

정책자료
2019-03

자유무역협정 내 노동조항 분석

- 이론, 역사, 제도 -

남궁준

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경	1
1. 동전의 양면: 국제통상과 노동	1
2. 우리가 처한 상황	3
제2절 연구의 목적과 구성	8
1. 연구의 목적	8
2. 연구의 구성	9
제2장 무역-노동 연계의 이론	10
제1절 이론적 쟁점과 대립	10
1. 연계 찬성론 A	11
2. 연계 반대론	13
3. 연계 찬성론 B: 노동과 노동기준에 대한 새로운 관점	14
제2절 지속가능한 발전으로서 무역-노동 연계	15
1. 지속가능한 발전 개념의 기원과 전개	15
2. 지속가능한 발전과 무역: WTO 맥락에서 지속가능한 발전	18
3. 지속가능한 발전과 노동: 2006년 UN 경제사회이사회 각료선언	20
제3절 이론적 논의의 함의	22

제3장 무역-노동 연계의 역사	24
제1절 제1기(18세기 말~1947년): 최초의 노동조항, 국제노동 기구, (무산된) 국제무역기구	24
1. 통상-노동협정의 구상과 원형	24
2. 국제노동기구의 탄생	25
3. 다자무역기구에서의 (좌초된 최초의) 무역-노동 연계 시도	26
제2절 제2기(1948~1998년): WTO 싱가포르 각료회의 선언, GSP-노동 연계, 1998년 ILO 선언	27
1. GATT와 WTO: 노동과 거리 두기	27
2. 일반특혜관세제도를 통한 무역-노동의 연계 시도: EC-Tariff Preferences	29
3. ILO의 대응: 1998년 노동에서의 기본적 원리와 권리에 관한 선언과 그 후속조치 채택	31
제3절 제3기(1990년대 중반~현재): FTA 노동조항의 시대	39
제4장 미국과 EU의 FTA 노동조항 비교·분석	40
제1절 탐색-정착-강화기 노동조항의 진화: 시계열 분석	40
1. 어떤 의무인가: 탐색기 노동조항의 법적 성격과 의무의 종류	41
2. 어떤 노동권을 보호하는가: 보호되는 노동권의 종류 및 인용하는 국제문서의 범위	47
3. 어떻게 의무이행을 확보하는가: 이행강제 메커니즘의 조직·절차·제재수단	51
제2절 정착기 노동조항 집중 분석: 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 비교	55
1. 정착기 개시의 정치적 배경	55
2. 노동조항 내용 비교	59
제3절 강화기 노동조항 집중 분석: USMCA 노동조항	63

1. USMCA 노동조항의 개정과 강화	63
2. USMCA 노동조항의 주요 내용	63
제5장 결론 : 연구의 요약	68
참고문헌	71

표 목 차

<표 2-1> 노동조항 관련 이론의 비교·분석	23
<표 4-1> 미국 FTA 노동조항의 법적 성격과 의무의 종류·강도	45
<표 4-2> 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 비교	62
<표 4-3> USMCA 노동조항의 신규 법적 의무	64

그림목차

[그림 4-1] 이행강제 메커니즘의 종류	52
------------------------------	----

요 약

이 연구는 자유무역협정 내 노동조항이 무엇이고, 왜 노동문제를 통상의제와 결합해 논의하는지를 큰 틀에서 이해하기 위해 무역-노동 연계의 이론적 쟁점과 역사적 발전 과정을 검토하고 시간의 흐름에 따른 노동조항의 구체적 진화 모습을 추적하는 데 목적이 있다.

제2장에서는 무역-노동 연계의 이론적 근거를 조망한다. 연계를 찬성 또는 반대하는 각 진영은 경제적 측면과 법규범적 관점에서 나름의 논거를 제시하는데, 이를 크게 찬성론 A, 반대론, 찬성론 B의 입장으로 구분하여 살펴본다. 찬성론 A는 국제무역상 불공정경쟁, 노동규제의 바닥으로의 경쟁, 사회정의/인권으로서의 노동권 등의 이론적 관점에 입각해 무역-노동 연계의 필요성을 주장한다. 보편적 국제노동기준 혹은 상호합의한 노동기준을 위반한 국가에 대한 무역 제재를 옹호한다. 반대론은 무역-노동 연계 지지자들이 사실적 전제로 삼고 있는 자유무역과 노동기준의 상호 부정적 관계에 대한 의심으로부터 견해를 전개한다. 규범적으로도 보편적 국제노동기준 개념의 부정 및 개별 국가의 주권을 중시한다. 논리적 결과로 무역-노동 연계는 정당하지 않고 선진국의 위장된 보호무역주의에 다름 아니라는 결론을 도출한다.

찬성론 B는 노동권/노동기준이 갖는 경제적 순기능 및 지속가능한 발전의 필수요소로서의 특성에 주목한다. 따라서 노동기준 제고의 단기적 비용이 아닌 장기적 효용을 인식하도록 조력하는 것이 무역-노동 연계의 최우선적 과제라고 주장한다. 이 연구에서는 한 걸음 더 들어가 찬성론 B가 노동조항의 이론적·규범적 근거로 삼고 있는 지속가능한 발전의 개념이 어떻게 구성되는지 노동과는 어떤 관계를 맺고 있는지도 살펴본다. 관련 국제문서를 확인하여 환경보호

에서 출발한 이 개념이 경제·사회적 측면으로 확장되고 종국적으로 고용과 노동까지 포괄하게 되는 진화과정을 추적한다.

제3장은 무역-노동 연계의 역사에 관한 고찰이다. 길게는 18세기까지 거슬러 올라가는 무역-노동 연계에 대한 생각은 시간의 흐름과 함께 역사와 정치의 전면에 나서게 되었다. (연구자가 임의로 나눈) 무역-노동 연계 제1기에서는 1919년 ILO의 탄생, 1947년 (설립이 무산된) 첫 다자무역기구의 무역과 노동을 통합적으로 규율하려는 시도를 다룬다. 무역-노동 연계에 대한 찬성론 A와 유사한 생각이 지배적이었던 이 시기였지만 제도적 차원에서 무역-노동 연계가 실현되지는 못했다. 제2기의 주요 사건은 무역과 노동의 단절을 선언한 1996년 WTO 싱가포르 각료회의, 이에 대한 대응으로서 1998년 ILO의 노동에서의 기본적 원리와 권리에 관한 선언 채택이다. 대체로 반대론이 우세했던 이 기간 동안에도, 찬성론 A에 입각한 제도(예: WTO 내 사회조항)를 도입하려는 움직임은 계속 관찰되었다. 여기서 각 사건의 정치적·법적 시사점을 검토한다. 제3기는 다자기구 차원에서의 연계를 포기하고 양자/지역 단위의 자유무역협정과 일방적 무역조치인 일반특혜관세제도 안에 노동조항을 설치하기 시작해 그 발전을 모색한 시기였다. 이 시기의 주인공은 미국과 EU인데, 서로 또렷이 구별되는 성격의 노동조항을 개발·추진·발전시키게 되었다. 초기 그 내용에 있어 다소 갈팡질팡하는 모습을 보이던 두 노선은 대략 2007년경 정형화(정착)되기 시작했고 ‘현대적 노동조항’의 모습을 갖추게 되었다.

제4장은 무역-노동 연계의 발전사에서 제3기의 주된 제도인 통상협정 내 노동조항의 구체적 진화 양상에 대한 분석이다. 무성했던 이론적·역사적 논의는 1990년대 중반 제도적 결실을 맺어 주요 국가의 국내 통상규범 혹은 국가 간 통상협정에 도입되었다. 다만 그것이 자유무역협정 내 현대적 노동조항의 형태로 정형화된 것은 2007년을 전후해서였다. 미국의 2007. 5. 10. 초당적 합의와 EU의 2006. 10. ‘글로벌 유럽, 세계 속에서의 경쟁’이 그것인데, 한-EU FTA와 한-미

FTA는 그 이후 체결된 FTA의 대표적 예다. 따라서 여기서는 미국과 EU의 FTA 노동조항의 주요 내용을 서명·발효된 순서에 따라 분석해 시계열적 변화를 추적하고, 미국과 EU의 접근방식에 있어서의 공통점과 차이점을 대비시킨다. 결론적으로 말하자면, 시간의 흐름과 함께 첫째, 보호되는 노동권의 범위가 확장되었다. 둘째, 구속되는 국가의 권력작용의 종류도 확대되었다. 처음에는 단순히 집행의 무만을 부과해 주로 행정권을 제약하는 형식이었다면 최근에는 입법 작용까지 구속하는 의무, 즉 입법의무 및 역진방진의무까지 법적 의무로서 갖추게 되었다. 셋째, 과거 정치적·선언적 성격이 강했던 노동조항이 점차 법적 의무, 즉 구속력이 분명해지고 관철가능성이 높아지게 되었으며 그것을 담보할 수 있는 이행 강제 메커니즘을 보유하게 되었다. 특히 미국이 주도한 FTA 노동조항의 경우 일반 무역 사항 관련 분쟁과 동일하게 궁극적으로 관세혜택 철회까지 가능한 일반 무역분쟁 절차를 이용하게 한 것이 큰 특징이다. 그리고 이러한 강화 추세는 최근 미국, 캐나다, 멕시코가 체결한 USMCA에서 또 한 번의 ‘진화’를 보이게 되었다.

제1장 서론

제1절 연구의 배경

1. 동전의 양면 : 국제통상과 노동

요즘 국제통상 소식이 빠진 뉴스 프로그램을 상상하긴 어렵다. 2019년에는 일본의 수출규제 조치와 중국에 대한 미국의 무역제재가 뉴스의 첫 꼭지를 장식했다. 최근에는 온종일 코로나19에 대한 소식이 보도되는데 방역 초기 바이러스의 진원지였던 중국의 우한은 물론 중국의 다른 지역에서 국내로 들어오는 사람들을 입국 금지해야 하는지를 두고 첨예한 논란이 벌어졌다. 그들에 대한 입국 금지조치를 곧바로 취할 수 없는 데는 수많은 이유가 있겠지만, 가장 중요한 이유 중 하나는 우리나라와 중국이 긴밀한 통상관계를 맺고 있다는 점일 것이다. 통상 갈등이 있을 때 피해를 보는 것은 수출·입이 금지되거나 추가 관세가 부과된 품목의 상품을 직접 생산하는 기업에 그치지 않는다. 해당 상품을 유통·판매하는 기업, 생산기업에 부품을 공급하는 하청업체를 포함해 전 세계에 그물처럼 촘촘히 짜인 글로벌 공급망(global value chain : GVC) 전체에 타격을 준다. 관련 기업에서 일하는 노동자, 최종 완성된 상품을 구매하는 소비자도 모두 피해자다. 무역분쟁은 당사국이 아닌 국가의 경제에도 -종종 더 큰 정

도로- 악영향을 주기도 하는데, 이는 경제성장률, 물가상승률, 고용률, 주가, 환율 등 다양한 경제지표의 변화로 확인될 뿐 아니라 우리의 일상에서도 확연히 체감된다. 통상마찰의 과급효과는 물결효과(riffle effect)의 대표적 예다.

통상조치는 한 국가의 산업을 보호하거나 정치·사회적 목표를 달성하기 위한 수단으로 곧잘 활용된다. 미국이 한국 기업의 대형 세탁기에 대해 반덤핑·상계관세를 부과한 것은 자국 산업을 보호하기 위한 (종종 위법한) 무역조치의 대표적 예다.¹⁾ 미국 트럼프 행정부가 중국 상품에 부과하는 추가 관세 역시 복합적 목적을 갖는다. 이는 국제통상법 규정을 위반(했다고 미국이 판단)한 중국에 대한 보복조치이면서 동시에 패권 경쟁자의 부상을 견제하려는 미국의 지정학적 전략 추구의 한 수단으로 보는 시각이 일반적이다.²⁾ 일본의 대한(對韓) 수출규제 조치는 정치적 동기로 촉발된 무역제재의 전형이다. 일본은 이 조치를 취한 이유를 계속 변경했는데 공식 이유조차 모두 정치적이었다.³⁾ 유사한 예로 2016~2017년 우리의 고고도미사일방어체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD) 도입을 실질적 이유로 하여 중국이 우리에게 가한 광범위한 경제보복을 빼놓을 수 없을 것이다.⁴⁾ 부당하거나 혹은 위법하기까지 한 이러한 조치들에 비해 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에서 승소한 우리 정부의 일본 후쿠시마산 수산물 수입금지 조치⁵⁾는 국민의 안전이라는 정당한 사회적 목적 달성을 위해 취해진 정당하고 적법한 무역조치의 예가 될 수 있다.⁶⁾

-
- 1) 「美무역위 ‘한국산 대형 세탁기에 반덤핑·상계관세 연장 안 해」, 매일경제 2019. 3. 30. 기사.
 - 2) 예를 들어 「국제통상전문가 최병일 교수가 본 미·중 힘겨루기의 끝」, 월간중앙 2019. 6. 27. 기사가 있다.
 - 3) 구체적으로 7월 1~6일에는 강제징용과 관련된 우리 대법원의 판결(청구권 협정 위반)로 인한 ‘신뢰 훼손’을 들었다가, 7월 7일에는 불화수소 북한 반출로 바꾸었으며, 7월 12일을 기점으로서는 수출을 제한한 3대 품목에 대한 한국의 ‘캐치올’ 규제 미비를 제시하여 오락가락하는 모습을 보였다.
 - 4) 한현우, 「롯데마트 철수, 中 보복 속수무책인가」, CSF 칼럼, 대외경제정책연구원 2017-80.
 - 5) *Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides*, WTO doc. WT/DS495/AB/R, 11 April 2019 (Appellate Body Report).

노동은 무역분쟁의 피해자인 동시에 통상마찰의 원인이 되기도 한다. 예컨대 2018~2019년 지속된 트럼프 정부의 대(對) 중국 제재의 이면에는 자유무역, 특히 중국의 WTO 가입으로 인한 미국 제조업 붕괴와 이에 따른 대량 실직이 한 원인으로 꼽히며, 주요 피해 지역 노동자 계층의 지지 획득은 이 ‘무역전쟁’의 (국내) 정치적 목표 중 하나다.⁷⁾ ‘세계화와 그 불만’은 최근의 일이 아니다. 무역·투자 자유화가 20세기 중반 북미와 서유럽을 중심으로 노동운동과 복지국가 체제가 힘겹게 성취한 양질의 노동 조건과 단체교섭제도와 같은 노동조건 규율체제를 실질적으로 형해화시킨다는 지적이 잇따랐다. 개발도상국에서도 자유무역은 생산시설 유치의 기회를 제공하지만, 지구적 분업체제에 따라 노동집약적 산업에만 투자가 집중되어 산업구조의 질적 발전에는 오히려 제약이 된다는 관측도 제시되었다.⁸⁾ 또한 해외투자를 유치·유지하기 위해 극심한 가격경쟁에서 우위를 점하고자 노동자의 기본적 인권조차 지켜지지 않는 상황이 지속되고 용인되었다.

2. 우리가 처한 상황

가. 구조적 상황

이러한 배경에서 -표면적으로는 개도국의 상황, 실질적으로는 선진 산업국가의 상황이 주된 동기가 되어- 1990년대 중반부터 미국과 유럽연합(European Union: EU)의 주도로 (비)관세 무역장벽의 완화·철폐 같은 좁

-
- 6) 이러한 무역 조치의 정확한 동기·목적, 정당성과 적법성은 해당 사건에 적용될 국제통상법, 대표적으로 WTO 혹은 관련 FTA가 마련한 분쟁해결절차를 통해 확인·판단될 것이다.
- 7) 다수의 미국 기업이 생산시설을 중국 혹은 기타 저임금 국가(대표적으로 북미자유무역협정 당사국인 멕시코)로 이전하면서 제조업 중심지인 ‘러스트 벨트(Rust Belt)’ 지역의 많은 이들이 일자리를 잃었다. 트럼프 정부가 전통적 민주당 지지세력인 이곳 노동자 계층의 표심을 잡기 위해 대(對) 중국 제재와 현 자유무역 체제 개혁을 기치로 내걸었다는 분석이 종종 제시된다. 한 예로 「미국발 보호무역전쟁, 실패의 추억」, 한겨레 2018. 7. 15 기사가 있다.
- 8) 장하준(2004), 『사다리 건너차기』, 부키.

은 의미의 통상 사안은 물론, 노동·인권·환경·거버넌스과 같은 새로운 정치·사회적 의제까지 포괄해 합의·규율하는 양자/지역무역협정(free trade agreement : FTA)이 경쟁적으로 체결되었다. 이후 캐나다와 뉴질랜드와 같은 선진국, 칠레와 같은 개발도상국도 FTA에 노동 관련 조항(노동조항)을 포함하게 되었다. 한-미 FTA와 한-EU FTA는 이 최신 흐름을 대표하는 무역협정이며, 전자의 제19장(노동)과 후자의 제13장(무역과 지속가능한 발전)은 노동과 관련된 계약국의 의무를 규정하고 있다.⁹⁾ 우리는 원했건 그렇지 않았건 현재 존재하는 가장 강력한 노동조항을 보유한 FTA를 가장 많이 체결한 국가 중 하나가 되었다.

국제무역은 우리 경제구조상 필수적이다. 우리나라는 1995년 1월 1일부터 WTO 회원국이며, 57개국과 16건의 FTA를 체결하여 전 세계에 걸친 공급망에 적극적으로 참여하고 있다. 우리 경제는 (대기업 중심) 수출 주도 경제성장 전략을 추구해 높은 대외의존도(GNI 대비 수출입비율 84%)를 갖게 되어, 대외 환경 변화에 취약하고 상대적으로 불평등한 소득분배구조를 갖게 되었으며, 많은 노사관계 문제의 근본 원인으로 작용하기도 한다. 정부는 무역의존도를 낮추고 내수와 수출 간 균형을 찾으려는 노력을 지속하고 있으며, 대표적 해법으로 소득 주도형 경제성장을 제시하면서 다양한 노사관계 정책을 추진하고 있다.¹⁰⁾ 성공적인 노사관계 혁신의 여러 조건 중 하나는 노동정책, 산업정책, 통상정책 간 일관성·정합성을 제고하여 동반 상승효과를 낼 수 있도록 하는 것이다. 따라서 노동조항은 무역 파트너의 시장에 접근하기 위해 불가피하게 치러야 하는 ‘비용’이 아니며, 노사관계 시스템 전환, 경제구조의 질적 변화, 통상이의 증대·국제적 위상 강화의 국정 목표들을 동시에 추구하면서 시너지 효과를 낼 선순환의 고리를 여는 첫 관문이라고 보는 것이 더 정확하다.

최근의 통상환경은 한 치 앞을 예측하는 것이 거의 불가능하다. 보호무역주의가 확산되면서, 2차 세계대전 후 반세기 넘게 -특히 1980년대 이후-

9) 최근 유럽연합은 EU 역사상 최초로 2019년 7월 4일 우리의 한-EU FTA 노동조항 13.4조 제3항 위반을 주장하며 최종 분쟁해결절차인 전문가패널 설치를 요청했으며 12월 22일 현재 양측은 패널 구성에 합의했고 12월 30일부터 패널의 활동이 시작되어 현재까지 양측은 서면(written submission)을 한 차례 주고받았다.

10) 국정과제 63 등을 참조하였다.

공고하던 신자유주의적 경제질서에 대한 사회적 제어장치로 탄생한 노동조항이 보호무역 목적으로 오·남용될 가능성이 커지고 있다. 미국 트럼프 정부가 보여준 일련의 무역정책은 정치·경제적 패권추구와 보호무역주의에 기초해 있다는 것이 정설이지만, 공식적으로는 미국의 안보와 ‘공정’한 무역을 표방하고 있으며, 미국 FTA 노동조항의 주된 목적이 ‘불공정경쟁방지’에 있다는 것을 고려할 때, 트럼프 정부가 현재 발효 중인 노동조항을 적극적·공격적으로 사용할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 노동조항의 무이행을 통해 기본적 국제노동규범 위반으로 인한 통상마찰·외교갈등을 예방하고, 무역상대국 정부 및 시민사회와 긴밀하게 협력해 그 밖의 노동조건·노사관계 문제에 적극적으로 대처하는 것은 위에서 언급한 다수의 국정 목표를 균형 있게 달성하기 위한 선결과제다.

나. 현안 : 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁¹¹⁾

이것은 단순히 미래의 가능성이 아니다. 우리는 이미 유럽연합과 자유무역협정 내 노동조항의 이행과 관련해 분쟁을 겪고 있다. 2019년 7월 4일 EU는 대한민국과 EU 및 그 회원국 간의 자유무역협정(「한-EU FTA」 또는 「협정」)¹²⁾ 제13.15조 제1항에 따라 전문가 패널(a Panel of Experts) 설치를 요청하는 공식 서한을 우리 측에 전달했다.¹³⁾ 이 전문가 패널 절차는, 「협정」 제13.14조 제1항에 근거해 2018년 12월 17일 EU의 요청으로¹⁴⁾ 2019년 1월 21일 개시된 후¹⁵⁾ 같은 해 3월 18일 종료된 정부 간 협

11) 이 목(나. 현안)의 내용은 연구자의 다른 보고서인 남궁준, 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』, 한국노동연구원(2020년 3월 공간 예정)의 제1장의 일부를 발췌·요약하였다.

12) 「협정」은 2010년 10월 6일 양측의 정식 서명 이후 2011년 2월 17일 EU의 유럽의회(European Parliament) 본회의와 2011년 5월 4일 우리 국회 본회의를 각각 통과하였으며, 2011년 7월 1일부터 (잠정) 발효되었다. 「협정」의 교섭, 체결(서명), 비준, 발효, 이행(무역위원회 활동)의 연혁에 대해서는 정부의 통합 FTA 웹사이트를 참조하였다. <https://www.fta.go.kr/eu/info/2/>(최종검색일 2019. 12. 8).

13) EU, Republic of Korea - compliance with obligations under Chapter 13 of the EU-Korea FTA, Request for the establishment of a Panel of Experts by the EU, Brussels, 4 July 2019 (이하 ‘패널 소집 서한’) https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157992.pdf (최종검색일 2019. 12. 8).

의(Government Consultations)의 후속 절차로서 해당 분쟁 해결을 위한 최종 절차이다.¹⁶⁾ 「협정」 제13.15조에 따르면 전문가 패널은 원칙적으로 한 당사자가 요청한 후 2개월 이내 소집되어야 하고(제1항), 마지막 패널 위원이 선출된 후 90일 이내 분쟁 당사자에게 보고서가 제출되어야 한다(제2항).

EU가 정부 간 협의 의제로 삼은 사항과 전문가 패널 소집을 요청하며 제기한 문제는 크게 두 가지다. 첫 번째 쟁점은 우리 노동조합 및 노동관계조정법과 형법의 일부 규정이, 그 자체 혹은 사법기관에 의한 해석과 운용이 「협정」 제13.4조 제3항 제1문이 정하는 의무에 위반된다는 것이다. 이 조항 제1문은 국제노동기구(International Labour Organization : ILO) 회원국 지위에서 비롯되는 의무와 1998년 제86차 ILO 총회에서 채택된 「노동에서의 기본적 원리 및 권리에 관한 ILO의 선언과 그 후속조치」에 따라, 협정 당사자가 법과 관행을 통해 ‘기본적 권리에 관한 원리’를 ‘존중(respect)’, ‘증진(promote, 장려 또는 촉진)’, ‘실현(realise)’해야 할 의무를 규정하고 있다. 이 원리는 4가지로 ① 결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 인정; ② 모든 형태의 강제적 또는 강요에 의한 노동의 철폐; ③ 아동노동의 효과적 폐지; ④ 고용 및 직업상 차별의 금지가 그것이며, 8개 ILO 기본협약(핵심협약, fundamental Conventions)의 소재이기도 하다.¹⁷⁾

14) EU, Republic of Korea - compliance with obligations under Chapter 13 of the EU-Korea FTA, Request for Consultations by the EU, Brussels, 17 December 2018 (이하 ‘협의 개시 서한’) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/december/tradoc_157586.pdf (최종검색일 2019. 12. 8).

