

유럽연합의 확대와 개혁 그리고 법치국가성

박진완*

〈국문초록〉

유럽연합은 조건적 합의의 이행을 전제로 한 요구의 수용을 내용으로 하는 조건성의 원칙(Prinzip der Konditionalität)을 유럽연합의 외교정책적 요소에서 유럽연합의 거버넌스의 도구로 발전시켰다. 초기에 국제금융기관들이 자신들의 신용약정의 안전장치로서 발전시켰던 조건성의 원칙을 유럽연합은 거버넌스 유지를 위하여 다양한 형식과 적용방식을 통해서 실행하였다. 유럽연합은 처음에는 이 원칙을 처음에는 주로 대외 무역관계와 발전정책적 프로그램을 조정하고 관리하는 도구로 사용하였지만, 그 후 시간이 흘러감에 따라 유럽연합은 이 원칙을 유럽연합의 대외적인 확대정책의 확정적 요소로 발전시켰다.

유럽연합 속에서 조건성 메커니즘(conditionality mechanism)의 적용은 유럽연합의 확대정책, 유럽경제통화연합(European Economic and Monetary Union, EMU)의 유지 그리고 유럽연합의 결함과 응집력 확보를 위한 다양한 유럽연합의 외부적 그리고 내부적 정책수립과 그 실행과정에 적용되었다. 유럽연합의 확장조건(enlargement conditionality)은 유럽연합을 통한 가장 성공적인 조건성 메커니즘의 적용으로 인정된다.

어떤 국가의 유럽연합 가입과정에서의 조건성의 원칙의 적용을 통해서 유럽연합은 자신의 확대정책을 통해서 새로운 가입국가들에 대해서 자신의 정치적, 경제적 그리고 사회적 개혁적 요구들을 수용하고, 이에 순응하게 만든다. 이러한 새로운 가입국의 유럽연합이 제시하는 정치적·경제적 수준들의 충족을 전제로 한 유럽연합의 새로운 가입국에 대한 확대정책의 실행은 유럽연합이 유럽전체의 평화, 민주주의 그리고 경제적 성장의 보장을 위한 노력을 실행하는 과정으로 해석될 수 있다.

어떤 국가가 유럽연합에 가입하기 위해서 반드시 충족해야만 하는 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)으로 알려진 가입기준(accession criteria)은 1993년 코펜하겐의 유럽이사회(Copenhagen European Council)에 의하여 확정되고, 1995년 마드리드 유럽이사회(Madrid European Council)에 의하여 강화된 것이다. 어떤 국가가 유럽연합에 가입할 자격이 있는지 여부를 판단하는 가입기준이 되는 코펜하겐 기준은 그 국가가 민주주의와 인권의 보장과 같은 정치적 기준, 시장경제가 제대로 작동하고 있는지 여부에 관한 경제적 기준 그리고 유럽연합의 회원국의 의무이행과 유럽연합의 법을 존중하고 실행하는지 여부에 관한 법적인 기준으로 구성된다.

유럽연합의 확대에 인하여 다양한 가입국가들 사이의 경제적, 문화적, 사회적,

* 경북대학교 법학전문대학원 교수/법학연구원 연구위원

정치적 측면에서의 이질성이 점점 더 증가됨에도 불구하고, 유럽연합의 확대를 지지하는 입장은 유럽연합체제의 제도적 개혁을 통하여 확대된 유럽연합이 직면하게 될 여러 가지 도전적인 문제상황에서의 유럽연합의 위기대처능력을 강화시킬 필요가 있다는 주장을 제기한다

폴란드와 헝가리 같은 유럽연합이 유럽연합조약 제2조에 규정된 법의 지배(rule of law) 원리를 위반한 가입국에서 법의 지배 조건성 규제(rule of law conditionality regulation)는 유럽연합 집행위원회가 유럽연합 조약 제2조에 명시된 법의 지배의 원리를 위반하는 회원국가에 대해 유럽연합 예산으로부터 나오는 자금 지급을 중단하는 등의 조치를 취하게 만든다, 이러한 유럽연합의 법의 지배 조건성 규제의 발동여부에 대한 논의점들 역시 유럽연합의 보편적 가치인 법의 지배 원리의 중 유럽 혹은 동유럽 국가에로의 확장과 관련된 유럽연합 체제의 도전과 이에 대한 적응능력의 확보와 관련된 것으로 볼 수 있다.

주제어 : 조건성 메커니즘, 유럽연합의 확장조건, 유럽연합의 법의 지배 조건성 규제, 코펜하겐 기준, 유럽연합 가입기준

• 투고일 : 2024.12.23. / 심사일 : 2025.01.23. / 게재확정일 : 2025.01.25.

I. 서

사람들 사이의 물질적 후원을 포함한 여러 가지 형태의 지원을 하는 경우 뿐만 아니라 국가가 개인에게 실업급여와 같은 지원을 하는 경우에도 지원을 받는 당사자의 실업과 같은 경제적 곤궁상황의 극복을 위한 적극적 노력의 실행이라는 조건을 설정하여서 지원하는 경우가 많다. 특정한 조건의 충족을 전제로 한 즉 조건부 지원은 여러 가지 형태로 개인들 사이 뿐만 아니라 국가들 사이의 국제적 관계에도 확대된다. 특히 우리나라 역시 1997년 외환위기를 통해서 발생한 국가적 경제위기 상황을 극복하기 위하여 국제통화기금(IMF)에 대하여 구제금융요청을 하였고, IMF 역시 우리나라에 대하여 금융재정적 지원을 제공하는 것에 대한 자신들의 요구로서 여러 가지 형태의 경제구조적인 개혁조건의 충족을 전제로 한 조건부 지원을 하였다.

유럽연합(EU) 역시 특정한 조건의 충족을 전제로 한 상호간의 조건적 합의의 실행을 내용으로 하는 이른바 조건성의 원칙(Prinzip der Konditionalität)을 유럽연합의 외교정책적 요소에서 유럽연합의 거버넌스의 도구로 발전시켰다. 초기에 국제금융기관들이 자신들의 신용약정의 안전장치로서 발전시켰던 조건성의 원칙을 유럽연합은 다양한 형식과 적용영역 속에서 적용하였다. 유럽연합

이 이 정책을 처음에는 주로 대외 무역관계와 발전정책적 프로그램을 조정하고 관리하는 도구로 사용하였지만, 그 후 시간이 흘러감에 따라 유럽연합은 이 원칙을 유럽연합의 대외적인 확대정책의 확정적 요소로 발전시켰다¹⁾.

유럽연합이 다양한 형식과 영역 속에서 적용한 조건성 원칙의 조건은 다음과 같이 구분된다: a) 유럽연합의 가입조건 b) 유럽연합의 지출정책에 의하여 조정되는 거버넌스 조건 c) 서로 다른 정책적 영역을 서로 연결하는 지렛대 조건성(Hebelkonditionalität). 이 지렛대 조건성에 대해서는 현재 많은 논란이 제기된다. 법의 지배(rule of law) 조건의 충족을 전제로 한 법치국가적 조건성 메커니즘(Rechtsstaatskonditionalität) 또한 여기에 포함된다²⁾. 유럽평의회(Council of Europe)의 베니스 위원회(Venice Commission (European Commission through the Law))가 2016년 3월 11-12일에 개최된 제106차 본회의(Plenary Session)에서 법의 지배 체크리스트(Rule of Law Checklist)³⁾는 어떤 국가의 법의 지배 요건 충족여부에 대한 중요한 법적인 판단기준으로 적용된다.

유럽연합 속에서 조건성 메커니즘(conditionality mechanism)의 적용은 유럽연합의 확대정책, 유럽경제통화연합(European Economic and Monetary Union, EMU)의 유지 그리고 유럽연합의 결함과 응집력 확보를 위한 다양한 유럽연합의 외부적 그리고 내부적 정책수립과 그 실행과정에 적용되었다. 유럽연합의 확장조건(enlargement conditionality)은 유럽연합을 통한 가장 성공적인 조건성 메커니즘의 적용으로 인정된다⁴⁾.

유럽연합은 새로운 유럽연합의 회원국이 될려고 하는 국가가 유럽연합이 가입조건으로 설정한 일련의 정치적 그리고 경제적 조건들을 충족하면, 그 국가를 유럽연합의 회원국으로 수용하는 형태로 자신의 확대정책을 실행하고 있다. 유럽연합은 이러한 확대정책의 실행을 통해서 새로운 회원국이 될려고 하는 국가의 민주적 그리고 경제적 개혁을 촉진시키고, 유럽의 보다 큰 안정과 번영을 증진시킨다⁵⁾. 유럽연합은 유럽의 국가들을 서로 정치적 그리고 경제적 영역에 있어서 밀접하게 결합시키려는 자신의 목표를 자신의 확대정책의 실행을

1) Peter Becker, Konditionalität als Instrument europäischer Governance. Typen, Ziele, Implementierung, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit Berlin 2022, S. 5,

2) Becker, Konditionalität als Instrument europäischer Governance - Stiftung Wissenschaft und Politik.

3) Venice Commission, Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011).

4) Becker, 앞의 책 (주 1), S. 10.

5) EU enlargement policy - Consilium.europa.eu <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>.

통해서 보다 구체화하고 있다.

유럽연합에 가입을 희망하는 새로운 가입신청국가들은 가입 전에 유럽연합과 안정화 및 연합협정(Stabilisation and Association Agreement, SAA)을 체결하는 것을 통해서 유럽연합이 제시하는 보다 높은 가입조건들을 충족해야만 한다. 왜냐하면 유럽연합은 관행적으로 유럽연합의 새로운 구성국가가 될려고 하는 국가와 우선적으로 안정화 및 연합협정을 먼저 체결하였기 때문이다. 따라서 이 협약은 1993년의 6월 21-22일의 유럽연합 가입을 위한 정치적·경제적 충족조건을 규정한 1993년의 6월 21-22일의 코펜하겐의 유럽이사회(Copenhagen European Council)와 2003년의 서부 발칸반도를 위한 테살로니키 의제(Thessaloniki agenda for the Western Balkans)의 결론의 연장선 상에서 이해되어야만 한다⁶⁾.

가입과정에서의 조건성의 원칙의 적용을 통해서 유럽연합은 자신의 확대정책을 통해서 새로운 가입국가들에 대해서 자신의 정치적, 경제적 그리고 사회적 개혁적 요구들을 수용하고, 이에 순응하게 만든다. 이러한 새로운 가입국의 유럽연합이 제시하는 정치적·경제적 수준들의 충족을 전제로 한 유럽연합의 새로운 가입국에 대한 확대정책의 실행은 유럽연합이 유럽전체의 평화, 민주주의 그리고 경제적 성장의 보장을 위한 노력을 실행하는 과정으로 해석될 수 있다⁷⁾.

유럽연합의 확대에 인하여 다양한 가입국가들 사이의 경제적, 문화적, 사회적, 정치적 측면에서의 이질성이 점점 더 증가됨에도 불구하고, 유럽연합의 확대를 지지하는 입장은 유럽연합체제의 제도적 개혁을 통하여 확대된 유럽연합이 직면하게 될 여러 가지 도전적인 문제상황에서의 유럽연합의 위기대처능력을 강화시킬 필요가 있다는 주장을 제기한다⁸⁾. 이와 관련하여 유럽연합이 이러한 자체적인 개혁을 통해서 유럽연합이 어떻게 내부적인 정치적, 경제적, 사회적 그리고 문화적 통합능력을 강화시킬 것인가 하는 것이 주요한 의제로 부각된다. 이와 관련하여 폴란드(Poland)와 헝가리(Hungary) 같은 유럽연합이 유럽연합조약 제2조에 규정된 법의 지배(rule of law) 원리, 즉 독일적 관점에

6) Arsène VERNY, in: Manfred A. Dausen /Markus Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 59. Aufl., 2023 München, K. IV. Die Erweiterung der Europäischen Union - Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen Rn. 1.

