

초국가공동체로서 유럽연합(EU) 형성에 관한 연구 - 유럽연합(EU)법의 수용에 대한 이론과 실제* -

정 창 화**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 유럽연합(EU)법의 특성과 법원
- III. 15개 회원국의 EU법 수용입장에 관한 이론적 분석
- IV. 유럽연합(EU)법의 발전방향으로서 보충성(Subsidiarity) 원칙에 대한 고찰
- V. 결론

〈요 약〉

유럽통합에 대한 시도는 제2차대전의 종전 후 미국과 소련의 냉전체제 하에서, 소련의 팽창주의에 대한 대항과 파괴된 유럽을 정치·경제적으로 통합시켜야겠다는 절실한 필요성에 의해 다시 대두되었다. 이러한 통합의지는 1950년 5월 9일 프랑스 외무장관 슈망(R. Schman)이 경제전문가 장 모네(Jean Monnet)의 도움을 받아 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 창설할 것을 제안함으로써 구체화되었다. 여기서 중요한 사실은 당시 슈망에 의해 구상된 유럽통합모델은 '유럽연방'(European Federation)이란 '연방국가'를 목표로 하고 있다는 것이다. 따라서 1951년 4월에 체결된 파리조약(ECSC조약)과 1957년 3월에 체결된 로마조약(EEC, Euracom조약)은 그 동안 네 차례의 개정을 거치면서, 유럽을 하나의 통합된 '연방국가'로 진행시키고 있다. 특히, 이러한 통합과정은 EC/EU조약에 기초하여, 준비된 순서를 밟고 있다는 것에 주의를 환기시켜야 한다. 따라서 본고에서는 유럽연합의 바탕이 되는 EC/EU법(조약)이 어떻게 EU회원국들에게 수용되었는가와 향후 유럽연합(EU)의 발전방향으로서 보충성 원칙이 논의되었다.

[주제어 : 유럽정부, 유럽연합(EU)법, 보충성 원칙, 초국가 공동체, 유럽통합]

* 유익한 논평을 해 주신 세 분의 심사위원들께 감사를 드립니다.

** 단국대학교 사회과학대학(행정학전공) 전임강사

I. 서 론

1951년 파리조약이래 유럽연합(EU)은 네 차례의 조약개정을 거치면서, 유럽을 하나의 통합된 '연방국가'로 진행시키고 있다. 이러한 통합과정 즉, 유럽공동체(EC)에서 유럽연합으로 이어지는 모든 협상이 조약으로 기초되고, 그 조약이 국민 투표 또는 국민의 대표기관인 의회의 비준을 거쳐 EU국민들의 합의를 도출하였으며, 이를 바탕으로 유럽연방으로 준비된 순서를 밟아가고 있다(Streinz, 1999 : 5-6).

그런데 이러한 유럽연합의 바탕이 되는 EU법이 전통적 의미의 법의 분류로는 이해하기 어려운 '하나의 새로운 법질서'(a new legal order)이므로, 유럽연합을 단순한 국가 간의 모임이 아닌 '초국가적'(supra-national)이라는 관점에서 파악해야 한다.¹⁾ 즉, 유럽연합 15개 회원국들은 첫째로 자국의 주권을 유럽연합에 양도하고, 둘째로 자국의 국내법에 EU법의 직접효력(direct effect)과 우위(supremacy)를 인정해야 하는 문제가 있었다. 현재에도 유로랜드(Euroland)로의 참여를 거부하는 영국을 비롯하여 몇몇의 유럽연합 회원국들은 바로 이와 같은 문제 때문에 마찰이 심화되고 있다.

또한 마스트리히트(Maastricht) 조약에 따라, 1993년 11월 1일 발효된 공동체 시장의 불완전성과 지난 2003년 5월에 발표된 EU 공동헌법초안의 부결 등은 하나의 연방국가로의 유럽통합완성에 난항을 의미하고 있는 것이다. 이것은 조약 상 회원국들의 자율성을 인정한 보충성의 원칙과 관련하여 회원국들이 EU법에 대한 자국의 국내법정비를 계속 미루고 있기 때문이다. 이것은 슈망에 의해 구상된 유럽통합의 목표인 '유럽연방'(European Federation) 창설이 실패할 수 있다는 것을 의미한다.

따라서 본고에서는 향후 창설이 예견되는 '유럽연방국가'(European Federal States)를 하나의 초국가 공동체로서 파악하여, 이에 바탕이 되는 EU법이 15개 회원국들에 의해 어떻게 수용되었는가를 우선적으로 논의할 것이다. 이를 위해 우선 EU법의 특성 및 법원이 상술되어질 것이며(II), 다음으로 15개 회원국의 EU법 수용입장에 관한 이론적 고찰과 회원국들의 국내법적인 태도와 국내법원의 태도가 분석

1) 유럽연합은 1992년 마스트리히트 조약이후 연방국가(Federation)와 연합국가(Confederation)의 중간단계에 있다. 필자는 이 단계를 '준연방국가'(Quasi-Federation)로 표현한다. 이에 대한 자세한 내용은 정창화(2002: 137-141) 참조.

될 것이다(III). 이것은 공동체 설립조약(EU법)의 수용과 그 설립조약을 바탕으로 하는 현재의 유럽연합이 형성된 과정을 이해하는데 기여할 것이다. 마지막으로 유럽연합(EU)의 발전방향으로서 보충성 원칙에 대한 고찰이 다루어 질 것이다(IV). 이것은 EU법 체제 하에서 보충성의 원칙이 갖는 정확한 의미를 밝힘으로써, 이를 향후 유럽연합의 발전방향으로 가늠할 수 있기 때문이다.

II. 유럽연합(EU)법의 특성과 법원

1. EU법의 특성

1) '새로운 법질서'(a new legal order)로서의 특성

EU법은 전통적 의미의 법 분류로는 이해하기 어려운 '새로운 법질서'(a new legal order)로서의 특징이 있다. 즉, 1963년 유럽재판소는 Van Gend en Loos 사건²⁾에서 "공동체가 국제법의 한 새로운 법질서를 구성하며, 이를 위하여 회원국들이 비록 제한된 범위 내에서나마 자신들의 주권(sov^{er}ign rights)를 제한하였다는 점과 이 새로운 법질서의 주체에는 회원국들뿐만 아니라 그들의 국민도 포함한다는 점이다. 그러므로 공동체 법은 회원국의 법률과는 관계없이 개인에게 의무를 부과할 뿐만 아니라 권리를 부여하도록 의도되어 있다"고 판결하였다(Schermers, Waelbroeck, 1992: 124).

EU법의 독특한 특성인 직접효력(direct effect)의 원칙과 우위(supremacy)원칙은

2) 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 것이 적당하다고 판단하고, 이 법은 불법이며 EEC 제 12조가 회원국간의 소위 「관세동결」(customs freeze)을 규정하고 있으므로, 이 조항의 위반이라고 주장하였다. 원고의 주장은 네델란드세관에 의하여 기각되었으며, 원고는 이를 암스테르담 관세위원회에 제소하였는데, 이 관세위원회는 네델란드의 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(Schermers, Waelbroeck, 1992: 124).

바로 이러한 '새로운 법질서'라는 데서 나오며 그 내용은 다음과 같다.

첫째, E U법의 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, E U법도 회원국 영역 내에서 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 E U법의 주체(subject)가 연합의 기관과 회원국뿐만 아니라 회원국의 국민(자연인과 법인)들도 될 수 있다는 것을 의미한다.³⁾

둘째, E U법의 우위(supremacy)의 원칙이다. 만일 공동체 법이 회원국의 국내법과 불일치가 발생하는 경우 양자간의 충돌은 불가피하게 된다. 물론, 공동체조약에는 이 문제에 관한 아무런 언급이 없다. 따라서 이에 대한 해결의 방법은 공동체법을 우선시켜야 하는 것이다. 이는 E U법이 E U차원에서는 물론이고 국내적 차원에서도 그 자체로서 헌법보다 우선할 것을 요구한다(Pechstein, Koenig, 2000 : 295-296). 그 이유는 E U법이 자율성(autonomous)을 가진 새로운 하나의 법질서임에 비추어 통일된 적용과 해석을 위해서 그 우위성이 확보되어야만 하기 때문이다. 이러한 우위성 확보방법으로, 회원국들은 국제법과 국내법관계에서 일원론을 택할 수도 있고 헌법제정을 통해 유럽연합에 주권을 위임하는 것이 아닌 "양도"(transformed)하는 방법으로 할 수 있다.

