

무역과 국제노동기준

- 뉴라운드 이슈의 역사적·이론적 고찰 -

한 창 훈

책머리에

무역-노동기준의 연계문제, 다른 측면에서 보면 경제가 통합된 세계화 시대에도 노동기준이 각국의 주권(主權)의 범위 내에 남아있을 수 있는 것인가 아니면 이와 관련한 국제적인 공동노력이 필요한가 하는 문제에 대한 논의는 긴 역사를 통하여 제기되어 왔다. 기실 1919년 ILO 설립도 이러한 문제에 관한 당시 국제사회의 대안의 하나였던 것이다. 지난 1970년대 이후 선진국·개도국간의 무역 확대, 다국적기업의 개도국에 대한 투자 확대 등 이른바 세계화의 진전과 함께 미국과 서유럽 선진국에서 임금격차와 실업문제가 지속되고 전반적인 노동운동의 쇠락이 나타나게 되자, 개도국과의 무역과 각국간의 경쟁이 이러한 문제의 원인이라는 지적이 선진국 노동계를 중심으로 일기 시작하였다. 특히 1990년대 들어 매스컴에 의한 일부 개도국의 아동노동 등 착취적 노동사례가 부각되기 시작하자, 이들 선진국 노동계와 일부 사회단체들은 이러한 전반적인 노동문제, 즉 세계화가 야기한 소위 '밑바닥으로의 경주'의 부작용을 치유하기 위해서는 국제적인 노동조건 균일화가 필요하다는 주장을 본격적으로 제기하였다. 이들은 ILO를 통한 국제노동기준의 구현은 본질적으로 한계가 있다고 보고, 무역과 관련한 채찍과 당근이라는 강력한 수단을 가지고 있으며, 각국의 관심이 가장 큰 국제기구인 WTO에서 노동기준을 다루어야 한다고 주장하게 되었다.

이러한 배경에서 미국·프랑스 등 일부 선진국은 1994년 우루과이라운드를 마무리하고 WTO를 설립하였던 마라케시 WTO 각료회의에서부터 이 문제를 본격적으로 제기하기 시작하였다. 이후 WTO, ILO, UN 등의 각종 국제회의에서는 선진국과 개도국간의 격렬한 논란과 대립이 지속되

었다. 이러한 논란은 1999년 말 미국 시애틀에서 개최되었던 WTO 각료 회의로 이어져 이 이슈가 뉴라운드 출범을 무산시키게 한 주요 쟁점의 하나로 작용하였다. 현재의 선진국·개도국간 현격한 입장차이에 따라 가까운 장래에 이 이슈에 대한 국제사회의 공감대가 도출되기는 어려울 전망이다이나, 이 이슈가 긴 역사를 통해서 지속적으로 제기되어 왔다는 점, 미국 등 주도국의 입장이 강경하다는 점, 이 이슈의 배경이 되고 있는 세계화의 사회적 측면에의 영향에 대한 우려가 확산되고 있는 점 등 몇 가지 측면에서 볼 때 이 이슈는 쉽게 사그러지지 않을 것으로 전망된다.

경제의 무역의존도가 극히 높은 우리의 경우 국익 확보를 위해 이러한 논의내용을 심도 있게 검토하여 적극적으로 대응하는 것이 요구되며, 특히 이 논의에 있어 다소 중간자적인 입장을 활용, 국제협상무대에서 보다 건설적인 역할을 해나가는 것이 국익 차원에서 바람직하다 하겠다. 이러한 연계이슈가 본격 제기된 이후 그간 국제기구들과 선진국 학자들을 중심으로 다양한 이론적·실천적 연구가 축적되어 왔으나 우리의 경우는 이 이슈에 관한 체계적인 연구가 아직 부족한 실정이다. 이러한 배경에서 이 연구보고서는 연계논의의 역사와 구체적 논의 전개과정, 이론적 찬반 논란 등을 깊이 있게 분석함으로써 연계논의를 제대로 이해하는데 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 특히 본 연구는 연계논란과 관련한 대다수의 연구가 무역을 중심으로 한 경제학적 시각에 기울어 있는데 대해 노동시각에서의 접근에도 중점을 두어 세계화와 관련한 노동문제에도 상당부분을 할애함으로써 문제의 본질에 보다 가까이 접근하고자 하였음을 지적해 두고자 한다.

아무쪼록 이 연구가 국제협상에서 무역-노동기준 연계문제를 직접 다루어야 할 무역·노동정책 담당자에서부터 노동문제나 국제무역에 관심 있는 일반인들에 이르기까지 많은 도움이 되기를 기대한다.

끝으로 본 연구의 내용은 저자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2000년 12월

한국노동연구원

원 장 李 源 德

목 차

| | |
|------------------------------------|-----|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제2장 무역-노동기준 연계논의의 역사적 고찰 | 10 |
| 1. ILO 창설 전후(19세기~1940년대 중반) | 11 |
| 2. 자본주의의 황금시대(1940년대 중반~1970년대 초반) | 21 |
| 3. 세계화 시대(1970년대 중반 이후) | 27 |
| 4. 최근의 전개상황 | 32 |
| 5. 역사적 측면 검토의 결론 | 62 |
| 제3장 ILO와 국제노동기준 | 65 |
| 1. ILO 및 국제노동기준 현황 | 66 |
| 2. 핵심노동기준의 연원 및 현황 | 72 |
| 3. 핵심노동기준 관련실태 | 80 |
| 4. ILO의 한계 | 86 |
| 제4장 무역-노동기준 연계에 관한 이론적 고찰 | 88 |
| 1. 노동기준의 의의 | 92 |
| 2. 세계화가 노동에 미친 영향 | 98 |
| 3. 노동기준이 무역·투자에 미치는 영향 | 117 |
| 4. 정치적·사회적 측면의 논의 | 133 |
| 5. 제도적 측면의 논의 | 144 |

| | |
|------------------------------|-----|
| 제5장 무역-노동기준 문제의 새로운 접근 | 155 |
| 1. 최근의 동향 및 전망 | 155 |
| 2. 논점에 대한 재검토 | 158 |
| 3. 세계화와 노동문제의 새로운 접근 | 161 |
| 제6장 국제노동기준과 한국 | 171 |
| 1. 연계논의가 주는 함의 | 171 |
| 2. 핵심노동기준과 우리나라 | 172 |
| 3. 연계논의의 대응방향 | 177 |
| 참고문헌 | 180 |

표 목 차

| | |
|--|-----|
| <표 2-1> 무역-노동기준 연계에 관한 ICFTU의 최근 입장 | 30 |
| <표 2-2> 무역에 있어서의 단계별 노동기준 적용 | 33 |
| <표 2-3> 주요 미국 법 및 무역협정에서의 노동기준 관련규정 | 34 |
| <표 2-4> 기업 행위규범 중 노동관련 규정 | 39 |
| <표 2-5> 최근 주요 다자기구에서의 무역-노동기준 연계논의 | 49 |
| <표 2-6> GATT-WTO에서의 구체적 노동기준 연계방안(ILO 사무국) | 58 |
| <표 3-1> ILO의 구조와 기능 개관 | 66 |
| <표 3-2> ILO의 협약 제정 및 비준 추이 | 67 |
| <표 3-3> 주요국의 ILO협약 비준실적(1999년 말 현재) | 68 |
| <표 3-4> 노동기준의 분류체계 | 73 |
| <표 3-5> 주요국의 사회개발지수(1997년) | 85 |
| <표 4-1> 노동기준과 무역 연계에 관한 찬반 입장 | 89 |
| <표 4-2> 무역-노동기준 연계에 관한 찬반 논리 | 90 |
| <표 4-3> 주요 지역별 실업률 추이 | 99 |
| <표 4-4> 주요국의 임금격차 추이 | 100 |
| <표 4-5> 세계 각 지역의 소득분배(1980년대~90년대) | 108 |
| <표 4-6> 지역별·국가별 외국직접투자(FDI) 유입 현황 | 125 |
| <표 4-8> NAFTA와 무역에 관한 미국 여론 | 141 |

제1장 서론

“우리는 규율을 지향하는 기구인 WTO가 어떻게 노동기준의 준수와 같은 이슈를 다룰 수 있을지 의심스럽다. 모두가 지향해야 할 궁극적인 목표인 핵심 노동기준의 준수가 선진국의 구조적인 실업문제에 대한 속죄양으로 활용될 가능성에 대해 브라질은 심각한 우려를 표명하고자 한다. 우리는 ILO가 핵심노동기준의 확립문제를 담당할 적절한 場이라고 믿는다”……

(Lampreia 브라질 외무장관, 1996. 12. 싱가포르 WTO 각료회의에서)¹⁾

“WTO가 존속하기 위해서는 세계무역에 관여하고 있는 다양한 구성원들의 수요에 부응해야 한다…… 우리는 WTO가 ILO와 협조하에 무역과 노동기준간의 인과관계에 대해 보다 심도있게 검토하도록 하는데 합의를 이룰 것을 희망한다…… 각국의 국내적 지지가 없다면 무역자유화는 이루어질 수 없는 것이다. 우리가 노동자들의 우려를 무시하거나 무역이 가시적인 번영으로 가는 길이라는 점을 그들에게 보여주지 못한다면, WTO와 무역자유화에 대한 지지는 분명 약해질 것이다”……

(C. Barshefsky 미국 무역대표부 대리대표, 1996. 12. 싱가포르 WTO 각료회의에서)²⁾

위의 두 가지 선진국과 개도국 대표의 발언에 나타나듯이 무역과 노동기준의 연계, 즉 종전 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)과 그를 계승한 세계무역기구(WTO)의 협정에 노동기준을 포함시켜야 하느냐 여부에 관한 논란은 지난 1994년 우루과이라운드 협정을 마무리하였던 마라케시 각료회의에서 미국과 프랑스의 대표가 이를 본격 제기한 이후 1996년 싱가포르 WTO 각료회의, 지난해 말 시애틀 WTO 각료회의 등에서 선진국과 개도

1) ILO(1997a: 14). 동 자료는 당시 각 대표들의 발언 중 노동기준과 관련된 부분들을 발췌, 소개하고 있다.

2) ILO(1997a: 52).

2 무역과 국제노동기준

국 사이에 가장 격렬한 논쟁과 대립을 낳고 있는 이슈의 하나이다.

이러한 무역-노동기준의 연계문제는 다른 측면에서 접근하면 무역·투자자유화로 요약되는 세계화 시대에 있어서의 노동기준과 경쟁력간의 관계에 관한 것으로서, 즉 세계화 시대에 노동기준이 종전처럼 각국의 주권(主權)의 범위 내에 남아있을 수 있는가, 또는 개별국가들의 노력만으로 노동기준을 향상하는 것이 가능한가 여부에 관한 논란이라고 하겠다. 여기에 각국의 정치적 이해관계, 노동기준의 인도주의적 측면 등 다양한 이슈들이 반영되어 연계와 관련한 논의는 복잡다단하게 전개되어 왔다. 이 논란에는 다양한 학자들과 단체 그리고 국가들이 가담하여 왔는데 이를 지지하는 그룹에는 선진국 노동단체 및 국제노동단체, 정부의 노동정책에 의한 시장 개입의 필요성을 강조하는 일군의 신제도주의(新制度主義) 경제학자, 미국 등 일부 선진국 정부, 그리고 노동권에 관심 있는 비정부기구 등이 있다. 반면 이에 반대하는 측에는 학계의 주류를 이루고 있는 신고전주의(新古典主義) 경제학자들을 중심으로 하는 자유무역주의자, 다국적기업과 사용자단체, 개도국 정부, 연계주장을 개도국에 대한 신식민주의적 접근 또는 주권 침해로 간주하는 사회운동가들이 있다.³⁾

노동기준의 국제적 측면에 관한 논란은 기실 오랜 역사를 통해 지속적으로 제기되어온 이슈로서, 오늘날의 세계화에 비견되는 기술혁신과 무역의 확대를 경험했던 19세기에 이미 이에 관해 지대한 국제적 관심과 논란이 제기된 바 있었다. 그 결과 1919년 출범한 ILO는 그 헌장 전문에 “어느 한 국가가 인간적인 근로조건을 채택하지 않는 것은 다른 국가들이 자국의 근로조건을 개선하기 위해 노력하는 데 장애가 된다……”라고 규정함으로써 이러한 측면에 대해 고전적으로 언급하고 있는 것이다.⁴⁾

이후 이러한 무역과 노동기준의 연계문제는 간간히 제기되곤 하다가 다시 1970년대 이후 선진국·개도국간의 무역 확대, 다국적기업의 개도국에 대한 투자 확대 등 이른바 세계화의 본격적 진행과 함께 다시 초점을 받기 시작하게 된다. 즉 세계화의 진전과 때를 같이하여 미국과 서유럽 선진국에서 임금격차와 실업문제가 지속되고 노동조합·단체교섭의 쇠퇴 등 노동에 있어서의 전반적인 부정적 측면들이 확산되었던 것이다. 이와 관

3) Tsogas(1999: 353~354).

4) ILO헌장은 그 웹사이트에서 접근가능하다(www.ilo.org).

련하여 선진국 노동계를 중심으로 개도국과의 무역과 다국적기업의 자유로운 이동, 각국간의 경쟁 등이 이러한 다양한 노동문제의 원인이라는 지적을 제기하기 시작하였던 것이다.

노동계는 이러한 노동문제의 원인을 세계화가 야기한 소위 ‘밑바닥으로의 경주’⁵⁾에서 찾으면서, 이를 치유하기 위해서는 국제적인 노동조건 균일화가 필요하다는 주장을 본격적으로 제기하였다. 특히 이들은 지난 80년간 ILO를 통한 국제노동기준의 구현은 ILO의 ‘채찍’ 없는 구조적 한계가 있다고 보고, 무역과 관련한 채찍과 당근이라는 강력한 수단을 가지고 있어 각국의 관심이 가장 큰 국제기구인 WTO에서 무역과 노동기준을 연계하여 다루어야 한다고 주장하게 되었다. 이와 함께 1980년대와 1990년대를 통해 선진국 일반대중의 일자리에 대한 우려가 확산되고, 통신기술의 발전에 따라 일부 개도국의 아동노동 등 착취적 노동상황이 전세계에 알려지게 되면서 이의 개선의 필요성에 대한 선진국 여론도 확산되었다. 이에 따라 이 문제가 일부 선진국의 정치과정에 반영되어 미국 등에서 국제무역협정에 노동기준을 반영하자는 소위 사회조항의 삽입을 요구하게 되었다.

이러한 배경에서 1994년 우루과이라운드를 마무리하고 WTO를 설립하게 되었던 마라케시 각료회의에서부터 미국·프랑스 등 일부 선진국이 WTO에서 노동기준을 다루어야 한다는 주장을 본격적으로 제기하였다. 이후 이 이슈는 1995년의 코펜하겐 사회개발정상회의, 1996년 싱가포르 WTO 각료회의, 1998년 ILO의 노동자기본권선언, 그리고 지난해 연말의 시애틀 WTO 각료회의 등으로 이어지며 선진국과 개도국간의 격렬한 논쟁과 대립의 이슈가 되게 된다. 특히 지난해 말의 시애틀 각료회의에서는 NGO 등의 격렬한 시위를 배경으로 노동기준 이슈가 뉴라운드 출범자체를 무산시킨 주요 쟁점의 하나가 되었다.

이러한 노동계와 선진국의 연계주장의 배경은 복잡다양하고, 인도주의적, 보호무역주의적, 정치적·이념적 고려 등 다양한 측면이 자리잡고 있다고 보아야 할 것이다. 노동계는 국내외 노동운동을 통해 오랜 동안 인권과 사회정의의 이름으로 노동기준의 향상을 추구해 왔다. 세계화, 즉 무

5) "A Race to the Bottom". 이 용어의 개념, 관련 이론적 논란 등은 제4장에서 다루어질 것이다.

4 무역과 국제노동기준

역과 자본이동의 자유화 추세는 임금과 근로조건에 있어 사용자들에게 유리한 환경을 조성하였으며, 노동조합에게는 일자리와 근로조건을 위태롭게 하는 재앙과 같은 상황으로 여겨져 왔다.⁶⁾ 이러한 상황에서 노동계가 노동기준을 준수하지 않는 국가에 대해서는 무역제재를 가할 수 있도록 하는 무역-노동기준 연계주장을 적극 제기한 것은 어찌보면 당연한 것이라 하겠다. 그러나 무역-노동기준 연계주장을 보호무역주의적 의도의 산물로 파악하는 개도국들의 입장에서는 그들의 경제성장·사회발전전략에 치명적일 수 있는 무역제재를 통해 그들의 삶의 질과 노동기준을 향상시킨다는 연계론자들의 주장은 받아들이기 어려운 것이다.

“통제할 수 없는 세계화의 거대한 물결 속에 세계는 지금 하나의 광대한 시장이 되어가고 있다. 이것은 바로 선진국들이 원하는 것이다. 그들은 이러한 세계화 과정을 촉진하는 한편으로 자국 노동자들의 문제도 해결하고자 그들에 맞는 수준의 사회적 기준(Social Standards)을 가지고 범세계적 보편화를 요구하는 아이디어를 제기하고 있다. 이것을 통해 그러한 기준을 준수하지 못하는 국가에 대해 법적 구속력이 있는 조약에 따라 경제제재를 가할 수 있도록 하겠다는 것이다.”⁷⁾

1994년 마라케시 WTO 각료회의에서 현재와 같은 연계논의가 본격화된 이후 다양한 배경의 학자들과 ILO, OECD, IMF 등 관련 국제기구에서 광범위한 연구가 이루어져 왔는데, 이러한 이론적 연구에 있어서도 연계의 필요성, 보다 광범위하게는 국제적인 노동기준 향상 노력의 필요성에 대해 찬반 대립이 노정되고 있다. 대다수의 연구는 주로 국제경제학자에 의해 무역 중심의 시각에서 이루어져 왔는데, 이러한 연구들은 연계를 자유무역에 대한 제한의 하나로 인식하여 이에 반대하는 입장이다.⁸⁾ 반면 최근 일부 학자들은 세계화가 노동에 미친 부정적 측면을 토대로 노동 중심의 시각에서 노동기준의 향상을 위해 연계와 같은 국제적 공동노력의

6) Raynauld & Vidal(1998: 6).

7) Nyerere(1999: 584).

8) 이러한 범주에 속하는 연구로서 참고문헌에 소개된 대표적인 것들은 다음과 같다 (Bhagwati(1996), Brown et al.(1996), Golub(1997), Krugman(1997), Maskus(1997), OECD(1996), Srinivasan(1996), Anderson(1998)).

필요성을 제기하고 있다.⁹⁾

연계의 필요성을 인정하는 이들은 대체로 세계화와 노동문제간의 상관관계를 인정하면서 이러한 세계화의 부작용, 즉 ‘밑바닥으로의 경주’에 따른 부작용 치유와 자본의 이동 가능성이 야기한 노사간 교섭력 균형의 파괴에 따른 부작용에 대처하기 위한 국제적 노력의 일환으로서 무역-노동기준 연계가 필요하다고 지적한다. 현실적으로도 연계는 선진국 근로조건 향상에 대한 사용자들의 반발을 줄임과 동시에 개도국 정부와 사용자들이 노동기준을 상향조정할 인센티브를 제공할 수 있으며, 나아가 자유무역과 다자간 무역체제에 대한 선진국 내의 지지를 유지하는데 도움이 된다고 지적한다.

이에 대해 무역에 노동기준을 연계하는데 대해 반대하는 이들은—대다수의 경제학자—국제무역에 노동기준과 같은 무역과 관계없는 분야를 연계하는 것은 자유무역을 통한 세계전체의 복리증진에 해가 되고, 수출증진이 개도국 경제성장의 최선책의 하나라는 점을 고려할 때 개도국의 경제에도 해가 된다는 점을 지적하면서, 이러한 연계주장은 단지 위장된 보호무역주의일 뿐이라고 비판한다.

이러한 학자들의 찬반 논쟁의 배경에는 시장규제의 하나로서의 노동기준을 보는 시각과 함께 세계화를 보는 본질적 시각의 차이가 자리하고 있다고 하겠는데, 다음 인용하는 세계화에 대한 두 시각은 이를 잘 나타내 주고 있다.

“불행하게도 짧은 시간적 시야 밖에 갖고 있지 못한 정치가들은 장기적으로 자유무역의 이익을 극대화하거나 노동과 자본의 이동을 자유화하고 노동시장을 개혁하는 등에 관심을 갖기보다, 세계화가 수반하는 (일부의 일시적 고통과 같은) 단기적인 조정비용을 회피하는 데에 더욱 관심이 있어 보인다. 이러한 관점은 잘못된 것이다. 세계경제는 지금 유사 이래 가장 건실한 상태이다. 이러한 높은 삶의 질을 향유할 수 있게 된 것은 상당부분 세계화의 덕분이다.”¹⁰⁾

“세계화는 위험한 불안정과 점증하는 불평등을 남기고 있다. 그것은 너무 많은 이들에게 고통을 주면서 극히 적은 이들에게 혜택을 주고 있다.”¹¹⁾

9) 이러한 연구의 대표적인 것들로는 Langille(1996), Kapstein(1999), Feis(1994), Tsogas(1999), Lee(1997) 등이 있다.

10) Slaughter & Swagel(1997). (IMF의 웹사이트 참조, www.imf.org).

6 무역과 국제노동기준

이 연구는 이상과 같은 연계논의의 역사적 전개과정과 최근의 실제 논란내용, 그리고 이에 관한 다양한 이론적 논점 등을 체계적으로 이해하는 것을 기본 목적으로 한다. 그리고 이에 접근하는데 있어 무역 중심의 시각과 노동 중심의 시각 사이에 가급적 균형을 유지하고자 한다. 이는 무역-노동기준 연계문제를 단순히 무역협정에 있어서의 노동기준 연계의 필요성 여부에 한정하지 않고, 세계화 시대, 즉 무역과 투자 자유화가 급진화된 새로운 시대상황하에서 노동기준 향상을 위해서는 보다 적극적인 국제적 공동노력과 규율이 필요한가 여부의 문제로 이해하는 데서 출발하는 것을 의미한다. WTO에의 노동기준 연계주장은 이러한 노력의 일환으로서 현재로서는 가장 현실적이고 강력한 수단을 가지고 있는 기구에서 이 문제를 다룰 것을 요구하는 것으로 인식하는 것이다.

이러한 논의를 검토하기 위해서는 먼저 몇 가지 명확히 해둘 것들이 있다. 즉 무역-노동기준의 연계는 새로운 것을 추구하는 것이 아니라, 역사적으로 실제 계속 이루어져 왔다는 점이다. 1980년대 이후 미국 등에서는 자국 무역정책과 양자간 또는 지역무역협정 등에서 이미 노동기준을 상당히 반영해 왔다. 따라서 현재 국제적으로 논란이 되고 있는 연계이슈는 이러한 데서 더 나아가 다자간 무역협정, 즉 종래의 GATT와 1995년부터 이를 계승한 WTO의 협정에 이를 반영하자는 것과 관련된 것이다.¹²⁾ 또 하나 연계이슈와 관련한 논란은 이를 주로 남북문제, 즉 선진국과 개도국 간의 이슈로 접근하고 있다는 점이다. 이러한 접근은 이 이슈를 무역 중심의 시각에서 다루기 때문이라 하겠는데, 연계이슈의 본질을 노사간의 문제로 접근하는 것이 문제의 본질을 정확히 이해하고 국제적 해결방안을 모색하는 데도 바람직할 것으로 판단된다.¹³⁾ 또 한 가지 지적해야 할 점

11) Mazur(2000). (Foreign Affairs 웹사이트 참조, www.foreignaffairs.org).

12) 1946년 출범한 GATT가 주로 상품무역에 관해 다루었던데 반해, GATT의 마지막 라운드인 우루과이라운드 협상결과에 따라 1995년 GATT를 승계하여 출범한 WTO는 GATT협정에 추가하여 서비스, 지적재산권 등에 관한 새로운 협정을 포괄하고 있다. 또 다른 양자간의 차이점은 종래 GATT가 일시적인 협정으로서 각국은 그 계약당사자였던 반면, WTO는 영구적 국제기구로서 각국은 그 회원국이 되게 되었으며, 분쟁조정절차도 보다 체계적으로 강화되었다.

13) 이와 관련하여 연계문제를 제기한 선진국 노동계도 초기의 연계주장이 개도국의 격렬한 반발을 야기하자, 이 이슈가 남북문제가 아니라 노사문제라는 점을 전략적으로 강조하고 있다. 그러나 노동계의 이러한 입장과 관계없이 순수하게 문제

은 무역-노동기준 연계논의와 관련하여서는 비단 무역뿐만 아니라 세계화의 다른 측면들, 대표적으로 외국직접투자와 같은 자본이동도 가능한 함께 고려되어야 할 것이라는 점이다. 그러나 아직까지는 자본이동과 관련한 노동문제에 대한 연구가 제대로 이루어지지 않았고, 이에 관한 연계논의도 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이며, 또 편의상으로도 대다수 연구에서 ‘무역’으로 통칭하기도 하고 있다. 본 연구에서도 ‘무역-노동기준 연계’로 통칭할 것인 바 필요한 부분에 대해서는 자본이동과 관련한 문제도 다룰 것이다. 용어와 관련하여 또 하나 언급해둘 사항은 연계, 즉 무역-노동기준의 연계는 ‘사회조항 삽입’과 같이 사용된다는 것이며—유럽에서 사회조항이라는 용어가 더 널리 쓰임—, 노동기준 또는 국제노동기준이라 하면 협의로는 현행 ILO의 협약을 지칭하고 있지만, 경우에 따라서는 앞으로 도출이 가능한 국제적 노동규범의 의미로도 쓰인다는 점이다. 지난 수년간의 국제사회에서의 논의과정을 통해 일부 국제노동기준에 대해서는 그 보편성과 우선적 중요성을 고려해 핵심노동기준이라는 이름으로 따로 분류하고 있다. 이는 결사의 자유와 단체교섭권, 차별 금지, 아동노동 금지, 강제노동 금지 등 4개 분야에 관한 ILO의 핵심협약 8개를 칭하는 것으로, 현재의 국제사회에서의 논의의 초점은 이 핵심노동기준을 무역협정에 반영하여야 하는지 여부에 맞추어져 있다. 그러나 이 연구에서는 이러한 핵심노동기준에 한정하지 않고 주로 일반적인 국제노동기준을 대상으로 검토하겠으며 사안에 따라 필요한 경우 핵심노동기준을 대상으로 검토할 것이다. 이는 연계이슈를 제대로 이해하기 위한 현실적 필요에 의해서이기도 하고, 뒤에서 살펴보겠지만 핵심노동기준 또한 상대성을 배제하기 힘들다고 보기 때문이다.

이 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 19세기 이후 무역 확대 등 세계경제 통합과정에서 또는 보호무역주의 움직임과 연관되어 끊임없이 제기되어온 연계관련 논의를 역사적 관점에서 고찰할 것이다. 여기서는 시대별 논란의 배경과 실제 이루어져온 일부 무역-노동기준 연계조치의 역사를 검토할 것이다. 특히 1994년 이후 다자간 국제협상에서의 실제적 논의 전개과정 등 최근의 전개상황은 보다 구체적으로 다룰

의 본질을 접근함에 있어서도 이러한 시각은 필요하다고 하겠다.

것이다. 제3장에서는 연계논의와 관련된 현행 제도로서의 ILO와 국제노동기준을 검토하고 그 한계를 분석할 것이다. 연계주장은 결국 노동권과 국제노동기준의 신장을 목적으로 하는 ILO의 지난 80년간의 활동이 충분치 못했다는 인식하에 출발하였다고 볼 때, 이에 관한 검토는 논의가 제기된 배경을 이해하고 대안의 필요성을 검토하는데 도움이 될 것이다. 아울러 이 장에서는 핵심노동기준과 관련한 각국의 준수실태도 개략적으로 살펴볼 것이다.

제4장에서는 연계논의와 관련한 다양한 이론적 논점을 검토할 것이다. 여기서는 일부 선진국, 노동계, 그리고 일부 학자들을 중심으로 한 연계의 필요성에 대한 찬성논리와 대다수 경제학자들과 개도국을 중심으로 한 반대논리에 대해 상세히 분석해 볼 것이다. 이러한 논점은 실제 경제적 측면, 정치적 측면, 사회적·인도적 측면 등 다양하다 하겠는데, 핵심적인 이슈들은 결국 연계가 필요한 것인가, 또 바람직한 것인가에 관한 것이라 하겠다. 이와 관련한 이론적 논란은 복잡하고 다양하게 전개되어 왔는데 여기서는 이를 크게 나누어 첫째, 노동기준의 의미와 그 경제적 효과에 관한 근본적 시각, 둘째, 세계화가 노동시장과 노사관계에 미친 영향(선진국 노동문제의 원인 등), 셋째, 노동기준이 무역과 투자에 미치는 영향(경쟁력과의 관계, 밑바닥으로의 경주 등), 넷째, 정치적·사회적 측면의 이슈 그리고 마지막으로 제도적 측면의 이슈 등으로 나누어 다룰 것이다.

제5장에서는 이러한 연계와 관련한 최근 논의동향과 전망에 이어 그간의 논점을 재검토하면서 국제사회의 공익을 위해 이 이슈에 어떻게 새롭게 접근할 것인가에 대한 개괄적 방향을 모색해 보고자 한다. 이어 마지막 장에서는 이러한 연계논의가 우리나라에 주는 함의는 무엇인가를 검토해 본다. 본 연구는 무역-노동기준 연계논의와 관련한 우리나라의 직접적인 대응방안을 모색하는 것을 주목적으로 하지 않았다. 이 이슈에 관한 연구가 축적되어 있지 않은 우리의 현실에서 우선 시급한 것은 연계논의의 실체를 정확히 이해하는 것이라고 판단하기 때문이다. 그러나 연계논의와 관련한 각국의 입장과 논의의 역사, 그리고 주요 논점에 대한 심도 있는 이해는 그 자체로서 우리의 대처방향을 모색하는데 좋은 나침반이 될 것이라 기대한다. 그리고 이러한 기초적인 연구를 토대로 보다 다양한 배경의 연구자들과 정책담당자들이 구체적인 대응방향을 마련할 수 있을

것이라 기대한다. 이러한 측면에서 이 연구의 마지막 장에서는 연계논란과 관련한 배경과 논점이 우리나라의 정책전반에 주는 함의와 몇 가지 핵심적인 대응방향을 개괄적으로 제시하고자 한다.

제 2 장 무역-노동기준 연계논의의 역사적 고찰

“Poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere.”
(ILO, Declaration of Philadelphia, 1944.)

무역과 노동기준과의 관계, 바꿔 말해 노동문제의 국제적 측면에 대한 인식과 자유무역체제하에서도 노동기준이 한 국가의 통제하에 남아 있을 수 있느냐에 대한 논란은 긴 역사적 배경을 가지고 있다. 이러한 논란은 특히 산업혁명에 따른 기술·산업의 급변 및 무역의 확대와 함께 여러 가지 노동측면의 사회문제가 부각되었던 19세기에도 심각히 제기된 바 있고, 이는 결과적으로 1919년의 ILO 설립의 가장 주요한 배경이 되기도 하였다. 이후에도 때로는 보호무역주의가 확산되는 시대에 그의 한 구실로 노동기준이 이용되기도 하는 등 각국의 정치·경제적 상황에 따라 여러 가지 다른 양상으로 이와 관련한 논란이 지속되어 왔다.¹⁴⁾ 특히 1970년대 이후에는 세계화와 함께 여러 가지 노동시장 및 노사관계에 있어서의 부정적 측면들이 부각되면서 이 이슈가 뜨거운 논란을 야기해 오고 있다.

이러한 논의의 역사는 오늘의 논란을 제대로 이해하는데 많은 도움을 줄 수 있다는 점에 비추어 이 장에서는 연계논의의 역사적 전개과정을 비교적 상세히 분석해 보기로 한다. 논의의 역사를 검토함에 있어 중점은 그때 그때의 연계주장 또는 국제적 노동규제를 위한 노력의 배경과 실제 적용사례 등에 두기로 하겠으며, 무역과 노동과의 관계에 대한 논의는 광범위하게는 결국 세계화와 노동의 관계에 대한 논의라고 보아 이러한 점에 초점을 두어 접근할 것이다. 아울러 1994년 이후 전개된 다자간 국제기구에서의 논의과정은 결국 현재까지 이어지고 있다는 측면에서 보다 구체적으로 검토할 것이다.

14) 이와 관련 OECD의 노동조합자문위원회(TUAC)에 의하면 1919~91년 기간 중 총 66건의 연계조치 또는 연계시도가 있었다고 한다(Miramon in Cuyvers(1998: 57)).

1. ILO 창설 전후(19세기~1940년대 중반)

노동기준과 국제경쟁력과의 관계, 그리고 근로조건 향상을 위한 국제적 노력의 필요성에 대한 인식과 논란이 제기된 것은 일찍이 유럽의 산업혁명 이후 선발산업국가들간의 경쟁이 심화될 때로 거슬러 올라간다. 특히 20세기 말 국제사회가 경험한 세계화는 19세기 말의 상황과 여러 가지 면에서 공통점을 가지고 있다는 점에서, 무역-노동기준 연계와 관련하여서도 당시의 논란과 국제사회의 대응은 자못 중요한 의의를 갖고 있다고 하겠다.

오늘날의 세계화와 19세기 말의 세계화는 기술발전에 따라 국경간 사업에 드는 비용이 급격히 하락하고, 이에 따라 노동의 국제적 분업이 심화되었다는 점에서 공통점을 가지고 있다.¹⁵⁾ 이러한 환경변화는 노동시장에도 상당한 영향을 미쳐 일부에서는 고용불안과 임금격차가 심화되는 등 사회문제가 양산되면서 이에 따른 정치적 압력이 커지고 보호무역주의 압력이 증폭되었다는 점도 유사한 점이다. 이러한 배경하에서 노동자들이 노동기준 신장을 위한 국제적 노력의 필요성을 적극 강조하고 나섰다라는 점도 같은 양상이다. 이러한 측면에서 19세기 중반 이후 20세기 초 ILO 창설에 이르는 시기의 경험을 깊이 있게 파악해 보는 것은 오늘에 많은 교훈을 제공할 것으로 보인다.

또한 당시의 논의 전개과정은 무역-노동기준 연계문제와 관련한 다양한 배경, 즉 인도주의적, 보호무역주의적, 정치·사회적 배경을 이해하는데도 도움이 된다 하겠다.

◆ 19세기의 역사

근로조건 향상을 위한 국제적 공동노력의 필요성은 유럽에서 일찍이 18세기에서 19세기 초 무렵에, 산업혁명 초기의 아동노동 등 열악한 노동상황에 대한 인도주의적 차원의 고려와 아울러 근로조건향상은 경쟁국들이 동시에 추진하지 않으면 이루어질 수 없다는 경제적·현실적 고려에서 제기되기 시작했다.

15) O'Rourke(2000: 49).

경쟁국들이 아동노동, 노동시간, 산업안전 등에 관한 법률을 채택하지 않는데 어느 한 국가가 근로조건을 개선하고자 이러한 법률을 채택한다는 것은—경쟁력에 대한 고려 때문에—현실적으로 어렵다는 점에 비추어 근로조건을 개선하기 위해서는 유럽각국의 노동법이 조화를 이루는 것이 필수적이라 여겨졌다. 이에 따라 노동개혁운동가들은 산업화된 유럽국가 전체가 공통의 노동기준에 관한 조약을 체결하고 국제기구를 설립해서 이를 감독할 것을 주장한 바 있다.¹⁶⁾

문헌에 의하면 일찍이 1788년 당시 프랑스 루이 16세의 재무상이었던 Jacques Necker는 어떤 한 국가만이 주휴일을 폐지한다면 국제경쟁에서 확실히 유리할 것이라고 언급함으로써 노동기준과 국제경쟁과의 관계에 대해 지적한 바 있다.¹⁷⁾ 1818년 영국 노동법의 시조라 불리는 Robert Owen은 노동시간, 특히 아동노동시간의 규제는 유럽대륙 공통으로 추진되어야 한다고 청원한 바 있으며, 1833년 영국 의회의원이던 C. F. Hindley는 영국에서의 노동시간입법을 촉진하기 위한 방안으로 노동시간에 관한 국제조약을 제안한 바 있다.¹⁸⁾ 프랑스에서도 사업가였던 Daniel Le Grand이 1838~55년 기간 동안 노동자 착취문제는 모든 산업국가들간의 협의를 통해 다루어져야 한다면, 유럽각국 정부에 ‘國際工場法’ 제정을 촉구한 바 있다. 비슷한 시기에 경제학자인 J. Blanqui는 유럽각국의 노동법제 균일화의 필요성에 대해 다음과 같이 지적하였다.¹⁹⁾

“제양과 같은 결과를 피하면서 개혁을 성취하는 길은 오직 한 가지다. 즉 외국시장에서 경쟁하는 모든 산업국가들이 그것(노동법제)을 동시에 채택하는 것이 그것이다.”

16) Leary(1996: 182~184)에 의하면 19세기의 이러한 인식은 기본적으로 오늘날과 유사하나, 오늘날의 상황은 선진국 노동단체와 인권운동가들이 선진국의 높은 근로조건이 자유무역에 따른 개도국과의 경쟁으로 낮아질 것을 우려한다는 점에서 근본적으로 차이가 있다고 지적한다. 이러한 우려 자체가 연계주장이 위장된 보호무역주의에서 출발했다는 의혹을 낳기에 충분하다는 것이다. 19세기의 우려는 이러한 의혹 없이 진정 근로조건을 개선하려는 노력으로 여겨지며, 무역제한을 모색하는 것이 아니라, 경쟁력의 문제를 극복하기 위해 공통의 노동기준을 제정할 것을 모색했던 것이라는 것이다.

17) Raynauld & Vidal(1998: 4).

18) Leary(1996: 184).

19) Leary(1996: 184), Harworth & Hughes(1997: 182).

그러나 이러한 산업화와 자유방임주의에 따른 노동문제에 대한 초기의 문제인식의 근거에는 당시의 지도층·지식인 등이 다분히 인본주의적, 도덕적 차원에서 착취당하는 계층의 복지를 고려하여 착취노동이나 극히 유해위험한 인자를 사용하는 생산기법을 개선하는데 초점이 맞추어졌으나 이러한 노력은 각국 정부에 의해 대부분 무시되었다.

그러나 19세기 중반 이후 당시 선진세계는 보다 급격한 경제·기술적 변화를 경험하게 된다. 즉 철도와 증기선의 도입에 따른 운송수단의 획기적 개선, 이에 의해 촉발된 무역의 폭발적 증가 등으로 20세기 후반의 세계화에 비견되는 세계화 과정을 경험하였던 것이다.²⁰⁾ 이와 함께 각국은 무역정책에 있어서도 19세기 초 나폴레옹 전쟁 등으로 취해졌던 무역제한 조치를 철폐하게 되어 19세기 중반 영국을 비롯한 유럽 주요국이 적극적인 자유무역을 추진하였다.²¹⁾ 정통 경제이론들이 가르쳐주듯이 이러한 무역자유화는 경제전체적으로는 이익을 보장하지만, 각국 경제주체들에 대하여는 소득재분배 효과도 야기하게 된다. 당시의 신대륙 미국과 유럽의 경우를 보면 상대적으로 노동이 희소하고 부국이었던 미국에서는 노동이 풍부한 유럽국가와의 무역에 따라 노동자들의 (地代 등에 대한) 상대임금 하락이 초래되게 되고, 반대로 유럽에서는 실질임금이 상승한 반면 토지 소유자들이 상대적 地代하락을 경험하게 된다.²²⁾ 이러한 무역의 소득재분배 효과는 결과적으로 각국내 정치과정에서의 보호무역주의와 관련한 논

20) O'Rourke(2000: 39). 최근 일부 학자들은 20세기 후반의 세계화가 노동 등에 미친 영향과 관련하여 19세기에 있었던 세계화의 경험을 분석하면서 역사적 교훈을 찾고 있다. O'Rourke(2000), Williamson(1998, 1996) 등이 그 대표적인데, 이들 연구에 따르면 우선 자유무역의 시대로 이해되는 1940년대 후반에서 1970년대 후반까지 관세장벽이 40%에서 7%로 33%포인트 낮아졌는데 이는 1870~1913년 기간 중에 무역장벽이 (주로 운송비용의 하락에 따라) 45%포인트 낮아진 것에 비하면 오히려 적은 것이라고 지적한다. 또 하나는 영국의 국민총생산 대비 수출의 비율로서 1760년과 1913년에 공히 15%로 1987년의 수준과 같다는 점은 당시의 무역 확대 등 세계화 추세가 20세기 말의 경험에 비견될 수 있음을 증명한다는 것이다.

21) O'Rourke(2000: 41~42).

22) O'Rourke(2000: 45~50). 이는 Heckscher-Ohlin정리를 뒷받침하는 것으로 당시 미국의 상황은 오늘날 세계화와 관련한 선진국에서의 우려와도 맥을 같이하는 것으로 이에 대해서는 무역의 노동시장에 대한 효과를 다루는 제4장에서 살펴보기로 한다.

란을 초래하고, 실제 19세기 후반 이후 각국에서 보호무역조치가 등장하는 배경이 되게 된다.

당시 상대적으로 부유하고 노동이 희소한 국가로서 무역 확대에 따라 노동자들의 상대적 임금하락 등을 경험한 미국에서는 1840년경 이미 보호무역주의자들이 유럽의 저임노동과의 경쟁을 막고 미국의 고임금을 유지하기 위해 고율의 관세가 필요하다고 주장하기 시작한다.²³⁾ 1880년 이후 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 유럽국가들도 그간의 자유무역주의에서 보호무역주의로 회귀하게 되며,²⁴⁾ 이와 함께 노동기준과 무역에 관한 주장도 다분히 보호무역주의적 의도를 다분히 내포하기 시작한다.²⁵⁾

이 시기에는 노동운동도 국내적·국제적으로 힘을 형성하기 시작하는데, 이들도 각국간 경쟁에 따른 노동에의 부정적 영향을 고려하여 외국의 임금에 관심을 기울이기 시작한다. 1881년 미국 노동총연맹(AFL)의 전신인 조직노동조합연맹(Federation of Organized Trades and Labor Unions)은 그 설립과 함께 의회에 미국 산업을 외국의 저임노동에 의한 상품으로부터 보호하기 위한 입법을 추진할 것을 촉구한다.²⁶⁾ 1886년 AFL은 8시간 노동 캠페인을 시작하였으며, 1890년 5월 1일에는 제2차 사회주의인터내셔널이 AFL의 이러한 노력을 국제적으로 지원하기 위해 국제적 시위를 주도하여 오늘날 메이데이의 기원이 되었던 것이다.²⁷⁾

이렇게 보호무역주의가 대두되고 국제적 노동운동이 강화됨에 따라 이제 새로운 정치·경제적 동기에 의해 국제노동기준에 관한 논의도 보다 구체화되기 시작한다. 먼저 각국의 무역정책에 노동기준을 일방적으로 연계하는 조치가 죄수노동에 대한 수입제한의 형태로 시작되게 된다. 1890년 미국은 최초로 죄수노동(Convict Labor)에 의해 생산된 모든 종류의 외국상품의 수입을 금하는 입법을 제정하였다. 영국도 1897년 외국의 교도소·교정기관 등에서 생산된 모든 종류의 상품—영국에서 생산되지 않는 상품은 제외—수입을 법으로 금하였으며, 유사한 입법들이 오스트레일리아(1901), 캐나다(1907), 뉴질랜드(1908), 남아프리카(1913) 등에서 시행

23) O'Rourke(2000: 50).

24) Williamson(1996: 15).

25) Haworth & Hughes(1997: 181~182), Hepple(1997: 356), Brown(1996: 266).

26) Charnovitz(1987: 568).

27) Raynauld & Vidal(1998: 4).

되었다.²⁸⁾

이러한 각국의 일방적인 무역-노동기준 연계조치와 함께 1890년 독일 황제 윌리엄 2세의 주도에 의한 베를린국제회의를 시작으로 국제적 노동기준 제정을 위한 노력도 구체화되기 시작한다. 이는 몇 차례의 유럽의회(European Congresses)에서의 아동노동, 노동시간, 여성노동, 안전·보건 등에 관한 논의와 1897년 스위스 취리히에서의 노동자 보호에 관한 국제의회(International Congress on Labor Protection), 1900년 파리에서의 국제노동법협회(International Association for Labor Legislation) 설립 등으로 이어진다. 1906년 베른국제회의에서는 산업안전보건 분야에 있어 최초로 白磷성냥(White Phosphorus Matches)의 생산을 금하는 국제협약을 채택하게 된다.²⁹⁾

그러나 이러한 19세기 후반의 각종 조치들은 근본적으로 당시 보호무역주의로의 회귀와 연결되어 이루어졌고, 구체적인 국제적 공동노력이라는 결실을 이루어내지 못했으며, 또 노동운동의 본격적인 확산에 대한 소극적 대응이었다는 점에서 한계를 갖고 있는 것으로 보여진다. 따라서 19세기의 세계화 과정에서 당시 국제사회는 경제·기술적 변화에 따른 노동문제 등 사회문제에 대해 적절히 대응하지 못했다고 평가할 수 있겠다. 이러한 평가와 관련하여 Kapstein은 그 이후 20세기 초 노동자들이 자신들의 암울한 경제적 운명에 대한 해답을 혁명, 공산주의, 파시즘, 전쟁 등 과격한 정치적 수단에서 찾고자 한 비극적 역사가 이를 증명한다고 지적한다.³⁰⁾

◆ ILO의 창설

19세기의 경제사회적 변화와 그에 따른 제반 노동문제에 대한 국제사회의 대응은 제1차 세계대전의 참화를 경험하고 난 이후인 1919년 ILO의 창설로 어느 정도 결실을 맺게 되고, 노동과 무역, 노동과 국제경쟁력에 관한 논란도 하나의 전환점을 맞이하게 된다.

E. Lee는 ILO 설립의 정치·경제적 배경을 다음의 세 가지로 정리하고

28) Chamovitz(1987: 569~570).

29) Haworth & Hughes(1997: 182), Leary(1996: 182~184), Chamovitz(1987: 571).

30) Kapstein(1999: 9).

있다.³¹⁾ 첫째는 많은 사람들에게 상실과 고통을 야기한 당시의 열악한 근로조건을 개선하여야 한다는 사회정의와 인도주의적 차원의 고려의 결과이다. 둘째는 세계평화를 위태롭게 할 수 있는 사회혼란을 막자는 정치적 동기이다. 당시가 제1차 세계대전 종료와 볼셰비키혁명 직후였다는 점을 감안하면 쉽게 이해될 수 있는 측면이다. 마지막으로는 인간적인 근로조건을 준수하지 않는 국가로부터 다른 국가로 파급되는 부정적인 외부효과를 제거하자는 목적이 그것이다. 이는 19세기에 제기되었던 인식, 즉 근로조건 향상은 국제적으로 경쟁국들이 동시에 추진하지 않으면 이룰 수 없다는 인식과 같은 것이다.

보다 구체적으로 당시 유럽의 정치·경제적 상황과 관련한 현실적 배경은 다음과 같다.³²⁾ 즉 제1차 세계대전이 마무리될 무렵, 경쟁국들의 낮은 노동기준으로 인해 국제경쟁에서 경쟁력을 잃고 있다고 불만을 제기해온 영국·프랑스·독일의 사용자들 사이에 국제노동기준을 제정할 필요성에 대한 합의가 형성되었는데 이의 배경에는 세 가지 시대적 요인이 자리하고 있었다. 첫째, 유럽경제가 전후 복구사업을 시작함에 따라 유럽각국간의 경쟁이 보다 치열해져 갔다. 둘째, 미국이 산업화된 강국으로 등장하여 북반구에서의 강력한 경쟁자로 부상함과 아울러, 일본은 신속한 산업화를 통해 남반구 식민지 시장을 위협하는 등 국제경쟁의 기본 구도가 바뀌어 감에 따라 유럽의 지배적 위치가 흔들리게 되었다. 셋째, 국제적으로 연대가 이루어진 노동계가 지속적으로 근로조건을 국제적으로 규율할 것을 요구하고, 전후 평화조약에서 이에 관해 법적 조치를 취해 줄 것을 요구해왔다. 이렇게 국제노동기준의 개념이 자리잡힘에 따라 현실적으로 이를 만들고 실행해 나갈 적절한 기구가 필요하다는 점에 대해서도 쉽게 결론에 이르렀으며, 이는 결국 1919년 베르사이유조약 제13장에 의해 ILO를 설립하는 것으로 결실을 맺는다.

베르사이유조약 제13장, 즉 현재의 ILO헌장의 전문의 첫 줄은 이렇게 시작한다. “항구적인 세계평화는 세계가 사회정의에 기초할 때에만 가능하다.”³³⁾ 그러나 이후에 검토되겠지만 이러한 세계의 공약이 이후 ILO 활동

31) Lee(1997: 174).

32) Haworth & Hughes(1997: 182~183).

33) ILO헌장, 기타 ILO의 역사·구조 등 다양한 자료는 그 웹사이트에서 접근가능하다(www.ilo.org).

에 대한 관심, 또는 사회정의 실현을 위한 국제노동기준의 준수에 실질적으로 얼마나 반영되었는지에 대해서는 지속적으로 의문이 제기되어 왔다.

이렇게 ILO 창설의 배경에는 19세기 이후의 다양한 논의를 배경으로 한 경제적 측면, 정치적 측면, 사회적 측면의 고려가 자리하고 있었으며, 크게 보면 한편으로 근로조건의 개선이라는 사회적·인도주의적 고려와 함께 다른 한편으로는 각국의 경쟁력과 관련한 정치·경제적 고려가 중요한 배경이 되고 있었던 것이다. 무역과 노동기준 연계에 관한 오늘날의 논란에도 이러한 측면들이 그대로 반영되고 있다 하겠다. 다만 긴 역사를 돌아볼 때 근로조건과 관련한 문제가 지속되었음에도 불구하고, 이 이슈의 제기는 주도국의 경제상황에 따라 간헐적으로 이루어져 왔다는 점과 이 이슈에 관한 주도국 자체가 각국의 경쟁력 변화에 따라 변해 왔다는 점 등을 고려할 때 국제협상에서의 무역-노동기준 연계주장의 배경에는 앞의 후자, 즉 경쟁력과 관련한 정치경제적 측면의 고려가 사회적·인도주의적 고려보다 우선된 것으로 판단된다.³⁴⁾

노동기준·근로조건과 국제경쟁력의 관계, 오늘날의 불공정 경쟁(Unfair Competition)에 대한 논란은 ILO 창설전후의 국제협약과정에서도 최우선의 관심사안의 하나였다. 당시 베르사이유 평화회담에서 영국 대표는 “억압적인 근로조건을 예방하기 위해 제정된 협약을 준수하지 않는 국가는 국제시장에서 불공정경쟁을 야기하는 책임이 있다”고 언급한 바 있으며, 베르사이유조약의 제13장 전문은 “어느 한 국가가 인간적인 근로조건을 채택하지 않는 것은 다른 국가들이 자국의 근로조건을 개선하기 위해 노력하는데 장애가 된다……”라고 규정함으로써 근로조건의 국제적 측면에 대해 고전적으로 언급하고 있다.³⁵⁾

최근 WTO를 통해 제기되고 있는 노동기준과 무역제재의 연계문제에 대해 이미 이 시기에도 논의가 있었던 것으로 나타난다.³⁶⁾ ILO 창설과 관련한 초기의 영국 정부의 보고서는 “국제노동총회 대표의 2/3가 특정 회원국이 협약을 위반했다고 판단할 경우 전회원국은 불공정경쟁에 의해 생산

34) Bhagwati는 당시 이 이슈의 주도국인 영국이 국제경쟁력을 잃어가고 있던 상황인 점은 오늘날의 이의 주도국인 미국의 상황과 같다고 비교하면서, 이를 ‘작아진 거인 신드롬(Diminished Giant Syndrome)’이라고 표현한다(Bhagwati, 1996: 20~21).

35) Leary(1996: 186), Hepple(1997: 356).

36) Charnovitz(1987: 575~576).

된 상품에 대해 차별을 두어야 한다”고 제안하였다. 이러한 제안의 일부는 ILO헌장에도 반영되었는 바, 그것은 사실조사위원회(Commission of Inquiry)³⁷⁾에 대해 회원국 위반사례 조사후, 동 위원회가 적절하다고 판단하고 또한 다른 회원국이 채택하는 것도 정당하다고 판단하는 위반국가에 대한 ‘필요한 경제적 조치’를 제시하도록 하였던 것이다. 하지만 그러한 경제적 조치가 실제 권고된 적은 없으며, 이 규정은 1946년 헌장 개정시에 삭제되게 된다.

ILO 창설 초기의 근로조건과 경쟁력, 노동기준과 무역과의 연계에 대한 광범위한 논의와 검토에도 불구하고 결과적으로는 당시 주요국들은 ILO에 노동기준 준수를 위한 강력한 수단을 부여하지 않았다. 이는 두 가지 이유에 의해 설명되는데, 그 하나는 ILO 출범 초기에 이루어진 임의주의 접근방식에 대한 공감대이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 영국 등 주도국의 강경한 입장에도 불구하고 전체적인 공감대는 ILO를 통해 법적 구속력이 있는 국제노동기준을 채택하되 그 구체적인 준수시점은 각국 정부가 노사 당사자와의 협조를 거쳐 결정토록 맡긴다는 것이다. 다른 하나는 각국 발전단계의 다양성에 대한 인식으로 협약 준수시점을 결정함에 있어 각국의 경제·산업 발전단계가 핵심적인 요소라는 인식이다.³⁸⁾

어쨌든 이렇게 초기에 ILO는 노동기준과 국제경쟁력과의 관계에 대해 초점을 두었으나 시간이 흐름에 따라 이에 관한 관심에서 멀어져 갔다. ILO 기준 위반에 대해 무역제재를 부과하려는 시도는 전혀 없었으며, 대신 ILO는 협약 비준과 감독을 통해 회원국의 자의적인 준수를 촉진하는 방법을 유지해 왔다. 한편 초기의 ILO 활동을 보면, 당시 국제경쟁이 주로 유럽과 신대륙간에 이루어졌고 오늘날의 개도국들은 대부분 식민지하에 있었기 때문에 ILO에서의 관심의 대상도 주로 경제발전단계가 비슷하였던 유럽국가들이었다. 이에 따라 초기의 ILO협약들은 경제발전단계에 따른 예외조항(특히 일본, 인도가 그 대상)을 두었으며, 나중에는 탄력성 조항(Flexibility Clauses)을 두어 다양한 경제발전단계를 고려하게 되었다. 오늘날의 논의와 관련하여 또 한 가지 중요한 점은 초기의 ILO협약들이

37) Commission of Inquiry는 ILO헌장 제26조에 의거, ILO이사회가 회원국의 중요 협약 위반사안을 다룰 때 사실조사를 위해 임명하는 조사단이다. ILO의 구조와 주요 기능은 국제노동기준에 관한 다음 장에서 상세히 다룰 것이다.

38) Hartwell(1998: 72).

주로 근로조건에 초점을 두었고 기본인권 분야는 다루지 않았다는 점이다. 제2차 세계대전후 UN의 설립과 함께 인권이 국제사회의 중요한 이슈로 제기되면서 ILO도 결사의 자유, 단체교섭, 강제노동, 차별 금지 등에 관한 협약, 즉 현재 소위 핵심노동기준이라고 일컬어지는 주요 협약들을 본격적으로 제정하게 되었던 것이다.³⁹⁾ 이러한 초기의 근로조건에 관한 협약들은 당시의 국제경쟁력에 관한 관심에 비추어볼 때 매우 예민한 것들이었는데, 이에 대한 회원국의 비준실적이 매우 미미함에 따라 주요국 사이에는 ILO체계에 대한 실망의 목소리가 점점 더 커지게 된다.⁴⁰⁾

◆ 반세계화의 시대

ILO 창설 이후 그 활동이 뿌리내리기도 전에 세계는 보호무역주의와 대공황 등 혼란과 반세계화의 시대를 맞이하게 된다. Williamson은 이 시기를 19세기 이후 세계화 과정에서 파생된 불평등 심화 등 사회적 부작용으로 인한 정치·사회적 혼란의 시기로서 저성장, 반세계화, 다양화의 시대로 규정한다.⁴¹⁾ 각국간의 보호무역주의적 밑바닥으로의 경주 속에 노동기준은 다양한 보호무역조치에 활용되게 되었으며, 이는 어떤 의미에서는 ILO를 통한 국제노동기준의 강행적 확립이 이루어지지 못한데 대한 반작용의 성격도 가진다 하겠다.

이 시기에 특기할 사안으로는 1927년 개최된 세계경제회의에서 경쟁력의 원천이 낮은 노동기준에 있는 소위 사회적 덤핑문제에 대해 다루었다는 점이다. 각국 무역정책의 조화를 위한 국제협정을 시도하였던 동 회의에서는 결론적으로 각국 정부로 하여금 생산자들이 노동자들에게 ‘산출량 증가에 따른 공정한 몫’을 보상하도록 장려할 것을 촉구하였는데, 이러한 논의는 이후 각국의 경쟁적인 보호무역조치의 도입 속에 묻혀 버린다.⁴²⁾

이 시기의 주요국에서 이루어진 조치를 살펴보면, 먼저 미국의 경우 1922년과 1930년의 관세법(Tariff Acts)에 19세기 후반 이후 노동계 중심으로

39) Leary(1996: 187).

40) ILO(1997b: 21).

41) Williamson(1996: 1).

42) Charnovitz(1987: 566~577). 한편 이 시기(1927년)에 쓰여진 Feis의 논문(Feis, 1994)은 당시의 논란과 그에 관한 이론적 배경을 잘 분석하고 있는데 이는 이하에서 인용될 것이다.

요구되어온 국제적 비용균일화(Cost Equalization)를 반영하여 대통령은 국내생산물과 주요경쟁국의 유사상품간의 생산비용의 차이만큼 관세를 부과할 수 있도록 하였다. 또한 1933년 국가산업부흥법(National Industrial Recovery Act of 1933)은 대통령으로 하여금 산업부문에 공정경쟁강령을 부과할 수 있도록 하고, 수입에 의해 이 강령이 제대로 지켜지지 않는 것을 방지하기 위해 관세, 수량제한, 수입금지 등의 조치를 취할 수 있게 하였다. 또한 죄수노동에 의한 상품의 수입을 금했던 1890년의 입법도 1930년에 개정되어 강제노동(Forced Labor)이나 처벌적 계약노동(Indentured Labor under Penal Sanctions)에 의한 상품수입을 제한하는 것으로 확대되었다. 영국도 1925년 외국의 임금·근로시간 등이 영국에 비해 열등(Inferior Conditions of Employment)함에 따라 야기되는 불공정경쟁에 대처하기 위해 반덤핑관세를 부과할 수 있도록 하였다.⁴³⁾

강제노동은 이 시기에 반덤핑조치의 주대상으로 제기되어 1931년 아르헨티나는 고율관세의 적용대상이 되는 외국의 관행의 하나로 강제노동과 저임금을 포함시켰으며, 1934년 스페인은 죄수노동·강제노동뿐만 아니라 “사회문제에 관한 국제규정, 특히 임금과 근로조건에 관한 규정이 준수되지 않음에 따라 야기된 값싼 상품”에 대해 반덤핑관세를 부과기로 하였다. 쿠바도 1935년 자국의 상업을 위협하는 외국의 저임금 상품에 대해 고율의 관세를 부과기로 하였다. 한편 이러한 보호무역주의 조치에는 노동시간도 포함되었는데, 1924년 오스트리아는 최초로 장시간 노동을 통한 경쟁에 대한 규제를 도입하여 ILO의 노동시간에 관한 협약(제1호)을 비준하지 않고 협약의 요건에 상당히 미치지 못하는 규정을 유지하는 국가의 공산품에 대해 고율의 관세를 부과기로 하였다.⁴⁴⁾

이렇게 1930년대 대공황에서 제2차 세계대전 기간 사이 세계경제의 위축기 동안 노동기준은 보호무역조치들에 활용되었을 뿐으로 이 와중에 국제노동기준에 있어서의 진전은 거의 없었으며 ILO의 역할도 자리잡지 못하였다. 그러나 대공황기간 중의 고실업과 빈곤의 경험을 통해 세계각국은 경제정책과 관세전쟁이 고용과 근로조건에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 중요한 교훈을 얻게 되었으며, 이는 ILO로 하여금 개별 국가 및 국

43) Charnovitz(1987: 566~577).

44) Charnovitz(1987: 566~577).

제적 경제정책들이 고용 및 노동자의 복지에 미치는 영향에 대해서도 다루도록 영역을 확대하게 하였다. 이러한 배경에서 오늘날 ILO 역할의 대부분을 규정하고 있는 1944년 ILO의 필라델피아선언은 베르사이유조약에 의한 ILO 노동기준 제정의 역할을 재확인하면서도 전후 사회발전 및 노동자 복지향상에 있어서의 ILO의 경제·사회정책의 역할을 공식적으로 인정함으로써 그 권능을 확대하게 한다.⁴⁵⁾

2. 자본주의의 황금시대⁴⁶⁾(1940년대 중반~1970년대 초반)

제2차 세계대전이 끝날 무렵 당시 세계의 지도자들은 제1차 세계대전에서 제2차 세계대전에 이르는 시기, 즉 반세계화의 조류 속에 공산주의와 혁명, 파시즘과 전쟁 등 대혼란이 결국 경제적 변화에 의해 유발된 사회붕괴(Social Disruptions)에서 비롯되었다는 교훈을 얻을 수 있었다. 이에 따라 이들은 전후 세계질서를 설계함에 있어 세계화를 노동자들에 대한 사회안전망을 갖춘 복지국가와 결합함으로써 이러한 사회붕괴를 예방하고자 하게 된다.⁴⁷⁾

이러한 분위기 속에서 당시 ILO는 UN설립과정 등 전후 국제회의에 활발히 참여하여 그 활동영역을 확대하게 되고, 이와 관련하여 경제정책과 사회정의간의 관계, 국제무역과 노동기준 연계에 관한 논란도 다시 제기되었다.⁴⁸⁾ 1944년 필라델피아에서 개최된 ILO 총회는 필라델피아선언을 채택하였는데, 그 내용은 전후 세계경제질서 형성과정에서 노동문제가 중요하게 다루어질 것이라는 데 대해 엄청난 기대를 갖게 하는 계기가 된다. 동 선언은 “인종, 종교, 성별을 불문하고 모든 인류는 물질적 풍요와 함께 자유와 존엄, 경제적 안정과 동등기회를 기초로 한 정신적 발전을 추구할

45) Haworth & Hughes(1997: 183).

46) ‘자본주의의 황금시대(Golden Age of Capitalism)’와 후술하는 ‘세계화 시대(Age of Globalization)’의 명명과 시기 구분은 Nayyar(1999: 7)에 의한다. 참고로 Williamson(1996)은 선진국의 경제성장과정을 크게 세 단계로 구분하고 있는데, 즉 19세기 말, 1914~1950, 20세기 후반 등이 그것이다. 그에 따르면 처음과 마지막의 두 시대는 급격한 경제성장, 세계화, 수렴의 시대이며, 중간기는 전체적인 저성장, 탈세계화, 다양화의 시대라는 것이다.

