

경제와 금융

EU 무역협정 내 국내자문단(DAG)

사다리를 내려갈 것인가, 오를 것인가?

데보라 마르텐스(Deborah Martens)
다이애나 포트욘키나(Diana Potjomkina)
얀 오르비(Jan Orbie)

2020년 11월



EU와 대부분의 EU
교역대상국에는 국내자문단이
설치되어 정기적으로 모이고
있다.



그러나 불충분한 정보공유,
무역협정 당사국 정부와
EU집행위원회의 관심 및
상호작용 부재가
국내자문단의 활동을
저해하고 있다.



무역협정 당사국 정부와
EU집행위원회의 제한된
책임성 역시 국내자문단
활동의 잠재적인 지렛대
역할을 제약한다.



이행강제 규정의 부재로
인하여 국내자문단이
의사결정에 미치는 영향력은
여전히 매우 낮다.

경제와 금융

EU 무역협정 내 국내자문단(DAG)

사다리를 내려갈 것인가, 오를 것인가?

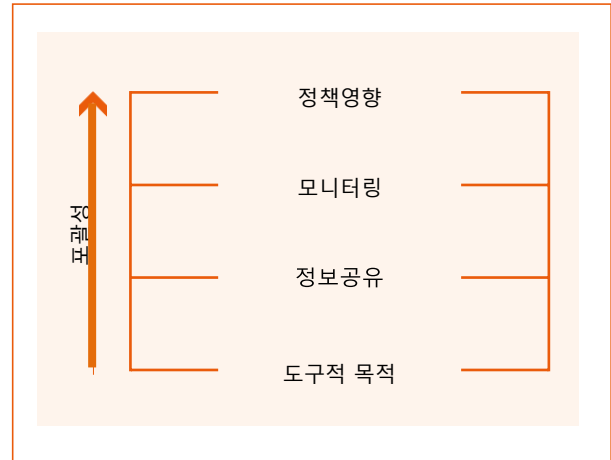


GHENT
UNIVERSITY

보고서 요약*

한-EU FTA가 잠정 발효된 2011년부터 무역과 지속가능발전에 관한 모든 장(이하, 지속가능발전 장)은 해당 장의 의무이행을 점검하기 위한 각 당사국의 국내자문단(DAG, Domestic Advisory Group)과 범국가적 시민사회 연례회의 등 시민사회 대화 메커니즘을 구성한다. 국내자문단은 정식 위원으로 구성된 비공개 대화 기구인 반면, 연례회의는 위원 기반이 아니며 보다 개방적이고 덜 구조화된 대화 메커니즘이다.

이 보고서는 지속가능발전 장에 근거하여 가장 제도화된 상설 시민사회 조직인 국내자문단에 초점을 두고 있다. 본 연구의 목적은 국내자문단에 대한 평가를 종합적으로 시행하고, 구조적으로 발생하는 초기 문제를 식별하여 해당 문제에 대응할 수 있는 해결책을 제시하는 것이다. 원본 데이터는 EU와 비EU국가 국내자문단 위원을 대상으로 진행된 설문조사(EU: 50개국, 비EU: 74개국 응답)와 18 차례의 인터뷰를 통해 수집했다.



국내자문단 분석도구

보기와는 달리 국내자문단을 평가하는 것은 그리 간단한 일이 아니다. 가장 핵심적인 문제는 명확한 평가항목의 부재다. 이에 본 연구진은 국내자문단을 실질적으로 평가할 수 있는 '포괄성의 사다리(ladder of inclusiveness)'라는 분석도구를 개발했다. 해당 분석도구는 두 가지 측면을 담고 있다. 먼저 포괄성은 색으로 치면 그라데이션과 같다는 점, 둘째 참여의 포괄성이란 여러 종류의 참여를 의미한다는 것이다. 즉, 시민사회 모임의 주목적에 따라 추구하는 포괄성의 수준이 다를 수 있다. 본 연구의 분석도구인 '포괄성의 사다리'는 국내자문단의 목적을 도구적 목적, 정보공유, 모니터링 및 정책영향이라는 4단계로 정리했다.

회합할 수 있는가?

- 원칙적으로 대부분의 국내자문단은 회의 소집이 가능하다.
- 그럼에도 불구하고 개선의 여지는 있으며, 특히 비EU국 국내자문단의 경우 더욱 그렇다. 주요 조직적 이슈는 회의 빈도, 회의일정에 대한 신속한 사전통보, 사무국 지원, 예산 마련 등이다.
- 아울러 대부분의 회의시간은 여전히 실질적인 내용에 관한 논의보다 행정업무에 할애되고 있다.
- 국내자문단이 무역협정을 정당화하는 단순 도구라는 인식은 없다. 그러나 현존하는 다수의 약점을 고려할 때, 국내자문단이 무역협정을 정당화하는 도구로 전략할 위험성은 여전히 남아 있다.

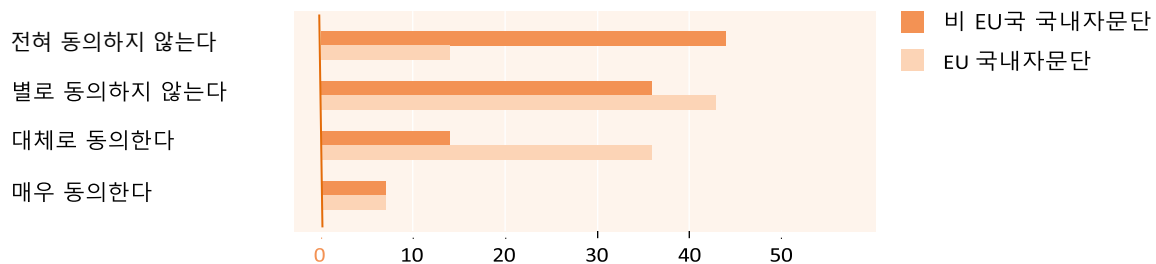
단계	국내자문단의 목적	국내자문단의 역할	확인사항	항목
1단계	도구적 목적	형식적 조직	회합할 수 있는가?	- 행정업무 - 정당화
2단계	정보공유	토론의 장	대화의 길이 열려 있는가?	- 수평/수직적 정보교환 - 독립적이고 대표성을 띤 균형 있는 조직 - 진정한 대화
3단계	모니터링	감시단체	감독할 수 있는가?	- 평가 역량 - 무역협정 계약 당사국의 책임성
4단계	정책영향	정책입안자	영향을 미칠 수 있는가?	- 의사결정 관여 - 분쟁해결절차 개시

* 이 글은 영문 원본의 일부를 발췌 번역하였음을 밝힌다. 원본 링크: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/17135.pdf>

대화의 길이 열려 있는가?

- 전체적으로 대화의 필수 요소는 다 갖춰져 있다.
- 시민사회와 수평적 정보교환은 이뤄지고는 있으나, 보다 진정한 대화와 잘 정의된 업무계획이 필요하다. 특히 비EU국 국내자문단에는 내부적으로 사용자 대표와 그 외 이해당사자 대표 사이에 상당한 갈등이 존재한다.
- 시민사회와 정부 간의 수직적 정보교환에 대해서는 덜 긍정적인 평가결과가 나왔다. 정부는 무역협정 이행에 관한 정보를 충분히 제공하지 않고 있으며, 정부와 국내자문단 간의 교류도 충분하지 않은 상황이다. 해당 문제에 대한 목소리는 EU국보다 비EU국 응답자들이 더 컸다.
- 무역협정이 지속가능한 개발에 미치는 영향에 관한 논의가 국내자문단 회의에서 이뤄지고 있으며, 노동 관련 의제는 일반적으로 우선순위가 높은 편이다. 특히 EU국내자문단은 회의에서 교역대상국의 노동기본권 준수에 관한 문제를 자주 다루고 있다.

EU 집행위원회/자국 정부와 국내자문단 사이에 충분한 교류가 있다



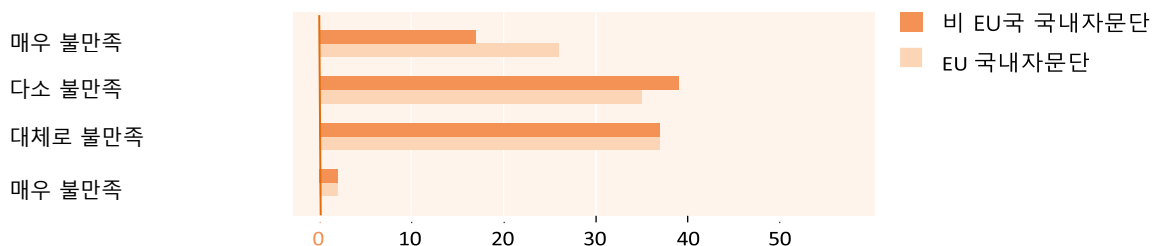
감독할 수 있는가?

- 지속가능발전 장의 의무이행 모니터링은 EU집행위원회의 담론을 고려한 국내자문단 응답자들이 가장 희망하는 존재 목적이지만, 아직 완전히 실현되지는 않았다. 그 이유는 다음과 같다.
- 첫째, 위원들의 연구에 필요한 가용자원이 충분하지 않다.
- 둘째, 정부의 제한된 책임성이 국내자문단의 모니터링 역할을 제약한다. 두 당사자 간의 피드백 고리가 부재하고, 국내자문단의 의견에 대해 정부가 충분한 후속조치를 취하고 있지 않다.
- 이러한 책임성 부족 문제는 범국가적 차원에서도 목도되고 있다. 그럼에도 불구하고 비EU국 국내자문단은 EU 집행위원회와 EU 국내자문단 덕분에 가용하게 된 잠재적 지렛대를 긍정적으로 보고 있다.

영향을 미칠 수 있는가?

- 국내자문단의 영향력은 매우 제한적이며, 이는 위원들이 가장 불만족해 하는 부분이다.
- 이는 국내자문단이 의사결정 과정에 적극적으로 관여할 수가 없고, 정부가 국내자문단의 권고사항에 반응하여 행동하지 않기 때문이다.
- 또한, 지속가능발전 장의 이행강제와 국내자문단의 분쟁해결절차 개시가 불가능한 것도 영향력을 제한하고 있다.
- 지속가능발전 장의 의무이행을 강제하려는 것에 대한 시각은 양극화된 경향이 있다.

