

유럽연합 기본권청의 역할과 한계

The Role and Limitation of the European Union Agency for Fundamental Rights

박 문 석*
Park, Moon-Seok

목 차

- I. 서론
- II. 유럽연합에서의 기본권의 의미
- III. 유럽연합에서의 기본권보호의 발전과정
- IV. EU기본권청의 역할과 한계
- V. 결론

국문초록

이 논문은 EU에서의 기본권(Fundamental Rights)의 의미를 분석하고 EU의 기본권 보호를 위한 전문행정기관인 EU기본권청의 목적과 역할 및 성과와 한계에 관하여 논하고자 한다.

EU기본권헌장의 제정 및 EU기본권청의 설립 이전까지 EU에서는 국제법에서 널리 통용되는 ‘인권(Human Rights)’ 또는 ‘기본적 자유(Fundamental freedoms)’라는 단어를 제조약과 판례 등에서 사용하여 왔다. 하지만 2000년 12월 7일 EU기본권헌장이 공포된 이후부터 EU는 ‘인권’ 또는 ‘기본적 자유’를 ‘기본권(Fundamental Rights)’으로 통일하여 사용하고 있다. 이처럼 EU가 ‘인권’이라는

논문접수일 : 2017. 03. 30.

심사완료일 : 2017. 04. 19.

게재확정일 : 2017. 04. 19.

* 법학박사 · 영남대학교 법학연구소 선임연구원

용어대신에 사용하는 ‘기본권’은 EU가 하나의 유럽으로서 국가임을 확인하고, EU기본권헌장의 헌법적 의미를 표현하기 위한 EU의 전략적인 용어의 선택이었다. 다만 EU기본권헌장, 유럽인권협약, 유럽사회헌장 및 국제인권규범의 내용들이 유사하다는 점과 EU기본권청 설립시 제기된 명칭관련논의 등을 고려해 볼 때 EU에서 ‘기본권’은 ‘인권’과 동등한 의미를 가지는 것으로 보아야 할 것이다.

2007년 설립되어 올해 10주년을 맞이한 EU기본권청은 EU법의 시행과 정책 수립 및 정책실행을 지원하기 위해 EU의 기관, 조직, 관청과 회원국에게 기본권과 관련한 조언 및 전문지식을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 EU기본권청의 역할은 기본권 보호에 관한 정보와 자료의 수집 및 분석과 보급, 과학적 연구 및 조사, EU기본권청의 활동에 관한 연례보고서 등의 발간, EU기본권청의 업무를 실질적으로 전파하기 위한 시민사회와의 네트워크구축 및 관리 등의 임무를 담당하여 지금까지 다음과 같은 성과를 내고 있다. 첫째, EU기본권청이 기본권에 관한 조언과 전문지식을 EU기관과 회원국에 조언 및 전문지식을 지원함으로써 기본권 정책에 있어서 우선순위의 결정과 EU에서의 기본권의 발전에 이바지 하였으며, 둘째, EU기본권청은 기본권에 관한 정보의 보급과 협업을 통한 네트워크의 구축·관리를 통해 EU에서 기본권에 관한 의식을 증진시켰으며, 셋째, EU에서 전문적이고 과학적인 조사와 연구를 통해 기본권의 보호와 확장에 기여하였다는 점을 들 수 있다. 하지만 지난 10년의 기간 동안 EU기본권청이 이룩한 기본권보호를 위한 일련의 성과에도 불구하고 EU기본권청은 공권력 또는 준사법권을 가지 못함으로 인한 태생적 한계는 여전히 남아있다.

앞으로도 EU기본권청의 기본권에 관한 전문행정기구로서의 활동은 EU설립의 목적인 인권존중의 가치가 실현될 수 있도록 EU기본권헌장과 유럽인권협약 등에서 제시하고 있는 기본권에 관한 이해와 지식을 증진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

주제어 : 유럽연합, 유럽연합기본권청, 유럽연합 기본권헌장, 리스본조약, 기본권, 인권

I. 서론

올해로 설립 10주년을 맞이한 유럽연합 기본권청(European Union Agency for Fundamental Rights(FRA¹⁾); 이하 ‘EU기본권청’으로 한다)은 오스트리아 비엔나에 소재하고 있던 ‘인종차별과 외국인 혐오범죄에 관한 유럽감시센터²⁾의 기존의 임무를 계승 및 확대하고, 유럽연합 기본권헌장(The Charter of Fundamental Rights of the European Union(CFR); 이하 ‘EU기본권헌장’으로 한다)에 규정된 기본권에 관한 정보수집 및 분석을 통해 EU기관 및 회원국들에게 기본권에 관한 조력 및 전문적인 지식을 제공하는 것을 목적으로 ‘EU기본권청의 설립에 관한 2007년 2월 15일 이사회규칙 168/2007’³⁾에 의해 2007년 3월 1일 오스트리아 비엔나에 설립되었다. EU기본권청은 기본권 보호에 관한 정보와 자료의 수집 및 분석과 보급, 기본권에 관한 자료의 객관성 및 신뢰성을 높이기 위한 방법 및 표준의 개발, 연차작업계획을 포함한 과학적 연구와 조사 및 사전 연구, 특수주제에 관한 결론 및 견해의 공표, EU기본권청의 활동영역에서 포함된 기본권 쟁점들에 관한 연례보고서 발간, 분석·연구 및 조사에 의거한 주제별 보고서 발간, 연례보고서 발간, 기본권의 대중적 인식을 증진하기 위해 시민사회와의 의사소통 전략 개발과 대화증진 등에 관한 임무를 수행하고 있다.⁴⁾

- 1) 유럽연합 기본권청(홈페이지 : fra.europa.eu)의 공식 영문명은 European Union Agency for Fundamental Rights이며, 약칭으로 FRA(Fundamental Rights Agency)이다.
- 2) 인종차별과 외국인 혐오범죄에 관한 유럽감시센터(EUMC)는 ‘인종차별과 외국인 혐오범죄에 관한 유럽감시센터 설립에 관한 1997년 6월 2일 이사회규칙 1035/97’(Council Regulation (EC) No 1035/97 of 2 June 1997 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia(OJ L 151, 10.06.1997))에 의해 1998년 6월 오스트리아 비엔나에 설립되었다. 이는 1994년 설립된 ‘인종차별과 외국인혐오범죄에 관한 위원회’(The Commission on Racism and Xenophobia)를 개편하여 발전시킨 것으로 그 주요임무는 EU와 회원국이 각자의 권한 범위 내에서 인종차별, 외국인에 대한 혐오범죄, 반유대주의 현상과 관련해서 적절한 조치를 취하거나 행동방침을 결정하고자 할 때, 유럽의 여러 분야(EU내의 사람의 자유이동, 언론과 다른 통신수단들, 교육·직업훈련과 청소년, 고용을 포함한 사회정책, 상품의 자유이동, 문화)에서의 인종차별, 외국인에 대한 혐오범죄, 반유대주의 현상의 객관적이고 신뢰성 있으며 비교 가능한 정보를 EU와 회원국에게 제공하는 것이었다.
- 3) Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights(OJ L 53, 22.2.2007).

EU기본권청은 EU의 예산지원을 받아 활동하는 법인격을 가진 독립조직으로서 EU가 공식적으로 설립한 기본권 보호를 위한 전문기구의 역할을 담당하고 있다.⁵⁾ 다만 EU기본권청은 소위 파리원칙으로 불리는 ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙(Principles relating to the Status of National Institutions: Paris Principles)’⁶⁾에서 제시하고 있는 준사법적 기구의 원칙을 충족하지 못하고 있다는 점에서 국가인권기구로서의 지위를 부여받기는 어렵다. 하지만 EU기본권청은 여전히 기본권 보호를 위한 영향력 있는 행정적 인권기구로서 역할을 담당하고 있다.⁷⁾ 그런데 EU기본권청은 인권기구임에도 불구하고 그 명칭에서 ‘인권(Human rights)’이라는 용어대신에 ‘기본권(Fundamental Rights)’이란 용어를 사용하고 있다. 헌법학에서는 기본권과 인권을 구별하는 것이 일반적 견해이므로 EU기본권청의 역할과 임무가 전통적으로 국제법 분야에서 논의되는 인권의 증진과 발전인지 아니면 헌법분야에서 논의되는 기본권의 증진과 발전을 위한 것인지는 다소 명확하지 않다. 이러한 점에서 EU기본권청의 역할과 임무를 논하기 전에 EU기본권헌장과 EU기본권청에서 의미하는 기본권에 관한 의미파악이 선행되어야 할 것이다.

2009년 11월 체코가 리스본조약(Treaty of Lisbon)을 비준하여 모든 EU회원

4) *Id.* art. 4(1)(a)-(h).

5) 채형복, 「유럽통합과 리스본조약」, 높이깊이, 2015, 125면.

