

노동문제 관련 이의제기와 해결 절차 (Public Communication) - NAFTA 경우

Lance Compa (미국 코넬대학교 노사관계대학원 교수)

■ 배경

○ North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) 체결

- 북미노동협력협약(NAALC)은 1992년 빌 클린턴과 조지 부시 사이의 2파전이었던 대선 당시 클린턴 후보가 제기한 공약에서 기인
 - 1990~92년 부시 대통령은 카를로스 살리나스 멕시코 대통령, 브라이언 멀로니 캐나다 총리와 북미자유무역협정(NAFTA) 협상을 진행하였고, 1992년 8월 미 대선 분위기가 고조되어 가던 무렵 3개국 정상들은 NAFTA 합의를 선언
 - 노동단체, 환경단체, 인권단체들은 당시 클린턴 후보에게 NAFTA를 거부할 것을 종용: NAFTA 반대론자들은 NAFTA 협약을 다국적기업과 투자자들을 옹호하고 노동자와 환경을 희생시키는 신자유주의적 협약으로 규정
 - 이에 대해 클린턴은 NAFTA 안을 의회에 승인 제출시 환경과 노동기준에 대한 '부속협약(side agreements)'을 포함하면 NAFTA를 지지할 것이라 밝힘.
- NAFTA 체결 후 1년의 협상 과정을 거친 후 NAALC 합의 마련
 - 1993년 1월 클린턴 대통령 취임 후 미국은 멕시코, 캐나다와 부속협약의 협상에 착수

1) 한미자유무역협정(FTA) 체결과정에서 발생하는 문제에 대해 바람직한 해결책을 모색할 수 있기를 바라며, 1994년 체결된 북미자유무역협정(NAFTA)의 사례를 소개한다.

- 1993년 8월 NAALC와 북미환경협력협약(North American Agreement on Environment Cooperation, NAAEC)에 대한 합의가 이루어짐.
- 1993년 11월 미 의회는 NAFTA와 2개의 부속협약인 NAALC, NAAEC를 비준하였고 이 세건의 협약은 1994년 1월 1일자로 발효

○ NAALC의 기본 특징 1(소극적 역할)

- NAALC는 협약 당사국에게 노동법이나 기준을 상호조율하거나 새로운 기준을 제시하지 않음. 즉 국내 노동문제와 관련하여 각 당사국의 주권을 강조하고 ‘각 당사국은 고유의 국내 노동기준을 수립할 권리’가 있음을 인정
- NAALC는 협약 당사국에게 노동관련 당국(노동부)을 대체할 새로운 노동법 집행기관의 설립을 요구하지 않음. 즉 한 당사국 노동부가 타당사국의 영토에서 법집행 활동을 수행할 수 있는 권리를 가지지 않음.
- NAALC는 노동분쟁과 관련하여 고용주의 유죄 여부를 판결하거나 위반자들에게 시정조치를 명령하기 위한 증거를 수집하는 초국가적인 법원을 설립하지 않음.

○ NAALC의 기본 특징 2(적극적 역할)

- NAALC의 핵심 개념은 당사국들이 ‘자국의 노동법을 효과적으로 집행’하도록 함. 즉 각 당사국들은 법 내용이나 법 집행 권한, 절차와 관련하여 주권을 유지
- NAALC는 특정 분야에서 당사자국 공동으로 노동문제 및 노동법 집행 문제를 검토할 수 있는 제도를 수립. 즉 당사국 모두 국내 노동법의 집행 현황에 대한 국제적·독립적인 비판적 검토·평가, 심지어 중재의 가능성을 수용함.

