

## I. 들어가며

## II. UAE의 법원(法源)

1. 개관
2. 연방법
3. 각 토후국법
4. 샤리아법

## III. UAE의 입법기관

1. 연방평의회
2. 최고회의
3. 각료회의

## IV. UAE의 입법절차

1. 법률의 경우
2. 명령의 경우

## V. 나오며

### I. 들어가며

아랍 에미리트 연합(이하 “UAE”라 한다)은 7개의 토후국으로 구성된 연방국가이다. 1971년에 6개의 토후국인 아부다비, 두바이, 샤르자, 아즈만, 움무 알-쿠아인, 푸자이라가 연방을 이루고, 1972년에 라스알-카이마가 합류함으로써 현재의 형태를 이루게 되었다.

# 아랍에미리트의 입법체계

장 민 선

(한국법제연구원 부연구위원)

### [ 특집 Emerging Countries II ]

G20 정상회의의 개최를 통하여 한국에 대한 선진국과 신흥국 간의 가교역할이 기대되고 있습니다. 이에 세계의 글로벌화로 인하여 중요성이 부각되고 있는 국가들에 대한 기초법적 정보를 제공하고자 본 특집을 편성하였습니다.

연방을 운영하는 데 법적, 정치적 토대를 제공하고 있는 UAE의 헌법은 연방 국가가 설립된 1971년 12월에 잠정 승인되어 효력을 발생하기 시작하였고, 1976년, 1981년, 1986년, 1991년에 헌법의 효력을 계속 연장하다가 1996년 5월에 이르러서야 영구적 헌법으로 승인되었다.<sup>1)</sup> 1971년에 연방 헌법이 확정되지 않은 것은 두바이, 라스 알-카이마가 연방 수준에서 국방과 사법체계를 통합하는 것에 반대했기 때문이다. 사우디 아라비아와 쿠웨이트의 중재에 힘입어 1996년에 비로소 헌법이 확정되기에 이르렀으나, 여전히 두바이와 라스 알-카이마는 경제와 사법체계 분야에서는 독자성을 유지하고 있다. 이러한 이유로 UAE 헌법은 연방을 유지하기 위한 기본틀을 규정하는 데 그치고, 각 토후국의 독자성을 최대한 인정하는 방향으로 구성되어 있다. 즉, 헌법은 국가권력을 행정권, 입법권, 사법권으로 나누고 있으나, 입법권 및 행정권은 연방과 각 토후국에 나누어진다. 이에 따라 연방은 외교, 안보, 국방, 국적, 이민, 교육, 보건, 통화, 통신, 교통, 노동, 금융 등의 문제에 대해 권한을 행사하지만, 이를 제외한 지방의 문제들은 각 토후국에게 맡겨져 있으므로, 연방법과 각 토후국법이라는 이원적인 법체계를 가지고 있음을 알 수 있다.<sup>2)</sup>

이와 같이 UAE의 법체계는 크게 연방법과 토후국법으로 대별되고, 그 밖에도 이슬람 국가의 특징인 샤리아법이 여전히 영향을 미치고 있다. 따라서, UAE의 입법체계를 이해하기 위해서는 우선 UAE의 법원에 대해 살펴보아야 하고, 입법기관의 종류 및 권한, 입법절차 등에 대해 차례로 살펴볼 필요가 있다.

## II. UAE의 법원(法源)

### 1. 개관

UAE 법은 기본적으로 프랑스법, 로마법과 이슬람법에 기초하고, 최근에는 프랑스법을 중동 현지 사정에 맞춰 변형시킨 이집트법으로부터 많은 영향을 받고 있다.<sup>3)</sup> 이와 같이 대륙법 체계를 따르고 있지만, 국제적 거래와 계약이 늘어나면

1) UAE 헌법개정 경과에 대해서는 조희문·서정민, UAE 외국인 투자 및 금융관련 법제 연구, 법제처, 2009. 2. 7~9쪽 참조.