6) 국가인권기구란 헌법 및 법령을 통해 정부에 의해 설립되는 것으로서, 인권보장에 필요한 종합적인 권한을 갖는 국가기구를 의미한다. 1991년 10월 파리에서 ‘인권 증진과 보호를 위한 국가인권기구에 관한 국제 워크숍’이 개최되어, 그 결론은 파리원칙으로 UN인권위원회 결의안 1992/54로, 그리고 1993년 12월 12일 UN총회 결의안 48/134로 승인되었다.(임재홍, “국가인권기구 설립의 원칙-유엔의 설립권고안을 중심으로-”, 「민주법학」 제15호, 민주주의법학연구회, 1999.2, 47-48면). 파리원칙은 국가인권기구의 설치와 관련하여 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 권한과 책임의 원칙으로 국가인권기구에 인권을 증진하고 보호할 권한이 주어질 것, 헌법이나 법률에 명확하게 규정되어 광범위한 임무가 부여되어야 한다. 둘째, 독립성과 다원성의 원칙으로 인권기구의 구성원에 관한 다양성이 확보되고, 활동과 재원 등에 있어 독립성이 확보되어야 한다. 셋째, 활동방법의 원칙으로 권한에 속하는 모든 사안을 독자적인 판단에 따라 자유롭게 심사하고 필요한 조사를 할 수 있어야 하며 전체회의와 실무회의의 구성 등 운영방식을 자유로이 정할 수 있어야 한다. 넷째, 준사법적 기구의 원칙으로 개별적인 인권 상황에 관한 고발과 진정을 청문하고 심리하는 권한을 갖는다(이발래, “국가인권위에 의한 인권보장과 과제”, 「파리원칙과 인권보호기관에 의한 인권보장」, 국가인권위원회, 2011.4, 4면).

7) 이부하, “동북아시아에서 인권기구의 창설-EU 기본권청의 발전을 주목하며-”, 「한양법학」 제24권 제4집, 한양법학회, 2013.11, 108면.

국의 비준절차가 마무리되면서 리스본조약은 2009년 12월 1일 발효되었다. 특히 기본권보호와 관련하여 리스본조약의 유럽연합조약(Treaty on the European Union: TEU) 제6조 제1항에서 “유럽연합은 2007년 12월 12일 스트라스부르에서 채택된 2000년 12월 7일 EU기본권헌장이 정하는 권리, 자유 및 원칙을 승인한다. EU기본권헌장과 제조약(the Treaties)⁸⁾은 법적으로 동등한 가치가 있다”라고 규정하여 EU기본권헌장을 리스본조약에 편입하였다.⁹⁾ 그리고 제2항에서 “유럽연합은 인권 및 기본적 자유의 보호를 위한 유럽인권협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: ECHR)에 가입한다. 이 가입은 제조약에서 정하는 연합의 권한에는 영향을 미치지 못한다.”라고 하여 EU가 유럽인권협약에 가입하는 것을 의무로 규정함과 동시에 유럽인권협약의 적용과 해석은 EU의 법체계 내에서 이루어져야 한다는 점을 강조하였다. 이러한 리스본 조약 발효로 인해 EU에서는 기본적 인권의 보장 체제의 새로운 틀을 마련하기 위한 새로운 시도가 행해지고 있다. 하지만 EU법의 체계 내에서 기본권에 관한 법과 정책이 차지하는 법적 지위를 둘러싸고 상당히 혼란스런 상황에 놓여 있다. 이와 관련하여 EU사법재판소(Court of Justice of the European Union: CJEU)는 1952년 설립된 이래로 지금까지 다수의 판례를 통해 EU의 기본권보호를 위한 주요한 축을 담당하고 있는 것은 분명하지만,¹⁰⁾ EU사법재판소의 주된 역할은 역내공동시장의 완성이라는 목적에 따라 모든 회원국들에서 EU법의 통일적인 적용에 그 주안점을 두고 있기 때문

8) 리스본조약 제1조에서는 ‘제조약’(the Treaties)을 유럽연합조약(TEU) 및 유럽연합의 운영에 관한 조약(TFEU)을 지칭하고 있다.

9) 2010년 3월 30일자 EU관보(Official Journal of the European Union)에 공포된 리스본조약의 통합본(consolidated versions)에는 기존의 유럽연합조약(TEU), 유럽연합의 운영에 관한 조약(TFEU)이외에 EU기본권헌장(CFR)을 포함하고 있다.

10) EU사법재판소의 초기에는 회원국 헌법의 범위 내에 속하는 기본적 권리(basic rights)와 관련된 사안들에 대해 재판소 스스로 관여할 필요가 없다는 논거로 모든 소송을 각하하였지만, 1969년 11월 Stauder v City of Ulm 판결에서 EU사법재판소는 처음으로 공동체 법질서의 기본원칙에 기본권의 존중이 포함되어 있다고 선언하면서부터 기본권의 체계로서 역할을 하는 다수의 판례법을 정립하기 시작하였다. 이처럼 EU사법재판소가 기본적 권리에 관해 관여하지 않겠다는 입장을 변경하게 된 이유는 EU법이 회원국의 헌법과 같이 동일한 법적 구속력을 가지고 기본적 권리의 보호를 충분히 보장하는 경우만이 EU법의 회원국법에 대한 우위를 확고히 할 수 있다고 판단했기 때문이다(Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union law*, Publications Office of the European Union, 2010, p.25.).

에 기본권 보호에 있어서는 일정정도 실질적인 한계를 가지고 있다.¹¹⁾ 따라서 리스본조약에 따라 유럽인권협약에 가입해야하는 EU는 기본권의 보호와 신장을 위한 EU법과 제도를 재정비하고, 기본권관련 정책의 수립·결정 및 집행을 위한 정보를 수집하고 분석하여 EU기관과 회원국들에게 전문적 지식과 조력을 담당하고 있는 EU기본권청의 확장된 역할을 요구하고 있다.¹²⁾

이 논문은 EU에서의 기본권(Fundamental Rights)의 의미를 분석하고 EU의 기본권 보호를 위한 전문행정기관인 EU기본권청의 목적과 역할 및 성과와 한계에 관하여 논하고자 한다.

II. 유럽연합에서의 기본권의 의미

1. EU기본권헌장과 리스본조약상의 기본권(Fundamental Rights)

EU기본권헌장과 리스본조약 이전까지 EU에서는 ‘인권(Human Rights)’과 ‘기본적 자유(Fundamental freedoms)’라는 용어를 일반적으로 사용하여 왔다. 하지만 2000년 12월 7일 EU기본권헌장이 공포된 이래로 ‘인권’과 ‘기본적 자유’라는 용어는 찾아보기 어려워 졌으며, ‘기본권(Fundamental Rights)’이라는 용어가 그 자리를 대신하고 있다.

EU기본권헌장¹³⁾에서 ‘인권’과 ‘기본적 자유’라는 용어는 유럽인권협약(ECHR)

11) 이부하, 앞의 논문, 105면.

12) 채형복, 앞의 논문, 205면.

13) EU기본권헌장은 전문과 제7부 54개조로 구성되어 있는데 ‘기본권’의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 헌장의 전문(Preamble)에서는 회원국에 공통된 헌법적 전통, 유럽인권협약, EU와 유럽평의회(Council of Europe)에 의해 채택된 사회헌장들, EU사법재판소 및 유럽인권재판소의 판례로부터 파생되는 권리들을 ‘기본권’이라는 용어를 통해 재확인하고 있음을 천명하고 있다. 헌장의 제1부 부터 제6부까지는 기본권을 조문화하여 규정하고 있는데 그 내용으로는 제1부 존엄성(TITLE I Dignity)에서 인간의 존엄성, 생명권, 사람의 완전성에 대한 권리, 고문과 비인간적이고 굴욕적인 대우나 처벌의 금지를, 제2부 자유(TITLE II Freedoms)에서 자유와 안전에 대한 권리, 사생활 및 가족생활의 존중, 개인정보의 보호, 결혼하고 가정을 꾸밀 권리, 사상·양심·종교의 자유, 표현 및 정보의 자유, 집회 및 결사의 자유, 예술과 학문의 자유, 교육을 받을 권리, 직업선택의 자유와 노동을 할 권리, 영업의 자유, 재산권,

또는 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)의 명칭을 언급하는 경우에만 등장하고 있으며, EU기본권헌장에서 ‘인권’과 ‘기본적 자유’라는 용어가 인권협약 및 인권보장기관의 명칭과 상관없이 유일하게 등장하고 있는 조항은 제53조가 유일하다. EU기본권헌장 제53조는 “이 헌장의 어떤 조문도 EU법, 국제법 및 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽인권협약과 같이 연합 또는 회원국이 당사자가 되어 체결한 국제협정, 회원국의 헌법에 의하여 인정된 인권과 기본적 자유를 제한하거나 침해하는 것으로 해석될 수 없다.”라고 규정하고 있으며, 이는 EU기본권헌장에 의해 보호되는 기본권의 수준은 EU법과 국제인권법상의 ‘인권’과 ‘기본적 자유’ 그리고 회원국의 헌법상 객관적 법규범으로서 제도적 보장을 포함한 ‘헌법적 권리’(Constitutional Rights)를 모두 포괄하는 의미를 가지는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 EU기본권헌장에서 재확인하고 있는 기본권은 기존의 법문서와 원칙에 의거하여 EU법의 기본원칙으로서 EU차원에서의 ‘기본권’이라는 용어를 사용하여 그 의미를 포함시키고 있을 뿐 ‘인권’과 ‘기본적 자유’와 구별되는 새롭게 창설된 권리라고는 할 수 없다.

