

연구보고서  
2020-14

# 자유무역협정 내 노동조항 관련 분쟁의 유형과 법적 쟁점 분석

남궁 준



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	1
제1절 연구의 배경 .....	1
1. 감염병, 국제통상, 노동 .....	1
2. 우리가 체결한 FTA 노동조항과 최근의 통상환경 .....	3
제2절 연구의 목적과 구성 .....	5
제2장 노동분쟁의 배경 : 정치·경제적 맥락과 분쟁절차의 경과 · 7	
제1절 노동분쟁의 정치·경제적 맥락: 미국의 상황을 중심으로 ... 7	
1. 북미와 유럽의 포퓰리즘과 보호무역주의 확산 .....	7
2. 미국 트럼프 정부의 통상정책 기조 .....	9
3. 미국에서 노동 관련 국제통상 질서를 바라보는 정치적 관점과 바이든 정부에서의 변화 가능성 .....	13
제2절 유럽연합-한국 노동분쟁의 진행 경과 .....	18
1. EU의 문제 제기 .....	18
2. 대한민국의 대응 .....	20
3. 분쟁의 쟁점과 사정 변경 .....	22
제3장 노동조항의 의무 내용에 대한 분쟁의 법적 쟁점 .....	25
제1절 노동조항에 인용된 ILO 문서의 역할과 내용: 결사의 자유와 단체교섭권 관련 의무 .....	25
1. 노동조항 개관 및 관련 규정 문언 분석 .....	25
2. <EU-대한민국> 전문가 패널 절차에서 양측의 주장 .....	29

3. 쟁점의 도출과 견해의 정서 .....	34
제2절 강제노동 철폐 관련 의무 .....	36
1. 강제노동 관련 ILO 기본협약인 제29호 협약(1930)과 제105호 협약(1957)의 주요 내용 .....	36
2. 국내 법령의 이행 상황과 문제의 소재 .....	38
3. 강제노동 철폐 의무 관련 발생 가능한 구체적 분쟁의 유형 ...	51
제3절 무역 영향성 요건 .....	54
1. 문제의 소재 .....	54
2. 미국-과테말라의 배경과 양측의 주장 .....	56
3. 중재패널의 판단 .....	59
4. 소 결 .....	63
제4절 소 결 .....	67
1. 노동조항에 인용된 ILO 문서의 역할과 내용 .....	67
2. 무역(관련 노동에 대한) 영향성 요건 .....	69
제4장 무역 조치의 적법성에 관한 분쟁의 쟁점 .....	70
제1절 관세 혜택 철회의 법리: 「한-미 FTA」를 중심으로 .....	70
1. 노동분쟁 해결절차의 개관 .....	70
2. 피소국/패소국의 패널(최종)보고서 불이행 효과 .....	73
3. 해석상 쟁점 .....	76
제2절 노동조항 위반에 대한 일방적 무역조치 .....	78
1. 문제의 소재: EU-대한민국 노동분쟁의 최종 결과와 그 함의 ..	78
2. 반덤핑 제도 .....	80
3. 공공조달 제도 .....	90
제5장 정책적 대응 방안 .....	92
1. 가장 안전하고 확실한 방법으로서 ILO 기본협약 및 감독기구 (CFA 포함)의 관정례에 따른 국내 노동관계법 정비 .....	92

2. (전면적 개정이 불가능하다면) 주요 무역상대국과 비교하여 우리 노동관계법의 상대적 ‘약한 고리’를 파악해 사전에 정비함으로써 분쟁 발생 예방 .....	94
3. 정의행위에 대한 형법 업무방해죄 규정 적용 문제 해결 .....	95
4. 통상마찰이 있는 산업의 경제적·법적 쟁점 소재 파악 및 대비 .....	97
5. WTO법과 분쟁해결절차를 통한 대응 .....	99
6. 꾸준하고 지속적이며 사회적 파트너와의 협의를 통한 노동법/노사관계제도 개선 노력의 이행 필요 .....	100
<b>참고문헌</b> .....	101

## 포 목 차

<표 3-1> 「한-EU FTA」와 「한-미 FTA」 노동조항 비교 개관	27
<표 3-2> ILO 문서가 인용된 노동조항	28
<표 3-3> EU 서면에 인용된 한국 피소 CFA 사건	32
<표 5-1> 한-미 FTA 및 USMCA 노동장 관련 국내 노동관계법령	93

## 그림목차

[그림 3-1] 무역 영향성 요건에 대한 US-Guatemala의 법리 분석 · 64

[그림 4-1] 「한-미 FTA」 노동분쟁해결절차 개략 ..... 71

[그림 4-2] 「한-미 FTA」 패널에 의한 분쟁해결 흐름 ..... 75





## 요 약<sup>1)</sup>

노동은 오랫동안 국내 문제였다. 우리나라는 국제노동기구에 가입했지만 효과적인 이행강제수단이 없는 탓에 회원국으로서 이행해야 하는 기본적 의무에 대해 크게 고민하지 않았다. 그러나 2019년에 들어서면서 노동은 국제문제가 되었고 통상문제가 되었으며 기본협약 비준 문제가 뉴스와 신문의 헤드라인을 종종 장식하게 되었다. 이는 유럽연합과 우리가 체결한 자유무역협정(free trade agreement : FTA)에 기인한 바 크다. 주지하듯 유럽연합은 2019년 7월 4일 동 자유무역협정에 근거해 전문가 패널 소집을 요구했고 2020년 10월 8일과 9일 온라인으로 심리절차가 진행되었다. 이 기간 동안 한국 정부는 분쟁의 대상이 되었던 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 개정안을 2020년 6월에, 국제노동기구 제 29호, 87호, 98호 협약 비준 동의안을 같은 해 7월 국회에 제출했다. 이후 법률개정안은 국회에서 다소 수정되어 2020년 12월 9일 본회의까지 통과했다. 이러한 행보의 이면에는 유럽연합의 통상 갈등과 리스크를 최대한 안전하게 관리하려는 목적이 크게 자리했다.

유럽연합-대한민국 분쟁이 중요한 이유는 여러 가지다. 일단 처음이라는 상징성과 그것이 수반하는 정치적 의미이다. 유럽연합이 통상협정 속에 인권과 노동권의 제도적 보호장치(‘노동조항’)를 삽입한 것은 1995년의 개정 Lomé IV 협약이 처음이다. 그러나 현대적 노동조항의 모델을 처음으로 안착시킨 것은 한국-유럽연합 자유무역협

1) 요약의 전반부는 저자가 쓴 한겨레, 「한국-유럽연합 분쟁의 의미: 국제노동기구 기본협약을 비준해야 하는 또 다른 이유」, 2020. 10. 29. 기사(p.21)의 내용과 중복되는 부분이 있을 수 있다.

정이다. 노동조항 이행과 관련해 실제 분쟁이 발생하여 협의절차를 밟는 것도, 전문가 패널을 설치한 것도, 심리를 해본 것도 유럽연합 역사상 모두 최초다. 세계로 눈을 돌리면 앞선 사례가 하나 있다. 중미자유무역협정에 근거해 발생했던 미국-과테말라 분쟁이 그것인데, 미국이 중재절차에서 패소하여 노동조항 위반이 공식적으로 선언된 사례는 아직 없다. 따라서 유럽연합-대한민국 전문가 패널이 한국의 위반을 결정하게 되면 우리는 처음으로 자유무역협정 노동조항을 위반한 국가로 역사에 기록되게 된다.

이는 국가 위신의 문제를 넘어 법적 리스크를 증대시킬 수 있다. 노동조항을 위반했다는 사실 자체를 이유로 한국-유럽연합 자유무역협정에 직접 근거하여 제재를 가하는 것은 물론 불가능하다. 그런 까닭에 사실상의 정치·경제적 불이익 조치가 유력한 보복 수단으로 거론됐다. 그러나 우리가 미국, 캐나다와 각각 체결한 자유무역협정은 그렇지 않다. 두 협정의 노동조항 위반은 궁극적으로 특혜관세 철회나 벌과금 부과로 이어질 수 있다. 게다가 이 둘은 현 분쟁의 대상조항과 비슷한 규정을 가지고 있다.

무역-노동 연계의 형태는 다양하다. 2018년 전후로 발효된 유럽연합의 개정 반덤핑 규정이 한 예다. 이 규정은 ‘임금 왜곡’, ‘가격약속’ 등을 판단할 때 수출국의 노동기준과 기본협약 비준 여부를 고려할 법적 근거를 마련했다. 실제 유럽연합은 새 기준을 적용해 중국기업을 대상으로 유기코팅 철강(2019), 스테인리스 스틸 열연 코일(2020)에 대하여 반덤핑(임시) 관세를 부과했다. 2014년에 채택된 공공조달에 대한 유럽연합 지침도 있다. 이 지침은 회원국이 공공조달 계약을 체결·이행하는 사업자가 노동 관련 법, 단체협약, 기본협약 등을 지키도록 적절한 조치를 취하고 아동노동 사용 및 인신매매 전력 이 있는 사업자를 조달에서 배제할 의무를 부과하고 있다.

유럽연합은 인권과 노동권의 국제적 보장을 위해 그간 상당한 유·무형의 자원을 투입해왔다. 우리가 자유무역협정 노동조항을 지속적으로 위반하는 것은 유럽연합, 구체적으로 집행위원회와 유럽의

회가 우리에게 부담이 되는 방향과 방식으로 위 제도를 활용할 정치적 명분과 동기를 제공할 수 있다. 또한 위 제도의 노동 관련 고려사항을 검토하는 과정에서 법적 불이익을 받을 수도 있다. 아직 그 가능성이 크다고는 할 수 없지만, 이는 가능성의 문제라기보다는 개연성의 문제로 보는 것이 더욱 타당하다. 2020년의 통상환경은 지난 수년 동안 지속된 포퓰리즘과 보호무역주의로 인해 불안정하고 분쟁에 취약한 형편이다. 이러한 상황에서 노동조항이 우리에게 부과하는 실제적 의무의 구체적 내용과 범위가 무엇인지, 노동조항 위반이 확정된 경우 무역상대국이 취할 수 있는 무역·경제적 조치가 무엇인지 아는 것은 필수적이다. 해석상 쟁점이 될 수 있는 사안을 파악하여 사전에 분쟁을 예방하고, 분쟁이 발생했을 경우는 철저한 법적 논변을 마련해 정당한 권익을 지켜야 한다. 또한 혹여 우리에게 부과될 수 있는 무역조치의 국제통상법적 위법성은 없는지 판단할 수 있어야 한다.

이 보고서는 제2장에서 보호무역주의가 팽배한 최근 국제통상환경을 살폈다. 특히 그 흐름을 주도한 국가이면서 향후 우리와 노동분쟁이 발생할 가능성이 큰 국가인 미국의 정치적 배경 및 통상정책 변화를 검토했다. 차기 바이든 정부에서도 ‘트럼프 내러티브’는 여전히 할 것이며 자유무역협정 노동조항의 공세적 활용을 주의해야 한다는 점을 확인했다. 이와 함께 최종 국면에 들어선 유럽연합과 한국 간 분쟁의 진행 경과를 복기했다.

제3장은 노동조항의 실제적 의무 이행을 둘러싼 분쟁의 법적 쟁점 중 가장 중요하다고 판단되는 사항을 선별적으로 분석했다. 첫째, 우리가 체결한 자유무역협정 노동조항에 빈번히 인용되는 국제노동기구(International Labour Organization : ILO)의 「1998년 노동에서의 기본 원리 및 권리에 대한 선언」과 「ILO 헌장」의 의미와 역할을 들여다 보았다. 형식적으로는 노동조항이 창설하는 의무 중 입법의무·역진방지의무와 깊이 관련되고, 내용적으로는 결사의 자유와 단체교섭권 관련 의무가 직결되었다. 발견한 판단기준은 다음과 같다.

① 「1998년 ILO 선언」과 「ILO 헌장」을 인용하는 제1문은 일정한 법적 의무를 창설한다.

② 기본적으로 원리에서 도출된 이 의무는 권리/규칙에서 비롯된 의무에 비해 규범력(즉 의무의 강도)이 약하다.

③ 원리에서 이끌어낸 의무는 수범자인 국가로 하여금 일정한 행위를 하거나 특정 결과를 성취할 것을 명령하는 것이 아니라, 추상적 목표와 가치를 설정하고 그것을 추구하도록 요구하며, 그 목적/가치를 달성/실현할 구체적 수단·방법을 선택함에 있어서 상당한 재량을 허용한다.

④ 「한국-유럽연합 FTA」 제13.4조 제3항의 첫 번째 문장은 체결국 스스로의 판단으로 기본적 권리에 관한 원리를 존중, 촉진, 실현하는 데 기여할 수 있는 합리적 행위를 하고 방해되는 행위를 하지 않을 의무를 부과하는 한편, 위 원리가 추구하는 목표의 최저기준 혹은 핵심 내용만큼은 곧바로 이행/보장할 의무를 부과되, 그 행위/결과의 범위 및 수준은, 권리로부터 발생하는 의무와 비교할 때 한층 좁고 낮다고 보아야 한다.

⑤ 사안의 조치가 제1문이 부과하는 의무를 충실히 이행하였는지 판단하는 기준은 해당 조치가 목적을 달성하기 위해 적합하고 그 방향이 제대로 설정되어 있는지(즉 권리보장을 축소시키는 방향으로 퇴행하고 있지는 않은지), 그리고 그 조치가 지속되고 있는지를 집중적으로 검토해야 한다(즉 다소 느리더라도 꾸준히 이루어지고 있는지).

⑥ 기본협약의 제(諸) 규정과 ILO 결사의 자유 위원회의 법리는 제1문의 원리의 내용을 구성함에 있어 장기적 목표와 가이드라인에 각각 해당한다. 따라서 ⑤단계 판단에서의 일응의 기준과 방향을 제시해 준다. 따라서 피소국의 특정 조치와 협약의 특정 규정 및/또는 CFA 법리 간 불일치가 주장될 때 그것이 곧바로 「한국-유럽연합 FTA」 제13.4조 제3항 제1문 위반이 되는 것이 아니고, 피소국에 의해 해당 조치의 각각 타당성(reasonableness) 및/또는 합리성(rationality)

이 입증되면 일응의 위반은 정당화될 수 있다. 이때 증명은 설정된 목적을 달성하는 데 방해가 되는 법적·사실적 환경, 목적 실현을 위한 장기적 계획의 존부와 적절성, 원리의 최저수준/핵심내용의 즉각적 보장, 방향성 및 지속성 등을 얼마나 설득력 있게 논증했는지에 따라 성패가 결정된다는 것을 확인했다.

제3장 제2절은 강제노동 금지 의무와 관련된 법적 쟁점을 살폈다. 여기서 도출된 문제점 및 개선방안은 다음과 같다.

① 현행 사회복지요원제도는 대상자의 복무시기·복무기관 선택권을 확대했다는 점에서 제29호 협약을 명백히 위반하는 것인가에 대해 확인하기 어렵지만 사회복지요원제도 역시 ‘공익 분야’에 복무하며 군사적 성격을 갖는 것은 아니기에 여전히 제29호 협약의 취지에 반한다고 판단될 가능성이 있다. 따라서 향후 사회복지요원의 숫자를 점진적으로 줄이고(단계적 폐지), 병역 처분과정에서 보충역 대상자가 현역으로 병역을 이행할 수 있도록 선택할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

② 재소자가 외부 기업체 등에 통근하여 작업하는 것은 공공기관의 감독 아래 진행되는 작업이 아니라고 볼 수도 있으므로 강제노동에 해당되는지 여부가 특히 문제될 수 있다. 또한, 당사자의 동의 문제와 관련하여 현재 위탁작업과 민영교도소에서 이루어지는 교도작업의 경우 재소자의 공식적 동의가 요구되지 않거나, 사실상 동의가 있다고 볼 수 있는 외부통근작업의 경우에도 법제도화되어 있지 않은 것도 문제가 될 수 있다. 따라서 이후 취업동의서에 대한 법령상 근거 마련 및 재소자의 ‘자발적 요청’을 보장하는 보호장치와 관련해 자유근로관계와 가까운 근로조건하에서 교도작업이 이루어질 수 있도록 근로조건을 향상시켜야 한다.

③ 「국가보안법」, 「집회 및 시위에 관한 법률」, 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」의 관련 규정은 자유형을, 그중에서도 징역형을 주된 처벌로서 예정하고 있다. 그런데 동 조항이 금지·제재하고자 하는 행위는 제105호 협약이 보호하고자 하는 행위, 예를 들어 정치적 견

해를 표명하는 행위를 포함할 수 있어 규범의 충돌 가능성이 있다. 제105호 협약 준수에 초점을 둔 비교적 손쉬운 해결책은 현재 ‘징역형’으로 되어 있는 법정형을 ‘금고형’으로 변경하는 것을 생각해 볼 수 있다.

제3장 제3절은 사실상 모든 실체적 의무 위반 성립에 필요한 무역 영향성 요건(“무역 또는 투자에 영향을 주는 방식으로”)의 개념과 증명방법을 미국-과테말라 사건의 패널의 판단을 기준으로 검토하여 다음과 같은 정식(定式)을 발견했다.

① 첫째, 피소국의 기업이 제소국 시장에 상품/서비스를 수출하거나, 국내 시장에서 제소국으로부터 수입된 상품/서비스와 경쟁관계에 있을 것, 둘째, 피소국 정부의 각종 의무(입법·역진방지·집행) 위반으로 인해 피소국 기업 입장의 생산비용 절감 효과가 존재할 것, 셋째, 그 효과가 상당하여, 피소국 기업에 일정한 경쟁우위를 제공할 것을 증명해야 한다.

② 경쟁우위를 증명하기 위해서는, 첫째, 경쟁우위는 그 정도가 너무 작거나, 단기간 지속되거나, 지역에 국한된 것이어서는 안 되고, 둘째, 경쟁우위 존재 증명을 위해 사용자만 접근 가능한 정보는 증거로 불필요하며, 셋째, 의무 위반으로 발생한 비용절감 효과에 대한 증거를 제출해야 하지만 그것이 아주 높은 정확도를 가질 필요는 없다.

제4장은 일방의 노동조항 위반에 대한 구제수단으로서 타방이 사용하는 무역조치의 적법성 문제를 분석했다. 제1절은 「한-미 FTA」의 경우 자체적으로 벌과금과 특혜관세 철회를 허용하고 있는바, 그 구체적 내용을 살펴보고 법적 쟁점을 도출했다. 해석상 쟁점이 될 수 있는 것은 패널 최종보고서의 불이행에 대한 이행강제수단으로서 특혜관세를 철회한 경우 그 수준에 관한 것이다. 제22.13조 제2항은 ‘동등한 효과를 갖는 혜택의 적용을 정지’할 수 있는 권한을 제소국/승소국에 부여하고 있는바, 특히 ‘동등한 효과(equivalent effect)’를 어떻게 판단할 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 제22.4조 다호는 기본적으로 자국에 발생할 것으로 ‘이 협정에 불합치하지 아니하는 조치의

결과로서 [...] 합리적으로 기대할 수 있었던 혜택이 무효화되거나 침해된' 경우 분쟁해결제도를 이용할 수 있도록 하고 있다. 따라서 제소국이 철회할 수 있는 (FTA상 부여된) 특혜관세의 수준은 그 무효화되거나 침해된 (승소국의)혜택에 상응해야 하고, 이는 금전적으로 산정되어야 한다. 그리고 이 산정에 있어서 일반적 기준이 되는 것은 변화된 무역량(trade flow)이 됨을 확인하였다.

제4장 제2절은 (주로 유럽연합을 염두에 둔) 일방적 무역-노동 연계 제도를 살펴보았다. 2018년경 개정·시행된 유럽연합의 반덤핑규정(계산방식 변경과 무역구제 현대화 규정)을 검토했고, 2014년에 채택된 공공조달 지침도 간략히 짚어보았다. 두 규정 모두 무역상대국의 국제노동기준 및 자국의 노동관계법령 준수를 중요하게 고려했다는 점을 확인했다. 다만 이러한 무역-노동 연계 제도가 우리에게 적대적으로 사용될 경우를 대비해 해당 제도와 세계무역기구의 협정 및 판례법리에 비추어 문제가 될 점은 없는지, 우리가 원용할 수 있는 대표적 관련 규정은 무엇인지 검토했다.

제5장에서는 이러한 논의를 바탕으로 분쟁의 리스크를 줄이고, 유사시 법적으로 대응할 수 있는 방안을 간결하게 정리하였다.





# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경

### 1. 감염병, 국제통상, 노동

2020년 신종 코로나바이러스(COVID-19) 감염증의 대유행은 우리가 어떤 세상에 살고 있는지 선명하게 보여준다. 21세기의 세계는 서로가 서로에게 깊이 의존하고 있다. 한 국가의 감염병 위기는 곧바로 세계의 방역 위기로 이어진다. 감염병 창궐 초기 많은 국가들은 앞다투어 국경을 봉쇄하였다. 특히 위험하다고 판단된 국가로부터 사람들이 유입되는 것을 철저히 통제했다. 그러나 극히 일부의 사례를 제외하면 그러한 조치의 효과는 그리 오래 지속되지 않았다. 다른 맥락에서 쓰이는 ‘초연결 사회’라는 용어는 현재의 국제관계를 표현하는 말로도 손색이 없어 보인다.<sup>2)</sup>

---

2) ‘초연결사회’의 개념에 대해 합의된 정의는 없지만, 2008년 과학·기술 분야에서 최초로 사용된 것으로 알려져 있다. “인간과 인간, 인간과 사물, 사물과 사물이 네트워크로 연결된 사회”를 말하며, 이른바 ‘4차 산업혁명’ 시대의 주요 특징 중 하나로 꼽힌다. ‘초연결 사회(Hyper-connected Society)’, 사이온스 올 과학백사과전. <https://www.scienceall.com/%EC%B4%88%EC%97%B0%EA%B2%B0-%EC%82%AC%ED%9A%8Chyper-connected-society/>(최종검색일: 2020. 12. 25); 동 개념이 다른 맥락에서 사용된 예로, 박지웅(2018), 『초연결사회의 정치경제학

국가 간 상호의존성의 시작과 중심에는 무역이 있다. 코로나19가 초래한 경기 침체와 그에 연동한 무역량 감소에도 불구하고,<sup>3)</sup> 국경을 초월한 상품, 서비스, 자본, 노동의 이동은 지속되고 있다. 교역, 투자, 해외이주의 문제를 규율하는 대표적 (국제)법률문서는 통상협정이다. 국제(상품) 무역질서에 대한 다자(multilateral) 차원의 규율은 1947년 『관세 및 무역에 관한 일반협정』(General Agreement on Tariffs and Trade : GATT)이 체결되며 시작되었다. 그러나 지역적으로 서방국가에 국한되지 않고, 상품무역만이 아닌 서비스무역 및 기타 무역과 관련한 다양한 의제를 종합적으로 다루는, 진정한 의미에서의 국제통상질서는 1994년 마라케시 협정을 통해 설립된 세계무역기구(World Trade Organization : WTO)에 의해 구축되었다. 이때 채택된 각종 부속서와 세부 주제에 대한 협정을 묶어 집합적으로 ‘WTO법’이라 부르는데 WTO법은 현재 국제통상법의 근간을 구성한다.<sup>4)</sup>

그러나 WTO가 출범하기 이전 및 이후에도 양자(bilateral) 또는 지역(regional) 단위의 ‘자유무역협정’(free trade agreement : FTA)은 꾸준히 체결되어 WTO법과 함께 국가 간 교역 문제를 규율하고 있다. 특히 1990년대 들어오면서 미국과 유럽연합(European Union : EU)은 전통적 통상의제인 관세 혹은 비관세 무역장벽의 철폐/완화가 아닌 의제들, 즉 환경·노동·인권과 같은 정치·사회적 가치에 대한 당사국의 의무사항까지 통상협정에 수용하기 시작했다. 미국과 EU가 주도하는 이러한 포괄적 무역협정은, 이른바 ‘노동조항’이라 불리는 노동기준 저하 방지 및 증진을 위한 메커니즘을 포함하고 있다. 무역·투자 자유화가 노동인권 및 사회적 가치를 보호하는 국내 제도의 약화를 초래할 수 있다는 우려가 노동조항을 도입한 공식적 이유지만, 선진국 제조업의 경쟁력 약화, 투자·일자리 유출에 대한 우려가 그 실질적 동기로 지적되기도 한다. 이후 캐나다, 뉴질랜드를 포함한 여러 국가들도 이러한 대열에 참여하고 있다.<sup>5)</sup>

적 기원과 성격』, 『사회경제평론』 31(3), 한국사회경제학회, pp.271~305 참조.

3) 한국은행(2020), 『경제전망보고서』, 2020. 11., p.1; 한국무역협회 국제무역통상연구원(2020), 『2020년 수출입 평가 및 2021년 전망』, 『Trade Focus』 46, p.1.

4) 한국국제경제법학회(2012), 『WTO 설립협정』, 『신국제경제법』, 박영사, pp.20~23.