2) 헌법 제116조(각 토후국은 이 헌법에 의해서 연방에 부여되지 않은 모든 권력을 행사한다.)와 헌법 제122조(각 토후국은 앞의 두 조항의 규정에 따라 연방의 배타적 관할권에 속하지 않는 모든 문제에 대한 관할권을 가진다.)는 UAE에서 연방과 각 토후국의 관계를 설명하고 있다.

3) 조희문·서정민, 앞의 글, 7쪽.

서 상법에 있어서는 커먼 로(Common law)의 영향도 커지고 있다.<sup>4)</sup>

연방국가인 UAE의 법원(法源)은 크게 연방법과 각 토후국법으로 나누어 볼 수 있고, 여기에 샤리아법이 존재한다고 할 수 있다. 연방 차원에서 헌법이 제정되고, 이에 따라 법률과 명령이 만들어지고, 그밖에 각 지역의 문제들에 관해서는 각 토후국의 법이 적용된다고 할 수 있다. 이하에서는 UAE의 법원(法源)으로서 연방법, 토후국법, 샤리아법에 대해서 살펴보도록 한다.

## 2. 연방법

1971년 토후국들이 하나의 연방을 형성하면서, 각 토후국의 대표들은 연방의 기초가 될 헌법의 제정에 합의했고, 샤리아법을 연방의 주요한 법원(法源)으로 정하였다. 그러나, 헌법의 내용 중 국방 및 사법제도에 대해서 일부 토후국이 합의하지 않았기 때문에, 그 헌법은 잠정적인 헌법에 머물 수밖에 없었다. 동 헌법에 따르면 국가의 권한은 연방 정부와 각 토후국에 배분되고, 연방의 주요한 문제에 대해서는 연방 정부가 권한을 갖지만, 각 지역의 문제는 토후국에 일임하고 있다.<sup>5)</sup> 즉, 헌법 제120조는 연방이 배타적 입법권 및 행정권을 가지는 영역으로 외교, 국방, 군대, 안보, 공무원, 사법부, 재정 및 과세, 통신, 도로 건설 및 보수, 항공교통 통제, 교육, 보건, 통화, 전기, 국적, 통계, 정보 등을 규정하고 있고, 제121조는 노동 및 사회서비스, 부동산의 공적 사용, 농업, 민·형사 사건, 회사, 소송절차, 지적 재산권 보호, 항공, 해상 사건을 규율하기 위해서 연방 법률이 제정되고, 그밖에 연방 정부에 위임되지 않은 지역적 문제들은 각 토후국의 입법에 맡겨진다.<sup>6)</sup> 따라서, 국가 내에서 발생하는 민사상, 상거래상 문제들에 대해서는 연방법과 토후국법이 동시에 적용되는 문제가 발생할 수도 있다. 이러한 경우에 실제로 연방 차원에서 해결된다. 만일 연방법과 토후국법의 해석이 상충하는 경우에, 그 상충하는 부분에 있어서 연방법이 토후국법에 우선한다고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

헌법에 따르면 연방 법률은 각 부처장관으로 구성된 각료회의(Council of Min-

4) 앞의 글, 7쪽.

5) 헌법 제116, 120, 121조.

6) 헌법 제121조는 연방의 입법사항을 규정하고 있는데, 2004년 최고회의의 의결로 동 조항이 수정되었다. 수정된 조항에 따르면, 근로관계, 사회보장, 부동산 소유 및 공익적 사용, 범죄인 인도, 금융, 보험, 민법, 형법, 상거래법, 회사법, 민·형사소송법 등 관련 법률, 도덕 보호, 산업재산권, 지적 재산권, 무기 수입, 병력 사용, 수도 및 항로 구성, 재정자유구역 설정 등의 사항은 연방의 전속적 관할에 속한다. [http://www.uaecabinet.ae/English/UAEGovernment/Pages/constitution\\_2\\_6.aspx](http://www.uaecabinet.ae/English/UAEGovernment/Pages/constitution_2_6.aspx).