한편 리스본조약의 유럽연합조약(Treaty of European Union: TEU) 전문에서는 “...불가침인 동시에 양도 불가능한 인간의 권리(Rights of the human

망명권, 격리·추방 및 인도에 대한 보호를, 제3부 평등(TITLE III Equality)에서 법 앞의 평등, 차별금지, 문화적·종교적 및 언어적 다양성, 남녀평등, 아동의 권리, 노인의 권리, 장애인에 대한 차별 철폐를, 제4부 연대(TITLE IV Solidarity)에서 기업 내에서 노동자들의 정보수집 및 열람권, 단체교섭 및 행동권, 직업소개기관 이용권, 부당해고에 대한 보호, 공정하고 적절한 노동조건, 아동노동의 금지와 직장에서의 연소자 보호, 가정생활 및 직장생활, 사회보장 및 사회부조, 건강보호, 일반적 경제 이익 서비스에 대한 접근, 환경보호, 소비자보호를, 제5부 시민의 권리(TITLE V Citizens' Rights)에서 유럽의회 선거에서의 선거권 및 피선거권, 지방자치선거에서의 선거권 및 피선거권, 좋은 행정을 요구할 권리, 문서에 대한 접근권, 유럽음부즈만, 청원권, 이동 및 거주 자유, 외교적 및 영사적 보호를, 제6부 사법적 권리(TITLE VI Justice)에서 실효적 권리구제와 공정한 재판을 받을 권리, 무죄추정 및 변론권, 죄형법정주의 및 범죄행위와 형벌 사이의 비례원칙, 동일한 범죄 행위를 이유로 이중처벌을 받지 아니할 권리를 규정하고 있다. 제7부에서는 헌장의 해석 및 적용에 관한 일반규정(TITLE VII General Provisions Governing The Interpretation And Application Of The Charter)으로 연합의 기관, 기구 및 부서와 회원국은 각자의 권한에 따라 이 헌장의 기본권을 존중하고, 원칙을 준수하며, 그 적용을 촉진하도록 하고 있으며, 조약으로 규정된 권리를 이 헌장에 의해 승인된 경우에는 조약에 의해 정의된 조건 및 한계의 범위 내에서 행사하도록 하고, 회원국에 공통하는 헌법적 전통으로부터 파생되는 기본권은 당해 회원국의 헌법적 전통에 따라 해석하도록 규정하고 있다.

person)…”와 “…자유, 민주주의, 인권(human rights)과 기본적 자유(fundamental freedoms)의 존중원칙 및 법의 지배의 구속을 받을 것을 확인하면서…”라고 규정하여 EU가 인권, 자유, 민주주의, 평등 및 법의 지배를 보편적 가치로 하고 있음을 명백히 밝히고 있다. 이것은 EU가 지향하는 보편적 가치의 목록 가운데 가장 중심적 지위를 차지하는 것은 ‘인권’이며, EU의 정치적 통합의 토대를 마련하고 있는 미니헌법인 리스본조약이 ‘인간의 권리’ 또는 ‘인간의 기본적 권리’에 대해 규정하고 있다 하더라도, 이 권리는 헌법 혹은 헌법적 문서를 넘어서는 것으로 이해되어야 할 것이다.¹⁴⁾ 그리고 제2조는 “유럽연합은 인간의 존엄성의 존중, 자유, 민주주의, 평등, 법의 지배 및 소수자의 권리를 포함한 인권존중의 가치위에 설립된다. 이 가치들은 다원주의, 비차별, 관용, 정의, 연대 및 남녀평등을 특징으로 하는 사회에 있어 회원국에 공통하는 것이다”라고 하여 EU를 설립하는 기초로서 ‘인권존중의 가치’를 강조하고 있으며, 인권존중의 내용으로서 ‘인간의 존엄성, 자유, 민주주의, 평등, 법의 지배 및 소수자의 권리’를 예시하고 있으며, 특히 소수자의 권리를 명시함으로써 그들의 권리 보장을 위한 EU의 의지를 명확히 하고 있다.¹⁵⁾ 이러한 EU의 ‘인권존중의 가치’를 이행하기 위한 구체적인 내용으로는 TEU 제6조 제1항에 규정되어 있다. 2000년 12월 7일 채택된 EU기본권헌장을 리스본조약으로 편입하여 제조약과 동등하게 그 법적효력을 인정하였으며¹⁶⁾, 나아가 동조 제2항은 EU로 하여금 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽인권협약(ECHR)에 가입하도록 의무를 부과하였다. 또한 동조 제3항에서 유럽인권협약상의 권리와 회원국 공통의 헌법상 권리를 기본권으로 보장하고 이러한 기본권이 EU법의 일반원칙의 지위를 부여하고 있다. 이처럼 리스본조약에서도 ‘기본권’과 ‘인권’이라는 단어를 혼용하여 표기하고는 있지만 그 의미는 유사하다고 할 수 있다.¹⁷⁾

14) 채형복, 앞의 책, 37면.

15) 위의 책, 121-122면.

16) 리스본조약은 원칙적으로 헌법적 성질을 가지는 규정을 둘 수 없기 때문에 기본적 인권에 관한 보장 규정인 EU기본권헌장은 본문 속에 포함되지 못하고, 부속서로 편입되어 있다(채형복, 앞의 책, 121면).

17) 리스본 조약에서 기본권(Fundamental Rights)이라는 용어는 TEU(유럽연합조약) 제6조 제1항과 제3항과 TFEU(유럽연합의 운영에 관한 조약) 제67조 제1항에서 기본권으로 표현하고 있으며,

2. 기본권(Fundamental rights)에 관한 EU기본권청의 입장과 해석

EU기본권청은 ‘기본권’이라는 용어를 기관의 명칭으로 사용하고 있다. 왜 EU 기본권청은 기관명에 인권(Human Rights)이라는 용어대신에 기본권(Fundamental rights)이라는 용어를 사용하고 있을까? 이러한 의문을 풀기 위해서는 EU기본권청의 설립과정에서의 논의들과 EU기본권청의 설립목적 및 그 역할에 관한 이해가 선행되어야 하는데, 여기에서는 의문에 관한 답으로서 두 가지 이유를 간략히 설명하고자 한다. 첫째 EU기본권청은 그 설립과정에서 처음에는 ‘인권청(Human Rights Agency: HRA)’이라는 명칭으로 논의가 시작되다가 ‘기본권청(Fundamental Rights Agency: FRA)’으로 명칭을 변경하게 되었는데, 그 이유는 2000년 12월 7일 제정된 EU기본권헌장 때문이었다. 처음부터 EU기본권청은 EU기본권헌장의 내용들을 보다 유형화하기 위한 목적을 가지고 EU차원에서 기본권과 관련된 논의를 제고하기 위한 전문지식센터로서의 역할수행이 예정되어 있었다. 둘째, 인권은 국제기구에서 관례상 사용되는 용어인데 반해, 기본권은 적어도 유럽에서는 회원국의 헌법적 보장에서 자주 언급하는 것으로 EU이사회와 EU의회는 인권보다는 기본권이라는 용어를 선호하였기 때문이다.¹⁸⁾

이러한 ‘기본권’이라는 용어를 기관명으로 사용하고 있는 EU기본권청은 공식 홈페이지(fra.europa.eu)를 통해 EU에서 사용하고 있는 기본권이라는 용어의 정의를 제시하고 있다.¹⁹⁾ EU기본권청은 기본권(Fundamental Rights)을 “인간의 존엄성을 보장하는 최소한의 기준을 제시하는 것으로 연령, 장애, 민족적 배경을 기준으로 하는 차별로부터 자유로운 권리, 개인정보 보호권, 사법적 구제를 받을 수 있는 권리 등을 포함하며, 이러한 기본권은 존중과 촉진 및 보호를 받

인권(human Rights)이라는 단어는 TEU 전문, 제2조, 제3조 제5항, 제6조 제2항과 제3항, 제21조 제1항 전단과 제2항(b), TFEU 제218조 제6항 (a) (ii)와 제8항에서 사용하고 있다.

18) Jacqueline Dutheil de la Rochere, “Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of the Entry into Force of the Lisbon Treaty”, *Fordham International Law Journal*, Vol.33 Issue 6, 2011, p.1795.

19) ‘About fundamental rights’(http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights 검색일자 : 2016년 3월 26일)

아야만 한다.”라고 정의하고 있다. 또한 인권과 기본권과의 차이에 관해서는 “기본권은 특정한 EU의 내부적 사정 내에서 인권의 개념을 표현하기 위한 것이다.”라고 설명하고 있다.²⁰⁾ 여기서 특히 주목할 점은 ‘특정한 EU의 내부적 사정 내에서(within a specific EU internal context)’라는 문구인데, 이를 해석하기 위해 EU의 법적성격을 이해할 필요가 있다.