7) André De Munter, Die Erweiterung der Europäischen Union, 06/2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/167/die-erweiterung-der-europaischen-union>; Verny, 위의 책, K. IV. Die Erweiterung der Europäischen Union - Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, Rn. 2;

8) Christian Callies, Erweiterung und Reform der Europäischen Union, EuZW 2023, S. 781.

서의 법치국가(Rechtsstaat) 원리를 위반한 가입국에 대하여 실행하는 법의 지배 조건성 규제(rule of law conditionality regulation)는 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 유럽연합 조약 제2조에 명시된 법의 지배의 원리를 위반하는 회원국가에 대해 유럽연합 예산으로부터 나오는 자금 지급을 중단하는 등의 조치를 취하게 만든다, 이러한 유럽연합의 법의 지배 조건성 규제의 발동여부에 대한 논의점들 역시 유럽연합의 보편적 가치인 법의 지배 원리의 중유럽 혹은 동유럽 국가에로의 확장과 관련된 유럽연합 체제의 도전과 이에 대한 적응능력의 확보와 관련된 것으로 볼 수 있다. 우선적으로 유럽연합의 가입기준으로 유럽연합체제가 설정한 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)에 대하여 살펴본다.

II. 유럽연합 가입기준으로서 코펜하겐 기준

유럽연합조약(Treaty on European Union)은 유럽연합의 새로운 가입국이 될려고 하는 국가가 준수해야만 하는 조건들(유럽연합조약 제49조)과 원칙들(유럽연합조약 제2조)을 규정하고 있다. 유럽연합조약 제49조는 새로운 유럽연합 가입국이 될려고 하는 국가는 유럽연합조약 제2조에 규정된 유럽연합의 기본적 가치인 인간의 존엄의 존중, 자유, 민주주의, 평등, 법의 지배 그리고 소수집단에 속한 사람의 권리를 포함한 인권의 존중을 존중하고, 이의 촉진을 위하여 노력해야한다고 규정하고 있다. 어떤 국가가 유럽연합에 가입하기 위해서 반드시 충족해야만 하는 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)으로 알려진 가입기준(accession criteria)은 1993년 코펜하겐의 유럽이사회(Copenhagen European Council)에 의하여 확정되고, 1995년 마드리드 유럽이사회(Madrid European Council)에 의하여 강화된 것이다. 어떤 국가가 유럽연합에 가입할 자격이 있는지 여부를 판단하는 가입기준이 되는 코펜하겐 기준은 그 국가가 민주주의와 인권의 보장과 같은 정치적 기준, 시장경제가 제대로 작동하고 있는지 여부에 관한 경제적 기준 그리고 유럽연합의 회원국의 의무이행과 유럽연합의 법을 존중하고 실행하는지 여부에 관한 법적인 기준으로 구성된다. 이 세가지 기준들은 다음과 같이 분류한다⁹⁾: ① 정치적 기준(political criteria): 민주주의,

9) Accession criteria. European Commission - Enlargement - Accession criteria https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en.

법의 지배, 인권 그리고 소수자에 대한 존중과 보호를 보장하는 제도의 안정성; ② 경제적 기준(economic criteria): 시장경제의 기능과 경쟁과 시장세력에 잘 대처할 수 있는 능력; ③ 유럽 연합 법률의 본문을 구성하는 축적된 입법, 법적 행위 및 법원의 결정의 집약체인 *acquis*를 효과적으로 실행하는 행정적 그리고 제도적 능력 그리고 유럽연합 회원국의 의무를 이행할 수 있는 능력.

유럽연합은 각 가입희망국가와의 협상과정에서, 그 국가가 코펜하겐 기준을 충족하였는지 여부에 대해서 모니터링을 한다. 이러한 모니터링 결과를 바탕으로 하여 그 국가를 가입시킬 것인지 혹은 가입 전에 좀 더 필요한 조치를 행하는 것이 가능한지 여부에 대한 판단을 내린다. 유럽연합조약 제49조에 규정된 가입신청기준으로서 ‘어느 유럽국가(any european state)’의 해석과 관련하여 가입기준으로서 지리적 기준(geographic criteria)의 인정과 관련하여, 이 유럽국가의 의미가 어떤 국가가 순수하게 유럽에 속해야만 한다는 지리적 기준을 설정한 것인지 여부가 문제된다. 이와 관련하여 그 국가를 ‘유럽의(european)’로 인정하는 역사적 그리고 문화적 특성들이 고려되어야만 할 것이다¹⁰⁾. 그럼에도 불구하고 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 유럽에 속한다는 판단기준이 시간이 지남에 따라서 변천될 수 있기 때문에 유럽의 개념이 후속세대에 의하여 새롭게 해석될 필요가 있다고 보았다¹¹⁾. 유럽연합 집행위원회는 유럽연합은 유럽연합 조약 제2조에 규정된 기본적 가치에 근거하여 창설되었기 때문에, 모든 가입신청국가들은 유럽연합의 기본적 가치들을 자신의 법질서 속에 통합할 뿐만 아니라 이러한 가치들을 공적인 행정절차와 사법절차의 집행과정에도 반영해야만 한다는 것을 가입조건으로 요구하고 있다. 유럽이사회(European Council)는 그 국가의 가입능력에 대한 판단을 역사적 그리고 문화적 기준이 아닌 좀 더 객관적으로 파악할 수 있는 기준을 제시하였다. 따라서 가입여부에 대한 판단기준은 보다 복잡한 정치적 그리고 법적 평가를 근거로 하여 설정된다¹²⁾. 이러한 새로운 해석적 시도와 관련하여 유럽이사회는 역사적-문화적 차원에서의 평가를 넘어서서 기능적 접근방식을 근거한 가입판단기준을 정립할 것을 요구한다. 이러한 가입판단기준 설정목적은 유럽연합의 구조적 동질성을 확보하고, 객관적으로 검증가능한 척도에 의해서만 가입

10) Christoph Ohler, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, EUV Art. 49 Beitritt zur Union Rn. 14.

11) Vemy, 앞의 책 (주 6), K. IV. Die Erweiterung der Europäischen Union - Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen R. 3.

12) Vemy, 앞의 책 (주 6), K. IV. Die Erweiterung der Europäischen Union - Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen R. 3.

자격을 측정하기 위한 것이다¹³⁾.

1987년 모로코(Morocco)가 유럽연합 이전의 유럽공동체(European Communities)에 가입신청을 했음에도 불구하고, 모로코가 유럽국가가 아니었다는 이유로 가입이 거절되었다. 2004년 키프러스는 지리적으로 서아시아에 속했음에도 불구하고 유럽연합 가입이 허용되었다¹⁴⁾. 유럽연합의 튀르키예(Turkey)에로의 지정학적 확장은 튀르키예의 코펜하겐 기준 속에 규정된 법의 지배, 민주주의 그리고 인권보장과 관련된 충족조건의 미이행으로 인하여 더 이상 진행되지 못하게 교착상태에 빠져있다¹⁵⁾.

2023년 12월 14일 빅토르 오르반(Viktor Orban) 헝가리 총리의 회의 회의퇴장을 통한 불참을 통해서 유럽이사회(European Council)는 우크라이나(Ukraine)와 가입 협상을 시작하기로 결정하였다. 이 가입협상은 2022년 6월 유럽연합 집행위원회가 제시한 7가지 우선 순위(priorities)로 정의한 법의 지배, 행정 개혁 및 선거법과 같은 핵심적 정치적 이행조건들을 포함한 유럽연합의 기술적 확대조건(technical enlargement conditionality)과 추가 조건들의 이행여부를 2024년 3월부터 검토하는 것이다. 집행위원회는 자신의 보고서를 통해서 우크라이나가 다음의 네 가지 조건을 완전히 충족했다는 점을 인정하였다¹⁶⁾: ① 헌법재판소 재판관 임명과 관련된 사법적 관할권의 채택, ② 고등 법원 판사의 무결성(integrity) 검토. ③ 자금 세탁 방지법. ④ 방송매체법률의 조정. 아직 충족되지 않은 것으로 판단된 다음의 세가지 조건들은 2024년 3월 협상과정에서 충족여부에 대한 검토가 행해진다¹⁷⁾: ① 부패통제Corruption control, ② 올리가르히 같은 특권계급해체, ③ 소수민족 보호.

13) Ohler, 앞의 책 (주 10), EUV Art. 49 Beitritt zur Union Rn. 14.

14) Copenhagen criteria. https://en.wikipedia.org/wiki/Copenhagen_criteria.

15) A New Way Forward for EU-Turkey Relations <https://carnegieeurope.eu/2022/01/26/new-way-forward-for-eu-turkey-relations-pub-86264>.

16) Stefan Meister, The EU opens membership negotiations with Ukraine, German Council on Foreign Relations <https://dgap.org/en/research/publications/eu-opens-membership-negotiations-ukraine>.

17) Meister, The EU opens membership negotiations with Ukraine, German Council on Foreign Relations <https://dgap.org/en/research/publications/eu-opens-membership-negotiations-ukraine>.

III. 유럽연합 가입신청절차

유럽연합조약 제49조에 의한 유럽연합에 가입신청을 하게되면, 유럽연합의 집행위원회가 유럽연합과 가입국가들을 대표하여 가입신청국가와 협상을 시작한다. 유럽연합가입전에 유럽의회와 그 국가의 의회가 가입을 승인해야만 한다. 현재의 관행에 의하면 가입절차진행과정은 가가입절차진행 기간에 대한 법적인 한계설정없이 다음의 3단계로 진행된다: ① 잠재적 후보자, ② 가입후보자 그리고 ③ 가입협상상태¹⁸⁾. 가입신청, 가입후보자 지위, 협상단계를 거쳐서 최종적으로 가입이 확정되기 전까지 각 단계로 진행되기 위해서는 먼저 유럽연합의 이사회(Council)에 가입신청을 해야만 한다. 신청서는 구속된 형식이 존재하지 않는, 일방적인 접수가 필요한 의사표시이다. 신청서는 신청국가가 비준서를 기탁할 때까지 언제든지 철회될 수 있다¹⁹⁾.

이 가입신청이 접수되면 유럽연합조약 제49조 제1항 제2문에 의하여 유럽의회와 신청국가의 의회에 가입신청이 통보된다. 이를 넘어서서 유럽연합의 이사회는 집행위원회에 가입신청을 통보하고, 집행위원회의 의견제출을 요구한다. 이것은 집행위원회의 청문권(Recht auf Anhörung)에 근거한 것이다²⁰⁾. 그와 동시에 이러한 절차를 진행하는 또 다른 목적은 유럽연합조약 제17조에 의하여 유럽연합의 일반적 이익을 증진하는 유럽연합의 집행위원회의 업무수행을 보장하기 위한 것이다. 유럽연합조약 제4조 제2항에 의한 가입국가들의 이익들도 고려되어야 함에도 불구하고, 이러한 이익에 대한 고려는 유럽연합의 일반적 이익에 대한 고려 이후에 행해진다²¹⁾.

가입신청 후에 유럽연합의 이사회는 가입가능성에 대한 간결한 요약적 심사를 한다. 이사회의 위임을 통해서 집행위원회는 가입의 정치적, 경제적, 법적 그리고 제도적 관련성에 대한 심사를 한다. 이와 관련하여 집행위원회는 무엇이 가입의 필수적 전제조건이 되고, 어떠한 문제점들에 대하여 협상이 행해져야만 하는 지를 검토한다²²⁾. 이러한 내용적 검토를 바탕으로 하여 집행위원회

18) Ohler, 앞의 책 (주 10), EUV Art. 49 Beitritt zur Union Rn. 10.

19) Werner Meng, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze-Armin Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., München 2015, EUV Art. 49 (ex-Artikel 49 EUV) [Beitritt zur Union] Rn. 26.

20) Ohler, 앞의 책 (주 10), EUV Art. 49 Beitritt zur Union Rn. 25.

