

규범권력과 규범적 위협 개념을 바탕으로 본 EU 가치 훼손에 대한 EU의 대응

- EU의 헝가리·폴란드 법치주의 훼손 사건에
대한 대응을 중심으로*

고 주 현** · 서 은 빈***

차 례

I. 서 론

II. 이론적 논의

1. '규범권력'으로서 EU
2. 정체성 위협 : 규범적 위협

III. 법치주의 위협에 대한 EU의 대응을 통해 보는 규범권력으로서 EU 정체성

1. 규범권력 정체성을 바탕으로 본 EU의 대응
2. 규범적 위협 개념을 바탕으로 본 EU의 대응

IV. 결 론

* 본 논문은 EU EACEA ERASMUS+ Jean Monnet Programme의 지원을 받아 수행되었음을 밝힘

** 연세대학교 동서문제연구원 연구교수, 제1저자

*** 연세대학교 철학과, 외교통상학과 3학년 재학중, 제2저자

| 논문요약 |

헝가리와 폴란드의 EU 가치 훼손이 두드러짐에 따라 EU는 리스본 조약 제7조의 적용, 법치주의 프레임워크의 도입 및 적용, 법치주의-예산 연계조항의 도입과 같은 적극적인 대응을 보이고 있다. 본 논문은 이러한 EU의 대응을 규범권력 정체성을 바탕으로 이해하고, 그 정체성을 위반하는 행위에 대해서는 규범적 위협 개념을 통해 설명하고자 한다. EU는 헝가리와 폴란드의 법치주의 훼손에 대하여 대부분의 경우 정체성에 부합하는 행동을 보였지만, 법치주의-예산 연계조항 도입 과정에서 스스로 규범권력적 정체성을 포기하는 모습을 보이기도 했다. 이러한 대응은 EU가 이 사건을 법치주의에 대한 위반, 규범권력 행위자로서 갖는 능력과 가치공동체적 성격에 대한 전복으로 인식하고 있다는 점에 기인한다. EU가 정체성 보전을 위해 스스로 정체성을 위반할 수 있다는 점은 EU 정체성에 부정적 영향을 줄 수 있다.

주 제 어 : EU, 규범권력, 규범적 위협, 가치공동체, 법치주의

I. 서론

2020년 EU는 헝가리와 폴란드의 2021-2027 다년간 예산안 승인 거부라는 큰 위기에 직면했다. 헝가리와 폴란드는 예산과 법치주의의 연계를 이루어내려는 EU의 노력에 강한 반대 입장을 고수했는데, 이 사태는 결국 EU가 한발 물러나면서 일단락되었다.¹⁾ EU는 예정대로 법치주의 미준수 국가에 대한 예산 지급 중지 규정을 추가했으나 해당 규정의 적용에 관하여 여러 조건을 덧붙이고 나서야 헝가리와 폴란드의 동의를 얻을 수 있었다.²⁾

대부분의 동유럽 국가는 EU 가입 직후 ‘정책-수용자’로서의 면모가 강했다.³⁾ 동유럽 국가들은 EU의 여러 정책 사안들을 별다른 이견 없이 수용하는 모습을 보였고, 기존 EU 행위자 역시 이들에게 제한적 행위자로서 정해진 역할을 수행하는 것만을 기대했다.⁴⁾ 하지만, 비셰그라드 국가의 난민 쿼터제에 대한 공식적인 반대를 시작으로 폴란드, 헝가리 등 일부 동유럽 국가는 EU의 가치에 정면으로 충돌하는 정치적 입장을 보이기 시작했다. EU 회원국과 EU 기구들은 이러한 동유럽 국가의 ‘문제아(enfant terrible)’적인 행보에 깊은 우려를 표하며 가치 위협행위를 멈출 것을 권고하고 직접적인 제재 부과를 논했다.⁵⁾ 그 결과,

-
- 1) 안병익, “유럽연합 예산과 법치주의: 예산 지출과 법치주의 준수 연계는 왜 실패했는가”, 『동유럽발칸연구』, 제45권 제1호 (2021년), pp. 162-163.
 - 2) 법치주의-예산 연계조항을 적용하기 위한 가이드라인을 설정해야하며, 이 가이드라인의 적절성에 대한 유럽연합법원(이하 ‘CJEU’)의 판단이 있어야 한다는 조건이 붙었다. CJEU의 판결까지 최소 2년이 걸리기에, 헝가리의 오르반 총리가 퇴임 시까지 EU의 법치주의-예산 연계조항은 적용될 수 없게 되었다.
 - 3) 김신규, “‘제트-레그’ 증상 극복과 ‘정책-설정자’로의 전환: 비셰그라드 협력”, 『EU연구』, 제45호 (2017년), pp. 221-226.
 - 4) Maria Mälksoo, “The normative threat of subtle subversion: the return of ‘Eastern Europe’ as an ontological insecurity trope”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 32, No. 3. (May 2019), p. 370.
 - 5) Birgit Schmözl, “Misunderstanding, conflict and divisions between the Visegrad Group and the European Union – an analytical discourse beyond the public cliché of the migration crisis”, *CES Working Papers*, Vol. 6, No. 1, (April 2019), p. 23.

리스본조약 제7조⁶⁾ 발동, 법치주의 프레임워크와 예산-법치주의 연계조항의 마련 등, 동유럽 국가의 가치 위반 행위를 억제하기 위해 다양한 조치가 시행, 마련되었다. 그러나 다양한 조치의 적용에도 불구하고, 현재까지도 헝가리와 폴란드의 민주주의, 법치주의 등 EU 핵심 가치를 훼손하는 행위는 계속되고 있다.

EU가 동유럽 국가의 가치 훼손을 예상하지 못했던 것은 아니었다. 냉전 종식 후, 동유럽 국가의 이질적인 사회적·문화적 배경은 이들의 EU로의 수용을 망설이게 하는 걸림돌이 되었다. 그러나 동유럽으로의 확장은 EU의 근본적인 목표인 ‘전쟁 예방’으로 한 걸음 다가서는 것이었기에 대부분의 EU 내 정치행위자들에게 ‘마땅히 이루어져야 할 것’으로 받아들여졌다. 결과적으로 EU는 문제에 대한 해결책으로 EU 가입 적합성을 판단하는 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)을 제시했고 그 가운데 ‘민주주의, 법치주의, 인권, 소수 집단의 존중과 권리 보호를 통해 안정된 체제를 유지할 것’을 포함시켰다.⁷⁾ EU는 연합에 가입하고자 하는 과거 동구권 국가에 기존 EU 가치를 준수할 것임을 보증하는 증거로 코펜하겐 기준을 만족할 것을 요구했다. 이에 경제적·안보적 이유로 EU에 가입하고자 한 과거 동구권 국가들은 경제협력체를 구성하는 등 기준을 충족하기 위한 다양한 노력을 보였다.⁸⁾ 그 결과, 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 루마니아, 불가리아 등의 동유럽 국가는 기준을 충족하고 EU에 가입할 수 있었다.

하지만, 최근 헝가리와 폴란드를 비롯한 동유럽 EU 회원국의 가치 훼손이 두드러지면서, 가입 이후로는 이들의 가치 위반을 억제할 만한 장치가 없다는 비

6) 리스본조약(The Treaty of Lisbon)은 EU조약(Treaty on European Union)과 EU기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union)으로 구성된다. 이후 본 논문에서 ‘리스본조약’으로 약칭되는 것은 리스본조약 내 EU조약을 지칭함을 밝힌다.

7) “Glossary of summaries – Accession criteria (Copenhagen Criteria)”, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html. (2021년 5월 22일 검색)

8) Anna Skolimowska, “The Future of the Normative Power Europe Concept from the Visegrad Group’s Perspective”, *On-line Journal Modelling the New Europe*, No. 26, (June 2018), p. 138.

판과 함께 확장에 대한 회의론이 불거지고 있다. EU 회원국 내 포퓰리스트 세력의 득세로 EU 존재에 대한 전면적인 재검토가 요구되고 있는 상황에서, 동유럽 EU 회원국의 이질적 행보는 EU를 존재론적 불안정(Ontological Insecurity) 상태에 처하게 하는 듯하다.⁹⁾

EU가 동유럽 국가의 EU 가치 훼손에 이렇게 민감하게 반응하는 이유는 EU의 가치가 공동체 설립의 기반이자, 현재 EU가 추구하는 정체성의 핵심이라는 점에 있다. 냉전 종식 이후, 현실주의 학자들이 EU가 해체될 것임을 예상했던 것과 달리, EU는 더욱 강력한 통합을 예고하는 마스트리히트조약(Maastricht Treaty on European Union)을 체결했다. 마스트리히트조약 전문에서는 “자유, 민주주의, 인권 존중, 기본적 자유와 법치주의에 대한 지지를 확인”¹⁰⁾한다고 명시하고 있다. 이와 같은 마스트리히트조약의 정신은 암스테르담조약(Treaty of Amsterdam)에서 구체화 되어 현재 EU 체제의 기반인 리스본조약으로까지 이어졌다. 암스테르담조약에서는 기존 제F조를 개정하며 “연합이 자유, 민주주의, 인권과 기본적 자유의 존중, 법치주의 원칙...에 기초하여 설립”¹¹⁾되었음을 밝혔다. 더불어, 제F.1조를 추가하며 “제F조 제1항에 규정된 원칙에 심각하고 지속적인 위배”¹²⁾가 있는 회원국에 대해 제재를 가할 수 있게 했다. 이는 리스본조약에서도 이어져, 리스본조약 제2조에서는 EU가 “인간 존엄, 자유, 민주주의, 평등, 법치주의, 인권에 대한 존중”¹³⁾을 기반으로 세워졌다는 점을, 리스본조약

9) Maria Mälksoo, *op. cit.*, p. 369.

10) Treaty on European Union (1992), “CONFIRMING their attachment to the principles of liberty, democracy and respect for human rights and fundamental freedoms and of the rule of law”

11) Treaty of Amsterdam (1997), “1. The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law”

12) Treaty of Amsterdam (1997), “the existence of a serious and persistent breach by a Member State of principles mentioned in Article F(1)”

13) Consolidated Version of The Treaty on European Union (2012). “The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights”

제7조에서는 제2조에 규정된 가치에 위협을 가하는 회원국에 대한 제재를 부과할 수 있음을 확인할 수 있다.

가치 기반 공동체의 모습에서 더 나아가, EU는 그들의 가치를 전세계적으로 확산하려는 ‘규범권력(Normative Power)’ 정체성을 추구하고 있다. Manners에 의해 제시된 ‘규범권력’ 행위자는 ‘국제정치에서 정상적인 또는 상식적인 사안(normal in world politics)을 추구하는 권력체’로, 현재 EU의 정체성을 설명하는 다양한 개념 중 주목받고 있는 개념이다.¹⁴⁾ EU는 국제사회에서 규범을 설정하고 확산하고자 하는 모습을 보이고 있고, 이들이 확산하고자 하는 규범은 공동체의 기반으로 삼고 있는 EU의 가치이다. 따라서 동유럽 EU 회원국의 가치 훼손 행위는 EU의 공동체 설립기반과 정체성에 치명적인 영향을 미칠 수밖에 없는 것이다.

이와 같은 상황에 대한 이해를 바탕으로 본 논문은 헝가리와 폴란드의 가치 훼손 사안에 대한 EU의 대응을 정체성의 측면에서 어떻게 이해할 수 있는지를 다루고자 한다. 앞서 언급했듯이, EU는 가치 훼손 행위에 대해 여러 조치를 취했고, 헝가리와 폴란드의 강력한 반대 끝에 법치주의 준수와 예산을 연계하는 조항을 통과시켰다. 이 조항이 유럽이사회에서 받아들여지기까지 많은 반대의 목소리가 있었고 현재도 조항 통과 과정에 대한 여러 비판의 목소리가 있으나, 유럽집행위원회와 유럽의회를 비롯한 EU의 주요 기구들은 조항의 필요성을 강력히 주장하며 조항의 도입을 이루어냈다. 이에 주목하여 동 연구는 1) 내부적인 위협에 EU는 규범권력으로서 어떤 모습을 보였고, 2) EU가 헝가리와 폴란드의 가치 훼손을 어떻게 인식하고 대응한 것인지에 관해 살펴볼 것이다.