국내자문단의 영향력에 대한 만족도



결론

일부 국내자문단이 여전히 조직적인 문제를 직면하고는 있지만, 대부분의 문제는 사다리의 2단계에서 시작된다. 국내자문단의 위원 간, 또는 국내자문단과 정부 간의 진정한 대화가 부족하기 때문이다. 이는 결국 책임성의 부족으로 이어지며 시민사회가 적절하게 의무이행을 모니터링하려는 노력들을 저해하고 매우 제한된 정책영향으로 이어진다.

이러한 역학으로 인해 현재 국내자문단의 정치적 관련성은 매우 낮으며, 이는 위원들이 갖고 있는 불만의 원인이기도 하다. 때문에 연관된 모든 행위자들이 해당 문제에 대응하기 위해 행동을 취하는 것이 매우 중요하다. 실용적, 조직적 측면의 조치를 취하는 것도 분명 필요하지만 그것만으로는 불충분하다. 특히, 정책입안자들이 국내자문단과 위원들의 업무를 보다 중요하게 받아들이고 국내자문단의 정치적 영향력을 높이려고 노력하는 사고의 전환이 필요하다. 그렇지 않을 경우, 국내자문단은 부정적인 피드백 고리에 갇혀 (이미 갇힌 것이 아니라면) 앞으로 진전을 보이지 못하고 시민사회의 관심과 의지를 약화시킬 수 있다. 다시 말해, 참여자들이 사다리를 오르기 위한 많은 노력을 기울이고는 있지만 더 이상 오르기가 불가능하다고 느끼게 되면 국내자문단의 존재의미가 사라질 위험이 있으며, 그 결과 사다리가 무너질 수 있다. 이는 결국 EU의 무역정책에 대한 이미 높은 비판을 더 키우게 될 것이다.

4

정책 제언

본 장에서는 국내자문단의 성공을 위해 개선해야 할 과제를 논의하고자 한다. 본 보고서의 구조인 '포괄성의 사다리'의 4단계를 기반으로 제언사항을 준비했다. 이미 언급한 바와 같이 사다리를 오르기 전 낮은 단계부터 달성해 나가는 것이 중요하다. 다시 말해, 국내자문단이 희망하는 정보공유의 목적을 달성하기 위해서는 먼저 제대로 된 기능부터 해야 한다. 마찬가지로 정보공유는 모니터링 역할에 필수적인 요소이며, 양질의 모니터링은 정책적 영향을 위한 전제조건이다.

본 연구에서는 국내자문단이 가장 희망하는 목적이 의무이행 모니터링이라는 것에 대다수의 위원이 동의하는 것을 볼 수 있었다. 이에 모든 행위자가 모니터링 목적을 달성하기 위해 필요한 활동에 참여하는 것이 중요하며, 특히 정부의 책임성을 제고하는 것이 필요하다.

그렇지 않을 경우, 국내자문단은 부정적인 피드백 고리에 갇혀 (이미 갇힌 것이 아니라면) 앞으로 진전을 보이지 못하고 시민사회의 관심과 의지를 약화시킬 수 있다. 다시 말해, 참여자들이 사다리를 오르기 위한 많은 노력을 기울이고는 있지만 더 이상 오르기가 불가능하다고 느끼게 되면 국내자문단의 존재의미가 사라질 위험이 있으며, 그 결과 사다리가 무너질 수 있다.

최근 EU집행위원회가 국내자문단의 조직적인 부분을 개선하려고 추진한 이니셔티브들은 높이 평가할 만 하다. 국내자문단의 기능을 올바르게 하는 것이 필수적이기 때문이다. 다만, 이러한 실질적인 시정들은 필요는 하되 그 자체만으로는 불충분하다. 특히, 정책입안자들이 국내자문단과 위원들의 업무를 보다 중요하게 받아들이고 국내자문단의 정치적 영향력을 높이려고 노력하는 사고의 전환이 필요하다.

표 8
정책 제언 요약

국내자문단의 목적	제언	대상
도구적 목적	정기적인 회의 개최 보장 및 실질적인 회의준비를 가능케 하기 위하여 국내자문단과 범국가적 회의일정을 사전에 설정	국내자문단 위원, 사무국 및 정부*
	회의참여에 필요한 충분한 예산과 사무국 지원 제공	국내자문단 위원 및 정부
	조직적, 행정적 문제에 대한 선제적 대응	국내자문단 위원 및 정부
정보공유	균형 있게 이해당사자를 대표하는 독립적인 국내자문단 보장	국내자문단 위원 및 정부
	국내자문단 내 진정한 대화 도모	국내자문단 위원
	명확한 업무계획 수립	국내자문단 위원
	국내자문단 간의 관계 제도화 및 투자	국내자문단 위원 및 정부
	주제별 범국가적 연합체 수립 및 유지	국내자문단 위원
	공동성명 작성절차 개선	국내자문단 위원 (및 정부)
	국내자문단과 정부 간 교류 확대 및 방식 개선	정부 및 정부간위원회
	국내자문단과 의회 간 관계 제도화	국내자문단 위원 및 의회

* 여기서 '정부'란 EU집행위원회와 교역대상국의 정부를 포함한 모든 협정 당사국의 정부를 의미하며, 이는 '의회'에도 동일하게 적용된다.





모니터링	연구진행을 위한 고정예산 제공	국내자문단 위원 및 정부
	정부와 피드백 절차 수립	정부 및 정부간위원회
	국내자문단이 제출한 의견에 대한 후속조치	정부 및 정부간위원회
정책영향	지속가능발전 장의 이행강제 최대화	EU집행위원회 및 유럽의회
	국내자문단의 영향력에 대한 기대치 명확화	국내자문단 위원 및 정부
	무역협정 범위 외적인 대응	국내자문단 위원 및 정부

4.1 도구적 목적: 회의진행 개선방법

정기적인 회의 보장 및 회의일정 사전 설정

업무를 진전시키기 위해 국내자문단이 시기 적절하게 자주 모이지 않는다는 비판이 반복해서 들렸다. 또 다른 불만은 회의일정이 너무 촉박하게 정해져서 위원들이 효율적으로 회의에 참석할 수 없다는 점이다.

위원장과 사무국은 위원들의 합의 하에 국내자문단이 자주 모일 수 있는 계획(원한다면 분기 또는 월 단위로 회합)을 세워야 한다. 최소한 한달 전에 회의일자를 정하고, 위원들이 원격으로 참석할 수 있는 방안도 마련해야 한다. 범국가적 회의 조직은 보다 많은 의제 조율을 필요로 하기 때문에 준비가 더 까다로울 수 있다. 국내자문단 간 회의나 시민사회와 정부간위원회 간 회의는 정부의 일정에 맞춰 정해지게 된다. 이에 정부는 최소 3개월 전 사전에 회의일자를 정하고 시민사회에 공유하여 참여를 준비할 수 있게 해줘야 한다. 지금까지 회의는 매년 비슷한 시기에 열렸다. 이에 회의일자를 사전에 정부가 정하는 것은 충분히 가능한 일이고, 이를 통해 국내자문단 위원들에게 정부의 의지, 관심 및 존중을 보일 수 있다. 위원들은 연례회의 외 추가 (원격) 국내자문단 간 회의를 마련하여 회의를 이어가야 한다.

충분한 예산과 사무국 지원 제공

회의 준비와 참석에 필요한 직원을 고용하는 비용이나 출장비로 사용할 수 있는 자원 부족은 여러 국내자문단의 기능을 방해하는 분명한 장애물이다. 또한, 비EU국 국내자문단의 대다수가 행정적 지원과 예비업무를 위해 사무국에 의존할 수 없는 실정이다.

이러한 문제는 국내자문단의 운영을 전담하는 장기 예산지원을 통해 해결되어야 한다. 각 협정 당사국이 예산을 지원하는 것이 이상적이며, 이를 통해 국내자문단의 설치에 대한 의지도 보일 수 있다.

동 예산은 무역협정을 통해 얻은 경제적 이익으로 충당할 수도 있다. 만일 이러한 지원이 불가능하다면 일반적인 EU 교역대상국 자금지원제도를 고려해볼 수 있고, 이 또한 어려울 경우 지금처럼 EU의 지원만 받는 최후의 수단을 선택할 수도 있다. 지속가능발전 장 이행에 대한 시민사회의 참여를 향상시키기 위해 최근 활용된 3개년 파트너십 도구는 미래의 예산규모와 사무국의 업무범위를 정하는 데 도움이 될 수 있다. 이에 해당 예산지원 도구에 대한 국내자문단의 세부적인 평가가 적절한 참고 대상이 될 것이다. 어느 경우이든 예산지원은 위에 언급된 도구 이상으로 제공되어야 하며 국내자문단의 설치 관련 법률조항에 포함되어야 한다.

사무국의 경우 각 국가의 상황과 기존 기관들을 고려하여 다양하게 조직할 수 있다. 국내자문단의 독립성이 보장되는 한 사무국은 유럽경제사회위원회 등 공식기구나 경제·환경·노동부 등 정부부처가 관리할 수도 있다. 다만, 국내자문단의 독립성 확보 목적으로 시민사회나 외부 민간 컨설팅 조직이 마련되어야 한다.

조직적, 행정적 문제에 대한 선제적 대응

지속되는 국내자문단(특히 비EU국)의 기능 관련 문제를 고려하면 기초부터 탄탄히 해야 한다는 말은 아무리 강조해도 지나침이 없다. '포괄성 사다리'의 하위단계가 상위단계는 물론, 국내자문단의 성공적인 운영 자체에 영향을 미치기 때문이다.

회의 소집과 위원들의 회의 참석을 방해하는 실질적인 문제들을 신속하게 식별하여 해결해야 한다. EU 무역협정으로 국내자문단이 소개된 이후 EU와 세계 각지에서 많은 진전이 있었다. 여러 국가와 맺은 EU 무역협정에서 얻은 경험과 교훈을 공유함으로써 보다 빠르게 온전히 기능하는 국내자문단을 조직할 수 있다. '국내자문단 기능에 불만족한다'고 답한 위원들의 높은 응답률을 고려할 때 이를 실질적으로 개선시킬 수 있는 방법에 대한 연간평가 실시가 적절한 대안이 될 수 있다.