21) Vemy, 앞의 책 (주 6), K. IV. Die Erweiterung der Europäischen Union - Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen R. 4.

22) Meng, 앞의 책 (주 19), EUV Art. 49 (ex-Artikel 49 EUV) [Beitritt zur Union] Rn. 26.

는 예비의견서 속에 그 검토결과를 요약하고, 협상의 개시 뿐만 아니라 협상의 가능한 핵심적 요소들에 대한 권고적 의견을 제시한다. 이러한 집행위원회의 의견표명은 이사회에 대해서 법적인 구속력을 가지지 않음에도 불구하고, 이사회가 잠재적 가입후보자 국가와 가입협상을 시작할지 여부에 대한 결정을 하는데 고려된다. 이사회가 잠재적 후보자인 가입신청국가에 우호적인 집행위원회의 권고의견을 수용한다면, 이사회는 후보국가에 대해서 우선적으로 정치적으로 상징적 의미를 가지는 가입후보자 지위를 부여한다²³⁾.

전체가입협상이 성공적으로 종료되면, 유럽연합조약 제49조 제1항 제3문에 의하여 유럽의회가 재적의원 과반수의 찬성을 통해서 가입신청에 동의할 것인지 혹은 거부할 것인지를 결정한다. 유럽의회가 이에 동의하면, 집행위원회의 새로운 의견표명을 근거로 하여 만장일치로 가입신청에 대한 결정을 하게 된다. 유럽의회가 가입신청에 대한 동의를 거부하면 가입신청은 종료된다²⁴⁾.

2022년 2월 28일, 우크라이나는 러시아의 침공이후 나흘 만에 유럽연합(EU) 가입을 신청하였다. 2022년 3월 10일, 유럽 연합 이사회는 집행위원회에 신청서에 대한 의견을 요청했다. 2022년 4월 8일, 유럽연합 집행위원회 위원장 폰 데어라이엔(Ursula Gertrud von der Leyen)은 우크라이나가 5월 9일에 이에 응답해야 하는 입법적 설문지를 젤렌스키(Volodymyr Oleksandrovykh Zelenskyy)에게 제출하였다. 2022년 6월 17일, 유럽연합 집행위원회는 유럽연합 이사회가 우크라이나에 EU 가입 후보자 지위를 부여할 것을 권고하였다. 2022년 6월 23일, 유럽 의회는 우크라이나에 EU 가입 후보자 지위를 즉시 부여할 것을 촉구하는 결의안을 채택하였고, 같은 날 유럽 이사회는 우크라이나에 유럽연합 가입 후보자 지위를 부여했다²⁵⁾. 2023년 12월 14일 유럽 이사회는 우크라이나와 가입 협상을 시작하기로 결정했다. 알바니아, 보스니아 헤르체고비나, 조지아, 몰도바, 몬테네그로, 북마케도니아, 세르비아, 터키와 함께 현재 9개의 EU 후보국 중 하나이다²⁶⁾.

23) Verny, 앞의 책 (주 6), K. IV. Die Erweiterung der Europäischen Union - Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen R. 5.

24) Ohler, 앞의 책 (주 10), EUV Art. 49 Beitritt zur Union Rn. 25; Verny, 앞의 책, K. IV. Die Erweiterung der Europäischen Union - Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen R. 6.

25) Accession of Ukraine to the European Union https://en.wikipedia.org/wiki/Accession_of_Ukraine_to_the_European_Union.

26) Accession of Ukraine to the European Union https://en.wikipedia.org/wiki/Accession_of_Ukraine_to_the_European_Union.

IV. 유럽연합 집행위원회의 입법 주도권과 정치적 우선순위 확정

보충성의 원칙(principle of subsidiarity)은 유럽연합이 자신의 권한을 행사할 때, 이에 대한 심사기준으로 적용된다. 유럽연합의 개입이 필요하지 않은 경우, 이에 대한 결정권은 유럽연합가입국가에 유보된다는 보충성의 원칙은 유럽연합이 개입하는 경우에도 필요한 최소한의 조치만 취하여야 한다는 비례성의 원칙(principle of proportionality)에 의하여 보충된다(유럽연합조약 제5조 제1항). 유럽연합조약 제5조 제3항은 보충성의 원칙의 적용기준에 대하여 규정하고 있다. 이 기준은 다음의 두가지 조건으로 구성된다. 첫 번째 조건은 유럽연합의 배타적 권한 즉 독점적 권한(exclusive competence)에 속하지 않은 범위 내에서 제안된 법적 행위의 규제목적이 중앙, 지방(regional) 그리고 지역(local)의 지역의 차원에서 유럽연합의 가입국가에 의하여 충분히 달성될 수 없게 되는 경우이다 (부정적 내지 불충분 기준(Negativ- bzw. Insuffizienz-kriterium))²⁷⁾. 두 번째 조건은 제안된 법적 행위의 규제목적이 규모 혹은 효과를 근거로 하여 판단해 볼 때 유럽연합의 차원에서 보다 더 잘 달성될 수 있는 경우이 (긍정적 내지 효율성 기준(Positiv- bzw. Effizienz-kriterium))²⁸⁾.

유럽연합의 집행위원회는 보다 효율적인 유럽연합의 문제대처능력 강화를 위하여 보충성의 원칙에 의하여 자신이 설정한 정치적 우선순위(political priorities)의 달성을 위한 법률안 주도권(right of initiative) 행사를 강화할 수 있다²⁹⁾. 유럽연합 집행위원회가 유럽연합 조약의 수호자이자 공익의 대표자로서의 역할을 수행할 수 있도록 유럽연합 집행위원회는 조약이 명시적으로 규정하고 있거나 위원회가 필요하다고 판단하기 때문에 조약 속에 포함된 사안에 대해 새로운 법률을 제안할 수 있는 입법 주도권(right of initiative)을 가진다³⁰⁾. 따라서 집행위원회는 이 권한을 행사하여 자신의 유럽연합의 입법을 계획하고, 준비하고 그리고 제안할 권한과 의무 즉 책임을 이행한다³¹⁾.

2019년 5월 유럽 선거 이후 유럽연합은 유럽연합과 유럽연합의 구성국가의

27) Jürgen Bast, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, EUV Art. 5 [Prinzipien der Kompetenzordnung] Rn 54.

28) Bast 위의 책, EUV Art. 5 [Prinzipien der Kompetenzordnung] Rn 57.

29) Callies, 앞의 논문 (주 8), S. 781 f.

30) Right of initiative <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/right-of-initiative.html>.

31) Planning and proposing law, European Commission. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_en.

국민들이 직면한 문제들을 해결하는데 중요한 역할을 하는 2024년까지 정치 및 정책 의제(political and policy agenda)를 형성하는 일련의 우선순위(priorities)를 설정하였다. 이 우선순위는 유럽 연합 지도자, 각국 장관, 유럽연합의 기관 및 유럽 의회에 선출된 정치 그룹 사이 대화를 통해서 결정된 것이다. 2019년 6월, 유럽연합의 지도자들은 2019-2024 EU 새로운 전략적 의제 속에서의 우선순위(EU strategic agenda)를 설정하였다. 이 우선순위는 5년의 임기로 업무를 개시하는 유럽연합 집행위원회가 설정하는 정치적 우선순위(political priorities)에 영향을 미친다.

현재의 도전적 환경에 유럽연합이 잘 대응할 수 있도록 유럽 이사회(European Council) 즉 유럽정상회의는 2019-2024 전략 의제에서 향후 5년 동안 유럽연합기관의 업무를 안내하기 위한 4가지 우선 순위 영역을 설정하였다³²⁾: ① 시민과 자유의 보호, ② 강력하고 활기찬 경제 기반 개발, ③ 기후 중립적이고, 친환경적, ④ 공정한, 사회적 유럽 건설, 전세계적 차원에서의 유럽의 이익과 가치 증진.

유럽연합 집행위원회 위원장은 2019년부터 2024년까지의 5년의 임기동안 6개의 정치적 우선순위를 결정하였다. 이 우선순위는 집행위원회 전략적 의제(Council's strategic agenda)와 유럽의회 정치그룹과의 토론을 통해서 도출되었다³³⁾: ① 유럽그린딜(European Green Deal), ② 디지털 시대에 적합한 유럽, ③ 인간을 위해 작동하는 경제, ④ 세계 속에서 보다 더 강한 유럽, ⑤ 우리 유럽적 생활 방식의 증진, ⑥ 유럽식 민주주의의 새로운 추진.

2024년 7월에 재선된 폰테어라이엔(von der Leyen) 유럽연합의 집행위원회장은 이전의 정치적 우선순위의 실행결과를 바탕으로 하여 새롭게 정치적 우선순위를 설정할 것이다. 설정된 정치적 우선순위와 보충성 원칙을 근거로 하여 집행위원회는 어떤 특정한 권한을 행사하지 않은 것인가를 결정한다 (유럽연합조약 제4조 제1항, 제5조 제2항). 공유권한(shared competence)의 행사와 관련하여 유럽연합이 그 권한을 행사하지 않는 경우에만 유럽연합의 구성국가는 자신의 권한을 행사한다. 구성국가는 유럽연합이 자신의 권한을 행사하지 않겠다고 결정한 정도에 대해서만 자신의 권한을 행사한다(유럽연합의 기능에 관한 조약 제2조 제2항).

32) European Union priorities 2019-2024 https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_en.

33) European Union priorities 2019-2024 https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_en.

크리스티안 칼리스(Christian Callies) 교수는 조약개정과 관련하여 유럽연합 조약 제5조 제3항의 보충성의 원칙이 다음과 같은 형태로 개정될 수 있다는 입장을 제시하고 있다³⁴⁾: “사회적, 경제적, 생태적 생활 조건의 발전상태의 현저한 차이, 국경을 넘어서는 법적 거래의 명백한 방해 그리고 지속적으로 경쟁을 일그러뜨리는 유럽연합의 단일 경제 공간의 기능적 능력의 붕괴에 대처하기 위하여 유럽연합조약 제3조의 목적의 적용범위 속에서 조치가 행해지는 것이 필요하거나 그리고 그것이 가능한 한에서는, 유럽연합은 자신의 배타적 권한에 해당되는 않는 범위 속에서 보충성 원칙에 의하여 행위를 할 수 있다”.

V. 유럽연합의 제도 개혁

유럽연합의 제도개혁 관점에서 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 의장직과 유럽연합의 이사회 혹은 유럽각료회의(Council of European Union)의 의장직은 한 사람이 두 개의 지위를 겸직하는 형태로 통합되어야 한다는 주장이 제기된다, 이와 관련하여 유럽의회 선거과정에서 각 주요 유럽정당들이 그 정당의 유럽연합의 집행위원회 의장 후보를 유럽의회 선거 전에 지명하는 것을 통해서 유럽의회 선거결과와 집행위원장 선출을 서로 연계시키는 최고후보 프로세스(Spitzenkandidat process/lead candidate process)³⁵⁾와 유럽의회 선거를 위한 초국가적 명부(transnational lists) 작성의 요구를 상호결합시키는 것과 연계하여 한 개인에게 이 이중적 지위가 인정된다면, 이중적 지위를 가지는 하나의 의장을 통해서 강력한 업무집행능력과 민주적 정당성이 확보되는 유럽연합의 정상이 탄생하게 될 것이다. 즉 유럽의 선거명부를 통해서 모든 최고후보자들이 선거에 출마하고, 하나의 유럽의장 즉 유럽대통령이 유럽연합 시민에 의하여 선출된다³⁶⁾.

유럽연합의 코로나 관련 부채 상황능력의 확보와 관련하여, 유럽연합이 이와 관련된 부채를 지고 있다면 이를 상환할 능력도 있어야 한다. 따라서 이러한 유럽연합의 부채상환능력의 확보를 위한 재원마련을 위하여 유럽연합 가입국은 유럽연합에 대하여 지금까지 인정되지 않았던 합법적인 조세징수권한을

34) Callies, 앞의 논문 (주 8), S. 782.

