, 유럽이사회(The European Council)는 각국 정부의 정상 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 정책결정을 구체화하는 법률을 제3

정하는데, 유럽의회(The Parliament, EP)와의 협의도 증가하고 있다. 다층 거버넌스체제 하에서 이해할 수 있는 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.

〈그림 Ⅲ-1〉 유럽연합의 정책결정과 정상의 역학관계



EU정책과 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.

나. 정책결정을 위한 입법안

유럽연합에 법적기초를 제공하는 EU법의 법원은 회원국들이 일반적인 조약체결방식에 따라 체결한 EU 제1차 법원과 EU 기관에 의해 직접 제정되는 제2차 법원이 있다. 여기서 제2차 법원이 바로 EU 정책을 구체화된 법안이다. 제2차 법원의 종류는 다음과 같다.

첫째, 규칙(Regulation)이다. 규칙은 일반적으로 적용되어 모든 회원국에 직접 전부 구속력을 갖는 가장 강력한 공동체 법안이다. 원칙적으로 이사회에서 제정하나, 한정적으로 이사회에 위임에 따라 집행위원회가 제정할 수도 있다. 여기서 ‘규칙이 일반적으로 적용된다’ 함은 적용 대상이 회원국 정부, 개인, 법인 등을 망라하는 불특정 다수라는 의미이며, ‘전부 구속력이 있다’ 함은 규정에 담겨져 있는 모든 내용이 적용대상자에게 권리 및 의무를 부여함을 말한다. 또한 규칙은 모든 회원국내에 직접 적용되므로 EU의 모든 영토에 걸쳐 법적 효력을 가지게 되는데, 제정과 동시에 자동적으로 회원국 국내법 질서의 일부를 형성한다. 따라서 특별한 국내법적 편입절차, 즉 EU 각국의 국회에 의한 비준이나 별도의 수용절차 등이 요구되지 않고 각국 법에 우선하는 효력을 가진다. 특정일 또는 EU관보에 공포된 후 20일 후에 효력을 발생한다.

둘째, 지침(Directive)이다. 지침은 별도 국내법적 수용절차가 필

요없이 모든 회원국에 직접 적용되는 규칙과는 달리 이사회가 달성해야 할 목표만을 제시하고 그 구체적인 시행방법은 각국이 자국의 법적 성질, 구조에 맞춰 입법하도록 하는 것이다. 즉, 지침에서는 EU의 목표와 제정 시한만을 설정하고 그 목표의 달성을 위한 적절한 방법은 각 회원국에게 일임하고 있다. 결국 지침은 직접 적용성은 없으며, EU기관을 통하여 입법화된 후 각 회원국에서 관련 국내법이 제정됨으로써 각국에서 그 효력을 가진다. 지침은 또한 그 적용대상도 회원국으로 한정하고 있는데, 이는 특정 회원국에만 적용될 수도 있고 일부 또는 전체 회원국에 대하여 적용될 수도 있다.

셋째, 결정(Decision)이다. 결정은 개별사안에 대하여 EU가 특정한 지시를 내릴 때 쓰이는 수단이다. EU 기관은 결정을 통해 특정사안에 관계된 회원국, 개인 법인에게 특정한 작위(作爲), 부작위(不作爲)를 요구하거나 특정한 권리, 의무를 부여하게 된다. 결정은 불특정 다수가 아닌 특정인에 대해서만 적용된다는 점에서 규칙과 다르고 실현방안이 회원국에 위임되지 않고 직접 적용된다는 점에서 지침과 다르다.

넷째 권고(recommendation)와 의견(opinion)이다. EU기관은 회원국 또는 사안에 따라서는 개인에게 자신의 권고와 의견을 발표할 수 있다. 의견은 어떤 문제에 대한 단순한 견해의 표시이며 권고는 이보다 구체적인 희망의 표현이라고 구분할 수 있으나 둘 다 법적 구속력은 없다.

그밖에도 결의(Resolution)와 계획(Programme) 등이 있다. 이러한 정책을 구체화하는 제2차 법원은 설립조약에 근거하여 회원국과 연합시민에게 구체적인 내용을 규정한다는 의미에서 그 중요성이 있다.

2. 정책결정을 위한 제 원칙

가. 의사결정 일반원칙

(1) 단순다수결(Simple Majority) 원칙

일국 일투표 원칙에 따른 단순한 다수결 투표 방식이다. 조약 제 205조 1항에 따라 단순다수결은 조약에서 규정치 않은 여러 사항의 의결에 활용되는 가장 일상적인 정책결정절차이다. 그러나 실제 이사회 회의 여러 정책결정 사안 중에서 단순다수결이 동원되는 경우는 그리 많지 않다.

주로 이사회 내부규정 변경, 이사회사무국 조직 변화, 그리고 조약에서 규정한 각종 위원회에 대한 통치 규정 등의 사안에서 다수결 투표방식이 활용된다.

(2) 가중다수결(Qualified Majority)원칙

가중다수결 투표방식은 조약에 따라 가장 빈번하게 행해지는 정책결정 방법이다. 가중다수결에 의하면 개별 회원국의 인구비례에 따라 가중치의 투표권을 보유한다(조약 205조 2항에 명기).

- 1) 독일, 프랑스, 이태리, 영국이 4개국은 각 10표, 스페인은 8표
- 2) 벨기에, 그리스, 네덜란드, 포르투갈은 각 5표
- 3) 오스트리아, 스웨덴 각 4표
- 4) 덴마크, 핀란드, 아일랜드 각 3표
- 5) 룩셈부르크 2표

총 투표수는 87표로 정책의결을 위해서는 62표의 득표가 요구된다. 그러므로, 위원회의 제안이 아닌 이사회 차원의 결정을 위해서는 최소한 10개국에서 62표의 득표가 요구된다.

이러한 표결 수는 1995년 오스트리아, 스웨덴, 그리고 핀란드의 가입으로 1994년 3월 그리스의 로아니아 이사회에서 최종 확정된 것이다(당시 영국은 의결을 위한 최소득표수를 62표 이상으로 상향조정할 것을 요구했으나 받아들여지지 않음).

의결을 위한 최소 득표 62표가 채워져도 23~25표의 반대표를 던진 회원국들이 연합하면 이사회는 적절한 정치적 해결책을 강구하게 된다. 따라서 신속한 의결을 위해서는 최소 65표 이상의 득표가 필수적이다.

(3) 만장일치(Unanimity) 원칙

만장일치는 조약에 규정된 특정사안으로 주로 사회정책, 회원국간 조세정책 조정, 역내시장에서의 노동, 상품 등의 자유이동과 같은 주요 이슈의 정책결정에 활용된다.

만장일치 투표제는 확대된 공동체에서의 정책결정 방법으로 적절치 않다는 의견에 따라 단일유럽의정서 체결이후 제한된 의제에서만 이루어지고 있다. 그러나 유럽연합조약에서의 첫째 지주(first pillar)에 해당하는 사안이 주로 가중다수결에 의해 정책결정이 이루어지는 반면 둘째, 셋째 지주(second & third pillar)에 해당하는 사안들은 아직도 정부간 협상과 만장일치 투표제가 요구된다.

나. 보충성(Subsidiarity) 원칙

보충성의 원칙(the Principle of Subsidiarity)에 대한 개념 정의를 내릴 때, 이는 아직 학자마다 제각기 다른 견해를 보이고 있어, 사실상 개념정의에 대한 합의가 없다는 것이 일반적인 합의이다(Emiliou, 1992: 383). 그러나 그 개념이 대체로 脫중앙집권주의(decentralism)와 중앙집권주의(centralism)적 시각으로 이분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 脫중앙집권주의(decentralism)적 시각이다. 즉, 그것의 사전적 의미에 있어, 보충성이란 “더 큰 단위(a larger unit)는 그것을 구성하는 더 작은 단위(smaller units)가 수행할 수 없거나 또는 수행하기가 적합치 않은 기능만을 담당해야 함”을 의미한다(Neunreither, 1991: 1). 이는 개인, 집단, 지방으로부터 중앙정부에 이르기까지 각각의 더 큰 행위주체는 단지 보충적 또는 부차적 역할을 담당하는 것으로 만족해야 한다는 것이다. 즉, 중앙의 권한은 지방적 수준에서 효과적으로 수행될 수 없는 일(task)에만 적용되는 보충적 기능을 가져야 한다는 것이며(Dubach, 1996: 18), 연합 내에서 제반결정은 가능한 시민들의 입장에서 채택해야 한다는 것이 또한 유럽연합조약 제A조의 취지이기도 하다.

그러나 보충성의 개념에 대하여 위에서 언급한 반대적 시각이 있다. 그것은 보충성의 중앙집권주의(centralism)적 시각이다. 이는 보충성이 연합의 권한을 강화시키고 회원국들의 잔여주권을 잠식해간다는 견해이다. 이를 뒷받침하는 견해로는 1990년 유럽이사회에서 Giscard D'Estaing의 보고서이다. 동보고서에서는 보충성원칙의 적용에 두 가지 접근을 확인하였는데, 첫째로는 회원국들은 연합수준에서 더 잘 달성될 수 있는 일들에 대해 권한을 양도해야 한다는 것이며, 둘째는 국경을 넘어 확대되는 그러한 일들은 연합의 권한 내에 있어야 한다는 것으로, 이것은 모두 중앙집권적 경향을 나타내었다.

보충성에 대한 이러한 개념해석은 그동안 쌓아온 EU법의 원칙들을 파기시킬 수 있는 소지가 있다. 따라서 보충성에 대한 명확한 개념해석이 향후 EU법의 과제인 것이다.

한편, 보충성의 발전사에 의하면, 보충성의 원칙은 1970년대 중반기를 거쳐 1984년 유럽의회(EP)의 「유럽연합설립조약초안」(Draft Treaty establishing the European Union)에서 다시 그 모습을 드러냈다(Toth, 1990: 1089). 즉, 조약 초안 제12조는 연합에 의하여 경합적 권한(concurrent powers) 행사의 조건으로서 보충성의 원칙

을 수용하였다. 제12조 제2항에 따르면, “이 조약이 연합에 경합적 권한(concurrent competence)¹⁷ 을 부여한 경우, 회원국들은 연합이 입법하지 않고 있는 동안에만 계속해서 행동할 것이다. 연합은 회원국들이 분리해서 행동하는 것보다 공동으로 보다 효과적으로 취해질 수 있는 그러한 일들을 수행하기 위해서 오직 행동할 것이다. 특히, 그러한 수행은 그것의 차원 또는 효과가 국경을 넘어서 확대되기 때문에 연합에 의한 행동을 요구한다”는 것이다.¹⁸

이외에도 보충성에 대한 논의는 1986년 단일유럽협정(SEA), 1987년 Padoa-Schioppa보고서¹⁹, 1989년 경제·통화동맹(EMU)에 관한 Delors의 보고서²⁰에서 논의되었다.

¹⁷ 독일기본법(GG)에 의해 설립된 유형에 따라서, 조약 초안 제12조는 배타적 권한(exclusive powers)과 경합적 권한(concurrent powers)을 구분하였다. 기본법 제72조에 의하여 독일변호사들에게 친숙한 경합적 권한의 개념은 타회원국들에서 잘못 해석되어져 왔다. 즉, 경합적 권한의 ‘경합’(concurrent)이라는 표현이 연방과 회원국들이 ‘동시에’ 행동하라는 것으로 잘못 해석한 것이다. 경합적 권한은, 배타적 권한의 경우에서 처럼, ... 연합 또는 연합단독으로 부여되었다. 따라서 연합은 그러한 권한의 행사를 회원국과 공유할 수 없다. Editorial Comments, *The Subsidiarity Principle*, 27 CMLRev., (1990), pp. 181-184.

¹⁸ EC조약 제5조는 상기조항에서 많은 영향을 받은 것 같다.

¹⁹ Delors의 보고서 이전에도, 1987년 Padoa-Schioppa보고서에서도 보충성을 언급하였다. 이 보고서는 공동체에 대한 이베리아반도 국가의 접근 결과와 유럽내시장 완성을 위한 계획의 결과로서 야기된 경제정책문제의 강조를 다루었는데, 여기에서 보충성은 제도상의 규범이며 정치적인 개념으로써 사용되었다. 또한 이보고서에서는 공동체 간섭이 필요한 것 인지를 결정하기 위하여 사용될 수 있는 두 가지 지도원칙을 지적하였다. 즉, 그것은 국경을 넘어서는 파급효과와 실업문제였다(Commission of the European Communities).

²⁰ 1989년 경제·통화동맹(EMU)에 관한 Delors의 보고서에 의하면, 보충성은 공동체와 통화 및 거시경제적 정책작성의 범위에서 국가적 권한과의 균형을 의미하였다. 그 보고서 제 20절에 따르면 다음과 같다. 즉, “공동체의 권한배분은 집단적 의사결정이 필요한 범위에 한정해야 한다. 경제 및 통화동맹의 결합 및 기능에 관하여 반대없이 국가적(그리고 지역 또는 지방적)수준에서 수행되어질 수 있는 모든 정책기능은 회원국들의 권한내에서 잔존할 것이다”라고 규정하고 있다.

3. 정책결정 관련 기구

유럽연합의 정책 및 의사결정에 참여하는 공식적인 기관은 이사회, 집행위원회 그리고 유럽의회 등이다. 특히 의사결정 중 입법적 조치 및 행정적 조치를 채택할 권한은 각 설립조약에 달려있으며, 상기의 3개 기관은 상호작용을 하며 정책결정과정 및 입법과정에 참여한다. 이하에서는 그러한 3개 기관의 성격, 기능 그리고 기구구조에 대해 살펴보기로 한다.

가. 이사회(Council)²¹

(1) 성격 및 기능

이사회는 회원국의 각료급 대표로 구성되며, 각 회원국 정부는 한 명의 정부대표를 파견한다. 일반적으로 문제를 토의할 때에는 통상 외무장관들이 모여서 이사회를 구성하는데, 이를 ‘일반이사회’(general Council)라 한다. 전문적인 사항을 토의할 때에는 관련 부처의 장관들이 파견된다. 이들의 모임은 집단적으로는 ‘전문이사회’(sectoral or specialized Council)로 불리운다. 개별적으로는 ‘농업이사회’(agricultural Council), ‘재무이사회’(financial Council) 등으로 지칭된다(김대순, 1995: 45).

이사의회의 의장직(Presidency)은 이사회가 만장일치로 결정짓는 순서에 따라 6개월 간격으로 회원국들간에 차례로 돌아가며 맡는다. 의장국은 대내적으로는 EU 정상회담을 비롯하여 각료이사회, EU 주재 회원국 대사회의 등 각급회의를 주재하고 역내 현안을 조정 및 중재한다. 또한 대외적으로는 EU 역외국간 협정체결 등 양자간 협상 및

²¹ 일반적으로 각료이사회로 번역되는 이사의회의 정식명칭은 ‘유럽연합 이사회’(Council of the European Union)이다. 이는 통합조약(Merger Treaty)에 의해 ECSC의 Special Council of Ministers와 EEC, Euratom의 Council이 통합되어 1993년 11월 현재의 이름으로 개칭되었다.

각종 국제회의 등에서 EU를 대표하는 역할을 수행한다. 그러나 대개 EU 정책의 일관성 문제를 위하여 전·현·차기 의장국으로 EU-Troika를 구성하여 행동한다.

〈표 Ⅲ-1〉 이사회 설립 및 운영관련 법률조항

EC Treaty	205	Provisions on voting in the Council and the weighting of votes
Treaty of Nice - Protocol	Protocol on the enlargement of the European Union : Article 3: Provisions on the weighting of votes with 15 Member States and on the demographic clause	
Treaty of Nice - Declarations	Declaration No 20: Common position of the EU for the accession negotiations - Table of weighting of votes in a Union with 27 Member States	
	Declaration No 21: Qualified majority threshold and number of votes of the blocking minority in an enlarged Union	
Accession Treaty	Articles 12 and 26 of the Act of accession	

결국, 이사회는 회원국간의 이해의 대립을 조정하고, EU 전체의 이익실현을 도모하는 고도의 정치적 의사결정 기관이다. 또한 규칙(Regulation), 지침(Directive), 결정(Decision)이라고 하는 EU 법률을 제정하는 EU의 입법기관이기도 하다.²²

이러한 이사회는 회원국들의 이익을 직접적으로 표현하며, 집행위원회에 대해 공동목표의 달성을 위해 적절하거나 필요하다고 생각되는 제안 또는 조치를 검토해 보도록 요청하는 것이 그 주된 기능이다(김대순, 1995: 44).