위원들은 보다 자기비판적인 사고로 국내자문단의 기능을 개선할 수 있는 방법에 대해 고민해봐야 한다. 동시에 정부는 국내자문단의 성공을 지향하는 동반자로서 국내자문단이 잘 운영될 수 있는 환경을 구축하고 지원해야 한다. 만일 국내자문단의 목소리가 너무 약하거나 정부가 국내자문단의 잠재력을 묵인/저해한다면, 상대 당사국의 국내자문단과 정부는 이러한 문제를 제기하고 해결을 촉구할 책임이 있다.

4.2 정보공유: 대화체계 개선방법

균형 있게 이해당사자를 대표하는 독립적인
국내자문단 보장

국내자문단 내에서 건설적인 대화가 이뤄지기 위해서는 위원들이 누구인가도 중요하다. 위원으로 선정되기 위해서는 정부로부터 독립적이고 관련 이해당사자들을 대표하는 등 기본 자격요건을 갖춰야 한다. 또한, 국내자문단은 관련 이해당사자를 균형 있게 대표하도록 구성되어야 한다.

현재의 유럽경제사회위원회 노사정 모델을 기반으로 기업, 노동, 환경 및 기타 단체로 구성된 국내자문단을 각 협정 당사국의 상황에 맞게 조정해야 하는 경우, 해당 주제에 대해 국내자문단 간은 물론 국내자문단과 정부간위원회 간의 공개토론이 진행되어야 한다. 또한, 관련 시민사회단체들의 국내자문단에 대한 충분한 인식제고와 가시성 확보가 중요하다. 이는 전국 단위의 공개토론회를 열거나 기자회견을 진행하는 등 국내자문단의 결과물을 더 광범위하게 공유함으로써 달성할 수 있다. 더 나아가 위원 신청절차도 보다 간단하고 투명해져야 하며 편향되지 않아야 한다. 다시 말해 국내자문단의 목표달성에 기여할 수 있는 단체 소속이라면 누구나 쉽게 신청이 가능해야 한다. 이를 위해 EU는 현재 활용 중인 유럽집행위원회 산업통상국(DG Trade) 시민사회 대화 데이터베이스 외 다른 방식으로 소통과 채용을 진행해야 한다. 모든 위원의 위촉과정은 모니터링되어야 하며 필요 시 문제 제기도 이뤄져야 한다. 이에 정부는 선정된 위원에 대한 정보를 투명하게 공개해야 한다.

정부는 누구나 신청이 가능한 환경을 만들고, 접근이 용이하고 진행과정이 투명하게 공개되는 위원신청절차를 마련해야 한다. 이 때 정부의 이해관계가 위원 선정의 평가항목이 되어서는 안 된다. 국내자문단에 대한 인식제고와 서로 간의 정보공유에 있어 시민사회의 역할은 매우 중요하다. 문제가 있을 경우 서로 알릴 수 있도록 양 당사국의 시민사회는 국내자문단의 위원 선임 과정을 모니터링해야 한다.

국내자문단 내 진정한 대화 도모

위원 간의 교류와 정보공유는 지금도 이뤄지고 있지만 진정한 대화체계를 마련하려면 더 많은 노력이 필요하다. 이를 통해 위원 간의 관계, 국내자문단의 업무 방식, 논의 내용, 그리고 궁극적으로 업무의 질이 최적화되어야 한다.

진정한 대화란 서로의 이야기를 진심으로 경청하며 합의점을 찾고, 각자만의 이해관계를 우선시하는 것과 힘의 비대칭으로부터 멀어지는 것을 뜻한다. 국내자문단이 제대로 된 토론의 장이 되려면 위원들 사이에 존재하는 힘의 불균형을 인정하고 해결해야 한다. 필요 시, 공정한 사회자가 모든 참석자에게 충분한 발언시간을 제공하게 하고 적절한 의사결정 절차를 수립하게 할 수 있다.

위 과정은 위원들이 먼저 스스로 시도해봐야 한다. 만일 상대 당사국의 국내자문단이나 정부가 자국 국내자문단에 문제가 될 만한 역학을 발견할 경우, 해당 국내자문단은 직접 이를 정부 및 시민사회 차원에서 보고하고 개선을 요구할 책임이 있다.

명확한 업무계획 수립

국내자문단 위원들은 보다 잘 정의된 업무계획이 있기를 희망한다. 실제로 많은 설문 응답자들이 명확한 업무계획이나 분명한 목표의 부재에 대해 불만을 표했다. 일부는 소속된 국내자문단이 실질적인 내부활동이 없고 범국가적 연례회의 때만 활동한다고 지적했다.

이러한 부재가 주로 회의참여에 필요한 자원이 부족하거나 위원들 간의 관계가 좋지 않은 것에서 기인한다는 점을 감안할 때, 앞에서 언급된 제언을 고려해보는 것이 중요하다. 정부간위원회의 업무계획이 국내자문단과 공유될 경우, 국내자문단은 이를 시작점으로 참고하여 해야 할 업무들을 정할 수가 있다. 업무계획이 공유되지 않았다면 국내자문단은 장단기 목표와 이러한 목표달성에 필요한 이행방안을 구상하여 업무계획을 선제적으로 수립해야 한다.

업무계획 수립 시 위원들의 역할은 특히나 중요하다. 의지를 갖고 건설적으로 공동의제를 찾아 진전을 시켜 나가는 것이 위원들의 책무이기 때문이다. 정부는 투명한 업무계획 공유를 통해 위원들을 지원함으로써, 국내자문단 활동의 정치적 영향력을 높일 수 있다.

국내자문단 간의 관계 제도화 및 투자

본 연구에 따르면 국내자문단 간의 관계가 좋을 경우 시민사회에 힘을 실어주고 관련 대화 메커니즘이 정책에 미치는 영향을 높일 수 있다. 이에 다양한 교역대상국의 시민사회들과 관계를 강화하고 새로운 관계를 맺는 것이 중요하다. 더 나아가, 모든 당사국의 시민사회는 국내자문단의 목소리를 배제, 침묵시키는 등 국내자문단의 정당성을 저해하는 움직임들을 주의해서 봐야 한다.

국내자문단 대 국내자문단의 관계를 구축할 수 있는 방법은 여러 가지가 있다. 첫째, 비록 국내자문단 간 회의가 지속가능발전 장의 의무이행에 관한 연례회의 때 사실상 진행되고는 있지만, 이러한 회의를 협정 조문에 구체적으로 명문화하는 것이 좋다. 미래 무역협정에서는 최소 연 2회 등 더 잦은 국내자문단 간 회의를 규정할 수도 있다. 둘째, 상대국 국내자문단 위원과 미리 연락을 취해야 한다. 이를 통해 연례회의 전후로 대화의 연속성이 보장되어 연례회의가 단발성 행사가 되는 것을 막을 수 있다. 원격회의나 공동업무도 국내자문단 간의 관계를 증진시킬 수 있다. 또한, 서로에 대한 관심과 의지는 상대국 위원에게 동기를 부여하고 국내자문단의 관련성도 높일 수 있다. 셋째, 각국 국내자문단과 정부는 범국가적 회의 준비 시 힘의 불균형을 고려하여 회의를 준비할 책임이 있다. 진정한 대화를 가능케 하기 위해서는 이상적으로 이러한 불균형을 해소해야 하나, 그렇지 못할 경우 최소 인지는 해야 한다.

국내자문단 위원들은 다른 국내자문단에 연락을 선제적으로 취하고 대화 메커니즘의 잠재력에 영향을 끼칠 수 있는 역학들을 예의주시하게 봐야 한다. 정부의 역할도 매우 중요하다. 정부는 국내자문단 간 (및 관련 집단과의) 공식 회의를 개최하거나 (각국 EU 대표부가 해온 것처럼) 회의에 필요한 인프라를 제공하여 국내자문단 운영에 도움이 되는 환경을 회의에 필요한 인프라를 제공하여 국내자문단 운영에 도움이 되는 환경을 조성해야 한다.

주제별 범국가적 연합체 수립 및 유지

본 연구에 따르면 국내자문단 간의 관계는 양측의 활동을 통해 강화되었고 잠재적 영향력은 협업으로 향상되었다. 노동 관련 사안의 경우 더욱 그러했다.

이처럼 역량과 전문성 등의 자원을 결집시키기 위해서는 주제 별로 범국가적 연합체를 수립하고 유지하는 것이 권장된다. 또한, 특정 단체나 국내자문단이 정책결정 과정에 참여하기가 어려운 경우, 상대국 국내자문단은 자국 정부를 통해 이러한 문제를 해결하려고 시도할 수 있다. 그 방법으로 특정 주제에 대한 공식/비공식 협업, 각종 정보와 자원 공유, 그리고 상대국 국내자문단의 활동 지원 등이 있다.

해당 전략은 이미 여러 국내자문단 내에서 시행되고 있으나 가능한 국내자문단은 이를 더욱 강화해야 한다. 아울러 협업은 비슷한 이해관계를 가진 조직에 국한되어 이뤄져서는 안 된다.

공동성명 작성절차 개선

국내자문단 간의 공동성명서 작성은 까다로운 과제인 것으로 드러났다. 사용자 대 기타 위원 등 서로의 이해관계가 상충되고 조율이 불가능하기 때문이다.

국내자문단 간 회의에서 도출된 결론은 (동 회의가 무역협정에 공식적으로 명문화되어 있지 않더라도) 정부간위원회에 공유되는 유일한 공식성명이기 때문에 가장 중요한 회의 결과물로 여겨진다.

상충되는 이해관계를 고려할 때 양 국내자문단의 모든 위원이 승인하는 공동성명 도출이 유일한 회의 진행 방식인지 고민해볼 필요가 있다. 또한, 지속가능발전 장의 의무이행에 대한 의견 불일치에서 기인하는 갈등이 국내자문단 간 회의에서 해소가 가능한 것인지 생각해봐야 한다. 경우에 따라 서로의 의견 차이를 인정하고 동시에 분쟁사안에 대해 어느 정도 타협을 하는 것이 보다 생산적일 수 있다. 성명서 작성을 위해 중립적인 조정자의 도움을 받거나 국내자문단으로 구성된 연합체를 설립하는 것도 고려해볼만 하다. 궁극적으로 모든 위원이 승인하지 않은 공동성명일지라도 정부간위원회는 해당 성명을 통해 국내자문단이 보내는 신호를 받아들여야 한다.

