

한-EU FTA 전문가 패널 심리 내용[EU 답변]

2020. 11.

고용노동부 · EU 집행위원회

- ◆ 이 문서는 2020년 10월 8일~9일간 화상으로 개최된 한-EU FTA 전문가 패널 심리 내용을 토대로 양 당사자가 공개하기로 합의한 내용이며, 녹취록이 아닙니다.
- ◆ 심리 내용의 정본은 영문으로 작성되었습니다. 이 문서는 우리 국민의 이해를 돕기 위해 심리 내용을 비공식 번역한 것이므로 정확한 이해를 위해서는 영문본을 확인하시기 바랍니다.



목 차



I . 서면질의	1
1. EU 서면에는 무역에 영향을 미치는 요건에 대한 언급이 없었고, 모두 발언에는 양국간 무역에 영향을 미치는 요건에 대한 답을 하지 않았음. 노동기준의 미이행 자체가 한-EU FTA 위반이라고 주장하였는데 13장에서 발생하는 사안의 분석에 무역 영향의 존재 또는 부존재는 중요하지 않으며, 적어도 문제조항에서 무역 영향성 요건이 없어도 된다는 것인가?	1
2. 한국은 패널요청에는 엄격히 무역과 연관된 노동사안이 포함되어 있지 않다 하고 있음. EU의 이에 대한 입장은? EU는 패널에게 동 패널설치 요청의 무역관련 측면에 대해 설명해줄 수 있나? 또는 동 분쟁에는 무역관련성이 필요하지 않다는 것인가? · 2	
3. 한-EU FTA의 적용을 받는 한-EU간 교역관계의 맥락에서 13.4조에서 제시된 노동 조건은 무역에 영향을 미치지 않는다는 것인가? 그렇다면 어떤 조건 하에서 영향을 미치는가? 한-EU FTA 중에 13장이 포함되었다는 점에서 발생하는 법적 효력은 무엇인가?	3
4. EU는 서면에서 한국이 결사위(CFA) 권고를 이행하지 않았다고 반복. EU는 동 분쟁에서 사실상 한국이 결사위 권고를 이행하지 않았다고 주장하는 것인가?	4
5. EU는 모두발언 6 문단에 작성한 ‘무역에 연계된’과 ‘무역에 영향을 미치는’의 차이를 설명해줄 수 있을지?	5

6. 모두발언 88문단에서 EU는 자영업자의 결사의 자유 인정을 향한 올바른 방향으로 보인다는 점에 관심을 가지고 주목한다고 기재함. 유사한 평가가 EU의 모두 발언 112 문단에도 있음

A. 이러한 표현으로 볼 때, 서면과 모두발언에 드러난 EU의 우려가 한국이 지속적으로 이 ‘방향’으로 이행해 나갈 경우 해소 혹은 악화될 수 있다는 의미인가? 6

B. EU는 한국의 핵심협약 비준 노력과 관련하여 ‘부적절한 (inadequate)’이라는 단어를 씀. 부적절함이 어떻게 제 13.4.3조의 위반이 되는지 설명하라. 6

C. EU의 서면과 모두발언으로 보면, 한국의 핵심협약 비준노력에 따른 결과에 만족하지 않았다는 것으로 보임. 최선의 노력 조항은 특정 결과를 보장하지 않는 것 아닌가? 한국의 핵심협약 비준에 대한 EU의 주장은 ‘방향은 맞으나 결과가 부실하다’는 것 아닌가?. 7

D. 13.4.3조의 마지막 문장은 비준의 기준점이나 구체적인 시한을 정하지 않고 비준을 향한 계속적이고 지속적인 노력만을 규정하고 있음. EU는 구체적인 결과를 요구에 대해 구체적으로 논증하라. 7

7. EU는 서면 79~81, 93문단에서 2017년 이후 한국의 노력에 대해서는 인정하였음

A. 이러한 노력이 EU의 우려를 달래는데 충분하지 않은 이유를 설명하라 8

B. 이와 관련하여 EU를 만족시킬만한 구체적인 진전은 무엇인가? 예를 든다면? 8

- C. EU의 서면 78문단에서는 핵심협약 4개의 비준을 위한 한국이 취한 '실질적인 조치가 없다'고 하였음. 한국의 서면에 제시된 내용이 EU의 이러한 평가에 영향을 미쳤나? 8
8. 한국은 일부 EU 회원국도 ILO 협약을 이행하는데 어려움이 있다고 주장. EU 입장에서 한국의 이러한 주장이 현 절차와 관련이 있나? 9
9. 13.4.3조 첫번째 문장은 ILO 헌장과 필라델피아 선언의 4개 핵심 원칙을 규정하는 문서로 1998 기본권 선언을 강조함. EU의 서면도 ILO 회원국들이 존중, 증진, 실현해야 하는 원칙을 명시하는 핵심 문서로 이를 강조하는 것으로 보임. 그러나 모두 발언에서는 동 기본권 선언과 ILO 기본권선언과 헌장을 구분하는 것으로 보임
- A. EU는 이 접근/취향의 차이에 대해 설명하라. 10
- B. 다시 말하면 ILO 회원국 지위로부터 발생하는 의무는 1998 기본권 선언과 무관한가? 10
- C. EU는 1998년 기본권 선언에 관한 '의무'를 같은 모두발언에서도 언급. 상기 질의에 대한 입장에 비추어 이에 대해 구체적으로 설명하라. 10
10. EU가 주장하는 것처럼 '원칙'이 '규칙'과 구분되는 것이라면 원칙에 관한 의무는 규칙에 관한 의무도 구분되는 것인가? 11
11. 13.4.3조는 3개 문장에서 3개의 요소를 규정하고 있음. EU의 주장이 타당하다면 2번째와 3번째 문장이 가지는 의미는 무엇인가? 12

12. EU는 한국이 노조설립신고서에 잘못된 혹은 부정확한 정보가 있을 경우 반려한다고 설명. 이런 상황에서는 설립신고서를 반려하는 것이 자연스럽다고 생각할 수도 있을 것 같은데? EU는 잘못되었거나 부정확한 정보를 포함한 설립신고서를 반려하는 것이 왜 또는 어떻게 재량권이 개입되는 정식 조사로 간주되는 지 설명하라. 13
13. 행정관청의 결정은 성격상 재량이 아니라 요건의 적용이라고 판단한 현재 판결에 대한 EU의 입장은? 15
14. 한국 서면(해고자 실업자 단결권, 노조설립신고제, 노조임원 피선거권 등 노조법관련 설명)을 보면 한국정부가 개선을 해온 것으로 보임. 한국 정부의 이러한 노력이나 개선성과의 문제나 부족한 점을 설명하라. 16
15. 한국은 서면에서 EU국가에서도 기업단위 노조의 임원 자격을 해당 업체의 종사자로 제한을 두는 경우가 있다고 주장함. EU는 이 주장이 패널의 분석에 관련이 있는지 혹은 있어야 하는지 설명하라. 17
16. EU는 양 당사자가 13.4.3조의 마지막 문장에서 ‘shall’ 대신 ‘will’을 선택한 이유에 대해 설명하라. 18
17. EU는 한국이 핵심협약을 비준하기위해 들인 노력을 인정하는 것으로 보임
- A. 한국이 노력은 하였으나 실질적인 결과가 아직 도출되지 않았다고 보아도 되나?. 19
- B. EU의 입장에서 보면 계속적이고 지속적인 노력은 결과를 도

출하는 것인가? 만약 그렇다면 추가 논거를 제시하라. .. 19

C. 계속적이고 지속적인 노력의 요건을 정의하면서 EU는 서면 90 문단에서 결과 지향적인 접근을 하지 않는 것으로 보임. 그렇다면, EU는 동 정의와 한국이 노력에도 불구하고 가시적인 결과를 도출하지 못했다는 주장을 어떻게 합치시킬 것인가? 19

D. EU는 한국의 노력이 계속적이고 지속적이기 위해서는 끈질겨야(persistent) 한다고 하는데, 이에 대해 구체적으로 설명하라. 19

18. 한국은 현 분쟁절차에 제기된 쟁점의 대부분을 해소할 수 있는 노조법개정안이 국회에 계류 중이고 동 법안이 빠르면 이번 가을에라도 비준될 수 있다고 함

