

KIEP

# 오늘의 世界經濟

## World Economy Update

제 04 - 12호 / 2004년 6월 28일 발간

### 유럽이사회, EU 헌법안 최종 확정

작성자: 김홍중 세계지역연구센터 유럽팀장

【hckim@kiep.go.kr, ☎ 3460-1036】

박영곤 세계지역연구센터 전문연구원

【ygpark@kiep.go.kr, ☎ 3460-1159】

#### 主要內容

- 6월 18~19일 브뤼셀에서 개최된 유럽이사회에서는 당초 작년 12월까지 확정 하려고 했으나 그동안 회원국간 이해대립으로 인해 합의에 도달하지 못했던 EU 헌법안이 최종적으로 확정되었음.
- 본 헌법안은 EU를 대표하는 대통령직 및 외무장관직의 신설, 의사결정체계의 효율성 강화, 집행위원회 및 유럽의회 의석수의 축소 등 EU의 정치체제로의 위상 강화 및 기구 정비를 그 특징으로 하고 있음.
- EU 헌법은 25개 주권국가와 4억 5천5백만 명의 국민에게 적용되는 초국가적 헌법으로서, EU가 경제통합체에서 정치통합체로 발전하는 중요한 계기가 될 것임.
- EU 헌법 제정으로 EU는 구속력을 갖는 법인격체가 되어 대외적으로 여타 국가와의 조약체결이나 국제기구 가입도 가능하게 되는 등, EU의 대외적인 위상이 높아지는 계기가 될 것임.
- EU 헌법안은 정치적 단일체로서의 EU의 위상을 부각시켜 향후 외교 및 군사 분야에서 EU의 대표성을 강화하였음. 이에 따라 한국의 대EU 관계는 기존의 경제적 동반자 관계를 벗어나 정치·군사·사회정책적 측면을 포함하는 포괄적인 접근 전략으로의 전환이 요구됨.

對外經濟政策研究院

## 1. EU 헌법 확정의 의의

□ 6월 18~19일 EU 확대이후 처음으로 개최된 브뤼셀 유럽이사회에서는 그동안 회원국간 이해대립으로 합의에 도달하지 못하였던 EU 헌법안 (Constitutional Treaty)이 최종 확정되었음.

- 2001년 12월 유럽헌법의 제정을 위한 유럽협의회(European Convention)가 창설된 이래, 당초 확정 시한인 2003년 말을 넘기는 등 2년 6개월 동안의 산고 끝에 마침내 헌법안이 도출되었음.

- 6월 10일부터 13일까지 치러진 유럽의회 선거결과 유럽통합 반대여론이 거세지고 있는 상황에서 헌법초안에 대한 정상들의 합의마저 무산될 경우 회원국 국민들의 유럽통합에 대한 반감이 더욱 커질 것을 우려했기 때문임.

□ EU의 새로운 헌법은 지난 5월 기존 15개국에서 25개국으로 확대된 이후 향후 EU의 운영체제를 규율하는 새로운 체계로서 향후 EU가 경제통합체에서 정치통합체로 가는 중요한 계기를 제공하고 있음.

- 신헌법은 유럽 25개의 주권국가와 4억 5천만 명의 국민에게 적용되는 초국가적인 헌법으로서, 25개의 각 회원국별 법률보다 상위의 효력을 가지는 상위법임.

- 또한 신헌법은 EU가 경제적 통합체에서 나아가 정치적 통합체로 도약하는 발판이 될 것임.

○ EU가 25개 회원국으로 구성되었지만, 대외적으로는 단일 국가처럼 대통령이 EU 대표로서 여타 국가와 조약을 체결하거나 국제기구에 가입할 수 있음.

## 2. EU 헌법의 추진배경

□ EU 헌법은 기존 15개 회원국에서 25개 회원국으로 EU가 확대되는데 대비하여 기존의 조약을 보다 간단명료하게 개편하고 회원국간의 중복 협약들을 통합하기 위해 마련된 것임.