국내자문단 위원들과 정부는 위 문제 해결에 대한 공동의 책임이 있다. 먼저, 상충되는 이해관계에 대한 해결책을 모색하는 것은 위원들의 임무다. 만족스러운 타협점을 찾지 못할 경우, 위원들은 이 같은 상황을 자국 정부나 정부간위원회에 알려야 한다. 모든 위원이 승인한 성명서도 정부간위원회에서 검토되어야 한다.

국내자문단과 정부 간 교류 확대 및 방식 개선

일반적으로 국내자문단은 정부 관계자와의 논의를 촉진시켰다고 본다. 그럼에도 불구하고 국내자문단과 정부 관계에는 아직 많은 개선의 여지가 남아있다.

우선 더 많은 상호작용이 필요하다. 범국가적 시민사회 연례회의 준비 차원에서 연 1회 만나는 것 외에도 의견 교환을 위해 정기적인 모임을 가질 수 있어야 한다. 또한, 연례회의 때 국내자문단과 정부간위원회의 간의 공식적인 상호작용도 이뤄져야 한다. 상호작용의 질도 향상되어야 한다. 그러기 위해서는 정부가 국내자문단의 운영과 활동에 관심을 보이는 것이 중요하다. 국내자문단과 정부가 공식모임을 계속 이어가면 국내자문단 위원과 정부 관계자의 관계가 발전할 수 있기 때문에 상당히 유익한 회의가 될 수 있다. 아울러 정부는 무역협정에 관한 일반정보와 지속가능발전 장에 대한 정보를 더 많이 공유해야 한다. 활용할 수 있는 정보가 없다면 국내자문단과 협업하여 마련할 수 있다.

국내자문단과 의회 간 관계 제도화

EU와 교역대상국 모두 의회가 국내자문단 활동에 참여하는 경우는 흔치 않다. 그러나 무역협정을 비준하는 주체로서 의회는 정부가 협정 이행을 책임지게 해야 한다.

이러한 맥락에서 의회는 국내자문단의 효과적인 협력자가 될 수 있고 또 그래야만 한다.

이 때문에 의회와 국내자문단 간의 제도화된 대화체계가 구축되어야 한다. 현지 상황에 따라 정기회의, 서면보고, 또는 특정 문제 지속에 따른 임시 후속회의 등 다양한 대화체계가 있을 수 있다. 중요한 것은 의회가 지속가능발전 장의 의무이행에 대한 더 큰 책임을 지는 것이다. 또한, 국내자문단이 감독역할을 수행하고 정책적 영향을 미칠 수 있도록 국내자문단의 활동을 지원해야 한다.

국내자문단과 유관 의회기관은 서로 연락을 취하면서 협업방식을 개발해야 한다.

4.3 모니터링: 감독방식 개선방법

연구진행을 위한 고정예산 제공

제한적인 연구자금이 EU와 비EU국 국내자문단의 감독역할에 미치는 부정적인 영향은 상당히 큰 것으로 나타났다. 비록 지속가능발전 장의 의무이행 감독은 이미 국내자문단의 소관이지만, 많은 경우 특정 무역협정의 복잡성과 그 복잡성이 지속가능발전에 미치는 영향을 감독하기 위한 추가활동의 필요자원이 부족한 상황이다. 국내자문단의 감독범위를 무역협정 전문으로 넓힐 경우 감독에 필요한 예산의 중요성만 더 커질 것이다.

앞서 언급된 회의 참석을 위한 예산 및 사무국 지원에 관한 제언과 동일한 맥락에서 재정은 다양한 방법으로 확보할 수 있다. 과거에도 그랬던 것처럼 위원들은 개별연구에 필요한 예산확보를 스스로 시도해 볼 수 있다. 국내자문단 차원에서 연구를 진행하거나 용역을 맡길 경우 위원들이 같이 가용예산을 모아보는 것도 방법이다.

이러한 노력에도 불구하고 자금확보가 불가능한 경우가 많다. 가용자원이 없는 경우도 있지만, 국내자문단의 정치적 영향력이 낮거나 낮다고 인식되기 때문에 위원들이 각자의 소중한 시간을 국내자문단에 투자하기를 꺼려하기 때문이다. 이에 협정문 당사국들은 적극 개입하여 국내자문단이 감독역할을 수행할 수 있도록 지원해야 한다. 만일 EU와 교역대상국이 무역협정이 지속가능발전에 미치는 영향 등의 복잡한 사안을 감독하는 일을 진지하게 한 전문가 집단에게 맡길 생각이라면, 이에 필요한 자원을 제공하는 것이 논리적인 흐름으로 보인다. 3년 파트너십 기금을 보면 각 국내자문단 별로 많지는 않지만 연구 계획이 수립되어 있다. 비록 본 보고서가 작성된 시점에 실제로 수행된 연구는 없지만, 이러한 이니셔티브 자체는 높이 평가할 만 하며 앞으로도 유지 및 확장되어야 한다.

정부와 피드백 절차 수립

정부의 책임성 부족은 국내자문단의 역할 수행에 큰 장애물로 작용한다. 현재 국내자문단이 의견을 제시하고 정부의 피드백을 받을 수 있는 절차가 거의 전무한 것도 책임성 부족의 한 측면이라고 볼 수 있다. 본 제언과 다음 제언은 국내자문단과 정부의 관계는 물론, 국내자문단 간의 관계, 그리고 지속가능발전에 관한 정부간위원회와의 관계에 적용된다.

이에 국내자문단이 정부에 의견을 전달할 수 있는 방법이 포함된 명확한 피드백 절차가 수립되어야 한다. 해당 절차에는 국내자문단이 정부에 각종 문의, 우려, 발견사항을 전달할 수 있는 도구와, 반대로 정부가 답변을 줄 수 있는 도구가 포함되어 있어야 한다. 더 나아가, 정부는 특정 사안에 대해 국내자문단의 자문을 구하며 이 피드백을 주고 받는 과정을 종종 먼저 시작할 필요가 있다. 피드백을 주고 받는 과정이 너무 엄격해서는 안 된다. 그리고 당사국 별로 피드백 방식이 다를 수 있다. 주된 목표는 정부의 반응성을 높이고 거버넌스를 향상시키는 것이다.

국내자문단 위원장 또는 전체가 정부 관계자와 물리적인 만남을 갖거나 서면으로 소통하는 등 국내자문단의 소통 방법은 여러 가지가 될 수 있다. 범국가적으로는 국내자문단의 의견이 정부간위원회 회의 때 반영이 되도록 해야 한다. 기존의 모범사례로는 공동결론 제출, 국내자문단 간 회의와 정부간위원회 회의를 연달아 진행, 또는 정부간위원회 회의에 국내자문단의 위원장 초청 등이 있다.

정부는 명확한 절차 수립이라는 막중한 책임이 있으며, 이 때 국내자문단과 조율하여 진행하는 것이 가장 좋다.

국내자문단이 제출한 의견에 대한 후속조치

정부의 책임성 부족과 관련된 두 번째 문제는 국내자문단의 의견이 전달된 후에 정부의 후속작업이 통상 매우 느리다는 점이다.

앞서 언급된 피드백 교환이 이뤄지기 위해서는 정부가 국내자문단의 의견에 반응해야 한다. 물론 그렇다고 해서 정부가 국내자문단의 의견을 꼭 반영하거나 수용해야 한다는 것은 아니다. 그보다 정부는 내용과 상관없이 제출된 의견 자체를 인정 및 고려하고, 신속한 답변을 제공해야 한다. 이러한 후속대응이 없을 경우, 국내자문단의 업무는 시의적절성이 떨어지게 된다. 신속한 정부의 대응은 '국내자문단의 피로감'을 방지할 뿐 아니라 위원들이 후속과정을 더 잘 예측하고 조직에 더 전념할 수 있게 해준다.

4.4 정책영향: 영향력 증진방법

지속가능발전 장의 이행강제 최대화

지속가능발전 장의 이행 부족에 관한 논의는 EU 차원에서 계속 이뤄지고 있으며, EU 집행위원회는 이에 대한 개선 필요성을 '15대 중점 계획'⁸⁾에 명시했다. EU의 경우 무역제재를 실시하는 것을 지양하는 편이다. 선호하는 협력적 접근과 맞지 않기 때문이다. 지속가능발전 장은 이행을 강제할 수 없기 때문에 해당 장의 의무가 이행되지 않더라도 문제가 되는 부분은 별로 없는 편이다. 이에 시민사회단체와 정부가 국내자문단에 관심을 갖고 투자해야 할 인센티브가 많지 않다.

EU는 기존 무역협정상 지속가능발전 의무이행을 강제할 수 있는 환경을 만들기 위한 노력을 계속해야 한다. 이러한 노력의 두 가지 예로 수석 통상감찰관⁹⁾의 신규 선임 및 한-EU FTA의 분쟁해결절차 개시를 꼽을 수 있다. 그러나 백문이 불여일견이라고 했다. EU와 협력적 교역대상국은 이 같은 노력들이 지속가능발전 장의 신속하고, 효과적이며, 적극적인 이행으로 이어진다는 것을 증명할 책임이 있다.

신규 무역협정상 이행강제 수단을 늘릴 수 있는 방법은 여러 가지가 있다. 일례로 프랑스와 네덜란드¹⁰⁾는 교역대상국의 지속가능발전 장의 이행 수준에 따라 관세를 증감하여 부과하는 방식을 제안했다. 이 같은 조치는 본질적으로 무역제재와 동일하지만 외교적인 관점에서는 훨씬 약한 조치다. 추가적으로 분쟁해결절차 개시, 조사 중 정보제공, 진행사항에 대한 알 권리 등 공식적인 역할을 국내자문단에 부여함으로써 분쟁해결 메커니즘을 최적화할 수 있다. 다만, 이러한 분쟁해결 메커니즘은 정부 간 협의나 전문가 패널을 통해 원하는 변화를 만들어내지 못할 때 선택하는 최후의 수단이어야 한다. 특정 FTA가 지속가능한 발전에 명백하게 부정적인 영향을 끼치고, 양 당사국이 관련 약속을 지키지 못할 경우 FTA 중단이라는 선택지를 배제해서는 안 된다.

이미 언급한 바와 같이 이 부분에서 EU집행위원회가 맡은 역할은 매우 중요하다. 더 나아가 유러피회도 지속가능발전 장의 의무가 이행될 수 있도록 보다 주의 깊게 이행 여부를 확인하고 요구해야 한다.

이를 통해 EU와 회원국의 잠재적 단점에 충분한 초점을 둘 수 있다.