7) [http://www.stepjournal.org/jurisdictions/jurisdictional\\_summaries/uae.aspx](http://www.stepjournal.org/jurisdictions/jurisdictional_summaries/uae.aspx).

isters)에서 입안되어서 평의회를 거친 후 대통령에게 이송되고, 법률안의 내용이 최고회의에서 최종 인준을 받은 후 대통령이 서명, 공포함으로써 확정된다.<sup>8)</sup> 이렇게 만들어진 연방 법률은 독자적인 입법체계를 가진 두바이와 라스 알-카이마를 제외하고는 전체 토후국에 두루 적용된다. 또한 각 부처 장관은 명령을 발할 수도 있는데, 이것 역시 최고회의의 인준이 필요하다.

### 3. 각 토후국법

연방 헌법은 각 토후국이 입법기관을 가질 수 있도록 허용하고 있으므로, 토후국 의회는 입법권을 행사하고, 대표가 법 또는 명령으로 승인하는 형식을 취한다. 예컨대, 두바이의 경우 외국인 투자에 있어서 연방 정부의 법제보다는 자체 법령에 의존하는 경향이 있다.<sup>9)</sup> 이렇게 제정된 법률 및 명령은 각 토후국 내에서만 적용된다.

UAE 설립 이전에 7개의 토후국들은 자체적 법률과 규칙을 제정함으로써 지역적 문제를 규율해 왔다. 예컨대 아부다비는 아부다비 법원을 설립하고 규제하기 위한 법률을 1968년 제정했고, 1970년에는 민사소송법과 형사소송법을 제정하였고, 두바이는 1970년에 소송법을, 아즈만, 샤르자, 라스 알 카이마와 움프 알-쿠와인은 1971년 법 제정을 통해 법원을 설립했다.<sup>10)</sup> 연방 설립 전에 공포된 몇몇 지방 법률은 여전히 오늘날에도 효력을 발생하고 있으며, 연방 법률에 의해서 무효화될 때까지 계속해서 적용될 것이다.

### 4. 샤리아법

샤리아법은 이슬람 국가에서 가장 오래된 법원(法源)으로서, UAE에서도 중요한 법원(法源)으로 인정되고 있다. 그러나, 대륙법계의 전통을 따르므로 일반적으로 연방법이 우선 적용되고, 연방법이 적용되지 않는 경우 소속 토후국의 관련 법 조항을 적용하고, 적용할 법 조항이 존재하지 않는 경우에 샤리아법이 비로소 적용된다. 현재 UAE에서 샤리아법은 혼인, 이혼, 상속, 자녀양육권 등 가족 문제에 제한적으로 적용되고 있다. UAE는 샤리아법의 4가지 학파 중 말리키와 한발

8) 헌법 제110조.

9) 조희문·서정민, 앞의 글, 9쪽.

10) [http://gulf-law.com/uaecolaw\\_legalsystem.html](http://gulf-law.com/uaecolaw_legalsystem.html).

리, 사피 학파의 샤리아를 따르고 있다.

UAE에 민·형사 법원이 설립된 이후에 샤리아 법원의 비중이 약화되었음에도 불구하고, 아부다비와 같은 몇몇 토후국에서 샤리아법원은 가족 문제뿐만 아니라 중범죄, 모든 종류의 민·상사 분쟁까지 다룰 만큼 관할이 확대되었다. 따라서 7개 토후국은 지역적으로 조직되고 감독을 받는 샤리아 법원을 민사법원과 함께 운영하고 있다.<sup>11)</sup>

### III. UAE의 입법기관

헌법에 따르면 UAE의 입법권은 연방과 각 토후국이 함께 행사한다. 연방의 입법기관은 원칙적으로 연방평의회이나, 국가의 최고권력기관은 최고회의이고, 법률안의 작성은 정부가 담당하고 있기 때문에 연방평의회는 입법기능은 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 각 토후국에서는 별도의 입법기관이 입법권을 행사한다. 이하에서는 연방 헌법 규정을 중심으로 연방의 입법기관으로서 연방평의회, 최고회의, 각료회의의 권한에 대해 살펴보도록 한다.

