



영국의 통상조약 체결에 관한 의회의 역할과 절차

정보신청기관 : 행정법제연구부

I. 서설

영국의 조약체결은, EU소속국가로서 EU차원에서 이루어지는 대부분의 통상조약과, 그 밖에 영국 정부가 독자적으로 체결하는 경우로 나누어진다. 두 경우 모두 영국 내에서 법적 효력을 가지기 위해서는 의회를 통한 국내법 제정이 필요한데, 이러한 국내법은 조약의 내용을 수용하는 것으로 이루어진다. 이와 같은 상황에 따라서 통상조약을 처리하는 과정에서 EU에 수권한 사항을 규제하는 규범 이외에 의회의 역할을 정립하는 별도의 절차법은 존재하지 않는다.

영국의 특징들은 우리나라의 조약체결과 그 국내적 효력에 관한 법적인 절차와 큰 차이를 보이고 있다. 이에 더하여, 의회와 내각조직에 관한 영국의 정치 및 정부구조의 특징이 의회 내에서 의견 개진 가능성과 그 절차에 다른 영향을 주기도 한다.

아래에서는 이러한 사항들을 바탕으로 영국에서 조약 특히 통상조약의 체결과정과 국내법적 효력을 위한 의회의 역할 등에 관해 살펴본다.

II. 국내법제정에 의한 조약의 국내규범화 방식

영국의 경우 조약을 의회에서 비준되는 것으로 국내적 효력이 생기는 것이 아니라, 이른바 ‘변형이론’에 따라 그 조약에 해당하는 분야의 국내 입법에 의하여 수용되어야 한다. 이러한 경우, 조약의 원문이 포함되는 특별법을 제정하는 방식과 기존법의 개정을 통한 방법이 있을 수 있다.

엄밀한 의미에서 체결된 조약과 의회에서 제정된 국내법은 별개의 것이므로, 조약이 체결여부와 상관없이 관련 국내법은 효력이 있다. 따라서 조약의 발효 전이나 실효 후에도, 별도의 국내법 변경이 없다면 그대로 효력이 있는 것이다.

이와 같은 조약의 효력에 관한 기본적 입장은 성문헌법이 없는 영국에서 관습법으로 형성된 것이며, 명시적 근거는 찾을 수 없다. 그럼에도 불구하고, 영국에서는 오랜 시간동안 이러한 원칙을 고수해 오고 있다. 조약과 국내제정법 사이의 충돌이 발생하는 경우에 대한 논란이 있을 수 있는데, 영국은 법원의 판결들을 통해서 국제법



과 국내법의 관계에 대한 원칙을 확립해왔다. 우선, Mortensen v. Peters (1906) 사건에서, 국내 제정법과 국제법이 합치하지 않는 경우에는 국내 제정법이 우선한다는 원칙이 세워졌다. 또한 선례구속의 원칙에 의해서 법원의 판결에 따라 국제법의 적용범위가 정해지면, 그 범위는 이후 판결에도 판단근거로 작용하게 된다. 이러한 원칙은 주로 조약이 아닌 국제관습법에 관한 것이기는 하지만, 조약과 국내법의 관계 판단에도 인용될 수 있을 것이다. 물론 조약이 체결되는 것에 따라서 국내법적 효력발생절차가 마련된다면, 큰 문제는 발생하지 않는다.

III. 조약체결과 국내법제정과정

일반적으로 영국정부가 체결하는 조약은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 통상에 관한 대부분의 사항은 영국이 회원국으로 있는 EU를 통해서 협상이 진행되고 그 협상이 마무리되면 정부 대표가 서명한다. 둘째, 위의 경우에 해당하지 않는 조약(영토, 군사 및 방위 등에 관한 조약들)은 영국정부가 협상을 진행하고 영국 내에서 또는 상대국에서 서명절차가 이루어지는 경우가 대부분이다.

조약체결과 관련된 영국정부의 주무부서인 외무성(Foreign and Commonwealth Office: FCO)이 관련 사항을 담당한다. 조약이 체결되면 FCO는 의회에 제출할 조약의 내용을 발간해야 하며, 발간된 조약의 내용은 의회에 제출되어 국내법으로 제정되는 절차를 기대하게 된다. 이

러한 과정에서 국민들 역시 발간된 내용을 확인할 수 있으며, 의견을 개진할 수 있다.