국내자문단의 영향력에 대한 기대치 명확화

국내자문단이 지속가능한 발전에 영향을 주기 위해서 설치된 것은 명확하지만, 아직 국내자문단이 무엇을 어떻게 달성해야 하는지에 대해서는 상당한 혼란스러움과 모호함이 남아 있다.

따라서 국내자문단의 활동과 그에 따라 지속가능발전예상되는 변화 및 그 둘의 인과관계를 구체화하는 것이 중요하다. '변화이론', 즉 변화의 절차를 설명하는 기법을 통해 현실적으로 달성 가능한 변화를 구체화해야 한다. 시행하고자 하는 이니셔티브와 이를 통해 지속가능발전예 국내자문단이 미칠 수 있는 잠재적인 영향력의 인과관계를 설명하는 이론이다. 이러한 이론은 정보공유와 모니터링을 통해 국내자문단이 줄 수 있고 취야 하는 영향이 무엇인지(예: 공동 의견, 모니터링 개선, 영향력이 약한 위원회 입지 개선), 또는 기대할 수 있는 물리적 변화는 무엇인지(예: 제도 구축, 협약 비준, 범국가적 지원 연합체) 구체적으로 보여줄 수 있다.

이를 통해 무역협정 당사국은 국내자문단의 구성원인 시민사회단체들과 함께 변화에 대한 기대치 관리에 기여할 수 있다. 구체적인 '변화이론'은 또한 위원들이 국내자문단 메커니즘을 통해 달성하고자 하는 것들의 기준점을 설정하는 데 도움이 될 수 있다.

무역협정 범위 외적인 대응

국내자문단은 FTA의 핵심적인 부분을 구성한다. 위 제언이 수용되어 국내자문단이 무역협정의 지속가능성을 향상시키는 데 기여한다고 하더라도 자유무역의 주요 영향을 상쇄시킬 수 있을지는 아직 불투명하다. 또한 무역제재는 바람직하지 않은 효과도 수반할 수 있다. 가장 취약한 계층이 피해를 입거나 신(新) 식민지 논리가 재현될 위험이 있기 때문이다. 국내자문단이 가능한 범위 내에서 실제 지속가능한 발전에 영향을 주더라도 이러한 효과는 무역협정의 외부 행위자와 요인들로 인해 무효화 될 수 있다.

국내자문단 위원과 당사국은 현재 운영환경의 구조적인 한계에 대해 인지하고 있어야 한다. 유의미한 영향을 미치기 위해서는 단순히 좁은 의미의 자유무역에 관한 지속가능한 발전만 고려할 것이 아니라 국내외 불평등과 불공정을 키우는 근본적인 요인에 대응해야 한다. 그렇지 않을 경우 국내자문단은 FTA를 정당화하는 단순 도구로 전락할 위험이 있다.

8 EU집행위원회 서비스. 2017. '집행위원회 서비스 논페이퍼(Non-Paper): EU 자유무역협정의 무역과 지속가능발전 장'
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

9 EU집행위원회, 첫 수석 통상감찰관 선임.
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

10 통상, 사회경제적 영향 및 지속가능한 발전에 관한 네덜란드와 프랑스의 논페이퍼.
<https://nl.ambafrance.org/Non-paper-from-the-Netherlands-and-France-on-trade-social-economic-effects-and>.

이에 국내자문단 위원들은 '내적' 및 '외적' 영향전략을 모두 준비해야 한다. 그리고 운영환경에 대해 비판적인 관점을 유지해야 한다. 국내자문단의 참여는 보다 광범위한 지속가능발전 전략의 한 요소일 뿐이다. 한편, 협정 당사국은 지속가능발전 장과 국내자문단을 지속가능한 발전의 묘책으로 제시하는 것을 자제해야 한다. 국제적 정의와 관련된 광범위한 문제에 보다 잘 대응하기 위해서는 단순히 무역협정의 지속가능발전 의무를 이행하는 것보다 더 많은 노력이 필요하다.

6

부속서 B

한·EU FTA 국내자문단 연구사례

6.1 서론

한·EU FTA는 2006년 EU가 발표한 '글로벌 유럽' 통상전략을 통하여 체결된 '신세대 자유무역협정'의 첫 사례다. 그 이후 상호시장 접근을 확보하는 쌍무 무역협정 체결은 EU의 경쟁력 증진을 위한 EU 통상정책의 확고한 목표로 자리잡게 되었다. 한국은 무궁무진한 시장의 잠재력, EU 수입품에 대한 높은 수준의 보호무역정책, EU 경쟁국과 진행 중인 활발한 무역협상 등으로 인해 우선적인 EU FTA 체결 상대국으로 꼽혔다.¹ 동 FTA에 대한 협상은 2009년에 타결되었으며, 2015년 12월에 정식 발효되기 전 2011년 7월에 잠정 발효되었다.

그 당시 한·EU FTA는 EU의 FTA 협상 역사상 가장 포괄적인 무역협정이었다. 광범위한 관세 철폐와 여러 부문의 비관세 장벽 완화 등의 내용을 담고 있다. 그 외 경쟁정책, 정부조달, 지적재산권 및 지속가능한 개발 등에 대한 내용도 포함하고 있다. 신세대 FTA의 첫 번째로서 그 이후 체결된 EU FTA의 청사진 및 기준점 역할을 했다.

EU는 한국의 3위, 한국은 EU의 8위 수출시장이다.² 그동안 양 교역 당사국의 무역수지에 변동은 있었지만, 결과적으로 양 당사국 모두 여러 분야에서 무역흑자를 기록했다.³ EU의 가장 중요한 대(對) 한국 수출품은 기계와 가전제품, 운송장비와 화학제품이다. 그리고 주요 수입품은 기계와 가전제품, 운송장비와 플라스틱이다.

한국의 시민사회는 한국을 민주주의 사회로 전환시키고 통합하는 데 상당한 기여를 했다.⁴

그러나 현재 한국의 시민사회는 분열되어 고전하고 있다. 단결력이 약해지고 국가, 정치사회, 시장에 미치는 영향은 물론 신뢰성과 정당성도 줄어들었다. 비록 정부나 다른 강력한 이해관계자를 비판할 때 정치적 압박을 받긴 해도 일반적으로 인권단체나 비정부기구들은 활발하고 자유롭게 활동하고 있다.⁵ 그러나 노동기본권의 경우 한국은 국제노동조합연맹(ITUC)으로부터 '노동권이 지켜질 보장이 없는 나라'에 준하는 등급을 받았다.⁶

마르텐스(Martens) 등이 개발한 시민사회 참여지표에 따라 한·EU FTA상 시민사회 대화 메커니즘 조항에 부여된 점수는 높은 것으로 나타났다.⁷ 참여자의 독립성, 위원의 구성범위, 그리고 무엇보다 분쟁해결에 중점을 둔 점수이다.

6.2 특이사항: 분쟁해결절차의 개시

한·EU FTA는 지속가능발전 장에 따라 협정상의 분쟁해결절차가 처음으로 개시된 유일한 협정이다.

한국은 국제노동기구(ILO) 핵심협약 8개 중 결사의 자유, 단체교섭, 강제노동 폐지 등 4개를 비준하지 않았으며, 노동조합 위원장과 조합원이 구금되어 있다. 이와 관련하여 EU 국내자문단은 2014년, 2016년 두차례에 걸쳐 EU 통상담당 집행위원 카렐 드 휴흐트(Karel De Gucht)와 세실리아 말스트롬(Cecilia Malmström)에게 정부 간 협의 개시를 요구하는 서한을 보냈다. 한국의 상황이 계속 안 좋아지고 있음에도 서한을 수신한 위원들은 즉각적인 조치를 취하지 않았다. 분쟁해결절차는 EU 집행위원회가 공식적인 정부 간 협의를 개시할 것을 촉구하는 결의안을 2017년 유럽의회가 채택하고 나서야 개시되었다.

1 EU집행위원회, 대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정에 대한 이행 평가: 최종 보고서(2018)

2 EU집행위원회, 한국 무역 관련 사진 <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-korea/>

3 EU집행위원회, 한국과 상품교역(2020) https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_south-korea_en.pdf

4 Fiori, A., S. Kim. 대한민국의 시민사회와 민주주의: 재평가(2018) Y. Kim. 경제민주화를 위한 한국의 모험. 뉴욕, Springer International Publishing

5 프리덤 하우스, 대한민국 <https://freedomhouse.org/country/south-korea/freedom-world/2020>.

6 국제노동조합(ITUC) 2019년 세계 노동권 지수 <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-en-2.pdf>

7 Martens 외. 'EU 무역협정의 시민사회 참여 변화 분석: CSI 지수.' European Foreign Affairs Review 23(1): 41-62 (2018)

분쟁해결절차는 상당히 긴 절차인 것으로 드러났고, 아직까지 아무런 결론이 나지 않은 상태이다. 더 나아가, 국제노총, 유럽노동조합총연맹(ETUC), 국제인권연맹 및 유럽경제사회위원회(EESC)는 EU가 분쟁해결절차로 대응하려는 위반사항의 목록을 제한한 것에 대해 비판의 목소리를 보냈다. EU는 2018년 12월에 공식적인 정부 간 협의 개시를 요청했으며, 2019년 1월에 이를 진행한 바 있다. 그러나 '안타깝게도 정부 간 협의는 문제를 만족스럽게 해결하는 단계로 이어지지 않아 EU가 제기한 사안이 모두 해결되지 못했다.'⁸ 이에 EU는 2019년 7월 전문가 패널 소집을 요청했다. 2019년 12월 19일에 발표된 패널은 12월 30일부터 활동을 시작했다. 2020년 1월 10일까지 법정의견서, 3월까지 보고서를 제출하기로 되어 있었으나 아직까지 제출된 문서는 없다.

분쟁해결절차의 개시는 한국에서 노동기본권과 무역의 연관성에 이목을 집중시키는 데 기여했다. 그러나 한국에서도 '눈속임' 행위가 일부 벌어지고 있다. 일례로 ILO 협약 비준 동의안을 국회에 제출하는 동시에 이를 통해 새로 취득하게 될 권리를 앗아가는 수정안도 상정했다.

