

EU Brief

| EU 동향 |

- 위기를 통해 더 견고해진 EU
Through Crisis to Strength: Sovereign Debt Crisis will Lead to Stronger European Union
- 2012년 EU 경제 전망
2012 Economic Forecast: The European Union
- 재정위기 극복을 위한 역내 정책공조
Policy Coordination Necessary to Overcome the Fiscal Crisis
- 중국의 對EU 투자 확대
A Rise in China's Investment in the EU
- 유럽기업들의 재정위기 생존전략
European Companies' Survival Strategy During Crisis



YONSEI 삼성경제연구소

서울특별시 서초구 서초2동 1321-15번지
삼성생명 서초타워 28층

Phone: 3780-8306
Fax: 3780-8009
www.yonseri.org



EUROPEAN COMMISSION
External Relations




Yonsei-SERI EU Centre

EU 법체계와 FTA 등 대외적 협정의 적용

EU Legal Institutions and the Effectiveness of EU's External Agreement

As the Korea-EU FTA has entered into force, trade ties between Korea and the EU are expected to strengthen. In order to benefit from this trend, Korean companies need to be better aware of possible conflicts that could arise with EU members when trading and ways to solve them. Understanding EU institutions for trade conflict resolutions and EU's external trade policies and their effectiveness is also important. Even for those Korean companies with a long trade history with the EU, they need to be aware of the changes which were made with the adoption of the Lisbon Treaty and study trade related precedents.

FTA 환경에서의 분쟁해결 제도에 대한 전반적 이해 필요

한-EU FTA가 발효된 지 6개월이 지났다. EU 국가들의 재정위기 속에서도 한국과 EU 간의 누적교역량은 상당히 증가하였다. 한-EU FTA로 EU와의 경제교류 상황이 많이 달라질 것은 물론 그에 따른 통상 등 분쟁 해결방식도 꽤 변화할 것으로 예상된다. 한-EU FTA에 규정되어 있는 일반적인 패널판정방식과 분야별 특별 분쟁해결방식 이외에 계약 당사자 간이나 EU 내의 경제활동 중에 발생할 수 있는 다양한 분쟁들에 대한 해결방식도 FTA 환경에 영향을 받을 것으로 보인다.

분쟁을 적절하게 해결하고 잠재적 분쟁들을 회피하기 위해서는 EU 법체계에 대한 폭 넓은 이해가 필요하다. 특히 분쟁해결에 이용하는 제도와 함께 EU의 공동 통상정책과 FTA 같은 대외적 협정행위의 EU법 내에서의 지위 등을 파악하는 것이 중요하다. 2009년 12월 1일 리스본 조약이 발효되면서 다소 변화된 EU 법체계에 관한 내용들을 규정과 관련 판례들을 중심으로 이해할 필요가 있다.

EU 법체계의 구성과 법규범의 효력

우선 EU 기관으로는 회원국 국민의 직접선거로 구성되는 유럽의회, 회원국들의 정부 수반 등으로 구성되는 유럽이사회, 회원국 장관들로 구성되는 EU이사회, EU의 주요 정책을 제안하고 집행하는 기관인 집행위원회, EU사법재판소, 유럽중앙은행, 감사원 등이 있다. 그중

유럽의회는 EU가 확대됨에 따라 권한이 커지고 있다.

EU 법규범에는 EU 설립조약과 그 개정조약인 1차 규범이 있고, 그에 근거하여 EU 기관들이 발하는 2차 규범이 있다. 2차 규범으로는 ① 법률과 다소 비슷하게 일반적 범위를 가지는 하위 법령인 규칙(Regulation), ② 결과에 대해서만 회원국들을 구속하고, 실시 형태나 수단에 대해서는 국내기관들의 권한으로 남겨놓는 지침(Directive),¹ ③ 회원국, 기업, 개인들에 대하여 직접적 의무를 부과하는 결정(Decision), ④ 기관들의 구속력 없는 권고(Recommendation)와 의견(Opinion) 등이 있다. 그 외에 EU가 국제적 차원에서 제3국 또는 국제기구와 체결하는 국제조약, 비(非)성문법으로서 EU법의 일반원칙 등이 있다. 그중 규칙과 지침이 현실적으로 매우 중요하다.