35) Silvia Kotanidis, Spitzenkandidaten or the lead candidate process. Ways to Europeanise elections to the European Parliament, European Parliamentary Research Service 2023,

36) Callies, 앞의 논문 (주 8), S. 782 f.

인정해야만 한다는 주장이 제기된다³⁷⁾. 이러한 유럽연합의 부채상환을 위한 유럽연합의 조세징수권의 인정과 관련하여 유럽연합의 거버넌스의 도구로서 적용되는 조건성의 원칙은 유럽연합의 지출정책의 인정을 위한 거버넌스 조건(Governance Konditionalität)을 설정해야만 한다. 이와 관련된 이미 형성된 유럽연합의 조건적 합의로서 유럽연합의 경제통화연합(European Economic and Monetary Union, EMU)을 유지하기 위하여 경제통화연합의 세 번째 단계로 도입된 안정과 성장에 관한 협약(Stability and Growth Pact, SGP)을 들 수 있다. 이 조약은 유럽연합 회원국들 사이에 단일통화가 도입된 이후에도 유럽연합이 가입국가들 건전한 공공재정을 유지하도록 이들 국가들의 재정정책을 모니터링을 하기 위한 국제적 합의이다.

유럽재정협약(European Fiscal Compact)으로 불리는 경제통화연합의 안정, 조정 및 거버넌스에 관한 조약(Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union; TSCG)은 체코와 영국을 제외한 유럽연합(EU)의 모든 회원국이 2012년 3월 2일에 서명한 안정과 성장에 관한 협약 보다 더 엄격한 새로운 재정규칙을 규정한 정부 간 조약이다. 2012년 2023년 3월 유럽연합의 집행위원회는 2024년 재정정책의 이행과 조정에 대한 지침을 회원국에 대하여 전달하였다³⁸⁾.

유럽연합의 경제적 거버넌스 실행과 관련하여 유럽연합은 안정 및 성장에 관한 협약, 유럽학기(European Semester)³⁹⁾에서 제시된 조건성의 기준들 그리고 법치주의의 성립을 위한 최소한 기준들을 통해서 형성된 조건성의 기준을 충족해야만 한다⁴⁰⁾.

유럽연합의 경제적 거버넌스 구축강화를 위하여 유럽에서 도입논의가 진행 중인 유로존 재무장관(finance ministers of the euro zone) 즉 유럽연합 재무장관(european union finance minister) 직의 도입이 논의된다. 유럽연합의 집

37) Christian Waldhoff, Steuerhoheit für die Europäische Union?, Zentrum für europäisches Wirtschaftsrecht 2012, S. 18 f.

38) Stabilitäts- und Wachstumspakt <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/stability-and-growth-pact.html>.

39) 유럽연합의 유럽학기는 2010년에 설립된 유럽연합의 경제 및 사회 정책의 조정 및 감시를 위한 연례주기(annual cycle)이다. 경제통화연합(EMU)의 핵심 구성 요소인 유럽학기는 매년 예산, 재정, 경제 및 사회 정책의 통제, 감시 및 조정의 다양한 프로세스를 집계합이는 EU 회원국 간의 예산 협력의 반복적인 주기로서 11월부터 6월까지 진행되며 각 국가에서 7월부터 10월까지 진행되는 국가 학기(national semester)가 선행된다. https://en.wikipedia.org/wiki/The_European_Semester.

40) Callies, 앞의 논문 (주 8), 783.

행위위원회는 자신의 2017년 보고서에서 “유럽 경제 및 재무 장관” 설립을 위한 첫 번째 초안을 마련하였다⁴¹⁾. 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 유럽통화연합(European Monetary Union) 내의 복잡하고 단편적인 의사결정 과정을 합리적으로 간소화하기 위한 광범위한 목적을 실현하기 위하여 유럽 경제 및 재무 장관(European Minister of Economy and Finance)을 도입할 것을 제안하였다. 제안된 유럽 경제 및 재무장관은 집행위원회 부의장(Vice-President of the Commission)과 유로그룹 의장(President of the Eurogroup)직을 겸임하며, 유럽연합의 예산기관 및 구조개혁을 조정하고, 유로 지역에 대한 적절한 재정정책을 설계 및 시행할 뿐만 아니라 안정 및 성장 조약의 집행을 조정하는 역할을 수행한다⁴²⁾. 유럽의회는 2017년 2월 16일 “리스본 조약의 잠재적인 모든 가능성의 활용을 통한 유럽 연합의 기능의 개선”을 위한 결의안에서 그러한 가능성에 열려 있다고 보았다. 유럽연합 집행위원회의 이러한 장관직 제안은 경제통화연합을 심화시키려는 노력에 근거한 것이다. 이 유럽재무장관은 유럽연합과 유로존의 일반적인 경제적 이익을 추구하고 국제적 차원에서 유로존을 대표한다. 이러한 유럽 차원에서의 재무장관직 신설요구는 각국의 재무장관의 이익을 우선적으로 고려하는 것이 아니라, 유럽연합 또는 유로존의 이익을 고려하기 위한 것이다. 유럽연합 집행위원회는 유럽 재무장관이 유로존의 중앙 예산(유로존 예산)을 관리하는 업무도 맡을 수 있다는 아이디어를 제시하였다⁴³⁾.

유럽 재무장관직을 도입하는 또 다른 중요한 이유는 유럽연합의 재정정책실행 과정에서의 투명성을 강화하고 유럽의회와 개별국가들에 대한 민주적 책임성을 실현하기 위한 것이다. 이것은 과거에 주로 비공개적이고 비공식적 회의를 주로 하였던 유로그룹의 투명성과 민주적 정당성 부족에 대한 비판을 극복하기 위한 시도라고 볼 수 있다. 유로를 통화로 사용하는 유럽연합 회원국인 유로존 각국의 재무장관 회의인 유로그룹(eurogroup)은 그 자신의 막대한 영향력에도 불구하고, 이전에는 주로 공개가 아닌 비공식 모임을 통해서 그 업무를 수행하였다. 유럽 재무장관직 신설은 이러한 유로그룹의 투명성과 민주적 정당성 부족에 대한 비판에 대응하기 위한 것이다⁴⁴⁾.

41) L. Fischer, Finanzminister, europäischer Finanzminister, europäischer | bpb.de.

42) Zareh Asatryan, Xavier Debrun, Annika Havlik, Friedrich Heinemann, Martin Kocher and Roberto Tamborini, Which Role for a European Minister of Economy and Finance in a European Fiscal Union?, EconPol Policy Report 06 2018, p. 5.

43) Fischer, 앞의 자료 Finanzminister, europäischer | bpb.de.

44) Fischer, 앞의 자료 (주 41) Finanzminister, europäischer | bpb.de.

VI. 법의 지배 원리의 강화

유럽평의회(Council of Europe)의 베니스 위원회(Venice Commission (European Commission through the Law))는 2016년 3월 11-12일에 개최된 제106차 본회의(Plenary Session)에서 법의 지배 체크리스트를 채택하였다. 이 베니스 위원회의 법의 지배 체크리스트는 어떤 특정국가의 법의 지배의 존중여부에 대한 객관적이고, 완전한, 투명하고, 평등한 평가가 행해질 수 있도록 하는 중요한 판단기준을 포함하고 있다. 베니스 위원회는 2011년의 2011년의 자신의 법의 지배에 대한 보고서(Report on Rule of Law)에서 개인에 대해서 이론적인 측면에서 무제한적인 국가권력의 제한으로 이해한 영국의 앨버트 벤 다이시(Albert Venn Dicey)의 법의 지배(rule of law) 이론⁴⁵⁾, 일반법률에 대한 헌법적 심사로 법의 지배를 이해한 20세기 초의 프랑스의 레몽 카레 드 말베르(Raymond Carré de Malberg)의 법의 지배(Etat de droit)에 대한 이해⁴⁶⁾, 그리고 행정권에 의하여 무제한적 독일의 법치국가(Rechtsstaat)의 역사적 기원 그리고 집행권에 바탕을 둔 무제한적인 권력을 행사하는 절대적 국가에 대한 반대개념으로 오로지 사법권을 통한 절대권력의 통제 보다 의회에 의한 절대권력으로 부터의 보호를 더 선호하는 1831년의 독일의 로베르트 폰 몰(Robert von Mohl)의 법치국가에 대한 이해⁴⁷⁾에 대한 검토를 바탕으로 법의 지배에 대한 역사적 검토를 시도하였다. 그리고 이 보고서는 국제법 그리고 국내법적 차원에서의 법의 지배와 관련된 실정법 규정에 대한 분석을 시도하였다⁴⁸⁾.

이 보고서는 법의 지배에 대한 개념적 정의를 시도하기 위하여 영국의 2005년의 헌법개혁법(Constitutional Reform Act)에 근거하여 2009년 10월 1일 새로 설립된 영국최고법원(Supreme Court of the United Kingdom)의 법원장을 역임하였던 빙햄 경(Lord Bingham)의 법의 지배 개념을 근거로 하여 법의 지배의 필수적 구성요소를 추론하고 있다: “국가 내의 모든 개인과 기관들은 그것이 공적이든 혹은 사적이든 공적으로 제정되고, 장래에 (일반적으로) 효력을 발생하고 그리고 법원에 의하여 공적으로 집행되는 법에 구속되고, 법의 도움을 받을 권리를 가진다(all persons and authorities within the state, whether public

45) Venice Commission, Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), para 9.

46) Venice Commission, Report on the Rule of Law 2011, para 14.

47) Venice Commission, Report on the Rule of Law 2011, para 13.

48) Venice Commission, Report on the Rule of Law 2011, paras 17-33.

or private, should be bound by and entitled to the benefit of laws publicly made, taking effect (generally) in the future and publicly administered in the courts⁴⁹⁾”. 이 보고서는 다음의 6가지를 법의 지배의 핵심적 구성요소로서 언급하고 있다⁵⁰⁾: ① 적법성(법의 최고성)(legality (supremacy of the law)), ② 법적 확실성, 즉 법적 안정성(legal certainty), ③ 자의의 금지(prohibition of arbitrariness), ④ 독립적이고 공정한 법원을 사법적 구제의 보장(access to Justice before independent and impartial courts), ⑤ 인권의 존중(respect for human rights), ⑥ 차별금지와 법률 앞의 평등(non-discrimination and equality before the law). 이 법의 지배 체크리스트는 특정 국가에서 법의 지배의 존중에 대한 객관적이고 철저하며 투명하고 평등한 평가를 가능하게 하는 것을 목표로 한다.

2017년 10월 11일 유럽평의회 의회(Parliamentary Assembly of the Council of Europe)는 베니스 위원회의 법의 지배 체크리스트를 승인하였다. 유럽평의회 의회는 베니스 위원회의 법의 지배체크리스트(Rule of Law Checklist” of the Venice Commission)와 유럽평의회 구성국가 속에서 법의 지배에 대한 새로운 위협 - 선택된 사례들(New threats against the rule of law in the member states of the Council of Europe - selected examples)이라고 명명된 두 개의 보고서를 채택하였다⁵¹⁾. 이와 관련하여 당시 베니스 위원회 의장이었던 지아니 부키키오(Gianni Buquicchio)는 유럽평의회 의회에 법의 지배 체크리스트를 제출하였다. 유럽평의회 의회는 지아니 부키키오와 토론 이후에 법의 지배 체크리스트를 승인하였고, 법무 및 인권 위원회와 유럽 평의회 회원국의 의무와 책임의 이행 위원회(모니터링 위원회)(Committee on Legal Affairs and Human Rights and the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)의 보고서 작성에 체계적으로 사용하기로 결정하였다⁵²⁾.

베니스 위원회는 이 법의 지배 체크리스트를 활용하여 법의 지배 개념을 활성화하여 법의 지배 원칙을 유럽평의회와 다른 두 가지 기본원칙인 민주주와

49) Thom Bingham, *The Rule of Law*, (Penguin Books 2011), p. 8; Venice Commission, *Report on the Rule of Law 2011*, para 36.