EU의 정체성에 대한 연구와 동유럽 EU 회원국의 가치 훼손에의 대응 방안에 대한 연구는 각각 많이 이루어졌지만, 이번 EU의 대응을 EU 정체성, 특히나 정체성에 대한 위협이라는 시각으로 분석한 국내연구는 거의 전무하다. 반면, 규범권력을 EU의 대외적 정체성으로 보고 EU의 외교·안보정책을 분석한 연구들은 다수 찾아볼 수 있다.¹⁵⁾ 더불어, 동유럽 EU 회원국의 가치 훼손과 관련해

14) Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, (December 2002), p. 236.

서는 난민사태 당시 동유럽 국가의 태도를 분석한 논문과 동유럽 EU 회원국에 EU 가치를 준수할 수 있는 유인을 마련하는 방안을 연구한 논문이 있다.¹⁶⁾ 국내에서는 헝가리와 폴란드의 법치주의 훼손과 법치주의-예산 연계조항 통과에의 반대 사건을 EU 자금 지원의 맥락에서 설명한 안병익(2019, 2021)의 논문이 있으나, 본 논문은 해당 사건을 EU 정체성과 정체성에 대한 위협의 측면에서 분석한다는 점에서 차이가 있다.

따라서, 본 논문은 EU의 규범권력 개념을 통해 이번 사건에 대한 EU의 대응을 분석하고 정체성 위협을 다루는 개념인 규범적 위협을 통해 가치 훼손 사건이 EU에 어떻게 인식되었는지를 알아보려고 한다. 한편, ‘규범권력’ 개념은 주로 EU의 대외적 정체성으로 논해지지만 본 논문에서는 규범권력 행위자가 내부적으로도 그들이 설정한 규범을 지키려고 한다는 점, EU와 동유럽 EU 회원국은 여타 회원국과는 다른 이질적인 사회·문화적 배경을 가진 독특한 관계에 있다는 점을 바탕으로 규범권력 개념을 EU의 ‘정체성’으로 다소 폭넓게 바라볼 것이다. 이와 같은 연구는 앞으로 EU 회원국의 확대 과정에서 점차 증가할 것으로 예상되는 EU 내부 가치 훼손 행위에 대해 EU가 어떤 방식으로 대응할 것

- 15) 고주현, “EU 규범권력과 대북한 관여정책”, 『EU연구』 . 제50호 (2018년), pp. 31-71; 박성은, “규범확산 메커니즘에 관한 연구 - EU의 대북한 인권정책을 중심으로”, 『국제정치논총』 . 제54권 제2호 (2014년), pp. 47-80; 방청록, 마인호, “EU의 대 남북한 관계에 나타난 대외정책의 특징과 이론적 함의 : 시민적 권력과 규범적 권력에 관한 논의를 중심으로”, 『유럽연구』 . 제32권 제1호 (2014년), pp. 161-183; 이종서, “EU의 대북정책의 특징: 규범적 권력 vs. 전략적 이익추구”, 『Jpi 정책포럼』 . 제23호 (2010년), pp. 1-19; Arne Niemann, Tessa de Wekker, “Normative Power Europe? EU relations with Moldova”, *European Integration online Papers*, Vol. 14, (2010), pp. 1-42; Ian Manners, “As you Like it: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy”, R. Whitman, and S. Wolff (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact* (London: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 29-50 참고.
- 16) Aliaksei Kazharski, “An ad hoc Regionalism? The Visegrád Four in the “Post-Liberal” Age”, *Polity*, Vol. 52, No. 2, (April 2020), pp. 250-272; Gábor Halmai, “The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality”, *Hague J Rule Law*, No. 11, (June 2019), pp. 171-188; Michael Blauburger, Veran van Hüllen, “Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?”, *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 1, (Jan 2021), pp. 1-16 참고.

인지를 예측해볼 수 있다는 점에서 의미가 있다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 EU의 정체성으로서 ‘규범권력’ 개념을 먼저 살펴볼 것이다. 그리고 정체성 위협을 이해하기 위한 도구로서 ‘규범적 위협’ 개념을 함께 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 규범권력이라는 정체성에 대해 규범적 위협은 어떻게 나타날 수 있는지를 분석하여, 두 개념을 연계적으로 이해하고자 한다. 3장에서는 헝가리와 폴란드의 가치 훼손과 이에 대한 EU의 대응이 어떠한지를 검토하고자 한다. 또한 EU의 대응을 규범권력의 측면에서 어떻게 이해할 수 있는지를 살펴볼 것이다. 더 나아가 규범권력적 정체성만으로 이해하기에 어려움이 있는 EU의 대응을, 규범적 위협 개념을 통해 EU가 헝가리와 폴란드의 가치 훼손을 어떻게 인식하고 있는지 분석하여 설명하고자 한다. 4장에서는 논의를 종합하며 글을 마무리할 것이다.

II. 이론적 논의

1. ‘규범권력’ 으로서 EU

1) 규범권력

EU가 특정 행동을 하는데 있어 이익에 대한 고려가 배제되는 것은 아니지만, EU는 국제사회에서 이익에 앞서 민주주의, 인권, 법치주의 등의 가치 준수를 전제하며 행동한다. 이와 같은 행동으로부터 EU는 여타의 국제행위자와는 다른 방식으로 자신을 이해하고 있으며 국제정치공간에서 자신의 정체성을 차별적으로 설정했음을 확인할 수 있다.

이러한 EU의 정체성을 Manners는 ‘규범권력’이라는 개념으로 설명한다. 규범권력은 ‘무엇이 정상적인가’에 대한 개념을 확립하고 다른 행위자들의 행위 패턴을 변화시킬 수 있는 능력이다.¹⁷⁾ 규범권력 행위자는 자신이 설정한 가치

17) Ian Manners, *op. cit.*, p. 239.; 박민중, 『유럽연합의 규범권력성에 대한 이해 - 두

를 준수하고 가치를 확산하려고 한다.

EU가 이와 같은 규범권력적 특질을 가질 수 있었던 배경으로 Manners는 역사적 맥락(historical context), 혼성적 정치체(hybrid polity), 법적-정치적 토대(legal-political constitution)라는 세 가지 요인을 제시한다. EU는 제2차 세계대전을 겪으며 전쟁을 예방해야 한다는 공동의 합의를 바탕으로 설립된 공동체이다. EU는 이러한 목표의 실현을 위해 국가의 주권을 일부 이양하여 '다층적 차원의 정치체가 혼합적인 통치 구조를 보이는 특수한 정치체제'가 되었다.¹⁸⁾ 더불어, EU는 이러한 목표와 이를 달성하기 위해 실천해야 할 가치를 리스본조약 등에 명문화하여 가치 준수를 법적으로 의무화했다.¹⁹⁾

Manners는 규범권력으로서 EU가 확산하려는 주요 규범으로 다음을 제시했다: 핵심적인 5가지 규범인 평화, 자유, 민주주의, 법치주의, 인권과 논란이 있는 4가지 규범인 사회적 연대, 차별금지, 지속가능한 발전, 굿 거버넌스이다.²⁰⁾

2) 규범권력적 정체성에 따른 EU의 행동 방식

EU의 규범권력적 정체성은 규범권력 행위자로서 자기 이해와 더불어 타자와의 관계에서 인정되어야 하는 것이다. 이에 자기 이해와 타자의 인정을 알아볼 수 있는 실제 EU의 대내적, 대외적 행동 양상과 EU의 행동에 따른 타국의 영향을 살펴보는 것이 중요하다.

먼저 EU의 대내적 행동을 바탕으로 규범권력 행위자로서 자기 이해를 알아볼 수 있다. EU는 발전과정에 따라 자신의 정체성에 대한 이해를 달리하긴 했지만 현재 EU의 가치 기반 정체성은 마스트리히트조약과 냉전 종식 이후 동유럽 국가들의 수용을 위해 실시된 확대 정책(Enlargement policy)을 통해 드러나기 시작했다. 마스트리히트조약의 경우, 전문에서 EU가 공동으로 추구하는 가

가치 형태의 투쟁을 중심으로』. 석사학위논문, 명지대학교 (2017년), pp. 41-42.

18) 고주현, *op. cit.*, pp. 38-39.

19) Consolidated Version of The Treaty on European Union (2012).

연합은 인간 존엄성, 자유, 민주주의, 평등, 법치주의, 소수자의 권리를 포함한 인권에 대한 존중을 기반으로 설립되었다.

20) Ian Manners, *op. cit.*, pp. 242-244.

치를 언급하고 경제 및 사회정책, 공동 외교 및 안보, 사법과 국내 문제의 3가지 축을 세워서 정치적 통합의 확대 바탕을 마련했다.²¹⁾ 즉, 마스트리히트조약 시기 이후로 공동의 가치를 지닌 공동체로서 EU의 방향이 분명해진 것이다.

또한 확대 정책을 통해서도 가치공동체로서 EU의 자기 이해를 살펴볼 수 있다. 경제적 불이익에도 불구하고 EU는 ‘하나의 유럽’이라는 슬로건을 바탕으로 동유럽으로의 확대를 추진했다.²²⁾ 그리고 확대의 한 편에는 EU의 가치를 충족할 것을 요구하는 코펜하겐 기준이 있었다. 이와 같은 EU의 태도로부터 EU가 단순히 이익에 따라 행동하는 것이 아닌, 특정 가치를 공유하는 집단으로서의 인식을 가진다는 점을 짐작할 수 있다.

EU의 가치 공동체적 성격은 리스본조약에서도 드러난다. 서론에서 언급했듯이, 리스본조약 제2조에서는 자유, 민주주의, 평등, 법치주의, 인권 등의 가치를 바탕으로 EU가 설립되었음을 밝히고 있다. 더 나아가 리스본조약 제7조에서는 회원국이 제2조의 가치를 심각하게 훼손했다고 판단될 때 분명한 불이익을 부과할 수 있음을 규정하고 있다. 이는 EU가 공통된 가치를 중시하며 회원국에도 역시 그 가치를 준수할 것을 요구하고 있음을 알 수 있는 근거가 된다. 이처럼 EU는 공통의 가치, 규범을 확립하고 이를 내부적으로도 중요하게 여기고 있음을 알 수 있다. EU의 가치공동체적 자기 이해는 EU가 공동의 가치를 규범으로 삼아 규범권력 행위자로 행동할 수 있는 밑바탕이 된다.

다음으로 EU가 국제정치공간에서 보인 행동을 바탕으로 규범권력 행위자로서 EU의 자기 이해와 EU의 국제적 영향력을 알아볼 수 있다. EU는 자신의 외교·안보정책을 시행함에 있어 공동의 규범을 준수하고 타국과의 관계에서 규범을 확산하려는 모습을 보인다. 이에 대해서는 EU의 대북한 정책, EU의 인접국 정책 등에 대한 규범권력 차원의 실증적 분석이 이루어졌다. 영향력에 대한 분석은 사례별로 상이하였으나 대부분의 논문에서 대외적 행동에서 보이는 EU의 규범권력적 정체성을 인정하되 타국에서 변화가 없었을 경우 그 원인을 함께

21) 박덕영, 『EU법 강의』 (서울: 박영사, 2012), p. 16.

22) Helene Sjusren, “A Certain Sense of Europe? - Defining the EU through enlargement”, *European Societies*, Vol. 14, No. 4, (October 2012), p. 517.

분석하여 제시했다.

EU의 행동을 규범권력적으로 평가할 수 있는 구체적인 기준으로 Niemann과 Wekker는 의도, 과정, 결과를 제시했다. 의도의 경우, EU의 규범적 행위의 순수성과 진정성을 검토하며 EU가 진정으로 규범적 행위자로 행동할 의지가 있는지를 판단하는 것과 관련된다. 과정은 성찰성과 포괄성으로 평가된다. 성찰성은 ‘의식적 노력을 통해 학습과 변화를 추구하는 것’이고 포괄성은 ‘EU의 의사결정자가 외부 행위자에게 참여의 기회를 주는 것’이다.²³⁾ 결과는 EU가 실제로 무엇이 정상적인지에 대한 개념을 형성할 수 있는 능력이 있는지를 따지는 기준으로 파트너 국가가 EU로부터 규범에 영향을 받았는지가 평가의 내용이 된다. Niemann과 Wekker는 EU의 특정 행동의 의도, 과정, 결과를 파악하기 위해 구체적으로 다음과 같은 질문을 제시한다.