A. EU의 우려가 노조법의 여러 조항에 관한 것이라는 전제하여 법개정안이 통과되면 EU의 우려가 해소되는가? 20

B. 한국이 법개정안을 통과시키겠다는 구체적인 계획을 제출하면 EU의 우려가 해소될 것인가? 반대로, 법개정안 통과나 정부의 법개정안 통과 계획으로는 불충분한가? 그렇다면 이와 관련하여 EU가 생각하는 계획이나 약속이 무엇인지 제시하라. 20

II. 공통질의 22

1. 한-EU FTA 13장에는(13.15.2조에서 권고 이행 모니터링을 규정한 것을 제외하고) 패널이 ‘조언 또는 권고’를 한 이후의 조치에 대한 조항이 없음. 패널 보고서 발간 이후에 가능한 후속 조치가 무엇일 것으로 생각하는가? 22

2. 13.15.2조는 권고와 조언을 구분하고 있음
 - A. 권고는 이행 및 모니터링의 대상이 되는 것으로 보이나 조언은 그렇지 않음. 양 당사자는 이 이해에 동의하는가? 23
 - B. 양 당사자는 조언과 권고를 어떻게 구분하는가? 23
3. 한-EU FTA 해석에 적용되는 해석 규칙을 명시하여 줄 것을 요청. 한국은 조약 해석에 관한 비엔나 협약 31~33조를 언급하였는데, 이를 보완할 수도 있음 24
4. 13.3.4조는 양 당사자가 자국의 법과 관행에서 기본권에 관한 원칙을 존중, 증진, 실현하기로 약속하였다고 명시하고 있음. 양 당사자가 실현이라는 단어의 해석을 명확히 할 것과 기본권 원칙이라는 단어에 부여되는 법적 효력에 대해서도 당사자 입장을 요청 25
5. 13.4.3조와 13.14.3조에 정의된 의무가 행위의무인가 아니면 결과의무인가? 이 두 의무를 충족시키는 데 있어 선관의무의 기준 (Standard of due diligence)은 어떻게 적용되는가? 26
6. 13.4.3조와 13.14.3조에 정의된 의무가 행위의무인가 아니면 결과의무인가? 이 두 의무를 충족시키는 데 있어 선관의무의 기준 (Standard of due diligence)은 어떻게 적용되는가? 27
7. ILO와 국제법질서의 일반적인 맥락에서 결사의 자유 원칙의 법적 범위(contour)와 법적 효력에 대한 분석을 제시하라. · 28
8. 한-EU FTA 13.4.3조가 협약을 비준한 국가와 비준하지 않은 국가에 부과하는 부가가치는 각각 무엇인가? 29

Ⅲ. 현장질의	30
1. 한국이 2017년 이후 핵심협약 비준노력을 강화한 상황에서 EU가 13.4.3조 마지막 문장에 따른 의무 이행 요청 절차를 최근해서야 개시한 것을 어떻게 설명할 것인가?	30
2. 1998년 기본권선언의 법적 가치에 대한 패널(이재민 교수)의 이해를 재확인하고 EU의 확인을 요청	31
3. 한국이 서면에서 제시하고 있는 EU 회원국의 조치에 대한 EU의 입장은 무엇인가?	32
4. EU는 자국 내 입법례와 국제협정의 체결에 있어 “shall”과 “will”의 활용에 관한 관행에 대해 설명하라.	33
5. 심리 중 한국은 13.4.3조의 의무의 성격에 대한 양 자간 합의가 있었다고 하는데, EU가 동 합의에 대해 확인해 줄 수 있나?	34
6. 한-EU FTA 13.15조의 해석에 기반해 볼 때 동 절차의 ‘결과물’은 무엇이 되어야 하나?	35
7. 한국의 병역법 개정안은 제29호 협약에 부합한다고 보나? ·	36
8. 13.2.1조 1문은 “X가 적용되지 않으면 Y가 적용된다”는 형태이 나 13.4.3조는 반대로 작성되어있음: “X가 적용된다”는 명확한 조문이 없음. EU는 13.4.3조가 묵시적으로 반대의 의미라는 것인가? 13.2.1조의 “무역에 연계된 측면”이라는 조항이 왜 필요한가?	37

I. 서면질의

질의1

EU 서면에는 무역에 영향을 미치는 요건에 대한 언급이 없었고, 모두 발언에는 양국간 무역에 영향을 미치는 요건에 대한 답을 하지 않았음. 노동기준의 미이행 자체가 한-EU FTA 위반이라고 주장하였는데 13장에서 발생하는 사안의 분석에 무역영향의 존재 또는 부존재는 중요하지 않으며, 적어도 문제 조항에서 무역영향성 요건이 없어도 된다는 것인가?

- 제13장에서 '무역 영향성'이라는 제한 조건은 제13장의 모든 조항에 전반적으로 적용되는 수평적 조건이 아님
- EU가 패널에 제출한 모든 주장은 제13.4.3조에 근거함
 - 모두발언에서 설명하였듯이, 제13.4.3조 위반이 성립되기 위해 해당 조치가 양 당사자 간 '무역에 영향을 미친다'는 것을 입증할 의무는 없다고 생각함
- 이번 분쟁의 쟁점이 아닌 '무역 영향성' 요건을 포함하는 제13장의 다른 조항들의 경우 상황이 다를 수 있음
 - 예를 들어 제13.7조는 '양 당사자 간 무역 또는 투자에 영향을 미치는 방식으로' 국내법, 규정, 기준을 적용 및 시행하는 것에 관한 조항임

질의2

한국은 패널요청에는 엄격히 무역과 연관된 노동사안이 포함되어 있지 않다 하고 있음. EU의 이에 대한 입장은? EU는 패널에게 동 패널설치 요청의 무역관련 측면에 대해 설명해줄 수 있나? 또는 동 분쟁에는 무역관련성이 필요하지 않다는 것인가?

- 앞서 설명한 바와 같이 제13.4.3조 위반을 입증하기 위해 해당 조치가 양 당사자 간 '무역에 영향을 미치는' 조치인지 보여줄 의무가 없음
 - 따라서 EU는 패널 설치 요청 시 그 점을 언급할 이유가 없었음
- 무역 영향성 요건이 제13.4.3조 위반을 확인하기 위한 조건이라 하더라도 해당 조치가 양 당사자 간 무역에 영향을 미친다는 점을 패널 요청에서 명시적으로 제기하거나 이를 입증할 의무도 없음
 - 오히려 그러한 문제 제기는 해당 조치가 제13.4.3조를 위반하고 있다는 주장에 내재되어 있다고 할 수 있을 것임
- 한국은 패널 요청의 적절성과 관련하여 WTO 상소기구의 판례법을 인용하고 있음
 - 이에 EU도 같은 판례법에서 적법절차와 신의성실 원칙에 따라 “피소 회원국은 제기된 절차상 결함에 대해 시의 적절하고 신속하게 제소 회원국의 주의를 환기시켜[...] 필요시 시정을 통해 분쟁이 해결될 수 있도록 한다[...]”는 의무를 강조하고 있음을 상기하고자 함

질의3

한-EU FTA의 적용을 받는 한-EU간 교역관계의 맥락에서 13.4조에서 제시된 노동 조건은 무역에 영향을 미치지 않는다는 것인가? 그렇다면 어떤 조건 하에서 영향을 미치는가? 한-EU FTA 중에 13장이 포함되었다는 점에서 발생하는 법적 효력은 무엇인가?