그러나 회원국들이 연합에 제한된 범위 내에서라도 주권을 양도한 이상, 회원국 국내법은 그 범위 내에서 더 이상 작용할 여지가 없다. 즉, 유럽연합에 주권을 양도한 이상 이제 연합 회원국들은 E U법을 위반할 수 있는 권한을 상실하였으며, 바로 이점에 있어서 E U법은 '새로운 형태의 관계'를 수립하고 있다고 말할 수 있을 것이다(Friedmann, 1965 : 110-111).

2) 선결적 판결(preliminary ruling)과 강제이행절차(enforcement procedure)
E U법의 특성은 유럽법원의 판례에 의해 발전되어온 개념이다. 판례에 의해

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

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 강제이행절차이다.

첫째, 선결적 판결(preliminary ruling)이란 EU법의 문제가 회원국 법원에서 계류될 때, 회원국 법원은 그 적용 전에 우선적으로 ECJ에 그것의 유권적 해석을 구하는 것을 의미한다.⁴⁾ 즉, 이는 소송당사자의 의사와 관계없이 국내법원이 ECJ와 긴밀한 협력관계를 유지하는 것으로서 국제법적 문제에 대한 국내법원의 회피적 태도와는 대조적이다.

결국, 유럽연합의 목적을 실현하기 위해서는 ECJ과 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 : 246-247).

둘째, 강제이행절차(enforcement procedure)란 회원국들이 EU법 상의 의무를 이행하지 않을 경우 위원회 또는 타 회원국들이 訴를 유럽법원에 제기할 수 있는 절차이다. 이는 EU법 우위의 실효성을 확보하기 위한 것이다.

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

첫째, 행정적 단계이다. 이는 EC조약 제226조에 의하여 그 내용을 살펴볼 수 있다. "위원회는 회원국이 본 조약에 따른 의무를 이행하지 않았다고 판단하는 경우, 해당 회원국에 의견을 제출할 기회를 부여한 후에, 해당 사안에 관하여 '검토

4) 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. ECJ는 상소법원이 아니므로, 동 법원의 선결적 판결권은 연방국가의 최고법원의 권한보다는 약하다. 선결적 부탁대상에 관한 규정은 ① 유럽연합설립조약 ② 유럽연합기구의 행위 ③ 이사회에 의하여 설립된 기관의 규정 ④ 비회원국과의 협정 등이다.

의견'(reasoned opinion)을 제시해야 한다"⁵)라고 규정하고 있다.

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

또한 의무위반이 공동체 법에 위배되는 국내입법의 형식을 취하고 있는 경우에, ECJ는 당해 법률의 무효를 선언할 수 없다. 그러나 이것은 회원국이 ECJ의 판결에 따를 의무가 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, EC조약 제228조와 Euratom 조약 제143조는 ECJ의 판결이 성격상 선언적(declaratory)·확인적 이더라도 '구속력'이 있다는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 회원국 ECJ에 의하여 인정된 의무위반을 종료시킬 의무가 있는 것이다. 다만, 위반종료를 위한 방법은 회원국 스스로가 선택할 수 있다(Hartley, 1988 : 301-302).

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

2. 유럽연합(EU)법의 법원

EU법의 법원은 유럽연합 회원국들이 일반적 조약체결방식에 따라 체결한 EU 제1차 법원⁶⁾과 EU기관에 의해 직접 제정되는 EU 제2차 법원⁷⁾인 (규칙⁸⁾(Regulation), 지침⁹⁾(Directive), 결정(Decision) 권고(Recommendation), 의견(Opinion), 그

5) 물론, 해당 회원국이 위원회가 정한 기간 이내에 위원회의 의견을 이행하지 않는 경우, 위원회는 해당 사안을 재판소에 회부할 수 있다(Sartorius II, 1999: 88).

6) 유럽연합의 제1차적 법원은 세 개의 설립조약(EC, ECSC, Euratom조약)과 이에 부가된 부속조약들, 즉 부속서와 의정서로 구성된다.

7) 제2차적 법원을 유럽연합의 입법행위(legislative act)라고 부른다.

8) 규칙은 일반 적용성(general application)을 가진다. 규칙은 전적인 구속력을 가지며(binding in its entirety) 회원국에게 직접 적용(directly applicable)된다. 결국, 규칙의 법적 효과는 회원국에게 직접 미치며 동시에 공동체시민인 회원국국민에게 국내법과 동일한 방식으로 직접적으로 권리와 의무를 인정하기 때문이다. 또한 회원국과 회원국의 국가기관은 법적으로 규칙을 준수·적용해야 하며, 이를 폐지·변경해서는 안 된다.

9) EC조약 제249조에 따르면, 지침은 달성될 결과에 따라 지침이 통고된 각 구속력을 가지나 형식 및 방법의 선택권은 회원국에 있다. 지침은 회원국 이외에 개인(private

리고 결의(Resolution)와 계획(Programme) 등)이 있다. 제1차 법원인 설립조약이 포괄적인 내용을 규정한다면, 제2차 법원은 설립조약에 근거하여 회원국과 연합시민에게 구체적인 내용을 규정한다는 의미에서 그 중요성이 있다.

Ⅲ. 15개 회원국의 EU법 수용입장에 관한 이론적 분석

1. 국제법과 국내법과의 관계에 관한 이론

국제법과 국내법의 관계는 전통적인 국제법 이론의 문제이며, 이는 실질적 측면에서 무엇이 국내법에 의해 규율되는 것이냐 하는 문제인 것이다. 그러나 이와 같은 국제법의 규율대상의 결정은 오늘날의 시대상황에 따라 점차 확대 되어가고 있으므로, 그것이 이분법(dichotomy)적으로 확연히 구분될 수는 없다. 하지만 현실 국제사회에서는 국제법과 국내법이 각각 존재하고 있으므로 첫째는 국제법과 국내법간의 우위에 관한 序列문제와 둘째는 국제법이 국내법질서에 직접 적용되는가 하는 직접 적용성(direct application)과 그에 대한 직접효력(direct effect)의 문제가 발생한다. 이러한 두 가지 문제는 유럽연합 회원국들이 EU법을 자신들의 국내법 질서 속으로 수용하는 과정 중에서 직접 부딪히는 문제인 것이다.

따라서 이러한 문제를 해결함에 있어서 국제법의 법적 능력이나 근거에 관하여 어떤 입장을 갖고 있느냐에 따라서 그 해결방법이나 결론은 다르게 된다. 첫째로 법이 궁극적으로 국가의사에서 나온다는 법의사주의 입장에서 보면, 국내법은 개별적 주권국가가 단독으로 제정한 것이고 국제법은 공동의사의 합의에 따라 서로 지키는 것이므로 전혀 별개의 법체계라는 이원론(Dualism)이 성립한다. 둘째로 법의 근거는 국가의사보다 상위에 있는 어떤 객관적 요소에 있다고 하는 객관주의 입장에서 보면, 법질서는 결국 같은 것이며 동일한 체계를 구성한다고 하기 때문에 일원론(Monism)이 성립하는 것이다. 이원론에서 보면 국제법과 국내법은 별개

citizens)에 대하여 내려질 수 없다. 즉, 회원국 국민은 지침을 수령한 국가기관의 국내적 입법조치에 구속되는 것이다. 지침은 오직 달성된 결과에 관해서만 구속력이 있으며, 형식과 방법의 선택(choice of form and methods)은 회원당사국에 맡겨져 있다. 즉, 지침에서는 목표만 수립되고, 적당하다고 생각되는 방법에 따라 그 목표를 달성하는 것은 회원국에 일임되고 있는 것이다. 따라서 결과는 모든 회원국내에서 동일할지 모르나 각 회원국 법률의 세부사항은 다를 수 있다. 이점이 바로 규칙과 지침의 본질적인 차이이다. 지침은 그 대상 회원국에 통고됨으로서 발효된다.

의 법체제이기 때문에 서로 직접 적용될 수 없고 上·下 문제도 제기되지 않는다(Starcke, 1984 : 68-69). 이에 대하여 일원론의 입장에서는 동일한 법체제이기 때문에 보편질서인 국제법이 부분적인 국내법보다 상위이며 필요에 따라 서로 직접 적용할 수 있다. 그러나 최근에는 각 이론의 완화된(mitigated) 형태가 나타남으로써 사변적인 논리보다는 국제현실을 더욱 존중하는 태도를 보이고 있다(Müller, 1996 : 26-28).