위와 같은 법규범 중 1차 규범, 권고와 의견을 제외한 2차 규범과 국제조약은 회원국들의 국내 입법과정을 거치지 않더라도 회원국들은 물론 회원국 국민에게도 직접적으로 권리와 의무를 발생하게 하는 이른바 직접적인 효력이 있다. 다만, 사법재판소는 지침이 회원국의 국내입법 전환절차를 전제로 한다는 점을 고려하여 지침의 직접효를 인정하기 위한 요건으로, 지침의 규정들이 명확하고 무조건적인 것이어야 하고, 지침의 직접효

¹ 회원국의 선택에 따라 가장 적당한 입법적 방식을 정하여 전환할 수 있고, 헌법, 법률, 명령 또는 규칙, 행정적인 지시 등의 형식으로 나타날 수 있다.

으로 매입해 나갈 것으로 예상되기 때문이다. 또한 경기 둔화로 인해 어려움을 겪고 있는 많은 기업들이 재정 개선을 위해 일부 자산을 매각할 것으로 예상된다.

마지막으로, 유럽 경제가 악화되더라도 소비자들은 어떤 방법으로든 욕구를 충족시키려고 할 것이다. 내수기업들은 소비자들에게 경기호황 당시 갖고 있었던 소소한 욕구를 다시 공략하면서 경기침체를 같이 헤쳐 나갈 수 있을 것으로 생각된다.

김경훈 삼성경제연구소 선임연구원

2012년에 중국이 최대 시장으로 부상할 것이라고 확신하고 있다. 또한 2012년에는 글로벌 M&A 시장이 다시 활성화될 것으로 전망된다. 유럽의 대표 증권회사, 회계법인, 법률회사 등을 상대로 한 '두잉 더 딜(Doing the Deal)' 조사에 따르면 응답자의 53%가 2012년에 M&A가 늘어날 것이라고 예상했다. 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기로 불안이 심화되면서 현금을 보유하고 있는 다수의 유럽 기업들이 최근 주가 폭락으로 가치가 크게 저평가된 기업들을 적극적

는 수직적인 관계의 분쟁에만 원용될 수 있으며², 원칙적으로 전환절차기간이 종료되어야 한다는 것을 요구하고 있다. 그러나 지침의 전환기간이 경과되지 않아도 개인은 국내 법원에 대하여 합치해석을 요구할 수 있고, 회원국이 지침을 이행하지 않는 경우 국가를 상대로 손해배상소송을 제기할 수 있다.

EU 법규범은 회원국 국내법보다 우위에 있다. 따라서 첫째, EU 회원국 법원은 EU 법규범에 배치되는 국내법 규범을 적용하지 않아야 한다(적용의 배제). 둘째, EU 회원국 국내법은 EU 법규범에 맞추어, 특히 지침 범위 내에서 해석해야 한다(합치 해석의무). 셋째, 개인이 국가의 EU 법규범 위반으로 손해를 입은 경우 국가가 배상책임を負는다. 다만, 국내법원이 배치되는 국내규범 대신 EU 법규범을 적용하는 것은 직접효가 있는 경우에 한한다(대체의 원용). 이러한 EU 법규범의 우위성이 회원국들의 헌법에서도 인정되는 것인지는 국가에 따라 논란이 있다.

EU 법규범의 사법적 통제와 분쟁해결방식

EU 체제는 2차 세계대전 이후 지속적으로 확대 심화되어왔다. 그러나 한편으로는 유럽 국가들의 이해관계와 제도적 차이 등으로 EU 법규범의 적절한 이행과 구체적인 해석에 많은 분쟁이 있었다. 이러한 분쟁들은 EU와 회원국 간, 회원국 간, 회원국과 제3자 간에 다양하게 발생했는데, EU 체제의 유지와 적절한 분쟁해결을 위하여 다음과 같은 분쟁해결방식이 마련되어 있다.

(1) 불이행 소송과 선결적 의견조회

우선 회원국들의 EU 법 준수를 위한 통제수단으로 불이행 소송(Enforcement action)과 선결적 의견조회(Preliminary reference)가 있다. 불이행 소송은 회원국이 EU 법의 의무를 이행하지 않는 경우 사법재판

소가 이를 선언하는 내용의 소송³이다. 여기서 불이행이라 함은 EU 법에 반하는 적극적 조치와 소극적 조치를 모두 포함하고 과실 유무를 불문하며, 모든 국내기관들이 포함되고, 대상 회원국의 어느 지역도 예외가 되지 않는다.