EU는 회원국들 간의 단순한 연합체가 아닌 법적공동체로서 하나의 국가이다. 리스본조약으로 인해 EU는 기존의 ‘하나의 새로운 법질서’라는 EC를 폐지하고 이를 대체·계승하는 ‘새로운 EU’를 설립하였다. 이를 통해 EU법체계 내에서 EU만을 ‘단일한 법인격’을 가지는 실체로 인정하게 되었으며, EU법은 독립된 기관에 의한 입법·EU법의 회원국법에 대한 우위·EU사법재판소에 의한 EU기관 및 회원국의 행위에 대한 사법심사 등 EU로 하여금 국제법질서에서 권리와 의무의 주체로 활동할 수 있는 법적 지위를 인정하고 있다.²¹⁾ 이러한 EU의 법적성격을 강조하기 위해 EU는 인권대신에 기본권이라는 용어를 사용하고 있는 것이다. 이것은 EU가 ‘하나의 유럽’임을 스스로 확인하고, 동시에 권리장전으로서 EU기본권헌장이 헌법적 성격을 가지는 것을 표현하고자 하는 의도가 내포되어 있다고 해석해야 할 것이다.²²⁾

따라서 특정한 EU의 내부적 사정 내에서의라는 조건을 붙여 인권용어 대신에 사용하고 있는 EU에서의 기본권이라는 용어는 유럽평의회와 유럽인권재판소를 중심으로 하는 유럽인권협약체계 및 국제인권보호체계에서 사용하고 있는 인권이라는 용어와의 구별 및 EU회원국의 헌법적 권리(Constitutional Rights)와 구별을 위한 EU의 전략적인 용어의 채택으로 보아야 한다. 그러나 EU에서의 기본권의 의미는 EU기본권헌장, 유럽인권협약, 유럽사회헌장 및 국제인권규범의 내용들과 비교해 볼 때, 그 내용이 유사하다는 점에서 EU에서는 기본권으로 표현하고 있지만 그 내용은 인권과 동등한 의미를 가지는 것으로 보아야 한다.

20) ‘Frequently asked questions’(http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions 검색일자 : 2016년 3월 26일)

21) 채형복, 앞의 책, 46면.

22) 박상준·최지우, “유럽연합 기본권 헌장의 의의와 한계-소수민족 로마족(ROMA)을 중심으로-”, 「통합유럽연구」 제7집 제1권, 서강대학교 국제지역문화원, 2016.3, 33면.

다만 EU기본권은 EU법에 의한 권리의 보호라는 의미를 가진다는 점에서 인권 또는 헌법적 권리와 구별할 수 있을 것이다.²³⁾

III. 유럽연합에서의 기본권보호의 발전과정

1. 유럽경제공동체의 결성과 기본권보호규정

1950년 프랑스 외무장관이었던 로베르 슈망(Robert Schuman)의 선언과 계획을 기초로 1951년 4월 18일 ‘파리조약(Treaty Establishing the European Coal and Steel Community: ECSC)’이 채택되었다. 유럽석탄철강공동체(ECSC)에는 비록 6개국이 참여했지만 유럽대륙에서의 평화정착을 위한 노력과 협력의 결실로서 유럽을 하나의 공동체로 설립하고자 하는 출발점이 되었다. 1955년 6개 회원국의 외무장관회의에서 경제적 통합에 관한 합의가 이루어졌으며, 1957년 3월 25일 Euratom설립조약과 EEC설립조약으로 구성된 ‘로마조약(Treaty establishing the European Economic Community)’이 채택됨으로써 유럽경제공동체의 서막을 열었다. 특히 EEC설립조약의 주된 목표는 경제통합과 역내시장의 완성이었다. 이처럼 유럽공동체의 법질서의 첫 번째 목표는 개인의 기본권의 보호를 증진시키는 것이 아니었다. 물론 EEC설립조약에서도 ‘국적을 근거로 한 차별금지’(제7조), ‘남녀근로자의 동등한 대우’(제9조) 규정이 마련되어 있기는 하지만, 이 두 조항은 기본권보호를 위한 규정이라기보다는 주된 목적은 경제통합의 달성을 위해 역내시장에서의 근로자의 자유로운 이동을 보장하기 위한 필요불가결한 것으로 로마조약에서는 기본권보호와 관련된 규정을 찾을 수 없다고 해도 틀린 말은 아닐 것이다.²⁴⁾

23) Ronald Leenes·Rosamunde van Brakel·Serge Gutwirth·Paul De Hert, *Data Protection and Privacy: (In)visibilities and Infrastructures (Law, Governance and Technology Series) 1st ed*, Springer International Publishing, 2017, p.16.

24) 박덕영 외 16인, “EU의 인권보호체계(이주운)”, EU법강의(제2판), 박영사, 2012, 272면.

2. EU사법재판소와 유럽공동체기관에 의한 기본권보호

유럽공동체에서의 기본권보호를 위한 EEC설립조약에서의 부족한 부분을 해결하기 위하여 적극적인 기본권보호의 역할을 담당한 것은 EU사법재판소(Court of Justice of the European Union: CJEU)였다. CJEU는 1969년 ‘Stauder’판결²⁵⁾을 시작으로 기본적 인권이 공동체법의 일반원칙에 포함되어 있음을 판시한 것으로 CJEU가 EU 기본권체계의 존재를 인정한 최초의 사건이었다. 또한 CJEU는 1970년 ‘Internationale Handelsgesellschaft’판결²⁶⁾에서 “기본권 존중은 CJEU에 의해 보호되는 법의 일반원칙의 필수적 부분을 형성한다. 회원국에 공통된 헌법적 전통에 의해 영감을 받은 기본권의 보호는 공동체의 구조 및 목적의 틀 안에서 보장되어야 한다.”라고 판시하였다. 이 판결은 처음으로 유럽공동체법상 기본권보호의 법원(法源)을 회원국에 공통된 헌법적 전통에서 찾을 수 있다고 한 점과 유럽공동체법은 기본권을 보장해야 한다는 점을 명확히 하였다는 점에서 그 의의를 가진다. CJEU는 이후 일련의 판결²⁷⁾에서 유럽공동체법과 실제적인 관련이 없는 경우²⁸⁾를 제외하고는 기본권보호와 관련된 의미 있는 판결들을 통해 유럽공동체의 기본권보호에 있어서 상당한 기여를 하였다고 평가

25) Stauder판결에서 쟁점사항은 전쟁희생자 복지혜택의 수령자가 크리스마스 시즌에 버터를 할인가격으로 구매하기 위해서는 결제시 구매자의 이름을 밝혀야 할 것을 요구하는 것이 인간의 존엄과 평등의 원칙을 위반한 것인지 여부가 문제가 되었다(Case 29/69 *Erich Stauder v City of Ulm, Sozialamt* [1969] ECR 419).

26) Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide un-e Futtermittel* [1970] ECR 1125.

27) Case 4/73 *J. Nold, Kohlen-und Baustoffgroßhandlung v Commission* [1974] ECR 491; Case 44/79 *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* [1979] ECR 3727; Case C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others* [1991] ECR I-2925; Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich* [2003] ECR I-5659; Case C-36/02 *Omega Spielhallen-und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* [2004] ECR I-9609.

28) Case C-144/95 *Maurin* [1996] ECR I-2909; Case C-299/95 *Kremzow v. Austria* [1997] ECR I-2629; Case C-309/96 *Annibaldi v. Sindaco del Commune di Guidonia and Presidente Regione Lazio* [1997] ECR I-7493.

되고 있다.

이러한 CJEU의 판결을 통한 유럽공동체에서의 기본권보호와 함께 1977년 4월 5일 EU의회, EU이사회 및 집행위원회는 ‘기본권 보호 및 인권·기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약과 관련한 유럽의회, 이사회 및 위원회에 의한 공동선언’(Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)’을 채택하여 유럽공동체의 목적에 따라 기본권을 존중해 나갈 것을 선언하였다. 이 선언은 법적구속력은 없었지만 유럽공동체의 주요기관이 처음으로 기본권 보호에 관한 입장을 밝혔다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있을 것이다. 이 공동선언은 1980년 유럽이사회에 의해 승인되었으며, 그 후 유럽공동체의 각 기관에서 기본권 보호의 기준으로 적용되었다.

3. EU법에 의한 기본권보호

1992년 2월 7일 마스트리히트조약의 체결로 인해 유럽공동체의 정치적 통합을 위한 유럽연합(EU)이 창설되어, 기본권 보호를 EU법에 규정하기 시작하였다. 조약 제F조 제2항은 “유럽연합은 1950년 11월 4일 로마에서 서명된 유럽인권협약(ECHR)에 의해 보장되고 회원국에 공통된 헌법적 전통으로 기인하는 기본권을 유럽공동체법의 일반원칙으로 존중하여야 한다.”라고 하여 그동안 EU사법재판소가 판결을 통해 인권보호에 관한 판결에서 강조한 내용을 명문화하였다. 그리고 1997년 암스테르담조약에서도 제6조 제1항에서 ‘인권 및 기본권의 존중’을 규정하였으며, 제6조 제2항에서 마스트리히트조약의 제F조 제2항을 반복적으로 규정하였다.