이 절차와 관련하여 1924년 마련된 Ponsonby 원칙(The Ponsonby Rule of 1924)이 중요하다. 1892년 이후 영국 정부가 체결한 조약은 모두 의회에 제출되었는데, 1924년 당시 외무장관이었던 Ponsonby는 의회 내에서 다음 절차를 위한 논의가 진행되기 위해서 서명 후 21일(의회 회기일 기준) 이내에 조약문서가 의회에 제출되어야 한다는 원칙을 수립한 것이다. 몇몇 예외를 제외하고, 이러한 원칙은 현재까지 꾸준히 준수되고 있다.

의회에서는 조약의 내용을 두고 다양한 의견이 개진되며, 의회 내의 절차가 진행된다. 실제로 조약이 영국 내에서 효력을 얻기 위해서는 관련 국내법 제정이 필요하다는 점 때문에 관련 국내법제정이라는 수용절차가 상당기간 시간을 요구한다는 단점이 지적되기도 하지만, 이 기간동안 의회 내에서 많은 의견이 나오고, 문제점이 발견되는 과정에서 조약의 내용이 의회에서 다양하게 검토될 수 있다는 장점이 나타나기도 한다.

IV. 의원내각제에 따른 조약체결 관련 의견 반영절차

영국은 잘 알려진 바와 같이 의원내각제에 의해 정부와 의회의 관계가 밀접하다. 즉 수상과 행정각부 장관이 바로 입법부인 의회의 의원이며, 따라서 정부가 추진하는 조약은 이미 추진과정에서 의회에서 논의될 수밖에 없다. 그러므로

조약의 추진이 정부 뿐만 아니라 의회 내부에서 공론화되고, 이에 관한 시민참여 및 다양한 의견 개진절차가 나타난다. 물론 정부가 조약을 협의하는 과정에서도 의회가 의견을 낼 수 있다. 실제로 내각을 책임지는 여당인 의회내 다수당은 조약체결과 관련된 야당의 지적을 받아들이고 대비책을 마련하는 모습을 흔히 확인할 수 있다. 물론 여당 내부에서도 의견이 나올 수 있는데, 이러한 의견들이 대부분 의회내부에서 논의된다는 점을 주목할 필요가 있다.

이와같이 의회와 정부의 밀접한 관계에서 조약체결에 관한 논의도 자연스럽게 나올 수 있는 것이며, 영국의 의원내각제 및 의회주의의 특수성에 기인한 모습들은 대통령중심 및 행정부와 국회가 거리를 두고 있는 우리나라와는 근본적으로 큰 차이가 있다.

V. EU 회원국으로서의 영국과 통상조약에 대한 의회의 의견반영

앞서 살펴본 바와 같이, 영국은 EU의 회원국으로서 대부분의 무역관련 통상조약은 수권에 의해 EU차원에서 진행된다. 물론 EU가 진행한 통상조약이 영국 내에서 법적 효력을 가지기 위해서는, 영국 정부가 독자적으로 체결한 조약과 마찬가지로 관련 국내법제정이 필요하다. 따라서 통상조약이 체결된 이후에도 단순비준과 달리 여전히 의회가 국내법제정을 두고 논의할 여지가 많다.

실제로 통상조약이 추진되는 과정과 체결 이

후 국내법제정으로 이어지는 과정 내내 의회의 역할은 중요하다. 의회는 내각수장이자 같은 의원이기도 한 수상 그리고 행정각부 장관을 상대로 수시로 의견을 묻고 조율할 수 있으며, 조약 체결을 위한 진행과정이 의회 내에서 꾸준히 논의될 수 있는 장치들이 오랜 경험을 통해서 구조적, 이론적으로 마련되어 있는 셈이다. 통상조약의 최종안을 두고 내각 및 의회는 국내법제정이라는 목표를 위한 논의를 다시 하게된다.

통상조약이 EU 차원에서 이루어진다고 하더라도, 영국은 의회를 통해서 독자적인 의견을 EU에 내세울 수도 있다. 실제로 그러한 예는 적지 않은데, EU가 단일통화인 유로화를 출범시키는 과정에서 영국은 의회의 논의를 거쳐 거부입장을 분명히 한 바 있다. 이 경우에 EU에서 원하지 않았던 영국을 제외하고 유로화가 출범하였다.

VI. 국내법제정과 관련된 수정여부

조약이 국내법적 효력을 가지기 위해서는 국내법제정이 필요하므로, 체결된 조약의 내용이 수정되어 효력을 받을 수 있는가의 문제는 결국 국내법제정에서 조약의 내용이 어떻게 수용될 수 있는 것인지의 문제로 연결된다. 원칙적으로 법률제정은 의회의 고유권한이고 의회내 절차를 따라 진행되는 것이므로, 조약의 내용을 담게 되는 국내법제정이라고 해서 크게 다를 바 없다. 법률안의 심의절차 역시 조약을 담은 법률이라고 해서 달라질 것이 없다.

