

유럽연합 자유무역협정에서의 고용과 사회발전

Brian McDonald (주한 유럽연합 집행위원회 대표부 대사)

유럽연합집행위원회의 ‘유럽을 위한 의제’의 핵심은 성장, 일자리, 기회이다. 성장, 일자리, 기회가 있을 때만이 경제번영, 사회정의, 지속가능한 발전이 가능하며, 유럽인이 세계화에 당당하게 대응할 수 있다. 2006년 10월 피터 만델슨(Peter Mandelson) EU 통상담당 집행위원은 급변하는 세계 경제 속에서 EU 무역정책이 성장을 촉진하고 유럽 내에서 일자리를 창출할 수 있도록 “글로벌 유럽”이라는 전략을 추진하였다. 그는 EU 무역정책이 새로운 도전에 발맞춰 변화하고, 새로운 파트너를 모색하며, 유럽시장을 세계에 개방하고 세계시장도 유럽에 개방하도록 보장해야 한다고 강조했다. 이러한 전략의 일환으로 도하개발의제는 EU 통상정책에 있어 최우선 과제로 중시되고 있으며 한국, 인도, 아세안 등 새로운 파트너와의 자유무역협정이 유럽의 다자간 무역협상을 보완할 것이다.

유럽에게 자유무역협정은 전혀 낯설지 않다. 실제로 자유무역협정은 유럽국가 내에서 EU와의 경제 및 규제관계를 강화하는 등 매우 중요한 역할을 하고 있다. 자유무역협정은 아프리카, 카리브, 태평양지역(ACP) 국가와의 경제연계협정(Economic Partnership Agreement)과 중미, 안데스 공동시장과의 제휴협정(Association Agreement)을 위한 협상의 일환이다. 남아프리카, 멕시코, 칠레와는 이미 다자간 협약을 체결하였다. 그러나 EU가 맺은 양자협정은 인근 지역과 발전 목표를 위해서는 바람직하나, EU의 주 교역 관심지인 아시아 등과의 관계에서는 아직 부족한 점이 있다.

EU는 향후 신규 자유무역협정을 고려할 때 양자간 교역관계를 통해 지속가능한 발전이 강화되도록 할 것이다. 이는 2006년 유럽이사회의 지속가능한 발전 전략에서 유럽연합집행위원회와 회

원국가가 무역협정을 경제적 측면뿐 아니라 지속가능한 발전을 위한 환경 및 사회적 측면에서도 활용하도록 촉구한 것에 따른 것이다. 즉 일반적으로 경제적 측면만이 부각되기 쉬운 무역협정에서도 지속가능한 발전이 성공의 키워드가 되어야 한다는 것이다. 또한 향후 자유무역협정에 사회 및 환경 이슈를 다루는 지속가능한 개발 관련 조항이 포함되어야 함을 의미한다. 이러한 조항은 협정 당사자의 사회 및 환경보호의 수준을 조율하는 것을 그 목적으로 하지 않고, 각국이 지속가능한 개발을 위한 우선 과제를 설정하기 위한 규제 권한을 가지고 있음을 인정한다. 무엇보다도 국제노동기구(ILO)의 핵심노동기준과 다자간 환경협정 등 국제적으로 합의된 사회·환경 기준과 협정의 효과적 이행에 집중할 것이다. 이들 목표를 추진함에 있어 무역 제재보다는 시민사회와의 협력과 대화가 바탕이 되어야 한다.

또한 EU는 상대국의 개발 욕구를 고려하고, EU 시장에 대한 빈국의 호혜적 접근권에 미치는 잠재적 영향 등 자유무역협정이 기타 개도국에 미치는 잠재적 영향을 고려할 것이다. 지속가능한 발전에 미치는 영향도 자유무역협정 협상과 동시에 진행되는 종합 영향 평가에 포함되어야 한다.

지속가능한 발전은 개도국에게만 중요한 것이 아니다. 유럽과 한국 등 OECD 국가는 급변하는 세계무역 속에서 새로운 도전에 직면하고 있다. 지금 경제는 경제성장의 견실함뿐 아니라 장기적 안정성, 지속가능성도 보장하는 정책을 필요로 하고 있다. 또한 세계경제 개방이 고용시장에 미치는 단기적 혼란을 최소화하고 기후 변화에 대처하며, 자연자원이 고갈되지 않고 이용될 수 있도록 하는 사회 및 환경 목표와의 정책적 일관성도 필요하다. 경제, 사회, 환경 등 지속가능한 개발의 3대 축은 상호협력해야 한다. 이는 무역 및 경제정책에는 분명한 도전이지만 우리는 이를 직시해야 하며 무엇보다도 현 세대와 다음 세대를 위해 선진국과 개도국이 도전과제를 함께 풀어나가야 한다.