15) Delegation of the European Union to the Republic of Korea (주한 EU 대표부), EU and the Republic of Korea launch government consultations over labour commitments under the trade agreement, Brussels, Seoul, 21 January 2019 https://eeas.europa.eu/delegations/south-korea/56833/node/56833_en (최종검색일 2019. 12. 11).

16) 「한-EU FTA」 제13.16조. 「협정」 제13장 무역과 지속가능한 발전장(章)과 관련해 발생한 모든 사안 또는 분쟁은 같은 장의 정부 간 협의 혹은 전문가 패널을 통해 해소되어야 하며 제14장의 일반분쟁 해결절차는 이용될 수 없다.

17) 국내에서는 핵심협약이라는 용어가 더 일반적으로 사용된다. 그러나 ILO 협약체계에서 이 협약이 갖는 위치·성격 및 헌법·국제인권법 등에서 ‘fundamental rights’를 ‘기본권’으로 옮긴다는 점을 고려하면 ‘기본협약’으로 번역하는 게 더 적

협 의 절차와 전문가 패널 절차 모두에서 동일하게 제기된 두 번째 쟁점은 「협정」 제13.4조 제3항 제3문에 관한 것이다. 제3문은 협정 당사국이 ILO가 ‘최신협약(up-to-date)’으로 분류한 협약과 (아직 비준하지 않은) 기본협약 비준을 위해 계속적·지속적으로 노력할 것을 규정하고 있다. EU는 우리나라가 「협정」 발효 후 8년 이상이 지난 현재까지 기본협약 4개를 여전히 비준하지 않았으며,¹⁸⁾ 비준을 위한 상기 노력을 기울이지 않아 제3문이 부여한 의무를 위반하고 있다고 주장한다.¹⁹⁾ 이 두 번째 쟁점은 「협정」 발효 이후 꾸준히 지적된 문제였으나,²⁰⁾ 2018년 말 EU의 정부 간 협의 신청과 2019년 4월 9일 세실리아 말스트롬 EU 집행위원회 통상담당 집행위원의 방한(訪韓)을 전후해 언론의 집중 조명을 받았다.²¹⁾ 당시 말스트롬 위원은 이재갑 고용노동부 장관, 유명희 통상교섭본부 본부장, 김학용 국회 환경노동위원회 위원장을 차례로 면담하고,²²⁾ 전문가 패널 소집 가능성을 내비치며 한국의 기본협약 비준을 압박했으며,²³⁾ 결국 양측은 전문가 패널 절차를 준비하는 현 상태에 이르게 되었다.

절해 보인다. 다만 핵심협약으로 번역될 수 있는 ‘core Conventions’라는 용어가 종종 공식용어인 fundamental Conventions와 호환되어 쓰이는 점을 감안하면 기본협약과 핵심협약은 서로 대체해 사용하더라도 무방한 것으로 보인다.

- 18) 우리나라가 아직 비준하지 않은 기본협약 4개는 ① 제87호 결사의 자유와 단결권 보장에 관한 협약(1948년); ② 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약(1949년); ③ 제29호 강제노동 협약(1930년); ④ 제105호 강제노동 철폐에 관한 협약(1957년)이다. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F (최종검색일 2019. 12. 11).
- 19) 협의 개시 서한, p.2; 패널 소집 서한, p.2
- 20) 「한-EU FTA」가 체결·비준·발효된 후 2012년 6월 27일 벨기에 브뤼셀(Brussels)에서 열린 제1차 시민사회포럼(Civil Society Forum)의 회의록 및 공동결정문 “EU-Korea Civil Society Forum communication to the Parties of EU-Korea FTA”를 참조하였다.
- 21) 「정색한 EU “국제노동기구 핵심협약 손놓은 韓, 조속한 행동 취하라”」, 국민일보 2019. 4. 10. 기사 <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924072080&code=11151100&cp=nv>.
- 22) 「EU 집행위원 만난 김학용 “ILO 핵심협약 비준 신속히 논의해야”」, 뉴스1 2019. 4. 9. 기사 <http://news1.kr/articles/?3593205>.
- 23) 「EU, “한국 정부 ILO 핵심협약 비준 서둘러라”」, 중앙일보 2019. 4. 9. 기사 <https://news.joins.com/article/23435982>.

제2절 연구의 목적과 구성

1. 연구의 목적

우리가 당면 분쟁과 관련해 협정 대상조항을 위반하였는지는 전문가패널이 이 조항을 해석·적용하여 법적으로 판단할 문제이므로 면밀한 법적 분석·대비가 필요하다. 협정 위반이 의심되는 사실에 대해 문제를 제기하고 협력과 대화로 분쟁을 해소하기 위해 노력한 후, 궁극적으로 전문가패널의 소집을 요청하는 것은 협정 당사자의 정치적 결정이다. 따라서 향후 유사한 분쟁을 효과적으로 예방·조정하기 위해서는 EU, 미국 혹은 그 밖의 개별 무역파트너와 체결한 자유무역협정에 노동조항이 삽입된 구체적 정치·경제·사회적 배경을 검토하는 작업도 필수적이다.²⁴⁾

한편 노동조항이 무엇이고, 왜 노동문제를 통상의제와 결합해 논의하는지 큰 틀에서 이해하기 위해 무역-노동 연계의 이론적 쟁점과 역사적 발전 과정을 살펴보는 작업도 필요하다.²⁵⁾ 이러한 분석이 위에서 언급한 법적 논증과 정치·경제·사회적 측면 검토를 충실히 수행하는 데 기초가 되기 때문이다. 예를 들어 당면한 한-EU 분쟁과 관련해서도 이 거시적 맥락의 내러티브를 이해하고 양측의 법적 주장을 분석한다면, 단순한 조약 문구에(만) 근거한 법률주의적 견해에 더해 자유무역협정 내 노동조항이라는 제도 자체에 대한 근본적 관점 차이를 감지하고 입체적 관점에서 공방을 이해(하고 희망컨대 평가)할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 분석은 장기적으로도, 미래지향적 제도로써 통상협정 내 노동조항을 우리가 주도적·적극적으로 설계하고 추진하는 데 기여할 수 있을 것이다.

24) 이에 대한 심도 깊은 분석으로 이승욱(2012), 「EU와 미국에서의 노동-무역 연계정책의 전개와 함의」, 『노동법연구』 제32호, 서울대학교 노동법연구회를 참조할 것.

25) 남궁준(2019), 「국제통상과 노동기준: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, p.54.

2. 연구의 구성

이러한 배경과 목적에서 이 글은 무역-노동 연계 논의를 이론적·역사적·제도적 측면에서 각각 검토한다. 먼저 무역-노동 연계의 이론적 근거를 조망한다(제2장). 연계를 찬성 또는 반대하는 각 진영은 경제적 측면과 법규범적 관점에서 나름의 논거를 제시하는데, 이를 크게 세 입장으로 구분하여 살펴본다.

제3장에서는 무역-노동 연계의 역사에 관해 살펴본다. 길게는 18세기까지 거슬러 올라가는 무역-노동 연계에 대한 생각은 시간의 흐름과 함께 역사와 정치의 전면에 나서게 되었는데, 여기서는 큰 흐름을 추적한다.

제4장은 통상협정 내 노동조항의 구체적 제도 측면을 다룬다. 무성했던 이론적·역사적 논의는 1990년대 중반 제도적 결실을 맺어 주요 국가의 국내 통상규범 혹은 국가 간 통상협정에 도입되었다. 다만 그것이 자유무역협정 내 현대적 노동조항의 형태로 정형화된 것은 2000년대 중후반이며 한-EU FTA와 한-미 FTA는 그 대표적 예다. 따라서 여기서는 미국과 EU의 FTA 노동조항의 주요 내용을 서명·발효된 순서에 따라 분석해 시계열적 변화를 추적하고, 미국과 EU의 접근방식에 있어서의 공통점과 차이점을 대비시킨다.

제5장 결론에서는 앞서 행한 이론·역사·제도적 논의로부터 향후 통상협정 내 노동조항과 관련된 정책의 시사점을 도출한다.

제 2 장

무역-노동 연계의 이론

제1절 이론적 쟁점과 대립²⁶⁾

일반적으로 무역자유화는 경제성장과 일자리 창출의 촉매로 기능하는 동시에, 한 국가 내 분배 불평등 문제를 심화시킨다고 비판받기도 한다.²⁷⁾ 지구적 경제통합은 유연화·민영화와 함께 개별 국가 단위로 설계된 복지국가 체계를 위협하는 원인이며,²⁸⁾ (고용·노사관계로 좁혀 보자면) 시장에 대한 민주적 통제장치인 노동조합·단체교섭 제도를 무력화시킨다고 지적되기도 한다.²⁹⁾ 이러한 배경에서 무역자유화를 법적으로 견인하는 통상협정 혹은 통상 관련 국내법 안에 노동과 사회적 가치를 보호

26) 이 절의 분석은 남궁준, 「국제통상과 노동기준: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2019. 4의 ‘무역-노동 연계를 바라보는 관점’(pp.54-57)을 보완·발전시킨 것이다.

27) ILO(2017), *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, p.1; 연구에 따라서는 국가 간 불평등, 즉 개발도상국의 추가적 발전을 실질적으로 제약하는 역기능을 한다고 지적되기도 한다. 장하준(2004), 『사다리 건너차기』, 부키.

28) Stone, K. V. W. (2006), “Flexibilization, Globalization, and Privatization: Three Challenges to Labour Rights in Our Time”, 44:1 *Osgoode Hall Law Journal*, 88ff.

29) Bercusson, B. and C. Estlund(2007), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation*, Hart Publishing, p.2.

할 수 있는 제도적 장치(무역-노동 연계 제도)가 마련되어야 한다는 주장이 북미와 서유럽의 노동계 및 시민사회를 중심으로 퍼지게 되었다. 이에 연계 제도 중 특히 법적 구속력이 있고 집행이 가능한 노동 관련 의무를 규정하는 ‘노동조항(labour provisions)’ 또는 ‘사회조항(social clause)’을 둘러싸고 격렬한 논쟁이 벌어졌다. 이 논쟁의 쟁점은 복합적인데 논자의 이해관계 및 사실·가치·정책 판단, 즉 ① 국제무역·투자 와 노동기준이 상호 어떤 관계를 갖는지(노동조항을 도입해야 할 사실적 이유, 즉 문제가 존재하는지); ② 노동조항이 추구해야 (그리고 침해하지 않아야) 하는 목표로서 (법)규범적 가치가 무엇인지; ③ 현재 노동기준/노동권이 보장되고 있지 않은 원인이 무엇인지(노동기준/노동권의 경제적 기능에 대한 이해 부족, 노동 규제역량 부족, 정치적 의지 부족), ④ 이 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 정책 수단이 무엇인지를 두고 크게 세 가지 견해로 나누어진다.

1. 연계 찬성론 A

첫 번째 입장은 연계 찬성론이다. 이 견해는 지구적 차원의 경제통합이 각국의 노동기준에 부정적 영향을 준다고 이해하며, 그 이론적 틀로 사회적 덤핑(social dumping)을 통한 불공정경쟁과 근로조건에 있어서 바다으로의 경쟁(race to the bottom)을 제시한다(연계 찬성론 A).³⁰⁾ 이 견해는 노동기준이 노동비용이라는 전제 위에 한 국가가 채택·유지해야 하는 ‘적정한’ 수준을 하회하는 근로조건을 용인하고, 그러한 환경 속에서 상품을 생산·수출하는 것은 일반 덤핑과 동일한 효과를 가진다는 점을 지적한다. 무역상 이득을 얻기 위해 노동기준을 과소 보호하는 것은 국제무역상 경쟁 규칙을 위반하는 불공정행위로서 절감한 비용만큼 상계관세를 부과해야 한다고 주장한다.³¹⁾ 바다으로의 경쟁 이론에 근거한 연계 찬성

30) 강동덕·고보민(2016), 「미국과 EU의 FTA에 나타난 무역-노동기준 연계에 관한 비교 분석」, 『무역학회지』 41:3, 한국무역학회, pp.4-6.

31) Servais, J. M.(1989), “The Social Clause in Trade Agreements: Wishful Thinking or an Instrument of Social Progress?”, 128:4, *International Labour Review* 423.

론은 국가들이 ‘최수의 딜레마’에 빠져 있다고 파악한다. 무역·투자 자유화로 자본의 이동은 자유로워졌지만 노동은 그렇지 않은 상태에서, 개별 국가들은 다국적 기업 등의 투자를 유치하기 위해 노동조건·고용보호 수준을 완화시킬 유인이 있다는 것이다.³²⁾ 이러한 경쟁 속에서 국가는 최적화된 수준의 노동규제를 할 수 없어 후생 손실이 발생하고 근로자의 기본적인 노동인권이 위협받을 수 있다고 우려한다. 이러한 시각에서 국제공조를 통해 공통된 게임의 규칙(보편적 노동조건과 처벌의 방식)을 정하고 위반하는 국가를 제재하여 이 집단행동문제를 해결하고자 한다.³³⁾

요컨대 연계 찬성론 A는 ① 무역/투자의 세계화는 노동기준의 향상과 전체적으로 음의 관계에 있다고 본다. 설령 세계적 규모의 통계적 증거를 발견하긴 어려워도 사례증거(anecdotal evidence)는 충분하다고 주장한다. 규범적으로 ② (국제/통상 차원에서) 국제무역과 투자에 있어서의 경쟁경쟁과 (국내/노동 측면에서) 사회정의·노동인권 보호는 국제사회가 추구해야 할 정당한 목표로서 어느 한 국가의 부당한 노동기준 약화/노동권 침해가 체계적으로 또 심각하게 이루어질 때 다른 국가는 다양한 제재 수단(무역제재 포함)을 동원해 비례원칙에 맞게 적용하여 국제적 위법상태를 해결해야 할 의무와 권리가 있다고 주장한다[즉 보편적 경쟁(통상) 규칙 위반과 노동인권 침해는 더 이상 배타적인 주권행사 사항이 아님]. 이 입장은 개별 국가가 ③ 노동권/노동기준 보장에 소극적인 이유로 정치적 의지 부족을 가장 주요한 원인으로 꼽는 경향이 있다. 따라서 정책적 관점에서 ④ 위 목표를 달성하기 위한 제도적 수단으로 국제(최저)노동기준을 설정한 후 이를 위반하는 국가에 대한 경제적 제재를 부과하기 위해 공정한 중재제도 및 효과적 이행강제제도를 정립해야 한다고 주장한다.

32) Bercusson, B. and C. Estlund(2007), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation*, Hart Publishing, p.2.

33) Hyde, A.(2006), “A Game-Theory Account and Defence of Transnational Labour Standards”, in Craig, J. D. R. and S. M. Lynk(eds) *Globalisation and the Future of Labour Law*, Cambridge University Press, p.149.

2. 연계 반대론

연계에 반대하는 진영은 먼저 낮은 수준의 노동조건이 해당 국가의 수출경쟁력을 강화한다는 주장과 무역자유화로 인해 대부분의 국가에서 노동기준 수준이 하락할 것이라는 주장이 충분히 실증되지 않았다고 반박한다.³⁴⁾ 규범적 차원에서 보더라도 국가는 주권에 근거해 스스로 걱정하다고 판단하는 (최저)노동조건을 자유롭게 정할 수 있으므로, 원칙적으로 이는 다른 국가가 개입할 수 있는 문제가 아니라고 이해한다. 게다가 개발도상국이 비숙련 노동분야에서 비교우위를 갖는 것은 경제발전 단계상 아래에 위치해 풍부한 비숙련 노동 인력을 갖고 있기 때문이며, 이를 활용하는 것은 불공정하다고 보기도 어렵다고 한다.³⁵⁾ 결국 노동기준을 국제통상과 결부시키는 것은 선진국의 위장된 보호무역주의(disguised protectionism)라는 것이다.³⁶⁾ 또한, 연계 제도를 통해 시장에서 형성된 수준(생산성)을 상회하는 노동기준을 강제하거나 노동조항 위반을 이유로 무역제재(예: 관세 인상)를 가할 경우, 결과적으로 해당 산업이 더욱 어려워져 근로자들의 고용기회를 잃게 하는 등, 득보다 해가 될 수 있는 점을 강조한다.³⁷⁾

요컨대 연계 반대론은 ① 지구적 경제통합이 각 국가의 노동기준 개선과 유의미한 관계가 없거나 만약 있다면 오히려 양의 관계에 있으며, 따라서 노동조항은 불필요하다고 여긴다. ② 보편적 국제노동기준을 정립해서 모든 국가에 강제하는 것은 개별 국가의 주권을 침해하는 것이며, 각 국가 간 경제발전 정도와 정치·사회·문화적 차이를 고려할 때 서로 상이한 노동기준을 보유하는 것은 지극히 자연스러운 것이라고 여긴다. 따라서 ③~④ 연계 찬성론이 이해하는 방식의 국제통상 협정 내 노동조항

34) OECD(1996), *Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, p.105.

35) Trebilcock, M. J. and R. Howse(2005), "Trade Policy and Labor Standards," 14 *Minnesota Journal of Global Trade* 267.

36) Bhagwati, J.(2007), *In Defense of Globalisation*, Oxford University Press, p.57.

37) Stern, R. M. and K. Terrell(2003), "Labor Standards and the World Trade Organization", University of Michigan Discussion Paper No. 499, August 2003, p.7.

이라는 제도는 불필요하며, 만약 진정으로 개도국 노동자의 인권 침해 문제가 우려된다면 순수한 지원 방식, 즉 선진국의 개도국에 대한 정보공유, 정책협조, 물적·기술지원 등이 상황을 개선하는 데 훨씬 더 유용하고 효과적일 것이라고 주장한다.

3. 연계 찬성론 B : 노동과 노동기준에 대한 새로운 관점

마지막으로, 연계를 지지하지만 앞서 본 찬성론과는 다른 이유에서, 또 다른 목적·수단을 가진 노동조항의 도입을 주장하는 입장이 있다(연계 찬성론 B). 이 관점은 연계 찬성론과 반대론이 의도치 않게 공유하는 관점, 즉 노동기준 혹은 노동권을 곧 비용으로 이해하는 관점에 의문을 제기한다.³⁸⁾ ① 노동권 보장은 경제적 측면에서 비용 상승을 상쇄할 수 있는 생산성 향상을 가져오는 경우가 많으며,³⁹⁾ 설령 단기적으로 비용 상승을 유발하더라도 장기적으로는 인적 자본 수준을 강화하거나(아동노동·고용영역에서의 차별 금지) 정치·사회적 안정화에 기여함으로써(단결권) 국제투자상 불이익을 입지 않는다고 주장한다.⁴⁰⁾ ② 장기적 관점에서 노동권 보장은 한 국가의 경제·사회·정치가 상호보완적으로 발전하는 데 필요한 연결고리이기 때문이다. 따라서 ③ 통상협정 내 노동조항도 체약국의 노동기준에 대한 발상 전환과 노동권 보장을 위한 규제역량 강화를 목적으로 하면서, ④ 처벌이나 제재가 아닌 대화와 협력을 통해 이 목적을 달성해야 한다고 역설한다.

이러한 관점은 특히 EU가 주도적으로 고안·체결하고 있는 자유무역협정, 특히 그 안의 「무역과 지속가능한 발전장」의 근거가 되고 있다는 점에서 조금 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 다음 절에서 이를 검토한다.

38) Langille, B.(2006), "Globalization and the Just Society : Core Labour Rights, the FTAA, and Development," in Craig, J. D. R. and S. M. Lynk(eds), *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge University Press, 278.

39) Sengenberger, W.(2003), *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Friedrich-Ebert-Stiftung, p.10.

40) Kucera, D.(2001), "The Effects of Core Workers Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment :evaluating the 'conventional wisdom'", DP/130, ILO, pp.24-34.

제2절 지속가능한 발전으로서 무역-노동 연계

1. 지속가능한 발전 개념의 기원과 전개

가. 자연자원 보존에서 포괄적 생태계 보호로 확장

노동기준과 노동권의 가치와 역할을 새롭게 바라보는 관점의 배경이 된 사상은 지속가능한 발전(sustainable development), 인간발전(human development) 또는 인간역량(human capabilities) 이론이다. 여기서는 한-EU FTA 등 실제 자유무역협정 내 노동조항이 명시하는 ‘지속가능한 발전’ 개념을 집중적으로 검토한다. 이 용어는 언뜻 모순형용적 표현이다. 빈곤의 완화를 중심으로 한 ‘개발’ 혹은 ‘발전(development)’ 개념을, 생태적 ‘지속가능성(sustainability)’ 개념과 묶어 하나의 용어로 만들었기 때문이다.⁴¹⁾ 특히 전자를 양적 측면의 경제성장으로 이해할 때 이 지적은 설득력을 더한다. 세계 환경보호 전략(World Conservation Strategy of 1980)은 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’ 개념을 소개하고 개략적 설명을 첨부한 첫 번째 국제문서였다.⁴²⁾ 단순히 석유·석탄이나 목재와 같은 천연자원을 넘어 유전적 다양성과 모든 종의 생명 유지에 필수적인 생태계 보호의 긴절함을 선언한 이 문서는, 자연환경에 초점을 두면서도 경제적·사회적 요소에 대한 고려를 지속가능한 발전의 필요요건으로 인식했다.⁴³⁾

41) Robinson, J.(2004), “Squaring the Circle? Some Thoughts on the Idea of Sustainable Development”, 48 *Ecological Economics*, p.369.

42) Gammage, C. and T. Novitz(2019), “The Concept of Sustainability and its application in international Trade, Investment and Finance”, in Gammage and Novitz (eds), *Sustainable Trade, Investment and Finance: Toward Responsible and Coherent Regulatory Frameworks*, Edward Elgar, p.3.

43) International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, “World Conservation Strategy: Living Resources Conservation for Sustainable Development”(1980), para. 1.3.

나. 자연환경만이 아닌 인간 중심적/사회·경제적 관점의 도입

‘지속가능한 발전’ 개념은 생태적 전환에 더해 ‘가치기반(value-based)’의 ‘인간 중심적(human-centred)’ 관점을 추가하게 되었다.⁴⁴⁾ ‘환경과 발전에 대한 1992년 리우데자네이루 선언’ 혹은 ‘Agenda 21’로 알려진 국제연합(United Nations : UN)의 (비구속적) 1992년 결의⁴⁵⁾와 ‘2002년 지속가능한 발전에 대한 요하네스버그 선언’⁴⁶⁾은 이 개념의 질적 도약을 공식화했다. 먼저 1992년 리우데자네이루 선언/Agenda 21은 환경보호와 함께 빈곤의 종식을 지속가능한 발전의 필수불가결한 요건이자 장기목표로 삼았다.⁴⁷⁾ 발전의 결과 자체가 개인/단체의 권리 대상이 될뿐더러 개인/단체가 발전에 관한 결정과정에 참여할 수 있도록 하는 것 역시 권리의 대상이 된다는 점을 명시했다.⁴⁸⁾ 지속가능한 발전을 촉진하기 위한 수단으로서 다자주의 기반 무역체제의 중요성이 강조되었다.⁴⁹⁾ 한편 주요 그룹으로서 노동자와 노동조합의 역할 강화 역시 언급되었다.⁵⁰⁾

44) Gammage, C. and T. Novitz(2019), “The Concept of Sustainability and its application in international Trade, Investment and Finance”, in Gammage and Novitz (eds), *Sustainable Trade, Investment and Finance: Toward Responsible and Coherent Regulatory Frameworks*, Edward Elgar, p.5.

45) 열밀하게 말해 이 둘은 서로 다른데, 둘 다 Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Volume I, Resolutions Adopted by the Conference, United Nations·New York, 1993에 수록되어 있다. 이 보고서는 3개의 결의(Resolutions)로 구성되어 있는데 사실상 결의 1이 - 그중에서도 부속서(Annexes)가- 보고서의 극히 대부분을 차지하고 있다(총 486쪽 중 485쪽). 부속서 1은 ‘환경과 발전에 대한 리우 선언’으로 합의·공표된 핵심적인 27가지 원리(Principles)를 열거한다. 부속서 2는 ‘어젠다 21’을 규정하는데 위 선언의 원리를 4개 편(1. 사회·경제적 측면; 2. 개발을 위한 자원의 보존과 관리; 3. 주요 그룹의 역할 강화; 4. 이행수단), 40개 장으로 나누어 구체화했다. 어젠다 21의 숫자는 의제 개수가 아닌 21세기를 의미한다.

46) Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002.

47) 환경과 발전에 대한 리우 선언, Principle 5; 어젠다 21, Article 3.4.

48) 환경과 발전에 대한 리우 선언, Principle 10; 어젠다 21의 전 장(chapters)에 걸쳐서 반복적으로 언급된다.

49) 환경과 발전에 대한 리우 선언, Principles 12 and 16; 어젠다 21, 제1편(사회·경제적 측면), 제2장(개발도상국과 관련 국내정책에 있어서 지속가능한 발전을 가속하기 위한 국제협력)의 거의 전 조항들.

세계 환경보호 전략에서 짝을 띄우고 리우데자네이루 선언/Agenda 21에서 공식적으로 승인된 지속가능한 발전의 사회·경제적 측면은 2002년 지속가능한 발전에 대한 요하네스버그 선언에서 체계화되었다. 이 선언은 여전히 빈곤 종식을 최우선 과제로 인식하면서,⁵¹⁾ 경제발전, 사회발전을 격상시켜 환경보호와 함께 지속가능한 발전의 세 기둥(pillars)으로 놓고 이들의 상호의존·보완적(interdependent and mutually reinforcing) 관계를 밝혔다.⁵²⁾ 이 긴밀한 상호관계는 이후 지속가능한 발전의 현대적 이해의 핵심을 구성하며 한-EU FTA를 포함해 2006년 이후 EU가 체결한 거의 대부분의 FTA 내 지속가능한 발전장에 수용·명시되어 있다.⁵³⁾

이렇듯 시간이 흐르면서 ‘지속가능한 발전’ 개념은 외연이 넓어지고 내적 깊이를 더해 다양한 측면·층위의 요소를 포괄하게 되었으며, 동시에 맥락에 따라 상이하게 이해되기도 하였다.⁵⁴⁾ 이 개념과 관련해 가장 빈번하게 인용되는 간결한 정의(definition)는 1987년 간행된 Brundtland Report에서 발견된다. 동 보고서는 ‘지속가능한 발전이란 현재 세대의 필요(needs)를 충족하기 위해 미래 세대가 그들의 필요를 충족할 능력을 훼손하지 않는 발전’이다.⁵⁵⁾ Virginie Barral은 이 정의를 두 원리, 즉 ‘세대 간 평등(inter-generational equality)’과 ‘세대 내 평등(intra-generational equality)’으로 개념화했다.⁵⁶⁾ 전자가 주로 환경에 관한 것이라면 후자는 주로 경제·사회적 발전에 관한 것이고, 무역 및 노동과 연결된다. 이에 대

50) 어젠다 21, Chapter 29, Articles 29.1-14. 단 노동의 역할은 환경과 발전에 대한 리우 선언에서 하나의 원리로서 언급되지는 않았다.

51) 지속가능한 발전에 대한 요하네스버그 선언, 결의 2 Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, Annex, paras 7-13.

52) 지속가능한 발전에 대한 요하네스버그 선언, 결의 1 Political Declaration, Annex, para. 5.

53) 예컨대 한-EU FTA, Art. 13.1.2; EU-Singapore FTA, Art. 12.1.2; EU-Central America Association Agreement, Art. 284.2 등.

54) Robinson, J.(2004), “Squaring the Circle? Some Thoughts on the Idea of Sustainable Development”, 48 *Ecological Economics*, p.369.

55) The Report of the World Commission on Environment and Development 1987, Part I, Chapter 2, para.1.

56) Barral, V.(2012), ‘Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm’ (2012) 23:2 *European Journal of International Law*, p.378.

해서는 향을 바꾸어 조금 더 자세히 살펴본다.

2. 지속가능한 발전과 무역 : WTO 맥락에서 지속가능한 발전

1992년 리우데자네이루 선언/Agenda 21 이후 지속가능한 발전을 달성하기 위한 수단으로 개방적이고 비차별적인 다자무역기구/체제의 적극적인 역할이 요구되었다. 기존의 경제성장 모델과 그것의 세계적 분업체제에서 중심에 있던 당시 국제무역레짐은 이에 대응하였는데,⁵⁷⁾ 한 예가 우루과이 라운드의 성공적 종료 후 1994년 체결된 「WTO 설립을 위한 마라케시 협정」 서문에 이 기구의 목적 중 하나로 다음을 명시한 것이다.⁵⁸⁾

상이한 경제발전 단계에서 각각의 필요와 관심에 일치하는 방법으로 환경을 보호하고 보존하며 이를 위한 수단의 강화를 모색하면서, **지속 가능한 발전**의 목적에 일치하는 세계 자원의 최적 이용을 고려하는 한편, 생활수준의 향상, 완전고용의 달성, 높은 수준의 실질소득과 유효 수요의 지속적인 양적 증대 및 상품과 서비스의 생산 및 무역의 증대를 목적으로 무역 및 경제활동 분야에서 상호관계가 이루어져 한다는 점을 인식하고, [...]

즉 WTO는 국제통상의 목적이 더 이상 단순히 시장개방을 통한 경제성장에 머물지 않으며 환경보호와 경제·사회적 발전까지 포괄한다는 것을 선언한 것이다.⁵⁹⁾ 서문의 이 문장은 단순한 장식이 아니었다. 실제로 마라케시 협정 발효 이후, 즉 GATT 체제가 WTO 체제로 바뀌면서 유의미한

57) 흔히 국제통화기금(International Monetary Fund), WTO(1994년까지는 GATT), 세계은행(World Bank)을 제2차 세계대전 후 미국 중심의 세계적 자유무역·시장경제체제를 형성·확장하는 3대 국제경제기구(international economic trioka)로 이해한다. John Bellamy Foster and Fred Magdoff(2009), *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, NYU Press, p. 75; Bryn Jones(2015), *Corporate Power and Responsible Capitalism?: Towards Social Accountability*, Edward Elgar, p.117.

58) Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization의 서문.(진한 글씨는 필자가 강조한 것이다.)

59) 다만 마라케시 협정(1994년 체결) 서문에서 사용된 ‘지속가능한 발전’의 용례는 환경보호의 맥락에 편중되어 있으며, 2002년 요하네스버그 선언의 경우처럼 경제·사회적 측면까지 내포하는 현대적 의미로 쓰인 것은 아닌 것으로 이해된다.

변화가 일어났다. 예를 들어 WTO 분쟁해결기구의 항소기구(Appellate Body)는 1947년 이래 GATT/WTO의 상품무역을 관장하는 핵심 협정(부속서)인 GATT 1947 제20조 (g) ‘고갈될 수 있는 천연자원의 보존(conservation of exhaustible natural resources)’의 의미를 과거 GATT 체제 분쟁사례의 경우와 다르게 해석했다. 구체적으로 US-Shrimp에서 주요 쟁점 중 하나로 생명체인 바다거북이 ‘고갈될 수 있는 천연자원’에 해당할 수 있는지가 다투어진 경우를 들 수 있다.

제소국/피항소국인 말레이시아와 공동 피항소국인 인도, 파키스탄, 태국은 이 용어가 광물(minerals)과 같이 유한한(finite) 자원을 말하는 것으로 재생산이 가능한(renewable) 살아 있는 생명체(living creatures)에는 적용될 수 없다고 주장했다.⁶⁰⁾ 그러나 항소기구는 이러한 주장을 받아들이지 않았다. 살아 있는 것과 그렇지 않은 것을 나누고 전자는 재생산이 가능하니 고갈되는 것이 불가능하다는 논리를 거부했다. 항소기구는 생명체이기 때문에 원리적으로도 재생산이 가능하더라도 일정한 조건하에서는 멸종(extinction), 즉 고갈(depletion/exhaustion)될 수 있다는 현대 생물학의 일반적 이해를 언급했다.⁶¹⁾ 이러한 사실판단에 더해 항소기구는 자신의 확장해석 혹은 발전적 해석(evolutionary interpretation)을 법규범적으로 뒷받침하기 위해 모든 WTO 협정의 체결목적인 (마라케시 협정 서문에 적시된) ‘지속가능한 발전’을 지목했다.⁶²⁾ 사건 당시 기준으로 50년 전에 기초된 GATT 1947 문서를 해석할 때는 기구의 설립 목적을 감안하면서 변화된 법·사실적 환경을 반영해야 한다고 판시하며, 관련된 환경보호를 위한 다자조약 내용을 검토한 후 사건의 바다거북이 고갈될 수 있는 천연자원이 될 수 있다고 결론내렸다.⁶³⁾

다만 전반적으로 실제 WTO 기구 운용과 협정 해석에 있어서 지속가능한 발전 원리가 얼마나 적극적 역할을 수행했는지 다소 의문이 남으며,

60) *US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WTO doc. WT/DS58/AB/R (12 October 1998) (Appellate Body Report), para. 127.

61) *Id.* para. 128.

62) *Id.* para. 129.

63) *Id.* para. 130. 다만 동 사건은 이 외에도 많은 쟁점이 있었고 피소국 미국의 조치가 모든 정당화 요건을 충족시키지 못해 중국적으로는 위법 판정되었다.

이 원리의 사회·경제적 측면이 기구 내에서 승인되고 있는지 자체가 불분명하다. 무역-노동 연계는 말할 것도 없고 (가장 완화된 형태의) 무역-환경 연계 조치의 하나인 라벨링(labeling)조차 WTO 내에서 회원국 간 현격한 견해 차이로 합의가 이루어지고 있지 않다는 사실은 상징적이다.⁶⁴⁾ 그러나 지속가능한 발전의 원리가 마라케시 협정에 수용된 사실 및 이 원리가 실제 구체적 분쟁에서 중요한 변화를 이끌어냈다는 것은 여전히 부정할 수 없는 사실이며, WTO 차원에서 지속가능한 발전이 국제환경, 적어도 국제사회에서 무역이 수많은 사회·환경에 대한 파급효과를 갖는다는 사실에 대한 공감대 형성을 보여주는 증거라고 볼 수 있을 것이다.

3. 지속가능한 발전과 노동 : 2006년 UN 경제사회이사회 의 각료 선언

1992년 리우데자네이루 선언/Agenda 21과 2002년 요하네스버그 선언에서 노동이 언급되기는 하였으나 아주 상세한 사항이 담기지는 못했다. 둘 중 상대적으로 많은 내용이 다루어진 Agenda 21에서도 노동과 노동조합의 역할은 사업장 혹은 지역에서 환경보호 관련 활동과 의사결정 과정의 감시와 참여에 방점이 찍힌 것이었다. 즉 노동권이나 고용 혹은 일(work) 그 자체에 대한 것이 아니었다. 그러던 중 2006년 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council)는 「완전고용/생산적 고용 및 모두를 위한 일다운 일(decent work) 마련을 위한 국내·국제 환경 창출 및 그것이 지속가능한 발전에 미치는 영향」에 대한 각료선언을 발표했다.⁶⁵⁾

이 선언 내용의 주요 특징을 간추리면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 지속가능한 발전과 노동의 밀접한 관계를 명시했다. 정치적 문서이기 때문에 법률문서에서와 같은 엄밀한 개념 사용이 이루어진 것은 아니어서 다소의 혼동은 불가피하지만 개략적인 관계를 보여주는 데는 충분했

64) https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/labelling_e.htm.

65) Department of Economic and Social Affairs, Full and Productive Employment and Decent Work, Dialogues at the Economic and Social Council, Annex 2: Ministerial Declaration, UN, 2006, pp.265-274.

다. 즉 선언은 궁극적 목표로서 ‘굶주림과 빈곤의 종식’, ‘경제사회적 안녕(well-being)’, ‘계속적인 경제성장’, ‘모든 국가의 지속가능한 발전’, ‘완전히 포용적이고 공평한 지구화’를 제시했다. 이어서 이러한 목표 실현의 전제조건은 ‘자유, 평등, 안전 및 인간의 존엄성이 보장되는 조건 속에서 생산적인 일자리를 취득할 기회를 남성과 여성 모두에게 제공하는 것’이라고 보았다.⁶⁶⁾ 이러한 이해 속에서 UN 경제사회이사회는 ‘완전하고 생산적인 고용과 모두가 일다운 일(decent work) 하는 것’을 지속가능한 발전의 핵심요소로 간주했다.⁶⁷⁾

둘째, 이 선언은 ILO의 역할을 강조했다. 예를 들어 ‘완전하고 생산적인 고용과 일다운 일’이 노동의 기본적 원리와 권리, 사회적 보호, 사회적 대화를 포괄한다고 하면서,⁶⁸⁾ ILO의 일다운 일 어젠다가 이를 달성하는 수단이라고 인정했다.⁶⁹⁾ 좀 더 구체적으로 ① ILO의 ‘1998년 노동에서의 기본적 원리와 권리에 관한 선언과 그 후속조치’에서의 원리를 존중, 증진, 실현하고; ② 기본협약을 비준하기 위해 꾸준히 노력하며; ③ 여성, 연소자, 장애인, 이민자, 토착민의 고용/노동 관련 권리에 관한 ILO 협약의 비준·이행을 고려함으로써 완전하고 생산적인 고용을 실현하고, 모두에게 일다운 일을 장려할 수 있다고 결의했다.⁷⁰⁾ 양성평등과 아동의 교육 기회 확보, 기업의 사회적 책임 등을 중시한 이 선언은 관련 ILO 협약/선언을 인용했다.⁷¹⁾ 기왕에 ILO가 생산한 국제문서의 인용에 더해, 선언은 모두가 확인한 목표를 이행하기 위한 국제사회의 노력과 개별 국가의 정책개발 수립에 있어 ILO의 적극적 활동 역시 주문했다.⁷²⁾

요컨대 2006년 UN 경제사회이사회 각료선언에 의해 비로소 지속가능한 발전의 경제·사회적 측면과 고용·노동 간 점점의 윤곽이 드러났다. 다시 말해 ILO가 그간 자신의 고유 가치인 사회정의에 기초해 축적해 온

66) Ministerial Declaration 2006, para. 1.

67) *Id.* para. 2.

68) *Id.*

69) *Id.* para. 3.

70) *Id.* para. 5.

71) *Id.* paras 9 and 29. 예를 들어 Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy가 있다.

72) *Id.* para. 19.

다양한 노동기준/규범과 정책프로그램이 지속가능한 발전이라는 새로운 개념틀(conceptual framework) 속에서 어디쯤 자리하고 어떻게 기여할 수 있는지에 대해 -비록 추상적이긴 하지만- 국제적 승인을 받았다고 평가할 수 있다.

제3절 이론적 논의의 함의

이론적 관점은 단순히 제도 설계의 단계에서만 문제되지 않는다. 무역-노동 연계, 더 구체적으로는 FTA 내 설치된 노동조항(노동章)은 종종 특정 이론에 기대어 도입되는 경우가 많고, FTA 전체의 서문 혹은 각 노동장의 앞부분에 목적조항 또는 일반조항 등의 형태로 특정 이론이 반영되어 있는 경우가 있다. 이 경우 수용된 이론과 목적을 파악하고 노동조항 전체를 관통하는 일관성 있는 논리를 구성함으로써 특정 노동조항에 관한 분쟁이 발생했을 때 설득력 있는 법적 해석을 마련할 수 있다.⁷³⁾ 예컨대 국제통상에 있어서 불공정경쟁 방지가 해당 FTA 노동조항의 주된 목적이고 노동장 도입의 이론적 배경이라면, 노동조항 위반의 주요 성립요건 중 하나인 ‘무역/투자 영향성(in a manner affecting trade or investment between the Parties)’은 통상의 관점에서 그 존재와 범위/정도가 엄격하고 증명되어야 한다.⁷⁴⁾ 또한 노동기준/노동권이 갖는 경제적 순기능(예: 생산성 증가, 인적자본 축적)을 전제로 노동조항이 마련되었다면, 노동조항 위반에 대한 분쟁해결 수단으로서 중재절차나 무역제제

73) Davidov, G.(2016), *A Purposive Approach to Labour Law*, Oxford University Press, p.29. 다만 노동장이 복수의 이론에 근거하고 그들이 상호 충돌하는 경우, 모순처럼 보이는 법률 문언이 존재할 수 있다. 그러나 이 경우에도 노동장 전체와 개별 조항의 각 이론적 기초를 드러내 그 관계를 원칙과 예외 등으로 설정하여 체계적으로 설명하려는 노력은 여전히 가치가 있다. Suttle, O.(2017), *Distributive Justice and World Trade Law*, Cambridge University Press, p.7.

74) Namgoong, J.(2019), ‘Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP’, 35:4 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, pp.483-509.

를 활용하는 것은 적절하지 않다. 더 나은 노동조건을 유지해 경제적 이득을 취하고 있는 국가가 노동조건을 인위적으로 악화시켜 경제적 ‘자해’를 하고 있는 상대방을 제소하고 제재를 가하는 것은 합목적적이지 않기 때문이다. 이 이론에 따르면 대화와 협력으로 설득하는 것이 주된 분쟁 해결 수단이어야 한다. 아래의 <표 2-1>은 노동조항을 설명하고 정당화 혹은 비판할 수 있는 이론들을 일정한 기준에 따라 비교·분석한 것이다.

<표 2-1> 노동조항 관련 이론의 비교·분석

	이론의 성격	노동권 보장의 성질	무역-노동 관련성 (문제점)	무역-노동 연계의 필요성	연계의 이상적 수단	연계와 보호무역주의 관련성
신고전주의 (워싱턴 컨센서스)	경제적	비용 증가	신뢰할 수 있는 근거 부족	없음 (득보다 실이 큼)	연계 반대	언제나 존재함
불공정경쟁	경제적/규범적 (공정성: 통상 규제 측면)	비용 증가	음의 상관관계	있음	무역제재	매우 높음
바닥으로의 경쟁	경제적/게임 이론(죄수의 딜레마)	비용 증가	음의 상관관계	있음	집단행동 (조건부 인센티브)	개연성 높음
위로의 경쟁	경제적/게임 이론(Stag Hunt)	경제적 순기능 (공공선)	양의 상관관계	있음	조정행동	개연성 낮으나 무역제재를 할 이유 없음
인권으로서의 노동권	도덕적/법적	인권(비용 증가 가능 하지만 부차적임)	음의 상관관계로 예상되나 부차적임	있음	비례원칙을 지키는 모든 수단(무역제재 포함)	부차적 (중요한 것은 무역제재로 인권침해 줄일 수 있는지)
지속가능한 개발/역량 이론	규범적/경제적	개인의 자유극대화 (발전의 목표이자 수단)	양의 상관관계	있음	설득과 협력을 통한 규제역량 강화	개연성 낮음

자료: 필자 작성.

제 3 장

무역-노동 연계의 역사

제1절 제1기(18세기 말~1947년) : 최초의 노동조항,
국제노동기구, (무산된) 국제무역기구

1. 통상-노동협정의 구상과 원형

국제통상과 노동기준이 서로 밀접한 관련성이 있어 연계해야 한다는 생각은 18세기 말부터 존재했다. 루이 16세 시절 프랑스의 재무장관을 역임한 자크 네케르(Jacques Necker: 1732-1804)는 이미 주휴일을 보장하지 않는 국가는 국가 간 무역에 있어서 우위를 가져갈 수밖에 없다는 생각을 1788년에 글로 남겼다.⁷⁵⁾ 이러한 우려는 19세기 말 주로 스위스와 독일 정부가 국제적(international) -정확히는 유럽의 지역적(regional)-차원에서 일정한 노동조건에 대한 통일된 기준을 도입하려는 노력으로 이어졌다. 비록 다자조약 형태의 국제문서를 만들어내는 데는 실패했지만, 노동최저연령, 최장근로시간, 여성과 연소자의 야간노동 금지, 근로감독제도 등에 관한 유럽 공통기준을 세우기 위해 따라야 할 국제법 원칙에 대한 합의를 이끌어냈다.⁷⁶⁾ 20세기 초로 접어들면서 이러한 기준은 실제

75) Servais, Jean-Michel(2017), *International Labour Law*(5th edn), Wolters Kluwer 2017, p.34.

국가 간 양자협정(통상협정 혹은 노동협정) 형태로 특정 노동조건에 관한 기준을 두게 되었다.⁷⁷⁾ 예를 들어 1904년부터 1915년 사이에 20개가 넘는 노동기준에 관한 양자협정이 체결되었는데, 동시에 이 시기는 상호 무역량이 증가하고 경제통합이 가속화되었던 기간이기도 했다.⁷⁸⁾

2. 국제노동기구의 탄생

다자주의적 차원의 첫 번째 국제문서로는 제1차 세계대전 후 국제노동기구(International Labour Organization : ILO)를 창설한 1919년 베르사이유 조약 제13편을 들 수 있다. ILO 헌장이기도 한 이 조약 제13편은 전문에서 다음과 같이 규정했다.⁷⁹⁾

한 국가가 인도적인 근로조건을 채택하는 데 실패하는 것은 다른 국가가 근로조건을 향상하는 데 방해가 된다.

비록 무역(trade)을 직접 언급하지는 않았지만, 맥락상 노동조건 개선이 수반하는 비용 증가와 그로 인한 자국 상품의 경쟁력 저하에 대한 우려를 짐작해 볼 수 있다. 몇몇 국가가 자신의 경쟁국이라고 생각하는 국가의 해당 노동협약 기준을 조건으로 협약을 비준했던 ILO 초기의 관행 역시 동일한 맥락에서 이해된다.⁸⁰⁾

76) Hyde, Alan(2009), "The ILO in the Stag Hunt for Global Labor Rights", *Law & Ethics of Human Rights*, Vol. 3 Iss. 2, p.156.

77) Charnovitz, S.(1987), "The influence of international labour standards on the world trading regime: a historical overview", *International Labour Review*, Vol. 126 Issue 5, p.565.

78) Huberman, Michael(2002) "International Labor Standards and Market Integration Before 1913: A Race to the Top?", Paper prepared for the conference, The Political Economy of Globalization: Can the Past Inform the Present?, Trinity College Dublin, August 29-31, 2002, pp.16-20.

79) Section 1, Part XIII of the Treaty of Peace of Versailles, Official Bulletin Vol. I (April 1919), International Labour Office, p.333.

80) Jean-Michel Servais(2017), *International Labour Law*(5th edn), Wolters Kluwer 2017, p.35.

3. 다자무역기구에서의 (좌초된 최초의) 무역-노동 연계 시도

무역-노동 연계의 당위성에 대한 더욱 직접적 언급은 제2차 세계대전 종전 후 최초의 다자무역기구(International Trade Organization)를 설립하기 위해 초안된 아바나 헌장(Havana Charter)에서 찾을 수 있다. 이 헌장 제2장 제7조 제1항은 다음과 같이 규정한다.⁸¹⁾

[국제무역기구의] 회원국은 반드시 정부 간 선언, 협약, 협정에서 보장되는 노동자의 권리를 고용·노동(employment)과 관련된 조치에서 충분히 고려해야 한다는 것을 인식한다. 회원국은 생산성과 연동시킨 ‘공정한’ 노동기준을 확보·유지하는 것, 그래서 생산성이 허용하는 범위 내에서 임금과 노동조건을 개선하는 것이 회원국 모두에 이익이 된다는 것을 인정한다. 회원국은 특히 수출상품 생산에서 불공정한 노동기준이 국제무역상 갈등을 유발한다는 점을 이해하며, 따라서 회원국은 자국 영토에서 이러한 불공정한 근로조건을 제거하는 데 적절하고 사용 가능한 모든 조치를 취할 의무를 진다.

추가적으로 이 조는 제2항과 3항에서 해당 문제를 해결하는 데 있어 국제무역기구(의 회원국)가 ILO와 긴밀하게 협력해야 할 의무를 명시했다.⁸²⁾

81) Art. 7:1 Fair Labour Standards, Havana Charter for an International Trade Organization, Cuba, Nov. 21, 1947-Mar. 24, 1948, Final Act and Related Documents, U.N. Doc. E/Conf. 2/78, p.17. “1. The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory.”