2. EU법 수용이론: 일원론, 이원론 그리고 완화된 이원론

유럽연합 회원국들이 EU법을 국내법 질서 속으로 수용하기 위하여 각국의 법적현실을 고려하여 일원론(Monism), 이원론(Dualism) 그리고 완화된 이론(mitigated Dualism)을 도입하였다.

첫째, 일원론(Monism, Monismus)이다. 일원론은 특히 Kelsen, Verdross 그리고 Lauterpacht 등에 의해 주장되어 왔다. 이러한 일원론적 입장에 따르면, 국제법과 국내법은 별개의 독립된 법질서가 아니라 양자는 하나의 통일된 법체계를 형성하며 따라서 상호간의 저축은 上·下位の 법질서에 의하여 해결된다고 한다. 이에 는 국내법 우위론과 국제법 우위론으로 나뉜다. 그러나 중요한 점은 대부분의 일원론자들은 국제법과 국내법이 충돌하는 경우 국제법이 우세하다고 주장한다(Müller, 1996 : 24).

둘째, 이원론(Dualism, Dualismus)이다. 이원론의 체계는 19세기 독일의 Triepel이 처음으로 상세한 근거를 들어 주장하였고, 그 후 영국의 Oppenheim, 이탈리아의 Anzilotti 등 여러 학자가 이를 지지하였으며 최근까지 통설로 되어 있었다(Müller, 1996 : 23). 이들은 국제법과 국내법이 여러 가지 점에서 다른 별개의 법질서라고 한다. 따라서, 이와 같은 법체계에서 국제법이 국내적으로 타당하려면 국제법을 국내법으로 변경, 즉, 국가의 수용(reception), 편입(incorporation) 또는 채택(adoption)에 의한 이론바 변형(transformation)이 필요하다(Schermers & Waelbroeck, 1992 : 118).

셋째, 완화된 이원론(mitigated Dualism, gemildertes Dualismus)이다. 상기한 일원론과 이원론처럼, 국제법과 국내법의 관계를 양분하는 학설은 최근에 와서 충분한 설득력을 얻기에 부족하다. 특히 규범충돌문제에 있어, Triepel식의 엄격한 이원론과 Kelsen식의 엄격한 일원론 그 어느 쪽에 의하더라도 국제법과 국내법의 충돌가능성(Konfliktmöglichkeit)은 부인된다. 그러나 이것은 현실과 부합되지 않으므로 완화된 이원론 또는 완화된 일원론에서는 양법 체계의 충돌가능성을 인정함으로써

사실상 결론에 있어서 접근을 보이고 있다. 종래의 엄격한 이원론은 국가의 절대적 주권을 강조하기 위한 것이었고, 이에 대한 안티테제(Antithese)로서 등장한 것이 엄격한 일원론이었다는 사실을 기억하면, 완화된 이론의 등장 이유를 알 수 있는 것이다.

이러한 완화된 이원론은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 완화된 이원론의 체계를 지니는 국가는 국제조약을 고수하기 위해서는 사전에 의회의 승인을 받아야 하며, 그 승인은 법에 의해서 주어진다(Schermers & Waelbroeck, 1992 : 118-120). 둘째, 의회는 국내법질서로 편입된 본문(Text)을 개정할 수 없다. 의회의 유일한 선택은 조약의 본문을 승인하거나 거부할 뿐이다. 만일 승인이 허용된다면 조약은 국내법의 일부가 되며 정부는 그것을 비준할 자격이 부여된다. 만일 승인이 허용되지 않는다면, 국가는 조약당사국이 될 수 없다. 셋째, 수용이 되자마자 국제조약은 국내법 질서의 일부를 형성한다(Müller, 1996 : 27-28).

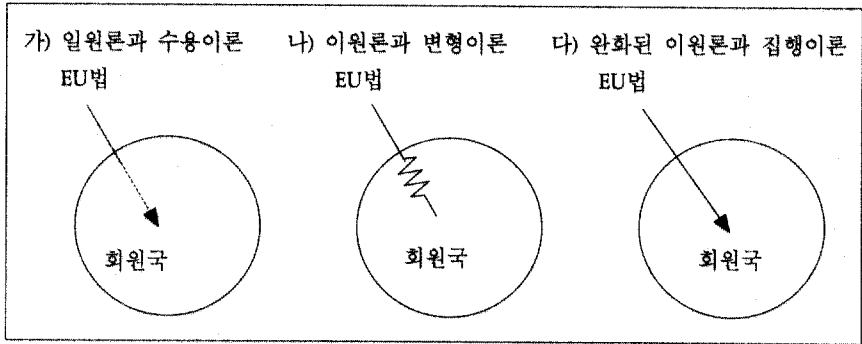
3. 국제법의 국내법적 도입에 관한 이론적 유형

국제법을 국내법 질서 속으로 어떻게 도입하느냐의 문제는 궁극적으로 국가의 사 특히, 각국의 헌법규정에 달려 있다. 왜냐하면 국제법은 본래 국가 간 관계를 규율하기 때문에 전시인도 법 분야 등을 제외하고는 개인을 직접 규율할 수 없기 때문이다. 따라서 국제법이 개인을 규율하기 위해서는 어떤 국가행위를 근거로 하여 비로소 영향을 미친다. 이와 같은 국가행위의 개입으로 국제법의 국내적 적용은 보다 상세하고 명확해진다(이장희, 1988 : 121-122).

국제법을 국내법영역으로 도입하는 데는 대개 두 가지 방법으로 분류하나, 본고에서는 완화된(gemildert) 이론을 첨가시켜 세 가지 방식으로 구분하였다.

첫째는 일원론에 근거한 수용이론(Adoptionstheorie)이다. 동 이론에 따르면 국제법이 국내법으로서의 성질을 그대로 가지고 그 자체(als solche)로서 국내법으로 효력을 발생한다. 따라서 국제법규범은 수용된 후에도 그 효력, 해석, 소멸에 있어서 계속 국제법규범으로 남아 있게 된다. 즉, 국제법이 국내입법조치에 의한 내용상 또는 그 밖의 변경을 거치지 않고 그대로 수용(Adoption)되어 편입(Inkorporation)되어진다는 것이다. 따라서 국제법규범이 특별한 변형행위(ein besonderer Umsetzungsakt)를 할 필요 없이 국가 간 관계에서뿐만 아니라, 국내적 영역에도 직접 효력을 발생하게 된다(Müller, 1996 : 26). 그럼에도 불구하고 국가기관의 개입이 예상되는 경우에는 그 국가기관의 행위는 단지 선언적·확인적(deklamatorisch·

bestätigende) 의미를 부여하는 것이고, 창설적·입법적(konstitutive·rechtsetzende) 의미를 부여하는 것이 아니다(이장희, 1988 : 126-127).



<그림 1> EU법 이론의 유형

둘째는 이원론에 근거한 변형이론(Transformationstheorie)이다(Menzel/Ipsen, 1979 : 53-56). 동 이론에 따르면, 국제법과 국내법의 관계는 전혀 별개의 독립된 법체계라는 것, 즉 엄격한 이원론에서 출발한다. 그래서 국제법규범은 원칙적으로 국가 상호간의 관계에만 효력을 미치게 된다. 따라서 국제법이 국내적으로 타당하려면 국제법규범이 그 자체로서는 국내적으로 직접 적용될 수 없고, 미리 당해 국가의 국내법으로 그 규범성격의 변형(Umwandlung, Transformation)을 필요하게 된다. 여기서 변형이란 국제법 차원에서 국내법 차원으로의 규범의 단순한 이전이 아니고 순수한 그리고 본질적인 규범성격의 전환을 뜻하는 것이다.

셋째는 최근 독일에서 지지를 획득해 나가고 있는 완화된 이론으로서 집행이론(Vollzugstheorie)이다. 이는 종래의 이원론적인 독일의 국내법 상황을 일원론적으로 옮겨 놓기 위한 시도로서 이해된다. 특히, 동 이론에 따르면, 국제법이 당연히 국내적 효력을 갖게 되는 것이 아니라 국제법을 그 자체로서(als solche) 국내법으로 적용하라는 국가기관(독일의 경우 연방의회)의 집행명령을 필요로 한다. 그래서 조약과 국제관습법도 국내법적 효력근거를 유지하고 있어서 그들의 해석적용상의 모든 문제는 국제법에 따라 명백히 답변되어야 한다. 이 이론은 국제법규범이 그 의 원래모습과 국내법이라는 영상(Spiegelbild)으로 분열되는 것을 방지하여 준다.