- 2001년 12월 벨기에 라켄 유럽이사회에서 EU의 미래상을 마련할 유럽협의회 창설이 제안되었고, 발레리 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing) 전 프랑스 대통령을 의장으로 한 105명으로 구성된 유럽협의회가 구성되어 헌법초안을 준비하게 되었음.
- 유럽협의회는 2003년 6월 EU 헌법초안을 마련하였고, 대다수 기존 회원국들이 초안을 지지하였으나, 영국과 스페인 그리고 일부 신규회원국들이 이에 반대함에 따라 2003년 10월부터 정부간회의(IGC: Intergovernmental Conference)를 통해 최종안 마련을 위해 협상해 왔음.

### <Box1> EU 헌법의 추진경위

- ▶ 2001년 12월: 라켄 유럽이사회에서 EU의 미래상을 마련하기 위한 유럽협의회 발족
- ▶ 2003년 6월: 유럽협의회 최종 EU 헌법초안 마련
- ▶ 2003년 10월 4일: 헌법초안 최종 확정을 위한 정부간회의(IGC) 시작
- ▶ 2003년 12월 12~13일: 브뤼셀 유럽이사회에서 헌법초안 확정 실패
- ▶ 2004년 3월 14일: 스페인 신임총리 호세 루이스 로드리게스 자파테로, 헌법초안내 투표권에 대한 협상의사 밝힘
- ▶ 2004년 5월 1일: 10개 신규가입국 EU 가입
- ▶ 2004년 5월 중순: 버티 아헌 현 EU 의장, 헌법안 최종확정을 위해 EU 정상들의 협상 독려
- ▶ 2004년 6월 17~18일: 브뤼셀 유럽이사회, EU 헌법안 최종 확정

<Box2> 니스 조약의 주요 내용

- ▶ 1998년 3월 EU가 코펜하겐기준을 충족하는 중·동구 국가 및 지중해국가로 회원국을 확대하기로 공식적으로 결정함에 따라 의사결정체제가 가장 중요하고 시급한 개혁 분야로 떠올랐음. 이에 2000년 12월 7일 프랑스 니스에서 열린 유럽이사회에서는 이에 대한 합의가 이루어 졌고, 2001년 2월 니스조약(Treaty of Nice)으로 조인되어, 소위 “니스체제”가 완성됨. 동 체제는 2005년부터 4년간 한시적으로 운용된다.
- ▶ 니스 조약의 주요 내용 1: 유럽연합이사회 내의 회원국별 투표권의 재조정
  - 독일, 프랑스, 영국, 이태리 및 스페인 등 대국들의 투표수 비중은 상대적으로 늘어나고, 중·소국들의 비중은 작아졌음.
  - 이는 제5차 확대 시 회원국 수의 대폭적인 증가에도 불구하고 이사회 내에서 발언권 약화를 최소화하려는 대국들의 의도가 반영된 것임. 그 대신 현재 2명으로 되어있는 대국의 집행위원수를 1명으로 줄이기로 함. 개정된 의사결정체제에서는 스페인 등 중위권 국가들의 결정권한이 상대적으로 더 크게 증가하였음.
- ▶ 니스 조약의 주요 내용 2: 이중다수결(double majority)제 및 안전망(safety net)제의 도입
  - 이중다수결제는 가중다수뿐만 아니라 회원국 수로 볼 때도 과반수의 지지를 확보해야 한다는 것임.
  - 회원국 수가 15개국일 때까지는 가중다수의 투표수를 확보하면 회원국 수로 볼 때 과반수가 자동적으로 충족되었기 때문에 이에 대한 고려가 필요 없었음.
  - 이 새로운 제도는 중·소회원국의 이해관계가 반영된 것으로, 특히 부결권과 관련되어 중요한 의미를 지님. 즉, 가중다수를 확보한 사안에 대해서 25개국 기준으로 할 때 13개 소국의 담합으로 부결시킬 수 있는 것을 의미함.
  - 안전망제는 가중다수의 투표수가 인구수로 볼 때 EU 총인구의 62%를 넘는가 확인하여, 만일 넘지 못한다면 해당 사안은 채택되지 못하는 것임. 이는 25개국 기준으로 EU 전체 인구의 38%를 차지하는 독일의 부결권을 강화시킨 것임.

- 연방제에 회의적인 영국은 EU헌법의 중앙집권적 성격에 대해 반대하였으며, 스페인과 폴란드 등 중위권 규모의 국가들은 “니스체제”보다 자

신들의 의결권이 축소된다고 반발하였음.