82) Arts. 7:2-3, Id. “2. Members which are also members of the International Labour Organisation shall cooperate with that organization in giving effect to this undertaking. 3. In all matters relating to labour standards that may be referred to the Organization in accordance with the provisions of Articles 94 or 95, it shall consult and co-operate with the International Labour Organisation.”

2. ILO의 회원국이기도 한 [국제무역기구의] 회원국은 본 조의 의무를 이행함에 있어서 ILO와 공조해야 한다.
3. [아바나 헌장] 제94조와 95조에 따라 국제무역기구에 회부된, 노동기준과 관련된 모든 사안의 처리를 위해 국제무역기구는 국제노동기구와 공조해야 한다.

다만 아바나 헌장은 비준에 이르지 못해 폐기되었고, 이로써 다자기구 차원에서 통상과 노동이 통합적으로 규율될 수 있었던 첫 기회를 잃게 되었다.

제2절 제2기(1948~1998년) : WTO 싱가포르 각료회의 선언, GSP-노동 연계, 1998년 ILO 선언

1. GATT와 WTO : 노동과 거리 두기

국제무역기구 설립이 좌초된 후 그 공백을 메운 것은 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade 1947: GATT)이었다.⁸³⁾ 그러나 GATT는 아바나 헌장 제4장(Commercial Policy)을 기반으로 좁은 의미의 무역 사항만을 규율했기 때문에, 노동문제는 ILO에서만 다루어졌다. 보편적 국제노동기준의 정립·실현을 위한 국제기구로서 ILO가 갖는 한계, 특히 실효적 이행 확보수단의 부재는 다자무역기구를 통한 무역-노동 연계 시도로 다시 이어졌다. 그러나 이 노력은 1996년 WTO 싱가포르 각료회의에서 공식적으로 좌절되었다. 당시 124개의 WTO 회원국은 미국과 프랑스를 중심으로 한 선진국 집단과 인도를 위시한 개도국 그룹으로 나누어져 WTO 내 무역과 노동의 연관성을 검토할 위원회를 설치할 것인지를 두고 대립했다.⁸⁴⁾ 그러나 결국 후자가 투표

83) GATT는 1948년 1월 1일 발효했다.

84) Albertson, P. C.(2010), "Evolution of Labor Provisions in U.S. Free Trade

에서 승리하여 WTO는 ① 노동 관련 의제는 ILO의 소관 사항이라는 점, ② 저임금 개도국의 비교우위는 존중되어야 한다는 점, ③ 노동기준을 보호무역 목적으로 이용할 수 없다는 점을 분명히 하는 선언을 발표하고 연계 문제로부터 거리를 두게 되었다.⁸⁵⁾

이후 개최된 세 번의 WTO 각료회의 과정에서도 비슷한 논쟁이 재연되었다. 제네바에서 열린 WTO의 두 번째 각료회의(1998년 5월)와 시애틀에서 개최된 세 번째 각료회의(1999년 11~12월), 도하에서 개최된 네 번째 각료회의(2001년 11월)가 그것이다. 싱가포르에서의 실패를 만회하고자 미국과 EU는 1999년 시애틀 각료회의에서 유사한 시도를 했다. 미국은 WTO 내 노동권에 관한 특별위원회(working group) 설치, EU는 ILO와 WTO 공동의 상설 포럼을 각료회의의 어젠다로 올렸다.⁸⁶⁾ 미국 클린턴 대통령은 다른 국가의 대표들을 앞에 둔 연설에서 무역-노동 특별위원회 설치에 대한 강한 의지를 밝혔고,⁸⁷⁾ 이후 기자들과의 회견 중 핵심노동권(core labour rights) 집행을 위해 어느 시점에서는 (무역)체제가 허용되어야 한다는 (사전에 계획되지 않은) 발언을 하기도 했다.⁸⁸⁾ 이 발언은 개발도상국 대표로부터 거센 반발을 불러 미국과 EU의 제안은

Agreements”, 21 *Stanford Law and Policy Review* 497.

85) WTO, Singapore Ministerial Declaration of 13 December 1996, WT/MIN(96)/DEC/W, 36 I.L.M. 218 (1997). “4. We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration.”

86) Kolben, K.(2010), “WTO Distraction”(2010), 21, *Stanford Law and Policy Review* 470.

87) Summers, C.(2001), “The Battle in Seattle: Free Trade, Labor Rights, and Societal Values”, (2001) 22, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 61.

88) “U.S. Effort to Add Labor Standards to Agenda Fails”, New York Times, 3 December 1999, A1.

의제로서 제대로 논의되지 못했다. 2001년의 도하 각료회의에서는 싱가포르 각료회의 선언을 간단히 재확인하면서 WTO 차원의 무역-노동 연계 문제를 공식적으로 종결하였다.⁸⁹⁾

2. 일반특혜관세제도를 통한 무역-노동의 연계 시도 : EC-Tariff Preferences

WTO 차원에서 일반적·포괄적으로 무역-노동을 연계하고자 하는 서구 산업국가의 시도는 무위로 돌아갔다. 그리고 이는 개별 국가의 노동권/노동기준 보호 여부/수준과 통상조건(관세 등)을 결부시키려는 어떤 형태의 제도도 WTO법에 위반된다는 것을 뜻한다. 왜냐하면 WTO의 상품 무역에 관한 가장 대표적 협정인 GATT 제1조 제1항에 따르면 모든 WTO 회원국은 원칙적으로 동종상품(like product)에 대해 동일한 관세 등 동등한 조건하에서 무역을 할 수 있어야 하기 때문이다(최혜국대우원칙). 해당 상품이 생산되는 과정에 참여하는 노동자에게 어떠한 노동기준/근로조건이 보장되는지는 해당 상품과 다른 상품 간 동종성(同種性; likeness)을 판단하는 데 고려될 수 없으므로, 수출국(회원국)의 노동조건과 통상조건을 결부시키고자 하는 회원국의 연계제도는 WTO의 핵심규칙을 위반하는 무역조치(trade measure)가 된다. 따라서 미국이나 EU는 WTO 각료회의에서 이 문제를 기구 차원에서 해결할 방법을 모색하고자 했던 것이다.

비록 WTO에 의한 적극적·주도적 노동 연계는 무산되었지만 어떻게든 노동기준 보장 정도에 따라 차등적인 무역조건을 설정하려는 모든 시도가 WTO법에 의해 금지된 것은 아니었다. WTO 협정에 의해 창설된 제도는 아니지만 WTO에 의해 예외적으로 허용/승인된 제도, 즉 WTO법 위반이긴 하지만 WTO에서 마련된 면책조항(waiver)에 의해 그 적법성

89) WTO, Doha Ministerial Declaration, adopted on 14 November 2001, para.8. “8. We reaffirm our declaration made at the Singapore Ministerial Conference regarding internationally recognized core labour standards. We take note of work under way in the International Labour Organization (ILO) on the social dimension of globalization.”

이 인정된 제도가 있다. 대표적 예가 미국·EU 등이 운영해오고 있는 일반특혜관세제도(Generalized System/Schemes of Preferences : GSP)와 여러 WTO 회원국이 체결한 자유무역협정 또는 관세동맹(예 : EU)이다.⁹⁰⁾ 앞서 확인했듯 GATT 제1조에 따라 무역상대국이 선진국인지 개도국인지 상관없이 모든 WTO 회원국은 다른 회원국을 차별하지 않고 동일하게 대우해야 한다.

그러나 과거 자국의 식민지였던 국가들에게 (다른 개도국에 비해) 무역상 특혜를 주고 싶었던 유럽의 선진국들은 당시 다자무역기구의 역할을 했던 GATT에서 1971년 개도국을 상대로 관세상 특혜를 부여할 수 있도록 임시 합의(유효기간 10년)를 이끌어냈고,⁹¹⁾ 이어 1979년에는 이를 영속화한 새로운 법적 근거를 마련했다.⁹²⁾ 이 보고서에서 이를 언급하는 이유는 미국과 EU의 초기 GSP는 좁은 의미의 경제적 조건을 기준으로 개도국에게 GSP 신청 자격을 부여했지만, 각각 1984년과 1995년부터 수혜국(beneficiary)이 일정한 노동권을 적정하게 보장하는지에 따라 해당 국가의 GSP 자격을 수여하기도 하고 박탈하기도 하는 노동기준 조건부 특혜제도를 도입했기 때문이다.

그런데 2001년 EU에 의해 새롭게 단장된 GSP 제도, 즉 EU가 예정한 방식대로 자국의 노동, 환경, 마약생산·납치 규제를 이행할 경우 기본 GSP 혜택에 더해 5% 추가 관세혜택을 부여하는 특별유인제도(Special Incentive Arrangements)⁹³⁾는 2002년 5월 인도가 EU와의 협의절차를 개시하면서 그 WTO 적법성이 공식적으로 다투어졌다.⁹⁴⁾ 협의절차에서 만

90) 자유무역지대(free trade area)와 관세동맹(customs union)은 GATT 제24조에서 정한 요건을 만족시킨 경우에 한해 최혜국대우원칙을 비롯한 관련 GATT 규정이 적용제외되어 적법성을 인정받는다.

91) Waiver, Generalized System of Preferences, Decision of 25 June 1971, BISD 18S/24.

92) Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, Decision of 28 November 1979 (L/4903). 이 결정은 'Enabling Clause'라고 약칭된다.

93) COUNCIL REGULATION (EC) No 2501/2001 of 10 December 2001 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2002 to 31 December 2004.

94) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds246_e.htm.

족스러운 해결이 이루어지지 않자 인도는 패널에 제소하였는데, 이때는 제소사항을 변경하여 노동과 환경을 제외하고 마약생산 관련 특별유인제도의 적법성만 다투었다. 결론적으로 인도가 패널과 항소기구(Appellate Body) 절차에서 모두 승소해 EU가 관련 제도를 개정하기에 이르렀지만, 판정 내용을 살펴보면 특정 노동권 보장을 GSP 신청의 요건으로 삼은 것 자체를 위법하다고 판단한 것이 아님을 알 수 있다.

항소기구의 판단을 요약하면 다음과 같다. 첫째, GSP가 (인도의 주장처럼) 모든 개발도상국에게 기계적으로 똑같이 적용되어야 하는 것은 아니지만, 발전(development), 재정(financial), 무역(trade)의 필요(needs)에 있어 유사한 처지에 있는 개도국 간 차별이 있어서는 안 된다.⁹⁵⁾ 둘째, ‘유사한 처지’ 판단은 (EU가 했듯 자의적으로 하면 안 되고) WTO 협정이나 국제기구에 의해 채택된 다자조약/국제문서와 같은 객관적 근거에 의해 이루어져야 한다.⁹⁶⁾ 이러한 항소기구 법리를 노동에 적용하면, 앞서 살핀 지속가능한 발전 개념을 원용해 노동과 발전 혹은 무역과의 관련성을 제시하고, 다자 국제기구인 ILO에서 채택된 선언, 협약, 권고와 같은 문서에 근거해 노동권 보장 기준을 설정하고 GSP 신청 자격을 부여/철회할 경우 WTO법상 적법성이 인정될 확률이 높다고 할 것이다.

3. ILO의 대응 : 1998년 노동에서의 기본적 원리와 권리에 관한 선언과 그 후속조치 채택

1998년 ILO는 제86회 총회에서 「노동에서의 기본적 원리와 권리에 관한 선언과 그 후속조치」(이하 「1998년 ILO 선언」)를 채택했다. 이 선언은 1995년 코펜하겐 사회개발 정상회담(Copenhagen World Summit for Social Development)에 그 기원을 두고 있고, (앞서 살핀) 1996년 WTO 싱가포르 각료회의 선언(국제노동 문제는 ILO가 담당)에 의해 재촉되었

95) *European Communities-Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries* ('EC-Tariff Preferences'), WT/DS246/AB/R, 7 April 2004 (Appellate Body Report), para. 173.

96) *EC-Tariff Preferences* (AB Report) para. 163.

다. 1998년 ILO 선언의 핵심적 특징은 네 가지 기본적 권리에 관한 원리의 확인, 특히 그 원리를 존중, 촉진, 실현할 의무를 각 회원국의 기본협약의 비준 여부와 관계없이 부과하고 새로운 절차를 통해 이행 여부를 감독하는 것이라고 할 수 있다(실체적·절차적 연성화).

가. 1998년 ILO 선언 탄생의 정치적 배경

1) 미국의 선호

1998년 ILO 선언의 가장 강력한 후원자는 미국이었다. 당시 미국의 연방노동부장관인 Robert Reich는 다른 노동기준과 구별되는 ‘핵심’ 노동기준 개념의 필요성을 강조하고, 핵심 노동기준의 이행을 담보하기 위한 연성(soft) 감독절차를 도입하려고 하였다.⁹⁷⁾⁹⁸⁾ 주지하듯 무역-노동 연계, 특히 무역제제에 의한 이행강제라는 방식을 선호하는 국가 중 미국처럼 ILO 기본협약을 적게 비준한 국가는 없다(2개 비준). 아래에서 검토하겠지만 1998년 ILO 선언 채택 전 GSP와 북미자유무역협정 노동조항에 (ILO 협약이 아닌) ‘국제적으로 승인된 노동권(internationally recognized worker rights)’ 개념을 꾸준히 사용한 국가도 미국이다. 미국은 국내법과 저촉될 소지가 있는 다자조약 체결 혹은 국제법 질서 자체의 인정 및 확대에 다소 소극적이며,⁹⁹⁾ 전통적으로 ILO와의 관계도 순탄한 편이 아니었다.¹⁰⁰⁾

이러한 배경에서 1998년 ILO 선언이 실제적으로 (협약 기반 권리가 아닌) 원리를 강조하고, 절차적으로 (법률주의적 사법적 이행강제가 아닌) 소프트 모니터링 시스템(naming and shaming)을 도입한 것은 미국이 기

97) 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 제71호, 한국노동법학회, p.232.

98) Bellace, J.(2001), “The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work”, *17 International Journal of Comparative Labor Law & Industrial Relations*, p.279.

99) 미국의 법학계/법학교육에서는 국제법(international law)이라는 용어보다는 국외관계법(foreign relations law)라는 용어의 사용이 더욱 일반적이다.

100) 예컨대 1953년부터 1988년까지 35년 동안 미국은 단 하나의 ILO 협약도 비준하지 않았다.

본협약을 비준하지 않으면서도 국내법상의 무역제재를 적용하고 WTO 레벨에서 다른 국가의 핵심노동기준 위반을 심판할 수 있는 정당하고 적법한 수단을 제공한 셈이 되었다. 미국이 지지한 새로운 연성규제 시스템의 골자는 1998년 ILO 선언 채택을 위해 개최된 총회 전원위원회의 산하 선언협상위원회에서 사용자 측 부의장을 역임한 Edward Potter의 발언에 잘 요약되어 있다.¹⁰¹⁾ 선언은 ① “회원국에 새로운 법적 의무를 설정하여서는 안 된다”; ② “회원국에 새로운 보고의무를 부과하여서는 안 된다”; ③ “회원국이 자유로이 비준하지 않았던 협약에서 발생하는 상세한 의무를 회원국에 부과하여서는 안 된다”; ④ “기술적이고 법적 사항과 관련되어서는 안 되고 전반적인 정책평가를 하는 것에만 관련되어야 한다”; ⑤ “새로운 제소에 기한 기구를 창설하여서는 안 된다”; ⑥ “국제무역문 제와는 아무런 연계가 이루어지지 않아야 한다”는 것이 그것이다.¹⁰²⁾

사용자위원이 세운 여섯 가지 원칙은 회의 내내 반복적으로 확인되고, 특히 개발도상국 회원국의 지지를 받으며 「선언」의 구체적 문구 결정에 있어 지침으로 활용되었다. 본 연구의 주제와 관련된 함의를 도출해보면 다음의 다섯 가지 사항을 선언의 특징적 성격으로 이해할 수 있다. ① 「선언」은 원래부터 존재하는 ILO 헌장상의 법적 의무를 확인하고 도덕적·정책적 의무를 부과할 뿐 어떠한 법적 의무도 창설하지 않는다(그 자체로 법적 구속력 없음)¹⁰³⁾; ② 「선언」을 통해서 기본협약을 미비준한 국가에게 마치 협약을 비준한 것과 같은 의무를 지울 수 없다¹⁰⁴⁾; ③ ILO 회원국이 ILO의 목적·목표를 달성함에 있어서 개별 회원국의 특수한 사정(specific circumstances: 사회·경제적 상황 포함)이 고려되어야 한다¹⁰⁵⁾; ④ 「선언」의 실체적 의무와 절차적 후속조치는 철저히 장려적(promotional)

101) 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 제71호, 한국노동법학회, pp.231-232.

102) ILO, Report of the Committee on the Declaration of Principles, Discussion in Plenary ILC 86th Session, Geneva, June 1998, para. 10 (번역은 위 논문 참조).

103) 예를 들어 Report of the Committee on the Declaration of Principles, Discussion in Plenary ILC 86th Session, Geneva, June 1998, paras 325(법률 자문관의 발언) and 193(근로자위원의 발언)을 들 수 있다.

104) Id., paras 325(법률 자문관의 발언) and 36(이집트 정부위원의 발언).

105) Id., para. 39(인도 정부위원의 발언); para. 180(사용자위원의 발언).

성격인 것이어야 한다¹⁰⁶); ⑤ 「선언」과 국제통상과는 관련이 없으며 그것이 일방적인 것이든 다자주의적인 것이든 보호무역 조치를 정당화하는 근거로 원용될 수 없다.¹⁰⁷)

2) ILO의 고민과 결정 : 기존 협약 기반의 법률주의(hard law)적 접근의 한계

1998년 ILO 선언은 국제조약인 협약을 통한 보편적 노동기준의 형성과 규율이라는 ILO의 목적을 달성하기 위한 경로에 중대한 변경을 가한 것이었다. ILO는 일단 협약이 채택되고 회원국이 비준하게 되면 그 이행을 담보할 수 있는 메커니즘이 다층적으로 촘촘하게 정비되어 있다.¹⁰⁸) 문제는 최근 들어 새로운 협약 채택을 위해 ILO 구성원(정부, 근로자, 사용자) 사이에 필요한 정도의 합의를 이끌어내는 것이 더 어려워졌을 뿐 아니라, 새로 채택된 협약에 대해 회원국의 비준을 받는 것도 난망해졌다는 것이다. 비록 ILO의 세밀한 노동기준 제정·이행감독 체계는 국제법, 특히 인권 분야 국제기구들의 동경의 대상이었지만,¹⁰⁹) 실제 협약 비준율은 꾸준히 감소했다.¹¹⁰) 이러한 저조한 비준율에 직면해, 국제기구로서 ILO가 국제사회에서 필요한(relevant) 기관으로서 다시 자리매김하기 위해 선택과

106) Id., paras 325(법률 자문관의 발언) and 21(ii)(아시아-태평양 회원국을 대표한 일본 정부위원의 발언).

107) Id., para. 21(i)(아시아-태평양 회원국을 대표한 일본 정부위원의 발언).

108) 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 제71호, 한국노동법학회, pp.228-229.

109) Alston, P.(2004), “Core labour standards’ and the transformation of the international labour rights regime”, 15:3, *European Journal of International Law*, p.458.

110) 1960년 이후 5년 단위로 채택된 협약의 수는 1960~1965년 8개, 1965~1970년 8개, 1970~1975년 10개, 1975~1980년 14개, 1980~1985년 7개, 1985~1990년 10개, 1990~1995년 6개, 1995~2000년 7개, 2000~2005년 3개, 2005~2010년 4개, 2010년 이후 2개로 줄어들고 있고, 협약 채택 후 최초 5년간 비준 평균 수도 1960~1965년 21%였으나, 2005년 이후에는 7% 정도로 감소하였다[Baccaro, L. and V. Mele(2012), ‘Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance’, 65 *Industrial and Labour Relations Review*, p.199; 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 제71호, 한국노동법학회, pp.228-229 각주 17에서 재인용하였다.]

집중을 결단한 것이 1998년 ILO 선언이라고 할 수 있다. 여타 협약과 구별되는 기본적인 협약을 선정해 그 협약의 비준율을 제고하고, 그것을 촉진하기 위한 마중물로서 1998년 ILO 선언 및 후속조치를 활용하기로 한 것이다.

나. 1998년 ILO 선언의 의의와 상반된 평가

1998년 ILO 선언은 이념과 이익을 두고 노동계와 경영계, 개발도상국과 선진국이 대립하며 형성한 위태로운 균형을 법률언어로써 법적 구속력 없는 국제문서에 옮겨놓은 것이다. 그 결과 모든 이해관계자는 이 선언에서 자신에게 유리한 문구 혹은 용어를 (적어도 일부) 발견할 수 있고, 그것을 중심으로 동 선언의 전체적 의미를 해석하고 의의를 부여한다. 선언은 일단 모든 이해관계자에게 만족스럽지는 않지만 참아낼 수 있는 절충(trade off)이었고, 해석을 통해 각자에게 조금 더 유리하게 활용될 수 있(다고 여겨지)는 ‘다면거울’이었다.

먼저 선언은 절충이었다.¹¹¹⁾ 경영계와 개도국은 선언이 ILO판 ‘사회조항(social clause)’, 즉 일정한 노동기준 위반이 무역제재와 연동되는 것을 수용할 수 없었다. 노동계는 국제노동기준을 무역/투자 문제와 공식적으로 분리시키고 기본적 인권에 해당하는 노동권의 규범적 가치를 훼손하는 것을 받아들일 수 없었다. ILO는 변화 없이 기존의 협약 기반 체제를 그대로 가져갈 수 없었으며, 미국은 협약의 구속력을 피하면서도 노동기준을 증진할 수 있는 새로운 메커니즘의 도입을 원했다. 선언은 관련 주체들의 ‘최후 저지선(red line)’ 바로 앞에 그어진 합의였다.

다음은 선언의 다양한 해석 가능성이다. 이 문제는 학계에서 이루어진 1998년 ILO 선언에 대한 논의에서 보다 선명하게 드러난다. 선언의 의의에 대해 연구자들의 분석과 평가는 첨예하게 엇갈리는데, 선언의 긍정적

111) Coxson, C. R.(1999), ‘The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Promoting Labor Law Reforms Through the ILO as an Alternative to Imposing Coercive Trade Sanctions’, *Penn State International Law Review*, Vol. 17 No. 3, Article 5, pp.499-500.

측면과 성과를 강조한 대표적 학자는 Janice Bellace다. Bellace가 주목한 것은 용어(terminology)와 그 상징성이다. 선언은 4가지 범주의 노동권을 선별해 핵심노동권(core labour rights) 또는 ‘기본권(fundamental rights)’이라고 표현하며 다른 ‘노동기준(labour standards)’과 구별한다. 이는 기본권 혹은 - 선언에 직접 명시되지는 않았으나 - 해석상 인권에 해당하는 결사의 자유, 강제노동 철폐, 아동노동 금지, 고용에서의 평등 규범의 절대성과 적용의 보편성을 뒷받침한다. 결과적으로 어떤 정부나 정당도 이 권리의 승인을 거부할 수 없고 정쟁 혹은 타협/거래의 대상으로 삼을 수 없으며 경제적 발전 정도에 따라 그 내용 혹은 적용 여부를 달리 판단할 수 없다는 것이다.¹¹²⁾

그러나 Philip Alston은 Bellace의 견해에 동의하지 않으며 선언에 대하여 비판적 입장을 취한다. 첫째, 핵심 노동권과 그렇지 않은 노동기준을 구별해 (선언에 따르면 후자에 속하는) 최저임금, 산업안전처럼 근로자 보호에 있어서 전자 못지않게 중요한 기준의 가치를 부당하게 격하시킨다는 점, 둘째, 위 구별 기준이 일관된 이론적 근거가 아닌 현실 정치적이유, 즉 미국이 해당 규범을 수용할 수 있는지를 기준으로 정한 것이라는 점, 셋째, 엄밀히 말해 선언이 보장하는 것은 ‘권리’가 아니라 그러한 권리에 관한 ‘원리’로서, ‘권리’ 보장을 위해 설계된 협약 이행 감독시스템이 적용될 수 없어 그 둘이 분리되고 결국 기존 국제노동기준 체제를 무너뜨릴 수 있다는 점이 비판의 요체였다.¹¹³⁾ Alston은 선언과 협약의 분리로 인해 선언 속 원리의 구체적 내용에 대해서는 ILO의 어떠한 기관도 유권해석을 제공할 수 없으며, 이는 ILO규범의 통일적 해석·이행을 저해하여 국제노동기준 증진에 부정적 영향을 줄 것을 우려한다.¹¹⁴⁾

112) Bellace, J. R.(2001), ‘The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work’, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 17 No. 3, pp.272-273.

