

국제통상과 노동기준의 연계 : 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락

남궁준 (한국노동연구원 부연구위원)

■ 머리말

국제노동기구(International Labour Organization: ILO)의 핵심협약 비준이 화제다. 핵심협약 비준은 사실 오랫동안 논의된 문제지만, 우리가 지금 이 문제로 유럽연합(European Union: EU)과 외교 갈등을 겪고 있고, 흑여 무역상 불이익을 입을 수 있다는 우려에 더 이목을 끄는 듯하다.¹⁾ 통상은 종종 자국의 산업보호나 정치·사회적 목적을 실현하기 위한 수단으로 사용된다. 한국산 대형 세탁기에 대한 미국의 반덤핑·상계관세 적용,²⁾ 고고도미사일방어체계(THAAD)로 인한 중국의 경제보복,³⁾ 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에서 승소한 우리 정부의 일본 후쿠시마산 수산물 수입금지 조치⁴⁾가 대표적 예다.⁵⁾ 1990년대 중반 이후 경쟁적으로 체결된 양자·지역자유무역협정(free trade agreement: FTA) 중 상당수는 (비)관세 무역장벽의 완화·철폐와 같은 전통적 통상의제를 넘어 노동·환경·인권·거

1) 국민일보, 「정색한 EU “국제노동기구 핵심 협약 손놓은 韓, 조속한 행동 취하라”」, 2019. 4. 10 기사.

2) 매일경제, 「美무역위 ‘한국산 대형 세탁기에 반덤핑·상계관세 연장 안 해’」, 2019. 3. 30 기사.

3) 한현우(2017), 「롯데마트 철수, 中 보복 속수무책인가」, CSF 칼럼, 대외경제정책연구원 2017-80.

4) *Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides*, WTO doc. WT/DS495/AB/R, 11 April 2019 (Appellate Body Report).

5) 물론 이러한 무역 조치의 정확한 동기·목적, 정당성과 적법성은 해당 사건에 적용될 국제통상법, 대표적으로 WTO 혹은 관련 FTA가 마련한 분쟁해결절차를 통해 확인·판단될 것이다.

버너스 등의 이슈를 함께 다루며 심화·포괄적 국제통상질서를 형성해 가고 있다. 한-EU FTA는 이 흐름을 대표하는 무역협정이며, 동 협정 제13장(무역과 지속가능한 발전)은 ILO 핵심 협약 비준 문제를 포함해 노동과 환경보호에 관련된 체약국의 의무를 규정하고 있다.⁶⁾

우리가 한-EU FTA를 위반하였는지는 최종 분쟁해결절차 단계에서 전문가패널이 관련 노동조항을 해석·적용하여 법적으로 판단할 문제이므로, 이를 대비하기 위해서는 관련 쟁점에 대한 정교한 법적 분석이 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 효과적으로 분쟁을 예방·조정하기 위해서는 EU가 노동-무역 연계 정책을 추진해 온 과정과 정치적 배경을 검토하는 작업도 필수적이다.⁷⁾ 한편 근본적으로 이 분쟁의 진앙지인 노동조항이 무엇이고, 왜 노동문제가 통상협정과 묶여서 논의되는지 큰 틀에서 이해하기 위해서는 무역-노동 연계의 쟁점과 역사적 발전 과정을 살펴 봐야 한다. 이 글은 당면 분쟁의 전체적 맥락을 소개하는 데 초점을 둔다.

이 글은 먼저 무역-노동 연계 논의를 이론적·역사적 측면에서 간략히 점검한다. 이어 한-미 FTA 노동조항과의 비교를 통해 한-EU FTA의 주요 내용을 살펴본다. 마지막으로 이번 EU와의 분쟁에 집중해, EU 측이 제기한 협의 사항을 확인하고 향후 (소집될 가능성이 있는) 전문가패널 절차에서 문제가 될 법적 쟁점과 관련된 몇 가지 오해를 짚어본다.