²² 이사회는 의장이 소집하거나 1명 이상의 이사의 요청 또는 집행위원회의 요청이 있으면 개최된다.

(2) 의사결정

이사회의 의사결정방식은 세 가지로 구분된다.

첫째, 설립조약에 별도의 규정이 없는 한 회원국의 과반수 찬성에 의해 결의한다(EC 조약 205조). 이 경우 기권은 반대표로 계산된다.

둘째, 대부분의 중요문제는 가중다수결방식(qualified majority or weighted voting system)에 의해 결정한다. 이 방식에 의하면 각 회원국의 목소리 크기가 다르게 되어 있는데, 그 가중치를 보면 영국, 독일, 프랑스 이탈리아는 각 29표 그리고 몰타는 3표를 행사하고 있다.

셋째, 만장일치방식이다. 이는 헌법적 조치에 해당하거나 또는 기타 매우 중요한 몇몇의 경우²³에는 ‘모든’ 회원국이 찬성해야 한다. 다만, 이 경우 참석한 회원국의 기권은 만장일치를 막지 못한다. 따라서 회원국이 이사회에 아예 출석조차 하지 않으면 만장일치는 이루어질 수 없다(김대순, 1995: 47).

나. 집행위원회

(1) 성격 및 기능

유럽연합 집행위원회(European Commission)는 법령을 집행하는 행정부로서의 기능, 공동정책을 입안하는 정책제안자로서의 기능, 외교사절을 파견 및 접수하고 대외통상교섭을 하는 외교통상기능을 수행하는 EU의 행정부이다. 집행위원회의 행정구조는 2002년 새롭게 개편되어, 2005년 시점을 기준으로 총 37개의 행정부처(Dienststelle)으로 조직되어 있다.²⁴ 그 중 정책을 담당하는 17개의 총국(Directorate General: DG)²⁵과 6개 대외총국, 그리고 특별행정기관

²³ 예를 들면, 수송(EC조약 제72조), 국가보조(EC조약 88조 2항 3단), 법의 접근(EC조약 94조 1단) 등이다.

²⁴ Matthias Herdegen, *op. cit.*, p. 112.

집행위원회에는 위원장 1인과 부위원장 2인이 있다. 집행위원장은 집행위원회를 대표하며, 유럽연합 행정부의 장으로서 일국의 대통령과 같은 역할을 수행한다. 따라서 집행위원장은 위원회내의 행정과 정책에 대한 조정기능을 수행하며, 공동외교·안보분야, 기구개편 등과 같은 대통령으로서의 고유역할분야의 업무를 직접 관할하고 있다. 집행위원장은 유럽정상회담에서 가중다수결로 선출된 후, 유럽회의의 임명동의를 거쳐 선출된다. 부위원장은 원래 6명에서 1993년 마스트리히트조약 발효이후부터는 2명으로 축소 조정되었으며, 집행위원 중에서 이사회(Council)가 선출한다. 부위원장은 위원장의 궐위 시 집행위원회를 대표하게 되며, 기타 다른 집행위원들과 마찬가지로 소관업무를 관할한다. 집행위원장, 부위원장 및 그 밖의 집행위원들의 임기는 5년으로 연임이 가능하다.

집행위원(Kommissar, Commissioner)은 일국의 국무위원과 같이 최고 의사결정기구인 집행위원회의 구성원인 동시에 일국의 장관과 같은 역할을 수행한다. 따라서 EU 행정조직인 총국(DG)의 장으로서 소관분야의 업무에 대한 최종결정권을 행사하며, 소속 공무원을 통솔한다. 이러한 집행위원은 2004년 11월부터 25명으로 확대되었으며²⁷, 집행위원장 내정자와 협의를 거쳐 추천하며, 이사회가 유럽회의의 동의를 받아 임명한다. 이때 집행위원은 각 회원국에서 선출되나, 직무수행 시에는 출신국을 대표하는 것이 아니며, 취임에 앞서 회원국 전체를 위해 봉사하고 출신국으로 부터 지시를 받지 않을 뿐만 아니라, 재직 중은 물론 퇴직 후에도 직책에 반하는 행동을 하지 않을 것을 서약한다. 그러나 각 회원국은 집행위원의 추천단계부터 직무수행 시에도 자국에 유리하도록 정치적 교섭을 계속하고 있다.

²⁷ European Commission, an administration at the service of half a billion europeans - Staff Reforms at the European Commission, (Brussels, 2002): 집행위원의 자격요건은 제한이 없으나, 집권당 소속의 정치지도자나 고위관료, 학자 등이 추천된다.

(2) 의사결정

집행위원회는 계층적 구조를 이루는 행정조직으로서 정책안은 각 과정을 중심으로 기안된 후 결재라인을 따라 해당 집행위원의 승인을 받아 부서단위의 정책안으로 채택된다. 이사회에 상정할 주요정책은 매주 수요일에 개최되는 집행위원회의 의결을 거치는데 과반수의 의결로 결정하도록 규정되어 있으나 보통 만장일치로 안건을 채택한다. 집행위원회는 정책안을 수립할 때 관련부서 및 자문위원회와 협의를 거치는데 이해관계자의 토론을 유도하기 위한 초안은 녹색(green paper), 최종 정책안은 백서(white paper)의 형태로 발표한다.

다. 유럽의회

(1) 성격 및 권한

유럽의회는 EU를 구성하는 최초의 조직인 유럽석탄철강공동체(ESCS, 1952년) 이래 EU회원국 시민의 민의를 반영하는 기관으로 발전해 왔다. 유럽의회는 ECSC의 집행기관인 최고기관(현재는 집행위원회), 회원국 정부대표기관인 특별각료이사회(현재는 이사회), 공동체 활동에 대한 사법적 통제기관인 유럽법원과 같이 공동체의 주요기관의 하나로서 설립되었다. 1958년 EEC, 유럽원자력공동체(EAEC 또는 EURATOM)의 발족과 함께 3개 공동체의 공통 의회가 되었으며 1993년에 발족한 EU에서도 그 주요기관으로서 현재에 이르고 있다(법무부, 2000: 121~122).

유럽의회는 공동체의 시민들을 대표하는 기관이며, 공동체에 가입한 회원국 국민의 대표로 구성되며 EC조약에 따라 부여된 권한을 행사하는 기관이다(EC조약 189조). 의원의 임기는 5년이다.²⁸ 신 회원국의 가입에 따라 새로이 추가로 선출되는 의원들의 임기는 현 회원

²⁸ 이사회 결정 76/787의 부속의정서 제3조 제1항.

국에서 선출된 의원들의 임기와 동시에 끝난다.²⁹

유럽연합의 권한은 다음의 6가지로 요약할 수 있다(이하 법무부, 2000: 131~151).

첫째, 공동체 입법에 참여하는 것이다. 유럽의회는 국내입법부에 상응하는 완전한 입법기구가 아니다. 그러나 공동체 입법과정에서 완전히 배제되지도 않았다. EC의 입법절차는 유럽의회가 참여하는 방식을 중심으로 하여 협의절차(consultation procedure), 협력절차(cooperation procedure), 공동결정절차(co-decision procedure), 동의절차(assent procedure) 등 네 가지로 구분된다.

의회의 영향력이 가장 미약한 협의절차의 경우에는 위원회가 제안을 각료이사회로 보내면 각료이사회는 최종결정을 내리기 전에 유럽의회에 의견을 구한다. 이 과정에서 유럽의회는 원안에 대한 개정의견을 제시할 수 있으나 각료이사회와 위원회는 여기에 구속되지 않는다. 원고적격을 갖춘 이해관계 당사자는 절차상 요구되는 유럽의회 의견의 구하지 않고 채택된 각료이사회 법칙 행위를 상대로 ‘본질적인 절차요건의 위반’을 이유로 하여 TEU 중 EC 제230조의 취소소송을 제기할 수 있다. 이 밖에도 TEU 중 EC 제241조의 위법 항변(plea of illegality)과 TEU 중 EC 제234조의 선결적 부탁절차(preliminary reference procedure)가 있다.³⁰

그러나 TEU 중 EC 제252조의 협력절차는 대부분 폐지되었으며, 단지 경제·화폐동맹의 범위 내에서만 유지되고 있다.³¹ 현재 협력절차의 적용대상이 되는 규정의 대부분은 TEU 중 EC 제251조의 공동결정절차(co-decision procedure)에 의하여 규율된다. 암스테르담조약은 이처럼 공동결정절차를 다소간에 EC의사결정의 ‘일반규칙’으로

²⁹ 이사회 결정 76/787의 부속의정서 제7조.

³⁰ *Ibid.*, p. 55.

³¹ TEU 중 EC 제103조(EC 제104b조) 제2항, TEU 중 EC 제106조(EC 제105a조) 제2항.

만들어 유럽의회의 위상과 책임을 높였다.

각료이사회가 유럽의회의 ‘의견을 구한다’(consult)함을 단지 ‘의견을 요구하는 것’으로 좁게 해석하면 이 요건은 실질적인 의미가 거의 없게 될 것이다. 그러나 의회가 ‘실제로 자신의 의견을 부여하는 것’으로 새긴다면, 유럽의회로서는 단지 의견을 제시하지 않음으로써 무한정 입법을 지연시킬 수 있게 된다. 그리고 이것은 사실상 유럽의회가 공동체입법에 대해 거부권을 가지는 것을 의미한다.

유럽법원은 ‘의견을 구한다’함은 “의회가 그 의견을 피력하였음을 함축하고 있으며”, 따라서 단순히 의회에 의견을 요구하는 것만으로는 이 요건이 충족되지 아니하며 각료이사회가 의회의 의견을 구할 수 있는 모든 가능한 방법을 다 동원하여야 한다는 취지로 판시하였다.³²

위 판결로 미루어 보아, 유럽의회가 공동체입법을 고의적으로 방해하는 경우라면 각료이사회는 그 의견을 기다리지 않고 입법절차를 계속 진행시킬 수 있는 것으로 보이지만, 유럽재판소는 이 문제에 관하여 명시적으로 판단을 하지 않았다.

유럽의회가 그 의견을 부여한 뒤에 제안이 수정되는 경우에 대하여 유럽재판소는 당해 공동체조치의 최종규정이 의회에 회부되었던 것과 ‘실질적으로 동일’(substantially identical)하면 의회의 의견을 두 번 구할 필요가 없다고 판결하였다.³³ 따라서 개정된 문안이 의회의 의견을 구했던 것과는 실질적으로 다르다면 각료이사회는 의회의 의견을 다시 구해야 한다.

협력절차와 공동결정절차의 경우에는 의회의 행동시한이 명시되어 있어서 위와 같은 문제들이 발생할 수 없게 되어 있다.

³² Case 138/79, [1980] ECR 3333.

³³ Case 41/69, [1970] ECR 661.

(2) 의사결정

유럽의회는 달리 규정되어 있는 경우를 제외하고는, 던져진 투표수의 절대다수(absolute majority), 즉 과반수에 의하여 행동한다. 의사정족수는 회의절차규칙에 결정한다. 그러나 유럽의회는 정책관련 법안의 제안권이 없기 때문에 국내 의회와는 그 중요성을 비교할 수 없다.³⁴

라. 정책결정을 위한 보조기구

(1) 경제사회이사회

EC와 Euratom체제하에서 이사회와 집행위원회의 자문기관으로서 경제사회이사회(Economic and Social Committee: ECOSOC)가 있다. 경제사회이사회는 경제적 및 사회적 활동에 종사하는 여러 계층, 특히 제조업자, 농부, 운수업자, 노동자, 상인, 기능공, 전문직업 그리고 일반 대중의 대표로 구성된다. 즉, 경제사회이사회는 사회 여러 계층의 이익을 대변하고자 의도된 자문적 기관이다.

임기4년으로 구성되는 경제사회이사회 구성원들은 어떤 특정 그룹

³⁴ 유럽연합의 민주화는 EU 정책결정과정에서의 민주화라는 문제로 제기되었다. 정책결정과정의 민주화 문제는 결정과정의 민의에 의한 통제, 시민과의 밀착성, 시민에 대한 공개원칙 등과 직결된다. EU가 민주적으로 운영되도록 하기 위하여 EU의 활동을 EU 회원국 국민의 민의에 따라 통제할 필요가 있다. EU가 발족 당시부터 선택한 방법은 민의를 반영하는 기관인 의회에 의하여 EU의 활동을 민주적으로 통제한다는 방법이었으며, 그 결과 유럽의회가 탄생하였다. 유럽의회의 EU활동에 대한 민주적 통제의 중심과제는 입법과정의 주된 담당자인 각료이사회와 유일한 법안제안권자인 위원회에 대한 통제이다. EU의 정책 기본조향을 결정하는 입법권은 전통적으로 각료이사회가 독점하고 있어 그에 대한 민주적 통제는 특히 중요성을 갖고 있다. 각료이사회는 각 회원국 정부 대표로 구성되는 기관일 뿐이며 EU 회원국 국민의 민의에 의해서 직접 통제되는 기관이 아니다. 각 회원국 정부는 국회의회에 의해 민주적으로 통제되고 있으나, 국회의회는 국내문제에 대한 민의대표기관일 뿐 EU문제에 대한 민의대표기관은 아니다. 따라서 EU활동에 대한 민주적 통제기관은 유럽의회밖에 없다.

을 대변하도록 의도되어 있긴 하지만, ‘개인자격으로’(in their personal capacity) 임명되는 것이어서 ‘어떠한 명령적 지시’(any mandatory instructions)에도 구속받아서 안된다.

정책결정과정에서 이사회 또는 집행위원회는 반드시 경제사회이사회 의 의견을 구해야 한다. 그 외에도 이사회 또는 집행위원회가 적당하다고 생각하는 모든 경우에 그 의견을 구할 수 있다(김대순, 1995: 65~66).

(2) 지역위원회

유럽연합(EU)조약에 의해 설치된 지역위원회(Committee of the Region)는 세 공동체 중에서 오로지 EC를 위하여 봉사하는 기구이다. 위 경제사회위원회의 경우와 마찬가지로 이사회와 집행위원회의 자문에 응하는 것을 그 임무로 하며, 그 구성원도 경제사회이사회 의 경우와 동일하게 회원국별로 할당되어 있다.

(3) 상주대표위원회

회원국의 각료들이 유럽연합 행정부(집행위원회)가 있는 브뤼셀에 직접 상주할 수는 없기 때문에 각 회원국은 대사급의 대표를 그곳에 상주시키고 있다. 이들의 모임을 상주대표위원회(Committee of Permanent Representatives: COREPER)라고 하며, 매주 1회씩 회의를 갖는다. 상주대표위원회는 처음에는 비공식적인 기초위에서 설립되었지만, 나중에 통합조약 제4조에 의하여 공식적인 기관이 되었다.

상주대표위원회의 주된 기능은 이사회 의사결정의 토대를 마련하는 것이다. 아주 급한 경우가 아니면 공동체 집행위원회의 제안은 이사회로 가기 전에 상주대표위원회로 간다. 여기서 회원국 상호간에 그리고 회원국들과 집행위원회간에 교섭이 이루어진다. 만일 집행위

원회의 제안이 수락할 수 없는 것이면 집행위원회로 하여금 그것을 수정하도록 유도한다. 그리고 상주대표위원회에서 만장일치의 합의에 도달한 사항은 그 후 이사회에서 토의없이 채택되는 것이 보통이다(김대순, 1995: 66~67).

4. 유럽연합의 정책결정체제

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.

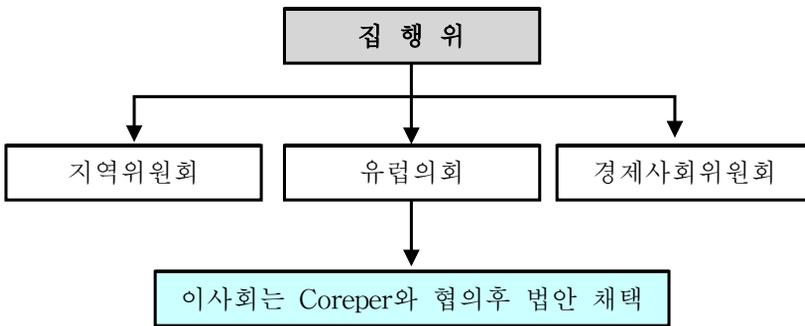
그러나, 예산, 역외국가와 협정체결 절차 등 일부 분야는 관련 EU 규범에 정해진 절차에 따라 정책결정이 이루어진다. 특히, 외교안보, 내무사법처럼 정부 간 협력(intergovernmental cooperation) 성격이 강하여 구체적인 입법절차 보다는 다양한 형태의 비규범적 결의를 통해 의사결정이 이루어지는 분야에서는 집행위와 EU 의회의 참여가 제한적이며 이사회에서 회원국 간 합의를 통해 대부분의 정책결정이 이루어지고 있다.