이처럼 마스트리히트조약과 암스테르담조약에서 기본권보호 관련 규정을 도입한 이후 유럽연합이 연합의 목적과 활동을 결정하는데 기본권보호는 EU정책에 많은 영향을 미치게 되었는데, 특히 EU는 2004년과 2007년 가입 예정국²⁹⁾인

29) 2004년 폴란드, 체코, 슬로베니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 슬로바키아, 에스토

중부유럽의 국가들에게 1993년 6월에 코펜하겐에서 개최된 유럽이사회에서 결정된 EU회원국이 되기 위한 자격기준인 ‘코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)’을 처음 적용할 때 가입국들에게 기본권을 존중하는 대의제민주주의 체제를 충족하도록 요청하였다.

4. EU기본권헌장과 리스본조약에서의 기본권보호

EU기본권헌장이 채택되기 전까지 EU는 성문의 기본권목록을 가지지 못했다. 1999년 6월 쾰른에서 개최된 유럽이사회는 CJEU의 판결에 의해 형성된 기본권에 관한 불문의 유럽공동체법과 1950년 유럽연합시민에 대한 유럽인권협약의 적용 사이에 위치하고 있는 기본권의 복잡한 지위를 보다 확실하고 예측가능하게 하려는 목적으로 EU기본권헌장을 기초하기 위한 기구인 ‘기본권 제정회의’를 설립하였다.³⁰⁾ 2000년 12월 7일 EU시민과 EU에 거주하는 모든 사람들의 기본권에 관한 전체 목록을 담고 있는 ‘EU기본권헌장’이 EU의회, EU이사회, EU집행위원회에 의하여 채택되었으며, 니스 유럽이사회에서 회원국들의 정치적 승인을 받았다. 그러나 EU기본권헌장의 법적성격 및 조약으로서의 통합 가능성 문제에 관한 결정은 2004년 정부간 회의로 연기되었다. 이러한 유럽연합기본권헌장은 총54개의 조문으로 구성되어 있었지만 EU기본권헌장은 그 자체로서 법적 구속력이 없다는 한계를 지니고 있었다.

2009년 12월 1일 발효된 리스본조약의 유럽연합조약(TEU) 제6조 제1항에서는, “유럽연합은 2007년 12월 12일 스트라스부르에서 채택된 2000년 12월 7일 EU기본권헌장이 정하는 권리, 자유 및 원칙을 승인한다. 유럽연합기본권헌장과 제조약(the Treaties)은 법적으로 동등한 가치가 있다”고 규정하여 리스본조약에 유럽연합기본권헌장을 편입하여 리스본조약과 동등한 효력을 발휘하게 되었다.

니아, 키프로스가 유럽연합에 가입하였으며, 2007년에는 루마니아, 불가리아가 유럽연합의 회원국이 되었다.

30) 박진완, “유럽연합시민의 기본권 보장”, 「공법학연구」 제7권 제1호, 한국비교공법학회, 2006. 2, 52면.

5. EU기본권청과 기본권보호

EU기본권헌장을 채택한 후 2003년 12월 브뤼셀 유럽이사회는 EU의 인권에 관한 정책을 명확히 하기 위해서 인권에 관한 정보의 수집과 분석의 중요성을 강조하면서 ‘인권청(Human Rights Agency: HRA)’의 설립을 위한 사전작업으로 ‘인종차별과 외국인 혐오범죄에 관한 유럽감시센터(European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: EUMC)’의 권한을 확대할 것을 결정하였으며, 2004년 10월 25일에 인권청(HRA)의 사전 준비 단계로 인권청(HRA)의 권한 범위, 권리 및 주제별 분야, 임무 및 구조 등에 대한 일반 대중의 의견을 수렴하기 시작하였다.³¹⁾ 2005년 1월 25일 EU이사회는 EU의 독립조직으로 인권청(HRA)을 설립하기 위한 청문회를 실시하였으며, 회원국들은 전원일치로 인권청(HRA)의 설립에 찬성하였다. 그리고 2005년 6월 26일 EU의회는 ‘기본권 증진과 보호에 관한 결의’를 통해 유럽이사회에 ‘기본권청(Fundamental Rights Agency: FRA)’의 설립에 관한 법률안을 제출할 것을 요청하였다.³²⁾ 이 과정에서 유럽의회는 인권청(HRA)이라는 명칭보다는 기본권청(FRA)이라는 명칭으로 불러야 한다고 주장하였다.³³⁾ 이에 EU이사회는 2005년 6월 30일 EU수준에서 기본권을 위한 전문센터로의 역할기능과 EU의회의 하부조직이 아닌 독자적인 운영을 통해 기본권의 보장과 감시를 할 수 있는 권한을 가진 EU의 독립적인 행정조직³⁴⁾으로서 기본권청(FRA)의 설립을 위한 ‘EU기본권청의 설립하는 이사회

31) Communication From The Commission, The Fundamental Rights Agency Public consultation document {SEC(2004)1281} Brussels, 25.10.2004 COM/2004/ 693 final.

32) European Parliament Resolution on Promotion and Protection of Fundamental Rights: the role of national and European institutions, including the Fundamental Rights Agency (OJ 117E, 18.05.2006).

33) EU기본권청(FRA)은 EU기본권헌장의 내용들을 보다 구체화하기 위한 목적과 함께 EU수준에서 기본권에 관한 쟁점들을 위한 전문가그룹이 되는 것을 예정하고 있었기 때문에 인권청(HRA)에서 EU기본권청으로 명칭이 변경되었으며, 또한 EU이사회와 EU의회는 유럽에서는 인권이라는 개념보다 기본권이라는 개념을 선호한 것도 명칭 변경에 영향을 주었다.

34) 현재 EU전역에는 EU기본권청을 포함한 35개의 행정청이 있다. 이러한 행정청들은 EU기관들이 정책 시행과 결정에 도움을 주기 위한 기술적이고 과학적인 임무를 수행하기 위해 EU에 의해 설립되어 오고 있다(https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_en 검색일자 : 2017년 3월 27일자).

규칙(안)³⁵⁾을 제안하였다. 그리하여 2007년 2월 15일자 이사회규칙 167/2007을 통해 EU기본권청을 설립하게 되었다.

EU기본권청의 설립은 기본권 보호와 관련하여 사법적 보호라는 소극적인 기본권 정책에서 행정활동을 통한 개인의 권리의 증진을 목적으로 이라는 적극적인 기본권 정책으로 전환되었음을 의미한다.³⁶⁾ 하지만 기본권 보호에 대한 행정적 개입은 사법적 보호의 보충적 역할을 하도록 구상되었기 때문에 그 범위와 영향은 다소 제한적일 수밖에 없게 되었다.³⁷⁾

IV. EU기본권청의 역할과 한계

1. EU기본권청의 목적

EU기본권청의 목적은 EU의 관련 기관, 조직, 관청과 회원국이 각자의 권한의 범위 내에서 기본권을 완전히 존중할 수 있는 EU법의 시행과 정책수립 및 정책실행을 지원하기 위해 그들에게 기본권과 관련한 조언 및 전문지식을 제공하는 것이다.³⁸⁾ 이러한 목적에 부합하는 EU기본권청의 기본권에 관한 전문적 지원활동은 EU설립의 목적³⁹⁾인 인권존중의 가치를 구체적으로 실현해야 하는 EU기관과 회원국에게 EU기본권헌장 등에서 제시하고 있는 기본권에 관한 정확한 정보와 전문적 지식을 제공하게 될 것이며, 이러한 행정적·기능적 활동만으로도 EU에서의 기본권보장을 체계화하는데 어느 정도 기여할 것으로 기대된다.

35) Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Agency for Fundamental Rights {SEC(2005)849} COM/2005/0280 final.

36) 이부하, 앞의 논문, 109면.

37) Jacqueline Dutheil de la Rochere, *ibid.*, p.1795.

38) Council Regulation (EC) No 168/2007, art. 2.

39) 유럽연합조약(TEU) 제2조 “유럽연합은 인간의 존엄성의 존중, 자유, 민주주의, 평등, 법의 지배 및 소수자의 권리를 포함한 인권 존중의 가치위에 설립된다. 이 가치들은 다원주의, 비차별, 관용, 정의, 연대 및 남녀평등을 특징으로 하는 사회에 있어 회원국에 공통하는 것이다.”