○ NAALC 당사국의 의무

- 각 당사국은 노동법규를 통해 품질과 생산성이 높은 작업장에 합당하는 높은 수준의 노동기

준을 명시하고 이러한 기준을 개선하도록 지속적인 노력을 경주

- 각 당사국은 적절한 정부 조치를 통해 노동법 준수를 권장하고 효과적으로 집행
- 각 당사국은 유관 법에 의거하여 합법적으로 인정받는 이해당사자에게 해당 당사국의 노동법 집행과 관련하여 행정재판소 사법재판소 또는 노동재판소에 대한 접근권을 가질 수 있도록 함.
- 각 당사국은 자국 노동법 집행절차의 공정성, 형평성, 투명성을 확보
- 각 당사국은 자국의 법규를 대외적으로 공개해야 하며 수정안을 사전에 발표하고 여론을 수렴
- 각 당사국은 자국 노동법에 대한 대중의 의식을 개선

○ NAALC 당사국의 노동원칙 구분

- NAALC 당사국은 아래의 노동원칙을 ‘옹호할 것을 약속’

- ① 결사의 자유, 조직화의 권리 보호
- ② 단체협상의 권리
- ③ 파업의 권리
- ④ 강제노동의 금지
- ⑤ 아동 및 청소년 노동의 보호
- ⑥ 최저 고용기준
- ⑦ 고용차별의 철폐
- ⑧ 남성과 여성에 대한 동등한 임금
- ⑨ 산업재해 및 부상의 예방
- ⑩ 산업재해 및 부상에 대한 보상
- ⑪ 이주노동자의 보호

■ PC 거버넌스

○ 삼국 노동협력위원회(독립, 최상위조직)와 개별 당사국의 국가행정실(부속, 중앙조직)의 이
층 구조

○ 노동협력위원회(Commission for Labor Cooperation) 구성과 기능

- 노동협력위원회는 각료급 위원이 참석하는 각료위원회와 상근직으로 구성되는 사무, 그리고 임시로 구성되는 전문심의위원회와 중재패널로 이루어짐.
 - 각료위원회는 NAFTA 3개 회원국인 미국, 멕시코, 캐나다의 노동부 장관이 참석
 - 사무국은 미 텍사스주 델러스시에 소재하며 1995년 9월에 개소하였음. 사무국은 직원 15인으로 구성되며, 이들은 노동변호사, 경제학자 등 노동문제에 정통한 전문가임. 공용어는 스페인어, 불어, 영어임. 초대 사무총장은 정부 대표단으로 NAALC 협상에 참여한 캐나다 노동부의 고위 관계자가 역임하였고, 노동법·경제연구국장(미국), 협력·평가국장(멕시코)이 사무국의 관리진을 구성하였음. 사무총장 및 다양한 국적의 사무국 직원들의 임기는 3년이며 1회 연임이 가능함. 국장은 3개국 사이에서 순환제로 임명. 국장 및 직원들은 모두 국제공무원이며 특정 정부의 지침을 받지 않음.
- 노동협력위원회는 단일 기구로서 NAALC의 이행 현황 및 사무국의 활동을 관장하며 노동법, 노동기준, 노동관계, 노동시장 등과 같은 다양한 분야에서 3자 협력활동을 도모
 - 각료위원회에 참석한 장관은 특정사안에 대해 협의를 요청할 수 있고 사안에 해당될 경우 전문심의위원회나 중재패널도 요청할 수 있음.
 - 사무국은 각료위원회에서 요청하는 특별보고서를 포함, 3개국의 노동법/노동시장에 대한 비교분석 보고서를 작성하는 한편 각료위원회 및 협약에 의거하여 소집되는 전문심의위원회, 중재패널을 지원

○ 국가행정실(National Administrative Offices; NAO)의 구성과 기능

- 각 당사국 정부는 노동부 내에 국가행정실(NAO)을 설치
- 각 국가행정실은 상호간, 그리고 타정부기관, 델러스의 노동협력위원회사무국, 대중을 대상으로 연락책 역할을 담당하며 정보를 교류
- 각 국가행정실은 타NAFTA 당사국에서 발생하는 노동법 문제에 대한 항의 접수. 부당한 대우를 받은 것으로 인식하는 근로자, 노조, 기타 관계자들은 자국이 아닌 다른 나라의

국가행정실에 신고해야만 심의절차가 시작될 수 있음. 그러나 각 국가행정실별로 심의절차는 서로 다를 수 있어 미국의 경우 공개청문회가 포함되지만 멕시코의 경우는 포함되지 않음.