EU 집행위원회나 회원국이 불이행 선언소송을 제소할 수 있는데, 회원국이 집행위원회에 제소하면, EU 집행위원회가 검사 역할을 하게 된다. 일단 불이행 선언이 있으면 관련 회원국은 불이행 상태를 종료하기 위한 모든 조치를 하도록 유도된다. 사법재판소의 불이행 인정에도 불구하고 회원국이 이를 이행하지 않는 경우 EU 집행위원회는 회원국에게 보고서를 제출하게 한 다음 사법재판소에 강제이행금의 성격을 가진 벌과금 등을 청구할 수 있다.

선결적 의견조회는 회원국의 국내법원이 당사자의 신청이나 직권으로 EU 법령의 유효성과 해석에 관하여 EU 사법재판소(EU court of justice) 또는 일반 재판소(General court)에 의견을 조회하는 것이다. 상당수의 분쟁들이 회원국 내 국내법원에서 진행되고 사법재판소 등의 조회의견이 구속력이 있다는 점에서 EU 회원국들과의 거래로 인한 분쟁해결에 있어 매우 중요한 절차라 할 수 있다. 당사자들도 국내법원에 대하여 의견 조회를 요청할 수 있으나, 국내법원은 문제해결 과정에서 의의가 없는 경우에는 이에 구속되지 아니하며 한편으로는 직권으로 조회할 수도 있다. 조회를 받은 사법재판소 등은 필요하다면 의견조회 범위 내에서 질의내용을 재구성할 수 있고 질문을 보충할 수도 있으며, 해석에 관한 질의를 유효성의 문제로 변환할 수 있고 국내법원이 명시적으로 문제 삼지 않았던 법령에 대한 해석을 할 수도 있다. EU 법령에 불합치한다는 사법재판소의 결정은 의견 조회한 국내법원을 구속할 뿐 아니라 그 의견에 부합하는 새로운 결정을 내리도록 강제하지만, 예

외적으로 국내법원은 당해 사건에 적당한 회신내용이 아니라는 이유로 적용하지 않을 수 있다.

(2) EU 기관들의 행위에 대한 취소소송 등

EU 기관들의 행위를 규제하고 부당한 침해에 대한 구제수단으로 취소소송, 위법성 항변, 부작위 소송, 손해배상 소송 등이 있다. 그중 EU 회원국과 거래하는 제3자에게는 실제 분쟁에서 기관들의 위법한 결정에 대한 취소소송과 위법성의 항변이 중요하다 할 것이다.

취소소송(Annulment action)은 입법행위(2차적 규범), EU이사회, EU 집행위원회, 유럽중앙은행의 행위 중 권고(Recommendations) 및 의견(Opinions)을 제외한 행위, 제3자에 대하여 법적 효력을 갖는 유럽의회 및 유럽이사회의 행위 등에 대하여 취소를 구하는 소송이다. 구체적인 취소대상은 그 명칭과는 무관하게 법적 강제력을 가지며, 제소자의 이익에 영향을 주는 것이면 취소할 수 있어 사법재판소는 조사부서의 내부조사, 집행위원회의 발표(Communication), 행동수칙, 집행위원회의 통지, 구두결정, 국제협정 체결과 관련된 결정 등도 취소소송의 대상이 된다고 결정한 바 있다.⁴

취소소송은 조치의 공포 또는 개별적 고지일로부터, 혹은 고지가 없는 경우 알게 된 날로부터 2개월 이내에 제기해야 하는데, 회원국과 EU 기관은 특권적인 지위에서 권리보호이익이 없어도 취소소송을 제기할 수 있는 반면, 개인 또는 법인은 행위의 상대방이 되는 경우나 직접적이고 개별적으로 이해관계가 있는 경우에만 제소할 수 있다. 재판 결과 취소사유가 있다고 인정되는 경우 재판부는 행위의 취소결정을 할 수 있고 그 결정은 대세효가 있다. 그러나 행위 내용의 변경, 다른 행위로의 대체, 이행 또는 금지 명령, 과징금 지급 명령을 할 수는 없다. 그리고 기관들은 취소결정의 집행내용인 조치를 취할 의무가 있고, 이를 위반한 경우에 부작위 소송의 대상이 된다.