50) Venice Commission, *Report on the Rule of Law 2011*, paras 41-65.

51) Council of Europe, *Rule of law Checklist - endorsed by the Parliamentary Assembly 11/10/2017*. Venice Commission :: Council of Europe.

52) Council of Europe, *Rule of law Checklist - endorsed by the Parliamentary Assembly 11/10/2017*. Venice Commission :: Council of Europe.

인권과 관련하여 적용하려고 하였다. 이러한 유럽평의회 베니스 위원회의 주도적인 법의 지배 원리의 구체화 시도는 국제적 테러주의와 포퓰리즘의 국내적 활성화를 통한 법의 지배에 대한 다양한 위협이 제기되는 상황에서 매우 중요한 의미를 가진다⁵³⁾.

베니스 위원회의 원래의 업무는 구 소련(Soviet Union)의 몰락 이후 중앙유럽과 동부유럽 국가들의 헌법적 개혁에 대한 기술적 협력과 자문을 제공하는 것이었다⁵⁴⁾. 베니스 위원회는 법의 지배 체크리스트가 법의 지배(Rule of Law/Rechtsstaat/Etat de droit)의 일반적 특징들을 확인한 것이라고 설명하였다⁵⁵⁾. 베니스 위원회는 보편적 법원리로서의 법의 지배의 유효성을 다음과 같이 강조하고 있다⁵⁶⁾: 「국내적 그리고 국제적 차원에서의 법의 지배의 원리와 보편적 고수와 실행의 필요성은 2005년 세계정상회의의 결과기록문서(Outcome Document of the World Summit § 134) 속에서 국제연합(UN)의 모든 회원국가들에 의하여 인정되었다. 유럽연합조약(TEU)의 전문과 제2조 속에 규정된 법의 지배는 유럽연합과 그 구성국가들 사이에 인정된 설립가치들 중의 하나이다.」

베니스 위원회는 법의 지배의 핵심적 구성요소를 형식적 법치국가 개념 뿐만 아니라 실질적 법치국가 개념에 의하여 도출하려고 시도하다⁵⁷⁾. 이와 관련하여 베니스 위원회는 법의 지배의 핵심적 구성요소들을 다음의 다섯 가지 판단기준들(Benchmarks)로 정리하였다⁵⁸⁾: A. 적법성(legality) B. 법적 확실성, 즉 법적 안정성(legal Certainty), C. 권력의 자의적인 남용금지(prevention of abuse (misuse) of powers), D. 법률 앞의 평등 그리고 차별금지(equality before the Law and non-discrimination), E. 사법적 권리구제의 보장(access to justice).

이 다섯가지 중요한 법의 지배의 핵심적 구성요소들 가장 주목할 만한 것은 다섯 번째인 사법적 권리구제 가능성의 보장이라고 볼 수 있다. 베니스 위원회는 다섯 번째인 사법적 권리구제의 핵심적 판단기준으로서 다음의 세 가지를 들고 있다⁵⁹⁾: 1. 독립성과 공정성(independence and impartiality), 2. 공정한 재

53) Michael Fuchs, Die Vermessung der Rechtsstaatlichkeit – Die "Rule of Law Checklist" der Venedig-Kommission des Europarates, EuGRZ 2018, S. 237.

54) Fuchs, 위의 논문, S. 237.

55) Rule of Law Checklist, para. 1.

56) Rule of Law Checklist, para. 9.

57) Fuchs, 앞의 논문(주 54), S. 239.

58) Rule of Law Checklist, paras 43-113.

59) Rule of Law Checklist, pp. 34-49.

판(fair trial), 3. 헌법재판(constitutional justice). 베니스 위원회는 사법적 권리 구제 보장의 첫 번째 핵심적 판단기준인 독립성과 공정성을 판단하는 중요한 지표들로서 다음의 다섯 가지를 들고 있다⁶⁰⁾: a. 사법권의 독립(independence of the judiciary), b. 개별 법관의 독립(independence of individual judges), c. 사법의 공정성(impartiality of the judiciary), d. 검사의 소추권 행사와 관련된 자율성과 통제의 보장(the prosecution service: autonomy and control), e. 변호사의 독립과 공정성(independence and impartiality of the Bar). 베니스 위원회는 사법적 구제의 보장과 관련된 두 번째 판단기준인 공정한 재판의 보장과 관련하여 보다 세분화된 다음의 네 가지 지표들을 제시하였다⁶¹⁾: a. 법원에 대한 재판청구권의 보장(access to court), b. 무죄의 추정(presumption of innocence), c. 공정한 재판을 받을 권리의 다른 추가적 판단기준들(other aspects of the right to a fair trial), d. 사법적 결정의 효력보장(effectiveness of judicial decisions). 사법적 구제청구권 보장과 관련된 세 번째 판단기준인 헌법재판은 헌법재판소가 설립된 경우에만 비로소 인정된다⁶²⁾.

튀르키예(Turkey), 폴란드(Poland) 그리고 헝가리(Hungary)와 같은 국가들은 최근의 장기간의 사법권 독립의 침해와 관련하여 법의 지배의 핵심적 구성요소를 형성하는 다섯 번째 판단기준(benchmark)인 사법적 구제청구권의 보장은 베니스 위원회를 포함한 유럽평의회 뿐만 아니라 유럽연합에 있어서도 많은 관심을 가지게 되었다. 자신들의 독자적인 정치적 구호로서 정의와 공정성을 표방하는 이들 국가들의 포퓰리스트 정치가들(Populist politicians)과 지배 정치세력인 포퓰리스트 정당들은 그들의 정치적 지배와 독재적 지배권력의 유지를 위해서 사법권력을 약화시키려고 시도하였다.

이러한 베니스 위원회의 법의 지배 체크리스트 문서는 유럽연합법원(Court of Justice of the EU)의 관례법들 속에서도 언급된다⁶³⁾. 베니스 위원회의 법의 지배 체크리스트는 어떤 유럽국가의 유럽연합 가입기준(accession criteria)으로서 인정된 유럽연합의 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria) 중의 하나인 정치적 기준(political criteria)의 핵심적 내용으로서 법의 지배의 원리의 조건

60) Rule of Law Checklist, pp. 34-41.

61) Rule of Law Checklist, pp. 42-46.

62) Rule of Law Checklist, p. 46.

63) CJEU, Case T- 240/16, Judgment of 11 July 2018, § 63; Case T-245/15, Judgment of 8 November 2017, at para 74; Julinda Beqiraj/Lucy Moxham, Reconciling the Theory and the Practice of the Rule of Law in the European Union Measuring the Rule of Law, Hague Journal on the Rule of Law 14 (2022). p. 147.

성 충족여부에 대한 중요한 판단기준으로 적용되었다⁶⁴⁾.

유럽의 법의 지배 메커니즘은 법의 지배를 촉진하고, 법의 지배 원리를 보장을 저해하는 문제가 발생하거나 이를 악화시키는 것을 방지하는 것을 목적을 실현시키기 위한 예방적 도구이다. 유럽 법의 지배 메커니즘(European Rule of Law Mechanism)은 유럽연합 집행위원회, 이사회, 유럽의회, 회원국, 각국의 의회, 시민사회 및 기타 이해관계자들이 법의 지배의 보장과 관련하여 매년 의사소통하는 과정을 보장한다. 매년 작성되는 법의 지배 보고서(Rule of Law Report)는 이러한 의사소통결과가 반영된 것이다⁶⁵⁾.

2020년부터 2024년까지 계속적으로 작성된 법의 지배 보고서는 회원국 내에서의 법의 지배와 관련된 긍정적 그리고 부정적인 중요한 상황전개를 모니터링 한 것이다. 이 보고서의 다음의 네가지 기둥(pillars)과 관련된 내용들을 포함하고 있다: 사법제도, 반부패 체계, 미디어 매체 다원주의, 권력의 통제의 균형과 관련된 기타 제도적 문제⁶⁶⁾.

법의 지배의 원리는 보편적인 법원칙일 뿐만 아니라 정치적, 사회학적, 철학적 모델이다. 폴란드와 헝가리 속에서 우익 포퓰리즘 정부의 법의 지배의 원리 침해에 의구심의 증폭은 유럽연합의 중요한 관심사가 되었다. 유럽연합의 법치주의 위기에 대한 논의는 법치주의의 기초에 초점을 맞추고 사법부의 기능뿐만 아니라 그 국가들 속에서의 사법개혁이라는 슬로건 아래 진행된 사법부와 법관의 독립성 약화 및 사법부의 구성원들의 지위와 권리박탈 등을 통해서 나타난 이들 국가들 속에서의 정치적 변화가 국가의 법치주의적 합법성 실현에 미치는 영향 및 가능성에 많은 우려를 제기하게 만들었다⁶⁷⁾.

법의 지배의 원리는 EU 조약의 핵심 가치 중 하나이며, EU의 기초가 되고 모든 회원국에 공통적으로 적용된다. 유럽연합조약 제2조는 법의 지배 원리를 유럽연합의 중요한 가치 중 하나로 언급하고 있다. 따라서 우선적으로 법의 지배의 원리가 유럽연합의 법집행 영역에서 어떻게 해석되고 적용되는 것은 유럽연합의 법의 지배의 원리의 보장의 핵심적 요소가 된다. 유럽연합은 법의 지

64) Julinda Beqiraj/Lucy Moxham, 위의 논문, p. 147.

65) Rule of law mechanism - European Commission https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en.

66) Rule of law mechanism - European Commission https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en.

67) Tina de Vries, The Crisis of the Rule of Law, WiRO 2018, S. 23.

배의 원리를 항상 일관되고 명확하게 적용하지 않았지만, 이 원리는 시간이 지남에 따라 다양한 상황에 더욱 더 차별적으로 적용되었다. 2000년에 오스트리아의 국내적 상황과 관련하여 법의 지배 원리의 적용이 예상되었지만, 이것은 생각되었다. 이러한 상황은 법의 지배의 원리의 차별화된 적용에 많은 기여를 하였다. 유럽연합의 집행위원회는 2014년 유럽연합 차원에서 법의 지배 원리를 실행할 기틀을 만들었다. 유럽연합차원에서 법의 지배를 실행할 절차는 2016년부터 폴란드에 대해서 적용되었다⁶⁸⁾.

유럽연합(EU) 회원국의 헌법과 유럽평의회(Council of Europe) 역시 법의 지배, 사법의 독립, 권력분립을 인정하고 있음에도 불구하고, 유럽의 몇몇 국가들 속에서 의한 법의 지배의 원리에 대한 공격은 수년 동안 지속되었다. 그 예로서 비교적 최근 여러해 동안 헝가리, 터키의 사건과 폴란드의 (부분적으로 이전에 계획된) 사법 개혁이라는 형태로 실행되었던 법의 지배의 원리들에 대한 침해들 들 수가 있다. 이들 국가들에 대한 이러한 국내적 상황의 진전은 민주주의, 법치주의 및 인권이라는 공유 가치를 바탕으로 한 유럽연합의 결집력과 협력강화에 근본적인 문제를 제기하게 만들었다⁶⁹⁾.

VII. 폴란드에서의 법의 지배의 원리의 약화

2015년 선거에서 법과 정의당(Prawo i Sprawiedliwość, PiS)이 대통령과 의회를 모두 장악하게 되었다. 이로 인하여 폴란드의 입법부와 행정부는 사법부 법관의 임명을 사실상 통제할 수 있게 되었다. 2015년 말 폴란드 정부는 자신들의 언론과 사법개혁을 통한 법의 지배 원리의 무력화 시도로 인하여 많은 국제적 비난을 받게 되었다. 2년 후에 유럽연합 집행위원회는 이러한 폴란드의 법과 정의당(the Law and Justice Party (PiS))의 사법개혁 시도들이 유럽연합의 법의 지배의 원리에 대한 심각한 침해를 초래한다고 보았다. 프란스 팀머만스(Frans Timmermans) EU 집행위원회 부회장은 폴란드의 사법개혁 법안에 대하여 우려를 표명하였다. 폴란드 법과 정의당은 사법부 재판관의 60%를 의회에서 임명하게 하는 법안을 통과시켰다. 이러한 폴란드의 사법개혁과 관련하여

68) Dietmar Nickel, Integrationspolitische Herausforderungen an den Europäischen Rechtsstaat: „Zur Zukunft der europäischen Rechts- und Wertegemeinschaft“. EuR 2017, 663.