- 각 국가행정실은 신고사안에 대해 검토보고서를 작성

■ PC 절차 및 대상 범위

○ 1단계(A): 국가행정실(NAO) 심의

- 심의 대상 범위

- ‘타당사국 영토에서 발생하는 노동법 관련 사안’
- NAFTA나 무역과 연관성이 없어도 무관. 또한 국내법 집행의 미흡함도 필요조건이 아님.

- 심의 요청 자격

- 당사자 적격(standing) 요건이 전혀 없어 어느 나라의 시민이나 단체이건 단독 또는 공동으로 국가행정실에 신고를 제출할 수 있음. 신고당사자는 당사자 적격을 갖추기 위해 피해사실이나 이해관계를 입증할 필요도 없음.

- 심의 주체

- 신고가 접수되는 경우 국가행정실은 이를 수용하여 심의에 착수하거나 수용 거부할 수 있음. 후자의 경우 수용 거부 사유서를 신고인에게 발송

- 심의 효력

- 신고접수 사실공개, 공개청문회 검토대상이 됨.
- 각 국가행정실은 신고건이 상기 11개 노동원칙과 관련된 사안인 경우 ‘검토보고서’에서 각료위원회 차원의 협의를 권고할 수 있음.

○ 1단계(B): 각료위원회 협의

- 협의 대상: 11개 노동원칙

- ‘동 협약의 범위에 포함되는 모든 사안’
- NAFTA나 무역과 연관성이 없어도 무관

- ① 결사의 자유, 조직화의 권리 보호
- ② 단체협상의 권리
- ③ 파업의 권리
- ④ 강제노동의 금지
- ⑤ 아동 및 청소년노동의 보호
- ⑥ 최저 고용기준
- ⑦ 고용차별의 철폐
- ⑧ 남성과 여성에 대한 동등한 임금
- ⑨ 산업재해 및 부상의 예방
- ⑩ 산업재해 및 부상에 대한 보상
- ⑪ 이주노동자의 보호

– 협의 조건

- 국가행정실만이 각료위원회를 권고할 수 있고, 장관만이 해당 권고를 받아들여 각료위원회를 요청할 수 있음.
- 각료위원회 협의는 검토보고서를 작성한 국가와 신고된 당사국 사이의 양자 협의, 또는 나머지 한 국가의 각료까지 초대하여 삼자 협의로 이루어질 수 있음.

○ 2단계 : 전문심의위원회

- 전문심의위원회의 소집은 각료위원회 장관 1인의 요청으로 가능

– 심의 요건: 두 가지 동시 충족

- 첫째, 사안의 성격이 반드시 ‘무역과 관련’ 되어야 함. 즉 NAFTA 당사국간의 무역에 종사하는 업체나 NAFTA 당사국의 교역물품 · 용역과 경쟁관계에 있는 업체들이 관여되어야 함.
- 둘째, 해당 사안은 반드시 ‘상호 인정하는 노동법’의 범주에 포함되어야 함. 이는 양국에서



동시에 해당 사안에 대한 법이 존재해야 함을 의미함. 예를 들어 멕시코에는 모든 기업에게 수익분배를 의무화하는 법이 있는데 미국이나 캐나다에서 이와 관련된 사안으로 전문심의 위원회 심의를 요청하는 경우 미국이나 캐나다에는 이러한 법이 존재하지 않기 때문에 수용되지 않음. 즉 요청하는 당사국은 전문심의위원회가 검토할 동일한 사안에 대해 자국의 노동법 집행 현황도 평가 받을 것을 감수해야 함.