113) Alston, P.(2004), “Core labour standards’ and the transformation of the international labour rights regime”, 15:3 *European Journal of International Law*, pp.457-485; Alston, P.(2005), ‘Facing Up to the Complexities of the ILO’s Core Labour Standards Agenda’, 16:3 *European Journal of International Law*, pp.467-480; 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 제71호, 한국노동법학회, p.233.

이러한 Alston의 비판에 대해 Brian Langille과 Francis Maupain은 반론을 제기한다. 두 견해의 반론지점은 조금 다른데, Langille은 선언의 핵심노동권 선정이 기존 노동법관(觀)보다 더 설득력 있는 이론에 입각한 것이며,¹¹⁵⁾ 노동법(학)의 상식, 즉 노사간 교섭력의 불균형을 자주적으로 해결하기 위해 보장되는 절차적 속성을 가진 권리(right)와 실체적·구체적 근로조건에 대한 국가의 후견적 개입의 결과인 기준(standard)을 준별할 때 자의적 선택이 아닌 합리적 선택으로서 정당화될 수 있다고 주장한다.¹¹⁶⁾ 한편 Maupain은 선언의 채택 이후 회원국의 기본협약 비준이 현저하게 증가했다는 점을 주목하며, 선언이 가져온 실제 효과를 고려할 때 Alston의 우려는 실증되지 않았다고 반박한다.¹¹⁷⁾

다. 1998년 ILO 선언의 FTA 노동조항에 대한 시사점

무역·투자 자유화는 지구적 경제통합을 야기했고 기업과 국가 간의 경

114) 1998년 ILO 선언을 주로 인용하는 FTA로 인해 ILO 규범 해석의 분절화 위험성 증대를 우려하는 견해에 대해서는 Jordi Agustí-Panareda, Franz Christian Ebert and Desirée LeClercq, *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, International Labour Office, March 2014 참조할 것.

115) Langille은 Amartya Sen의 ‘자유로서의 발전’ 개념에 기초해 노동법의 궁극적 목적을 재설정하려고 한다. 그는 전통적 노동법의 관점, 즉 사회 영역의 정의를 달성하기 위해서 그와 충돌하는 시장 영역의 효율성 추구를 제한하고 양자 사이에 절충(trade-off)을 모색하는 기제가 노동법이라는 이해는 사실적 기초부터 잘못된 것이라고 본다. 그(가 이해한 Sen)에게 있어 사회와 시장, 노동과 경제는 상호보완적이며 시장은 개인의 자유 실현에 가장 유용한 곳이다. 따라서 그는 노동법이 인적자본 활용을 규율하는 법이며 노동법의 도구적·중간적 목표는 생산성 향상이고, 본질적·궁극적 목적은 인간의 자유를 극대화하는 것이라고 주장한다. Langille, B.(2011), ‘Labour Law’s Theory of Justice’, in Davidov, G and Langille, B.(eds), *The Idea of Labour Law* (Oxford University Press, 2011) pp.101-119.

116) Langille, B.(2005), ‘Core Labour Rights – The True Story’ (Reply to Alston), 16:3 *European Journal of International Law*, pp.409-437.

117) Maupain, F.(2005), ‘Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers’ Rights’, 16:3 *European Journal of International Law*, pp.439-465.

쟁은 더욱 심화되었다. 회원국은 상세한 내용을 가진 ILO 협약에 법적으로 구속되는 것을 기피했다. 1919년 ILO가 창설된 이후부터 반복되어온 이 모습이 새롭지는 않았다. 그러나 20세기 말 세계화의 압력은 회원국에게 다른 선택의 여지를 거의 허락하지 않았다. 이로 인해 ILO의 전통적 수단·목표, 즉 국제노동기준 설정을 통한 (각 회원국내) 사회정의의 진전은 사실상 폐기될 위기에 이르렀다. 1998년 ILO 선언은 돌파구였다. 기존의 법률주의/경성방식(hard law)이 아니라 다수 회원국에게 수용될 수 있는 비(非)법적이고 유연한 접근방식(soft law approach)을 채택했다. ‘원리’ 중심의 촉진적인 1998년 ILO 선언은 ‘권리’ 중심의 구속력이 있는 ILO 협약의 대안으로 등장했다.

이는 WTO의 사회조항을 통해서든 FTA 노동조항을 통해서든 무역과 노동을 연계시키려는 미국을 비롯한 선진국의 이해와 일치하였다. 전통적으로 ILO에 적대적이었던 미국이 1998년 ILO 선언의 채택을 주도한 것은 그 선언이 가지는 개방적·촉진적 성격 때문이다. ‘원리’의 내용이 ILO 감시기구에 의해 정해지지 않은 점도 크게 작용했다. 1998년 ILO 선언의 ‘원리’에 대한 내용을 유권적으로 해석할 수 있는 ILO 기관은 없기 때문에 미국을 비롯한 선진국은 ‘정당하게’ 자신의 상황과 처지에 부합하도록 원리의 실제적 내용을 형성할 수 있게 된다. 극단적 예로 자국의 노동법 혹은 그 이상의 보호수준을 갖는 노동법은 원리에 부합하고 그 아래로는 원리에 위반된다는 주장을 펼 수 있다.

FTA에서 1998년 ILO 선언을 원용할 경우 그 실익은 구체화된다. 미국 으로서는 ILO의 권위를 빌려 다자기구의 선언에 근거했다는 정당성을 확보하여 무역상대인 개도국의 반발을 최소화하면서 원리의 실제적 내용을 자의적으로 구성할 수 있는 재량권을 제도적으로 확보할 수 있기 때문이다. 결국 선언상 (미국 등을 포함한 모든 회원국의) 원리이행 여부를 감독하는 ILO의 절차(후속조치)는 연성화시키고, 미국 등의 선진국은 자신들이 주도적으로 설계한 FTA 노동조항의 강력한 이행강제 메커니즘을 통해 타국의 원리준수 여부를 감독하는 이익을 누릴 수 있게 되었다.

제3절 제3기(1990년대 중반~현재) : FTA 노동조항의 시대

1996년 WTO 싱가포르 각료회의 선언과 1998년 ILO 선언의 채택은 무역-노동 연계의 주된 플랫폼을 선진국 주도의 일방적 연계인 GSP, 그리고 선진국-개도국 간 양자 혹은 지역 차원의 FTA로 옮기게 했다. 즉 연계를 지지하는 국가 혹은 경제블록이 독자적 제도를 설계하고 자신의 거대시장에 대한 접근을 레버리지로 삼아 개도국에게 노동조항의 수용을 요구하는 ‘전국시대’가 열린 것이다. 두 주요 행위자는 미국과 EU인데, 서로 또렷이 구별되는 성격의 노동조항을 개발·추진·발전시키게 되었다. 초기 그 내용에 있어 다소 갈팡질팡하는 모습을 보이던 두 노선은 대략 2007년경 정형화(정착)되기 시작했고 ‘현대적 노동조항(modern labour provisions)’의 모습을 갖추게 되었다. 그리고 이 틀을 유지하면서 2010년대 중후반부터 세부적으로 노동조항의 실제적 의무내용과 이행 강제절차를 확장·강화하는 경향을 보이고 있다. 무역-노동 연계 제3기의 중심인 미국과 EU의 FTA 노동조항의 내용과 도입 배경은 장을 바꾸어 검토한다.

제 4 장

미국과 EU의 FTA 노동조항 비교·분석

이 보고서는 개별 FTA 노동조항의 구체적 내용을 상세히 분석하기보다는 전체적인 흐름과 경향을 포착하기 위한 연구이다. 따라서 이하에서는 무역-노동 연계의 제3기를 다시 세부적으로 탐색-정착-강화의 3단계로 나누어 검토한다. 특히 미국과 EU의 노동조항을 세 가지 기준, 즉 ① 부과하는 의무의 성격 및 구속하는 국가작용(집행·사법·입법)의 범위와 정도(면책 가능 여부 및 요건 포함); ② 보호되는 노동권의 종류 및 인용하는 국제문서의 범위, ③ 이행 강제 메커니즘의 발동요건·조직·제재수단을 기준으로 분석한다. FTA 노동조항을 중심으로 살펴보지만 특별히 관련되는 경우 GSP의 노동 연계도 함께 검토한다.

제1절 탐색-정착-강화기 노동조항의 진화 : 시계열 분석

무역-노동 연계의 제3기는 다시 탐색-정착-강화의 3단계로 세분될 수 있다. 탐색기는 미국과 EU가 처음으로 FTA와 GSP에 노동연계제도를 도입한 후 현대적 노동조항의 틀을 갖추게 된 2007년 직전까지를 말한다. 이 시기 노동조항은 미국과 EU 제도 간 차이는 물론 같은 미국이나 EU의 노동조항도 무역상대방에 따라 또 구체적 시기별로 상당한 형식·내용

상 차이를 보였다.

정착기는 미국과 EU의 현대적 노동조항의 원형이 마련된 2007년 이후부터 약 10년 정도의 기간을 말한다.¹¹⁸⁾ 이 시기 대표적인 노동조항은 한-미 FTA와 한-EU FTA의 노동조항인데, 당시 혁신적 모델로서 많은 기대를 받았으나 실제 제도를 운용하며 문제점이 발견되기 시작했다.

강화기는 이러한 문제점의 개선책이 담긴 FTA 노동조항이 생성된 시기로서, 이 시기의 가장 대표적 노동조항으로는 최근 개정협상이 완료된 신북미자유무역협정(USMCA)의 노동조항을 들 수 있다.¹¹⁹⁾ 이하에서는 시기별로 노동조항의 진화를 추적하며 미국과 EU 노동조항의 차이 또한 포착하고자 한다.

1. 어떤 의무인가: 탐색기 노동조항의 법적 성격과 의무의 종류

첫 번째 분석 기준은 노동조항이 창설하는 의무의 법적 성격과 실제적 내용이다. 먼저 법적 성격부터 보면 엄밀한 의미에서, 즉 형식적으로는 실질적으로든 또 사법적 판단(예: 중재)의 대상이 될 수 있고(judicial, adjudicable) 집행도 될 수 있는(enforceable) 법적 의무가 되기 위해서는 법문언에 있어서 몇 가지 요건을 충족해야 한다. 먼저 법적 의무임을 명확히 드러낼 수 있는 조동사(예: 'shall'이나 'must')가 사용되어야 한다.¹²⁰⁾ 또한 법문이 특정 행위 혹은 결과 발생을 명령 또는 금지해야 하는데 그 행위의 (불)이행 또는 결과의 (불)실현 여부를 합리적으로 특정할 수 있어야 한다. 예를 들어 'shall (not fail to) enforce its labour laws'가 엄격한 법적 의무를 창설하는 문언이라면, 'should take into account its labour principles'는 법적 의무를 부과하지 못하는 전형적 문언이다.

118) 정착기를 연 주요 정치적 배경에 대해서는 정착기 대표적 노동조항인 한-미 FTA와 한-EU 노동조항을 비교·분석하는 다음 절(4.2.)의 첫머리에서 자세하게 살펴본다.

119) 따라서 4.3에서는 이 USMCA 노동조항의 주요 내용을 분석한다.

120) 반대로 'may'와 같은 동사는 허용의 의미를 가지며, 'should'는 그 맥락상 특별한 사유가 없는 한 법적 의무로 보기에는 어려움이 있고 강한 권고 내지 정치적/도덕적 의무 정도의 의미를 갖는다.

일종의 회색지대의 예로 ‘shall strive to ensure labour rights’와 같은 법문이 있을 수 있다. 일단 shall을 사용했기에 형식적으로 법적 의무라는 점은 인정할 수 있으나, 노력을 뜻하는 본동사 ‘strive’로 인해 명령하는 행위의 이행 여부를 객관적으로 판단하기 곤란하기 때문이다.

한편 구속되는 국가작용을 기준으로 할 때 노동조항이 부과하는 실체적 의무는 크게 ① ‘사법구제를 통한 노동권 보장 의무’, ② (개념상 ①을 포괄할 수 있는) 노동권을 효과적으로 보장해야 하는 ‘집행의무(enforcement duty)’, ③ 법령 개정 등을 통해 보장된 노동권/노동기준을 약화시키지 않을 ‘역진방지의무’ 및 ④ 외부의 객관적 노동기준에 따라 국내 법령(또는 실행)을 제정·유지할 ‘입법의무’가 있다.¹²¹⁾ 이 4개의 의무는 그 순서대로 협정당사국의 주권에 대한 제약 정도가 더욱 강해진다. 즉 해당 국가가 스스로 법령으로써 보장하는 노동권(의 내용을 묻지 않고)을 법원의 재판 등 사법적 절차를 통해 보장하라는 ①의무는 현대문명국가의 기본이라고 할 수 있는 법치주의(rule of law) 원칙에 비추어 당연한 요구이며, 가장 약한 정도의 의무라고 할 수 있다. 다음으로 집행의무(②)는 필연적으로 상당한 국가 재정/자원의 투입을 요구하는 의무로서 더 강한 정도로 상대국의 주권을 구속한다고 볼 수 있다. 그리고 바로 이 점 때문에 아래에서 보듯 집행 자원배분에 대한 각국의 판단재량을 존중해 신의성실함을 증명한 경우 집행의무 실패의 책임을 면제하기도 한다. 주권을 가장 강하게 제약하는 의무는 입법의무(④)이다. 민주적 정당성을 가진 각 국가의 의회에게 외부의 특정 노동기준을 제시하며, 그 내용에 부합하는 입법을 요구하는 것이기 때문이다. 역진방지의무(③) 역시 입법과 관련된 의무로서 집행의무(②)보다 강한 의무이지만, 일단 협정당사국이 스스로 정한 법의 보호수준을 낮추지 말라는 형식적 요구로서 실체적 내용을 직접 정하지 않을 수 있다는 점에서 입법의무(④)보다는 약한 의무이다.

121) 노동권의 보장은 행정부의 근로감독 등을 통해서도 이루어질 수도 있고 준사법적 성격을 갖는 노동위원회 심판기능에 의해서도 가능하므로 행정부를 구속한다고 볼 수 있다. 한편 법원을 통한 권리구제, 즉 사법구제를 통해서도 할 수 있으므로 사법부를 구속하기도 한다. 또한 그러한 보장이 법령에 의해 규정되어 있어야 하므로 넓게는 입법부를 구속한다고도 볼 수 있다. 결국 각 의무는 정도의 차이가 있을 뿐 모든 국가작용을 구속한다.

가. 미국 : ‘각자의 노동법을 잘 집행할 의무’ → ‘적정한 노동법을 제정·유지할 의무’

이러한 관점에서 볼 때 미국의 ‘탐색기’ 노동조항이 GSP 수혜국 혹은 FTA 당사국에게 부과하는 의무의 대부분이 중재절차를 통해 다투기 곤란한 경우가 많다(즉 실질적 의미에서 법적 의무라고 보기 어렵다). 먼저 GSP의 경우 수혜국은 ‘국제적으로 승인된 노동자의 권리를 부여하기 위한 조치를 취했거나 취하는 중이어야 한다’는 의무를 부과한다.¹²²⁾ 법문으로 조동사 must를 사용했다는 점에서 법적 성격이 있다는 것은 분명하다. 그러나 ‘조치를 취해야 한다(take steps)’는 의무는 ㉠-㉣의 모든 의무를 포괄할 수도 있는 추상적 의무로서 구체적 행위 내용을 특정하기 곤란하기 때문에 위반 여부를 법적으로 다투기가 어렵다.¹²³⁾

FTA 노동조항의 경우 미국의 첫 번째 노동조항인 NAFTA의 NAALC의 경우¹²⁴⁾ 여러 의무를 규정하는데, 사법구제를 통한 노동권 보장 의무(㉠)는 엄격한 의미에서 법적 의무이다.¹²⁵⁾ 다만 자국 노동법 집행의무

122) 원문은 ‘must have taken or is taking steps to afford internationally recognized worker rights’. 아래에서 다시 보겠지만 무엇이 국제적으로 승인된 노동자의 권리인지는 미국 국내법에도 국제문서에도 드러나 있지 않아 미국 행정부(궁극적으로 대통령)에게 전적으로 그 개념을 확정할 권한이 위임되어 있다. 이러한 법문은 1974년 무역법을 개정하는 1984년 GSP 갱신법(GSP Renewal Act of 1984)에 의해 노동연계제도가 도입된 이래 지금까지도 유지되고 있다.

123) 그런데 반대로 미국의 관할기관이 위반 판단을 내렸을 때 이를 사법적으로 다투기도 어렵다.

124) Bolle은 미국의 FTA 노동조항을 4가지 모델로 분류한다. 역사상 처음으로 노동조항을 보유한 NAFTA를 모델 1로 보고, 이후 체결된 FTA 중 주요 특징을 공유하는 노동조항을 각각 묶는다. 그런데 후기 노동조항일수록 앞의 모델에 비해 더 많은 노동권을 보호대상으로 포괄하고, 더 다양한 국가작용을 구속하며, 더 엄격하고 사법적인 이행 강제절차를 구비하는 특징을 보여 이를 ‘진화’한다고 평가한다. Bolle, M. J., “Overview of Labor Enforcement Issues in FTAs”, Congressional Research Service (RS22823), 31 January 2013, p.6; Albertson, P. C.(2010), “The Evolution of Labor Provisions in U.S. Free Trade Agreements”, 21, *Stanford L. and Pol. Rev.* 493. Bolle와 Alberston의 노동조항의 ‘진화’ 평가는 깊이 동의하지만, 여기서는 4가지 모델 분류보다 탐색-정착-강화의 3단계 분류가 더욱 의미 있다고 여겨 Bolle의 구분법을 따르지 않는다.

125) NAALC, Art. 4.1. “Each Party shall ensure that persons with a legally

(b)는 ‘shall’을 사용하여 형식적으로 법적 의무인 것은 분명하나 본동사로 추진을 뜻하는 ‘promote’를 써서 법적 구속력을 약화시키고 있다.¹²⁶⁾ 다만 NAALC를 제외한 이 시기 다른 FTA 노동조항의 경우, 사법구제를 통한 노동권 보장 의무는 물론 집행의무 역시 법적 의무로서의 성격을 명확히 했다. 예를 들어 US-Jordan FTA나 CAFTA-DR은 ‘shall not fail to effectively enforce’라고 집행의무를 규정하고 있기 때문이다. 그러나 역진방지의무(c)나 입법의무(d)를 기술할 때는 ‘shall strive to ensure’라고 하여 강행력을 약화시키므로 법적 의무라고 단언하기 어렵다.

결론적으로 탐색기 미국의 FTA 노동조항(1994~2007)은 사법구제를 통한 노동권 보장 의무(a)와 집행의무(b)만을 법적 의무로서 부과하고 있다. 다만 NAALC의 경우 집행의무의 구속력은 다소 약하다고 볼 수 있으며, 각 협정당사국 정부가 ‘신의성실(bona fide)’하게 제한된 집행자원을 배분하였음에도 불구하고 충분치 못한 자원을 이유로 노동권의 실효적 집행에 실패한 경우 그 책임을 묻지 않는 면책조항을 두고 있다.¹²⁷⁾ 또한, 집행의무 위반의 한 요건인 ‘무역 영향성 요건(in a manner affecting trade between the Parties)’은 무역(trade)만을 대상으로 했다는 점에서 투자(investment)도 함께 규정한 ‘정착기’ FTA 노동조항과 구별된다.¹²⁸⁾ 투자에 영향을 주는 경우에도 위반이 되므로 정착기 FTA 노동조항은 탐색기에 비해 위반 성립이 한층 더 용이할 것으로 보인다.

recognized interest under its law in a particular matter have appropriate access to administrative, quasijudicial, judicial or labor tribunals for the enforcement of the Party’s labor law.”

126) NAALC, Art. 3.1. “Each Party **shall promote compliance with and effectively enforce** its labor law through appropriate government action.”

127) 집행자원 분배 재량 관련 면책조항의 예로 NAALC, Art. 49.1.b; US-Singapore FTA(2004), Art. 17.2.2; CAFTA-DR, Art. 16.2.1.(b)가 있다.

128) 무역/투자 영향성 요건([...] trade **or investment** between [...]).

〈표 4-1〉 미국 FTA 노동조항의 법적 성격과 의무의 종류·강도

		㉠ 사법구제를 통한 노동권 보장 의무	㉡ 집행의무	㉢ 역진방지의무	㉣ 입법의무
법적 의무	탐색기	○	○ (NAALC: △)	×	×
	정착기	○	○	○	○
의무 강도 (주권제약 정도)		약	제량 있으면: 중약 제량 없으면: 중	증강	강
집행 자원 배분 제량		N/A	탐색기: ○ 정착기: ×	N/A	N/A

자료: 필자 작성.

나. EU : 점차 모든 기본협약을 비준할 의무(GSP), ‘정치적 의무’ → ‘법적 의무’(FTA)

탐색기 동안 EU의 GSP는 수혜국에 부과하는 구체적인 노동 관련 의무에 있어 상대적으로 많은 변화를 겪었다. 초기(1995~1998)에는 ILO의 제29호와 제105호 협약 및 제네바 협약에 따른 ‘강제노동’ 관련 관행을 모두 철폐하고 수형자의 노동으로 생산한 상품을 수출 금지할 것을 조건으로 수혜국의 지위를 부여·유지했다. 이후 - 특히 기본 GSP 혜택에 더해 추가 관세 혜택을 얻기 위해 - 점차적으로 관련 협약을 추가하다가 결국 기본협약 8개 전부를 인용하며 관련된 국내 노동법의 집행의무를 규정하고, 나아가 협약 내용에 부합할 수 있도록 국내법을 정비하고 실제로 적용할 것을 요구하였다. 다만 미국 GSP와 비교할 때 세 가지 노동기준, 즉 최저임금, 근로시간, 산업안전보건에 대한 의무를 부과하지는 않았다. 이후 정착기에 접어든 2006년부터는 EU의 GSP+라는 새로운 프로그램을 도입하면서 기본협약 전부에 대한 비준과 실효적 이행을 수혜국 지위 신청 및 유지의 조건으로 활용하게 되었다.¹²⁹⁾

129) Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005, Art. 9.1(a) and Annex III. Part A. 이전 GSP 제도에서는 노동, 환경, 마약으로 분리되었던 특별유인프

GSP에 비해 EU의 FTA 노동조항은 탐색기 동안 어떤 뚜렷한 패턴을 보이지 않았다. 무역상대국에 따라서 노동장(章)의 존재 여부, 틀, 내용이 모두 현격하게 달랐다. 다만 엄밀한 의미에서 법적 의무라고 볼 수 있는 의무를 포함한 FTA 노동조항은 드물었다. FTA 체결국의 ILO회원국으로서의 의무, 특히 핵심노동기준 관련 의무를 재확인하는 규정 또는 사회적 이슈에 대한 체결국 간 협조를 장려하는 규정 정도가 관찰된다. 그러나 (제2절에서 다시 검토할) 2006년 유럽 집행위원회가 발간한 일련의 문서 및 외무각료이사회회의 승인을 통해,¹³⁰⁾ EU의 ‘새로운 세대의 무역협정 (New Generation of FTAs)’의 기본방향과 내용이 재정립된 후 (그 첫 FTA인 한-EU FTA의 무역과 지속가능한 발전장에서 확인되듯) 정형화된 체계와 문언을 갖춘 집행의무(㉑), 역진방지의무(㉒), 입법의무(㉓) 및

로그그램을 2006년부터는 ‘지속가능발전과 양호한 거버넌스’(sustainable development and good governance)라는 단일한 기준으로 통합해 GSP+라 명명하고 이 제도 신청을 위해 8개의 ILO 기본협약을 포함한 16개의 인권조약(‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’, ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’, ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제규약’, ‘여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 조약’, ‘고문 기타 잔혹하고 비인간적이거나 가혹한 처우나 형벌 폐지 조약’, ‘아동권리조약’, ‘인종학살 방지 및 처벌 조약’, ‘흑백분리범죄 억압과 처벌에 관한 국제규약’) 모두와, 환경과 거버넌스에 관한 11개 협약(‘오존층 파괴물질에 관한 몬트리올의정서’, ‘위험물질폐기물의 국가 간 이동과 처리의 통제에 관한 베젤협약’, ‘지속적인 유기오염물질에 관한 스톡홀름조약’, ‘멸종 위기종의 국제 거래에 관한 조약’, ‘생물다양성조약’, ‘생명공학안전성에 관한 카르타헤나의정서’, ‘기후환경변화에 관한 UN기본조약에 관한 교토의정서’, ‘1961년 마약물질에 관한 UN단일조약’, ‘1971년 향정신성 물질에 관한 UN조약’, ‘1988년 마약물질 및 향정신성 물질의 불법적 거래에 대한 UN조약’, ‘부패반대(멕시코) UN 조약’) 중 7개 이상을 비준하고 효과적으로 집행할 것을 요구한다.