47) Kapstein(1999: 9).

48) Haworth & Hughes(1997: 184).

권리를 갖는다”고 천명했다. 선언은 또한 이러한 권리의 추구는 경제계획에 핵심이 되어야 한다고 규정하고, 경제정책의 단 한 가지 정당한 목적은 사회정의를 실현하는 것이라고 못박았다. 나아가 당시 ILO는 이러한 선언의 목적에 맞추어 모든 국제경제 및 금융정책에 대한 평가를 그의 업무영역의 하나로 삼고자 하기도 한다.⁴⁹⁾

이에 따라 “만약 필라델피아선언의 당사자들이 그 선언내용을 글자 그대로 받아들였다면, ILO는 전후 새로 설립된 각종 국제기구들을 총괄하는 최고의 기구로 발전했을 것”이나 그것은 현실화되지 못했다. Kapstein에 의하면 이는 당시 미국이 노·사·정 삼자구조와 공산권을 포함한 전세계 국가를 망라하고 있는 ILO에 국제경제정책의 중요한 수단을 주길 원치 않았기 때문이며, 대신 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank), 그리고 국제무역기구(International Trade Organization : ITO)가 그 자리를 대신하게 되었다는 것이다.⁵⁰⁾

◆ 국제무역기구(ITO)

1930년대 대공황 시기에 이웃국가들을 가난하게 만들자는 정책이 초래했던 암울한 결과를 기억하고 있던 주요국들은 제2차 세계대전후 국제무역체제의 구축을 추진하게 되며,⁵¹⁾ 이 구상은 앞의 세 가지 기구, 즉 ITO, IMF, World Bank를 그 축으로 하는 것이었다.

이 중 특히 국제무역기구(ITO)는 세상에 빛을 보지 못하고 사장되었으나, 그 현장이 노동기준과 무역에 관한 규정을 포괄하였다는 점에서 주요한 역사적 의의를 갖고 있으며, 오늘날 노동기준과 무역간의 연계 필요성을 주창하는 이들과 이에 반대하는 이들의 논란 속에서도 이 ITO현장상의 노동기준 관련조항이 자주 언급되고 있다. 따라서 오늘날의 논란을 깊이 있게 이해하기 위해서도 당시 ITO 설립추진과 관련한 역사에 대해 검토하는 것이 필요하다 하겠다.

당초 ITO는 IMF, World Bank와 함께 전후 세계경제질서를 이끌어갈 세 가지 축의 하나로서 의욕적으로 구상되었다. 이는 무역문제뿐만 아니

49) Kapstein(1999: 81~82).

50) Kapstein(1999: 87).

51) Langille(1996: 254).

라 정부 및 기업의 행동을 규제하고자 한 전후 다자간 경제체제의 핵심 축의 하나로 여겨졌으며, 완전고용이라는 목표를 실현하기 위한 핵심기구로 간주되었던 것이다. 제2차 세계대전 중 무역자유화협정을 위한 국제적 노력이 실패한 것은 무역문제를 경제정책 전체의 차원이 아니라 따로 떼어 독립이슈로 다뤘기 때문이라는 인식은 무역과 관련하여 보다 광범위하게 접근하게 한 배경이 되었다.

미국·영국 등 당시의 주도국들은 1946~48년 기간 중 각국의 관세인하만을 목적으로 한 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)과 함께 ITO의 설립을 논의하게 되는데 협상은 미국과 영국 등 유럽국가의 고용 등과 관련한 견해차이, 당시 각국의 경제상황 등을 배경으로 한 논란 속에 어렵게 전개되었다.⁵²⁾ 협상을 주도했던 미국과 영국 사이의 최대 쟁점은 영국이 향후 경기침체를 우려해 회원국이 완전고용과 같은 국내경제정책상의 목적에 따라 무역정책 수단을 선택할 수 있는 권한을 유보할 수 있도록 하면서 영연방이라는 특혜적 무역협정을 유지코자 한데 반해, 자유무역을 우선으로 한 미국이 이에 반대하였던 점이며 이는 협상타결후 결국 미국 의회가 비준을 거부하는 주요 이유가 된다.⁵³⁾

어쨌거나 3년여에 걸친 논란 끝에 결국 각국은 1948년 Havana현장으로 불리는 ITO현장을 채택한다. 이 현장은 국내 고용정책 등과 아울러 공정 노동기준에 관한 조항(제7조)을 포함하게 되는데 그 내용은 다음과 같다.⁵⁴⁾

“1. ……회원국은 생산성에 비례한 공정한 노동기준을 확립하고 유지하는데, 즉 생산성이 허용하는 범위 내에서 임금과 근로조건을 개선하는데 공통의 관심을 가지고 있다. 회원국은 불공정한 노동조건—특히 수출산업에 있어서의—이 국제무역의 장애가 된다는 점을 인식하고 이러한 조건을 제거하기 위하여 적절하고 가능한 모든 조치를 취하여야 한다.

52) Leary(1996: 198), Raghavan(1999). 당시 미국과 영국간의 입장 차이, 경제적 상황 등에 대한 상세한 설명은 Kapstein(1999: 82~90)과 A. O. Krueger(1998a: 3)를 참조. 당시 ITO 설립을 논의한 회의는 ‘무역과 고용에 관한 UN회의’였으며, 50개국 이상이 참여하였다(ICFTU, 1999a: 49).

53) A. O. Krueger(1998a: 10)는 당시 특혜적 무역협정에 반대했던 미국이 이후 NAFTA를 설정한 것은 아이러니라고 지적한다.

54) Leary(1996: 198)에서 재인용.

2. ILO의 회원국이기도 한 회원국은 이러한 의무를 수행함에 있어 ILO와 협조하여야 한다.

3. 이 기구에 제기되는 노동기준과 관련한 모든 문제에 대하여……분쟁조정 절차나 헌장상의……ILO와 협의하고 협조하여야 한다.”

이렇게 ITO의 헌장은 의욕적으로 노동기준을 국제협정에 포함시켜 각국의 생산성에 비례한 임금·근로조건 향상 노력의무를 규정하고 노동기준과 무역과의 관계, 즉 경쟁력간의 관계에 대해서도 명확히 하였으며, 이와 관련한 분쟁조정절차도 반영하였던 것이다.

그러나 당시 냉전이 본격화됨에 따라 미국의 관심이 Marshall Plan으로 집중되면서 ITO에 대한 관심이 식어지고⁵⁵⁾, 영국은 경제위기를 겪게 되었는데, 결국 이 헌장은 주도국 특히 미국 의회에서 비준되지 못함으로써 사장되게 된다. 반면 당시 ITO의 설립까지 잠정적으로 운영코자 했던, 단지 무역장벽 철폐만을 목적으로 한 GATT만이 살아남아 그 후 1995년 WTO가 설립될 때까지 유지되게 된다. GATT에 반영된 노동관련 규정은 최수노동에 관한 제20조 뿐이며 그것도 최수노동을 금하는 것이 아니라 단지 회원국이 최수노동에 의한 상품의 수입을 금할 수 있는 여지를 남겨둔 것에 불과하였다.⁵⁶⁾

이와 관련하여 Charnovitz는 ITO의 노동관련 규정이 보호무역주의적 의도하에 주도되었으면 오히려 쉽게 추진되었을 것이나, 그렇지 않았기 때문에 미국 의회에서 비준되지 못하였다고 지적한다. 한 예로 당시 상원 의원 Johnson은 처음에 이 조항에 대해 헌장 규정 중 자신이 본 가장 유익한 조항이라고 했다가, 나중에 이 조항은 미국이 수입품에 대해 국내 기준을 요구하는 것을 금할 것이라는 설명을 듣자, 의미 없고 효과 없는 조항이라고 일축한 것으로 전해진다.⁵⁷⁾ Kapstein은 ITO 창설이 실패로 돌아간 것과 관련하여 미국의 국제경제정책과 노동·고용에 관한 이중적 태도를 비판하면서 다음과 같이 평가하고 있다.⁵⁸⁾

55) Kapstein(1999: 89~90)에 의하면 1948년 Havana헌장 채택 이전 이미 미국과 영국 등은 이의 실현가능성에 회의적이었다.

56) Maskus(1997: 58~59).

57) Charnovitz(1987: 581).

58) Kapstein(1999: 90).

“ITO 창설의 실패는 무역과 고용에 관한 이슈를 국제기구 수준에서 공식적으로 다루지 않겠다는 것을 의미한다. 대신 노동계는 다자간 협상에서의 그들 목표의 반영을 ILO에 의존하게 된 것이다. ILO의 상대적 취약성(Inefficacy)을 고려한다면, 결과적으로 이는 국제경제정책에 있어 노동계의 목소리를 효과적으로 잠재우는 것이었다.”

ILO 창설시에 가입하지 않고 1934년에야 가입했던 미국은 이러한 ITO 현장도 비준하지 않고 결국 사장시켜 버렸다. 이는 노동기준과 노동일반을 보는 미국의 기본적인 시각을 반영한다고 보아야 할 것이다. 이러한 역사는 최근 미국이 연계주장을 주도하는 입장과 배치된다고 지적되어야 할 것이다.

◆ 자본주의의 황금시대

이후 1950년대에서 1970년대 초반에 이르는 기간 동안 미국, 유럽 등 선진국 경제는 GATT 주도하에 무역장벽을 지속적으로 완화하면서 자유무역 확대와 괄목할 경제성장을 시현하였다. 또한 냉전구도 속에서 이들이 개도국의 발전을 적극 지원하면서 세계경제는 자본주의의 황금시대라고 칭할 만큼 비약적인 성장을 거듭한다. 자유무역의 신장은 동서냉전과 체제경쟁 속에 경제적 지배자로 등장한 미국이 GATT와 다자간 관세협상 라운드⁵⁹⁾를 적극 지지하였다는 점과 1930년대 대공황의 뼈저린 교훈에 힘입은 바 크다 하겠다.⁶⁰⁾

이 시기에도 때때로 무역과 노동기준 연계에 관한 제안이 간간히 제기 되기는 하였으나 전체적인 자유무역지상주의 속에 그러한 목소리가 힘을 얻기는 힘들었다. 이 이슈에 관한 지속적인 주도국인 미국은 때때로 GATT에서 이 이슈를 제기하였는데, 1953년 GATT에 불공정 노동기준 관련 규정을 삽입할 것을 제안했으나 성공하지 못한 것이 그 예이다. 한

59) 현재까지 8차례의 다자간 관세협상라운드가 있었다. 1947년의 Geneva라운드, 1949년 Annecy라운드(프랑스), 1951년 Torquay라운드(영국), 1956년 또 한 번의 Geneva라운드, 1960~61년 Dillon라운드(제안자인 당시 미국 국무차관보의 이름을 따), 1964~67년 Kennedy라운드, 1973~79년 Tokyo라운드, 1986~93년 Uruguay 라운드(The Economist, Fifty Years On, 1998. 5. 16).

60) Krueger, A. O.(1998a: 4).

편 미국은 1955년 일본과 관세에 관한 협상과정에서 관세양허의 대가로 새로운 최저임금제도를 도입하도록 설득한 바 있다. 1950년대 중반 영국 노동조합총연맹(TUC)은 영국 정부에 대해 GATT에 공정노동기준에 관한 규정 삽입을 적극 추진토록 촉구하고, 아울러 불공정 노동기준의 철폐를 추진하지 않는 국가에 대해서는 GATT의 규정을 활용하여 제재를 가할 것을 제안하였다. 한편 이 시기 일부 상품협정에 노동기준에 관한 규정이 삽입되기 시작했는데 1953년 제1차 국제사탕수수협정에서 가맹국들은 “노동자 생활조건의 억압과 국제무역에서의 불공정경쟁을 예방하기 위해 사탕수수산업에 공정한 노동기준(Fair Labour Standards)을 유지하기로 노력”키로 했다.⁶¹⁾

이 시기의 일부 무역과 노동기준 연계에 관한 주장이나 제안은 앞서 언급한 대로 당시의 자유무역지상주의 분위기 탓으로 별 반향을 일으키지 못하였다. 또 하나 지적할 점은 이 이슈의 주창자는 노동조합이었다는 점에 비추어 볼 때, 1950년대 이후 선진국 경제의 발전 속에 노동기준과 노동권이 지속적으로 향상되었던 점도 연계이슈가 잊혀진 중요한 배경의 하나라 하겠다. 특히 미국 경제의 지속적인 번영 속에 미국 노동자들의 삶의 질이 지속적으로 향상되었으며, 이에 따라 미국 노동조합도 1960년대 말까지 자유무역을 적극 지지했으며, 이에 대한 반대의견이 거의 없었던 것이다.⁶²⁾

ILO는 이 시기 다른 측면에서 그 역할을 확대해 나간다. 1946년 UN산하 전문기구로 새롭게 출범한 ILO는 이 시기에 기술협력사업을 통하여 개도국의 경제성장을 비롯한 전세계의 발전과정에서 제기되는 다양한 노동·사회문제 해결에 기여하는 용성기를 맞게 되며, 1969년 ILO 설립 50주년에는 노벨평화상을 수상하게 된다. 동서냉전의 와중에 양 진영 사이의 사회체제 우월성에 대한 상호 경쟁은 ILO협약 비준에도 이어져 경쟁적으로 활발한 협약 비준이 이루어졌다.⁶³⁾

61) Charnovitz(1987: 567~579 참조).

62) Krueger, A. O.(1998a: 7).

63) ILO(1997b: 21).

3. 세계화 시대(1970년대 중반 이후)

1970년대 중반 이후 20세기의 마지막 25년은 한편으로는 비약적인 정보통신과 운송기술의 발전, 무역·외국투자 확대 등 세계화가 급진전됨과 아울러 다른 한편에서는 불평등이 심화되는 등 19세기 후반의 사회적 경험을 적지 않게 되밟게 되는 시기라고 할 수 있겠다. 이 시기는 각국간 또한 각국내 계층간 경제적 불평등이 심화되고, 미국을 제외한 대부분 선진국의 실업문제가 심화되었으며, 선진국·개도국을 막론하고 대부분의 국가에서 임금격차가 확대된 시기이다.⁶⁴⁾

이 세계화 시대의 정치·경제·기술적 환경의 급격한 변화는 몇 가지 측면에서 전 시대에 지속적인 신장을 이루었던 노동기준과 노동권에 대해 부정적인 영향을 미치게 된다.⁶⁵⁾ 우선 경제의 세계적 통합에 따라 각국간 경쟁이 치열해지게 되면서 각국의 공공정책의 최우선순위가 국제경쟁력 강화에 두어지게 되었다. 이에 따라 노동비용 등 비용절감과 생산체제의 탄력성 제고에 대한 압력이 커지게 되었는데, 이는 불가피하게 노동기준에 부정적 영향을 미치게 되었다. 둘째, 공산주의의 몰락은 노동기준의 신장에 관한 정치적 동기를 약화시키게 되었다고 지적된다. 이러한 정치적 동기는 앞서 살펴본 ILO 창설의 배경의 하나이기도 하였는 바, 열악한 근로조건이 사회불안과 종국적으로 자유세계에서의 이탈로 이어질 수 있다는 과거의 우려가 사라지게 된 것이다. 또 하나의 배경은 1970년대 후반 이후 경제 및 사회정책에 있어서의 신자유주의로의 이행이다.⁶⁶⁾ 신자유주의 접근방식은 시장의 효율적 기능을 신봉하여 노동시장 등에 대한 정부의 개입은 시장왜곡을 초래한다는 시각하에 정부개입 전반의 축소를 주장하고, 노동시장의 탄력성을 높이기 위해 기존의 각종 복지정책의 축소를 처방하였다.

이러한 분위기 속에 노동운동은 노동조합 조직률이 지속적으로 감소하는 등 전반적으로 쇠퇴하게 되고, 단체교섭의 영향력도 줄어들게 되었다.⁶⁷⁾ 1980년대 이후 ILO협약에 대한 비준이 전반적으로 줄어들었고, 그

64) Nayyar(1999: 8). 이러한 측면에 관한 보다 상세한 논의는 제4장에서 다룬다.

65) Lee(1997: 174~175), Hepple(1997: 353~355).

66) 신자유주의적 시각, 특히 노동-무역 연계에 관한 시각은 이론적 측면을 검토하는 제4장에서 상세히 다룬다.

핵심인 결사의 자유·단체교섭·삼자주의 등 집단주의를 지향하는 노동기준들도 세계전체의 개인주의적 성향 속에서 점점 설자리를 잃어가고 있다고 지적된다.⁶⁸⁾

이렇게 세계화에 따라 전반적으로 노동기준에 대한 관심이 쇠퇴하였음에 반해 세계화는 다른 측면에서의 노동기준, 특히 무역과 관련한 국제노동기준에 대한 선진국에서 관심의 확산을 초래하였다.⁶⁹⁾ 첫째, 점점 많은 수의 개도국들이 급격한 수출지향적 산업화를 추진하게 되었다는 점이다. 이에 따라 노동집약적 상품의 공급이 확대되어 가격이 하락하게 되고, 이는 결과적으로 선진국의 노동집약적 산업과 그 노동자들에게 부정적 영향을 미치게 되었으며, 일정부분 서유럽의 실업문제와 미국의 임금격차 심화에도 영향을 미치게 되었다. 이와 관련해 선진국 노동시장 문제의 원인의 하나로 개도국과의 무역을 지나치게 강조하거나, 개도국의 상대적으로 낮은 노동기준이 낮은 생산비용의 원인으로 돌려지는 경향이 확산되어온 것이다. 둘째, 지역간 및 세계적인 경제통합의 가속화로 관세 등 전통적인 무역장벽이 해소됨에 따라 비용과 관련되는 노동기준 등 사회적 기준이 국제경쟁력의 결정에 있어 상대적으로 보다 중요한 요인으로 여겨지게 되었다. 또한 외국직접투자의 자유화에 따라 기업들이 고기준국가로 부터 저기준국가로 이동할 수 있는 가능성이 커지게 되었으며 이는 선진국 노동자들의 일자리와 관련한 우려가 증폭되는 이유가 되었다. 여기에 동아시아 경제성장의 성공사례, 그리고 여타 개도국들이 이를 따르리라는 우려와 인구추계상 향후에도 개도국의 저임노동자는 지속적으로 늘 것이라는 우려 등은 이러한 우려를 더욱 확대시키는 배경이 되었다.

이와 함께 국제노동기준에 대한 관심이 커진 배경의 하나는 지난 수십년간 세계전체적으로 근로조건의 향상이 이루어졌지만 아직도 개도국을 중심으로 도덕적으로 용인될 수 없는 착취노동 등 열악한 근로조건이 남

67) 이러한 변화의 원인에 대해서도 적지 않은 이론적 논란이 있는 바, 상당수 경제학자들은 이와 관련 기술과 산업구조의 변화, 노동력 구성의 변화, 노동자의 전반적 생활수준 향상 등 다양한 요인이 주원인이라고 지적하고, 또 노동시장의 탄력성이라는 측면에서 바람직한 변화로 보기도 한다. 이러한 시각은 앞서 살펴본 신자유주의적 시각이라 하겠는데 이러한 점에 대한 구체적인 논의는 제4장에서 다룬다.

68) Hepple(1997: 357~358).

69) Liemt(1998: 86~87), Lee(1997: 175~176), Erickson(1998: 154~155).

아 있고, 이러한 실태가—수십년 전이었다면 외국에서는 모르고 지냈을 사례가—세계화에 따른 통신수단의 발전에 따라 전세계에 생생하게 알려지게 되었다는 점이다. 더구나 아동에 대한 착취노동 등이 선진국 다국적 기업들에 의해서 이루어지고 있는 사례는 커다란 반향을 낳게 되었다.⁷⁰⁾

이러한 배경에서 미국 등 선진국의 노동조합이 보다 적극적으로 무역과 노동기준과의 연계주장을 제기하게 된다. 앞에서 살펴본 1950~60년대, 즉 종래 미국의 기간산업이 수출 위주였을 때 노동조합의 지지를 배경으로 친 노조적인 민주당 정부는 GATT의 케네디라운드 등을 통해 무역장벽 완화를 주도하여 왔다. 그러나 1960년대 후반 이후 미국 산업구조가 수입상품과의 경쟁체제로 바뀌자 노동조합은 보호무역주의 입장으로 선회하게 된다.⁷¹⁾ 다른 한편으로는 세계화의 진전과 함께 노동조합이 근로조건 개선노력의 범위를 전세계로 확대할 필요성이 제기되었다는 점이다. 노동조합이 전통적으로 특정산업 내의 근로조건과 관련한 경쟁이 임금에 부정적인 영향을 끼치는 것을 막기 위해 그 교섭범위 확대를 지속적으로 추진하여 왔다는 점을 고려할 때,⁷²⁾ 이제 노동시장이 세계화됨에 따라 노동기준의 결정범위도 넓혀 국제적인 노동기준의 확립을 추진하는 것은 이의 연장선상에서 어찌 보면 당연한 것이다. 이러한 아이디어는 앞서 살펴본 대로 이미 19세기부터 제기된 것이기도 하다. 즉 노동계는 자본의 국경간 이동 자유화로 그간의 서구노동운동이 확보해 온 노동의 교섭력이 약화됨에 따라 다양한 국제기구나 국제협상과정, 특히 GATT-WTO와 같이 현재로서는 각국의 이해가 가장 크게 걸려있는 무역기구에 그들의 이해를 반영하고자 하게 된 것이다.

이에 따라 1970년대 중반 이후 그간 잊혀졌던 노동기준과 무역의 연계문제가 다시 제기되기 시작하는데, 이러한 노력은 국제금융노련(IMF)이 1976년 이후 GATT에 사회조항을 추가할 것을 주장하기 시작하면서 본격적으로 제기된다.⁷³⁾ 특히 IMF는 이윤을 극대화하려는 다국적기업과 이를 용인하는 개도국 정부가 노동권 침해사태에 가장 책임이 크다고 지적하였다. 이후 이 이슈는 국제자유노련(ICFTU)과 미국 노동조합총연맹(AFL-CIO)에 의해 1980~90년대에 점점 강하게 제기되며, 이들의 주장은 후술하는 각종

70) Lee(1997: 175~176).

71) Erickson & Mitchell(1998: 162).

72) Supiot(1999: 42).

73) Tsogas(1999: 358).

미국 등의 무역정책이나 양자간 또는 지역 무역협정에 반영되게 된다. 특히 1990년대 중반 이후 이 이슈에 관한 범세계적 관심 확산, ILO·WTO를 비롯한 각종 국제기구 등에서의 적극적 논의, 핵심국제노동기준에 대한 범세계적 공감대 형성 등은 상당부분 이들 노동계가 주요국의 국내정치과정과 각종 국제기구에서 지속적으로 참여와 압력을 강화한데 따른 결과로 보아야 할 것이다(ICFTU의 이에 관한 최근 주장은 표 2-1 참조).

<표 2-1> 무역-노동기준 연계에 관한 ICFTU의 최근 입장

| |
|---|
| <p>■ 배경 : 현재 세계는 세계화의 장미빛 환상 속에 소득분배가 악화되고 경제의 이중구조화가 심화되고 있음. 세계경제는 일부에 대해서는 부와 이익을 주고 있지만, 나머지 다수에게는 빈곤과 불안정을 낳고 있음. 현재 세계무역체제의 최대의 수혜자는 다국적기업임. 세계 100대 경제(국가 또는 기업) 중 49개만이 국가이며 나머지는 다국적기업임. 이러한 상황에서 해결책을 내놓아야 할 각국 정부 또한 자국의 수출증진과 외국투자유치에 사활을 걸어야 하는 여건 상 어쩔 수 없이 다국적기업이 주도하는 시장에 의해 구속되고 있음. 이러한 배경하에서 노동계는 다자간 무역협정에 노동기준을 연계하는 사회조항의 삽입을 요구하고 있는 것임.</p> <p>일부에서는 무역-노동기준 연계주장이 서구의 보호무역주의적 의도를 담고 있다고 비난하지만, 오늘날의 진정한 문제는 선진국·개도국간 경쟁이 아니라 개도국간의 밀바닥으로의 경주임. 핵심노동기준들은 개도국의 비교우위를 저해하는 것이 아니라 다국적기업과 관련한 극단적 경쟁과 착취를 예방하고자 하는 것임. 또한 일부에서는 사회조항이 개도국의 주권을 침해하는 것이라고 주장하나, 외국투자를 유인하기 위해 자국 시민들의 기본적인 노동권도 보장하지 못하는 국가들에 얼마나 주권이 남아있다 하겠는가? 무역협정에서의 노동권 조항은 다국적기업들을 법의 지배 아래로 되돌리는데 도움이 될 것임.</p> <p>■ 연계를 위한 구체적 제안 : 무역협정에 노동권을 도입하기 위한 ICFTU의 구상은 ILO와 WTO가 공조하는 것임. WTO·ILO 합동자문기구를 설립하여 이미 1998년 ILO의 노동자기본권선언으로 확립된 핵심노동기준의 집행을 관장하게 하는 것임.</p> <p>합동기구는 개별국가의 핵심노동기준 준수사항을 감독하고 위반국에 대해서는 개선권고와 함께 기술협력·자문 등을 행하도록 함. 예컨대 2년 정도의 개선에 필요한 기간을 두되 ILO와 협조하지 않고 의무를 계속 위반하는 국가에 대해서는 WTO를 통해 단계적인 강도를 높여가는 제재수단을 마련해야 할 것임.</p> |
|---|

주: ICFTU 제안의 보다 구체적인 내용은 제4장 참조.
 자료: ICFTU(1999a).

이러한 노동계의 움직임과 함께 과거 ITO 설립 당시의 구상에 포함되었던 무역협정에 노동기준을 삽입하려는 노력도 미국 등 일부 선진국에서 1970년대 이후 다시 제기되어 점점 구체화되고 강화되어 왔다. 1971년 미국의 국제무역투자정책위원회는 미국 정부에 대해 현실적인 집행수단을 포함하는 공정노동기준에 대한 규정을 만들기 위해 다자간 노력을 기울일 것을 권고하였고, 이어 1974년 미국 의회는 무역법(Trade Act)을 통해 대통령으로 하여금 GATT의 Tokyo라운드 협상에서 공정노동기준 관련조항의 채택을 추진하도록 명하였다.⁷⁴⁾ 이러한 배경에서 미국은 1979년 GATT에서 그 전문상의 목적인 '삶의 질 향상'을 추구하기 위해 수출 분야에 대해 차별적 기준을 적용하는 문제와 생명과 건강에 유해한 근로조건 문제에 대해 고려할 것을 제안한 바 있다.⁷⁵⁾

1980년대 이후 미국의 무역정책이 점진적으로 보호무역주의적 색채를 강하게 띠기 시작하면서 각종 무역 관련 법, 무역협정, 무역정책에서의 노동기준 관련 조항이 강화되게 된다. 이는 당시 동아시아 국가들의 급성장 등으로 무역에서의 국제경쟁이 심화되어감에 따라 미국내 보호무역주의의 목소리가 커져가고, 미국인들이 스스로를 더 이상 자유무역의 수호자가 아니라 하나의 경쟁자로 인식하게 된 상황이 그 주요 배경의 하나가 되었다 하겠다.⁷⁶⁾ GATT에 대해서도 1987년 미국은 '국제적으로 인정된 노동권(Internationally Recognized Worker Rights)'⁷⁷⁾과 무역과의 관계에 대해 연구할 실무작업반을 설치할 것을 요구하였으나 개도국들의 맹렬한 반대에 부딪쳐 받아들여지지 않았는데, 당시 미국은 이러한 노동기준으로 결사의 자유, 단결권·단체교섭권, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 근로조건 최저한을 확립하는 조치 등을 제시하였다.⁷⁸⁾

이 시기 유럽도 비슷한 배경하에 노동기준 문제를 제기하는데 1978년 EC Commission은 Lome협약에 의한 무역혜택 수혜의 조건으로 대상국이

74) Charnovitz(1987: 575).

75) Raghavan(1999).

76) Krueger, A. O.(1998a: 4~9).

77) 이는 1984년 미국 무역법에서 최초로 개념 규정되어 이후 각종 관련법 및 정책에서 인용되는데 상세한 내용은 후술한다.

78) Raghavan(1999). 이러한 당시의 미국의 제안은 1999. 11. 시애틀 WTO 각료회의에서의 무역-노동에 관한 작업반 설치제안으로 같은 맥락에서 이어져 오고 있다.

ILO의 몇몇 최저노동기준에 관한 협약과 ‘다국적기업과 사회정책의 원칙에 관한 ILO 삼자선언(1977)’, 그리고 UN의 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제헌장’(United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1976) 등 3가지 국제기준을 준수하여야 한다는 제안을 한 바 있다(이 제안은 EC 각료위원회에서 파기되었다). 이어 유럽의회(European Parliament)는 1983년과 1986년 각각 GATT에 회원국들로 하여금 “결사의 자유와 단체교섭, 고용에 있어서의 차별, 강제노동 등에 관한 ILO협약을 존중하도록”하는 규정을 신설할 것을 요구한 바 있으며, 후술하는 바와 같이 미국과 마찬가지로 GSP 등에서 노동기준을 반영한다.⁷⁹⁾

결국 미국과 유럽의 프랑스, 노르웨이 등 일부 선진국은 우루과이라운드(1986~94년) 협상과정에서 때때로 GATT에 사회조항 삽입을 주장하였으며, 특히 1994년 우루과이라운드를 마무리하는 마라케시 WTO 각료회의에서 이 이슈를 본격 제기하여 이후 이에 관한 선진국, 개도국, 노동계간의 뜨거운 공방을 낳게 된다.

이러한 선진국의 움직임과 관련 개도국의 입장에서는 일반특혜관세(GSP)나 특혜적 지역협정 등에서의 노동기준 연계의 문제와는 본질적으로 다른 GATT-WTO와 같은 다자간 무역협상에서 무역체재를 수단으로 연계문제를 다루는 것에 대해 맹렬히 반대하였다. 이러한 강경한 반대는 결국 현 시점에 이르기까지 WTO에서 노동기준에 관한 어떠한 규정을 도입하지 못하는 가장 큰 이유가 되었다. 하지만 선진국의 노력은 1998년 ILO의 노동자기본권선언 등을 통해 일정부분 성과를 거두게 되는데 이러한 최근의 논의과정과 구체적으로 무역협정에서 도입된 노동기준 등에 관해서는 다음에서 검토하기로 한다.

4. 최근의 전개상황

무역협정에 노동기준을 포함하는, 즉 사회조항을 삽입하려는 시도는 현재까지도 WTO에서는 성공적이지 못하였으나, 1980년대 이후 미국과 EU

79) Charnovitz(1987: 573). 그러나 당시 EC는 무역-노동기준 연계를 주장하는 미국의 입장에 동의하지 않았던 것으로 나타났다.

(종래 EC)의 무역정책이나 지역협정 등 각종 무역협정에서는 다양하게 연계가 이루어지고 있는데, 이러한 조치들은 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 일방적, 양자간, 지역적, 다자간의 네 가지 범주로 대별된다.⁸⁰⁾ 일방적 접근은 어느 국가의 무역관련법에서 노동기준을 포함시키는 것으로 예를 들면 아동노동이나 최수노동에 의해 생산된 상품에 대해 규제하는 것이고, 양자간 접근은 어느 나라가 무역상대국과의 무역관계에 노동기준을 포함하는 것으로 이는 1980년대 이후 미국과 EU에서 다양하게 채택되었다. 지역적 방식은 지역무역협정에서 노동기준을 반영하는 것으로 북미자유무역협정(NAFTA)이 그 대표적인 예이다. 다자간 방식은 GATT와 이를 계승한 WTO에 사회조항을 삽입하려는 시도와 같은 것으로서 이 부분은 아직까지 연계가 이루어지지 않고 있는 부분이다. 이제 이러한 체계에 따라 1980년대 이후 최근까지의 진전상황을 검토하기로 한다.

<표 2-2> 무역에 있어서의 단계별 노동기준 적용

| 일 방 적 | 양 자 간 | 지 역 적 | 다 자 간 |
|---|--|--|--------------------------|
| 개별국가의 입법 (예: 강제노동, 아동노동에 의한 상품의 수입제한 입법) | 미국: 일반특혜관세(GSP), 카리브해경제부흥법(CBERA), 무역·경쟁력관련 통합법 (1988) 등 EU : 일반특혜관세(GSP) | 북미: NAFTA 노동부속협정 EU : 사회헌장 (Social Charter) | GATT-WTO (*현재까지 적용되지 않음) |

자료: Tsogas(1999: 353)의 표를 수정하여 작성.

가. 일방적·양자간 연계조치

1980년대 이후 미국은 다양한 수단을 통해서 가장 적극적으로 무역협정에 국제노동기준을 반영해 오고 있다.⁸¹⁾ 실제 현재까지 도입된 무역과 노동기준의 연계조치들은 거의 대부분 미국의 주도에 의한 것이다. <표 2-3>은 그간 19세기 이후 최근까지 미국의 주요 무역관련법과 무역협정에 반영된 노동권 관련규정을 보여주고 있다.

80) Tsogas(1999: 353).

81) Maskus(1997: 63).

<표 2-3> 주요 미국 법 및 무역협정에서의 노동기준 관련규정

| | 법·무역협정 | 노동권 관련규정 |
|------|---|---|
| 1890 | Mckinley법 | 최수노동에 의한 상품의 수입 금지 |
| 1930 | 관세법(Tariff Act) | 최수노동·강제노동에 의한 상품의 수입 금지 |
| 1933 | 국가산업부흥법(NIRA, 1935년 대법원으로부터 위헌 판결) | 미국 내의 공정노동기준(단결권·단체교섭권, 노동시간 제한, 최저임금)에 따라 생산된 외국 상품만 수입 허용 |
| 1974 | 무역법(Trade Act) | GATT의 Tokyo라운드 협상에서 공정노동기준 관련규정 채택을 추진토록 대통령에게 명함. |
| 1983 | 카리브해 경제부흥법 (Caribbean Basin Economic Recovery Act) | 동 법에 의한 혜택 수혜기준에 합리적 근로조건, 단결권, 단체교섭권 보장 정도 등 포함. * 1990년 개정되어 1984년 무역법상의 '국제적으로 인정된 노동권' 개념으로 통일됨. |
| 1984 | 개정 무역법(Trade Act, 1974) | 제502조(a)(4)에서 최초로 '국제적으로 인정된 노동권(Internationally Recognized Worker Rights)'에 관해 정의함. 제301조는 무역대표부로 하여금 이러한 '국제적으로 인정된 노동권'을 지속적으로 위반하는 행태에 대응하여 무역상 혜택을 정지하거나 관세부과 또는 무역제한 등을 행할 수 있도록 함. |
| 1984 | 일반특혜관세 개정법 (Amendments to the GSP, Title V of Trade Act) | 위 개정 무역법에서 정의한 '국제적으로 인정된 노동권' 보장에 필요한 조치를 취하지 않는 국가는 특혜관세 수혜대상에서 배제 |
| 1985 | 개정 해외민간투자공사법 (Overseas Private Investment Corporation Amendments Act) | 위의 '국제적으로 인정된 노동권'을 준수하기 위해 필요한 조치를 취하지 않는 국가에 대해서는 동 법에 의한 보험, 재보험, 지급보증, 자금지원을 배제 |
| 1988 | 무역·경쟁력관련 종합법 (Omnibus Trade & Competitiveness Act) | 제301조 및 슈퍼 301조는 '국제적으로 인정된 노동권'을 조직적으로 부정하는 국가를 불공정관행 국가로 지정하여 그로 인한 미국의 부담이나 손해에 대해 상계조치를 취할 수 있도록 함. 아울러 GATT협상에서의 미국의 우선적 목표로 노동권 신장을 위해 GATT에서 무역-노동기준간의 관계를 검토하도록 하는 등의 협상목표를 명시 |
| 1994 | 우루과이라운드협정법 (UR Agreement Act) | 신설되는 WTO에 '국제적으로 인정된 노동권'과 무역과의 관계를 검토할 작업반 설치를 추진토록 대통령에게 명함. |

자료: Bolle(1996: 10), Brown et al(1996: 235).

미국의 입법을 통한 무역에의 노동기준 연계는 1980년대 이후 적극 추진되는데 먼저 소극적으로 미국이 부여하는 각종 무역상의 특혜나 지원정책의 수혜자격의 하나로 노동기준 준수에 관해 규정하는 데서 출발하게 된다. 이의 가장 대표적인 것이 1984년의 일반특혜관세(GSP)제도 개편이며, 그 외에도 1983년의 카리브해지역경제부흥법(CBERA),⁸²⁾ 1985년의 개정 해외민간투자공사법(OPICA) 등이 있다.⁸³⁾

이러한 다양한 조치의 도입과 아울러 그간 공정무역기준(Fair Labor Standards) 등 다양하게 규정되었던 노동기준 관련개념을 1984년 개정 무역법에서 ‘국제적으로 인정된 노동권(Internationally Recognized Worker Rights)’이라는 개념으로 정리하였는데 여기에는 ① 결사의 자유, ② 단결권 및 단체교섭권, ③ 모든 형태의 강제노동 금지, ④ 아동노동의 최저연령, ⑤ 최저임금, 노동시간, 산업안전보건과 관련한 수용가능한 근로조건 등이 포함되었다.⁸⁴⁾ 아울러 동 법 제301조는 정부에 대해 이러한 노동권을 지속적으로 위반하는 행태에 대응하여 무역상 특혜의 정지, 관세부과 또는 무역제한 등의 조치를 취할 수 있도록 하였다.

이렇게 새로 개념 규정된 노동권에 따라 미국은 1984년 개도국의 특정 상품에 대해 무관세나 저율관세의 특혜를 부여하는 GSP를 개정함으로써 노동권을 준수하지 않거나 이에 필요한 조치를 취하지 않는 개도국은 그 수혜대상에서 제외토록 하였다. 이 GSP를 통한 노동권 연계는 이후 미국의 대표적인 정책수단으로 활용되는데, 여기서는 각국 노동권과 관련한 체계적인 검토체제까지 구축하였으며, 앞서 언급된 CBERA나 OPIC 등에서는 별도의 검토 없이 GSP제도에서의 결정에 따랐다. 이에 따라 이해관계가 있는 미국의 단체나 개인은 GSP수혜국의 노동권에 관해 청원을 제기할 수 있도록 되었고, 제기된 청원은 USTR 및 관계부처 합동 소위원회

82) 이 법은 카리브해 지역 경제부흥을 지원하기 위해 대상국가의 다양한 수출품에 대해 미국시장 진입시 무관세 혜택을 부여토록 하였다(Charnovitz, 1987: 573).

83) 이외에도 미국은 1987년 세계은행 산하 개도국 투자관련 보험기구인 다자간투자보증기구(Multilateral Investment and Guarantee Agency)에 참여하면서 해외민간투자공사(OPIC)의 예와 같이 ‘국제적으로 인정된 노동권’을 준수하지 않는 국가에 대해서는 보증 등에서 배제할 것을 내세운 바 있다(Brown et al., 1996: 235).

84) Bolle(1996: 10). 여기서 앞의 4가지는 1995년 이후 핵심노동기준이라는 명칭으로 국제적으로 보편화된 개념과 유사하나(핵심노동기준에는 이에 차별 금지가 추가됨) 마지막의 ⑤항은 이러한 기준보다 훨씬 광범위한 것이다.

회에서 검토하도록 제도화하였다. 1985~95년 기간 동안 101건의 청원이 제기되어 그 중 63건(39개국 관련)이 공식 검토대상으로 채택되었는데, 검토결과 51건은 대상국이 노동권 신장을 위해 필요한 조치를 취하고 있는 것으로 결론지어졌고, 나머지 12건과 관련 니카라과아·파라과이·루마니아 등 10개국에 대해 GSP 잠정 중단 또는 철회의 조치가 취해졌다. 이들 국가들에 대한 조치는 이후 연례 GSP 검토과정에서 노동권 개선을 이유로 해제되어 대부분 다시 GSP 혜택을 부여받았다.⁸⁵⁾

GSP에의 노동권 연계는 적극적 무역제재가 아니라 무역혜택 철회라는 소극적 제재임에도 개도국에게는 큰 부담이었고, 실제 도미니카공화국의 경우 노동조합 설립의 자유와 관련하여 획기적인 노동권 신장을 유도한 것으로 평가된다.⁸⁶⁾ 그러나 다른 한편으로 미국의 GSP제도 운영과 관련하여서는 적지 않은 논란과 비판이 제기되어 왔다. 이는 대상국이 노동권 준수를 위해 필요한 조치를 취하고 있느냐 여부에 대한 행정부의 판단이 자의적이고 정치적이라는 점과 관련된 것이다. 즉 니카라과아·라이베리아·시리아 등 미국과 적대적인 국가들은 GSP 철회 등의 제재를 받았으나, 이집트·인도네시아·엘살바도르 등 미국과 우호적인 국가들의 경우는 노동권과 관련하여 많은 문제 제기가 있었으나 GSP 검토에서 문제되지 않았다는 점이다.⁸⁷⁾

이러한 GSP제도 등을 통한 소극적 제재는 1988년의 무역·경쟁력관련 종합법(Omnibus Trade and Competitiveness Act) 제정을 계기로 보다 적극적인 제재로 강화되게 된다. 동 법 제301조와 수퍼 301조는 국제적으로 인정된 노동권을 체계적으로 부정하는 것을 불공정무역관행으로 지정

85) Liemt(1998: 95~96), Leary(1996: 210~214). 한편 이러한 청원은 대부분 AFL-CIO에 의해 제기되었는데, 정부의 각국 노동상황 검토에는 미국 국무부의 연례 국가별 인권상황보고서, ILO의 각종 보고서, 각국 미국 대사관으로부터의 보고 등이 활용되었다. 미국의 GSP제도 운영과 관련한 보다 상세한 설명은 허재준 외 역(1997: 200~205) 참조.

86) Leary(1996: 213).

87) Maskus(1997: 63). 이외에도 노동권과 관련한 미국의 무역제재는 종종 정치적 고려가 우선시되었다고 비판받아 왔는데 일례로 1982년 미국은 폴란드에 대해 자주적인 노동조합(Solidarity)을 불법화했다는 이유 등 몇 가지를 들어 최혜국대우(MFN) 지위를 박탈하였는데 이도 당시 동유럽에 관한 국제정치적 고려가 우선한 것으로 보인다(Charnovitz, 1987: 577).

하여 보복적 제재조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.⁸⁸⁾ 현재까지 이 조항이 적용된 사례는 없는데 그 이유 중의 하나는 GSP제도를 통한 조치를 우선 활용하기 때문이다.⁸⁹⁾ 아울러 동 법은 GATT의 우루과이라운드 협상과 관련한 미국의 일차적 협상목표를 ① 노동권 신장, ② 모든 노동자들이 무역의 혜택을 누릴 수 있도록 GATT에서 무역-노동기준간의 관계검토, ③ 특정국가나 산업의 무역경쟁력 확보를 위해 노동권이 침해되어서는 안된다는 점을 GATT의 기본 원칙의 하나로 채택하는 것 등으로 명시함으로써 다자간 채널을 통한 무역-노동 연계에 대해서도 보다 적극적으로 추진토록 하였다.⁹⁰⁾

아울러 미국은 1980년대에 부문별 상품협정에서도 노동기준 관련규정의 삽입을 주도한다. 1981년의 주석협정(Tin Agreement), 1986년의 코코아협정(Cocoa Agreement), 1987년의 사탕수수협정(Sugar Agreement)과 천연고무협정(Natural Rubber Agreement) 등이 그것이다. 여기서의 규정들은 노력규정이었는데, 예컨대 천연고무협정의 제53조에 의하면 가맹국은 자국의 천연고무산업분야 노동자들의 생활수준 향상을 위해 노동기준 확립에 노력하여야 한다는 것이다.⁹¹⁾

나중에 살펴보겠지만 1990년대 들어 미국은 NAFTA와 같은 지역협정, GATT-WTO와 같은 다자간 채널을 통해 보다 적극적으로 연계를 추진하게 된다. 아울러 1994년 IMF, World Bank, 그리고 World Bank 산하 다자간투자보장국(MIGA) 등과 같은 국제금융기구의 미국측 집행이사들로 하여금 해당기구와 채무국간의 정책협약에 있어 노동권의 신장을 중점사안의 하나로 다루도록 영향력을 행사할 것을 지시하였다. 미국 재무부는 이에 따라 채무국들의 국제적으로 인정된 노동권 준수 여부에 관한 보고서를 작성하고 있다.⁹²⁾

이러한 미국법에서의 노동권 관련규정은 점증하는 여론을 반영한 결과이지만, ILO의 국제노동기준을 충분히 고려하지 않는 등 자의적 성격으로 인해 다수 학자들로부터 ‘공격적 일방주의(Aggressive Unilateralism)’로

88) Golub(1997: 17).

89) Maskus(1997: 63~64).

90) Bolle(1996: 10).

91) Raynauld & Vidal(1998: 10~11).

92) Maskus(1997: 64).

비난받고 있다.⁹³⁾

이렇게 지금까지 도입된 일방적·양자간 무역-노동기준 연계는 미국에 의해 주도되어 왔는데, 보다 소극적이기는 하지만 EU도 1995년부터 그 GSP제도에 노동기준을 반영하여 오고 있다. EU의 제도는 당근과 채찍을 혼합한 것이라 하겠는데, 한편으로는 보다 적극적으로 노동권 신장을 추진하는 개도국에 대해서는 추가적인 특혜를 주는 인센티브제도와 함께 강제노동·노예노동이 행해지거나, 죄수노동 등에 의한 상품을 수출하는 등의 열악한 근로조건이 유지되는 경우 GSP 혜택을 철회할 수 있도록 하고 있다.⁹⁴⁾ 또한 1998년부터는 결사의 자유와 아동노동 등에 관한 ILO의 협약(제87호, 제98호, 제138호)을 준수하는 개도국에 대해서는 추가적인 특혜를 주고 있다.⁹⁵⁾

◆ 임의적 근로조건 개선노력

한편 이 시기에는 이러한 정부차원의 접근 외에 노동권, 특히 개도국의 아동노동 등에 대한 선진국 대중의 관심이 확대되고 다국적기업들의 역할이 커지면서 기업의 사회적 책임을 제고하거나 소비자운동을 통해 문제해결을 도모하려는 운동이 확산되어 왔다. 즉 기업, 특히 다국적기업의 자발적인 행동규범(Code of Conduct)을 통해 개도국 하청업체들의 근로조건을 향상시키고자 하는 것과 소비자에 대한 정보제공 방안으로서 추진된 사회적 라벨부착(Social Labelling) 운동 등이 그것이다.

1990년대 초 세계적 유명상표의 의류나 스포츠용품을 생산하는 다국적기업의 개도국 하청업체들이 아동노동 등 열악한 근로조건을 유지하는 사례가 알려지게 되자 사회적 관심과 비난이 증폭되었다. 이에 시민운동가들은 NIKE, REEBOK, Wal-Mart 등 대표적인 회사들을 상대로 하청업체의 근로조건 개선을 요구하였고, 회사이미지 훼손을 우려한 기업들은 결국 그들 하청업체들이 준수하여야 할 최저한의 노동기준을 기업 행위규범의 형태로 규정하게 되었다. 이렇게 채택되어온 행동규범들은 그 규정범위, 구체성 및 강행성 정도에 있어 다양한데, 최근 OECD에서 선진 24개

93) Leary(1996: 212). 공격적 일방주의는 J. Bhagwati의 표현이다.

94) Liemt(1998: 94~95), 허재준 외 역(1997: 205~206).

95) Hepple(1997: 362).

국 246개 기업의 행위규범을 분석한 연구결과에 의하면, 기업 행위규범 중 노동관련 규정을 포함하고 있는 경우가 148건(전체의 60%)이며 그 구체적인 규정 내용은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 기업 행위규범 중 노동관련 규정

(단위 : %)

| 노동권 관련사항 | 규정 비율 |
|------------------|-------|
| 합리적인 노동환경 | 75.7 |
| 노동법 준수 | 65.5 |
| 차별·성희롱 금지 | 60.8 |
| 보수 | 45.3 |
| 아동노동 금지 | 43.2 |
| 강제노동 금지 | 38.5 |
| 노동시간 | 31.8 |
| 결사의 자유·단체교섭권 | 29.7 |
| 기본 인권 | 25.0 |
| 알 권리 | 13.5 |
| 적절한 사전 통지 | 3.4 |
| 하청·납품업체에 대한 의무부여 | 41.2 |
| 감시체계 규정 | 24.3 |
| ILO기준 언급 | 10.1 |

주: 규정 비율은 노동관련 규정을 포함한 행위규범 중 해당 항목들을 언급하고 있는 규범의 비율임.

자료: Gordon & Miyake(2000: 15)의 표를 재구성.

이 표에 나타나는 바와 같이 대부분의 행위규범들은 합리적인 노동환경, 차별 금지 등의 규정을 포함하고 있고, 가장 많은 사회적 관심의 대상이 되었던 아동노동 금지에 대해서도 상당수가 반영하고 있으나, 또 다른 핵심노동기준의 하나인 결사의 자유 및 단체교섭권의 경우에는 29.7%만이 이를 규정하고 있다. 또한 ILO의 노동기준을 명시적으로 언급한 예는 10.1%에 불과하고, 행위규범에 대한 감시체계에 대해 규정하고 있는 예도 24.3%에 머무르고 있다.

이러한 기업의 자발적인 행위규범과 관련하여 노동계와 시민단체 등은 대부분 기업 규범들이 애매모호하고 적절한 감시체계를 갖추지 않고 있음을 지적하면서 그 실효성에 의문을 제기하고 있는 실정이다.⁹⁶⁾

이러한 기업 행위규범을 통한 근로조건 개선은 1970년대 국제기구에서 이미 제기되었는데, 1976년 OECD의 ‘다국적기업 가이드라인(Guidelines for Multinational Enterprises; 2000. 6. 개정)’과 1977년 ILO의 ‘다국적기업과 사회정책의 원칙에 관한 노사정선언(Tripartite Declaration on Multinational Enterprises and Social Policy)’이 그것이다. OECD의 가이드라인은 한편으로 다국적기업의 투자확대 분위기 조성과 다른 한편으로 유치국가의 성장 촉진을 위해 다국적기업이 자발적으로 준수할 것을 권고하는 OECD정부의 임의적 기준이다. 최근 2000년 6월 OECD 각료회의에서 개정된 가이드라인은 단결권 및 단체교섭권의 존중, 아동노동·강제노동 근절에의 기여, 차별 금지, 노사협의 및 노사협력 확대(노동자 대표에 대한 정보 및 필요한 시설제공 포함), 유치국가의 비교대상 사업장 수준 이상의 고용조건 제공, 산업안전보건에 관한 적절한 조치, 대량고용 조정시 노동자 대표에의 통지 등을 규정하고 있다.⁹⁷⁾ 이는 동 가이드라인 제정 이후 아동노동 등 최근 국제이슈화한 핵심노동기준을 추가·보완한 것이나, 근본적으로 OECD 가이드라인은 주로 다국적기업의 母國들인 OECD국가들이 제정한 것이라는 점에서 그 본질적 한계를 내포하고 있고 무역-노동기준 관련이슈에 대한 국제적 대응에 있어 보완적 수단 이상의 의미를 부여하기 힘들다고 하겠다.⁹⁸⁾

이와 관련하여 미국 정부도 1995년 미국의 다국적기업을 대상으로 ‘모범사업원칙(Model Business Principles)’을 제정하여 이들이 세계적으로

96) Liemt(1998: 100~101).

97) 개정된 가이드라인 전문은 OECD의 웹사이트 <www.oecd.org>에서 접근가능하다. 가이드라인의 운용과 관련한 구체적인 사항은 허재준 외 역(1997: 213~219) 참조.

98) Tapiola는 당초 1970년대 OECD 가이드라인이 제정될 때의 정치적 배경은 1973년 칠레에서의 군사쿠데타에 다국적기업이 관여되었던 사태와 관련하여 UN 등 국제사회에서 다국적기업과 관련한 규제움직임이 있자, 다국적기업의 모국들인 OECD에서 이 이슈를 선점하고자 가이드라인을 제정했다고 지적한다. 그는 또한 당시 및 이후의 이 이슈와 관련한 논의의 역사를 소개하고 있는데 이는 Tapiola(1999) 참조.

사업을 추진함에 있어 산업안전보건기준 확립, 아동노동·강제노동·차별 금지를 통한 공정한 고용관행 유지, 결사의 자유·단결권·단체교섭권의 존중 등을 준수할 것을 제시한 바 있다.⁹⁹⁾

또 하나의 임의적 수단인 사회적 라벨부착 운동은 특정 상품이 아동노동 금지 등 최저한의 노동기준을 준수하면서 만들어졌다는 정보를 소비자에게 제공하기 위해 추진되었다. 이는 대표적으로 인도와 파키스탄 등의 수제카페트산업(아동노동에 의하지 않았음을 증명)과 콜롬비아·에쿠아도르 등 남미 국가의 화훼산업(산업안전보건기준 준수 증명)에서 도입되었다. 수제카페트산업의 경우 주수입시장인 독일 소비자단체들의 강력한 주도에 따라 결국 이들 국가의 생산업자들이 동의하여 'Rugmark'를 부착하게 되었는데 이는 가장 대표적인 사회적 라벨부착 운동의 성공사례로 평가된다.¹⁰⁰⁾

이러한 민간차원의 임의적 노동기준 향상 노력과 관련하여 정부차원의 공식적 무역-노동기준의 연계에 반대하는 일부 학자들은 그 필요성과 유용성을 강조하고 있지만,¹⁰¹⁾ 본질적으로 임의적 수단이라는 한계를 가지고 있을 뿐만 아니라 일반인들의 감성을 자극하는 특정 노동기준에만 초점을 맞추거나, 또 수출분야 등 특정 분야나 특정 상품에만 영향을 미칠 수 있고, 보완조치 없이 행해질 경우 오히려 대상 노동자들의 일자리를 위협하는 부작용을 초래할 우려가 크다는 점 등 문제점이 적지 않다 하겠다.¹⁰²⁾ 따라서 이러한 임의적 수단들은 어디까지나 국제적인 노동기준 개선노력에 있어 보완적으로 활용될 수 있을 뿐이어서 노동-무역 연계논란과 관련한 대안을 제시해 준다고 보기는 어렵다고 하겠다.

나. 지역협정에서의 연계(NAFTA·EU)

무역협정에 노동기준을 연계하려는 노력은 시간이 흐름에 따라 그 강도

99) Bolle(1996: 13).

100) Liemt(1998: 101~102). 이외에도 아동노동과 관련하여서는 'Care & Fair'라벨, 'STEP'라벨 등 다양한 운동이 독일, 스위스 등에서 추진되었는데 이러한 사회적 라벨부착 운동의 역사, 양태, 평가 등은 Hilowitz(1997)를 참조.

101) Golub(1997: 29~31).

102) ILO(1997b: 29).

가 강화됨과 함께 적용범위도 확대되어 왔다고 할 수 있겠는데, 각국의 일방적 또는 양자간 협정에서의 연계에 이어 1990년대 들어 EU와 NAFTA와 같은 지역협정에도 노동기준이 반영되게 된다. 각국의 주권범위를 넘어선 노동관련 규제의 새로운 시도로서 NAFTA와 EU에서의 노동기준은 그 통합정도, 노동에 대한 유럽과 미국의 근본적 시각 차이 등을 반영하여 각기 다른 접근방식을 제시하고 있다. 기본적으로 EU의 경우 회원국이 동의한 최저 노동기준을 각국의 법원을 통해 직접 집행하는 모형이고, NAFTA의 경우 별도의 공통 노동기준을 모색하지 않고 회원국 각국의 국내노동법을 충실히 집행하는지 여부에 대해서만 공동으로 감시하는 모형이다.¹⁰³⁾ 이러한 차이는 EU가 궁극적으로 역내 국가의 통합을 지향하는데 반해, NAFTA는 단순한 자유무역지대를 지향한다는 기본적인 차이에서도 비롯하겠지만, 유럽과 미국의 노동에 대한 기본적인 시각에 있어서의 차이에서도 크게 연유한다고 본다.

어쨌든 이 두 가지는 현재로서는 가장 진전된 형태의 국가범위를 넘어선 노동관련 규제-다른 측면에서는 무역-노동기준 연계-라는 점에서 특별한 의미를 가지고 있다 하겠는데, 연구의 한계상 여기서는 간략히 NAFTA와 EU에서의 노동기준 반영내용을 각각 살펴보면서 그 차이를 비교해 보고 다자간 협상에서의 노동기준과 관련한 시사점을 도출해 보기로 한다.

◆ NAFTA와 노동기준

미국·캐나다·멕시코간의 자유무역협정인 NAFTA는 1992년 8월 최종 타결되었는데 이를 전후하여 미국과 캐나다에서는 협정에 노동 및 환경측면이 고려되지 않은데 대해 노동계와 환경단체 중심으로 비난여론이 고조되었다. 이에 따라 당시 대통령 유세기간 중 미국의 클린턴 후보는 당선 되면 이러한 측면을 재고하겠다고 밝혔다. 당선후 NAFTA 전체협정을 재협상하는 것이 불가능하자, 클린턴 정부는 노동과 환경에 관한 부속협정을 제정하기로 하였고, 이에 따라 1993년 8월 '노동협력에 관한 북미협정(North American Agreement on Labor Cooperation : NAALC)'과 환경

103) Hepple(1997: 362~363).

관련 부속협정이 제정되었다. 이후 12월 미국에서 그 실행을 위한 법이 정비되어 NAFTA는 1994년 1월 발효하게 된다. 그간 협상과정에 있어 미국에서 노동측면의 고려를 주장하는 측은—대표적으로 AFL-CIO—자유무역협정으로 더욱 많은 미국 기업들이 저임금의 멕시코로 이동하게 되어 미국에서 매년 50만~60만명이 일자리를 잃게 될 것이라고 주장하면서 보완적인 조치를 요구했다. 이들은 또한 멕시코의 경우 잘 정비된 노동법과 상대적으로 많은 수의 ILO협약을 비준했음에도 불구하고 법이 제대로 집행되지 못하고 있고 결사의 자유가 제한되고 있다는 점을 들어 멕시코 노동자들을 위해서도 노동관련 보완조치가 필요하다고 주장했다. 반면 NAFTA 옹호론자들은 NAFTA가 미국 기업들에 매우 유리한 것으로 이는 결국 장기적으로 미국과 멕시코의 경제, 그리고 양국의 노동자 모두에게 유리한 것이라고 주장하면서 별도의 부속협정 제정에 반대하였다.¹⁰⁴⁾

이러한 논란 끝에 제정된 부속협정(NAALC)의 목적은 “각국의 영내에서 근로조건과 삶의 질 향상을 도모하고, 각국이 자국의 노동법의 효과적인 집행과 준수를 촉진”하는 것이다(협정 제1조). 이렇게 협정의 초점은 각국 고유의 노동법의 집행에 있었고—미국이 종래 주장해 온—국제적으로 인정된 노동기준이나 노동권을 적용하고 집행하자는 것은 아니었으며, 실제 협정 어디에도 ‘국제적으로 인정된 노동권’이라는 구절은 찾아볼 수 없었던 것이다. 협정은 각국이 의무가 아닌 일반원칙으로서 근로감독·보고절차·위반에 대한 제재 등을 통해 자국 노동법의 효과적인 집행과 준수를 촉진하고 핵심적인 국제노동기준도 준수토록 하자는 것이다.

부속협정은 각국이 자국의 노동법을 집행하는 것과 관련한 분쟁처리를 위하여 공식적인 분쟁조정절차도 마련하였는데, 여기에도 산업안전보건·최저임금·아동노동 그리고 여타 기술적인 노동기준들만 그 대상이 되도록 하였고, 결사의 자유·단체교섭권·단체행동권 등과 관련한 법집행에 관한 사안은 조정대상에서 제외되었다.

부속협정에 따라 각종 기술협력사업, 연구, 세미나 개최 등을 통해 노동 분야에 관한 회원국 공동의 협력활동을 촉진하기 위한 ‘노동협력에 관한 삼자위원회’가 설립되었는데 이는 세 단계로 구성되었다. 협정의 집행을

104) 이하 NAFTA와 관련해서는 주로 Leary(1996)을 참조.

감독하는 각국의 각료급 대표로 구성된 각료평의회(Ministerial Council)와 그 산하에 소규모 사무국(International Coordinating Secretariat), 그리고 분쟁조정절차에 제기되는 진정을 접수하고 사무국과의 협조·연락을 위해 각 회원국에 설치된 국가행정사무소(National Administrative Offices: NAO) 등이 그것이다.

분쟁조정절차에의 진정은 회원국 어디서든지 지속적인 노동기준 위반사례가 있는 경우, 법적으로 이해관계가 있다고 인정되는 사람이면 누구나 제기할 수 있는데, 조정은 전문가 평가위원회, 중재위원회 등 다단계의 절차에 의해 진행되고, 최종적으로 어느 회원국 정부가 최종 중재위원회의 권고를 따르지 않을 경우 벌금을 부여할 수 있도록 되어 있다. 각료평의회는 이러한 벌금이 있는 경우 위반국가의 법집행을 개선하는데 사용토록 할 수 있다. 벌금이 납부되지 않는 경우 진정을 제기한 국가는 위반국가에 대해 해당 벌금액에 상응하는 만큼 관세를 통해 무역혜택을 제한할 수 있다. 이러한 분쟁조정절차는 매우 복잡하고 다단계여서 실제 제재에 2년 이상 소요될 수도 있다.

이렇듯 NAFTA에서의 노동기준은 단지 각 회원국 고유의 노동법 집행만을 대상으로 하고, 그것도 결사의 자유 등 '국제적으로 인정된 노동기준'에 대해서는 분쟁조정절차의 대상에서도 배제하고 있으며, 또 분쟁조정절차가 복잡하고 장시간이 소요되는 점 등에 비추어 일반적으로 노동권 보호에 있어 취약한 장치로 평가된다.¹⁰⁵⁾ 또한 또 다른 지역협정에서의 노동기준 반영의 예인 EU의 접근방식과 비교할 경우, 우선 EU(중전 EC)는 보다 광범위한 통합과정의 일환으로 사회정책의 통합을 추진하려는 목적에서 사회현장을 도입했는데 반해, NAFTA에 있어서는 자유무역지대를 목표로 하고 그에 따른 노동측면에서의 부작용에 대해 소극적으로 대응하고자 했다는 점에서 차이가 크다. 둘째, 이러한 배경에 따라 EU는 한정적 이나마 역내의 상대적 저개발국의 구조조정과 발전을 돕기 위해 재정지원을 병행하였는데 반해, 정치적 통합을 고려하지 않고 자유무역협정만을 겨냥했던 NAFTA는 이러한 고려가 없었다는 점에서 차이가 있다고 지적된다.¹⁰⁶⁾

105) Leary(1996: 207~208). NAALC하의 분쟁조정절차에 대한 보다 상세한 정보는 허재준 외 역(1997: 194~200) 참조.

106) Brown et al.(1996: 233).