<표1> Niemann과 Wekker의 규범권력 평가 기준

의도	<ul style="list-style-type: none"> • EU와 파트너 국가 관계에서 보편적 규범들이 핵심이었는가? • 규범이 EU의 이익을 지지했거나 저해했는가? • EU가 이중잣대를 사용했는가? • 공유된 원칙들을 바탕으로 얼마나 일관되게 요구나 행동을 해왔는가? 	
과정	성찰성	<ul style="list-style-type: none"> • 더 좋은 주장을 맞닥뜨렸을 때, EU는 그것을 배우고 행동을 바꾸는가? • 비회원국에게 EU 규범을 확산한 결과를 기대하고 그 결과를 EU 정책에 반영하는가?
	포괄성	<ul style="list-style-type: none"> • EU는 규범성에 영향을 받을 국가의 입장을 고려하는가?
결과	<ul style="list-style-type: none"> • EU와의 관계는 파트너 국가의 행동에 어떤 변화를 일으켰는가? • 그 변화는 정말 EU가 만들어낸 것이 맞는가? 	

출처. Arne Niemann, Tessa de Wekker, “Normative power Europe? EU relations with Moldova”, *European Integration online Papers*, Vol. 14, (2010), pp. 7-12.; 박성은, “규범확산 메커니즘에 관한 연구”, 『국제정치논총』, 제54권 제2호 (2014년), pp. 55-56.

23) Arne Niemann, Tessa de Wekker, *op. cit.*, p. 9.; 박성은, *op. cit.*, pp. 55-56.

2. 정체성 위협 : 규범적 위협

1) 규범적 위협

Creppell은 전쟁과 같은 물리적인 위해가 발생하지 않더라도, 특정 행위자는 외부 행위자의 행동으로부터 기본적 질서에 대한 위협을 느낄 수 있음을 여러 사례를 통해 제시한다. 이러한 위협을 Creppell은 ‘규범적 위협’으로 규정한다. ‘규범적 위협(Normative Threat)’은 신체적, 물질적 피해를 넘어, 집단이나 국가에 필수적인 요소에 대한 파괴의 징조로 이해되는 위협이다.²⁴⁾ 규범적 위협의 개념은 기존에 물리적인 것으로 한정되던 위협의 개념을 확장시켜 현실의 위협에 대한 폭넓은 이해를 가능하게 한다.

특정 정치체와 그 구성원들은 공유하는 규범적 질서(Normative Order)가 있는데, 질서 중 일부는 행위자의 존재론적 안보(Ontological Security)와 관련된다.²⁵⁾ 규범적 위협은 규범적 질서에 위협을 가하며 특정 정치체의 규범적 질서를 뒤엎을 수 있는 가능성을 가지고, 이는 다른 정치체와의 관계 또한 뒤흔들 수 있는 가능성으로 이어진다.

Creppell은 규범적 위협이 정치체 혹은 정치체의 구성원들에게 인식되는 양상을 크게 세 가지로 구분하는데, 이는 위반(Transgression), 전복(Subversion), 혐오(Abomination)이다. 먼저 위반은 합의된 규범을 준수하지 않음으로써 발생하는 위해로 사람들에게 불만(Grievance)의 감정을 불러일으킨다. 다음으로 전복은 외부의 생경한 질서와의 접촉으로 유발되는 삶의 방식이 앞으로 지속될 수 있음에 대한 위협으로 불안(Insecurity)의 감정을 불러일으킨다. 전복으로 인식되는 규범적 위협에서는 외부 세력과의 접촉도 중요하지만 이러한 인식을 가능하게 하는 바탕은 규범적 질서 자체의 내부적 취약성에 있다. 마지막으로 혐오는 수용될 수 없는, 인간에 관한 기본적인 규범에 대한 모욕으로 이는 강한 혐오감(indignant aversion)을 불러일으킨다.

24) Ingrid Creppell, “The concept of normative threat”, *International Theory*, Vol. 3, No. 3, (September 2011), pp. 453-455.

25) Maria Mälksoo, *op. cit.*, p. 369.

규범적 위협으로 인한 존재론적 불안정(Ontological Insecurity)을 극복하기 위해 행위자들은 크게 두 가지 방식의 대응을 보인다. 첫째는 각각 가능한 파괴적 세력에 대항하여 과거의 자신을 보호하는 방식이며, 둘째는 과거의 억압적인 질서에 대항하여 새로운 질서를 개발하는 방식이다.²⁶⁾

한편, Mälksoo는 Creppell의 규범적 위협 개념을 바탕으로 EU 난민 할당제에 관하여 강한 반발을 표출했던 동유럽 국가들이 EU에 어떻게 인식되었는지를 분석한다. EU는 난민사태가 이전까지 통합의 원만한 수용자였던 동유럽 국가들이 여전히 “전환(Transition)의 대상”이라는 생각을 다시금 심어준 계기가 되었다고 지적한다. 이 사건은 유럽에 “이제는 내부에 위치한 규범적 이질자”에 의한 미묘한 전복으로 인식된 것이다. 냉전 직후 사라졌던 ‘동유럽’이라는 서사의 부활은 EU로 하여금 EU의 소멸에 대한 집단적 불안을 만들어냈다고 Mälksoo는 주장한다.²⁷⁾ 이와 같은 Mälksoo의 주장은 냉전 시기의 대립적인 서구권과 동구권의 정체성에 한정하여 현재 EU의 정체성을 바라보고 있다는 한계를 가진다. 본 논문은 현재 EU의 대외적 정체성으로 말해지는 규범권력을 EU의 핵심 정체성으로 보고 규범권력과 규범적 위협의 관계를 정리한다는 점, 다른 사건을 다룬다는 점에서 Mälksoo의 논문과 차별성을 갖는다.

2) 규범권력과 규범적 위협의 관계

규범적 위협 개념에서 규범적 질서를 ‘정체성’으로 바꾸어본다면, 규범적 위협을 정체성에 대한 근본적 위협으로 이해할 수 있을 것이다. 규범적 위협이 존재론적 안보와 연결되어 있다는 점에서 규범적 위협을 ‘존재 혹은 개인성에 대한 도덕적 정당화를 제공’하는 정체성을 위협하는 것으로 이해하는 것은 합리적으로 보인다.²⁸⁾ 정체성은 ‘주어진 문화적 속성 또는 속성의 네트워크만을 기초로 하여 스스로를 분별하고 자신의 인식을 구조화하는 과정’으로 말해진

26) Ingrid Creppell, *op. cit.*, p. 484.

27) Maria Mälksoo, *op. cit.*, pp. 372-374.

28) 박길성, “세계화와 문화_자본, 소통, 정체성의 긴장과 이완”, 『세계정치 7』, 제28권 제1호, (2007년), p. 112.

다.²⁹⁾ 즉, 정체성은 자신의 존재를 정립하는 과정인 것이다. 이에 정체성에 대한 위협은 존재에 대한 위협으로 볼 수 있는바, 여기서는 규범적 질서에 대한 위협을 다른 규범적 위협을 정체성에 대한 위협으로 이해하려고 한다.

그렇다면, EU의 정체성으로서 규범권력과 정체성의 위협을 다루는 규범적 위협은 어떤 관계에 있는가? 규범권력 행위자로서 EU에 있어 규범적 위협이 되는 것은 규범권력적 정체성에 대한 위협일 것이다. 규범권력 행위자는 앞서 논의한 것처럼 ‘무엇이 정상적인지’를 설정할 수 있는 능력과 그 규범을 확산시킬 수 있는 능력을 갖는다. 더불어 EU는 여기에 가치공동체라는 사실을 규범권력 행위자로 활동하기 위한 밑바탕으로 삼는다. 이러한 정체성을 가진 EU에 규범적 위협은 크게 세 가지 차원으로 나타날 수 있다. 그들이 설정한 규범 자체에 대한 위협과 가치공동체적 성격에 대한 위협, 규범을 설정 및 확산하는 능력에 대한 위협이다. 이는 규범권력으로서 EU에 있어 자체적인 규범도, 가치공동체적 성격도, 규범을 설정 및 확산하는 능력도 정체성의 근간을 이루는 요소이기에 가능하다.

Creppell의 규범적 위협의 인식 양상에 대한 구분은 규범권력으로서 EU에 있어서 어떻게 적용될 수 있을까? 규범권력 행위자에게 있어서 위반은 그들이 정상적이라고 설정한 규범에 대한 침해이다. EU의 경우, 민주주의, 법치주의, 자유, 인권 등에 대한 침해를 ‘위반’이라고 볼 것이다. 다만, 이 경우 ‘위반’에 대한 Creppell의 정의에 따라 합의된 규범의 내재적 취약성을 지적받는 정도까지는 아니다.

전복의 경우, 세 가지 방식으로 드러날 수 있다. 먼저, 합의된 규범의 정당성에 위협을 받고 이것의 유지에 어려움을 겪는 경우가 있다. 앞선 ‘위반’의 경우와는 다르게, 해당 규범의 내재적 취약성을 지적받는 경우이다. EU에 있어서는 외부 질서와의 충돌로 민주주의 등의 가치의 정당성이 훼손되어 기존 민주주의 질서의 유지에 어려움을 겪는 경우를 예로 제시할 수 있다. 다음으로, EU가 규범권력 행위자가 될 수 있게 하는 밑바탕인 가치공동체적 성격에 대한 위협 역시 전복으로 이해된다. EU 내부에서 규범이 합의되지 않는 모습을 보인다면,

29) *Ibid.*, p. 112.

EU 내부 행위자가 가치에 어긋나는 모습을 보이는 경우 등이 가치공동체적 성격에 대한 위협이 될 수 있다. 더불어, 규범권력 행위자로서 갖는 능력에 대한 위협 역시 전복으로 이해된다. 즉, 규범 설정 및 확산 능력에 대한 위협은 전복으로 이해할 수 있다. 예를 들어 EU의 민주주의 확산 노력이 있었으나 그에 반발하며 변화를 보이지 않는 국가가 있다면, EU의 규범권력 행위자로서 정체성이 위협받을 것이다. 성격과 능력에 대한 위협이 ‘위반’으로는 인식되지 않는 것은, 이 요소들이 규범권력적 정체성의 중심을 이루고 있기에 이러한 위협은 내부 질서의 취약성을 지적하는 것으로 규범권력으로서 정체성 상실과 직결되기 때문이다.

혐오의 경우 규범권력 행위자가 확산하고자 하는 규범을 넘어 보편적으로 인정받는 규범의 침해를 다루기에 규범권력의 특수성이 두드러지지는 않는다. 다만 규범권력 행위자에게 이러한 위협은 규범적 위협에 대한 혐오감을 강하게 표현하며 규범권력 행위자로서 정체성을 공고히 할 수 있는 계기가 된다. 아래 표는 앞서 다룬 규범권력으로서 EU가 규범적 위협을 인식하는 방식을 정리한 것이다.

<표2> EU 규범권력적 정체성에 규범적 위협이 인식되는 양상

위반	EU의 기본 규범의 위반 평화, 자유, 민주주의, 법치주의, 인권, 사회적 연대, 차별금지, 지속가능한 발전, 굿 거버넌스 등 EU의 핵심 규범의 침해
전복	EU의 기본 규범에 대한 전복 평화, 자유, 민주주의, 법치주의, 인권, 사회적 연대, 차별금지, 지속가능한 발전, 굿 거버넌스 등 EU의 핵심 규범의 정당성 논란
	EU의 가치공동체적 성격에 대한 전복 공통된 가치를 기반으로 구성된 공동체라는 특징과 배치되는 EU 내부의 행위 - EU 내부에서 규범에 대한 합의에 실패한 경우 - EU 내부 행위자가 규범에 어긋나는 행동을 보이는 경우
	EU의 규범권력 행위자로서 갖는 능력에 대한 전복 EU의 규범 설정 능력에 대한 전복 EU의 규범 확산 능력에 대한 전복
혐오	보편적 규범을 위반하는 혐오

출처. Creppell의 규범적 위협의 인식 양상을 기초로 저자 작성

규범적 위협에 대한 대응은 기존 질서를 공고히 하거나 새로운 질서를 확립하는 방향으로 구분된다. 규범권력 행위자는 전자의 경우에 규범권력 행위자로서 정당성이 보편성을 얻어 그 영향력이 확대되고 규범이 확산되는 과정으로까지 나아갈 수 있다. 한편 후자의 경우 규범권력이라는 정체성에 위협을 받을 수 있다. 새로운 질서를 확립하는 것은 내부의 취약성에 대한 인정이 이루어진 것이기 때문이다. 새로운 질서가 합의된 규범에 관한 것이든 가치공동체적 성격에 관한 것이든 규범권력으로서 능력에 관한 것이든 규범권력 행위자로서 그 능력에 의심을 받을 수밖에 없다. 따라서, 규범권력의 정체성을 지니는 EU는 새로운 질서를 확립하는 것에 대해 보수적인 입장을 지닐 것이라고 예상해볼 수 있다.