■ 무역-노동 연계를 바라보는 관점

일반적으로 무역자유화는 경제성장과 일자리 창출의 촉매로 기능하는 동시에, 한 국가 내 분배 불평등 문제를 심화시킨다고 비판받기도 한다.⁸⁾ 지구적 경제통합은 유연화·민영화와

6) 노동 관련 조항은 이하 ‘노동조항’이라 한다.

7) 이에 대한 심도 깊은 분석으로 이승욱(2012), 「EU와 미국에서의 노동: 무역 연계정책의 전개와 함의」, 『노동법연구』 32, 서울대학교 노동법연구회 참조.

8) 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).

함께 개별 국가 단위로 설계된 복지국가 체계를 위협하는 원인이며,⁹⁾ (고용·노사관계로 좁혀 보자면) 시장에 대한 민주적 통제장치인 노동조합·단체교섭 제도를 무력화시킨다고 지적되기도 한다.¹⁰⁾ 이러한 배경에서 무역자유화를 법적으로 견인하는 통상협정 혹은 통상 관련 국내법 안에 노동과 사회적 가치를 보호할 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 현상에 대한 사실·가치·정책 판단에 따라 크게 세 가지 입장으로 나누어진다.

첫 번째 입장은 연계 찬성론인데, 지구적 차원의 경제통합이 각국의 노동기준에 부정적 영향을 준다고 이해하며, 그 이론적 틀로 사회적 덤핑(social dumping)을 통한 불공정경쟁과 근로조건에 있어서 바닥으로의 경쟁(race to the bottom)을 제시한다(연계 찬성론 A).¹¹⁾ 이 견해는 노동기준은 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.¹²⁾ 바닥으로의 경쟁 이론에 근거한 연계 찬성론은 국가들이 ‘죄수의 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.¹³⁾ 이러한 경쟁 속에서 국가는 최적화

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

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

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

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

13) Bercusson and Estlund(2007), p.2.

된 수준의 노동규제를 할 수 없어 후생손실이 발생하고 근로자의 기본적 노동인권이 위협받을 수 있다고 우려한다. 이러한 시각에서 국제공조를 통해 공통된 게임의 규칙(보편적 노동 조건과 처벌의 방식)을 정하고 위반하는 국가를 제재하여 이 집단행동 문제를 해결하고자 한다.¹⁴⁾

두 번째 입장은 연계에 반대하는 진영으로, 먼저 낮은 노동조건이 해당 국가의 수출경쟁력을 강화한다는 주장과 무역자유화로 인해 대부분의 국가에서 노동기준이 하락할 것이라는 주장이 충분히 실증되지 않았다고 반박한다.¹⁵⁾ 규범적 차원에서 보더라도 국가는 주권에 근거해 스스로 적정하다고 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 노동인력을 갖고 있기 때문이며, 이를 활용하는 것은 불공정하다고 보기도 어렵다고 한다.¹⁶⁾ 결국 노동기준을 국제통상과 결부시키는 것은 선진국의 위장된 보호무역주의(disguised protectionism)라는 것이다.¹⁷⁾ 또한 연계제도를 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.¹⁸⁾

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 관점

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

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

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

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

18) 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.

에 의문을 제기한다.¹⁹⁾ 노동권 보장은 경제적 측면에서 비용 상승을 상쇄할 수 있는 생산성 향상을 가져오는 경우가 많으며,²⁰⁾ 설령 단기적으로 비용 상승을 유발하더라도 장기적으로는 인적자본 수준을 강화하거나(아동노동·고용영역에서의 차별 금지) 정치·사회적 안정화에 기여함으로써(단결권) 국제투자상 불이익을 입지 않는다고 주장한다.²¹⁾ 장기적 관점에서 노동권 보장은 한 국가의 경제·사회·정치가 상호보완적으로 발전하는 데 필요한 연결고리이기 때문이다. 따라서 통상협정 내 노동조항도 체약국의 노동기준에 대한 발상 전환과 노동권 보장을 위한 규제역량 강화를 목적으로 하면서, 처벌이나 제재가 아닌 대화와 협력을 통해 이 목적을 달성해야 한다고 역설한다.