#### 1. 연방평의회(National Assembly of the Union, Federal National Council)

연방평의회는 입법기관의 하나이나, 그 기능은 심의(consultation)에 국한되어 있다. 앞에서 본 바와 같이 입법권은 각료회의, 연방평의회, 최고회의가 나누어 행사하기 때문에 입법권 행사에 있어서 평의회의 비중은 상대적으로 크지 않다.

##### 1) 연방평의회의 구성

헌법에 따르면, 연방평의회는 총 40명의 의원으로 구성되는데, 의원은 헌법에 정해진 의석수에 따라 각 토후국에서 선출된다. 의석 배분은 연합 내에서의 정치적, 경제적 영향력의 순으로 배분되므로, 아부다비와 두바이는 8석을, 샤르자와 라스알-카이마는 6석을, 아야만, 움프 알-쿠와인, 푸자이라는 각각 4석을 배분받고 있다.<sup>12)</sup> 원래 평의회의 구성은 전적으로 각 토후국의 대표에게 일임되어 있었

11) [http://gulf-law.com/uaecolaw\\_legalsystem.html](http://gulf-law.com/uaecolaw_legalsystem.html).

12) 헌법 제68조.



으나, 2005년 HH Sheikh Nohammed bin Rashid가 두바이의 대표가 되고, 동시에 국무총리 및 부통령으로 선출되면서 간접선거 방식으로 개편되었다.<sup>13)</sup> 이에 따라 각 토후국의 대표들은 배분받은 의석의 절반은 선거인단을 구성하여 선출하고, 다른 절반은 자신이 지명하고 있다.<sup>14)</sup> 이러한 선거제도의 개혁은 UAE 정치 제도에 있어서 국민의 참여를 증대시키기 위한 개혁 정책의 일환으로 추진된 것이다. 국가 개혁 프로그램을 추진하면서 연방평의회가 좀 더 역동적인 기능을 하게 하기 위한 목적으로 그 구성의 절반은 선거에 의하도록 한 것이다.<sup>15)</sup> 2008년 12월에 최고회의는 연방평의회 의원 권한을 강화하는 것을 내용으로 하는 헌법 개정을 승인했다. 헌법 제72조는 평의회 의원의 임기를 2년에서 4년으로 연장하는 것으로 수정되었고, 제78조는 평의회 회기를 매년 10월 3일에 시작하는 것으로 함으로써 내각과의 공조를 원활하게 하도록 수정되었으며, 헌법 제91조는 정부가 국제 협정이나 협약에 서명하기 전에 그 내용을 평의회에 통지함으로써 평의회가 인준하기 전에 미리 논의할 수 있는 기회를 갖도록 하였다.<sup>16)</sup>

의원이 되기 위한 자격요건은 헌법 제70조에 따르면 아랍 에미리트의 국민이면서, 자신이 대표하는 토후국 거주자여야 하고, 25세 이상이어야 하고, 시민권 및 좋은 품성과 품행을 가지고 있어야 하며, 읽고 쓰는 데 지장이 없어야 한다. 의원은 2년 임기로 선출되고, 연임이 가능하며<sup>17)</sup> 다른 공직과 겸임이 불가능하다.<sup>18)</sup>

의원은 발언 및 표결의 자유가 인정되므로, 평의회 본회의나 위원회에서 행한 발언에 대해서는 검열이 이루어지지 않는다. 또한 헌법 제82조에 따르면 의원은 중범죄(flagrant delicate)를 저지른 경우를 제외하고는 회기 중에 평의회 동의 없이 의원에 대한 형사절차가 개시되어서도 안된다. 만일 폐회 중에 의원에 대한