- 이번 분쟁은 오직 제13.4.3조에 따라 제기된 주장들에 관한 것임
 - 앞서 설명했듯이 제13.4.3조 위반을 입증하기 위해 해당 조치가 양 당사자 간 ‘무역에 영향을 미친다’는 점을 보여줄 의무가 없음
- 그렇다고 해서 제13.4.3조에서 언급된 국제적으로 인정된 노동기준이 무역과 무관하다는 말은 아님
 - 모두발언에서 설명한 바와 같이, 제13.4.3조에서 언급된 국제 핵심 노동기준과 무역의 관련성은 국제사회에서 오랫동안 인정받아 왔음. 그러한 인정이 제13.4.3조에 반영되어 있음
- 다시 말하지만 제13.7조와 같이 ‘무역 영향성’ 요건을 포함하는 제13장의 다른 조항들의 경우에는 상황이 다를 수 있음
 - 일방 당사자가 자국의 노동법 조항을 충분히 집행하지 않는 것이 제13.7조의 의미에서 양 당사자 간 ‘무역에 영향을 미치는 것’이 아닌 경우도 충분히 있을 수 있음
 - 그러나 제13.4.3조의 적용이 무역 영향성을 요건으로 하지 않기 때문에 동 분쟁에서 발생하는 문제는 아님

질의4

EU는 서면에서 한국이 결사위(CFA) 권고를 이행하지 않았다고 반복. EU는 동 분쟁에서 사실상 한국이 결사위 권고를 이행하지 않았다고 주장하는 것인가?

- EU는 한국의 CFA 권고 불이행을 문제 삼는 것이 아님
 - 오히려 EU는 한국의 제13.4.3조에 따른 결사의 자유의 원칙 존중, 증진, 실현 의무 불이행을 주장하는 것임
- 한-EU FTA의 양 당사자는 제13.4.3조에 명시된 대로 ILO 회원국의 지위와 1998년 기본권선언에서 유래하는 의무에 '따라' 동 조항을 준수하여야 함
 - CFA는 ILO 헌장과 필라델피아 선언에 규정된 결사의 자유의 원칙 '위반 주장에 대한 검토' 권한이 있음
 - 실질적으로 CFA의 판정은 결사의 자유의 원칙을 해석하는 데 가장 포괄적이고 권위 있는 지침의 근원임. 많은 저자들이 주저하지 않고 CFA의 판정을 '광의의 법리'라고 묘사하고 있음
 - 게다가 CFA의 판정은 유럽인권재판소 등 국제법원에서 판결을 뒷받침하기 위해 인용되기도 하였음
- CFA의 판정이 특히 관련성이 높고 권위가 있는 것은 이번 분쟁에서 다루는 쟁점 사안에 관한 판정이기 때문임
 - 그러한 이유로 EU는 가능할 때마다 이번 분쟁의 쟁점인 한국의 조치에 관한 CFA의 판정을 논거로 삼음

EU는 모두 발언 6 문단에 작성한 ‘무역에 연계된’과 ‘무역에 영향을 미치는’의 차이를 설명해줄 수 있을지?

- 제13.2.1조에서는 ‘무역에 영향을 미치는’ 조치가 아닌 ‘노동의 무역 관련 측면에 영향을 미치는’ 조치가 언급되고 있음
 - 문안 작성자들이 해당 문구들을 각각 제13장의 다른 조항들에서 사용하기로 했다는 점에서 해당 문구들이 서로 대체 가능한 동의어라고 추정할 수는 없음
 - ‘노동의 무역 관련 측면’에 영향을 미치는 조치의 개념은 ‘무역에 영향을 미치는’ 조치의 개념과 다르며 범위가 더 넓은
 - ‘노동의 무역 관련 측면’에 영향을 미치는 조치의 개념은 한-EU FTA라는 구체적인 맥락에서 국제무역과 합리적으로 연관성이 있는 모든 ‘노동의 측면’을 아우르는 것으로 이해될 수 있음. 동 개념의 범위는 잠재적으로 매우 넓을 수 있음
 - 이에 문안 작성자들은 특히 제13.7조를 비롯한 특정 조항에 대해서는 ‘무역 영향성’ 요건을 부과하기로 결정한 것임

질의6

모두발언 88문단에서 EU는 자영업자의 결사의 자유 인정을 향한 올바른 방향으로 보인다는 점에 관심을 가지고 주목한다고 기재함. 유사한 평가가 EU의 모두 발언 112 문단에도 있음

A. 이러한 표현으로 볼 때, 서면과 모두발언에 드러난 EU의 우려가 한국이 지속적으로 이 ‘방향’으로 이행해 나갈 경우 해소 혹은 약화될 수 있다는 의미인가?

□ 질의18에 대한 답변 참조

B. EU는 한국의 핵심협약 비준 노력과 관련하여 ‘부적절한 (inadequate)’이라는 단어를 씀. 부적절함이 어떻게 제13.4.3조의 위반이 되는지 설명하라.

□ 한국이 ILO 핵심 협약 4개를 비준하지 않은 것에 대해서가 아니라 2011년 7월 1일 한-EU FTA 발효 이후 그러한 목표를 달성하기 위한 한국의 노력에 대해 ‘부적절한’이라는 단어를 사용하였음

○ ‘부적절한’이라는 단어가 사용된 EU의 서면 문단 77과 94, 모두발언 문단 120을 참조해 주기 바람

□ EU의 주장은 한국이 그러한 목표를 달성하기 위해 적절한 모든 조치를 활용하지 않았기 때문에 한국의 노력이 제13.4.3조 마지막 문장에서 요구하는 ‘계속적이고 지속적인 노력’ 기준에 미치지 못하였다는 것임

○ 특히 한국이 한-EU FTA에 따른 구체적인 약속을 이행하는 데 필요한 만큼의 결단력있는 행동을 하지 않았다고 생각함

○ 한국의 노력이 계속적이지도, 지속적이지도 않았다는 의미에서 ‘부적절’했다는 사실을 통해 제13.4.3조 마지막 문장 위반이라는 결론을 내릴 수 있음

C. EU의 서면과 모두발언으로 보면, 한국의 핵심협약 비준노력에 따른 결과에 만족하지 않았다는 것으로 보임. 최선의 노력 조항은 특정 결과를 보장하지 않는 것 아닌가? 한국의 핵심협약 비준에 대한 EU의 주장은 ‘방향은 맞으나 결과가 부실하다’는 것 아닌가?

□ 제13.4.3조 마지막 문장이 ‘최선의 노력’ 조항이라는 데 동의함

- 그러나 최선의 노력 조항이 결과 의무를 포함하는 조항보다 구속력이 떨어지는 것은 아님. 또한 행위 의무를 적용받는 국가는 구체적으로 명시된 목표나 결과를 달성하기 위해 실질적으로 최선의 노력을 할 의무가 있음
- 국제사법재판소도 ‘Pulp Mills on the River Uruguay’ 사건에서 행위 의무도 실질적인 의무로 보았음
- 따라서 국가가 그러한 의무를 이행하기 위해 성실하게 행동하고 적절한 모든 조치를 하지 않은 것이 밝혀진 경우, 해당 국가에 책임이 따를 것임

D. 13.4.3조의 마지막 문장은 비준의 기준점이나 구체적인 시한을 정하지 않고 비준을 향한 계속적이고 지속적인 노력만을 규정하고 있음. EU는 구체적인 결과를 요구에 대해 구체적으로 논증하라.

□ 제13.4.3조 마지막 문장에 따라 제기한 주장은 목표한 결과, 즉 4개의 ILO 핵심 협약 비준을 완료하지 못했다는 것이 아님

- 오히려 한국이 2017년 이후 일부 올바른 방향으로 긍정적인 조치를 취했지만 한-EU FTA의 양 당사자 간에 합의된 목표를 달성하기 위해 요구되는 선관 의무를 다해 행동하고 권한 내 적절한 모든 조치를 다하지 못했다는 것임
- 2011년부터 2017년까지 한국은 ILO 핵심 협약 비준을 위해 어떠한 실질적인 조치도 취하지 않았음
- 이 기간은 관련 조항이 적용된 전체 기간 9년 중 2/3에 해당함. 해당 기간에 한국의 노력은 계속적이지도 지속적이지도 않았음