예컨대, 외교안보 분야에서는 집행위의 참여가 매우 제한적인데 집행위는 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 4가지 방식으로 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-3〉 협의절차 진행도



(1) 입안과정

일반적으로 정책초안은 A급 집행위 직원에 의해 작성되며, 초안작성 과정은 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 집행위원의 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 수정

절차를 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 협의를 필요한지 여부를 결정하고, 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 사전 협의를 실시하며 EESC는 이사회를 법적으로 구속하지 않는 견해를 밝힐 수 있다. 그러나, 협의단계에서 EESC의 영향력은 EU의회처럼 강력하지 않다.

(3) 이사회 결정

사안이 관련 기구와의 협의를 마친 후 다시 이사회에 회부되어 오면 COREPER는 이를 심의한 후 확정하고, 다시 이사회에 상정한다. COREPER의 심의종료로 사실상 사안은 확정되며 이사회의 각료들은

대부분의 경우 내용수정 없이 이를 채택한다. 최종 채택된 규정, 지침은 EU 관보에 게재된다.

나. 협력절차(Cooperation Procedure)

협조절차는 단일유럽의정서에 의해 처음 도입된 제도로 EU의회의 참여폭을 확대하고 의사결정의 신속화에 목적이 있다. 조세, 노동자의 이동 등 만장일치가 필요한 일부 사안을 제외하고는 역내시장, 사회정책, 경제사회결속 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.

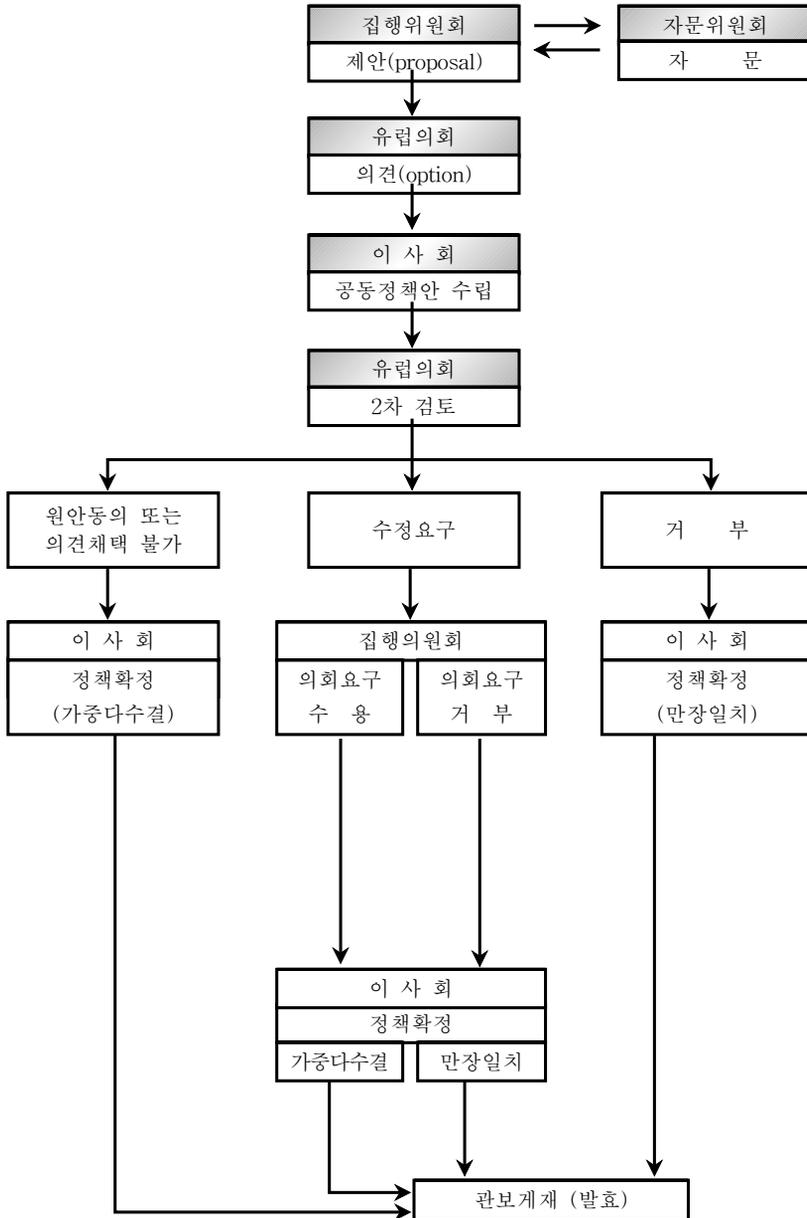
(2) 이사회 1차 독회

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 입법안

〈그림 Ⅲ-4〉 협력절차 진행도



을 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.

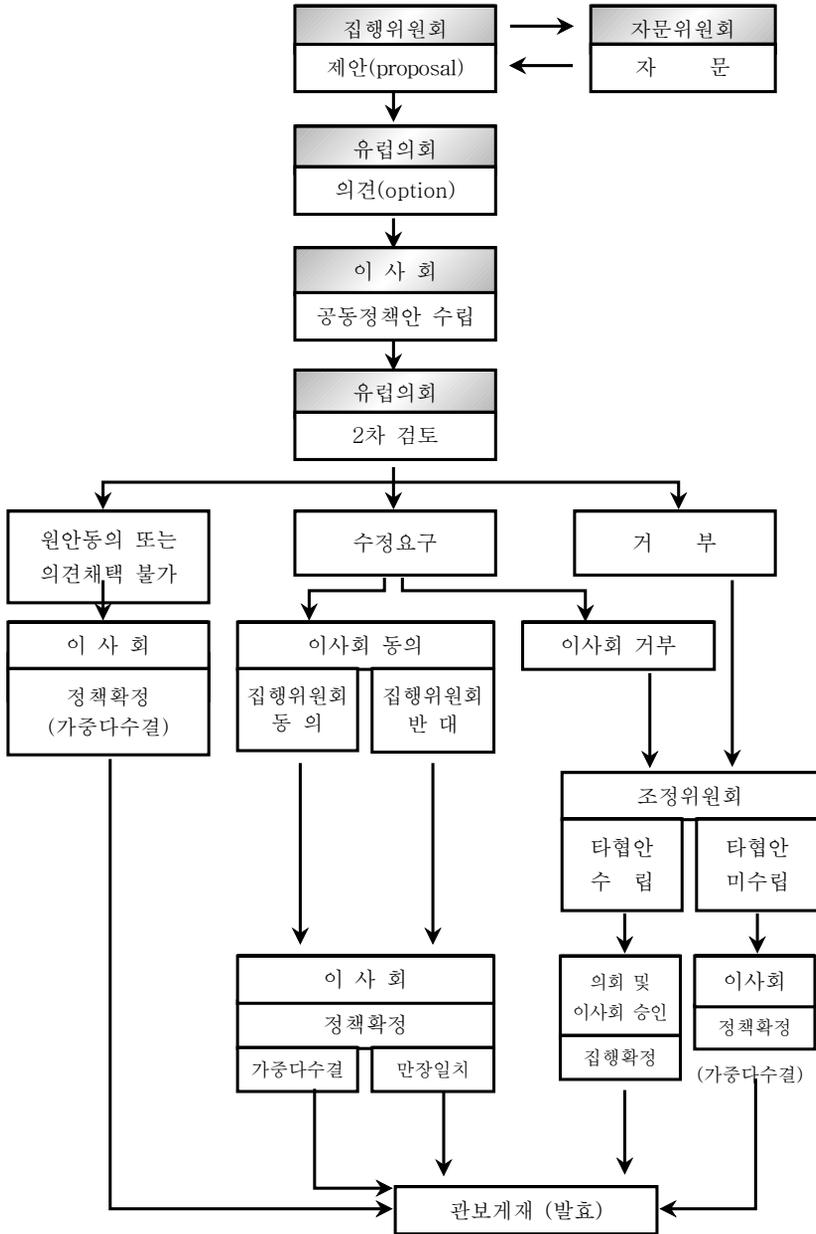
(1) 의회 1차 독회

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.

〈그림 Ⅲ-5〉 공동절차 진행도



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

라. 동의절차(Assent procedure)

단일유럽협정(SEA)에 의해 처음 도입된 동의절차에 의하면, 일부 형태의 결정은 유럽의회의 승인(단순다수결 또는 절대다수결)을 얻도록 되어 있다. 특히, 동의절차에서 의회는 찬성, 반대만을 할 수 있으며 수정의견은 표명할 수 없다. 또한 유럽의회는 동의절차에서 제1독회 밖에 할 수 없으며 개정할 수 없다. 단일유럽협정(SEA)에 따르면, 유럽의회는 제3국의 EU 가입신청에 대해 자신의 의사를 밝혀야 하며, EU가 제3국과의 연합을 창설하기 위한 협정체결에 대해서도 동의권을 가진다(이종원, 1998: 22~23).

이와 같이 유럽의회의 동의권한은 마스트리히트조약에 의해 EU 시민의 거주 및 이전의 권리행사, 유럽중앙은행(ECB)에 금융기관 감독과 관련한 특수임무 부여, 구조조정기금(structural funds)의 운영, 결속기금(cohesion fund)의 창설, 유럽의회 선거를 위한 획일적인 투표절차의 채택, 일부 중요 국제협정 체결과 같은 분야에서 작동한다.³⁵

마. 사례분석

(1) 공동체 예산정책 결정사례

유럽의회는 1970년 4월 22일의 예산조약과 1975년 7월 22일의 예산조약에 의해 예산수립에 있어서도 단순한 ‘자문적’ 권한 이상의 실질적 권한을 보유하게 되었다.

공동체의 예산수립절차(budgetary procedure)는³⁶ 유럽의회측의

³⁵ 마스트리히트조약은 새로운 회원국 가입에 관한 경우를 제외한 모든 동의절차가 유럽의회의 절대다수결이 아닌 단순다수결로 이루어지는 것으로 정하고 있다. 그 이유는 절대다수결이 현실적으로 상당히 어렵다는 측면을 고려하였기 때문이다(이종원, 1998: pp. 22-23).

³⁶ TEU 중 EC 제272조, Euratom 제177조, ECSC 제78조.

요구에도 불구하고 마스트리히트조약에 의하여 전혀 개정되지 아니하였다. 그 절차는 다음과 같이 진행된다.

공동체위원회는 이른바 ‘최고증가율’(maximum rate of increase)을 설정하여 이를 5월 1일 전일까지 공동체가 각 기관에 전달한다. 공동체 각 기관은 이를 기초로 하여 7월 1일 전일까지 자신의 세출견적서를 작성한다. 이것이 공동체위원회로 보내지면, 위원회는 이들을 통합하여 하나의 예산예비초안(preliminary draft budget)을 만든다. 이 예산예비초안에는 세입견적서도 포함되어야 한다. 예산예비초안이 만들어지면 여기에 의견을 첨부하여 9월 1일까지 각료이사회에 제출한다.

각료이사회가 예산예비초안에 수정을 가하고자 할 때에는 먼저 위원회의 의견을, 그리고 필요하다면 다른 관련 공동체기관의 의견을 들어야 한다. 이어서 가중다수결로 예산초안(draft budget)을 채택한다. 각료이사회는 위원회의 제안에 구속받지 않는다.³⁷ 각료이사회는 - 예산예비초안으로부터 벗어난 경우에는 그 이유를 밝힌 해설각서(explanatory memorandum)를 붙인 - 예산초안을 유럽의회에 제출한다.

예산수립에 있어 유럽의회가 최종 발언권을 행사할 수 있는 부분은 비필수적 세출(non-compulsory expenditure) 부분이다.³⁸ 필수적 세출(compulsory expenditure)에 관해서는 최종 발언권이 여전히 각료이사회에 주어져 있으며, 유럽의회는 그 수정안을 제안할 수 있을 뿐이다.³⁹

조약규정상으로는 필수적 세출, 즉 ‘공동체설립조약 또는 그에 의

³⁷ TEU 중 EC 제272조 제4항 제1단, Euratom 제177조 제4항 제1단, ECSC 제78조 제4항 제1단.

³⁸ TEU 중 EC 제273조 제3단, Euratom 제178조 제3단, ECSC 제78b조 제3단.

³⁹ TEU 중 EC 제272조 제4항 제2단, Euratom 제177조 제4항 제2단, ECSC 제78조 제4항 제3단.

거해 채택된 행위로부터 반드시 발생하는 세출'과 비필수적 세출, 즉 '공동체설립조약 또는 그에 의거해 채택된 행위로부터 반드시 발생하는 않는 세출'의 구분기준이 명확하지 않았으나, 1982.6.30.의 '예산절차를 개선하기 위한 몇 가지 조치에 관한 유럽의회, 각료이사회, 위원회'의 공동선언(Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on Various Measure to improve the Budgetary Procedure)에서 각료이사회, 위원회 및 유럽의회는 필수적 세출에 대한 정의를 분명히 하였다. 즉, 필수적 세출이란 "공동체가 설립조약 또는 그에 의거해서 제정된 조치로부터 발생하는 대내외 의무를 이행할 수 있도록 하기 위해 예산당국이 예산에 포함시킬 의무가 있는 세출", 다시 말해서 공동체가 제3자(개인, 회원국 또는 비회원국)에 대한 법적 의무를 이행하는데 필요한 세출을 말한다. 필수적 세출과 비필수적 세출의 목록이 공동선언에 첨부되어 있다.⁴⁰

비필수적 세출에 관해서는 유럽의회가 최종 결정권을 갖는다고는 하지만 여기에도 한 가지 제한사항이 있다. 즉, 유럽의회는 매년 설정되는 일정한 상한을 넘어서 비필수적 세출을 증가시킬 수 없다. '최대증가율'(maximum rate of increase)로 불리우는 이 상한선은 공동체위원회가 공동체내의 GNP, 국내예산증가 및 인플레이션을 기초로 하여 설정하는데, 보통 5~15퍼센트 사이이다. 공동체위원회는 이 최대증가율을 5월 1일 전일까지(즉, 4월 30일까지) 공동체의 모든 기관에 전달하여야 한다. 그러나 이 상한선은 예산수립과정에서(가중다수결로 행동하는) 각료이사회와(재적과반수와 투표참가수의 3/5에 의해 행동하는) 유럽의회 합의에 의해 높힐 수 있다.⁴¹ 비필수적 세

⁴⁰ David Vaughan (ed.), *Law of the European Communities*, (London: Butterworths, 1986), pp. 1-139.

⁴¹ TEU 중 EC 제272조 제9항 제5단, Euratom 제177조 제9항 제5단, ECSC 제78조 제9항 제5단.

출의 증가와 관련하여 또 하나의 특별한 권한이 유럽의회에 부여되어 있다. 각료이사회는 예산초안에 규정된 비필수적 세출의 증가가 공동체위원회에 의해 설정된 최대증가율의 절반을 넘는 경우, 유럽의회는 최대증가율의 1/2까지 비필수적 세출의 총액을 증가시킬 수 있다. 설사 그로 인하여 총증가율이 위원회의 최고증가율을 넘게 되더라도 상관없다. 유럽의회가 비필수적 세출을 증가시킬 권리가 있는 금액을 ‘책략의 음지’(margin of manoeuvre)로 부르고 있다. 이 규칙은 각료이사회가 허용된 액수 전부를 차지함으로써 유럽의회로 하여금 더 이상 비필수적 세출증가의 권한을 행사할 수 없도록 만드는 상황을 방지하기 위한 것이다.⁴²

위 조건하에서, 각료이사회로부터 예산초안(draft budget)을 받은 유럽의회는 몇 가지 선택권을 가진다. 45일 내에 예산초안을 승인하면 예산이 채택된다. 45일내에 비필수적 세출에 관한 규정을 ‘개정’(amendment)하지 않고 그리고 필수적 세출에 관한 규정의 ‘수정’(modification)을 제안하지 않아도 예산이 채택된 것으로 된다.⁴³ 만약 유럽의회가 45일내에 재적의원의 과반수에 의해 비필수적 세출에 관한 ‘개정’을 채택하거나, 또는 참석하여 투표한 의원의 과반수에 의해 필수적 세출에 관한 ‘수정’을 제안하는 경우, 당해 예산초안은 ‘개정’ 또는 ‘수정제안’(proposed modification)과 함께 다시 각료이사회로 보내진다.⁴⁴

각료이사회에서의 절차는 문제되는 것이 ‘개정’인가 아니면 ‘수정’인가에 따라 달라지며, 또 ‘수정’의 경우에는 ‘수정제안’이 어떤 공동체기관의 세출총액을 증가시키는 효과를 가져오느냐의 여부에 따라

⁴² TEU 중 EC 제272조 제9항 제4단, Euratom 제177조 제9항 제4단, ECSC 제78조 제9항 제4단.