2. EU기본권청의 법적성격

EU기본권청은 EU의 예산지원을 받아 활동하는 법인격을 가진 독립조직으로서 EU가 공식적으로 설립한 기본권 보호를 위한 전문기구의 역할을 담당하고 있다. 다만 EU기본권청은 파리원칙이라는 별칭을 가진 ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙(Principles relating to the Status of National Institutions: Paris Principles)’에서 제시하고 있는 원칙중 하나인 준사법적 기구의 원칙을 충족하지 못하고 있다는 점에서 국가인권기구로서의 지위를 인정하기는 어려울 것 같다. 하지만 EU기본권청은 EU기관과 회원국의 기본권 준수를 감독·감시하는 준사법적 권한을 가진 기구로서의 성격을 가지고 있지는 않지만,⁴⁰⁾ EU와 회원국에서의 EU법의 시행과 입법과정, 기본권관련 정책개발 및 수행 등에서 기본권에 관한 보호와 존중이 이루어지도록 하는 기능적 역할을 수행하고 있는 행정적 인권기구로서의 역할을 담당하고 있다.

3. EU기본권청의 권한의 범위

EU기본권청의 목적을 실행을 위한 임무수행에 있어 그 권한의 범위는 ‘EU기본권청의 설립에 관한 이사회규칙’ 제3조에서 규정하고 있다. 먼저 제1항에서 “EC설립조약(TEC)에 규정되어 있는 공동체의 권한범위 내에서 임무를 수행할 수 있다.”라고 규정하고 있는데, 이것은 EU법 및 유럽연합의 운영에 관한 조약(TFEU)에 규정된 권한의 범위 내로 한정된다는 것을 말한다. 제2항에서는 “유럽연합조약(TEU)의 제6조 제2항⁴¹⁾에서 규정하고 있는 기본권에 관해서 임무를 수행하여야 한다.”라고 하여 TEU 제6조 제2항에 따라 EU의 유럽인권협약가입은 EU기본권청의 권한의 범위를 유럽인권협약이 보장하고 있는 ‘기본적 인권’ 분야까지로 확대되었다.⁴²⁾ 제3항에서는 “EU법을 시행할 때 EU와 회원국에서

40) 박정원, “유럽연합과 유럽평의회 관계-유럽 인권보호의 맥락에서-”, 「한양법학」 제21권 제3집, 한양법학회, 2010.8, 239면.

41) 유럽연합조약(TEU) 제6조 제2항 연합은 유럽인권협약에 가입한다. 이 가입은 제조약에서 정하는 연합의 권한에는 영향을 미치지 못한다.

쟁점이 되는 기본권에 관한 주제를 다루어야 한다.”라고 규정하고 있는데, 이것은 EU기본권청이 EU와 회원국들의 기본권 문제에 대한 지원과 협조를 임무로 하는 목적에 충실할 수 있도록 EU기본권청을 관찰자적인 입장에서만 활동할 수 있도록 하고 있다. 따라서 EU기본권청은 EU와 회원국들의 자율적인 영역에 관여하지 못하도록 하고 있다.⁴³⁾

4. EU기본권청의 조직과 운영

EU기본권청의 조직 구성은 ‘유럽정보청(European Information Agency: EIA)’⁴⁴⁾을 기본모델로 하고 있다.⁴⁵⁾ 정보기구로서 EU기본권청은 기본권관련 정보의 제공과 관리, 관계기관 및 시민사회 등과의 네트워크관리 등을 주요임무로 하고 있다는 점에서 다른 국제기구들과 구별된다.⁴⁶⁾ 이러한 임무수행을 위해 EU기본권청은 기본권분야에 있어 전문행정기구로서 역할을 담당하고 있으며, 이것은 EU기본권청의 조직구성과 운영에도 반영되고 있다.

EU기본권청의 조직은 운영이사회(Management Board), 집행위원회 또는 사무국(Executive Board), 과학위원회(Scientific Committee), 사무총장(Director)으로 이루어진다.⁴⁷⁾

먼저 운영이사회는 기본권분야와 관련된 공공기관 또는 민간단체의 운영에 상당한 경험과 전문지식을 가진 전문위원들로 구성된다. 세부적으로 국가인권기구 또는 다른 공공기관 또는 민간단체에서 높은 수준의 책무를 담당하고 있는 독립적인 전문가를 각 회원국이 28명을 임명하고, 유럽평의회가 임명한 독립적

42) 채형복, 앞의 논문, 141면.

43) 이부하, 앞의 논문, 111면.

44) 공식명칭은 ‘유럽네트워크 및 정보보안청(European Network and Information Security Agency: ENISA)’이며, Regulation (EC) No 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency에 의해 설립되었다.

45) 채형복, 앞의 논문, 136면(각주41).

46) 이부하, 앞의 논문, 111면.

47) Council Regulation (EC) No 168/2007, art. 11.

인 전문가 1명, EU집행위원회 대표 2명 총 31명의 위원으로 구성된다. 각 위원들은 동일한 절차에 의해 임명된 1명의 부위원의 보좌를 받으며, 위원 및 부위원의 임기는 5년이며, 연임할 수 없다.⁴⁸⁾ 운영이사회의 주요임무는 운영이사회의 의장과 부의장 및 집행이사회위원 2명 선출, EU기본권청의 연간업무프로그램의 수립, 연례보고서 채택, 사무총장의 임면, 연간예산의 수립, 과학위원회의 위원 임명과 소환 등이다.⁴⁹⁾

운영이사회의 업무를 지원하는 집행위원회(또는 사무국)는 운영이사회의 의장과 부의장, 운영이사회에서 선출한 운영이사회의 위원 2명, 운영이사회의 EU집행위원회의 대표1명으로 총 5명으로 구성된다. 유럽평의회가 임명한 운영이사회의 위원은 집행위원회(또는 사무국)의 회의에 참석할 수는 있다. 집행위원회(또는 사무국)는 필요하면 운영이사회의 결정에 대한 이행준비와 사무총장에게 지원과 조언을 위하여 의장에 의해 소집된다. 사무총장은 표결권 없이 집행위원회(또는 사무국)의 회의에 참석한다.⁵⁰⁾

과학위원회는 기본권분야에서 고도의 전문성이 입증된 외부독립 전문가 11명으로 구성하며, 위원의 임기는 5년이며, 연임할 수 없다. 운영이사회가 EU의회의 기본권관련 권한 있는 위원회와 협의를 거친 후 투명한 채용공고와 임명절차에 따라 과학위원회의 위원을 임명한다. 운영이사회의 위원은 과학위원회의 위원을 겸직할 수 없다. 과학위원회의 위원은 오직 자신의 의사에 의해 또는 지속적인 임무 수행이 어려울 경우에 교체되며 상당한 독립적인 지위를 보장받는다. 만일 과학위원회의 위원이 독립성이 부족하다고 판단되는 경우, 운영이사회는 위원 3분의 1이상 또는 EU집행위원회의 제안으로 위원의 임명철회를 선언할 수 있다. 과학위원회는 EU기본권청의 업무의 질과 전문성을 보장하고 업무의 방향성을 제시하는 것을 주된 임무로 하며, 이를 위해 사무총장은 모든 문서의 준비단계에서부터 과학위원회에 참가하여야 한다.⁵¹⁾

EU기본권청을 대표하는 사무총장은 기본권분야의 개인적 실적과 경험 및 행

48) *Id.* art. 12(1)(2)(3).

49) *Id.* art. 12(6)

50) *Id.* art. 13.

51) *Id.* art. 14.

정과 운영의 능력에 기초하여 운영이사회에서 임명되며 5년의 임기를 가지며, 운영이사회 3분의 1의 제안 또는 EU집행위원회의 제안에 기초해서 임기만료 전에 운영위원회에 의해 면직될 수 있다. 사무총장의 임무는 EU기본권청의 업무를 위한 문서의 준비 및 발행, 연간업무프로그램의 준비와 실행, 예산 집행, 효과적인 모니터링과 업무절차의 실행, 운영이사회에 매년 모니터링 결과보고, EU회원국 연락담당관과의 협력, 기본권플랫폼(Fundamental Rights Platform)의 조율을 포함한 협력업무를 수행하게 된다. 특히 EU의회 또는 EU이사회는 EU기본권청의 활동과 관련된 문제에 관한 청문회에 사무총장의 참석을 언제든지 요청할 수 있다.⁵²⁾

5. EU기본권청의 임무와 역할

EU의 회원국들은 기본권 보호를 위한 오래된 전통을 가지고 있으며, EU는 스스로 EU기본권헌장에서 공표된 권리들을 보장하는 임무에 충실하며, 그러한 가치위에 설립되었다. 이를 위해 EU기본권청은 EU의 이러한 노력을 지원하기 위해 독립된 조직으로서 설립되었다. 하지만, 이러한 기본권 보호를 위한 오래된 유산에도 불구하고 기본권의 실현을 방해하는 많은 도전들이 있으며, EU기본권청은 기본권 실현에 장애가 되는 도전들을 막아내고 해결하기 위해 EU에서 기본권과 관련한 정보를 수집·분석을 통하여 EU기관과 EU회원국들을 지원하고 있다. 또한 EU기본권청은 EU기관, 회원국, 유럽평의회, UN, 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE) 등과 같은 다른 국제단체, 유럽과 개별국가의 정부기관과 시민사회단체, 학술기관, 국가인권기구들과의 동반자관계에 기초한 협업을 통하여⁵³⁾, EU기본권청이 EU에서 살아가는 모든 사람들의 기본권 실현에 도움을 주기 위한 중요한 역할과 임무를 수행하고 있다.⁵⁴⁾

52) *Id.* art. 15.