13) First UAE election(<http://www.electionguide.org/country-nes.php?ID=224>) 대통령은 2005년 독립기념일 경축사에서 국가 개혁 프로그램의 일환으로 평의회 의원 권한을 강화할 것을 천명하였다. 정부의 행정목적 달성을 위한 대대적인 지원과 지도를 할 수 있는 권한을 평의회에 부여함으로써 평의회가 좀 더 능력 있고, 효율적이며, 국가와 민족에게 영향을 줄 수 있는 문제에 좀 더 민감하게 대응하기를 원하므로, 이를 위해서는 평의회 절차에 국민의 참여가 더욱 보장되고, 현재의 자문 기능의 활성화가 요구된다고 보았다. 이에 따르면 정치적 현대화의 과정은 첫 번째, 선거인단에 의한 의원 선출, 두 번째 평의회 의원 권한 확대 및 의원 수의 증가, 세 번째 공개선거의 실시로 이루어진다고 하였다. 여기에서 선거인단의 구성은 각 토후국에 인정된 의석수의 최소 100배 이상의 인원수로 구성되어야 한다고 보았다. 자세한 내용은 [http://www.uaeinteract.com/government/political\\_system.asp](http://www.uaeinteract.com/government/political_system.asp) 참조.

14) 2006년 12월에 치러진 연방평의회 선거에서도 총 40명의 의석 중 선거인단에 의해 20석, 토후국 대표의 지명에 의해 20석이 결정되었다. <http://www.electionguide.org/country-news.php?ID=224>.

15) [http://www.uaeinteract.com/government/political\\_system.asp](http://www.uaeinteract.com/government/political_system.asp).

16) [http://www.uaeinteract.com/government/political\\_system.asp](http://www.uaeinteract.com/government/political_system.asp).

17) 헌법 제72조.

18) 헌법 제71조.

체포, 구속이 시행되는 경우에는 지체 없이 평의회에 보고되어야 한다.

평의회에는 의장, 제1, 2 부의장 및 2명의 감사로 구성된 사무국(Secretariat)이 존재하며, 의장 및 부의장의 임기는 평의회가 활동이 종료되거나 헌법 제88조 제2항에 따라 해산하는 때까지이고, 감사들의 임기는 다음 정기회의 개회에서 새로운 감사가 선출됨으로써 종료된다. 또한 평의회에는 사무총장(Secretary-General)을 두고 평의회에 직접 책임을 지는 수많은 공무원들의 지원을 받도록 한다. 한편 평의회는 복무 조건과 권한을 규정하기 위한 규칙을 발할 수 있다. 동 규칙은 의장 및 부의장, 감사의 권한, 평의회 권한 범위를 확정하고, 그 위원회와 위원, 사무국 직원, 피고용인에 대해 규정하고, 의결 절차 등을 규정한다.

## 2) 평의회 회의

평의회 회의는 정기회와 임시회로 구성된다. 정기회는 11월 셋째 주에 개최되어 최장 6개월 동안 지속되고, 필요한 경우에는 임시회가 소집될 수 있다.<sup>19)</sup> 단, 임시회에서는 소집의 이유가 된 안건에 대한 심의만이 인정된다. 평의회가 구성된 후 첫 번째 정기회는 헌법이 발효된 이후 60일 이내에 대통령이 소집하고, 최고회의가 명령으로 정한 시기에 종료된다. 평의회는 회기별로 소집되고, 각 회기는 대통령이 각료회의의 동의를 얻어 발한 명령에 의해서 종료되어야 하고, 공식적으로 소집되지 않은 회의 또는 헌법에 따라 정해지지 않은 회의는 법적 구속력이 인정되지 않는다. 만일 11월 셋째 주 전에 정기회를 위한 회의가 소집되지 않는 경우에, 평의회는 같은 달 21일에 회기가 시작된 것으로 간주된다.<sup>20)</sup>

평의회 회의는 공개되어야 하나, 정부 대표, 국회의장 또는 의원 1/3 이상의 요청에 따라 비공개로 할 수 있다.<sup>21)</sup>

평의회 회의는 1개월이 넘지 않는 범위 내에서, 각료회의의 승인을 얻어 대통령이 명령으로서 휴회할 수 있다.<sup>22)</sup> 단, 휴회가 한 회기 내에서 반복되어서는 안되고, 휴회기간은 회기 일수에 산입된다. 또한 평의회는 대통령이 최고회의의 승인을 얻어 발한 명령에 의해 해산될 수 있다. 단, 해산 명령에는 명령 발포일로부터 60일 이내에 새로운 평의회 소집에 관한 내용이 포함되어야 한다.