Ⅲ. 법치주의 위협에 대한 EU의 대응을 통해 보는 규범권력으로서 EU 정체성

헝가리와 폴란드는 각각 2012년과 2015년부터 EU 가치 미준수 양상이 두드러지기 시작했다. EU 차원에서는 2015년 EU의 난민 할당제에 대한 비셰그라드 국가들의 반대가 있었다. 이는 EU의 핵심 가치 중 하나인 인권을 훼손하는 행위로 여겨졌다.³⁰⁾ 국내 차원에서는 사법부의 독립성 훼손이 두 국가에서 모두 심각한 문제로 두드러졌고, 헝가리에서는 언론의 자유, 종교의 자유, 교육의 자유를 침해하는 입법이, 폴란드에서는 언론의 자유를 침해하는 입법이 이루어졌다. 구체적으로 EU에서 문제가 있다고 판단한 각국의 입법 활동은 다음과 같다.

30) Aliaksei Kazharski, *op. cit.*, p. 251.

<표3> EU에서 문제시되는 헝가리, 폴란드의 국내 상황

헝가리	<ul style="list-style-type: none"> • 사법부의 일부 권력을 정부에 귀속시키는 조치 시행 • 상업용 미디어 방송사에서의 정치광고에 대한 제약 • 국가의 지원을 받는 종교를 의회의 투표에 의해서 결정 • 예상치 못한 국가 상대 소송이 발생할 경우, 국민 상대로 세금 부과 가능 • 외국 민간단체와 대학교 등록 의무화
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령이 임시 헌법재판소장을 임명할 수 있도록 허용 • 남녀 법관의 은퇴 나이 다르게 규정 • 대법원 관련 법 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 대법원 판사 조기 퇴직 및 전원 해고 가능하게 하는 법 통과 - 대법원 판결요건을 단순 과반에서 2/3으로 상향 조정 - 소송 제기과 판결에 걸리는 시한을 연장하는 법 비준 • 국영 TV와 라디오 경영진을 정부가 임명

출처. 안병익, “유럽연합 예산과 법치주의 : 예산 지출과 법치주의 준수 연계는 왜 실패했는가”, 『동유럽발칸연구』, 제45권 제1호, (2021년), pp. 116-121; Gábor Halmay, *op. cit.*, pp. 173-180.

헝가리와 폴란드의 EU 규범 훼손 행위에 대해 EU는 여러 방식의 대응을 해왔다. EU는 헝가리와 폴란드의 가치 미준수 행위에 대하여 주로 ‘법치주의’ 위반이라는 방식으로 논의를 이어갔다. 헝가리와 폴란드는 민주주의, 법치주의 등 EU의 가치 전반에 있어 논란을 불러일으키고 있지만, 이를 ‘법치주의’로 프레임화한 이유는 유럽집행위원회의 ‘법치주의를 강화하기 위한 새로운 EU 프레임워크에 관한 유럽의회와 유럽이사회에 보내는 유럽집행위원회의 전언’에서 찾아볼 수 있다. 해당 전언에서는 ‘법치에 대한 존중이 본질적으로 민주주의와 기본권 존중과 연결’되기 때문에 법치주의 준수를 위한 새로운 메커니즘이 필요하다는 입장을 밝힌다.³¹⁾ 즉 민주주의, 기본권과 같은 다른 EU 규범의 보호는 법치주의라는 가치의 보호를 통해 이루어질 수 있음을 말한 것이다.

헝가리와 폴란드의 법치주의 훼손에 대해서는 유럽집행위원회, 유럽의회, 유럽이사회 차원의 다양한 대응이 이루어졌다. 유럽집행위원회는 주도적으로 EU 법에 입각한 대응을 해왔으며, 유럽의회의 경우 집행위원회에 적극적인 대응

31) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - A new EU Framework to strengthen the Rule of Law (2014), COM(2014) 158 final. p. 2.

요구 및 의회에서의 투표권 제한, 헝가리와 폴란드의 상황에 대한 보고서 발간, 유럽이사회의 경우 예산과 가치 준수를 연계하는 작업을 이루어냈다.³²⁾ 여러 조치들 가운데서도 가치 훼손 행위에 대한 EU의 적극적인 대응을 보여주는 조치는 크게 다음 세 가지로 볼 수 있다: 적용 혹은 도입된 순서대로 1) 리스본조약 제7조에 따른 대응, 2) 법치주의 프레임워크(Rule of Law Framework), 3) 법치주의와 예산 지급의 연계가 있다.³³⁾

먼저, EU는 헝가리와 폴란드의 가치 훼손 행위에 대해 리스본조약 제7조에 따른 대응을 보여줬다. 리스본조약 제7조는 동 조약 제2조에서 규정된 EU의 가치를 훼손하는 회원국에 대한 대응을 다루기 위한 규정으로, 크게 예방절차(제 7.1조, Preventive Measure)와 제재절차(제7.2-3조, Sanctions Mechanism)로 구성되어 있다. 예방절차를 다루는 제7.1조는 해당 회원국에 실질적인 조치를 적용하기 전, 리스본조약 제2조에 규정된 가치들의 심각한 결손에의 분명한 위협이 있는지를 판단하는 절차이다. 회원국의 1/3 또는 유럽집행위원회나 유럽의회에서 특정 회원국에 EU 가치의 심각한 결손에 대한 명백한 위협이 있다는 제안을 하면, 유럽의회의 2/3의 동의를 얻은 후 유럽이사회의 4/5의 동의하에 결손의 위협이 있음을 결정할 수 있다. 이러한 결정을 내리기 전 이사회에서 해당 회원국의 의견을 들을 수 있다.

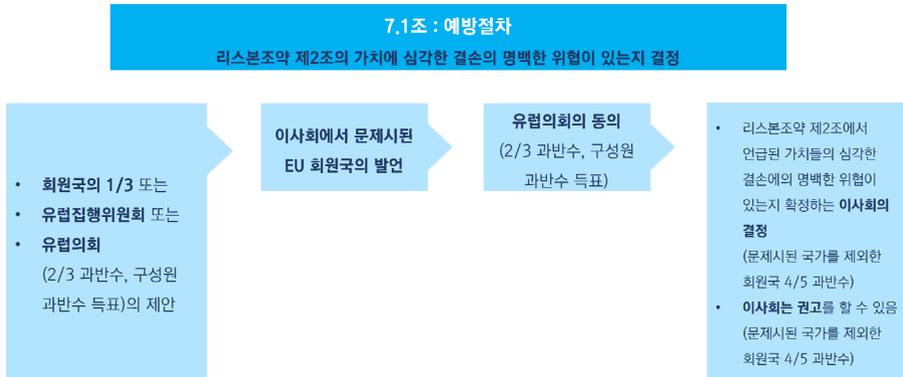
제7.2조의 제재절차는 EU 가치에 대한 심각하고 지속적인 결손의 존재가 있는지를 결정하는 절차이다. 실제 제재의 적용을 논하기에 제7.1조에 비해 엄격한 절차가 요구된다. 회원국의 1/3 또는 유럽집행위원회의 제안에 근거하여 유럽의회의 동의를 거쳐 유럽이사회가 심각하고 지속적인 결손이 있는지를 (관련 회원국을 제외한 국가들 사이) 만장일치로 결정한다. 이러한 결정과 제7.3조를

32) 안병익, “EU의 법치와 폴란드와 헝가리: ‘리스본조약 7조’ 적용 논란을 중심으로”, 『동유럽발칸연구』, 제43권 제4호, (2019년), pp. 116-121; Gábor Halmai, *op. cit.*, pp. 173-180.

33) 이외에도, 위반절차(infringement procedure) 등이 있지만, 본 논문에서는 가치 훼손과 관련된 EU의 대응을 주로 살펴보고자 한다. 위반절차의 경우, 회원국의 특정 법률과 EU 조약 사이에서 문제가 발생할 경우 주로 취해지는 조치이다. 주로 기술적인(technical) 부분에 대해서 이러한 조치가 취해졌던 바, 가치 훼손에 대한 대응 실효성에도 논란이 있었기에 본 논문에서는 다루지 않을 것이다.

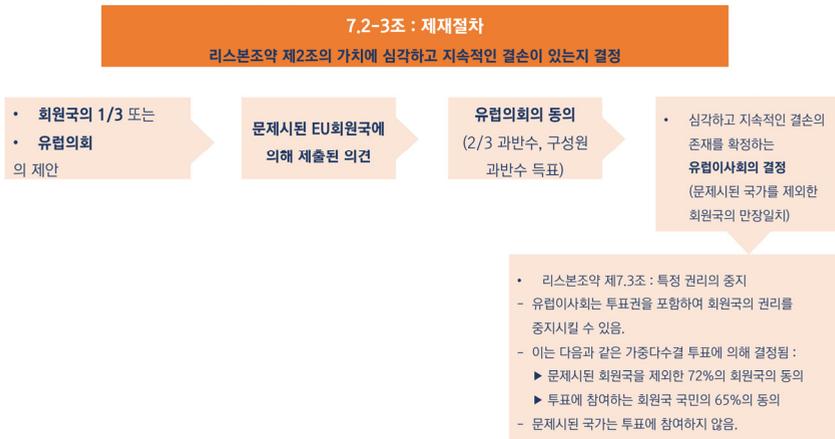
바탕으로 특정한 권리의 중단을 추가적으로 결정할 수 있다. 다만 회원국의 권리를 중단시키기 위해서는 관련된 회원국을 제외한 나머지 회원국의 72%의 동의, 투표에 참여하는 국가의 EU 시민 65%의 동의가 필요하다.

<그림1> 리스본조약 제7.1조 예방절차 적용 과정



출처. European Commission, "RULE of LAW REPORT 2020", 2020, p. 4.

<그림2> 리스본조약 제7.2-3조 제재절차 적용 과정



출처. European Commission, "RULE of LAW REPORT 2020", 2020, p. 4.

헝가리와 폴란드는 모두 2017년과 2018년에 제7.1조를 적용받았고 이는 현재 까지도 진행 중이다. 헝가리의 경우, 유럽의회의 제안에 의해 제7.1조의 절차가 개시된 이후, 두 차례 헝가리 정부의 의견 표명이 이루어졌다. 폴란드의 경우, 유럽집행위원회의 제안에 의해 절차가 개시된 후, 폴란드에 EU 가치에 심각한 결손에의 명백한 위협이 있다는 유럽의회의 동의가 이루어졌다. 그리고 폴란드 정부의 세 차례의 의견 표명이 있었다. 하지만 두 국가 모두 유럽이사회의 동의가 이루어지지 않아 최종적인 결정이 이루어지고 있지 않다.

〈표4〉 헝가리와 폴란드에서의 리스본조약 제7.1조의 적용

헝가리		폴란드	
2018.4.12	사르겐티니 보고서 발간 - 사르겐티니 보고서; 유럽의회 녹색당 소속 의원 사르겐티니가 제출한 헝가리 법치 위반에 관한 비판적 보고서	2017.12.20	유럽집행위원회, 폴란드에 대한 예방절차 적용 제안
2018.9	유럽의회, 헝가리에 대한 예방절차 적용 제안 - 사르겐티니 보고서가 압도적 찬성과 함께 통과	2018.3.1	유럽의회, 유럽집행위원회의 폴란드에 대한 예방절차 적용 제안에 동의
2019.9 2019.12	유럽이사회에서 헝가리 정부의 의견 표명이 이루어짐.	2018.6~12	유럽이사회에서 폴란드 정부의 의견 표명이 3차례 이루어짐.