지속가능한 개발의 3대 축 중 하나인 사회에 대해서 말하면, 세계화를 얘기할 때 우리는 세계화와 인간과의 역학에 대해서보다는 세계화를 추진하는 세력, 세계경제에 미치는 변화 등에 대해 주목하는 경향이 있다. 물론 가장 기본이 되는 것은 경제이다. 그러나 동시에 세계화의 사회적 측면을 잊어서는 안 될 것이다. 2004년 2월 세계화의 사회적 측면에 관한 세계위원회(ILO가 2002년 2월 창설)는 세계경제의 경제적 발전과 더불어 사회적 발전을 자극하기 위한 권고사항을 발표하였다. EU의 무역·사회 발전에 관한 접근방법은 유럽위원회가 2001년과 2002년 채택한 노동권 증

진, 무역 및 개발, 기업의 사회적 책임 등에 관한 보고서 및 정책 논문, 2004년 5월 세계화의 사회적 측면에 관한 보고서, 2006년 5월 모두를 위한 괜찮은 일자리 증진에 대한 보고서 등에서 볼 수 있듯이 세계위원회의 접근방법을 통합하고 있다. 이들 보고서는 이미 회원국의 각료이사회에 의해 승인되었다. EU 정책의 핵심은 ILO에서 추진하는 국제적으로 합의된 원칙 및 규약을 중시하는 것이다.

무역 및 고용에 관한 EU의 정책은 좋은 사회적 조건이 지속가능하게 생산성을 증가시키고 양질의 상품 및 서비스를 효율적으로 생산한다는 핵심원칙에 기초한다. 이를 통해 경제의 순부가가치가 창출된다. 무역은 경제성장을 촉진하며, 경제성장을 통해 실직자에게는 일자리를, 근로자에게는 임금인상을, 다수를 위해서는 보다 나은 삶을 제공한다. 이러한 무역의 사회적 혜택은 저평가되어서는 안 될 것이다. 그러나 동시에 무역개방과 무역개방이 노동시장에 미치는 영향을 적절히 관리하여 지속가능한 일자리 창출 효과를 극대화하고, 취약근로자에게 미치는 영향을 축소시켜야 한다. 즉 무역자유화는 단순히 일자리 창출이 아니라 유럽, 아시아 및 전세계 노동자를 위한 양질의 일자리 창출 및 유지를 목적으로 해야 한다.

무역개방의 사회적 측면은 선진국, 개도국을 막론하고 모든 국가의 이슈이다. 바로 이 때문에 양자간 무역협정, 다자간 무역협정 등의 정책은 정부, 근로자, 사용자, 기타 시민사회의 이해관계자 간의 긴밀한 협조를 통해 개발되어야 한다. 또한 바로 이 점 때문에 정책은 ILO와 WTO 모두에 가입된 모든 국가가 합의하는 원칙에 의해 뒷받침되어야 한다. ILO에게 WTO 옹저버 자격을 부여할 경우 보다 일관성 있는 국제무역 및 고용정책을 기대할 수 있을 것이다.

ILO 회원국은 1998년 “노동권과 기본원칙 및 그 후속조치에 관한 ILO 선언”에 합의하였다. ILO에 따르면, 상기 선언은 정부, 사용자, 근로자가 인간의 기본적 가치, 즉 사회·경제적 삶의 필수적인 가치를 존중하겠다는 표현이다. 이러한 기본적 가치는 결사의 자유, 단체교섭권, 강제노동 근절, 아동노동 근절, 고용 및 직업상 차별 근절 등 4가지이다. 27개 EU회원국은 ILO의 회원국으로서 이들 핵심노동기준 준수에 대한 의지를 재천명하였다. 이와 더불어 고용차별금지, 남녀기회평등 등 핵심노동기준을 EU 헌법에서 보장하고 있으며 결사의 자유, 단체교섭권은 유럽연합의 기본권 헌장에 규정되어 있다.