집행이론은 변형법률(Transformationsgesetz)과는 달리 아무런 규범적 내용을 갖고

있지 않으며 오직 법원과 행정관청에 대하여 조약을 조약 그 자체로서 집행할 것을 명령할 뿐이다. 따라서 이 이론에 따르면 조약내용의 국내법률로의 변형은 일어나지 않으며 조약 그 자체로서(als solche) 국내적 규범성(innerstaatliche Normativität)을 가진다. 다시 말하면, 동의법률(Zustimmungsgesetz)은 국제법을 그 모습대로 집행, 즉 적용할 것을 명령할 따름이며, 국제법의 성격을 국내적으로 변형시키려는 규범전환(Normwandlung)의 기능은 갖지 않는다(Constantinesco, 1977 : 694).

현재 ECJ는 EU법의 국내적 도입에 관한 이론적 모델에 대해서는 흥미가 없다. ECJ에게 있어서 EU법이 그 자체로서 직접 국내적으로 적용하기만 하면 족한 것이다. 이것은 결과적으로 EU법의 자기 집행성(self-executing character)을 인정하는 것이지만, ECJ는 지금까지 일원론적 성격을 지닌 '자기 집행성'이란 단어를 사용한 적은 없다.¹⁰⁾

2. 일원론적 입장의 국가

일원론은 국제법과 국내법을 하나의 법체계로 보는 입장이며, 유럽연합(EU)의 15개 회원국 중 프랑스, 네델란드, 벨기에, 룩셈부르크, 그리스, 스페인, 포르투갈 등 7개국이 여기에 속한다.

특히, 이러한 일원론적 국가들이 EU법을 수용함에 있어 어떠한 태도를 견지했는지는 각국의 국내법규정과 법원의 판례가 중요하다. 특히, 이들 국가들이 EU법의 목적인 직접효력(direct effect)과 그 우위(supremacy)를 확립해 나가는 과정은 하나의 초국가적인 유럽연합방으로의 완성을 의미하는 것이다.

1) 프랑스

프랑스 제5공화국의 1958년 헌법 제55조에서는 공동체법의 우위를 인정하는 규정이 삽입되었다. 즉, "합법적으로 비준 또는 승인된 조약 및 협약은 각 협약 또는 조약의 당사국이 시행하는 것을 조건으로 그 공포 시부터 법률보다 우월한 효력을 갖는다"라고 명시한 것이다(Kimmel, 2000 : 152). 이는 프랑스가 일원론적 국가임을 선언한 것이다.

한편, 프랑스는 EU법 수용에 대한 프랑스 재판소의 태도에서는 행정재판소인

10) EU법의 'self-executing'에 관해서는 Bleckmann(1970)과 Ros(1984) 참조.

국참사원(Conseil D'Etat)과 사법재판소인 파기원(Cour de Cassation)의 이원적 사법구조로 인하여 EU법의 수용과정 중에서 난항이 있었다. 그러나, 종래의 EU법 우위에 대한 거부적인 반응을 보인 국참사원에서도 1989년 Alitalia 사건에서 EU법 우위를 인정하였고, 그보다 좀 적극적인 성격을 표방했던 파기원은 1970년대의 Ramel과 Vabres 사건에서 일관된 판결로 프랑스의 재판소에 의한 EU법 우위의 원칙은 확립되었다.

2) 네델란드

네델란드는 조약의 우위에 대한 명시적인 인정을 헌법에서 밝히고 있다(Empel, Schermers, Völker, Winter, 1989 : 205). 이는 1953년과 1956년 헌법에서 시작되어, 현행의 1995년 헌법(제91조~제94조)에서도 조약의 국내법에 대한 우위를 헌법적으로 편입하여 일원론적 접근을 더욱 강화하였고, 유럽연합법의 우위를 인정하고 있다(Kimmel, 2000 : 306).

특히, 유럽연합법 수용에 대한 네델란드 법원의 태도는 Van Gend en loos Case 사건에서 살펴볼 수 있다. 이 사건은 종래의 일원론과 이원론의 이분법적인 사고에서 벗어나 EU법을 하나의 새로운 법질서로서 파악하여 그 독특성을 부여한 점과 EU법이 국내법보다 우위에 있음을 천명한 점이 중요한 의미로 나타난다.

3) 벨기에

1830년 네델란드로부터 독립한 벨기에는 적어도 1971년 유럽공동체와 관련하여 헌법을 개정하기까지는 조약이 국내법 질서 내에서 어떤 위치를 차지하느냐에 관한 명시적 규정은 헌법에 두고 있지 않았다. 따라서 벨기제가 국제법을 일원론적 또는 이원론적 입장 중 어느 쪽에서 수용하였는지도 불명확하였다(Hartley, 1988 : 221). 다만, 종래의 학설과 판례가 이 문제를 「後法은 前法을 폐지한다」라는 원칙에 의거하여 해결하였다. 따라서 조약과 후법률이 충돌하면, 당연히 후법률이 우선하였다.

그러나, 마침내 1970년 7월에 와서 헌법 제25bis조의 삽입규정으로써 공동체 조약의 합헌성에 관한 논쟁은 일단락 된 것이다.

EU법 수용에 대한 벨기에 법원의 태도에서, '후법이 전법을 폐지한다'라는 벨기에의 국제조약에 대한 종전의 입장은 1971년 7월 Fromagerie 'Le Ski'사건에서 이원론적 입장을 불식하고, 조약의 국내법에 대한 절대적 우위를 승인하고 벨기에

가 일원론적인 국가임을 천명했다.

4) 룩셈부르크

룩셈부르크에서도 일원론이 지배적이다. 따라서 조약은 어떤 ‘변형행위’도 필요 없이 그 자체로서 룩셈부르크 법질서 내에서 법적 효력을 발휘하게 된다(Schermers & Waelbroeck, 1992 : 120).

룩셈부르크는 1956년 10월 헌법을 개정하여 기존의 제37조에 제2항을 삽입하고 제49bis조를 신설하였다. 또한 이 두 조항간에는 상호보완 관계에 있다고 할 수 있다. 즉, 헌법 제49bis조는 “헌법에 의하여 입법·행정 그리고 사법권에 유보되어 있는 권한의 행사(the exercise of power)는 조약에 의하여 국제법에 의해 설립된 국제기구에 일시적으로(temporarily) 위임될 수 있다” 라고 규정하고 있다.

1950년 6월 룩셈부르크 최고법원(la cour superieure de Justice)는 “국제조약의 조항과 실정국내법 사이에 충돌이 있을 시 국제법은 국내법에 우선한다”고 판결한 이후, 룩셈부르크 법원의 판례는 일관하여 이 원칙을 유지하고 있다.¹¹⁾

5) 그리스

그리스는 1975년 개정헌법 제28조 제1항에 의해 일원론적 국가임을 입증하였고, 제28조 제2항과 제3항을 통해 공동체 기능의 인정과 주권행사의 제한을 인정함으로써 유럽연합법의 우위를 인정한 것으로 요약할 수 있다(Kimmel, 2000 : 174).

6) 스페인과 포르투갈

스페인과 포르투갈은 1986년 1월 1일에 유럽공동체에 가입하였다. 스페인은 또한 포르투갈과 함께 일원론 체계(monist system)를 갖고 있다(Schermers & Waelbroeck, 1992 : 120). 스페인 양원은 유럽공동체에 가입하기 위하여 공동체에 관한 부여를 규정하고 있는 기본법을 1985년 만장일치로 통과시켰다. 이것은 공동체가입에 있어서 스페인이 주권을 양도한다는 의미를 선언한 것이다.

포르투갈의 국제법에 대한 태도는 일원론적 체계(monist system)를 전제로 한 입장이다. 이는 국제법(international Law)에 관한 조항인 포르투갈 헌법 제8조의 내용

11) 룩셈부르크의 헌법개정과 재판소의 판례를 통해 공동체법의 국내법에 대한 우위를 인정하고 있으며, 이에 대해 反論이 제기된 경우는 없다.

에서 파악할 수 있다(Empel, Schermers, Völker, Winter, 1989 : 239). 특히, 제8조 제3항에서는 “포르투갈이 속하여 있는 국제조직의 합법적인 기관에 의해 채택된 조치는 그러한 조직을 설립하는 조약에 따라서 직접적으로(unmittelbar) 국내법질서의 일부분을 형성한다”고 규정하고 있다(Kimmel, 2000 : 403). 이는 국제기구가 조약에 규정된 입법권의 행사로 법령을 발하는 경우 이를 직접 국내에서 실행한다는 것으로 명백히 일원론의 관념을 배경으로 한 것이다(Schermers & Waelbroeck, 1992 : 129).