출처. “Rule of law in Poland and Hungary has worsened”,
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>. (2021년 6월 16일 검색)

제7.2조의 경우, 회원국의 만장일치를 요하기에 적용이 쉽지 않다. 더욱이 헝가리와 폴란드는 제재 결정에 대비하여 서로 거부권을 행사할 것이라 밝힌 바 있다.³⁴⁾ 이렇게 리스본조약 제7조는 적용이 어렵기 때문에 그 실효성에 있어 계속 의심을 받아왔고 법치주의 보장을 위해 적용이 보다 용이한 절차를 마련

34) “European Parliament to push for tougher action on Poland”,
<https://www.politico.eu/article/european-parliament-to-push-for-tougher-action-on-poland-rule-of-law/>. (2021년 5월 30일 검색)

한 것이 법치주의 프레임워크이다.

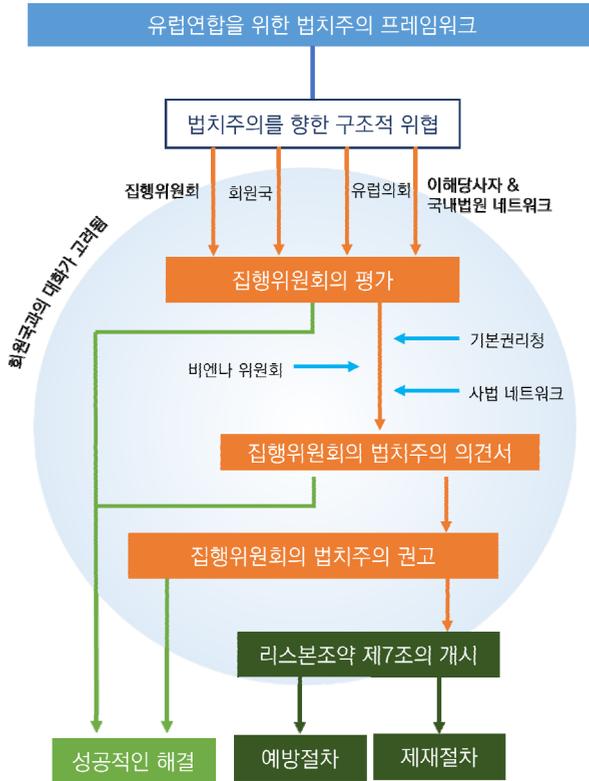
다음으로, 법치주의 프레임워크는 ‘리스본조약 제7조 예비절차’라고도 불리며, 집행위원회 주도로 리스본조약 제7조에서 말하는 ‘제2조에 언급된 가치에 대한 심각한 위협의 명백한 위협’³⁵⁾이 있는지 판단하기 위해 제정되었다. 2013년 유럽의회와 유럽이사회 내무사법총국은 유럽집행위원회에 회원국의 EU 가치 준수를 감시할 수 있는 체계적인 방안을 요청했고 그 결과로 집행위원회는 2014년 3월 법치주의 프레임워크를 제시했다.³⁶⁾

법치주의 프레임워크는 크게 세 단계로 이루어진다. 첫째로, 평가단계(the assessment stage)에서는 집행위원회가 정보를 수집하고 검토하여 법치주의에 대한 구조적 위협의 명백한 조짐이 있는지 평가한다. 이 단계에서 집행위원회의 우려가 입증된다면 집행위원회는 ‘법치주의 의견서’를 보내어 관련 회원국과 대화를 개시할 수 있다. 두 번째 단계인 권고 단계(the recommendation stage)에서는 집행위원회가 ‘법치주의 권고안(Rule of Law Recommendation)’을 보내 EU 기관이 회원국의 상황을 개선하기 위한 예상 가능한 공공 조치와 적용 가능한 조치를 취할 수 있음을 알린다. 세 번째 단계인 후속 단계(the follow-up stage)에서는 집행위원회가 회원국의 조치를 감시하고 이것이 불만족스럽다고 판단될 때, 집행위원회 스스로 혹은 회원국 또는 유럽의회의 1/3의 동의를 바탕으로 리스본조약 제7조에 따른 조치를 발동할 수 있다.

35) Consolidated Version of The Treaty on European Union(2012), “a clear risk of a serious breach ... of the values referred to in Article 2”

36) Press release 3244th Council Meeting – Justice and Home Affairs (2013), Fdocument 10461/13(OR.en).; COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - A new EU Framework to strengthen the Rule of Law (2014), COM(2014) 158 final.

<그림3> 법치주의 프레임워크 적용 단계



출처. European Commission, "RULE of LAW REPORT 2020", 2020, p.3

법치주의 프레임워크는 문제를 다루기 위한 절차가 이미 존재함에도 기존 절차의 부족함을 지적하며 가치 미준수 문제를 확실하게 해결하겠다는 EU의 의지를 보여준다. EU는 법치주의 프레임워크를 도입한 후, 폴란드에 처음이자 현재까지는 마지막으로 동 프레임워크를 적용했다.

<표5> 폴란드에 대한 법치주의 프레임워크 적용

일자	기구	내용
2013.7	유럽의회	타바레스 보고서가 압도적 찬성을 바탕으로 통과 - 타바레스 보고서; EU LIBE위원회에 의해 작성된 헝가리의 헌법상황을 다룬 보고서 - 이 보고서가 통과되면서 리스본조약 제2조를 강화하는 새로운 프레임 워크가 요청됨.
2014.3	유럽 집행위원회	‘법치주의 프레임워크(Rule of Law Framework)’ 마련 - 유럽의회의 요청에 따름.
2016.1	유럽 집행위원회	폴란드에 ‘법치주의 프레임워크’ 실시① - 폴란드와 헌법재판소 문제를 다루는 대화 개시
2016.6	유럽 집행위원회	폴란드에 ‘법치주의 프레임워크’ 실시② - 법치주의 의견서(Rule of Law Opinion)를 폴란드 정부에 전달
2016.7	유럽 집행위원회	폴란드에 ‘법치주의 프레임워크’ 실시③ - 폴란드에 법치주의에 관한 구조적 위협이 있었다는 법치주의 권고안(Rule of Law Recommendation) 채택
2016.12	유럽 집행위원회	폴란드에 ‘법치주의 프레임워크’ 실시④ - 두번째 법치주의 권고안을 채택하며, 구조적 위협이 계속될 경우 리스본조약 제7조의 절차를 발동할 수 있다는 입장을 밝힘
2017.7	유럽 집행위원회	폴란드에 ‘법치주의 프레임워크’ 실시⑤ - 세 번째 법치주의 권고안 채택 폴란드에 대한 제재 절차(infringement procedure) 개시
2017.12	유럽 집행위원회	폴란드에 ‘법치주의 프레임워크’ 실시⑥ - 네 번째 법치주의 권고안 채택 - 3달 이내로 집행위원회의 권고안을 수락하지 않으면 제7조 발동할 것임을 선언 폴란드에 리스본조약 제7.1조 발동 - 리스본조약 제7.1조에 의거해 폴란드의 심각한 법치주의 위반에 대한 분명한 위협이 있음을 확인하는 이사회의 결정을 요구하는 제안서 제출

출처. Gábor Halmai, op. cit., pp. 173-180., “Timeline of EU-Poland Relations dealing with the Rule of Law”,
<https://free-group.eu/2019/01/26/%EF%BB%BFtimeline-of-eu-poland-relations-dealing-with-the-rule-of-law/>. (2021년 5월 22일 검색), “Rule-of-Law Developments in Hungary”,
<https://eucrim.eu/news/rule-law-developments-hungary/>. (2021년 5월 22일 검색)

위 표에서도 확인할 수 있듯이, 폴란드에 적용되었던 법치주의 프레임워크는 별다른 효과를 거두지 못했다. 유럽집행위원회의 권고가 네 차례 이루어졌음에도 불구하고 폴란드는 리스본조약 제7.1조에 따라 예비절차를 적용받게 되었다.

마지막으로 이전의 조치들이 유럽집행위원회를 위주로 행해진 조치라면 법치주의 준수와 예산 연계는 유럽이사회의 주도로 이루어진 조치이다. 이는 예산의 최종결정이 유럽이사회에 의해 이루어지기 때문이다. 현재 가치를 훼손하는 국가들인 동유럽 국가들이 EU 예산의 큰 수혜자이기에 예산안 통과를 위한 투표에서 헝가리와 폴란드는 계속하여 거부권을 행사한 바 있다.³⁷⁾ 그럼에도 집행위원회와 유럽이사회는 EU 가치 훼손으로부터 예산을 보호하려는 강력한 의지를 갖고 있는 것으로 보인다. 유럽이사회는 작년 법치주의-예산 연계조항을 통과시키며 ‘유럽연합예산(Next Generation EU 포함)은 어떤 종류의 사기, 부패, 이익의 충돌에 대해서도 보호되어야 함’을 밝혔다.³⁸⁾ 다만 현재 법치주의-예산 연계조항에서는 규정을 적용하기 위해 가이드라인이 필요하며 그 가이드라인은 CJEU의 판결이 있고 난 뒤에 적용할 수 있다고 명시되어있다. 이는 CJEU의 판결까지 최소 2년이 걸리기에 헝가리의 오르반 총리 퇴임 시까지는 해당 규정을 적용할 수 없음을 의미한다.

37) “Hungary, Poland lift budget veto”,

<https://emerging-europe.com/news/hungary-poland-remove-eu-budget-veto/>. (2021년 5월 22일 검색)

38) 원문은 다음과 같다. “The Union budget, including Next Generation EU, must be protected against any kind of fraud, corruption, and conflict of interest.”, European Council meeting(10 and 11 December 2020) - Conclusions (2020), CO EUR17 CONCL 8.

<표6> 법치주의-예산 연계조항 마련 과정

일자	기구	내용
2020.7	유럽이사회	예산에 관한 해설서 발표 - 법치주의와 예산의 연계를 이루어낼 것이라는 강력한 열망 표현
2020.11	헝가리, 폴란드	예산안 승인 거부 - 법치주의-예산 연계조항이 EU 회원국에 대해 이중잣대를 적용하는 것이라는 이유로 승인 거부 - 법치주의 조항을 제외할 것을 강력하게 주장함.
2020.12	유럽이사회	법치주의-예산 연계조항 포함한 MFF와 NGE 발표 - 회원국들이 가중다수결로 동의하고 집행위원회가 부패나 다른 유사 혐의가 있다고 판단할 경우, 예산과 경제회생기금 지원 중단 가능 - 집행위원회가 예산과 법치주의 준수 연계조항에 대한 가이드 라인을 제정하지만, CJEU의 판결이 있을 후에 지침을 확정하고 규정을 적용할 수 있음.

출처. Cristina Bogzeanu, “Rule of Law in the Context of the Double Blocking of 2021–2027 Multiannual Financial Framework and Next Generation EU”, *Dynamics of the Security Environment*, No. 4, (2020), pp. 28–29.

위에서 헝가리, 폴란드의 법치주의 미준수에 대한 EU의 주요 대응 방식을 살펴보고 있다. 이를 바탕으로 헝가리와 폴란드의 가치 훼손에 대한 EU의 대응을 규범권력적 정체성을 통해 분석해보고 이와 더불어 규범적 위협 개념을 통해 검토해보고자 한다.

1. 규범권력 정체성을 바탕으로 본 EU의 대응

먼저 내부의 위협에 대해 EU가 규범권력적 정체성을 보전하려는 의지가 있는지, EU의 행동이 규범권력으로서 실질적 영향이 있는지를 면밀히 고찰해봐야 한다. 행동과 정체성의 부합 여부와 영향력의 유무에 따라 EU의 규범권력적 정체성은 강화 또는 약화될 것이다.

앞서 EU의 행동을 규범권력적으로 평가하기 위한 Niemann과 Wekker의 틀을 바탕으로 이 사건에서 드러난 EU의 규범권력적 행동을 살펴본다. 해당 기

준은 EU의 외부로의 규범 확산을 분석하는 기준이지만 이 사건에서도 EU의 법치주의 확산 시도를 확인할 수 있다는 점, 동유럽 EU 회원국은 기존 EU와는 이질적인 규범을 가졌었고 EU의 규범 확산에 영향을 받고 있다는 점, 대내적 행동 또한 EU의 정체성 형성과 관련된다는 점에서 해당 기준을 활용하려고 한다. 다음 표는 앞서 정리한 표를 이번 사건에 맞추어 다시 정리한 것이다.