⁴³ TEU 중 EC 제272조 제4항 제3단, Euratom 제177조 제4항 제3단, ECSC 제78조 제4항 제3단.

⁴⁴ TEU 중 EC 제272조 제4항 제4단, Euratom 제177조 제4항 제4단, ECSC 제78조 제4항 제4단.

달라진다.

첫째, ‘개정’의 경우를 보면 각료이사회는 유럽의회에서 채택된 ‘개정’을 가중다수결에 의해 수정할 수 있다.⁴⁵ 각료이사회에서 이 같은 결정이 15일내에 내려지지 않으면, ‘개정’은 수락된 것으로 간주된다.

둘째, 어떤 공동체기관의 세출총액도 증가시키지 않는 ‘수정’의 경우를 보면, 이사회는 가중다수결에 의해 이와 같은 ‘수정제안’을 거부할 수 있다. 그것을 거부한다는 결정이 없으면, 당해 ‘수정제안’은 수락된 것으로 간주된다.⁴⁶

셋째, 어떤 공동체기관의 세출총액을 증가시키는 ‘수정’의 경우를 보면, 각료이사회가 이같은 ‘수정제안’을 수락한다고 결정하지 않는 한 그것은 거부된 것으로 간주된다. ‘수정제안’을 수락한다는 결정은 가중다수결에 의해 내려져야 한다.⁴⁷

만약 각료이사회가 15일내에 유럽의회측의 ‘개정’을 수정하지 않고 또 그 ‘수정제안’을 수락하면, 그 예산은 최종적으로 채택된 것으로 간주된다.⁴⁸ 반대로, 이 기간 내에 각료이사회가 유럽의회측의 ‘개정’에 수정을 가하거나 또는 유럽의회측의 ‘수정제안’을 거부 또는 수정한 경우에는, 수정된 예산초안은 다시 유럽의회로 보내진다.⁴⁹

예산초안이 다시 돌아왔을 때, 유럽의회는 먼저 비필수적 세출의 경우를 보면, 자신의 ‘개정’에 대한 각료이사회측의 수정을 거부 또는

⁴⁵ TEU 중 EC 제272조 제5항 제1단 (a), Euratom 제177조 제5항 제1단 (a), ECSC 제78조 제5항 제1단 (a).

⁴⁶ TEU 중 EC 제272조 제5항 제1단 (b) 첫번째 단락, Euratom 제177조 제5항 제1단 (b) 첫번째 단락, ECSC 제78조 제5항 제1단 (b) 첫번째 단락.

⁴⁷ TEU 중 EC 제272조 제5항 제1단 (b) 두번째 단락, Euratom 제177조 제5항 제1단 (b) 두번째 단락, ECSC 제78조 제5항 제1단 (b) 두번째 단락.

⁴⁸ TEU 중 EC 제272조 제5항 제3단, Euratom 제177조 제5항 제3단, ECSC 제78조 제5항 제3단.

⁴⁹ TEU 중 EC 제272조 제5항 제4단, Euratom 제177조 제5항 제4단, ECSC 제78조 제5항 제4단.

개정할 수 있으며, 유럽의회측의 그같은 거부 또는 개정으로 비필수적 세출예산은 확정된다. 다만, 유럽의회의 이같은 결정은 재적의원의 과반수 및 투표수의 3/5에 의해 내려져야 한다. 그리고 유럽의회가 15일내에 그와 같이 행동하지 않으면 비필수적 세출예산은 확정적으로 채택된 것으로 간주된다.⁵⁰ 다음, 필수적 세출의 경우를 보면, 유럽의회는 더 이상 필수적 세출을 다른 조항을 변경할 권한이 없다.

이상의 절차가 완료되었으면, 유럽의회 의장은 예산이 최종적으로 채택되었음을 선언한다.⁵¹

유럽의회는 다시 되돌아 온 예산초안에서 필수적 세출에 관련된 조항은 더 이상 변경할 수 없다. 그러나 유럽의회는 ‘중요한 이유가 있는 경우에는’ 예산초안을 전체적으로 거부하고, 각료이사회에 대해 새로운 초안을 작성해서 제출할 것을 요구할 수 있다.⁵² 유럽의회이 같은 결정은 재적의원 과반수 및 투표수의 2/3에 의해서 내려져야 한다.⁵³

회계연도가 새로 시작되었는 데도 예산안이 통과되지 않았으면 전년도 세출예산의 1/12에 해당하는 금액을 매달 지출할 수 있다.⁵⁴

이상에서 살펴본 바와 같이, 유럽의회는 필수적 세출에 관해서는 단지 제한된 권한을 갖고 있을 뿐이고, 게다가 아직까지는 필수적 세출이 예산의 더 많은 부분을 차지하고 있다.⁵⁵ 필수적 세출 확정과정에서 의회의 이같은 취약한 지위가 1975년 3월 4일에 채택된 유럽의

⁵⁰ TEU 중 EC 제272조 제6항, Euratom 제177조 제6항, ECSC 제78조 제6항.

⁵¹ TEU 중 EC 제272조 제7항, Euratom 제177조 제7항, ECSC 제78조 제7항.

⁵² Lasok, D. (with KEP Lasok), *Law and Institution of the European Communities*, 4th ed., London, Butterworths, 1987, p. 225-226.

⁵³ TEU 중 EC 제272조 제8항, Euratom 제177조 제8항, ECSC 제78조 제8항.

⁵⁴ TEU 중 EC 제273조, Euratom 제178조, ECSC 제79조.

⁵⁵ Lasok, D. (with KEP Lasok), *op. cit.*, p. 223.

회·각료이사회·위원회 3자간의 공동선언(Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission)⁵⁶에 의하여 우회적으로나마 다소 보장되고 있다.

이 공동선언에 의하여 조정절차(conciliation procedure)가 마련되었는데, 이것은 각료이사회가 ‘기존 공동체입법에 의해 그 채택이 요구되는 것이 아닌’ 그리고 ‘상당한 재정적 의미(appreciable financial implications)를 가지는 일반적용성(general application)있는’ 행위를 제정하려고 할 때 각료이사회와 유럽의회의 견해를 조정하기 위한 절차이다. 여기서 상당한 재정적 의미가 있는 공동체행위라 함은 공동체에 귀속될 중요 지출(즉, 필수적 세출) 또는 수입을 야기하는 공동체입법을 말한다.

조정절차는 각료이사회가 공동체입법에 관한 유럽의회의 의견을 따를 의사가 없을 때 유럽의회 또는 각료이사회에 요청에 따라 개시된다. 조정은 각료이사회와 유럽의회 또는 각료이사회에 요청에 따라 개시된다. 조정은 각료이사회와 유럽의회 대표들로 구성되는 ‘조정위원회’(Conciliation Committee)에서 이루어지는데, 공동체위원회도 여기에 참여한다. 이 절차의 목적은 입법에 관하여 유럽의회와 각료이사회간에 합의가 이루어지도록 하는데 있다. 이 절차는 보통 3개월 이상 계속되지 않으며, 필요한 경우 각료이사회는 시한을 설정할 수 있다.⁵⁷

유럽의회와 각료이사회간의 입장이 충분히 근접한 경우, 유럽의회는 새로운 의견을 부여할 수 있다. 그 후 각료이사회는 확정적인 행동을 취한다.⁵⁸ 입장이 충분히 근접된 경우라면, 각료이사회는 아마도 의회의 의견을 따를 수 있을 것이다. 이것이 불가능한 경우 어떻게 되

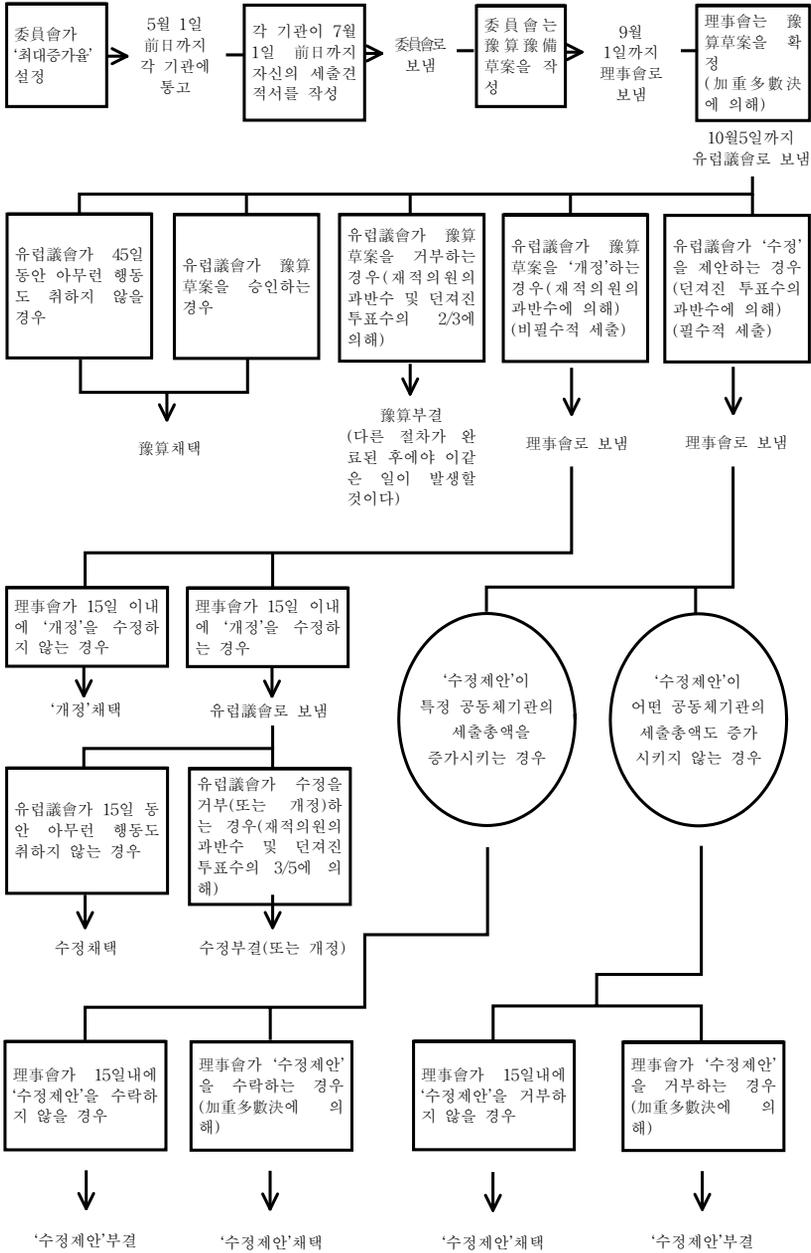
⁵⁶ *Official Journal of the European Communities*, No C89, April 1975, p. 1.

⁵⁷ 위 1975. 3. 4. 자 공동선언 제4항-제6항.

⁵⁸ 위 1975. 3. 4. 자 공동선언 제7항.

는가에 관해서는 아무런 언급이 없다. 각료이사회는 이런 경우 유럽 의회의 의견을 따르지 않고 문제의 행위를 채택할 수 있다고 보고 있다. 이에 반해 유럽의회는 그와 같은 경우 각료이사회가 전원일치에 의해서만 당해 행위를 채택할 수 있다는 입장을 취하고 있다(법무부, 2000: 142~149).

〈그림 Ⅲ-6〉 유럽연합 예산절차



5. 유럽연합의 헌법에 따른 정책결정체제의 개편방향

가. EU 정책결정체제의 기존 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 이에 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 퐁텐블로 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 확대협상 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, 정책결정과정이 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.

나. 정책결정체제의 개편방향

유럽연합은 지난 2003년 6월 Thessaloniki 유럽이사회에서 ‘유럽연합을 설립하는 조약안’(Draft Treaty establishing a Constitution for Europe)이란 제목의 ‘유럽헌법초안’(Draft European Constitution)을 제안서의 형태로 제출하였다. 이 제안서는 정부간회의를 통하여 채택되었고, 현재는 난항은 있지만 비준 중에 있다. 특히, 유럽헌법초안에는 정책결정과 직접 관련이 되는 의사결정(입법)의 행위와 절차에 관하여 혁신적인 내용을 제시하고 있다.

(1) 입법(의사결정)행위의 단순화

의사결정과 관련하여 기존 법체계상 15개 문서형태를 다음과 같이 단순화할 예정이다. 즉, 입법행위(legal acts)에는 유럽법(European Law), 유럽대강법(European Framework Law), 유럽규칙(European Regulation), 유럽결정(European Decision), 권고 및 의견(Recommendation and Opinion) 등으로 새롭게 분류하여, 기존의 입법방식상 그 본질 및 효력에 있어서 중복되는 부분이 있으므로 통합 및 조정을 시도하였다. 위의 다섯 개의 새로운 입법행위방식을 설명하면 다음과 같다.

첫째, ‘유럽법’은 일반적용성을 가지는 입법행위(legislative act)로

서 모든 회원국에서 완전한 구속력을 가지며 직접 적용된다. 이는 현행 규칙(Regulation)의 법적 성격과 효력을 대체한 것이다. 둘째, ‘유럽대강법’은 달성해야 할 결과에 대하여 해당 회원국을 구속하는 입법행위이다. 그러나 그 형태와 방식은 해당 회원국의 국내기관이 선택한다. 이는 현행 지침(Directive)에 해당한다. 셋째, ‘유럽규칙’은 입법행위 및 헌법의 어느 특수 규정의 이행을 위하여 일반적용성을 가지는 비입법행위(non-legislative act)이다. 유럽규칙은 유럽법과 유럽대강법의 두 가지 성격을 함께 가지고 있다. 따라서 동 규칙은 모든 회원국에서 완전한 구속력을 가지며 직접적으로 적용될 수 있다. 또한 동 규칙은 달성해야 할 결과에 대하여 해당 회원국을 구속하지만 그 형태와 방식은 해당 회원국의 국내기관이 선택하게 된다. 넷째, ‘유럽결정’은 현행 결정에 해당하는 것으로 그 수범자에 대해서는 완전한 구속력을 가지는 비입법행위이다. 마지막으로 ‘권고 및 의견’의 법적 효력은 현행의 것과 유사하게 제 기관에 의하여 채택되거나 법적인 구속력은 지니지 않는다(채영복, 2004: 55).

상기의 다섯 가지 법적행위는 크게 입법행위와 비입법행위로 나뉘어 진다. 즉, 유럽법과 유럽대강법은 입법행위로 분류되며, 유럽규칙, 유럽결정, 권고 및 의견은 비입법행위로 분류된다.

유럽헌법초안은 유럽위원회에게 유럽법과 유럽대강법을 보충하기 위한 위임규칙(delegated regulations)을 제정하거나 또는 특정한 비본질적 요소(certain non essential elements)를 개정하는 권한을 위임하고 있다. 이러한 위임에 기속되는 적용조건은 유럽법 및 유럽대강법에서 명확하게 한정된다.

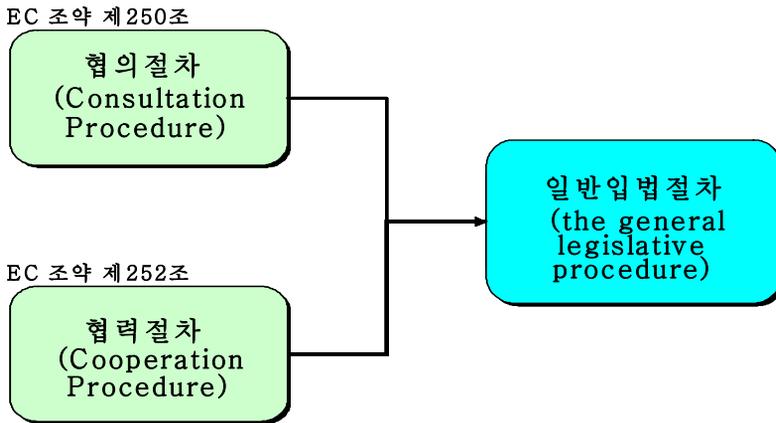
또한 회원국들은 법적으로 기속력을 가지는 연합의 행위들을 이행하는데 필요한 국내법상 모든 조치를 채택해야 한다. 이를 회원국의 규범전환행위(Implementing Acts)라고 한다. 특히, 유럽법은 사전에 연합의 규범전환행위의 회원국에 의한 통제방식과 관련한 규칙 및 일반원칙을 정하며(유럽헌법초안 제36조 3항), 연합의 규범전환행위는

유럽규범전환규칙(European implementing regulations) 또는 유럽 규범전환결정(European implementing decisions)의 형식을 띠게 된다(유럽헌법초안 제36조 4항)(채영복, 2004: 56~57).