19) 헌법 제78조.

20) 헌법 제79조.

21) 헌법 제86조.

22) 헌법 제88조.

### 3) 연방평의회 권한

UAE 연방평의회는 국가의 주요한 자문 기구인 동시에 입법기능과 감독 기능을 담당한다.

우선 헌법 제110조에 반하지 않는 한, 정부가 마련한 연방 법률안은 대통령과 최고회의에 이송되기 전에 평의회에 제출되어야 한다. 평의회가 이러한 법률안을 검토하여 그것을 그대로 통과시킬 것인지, 수정 통과시킬 것인지, 폐기할 것인지 여부를 결정하지만, 법률안에 대해 거부권을 행사할 수 없다. 만일, 평의회가 법률안을 심의한 결과 수정이 필요하다고 판단되면, 정부로 그 의견을 이송하고 정부가 이를 받아들이면 원 법률안이 수정되기도 한다.

또한 평의회는 정기회에서 연간 예산안과 결산안 등을 심사하고, 정부는 다른 국가 및 다양한 국제기구와 조약 또는 협정을 체결한 경우에 지체 없이 평의회에 보고하여야 한다. 이 밖에도 평의회는 각료회의가 그러한 논의가 국익에 반한다고 언급하지 않는 한, 연방의 사무에 관한 모든 일반적인 문제를 검토할 수 있다. 국무총리와 관계 부처 장관은 그러한 토론에 참여하여야 하고, 평의회는 권고사항을 발표하고, 그 문제를 다시금 정의할 수도 있다.

한편, 평의회는 정부의 국정 운영에 질문권을 가짐으로써 대정부 통제 기능을 담당한다. 이에 따라 정부는 국무총리, 부총리 또는 각부 장관 중 1명이 평의회 회의에 출석하여, 의원이 정부 권한에 관하여 질문한 사항에 대해서 답변하여야 한다.<sup>23)</sup>

## 2. 최고회의(the Supreme Council of the Union)

헌법에 따르면 각 토후국의 대표로 구성되는 최고회의는 국가 내 최고의 권한을 행사한다. 즉, 최고회의에서 대통령 및 부통령이 선출되고, 헌법에 의해서 연방에 부여된 모든 사안에 관한 일반 정책의 수립, 국가의 목적을 달성하고, 구성 토후국의 공동 이익을 도모하기 위한 안건의 심의, 연방 법률 및 명령의 인준, 국제 조약 등의 비준, 대통령, 법원장, 각료회의 의장 등의 임명 승인 등을 담당한다.<sup>24)</sup> 각료회의의 의장은 대통령이 최고회의의 자문을 거쳐 선출한 국무총리가 된다. 연방 법률의 제·개정 절차에 있어서도 최고회의가 최종 절차인 인준을 담당하므로, 최고회의를 거쳐야만 비로소 법률로 확정될 수 있다. 최고회의의 의사결정은

23) 헌법 제93조.

24) 헌법 제47조.



다수결에 의하나, 중요한 문제에 대해서는 2/3의 찬성 방식에 따라 결정한다.<sup>25)</sup>

### 3. 각료회의(Council of Ministers of the Union)

국무총리, 부총리 및 각부 장관으로 구성되는 각료회의는 법률 및 명령의 집행을 담당한다.<sup>26)</sup> 각료회의는 행정권을 담당하고, 대통령 및 최고회의의 감독을 받으면서 헌법과 법률에 따라 연방의 권한에 속하는 국내외의 문제들을 담당한다.