■ 무역-노동 연계의 역사 : 다자조약을 통한 연계 시도

국제통상과 노동기준이 서로 밀접한 관련성이 있어 연계해야 한다는 생각은 19세기 말부터 존재했다.²²⁾ 다만 그러한 노력이 엿보이는 첫 번째 국제문서는 제1차 세계대전 후 ILO를 창설한 1919년 베르사이유 조약 제13편이었다. ILO 헌장이기도 한 동 조약 제13편은 전문에서 ‘한 국가가 인도적인 근로조건을 채택하는 데 실패하는 것은 다른 국가가 근로조건을 향상하는 데 방해가 된다’고 규정한다.²³⁾ 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.

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

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

21) 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.

22) Charnovitz, S.(1987), “The influence of international labour standards on the world trading regime: a historical overview”, 126: 5 *American Journal of International Law*, p.565.

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

무역-노동 연계의 당위성에 대한 더욱 직접적 언급은 제2차 세계대전 종전 후 최초의 다자 무역기구(International Trade Organization)를 설립하기 위해 초안된 하바나 헌장(Havana Charter)에서 찾을 수 있다. 동 헌장 제2장 제7조는 생산성과 연계되는 ‘공정한’ 노동기준의 확보·유지의 필요성과 특히 수출상품 생산에 있어서 ‘불공정한’ 노동기준이 국제무역상 갈등을 유발한다는 점을 분명히 했다. 따라서 회원국은 자국 영토에서 이러한 불공정한 근로조건을 제거하는 데 적절하고 사용 가능한 모든 조치를 취할 의무를 진다고 규정했다.²⁴⁾ 추가적으로 동조는 이 문제를 해결하는 데 있어 국제무역기구(의 회원국)가 ILO와 긴밀하게 협력해야 할 의무를 명시했다.²⁵⁾ 다만 하바나 헌장은 비준에 이르지 못해 폐기되었고, 다자기구 차원에서 통상과 노동이 통합적으로 규율될 수 있었던 첫 번째 기회를 잃게 되었다.

국제무역기구 설립이 좌초된 후 그 공백을 메운 것은 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade 1947: GATT)이었다. 그러나 GATT는 하바나 헌장 제4장(Commercial Policy)을 기반으로 해 좁은 의미의 무역 사항만을 규율했기 때문에, 노동문제는 ILO에서만 다루어졌다. 보편적 국제노동기준의 정립·실현을 위한 국제기구로서 ILO가 갖는 한계, 특히 실효적 이행확보수단의 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.²⁶⁾ 그러나 결국 후자가 투표에서 승리하여 WTO는 노동 관련 의제는 ILO의 소관 사항이라는 점, 저임금 개도국의 비교우위는 존중되어야 하는 점, 노동기준을 보호무역 목적으로 이용할 수 없다는 점을 분명히 하는 선언을 발표하고 연계 문제로 부터 거리를 두게 되었다.²⁷⁾

24) 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.

25) Arts. 7:2-3, *Id.*

26) Albertson, P. C.(2010), “Evolution of Labor Provisions in U.S. Free Trade Agreements”, 21 *Stanford Law and Policy Review*, p.497.

27) WTO, Singapore Ministerial Declaration of 13 December 1996, WT/MIN(96)/DEC/W, 36 I.L.M. 218(1997).