5) 남궁준(2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연

## 2. 우리가 체결한 FTA 노동조항과 최근의 통상환경

우리가 미국 및 EU와 각각 체결한 「한-미 FTA」와 「한-EU FTA」는 포괄적 통상협정을 지향하는 최신 트렌드의 포문을 연 무역협정이다.<sup>6)</sup> 전자의 제19장(노동)과 후자의 제13장(무역과 지속가능한 발전)은 노동과 관련된 계약국의 의무를 규정하고 있다. 특히 이 둘은 ‘정착기’ FTA 노동조항,<sup>7)</sup> 즉 현대적 노동조항으로서 광범위한 실체적 의무를 협정당사국에 부과하고 그 이행을 담보하기 위한 체계적인 절차를 갖추고 있다. 이에 따라 계약국은 입법·행정·사법작용 전반에 걸쳐 노동조항이 부여하는 실체적 의무를 이행해야 한다. 예컨대 노동조항에 인용된 국제문서의 기준에 따라 국내 노동관계법을 제정·유지해야 하고, 일단 도입한 법령의 실효적 이행에 만전을 기해야 한다. 「한-미 FTA」는 노동조항 이행과 관련한 분쟁도 최종적으로는 일반 상사분쟁과 동일하게 중재절차를 거쳐 해결될 수 있도록 하고 있고, 벌과금과 특혜관세 철회를 선택 가능한 구제수단으로 규정한다. 이와 달리 「한-EU FTA」는 노동조항에 대한 분쟁은 독자적 해결절차를 통해서만 해소될 수 있도록 하고 있으며 무역제재는 사용될 수 없다.<sup>8)</sup>

결과적으로 우리는 무역-노동 연계에 있어서 가장 적극적인 두 경제블록인 미국과 EU 모두와 현대적 노동조항이 담긴 FTA를 체결한 국가 중 하나가 되었다. 그런데 멀게는 2009년 지구적 금융위기, 가깝게는 2016년 영국의 EU 탈퇴(Brexit/브렉시트) 결정 및 미국의 트럼프 대통령

구원, pp.3~4.

- 6) 「한-미 FTA」는, 원안이 2007. 6. 30., 추가협상안이 2011. 2. 11에 서명되었고, 2012. 3. 15에 발효되었다. 「한-EU FTA」는 2010. 10. 6에 서명되었고, 2011. 7. 1에 잠정발효되었다. 두 FTA의 추진, 협상, 체결, 비준, 발효, 현재 이행 상황 및 과정에 대해서는 <https://fta.go.kr/main/>(최종검색일: 2020. 12. 26) 참조.
- 7) 실체적 의무 내용과 이행확보 메커니즘을 기준으로 FTA에 삽입된 노동조항의 발전 단계를 나누면 ‘탐색기-정착기-강화기’로 구분할 수 있는데, 단계 구별의 기준 및 각 단계에 속하는 노동조항의 핵심 내용에 대해서는 남궁준(2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원, p.40 이하 참조.
- 8) 「한-미 FTA」와 「한-EU FTA」의 각 노동조항 내용에 대한 비교·분석은 남궁준(2019a), 『국제통상과 노동기준의 연계: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락』, 『국제노동브리프』 17(4), 한국노동연구원, pp.59~62 참조.

당선 이후 국제 통상환경은 몹시 불안정한 상황이다. 제2차 세계대전이 종식된 후 - 특히 1980년대 이후 - 굳건히 자리를 지켜온 신자유주의 (국제)경제질서가 야기한 사회적 폐해를 완화하고자 고안된 노동조항이, 정치적 포퓰리즘에 기반한 보호무역주의가 확산되면서 오·남용될 가능성이 커지고 있다.<sup>9)</sup>

미국 트럼프 정부가 가장 극단적·상징적으로 보여준 대(對)중국 및 다른 국가(연합)에 대한 일련의 통상정책은, 미국의 지정학적 패권 추구와 경제적 보호무역주의의 일환이라는 것이라는 것이 진실에 가깝지만, 공식적으로는 미국의 안보와 ‘공정’한 무역을 표방하고 있다. 향후 바이든 대통령이 이끄는 미국의 차기 정부 역시 구체적인 방식에 있어서는 다소의 차이가 있을 수 있겠지만, 노동과 환경에 있어서만큼은 ‘불공정경쟁 방지’를 표방해온 트럼프 정부의 입장을 큰 틀에서 계승할 것으로 보인다. 따라서 현재 발효 중인 노동조항을 적극적·공격적으로 사용할 가능성을 배제할 수 없다.<sup>10)</sup>

EU의 입장 또한 크게 다르지 않다. 비록 ‘불공정경쟁 방지’보다는 ‘노동인권의 보편적 보장’을 표면적 명분과 목표로 제시하지만, 결과적으로 노동조항의 활용에 있어서는 오히려 더 적극적이다. EU는 이미 2018년 12월부터 「한-EU FTA」의 노동조항인 제13장 ‘무역과 지속가능한 발전’ 장(章)에 근거해 우리나라와 분쟁해결절차를 진행해오고 있다. 분쟁의 최종 결과를 결정할 전문가 패널(Panel of Experts)의 최종보고서는 2020년 안에 혹은 2021년 초에 공표될 예정이다. 전문가 패널이라는 최종 분쟁해결절차의 문을 두드린 EU FTA 역사상 첫 ‘노동분쟁’이라는 점에서, 위반 여부에 대한 판단 및 최종보고서의 이행을 두고서도 계속 관심이 집중될 것으로 예상된다.

COVID-19 대유행은 이미 한껏 위축된 국제관계의 긴장 수준을 더욱 끌어올리고 있다. 치명적 감염병에 대한 공포, 감염병 발생·확산의 책임을 두고 쏟아지는 분노, 생존에 필요한 물자(백신 등) 확보를 위한 극심한 경쟁은 협력과 교류가 아닌 적대와 단절을 낳고 있다. 자유롭고 안정

9) 남궁준(2019b), pp.4~5.

10) 남궁준(2019c), p.5.

적인 교역에 크게 의존하는 경제구조를 가진 우리로서는 이 리스크를 철저히 관리해 위기를 극복해야 한다. 따라서 노동조항의 정확한 해석에 근거한 의무이행을 통해 분쟁을 예방하고 무역상대국의 부당한 주장 및 위법한 무역/경제적 제재로부터 우리의 권리와 이익을 지켜내는 일은 그 어느 때보다 긴절하다고 할 수 있다.

## 제2절 연구의 목적과 구성

이러한 배경에서 이 연구는 우리가 주요 무역파트너와 체결한 자유무역협정 내 노동조항을 둘러싸고 발생 가능한 분쟁, 즉 노동분쟁을 유형화하고 각 분쟁 유형의 법적 쟁점을 발굴·분석함으로써, 향후 우리와 계약국 간 발생할 수 있는 노동분쟁의 예방·해결을 위한 정책 개발을 목적으로 한다.

연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장은 최근 국제통상환경의 일방주의적이고 공세적인 흐름을 주도한 국가이자 향후 우리와 노동분쟁이 발생할 가능성이 큰 국가인 미국의 정치적 배경 및 통상정책 변화를 살펴본다. 이어서 최종 국면에 들어선 EU와 한국 간 분쟁의 진행 경과를 복기하며 노동분쟁의 절차법적 맥락을 정리하여, 제3~4장에서 진행될 법적 분석의 배경과 절차적 맥락에 대한 밑그림을 제공한다.

제3장은 노동조항의 실제적 의무 이행을 둘러싼 분쟁의 법적 쟁점을 선별적으로 분석한다. 여기서 집중하는 쟁점은 첫째, 형식적으로는 입법 의무(역진방지의무) 관련, 내용적으로는 결사의 자유와 단체교섭권 관련 쟁점으로서 노동조항에 빈번하게 인용되는 국제노동기구(International Labour Organization : ILO)의 「1998년 노동에서의 기본 원리 및 권리에 대한 선언」 혹은 「ILO 헌장」의 역할과 내용이다. 둘째, 강제노동 금지의 무와 관련된 법적 쟁점이다. 셋째, 사실상 모든 실제적 의무 위반 성립에 필요한 무역 영향성 요건(“무역 또는 투자에 영향을 주는 방식으로”)의 개념과 증명방법을 상세히 살펴본다.

## 6 자유무역협정 내 노동조항 관련 분쟁의 유형과 법적 쟁점 분석

제4장은 일방의 노동조항 위반에 대한 구제수단으로서 타방이 사용하는 무역조치의 적법성 문제를 면밀히 검토한다. 『한-미 FTA』의 경우 자체적으로 벌과금과 특혜관세 철회를 허용하고 있는바, 그 구체적 내용을 살펴보고 법적 다툼의 대상이 될 수 있는 쟁점사항을 추출해본다. 이어 무역제재를 노동조항 이행을 압박하는 FTA상 구제수단의 선택지에서 제외된 『한-EU FTA』의 경우를 검토한다. 즉 EU가 우리나라 기업을 상대로 『한-EU FTA』가 아닌 EU의 자체 법제도 또는 EU 회원국의 법제도에 근거해 일방적 무역제재 또는 경제적 불이익 조치를 부과하였는데, 그것이 (우리의 잠재적) 노동조항 위반에 대한 사실상의 보복수단으로 활용된 것일 때, 문제될 수 있는 법적 쟁점 및 대응 방안을 논의해본다.

제5장에서는 이상의 연구를 바탕으로 노동분쟁 발생을 예방할 수 있는 가장 근본적 방안(예: 우리 노동법제도 및 관행 개선)을 살펴보고 관련 쟁점 및 대책을 검토해본다.

## 제 2 장

### 노동분쟁의 배경 : 정치·경제적 맥락과 분쟁절차의 경과

#### 제1절 노동분쟁의 정치·경제적 맥락 : 미국의 상황을 중심으로

##### 1. 북미와 유럽의 포퓰리즘과 보호무역주의 확산

현재 국제통상의 가장 큰 화두는 보호무역주의 혹은 (1920~30년대의 보호무역주의와 구별하기 위해) 신보호무역주의이다. 그리고 보호무역주의의 원인이자 ‘해결책’으로서 보호무역주의가 등장하는 악순환의 고리가 생성되고 있다. 현 세계경제의 상황과 개별 국가의 대응 방향과 방식 및 이를 둘러싼 논란들은 전간기(戰間期) 경제공황이 발생했던 1920~30년대를 연상케 한다.<sup>11)</sup> 2009년 미국발 글로벌 금융위기가 2012년 유럽 재정위기로 이어지고, 그 이후 각 국가들은 경기침체와 불확실성 확대에 따른 투자 및 고용 감소, 이로 인한 성장률 저하 및 총수요 감소가 발생하고 있으며, 전반적 교역량 감소를 겪고 있다. 세계적 총수요 감소는 미래에 대한 불확실성을 증대시키기에 성장동력을 유지·확보하는 데 필수적인 투자를 감소시킴으로써 악순환을 야기한다.<sup>12)</sup>

11) 김종덕 외(2019), 『신보호무역주의정책의 경제적 영향과 시사점』, 연구보고서 19-13, 대외경제정책연구원, p.19.

12) 위의 보고서, p.19.

기업들은 지구적 차원의 경기침체·보호무역주의 정책에 대응하기 위해 수출시장 또는 수출품목을 다변화한다. 신흥시장 현지 진출 또는 기업 내부의 구조조정 등을 감행하며 악화된 통상환경에 적응도 하고 있다. 한편 각국 정부는 재정확장·통화정책 이완 등을 통해 경기부양에 힘쓰고 있으며 자국 산업 보호와 국내 고용 진작을 위해 보호무역주의 정책 역시 펴고 있다.<sup>13)</sup> 보호무역주의에 대한 대응이 보호무역주의로 귀결되는 아이러니하고 악순환의 고리를 여는 모습이 포착된다.

국제통상·경제적 문제로서 보호무역주의의 정치·사회적 토대는 포퓰리즘이다. 최근의 보호무역주의는 포퓰리즘의 성격이 강하며 급격한 세계화 혹은 지구적 경제통합에 대한 저항 또는 반작용이라는 분석이 일반적이다.<sup>14)</sup> 자유민주주의 위기는 두 가지 모습을 띠는데 하나는 신자유주의이고, 다른 하나는 포퓰리즘이다. 이는 자유민주주의의 두 구성 원리인 자유주의와 민주주의가 상호 간 인력(引力)을 잃고 견제 원리를 상실한 채 도달한 형태이다.<sup>15)</sup> 신자유주의는 자유시장 경제원칙을 극단적으로 강조하면서 정치의 영역을 지나치게 좁게 만들어 민주주의가 원활하게 작동할 수 없도록 한다면, 포퓰리즘은 인민주권의 원칙에 지나치게 집착하면서 자유주의의 제도적 장치들을 허물어 민주주의의 존립 자체를 위협한다.<sup>16)</sup> 자유무역이 견인한 지구적 경제통합 또는 세계화는 자유주의와 민주주의 사이의 이러한 분리와 대립을 낳는 데 결정적 영향을 주었다. 2016년 영국의 EU 탈퇴(브렉시트)를 결정한 국민투표와 미국의 트럼프 정부 출범은 포퓰리즘의 등장을 알리는 상징과 같았다. 그러나 포퓰리즘의 준동은 앵글로-색슨 국가에 국한되지 않았다. 러시아, 터키는 물론 폴란드, 이탈리아, 스페인과 같은 유럽국가,<sup>17)</sup> 심지어 EU에서 가장 부유한 회원국인 프랑스와 독일에서도 극우 정치세력이 부상하고 있다.<sup>18)</sup>

13) 위의 보고서, p.20.

14) 정진영(2018), 「세계화와 자유민주주의 위기의 두 얼굴: 신자유주의와 포퓰리즘의 정치적 동학」, 『한국정치학회보』 52(4), p.81.

15) 위 논문, p.97.

16) 위 논문, pp.95~96.

17) 조동희(2017), 「EU 회원국 내 정치적 포퓰리즘 확산 현황 및 정책 시사점」, 『오늘의 세계경제』 17(6), 대외경제정책연구원, pp.3~11.

18) Bronckers, M. & Gruni, G.(2018), "Improving the Enforcement of Labour



포퓰리즘 등장의 대표적 원인으로 꼽히는 것은 극심한 사회·경제적 양극화이다. 일반적으로 양극화는 두 가지 반응을 낳는데, 하나는 사회주의적 대응이고 다른 하나는 포퓰리즘적 대응이다. 미국을 기준으로 보면, 전자가 버니 샌더스에 대한 지지가 그 증거라면 후자의 징표는 트럼프의 대통령 당선이다.<sup>19)</sup> 상대적으로 낮은 교육 수준을 가진 저숙련 블루칼라 또는 단순 서비스직 백인 노동자 집단이 흔히 트럼프의 핵심 지지세력이자 브렉시트의 강고한 지지층으로 언급되는데, 이들은 대체로 자유무역/세계화의 세례를 받지 못(한다고 인식)한다는 공통점을 지닌다. 따라서 자유로운 상품, 서비스, 자본, 노동력의 이동은, 적어도 주관적으로는, 이들에게 혜택이 아닌 그들의 일자리를 앗아가거나 삶을 고단하게 만드는 주요 원인이다. 따라서 보호무역주의 정책은 그들에게 정치적으로 호소할 수 있는 인기 있는 정책이 된다.

## 2. 미국 트럼프 정부의 통상정책 기초

이처럼 포퓰리즘과 (신)보호무역주의에 입각한 미국 트럼프 정부는 WTO를 중심으로 한 기존 자유무역질서를 미국의 국가 ‘안보’와 ‘공정’ 무역에 대한 위협으로 인식하고 그 해결을 위한 주요 수단으로서 일방적 관세조치를 채택·활용해왔다.<sup>20)</sup> 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 김종덕 외(2019)에 따르면, 대선 캠페인 기간 중 트럼프 후보의 45% 대(對) 중국 관세, 40% 대멕시코 관세 공약에서 시작된 보호무역주의에 대한 예고는 트럼프 정부 출범 이후 2018년 3월 「1974년 통상법」 제232조에 근거한 철강관세로 현실화되었고,<sup>21)</sup> 제301조 대중국 관세로 절정을 맞았

---

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).

19) 홍성국(2019), 「양극화 시대, ‘배타적 애국주의’ 확산 대비하라」, 피렌체의 식탁, 2019. 8. 2., <https://firenzedt.com/?p=3579>(최종검색일: 2020. 12. 25).

20) 안덕근(2020), 「미국 통상정책의 특징과 국제통상체제의 발전」, 『KITA 통상리포트』 12, 한국무역협회, p.22.

21) 통칭 ‘국가안보조항(safeguarding national security)’이라 불리는 「1962년 무역

다. 제232조는 국가안보 저해라는 불분명하고 모호한 기준에 근거한 것으로 상대 교역국의 불공정행위가 없어도 발동될 수 있다.<sup>22)</sup> 이런 이유로 25년에 걸친 WTO 역사 속에서 제232조가 적용된 사례는 없다.<sup>23)</sup> 그런데 가장 중요한 중간재라고 할 수 있는 철강을 대상으로 제232조에 근거한 관세가 부과되어 많은 논란을 낳았다. 한편 중국을 겨냥한 제301조는 미국의 대중국 무역적자 해소와 중국의 기술강국 부상 견제를 동시에 달성하기 위한 조치로 볼 수 있다. 미국의 대중관세 그리고 이에 따른 중국의 보복관세는 제232조 철강관세보다 더욱 큰 반향을 일으킬 것으로 예상된다.<sup>24)</sup>

트럼프 행정부가 2017년 1월 20일 출범한 이래 미국은 무역협상에 있어 다자적 접근보다는 양자적 접근을 선호하고 일방적 무역조치의 사용을 선호해왔다. 상품수지·무역수지 적자 해소, 지역무역협정 발효에 따른 불이익(예: 일자리 해외유출) 해소, 중국에 대한 견제 강화 등이 그 이유로 거론된다. 구체적으로 2017년 1월 23일 트럼프 대통령은 환태평양경제동반자협정(The Trans-Pacific Partnership: TPP)에서 미국이 탈퇴하는 행정명령(Executive order)에 서명하였다. 트럼프 대통령은 2018년 1월 미국에 더 나은 조건을 제시한다면 TPP에 복귀할 가능성이 있음을 시사했으나 이후 별다른 움직임을 보이지 않았다. 2019년 5월 27일 미일정상회담 이후 기자회견에서 TPP에 가입하면 자동차 산업이 타격

---

확장법」 제232조(19 U.S.C. §1862)는 외국으로부터 수입된 상품이 미국의 국가 안보에 위협이 될 수 있다고 판단되는 경우 수입을 긴급 제한할 수 있는 권한을 부여하고 있다. Fefer, Rachel F.(2020), "Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962," In *Focus* no. 10667, Congressional Research Service, updated on December 9, 2020, pp.2~3.

- 22) 김종덕 외(2019), 『신보호무역주의정책의 경제적 영향과 시사점』, 연구보고서 19-13, 대외경제정책연구원, p.32.
- 23) 1962년 제정된 후 트럼프 정부 출범 전까지 동 조항을 근거로 이루어진 조사(investigation)가 26회에 불과하였고, WTO 출범 이후에는 조사도 2회였으며 보복관세가 부과된 적은 없어 사실상 사문화된 제도에 가까웠다. 설송이(2018), 『미국 통상법의 주요내용과 시사점』, 『KITA 통상리포트』 18, 한국무역협회, p.6.
- 24) 김종덕 외(2019), 『신보호무역주의정책의 경제적 영향과 시사점』, 연구보고서 19-13, 대외경제정책연구원, p.33.

을 입을 수 있다는 점을 지적하면서 “미국은 TPP와 완전히 관계가 없다”고 하여 TPP 재가입 의사가 없음을 밝혔다.<sup>25)</sup>

2017년 7월 13일 미국은 『한-미 FTA』의 개정 논의를 위한 공동위원회 특별회기 개최를 요청하였으며,<sup>26)</sup> 3차례의 협상을 거쳐 2018년 9월 24일 개정협상 결과문서에 서명하였고, 2019년 1월 1일 발효되었다. 2018년 9월 24일 『한-미 FTA』 개정협정 서명식에서 트럼프 미 대통령은 개정된 한미 FTA에 대해 “통상분야의 역사적 이정표”라며 “한국과 미국이 무역에 대한 협력의 본보기를 세웠다”고 평가하였다.<sup>27)</sup>

한편 미국은 WTO 상소기구 위원 임명을 지속적으로 저지함으로써 2019년 12월 11일부로 WTO 상소기구의 기능이 사실상 정지되었으며, 여기에는 트럼프 행정부에서 최종적으로 실행에 옮겨지긴 했지만, 그간 오랫동안 누적된 미국의 WTO에 대한 불만이 원인으로 작용했다.<sup>28)</sup> 남아 있던 3명의 WTO 상소기구 위원 중 2명의 임기가 2019년 12월 10일부로 만료됨에 따라 상소기구 위원 추가 선임이 이루어지지 않는 이상 상소심 심리에 필요한 정족수 3명을 채우지 못해 향후 새로운 상소심 개시가 불가능해졌다. 미국은 상소기구의 기능에 대해 기술적·제도적 측면에서 문제를 제기해왔으며, 미국의 우려사항이 완전히 해소되지 않는 한 상소기구 위원의 신규임명을 계속 막겠다는 입장이다.<sup>29)</sup> 미국의 WTO 상소기구에 대해 제기한 핵심문제를 요약하면, 법적 성격 혹은 실

25) 매일경제, 『트럼프 “中 거래 원해도 美 준비 안돼…이란 체제전환 요구 안 해”』, 2019. 5. 27.일자 기사.

26) NAFTA 재협상은 미국 TPA에 따라 의회에 협상 의사를 공식 통보하는 등 법적 절차에 따라 진행한 것과 달리, 『한-미 FTA』는 무역협상권(Trade Promotion Authority : TPA) 절차를 따르지 않고 특별위원회를 통한 약식으로 미국 국내법인 『한-미 FTA』 이행법(US-Korea FTA Implementation Act 2011)을 재·개정하지 않는 수준에서 협상이 진행되었다. 대한무역투자진흥공사(2018), 『한·미 FTA 개정협상 결과를 둘러싼 미국 내 이슈 동향』, KOTRA 해외시장뉴스, 2018. 10. 6. 기사 <http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=170068>(최종검색일 : 2020. 12. 25).

27) 강민지(2019), 『미·일, 미·EU 무역 협상의 최근 동향과 전망』, 『오늘의 세계경제』 19(16), 대외경제정책연구원, p.3.

28) 이천기·서진교·김지현(2019), 『WTO 상소기구 기능 정지: 의미와 배경, 향후 전망』, 『오늘의 세계경제』 19(26), 대외경제정책연구원, pp.2~5.

29) 위 보고서, p.4.

질적 역할에 있어 상소기구가 ‘국제법원’으로,<sup>30)</sup> 상소기구 위원이 ‘재판관’으로,<sup>31)</sup> 개별 사건에 대한 상소기구의 판단이 ‘선례’로서 기능하고,<sup>32)</sup> 상소기구의 ‘사법적극주의’적으로 개입하는 것이다.<sup>33)</sup>

요컨대 트럼프 정부는 종래 WTO를 중심으로 한 다자주의적 국제무역 레짐이 자국의 이익에 부합하지 않는다고 보며, 이를 해결하기 위한 수단으로 관세에 크게 의존하는 일방적 무역조치와 새로운 통상관계를 형성하기 위한 양자무역협정을 선호·활용한다고 이해할 수 있다. 다만 통상문제에 대한 이러한 트럼프 행정부의 행보가 타당하고 실효적인지를 두고 미국 내에서도 의견이 엇갈렸으며, 이는 미국의 대선 쟁점으로 다루어졌다. 그리고 2020년 11월 3일 치러진 선거에서 바이든 후보가 당선됨에 따라 어느 정도 반성적 고려가 있었다고 볼 여지도 있으나, 아래에서 다시 보듯 통상정책에 있어서는 동맹을 중시하고 다자주의가 선호된다는 것을 제외하면 바이든 정부하에서도 미국의 국익을 최우선시 하려는 현 통상정책 기조가 크게 변경될 것으로 보이지 않는다.

30) 위 보고서, p.4.

31) Farewell Speech of Appellate Body member Peter Van den Bossche, 28 May 2019, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/farwellspeech\\_peter\\_van\\_den\\_bossche\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/farwellspeech_peter_van_den_bossche_e.htm)(최종검색일: 2020. 12. 24).

32) Statement by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body, Geneva, December 18, 2018, pp.9~35(이천기·서진교·김지현(2019), 『WTO 상소기구 기능 정지: 의미와 배경, 향후 전망』, 『오늘의 세계경제』 Vol. 19 No. 26, 대외경제정책연구원, p.6에서 재인용). 상소기구의 판단이 선례로서 (사실상) 승인되고 기능하는 것이 법치주의의 가치인 명확성과 예측가능성 확보에 기여한다는 주장으로 Bacchus, J. and Simon Lester (2019), “Of Precedent and Persuasion The Crucial Role of an Appeals Court in WTO Disputes,” *Free Trade Bulletin*, no. 74, CATO Institute, September 12, 2019, p.1 참조.

33) WT/GC/W/760, para. 1.2(이천기·서진교·김지현(2019), 『WTO 상소기구 기능 정지: 의미와 배경, 향후 전망』, p.5에서 재인용).

### 3. 미국에서 노동 관련 국제통상 질서를 바라보는 정치적 관점과 바이든 정부에서의 변화 가능성<sup>34)</sup>

#### 가. ‘트럼프 내러티브’

‘트럼프는 원인이 아니라 결과’다.<sup>35)</sup> 바이든 후보의 당선은 이미 확정됐지만 ‘트럼프 현상’을 배태하고 용인하며 지지했던 구조는 바뀌지 않았다. 최근 미국의 행보, 특히 국제통상 관계에서 보여준 정책과 행동 이면에 놓인 정서와 관점을 살펴야 하는 이유다. ‘트럼프 내러티브’는 국제무역을 부(wealth)를 두고 겨루는 국가 간 제로섬(zero-sum) 게임으로 본다. 제로섬 게임은 승자가 있으면 반드시 패자가 있는 대결이므로 국제통상에 있어서 미국은 그동안 계속 패해왔다고 이해한다. 제로섬 게임으로서 국제통상의 승패를 가늠하는 잣대는 양자 간 무역수지(bilateral trade balance)와 일자리(jobs)이다. 트럼프는 미국과 다른 국가를 일대일 관계에서 비교하며 해당 국가의 대미국 무역수지가 흑자를 기록하고 있을 경우 그 국가를 승자, 미국을 패자로 인식하며, 미국의 부와 재산으로서 일자리(jobs-as-property)를 강탈해간다는 표현을 사용한다.<sup>36)</sup> 이 내러티브에 있어서 적자국, 즉 미국과 같은 선진국 근로자의 실직은 흑자국, 즉 멕시코나 중국과 같은 개발도상국이 일자리를 ‘강탈(steal)’해간 결과로 인식된다. 그리고 이때 개도국의 중산층이 승자이고 선진국의

34) 이 항의 내용 중 무역-노동 연계의 이론적 분석에 대한 서술은 남궁준(2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원, pp.10-14의 내용을 기반으로 작성되었으며 인용은 원저를 직접 표기하였다.