- 130) European Commission, ‘Promoting decent work for all. The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world’, COM (2006) 249 final, 24 May 2006; European Commission, ‘Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy’, COM (2006) 567, 4 October 2006. 이에 대한 EU 외무각료이사회회의 승인은 General Affairs Council, “Council Conclusions following the Commission’s Communication ‘Global Europe’: Competing in the World”, 2760th Council meeting, Brussels, 13 Nov. 2006; General Affairs Council, “Conclusions on the Recommendations to Open Negotiations with Countries of ASEAN, India and South Korea”, 2795th Council meeting, Luxembourg, 23 April 2007.

기본협약 비준 노력의무(©)가 노동조항에 도입되었다. 이러한 틀은 현재 강화기까지 그대로 이어지면서 무역상대방에 따라 구체적인 의무의 수준을 조정하되 전반적으로 상향하는 모습이 발견된다.

2. 어떤 노동권을 보호하는가: 보호되는 노동권의 종류 및 인용하는 국제문서의 범위

가. 미국: 국제적으로 승인된 노동자 권리 → 1998년 ILO 선언의 기본적 권리

미국의 무역-노동 연계에서 최초로 노동기준의 정의가 등장한 것은 기존 1974년 무역법을 개정하는 1984년 GSP 갱신법(GSP Renewal Act of 1984)이었다. 이 법은 관세법의 특혜관세지위 조항을 개정하면서, 수혜국의 지위를 신청 및 유지하는 요건에 ‘국제적으로 승인된 노동자의 권리(internationally recognized worker rights) 부여를 위한 조치를 취했거나 취하는 중일 것’을 삽입하였다.¹³¹⁾ 이를 구체화하며 열거한 세부 권리는 결사의 자유, 단체교섭권, 강제노동, 아동노동과 ‘수용할 수 있는 근로조건(acceptable conditions of work)’이라는 포제로 세 가지 권리, 최저임금, 근로시간, 산업안전·보건을 더해 총 7가지가 포함되었다. 1998년 ILO 선언 및 기본협약이 규율하는 핵심노동권과 비교할 때 고용에서의 차별금지 제외되었으며 최저임금, 근로시간, 산업안전·보건이 추가된 것이다.

다만 ‘국제적으로 승인된 노동자의 권리’ 개념은 미국이 무역-노동 연계 목적으로 새롭게 창안한 것으로서, 국제문서는 물론 미국의 국내 실정법에도 근거가 없다. 따라서 약간의 내용을 직접 규정하고 있는 아동노동

131) 19 U.S.C § 2467 (4) Internationally recognized worker rights: The term “internationally recognized worker rights” includes—(A) the right of association; (B) the right to organize and bargain collectively; (C) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor; (D) a minimum age for the employment of children, and a prohibition on the worst forms of child labor, as defined in paragraph (6); and (E) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.

을 제외하면 각 권리의 구체적 기준을 짐작하기 어렵다.¹³²⁾ 노동권의 범위는 사실상 큰 변화 없이 현재까지도 이어지고 있다.¹³³⁾ 다만 ‘정착기’ 이후 체결된 FTA 노동조항은 결사의 자유(단결권)와 단체교섭권을 하나로 묶고 고용에서의 차별금지를 추가하였다는 점이 주목할 만하다(이로써 1998년 ILO 선언의 4가지 권리에 3가지를 더한 4+3 체제가 굳어졌다).

탐색기 미국의 노동조항은 국제문서 인용에 소극적이었다. 특히 구속력 있는 실체적 의무의 대상이 되는 노동권의 범위를 확정할 목적으로 ILO 문서를 인용하지 않았다. 예를 들어 CAFTA-DR의 노동장은 첫 번째 조항에서 1998년 ILO 선언을 인용하지만, 그것은 추상적인 당사국의 의무를 선언하기 위한 것이고,¹³⁴⁾ 법적 의무인 집행의무(㉞)의 대상이 되는 ‘노동법(labor laws)’의 정의는 여전히 ‘국제적으로 승인된 노동권’이라는 인위적 개념에 의지한다. 그러나 이러한 태도는 정착기에 들어서면서 바뀌기 시작했다. 예를 들어 한-미 FTA 노동장의 경우 집행의무(㉞)의 대상으로서 ‘노동법(labor laws)’을 정의하는 방식은 그대로지만,¹³⁵⁾ 입법 의무(㉠)와 역진방지의무(㉡)의 대상이 되는 권리의 개념은 1998년 ILO 선언을 따르고 있다.¹³⁶⁾ 다만 구속력 있는 법적 의무를 규정하는 데 있어 1998년 ILO 선언 외 ILO 협약을 인용하지는 않는다. 이러한 태도는 지금의 강화기까지 유지되고 있다.¹³⁷⁾

132) 19 U.S.C § 2467 (6) Worst forms of child labor: The term “worst forms of child labor” means- (A) all forms of slavery or practices similar to slavery, such as the sale or trafficking of children, debt bondage and serfdom, or forced or compulsory labor, including forced or compulsory recruitment of children for use in armed conflict; (B) the use, procuring, or offering of a child for prostitution, for the production of pornography or for pornographic purposes; (C) the use, procuring, or offering of a child for illicit activities in particular for the production and trafficking of drugs; and (D) work which, by its nature or the circumstances in which it is carried out, is likely to harm the health, safety, or morals of children. The work referred to in subparagraph (D) shall be determined by the laws, regulations, or competent authority of the beneficiary developing country involved.

133) 사소한 변화로 표제가 ‘international recognized **worker** rights’에서 ‘internationally recognized **labor** rights’로 바뀐 정도를 들 수 있다.

134) CAFTA-DR, Art.16.1.1.

135) 한-미 FTA, Art.19.8.

136) 한-미 FTA, Art.19.2.1.-2.

나. EU : 광범위한 국제문서 인용, 국제기구 판단 존중(혹은 의존)

EU의 노동조항은 미국에 비해 구체적 의무를 규정하는 데 있어 국제문서를 적극적으로 인용한다. 인용문서도 1998년 ILO 선언뿐 아니라 기본협약과 Decent Work Agenda 관련 문서, 나아가 UN 문서에까지 걸쳐 있다. 이러한 경향은 GSP와 FTA 모두에서 발견되며, EU를 제외한 다른 국가들이 주도한 노동조항에서는 쉽게 볼 수 없는 모습이다. 앞서 확인했듯 정착기 이후의 EU GSP는 추가적 관세 혜택을 얻기 위해서는 수혜국 지위를 신청하는 개도국이 기본협약 전부(와 다른 주요 국제 인권 및 환경/거버넌스 관련 조약)를 비준하고 실행해야 한다. 특히 정착기 이후 동시대 노동조항을 비교할 때, 광범위한 국제문서를 인용하는 EU의 노동조항은, 정착기 이후 1998년 ILO 선언을 인용하는 정도에 그친 미국의 노동조항에 비해 보장하는 노동권의 범위가 넓다.

EU 노동조항은 국제문서 자체만이 아닌 그 문서에 대한 관련 국제기구 내 감독기관의 해석·적용까지 고려한다는 점에서 더욱 특징적이다. 예를 들어 EU GSP는 이미 초기(탐색기)부터 다양한 ILO 이행감독기구의 평가(assessments), 의견(comments), 결정(decisions), 권고(recommendations), 의결(conclusions)을 GSP 수혜국 지위(의 부여 혹은 철회) 판단의 ‘출발점(point of departure)’으로 삼았다.¹³⁸⁾ 비록 후속 GSP에서는 국제기구 판단의 지속력이 다소 완화되었지만,¹³⁹⁾ 관련 다자국제기구(즉 ILO) 감

137) 예를 들어 환태평양경제동반자협정의 노동조항(CPTPP, Arts. 19.3.-5.)과 최근 타결된 새로운 북미자유무역협정인 USMCA 노동조항(USMCA, Arts. 23.3.-5.)에서도 이러한 모습이 발견된다.

138) Council Regulation (EC) No 2501/2001 of 10 December 2001 (effective from 1 January 2002 to 31 December 2004), Art. 28.3.

139) Regulation (EU) No 978/2012 of 25 October 2012, Art. 19.6. 결과적으로 ILO 감독기구 결정·권고의 중요도가 약화되기는 했지만, 이 개정이 불가피했던 이유는 위반 시점과 ILO 기구의 최종 판단결과가 발표되는 시점 사이의 간극이 너무 커 유럽 집행위원회가 위반에 즉각 대응할 수 없다는 문제의식 때문이었다. 이에 대해서는 Vogt, J.(2015), “A Little Less Conversation: The EU and the (Non) Application of Labour Conditionality in the Generalized System of Preferences (GSP)”, 31:3 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, p.289을 참조한다.

독 메커니즘의 결정을 존중하고 그에 근거해 분쟁을 해결하려는 기본 태도는 계속 유지되었다. 일각에서는 이러한 존중이 지나친 의존 혹은 책임 회피에 가깝다고 비판적으로 평가한다.¹⁴⁰⁾ 지금까지 EU가 GSP 수혜국의 자격을 철회한 사례는 3번 있었는데, 그중 노동권 침해가 문제였던 것은 1997년 미얀마(강제노동)와 2007년 벨라루스(결사의 자유/단체교섭권)의 2건이었다.¹⁴¹⁾ 두 사건 모두 ILO에서 가장 심각한 협약 위반의 경우 소집되는 조사위원회(Commission of Inquiry)에 회부된 사례라는 점에서 제재 부과에 대한 EU의 소극적 태도를 짐작할 수 있다.

EU의 FTA 노동조항도 예외는 아니었다. 정착기 이후 EU의 FTA 노동조항은 -GSP에 비해 그 정도는 덜하지만- 분쟁해결 절차에서 ILO의 개입 가능성을 확보하려는 경향을 보였다. 기본 틀을 유지하는 가운데 2010년 중반부터 체결된 강화기 FTA 노동조항의 경우 이러한 경향이 미세하게나마 더욱 분명히 드러난다. 구체적으로 정부 간 협의절차에 관한 조항은 분쟁당사자가 관련 국제기구(ILO)의 활동(activities/work)을 고려(take into account^{142)/give due considerations^{143))할 의무를 부과하고 있으며(shall), 나아가 분쟁당사자 모두의 동의를 전제로 적절하다고 판단되는 국제기구 혹은 기타 전문가의 조언을 참고할 수 있거나(may/can)¹⁴⁴⁾ 반드시 참고하도록(shall)¹⁴⁵⁾ 정하고 있다. 전문가패널 단계에서도 적절하다고 판단되는 경우(as it deems appropriate)¹⁴⁶⁾ 또는 사안이 ILO}}

140) Ibid: Orbie, J. and Tortell, L.(2009), “The New GSP+ Beneficiaries : Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings?”, 14:5 *European Foreign Affairs Review*, pp.663-681.

141) 나머지 하나는 2010년 스리랑카로 미얀마·벨라루스가 일반 GSP 수혜국 지위가 철회되었다면 스리랑카는 GSP+에서 GSP로 격하되었다. 사유는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 고문방지협약 위반이었다.

142) EU-Japan Economic Partnership Agreement, Art. 16.4(2019. 2. 1. 발효); EU-Mercosur (Argentina, Brazil Paraguay and Uruguay) Trade Agreement, Art. 16.3(정치적 합의 후 현재 세무 협정 문안 교섭 중).

143) EU-Vietnam Trade Agreement and an Investment Protection Agreement, Art. 13.16.3(2019. 6. 30. 체결, 미발효).

144) EU-Vietnam 앞의 조항; EU-Japan 앞의 조항; EU-Mercosur 앞의 조항.

145) EU-Colombia and Peru FTA, Art. 283.2.

146) 한-EU FTA, Art. 13.15.1.

문서나 다자환경조약과 관련된 경우,¹⁴⁷⁾ 패널은 해당 국제기구의 정보와 조언을 구해야 한다(should seek). 이와 유사한 규정은 미국의 FTA 노동조항에서는 발견되지 않는다.

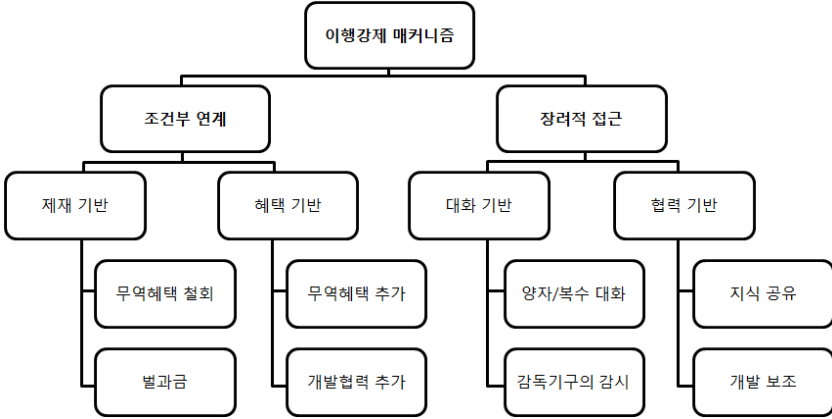
3. 어떻게 의무이행을 확보하는가: 이행강제 메커니즘의 조직·절차·제재수단

세 번째 분석 기준은 노동조항이 창설하는 의무의 이행을 강제하는 방식이다. 미국과 EU의 노동조항은 모두 FTA 당사국 또는 GSP 수혜국이 관련 의무를 준수할 수 있도록 이행확보 수단을 두고 있다. GSP는 개도국을 위한 일방적 무역혜택 제공이고 노동기준 관련 조건의 불충족이 인정될 시 그 혜택을 철회하는 연계방식을 취하고 있어 본질적으로 (다음 [그림 4-1]에서 보듯) ‘조건부 연계’이다. 차이가 있다면 EU의 GSP 노동조항인 GSP+은 일반 GSP에 의해 부여되는 혜택에 더해 추가 관세혜택을 제공한다는 점에서 ‘무역혜택 추가’인 반면, 미국 GSP의 노동조항은 GSP로 인한 혜택 전부를 철회할 수 있다는 점에서 ‘무역혜택 철회’로 분류하는 것이 더욱 적절하다.

그러나 FTA 노동조항의 경우 그 구체적 방식에 있어서 양측은 차이를 보인다. 양측 노동조항은 모두 대화와 협력 요소를 갖추고 있으나 이를 위한 조직·제도에 있어 EU의 노동조항이 더욱 세밀하고 체계적이다. 정착기 이후 EU 노동조항은 대화절차를 통해 해소되지 않은(예: 정부간 협의 실패) 분쟁의 해결을 위해 전문가패널 절차를 도입했는데, 이는 일반 국제중재와는 성격을 달리하고 엄밀한 의미에서 법적 구속력이 있는 결정을 내리지 못하며 무역제재로 이어질 수도 없다는 점(‘대화 기반’ 방식)에서 미국 FTA의 노동조항에서의 중재절차와 대조된다. 미국의 이행강제 메커니즘은 탐색기-정착기-강화기 전 시기 동안 노동조항 위반이 - 벌과금이든 특혜관세 철회든 - 제재로 이어질 수 있는 법적 가능성을 확보하고 있고 그 제재 방식·수준도 계속 강화되고 있다(‘제재 기반’ 방식).

147) EU-Japan EPA, Art. 17.3.

[그림 4-1] 이행강제 메커니즘의 종류



자료 : Ebert, F. C. and A. Posthuma(2011), *Labour Provisions in Trade arrangements: Current Trends and Perspectives*, ILO International Institute for Labour Studies, p.4, Figure 1: Different implementation mechanisms used in labour provisions.

이하에서는 미국과 EU의 노동조항의 이행확보체제와 관련해 주목할 만한 특징을 조금 더 상세히 살펴본다.

가. 미국 : 조건부 연계-제재 기반, 일반 무역분쟁과 동일한 방식 사용

앞서 확인했듯이 미국 GSP에서 수혜국이 ‘국제적으로 승인된 노동자의 권리를 부여하기 위한 조치’를 취하지 않을 경우,¹⁴⁸⁾ 무관세 혜택 부여가 (대통령의 결정으로) 중지/철회될 수 있다.¹⁴⁹⁾ 대통령으로부터 권한을 위임받은 미국무역대표부(United States Trade Representative: USTR)는 노동권 보장 의무 위반 여부 및 수혜국 지위 박탈결정을 위한 진정·조사 절차에 대한 시행령을 제정·집행한다.¹⁵⁰⁾ 전 과정에서 USTR은 상당한 정도의 재량을 보유한다.

미국 FTA 노동조항의 이행확보 메커니즘과 관련해 가장 중요한 변화

148) 19 U.S.C. § 2462(b)(2)(G).

149) 19 U.S.C. § 2462(d).

150) 15 CFR § 2007. et. seq.

는 탐색기에서 정착기로 넘어가는 과정에서 발생했다. 중재절차에 회부될 수 있는 의무의 범위가 비약적으로 확장되었다는 것은 이미 확인하였다.¹⁵¹⁾ 정착기 노동조항은 이에 더해 제재수단 측면의 강화도 이루어졌다. 탐색기 노동조항의 제재수단은 모두 벌과금에 국한되었고 미화 2백만 달러 혹은 1.5백만 달러(물가인상에 따른 증액 가능)의 상한액이 설정되어 있다.¹⁵²⁾ 그러나 정착기 노동조항은 일반 중재절차에 대한 FTA 규정을 노동분쟁의 경우에도 동일하게 적용하여 구제수단으로서 벌과금과 더불어 무역제재(특혜관세 적용중지)도 허용한다. 각 구제수단의 구체적 액수는 제소국/승소국이 피소국/패소국의 해당 노동조항 위반으로 인해 입었다고 증명하는 피해액에 따라 결정되므로 탐색기의 벌과금처럼 고정된 상한액은 존재하지 않는다.¹⁵³⁾

나. EU : 장려적 접근-대화 기반

EU GSP의 경우, 집행위원회(European Commission)가 수혜국의 노동 관련 의무 위반에 대한 합리적 의심을 갖게 된 경우 관세혜택을 철회할 권한을 갖는다.¹⁵⁴⁾ 집행위원회는 종종 노동조합이나 비정부단체(NGO) 등이 제공하는 정보를 바탕으로 심사절차를 시작하며, 협의, 조사, 보고를 진행한다. 집행위원회가 관세혜택 적용 중지 절차에 돌입한 경우, 유럽의회(European Parliament)와 EU이사회(Council of the EU)에 이 사실을 통보해야 한다.¹⁵⁵⁾ 그리고 두 EU기관이 집행위원회의 결정에 반대하지

151) 탐색기 미국 FTA의 노동조항은 ① 집행의무만 중재 대상이 될 수 있었으나, 정착기 노동조항은 ② 사법구제를 통한 노동권 보장 의무, ③ 역진방지의무 및 ④ 입법의무 위반의 경우에도 중재절차가 개시될 수 있다.

152) NAALC의 경우 벌과금(monetary enforcement assessment)의 상한액은 미화 2백만 달러 또는 NAFTA 당사국 간 전년도 상품무역 총액의 0.007%를 초과할 수 없으며, CAFTA-DR의 경우 벌과금(monetary assessment)은 최대 미화 1.5백만 달러이다. 지불된 벌과금은 기본적으로 피소국의 노동법 집행을 향상시키기 위한 펀드에 축적되게 된다. NAALC, Annex 39; CAFTA-DR, Art. 20.17.

153) 예를 들어 한-미 FTA, Art. 22.13.

154) Regulation (EU) No 978/2012, Arts 19.8(b) and 15.7(b).

155) Regulation (EU) No 978/2012, Art. 15.3.

않으면 특혜관세 적용 중지 결정은 확정된다.¹⁵⁶⁾ 따라서 법적 최종결정 권한은 유럽의회와 EU위원회에게 있지만 실질적으로 GSP 심사과정에서 집행위원회가 상당한 재량을 보유하고 가장 중심적 역할을 수행한다.

GSP에 비해 미국과 EU의 FTA 노동조항의 이행확보 메커니즘은 뚜렷하게 구별된다. 정착기의 FTA 노동조항, EU의 용어로는 ‘새로운 세대 FTA’ 노동조항은 ‘무역과 지속가능한 발전장’ 이행을 위해 정부 간 대화 채널은 물론 시민사회 간 대화를 촉진하는 제도적 장치를 마련하고 있다는 것이 가장 큰 특징이다. 정착기 FTA 노동조항은 대체로 노동조항 이행을 총괄적으로 감독하는 위원회(‘Committee on Trade and Sustainable Development’)¹⁵⁷⁾ 시민사회/이해관계자(stakeholder)를 독립적으로 대표하는 이로 구성된 국내자문단(‘Domestic Advisory Group’),¹⁵⁸⁾ 전문가패널(‘Panel of Experts’)¹⁵⁹⁾을 두고 있다. 국내자문단은 이행확보 메커니즘의 거의 모든 단계, 예컨대 시민사회대화(‘Civil Society Forum’),¹⁶⁰⁾ 정부 간 협의(‘Consultation’),¹⁶¹⁾ 전문가패널 절차¹⁶²⁾에 직접 참여하거나 보고·의견제출 등의 간접적 방식으로 영향을 미칠 수 있다. 시민사회의 ‘목소리’를 체계적으로 반영할 수 있는 이러한 제도적 장치는 정착기 미국의 대표적 노동조항인 한-미 FTA에 규정된 ‘국가노동자문위원회(national labor advisory committee)’와 비교할 때 질적으로 큰 차이가 있다고 할 수 있다.¹⁶³⁾ 동 위원회의 경우, 그 설치가 강제되지 않고 위원회를 통한 이해관계자/시민사회의 역할이 불분명하기 때문이다.

156) Regulation (EU) No 978/2012, Art. 36.5.

157) 한-EU FTA, Art. 13.12.2. 협정당사국 정부의 고위공무원으로 구성된다.

158) 한-EU FTA, Art. 13.12.4-5.

159) 한-EU FTA, Art. 13.15.

160) 한-EU FTA, Art. 13.13. 양 당사국의 국내자문단 위원들은 무역과 지속가능한 발전장 이행에 관한 대화를 위해 원칙적으로 1년에 한 차례 정기적으로 회합한다. 국내자문단은 자율적으로 대표를 선출한다. 협정당사국은 이 장 이행에 관한 최신 정보를 시민사회포럼에 제출할 수 있고, 시민사회포럼의 견해, 의견 또는 결정은 직접 또는 국내자문단을 통해 협정당사국에게 제출될 수 있다.

161) 한-EU FTA, Art. 13.14.4.