53) *Id.* art. 6-10.

54) About fundamental rights(<http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights> 검색일자 : 2016년 3월 26일)

EU기본권청은 EU전역에서 기본권의 완전한 존중을 보장하는데 공헌하기 위한 목적으로 EU기관과 회원국에게 기본권에 관한 독립적이고, 증거에 기초한 조언을 제공하고 있다. 이를 위해 EU기본권청은 기본권에 관한 정보와 데이터를 수집 및 분석하고, EU기관과 회원국에 기본권에 관한 조언과 전문적 지식을 제공하며, 기본권 의식의 증진과 정보전달이라는 주요한 임무를 수행하고 있다. 이러한 EU기본권청의 임무는 파트너들과 협의와 협력을 바탕으로 수행되고 있다.

EU기본권청의 구체적인 임무로는 (a) 기본권 보호에 관한 정보와 자료의 수집 및 분석과 보급, (b) 기본권에 관한 자료의 객관성 및 신뢰성을 높이기 위한 방법 및 표준의 개발, (c) 연도별업무계획을 포함한 과학적 연구와 조사 및 타당성 예비조사, (d) 특정한 주제별 화제(specific thematic topics)에 관한 판단과 견해의 공표와 발간, (e) EU기본권청의 활동영역에서 포함된 기본권 쟁점들에 관한 연례보고서 발간⁵⁵⁾, (f) 분석·연구·조사에 의거한 주제별 보고서 발간, (g)

55) EU이사회는 EU기본권청의 업무 주제별 영역을 결정하기 위해 다년간 프레임워크(Multi-annual Framework)를 채택하여야 한다. EU이사회는 다년간 프레임워크 제안서가 준비되면 운영이사회와 협의하여야 한다. 5년간의 다년간 프레임워크는 인종차별, 외국인 혐오범죄와 불관용을 반대하는 것을 반드시 포함하는 EU기본권청의 활동의 주제별 영역을 결정한다(EU 기본권청의 설립에 관한 이사회규칙 제5조 제1항, 제2항(a),(b)). 이러한 다년간 프레임워크는 인권분야를 관여하는 다른 EU조직, 유럽평의회, 다른 국제단체의 업무를 서로 보충하는 것으로 구현된다. 지금까지는 2007-2012 다년간 프레임워크((a) racism, xenophobia and related intolerance; (b) discrimination based on sex, race or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation and against persons belonging to minorities and any combination of these grounds (multiple discrimination); (c) compensation of victims; (d) the rights of the child, including the protection of children; (e) asylum, immigration and integration of migrants; (f) visa and border control; (g) participation of the EU citizens in the Union's democratic functioning; (h) information society and, in particular, respect for private life and protection of personal data; and (i) access to efficient and independent justice.)와 2013-2017년 다년간 프레임워크((a) access to justice; (b) victims of crime, including compensation to victims; (c) information society and, in particular, respect for private life and protection of personal data; (d) Roma integration; (e) judicial cooperation, except in criminal matters; (f) rights of the child; (g) discrimination based on sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation; (h) immigration and integration of migrants, visa and border control and asylum; (i) racism, xenophobia and related intolerance)가 채택되었으며, 2016년 2월 12일 새로운 2018년-2022년 다년간 프레임워크는 현재 EU기본권청 운영이사회 의결((a) access to justice and victims of crime; (b) information society and, in particular, respect for private life and protection of personal data; (c) Roma

EU기본권청의 활동에 관한 연례보고서발간, (h) 기본권의 대중적 인식을 증진과 EU기본권청의 업무를 실질적으로 전파하기 위한 시민사회와의 소통전략의 개발과 대화증진⁵⁶⁾에 관한 임무를 수행하고 있다.

6. EU기본권청의 성과와 한계

2007년 설립되어 지금까지 EU기본권청이 이룩한 성과는 EU기본권청의 임무 및 역할과 그 궤를 같이 하고 있다. 따라서 EU기본권청의 임무와 역할 중심으로 그 성과를 평가해 보고자 한다.

첫째, EU기본권청은 EU에서의 기본권과 관련한 정보와 자료의 수집 및 분석을 통해 객관적이고 신뢰할 수 있으며, 비교 가능한 정보를 제공함⁵⁷⁾ 동시에 증거에 기초한 기본권에 관한 조언과 전문지식을 EU기관과 회원국에 지원함으로써 기본권 정책에 있어서 우선순위의 결정과 EU에서의 기본권의 발전에 이바지 하고 있다. 이러한 점에서 EU의 기본권에 관한 정책수립에 있어 EU기본권청은 상당한 영향을 끼치고 있으며, EU기관과 함께 기본권 정책에 관한 공동의 책임을 가지는 것으로 평가할 수 있다.⁵⁸⁾

둘째, EU기본권청은 기본권에 관한 정보의 보급과 함께 기본권과 관련된 기관 및 조직과의 협업을 통한 네트워크를 구축·관리하고 의사소통전략과 대화증진에 노력하여 기본권에 관한 의식을 증진시키는데 이바지 하고 있다.⁵⁹⁾ 이와 관련하여 주목할 점은 기본권플랫폼(Fundamental Rights Platform: FRP)을 통한 EU전역에 소재하는 약 400개의 시민사회단체 및 조직과 정보교환 및 협력

integration, and social inclusion; (d) judicial and police cooperation; (e) rights of the child; (f) equality and non-discrimination; (g) migration, borders, asylum and integration of refugees and migrants; (h) racism, xenophobia and related intolerance.)이 제시되어 있다.

56) 기본권플랫폼(Fundamental Rights Platform: FRP)이란 EU전역에서 수많은 기본권 이슈에 관한 업무를 수행하고 있는 약 400개의 시민사회의 조직과 정보교환 및 협력을 위한 EU기본권청의 의사소통기반으로 매년 1회 기본권에 관한 유럽인의 토론의 장으로 포럼(Forum)을 개최하고 있다.

57) 채형복, 앞의 논문, 145면; 이부하, 앞의 논문, 111면.

58) 채형복, 위의 논문, 145면

59) 위의 논문, 148면.

과 대화를 이끌어 내어 기본권에 관한 유럽인의 토론의 장으로 발전시켰다는 것이다.

셋째, EU기본권청은 조사 및 분석의 대상으로 삼는 기본권 관련주제중 형사 분야에서의 경찰 및 사법협력관련 주제를 제외하고는 별다른 제한이 없다는 점에서 다양한 분야의 기본권의 정보를 수집하고 분석 및 발굴하여 다년간의 전문적이고 과학적인 조사와 연구를 통해 기본권의 보호와 확장에 이바지 하고 있다.⁶⁰⁾ 특히 5년의 다년간 프레임워크는 인권분야를 관여하는 다른 EU조직, 유럽평의회, 다른 국제단체의 업무를 서로 보충하는 것으로 EU에서 수많은 도전에 직면하고 권리들을 현안 주제로 선정하여 연구를 진행하고 있다. 이러한 현안 주제로는 사법약세스권 또는 사법제도로의 접근권⁶¹⁾(Access to justice), 망명·이민 및 국경통제(Asylum, migration & borders), 데이터 보호 및 프라이버시(Data protection & privacy), 젠더(Gender), 혐오범죄(Hate crime), 성소수자(LGBTI), 장애인(Persons with disabilities), 인종차별 및 불관용(Racism & related intolerances), 아동의 권리(Rights of the child), 로마(Roma)족 등이 있다.⁶²⁾ 이러한 현안 주제 중 일부는 법전문가를 위한 안내서를 발간하여 EU입법과 판례법에서 접근할 수 있는 방법을 제시하고 있으며,⁶³⁾ 이러한 현안에 대해서는 EU기관 및 회원국, 시민사회단체 등의 관계와 법전문가들을 초청하여 ‘기본권컨퍼런스(Fundamental Rights Conference)’에서 특별주제로 매년 개최하여 논의하고 있다.

지난 10년의 기간 동안 EU기본권청이 이룩한 기본권보호를 위한 일련의 성

60) 이부하, 앞의 논문, 111면.

61) 박정경, “Applied Theatre as a Medium of Communal Communication: With Special Reference to the ‘Access to Justice’ Project in Kenya”, 「외국문학연구」 제56호, 한국외국어대학교 외국문학연구소, 2014. 11, 191면.

62) <http://fra.europa.eu/en/themes>(검색일자: 2017년 3월 26일)

63) EU기본권청은 Handbook on European non-discrimination law(2011. 3), Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union(2012. 10), Handbook on European data protection law(2014. 6), Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration(2014. 6), Handbook on European law relating to the rights of the child(2015. 11), Handbook on European law relating to access to justice(2016. 6) 등의 안내서 및 기본권관련 보고서들을 발간하고 있다.