3. 이원론적 입장의 국가

국제법과 국내법이 서로 다른 별개의 법질서라고 주장하는 이원론적 입장을 취하는 유럽연합(EU) 국가들은 영국, 아일랜드, 덴마크, 오스트리아 그리고 핀란드 등 5개국을 들 수 있다.

유럽연합 회원국들 중에서 어떤 나라도 국제법이 국내법 체계 내에서 효력을 갖고 있지 않다는 의미에서 완벽한 이원론적 체계를 갖고 있지 않다. 국제관습법은 모든 회원국들의 국내법에 일부를 형성한다. 그러나 영국, 아일랜드, 덴마크, 오스트리아 그리고 핀란드에서 국제조약은 직접 적용할 수 없다. 정부는 모든 종류의 국제협정을 체결할 수 있으나, 모든 국가에서 협정은 국내법 질서 내로 즉각 적용될 수 없다.

이원론 체제 하에서 정부는 국내법 질서 속에서 구속력 있는 효력을 지닌 국제협정을 맺을 수 있다. 국제법을 국내법으로 도입하기 위해서는 그것이 국내법 규정으로 변형(transformation)되어야 한다.

1) 영국

영국은 조약에 대해 이원론적 태도를 취하고 있으므로, 조약이 영국의 국내입법조치에 의해 특별히 편입되지 않는 한 영국 국내법의 일부가 될 수 없다. 영국에서는 조약의 체결과 비준은 왕의 대권(the prerogative of the Crown)에 속하나, 그에 대한 입법권은 의회의 권한에 속한다. 이것은 ‘의회주의의 원칙’에 따른 것이며, 이 원칙은 개인의 권리·의무에 영향을 주거나, 재정적 부담을 초래하거나 Common Law나 제정법의 개정 그리고 법원의 강제집행법의 개정을 요하는 조약에 적용된다. 물론 이 원칙은 유럽공동체 설립조약에도 적용된다.

일반법률보다 헌법규범을 더 높은 서열로 인정하는 헌법체제 하에서는 後법률

이 헌법을 폐지할 수 없다. 따라서 헌법이 법률 제정권자를 법적으로 구속할 수 있다. 그러나 불문헌법국가인 영국은 그 입장이 다르다. 즉, 영국법 내에 편입(incorporation) 또는 수용(adoption)되지 않은 조약은 특별한 지위를 갖고 있지 못하고, 편입된 조약도 상위법(higher law)으로서의 지위를 가지지 못하고 보통법과 같은 위치에 있는 것이다. 그러므로 後法이 前法을 폐지할 수 있는 영국법체계에서는 EU법이 폐지될 가능성도 있는 것이다. 이와 같은 법체계 하에서 영국이 유럽연합(EU)에 가입하는데 어려움이 있었다.

결국, 영국에서 조약은 의회제정법이 통과된 경우에만 영국법의 일부가 된다는 이원론적 헌법원칙을 고수해 왔으므로, 영국은 유럽공동체로의 접근시 공동체 조약에 특별한 지위를 부여하는 법규정(legal provision)을 제정하게 되었다. 즉, 이것이 「1972년 유럽공동체 법」(the European Community Act 1972)이며, 이를 통하여 EC법(현재, EU법)이 국내법 속으로 적용되게 되었다(Lasok & Bridge, 1987 : 294).

결론적으로 직접효력이 있는 공동체 법은 영국 내에서 그 자체로서(per se) 효력이 영국법(law of the United kingdom)으로 변형됨 없이 영국의 헌행법의 일부가 된다. 이것은 영국의 이원론적 전통이 공동체 법에 관한 한 「1972년 유럽공동체 법」이라는 의회제정법에 의해 극복되었음을 의미한다(Hartley, 1988 : 235).

2) 아일랜드와 덴마크

아일랜드는 영국과 같이 Common Law체계에 속하지만 성문 헌법전을 가지고 있다는 점에서 영국과 구별된다. 그러나 원래의 아일랜드 헌법은 유럽연합법의 요구에 합치할 수는 없었다. 따라서 「1972년 유럽공동체 법」(European Communities Act)은 공동체조약의 실시를 목적으로 특별한 국내입법행위가 필요하여 제정되었다. “1973년 1월 1일부터 유럽공동체의 설립을 위한 제조약은 아일랜드에 대하여 구속력이 있으며, 이러한 공동체조약의 기준에 따라 아일랜드 국내법 규정의 구성요소를 형성한다” 라고 하는 동법 제2조는 그와 같은 내용을 담고 있다.

덴마크도 1972년 10월 유럽공동체법 규정의 국내실시를 위하여 「유럽공동체가 입법」을 제정하였다. 특히, 동법 제 3조는 공동체설립조약과 가입 전에 공동체기관이 제정한 제2차적 공동체법의 직접효력성의 기준을 ‘공동체법’ 자체에서 구하므로, 이로부터 공동체법의 우위를 끌어낼 수 있다. 또한 덴마크가 유럽공동체에 가입한 후에 제정되는 제2차적 공동체법은 前·後국내법에 대해 우위에 있다고 인정될 수 있다. 이와 같은 법적 맥락 속에서 덴마크는 유럽공동체법의 요구를 적

극적으로 수용하였고 공동체법의 우위를 인정하게 된 것이다(Müller, 1997 : 81-83).

3) 오스트리아와 핀란드

1995년 1월에 유럽연합에 가입한 오스트리아와 스웨덴은 자국의 중립주의 원칙과 EU가입문제가 배치되는 어려움이 있었으나 이를 극복하였고, 핀란드도 헌법 개정으로 EU에 가입하였다.

오스트리아의 경우 헌법 제50조에 의하면, “정치적 국가조약, 기타 조약에 따라 변경하거나 보충하는 내용이 있는 때에는 그 효력발생을 위하여 국민회의(Nationalrat)의 승인을 요한다(제1항). 제1항에 해당하는 조약의 승인 시에 국민회의는 법률의 제정에 의하여 그 조약이 시행되도록 의결할 수 있다(제2항)”라고 규정하고 있다(Kimmel, 2000 : 346). 이러한 규정들은 오스트리아가 EU법 실행을 위한 이행법률을 요구하는 것으로, 오스트리아가 이원론적 국가임을 시사하고 있다.

핀란드는 헌법 제33조 제1항에 따라 전통적으로 행정부와 의회의 지위는 외교 정책에 있어서 비교적 미약했다(Kimmel, 2000 : 118). 따라서 그러한 핀란드의 헌법상황으로는 유럽연합(EU)에 가입하는데 많은 어려움이 있었으므로, 1992년부터 헌법개정작업에 들어가 1993년 핀란드는 헌법을 개정(Amendment)했다. 개정된 헌법 제33a조 제1단에 따라, 의회에게 국제조직에 의해 취해진 결정에 사전 심사권이 부여되었다. 동조 제2단에는 의회승인을 요구하는 특별한 문제를 제외하고는 정부의 결정권을 강화시킴으로써 핀란드가 유럽연합(EU)과 제기관의 결정을 이행할 수 있도록 하였다(Kimmel, 2000 : 403).

이후 핀란드 정부는 1999년 6월 헌법을 다시 개정하여 제96조에 유럽연합관련 사무이행에 있어 의회의 협력에 관한 규정을 삽입하였다. 즉, 유럽연합에서 의결된 법규, 조약 및 기타 규정을 의회가 승인 및 제안한다는 것이다. 이는 핀란드가 이원적 입장을 취하는 국가임을 나타내는 것이다.

4. 완화된 이원론적 입장의 국가

1) 독일

독일 기본법 제25조(국제법과 연방법)에 의하면, “일반적인(allgemeinen) 국제법규는 연방법의 일부이다. 일반적인 국제법규는 법률에 우선하고 연방영역의 주민에

대하여 직접권리와 의무를 발생한다” 라고 규정되어 있다. 이 조항에서부터는 공동체법의 우위를 도출하기는 어렵다. 왜냐하면 공동체 법은 ‘일반적인’(allgemeinen) 국제법규라고 할 수 없기 때문이다. 또한 일반적인 국제법규가 ‘법률’(Gesetz)에 우선한다고 명시되어 있더라도, 이것이 독일 국내법 질서 내에서 어떤 위치를 차지하는가에 대한 확실은 다음과 같이 나뉘어져 있다.