<표7> Niemann과 Wekker의 규범권력 평가 기준 - 폴란드, 헝가리 사건에의 적용

의도	<ul style="list-style-type: none"> • EU와 폴란드, 헝가리 관계에서 법치주의가 핵심이었는가? • 법치주의가 EU의 이익을 지지했거나 저해했는가? • EU가 이중잣대를 사용했는가? • 공유된 원칙들을 바탕으로 얼마나 일관되게 요구나 행동을 해왔는가? 	
과정	성찰성	<ul style="list-style-type: none"> • 더 좋은 주장을 맞닥뜨렸을 때, EU는 그것을 배우고 행동을 바꾸는가? • EU 규범을 수출한 결과를 기대하고 그 결과를 EU 정책에 반영하는가?
	포괄성	<ul style="list-style-type: none"> • EU는 규범성에 영향을 받을 폴란드, 헝가리의 입장을 고려하는가?
결과	<ul style="list-style-type: none"> • EU와의 관계는 폴란드, 헝가리의 행동에 어떤 변화를 일으켰는가? • 그 변화는 정말 EU가 만들어낸 것이 맞는가? 	

먼저 리스본조약 제7.1조와 법치주의 프레임워크의 적용은 의도와 과정의 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있으나 결과의 측면에서 부정적으로 평가된다.

법치주의는 EU의 기반을 이루는 가치로 동유럽 국가의 EU 가입 시부터 강조됐다. 리스본조약 제7.1조와 법치주의 프레임워크의 적용 모두 헝가리와 폴란드 내 EU 가치 미준수 상황을 개선하기 위한 목적 이외에 다른 목적은 없었으며 문제시되는 법에 대한 타협 없이 꾸준히 법치주의 상황 개선을 요구했다. 즉, 의도의 측면에서 리스본조약 제7.1조와 법치주의 프레임워크의 적용은 모두 순수히 EU 규범의 확산을 위한 것이라고 평가할 수 있다.

더불어, 과정의 측면에서 EU는 법치주의를 존중하며 헝가리, 폴란드와 계속하여 대화로 문제를 해결하려는 태도를 보였다. 리스본조약 제7.1조의 적용에서는 유럽이사회에서 헝가리와 폴란드의 지속적인 의견 표명이 가능했으며, 법치주의 프레임워크 적용 중에는 회원국과 EU와의 대화가 가능했다. 실제로 리

스본조약 제7.1조의 예방절차 시행 중, 헝가리는 2차례, 폴란드는 3차례 의견 표명의 기회를 가졌다. 즉, 포괄성의 관점에서, EU가 헝가리와 폴란드의 입장을 고려한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 성찰성의 관점에서는 리스본조약 제7조의 적용이 어렵다는 비판을 받아들이고 법치주의 프레임워크를 마련했으며, 두 조치가 실효성이 없다는 비판을 받아들이고 법치주의 예산 연계조항을 마련했다는 점을 확인할 수 있다.

한편 결과의 측면에서 법치주의 프레임워크와 리스본조약 제7조는 모두 실효성이 없는 것으로 평가받고 있다. 헝가리와 폴란드에서 일부 법에 대한 개정 혹은 폐기가 이루어졌으나, 사법부의 독립을 해치는 핵심적인 법에 있어서는 변화가 없었다. 더불어, 두 국가에서는 법치주의 위반상황에 대해 여전히 리스본조약 제7.1조가 적용되고 있다. 또한, 폴란드의 법치주의 프레임워크 적용에서는 네 차례나 권고가 이루어졌음에도 폴란드의 태도 변화가 이루어지지 않았다. 현재도 헝가리와 폴란드의 EU 가치 훼손은 계속되고 있다. 2021년 5월, 헝가리 의회는 기존에 EU법과 충돌한다는 지적을 받았던 외국 민간단체 등록 의무화법을 폐기하였으나, 새로운 법에서 연간 55,000유로를 들여 민간단체를 감사할 수 있도록 하는 내용을 통과시켰다. 이러한 내용은 여러 민간단체로부터 기본권을 침해할 수 있다는 비판을 받고 있다. 2021년 5월, CJEU 대변인 Evgeni Tanchev는 2015년부터 PiS당이 집권하며 폴란드의 사법적 독립성을 여러 차례 약화시켜 왔으며, 2017 개정에서 이루어진 판사의 면책 특권 배제에 관한 내용은 폴란드의 사법적 독립성을 약화시키는데 심각하게 작용할 수 있다는 우려를 밝혔다.³⁹⁾

이처럼 EU 차원에서 규범 준수를 요구하는 여러 조치가 이루어졌음에도 헝가리와 폴란드 내에서는 아직도 법치주의 미준수 형태가 빈번한 것을 알 수 있다. EU가 국제사회에서 규범권력 행위자로 활동하기를 바라면서, 내부에서도 규범 확산을 이루어내지 못하는 것은 그 능력과 정체성을 의심받게 할 수 있다.

39) "Poland's disciplinary mechanism for judges violates EU law", https://www.euractiv.com/?s=Poland+Tanchev&year=&monthnum=&post_type=§ions=. (2021년 5월 30일 검색)

다음으로 법치주의-예산 연계조항은 실제로 적용된 바가 없어 결과의 측면에서 EU의 규범권력으로서 영향력을 살펴볼 수는 없으나 조항 도입 과정을 의도의 측면에서 유의미하게 평가할 수 있다.

의도의 측면에서 법치주의-예산 연계조항 도입 과정은 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째로, 의도에 있어서 EU가 이중잣대를 사용했다고 볼 수 있는 여지가 있다. 유럽이사회는 본래 입법 권한이 없다. 그럼에도 유럽이사회는 해설서를 통해 실질적으로 입법의 성격을 가진 법치주의 예산 연계조항을 마련했다. 유럽이사회의 이와 같은 해설서는 법치주의 위기에서 주권과 EU의 체제 기반에 대한 위협한 선례를 남겼다고 평가받는다.⁴⁰⁾ 유럽이사회의 월권행위는 EU가 중시하는 법치주의의 위반으로 볼 수 있다. 헝가리와 폴란드에 법치주의 준수를 요구하는 등 각종 제재를 가하면서, EU 스스로는 법치주의를 준수하지 않았다는 점은 정체성에 위협이 될 수 있다.⁴¹⁾ 둘째로, EU가 한발 물러서는 모습을 보였다는 점은 의도의 일관성 측면에서 규범권력적 정체성을 훼손시킨 것으로 해석할 수 있다. 유럽이사회 해설서에서 드러난 규정 적용에 대한 제한은 비법치주의 세력과의 화합으로 볼 수 있다. 의도와 관련하여 지적된 두 사안은 EU가 특정한 상황에서 정체성을 의도적으로 해칠 수 있음을 시사한다.

2. 규범적 위협 개념을 바탕으로 본 EU의 대응

리스본조약 제7조와 법치주의 프레임워크의 적용에서는 EU의 규범권력적 영향력을 찾기 어려웠고 법치주의-예산 연계조항에서는 EU 스스로 법치주의라

40) 안병익(2021), *op.cit.*, p. 173.; Niels Kirst, "Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?", *European Papers*, Vol. 6, No. 1, (April 2021), pp. 101-110.

41) 헝가리와 폴란드 역시 이 점을 발견하고, 해당 규정에 대해 반대한다는 공동 성명을 발표하면서 "EU가 제시한 조건은 EU 설립조약에 범문화되어 있지 않다며 바람직한 방향이 아니다"라고 비판한 바 있다. "헝가리-폴란드 "EU 예산안-코로나19 기금 거부" 재확인", https://newsis.com/view/?id=NISX20201127_0001249227&cID=10101&pID=10100. (2021년 5월 30일 검색)

는 가치를 훼손하는 모습을 보였다. 타자와의 관계에서 발생하는 영향력도 규범권력적 정체성을 형성하는데 큰 비중을 차지하겠지만, EU가 규범권력으로서 자기 이해를 이탈했다는 사실 역시 부정적으로 해석될 수 있다. 왜 EU는 정체성을 스스로 해치게 되었는가? 이 사례는 극히 드문 예외에 불가했는가? 이 사건에서의 정체성 훼손이 어떤 상황에서 이루어진 것인지에 대한 자세한 분석이 필요하다. 여기서는 규범적 위협 개념을 통해 헝가리와 폴란드의 가치 훼손에 대한 EU의 인식과 EU의 정체성 위반 행위를 분석하고자 한다.

1) 법치주의에 대한 ‘위반’으로서 헝가리와 폴란드의 가치 위협행위

먼저, EU는 헝가리와 폴란드의 가치 훼손 상황을 ‘법치주의’라는 가치에 대한 본질적인 위협으로 보고 있는 것 같지 않다. EU는 법치주의를 꾸준히 강조하며 회원국 내부 상황을 개선하도록 압박하는 방식의 대응을 이어나가고 있다. 대부분의 조치는 헝가리와 폴란드의 문제시되는 국내법 혹은 상황을 시정하려는 방식으로 이루어졌다. 유럽 집행위원회와 유럽의회를 중심으로 헝가리와 폴란드에 법치주의 및 EU 가치 훼손 상황에 대한 대응이 필요하다는 논의가 이어졌고, EU 각 회원국의 대표들도 이러한 상황에 대한 우려를 표했다⁴²⁾. 그 결과, 회원국 내부에 법치주의에 대한 결손의 위협이 있음을 판단하는 리스본조약 제7.1조와 법치주의 프레임워크의 적용이 이루어졌다. 즉, 헝가리와 폴란드의 규범적 위협은 EU에 있어 단순 위반일 뿐, 법치주의라는 가치의 내재적인 취약성을 건드리지 않은 것이다.

이는 EU와 언론, 학계에서 이번 사태를 논하는 방식에서도 알 수 있다. 이번 사태와 관련하여 논의되고 있는 주제는 대부분 동유럽의 ‘민주주의 후퇴(democracy backsliding)’에 대한 분석, 조건성(Conditionality)을 중심으로 한

42) “European Parliament calls on member states to act on Poland and Hungary”. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/europeanparliament-calls-on-member-states-to-act-on-poland-and-hungary/>. (2021년 5월 30일 검색); “France and Germany pile pressure on Poland and Hungary over rule of law”, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/france-andgermany-pile-pressure-on-poland-and-hungary-over-rule-of-law/>. (2021년 5월 30일 검색)

동유럽의 ‘후퇴’를 막기 위한 방안이다. 즉, 가치공동체로서 EU에 대한 확고한 인식을 가지고 EU의 통합으로의 여정을 선형적인 것으로 파악하여 헝가리와 폴란드를 다시 ‘유럽화(Europeanization)’하기 위한 방안을 모색하고 있는 것이다.⁴³⁾

이와 같은 인식의 기저에는 크게 두 가지 요인이 작동한다. 첫째는 헝가리와 폴란드의 국내 정치 상황에 대해 UN을 비롯한 여러 국제기구들이 우려를 표하는 등 국제적으로 EU에 유리한 여론이 형성되어 있기 때문이다. 2017년 유엔 인권최고대표는 폴란드 당국에 사법적 독립에 관한 UN의 권고를 받아들일 것을 요청한 바 있으며, 2018년 시민적·정치적 권리위원회는 “사법권의 독립성과 공정성을 보장하고 보호하는 조치를 취할 것을” 헝가리에 권고한 바 있다. 이와 같은 국제기구의 지지는 법치주의가 바람직한 가치라는 인식을 강화하기 때문에 법치주의의 내재적 취약성을 지적받기보다 정당한 가치에 대한 위협이라는 프레임을 공고하게 한다.⁴⁴⁾ 둘째는 헝가리와 폴란드의 현재 반대 행위가 EU라는 제도가 있기에 가능한 것이라는 인식이 깔려 있기 때문이다. Kazharski는 동구권 시절 소비에트 연방에 대해서 반기를 들지 못하던 헝가리와 폴란드가 EU의 자유주의적 질서로 편입됨을 통해 오히려 ‘문제아적 행보’를 보일 수 있게 된 것이라고 주장한다. 이러한 바탕으로 인해 헝가리와 폴란드는 다시 자유주의적 질서로 통합될 수밖에 없을 것이라는 자신의 전망을 덧붙인다.⁴⁵⁾

법치주의에 대한 헝가리와 폴란드의 ‘위반’은 EU의 여타 구성원들에게 불만의 감정을 불러일으켰다. EU의 핵심 규범을 침해한 헝가리와 폴란드에 대해 제재를 가해야 한다는 EU 기구들의 결의가 채택되고 있고 프랑스의 마크롱 대통령은 “유럽연합(EU)은 회원국들이 EU 정책 중 어떤 것을 따를 것인지 말지를 골라서 결정하는 슈퍼마켓이 아니다”라며 EU의 가치를 훼손하는 헝가리와 폴란드의 행보를 이기주의 및 기회주의적 태도라고 비난한 바 있다.⁴⁶⁾

43) Cianetti, Licia and Dawson, James and Hanley, Seán, “Rethinking ‘Democratic Backsliding’ in Central and Eastern Europe”, *East European Politics*, Vol. 34, No. 3, (July 2018), p. 246.