(2) 입법(의사결정)절차의 단순화

상기하였듯이, 현재 유럽연합 입법행위의 채택을 위한 의사결정절차는 협의절차(EC조약 제250조), 협력절차(EC조약 제252조), 공동결정절차(EC조약 제251조) 그리고 동의절차 등 네 가지가 이용되고 있다. 유럽헌법초안은 입법행위를 채택하기 위한 절차를 상당히 단순화 시켰다. 특히, ‘일반입법절차’(the general legislative procedure)의 도입으로 기존의 협의절차 및 협력절차를 공동결정절차 중심으로 단순화 내지는 단일화 시켰다. 그리고 동의절차(Assent Procedure)는 국제협정 비준시에 적용하고 있다(채영복, 2004: 57).

〈그림 Ⅲ-7〉 유럽연합 일반입법절차



유럽헌법초안에 따른 입법절차의 단순화의 배경에는 입법행위 채택 절차에서 위원회, 이사회 그리고 유럽의간 권한행사시 그 균형을

어떻게 유지할 것인가에 대한 문제가 핵심이었다. 동 초안에 따르면, 향후 세 개의 기관은 유럽연합 정책결정시에 상호 협의해야 할 의무가 있으며, 공동합의에 의해 어떻게 협력을 할 것인가에 관한 방식을 헌법수준에서 명문화한다는 것이다. 이를 위하여, 세 개의 기관은 헌법에 일치하여 구속적 성질을 가지는 기관간협정(interinstitutional agreements)을 체결할 수도 있게 되었다(제III-303조). 이와 같은 협정의 체결이 과연 세 기관 상호간의 권한행사를 둘러싼 문제점을 해소할 수 있을 것인가, 또는 그러한 권한행사의 균형과 적정성을 담보할 수 있을 것인가에 대해서는 향후에도 정교하게 논의되어야 하겠다(채영복, 2004: 58~59).

IV

동북아공동체 정책결정기구 구축방안

1. 동북아공동체 정책결정기구의 제도화 및 원칙설정의 필요성

가. 정책결정기구 제도화의 필요성

동북아공동체 정책결정체제는 회원국들이 합의한 조약의 방식으로 제도화되어야 한다. 유럽의 초기 경험에 따르면, 정책결정의 핵심기관으로서 유럽의회가 의사결정과정으로부터 소외되었다. 이는 유럽연합(EU)의 정통성에 심각한 의문을 던져 주었다. 즉, 유럽의회가 의사결정과정에서 단지 제한적인 영향력만을 행사해 왔고, 실질적인 권한은 ‘브뤼셀의 얼굴 없는 관료들’이 장악해 왔다. 이처럼 실질적인 정책결정 권한이 관료집단의 손에 놓여 있을 경우 책임성 문제의 해결 경로가 불투명해지기 때문에 민의의 대변이 소홀해지는 경향이 발생한다. 유럽연합차원에서 이러한 EU의 의사결정제도가 갖는 문제점을 총칭하여 ‘민주주의의 적자’라고 표현하고 있다.

결국 이러한 문제점은 회원국간의 정치적 역학관계 때문이라 할 수 있지만, 세련된 제도화 과정에 아직 도달하지 못함을 의미한다.

따라서 동북아 지역에서 창설이 예견될 수 있는 동북아공동체의 경우, 첫째, 공동체 의사결정기구를 통해 내려지는 일상적인 결정들, 즉 규칙(Regulations), 지침(Directives), 결정(Decisions) 등 정책결정관련 법령은 회원국에 대하여 직접적인 효력과 우위의 원칙이 담보되어야 한다.

둘째, 이사회와 집행위원회의 개방적 회의운영방식의 제도화이다. 유럽연합의 경우, EU의 의사결정절차는 각 기구간의 이해관계와 회원국의 다양한 이해관계의 타협의 산물인 관계로 복잡하다. 예를 들면, 어떠한 절차가 어떠한 사안에 적용이 되는지, 특정사안과 관련된 위원회 등의 기구는 어떠한 것이 있는지, 또 이 기구들이 어떤 식으로 의사결정과정에 관여하게 되는지는 몇몇의 전문가를 제외하고는

인지하기 어려운 경우가 많다. 따라서 공동체 정책결정의 투명성을 확보하기 위해서는 동북아 공동체 수준에서 의사결정과정을 추적하여 제도화하여야 할 것이다.

셋째, 정책결정의 제도화는 동북아공동체 회원국민들과 유리된 상태여서는 안된다는 것이다. 유럽연합의 경우, 유럽통합이 주로 경제 분야를 중심으로 진행되어온 관계로 EU의 의사결정이 되는 사안은 주로 고도의 기술적 전문성을 띠는 사안에 국한되어 왔다. 물론 시간이 지남에 따라 환경정책이나 사회정책도 EU의 관할 영역으로 편입되었지만 이들에 대한 고려도 사회정의의 차원이나 거시적인 통치구도의 구축방안의 관점에서가 아니라 다분히 시장통합의 완성이라는 제한적 목표와 연계속에서 이루어지고 있는 실정이다. 더욱이 이러한 사안들이 회원국의 다양한 이해관계의 상호작용 속에서 다루어지기 때문에 이에 대한 의사결정의 과정과 결과는 그 사안에 있어서의 혼련된 전문가이거나 그 사안과 직접적으로 관련이 있는 이익집단 등이 아니면 사실상 관심을 가질 수도, 과정과 결과를 이해할 수도 없다. 즉, EU의 기술관료적 성격은 EU가 유럽전체의 공익 실현을 위한 다양한 방안들이 제시되고 토론되는 정치의 장이라기보다는 국가 이익 또는 부문별 이익을 관철시키고자 하는 기술관료들의 폐쇄적인 타협의 장이라는 인식을 강화시키면서 일반대중을 EU로부터 유리시킨 것이 사실이다.

따라서 동북아공동체의 경우, 공동체의 주요 정책담당자의 선임, 정책 및 법안의 제정, 예산안 입안 및 각종 공동체시민관련 정책수립 분야에 공동체시민이 참여할 수 있는 제도적 장치기 마련되어야 할 것이다(최진우, 1999: 136). 왜냐하면 동북아공동체 통합의 전제에는 대중적 지지가 필수적이기 때문이다.

나. 합리적인 정책결정을 위한 원칙 설정

동북아공동체의 합리적인 정책결정을 위해 다음과 같은 제 원칙의

설정이 시급하다. 이러한 원칙은 동북아 협력시대에 시대적 필요성을 충족하고 중장기적으로는 새로운 국제질서를 만들어나가는 범국가적 비전을 실현하기 위한 기반으로 설정되어야 한다.

(1) 공동체정책의 직접효력성 및 우위의 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 공동체 정책결정을 위한 제도화 과정은 공동체법의 직접효력(direct effect)의 원칙과 우위(supremacy)원칙의 확립과정이라 할 수 있다. 따라서 동북아 공동체가 하나의 구속력 있는 초국가공동체를 넘어서 하나의 연방국가수준으로 그 통합의 정도를 제고하기 위해서는 ‘법공동체’를 기반으로 설립되어야 한다. 이러한 법공동체의 두 가지 기본원칙은 다음과 같다.

첫째, 동북아공동체법의 직접효력(direct effect)의 원칙이다. 조약 규정이 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.⁵⁹

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

예를 들면, 만일 어떤 공동체설립조약규정이 목적을 달성하기 위한

⁵⁹ 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.

적절한 수단을 명시함이 없이 추구해야 할 일반적인 목표 또는 정책만을 수립하고 있는 경우, 동북아공동체 사법재판소는 한 개인을 위하여 그 규정을 적용하기 어려울 것이다. 이러한 경우에는 좀 더 상세한 입법조치가 필요할 수 있을 것이다.⁶⁰

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 우선시켜야 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)⁶¹과 節次法上으로는 강제이행절차(enforcement procedure)⁶²의 확보도 필수적인 조건이라 할 수 있다.

⁶⁰ 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 임무 달성을 용이하게 하여야 한다. 회원국은 본 조약의 목적달성을 위태롭게 할지도 모르는 일체의 조치를 삼가야 한다.

⁶¹ 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.

(2) 보충성의 원칙

‘보충성의 원칙’은 공동체와 회원국간의 사무배분의 메카니즘으로서, 국가운영의 중심축(Hauptachse)이 하위행정체가 되어야 한다는 행정사무 배분원칙을 명확히 설정한다는 데 중요한 의미가 있다.⁶³ 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(회원국정부)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 배분하는 데 오히려 공동체 법령의 근거가 필요하며, 이와 같이 공동체사무로 규정하기 위해 공동체는 그 특별한 사유를 입증해야 하는 것이다.

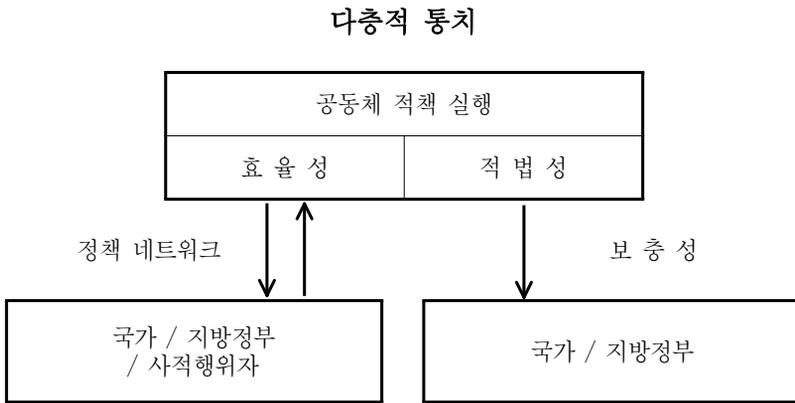
특히, 보충성(Subsidiarity)은 다층적 거버넌스(multi-level Governance)에서 다수준의 정부가 갖는 정책결정을 위한 권위의 정당성을 의미한다. 즉, 공동체와 회원국정부간의 사무배분 내지 권위배분은 어느 수준에서 이루어지며 어떠한 정책영역에서 이루어져야 하는가이다. 만일 다층적 거버넌스를 경제적 효율성만을 위한 정책결정과정의 분화로 이해한다면, 사무배분 내지 권한배분 정도와 영역은 타당성의 논리에 입각한다. 그러나 다층적 거버넌스는 공동체와 회원국

⁶² 강제이행절차(enforcement procedure)란 회원국들이 동북아공동체법상의 의무를 이행하지 않을 경우 위원회 또는 他회원국들이 訴를 동북아공동체 사법재판소에 제기할 수 있는 절차이다.

⁶³ Dubach, Alexander (1996), pp. 19-20.

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 권위배분이 타당한가를 결정하는 일종의 준거틀로서 기능해야 할 것이다.⁶⁴

〈그림Ⅳ-1〉 다층적 거버넌스 구조형태



그러나 ‘보충성의 원칙’은 야누스얼굴(Janusgesicht)을 갖고 있다. 왜냐하면, 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.⁶⁵ 결국 ‘보충성의 원칙’은 그 적용에 있어서, 공동체와 회원국 또는 상급행정

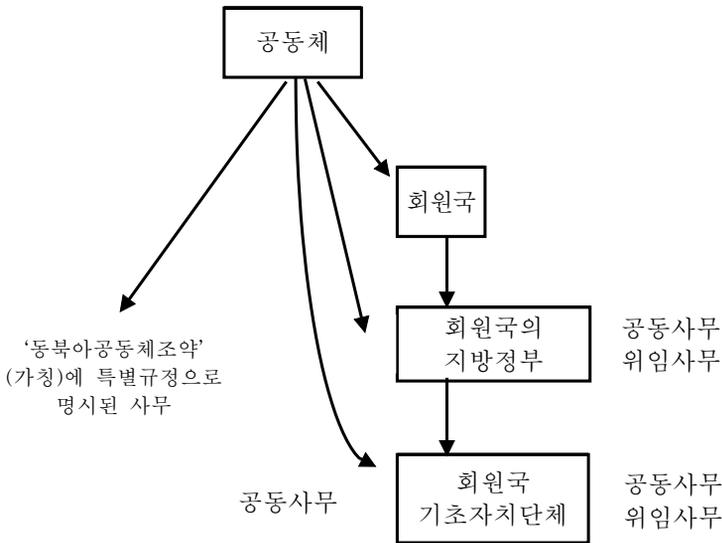
⁶⁴ 송병준, 『유럽연합의 선택』 (청록출판사, 2004), p. 261.

⁶⁵ Zümrüt Gülbay, *Vergleichende Werbung, Subsidiarität und Europa: Die Richtlinie zur vergleichenden Werbung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips im Recht der Europäischen Gemeinschaft* (Berlin: Berlin Verlag, 1997), pp. 258–261.

관청과 하급행정관청의 상대성(Relativitt)의 논리에 맞물려 있다.⁶⁶ 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.

동북아공동체에서 ‘보충성의 원칙’(Subsidiaritätsprinzip)의 적용에 따른 사무배분의 모형을 다음과 같이 나타낼 수 있다(〈그림 IV-2〉 참조).

〈그림 IV-2〉 보충성의 원칙에 따른 공동체 사무배분모형



동북아공동체에서의 사무배분은 행정의 계층구조를 (가칭)동북아 공동체설립조약에 반영하여, 공동체, 회원국, 회원국의 지방자치단체의 사무를 공동체의 헌법적 수준인 공동체설립조약으로 보장하는 것이다. 공동체설립조약 규정은 공동체와 회원국의 사무를 명시하므로

⁶⁶ Alexander Dubach (1996), pp. 55-56.

써 이들간의 관계가 垂直的이기는 하지만, 사무배분과 기능수행에 있어서는 水平的인 關係에 서도록 하고 있다.⁶⁷

이러한 두 가지 원칙에 의거하면, 동북아공동체 구조가 하위단계인 기초자치단체에 우선적으로 많은 행정사무를 분배한다는 ‘분권화(Dezentralisierung) 원칙’에 지배되고 있음을 의미한다.

2. 동북아공동체 정책결정을 위한 기구설계

가. 이사회

(1) 조직구축

이사회는 회원국 대표로 구성되는 동북아공동체의 최종 정책결정 기구이자 동시에 입법기구이다. 주권국가에서 국민의 대표기관인 의회가 입법기능을 수행하는 것과 같이 동북아공동체에서는 회원국의 대표로 구성되는 이사회가 입법권을 행사한다. 이에 회원국은 공동정책 수행을 위해 유럽연합의 경우처럼 주권의 일부를 양도하고 자국의 입장을 공동정책에 반영하기 위해 최종정책결정에 참여한다.

이사회의 형태는 회원국의 국가수반내지 정부수반들이 회동하여 주요정책을 결정하는 ‘동북아이사회’와 회원국의 관계장관이 참석하는 ‘각료이사회’(Council of Ministers)의 경우로 이분할 수 있다.

첫째, ‘동북아이사회’이다. 동북아이사회는 정치적으로 민감한 사안을 동북아 3개국(한국, 중국, 일본) 정상들이 직접 결정하는 기구이다. 유럽연합의 경우 1974년 12월 파리에서 개최된 EU정상회담에서 유럽이사회를 공식화하였고, 1987년 단일유럽협정(SEA)에서 유럽이

⁶⁷ 독일을 비롯한 유럽국가들에서 일반적으로 도로 및 학교건설, 소방서 설치, 지역계획, 순지역의 교통 및 에너지공급, 하수 및 쓰레기처리 그리고 상수도공급 등과 같은 사무에는 원칙적으로 하위행정단위체가 보편적으로 그러한 사무를 관할 할 수 있다는 ‘보편성의 원칙’(Universalitätsprinzip)을 제시하고 있다.

사회를 법제화하면서 연 2회 이상 회의를 제도화 하였다.