35) Haltiwanger, John(2018), “He is a symptom, not the cause’: Obama takes direct aim at Trump for the first time since leaving office,” *Business Insider*, 2018. 9. 8. 기사; Bremmer, Ian(2019), “We’re in a geopolitical recession. Trump isn’t the cause, he’s a symptom.” *The Washington Post*, 2019. 9. 10. 기사; 프레시안, 『바이든이 승리한다고 해도, ‘트럼프 지지자들’은 남는다: ‘대통령 트럼프’는 지금 미국의 ‘원인’이 아니라 ‘결과’다』, 2020. 10. 27. 기사.

36) Lamp, Nicolas(2019), “How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements,” *European Journal of International Law* 30(4), pp.1364~1365.

중산층은 패자가 된다.<sup>37)</sup>

이 내러티브는 비교우위 개념에도 적대적이고 무역수지 균형을 맞추기 위해 양자무역 관계를 적극적으로 활용한다. 이 양자관계는 위에서 말한 단순히 규칙(rule)을 정하는 데 그치는 것이 아니라 무역수지 균형/일자리 되찾기 등과 같은 결과를 실현시키기 위한 도구로써 활용된다.<sup>38)</sup> 트럼프 내러티브는 현재 WTO 규범은 중국과 같은 국가의 ‘중상주의적’ 정책과 관행(‘mercantilist’ policies and practices)에 효과적으로 대응할 만한 수단도 없고 사실상 이를 유인해왔다고 강하게 비판한다. 그리고 이러한 중국 등 국가의 행태는 ‘역사상 최대 규모의 일자리 강탈’이므로 이를 시정하기 위해 미국은 일방적 무역조치를 취할 수밖에 없다고 주장한다.<sup>39)</sup>

트럼프 내러티브를 따를 때 지구적 차원의 경제통합이 각국의 노동기준에 부정적 영향을 준다고 이해되며, 그 이론적 틀로 사회적 덤핑(social dumping)을 통한 불공정경쟁이 제시될 수 있다.<sup>40)</sup> 이 견해는 노동기준은 노동비용이라는 전제 위에 한 국가가 채택·유지해야 하는 ‘적정’ 수준을 하회하는 근로조건을 용인하고, 그러한 환경 속에서 상품을 생산·수출하는 것은 일반 덤핑과 동일한 효과를 가진다는 점을 지적한다. 무역상 이익을 얻기 위해 노동기준을 과소 보호하는 것은 국제무역상 경쟁 규칙을 위반하는 불공정행위로서 절감한 비용만큼 상계관세를 부과해야 한다는 결론에 이를 수 있다.<sup>41)</sup>

37) Id., p.1367.

38) Id., p.1368.

39) 트럼프 내러티브에 입각한 양자 무역협상 및 일방적 무역조치의 내용에 대해서는 강민지(2019), 『미·일, 미·EU 무역 협상의 최근 동향과 전망』, 『오늘의 세계경제』 19(16), 대외경제정책연구원, pp.3~8 참조.

40) 강유덕·고보민(2016), 『미국과 EU의 FTA에 나타난 무역·노동기준 연계에 관한 비교 분석』, 『무역학회지』 41(3), 한국무역학회, 2016. 6, pp.4~6; 남궁준(2019b), p.11에서 재인용.

41) Servais, J. M.(1989), “The Social Clause in Trade Agreements: Wishful Thinking or an Instrument of Social Progress,” 128: 4 *International Labour Review* 423; 남궁준(2019b), p.11에서 재인용.

## 나. 미국 주류 계층의 국제통상에 대한 이해

리카르도 비교우위 이론이 알려진 이래 국제무역의 정당성과 효율성을 지지하는 주류의 기본 관점은 국제무역이 모두를 승자로 만드는 포지티브섬 게임이라는 것이다. 다만 무역으로 인한 편익 총량은 순(純) 증가이지만 ‘패자(loser)’가 발생, 즉 각 국가 혹은 경제 내 승자와 패자가 나뉠 수 있다는 점을 인정한다.<sup>42)</sup> 예컨대 선진국의 고속런 근로자는 무역 자유화를 통해 더 많은 혜택을, 같은 국가 내 저속런 근로자는 일자리를 상실하는 등 손실을 입을 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 차이는 각 국가가 무역조정 지원제도(trade adjustment assistance)와 같은 국내적 조치를 통해 해결해야지, 통상 차원에서 해결하는 것은 비효율적이고 정당하지도 않다고 주장한다.<sup>43)</sup>

통상과 노동기준의 관계와 관련해서도,<sup>44)</sup> 먼저 낮은 노동조건이 해당 국가의 수출경쟁력을 강화한다는 주장과 무역자유화로 인해 대부분의 국가에서 노동기준이 하락할 것이라는 주장이 충분히 실증되지 않았다고 반박한다.<sup>45)</sup> 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 비속런 노동분야에서 비교우위를 갖는 것은 경제발전 단계상 아래에 위치해 풍부한 비속런 노동 인력을 갖고 있기 때문이며, 이를 활용하는 것은 불공정하다고 보기도 어렵다고 한다.<sup>46)</sup> 결국 노동기

42) Trebilcock, M. J.(2014), *Dealing with Losers*, Oxford University Press, pp.11~17 참조.

43) Lamp, Nicolas(2019), “How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Naratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements,” *European Journal of International Law* 30(4), pp.1371~1375.

44) 이 문단의 내용은 남궁준(2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원, p.13의 일부 및 거기에 인용된 각주를 옮긴 것이다.

45) OECD(1996), “Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers’ Rights and International Trade,” p.105.

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

준을 국제통상과 결부시키는 것은 선진국의 위장된 보호무역주의 (disguised protectionism)라는 것이다.<sup>47)</sup> 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.<sup>48)</sup>

#### 다. 제3의 관점(예상되는 바이든의 입장)<sup>49)</sup>

기본적으로는 국제통상에 관하여 주류 내러티브를 지지하는 것으로 이해되고 다자주의적 틀에서 중국 등의 문제를 해결하려는 태도를 보인다. 그러면서도 동시에 노동과 환경 등에 대해서는 주류의 접근방식이 한계가 있다는 점을 인지하며 통상협정 또는 일방적 무역조치를 통한 문제해결에 우호적 입장을 보인다. 자유무역은 전 지구적 차원에서 자본과 노동 등 다양한 생산요소에 직·간접적 재분배 효과를 발휘한다. 따라서 “자본소유자 = 승자 / (선진국과 개도국 모두) 근로자 = 패자”라는 등식을 성립시킨다. 바닥으로의 경쟁(race to the bottom) 이론은 이러한 현상에 대한 유용한 이해의 틀을 제공한다. 즉 지구적 경제통합이 상당히 진행된 현재, 개별 국가들은 일종의 ‘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.<sup>50)</sup> 이러한 경쟁 속에서 국

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

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

49) Lamp, Nicolas(2019), “How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements,” *European Journal of International Law* 30(4), pp.1375~1382.

50) Bercusson, B. and C. Estlund(2007), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation*, Hart Publishing, p.2; 남궁준(2019b), p.11~12에서 재인용.



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

전통적으로 민주당은 통상과 노동을 연계시키려는 입장에 우호적이었다. 현 대선 국면에서 바이든 역시 통상정책의 목표로서 ‘미국 중산층 건설, 일자리 창출, 임금 인상, 공동체 강화’ 등에 두고 있다.<sup>51)</sup> 한 방안으로 미국 일자리를 해외로 이전하는 기업에 세금부과 등 불이익을 주는 조세 공약 및 미국 내 생산기업에 대한 세액 공제 공약 등을 발표하여 ‘미국 내 투자와 일자리 확대’ 목표를 강조하고 있다.<sup>52)</sup> 구체적으로 오프쇼어링 추징세(Offshoring Tax Penalty), 즉 미국 기업이 해외로 일자리를 이전하여 생산한 상품·서비스를 미국 내에서 판매할 때 연방정부 법인세 28%(최고세율 기준)에 해당 수익에 대한 징벌적 과세로 10%를 가산해 최대 30.8%(28%+2.8%)를 추정할 것이라고 공약했다.<sup>53)</sup> 이것과 짝을 이루는 것으로 ‘미국 내 제조(Made in America)’ 세액 공제, 즉 미국에서 제조업 일자리를 창출하기 위해 광범위한 투자를 하는 기업에 대해 10%의 세액을 공제하며, 트럼프 행정부의 오프쇼어링 세제 허점 보완, 즉 미국 기업들의 해외 수익에 대한 조세회피를 방지할 계획이라고 밝혔다.<sup>54)</sup> 아울러 바이든 후보는 임기 첫 주에 공공인프라 프로젝트에 미국산 제품을 우선 사용하는 ‘미국산 구매(Buy American)’ 행정명령에 서명하겠다고 발표해 미국산 구매 확대를 통한 미국 내 공급망 재건을 도모할 계획이라고 밝혔다.<sup>55)</sup>

요컨대 대선 유세 중 트럼프와 바이든은 모두 ‘미국 경제 재건’이라는 동일한 목표하에 국제통상관계에 있어서 자국 우선주의 정책을 내세운 점에서 유사하다. 다만, 트럼프 대통령은 법인세 감면 등 기업친화적인

51) 설송이(2020), 「2020 미국 대통령 선거: 바이든 vs 트럼프 통상공약 비교와 시사점」, 『KITA 통상리포트』 13, p.2.

52) 위 보고서, p.2.

53) 위 보고서, p.2.

54) 위 보고서, p.2.

55) 위 보고서, p.2.

정책을 펼치는 반면 바이든 후보는 증세를 통한 정부 지출 확대 정책을 공약으로 선포한 것이 차이점이었다. 이러한 양 후보의 애국주의적 통상 관련 정책, 예를 들어 ‘미국 내 제조(Made in America), 미국산 구매(Buy American)’ 공약은 정부 조달, 투자 등에 있어 ‘수입산에 대한 차별’ 이슈를 야기할 가능성이 높다고 할 수 있다.

## 라. 함의

두 대선후보의 통상정책에 대한 공약을 보면 어느 후보든 보호무역주의/자국우선주의에 입각한 정책을 펼칠 것으로 예상되나, 그 통상적 관계/수단에 있어서 트럼프는 일방주의/양자관계, 바이든은 다자주의에 입각한 문제 해결을 선호하는 것으로 보인다. 구체적 결은 조금 다르지만 두 후보 모두 그러한 목적을 달성하기 위한 방편으로 현재 발효 중인 FTA 노동조항/환경조항을 적극적으로 활용할 가능성이 높은 것으로 판단된다. 트럼프 대통령이 ‘무역수지 개선’ 및 ‘일자리 회복’이라는 목적을 달성하기 위해 노동조항을 활용할 가능성이 있다면, 바이든의 경우 전통적인 민주당 후보로서 미국 노동계(예: The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO)의 우호적 지지에 힘입어 우리를 포함한 상대국의 노동조합과의 연계하여 노동조항을 활용하는 방식을 취할 가능성이 높아 보인다.

## 제2절 유럽연합-한국 노동분쟁의 진행 경과<sup>56)</sup>

### 1. EU의 문제 제기

미국과의 노동분쟁이 가능성의 문제라면 EU와의 분쟁은 진행 중인 현

56) 이 절의 논의는 남궁준(2019c), 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』, 한국노동연구원, pp.2~4의 내용을 수정·추가하였다.

안이다. 2019년 7월 4일 EU는 「한-EU FTA」<sup>57)</sup> 제13.15조 제1항에 따라 전문가 패널(a Panel of Experts) 설치를 요청하는 공식 서한을 우리 측에 전달했다.<sup>58)</sup> 이 전문가 패널 절차는, 「협정」 제13.14조 제1항에 근거해 2018년 12월 17일 EU의 요청으로<sup>59)</sup> 2019년 1월 21일 개시된 후<sup>60)</sup> 같은 해 3월 18일 종료된 정부 간 협의(Government Consultations)의 후속 절차로서 해당 분쟁 해결을 위한 최종 절차이다.<sup>61)</sup> 「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).

그러나 EU가 전문가 패널 소집을 요청한 후 거의 6개월이 지난 2019년 12월 19일 전문가 패널의 구성이 완료되었다. 패널위원으로는 EU가 지명한 Laurence Boisson de Chazournes 교수(제네바대학교), 대한민국이 지명한 이재민 교수(서울대학교), 그리고 의장(Chair)으로서 미국 국적의 Thomas Pinansky 변호사가 지명되어, 12월 30일부터 공식적으로

- 57) 「한-EU FTA」은 2010년 10월 6일 양측이 정식 서명하였고, 2011년 2월 17일 EU의 유럽의회(European Parliament) 본회의와 2011년 5월 4일 우리 국회 본회의를 각각 통과하였으며, 2011년 7월 1일부터 (잠정) 발효되었다. 「한-EU FTA」의 교섭, 체결(서명), 비준, 발효, 이행(무역위원회 활동)의 연혁에 대해서는 정부의 통합 FTA 웹사이트를 참조, <https://www.fta.go.kr/ku/info/2/>(최종 검색일: 2020. 12. 8).
- 58) 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](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157992.pdf)(최종검색일: 2020. 12. 8).
- 59) 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](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/december/tradoc_157586.pdf)(최종검색일: 2020. 12. 8).
- 60) 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](https://eeas.europa.eu/delegations/south-korea/56833/node/56833_en)(최종검색일: 2020. 12. 11).
- 61) 「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.

활동을 시작했다.<sup>62)</sup> 2020년 초 양측은 서면(written submission)을 한 차례 교환하고,<sup>63)</sup> 이후 절차를 진행하였으나 패널 의장의 갑작스러운 작고, 절차 진행의 근거가 되는 규칙 내용에 대한 합의 지연, 그리고 예상치 못한 코로나 바이러스 대유행 등의 이유로 패널 심리절차를 개최할 방식, 장소, 일시 등의 문제에 대한 합의 도출이 계속 지연되었다.

양 측은 Jill Murray 교수(호주)를 의장으로 새로 위촉하고 절차를 계속 이어갔다. 양 측은 2020년 10월 1일 구술심리(hearing) 절차를 대비한 진술서 역시 주고받았고,<sup>64)</sup> 2020년 10월 8일과 9일 양일에 걸쳐 화상심리를 개최했다. 심리 직후에는 양 측이 마련한 전문가 패널 절차 규정에 따라 11월 하순에 최종보고서가 나올 것으로 예상되었으나, 2020년 12월 24일 현재까지 아직 공표되지 않았다.

## 2. 대한민국의 대응

EU 측의 압력에 대해 한국 정부는 다음과 같이 대응해왔다. 먼저 ILO 기본협약 기준을 위해 개선되어야 하는 노사관계법제도·관행이 무엇인지 검토했는데, 무엇보다 경제사회노동위원회 안에 설치되어 2018년 7월 20일 발족한 노사관계제도·관행개선위원회를 중심으로 가장 포괄적 작업이 이루어졌다.<sup>65)</sup> 노동법 전문가인 공익위원의 주도로 이루어진 위원회 논의는 순차적으로 그 성과를 발표했으며, 비록 노사정 합의안을 도출해내는 데는 실패했지만 2019년 4월 15일 공익위원 최종안, 즉 'ILO

62) EU, EU-Korea dispute settlement over workers' rights in Korea enters next stage, Brussels, 19 December 2019, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2095>(최종검색일: 2020. 12. 25).

63) EU, First Written Submission by the European Union, 20 January 2020 <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/bilateral-disputes/>(최종검색일: 2020. 12. 25). 우리 측 서면은 공개되지 않았다.

64) EU, Oral Statement of the European Union for the hearing, 1 October 2020, <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/bilateral-disputes/>(최종검색일: 2020. 12. 25). 우리 측 구술심리용 진술서는 공개되지 않았다.

65) 위원회 활동의 성과와 평가에 관한 자세한 사항은 이승욱(2019), 'ILO 핵심협약 기준 관련 논의 경과와 과제', 『노동법연구』 47, 서울대 노동법연구회, pp.1~38.

기본협약 비준을 위한 노사관계제도·관행 개선 방향에 관한 공익위원 입장」을 발표했다.<sup>66)</sup>

국회와 정부도 위원회의 제안을 반영해 20대 국회에서 2018년 12월 28일 한정애 의원(대표발의)과 2019년 7월 31일 고용노동부가 각각 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」을 20대 국회에서 발의했다.<sup>67)</sup> 20대 국회의 회기만료로 동 법률안이 폐기되자 정부는 같은 내용의 법률 개정안과 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안」 및 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안」을 제21대 국회에 다시 제출했다. 많은 논란을 거쳐 동 법률안은 2020년 12월 9일 제6차 국회 환경노동위원회 고용노동법안심사소위원회에서 수정되어 의결되었으며,<sup>68)</sup> 같은 날 본회의를 통과했다.<sup>69)</sup>

국내법 정비와 함께 정부는 20대 국회에서 2019년 10월, 3개 ILO 기본협약, 즉 결사의 자유/단체교섭권에 관한 제87호와 제98호 협약, 강제노동에 관한 제29호 협약에 대한 비준동의안 3건을 국회에 제출했으나, 역시 임기만료로 폐기되었다. 정부는 2020년 7월 7일 제34차 국무회의를 개최하여 동일한 3개 ILO 기본협약에 대한 비준동의안 3건을 심의·의결하였고,<sup>70)</sup> 이 비준동의안은 7월 14일과 15일 국회 외교통일위원회에 각각 제안 및 회부되어 계류되어 있는 상태이다.<sup>71)</sup>

66) 이승욱(2019), 위 논문, p.17.

67) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정안 입법예고, 고용노동부 공고 제2019-300호, [https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/lawmaking/view.do?bbs\\_seq=20190700855](https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/lawmaking/view.do?bbs_seq=20190700855)(최종검색일: 2020. 12. 27).

68) 참여와 혁신, 「노조법 개정안, 이제 본회의 남았다」, 2020. 12. 9. 기사.

69) 한겨레, 「ILO 3법」 본회의 통과…노동계 ‘특고·플랫폼 노조 배제’ 비판」, 2020. 12. 9. 기사.

70) 관계부처 합동 보도자료, 「국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준안 국무회의 의결: 결사의 자유 및 강제노동 금지 관련」, 2020. 7. 7. [http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news\\_seq=11147](http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11147)(최종검색일: 2020. 12. 27)

71) 국회 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/MooringBill.do>(최종검색일: 2020. 12. 27).

### 3. 분쟁의 쟁점과 사정 변경<sup>72)</sup>

EU가 정부 간 협의 의제로 삼은 사항과 전문가 패널 소집을 요청하며 제기한 문제는 크게 두 가지로 나뉘는데, 이 보고서에서는 편의상 청구취지 A와 청구취지 B로 호칭한다. 청구취지 A는 우리 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 「노조법」)과 형법의 일부 규정이, 그 자체 혹은 사법기관에 의한 해석과 운용이 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문이 정하는 의무에 위반된다는 것이다. 동 조항 제1문은 ILO 회원국 지위에서 비롯되는 의무와 「1998년 ILO 선언」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 네 가지로 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 기본협약의 소재(subject)이기도 하다.

청구취지 A의 세부 쟁점은 4가지이다.<sup>73)</sup> 첫째, ‘근로자’의 의미를 ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료·기타 이에 준하는 수입에 의해 생활하는 자’로 법정(法定)하고 있는 「노조법」 제2조 제1호가 한국 법원에 의해 해고자·실직자는 물론 중량화물차량 운전자와 같은 유형의 자영업자를 포함하지 않는 것으로 해석되는 것. 둘째, 위 ‘근로자’에 해당하지 않는 자의 가입을 허용하는 노동조합을 노조법상 ‘노동조합’으로 간주하지 않는다고 명시한 「노조법」 제2조 제4호 라목. 셋째, 조합원 중에서만 노동조합 임원을 선출할 것을 규정한 「노조법」 제23조 제1항. 넷째, 「노조법」 제2조 제4호(노동조합 결격사유) 및 제10조(노동조합 설립신고)와 관련해 노동조합 설립신고증 교부 과정에서 행정관청에 일정한 재량을 부여한 「노조법」 제12조 제1항 내지 제3항이 그것이다.

72) 이 항의 2019년까지의 상황은 남궁준(2019c), 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』, 한국노동연구원’의 pp.1-4와 p.9의 해당 내용을 인용하였다.

73) 정부 간 협의절차에서는 원래 6가지였으나 전문가 패널 소집 요청 서한 및 서면에서는 결사의 자유/단결권에 직접 관련되는 4가지로 쟁점을 축소하였다.

협의 절차와 전문가 패널 절차 모두에서 동일하게 제기된 청구취지 B는 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제3문에 관한 것이다. 제3문은 협정 당사국이 ILO가 ‘최신협약(up-to-date)’으로 분류한 협약과 (아직 비준하지 않은) 기본협약 기준을 위해 계속적·지속적으로 노력할 것을 규정하고 있다. EU는 우리나라가 「한-EU FTA」 발효 후 9년 이상이 지난 현재까지 기본협약 4개를 여전히 비준하지 않았으며,<sup>74)</sup> 기준을 위한 노력을 기울이지 않아 제3문이 부여한 의무를 위반하고 있다고 주장했다.<sup>75)</sup> 이 청구취지 B는 「한-EU FTA」 발효 이후 꾸준히 지적된 문제였으나,<sup>76)</sup> 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.<sup>77)</sup> 당시 말스트롬 위원은 이재갑 고용노동부장관, 유명희 통상교섭본부 본부장, 김학용 국회 환경노동위원회 위원장을 차례로 면담하고,<sup>78)</sup> 전문가 패널 소집 가능성을 내비치며 한국의 기본협약 기준을 압박했다.<sup>79)</sup>

다만 앞서 기술했듯이 현재 3개 노동조합 관련 법률 개정안이 국회를 통과하여 공포를 기다리고 있는 상황이고, 개정된 내용 중에는 청구취지

74) 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](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F)(최종검색일: 2020. 12. 27).

75) 협의 개시 서한, p.2; 패널 소집 서한, p.2.

76) 「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」 참조.

77) 국민일보, 「정색한 EU “국제노동기구 핵심협약 손놓은 韓, 조속한 행동 취하라”」, 2019. 4. 10. 기사, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924072080&code=11151100&cp=nv>(최종검색일: 2020. 12. 27).

78) 뉴스1, 「EU 집행위원 만난 김학용 “ILO 핵심협약 비준 신중히 논의해야”」, 2019. 4. 9. 기사, <http://news1.kr/articles/?3593205>(최종검색일: 2020. 12. 27).

79) 중앙일보, 「EU, “한국 정부 ILO 핵심협약 비준 서둘러라”」, 2019. 4. 9. 기사, <https://news.joins.com/article/23435982>(최종검색일: 2020. 12. 27).

A, 특히 둘째와 셋째 세부쟁점과 관련해 EU가 제기한 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문의 위반 소지를 어느 정도 해소했다고 볼 여지가 있다. 한편, 미비준 4개 기본협약 중 3개의 협약에 대한 비준동의안 역시 국회 외교통일위원회에 계류되어 있으며, 국회 일정에 따라 빠르면 전문가 패널의 최종보고서가 발표되기 전에 비준이 완료될 수 있는 상황이다. 이 경우 EU가 제기하는 우리나라의 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제3문의 위반 주장 역시 상당 부분 근거를 잃게 된다. 물론 청구취지 A와 관련해 첫째 및 넷째 세부쟁점(과 EU에 따르면 법률 개정 후에도 위법성이 잔존하는 둘째와 셋째 세부쟁점)과 청구취지 B와 관련해 제105호 협약에 대해서는 여전히 다툼이 해소되었다고 보기 어렵다. 따라서 전문가 패널의 최종보고서가 이 분쟁에 대해 어떠한 판단을 내릴지 계속 귀추가 주목되고 있다.



## 제 3 장

### 노동조항의 의무 내용에 대한 분쟁의 법적 쟁점

#### 제1절 노동조항에 인용된 ILO 문서의 역할과 내용 : 결사의 자유와 단체교섭권 관련 의무

##### 1. 노동조항 개관 및 관련 규정 문언 분석<sup>80)</sup>

본 보고서의 분석대상인 「한-미 FTA」와 「한-EU FTA」 노동조항의 의무내용을 검토하면 다음과 특징을 도출할 수 있다. 먼저 두 노동조항 모두 당사국이 각자의 국내 노동관계법을 실효적으로 집행할 의무(effective enforcement)를 부과한다(㉑집행의무). 국제문서를 인용하며 그 기준에 따라 자국의 법령을 제정·유지하고 관행도 그에 부합하도록 하는 의무를 정하고 있다(㉒입법의무).<sup>81)</sup> 일단 입법했다면 무역/투자를 촉진하기 위해 해당 법령의 노동 보호 수준을 약화시키지 않을 의무(㉓

80) 이 항(1.)의 분석은 남궁준(2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원, pp.59~62의 관련 내용을 발췌·수정·가필한 것이다.

81) 본문의 실제적 의무 앞에 있는 ㉑, ㉒, ㉓, ㉔, ㉕ 번호는 각 의무의 주권 제약 정도를 가리키려는 목적으로 붙인 것이다. ㉑가 상대적으로 가장 약한 제약을 의미하고, ㉕는 가장 강한 제약을 의미한다. 노동조항 발전의 역사를 보면 노동조항이 당사국에 부과하는 의무가 법적 의무로 자리잡은 이래 ㉑→㉒→㉓→㉔→㉕의 순서대로 도입이 되었다. 이에 대한 자세한 설명은 남궁준(2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원, pp.42~45 참조.