69) Anne Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit. Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, ZRP 2017, S. 230.

여 유럽연합의 집행위원회(European Commission)는 유럽연합의 가입국가의 특정한 권리를 정지시키는 유럽연합조약(Treaty on European Union) 제7조의 발동절차에 대한 논의를 시도하였다. 유럽연합 집행위원회는 폴란드의 사법개혁이 집행권과 사법권 사이의 권력분립을 무너뜨린다고 보았다.

이러한 유럽연합의 비판에 대하여 폴란드 법과 정의당(Pis) '폴란드 사법부 개혁에 관한 백서('White Paper on the Reform of the Polish Judiciary)'를 통해서 국가권력들 사이의 불균형을 바로잡기 위하여 사법개혁이 필요하다는 주장을 하였다. 법과 정의당은 자신들의 사법개혁시도는 폴란드 사법행정 업무 속에 나타난 사법관료주의적 행태로 인하여 발생한 문제점들을 개선하기 위한 것이라고 주장하였다. 그들은 일반시민들이 법원을 매우 접근이 어려운 폐쇄된 사법적 관료들의 공동체로 인식하고 있고, 사법절차가 매우 복잡하고 이해하기 어려운 형태로 전개되어서 일반인들의 사법절차에 대한 쉬운 접근 자체가 매우 자체가 어렵다는 점을 그들이 사법개혁을 실행하기 중요한 문제점으로 부각시켰다. 또한 그들은 법원의 판결의 정당성의 근거를 사법적 공정성 실현보다도 오히려 형식적인 법률적 근거들에서 찾기 때문에, 법원의 판결 속에 극단적인 형식주의적 숭배의식(cult of formalism)이 지배하고 있다는 비판을 제기하였다. 그 외에도 그들은 법원은 폐쇄된 공동체이어서 외부자의 접근자체 차단되기 때문에, 일반시민들이 사법조직에 대하여 영향력을 행사할 수 없다는 점도 지적하고 있다⁷⁰⁾. 폴란드의 법과 정의당은 특정한 엘리트들은 위한 헌법이 아닌 국민을 위한 헌법이 필요하다고 주장하면서 전형적인 국민의 지배를 사법개혁의 근거로 내세우고 있다.

2015년 말 법과 정의당은 폴란드에서 두 가지 법률 개정과 기타의 여러 조치를 통해서 헌법재판소의 중요한 권한들을 사실상 박탈하였다. 그 후에 그들은 세 가지 추가 사법개혁 패키지를 실행하였다. 이후에 이들 통해서 현직 대법원 판사 다수가 조기에 퇴직되고 특별재판부가 설치되었다. 검찰총장을 겸직하고 있는 폴란드 법무부 장관은 정년이 된 판사의 임기를 재량으로 연장할 수 있는 권한을 부여받았을 뿐만 아니라 그가 또한 자신의 재량에 따라 법원장을 해임하고 임명할 수 있는 권한도 가지고 있었다⁷¹⁾.

이러한 폴란드의 사법권 독립을 침해하는 사법개혁 조치의 실행과 관련하여

70) White Paper on the Reform of the Polish Judiciary 19 (2018); Paul Blokker, Populism as a constitutional project, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 17, Issue 2 2019, p. 541.

71) Andreas Voßkuhle, *Rechtsstaat und Demokratie*, NJW 2018, S. 3154.

유럽평의회(Council of Europe)⁷²⁾, 베니스 위원회(the Venice Commission)⁷³⁾, 그리고 많은 법학자들과 법실무가들⁷⁴⁾이 법의 지배의 원리를 침해한다는 비판을 제기하였다. 2017년 12월, 유럽연합 집행위원회는 유럽연합조약 제7조에 의한 폴란드의 유럽연합의 의결권 정지절차의 실행을 시도하였다. 집행위원회는 폴란드가 2015년부터 총 13개의 입법 행위를 통해서 법의 지배, 특히 사법부의 독립을 침해하였다고 보았다. 이러한 법률은 헌법재판소, 대법원, 일반법원 뿐만 아니라 법률실무가 양성을 위한 사법교육기관 등을 포함한 폴란드 사법 시스템의 전체 구조에 영향을 미쳤다고 판단하였다⁷⁵⁾.

찬성 438표, 반대 152표, 기권 71표로 유럽의회는 집행위원회가 유럽연합조약 제7조 1항에 따른 조치, 즉 소위 예방적 메커니즘을 가동할 것을 촉구하는 합리적인 제안을 준비하기로 결정하였다. 법의 지배의 원리의 침해의 위험이 지속되고, 폴란드 당국이 EU 권고 사항의 준수를 거부하는 경우, 이 절차의 개시로 인하여 이사회에서 폴란드의 의결권이 정지될 수도 있었다⁷⁶⁾.

폴란드에서의 사법권 독립의 침해와 관련하여 폴란드 최고법원(Polish Supreme Court)은 사법권 독립 침해여부에 대한 유럽연합법원의 판단을 구하는 유럽연합법원에 대한 사전결정절차(preliminary ruling to the CJEU)를 청구하였다⁷⁷⁾. 유럽연합은 폴란드의 법률개정 이후에 폴란드 사법부의 독립이 위협받고 있다고 판단하여, 2017년 12월 폴란드가 투표권을 잃을 수 있는 유럽연합 역사상 최초로 행해지는 유럽연합 회원국 제재 절차를 개시하였다. 당시에 유럽의회는 폴란드에서 권력분립, 사법부 독립, 기본권이 위협에 처해 있다

72) Schreiben des Menschenrechtskommissars des Europarats v. 19.1.2018 (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-concerned-about-human-rights-backsliding-in-poland>) und v. 31.3.2017 (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-concerned-about-law-undermining-the-independence-of-the-judiciary-in-poland>, beide zuletzt abgerufen am 28.9.2018).

73) Berichte vom 11.3.2016 ([www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\[2016\]001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD[2016]001-e)), v. 14.10.2016 ([www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\[2016\]026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD[2016]026-e)) und v. 11.12.2017 ([www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\[2017\]028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD[2017]028-e) sowie [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\[2017\]031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD[2017]031-e), alle zuletzt abgerufen am 28.9.2018).

74) Voßkuhle, 앞의 논문(주 71), 3154-55.

75) Tina de Vries. Bedrohungen für die Unabhängigkeit der Justiz in Polen - Teil 1, WiRO 2018, 105.

76) Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H.BECK, 16. November 2017, becklink 2008353.

77) Entscheidung v. 2.8.2018 - III UZP 4/18 (<https://www.iustitia.pl/en/118-information/2469-decision-the-polish-supreme-court-iii-uzp-4-18-2-august-2018>, zuletzt abgerufen am 28.9.2018); Voßkuhle, above, 3155.

고 보았다. 따라서 유럽의회는 법치주의에 대한 심각한 위반을 방지하기 위해 유럽연합조약 제7조에 따른 절차가 시작되어야 한다고 결정하였다. 그러한 절차는 유럽연합 이사회(Council of the European Union)에서 폴란드의 의결권을 정지시킬 수 있는 것이었다⁷⁸⁾.

폴란드의 사법제도는 공산주의 시대 이후 개혁되지 않았고, 많은 판사들이 부패했다고 당시의 집권당이었던 법과 정의당(PiS)은 주장하였다. 반면 유럽연합의 집행위원회는 헌법재판소와 판사 선출을 담당하는 사법조직의 개편을 통해서 폴란드 사법권의 독립이 위협받는다고 판단하여 유럽연합 역사상 처음으로 EU 조약 제7조에 따른 절차를 개시하였다. 이러한 절차의 개시는 폴란드가 각료회의에서 의결권을 행사했던 공동체의 구성원의 지위를 상실할 수도 있다는 것을 의미하였다⁷⁹⁾.

집행위원회의 합리적인 절차개시의 적법성, 즉 폴란드에 대한 유럽연합조약 제7조 1항에 따른 절차의 적법성이 완전히 확보되었다고 볼 수 없다는 의견도 제기될 수 있다. 집행위원회가 작성하고 원용한 유럽연합의 법의 지배 원리를 유지하기 여러가지 유럽연합조약 제7조 이전(Prior to Art. 7)의 예비적인 사전적 절차들인 유럽연합 프레임워크(EU framework)는 유럽연합조약 제7조의 적용범위에 포함되지 않고, 유럽연합 제7조에 규정된 유럽연합의 가치의 침해의 위협의 개념의 적용범위에 들어갈 수 없었다고 판단할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 폴란드에 대한 세 번의 법의 지배에 대한 권고를 무시한 폴란드의 반응은 유럽연합의 집행위원회가 유럽연합조약 제7조에 의한 절차를 개시하게 만들었다⁸⁰⁾.

폴란드는 이러한 집행위원회의 행위의 무효선언과 관련하여 유럽연합법원에 유럽연합의 기능에 관한 조약(TFEU) 제64조 제2항에 의하여 유럽연합조약 제7조 제3항에 의하여 절차개시 행위의 적법성에 대한 법적인 판단을 구할수도 있었다⁸¹⁾. 폴란드의 마테우시 모라비에츠키 총리(Prime Minister Mateusz Morawiecki)는 장 클로드 융커(Jean-Claude Juncker) EU 집행위원장과와 대화에서 그 당시에 논란이 되었던 자국의 사법개혁을 옹호하였다. 모라비에츠키는 브뤼셀에서 2시간 넘게 회의를 마친 후 폴란드 기자들에게 "사법 개혁이 우리에게 무엇을 의미하는지 설명했다"라고 이야기하였다. 양측은 우호적인 회의 분위기를

78) Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H.BECK, 16. November 2017, becklink 2008353.

79) Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H.BECK, 10. Januar 2018, becklink 2008761.

80) Jens Brauneck, Rettet die EU den Rechtsstaat in Polen?, NVwZ 2018, 1429.

81) Brauneck, 위의 논문, 1429.

칭찬했지만, 모라비에츠키는 사법부 독립을 위협하는 법에 대한 개정 요구에 굴복하지 않고, 오히려 폴란드의 보수당 정부 지도자는 용커에게 다음과 같이 이를 이해해 달라고 요청하였다. 모라비에츠키는 이러한 개혁이 "사법시스템을 개선하고 더 공정하고 객관적으로 만드는 것"이라고 말하였다⁸²⁾. 당시 폴란드의 신임 총리였던 마테우시 모라비에츠키는 논란이 되고 있는 폴란드의 사법 제도가 독일보다 더 독립적이라고 판단하였다. 모라비에츠키는 유럽 평의회 베니스 위원회의 제안기준을 충족하지 않고 있던 독일 법관선출위원회를 예로 들었다. 그는 폴란드 시스템이 이러한 기준을 독일보다 훨씬 더 잘 충족한다고 보았다. 왜냐하면 오로지 정치인으로만 구성되는 독일의 위원회와 달리 폴란드 위원회 구성은 25명의 구성원 중 15명이 판사이기 때문이었다⁸³⁾.