EU는 무역협정에 ILO 핵심노동기준을 포함시킨다. 예를 들어 1998년 이후 EU는 ILO가 정한 핵심노동권을 존중하는 개도국에게 특별인센티브제도로써 일반특혜관세(GSP)하에 무역특혜를 부여해 왔다. 유럽이사회가 2005년 6월 27일 채택한 일반특혜관세 플러스 체제(GSP + scheme)하에 서는 핵심인권과 노동기준에 관한 UN과 ILO의 국제규정에 가입하고 이를 효과적으로 실행해 나가는 국가를 위해 추가적인 관세특혜를 제공한다. EU와 EU의 무역상대국은 양자간 무역협정에서 ILO의 핵심노동기준을 재천명한다. EU는 남아프리카(1999), 멕시코(2000), 칠레(2002)와의 양자간 협정에 사회 및 고용 조항을 포함시켰으며, 걸프협력회의(GCC) 등과 진행 중인 협상, 아프리카, 카리브, 태평양 지역 국가와 협상 중인 경제연계협정에서도 이러한 이슈를 비중 있게 다루고 있다.

EU는 ILO 핵심노동기준에 명시된 인간의 기본가치를 존중함은 물론 관철은 일자리와 사회적 대화를 중요시하고, 무역개방이 노동시장의 변화에 미치는 긍정적·부정적 영향에 대처하기 위해 무역상대국과의 협력에도 관심을 두고 있다. 더불어 핵심노동기준은 국제규약 이행을 위해 기술적 지원과 원조가 필요한 빈국과 개도국을 위한 EU의 개발정책의 일환이어야 한다. 최근 EU는 이러한 무역, 사회, 개발을 공동 목표를 위한 정책으로 편입하고 지원을 요청하는 개도국에게 지원을 제공하고 있다.

실례로 EU-남아프리카 양자간 협정에서 협정 당사국은 '노동시장 기술개발', '빈민을 위한 정책개발 지원', '공식개발지원' 등에 관한 사회적 제도를 마련하였다. 2006년 Spidla EU 고용담당 집행위원과 멕시코 사회개발부 장관의 회담후, 이들은 관철은 일자리, 사회통합을 위한 정책조율 등의 이슈에 대한 주요 활동 계획을 합의하기 위해 내각, 사회 파트너, 시민사회와 협의하는 기술적 업무를 2007년 계획했다. EU는 양자간 협정과 함께 공공부문의 역량 강화를 위해 라틴아메리카에 유로 사회프로그램을 마련했다. 보건, 교육, 재정, 정의, 고용 등 5개 정책분야에서 컨소시이 구성되었으며 ILO, 유엔개발프로그램(UNDP) 등과 같은 주요 다자간 기구와 협력하고 있다.

EU-칠레 자유무역협정에 따라 유럽위원회와 칠레 노동부는 2005년 9월 협정의 사회면에 포함된 기타 분야로서 향후 확대될 수 있는 고용정책에 관한 정책 협의를 시작하기로 합의했다. 양자간 협력을 위해 ① 적극적 고용정책, ② 고용서비스의 개선 및 현대화, ③ 인적자본 투자 및 노동자를

위한 평생훈련, ④ 연금 등 사회보장제도의 개발 및 현대화, ⑤ 사회적 대화 등이 우선 과제로 선정되었으며 이를 바탕으로 실무프로그램이 합의되었다.

아프리카, 카리브, 태평양 지역(ACP) 국가의 경우 발전 정도가 기본적인 사회적 기준 준수 능력과 직접적으로 연관되어 있다. 이들 개도국에서는 내수시장의 규모가 작아 공식 시장의 고용을 확대하는 데 어려움을 겪고 있다. 이는 기업이 규모의 경제를 추구할 때, 또는 시장 진출을 꾀하는 외국인직접투자의 저해 요소로 작용하고 있다. 6개 ACP 지역과 EU간 경제연계협정 협상의 주요 목표 중 하나는 외국인투자를 유치하기 위해 이들 지역 내에 통합된 지역시장을 구축하는 것이다. 시장규모 확대와 동일한 규칙의 예측가능한 적용을 통해 경제연계협정은 신규 일자리 창출을 증진하고 빈곤 타파에 일조할 것이다. 경제연계협정은 ACP 지역이 세계무역기구에 통합될 수 있도록 지원함으로써 세계무역기구의 다자간 절차를 보완하는 등 특혜적 시장접근 그 이상의 의미를 갖는다. 경제연계협정은 무역축소, 세계시장에서 차지하는 비중 축소, 이들이 고용에 미치는 부정적 영향이라는 특징이 있는 ACP의 현 경제 동력을 무역기회, 투자, 일자리, 개발 확대 등 긍정적으로 변화시키는 것을 목표로 한다. 또한 생산 투입비용을 감소시켜 국내생산의 경쟁력을 제고하고 고용을 확대할 것이다. 신규사업과 관련된 일자리 창출 및 확대에 장애물로 작용했던 관료주의를 철폐하는 데도 일조할 수 있다. 변화는 단계적으로 도입되어야 하며 변화에 노출되는 부문이 이러한 변화에 무리없이 적응하기 위해서는 지원이 필요할 수도 있다.