역진방지의무)도 규정하고 있다.<sup>82)</sup> 「한-미 FTA」는 (개념상 집행의무에 포함된다고 볼 수 있는) 사법절차를 통한 노동권의 보장 의무(㉠)를 명시하고 있고,<sup>83)</sup> 「한-EU FTA」는 (강화된 입법의무라고 볼 수 있는) ILO 기본협약 기준을 위해 지속적으로 노력할 의무를 두고 있다(㉡).<sup>84)</sup>

국내 노동관계법령 및 관행을 정비하도록 요구하는 입법의무(㉢)는 필연적으로 객관적 외부기준이 있어야 한다. 「한-미 FTA」와 「한-EU FTA」는 모두 국제문서를 직접 인용하며 그 기준으로 활용한다. 다른 의무 역시 내용을 구체화하기 위해 국제문서를 인용할 수 있다. 예컨대 「한-EU FTA」 노동조항은 ILO와 국제연합(United Nations : UN) 문서를 폭넓게 인용한다. 구체적으로 ㉠ 효과적 집행의무(㉢)와 보호 수준 완화 금지의무(㉣)역진방지의무)의 대상이 되는 국내 ‘노동법’의 범위를 확정하기 위해 「ILO의 양질의 일자리 어젠다」와 「완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료 선언」을 인용하고,<sup>85)</sup> ㉡ 입법의무(㉢) 이행의 기준을 제시하기 위해, 「노동에서의 기본 원리 및 권리에 관한 ILO 선언과 그 후속조치」(1998)(이하 ‘1998년 ILO 선언’)를 인용하며,<sup>86)</sup> ㉣ 기준을 위해 지속적으로 노력해야 할 의무(㉣)의 대상으로 ILO의 기본협약 및 “현행” 협약을 언급한다. 이에 비해 「한-미 FTA」 노동조항은 국제문서의 인용 없이 사법절차를 통한 노동권의 보장의무(㉠)와 집행의무(㉢)의 대상이 되는 노동법을 자체적으로 정의하며,<sup>87)</sup> 입법의무(㉢)와 역진방지의무(㉣)를 위한 국제기준으로는 「1998년 ILO 선언」만을 인용한다.<sup>88)</sup>

아래 <표 3-1>은 이상의 내용을 정리한 것인데, 여기서는 특히 입법

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

83) 「한-미 FTA」, Art. 19.4.

84) 「한-EU FTA」, Art. 13.4.3 제2·3문.

85) 「한-EU FTA」, Art. 13.2.1 각주 1.

86) 「한-EU FTA」, Art. 13.4.3 제1문.

87) 「한-미 FTA」, Art. 19.8.

88) 「한-미 FTA」, Art. 19.2. 「한-미 FTA」는 「최악 형태의 아동근로 근절을 위한 금지와 즉각 행동을 위한 제182호 ILO 협약」도 인용하나, 이는 노동협력의 대상을 정하기 위한 것이다. 「한-미 FTA」, Art. 19.6.

의무와 관련해 빈번하게 인용되는 「1998년 ILO 선언」과 「ILO 헌장」의 해석이 문제될 수 있다. 전자는 노동조항에서 가장 널리 인용되는 문서이면서 미국을 당사국으로 하는 FTA의 노동조항이 유일하게 인용하는 문서라는 점에서 중요하고, 후자는 EU의 FTA에서 자주 명시하며 무엇보다 현재 EU-대한민국 노동분쟁의 주요 쟁점이 되고 있기에 그렇다.

「1998년 ILO 선언」과 「ILO 헌장」은 모두 추상적이다. 구체적 내용을 가지고 있기 않기에 해석과 적용이 어렵다. 아래 <표 3-2>에서 보듯 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항과 「한-미 FTA」 제19.2조 제1항은 당사국의

<표 3-1> 「한-EU FTA」와 「한-미 FTA」 노동조항 비교 개관<sup>89)</sup>

		「한-EU FTA」	「한-미 FTA」
분류		[정착기] FTA (한국, 콜롬비아-페루 등)	[정착기] FTA (한국, 페루, 파나마 등)
위치		제13장 무역과 지속가능한 발전	제19장 노동
의무의 성격		법적 의무	
구속되는 국가 작용		㉞ 집행(사법), ㉟ 역진방지, ㊱ 입법(+ ㉞ ILO 협약 비준을 위한 지속적 노력)	㉞ 집행(사법), ㉟ 역진방지, ㊱ 입법(+ ㉞ 노동권의 사법적 구제절차 보장)
국제 문서 인용	입법	㉞ ILO 헌장 + 1998년 ILO 선언	1998년 ILO 선언
	보호 수준 역진 방지	- ㉟ ILO의 양질의 일자리 어젠다 + 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료 선언: ㉞+㉟+연차 유급휴가, 출산휴가, 육아휴직, 해고보호, 산업재해보상, 노령연금, 노사정 삼자구성주의 등	
	집행(사법)		사실상 1998년 ILO 선언(㉞)+ 최저임금, 근로시간, 산업안전·보건(㉟)
	비준 노력	㉞ ILO 기본협약 + ‘현행’ 협약	해당 없음

자료: 남궁준(2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원, p.62의 <표 4-2> 한-EU FTA와 한-미 FTA 노동조항 비교'를 수정

89) 표 안의 연한 음영표시는 「ILO 헌장」 또는 「1998년 ILO 선언」을 직접 인용하는 의무를 표시한 것이다.

〈표 3-2〉 ILO 문서가 인용된 노동조항

「한-EU FTA」 제13장 무역과 지속가능한 발전장	「한-미 FTA」 제19장 노동
<p>제13.4조 다자간 노동기준과 협정 (1.-2. 생략)</p> <p>3. 양 당사자는 <u>ILO 회원국 지위로부터 발생하는 의무와 1998년 제86차 국제노동기구 총회에서 채택된 「노동에서의 기본 원리 및 권리에 관한 ILO 선언과 그 후속조치」</u>에 따라 자신의 법과 관행에서 기본 권리, 즉 다음에 관한 원리를 존중, 증진 및 실현하기로 약속한다.</p> <p>가. 결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 인정 나. 모든 형태의 강제적 또는 강요에 의한 노동의 철폐 다. 아동노동의 효과적 폐지, 그리고 라. 고용 및 직업상의 차별의 철폐</p> <p>양 당사자는 대한민국과 유럽연합 회원국이 각각 비준한 ILO 협약을 효과적으로 이행하겠다는 약속을 재확인한다. 양 당사자는 ILO 기본협약뿐만 아니라 국제노동기구에 의해 “현행” 협약으로 분류된 그밖의 협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것이다.</p>	<p>제19.2조 기본 노동권</p> <p>1. 각 당사국은 「<b>노동에서의 기본 원리 및 권리에 관한 ILO 선언과 그 후속조치</b>」(1998)에 기술된 대로 자국의 법 및 규정, 그리고 그에 따른 관행에서 다음의 권리를 채택하고 유지한다.<sup>1)2)</sup></p> <p>가. 결사의 자유 나. 단체교섭권의 효과적인 인정 다. 모든 형태의 강제적 또는 강요에 의한 노동의 철폐 라. 아동노동의 효과적인 폐지, 그리고 이 협정의 목적상 가혹한 형태의 아동노동의 금지, 그리고 마. 고용 및 직업상의 차별의 철폐</p> <p>2. 면제 또는 이탈이 제1항에 규정된 기본권에 불합치할 경우, 어느 쪽 당사국도 양 당사국 간의 무역 또는 투자에 영향을 미치는 방식으로 제1항을 이행하는 자국의 법 또는 규정의 적용을 면제하거나 달리 이탈하거나, 또는 적용을 면제하겠다고거나 달리 이탈하겠다고 제의하지 아니한다.</p>
	<p>1) 제19.2조에 규정된 의무는 그것이 국제노동기구에 관한 경우 「1998년 ILO 선언」만을 지칭한다. 2) 제19.2조 제1항의 의무위반을 성립시키기 위해서는, 당사국은 다른 쪽 당사국이 양 당사국간 무역 또는 투자에 영향을 미치는 방식으로, 법, 규정 또는 관행을 채택하거나 유지하지 못하였음을 입증하여야 한다.</p>

자료: 정부(www.fta.go.kr 2020. 12. 11)의 국문번역을 기초로 연구자가 일부 수정 및 강조(진하기, 밑줄)하였다(단 기울이기는 번역 원문).

입법의무(④)를 규정하면서, 각각 「1998년 ILO 선언」과 「ILO 헌장」 및 「1998년 ILO 선언」만을 인용하고 있다. 이 입법의무 조항(이 인용하는 ILO 문서)의 해석은 현재 EU와 우리의 노동분쟁의 청구취지 A에 직결되는 논점이므로 항을 바꿔 아래에서 자세히 살펴본다.

## 2. 〈EU-대한민국〉 전문가 패널 절차에서 양측의 주장

### 가. EU의 주장과 법리적 근거

청구취지 A에 대한 EU의 주장은 「노조법」 4개 조항이 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문(이하 ‘제1문’)에 위반된다는 것이다. 제1문은 「1998년 ILO 선언」을 직접 인용하고 있을 뿐 아니라, 조항의 문언 자체가 「선언」의 제2조와 상당히 유사하다. 특히 제1문은 협정 당사국이 ‘법과 관행을 통해 기본적 권리에 관한 원리를 존중, 증진(장려 또는 촉진), 실현해야 할 의무를 부담한다’는 문언을 두어,<sup>90)</sup> 제1문의 의무가 「1998년 ILO 선언」 제2조의 ‘기본적 권리에 관한 원리’에 관한 의무 내용과 긴밀하게 연동되는 결과를 낳는다.<sup>91)</sup> 그러나 EU가 제출한 서면(written submission)을 보면 「1998년 ILO 선언」 제2조에 대한 언급은 거의 없고 「ILO 회원국의 지위에서 곧바로 도출되는 의무」,<sup>92)</sup> 즉 「ILO 헌장」상 원리인 ‘결사의 자유 원리’를 존중할 의무의 존재를 근거로 청구취지 A에 대한 주장을 뒷받침하고 있다.<sup>93)</sup> 이러한 입장은 구술심리용 진술서와 심리절차에서의 답변에서도 반복적으로 관찰된다. 나아가 EU는 「ILO 헌장」상 원리인 ‘결사의 자유 원리’의 내용을 확정하는 데 있어서, ILO 결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association : CFA)가 그간

90) “commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices, the principles concerning the fundamental rights”.

91) 이 문단의 내용은 남궁준(2019c), p.10의 일부를 인용하였다.

92) “the obligations deriving from membership of the ILO”.

93) EU, First Written Submission, Republic of Korea-Compliance with Obligations under Article 13.4(3) of the EU-Korea FTA, 20 January 2020, para. 10 이하.

3,000건이 넘는 사건을 통해 해석하고 적용한 구체적 결정례, 특히 우리가 피소된 사건의 판단을 주된 근거로 제시하고 있다.<sup>94)</sup>

EU의 주장은 법리적으로 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 제1문의 의무는 「ILO 헌장」에서 직접 도출되는 의무이므로 ILO 회원국은 - 해당 기본협약을 비준했는지와 무관하게 - 결사의 자유 원리를 존중(respect), 증진(promote), 실현(realize)할 법적 의무를 부담한다. 동 FTA 조항은 이미 ILO 회원국으로서 EU와 한국이 원래 부담하는 의무(pre-existing obligation)를 재확인한 것일 뿐이다(주장1).<sup>95)</sup>

둘째, 제1문에 인용된 「1998년 ILO 선언」은 별다른 역할이 없다. 어차피 선언이 천명하는 의무도 선언 자체에서 나오는 것이 아니라 「ILO 헌장」(1919년 헌장과 1944년 필라델피아 선언 포함)에 법적 근거를 두고 있는 것이기 때문이다. 한국이 내용상 관련되는 기본협약인 제87호 협약을 비준했는지, 따라서 그로 인해 구체적 국제법상 의무를 부담하는지와 이 문제는 서로 무관하다(주장2). 이러한 결론을 도출하기 위한 한 근거로서 EU는 Francis Maupain의 논문 중 한 문장, ‘1998년 선언은 헌장의 사랑니와 같은 것으로서 원래부터 있었지만(즉 헌장의 일부였지만), 성장하면서 잇몸을 뚫고 나온 것’<sup>96)</sup>이라는 비유를 인용한다.<sup>97)</sup>

셋째, ILO 헌장이 결사의 자유를 원리(principle)의 형태로 승인(recognition)하고 있다는 사실이, 구체적 사건에서 결사의 자유 원리와 관련된 회원국/체약국의 의무 위반을 사법(司法)적으로 판단하는 데 장애가 되지 않는다(주장3).<sup>98)</sup> 이러한 주장을 뒷받침하는 근거로 EU는 Rüdiger Wolfrum의 보고서를 인용하는데, Wolfrum은 UN헌장 제2조에 열거된 원리를 예로 들면서,<sup>99)</sup> 원리에서 직접 법적 권리·의무가 도출될

94) Id. paras 23 이하.

95) EU, Oral Statement by the European Union, 1 October 2020, para. 16.

96) Maupain, Francis(2005), “Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers’ Rights,” *European Journal of International Law* 16 (3), p.444.

97) EU, Oral Statement by the European Union, 1 October 2020, para. 56.

98) EU, Oral Statement by the European Union, 1 October 2020, para. 65.

99) Wolfrum, Rüdiger(2010), “General International Law(Rules, Principles, Standards),” *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*,

수 있다고 논급하고 있다.<sup>100)</sup>

넷째, 헌장에서 규정하는 결사의 자유 원리의 구체적 내용은, 의심할 바 없이 결사의 자유 위원회가 그간 개별 사건을 통해 제시한 보고와 권고의 집적으로 인해 형성된 방대한 사례군(large acquis)을 포함한다(주장4).<sup>101)</sup> 특히 EU는 C. La Hovary의 논문을 인용하며 CFA의 사례군이 넓은 의미에서의 ‘법리’(‘jurisprudence’ in a broad sense)로 기능할 수 있다고 주장한다.<sup>102)</sup>

다섯째, 이러한 논리 전개를 통해 EU는 청구취지 A의 4가지 세부 쟁

Oxford University Press, paras 6-7: UN Charter, Art. 2.

The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles.

The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.

All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter.

All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.

All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action.

The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security.

Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

100) EU, Oral Statement, 1 October 2020, para. 63.

101) EU, First Written Submission, 20 January 2020, paras 19-22.

102) EU, Oral Statement, 1 October 2020, para. 78.

〈표 3-3〉 EU 서면에 인용된 한국 피소 CFA 사건

사건번호 (최초 제소시기)	제소 요지	결사의 자유 위원회 권고 요지
2602 (’07. 10)	사내하청·특수 고용 결사의 자 유 침해 / 쟁의행위에 업무 방해죄 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특수고용 결사의 자유 보장</li> <li>• 원청 등과의 단체교섭 촉진</li> <li>• 노조탈퇴 협박, 계약해지 등 부당노동행위에 대한 독립적 수사와 시정</li> <li>• 업무방해죄 개정</li> </ul>
1865 (’95. 12)	국제노동기준과 충돌하는 노동관 계법 / 노조활동 에 대한 형사처 벌 / 공무원·교 원 결사의 자유 침해 / 지역건설 노조 공안탄압	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노조법 제2조 4호 라목 폐지, 조합원 자격요건 노조 가 결정</li> <li>• 복수노조금지 폐지, 교섭창구단일화 제도 개선</li> <li>• 제3자 개입금지 폐지, 업무방해죄 개정</li> <li>• ILO기준에 부합하는 공무원·교원의 노동3권 보장</li> <li>• 공무원·교원의 정치활동금지 폐지</li> <li>• 노동관계에 공권력 개입 자제</li> <li>• 전임자 급여지급은 노사자율로 결정</li> <li>• ‘필수공익사업’을 엄격한 의미의 필수서비스로 제한</li> <li>• 필수유지업무 제도의 적용실태 보고</li> <li>• 긴급조정제도의 제한</li> <li>• 건설노조의 단체교섭에 대한 형사처벌 중단·보상</li> </ul>

자료: 윤애림(2017), 『ILO 결사의 자유 기본협약 비준과 당면과제』, 『노동리뷰』 2017. 11., 한국노동연구원, pp.14~15의 ‘〈표 1〉 한국의 사건에 대한 ILO 결사의 자유 위원회의 권고’를 발췌·수정.

점과 직접 관련되는 CFA의 일반적 법리를 인용하고,<sup>103)</sup> 그간 우리나라가 CFA에 피소되어 위반 판단을 받은 사건 중 2건을 집중적으로 분석하여(표 3-3), 제1문 역시도 위반하였다고 결론짓는다.

#### 나. 대한민국의 반론과 법리적 근거

한국은 서면과 구술심리 진술서를 공개하지 않아 정확한 논변의 내용

103) ILO(2018), *Freedom of Association: Compilation of decisions of the CFA* (6th edition). 이 문헌의 국문번역으로 다음의 문헌, ILO 사무국(편)/이승욱(역)/김근주·남궁준 감수, 『결사의 자유, 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판, 2018)』, 한국노동연구원, 2020 참조.



과 법적 근거를 알기 어렵다. 다만 심리절차에서 이루어진 질문과 답변을 바탕으로 그 핵심 내용을 개략적으로 유추할 수 있다.

첫째, 한국은 제1문이 창설하는 의무의 보다 직접적인 법적 근거는 「ILO 헌장」이 아닌 「1998년 ILO 선언」으로 보고 있으며, 후자의 법적 성격을 정치적 선언 내지 연성법(soft law) 기제로 이해한다.<sup>104)</sup> 나아가 제1문의 법문(“in accordance with”)을 보건대, 제1문이 「1998년 ILO 선언」의 원래 효력을 넘어서는 무언가를 창설할 수는 없다고 해석해야 한다고 주장했다. 따라서 제1문에서 엄격한 의미의 법적 의무를 도출할 수는 없다고 주장한다.<sup>105)</sup> 또한, 제1문의 문언 “Parties commit to respecting, promoting, and realising”도 그 법적 구속력을 부정 내지 (최소한) 약화시키는 근거가 된다고 주장한다. 「한-EU FTA」의 다른 조항에서 법적 구속력을 명확히 부여하기 위해 사용된 법문 “Parties shall commit to”나 “Parties shall respect, promote, and realise”와 비교할 때 분명한 차이가 있다는 것이다.<sup>106)</sup>

둘째, 한국은 EU가 전제하는 법리, 즉 결사의 자유 원리와 관련하여 ILO 헌장, 1998년 ILO 선언, 제87호·제98호 협약이 동일한 내용의 의무를 당사국에 부여한다는 주장에 강하게 반대했다.<sup>107)</sup> 「ILO 헌장」이 서문(Preamble)과 필라델피아 선언에서 결사의 자유 원리를 주된 목적으로 인정하는 것은 사실이지만, 헌장 본문에는 그에 대한 어떠한 구체적 내용도 두고 있지 않다고 지적한다. 구체적 내용 및 법적 구속력은 제87호 협약에 명시되어 있으므로, 동 협약을 아직 비준하지 않은 한국은 결사의 자유 원리와 관련된 어떠한 법적 의무도 부담하지 않는다는 것이다. 따라서 제1문이 이를 강제하는 도구로써 사용되는 것의 무리(無理)함을 주장했다.<sup>108)</sup>

104) 고용노동부·EU 집행위원회(2020), 「한-EU FTA 전문가 패널 심리 내용[한국 답변]」, 2020. 11., p.1(I. 서면질의-질의1에 대한 답변).

105) Id., p.18(I. 서면질의-질의18에 대한 답변).

106) Id., pp.13~14(I. 서면질의-질의8에 대한 답변); p.54(III. 현장질의-질의1에 대한 답변).

107) Id., p.11(I. 서면질의-질의7에 대한 답변).

108) Id.

셋째, 그런데 EU는 서면에서 지속적으로 제87호 협약의 규정과 CFA의 관련 해석과 판단을 인용하고 주장의 근거로 삼고 있다고 주장했다.<sup>109)</sup> 즉 EU는 실질적으로 FTA 분쟁해결 절차를, 한국이 미비준한 기본협약과 CFA의 (법적 구속력 없는) 의견 이행을 강제하는 도구로써 오·남용하고 있다고 주장하며, 이는 「한-EU FTA」 제13장의 본래 취지에 어긋난다고 보았다.<sup>110)</sup>

### 3. 쟁점의 도출과 견해의 정서

전문가 패널의 최종보고서가 아직 발표되지 않았기에 양측의 주장 및 법리 중 어느 것이 인정되고 기각될지 현재로서는 알 수 없다. 다만 대립되는 쟁점을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 제1문이 결사의 자유 원리를 존중, 증진, 실현할 법적 의무를 창설하는가, 둘째, 그렇다면 인용된 국제문서인 「ILO 헌장」과 「1998년 ILO 선언」 중 어느 것이 그 직접적 근거로 작용하는가, 셋째, 구체적인 의무의 범위를 확정함에 있어서 기본협약 및 CFA의 법리는 어떤 역할을 하는가.

양측의 견해를 종합해 나름의 균형 잡힌 논리를 구성하면 다음과 같다. 첫째, 제1문은 - 그 강도 또는 수준에 있어서는 약하지만 - 일단 법적으로 구속력 있는 의무, 즉 결사의 자유 원리를 존중, 증진, 실현할 의무를 당사국에 부과하고 있다고 해석해야 한다. 다만 그 근거는, 원래는 법적 구속력이 없는 「1998년 ILO 선언」의 내용이 그 형식에 있어서 국제조약인 「한-EU FTA」의 제1문에 의해 인용 및 재규정되었기 때문이다. 이때 제1문의 용어 “commit”에 대한 논란은 - 비록 다툼의 여지가 없지는 않지만 - 역사적 해석을 할 때 크게 중요하지 않게 된다.<sup>111)</sup> 그리고

109) Id., p.16(I. 서면질의-질의10에 대한 답변).

110) Id., p.11(I. 서면질의-질의7에 대한 답변).

111) 「1998년 ILO 선언」 채택을 위한 축조심사 회의 의사록에 따르면 「1998년 ILO 선언」 제2조의 “obligation”은 “commitment” 또는 “duty”와 내용상 차이가 없다는 점이 법률자문관의 설명을 통해 증명되었기 때문이다. ILO(1998), “Report of the Committee on the Declaration of Principles,” Discussion in Plenary International Labour Conference 86th Session, Geneva, June 1998,

이 의무의 내용은 ILO 회원국(인 FTA 당사국)이 「ILO 헌장」상 부담하는 법적 의무와 동일하다. 「ILO 헌장」은 기본적으로 국제조약으로서 법적 효력을 갖는다는 점에서 「1998년 ILO 선언」과 구별되며, 제1문은 「ILO 헌장」상의 법적 의무를 재확인한 것이라고 이해할 수 있다.

둘째, 위와 같이 이해하면 제1문 의무의 구체적 법적 근거를 어느 문서로 하느냐는 중요하지 않게 된다. 다만 EU는 「ILO 헌장」이 보장하는 결사의 자유 원리(principle)가 아무런 제약 없이 당사국의 권리·의무를 창설할 수 있다고 주장하고,<sup>112)</sup> 동 원리에서 도출되는 구체적 내용이 기본협약의 구체적 규정이 보장하고 CFA가 그간 축적해온 법리와 동일하다고 논리를 전개하는데, 이는 법적으로 근거가 부족하며 국제법의 일반 원칙에 반하는 주장이다. 제87호 및 제98호 협약 비준과 무관하게 ILO 헌장에 직접 연원하는 의무, 즉 결사의 자유 원리를 존중, 증진, 실현해야 할 기본적 수준의 법적 의무가 존재한다고 볼 수는 있다. 그러나 헌장상 원리(principle)로부터 도출된 그 의무는 추상적이고 일반적이며 느슨한 의무이다. 다시 말해 목표를 설정해주고 그러한 방향으로 나아갈 의무, 즉 수단 선택에 있어서 광범위한 재량이 주어지는 의무를 부과하며 하는 것이지, 구체적인 행위 또는 특정 결과를 내포하는 의무를 부과하는 것이 아니다.<sup>113)</sup> 원리는 권리(right)와도 규칙(rule)과도 구별된다.<sup>114)</sup>

paras 199(레바논 정부대표의 질문) 202 and 325(법률 자문관의 답변).

112) EU 측이 인용한 Wolfrum은 모든 원리(principle)가 구체적 의무를 끌어낸다고 주장하지 않는다. 그는 법적 원리(legal principle)의 종류는 다양하고 원리마다 상이한 성질과 역할을 수행한다고 주장한다. 이를테면 직접 의무를 도출시킬 수 있는 원리도 있지만 규칙(rules)의 해석에 있어서 방향을 제시해주는 역할에 그치는 원리도 있다고 분석하는데, EU는 결사의 자유 원리가 왜 그중 구체적 의무를 창출하는 원리에 해당하는지에 대한 논증은 결여하고 있다. Wolfrum, Rüdiger(2010), "General International Law(Rules, Principles, Standards)," *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, Oxford University Press, paras 6-7.

113) Petersen, Niels(2007), "Customary Law without Custom? Rules, Principles, and the Role of State Practice in International Norm Creation," *American University International Law Review* 23(2), p.302.

114) 원리(principle)와 권리(right)를 대비시키며 특히 국제인권법의 맥락에서 전자에서 도출되는 의무가 약하다는 점을 비판적으로 주장한 Philip Alston의 견해는 일정 정도 우리가 참고할 만하다. Alston, Philip(2004), "Core Labour

셋째, 헌장은 전문(Preamble)에서 ‘결사의 자유 원리를 승인’하고 필라델피아 선언에서 ‘표현의 자유와 결사의 자유는 진보의 지속을 위해 필수적’임을 선언하고 있는바, ILO 내에서 동 원리가 갖는 위상을 짐작할 수 있다. 그렇기에 설령 제87호·제98호 협약을 비준하지 않은 국가라 하더라도 결사의 자유 원리를 근본적으로 부정하는 경우 헌장에 직접 근거해 책임을 물을 수 있다는 해석을 할 수 있다. 그러나 그러한 사실만으로 CFA에서 그간 수천 건의 사건을 조사·판단하며 집적한 사례군(acquis)을 엄밀한 의미의 법리(jurisprudence)로 인정하고 결사의 자유 원리의 내용으로 인입하여 법적 지위를 부여할 수는 없다.<sup>115)</sup> CFA의 판단은 일종의 사실상의 권위를 지닌 가이드라인으로 평가하는 것이 타당해 보인다.