- 심의 대상 : 앞의 노동원칙 ①~③ (노동기본권 부분) 제외

- ④ 강제노동의 금지
- ⑤ 아동 및 청소년노동의 보호
- ⑥ 최저 고용기준
- ⑦ 고용차별의 철폐
- ⑧ 남성과 여성에 대한 동등한 임금
- ⑨ 산업재해 및 부상의 예방
- ⑩ 산업재해 및 부상에 대한 보상
- ⑪ 이주노동자의 보호

- 심의 대상의 특징

- 위 8가지 노동원칙 중 ‘노동법 관련 사안’이 아닌 ‘관행의 양상’이나 ‘집행’이 심의 대상

- 심의 효력

- 중재패널 회부할 수 있음.

○ 3단계 : 분쟁해결을 위한 중재패널

- 각료위원회 참여 장관 2인의 요청으로 중재패널이 가능함.

- 심의 요건 : 세 가지 모두 충족

- 전문심의위원회 보고서가 작성된 후 한 당사국에서 타당사국이 산업재해, 아동노동, 최저 임금에 대한 기술적 노동기준의 집행에 있어 지속적으로 미흡함을 보인다고 간주하는 경우 독립적인 중재패널의 소집을 요청할 수 있음.
- 무역과의 연관성 및 상호 인정하는 노동법에 대한 요건이 필요

- 전문심의위원회에 적용되는 ‘관행의 양상’이나 ‘집행’ 문제도 중재심의를 위해서는 새로운, 더 엄격한 요건을 필요로 함. 즉 ‘지속적인 양상’과 ‘집행의 미흡함’이 입증되어야 함.

- 심의 대상

- 아래 사항을 효과적으로 집행하는 데 지속적으로 미흡한 양상

- ⑤ 아동 및 청소년노동의 보호
- ⑥ 최저 고용기준
- ⑨ 산업재해 및 부상의 예방

- 심의 효력

- 중재패널 심의 후 판결이 내려지면 당사국들은 이에 대한 ‘행동계획’에 합의할 수 있음. 행동계획의 이행이 이루어지지 않는 경우 중재패널은 문제의 정부를 대상으로 집행추진금(monetary enforcement assessment)을 부과할 수 있으며 이렇게 부과된 벌금은 신고 대상이 되었던 당사국 내에서 노동법 집행을 개선하는 데 사용됨. 벌금을 지불하지 않는 경우 무역제제를 가할 수도 있음.

- 위의 세 단계를 보다 구체적으로 정리하면 아래의 표와 같음

단계	조치	일정
1단계 A	국가행정실에 신고 접수 (NAALC의 모든 내용을 포함)	국가행정실은 60일 이내에 거부 또는 수용 결정을 내려야 함.
	심의 절차. 타국가행정실과 협의 및 / 또는 공개청문회(미국의 경우)를 통한 정보 수집, 최종보고서 발표 (미국, 멕시코). 해결되지 않은 경우 다음 단계로 이어짐.	신고를 수용한 후 120일 이내에 최종보고서를 발표하여야 함. 단, 60일 연장 가능.
1단계 B	각료회의 (11개 노동사항 모두 포함) 해결되지 않은 경우, 그리고 분쟁의 주제가 ① 무역과 관련되었고 ② 노동기본권을 제외한 8개 노동의제에 대해 상호 인정하는 노동법과 관련된 경우, 단계조치를 요청할 수 있다.	정해진 기한 없음.