162) 한-EU FTA, Art. 13.15.1.

163) 한-미 FTA, Art. 19.5.4.

제2절 정착기 노동조항 집중 분석 : 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 비교

1. 정착기 개시의 정치적 배경

가. 미국 : 2007. 5. 10. 초당적 합의

제1절에서 검토했듯 탐색기와 정착기 미국 FTA 노동조항은 ① 의무의 성격 및 구속하는 국가작용, ② 보호되는 노동권의 종류 및 인용하는 국제문서의 범위, ③ 이행강제 메커니즘의 모든 측면에서 확연히 구별된다. 이러한 차이를 만들어낸 결정적 계기는 2007년 5월 10일, 미국의 부시 행정부와 당시 의회의 다수당이었던 민주당 사이에 이루어진 ‘신통상정책 모델문안(New Trade Policy Template)’에 대한 초당적 합의였다. 정착기 FTA의 공통적 특징은 모두 이 모델문안에 명시된 것이었다. 모델문안은 향후 교섭할 무역협정은 물론 합의 당시 교섭 중이거나 이미 교섭이 끝난 FTA(예: 페루, 파나마, 콜롬비아, 대한민국)에까지 적용되었다.¹⁶⁴⁾¹⁶⁵⁾

2007년 당시 미국 하원의 다수당이었던 민주당(The Democratic Party)은 부시 행정부하에서 지속적으로 증가하는 무역수지 적자에 비판적이었고, 이로 인해 2007년 6월 30일로 만료가 예정된 대통령의 ‘무역협상권(Trade Promotion Authority)’은 갱신되기 어려울 것으로 예측되었다.¹⁶⁶⁾

164) Cho, S.(2007), ‘The Bush Administration and Democrats Reach a Bipartisan Deal on Trade Policy’, 11:15 *Insights*, American Society of International Law.

165) 양국 정부가 2007년 6월 30일 서명한 한-미 FTA의 노동조항은 동 5월 10일 합의를 반영하고 있지 않았다. 따라서 추가협상이 이루어졌고 현재 노동조항 내용으로 개정된 협정문이 2007년 7월 30일 다시 서명되었다(Cooper, W. H., Manyin, M. E., Jurenas, R., and M. D. Platzer(2011), *The Proposed U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications*, Congressional Research Service, March 1, 2011, p.40, 각주 142. 이승욱(2012), ‘EU와 미국에서의 노동-무역 연계정책의 전개와 합의’, 『노동법연구』 제32호, 서울대학교 노동법연구회, p.276 각주 128에서 재인용하였다.

이러한 상황 속에서 당시 하원 세입위원회(House Committee on Ways and Means) 위원장이었던 Charles Rangel(민주당, 뉴욕)은 의회를 대표해 행정부와 물밑교섭을 벌였고, 무역과 관련한 민주당의 전통적 요구사항인 환경·노동조항 및 실효적 이행확보 메커니즘의 도입을 조건으로 무역협상권을 갱신하는데 합의했다.¹⁶⁷⁾

갱신된 무역협상권을 위한 합의, 즉 모델문안에서 노동과 관련된 핵심 요구사항은 4가지였다.¹⁶⁸⁾ 첫째, FTA 체결국은 1998년 ILO 선언에 규정된 5가지 국제노동기준을 국내법에 도입·유지할 의무[입법의무(Ⓓ)]를 부담하며,¹⁶⁹⁾ 동 의무는 완전히 관철가능하다(fully enforceable). 둘째, 역시 이행강제되는 법적 의무로서 역진방지의무(Ⓒ), 즉 노동보호수준을 완화하지 않을 의무를 추가했다. 셋째, 체결국의 ‘기소(prosecutorial)’와 ‘집행(enforcement)’ 재량에 대한 제한을 설정해, 자원 부족이나 집행이 더욱 시급한 사안의 존재를 5가지 핵심노동기준의 보장 실패의 항변사유로 삼을 수 없도록 하였다. 넷째, 노동조항 관련 분쟁의 해결도 일반 분쟁의 경우와 동일한 절차와 제재수단을 이용하도록 하였다.¹⁷⁰⁾

166) Schmidt, A. R.(2009), ‘New Trade Policy for America: Do Labor and Environmental Provisions in Trade Agreements Serve Social Interests or Special Interests?’, 19:1 *Indiana International & Comparative Law Review*, pp.172-174. ‘무역협상권’은 의회가 관련 법률을 제정함으로써 대통령에게 부여되는데, 동 법률은 대통령이 달성해야 할 무역협정 협상 목표와 우선순위를 제시하고, 협상절차 중 의회에 통보 및 협의할 의무를 부과한다. 다만 협상이 종결된 후 의회는 협상결과(무역협정안)에 대해 표결로써 가부(可否)만을 정할 수 있게 하여(즉 내용 변경은 불가, 미국 헌법에 따른 의회의 무역정책 심사기능을 보장하면서도 상대국과의 무역협상 과정에서 책임자인 대통령(이 권한위임한 USTR)이 강한 교섭력을 확보·행사하게 하는 것이 목적이다. Cooper, W. H. (2014), Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy, *Congressional Research Service*, January 13, 2014, pp.8-15.

167) 이 정치적 과정에 대해 자세한 내용은 Rangel, C. B.(2008), ‘Moving Forward, A New Bipartisan Trade Policy that Reflects American Values’, 45 *Harvard Journal on Legislation*, pp.377-419을 참조할 것.

168) 한편 USTR은 이 네 가지 요구사항의 법적 함의를 13가지로 나누어 정리한다. Office of the United States Trade Representative, ‘Bipartisan Agreement on Trade Policy’, *Trade Facts*, May 2007, pp.1-2.

169) 결사의 자유와 단체교섭권을 분리하여 2개로 보았기 때문에 4개가 아닌 5개이다.

170) ① “A fully enforceable commitment that FTA countries will adopt, maintain

나. EU : 2006. 10. 글로벌 유럽, 세계 속에서의 경쟁¹⁷¹⁾

2005년을 기점으로 EU의 무역정책은 새로운 전기를 맞았다. 2005년 당시 EU 통상담당 집행위원 Mandelson은 향후 EU의 모든 통상협상에서 무역, 환경 및 사회 정책 간 연계를 강화하고 ILO와 더욱 긴밀히 협력한다는 방침을 밝혔다.¹⁷²⁾ 이후 집행위원회는 2006년 5월 발표한 ‘모든 자를 위한 양질의 노동 촉진’,¹⁷³⁾ 2006년 10월 발표한 ‘글로벌 유럽: 세계 속에서의 경쟁’을 통해¹⁷⁴⁾ EU의 미래 무역협정의 청사진을 제시했다. 향후 체결되는 EU의 모든 FTA에 노동기준과 환경보호 관련된 조항을 포함한다는 계획이 이때 공개되었다. 집행위원회는 이러한 연계장치를 내재한 FTA를 ‘새로운 세대의 무역협정(new generation of FTAs)’으로 명명하고, 좁은 의미의 통상목표(예: 관세 등 무역장벽 완화·제거)만이 아닌 사회정의·사회통합을 추구할 것임을 기본입장으로 채택했다.

EU FTA의 정착기를 연 ‘새로운 세대의 무역협정’은 다음 사항을 공유

and enforce in their laws and practice the five basic international labor standards, as stated in the 1998 International Labor Organization Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.”, ② “A new, fully enforceable, binding commitment prohibiting FTA countries from lowering labor standards”, ③ “New limitations on “prosecutorial” and “enforcement” discretion—FTA countries cannot defend the failure to enforce laws related to the five basic standards due to resource limitations or decisions to prioritize other enforcement issues”, and ④ “Same dispute settlement mechanisms/penalties as other FTA obligations.” Kirschner, E. J.(2011), ‘Fast Track Authority and Its Implication for Labor Protection in Free Trade Agreements’, 44 *Cornell International Law Journal*, p.387 각주 12.

171) 이하(‘나.’)의 내용은 이승욱(2012), 「EU와 미국에서의 노동-무역 연계정책의 전개와 함의」, 『노동법연구』 제32호, 서울대학교 노동법연구회, pp.249-250을 요약·수정하였다.

172) “Trade Policy for a ‘Social Europe’”, ILO/European Commission Forum: Social and Employment Dimensions in an Open Trading Regime, Turin, 26 May 2005.

173) European Commission, “Promoting decent work for all. The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world”, COM (2006) 249 final, 24 May 2006.

174) European Commission, “Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, COM (2006) 567, 4 October 2006.

한다. 첫째, 지속가능한 발전을 협상의 최상위 목표로 설정할 것, 둘째, FTA의 사회적 영향을 측정하는 ‘지속가능성 영향 평가(Sustainability Impact Assessment)’를 사전에 실시할 것, 셋째, 국제적으로 승인된 노동 기준의 준수와 그 효과적 집행을 담보할 수 있도록 하는 조항을 포함하고, 구체적으로는 1998년 ILO 선언에서 제시된 핵심노동기준의 실효적 이행확보 메커니즘을 협정에 도입할 것, 넷째, 상대국에 대해 사회적 대화를 제도화하는 조항을 포함시킬 것, 다섯째, 노동조항 이행강제 수단으로서 – 무역제재/벌과금 부과가 아닌 – 협정 당사국의 정부 및 시민사회 간 대화를 촉진하기 위한 제도적 장치를 두고, 전문가패널에 의한 이행 감시, ILO를 이용한 협력 및 장려 수단을 통해 이행을 촉진할 것 등이다.

이러한 정책은 2006년 10월 이후 당시 협상이 진행되고 있던 5개 양자/지역 무역협정, 즉 대한민국-EU, EU-인도, EU-ASEAN, EU-안데스공동체(CAN), EU-중남미국가(AA)에서 EU의 요구사항에 반영되었다. 다른 협정의 경우 상대국의 반발로 협상이 중단되거나 지연되었지만,¹⁷⁵⁾ 한-EU FTA가 타결되어 동 FTA는 EU의 첫 번째 ‘새로운 세대의 FTA’가 되었다. 실제로 한-EU FTA 제13장 무역과 지속가능발전장은 위 내용을 그대로 구현하고 있으며, 역시 첫 번째로 노동조항 관련 분쟁을 이유로 정부간 협의, 그리고 전문가패널 절차를 소집한 FTA로 노동조항 역사의 선례를 만들어 가고 있다.

175) EU와 안데스국가와의 복수당사자무역협정에는 페루와 콜롬비아만이 참여했으며 볼리비아는 안데스공동체가 전체로서 협정을 하여야 한다고 주장했고, 에콰도르는 복수당사자무역협정 참여를 거부하였다[Council, press release, 2918th meeting of the Council, Agriculture and Fisheries, 5471/09 (Presse 13), 19 January 2009, 23]. 결국 EU는 페루와 콜롬비아와 먼저 협정을 체결했고(페루: 2013. 3. 1.자로 부분 발효, 콜롬비아: 2013. 8. 1.자로 부분발효), 2017년 1월 1일 에콰도르가 협정에 가입했다. 볼리비아는 보고서 작성일 현재 아직 협정당사국이 아니다. 인도는 FTA에 노동조항을 포함시키는 것에 반대하였으며, 2007년 시작된 협상은 2013년 라운드를 마지막으로 현재까지 중단된 상태이다.

https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_on-hold.

2. 노동조항 내용 비교

현안인 한-EU FTA 노동조항의 주요 특징을 한-미 FTA 노동조항과 비교해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 노동조항이 단순한 정치적 선언이 아닌 법적 의무를 창설한다는 점을 명확히 했다.¹⁷⁶⁾ 이 점은 EU의 초기 노동조항과 구별되고 한-미 FTA의 경우와 동일하다. 또한, 체약국의 국내 노동법 집행의무에 더하여, 국제기준에 따라 국내법과 관행을 정비하고(④입법의무), 무역/투자를 촉진하기 위해 노동 보호 수준을 약화시키지 않을 의무(㉔역진방지의무)를 추가했다.¹⁷⁷⁾ 노동조항이 체약국의 집행(사법)작용만이 아닌 입법작용까지 구속할 수 있다는 점은 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 사이에 차이가 없다.¹⁷⁸⁾ 다만 전자의 경우 ILO의 핵심협약 및 “현행” 협약 비준을 위해 지속적으로 노력할 의무를 추가로 정하고 있으며,¹⁷⁹⁾ 후자의 경우 별도로 사법절차를 통한 노동권의 보장 의무(㉔)를 명시하고 그 내용에 대해 비교적 자세한 규정을 두고 있다.¹⁸⁰⁾

둘째, 한-EU FTA 노동조항은 의무의 내용을 구체적으로 정하기 위해 ILO와 국제연합(United Nations : UN) 문서를 인용한다. 예를 들어 ㉔ 효과적 집행의무와 보호 수준 완화 금지의무(역진방지의무)의 대상이 되는 국내 ‘노동법’의 범위를 확정하기 위해 ILO의 양질의 일자리 어젠다와 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료 선언을 인용하고,¹⁸¹⁾ ㉔ 입법의무 이행의 기준을 제시하기 위해, 작업장에서의

176) 이는 노동 관련 의무가 ‘선언적 차원’에 불과했던 EU-칠레 FTA 노동조항과 대조된다. 이승욱(2012), 『EU와 미국에서의 노동-무역 연계정책의 전개와 함의』, 『노동법연구』 제32호, 서울대학교 노동법연구회, p.248.

177) 한-EU FTA, Arts. 13.7.1(집행의무); 13.7.2(보호수준 완화 금지의무); 13.4.3(입법의무).

178) 이 점에서 이 둘은 FTA 최초의 노동조항인, 북미자유무역협정(NAFTA)의 노동 관련 부속협정, 즉 노동협력협정(North American Agreement on Labor Cooperation : NAALC)의 경우와 다르다. NAALC는 초국가적 차원의 객관적 기준을 두지 않으며, 미국, 캐나다, 멕시코가 각각 자국의 노동법을 효과적으로 집행할 의무만을 부과한다. NAALC, Art. 3.1.

179) 한-EU FTA, Art. 13.4.3 제2·3문.

180) 한-미 FTA, Art. 19.4.

기본원리 및 권리에 관한 1998년 ILO 선언과 그 후속조치(이하 ‘1998년 ILO 선언’)를 인용하며,¹⁸²⁾ ㉔ 비준을 위해 지속적으로 노력해야 할 대상으로 ILO의 핵심협약 및 “현행” 협약을 언급한다. 이에 비해 한-미 FTA 노동조항은 국제문서의 인용 없이 집행의무의 대상이 되는 노동법을 정의하며,¹⁸³⁾ 입법의무와 역진방지의무를 위한 국제기준으로 1998년 ILO 선언만을 인용한다.¹⁸⁴⁾

셋째, 한-EU FTA는 노동조항이 정하는 의무의 이행을 확보하기 위한 수단으로 장려적 접근 방법, 즉 정부 및 시민사회 간 대화와 협력에 의존한다.¹⁸⁵⁾ 특히 한-EU FTA는 노동조항과 관련해 시민사회의 참여, EU와 우리 측의 시민사회 간 대화를 제도화(시민사회포럼)하고 있다는 점이 눈길을 끈다. 다만 정부 간 협의절차에 이어 최종 분쟁해결절차인 전문가패널이 협정 위반으로 판단하더라도 승소국은 이에 직접 근거해 패소국에게 무역제재를 가할 수 없다.¹⁸⁶⁾ 이 측면에서 한-EU FTA는 한-미 FTA와 확연히 구별된다. 한-미 FTA는 소정 협의절차를 모두 거치고, 소집된 중재패널에 의해 노동조항 위반이 확인된 후에도 패소국이 패널보고서의 권고에 따라 의무이행을 하지 않을 경우, 승소국이 관세 혜택을 철회할 수 있도록 하는 조건부 연계 방식을 채택하고 있기 때문이다.¹⁸⁷⁾

종합적으로, 한-EU FTA 노동조항이 규정하는 실체적 의무 수준은 한-미 FTA에 비해 더 높은 것으로 판단된다. 한-미 FTA에서 집행의무의 대상이 되는 노동법의 범위는 (핵심협약이 포괄하는) 4가지 사항, 즉 결사의 자유와 단체교섭권, 강제노동, 아동노동, 고용영역에서의 차별 금지

181) 한-EU FTA, Art. 13.2.1 각주 1.

182) 한-EU FTA, Art. 13.4.3 제1문.

183) 한-미 FTA Art. 19.8.

184) 한-미 FTA, Art. 19.2. 한-미 FTA는 ‘최악형태의 아동근로 근절을 위한 금지와 즉각 행동을 위한 제182호 ILO 협약도 인용하나, 이는 노동협력의 대상을 정하기 위한 것이다. 한-미 FTA Art. 19.6.

185) Ebert, F. C. and Posthuma, A.(2011), *Labour Provisions in Trade arrangements: Current Trends and Perspectives*, ILO International Institute for Labour Studies, p.4.

186) 한-EU FTA, Art. 13.16.

187) 한-미 FTA Arts. 19.7.4 and 22.13. 김미영(2012), 「한미자유무역협정 노동조항의 내용과 해석」, 노동법학 제43호, 2012. 9, pp.106-108.

에 최저임금, 근로시간,¹⁸⁸⁾ 산업안전·보건을 더한 총 7가지 영역에 국한된다. 그러나 한-EU FTA에서의 ‘노동’은 ILO 양질의 일자리 어젠다가 포괄하는 더 넓은 개념으로 위 7가지 이외에도 출산휴가, 육아휴직, 해고 보호, 산업재해보상, 노령연금 등 노인복지, 노사정 삼자구성주의 등도 포함한다.¹⁸⁹⁾ 게다가 한-EU FTA에서는 이 광의의 노동 개념과 관련된 법이라면 보호수준을 완화하는 것도 금지된다.¹⁹⁰⁾ 다만 한-EU FTA 노동조항은 구제수단으로서 무역제재를 직접 명시하고 있지 않기 때문에, 이행 확보수단의 강도 측면에서 한-미 FTA에 비해 약하다는 평가를 받는다.¹⁹¹⁾

마지막으로 무역-노동 연계에 대한 이론적 관점을 고려할 때 한-EU FTA 노동조항은 연계 찬성론 B의 입장에 더 가깝고, 한-미 FTA는 연계 찬성론 A의 시각을 수용한 것처럼 보인다. 관련하여 앞서 살핀 1919년 베르사이유 조약 제13편과 아바나 현장은 연계 찬성론 A와, 1996년 WTO 싱가포르 선언은 연계 반대론과 유사한 것으로 이해된다. <표 4-2>은 이상의 비교를 요약한 것이다.

188) 이때 유급휴가·휴일은 제외된다. 한-미 FTA Art. 19.8. 각주 4.

189) ILO (2013), “Decent Work Indicators : Guidelines for Producers and Users of Statistical & Legal Framework Indicators”, *ILO Manual* (2nd edn), December 2013.

190) 단 노동 보호 수준의 감소가 무역/투자를 촉진하기 위한 목적에서, 또 무역/투자에 영향을 주는 방식으로 이루어진 경우에 한한다.

191) 그러나 강력한 법적 중재절차·제재수단의 존재가 반드시 노동조항 준수의 실효성을 담보하는 것은 아니다. 이승욱 교수는 협정당사국 입장에서 사법적 소송절차 및 강력한 제재수단은 제도 이용을 오히려 더욱 부담스럽게 할 수 있고 중재 패널도 한층 더 엄격하게 위반 여부를 판단할 수 있으므로, 우리 입장에서 한-EU FTA 노동조항이 정치적으로 더욱 부담스러울 수 있다는 점을 지적한다 (이승욱(2012), 「EU와 미국에서의 노동-무역 연계정책의 전개와 함의」, 『노동법연구』 제32호, 서울대학교 노동법연구회, p.285). 2017년 6월 발표된 미국과 과테말라의 노동조항 분쟁에 대한 중재판정(미국 패소)은 이러한 역설을 잘 보여주는 사례라고 생각한다.

〈표 4-2〉 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 비교

		한-EU	한-미
분류		[정착기] '새로운 세대' FTAs (한국, 콜롬비아-페루 등)	[정착기] '제4세대' FTAs (한국, 페루, 파나마, *CPTPP)
위치		제13장 무역과 지속가능한 발전	제19장 노동
의무의 성격		법적 의무	
구속되는 국가작용		㉞집행(사법), ㉟역진방지, ㊱입법 (+ ㉡ ILO 협약 기준을 위한 지속적 노력)	㉞집행(사법), ㉟역진방지, ㊱입법 (+ ㉡노동권의 사법적 구제절차 보장)
국제 문서 인용	입법	㉢ 1998년 ILO 선언	1998년 ILO 선언
	보호 수준 역진 방지	- ㉠ ILO의 양질의 일자리 어젠다 + 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료 선언: ㉢+㉣+연차유급휴가, 출산휴가, 육아휴직, 해고보호, 산업재해보상, 노령연금, 노사정 삼자구성주의 등	
	집행		사실상 1998년 ILO 선언(㉢)+ 최저임금, 근로시간, 산업안전·보건(㉣)
	비준 노력	㉢ ILO 핵심협약 + '현행' 협약	해당 없음
주요 이행 확보수단	대화와 협력을 통한 장려적 연계 - 무역제재 사용 불가 - 시민사회 간 대화 제도화 (시민사회포럼)	무역제재 활용 조건부 연계 - 벌과금/관세혜택 적용 중지 가능	
이론적 관점	연계 찬성론 B	연계 찬성론 A	

자료: 필자 작성.

제3절 강화기 노동조항 집중 분석 : USMCA 노동조항

1. USMCA 노동조항의 개정과 강화

미국, 캐나다, 멕시코의 북미 3국 정상은 2018년 11월 30일 기존 NAFTA를 대체할 새 무역협정(USMCA)에 최초 서명했는데, 비준 단계에서 미국 민주당은 노동조항 등의 미비함을 이유로 재협상을 요구·진행했고 북미 3국 정상은 2019년 12월 10일 개정의정서(Protocol of Amendment to the USMCA)에 합의했다. 개정의정서의 총 27쪽 중 16쪽이 노동 관련 사항일 정도로 개정의 핵심은 노동이었고, 기존 노동조항을 현격하게 보강하는 내용을 담고 있었다. 그 결과 USMCA는 지금까지 개발된 노동조항 중 가장 강력한 내용을 담고 있는 FTA로 (다수로부터) 평가받게 되었다. USMCA의 노동조항은 여러 장(章)에 걸쳐 존재한다. ① 제23장 본문과 부속서(Annex 23-A), ② 제4장 원산지 규정 부속서의 부록(Appendix to Annex 4-B) 및 ③ 제31장 분쟁해결 제31.8조 노동분쟁 패널위원의 명단·자격요건이 모두 노동과 밀접하게 연결되는 협정 부분이다. 개정사항은 크게 두 가지인데, 하나는 기존 노동 관련 규정 내용을 수정한 것이고, 다른 하나는 체약국의 노동 관련 의무의 효과적 집행(enforcement)을 위한 특별 메커니즘을 설치하는 부속서를 제31장에 신설한 것이다.¹⁹²⁾

2. USMCA 노동조항의 주요 내용

가. 새로운 법적 의무 추가, 기존 의무 내용 구체화

앞서 검토했듯 노동조항에서 법적 의무는 위반 시 중재패널에 제소할 수

192) Annex 31-A Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism (미국-멕시코); Annex 31-B Canada-Mexico Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism.