각료회의는 연방 정부가 마련한 국내외의 일반 정책의 집행을 감독하고, 연방 법률안을 작성하고 이를 평의회에 보내고, 예산안을 작성하며, 각종 명령 및 결정안을 마련하고, 연방 법률의 집행에 필요한 규칙을 제정한다. 현행법에 따르면 정부는 외교부, 내무부, 국방부, 재정경제산업부, 법무부, 교육부, 보건부, 농업부, 통신부, 노동사회부, 정보부, 기획부 등의 부처로 구성되고, 이들 부처 장관이 각료회의를 구성한다. 이와 같이 각료회의의 구성원이 각 부처 전문가들이므로 실질적인 법률안의 내용을 마련하는 역할을 담당한다. 즉, 각료회의가 마련한 법률안이 평의회로 보내져 통과 여부가 결정되는 것이다.

## IV. UAE의 입법절차

### 1. 법률의 경우

헌법 제110조에 따르면 연방 법률은 다음과 같은 절차에 따라 제정된다. 우선, 각료회의가 법률안을 작성하여 평의회로 보내면, 의회는 법률안의 내용을 심의함으로써 통과 여부를 결정한다. 의회를 통과한 법률안은 대통령 및 최고회의의 인준을 받기 위해 대통령에게 이송되고, 최고회의의 최종 인준을 받게 되면, 대통령이 이를 서명하고 공포함으로써 법률로서 확정된다.

25) 최고회의의 의결은 실제적인 문제일 경우와 절차적인 문제일 경우에 차이가 있다. 전자의 경우에는 총 7명의 구성원 중 5인의 찬성이 있어야 하고, 여기에는 아부다비와 두바이 대표의 찬성이 포함되어야 한다. 후자의 경우에는 다수결의 방식에 따르는데 어떠한 문제가 절차적인 것인지에 관해서는 최고회의의 규칙(by-laws)에 규정되어 있다. <http://www.uaecabinet.ae/English/Pages/default.aspx>.

26) 현재 각료회의의 구성원은 모두 22명이다. <http://www.uaecabinet.ae/English/TheCabinet/Pages/CabinetMembers.aspx>.

### 1) 각료회의의 법률안 제안

각료회의는 외교, 국방, 안보, 연방 사법제도, 재정, 통신 서비스, 공공업무, 항공, 교육, 보건, 국적, 연방 자원의 관리 등 연방의 중요한 문제들에 관한 법률안을 작성하여 평의회에 심의를 요청한다. 평의회는 법률안을 제안할 수 없고, 각료회의가 제안한 법률에 수정 의견을 제시할 수 있을 뿐이다.

### 2) 평의회에 법률안 심의

평의회는 각료회의가 제안한 법률안에 대한 검토를 통해 통과 여부를 결정하고, 수정 의견을 제시할 수도 있다. 평의회가 법률안에 수정조항을 삽입했으나, 이것이 대통령이나 최고회의에게 받아들여질 수 없는 것인 경우, 또는 평의회가 법안을 통과시키지 않기로 결정한 경우에, 대통령이나 최고회의는 법률안을 평의회에 다시 회부할 수 있다. 평의회가 법률안의 수정안을 새로이 제시했으나, 대통령이나 최고회의가 받아들일 수 없는 경우 또는 평의회가 그 법안을 통과시키지 않기로 결정한 경우, 대통령은 최고회의의 인준을 받아 그 법률안을 공포할 수 있다(헌법 제110조 제3항).

평의회가 법률안을 심사하는 것은 회기 중에 이루어지는 것이 원칙이나, 회기 중이 아니더라도 법률을 공포해야 할 필요성이 인정되는 경우에 다음 회기에 이러한 상황을 보고받는 것을 조건으로, 각료회의는 최고회의와 대통령의 인준을 받아 법률을 명령의 형태로 발할 수 있다.

### 3) 법률안의 정부 이송

평의회를 통과한 법률안은 인준을 위해 대통령에게 이송된다. 대통령은 최고회의에서의 인준을 위해 법률안의 내용을 상세히 소개하는 역할을 한다.

### 4) 최고회의의 인준

대통령에 의해 최고회의에서 법률안에 대한 인준 여부가 결정된다. 법률안의 인준에는 최고회의 구성원 중 5명 이상의 찬성이 필요하다. 법률안은 최고회의의 회기 중에 인준되는 것이 원칙이지만, 최고회의의 회기 사이에 법률을 긴급히 공포해야 할 필요가 있는 경우, 대통령은 각료회의와 함께 법률의 효력을 갖는 명령의 형태로 필요한 법률을 공포할 수 있다. 단 그것은 헌법에 반하지 않는 것이어야 한다.