단계	조치	일정
2단계	<p>전문심의위원회(ECE) 수립, 당사국들이 검토할 심의보고서 초안 작성, 최종 심의보고서 제출.</p> <p>해결되지 않은 경우, 그리고 건강및안전, 아동노동, 최저임금과 관련된 경우 다음 단계로 이어짐.</p>	<p>위원회 수립 후 120일 이내에 보고서 초안을 당사국에 제출해야 하고 최종보고서는 그로부터 최소 60일 이내에 각료회의에 제출해야 함. 당사국은 서면의견을 90일 이내에 전달해야 하고 차기 각료회의시 서면의견을 최종보고서와 함께 제출함.</p>
	<p>각료회의 협의</p> <p>해결되지 않은 경우 한 당사국은 60일 이내에 그로부터 20일 이내에 특별 각료회의를 소집하여 60일 이내에 해결안을 도출할 것을 요청할 수 있음. 해결되지 않은 경우 한 당사국의 요청에 따라, 그리고 2/3의 찬성에 따라 각료회의는 다음 조치를 취할 수 있음.</p>	<p>국가행정실은 60일 이내에 거부 또는 수용 결정을 내려야 함.</p>
3단계	<p>중재패널 소집</p> <p>해결되지 않은 경우 [(a) 당사국이 행동계획을 채택하지 못했음 (b) 이행 여부에 동의하지 못함]</p>	<p>패널 구성원 선정 후 180일 이내에 1차 보고서를 당사국에 제출. 1차 보고서 제출 후 60일 이내에 최종보고서 제출.</p> <p>(a)의 경우 60~120일 사이에 재소집할 것을 요청 (b)의 경우 180일 이후.</p>
	<p>중재패널을 재소집할 수 있으며 금전적 집행 추정금을 부과할 수 있음.</p> <p>패널이 금전적 집행 추정금을 부과한 후 180일 이내에 지불하지 않는 경우 다음의 절차로 이어진다.</p>	<p>(a)의 경우 중재패널은 90일의 기간, (b)의 경우 60일의 기간이 주어진다.</p>
	<p>신고당사국이나 당사국은 금전적 집행 추정금을 수령하기에 충분한 정도를 초과하지 않는 한도에서 NAFTA 혜택 적용을 중단할 수 있음.(멕시코와 미국에 한함)</p>	

출처 : NAALC Final Draft, 1993; NAALC: A Guide, US NAO, US Dept. of labor, Washington D.C., 1995, Appendix 1, Appendix 2.

■ PC 사례 개요

○ NAALC에 의해 보장된 PC는 22가지 조합이 가능함.

- 노동삼권과 관련된 사항은 1단계(심의)만 적용 가능(3가지)

- ① 결사의 자유, 조직화의 권리 보호
- ② 단체협상의 권리
- ③ 파업의 권리

- 강제노동, 동일임금과 차별금지, 노동자 보상, 이주노동 등 다섯 가지 주제는 1단계(심의)와 2단계(전문심의위원회)까지 적용될 수 있음. (10가지)

- ④ 강제노동의 금지
- ⑦ 고용차별의 철폐
- ⑧ 남성과 여성에 대한 동등한 임금
- ⑩ 산업재해 및 부상에 대한 보상
- ⑪ 이주노동자의 보호

- 아동노동, 최저임금, 안전 및 건강 등 세 가지 사안은 1단계, 2단계 및 3단계(중재)까지 적용될 수 있음. (9가지)

- ⑤ 아동 및 청소년 노동의 보호
- ⑥ 최저 고용기준
- ⑨ 산업재해 및 부상의 예방

○ 1994-1997년 전체 신고 6건

- 6건 모두 노동원칙 ①~③(노동기본권)관련 사항이었음. 따라서 NAALC에 의거 2단계(전문 심의위원회)나 3단계(중재패널)로 발전하지 못하고 모두 1단계인 국가행정실의 검토보고서 작성에 머물렀음.

- 1단계에 적용되는 사안은 조직화, 단체협상, 파업 등 세 가지이지만 실제로 심의된 사안은 조

직화 한 가지밖에 없었음.

- 신고 과정과 공개청문회 과정에서의 이슈화와 해당국가 법원에서의 압박으로 인해 기업이 자발적으로 노동기본권 보장에 협력하게 되었다는 평가를 받음.
- 멕시코의 기본권 침해에 대해 미국내 노동단체와 시민단체가 미국 국가행정실에 신고하거나 (GE, HONEYWELL, SONY 사례) 미국내 노조조직화 방해 사례에 대해 멕시코의 노동단체가 신고하여 (SPRINT, 밀워키 제조공장) 국제적 노동연대가 강화되는 현상이 나타남.