〈표 4-3〉 USMCA 노동조항의 신규 법적 의무

	강제노동 통해 생산된 상품 수입 금지(제23.6조)	노동자에 대한 폭력 방지 (제23.7조)	이주노동자 법적 보호 (제23.8조)	고용상 양성차별 해소 정책 시행 (제23.9조)
한-미 FTA	×	×	×	×
CPTPP	△ (‘shall discourage’)	×	×	×
USMCA	○ (‘shall prohibit’)	○	○	○

* 위 조항은 한-EU FTA 및 EU-Japan EPA에는 없음

있고 패널에 의해 위반 판정을 받은 후에도 이행하지 않을 경우 제소국이 피소국에 대한 특혜관세 적용을 중지(suspension of benefits application) 할 수 있는 의무를 말한다. 일단 USMCA 노동조항은 기존 정착기 FTA 노동조항의 4가지 법적 의무, 즉 ㉑ 사법구제를 통한 노동권 보장 의무,¹⁹³⁾ ㉒ 집행의무,¹⁹⁴⁾ ㉓ 역진방진의무,¹⁹⁵⁾ ㉔ 입법의무¹⁹⁶⁾를 계승했다. 그리고 이에 더해 새로운 4가지 법적 의무, 즉 ㉕ 강제노동을 통해 생산된 상품의 수입금지 의무,¹⁹⁷⁾ ㉖ 폭력으로부터 노동자를 보호할 의무,¹⁹⁸⁾ ㉗ 이주노동자를 보호할 의무,¹⁹⁹⁾ ㉘ 고용상 양성차별을 해소할 정책을 이행할 의무²⁰⁰⁾를 추가했다.

한편 USMCA 노동장은 파업권(right to strike)이 결사의 자유를 구성하는 권리라는 사실을 명확히 했다.²⁰¹⁾ 또한, (NAALC를 제외한) 기존 FTA 노동조항이 집행의무를 일반적으로 기술했던 것에 비해 USMCA는 그 구체적 내용을 예시했다. (a) 근로감독관의 임명과 훈련; (b) 준수 감독 및 불시 현장 감독 등을 포함한 위반 의심사례 등에 대한 조사 및 노동법

193) USMCA, Art. 23.10.

194) USMCA, Art. 23.5.

195) USMCA, Art. 23.4.

196) USMCA, Art. 23.3.

197) USMCA, Art. 23.6.

198) USMCA, Art. 23.7.

199) USMCA, Art. 23.8.

200) USMCA, Art. 23.9.

201) USMCA, Art. 23.3.1(a) footnote 6.

위반 조사 요청에 대한 정당한 검토; (c) 자발적 준수의 보장; (d) 기록 보관 및 보고 요청; (e) 사업장에서의 노동 규정 관련 노사 위원회 설치 장려; (f) 조정, 화해, 중재의 제공 또는 독려; (g) 적절한 시기에 노동법 위반에 대한 제재 또는 구제절차를 위한 절차 개시; (h) 벌과금 부과 및 근로자 복직 등을 통한 노동법 미준수에 대한 구제 및 제재 이행이 그것이다.²⁰²⁾

나. 무역/투자 영향성 및 지속/반복성 요건 및 입증책임 완화 : US-Guatemala의 대응

CAFTA-DR의 노동조항 중 집행의무 위반이 문제되었던 US-Guatemala 사건의 패널은 무역 영향성 요건 충족을 위해 증명해야 할 세 가지 요소를 다음과 같이 실시했다. 첫째, 해당 사용자가 CAFTA-DR의 한 당사국 시장에 상품/서비스를 수출하거나, 국내 시장에서 다른 당사국으로부터 수입된 상품/서비스와 경쟁관계에 있을 것; 둘째, 노동법 집행 실패로 인한 효과(비용절감)가 존재할 것; 셋째, 그 효과가 상당하여, 해당 사용자에게 일정한 경쟁우위를 제공할 것이 그것이다.²⁰³⁾ 추가적으로 패널은 경쟁우위와 관련해 그 요건과 증명방법도 실시했다. 첫째, 경쟁우위는 그 정도가 너무 작거나, 단기간 지속되거나, 지역에 국한된 것이어서는 안 된다.²⁰⁴⁾ 둘째, 경쟁우위 존재 증명을 위해 사용자만 접근 가능한 정보는 증거로 불필요하다.²⁰⁵⁾ 셋째, 비용 혹은 다른 (노동법 실패로 발생한) 효과에 대한 증거를 제출해야 하지만 그것이 아주 높은 정확도를 가질 필요는 없다.²⁰⁶⁾ 상당히 엄격한 이 요건을 증명하는 데 실패한 미국은 결국

202) USMCA, Art. 23.5.2. 여기에 열거된 구체적 예들은 NAALC 제3조와 거의 동일하다. 두 가지 차이가 있는데 하나는 USMCA에서 (h)가 추가된 것이고 다른 하나는 USMCA에서는 (g)와 (h) 사이를 'and'로 연결하여[NAALC에서는 (f)와 (g)를 'or'로 연결] 예시된 모든 것이 다 충족해야 하는 것으로 이해된다. 즉 USMCA에서는 (a)-(h) 의무를 기본적으로 모두 이행해야 한다.

203) Final Report of the Panel, In the Matter of Guatemala-Issues Relating to the Obligations under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR, 14 June 2017, para.196.

204) *Id.*, para.193.

205) *Id.*, para.194.

206) *Id.*, para.195.

해당 중재절차에서 패소했다. 과테말라가 노동법 집행 자체에 실패했다는 데는 이견이 없었기에 이 판정 결과는 이 사건을 주의 깊게 살펴보던 모든 이들에게 큰 충격을 주었다.

이 사건 이후 미국은 향후 노동조항의 법적 의무 위반을 다룰 때 무역/투자 영향성('in a manner affecting trade or investment between the Parties') 및 지속/반복성('sustained or recurring') 요건을 위반 성립의 결정적 장애물로 여기고 협정의 문언을 수정해 이를 해결하기로 결정했다. USMCA는 2017년 6월 발표된 US-Guatemala 중재판정 이후 처음으로 체결된 FTA로서 변경사항을 요약하자면 다음과 같다. 먼저 US-Guatemala 패널이 3가지로 구체화한 무역/투자 영향성의 요소를 단순화하여 US-Guatemala에서 미국이 주장한 대로 해당 개인 혹은 산업(노동법 위반)이 상품을 생산하거나 서비스를 제공하면서 협정당사국 내 영토에서 경쟁관계에 있기만 하면(즉 패널이 제시한 3요소 중 첫 번째 요소), 무역/투자에 영향을 주는 방식으로 간주하기로 했다.²⁰⁷⁾ 또한, 무역/투자 영향성의 존재는 기본적으로 추정되어 입증책임 주체를 제소국에서 피소국으로 전환하기로 했다.²⁰⁸⁾

다. 협정발효의 전제조건으로서 멕시코 노동법의 제·개정 요구

노동장 부속서 23-A 멕시코 단체교섭의 노동자 대표 제도는 근로자/노동조합의 단체교섭권의 실효적 보장을 위한 상세한 기준(부속서 제2-3조)을 제시하며 관련 법령을 그에 부합하도록 제·개정을 요구(기한 2019. 1. 1.)하면서 이를 USMCA 발효 조건으로 삼고 있다(부속서 제3조).

라. 승용차 제조업 구체적 최저임금 조건의 명시

원산지 규정에 대한 제4장 부속서(Annex 4-B 상품별 원산지 규정)의 자동차 관련 부록(Appendix)은 승용차(passenger vehicles)의 경우 협정

207) USMCA, Chapter 23, footnotes 4, 8, 11, and 13.

208) USMCA, Chapter 23, footnotes 5, 9, 12, and 14.

당사국을 원산지로서 하는 상품으로 인정받기 위해서는 시간당 미화 16달러(US\$ 16/hour) 이상의 임금을 받는 근로자에 의해 생산되어야 함을 규정하고 있다(부록 제7조).

마. 주요 사업장 단위 결사의 자유/단체교섭권 보장 절차의 신설·강화

USMCA 제31장 분쟁해결은 두 부속서(Annex 31-A·B)를 두어 (국가 단위가 아닌) 주요 사업장('a Covered Facility')에서 발생하는 결사의 자유와 단체교섭권의 위반(a 'Denial of Rights')에 대한 신속한 구제를 위해 특별 분쟁해결절차를 마련하고 있으며 잠정적 제재[가구제(假救濟: 통관 지연)]와 최종 제재수단(예: 관세 제재) 부과가 가능해졌다.

제 5 장

결론 : 연구의 요약

지금까지, 자유무역협정 내 노동조항이 무엇이고, 왜 노동문제를 통상의제와 결합해 논의하는지를 큰 틀에서 이해하기 위해 무역-노동 연계의 이론적 쟁점과 역사적 발전 과정을 검토하고 시간의 흐름에 따른 노동조항의 구체적 진화 모습을 추적해 보았다.

제2장은 무역-노동 연계의 이론적 근거를 조망한다. 연계를 찬성 또는 반대하는 각 진영은 경제적 측면과 법 규범적 관점에서 나름의 논거를 제시하는데, 이를 크게 찬성론 A, 반대론, 찬성론 B의 입장으로 구분하여 살펴보았다. 찬성론 A는 국제무역상 불공정경쟁, 노동규제의 바닥으로의 경쟁, 사회정의/인권으로서의 노동권 등의 이론적 관점에 입각해 무역-노동 연계의 필요성을 주장한다. 보편적 국제노동기준 혹은 상호합의한 노동기준을 위반한 국가에 대한 무역제재를 옹호한다. 반대론은 무역-노동 연계 지지자들이 사실적 전제로 삼고 있는 자유무역과 노동기준의 상호 부정적 관계에 대한 의심으로부터 견해를 전개한다. 규범적으로도 보편적 국제노동기준 개념의 부정 및 개별 국가의 주권을 중시한다. 논리적 결과로 무역-노동 연계는 정당하지 않고 선진국의 위장된 보호무역주의에 다름 아니라는 결론을 도출한다. 찬성론 B는 노동권/노동기준이 갖는 경제적 순기능 및 지속가능한 발전의 필수요소로서의 특성에 주목한다. 따라서 노동기준 제고의 단기적 비용이 아닌 장기적 효용을 인식하도록 조력하는 것이 무역-노동 연계의 최우선적 과제라고 주장한다. 이 연구는 한 걸음 더 들어가 찬성론 B가 노동조항의 이론적·규범적 근거로 삼

고 있는 지속가능한 발전의 개념이 어떻게 구성되는지 노동과는 어떤 관계를 맺고 있는지도 살펴보았다. 관련 국제문서를 확인하여 환경보호에서 출발한 이 개념이 경제·사회적 측면으로 확장되고 종국적으로 고용과 노동까지 포괄하게 되는 진화과정을 추적한 것이다.

제3장에서는 무역-노동 연계의 역사에 관해 고찰했다. 길게는 18세기까지 거슬러 올라가는 무역-노동 연계에 대한 생각은 시간의 흐름과 함께 역사와 정치의 전면에 나서게 되었다. (연구자가 임의로 나눈) 무역-노동 연계 제1기에서는 1919년 ILO의 탄생, 1947년 (설립이 무산된) 첫 다자무역기구의 무역과 노동을 통합적으로 규율하려는 시도를 다루었다. 무역-노동 연계에 대한 찬성론 A와 유사한 생각이 지배적이었던 이 시기였지만 제도적 차원에서 무역-노동 연계가 실현되지는 못했다. 제2기의 주요 사건은 무역과 노동의 단절을 선언한 1996년 WTO 싱가포르 각료회의, 이에 대한 대응으로서 1998년 ILO의 노동에서의 기본적 원리와 권리에 관한 선언 채택이다. 대체로 반대론이 우세했던 이 기간 동안에도, 찬성론 A에 입각한 제도(예: WTO 내 사회조항)를 도입하려는 움직임은 계속 관찰되었다. 여기서는 각 사건의 정치적·법적 시사점을 검토했다. 제3기는 다자기구 차원에서 연계를 포기하고 양자/지역 단위의 자유무역협정과 일방적 무역조치인 일반특혜관세제도 안에 노동조항을 설치하기 시작해 그 발전을 모색한 시기였다. 이 시기의 주인공은 미국과 EU인데, 서로 또렷이 구별되는 성격의 노동조항을 개발·추진·발전시키게 되었다. 초기 그 내용에 있어 다소 갈팡질팡하는 모습을 보이던 두 노선은 대략 2007년경 정형화(정착)되기 시작했고 ‘현대적 노동조항’의 모습을 갖추게 된다.

제4장은 무역-노동 연계의 발전사에서 제3기의 주된 제도인 통상협정 내 노동조항의 구체적 진화 양상을 분석한 것이다. 무성했던 이론적·역사적 논의는 1990년대 중반에 제도적 결실을 맺어 주요 국가의 국내 통상규범 혹은 국가 간 통상협정에 도입되었다. 다만 그것이 자유무역협정 내 현대적 노동조항의 형태로 정형화된 것은 2007년을 전후해서였다. 미국의 2007. 5. 10. 초당적 합의와 EU의 2006. 10. ‘글로벌 유럽, 세계 속에서의 경쟁’이 그것인데, 한-EU FTA와 한-미 FTA는 그 이후 체결된 FTA

의 대표적 예다. 따라서 여기서는 미국과 EU의 FTA 노동조항의 주요 내용을 서명·발효된 순서에 따라 분석해 시계열적 변화를 추적하고, 미국과 EU의 접근방식에서의 공통점과 차이점을 대비시켰다. 결론적으로 말하자면, 시간의 흐름과 함께 첫째, 보호되는 노동권의 범위가 확장되었다. 둘째, 구속되는 국가의 권력작용의 종류도 확대되었다. 처음에는 단순히 집행의무만을 부과해 주로 행정권을 제약하는 형식이었다면 최근에는 입법작용까지 구속하는 의무, 즉 입법의무 및 역진방진의무까지 법적 의무로서 갖추게 되었다. 셋째, 과거 정치적·선언적 성격이 강했던 노동조항이 점차 법적 의무, 즉 구속력이 분명해지고 관철가능성이 높아지게 되었으며 그것을 담보할 수 있는 이행 강제 메커니즘을 보유하게 되었다. 특히 미국이 주도한 FTA 노동조항의 경우 일반 무역사항 관련 분쟁의 경우와 동일하게 궁극적으로 관세혜택 철회까지 가능한 일반 무역분쟁 절차를 이용하게 한 것이 큰 특징이다. 그리고 이러한 강화 추세는 최근 미국, 캐나다, 멕시코가 체결한 USMCA에서 또 한 번의 ‘진화’를 보이게 되었다.

참고문헌

- 강유덕·고보민(2016), 「미국과 EU의 FTA에 나타난 무역-노동기준 연계에 관한 비교 분석」, 『무역학회지』 41(3), 한국무역학회.
- 남궁준, 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』, 한국노동연구원.
- 남궁준(2019), 「국제통상과 노동기준: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원.
- 이승욱(2012), 「EU와 미국에서의 노동-무역 연계정책의 전개와 함의」, 『노동법연구』 제32호, 서울대학교 노동법연구회.
- 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 제71호, 한국노동법학회.
- 장하준(2004), 『사다리 건너차기』, 부키.
- 한현우, 「롯데마트 철수, 中 보복 속수무책인가」, CSF 칼럼, 대외경제정책연구원 2017-80.
- Alston, P.(2004), “Core labour standards’ and the transformation of the international labour rights regime”, *European Journal of International Law* 15(3).
- Albertson, P. C.(2010), “The Evolution of Labor Provisions in U.S. Free Trade Agreements”, *Stanford L. & Pol Rev* 21, 493.
- Baccaro, L. and V. Mele(2012), “Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance”, *Industrial and Labour Relations Review* 65.
- Barral, V.(2012), “Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm”, *European Journal of International Law* 23(2).

- Bellace, J.(2001), “The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work”, *International Journal of Comparative Labor Law & Industrial Relations* 17.
- Bellace, J. R.(2011), “Achieving Social Justice: The Nexus Between The ILO’s Fundamental Rights and Decent Work”, *Employment Right & Employment Policy Journal* 15.
- Bercusson, B. and C. Estlund(2007), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation*, Hart Publishing.
- Bhagwati, J.(2007), *In Defense of Globalisation*, Oxford University Press.
- Bolle, M. J.(2008), *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, Congressional Research Service, February 29, 2008.
- Bolle, M. J.(2013), “Overview of Labor Enforcement Issues in FTAs”, Congressional Research Service (RS22823), 31 January 2013.
- Charnovitz, S.(1987), “The influence of international labour standards on the world trading regime: a historical overview”, *International Labour Review* 126(5).
- Cho, S.(2007), ‘The Bush Administration and Democrats Reach a Bipartisan Deal on Trade Policy’, *Insights* Volume 11 Issue 15, American Society of International Law.
- Cooper, W. H.(2014), *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, Congressional Research Service, January 13, 2014.
- Cooper, W. H., Manyin, M. E., Jurenas, R., and Platzer, M. D.(2011), *The Proposed U.S.–South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications*, Congressional Research Service, March 1, 2011.
- Coxson, C. R.(1999), ‘The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Promoting Labor Law Reforms

- Through the ILO as an Alternative to Imposing Coercive Trade Sanctions’, *Penn State International Law Review* 17(3), Article 5.
- Davidov, G.(2016), *A Purposive Approach to Labour Law*, Oxford University Press.
- Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, Decision of 28 November 1979 (L/4903).
- Delegation of the European Union to the Republic of Korea(주한 EU 대표부), EU and the Republic of Korea launch government consultations over labour commitments under the trade agreement, Brussels, Seoul, 21 January 2019.
- Department of Economic and Social Affairs, Full and Productive Employment and Decent Work, Dialogues at the Economic and Social Council, Annex 2: Ministerial Declaration, UN, 2006.
- Ebert, F. C. and Posthuma, A.(2011), *Labour Provisions in Trade arrangements: Current Trends and Perspectives*, ILO International Institute for Labour Studies.
- European Commission, “Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy”, COM (2006) 567, 4 October 2006.
- European Commission, “Promoting decent work for all. The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world”, COM (2006) 249 final, 24 May 2006.
- EU, Republic of Korea - compliance with obligations under Chapter 13 of the EU-Korea FTA, Request for Consultations by the EU, Brussels, 17 December 2018.
- Foster, John Bellamy and Fred Magdoff(2009), *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, NYU Press, p.75.
- Gammage, C. and T. Novitz(2019), “The Concept of Sustainability and its application in international Trade, Investment and Finance”,

in Gammage and Novitz(eds), *Sustainable Trade, Investment and Finance: Toward Responsible and Coherent Regulatory Frameworks*, Edward Elgar.

General Affairs Council, “Council Conclusions following the Commission’s Communication ‘Global Europe’ : Competing in the World”, 2760th Council meeting, Brussels, 13 Nov. 2006.

General Affairs Council, “Conclusions on the Recommendations to Open Negotiations with Countries of ASEAN, India and South Korea”, 2795th Council meeting, Luxembourg, 23 April 2007.

Huberman, M.(2002) “International Labor Standards and Market Integration Before 1913: A Race to the Top?”, Paper prepared for the conference, The Political Economy of Globalization: Can the Past Inform the Present?, Trinity College Dublin, August 29-31, 2002.

Hyde, A.(2006), “A Game-Theory Account and Defence of Transnational Labour Standards”, in Craig, J. D. R. and S. M. Lynk(eds) *Globalisation and the Future of Labour Law*, Cambridge University Press.

Hyde, A.(2009), “The ILO in the Stag Hunt for Global Labor Rights”, 3:2 *Law & Ethics of Human Rights*.

ILO(2013), “Decent Work Indicators : Guidelines for Producers and Users of Statistical & Legal Framework Indicators”, *ILO Manual* (2nd edn).

ILO(2017), *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*.

Jones, Bryn(2015), *Corporate Power and Responsible Capitalism?: Towards Social Accountability*, Edward Elgar.

Kirschner, E. J.(2011), ‘Fast Track Authority and Its Implication for Labor Protection in Free Trade Agreements’, 44 *Cornell International Law Journal*.

- Kolben, K.(2010), “WTO Distraction 2010”, 21, *Stanford Law & Policy Review*, 470.
- Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, WTO doc. WT/DS495/AB/R, 11 April 2019 (Appellate Body Report).
- Kucera, D.(2001), “The Effects of Core Workers Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment :evaluating the ‘conventional wisdom’”, DP/130, ILO
- Langille, B.(2005), ‘Core Labour Rights – The True Story’ (Reply to Alston), 16:3 *European Journal of International Law*.
- Langille, B.(2006), “Globalization and the Just Society:Core Labour Rights, the FTAA, and Development” in Craig, J. D. R. and S. M. Lynk(eds), *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge University Press.
- Langille, B.(2011), ‘Labour Law’s Theory of Justice’, in Davidov, G and B. Langille(eds), *The Idea of Labour Law* (Oxford University Press, 2011).
- Maupain, F.(2005), ‘Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers’ Rights, 16:3 *European Journal of International Law*.
- Namgoong, J. (2019), ‘Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP’, 35:4 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*.
- OECD(1996), *Employment and Labour Standards:A Study of Core Workers’ Rights and International Trade*.
- Orbie, J. and L. Tortell(2009), “The New GSP+ Beneficiaries :Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings?”, *European Foreign Affairs Review* 14(5).
- Rangel, C. B.(2008), ‘Moving Forward, A New Bipartisan Trade Policy

- that Reflects American Values', 45 *Harvard Journal on Legislation*.
- Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002.
- Robinson, J.(2004), "Squaring the Circle? Some Thoughts on the Idea of Sustainable Development", 48, *Ecological Economics*.
- Schmidt, A. R.(2009), 'New Trade Policy for America: Do Labor and Environmental Provisions in Trade Agreements Serve Social Interests or Special Interests?', 19:1 *Indiana International & Comparative Law Review*.
- Section 1, Part XIII of the Treaty of Peace of Versailles, Official Bulletin Vol. I (April 1919), International Labour Office.
- Sengenberger, W.(2003), *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Servais, J. M.(1999), "The Social Clause in Trade Agreements: Wishful Thinking or an Instrument of Social Progress", 128: 4, *International Labour Review*, 423.
- _____(2017), *International Labour Law*(5th edn, Wolters Kluwer 2017).
- Stern, R. M. and Terrell, K.(2003), "Labor Standards and the World Trade Organization", University of Michigan Discussion Paper No. 499.
- Stone, K. V. W.(2006), "Flexibilization, Globalization, and Privatization : Three Challenges to Labour Rights in Our Time", *Osgoode Hall Law Journal* 44(1), 88ff.
- Summers, C.(2001), "The Battle in Seattle: Free Trade, Labor Rights, and Societal Values", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 22, 61.
- Suttle, O.(2017), *Distributive Justice and World Trade Law*, Cambridge University Press.
- "Trade Policy for a 'Social Europe'", ILO/European Commission Forum

- : Social and Employment Dimensions in an Open Trading Regime, Turin, 26 May 2005.
- Trebilcock, M. J. and R. Howse(2005), “Trade Policy and Labor Standards”, *Minnesota Journal of Global Trade* 14.
- Vogt, J.(2015), “A Little Less Conversation: The EU and the (Non) Application of Labour Conditionality in the Generalized System of Preferences (GSP)”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 31(3).
- Waiver, Generalized System of Preferences, Decision of 25 June 1971.
- 매일경제, 「美무역위 ‘한국산 대형 세탁기에 반덤핑·상계관세 연장 안 해」, 2019. 3. 30 기사.
- 월간중앙, 「국제통상전문가 최병일 교수가 본 미·중 힘겨루기의 끝」, 2019. 6. 27 기사.
- 한겨레, 「미국발 보호무역전쟁, 실패의 추억」, 2018. 7. 15 기사.
- 국민일보, 「정색한 EU “국제노동기구 핵심협약 손놓은 韓, 조속한 행동 취하라”」, 2019. 4. 10. 기사.
- 뉴스1, 「EU 집행위원 만난 김학용 “ILO 핵심협약 비준 신중히 논의해야”」, 2019. 4. 9. 기사
- 중앙일보, 「EU, “한국 정부 ILO 핵심협약 비준 서둘러라”」, 2019. 4. 9. 기사
- New York Times, “U.S. Effort to Add Labor Standards to Agenda Fails”, 3 December 1999, A1.

◆ 執筆者

- 남궁준(한국노동연구원 부연구위원)

자유무역협정 내 노동조항 분석 : 이론, 역사,
제도

- 발행연월일 | 2019년 12월 26일 인쇄
2019년 12월 30일 발행
- 발행인 | 배규식
- 발행처 | **한국노동연구원**
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조판·인쇄 | 미래기획 (044) 866-6331
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2019 정가 5,000원

ISBN 979-11-260-0385-3