한국의 사례는 EU FTA에 매우 중요한 선례로 자리잡을 것이다. 몇몇 EU 이해당사자는 이를 교훈이 되는 중요한 기회로 보고 미래에 활용하고자 한다. 다만 부가 가치가 있는 선례가 될지 여부는 분쟁해결절차의 결과에 따라 좌우될 것이다. 너무 관대한 판정이 나거나 판결이 구속력 있는 집행도구의 부재로 인하여 이행 또는 강제 집행되지 않을 경우, 이해당사자의 추가 불만 제기나 관련 조치 이행을 저해할 수 있다. 신임 수석 통상감찰관의 협력 하에 패널 보고사항을 이행하는 것은 2018년 '15대 중점 계획'에 명시된 것처럼 EU의 지속가능발전 장에 관한 의무이행 여부를 가늠하는 핵심요소로 작용할 것이다.

동 사례는 시민사회와 유럽의회 사이의 협력이 무역과 지속가능한 발전 촉진에 미치는 중요성을 보여주었다. 국내자문단의 활동만으로는 문제를 성공적으로 해결하지 못했기 때문이다. 또한, 이 사례는 EU 집행위원회의 약한 책임성과 이해당사자 모니터링에 관한 정책영향이 제한되어 있음을 짚어줬다. 국내자문단의 역할을 키울 수 있는 최선의 방법은 시민사회가 최소한 자동적으로 분쟁해결절차를 개시할 수 있게 허용해주는 것이다. 반면 EU 집행위원회가 시민사회에 갖는 책임성은 강화되어야 한다. 항소를 가능케 하는 것이 그 예가 될 수 있다. 또한, 사용자단체와 그 외 행위자들 간의 합의가 있었다는 점이 중요하다. 이 합의가 분쟁해결절차의 개시를 촉진시켰다.

한편, 일부 한국 국내자문단 위원은 대화로 문제를 해결하는 방식을 강력히 선호하고 구속력이 없더라도 분쟁해결절차라면 어떤 형태이든 피하고 싶어하는 경향이 있다. 과도하게 대립적인 접근이라고 보기 때문이다. 이처럼 일부는 현재 EU 집행위원회의 접근방식이 너무 관대하다고 여기는 반면, 너무 과하다고 생각하는 이들도 있다.

6.3. 한국과 EU 국내자문단의 포괄성의 사다리

6.3.1 도구적 목적: 회합할 수 있는가?

EU와 한국 국내자문단 모두 사무국을 갖추고 있다. EU에는 유럽경제사회위원회가 있고, 한국에서는 노동부와 환경부가 교대로 사무국 역할을 맡고 있다. 한국의 국내자문단 사무국은 유럽경제사회위원회처럼 위원들과 소통하여 회의를 소집 및 준비하고, EU 국내자문단 사무국과의 소통도 담당하고 있다.

EU 국내자문단의 운영규정은 EU 집행위원회가 국내자문단의 운영비를 제공하도록 규정하고 있다. EU 국내자문단은 연 2~3회 모임을 가져왔고, 한국 국내자문단은 연 2~4회 정기적인 회의를 해왔다. 한국의 경우, 환경과 노동 사안에 관한 별도 회의도 가끔 열린다.⁹ 한국과 EU 국내자문단 인터뷰 대상자들은 모두 회의의 행정적인 측면에는 문제가 없다고 응답했다.

한-EU FTA에 규정된 범국가적 시민사회 연례회의의 '시민사회 포럼'은 양 당사국의 국내자문단을 위한 비공개 회의이다. 고유의 기능이 있는 회의이며, 다른 EU 무역협정상 시민사회 연례회의와 마찬가지로 전체 시민사회를 대상으로 열려 있다. 동 '시민사회 포럼'은 다른 EU 무역협정상 조직된 국내자문단 간 회의와 동일한 기능을 수행한다. 한-EU FTA 산하 국내자문단 위원들은 상호 관심사를 갖고 보다 폭넓은 주제로 공개 세미나를 개최할 수 있게 '시민사회 포럼' 일정을 하루 늘려 달라고 요청했다. 양 당사국의 정부는 이를 승인했으며, 이는 다른 EU 무역협정에서도 일반적인 관행이 되었다. 일반적으로 이러한 세미나 또는 모임의 연장은 국내자문단 위원의 장거리 출장을 그만한 가치가 있게 해주고 위원들이 더 많이 교류할 수 있게 해준다. 그러나 분쟁해결절차가 개시된 2018년부터 이러한 연례회의가 중단되었다(위 내용 참조).

인터뷰 응답자들은 각종 국내자문단 회의일정이 너무 촉박하게 정해지고 쉽게 변경된다고 밝혔다. 심한 경우 회의가 1~2주 전에 잡혀 참석 자체가 어렵다. 범국가적 회의일정은 정부가 정한다. 응답자들은 늦은 회의일정 공지

8 EU, 'EU의 전문가 패널 소집 요청,' 브뤼셀, 2019년 7월 4일, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157992.pdf.

9 EU집행위원회(2018). 대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정에 대한 이행 평가: 최종 보고서

및 촉박한 재조정을 정부의 약한 의지로 받아들였다. 일반적으로 “모든 의제를 조율하거나 ‘억지로 꺼 넣는’ 것은 쉽지가 않다.” 시민사회 모임이 무역협정을 정당화하는 도구로 악용될 수 있다는 우려는 분쟁해결절차가 개시되면서 해소되었다(아래 참조). 그럼에도 불구하고 EU 내에서는 일부 회의적인 시각이 아직 남아있다. 시민사회 대화 메커니즘과 분쟁해결절차가 최적이지 아닌 상태로 유지되고 있기 때문이다. 한 한국인 인터뷰 응답자는 한국 측 FTA 협상가들이 지속가능발전 장의 잠재적 중요성과 그로 인해 생기는 시민사회 대화 메커니즘을 과소평가한 것 같다고 설명했다. 한-EU FTA 같은 무역협정 자체가 처음이다 보니 비교할 만한 선례나 참고대상이 없었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 무역협정의 제도적 틀 안에서 시민사회에 공식역할을 주는 것을 주저했다.¹⁰ 다른 응답자는 “한국 정부는 EU의 주장 때문에 이를 수용했지만, 협정의 무역 관련 측면에 관심이 더 많았다. 시민사회 대화 메커니즘은 한국 문화에 자리잡고 있는 부분이 아니다”라고 밝혔다.

6.3.2 정보공유: 대화의 길이 열려 있는가?

국내자문단의 정보공유 목적은 부분적으로만 달성된 상황이다. 국내자문단 내 수평적 관계 문제와 특히 한국에서 두드러진 국내자문단과 정부 간의 수직적 관계 문제, 그리고 국내자문단과 정부간위원회 사이의 문제가 존재하기 때문이다.

국내외 회의내용은 주로 경제, 환경, 노동 사안에 초점을 두고 있다. 디지털화, 순환·녹색경제, 배출권거래제 및 기후변화 등의 주제는 범국가적 회의에서 정기적으로 다뤄지고 있다. 노동 관련 사안도 우선순위가 높은 의제이다. 한 응답자는 “다른 EU 국내자문단 회의에서는 여러 주제에 대해 논의할 수 있지만 한국 관련 논의에서는 노동에 더 중점을 두고 있다”고 말했다.

성별 임금격차, 기업의 사회적 책임, 차별금지 등 논란의 여지가 적은 주제들은 이미 논의된 바 있다. 그리고 2016년 기업의 사회적 책임 및 ILO 차별금지 협약의 이행에 관한 2건의 노동 프로젝트가 출범되었다. 해당 주제들은 특히 시민사회 모임 초창기에 ‘민감성이 덜하여 좋은 시작점’으로 여겨지는 ‘전략적 선택’이었다. 한국 국내자문단의 주도 하에 시민사회 대화 메커니즘은 한국의 노동 문제 외에도 EU 회원국이 ILO의 의견을 바탕으로 자국 내 노동문제를 해결하도록 요청하는 데 사용되었다.

그러나 결사의 자유, 단체교섭 등 ILO 핵심협약 비준과 이행 등 보다 민감하고 이견의 여지가 많은 사안이 더 중요하게

다뤄져 왔다. 매년 회의에서 반복적으로 언급해왔고, ‘시민사회 포럼’의 권고안에도 포함되어 있다.

비록 해당 안건이 양 당사국의 국내자문단에 의해 합의되었음에도 불구하고, 논쟁거리가 되는 노동문제의 경우 각종 갈등을 야기하고 있다. 특히 한국 국내자문단 내 노사 위원들 간의 갈등, 그리고 EU와 한국 국내자문단 간의 갈등이 그 예이다(아래 참조). 또한, 몇몇 EU 국내자문단 위원은 “ILO 협약과 노조 위원장의 자유에 관한 내용이 전체 회의를 지배했고 다른 문제는 제기할 수 없는 것처럼 느껴졌다”라며 안타까움을 토로했다.

논의내용 자체 외에도, 양 국내자문단 위원 모두 아직 회의시간의 상당 부분이 행정적인 내용과 다음 범국가적 회의의 준비에 할애되고 있다고 밝혔다.

정보공유와 특히 모범사례의 공유는 국내자문단의 중요한 목적 중 하나이다. EU 국내자문단의 한 위원은 포럼이 “관행과 다양한 관점의 교환의 장”이라고 확인했다. 그러나 한국 측 위원은 “협정의 관점에서 봤을 때 시민사회 포럼은 양 당사국의 공동 이행평가를 논하는 곳이어야 하나, 일부 위원들은 포럼이 일반적인 교환 또는 광범위한 주제에 대한 세미나나 워크숍을 하는 곳으로 여긴다”고 말했다. 이처럼 시민사회 포럼의 목적에 대한 위원 간의 의견에도 차이가 있음을 볼 수 있다.

EU-조지아 시민사회 모임과 비슷하게 수평적 정보교환은 양 국내자문단의 노동계 위원들 사이에서 가장 활발하게 이뤄지고 있다. 이들은 무역협정 이전에도 관계가 좋았고, 범국가적 회의를 통해 더욱 돈독한 관계가 되었다. 그러나 아직 양 국내자문단 간의 소통 문제는 있다. 연례회의 전후로는 연락이 뜸한 편이고, 동시통역이 필요하여 소통하기가 쉽지 않다. EU 국내자문단은 서로 다른 이해당사자를 대표하는 위원들 간의 관계가 좋은 편이다. 이와 달리 한국 국내자문단의 노사위원 간의 관계는 상당히 적대적이며, 그러다 보니 협업이 어렵거나 “불가능”한 경우가 많다. 다른 인터뷰 응답자는 한국 국내자문단의 분위기가 “화목하거나 평화롭지 않다”고 확인했다. 양 국내자문단은 다음과 같이 응답하며, 정기적인 연락과 위원 임기 지속이 내부 관계는 물론 국내자문단 간의 관계 증진에 필요하다고 강조했다. “어느 정도의 신뢰가 쌓이면 같이 일할 수가 있고, 일년에 몇 차례 만나면 협업할 수 있는 분위기를 조성할 수 있다.” “아시아 지역에서는 서로를 안다는 것이 매우 중요하다. 모르는 사람을 바로 신뢰하지 않기 때문이다.”