첫째, 기본법 제25조의 ‘법률’을 문자 그대로 단순한 법률로 보고, 일반적인 국제법규는 연방법률 사이의 중간적 지위(Zwischenrang)를 갖는다는 견해가 있다. 둘째, 일반적인 국제법규는 헌법적 지위(Verfassungsrang)를 갖는다는 견해가 있다. 셋째, 일반적인 국제법규가 헌법상위의 지위(Überverfassungsrang)를 갖는다는 견해가 있다. 그러나 연방헌법재판소는 이 문제에 대하여 아직 확고한 입장을 제시하지 않고 있다(Menzel, Ipsen, 1979 : 62-64).

또한 기본법 제59조 제2항에 의하면, “연방의 정치관계를 규율하거나 연방의 입법사항에 관계되는 조약은 연방법률(Bundesgesetz)의 형식으로 하며, 그때마다 연방 입법에 관한 권한을 가진 기관의 동의와 참여를 필요로 한다” 라고 규정되어 있다. 여기에서 연방법률의 형식에 의한 의회의 동의란 동의법률(Zustimmungsgesetz)을 의미하며, 이는 독일이 조약에 대해 이원론적 ‘변형이론’(Transformationstheorie)의 입장을 취하고 있다는 것이다. 따라서 독일에서는 변형이론에 의거하여 국제법의 규칙은 국내법의 규칙으로 옮겨지지(umgegossen) 않으면 안 된다. 그러나 여기서 조약은 연방법률로서만 효력을 갖게 되어 연방의 선행법률에 대해서만 우선한다. 따라서 조약과 법률의 충돌 시 후법 우선의 원칙이 적용될 것이다(Constantinesco, 1977: 692-694). 이는 헌법재판소에 의하여 조약에 대한 동의법률이 위헌판결을 받아 조약의 무효선언이 가능하다는 것이다.

결국, 상기한 이원론적법 상황 하에서는 공동체법의 목적인 직접적용성과 우위를 실현할 수 없었다. 그러므로 이를 위해 기본법 제24조 제1항과 공동체 법 우위를 보장하고 ‘완화된’(mitigated) 이원론적 성격을 지닌 집행이론(Vollzugstheorie)이 등장하였다. 이는 종전의 엄격한 이원론적 사고의 독일 국내법상황을 현실적으로 개선하기 위한 시도라고 이해할 수 있다(Müller, 1997 : 26-28).

또한, 마스트리히트(Maastricht)조약개정과 관련해서 독일은 1992년 12월 기본법(Grundgesetz)을 개정하여 제23조(유럽연합)에 보충성 원칙의 준수 등 향후 EU법 발전에 협력할 것을 선언하였다.

한편, EU법 수용에 대한 독일재판소의 태도에 있어서 International

Handelsgesellschaft(國際商社)사건으로 인해 공동체는 제2차적 공동체법도 독일 헌법인 기본법에 대한 우위를 확보했다(Timmermans, 1990 : 437).

2) 스웨덴

스웨덴 헌법 제10장 제1조에서는 타 국가 또는 국제기구와의 협정권은 정부에 있음을 규정하여 조약 체결권을 정부에 귀속하였다. 또한 헌법 제10장 제2조에 따르면, 정부는 의회의 동의 없이는 어떠한 구속력 있는 국제협정도 체결할 수 없다고 규정하고 있다. 특히, 헌법 제10장 제5조에서, 의회는 자유 및 권리권과 관련된 사안에 관해서는 유럽공동체에 의결권(Beschlussrecht)을 위임할 수 있다고 선언하고 있다(Kimmel, 2000: 506). 따라서 스웨덴은 완화된 이원론적 입장을 표방하는 국가임을 알 수 있다.

또한 스웨덴의 경우, 1975년 1월 1일 통치문서에 관한 제정법 경과규정의 제8조에 따르면, 어떠한 법률에서 현행 통치문서에 의하여 대체된 준칙에 관한 언급 또는 암시가 존재하는 경우에는 새로운 규정을 대신 적용한다고 규정되어 있다. 이는 스웨덴이 향후에도 EU법과의 법적인 서열문제에 있어 후법 우선의 원칙이 적용될 소지를 남겨두고 있다.

3) 이탈리아

전통적인 이원론적 국가인 이탈리아도 공동체 법에 관한 한 엄격한 이원론적 입장을 벗어났다고 말할 수 있다. 이는 전통적인 국제법과는 다른 공동체법질서에 특별한 지위를 인정하는 완화된 이원론적 체계(mitigated dualist system)로 변화되었음을 의미한다.

특히, 유럽연합에 대한 주권양도의 규정이 헌법에 명시되어 있지 않은 상황에서 이탈리아에 대한 공동체법의 직접효력과 우위의 과정은 *Costa v. Enel case*, *Frontini case* 그리고 *Granital Case*들을 거치면서 이원론적 국가인 이탈리아는 독일과 마찬가지로 엄격한 이원론에서 탈피하여 완화된 이원론(mitigated dualism)적 국가로 변모되었다고 볼 수 있다.

IV. 유럽연합(EU)법의 발전방향으로서 보충성원칙에 대한 고찰

앞에서는 EU법의 전반적인 특성과 목적 그리고 유럽연합의 15개 회원국들이 EU법을 수용하는 과정과 그 결과를 고찰하였다. 즉, 회원국들은 각각 다른 헌법 질서를 갖고 있었으나, 유럽연합(舊, 유럽공동체)에 가입하기 위해서는 그 설립조약을 회원국들 나름의 방법(일원론, 이원론, 완화된 이원론)으로 수용하였다. 이러한 EU법 수용의 의미는 회원국들에게 EU법의 목표인 직접효력(direct effect)과 우위(supremacy)의 원칙을 수용한다는 것이었다. 또한 1993년 11월 1일 공식적으로 출범한 유럽연합은 이들의 목표를 더욱 확고히 하겠다는 의지의 산물인 것이었다.

그러나 현재 출범 11년째를 맞고 있는 유럽연합은 여러 가지 측면에서 도전을 받고 있다. 그 이유는 회원국들이 설립조약 내지는 제2차공동체법(규칙, 지침, 결정 등)에 맞추어 자국의 국내법정비를 미루거나 늦추고 있기 때문이다. 특히, 이는 EC조약 제5조에 명시된 보충성의 원칙(the Principle of Subsidiarity)에 근거하여, 회원국들의 자율성(autonomy)에 대한 목소리가 높아지고 있음에 기인한다. 반면에 연합은 나름대로 보충성의 조항을 해석하고 이를 근거로 연합의 권한을 증가시켜, 회원국들의 잔여권(residual powers)마저도 잠식하고자 한다. 이러한 이중적인 성격을 띠는 보충성원칙이 기존에 연합회원국들이 갖가지 난항을 거치면서 EU법 우위에 승복했던 측면을 반복하고, 상실했던 권한을 환수할 것인지 아니면 연합이 반대로 권한강화를 하는데 필요한 이론적 무기가 될 것인지는 현재 명확히 결론을 내릴수 없다. 따라서 보충성(Subsidiarity)의 정확한 의미와 효과의 검증 없이는 EU가 지향하는 유럽의 연방화(Federalisation)와 이미 앞에서 논의한 EU법의 원칙이 회원국들에게 적용된다는 것이 불투명하다.

1. 보충성(Subsidiarity)의 개념 및 발전

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(cenralism)적 시각이다. 이는 보충성이 연합의 권한을 강화시키고 회원국들의 잔여주권을 잠식해나간다는 견해이다. 이를 뒷받침하는 견해로는 1990년 유럽이사회에서 Giscard D'Estaing의 보고서이다. 동보고서에서는 보충성 원칙의 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 그 동안 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(Toch, 1990 : 1089). 즉, 조약 초안 제12조는 연합에 의하여 경합적 권한(concurrent powers) 행사의 조건으로서 보충성의 원칙을 수용하였다. 제12조 제2항에 따르면, “이 조약이 연합에 경합적 권한(concurrent competence)¹²⁾을 부여한 경우, 회원국들은 연합이 입법하지 않고 있는

12) 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 타 회원국들에서 잘못 해석되어져 왔다. 즉, 경합적 권한의 ‘경합’(concurrent)이라는 표현이 연방과 회원국들이 ‘동시에’ 행동하라는 것으로 잘못 해석한 것이다. 경합적 권한은, 배타적 권한의 경우에서처럼, . . . 연합 또는 연합단독으로 부여되었다. 따라서 연합은 그러한 권한의 행사를 회원국과 공유할 수 없다(Editorial Comments, The Subsidiarity Principle, 27 CMLRev., 1990,

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.¹³⁾

이외에도 보충성에 대한 논의는 1986년 단일유럽협정(SEA), 1987년 Padoa-Schioppa보고서¹⁴⁾, 1989년 경제·통화동맹(EMU)에 관한 Delors의 보고서¹⁵⁾에서 논의된 바 있었다.