이와 관련하여, 국내법제정의 일반적인 절차



에서 국민들의 의견개진 가능성의 길은 열려있다. 즉, 조약체결 이후 국내법제정은 주로 정부의 의회에 대한 법률안(bill) 제출로 시작될 것이다. 이러한 법률안은 의회에서 심의되는데, 심의 과정에서 이의를 가진 국민은 그 의견을 개진할 수 있다. 의견개진 방법은 주로 의원과 해당관청에 대한 서면을 통한 방법(writing to their MP(하원의원) or a Lord(상원의원), or writing to the government department responsible for the Bill), 의회내 관련 상임위원회에 반대증거제출(submitting evidence to the relevant Public Bill Committee), 의회에 대한 로비(lobbying Parliament)이다. 이 중에서도 로비의 방법은 가장 효과적이고 자주 이용되는데, 로비의 대상은 의회와 의원이며 그 방법은 개별적인 서면자료 제공과 공청회 개최 등으로 자유롭다. 로비를 할 수 있는 자는 일반 국민 개인에서부터, 사회단체, 이익단체, 회사 등으로 역시 자유롭다. 이와 같은 일반적인 절차를 거친 후 의회의 표결을 거쳐 성문법(law, act of Parliament)이 된다.

따라서 이론적으로 국내법제정은 의회의 의견에 따르는 것이므로 논의에 따라서는 조약의 내용과 다른 법률이 제정될 여지도 있다. 조약이 체결된 이후에도 의회는 국내법제정에 따라 조약내용이 직접적인 법적 효력을 가지게 할 권한을 가지고 있기 때문에, 결국은 이론적으로 조약의 내용이 국내법제정 과정에서 얼마든지 바뀔 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 실제로 그러한 가능성은 매우 적는데, 그 이유는 이미

조약의 추진과정에서부터 오랫동안 의회가 의견을 개진해 오고 있었으며, 내각이 다수당으로 구성되어 있기 때문이다. 반면에 국민들은 선거를 통하여 의회다수당과 내각을 한꺼번에 교체할 수 있기 때문에, 비록 야당이 소수당이라 하더라도 선거에 직접적인 영향을 주는 사안에 관해서는 충분히 내각과 다수당을 향해 매우 적극적으로 의견을 낼 수 있는 것이다.

정부의 정책에 대해서, 직접 논의가 이루어지는 장이 바로 의회라고 보면, 영국 내에서 의회가 정부정책에 따른 (조약체결) 법률을 제정하는 과정에서 끊임없이 논의가 이루어진다. 국민은 의회의 논의를 관찰하면서, 만약 조약체결 과정에서 정부의 잘못을 발견하면 여러 경로를 통해서 의견을 표출할 수 있다. 극단적인 경우에는 국민이 선거를 통해서 아예 정부와 의회의 구성 자체를 한꺼번에 바꿀 수도 있다. 따라서 어느 조약체결의 문제를 두고 정부와 의회, 그리고 국민 사이에 갈등과 끊임없는 공전이 발생할 가능성은 자연스레 줄어든다.

VII. 결 어

위에서 살펴본 바와 같이 통상조약의 추진과 체결 그리고 국내법적 효력발생 절차에 관하여, 영국은 우리나라와 여러 가지로 큰 차이가 있다. 따라서 국내에서 조약의 체결과 국내법적 수용 과정을 영국과 직접 비교하여 그 문제점을 찾아 내기란 쉽지 않다. 이러한 차이가 발생하는 근본적인 이유는 영국의 의원내각제에 기초한 정부

와 정치조직에 관한 개념이 대통령제를 중심으로 한 우리와 차이가 있으면서, 그것이 결국 의회와 정부관계에 차이를 가져오기 때문이다. 또한 우리나라에서 조약체결 이후 국회비준만으로 국내법적 효과가 발생하는 것과는 다르게, 영국에서는 국내법의 제정을 전제하여 조약이 효력을 가질 수 있다는 점도 기본적인 차이에 영향을 준다.

전통적으로 영국의 의회는 내각에 대하여 자유로운 의견이 제시되는 장이었으며, 이러한 이유로 행정부의 조약추진에도 많은 의견이 개진될 수 있다. 그러나 통상조약의 경우 일반적으로 EU차원에서 추진되므로 전통적인 영국의회의 역할은 이전보다 변화되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 의회는 통상조약의 체결에 관해서 정

부의 활동에 의견을 보내고 있다. 조약이 체결된 이후에도, 의회는 법률제정권을 통해서 다시한번 문제를 논의할 수 있다.

김 봉 철

(영국 주재 외국법제조사위원)