유럽연합법원은 사전적 결정절차에 대한 중요한 판결에서, 회원국가가 유럽의 기본 가치를 준수할 것에 대한 통제를 강화하였다. 사전적 결정절차에 대한 법적판단으로 유럽연합법원의 대재판부(Grand Chamber)는 유럽연합조약 제7조 절차를 넘어서서 각 개별국가들 속에서 시행되는 사법권 독립을 위한 개혁적 조치들의 범유럽적 결과를 판단해 달라는 요청을 받았다. 이와 관련된 유럽연합법원의 여러 면에서 균형 있고 신중한 법적 판단은 유럽의 법치를 강화하는 경향도 있었지만, 양면적인 인상도 남기게 만들었다⁸⁴⁾.

4월과 7월에 발표된 집행위원회의 두 통신문(communication)은 유럽연합이 당시에 어려움을 겪고 있는 법의 지배의 문제를 명확히 설명하고 있다. 첫 번째 커뮤니케이션("연합 국가 내 법의 지배 강화 및 가능한 다음 단계", COM(2019) 163, 3.4.2019)은 유럽연합 속에서 법의 지배에 대한 도전을 해결하기 위한 기존 수단들에 대한 개괄적 분석을 제공하였고, 유럽연합이 이러한 수단들의 강화 가능성에 대한 토론을 시작하기를 원한다는 것을 나타내고 있었다. 이를 바탕으로 두 번째 커뮤니케이션("Union 내 법치 강화 행동 청사진", COM(2019) 343, 2019년 7월 17일)은 추가 행동 방침에 대한 (첫 번째) 개념을 개발하려고 하였다. 이와 관련하여 유럽 및 국가 차원의 구체적인 조치를 요약하였다⁸⁵⁾.

"법의 지배"라는 용어를 정의하려는 집행위원회의 시도(4월 통신)는 유럽연

82) Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H.BECK, 10. Januar 2018, becklink 2008761.

83) Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H.BECK, 26. Januar 2018, becklink 2008910.

84) Matthias Wendel, Rechtsstaatlichkeitsaufsicht und gegenseitiges Vertrauen - Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 25.7.2018, Rs. EUGH Aktenzeichen C21618PPU C-216/18 PPU (Minister for Justice and Equality gegen LM), EuR 2019, 111.

85) Reinhard Priebe, Institutionelles: Kommission entwirft Konzept zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union, EuZW 2919, 707.

합 전체에서 이와 관련된 문제를 더 잘 이해하는 데 기여할 수 있었다. 2019년 7월 16일 유럽의회 입문 연설에서 우르술라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen)은 법의 지배를 존중하는 데 있어 어떠한 타협도 있을 수 없음을 확인하였다. 그녀는 "또한 나는 법의 지배를 유지하기 위한 EU 차원의 메커니즘에 분명히 찬성합니다.라고 하면서 유럽연합의 새로운 집행위원회는 일부 회원국의 예상되는 역풍에도 불구하고 두 통신에서 제시한 노선을 고수해야 한다고 주장하였다⁸⁶⁾.

유럽연합의 집행위원회와 폴란드 정부와의 갈등은 유럽연합법원에 대한 소송제기를 통해서 계속 심화되었다. 2021년 6월 29일 Broda and Bojara v. Poland 사건⁸⁷⁾ 속에서 유럽인권법원(European Court of Human Rights)은 폴란드 법무장관이 2017년 폴란드의 사법개혁집행법을 근거로 폴란드 지역법원의 두 부법원장(vice-presidents of a Polish regional court)을 조기에 퇴직시킨 것은 유럽인권협약 제6조 제1항의 법원에 대한 접근권(right of access to a court)을 위반하였다고 결정하였다. 유럽인권법원은 법관의 임기보장과 관련된 사건에서 사법권 독립보장과 소송절차적인 공정성 보장의 중요성을 강조하였다. 유럽인권법원은 행정권이 법관을 직무로부터 배제하는 모든 권한을 행사하는 것을 확인하였다. 소원청구인들인 두 법관들은 법무장관의 결정의 이유에 대한 설명도 듣지않고, 정보도 제공받지 않았다. 관련법률은 법관의 퇴직결정에 대한 어떠한 사법적 제심절차를 규정하지 않고 있다. 유럽인권법원은 폴란드 정부가 각 소원청구인들에게 그들의 재산적 손해와 비재산적 손해에 대해서 20,000 유로를 지급하라고 명령하였다.

2021년 7월 14일 유럽연합법원 부법원장은 유럽연합의 집행위원회와 폴란드 정부가 충돌한 유럽연합법원의 C-204/21 사건과 관련된 소송절차의 침해와 관련된 잠정적 조치를 승인하였고, 폴란드 정부에 대하여 즉시 이른바 재갈법(muzzle law)으로 불리는 사법개혁법에 의하여 도입된 규정들의 적용을 중단하라고 명령하였다. 이러한 잠정적 명령(interim injunction)은 유럽연합법원에 소송을 제기한 유럽연합의 집행위원회의 요청에 따라 내려진 것이었다.

2017년 7월 14일 폴란드 헌법재판소(Polish Constitutional Tribunal)는 유럽연합의 잠정적 처분들이 폴란드 사법부의 형성과 운영과 관련되어 있다면, 폴란드는 이를 따를 의무가 없다고 결정하였다. 폴란드 헌법재판소는 이러한 잠정적 처분은 폴란드 헌법에 위반된다고 결정하였다. 이 폴란드 헌법재판소 결

86) Priebe, *ibid*, 708.

87) Applications no. 26691/18 and 27367/18,

정은 이른바 폴란드 정부가 폴란드의 유럽연합 이탈 이른바 “legal polexit”의 실행여부에 대한 논의를 불러 일으키는 계기가 되었다.

2021년 10월 27일 유럽연합법원(Court of Justice of the European Union)은 유럽연합 집행위원회가 유럽연합의 법질서 그리고 특히 법의 지배에 의하여 설립된 유럽연합의 가치에 대한 심각하고, 치유불가능한 손해를 발생시키는 것을 방지하기 위하여 폴란드 정부에게 내린 잠정적 명령을 따르지 않은 것에 대하여 벌금을 부과하였다. 유럽연합법원은 사법권 독립에 바탕을 둔 법의 지배의 원리를 침해하는 폴란드 최고법원의 징계부의 관할영역(areas of jurisdiction of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)에 관한 폴란드 국내법 규정의 적용이 중단되지 않은 것에 대해 하루 100만 유로(약 13억6,000만원)의 한시적 벌금지불(periodic penalty payment)을 부과하였다⁸⁸⁾. 이 하루벌금 액수는 유럽연합의 역사상 유럽연합법원이 부과한 최고액수의 벌금이다, 유럽연합법원은 법의 지배를 침해한다는 논란을 불러 일으키고 있는 폴란드 정부의 법관에 대한 징계기관의 활동을 중단하라는 유럽연합의 명령을 거부한 것에 따른 것이다.

2021년 10월 7일 폴란드 헌법재판소(Constitutional Tribunal)는 유럽연합조약 제1조, 제2조 그리고 제19조가 부분적으로 폴란드 헌법에 위반된다고 결정하였다. 폴란드 헌법재판소가 유럽연합조약에 대한 헌법적 심사를 하여 관련 조약조문들에 대한 일부위헌결정을 하였다. 폴란드 헌법재판소는 이전 결정 속에서는 유럽연합조약이 폴란드 헌법에 합치된다고 결정하였다. 헌법재판소 재판관의 구성이 극적으로 변경되었기 때문에 이전의 판례가 변경될 수 있었다⁸⁹⁾.

2021년의 10월의 결정 속에서 폴란드 헌법재판소는 유럽연합법원이 유럽연합조약 제1조의 제1하부항(subparagraph)과 제2하부항 속에서 허용하고 있는 유럽통합의 새로운 단계의 형성의 범위를 넘어서는 권한을 행사해서 폴란드의 국가주권을 상실하게 만들었다고 결정하였다. 이것은 폴란드 공화국이 민주국가이고, 폴란드 헌법의 최고성을 규정하고 있는 폴란드 헌법 제2조와 제8조에 위반된다고 보았다⁹⁰⁾. 그 외에도 폴란드 헌법재판소는 유럽연합조약 제2조와

88) Order of the Vice-President of the Court in Case C-204/21 R Commission v Poland.

89) Case K 18/04; Marta Lasek-Markey, Poland's Constitutional Tribunal on the status of EU law: The Polish government got all the answers it needed from a court it controls, EUROPEAN LAW BLOG. <https://europeanlawblog.eu/2021/10/21/polands-constitutional-tribunal-on-the-status-of-eu-law-the-polish-government-got-all-the-answers-it-needed-from-a-court-it-controls/>.

제19조 제1항이 폴란드 하급법원과 최최고법원이 폴란드 헌법을 적용하지 않고, 폴란드 헌법재판소 결정을 고려하지 않게 만들고, 폴란드 헌법재판소가 유럽연합의 권한의 범위 밖이라고 판시한 법관의 임명절차의 적법성을 심사하는 것을 허용하는 한에서는, 이 규정들은 폴란드 헌법에 위반된다고 결정하였다⁹¹⁾.

2021년 11월 16일 유럽연합법원은 폴란드 현 정부가 법무장관이 상급법원에 법관을 파견하고, 검찰총장직을 겸임하고 있는 법무장관이 어떤 이유도 제시하지 않고 법관의 파견을 종료하는 허용하는 것은 유럽연합법은 금지한다고 판결하였다⁹²⁾. 유럽연합법원은 폴란드의 사법권의 독립을 침해하는 형사재판에서 법관을 임명하거나, 재판에서 배제할 수 있는 법무장관의 법관파견권한은 유럽연합법에 위반된다고 판시하였다. 폴란드 정부에 의하여 실행된 사법개혁에 따르면 폴란드 법무장관 즈비그니에프 지오브로(Zbigniew Ziobro)는 그가 원한다면, 법관의 일시적 임명자체를 아무런 이유제시도 없이 종료할 수 있는 권한을 가진다. 유럽연합법원은 그러한 법무장관의 권한은 형사문제에 대한 법원의 판결에 대한 정치적 통제를 가하는 수단으로 악용될 수 있다고 보았다. 따라서 이러한 폴란드의 파견법관들에게는 법의 지배의 원리를 통해서 보장되는 법관의 신분보장과 재판상 독립이 보장이 되지 않는다고 보았다.

2023년 폴란드 의회선거에서 도날드 투스크(Donald Tusk)가 이끄는 시민연합은 의회에서 157석을 얻어 하원에서 두 번째로 큰 정당이 되었다. 다른 야당들 역시 시민 연합과 연립 다수당을 형성하기에 충분한 의석을 얻었다. 그로 인하여 법과 정의당의 8년 집권은 끝났고, 12월 11일 마테우시 모라비에츠키 총리가 신임 투표를 확보하지 못하자 투스크는 세임에 의해 세 번째 총리로 선출되었다. 그의 내각은 12월 13일에 취임하였다⁹³⁾. 2024년 5월 6일 유럽연합 집행위원회는 폴란드에서 법의 지배를 심각하게 위반하는 명백한 위험이 더 이상 존재하지 않기 때문에 유럽연합조약 제7조 제1항에 의한 절차가 종결된다고 선언하였다⁹⁴⁾.

90) Lasek-Markey, 위의 논문.

91) Lasek-Markey, 위의 논문.

92) Luxembourg, 16 November 2021 Judgment in Joined Cases C-748/19 to C-754/19 Criminal proceedings against WB and Others.

93) Donald Tusk https://en.wikipedia.org/wiki/Donald_Tusk.

94) European Commission, Commission intends to close Article 7(1) TEU procedure for Poland Commission intends to close Article 7(1) TEU procedure.