세계화의 사회적 측면에 관한 세계위원회의 권고사항에 따라 정책 입안자는 고용과 사회정책이 무역자유화를 통해 얻을 수 있는 고용효과는 극대화하면서 노동시장이 단기적으로 무리 없이 적응하도록 하며, 취약노동자에게 기본적인 사회보장 및 재훈련, 신기술 교육의 기회를 제공해야 할 책임이 있다. 개발, 고용, 무역정책의 일관성은 세계무역이 고용에 미치는 혜택을 극대화하고, 개도국의 일자리의 양과 질을 모두 향상시키는 데 매우 중요하다.

이는 전세계 모든 국가의 정부기관, 사회파트너, 기타 이해관계자 모두에게 도전이 아닐 수 없다. 개도국이 제대로 된 사회정책을 앞서 입안하기 위해서는 세계무역의 변화에 영향을 받는 일자리 수와 질을 모두 평가할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 교육, 재훈련, 신규 기술교육, 취약계층을 위한 적절한 사회안정망을 위한 정책이나 근로자의 기본권 보호를 위한 안전장치 제공도 이에

포함된다.

EU는 무역 원조 및 기타 원조 형태로 개도국을 지원하여 개도국이 이러한 도전과제를 풀어나가도록 일조할 것이다. EU 후원으로 2006년 출범한 ILO의 시범 프로젝트인 “무역이 노동에 미치는 영향 측정을 위한 관찰은 일자리 지수 활용”에 따라 ILO는 개도국에서 국제무역이 사회변화에 미치는 영향을 평가하는 체계를 개발하고자 한다. 유럽위원회와 ILO는 개도국의 무역 및 관찰은 일자리 지수 개발 가능성을 평가하기 위해 우간다와 필리핀에서 시범 사업을 진행했다. 이 시범 사업의 목표는 개도국이 관찰은 일자리 지수를 개발하는 데 필요한 충분한 노동 및 무역 데이터를 확보하고 있는지와 무역개방과 무역협정이 노동시장 변화에 미치는 영향을 평가하는 것이다.

필리핀은 물론 데이터 대조를 위한 자원이 부족했던 우간다에서도 신뢰할 수 있는 관찰은 일자리 지수를 개발할 수 있는 것으로 평가되었다. 이들 지수는 남녀고용, 아동노동, 근로시간, 소득, 고용안전성, 근로안전, 사회보장 등 근로조건에 대한 모든 면을 다루고 있기 때문에 이를 통해 해당 국가의 일자리 질을 정확히 파악할 수 있다. 해당 연구에서 거의 모든 중저소득국과 50%의 저소득국이 관찰은 일자리 지수를 개발하기에 충분한 노동 데이터를 가지고 있는 것으로 추정했다.

EU와 ILO는 시범 사업을 내년까지 확대할 계획이다. 이를 통해 지원에 관심이 있고 자격을 갖춘 다른 개도국에서도 관찰은 일자리 지수를 개발하고 무역개방, 무역협정이 노동시장 변화에 미치는 영향을 평가하는 체계를 개발하고자 한다. 이 체계는 향후 EU가 개도국과 맺게 되는 양자간 무역협정에 통합되어 과거보다 정확한 노동시장의 기회와 위험을 평가할 수 있도록 할 것이다. 이와 더불어 EU는 일반교육, 기술교육, 훈련, 신기술 재훈련을 강화하고, 사회보장 제공을 위한 정책 계획을 포함한 개도국의 취약근로자와 실직자를 돕기 위해 정책개발을 지원할 것이다. .