◆ EU와 노동기준

유럽국가들의 정치·경제·사회적 통합을 지향하는 EU에 있어 노동기준의 단일화가 그 통합과정의 주요한 일부분이라는 점에서 국가간 또는 다자간 협정에서의 노동기준과는 본질적으로 차이가 있다. 하지만 상대적인 富國과 貧國을 망라하는 유럽통합과정에서의 노동기준 논의와 그 반영과정은 무역-노동기준 연계논의와 관련하여서도 적지 않은 시사점을 준다고 하겠다.

적극적이고 광범위한 사회정책의 수립은 통합유럽의 건설작업에 있어 핵심적인 사안으로 간주되어 왔다. 이는 민주주의, 개인의 자유, 결사의 자유, 시장경제, 기회에 있어서의 평등, 사회보호, 사회연대 등 공동의 가치에 토대를 둔 유럽모델의 핵심이었으며, 경제적 진보와 사회적 진보는 분리될 수 없다고 보는 유럽인들에게는 모든 정책에 반영되어야 할 사안이었던 것이다. 이러한 배경에서 노동기준도 가능한 통일되어야 했다. 종래 유럽공동체(EC)에서부터 노동기준을 정의하고 적용하기 위한 다양한 노력들이 추진되었는데, 이는 일찍이 EC 설립의 토대가 된 1957년의 Rome조약에서부터 시작되었다.¹⁰⁷⁾ 이러한 원칙들은 1970년대 중반까지는 구체적인 행동으로 연결되지는 않았다. 그러나 1970년대 중반 이후 유럽공동체 역내의 실업률이 10%대로 상승하고 1986년 포르투갈과 스페인이 새로 가입함에 따라 유럽공동체 내 富國들의 투자유출 우려와 임금차이에 따른 불공정경쟁에 대한 우려-사회적 덤핑에 대한 관심-가 높아지면서 공통의 노동기준을 위한 노력도 다시 가속화된다.¹⁰⁸⁾

이러한 공동체의 노력은 1989년 소위 ‘사회헌장(Social Charter)’의 채택으로 결실을 맺는다.¹⁰⁹⁾ 이 헌장은 기본적으로 노동자들의 경제적·사회

107) Raynauld & Vidal(1998: 13~15). 사회정책에 관한 Rome조약의 제III장은 노동자 생활·근로조건 향상을 위한 적극적 노력의 필요성(제117조), 고용, 노동법과 근로조건, 직업훈련, 사회보장, 산업안전보건, 결사의 자유, 단체교섭권 등에 관한 회원국간 긴밀한 협력추진(제118조), 남녀 동일노동에 대한 동일임금원칙 준수 노력(제119조) 등을 규정하였다.

108) Sapir(1996). 동 논문은 1950년대 이후 유럽통합과정에서의 노동기준 균일화 이슈에 대한 논의전개과정을 상세히 분석하고 있다.

109) 이 헌장의 원래 명칭은 ‘노동자의 기본적 사회적 권리에 관한 공동체 헌장(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)’이며 당시

적 권리신장에 관한 조약의 형식이나 직접 법적 구속력이 있는 협약이 아니라 선언의 성격을 띠고 있으나, 그 일부는 추가적인 입법조치에 반영될 수 있게 되었다. 헌장 내용은 노동자의 생활조건 및 근로조건, 결사 및 거주이전의 자유, 단체교섭, 직업훈련, 정보, 협의, 참여 등 31개의 광범위한 기본노동권에 대해 규정하고 있다.¹¹⁰⁾

이러 유럽연합(EU) 창설의 기반이 된 1992년의 유럽연합조약(Treaty on European Union; 이를 제정한 도시의 명칭을 따 Maastricht조약으로 통칭)에서는 회원국의 사회정책 균일화를 도모하기 위하여 별도의 사회의정서(Social Protocol)를 추가하여 EU 집행기구들에 보다 많은 권한을 부여하였다.¹¹¹⁾ 이에 따라 EU 집행위원회(European Commission)는 사회규정을 제정할 권한을 갖게 되고, 산업안전보건 분야와 육아휴가 등과 관련한 다수의 규정을 제정하였다. 이후 영국이 이 부문에 참여하지 않음에 따라 여타 회원국이 자국의 경쟁력에 대해 우려하게 되어 사회정책에 있어서의 균일화는 크게 진전되지 못하고 있다. 또한 최저임금 등과 같이 경쟁력과 관련하여 중요하게 인식되고 있는 근로조건에 관해서는 각국의 재량에 맡기고 있어 실제 회원국간에 다양한 실정이다. 따라서 일부 학자들은 아직 EU에서의 노동기준은 아직 유아기에 있다고 지적하고 있다. 이러한 한계에도 불구하고 전세계적으로 볼 때 EU 내에는 핵심노동기준(현재 ILO에서 규정한 것과 같은)에 대해서는 회원국간에 광범위한 공감대가 형성되어 있다는 점은 중요하다 하겠다.¹¹²⁾

이러한 EU와 WTO와 같은 다자간 무역체제를 비교할 때 세 가지 차이점이 지적된다. 첫째, EU국가들에서 볼 수 있는 노동기준의 동질성이 전세계 국가를 대상으로 할 때는 찾아보기 힘들다는 점이다. 둘째, 각국의 국내정책

영국은 기권하였다. 사회헌장의 시초는 1961년 이탈리아 튜린에서 제정되었으며, 이후 1996년 개정되어 오늘에 이른다. 현재의 헌장은 모두 31개의 권리를 망라하고 있는데, 이 중 제1조에서 제19조까지는 당초 1961년의 헌장상의 19개 권리에 이후 개정시 추가한 권리를 포함한 것이다(EU, 1997).

110) 유럽사회헌장의 전내용은 Council of Europe의 웹사이트에서 접근가능하다. <www.coe.fr/eng/legaltxt/162e.htm>

111) 이 당시에도 사회적 측면에서의 유럽통합을 강화하고자 본 조약에 사회헌장을 반영코자 하였으나 영국의 메이저 정부의 강력한 반발에 따라 부속문서화하였다(Sapir, 1996: 561~562).

112) Faber(1996: 105~106), Golub(1997: 16~17).

들을 조화시키고 자유무역과 노동정책 등 사회정책간 괴리가 있을 때 이의 해결방안을 모색할 수 있는 EU의 기구(EU 각료평의회; Council of Ministers)와 같은 제도가 세계전체적으로는 없다는 점이다. 셋째, 세계전체적으로는 현재까지 EU에서와 같은 노동력의 자유로운 이동이 보장되지 못하고 있다는 점이다. 결과적으로 노동력 이동에 의한 근로조건 균일화는 기대하기 어려우며, 국제무역과 자본이동에 의해서만 가능할 뿐이다.¹¹³⁾ Faber는 이와 관련해 EU의 모델은 사회조항에 대해 강요하지는 않았으나 결과적으로 유럽의 상대적 저기준국가들에서 근로조건을 실질적인 개선을 이루어냈다고 평가하고, 이러한 경험은 다자간 논의에 다음과 같이 교훈을 주고 있다고 지적한다. 즉 EU 각국의 최저노동기준에 있어서의 동질성은 경제·사회적 발전단계에 있어서의 유사점과 ILO와 EU의 관련제도에 동질성을 확보한 결과이다. 최저노동기준에 있어서의 동질성과 사법제도를 비롯한 효율적인 제도의 확립은 노동 등 사회보호정책을 이유로 무역관련 조치를 취할 필요를 느끼지 못하게 한 것이다. EU의 경험은 무역제재를 염두에 두지 않고도 노동기준 등 사회정책에 대한 협정이 가능하다는 것을 보여준다. 이러한 경험은 자유무역을 유지하면서도 노동기준 등을 전세계적으로 확보해 나갈 수 있는 방안과 관련하여 유용한 교훈을 제공하고 있는 것이다. EU와 세계전체의 중요한 차이점은 세계전체적으로 취약한 제도와 경제발전단계에 있어서의 큰 격차이다. 따라서 보다 효과적이고 효율적인 국제협력을 위한 국제적 기관·제도를 확립하는 것이 보다 적절한 해답이 된다는 것이다.¹¹⁴⁾ 그리고 또 한 가지는 선진국·개도국간에 비용부담을 공유하는 것이라 하겠는데, EU의 경우 상대적 저기준국가에 대해 상대적 富國들이 경제적·사회적 통합에 대한 부담금이라는 명목으로 재정지원을 병행함으로써 제재없이 노동기준의 현저한 신장이라는 결과를 얻을 수 있었다고 지적된다.¹¹⁵⁾

113) Faber(1996: 107).

114) Faber(1996: 107~112).

115) Castro(1995: 15).

다. 다자간 논의전개과정

다자간무역협정, 즉 종래 GATT에서의 노동기준과 관련된 논의는 앞서 언급된 바와 같이 1970년대 이후 미국에 의해 간간히 제기되었고, 1987년 우루과이라운드(1986~93년) 개시직후에도 제기되었으나, 본격화된 것은 1994년 우루과이라운드 협상을 최종 마무리했던 마라케시 각료회의 이후이다. 이후 지난 수년간 이 이슈에 대한 국제사회의 논란이 본격적으로 제기되었다. 연계주장에 비판적인 Anderson은 이러한 상황을 다음과 같이 기술하고 있다.

“무역-노동기준 연계를 주창하는 이들은 1980년대의 몇몇 지역 무역·투자 협정과 NAFTA와 EU 등에서의 성공에 고무되어 이제 다자간 무역체제에도 압력을 행사하고 있다. 무역과 노동기준간의 연관성이 취약함에도 불구하고 이들은 GATT회원국들의 우루과이라운드 성공과 WTO 창설에 대한 열망을 기회주의적으로 이용하였던 것이다. 그들의 현재까지의 상대적인 성공에 있어 그들의 동기가 세계무역체제에 있어서의 잠재적인 위험이 될 수 있다는 부정적 측면은 보통사람들에게는 이해되기 어려운 반면, 그들 주장이 피상적으로 대중들에게 어필하였다는 점에 상당부분 연유한다 하겠다.”¹¹⁶⁾

이후 지난 1999년 말의 시애틀 WTO 각료회의에 이르기까지 수차례의 각료회의에서의 직접적 논란과 아울러 ILO 등 여타 다양한 다자간공간에서 이 이슈는 지속적으로 제기되고 선진국·개도국간 협상의 핵심이슈의 하나가 된다. 그러나 현재까지는 이에 관해 어떠한 구체적인 공감대나 합의가 형성되지 못하고 있다. 이는 상당부분 “이 이슈에 대해 WTO는 전혀 개입할 의사가 없다는 점과 ILO는 행동을 위한 견고한 합의를 도출할 능력이 없다는 점”¹¹⁷⁾에 기인한다 하겠는데, 이하에서는 이러한 최근 수년간의 논의과정을 WTO와 ILO 두 기구를 중심으로 분석해 본다.

116) Anderson(1998: 234~235).

117) Haworth & Hughes(1997: 191).

<표 2-5> 최근 주요 다자기구에서의 무역-노동기준 연계논의

| 다자간 회의 | 논의 상황 |
|------------------------|--|
| 1994년 마라케시 WTO 각료회의 | 선진국(미국, 프랑스) 등 사회조항 주장, 개도국 반대로 사실상 결론 없이 종료 |
| 1995년 코펜하겐 UN 사회개발정상회의 | 핵심국제노동기준(강제노동·아동노동·차별 금지, 결사의 자유·단체교섭권 보장 등 4개 분야)의 우선적 중요성에 대해 최초로 국제적으로 인정함. 사회조항에 대해서는 결론 없음. |
| 1996년 싱가포르 WTO 각료회의 | 선진국·개도국간의 격론 끝에 노동기준은 ILO에서 관장할 사안이라는 점 등 원칙적 내용을 선언 |
| 1998년 ILO 총회 | ‘노동자 기본권에 관한 ILO선언’을 채택, 핵심노동기준에 관한 전회원국의 준수 의무를 재확인하고, 그에 대한 모니터링 절차를 새로이 정비 |
| 1999년 시애틀 WTO 각료회의 | 미국과 EU가 각각 무역-노동기준 관련 작업반 설치와 상설포럼 구성을 제안한 가운데 재론하였으나 결론없이 산회되고 뉴라운드 협상도 결렬 |

◆ WTO에서의 논의

1994년 마라케시 각료회의에서 미국과 프랑스 등 몇몇 선진국들은 기본노동권의 준수를 WTO 가입의 전제조건으로 삼아야 하고, 무역과 노동기준간의 관계에 대해 검토할 작업반을 WTO에 설치하여야 한다고 주장했다. 그러나 개도국들의 강렬한 반발로 아무런 결론에 이르지 못하고 우루과이라운드 협정을 마무리짓게 된다. 당시 미국과 개도국간에 마지막 순간 이루어졌던 합의는 공식문서에서 이 문제를 배제하되, 향후 WTO 준비위원회에서 이 문제를 논의한다는 것이었으나 커다란 입장차이로 인해 진전을 보지 못한다.¹¹⁸⁾

이후 노동기준 문제는 1995년 코펜하겐 사회개발정상회의¹¹⁹⁾에서 다시

118) Cuyvers & Rayp(1998: 37).

119) 동 회의는 UN의 특별총회의 형식으로 덴마크 코펜하겐에서 1995. 3. 6~12. 기간 동안 개최되었는데 121개국 정상이 참여한 역사상 최초의 빈곤·고용·사회통합 등 사회개발에 관한 정상회의였다. 이 회의는 WTO와 관련이 없지만 구성의 편의상 여기서 다룬다.

제기된다. 선진국과 국제노동계 등은 이 회의를 통해 무역-노동기준 연계 이슈의 돌파구를 모색코자 하였으나 미국·EU 등 선진국과 인도·중국·말레이시아·인도네시아 등을 중심으로 한 개도국 사이에 보다 격심한 견해차이와 갈등만을 남기게 된다. 결국 최종 선언문에서는 고용촉진 등과 함께 현재 핵심노동기준으로 통칭되는 결사의 자유, 아동노동·강제노동·차별 금지 등 기본노동권을 최저노동기준으로 정의하고, 이에 관한 ILO협약 준수지지를 재확인하는 선에서 결론지어진다.¹²⁰⁾ 이러한 결론은 동 정상회의의 최종 산물인 코펜하겐 선언문과 그 행동지침(Programme of Action)에 반영되어 있는데, 행동지침 중 노동권에 관한 규정은 다음과 같다.¹²¹⁾

“각국 정부는 지속적인 경제성장과 발전을 이루기 위하여 강제노동과 아동노동의 금지, 결사의 자유와 단결권·단체교섭권, 동일가치의 노동에 대한 남녀 동일임금, 차별 금지 등 기본적 노동권을 보호·신장하고, ILO협약을 비준한 국가들의 경우 이를 반드시 준수하며 미비준국의 경우에도 협약의 기본원칙을 고려함으로써 노동과 고용의 질을 향상시켜야 한다(제54항 (b)).”

“이러한 분야(기본적 노동권)와 여타 여성·청소년·장애인·소수자·원주민 등의 고용과 관련한 권리에 관한 ILO협약의 비준과 준수를 적극적으로 검토하고,……기존의 국제노동기준을 각국 노동법과 노동정책의 형성에 가이드로 활용함으로써(노동과 고용의 질을 향상시켜야 한다)(제54항 (c), (d)).”

요컨대 역사적인 이 정상회의에서는 노동권과 관련하여 오늘날 핵심노동기준이라고 국제적으로 통칭하는 4가지 분야(강제노동 금지, 아동노동 금지, 차별 금지, 결사의 자유 및 단체교섭권 등)의 기본적 노동권의 최우선적 중요성에 관해 최초로 국제적으로 인정하는 계기가 되었다는 점에서 적지 않은 의의를 가진다. 종래 연계와 관련한 논의 초기에 국제노동기준의 다양성과 관련하여 어디까지가 보편적으로 적용할 수 있는 노동기준인

120) Cuyvers & Rayp(1998: 37~38).

121) United Nations(1995), Report of the World Summit for Social Development, UN Document: A/CONF.166/9, p.67(동 자료는 UN의 웹사이트에서 접근가능. <www.un.org/socialsummit>).

지에 대해 논란이 많았다는 점에 비추어 본다면, 이는 논의의 중요한 전환점이 된다. 실제 이 회의 이후에 무역-노동기준 연계이슈에 관한 논의는 이 핵심노동기준을 대상으로 한정하게 된다.

그러나 한편으로는 이러한 노동기준의 준수를 개별국가의 책임으로 돌리고 선진국과 노동계에서 주장해 온 무역-노동 연계와 관련해서는 정상 회의에서도 아무런 결과가 도출되지 못하였다 하겠다.

1996년 싱가포르에서 개최된 WTO 각료회의에서는 다시 한 번 노동기준 문제와 관련한 격렬한 논란이 이루어졌다. 미국은 1994년에 이어 다시 국제적으로 인정된 핵심노동기준과 무역과의 관계에 대해 검토할 WTO 작업반의 설치를 주장하였다.

“WTO가 존속하기 위해서는 세계무역에 관여하고 있는 다양한 구성원들의 수요에 부응해야 한다. 각국은 향후 수년간 점증하는 세계화의 압력에 직면할 것인 바, 우리는 노동자들이 개방된 무역체제에 적응하고 그 혜택을 누릴 수 있도록 하여야 할 것이다…… 우리는 WTO가 ILO와 협조하여 무역과 노동기준 간 인과관계에 대해 보다 심도 있게 검토하도록 하는데 대해 합의를 이룰 것을 희망한다……각국의 국내적 지지가 없다면 무역자유화는 이루어질 수 없는 것이다. 우리가 노동자들의 우려를 무시하거나 무역이 가시적인 번영으로 가는 길이라는 점을 보여주지 못한다면 WTO와 자유무역에 대한 지지는 분명 약해질 것이다……”

(C. Barshefsky 미국 무역대표부 대리대표, 1996. 12. 싱가포르 WTO 각료회의)¹²²⁾

그러나 미국의 이러한 입장을 지지한 국가는 캐나다와 EU국가 등에 불과했으며 개도국으로서는 아르헨티나가 거의 유일하게 지지한 국가였다.¹²³⁾ 당시 클린턴 행정부의 각종 보호무역주의 조치들은 이 이슈와 관련한 미국의 의도를 의심하게 했으며, 이에 따라 미국은 동조국가들을 모으는데 실패하였던 것이다.¹²⁴⁾ 거의 전개도국과 영국을 비롯한 일부 선진

122) ILO(1997a: 52). 동 자료는 당시 각 대표들의 발언 중 노동기준과 관련된 부분들을 발췌, 소개하고 있다.

123) ILO(1997a 참조). 동 자료에 따르면 당시 83개 국가의 각료들이 이 이슈에 관해 발언하였는데 한국과 일본은 이에 관해 언급하지 않았다.

124) 당시 회의 전개상황에 대해서는 Chamovitz(1997: 154~158)를 참조.

국 등 대다수의 회원국들은 노동기준의 문제는 ILO에 맡겨야 한다고 주장하고, WTO에서의 노동기준과 관련한 어떠한 논의에도 강력히 반대하였다.

“(개도국에서) 때로 노동권 위배의 문제가 제기되는 것을 가지고 우리의 노동권 존중의지가 결여되어 있다고 간주하여서는 안될 것이다. 그러한 문제는 저개발, 즉 빈곤, 궁핍, 문맹 등과 같은 현실적 어려움의 반영이다……이 이슈를 WTO에서 논의하는 것은 개도국의 근로조건 개선이라는 미명하에 저임금 국가들의 비교우위를 훼손하려는 선진국에서의 보호무역주의적 로비들을 조장할 뿐이다. 이 문제는 모든 당사자간에 광범위한 합의를 형성할 수 있는 권한과 전문성 그리고 노·사·정 삼자주의 구조를 가지고 있는 ILO에서 계속 다루어야 할 것이다……무역을 통해 노동기준의 향상을 도모하고자 하는 이들에 대해 우리는 공정과 보편성에 기초한 자유무역, 특히 개도국이 관심 있는 노동 집약적 부문의 무역증진에 전념할 것을 제안한다. 이것이 진정으로 고용을 증진하고 노동기준을 향상시키는 길이다. 노동력 이동의 자유화도 貧國 노동자들의 근로조건 향상에 기여할 것이다.”

(M.Z. Khan 파키스탄 산업부 장관, 1996. 12. 싱가포르 WTO 각료회의)¹²⁵⁾

이러한 선진국과 개도국의 격렬한 논란 끝에 미국 등 주도국은 구체적인 성과를 얻지 못하게 되고, 결국 회의의 최종 결과인 싱가포르 WTO 각료 선언에서는 다음과 같이 노동기준과 관련하여 원칙적인 사항만을 재확인하게 된다.¹²⁶⁾

1. 우리는(각료들은) 국제적으로 인정된 핵심노동기준에 대한 우리의 준수 의지를 재확인한다.
2. ILO는 이러한 기준들을 제정하고 관리할 권한있는 기관이며, 우리는 ILO의 이러한 기준관련 활동에 대한 지지를 재확인한다.
3. 우리는 무역확대와 무역자유화에 의해 촉진되는 경제성장·발전이 이러한 노동기준의 신장에 기여할 것으로 믿는다.
4. 우리는 노동기준을 보호무역주의적 목적으로 사용하는 것을 거부하며, 각

125) ILO(1997a: 36). 파키스탄, 이집트, 인도, 말레이시아 등이 이 이슈에 대해 개도국 중 가장 강경한 입장을 대표해 왔다.

126) Chamovitz(1997: 156)에서 재인용.

국, 특히 저임금 개도국의 비교우위에 대해서 어떤 식으로든 문제가 제기되어서는 아니된다.

5. 이런 차원에서 우리는 WTO와 ILO의 사무국이 그 기존의 협조체제를 계속 유지할 것을 강조한다.”

이렇게 최종 결론은 노동기준이 ILO의 관장사안이라는 점을 명확히 하였을 뿐 아니라 보호무역조치의 수단으로 활용되어서는 안된다는 점을 WTO에서 공약하는 등 개도국의 주장이 주로 반영된 것이었고 미국의 주장과는 거리가 멀었다. 특히 제5항의 경우 논란의 여지가 있자 각료회의 직후 당시 WTO 사무총장과 각료회의 의장 등이 나서서 회의 결과는 이 이슈가 WTO의 의제가 아니며 향후 WTO에 노동기준과 관련해 어떠한 새로운 임무도 부여하지 않는 것이라고 못박게 된다.¹²⁷⁾

이러한 WTO에서의 노동기준과 관련한 논란은 1999년 말 개최되었던 시애틀 제3차 WTO 각료회의에서도 이어진다. 동 회의는 당초 뉴라운드를 출범시킬 기회로 여겨졌으나 언론의 조명을 받은 바와 같이 NGO들의 시위와 주도국들의 대립의 와중에 아무런 합의없이 막을 내렸다. 노동기준은 애초 동 회의 의제로 준비되지 않았으나, 실제 회의 개최후에는 회의를 좌우하는 가장 중요한 의제가 되었다.¹²⁸⁾

각료회의에 임하는 미국의 입장은 종래와 같이 WTO에 무역-노동기준에 관한 작업반을 설치하는 것이었으며, 이에 따라 미국은 각료회의 직전에 이에 관한 제안서를 제출하는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

“1999년 시애틀 각료회의에서 각료들은 무역과 노동에 관한 WTO 작업반 설치에 합의하여야 한다. 이러한 작업반은 명확한 지침과 일반 이사회의 감독하에 운영되어 검토보고서를 마련하고 이를 각료회의에 제출하게 될 것이

127) Chamovitz(1997: 156~158). 그러나 당시 미국 무역대표부 대리대사 Barshefsky는 이와 관련해 싱가포르에서의 논의는 향후 ILO와 WTO의 협조를 증진시킬 것이라고 강조했고, 실제 이후의 논의에서 개도국들은 싱가포르에서 이 이슈와 관련된 논의는 정리되었다고 주장하는 반면, 미국은 1999년 시애틀 각료회의에서 무역-노동기준에 관한 WTO 작업반 설치를 다시 제기하면서 싱가포르선언의 목적을 반영하기 위한 것이라고 주장한다.

128) ILO(2000a: 3). 동 보고서는 ILO와 관련되는 시애틀 WTO 각료회의 경과를 요약하고 있는데, 여기서의 회의 경과도 주로 이 보고서에 따른다.

다……동 작업반의 처음 2년간의 목표는 차기 제4차 각료회의의 토의 안건이 될 검토보고서를 작성하는 것이다. 작업반은 이 임무를 수행함에 있어 ILO, UNCTAD 그리고 국제금융기구들과 협의, 협조하게 될 것이며, 이러한 협조증진 차원에서 ILO가 WTO에의 옵서버 자격을 신청하는 것을 환영할 것이다.”¹²⁹⁾

한편 EU도 회의 직전 제안서를 제출하는데 그 내용은 미국의 제안과는 다소 달리 무역·세계화와 노동문제에 관한 ILO-WTO 공동 상설포럼의 설치였다.

“우리는 무역·세계화와 노동기준의 관계에 대하여 노·사·정 및 국제기구 등 모든 이해당사자들간의 실질적인 대화를 통해 이해를 촉진시킬 수 있도록 ILO와 WTO가 공동으로 상설포럼(Joint ILO/WTO Standing Working Forum)을 조직할 것을 제안한다. 여기서는 무역정책, 무역자유화 발전 그리고 핵심노동기준간의 관계에 대한 검토가 이루어져야 하며, 무역제재와 관련한 논의는 명백히 배제되어야 할 것이다.”¹³⁰⁾

이러한 EU의 제안은 EU 내부의 의견차이¹³¹⁾ 등을 배경으로 이 이슈에 관한 대다수 WTO 회원국의 부정적 입장을 고려하여 미국의 제안보다는 다소 소극적이며 유연한 것이었다.¹³²⁾

한편 개도국들도 각료회의 직전인 1999년 9월 모로코의 마라케시에서 77그룹 제9차 각료회의(중국도 포함)를 개최하여 WTO 각료회의와 관련한 메시지를 채택하였다. 여기서는 “싱가포르 WTO 각료선언에 있어 노동기준과 관련한 모든 문제를 설정하고 다루는 것은 ILO의 관장사안이라는 점을 재확인하였으며, 따라서 우리는 WTO에서의 무역과 노동기준과의 어떠한 연계에도 강력히 반대한다”는 입장을 재차 강조하였다. 이러한 개도국의 입장은 시애틀 각료회의에서도 반복되었다.

129) ILO(2000a)에서 재인용. 미국 제안서의 원문은 WTO(1999c) 참조.

130) ILO(2000a: 3~4)에서 재인용. EU 제안서의 원문은 WTO(1999b) 참조.

131) 1999년 10월의 Financial Times 기사에 의하면 EU회원국 중 프랑스, 벨기에, 덴마크, 스웨덴, 독일, 오스트리아 등 상대적 부국들만이 이러한 연계논의를 지지하고 있다.

132) 각료회의과정에서 일본과 한국은 이러한 EU의 제안에 동의한 것으로 전해졌다.

이러한 주요국들의 종전 입장에 변화가 없는 가운데 전개된 각료회의 총회에서 연설한 154명의 각국 각료 가운데 73명이 무역-노동기준 문제에 대해 언급하였으며, 73명 대부분은 노동권과 ILO 국제노동기준과 관련한 원칙들을 존중하겠다는 의지를 밝혔다. 하지만 이들의 대다수는 무역협상과 핵심노동기준을 연계하는데 대해서는 강력히 반대하였으며, 핵심노동기준에 대해서는 싱가포르에서의 합의와 같이 ILO에서 다루어야 한다고 강조하였다(홍콩, 모로코, 말레이시아, 나이지리아, 보츠와나, 파나마, 니카라과, 짐바브웨 등 다수). 또한 상당수의 국가들은 그러한 연계의 동기가 되고 있다고 보는 보호무역주의에 대해서도 반대함을 분명히 했다(싱가포르, 파키스탄, 멕시코 등). 대부분의 EU국가, 폴란드, 칠레, 노르웨이, 체코 등이 반드시 미국이나 유럽의 제안과 같은 방식은 아니더라도 무역과 노동간의 관계에 대해 보다 심도있는 검토가 필요하다고 주장한 국가들이었다.¹³³⁾

각료회의 총회와 별도로 무역과 노동기준에 관한 작업반 회의가 개최되었으나 그 법적 근거에 대한 문제가 제기되었고, 이후 비공식적으로 이에 관한 협의가 진행되었다. 여기서도 다수의 제안이 이루어지는 등 논란이 있었으나 결국 어떠한 합의에도 이르지 못하였고, 이는 각료회의 전체의 결렬에 가장 큰 원인의 하나가 되었다.¹³⁴⁾

133) ILO(2000a: 4). 전체 발언록은 WTO의 웹사이트에서 접근이 가능하다. 인용된 ILO 자료는 이러한 각료회의 연설 중 무역-노동기준 관련 부분을 발췌하여 소개하고 있다. 일본과 한국 대표는 이 문제에 관해 언급하지 않았다. 이러한 각료회의 연설에서의 각국대표의 언급은 매우 간략하고, 또 WTO에서의 작업반 설치와 같이 구체적인 문제에 대한 입장도 적지 않기 때문에 이것을 가지고 연계 문제 전반에 대한 각국의 입장을 분석하기는 어렵다 하겠다. 개관한다면 북미와 유럽의 선진국(미국, 캐나다 및 EU국가 중 프랑스·벨기에 등 앞서 언급된 상대적 富國)들이 이에 적극적으로 찬성하고 여타 EU국가, 칠레 등이 소극적으로 지지하는 입장이며, 앞의 77그룹 입장에서도 나타났듯이 거의 전체 개도국(가장 대표적으로 말레이시아, 싱가포르, 이집트, 파키스탄)과 선진국 일부(영국, 호주, 뉴질랜드 등)가 이에 관해 반대의 입장에 서있다고 보면 될 것 같다(ICFTU, 1998; Haworth & Hughes, 1997: 191 등 참조).

134) 이러한 회의의 경과 및 결렬의 배경 등에 관해서는 당시의 주요 언론들에 상세히 보도되었는데 가령 Financial Times(1999. 9. 3)는 당시 백악관은 2000년 대선에서 민주당의 고어 후보를 지원하기 위해서는 노동계와 환경단체의 우려를 반영하지 않을 수 없었기 때문에 협상에 있어 경직적인 입장에서 벗어나지 못했다는 것이며, 자유무역지상주의 입장에 있는 Economist지(1999. 12. 11)는 논평에서 협상결렬로 인해 결국 개도국의 가난한 국민들이 최대의 피해자가 되었다고 지적하였다.

결론적으로 그간 주로 미국에 의해 주도되고, 프랑스·벨기에 등 유럽의 일부 선진국이 지지해온 GATT-WTO에서의 노동기준에 관한 논의는 현재까지 아무런 의견접근을 보지 못하고 있는 것이다. 이렇게 1994년 마라케시 각료회의 이후 지속적으로 제기되어온 WTO에서의 논의가 실패로 돌아가자 노동기준과 관련한 관심의 초점은 다시 ILO로 회귀하게 되었다. 이는 다른 시각에서 보면 무역과 중요한 세계경제 질서를 관장하는 기구에서 노동문제를 다루고자 하지 않는, 다른 말로 노동 때문에 무역과 경제의 효율을 저해하지 않겠다는 현재의 국제사회의 대체적 의지를 재확인시켜 주는 것이라고 할 수 있으며, 앞서 초기의 역사에서 살펴본 바와 같이 ITO 설립이 좌절된 것과 맥락을 같이하는 것이라 하겠다.¹³⁵⁾

이제 이러한 상황을 배경으로 최근 ILO에서의 논의를 살펴보기로 한다.

◆ ILO에서의 논의

무역-노동기준 연계에 관한 노동계의 요구는 ILO 설립과 그 활동, 182개에 이르는 협약의 제정이 당초 의도했던 바 근로조건 개선을 위한 궁극적인 해결책이 아니라는 인식을 반영한다고 하겠다. 즉 무역협정에서의 사회조항 규정 요구는 어느 면에서는 ILO의 노력이 성공적이지 못했다는 좌절감의 산물인 것이다.¹³⁶⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 노동기준에 무역제재를 연계하는 문제는 ILO 창설 초기부터 있어 왔으며, 이러한 사회조항에 관한 논의는 1973년과 1988년의 ILO 총회에서도 제기된 바 있다.¹³⁷⁾ 그러나 기본적으로 ILO의 노·사·정 구성원 사이의 견해차이, 근로조건 개선은 복합적인 문제로서 제재를 통해서가 아니라 노·사·정간 협의와 근본원칙에 대한 합의를 통하여 추진하는 것이 최선이라는 대체적인 공감대, 그리고 또 하나 노동비용은 국제경쟁력의 당연한 한 측면이라는 인식 때문에 이에 관한 논의는 진전되지 못하였던 것이다.

그러나 GATT-WTO에서의 논의가 결실을 맺지 못하고 선진국과 개도국간의 견해차이만 노정하였으며, 논의과정에서 대다수 국가들이 싱가포르 WTO 각료회의 선언내용과 같이 노동기준 제고에 관한 ILO의 중심역

135) Langille(1999: 250~251).

136) Leary(1996: 197).

137) Leary(1996: 188~189).

할을 강조하는 쪽으로 공감대가 형성되자 다시 국제사회의 관심은 ILO로 전환되게 되었다. 또 다른 측면으로서는 1994년 이후 본격적으로 제기된 GATT-WTO에서의 사회조항 논의, NAFTA에서의 노동분야 협정, 미국·EU 등에서 노동기준을 GSP에 연계시키는 등의 일방적·지역적 연계 조치가 도입되는 상황은 ILO로 하여금 정체성 위기를 느끼게 하여 이 문제에 대해 어떤 식으로든지 적극적으로 다루어야 한다는 압력으로 작용하였던 것이다.¹³⁸⁾

이러한 상황에서 ILO에서도 1994년 이 문제를 공개적으로 논의하기 시작하게 된다.¹³⁹⁾ 1994년 ILO 총회에 당시 Hansenne 사무총장이 세계화된 경제하에서의 사회조항에 관한 보고서¹⁴⁰⁾를 제출하였는데, 여기서 그는 세계화가 낳고 있는 노동에의 부정적인 영향을 배경으로 일방적인 무역조치 또는 지역협정에서 노동기준이 도입되고 있는 점을 지적하였다. 이에 대한 대응방향으로서 그는 ILO와 국제노동기준의 역할을 강화하기 위해 결사의 자유에 관한 특별 절차¹⁴¹⁾를 강제노동·차별 금지 등과 같은 여타 주요 협약에까지 확대하는 등 전반적인 제도개선 방안을 제시하면서, 이를 위해 ILO 이사회와 총회가 새로운 선언이나 행동지침 또는 협약을 제정할 것을 제안하였다.

이러한 제안에 따라 ILO 이사회에 “무역자유화의 사회적 측면에 관한 작업반”¹⁴²⁾이 구성되고 1994년 11월 ILO 이사회에서 사무국의 구체적인 검토보고서를 토대로 본격적인 논의가 시작되었다. 이 당시 사무국의 보고서¹⁴³⁾는 다소 전향적으로 무역과 노동기준 연계, 즉 GATT-WTO체제

138) Leary(1996: 190).

139) 1994년은 WTO를 출범시킨 마라케시 각료회의에서의 사회조항 논의가 본격 제기되고, 한편 OECD도 무역과 노동기준에 관한 광범위한 연구(1996년 완료, 연구결과는 허제준 외 역, 1997 참조)를 시작한 해로서 전방위적인 논의가 시작된 해이다.

140) ILO(1994a).

141) ILO의 모든 협약은 그를 비준한 회원국에만 준수의무를 부여하고 감독절차도 수반되게 되나, 결사의 자유에 대해서는 예외적으로 현장에 따라 협약을 비준하지 않은 국가에게도 진정 제기와 그에 따른 감독 등 절차적 제도가 마련되어 있다. ILO의 구조와 기능에 관한 상세한 사항은 다음 장에서 살펴본다.

142) Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade. 이 작업반은 현재까지도 이어져 오고 있는데, 2000년 3월 이사회에서는 그 명칭을 Working Party on the Social Dimensions of Globalization으로 바꿨다.

와 ILO의 기능간의 구체적인 연계대안을 제시하였다. 이 보고서는 ILO 회원국은 거의 모두 GATT-WTO의 가맹국이라는 점, 따라서 회원국들은 두 기구의 기본 목적과 그에 따른 의무를 부담하여야 한다는 점을 지적하면서, GATT-WTO에 사회조항과 관련한 새로운 규정을 신설하는 부담 없이 기존의 제도와 규정을 활용하여 노동기준을 연계하는 몇 가지 대안을 제시하였는데 그를 요약하면 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> GATT-WTO에의 구체적 노동기준 연계방안(ILO 사무국)

| |
|---|
| <p>■ 가능한 대안</p> <p>가. 보조금 관련규정(GATT 제16조): 결사의 자유 제한 등으로 인한 비정상적으로 낮은 노동기준을 보조금의 하나로 간주하여 제재의 대상으로 포함시키는 방안</p> <p>나. 일반적 예외조항(GATT 제20조): 제XX조는 예외적으로 가맹국이 인간이나 동물의 생명·보건을 보호하기 위한 조치나 최수노동에 의한 상품에 대한 조치 등 공공질서나 경제적 이유에 의해 무역제한조치를 취할 수 있게 하고 있는데 이를 확대해석하는 방안</p> <p>다. 무효(Nullification) 및 훼손(Impairment)관련 조항(GATT 제23조): 동 조항은 어느 가맹국이 타가맹국의 협정·의무 위반으로 자신의 협정에 따른 혜택이 무효 또는 훼손되었다고 여길 때 이에 대해 전체 가맹국이나 UN 경제사회이사회 또는 여타 필요한 적절한 국제기구에 조사와 권고를 요구할 수 있고, 이것이 심대한 것으로 인정되는 경우 가맹국들은 위반국에 대해 협정에 따른 의무이행을 중단할 수 있는 바, 이 조항을 활용하는 방안</p> <p>■ 검토 의견(ILO): ‘가’와 ‘나’의 경우는 어느 한 가맹국의 일방적·자의적 판단과 조치를 가능케 한다는 점에서 바람직하지 않으며, 이러한 부작용을 방지하고 제도적으로 ‘적절한 국제기구’로서 ILO가 개입할 수 있는 ‘다’ 제 23조 규정을 가장 바람직한 대안으로 판단함.</p> |
|---|

자료: ILO(1994b).

보고서는 이렇게 GATT 제23조를 활용할 것을 제안하면서 GATT규정을 보완하여 가맹국에 대해 몇 가지 핵심 ILO협약 준수의무를 부여한다

143) ILO(1994b). 동 보고서에 관한 검토는 Leary(1996: 192~196) 참조.

면 동 조항에 따른 조치가 가능할 것이라고 제안하였다. 아울러 이러한 ILO의 핵심협약들로 결사의 자유에 관한 두 협약(제87호, 제98호)과 강제 노동에 관한 두 협약(제29호, 제105호), 그리고 노예에 가까운 아동착취노동 등으로 제시하였다. 또한 ILO에서 협약위반 여부를 판단하기 위한 장치로서는 ILO헌장 제26조에 의한 진정절차를 활용할 것을 제안하였다. 동 조항은 협약비준국은 타비준국이 협약을 이행하지 않고 있다고 판단할 때 진정을 제기할 수 있고 이 경우 이사회는 필요하다고 판단하는 경우 사실 조사위원회(Commission of Inquiry)를 임명하여 조사하게 할 수 있게 하고 있으므로, 이러한 장치는 노·사·정 삼자로 구성된 이사회의 객관적 판단을 거친다는 장점이 있다는 것이다.¹⁴⁴⁾

이러한 ILO사무국의 보고서는 이 이슈의 본격적인 논의 초기인 1994년의 제안으로서 매우 전향적인 것으로서, 당시 이렇게 ILO가 구체적으로 WTO의 무역제재를 통한 사회조항 추진에 협조할 수 있는 방안을 공개적으로 제시한 것은 어떤 면에서는 Hartwell의 표현대로 매우 '순진한' 것이었다.¹⁴⁵⁾ 이러한 사무국의 보고서를 토대로 한 당시의 작업반 회의는 개도국들의 격렬한 반발을 초래하게 되고 결론없이 다음 해 이사회까지 격론이 이어지게 되었다. 논의과정에서는 미국, 프랑스를 제외한 거의 모든 국가(대표적으로 인도, 인도네시아)가 연계에 강력히 반대하였으며, 노동계그룹이 지지하고, 사용자그룹이 반대하였다. 그러나 이러한 논의과정에서 동 작업반은 사회조항과 관련한 그간의 논점 중 몇 가지 중요한 사항에 대해 공감대를 형성하게 된다. 첫째는 보편적으로 적용가능한 노동기준은 노동비용, 즉 경쟁력과 관련되는 최저임금·안전보건·사회보장 등 근로조건과 관련된 협약이 아닌 기본권과 관련된 핵심노동기준이라는 것이다. 그리고 이러한 핵심노동기준을 신장하고 준수하게 만드는 방법은 제재가 아니라 국제사회의 협조에 의한다는 것으로, 다시 말해 작업반에서는 더 이상 무역제재와 노동기준의 연계에 관해서는 어떠한 논의도 하지 않는다는 점이었다.¹⁴⁶⁾

144) 이러한 구체적인 WTO제재에의 노동기준 연계방안에 대한 논의는 제4장에서 보다 상세히 다룰 것이다.

145) Hartwell(1998: 73).

146) Hartwell(1998: 75~76). Leary(1996: 192). 이후 동 작업반은 세계화의 사회적 영향에 관한 구체적 국가별 사례조사, 아동노동 근절을 위한 캠페인과 새로운 협약

이후 동 작업반과 ILO는 이러한 핵심노동기준이 보다 제대로 준수될 수 있도록 하는데 초점을 두게 되는데, 이와 관련하여 제기된 문제점은 협약 준수와 관련된 ILO의 기본원칙, 즉 회원국은 개개협약을 비준한 경우에만 이를 준수할 의무가 있고, ILO의 감독절차의 대상도 된다는 점이 었다. 따라서 핵심노동기준의 보편적 준수 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 비준여부와 상관없이 전회원국에 대해 핵심노동기준을 적용하고 그에 대한 감독체제를 적용하기 위해서는 제도의 보완이 필요하였다. 이러한 배경에서 별도의 새로운 협약 제정이나 선언 채택 등을 검토하였으나 개도국과 사용자그룹의 반대입장 때문에 구속력이 덜한 별도 선언의 채택을 추진하게 되었다.¹⁴⁷⁾

결국 1998년 6월 ILO 총회는 격론 끝에 ‘노동자 기본권에 관한 ILO 선언’¹⁴⁸⁾을 채택하게 된다. 선언은 1994년 코펜하겐 사회개발정상회의, 1996년 싱가포르 WTO 각료선언 등에서 이어져 온 바 세계화 시대에 노동자들의 정당한 몫과 권리를 보장하기 위한 이들 4가지 핵심노동기준의 의의와 이에 대한 범세계적 공감대를 토대로 ILO회원국은 협약비준 여부와 상관없이 이 핵심노동기준을 ‘존중하고, 신장하며, 실현시킬’ 의무가 있음을 명확히 하였다.¹⁴⁹⁾

아울러 선언은 핵심노동기준의 준수를 촉진하기 위한 방안으로 강제적이 아닌 조장적인 수단을 강조하여 ILO로 하여금 그 모든 가능한 자원을 우선적으로 활용하여 회원국에 기술지원과 자문서비스를 행함으로써 핵심노동기준 관련협약의 비준과 준수를 촉진토록 하였다.

채택, 후속하는 바와 같이 핵심노동기준 준수를 촉진하기 위한 ILO선언 채택 추진 등 덜 예민하고 점진적인 방향으로 논의를 전환하여 현재까지 지속되고 있다.

147) 이러한 ILO체제 보완과 관련한 자세한 논의는 ILO(1997b) 참조.

148) "ILO Declaration on the Fundamental Principles and Rights at Work". 이 선언문의 원문은 ILO 웹사이트(www.ilo.org)에서 접근가능. 동 선언의 내용과 의의에 대한 분석은 Kellerson(1998) 참조.

149) 여기서 구체적으로 규정된 4가지 핵심노동기준은 다음과 같다. ① freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining, ② the elimination of all forms of forced or compulsory labour, ③ the effective abolition of child labour, and ④ the elimination of discrimination in respect of employment and occupation. 여기서 아동노동과 단체교섭권에 대해서는 별도의 설명이 추가된 점을 주의해야 할 것이다.

이어 동 선언문에서는 이를 제대로 준수하기 위한 후속조치를 규정하였는데 이는 두 가지로 요약된다. 첫째는 이러한 핵심노동기준 관련협약¹⁵⁰⁾을 비준하지 않은 회원국에 대해 협약 준수노력에 관한 연례보고서를 제출토록 하고, 이를 사무국에서 취합하여 이사회에서 검토토록 한 것이다. 둘째는 이러한 각국의 연례보고서를 기초로 사무국에서 매년 핵심노동기준 4개 분야 중 한 분야씩 돌아가며 세계보고서를 작성토록 하여 협약별로 전회원국의 상황을 개관하고, ILO의 기술지원사업의 효과성을 평가하여 향후 우선순위를 정하는데 참고하는 자료로 활용하는 것이다.

이 선언은 세계화 시대, 노동권에 대한 의문과 불확실성이 높아가고 있는 시점에 노동자 기본권의 보편성을 노·사·정이 공동으로 재확인했다는 점과 무역제제가 아닌 조장적·지원적 수단을 통해 이를 신장시켜 나가도록 했다는 점에서 적지 않은 의의를 지니고 있다 하겠다.¹⁵¹⁾ 한편 ILO로서는 선진국 노동계의 요구를 배경으로 각종 무역협정에서의 노동기준과의 연계문제가 제기됨으로써 ILO의 존재가치에 대한 회의가 제기되는 상황에서 미래지향적으로 그 역할을 새로이 했다는데 자못 의의가 크다고 하겠다. 하지만 ILO의 의의와 역할에 회의적인 이들은 선언이 또 하나의 공허한 메아리에 불과하다고 지적하면서 시대적 요구에 부응하지 못한 한계를 노정했다고 비난하고 있으며, 무역과 노동기준 연계논란과 관련해서는 별다른 진전도 해결책도 도출해내지 못한 것으로 평가하고 있는 실정이다.¹⁵²⁾

선언과 관련한 논쟁과정에서도 상당히 제기되었듯이 선언의 추진배경과 향후 활용방향에 대해서는 개도국을 중심으로 적지 않은 의구심이 남아 있는데, 일부에서는 이를 향후 계속 추진할 무역-노동기준 연계와 관련하여 ‘국제적으로 인정된 무역제제를 위한 기준’으로 활용할 수 있다고 보는

150) 결사의 자유, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 차별 금지 등 4개 분야에 관한 8개 협약(당시는 7개 협약이었으나, 1999년 6월 착취적 형태의 아동노동 금지 협약(제182호)이 채택되고 이도 여기에 포함되어 8개 협약임)을 말하는데, 결사의 자유 및 단결권 보호 협약(협약 제87호), 단결권 및 단체교섭권 협약(제98호), 강제노동 협약(제29호), 강제노동철폐 협약(제105호), 고용의 최저연령에 관한 협약(제138호), 착취적 형태의 아동노동 금지 협약(제182호), 동등보수에 관한 협약(제100호), 고용 및 직업에서의 차별에 관한 협약(제111호) 등이 그것이다.

151) Kellerson(1998: 227).

152) Langille(1999: 233~256).

시각도 있는 실정이다.¹⁵³⁾

이후 ILO는 1999년 6월 총회에서 ‘최악의 형태의 아동노동에 관한 협약(제182호)’¹⁵⁴⁾을 채택하여 핵심노동기준과 관련되는 협약정비를 마무리하고, 2000년 3월 이사회와 총회에서 각각 위 선언의 후속조치의 일환인 연례보고서와 세계보고서를 논의하였는데, 여기서는 주로 전세계의 관련상황을 검토하고 향후 ILO 기술협력사업이 초점을 두어야 할 대상을 추출하는데 중점을 두었다.¹⁵⁵⁾ 최근의 이러한 ILO의 핵심노동기준 신장을 위한 활동은 국제사회의 전체적인 관심을 WTO를 통한 제재에 기초를 둔 무역-노동기준 논의에서 현행 ILO의 원칙과 절차를 강화하여 핵심노동기준을 신장하는 방향으로 다소간 전환시키는데 기여한 것으로 판단된다.

하지만 이러한 최근의 진전상황은 연계이슈가 제기된 본래의 배경, 즉 노동계의 전반적 교섭력 하락과 임금격차·실업 등 문제의 직접적 해결책과는 거리가 있기 때문에 1999년 말 WTO 각료회의에서도 표출되었듯이 사회조항에 관한 노동계의 요구는 지속되고 있는 것이다.

5. 역사적 측면 검토의 결론

무역과 노동기준의 연계논의의 역사적 측면을 분석했던 Charnovitz는 “공정한 국제노동기준에 관한 논의의 역사는 잘못된 출발, 공허한 공약, 잊혀진 법률로 점철된 역사이다”라고 규정하고 있다.¹⁵⁶⁾

ILO 창설을 전후한 초기의 역사에서도 볼 수 있듯이 무역-노동기준과의 관계 또는 세계화 시대에 노동기준이 한 국가의 주권사안으로 머무를 수 있느냐의 문제에 관한 논의는 인도주의적·사회적 측면(근로조건 향상)과 함께 각국의 경쟁력과 관련된 측면(보호무역주의 의도)의 양면이 병존하여 왔으며, 국제정치의場에서는 실제 후자가 더 큰 비중을 차지하였던 것으로 판단된다.

이는 여러 가지 역사적 경험이 증명하고 있는데 그 하나는 19세기와 오

153) Leicht(1998: 175).

154) Worst Forms of Child Labour Convention.

155) 이 2000년도의 세계보고서와 관련하여서는 제3장에서 논의한다.

156) “The history of International Fair Labor Standards is just one long string of false starts, hollow promises, and forgotten laws”(Charnovitz, 1987: 585).

늘날 공히 당시 경쟁력의 우위를 잃어가던 국가들이 모색한 다양한 대안의 하나로 제기되었다는 점이다. 노동기준의 향상은 긴 역사를 통하여 점진적으로 지속되어 왔다는 점에 비추어 본다면, 19세기 말과 20세기 초, 그리고 20세기 말에 이 이슈가 부상하였다는 점은 세계화 과정이 아니라 반세계화의 시대에 경제상황과 국가경쟁력과 관련한 정치·경제적 측면의 고려가 사회적·인도주의적 고려를 우선한 것을 증명하는 것으로 판단된다.

또 하나는 1980년대 이후 이 이슈를 미국이 주도하고 있다는 점과 관련된다. 무역과 노동기준 연계에 관한 찬반 논란은 신자유주의적 시장경제 질서의 신봉자와 노동시장에 대한 규제론자들간의 논란(또는 분배의 효율성과 형평성에 대한 논란)과 맥을 같이 한다 하겠는데, 전자의 입장을 대표하는 것으로 인식되어온 미국이 후자의 주장을 선도한다는 것 자체가 국제사회의 의혹을 낳는 근본원인의 하나로 보인다. 실제 미국은 앞서 살펴본 바와 같이 각종 일방적 무역조치나 지역무역협정 등에서 노동기준을 반영하여 왔으나, 그 자의적인 기준으로 인해 노동측면보다는 무역이나 정치적 이해관계를 우선시한다는 비판이 적지 않게 제기되어 왔다.

이러한 역사적 사실은 대다수 개도국들이 이 이슈에 관한 한 보호무역주의적 의도 외에는 아무 것도 아니라는 입장을 유지하게 되는 배경이 된 것으로 판단된다. 그러나 연계주장에는 또 다른 배경, 즉 세계화의 부작용에 대한 사회적 대응, 또는 근로조건의 범세계적 개선노력 필요성이라는 중요한 측면이 자리하고 있고, 실제 이러한 필요성이 점증하고 있다는 점에서 본다면, 보호무역주의와 관련한 불신과 논쟁으로 이러한 중요한 측면이 제대로 논의되지 못하고 있는 점은 국제사회 전체적으로 보아 바람직하지 못하다 하겠다.

한편 오늘날의 이에 관한 논의를 보다 어렵게 만드는 요인의 하나는 20세기 초 ILO 설립 당시는 그 대상이 되는 경쟁국들이 대체로 발전단계가 비슷한 선진국이었으나, 현재는 발전단계가 다양하고 근로조건에 있어서의 격차도 현격한 전세계국가를 대상으로 한다는 점이다.

또 한 가지 지적할 것은 그간 ILO 창설, ITO 설립 검토과정 등에서 노동기준 향상에 관한 국제사회의 관심이 표명되기는 하였으나 그간의 역사를 통해서 구체적인 노력으로 연결되지 못했다는 지적이 제기되는 점이다. 이는 GATT-WTO, IMF, World Bank 등 국제경제기구들에 대한 국

제사회의 관심과 대비되는 것으로 이것이 바로 노동계가 연계주장을 제기하게 된 현실적 정치경제적 배경이라 하겠다.

마지막으로 이 이슈는 애초 ILO를 통한 노동기준 감독체제의 임의성·취약성에 따라 제기되었으나, 1994년 이후 본격적인 수년간의 논란과정에서 각국간 커다란 입장 차이로 WTO에의 연계문제에 진전이 없었으므로 ILO를 통해서 핵심노동기준이 범세계적으로 제대로 준수되도록 노력하는 것이 우선이라는 공감대로 회귀하고 있다 하겠다.

이제 다음 장에서는 제4장에서 이론적 측면을 본격적으로 검토하기에 앞서 현행 국제노동기준과 관련된 제도적인 측면을 검토할 것이다.

제 3 장 ILO와 국제노동기준

“사회정의가 항구적인 세계평화에 불가결한 토대라는 신념에서 ILO가 설립되었다는 점과 경제성장은 필수적이나 형평과 사회진보 그리고 빈곤의 퇴치에 충분한 조건은 아니라는 점에 비추어 강력한 사회정책과 정의 그리고 민주적 제도의 신장을 위한 ILO의 역할의 필요성을 재확인하며……”

(1998년 6월 노동자 기본권에 관한 ILO선언)

“(ILO의 역할에 대해) 회의적인 이들은 ILO가 역사적으로 힘이 없었다고 지적한다. 이들에 의하면, ILO는 전세계의 행태에 영향을 미칠 수 있는 효과 있는 ‘채찍’이나 실질적인 ‘당근’을 갖지 못하고 있다. 그것은 압도적인 힘을 갖고 있는 세계시장과 이러한 시장의 질서를 확립하는 여타 국제기구들, 예컨대 WTO, IMF, World Bank, OECD 등에 의해 벤치로 밀려난 단지 토론의 場일 뿐이다. 이러한 기구들만이 실제적인 ‘채찍’과 ‘당근’(예컨대 WTO회원국으로의 가입, IMF 패키지, World Bank 자금지원), 그리고 세계의 행태를 이끌어 갈 능력을 가지고 있다. 제재수단 없는 ILO는…… 해체되거나, 계속 남더라도 그 의제는 제한되어 이러한 ‘중요한’ 기구들의 의제로부터 멀리 비껴나 있어야 할 것이다”(Langille, 1999: 238).

앞서 연계논의의 역사적 전개과정에서 검토한 바와 같이 노동기준을 무역에 연계하자는 주장은 종래의 국제노동기준에 관한 ILO체제가 그다지 성공적이지 못했다는 점, 그리고 무역·투자자유화를 축으로 하는 세계화 과정에서 야기된 노동에의 부정적 영향에 적절히 대처하지 못했다는 문제인식에서 출발했다고 하겠다.

따라서 연계논의의 이해를 위해서는 현행의 국제적 근로조건 개선을 위한 제도(ILO)와 그 수단(국제노동기준)을 검토해 보는 것이 필요하겠다. 연계논의와 관련하여 현행 ILO제도의 가장 중요한 측면의 하나는 국제노동기준, 즉 협약과 권고 준수에 있어서의 임의주의적 접근이다. 이 임의주의적 접근은 어떤 면에서는 선진국·개도국을 망라하는 다양한 회원국의 복합적인 노동문제를 다루기 위한 최선의 방안으로 보여지기도 하나, 최근의 무역-노동기준 연계론자들의 주장에서 보듯이 어떤 면에서는 매우 취약한 제도로서의 한계도 지적되고 있는 것이다.

1. ILO 및 국제노동기준 현황

ILO는 현재 175개 회원국으로 구성된 UN산하의 전문기구로서 노동과 사회발전에 관한 문제를 주임무로 하고 있다. ILO는 노·사·정 삼자주의에 따른 회의체를 통해 노동기준에 관한 협약¹⁵⁷⁾을 제정하여 회원국들이 이를 준수토록 유도하고, 여타 기술협력과 연구·홍보사업 등을 통해 국제적 근로조건 향상을 도모하는 기구이다. ILO의 주요 의사결정은 총회와 이사회에서 이루어지며, 통상적인 사무와 지원업무는 사무국에서 수행하는데 이들 주요 기관을 개관하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> ILO의 구조와 기능 개관

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 총회(International Labour Conference): ILO 전체회원국의 노·사·정대표(정대표는 노 1, 사 1, 정 2)로 구성되며, 매년 6월 개최되어 협약·권고 채택, 예산확정, 주요 노동문제 토론 등을 행하는 최고 의사결정기구임. ■ 이사회(Governing Body): 28개 정부대표와 각 14명의 노사대표로 구성되는 ILO의 집행기구. 매년 3차례(3월, 6월, 11월) 회의를 개최하여 총회의 의사일정 결정, 사무총장 선출, 예산안 심의, 사무국 감독 등의 기능을 수행함. <ul style="list-style-type: none"> - 28개 정부대표 중 10개국은 주요 산업국가라 하여 강대국들이 영구적으로 자리하고 있고 나머지 18개는 지역적으로 안배하여 3년 임기로 선임(한국도 1996년부터 이사국으로 선임). - 이사회 산하에 각종 위원회가 있는데 특히 중요한 것은 결사의 자유위원회(Committee on Freedom of Association)로 회원국의 결사의 자유와 관련한 진정을 토대로 위반사례를 조사해 필요한 권고를 채택하는 기능을 수행 ■ 사무국(International Labour Office): 이사회의 감독과 사무총장의 지휘 아래 ILO의 전체 지원업무, 기술협력, 조사연구 등을 담당. 제네바본부와 40개 지역사무소에 1,900명의 사무국직원과 600여명의 기술자문관(expert)이 활동 <ul style="list-style-type: none"> - 사무총장은 5년임기로 선출되는데 '99년 칠레출신의 J. Somavia가 선출됨. - ILO의 2000~2001회계년도 예산은 약 4억 8천만US\$이며, 이는 전회원국이 경제발전정도, 인구 등을 기준으로 한 비율에 따라 분담하는데, 현재는 미국 25%, 일본이 20%, 독일 9.7%의 순이며, 한국은 약 1%를 부담. |
|---|

자료: ILO 웹사이트(www.ilo.org), 기타 각종 자료.

157) 국제노동기준(International Labour Standards)에는 ILO의 협약(Convention)과 권고(Recommendation) 두 가지가 있는데, 전자가 비준국에 준수의무를 부여하는데 반해, 후자는 협약을 보충하는 가이드라인으로서의 성격이다. 통상 학계 등에서는 협약만을 대상으로 국제노동기준이라 칭하는데, 여기서도 협약에 초점을 두어 논의한다.

ILO의 가장 큰 제도적 특징은 국제기구 중 유일하게 채택하고 있는 삼자주의인데 이는 그 의사결정기구에 노·사·정이 공동으로 참여함으로써 협약제정 등 모든 주요 결정이 노·사·정간의 협의와 합의를 거쳐 이루어진다는 점이다. 이러한 점은 예컨대 WTO와 같이 정부대표로만 구성된 대부분의 국제기구와 현격한 차이를 내포하고 있다.

이렇게 삼자구조를 통해서 ILO는 국제노동기준, 즉 협약을 채택하고 회원국에 대해 이를 비준토록 유도하며, 비준한 협약의 이행을 감독한다. 1919년 이후 현재까지 채택된 협약은 모두 182개이다. 이러한 협약은 근로조건, 노사관계, 고용, 직업훈련, 산업안전과 기본인권 분야에 이르기까지 광범위하다. 이러한 협약의 비준은 회원국의 자발적인 의사에 따른다. 그러나 일단 협약을 비준한 회원국에게는 그를 준수할 의무가 부여되고, 보고 등 정기적인 감독절차의 대상이 된다.¹⁵⁸⁾¹⁵⁹⁾

<표 3-2>는 그간 ILO의 협약 제정과 회원국의 비준 실적의 추이를 보여주고 있다. ILO의 협약 제정은 그간 80년의 역사를 통하여 꾸준히 이루어져 왔다. 특기할 점은 앞 장에서 살펴본 바와 같이 제2차 세계대전후 1970년대 초반 이전까지 현재 핵심노동기준이라고 칭하는 결사의 자유, 강제노동 및 차별 금지 등에 관한 주요 협약이 대부분 제정되었다는 것이다. 또 이 시기에는 ILO의 활동도 황금기를 누리면서 회원국의 협약 비준도 전 시기에 비해 크게 증가하였다.

<표 3-2> ILO의 협약 제정 및 비준 추이

| | 1919~45 | 1946~70 | 1971~2000. 8. | 전 체 |
|----------|---------|---------|---------------|-------|
| 제정협약수 | 67 | 67 | 48 | 182 |
| 회원국 비준건수 | 919 | 2,729 | 3,122 | 6,770 |

주: 이러한 총협약 비준건수(6,770)는 회원국(175개국) 평균으로는 약 39건임.
자료: ILO, ILOLEX(웹사이트에서 접근가능).

158) 협약을 비준한 이후에도 회원국은 이를 자의로 철회(Denunciation)할 수 있는데, 항상 가능한 것은 아니고, 협약별로 구체적으로 규정되어 있는데 대개 비준후 5년 또는 10년이 경과한 수 1년 이내에 철회할 수 있고, 이후 매 5년 또는 10년마다 철회할 수 있다.

159) 비준국의 협약이행 상황에 대한 감독에 대해서는 후술한다.

ILO는 기본적으로 협약 준수에 대한 정기적 감독이나 진정 등을 통한 특별감독절차에 있어 비준국이 협약을 제대로 이행하지 않는 경우에는 종래 제재보다는 각종 ILO회의체에서의 도덕적·정치적 압력, 동료간 압력을 주수단으로 하고 상호 협력적인 해결방안을 모색하면서 지도와 기술적 자문을 제공하는 것에 주로 의존해 왔다.¹⁶⁰⁾ 이에겐 강력한 이행수단이 확보되거나 활용될 경우 회원국들이 협약 비준을 꺼리게 되고 ILO 자체로부터도 등을 돌릴 가능성을 우려한 것이기도 했다. ILO가 그간 182개에 이르는 광범위한 국제노동기준을 노·사·정 합의하에 제정할 수 있었던 것은 역설적으로 ILO 노동기준이 결국 가이드라인에 가깝고 강제적인 이행확보 수단이 없었다는 점에 크게 힘입었다고 보아야 할 것이다.