결국, 이러한 단계적 논증을 수용한다면 <EU-대한민국>의 노동분쟁의 향배는, 결사의 자유 원리를 위반했다고 주장되는 한국의 노조법 규정·관행이 주어진 법적·사실적 조건을 고려할 때 합리적이며, 또한 장기적으로 결사의 자유 원리를 더욱 충실하게 존중, 증진, 실현하는 방향으로 꾸준히 변화해 가고 있는지를 얼마나 설득력 있게 증명하느냐의 문제로 치환될 것이다.

## 제2절 강제노동 철폐 관련 의무

### 1. 강제노동 관련 ILO 기본협약인 제29호 협약(1930)과 제105호 협약(1957)의 주요 내용

「한-미 FTA」 노동조항에서 “모든 형태의 강제노동 철폐”의 의미는

---

Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime,” *European Journal of International Law* 15(3), pp.457~521, 특히 pp.476~483.

115) Langille, Brian(2007), “Can We Rely on the ILO?” *Canadian Labour & Employment Law Journal* 13, pp.363~390, 특히 pp.366~378.

「1998년 ILO 선언」에 따른다. 다만 바로 앞에서 결사의 자유 원리에 대해서 짚어보았듯, 「1998년 ILO 선언」의 내용·기준이 불확실하므로 일단 가장 안전한 입장, 즉 EU가 취한 입장인 [모든 형태의 강제노동 철폐 = 「선언」 = 강제노동 관련 ILO 기본협약인 제29호와 제105호 협약]을 전제로 이하 논의를 진행한다.

강제노동의 일반적 정의, 예외, 예외의 제한은 다음과 같다.

- “어떤 사람이 처벌의 위협하에서 강요받거나 자발적으로 제공하는 것이 아닌 모든 노동이나 서비스”(제29호 협약 제2조 제1호)
- 강제노동으로 분류되지 않는 것(제29호 협약 제2조 제2호)
  - (가) 전적으로 군사적 성격을 가진 법적 의무로서의 군복무
  - (나) 통상적 시민(공민)적 의무로서의 공무(公務, 예: 배심원)
  - (다) 교도소 내 강제노동·법원의 명령에 따른 사회봉사(=공공기관의 감독 및 관리 하에서 행해지며, 사인·회사 또는 단체에 고용되거나 또는 그 지휘에 복종하지 않는다는 조건하에 법원 판결의 결과로 강요되는 노동/서비스)
  - (라) 전쟁/재해 등 비상시에 동원되는 노동(=긴급한 경우, 즉 전쟁의 경우나 화재, 홍수, 기근, 지진, 극심한 전염병이나 가축 전염병, 짐승이나 곤충류 혹은 식물류의 해로운 물질에 의한 침입, 기타 일반적으로 인구 전체 또는 일부의 생존이나 안녕을 위태롭게 하는 모든 상황과 같은 재해나 그러한 우려가 있는 경우 강요되는 노동/서비스)
  - (마) 소규모 공동체에서 의무로 부과된 업무(=공동체의 직접적 이익을 위하여 주민에 의해 수행되고 따라서 공동체 구성원이 부담하여야 하는 통상적인 시민적 의무라고 인정될 수 있는 소규모의 공동체 서비스. 다만, 공동체의 구성원 또는 공동체의 직접적 대표자는 이러한 서비스의 필요성에 대하여 협의받을 권한을 가져야 한다)
- 강제노동으로 다시 구체적으로 명시된 것(제105호 협약 제1조)<sup>116)</sup>

116) 위 예외(제29호 협약 제2조 제2호) 중 하나에 해당하더라도 아래에 해당하면 강제노동으로서 금지된다.

- (가) 정치적 강압이나 교육의 수단이나 정치적 견해 또는 기존의 정치·사회·경제 제도에 사상적으로 반대하는 견해를 가지거나 표현하는 것에 대한 제재(예: 교도소에 수감된 정치범에 대한 노역/징역 부과, 예외 (다)의 제한)
- (나) 경제발전을 위하여 노동을 동원하고 이용하는 수단
- (대) 노동규율(labour discipline)의 수단
- (라) 파업 참가에 대한 처벌(punishment)
- (마) 인종·사회·민족 또는 종교적 차별대우의 수단

## 2. 국내 법령의 이행 상황과 문제의 소재

『헌법』 제12조 제1항은 ‘강제노역을 받지 아니’할 권리를 보장한다. 동 조항은 주로 국가의 공권력에 의한 강제노역을 말하지만,<sup>117)</sup> 기본권의 대사인적(對私人的) 효력에 근거해 사인(私人) 간 법률관계인 사용자-근로자 관계에서도 이를 적용할 수 있다. 이에 따라 『근로기준법』 제7조는 이러한 『헌법』상 기본권을 근로관계에 구체화한 ‘강제근로의 금지’ 원칙을 규정하고 있다.<sup>118)</sup>

즉 폭행, 협박, 감금 등 『형법』상 범죄구성요건에 해당하는 행위는 물론, 기타 근로관계에 있어서 정신적·신체적 자유를 부당하게 구속하는 일체의 수단들은 강제노동에 해당하며, 이를 위반하면 『근로기준법』에서 정한 가장 중한 형벌(제107조 ‘5년 이상의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금’)에 처하도록 하고 있다.<sup>119)</sup> 다만 ILO 강제노동 협약 비준과 관련해 주로 논란이 되는 쟁점은 『근로기준법』처럼 ‘근로자-사용자’ 문제가 아니라, (가) 병역의무와 관련한 대체복무제도, (나) 징역형을 중심으로 한 재소자 근로, (다) 정치범·사상범에 관한 처벌, (라) 파업참가자에 대한 제재

117) ‘강제노역’의 의미에 대해서는 정영훈(2018), 『헌법상 강제노동금지원칙에 대한 검토』, 『노동법학』 67, p.54 이하 참조.

118) 김홍영(2019), 『결사의 자유 협약, 강제노동 금지 협약 비준의 쟁점과 과제』, 『서울법학』 27(2), pp.231~232.

119) 노호창(2018), 『글로벌 법제논의의 현황과 전망: ILO 노동인권규범의 국내이행 평가와 법제적 시사점을 중심으로』, 한국법제연구원, p.100.

등 강제노동에 관한 국가의 제도이므로 아래에서는 이에 대해 각각 검토한다.

#### 가. 전환(현역)·보충역·대체역 복무제도(제29호 협약 관련 쟁점)

##### 1) 관련 법률 내용

「병역법」은 비군사적 성격의 복무를 통한 병역의무 이행을 인정하며, 그 유형으로는

- 현역의 전환복무(「병역법」 제5조 제1항 제1호·제25조, 예: 의무경찰, 의무소방)
- 보충역(「병역법」 제5조 제1항 제3호, 제26~43조, 예: 사회복무요원(舊공익근무요원),<sup>120)</sup> 예술·체육요원, 공중보건 의사, 병역판정검사 전담의사, 공익법무관, 전문연구요원, 산업기능요원)
- 대체역(병역법 제5조 제1항 제6호 및 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」, 예: 양심에 따른 집총거부)<sup>121)</sup>이 있다.

ILO는 원칙적으로 모든 형태의 강제노동을 금지하면서 순수하게 군사적 성격으로 복무하는 등에 대해서만 일부 예외를 인정하지만(제29호 협약 제2조 제2호 (가)), 징병제 하의 병역의무라 하더라도 경제발전 목적의 노동력 동원 등 비군사적인 작업은 강제노동에 해당한다고 본다(제105호 협약 제1조 (나)).

- 예를 들어 ILO 전문가위원회에서 이집트와 터키가 군대 필요 인원을 초과한 징집병을 공·사기업에 배치한 사례를 제29호 협약 위반이라고 판단한 바 있다.<sup>121)</sup>
- 한편 양심적 병역거부자에 대한 비군사적 복무 기회 부여는 강제노동의 예외에 해당한다.<sup>122)</sup>

120) 「사회복무요원 소집업무 규정」 제3조(사회복무요원 소집대상).

121) 김근주(2017), 「강제노동에 관한 핵심협약 비준 논의의 쟁점」, 『노동리뷰』 2017. 11., 한국노동연구원, p.35.

122) Id. 외국의 경우 이스라엘, 스위스, 대만 등 대부분의 징병제 국가에서 양심적 병역거부를 인정하고 있다.

2) (유권해석 권한 없는) ILO 기관의 견해와 정부의 입장

2007년 8월, 공익근무에 대한 질의 회신에서 ILO 사무국은 우리나라의 공익근무(현 사회복무)에 대하여 “전적으로 군사적 성격의 노동”으로 보기 어렵기 때문에 협약 적용제외에 해당하지 않는다는 의견을 피력한 바 있으며, 제29호 비준을 위해 대체복무제도를 폐지하거나 양심적 병역 거부제도를 도입할 것을 권고하였다.<sup>123)</sup>

※ 이에 대해 고용노동부는 '제29호 협약 비준 시 공익근무요원(13년 이후 사회복무요원으로 변경), 산업기능요원, 전문연구요원이 군 복무를 해야 한다'는 2019. 5. 23.(목) 중앙일보 기사에 대해 다음과 같이 해명하였음<sup>124)</sup>

- ILO는 제29호 협약의 경우 의무병역의 일환으로 부과되는 비군사적 복무를 모두 협약 위반으로 판단하고 있는 것은 아님
- ILO에서는 비군사적 복무라 하더라도 개인에게 선택권이 주어지고, 관련자의 수가 적은 경우와 같이 “개인적 특혜(Privilege granted to Individuals)”에 해당하는 경우 강제노동에 해당하지 않는 것으로 보고 있음
- 또한, 비군사적 복무가 문제되는 경우에도 기사 내용의 이집트 사례와 같이 개인의 자발성이 반영될 수 있는 법·제도 개선을 권고하는 등 해당 제도의 무조건적 폐지만을 요구하는 것은 아님
- 우리나라의 경우 보충역 제도 중 전문연구요원, 예술체육요원, 공익법무관, 공중보건조사 등은 복무 요건으로 일정 자격을 요구하고 있고, 본인의 선택에 따라 부과되고 있어 강제노동에 해당하지 않음
- 산업기능요원의 경우에도 기업의 신청이나 개인의 요청에 따라 병역지정업체인 기업에 근무하는 형태로 복무가 이루어지고 있다는 점에서 “개인의 의사”가 일정 부분 반영되고 있으므로, ILO 협약취지에 배치한다고 보기는 어려움
- 따라서, 동 협약 비준과 관련해서는 현 보충역 제도를 폐지하는 것은 아니며, 사회복무요원(종래의 공익근무요원)에 대해 선택권을 부여하는 등 협약 취지를 최대한 반영하는 제도개선을 추진하고자 함
- 따라서, 제29호 협약 비준으로 공익근무요원(현재의 사회복무요원), 산업기능요원, 전문연구요원이 군 복무를 해야 한다는 기사의 내용은 사실과 다름

※ 고용노동부는 2019. 5. 28 뉴스1, “MB 때 ILO 이메일 답신 ‘대체복무 안돼’... 文정부서 ‘무시’ 기사\*”에 대해 다음과 같이 추가 해명하였음

\* 주요 기사 내용: ILO는 강제노동 기준을 상당히 꼼꼼히 살피는 편인 데다가, ‘한국의 현 대체복무제도는 강제노동’이라는 판단을 2007년부터 최근까지 10

123) Id.



년 넘게 고수한 셈이기 때문이다. 또한 ILO는 앞서 대체복무제의 개편이 아닌 “폐지”를 권고하기도 했다.

- ILO에서 회원국의 법·제도 및 관행이 협약에 위반되는지에 대한 판단은 협약 비준 후 ILO “협약·권고적용 전문가 위원회”와 “기준적용위원회”를 통해 이루어지게 됨
- 기사에서 언급된 ILO 사무국의 판단은 우리나라 보충역 제도(기사의 대체복무제도)에 대한 공식적인 유권해석이라 볼 수는 없으며,
- 그간 ILO 전문가 위원회 등에서 협약 비준 국가들의 비군사적 의무병역 사례에 대해 취한 입장 등을 우리 정부에 제공한 것임
- ILO 전문가 위원회 등의 입장을 고려하여 정부에서는 우리나라 보충역 제도의 비군사적 복무가 제29호 협약 관련 쟁점이 될 수 있다는 인식 하에,
- 전문가 및 관계부처 협의를 거쳐 보충역 제도의 강제노동 해당 여부 및 개선방안 등에 대한 논의를 진행하였음
- 논의 결과, 우리나라의 보충역 제도는 운영 현황\* 및 취지 등을 고려할 때, 제29호 협약과 관련하여 ILO에서 문제삼는 공공사업 및 경제개발을 목적으로 운영하는 제도로 보기 어려운 점,
  - \* 모든 남성 국민이 병역의무를 지고 있고, 병역의무 수행이 불가능할 정도의 결격사유가 없을 경우(예: 신체등급 1~4급) 현역 또는 보충역으로 복무(「병역법」 제14조)하는 상황에서, 보충역 제도는 현역이 아닌 복무 인원에 대한 병역 형평성 등에 비추어 부과하는 복무
- ILO에서도 의무병역의 일환으로 부과되는 비군사적 복무를 모두 협약 위반으로 판단하고 있지 않은 점\* 등에 비추어 동 제도가 협약에 전면적으로 배치하지 않는다고 판단하고 있음
  - \* 특히 개인에게 선택권이 주어지고, 관련자의 수가 적은 경우와 같이 “개인적 특혜(Privilege granted to Individuals)”에 해당하는 경우 강제노동에 해당하지 않는 것으로 보고 있음
- 다만, 기사에서 언급된 ILO 자문 등에서 쟁점이 된 공익근무요원(현행 사회복무요원)의 경우 산업기능요원, 예술체육요원, 공익법무관 등 다른 보충역과 달리 복무에 대한 개인의 선택권이 전혀 부여되지 않기 때문에,
- 최대한 협약에 부합할 수 있도록 현역 복무 선택권을 부여하는 등의 제도개선을 통해 협약 비준을 추진하고자 하는 것임

### 3) 향후 법제도 개선방안

ILO는 - 유권해석 권한이 없는 기관의 견해이긴 하지만 - 우리나라의 ‘공익근무요원제도’가 제29호 협약 등에 위반할 수 있다는 우려를 표명해왔다. 정부의 입장처럼 현행 사회복무요원제도는 대상자의 복무시기·복

124) 이하 박스 안의 정부의 입장은 원문의 표현을 가급적 그대로 인용하였다.

무기관 선택권을 확대했다는 점에서 제29호 협약을 명백히 위반하는 것인가에 대해 확인하기 어렵다.<sup>125)</sup> 그러나 사회복지요원제도 역시 ‘공익 분야’에 복무하며 군사적 성격을 갖는 것이 아니기에 여전히 제29호 협약의 취지에 반한다고 판단될 가능성이 있다. 따라서 향후 사회복지요원의 숫자를 점진적으로 줄이고(단계적 폐지), 병역 처분과정에서 보충역 대상자가 현역으로 병역을 이행할 수 있도록 선택할 수 있는 방안을 마련해야 한다.<sup>126)</sup>

마지막으로 “산업기능요원이 수출 기업에 종사하면 유럽연합(EU), 미국, 호주, 뉴질랜드 등과 체결한 자유무역협정(FTA)의 ‘ILO 비준 협약 위반’이 돼 무역분쟁도 감수해야 한다(위 2019. 5. 23.자 중앙일보 기사)”는 입장은 해당 협약 비준과 무관하게 이미 FTA 노동장 규정에 의해 설정된 의무라는 점을 오해하고 있다.

#### 나. 수행자에 의한 작업(제29호 협약 관련 쟁점)

관련 법령 내용은 아래와 같다.

※ 형법  
제67조(징역) 징역은 형무소 내에 구치하여 정역에 복무하게 한다.

※ 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률  
제65조(작업의 부과) ① 수행자에게 부과하는 작업은 건전한 사회복지를 위하여 기술을 습득하고 근로의욕을 고취하는 데에 적합한 것이어야 한다.  
② 소장은 수행자에게 작업을 부과하려면 나이·형기·건강상태·기술·성격·취미·경력·장래생계, 그 밖의 수행자의 사정을 고려하여야 한다.

제66조(작업의무) 수행자는 자신에게 부과된 작업과 그 밖의 노역을 수행하여야 할 의무가 있다.

125) 김홍영(2017), 『ILO 강제근로 관련 협약 비준방안 검토』, 박명준 외, 『글로벌 노동 이슈에 대한 선제적 대응방안 연구』, 한국노동연구원, p.108.

126) Id.

제67조(신청에 따른 작업) 소장은 금고형 또는 구류형의 집행 중에 있는 사람에 대하여는 신청에 따라 작업을 부과할 수 있다.

제68조(외부 통근 작업 등) ① 소장은 수형자의 건전한 사회복귀와 기술습득을 촉진하기 위하여 필요하면 외부기업체 등에 통근 작업하게 하거나 교정시설의 안에 설치된 외부기업체의 작업장에서 작업하게 할 수 있다.

② 외부 통근 작업 대상자의 선정기준 등에 관하여 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

제69조(직업능력개발훈련) ① 소장은 수형자의 건전한 사회복귀를 위하여 기술 습득 및 향상을 위한 직업능력개발훈련(이하 “직업훈련”이라 한다)을 실시할 수 있다.

② 소장은 수형자의 직업훈련을 위하여 필요하면 외부의 기관 또는 단체에서 훈련을 받게 할 수 있다.

③ 직업훈련 대상자의 선정기준 등에 관하여 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

제73조(작업수입 등) ① 작업수입은 국고수입으로 한다.

② 소장은 수형자의 근로의욕을 고취하고 건전한 사회복귀를 지원하기 위하여 법무부장관이 정하는 바에 따라 작업의 종류, 작업성적, 교정성적, 그 밖의 사정을 고려하여 수형자에게 작업장려금을 지급할 수 있다.

③ 제2항의 작업장려금은 석방할 때에 본인에게 지급한다. 다만, 본인의 가족생활 부조, 교화 또는 건전한 사회복귀를 위하여 특히 필요하면 석방 전이라도 그 전부 또는 일부를 지급할 수 있다.

「형법」 및 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(「형집행법」)에 따르면 징역형이 부과된 수형자에게 ‘교도작업’은 의무이며, 금고형 또는 구류형의 집행 중에 있는 수형자에게는 선택이다(형집행법 제66~67조).

강제성 측면에서 징역형이 부과된 수형자에 의한 교도작업만이 여기서 문제가 된다. 교도작업은 다음의 기준에 따라 다양하게 구분·분류될 수 있는데 아래 밑줄·진한 글씨로 표시한 경우가 특히 문제가 된다.

- 성격에 따라: 의무작업/신청작업
  - 경영방식에 따라: 관용작업/직영작업/위탁·도급작업
  - 노무제공 장소에 따라: 구내작업/구외작업
- \* 구외작업은 다시 통근작업/외박작업으로 구분

- ㉠ 관용작업: 교정시설 운영에 필요한 취사·청소 등 대가 없이 행하는 유지작업
- ㉡ 직영작업: 교정시설에서 일체의 시설·기계·재료 및 경비 등을 부담하여 물건을 생산·판매하는 작업
- ㉢ 위탁(도급)작업: 위탁자로부터 시설·기계·재료를 제공받아 물건을 생산·가공·수선하여 위탁(도급)자에게 보내고 그 대가를 받는 작업
- ㉣ 통근작업: 모범수형자를 민간기업체에 통근시켜 일반근로자와 같이 생산공장에서 근로하게 하는 작업

- 작업목적에 따라: 일반작업/직업훈련작업
- 작업수입의 귀속 주체에 따라: 국고귀속/작업자에게 지급

ILO 제29호 협약 제2조 제2호 (a)는 <㉠법원에서 유죄판결을 받은 자에게> 강요되는 노무가 <㉡공공기관의 감독과 관리하에서 수행되는 경우에만(“supervision and control of a public authority”)>, 즉 <㉢사적 개인·회사에 고용되거나 그 처분에 맡겨지지 않는 경우에만> 강제노동에 해당하지 않는다고 본다.

- ‘공공기관의 감독과 관리’의 의미와 관련하여 ILO 전문가위원회는 ‘공공당국이 교도소 역내를 정기적으로 점검하는 것’만으로는 충분하지 않다고 보고 있다.<sup>127)</sup>
- 교도소에 위탁 내지 도급된 작업을 통근 등의 방식으로 수행하는 경우는 전형적인 제29호 협약 위반, 즉 개인이나 기업에 ‘고용’된 것으로 볼 수 있다.<sup>128)</sup> 다만 이러한 위탁·통근작업 또는 민영교도소 작업이 제조자의 ‘자발적 동의’에 의한 경우나 임금 등 근로조건이 자유로운 근로관계에 가까운 경우에는 강제노동의 예외로 인정 가능하다고 한다.<sup>129)</sup>

127) General Survey 2007, para. 53.

128) 김근주(2017), 『강제노동에 관한 핵심협약 비준 논의의 쟁점』, 『노동리뷰』 2017. 11., 한국노동연구원, p.37.

129) Id. General Survey 2007, paras 59–60.

\* 우리나라에는 한 곳의 민영교도소가 운영 중에 있음. 소망교도소는 2010. 12. 1. 경기도 여주시 북내면 외룡리에 개소된 개신교 계열의 대한민국 최초·유일의 민영교도소임. 민영교도소 설립 근거는 「민영교도소 등의 설치·운영에 관한 법률」(2009. 3. 25. 개정·공포)이며, 형집행은 국영교도소와 마찬가지로 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따라 하고 있음<sup>130)</sup>

\*\* ILO 전문가위원회는 제29호 협약 제2조 제1항에 따라 압력이나 처벌의 위협 없이 재소자의 자발적 요청을 보장하는 필요한 보호장치가 존재하는 경우에만 이러한 근로가 협약적용 대상이 아니라고 판단함. 전문가위원회는 감금 상황에서 국영교도소나 민영교도소에서 민간기업을 위해 작업을 수행하는 경우 재소자의 공식동의를 얻는 것이 필요하며 이러한 동의는 서면으로 이루어져야 한다고 봄

따라서 우리나라 외부통근작업의 경우에는 공공기관의 감독하에서 이루어지는 노무가 아니라는 점에서 강제노동 해당 여부가 문제될 수 있다.

- 현재 우리나라의 경우 재소자의 동의와 관련해서는 공식적인 동의가 없거나(위탁작업, 민영교도소 교도작업), 사실상의 동의가 있다고 하더라도 법령으로 정비되어 있지 않으므로(외부통근작업),
- 향후 법령에 근거를 명확히 하고 취업동의서를 받는 개선이 필요하며, 재소자의 ‘자발적 요청’을 보장하는 보호장치(necessary safeguards)와 관련해 자유근로관계와 가까운 근로조건하에서 교도작업이 이루어질 수 있도록 근로조건을 향상시킬 필요가 있다.<sup>131)</sup>

마지막으로 일반 국제통상법 측면에서도 수형자의 작업(노동)에 의해 제작된 상품에 대한 수입금지 등 무역제한조치는 「GATT(1947)」이 체결된 이래, 국제사회에서 보편적으로 인정되는 수단이다. 특히 일반예외를 규정한 「GATT(1947)」 제20조는 (e)에서 ‘교도소 노동상품과 관련된 조치(measures relating to the products of prison labour)’를 명시적으로 언급하고 있다.

130) 권오성(2019), 「강제노동 금지 관련 핵심협약 비준의 쟁점」, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점과 과제』, 국제노동 정책토론회(1), (사)한국ILO협회, 이용득 의원실·송옥주 의원실 주최, 2019. 5. 21., p.34.

131) 김홍영(2017), 「ILO 강제근로 관련 협약 비준방안 검토」, 박명준 외, 『글로벌 노동 이슈에 대한 선제적 대응방안 연구』, 한국노동연구원, pp.111~112.

#### 다. 정치적 견해 등에 대한 제재(제105호 협약 관련 쟁점)

관련 협약 조문의 내용은 아래와 같다.

제105호 협약 제1조 다음의 수단으로서의 모든 형태의 강제노동 금지

- (가) 정치적 견해 또는 기존의 정치·사회·경제 제도에 사상적으로 반대하는 것에 대한 제재, 정치적 강압이나 교육의 수단
- (나) 경제발전을 위한 노동력 동원 및 사용 수단
- (다) 노동규율의 수단
- (라) 과업 참가에 대한 제재
- (마) 인종·사회·민족 또는 종교적 차별대우의 수단

동 협약 조항과 관련해 주로 쟁점이 되었던 것은 「국가보안법」이다. 1992년 UN인권이사회는 「국가보안법」의 점진적 폐지를 권고한 바 있는데, 그 이후 「국가보안법」의 국제법(국제조약) 위반 여부, 국내의 헌법 위반 여부 등 그 적법성 및/또는 정당성에 대한 문제 제기는 끊임없이 이루어져 왔다.<sup>132)</sup>

「국가보안법」 제7조(찬양·고무 등) ① 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본 질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.

대표적으로 「국가보안법」 제7조는 찬양·고무·선전·동조한 자에 대해 징역형을 부과하고 있으며, 그 밖에도 목적수행(제4조), 자진지원·금품수수(제5조), 잠입·탈출(제6조), 회합·통신(제8조), 편의제공(제9조), 불(不)고지(제10조) 등 모든 범죄 유형에 대해 예외 없이 징역형을 규정하고 있다.

한편 정치적·사상적 견해를 반영하는 정책과 법률이 채택되도록 보장하기 위한 집회 및 결사의 자유도 제105호 협약 제1조 (가)의 보호범위

132) 김근주(2017), 「강제노동에 관한 핵심협약 비준 논의의 쟁점」, 『노동리뷰』 2017. 11., 한국노동연구원, p.38.