한국과 EU 국내자문단이 공통된 입장을 형성하는 것도 어려운 과제인 것으로 드러났다. 지속가능발전 장의 노동의무에 관한 의견이 가장 분분했다. 특히 지난 2018년 범국가적 회의에서 ILO 핵심협약 비준과 이행에 대한 공동

¹⁰ Smith, A. 외. 자유무역협정 및 글로벌 노동 거버넌스: 가치사슬 세상에서의 EU 통상·노동 연계(2020). 런던, Routledge.

의사결정(특히 결사의 자유와 수감 중인 한국 노조원 2명에 관한 사안)을 내리는 순서가 되자 “긴장감이 상당히 고조”된 것으로 밝혀졌다. 결국 한국 사용자 위원들은 회의실을 나갔고, 몇몇 학자 위원들도 비협조적이었다. 그 결과 공동결론을 도출하지 못했으며, 그 대신 양 국내자문단의 위원장이 작성한 공동성명이 정부간위원회에 제출되었다. 그럼에도 불구하고 EU 국내자문단 내 공통된 입장이 (비록 최소한의 공통분모로 이뤄진 것일지라도) 있었다는 것은 향후에 일을 진전시킬 수 있는 긍정적인 신호로 받아들여졌다.

수직적 정보교환의 경우, EU와 한국 국내자문단이 다른 점이 있다. EU의 경우, EU 집행위원 한 명이 국내자문단 회의를 참석하여 최소 연 1회 국내자문단과 EU 집행위원회 간의 정보교환이 이뤄진다. EU 대외관계청과도 연락을 한다. 그러나 담당자 교체율이 높은 관계로 회의 참석의 연속성이 떨어지는 편이어서 비판을 받았다. 아울러 비록 공식적이고 제도화된 대화체계가 있는 것은 아니지만 EU 국내자문단과 유럽의회도 소통하고 있다. EU 국내자문단은 또한 직접 정보를 전달받기 위해 한국 대사도 두 차례 만난 바 있다. 이처럼 EU 국내자문단과 공식기관 간의 정기적인 교류는 있지만, 한 인터뷰 응답자는 “정부와 국내자문단이 동등한 지위의 파트너로 여겨지지 않는다”는 문제를 지적했다. 한국의 경우, 정부는 “접촉하기 매우 어려운 상대”라는 인식이 있다. 한국 국내자문단은 정부의 인정을 많이 받지 못하고 있는 상황이며, 한 응답자는 “정부가 해준 일이 별로 없고 존중 받고 있지 않다”고 답했다. 그럼에도 불구하고 한 EU측 위원은 “개인적으로 국내자문단이 논의의 장을 마련한 것은 큰 성과라고 생각하고, 이를 통해 한국 정부는 노조, 사용자단체, 통상조직의 대표들이 한국 국내자문단의 위원이기 때문에 그들의 독립성을 인정하게 됐다”면서 국내자문단을 통해 시민사회를 강화하려는 노력을 했다고 강조했다.

한국 국내자문단의 대표성과 위원들의 독립성은 특히 무역협정 초창기에 매우 까다로운 문제였다. 우선 이러한 시민사회 포럼이 처음이었기 때문에 양 당사국 정부와 시민사회는 시민사회 대화 메커니즘을 발전시키는 방법을 습득해야 했다. 그러나 문화적 차이와 한국의 시민사회에 대한 인식 차이 때문에 양 당사국의 시작점은 다를 수 밖에 없었다. 한국 사용자단체와 노조가 익숙하지 않은 대화체계임에도 불구하고 유럽경제사회위원회의 노사정 구조가 국내자문단의 기반으로 사용되었다. 또한 “환경 시민단체가 아예 다르다. 역할도 우리 EU 국내자문단에서 수행하는 것과 다른 것 같다”는 의견도 있었다. 더 나아가, 학자와 연구자가 한국 국내자문단의 공익위원으로 선정되었고 현재 정원의 절반 가까이를 차지하고 있다. 비록 전문성은 갖춘 위원들이지만 “실제로 대표하는 이해당사자가 없기” 때문에 위원자격의 정당성을 도전 받고 있다. 국내자문단의 대표성에 관한 마지막 우려사항은 환경단체 소속의 위원에 관한 것이다.

한국에는 중요한 환경운동이 이뤄지고 있으나 국내자문단에는 반영되어 있지 않다. EU 국내자문단도 마찬가지로, 캐나다와의 무역협정을 제외하면 환경 또는 ‘다양한 이익집단’을 대표하는 위원들이 부족한 실정이다.

한국 측 위원의 독립성도 의문스러운 점이 있다. 몇몇 사용자 및 학자 위원들은 정부와의 관계가 끈끈한 것으로 알려져 있다. 또한, 한국 정부는 국내자문단의 위원 선출권을 쥐고 있는 것 같다. 공개적인 위원 모집절차가 없고, 공익단체를 대표하는 위원을 제외하고는 환경부나 노동부가 유관부서로부터 후보를 받아 위원으로 임명, 선임하고 있다. 그러나, EU 국내자문단은 “아직은 진행 중인 과정이지만, 한국 정부가 이전과는 약간 다른 자세로 유럽식 시민사회 단체에서 위원을 몇 명 더 선임하고 있다”라며 변화를 목도했다고 밝혔다. 그 중 가장 중요한 사건은 민주노총을 참여시킨 것이다. 한국에서 가장 중요한 노동단체 중 하나로서, 처음에는 국내자문단에 포함되지 않아 큰 비판을 샀다. 한 인터뷰 응답자는 “한국에서는 정부가 위원을 선임할 수 있는 권한은 있지만 일방적으로 의사결정을 내릴 수는 없다”고 말했다. 그렇다 하더라도 한국 정부는 국내자문단을 예의주시하고 있다. “한국 정부는 국내자문단 회의에 참석은 하지만 관여하지는 않는다. 회의의 시작부터 끝까지 참석하여 오가는 대화를 모니터링한다.”

6.3.3 모니터링: 감독할 수 있는가?

한국의 노동기본권에 관한 국내자문단의 모니터링 목적은 EU 국내자문단과 한국 노조의 협업을 통해 어느 정도 달성되었다.

모니터링 활동은 양측에서 행해졌다. EU 국내자문단의 가장 중요한 결과물은 2013년에 발간된 <대한민국 노동기본권에 관한 의견. 조치분야 식별 보고서>이다. ILO 평가를 기반으로 한 이 보고서는 한국 노동문제 감독에 대한 근간을 제시하고 있다. 또한, 녹색성장(2013년), 기업의 사회적 책임(2014년) 및 기후변화(2015년)에 관한 보고서도 발간했다. 그럼에도 불구하고 한 인터뷰 응답자는 “예산 문제 때문에 취할 수 있는 조치의 범위가 매우 제한적”이라고 밝혔다. 한국 측 위원들은 주로 개별활동을 해왔으며, “한국 국내자문단이라는 이름을 걸고 공동성명을 작성할 노력을 해본 적이 없다”고 말했다. 다른 응답자는, “각 위원들은 각자만의 독립적인 모니터링 활동을 수행하고 있다. 그러나 이러한 활동을 보다 잘 조율하여 공통된 입장을 마련하고 양 국내자문단간의 교류를 (촉진시켜야 한다)”고 말했다. 양 당사국의 노조는 노동문제 감독을 위해 협업하고 있다.

EU 국내자문단이 정부에 의견을 제시할 수 있는 방법은 여러 가지가 있다. 첫째, 국내자문단 회의에서 위원들은 지정된 시간에 EU 집행위원회에 직접 발언할 기회가 있거나, 커피 타임 등 휴식시간에 덜 형식적으로 접촉할 수도 있다.

둘째, 상기 언급된 의견서 등을 서면으로 제출할 수 있는 방법도 있다. EU 국내자문단은 한-EU FTA상 지속가능발전장의 심각한 불이행에 대해 분쟁해결절차를 개시할 것을 촉구하는 공식서한을 EU 통상담당 집행위원에게 2014년과 2016년에 걸쳐 두 차례 보낸 이력이 있다. 비록 국내자문단과 EU 집행위원회의 관계가 “보다 구조적일 수도 있으나, 현재의 관계로도 통상과 노동 거버넌스 분야의 세계적인 제도개발에 기여를 하고 있다.” 즉, EU 국내자문단과 EU 집행위원회 간의 상호작용법이 개선될 수도 있지만, 일단 위원들은 EU 집행위원회에 접촉할 수 있는 방법을 알고 있다. 한국 국내자문단의 소통 채널은 덜 개방적인 것으로 보인다. 한국 공무원이 국내자문단 회의를 참석하기는 하지만 위원들이 정부와 교류할 수 있는 기회는 거의 없다. 한국 국내자문단 위원은 다음과 같이 국내자문단 간의 회의의 중요성을 강조했다. “개인적으로 EU 국내자문단과의 교류가 없다면 한국 국내자문단의 역할은 없다고 생각한다. 이러한 교류나 시민사회 포럼이 없다면 한국 정부는 국내자문단을 만나거나 우리의 제언 또는 이행에 관한 의견을 들을 의지가 없는 것으로 보인다.”