<표 3-3> 주요국의 ILO협약 비준실적(1999년 말 현재)

| 회 원 국 | | 총협약비준건수 | 핵심노동기준 (8개 협약) 비준건수 |
|-------------|---------|---------|---------------------------|
| OECD 국가 | 스 페 인 | 127 | 7 |
| | 프 랑 스 | 115 | 7 |
| | 영 국 | 81 | 8 |
| | 호 주 | 57 | 6 |
| | 일 본 | 43 | 5 |
| | 캐 나 다 | 29 | 5 |
| | 미 국 | 13 | 2 |
| 한 국 | 11 | 3 | |
| 비OECD 국가 | 우 루 과 이 | 101 | 7 |
| | 멕 시 코 | 76 | 5 |
| | 이 집 트 | 61 | 7 |
| | 인 도 | 38 | 4 |
| | 파 키 스 탄 | 32 | 5 |
| | 중 국 | 20 | 2 |
| | 남 아 공 | 17 | 8 |
| 말 레 이 시 아 | 13 | 4 | |

주: 국가선정은 연구자 임의로 추출함. 스페인은 전회원국 중 가장 많이 비준한 국가임.

자료: ILO, Ratifications by Convention & by Country, 88th International Labour Conference Document-88III(2), 2000.

160) ILO의 감독체제에 대해서는 후술한다.

<표 3-3>은 주요 선진국 및 개도국의 ILO협약 비준실적을 요약하고 있는데, 협약 비준과 관련한 몇 가지 중요한 측면들을 시사하고 있다. 우선 대체로 선진국들이 개도국에 비해 많은 협약을 비준한 것이 사실이나 이것이 절대적이지는 않다는 점이다. 개도국 중 우루과이는 전체 회원국 중 가장 많이 비준한 국가의 하나이며, 미국·캐나다 등은 대부분의 개도국보다도 비준실적이 저조하고 전체 회원국의 평균보다 훨씬 낮은 수준이다. 또한 스페인은 ILO회원국 중 가장 많은 협약을 비준하여 일반적으로 노동권 보호체제가 가장 잘 정비되었다고 인식되고 있는 북유럽 선진국들의 비준실적을 상회하고 있다. 연계문제에 있어 가장 강경한 반대입장을 유지하고 있는 이집트는 평균을 훨씬 상회하는 비준실적을 보이고 있으며, 특히 연계에 있어 가능한 대상으로 여겨지는 핵심노동기준은 거의 모두 비준한 실정이다.

이러한 현상은 ILO협약 비준의 의미와 관계된다 하겠는데, 즉 협약 비준은 협약 준수에 관한 비준국의 정치적 공약이며, 국내법제와 그 실제적 용에 있어 협약 규정을 따르겠다는 의지의 표현이다. 실제 대부분의 국가들은 비준전에 요건에 맞게 법제를 정비하고 있다. 그러나 ILO협약에 대한 강행적 이행수단이 없다는 점 때문에 협약과 비준국가의 실제 법령·관행 사이에는 괴리가 있는 경우도 적지 않다. 이러한 상황은 협약 비준이 반드시 그러한 노동기준의 준수를 보장하거나 반대로 협약을 비준하지 않았다고 해서 노동기준이 제대로 지켜지지 않고 있다고 볼 수 없다는 점으로 연결된다. 실제로 상당수의 개도국들은 협약 비준에도 불구하고 이를 제대로 준수하지 못하고 있다고 적지 않은 비난을 받고 있는 실정이다.¹⁶¹⁾ 이러한 측면이 ILO를 통한 근로조건 개선노력의 한계로서 지적되는 것이며, 아울러 현행 ILO 기준을 무역-노동기준 연계에 있어서의 기준으로 삼기도 어려운 이유로 지적되기도 한다.¹⁶²⁾

또 한 가지 이와 관련된 사항으로서 협약 비준에 대한 관심의 문제이다. 80여년간에 걸쳐 182개에 이르는 다양한 협약이 제정되면서 일부는

161) 멕시코는 미국보다 훨씬 많은 비준실적을 가지고 있으나, NAFTA협정 당시 미국의 노동계는 멕시코의 이러한 협약 비준에도 불구하고 실제 준수가 제대로 되지 않아 실제 저기준을 유지하고 있는 것으로 지적한 바 있다.

162) Maskus(1997: 55).

중복되고 일부는 현 시대에 맞지 않는 등 문제점이 야기되면서 협약 자체에 대한 각국의 관심이 감소하고 있다는 점이다. 또한 비준한 국가에 대해서만 협약 위반의 경우 각종 회의를 통한 도덕적·정치적 압력과 보고 의무와 관련한 행정적 부담 등이 야기됨에 따라 협약비준 자체를 꺼리게 되는 결과도 야기하였다.¹⁶³⁾

ILO의 현장과 협약이행 여부, 그리고 결사의 자유 원칙준수에 관한 감독체제를 살펴보면, 우선 전체 협약에 관해 그 비준국에 적용되는 일반적 절차와 결사의 자유에 관해 비준여부에 관계없이 전체 회원국에 적용되는 특별 절차로 대별되는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.¹⁶⁴⁾

<일반적 절차>

- 정규 절차: 협약 비준국들의 이행상황에 대한 주기적 보고서(주요 협약은 매 2년, 기타는 매 5년)를 토대로 중립적 전문가로 구성된 전문가위원회(Committee of Expert)에서 검토하여 그 의견을 총회의 기준 적용위원회(Committee of Application of Standards)에 보고하고, 기준 적용위원회는 이를 토대로 매년 총회시 각국의 주요 위반사안에 대해 검토·논의·권고함(현장 제19조~23조).
- 진정에 의한 절차: 비준국의 협약위반 사안에 대한 진정이 제기되었을 때 가동되는 절차로서 이는 두 가지로 대별되는데, 첫째는 노사단체가 진정을 제기하였을 때 이사회가 검토하고 당해 비준국의 답변이 없거나 적절하지 못한 경우 이를 공표할 수 있게 하고 있음(현장 제24조~25조). 둘째는 비준국의 협약위반 사안에 대해 타비준국이 진정을 제기할 수 있는데, 이 경우 이사회는 필요한 경우 사실조사위원회(Commission of Inquiry)를 구성해 조사·보고하게 할 수 있고, 그 결과에 따라 필요한 권고를 할 수 있으며, 당해 비준국이 권고에 따르지 않을 경우 협약

163) Liemt(1998: 90), Maskus(1997: 55). 흥미로운 점은 말레이시아의 경우 종종 자국의 협약비준 실적과 관련하여 이미 상당수의 협약을 국내법령에 반영하고 있으나 단순히 협약 비준과 그에 따른 보고 등 절차적·행정적인 부담을 지지 않기 위해 비준하지 않는다고 주장해 왔다는 점이다.

164) ILO, Handbook of Procedures Relating to the International Labour Conventions and Recommendations, 1998; D. Tajman & K. Curtis, Freedom of Association: A User's Guide, ILO, 2000.

이행을 위해 적절하다고 판단하는 조치를 총회에 권고할 수 있음(헌장 제26조~33조. 참고로 이사회는 진정이 없어도 특정사안에 대해 독자적인 결정에 의하거나 총회의 각국 대표단의 진정에 따라 사실조사위원회 절차를 활용할 수 있음).

<특별 절차>

결사의 자유 관련사안은 ILO의 기본 원칙이라는 점을 고려해 비준여부에 관계없이 모든 회원국에 대해 준수 의무를 부여하고 있음. 이에 따라 여타 회원국이나 노사단체가 특정 회원국을 상대로 진정을 제기하면, 이사회가 그 산하 결사의 자유위원회(Committee on Freedom of Association)에서 이를 검토토록 함. 그에 따라 사안이 중대한 경우 필요에 따라 사실조사위원회와 유사한 ‘결사의 자유에 관한 사실조사·조정위원회(Fact-finding and Conciliation Commission on Freedom of Association)’를 통해 조사하여 필요한 조치를 할 수 있음.

이러한 감독절차와 관련하여 제기되는 가장 큰 문제점은 협약 비준국가만이-결사의 자유 분야는 예외로 하고-감독의 대상이 된다는 점이다. 이는 그나마 협약을 준수할 의지와 능력을 가지고 있는 국가들이 협약을 비준하고, 그렇지 않은 국가들은 아예 비준을 하지 않는다는 점을 고려한다면, 정작 근로조건 개선의 필요성과 감독 필요성이 가장 큰 국가들이 감독대상에서 제외되어 버리는 결과를 야기하고 있다는 점이다. 이러한 문제점은 앞서 살펴본 ILO의 임의주의와 관련한 문제점으로 현행 ILO제도의 본질적인 한계로 지적되고 있다.

무역-노동기준 연계논의가 제기되고, ILO 감독절차의 취약성에 대한 문제 제기가 이루어지면서 최근 기존의 제도(헌장 제33조에 의한 필요하다고 판단하는 적절한 조치)를 활용, 제재수단까지 동원하여 협약 이행체제를 강화하려는 움직임이 일고 있는데, 이는 2000년 6월 ILO 총회에서의 미얀마에 대한 제재조치 채택으로 가시화되었다.

미얀마에 대한 조치는 1996년 ILO 총회시 25명의 대표단이 “미얀마가 지난 30여년간 ILO의 감독제도로부터 강제노동 금지 협약(제29호) 위반으로 비난받아 왔음에도” 강제노동이 여전히 만연되고 있다며, 헌장 제26조

에 따라 진정을 제기하면서 시작되었다. 이에 따라 이사회는 1997년 사실조사위원회를 구성하여 조사케 하였고, 동 위원회는 1998년 미얀마 정부에 의해 시민 등이 광범위하게 강제노동에 종사되고 있다고 지적하고 관계법 개정 등이 필요하다는 권고안을 이사회에 제출하였으며, 이에 따라 미얀마에 대한 권고가 이루어졌다. 그러나 미얀마 정부로부터 가시적인 개선노력이 없자 1999년 총회에서 결의문을 채택하여 개선을 촉구하면서 미얀마에 대해 ILO 회의참석이나 각종 기술협력사업 대상에서 배제토록 하였다. 이후 1년간 별다른 상황개선이 이루어지지 않았다는 판단하에—미얀마 정부는 권고를 수용해 적절한 조치를 취하고 있다고 주장해 옴— 2000년 3월 이사회는 역사상 처음으로 현장 제33조의 규정을 활용하여 총회에 제재조치를 권고하고, 2000년 6월 총회는 이를 채택하게 되었다. 동 제재조치에는 ILO의 전체 노·사·정 구성원으로 하여금 미얀마와의 관계를 재검토하고 그 관계가 강제노동과 연계되지 않도록 하며 여타 국제기구에 대해서도 강제노동을 조장할 수 있는 미얀마와의 협력사업을 재고 또는 중지할 것을 촉구하였다. 또한 UN경제사회이사회에 대해 2001년 회의 안전으로 이 사안을 상정해 UN회원국과 산하기구들이 대미얀마 관계에 있어 강제노동 조장과 관계되지 않도록 하는 권고를 채택할 것을 촉구하였다.¹⁶⁵⁾

2. 핵심노동기준의 연원 및 현황

이제 무역-노동 연계논의와 관련하여 연계시의 구체적인 대상이 될 노동기준으로 1990년대 중반 이후 국제적으로 공감대가 형성되어온 소위 핵심노동기준¹⁶⁶⁾에 대해 검토해 보기로 한다.

무역과 노동기준 연계에 관한 논의 초기에 그 대상이 될 노동기준에 대

165) 이 제재는 2000년 11월 말까지 미얀마로부터 만족할 만한 조치가 취해지지 않을 경우 개시되도록 하였다. 동 제재안은 사상 최초로 현장 제33조에 의한 조치가 활용된다는 점에서 향후 유사한 조치가 확산될 것에 대한 개도국의 적지 않은 우려가 제기되었는 바, 최종 표결에서는 찬성 257, 반대 41, 기권 31로 가결되었으며, 반대는 주로 지역연대를 고려한 아시아 국가들에 의해 이루어졌다.

166) 영어로는 Core Labour Standards 또는 Fundamental Workers Rights 등으로 사용된다.

한 명확한 공감대가 형성되지 않음으로 인해 논란은 더욱 복잡하였다. 예컨대 미국의 경우 앞에서 살펴본 대로 종래 ‘국제적으로 인정된 노동권’이라고 막연히 규정하였다가 1984년 무역법에서는 이러한 ‘국제적으로 인정된 노동권’에 대해 결사의 자유, 단결권 및 단체교섭권, 강제노동 금지, 취업의 최저연령, 최저임금·근로시간·산업안전보건 등에 있어서 수용가능한 수준의 조건 등 5가지로 정의하였던 것이다. 이러한 광범위한 기준은 근로조건 등 개도국의 경쟁력과 관련이 있는 분야까지 포함함으로써 더욱 큰 반발과 논란을 야기하기도 하였다.

이에 따라 보다 보편적으로 국제적 적용이 가능한 노동기준이 무엇이나에 대한 검토가 이루어지게 된다. 이와 관련해 학자들은 노동기준을 대체로 다음 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 4개의 범주로 대별하고 있다.

그 첫번째는 기본권으로서 강제노동·아동착취노동이나 차별로부터의 자유 등이 포함되겠다. 이는 다양한 UN의 인권규약¹⁶⁷⁾에도 규정되었듯이

<표 3-4> 노동기준의 분류체계

| | 주요 예 | 관련 주요 ILO협약 예 |
|--------------------------|---|---|
| 기본권 (Basic Rights) | 강제노동으로부터 보호될 권리 물리적 강압으로부터 보호될 권리 차별 없이 경쟁할 권리 아동착취노동으로부터 보호될 권리 | 제29호, 제105호 " 제100호, 제111호 제138호, 제182호 |
| 시민권 (Civic Rights) | 결사의 자유권 집단적으로 대표될 수 있는 권리 고충을 자유롭게 표현할 권리 | 제87호, 제98호 " " |
| 생존권 (Survival Rights) | 최저임금을 받을 권리 노동환경상 유해요인에 대해 알 권리 산재보상을 받을 권리 노동시간의 제한에 관한 권리 | 제26호, 제95호 제155호 제17호, 제18호, 제121호 제1호, 제14호, 제47호 |
| 안전권 (Security Rights) | 자의적 해고로부터 보호될 권리 퇴직보상을 받을 권리 유족보상을 받을 권리 | 제158호 제102호 제39호, 제40호, 제102호 |

자료: Maskus(1997: 8), Portes(1994: 171). 셋째 칸은 여기서 추가(이 분류는 애초 Portes가 1990년도에 제시한 것임).

167) 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 협약(1966년), 시민권 및 정치권에 관한 협약(1966년), 아동의 권리에 관한 협약(1989년) 등이다.

국제적으로 인정되는 기본적 인권으로서 경제발전단계나 문화적 차이를 불문하고 보편적으로 보장해야 할 권리로 인식되는 것이다. 또한 이러한 기본권은 아동노동의 경우만 제외한다면 노동시장의 탄력성 측면에서도 부정적인 효과가 거의 없는 것이다. 두번째는 시민권으로서 이는 사용자 측에 대한 노동자들의 지위와 관련된 결사의 자유와 단결권·단체교섭권 등이다. 이러한 권리들은 기본권보다는 덜 보편적이고, 단체행동권의 보장 범위 등과 같이 구체적으로는 각국별로 다양하지만, 어쨌거나 민주사회에서는 기본적인 노동권으로 광범위하게 받아들여진 권리이다. 나머지 두 범주, 즉 생존권과 안전권은 각국의 경제발전단계나 사회적 선택에 따라야 할 실질적인 권리로 평가된다. 즉 기본권과 시민권의 기본적인 보장하에서 각국의 사회적 파트너들이 그 수준을 선택해야 할 권리라는 것이다. 가령 고용을 중시할 것인가, 임금을 중시할 것이냐는 각 국가의 여건에 따른 정치·사회적 선택의 문제이기 때문이다. 따라서 앞의 두 가지 범주의 권리가 기본적인 노동권으로서 통상 핵심노동기준으로 보편적으로 적용되어야 할 권리로 여겨지는 것들이다.¹⁶⁸⁾

또 하나 핵심노동기준의 추출과 관련하여 중요한 의의를 갖고 있는 것은 1984년에 네덜란드 정부의 의뢰에 따라 정책자문위원회에서 연구·발간한 ‘최저국제노동기준’에 관한 보고서이다. 무역협정에의 최저노동기준 연계에 관한 동 보고서는 최저노동기준을 발전단계와 관련 없이 모든 국가가 준수해야 할 ‘절대적 측면’의 기준과 경제성장에 따라 진전되어 가는 ‘상대적 측면’의 기준으로 분류하면서 국제무역협정에 포함될 최저 국제노동기준으로 8개의 ILO협약을 추출했는데 이는 결사의 자유관련 2개 협약(제87호, 제98호), 강제노동 금지에 관한 2개 협약(제29호, 제105호), 차별 금지에 관한 2개 협약(제100호, 제111호), 취업의 최저연령에 관한 협약(제138호), 고용정책 협약(제122호) 등이 그것이다.¹⁶⁹⁾

168) Maskus(1997: 4~5), Portes(1994: 170). OECD의 1996년도 연구보고서도 같은 입장이다(허재준 외 역, 1997 참조).

169) Leary(1996: 217~218). 이러한 8개 협약은 후술하는 바와 같이 현재 ILO에서 핵심노동기준으로 공인된 8개 협약과 거의 같은데, 다만 고용정책 협약 대신 새로 제정된 아동노동 금지에 관한 협약(제182호)이 포함된 점만 다르다. 한편 동 위원회의 명칭은 "Netherlands National Advisory Council for Development Cooperation"이다.

이러한 노동권의 분류와 핵심노동기준의 추출 노력들은 ICFTU 등 노동계가 제기한 것을 토대로 1994년 이후 ILO가 이를 우선적인 중요성을 갖는 핵심노동기준으로 제시하면서 국제적으로 공식 논의되기 시작했다. 이러한 핵심노동권은 앞에서 살펴본 대로 1995년 코펜하겐 사회개발정상 회의에서 국제적으로 공감대가 형성되고, 이후 1996년 OECD의 무역-노동기준에 관한 본격적 연구와 싱가포르 WTO 각료선언 등에서도 재강조 되어 왔다.¹⁷⁰⁾ 이에 ILO 사무총장은 1997년 총회에 제출한 보고서에서 이러한 4개 분야로 추출된 핵심노동기준의 범주에 대해서는 더 이상 논란의 여지가 없다고 못박게 되었다.¹⁷¹⁾ 이어 1998년 ILO의 노동자기본권선언에서 공식적으로 그 보편적인 중요성을 인정받게 되었으며, 1999년 최악의 형태의 아동노동 금지에 관한 협약(제182호)이 제정됨으로써 다음과 같이 8개 협약으로 규정되게 된다.

<강제노동 협약(Forced Labour Convention, 1930, 제29호)>

모든 형태의 강제노동의 즉각적인 철폐(병역이나 전쟁, 천재지변 등 비상시는 예외)를 목적으로 함. 1999년 말 현재 151개국 비준.

<결사의 자유 및 단결권 보호 협약(Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948, 제87호)>

노동자와 사용자들이 자주적인 단체를 구성할 권리를 보장하고, 그렇게 구성된 단체들이 외부의 간섭을 받지 않고 활동할 권리를 보장. 127개국 비준.

<단결권 및 단체교섭권 협약(Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949, 제98호)>

노동조합에 대한 차별적인 행위 배제, 노사단체를 상호 간섭으로부터

170) OECD는 「무역, 고용, 근로조건: 핵심노동기준과 국제무역」이라는 1996년도 보고서에서 핵심노동기준으로 결사의 자유에 관한 협약(제87호, 제98호), 강제노동 금지에 관한 협약(제29호, 제105호), 차별 금지에 관한 협약(제111호) 등 5개를 핵심노동기준으로 제시하여 현재 ILO에서 확립된 8개 협약과는 약간 차이가 있다. -아동착취노동에 관한 제182호는 OECD 연구후인 1998년 제정되었으며, 당시 OECD보고서도 이러한 협약의 필요성을 지적하고 있다(OECD 연구에 관해 자세한 내용은 허재준 외 역, 1997: 36~44 참조).

171) ILO(1997b: 12).

보호, 단체교섭 신장을 위한 조치 등 규정. 145개국 기준.

<동일보수 협약(Equal Remuneration Convention, 1951, 제100호)>

동일가치의 노동에 대해 남녀 동일임금의 원칙. 143개국 기준.

<강제노동철폐 협약(Abolition of Forced Labour Convention, 1957, 제 105호)>

정치적인 압력이나 교육의 수단, 정치적·이념적 견해의 자유로운 표출에 대한 제재의 수단, 노동력 동원이나 교화, 파업참가에 대한 징벌, 차별적 조치 등 모든 목적·형태의 강제노동의 철폐 도모. 145개국 기준.

<고용과 직업에 있어서의 차별금지 협약(Discrimination(Employment and Occupation) Convention, 1958, 제111호)>

인종, 성별, 종교, 정치적 신념, 혈통, 신분 등에 기초한 모든 종류의 차별을 제거토록 함. 141개국 기준.

<최저연령 협약(Minimum Age Convention, 1973, 제138호)>

아동노동의 철폐를 지향하는 협약으로 취업의 최저연령을 15세 이상(개도국은 14세 이상 인정)으로 제한하도록 함. 83개국 기준.

<최악의 형태의 아동노동 협약(Worst Forms of Child Labour Convention, 1999, 제182호)>

18세 미만의 청소년에 대한 강제노동, 인신매매, 매춘 등 최악의 형태의 노동의 우선적 철폐를 추진. 5개국 기준.

이렇게 추출된 핵심노동기준은 ILO 헌장의 기본 정신과 국제적으로 인정된 기본 인권이라는 측면과 이러한 협약들이 다른 모든 노동권과 노동기준들의 토대가 된다는 점, 그리고 절대다수의 회원국들이 이미 비준한 협약이라는 점 등을 고려하여 추출되었으나, 여전히 논란은 남아 있다고 보아야 할 것이다. 우선 이에 관한 개도국의 시각에는 여전히 의혹이 남아 있다는 점이다. 이들은 선진국과 노동계가 연계논의 초기에는 근로조건을 균일화해야 한다는 주장을 제기하였으나, 개도국의 근로조건을 전반적으로 선진국 수준으로 끌어올리는 것이 현실적으로 불가능하다는데 대해 공감대가 형성되자, 선진국들이 요구를 수정하여 우선적으로 이러한 핵심노동기준을 준수할 것을 주장한다고 보며, 이러한 노동기준의 범위는 향후 확대될 것이라는 것이다.¹⁷²⁾ 또한 왜 이러한 8개의 협약이 핵심노동

기준으로 분류되고 최저임금제 협약(제131호), 근로감독 협약(제81호), 기타 다양한 산업안전관련 협약 등 중요한 협약들은 포함되지 않았는지도 명확하지도 않다고 지적되기도 한다.¹⁷³⁾ 이에 대해 비판적인 Bhagwati는 공정성이라는 것은 보는 이의 눈에 달려 있다고 주장하며 노동기준의 보편성에 의문을 제기하는데, 최근의 한 세미나에서 그는 미국도 여러 가지 다양한 사정 때문에 대부분의 ILO협약과 특히 핵심노동기준 관련협약을 비준하지 않고 있다고 지적하면서, 다양한 노동권 가운데 가령 ILO의 삼자주의 협약과 같이 중요한 것은 포함되지 않았는지에 대해 명확한 근거가 없다고 주장하면서 이러한 논의에는 필연적으로 국제적인 정치·경제학이 관여된다고 지적한다.¹⁷⁴⁾

아울러 구체적으로 개개의 핵심노동기준에 대해 보다 깊이 있게 살펴본다면 그 다양성과 모호성이 적지 않다고 여겨진다. 예를 들어 아동노동이나 차별과 같이 개도국에서도 법으로 지키려고 하지만 준수되지 않는 경우와 강제노동과 같이 정부에 의해 의도적으로 지켜지지 않고 있는 부분은 전혀 다른 문제라고 보아야 할 것이다. 또한 아동노동에 있어서도 개도국은 빈곤과 저개발에 따른 교육체제 미비가 주요인이라고 보고 아동을 착취하려는 경우는 매우 예외적이라고 보는 반면, 연계의 필요성을 주장하는 이들은 개도국 정부나 부모들이 악자(惡者)라서 아동을 착취한다는 측면에 초점을 두는 것이다.¹⁷⁵⁾

Bhagwati는 아동노동의 경우에 미국의 대다수 아동들이 신문배달이나 아기들을 맡아보는 일을 하고 있으며, 역사적으로 보면 산업혁명 초기의 영국에서는 아동노동 자체가 문제라기보다는 그들이 열악한 노동환경으로 보호되느냐가 더욱 문제였다는 점을 지적하고 있다. 또한 아동노동이 빈곤에서 비롯한 점을 이해하면 그에 대한 대안은 굶주림 뿐이라는 점을 고

172) 전 파키스탄 대통령 Nyerere는 최근 인터뷰에서 이렇게 주장하였다(Nyerere, 1999).

173) Hepple(1997: 359).

174) IMF(1999).

175) 아동노동의 근원과 핵심노동기준으로서의 적용가능성에 관한 다양한 논란은 앞에서 살펴본 대로 1999년 ILO에서 “최악의 형태의 아동노동에 대한 협약(제182호)”를 제정함으로써 18세 미만의 연소자에 대한 강제노동, 인신매매, 매춘 등 최악의 아동노동에 대해 이를 적용키로 함으로써 어느 정도 일단락이 되었다 하겠다.

려할 때 아동노동이 금지되어야 하느냐에 대해서도 당연히 이견이 존재할 수밖에 없다는 것이다. 차별문제를 놓고 볼 때도 어느 나라에서든 어느 정도는 다소간의 차별이 존재하고 이는 미국도 예외가 아닌 바 이러한 문제의 복잡성을 놓고 볼 때 현실적으로 어떻게 적용할 것이냐의 문제는 대단히 어려운 문제라는 것이다. 여기에 각국의 정치적 이해관계와 자의적 시각이 개입될 여지가 적지 않다는 것이다. 또 그는 근본적으로 노동권이 바람직하다고 그것을 인정하는 것과 이를 어떻게 적용해 나가느냐는 별개의 문제라는 측면도 지적한다.¹⁷⁶⁾

연계의 필요성을 주장하는 이들은 보편적인 핵심노동기준이 없다는 이러한 견해를 비판하면서 핵심노동기준에 관한 보편성의 실제적인 이유로 절대다수의 국가가 관련 ILO협약이나 UN인권협약 등을 비준했다는 점을 들고 있다. 즉 ILO는 거의 전세계 모든 국가를 회원국으로 하고 있고, ILO회원국은 결사의 자유, 단체교섭권의 인정, 비인도주의적인 근로조건의 철폐 등 현장에 규정된 원칙들을 준수할 의무를 당연히 지고 있다는 점이다.¹⁷⁷⁾ 이러한 원칙들에 대해서는 그간 한 번의 문제 제기도 없었고 오히려 코펜하겐 사회개발정상회의, 1998년도의 ILO의 노동자기본권선언으로 재확인되었는 바, 따라서 핵심노동기준에 대해서는 의문 없이 범세계적 공감대가 형성되어 있다는 것이다.

한편 현실적으로 미국의 노동조합과 인권단체에서는 임금과 복지에 관한 근로조건도 핵심노동기준에 포함되어야 한다고 계속 주장하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 NAFTA의 경우 최저임금과 근로조건에 대해서는 위반시 제재절차를 도입하고 있으나 결사의 자유 등 핵심노동기준에 대해서는 침묵하고 있는 점은 이러한 노동기준의 선정에는 다분히 경제적 고려가 중요하게 자리잡고 있음을 반영하는 것이며, 또한 현실적으로 경제적인 측면과 도덕적 측면을 분리하기도 쉽지 않다 하겠다.¹⁷⁸⁾

다른 한편으로는 경제적 측면에서 결사의 자유와 관련한 이견이 적지 않게 제기된다는 점이다. 즉 결사의 자유에 대해 시민권적 중요성이 인정되고 특히 ILO의 기본 정신과 관련된다는 시각에 대해 일부에서는 결사

176) Bhagwati(1998: 259~262).

177) Lee(1997: 184).

178) Golub(1997: 18~19).

의 자유의 경우 ILO를 구성하고 있는 노사, 특히 노동계의 가장 중요한 관심사안이기 때문에 지나치게 강조된다고 지적하기도 한다. 또한 여타 핵심노동기준(강제노동 금지나 차별 금지)이 시장왜곡을 철폐하여-아동 노동의 경우에는 다르지만-노동시장의 효율성과 경제발전에도 기여한다고 할 수 있지만, 결사의 자유와 관련하여서는 정치적인 것으로 반드시 이를 보장하지도 않는다는 점이다. World Bank의 Holtzmann의 최근 언급은 이러한 측면을 잘 보여준다.¹⁷⁹⁾

세계은행은 용자에 있어서 정치적 고려를 할 수 없는 헌장상 의무에 따라 핵심노동기준 중 결사의 자유와 같이 정치적 차원이 기재된 기준은 대상국들에 적용할 수 없다. 또 하나는 핵심노동기준의 경제적 측면으로서 결사의 자유가 경제발전에 기여하느냐의 여부에 대해서는 상반된 이론이 양립하고 있다.

이에 따라 핵심노동기준 중 강제근로 금지, 남녀차별 금지, 아동노동 철폐 등에 대해서는 현재도 세계은행의 수혜국에 대해 이를 준수하도록 하고 있지만, 결사의 자유에 대해서는 비록 이를 촉진하기 위해 다양한 노력을 기하기는 하지만 세계은행의 용자조건으로는 사용하지 않고 있다.

결론적으로 최근 몇 년간의 논의 끝에 핵심노동기준의 중요성과 보편성, 그리고 전세계가 공히 이를 준수하려고 노력해야 한다는데 대해서는 공감대가 형성되었다고 볼 수 있겠으나, 이를 구체적으로 어떻게 확립해 나갈 것이냐 하는 문제에 있어서는 여전히 현저한 시각차이가 남아 있다고 하겠다. 핵심노동기준의 추출은 국제적인 노동기준 향상을 위한 보다 현실적이고 가능한 접근이라는 점에서는 평가할 수 있으나, 여전히 그 보편성과 관련하여 논란의 불씨가 남아 있는 것이다. 이러한 불씨는 현행 ILO제도를 통해서가 아니라 연계논의 등에서 이를 인용할 경우 또 다른 논란을 야기할 가능성이 크며, 개도국의 우려와 같이 사회조항 도입의 첫걸음으로 추진된 것으로 보는 시각이 적지 않은 것도 문제점의 하나라 하겠다.

179) IMF(1999).

3. 핵심노동기준 관련실태

핵심노동기준에 대한 세계각국의 준수상황을 일목할 수 있는 자료는 현재로서는 가능하지 않다 하겠다. 이와 관련된 자료로는 ILO에서 1998년의 노동자기본권선언에 따른 후속조치로 2000년부터 매년 핵심노동기준 4개 분야 중 하나씩을 돌아가며 세계보고서(Global Report)를 발간하게 되어 있고, 2000년의 보고서는 결사의 자유를 다루었으므로 여타 분야의 보고서는 향후에 나올 예정이다. 동 보고서는 현재 시작단계라서 한계가 있으나 어쨌든 현재로서는 세계전체의 노동기준 준수여부를 개관할 수 있는 거의 유일한 자료라는데 의미가 있다. 또 하나 OECD의 1996년도 연구는 OECD국가 및 개도국 등 75개국의 단결권 및 단체행동권과 관련한 ILO협약과의 합치여부를 ILO 자료, 미국무부 자료 등을 통해 간략히 정리하고 있다(여기서는 예컨대 미국의 경우 요건이 ILO 기준에 합치된다고만 간략히 표현하고 있음).¹⁸⁰⁾ 따라서 이 보고서로는 개별국가들의 구체적인 실태를 제대로 이해하기에는 한계가 있다. 한편 ICFTU는 최근 WTO에서의 연계추진 노력의 일환으로 WTO의 국가별 무역정책 검토(Trade Policy Review) 회의에 맞추어 주요 국가의 핵심노동기준 준수실태에 관한 나름대로의 보고서를 발간하고 있다.¹⁸¹⁾

이제 이러한 자료의 한계를 고려하여 이하에서는 결사의 자유에 초점을 맞추어—이는 우리나라의 경우 핵심노동기준 중 가장 문제가 되고 있는 부분이라는 점에서도 의의가 있겠다—ILO의 2000년 세계보고서를 토대로 결사의 자유와 단체교섭권에 관한 세계각국의 협약위반 실태를 개관하기로 한다.¹⁸²⁾

결사의 자유·단결권과 관련하여서는 먼저 아직 상당수의 국가가 법에서 자주적인 노동조합의 설립을 제한하거나, 노동자나 사용자의 노동조합 가입의 자유를 제한하고 있는 것으로 나타나고 있다. 일부이긴 하지만 어떠한 형태의 노동자 조직도 금지하고 있는 국가도 있으며(오만·사우디아라비

180) 허재준 외 역(1997: 48~73).

181) ICFTU의 웹사이트 참조(www.icftu.org).

182) ILO(2000d: 25~38).

아·아랍에미리트연합 등), 노동자의 자주적인 조직이라고 볼 수 없는 위원회나 상조회 등만 허용하고 있는 경우도 있다(바레인·카타르 등). 이보다 많은 예는 복수노조를 금지하는 경우인데 이는 대부분 정치권력이 독점되어 있는 국가에서 볼 수 있는 것으로 중국, 쿠바, 이라크, 수단, 시리아, 베트남 등이 그 예인데, 이는 명백히 결사의 자유에 반하는 경우이다.

또 하나 중요한 위반사례로 제기되는 것은 특정부문의 노동자에 대해 단결권을 제한하는 것으로, 이는 군인과 경찰 이외에 모든 종류의 노동자에게 단결권을 허용하여야 하는 원칙에 어긋나는 것이다. 상당수의 국가들이 농업노동자들의 단결권을 제한하거나 법적 보호대상에서 배제하고 있다(아프가니스탄, 볼리비아, 캐나다, 인디아, 파키스탄, 필리핀, 시리아, 미국 등). 공공부문은 그 다음으로 많은 국가들이 단결권을 제한하고 있다(엘살바도르, 인디아, 케냐, 네팔, 한국 등). 또한 상당수의 국가들은 가사사용인들을 단결권 보호대상에서 제외하고 있다(브라질, 캐나다, 요르단, 쿠웨이트 등). 마지막으로 사회적으로 중요한 특정부문에 대해 소위 필수 산업이라 하여 단결권을 제한하는 사례이다. 결사의 자유 원칙에 따라 이 분야에도 단결권은 보장되어야 하는 것인 바 다양한 국가에서 다양한 범주의 부문에 대해 단결권 제한이 이루어지고 있다. 상당수 국가에서 교사(카메룬, 이디오피아), 의사 및 의료종사자(케냐), 소방수(일본, 한국, 베네주엘라), 교정직 종사자(스와질랜드) 등에 대해 단결권을 제한하고 있다.

부당노동행위는 실제 관행에 있어서의 단결권 보장과 관련된 것으로, ILO의 결사의 자유위원회에 제기된 진정건의 상당수를 차지하고 있다. 1999년의 경우 위원회는 선진국·개도국을 망라하여 다양한 부당노동행위 사례에 대한 권고를 채택한 바 있다(일본, 영국, 캐나다, 중국, 아르헨티나, 바레인, 방글라데시, 브라질, 콜롬비아, 인도, 멕시코, 필리핀, 베네주엘라, 폴란드, 불가리아, 칠레, 파나마, 세네갈 등).

몇몇 국가들은 법적으로 수출자유지역(Export Processing Zones) 노동자에 대해 단결권을 제한하고 있으며(방글라데시, 파키스탄), 여타 대다수의 국가들은 법적으로 제한하지는 않으나 실제 관행에 있어서 상당한 제약을 두고 있는 것으로 알려지고 있다. 상당수 수출자유지역에서의 블랙리스트 작성, 대량해고 등 노조 조직과 관련한 부당노동행위가 최근 결사의 자유위원회에서 검토된 바 있다(도미니카공화국, 파키스탄, 필리핀, 스

리랑카 등).

단체교섭권·단체행동권과 관련하여 단결권이 제한되는 곳에서는 이러한 권리도 당연히 제한되는 것이고, 단결권은 인정하면서도 특정부문 노동자들에게 단체교섭권·단체행동권은 제한되는 사례도 적지 않다. 대부분의 공무원(캐나다, 터키, 볼리비아, 브라질, 케냐, 리비아, 모로코, 파나마 등), 교사(에쿠아도르, 우간다), 공무원인 교사(독일), 농업노동자(요르단, 리비아), 가사사용인(바하마, 브라질), 일부 관할지역(캐나다, 요르단, 쿠웨이트, 레바논), 선원(리비아), 수출자유지역 노동자(방글라데시, 파키스탄) 등이 대표적인 제한의 대상이다.

단체행동권은 단체교섭권의 효과적인 실현이라는 논리적 연장선상에 있는 것이나 현재 세계적으로 광범위한 제한이 이루어지고 있다. 최악의 경우는 일반적으로 단체행동이 금지된 경우 또는 법에 의해 아예 보호되지 않는 경우이다(리비아, 미얀마, 사우디아라비아 등). 또한 노사간 분쟁에 대해 강제적인 중재대상으로 정하거나, 정부가 강제적 중재에 회부할 수 있도록 함으로써 단체행동권을 실질적으로 제한하는 경우도 적지 않다(캐나다, 노르웨이, 볼리비아, 이집트, 온두라스, 자메이카, 모리셔스, 페루, 루마니아, 세네갈 등). 필수산업을 지나치게 광범위하게 규정함으로써 당해 분야 노동자의 단체행동권을 제한하는 경우 또한 적지 않다(파키스탄, 잠비아, 아제르바이잔, 벨라루스, 콜롬비아, 코스타리카 등) 또 다른 형태의 제한은 파업의 사유를 근거로 한 제한이다. 동정파업이나 2차 파업에 대한 제한(호주, 영국, 볼리비아, 파라과이, 터키, 잠비아 등), 상급노동단체 주도에 의한 파업이나 항의 파업에 대한 제한(볼리비아, 니카라과아, 에쿠아도르, 온두라스 등) 등이 그 예이다. 몇몇 국가들은 특정부문의 노동자에 대해 단체행동권을 금하기도 한다(미국의 대다수 연방 및 주정부 공무원, 한국의 교사, 이란의 다양한 분야 노동자 등). 단체행동에의 참가에 대한 보호가 취약하여 실질적인 단체행동권 보호가 이루어지지 못하는 경우도 있다. 파업이 불법인 때에 심대한 형법상 제재가 취해지는 경우(파키스탄, 필리핀, 루마니아, 알제리, 아제르바이잔 등), 또는 합법 여부에 관계없이 파업참가자들이 자주 해고되는 경우(1999년의 결사의 자유위원회에 회부된 예로서 브라질, 멕시코, 불가리아, 캄보디아, 콜롬비아, 니카라과아 등), 또한 몇몇 국가들의 경우에는 파업시 대체노동자의 고용을 허용하기

도 한다(미국, 니제르, 마다가스카르, 중앙아프리카공화국 등).

이러한 결사의 자유 원칙과 관련한 실태는 무역-노동기준 연계논의와 관련하여 중요한 시사점을 준다. 우선 결사의 자유 원칙의 경우 매우 광범위하여 상당수의 선진국에서도 이의 위반사례가 꾸준히 제기되고 있다는 점이다. 위에서 살펴본 바와 같이 미국·영국·캐나다·일본 등 선진국의 경우 적지 않은 문제가 제기되었으며, 그 외에도 호주·뉴질랜드 등 최근 신자유주의적 개혁을 추진해 온 국가들이 ILO의 결사의 자유위원회와 기타 감독제도에서 종종 개선권고를 받아 왔다. 이러한 점은 결사의 자유 원칙이라는 대표적인 국제노동기준과 관련하여 선진국·개도국간에 보장수준의 차이는 있을지언정 절대적으로 개도국만의 문제가 아니라는 점을 의미한다. 이는 무역-노동기준 연계논의를 본격화한다고 할 때 준수 여부에 관한 구체적인 기준을 어떻게 정립하느냐의 문제를 매우 복잡하게 하는 것이다. 미국이 NAFTA의 분쟁조정절차의 대상에 결사의 자유관련 사안을 포함시키지 않은 것도 이와 관련되어 있다 하겠다.

보다 구체적인 각국의 결사의 자유 원칙 이행실태에 관한 분석은 자료의 한계로 어려우므로, 무역-노동기준 연계논의의 주도국인 미국의 사례를 보다 구체적으로 파악해 보기로 한다. 미국은 ILO 창설후 1934년에야 가입했으며, 정치적인 이유로 1977~80년 동안 ILO에서 탈퇴하는 등 ILO와의 관계에 있어 적지않은 곡절을 겪었으며, 현재는 ILO협약을 가장 적게 비준한 국가의 하나이다. 미국은 ILO협약을 적극적으로 비준하지 않음으로써 자신의 노동기준에 대해서는 국제적 감독을 받지 않으려 하면서 여러 가지 수단을 통해 다른 나라의 노동기준에 대해서는 영향력을 행사하려고 하고, 무역-노동기준 연계를 주장하고 있다는 점에서, 개도국 및 연계에 비판적인 학자들의 비난의 초점이 되어 왔다.¹⁸³⁾ 또한 사용자들의 광범위한 반노동조합주의 등으로 미국은 결사의 자유에 관한 한 두 가지 정의-국내정책에 있어서와 외교정책에 있어서-가 있다고 비판받아 오고 있기도 하다.

“무역과 노동기준 연계에 가장 적극적인 국가들 중 일부는 아직 대부분의 ILO협약을 비준하지 않고 있다는 점은 참으로 역설적이다.”

(Ramirez de Rincon 콜롬비아 무역부장관, 1999. 12. 시애틀 WTO 각료회의에서)

183) Erickson(1998: 151).

미국은 1999년 말 현재 총 13개의 ILO협약을 비준하였는데, 이는 ILO 회원국 평균협약 비준건수가 39건이라는 점에 비추어 절대적으로 저조한 수준이며, 특히 미국의 국제사회에서의 위치나 무역-노동기준 연계의 주도국이라는 점에서 볼 때 더욱 그러하다. 특히 미국은 현재 핵심노동기준이라고 범세계적으로 인정되고 있는 주요 협약 중 2개(강제노동에 관한 제105호 협약, 아동노동에 관한 제182호 협약)만을 비준하고 있고, 대다수의 회원국이 비준한 결사의 자유관련 협약(제87호, 제98호) 등 여타 핵심협약을 비준하지 않고 있다.

그간 미국은 이와 관련해 비록 미국이 ILO협약을 비준하지 않았지만, 대부분의 분야에서 ILO 기준을 상회하는 근로조건을 보장하고 있으며, 다만 연방제 국가의 특수성 등 기술적인 이유로 ILO협약을 많이 비준하지 못하고 있다고 주장해 왔다. 그러나 최근 미국 정부의 보고서를 보면 스스로도 결사의 자유관련 협약상의 기준에 미달되는 점을 시인하고 있다. 즉 ILO 노동자기본권선언의 후속조치의 하나로 새로 도입된 연례보고서의 2000년 첫 보고서에서 미국은 결사의 자유와 관련하여 “미국 정부는 미국의 제도가 전체 노동자의 단결권과 단체교섭권을 완전히 보장하지 못하고 있다는 점을 인정”한다고 언급하고 있다. 그 주요 문제점으로 부당노동행위 구제절차와 관련한 문제, 농업노동자·계약노동자·공무원 등에 대한 단결권 배제문제, 파업시 대체노동자의 영구적 사용을 허용하고 있는 문제 등을 지적하고, 주기적인 법제도 개선노력이 필요한 점을 인정하고 있다.¹⁸⁴⁾ ICFTU는 동 보고서에 포함된 의견서를 통해 부당해고 등 부당노동행위에 대한 구제절차와 관련하여 너무 장시간이 소요되고 실제 구제도 제대로 이루어지지 못하고 있다고 주장하면서, 19년 전에 노동조합조직과 관련해 부당해고되었던 노동자 62명이 1998년에야 최종 부당해고구제판정을 받은 사례를 지적하고 있다. 또한 전체의 40%에 이르는 7백만명의 연방·주정부 공무원들이 기본적인 단체교섭권도 보장받지 못하고 있다고 지적하고 있다.¹⁸⁵⁾

184) ILO(2000e, Part II: 144~163 참조).

185) ICFTU는 WTO의 각국 무역정책검토 절차에 대응하기 위한 자료에서 미국의 경우 아동노동 금지와 관련한 협약기준 미달사례도 적지 않다고 지적하면서 특히 농업분야의 이민노동자의 아동에 대한 착취노동 사례가 있다고 주장하고 있

한편 이렇게 핵심노동기준 준수와 관련한 각국의 다양한 실정과 기준 자체의 모호성을 배경으로 무역-노동기준 연계를 검토하기 위해서는 핵심노동기준 준수 여부에 관한 보다 구체적인 지표 개발의 필요성이 제기되어 왔고, 최근 일부 학자들이 이러한 시도를 한 바 있어 주목된다. Cuyvers와 Rayp은 사회개발지수(Social Development Index)라는 이름하에 각국의 핵심노동기준 준수 여부를 계량화하였다.¹⁸⁶⁾ <표 3-5>는 이들이 계량화한 주요국의 지수이다.

<표 3-5> 주요국의 사회개발지수(1997년)

| | 결사의 자유 단체교섭권 | 아동노동 | 남녀차별 |
|-------|-----------------|------|------|
| 아르헨티나 | 0.35 | 0.96 | 0.68 |
| 호주 | 0.49 | 1 | 0.87 |
| 벨기에 | 0.71 | 1 | 0.85 |
| 브라질 | 0.31 | 0.84 | 0.80 |
| 캐나다 | 0.66 | 1 | 0.84 |
| 중국 | 0.29 | 0.85 | 0.70 |
| 독일 | 0.70 | 1 | 0.82 |
| 인도 | 0.36 | 0.85 | 0.44 |
| 인도네시아 | 0.19 | 0.91 | 0.63 |
| 뉴질랜드 | 0.49 | 1 | 0.92 |
| 파키스탄 | 0.25 | 0.82 | 0.34 |
| 필리핀 | 0.35 | 0.92 | 0.90 |
| 싱가포르 | 0.45 | 1 | 0.67 |
| 남아프리카 | n.a. | 1 | 0.73 |
| 한국 | 0.28 | 1 | 0.58 |
| 태국 | 0.57 | 0.85 | 0.75 |
| 영국 | 0.66 | 1 | 0.83 |
| 미국 | 0.67 | 1 | 0.90 |

주: 남녀차별에 관한 자료의 일부는 1997년 이전 자료임.
자료: Cuyvers & Rayp(1998: 25).

으며, 강제노동 금지 협약과 관련해서도 최수에 의한 상품생산 등 위반사례가 있다고 지적하고 있다(ICFTU, Internationally Recognized Core Labour Standards in the United States, 1999. 이 자료 및 여타 국가에 대한 같은 성격의 보고서들은 ICFTU의 웹사이트에서 접근가능함; www.icftu.org)
186) Cuyvers & Rayp(1998: 19~21).

이들에 의하면 결사의 자유 및 단체교섭권은 관련 ILO협약(제87호 및 제98호) 준수 여부—비준 여부와 관계없이—에 관한 자료에 기초하여 완전히 자유가 보장된 경우 1, 자유가 없는 경우 0으로 하였다. 아동노동과 차별도 마찬가지로 각각 관련 ILO협약(제138호, 제111호)의 준수 여부를 기준으로 하였다. 보다 자세한 자료에 관한 언급이 없어 이에 대한 평가는 어려우나, 일견 문제로 보이는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 협약 준수 여부에 대한 객관적인 자료와 기준이 존재하지 않은 상황에서 어떻게 이러한 지수가 추출되었는지 자못 궁금하다. 또한 앞서 ILO 세계보고서에 의한 결사의 자유 준수여부와 비교할 때 벨기에·독일 등 전통적으로 노동권이 가장 잘 보호된 것으로 인식되는 국가들과 영국·미국 등 국가 사이에 결사의 자유관련 지수가 별 차이가 없다는 점도 의문이다. 어쨌든 이는 연계논의와 관련한 중요한 시도라는데 의미가 있다 하겠으며, 향후 이러한 노력은 더욱 진전되어 갈 것으로 예상된다.

4. ILO의 한계

앞서 살펴본 바와 같이 ILO 창설 초기의 근로조건과 경쟁력, 노동기준과 무역의 연계문제에 대한 광범위한 논의와 검토에도 불구하고 결과적으로는 ILO에 노동기준 준수를 위한 강력한 수단을 부여하지 않았다. 이는 두 가지 이유였는데, 하나는 당시 회원국간 임의주의 접근방식에 대한 공감대와 다른 하나는 각국 발전단계의 다양성에 관한 인식으로서 노동기준의 일률적 적용이 어렵다는 점과 관련되어 있다. 그러나 중요한 점의 하나는 이러한 국제사회의 공감대의 근거에는 무엇보다도 무역과 노동에 있어 무역을 우선하는 각국의 이념 또는 입장이 자리하고 있다는 점으로서 이는 이 장의 서두에 지적된 인용에서도 잘 지적되고 있다. 이러한 본질적인 한계에 따라 ILO가 무역이나 국제경제 질서에 영향을 미칠 수 있는 기능이나 권한을 가질 수 없었던 것이며, 그 배경 중의 하나는 앞서 역사에서도 살펴보았듯이 노동계와 사용자그룹까지 공식 구성원으로 하는 ILO의 삼자주의와도 관련되어 있다고 하겠다.

이러한 ILO의 본질적 한계가 통상 ILO의 문제점으로 지적되는 여러 가지 사안들의 근본원인으로 보인다. 즉 ILO의 기본적인 국제노동기준에 관

한 현행 제도와 관련하여 각국의 협약 비준여부와 실제 협약 이행수준 사이에 상관관계가 없다는 지적이 제기되는 상황은 ILO로서는 치명적인 문제점이라 하겠다. 또한 앞서 지적한 대로 근로조건이 가장 열악한 회원국이 아예 협약을 비준하지 않음으로써 ILO 감독절차에서 배제되는 점도 중요한 한계이다. 또 협약 비준과 관련하여 어떤 회원국들은 단순히 비준절차와 보고절차에 따른 행정적 부담 때문에 협약 비준을 꺼린다거나 심지어는 비준한 협약을 준수하지 않았을 때 야기되는 동료압력—이것이 현재로서는 ILO의 거의 유일한 수단이라 하겠는데—조차도 부담스러워 한다거나 하는 점들은 회원국들이 ILO와 국제노동기준에 부여하는 비중과 관심의 정도를 잘 대변하고 있다고 하겠다.

어쨌든 연계와 관련한 논란은 국제사회로 하여금 ILO를 어떻게 할 것이냐 하는 문제라는 새로운 과제를 부여하였다. 이 과제는 연계가 실제 이루어지거나 아니면 현재와 같은 논란이 계속되거나에 관계없이 해결하여야 할 과제라 할 것이다. 이제 이러한 현행 제도와 관련한 문제인식을 근거로 다음 장에서는 이론적 측면에서 연계와 관련한 논점을 상세히 검토해 보기로 한다.

제 4 장 무역과 노동기준 연계에 관한 이론적 고찰

“The surest way to improve labor standards in the South is economic growth, which international trade facilitates”
(Golub, 1997)

“Fair trade is free trade’s destiny”
(Langille, 1996)

이제 이 장에서는 무역과 노동기준의 연계, 보다 정확히는 무역협정에 노동기준을 포함(필요한 경우 무역제재를 전제)시켜야 하는지 여부에 관한 논란을 이론적 측면에서 분석해 보기로 한다. 그간 긴 역사를 통해 이슈에 관해 국제사회의 논란이 지속적으로 제기되어오며 따라 다양한 배경의 학자들간의 이론적 논란도 뒤따랐다. 특히 1994년 이후 GATT-WTO에서의 논란이 본격화됨에 따라 경제학자들이 논쟁에 대거 참여함으로써 다양한 이론적 검토와 논쟁이 야기된 바 있다. 그러나 현재까지의 연구는 주로 국제경제학자들을 중심으로 무역의 관점에서 접근한 것이 대부분이라는 점에서 본질적 한계를 노정하고 있다. 무역의 효과와 관련하여서도 주로 노동시장의 측면과 노동 내의 계층간 문제(주로 선진국)가 주로 검토되었으며, 전체적으로 노동과 노사관계에 미친 영향에 대한 관심과 연구는 희소한 실정이다.

무역과 노동기준의 연계에 관한 찬반 논쟁에는 다양한 학자들과 단체 그리고 국가들이 가담하여 왔는데 이를 요약하면 <표 4-1>과 같다.

먼저 이를 지지하는 그룹에는 주로 미국 등 선진국 노동단체 및 국제노동단체, 정부의 노동정책에 의한 시장 개입의 필요성을 강조하는 일군의 신제도주의 경제학자와 여타 진보적 학자, 미국 및 일부 EU국가 등 선진

<표 4-1> 노동기준과 무역 연계에 관한 찬반 입장

| | 찬 성 | 반 대 |
|---------|-----------------------------|----------------------------------|
| 학 계 | 신제도주의 학자 | 신고전주의 경제학자, 자유무역주의자(대다수의 주류경제학자) |
| 노 사 단 체 | 노동단체 (ICFTU, AFL-CIO 주도) | 사용자단체 다국적기업 |
| 정 부 | 일부 선진국 정부 (미국, 프랑스, 벨기에) | 개발도상국 정부 및 그 기득권층 |
| 기 타 | 사회운동가, NGOs | 사회운동가 |

주: Tsogas는 ILO(기구전체 및 사무국)를 찬성그룹에 포함시켰는데, 국제기구로서의 ILO의 성격과 최근의 입장 등을 고려할 때 이는 적절치 않다고 봄.
 자료: Tsogas(1999: 354)를 주로 하고 Leary(1996: 177~178) 등을 참고하여 작성.

국 정부, 그리고 노동권에 관심 있는 인권단체, 소비자단체, 종교단체 등 다양한 비정부기구 등이 있다. 반면 이에 반대하는 측에는 학계의 주류를 이루고 있는 신고전주의 경제학자들을 중심으로 하는 자유무역주의자들, 다국적기업과 사용자단체, 개도국 정부들과 이들 국가들의 기득권층, 연계주장을 개도국에 대한 신식민주의적 접근 또는 주권 침해로 간주하는 사회운동가들이 있다.

이러한 찬반론자들의 무역과 노동기준 연계이슈에 관한 논란은 다양한 이론적 배경을 가지고 있다. 연계의 지지자들은 시장실패를 개선하기 위한 사회적 규제의 하나로서 노동기준의 중요성을 강조하며, 노동기준의 외부효과, 밑바닥으로의 경주를 차단하기 위한 국제적 노동기준의 필요성과 공정한 무역을 강조하면서 이를 위해 현재로서는 가장 효과적인 수단으로 간주되는 무역제재의 활용을 주장한다. 이들은 현실적인 입장에서 노동기준 향상을 위해 무역제재를 활용하는 것은 비록 무역의 이익과 효율성 감소에 따른 비용을 고려하더라도 필요하다고 주장한다. 나아가 향후 다자간 무역협정 등에서 추가적인 시장접근의 전제조건으로 노동기준의 상향조정을 추진해야 한다고 주장한다.¹⁸⁷⁾ 이에 반대하는 이들은 시장

187) Maskus(1997: 50).

의 효율성과 자유무역의 이익을 신봉하는 주류 경제학의 시각을 배경으로 노동기준의 비효율성을 제기하며, 노동기준의 향상은 자유무역과 경제성장을 통해 해결해야 하는 것으로 연계주장은 보호무역주의적 의도에 다름 아니라고 지적한다(주요 찬반 논점은 표 4-2 참조).

<표 4-2> 무역-노동기준 연계에 관한 찬반 논리

| | 찬성 논리 | 반대 논리 |
|----------------|---|---|
| 세계화의 노동에 대한 영향 | 자유무역과 외국투자 확대 등 세계화에 따라 개도국의 저노동기준이 선진국 비숙련노동자들의 고용과 근로조건을 위협하고, 그간 선진국에서 이룩해온 노사간 교섭력의 균형을 깨뜨리고 있음. | 자유무역과 외국투자 확대 등 세계화가 선진국 노동시장에 미친 영향은 미미하며, 장기적으로 노동을 포함해 세계전체의 복지를 증진시킬 것임. |
| 개도국 저기준의 원인 | 개도국 저기준의 원인은 상당부분 경쟁력 확보를 위한 '밑바닥으로의 경주'와 정치적 비민주성에서 연유함. | 개도국 저기준의 원인은 주로 저개발·빈곤에 기인하며, '밑바닥으로의 경주'는 실제한다는 증거가 없음. |
| 노동기준과 경쟁력 | 각국간 경쟁, 비민주적 제도 등에 의해 억압된 노동기준이 경쟁력에 영향을 미치고 있음. | 저노동기준은 저생산성을 반영하는 것으로 경쟁력과 관계 없으며, 무역패턴에도 영향이 없음. |
| 도덕적 측면 | 아동노동 등 일부의 열악한 근로조건은 인도주의적 견지에서도 용납될 수 없음. | 도덕적 입장은 각 사회의 고유문화와 관계되어 있어 국제적으로 일률적으로는 규제할 수 없음. |
| 노동기준 향상방법 | 노동기준의 향상은 자유무역과 경제성장에 의해 자동적으로 보장되는 것이 아니므로 국제적 노동기준이라는 규제를 도입하여야 하고 그것도 가장 효과적인 수단인 무역제재를 한 수단으로 추진해야 함(WTO 활용). | 근로조건 개선은 기본적으로 지속적인 무역자유화와 경제성장을 통해 도모해야 함. 국제적 노동기준 신장노력은 현행 체도로서 충분함(ILO에 의존). |
| 정치적·현실적 측면 | 연계의 도입은 현실적으로 선진국의 고기준에 대한 사용자들의 반발을 줄임과 동시에 자유무역에 대한 선진국 내의 정치적 지지도 강화해 다자간 자유무역체제의 신장에 도움이 됨. | 노동기준과 무역의 연계는 단지 위장된 보호무역주의에 불과하므로 바람직하지 않음. |

이 장에서는 연계의 주창자인 일부 선진국과 노동계에서 제기된 연계의 필요성 및 타당성에 관한 논리와 이에 대해 개도국과 경제학자를 중심으로 이루어진 반대논리에 대해 이론적으로 깊이있게 분석해 보기로 한다.

연계의 타당성·필요성에 대한 논의는 크게 보아 첫째, 세계화 시대에도 노동기준이라는 것이 각국의 주권의 범위 내에 남아있을 수 있는 것인가, 혹은 근로조건 향상을 위해서는 국제적인 공동노력이 필요한가 여부에 대한 것이다. 다른 측면에서 보면 자유무역이 노동기준 균일화를 가져오는가, 반대로 무역자유화를 위해서는 노동기준 균일화가 필요한 것인가 여부에 관한 논란이다. 둘째, 이를 위해서 무역과의 연계가 필요한가, 또 바람직한가 여부에 관한 것이다. 실제 이러한 측면에 따라 다양한 논란들이 전개되어 왔으며, 주요 쟁점은 서로 연결되어 있어 논란은 매우 복잡 다단하게 전개되어 왔다.

여기서는 이러한 논란의 이론적 배경을 분석함에 있어 다음과 같이 나누어 검토하기로 한다. 먼저 경제적 측면의 이슈들로서 첫째, 노동기준의 의의에 관한 근본적 시각으로, 시장에 대한 규제로서의 노동기준을 어떻게 보는가, 그리고 경제성장과 사회발전에 있어 노동기준이 어떤 역할을 하는가에 관한 것인데 이에선 종래 신고전주의와 신제도주의의 두 가지 대립적인 이론적 시각이 존재하고 있다. 둘째, 무역과 투자자유화, 보다 광범위하게 세계화가 노동에 미친 영향에 관한 것이다. 이에선 종래 학자들이 초점을 맞추어 온 노동시장에의 효과, 즉 무역자유화가 선진국의 임금격차 확대와 실업문제 등의 원인인가 여부에 대한 검토와 아울러 다국적기업과 세계화가 노사관계 전반에 미친 영향에 대해서도 검토되어야 하겠다. 셋째, 이와 반대로 노동기준이 무역과 투자에 미치는 영향과 관련한 것으로, 이는 연계주장을 제기한 근본적 배경이 된 이슈이다. 이와 관련하여서는 노동기준과 경쟁력과의 관계, 근로조건 균일화의 필요성 여부, 소위 ‘밑바닥으로의 경주’의 실제 여부, 문제가 되고 있는 개도국 저기준의 원인 등 이슈가 검토되어야 할 것이고, 외국직접투자(FDI), 수출자유지역(EPZ) 등과 관련한 노동문제도 검토되어야 할 것이다. 이러한 경제적 측면의 이슈에 관한 검토에 이어 연계논란과 관련한 여타 정치적·사회적 이슈들과 구체적으로 연계를 추진함에 있어서의 제도적·실천적 이슈들에 관한 검토가 이루어져야 할 것이다.

이제 이러한 점들을 차례로 검토해 나가기로 한다. 한 가지 언급해 들 점은 이론적 검토에 있어서도 앞의 역사적 측면에 대한 분석에서와 마찬가지로 보다 폭넓게 일반 노동기준 전반을 대상으로 검토하고, 필요한 부분에 한해 현재 규정된 핵심노동기준에 한정하여 논의토록 할 것이다.

1. 노동기준의 의의

연계논의와 관련한 찬반 논쟁의 근거에는 노동기준의 의미, 즉 시장과 정부 규제, 또는 노동기준과 경제성장·사회발전과의 관계에 관한 경제학자들의 두 가지 대립적인 시각이 자리하고 있다. 시장자율을 강조하는 신고전주의 또는 신자유주의¹⁸⁸⁾와 경제사회 발전을 위해 적절히 노동기준 등 정책적 개입의 필요성을 주장하는 신제도주의적 시각이 그것이다.¹⁸⁹⁾ 연계이슈에 관한 논란을 더욱 복잡하게 하는 것은 이러한 노동시장 규제에 관한 두 가지 시각이 연계논쟁의 주요한 당사자라고 할 수 있는 각국간에도 존재한다는 것이다. 선진국들 사이에도 노동시장 규제를 접근함에 있어 본질적인 차이가 존재하는데 예컨대 미국과 유럽의 차이가 그 예이다. 이제 노동기준과 경제성장 및 사회발전과의 관계, 그리고 무역-노동기준 연계의 효과 등과 관련하여 이 두 시각을 중심으로 개관해 보기로 한다.

앞서 역사적 고찰부분에서 간략히 다룬 바 있듯이 1970년대 이후 세계 각국의 경제·사회정책은 신자유주의의 영향을 크게 받아왔는데 이는 기본적으로 시장자율을 중시하는 견해이다. 즉 신자유주의적 관점은 불필요한 시장개입은 경제왜곡으로 고용과 소득증가를 저해하므로 노동기준 등 기준의 설정은 시장의 자율에 맡기는 것이 가장 바람직하다는 견해에 기초하고 있다. 따라서 노동기준과 무역을 연계하는 것은 노동기준이 수요

188) 신자유주의는 신고전주의 경제학 패러다임에 기초한 정치·경제학적 모델이라 하겠다. 따라서 경제이론적 입장으로서 신고전주의로 칭하는 것이 적절하다 하겠으나, 본 연구에서는 무역-노동기준 연계논의의 성격이 경제적·정치적·사회적·제도적 여러 측면을 포괄하고 현실적인 측면이 강하다는 점에 비추어 일반적으로 신자유주의로 부르기로 한다.