에 포함된다.<sup>133)</sup> 「집회 및 시위에 관한 법률」은 적법한 집회 및 시위의 권리는 보장하면서 공공의 안녕과 질서를 위하여 일정한 제한을 두고 이를 위반하는 경우 처벌하는 규정을 두고 있는데, 그중 징역형으로 처벌(제22조)하는 행위로는 다음과 같은 것이 있다.

- 헌법재판소의 결정에 따라 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위, 집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕·질서에 직접적 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위 등을 주최하거나, 그러한 집회 또는 시위를 할 것을 선전하거나 선동하는 행위(제5조)
- 옥외집회·시위의 신고를 하지 않거나, 옥외집회·시위의 금지시간·장소에 관한 규정을 위반하는 집회·시위를 주최하는 행위(제6조)
- 주최자가 집회·시위의 폭력화를 방지하고 질서유지를 위한 규정들을 위반하는 행위(제16조)

또한, 「국가공무원법」 제84조 및 「지방공무원법」 제82조는 공무원의 정치운동의 금지 규정 위반의 경우 3년 이하의 징역에 처한다고 규정하고 있다.

향후 법·제도 개선방안은 다음과 같은 것을 생각해볼 수 있다. 일단 위에서 검토한 「국가보안법」, 「집회 및 시위에 관한 법률」, 「국가공무원법」, 및 「지방공무원법」의 관련 규정은 자유형을, 그중에서도 징역형을 주된 처벌로서 예정하고 있다. 그런데 동 조항이 금지·제재하고자 하는 행위는 제105호 협약이 보호하고자 하는 행위, 예를 들어 정치적 견해를 표명하는 행위를 포함할 수 있어 규범의 충돌 가능성이 있다. 따라서 -위에서 검토한 법상 금지되고 처벌되는 행위들이 정말 그래야 하는 것인가에 대한 근본적 논의는 일단 쳐두더라도- 제105호 협약 준수에만 우선 초점을 맞춘다면 현재 ‘징역형’으로 되어 있는 법정형을 ‘금고형’으로 변경하는 것을 해결책으로 생각해 볼 수 있다.<sup>134)</sup>

133) General Survey 1979, para. 133.

134) 김홍영(2017), 「ILO 강제근로 관련 협약 비준방안 검토」, 박명준 외, 『글로벌 노동 이슈에 대한 선제적 대응방안 연구』, 한국노동연구원, p.116.

라. 파업 참가에 대한 제재(제105호 협약 관련 쟁점)

관련 협약 조문은 다음과 같다.

제105호 협약 제1조 다음의 수단으로서의 모든 형태의 강제노동 금지

- (가) 정치적 견해 또는 기존의 정치·사회·경제 제도에 사상적으로 반대하는 것에 대한 제재, 정치적 강압이나 교육의 수단
- (나) 경제발전을 위한 노동력 동원 및 사용 수단
- (다) 노동규율의 수단
- (라) 파업 참가에 대한 제재
- (마) 인종·사회·민족 또는 종교적 차별대우의 수단

파업 참가에 대한 제재는 노동의 영역에서 강제노동에 관한 기본협약 비준 논의의 가장 큰 쟁점사항이다. 첫째, 헌법상 단체행동권의 보장에도 불구하고 쟁의행위가 위에서 살펴본 「형법」 제314조 업무방해죄의 구성요건을 충족하고 정당성을 인정받지 못할 경우 형사처벌(징역형 포함)될 수 있는 구조에 대해서는 노동계를 중심으로 많은 비판이 이루어져왔다. 둘째, 업무방해죄 외에도 현재 여러 노동관계법령 규정이 징역형을 통해 쟁의행위를 제한하고 있어, 파업 참가에 대한 제재수단으로서 강제노동에 해당할 가능성이 있다.

「노동조합 및 노동관계조정법」상 쟁의행위 관련 벌칙조항을 살펴보면 다음과 같다.

처벌	위반 사항	벌칙 규정
5년 이하의 징역	제41조(쟁의행위의 제한과 금지) ② 「방위사업법」에 의하여 지정된 주요 방위산업체에 종사하는 근로자 중 전력, 용수 및 주요 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자는 쟁의행위를 할 수 없으며 주요 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자의 범위는 대통령령으로 정한다.	제88조(벌칙) 제41조 제2항의 규정에 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.
3년 이하의 징역	제37조(쟁의행위의 기본원칙) ② 조합원은 노동조합에 의하여 주도되지 아니한 쟁의행위를 하여서는 아니된다. 제38조(노동조합의 지도와 책임) ① 쟁의행위는 그 쟁의행	제89조(벌칙) 다음 각호의 어느 하나에



처벌	위반 사항	벌칙 규정
	<p>위와 관계없는 자 또는 근로를 제공하고자 하는 자의 출입·조업 기타 정상적인 업무를 방해하는 방법으로 행하여져서는 아니되며 쟁의행위의 참가를 호소하거나 설득하는 행위로서 폭행·협박을 사용하여서는 아니된다.</p>	<p>해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>
	<p>제42조(폭력행위 등의 금지) ① 쟁의행위는 폭력이나 파괴행위 또는 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 점거하는 형태로 이를 행할 수 없다.</p>	<p>1. 제37조 제2항, 제38조 제1항, 제42조 제1항 또는 제42조의 2 제2항의 규정에 위반한 자</p>
	<p>제42조의 2(필수유지업무에 대한 쟁의행위의 제한) ② 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 이를 행할 수 없다.</p>	
<p>2년 이하의 징역</p>	<p>제44조(쟁의행위 기간중의 임금지급 요구의 금지) ② 노동조합은 쟁의행위 기간에 대한 임금의 지급을 요구하여 이를 관철할 목적으로 쟁의행위를 하여서는 아니된다.</p>	<p>제90조(벌칙) 제44조 제2항, 제69조 제4항, 제77조 또는 제81조의 규정에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>
	<p>제69조(중재제정 등의 확정) ④ 제3항의 규정에 의하여 중재제정이나 재심결정이 확정된 때에는 관계 당사자는 이에 따라야 한다.</p>	
	<p>제77조(긴급조정 시의 쟁의행위 중지) 관계 당사자는 제76조 제3항의 규정에 의한 긴급조정의 결정이 공포된 때에는 즉시 쟁의행위를 중지하여야 하며, 공포일부터 30일이 경과하지 아니하면 쟁의행위를 재개할 수 없다.</p>	
	<p>제81조(부당노동행위) 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “부당노동행위”라 한다)를 할 수 없다.</p>	
<p>1년 이하의 징역</p>	<p>제38조(노동조합의 지도와 책임) ② 작업시설의 손상이나 원료·제품의 변질 또는 부패를 방지하기 위한 작업은 쟁의행위 기간중에도 정상적으로 수행되어야 한다.</p>	<p>제91조(벌칙) 제38조 제2항, 제41조 제1항, 제42조 제2항, 제43조 제1항·제2항·제4항, 제45조 제2항 본문, 제46조 제1항 또는 제63조의 규정을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만</p>
	<p>제41조(쟁의행위의 제한과 금지) ① 노동조합의 쟁의행위는 그 조합원의 직접·비밀·무기명투표에 의한 조합원 과반수의 찬성으로 결정하지 아니하면 이를 행할 수 없다. 제29조의 2에 따라 교섭대표 노동조합이 결정된 경우에는 그 절차에 참여한 노동조합의 전체 조합원(해당 사업 또는 사업장 소속 조합원으로 한정한다)의 직접·비밀·무기명투표에 의한 과반수의 찬성으로 결정하지 아니하면 쟁의행위를 할 수 없다.</p>	
	<p>제42조(폭력행위 등의 금지) ② 사업장의 안전보호시설에</p>	

처벌	위반 사항	벌칙 규정
	대하여 정상적인 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 이를 행할 수 없다.	원 이하의 벌금에 처한다.
	제43조(사용자의 채용제한) ① 사용자는 쟁의행위 기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다. ② 사용자는 쟁의행위 기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무를 도급 또는 하도급을 줄 수 없다. ④ 제3항의 경우 사용자는 당해 사업 또는 사업장 파업 참가자의 100분의 50을 초과하지 않는 범위 안에서 채용 또는 대체하거나 도급 또는 하도급을 줄 수 있다. 이 경우 파업참가자 수의 산정방법 등은 대통령령으로 정한다.	
	제45조(조정외 전치) ② 쟁의행위는 제5장 제2절 내지 제4절의 규정에 의한 조정절차(제61조의 2의 규정에 따른 조정종료 결정 후의 조정절차를 제외한다)를 거치지 아니하면 이를 행할 수 없다.	
	제46조(직장폐쇄의 요건) ① 사용자는 노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후에만 직장폐쇄를 할 수 있다.	
	제63조(중재 시의 쟁의행위의 금지) 노동쟁의가 중재에 회부된 때에는 그 날부터 15일간은 쟁의행위를 할 수 없다.	

「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 해당 내용은 다음과 같다.

제11조(쟁의행위의 금지) 노동조합과 그 조합원은 파업, 태업 또는 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 방해하는 일체의 행위를 하여서는 아니된다.  
제18조(벌칙) 제11조를 위반하여 파업, 태업 또는 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 방해하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.

「선원법」의 관련 내용은 다음과 같다.

제25조(쟁의행위의 제한) 선원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선원근로관계에 관한 쟁의행위를 하여서는 아니된다.  
1. 선박이 외국항에 있는 경우  
2. 여객선이 승객을 태우고 항해 중인 경우

3. 위험물 운송을 전용으로 하는 선박이 항해 중인 경우로서 위험물의 종류별로 해양수산부령으로 정하는 경우
  4. 제9조에 따라 선장 등이 선박의 조종을 지휘하여 항해 중인 경우
  5. 어선이 어장에서 어구를 내릴 때부터 냉동처리 등을 마칠 때까지의 일련의 어획작업 중인 경우
  6. 그 밖에 선원근로관계에 관한 쟁의행위로 인명이나 선박의 안전에 현저한 위해를 줄 우려가 있는 경우
- 제165조(벌칙) ② 제25조를 위반하여 쟁의행위를 한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.
1. 쟁의행위를 지휘하거나 지도적 임무에 종사한 사람: 3년 이하의 징역
  2. 쟁의행위 모의에 적극적으로 참여하거나 선동한 사람: 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

「경비업법」의 해당 내용은 아래와 같다.

- 제15조(특수경비원의 의무) ③ 특수경비원은 파업·태업 그 밖에 경비업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 쟁의행위를 하여서는 아니 된다.
- 제28조(벌칙) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.
2. 제15조 제3항의 규정에 위반하여 쟁의행위를 한 특수경비원

ILO의 강제노동 금지 원칙은 파업의 적법·위법 여부와 무관하게 파업 참여자에게 노역이 수반되는 징역형이 부과되는 것을 허용하지 않는다. 그러나 파업 과정에서 폭력이나 폭행 또는 재물손괴 등 공공질서 파괴행위가 발생한 경우, 이러한 행위가 파업에 필연적으로 포함된다고 볼 수 없으므로, 이에 대한 민사제재, 징계, 강제노동을 수반되지 않는 형사 처벌이 동 협약의 적용대상이라고는 판단하지 않는다.<sup>135)</sup>

### 3. 강제노동 철폐 의무 관련 발생 가능한 구체적 분쟁의 유형

아래에서 다시 보겠지만, 「한-미 FTA」의 ‘a 사법구제절차를 통한 노동권 보장 의무’를 제외한 나머지 노동조항 의무는 그 위반의 성립을 위

135) 김근주(2017), 「강제노동에 관한 핵심협약 비준 논의의 쟁점」, 『노동리뷰』 2017. 11., 한국노동연구원, p.42.

해 의무위반 행위가 ‘협정당사국 간 무역 또는 투자에 영향을 주는 방식으로(in a manner affecting trade or investment between the Parties)’ 이루어질 것을, (『한-캐나다 FTA』의 경우) ‘무역 또는 투자에 관련된 사안(in a matter related to trade or investment)’일 것을 요구한다. 따라서 지금까지 살펴본 결사의 자유/단체교섭권, 강제노동과 관련하여 해당 ILO 협약에 비추어 위반이 의심되는 국내 법제도/실태가 있어도 그것이 <무역/투자 영향성/관련성> 요건과 무관하다면 적어도 『한-EU FTA』, 『한-미 FTA』, 『한-캐나다 FTA』와 관련해서는 위반이 성립하기 어렵다. 다만 EU-대한민국 분쟁에서 다투어지듯 『한-EU FTA』의 입법의무 (d) 위반이 문제된 경우, 위 요건이 필수적인지 불분명하다.

어쨌든 이러한 관점에서 볼 때, 예를 들어 공무원노조, 교원노조의 결사의 자유 문제나 공무원의 정치적 견해 등에 대한 제재와 관련된 강제노동 쟁점은 일단 분쟁대상이 될 확률은 매우 낮다. 반대로 주요 수출기업 사업장의 결사의 자유/단체교섭권, 파업의 문제, 미국, 캐나다, EU 시장에 상품을 수출하는 기업(병역지정업체)에서 일하는 산업기능요원의 강제노동 쟁점은 분쟁 예방/해결을 위해 면밀히 검토할 필요가 있다. 한편 당장 우리와 관련이 있는 것은 아니지만 향후 미국의 FTA 재협상 가능성을 고려할 때 현존하는 가장 강력한 노동조항을 보유한 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA) 제23.6조(강제노동으로 생산된 상품의 수입금지)는 살펴볼 필요가 있다.

기존 USMCA 문언	‘19. 12. 10. 개정의정서 이후의 문언
Article 23.6: Forced or Compulsory Labor 1. The Parties recognize the goal of eliminating all forms of forced or compulsory labor, including forced or compulsory child labor. Accordingly, each Party shall prohibit, through measures it considers appropriate, the importation of goods into its territory from other sources produced in whole or in part by forced or compulsory	Article 23.6: Forced or Compulsory Labor 1. The Parties recognize the goal of eliminating all forms of forced or compulsory labor, including forced or compulsory child labor. Accordingly, each Party shall <u>prohibit the importation of goods into its territory from other sources produced in whole or in part by forced or compulsory labor, including forced or compulsory</u>

기존 USMCA 문언	'19. 12. 10. 개정의정서 이후의 문언
<p>labor, including forced or compulsory child labor.10)</p> <p>10) For greater certainty, nothing in this Article authorizes a Party to take measures that would be inconsistent with its obligations under this Agreement, the WTO Agreement, or other international trade agreements.</p> <p>2. To assist in the implementation of paragraph 1, the Parties shall establish cooperation for the identification and movement of goods produced by forced labor as provided for under Article 23.12.5(c) (Cooperation).</p>	<p>child labor.</p> <p>2. To assist in the implementation of paragraph 1, the Parties shall establish cooperation for the identification and movement of goods produced by forced labor as provided for under Article 23.12.5(c) (Cooperation).</p>

2019년 12월 10일 USMCA 개정의정서가 합의됨으로써 변경된 노동장 규정의 주요 변화 중 하나로 제23.6조가 두 가지 측면에서 강화되었다는 점을 들 수 있다. 첫째, Paragraph 1의 'through [...] appropriate' 문구를 삭제함으로써 강제노동에 의해 생산된 상품 수입 금지조치 실행과 관련한 당사국의 재량을 축소 혹은 박탈했고, 둘째, 그러한 조치가 세계무역기구(WTO) 협정에 위반할 소지가 있을 경우 제23.6조가 그러한 조치를 명령하거나 정당화하는 것은 아니라는 점을 명확히 했던 각주 10을 삭제하여 국제법 규범 간 충돌, 즉 WTO협정과 FTA 간 규범 충돌의 사전 조율을 명시적으로 포기하고 있다. 따라서 USMCA 협정당사국인 미국, 캐나다, 멕시코는 동 조항에 따라 어떤 상품의 생산·가공·수선 과정 중 강제노동이 활용된 경우 해당 상품의 수입을 금지해야 하는 의무를 부담한다.

이 개정된 조항이 문제되는 이유는, 제23.6조의 문언(위 밑줄)은 협정당사국의 상품뿐 아니라 우리나라와 같은 제3국에 상품에 대한 수입금지도 포함되는 것으로 해석될 수 있으므로(쟁점사항), USMCA가 북미국가 간 협정임에도 불구하고 제3자인 우리에게 구체적인 통상 위험을 제기할 수 있기 때문이다.

구체적으로, 만약 (1) 『병역법』상 ‘산업기능요원’ 제도가 ILO 제29호 협약상 ‘강제노동’에 해당하고(가능성 높음), (2) 산업기능요원을 고용한 ‘병역지정업체’가 생산·가공·수선한 상품 혹은 해당 업체가 생산·가공·수선한 부품을 포함한 상품이 미국, 캐나다, 멕시코에 수출될 경우(가능성 높음), (USMCA 발효 후) 이 세 국가들은 동 조항에 근거해 우리 기업의 위 수출상품의 수입을 금지할 수 있다.

USMCA 노동장과 관련된 이 통상위험은 기존 한-미 FTA 노동장 위반에 대한 분쟁의 경우 중재패널절차에 이르기까지 노동장에 설치된 여러 협의절차를 먼저 거쳐야 하고, 중재패널에서 패소를 확인한 후 위반된 사항을 해결하면 되며, 설령 양국 간 의견 불일치로 미국이 노동장 위반에 대한 무역제재를 가하더라도 관세 제재에 그치는 데 비해, USMCA 제23.6조는 아무런 분쟁해결절차를 거치지 않고 곧바로 수입금지를 할 의무를 부과하고 있으므로 무역제한 효과가 더욱 커 타격이 심각하다고 할 수 있다.

이에 대응할 방법은 WTO 분쟁해결절차를 이용하는 것인데, GATT 제11조(수량제한의 일반적 철폐), 제1조(최혜국대우), 제20조(일반 예외)의 해석·적용상 쟁점이 다투어질 것이고, WTO와 FTA 간 분쟁해결 관할권 문제가 절차적 쟁점으로 다투어질 수 있다.

### 제3절 무역 영향성 요건<sup>136)</sup>

#### 1. 문제의 소재

『한-미 FTA』 제19.2조 제1항(㉔입법의무)의 각주 2와 제2항(㉔역진방

136) 이 장의 2와 3은 이어지는 EU-한국 측 주장의 분석을 위해 ‘남궁준(2019c), 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』, 한국노동연구원’의 pp.49~60을 발췌·요약·인용하였으며, 인용된 주석은 원문의 주석임을 밝힌다.

지의무, 표 3-2 참조), 제19.3조 제1항 가.(㉞집행의무)는 모두 “양 당사국간 무역 또는 투자에 영향을 미치는 방식으로”라는 문언을 두고 있어, 제소국이 피소국의 각종 의무 위반을 주장하기 위해서는 이를 증명해야 한다. 이 ‘무역 영향성 요건’은 「한-EU FTA」 제13.7조 제1항(㉞집행의무)과 제2항(㉟역진방지의무)에도 발견된다.

이와는 조금 다른 형태의 ‘무역 영향성 요건’도 눈에 띈다. 「한-EU FTA」 제13.2조 제1항은 “이 장에 달리 규정된 경우를 제외하고, 이 장은 제13.1조 제1항 및 제13.1조 제2항의 문맥상 노동 및 환경 문제의 무역 관련 측면에 영향을 주는 것으로서 양 당사자에 의해 채택되거나 유지되는 조치에 적용된다”고 규정하고 있다.<sup>137)</sup> 즉 이 조항은 제13장의 규정이 적용되어야 하는 협정 당사국의 조치의 요건을 정하고 있다. 즉 모든 노동과 환경 문제라기보다는 노동과 환경 문제 중 무역과 관련된 측면에 영향을 주는 조치만을 그 대상으로 하고 있는 것이다. 따라서 무역과 아무런 상관이 없는 노동 또는 환경 문제에 영향을 주는 조치는 이 장과 무관하다. 따라서 EU-대한민국 분쟁에서 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 위반이 성립하려면, EU 측이 노조법의 4개 조항과 미비준 기본협약의 무역 관련성을 입증해야 한다. 그 증명이 적절하고 충분하지 못할 경우 제1문(청구취지 A)과 제3문(청구취지 B)의 위반 여부와 무관하게 유럽 연합의 주장은 모두 기각될 것이다.

무역 관련성(trade-related) 혹은 무역 영향성(affecting trade) 요건의 의미는 2017년 6월에 공표된 역사상 최초의 노동조항 위반 중재사건인 미국-과테말라 분쟁 사건에서 자세하게 검토되었다. 따라서 여기서는 이 사건 당사자의 주장 및 중재패널의 판단 중 동 쟁점과 관련된 부분을 발췌·소개·분석하도록 한다.

137) Art. 13.4.1. ‘Except as otherwise provided in this Chapter, this Chapter applies to measures adopted or maintained by the Parties affecting trade-related aspects of labour and environmental issues in the context of Articles 13.1.1 and 13.1.2.’

## 2. 미국-과테말라의 배경과 양측의 주장

### 가. 배경

2017년 6월 26일 자유무역협정 내 노동조항 관련 분쟁에 대한 첫 중재 판정 보고서가 공개되었다.<sup>138)</sup> 중재 사건은 중미자유무역협정(Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement: CAFTA-DR) 제 16.2.1(a)조에 대한 미국과 과테말라 간 분쟁이었다. 이 사건에서 문제가 되었던 과테말라 측의 노동법 집행 실패 자체에 대해서는 별 이론이 없었기에 분쟁의 최종결론에 가장 큰 영향을 준 쟁점은 CAFTA-DR 제 16.2.1(a)의 법문 중 “무역에 영향을 미치는 방식으로(in a manner affecting trade)”의 해석이었다. 즉 노동법의 실효적 집행이 이루어지지 않았다는 것은 인정하되, 과연 그것이 협정당사국 간 무역에 영향을 주었는지가 관건이었다. 이에 대한 분쟁당사자 및 패널의 판단은 다시 두 가지 세부 쟁점으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 노동법 집행 실패가 언제 ‘무역에 영향을 미치는 방식으로’ 이루어졌다고 할 수 있는지(쟁점㉑)이고, 다른 하나는 ㉑를 어떻게 증명할 수 있는지, 즉 제출해야 하는 증거의 내용·종류와 입증의 정도에 관한 문제(쟁점㉒)이다.

### 나. 분쟁당사국의 주장

쟁점㉑에 대하여 미국은 ‘경쟁의 조건을 변경한 경우’에 노동법 집행 실패가 ‘무역에 영향을 미치는 방식으로’ 이루어졌다고 이해한다. 미국은 이러한 해석의 근거로 관세 및 무역에 관한 일반협정<sup>139)</sup>과 서비스 무역에 관한 일반협정<sup>140)</sup>에 대한 WTO의 관련 판례를 제시했다. 미국이 인용한 WTO 판례는 GATT 제3조 제4항의 “그 국내 판매, 판매를 위한

138) 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(이하 ‘Final Panel Report’).

139) General Agreement on Tariffs and Trade 1994.

140) General Agreement on Trade in Services(이하 ‘GATS’).



제공, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 영향을 주는(affecting) 모든 법률, 규정, 요건<sup>141)</sup>의 의미를 수입상품과 국산상품 간 경쟁조건에 해롭게 영향을 주는, 즉 수입상품을 경쟁상 불리한 조건에 놓이게 할 수도 있는 모든 조치로 본다.<sup>142)</sup> WTO 분쟁해결기구가 “affecting” 개념을 이렇게 넓게 풀이하는 것은 GATS 제1조 제1항의 경우에도 마찬가지라고 미국은 지적했다.<sup>143)</sup> 미국은 WTO 판례의 GATT·GATS 조항 해석과 CAFTA-DR의 목적 중 하나인 “자유무역지역 내 공정경쟁 조건의 증진”<sup>144)</sup> 사이의 유사점을 강조하면서, 이 공정경쟁 조건의 마련이 CAFTA-DR 노동조항의 목적이며 이것의 달성을 위해 무역 영향성 요건도 GATT·GATS의 affecting 처럼 넓게 해석되어야 한다고 주장했다.

쟁점①에 관한 미국의 주장을 반박하며 과테말라는 무역 영향성 요건이 충족되기 위해서는 제소국이 노동법 집행 실패라고 주장하는 작위/부작위가 무역에 일정한 효과(trade effect)를 미쳤다는 분명한 증거를 제출해야 한다고 주장했다. CAFTA-DR 제16.2.1(a)조의 무역 영향성 요건은 경쟁조건에 관한 것도, 영향을 줄 가능성에 관한 것도 아닌, 실제 발생한 구체적 무역효과에 관한 것이라는 것이다.<sup>145)</sup> 과테말라는 미국이 GATT와 GATS의 affecting 개념에 관한 WTO 판정례를 인용한 것이 잘못이라고 주장했다. 두 협정의 해당 조항은 각각 국내상품/서비스와 동종의 수입상품/서비스 간의 차별을 금지하기 위한 것으로, 그러한 동종 상품/서비스 비교를 요구하지 않는 CAFTA-DR 제16.2.1(a)조는 WTO 판정례처럼 무역 영향성 요건을 해석할 이유가 없기 때문이다.<sup>146)</sup> 나아가 과테말라는 동 요건이 “일련의 작위 또는 부작위의 지속적 또는 반복적 과정을 통하여” 요건과 나란히 배치되어 있는 만큼 상호 유기적 관계가 있다고 보아야 한다고 주장했다. 즉 이러한 법문의 구조는 무역

141) GATT, Art. III.4. 강조는 필자.

142) US IWS, para.100.

143) US IWS, para.101.

144) CAFTA-DR, Art. 1.2.1(c) “promote conditions of fair competition in the free trade area”.

145) Initial Written Submission of Guatemala, 2 February 2015, para.458.

146) Id. para.459.