■ 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 비교

1996년 싱가포르 선언을 계기로 미국과 EU 등 연계를 지지하는 국가들은 기존에 운영하던 일반특혜관세제도(Generalised Scheme of Preferences: GSP)의 노동기준 요건을 강화하고, 새롭게 체결하는 FTA에 노동조항을 도입·발전시키는 방향으로 무역-노동 연계 정책을 선회하게 되었다. 미국과 EU 내부의 정치적 상황 변화와 함께 설계·운용 경험이 축적되면서 미국과 EU FTA 노동조항은 ① 부과하는 의무의 성격 및 구속하는 국가작용(집행·사법·입법)의 범위와 정도, ② 보호하는 노동권의 종류 및 인용하는 국제문서의 범위, ③ 이행강제 메커니즘의 조직·수단 측면에서 '진화'를 거듭했다.²⁸⁾ 그중 한-미 FTA와 한-EU FTA는 지속된 진화의 결실로서 지금까지 개발된 가장 강력한 형태의 노동조항을 보유하게 되었다.²⁹⁾ 두 노동조항은 각각 '제4세대 모델'(미국)과 '새로운 세대의 FTA'(EU)로 분류되는데,³⁰⁾ 최근 체결되고 있는 FTA의 노동조항도 기본적으로 이 유형을 따르고 있다.³¹⁾

현안인 한-EU FTA 노동조항의 주요 특징을 한-미 FTA 노동조항과 비교해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 노동조항이 단순한 정치적 선언이 아닌 **법적 의무**를 창설한다는 점을 명확히 했다.³²⁾ 이 점은 EU의 초기 노동조항과 구별되고 한-미 FTA의 경우와 동일하다. 또한 체결국의 국내 노동법 **집행의무**에 더하여, 국제기준에 따라 국내법과 관행을 정비하고(**입법의무**), 무역/투자를 촉진하기 위해 노동 보호 수준을 약화시키지 않을 의무(**역진방지의무**)를 추

28) Bolle, M. J.(2007), "Trade Promotion Authority(TPA)-Fast-Track Renewal-Labor Issues", Congressional Research Service(RL33864), 2 February 2007.

29) 이는 특히 미국과 EU의 입장에서는 최대의 성과라고 할 수 있다. 이승욱, 앞의 논문, p.240.

30) 이 두 최신 유형의 노동조항 정책이 EU와 미국에서 각각 추진된 과정에 대해서는 이승욱, 위 논문, p.248 이하와 p.275 이하 참조.

31) 이에 해당하는 미국 FTA의 예로 2018년 12월 30일 발효한 한태평양 경제동반자협정(현 CPTPP)을 들 수 있다. 비록 미국은 트럼프 행정부가 출범하면서 동 협정을 탈퇴했지만 CPTPP의 노동조항 기초 작업에 절대적 영향을 미쳤다. CPTPP 노동조항은 사실상 미국의 제4세대 모델을 계승·보강한 것으로서 미국은 이를 역사상 '가장 강력한 노동장'으로 홍보했으며(USTR, 2015), 미국이 빠진 현재에도 내용에는 변함이 없다. 한편 EU의 경우 2016년 10월 26일 캐나다와 체결한 무역협정(CETA)의 노동조항도 한-EU FTA 노동조항과 거의 유사하다.

32) 이는 노동 관련 의무가 '선언적 차원'에 불과했던 EU-칠레 FTA 노동조항과 대조된다. 이승욱, 위의 논문, p.248.

가했다.³³⁾ 노동조항이 체약국의 집행(사법)작용만이 아닌 입법작용까지 구속할 수 있다는 점은 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 사이에 차이가 없다.³⁴⁾ 다만 전자의 경우 ILO의 핵심협약 및 “현행” 협약 **비준을 위해 지속적으로 노력할 의무**를 추가로 정하고 있으며,³⁵⁾ 후자의 경우 별도로 사법절차를 통한 노동권의 보장 의무를 명시하고 그 내용에 대해 비교적 자세한 규정을 두고 있다.³⁶⁾