질의7

EU는 서면 79~81, 93문단에서 2017년 이후 한국의 노력에 대해서는 인정하였음

A. 이러한 노력이 EU의 우려를 달래는데 충분하지 않은 이유를 설명하라

B. 이와 관련하여 EU를 만족시킬만한 구체적인 진전은 무엇인가? 예를 든다면?

C. EU의 서면 78문단에서는 핵심협약 4개의 비준을 위한 한국이 취한 '실질적인 조치가 없다'고 하였음. 한국의 서면에 제시된 내용이 EU의 이러한 평가에 영향을 미쳤나?

- 한국이 지금까지 한 노력이 불충분하다는 것은 한국 정부가 ILO 핵심 협약 비준을 위한 법 개정안을 2019년 10월이 되어서야 국회에 제출하였고, 해당 정기국회가 종료되면서 2020년 7월에 다시 제출했기 때문임
 - 게다가 한국은 ILO 협약 제29호, 87호, 98호 비준안은 2020년 7월이 되어서야 제출하였고, 현재 협약 제105호 비준을 제안할 계획이 없음
 - 양 당사자가 ILO 핵심 협약 비준을 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 의무를 부과하는 조항이 2011년 7월 1일부터 발효되었다는 점을 고려했을 때, 가장 먼저 할 수 있는 평가는 한국의 담당 기관이 이 사안과 관련하여 선관 의무를 다하지 않았다는 것임
- EU는 한국이 노사정 대화를 통해 이해관계자 간 합의를 사전에 도출하기 위해 노력하였음은 이해하나, 그동안 합의도출 과정에서 성과를 내지 못했고 이로 인해 한국 국민들이 선출한 대표자들의 책임인 국회에서의 입법 조치도 크게 지연된 것으로 알고 있음
 - 그러므로 제13.4.3조 마지막 문장에 따른 의무 이행을 위해 구체적으로 필요한 것은 한국 당국이 긍정적인 결론 도출을 위해 권한 내 모든 조치를 취하면서 국회 입법과정이 성사되도록 더욱 선제적으로 나서야 함
 - 한국 정부가 국회 밖에서 몇 년간 해 온 노력이 선관 의무 측면에서 부족하며 제13.4.3조 마지막 문장에 따라 요구되는 기준을 충족하지 못한다는 EU의 평가가 달라지지는 않음

질의8

한국은 일부 EU 회원국도 ILO 협약을 이행하는데 어려움이 있다고 주장. EU 입장에서 한국의 이러한 주장이 현 절차와 관련이 있나?

- 한국이 제기한 EU 회원국의 ILO 핵심 협약 이행 관련 구체적이지 않은 어려움은 이번 절차와 관련이 없음
- EU 회원국의 효과적인 ILO 협약 이행은 패널의 검토범위에 속하지 않음. 마찬가지로 한국이 비준한 ILO 협약의 효과적인 이행도 패널의 검토범위에 속하지 않음

질의9

13.4.3조 첫번째 문장은 ILO 헌장과 필라델피아 선언의 4개 핵심 원칙을 규정하는 문서로 1998 기본권 선언을 강조함. EU의 서면도 ILO 회원국들이 존중, 증진, 실현해야 하는 원칙을 명시하는 핵심 문서로 이를 강조하는 것으로 보임. 그러나 모두발언에서는 동 기본권 선언과 ILO 기본권 선언과 헌장을 구분하는 것으로 보임

A. EU는 이 접근/취향스의 차이에 대해 설명하라

B. 다시 말하면 ILO 회원국 지위로부터 발생하는 의무는 1998 기본권 선언과 무관한가?

C. EU는 1998년 기본권 선언에 관한 '의무'를 같은 모두 발언에서도 언급. 상기 질의에 대한 입장에 비추어 이에 대해 구체적으로 설명하라

- 이 사안은 EU의 서면보다 모두발언에서 더 상세히 다루고 있음
 - 그러나 EU가 제출한 두 문서의 접근방식에는 차이가 없음. EU는 어디에서도 1998년 기본권선언 그 자체가 ILO 회원국들에게 새로운 의무를 부과한다고 주장한 적이 없음
- 오히려 1998년 기본권선언이 관련성이 큰 이유는 모든 회원국은 결사의 자유 등 특정 기본권에 관한 원칙을 증진, 존중, 실현할 기존의 법적 구속력 있는 의무가 있다고 명백히 인정하고 있기 때문임
 - 동 의무는 1998년 기본권선언에서 유래하지 않고 'ILO 회원국이라는 사실에 의해' 발생하며 1998년 기본권선언 이전부터 존재했음. 더 구체적으로 말하자면 이러한 원칙은 모든 ILO 회원국이 ILO 가입 시 지지를 표명한 ILO 헌장과 필라델피아 선언에 규정되어 있음
- EU의 모두발언 60, 62, 76 문단에는 ILO 회원국이 ILO 회원국 지위의 결과로 결사의 자유의 원칙을 존중할 기존의 '의무'가 있음을 1998년 기본권선언에서 '인정하고 있다'는 사실이 언급되어 있음
 - 그러나 다시 말하지만 그러한 '의무'가 1998년 기본권선언에 의해 새롭게 발생한 것은 아님

질의10

EU가 주장하는 것처럼 '원칙'이 '규칙'과 구분되는 것이라면 원칙에 관한 의무는 규칙에 관한 의무도 구분되는 것인가?

- 모두발언에서 지적한 바와 같이 일반적으로 '원칙'은 '규칙'보다 더 추상적인 의무를 기술한다는 점에서 '규칙'과 구분될 수 있음
 - 원칙이 구체적인 규칙의 근원일 수 있으나, 원칙 자체만으로도 직접 적용될 준비가 되어있는 의무를 수반할 수 있음
- EU는 패널의 질의가 결사의 자유의 '원칙'이 협약 제87호 상의 '규칙'에 의해 더 구체화 된 상황을 암시하고 있는 것으로 이해함
 - 이 상황에서 규칙에 의해 부과되는 의무가 원칙에 의해 부과되는 의무와 사실상 '다를' 수 있음. 그러나 규칙의 이행은 언제나 원칙의 이행을 보장하므로 두 의무 간의 상충은 없음

13.4.3조는 3개 문장에서 3개의 요소를 규정하고 있음. EU의 주장이 타당하다면 2번째와 3번째 문장이 가지는 의미는 무엇인가?

- 제13.4.3조 첫 번째 문장에서는 모든 ILO 회원국의 의무를 다시 언급하고 있음. 그 의무는 양 당사자가 결사의 자유에 관한 협약 제87호 등 세 번째 문장에서 인용된 핵심 협약을 비준했는지와 관계없이 적용됨
 - 두 번째 문장에서는 핵심 협약 또는 세 번째 문장에서 언급된 기타 ILO 협약인지 여부와 관계없이 각 당사자가 비준한 모든 ILO 협약을 효과적으로 이행할 것을 요구하고 있음
 - 결과적으로 세 번째 문장은 양 당사자가 제87호 등 핵심 협약과 ILO가 '최신'으로 분류한 기타 협약을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 의무를 부과하고 있음
 - 한-EU FTA의 일방 당사자가 세 번째 문장에서 인용된 핵심 협약을 비준한 경우, 두 번째 문장에 따라 이를 효과적으로 이행할 의무가 있음
- 1998년 기본권선언은 결사의 자유 등 동 선언에 언급된 원칙과 권리가 핵심 협약의 '구체적인 권리와 의무의 형태로 표현되고 발전되었다'라고 명시하고 있음
- 일방 당사자가 제13.4.3조 세 번째 문장에 따라 협약 제87호를 비준한 경우, 협약 제87호에서 결사의 자유의 원칙이 '표현'되고 '발전'되는 한, 첫 번째 문장에 따른 결사의 자유의 원칙을 존중할 의무가 실질적으로 제13.4.3조 두 번째 문장에 따라 협약 제87호를 효과적으로 이행할 의무에 포함됨
- 그럼에도 이번 사건에서 드러난 바와 같이 첫 번째 문장이 불필요해지는 것은 아님
 - 일방 당사자가 세 번째 문장에 따라 협약 제87호를 비준하지 않는 한, 동 당사자에 대한 한-EU FTA 상 결사의 자유 관련 실질적인 의무의 유일한 근거는 첫 번째 문장임

질의12

EU는 한국이 노조설립신고서에 잘못된 혹은 부정확한 정보가 있을 경우 반려한다고 설명. 이런 상황에서는 설립신고서를 반려하는 것이 자연스럽다고 생각할 수도 있을 것 같은데? EU는 잘못되었거나 부정확한 정보를 포함한 설립신고서를 반려하는 것이 왜 또는 어떻게 재량권이 개입되는 정식 조사로 간주되는 지 설명하라