189) Tsogas(1999: 360). 이러한 신자유주의 입장에 있는 학자는 대표적으로 Srinivasan, Bhagwati 등을 들 수 있겠는데 사실 대다수의 국제경제학자들은 이에 속한다고 볼 수 있겠다. 신제도주의 시각을 대표하는 이로서는 Piore를 들 수 있겠으며, 일부 연계에 긍정적인 학자들도 이에 가깝다고 볼 수 있겠다.

에 따라서 적정한 수준으로 발전되어 나가는 시장의 효율적 메커니즘을 저해한다는 입장이다. 나아가 연계는 세계전체 경제의 효율을 저하시키고 개도국이 투자를 유치하여 노동수요를 진작시키며 결국 노동자의 복지를 증진시키는 것을 저해한다는 것이다. 요약컨데 신자유주의적 입장은 자유무역·경제성장과 근로조건 향상간의 긍정적 상관관계를 전제로 어떤 형태의 연계도 자유무역과 경제효율성에 위협이 되는 것으로 바람직하지 않다는 것이다.¹⁹⁰⁾

신자유주의 입장에 따르면 선진국의 개도국에 대한 노동기준과 관련한 압력은 오히려 그들이 돕고자 하는 개도국 노동자들에게 해가 될 수 있다는 것이다.¹⁹¹⁾ 개도국 노동자들의 삶의 질을 높이는 것이 바람직하다는 데 대해서는 누구도 이의가 없을 것이나, 문제는 어떻게 이를 달성할 것이냐에 있다고 할 것이다. 예를 들어 아동노동의 문제와 같은 경우 Freeman이 말한대로 “굶는 것보다는 일해서 먹는 것이 낫다”는 점이다. Srinivasan은 높은 노동기준은 대체로 경제성장의 요인이 아니라 결과로 보는 것이 타당하다면서 신제도주의적 입장을 비판하고, Krueger도 아동노동의 사용이 경제발전과 강한 음의 상관관계를 나타내고 있다는 점을 제시하였다. Srinivasan, Portes, Fields 등 학자들의 연구에 의하면 많은 개도국들이 법적으로 구체적인 노동기준들을 마련하고 있지만 실제 오히려 해가 되는 경우도 많다는 것이다. 최저임금기준이 오히려 경제의 이중구조화 문제를 야기하는 주요인으로 꼽히는 것이 그 예이다. Fields는 동아시아국가들의 높은 경제성장은 노동권에 대한 제약과 상대적으로 낮은 노동기준에도 불구하고 결과적으로 높은 임금상승을 가져왔다고 주장한다. 이러한 관점에 의하면 고성장을 촉진할 수 있는 무역정책과 노동시장 정책을 추구하는 것이 임금과 근로조건 등에 관한 기준을 설정하는 것보다 노동소득을 향상시키는데 훨씬 더 효과적이라는 것이다. 따라서 선진국 시장접근을 제한하는 것은 개도국의 성장을 저해하고 결과적으로 노동기준의 향상도 지연시킨다는 것이다. 요컨대 신자유주의적 시각에 의하면 노동기준의 국제적 균일화—특히 무역제재에 의해 강제되는—에 관한 경제적인 논거는 약하다는 것으로, 이는 개도국 노동자들을 돕기보다 오히

190) Haworth & Hughes(1997: 186).

191) Golub(1997: 24~25).

려 그들에게 해가 될 위험이 더 클 것이라는 것이다. 개도국의 근로조건을 개선하는 가장 확실한 길은 경제성장이겠는데, 이는 국제무역에 의해 촉진된다는 것이다.¹⁹²⁾

대다수 국제경제학자들의 입장, 즉 국제노동기준과 무역정책을 연계하는 것은 그 편익보다 비용이 크다는 점에서 이론적으로 또 경험적으로 근거가 없다는 주장은 이러한 시각에 근거해 있다고 보겠다. 이러한 예로 Brown 등은 무역-노동기준에 관한 경제이론적 연구에서 첫째, 세계전체의 복리라는 측면에서 볼 때 시장실패에 대한 개입은 바람직할 수 있으나 문제는 각국 시장실패의 양상이 다양하기 때문에 노동기준 균일화와 같은 조치로 여러 국가에 일반적인 효과를 기대하기 어렵다고 지적한다. 그리고 각국은 스스로 당연히 자체의 시장실패를 시정하려고 노력할 것이므로 근로조건 다양성은 당연한 것으로 받아들여야 한다고 주장한다. 또한 일반적인 노동기준의 설정이 시장실패를 쉽게 해결하지 못한다는 점에 비추어 볼 때 국제적 노동기준의 부과는 더욱 어려운 문제라고 지적한다. 연계의 선진국에 대한 효과로서는 선진국의 경우 무역에서 얻는 이익은 개도국에서의 자원의 효율적인 활용과 관계가 없다는 점에 비추어 볼 때 연계의 근거가 없다고 지적하며, 선진국의 비숙련노동자와 같은 일부 계층을 위해 국제노동기준 적용을 추진할 수 있겠지만 이는 선진국과 개도국 전체의 복지 감소라는 비용하에서 가능할 뿐이라고 지적한다. 그리고 개도국에 대한 효과로서는 그 정치체제가 시장실패에 대한 대응을 제대로 할 수 없는 경우 국제노동기준의 적용을 통해 시장실패에 대한 적절한 수단이 강구된다면 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이라고 지적한다. 또 결사의 자유와 같은 노동기준은 개도국의 노동력 공급의 축소를 야기하여 노동자의 협상력을 높이고 그들의 이익을 증대할 수 있으며 교역조건도 향상시킬 수 있으나, 이러한 것들은 모두 세계경제 전체적인 복지의 감소를 전제로 가능할 뿐이라고 지적한다. 그리고 무역제재와 관련하여서는 일반적으로 일방적 제재의 경우 대상국가에는 효과가 없고, 제재국가의 복지만 축소할 뿐이라는 것이다.¹⁹³⁾

반면 신제도주의 시각은 노동기준을 통해 사회발전과정에 바람직한 영

192) Golub(1997: 25).

193) Brown et al.(1996: 270~272).

향을 미칠 수 있다고 주장한다. 시장이 자동적으로 만들어내지 못하는 사회적으로 바람직한 최적 수준의 노동기준을 확립하는 것이 지속적 경제성장과 발전에 기여한다는 것이다. 이 시각에서는 기본적으로 노동기준이 외부효과, 독점, 정보의 제한, Free Rider문제 등과 같은 시장의 실패를 보완하고 고용관계에 있어 윤리를 확보하며 경쟁에 있어서의 기본적인 룰을 설정하는 것으로 평가한다. 역사적으로 서구산업국가들의 경우 노동기준을 통해 악순환의 임금철칙을 차단하여 왔으며, 노동기준에 의해 기업들은 저임금이 아니라 생산공정의 개선과 생산성 향상 등을 통해 경쟁하도록 강요되어 옴으로써 동태적 효율성을 제고하였다는 것이다. 즉 노동기준의 강행적 도입이 기업과 사용자들의 구조조정·기술혁신 노력을 촉진함으로써 생산성 향상과 경제성장에 기여할 수 있다는 것이다. 또한 적절한 노동기준은 여타 긍정적인 효과도 이끌어낼 수 있는데, 예컨대 산업안전과 같은 기준이 사회적 비용을 기업 내부화하는 점도 그 하나로 지적된다. 따라서 노동기준은 단순히 신자유주의의 정태적 모델에서와 같이 주어진 생산공정하에서 어떻게 그것이 자원배분에 영향을 미치는가에 의해 판단될 것이 아니라 동태적으로 그것이 생산공정의 발전에 어떻게 영향을 미치는지에 의해 판단되어야 한다는 것이다.¹⁹⁴⁾

이들에 따르면, 이러한 논리는 범위를 넓혀 국제경제의 측면에서도 마찬가지인데 불충분한 노동기준은 일부 기업들과 국가들로 하여금 노동자들의 기본권도 제한하면서 경제적으로도 효과적이지 못한 저생산성 생산 방식에 안주하게 될 우려가 크다는 것이다. 또한 임금삭감과 노동권 억압은 개도국과 그 무역상대국들에서 사회갈등을 양산하는 부정적인 측면도 있다고 지적한다. 따라서 신제도주의 입장은 경제적으로 동태적이고 사회적으로 바람직한 국내 및 국제 노동시장의 작동을 촉진하기 위해 정책적 측면에서 적절한 수준의 노동기준을 유지할 것을 권고한다.¹⁹⁵⁾ 이러한 신제도주의 입장은 결국 적절한 경제·사회정책적 개입의 필요성을 강조하는데 이러한 견해를 대표하는 Piore는 다음과 같이 언급하고 있다.¹⁹⁶⁾

194) Dessing(1997: 16~22).

195) Herzenberg & Perez-Lopez(1990: 4).

196) Piore(1994: 22).

“사회적 기준을 부여함으로써 시장을 규제하려는 시도는 경제와 사회간, 또는 경제 자체 내에 필요한 균형을 유지하기 위한 것으로, 1930년대와 오늘의 우리(미국)가 경험하고 있는 문제는 이러한 관계를 우리가 체계적으로 이해하지 못한 결과이다.”

또 이러한 관점은 경제성장을 통해 노동기준을 향상시키는 우회로를 선호하는 신자유주의적 입장에 대해 지속적인 경제성장이 궁극적으로 임금과 노동기준 향상을 이끌어낼 것이라는 점에 대해서는 이견이 없으나 그 과정이 지연될 수 있다는 점을 지적한다. 노동권에 대해 적대적인 비민주적 국가에서의 경제성장은 이러한 효과를 보장할 수 없다는 것이다. 또한 소득분배에 있어 불평등이 심한 국가의 경우 경제성장과 노동기준 향상과의 관계가 매우 약하거나 제대로 기능하지 않을 수도 있다는 것이다. 이러한 상황하에서는 국제노동기준이 바람직한 역할을 할 수 있다는 것이다.¹⁹⁷⁾ 즉 경제성장 이후 사회발전이 오는 것이 아니라 둘은 함께 가는 것이라고 지적한다.

이와 관련 저임금과 저노동기준이 개도국의 경제성장과 사회발전을 촉진할 수 있느냐의 여부도 중요한 논란의 대상이다. 주류 경제학자들은 개도국에서는 수출산업 분야의 일자리가 저임금이라고 하더라도 여타부문보다는 그래도 낫다는 점과 이러한 고용창출이 결과적으로 경제성장과 발전을 촉진한다는 점을 지적한다. 이에 반해 연계를 주장하는 이들은 대부분 개도국의 수출산업 분야에 창출되는 고용은 비숙련노동을 대상으로 하고, 이들 사용자들은 직업훈련과 기술습득의 기회를 부여하지 않고 있다는 것이다. 따라서 이러한 저임·비숙련 노동력은 쉽게 대체될 수 있고 임금은 지속적으로 최저생계비 수준에 머무르게 된다는 것이다. 종래 인도네시아의 Nike공장 사례는 이의 좋은 예로 지적된다. 3만여 노동자가 자카르타 근방의 현지공장장에서 미국 등으로 수출되는 운동화를 제조하고 있는데, 1994년의 경우 일당 2.2달러로서 이는 인도네시아의 공식 성인 1인당 최저생계비에도 20%나 미달하는 수준이었다. 이러한 상황하에 인도네시아에서는 노사분규와 인권 위반사례가 수없이 제기된 바 있다. 그럼에도 불구하고 다국적기업이나 개도국의 집권층·경제적 엘리트들은 이러한 고용

197) Lee(1997: 187).

창출이 중국에는 높은 삶의 질로 연결될 것이라 주장하였는데, 연계론자들은 이러한 기업의 장비·기술·원자재 등은 모두 수입된 것이고 이윤은 대부분 세금 없이 송출되며, 나아가 기업들은 다른 국가에서 보다 저렴한 임금과 유인을 제공하면 쉽게 떠나버릴 수 있다는 점을 지적한다. 이러한 결과는 한편으로는 빈곤에서 벗어나지 못하는 저임의 비숙련노동자와 다른 한편에는 막대한 이윤을 누리는 현지의 정치·경제엘리트 그리고 다국적기업이 있다는 것이다.¹⁹⁸⁾

이러한 두 이론적 시각은 구체적으로 핵심노동기준—특히 그 대표적인 결사의 자유·단체행동권—의 경제적 효과, 즉 이들이 경제성장과 효율에 어떤 영향을 미치는가에 대해서도 다른 입장을 보이고 있다.¹⁹⁹⁾ 신체도주의적 시각은 노동시장의 불완전성이 단체교섭을 통해 치유될 수 있다고 보면서, 단결권의 보장은 노동자들에게 직업안정성을 부여함으로써 소속 사업장에 고유한 인적자본축적에 도움이 되고 나아가 노동자들이 생산성 향상을 위한 기술혁신에 기여케 할 수 있으며, 앞서 살펴본 대로 기업들의 직업훈련, 혁신, 생산성 향상 등에의 노력을 촉진한다는 것이다. 이와 관련하여 Piore는 19세기 미국 섬유업계에 관한 연구를 통해 당초 노동기준의 부재하에서 기업들은 노동자들에 대한 훈련이나 노사관계 개선 등에 관심을 두지 않다가 산업안전 등에 관한 노동기준이 제정되자 경영구조 개선, 기술혁신 등에 노력하게 되고 결국 상당한 생산성 향상을 이루었다는 것이다. 이러한 입장에 대해 주류 경제학자들은 실증적인 측면에서 노동보호체계가 개도국의 경제성장·소득분배 등에 미친 영향이 매우 미미하거나 불확실하다는 점, 특히 단결권과 관련하여서는 노동조합 활동의 배타적 측면을 이유로 시장개입의 가장 적절한 수단이 아닐 수 있다고 지적한다. 또한 노동권에 의해 조성된 공식부문의 고기준이 비공식부문의

198) Tsogas(1999: 361~362).

199) 여타 핵심노동기준에 대해서는 학자들간에 대체로 의견의 일치가 있다고 하겠다. 즉 차별 금지와 강제노동 금지의 경우 둘 다 노동시장의 왜곡을 시정하고 자원의 효율적 배분에 기여할 수 있다는 점이다. 아동노동 금지의 경우 아동의 교육 기회·보건 등의 측면을 고려할 때 장기적으로 경제성장에 도움이 된다 하겠지만, 그 원인이 주로 빈곤과 저개발(교육체제 미비)에 있다는 점에서 다소 복잡한 양상을 지니고 있다(이러한 노동기준들의 효과에 관한 보다 상세한 논의는 Maskus(1997), 허재준 외 역(1997) 등을 참조).

성장과 고용 확대의 부작용을 초래할 수 있는 점도 지적한다.²⁰⁰⁾

이와 같이 경제성장과 노동기준 향상간의 인과관계에 대한 이론적 시각은 대립되고 있으며, 역사적 경험에 있어서도 남미의 사례에 의하면 경제성장이 필연적으로 사회진보와 경제발전을 보장하지는 못하는 것으로 평가되는 반면, 동아시아의 사례는 경제성장에 따라 정치·사회 발전이 뒤따르는 것으로 평가되어 명확한 증거가 없는 실정이다. 그러나 여기서 언급해 둘 점은 19세기와 20세기 구미의 역사를 통해 노동기준이 경제성장·사회발전에 긍정적 역할을 하고, 근로조건의 향상이 중산층을 형성하여 유효수요를 창출함으로써 경제발전을 촉진하였다는데 어느 정도 공감대가 형성되어 있었다는 점이다. 그런데 이러한 공감대가 앞서 살펴본 대로 1980년대 이후 신자유주의의 확산과 함께 재론되게 되었다는 점이다.

2. 세계화가 노동에 미친 영향

여기에서는 세계화, 즉 무역·투자 자유화가 노동시장과 노사관계에 어떠한 영향을 미쳤느냐에 대해 분석해 보기로 한다. 세계화, 무역·투자자유화는 크게 보아 노동시장과 노사관계에 두 가지 측면에서 부정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 그 하나는 선진국에서 최근 주로 제기된 것으로 정통 경제이론이 가르치는 바와 같이 자유무역을 통해 각국의 비교우위에 따른 특화가 이루어지면서 각국별로 일부 산업, 일부 노동자(비숙련)의 임금과 고용에 부정적인 영향이 야기될 수 있다는 점이다. 또 하나는 이보다 보편적인 것으로 자본이 누리게 된 탄력성에 따라 노동의 상대적인 교섭력이 저하되어 전반적으로 노동에의 분배가 악화된다는 점이다. 이 두 가지 측면은 전혀 다른 처방을 야기한다 하겠는데, 경제학자를 중심으로 한 현재까지의 연구는 주로 무역의 노동시장에의 효과, 즉 전자에 초점을 두는 것이었다.

이하에서는 이러한 두 가지 측면에 따라 세계화가 노동기준, 크게는 노동에 대해 미친 영향을 살펴보겠는데, 먼저 무역과 투자자유화, 즉 세계화가 선진국 노동문제의 원인인지(선진국·개도국간 관계)에 대해 살펴보고, 이어 세계화가 노사교섭력 등 노사관계에 미친 영향(노·사간 관계)에 대해 검토해 보기로 한다.

200) Maskus(1997: 38~41).

가. 무역의 선진국 노동시장에 대한 영향

연계주장은 애초 선진국에서의 실업문제, 세계화 추세와 관련한 일자리에 대한 우려, 임금격차 확대, 전반적인 노동의 교섭력 하락 등을 배경으로 노동자들이 보다 공정한 무역자유화와 아울러 무역자유화에 따른 과실의 공정한 분배를 요구하면서 시작되었다고 하겠다.

1970년대 이후, 즉 세계화가 본격적으로 진행된 것과 때를 같이하여 선진국 노동시장에 나타난 변화로서 가장 큰 우려를 자아낸 현상은 경제적 불평등의 심화이다. 이는 Sen이 지적하는 바와 같이 집단주의적 전통의 유럽에서는 고실업의 문제로, 개인주의적 전통의 미국에서는 임금격차의 문제로 나타났는데, 이 두 가지는 사회경제적 환경에 따라 나타난 양상이 다를 뿐 경제적 불평등의 심화라는 측면에서는 본질적으로 다르지 않다 하겠다.²⁰¹⁾ 다음의 <표 4-3>은 유럽에서 지속되고 있는 10%를 상회하는 고실업의 문제를 보여주고 있다. 또 <표 4-4>는 주요국의 임금격차 추이를 보여주는데, 1980~95년 기간 중 유럽대륙 국가들의 경우 임금격차에 변화가 거의 없는데 반해, 애초 유럽각국에 비해 심했던 미국의 경우 동기간 중 임금격차가 더욱 확대되고 있는 양상을 보여주고 있다.

<표 4-3> 주요 지역별 실업률 추이

| | 1987 | 1993 | 1997 |
|---------|------------|------|------------|
| 서 유 럽 | 10.4 | 10.6 | 10.5 |
| 미 국 | 6.2 | 6.9 | 4.9 |
| 일 본 | 2.8 | 2.5 | 3.4 |
| 아 시 아 | 4.3 (1990) | 4.4 | 4.2 (1996) |
| 중 남 미 | 5.7 (1990) | - | 7.4 |
| 중 동 유 럽 | - | 7.2 | 9.6 (1996) |

주 : 아시아는 일본, 중국, 인도를 제외한 국가임.
 자료 : ILO(1998d: 10).

201) Sen(1997: 156~157).

<표 4-4> 주요국의 임금격차 추이

| | 미 국 | | 영 국 | | 스웨덴 | | 독 일 | | 프랑스 | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | D9/D5 | D5/D1 | D9/D5 | D5/D1 | D9/D5 | D5/D1 | D9/D5 | D5/D1 | D9/D5 | D5/D1 |
| 1980 | 1.76 | 1.85 | 1.67 | 1.67 | 1.57 | 1.30 | 1.63 | 1.65 | 1.93 | 1.69 |
| 1990 | 1.96 | 2.02 | 1.84 | 1.79 | 1.52 | 1.32 | 1.64 | 1.53 | 1.99 | 1.64 |
| 1995 | 2.04 | 2.13 | 1.87 | 1.81 | 1.59 | 1.34 | 1.61 | 1.44 | 1.99 | 1.65 |

주: D1과 D9은 피용자 소득계층을 9등분하였을 때 각각 최저와 최고계층을 의미하며, D5는 중간계층을 의미함. 기타 자료설명은 원출처 참조.
자료: ILO(1998d: 50).

이러한 상황과 관련해 선진국 노동계 등에서는 노동시장의 문제가 세계화에 따른 개도국 상품의 지속적인 선진국 시장침투, 일부 다국적기업의 개도국 투자확대 등과 맞물려 나타남에 따라 무역·투자자유화가 이러한 문제의 중요한 원인이라는 지적을 제기하였다.

무역자유화가 임금·고용 등 노동시장에 미친 영향에 대한 검토를 위해서는 신고전주의 무역이론을 이해하는 것이 필요하겠는데, 그 대표적인 것의 하나는 요소가격 균일화에 관한 이론(Heckscher-Ohlin 정리)이다. 요소가격 균일화 이론에 의하면, 부존요소가 다른 국가, 즉 상대적으로 노동이 풍부한 국가(개도국)와 자본이 풍부한 국가(선진국) 사이의 자유무역은 종국적으로 이러한 생산요소 가격의 국제적 수렴을 결과하게 된다. 즉 노동이 상대적으로 풍부한 개도국은 비교우위에 있는 노동집약적 산업에 특화하게 되어 다른 조건이 일정하다면 노동의 가격이 오르게 되고, 결국 자본이 풍부한 선진국의 수준으로 수렴되게 된다는 것이다. 반대로 선진국의 경우 자본집약적 산업에 특화하게 되는 결과 노동(비숙련노동)에 대한 수요가 감소하여 결과적으로 노동의 가격, 즉 임금하락이 초래된다는 것이다.²⁰²⁾

이렇게 무역자유화가 임금과 여타 사회보장제도 등 노동에 미치는 영향은 이미 1950년대 유럽통합이 첫걸음을 내디딜 당시부터 관심이 제기된

202) Cuyvers & Rayp(1998: 22).

사안이다. 당시 Ohlin 등 전문가의 연구에 의하면 무역자유화와 경제통합에 따른 이익은 광범위한 반면, 그에 따른 전체적인 임금의 하향 균일화의 우려는 미미하다는 것이었다. 이후 신고전주의 국제경제이론의 비현실적인 전제까지 지적되어 1980년대에 이르기까지 이러한 요소가격 균일화 이론은 별로 현실성이 없는 것으로 간주되어 왔다. 1980년대 이후 Krugman 등 일부 학자들의 이론 보완작업을 통해 이제는 그 타당성을 완전히 부정하기 어렵게 되었으나 이를 뒷받침하는 실증적 연구결과는 아직 없는 상황이다. 그러나 이러한 균일화의 실제 여부를 떠나 노동이 풍부한 개도국의 국제경제에의 통합의 진전과 선진국의 시장개방 확대는 다른 조건이 일정하다면 단기적으로 선진국 노동자의 임금과 고용에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 지적된다. 203)

또 하나의 이와 관련된 이론은 Stolper-Samuelson 정리로 이는 일반적으로 경쟁시장하에서 특정상품의 상대적인 가격상승(가격하락)은 그 상품생산에 보다 집약적으로 사용된 생산요소에 대한 실질이윤을 증가(감소)시킨다는 것이다. 이에 따르면 선진국과 저임개도국과의 무역으로 노동집약적 상품이 선진국에 수입됨에 따라 노동집약적 상품의 가격이 하락하게 되고 결국 선진국 비숙련노동자들은 무역에 의해 손해를 본다. 204)

이러한 이론과 관련하여 선진국의 임금격차 확대에 관한 실증적 연구결과는 다양한데, 지배적인 결론은 무역보다는 기술변화가 임금격차 확대의 주요인이라는 것이었다. 그러나 최근 세계화·무역자유화의 영향이 종래 간주되어온 것보다 훨씬 크다는 주장이 제기되고 있는 실정이다. 이하에서는 이러한 실증적 연구결과를 개관해 보기로 한다.

OECD의 연구는 1990년대의 여러 연구결과를 소개하면서 보다 다양한 이론적·실증적 연구의 필요성을 제기하면서도 대부분의 다른 연구결과들과 마찬가지로 무역이 선진국에서의 고실업, 실질임금의 정체, 임금격차 확대 등의 주요 요인이 아니라고 결론짓고 있다. 205) IMF의 최근 연구결과도 무역의 효과는 미미한 것으로 보고 있는데, 즉 IMF의 1997년판 세계경제 전망(World Economic Outlook)에서는 국제무역이 선진국 임금과

203) Cuyvers & Rayp(1998: 23~25).

204) Golub(1997: 13~14).

205) 허재준 외 역(1997: 149~156).

고용에 미친 영향을 분석한 결과, 그 영향은 없거나 무시할 정도의 수준이라고 결론짓고 있는 것이다. 특히 이 보고서는 선진국의 개도국 저임금 상품수입은 매우 미미한 수준이어서 노동부문에 어떤 의미 있는 영향을 미치기 어렵다고 밝히고 있다. 선진국에서의 지난 20여년간의 임금격차 확대는 무엇보다도 숙련노동자에게는 유리하고 비숙련노동자에게는 불리한 기술진보 때문이라는 것이다. 이에 기초하여 IMF는 선진국들의 경우 이러한 구조조정에 대응한 교육과 직업훈련, 그리고 사회보장체계의 정비를 권고하고 있다.²⁰⁶⁾ 미국에서의 무역의 노동시장에 대한 효과를 분석한 Slaughter와 Swagel도 그 영향이 거의 없다고 주장하고, 임금격차는 대부분 기술변화에 따른 구조적 요인이라고 주장한다.²⁰⁷⁾

이와 달리 최근 세계화의 노동시장에 대한 영향이 기존의 인식보다도 훨씬 크다는 주요 연구결과가 제기되고 있다. 대표적으로 Wood는 적지 않은 반향을 야기한 1994년도의 연구에서 개도국 수입침투로 선진국의 경쟁산업이 상당히 퇴출되었다는 점과 수입과의 경쟁에 따라 노동절약적 기술의 도입이 촉진되었다는 점 등을 지적하면서 실제 개도국과의 무역이 선진국 노동시장의 임금과 고용에 미친 영향은 기존 연구결과보다 훨씬 크다고 주장했다.²⁰⁸⁾ 또한 Cline도 미국의 임금격차 확대에 있어서 무역과 이민이 미친 효과는 종래 추정되어온 것보다는 더욱 커서 대체로 소득변화의 약 25%는 이에 의해 설명된다고 주장했다.²⁰⁹⁾ Rodrik도 세계화의 부정적 측면과 이에 관한 대응의 필요성을 강조한 연구에서 세계화가 노동시장에 미친 영향은 기존 연구결과가 제시하는 것보다 크다고 지적한다. 그에 따르면 세계화의 노동시장에 대한 핵심적인 영향은 비숙련노동자에 대한 수요의 감소가 아니라 비숙련 노동력에 대한 수요의 탄력성을 증가시킨 점이다. 이들 노동자들은 타국의 노동자들과 쉽게 교환될 수 있는 상황을 맞게 되었고, 그 결과는 취업의 불안정으로 연결되었다는 것이다.²¹⁰⁾

임금격차에 영향을 미치는 다양한 요인들과 현재까지의 실증적 연구결

206) ILO(1997), GB.270/WP/SDL/1/1, pp.4~5.

207) Slaughter & Swagel(1997).

208) The Economist, 1997. 9. 20.에서 재인용.

209) Kapstein(1999: 110)에서 재인용.

210) Rodrik(1997: 25~26).

과를 종합해 고려한다면, 개도국과의 무역이 선진국에서의 임금격차 확대, 실질임금 정체, 높은 실업률 등 노동시장 문제에 미치는 영향에 대해서는 현재까지 명확한 결론이 없다 하겠다. 대다수의 주류 경제학자들은 기술 변화에 따른 영향이 훨씬 크다고 간주하며, 설령 무역의 부정적 영향이 있다 하더라도 개도국과의 무역에 따라 선진국의 기술·자본집약적 상품과 서비스의 수출에서 오는 이익을 고려한다면 매우 적은 수준으로 문제 될 것이 없다는 것이다.

한편 Freeman 등은 미국에서 이민과 무역이 노동시장에 미친 영향에 대한 최근의 논문에서 1980~95년 기간 중 미국의 비숙련노동자(고졸 미만 학력자)의 상대임금 하락의 반은 이민과 무역의 영향으로 설명된다고 주장하였다. 특히 이는 비숙련노동자의 이민에 따라 그 공급이 15~20% 증가한데 주로 기인했다는 것이며 개도국과의 무역에 의한 영향은 상대적으로 미미하다는 것이다.²¹¹⁾ 이러한 연구결과는 최근 학자들의 19세기 세계화가 노동에 미친 영향에 대한 연구결과와 맥락을 같이 하고 있는 점에서 흥미롭다. 19세기 유럽은 노동이 풍부하고 토지가 희소한 반면, 당시 미국 등 신세계는 노동이 희소하고 토지는 풍부하였다. 따라서 임금의 경우 유럽에서는 상대적으로 낮고 미국에서는 높았으며, 地代는 그와 반대였다. Heckscher-Ohlin정리에 의하면 이러한 상황하에서 무역자유화-세계화-는 유럽의 노동자와 미국의 토지소유자들에게는 유리하게 작용하고, 미국의 노동자와 유럽의 토지소유자에 대해서는 불리하게 작용하였을 것이다. Williamson 등의 실증적 연구는 이러한 이론을 뒷받침하고 있다. 즉 19세기 후반 미국 등 신세계와 유럽에서는 세계화-무역과 이민의 확대-에 따라 국제적 실질임금 수렴현상이 나타났으며 이의 대부분은 유럽 노동자들의 상대적 임금상승에 따른 것이라는 것이다. 신세계의 비숙련노동자들의 (여타 경제주체들에 대한) 상대적 임금은 급격히 하락하여 전체적인 불평등이 심화되게 되었다. 예를 들면 1870~1913년 기간 동안 비숙련임금의 1인당 GDP에 대한 비율은 미국의 경우 연평균 1.45% 하락하였으며, 호주의 경우도 1.22% 하락하였다. 이러한 상황은 최근 선진국의 불평등 심화와 매우 유사한 것이다. 다만 이러한 연구는 당시의 세계화에

211) Borjas et al.(1997).

따른 두 가지 핵심요인, 즉 무역과 대량이민 중에 이러한 불평등 심화에 크게 영향을 미친 것은 대량이민이고 무역은 상대적으로 영향이 적다는 것이었다.²¹²⁾

그러나 이러한 무역의 노동시장에 대한 영향과 관련하여서는 보다 진전된 연구결과가 필요하다 하겠다. Kapstein도 무역과 기술변화를 동시에 고려한 보다 진전된 실증적 연구가 필요할 것이라고 지적하면서 무엇보다도 중요하게 고려되어야 할 점은 다국적기업을 비롯한 자본의 이동이 야기하는 효과라고 지적한 바 있다.²¹³⁾ 그에 따르면 이와 관련해 중요하게 고려되어야 할 점은 첫째, 세계화는 다국적기업에게 저임개도국으로 이동할 수 있는 기회를 제공하였고, 둘째, 이러한 이동가능성에 따라 각국간에는 임금을 낮추고, 세금을 줄이며, 산업안전보건 규정을 완화하고, 노동조합을 압박하는 다양한 ‘밑바닥으로의 경주’가 일어나고 있으며, 셋째, 이러한 저임금으로의 산업이동으로 말미암아 선진국의 비숙련노동자에게는 피해가 가게 된다는 점 등으로서 실제 섬유나 가전산업 등에서는 이러한 상황의 실제가능성이 높다는 것이다.

이러한 지적은 오늘날의 상황과 종래 무역이론의 한계를 잘 지적하고 있다고 판단된다. 현재의 세계화와 관련하여 무엇보다도 중요한 것은 자본의 이동이라는 새로운 상황에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하다는 점이다. 즉 종래의 무역이론은 생산요소로서의 자본과 노동은 각국에 고정되어 있다고 간주하고, 그에 따라 생산된 상품만의 교역을 기본 전제로 하였다는 점이다. 앞의 Freeman과 Williamson의 연구의 공통점은 세계화 과정에서 이민과 무역의 급격한 확대가 소득불평등에 상당한 영향을 미쳤다는 것인데, 양자 중에서는 이민의 영향이 주였다는 점이다. 이는 다른 표현으로 하면 생산요소로서의 노동의 이동이 상품의 이동보다 더 직접적이고 큰 노동시장 효과를 야기한다는 점이다. 이는 오늘날 이민은 매우 제한되어 있으나—오히려 19세기보다 더 제한적—엄청난 자본의 이동이

212) O'Rourke(2000: 50). 이러한 상황은 19세기 후반 이후 미국에서의 노동자 이익을 보호하기 위한 이민제한정책 도입, 유럽에서의 지주들을 보호하기 위한 곡물에 대한 고율관세 부과 등으로 나타났는데 이러한 역사도 위에서 살펴본 이론을 뒷받침한다 하겠다.

213) Kapstein(1999: 110~111).

이루어지고 있다는 점을 고려한다면, 19세기의 이민이 야기했던 노동시장 효과가 현재에는 자본에 의해 야기되고 있다는 추정이 가능할 것이다. 이 점에 있어 보다 깊이있는 실증적 연구의 필요성이 제기된다고 하겠다.

이상의 검토와 같이 현재로서는 무역과 투자자유화가 임금격차와 실업 등 선진국 노동시장에 미친 영향에 대해 명확한 실증적 연구결과가 축적되지 못했다고 하겠는데, 어쨌거나 연계논의와 관련하여 중요한 점은 지난 1970년대 이후의 세계화와 이러한 노동시장에서의 부정적 측면이 동시에 나타났다는 점이다. 이 양자의 상관관계를 긍정하든지 부정하든지 관계없이 대다수의 학자들은 점증하는 임금격차·소득불평등 문제의 심각성에 대해서는 견해를 같이한다. 이들은 세계화의 부작용에 따른 정치·사회적 갈등의 위험성을 경계하고, 그 처방은 엄청난 비용을 부담하는 연계와 같은 보호무역조치여서는 안된다고 주장한다. 이들은 공통적으로 소득재분배, 교육훈련, 비숙련노동에 대한 수요증진을 위한 공공정책 등을 권고한다.²¹⁴⁾ 그러나 여기서 또 하나 제기되는 문제는 자유무역체제에 따른 경쟁은 세계화로 인한 실업자 재훈련, 소득격차 완화, 소외 등에 대한 대책의 필요성이 점증하는 이 때에 각국 정부가 일부 산업을 지원하거나 재분배적인 사회정책을 추진할 수 있는 능력을 제한하고 있다는 점이다.²¹⁵⁾

또 한 가지의 문제는 기존 대다수 경제학자들의 연구는 주로 세계화의 노동시장에 대한 영향에 초점을 맞추고 있다는 점과 관련된다. 이러한 시각에서 보면 선진국 사양산업에서의 실업과 비숙련노동자의 임금하락의 문제는 자유무역의 이익을 포기하지 않는 한 결국 피할 수 없는 것으로, 앞서 지적된 것처럼 이 문제는 각 국내에서의 재분배정책 등 사회정책에 의해 해결되어야 할 것이라는 결론에 이르게 된다. 그러나 문제는 세계화가 노동시장 이외에도 노사관계와 노동 전반에도 적지 않은 부정적 영향을 야기하고 있다는 점이다. 이러한 문제는 특정국가들의 문제가 아니라 세계 대부분의 국가에서 나타나고 있다. 이제 이러한 점들에 대해 살펴보기로 한다.

214) Wood(1998: 1479).

215) Hepple(1996: 356).

나. 세계화와 노동·노사관계

세계화(Globalization)는 1990년대 이후 경제·사회발전과 관련한 다양한 논의에서 가장 많이 언급되는 용어의 하나로서 여러 가지로 규정되고 있으나 단순히 정의하면 국제무역과 외국직접투자 그리고 단기자본이동의 점진적 자유화와 아울러 정보통신으로 대표되는 기술의 획기적 발전에 의해 촉진된 세계각국 경제의 급속한 통합과정이라 할 수 있겠다.²¹⁶⁾ 이러한 과정은 상품·서비스·자본의 국제적 이동의 급증, 다국적기업 활동의 급격한 팽창, 정보기술을 비롯한 새로운 기술도입의 확대 등으로 집약된다.

이러한 세계화의 양상을 개관해 본다면, 우선 무역의 급증으로 세계총생산에서 무역이 차지하는 비중이 점증하는 한편, 세계무역에서 다국적기업에 의한 기업내부간 거래가 차지하는 비중도 점증한다는 점이다. 1970년대 초반에서 1990년대 후반 기간 중 세계총생산(GDP)에서 수출이 차지하는 비중은 1/8에서 1/5로 급증하였다. 이러한 무역 중 다국적기업에 의한 기업내부간 거래가 차지하는 비중도 같은 기간 중 1/5에서 1/3로 급증하였으며, 특히 다국적기업의 관련부문까지 합한다면 이러한 비중은 2/3에 이른다.²¹⁷⁾ 외국직접투자도 급증하였는데, 1980년에서 1996년 외국직접투자가 세계 총고정자본 형성에서 차지하는 비중은 2%에서 6%로 증가하였다. 또한 단기자본이동도 급격히 증가하여 세계외환거래로 보면 1983년 일평균 600억달러에서 1997년 15,000억달러로 급증하였다. 이는 1997년도의 일평균 세계총생산(GDP)이 820억달러였고, 세계수출이 160억달러였으며, 전세계 중앙은행의 외환보유고의 합이 15,500억달러였던 점과 비교하면 가히 폭발적인 팽창이라 할 것이다.²¹⁸⁾

이러한 급격한 세계화 현상이 야기한 사회적 영향과 노동에의 영향을 평가하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 다양한 정치·경제적 측면 중에 어느 한 측면만 분리하여 실증적으로 분석하는 것은 쉽지 않다. 그리고

216) ILO(1999: 4), Maassen(1998: 51), Nayyar(1999: 4)에 의하면 세계화라는 용어는 이러한 현상에 대한 기술적 용어로 사용되기도 하고, 세계경제에의 신속한 통합을 통한 발전전략을 의미하는 규범적 용어로도 사용된다.

217) Nayyar(1999: 5), UNCTAD(1999: xix).

218) Nayyar(1999: 5~6).

그러한 평가는 필연적으로 세계화를 보는 시각에 내재된 가치판단의 영향을 받지 않을 수 없다. 이러한 세계화의 사회적 영향, 노동에의 영향에 대해서는 대체로 긍정적 측면을 강조하는 시각과 부정적 측면의 문제점을 강조하는 시각으로 구분된다. 주류 경제학자들의 견해는 이론적·실증적으로 세계화는 전인류의 복지를 증가시킬 것이라는 것이다.²¹⁹⁾ 대부분의 국제비교 연구결과 무역과 외국직접투자의 증가가 중국적으로 대부분의 국가에서 고용의 경제성장과 경제전체의 생산성 증가로 이어지며, 다만 단기자본이동의 영향은 다소 불확실하다는 것이다. 지난 50여년간 세계총생산(GDP)이 10배 가까이 증가하고, 인구의 급증 속에서 1인당 소득도 3배 이상 증가한 점은 이러한 시각을 뒷받침하는 가장 중요한 지표가 된다 하겠다.²²⁰⁾

이에 반해 최근 세계화가 야기하는 국가간 및 각국내 계층간 소득불평등 심화 등 사회문제와 노동에 미친 부정적 영향을 강조하는 시각들이 대두되고 있다.²²¹⁾ 최근의 UNDP보고서가 지적하고 있는 다음의 상황들은 이러한 부정적 영향을 대변하고 있다.²²²⁾

- 선진국의 세계인구 상위 20%가 수출증가의 82%와 외국직접투자의 68%를 점하고 있으며, 하위 20%는 이들 각각의 1%만을 점하고 있음.
- 전세계의 빈부격차가 확대되어 1960년의 경우 전세계의 소득 상위 20%의 사람들은 하위 20%에 비해 30배의 소득을 누렸으나, 1997년도에는 74배의 소득을 누리게 됨.
- 근로계약이 없거나 종전보다 열등한 근로계약을 체결하는 노동자의 비율이 예컨대 칠레에서는 전체의 30%, 콜롬비아에서는 39%에 이룸.

219) ILO(1999: 8).

220) UNDP(1999: 25~28).

221) 참고문헌에 소개된 연구들 중 Kapstein(1999), Leisink(1999), Langille(1999), Rodrik(1997), Williamson(1996), UNDP(1999) 등이 대표적이다. 이와 관련한 학자들간의 논쟁도 적지 않은 바, 이는 주로 신자유주의 모델에 대한 찬반으로 연결되는데, 예컨대 Nayyar(1999)는 최소한의 정부, 시장제일주의, 시장가격에 따른 자원배분 및 활용, 국가목표·국내경제적 고려 등 제약의 철폐 등으로 요약되는 이른바 신자유주의적 모델에 의해 뒷받침된 세계화는 미국의 유일 초강대국으로서의 지배력 강화와 동시에 진행되었다고 주장한다.

222) UNDP(1999: 4~39).

- OECD국가들에서 지난 20년간 1인당 GDP가 2~3% 성장하였음에도 이는 고용확대로 연결되지 않아 실업률이 EU국가 10~11% 등 전체 OECD회원국의 경우 7% 내외에서 정체되고 있음.
- 임금격차의 경우 1980년대를 통해 OECD국가들 중 독일과 이탈리아를 제외하고는 모든 국가에서 격차가 확대되어 왔음.
- 대표적 다국적기업들은 이미 대다수 국가의 경제규모를 초월하였는 바, 1997년도의 다국적기업들의 총매출과 주요국의 GDP를 비교해 보면, General Motors 1,640억달러, 태국 1,540억달러, 노르웨이 1,530억달러, Ford Motor 1,470억달러, Mitsui & Co. 1,450억달러, 사우디아라비아 1,400억달러, Mitsubishi 1,400억달러, 폴란드 1,360억달러, 그리스 1,230억달러, Toyota Motor 1,090억달러, 말레이시아 980억달러 등의 순임.

<표 4-5>는 세계전체의 지난 20년간 소득분배 추이를 보여주고 있다. OECD국가 중 절대다수의 국가에서 소득분배가 악화된 것을 비롯하여 선진국·개도국, 지역, 그리고 고성장국가와 저성장국가를 망라하여 대다수의 국가에서 불평등이 심화된 것으로 나타남으로써 경제성장이 소득분배에 영향을 미치지 못한다는 점을 시사하고 있다.

소득격차의 확대의 원인은 여러 가지 요인으로 설명되고 학자들간의 논란이 큰 이슈이다. 대체로 기술의 변화, 자유무역, 최저임금제도의 후퇴, 사회주의의 몰락 등 다양한 원인이 제시되고 있지만, 세계화에 따른 과실이 자본과 노동에 일반적으로 불균형하게 배분되는 점도 적지 않은 원인이라고 지적된다. 세계화는 일반적으로 자본의 자유로운 이동과 상대적인

<표 4-5> 세계 각 지역의 소득분배(1980~90년대)

| | 불평등이 심화된 국가의 수 | 불평등이 완화된 국가의 수 | 변화가 없는 국가의 수 |
|-----------|----------------|----------------|--------------|
| OECD국가 | 15 | 1 | 2 |
| 동유럽 및 CIS | 11 | 0 | 0 |
| 남미 | 8 | 3 | 2 |
| 아시아 | 7 | 3 | 0 |
| 아프리카 | 3 | 3 | 1 |

자료: Stewart(1999: 15).

노동력 이동의 제한에 따라 자본의 수익을 증대시킨 것으로 분석된다. 선진국의 경우 자본집약 분야는 무역특화에 따라 이익을 얻을 뿐만 아니라 자본소유자들은 자본의 수출가능성에 의해 이익을 추가하게 된다. 개도국, 즉 자본수입 국가의 경우에는 자본이동 자유화 자체로는 자본에 대한 수익이 감소하게 되지만, 사유화나 규제완화 등 여타 조치에 따라 이러한 불이익은 상쇄되어 버리게 된다. 결국 세계화는 전세계적으로 자본의 이익을 증대시키는데, 여기에 더하여 자본의 이동가능성 때문에 세계각국에서 진행되고 있는 그에 유리한 방향으로의 조세제도의 변화 또한 이러한 이익을 증대시키고 있는 것이다. 반면 노동의 경우 세계화에 따른 자본의 자유로운 이동가능성과 노동의 상대적인 이동제한의 결과 상대적 교섭력이 하락되게 되었고, 결과적으로 노동의 이익의 전반적인 감소를 초래하게 된 것이다.²²³⁾

Nayyar은 이러한 환경변화를 보다 구체적으로 분석하면서 세계적인 경쟁은 다국적기업들이 M&A를 통해 시장지배력을 높이도록 만들어 결과적으로 시장구조를 경쟁이 아니라 과점구조로 만들었다고 지적하고, 이는 결과적으로 소득분배의 악화를 초래하였다고 주장한다. 이러한 상황에서 매스컴의 발달로 가지지 못한 자들도 가진 자들의 소비를 보다 쉽게 목격하게 됨으로써 사회적 박탈감이 증폭하게 되고, 결과적으로 세계화는 사회안정을 저해하여 왔다는 것이다.²²⁴⁾

경제성장이 소득분배에 미치는 영향에 대해서는 일반적으로 상관관계가 없다는 것이 대다수 연구의 결론이나 소득불평등의 개선이 경제성장을 돕고 형평에도 바람직하다는 것은 여러 가지로 뒷받침되고 있다.²²⁵⁾ 이런 측면에서 세계화에 따른 불평등 문제를 개선하기 위해서는 종래 국가와 같은 세계적 정부(Global Governance) 건설이 현재의 과제라고 지적되는데, 연계의 필요성을 주장하는 이들은 이러한 세계정부의 일환으로도 무역-노동기준 연계가 역할을 할 수 있을 것이라고 지적한다.²²⁶⁾

223) Stewart(1999: 18), Nayyar(1999: 7~11). 이들 논문은 2000년 2월 개최된 제10차 UNCTAD 총회에 발표된 논문들로서 세계화가 제기하고 있는 경제사회적 문제점에 대해 체계적인 분석을 제시하고 있다(이들 외에 여타 자료들도 UNCTAD의 웹사이트에서 접근가능. www.unctad.org).

224) Nayyar(1999: 9~11).

225) Stewart(1999: 4).

연계주장을 이끌고 있는 ICFTU는 이러한 세계화의 부정적 측면과 관련하여 앞서 언급된 최근의 입장에서 세계화가 낳고 있는 각국간 및 각국 내 소득불평등의 심화와 노·사·정간 힘의 균형의 파괴를 연계요구의 가장 중요한 이유로 제기하고 있는 것이다. 즉 노동계는 세계화의 부작용을 치유하고, 무역자유화와 세계화에 따른 경제발전과 사회발전을 동시에 이루며, 이 과정에서 노동자들이 보다 공정한 분배를 받을 수 있도록 하기 위해 현실적인 대안으로 무역과 국제노동기준의 연계를 주장하는 것이다.

세계화에 따른 노·사·정간의 세력균형의 파괴는 노동과 노사관계에 적지 않은 영향을 미쳤다. 세계화가 노사관계에 미친 영향은 두 가지 측면에서 볼 수 있는데, 그 하나는 국제환경 변화에 따른 각 정부의 노동정책의 변화를 통한 간접적인 영향과 노동조합 등 노동에 직접적으로 미친 영향으로 대별되겠다.

먼저 정부정책 변화의 측면을 살펴보면 세계화, 특히 자본이동의 자유화는 다국적기업들이 얻게 된 이동의 자유와 그에 따라 강화된 교섭력을 통해 각국 정부의 친기업적 정책과 노동조합 힘의 약화를 초래하였다. 각국 정부는 외국직접투자를 유인하기 위해—실효성 여부를 떠나—재정지원 뿐만 아니라 노동관련 규제를 포함한 각종 규제완화, 노동시장의 탄력성 제고와 직·간접적 노동비용 감소추진 등 소위 노사관계의 신자유주의적 재설계를 추진하게 되었는데, 이러한 정책들은 기술혁신 등의 경제정책에 비해 위험부담이 적다고 간주되었기 때문이다.²²⁷⁾ 세계화와 아울러 진행된 이러한 각국의 신자유주의적 노사관계 재설계는 1990년대 들어 기존의 영국의 보수당, 미국의 공화당 등 신자유주의적 정부 외에도 미국 민주당, 영국·호주·뉴질랜드의 노동당, 스웨덴의 사회민주당, 프랑스의 사회당 등에 까지 영향을 미쳐 이들도 세계적 경쟁에 대응하기 위한 유연한 노동시장의 필요성을 받아들이게 되었다. 이러한 상황은 결국 “세계화와 다국적기업의 역할 확대에 따라 남은 것은 기존의 보호기능과 유연성에 대한 열망 사이에서 반쪽 난 노동법”이라고 지적된다.²²⁸⁾ 특히 1970년대 후반 이후 보수당 정부 주도의 신자유주의적 접근으로 노동조합 힘의 약화와

226) Evans(1999: 10).

227) Leisink(1999: 15~21).

228) Hepple(1997: 355).

노동시장의 탈규제화를 추진한 영국은 이러한 추세를 대표한다 하겠는데 이러한 상황하에서는 국제노동기준도 하나의 걸림돌로만 여겨졌다. 영국 보수당의 Thatcher 정부와 Major 정부는 1979~96년까지 ILO에서 새로 채택되었던 25개 협약 중 단 하나만을 비준했으며, 오히려 임금위원회(Wages Councils) 폐지, 임금과 야간근로 보호규정의 완화 등을 추진하기 위해 이와 상충되는 상당수 협약에 대한 비준을 철회하기까지 했다. 이에 따라 교사의 단체교섭권 제한, 파업 선원들에 대한 해고, 노조지도자에 대한 블랙리스트 작성 등 다양한 노동권 제한사례에 대한 진정이 ILO에 제기되었다. 그러나 이러한 진정사건에 대한 ILO 감독기구의 협약 위반 지적과 그에 따른 개선권고는 구조조정이 국내외 투자자들을 끌어들이기 위해 긴급하다고 믿는 보수당 정부에는 아무런 영향도 미치지 못했던 것으로 지적된다.²²⁹⁾

한편 세계화의 또 다른 양상, 즉 단기자본이동의 확대 또한 정부의 경제정책에 적지 않은 영향을 미쳤는데 각국의 외환보유고를 상회하는 헤지펀드를 필두로 한 국제금융시장은 각국의 금융정책을 제한하게 되었다. 각국 정부와 금융당국들은 물가안정을 금융·재정정책의 최우선 목표로 삼지 않을 수 없게 되었고, 이러한 제약으로 인해 고용확대 등을 위한 거시경제정책도 제한되게 되었다. 이러한 국제금융환경에 의해 구속된 정부의 정책은 실업의 증가와 소득격차의 확대, 나아가 정부정책에 대한 노동계의 영향력 감퇴를 초래하였다.²³⁰⁾

세계화로 초래된 노사간 교섭력 균형의 파괴와 위와 같은 각국 정부의 시각의 변화는 노동에는 이중의 부정적 요인이 되었다. 이러한 상황은 노동조합의 힘의 약화를 초래하게 되었는데, 이는 노동조합 조직률의 전세계적인 하락으로 반증된다 하겠다. 물론 이러한 노동조합 조직률의 하락은 일반적으로 다양한 요인, 즉 제조업에서 서비스업으로의 경제구조의 변화와 전통적인 노동운동의 기반인 기간산업의 쇠퇴, 동구권 사회주의의 몰락, 여성노동자의 비중 증가 등 다양한 경제·사회·문화적 요인에 기인한다고 하겠으나 앞서 살펴본 바와 세계화에 따른 여러 측면의 부정적 요인들에 기인한 바도 적지 않다. 1985~95년 기간 중 65개국의 노동조합

229) Hepple(1997: 357).

230) Leisink(1999: 15).

조직률 변화를 분석한 ILO 자료에 따르면, 49개국에서 조직률이 하락하였으며, 9개국에서만 상승하였고, 나머지 7개국은 변화가 없었다.²³¹⁾ 이 중 33개국은 조직률의 하락이 20%를 상회하는 것이었으며, 특히 조직률이 격감한 경우는 뉴질랜드 -50.7%(-23.9%포인트), 포르투갈 -53.7%(-21.8포인트), 방글라데시 -71.9%(-11.0%포인트), 케냐 -59.6%(-25%포인트), 아르헨티나 -47.9%(-23.3%포인트) 등이다. 이는 선진국과 개도국, 그리고 전지역에 공통된 추세였으며, OECD국가의 경우 영국 -27.2%(-9.8%포인트), 미국도 -15.2(-2.3%포인트) 등으로 스페인·스웨덴·핀란드 등만 예외로 하고 나머지 전회원국에서 조직률이 하락하였다.

이러한 노동조합 힘의 약화는 대다수 선진국 노조에서 1980년대 이후 자발적 임금억제정책을 채택하는 결과를 낳았다고 지적된다. 이는 사용자측의 교섭력 강화에 따른 직접적 위협의 결과임과 아울러 간접적으로 노조 스스로 새로운 정치·문화적 환경변화에 따른 불확실성, 경쟁, 이윤, 기업경쟁력 등 새로운 이슈에 대응하기 위한 변화노력의 결과라고 하겠다. 또한 노동조합들은 세계시장의 격변에 대응하기 위해 생산과 고용조건인 탄력성이 필요하다는 기업들의 요구에 부응하게 되었다. 단체교섭에 있어서도 그간 서유럽에서 노동조합들이 강력히 지탱하여온 중앙집권적 교섭구조에서 벗어나 여러 국가에서 노동조합들이 점차 기업단위의 분권화된 교섭을 수용하게 되었던 것이다.²³²⁾

일부 학자들은 이렇게 세계화가 노동조합과 같은 전통적인 임금결정체제의 붕괴를 야기하였고, 이는 결과적으로 임금격차 확대에 적지 않은 영향을 미쳤다고 지적하면서 대다수 경제학자들이 세계화가 노동시장에 미친 영향에 대해 과소평가하고 있다고 지적한다. Howell에 따르면, 전통적인 임금결정체제가 붕괴되면서 노동시장에서 교섭력이 가장 약한 비숙련 노동자들의 임금하락을 가져오게 되고, 이는 결과적으로 미국에서 임금격차의 확대를 야기했다. 종래의 시각은 기술변화가 부족한 숙련노동력의 임금상승을 야기한 것이 임금격차 확대의 주요인이라는데 반해 그는 이러한 탈제도화가 더욱 큰 영향을 미쳤다고 주장한다. 임금과 관련한 규범은 기업내부(내부노동시장이 외부경쟁에 노출됨에 따라)뿐만 아니라 산업내

231) ILO(1997c: 239~240).

232) Leisink(1999: 16~17).

부(점증하는 경쟁에 따라 임금에 있어서의 차이가 기업경쟁력에 결정적인 요인이 됨에 따라)에서 붕괴되었으며, 지역간(운송과 통신기술의 발달로 일부 기업들의 저임금 지역으로의 이동은 촉진시켰으나 일부는 그렇지 못함에 따라)에도 붕괴된 것으로 지적된다.²³³⁾

대다수의 경제학자들은 효율의 측면에서 이러한 노동조합의 쇠퇴가 그리 나쁜 것만은 아니라고 본다. 이와 관련하여 Rodrik은 노동조합의 쇠퇴와 교섭력의 하락은 효율의 관점에서 볼 때 바람직한 측면이 있을 수 있지만, 이는 임금이 노동조합에 의해 자의적으로 높게 책정되어 고용을 저해하고 있는 상황에서 이러한 변화가 고용의 확대에 연결될 때 가능하다는 점에 비추어 현실성이 희박하다고 지적한다. 그에 의하면 노동조합 쇠퇴의 가장 우선적인 효과는 기업이윤의 확대라기보다는 이윤의 사용자 쪽으로의 재분배라고 지적한다.²³⁴⁾

이렇게 여러 가지 환경변화에 따라 선진국 일부 계층의 노동자는 다른 계층에 비해 세계화의 직·간접적 부정적 영향에 더욱 노출되어 왔다. 개도국과의 무역증가와 경쟁의 심화가 총량적으로 선진국의 고용에 미친 영향은 크지 않다고 하더라도 이러한 영향이 주로 개도국과 비교할 때 상대적으로 높은 생산비용을 부담하는 비숙련노동집약적 산업에 집중되었기 때문에 이들 부문에 속한 비숙련노동자들에게 고통이 집중되었던 것이다. 이 분야에서의 고용의 악화는 비숙련노동자들이 다른 일자리를 찾기가 쉽지 않다는 점에서 더욱 큰 고통을 야기하였으며, 이들이 노조원의 상당수를 점하고 있는 노동조합 전체적으로도 적지 않은 어려움을 겪게 한 요인이 되었다. 뿐만 아니라 기업의 탄력성 제고를 위해 도입된 각종 구조조정정책들에 있어서도 상대적으로 이들 비숙련노동자들이 가장 크게 피해를 입게 되었다. 이러한 요인들이 기술정도별 임금격차 심화의 한 요인이 된 것이다.²³⁵⁾

이러한 노동조합·노동운동의 전반적 쇠퇴는 주류 경제학적 시각에 의한다면 앞서 살펴본 바와 마찬가지로 기술의 변화와 산업구조 변화, 생활수준의 향상, 노동력 구조의 변화의 당연한 결과로 간주되는 것이다. 그러

233) Rodrik(1997: 24~25)에서 재인용.

234) Rodrik(1997: 25).

235) Leisink(1999: 17~18).

나 제2장에서 살펴보았듯이 1970년대 중반 이후 세계화와 아울러 진행된 이러한 전반적인 노동의 쇠퇴는 비단 경제적·기술적 이유만이 아니라 각국의 공공정책에 있어서의 국제경쟁력에 대한 최우선적 고려, 공산주의의 몰락에 따른 노동에 대한 정치적 관심의 약화, 신자유주의적 이념의 확산 등과 긴밀한 관계가 있다고 보아야 할 것이다. 이와 관련하여 미국 AFL-CIO의 Mazur는 최근의 한 기고에서 다음과 같이 지적하고 있다.

“공산권의 몰락은 노동에 대한 정부의 인식을 바꿔놓았다. 노동조합은 이제 정치적인 의미도 적고 기업경영에 장애가 되는 요소로 비춰지게 된 것이다. 기업들의 대대적인 이념적 홍보공세는 노동조합을 과거의 낡은 유물로 묘사하는데 초점을 맞추고 있다.”²³⁶⁾

역사적으로 노동자들은 연대를 통해 근로조건의 개선을 추구하여 왔다. 노동운동이 가장 활발해온 유럽의 노동조합들은 기업간 경쟁에 따른 근로조건의 하향압력에 대처하기 위해 산업별 노동조합을 발전시켜 왔던 것이다. 이러한 노동조합의 본질적 기능에 비추어 본다면 결국 세계화의 진전과 함께 다양한 요인에 의해 초래된 노동조합 힘의 약화와 단체교섭의 분권화는 선진국에서의 임금격차의 확대와 빈곤의 증가에 있어 중요한 요인의 하나라 할 것이다.²³⁷⁾

세계화와 관련하여 노동의 측면에서 볼 때 특히 중요한 것은 세계화의 중심에 자리하고 있는 다국적기업이다. 정보통신과 운송기술의 발전에 의해 촉진된 생산의 분산화, 소비시장과 자본시장의 통합을 토대로 이루어진 다국적기업의 성장은 새로운 형태의 투자와 기업조직을 형성하고, 이에 따라 노동에도 근본적인 변화를 초래하였다. 이에 는 라이선스협정, 체인영업권, 전략적 제휴, 합작사업, 저임개도국으로의 하도급·아웃소싱 등이 포함되었다. 이렇게 다국적기업에 의해 형성된 네트워크는 각국의 국경과 정체성 그리고 이해를 초월하는 것으로서, 세계화에 의해 조성된 ‘작아진 정부와 커진 시장’²³⁸⁾하에 이들 다국적기업은 이제 각국 정부를 상

236) Mazur(2000). 이 자료는 Foreign Affairs지의 웹사이트에서 접근가능
(www.foreignaffairs.com).

237) Leisink(1999: 25).

238) Leisink(1999: 2).

대로 그들 투자의 조건을 강요할 위치를 점하였으며, 그들의 자본파업(Strike by Capital) 위협은 대부분의 경우 정부들로부터 양보를 이끌어낼 수 있게 되었다.²³⁹⁾ 이러한 다국적기업의 팽창이 노동시장과 노사관계에 미친 가장 큰 영향은 바로 종래-제2차 세계대전 이후 1970년대 초반까지 구미선진국에서-구축된 노·사·정간의 삼자관계와 세력균형이 깨어져 기업의 힘이 상대적으로 노동자와 정부의 그것을 능가하게 되었다는 점으로 집약된다 하겠다.

일본 다국적기업의 캐나다 공장에 대한 사례연구는 다국적기업의 등장이 노동에 미친 영향을 잘 보여주고 있다. 이에 따르면 린생산은 노동강도를 강화했으며, 중장기적인 고용안정도 불확실하게 했다. 노동비용 절감을 위한 외주와 팀제운영 도입으로 현장관리자·중간관리자층에서 잉여인력이 형성되었고, 3개의 공장 중 2개에는 노동조합이 없었는데, 이는 치밀한 경영전략의 결과였다는 것이다.²⁴⁰⁾

이러한 다국적기업들의 활동은 상당부문 세계화, 즉 자본이동의 자유화의 덕택이라 하겠는데, 이는 다국적기업이 스스로에게 보다 유리한 노동을 선택할 수 있을 뿐만 아니라 국가단위에서도 보다 유리한 체제와 제도를 선택할 수 있는, 즉 체제쇼핑을 할 수 있게 된 상황에 연유한다 하겠다. 이러한 상황은 각국의 노동법·노동규제와 관련하여 노동법과 단체교섭이 광범위하고 효과적일수록 다국적기업이 타국으로 옮기려 할 가능성이 높아지게 되었으며, 그 결과 노동법이 보호하고자 하는 일자리와 고용에 따른 각종 편익을 해치게 되는 딜레마에 빠지게 한 것이다.²⁴¹⁾

이와 관련하여 Langille은 국제경제학자 중심의 기존의 연계논의에 보다 다른 시각을 제시한다. 그에 따르면, 세계화에 따라 전통적인 국제무역이론이 더 이상 설명할 수 없는 새로운 변화들이 나타났다.²⁴²⁾ 종래 상품만의 이동을 전제로 한 무역이론하에서는 타국의 낮은 노동기준과 같은 사회적 보조금도 본국에는 이익이 될 수 있고, 일방적 자유무역의 이익이 보장되며 문제가 되는 것은 본국에서의 재분배정책이었지만, 세계화가 초

239) Hepple(1997: 353~354).