■ 부록 : 세 사례 요약

1. 미국 국가행정실에 멕시코내 노동법 위반 혐의로 두번 신고된 것이다. 멕시코 마킬라도라에 진출한 미국 기업의 지사와 관련된 것으로서 결사의 자유를 위반한 혐의였다. 1994년 9월 워싱턴 DC에서 공동청문회를 개최하였고 한 달 후 공개보고서를 발표하였다. 이 보고서에서 미 국가행정실은 독립노조에 가입하는 자유와 관련하여 기업 경영진과 멕시코 노동당국 차원에서 상당히 우려할 만한 근거가 있음을 인정했다. 독립노조와 연관된 것으로 의심 받는 근로자들을 해고하고, 전 고용주에 대한 퇴직금 지불청구권을 포기하도록 강요했다. 또한 고용주가 다른 친노조 근로자들에 대한 정보를 얻어내기 위해 강제적 조치를 취했다는 주장이 제기됐다. 두번째 신고건 역시 멕시코 정부가 특히 마킬라도라 분야에서 노동법 집행을 하지 않았다고 주장하였다. 그러나 조사 보고서는 멕시코 정부가 관련 법에 대한 준수를 장려하지 않았거나 집행하지 않았다는 근거를 찾을 수 없다고 결론 내리고 이들 두 신고건과 관련하여 각료회의를 권고하지 않았다(US NAO, 1994 and 1995a).
2. 소니 멕시코 지사의 마킬라도라와 관련된 것으로 미국 국가행정실에 신고되었다. 신고내용은 결사의 자유, 조직화의 권리, 근로시간 및 휴일근무에 대한 최저 고용기준과 관련된 것이었다. 특히 협박, 해고, 독립 노조활동가들에 대한 억압행위 등 조직화의 자유에 대한 노동권 위반 및 멕시코 정부의 독립노조 등록 거부 등과 같은 문제를 기록하였다(Submission #940003, before the US NAO). 심의 결과 근로자들이 지역 노동당국으로부터 독립노조에 대한 인정을 받는 데 심각한 문제가 있음이 발견되었다. 이에 따라 국가행정실은 “노조등록절차 운영의 문제를 추가

로 협의하기 위해” 각료회의가 적합하다고 권고했다(USNAO, 1995b). 최종 합의를 통해 멕시코 당국에게 ① 소니 지사 직원들과 만나 노조 등록 관련 멕시코 노동법에 따라 이들이 취할 수 있는 구제조치에 대해 설명하고 ② 지역 노동당국과 만나 미 국가행정실 보고서에서 제기한 노조 등록문제를 논의하도록 요구했다. 각료회의 차원에서 채택된 최종 합의문은 3개 당사국의 노조 등록/인증 절차를 논의하기 위한 다양한 회의를 제안했다.

3. 멕시코 국가행정실에 신고된 미국내 사건으로 노조 대표 선거 1주일 전에 직원 200명을 해고하고 미 캘리포니아에 소재한 “La Conexion Familiar”라는 스프린트 지사를 폐쇄한 사건에 대한 것이다. 1995년 5월 31일자 공개심의보고서에서 멕시코 국가행정실은 “작업장의 전격 폐쇄가 결사의 자유와 조직화의 권리에 미치는 영향을 추가적으로 검토”하기 위해 각료회의를 소집할 것을 권고하였다. 그 후 각료회의를 소집하고 이에 따라 멕시코와 미국 정부는 3단계 계획을 채택하였다. 이에 따라 이 사건의 법적 현황에 대해 미 노동부 장관이 멕시코 노동부 장관에서 지속적으로 통보하였다. 노동협력위원회 사무국은 3개국에서 작업장의 전격 폐쇄가 결사의 자유와 조직화의 권리에 미치는 영향을 조사하였다. 1996년 2월 27일 샌프란시스코에서 공개 포럼을 개최하여 이해당사자들의 의견을 수렴하였다. **KLI**