둘째, 한-EU FTA 노동조항은 의무의 내용을 구체적으로 정하기 위해 **ILO와 국제연합(United Nations: UN) 문서를 인용**한다. 예를 들어 ㉠ 효과적 집행의무와 보호 수준 완화 금지의무(역진방지의무)의 대상이 되는 국내 ‘노동법’의 범위를 확정하기 위해 *ILO의 양질의 일자리 아젠다와 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료 선언*을 인용하고,³⁷⁾ ㉡ 입법의무 이행의 기준을 제시하기 위해, *작업장에서의 기본원칙 및 권리에 관한 1998년 ILO 선언과 그 후속조치*(이하 ‘1998년 ILO 선언’)를 인용하며,³⁸⁾ ㉢ 비준을 위해 지속적으로 노력해야할 대상으로 ILO의 핵심협약 및 “현행” 협약을 언급한다. 이에 비해 한-미 FTA 노동조항은 국제문서의 인용 없이 집행의무의 대상이 되는 노동법을 정의하며,³⁹⁾ 입법의무와 역진방지의무를 위한 국제기준으로 1998년 ILO 선언만을 인용한다.⁴⁰⁾

셋째, 한-EU FTA는 노동조항이 정하는 의무의 이행을 확보하기 위한 수단으로 **장려적 접근 방법**, 즉 정부 및 시민사회 간 대화와 협력에 의존한다.⁴¹⁾ 특히 한-EU FTA는 노동조항과 관련해 시민사회의 참여, **EU와 우리 측의 시민사회 간 대화**를 제도화(시민사회포럼)하고 있

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

34) 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.

35) 한-EU FTA, Art. 13.4.3 제2·3문.

36) 한-미 FTA, Art. 19.4.

37) 한-EU FTA, Art. 13.2.1 각주 1.

38) 한-EU FTA, Art. 13.4.3 제1문.

39) 한-미 FTA, Art. 19.8.

40) 한-미 FTA, Art. 19.2. 한-미 FTA는 *최악형태의 아동근로 근절을 위한 금지와 즉각 행동을 위한 제 182호 ILO 협약*도 인용하나, 이는 노동협력의 대상을 정하기 위한 것이다. 한-미 FTA, Art. 19.6.

41) Ebert, F. C. and A. Posthuma(2011), *Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives*, ILO, p.4.

다는 점이 눈길을 끈다. 다만 정부 간 협의절차에 이어 최종 분쟁해결절차인 전문가패널이 협정 위반으로 판단하더라도 승소국은 이에 직접 근거해 패소국에게 무역제재를 가할 수 없다.⁴²⁾ 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.⁴³⁾

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 금지에 최저임금, 근로시간,⁴⁴⁾ 산업안전·보건을 더한 총 7가지 영역에 국한된다. 그러나 한-EU FTA에서의 ‘노동’은 ILO 양질의 일자리 아젠다가 포괄하는 더 넓은 개념으로 위 7가지 이외에도 출산휴가, 육아휴직, 해고보호, 산업재해보상, 노령연금 등 노인복지, 노사정 삼자구성주의 등도 포함한다.⁴⁵⁾ 게다가 한-EU FTA에서는 이 광의의 노동 개념과 관련된 법이라면 보호수준을 완화하는 것도 금지된다.⁴⁶⁾ 다만 한-EU FTA 노동조항은 구제수단으로서 무역제재를 직접 명시하고 있지 않기 때문에, 이행확보수단의 강도 측면에서 한-미 FTA에 비해 약하다는 평가를 받는다.⁴⁷⁾ 마지막으로 무역-노동 연계에 대한 이론적 관점을 고려할 때 한-EU FTA 노동조항은 연계 찬성론 B의 입장에 더 가깝고, 한-미 FTA는 연계 찬성론 A

42) 한-EU FTA, Art. 13.16.

43) 한-미 FTA, Arts. 19.7.4 and 22.13. 김미영(2012), 「한미자유무역협정 노동조항의 내용과 해석」, 『노동법학』 43, pp.106~108 참조.