국내자문단 간 회의의 공동성명을 살펴볼 차례다. 해당 성명서는 세부 문구를 포함하여 매우 중요한 문서로 여겨진다. “정부간위원회가 전달 받으면 이를 인정해야 하기 때문이다. 감독과 제언 권한을 위임 받은 조직의 공식 결과물로 정부간위원회에 제출할 수 있는 가장 공식적인 문서이다.” 그러나 위원들이 공동된 결론을 내리는 것은 쉽지 않다. 특히 양 국내자문단의 노동계 위원들이 한국의 사용자 위원들과 ILO 핵심협약 비준 및 이행에 관한 요건(위 참조)에 대해 의견을 모으기가 매우 어려운 것으로 드러났다. 비록 지금까지 대부분의 중점을 노동문제에 두었음에도 불구하고 성명서는 항상 경제나 환경 문제를 언급해 왔다. 한-EU 시민사회 포럼은 비공개 국내자문단 간 회의라는 것 외 또 다른 기능도 한다. 시민사회 포럼과 정부간위원회 회의 사이에 추가 회의를 하는 관행이 생긴 것이다. 양 국내자문단 위원장이 초청을 받아 “몇 분간 발표를 하고 퇴장한다. 한국 정부가 회의에 외부인 참석을 원치 않는데, 시민사회를 외부 관계자로 여기기 때문이다.” 공동성명은 양측 국내자문단 위원이 함께 양 당사국 정부 관계자에게 발표한다. 이 관행은 “시민사회가 항상 요청해온 것이다”, “제도적으로 매우 중요한 절차이다. 이렇게 하지 않으면 시민사회 포럼이 결국 연간 수천 톤에 달하는 이산화탄소 배출 책임을 논하는 회의장 그 이상, 이하도 되지 않기 때문이다. 구조적인 절차가 필요하다.”

정부의 책임성 차이도 관측됐다. EU 위원들은 EU 집행위원회가 피드백을 제공한다고 동의했다. “서신을 보내면 회신이 온다.” 그러나 다른 응답자는 “질문을 하면 답신이 필요한데, 집행위원회는 회신만 할 뿐 우리가 보낸 우려사항의 본질은 살펴보지 않는다”고 말했다.

한국 정부는 “한번도 회신을 한 적이 없으며” 반응을 잘 보이지 않는 편이다. 범국가적 차원에서 국내자문단의 의견이 정부간위원회 회의에 제출된다고 해서 국내자문단이 회신을 받는다는 보장은 없다. “위원회로부터 답신을 받은 적이 없다. 소통은 EU는 EU끼리, 한국은 한국끼리 이뤄지고 있다.” 위원들은 한국 노동문제에 대한 압박이 정책적 변화를 이끌어낼 가능성이 있다고 동의했다. 반면, 절차가 너무 길고 국내자문단의 권고사항이 받아들여지지 않는다는 불만이 있었다. 그러나 현재 진행 중인 분쟁해결절차는 국내자문단의 활동이 헛되지 않았다는 중요한 신호를 주고 있다. 한국 측 위원은 “우리는 시민사회 포럼을 (포함해서) 가용한 모든 대화 메커니즘을 사용하고 있다”라며, 한국에서 국내자문단 간의 회의는 (국내자문단 회의 대비) 위원들의 우려사항을 진전시킬 수 있는 추가적인 플랫폼으로 작용한다고 설명했다.

6.3.4 정책영향: 영향을 미칠 수 있는가?

지금까지 시민사회는 EU의 의사결정 과정에 직접적으로 참여하지 않았다. 그러나 다년간의 압박으로 분쟁해결절차 개시에는 상당한 기여를 했다(아래 참조). 동 보고서가 작성되는 지금 모든 관심은 전문가 패널 결과에 쏠려 있다. 일부는 “결국 행동을 취하는 것은 정부의 몫이다. 시민사회 차원의 일이 분명 있지만, 정부의 의제와 합의된 우선순위가 있고, 또 정부간위원회 차원의 일이 있다. 정부간위원회는 자체 우선사항을 정한다. 일치할 때도 있지만, 시민사회가 중요하다고 보는 것과 정부가 대응하기로 결정한 것이 다를 때도 있다.”라며 국내자문단의 영향력이 제한적이라고 판단했다. 그럼에도 불구하고 “한국 정부가 ILO 협약 비준에 관심을 갖게 된 것은 부분적으로 국내자문단의 활동 때문이라고 본다. 더 많은 사람들이 두드리면 언젠가는 길이 열릴 것이라고 생각한다”는 의견도 있었다.

6.4 결론

한국 사례에 대해 EU 국내자문단은 지난 수년간 매우 활발하게 활동해왔다. 비록 다른 지속가능발전에 관한 사안도 다뤄졌지만 주된 관심사는 노동이었다. 유럽의회 등을 지속적으로 압박해 분쟁해결절차 개시에 기여했다. 그러나 해당 절차 개시는 한-EU 국내자문단 간의 갈등은 물론, 한국 국내자문단 내 노사 및 기타 이해당사자 간의 갈등을 야기했다. 분쟁해결절차가 개시된 2018년 이후 범국가적 시민사회 회의가 열리지 않았기 때문에 다양한 이해관계에 걸쳐 건설적인 관계가 유지될 수 있는지 여부는 아직 결론이 나지 않은 상태다. 현재로서는 모두가 한국의 정책 변화와 전문가 패널 결과에 주목하고 있다. 한-EU 시민사회포럼은 시민사회 대화 메커니즘의 첫 사례로서 참여한 모든 행위자가 어떻게 메커니즘을 운영할 수 있고 운영하면 좋을지에 대한 교훈을 얻으면서 발전시켜왔다.

저자 소개

데보라 마르텐스 박사는 2019년 겐트대학교에서 정치학 및 농촌개발학 박사학위를 취득했습니다. 제3국의 노동환경 개선을 위해 EU 무역협정이 지닌 잠재성을 연구한 바 있습니다. 마르텐스의 연구결과는 공정거래에 대한 광범위한 논의에서 찾아볼 수 있습니다.

얀 오르비 박사는 겐트대학교 정치학부 부교수이자 동 대학교 EU 연구센터의 직원입니다. EU 및 국제 정치를 연구하고 있으며, 특히 EU의 대외무역 및 개발정책 연구에 중점을 두고 있습니다.

디아나 포트욘키나는 브뤼셀자유대학교, 겐트대학교 및 유엔대학교 산하 비교지역통합연구원(UNU-CRIS) 소속 박사후연구원이며, EU의 대외무역정책체제 내 확립된 다중이해관계자 메커니즘에 초점을 두고 국제 및 지역 다자기구(GREMLIN) 프로젝트에 참여하고 있습니다.

임프린트

프리드리히 에버트 재단 | 국제정책 및 개발부
히로시마 스트라세 28 | 10785 베를린 | 독일

책임자:

알렉산더 가이거 | 프리드리히 에버트 재단 |
국제정책 및 개발부 | 무역정책

전화번호: +49-30-269-35-7509

www.fes.de/GPol

주문/연락처:

Christiane.Heun@fes.de

프리드리히 에버트 재단(FES)이 발간한 모든 미디어 출판물은 FES 서면 동의 없이 상업적 목적으로 사용할 수 없습니다.

감사의 글

먼저 시간을 내어 본 연구 프로젝트에 참여해주신 모든 인터뷰 대상자와 설문 응답자에게 감사의 말씀을 드립니다. 그분들 없이는 이 보고서를 작성할 수 없었을 것입니다. 아울러 프리드리히 에버트 재단, 특히 알렉산더 가이거 씨, 다니엘라 일러 씨, 수잔네 슈톨라이터 씨, 그리고 워워대학교의 제임스 해리슨 교수님께 각별한 감사 인사를 전하며, 유럽경제사회위원회(EESC)의 대외협력국 담당자들은 물론, 이 보고서를 작성하는 동안 귀중한 제안과

소견을 제공해주신 겐트대학교의 비자야 씨께도 감사드립니다. 저자진이 부분적으로 참여했던 이전 연구를 같이 수행한 로르 반 덴 푸테 씨와 마이람 오리 씨, 그리고 초창기 '포괄성의 사다리'를 함께 개발했던 자말 샤힌 씨와 로테 드리게 씨 모두에게 감사의 마음을 표하고 싶습니다. 만일 연구 중 오류가 있다면, 그것은 저자진의 책임입니다.

EU 무역협정 내 국내자문단

사다리를 내려갈 것인가, 오를 것인가?



한-EU FTA가 잠정 발효된 2011년부터 무역과 지속가능발전에 관한 모든 장(이하, 지속가능발전 장)은 해당 장의 의무이행을 점검하기 위한 각 당사국의 국내자문단(DAG, Domestic Advisory Group)과 범국가적 시민사회 연례회의 등 시민사회 대화 메커니즘을 구성한다.

본 연구는 EU 무역협정의 지속가능발전 장에 근거하여 가장 제도화된 상설 시민사회 조직인 국내자문단에 초점을 두고 있다. 연구의 목적은 국내자문단에 대한 평가를 종합적으로 시행하고, 구조적으로 발생하는 초기 문제를 식별하여 해당 문제에 대응할 수 있는 해결책을 제시하는 것이다. 원본 데이터는 전세계 국내자문단 위원을 대상으로 진행된 설문조사와 EU와 비EU국가 위원 인터뷰를 통해 수집했다.



비록 대부분의 국내자문단이 지속가능발전 장에 기초하여 설치되었지만 아직까지 정치적 관련성은 많이 확보하지 못한 상태이며 그 원인은 여러 가지가 있다. 먼저 회의 빈도와 사전공지, 사무국과 재정지원 등의 행정적인 문제가 있다. 실질적인 차원에서 보면 국내자문단과 정부 또는 EU집행위원회 간의 진정한 대화 부족과 그로 인한 책임성 부족이 위원들의 불만사항으로 꼽힌다. 국내자문단과 그 활동이 간과되는 것에 더하여, 위원들은 국내자문단의 제한된 영향력의 원인으로 가용한 도구의 부재를 지목했다. 즉, 아직까지 국내자문단이 분쟁해결절차를 개시할 수 있는 도구가 없다는 것이다.



국내자문단의 전문성을 보다 잘 활용하고 국내자문단에 주어진 모니터링 역할을 수행할 수 있게 해주기 위해서는 아래와 같이 다양한 단계에서 개선이 필요하다.

- 정기적인 회의 개최 보장
- 회의 참여에 필요한 자원과 사무국 지원 제공
- 국내자문단의 독립성과 대표성 보장
- 명확한 업무계획 수립
- 국내자문단 간의 관계에 투자
- 공동성명 작성절차 개선
- 국내자문단과 정부 간 교류 확대
- 국내자문단과 의회 간 관계 제도화
- 연구진행을 위한 고정예산 제공
- 정부 또는 EU집행위원회와 피드백 절차 수립
- 지속가능발전 장의 이행강제 최대화

프로젝트 소개(영문):

<https://www.fes.de/en/shaping-a-just-world/global-economy-and-corporate-responsibility>