44) Ian Manners, *op. cit.*, p. 38.

45) Aliaksei Kazharski, *op. cit.*, p. 259.

2) 규범권력 행위자로서 갖는 능력과 가치공동체적 성격에 대한 ‘전복’으로서 헝가리와 폴란드의 가치 위협행위

EU는 법치주의 자체에 대한 위협은 단순 ‘위반’으로 파악했으나, 위반이 장기화됨에 따라 헝가리, 폴란드와의 갈등을 규범 설정 및 확산 능력, 즉 규범권력 행위자로서 핵심 능력과 규범권력의 기반이 되는 가치 공동체적 성격에 대한 전복으로까지 이해하고 있는 것으로 보인다.

EU는 헝가리와 폴란드에 대해 2013, 2017년부터 법치주의를 준수할 것을 요구했으나, 현재까지도 헝가리와 폴란드는 EU의 요구에 불응하는 중이다. 회원국의 가치 위협에 대응하기 위해 개발되었던 법치주의 프레임워크는 별다른 성과를 거두지 못했고 제7조에 따른 제재의 경우, 예방 절차만이 시행되었을 뿐 제재 절차는 만장일치의 벽에 가로막혀 시행 시도조차 하지 못하고 있다. 심지어 예방 절차 또한 별다른 실익을 거두지 못한 채 지지부진하게 지속되고 있는 중이다.⁴⁷⁾ 헝가리에 리스본조약 제7.1조를 적용하는데 근거가 되었던 사르겐티니 보고서에서는 헝가리에 대한 제재가 2012년부터 이루어져 왔지만 ‘헝가리 당국은 지속적으로 이전 결의에서 권고되었던 바를 행하는데 실패’하였다며 장기화되는 헝가리의 EU 가치 훼손에 대한 적절한 제재가 필요함을 언급했다.⁴⁸⁾

이와 같이 적절한 대처를 보여주지 못하는 EU의 모습은 규범권력 행위자로서 핵심 능력인 규범 설정 및 확산 능력에 대한 의심을 가능하게 한다. 먼저, 내부적으로도 규범이 합의 및 준수되지 않는 모습을 보이고 있다는 점은 규범 설정 능력에 위협이 된다. 법치주의에 대한 내부적인 합의 및 준수가 이루어지지 않았다는 점에서 국제사회의 규범을 설정하는 것이 정당한지에 대한 위협을 받

46) “마크롱 “EU는 좋은 정책만 고르는 슈퍼 아니다” - 회원국 책임론 강조”, <https://www.weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=30175>. (2021년 5월 30일 검색)

47) Gábor Halmai, *op. cit.*, pp. 173-180.

48) DRAFT REPORT - on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017), 2017/2131(INL) p. 6.

을 수 있다. 다음으로, EU는 이번 사건이 헝가리와 폴란드의 법치주의 준수로 결론이 나지 않는 한, 내부적으로도 규범을 확산할 능력이 없다는 위협을 받게 될 수 있다. 이와 같은 인식과 관련하여 2020년 1월에 채택된 유럽의회의 결의문을 살펴볼 수 있다. 리스본조약 제7.1조에서 회원국의 의견 표명 절차에 대한 유럽의회의 의견을 담은 해당 결의에서는 “리스본조약 제7.1조 발동 이후 폴란드와 헝가리의 상황이 악화됐다”며 “이사회가 제7조를 효과적으로 활용하지 못함에 따라 유럽 공동의 가치, 상호 신뢰, 유럽연합 전체의 신뢰성이 지속적으로 훼손되고 있다”고 지적했다.⁴⁹⁾ 이와 같은 결의의 내용은 가치 훼손 상황이 EU의 신뢰성을 떨어뜨리고 있다는 것을 EU가 자각하고 있음을 보여준다.

더 나아가, 이 문제는 가치공동체 유럽의 전복에 대한 논의로까지 이어질 수 있다. EU가 가치 합의에 실패할 경우 EU의 통합 깊이가 얕아지고 정체성을 이루는 기반이 약해질 수 있다는 우려가 가능하다. EU는 지금도 계속해서 ‘하나의 유럽’을 만들자는 심화·확대 정책을 추진 중인데, 이질적인 사회·문화적 배경을 가진 ‘다른 유럽’이 통합될 수 없다는 좌절에 빠지는 순간 EU는 현재의 규범적 질서에 대한 타격을 피할 수 없을 것이다. 실제로 전 EU 집행위원장인 장클로드 융커는 법치주의-예산 연계조항에 대하여 동유럽 국가에 대해 적용될 확률이 높다는 점 때문에 EU의 분열을 우려하며 도입을 보류한 바 있다.⁵⁰⁾ 이 모든 위협은 EU의 내재적 취약성을 지적함으로써 규범권력으로서 EU의 정체성을 전복하는 것으로 이해된다.

규범권력 행위자로서 갖는 능력과 가치공동체적 성격에 대한 ‘전복’은 EU로 하여금 ‘불안’을 초래한 것으로 보인다. 실제로 EU 회원국의 외무부 장관들은 헝가리와 폴란드의 행보가 EU의 가치를 위협하고 있으며 헝가리와 폴란드에 정치적, 경제적 제재를 통해 이들의 가치 훼손 행위를 억제시켜야 한다는 강력한 입장을 내보이고 있다.⁵¹⁾ 이러한 의견을 충족시키기 위해 마련된 것이 법치

49) Resolution on ongoing hearings under Article 7(1) or the TEU regarding Poland and Hungary (2020), 2020/2513(RSP), p. 1.

50) Cristina Bogzeanu, “Rule of Law in the Context of the Double Blocking of 2021-2027 Multiannual Financial Framework and Next Generation EU”, *Dynamics of the Security Environment*, No. 4, (2020), p. 27.

주의 프레임워크, 법치주의 예산 연계조항이다. 헝가리와 폴란드에 의해 ‘차별적인(이중적인) 제재’라는 비판이 계속되는 와중에도 EU가 새롭고 강력한 조치를 계속해서 취하는 것은 정체성을 전복하려는 시도에 대한 대응으로 보인다. 전 EU 집행위원장 용커에 의해 반대된 적이 있었음에도 불구하고 이번 조항을 마련하며 유럽 집행위원회는 ‘EU의 예산 또한 EU의 가치에 입각하여 사용’되어야 함을 주장했다.⁵²⁾ 이와 같은 대응은 내부적으로 가치를 위협받는 사건이 규범권력으로서 갖는 능력과 가치 기반 공동체라는 성격에 대한 본질적인 위협이 됨을 인지하고 있다는 점을 알 수 있게 한다.

3) 헝가리와 폴란드의 법치주의 위협에 대한 EU의 대응

EU는 헝가리와 폴란드의 법치주의 위반 문제를 심각하게 다루며, 이에 대응하기 위한 법치주의 프레임워크, 법치주의 예산 연계조항과 같은 새로운 절차를 마련했다. 이러한 대응 방식으로 볼 때, EU는 이번 규범적 위협에 대해 기존의 가치를 바탕으로 갈등에 정면으로 충돌하는 방향을 택했다고 할 수 있다. 색다른 질서를 받아들이기보다 기존의 자신의 규범인 ‘법치주의’를 보존하기 위한 행동을 보이고 있는 것이다.

이러한 대응은 이번 사건에 대한 EU의 인식과 EU의 규범권력 행위자로서의 특수한 정체성 때문으로 생각할 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 EU는 이 사건을 법치주의에 대한 위반으로도 인식하고 있으나 규범권력 행위자로서 그 능력에 대한 전복으로도 이해하고 있다. 즉, 규범 설정 및 확산 능력이 있는지를 위협받는 상황인 것이다. 이에 따라 규범적 위협이 극복된다면 EU는 규범권력으로서 정체성을 공고히 할 수 있을 것이다. 한편, 규범적 위협에 대한 대응에 실패

51) “French foreign minister: We no longer want to pay for Poland and Hungary”, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/french-foreign-minister-we-no-longer-want-to-pay-for-poland-and-hungary/>. (2021년 5월 30일 검색)

52) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the Union’s budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States (2018), 2018/0136(COD) pp. 1-2.

할 경우 EU는 규범 설정자 혹은 확산자로서 그 능력을 의심받을 수 있다. 특히, 이번 사건은 EU의 내부에서 규범권력으로서 자기 이해와 영향력을 모두 확인할 수 있는 기회이기에 헝가리와 폴란드의 EU 질서로의 재통합 여부는 앞으로의 EU 행보에 큰 영향을 미칠 것이다.

그리고 법치주의-예산 연계조항 마련 과정에서 스스로 정체성을 위반했던 EU의 행동은 ‘전복’ 위협 해소를 위한 절충적 행위로 설명할 수 있다. 헝가리와 폴란드의 법치주의 훼손 행위는 단기적으로는 EU의 규범 설정 및 확산 능력에 의 위기로, 장기적으로는 가치공동체 유럽의 파괴로 인식된다. EU가 헝가리와 폴란드에 대해 실질적인 영향력을 미치지 못한다는 점은 규범권력으로서 그 능력을 의심받게 할 것이지만, 이 상황이 극화되어 헝가리와 폴란드의 탈퇴 문제까지 논하게 된다면 규범권력적 정체성의 기반이 되는 “하나의 유럽”, “가치공동체 유럽”은 위기를 맞게 될 것이다. 과거 동구권 국가와 차이를 극복할 수 없다는 한계가 명확해지게 되면 기존 확대 정책의 보수적인 방향으로의 수정은 불가피해질 것이다. EU가 추구하는 가치를 동구권 국가들이 흡수할 수 없다는 한계가 강화될수록 또다시 동과 서의 대립의 역사가 시작될 수 있기 때문이다.⁵³⁾ 지금의 법치주의 예산 연계조항을 살펴보면, 당장 지금 문제시되는 상황을 해결할 수 없더라도, CJEU에서 가이드라인이 적절하다는 판결을 받은 후에는 회원국의 가치위협행위에 대한 대응이 가능하다. EU는 지금 당장 원하는 바를 이루지 못하더라도 가치공동체로서 EU, 규범권력으로서 EU를 보호하는 선택을 내린 것이다.

다만 이번 타협은 앞으로 EU의 규범권력적 정체성이 더 큰 목표를 위해 일정 부분 포기될 수 있음을 암시한다. 규범적 위협 상황에서 EU의 이익을 위하여 정체성이 비일관적으로 추구될 수 있다는 점은 EU의 규범권력으로서 정체성을 위태롭게 만들 수 있다.

53) 김남국, “유럽의회 선거 이후 유럽연합의 대외정책 전망,” 『국제-지역연구』, 제28권 제3호 (2019년), p. 45.

IV. 결 론

EU는 비셰그라드 그룹을 시작으로 동유럽으로의 확대를 지속하고 있으나 비셰그라드 국가의 난민 할당제에 대한 강력한 반대, 헝가리·폴란드의 법치주의 훼손 등 회원국이 된 동유럽 국가들의 EU 가치 훼손 행태가 점점 더 두드러지고 있다. EU 가입을 두고 ‘코펜하겐 선언’을 마련했던 것처럼, EU 가입 후 동유럽 국가들의 행태를 감시할 수 있는 새로운 제재가 마련되어야 한다는 목소리 또한 높아지고 있다. 이처럼 서유럽과 동유럽 사이, 서로를 향한 불신과 적대감이 높아지는 상황에서 EU가 통합의 추동력을 회복할 수 있을 것인지에 대한 우려는 커질 수 밖에 없다.