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

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

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

47) 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 중재패널도 한층 더 엄격하게 위반 여부를 판단할 수 있으므로, 우리 입장에서 한-EU FTA 노동조항이 정치적으로 더욱 부담스러울 수 있다는 점을 지적한다(이승욱, 앞의 논문, p.285). 2017년 6월 발표된 미국과 과테말라의 노동조항 분쟁에 대한 중재판정(미국 패소)은 이러한 역설을 잘 보여주는 사례라고 생각한다.

의 시각을 수용한 것처럼 보인다. 관련하여 앞서 살핀 1919년 베르사이유 조약 제13편과 하바나 헌장은 연계 찬성론 A와, 1996년 WTO 싱가포르 선언은 연계 반대론과 유사한 것으로 이해된다. <표 1>은 이상의 비교를 요약한 것이다.

<표 1> 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 비교

| | | 한-EU | 한-미 |
|----------------|--------------|---|--|
| 분류 | | '새로운 세대' FTAs(한국, 콜롬비아-페루 등) | '제4세대' FTAs(한국, 페루, 파나마, CPTPP) |
| 위치 | | 제13장 무역과 지속가능한 발전 | 제19장 노동 |
| 의무의 성격 | | 법적 의무 | |
| 구속되는 국가작용 | | 입법(역진방지), 집행, 사법 (+ ILO 협약 비준을 위한 지속적 노력) | 입법(역진방지), 집행, 사법 (+ 노동권의 사법적 구제절차 보장) |
| 국제 문서 인용 | 입법 | 1998년 ILO 선언 | 1998년 ILO 선언 |
| | 보호수준 역진방지 | - ILO의 양질의 일자리 아젠다 - 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료 선언 : ㉔ + ㉕ + 연차유급휴가, 출산휴가, 육아휴직, 해고보호, 산업재해보상, 노령연금, 노사정 삼자구성주의 등 | |
| | 집행 | | 사실상 1998년 ILO 선언(㉔) + 최저임금, 근로시간, 산업안전·보건(㉕) |
| | 비준노력 | ILO 핵심협약 + '현행' 협약 | 해당 없음 |
| 주요 이행확보수단 | | 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 |

■ 한국과 EU의 노동조항 관련 분쟁

2018년 12월 17일 EU는 한-EU FTA 제13장 이행에 대한 양측 정부 간 협의 절차 개시를 한국 측에 공식 요청했다.⁴⁸⁾ 쟁점은 크게 두 가지였다. 하나는 언론을 통해 잘 알려진 ILO 핵

48) EU, Republic of Korea – compliance with obligations under Chapter 13 of the EU-Korea FTA: Request for Consultation by the EU, Brussels, 17 December 2018.

심협약 비준 노력에 관한 것이고,⁴⁹⁾ (상대적으로 조명을 받지 못한) 다른 쟁점은 한국의 현행 노동관계법 및 형법의 여러 규정이 (EU의 관점에서) 1998년 ILO 선언의 원칙, 특히 결사의 자유와 단체교섭권에 대한 원칙에 위반하는지 여부였다.⁵⁰⁾ 협의절차는 2019년 3월 18일 종료되었지만 협의 도중·이후에도 EU 측은 최종 분쟁해결절차인 전문가패널의 소집 가능성을 내비치며, 한국 정부와 국회에 지속적으로 핵심협약 비준을 압박했다.⁵¹⁾