- 당초 정상들은 2003년 12월까지 헌법안을 최종 확정할 예정이었으나, 극심한 이해대립으로 무산되었으며, 이후 2004년 6월 유럽이사회에서 드디어 최종안을 확정하게 된 것임.

### 3. EU 헌법의 주요내용

□ EU 헌법에는 EU의 기본 목적과 국민들의 기본권리에서부터 공동정책, 각 기구들의 기능 및 권한, 회원국간 협력사항 등이 포함되어 있음.

- EU 헌법의 주요 구성

- EU의 기본 목적, EU 국민들의 기본권리
- 회원국과 EU 기구간의 협력 및 권한에 대한 개요
- EU 기구들의 상대적인 권한, 각 기구의 주요 특성
- EU 단일시장 및 유로지역의 운영원칙
- 공동정책(경제, 외교, 안보 및 방위정책)에 대한 조항들
- 안보 및 사법상 협력을 위한 조항들
- EU 예산 편성 및 이행 방침
- 회원국간 긴밀한 협력을 위한 절차

- 2003년 6월 헌법초안이 처음 마련된 이후 회원국간 이해대립이 지속되었던 분야는 유럽연합이사회내 의사결정시스템, EU 대통령직 신설, EU 집행위원회 규모축소, 거부권 폐지 등이었음(Box 3 참조).

□ 유럽연합이사회(Council of the European Union)내 의사결정시스템의 개정 문제

- 정상들은 유럽연합이사회내 의사결정을 현행 인구에 비례한 이중다수결제

도(double majority)를 수정하여 단순이중다수결(simple double majority) 방식을 따르기로 합의하였음.

- “단순이중다수결”은 25개 회원국의 최소 55%(13개국) 이상이 합의하고 이들 찬성국가들이 EU 전체 인구의 65% 이상을 대표할 수 있으면 합의가 이루어진 것으로 결정함으로써 이전 이중다수결제도의 비효율성을 개선한 것임.
- 그러나 "단순이중다수결" 방식으로 전환하게 될 경우 회원국별 투표권수 조정에 있어 대국들이 소국들에 비하여 투표권수가 증대되는 결과를 초래함에 따라 그동안 이해관계의 대립이 존재하였음.
  - 특히 스페인과 폴란드의 경우 니스조약에서 제시한 방안을 유지해 나가는 것을 선호하였음. 이는 스페인과 폴란드가 니스조약에서 총 345표 중 그들의 인구규모로 정확히 계산하여 할당되는 표보다 더 많은 27표를 할당받아 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아의 29표와 대등한 수준이기 때문임.
- 헌법안에서 제시한 “단순이중다수결” 방식은 2009년 11월부터 운영되고 그 이전에는 당초 2005년 1월부터 시행하기로 한 니스조약안대로 이중다수결제도로 운영되기 때문에 당분간 의사결정이 몇몇 회원국들의 반대로 운영상의 어려움을 겪을 가능성이 존재하고 있음.
- 이번 유럽이사회에서 정상들의 합의에 따라 “단순이중다수결”제도가 적용되는 분야가 확대되었지만, 사회 안보, 방위, 세금, 사법적 협력 분야에 대해서는 영국의 강력한 반대로 인해 만장일치를 유지하게 되었음.

#### □ EU 대통령직 및 외무장관직 신설

- 신헌법에서는 유럽이사회 대통령(President of European Council)과 외무

장관(Minister for Foreign Affair)직을 신설하여 EU의 행정부격인 집행위원회(Commission)의 집행위원장과 함께 3개의 강력한 지도부를 구성하도록 하고 있음.