240) Leisink(1999: 15).

241) Hepple(1997: 355).

242) Langille(1996: 235~247).

래한 오늘날의 새로운 변화는 더 이상 이러한 처방이 적절하지 않다는 것이다. 그는 전통적인 무역이론이 국내생산자, 외국생산자, 그리고 국제적으로 유통되는 상품에 초점을 맞추었던 바, 즉 문제는 상품의 교역에 있었던 것인데, 다국적기업의 등장과 그를 유인하려는 정부의 경쟁적 규제 완화정책으로 요약되는 오늘날의 세계경제에서는 대부분의 생산요소, 특히 자본이 엄청나게 이동하게 되었으며, 이에 반해 노동력과 국가(주권)는 상대적으로 이동이 제한되고 있다는 것이다. 이것이 바로 세계화와 노동과 관련하여 오늘날의 세계를 이해하는데 핵심이라는 것이다. 특히 자본의 상대적인 이동의 자유는 그 탄력성(Exit Option)을 기반으로 상대적으로 우월한 교섭력을 지니게 된 반면, 이동이 제한된 노동은 상대적으로 교섭력의 약화를 경험하게 되었으며, 그 결과 자유무역을 정당화했던 고전적인 정치·경제학 모델로는 더 이상 새로운 환경하에서의 중요한 역학들을 파악하지 못하게 되었다는 것이다.²⁴³⁾

“이러한 상황하에서 자본은 새로운 능력, 즉 자유롭게 이동할 수 있게 되고 또 이를 위협할 수 있게 되었으며, 각국의 규제수준의 차이에 따른 이익을 누릴 수 있게 되었다. 바꿔 말하면 이러한 자본이 가지게 된 자유롭게 움직일 수 있는 탄력성(Exit Option)은 사회전체 대 자본, 자본 대 노동의 힘의 분배에 영향을 주는 것이다.”

Langille은 이러한 근본적인 문제에 대응하여 노동규제와 관련하여서도 국가단위를 초월한 새로운 접근이 필요하다고 주장한다. 그는 노동규제, 즉 노동법의 발전단계를 돌이켜보면서 북미에서의 노동법은 처음 사적 계약에 초점을 둔 단계에서 단체교섭과정의 재구성단계, 그리고 직접적인 법적 개입의 단계로 발전해 온 점을 상기시킨다.²⁴⁴⁾ 종래 시민법이 고용관계를 사적 계약관계로 본 상황에서 노사간 교섭력의 불균형으로 인해 사회적으로 정의로운 고용계약이 확보되지 못하였는데, 이러한 시장의 불완전성은 역사적으로 두 가지 측면에서 대응되었다. 우선 절차적 대응으로 노동의 단체교섭권을 인정함으로써 교섭력의 불균형을 해소하고자 한

243) Langille(1996: 237~238).

244) Langille(1996: 238~247).

것인데, 여기서는 단체교섭이 노동에 효과를 준다는 보장은 없으나 단체교섭 및 단체행동과 관련한 절차적 장벽을 해소하고 사용자에게 교섭할 의무를 주게 되었다. 그러나 이는 계약당사자로서 사용자에게 대한 제한일 뿐 계약의 자유 자체는 제한하지 않았다. 계약의 실제적인 측면은 여전히 노사자율에 맡겨져 있었다. 이러한 상황에서 문제점이 여전히 제기됨에 따라 직접적인 입법조치에 의해 고용계약의 최저한을 직접 정하게 되었던 것이다.

그는 이러한 법적 개입의 수준은 경제학으로는 설명 못할 정치적·규범적 문제라고 지적하면서 자유무역주의자들은 자본이동이 제기하는 문제를 경시하거나, 자본이동을 필연적인 현상으로 간주하거나 또는 주권국가들이 선택한 기준과 정책을 독립적인 것으로 파악하는 한계를 노정하고 있다고 지적한다. 그는 나아가 노동법의 본질과 그의 노동시장 질서와의 관계, 무역·경제이론에 내재한 아이디어, 민주주의의 결합 등 다양한 측면들을 고려하여 시대상황이 요구하는 대로 노동규제에 있어서도 국제적으로 접근함으로써 예전과 같이 노동-자본간의 정치적 힘의 균형을 회복하여야 한다고 주장한다.²⁴⁵⁾

이러한 시각에서 연계를 주장하는 이들은 무역-노동기준 연계가 다국적기업과 일부 개도국 지배층으로부터 노동자들과 노동시장을 보호할 수 있을 것이며, 세계화·개방경제하에서의 소득불평등 문제를 개선하고, 다국적기업에 의해 창출된 부를 공정하게 재분배하는데 기여할 것이라고 주장한다. 연계는 각국의 노동법과 단체교섭이 보다 나은 삶의 질을 이끌 수 있도록 국제적으로 분위기를 조성하는 역할을 할 수 있다는 것이다.²⁴⁶⁾

3. 노동기준이 무역·투자에 미치는 영향

국가경제간 상호 의존성의 증대는 생산자와 노동자들로 하여금 다른 나라의 경쟁자들의 상황에 보다 민감하게 만들었다. 더구나 그간의 무역자유화의 결과 관세 등 기존의 무역장벽이 현저히 제거됨에 따라 노동기준

245) Langille(1996: 259~260).

246) Tsogas(1999: 371).

이나 환경기준과 같은 사회적 기준의 차이도 국제경쟁에 있어서 민감한 요인으로 여겨지게 되었다. 이렇게 무역-노동기준 연계주장의 근거에는 노동기준이 무역과 투자에 미치는 영향에 대한 우려, 즉 노동기준과 국제 경쟁력간의 관계에 대한 고려가 자리하고 있다. 앞의 역사적 고찰에서도 보았듯이 이는 19세기 국제노동기준의 제정 필요성에 관한 논란에 있어서도 가장 우선적인 고려사항이었으며, ILO 설립의 주요 배경의 하나이기도 하였다.

특히 최근의 노동기준과 경쟁력간의 관계에 대한 선진국 일부에서의 우려는 무역 이외에 외국직접투자의 확대에 의해서도 크게 증폭되어 왔는데, 이는 선진국의 산업활동이 개도국으로 대량이동할 것과 그에 따른 실업의 고통에 대한 우려가 그것이다. 이러한 배경에서 연계를 주장하는 이들은 초기에 최저기준을 설정하여 국제노동조건을 균일화하여야 한다고 주장하고 이를 보다 강행적으로 적용하기 위해 WTO에 사회조항을 설정하여야 한다는 요구를 제기하였던 것이다.

이하에서는 이러한 노동기준과 경쟁력간의 관계에 대해 분석해 보기로 한다.

가. 노동기준과 경쟁력

연계 주장은 공정경쟁(Fair Competition)에 그 근원을 두고 있는데, 이는 노동기준이 각국의 경쟁력에 영향을 미치고, 저기준국가는 불공정하게 무역에서의 우위를 점하므로 국제무역체제에서의 경쟁조건을 균일화하기 위해 근로조건을 균일화도 필요하다는 것이다. 이것이 이루어지지 않을 경우 밑바닥으로의 경주, 즉 전반적인 노동조건의 하향압력이 불가피하다는 것이다.²⁴⁷⁾

주류 경제학자들은 이러한 연계론자들의 논리에 대해 전통적인 비교우위론에 입각한 일방적 자유무역의 이익에 근거하여 비판한다. 대표적으로 Krugman에 의하면, 각국은 타국이 어떤 기준이나 생산비용에 의해 생산하든간에 생산된 상품가격의 차이에 따라 자유무역으로부터 이익을 누린

247) Lee(1997: 179~180). 균일화와 공정경쟁 문제에 관한 체계적인 논의는 Leebron(1996) 참조.

다는 점을 강조하며, 세계자원의 효율적인 활용을 위해서도 국가별로 다양한 근로조건이 필요하다고 지적한다. 따라서 노동기준이 낮은 국가와의 무역이 노동기준이 높은 국가에 해롭다는 대부분 비경제학자들의 직감적 인식은 잘못된 것이라는 것이다. 무역과 관련해 착취노동의 사례가 있다 해도 이것이 무역과는 상관없는 것이며 그것을 이유로 타국에 자국과 같은 기준을 요구하는 것은 타당하지 않다는 것이다. 그는 또 이 세상에는 저임금이나 열악한 근로조건보다 훨씬 나쁜 일들이 존재한다는 점에서 도덕적인 기준에 따라 노동기준을 무역에 연계하는 것도 타당하지 않다는 것이다.²⁴⁸⁾

이제 이러한 경제학자들의 시각을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 일반인들의 우려와는 달리 국제적인 임금격차는 선진국·개도국이 동시에 무역을 통해 혜택을 얻는데 장애가 되지 않는다. 국제무역이론은 무역파트너간에 경제적인 다양성이 클수록 무역의 혜택도 커진다는 점을 시사하고 있는데, 고임금국가가 저임금국가와 경쟁할 수 없다는 우려는 비교우위와 절대우위간의 본질적 차이를 혼동한 결과이다. 생산성에 있어서의 전체적인 차이(절대우위)가 임금을 결정하고, 반면 생산성과 비용에 있어서의 부문간 편차가 무역패턴(비교우위)을 결정한다. 저임금이 저생산성을 반영하는 한 저임노동력을 고용함에 따른 우위는 상쇄되는 것이다. 착취노동에 대해 보호무역이 필요하다는 주장은 이러한 임금과 생산성간의 연결고리를 이해 못하기 때문이다. 또한 명목임금이—자의적으로 억눌리어—경직적이라 하더라도 생산비용의 국제적 차이는 결국 환율조정에 의해 상쇄될 것이다. 실제에 있어 대부분의 개도국은 선진국과의 교역에 있어 제조업 분야에 지속적인 무역적자를 나타내고 있는데, 만약 개도국의 단위노동비용이 그 임금처럼 낮다면 그런 결과가 나타나지 않았을 것이다.²⁴⁹⁾ 말레이시아의 경우 제조업 전체의 임금과 생산성이 1990년 기준으로 대략 미국의 10% 수준인데, 섬유업종과 같은 단순분야에 있어서는 이보다 높고 기계업종과 같이 보다 정밀한 분야에 있어서는 이보다 낮다 하겠다. 말레이시아의 노동시장이 경쟁적이어서 기술수준에 따라 조정된 임금이 전산업 분야에서 동일하다고 가정한다면, 말레이시아의 단위노동

248) Krugman(1997: 2), Brown(1997: 272).

249) Golub(1997: 9).

비용은 섬유업종에서는 상대적으로 낮고 기계업종에서는 높을 것이다. 그렇다면 말레이시아는 섬유를 수출하고 기계를 수입할 것이다. 물론 비교우위는 노동생산성과 노동비용 외에도 다른 여러 요인들에 의해 결정되는 것이지만 중요한 것은 선진국과 개도국 모두 자국이 상대적으로 효율적으로 생산하는 분야에 특화함으로써 혜택을 누릴 수 있다는 점이다.²⁵⁰⁾

이와 관련하여 Erickson은 지난 1980년대 이후 미국의 무역수지 적자와 경쟁력에 대한 미국인들의 우려와 관련하여 노동기준이 미국의 경쟁력과 무역수지에 영향을 준다는 것은 잘못된 인식이라고 지적한다.²⁵¹⁾ 그에 따르면 무역수지와 무역패턴은 별개 문제로서 미국의 무역수지 적자는 실제 개도국과의 경쟁에 따른 문제가 아니라는 것이다. 즉 무역수지 적자는 경쟁력을 잃었기 때문이 아니라 미국이 저축하는 것보다 더 많이 소비하기 때문이라는 것이다.

대다수 경제학자들의 결론은 결국 개도국의 비숙련노동집약적 상품에서의 비교우위와 그들의 낮은 노동기준은 경제발전단계와 비숙련 노동력의 풍부한 공급의 결과일 뿐이라는 점이다. 즉 낮은 노동기준이 개도국 비교우위의 핵심요인이 아니라는 것이다.²⁵²⁾ 또한 각국의 경쟁력은 노동생산성에 따르는 것인 바, 노동생산성은 기술, 교육수준, 사회간접자본 발전정도, 통신 등 다양한 요인에 의해 결정되는 것이다.²⁵³⁾ 이와 관련하여 연계에 반대하는 개도국들도 연계주장이 결국 개도국의 저임금을 겨냥한 것이라고 의혹을 제기하며 개도국의 저임금은 정당한 비교우위라고 주장한다.

다국적기업의 이동과 관련하여서도 이들은 이러한 재배치는 기술집약적 소재의 수출이나 마케팅, 디자인 등에 의해 상쇄되는 것이라고 주장한다. 또한 전체 비용에서 비숙련 노동비용이 차지하는 비중이 점점 감소하고, 자본비용·연구개발비·마케팅 등 비용이 차지하는 비중이 커짐에 따라 제조업의 입지를 결정하는 데 있어 저임금과 저기준의 중요성은 점점 감소한다는 것이다. 더구나 상품의 질과 신뢰도에 있어 보다 엄격한 기준을

250) Golub(1997: 13).

251) Erickson(1998: 171).

252) Golub(1997: 26).

253) Tsogas(1999: 355~356).

요구하는 탄력적 생산방식은 대다수 개도국의 열악한 사회간접자본 등과 맞지 않는다는 것이다.²⁵⁴⁾

이렇게 대다수 경제학자들은 노동기준과 경쟁력과의 관계, 그리고 공정 경쟁 주장에 대해 부정적 입장이나, 최근의 연계의 필요성을 주장하는 이들은 생산성에 따른 저임금 그 자체가 문제가 아니라 높은 생산성에도 불구하고—특히 다국적기업과 개도국의 집권층 또는 일부 경제주체에 의해—결사의 자유 등 기본적 노동권의 억압이나 의도적 정책에 의해 유지되는 낮은 근로조건이 문제라고 주장하며,²⁵⁵⁾ 실제 이러한 밑바닥으로의 경주가 진행되고 있다는 측면을 강조한다. 이러한 측면에서 소위 핵심노동기준으로 분류되는 결사의 자유·단체교섭권 등은 중요한 의의가 있다는 것이다. 이와 같은 상황은 예컨대 중국의 경우가 대표적으로 실제 다국적기업의 이동에 있어서도 중요한 역할을 하고 있다는 것이다. 또한 기술적으로도 최신 제조기법은 생산과정을 표준화하고 기술의존도를 낮춤으로서 그 과정을 세분화할 수 있고 이에 따라 노동집약적인 부문은 전세계 어느 곳의 비숙련노동력에 의해서도 생산될 수 있게 되었다고 지적한다.²⁵⁶⁾

현재까지 노동기준과 경쟁력과의 관계에 관한 실증적 연구는 취약하며 연구결과도 일치하지 않는다. 연계이슈 전반에 관한 OECD의 1996년도 연구가 그 대표적인 것인데, 여기서는 결사의 자유·단체교섭권 보장 여부와 무역성과, 즉 경쟁력간의 관계에 대해 분석했는데—여기서는 무역성과를 1980~90년간 세계시장에서의 각국의 수출점유비율의 변화로 측정—, 그 결과는 양자간에 상관관계가 거의 없다는 것이었다. 또한 한국·스페인 등 6개 국가에서 결사의 자유 등 노동권 신장이 이루어진 시점을 전후한 시기의 무역성과를 비교하였는데 결과는 아르헨티나·대만·한국 등 3개 국가에서는 무역성과(수출점유율)가 하락했고, 포르투갈·스페인 등 2개 국가에서는 상승하였으며, 마지막 칠레에서는 변화가 없는 것으로 나타나 이 점에서도 일관성 있는 패턴을 얻지 못했다. 또한 부문별 무역패턴과 노동기준과의 관계에 대한 분석에 있어서도 아동노동이 광범위하게 이루어지는 나라들에서 수출되는 수제카페트의 가격이 낮다는 증거도 없

254) Tsogas(1999: 356~357).

255) Tsogas(1999: 356).

256) Tsogas(1999: 356~357).

었다. 또한 경쟁력과 외국투자유치와의 관계에 있어서도 OECD국가의 외국투자의 대부분은 노동기준이 높은 타OECD국가에 대한 것이며, 여타 투자대상인 비OECD국가의 경우 노동기준 준수 여부에 일정한 추세가 없었으므로 노동기준과 투자유치 사이에는 상관관계가 없다고 결론지어졌다. 이러한 결과를 토대로 OECD는 핵심노동기준의 준수가 경쟁력에 악영향을 미칠 것이라는 우려는 경제적 근거가 없다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 OECD 연구결과의 한계와 그 결론의 취약성에 대해서는 적지 않은 비판이 제기되고 있는 실정이다.²⁵⁷⁾

한편 Aggrawal은 연계논의와 관련하여 중요한 핵심을 지적하였는데, 그것은 대부분의 개도국에서 수출산업 분야에서 근로조건이 더 높다는 점이다. 전체 제조업 중 수출비중이 높은 산업분야에 종사하는 노동자들은 임금과 여타 근로조건에서 더 나은 대우를 받고 있다는 것이다. 그녀는 또한 미국의 외국직접투자자 개도국의 저기준 사이에 상관관계가 없다는 점도 지적하였다. 또한 저기준국가들은 미국 시장점유율도 낮은 것으로 나타났는 바, 결론적으로 개도국의 수출신장이 저기준에 따른 생산비용에서의 우위에 기인한다는 점은 어떠한 증거도 없다는 것이다.²⁵⁸⁾

외국직접투자자에 있어 고려되는 전체적인 비교비용에서 저노동기준이 차지하는 비중은 매우 낮아 투자입지 선정에 중요한 요인이 아니라는 점은 여러 연구에서 뒷받침되고 있다.²⁵⁹⁾ 예컨대 Srinivasan은 다른 연구들이 보여주고 있는 바와 같이 생산성의 차이를 고려할 때 대부분 개도국의 임금이 아주 낮은 것도 아니고, 어떤 경우라도 단위노동비용의 차이가 다국적기업들의 입지결정에 있어서 결정적인 요소가 아니라는 점을 지적하고 있다.²⁶⁰⁾

그러나 Rodrik의 1997년도 연구는 저기준과 무역성과와의 관계와 관련하여 다른 결과를 제시하고 있는데, 그는 노동기준에 대한 지표로 ILO협약 비준 여부, 아동노동에 관한 미노동부 보고서 등을 활용하여 각국간 비교분석한 결과 우선 저기준과 저노동비용간에는 상당한 상관관계가 있

257) 허재준 외 역(1997: 96~123), Charnovitz(1997: 142~144).

258) Maskus(1997: 48).

259) Anderson(1998: 242), Golub(1997: 23).

260) Srinivasan(1996: 239).

다고 결론지었다. 또한 각국의 노동집약적 산업에서의 비교우위는 저기준과 상관관계가 있어 노동기준이 취약할수록 노동집약적 산업에서의 비교우위가 크다는 것이다.²⁶¹⁾

이와 관련하여 또 하나의 주요한 이슈는 개도국 저노동기준의 원인이 무엇이나는 것이다. 이에 대해 연계의 필요성을 주장하는 이들은 개도국에서의 낮은 노동기준에 있어 상당부분 경쟁력을 고려한 의도적 정책, 즉 세계화에 따른 각국간 밀바다으로의 경주와 정치적 비민주성에 의해 억눌러졌고, 일부에서는 착취적 노동도 존재한다고 주장하며 강행적 조치에 의한 개선을 주장하고 있다. 이에 반대하는 이들은 개도국의 저기준은 주로 빈곤·저개발의 부산물이라고 주장하고 있다.

개도국의 노동자들이 낮은 생산성 때문에 낮은 임금과 근로조건을 받는 것은 당연한 일이나 생산성에 비해 낮은 노동비용이 유지된다면 이는 경쟁력에 있어서 중요한 우위를 점하는 요인이 된다. 역사적으로 볼 때 경제가 발전함에 따라 임금은 상승하고 노동시간은 감소하며 산업안전보건 분야에 대한 관심도 증가한다는 것이 일반적 사실이다. 그러나 저임금과 열악한 근로조건을 반드시 저발전의 결과라고 할 수는 없을 것이다. 즉 노동운동이 억눌려지고 있거나 통제되고 있을 수도 있고, 단체교섭이 인정되지 않거나, 노동법령이 미비되어 있거나 아니면 법령이 제대로 집행되지 않는 때문일 수도 있을 것이다. 저기준과 낮은 근로조건이 단지 저발전의 결과라고 한다면 그 해답도 경제발전을 촉진하는 것이 최상의 길 이겠지만, 이러한 제도적 문제와 의도적으로 노동의 교섭력을 제한한 때문이라면 다른 처방이 필요하며 이것이 연계를 주장하는 이들이 제기하는 필요성의 하나이다.²⁶²⁾

이와 관련하여 OECD의 1996년 연구는 개도국 저기준의 가능한 원인으로 저발전의 문제 이외에 네 가지를 제시하고 있다. 첫째, 노동기준이 공공재의 측면을 갖는다는 것이고, 둘째, 일부 소수의 경제주체들의 이익을 위해 노동기준이 억압되고 있다는 것이며, 셋째, 노동기준은 시장내부적으로 작동하는 것으로 정부정책에 의해 결정되기 어렵다는 것이며, 넷째, 정부가 사회제도적·역사적 이유로 국제적인 노동기준을 자국에 적용하지

261) Rodrik(1997: 45~46).

262) Liemt(1998: 87~88).

않을 수 있다는 것이다.²⁶³⁾ Charnovitz도 지적인 바와 같이 이러한 OECD의 분석은 이러한 요인들에 대한 깊이 있는 분석을 결여하고 있고, 또 하나 중요한 요인을 누락하고 있는 것은 ILO 창설시의 배경과 관련된 것으로 일부의 개도국은 노동기준을 향상시키고 싶어도 다른 경쟁국과의 경쟁에서의 불이익을 고려하여 어찌지 못한다는 점이다.²⁶⁴⁾

이 점이 바로 연계주장을 이끌고 있는 ICFTU가 제기하고 있는 가장 중요한 이유이다.²⁶⁵⁾

“수출증진과 외국투자 유치에 사활을 걸고 있는 각국 정부는 시장가격의 설정자인 거대기업에 의해 지배되는 시장에 좌우되고 있다. 이러한 시장가격은 대부분 값싼 노동, 낮은 근로조건, 반노동조합주의 등을 배경으로 하고 있다. 세계화에 따른 경쟁은 대부분 기업들이 소비자를 끌기 위해 경쟁하는 것이 아니라 각국 정부가 기업들을 유치하기 위해 경쟁하는 형태를 띠고 있는 것이다.”

선발 개도국의 하나인 태국의 최근 경험은 이러한 상황을 잘 보여주고 있다. 태국에 투자하였던 미국·일본·EU·홍콩 등 아시아 신흥산업국가들은 최근 베트남과 중국 등을 보다 매력적인 투자처로 인식하기 시작하였다. 이에 따라 태국의 노동집약산업에서의 경쟁력이 하락하고 수출이 침체되게 되었는데, 이는 1996년도 이후 경험한 경기하락과 경제위기의 원인의 하나로 평가되고 있다. 이러한 상황에서 고용사정과 근로조건은 악화되었으며, 대표적으로 경쟁력에 대한 우려 때문에 최저임금인상과 관련하여서도 격렬한 논란이 야기된 바 있다.²⁶⁶⁾

이러한 논란과 관련하여 중요하게 제기되는 또 하나의 이슈는 외국직접투자(FDI)에 관한 것이다. <표 4-6>은 지난 10년간의 전세계의 외국직접투자의 지역별·국가별 추이를 개괄적으로 보여주고 있다.

이 표는 몇 가지 중요한 추세를 보여주고 있는데, 첫째 지난 약 10년간 외국직접투자는 세계화 추세를 타고 급격히 증가하여 약 4배나 증가하였다는 것이다. 아직 절대적으로는 선진국간의 투자가 대부분을 차지하고

263) 허재준 외 역(1997: 87~91).

264) Charnovitz(1997: 142).

265) ICFTU(1999a: 7).

266) Cuyvers & Rayp(1998: 28~31).

〈표 4-6〉 지역별·국가별 외국직접투자(FDI) 유입 현황

(단위 : 백만달러)

| | 1987~92(연평균) 구성비(%) | 1994 | 1996 | 1998 구성비(%) |
|---------|------------------------|---------|---------|-----------------|
| 전세계 | 173,530 (100.0) | 253,506 | 358,869 | 643,879 (100.0) |
| 선진국(25) | 136,628 (78.7) | 146,379 | 211,120 | 460,431 (71.5) |
| 개도국 | 35,326 (20.4) | 101,196 | 135,343 | 165,936 (25.8) |
| 아태국가 | 19,809 (11.4) | 64,015 | 82,215 | 85,055 (13.2) |
| 중국 | 4,652 (2.7) | 33,787 | 40,180 | 45,460 (7.1) |
| 한국 | 907 (0.5) | 809 | 2,325 | 5,143 (0.8) |
| 아프리카 | 2,986 (1.7) | 5,647 | 6,667 | 8,302 (1.3) |
| 중남미 | 12,400 (7.1) | 31,451 | 46,162 | 71,562 (11.1) |
| 중동유럽 | 1,576 (0.9) | 5,932 | 12,406 | 17,513 (2.7) |

주: 개도국은 석유수출국과 최빈국을 제외한 국가들임. 따라서 선진국과 개도국
 分の 합계가 전세계 총액과 일치하지 않음.

자료: UNCTAD, World Investment Report, 1999, pp.477~481.

있다. 여기서 괄목할 만한 점은 중국의 외국투자유치 실적이라 하겠는데 이는 지난 약 10년간 10배 증가하여 1998년도에는 약 455억달러의 외국직접투자를 유치하여 전체 대개도국 투자의 1/4 이상을 차지하고 있다. 이 점은 바로 ICFTU 등 노동계가 외국투자유치를 위한 각국간 노동기준에 있어서의 경쟁의 가장 큰 문제점으로 제기하고 있는 사안이다. ICFTU는 전체 개도국 투자의 상당부분을 유인하고 있는 중국의 매력은 명백히 저임금과 저노동기준에 있다고 주장하며, 여기서는 수출자유지역(EPZ) 등의 상당수의 공장이 軍에 의해 관리되고, 아예 무임금의 강제노동 캠프도 적지 않다고 주장하면서, 이는 다른 개도국들의 근로조건 향상노력에도 부정적 영향을 미쳐 '밑바닥으로의 경주'를 낳고 있다고 주장하고 있다.²⁶⁷⁾

이렇게 세계화와 노동기준과 관련한 또 하나의 우려는 FDI가 집중되고 있는 EPZ에 초점이 맞추어지고 있다. EPZ는 외국직접투자를 유치하기 위해 특별한 지역을 지정하여 투자기업에 대해 각종 특혜를 부여하는 것으로,

267) ICFTU(1999a: 8).

여기서는 주로 수입된 원자재를 가공하여 재수출하는 공정이 이루어지고 있다.²⁶⁸⁾ 이러한 지역은 1970년대 이후 지속적으로 증가해 현재 전세계적으로 845개 지역에 이르고 있다. <표 4-7>은 최근의 지역별 EPZ의 분포를 보여주고 있는데 개도국 중에서는 중국과 멕시코가 가장 많은 지역을 지정하고 있고, 필리핀, 인도네시아 등이 그 뒤를 잇고 있다.

<표 4-7> EPZ의 지역별 분포(1997년)

| | EPZ수 | 대표적인 국가 |
|---------|------|--------------------------|
| 북아메리카 | 320 | 미국 213, 멕시코 107 |
| 중부아메리카 | 41 | 온두라스 15, 코스타리카 9 |
| 카리브해 지역 | 51 | 도미니카공화국 35 |
| 남아메리카 | 41 | 콜롬비아 11, 브라질 8 |
| 유럽 | 81 | 불가리아 8, 슬로베니아 8 |
| 중 동 | 39 | 터키 11, 요르단 7 |
| 아시아 | 225 | 중국 124, 필리핀 35, 인도네시아 26 |
| 아프리카 | 47 | 케냐 14, 이집트 6 |
| 태평양 지역 | 2 | 호주 1, 피지 1 |
| 전 체 | 845 | |

자료: ILO(1998b: 3).

이러한 EPZ와 관련하여서는 노동권과 노동기준 준수 여부에 대해 지속적으로 의문이 제기되어 왔고, 밑바닥으로의 경주가 실제 일어나고 있는 예로 지적되어 왔다. ILO의 최근 조사에 의하면, 공식적으로는 대부분의 국가들이 EPZ에 있어서도 다른 지역과 차별없이 노동관계법을 적용하고 있는 것으로 나타나고 있고, 예외적으로 방글라데시, 파키스탄, 파나마 등에서 단결권과 단체행동권 등을 제한하고 있는 것으로 조사되고 있다.²⁶⁹⁾ 또한 대다수의 국가에서 EPZ 내의 임금과 근로조건은 여타 부분보다는 낮다고 지적되고 있다. 그러나 법령에서 단결권과 단체행동권을 제한하는 국가든 그렇지 않은 국가든 공통적으로 EPZ 내의 노동조합 조직률이 상

268) ILO(1998b: 3).

269) ILO(1998b: 21~28).

대적으로 낮다는 점과 관련하여 의문이 제기되고 있다. 이는 EPZ 노동자의 대부분—70%에서 90%—이 여성노동자들이고 이직률이 매우 높다는 점에 의해 설명될 수도 있지만, 노동관계법의 적용과 관련하여 근로감독이 제대로 이루어지지 않고 있으나 법을 적용하려는 명확한 의지가 결여되어 있기 때문이라는 지적도 제기되고 있다.²⁷⁰⁾ 결국 대다수 경제학자들이 지적하는 바와 같이 EPZ의 근로조건과 임금이 유치국가의 다른 부분보다는 높다 하더라도 이것만으로 그 부정적인 측면에 대한 해답을 주는 것은 아니라고 본다. 즉 생산성과의 관계는 여전히 남아 있는 문제이며, 앞서 인도네시아의 예에서 살펴보았듯이 이러한 EPZ 내의 기업들이 쉽게 이동할 수 있다는 점을 고려한다면 문제가 되는 것은 다른 국가의 EPZ와 경쟁이 이루어지고 있다는 점이라 하겠다. 이러한 실제적 측면에서 EPZ는 ‘밑바닥으로의 경주’가 일어나는 한 예로 지적되고 있는 것이다.

이제 이 ‘밑바닥으로의 경주’와 관련한 논의를 보다 구체적으로 검토해보기로 한다.

나. 밑바닥으로의 경주

연계의 필요성과 관련한 논란에서 또 하나 중요한 이슈는 노동기준의 외부성 및 공공재적 측면과 관련한 ‘밑바닥으로의 경주’에 관한 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 세계화의 진전에 따라 종래의 관세 등 무역장벽이 급격히 완화되면서 상대적으로 노동기준 등 사회적 기준이 국제경쟁력의 결정에 중요한 요인이 되게 되었다. 또한 자본시장 규제완화와 외국직접투자의 확대에 따라 기업들이 고기준의 국가로부터 저기준의 국가로 이동할 가능성도 높아졌다. 이러한 상황에서 국제사회의 협조적인 조치가 없다면 세계화 시대의 점증하는 각국간 경쟁은 불가피하게 노동기준에 하방압력(下方壓力)을 가하게 될 것으로 인식되어 왔다. 즉 각국은 수출시장과 수입대체, 그리고 외국직접투자 유치를 위해 생산비용 절감압력과 노동기준의 하향조정 압력을 받게 된 것이다. 또 어느 국가가 이러한 조치를 도입하면 타무역상대국에도 영향을 미치게 된 것이다.

270) Maskus(1997: 9~10).

국제노동기준에 대한 옹호론은 이러한 노동기준의 공공재적 성격을 가지고 있다는 인식에 근거하고 있다. 이의 배경에는 착취노동이나 비인도적 근로조건 등의 개선은 개별 국가의 노력만으로는 이루어지지 못하므로 국제적인 공동의 조치가 필요하다는 것이다. 그 이유는 일부 국가가 이러한 공공악(公共惡)을 제거하기 위해 노력할 때 다른 국가가 그들의 노동기준을 억압함으로써 경쟁력에 있어 상대적으로 우위를 누리는 점 때문에 이러한 노력이 장애를 받는다는 것이다.²⁷¹⁾ 이러한 죄수의 딜레마의 결과는 밑바닥으로의 경주, 유럽에서 선호되는 표현으로 하면 ‘사회적 덤핑(Social Dumping)’으로 나타난다는 것이다. 이러한 경우 국제노동기준에 의한 국제적 공동노력의 필요성이 인정되는 것이다.²⁷²⁾ ‘밑바닥으로의 경주’라는 표현은 일찍이 미국에서 대공황 당시인 1933년 Brandeis판사가 당시 미국의 각 주가 기업을 유치하기 위해 각종 규제조치들을 경쟁적으로 완화하는 것을 두고 일컬은 것으로 이러한 상황은 오늘날의 각국의 경쟁상황과 크게 다르지 않다고 본다.²⁷³⁾

이러한 밑바닥으로의 경주의 실제 여부에 대해서는 공통된 의견이 존재하지 않고, 대다수의 연계반대론자(대다수 경제학자)들은 이러한 경향이 실제적으로 나타날 가능성에 대해 회의적이다. 이들은 그 예로 미국의 각 주들은 자유무역에도 불구하고 노동기준이 계속 다양하게 유지되어온 점을 지적한다.²⁷⁴⁾ Bhagwati도 이와 관련 밑바닥으로의 경주는 주로 재정 분야에서 세금면제 등과 관련하여 지적되어온 것으로 노동기준과 관련해서는 중요한 문제가 아니라고 주장하고 있다.²⁷⁵⁾ Klevorick은 밑바닥으로의 경주에 관해 분석한 그의 논문²⁷⁶⁾에서 이를 근거로 연계의 필요성을 주장하는 이들의 견해는 마치 기업들이 ‘파괴적인 출혈경쟁’의 폐해를 불평하면서 내세우는 주장이나 가격·생산량 등에 대한 담합의 필요성을 내세우는 논리와 유사하다고 비판하고 있다. 밑바닥으로의 경주를 이유로

271) Lee(1997: 181).

272) Lee(1997: 181), Anderson(1998: 238).

273) Hepple(1997: 355~356).

274) Krueger, A. B.(1996: 285).

275) IMF(1999).

276) Klevorick(1996). Klevorick도 이에 대해 회의적이고 이를 토대로 한 연계주장에 비판적이다.

한 근로조건 균일화 주장과 관련하여 그는 밑바닥으로의 경쟁이 실제 이루어진다면 각국은 필연적으로 바닥에서 근로조건이 균일화되어야 할 것인 바, 균일화를 주장한다면 단순히 근로조건이 균일화만이 아니라 적절한 또는 옳은 수준의 근로조건으로의 균일화가 전제되어야 한다고 지적한다. 이 경우에 누가 그 수준을 결정하느냐의 문제가 야기된다. 무엇이 적절한 또는 정당한 기준이냐에 대해서는 불확실성이 크므로 보다 조심스럽고 탄력적인 대응이 바람직하다는 것이다.

이렇게 밑바닥으로의 경쟁의 실제 여부에 대해서는 상당수 학자들이 부정적이고 이에 관한 실증적 연구결과도 희소한 상황이나 현실적으로는 이러한 경향이 적지 않게 관찰된다 하겠다. 즉 최근의 국제경쟁을 배경으로 상당수의 기업—특히 다국적기업—들이 노사교섭 테이블에서 ‘국제경쟁카드’를 활용해 온 것이 사실이고, 앞서 태국의 사례와 같이 각국의 노동정책 협의·형성과정에서도 국제경쟁력에 대한 우려가 임금인상이나 근로조건 상향조정에 대한 우려로 연결되는 사례가 적지 않다. 가령 캐나다와 같은 선진국에서도 미국과의 자유무역협정 추진 당시 자유무역이 추진될 경우 캐나다의 상대적으로 적극적인 노동정책이 미국의 비규제적 노동정책과 경쟁하게 됨으로써 캐나다의 입법자들이 기업경쟁력 유지를 위해 불가피하게 영향을 받을 것이라는 우려로 적지 않은 논란이 있었다. 실제로 NAFTA 출범 이후 미국과 접한 온타리오주에서는 노동법이 취약한 미국 기업과의 경쟁을 이유로 노동기준 완화를 위한 노동법 개정요구가 거세어 왔다.²⁷⁷⁾ 이와 같이 세계화에 따른 노동기준과 경쟁력에 관한 관심은 선진국 내부에 있어서도 상대적인 고기준이나 노동기준 향상에 대한 정치적 반발을 높인다는 점으로써 이는 간접적으로 그러나 현실적으로 적지 않게 노동기준을 압박하는 것이라 하겠다.

또 하나 세계화가 야기하고 있는 중요한 측면의 하나는 최근 각국의 조세정책에 있어서의 경쟁이다. 최근 세계화의 사회적 영향에 관한 ILO 보고서는 고소득에 대한 세율을 낮추는 것이 세계적인 추세라는 점, 즉 조세정책의 재분배기능이 점차 감소해 가는 점을 지적하고 있다.²⁷⁸⁾ 1986~98년 기간 중 조사대상 69개국 중 67개국이 고소득에 대한 최고세율을 인

277) Langille(1996: 248).

278) ILO(1999: 1~2).

하하였다. 이는 세계화의 영향으로 고소득자의 국제적 이동이 상대적으로 쉬워진데 따른 국가간 경쟁을 반영하는 것으로 보여진다. 이러한 추세가 계속된다면 각국 정부들은 가뜩이나 짐증하는 소득격차 확대에 대처할 수단을 잃게 되는 문제가 야기될 것이다. Rodrik의 연구에서도 주요 선진국의 1970년대 이후 노동자와 자본에 대한 세율을 분석한 결과 1980년대 초반—즉 신자유주의 이념의 확산과 때를 같이하여—을 기점으로 명확한 변화가 나타났다. 노동소득에 대한 세율의 경우 전 시대와 같은 비율로 지속적인 인상이 이루어 졌는 바, 자본소득에 대한 세율은 이후 급격하게 하락했다는 점이다.²⁷⁹⁾ 이러한 조세정책에서의 각국간 경쟁은 바로 세계화에 따라 야기된 자본의 이동가능성으로 인해 각국 정부의 대자본교섭력 하락을 의미한다고 하겠다.

이와 관련해 미국과 같은 연방국가의 경우에 기업활동 유치를 위한 각 주의 노력은 오늘날의 세계화된 경제하에서 각국의 상황에 많은 시사점을 준다고 하겠다. 연방체제하에서 기업들은 각 주정부와 상대함에 있어 유리한 입장을 점하는데, 그 이유는 대부분의 주들이 상업에 제한을 두지 않으므로 기업들은 어느 한 주에 투자하고도 여타 주에 자유롭게 상품을 판매할 수 있기 때문이다. 이러한 배경에서 각 주정부는 고용증진과 경제성장을 위해 기업들의 투자유치를 위해 경쟁하게 되는 것이다. 이 경우 경쟁은 교육과 운송 등 사회간접자본의 확충이라는 측면과 경제성장을 촉진한다는 측면에서는 바람직하다고 하겠다. 그러나 다른 측면에서의 경쟁, 즉 투자유치를 위해 기업들이 원하는 대로 조세를 경감한다거나 낭비적인 보조금을 제공한다거나 환경·보건·노동기준 등을 저하시키는 등 사회적 기준을 저해할 수도 있는 것이다.²⁸⁰⁾

이러한 상황에 있어서 매우 중요한 측면은 경쟁이 때로는 유익하지만 다른 상황에서는 그렇지 않을 수도 있다는 점인데, 이는 오늘날의 국제경쟁과 노동기준과 관련하여서도 적지 않은 시사점을 준다. 이러한 경향은 ‘죄수의 딜레마’에 의해서도 이해된다. 죄수의 딜레마에 있어서의 논리는 전체에게 가장 유리한 최적의 전략이 있지만 개별 당사자들의 이기주의(다른 당사자들이 어떤 전략을 채택하든지에 상관없이 이러한 최적의 전

279) Rodrik(1997: 63~64).

280) Langille(1996: 258)에서 재인용(원출처 Tarullo, 1992).

락을 채택하는 것이 개별 당사자의 이익에 부합하지 않기 때문에 회피) 때문에 결국 채택되지 못한다는 점이다. 노동법은 기업내부, 기업간, 각 주 또는 지방정부간, 그리고 이제 국제적으로 다양한 범주에서 이러한 죄수의 딜레마를 야기하고 있다. 죄수의 딜레마에 대한 해법은 협의와 협조, 그리고 합의의 채널을 확충하여 기회주의적 행동과 변절에 대응할 수 있는 강행적 협정을 마련하는 것이다.²⁸¹⁾

이러한 오늘날 각국이 처한 죄수의 딜레마 상황은 Cuyvers와 Rayp에 다음과 같은 게임이론으로 설명된다.²⁸²⁾

최근 점증하는 국제경쟁으로 선진국과 개도국을 막론하고 각국은 현재와 장래에 있어서의 자국의 경쟁력에 민감할 수밖에 없어 각국이 '전략적 임금정책'을 고려할 가능성이 높아지고, 그 결과 무역자유화에 따라 요소가격 균일화와 다른 현상이 나타날 가능성이 높다. 이제 각국의 노동기준을 포함한 사회보호체계를 대상으로 보면, 이러한 사회보호체계는 결국 사회적 비용부담에 의한 것이므로 각국이 사회보호체계를 상향조정하고자 한다면 이는 사회적 부담증가로 이어지고, 결국 당해 국가의 국제경쟁력에 영향을 미치게 된다. 따라서 어느 국가의 사회적 비용이 증가한다면 이에 따라 타국의 보다 값싼 수출품에 대한 수요가 증가하고 이는 결국 타국의 실업감소와 타국의 사회보호체계에 대한 사회적 부담의 경감을 초래한다. 이러한 상황에서 각국은 사회보호체계를 낮춤으로써 이익을 얻게 되고, 결국 국제적으로는 전반적으로 사회보호체계가 후퇴하는 상황을 맞게 되는 것이다.

이제 각국 정부가 사회복지함수(Social Welfare Function)를 극대화함으로써 각 경제주체의 효용을 극대화하고자 한다고 가정하자. 이 함수는 사회적 부담의 원천이 되는 이윤과 임금으로 구성되고, 여기에 당해 정부가 실업자 등 수혜대상에 얼마만큼의 사회복지를 부담할 것인가에 관한 선호도에 따른 가중치에 의해 구성된다. 여기서 가중치계수 α 는 빈곤층에 대해 정부가 부유층과 달리 대우하고자 한다면 1보다 크겠으며, 모든 사회구성원을 동일하게 다룬다면 1이 되겠다. 2개의 국가만이 존재한다고 가정하면 $\alpha=1$ 인 경우, 즉 어느 한 국가(본국)가 타국의 사회정책과는 상관

281) Langille(1996: 254).

282) 이와 관련된 여기서의 설명은 Cuyvers & Rayp(1998: 34~40)에 따른다.

없이 사회보호체계를 최저한으로 유지하는 상황과 $\alpha > 1$ 인 경우, 즉 본국이 일정수준 이상의 사회보호체계를 유지하는 상황, 그리고 이와 마찬가지로 타국의 $\alpha^* = 1$, $\alpha^* > 1$ 의 상황으로 대별될 수 있겠다.

만약 $\alpha = 1$ 이고, $\alpha^* = 1$ 인 경우는 양국이 모두 최저 사회보호체계를 유지하는 균형점에 이르게 된다. 이 경우 타국에의 영향을 고려한 본국의 최선의 정책은 이러한 최저한의 수준을 유지하는 것인데, 이는 게임이론식으로 표현하면 비협조적 균형점(Nash Equilibrium)이 협조적 균형점과 같은 상황으로 이 경우 사회보호체계 향상을 위한 국제적 노력은 불필요하고, 또 실현될 수도 없는 상황이 되겠다.

$\alpha > 1$ 이면서 $\alpha^* > 1$ 인 상황은 비협조적 균형점이 최적이지 아니고 사회보호체계에 관한 국제적 협조와 협력이 보다 나은 복지체계를 이끌어낼 수 있는 상황이다. 그러나 개별 국가들로서는 '죄수의 딜레마'에 빠져 있으므로 타국에 비해 임금과 사회보호체계의 수준을 낮게 유지하는 것이 이익이기 때문에 이에 대한 국제적 협력이 어렵게 된다. 이러한 사회적 경쟁에 대한 해답은 노동기준 등 사회기준에 관한 다자간 협정과 합의이다.

$\alpha > 1$ 이고 $\alpha^* = 1$ 인 상황은 앞의 경우와 완전히 다른 것으로서, 본국에서의 높은 수준의 사회보호체제로 말미암아 타국은 본국에 의해 파생된 외부효과에 따라 경쟁력의 측면에서 반사적 이익을 누리는 상황이다. 이 경우 사회보호체계 개선을 위한 국제적 노력은 본국에서의 사회보호 수준을 높이는 반면, 경쟁력은 보다 하락시키는 결과를 초래할 것이다. 본국의 경쟁력을 제고하기 위해서는 결국 사회보호체계를 저하시켜야 하는데(이 경우 $\alpha = 1$, $\alpha^* = 1$ 인 상황과 같게 된다), 만약 본국이 이를 원치 않는다면 남은 대안은 일방적으로 타국에 사회보호의 최저기준을 부과하거나 관세를 통해 타국의 경쟁력을 일방적으로 하락시키는 것이다.

지난 1980년대 이후의 국제사회에 있어서의 노동기준과 관련한 논란은 이러한 게임이론적 접근으로 이해될 수 있는데, 여기서 문제는 선진국과 신흥산업국가(NICs)·개도국의 실제 α 와 α^* 의 크기를 어떻게 가정하는냐는 것이다. 선진국의 경우 $\alpha > 1$ 이라고 보는 것이 타당하다 하겠으나 개도국들의 그것은 명확하지 않다. 만약 $\alpha^* > 1$ 라면 국제협력의 여지가 있으므로 상호 이익을 극대화할 수 있는 방향으로 노동기준에 관한 국제협정

을 모색할 수 있다. 이와 달리 $\alpha=1$ 인 경우 선진국에 남겨진 대안은 일방적으로 개도국들이 핵심노동기준을 받아들이고 집행해 나가도록 압력을 가하는 것이다. 따라서 선진국들은 개도국들의 이러한 ‘전략적 임금정책’이 선진국에 미치는 부정적 영향에 대응하기 위해 무역협상 등에서 사회조항을 활용하거나 아니면 협상에 있어서 이를 위협수단으로 활용하게 되는 것이다. 최근의 무역-노동기준 연계에 관한 논란과정에서의 개도국들의 입장, 이러한 다자간 협상이 결실을 맺지 못하자 미국, EU 등에서 도입하고 있는 GSP에서의 노동기준 반영 등 일방적 조치 등은 이상에서 살펴본 게임이론적 전략을 잘 나타내주고 있는 것이다.

결론적으로 볼 때 밑바닥으로의 경주와 관련하여 중요한 것은 그 메커니즘이 아니라 현실적으로 이것이 일어나고 있는 상황이라고 본다. 앞서서도 살펴본 바와 같이 세계화에 따른 노·사·정간의 종래 힘의 균형의 파괴는 실제 각국 정부와 노동에 다양한 측면의 영향을 미치고 있다고 보아야 할 것이다. 이와 관련하여 Feis는 과거 1920년대에 현재와 유사한 논란과 관련하여 다음과 같이 지적하면서 이와 관련한 국제적 행동의 필요성을 강조하고 있다.²⁸³⁾

“어느 특정 국가에서 노동자들이, 다른 경제주체의 정당한 분배를 저해하거나 기업의 투자심리를 위축시켜 장래의 생산활동을 저해하지 않는 범위 내에서 그들이 받을 수 있는 최대한의 소득과 노동기준을 보장받지 못하는 사례가 있을 경우, 이것이 상대적인 생산비용에 미치는 영향 때문에 다른 국가에서도 유사한 결과를 야기하게 될 것이다. 노동의 낮은 교섭력이 이러한 결과를 낳을 수 있는 것이다. 국제적인 행동은 각국 경쟁력에 대한 영향 없이 이러한 문제를 시정할 수 있을 것이다.”

4. 정치적·사회적 측면의 논의

지금까지 검토해본 이론적 측면의 논점이 주로 경제적 관점에 한정되어 있었는데, 국제무역이라는 현실적 문제와 관련된 연계논의는 이러한 경제적 측면뿐만 아니라 철학적·사회적·정치적 측면에서의 다양한 논란을

283) Feis(1994: 54).

포괄하고 있다. 연계를 주장하는 이들은 결사의 자유, 강제노동·아동노동·차별 금지 등 핵심노동기준과 같은 기본적인 노동권은 도덕과 인도주의적 측면에서도 범세계적으로 준수되어야 한다고 주장한다. 반면 이에 비판적인 이들은 이러한 노동기준의 역사성과 상대성을 지적하면서 이를 무역체제에 연계하는 것은 주권의 침해라고 지적한다. 개도국들이 연계주장을 보호무역주의 외에 아무 것도 아니다라고 비판하는데 대해 일부에서는 무역은 당연한 권리가 아니라 각국의 현실정치에 기초한 국가간 협상에 의한 특혜라는 점을 지적하면서 자유무역을 보호하기 위해서도 점증하는 노동계의 요구와 일반 여론을 반영하여 연계와 같은 노동기준 향상을 위한 국제적 노력이 필요하다고 지적한다. 이하에서는 이러한 사회적·정치적 측면의 주요 이슈들을 검토하겠다.

가. 노동기준의 보편성

연계와 관련한 또 하나 중요한 이슈는 노동기준 또는 핵심노동기준에 보편성이 있느냐 아니면 각국의 역사와 문화에 따라 결정되는 것이냐 하는 문제와 연계가 각국의 주권을 침해하는 것이 아니냐 하는 점이다. 선진국의 비정부기구와 노동계에서는 개도국의 열악한 아동노동·강제노동 등은 인도주의적 측면에서 철폐되어야 한다고 주장하고, 일부에서는 이러한 개도국의 비도덕적 관행 뒤에 이를 방치하거나 악용하는 비민주적인 정부와 지배층이 있다고 비난한다. 이에 대해 개도국은 이러한 주장이 각국의 문화적 특수성을 무시하고 주권을 훼손하는 문화적 제국주의라고 비난하고 있다. 여기에서는 이러한 측면들에 대해 검토해 보기로 한다.

무역과 노동기준의 연계를 주장하는 이들의 또 하나의 논리에 있어 노동기준, 특히 강제노동·아동노동·차별 금지, 그리고 결사의 자유 등 핵심노동기준은 기본 인권으로서 각국의 발전단계와 관계없이 보편적으로 준수되어야 한다는 것이다.²⁸⁴⁾ 실제 연계를 주장하는 선진국의 일반 여론

284) 앞의 역사적 고찰에서도 살펴보았지만 연계논의 초기에는 노동기준이 광범위하고 다양하게 논의되었다가 1990년대 중반 이후 소수의 핵심노동기준에 초점을 맞추는 방향으로 변화해 왔는데, 이는 초기의 논란과정에서 특히 일반 노동기준의 국제적 균일화에 대해서는 부정적 측면이 심각히 제기되고 또 개도국의 강력

에는 이러한 인도주의적 측면이 중요하게 자리잡고 있는데, 이는 연계에 관한 여론의 관심이 1990년대 들어 일부 개도국의 아동노동·착취노동 등의 사례가 언론을 통해 전파되면서부터라는 점과 관련이 있다.²⁸⁵⁾ 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 핵심노동기준의 보편성에 대해서는 국제사회에서 공식적으로 보편성을 인정받았다고 하겠으나 이는 그 준수 필요성에 대한 공감대 수준에 머무르는 것으로, 연계에 있어서의 구체적인 기준으로 확립되기에는 아직 부족하다고 하겠다.

자유무역을 강조하고 연계에 비판적인 이들은 문화적 특수성과 노동기준의 다양성 등을 강조하며 노동기준의 보편적 적용에 대해 비판한다. 그 이유로서는 우선 발전단계에 따른 차이인데, 노동기준은 일정부분 국민소득 격차를 반영하여 다양할 수밖에 없다는 것이다. 사회가 부유해짐에 따라 노동기준·환경기준 등 명목제에 대한 수요가 증가하고, 이에 따라 신장되어 간다는 것이다. 노동기준의 국가간 차이의 또 다른 이유는 각국의 기호와 취향의 차이이다. 실제 대다수의 국가들은 취향이 서로 비슷한 그룹의 사람들이 모여서 형성된 것이 역사적 사실이라는 점이다.²⁸⁶⁾ Bhagwati는 노동기준을 단지 '노동권'이라 하여 보편화된 기본 인권과 같이 다룰 수 있다는 인식은 문화적 특수성이 내재한 노동기준과 보편적인 인권과의 차이를 제대로 이해하지 못한 결과라고 비판하고 있다.²⁸⁷⁾ 그는 노동기준의 상대성·역사성을 지적하면서 연계를 주창하고 있는 미국의 상황을 보더라도 이민 노동자들에 대한 착취노동 사례, 사업장에서의 노동자 참여제도의 미비 등 문제점이 많다고 지적한다. 그는 따라서 미국도 만약 객관적이고 중립적인 제도에 의해 심판될 때 그 자신이 무역제재의 대상이 될 것이라 지적한다. 일부에서는 다른 나라의 낮은 근로조건이 도덕적으로 용납될 수 없다는 주장은 논리적으로 회교국가들은 돼지고기를 먹는 국가들에 대해 무역체제를

한 반말이 계속됨에 따른 결과로 보인다. 국제노동기준의 필요성을 뒷받침하는 근거로서도 초기에는 공정무역 등 경제적 측면을 강조하였다가 추후 인도주의적 측면을 강조한 것으로 보여진다. 실제 이러한 점들은 연계주장의 동기에 보호무역주의적 의도가 크다는 의혹이 제기되는 이유가 되고 있다.

285) 이와 관련하여서는 연계를 주창하는 이들이 여론의 지지를 얻기 위해 인도주의적 측면을 특히 강조해 왔다는 비판도 제기되고 있다.

286) Anderson(1998: 232)에서 재인용.

287) Bhagwati(1998: 259~262).

가할 수 있고, 일부일처제 국가들은 일부다처제를 허용하는 국가들에 대해 제재를 가할 수 있어야 한다는 것을 암시한다고 비난하기도 한다.²⁸⁸⁾

이에 대해 연계의 필요성을 제기하는 이들은 국제노동기준의 강행적 도입이 각국의 주권을 훼손하는 문화적 제국주의라는 비난과 관련하여 세계화의 진전에 따라 다국적기업 유치 등을 위한 각국간 경쟁으로 이미 각국이 노동규제에 대한 통제력을 어느 정도 잃었다는 점을 지적한다. 오히려 국제무역협상에서의 논의가 이에 관한 각국의 통제력을 일정부분 다시 되돌리기 위한 계기가 된다는 것이다. 각국의 국내정책도 입법적으로 정통성 있는 민주적 정부의 존재와 교섭차원에서 독립적이고 자유로운 노동운동의 존재를 근거로 하여야 할 것인데, 비민주적인 정부가 선진국의 노동기준을 위협하는 기준을 유지하는 것은 그들의 민주적 결함으로 인해 선진국에 파급효과를 미치는 것이고, 문화적 특수성의 문제가 아니라고 지적한다.²⁸⁹⁾ 또한 무역이 본질적으로 한 국가 이상을 포함한다는 점과 다국적기업, 소매업자들이 개도국에 자리잡아 상품을 사고 팔고 하는 오늘날의 상황을 고려할 때 이러한 반대론자들의 주장은 받아들여지기 힘들다고 지적하기도 한다.²⁹⁰⁾

이러한 시각, 즉 일부 개도국에서 민주적 정치체도가 확립되지 않은 경우로서 지도자들이 예컨대 강제노동을 통해 그 국민들을 착취하는 경우 외부의 압력에 의해 이를 개선함으로써 각국간 밑바닥으로의 경주도 예방하고 대상국가의 복지도 증진시킬 수 있다는 시각은 미국 정부에서 공식적으로 제시되기도 하였다. 1994년 당시 미국의 노동장관 Reich는 이를 무역-노동기준 연계의 가장 중요한 근거의 하나라고 지적한 바 있다.²⁹¹⁾ 그에 따르면, 미국의 비숙련노동자 문제의 원인은 개도국과의 경쟁에 있다가보다 기술발전에 있고, 또 밑바닥으로의 경주는 그 논리가 취약하다는 점이 인정되나, 기본 인권과 관련한 핵심국제노동기준은 국가발전 정도와 상관없이 존중되어야 한다는 것이다. 그리고 여타의 노동기준에 대해서는 발전단계별 고려가 필요할 것인바, 이는 각국의 민주적 제도 존재

288) Krueger, Anne O.(1998a: 13).

289) Langille(1996: 251~252).

290) Erickson(1998).

291) U.S. Department of Labor(1994: 1~5).

여부, 근로조건 개선추세의 존재 여부 등에 따라 판단하여야 할 것이라면서 “문명사회의 경제를 규정짓는 핵심노동기준이 지켜지지 않거나, 경제 성장에도 불구하고 낮은 노동기준이 지속되고 또 민주적인 제도의 결여로 삶의 조건이 가난 때문이 아니라 정책에 의해 억눌려지고 있다고 믿을 만한 근거가 있을 때 노동기준과 관련한 국제적인 행동은 정당화될 수 있을 것이다”라고 주장하고 있다.

이러한 Reich의 언급에 대해 Srinivasan은 미국 노동장관이 민주주의가 제대로 확립되지 않은 국가의 노동기준에 관한 정치적 선택에 대해 문제를 제기하는 것은 아이러니라며 비판하고 있다.²⁹²⁾ 그에 따르면, 지난 40년간의 동서냉전기간 중 미국은 그 우방이었던 국가들의 정치적 결정들에 대해서 민주적 제도의 존재 여부를 문제삼지 않고 받아들였으며 지지해 왔다. 특정국가의 정부에 대해 그 시민들이 아닌 외부 제재에 의해 압력이 가해지는 것은 그 국가의 시민들도 정당하게 여기지 않을 뿐만 아니라 그러한 제재의 목적이 바람직한지 여부를 떠나 그 목적을 달성하기도 힘들다는 것이다. 실제로 ILO의 합의적 접근방식과 대상국가에 대한 설득과 지원 등이야말로 대상국 정부들이 거부할 경우 그 국민으로부터의 지지를 잃게 하는 것이라고 지적한다. 한편 개도국의 시각은 그 낮은 근로조건이 개도국의 ‘내부적 요인’—민주적 전통의 취약, 노동조합의 무관심—때문이라는 선진국의 시각을 보충하는 것은 이러한 문제의 ‘외부적 요인’—국제 경제체제가 야기하는 선진국·개도국간 불평등 문제—를 감추는 것이며, 진정 국제적인 연대가 필요한 이슈에 대한 초점을 흐리는 것이라고 비판하고 있다.²⁹³⁾

이러한 사회적·도덕적 측면에서의 논란은 연계이슈를 한결 복잡하게 만들고 있다 하겠는데, 이러한 논란은 다름 아니라 연계문제를 선진국과 개도국과의 무역전쟁과 같은 국제정치적 시각에서 접근하기 때문에 야기된 것으로 보인다. 이하에서는 이와 관련되는 정치적 측면에 대해 검토해보자.

292) Srinivasan(1996: 241~242).

293) Roy(1996: 184~185).

나. 보호무역주의

“WTO가 전세계 사람들의 생활조건 향상에 기여할 수 있는 최선의 길은 국제무역증진을 통해 경제발전을 촉진하는 것이다. WTO에서 노동문제를 제기하는 것은 무역조치를 보호무역주의 수단으로 이용할 구실을 줄 수 있는 것이다.” (Mendoza 멕시코 통상산업장관, 1996. 12. 싱가포르 WTO 각료회의에서)

무역-노동기준 연계와 관련된 이슈는 어쩔 수 없이 각국간 이해관계와 국제정치적 현실을 반영하지 않을 수 없다. 무역과 노동기준 연계에 반대하는 측, 특히 개도국이 가장 많이 제기하는 지적은 연계주장이 보호무역주의적 의도에서 출발했다는 점이다. 이들은 선진국과 그 노동계가 세계 시장에서의 그들의 지배적 위치가 개도국의 지속적인 성장과 값싸고 양질의 상품수출에 의해 위협받게 되자, 개도국의 발전단계상 적합하지도 않은 노동기준을 내세워 개도국의 저임금이라는 정당한 비교우위에 대해 제재를 가하려 한다고 지적한다. 그 대상에 있어서도 현재는 핵심노동기준이라는 이름하에 몇몇 노동권만을 사회조항에 포함시킨다고 하지만 이는 장래에 보다 다양한 노동기준을 포괄하기 위한 포석에 불과하다고 의심한다.²⁹⁴⁾ 즉 노동기준 연계는 과거 관세나 수량제한과 같은 보호무역주의적 조치가 그간의 무역자유화의 결과 철폐되자 새로 등장한 보호무역주의적 수단의 하나라고 보는 것이다.²⁹⁵⁾

이러한 개도국의 보호무역주의에 대한 의혹은 낮은 노동기준이 빈곤, 개도국에 불리한 교역조건, 선진국 시장진입에의 장벽, 세계무역정책 등 다양한 요인에서 비롯했다고 볼 수 있는데, 이러한 요인들에 대한 논의는 외면하고 ‘왜’ 무역-노동기준 연계만을 문제삼는가 하고 지적한다.²⁹⁶⁾ 또한 개도국의 시각에서는 ‘왜’ 지금 이 문제를 야기하느냐는 점 또한 보호무역주의적 의도를 의심하지 않을 수 없는 이유의 하나이다. 즉 긴 세월의 노력 끝에 자유무역이 활성화되고 개도국이 이제 막 자유무역의 이익을 이해하며, 본격적으로 국제무역에 참여하려는 이 때에 문제가 제기되

294) Tsogas(1999: 357).

295) Bhagwati(1999: 32).

296) Leary(1996: 181).

있는가 하는 점이다. 예컨대 개도국 섬유산업에서의 아동노동 문제는 지속되어 왔는데 그간 아무런 문제 제기가 없다가, 이제 40여년간 섬유의복 제품에 대한 보호무역조치가 UR타결로 철폐되어 개도국의 섬유수출이 활성화되려고 하는 이때 왜 갑자기 선진국에서 개도국의 아동노동 문제에 대한 관심이 폭발하게 되었냐는 것이다.²⁹⁷⁾

개도국의 시각에서 볼 때 또 한 가지 문제는 근로조건 향상에는 당연히 비용이 수반되는데 그것을 누가 부담할 것이냐에 관한 것이다. 냉전 종식으로 체제경쟁이 사라진 이후 저개발국에 대한 국제적 지원도 함께 줄어 가는 오늘날, 자원과 재정이 빈약한 개도국에 대한 비용지원부분에 관한 고려 없이 일방적으로 근로조건 향상을 강요하는 것은 납득하기 어렵다는 것이다.²⁹⁸⁾

이러한 개도국 시각의 배경에는 선진국의 연계주장이 지난 몇 십년간 주창해 온 새로운 세계경제 질서와도 일치하지 않는다는데 있다. 즉 그간 무역·투자자유화를 통해 세계경제의 효율성을 극대화한다는 새로운 세계경제질서는 WTO와 IMF, 그리고 World Bank등 기구에 의해 설정되어 왔는데 이들은 모두 개도국이 세계경제에의 편입에 필요한 정책을 추진토록 유인하였다. 개도국들은 수출지향적 경제성장, 외국직접투자 개방, 자본시장의 구조조정 등 새로운 세계경제 질서에 적합한 정책들을 추진하도록 설득·유도되고 때로는 강요되어 왔다. 이러한 상황에서 개도국으로서 선진국들이 노동기준을 통해 무역과 투자에 제한을 가하려는 시도는 이와 배치되는 것이며, 상대적으로 부유한 이들 국가들이 결국 자국의 일부 산업과 노동자를 보호하기 위해 가난한 국가들의 시장접근을 제한하려 하는 보호무역주의에 다름아니다는 것이다.²⁹⁹⁾

이에 대해 연계의 필요성을 주장하는 이들은 앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 다자간 협정에서의 연계는 이루어지지 않았지만, 현실적으로 이미 지역협정 등을 통해 연계가 이루어져 있는 상황이라는 점을 지적한다. 선진국에서의 노동계와 일반 여론에 의한 정치적 압력이 점증하는 점을 고려할 때 다자간 국제협정에서 이를 계속 외면하는 것은 미국 등의 공격

297) Krueger, A. B.(1996: 311~314).