2. 보충성원칙에 대한 회원국들의 입장

향후 EU법의 死活의 문제요 발전방향인 보충성 원칙에 대한 회원국들의 태도는 현재 일관되게 나타나 있지 않다. 다만, 완전한 주권양도를 전제한 유럽통합에는 유보적인 입장을 취하는 국가들인 영국, 아일랜드 등은 EU법 수용에 있어서 변형(transformation)을 동반해야하는 이원론적 입장을 취했고, 그렇게 수용된 EU법 원칙을 Maastricht조약상의 보충성원칙을 원용하여 파기할 조짐마저 보이고 있다.

반면에, 주권양도의 의사와 연방국가와 같은 완전한 유럽통합을 지지하고 있는 독일, 프랑스, 베네룩스 3국 등은 기존의 EU법 수용에도 일원론 또는 완화된 이원론적 입장으로 적극적이었고, 보충성원칙에 대해서도 연합의 입장강화를 지지하는 쪽으로 해석하고 있다.

pp.181-184; 김대순, 1995 : 216-217).

13) EC조약 제5조는 상기조항에서 많은 영향을 받은 것 같다(Emiliou, 1992 : 391-392).

14) Delors의 보고서 이전에도, 1987년 Padoa-Schioppa보고서에서도 보충성을 언급하였다. 이 보고서는 공동체에 대한 이베리아반도 국가의 접근결과와 유럽내시장 완성을 위한 계획의 결과로서 야기된 경제정책문제의 강조를 다루었는데, 여기에서 보충성은 제도상의 규범이며 정치적인 개념으로써 사용되었다. 또한 同보고서에서는 공동체 간섭이 필요한 것인지를 결정하기 위하여 사용될 수 있는 두 가지 지도원칙을 지적하였다. 즉, 그것은 국경을 넘어서는 파급효과와 실업문제였다(Commission of the European Communities, 1987; Snyder, 1993 : 238).

15) 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 반대 없이 국가적(그리고 지역 또는 지방적)수준에서 수행되어질 수 있는 모든 정책기능은 회원국들의 권한 내에서 잔존할 것이다”라고 규정하고 있다(Emiliou, 1992 : 396).

그러나 현재 보충성 적용해석에 대한 이러한 상반되는 입장 중 어느 입장이 향후 EU법 발전에 바람직한가는 알 수 없다. 다만, 기존의 EU법 원칙들과 보충성의 관계문제, 보충성의 해석문제 등에 대하여 회원국들이 분명한 태도표명은 향후 EU법 발전에 대한 성패의 문제임을 시사하고 있는 것이다.

3. EU법상의 보충성 원칙과 그 발전방향

보충성 원칙은 유럽연합조약(the Treaty on European Union, TEU) 전문 제1조와 제2조에 의해 공동체 헌법의 일반원칙으로서 정식으로 도입되었으며, EC조약 제5조는 유럽연합조약을 위하여 보충성에 대한 정의를 하였다.

특히, EC조약 제5조에 따르면, “공동체는 이 조약에서 부여받은 권한과 할당 받은 목표의 범위 내에서 행동한다. 공동체의 배타적 권한에 속하지 아니하는 영역에서, 공동체는 보충성의 원칙에 따라, 제한된 행동의 목표를 회원국들에 의해 충분히 달성될 수 없고 따라서 제안된 행동의 규모나 효과에 의하여 공동체가 더 잘 달성할 수 있는 경우에만 그리고 그 범위 내에서만 행동한다. 공동체에 의한 어떠한 행동도 이 조약의 목표를 달성하는데 필요한 수준을 넘어설 수 없다”라고 규정하고 있다.¹⁶⁾

또한 유럽연합조약(TEU) 전문과 제1조에서 “가능하면 시민들의 입장에서 결정을 내릴 것”을 선언하고 있다. 이는 정책이 가급적이면 시민 친화적(bürgernah)으로 수행될 것을 천명한 것이다. 현재의 EU가 입법권을 유럽의회(EP)에게 일임하지 못하고 있는 상황에서 위원회(commission)의 권한의 막지 못한다면, 민주주의적 적자(Democratic Deficit)는 더욱 더 악화될 것이다. 따라서 보충성이 유럽통합을 더욱 공고히 하고 연합의 발전을 촉진하기 위해, 향후 EU법의 발전방안으로서 보충성원칙을 두 가지 측면에서 접근하고자 한다.

16) EC Article 5 :

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

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

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

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

이에 대한 해결은 역시 두 가지 방식이 있을 수 있다. 우선, 연합과 각 회원국들간에 정치적인 협정을 맺어 그 구분선을 결정하는 일이다. 그러나 여기에는 EU 회원국들이 모두 합의할 것이라는 보장도 없을 뿐만 아니라 위반 시 법적인 제재 등 기술상의 문제점이 또다시 야기될 소지가 있다. 따라서 그 보다는 두 번째 방식으로 유럽연합 조약 내에서 그 해결방법을 찾는 것이다. EU조약(TEU) 제34조 제2항b에서도 회원국의 법령을 상호 근접시키기 위한 체제결정(Framework Decision)을 채택할 수 있는데, 이러한 체제결정은 달성해야 할 결과에 관하여 회원국을 구속하지만 형태와 방법(form and methods)을 선택하는 문제는 회원국에 맡겨야 한다는 것이다.

둘째, 이러한 체제결정에 있어서 보충성 원칙이 적용되었다라도 문제는 보충성이 ECJ에 의해 사법심사(judicial review)의 대상이 되느냐의 문제가 있다. 원래 보충성은 사회 철학적 문제이지 법적·헌법적 원칙은 아니다. 따라서 보충성의 역할은 EU법질서 내에서 연합의 정치적 기관들에 대한 지침적 원칙이지, 법원에 의한 사법심사의 제재를 받아들이는 법의 일반원칙이 아닌 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 보충성이 재판소의 양심에 강요받는 상황을 예견할 수 있다. 예를 들어, 하나의 가능한 시나리오(Scenario)를 제시하면, 국가당국이 공동체조치가 보충성의 원칙에 위반된다는 근거에 기초한 국내법원 앞에서 개인에 의한 도전에 직면하게 되는 상황이다. 이 경우에 있어, 만일 문제의 공동체조치에 대한 유효성에 어떤 의심을 품는다면, 사건을 맡은 국내법원은 EC조약 제234조 하에서 ECJ에 그 사건을 부탁해야 한다. 물론, 이런 상황에서, ECJ는 보충성의 문제와 씨름하기 위한 의무가 있을 것이다.

ECJ는 그러한 부탁을 처리하기 위해서 문제된 사건에 대한 ‘한계심사’(marginal review) 할 수 있다. 한계심사란 공동체 정치기관들이 상황판단을 함에 있어 합리적인 한계를 벗어나(outside reasonable margins) 행동한 것은 아닌지, 즉 권한남용이 있었는지 또는 권한을 ‘명백히’(manifestly) 잘못된 방법으로 사용했는가의 여부에 대한 심사를 말한다. 따라서 ECJ는 경합적 권한의 평가가 명백한 잘못을 포함했는지 또는 권한의 남용이 있었는지 만을 조사한다. 이는 ECJ가 법

원칙(Rule of Law)을 지키고 존중하기 위하여 절대적으로 필요로 하는 한, 보충성의 원칙을 준수한다는 관점에서 좋은 해결방안이 될 것이다.

결국, ECJ가 이 새로운 개념의 혼란스런 부분 즉, EC조약 제5조의 해석 및 적용문제, 보충성 원칙의 사법심사문제 등에 투명성을 제공해야 하는데 적극적인 역할을 담당해야 할 것이다. 이는 EU법의 우위와 직접효력의 원칙이 ECJ의 판례법로서 정착되었음에서 그 근거를 찾을 수 있을 것이다.

V. 結 論

유럽연합과 EU 관련 법률은 연합설립국가들의 정치적 의지와 합의의 산물이었다. 또한 EU법은 기존의 국제법과는 다른 '하나의 새로운 법질서'(a new legal order)임을 논의해 보았다. 물론 EU법의 이러한 특성은 EU법의 직접효력(direct effect)과 우위(supremacy)의 원칙에 기초하여, 상호 밀접한 관련성이 있다. 즉, EU법의 우위가 담보되지 않는 한 직접효력의 원칙은 실효성이 없으며, EU법이 직접효력을缺한 경우에 있어서는 실제로 우위원칙의 적용은 논리상 모순이었다.