협의 대상 쟁점에 대한 법적 분석·평가는 전체적 맥락을 간략히 소개하는 이 글의 목적이 아니다. 여기서는 다만 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁에 대한 몇 가지 오해를 바로잡고자 한다. 첫째, ILO 핵심협약 비준을 요구하는 것이 주권 침해 혹은 내정간섭이라는 오해다. FTA의 목적 자체가 체결국들이 상호 시장개방을 통해 더 큰 이익을 얻고자 일정 부분에 대한 주권 행사를 유보하는 것이라는 점을 고려하면, 이러한 지적은 모순이다. 아마도 전통적 통상의 제가 아닌 사항을 FTA에 도입해 생긴 이질감 때문이라 추측한다. 둘째, 비준을 위해 '지속적으로 노력할 의무(make continued and sustained efforts)'가 구속력이 없거나 법적 의무가 아니라는 견해다. 이 역시 오해로 법적 의무로서 구속력이 있다. 국제법적 의무는 행위의무(obligation of conduct)와 결과의무(obligation of result)로 양분되는데, 한-EU FTA 제 13.4.3조 제3문의 의무는 전자에 속한다. 비준을 목표로 지속적 노력을 했는지 위반 여부의 기준이며 여전히 법적 판단 대상이다.⁵²⁾

셋째, 노동조항 위반을 이유로는 어떤 제제도 부과할 수 없다는 주장이다.⁵³⁾ 분명히 FTA 제

49) 한-EU FTA, Art. 13.4.3 제3문.

50) 이 두 번째 문제와 관련해 서한이 지적한 사항은 총 6가지였다: ① 노동조합 및 노동관계 조정법(이하 '법') 제2조 제1호의 '근로자' 개념(특히 법원에 의해 주로 한 사용자를 위해서 근로를 제공하는 자 영업자, 해고자, 실업자가 이 개념에 포섭되지 않는 것으로 해석된 경우); ② 법 제2조 제4호 라목(근로자가 아닌 자의 노동조합 가입 금지); ③ 법 제23조 제1항(조합원 중에서만 노동조합 임원 선출); ④ 제12조 제1-3호(법 제2조 제4호 및 제10조와 관련하여 행정관청의 노동조합 설립신고증 교부 재량); ⑤ 법 제31조 제2·3항(단체협약 신고와 행정관청의 위법 단체협약 시정 명령); ⑥ 형법 제314조(업무방해죄)를 경찰·검찰이 일정한 평화적 파업에도 적용하는 것.

51) 예를 들어 지난 4월 3일 EU 측 대표인 세실리아 말스트롬 통상담당 집행위원이 이재갑 고용노동부장관과 유명희 통상교섭본부장에게 보낸 서한 참조.

52) 물론 비준을 완료했다면 지속적 노력을 했다는 사실이 충분히 증명될 것이다.

53) 예를 들어 「ILO협약 비준 안하면 EU가 보복?...'FTA 규정상 불가능」, 한국경제 2019. 4. 10 기사; 한국경영자총협회, 「결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약 비준 논의와 연계된 “한-EU FTA 협정 관련 이슈”에 대한 경영계 입장」, 2019. 3. 26 참조.

13장에 직접 근거한 특혜관세 철폐 등의 무역제재는 불가능하다. 그러나 노동문제를 통상 관련 협상에서 지렛대로 삼는 등 사실상의 '제재'는 얼마든지 가능하다. 법적 차원의 제재도 완전히 불가능한 것은 아니다. 최근의 WTO 사건⁵⁴⁾에서 확인되듯 통상분쟁절차에서 사회적 고려에 의한 무역·경제적 조치의 적법성이 인정될 수도 있다는 점을 주의할 필요가 있다. 다시 말해 EU 혹은 EU 회원국은 독자적인 법적 근거(일방적 연계 제도)를 마련해 일정한 노동권·노동기준을 준수하지 않는 작업장/기업에서 생산된 상품/서비스(패소국 국적 기업의 상품/서비스 혹은 패소국을 원산지로 하는 상품을 주요 대상으로 포함)에 경제적 불이익을 줄 수 있다는 것이다. 이때 FTA 노동조항의 지속적 위반은 위 제도의 노동 관련 요건을 충족시키지 못하는 하나의 증거로서 간접 활용될 수 있다. 경제적 불이익을 주는 제재의 유형도 다양할 수 있다. 확률은 높지 않지만 전통적 무역조치인 관세, 수출입 수량 제한부터 조세, 규제, 공공 조달, 기업보조금 제도 등의 영역에서 노동권 존중 여부·정도를 고려해 불이익을 주는 상황이 발생할 수도 있다.⁵⁵⁾ 따라서 한-EU 노동조항 위반과 제재는 무관하다는 주장은 지나치게 단정적인 생각이다.