- CFA는 특히 1995년 한국 정부에 제기된 진정 Case 1865에 대한 검토 의견에서 노동조합이 규약을 제출해야 할 의무를 규정하는 국내법령은 해당 규약이 공개되도록 하기 위한 단순한 형식상의 절차를 규정하는 것이어야 한다고 밝힌 바 있음
- 관련 법조항의 가장 큰 문제는 노조법 제24조에서 다섯 개의 광범위하고 모호한 노조 결격사유를 규정하고 있다는 점임
 - 행정기관이 광범위하고 모호한 결격사유를 적용하면 노조설립신고서 검토 시 상당한 재량을 행사할 수밖에 없음
- 일례로 제2조4항나목(“경비의 주된 부분을 사용자로부터 원조받는 경우”)을 적용하기 위해 사실상 행정당국은 사용자가 신규 노동조합 지원에 어느 정도 관여하거나 기여하는지를 파악하기 위해 노동조합의 재정 상황을 면밀히 검토해야 함
 - 또한 동 요건 적용을 위해 행정당국은 사용자가 제공하는 현물 이익(노조의 사업장 내 회의 허용이나 노조 간부에 대한 근로시간 면제 등)이 재정 지원에 상응하는지를 판단해야 함. 이것이 재정지원에 상응한다고 판단되는 경우, 행정기관은 그 이익의 금전적인 가치와 노조의 ‘대부분의 지출’에 해당하는지를 판단해야 함
- 행정당국이 상대적으로 단순한 결격사유를 적용하려면 노조설립신고서와 잠재적인 재정 상태를 세부적으로 검토해야 함
 - 해당 노동조합이 행정당국에 이러한 검토를 위한 모든 정보를 제공하지 않는 경우, 누락 혐의 그 자체만으로 노조설립신고서 반려 또는 추가 정보 요청의 이유가 될 수 있음

- 다목(복리사업)과 마목(정치운동) 등 행정당국이 노동조합의 궁극적인 목적을 면밀히 살펴봐야 확인할 수 있는 결격사유를 적용할 때 행정당국의 재량 행사 여지는 더 확대됨
 - 이러한 결격사유의 적용은 노조법 제10.1조 규정과 같이 일부 의무적인 형식적 절차에 따른 단순한 확인과 유사하지 않음
 - 이는 특정 노조 설립에 대한 정식 조사로 이어지고 노조를 설립한 조합원들의 동기와 목표에 대해 많은 추측이 개입됨
 - 게다가 마목의 결격사유는 '주로 정치운동을 목적으로 하는 경우'로만 되어있어 행정당국은 정치적인 관여가 어느 정도까지 수용 가능한지 결정하기 위해서도 재량을 행사해야 함

질의13

행정관청의 결정은 성격상 재량이 아니라 요건의 적용이라고 판단한 헌재 판결에 대한 EU의 입장은?

- EU는 헌법재판소의 판결이 ILO 헌장과 필라델피아 선언에 규정된 결사의 자유 원칙의 함의를 제대로 이해하지 못하고 있다고 보여 동의할 수 없다는 입장을 밝힘
 - 동 원칙은 노조설립등록 담당 기관이 해당 노조가 '독립적'인지 여부 또는 국가법령에 규정된 '실질적인' 요건을 달리 충족하는지 확인하는 것을 허용하지 않음
 - CFA에 따르면 결사의 자유의 원칙을 위반하지 않으면서 국가법령에서 부과할 수 있는 요건은 단순히 형식적인 성격이어야 함
- 노조법 제2.4조에서 특정 실질적인 설립요건을 규정하고 있어 EU는 헌법재판소가 행정당국이 노조설립신고증 교부 여부 결정 시 무제한적인 재량을 행사하지 않는다는 의미에서, 왜 요건의 적용을 언급하고 있는지 이해할 수 있음
 - 그러나 이미 질의12에서 답변했듯이, EU는 다시 한번 노조법 제2조4항에 규정된 결격사유의 적용이 권한 있는 당국의 상당한 재량 행사를 수반하지 않는다는 의견에 정중히 동의하지 않음
 - 노조설립신고서 제출 시 노조 결격사유에 사용된 광범위하고 모호한 표현이 그러한 재량을 부여하고 있음

질의14

한국 서면(해고자 실업자 단결권, 노조설립신고제, 노조임원 피선거권 등 노조법관련 설명)을 보면 한국정부가 개선을 해온 것으로 보임. 한국 정부의 이러한 노력이나 개선성과의 문제나 부족한 점을 설명하라

- EU는 패널 질의에서 언급된 한국 서면의 여러 부분에서 제기된 주장에 대해 모두발언의 III.B에서 포괄적으로 반박의견을 제시하였음
 - EU는 패널의 후속 질의에 답할 준비가 되어있음

질의15

한국은 서면에서 EU국가에서도 기업단위 노조의 임원 자격을 해당 업체의 종사자로 제한을 두는 경우가 있다고 주장함. EU는 이 주장이 패널의 분석에 관련이 있는지 혹은 있어야 하는지 설명하라

- 한국의 주장은 입증되지 않았고 전혀 관련이 없음
 - EU 회원국의 노동법은 패널이 검토할 사안에 속하지 않음

질의16

EU는 양 당사자가 13.4.3조의 마지막 문장에서 'shall' 대신 'will'을 선택한 이유에 대해 설명하라

- 'will'을 사용하더라도 제13.4.3조 마지막 문장에서 양 당사자가 한 약속의 구속력이 낮아지지 않음
 - 한-EU FTA 제13장에 포함된 또 다른 행위 의무 규정 제13.6.2조와 같이 'shall'이 사용되었더라도 쟁점인 행위 의무의 성격이나 구속력에 주목할 만한 차이는 없었을 것임
 - 'will'은 '계속적이고 지속적인 노력을 하다(make continued and sustained efforts)'라는 표현에 잘 어울리는 반면, 'shall'은 '촉진하고 증진하도록 노력하다(strive to facilitate and promote)'라는 표현에 더 잘 어울림
 - EU의 관보에 게재된 한-EU FTA의 다른 언어본에서도 행위 의무에 대해 동등한 두 가지 다른 표현이 사용되고 있다는 사실에 패널리 주목해 주길 바람
- 예를 들어 프랑스본 제13.4.3조 마지막 문장에서는 'Les parties consentent des efforts continus et soutenus' 표현을 쓰고 있는 한편, 제13.6.2조에서는 'Les parties s'efforcent de faciliter et promouvoir' 표현을 쓰고 있음

질의17

EU는 한국이 핵심협약을 비준하기위해 들인 노력을 인정하는 것으로 보임

A. 한국이 노력은 하였으나 실질적인 결과가 아직 도출되지 않았다고 보아도 되나?

B. EU의 입장에서 보면 계속적이고 지속적인 노력은 결과를 도출하는 것인가? 만약 그렇다면 추가 논거를 제시하라

C. 계속적이고 지속적인 노력의 요건을 정의하면서 EU는 서면 90 문단에서 결과 지향적인 접근을 하지 않는 것으로 보임. 그렇다면, EU는 동 정의와 한국이 노력에도 불구하고 가시적인 결과를 도출하지 못했다는 주장을 어떻게 합치시킬 것인가?