이러한 문제에 대하여, 헝가리·폴란드의 가치 훼손에 대한 EU의 대응은 EU의 미래 통합 방향에 대한 시사점을 가진다. EU는 그들의 기존 가치 자체에 대한 위협을 느끼고 있지 않다. 민주주의, 법치주의, 인권이라는 가치의 정당성에 대해 EU는 변함없는 태도를 가지고 있다. 하지만, EU가 표방하는 규범권력 행위자로서의 정체성에는 헝가리·폴란드의 행위가 상당한 위협이 되고 있다. 계속해서 실패하는 제재는 규범권력 행위자로서 EU의 능력에 위협이 된다. 그리고 더 위협적인 것은 장기화되는 갈등에 따른 가치공동체 EU의 분열이다. 동유럽과 서유럽 사이 분열이 가시화될수록, ‘가치공동체 EU’와 ‘동유럽으로의 확대’는 공존할 수 없는 목표로 보일 것이다. 둘 중 하나를 택하게 되는 순간, EU는 횡적 또는 종적 통합 중 하나만을 택할 수 있게 되고, 이는 EU의 규범권력적 정체성에 심각한 위협이 될 것이다.

현재 EU는 어느 선택지도 택하지 않고, 분열을 다시 접합하려는 모습을 보이고 있다. EU 가치가 조금 훼손되더라도 하나의 유럽(동유럽으로의 확대) 그리고 가치공동체 유럽을 모두 추구하고 있다. 이러한 특징은 EU의 법치주의-예산 연계조항 도입을 둘러싼 EU와 헝가리·폴란드의 갈등에서 분명히 드러난다.

EU는 앞으로도 내부에서 위협을 맞닥뜨릴 가능성이 높다. EU가 동유럽으로의 확대를 지속한다면 이는 더욱 분명하다. EU가 확대와 정체성 보존의 기로에서 어떤 선택을 하는지를 계속해서 살펴보아야 할 것이다. 특히, 올해 6월 1일

자로 업무를 시작한 유럽검찰청(European Public Prosecutor's Office)도 주목해 봐야 한다. 유럽검찰청은 EU의 예산 부정 사용을 감시하기 위해 도입된 기관이다. 비록 헝가리와 폴란드는 유럽검찰청의 수사권에 동의하지 않았으나, 수사권에 동의한 국가와 함께 예산을 사용하게 되는 경우 수사가 가능해진다는 점에서 헝가리와 폴란드의 예산 부정 사용에 대한 수사가 원천적으로 막혀 있는 것은 아니다.⁵⁴⁾ 유럽검찰청이 EU의 가치와 부합하지 않는 예산의 부정 사용을 감시할 수 있다는 점에서, 리스본조약 제7조, 법치주의-예산 연계조항과 유럽검찰청의 시너지를 기대할 수 있을 것이다.

54) “[안병역의 유러피언 드림] 9. ‘눈먼 돈’ EU예산 부정지출 잡아낼 수 있을까?”, <https://www.etoday.co.kr/news/view/2034247>. (2021년 6월 16일 검색)

참고문헌

- 고주현. “EU 규범권력과 대북한 관여정책”. 『EU연구』 . 제50호 (2018년), pp. 31-71.
- 김남국. “유럽의회 선거 이후 유럽연합의 대외정책 전망”. 『국제·지역연구』 . 제28권 제3호 (2019년), pp. 31-59.
- 김신규. “‘제트-레그’ 증상 극복과 ‘정책-설정자’로의 전환: 비셰그라드 협력”. 『EU연구』 . 제45호 (2017년), pp. 201-238.
- 박길성. “세계화와 문화_자본, 소통, 정체성의 긴장과 이완”. 『세계정치 7』 . 제28권 제1호 (2007년), pp. 96-121.
- 박덕영. 『EU법 강의』 . 서울: 박영사, 2012.
- 박민중. 『유럽연합의 규범권력성에 대한 이해 - 두 가지 형태의 투쟁을 중심으로』 . 석사학위논문, 서울: 명지대학교, 2014.
- 박성은. “규범확산 메커니즘에 관한 연구”. 『국제정치논총』 . 제54권 제2호 (2014년), pp. 47-80.
- 안병역. “EU의 법치와 폴란드와 헝가리: ‘리스본조약 7조’ 적용 논란을 중심으로”. 『동유럽발칸연구』 . 제43권 제4호 (2019년), pp. 109-128.
- 안병역. “유럽연합 예산과 법치주의: 예산 지출과 법치주의 준수 연계는 왜 실패했는가”. 『동유럽발칸연구』 . 제45권 제1호 (2021년), pp. 161-184.
- Bogzeanu, Cristina. “Rule of Law in the Context of the Double Blocking of 2021-2027 Multiannual Financial Framework and Next Generation EU,” *Dynamics of the Security Environment*. No. 4 (2020), pp. 24-37.
- Cianetti, Licia and Dawson, James and Hanley, Seán. “Rethinking ‘Democratic Backsliding’ in Central and Eastern Europe”. *East European Politics*. Vol. 34. No. 3 (July 2018), pp. 243-256.
- Consolidated Version of The Treaty on European Union (2012).
- Creppell, Ingrid. “The concept of normative threat”. *International Theory*. Vol.

3. No. 3 (September 2011), pp. 450-487.

European Commission. "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - A new EU Framework to strengthen the Rule of Law" (2014), COM(2014) 158 final.

European Commission, "RULE of LAW REPORT 2020", (2020).

European Council. "European Council meeting(10 and 11 December 2020) - Conclusions" (2020), CO EUR17 CONCL 8.

European Council Justice and Home Affairs. "Press release 3244th Council Meeting - Justice and Home Affairs", (2013), Fdocument 10461/13(OR.en).

European Parliament, "DRAFT REPORT - on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded" (2017), 2017/2131(INL).

European Parliament, "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States" (2018), 2018/0136(COD).

European Parliament, "Resolution on ongoing hearings under Article 7(1) or the TEU regarding Poland and Hungary" (2020), 2020/2513(RSP).

Halmi, Gábor. "The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality". *Hague J Rule Law*. No. 11 (June 2019), pp. 171-188.

Kazharski, Aliaksei. "An ad hoc Regionalism? The Visegrád Four in the "Post-Liberal" Age". *Polity*. Vol. 52. No. 2 (April 2020), pp. 250-272.

Kirst, Niels. "Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?". *European Papers*. Vol. 6. No. 1 (April 2021), pp. 101-110.

- Mälksoo, Maria. "The normative threat of subtle subversion: the return of 'Eastern Europe' as an ontological insecurity trope". *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 32. No. 3 (May 2019), pp. 365-383.
- Manners, Ian. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40. No. 2 (December 2002), pp. 235-258.
- Manners, Ian. "As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy". Whitman, R., Wolff, S. (eds.). *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, London: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 29-50.
- Niemann, Arne and Wekker, Tessa de. "Normative power Europe? EU relations with Moldova". *European Integration online Papers*. Vol. 14 (2010), pp. 1-42.
- Schmölz, Birgit. "Misunderstanding, conflict and divisions between the Visegrad Group and the European Union - an analytical discourse beyond the public cliché of the migration crisis". *CES Working Papers*. Vol. 6. No. 1 (April 2019), pp. 22-34.
- Skolimowska, Anna. "The Future of the Normative Power Europe Concept from the Visegrad Group's Perspective". *On-line Journal Modelling the New Europe*. No. 26 (June 2018), pp. 124-143.
- Sjursen, Helene. "A Certain Sense of Europe? - Defining the EU through enlargement". *European Societies*. Vol. 14. No. 4 (October 2012), pp. 502-521.
- Treaty of Amsterdam (1997).
- Treaty on European Union (1992).
- 뉴시스, "헝가리·폴란드 "EU 예산안·코로나19 기금 거부" 재확인". 2020. https://newsis.com/view/?id=NISX20201127_0001249227&cID=10101&pID=10100. (2021년 5월 30일 검색)

이투데이, “[안병역의 유러피언 드림] 9. ‘눈먼 돈’ EU예산 부정지출 잡아낼 수 있을까?”, 2021. <https://www.etoday.co.kr/news/view/2034247>. (2021년 6월 16일 검색)

한국무역신문, “마크롱 “EU는 좋은 정책만 고르는 슈퍼 아니다” - 회원국 책임론 강조”. 2017.

<https://www.weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=30175>. (2021년 5월 30일 검색)

Emerging Europe, “Hungary, Poland lift budget veto”. 2020.

<https://emerging-europe.com/news/hungary-poland-remove-eu-budget-veto/>. (2021년 5월 22일 검색)

Eucrim, “Rule-of-Law Developments in Hungary”. 2020.

<https://eucrim.eu/news/rule-law-developments-hungary/>. (2021년 5월 22일 검색)

Euractiv, “French foreign minister: We no longer want to pay for Poland and Hungary”. 2018.

<https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/french-foreign-minister-we-no-longer-want-to-pay-for-poland-and-hungary/>. (2021년 5월 30일 검색)

Euractiv, “France and Germany pile pressure on Poland and Hungary over rule of law”. 2019.

<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/france-and-germany-pile-pressure-on-poland-and-hungary-over-rule-of-law/>. (2021년 5월 30일 검색)

Euractiv, “European Parliament calls on member states to act on Poland and Hungary”. 2020.

<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/european-parliament-calls-on-member-states-to-act-on-poland-and-hungary/>. (2021년 5월 30일 검색)

Euractiv, “Poland’s disciplinary mechanism for judges violates EU law”.

2021.

https://www.euractiv.com/?s=Poland+Tanchev&year=&monthnum=&post_type=§ions=. (2021년 5월 30일 검색)

EUR-Lex, “Glossary of summaries - Accession criteria (Copenhagen Criteria)”,

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html. (2021년 5월 22일 검색)

FREE Group, “Timeline of EU-Poland Relations dealing with the Rule of Law”. 2019.

<https://free-group.eu/2019/01/26/%EF%BB%BFtimeline-of-eu-poland-relations-dealing-with-the-rule-of-law/>. (2021년 5월 22일 검색)

Politico, “European Parliament to push for tougher action on Poland”. 2016.

<https://www.politico.eu/article/european-parliament-to-push-for-tougher-action-on-poland-rule-of-law/>. (2021년 5월 30일 검색)

| Abstract |

EU Response on the Breach of Value Based
Normative Power of the EU and Normative
Threat Concept

- Focusing on the EU's response to Rule of Law Breach
in Hungary and Poland

Go Joohyun* · Seo Eun Bin**

The breach of EU values in Hungary and Poland is becoming a serious problem within the EU. This is because EU put emphasis on its value in that it is a value-based community and that it is pursuing Normative Power as an identity. EU is showing active responses such as the application of Article 7 of Lisbon Treaty, the adoption and application of the Rule of Law Framework, and Rule of Law Conditionality in the EU budget. This paper seeks to understand the EU response based on the EU's Normative Power, and illustrates behaviors that violate that identity through Normative Threat, a concept intended to address identity threat. The Article 7 of Lisbon Treaty and the Rule of Law Framework were implemented in accordance with the Normative Power concept, but

* Research Professor, Institute of East and West Studies, Yonsei University.

** 3rd year student, Philosophy, Foreign Affairs and Commerce, Yonsei University.

they were not considered to have improved Rule of Law situation in Hungary and Poland, and lacked influence. In the case of Rule of Law Conditionality in the EU budget, it has not yet been applied, but the EU has violated its Normative Power identity in the process of adopting the clause. This response is due to the fact that the EU recognizes Hungary and Poland's value infringement as a Transgression of rule of law, a Subversion of their ability as Normative Power, and a Subversion of their value-based community characteristic. Confidence in the value of rule of law is maintained, but this incident has led to the question of the ability to set norms and spread norms and the status of the value-based community EU. The fact that the EU can violate its identity on its own to preserve its identity has a negative effect on the identity of the EU.

Key words: EU, Normative Power, Normative Threat, Value-based Community, Rule of Law

논문접수일: 2021.07.24

논문심사일: 2021.08.07

게재확정일: 2021.08.23