298) 이러한 시각의 일단은 Nyerere(1999) 참조.

299) Langille(1999: 236).

적 일방주의 보호무역조치를 확산시킬 수 있다는 현실적 우려가 크다는 것이다. 개도국의 입장에서도 WTO를 통한 자유무역의 신장이 그들의 경제성장과 사회발전에 있어 필수적이라는 점을 고려할 때 이러한 현실적 측면을 고려하여야 한다는 것이다. 이와 관련해 Charnovitz는 연계의 역사를 정리한 그의 논문에서 연계노력은 19세기 이후 긴 역사를 통해서 다양하고 무분별하게 제기되어 왔다고 지적하고, 국제노동기준 준수체제를 확립하는 것은 보호무역주의가 아니라 오히려 반보호무역주의라고 주장하고 있다.³⁰⁰⁾

무역은 경제학 이론에 의해서가 아니라 각국의 현실정치를 배경으로 한국제간의 협상에 의해 이루어지고 있다는 점에서 이러한 측면은 고려할 필요가 있다고 하겠다. 특히 수출지향적 발전전략을 채택하고 있는 대부분 개도국들의 경우 자유무역제도의 신장과 선진국 시장접근에 사활을 걸고 있다는 점에서 이러한 현실정치적 측면은 보다 신중히 고려될 필요가 있다.

이러한 측면에서 선진국 일반 대중 사이에 현실적으로의 보호무역주의적 환영이 지속되고 있는 점은 중요한 의미를 갖는다. 국제경제학자들이 그간 몇 세기 동안 자유무역의 이익을 강조해 왔지만, 무역은 단지 임금 수준이 비슷한 나라 사이에 이루어지는 것이 바람직하다는 일반의 인식은 세월이 가도 사그라지지 않고 있다. 1998년 미국 메릴랜드대에서 실시한 여론조사에 의하면 미국인들의 66%는 일반적인 자유무역에 대해서는 지지하지만, 저임개도국과의 자유무역에 대해서는 43%만이 지지를 표명한 것으로 나타나고 있다.³⁰¹⁾ 1997년도에 실시된 NAFTA와 관련한 여론조사는 <표 4-8>에 정리되어 있는데, 여기서도 대다수의 미국인들이 일자리 보호를 위한 보호무역조치를 지지함을 보여주고 있다.

이러한 현실정치적 배경하에서 최근 미국은 정치적 측면에서 연계문제를 전향적으로 검토해야 할 필요성을 강조하고 있는데, 앞서 인용된 Bashefski 무역대표부 대사의 발언이 그 예이다.

연계에 비판적인 경제학자들은 개도국과의 무역을 선진국에서의 노동문제의 원인으로 돌리려는 경향에 대해 비판하고 있는데, 즉 이러한 선진국

300) Charnovitz(1987: 589~581).

301) The Economist, "Fifty Years on," 1998. 5. 16.

<표 4-8> NAFTA와 무역에 관한 미국 여론

| |
|---|
| <p>NAFTA는 미국에 도움이 되어 왔는가, 해가 되어 왔는가.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도움이 됨 : 39% - 해가 됨 : 39% - 양쪽 모두임 : 7% - 모르겠음 : 15% |
| <p>미국은 산업과 일자리 보호를 위해 수입을 제한해야 하는가, 아니면 소비자들이 보다 유리한 가격과 다양한 선택을 할 수 있도록 개방되어야 하는가.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수입을 제한해야 함 : 67% - 개방해야 함 : 24% - 모르겠음 : 9% |
| <p>자유무역을 미국 경제에 이익이 되었는가, 아니면 해가 되었는가, 아니면 영향이 없는가.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도움이 됨 : 39% - 해가 됨 : 30% - 영향 없음 : 18% - 모르겠음 : 13% |

자료: Erickson & Mitchell(1998: 161)에서 재인용. 원출처는 LA Times, 1997. 9. 14.

의 노동문제가 대부분 국내요인에 기인함에도 불구하고 저임개도국으로부터의 수입을 비난하는 것이 정치적으로 매력적이고 편리하며 대중적으로 이해가 쉽기 때문이라고 지적한다. 이에 따라 개도국과의 무역이 성난 노동자들의 비난의 표적이 되게 된 것이며, 이러한 우려는 중국과 인도가 주요 수출국으로 등장하면서 선진국·개도국간 무역이 향후 보다 확대될 것이라는 전망에 의해 더욱 증폭되었다는 것이다.³⁰²⁾

Krueger는 무역의 현실적 측면을 강조하면서 국제협상의 場에서는 자유무역의 장점을 자신 있게 증명하는 경제이론들이 거의 먹혀들지 않아 왔다고 지적한다. GATT-WTO가 자유무역이론이 주장하는 바와는 달리 진전되어 왔다는 것이다. 그에 따르면 관세인하에 의해 자유무역을 추진해 온 GATT도 대부분의 경우 관세가 이를 부과하는 국가 자신에 가장 해로운 것이라는 점을 증명하는 국제무역이론과는 달리, 한 국가가 상대

302) Golub(1997: 14).

로부터 양허(관세인하)를 얻기 위하여는 상호주의에 따라 자신도 양허를 해야한다는 원칙에 의해 추진되었다. 그러나 그에 의하면, 이러한 원칙은 현실정치적으로는 관세인하를 국내에서 보다 쉽게 받아들여지게 하는데 도움이 되었다. 따라서 GATT는 좋은 경제학은 반영하지 못했지만, 좋은 정치학은 반영하였다는 것이다.³⁰³⁾

무역-노동기준 연계주장을 선도하고 있는 미국의 입장은 이러한 여론과 노동계의 강경한 요구, 그리고 현재의 미국 정치를 보면 제대로 이해할 수 있다 하겠다. 현재 미국 정계에는 수입제한론자(공정무역 주장 또는 일방적 수입제한 주장), 수출촉진론자(외국 수출시장을 열기 위해 수입제한 위협 또는 관리무역조치 등 주장), 그리고 자유무역주의자 등 세 부류로 대별되는데, 이들 그룹 대부분이 무역-노동기준 연계주장과 관련하여 다소간 자신들의 이해관계에 유리한 측면이 있다고 보는 것이다. 즉 자유무역주의자들은 연계를 자유무역의 신장을 위해 지불해야 할 작은 비용으로 보고 있다. 수입제한론자들은 연계가 국내산업과 노동을 보호하는데 얼마간 도움이 될 것으로 간주한다. 나아가 세계전체의 노동기준을 향상한다는 개념은 일반 대중에 어필하는 것이다. 이러한 정치적 배경하에서 클린턴 정부하의 미국은 WTO에의 노동기준 연계를 강력히 주장하여 왔다는 것이다.³⁰⁴⁾

연계논의에 대한 개도국의 반발은 어찌보면 GATT-WTO에서의 연계논의를 미국이 주도해 왔다는 점에 의해 증폭되었다고 하겠다. 미국이 그간의 무역협상과정을 통해 노동기준 향상을 진정 중요한 이슈로 다루었는지에 대해서는 노동계도 의혹을 제기한다. 시애틀 WTO 각료회의 이전 사회조향에 관한 ICFTU의 한 내부자료는 다음과 같이 지적하고 있다.³⁰⁵⁾

“과거의 경험에 비추어볼 때 미국 정부가 투자와 같은 친기업적인 이슈들에서 타국의 양보를 얻기 위해 노동기준을 또 다시 협상의 카드로만 활용함으로써 시애틀 각료회의의 마지막 순간에 이러한 이슈들을 위해 노동계의 관심사 안을 희생시킬 우려가 적지 않다.”

303) Krueger, A. O.(1998a: 56).

304) Erickson & Mitchell(1998: 163).

305) ICFTU(1998: 9).

노동기준에 정치·경제적 이해가 우선하는 사정은 개도국의 경우도 마찬가지라고 하겠다. 가령 개도국들은 싱가포르 WTO 각료회의에서의 논란과정에서 핵심노동기준과 그를 신장하기 위한 ILO의 역할에 적극적인 지지를 보냈음에도 불구하고 ILO의 노동기준 집행·감독기능 강화에는 여전히 반대하는 입장을 견지함으로써 진정 노동기준의 자발적 향상노력의 의지가 있는지 의심스럽다고 지적된다.³⁰⁶⁾ 또한 연계논의에 있어 가장 강경한 반대그룹을 형성하고 있는 ASEAN국가들의 경우 ILO협약 비준실적이 극히 저조하며,³⁰⁷⁾ 지속적으로 ‘아시아적 가치’를 이유로 기본 인권의 보편성에 이의를 제기하고 있으며, -전혀 타당하지 않다고 할 수는 없지만-ILO의 협약 제정과 관련된 문제점들, 예컨대 비준협약에 대한 보고절차의 과도한 부담, 노동기준의 복잡성, ILO 감독기구의 노동기준 해석상의 경직성(각국의 특성 무시), 지나치게 많은 협약 제정 등의 문제점을 지적하고 있다. 이러한 주장의 대부분은 정치·경제적 동기를 배경으로 한 변명에 불과하다고 비판되고 있다.³⁰⁸⁾

연계논의의 정치적 측면과 관련하여 흥미로운 것은 Evans가 분석한 이 이슈와 관련된 주요 당사자들의 입장과 그 정치적 배경이다.³⁰⁹⁾ 그에 따르면 선진국의 노동계는 세계화 과정에서 그들의 교섭력이 지속적으로 약화되어 옴에 따라 국제기구, 특히 WTO와 같이 현재로서는 가장 영향력 있는 기구를 통해 자신들의 문제를 해결하려는 것은 어찌보면 당연한 것이다. 이들의 주장은 각국의 국내정치과정에서 반영되어 국제협상에서 제기되고 있다. 이 문제에 관해 가장 주도적이며 지속적으로 개혁주의적 입장을 취하고 있는 미국 정부의 입장-특히 민주당 정부하의-은 정치적으로 당연해 보인다. 민주당의 주요 구성원인 노동계가 이 문제를 최우선 과제로 내세우고 있는 반면에 경영계의 반대입장은 별로 적극적이지 않기 때문이다. 비록 미국의 다국적기업들이 개도국의 낮은 근로조건으로부터 수혜를 받고는 있으나 이들에게 있어 노동비용이 총생산비용에서 차지하는 비중은 비교적 적기 때문에 핵심노동기준을 도입한다 하더

306) Tsogas(1999: 370).

307) 1999년 말 현재 말레이시아 13개 협약, 태국 12개 협약, 인도네시아 14개 협약 등으로 상대적으로 매우 낮은 실적이다.

308) Cuyvers & Rayp(1998: 38).

309) Evans(1999: 11~12).

라도 전체적인 이윤에 별 지장이 없다는 인식 때문이다. 이에 반해 개도국의 집권층에게는 당연하게도 전혀 다른 정치적 계산이 자리하고 있다. 현재의 세계화 추세에 대응해 경제성장 전략을 추진하고 있는 이들에게는 선진국 시장접근을 제약할 수 있는 그 어떤 요인도 사활이 걸린 문제이다. 이들에게 있어 노동기준이나 환경기준과 같은 이슈들은 기본적으로 이러한 위협요인으로 보고 있다. 한편으로는 자국의 노동권을 신장하는 것이 그들의 정치·사회적 기득권에 잠재적인 위협이 될 수 있다는 인식도 자리하고 있는 것이다. 결국 이들은 무역과 노동기준 연계시도가 자국의 경제성장전략과 자신들의 정치적 입지를 동시에 위협하는 것으로 간주하는 것이다.

이상 살펴본 연계논의와 관련한 사회적·정치적 이슈들은 연계논의의 진전을 가로막는 가장 큰 장애요인의 하나라고 하겠다. 이러한 보호무역주의와 관련한 논란은 선진국·개도국간의 필연적 대립을 야기하고 있다. 특히 그간의 자유무역은 주로 개도국보다 선진국들의 이익에 부합했다는 일반적 인식, 그리고 앞서 살펴본 대로 현재의 세계화가 선진국·개도국간의 불균형을 확대하고 있다는 배경을 고려한다면 개도국들의 강경한 반발은 이해할 수 있다 하겠다. 그러나 연계이슈의 본질을 선진국·개도국간의 문제가 아니라 노사간의 문제로 파악한다면 이러한 대립의 상황은 소모적인 것이라고 하겠으며, 세계화 과정에서 제기되는 노동 측면의 문제점에 대한 국제적인 노력이 필요하다는 점에 비추어 볼 때 아쉬운 상황이라 하겠다.

5. 제도적 측면의 논의

가. ILO와 WTO

노동기준의 향상을 위해 국제적으로 노력할 필요성을 인정한다 하더라도 그것을 어느 수준에서 어떻게 추진할 것이냐와 관련하여 큰 이견이 존재한다. 즉 개도국과 대다수 연계에 부정적인 학자들은 기존에 국제노동기준을 관장하고 있는 ILO로서 충분하므로 이러한 제도를 유지하여야 한다고 하고, 반면 연계를 주장하는 노동계나 일부 학자들은 ILO는 별 실효

성이 없으니 현재로서는 가장 영향력 있고 각국의 관심이 큰 국제기구라 할 수 있는 WTO에서 추진하는 것이 필요하다고 주장한다. 앞에서 살펴본 대로 1996년의 싱가포르 WTO 각료회의에서는 격론 끝에 핵심국제노동기준의 중요성에 공감대를 도출하고, 이를 위해 ILO를 통해 각국이 노력하기로 하였다. 그러나 노동계나 일부 선진국의 시각에서는 실제 ILO를 통한 노력, 예컨대 ILO의 감독체제를 강화하는 것과 같은 노력에 개도국이 제대로 협조하지 않고, 나아가 ILO는 노동기준과 관련하여 아무 것도 하지 않기 위한 구실로 종종 사용되어 왔다는 한계를 지적한다.

앞서 제3장에서 살펴본 바와 같이 ILO는 최근 미얀마에 대한 제재조치의 도입과 같은 변화가 있지만 종래 기본적으로 임의주의에 기초해 회원국간 대화, 도덕적 설득, 기술협력에 의한 지원 등을 통해 자발적 노동기준 향상노력을 조장하는 방식에 공감대가 형성되어 있었고, 그러한 방식을 유지하여 왔다. 그러나 WTO는 현재 전세계 대다수 국가가 긴밀한 이해관계를 가지고 있는 기구로서 비록 노동기준 등 사회분야와 관련한 새로운 의무를 추가하여도 회원국으로 남아 있을 경제적 실익이 명백하다는 점에서 차이가 있으며,³¹⁰⁾ 이것이 연계를 주장하는 이들이 WTO를 타깃으로 삼은 실제 이유가 되겠다.

연계를 주장하는 노동계와 일부 학자들은 세계화에 따른 노동문제의 현실적 중요성에 비추어 세계정부가 존재하지 않는 현재의 여건상 어느 제도든지 가장 효율적으로 노동기준의 국제적 향상을 추진할 수 있는 기구면 된다는 입장이다. 예컨대 Charnovitz는 세계화가 낳고 있는 부작용을 치유하고 자유무역을 신장하기 위해서도 WTO가 그 산하에 노동기준에 관한 실무위원회를 두고 다른 국제기구와 공식적인 협조를 통해 이 이슈에 적극 대응하여야 한다고 주장한다. 그는 노동기준은 무역과 관련된 이슈가 아니라는 반대론자들의 주장에 대해서 모든 노동기준이 무역과 관련된 이슈는 아니나 환경의 문제와 같이 제대로 관리되지 않은 노동기준은 무역 이슈라고 주장하였다.³¹¹⁾

Charnovitz는 1996년 싱가포르 WTO 각료회의에서의 연계노력이 무산되자, ILO에 무역과 관련된 문제를 다룰 수 있는 법적 근거가 이미 있다

310) ILO(1994b: 4).

311) Chamovitz(1994).

고 지적하면서 무역제제조치도 가능하다고 지적한다.³¹²⁾ 그에 따르면 현행 ILO헌장하에서도 “ILO는 그 임무를 수행함에 있어 관련된 경제적·재정적 요인들을 전부 고려하여 적절하다고 판단하는 어떠한 조치도 그의 결정과 권고에 포함시킬 수 있다”는 조항³¹³⁾에 따라 이러한 경제적 요인의 하나로 무역이 포함될 수 있다고 지적한다. 그는 또 하나 역사적으로 볼 때 1957년 강제노동철폐 협약(제105호) 제정작업시 무역제제조치도 고려하였다는 점도 이러한 근거의 하나로 지적한다. 즉 당시 강제노동에 의한 상품의 무역을 제한하는 것을 검토했으나 현실적 적용상의 문제점 때문에 채택하지 않았을 뿐이며, 당시 ILO 총회에서 누구도 ILO가 이러한 무역제제조치를 취할 수 있느냐의 여부에 대해 문제를 제기하지 않았다는 것이다. 그는 이렇게 ILO가 협약에서 위반에 대한 무역제제조치를 포함할 수 있다는 점에서 새로운 협약을 제정하여 이를 포함시키면 될 것이라고 지적한다. 그는 이외에도 1922년 당시 국제사법재판소(Permanent Court of International Justice)에서의 결정을 토대로 ILO의 기능은 제한되어 있지 않다는 점도 지적하면서 WTO에서 노동기준을 연계하는 것을 추진할 것이 아니라 ILO에서 무역을 규율하는 방향을 검토해야 한다고 주장한다.

Leary도 노동은 무역문제가 아니므로 ILO에서 관장하여야 한다는 주장에 대해 지적재산권 문제도 국제지적재산권기구(WIPO)가 있음에도 무역과 관련된 일부 사안은 WTO에서 다루어지고 있는 바와 같이 이는 현실적인 필요에 따라 정치적으로 결정될 문제로서 ILO와 WTO가 공동으로 관장해야 할 이슈라고 지적한다.³¹⁴⁾

이에 대해 WTO의 개입을 반대하는 이들은 기본적으로 무역제제의 남용에 대한 우려를 바탕으로 국제노동기준이 필요하여 이를 추진하는 것과 이에 WTO의 체제를 이용하는 것은 전혀 다른 문제라고 지적하며 필요하다면 ILO의 제도개선을 통해서 기능을 강화토록 해야 한다고 주장한다. Srinivasan은 정책수단의 효율성을 높이기 위해서는 다양한 정책수단 중 그 목표에 가장 직접적인 효과를 가지는 정책이 가장 적은 사회적 비용으

312) Chamovitz(1997: 158~163). 그는 이러한 해석에 대해 완벽한 공감대가 형성되어 있는 것은 아니나 충분한 근거가 있다고 설명하고 있다.

313) ILO헌장의 부속서(Annex) II-(e). 동 규정은 1944년의 필라델피아선언으로서 이후 ILO헌장에 추가되었다.

314) Leary(1996: 200~201).

로 목표를 달성할 가능성이 가장 크다고 지적하며, 이러한 원칙은 국제경제행위와 관련한 기구를 창설하고 그 임무를 결정함에 있어서도 똑같이 적용된다고 주장한다. 그에 따르면 GATT와 UNCTAD는 국제무역분야 전문기구로 창설되었으며, World Bank와 IMF는 각각 장기 발전과 단기 안정화를 재정적으로 지원하는 문제를 다루도록 설계되었고, UPU(만국우편연합)는 우정과 통신문제를 관장하며, ILO는 노동문제를 다루도록 설계된 것이다. 이러한 전문화가 갖는 합리성은 명백한 바, 상호 협의를 통해 지속적으로 추진하여야 할 노동기준과 같은 사안을 ILO에 맡겨두지 않고 WTO에 사회조항을 포함시키는 것과 같은 시도는 문제를 효율적으로 접근하는 것이 아니라는 것이다.³¹⁵⁾

Srinivasan은 또 무역제재와 관련하여서도 무역제재의 성공적 활용사례로 남아프리카공화국의 인종차별정책 철폐를 위한 제재사례가 자주 언급되는데, 실제 인종차별정책의 철폐에 있어서 제재가 중요한 역할을 하였는지 여부나 여타 수많은 무역제재의 실패사례를 자세히 언급할 필요도 없이 몇몇 전세계 보편적인 기본 원칙이나 기본권의 명백하고 악의적인 위반의 경우를 제외하고는 제재사용을 공식화하는 것은 극히 조심스럽게 접근해야 한다고 지적한다. 그는 노동기준에 있어서는 그러한 보편적인 합의가 존재하지 않는 실정이라고 지적하고, 또한 무역제재의 악용가능성보다 더욱 위험한 것은 강대국이 다자간 행동이 시간이 많이 소요되고 번거롭다고 여길 때 약소국가에 대해 일방적으로 제재위협을 가할 구실로 활용될 가능성이 매우 높다고 지적하면서 미국의 슈퍼 301조에 의한 일방적 위협을 그 예로 들고 있다.³¹⁶⁾

이와 관련해 1992년 아동노동에 의한 상품의 미국 수입을 금지코자 했던 아동노동방지법안(이를 발기한 상원의원의 이름을 따 Harkin법안이라고 불림)의 경우는 무역제재의 효과와 부작용을 잘 보여주고 있다. 이 법안은 당시 방글라데시 섬유산업에 만연하고 있던 아동노동에 직접적인 영향을 주어 당시 2만명의 아동노동자가 정리되어 성공적으로 보였다. 하지만 학교로 갈 수도 없고 다른 일자리도 없는 이들과 그 가족들에게는 엄청난 고통을 야기했고, 이들의 재취업요구 시위 등으로 이어지는 사회문

315) Srinivasan(1996: 221~240).

316) Srinivasan(1996: 241).

제를 야기했다. 이에 따라 미국과 방글라데시에서의 논란 끝에 결국 미국, ILO, UNICEF 등을 포함한 협상을 통해 이들에 대한 정리시한을 연장하고, 교육시설의 확충과 병행하여 단계적으로 정리를 추진하는 쪽으로 바뀌게 되었으며, UNICEF가 이들 아동을 위한 교육시설 확충을 지원토록 한 바 있다.³¹⁷⁾

Anderson도 연계를 통한 무역제제조치를 도입하는 것의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다.³¹⁸⁾ 즉 일반적으로 개도국의 경우 단순히 상대적으로 가난하기 때문에 상대적으로 낮은 노동기준과 저임금은 당연한 측면이 있으므로 연계와 같이 이러한 가난으로의 탈출을 도울 수 있는 무역의 기회를 제한하는 것 자체가 노동기준의 향상이라는 본래의 목적과 배치되는 측면이 있다는 것이다. 이 외에도 연계의 예상되는 몇 가지 문제점은 다음과 같다. 첫째, 무역조치는 대개 사회적 목적을 달성하는데 최선의 방법이 아니라는 점이다. 이는 무역상의 조치가 노동시장 문제의 근원에 직접 영향을 미치는 것이 아니기 때문이다. 둘째, 이러한 조치가 무역장벽을 추가하는 구실로 사용될 가능성이 크다는 것이다. 셋째, 이러한 연계에 따른 조치가 본질적으로 차별적일 수밖에 없다는 점에서 이에 따른 무역조치는 보복조치를 불러일으키고 결과적으로 세계전체의 무역체계를 후퇴시킬 가능성이 크다고 지적한다.

개도국의 시각에서는 연계가 이루어질 경우 이것이 어떤 형태든지 또 다른 보호무역주의적 수단의 하나로 활용될 가능성이 높다는 점을 가장 우려한다. 전 파키스탄 대통령 Nyerere는 과거의 경험에 의하면, WTO에 노동기준과 관련한 제재권이 주어질 때 그것이 개도국에 대해서만, 그것도 일관성 없이 활용될 것으로 충분히 추정이 가능하다고 주장한다. 그것은 자국 고유의 국내정책을 시행하려는 개도국(민주적이든 아니든)에 대한 또 하나의 채찍수단이 될 것이라면서 WTO에 주어질 그러한 제재권이 미국에 의해 쿠바에 사용될 것을 예상하는 데는 깊은 상상력이 필요치 않은 반면에, 그러한 권한이 어떤 형태로든 미국에 대해 사용될 것이라고 믿기에는 엄청난 상상력이 필요하다고 비난한다.³¹⁹⁾ 다른 한편으로 WTO는 근본적으로 회원국의 권리와 의무에 따른 계약관계를 기초로 한 기구

317) Liemt(1998: 97).

318) Anderson(1998: 244~245).

319) Nyerere(1999: 586).

로서 현재까지 집단적인 제재수단은 없으며, 다만 개별국가가 WTO의 승인하에 보복이나 양허의 철회 등 제재를 할 수 있게 되어 있는데, 만약 노동기준을 이에 도입해 노동기준 위반에 대해 집단적 행동을 도입한다면 이는 전혀 새로운 문제이며 무역체제 전체에도 위협한 선례를 남길 수 있다는 지적도 제기된다.³²⁰⁾

이러한 제도적 측면의 논의와 관련하여 중요한 점은 ILO는 정치·사회적 기구이며 WTO는 경제기구라는 점이다. 제3장에서 검토되었듯이 역사적 현실은 세계전체의 경제·사회에 영향을 미치는 핵심적 사안들은 대부분 경제기구를 통해 결정되어 왔고, 정치·사회적 기구는 이러한 세계적 의사결정과정에서 큰 힘을 발휘하지 못하였다. 또 한 가지 오늘날의 세계화는 경제통합이 사회에 미치는 영향이 매우 광범위하다는 점이다. 연계를 주장하는 이들이 ILO가 아닌 WTO에서 이 이슈를 다룰 것을 주장한 데는 이러한 현실이 배경이라 하겠다. WTO가 현실적으로 국제적 영향을 미칠 수 있는 강력한 ‘채찍’이 있다는 점 외에도 세계화 시대의 노동문제가 더 이상 이러한 정치·사회적 기구에서만 다루어질 수 없다는 인식이 주요하게 자리잡고 있는 것이다.

나. 구체적 연계방안에 관한 논의

GATT-WTO협정은 60개의 협정과 각국의 스케줄을 포함한 30,000페이지에 달하는 방대한 협정이나, 이러한 협정의 근간에는 비차별주의(Nondiscrimination) 원칙이 자리하고 있는데, 이는 종래 GATT의 최혜국대우(Most-Favored-Nation : MFN)와 내국민대우(National Treatment)에 의해 구현된다. 최혜국대우는 회원국이 일반적으로 무역상대국에 대해 차별을 할 수 없도록 하고, 어느 한 상대국에 특별한 혜택을 부여하게 되면 이를 모든 회원국에 대해 똑같이 적용하여야 하는 것을 의미한다. 이는 종래 GATT협정의 제1조(WTO협정으로 승계됨)에 규정되었고, WTO하에서도 서비스 협정(GATS) 제2조, 무역관련 지적재산권 협정(TRIPS) 제4조에 규정되어 WTO에서 관장하는 3가지 주요 분야를 망라하여 적용되고 있다. 내국민대우는 일단 국경을 넘어온 수입상품은 국내에서 생산된

320) Raghavan(1999).

상품과 차별없이 대우되어야 한다는 것이다. 이는 서비스와 저작권, 특허권 등에도 적용된다. 이도 최혜국대우와 마찬가지로 종래 GATT의 제3조, GATS의 제17조, TRIPS의 제3조에 규정되어 주요 분야에 망라되어 적용된다.³²¹⁾

이러한 WTO협정은 근본적으로 무역조치를 다른 국가들을 제재하기 위한 수단으로 사용하는 것—예컨대 노동기준을 이유로—을 금지한다. 그러나 이러한 일반 원칙에 예외가 있는데, GATT협정 제20조의 규정이 그것으로 이에는 환경과 노동기준과 관련된 사안도 포함되어 있다. 즉 ‘인간, 동식물의 생명과 보건을 보호하기 위해 필요하거나,’ ‘최소노동에 의한 상품과 관계되거나,’ 또는 ‘고갈될 수 있는 천연자원의 보존에 관계되는’ 경우에 한해 “유사한 관행이 이루어지고 있는 가맹국들에 대해 자의적이고 정당하지 않은 차별적 수단이나 무역을 제한하기 위한 위장된 수단으로 적용되지 않는다는 요건하에” 무역제한조치를 허용하고 있다.³²²⁾

연계문제에 대해 선진국·개도국간에 시각이 대립됨에 따라 구체적인 연계수단에 대한 논의와 검토는 제대로 이루어지지 못해 왔으나, 일부에서 연계의 가능한 방안에 대한 검토가 이루어졌다. 그 대표적인 것은 ICFTU의 제안과 앞 장에서 간략히 소개된 바와 같이 1994년 논의초기에 ILO사무국에서 검토한 대안이 그것이다. 무역-노동기준 연계주장을 선도하고 있는 ICFTU는 1990년대 중반 이후 핵심노동기준의 추출, WTO와 ILO 협조를 통한 구체적인 연계추진 방안 등을 제시하여 왔는데, 지난해 말 시애틀 WTO 각료회의를 앞두고 ICFTU가 발표한 자료를 토대로 그 연계방안을 검토해 보기로 한다.³²³⁾

무역협정에 노동기준을 삽입하기 위한 ICFTU의 구상은 ILO와 WTO가 공조하는 것으로 이는 이 분야에 있어 기존의 전문적인 국제기구이며 UN체제하에 유일한 삼자주의를 채택하고 있는 ILO의 전문성을 활용자는 것이다. ILO 및 WTO 두 기구 모두 합의제에 의해 운영된다는 점에서 비록 의사결정이 늦기는 해도 그 결정의 정통성에 대해서는 다툼이 없다는 점이 연계와 관련하여 중요한 장점이다. 연계의 대상이 될 노동기준,

321) WTO(1999d: 5~6).

322) Anderson(1998: 246~247).

323) ICFTU(1999a).

소위 사회조항의 대상은 1998년 ILO 총회에서 채택된 노동자기본권선언이 모든 ILO회원국은 결사의 자유와 단체교섭권 보장, 모든 형태의 강제노동 금지, 아동노동의 효과적 철폐, 차별의 철폐 등 기본적인 노동권을 존중할 의무가 있다는 점을 명확히 한 바 있으므로 이러한 기준들이 그 대상이 된다는 것이다. 이어 ICFTU는 이 선언의 후속조치체제에 따라 ILO가 협약 비준 여부와 관계없이 모든 회원국에 대해 이러한 기본적인 노동권의 적용상황을 검토할 수 있게 되었고, 이에 따라 매년 순차적으로 이 중 한 가지 노동권에 대한 세계보고서(Global Report)를 내게 되어 있는 바, 이 보고서가 WTO와 ILO가 사회조항에 관해 협력하는데 좋은 기초자료가 될 것이라고 주장한다. 이러한 ILO에서의 기본권 선언 후속조치에 추가하여 WTO에서는 핵심노동기준 준수에 대한 ILO의 권고를 계속 무시하는 국가들에 대한 조치와 그 절차를 강구할 필요가 있으며, 이를 위해 WTO 및 ILO 합동자문기구³²⁴⁾를 설립해서 노동기준 관련사안의 집행을 관장하게 하면 될 것이라고 주장한다. 이 기구의 기능은 개별국가들이 정해진 핵심노동기준을 어떻게 준수하고 있는지 정기적으로 검토하고, 정당한 제소가 있는 경우 이에 관여하는 것으로, 이러한 분야는 이미 ILO에 경험이 축적되어 있으므로 합동기구의 ILO팀에서 책임을 맡으면 될 것이라고 지적한다. 구체적인 제재조치와 관련하여 ICFTU는 자문기구의 검토결과 의무를 위반한 회원국에 대해서는 개선을 권고하고, 필요할 경우 기술협력사업과 기타 개선에 필요한 자원을 지원토록 하며, 대상국 정부에 대해서는 이의 개선에 필요한 기간(예컨대 2년)을 두어 개선토록 하고 그 결과를 보고하게 할 수 있다는 것이다. 이 보고서는 해당국이 기준을 준수하고 있는지, 또는 문제는 해결되지 않았으나 진전이 이루어지고 있는지, 아니면 ILO와 협조하지 않고 기준이 지켜지지 않고 있는지 등의 결과를 보여줄 것인 바, 마지막의 경우 필요한 제재조치의 대상이 될 수 있다는 것이다. ICFTU는 의무를 위반한 국가에 대한 제재절차에는 효과적인 다자간 시스템에 필요한 투명성, 예측가능성, 객관성이 확보되어야 할 것이라고 주장하면서, WTO는 특정 국가가 위반을 지속함에 따라 단계적으로 강도를 높여가면서 적용할 수 있도록 다양한 제재수단을 마련하

324) 참고로 이는 제2장에서 살펴본 바와 같이 지난 시애틀 WTO 각료회의에서 미국이 제안한 바와 유사하다.

되, 가벼운 제재에서부터 최종적 수단으로서 무역제재조치까지 포함하여야 한다고 주장한다. 이러한 절차의 정비를 위해 WTO는 1994년 마라케시 각료회의에서 설치한 ‘무역과 환경위원회’의 예와 같이 ‘무역과 핵심노동기준에 관한 위원회’를 설치하고, 무역정책 검토절차(TPRM)나 분쟁조정절차 등에 있어서 ILO의 협력을 촉진할 방안과 WTO의 기존제도 속에 어떻게 핵심노동기준을 끌어들이지에 관한 구체적인 방안을 검토하여야 한다고 주장하고 있다.

한편 제2장에서 간략히 살펴보았듯이 ILO사무국은 1994년 연계논의 초기에 연계를 위해 구체적으로 기존 GATT-WTO협정 규정을 활용하는 방안을 제시한 바 있다. 이는 개도국의 강력한 반발을 낳고 결과적으로 현재까지 사장되어 왔는 바, 이후에는 앞서 언급한 바와 같이 구체적인 연계와 관련하여 어디에서도 제대로 검토가 이루어지지 않았기 때문에 이 ILO사무국의 검토 및 제안은 구체적인 연계방안에 관한 검토로서 현재로서도 중요한 의미를 갖고 있다고 판단된다.

ILO사무국은 WTO협정의 주요 부분을 개정하여 사회조항을 삽입하는 것은 거의 불가능하다고 보고 기존 협정규정을 활용하여 이를 도입할 수 있는 방안을 검토하면서 ① 보조금관련 규정(GATT 제16조)을 고려하는 것으로서, 결사의 자유 제한 등으로 인한 비정상적으로 낮은 노동기준을 보조금의 하나로 간주하는 방안, ② 위에서 소개된 바와 같이 비차별주의에 대한 일반적 예외조항(GATT 제20조)을 확대하여 기본 인권에 관계되는 핵심노동기준도 예외대상에 포함시키는 방안, ③ 무효 및 훼손관련 조항(GATT 제23조)의 규정을 활용하는 방안, 즉 동 조항은 어느 가맹국이 타가맹국의 협정·의무 위반으로 자신의 협정에 따른 혜택이 무효화 또는 훼손되었다고 여길 때 이에 대해 전체 가맹국이나 UN경제사회이사회 또는 여타 필요적절한 국제기구에 조사와 권고를 요구할 수 있고, 이것이 심대한 것으로 인정되는 경우 가맹국들은 위반국에 대해 협정에 따른 의무행을 중단할 수 있도록 하고 있는데 이 규정을 활용하는 방안 등과 같이 세 가지 가능한 대안을 제시하였다.³²⁵⁾

ILO사무국은 이상의 대안에 관한 검토의견에서 앞의 두 가지 대안은

325) ILO(1994b: 11~13).

기본적으로 어느 한 회원국의 일방적·자의적 판단과 조치를 가능케 한다는 점에서 사회조항을 보호무역주의적으로 남용할 가능성이 높아 바람직하지 않으며, 이러한 부작용을 방지하고 제도적으로 '적절한 국제기구'로서 ILO가 개입할 수 있는 제23조의 활용을 가장 바람직한 대안으로 제시하였다.

이러한 구체적인 GATT-WTO규정과 관련한 검토는 연계논의의 교착으로 더 이상 진전되지 못했는데, 이에 관해 검토한 몇몇 학자들은 대체로 ILO사무국의 견해와 달리 제20조의 일반 예외조항을 활용하는 것이 동 조항의 성격상 가장 적합하다고 지적하고 있다. 예컨대 Leary는 제20조가 다양한 사회정책과 관련된 사안을 규정하고 있다는 점에서 노동기준에 관한 규정을 여기에 추가하는 것이 논리적으로 맞다고 주장한다. 다만 ILO사무국의 우려와 같이 일방적인 남용의 우려를 예방하는 것이 중요하므로 제20조에 핵심노동기준 관련규정을 삽입한다면 구체적 기준으로서의 ILO협약과 그 해석·적용을 감독할 기구 등에 대해서도 규정하여야 할 것이라고 지적한다. 그 다음 절차로 WTO의 위원회가 어느 회원국의 예외적용 요청이 허용될 수 있는지를 구체적으로 심사하여야 할 것이라는 것이다.³²⁶⁾ Cuyvers와 Rayp도 연계의 가능한 대안의 하나로 GATT 제20조를 개정해 '핵심국제노동기준을 충분히 준수하지 않는 국가'도 예외적인 무역제한조치의 대상에 포함시킬 수 있을 것이라고 제안하고, 이의 현실적 적용을 가능케 하기 위해 핵심노동기준 준수 여부에 대한 계량적 지표 마련할 것을 제기한 바 있다.³²⁷⁾

이에 부정적인 Maskus는 이와 관련하여 현행 제20조 규정과 관련한 문제점을 지적하면서 이 규정이 대단히 보수적으로 해석되고 있고 실제 이 규정을 통해 예외적 조치를 인정받은 사례가 없다고 지적하면서, 이 조항을 보다 탄력적으로 개정하여 무역제재의 허용범위를 확대하는 것은 일방적 제재의 남용으로 이어질 가능성이 있다고 지적한다. 따라서 이를 위해서는 최저노동기준 또는 핵심노동기준의 정의, 구체적인 위반의 수준, 허용가능한 무역제재의 형태 및 수준 등에 관해 협상이 이루어져야 할 것이라고 지적하면서, 어쨌거나 결사의 자유와 같은 노동기준을 다룰 경우

326) Leary(1996: 204~205).

327) Cuyvers & Rayp(1998: 21).

WTO는 그간의 무역기준에 초점을 맞추어 오던 데서 벗어나 정치적인 판단을 해야 하는 새로운 위치에 서게 될 것이며, 이는 그의 철학과 절차에 잠재적으로 엄청난 변화를 초래할 수 있다고 지적하고 있다.³²⁸⁾

328) Maskus(1997: 59~60).

제 5 장 무역-노동기준 문제의 새로운 접근

“The beauty of trade liberalisation is that all countries gain-the liberalising country most of all”
(The Economist, 2000. 1. 15.)

“A global economic environments requires a global social response”
(Stewart, 1999.)

이장에서는 이장에서 살펴본 연계논의와 관련한 역사적·이론적 측면에서의 검토를 종합하고, 무역과 노동기준과 관련한 현재의 소모적인 논란의 폐해를 해소하여 자유무역의 이익을 확대함과 동시에 세계화와 관련한 노동측면의 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색해 본다.

1. 최근의 동향 및 전망

1999년 말의 시애틀 WTO 각료회의가 결론없이 산회한 이후 뉴라운드 협상 자체가 현재까지 교착상태에 빠져 있고, 무역-노동기준 이슈에 있어서도 아무런 진전이 없는 상황이다. 노동계는 다양한 국제회의 등에서 이 문제를 지속적으로 제기하고 그에 관한 공감대의 확산을 위해 노력하고 있다. 2000년 6월 제네바에서 개최된 ‘코펜하겐 사회개발정상회의 후속조치를 위한 UN 특별총회’에서도 이와 관련한 주장은 계속되었고, 특별한 진전을 이끌어내지 못하는 상황도 이어지고 있다. 노동계의 입장에서는 무역-노동기준 연계는 그들이 추구하는 노동기준과 근로조건 향상을 위한 국제적 노력을 위한 다양한 수단의 하나라고 하겠다. 어찌보면 WTO라고 하는 국제적인 관심이 가장 높은 기구에 대해 문제를 제기한 그들의 전략은 상당히 성공적이었다고 평가할 수 있겠다. 연대를 통한 근로조건 향상

이 노동조합의 전통적이며 유일한 수단이라고 볼 때 어쨌든 국제적 공동 노력을 통해 근로조건을 향상하기 위한 노동계의 노력은 세계화의 부정적 영향을 배경으로 강도를 더해 갈 것이라고 봐야 할 것이다.³²⁹⁾

미국은 2000년 말의 대통령선거를 앞두고 지난해 노동계를 의식해 시애틀 각료회의에서의 뉴라운드 출범을 포기할 만큼 노동기준 문제를 비중 있게 다루었으나 대통령의 임기말에 처해 있는 현재로서는 별다른 주요 정책이 추진될 수 없는 상황에 처해 있다. 민주당이 전통적으로 노동계와 소외계층에 정치적 기반을 두고 있다는 측면에서 볼 때 이 이슈에 관한 미국의 입장은 대통령선거 결과에 따라 어느 정도 영향을 받을 것이다. 하지만 우루과이라운드 협상타결 이후에 민주당 정부가 주요 무역관련 현안에 있어서 의회에서는 공화당과의 협조 속에 무역정책을 추진하였다는 점과 일반 여론의 비중 등을 고려할 때 예측하기 어렵다고 하겠다. 다만 시애틀 각료회의에서 드러났듯이 세계화의 부정적 영향과 열악한 노동상황에 대한 비난여론이 점증하고 있는 점은 미국이 향후 어떤 형태로든지, 즉 지역협정이나 일방적 무역정책에서의 노동기준 연계강화나 다자간 무역협정에서의 연계노력 등 이 이슈를 지속적으로 강화하지 않을 수 없을 것이라는 전망을 낳게 한다. 또한 자유무역에 대한 지지는 현실적으로 스스로 가장 경쟁력이 있다고 믿는 국가에서 가장 강해 왔다는 점에 비추어 볼 때 전통적 제조업에서의 미국의 경쟁력 약화는 보호무역주의 분위기를 확산시킬 가능성이 크다고 하겠다. 또한 현실적 측면에서도 뉴라운드협상이 시작된다 할 때, 미국이 노동기준 이슈를 전체적인 협상전략의 일환으로서, 개도국과의 협상에 있어 카드로 활용하기 위해서라도 지속적으로 이슈를 제기할 것이라는 점이다.

미국과 유럽의 일부 선진국을 제외한 대다수의 선진국들은 무역-노동기준 연계에 대한 개도국의 극심한 반발을 토대로 싱가포르 WTO 각료선언 수준의 결론에 공감대가 형성되어졌다고 보여진다. 특히 대다수 유럽

329) Haworth & Hughes(1997: 192~193)에 따르면 노동조합 전략가들 스스로도 WTO에 노동기준 집행을 위한 체제를 도입할 수 있는 가능성은 거의 없다고 밝히고 있다. 오히려 노동조합의 전략은 논란을 계속 제기하면서 국제노동기준의 효과적 확립을 위한 다른 길을 마련함에 있어 WTO 안을 하나의 협상의 지렛대로 활용하는 것이라는 것이다.

국가들은 EU를 통한 지역통합과정에서의 노동정책 등 사회정책 통합이 현안이라는 점에서도 더욱 그러하다 하겠다.

이러한 회원국들의 상황에 기초하여 WTO는 1996년 싱가포르 각료선언에서의 노동기준에 관한 입장이 현재까지 이 이슈에 관한 유일한 결론이므로, 그에 따라 노동기준은 ILO의 소관사항이고 WTO로서는 노동기준에 관한 한 어떠한 위원회나 작업반도 없이 검토하지 않는다는 것이 공식적인 입장이다. ILO는 1998년 노동자기본권선언에서의 핵심노동기준 준수에 대한 전회원국의 공약과 그에 따른 후속조치를 추진하고 있으나, 이러한 활동은 선언에서 못박은 바에 따라 주로 기술협력사업을 통해 회원국의 비준과 준수를 지원하는 종래의 접근방식을 크게 벗어나지 않는다. 2000년 6월 미얀마의 강제노동과 관련하여 최초로 ILO헌장상의 제재규정을 활용하여 UN차원의 제재를 모색하고 있으나, 미얀마의 강제노동 사례는 지극히 예외적인 사례이고, 이러한 제재에 대해서는 아직까지 ILO 회원국간에 공감대가 결여되어 있기 때문에 유사한 조치가 계속될 수 있는지는 의문스럽다 하겠다. 한편 UNCTAD의 금년 2월 제10차 총회는 불평등의 확대 등 세계화가 사회에 미치는 부정적 영향의 측면을 부각시켰으며, UNDP도 지난해 인간개발보고서(Human Development Report)에서 세계화의 부정적 측면에 초점을 맞추고 있는 등 UN사회개발관련 기구들의 노동문제를 비롯한 사회문제의 심각성에 관한 문제 제기가 확산되고 있다.

이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 연계논의가 가까운 장래에 구체적으로 진전되어, 가령 WTO협정에 어떤 형식으로든지 노동기준이 포함되는 것과 같은 상황이 전개될 것으로 예상하기는 어렵겠다. 그렇다면 연계와 관련하여 현재까지 이루어진 국제적 합의가 싱가포르 WTO 각료선언에서와 같이 핵심노동기준의 중요성에 대해 국제적으로 인정하고 이의 관장은 WTO가 아닌 ILO에서 관장하여야 한다는 것인 바, ILO에서의 보다 적극적·강행적인 노동기준 집행은 개도국과 사용자그룹 등의 지속적인 반발에 따라 한계가 있는 이러한 현재의 상황을 어떻게 볼 것인가. 중요한 점은 이 이슈에 관해 찬반 양측이 팽팽하게 대립하는 상황이 지속되는 것은 WTO의 현재 활동과 장래에도 부정적인 영향을 미치며 이는 결국 자유무역의 신장 자체에 걸림돌이 될 수 있다는 점이다. 연계주장과 관련

된 논란 속에 선진국에서의 국내정치적 압력이 점증하는 점에 비추어 지역협정·양자협정과 일방적 무역조치 등에서 노동기준이 자의적으로 활용될 가능성이 큰 것이다. 또한 국제적인 긴장을 확대시키고, 남북간 이해대립과 분리를 악화시킬 것이다. 또한 앞서 검토한 세계화가 야기하는 노동에의 부정적 영향이 점점 악화되어 간다는 측면에서 볼 때 현재와 같은 소모적 논란과 무대응은 세계전체의 안녕과 발전을 저해한다 하겠다.

어쨌거나 무역-노동기준 연계에 관한 국제사회의 합의가 조만간에 이루어지기는 어려울 전망이다. 연계주장의 배경에 자리잡은 본질적인 사회문제, 노사문제의 성격에 비추어 일시적 논란으로 사라질 이슈는 아니라고 하겠으며, 세계화의 진전과 함께 이와 관련한 요구가 강화될 가능성이 크다 하겠다. 한편으로는 연계논의의 장래는 개도국들이 보다 가시적인 노동기준 향상노력을 보이느냐의 여부, 선진국과 개도국 공히 국내적으로 세계화가 야기한 불평등 등 사회적 부작용에 보다 효율적으로 대응하느냐 여부에 상당부분 좌우될 것이다. 하지만 이러한 각국의 국내적 노력 역시 세계화가 제기한 새로운 문제들로 인해 한계가 있다는 점을 고려할 때 보다 새로운 접근방식에 의한 새로운 국제적 노력이 요구된다 할 것이다.

2. 논점에 대한 재검토

앞 장에서 살펴본 바와 같이 연계논의에는 다양한 이론적 시각과 현실적 이해관계가 개입되어 복잡다단하게 얽혀 있다. 선진국과 개도국, 노동계와 경영계, 이론적으로는 신자유주의적 모델과 신제도주의모델, 그리고 철학적·정치적·경제적·사회적 제시각이 반영되어 있는 것이다. 자유무역이론이 소비자의 이익에 초점을 두고 무역협상과 관련한 현실적인 정치가 생산자들의 이익을 주로 반영하고, 사회적으로는 노동자 보호의 필요성이 제기되는 등 실로 다양한 차원의 시각이 복잡하게 얽혀 있는 것이다. 이러한 점들은 연계와 관련한 국제적인 협상과 학자들간의 논쟁이 모두 겹도는 실제적 이유라 하겠다.

연계와 관련된 논란과정에서 각 당사자들의 주장과 입장을 검토해 보면 종래의 일반적 인식과 상충하는 몇 가지 아이러니를 발견하게 된다. 그 첫째는 앞서도 지적된 바와 같이 선진국 중에서 왜 미국이 연계주

장을 선도하느냐는 점이다. 미국은 역사적으로 국내노동기준에 관한 한 유럽선진국에 비해 자유방임적 입장을 견지해와 상대적으로 저기준을 유지해 온 것으로 인식되어 왔으며 ILO 및 국제노동기준과 관련하여서도 소극적으로 대응하여 왔다. 또한 무역에 있어서는 자유무역지상주의의 선도자로서 제2차 세계대전후 자유무역 확대를 견인하였으며 개도국들에 자유무역의 이익을 전파하는 데도 가장 적극적이었다. 이러한 미국이 무역 제한이라는 수단까지 동원하여 전세계적으로 노동기준을 향상시켜야 한다고 주장하는 것은 아이러니라 하지 않을 수 없을 것이다. 둘째는 개도국이 연계에 반대하는 논리는 신고전주의 경제학 이론에 근거해 자유무역을 보호무역주의로부터 보호하자는 것이 그 핵심의 하나이다. 종래 선진국의 자유무역 추진에 이론적 기반이 되었던 이론이 이제 개도국이 연계이슈에 있어 그 부당함을 지적하는데 이론적 뒷받침이 되고 있는 상황이다. 아울러 대부분의 신고전주의 주류 경제학자들이 개도국과 비슷한 목소리로 전세계적인 노동기준 향상은 ILO를 통해서 추진하는 것이 최선이라고 주장하는 점이다.

이러한 아이러니들은 모두 무역과 노동기준의 문제를 '무역'의 측면에서 접근하기 때문에 생긴 것이 아닌가 여겨진다. 무역 측면에서의 접근은 무역협상에 내재하는 국제정치적 측면의 국가간 이해갈등과 대립, 자유무역대 보호무역주의간의 논란 등의 측면에 게재되게 되어 노동기준 문제의 본질을 흐리게 되기 때문이다. 어쩌면 무역의 시각에서 볼 때 선진국과 개도국간의 대립, 경제학자들의 자유무역 옹호와 무역제한조치에 대한 반대는 당연한 것이라 하겠다.

무역과 노동기준 연계주장의 배경에는 종래 선진국 사회가 구축해 온 노동과 자본의 교섭력 균형과 노동보호제도들이 세계화에 따른 경제·사회적 환경변화로 위협받고 있고 그에 따라 불평등의 심화라는 심대한 사회문제가 제기되고 있는 상황이 자리하고 있다. 비록 연계주장의 배경에는 선진국 노동계를 중심으로 자국 산업과 일자리를 보호하기 위한 보호무역주의적 의도가 있을 수 있다 하더라도 이는 위와 같은 보편적인 노동문제의 중요성에 비한다면 사소한 것으로 보아야 할 것이다.

연계논의와 관련한 주류 경제학자들의 부정적 시각은 다음과 같은 Golub의 결론이 잘 나타내주고 있다.³³⁰⁾

“경제적 관점에서 볼 때 연계주장의 동기들은 옳다고 하겠는데, 개도국의 임금과 그들의 저생산성을 반영한 것으로서 불공정경쟁이라 할 수 없으며, 저기준이 무역패턴에 중요한 영향을 미친다는 증거도 없으며, 밑바닥으로의 경주의 실제 여부도 이론적으로나 실증적으로 증명되지 않았다. 다양한 노동기준은 각국의 다양한 경제발전단계를 고려할 때 적절한 것이며 무역·투자자유화와 배치될 이유가 없다. 더구나 국제적인 노동기준 균일화는 개도국 노동자들에게 도움이 되기 보다 해가 될 위험성이 높은 것이다. 개도국 노동자들의 근로조건을 향상하는 가장 확실한 길은 자유무역의 성장을 통해 개도국의 경제성장을 촉진하는 것이다.”

그러나 기본적으로 대다수 연계에 부정적인 경제학자들도 노동기준 향상의 필요성은 부정하지 않으며, 서구 자본주의의 발전 역사를 토대로 국제적인 근로조건 향상이 win-win게임이 될 수 있다고 지적한다. 다만 무역제체를 전제로 하는 연계는 보호무역조치가 야기하는 일반적인 부작용에 더해 그 적용과 관련한 기준의 모호성과 자의적 남용가능성 때문에 더 큰 부작용을 낳을 수 있다고 우려하는 것이다. 바꿔 말하면 노동기준 향상의 필요성, 무역에 따른 이익의 재분배와 관련한 노력의 필요성은 인정하나 세계경제 전체의 효율성을 저해하면서까지 추진할 만큼 심각한 사안이 아니라는 것이다. 이러한 시각은 앞서 인용된 Slaughter와 Swagel의 언급에서 잘 나타나 있다.

그러나 이러한 시각은 우선 연계의 필요성으로 제기되는 현 상황의 문제점, 즉 일부에서는 경쟁을 이유로 노동기준이 억눌려져 생산성 이하의 임금과 근로조건이 주어지는 경우도 적지 않으며, 제도적인 ‘밑바닥으로의 경주’에 따라 무역을 통한 경제성장의 과실이 노동에 적정히 분배되지 못하고 있는 등의 문제에 대한 해답을 제공하는 것은 아니라고 본다. 그리고 무엇보다도 문제는 선진국·개도국을 막론하고 불평등이 심화되고 다수의 노동자가 고통받는 등 세계화가 야기하는 노동의 문제는 이런 시각이 간주하는 것보다 훨씬 더 심각하고, 현재의 국제제도로서는 해결되기 어렵다는데 있다.

이러한 정치적·사회적 현실은 세계경제의 효율적인 자원배분을 심각히

330) Golub(1997: 37)에서 요약.

저해하지 않는 범위 내에서 대응책을 찾아야 할 과제를 제기하고 있는 것이다. 결국 무역과 노동기준의 연계문제는 경제적인 합의가 있는 정치·사회적 이슈이며, 이는 결국 논리적으로 옳고 그름만을 다룰 문제가 아니라 현실적 필요와 국제사회의 정치적 의지와 선택에 달린 문제인 것이다.

3. 세계화와 노동문제의 새로운 접근

앞서 언급한 대로 무역의 관점, 즉 선진국·개도국간 관계에서 이 문제를 접근하는 것은 문제의 본질을 흐리는 것이며 국제사회가 대립과 상호 의심 때문에 죄수의 딜레마에 빠져들게 하는 것이다. 이 이슈를 노사관계에 초점을 두어 접근하게 되면 선진국과 개도국이 공통의 문제에 보다 협력적으로 대응하는 것이 가능할 것이다. 실제 세계화에 따른 각국간 경쟁은 남-북간의 경쟁과 관련되기보다 상당부분 남-남간의 경쟁과 관련된 것이기도 하다. 선진국·개도국간의 근로조건의 차이는 워낙 크기 때문에 이것만으로는 경쟁자체가 되지 않을 것이며, 다국적기업 유치와 관련한 실제 개도국간의 경쟁—특히 중국과 여타 개도국간—이 이러한 측면을 뒷받침하는 것이다.

이러한 기본 시각하에 연계문제 접근에 필요한 몇 가지 기본적인 전제를 재확인할 필요가 있겠다. 자유무역을 선진국·개도국을 막론하고 무역에 참여하는 모든 국가들에 이로울 것이며, 세계전체의 복지를 증진시키는 것이라는 데는 공감대가 형성되어 있다고 하겠다. 따라서 어떠한 국제적인 노력도 자유무역을 신장하는 방향과 배치되는 것은 바람직하지 않다고 하겠다.

그러나 이러한 자유무역의 이익과 함께 고려되어야 할 점은 무역의 이익이 각국내 경제주체간에 불평등하게 배분되고, 급격한 무역자유화와 세계화의 과정에서 각국 내의 일부계층은 무역이론들이 간주하는 바와 같은 단순한 구조조정과정에서의 일시적인 고통이 아니라 광범위한 불평등과 소외를 경험하고 있다는 점이다. 이와 관련하여 Feis는 최근까지 되새겨지는 그의 1927년도 논문에서 고전적인 경제이론과 달리 근로조건의 개선은 국제적으로 함께 추진되어야 한다는 인식은 이론적 산물이 아니라 현실적인 필요에 대한 경험적 산물이라며 다음과 같이 강조하고 있다.³³¹⁾

“다양한 국가들 내에서 근로조건의 향상을 도모하고자 했던 이들은 경험을 통해 자국에서만 독자적으로 근로조건 개선을 추진하는 것은, 타국들이 그에 따라 경쟁력에 있어서 반사적 이익을 보게 될 가능성 때문에 현실적으로 어렵다는 점을 인식하게 되었다.……이러한 배경에서 국제적인 노력의 필요성이 제기되는 것은 당연한 것이었다. 이것이 ILO 창설로 이어지게 된 것이다.”

정통 경제이론은 무역과 경쟁이 참여하는 모든 국가의 복리를 증진시키고, 변화의 과정에서 발생하는 문제들은 일시적인 것으로 모든 국가가 이익을 누리는 새로운 균형점에 도달할 때까지의 한시적 문제일 뿐이라고 주장한다. 반면 위와 같은 인식은 그러한 변화의 과정이 적용하는데 사회가 견디기 어려울 정도로 장시간이 소요되고 고통스럽다는데서 비롯된다는 것이다. 경제이론이 소비자 전체의 복리에 초점을 맞추는 반면에 이러한 인식은 노동자들의 입장에 주로 초점을 두고, 국제경쟁에 따라 야기되는 특정부문의 산업해체, 노동자의 실질임금과 근로조건 악화 등의 문제의 심각성을 강조하는 것이다.³³²⁾

ILO 창설 초기의 상황을 배경으로 한 이러한 지적은 오늘날의 상황에도 그대로 적용될 수 있다고 여겨진다. 오히려 자본의 급격한 이동을 포함하는 현재의 세계화 과정은 상품무역만을 전제로 한 전통적인 무역이론이 가르치는 바보다 훨씬 큰 파장을 야기하고 있다는 점에 비추어 오늘날은 이러한 무역과 투자자유화가 야기하는 사회적 영향에 대해 보다 적극적인 국제적 대처가 요구된다 하겠다.

Feis는 자유무역과 경쟁에 주는 효율을 저해하지 않으면서 이러한 경쟁이 사회에 미칠 수 있는 부작용을 예방할 수 있는 방안을 제시하고 있는 바, 그것은 첫째, 근로조건의 전반적 향상을 위한 국제적 노력, 즉 각국이 공히 각자의 산업의 생산성이 허용하는 한도 내에서 최대한 근로조건의 향상을 위해 노력하는 것, 둘째, 산업의 생산성이 유사한 국가들간에 실질적으로 균등한 최저노동기준을 유지하는 것, 셋째, 밑바닥으로의 경주가 일어나지 않도록 근로조건이 가장 취약한 국가에 대해 위와 같은 수준으로 개선할 수 있도록 점진적인 압력을 행사하는 것 등 세 가지를 지적하고 있다.³³³⁾ 여기서 “각국이 생산성이 허용하는 한도 내에서 최대한 근로

331) Feis(1994: 35).

332) Feis(1994: 35~37).

조건의 향상을 위해서 노력”하는 것은 연계논의와 관련하여 국제사회가 추진하여야 할 방향과 기준을 제시하고 있다고 판단되는데, 이에 관한 보다 구체적인 기준에 대한 연구·검토가 요청된다고 본다.

이렇게 자유무역의 이익을 지키면서 그 부작용을 보완하여야 한다는 대전제에 추가하여 또 한 가지 중요한 전제가 되어야 할 점은 앞 장에서 검토한 바와 같이 세계화가 노·사·정 등 핵심주체간의 힘의 분배에 미친 불균형적 효과를 보완하여야 한다는 것이며, 이러한 문제가 선진국이나 개도국 어느 한편의 문제가 아니라 세계화에 따른 공통적인 과제라는 것이 되겠다. 이는 국제적 사회정책에 대한 공감대의 형성을 토대로 가능한 것이다.

종래 각국 정부는 그 역사적 발전단계와 이념지향에 따라 노동과 자본의 이해관계의 충돌에 대해 적절하게 균형을 지켜왔다. 선진국의 경우 산업혁명 이후 한편으로는 노동의 단결권·단체교섭권 보장을 통해, 다른 한편으로는 노동입법에 의해 자본과 노동간의 교섭력 불균형에서 파생하는 사회문제를 시정하여 왔다. 그러나 오늘날 세계화된 경제하에서 각국 정부의 이러한 관리능력은 심각히 훼손되고 있으며, 자본이동의 자유화에 따라 이렇게 구축된 노사간의 교섭력 균형은 깨어져 가고 있는 것이다. 이러한 문제는 앞서 살펴본 바와 같은 일반적인 무역·투자자유화가 야기하는 사회문제에 추가하여 더욱 심각한 노동에의 문제를 양산하고 있으며, 선진국·개도국을 막론한 전세계적인 소득불평등 심화, 고용불안정 등 세계화의 부정적 측면을 야기하고 있는 것이다.

이러한 “국제화된 경제, 일부 생산요소의 이동확대—노동과 정부 제외—로 특징지어지는 오늘날의 세계에서의 자연적인 귀결은 노동정책에 있어서도 국제적 시장을 창출하는 것,”³³⁴⁾ 즉 초국가단위에서의 노동규제의 필요성을 뒷받침한다고 하겠으며, 특히 무역하는 것은 국가가 아니라 기업이라는 측면에서 다국적기업을 주로 한 기업에 대한 적절한 규제의 필요성을 뒷받침하는 것이다. 일부에서는 이러한 국제적 규제와 관련하여 각국의 주권을 훼손할 것으로 우려하지만 앞서도 지적된 바와 같이 오히려 다국적기업에 의해 훼손된 각국의 주권을 회복시켜 주는 측면도 있는

333) Feis(1994: 46~47).

334) Langille(1996: 252).

것이다.