D. EU는 한국의 노력이 계속적이고 지속적이기 위해서는 끈질겨야(persistent) 한다고 하는데, 이에 대해 구체적으로 설명하라

- 하위 질의A~C에 대해 질의6의 하위 질의 B~D 및 질의7에서 이미 답변하였으므로 이를 참조해 주기 바람
 - 즉 한국이 제13.4.3조 마지막 문장에 규정된 행위 의무 이행을 위해 요구되는 선관의무를 다해 행동하지 않았다고 생각함
 - 따라서 한국이 특히 2017년부터 미비준 ILO 핵심 협약 4개를 비준하기 위해 한 노력은 인정하나, 이러한 노력이 합의된 기대목표를 달성하기에는 여전히 불충분하다고 생각함
- 하위 질의D와 관련하여 EU는 ‘지속적인 노력’이라는 문구로 인해 일부 이해관계자 사이에서 상당한 반발이 있고 아직 한국 사회에서 합의가 도출되지 않았더라도 한국이 비준 노력을 지속할 의무가 있다고 봄
 - 이에 따라 국회에서 4개 미비준 ILO 핵심 협약 비준안 관련으로 일시적인 차질이 빚어지더라도, 한국 당국의 핵심 협약 비준을 달성하기 위한 노력을 강화하고 지속할 의무가 면제되는 것은 아님

질의18

한국은 현 분쟁절차에 제기된 쟁점의 대부분을 해소할 수 있는 노조법개정안이 국회에 계류 중이고 동 법안이 빠르면 이번 가을에라도 비준될 수 있다고 함

A. EU의 우려가 노조법의 여러 조항에 관한 것이라는 전제하여 법개정안이 통과되면 EU의 우려가 해소되는가?

B. 한국이 법개정안을 통과시키겠다는 구체적인 계획을 제출하면 EU의 우려가 해소될 것인가? 반대로, 법개정안 통과나 정부의 법개정안 통과 계획으로는 불충분한가? 그렇다면 이와 관련하여 EU가 생각하는 계획이나 약속이 무엇인지 제시하라

- EU는 한국이 제출한 증빙121의 진행 상황이 불분명함. 해당 문서는 법안이 채택된다 해도 EU가 제기한 모든 우려를 해소하지는 못할 것임을 시사하고 있음
- 동 법안은 실업자와 해고자의 근로자 지위를 부정하는 제2.4조라목의 단서 삭제를 제안하고 있음
 - 한국은 모두발언에서 ‘법안이 통과될 경우 해고자와 실업자 등이 노조 규약에 정해진 조건에 따라 기업 단위 노조에 자유롭게 가입할 수 있게 된다’라고 밝혔음. 그러나 한국은 서면 증빙121에서 다음과 같이 언급하고 있음
 - 사업 또는 사업장에 종사하는 근로자가 아닌 노동조합의 조합원은 사용자의 효율적인 사업 운영에 지장을 주지 아니하는 범위에서 사업 또는 사업장 내에서 노동조합 활동을 할 수 있다. 종사근로자가 아닌 조합원이 제2항에 따라 사업 또는 사업장 내에서 노동조합 활동을 할 때에는 사업장 출입 및 시설 사용에 관한 사업장의 내부 규칙 또는 노사 간 합의된 절차 등을 준수하여야 한다.
 - “사용자의 효율적인 사업 운영에 지장을 주지 아니하는 범위에서”라는 단서는 결사의 자유에 부합하지 않을 수 있음
 - 또한 증빙121에 따르면 동 법안은 노조 간부 자격 관련 새로운 조항의 삽입을 제안하며 다음과 같이 언급하고 있음

- 노동조합의 임원 자격은 규약으로 정한다. 이 경우 하나의 사업 또는 사업장을 대상으로 조직된 노동조합의 임원은 그 사업 또는 사업장에 종사하는 조합원 중에서 선출하도록 정한다.
- 첫 문장에서 노조의 규약에 대한 언급은 긍정적인 진전이나 두 번째 문장을 보면 기업단위 노조의 경우, 여전히 비종사 근로자는 노조간부 피선 자격을 얻지 못하는 것으로 보임
- 동 법안으로 노조법 제2.1조에 따른 '근로자'의 정의가 달라지지 않으므로 '자영업자'의 결사의 자유 배제와 관련한 EU의 우려는 해소되지 않음
 - EU의 모두발언에서 언급한 바와 같이 한국의 진전상황은 한국의 판례법과 행정관행이 전보다 유연해졌음을 보여주는 하나, 여전히 한국법이 모든 범주의 자영업자에게 체계적이고 쉽게 접근 가능한 방식으로 결사의 자유를 인정하지 않는다는 점이 우려됨
 - 오히려, 자영업자들은 많은 경우에 큰 비용과 시간이 드는 소송을 통해 대법원의 판단을 받은 후에야 행정당국의 마지못한 결사의 자유 인정을 받아낼 수밖에 없음. 한국의 노동조합들이 제시한 서면과 증거 자료가 이를 확인해 주고 있음
- 마지막으로 동 법안으로 노조법 제12조의 설립인증 절차가 달라지지 않으므로 동 조항에 대한 EU의 우려는 해소되지 않음
 - 동 법안으로 EU의 우려가 해소되는 수준이 제한적인 상황에서는 단순히 동 법안의 '구체적인 통과 계획'을 한국이 제13.4.3조 첫 번째 문장에 따른 의무를 이행하기에 충분하지 않다고 봄

II. 공통질의

질의1

한-EU FTA 13장은 (13.15.2조에서 권고 이행 모니터링을 규정한 것을 제외하고) 패널이 '조언 또는 권고'를 한 이후의 조치에 대한 조항이 없음. 패널 보고서 발간 이후에 가능한 후속 조치가 무엇일 것으로 생각하는가?

- EU는 한국이 패널 요청에 명시된 의무를 위반했음을 밝히고, 한국이 이러한 의무를 완전히 이행하기 위해 필요한 조치를 하도록 권고할 것을 요청하였음
 - 패널이 EU가 요청한 결론을 내려 권고할 경우, EU는 한국이 패널의 권고를 시기적절하고 성실하게 이행할 것으로 기대하고 있음
- 한국이 패널의 권고를 적절히 이행했는지와 관련하여 양 당사자 간 견해차가 존재한다면 한-EU FTA 제13.14조 및 제13.15조에 따라 일방 당사자가 동 사안을 제기할 수 있음
 - 또한 제13.15.2조는 패널 권고의 이행을 무역과 지속가능한 발전 위원회가 감독한다고 규정하고 있음
- 제14장의 분쟁해결절차와는 달리 제13장은 피소국이 패널의 권고를 이행하지 않은 경우, 제소국의 FTA에 따른 무역 양허 중단을 허용하지 않음
 - 그렇지만 양 당사자가 국제법에 따라 기타 적절한 대응책을 채택할 가능성을 저해하는 것은 아님

질의2

13.15.2조는 권고와 조언을 구분하고 있음

A. 권고는 이행 및 모니터링의 대상이 되는 것으로 보이나
조언은 그렇지 않음. 양 당사자는 이 이해에 동의하는가?

B. 양 당사자는 조언과 권고를 어떻게 구분하는가?

- A항목에 있는 패널의 의견이 맞음
 - 피소국이 제13장의 의무를 위반한 것으로 판단한 경우, 패널은 동 당사자에게 해당 의무 이행을 위해 필요한 모든 조치를 할 것을 '권고'해야 함
 - 또한 패널은 그 '권고'를 이행하기 위한 구체적인 방식을 제안할 수 있음
- 아울러 패널은 제13장 위반에 대한 패널 관정의 이행과 무관한 이번 분쟁에서 발생하는 기타 사안에 대해 '조언'을 제공할 수 있음
 - 예를 들어 양 당사자들에게 협상이나 협의를 하거나 특정 사안에 대해 기술전문가의 지원을 구하도록 하고, 향후 분쟁 예방을 위해 특정 조치를 하도록 하는 등의 조언을 할 수 있음

질의3

한-EU FTA 해석에 적용되는 해석 규칙을 명시하여 줄 것을 요청. 한국은 조약 해석에 관한 비엔나 협약 31~33조를 언급하였는데, 이를 보완할 수도 있음

- 제13장을 포함한 한-EU FTA의 조항은 비엔나 협약 제31조~ 33조를 비롯하여 국제법 해석에 대한 관습적인 규칙에 따라 해석되어야 할 것임
- 이는 제14장 분쟁해결과 관련하여 제14.16조에 명시되어 있음. 그러나 한-EU FTA의 다른 모든 조항의 해석에서도 마찬가지임

질의4

13.3.4조는 양 당사자가 자국의 법과 관행에서 기본권에 관한 원칙을 존중, 증진, 실현하기로 약속하였다고 명시하고 있음. 양 당사자가 실현이라는 단어의 해석을 명확히 할 것과 기본권 원칙이라는 단어에 부여되는 법적 효력에 대해서도 당사자 입장을 요청