<Box3> EU 헌법초안에서의 회원국간 주요 논쟁분야

1. 유럽연합이사회내 의사결정시스템 및 투표권수
  - 폴란드와 스페인의 투표권수 축소 우려로 인해 난항
2. 현 6개월 임기의 순번제인 의장직을 대신할 유럽이사회 의 대통령직 신설
3. EU 전체의 외교분야를 담당할 EU 외무장관직 신설
3. EU 집행위원회 규모 축소
  - 대다수 소국들은 각 회원국당 1명의 집행위원을 갖기를 원함.
4. 유럽의회내 의석수 축소
  - 소국들은 인구에 비례하여 더 많은 의석수 요구.
5. 거부권 폐지
  - 영국, 국가안보와 관련된 주요사안에 대해서는 거부권 유지 희망
6. 기본권 헌장
  - 영국, 파업 등 민감분야에 대해서는 회원국별 법이행 권한 부여 요구
7. 안정 및 성장협약 준수 완화
  - 독일과 프랑스는 경직된 협약의 조건완화 요구
8. 유로 가입
  - 프랑스는 현재 12개 EMU 가입국만 EMU 신규가입에 대한 결정권을 가지길 원함.
9. 신(God)
  - 폴란드와 아일랜드 및 여타 대다수 회원국들은 헌법에 그리스도에 대한 언급을 포함할 것으로 원함.

- 대통령직 신설은 그동안 6개월 임기의 순번제 의장직이 가지고 있는 비효율적인 운영을 개선하고 EU의 대외적인 대표권한을 높이기 위함임.

- EU 대통령의 임기는 2년 6개월에 연임이 가능하며, 25개 회원국 정상과 외무장관 그리고 집행위원장의 가중다수결로 선출되게 됨.
- 그동안 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아 등 대국들은 대통령 중심의 강력한 권력구조를 원하고 있는데 반해 소국들과 신규 가입국들은 대통령이 대국들에서 선출될 가능성이 높음에 따라 대통령보다는 자국의 이해를 보다 더 잘 대변해줄 집행위원회의 권한이 약화되지 않기를 원하였음.

#### □ EU 집행위원회(Commission) 및 유럽의회의 규모 축소

- 정상회의에서 정상들은 현행 30명의 집행위원수를 2014년부터는 대통령 및 외무장관과 함께 전체 회원국 수의 2/3로 축소하기로 결정하였음.
  - 헌법초안에서는 투표권한을 가진 집행위원과 투표권이 없는 집행위원으로 나누어 총 25명의 집행위원으로 구성할 것을 제시하였음.
  - 이는 대통령직 신설과 함께 그동안 EU내 실질적인 행정부격인 집행위원회의 권한을 축소하기 위함임.
- 신헌법에서 제시한 집행위원회 구성의 실행은 2009년 1월부터 시행예정으로 그 이전까지는 현행 30명의 집행위원 모두 투표권을 갖는 집행위원회로 구성되기 때문에 운영상 혼란이 야기될 위험도 존재하고 있음.
- 한편, 현 프로디 집행위원장의 후임으로 독일과 프랑스는 기 베르호프스타트(Guy Verhofstadt) 벨기에 총리를 지지하고 있으나, 영국은 베르호프스타트가 연방주의 지지자인데다 이라크 전쟁에 반대하는 인물이라고 강력히 반대함에 따라 차지 후임선정은 이번 정상회의에서 합의에 실패하였음.
- 한편, 유럽의회의 의석수를 2009년 이후부터는 750석 이내로 축소하기로 규정하고 있음. 각 회원국당 최소의석수는 6석으로 하고 최대의석수는 90



석으로 규정하여 현 732석인 의석수가 회원국 증가에 따라 더 이상 늘어나는 것을 방지하였음.

- 이에 따라 99석으로 최대의석수를 가지고 있는 독일도 2009년 이후부터는 90석을 가지게 됨.

#### 4. 향후 과제 및 전망

□ 유럽이사회를 통해 EU 헌법안이 최종 확정되었지만, 헌법이 발효되기 위해서는 유럽의회의 비준과 EU 국민들의 국민투표 절차를 거쳐야 하는 과제가 남아있음.

- 정상들은 EU 헌법이 유럽의회와 각 회원국별 의회 그리고 국민투표를 거쳐서 2007년에 시행되는 것을 목표로 하고 있으나, 유럽통합에 대한 반대 여론이 잔존하고 있어 난항이 예상됨.

- 특히 이번 유럽의회 선거결과 대다수 회원국에서 유럽통합을 주도해온 집권여당이 참패하였고 유럽통합을 반대하는 의원들이 다수 당선됨에 따라 유럽의회의 비준에서부터 난관에 부딪칠 것으로 예상됨.