■ 맺음말 : 가보지 않은 길

이번 분쟁은 어느 정도 예견된 것이었다. 한-EU FTA 발효 이래 EU집행위원회, EU의회, 시민사회, 학계는 한국 측의 노동조항 이행에 대해 꾸준히 불만을 제기했기 때문이다.⁵⁶⁾ 나아가

54) 예를 들어 *European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, WTO doc. WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R(22 May 2014)(Appellate Body Report). 다만 이 사건 대상이었던 EU의 물개 관련 상품 수입·판매 금지 조치는 WTO 법 위반으로 결정됐으나, 수입국의 독자적인 도덕·윤리관에 기초해 수입금지가 허용될 수 있다는 가능성을 보여 준 사건이었다.

55) 현안과 직접 관련된 것은 아니지만 EU 차원에서 공공조달과 사회정책을 연계시키는 하나의 예로 Directive 2014/24/EU OF The European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC 참조.

56) 예를 들어 Motion for a European Parliament Resolution on the implementation of the EU-Korea FTA, 2015/2059(INI); Van den Putte, L.(2015), "Involving Civil Society in Social Clauses and the Decent Work Agend", *Global Labour Journal* 6(2).

한국 외 다른 국가와 체결한 FTA의 노동조항의 실효성에 대해서도 계속 의문이 제기됐으며, 집행위원회의 노동조항 운용은 물론, 제도 자체의 결함에 대한 비판도 지속적으로 이루어졌다.⁵⁷⁾ EU의 핵심 회원국인 프랑스와 독일의 주요 정치세력도 최근 북미와 유럽에서 부상하고 있는 포퓰리즘의 분위기 속에서 FTA의 무역과 지속가능한 발전장(章)(노동조항)의 효과적 집행을 강하게 요구했다.⁵⁸⁾ 게다가 2011년 7월 발효한 한-EU FTA는 무역-노동 연계의 획기적 전기를 마련한 ‘새로운 세대의 FTA’ 중 첫 번째 협정이라는 상징성이 있다.⁵⁹⁾ 이러한 정치·사회적 맥락 속에서 2018년 12월 EU FTA 역사상 최초로 노동문제에 대한 협의가 시작되었고, 2019년 안에 (역시 최초로) 전문가패널까지 소집될지에 대해 많은 관심이 쏠리고 있다. 모든 게 처음인 만큼 이 분쟁이 어떤 결과를 낳을지 누구도 정확히 예측할 수 없다. 그러나 ILO 100주년인 2019년을, 위험을 감수하며 노동조항의 실효성을 시험하는 해로 삼기보다는 오래 미뤄왔던 국제적 책무를 이행한 해로 만드는 편이 더 나은 선택인 것 같다. **KLI**

57) 예를 들어 Resolution on implementation of the 2010 recommendations of Parliament on social and environmental standards, human rights and corporate responsibility of 5 July 2016 (2015/2038(INI)).

58) Bronckers, M. & Gruni, G.(2018), “Improving the Enforcement of Labour Standards in the EU’s Free Trade Agreements” in *Restoring Trust in Trade: Liber Amicorum in Honour of Peter Van den Bossche*, Prévost et al.(eds.), Hart Publishing(프랑스 대통령 마크롱의 선거공약과 신 독일 연립정부의 합의를 참조).

59) European Commission, Commission Staff Working Document: Evaluation of the Implementation of the EU-Korea FTA, SWD(2019) 102 final, Brussels, 7 March 2019, p.2.