EU 무역협정의 사회적 영향은 무역지속가능성영향평가(Trade Sustainability Impact Assessments, SIAs)를 통해 이미 평가되었다. 무역 SIA는 무역협상과 동시에 진행되는 선제적 연구의 한 형태이다. 무역 SIA는 무역협정이 경제, 사회, 환경에 미치는 잠재적 영향을 파악하고자 실시된다. 이러한 연구를 통해 EU에 미치는 잠재적 영향뿐 아니라 EU와 협상 중인 상대국 또는 지역에 미치는 영향까지도 평가한다. 협상 상대국에게 잠재적 영향에 대한 정보를 제공함으로써 정책입안자, 무역협상 당사자가 지속가능성을 무역정책에 보다 효과적으로 통합할 수 있도록 한다. 또한

협상의 긍정적인 영향은 극대화하고 반대로 부정적인 영향은 최소화할 수 있는 방안 개발을 위한 자료도 제공할 수 있다.

EU는 1999년 새로운 WTO 라운드에 대비하여 최초로 무역 SIA를 시작했다. 이후 이러한 평가 수행의 원칙은 지속가능한 개발을 위한 유럽위원회의 노력의 근간이 되었다. EU는 도하개발의제, ACP국가와의 협상, 남미공동시장과의 협상을 위한 평가를 이미 시작하였다. 무역 SIA는 EU- 칠레간 무역협정, GCC 국가와의 무역협상에 관해서도 이미 수행된 바 있다. 이 밖에도 한국, 인도, 아세안, 남미와의 협상을 위한 무역 SIA도 준비 중이다.

무역 SIA는 공개 입찰을 통해 선정된 독립적인 외부 컨설팅 회사가 수행한다. 투명성을 위해 모든 연구와 보고서는 공개되며 이에 포함되어 있는 모든 정보는 공공의 것으로 모든 이해관계자가 사용할 수 있다. 독립 컨설팅 회사가 연구를 수행하기 때문에 유럽위원회가 개입되지 않으며 유럽 위원회는 개별 연구에 대한 위원회의 입장을 천명하는 보고서를 작성한다. 이들 보고서도 공개된다. EU는 이해관계자와의 협의 및 대화를 위한 절차를 마련해 놓았으며 이해관계자의 의견은 무역 SIA 과정에 중요한 일부이다.

투명성과 시민사회의 참여는 자유무역협정이 체결된 이후에도 여전히 그 중요성을 잃지 않는다. EU는 협정이 체결된 이후에는 사회적 개발을 검토하기 위해 지속가능한 개발 포럼을 만들 것을 장려한다. 이러한 포럼은 EU와 상대국이 사용자, 노조, NGO, 기타 시민사회에게 사회적 협력프로그램에 대해 알릴 수 있는 기회가 될 것이며, 시민사회는 포럼을 통해 EU와 상대국에서 사회적 발전에 장애가 되거나 문제가 되는 부분을 조명할 수 있는 발언권을 갖게 된다. 물론 노동기준이 시장보호주의자의 명분으로 악용되어서는 안 될 것이며, 비교우위가 자유무역협정의 사회적 조항에 의해 도마에 올라서도 안 될 것이다. 사실 EU가 양자간 협정에서 노동기준에 대한 제재적 입장을 반대하는 것도 바로 이 때문이다. 기본적 노동기준과 관철은 일자리는 양자간 협정의 모든 국가, 모든 당사자에게 중요하다. 유럽위원회는 협력과 시민사회의 투명하고 공개적인 참여를 통해 EU와 상대국이 무역협정의 사회적 혜택은 극대화하되 비용은 최소화할 수 있을 것으로 믿는다.

2006년 12월 5일 브뤼셀에서 개최된 관철은 일자리 회의에서 만델슨 집행위원은 “관철은 일자리 문제를 글로벌 유럽 의제와 아세안, 인도, 한국 등과의 차세대 양자간 협상에서 쟁점화하는 방



In Depth Analysis

법에 대해 조심스럽게 생각해 보아야 한다”고 말했다. 사회적 대화, 투명성, 지속가능성 영향평가, 개발원조, 공동목표 달성을 위한 국가간 시민사회의 협력을 통해 괜찮은 일자리, 더 나아가 지속가능한 개발이 EU 무역의제의 핵심이 되도록 할 것이다. **KLI**