- 유럽의회의 비준을 거쳤다 하더라도 지난 2001년 아일랜드에서 니스 조약이 부결된 것과 같이 현재에도 소국들과 신규회원국들에서 유럽통합을 반대하는 여론이 남아있어서 회원국별 비준절차도 쉽지 않을 것으로 예상됨.

□ EU 헌법에서의 주요 사항들인 유럽연합이사회내 의사결정시스템이나 집행위원수 축소 등은 2009년부터 시행이 예정되어 있으며 그동안은 과도기적 성격을 지닌 니스조약에서의 운영체제를 유지해 나감으로써 운영상의 혼란이 야기될 수도 있음.

□ 그럼에도 불구하고 이번 EU 헌법안의 확정은 당초 유럽의 정치 통합에

대해 회의적인 분위기를 반전시키는 효과를 가져왔으며, 향후 정치 및 외교, 군사 분야의 협력의 가능성을 더욱 확대시켰다는 데 그 의의가 있음.

- 당장 EU는 이사회를 통해서 EU의 군사적 대응 능력을 강화시키기 위한 헤드라인 골 2010 (HG2010)에 합의하는 등 군사적 협력의 강화 노력에 탄력을 받게 되었음.

- 역내 및 역외의 군사적 대응의 필요성에 대해 대응 능력을 향상시키고 통합된 체제내에서 작전이 수행되기 위한 군사적 통합 시스템의 구축을 EU는 추구해 왔음. 이러한 통합적 지휘 체계의 구축은 EU의 정치적 단일체로서의 위상이 강화됨에 따라 향후에도 더욱 가속화될 것으로 전망됨.

□ 장기적으로 볼 때 EU는 주요 현안에 대한 공동 입장의 정리와 유럽 및 인접지역에서 미국과의 관계 설정에 주력할 것으로 예상됨.

- 주요 정치 현안에 대한 회원국의 입장의 조율과 표명이 대통령 및 외무장관 등 대표자를 통해서 조율되는 장점이 있으나 자칫하면 의견 분열로 인해 공동의 의견을 표명하지 못할 위험도 존재함.

- EU의 정치 및 군사적 통합이 가속화되면 유럽의 최대 군사협력체인 북대서양조약기구(NATO)와의 관계 설정이 주요 현안으로 떠오를 것으로 예상되며, 동유럽, 중동, 중앙아시아 등 유럽의 주요 이해관계 지역에서의 미국 군사력과의 협력 및 경쟁 관계가 주요 과제로 떠오를 것임.

## 5. 한국에 대한 시사점

□ 현재 경제적 협력 관계를 특징으로 하는 한-EU 관계에 대한 폭넓은 재검토가 필요함.

- EU는 한국의 최대 투자국이며, 4대 주요 교역 상대국으로서, EU는 역동적인 동아시아 시장으로서 한국을 주목해 왔음. 이렇게 경제적 관계로 파악되고 있는 한-EU 관계가 앞으로도 당분간 지속될 것으로 보이지만, 정치 및 군사 체제로서의 EU의 성격이 강화됨에 따라 보다 폭넓은 협력 관계의 설정에 대한 검토가 필요함.

- 향후 EU가 내부 정비를 끝내면 주요 이해 지역에서 EU의 역할이 강화될 것으로 보이며, 이에 따라 전세계에서 미국을 중심으로 한 EU와 일본의 역할 강화에 대한 균형잡힌 사고의 전환이 필요함.

□ 북한 핵 문제 등 동아시아의 주요 정치적 현안에 대해 EU의 보다 적극적인 참여가 예상됨.

- EU는 KEDO의 이사국으로서 북한 문제에 대해 깊은 관심을 가져 왔음. 향후 EU의 정치적 위상이 강화되면 북한 핵 문제 및 동북아 긴장 완화에 대한 EU의 보다 적극적인 의견 개진 및 참여가 예상됨.

□ EU를 상대로 한 외교 역량의 강화가 요구됨.

- 현재 한국정부의 대EU 협력 창구는 브뤼셀 소재 EU대표부로서 동 대표부는 주벨기에 및 룩셈부르크 대사 업무를 겸하고 있음. 향후 EU의 복합적 성격이 강화되면 EU대표부의 전문성 및 위상 강화가 필요함.