이러한 이사회의 제도화에 대한 장점은 의사/정책결정이 신속하게 될 수 있으며, 이러한 정책결정으로 회원국에 대한 영향력을 증대시킬 수 있다. 또한 회원국 공동의 정책에 대한 이견을 정상회의(이사회)에서 완화시켜 회원국간의 갈등을 줄여나갈 수 있다.⁶⁸

둘째, ‘각료이사회’이다. 각료이사회는 회원국 외무장관이 참석하는 일반이사회(General Council)와 분야별로 관계장관이 참석하는 부문이사회가 있다. 일반이사회(Technical Council)는 매일 개최하여 동북아공동체 정무관련 사항과 일반적인 사안을 협의한다. 부문이사회는 재무·농업·산업·환경·에너지·교통·법무·내무·교육 등 각 분야별로 개최한다.

이사회를 지원하는 행정기구로는 사무국(Council Secretariat)이 있다. 사무국은 정상회의와 각료회의, 상주대표위원회 회의, 각종 위원회 등 이사회와 관련된 회의안건을 준비하고 이사회의 법률적 자문에 응한다. 또한 사무국은 이사회의 결과를 기록하고 문서보관과 번역 및 배포기능을 수행하며 결정된 정책의 이행상황을 점검한다.

사무국에는 임기 5년의 사무총장(Secretary General)을 두는데 이사회에서 회원국의 만장일치로 선출한다. 사무국은 일반행정 등 10개 총국으로 구성되며 집행위원회와 같이 총국장, 부총국장, 국장, 과장 등 계층제적 인사구조를 이룬다(이희범, 1997: 77).

(2) 이사회의 의사결정

이사회의 의사결정 방식은 문제의 중요도에 따라 단순다수결, 가중다수결, 전원일치의 세 가지가 있다. 다수결은 단순다수결이나 가중

⁶⁹ 유럽연합의 경우 이사회를 통하여 유럽통합과 확대에 관련된 정책과 전 세계의 정치·경제·안보와 관련된 협의사항을 광범위하게 논의하였다. 특히, 유럽이사회는 유럽의원 선출을 직선제로 바꾸었고, 농업정책과 예산제도의 개혁, 단일시장 완성, 정치·통화동맹을 위한 조약개정, 회원국의 확대, 동구국가와 관계개선 등 수많은 과제를 추진하였다.

다수결이나 모두 각 회원국간의 민주적 의사결정을 촉구하고 민주공동체의 완성을 목표로 한다는 점에서 유럽통합의 기본이념과 그 기본을 같이 한다. 그러나 전원일치⁶⁹는 주권국가의 존재를 전제로 한 전통적인 국제조직의 의사결정방식이며 유럽통합의 기본이념과는 큰 차이가 있다. 공동체의 의사결정방식은 지금까지 두 개의 틀 사이에서 크게 흔들려 왔다.

다수결에 의한 표결의 경우에는 각 회원국의 주권이 제약된다. 어느 공동체 법령이 다수결로 채택된 경우 그 법안에 반대하고 있던 회원국은 결과적으로 자국정부의 의사에 반대하는 법체계를 지켜나가야 한다. 반대로 전원일치의 방법을 도입할 경우 관계법안에 반대하고 있는 회원국의 대표는 그 채택을 저지하고 자국의 주권을 지킬 수 있다.

⁶⁹ 전원일치를 필요로 하는 주요한 안건은 다음과 같다. 첫째, 정치적 중요안건: ① 간접제 방식에 관한 법률의 조화(TEU 중 EC 제93조) ② 공동시장의 설립·운영에 직접영향을 주는 회원국 법령의 접근(동·제94조) ③ 재정공란에 처한 회원국에 대한 공동체의 재정원조의 제공(동·제100조) ④ 공동체의 목적달성을 위한 조치에 관한 일반적 권한(동 제 308조) ⑤ 예외적인 사태에 있어 국가원조의 정당화(동 제88조 제2항), 둘째 절차상의 결정이 필요한 경우: ① 잠정의제에 포함되지 않는 안건의 각료이사회 의제로의 채택(각료이사회절차의 규칙) ② 각료이사회 의 공개심 의(동일함) ③ 긴급사항에 관한 조치의 채택을 위한 서면에 의한 표결 행사(동일함) ④ 공동체의 모든 공용어로 번역되지 않은 조치의 채택결정(동일함) ⑤ 준칙, 결정, 권고의 공동체 관보(官報)에 의한 공표의 결정(동일함) ⑥ 각료이사회 사무국장의 임명(동일함), 셋째 기타사항의 경우: ① 유럽재판소의 재판관, 법무관의 수의 변경(TEU 중 EC 제221조 및 제222조) ② 제1심재판소의 구성, 유럽재판소 규정의 변경(동 제225조 제2항) ③ 위원회의 위원수 변경(동 제213조 제1항) ④ 유럽회의의 직접보통선거의 절차의 일률화 권고(동 제190조 제4항) ⑤ 위원회위원의 공식보충이 불필요하다는 결정(동 제215조) ⑥ 사법재판소규정 제3편의 규정 수정(동 제245조) ⑦ 감사원 위원의 임명(동 제247조 제3항) ⑧ 공동체의 고유자원에 관한 규정의 제정(동 제 269조) ⑨ 신규회원국의 접수(TEU 제49조) ⑩ 역내법령의 제정에 있어 전원일치를 요건으로 하는 안건에 관한 역외 국가와의 연합협정 또는 국제협정의 체결(TEU 중 EC 제300조 제2항 및 제310조).

나. 집행위원회

(1) 조직구축

동북아공동체의 행정부는 유럽연합의 경우처럼 위원회형(Commission)의 조직으로 구축되는 것이 바람직하다. 여기서 ‘위원회’란 단독제(monokratisch organisierte Behörde)에 대조되는 개념으로서, 최종의사결정을 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 있지만⁷⁰, 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 순기

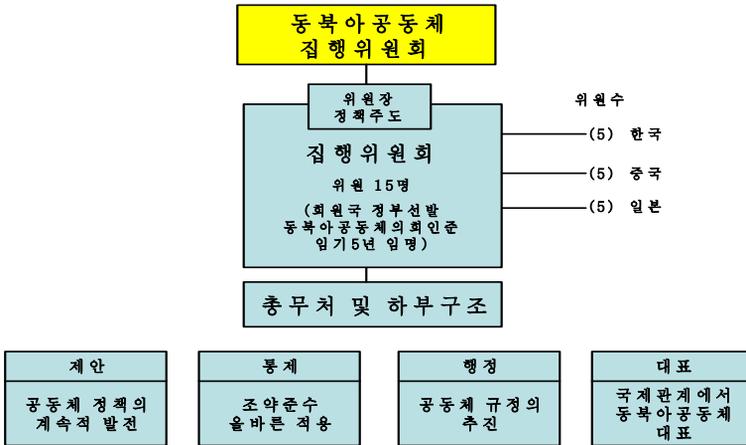
⁷⁰ 독일의 행정학사전(Verwaltungslexikon, 2002)에 따르면, ‘Commission’(Kommission, 獨)은 다양한 조직단위체 또는 조직의 성원으로 구성된 합의제기관(Kollegialorgan)으로서 준입법권 및 준사법권을 보유하고 집행기능의 전부 또는 일부 권한을 지니는 기관(Organ)을 의미한다. ‘Council’(Rat, 獨)은 국가, 지방자치단체, 정당, 국가공동체, 국제기구 등과 관련된 합의제 기관으로 입법권의 일부 기능을 수행하고 있다. ‘Committee’의 경우, 집행기능 및 준입법기능이 없는 자문의 기능만을 수행하는 위원회를 의미한다. ‘Board’는 앞의 세 가지 용어의 개념을 모두 포괄하고 있다.

능이 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.⁷¹

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

〈그림Ⅳ-3〉 집행위원회의 조직구성과 업무

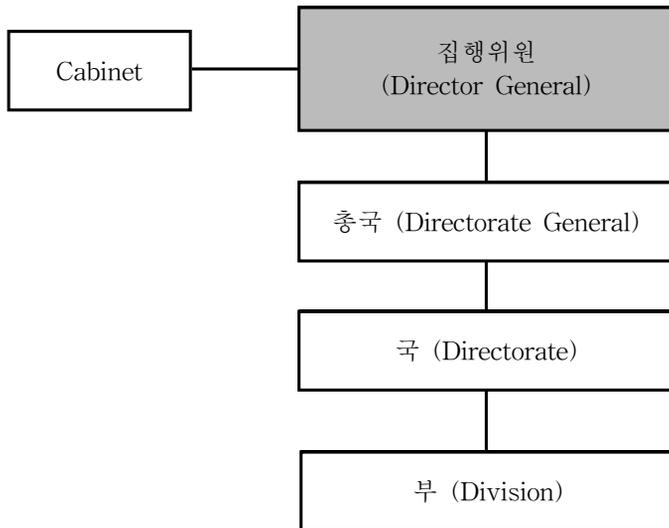


⁷¹ 이에 반해 위원회 행정조직은 운영상의 문제점 때문에 다음과 역기능이 나타날 수 있다. 첫째, 정책결정과정에 많은 사람들이 참여하므로, 의사결정이 지연되고, 기밀유지가 곤란하게 되며, 많은 시간과 비용이 요구된다. 둘째, 위원회의 결정과정에서 개개의 위원들은 독임제 형태에 비해서 책임감을 덜 느끼게 되거나 결정에 무책임하게 될 가능성이 많다. 이것은 해당 정책의 집행과 그 효율성에 대한 책임소재가 불분명해질 수 있다.

집행위원회의 내부조직은 다음과 같이 구축할 수 있다. 우선, 집행 위원회를 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. 그 밖에도 집행위원회 자신의 총사무국(Secretariat General)을 비롯하여 다수의 특수한 부처를 둘 수 있다.⁷²

〈그림Ⅳ-4〉 집행위원회의 수직적 조직구조



⁷² 유럽연합의 경우, 특수한 부처의 예로는 모든 총국에 대해 법률자문을 제공하고 소송에서 집행위원회를 대표하는 법률사무처(Legal Service)와 같은 기구를 말한다.

집행위원장을 포함하여 모든 집행위원은 자신의 캐비닛(Cabinet)의 지원을 받게 된다. 여기서 캐비닛이라 함은 각 집행위원에 의해 개인적으로 임명되고 그에게 직접 책임을 지는 일단의 관료들 지칭하며, 이들은 반드시 집행위원회의 상임직원에 속하지는 않는다. 캐비닛의 長(Chef of Cabinet)은 소속 집행위원의 중요한 참모로서 역할을 수행한다. 이들은 정기적으로 만나서 활동을 조정하고 또 집행위원회의 모임을 위한 기초를 마련한다. 만일 어떤 문제에 관해서 캐비닛장들이 만장일치의 합의에 도달하면, 그들의 결정은 집행위원회에서 토론없이 채택된다.

(2) 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 집행위원회에 게 업무를 위임하고 집행위원회는 이를 실행한다. 그밖에 집행위원회는 예산관리 및 기금관리와 같은 분야에서 고유한 결정능력을 가지고

공동체의 행정업무를 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 정보수집권을 향유하며, 위반이 확실하다고 판단되면 동아시아공동체 사법재판소에 고발할 수 있다.

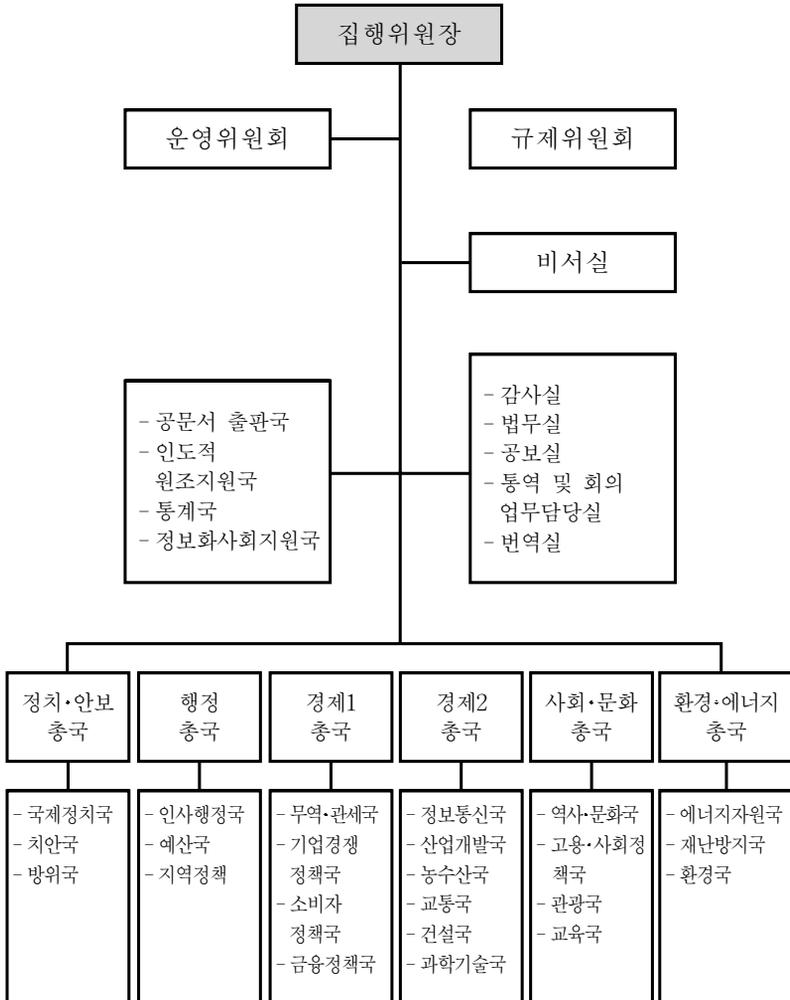
마지막으로, 집행위원회는 입장표명, 조언 등을 통하여 동아시아공동체의 활동을 활성화시킨다.

(3) 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 회람 시켜서 일정기간내에 아무런 이의가 제기되지 않으면 그 제안이 채택된 것으로 간주하는 방식이다.

집행위원회는 그 운영상의 효율성을 제고하기 위하여, 회원국 정부 대표들로 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 동북아 공동체의 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 다음 <그림Ⅳ-5>와 같다.

〈그림Ⅳ-5〉 동북아공동체 집행위원회 설계안



우선, 집행위원회의 운영과 관련하여, 집행위원회는 먼저 계획하는 정책의 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 있게 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.⁷³

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

다. 동북아 의회

일반국가에서는 의회가 실질적인 입법기관인 것이 일반적이나 동북아공동체에서는 유럽연합(EU)의 초기 운영방식과 같이 아직까지 국가와 같은 독립된 주권적 정치체가 아닌 3개국(한국, 중국, 일본)의 연합체로서 조직된다. 이러한 동북아의의회는 최고 의사결정 및 입법기관의 지위를 이사회에 우선은 양보하며, 입법과정에 제한적으로 참가하고 동북아 각 기관에 대한 자문 및 감독기관에 머문다. 그러나 유럽연합의 발전단계과정에서 나타났듯이, 향후 공동체 통합조약을 통해 입법기능이 크게 보강되어 그 활동과 권한 영역을 확대해야 할 것이다.

⁷³ 이러한 경우, 유럽연합에서는 이사회가 3개월이내에 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, 『EU 법론』 (삼영사, 1995), pp. 42-43.

(1) 조직구축

동북아의회는 각 회원국에서 직접 보통선거로 선출된 임기 5년의 450명의 의원으로 구성된다. 초기 구성단계에서는 각국의 인구 수에 비례하는 방식 보다는 회원국별로 의석수를 할당하는 방식이 선호될 수 있다. 이는 유럽연합의 인구비례방식과는 다른 것이며, 동북아공동체 회원국의 특수성(회원국간 인구격차가 심함)을 고려한 것이다.

동북아의회 의원은 직접선거를 통해 그 지위를 취득하며, 취득 후 자국을 대표하는 것이 아니라 동북아공동체 전체의 공동이익을 위하여 활동하며, 동북아공동체 기타 기관 - 동북아공동체 집행위원회 집행위원, 동북아공동체 사법재판소 이 판사 - 등에 겸직은 금지된다.

임기 중에는 의회 해산은 없으며 정치적 성향에 따라 정치그룹을 구성하여 활동한다. 정치그룹은 한 회원국 의원으로 구성될 경우 25명 이상, 두 회원국 의원으로 구성될 시 18명 이상, 그리고 3개국 회원으로 구성될 경우 12명 이상으로 구성되며 한 의원이 2개 이상의 계파에 중복하여 소속될 수 없다.