그러한 명령적 법률은 동의 또는 거부를 위해 1주일 이내에 최고회의로 이송되어야 한다. 그러한 법률이 승인된 경우에는 법률의 효력을 가지고, 평의회는 다음

회기에서 그러한 사실을 보고받아야 한다. 그러나, 최고회의가 승인을 거부하는 경우에는 이전 회기에서 그 효과를 승인하기로 하거나 그로부터 발생하는 효과를 다른 방식으로 해결하기로 결정하지 않는 경우에는 법률의 효력을 갖지 못한다.

### 5) 대통령의 서명 및 공포

최고회의의 인준을 받은 법률안에 대해서는 대통령이 서명하고 이를 공포해야 한다.

### 6) 법률의 효력 발생

대통령의 서명과 공포로 인해 확정된 법률은 그 날로부터 2주 이내에 관보에 게시되어야 하며, 그 법에 다른 규정이 없는 한 관보에 게시된 날로부터 1개월 이후부터 효력이 발생한다.<sup>27)</sup> 법률은 원칙적으로 소급효가 인정되지 않으나, 필요한 경우에는 형법 이외의 사건에 대해서는 소급효가 인정될 수도 있다.<sup>28)</sup>

## 2. 명령의 경우

연방의 명령 역시 각료회의가 그 내용을 마련하고, 대통령과 최고회의가 그것을 인준한 경우에만 발해될 수 있다.<sup>29)</sup> 명령도 법률과 마찬가지로 대통령이 이에 서명한 후에 관보에 게시되어야 한다.

최고회의가 폐회 중일 때에도 명령을 발해야 할 필요성이 인정되는 경우에, 최고회의의 명령 인준권한을 대통령이나 각료회의에 위임할 수 있다. 그러나, 국제협정과 조약, 해양법의 공포나 환송 또는 방어전의 선언, 대통령이나 최고법원 판사의 임명에 관한 명령에 대한 인준 권한은 위임할 수 없다.<sup>30)</sup>

## V. 나오며

이상에서 살펴본 바와 같이 UAE의 입법체계는 연방국가로서 각 토후국들의 독자성을 상당히 인정하는 방향으로 성립되어 왔다고 할 수 있다. 헌법의 여러 조

27) 헌법 제111조.

28) 헌법 제112조.

29) 헌법 제114조.

30) 헌법 제115조.

항에서 연방의 입법관할을 명시하고, 그 외의 지역적인 문제들에 관한 입법권은 토후국에 일임함으로써 이원적인 법체계를 형성하고 있다. UAE가 다른 국가들과 다른 점은 입법기관으로서 평의회의 기능이 상당히 약하다는 점이다. 토후국의 대표들로 구성된 최고회의가 입법에 있어서도 최고의 권한을 행사하고, 법률안 제안권이 정부에 인정되어 있으므로 사실상 법률안에 대한 심의 기능만 가지고 있을 뿐이다. 이는 정부안에 대해 거부권을 행사할 수 없다는 점에서도 드러난다. 이러한 평의회의 통법부적 경향의 한계를 인식하여 UAE 내에서도 평의회의 기능 강화, 국민의 참여 증대라는 변혁을 꾀하고 있음을 주목할 필요가 있다. 그동안 평의회의 구성도 토후국 대표에 의해서 전적으로 이루어졌으나, 선거인단을 구성해 선거를 통한 평의회 구성을 시도한 것은 민주주의의 실현이라는 측면에서는 매우 긍정적인 측면으로 보인다. 그러나, 아직도 평의회 의원 중 절반은 토후국 대표의 임명에 의해 선출되는 만큼, 명실상부한 국민의 대표기관으로서 의회가 기능하기 위해서는 국가 전체의 전반적인 인식 개선 및 구조 개혁이 절실히 필요하다고 하겠다.