위법성의 항변은 취소소송의 제소기간이 도과된 경우에도, 소송당사자들이 EU의 기관, 조직, 기구들의 행위가 위법이라고 주장하며 소송절차에서 적용 배제를 주장할 수 있다는 것이다. 이는 취소소송의 제소기간 준수 등 제한적인 조건들을 완화하여 위법한 규칙 등의 적용으로부터 사적 당사자들을 보호하는 기능을 한다. 위법성 항변은 부수적인 권리주장 절차이므로 국내법원이 절차상 직접 위법한 행위를 배제할 수는 없고, 원칙적으로 사법재판소 등에 대한 선결적 의견조회 절차를 이용하여야 한다. 또한 분쟁의 쟁점과 직접적인 연관이 있어야 한다. 위법성 항변이 받아들여지면 일반적으로 위법행위 자체에 대한 취소결정은 이루어지지 않지만, 위법행위의 결과는 적용되지 않는다. 그러나 적용배제 효과는 법률상 기판력이 없으며 제3자가 이를 원용할 수도 없다.

그 외에도 취소소송을 제기할 수 있는 자는 EU 기관 및 기구들이 협약들에 위배하여 요구되는 조치를 취하지 않는 경우 사법재판소에 그 이행을 요구하는 부작위 소송(Action for failure to act)을 제기할 수 있다. 그 부작위에는 고의 또는 과실이 요구되고 사법재판소의 취소소송 판결에 대한 불이행도 부작위의 범위에 포함된다. 또한 EU의 기관들과 직원들이 직무수행 중 회원국 또는 개인에게 손해를 입히는 경우에는 배상할 책임이 있으며, 그 소송은 국내법원이 아닌 사법재판소가 관할한다. 실제 가장 빈번하게 제소당하는 기관은 EU이사회와 EU 집행위원회이고, 회원국의 책임이 경합되는 경우에는 국내법원에 소구하여 받은 판결 등 증거를 제출하여야 한다.

EU의 공동통상정책과 대외 협정

공동통상정책은 EU와 제3국 사이의 통상에 관련한 정책으로 상품과 서비스 등 교역을 포함한 대외 거래가 중심 내용이다. 구체적으로는 우루과이 라운드 협상의 결과로 채택된 WTO 체제나 제3국과 체결하는 FTA를 둘러싼 통상문제들에 관한 정책이다. 회원국들은 EU의 공동이익보다 자국의 이해관계에 따라 개별적인 결정을

² 지침은 원래 회원국을 구속하는 것이기 때문에, 사법재판소는 국가가 전환절차 없이 개인에 대하여 원용하는 수직적 역원용 및 개인 간의 수평적 원용은 허용하지 않고 있다. C-91/92 Dori (1994) 등

³ 의무이행강제소송이라고 해석하기도 하는데, 불이행 관련 절차 및 결정의 약 75%는 지침(directives)을 집행하기 위한 것이다.

⁴ C-366/88, France v Commission (1990), C-325/91, France v Commission (1993), C-395/95, Geotronics (1997), 316/82, Kohler (1884), 165/87, Commission v Council (1988)

위의 문제에 대하여 사법재판소만이 그 해석권한을 갖는다고 천명하고 있지만, 회원국들의 이해관계에 따라 분쟁의 소지가 있을 수밖에 없다. 따라서 결국 분쟁은 FTA 분쟁 관련 규정들과 위에서 본 여러 일반적 해결 방식으로 처리할 수밖에 없을 것으로 보인다.

조용준 법무법인 세종 변호사

FTA 등 대외 협정의 구체적 효력

FTA를 포함하여 대외 협정은 EU와 회원국에 대하여 법률적으로 구속력을 갖는다(리스본 기능조약 제216조 제2항). 우선 대외 협정은 EU 법질서의 일부를 구성하기 때문에 회원국의 국내법보다 우선적 효력이 있다. 그러나 사법재판소는 직접적 효력에 관하여 협정규정의 문언 자체와 협정의 목적 및 본질에 비추어 명백하고 구체적인 내용이어야 직접적인 효력이 있다고 판시한 바 있다.⁷