최근 일부 학자들은 세계화가 야기하고 있는 불평등 심화에 국제사회가 보다 적극적으로 대응하여야 한다고 주장하고 있다. 예컨대 Williamson은 19세기 말의 세계화 과정에 있어서의 소득불평등에 관한 연구에서 이 시기의 불평등 확대—오늘날과 유사한—가 1913년에서 제2차 세계대전 기간 동안의 반세계화, 각국의 정치·사회적 혼란 등의 원인이 되었다고 분석하면서 현재의 세계가 이러한 역사로부터 교훈을 얻어야 한다고 지적한다.³³⁵⁾ Rodrik도 국제사회가 세계화의 사회적 영향에 대해 외면할 때 자유무역에 대한 정치적 반발과 경제통합이 야기하는 사회해체라는 두 가지 중요한 문제에 봉착하게 될 것이라고 경고하고 있다.³³⁶⁾ 역사적으로 보면 경제·사회적 변화에 따른 사회제도적 대응이 시차를 두고 이루어짐에 따라 많은 사회적 갈등이 야기되어 왔는 바, 노동분야는 더욱 그러한 지체의 경향이 심했던 것으로 보인다. 따라서 이러한 문제점의 대처는 반세계화의 분위기를 예방함으로써 무역자유화를 통한 세계경제의 효율성 제고에도 기여한 점을 인식하여야 할 것이다.

이러한 기본 전제와 인식하에서 이제 구체적으로 어떻게 국제적 노동정책을 형성해 나가야 할 것인지 개괄적으로 검토해 본다.

◆ 다자주의(ILO, WTO)

우선 어떤 형태이든 다자간의 場에서 노동기준 향상과 관련한 이슈를 논의하여야 한다는 점이다. 이는 무엇보다도 이 이슈가 세계화와 경쟁이 세계각국에 공통적으로 미치는 부정적 영향에 대한 대응이라는 측면에서 그러하며, 아울러 일방적 무역조치 또는 양자간 무역협정 등에서 노동기준이 제기될 때의 문제점을 예방한다는 측면에서도 그러하다. 국제적인 정치적·경제적 힘의 불균형이라는 엄연한 현실을 인정한다면 국제적인 규범의 틀이나 다자간 협상은 어쨌거나 강대국과의 양자간 협의나 강대국의 일방적 조치 등에 비해 개도국으로서는 유리한 것이라고 해야 할 것이다. 오히려 강대국, 예컨대 미국의 경우 개별적 행동으로의 유혹이 더 많

335) Williamson(1996: 2).

336) Rodrik(1997: 69).

은 것이 당연할 것이며, 노동기준에 대한 국제적 논의는 강대국이 이와 관련해 일방적으로 결정하는 기준들을 정당화하기 어렵게 만들 것이다.

이 이슈를 다자주의에 의해 접근한다 함은 세계적인 규율을 관장할 세계정부가 없는 현재의 상황하에서는 이와 관련한 국제기구인 ILO와 WTO에 의해 이를 다룰 수밖에 없는 것이다. ILO나 WTO냐의 논란과 관련하여 드러나는 아이러니는 노동계와 노동기준의 중요성을 강조하는 이들은 이 이슈에 WTO가 개입하여야 한다고 주장하고, 반대로 자유무역을 중시하는 이들은 이 문제는 전적으로 ILO에서 관장하여야 하고 WTO는 개입하지 말아야 한다고 지적한다. 이는 일견 이상스럽게 보이기도 하나 그 배경을 자세히 들여다 보면 어렵지 않게 이해가 된다. 즉 노동문제의 중요성을 이해하는 이들은 그간 세계전체의 역학구조상 노동문제가 중요하게 다루어지지 않았고, ILO에 대해서도 립서비스 이상의 힘을 부여해 주지 않았다는 역사적·현실적인 ILO의 한계에 근거하여 보다 힘있고 세계전체가 관심있는 기관에서 이 문제를 논의하자는 것이다. 이에 비해 반대입장의 이슈는 ILO에서 계속 다루어야 한다는 입장은 어찌보면 계속 주변의 문제로 머무르게 하자는 것이나 다름없어 보인다. 여기서 지적하고자 하는 핵심은 이 이슈는 ILO도 다루고 WTO도 다루며, 가능한 여타 국제경제기구들도 노동기준과 관련한 이슈에 보다 적극적으로 관여해야 한다는 점이다.

ILO가 창설된 본래의 이유가 국제적 공동노력에 의한 노동기준의 향상이라는 점에 비추어 볼 때 필요한 제도개선이나 기능강화를 통해 우선적으로 ILO를 중심으로 보다 실질적인 국제노동기준 신장을 도모하는 것이 중요한 과제이다. 앞의 역사적 고찰부분에서 검토했듯이 ILO의 창립은 현재와 유사한 상황이던 19세기 말의 국제경쟁으로 인한 경제·사회적 압력에 힘입은 바 크다 하겠는데, 오늘날의 상황은 그 이상의 새로운 압력과 과제를 ILO에 부여하고 있는 것이다.

앞에서 Charnovitz가 제시한 바와 같이 ILO에서 무역제재를 다루자는 견해는 결국 회원국 전체의 의지에 달려 있겠으나 현재의 여건상은 가능하지 않을 것으로 보인다. 이와 관련하여 한 가지 지적해 둘 점은 ILO가 매우 정치적인 기구라는 점이다. 종래 냉전시대의 ILO는 동서 양진영의 체제경쟁과 관련한 갈등을 경험한 바 있으며, 이는 1970년대 후반 미국이

ILO를 탈퇴하였다가 재가입한 사례에서 잘 드러난다. 이러한 정치성으로 인해 여기서 제재문제를 다룬다면 정치적·자의적 결정을 초래할 가능성이 적지 않다고 판단된다.

우선적으로 ILO에서 추진하여야 할 사항의 하나로는 국제노동기준, 즉 협약에 대한 재검토로 여겨진다. 현재 결사의 자유·단체교섭권, 강제노동과 차별 금지, 아동노동 금지 등 4개 분야의 8개 협약을 핵심노동기준이라 하여 그 보편적 중요성에 대한 국제사회의 공감대가 형성되어 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 공감대는 선언적 의미의 노력규정에 대한 것이라고 하겠다. 따라서 어떤 형태로든 보다 강행적인 협약준수 체제를 구축하기 위해서는 새로운 국제적 합의가 구축되어야 할 것으로 보인다. 핵심노동기준 관련협약을 재검토한다면, 개도국의 관심사안인 노동력의 국경간 이동확대 문제나 외국노동자 대우문제 등도 그 대상으로 검토해 볼만하다고 생각한다. 이러한 이슈들은 지난 무역과 노동기준 연계에 관련한 논의과정에서 개도국 대표의 발언에서도 언급된 바 있으며,³³⁷⁾ 일부 개도국 학자들도 상품·서비스·자본·기술 등의 이동에 병행하여 노동력 이동문제도 보다 심도있게 검토되어야 한다고 주장하고 있다.³³⁸⁾ 노동력 이동문제는 보다 복잡한 사회적 문제이기는 하나, 무역과 자본이동의 자유화가 급격히 진전되어온 오늘날의 상황에서 어느 정도 검토하지 않을 수 없을 것으로 보인다.

또 한 가지는 어쨌거나 ILO는 노동관련 전문기구로서 그 전문성을 바탕으로 WTO 등 국제경제기구 등과 보다 긴밀하게 협조하여 이러한 현안과 관련한 국제사회의 대립과 갈등 해소에 기여하여야 할 것이다. ILO와 여타 다양한 국제경제기구들에서 노동기준 문제를 함께 다루는 것은 종래 제기되어온 국제기구 정책간의 긴장문제의 해소에도 도움이 될 것이다. 종래 ILO가 노동기준 향상을 추진해 온데 반해, IMF의 구조조정 프로그램들은 그러한 노동기준을 낮추는 결과를 낳았다고 비난받기도 했는데, 국제기구간 협조는 이러한 문제를 개선할 수 있을 것이다.

WTO에의 사회조항 삽입을 주장하는 ICFTU의 사무총장 Jordan은 다

337) 예컨대 1998. 6. 18. ILO총회의 노동자기본권선언 채택을 위한 회의에서 이집트 인력부장관은 외국노동자의 권리확보의 중요성을 언급한 바 있다.

338) Nayyar(1999: 17~18).

음과 같이 주장하고 있다.³³⁹⁾

“우리는 세계가 핵심노동기준의 준수를 공약할 것을 목표로 한다. 그런데 문제는 현재 세계정부가 없다는 점이다. 이러한 상황에서 우리는 WTO가 그에 가장 가까운 기구라고 생각한다.”

WTO와 그 사무국은 종래 사회조항을 집행하기 위해 무역체제를 도입하는데 대해 대체로 명확한 입장을 보여왔는데, 그것은 UN과 ILO 등의 활동과는 거리를 두기를 바라고 사회조항과 같은데 개입하는 것에는 전혀 관심이 없는 것으로 지적된다.³⁴⁰⁾ 그러나 현재의 상황은 WTO가 ILO와 협조하여 어떤 형식으로든지 이러한 국제사회의 현안에 관심을 보일 필요성을 제기하고 있다.

WTO에서 우선적으로 고려해 볼 수 있는 대안은 지난 시애틀 각료회의에서의 EU의 제안이라고 판단된다. WTO 내가 아니라 밖에 ILO와 WTO 공동의 상설포럼을 만들자는 방안은 무리도 없으면서 국제사회의 요구에 어느 정도 부합할 수 있는 방안이라고 생각한다. 여기에는 EU와 일본, 그리고 한국 등이 건설적인 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 그리고 현실적으로 검토할 수 있는 과제는 앞서 필요성이 제기된 다국적기업에 대한 규제 문제이다. 현행 OECD의 다국적기업 가이드라인은 임의적이고 또 다국적기업들의 母國들이 대부분인 OECD에서 제정되었다는 점에서 본질적으로 한계가 있으므로 WTO와 같은 국제기구에서 검토하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

그리고 어떤 형태든지 보다 전향적으로 노동기준 향상을 위한 노력을 추진한다고 할 때 고려되어야 할 점은 노동기준과 근로조건 향상에는 비용부담이 수반되는데, 개도국의 재정적 한계와 선진국도 개도국의 근로조건 개선으로 반사적 이익을 얻을 수 있다는 점에서 비용의 국제적 공유를 검토하여야 한다는 점이다. 이는 EU에서의 경험이 좋은 교훈이 될 것인데, 특히 근로조건이 차이가 현격한 개도국과 선진국 모두를 포괄하여 전 세계적으로 노동기준 신장을 추진함에 있어서는 이 문제가 특히 중요하다

339) The Economist, Brothers up in Arms, 1998. 10. 3.

340) Haworth & Hughes(1997: 190~191).

고 판단된다. 이와 관련해 Castro의 제안은 검토해 볼만하다고 판단된다. 그는 무역자유화와 핵심노동권의 신장은 동시에 추구하여야 할 과제이며, 강요가 아니라 협력에 의해서 추진하여야 할 과제라고 지적한다. 따라서 핵심노동기준에 관한 새로운 국제협약을 ILO 주도와 여타 무역·사회개발 등에 관한 기구의 협조하에 제정하고, 이에는 각국의 발전단계를 고려하여 노동기준 향상에 수반되는 비용을 국제사회가 공유할 것을 제안하였다.³⁴¹⁾ 그는 이러한 협약이 개도국의 근로조건 향상을 위한 사회적 비용에 관한 재정적 방안, 기술협력을 위한 방안, 노동기준의 사회적 외부효과를 내부화할 수 있는 경제적 수단, 소비자들에 대한 정보 확산 등 다양한 측면과 함께 최후의 수단으로서 무역제재조치도 포함할 수 있을 것이라고 지적한다.

◆ 규제대상의 전환(정부에서 기업으로)

다음은 현재의 국제노동기준인 ILO협약이 정부를 그 규제대상으로 하고 있는 바 앞서 살펴본 환경의 변화는 이제 기업에 대한 국제적 규제에 관해 검토할 것을 요구한다 하겠다. 무역-투자는 정부가 아니라 기업이 한다는 측면에서도 그렇고, 그간의 노동규제와 노동법의 발전단계도 그렇다 하겠다. 이는 세계화 시대에 세계적 규제(Global Governance)의 필요성의 높아지고 있다는 점에 비추어 종래 국가단위 또는 EU와 같이 지역단위에서 규제해 오던 방법을 이제 범위를 넓혀 세계로 확대한다는 측면이다. 이러한 점은 이미 일부 학자들에 의해 제기된 바 있는데 Portes는 이러한 접근의 필요성을 다음과 같이 지적하고 있다.³⁴²⁾

“그 핵심적인 향후 추진방향은 노동기준을 국가가 아니라 기업에 대해 적용하는 것이라 하겠는데, 이는 개도국들이 기본노동권 억압을 통해 저임금을 유지함으로써 다국적기업을 유치하려고 하는 동기를 감소시킬 것이다. 이렇게 노동권을 보편적으로 전세계의 기업에 적용하는 것은 또한 이 이슈와 관련한 현재의 선진국과 개도국간 대립을 해소시켜 줄 수 있을 것이다.”

341) Castro(1995: 14~16).

342) Portes(1994: 172).

또한 Dessing도 다국적기업의 사익을 국제적 공익하에 자리매김할 수 있도록 보다 광범위하고, 보편적으로 적용될 수 있으며, 구속력있는 다국적기업에 대한 국제규범을 제정할 것을 제안한 바 있다.³⁴³⁾ 이러한 기업에 대한 직접적인 국제적 규제방안은 이미 1970년대에 국제사회에서 논의된 바 있다. 1973년 칠레에서의 군사 쿠데타에 미국의 다국적기업이 개입한 사례와 관련해 다국적기업에 대한 규제의 목소리가 높아지자 UN 등 국제사회에서 이 문제가 검토되었는 바 당시는 현실적·법률적으로 가능하지 않다고 결론지어졌다. 즉 다국적기업들의 격렬한 반발과 이들 다국적기업들의 모국인 OECD국가 전체가 반대하여 현실적으로 실행될 수가 없었으며, UN에서의 협정 규정 검토결과 각국에 구속력을 부여하면서 동시에 다국적기업에도 구속력을 부여하는 협정은 가능하지 않다고 결론을 내렸던 것이다.³⁴⁴⁾

이 문제에 관한 검토는 국제법과 국제기구 기능에 대한 전반적인 재검토를 토대로 이루어져야 할 광범위한 작업이라 하겠으나, 이 또한 결국 국제사회의 현실적 필요와 정치적 의지에 따라 사안이라 보다 적극적인 검토가 필요하겠으며, 앞에서 지적한 바와 같이 WTO 같은 기구에서 이를 검토하는 것이 가장 적절할 것으로 생각된다. 중요한 점은 다국적기업이 자본이 부족한 개도국의 경제성장이나 세계경제의 성장·발전에 미치는 긍정적인 효과를 지속시키면서 그 부작용을 최소화하는 현명한 접근이 이루어져야 할 것임은 명확하다 하겠다.

◆ 지역적 노력

다자간 노력이나 세계적 규제가 보다 장기간을 요구하는 과제라는 측면에서 단기적으로는 현재의 국제사회에서 활발히 진행되고 있는 각종 지역연대, 특히 지역무역협정 등에서 국제적 노동기준을 향상하기 위한 노력을 제고하는 것이 필요하다고 하겠다.

지역협정에서 노동기준을 다루는 것이 현재로서는 바람직한 방안이라고 할 수 있는 이유는 무엇보다도 지역협정은 현재 연계논란에서와

343) Dessing(1997: 51).

344) Tapiola(1999: 2).

같은 선진국·개도국간의 격렬한 이해대립 없이 상호 관심사에 대한 공감대 형성이 쉽고, 또한 ASEAN·EU 등 다양한 현행 지역협정들이 무역에서 환경, 사회정책, 방위 등 광범위한 이슈들로 주제를 확대하는 경향에 있기 때문이다.

특히 ASEAN국가의 경우 연계이슈에 있어 가장 강경한 반대그룹으로 지목되면서 국제노동기준에 대한 준수 의지도 없는 것으로 비난받기도 하는데, 그 역내에서 노동기준 향상을 위해 공동노력하는 것은 좋은 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

제 6 장 국제노동기준과 한국

서론에서 밝힌 바와 같이 본 연구는 직접적으로 무역-노동기준 연계논의와 관련하여 우리나라의 대응방안을 모색하는 것을 주목적으로 하지 않았다. 이는 이 이슈에 관한 연구가 축적되어 있지 않은 우리의 현실에서는 우선 연계논의의 실체를 정확히 이해하는 것이 중요하다고 판단하였기 때문이며, 또한 연계와 관련한 현재까지의 논의상황이 그 필요성에 대한 논란과 같은 근본적인 이슈에 한정되고 있기 때문이기도 하다. 어쨌든 이러한 기초적인 연구를 토대로 보다 다양한 배경의 연구자들과 정책담당자들이 구체적인 대응방향을 마련할 수 있을 것이라 기대한다. 이러한 측면에서 여기서는 개괄적으로 연계와 관련한 논점이 우리나라의 정책전반에 주는 함의와 몇 가지 핵심적인 대응방향에 대해 언급하고자 한다.

1. 연계논의가 주는 함의

이상 검토해 온 국제사회에서의 무역-노동기준 연계문제와 관련한 이론적 논점은 그 자체로서 오늘날 우리나라에 많은 점을 시사해 준다고 판단된다. 경제의 무역의존도가 매우 높은 우리나라는 세계화의 영향을 가장 직접적으로 받고 있고, 다른 한편으로는 세계화를 우리의 국가발전전략으로 삼고 있기도 하다. 이런 상황으로 우리나라는 세계화가 주는 과실의 가장 대표적인 수혜국가이기도 하면서 그 부정적 영향도 가장 직접적으로 경험하는 국가가 될 수도 있는 것이다.

수출주도의 경제성장을 통해 우리나라는 짧은 기간 동안 세계가 인정하는 눈부신 발전을 이룩하였다. 연계논의와 관련된 다수의 외국 연구들도 한국을 무역주도의 경제성장과 전반적인 사회발전을 동시에 이룩한 대표적인 국가로 지목하고 있고, 구체적으로는 연계논의와 관련하여 자유무역과 경제성장이 근로조건과 노동기준의 향상을 결과한 가장 대표적 사례로

제시하고 있다.

그러나 다른 한편으로 우리는 제4장에서 검토한 바와 같이 세계화의 부정적 영향도 가장 직접적으로 경험하고 있다 하겠다. 최근 외환위기와 관련하여 겪은 여러 가지 사회문제들은 앞서 논의한 세계화의 영향과 긴밀하게 관련되어 있다고 하겠다. 세계화가 대다수의 국가에 미치고 있는 노동시장과 노사관계에 대한 부정적 영향은 상당부분 우리에게도 해당되는 것으로 보이며, 세계화에 따른 경쟁이 각국 정부에 미치고 있는 영향에 있어서 우리도 예외가 아니라 하겠다. 이러한 측면에서 연계주장이 제기된 배경과 관련한 논의과정에서 많은 교훈을 얻을 수 있을 것으로 판단되며, 나아가 이 논의과정에서 제기된 다양한 이슈들과 관련하여 우리의 현실에 대해 보다 심도 있는 연구와 검토가 요청된다고 하겠다.

특히 제4장에서 노동기준의 의미에 관한 이론적 시각을 검토하면서 현재의 주류의 시각인 신자유주의적 시각과 다른 시각들을 비교·검토하였는데, 이러한 근본적 시각과 관련하여서도 지속적인 경제·사회 발전을 위한 우리의 길을 모색한다는 차원에서 보다 깊이 있는 논의와 연구가 이루어져야 할 것으로 본다.

세계화의 부정적 영향에 대한 경각심을 제기하고 각국과 국제사회의 보다 적극적인 대처의 필요성을 제기한 Rodrik은 그 연구의 결론에서 세계화와 관련한 모두의 과제를 다음과 같이 지적하고 있는데,³⁴⁵⁾ 이러한 지적은 우리에게도 매우 유익하다고 본다.

“21세기가 우리에게 부여하고 있는 광범위한 과제는 시장과 사회간에 새로운 균형을 구축하는 것으로, 이는 협조라는 사회적 토대를 손상하지 않으면서 사적 기업가정신의 창의적 에너지를 계속 진작시키는 것이다.”

2. 핵심노동기준과 우리나라

우리나라는 2000년 8월 현재 총 11개의 ILO협약을 비준하였고, 그 중 3개는 핵심노동기준 관련협약이다. 제3장에서 검토한 대로 현재 ILO회원국 평균비준건수가 39건이라는 점에 비추어 보면, 이러한 비준상황은 우리의

345) Rodrik(1997: 85).

ILO 가입이 1991년에야 이루어졌다는 현실적인 측면을 고려하더라도 국제사회에서의 우리의 위치나 ILO이사국이라는 지위에 비추어 매우 낮은 수준이다. 결국 ILO의 핵심기능이 ILO협약의 제정과 제정된 협약의 범세계적 준수노력을 촉진하는 것이라고 볼 때, 우리 정부의 ILO에 대한 관심과 정치적 의지는 협약 비준실적에 의해 객관적으로 평가된다는 점에서 보다 적극적인 협약 비준노력이 요구된다 하겠다.

무역-노동기준 연계논의와 관련하여 현재 관심의 초점이 되고 있는 것은 소위 핵심노동기준이라 칭해지는 4개 분야 8개 협약이다.³⁴⁶⁾ 앞서 살펴본 대로 장래에 어떤 형식으로든 연계가 추진된다면 이 협약들이 그 기준이 될 것이며, 어쨌거나 현재 국제사회가 이를 기본 노동권으로 규정하고 있으므로 연계가 이루어지지 않더라도 다양한 국제협정이나 협상과정에서 이러한 기준이 제기되고 활용될 가능성은 적지 않다고 하겠다.

우리나라는 현재 핵심노동기준 관련 8개 협약 중 3개만 비준하고 있는데, 이는 이들 협약의 대부분이 140개국 이상의 비준실적을 갖고 있다는 점에 비추어 보면 매우 저조한 비준실적이라 하겠다. 4개 분야의 8개 협약 중 우리나라가 비준한 협약은 차별 금지에 관한 2개 협약(제100호 동일보수 협약, 제111호 고용과 직업에 있어서의 차별 금지 협약)과 아동노동에 관한 1개 협약(제138호 취업최저연령에 관한 협약) 등 3개 협약이다. 노동부 담당자에 따르면 이외에 역시 아동노동에 관한 또 하나의 협약(제182호 최악의 형태의 아동노동에 관한 협약)은 비준을 추진하는데 별다른 문제점이 없어 현재 비준을 위해 필요한 준비 중에 있는 것으로 전해진다. 그렇다면 남은 핵심협약은 강제노동에 관한 2개 협약(제29호 강제노동 협약, 제105호 강제노동철폐 협약)과 결사의 자유 및 단체교섭권에 관한 2개 협약(제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약, 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약)이 되겠는데, 앞의 강제노동관련 협약은 상대적으로 협약의 요건과 크게 배치되지 않는 것으로 보이나, 결사의 자유관련 협약은 현재도 지속적으로 ILO의 권고대상이 되는 등 협약상의 기준과 적지 않은 차이를 노정하고 있는 것이 사실이다.

먼저 강제노동관련 협약을 살펴보면, 우선 제29호 강제노동 협약은

346) 그 구체적인 내용 및 비준실적 등은 제3장 참조.

1930년에 제정된 협약으로 모든 형태의 강제노동의 즉각적인 철폐(병역이나 전쟁, 천재지변 등 비상사는 예외)를 내용으로 하는데, 1999년 말 현재 거의 대다수 ILO회원국인 151개국이 비준한 협약이다. 이미 검토된 바와 같이 최수노동 등 강제노동 금지는 역사적으로 가장 먼저 무역제한조치 등에 원용된 노동기준이다. 현재 우리의 법령·제도 중 이 협약내용과 배치되는 점은 병역법에 의거한 공익근무요원제도와 관련하여 동 제도가 개인 의사와 관련 없이—즉 지원제가 아니라 징집제로 운영—공익근무에 종사하게 한다는 점이다. 따라서 협약 비준을 위해서는 공익근무제도에 있어 대상자에 선택권을 주는 방향으로 법제도가 바뀌어야 하는 것이다.

제105호 강제노동철폐 협약은 1957년 제정되었고, 정치적인 압력이나 교육의 수단, 정치적·이념적 견해의 자유로운 표출에 대한 제재의 수단, 노동력 동원이나 교화 또는 파업참가에 대한 징벌의 수단, 차별적 조치 등 모든 목적·형태의 강제노동의 철폐를 내용으로 하고 있으며, 이것은 1999년 말 현재 145개국에서 비준한 협약이다. 앞서 살펴본 바와 같이 이 협약 제정당시에는 협약 내용에 무역제재조치까지 포함시키는 것을 검토하였으나 현실적인 적용문제 때문에 제외한 것으로 기록되어 있다. 이와 관련해 우리나라는 국가보안법·집회 및 시위에 관한 법률·노동조합법 등에 의해 신앙범이나 파업참가자에 대해 강제적 노역을 수반하는 징역형을 규정하고 있는 점이 문제가 되고 있다.

다음 결사의 자유와 관련한 협약의 문제인데 이 부분은 강제노동관련 협약들에 비해 보다 다양한 측면에서 협약상의 기준과의 차이가 제기되고 있다. 먼저 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약은 1948년 제정되어 현재 127개국이 비준하였는데, 노동자와 사용자들이 자주적인 단체를 구성할 권리를 보장하고, 그렇게 구성된 단체들이 외부의 간섭을 받지 않고 활동할 권리를 보장하는 것을 주내용으로 하고 있다. 또 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약은 1949년 제정되어 현재까지 145개국이 비준하였는데, 노동조합에 대한 차별적인 행위의 배제, 노사단체를 상호 간섭으로부터 보호, 단체교섭 신장을 위한 조치 등을 규정하고 있다. 앞서 제3장에서 살펴본 대로 이들 결사의 자유관련 협약은 ILO의 최우선적인 기본 원칙으로 간주되어 결사의 자유위원회라는 특별위원회를 두어 협약 미비준국에 대해서도 예외적으로 감독절차를 두고 있는 기본적인 협약이다. 단결

권이 노동시장의 효율성에 미치는 영향과 관련한 경제학자들의 끊임없는 문제제기와 논란에도 불구하고 이러한 결사의 자유는 ILO 설립의 기본 취지와 관련되어 있고, 이러한 권리가 노동자의 모든 여타 권리와 근로조건 향상을 위한 기본 토대가 된다는 관점에서 그 최우선적 중요성이 강조되고 있는 것이다.

결사의 자유·단체교섭권은 워낙 광범위하여 선진국에서도 지금까지 끊임없이 위반사례가 지적되고 있는 바, 우리나라도 이들 협약과 관련하여서는 여러 가지 문제점이 제기되고 있는데, 이러한 점들은 최근의 ILO 결사의 자유위원회에서의 우리나라에 대한 권고내용을 보면 잘 나타나 있다. 2000년 3월 ILO이사회에서 채택된 결사의 자유위원회의 한국 정부를 상대로 진정건에 대한 중간보고서가 그것인데, 여기서 동 위원회는 민주노총, 자동차노련, 금속노련과 ICFTU 등이 한국 정부를 상대로 제기한 수차례의 진정건과 관련해 다음과 같은 사안에 대해 한국 정부에 잠정 권고하고 있다.³⁴⁷⁾

- 1999년 1월부터 특정부문 공무원에 대해 (직장협의회 형식으로) 제한적으로 결사의 권리가 일부 인정되었는 바, 이를 결사의 자유 원칙(군인·경찰 등 극히 일부만 제외하고 인정하여야 함)에 따라 적용되어야 할 모든 대상 공무원에게 확대할 것과 이들 공무원에 대해 가능한 최단기간 내에 노조설립과 이에 가입할 권리를 인정할 수 있도록 필요한 조치를 취할 것을 요청함.
- 기업단위 복수노조의 허용을 위한 과정을 단축하고, 이를 위한 안정적인 단체교섭체제를 신속히 마련하며, 이에 관해 국회에 제출된 법안을 동 위원회에 제출해 줄 것을 요청함.
- 단체교섭과 노동쟁위에 개입하는 제3자는 노동부장관에게 신고토록 되어 있는 노동조합 및 노사관계조정법 제40조와 이를 위반한 경우의 벌칙을 규정한 동법 제89조 제1항을 폐기할 것을 요청함.
- 위법 제71조의 필수공익사업의 범위를 개정하여 단체행동권이 엄밀한 의미의 필수사업에서만 제한되도록 할 것을 요청함.
- 노조전임자에 대한 사용자의 임금지급을 제한하는 것은 법률적 개입의

347) ILO, 277th Governing Body Document, GB.277/9/1, Geneva, March 2000.

- 대상이 아니라는 점을 고려하여, 위법 제24조 제2항을 폐기할 것과 이와 관련 국회에 제출된 법안을 동 위원회에 제출해 줄 것을 요청함.
- 해고자나 실업자의 노조가입을 제한하고 당해 노동조합 조합원이 아니면 노조간부가 될 수 없도록 한 위법 제2조 제4항과 제23조 제1항을 폐기할 것을 요청함.
 - 이러한 권고내용과 관련한 노사정위원회나 국회의 논의결과를 동 위원회에 통보해 줄 것을 요청하며, 아울러 동 위원회는 이러한 문제들이 결사의 자유 원칙에 맞게 검토되고 해소되기를 강력히 희망하며, 추후 이 권고와 관련한 조치에 관해 지속적으로 정보를 제공해 줄 것을 요청함.

결사의 자유위원회는 이러한 법률적 측면 외에 경제·사회적 이슈에 관한 파업이나 동정파업 등도 허용되어야 한다는 원칙과 관련하여 대다수 노조원들의 구속사유가 되고 있는 ‘업무방해’에 관한 정확한 개념을 한국 정부에 요청하고, 노동조합의 적법한 활동과 관련한 체포·구금문제, 여타 노동조합 간부들의 구속사례 등에 대해 문제를 제기하고 이와 관련한 정부의 설명을 요청하고 있다.³⁴⁸⁾ 결국 요약하면 결사의 자유관련 협약과 관련하여 현재 우리나라는 공무원 등 단결권 보장 문제, 단체행동권에 대한 일부 제한 문제 등이 법제도적으로 문제가 되고 있으며, 현실적으로 파업노동자나 노동조합 간부 등의 사법처리와 관련하여 ILO의 기준이나 선진국의 관행과 차이가 있는 부분이 문제가 되고 있다 하겠다.

요컨대 현재 연계논의와 관련 국제사회에서 공감대가 형성되어 있는 핵심노동기준과 관련하여 우리나라는 강제노동 금지와 결사의 자유에 관련된 분야에서 문제가 제기되고 있는데, 강제노동의 경우 이것이 문제시되는 개도국들의 심각한 강제노동 실태나 미국도 유사한 문제점이 있다는 점을 고려하면 우리의 문제는 심각한 것이 아니라고 하겠다. 따라서 결사

348) 이와 관련하여 예컨대 전 민주노총 위원장 권영길에 대한 訴가 취하될 것을 강력히 희망하였음에도 계속 재판에 계류중인 점에 유감을 표명하거나, 공무원 이 승찬의 즉각적인 복직을 위해 한국 정부가 필요한 절차를 취할 것을 강력히 요청하였으며, 삼미특수강 노동자 182명의 창원특수강으로의 복직 등 개별 사안이나 사법절차와 관련하여서도 필요한 권고를 하고 있다.

의 자유·단체교섭권과 관련하여 여러 가지 ILO 기준과의 차이점이 제기되고, 실제 ILO 결사의 자유위원회로부터 지적도 제기되고 있다는 점이 현재로서는 핵심노동기준과 관련한 우리나라의 과제라 하겠다.

3. 연계논의에 대한 대응방향

연계논의가 아직 구체적으로 진전되지 못한 현재의 상황에서 그것이 우리나라에 미칠 수 있는 영향과 그 대응방향을 구체적으로 논의하는 것은 쉽지 않다 하겠다. 또한 현실적으로 현재의 상황을 고려할 때 수년 내에 노동기준을 근거로 WTO를 통한 무역제재가 이루어지는 상황은 예상하기 어렵다고 본다. 이러한 점을 참고하여 연계논의, 구체적으로 WTO의 뉴라운드 출범과 관련한 이슈의 하나로서 노동기준과 무역의 연계논의에 대한 우리의 대응방향을 모색함에 있어서는 구체적으로 다음의 몇 가지가 우선 고려되어야 할 것이다.

첫째, 연계논의를 현실적인 각국간 이해관계의 대립이라는 측면에서 볼 때 현재까지의 논의상황이나 그 배경을 면밀히 검토해 보면, 이러한 다자간 협정에서 주도국들이 주로 겨냥하는 타국이 있다고 전제할 때, 우리나라가 그 우선적 대상은 아니라고 판단된다는 점이다. ICFTU와 같은 노동계는 중국과 인도 등 우리보다는 후발개도국이면서 방대한 저임노동력을 보유하고 있는 국가들을 가장 의식하고 있다 하겠다. 또 현재 논의되고 있는 핵심노동기준과 관련하여 우리는 결사의 자유와 관련하여서만 주로 문제가 되고 있고, 이 부분은 정도의 차이는 있을지언정 영국·미국·호주 등과 같은 선진국도 적지 않은 문제를 안고 있다는 점을 고려하면, 현실적으로도 가까운 장래에 우리에게 크게 문제될 사안은 별로 없어 보인다. 따라서 연계논의에 대한 대응에 소홀히 해서는 아니되겠지만, 노동기준 문제를 지나치게 우려해 논의차제에 소극적·방어적으로 접근할 이유가 없다는 점이다.

둘째, 현재—또한 가까운 장래에 있어서도 마찬가지로 예상됨—의 WTO에서의 논의는 아주 기본적인 수준에 머무르고 있다는 것이다. 즉 미국이 제안하고 있는 바와 같이 WTO안에 노동기준과 무역과의 관계와 필요한 가능한 대안 등을 검토하기 위한 작업반을 설치하는 안이나 이보

다 더욱 유연한 것으로 EU의 제안과 같이 WTO 밖에 WTO와 ILO 공동의 상설포럼을 설치하자는 수준이라는 점이다. 이러한 점은 우리의 협상 전략의 핵심이 개도국 입장을 고려한다는 것이 아닌 한 우리가 이러한 논의에 소극적으로 대응할 필요가 없게 하는 것이다.

셋째, WTO에서의 논의자체는 위와 같이 가까운 장래에 진전을 보기는 어려울 것이나, 각종 국제협상이나 다양한 국제회의에서의 노동기준과 관련한 논란은 지속적으로 커져갈 가능성이 높다는 것이다. 이는 결사의 자유 등 ILO에서 문제점으로 지적되는 우리의 노동관련 제도가 다양한 무역협상과 국제협상에서 제기되고, 그로 인해 국익과 국가 이미지를 저해할 가능성이 적지 않다는 점이다.

넷째, 우리의 국제사회에서의 위치에 관한 것이다. 우리는 OECD회원국이며 ILO의 이사국이다. 이는 국제협상과정 등에 있어 국제사회는 우리를 우리 스스로가 평가하는 것보다 한결 높이 평가하고 기대하고 있다는 점과 관련되며, 우리의 국제사회에서의 역할이 국제사회가 우리에게 기대하는 수준에 미치지 못할 수 있음을 의미한다. 이는 장기적·거시적으로 볼 때 국익에 바람직하지 못하다고 할 것이다. 특히 이제 일천하다고 할 수 있는 노동외교에 있어서는 이러한 문제점이 더할 수 있다 하겠다. 예컨대 ILO 이사국으로서 더욱 적극적으로 ILO의 기본 이념과 원칙들을 존중하고 준수하려는 노력을 보여주어야 한다는 점이다. 오늘날 우리의 위치는 우리가 노동기준에 있어 소위 아시아적 가치를 주장하거나 우리의 역사적·문화적 특수성을 주장할 경우 국제사회가 이를 인정할 수 없게 할 것이다. 아울러 자유무역체제의 유지·발전이 우리의 국익의 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다는 점을 고려하여 이에 장애가 되고 있는 국제적 이슈의 해결에 보다 건설적인 역할을 할 수 있어야 할 것이다.

이러한 기본 전제에 따라 우리의 대응방향은 다음 몇 가지에 초점을 두어야 할 것으로 판단된다. 먼저 국내적 대응으로서는 우리의 관련법제를 국제노동기준, 특히 핵심노동기준에 맞추어 가도록 가일층 노력하여야 한다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 현재 175개 ILO회원국의 평균협약 비준건수는 39개에 이르는데 우리의 경우 11개에 머무르고 있다. 일반 협약들에 대한 비준에 보다 적극성을 띠는다면 상당수의 협약은 우리의 현행 제도와의 차이가 크지 않아 비준과 준수에 어려움이 많지 않을 것으로 본

다. 핵심노동기준과 관련하여서는 앞서 살펴본 대로 문제점이 크지 않은 강제노동관련 협약들의 비준을 우선적으로 추진하고, 결사의 자유와 관련한 협약의 경우 그 핵심적 내용을 준수하기 위한 노력을 지속하여야 할 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 노동기준의 의미에 관한 보다 다양한 시각의 연구와 검토는 우리 사회전체가 이러한 분야에 보다 관심을 갖는데 도움이 될 것이라 생각한다.

다음 대외적으로 WTO에서의 현재의 연계이슈와 관련하여서는 무엇보다도 보다 능동적으로 논의에 참여하여야 할 것이고, 특히 우리의 위치가 선진국과 개도국 사이에 중재자로서의 역할을 할 수 있는 입장에 있다는 점을 고려하여 건설적인 역할을 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이러한 측면에서 앞서 살펴본 지난해 연말 시애틀 각료회의시의 EU의 제안, 즉 ILO-WTO 공동의 상설포럼을 설치하여 무역과 노동기준간의 관계에 대해 검토하도록 하는 것은 별 무리가 없고 현실적으로 가장 가능한 대안으로서 우리의 입장에서도 적극 지지할 수 있는 대안이라고 판단된다.

또 한 가지는 아시아지역의 지역협력체제와 관련된 것이다. 현재 아시아지역, 특히 ASEAN국가들은 연계논의에 대해 보호무역주의적 입장이라며 가장 강력히 반대하고 있는 입장이다. 우리가 아시아국가와의 경제적·정치적 연대의 강화를 추진한다면, 노동기준과 관련한 문제는 예민한 이슈이기도 하면서 달리보면 우리가 우리의 경험을 활용해 보다 건설적 역할을 할 수 있는 분야이기도 하다고 본다. 우리가 이 지역 국가들의 노동기준과 근로조건 개선을 위한 공동노력의 추진을 주도한다거나, 역내의 상대적 저개발국들의 핵심노동기준 준수를 위한 지원노력 등을 주도하는 것과 같은 건설적 방안들을 검토할 필요가 있다고 하겠다.

결론적으로 중요한 점은 현재의 무역-노동기준의 연계논의가 가까운 장래에 어떤 구체적인 무역제한의 수단으로 이어질 가능성은 거의 없는 반면, 이에 대해 국제사회가 외면하는 상황은 자유무역체제에 대한 선진국의 지지를 약화시켜 자유무역체제의 유지·신장에 부정적인 영향을 야기할 가능성이 적지 않다는 점이다. 이러한 차원에서 접근한다면 우리의 올바른 대응방향이 제시될 것이라고 보며, 예컨대 우리의 경우 개도국의 연계에 관한 부정적 시각을 개선하여 이 문제에 관한 합리적인 대안을 도출하는 데에도 역할을 할 수 있을 것으로 본다.

참 고 문 헌

- 박영범 외(1994), 『노동기준과 국제무역: 블루라운드 논의와 관련하여』, 한국노동연구원.
- 왕윤중(1996), 『무역과 노동기준의 연계』, 대외경제정책연구원.
- 허재준 외 역(1997), 『무역, 고용, 노동기준-핵심노동기준과 국제무역』, 한국노동연구원(원저: OECD(1996), *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris: OECD).
- AFL-CIO(1999), "New Rules for the Global Economy," in AFL-CIO Convention '99 Documents, in the AFL-CIO Website:<http://www.aflcio.org/convention99/res1_6.htm>
- Anderson, Kym(1998), "Environmental and Labor Standards: What Role for the WTO," in A. O. Krueger, eds., *The WTO as an International Organization*, Chicago: The Univ. of Chicago Press.
- Bagwell, Kyle and Robert W. Staiger(1998), *The Simple Economics of Labor Standards and the GATT*, NBER Working Paper Series 6604, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research(이 자료는 NBER의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.nber.org/papers/w6604/>>).
- Barshefsky, Charlene(1999), "Toward Seattle: The Next Round and America's Stake in the Trading System," Prepared Remarks to the Meeting of the Council on Foreign Relations, October 19.<<http://www.foreignrelations.org/public/pubs/BarshefskyPrepRemarks.html>>
- Basu, Kaushik and Pham Hoang Van(1998), "The Economics of Child Labor," *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 3.
- Beer, Cees van(1998), "Labour Standards and Trade Flows of OECD Countries," *The World Economy*, Vol. 21, No. 1, Boston: Blackwell Pub.
- Bhagwati, Jagdish(1998), *A Stream of Windows: Unsettling Reflections*

on Trade, Immigration and Democracy, Cambridge, MA.: The MIT Press.

Bhagwati, Jagdish and Robert E. Hudec, eds.(1996), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Cambridge, MA.: The MIT Press.

Blackhurst, Richard(1998), "The Capacity of the WTO to Fulfill Its mandate," in A. O. Krueger, eds., *The WTO as an International Organization*, Chicago: The Univ. of Chicago Press.

Blanpain, Roger(1999), *Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Unclassified document*, Paris: OECD.

Bolle, Mary Jane(1996), *Worker Rights Provisions and Trade Policy: Should They Be Linked?*, *Congressional Research Service Report for Congress*, The Library of Congress(US).

Borjas, George J., Freeman R. B. and L. F. Katz(1997), "How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?", *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

Brown, Drusilla K., Deardorff A. V. and R. M. Stern(1996), "International Labor Standards and Trade: A Theoretical Analysis," in J. Bhagwati and R. E. Hudec, eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?—Volume 1: Economic Analysis*, Cambridge, MA.: The MIT Press.

Castle, Robert et al.(1997), "Labour Clauses, the World Trade Organization and Child Labour in India," *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 40, No. 1, New Delhi.

Castro, Juan A. de(1995), *Trade and Labour Standards: Using the Wrong Instruments for the Right Cause*, Discussion Papers, UNCTAD/OSG/DP/99, Geneva.

Charnovitz, Steve(1997), "Trade, Employment and Labour Standards: the OECD Study and Recent Developments in the Trade and Labour Standards Debate," *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 11, No. 1.

- Charnovitz, Steve(1994), *The WTO and Social Issues*, Paper prepared for the Conference on The Future of the Trading System, University of Ottawa, 31 May.
- Charnovitz, Steve(1987), "The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime," *International Labour Review*, Vol. 126, No. 5, Geneva: ILO.
- Cordella, Tito and Isabel Grilo(1998), '*Social Dumping' and Relocation: Is There a Case for Imposing a Social Clause?*, Discussion Paper No. 1931, London: Centre for Economic Policy Research.
- Cullen, Holly(1999), "The Limits of International Trade Mechanisms in Enforcing Human Rights: The Case of Child Labour," *The International Journal of Children's Rights*, Vol. 7, No. 1, Netherlands.
- Cuyvers, Ludo and Bart Kerremans eds.(1998), *The International Social Issue: Social Dumping and Social Competition in the Global Economy*, Antwerp: Intersentia Economische Wetenschappen.
- Cuyvers, Ludo and Glenn Rayp, "Social Dumping and Social Competition in the Global Economy," in L. Cuyvers and B. Kerremans eds., *The International Social Issue: Social Dumping and Social Competition in the Global Economy*, Antwerp: Intersentia Economische Wetenschappen.
- Dessing, Maryke(1997), *The Social Clause and Sustainable Development*, Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Diller, Janelle(1999), "A Social Conscience in the Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of Conduct, Social Labelling and Investor Initiatives," *International Labour Review*, Vol. 138, No. 2, Geneva: ILO.
- Enders, Alice(1996), "The Role of the WTO in Minimum Standards," in P. van Dijck and G. Faber eds., *Challenges to the New World Trade Organization*, Netherlands: Kluwer Law International.
- Ericson, Christopher L. and Daniel J. B. Mitchell(1998), "Labour Stan-

- dards and Trade Agreements: U.S. Experience," *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 19, No. 2(Winter), Champaign, IL,
- EU, Council of Europe(1997), *European Social Charter: The Charter, Its Protocols, the Revised Charter*, Strasbourg: Council of Europe.
- Evans, Peter(1999), *Economic Governance Institutions in a Global Political Economy: Implications for Developing Countries*, Paper prepared for the "UNCTAD X: High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century(Bangkok, Feb. 12, 2000)," UNCTAD working paper (TD(X)/RT.1/5, November 26, 1999), Geneva: UNCTAD(이 자료는 UNCTAD 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.unctad.org>>).
- Faber, Gerrit(1996), "The EC and the WTO: Different Fields to Level?", in P. van Dijck and G. Faber eds., *Challenges to the New World Trade Organization*, Netherlands: Kluwer Law International.
- Feis, Herbert(1994), "International Labour Legislation in the Light of Economic Theory", in W. Sengenberger and D. Campbell, eds., *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva: International Institute for Labour Studies(이 논문의 원출처는 ILO(1927), *International Labour Review*, Vol. 15, No. 4).
- Financial Times(1999), World Trade Organization Special Report November 1999, in the FT Website:<<http://www.ft.com/specials>>.
- Freeman, Richard B.(1998), *What Role for Labor Standards in the Global Economy?*, Draft Discussion Paper(Nov. 12), Cambridge, MA: NBER, in the NBER's Website <<http://www.nber.org/~freeman/>>.
- Freeman, Richard B.(1994), "A Hard-headed Look at Labour Standards", in W. Sengenberger and D. Campbell, eds., *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Golub, Stephen S.(1997), *International Labor Standards and International Trade*, IMF Working Paper(WP/97/37), Washington, D.C.: IMF(이

- 자료는 IMF 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.imf.org>>).
- Gordon, Kathryn and Maiko Miyake(2000), *Deciphering Codes of Corporate Conduct: A Review of Their Contents*, OECD working Papers on International Investment(Unclassified Preliminary Version as of March 2000), Paris: OECD(이 자료는 OECD의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.oecd.org/>>).
- Hartwell, Mathilda(1998), "Social Dumping and Social Welfare: The Perspective of the Developing World", in L. Cuyvers and B. Kerremans eds., *The International Social Issue: Social Dumping and Social Competition in the Global Economy*, Antwerp: Intersentia Economische Wetenschappen.
- Haworth, Nigel and Stephen Hughes(1997), "Trade and International Labour Standards: Issues and Debates Over a Social Clause," *The Journal of Industrial Relations*, Vol. 39, No. 2, Oatlands, Australia.
- Hayter, Susan et al.(1998), *Globalization, Social Norms and Worker Protection*, Development and Labour Monographs(1/98), Univ. of Cape Town, Institute of Development and Labour Law, South Africa.
- Hepple, Bob(1997), "New Approaches to International Labour Regulation," *Industrial Law Journal*, Oxford: Oxford Univ. Press, Vol. 26, No. 4.
- Herzenberg, Stephen and Jorge F. Perez-Lopez, eds.(1990), *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.
- Hilowitz, Janet(1997), "Social Labelling to Combat Child Labour: Some Considerations," *International Labour Review*, Vol. 136, No. 2, Geneva: ILO.
- Hirst, Paul and G. Thompson(1999), "Globalization-Frequently Asked Questions and Some Surprising Answers", in Peter Leisink eds., *Globalization and Labour Relations*, Northampton, MA: Edward Elgar.

- Hudec, Robert E.(1996), "Introduction to the Legal Studies," in J. Bhagwati and R. E. Hudec, eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?—Volume 2: Legal Analysis*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- ICFTU(1999a), "Building Workers' Human Rights into the Global Trading System", in the ICFTU's Website: <<http://www.icftu.org>>
- ICFTU(1999b), "Coherence in the World Trade Agenda—The Challenge for the WTO: ICFTU Comments on Preparations for the 3rd Ministerial Conference of the WTO," in the ICFTU's Website: <<http://www.icftu.org/english/sclause/esc199wtoOctstat.html>>
- ICFTU(1998), *Discussion Document: ICFTU Seminar on Globalization, Investment and Labour Standards*, Unpublished Document, 7-9 December, Geneva.
- ILO(2000a), *Developments in Other Organizations, ILO Governing Body Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade*, GB.277/WP/SDL/2 and 2(Add. 1), Geneva.(이 자료 및 이하에 소개된 최근 ILO 회의자료 등은 대부분 ILO 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.ilo.org>>).
- _____(2000b), *Standard-Setting Policy: Ratification and Promotion of Fundamental ILO Conventions, ILO Governing Body Committee on Legal Issues and International Labour Standards*, GB.277/LILS/5, Geneva.
- _____(2000c), *ILO Relations with the Bretton Woods Institutions, ILO Governing Body Committee on Employment and Social Policy Document*, GB.277/ESP/4, Geneva.
- _____(2000d), *Your Voice at Work: Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Report of the Director-General to the International Labour Conference 88th Session-Report I (B)-, Geneva.
- _____(2000e), *Review of Annual Reports under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Part I & II, Governing Body Document*, GB.277/3/1 &

- GB.277/ 3/2, Geneva.
- _____(1999), *Country Studies on the Social Impact of Globalization: Final Report*, GB/268/WP/SDL/1/3, Geneva.
- _____(1998a), *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-Up*, 86th Session of International Labour Conference, June 18, Geneva.
- _____(1998b), *Labour and Social Issues Relating to Export Processing Zones*, TMEPZ/1998, Geneva.
- _____(1998c), *Provisional Record 22*, International Labour Conference 86th Session, Geneva.
- _____(1998d), *World Employment Report 1998~1999*, Geneva.
- _____(1997a), *Continuation of Discussions Concerning the Programme of Work and Mandate of the Working Party—Ministerial Conference of the World Trade Organization*, GB/268/WP/SDL/1/3, Geneva.
- _____(1997b), *The ILO, Standard Setting and Globalization: Report of the Director General to the 85th Session of International Labour Conference*, Geneva.
- _____(1997c), *World Labour Report 1997~1998*, Geneva.
- _____(1994a), *Defending Values, Promoting Change—Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda—, Report of the Director-General(Part I) to the 81th Session of International Labour Conference*, Geneva.
- _____(1994b), *The Social Dimensions of the Liberalization of World Trade*, ILO Governing Body 261st Session, GB.261/WP/SDL/1, Geneva.
- _____*ILOLEX(국제노동기준에 관한 데이터베이스).*
- _____*기타 자료. 특히 ILO이사회 "무역자유화의 사회적 측면에 관한 작업반(Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade: WP/SDL)"³⁴⁹⁾의 1994년부터 2000년*

349) 동 작업반 2000년부터 "Working Party on the Social Dimensions of the Globalization"으로 변경되었다.

- 현재까지의 각종 회의안건(구체적으로 인용된 자료는 脚註에 표기)
- IMF(1999), "A Role for Labor Standards in the New International Economy?", *Transcript of Seminar and Panel Discussion*, September 29, Washington, D.C., in the IMF Website:<<http://www.imf.org/external/np/tr/1999/TR990929.HTM>>.
- John, J. and A. M. Chenoy, eds.(1996), *Labour, Environment, and Globalisation: Social Clause in Multilateral Trade Agreements: A Southern Response*, New Delhi: Centre for Education and Communication.
- Kapstein, Ethan B.(1999), *Sharing the Wealth: Workers and the World Economy*, N.Y.: W. W. Norton & Company, Inc.
- Kellerson, Hilary(1998), "The ILO Declaration of 1998 on Fundamental Principles and Rights: A Challenge for the Future", *International Labour Review*, Vol. 137, No. 2, Geneva: ILO.
- Kinnear, Douglas(1999), "The 'Compulsive Shift' to Institutional Concerns in Recent Labor Economics," *Journal of Economic Issues*, Vol. 33, No. 1, Lewisburg, PA.
- Klevorick, Alvin K.(1996), "Reflections on the Race to the Bottom," in J. Bhagwati and R. E. Hudec, eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?—Volume 1: Economic Analysis*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Krueger, Alan B.(1996), "International Labor Standards and Trade," in M. Bruno and B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Krueger, Anne O., eds.(1998a), *The WTO as an International Organization*, Chicago: The Univ. of Chicago Press.
- Krueger, Anne O.(1998b), "Why Trade liberalisation Is Good for Growth," *The Economic Journal: The Journal of the Royal Economic Society*, Vol. 108(Sep.), Oxford: Blackwell Pub.
- Krugman, Paul(1997), "What Should Trade Negotiators Negotiate About?" *Journal of Economic Literature*, Vol. 35(March), Nashville,

- TN(이 자료는 저자의 웹사이트에서 접근가능. <<http://web.mit.edu/krugman/>>).
- Lambert, Rob(1999), "Australia's Historic Industrial Relations Transition", in Peter Leisink eds., *Globalization and Labour Relations*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Langille, Brian A.(1999), "The ILO and the New Economy: Recent Developments," *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 15/3, Netherlands: Kluwer Law International.
- Langille, Brian A.(1996), "General Reflections on the Relationship of Trade and Labor(Or: Fair Trade Is Free Trade's Destiny)," in J. Bhagwati and R. E. Hudec, eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?—Volume 2: Legal Analysis*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Leary, Virginia A.(1996), "Workers' Rights and International Trade: The Social Clause(GATT, ILO, NAFTA, U.S. Laws)," in J. Bhagwati and R. E. Hudec, eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?—Volume 2: Legal Analysis*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Leebron, David W.(1996), "Lying Down with Procrustes: An Analysis of Harmonization Claims," in J. Bhagwati and R. E. Hudec, eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?—Volume 1: Economic Analysis*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Leisink, Peter eds.(1999), *Globalization and Labour Relations*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Lee, Eddy(1997), "Globalization and Labour Standards: A Review of Issues," *International Labour Review*, Vol. 136, No. 2, Geneva: ILO.
- Leicht, Michael(1998), "Trade Policy and Human Rights," *Intereconomics: Review of International Trade and Development*, Vol. 33:4(July/August), Hamburg Institute for Economic Research.
- Liemt, Gijsbert van(1998), "Production Conditions and International Trade: Protection or Protectionism?", in L. Cuyvers and B.

- Kerremans (eds.), *The International Social Issue: Social Dumping and Social Competition in the Global Economy*, Antwerp: Intersentia Economische Wetenschappen.
- Maskus, Keith E.(1997), *Should Core Labor Standards Be Imposed through International Trade Policy*, Policy Research Working Paper 1817, Washington, D.C.: The World Bank(이 자료는 World Bank의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.worldbank.org/>>).
- Mah, Jai S.(1997), "Core Labour Standards and Export Performance in Developing Countries," *The World Economy*, Vol. 20, No. 6, Oxford: Blackwell Pub.
- Maassen, Joachim(1998), "Social Dumping or Legitimate Competition", in L. Cuyvers and B. Kerremans eds., *The International Social Issue: Social Dumping and Social Competition in the Global Economy*, Antwerp: Intersentia Economische Wetenschappen.
- Mazur, Jay(2000), "Labor's New Internationalism," *Foreign Affairs*, January/February, NY.(이 자료는 Foreign Affairs紙의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.foreignaffairs.org/>>).
- Miramón, Jacques de(1998), "Social Dumping and Social Welfare: The Perspective of the Industrialised World", in L. Cuyvers and B. Kerremans eds., *The International Social Issue: Social Dumping and Social Competition in the Global Economy*, Antwerp: Intersentia Economische Wetenschappen.
- Nayyar, Deepak(1999), *Globalization and Development Strategies*, Paper prepared for the UNCTAD X; "High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century(Bangkok, 12 February 2000)", TD(X)/RT.1/4, Geneva: UNCTAD(이 자료는 UNCTAD의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.unctad.org/>>).
- Nyerere, Julius K.(1999), "Are Universal Social Standards Possible?", *Development in Practice*, Oxford: Oxfam, Vol. 9, No. 5.
- Odell, John and Barry Eichengreen(1998), "The United States, the ITO, and the WTO: Exit Options, Agent Slack, and Presidential

- Leadership," in A. O. Krueger, eds., *The WTO as an International Organization*, Chicago: The Univ. of Chicago Press.
- OECD(1996), *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris: OECD.
- O'Rourke(2000), "Globalization in Historical Perspective," in H. Wagner eds., *Globalization and Unemployment*, Berlin: Springer.
- Piore, Michael J.(1994), "International Labor Standards and Business Strategy," in U.S. Department of Labor, *International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington, D.C.
- Portes, Alejandro(1994), "By-passing the Rules: The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less Developed Countries," in W. Sengenberger and D. Campbell, eds., *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Raghavan, Chakravarthi(1999), "The New Issues and Developing Countries," in the Website of Third World Network : <<http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/rag-cn.htm>>.
- Raynauld, Andre and Jean-Pierre Vidal(1998), *Labour Standards and International Competitiveness: A Comparative Analysis of Developing and Industrialized Countries*, Edward Elgar Pub., Northampton, MA.
- Robbins, Donald J.(1997), *Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards*, Working Paper Series 214, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Rodrik, Dani(1999), "Democracies Pay Higher Wages," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXIV, Issue 3, Cambridge, MA.
- Rodrik, Dani(1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Roessler, Frieder(1998), "Domestic Policy Objectives and the Multilateral Trade Order: Lessons from the Past," in A. O. Krueger, eds.,

The WTO as an International Organization, Chicago: The Univ. of Chicago Press.

- Roy, Ashim(1996), "Labour Standards in Multilateral Trade Agreements: An Overview," in J John and A. M. Chenoy, eds., *Labour, Environment and Globalisation—Social Clause in Multilateral Trade Agreements: A Southern Response*, New Delhi: Centre for Education and Communication.
- Sapir, Andre(1996), "Trade Liberalization and the Harmonization of Social Policies: Lessons from European Integration," in Bhagwati, J. and Hudec, R.E., eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?—Volume 1: Economic Analysis*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Sen, Amartya(1997), "Inequality, Unemployment and Contemporary Europe," *International Labour Review*, Vol. 136, No. 2, Geneva: ILO.
- Sengenberger, Werner and Duncan Campbell, eds.(1994), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Slaughter, Matthew J.(1999), "Globalization and Wages: A Tale of Two Perspectives," *The World Economy*, Vol. 22 No. 5, Boston: Blackwell Pub.
- Slaughter, Matthew J.(1998), "International Trade and Labour-Market Outcomes: Results, Questions, and Policy Options," *The Economic Journal: The Journal of the Royale Economic Society*, Vol. 108(Sep.), Oxford: Blackwell Pub.
- Slaughter, Matthew J. and Phillip Swagel(1997), "Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?" in IMF, *The Effect of Globalization on Wages in the Advanced Economies*, Working Paper 97/43, Washington, D.C.: IMF(이 자료는 IMF의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.imf.org/>>).
- Somavia, Juan(1999a), "If You Want to Promote Open Trade, Don't Overlook the World's People," *International Herald Tribune*,

Wednesday, December 1.

- Somavia, Juan(2000), "Presentation to UNCTAD X(Bangkok, 15 February 2000)", in the UNCTAD website : <<http://www.unctad.org/>>).
- Srinivasan, T. N.(1996), "International Trade and Labour Standards from an Economic Perspective," in P. van Dijck and G. Faber eds., *Challenges to the New World Trade Organization*, Netherlands: Kluwer Law International.
- Stalker, Peter(2000), *Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*, Geneva: ILO.
- Stewart, Frances(1999), *Income Distribution and Development Strategies*, Paper prepared for the UNCTAD X; "High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century(Bangkok, 12 February 2000)," TD(X)/RT.1/1, Geneva: UNCTAD(이 자료는 UNCTAD의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.unctad.org/>>).
- Tapiola, Kari(1999), *The Importance of Standards and Corporate Responsibilities- The Role of Voluntary Corporate Codes of Conduct*, OECD Conference on the Role of International Investment in Development, Corporate Responsibilities and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises(Paris, Sep. 20-21) (이 자료는 OECD의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.oecd.org/>>).
- Tsogas, George(1999), "Labour Standards in International Trade Agreements: An Assessment of the Arguments," *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 10, No. 2, London: Routledge.
- UNCTAD(1999), *World Investment Report 1999*, Geneva: UN Publication.
- UNDP(1999), *Human Development Report 1999*, New York: Oxford Univ. Press.
- U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs(1994), *International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington D.C.
- Wart, Paul de(1996), "Minimum Labour Standards in International

Trade from a Legal Perspective," in P. van Dijck and G. Faber eds., *Challenges to the New World Trade Organization*, Netherlands: Kluwer Law International.

Williamson, Jeffrey G.(1998), "Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past," *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, TN, Vol. 12, No. 4.

Williamson, Jeffrey G.(1996), *Globalization and Inequality Then and Now: The Late 19th and Late 20th Centuries Compared*, NBER Working Paper Series 5491, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research(이 자료는 NBER의 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.nber.org/papers/w5491/>>).

Wilson, Ian(2000), *The New Rules of Corporate Conduct: Rewriting the Social Charter*, Westport, Connecticut: Quorum Books.

Wood, Adrian(1998), "Globalisation and the Rise in Labour Market Inequalities," *The Economic Journal: The Journal of the Royal Economic Society*, Vol. 108(Sep.), Oxford: Blackwell Pub.

WTO(1999a), "Trade and Labour Standards: Subject of Intense Debate," in the WTO-Official Ministerial Website : <http://heva.wto-ministerial.org/english/about_e/181ab-e.htm>.

_____ (1999b), "Preparations for the 1999 Ministerial Conference-Proposal for a Joint ILO/WTO Standing Working Forum on Trade, Globalization and Labour Issues (Communication from the European Communities)", WT/GC/W/383, 5 November(이 자료는 WTO 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.wto.org>>).

_____ (1999c), "Preparations for the 1999 Ministerial Conference-WTO's Forward Work Programme: Proposed Establishment of a Working Group on Trade and Labour(Communication from the United States)," WT/GC/W/382, 1 November(이 자료는 WTO 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.wto.org>>).

_____ (1999d), *Trading into the Future: WTO, The World Trade Organization*, 2nd edition. Geneva(이 자료는 WTO 웹사이트에서 접근가능. <<http://www.wto.org>>).

< 주요 WEBSITES >

| | |
|--------------------------------|--|
| 국제노동기구(ILO) | www.ilo.org |
| 국제통화기금(IMF) | www.imf.org |
| 경제협력개발기구(OECD) | www.oecd.org |
| UN무역개발회의(UNCTAD) | www.unctad.org |
| UN개발프로그램(UNDP) | www.undp.org |
| 세계은행(World Bank) | www.worldbank.org |
| 세계무역기구(WTO) | www.wto.org |
| 미국 경제조사국(NBER) | www.nber.org |
| 미국 노동조합총연맹(AFL-CIO) | www.aflcio.org |
| 국제자유노련(ICFTU) | www.icftu.org |
| 제3세계 네트워크(Third World Network) | www.twinside.org.sg |
| 영국 ECONOMIST지 | www.economist.com |
| 영국 FINANTIAL TIMES지 | www.ft.com |
| 미국 FOREIGN AFFAIRS지 | www.foreignaffairs.org |