에 영향을 미치는 것이 피소국의 의도 혹은 목적이라는 점을 뒷받침해 주므로, 제소국은 동 조항의 객관적 요건에 더해 피소국의 노동법 집행 실패가 실제 발생한 무역상 이득을 얻기 위해 의도된 것이었다는 주관적 사실까지 증명해야 한다고 주장했다.<sup>147)</sup>

쟁점⑥에 대하여 미국은 두 가지 사실이 입증되면 무역 영향성 요건이 충족된다고 보았다. 첫째는, 협정당사국 간 무역이 존재한다는 사실이고, 둘째는, 피소국의 효과적 노동법 집행 실패에 근거해 경쟁의 조건이 변경되었다는 사실이다. 주의할 것은 이 경쟁조건의 변화가 가시적인 무역 효과(예: 가격 변화, 무역량, 시장점유율 등)로 연결돼야 하는 것은 아니라는 것이다.<sup>148)</sup> 미국은 주어진 현실적·제도적 조건을 고려할 때 제소국에 실제 발생한 무역상 효과의 입증을 요구하는 것은 합리적이지도, 가능하지도 않다고 주장했다. 제도적으로 미국은 당해 사건과 관련된 과테말라 회사 내부의 회계장부나 매출 등의 기록에 대한 접근 권한이 없으며, 설령 상품의 가격 감소 등의 사실을 포착했다 하더라도 그것이 사건의 노동법 집행 실패로 인한 것인지 증명하는 것은 불가능하기 때문이다.<sup>149)</sup>

이에 대해 과테말라는 무역상 효과의 존재를 입증하기 위해 미국이 반드시 과테말라 회사의 내부 정보가 필요한 것은 아니며, 다른 방식으로 도 이를 증명할 수 있다고 반박했다. 과테말라는 미국 세관에 보고된 수입액(import value)을 활용할 수도 있고, 관련 과테말라 회사의 상품 가격이 다른 회사의 상품 혹은 전체 상품의 평균 수입 가격보다 낮다는 사실 등을 보여줄 수도 있다는 것이다. 또한, 해당 과테말라 회사에 직접 정보 제공을 요청하거나 혹은 이 과테말라 회사로부터 상품을 구입한 미국 회사로부터 필요한 정보를 얻어 무역상 효과의 증명을 시도할 수 있었을 것이라고 주장했다.<sup>150)</sup>

147) Id. para.461.

148) Final Panel Report, para.161.

149) Id.

150) Id., para.163.

### 3. 중재패널의 판단

#### 가. 영향성 요건 해석

패널은 먼저 해석의 기준으로 조약법에 관한 비엔나 협약<sup>151)</sup> 제31조 제1항을 인용하며, CAFTA-DR 제16.2.1(a)조의 목적(object and purpose)을 고려하고 동 규정의 문맥(context)에 부여되는 법문의 통상적(ordinary) 의미에 따라 영향성 요건을 해석해야 한다고 실시했다. 그리고 분쟁당사국이 다투고 있는 핵심 쟁점을, 노동법의 효과적 집행 실패로 인해 발생한 결과 중 어떤 종류의 결과가 무역에 영향을 준 것으로 봐야 하는지로 이해했다. 패널이 보기에 미국은 경쟁조건이 변했을 때 무역에 영향을 준 것이고, 과테말라는 관련 상품/서비스의 가격이나 무역량의 변화가 확인될 때 비로소 무역 영향성 요건이 충족되는 것이다.

패널은 법문 “무역에 영향을 미치는 방식으로”의 통상적 의미를 고려할 때, 노동법 집행 실패 사실과 협정당사국 간 무역의 존재 사실의 입증으로 충분하다고 보는 미국의 분석은 받아들이기 어렵다고 판시했다. 만약 CAFTA-DR 체약국이 미국과 같은 의도를 가지고 있었다면, 노동조항을 초안할 때 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement)의 노동 부속협정인 북미노동협력협정(North American Agreement on Labor Cooperation)처럼 “trade-related(무역 관련성)”를 사용했을 것이기 때문이다.<sup>152)</sup> 따라서 affecting이라는 용어를 채택한 이상, 두 용어 간 차이는 존중되어야 하고 어떤 형태로든 무역에 대한 영향은 증명되어야 한다고 보았다.<sup>153)</sup> 또 맥락 혹은 체계(context)를 고려할 때, CAFTA-DR 제16.2.1(a)조의 affecting 요건은 협정당사국의 노동법 집행 실패 행위의 위법성을 결정하는 핵심적 기준으로, GATT·GATS에서처럼 그 적용범위를 폭넓게 설정하기 위한 affecting과는 기능을 달리한다고 판단했다.<sup>154)</sup> 즉 미국의 주장과 달리 CAFTA-DR 제16.2.1(a)조에서는 무역에

151) Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

152) Final Panel Report, para.168.

153) Id., para.167.

영향을 줄 수도 있는 법집행 실패가 아닌 실제로 영향을 준 법집행 실패를 찾아 특정하는 작업이 필요하다고 결론지었다.<sup>155)</sup>

법문의 문리적·체계적 의미 파악에 이어 패널은 CAFTA-DR 제 16.2.1(a)조의 목적을 분석했다. 패널은 제16.2.1(a)처럼 구체적 의무를 부과하는 규정과 기관·제도에 관한 제16장의 다른 조항은 모두, 노동章의 첫 조항인 제16.1조의 체약국이 모두 공유하는 목표(Statement of Shared Commitment)를 법적으로 실현하기 위한 것이라고 보았다.<sup>156)</sup> 그리고 이 공통목표는 CAFTA-DR 서문(Preamble)에 적시된 결의(resolve), 즉 “회원국 각자의 노동 관련 국제적 의무에 기반해 추가로”, “노동자의 기본적 권리를 실현한다”와 궤를 같이한다고 이해했다.<sup>157)</sup> 이어 패널은 협정의 구체적 목표를 열거한 CAFTA-DR 제1장을 확인한 후 제1.2.1(c)조의 “자유무역지역 내 공정경쟁 조건의 증진”이 제16.2.1(a)조의 목적에 가장 부합한다는 결론을 (다소 빠르게) 도출한 후, 무역에 영향을 주지 않은 노동법 집행 실패 문제는 (그 해결이 바람직한 것은 별론으로 하더라도) 동 조항의 적용범위 밖에 있다고 판시했다.<sup>158)</sup> 즉 근로자의 기본적 권리 보장의 중요성과 이와 관련된 협정당사국의 국제적 의무를 재확인한 CAFTA-DR 규정들을 반복적으로 언급하면서도, 제 16.2.1(a)조의 해석에 있어서 직접적으로 고려되어야 할 목적은 사실상 공정경쟁 조건의 증진으로 국한시켰다.

패널은 이러한 목적 분석 및 노동법과 경제(무역) 간 관계에 대한 일반적 이해에 근거하여, 무역 영향성 요건을 매우 좁게 보는 과테말라의 분석도 받아들이지 않았다. 과테말라는 노동법 집행 실패로 발생한 결과 중 무역에 영향을 주는 것으로 가격 인하 혹은 상품/서비스의 수출입 양의 증감과 같이 구체적이고 실제로 발생한 무역상 현상을 꼽았다. 패널은 노동법 준수가 대체로 사용자의 (최소 행정적) 비용 증가, 잠재적 법적 책임의 증가 등을 초래하는 만큼, 정부의 노동법 집행 실패는 그에 비

154) Id., para.186.

155) Id., paras 187~188.

156) Id., para.169.

157) Id., para.170.

158) Id., para.171.

레해 비용 절감의 효과를 가져올 수 있다고 인정했다.<sup>159)</sup> 이때 가장 큰 피해자는 노동법을 준수하는 다른 사용자이기 때문에, 시장 경쟁에서 불이익을 당하지 않기 위해 모두가 노동법을 지키지 않는 일종의 노동조건에 있어서 바닥으로의 경쟁(race to the bottom) 현상이 발생할 수 있다고 보았다.<sup>160)</sup> 그러나 패널은 기업의 노동법 위반 혹은 정부의 법집행 실패가 반드시 가격이나 무역량 변화로 이어지는 것은 아니라고 판단했다.<sup>161)</sup> 왜냐하면 사용자는 줄어든 노동비용에도 불구하고 더 많은 이윤을 위해 가격을 유지할 수 있으며(따라서 무역량·시장 점유율 등의 변화도 발생하지 않음), 만약 모든 사용자가 노동법을 위반하고 정부도 법집행을 하지 않는 바닥으로의 경쟁이 발생할 경우 근로자의 노동조건만 악화된 채 시장에서의 변화는 없을 수 있기 때문이다.<sup>162)</sup> 따라서 패널은 과테말라의 무역 영향성 해석이 “in a manner affecting the price or volume of traded goods”와 다름없다고 보았다.<sup>163)</sup>

이상의 분석을 기반으로 패널은 무역 영향성 요건에 대해 일종의 절충적 해석을 끌어냈다. 무역 영향성 요건은 해당 사용자가 무역활동에 참여하고 있다는 이유로 노동법 집행의 실패가 발생할 때마다 자동적으로 추정되는 것이 아니며(trade-related로 이해한 미국의 주장 기각), 노동법 집행 실패가 해당 사용자의 무역 경쟁력에 실제로 이점(competitive advantage)을 주어 경쟁조건을 변경시켰다는 증명이 필요하다고 보았다(가격/무역량 변동 등의 입증을 주장한 과테말라의 주장 기각).<sup>164)</sup> 즉 무역 영향성 요건 충족을 위해서는 세 가지 요소를 증명해야 한다. 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 제공

159) Id., para.172.

160) Id., para.173.

161) Id., para.177.

162) Id., para.179.

163) Id., para.177.

164) Id., para.195.

할 것이 그것이다.<sup>165)</sup>

추가적으로 패널은 경쟁우위와 관련해 그 요건과 증명방법도 실시했다. 첫째, 경쟁우위는 그 정도가 너무 작거나, 단기간 지속되거나, 지역에 국한된 것이어서는 안된다.<sup>166)</sup> 둘째, 경쟁우위 존재 증명을 위해 사용자만 접근 가능한 정보는 증거로 불필요하다.<sup>167)</sup> 셋째, 비용 혹은 다른 (노동법 실패로 발생한) 효과에 대한 증거를 제출해야 하지만 그것이 아주 높은 정확도를 가질 필요는 없다.<sup>168)</sup>

#### 나. 사건에의 적용

패널은 무역 영향성 요건에 대한 이상의 해석을 과테말라의 해상운송과 의류산업 내 기업의 사례에 적용했다. 전자는 미국으로 상품을 수출하는 과테말라 기업에 선적·운송 서비스를 제공하고 있었으며, 후자 기업은 의복을 제조해 미국시장으로 수출하고 있었다. 이 사용자들은 조합 활동/단체교섭 요구를 이유로 노동조합의 간부 및 회원인 근로자를 해고한 후, 원직복직·손해배상, 벌금납부 등에 관한 법원의 명령을 이행하지 않았다. 패널은 이 사례에서 영향성 존재를 확인하기 위해 앞서 살핀 법리를 Quetzal Port 항구를 기반으로 서비스를 제공하는 해상운송 기업의 경우에 맞춰 다음과 같이 구체화하였다.

1. 과테말라 기업은 Quetzal Port 항구를 통해 수출상품을 운송하였는지,
2. 사안의 노동법 집행실패로 영향을 받은 운송회사가 위 수출품을 운송했는지,
3. 해당 노동법 집행실패로 인해 운송회사의 비용이 절감되었는지,
4. 운송회사의 절감된 비용이 충분한 정도로 수출업자의 경쟁우위로 연결되었는지

165) Id., para.196.

166) Id., para.193.

167) Id., para.194.

168) Id., para.195.

패널은 미국이 제출한 증거에 의해 1~3 사실은 추론되나 4 사실을 증명할 수 있는 증거가 없어 무역 영향성 요건이 충족되지 않았다고 결론 내렸다.<sup>169)</sup>

#### 4. 소 결

##### 가. 무역 영향성 요건의 정식화

패널은 무역 영향성 요건에 대해 일종의 절충적 해석을 이끌어냈다. 무역 영향성 요건(affecting trade requirement)은 해당 사용자가 무역활동에 참여하고 있다는 이유로 노동법 집행의 실패가 발생할 때마다 자동적으로 추정되는 것이 아니며(trade-related로 이해한 미국의 주장 기각), 노동법 집행 실패가 해당 사용자의 무역 경쟁력에 실제로 이점(competitive advantage)을 주어 경쟁조건을 변경시켰다는 증명이 필요하다고 보았다(가격/무역량 변동 등의 입증을 주장한 과테말라의 주장 기각).<sup>170)</sup>

패널에 따르면 무역 영향성 요건 충족을 위해서는 세 가지 요소를 증명해야 한다. 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.<sup>171)</sup>

추가적으로 패널은 경쟁우위와 관련해 그 요건과 증명방법도 실시했다. 첫째, 경쟁우위는 그 정도가 너무 작거나, 단기간 지속되거나, 지역에 국한된 것이어서는 안 된다.<sup>172)</sup> 둘째, 경쟁우위 존재 증명을 위해 사용자만 접근 가능한 정보는 증거로 불필요하다.<sup>173)</sup> 셋째, 비용 혹은 다른 (노

169) Id., para.454.

170) Id., para.195.

171) Id., para.196.

172) Id., para.193.

173) Id., para.194.

동법 실패로 발생한) 효과에 대한 증거를 제출해야 하지만 그것이 아주 높은 정확도를 가질 필요는 없다.<sup>174)175)</sup>

패널의 영향성 판단 요소를 도해하면 다음 [그림 3-1]과 같다.

[그림 3-1] 무역 영향성 요건에 대한 US-Guatemala의 법리 분석

요소	고의 (주관적 요건)	행위= 노동법 집행실패 (객관적 요건)	노동에 대한 영향 (노동권 침해의 정도)	무역에 대한 영향 광의 > 무역 영향성 개념 범주 > 협의			
				경쟁의 조건			실제 결과
				㉠ 단순 무역 참가	㉡ 절감된 구체적 비용	㉢ 경쟁상 이점	㉣ 가격/ 무역량 변화
미국	N/a	●→	N/a	●→	○	N/a	?
과테말라	●	●	N/a	●	N/a	N/a	● ▲
패 널	원칙	N/a	●	N/a	●	N/a	?
	예외	N/a	●→	●→	○	N/a	?

- : 노동조항 위반을 증명하기 위해 필요한 요소
- : ●→ 의 존재로 추정됨
- ◎: 실제 절감된 구체적 비용이 아닌 비용 감소의 가능성 증명
- ▲: 노동조항 위반 자체가 아니라, 구체수단으로서 관세 혜택 적용 중지할 때 그 수준 결정 시 고려
- N/a: 적용 없음
- ?: 논의되지 않음

자료: Namgoong, June(2019), “Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP,” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 35(4) p.495의 Figure 1 Elements of Labour Obligation Breach in US-Guatemala.

174) Id., para.195.

175) 이 중재판정에 대한 분석과 비판 및 노동조항의 두 가지 목적, 즉 사회적 목적인 노동인권 보호와 경제적 목적인 국제무역·투자상 불공정 경쟁 방지의 공존을 인정하고 각 목적에 입각한 해석론을 모색·제안하는 연구로 Namgoong, J.(2019), “Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP,” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 35(4), pp.483~509 참조.



#### 나. EU-한국 사건에의 함의

미국-과테말라 패널의 무역 영향성 요건 법리를 「한-EU FTA」 제 13.2조 제1항의 ‘measures [...] affecting trade-related aspects of labour’에 적용해보면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 해당 노동 조치가 적용되는 산업이 무역과 관련(related)되는 산업이어야 한다. 따라서 이를테면 수출하는 상품을 생산하지 않거나 혹은 수입상품과 경쟁하는 기업이 존재하지 않는 부문/산업(예: 공교육 분야)은 여기서 제외된다. 다만 related의 의미는 넓게 해석되므로 소수라도 그러한 기업이 존재한다면 이 요건은 통과하기 어렵지 않다. 그러나 ‘affecting’의 경우에는 위에서 확인했듯 훨씬 더 뚜렷한 증거가 필요하다. 정확하지는 않더라도 그 존재가 양적으로 확인할 수 있는 증거의 제출이 요구되므로 유럽연합이 문제로 지적한 청구취지 A의 네 가지 노조법 규정 및 관행이 어떻게 무역에 구체적 영향을 미치는지 그 정도를 대략이라도 보여줄 수 있는 증거를 제출해야만 이 규정의 요건을 충족할 수 있을 것으로 보인다.

그러나 EU는 첫 서면(written submission), 구술심리용 진술서(Oral Statement), 심리절차 답변에서 계속 일관되게 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문을 위반 성립을 증명하기 위해, 제13.2조 제1항을 입증할 필요가 없다는 입장을 고수했다.<sup>176)</sup> 제13.2조 제1항은 13장의 모든 규정에 수평적으로 적용되는 규정이 아니므로, 해당 조항이 자체적으로 무역 영향성 요건을 명시하지 않는 한 제소국 입장에서 입증할 필요가 없다는 것이다.<sup>177)</sup> 따라서 제13.4조에 대한 사건인 현 분쟁도 마찬가지이며, 예컨대 미국-과테말라 사건의 대상조항과 거의 동일한 법문을 명시적으로 가지고 있는 제13.7조 제1항(㉔집행의무) 또는 제2항(㉕역진방지의무)의 위반 사건의 경우는 예외적으로 그와 같은 무역 영향성의 입증이 필요할 것이라고 주장했다.<sup>178)</sup>

176) Panel of Experts Proceeding established under Article 13.15 of the Korea-EU FTA, Contents of the Hearing of 8 and 9 October 2020, p.40(전문가패널의 질문 1).

177) Id. Question 1에 대한 답변 1.

178) Id. Question 1에 대한 답변 3.

이러한 EU의 입장과 달리 한국은 첫 서면부터 심리절차에 이르기까지 제13.2조 제1항은 ‘제13장이 제13.1조 제1항 및 2항의 문맥상 노동 및 환경 문제의 무역 관련 측면에 영향을 주는 것으로서 양 당사자에 의해 채택되거나 유지되는 조치에 적용된다’고 명시하고 있음을 강조하며, 노동 문제의 무역 관련 측면에 영향을 주지 않는 조치는 제13장의 범위에 처음부터 포함되지 않는다고 주장했다.<sup>179)</sup> 이 같은 조치는 제13.15조 제1항에 따른 전문가 패널의 검토대상이 될 수 없으므로 만약 EU가 한국이 노동 문제의 무역 관련 측면에 영향을 주기 위해 채택하거나 유지하고 있는 조치 또는 제13조의 적용범위에 해당하는 조치를 입증하지 못한 경우, 전문가 패널은 EU가 패널이 검토할 수 없는 문제를 제기했기 때문에 심사 권한이 없다는 결론을 내려달라고 요청했다.<sup>180)</sup>

한국은, 「한-EU FTA」의 제13.6조 제1항, 즉 핵심 노동기준과 괜찮은 일(decent work)을 위한 조건 보장이 “경제적 효율성과 혁신, 생산성”에 호혜적인 역할을 한다는 전문가 패널의 의견에 동의하면서도, 양 당사자가 인정한 바와 같이 이러한 상호관계가 존재할 수 있다는 사실만으로, 협정당사국의 모든 작위/부작위가 반드시 노동의 무역 관련성에 영향을 미치는 조치로 간주되지 않는다고 보았다.<sup>181)</sup> 미국-과테말라 사건의 ‘무역 영향성’처럼 제13.2조 제1항의 ‘노동의 무역 관련 측면에 영향을 미친다는 사실’을 입증하기 위해서는 적어도 해당 조치가 한국과 EU 사이의 국경 간 재화 및 서비스 교역에 종사하는 사용자(employer)들에게 어느 정도의 경쟁적 우위를 부여하고 있음을 증명하여야 한다고 보았다. 특정 조치가 해당 특정 무역관계에 영향을 미칠 수 있다는 사실이 바로 「한-EU FTA」에 제13장과 같은 장을 포함시킨 이유이며, 제13.2조 제1항의 목적은 제13장이 오로지 양 당사자 간의 무역과 관련된 노동조건의 측면에 영향을 미치는 조치만 규율대상으로 삼는다는 것을 명확히 하기 위한 것이라고 주장했다.<sup>182)</sup>

179) 고용노동부·EU 집행위원회(2020), 「한-EU FTA 전문가 패널 심리 내용[한국 답변]」, 2020. 11., p.2(I. 서면질의-질의2에 대한 답변).

180) Id.

181) Id. p.6(I. 서면질의-질의3에 대한 답변).

182) Id.

이런 이유로 한국은, EU의 서면 각주 41에 언급된 전국대리기사노조가 노동조합으로 설립 신고하는 과정에서 겪은 어려움이, 한국의 제13.4조 제3항 제1문 위반의 근거로 사용되는 것에 이의를 제기했다. EU가 한국에 대리운전 기사를 공급하고자 하는 EU의 기업이 있다는 등의 사실을 주장하고 그것을 뒷받침하는 증거를 제시하지 않는 한 이 문제는 이 사건 대상조항의 문제가 될 수 없다는 것이다. 즉 한국은 기본적으로 미국-과테말라 사건의 패널이 무역 영향성 요건 해석에서 취한 입장에 따라 이 문제를 이해하고 있다. 다만 CAFTA-DR 제16장에는 존재하지 않았던 규정들이 「한-EU FTA」에 있고, 또 각 조항들의 체계 및 구조가 서로 차이를 보인다는 점에서, 전문가 패널이 이 무역 영향성 쟁점에 대해서 미국-과테말라 패널이 정립한 공식과 어떻게 구별되는 또는 유사한 판단을 내릴지에 대해 귀추가 주목되고 있다.

## 제4절 소 결

### 1. 노동조항에 인용된 ILO 문서의 역할과 내용

EU의 첫 번째 주장(청구취지 A)과 관련된 해석론적 쟁점은 대상조항 제1문으로부터 도출되는 입법의무의 법적 성격·내용·범위/수준을 정하는 일이다. 이 작업은 크게 세 부분으로 나누어볼 수 있다. 첫째, 제1문이 부과하는 의무의 법적 성격을 검토하는 것이다. 둘째, 동 의무가 법적 의무라는 전제하에 제1문의 문언인 ‘기본적 권리에 관한 원리’의 법적 내용을 구명하고, 그러한 원리를 ‘존중, 촉진, 실현’한다는 것의 의미를 밝히는 것이다. 셋째, 앞의 두 해석 과정에서 ILO 감독기구의 역할, 더 정확하게는 관련 문제에 대한 그들의 판단(법리)을 어떻게 반영할 것인가이다.

이에 대한 본 연구의 분석을 요약하면 다음과 같다.<sup>183)</sup>

183) 이 문단의 내용은 남궁준(2019c), 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』의 요약 ii에서 발췌하여 정리하였다.

① 「1998년 ILO 선언」과 「ILO 헌장」을 인용하는 제1문은 일정한 법적 의무를 창설한다.

② 기본적으로 원리에서 도출된 이 의무는 권리/규칙에서 비롯된 의무에 비해 규범력(즉 의무의 강도)이 약하다.

③ 원리에서 끌어낸 의무는 수범자인 국가로 하여금 일정한 행위를 하거나 특정 결과를 성취할 것을 명령하는 것이 아니라, 추상적 목표와 가치를 설정하고 그것을 추구하도록 요구하며, 그 목적/가치를 달성/실현할 구체적 수단·방법 선택함에 있어서 상당한 재량을 허용한다.

④ 「한국-유럽연합 FTA」 제13.4조 제3항의 첫 번째 문장은 계약국 스스로의 판단으로 기본적 권리에 관한 원리를 존중, 촉진, 실현하는 데 기여할 수 있는 합리적 행위를 하고 방해되는 행위를 하지 않을 의무를 부과하는 한편, 위 원리가 추구하는 목표의 최저기준 혹은 핵심 내용만큼은 곧바로 이행/보장할 의무를 부과하되, 그 행위/결과 범위의 범위 및 수준은, 권리로부터 발생하는 의무와 비교할 때 한층 좁고 낮다고 보아야 한다.

⑤ 사안의 조치가 제1문이 부과하는 의무를 충실히 이행하였는지 판단하는 기준은 해당 조치가 목적을 달성하기 위해 적합하고 그 방향이 제대로 설정되어 있는지(즉 권리보장을 축소시키는 방향으로 퇴행하고 있지는 않은지), 그리고 그 조치가 지속되고 있는지를 집중적으로 검토해야 한다(즉 다소 느리더라도 꾸준히 이루어지고 있는지).

⑥ 기본협약의 제(諸) 규정과 ILO 결사의 자유 위원회의 법리는 제1문의 원리의 내용을 구성함에 있어 장기적 목표와 가이드라인에 각각 해당한다. 따라서 ⑤단계 판단에서의 일응의 기준과 방향을 제시해 준다. 따라서 피소국의 특정 조치와 협약의 특정 규정 및/또는 CFA 법리 간 불일치가 주장될 때 그것이 곧바로 「한국-유럽연합 FTA」 제13.4조 제3항 제1문 위반이 되는 것이 아니고, 피소국에 의해 해당 조치의 각각 타당성(reasonableness) 및/또는 합리성(rationality)이 입증되면 일응의 위반은 정당화될 수 있다. 이때 증명은 설정된 목적을 달성하는 데 방해가 되는 법적·사실적 환경, 목적 실현을

위한 장기적 계획의 존부와 적절성, 원리의 최저수준/핵심내용의 즉각적 보장, 방향성 및 지속성 등을 얼마나 설득력 있게 논증했는지에 따라 성패가 결정된다.<sup>184)</sup>

## 2. 무역(관련 노동에 대한) 영향성 요건

2017년 공표된 미국-과테말라 패널의 판단에 근거해 무역 영향성 요건의 내용을 살펴보면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.<sup>185)</sup>

- ① 첫째, 피소국의 기업이 제소국 시장에 상품/서비스를 수출하거나, 국내 시장에서 제소국으로부터 수입된 상품/서비스와 경쟁관계에 있을 것, 둘째, 피소국 정부의 각종 의무(입법·역진방지·집행) 위반으로 인해 피소국 기업 입장의 생산비용 절감 효과가 존재할 것, 셋째, 그 효과가 상당하여, 피소국 기업에 일정한 경쟁우위를 제공할 것을 증명해야 한다.
- ② 경쟁우위를 증명하기 위해서는, 첫째, 경쟁우위는 그 정도가 너무 작거나, 단기간 지속되거나, 지역에 국한된 것이어서는 안 되고, 둘째, 경쟁우위 존재 증명을 위해 사용자만 접근 가능한 정보는 증거로 불필요하며, 셋째, 의무 위반으로 발생한 비용절감 효과에 대한 증거를 제출해야 하지만 그것이 아주 높은 정확도를 가질 필요는 없다.