(2) 운영

동북아의회는 매년 1회씩 2주간(10일) 정기 본회의를 일정장소(유럽연합의 경우 ‘스트라스부르크’)에서 개최하며, 필요시 특별 본회의를 회원국중 1국을 선정하여 확정된 장소(유럽연합의 경우 ‘브뤼셀’)에서 개최한다. 정치그룹회의는 본회의 전주(前週)에 회원국 주요 도시에서 개최하며 각 상임위원회 회의는 본회의 전 또는 후주(後週)에 일정장소에서 개최한다.

본회의의 의사정족수는 총 의석 1/3이상, 상임위원회의 의사 정족수는 상임위 의석의 1/4이상이며 특별한 경우⁷⁴가 아닌 한 의결은 단

⁷⁴ 특별정족수는 다음과 같다: ① 동북아 공동체조약 수정의 경우(2/3이상 출석에 출석의원 3/4이상 찬성) ② 집행위원단 불신임(과반수 이상 출석에 출석의원 2/3이상 찬성).

순 다수결로 한다.

(3) 정책결정권한

동북아공동체 의회는 정책결정/입법과정에서 예산심의권, 입법권, 집행기관의 감독기관으로서 집행위원회 임명동의권, 동북아공동체 정책에 대한 질의권, 동북아공동체 기관의 위법사항을 조사하기 위한 특별위원회 구성권, 신규가입국 및 국제기구와의 협정을 체결할 경우 이에 대한 동의권 그리고 입법이전 단계에서도 이사회와 집행위원회와의 공식 또는 비공식회의를 통한 정책방향을 협의할 수 있는 정책 자문기관으로서의 권한을 지녀야 한다.

3. 동북아공동체 정책결정체제 및 절차 구축 방안

가. 정책결정체제 구축 방안

(1) 기본방향

동북아공동체의 정책결정체제는 집행위원회가 제안하면, 이를 이사회가 각종 위원회 등과 자문 및 협의를 거쳐 정책안을 수립한 후 동북아의회의의 협조 또는 동의를 거쳐 최종 정책을 결정하는 방향으로 구축한다.

(2) 집행위원회의 의사결정

동북아공동체의 집행위원회는 계층적 구조를 이루는 행정조직으로서 정책안은 각 과정을 중심으로 기안된 후 결재라인을 따라 해당 집행위원의 승인을 받아 부서단위의 정책안으로 채택된다.

이사회에 상정할 주요정책은 매주 개최되는 집행위원회의 의결을 거친다. 이때 집행위원회는 구성원의 과반수의 의결로 의사결정을 한다. 그 심의과정은 일반에게 공개하지 않는다. 그러나 유럽연합의 경

우 처럼 소위 ‘서면절차’(written procedure)를 통해 이루어지며, 이는 어떤 안을 각 집행위원들에게 회람시켜서 일정기간 내에 아무런 이의가 제기 되지 않으면 그 제안이 채택된 것으로 간주하는 방식이다.

(3) 이사회의 의사결정

동북아 집행위원회의 정책안이 이사회에 제출되면, 이사회는 자문 기구와 협의를 거치며 회원국 대표로 구성되는 실무작업반 또는 전문 위원회의 검토를 거쳐 공동정책안을 작성한다. 공동정책안은 ‘상주대표위원회’(Committee of Permanent Representatives)⁷⁵를 거쳐 이사회에 상정된다. 이때 ‘상주대표위원회’에서 만장일치로 채택되면 중요한건으로 이사회에서 토의 없이 채택된다. 그러나 정치적으로 민감(예를 들면, 일본의 교과서 왜곡문제)하거나 상주대표위원회에서 합의되지 못한 사안은 ‘재검토안건’으로 상정되어 장관끼리 토의와 조정을 거친다. 동북아공동체 이사회는 가중단수결과 만장일치의 형태로 의사결정을 하도록 규정한다.

첫째, 만장일치(Unanimity)에 의한 결정은 공동외교안보전략, 내무사법협력, 동북아공동체내 각 기관의 설치와 변경사안, 동북아공동체의 선거제도 변경, 각 기관 의사결정정족수의 변경, 신규 회원국 가입문제 등 주로 동북아 3국의 전원일치적인 의견이 필요할 경우로 한정한다.

둘째, 그 밖의 사안은 가중다수결(qualified majority) 제도를 통하여 결정한다. 일반적으로 가중다수결제도는 국가규모(인구규모)에 따라 표결수를 달리한다. 그러나 동북아공동체의 경우, 회원국간의 인구규모의 편차가 심하기 때문에, 회원국간 표결수를 사전에 정한 사

⁷⁵ 동북아공동체 모든 회원국의 대표가 이사회가 소재하는 지역에 상주하도록 구성한다. 이 위원회는 이사회 업무를 실질적 지원한다. 또한 각종 위원회로부터 의견 및 법안 제안 등에 따른 의제 상정시 이사회 개최 전에 이를 먼저 심사하여 관련 의제로 확정하는 역할을 수행한다.

전표결수 제도를 도입한다. 이 제도에 의하면, 각 회원국이 각각 30표를 행사할 수 있게 하여, 총 90표의 정족수를 기초로 의사를 결정한다.

(4) 동북아의회 의 정책결정

동북아의회는 달리 규정되어 있는 경우를 제외하고는 의회에 참석하여 투표하는 의원들의 투표수의 절대다수(absolute majority), 즉 과반수에 의하여 행동한다. 의사정족수는 의회절차규칙에서 결정할 수 있다.

나. 정책결정절차 구축 방안

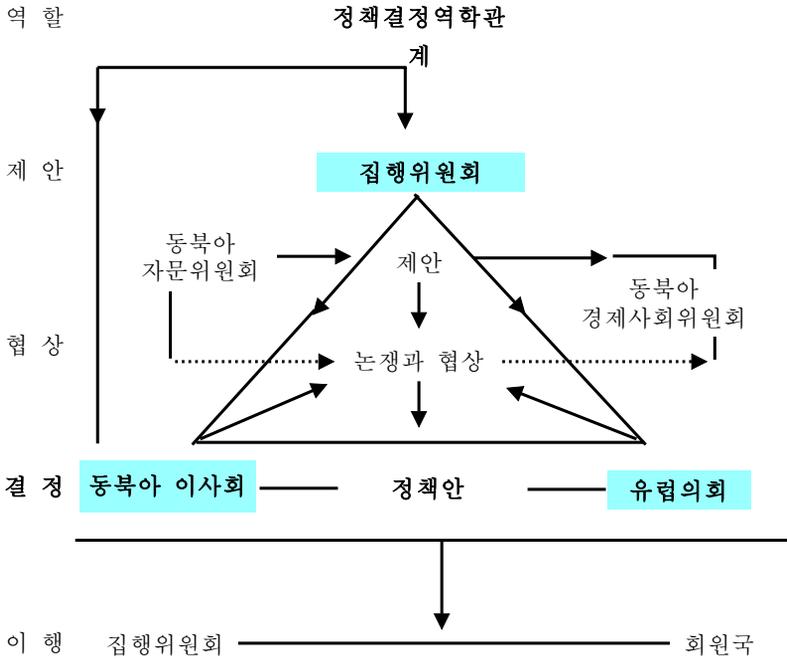
(1) 정책결정의 역학관계

동북아공동체의 정책결정을 위한 역학관계는 유럽연합의 경우와는 차별되어야 한다.

첫째, 동북아 공동체 정책결정을 위한 입법과정에는 집행위원회, 이사회 그리고 유럽의회 등 3자적 상호관계가 형성된다. 특히, 집행위원회가 동북아공동체의 행정부역할을 수행한다.

둘째, 동북아공동체의 의사결정절차는 협력절차(cooperation procedure)와 공동결정절차(co-decision procedure)를 통하여 이루어진다. 이는 동북아공동체의 정책공동체 수준이 유럽연합의 그것보다 더 높은 수준으로 제도화됨을 의미한다. 즉, 각종 협의절차(consultation procedure)가 협력절차나 공동절차로 수렴내지 단순화됨을 의미하는 것이다.

〈그림Ⅳ-6〉 동북아공동체 정책결정의 역학관계 모형

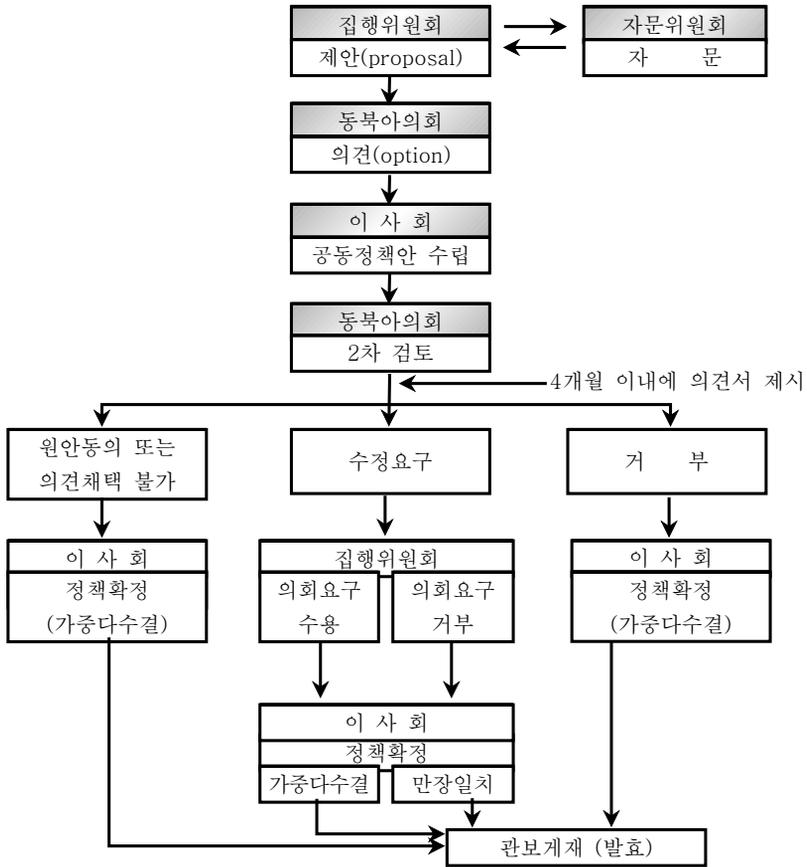


(2) 협력절차

협력절차(cooperation procedure)는 동북아공동체 집행위원회가 정책안을 수립하면 먼저 동북아의회에 검토를 요청하는 절차이다. 이 경우 동북아공동체 이사회는 집행위원회의 제안내용과 의회의 의견을 바탕으로 공동정책안을 수립한 후 의회에 2차 검토를 요청한다. 의회는 이사회의 검토요청을 받은 날로부터 4개월 이내에 의견서를 제시한다. 의견서는 다음과 같은 세 가지 경우이다.

첫째, 의회가 원안 동의할 경우이다. 만일 의회가 이사회의 정책안에 동의하면 이사회는 형식적인 의결절차를 거쳐 정책을 확정한다. 만일 의회가 이사회의 검토요청을 받은 후 4개월 이내에 의견제시를 못할 경우에는 이사회가 가중다수결로 최종정책을 결정한다.

〈그림Ⅳ-7〉 동북아공동체 정책결정을 위한 협력절차



둘째, 의회가 수정요청을 하는 경우이다. 의회가 이사회의 정책안에 수정을 요청하면 이사회는 집행위원회와 다시 협의한다. 집행위원회가 의회의 수정내용을 수용하면, 의회의 수정안은 이사회의 의결을 거쳐 최종정책으로 확정된다. 집행위원회가 의회의 수정안을 거부하면 이사회는 만장일치의 의결로 의회의 수정안을 수용할 수 있으나 그렇지 못한 경우에는 의회의 수정요구는 정책으로 채택되지 못한다.

셋째, 의회리가 거부를 하는 경우이다. 의회가 이사회 제안내용을

거부할 경우 이사회는 만장일치로 의회의 거부에도 불구하고 최종정책을 결정할 수 있다. 그러나 이사회에서 만장일치에 이르지 못한 경우 공동정책안은 채택되지 못한다.

유럽연합의 경우, 이러한 협력절차에 의하여 결정할 수 있는 사안으로 단일시장 완성에 관련된 사항, 사회정책 및 사회기금, 근로자의 보건 및 안전에 관한 사항, 지역개발, 구조조정기금의 집행 등이다. 따라서 동북아 공동체의 경우에도 사회정책 및 지역개발 등에 관련된 정책들의 경우에는 협력절차의 영역으로 포함시킬 수 있을 것이다.

(3) 공동결정절차

공동결정절차(co-decision procedure)는 동북아의회의의 정책참여 기능을 강화하는데 그 목적이 있다. 집행위원회가 정책안을 작성한 후에 의회에 검토요청을 하며, 이사회는 집행위원회의 제안내용과 의회의 의견을 바탕으로 공동정책안을 수립한다. 이사회는 공동정책안을 수립한 후에 의회에 2차 검토를 요청하며 의회는 4개월 내에 검토 의견을 회신한다. 이 경우에도 동북아의회의의 의견서는 다음의 세 가지 형태로 나뉜다.

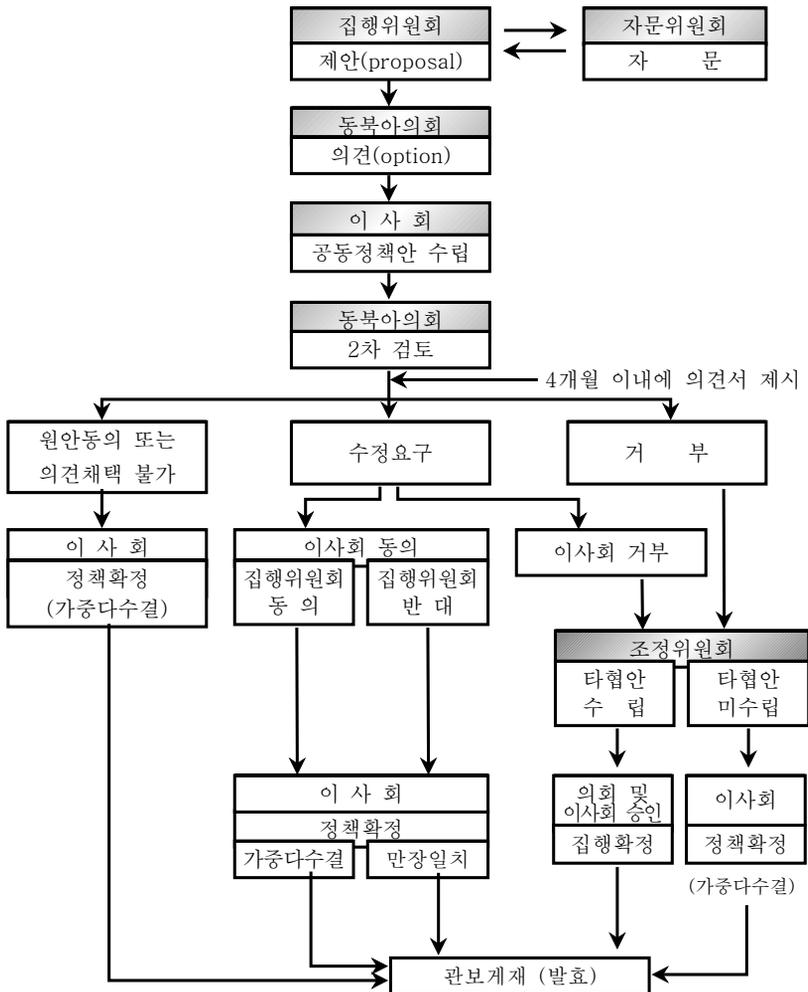
첫째, 의회가 동의하는 경우이다. 이 경우에는 이사회 의결을 거쳐 최종적으로 확정한다. 만일 의회가 이사회 검토요청을 받은 후 4개월 이내에 의견제시를 못할 경우에는 1개월의 연장기간을 요청할 수 있다. 그러나 연장기간 내에도 의견서를 제출하지 못하면 이사회가 가중다수결로 최종정책을 결정한다.

둘째, 의회가 수정을 요청한 경우이다. 의회가 이사회 정책안에 수정을 요청할 경우, 집행위원회가 수정내용에 동의하면 이사회는 4개월 내에 가중다수결로 최종정책을 확정한다. 만일 집행위원회가 의회의 요구를 거부하면, 이사회는 만장일치로 의회의 수정내용을 수용할 수 있으나 그렇지 못한 경우에는 정책이 채택되지 못한다.