따라서 두 원칙에서는 다음과 같은 다섯 가지 결론을 이끌어 낼 수 있었다. 첫째는 EU법이 회원국의 전·후국내법에 우선한다는 것이며, 둘째는 회원국이 EU법의 목적과 효과에 악영향을 줄지도 모르는 조치나 행동을 취해서는 안 된다는 것이다. 셋째는 오직 ECJ만이 EU법의 모든 문제를 결정할 권한을 갖는다는 것이다. 이는 회원국들이 EU법 해석에 관하여 유권적 판단을 내릴 수 없음을 의미한다. 넷째는 회원국들이 EU법의 불이행 근거로서 자국의 국내법을 원용할 수 없다는 것이다. 이에 회원국들은 연합(舊, 공동체)가입 당시 설립조약의 수용을 위하여 회원국 나름대로의 방식대로 국내법을 정비하였다. 그리고 마지막으로 EU법의 의미와 효과가 연합 15개 회원국 모두에게 동일하게 적용되어야 한다는 것이다. 만일 의미와 효과가 다르게 적용된다면, 연합의 존재는 무의미할 것이다.

특히, 직접효력(direct effect)과 우위(supremacy)의 원칙을 수용하면서 연합은 실제로 많은 어려움을 겪었고 그리고 그것을 슬기롭게 극복하였다. 오늘의 유럽연합(EU)은 회원국들의 그러한 노력과 인내의 결실인 것이다. 따라서 현재의 암스테르담조약은 마치 하나의 연방국가에서 연방법이 자신의 州내에 직접 적용되고 직접효력을 가지고 국민에게 직접적으로 권리와 의무를 창설시키는 완전한 연방법의 의미로서 EU법이 이해되어야 한다.

그러나 현실은 그렇지 못하다. 출범 3년째를 맞고 있는 EU법은 연방법과 같은 안정적인 법이 되지 못했다. 오히려 EU법은 그 이전의 단일유럽협정(SEA)보다도 더 불안한 측면이 있다. 그것은 유럽연합조약(TEU)의 두 가지 해석측면에서 살펴볼 수 있다. 즉, 법적인 측면에서는 EU법의 우위와 직접효력을 적용하기 위한 전단계로서 문제가 된 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)이 이에 合致하느냐의 여부가 문제가 될 수 있고, 정치적인 측면에서는 문제가 된 부분에 정치적 개념을 원용할 수 있기 때문이다. 그러나 분명한 것은 그 동안 공동체가 이룩해낸 기존체제(acquis communautaire)를 보충성의 적용으로 허물어 버릴 수는 없다는 것이다. 즉, EU법의 우위원칙과 직접효력의 원칙을 15개 회원국 모두가 자신들의 헌법상황을 변경하면서까지 달성해 온 오늘의 유럽연합(EU)을 밑에서부터 헐어 버릴 수는 없는 것이다.

인류의 역사적 경험에서 볼 때, 중앙집권적 유산은 우리 일상생활의 거의 모든 측면에서 간섭을 해왔다. 또한 관료들은 각각 자신의 권력의 꾸러미(parcel of power)를 계속적으로 증대시켜왔고, 그 결과 평범한 시민은 소외되게 되었다. 본고의 전반부의 논의에서 EU법의 막강한 영향과 권한을 회원국들에게 강요한 측면이 있었다면, 후반부에서는 보충성원칙이 연합체제의 지나친 확장과 과부하(overload)에 제동을 거는 효과적인 견제장치로서 이해되어야 할 것이다. 물론 보충성의 개념이 EU법하에서 아직까지도 명확하게 정의되지 않았음을 고려한다면, 적어도 EU법에 대한 총체적인 결론은 시기상조일 것이다. 그러나 우리가 유럽연합을 이해함에 있어, 그 창설과 발전과정이 법적인 토대 위에서 이루어졌음을 고려해 볼 때, 현재 논의되고 있는 '동북아공동체'의 창설에 많은 시사점을 주고 있음을 간과해서는 안될 것이다.

참 고 문 헌

- 김대순. (1995). 「EU법론」. 법문사.
- 김대순. (2001). 2001년 EU의 니스조약, 무엇을 담고 있나?. 「국제법학회논총」, 46(1).
- 이상희. (1988). 국제법의 국내법적 도입에 관한 이론 : 변형이론 · 수용이론 · 집행이론. 「고시연구」.
- 임도빈. (1997). 유럽연합(European Union)의 정책결정체계에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 6(1).
- 정창화. (2002). 유럽통합모델과 남북한 통합모델간의 비교분석. 「행정논총」, 40(2).
- 정창화. (2004). 유럽정부(European Government)의 실제조정자로서 유럽연합(EU) 주체성에 관한 논쟁. 「유럽연구」, 18.
- 홍준형. (2001). 유럽통합의 공법적 영향에 관한 연구: 유럽통합이 독일행정부에 미친 영향을 중심으로. 「국제 · 지역연구」, 10(4).
- Battis, Ulrich. (1995). "Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland", in Battis, Ulrich/Tsatsos, Dimitris Th./ Stefanou, Dimitris(Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bieber, Roland. (2002). *Föderalismus in Europa*. Bonn.
- Bleckmann, Albert. (1970). *Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge : Versuch einer allgemeinen Theorie des self-executing treaty auf rechtsvergleichender Grundlage*. Berlin : Duncker & Humblot.
- Bleckmann, Albert. (1975). *Grundgesetz und Völkerrecht*. Berlin : Duncker & Humblot.
- Commission of the European Communities. (1987). *Efficiency, Stability and equity : A strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community(Padoa-Schioppa)*. Luxembourg.
- Dubach, Alexander. (1996). *Integration und Subsidiarität*. Berlin: Verlag Stämpfli+Cie AG.
- Friedmann, Wolfgang. (1965). *The Changing Structure of international Law*. New York, Columbia University Press.
- Hartley, T.C. (1988). *The Foundations of European Community Law : An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*. Clarendon press ·

- Oxford.
- Hartmann, Jürgen. (2001). *Das politische System der Europäischen Union*. Frankfurt. New York : Campus Verlag.
- Herdegen, Matthias. (2002). *Europarecht, 4. Aufl.*. München : C.H.Beck.
- Kimmel, Adolf. (2000). *Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, Deutscher Taschenbuch Verlag(dtv).
- Lasok, D. & Bridge, J.W. (1987). *Law and Institutions of the European Communities*. London Butterworths.
- Menzel, Eberhard, Ipsen, Knut. (1979). *Völkerrecht*. München : Beck.
- Müller, Helene, Boriths. (1996). *Die Umsetzung der europäischen Übereinkommen von Rom und Brüssel in das Recht der Mitgliedstaaten*. Frankfurt am Main : Peter Lang.
- Nicolaysen, Gert. (2002). Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. *Europa Handbuch*. Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nugent, Neil. (1999). *The Government and politics of the European union*. London : Macmillan.
- Oppermann, Thomas. (1999). *Europarecht*. München : C.H.Beck.
- Pechstein, Matthias, Koenig, Christian. (2000). *Die Europäische Union, 3. Aufl.*. Tübingen : Mohr Siebeck.
- Ros, Mirko. (1984). *Die unmittelbare Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention : ein Beitrag zur Lehre der self-executing treaties*. Zurich : Schulthess.
- Sartorius II. (1999). *Internationale Verträge - Europarecht*. München.
- Schermers, Henry G. & Waelbroeck, Denis. (1992). *Judicial Protection in the European Communities*. Kluwer, Dordrecht, Boston.
- Snyder, Francis. (1993). *European Community Law, Vol. I*. New York University Press.
- Starcke, J.G. (1984). *Introduction to International Law*. Butterworths, London.
- Streinz, Rudolf. (1998). Der Vertrag von Amsterdam. *EuZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht)*.

Abstract

**A Study on the Building of the European Union as a
Supranational Community
- Theory and Practice in incorporating EU law -**

Chang-Hwa Jung

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

This study aims to trace the relationship between EU law and municipal laws of 15 member states in incorporating EU law. In particular, this study is to examine the principle of subsidiarity of EU law and its relationship to the way in which power is divided within the European Union.

[Key words : European Government, EU Law, the Principle of Subsidiarity]