- EU의 모두발언 문단 44~47에서 '실현하다'의 해석에 대해 설명하였음
 - 1998년 기본권선언과 제13.4.3조 첫 번째 문장에 언급된 '기본권에 관한 원칙'의 법적 효력에 대해 모두발언 문단 59~66과 질의 14, 15에 대한 답변에서 상세히 설명하였음
- 보다 전반적으로 한국의 발언에서 드러난 의미상의 오해를 패널이 주목해 주기 바람
 - 한국은 계속해서 제13.4.3조 첫 번째 문장에서 사용된 구조에 해당하지 않는 'to commit' 동사 구조를 사용하고 있음
 - 한국은 결사의 자유를 존중하고 증진하고 실현하기 위해 최선의 노력을 하고 있다(is committed to respecting, promoting and realising the freedom of association)고 주장하고 있음
 - '최선의 노력을 하고 있다(being committed to)'는 '약속하다(to commit)' 동사의 의미를 약화시키며, 한국이 결사의 자유의 존중, 증진, 실현을 목적, 목표 또는 우선 과제 중 하나로 간주하고 있다고 해석될 수 있음
- 이와는 달리 한-EU FTA 제13.4.3조 첫 번째 문장에서 양 당사자는 '기본권, 즉 ... 결사의 자유에 관한 원칙... 을 존중, 증진 및 실현하기로 약속한다'라고 명시하고 있음
 - 따라서 양 당사자는 구체적으로 명시된 원칙을 존중, 증진 및 실현하기로 약속하였고, 이는 양 당사자가 이에 따라 행동하기로 확고한 약속을 하였음을 의미함
- EU는 한국의 모두발언에서 나타난 의미상의 오해를 해소해줄 것을 패널에 정중히 요청함
 - 이러한 오해가 계속된다면 제13.4.3조의 첫 번째 문장 해석에 심각한 영향을 미쳐 동 조항이 의도하는 법적 구속력이 저해될 것임

질의5

13.4.3조와 13.14.3조에 정의된 의무가 행위의무인가 아니면 결과의무인가? 이 두 의무를 충족시키는 데 있어 선관의무의 기준(Standard of due diligence)은 어떻게 적용되는가?

- 제13.14.3조에 대한 언급은 오타인 것으로 보임
- 제13.4.3조의 첫 번째 문장과 두 번째 문장은 결과 의무를 부여함
 - 규정된 결과가 달성되지 않았다면 일방 당사자가 그 결과를 달성하기 위해 성실히 행동했다는 사실만으로 위반을 피할 수는 없음
- 제13.4.3조 마지막 문장은 행위 의무를 부과함
 - 이 경우, 질의10에서 답변한 바와 같이 당사자가 선관의무를 다해 행동하지 않은 경우에만 법적으로 구속력 있는 의무 위반에 해당함

질의 6

노조법 제12조와 시행령의 맥락에서 재량의 개념과 범위는 어떻게 이해되어야 하는가?

- EU는 노조법 제2.4조 맥락상 재량의 개념과 이를 토대로 노조설립 결격사유를 적용하는 것에 대해 앞서 질의12, 13에서 한 답변을 참조할 것을 정중히 요청함
- 노조법 제12조와 노조법 시행령의 맥락상 재량 개념의 범위와 관련하여 노조가 제출한 문서상의 '누락 또는 기타 이유'로 노조 등록을 거부하거나 지연시킬 수 있는 행정당국의 권한으로 제2.4조에 규정된 실질적인 요건이 더 강화된다고 보임
- 또한 EU의 모두발언 문단 102, 103에서 지적한 바와 같이 동 시행령 제9.2조에 명시되어 있듯이 행정당국이 '노조법 제16.2조에서 16.4조 또는 제23.1조' 이행과 관련하여 '임원 선거 또는 규약 제정 절차'를 검토할 권한도 부여하고 있음
- 따라서 EU는 노조가 제출한 문서가 노조법상 광범위한 실질적인 요건을 충족하는 정도를 문제삼을 상당한 재량이 행정당국에 부여되어 있다고 판단하고 있음
 - 이러한 정도의 검토는 CFA의 해석과 같이 결사의 자유의 원칙과 양립할 수 없음

- 결사의 자유의 원칙은 ILO에서 발전되었으므로, 동 원칙의 범위와 법적 효력을 검토하는 데 가장 관련성 있는 맥락을 제시하는 것은 ILO임
- 결사의 자유의 개념은 CFA의 판정집에서 확인할 수 있듯이 다양한 측면 또는 요소로 되어있음
 - EU는 이번 분쟁에서 제기한 구체적인 주장과 관련 있는 결사의 자유의 측면 또는 구성요소의 범위를 서면에서 설명하였음
 - 패널의 구체적인 후속 질의에 답할 준비가 되어있음
- 모두발언(특히 문단 59~66 참조)과 질의14, 15에서 ILO 맥락상 결사의 자유의 원칙의 법적효력에 대해 설명하였음. 다시 말하지만 EU는 패널의 모든 후속 질의에 답할 준비가 되어있음

질의8

한-EU FTA 13.4.3조가 협약을 비준한 국가와 비준하지 않은 국가에 부과하는 부가가치는 각각 무엇인가?

- 제13.4.3조 규정의 부가가치는 한-EU FTA 제13.14조와 제13.15조의 분쟁해결절차 준수함으로써 FTA 당사국에 대한 구속력을 강화한다는 사실임

III. 현장질의

질의1

한국이 2017년 이후 핵심협약 비준노력을 강화한 상황에서 EU가 13.4.3조 마지막 문장에 따른 의무 이행 요청 절차를 최근해서야 개시한 것을 어떻게 설명할 것인가?

- 2017년 이전에 한국의 비준에 대한 '계속적이고 지속적인 노력' 부족에 대한 절차를 개시하지 않았던 것은 입법부의 개입이 필요한 다른 절차와 마찬가지로 이는 즉각적인 절차가 아니며 한국이 이행할 수 있는 어느 정도 합리적인 시간이 필요할 것으로 인식하였음
- 그러나 시간이 지나면서 비준에 대한 합의가 수년에 걸쳐 추진된 노사정 대화를 통해 도출되지 않을 것임이 분명해졌고, 이러한 노력이 불충분하고 기대하던 결과를 내지 못할 것임을 깨달았음
- 한국이 심리 중에 확인해 준 바와 같이 2017년에 들어선 현 정부가 ILO 핵심 협약 비준에 호의적인 견해를 갖고 있지만, 여전히 국회 밖에서 이해관계자들 간 합의를 도출하기 위해 노력하는 방식의 접근을 추구하였음
- 이보다 강력한 조치가 필요하다고 생각하여 이에 대한 협의를 요청하기로 결정하였음

- 이 교수가 이해하고 있는 입장과 같음. 1998년 기본권선언은 양 당사자에게 법적 구속력이 있는 새로운 의무를 부과하지 않음
 - 오히려 1998년 기본권선언은 모든 ILO 회원국이 회원국의 지위로 특히 결사의 자유의 원칙을 존중, 증진 및 실현할 법적 구속력 있는 의무가 있다고 명백하고 분명하게 인정하고 있음
 - 이러한 법적 구속력이 있는 의무는 ILO 헌장과 필라델피아 선언에서 발생하며 1998년 기본권선언 이전부터 존재하였음
 - CFA는 동 의무의 범위에 대해 포괄적이고 권위있는 해석을 하고 있음
- 제13.4.3조는 한국과 EU에 ILO 헌장과 필라델피아 선언에서 발생하며 이후 1998년 기본권선언에서 인정된 기존의 법적 의무에 따라 결사의 자유의 원칙을 존중, 증진 및 실현할 법적 구속력 있는 의무를 부과하고 있음
- 제13.4.3조에서 부과하는 의무는 ILO 헌장과 필라델피아 선언에서 발생하여 1998년 기본권선언에서 인정된 기존의 법적 구속력 있는 각 당사자의 의무와 공식적으로는 구분되는 것이나 실질적인 내용은 동일함
 - 그러한 이유로 CFA의 결사의 자유의 원칙 해석은 한-EU FTA 제 13.4.3조의 해석 및 적용과도 관련성이 있음

한국이 서면에서 제시하고 있는 EU 회원국의 조치에 대한 EU의 입장은 무엇인가?