문제는 공동결정절차에서 이사회가 의회의 수정요구를 거부하면

매우 복잡한 절차로 이어진다. 즉, 이사회가 의회와 동수로 소위 ‘조정위원회’(Conciliation Committee)를 구성해야 한다. 이렇게 구성된 조정위원회는 8주내에 조정안을 작성하며 이사회와 의회는 다시 8주내에 조정안에 대한 표결을 거친다. 이사회나 의회 중 어느 한 기관이 조정안 의결에 실패할 경우 정책안은 채택되지 못한다.

〈그림Ⅳ-8〉 동북아공동체 정책결정을 위한 공동결정절차



조정위원회가 8주내 조정안을 채택하지 못할 경우에는 3주간 연장할 수 있다. 그러나 다시 연장기간 내에도 조정안이 채택되지 못하면 이사회가 가중다수결로 최종정책을 결정한다. 그러나 의회가 8주내에 재적 과반수의 의결로 이사회를 결정을 거부하면 정책은 채택되지 못한다.

셋째, 의회가 거부할 경우이다. 의회가 이사회를 정책안을 거부하면 수정의결 때와 같이 조정위원회에 회부된다.

공동결정절차로 채택되는 사안은 근로자의 자유이동, 설립의 자유, 서비스의 이동, 단일시장완성을 위한 입법조화, 교육, 문화, 보건, 소비자보호, 범동북아 네트워크 구축, 기술개발, 환경보호, 고용관련조치, 남녀동등권, 세관협력, 통계 등의 분야를 열거할 수 있을 것이다.

V

결론

유럽연합의 정책결정과정은 회원국가간의 정치적 게임이 아니라 제도화된 행위자간의 문제해결을 위한 정책네트워크 시스템이다. 특히, 다층적으로 구조화된 통치시스템에서 정책결정과정에 참여하는 행위자들은 상호유기적인 관계를 유지한다는 것이다. 특히 유럽의 경험을 고려해 보면, 공동체 초기단계에서는 이사회가 주된 정책결정기관으로 연합의 정책에 대하여 최종결정권을 행사할 수 있는 입법기관이었다.

그러나 10개의 신규회원국이 가입하고 약 4억 7천만 명의 유럽시민을 가진 ‘유럽연방국가’로 발전해 가고 있는 현시점에서, 이사회는 더 이상 기존 처럼 일방적인 입법기관으로서 더 이상 주도하지는 못한다. 왜냐하면 EU회원국은 유럽연합이라는 초국가공동체내에서 민주적 정치제도를 연합의 기본원칙의 정하였기 때문이다. 따라서 유럽의회를 통하여 EU관련 정책문제를 민주적으로 결정하고 통제해야 되는 것이다.

이러한 국가 간의 통합체인 유럽연합의 정책결정기구의 구축과 운영과정은 미시적 그리고 거시적인 차원에서 향후 설립가능성이 높은 동북아공동체에 많은 시사점을 줄 수 있다. 미시적인 차원에서, 유럽연합의 정교하게 구축된 고도의 ‘정책결정체제’라는 점이다. 특히 모든 정책결정사항을 조약에 명문화하여 정책행위자간의 자의권 행사를 축소시켰으며 정책네트워크의 외부환경을 정책의 효율성 제고라는 측면에서 강화시켰다는 점이다. 거시적인 차원에서는 향후 예정되는 ‘동북아공동체통합모델’에서 공동체정책결정기구로서 제기되는 세계의 주요기구 즉, 동북아공동체 집행위원회, 동북아공동체 의회, 이사회 등의 조직구축과 운영방식에 대한 중요한 모범을 제공할 수 있을 것이다. 따라서 유럽행정의 정책결정연구, 특히 체제구축 및 이에 따른 운영시스템에 관한 연구는 동북아공동체 전체의 집행안정성과 효율성에 관한 연구에 중요한 단서가 될 것이다. 이들 내용을 제시하면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 동북아공동체 결정기구의 제도화 및 설정원칙의 필요성과 관련한 내용이다. 먼저, 동북아 지역에서 창설이 예견될 수 있는 동북아공동체의 정책결정기구 제도화의 필요성 차원에서 문제해결의 선결조건으로 공동체 의사결정기구를 통해 내려지는 일상적인 결정들인 규칙(Regulations), 지침(Directives), 결정(Decisions) 등 정책결정관련 법령은 회원국에 대하여 직접적인 효력과 우위의 원칙이 담보되어야 한다. 더불어 어떠한 절차가 어떠한 사안에 적용이 되는지, 특정사안과 관련된 위원회 등의 기구는 어떠한 것이 있는지, 또 이 기구들이 어떤 식으로 의사결정과정에 관여하게 되는지를 보다 투명하고 공정한 절차가 전제되는 이사회와 집행위원회의 개방적 회의운영방식의 제도화가 수반되어야 할 것이다. 그리고 정책결정의 제도화는 동북아공동체 통합의 전제에 대중적 참여와 지지가 필수적이기 때문에 동북아공동체 회원국민들과 유리된 상태여서는 안된다는 점이다.

또한 동북아 협력시대에 시대적 필요성을 충족하고 중장기적으로는 새로운 국제질서를 만들어나가는 범국가적 비전을 실현하기 위한 기반으로 동북아공동체의 합리적인 정책결정을 위해 동북아공동체의 직접효력성 및 우위의 원칙과 보충성의 원칙설정이 시급하다. 전자는 국가 간 상호작용 관계를 통해 구축된 공동체는 정부 간 수준에서의 정치적 합의로 규범이 생성되며, 이후에 공동체의 일반 목적을 달성기 위해 지속적인 발전 경로를 가지게 되므로 공동체 정책결정을 위한 제도화 과정은 공동체법의 직접효력(direct effect)의 원칙과 우위(supremacy)원칙의 확립과정이라 할 수 있다. 후자인 ‘보충성은 원칙’은 공동체와 회원국간의 사무배분의 메커니즘으로서, 국가운영의 중심축(Hauptachse)이 하위행정체가 되어야 한다는 행정사무 배분 원칙을 명확히 설정한다는 데 중요한 의미를 지닌다. 이러한 보충성(Subsidiarity)의 원칙은 공동체내의 국가간 다층적 거버넌스(multi-level Governance)에서 다수준의 정부가 갖는 정책결정을

위한 권위의 정당성을 의미한다. 공동체와 회원국 간의 사무배분 내지 권위배분은 기능적 효율성은 물론이고 거버넌스의 적법성까지 고려해야 함을 의미하며, 이에 따라 보충성원칙은 어떠한 정책레짐에서 어느 수준의 권한배분이 타당한가를 결정하는 일종의 준거틀로서 기능할 것이다.

둘째, 동북아공동체 정책결정을 위한 기구설계와 관련한 내용이다. 유럽연합의 정책결정기구에서와 마찬가지로 동북아공동체의 정책결정기구도 크게 이사회, 집행위원회, 그리고 동북아 의회의 창설이 전제된다.

먼저, 이사회(동북아이사회와 각료이사회로 대별함)의 경우는 회원국 대표로 구성되는 동북아공동체의 최종 정책결정기구이자 동시에 입법기구이므로 주관국가에서 국민의 대표기관인 의회가 입법기능을 수행하는 것과 같이 동북아공동체에서는 회원국의 대표로 구성되는 이사회가 입법권을 행사한다. 이에 회원국은 공동정책 수행을 위해 유럽연합의 경우처럼 주권의 일부를 양도하고 자국의 입장을 공동정책에 반영하기 위해 최종정책결정에 참여하도록 한다.

다음은 집행위원회로 동북아공동체의 행정부는 유럽연합의 경우처럼 위원회형(Commission)의 조직으로 구축되는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면 동북아공동체가 위원회형으로 조직되었을 경우 정책결정과정에서 시민참여 메커니즘으로 작동하게 되며, 조직의 장에게 집중되는 지나친 권한의 독점과 남용을 방지하게 되고, 조직 외부전문가를 통한 지나친 정당성 제고에 순기능적 역할을 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 이러한 집행위원회의 임무와 기능은 동북아시아 공동체 이익의 수호자로서 설립되어야 하며, 공동체의 ‘초국가적’ 내지 ‘연방적’ 측면을 적절하게 반영할 수 있어야 한다. 이를테면, 유럽공동체(EC)가 조약에 명시되어 있는 목표를 달성하는 것이 집행위원회의 일차적인 임무이듯이, 동북아공동체도 체결되는 동북아공동체 조약에서 선언하는 공동체의 목표달성에 일차적인 책임을 확보하여야 한다.

그리고 동북아공동체 집행위원회의 운영은 구성원의 과반수에 의해 의사결정을 내리고, 그 심의과정은 가능한 한 공개하여야 하며, 서면 절차(written procedure)가 또한 이용될 수 있다.

또한 동북아 의회설립과 관련한 내용으로 동북아공동체결성 초기에는 유럽연합(EU)의 초기 운영방식처럼 아직까지 국가와 같은 독립된 주권적 정치체가 아닌 3개국(한국, 중국, 일본)의 연합체로서 설립한다. 이러한 동북아의의회는 최고 의사결정 및 입법기관의 지위를 처음에는 이사회에 두며, 의회는 입법과정에 제한적으로 참가하도록 하고, 그 기능과 역할은 동북아 각 기관에 대한 자문 및 감독기관에 머물게 한다. 그러나 유럽연합의 발전단계과정에서 나타났듯이, 향후 공동체 통합조약을 통해 입법기능이 크게 보강되면 그 활동과 권한 영역을 확대하도록 한다.

셋째, 동북아공동체 정책결정체제 및 절차구축 방안과 관련한 내용이다. 먼저, 동북아공동체 정책결정체제 구축방안으로는 크게 기본방향, 집행위원회의 의사결정, 이사회의 의사결정, 의회의 의사결정체제에 대한 구축방안을 제시한다. 기본방향은 동북아공동체의 정책결정체제는 집행위원회가 제안하면, 이를 이사회가 각종 위원회 등과 자문 및 협의를 거쳐 정책안을 수립한 후 동북아의의회의 협조 또는 동의를 거쳐 최종적으로 정책을 결정하는 방향으로 구축된다. 집행위원회의 의사결정은 집행위원회가 계층적 구조를 이루는 행정조직으로서 정책안은 각 과정을 중심으로 기안된 후 결재라인을 따라 해당 집행위원의 승인을 받아 부서단위의 정책안으로 채택되게 한다. 동북아 이사회의 의사결정은 동북아 집행위원회의 정책안이 이사회에 제출되면, 이사회는 자문기구와 협의를 거치며 회원국 대표로 구성되는 실무작업반 또는 전문위원회의 검토를 거쳐 공동정책안을 작성하며, 유럽공동체에서처럼 '상주대표위원회'에서 만장일치로 채택되면 중요한건으로 이사회에서 토의 없이 채택하지만, 만일 정치적으로 민감(예를 들면, 일본의 교과서 왜곡문제)하거나 상주대표위원회에서 합

의되지 못한 사안은 ‘재검토안건’으로 상정되어 장관끼리 토의와 조정을 거치도록 한다. 그리고 동북아의회는 정책결정은 조약 또는 협정에 달리 규정되어 있는 경우를 제외하고 의회에 참석한 의원들의 투표수의 절대다수(absolute majority)나 과반수에 의하여 결정한다.

다음은 정책결정절차 구축 방안으로 동북아공동체의 정책결정을 위한 역학관계는 유럽연합의 경우와는 차별되어야 하며, 동북아공동체의 의사결정절차는 협력절차(cooperation procedure)와 공동결정절차(co-decision procedure)를 통하여 이루어지도록 한다. 그리고 협력절차는 동북아공동체 집행위원회가 정책안을 수립하면 먼저 동북아의회에 검토를 요청하는 절차로서, 동북아공동체 이사회는 집행위원회의 제안내용과 의회의 의견을 바탕으로 공동정책안을 수립한 후 의회에 2차 검토를 요청하도록 한다. 공동결정절차(co-decision procedure)로는 동북아의회는 정책참여 기능을 강화하는데 그 목적이 있다. 즉, 집행위원회가 정책안을 작성한 후에 의회에 검토요청을 하며, 이사회는 집행위원회의 제안내용과 의회의 의견을 바탕으로 공동정책안을 수립하게 한다.

결국 이러한 동북아공동체의 정책결정 및 입법행위와 관련된 사안은 합리성과 민주성을 그 생명으로 한다. 즉 이를 담보할 사법적 통제 또한 중요한 사안일 것이다. 따라서 향후 연구는 동북아공동체의 정치적 그리고 입법적 결정을 법적인 차원에서 판단할 사법기구의 구축방안이 절실히 요청된다.

참고문헌

1. 단행본

- 김대순. 『EU법론』. 삼영사, 1995.
- 법무부. 『유럽연합(EU)의 통합체제』. 씨에스기획, 2000.
- 송병준. 『유럽연합의 선택』. 청록출판사, 2004.
- 이종원. 『EU(유럽연합)론』. 해남, 1998.
- 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.
- Borchardt, Klaus/Dieter. *EU-und EG-Vertrag*. 3. Aufl.. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2001.
- Europäische Kommission. *Kodex für Gute Verwaltungspraxis*. Brüssel, 2000.
- 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.
- Kommission, Europäische. *Eine Verwaltung im Dienst einer halben Milliarde europäischer Bürger-Personalreform der Europäischen Kommission*. Brussel, 2001
- _____. *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*

- europaischer 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.
- Rhodes, R.A.W. *Understanding governance*. Milton Keynes: Open University Press, 1997.
- 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.

2. 논문

- 강원택. “유럽통합과 다층 통치체제: 지역의 유럽 혹은 국가의 유럽.” 『한국정치학회보』. 제40집 1호, 2000.
- 김대순. “2001년 EU의 니스조약, 무엇을 담고 있나?” 『국제법학회논총』. 제46권 제1호, 2001.

- 설 한. “공동체주의와 정치개혁.” 『동북아연구』. 제7권, 경남대학교 극동문제연구소, 2002.
- 송병준. “유럽연합의 다층적 통치에서 정책네트워크의 운용과 의미?” 『세계지역연구논총』. 제2집 1호, 2004.
- 이옥연. “다층구조 거버넌스로서 연방체제.” 『한국정치학회보』. 제37집 5호, 2003.
- 임도빈. “유럽연합(European Union)의 정책결정체제에 관한 연구.” 『한국정책학회보』. 제6권 제1호, 1997.
- 장 훈. “유럽통합과 다층적 체제의 등장.” 『한국과 국제정치』. 제16권 1호, 2000.
- 정창화. “유럽통합모델과 남북한 통합모델간의 비교분석.” 『행정논총』. 제40권 제2호, 2002.
- 제성호. “남측의 연방제와 북 측의 ‘낮은 단계의 연방제 비교.’ 『국제법학회논총』. 제46권 제1호, 2001.
- 채영복. “유럽헌법초안의 법적 쟁점과 그 채택 전망.” 『2004년 한국유럽학회 춘계학술회의 논문집』. 2004.
- 최진우. “유럽의회의 발전과 유럽통합: 유럽연합의 민주성과 정통성.” 『국제정치논총』. 제39집 2호, 1999.
- 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*.

- Dusseldorf: 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

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
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	이현경	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	통일에측모형 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
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조 민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이 석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외	공저	9,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2003	서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2004	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2005	이금순 외	공저	10,000원

연례정세보고서

2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

학술회의총서

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
2004-08 한반도 및 동북아 평화변영과 한·중 협력	9,000원
2005-01 북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02 6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원
2005-03 Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia: Current Status and Tasks	10,000원
2005-04 Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula	10,000원
2005-05 북한 광물자원 개발 전망과 정책방안	10,000원

논 총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원

영문초록

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

협동연구총서

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
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외 공저	7,000원
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: 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	윤종설 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
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외 공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외 공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외 공저	10,000원

2004-24 동북아 국가간 관광교류협력 방안(1) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외 공저	6,000원
2004-25 동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(1)	김광역 외 공저	4,000원
2004-26 종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역 저	4,500원
2005-01-01 동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02 동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03 동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원
2005-01-04 동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05 동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06 동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07 동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08 동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09 동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10 변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원
2005-01-11 동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12 동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13 동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	9,000원
2005-08-01 남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02 남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03 통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원
2005-08-05 신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06 남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07 북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08 종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01 동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02 동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

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 공동사설 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 대남논조: 「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(HU)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) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	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
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 「핵무기 보유」 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명 : 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘

2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철

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
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 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, 국문논총, 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 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 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 20% 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)