한편 대외 협정은 EU 설립조약보다는 하위에 있지만 EU의 2차적 규범보다는 상위에 있으므로, 대외 협정 중 직접효력 규정에 반하는 EU의 2차적 규범은 효력이 없다. 더욱이 사법재판소는 GATT 1947과 WTO 협정과 같이 직접효가 인정되지 않는 규정도 EU의 2차 규범의 해석 기준이 될 수 있으며, 국내법원이 국내법을 해석함에 있어서도 직접효 없는 협정 규정에 따라 해석하여야 한다고 밝히고 있다.⁸

한-EU FTA의 규정들도 위와 같은 기준으로 직접적 효력이 있는지 여부가 판단된다. 그리고 원칙적으로 EU의 2차 규범보다 우위의 지위에서 적용될 것이지만, 구체적으로 어떤 규정을 해석, 적용함에 있어서는 최근의 상품 원산지에 관한 브리타(Brita) 케이스⁹와 같이 비법률적인 미묘한 문제까지도 고려할 수 있음을 감안해야 한다.

또한 한-EU FTA과 같은 혼합협정에서 발생하는 문제로서, 과연 어떤 부분이 공유적 권한 범위인지 아니면 EU 또는 회원국의 배타적 권한 범위인지 불분명한 경우도 있을 수 있다. 사법재판소는 상호 긴밀한 협조의무와 통일적인 해석의 필요성 등을 근거로 공유적 권한 범

할 위험이 있기 때문에 공동통상정책 분야는 EU법상 권한분배에 있어 기본적으로는 EU의 배타적 권한에 속할 수밖에 없다.

리스본 조약 이전에 사법재판소는 Opinion 1/75와 Opinion 1/94에서 공동통상정책이 속성상 원칙적으로 EU의 배타적 권한에 속하고, 공유적 권한에 속하는 일부 역영은 권한분배에 따라 회원국들도 공동으로 협정을 체결할 권한이 있다고 밝혔다. 그러나 단순한 상품교역 형태 이외에 서비스와 지식소유권 등 다양한 형태의 교역에서 문제들이 발생하면서 EU의 배타적 권한범위의 확대 필요성이 제기되었고, 결국 종전의 일부 개정되어 리스본 조약은 유럽연합조약 제3조 제1항에서 공동통상정책을 EU의 배타적 권한으로 규정하되 기능조약 제207조에서 공동통상정책의 범위를 상품 및 서비스, 지식소유권 이외에도 해외직접투자⁵까지 확대하는 한편, 문화 및 시청각 서비스와 사회, 교육, 건강 서비스도 (경우에 따라) 그 범위에 포함시켰다.

그럼에도 공동통상정책에 포함되는 FTA 등 제3국과의 대외협정에는, EU의 배타적인 권한 사항 이외에 회원국과의 공유적 권한 사항이 포함되어 있는 경우 또는 비록 법률상 회원국들이 EU와 공동으로 체결할 필요는 없지만 관행적, 정치적인 이유가 있는 경우에, 국내 기준 등의 방법으로 EU와 공동으로 체결되는 혼합협정(Mixed agreement)의 형태가 매우 많다.⁶ 따라서 협정 내용 중 어떤 부분이 EU 또는 회원국과 체결되었는지 불분명하다는 문제와 공유적 권한에 속하는 내용에 대한 선결적 의견조치 의무 문제 및 혼합협정 내용을 위반한 회원국에 대한 사법재판소의 관할권 여부 문제가 발생할 수 있다.

⁵ 이와 관련하여 회원국들이 이미 체결하였거나 체결 중인 양자 간 투자협정(BIT: Bilateral Investment Treaties)과 사이에 복잡한 문제들이 발생하였고, 현재 그에 대한 잠정조치규칙 등을 해결 중이다.

⁶ 한-EU FTA도 공유 권한에 해당하는 부분이 포함되어 있고, 형사 규정 등의 이유로 혼합조약의 형태로 체결되었다. 이러한 혼합협정에 대하여 리스본 조약은 아무런 규정을 두고 있지 않다.

⁷ 대표적으로 C-416/96 El-Yassini (1999), C-213/03 Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région (2004)

⁸ C-428/08 Monsanto (2010), C-53/96 Hermès [1998] 등

⁹ C-386/08 Firma Brita GmbH (2010, 2. 25), 1967년 이스라엘이 점령한 지역에서 생산된 상품에 대하여 정치적 근거를 들어 원산지가 이스라엘이라는 것을 부정하였는데, 이에 대해서는 상당한 비판이 있다.