- 한국의 서면은 “프랑스의 경우, 기업 단위의 노조 임원 자격은 해당 기업의 종사자에게 한정되어 있다.”라고 언급하고 있음
 - 한국은 동 서면에서 기업의 노조 대표는 해당 기업에 최소 1년 이상 근무한 이력이 있어야 한다고 규정한 프랑스 노동법 L2143-1 조항을 언급(“le délégué syndical doit … travailler dans l’entreprise depuis un an …”).
- 한국은 이를 잘못 이해하고 있음
 - 프랑스의 법에 따르면, 노조는 완전히 자유롭게 임원 및 대표를 선출할 수 있으며 이 조항에서 언급하고 있는 délégué syndical 는 노조의 임원 또는 대표를 의미하지 않음
 - 오히려 délégué syndical 는 단체 교섭 과정에서 근로자를 대표하는 자를 의미함
 - 또한 délégué syndical 는 노조 내의 자체적인 지위가 아닌 기업과의 단체 교섭 과정을 원활히 하기 위해 법으로 규정한 공식적인 지위를 부여받음(단체 교섭을 원활히 하기 위해 사용자에도 의무를 부여하는 것을 의미).
 - délégué syndical 의 기능, 자격 요건, 활동 기간 등은 모두 법에 의해 규정됨
- 반면, 노조 임원 및 대표의 기능, 자격 요건, 활동 기간은 모두 노조 스스로가 자유롭게 결정해야 하는 노조 내부의 문제임
 - délégué syndical 는 노조 임원 자격을 동시에 수행할 수도 있으며 하지 않을 수도 있음

EU는 자국 내 입법례와 국제협정의 체결에 있어 “shall”과 “will”의 활용에 관한 관행에 대해 설명하라

- EU는 국내법 및 국제협정 체결 시 문안 작성 관행상 ‘shall’과 ‘will’을 구분 없이 법적 구속력 있는 조항에서 사용되고 있음을 확인함
 - 어느 한 용어가 특정 종류의 조항에만 쓰인다고 말할 수 없으며 각 조항의 맥락과 내용 및 해당 맥락상 어느 용어가 더 적절해 보이는지에 따라 결정됨
- 두 용어의 의미와 용법에 차이가 없음을 보여주기 위해 패널의 질의 22에 대한 답변으로 ‘shall’이 사용된 제13.6.2조를 사례로 제시하였음
 - 동 조항도 같은 제13장에 있는 행위 의무 조항임. 이를 통해 ‘shall’을 사용한다고 해서 제13.4.3조 마지막 문장의 ‘will’보다 구속력이 더 강하다는 의미가 아닐 수 있다는 것을 알 수 있음
 - EU의 관행상 ‘shall’, ‘will’, ‘commit to’ 모두 법적으로 구속력 있는 조항에 사용될 수 있으며 조항의 구체적인 내용과 맥락에 따라 용어 선택은 달라질 수 있음
- 단, EU가 법적으로 구속력 있는 조항에 대한 문안을 작성할 때 ‘should’는 피하는 경향이 있음

질의5

심리 중 한국은 13.4.3조의 의무의 성격에 대한 양 자간 합의가 있었다고 하는데, EU가 동 합의에 대해 확인해 줄 수 있나?

- 제13.4.3조 첫 번째와 두 번째 문장에 결과 의무가 포함되어 있다고 생각함
 - 합의된 결과가 달성되지 않은 경우, 이 조항의 위반에 해당한다고 볼 수 있음
- 한국과 마찬가지로 마지막 문장에 행위 의무가 포함되어 있다고 봄
 - 양 당사자가 동 의무를 이행하려면 ILO 핵심 협약을 비준하기 위해 권한 내 모든 적절한 조치를 취하면서 선관의무를 다할 의무가 있음
 - EU는 한국이 동 조항에서 요구하는 선관의무를 다하지 못했다고 보고 있음

- 패널이 피소국이 제13장의 의무 중 하나라도 위반했다고 판단하는 경우, 패널은 해당 당사자에게 그 의무 이행을 위해 필요한 모든 조치를 취하도록 '권고'해야 함
- 더 나아가 패널은 그 '권고'를 이행하기 위한 구체적인 방법을 제안할 수 있지만, 반드시 할 필요는 없음
 - 이러한 가능성은 제13.15조에 명시적으로 언급되지 않았지만, '자문'이라는 용어는 이를 포함할 정도로 광범위함

질의7

한국의 병역법 개정안은 제29호 협약에 부합한다고 보나?

동 질의를 검토하지 못했음

- EU가 이번 분쟁에서 제기한 주장은 한국의 국내법과 제29호 협약 부합하지 않는다는 것이 아니라 한국이 제29호 협약 비준을 위해 충분한 노력을 하지 못한 것에 대한 것임

질의8

13.2.1조 1문은 “X가 적용되지 않으면 Y가 적용된다”는 형태
이나 13.4.3조는 반대로 작성되어있음: “X가 적용된다”는 명확한
조문이 없음. EU는 13.4.3조가 묵시적으로 반대의 의미라는
것인가? 13.2.1조의 “무역에 연계된 측면”이라는 조항이 왜
필요한가?

- 제13.2.1조 도입 문장은 ‘이 장에 달리 규정된 경우를 제외하고...’라고 되어있음
 - 이는 ‘이 장에 달리 명시적으로 규정된 경우를 제외하고’¹⁾라고 말하는 것과 같지 않음
 - 제13장의 어떤 조항도 명시적으로 제13.2.1조에 포함된 기본 규칙을 벗어난다고 규정하고 있지 않음
 - 한국처럼 제13장의 다른 조항들도 제13.2.1조로부터 명시적인 적용 제외를 규정해야 한다고 주장한다면 제13.2.1조의 도입 문장을 불필요하게 만들 것임
- 제13.2.1조의 도입 문장은 제13장에 포함된 다른 조항의 조건으로 적용 범위를 달리 추정할 수 있는 경우에는 언제든지 제13.2.1조에 규정된 기본 규칙이 적용되지 않음을 의미한다고 해석되어야 함
 - 예를 들어 제13.7조와 같이 한 조항에서 ‘무역에 영향을 미치는’ 조치에 적용된다고 언급되어 있는 경우가 그러함
 - 이 조건은 제13.2.1조에서 언급된 노동의 무역 관련 측면에 영향을 미치는 조건과 다르며 더 엄격하기 때문임
- 모두발언에서 설명한 바와 같이 제13.4.3조의 적용 범위는 ILO 회원국으로서 양 당사자의 명확히 확인되는 기존의 국제적인 의무와 특정 ILO 협약에 대한 언급을 통해 동 조항에 명확하게 정의되어 있음

1) 비교 대조를 위해 한-EU FTA 제15.15(1)조 참조.(‘이 협정은 한편으로는 대한민국의 영역에 적용되며, 다른 한편으로는 유럽연합조약 및 유럽연합의 기능에 관한 조약이 적용되는 영역에 그 조약들이 규정하는 조건에 따라 적용된다. 이 협정에서 “영역”이라는 언급은 달리 명시적으로 기술되지 아니하는 한, 이러한 의미로 이해된다.’)

- 그렇게 함으로써 제13.4.3조는 제13.2.1조 도입 문장의 의미 내에서 '달리 규정하고' 있음
- 적용 범위를 명확히 규정하고 있는 제13.4.3조와 달리 특히 협력 및 제도 조항 등을 포함하여 제13장의 일부 조항은 잠재적으로 범위가 매우 넓음
- 그 예로 제13.3조, 13.10조, 13.13조 또는 13.14조가 있음
- 제13.2.1조의 기본 규칙은 이러한 조항들의 범위에 한계를 설정하는 역할을 함
- 이와 동시에 제13.2.1조에서 부과하는 조건은 특별히 부담을 줄 의도로 설정된 것이 아님
- 한 조치가 '노동의 무역 관련 측면'에 영향을 미치는지 보여주려면 동 조치가 합리적으로 무역과 관련이 있으며, 그 관련성이 지나치게 간접적이거나 거리가 멀지 않음을 보여주는 것으로 충분함
- EU가 설명한 바와 같이 '노동의 무역 관련 측면'의 개념은 '무역에 대한 영향'의 개념과 다르고, 보다 광범위함
- 문안 작성자들은 제13장의 어떤 조항이 '무역 영향' 조건을 적용받도록 할 의도가 있는 경우, 제13.7조에서처럼 이를 명시하였음