VIII. 법의 지배 조건성 메커니즘

유럽연합 차원에서의 법치주의 실현과 관련하여 법은 유럽 통합의 전제 조건이자 도구가 된다. 유럽연합의 구성국가들이 신뢰할 수 있는 공통의 규범으로서 법의 준수에 대한 모니터링은 유럽연합의 집행위원회와 유럽연합법원에 의하여 행해진다. 유럽연합조약 제2조에 규정된 유럽연합의 중요한 가치들 중의 하나인 법의 지배(rule of law)의 존중은 유럽연합예산의 건전한 재정적 관리와 연합기금의 효과적 사용을 열쇠가 된다. 법의 지배 원칙 위반이 유럽연합의 재정적 이익에 영향을 미치거나 영향을 미칠 잠재적 위험이 발생하는 경우를 대비하여 유럽연합 예산은 특별한 추가적 보호수단을 마련하고 있다. 이것은 조건성 규제(conditionality regulation)로 알려진 2021년 1월부터 효력을 발생한 유럽연합 예산 보호를 위한 일반적인 조건성 제도(general regime of conditionality)이다. 법의 지배 조건성 규제는 유럽연합 집행위원회가 유럽연합 조약 제2조에 명시된 법의 지배의 원리를 위반하는 회원국가에 대해 유럽연합 예산으로부터 나오는 자금 지급을 중단하는 등의 조치를 취할 수 유럽연합과 유럽원자력 공동체(Euratom)의 규제이다⁹⁵⁾.

이 새로운 조건성 제도는 유럽연합이 예산을 보호하기 위해 예산의 지불 중단 또는 재정 수정과 같은 조치를 취하는 것을 허용한다. 이와 동시에, 연합기금의 최종 수령인과 수혜자는 관련 가입국가에 의하여 직접적으로 지급금을 계속적으로 수령해야만 한다⁹⁶⁾. 조건성 규제에 의한 조치는 유럽연합 집행위원회가 법의 지배의 원리의 위반이 충분히 직접적인 방식으로 유럽연합예산의 건전한 운용과 관리 혹은 유럽연합의 재정적 이익에 영향을 미치거나 혹은 심각한 위험을 야기할 경우에만 부과될 수 있다⁹⁷⁾.

2010년 이후부터 헝가리와 폴란드의 포퓰리즘의 가속화에 따른 이 국가들 속에서의 법의 지배의 원리의 후퇴에 대한 우려제기는 유럽연합의 주요 관심사가 되었다. 이들 국가 속에서의 민주주의의 후퇴는 2010년대 이후 유럽연합의 주요 관심사였다. 2017년 12월, 유럽연합 집행위원회는 폴란드에 대해 유럽연

95) Rule of Law Conditionality Regulation https://en.wikipedia.org/wiki/Rule_of_Law_Conditionality_Regulation.

96) Rule of law conditionality regulation. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en.

97) Rule of law conditionality regulation. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en.

합조약 제2조에 언급된 가치의 침해를 이유로 유럽연합조약 제7조에 의한 회원국의 권리정지를 결정하는 절차를 개시했고, 2018년 9월에는 유럽의회가 헝가리에 대해서도 같은 절차를 실행했다. 그럼에도 불구하고 유럽연합조약 제7조에 의한 절차의 실행은 해당 회원국을 제외하한 회원국 전원 만장일치에 의한 동의가 요구되고, 헝가리와 폴란드가 서로의 각각 정지절차실행과정에 대해 거부권을 행사할 것으로 예상되어서 이 절차의 실행은 교착상태에 빠졌다⁹⁸⁾.

법의 지배 조건성 메커니즘은 조건부 규정은 유럽연합 예산의 건전한 재정적 관리 또는 유럽연합의 재정적 이익 보호에 영향을 미치거나 심각한 위험을 초래하는 법의 지배 원칙 위반에 대한 보호조치이다. 이 규정은 2021년 1월 1일에 시행된 유럽연합예산에 대한 추가적 보호수단으로서 유럽연합의 재정적 이익을 방어하는 기존 수단을 보완하는 기능을 수행한다⁹⁹⁾.

2022년 9월 18일 유럽연합 집행위원회는 헝가리의 법의 지배 원리 위반에 대하여 유럽연합 예산 보호를 위한 법의 지배 조건성 메커니즘을 실행하는 제안을 채택하였다. 이 제안은 연합 예산 보호를 위한 일반 조건부 체제에 관한 규정(2020/2092(조건부 규정)을 근거로 하고 있다¹⁰⁰⁾.

조건부 규정은 예산의 건전한 재정 관리 또는 연방의 재정적 이익 보호에 영향을 미치거나 심각한 위험을 초래하는 법치주의 원칙 위반을 대상으로 한다. 이 규정은 2021년 1월 1일에 시행되어 예산에 대한 추가 보호 계층으로 연방의 재정적 이익을 방어하는 기존 도구를 보완한다. 법의 지배 조건성 메커니즘의 실행과 관련하여 2022년 9월 18일 유럽연합 집행위원회는 2022년 12월 22일 유럽연합 이사회는 헝가리의 부분적인 시정 조치만 감안할 때 63억 유로를 유예하기로 결정하였다. 이날 유럽연합 회원국 대사들은 헝가리에 대한 조건부 규정에 따른 이행 결정을 서면 절차를 통해 채택할 것을 이사회에 권고하였다¹⁰¹⁾.

98) Rule of law conditionality regulation. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en.

99) Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>.

100) Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>.

101) Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>.

IX. 결론

유럽연합의 확대에 의하여 가입국가들 사이의 이질성의 증폭은 관련하여 경제적, 문화적, 사회적, 정치적 측면에서의 유럽연합의 통합능력을 약화시키고 있다. 이와 관련하여 최근의 유럽연합과 폴란드와 헝가리의 우익 포퓰리즘 지배정부와의 법의 지배 원리의 약화 우려에 대한 법적인 갈등과 긴장관계의 증폭은 매우 중요한 의미를 가진다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 확대를 지지하는 입장에서는 유럽연합체제의 제도적 개혁을 통하여 여러 가지 문제상황에서의 유럽연합의 위기대처능력을 강화시킬 필요가 있다는 주장을 제기한다.

법의 지배의 원리는 EU 조약의 핵심 가치 중 하나이다. 법의 지배 원리는 EU의 기초가 되고 모든 회원국에 공통적으로 적용된다. 유럽연합 속에서 조건성 메커니즘(conditionality mechanism)의 적용은 유럽연합의 확대정책, 유럽경제통합연합(European Economic and Monetary Union, EMU)의 유지 그리고 유럽연합의 결합과 응집력 확보를 위한 다양한 유럽연합의 외부적 그리고 내부적 정책수립과 그 실행과정에 적용되었다. 유럽연합에서의 법의 지배의 원리의 관철을 위한 조건성 메커니즘의 실행은 유럽연합의 법적 통합을 유지하고 강화시키기 위한 수단이 된다.

[참고문헌]

- Jürgen Bast, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, EUV Art. 5 [Prinzipien der Kompetenzordnung] Rn 54.
- Peter Becker, Konditionalität als Instrument europäischer Governance. Typen, Ziele, Implementierung, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit Berlin 2022.
- Julinda Beqiraj/Lucy Moxham, Reconciling the Theory and the Practice of the Rule of Law in the European Union Measuring the Rule of Law, Hague Journal on the Rule of Law 14 (2022), pp. 136-164.
- Johan Callewaert, The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Council of Europe 2014.
- Christian Callies, Erweiterung und Reform der Europäischen Union, EuZW 2023, pp. 781-788.
- Michael Fuchs, Die Vermessung der Rechtsstaatlichkeit – Die "Rule of Law Checklist" der Venedig-Kommission des Europarates, EuGRZ 2018, pp. 237-244.
- Silvia Kotanidis, Spitzenkandidaten or the lead candidate process. Ways to Europeanise elections to the European Parliament, European Parliamentary Research Service 2023.
- Marta Lasek-Markey, Poland's Constitutional Tribunal on the status of EU law: The Polish government got all the answers it needed from a court it controls, EUROPEAN LAW BLOG. <https://europeanlawblog.eu/2021/10/21/polands-constitutional-tribunal-on-the-status-of-eu-law-the-polish-government-got-all-the-answers-it-needed-from-a-court-it-controls/>.
- Stefan Meister, The EU opens membership negotiations with Ukraine, German Council on Foreign Relations <https://dgap.org/en/research/publications/eu-opens-membership-negotiations-ukraine>.
- Werner Meng, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze-Armin Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., München 2015, EUV Art. 49 (ex-Artikel 49 EUV) [Beitritt zur Union]

André De Munter, Die Erweiterung der Europäischen Union, 06/2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/167/die-erweiterung-der-europaischen-union>.

Christoph Ohler, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, EUV Art. 49 Beitritt zur Union.

Reinhard Priebe, Institutionelles: Kommission entwirft Konzept zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union, EuZW 2919. S.

Arsène Verny, in: Manfred A. Dausen /Markus Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 59. Aufl., 2023 München, K. IV. Die Erweiterung der Europäischen Union - Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

- 인터넷 자료

Accession of Ukraine to the European Union https://en.wikipedia.org/wiki/Accession_of_Ukraine_to_the_European_Union.

A New Way Forward for EU-Turkey Relations <https://carnegieeurope.eu/2022/01/26/new-way-forward-for-eu-turkey-relations-pub-86264>.

EU enlargement policy - Consilium.europa.eu <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>.

European Union priorities 2019-2024 https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_en.

Rule of law conditionality regulation. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en.

Right of initiative <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/right-of-initiative.html>.

Planning and proposing law, European Commission. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_en.

[Abstract]

Enlargement of the European Union and the Conditionality of the Rule of Law Regulation

Park, Zin-Wan*

The European Union developed the principle of conditionality, which requires acceptance of demands on the premise of the implementation of conditional agreements, from an element of the European Union's foreign policy to an instrument of the European Union's governance. The principle of conditionality, which was initially developed by international financial institutions as a safety device for their credit commitments, was implemented by the European Union in various forms and application methods in order to maintain governance. The European Union initially used this principle mainly as a tool to coordinate and manage foreign trade relations and development policy programs, but over time, the European Union developed this principle into a definitive element of the European Union's external expansion policy.

Within the European Union, the application of the conditionality mechanism has been applied to the EU's enlargement policy, the maintenance of the European Economic and Monetary Union (EMU), and the formulation and implementation of various EU external and internal policies to secure the EU's unity and cohesion. The EU's enlargement conditionality is recognized as the most successful application of the conditionality mechanism through the EU.

By applying the principle of conditionality in the process of accession of a state to the European Union, the European Union, through its enlargement policy, makes new member states accept and comply with its political, economic and social reform demands. The implementation of the European Union's enlargement policy toward new member states, which presupposes that the new member states meet the political and economic standards presented by the European Union, can be interpreted as a process in which the European

* Prof. Kyungppok National University Law School

Union makes efforts to ensure peace, democracy and economic growth throughout Europe.

The accession criteria, known as the Copenhagen criteria, which a state must meet in order to join the European Union were established by the Copenhagen European Council in 1993 and strengthened by the Madrid European Council in 1995. The Copenhagen criteria, which determine whether a state is qualified to join the European Union, are made up of political criteria such as whether the state guarantees democracy and human rights, economic criteria such as whether the market economy is functioning properly, and legal criteria such as whether the state fulfills the obligations of a member state of the European Union and respects and enforces the law of the European Union.

Despite the increasing heterogeneity in economic, cultural, social, and political aspects among the various member states due to the enlargement of the EU, the position supporting the enlargement of the EU argues that the EU's crisis response capacity in the various challenging problem situations that the enlarged EU will face needs to be strengthened through institutional reform of the EU system.

In member states such as Poland and Hungary, where the EU violates the rule of law principle stipulated in Article 2 of the Treaty on the European Union, the rule of law conditionality regulation allows the European Commission to take measures such as suspending the payment of funds from the EU budget to the member state that violates the rule of law principle stipulated in Article 2 of the Treaty on the European Union. The discussion on whether the EU's rule of law conditionality regulation will be activated can also be seen as related to the challenge of the EU system related to the expansion of the universal value of the rule of law to Central or Eastern European countries and securing the ability to adapt to it.

Keywords : conditionality mechanism, enlargement conditionality of the EU,
rule of law conditionality regulation of the EU, Copenhagen criteria,
accession criteria to the EU