과에도 불구하고 EU기본권청은 공권력 또는 준사법권을 가지 못함으로 인해 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 공권력을 가진 기관들과는 달리 기본권 관련 조연과 전문지식의 제공을 목적으로 하는 EU기본권청의 역할로는 기본권 보호라는 결과를 직접적이고 단기간에 도출할 수는 없기에 EU기본권청의 목적과 역할에 관한 부정적 평가가 등장할 수 있는 문제점이 있다. 최근에 EU기본권청은 예산대비 그 효과가 미미하여 그 유용성이 명확하게 입증되지 않았으며, EU기본권청의 목적은 회원국에서도 달성될 수 있다는 주장이 제기되어 EU기본권청을 폐지하자는 주장이 등장했다.⁶⁴⁾ 둘째, EU기본권청은 개인의 권리침해의 구제에 직접적으로 관여할 수 없을 뿐 아니라, EU와 EU회원국에 의한 기본권 침해에 대한 심사권도 가지지 못한다. 단지 EU기본권청은 EU의 정책에 기본권에 미치는 영향을 조사·분석하여 실효적인 보호대책을 조연과 방안으로 제시할 수 있을 뿐이다.⁶⁵⁾ 셋째, EU기본권청은 주도적으로 기본권 정책을 형성하기보다는 관찰자로서 EU기관과 회원국의 요청에 의해 협력을 하고, 조연하는 소극적 역할을 할 뿐이다. 따라서 EU기본권청이 특정 기본권에 대한 EU기관과 회원국의 개선을 위한 방안을 제시하더라도 EU기관과 회원국에 대한 기본권보호를 위한 개선을 강제할 수 없다.

IV. 결론

EU기본권헌장과 EU기본권청의 명칭에서 ‘인권’대신에 ‘기본권’이라는 용어를 사용하고 있다. 그 이유는 EU가 ‘하나의 유럽’임 강조하고 권리장전으로서 EU 기본권헌장이 헌법적 성격을 가지는 것을 표현하고자 하는 것으로 EU에서는 ‘기본권’으로 표현하고 있지만 그 내용은 ‘인권’과 동등한 의미를 내포하고 있다.

2007년 설립되어 올해 10주년을 맞이한 EU기본권청은 EU법의 시행과 정책

64) ‘SUR LA FERMETURE DE L’AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L’UNION EUROPÉENNE’ (<http://enl-france.eu/fermeture-de-lagence-droits-fondamentaux-de-lunion-europeenne> 검색일자: 2017년 3월 27일자)

65) 이부하, 앞의 논문, 112면.

수립 및 정책실행을 지원하기 위해 EU의 기관, 조직, 관청과 회원국에게 기본권과 관련한 조언 및 전문지식을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러므로 EU 기본권청은 기본권에 관한 보호와 존중이 이루어지도록 하는 기능적 역할을 수행하고 있어 준사법적 기구가 아닌 행정적 인권기구로서의 역할을 담당하고 있다.

EU기본권청은 기본권 보호에 관한 정보와 자료의 수집 및 분석과 보급, 과학적 연구 및 조사, EU기본권청의 활동에 관한 연례보고서 등의 발간, EU기본권청의 업무를 실질적으로 전파하기 위한 시민사회와의 네트워크구축 및 관리 등의 임무와 역할을 담당하고 있으며, 이것은 EU기본권청의 성과로 평가할 수 있다. 이러한 EU기본권청의 성과는 첫째, EU기본권청이 기본권에 관한 조언과 전문지식을 EU기관과 회원국에 조언 및 전문지식을 지원함으로써 기본권 정책에 있어서 우선순위의 결정과 EU에서의 기본권의 발전에 이바지 하였으며, 둘째, EU기본권청은 기본권에 관한 정보의 보급과 협업을 통한 네트워크의 구축·관리를 통해 EU에서 기본권에 관한 의식을 증진시켰으며, 셋째, EU전문적이고 과학적인 조사와 연구를 통해 기본권의 보호와 확장에 기여하였다는 점을 들 수 있다. 하지만 지난 10년의 기간 동안 EU기본권청이 이룩한 기본권보호를 위한 일련의 성과에도 불구하고 EU기본권청은 공권력 또는 준사법권을 가지 못함으로 인한 태생적 한계는 여전히 남아있다.

앞으로도 EU기본권청의 기본권에 관한 전문행정기구로서의 활동은 EU설립의 목적인 인권존중의 가치가 실현될 수 있도록 EU기본권헌장과 유럽인권협약 등에서 제시하고 있는 기본권에 관한 이해와 지식을 증진시킬 수 있을 것으로 기대된다. EU기본권청의 역할은 전문적이고 체계적인 기본권에 관한 정보의 제공으로 머무는 것이 아니라 EU기관과 회원국 간에 EU법의 시행과 정책수립 및 실행에 있어서 자칫 발생할지도 모르는 기본권에 관한 상충적인 입장을 사전에 조율하고 예방하는 기능도 예상해볼 수 있다. 이러한 점에서 EU기본권청의 역할에 더욱더 주목해야할 필요성이 있으며, EU기본권청과 EU기관 및 회원국, 관련 단체와 조직의 기본권 증진과 발전에 부합하는 협업에 기초한 기본권보호 네트워크의 구축은 EU에서의 기본권의 완전한 존중의 실현을 앞당기게 하는 기초로서 작용할 것이다.

참고문헌

- 박덕영 외 16인, 「EU법강의」, 박영사, 2012.
- 채형복, 「유럽통합과 리스본조약」, 높이깊이, 2015.
- 박상준·최지우, “유럽연합 기본권 헌장의 의의와 한계-소수민족 로마족(ROMA)을 중심으로-”, 「통합유럽연구」 제7집 제1권, 서강대학교 국제지역문화원, 2016.3.
- 박정경, “Applied Theatre as a Medium of Communal Communication: With Special Reference to the ‘Access to Justice’ Project in Kenya”, 「외국문학연구」 제56호, 한국외국어대학교 외국문학연구소, 2014. 11.
- 박정원, “유럽연합과 유럽평의회 관계-유럽 인권보호의 맥락에서-”, 「한양법학」 제21권 제3집, 한양법학회, 2010.8.
- 박진완, “유럽연합시민의 기본권 보장”, 「공법학연구」 제7권 제1호, 한국비교공법학회, 2006.2.
- 이발래, “국가인권위에 의한 인권보장과 과제”, 「파리원칙과 인권보호기관에 의한 인권보장」, 국가인권위원회, 2011.4.
- 이부하, “동북아시아에서 인권기구의 창설-EU 기본권청의 발전을 주목하며-”, 「한양법학」 제24권 제4집, 한양법학회, 2013. 11.
- 임재홍, “국가인권기구 설립의 원칙-유엔의 설립권고안을 중심으로-”, 「민주법학」 제15호, 민주주의법학연구회, 1999.2.
- 채형복, “EU 기본권청: 인권의 새로운 감시자?”, 「동아법학」 제58호, 동아대학교 법학연구소, 2013. 2.
- Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union law*, Publications Office of the European Union, 2010.
- Ronald Leenes·Rosamunde van Brakel·Serge Gutwirth·Paul De Hert, *Data Protection and Privacy: (In)visibilities and Infrastructures (Law, Governance and Technology Series) 1st ed*, Springer International Publishing, 2017.
- Jacqueline Dutheil de la Rochere, “Challenges for the Protection of

Fundamental Rights in the EU at the Time of the Entry into Force of the Lisbon Treaty”, *Fordham International Law Journal*, Vol.33 Issue 6. 2011.

European Union Agency for Fundamental Rights(<http://fra.europa.eu>)

European Union (<https://europa.eu>)

[Abstract]

The Role and Limitation of the European Union Agency for Fundamental Rights

Park, Moon-Seok

Senior Researcher, The Law Research Institute Yeungnam University

This paper focuses on the meaning of Fundamental Rights in the EU and studies the purpose, role and limitations of the European Union Agency for Fundamental Rights that is a specialized administrative body for protection of fundamental rights of EU.

The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Union Agency for Fundamental Rights use the term ‘fundamental rights’ to ensure that EU is one country and to emphasize that the Charter of Fundamental Rights of the European Union has the status of the Bill of Rights. In the EU, however, the meaning of the ‘fundamental rights’ is the same as that of ‘human rights’.

The European Union Agency for Fundamental Rights provides advices and expertises on fundamental rights to the EU institutions, organizations, authorities and Member States in order to support the implementation of

the EU law and EU policy development.

However, in spite of achievements for the protection of fundamental rights, the role the European Union Agency for Fundamental Rights remains inherently limited due to its lack of public power and jurisdiction.

The role of the European Union Agency for Fundamental Rights as a specialized administrative body on the fundamental rights will be expand understanding the fundamental rights on the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, so that it allows to realize the value of respect for the human rights.

Key words : European Union, European Union Agency for Fundamental Rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Fundamental Rights, Human Rights, Treaty of Lisbon