다만 현재 유럽연합-한국의 전문가 패널이 해석해야 하는 조항은 그 문구 및 체계에 있어서 미국-과테말라의 CAFTA-DR 규정과 구별된다는 점에서 완벽히 동일한 수준의 기준이 요구되지는 않지만, ‘related’ 용어 사용을 감안할 때 미국-과테말라 중재절차에서 미국이 주장했던 정도의 내용, 즉 ‘피소국의 기업이 제소국 시장에 상품/서비스를 수출하거나, 국내 시장에서 제소국으로부터 수입된 상품/서비스와 경쟁관계에 있을 것’으로 해석될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

184) 이 내용은 남궁준(2019c), 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』, pp.42~43에서 시론적으로 제시한 지침을 수정·발전시킨 내용이다.

185) 위의 보고서 p.56, 65.

## 제 4 장

### 무역 조치의 적법성에 관한 분쟁의 쟁점

이 장에서는 당사국 일방의 노동조항 위반에 대한 구제수단으로서, 타방이 사용하는 무역조치의 적법성 문제를 면밀히 검토한다. 제1절에서는 「한-미 FTA」의 경우 자체적으로 벌과금과 특혜관세 철회를 허용하고 있는바, 그 구체적 내용을 살펴보고 법적 다툼의 대상이 될 수 있는 쟁점 사항을 추출해본다. 이어 제2절에서는 무역제재를 노동조항 이행을 압박하는 FTA상 구제수단의 선택지에서 제외된 「한-EU FTA」의 경우를 검토한다. 즉 EU가 우리나라 기업을 상대로 「한-EU FTA」가 아닌 EU의 자체 법제도 또는 EU 회원국의 법제도에 근거해 일방적 무역제재 또는 경제적 불이익 조치를 부과했는데, 그것이 (우리의 잠재적) 노동조항 위반에 대한 사실상의 보복수단으로 활용된 것일 때, 문제될 수 있는 법적 쟁점 및 대응 방안을 논의해본다.

#### 제1절 관세 혜택 철회의 법리 : 「한-미 FTA」를 중심으로

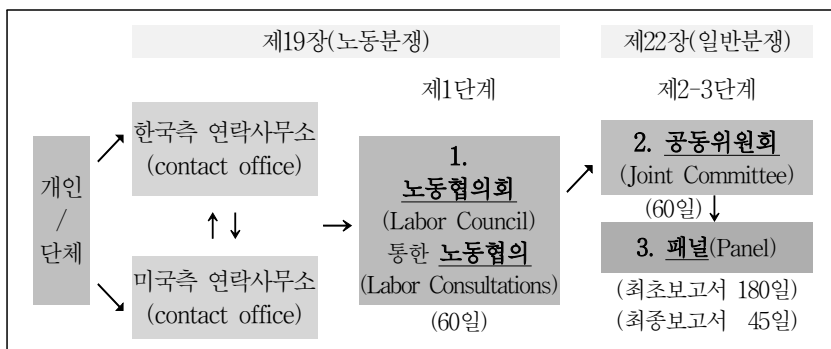
##### 1. 노동분쟁 해결절차의 개관

‘정착기’ FTA 노동조항을 보유한 「한-미 FTA」의 가장 큰 특징 중 하나는 제19장 노동장(章)에서 발생한 분쟁도 최종적으로는 일반 무역사항 관련 분쟁을 처리하는 제22장(제도 규정 및 분쟁)의 규정에 따라 해결될

수 있다는 점이다.<sup>186)</sup> 다만 시작은 노동조항 관련 분쟁에 특화된, 즉 노동장이 자체적으로 마련한 분쟁해결절차를 먼저 이용해야 한다. 『한-미 FTA』 제19.6조와 「부속서 19-가」는 협정당사국의 상호협력 또는 협조를 위한 메커니즘(‘노동협력’, ‘Labor Cooperation’)을 마련하고 있는데, 이를 제외하면 노동조항 위반과 관련한 분쟁 해결의 첫 단계는 ‘노동협의회(a Labor Affairs Council)’에 의한 ‘노동협의(Labor Consultations)’ 절차다.<sup>187)</sup> 노동협의회는 각 당사국의 노동부와 그 밖의 적절한 기관 또는 부처의 적절한 고위 공무원으로 구성된다.<sup>188)</sup> 양 당사국이 노동협의회를 통한 노동협의를 시도했으나 (협의요청 전달일을 기준으로) 60일 이내에 사안이 해결되지 못한 경우, 노동분쟁은 『한-미 FTA』 제22장이 규율하는 일반분쟁해결절차로 넘어가게 된다.

두 번째 단계는 제22.8조 제2항에 따른 공동위원회(Joint Committee) 절차다.<sup>189)</sup> 노동협의회가 노동문제를 1차적으로 전담하는 조직이라면 공동위원회는 각 당사국의 공무원으로 구성되고 한국의 통상교섭본부장과

(그림 4-1) 『한-미 FTA』 노동분쟁해결절차 개략



자료: 김미영(2012), 『한미자유무역협정 노동조항의 내용과 해석』, 『노동법학』 43, 한국노동법학회, p.110의 ‘[그림 2] 노동사안 분쟁처리 절차’를 수정·발전

186) 남궁준(2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원, p.60.

187) 다만 정부의 공식 『한-미 FTA』 국문본은 이를 ‘노동협의회’로 번역하고 있다. [https://www.fta.go.kr/webmodule/\\_PSD\\_FTA/us/doc/kor/56-19Labor.pdf](https://www.fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/us/doc/kor/56-19Labor.pdf).

188) 『한-미 FTA』, Art. 19.5.1.

189) 『한-미 FTA』, Art. 22.2.1.

미국 무역대표부 대표(United States Trade Representative) 또는 그들이 각각 지명하는 자가 공동의장이 되어 「한-미 FTA」상 모든 분쟁을 일반적으로 해결하는 분쟁해결 기관이다.<sup>190)</sup> 만약 사건이 공동위원회에서도 60일 이내 해결되지 않으면 최종 분쟁해결절차로서 패널(Panel)을 설치할 수 있다.<sup>191)</sup>

패널은 3명의 위원으로 구성되는데, 제소국과 피소국이 각 1명씩 제안·선정한다. 사안이 패널에 회부된 후 28일 이내 일방 혹은 양 당사국이 위원을 제안하지 않은 경우 분쟁당사국은 회합 후 미리 작성된 패널위원 후보명부에 등재된 사람 중 (각) 1인을 추첨하여 정한다.<sup>192)</sup> 양 당사국은 의장직무를 수행할 패널위원을 선정하는데 합의하도록 노력해야 하며,<sup>193)</sup> 합의가 이루어지지 않을 경우 사전에 작성된 후보명부 구성원 중 제3국 출신을 추첨을 통해 의장으로 선임한다.<sup>194)</sup> 당사국이 달리 합의하지 않는 한, 그 후보명부에는 당사국 국적자가 각각 6명 이상, 제3국 국적자가 8명 이상 등재되어야 한다.<sup>195)</sup>

양 당사국이 달리 합의하지 아니하는 한, 패널은 의장이 임명된 후 180일 이내에 관련 사실을 확인하고, 사안의 조치가 「한-미 FTA」상 의무에 위반하였거나 혹은 다른 방식으로 의무를 이행하지 못하였는지, 또는 ‘비위반’조치로서 혜택을 무효화/침해했는지 판단해야 한다. 만약 패널이 다루도록 양 당사국이 공동으로 요청한 그 밖의 모든 사안이 있다면 그것도 판단해야 한다.<sup>196)</sup> 패널은 이 협정의 관련 규정과 양 당사국의 입장 및 주장에 기초하여 보고서를 작성하는데, 양 당사국의 요청이 있는 경우, 패널은 분쟁의 해결을 위한 권고를 할 수 있다.<sup>197)</sup> 패널의 최종보고

190) 「한-미 FTA」, Art. 22.8.

191) 「한-미 FTA」, Art. 22.9.1.

192) 「한-미 FTA」, Art. 22.9.2.가.-다.

193) 「한-미 FTA」, Art. 22.9.2.라.

194) 「한-미 FTA」, Art. 22.9.2.마.

195) 「한-미 FTA」, Art. 22.9.3.

196) 「한-미 FTA」, Art. 22.11.1. ‘비위반제소’에 대해서는 민한빛(2018), 「우리나라 기체결 FTA 분쟁해결제도의 패널제소 요건에 관한 연구」, 『법제』, 2018. 06., p.75 이하 참조.

197) 「한-미 FTA」, Art. 22.11.2.



서를 접수하면, 양 당사국은 패널의 판정 및/또는 (권고가 있을 경우) 권고에 합치하는 분쟁해결에 합의한다. 만약 최종보고서에서 패널이 일방 당사국이 「한-미 FTA」상 의무에 합치하고 있지 않다고 판정하거나 당사국의 조치가 의무 위반은 아니지만(즉 비위반조치로서) 타당 당사국이 합리적으로 기대할 수 있는 이익을 무효화하거나 침해하고 있다고 판정한 경우, 일방 당사국은 가능한 때에는 언제나, 그 의무 불합치나 타당 당사국의 혜택 무효화 또는 침해를 제거하여 분쟁을 해결한다.<sup>198)</sup>

## 2. 피소국/패소국의 패널(최종)보고서 불이행 효과

「한-미 FTA」는 위 패널의 최종 보고서가 제소국의 승소를 판정하고 피소국/패소국에 일정한 이행 관련 권고를 내렸으나 피소국/패소국이 그 권고를 정상적으로 이행하지 않는 경우 제재, 즉 승소국이 패소국을 상대로 벌과금을 부과하거나 특혜관세 철회를 할 수 있도록 보장하고 있다. 아래에서는 관련 규정(제22.13조)을 직접 인용하고 이를 도해(그림 4-2)하여 규정의 정확한 내용의 이해를 도모한다.

### 제22.13조 불이행

1. 패널이 제22.12조 제2항에 기술된 유형의 판정을 내렸고 양 당사국이 최종보고서 접수 후 45일 이내에 또는 양 당사국이 합의하는 그 밖의 기간 내에 제22.12조 제1항에 따른 분쟁해결에 대한 합의에 이르지 못하는 경우, 피소 당사국은 상호 수용가능한 보상을 마련하기 위하여 제소 당사국과 협상을 개시한다.
2. 양 당사국이
  - 가. 그러한 보상을 마련하기 위한 기간이 개시된 후 30일 이내에 보상에 관하여 합의하지 못하거나
  - 나. 보상 또는 제22.12조 제1항에 따른 분쟁해결에 합의하였으나, 피소 당사국이 합의 조건을 준수하지 못하였다고 제소 당사국이 판단하는 경우, 제소 당사국은 피소 당사국에 대하여 동등한 효과를 갖는 혜택의 적용을 정지하고자 한다는 서면통보를 그 이후 언제라도 피소 당사국에 할 수 있다. 그 통보에는 제소 당사국이 정지하겠다고 제안한 혜택의 수준이 명시된다. 제5항을 조건으로, 제소 당사국은, 각 경우에 맞게, 이 항에 따라 다른 쪽

198) 「한-미 FTA」, Art. 22.12.

당사국에게 통보하거나 패널이 제3항에 따라 판정을 내린 날 중 나중에 도래하는 날로부터 30일 이후에 혜택의 정지를 개시할 수 있다.

### 3. 피소 당사국이

가. 제소 당사국이 정지하겠다고 제안한 혜택의 수준이 명백히 과도하다고 판단하거나

나. 패널이 판정한 불합치나 무효화 또는 침해 제거하였다고 판단하는 경우 피소 당사국은, 제소 당사국이 제2항에 따라 통보를 한 후 30일 이내에, 패널이 그 사안을 검토하기 위하여 재소집되도록 요청할 수 있다. 피소 당사국은 자국의 요청을 서면으로 제소 당사국에 전달한다. 패널은 그 요청의 전달 후 가능한 한 조속히 재소집하고, 가호 또는 나호 중 하나의 요청을 검토하기 위하여 재소집한 후 90일 이내에, 또는 가호 및 나호 모두의 요청에 대하여는 120일 이내에, 자신의 판정을 양 당사국에 제출한다. 정지하겠다고 제안된 혜택의 수준이 명백히 과도하다고 패널이 판정하는 경우, 패널은 동등한 효과를 갖는 것으로 판단하는 혜택의 수준을 판정한다.

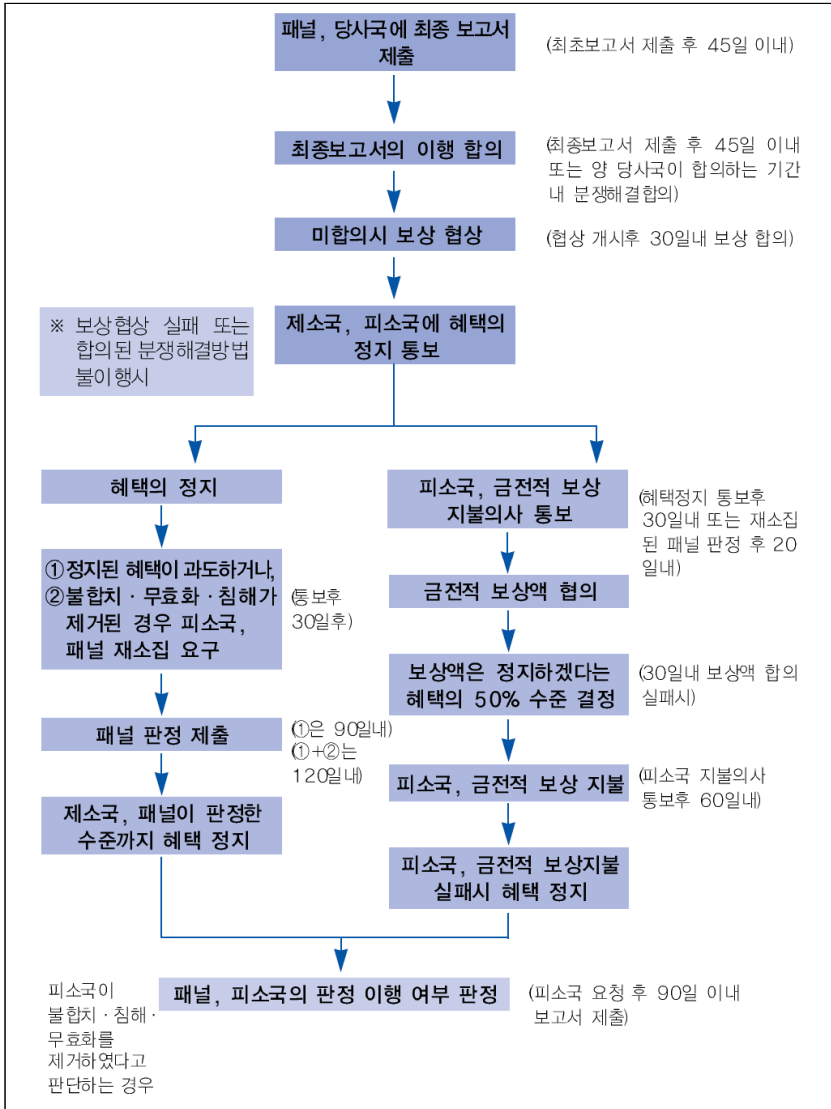
4. 피소 당사국이 불합치나 무효화 또는 침해 제거하였다고 패널이 판정하지 아니하는 한, 제소 당사국은 제3항에 따라 패널이 판정한 수준, 또는 패널이 그 수준을 판정하지 아니한 경우에는 그 당사국이 제2항에 따라 정지하겠다고 제안한 수준까지 혜택을 정지할 수 있다.

5. 혜택을 정지하겠다는 의사를 서면으로 통보한 후 30일 이내에, 또는 제3항에 따라 패널이 재소집된 경우에는 패널이 판정을 내린 후 20일 이내에 피소 당사국이 연간 금전적 평가액을 지불하겠다고 다른 쪽 당사국에게 서면으로 통보하는 경우, 제소 당사국은 혜택을 정지할 수 없다. 피소 당사국이 통보한 후 10일 이내에 시작하여 양 당사국은 평가금액에 관한 합의에 이르기 위하여 협의한다. 협이가 개시된 이후 30일 이내에 양 당사국이 합의에 이르지 못하는 경우, 평가금액은 패널이 동등한 효과를 가진다고 제3항에 따라 판정한 혜택의 수준의 50퍼센트와 같은 수준, 또는 패널이 그 수준을 판정하지 아니하는 경우에는 제소 당사국이 제2항에 따라 정지하겠다고 제안한 수준의 50퍼센트와 같은 수준에서 미화로 결정된다.

6. 공동위원회가 달리 결정하지 아니하는 한, 금전적 평가액은 피소 당사국이 평가액을 지불하겠다는 의사를 통보한 후 60일부터 시작하여 분기별로 균등한 액수의 미화로, 또는 그에 상당하는 액수의 한화로 제소 당사국에 지불된다. 상황이 정당화되는 경우, 공동위원회는, 불합리한 무역장벽을 더욱 축소하거나 어느 한 쪽 당사국이 이 협정상의 의무를 수행하는 것을 지원하는 것을 포함하여 양 당사국 간 무역을 촉진하는 적절한 이니셔티브를 위하여 공동위원회에 의하여 설치되고 공동위원회의 지시에 따라 지출되는 기금에 평가액이 지불되도록 결정할 수 있다.

7. 피소 당사국이 금전적 평가액을 지불하지 못하는 경우, 제소 당사국은 제4항에 따라 피소 당사국에 대한 혜택의 적용을 정지할 수 있다.

[그림 4-2] 『한-미 FTA』 패널에 의한 분쟁해결 흐름



자료: 외교통상부(2011), 『한미FTA 상세설명자료』, 2011. 7. pp.176~177, <한미 FTA 분쟁해결 절차도> 일부 발췌.

### 3. 해석상 쟁점

패널 최종보고서의 불이행에 대한 이행강제수단으로서 협정상 혜택 적용을 정지, 즉 특혜관세를 철회한 경우 해석상 쟁점이 될 수 있는 것은 그 성격, 실시 시기, 분야 및 수준이다. 『한-미 FTA』 제22.13조는 이 중 실시 시기에 대해 상세하게 규정하고 있고, 철회 가능한 특혜관세의 수준에 대해서는 ‘동등한 효과를 갖는 혜택의 적용을 정지’라는 일반적 기준을 제시하고 있다. 이때 ‘혜택’이란 협정상 승소국에게 보장되나 패소국의 해당 위반에 의해 무효화되거나 침해된 혜택을 말하고, ‘동등한 효과(equivalent effect)’는 해당 혜택에 상응하며 금전적으로 산정될 수 있는 것을 의미한다.<sup>199)</sup> 그리고 WTO 분쟁해결기구의 선례를 참고하면 이 ‘동등한 효과를 갖는 혜택’을 구체적으로 산정하기 위해서는 변화된 무역량(trade flow)을 기준으로 삼아야 한다.<sup>200)</sup> 다시 말해 패소국이 노동조항상 의무를 위반함으로써 승소국이 패소국과의 무역 또는 투자관계에 있어서 발생한 손실(losses), 예컨대 승소국의 패소국으로의 수출감소/투자증가 또는 패소국의 승소국으로의 수출증가/투자감소 액수가 철회할 수 있는 특혜관세 액수의 1차적 기준이 될 것이다.<sup>201)</sup>

그러나 제22.13조는 특혜관세 철회의 법적 성격 또는 본질 및 철회가 이루어질 수 있는 분야에 대해 침묵하고 있다. 다시 말해 구제수단으로서 특혜관세 철회의 법적 성격이 협정위반에 대한 손해배상책임을 묻는 것(reparation)인지, 아니면 협정위반의 중지와 준수를 유도하는 조치(cessation of breach)인지가 적어도 문언상으로는 명확하지 않다. 한편

199) *US - Continued Dumping and Subsidy Offset Act*(Byrd Amendment) (Mexico) (Art. 22.6 DSU), WT/DS234/ARB (31 August 2004) para. 3.35.

200) *EC - Hormones*, (Art. 22.6 DSU) WT/DS26/ARB (12 July 1999), para. 42.

201) 다만 이러한 무역중심적 접근을 인정하면서도 노동조항이 가지고 있는 이중적 구조/기능을 감안해, 제소국의 선택으로 노동중심적 해석 및 요건충족을 증명한 경우 (무역량 변화가 아닌) 침해된 노동권의 피해를 기준으로 철회할 특혜관세를 산정해야 한다는 견해도 있다. 이에 대해서는 Namgoong, J.(2019), “Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP,” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 35(4), p.506 참조.

특혜관세를 철회한다고 했을 때 어느 분야(sector 또는 subject matter)에서 해야 하는지도 불분명하다. 이러한 점은 유사한 내용을 규율하는 법률문서인 WTO의 제2부속서 『분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes : DSU)』와 TPP의 제28장과 비교할 때 더욱 뚜렷해진다. 이 두 문서는 특혜관세의 철회가 분쟁해결기구의 판정/권고가 합리적인 기간 내에 이행되지 않을 경우 취해질 수 있는 잠정적인 조치로서 다시 해당 협정조항의 준수(에 대한 판정/권고 이행)에 우선하거나 같음하는 것이 아니라는 점을 분명히 하고 있다.<sup>202)</sup> 그러나 이와 같은 법문은 「한-미 FTA」 제22.13조에서 발견되지 않는다. 다만 전체적 맥락을 근거로 DSU와 TPP의 해당 규정과 유사한 내용을 해석으로 도출할 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 위 DSU와 TPP는 특혜관세 철회가 원칙적으로 패소국의 협정 위반이 발생한 분야에 먼저 이루어져야 함을 규정하고 있다.<sup>203)</sup> 다만 동일 분야에 대한 관세제재가 비현실적이거나 비효과적일 경우(not practicable or effective) 또는 (위반의) 상황이 충분히 엄중한 경우 다른 분야에 대한 제재를 예외적으로 허용하고 있다.<sup>204)</sup> 동 문서는 이에 더해 해당 위반이 발생한 분야의 무역/투자가 제소국/승소국 경제에 차지하는 중요성과 동 위반과 그에 대한 특혜관세 철회가 초래할 수 있는 광범위한 경제적 효과 역시 이 판단에서 고려되어야 한다고 규정하고 있다.<sup>205)</sup> 그러나 「한-미 FTA」 제22.13조는 이에 대해서도 별도의 규정을 두고 있지 않으므로, 노동조항 위반이 발생한 분야(산업)의 상품/서비스에 대해 우선적으로 특혜관세를 철회할 의무가 - 적어도 문언상으로는 - 존재한다고 보기 어렵다. 다만 (상대적으로 좀 더 어려워 보이기 는 하지만) 특혜관세 철회 조치의 법적 성격의 경우처럼 협정의 전체적 체계와 목적에 비추어 그러한 원칙을 도출하는 해석론도 가능할 것으로 보인다.

202) DSU, Art. 22.1; TPP, Art. 28.20.15.

203) DSU, Art. 22.3(a); TPP, Art. 28.20.4(a).

204) DSU, Art. 22.3(b)-(c); TPP, Art. 28.20.4(b).

205) DSU, Art. 22.3(d); TPP, Art. 28.20.4(c).

## 제2절 노동조항 위반에 대한 일방적 무역조치

### 1. 문제의 소재 : EU-대한민국 노동분쟁의 최종 결과와 그 함의<sup>206)</sup>

현안 EU-대한민국 분쟁에 대한 전문가 패널의 보고서는 올해 12월 말 혹은 내년 초에 발표될 것으로 예상된다. 만약 전문가 패널이 위반 사실이 (일부) 있다고 판단하면 보고서에는 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문과 3문의 이행에 대한 ‘조언’(advice) 또는 ‘권고’(recommendation)가 포함될 수 있고, ‘권고’가 포함된 경우 협정당사국 정부 간 기구인 ‘무역과 지속가능한 발전 위원회’가 권고의 이행 여부를 감독하게 된다.<sup>207)</sup> 권고가 주어질 경우 당연히 잘 이행해야겠지만 그 법적·사실적 파급효과를 고려하면 위반 판단을 받지 않는 것이 여러 측면에서 중요하다.

이 분쟁은 여러 측면에서 중요한 의미가 있는데, 그중 하나는 최초라는 상징성과 그와 결부된 정치적 무게이다. EU가 통상협정 안에 노동을 보호할 수 있는 법적 장치(‘노동조항’)를 처음 도입한 것은 1995년의 개정 Lomé IV 협약이다.<sup>208)</sup> 그러나 계속된 시행착오와 제도 실험을 거쳐 현재 EU FTA 노동조항의 성격과 체계, 실제적 의무 및 이행확보수단의 기틀을 구축한 첫 무역협정이 「한-EU FTA」다.<sup>209)</sup> 또한, 노동조항 관련

206) 이 항의 내용은 다음 항(2.)의 분석을 전개하기에 앞서 배경을 설명하는 것으로 남궁준(2019c), 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』, 한국노동연구원, pp.6-8의 내용을 상당부분 인용하고 일부 수정하였다.

207) 한-EU FTA, Art. 13.15(2).

208) Bartels, Lorand(2013), “Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements,” *Legal Issues of Economic Integration* 40(4), pp.298~299; 양자/지역무역협정이 아닌 개발도상국을 위한 EU의 일방적 일반특혜관세제도(Generalised Scheme of Preferences : GSP)에 도입된 첫 번째 노동조항 역시 1995년에 발효되었다. Council Regulation(EC) No 3281/94 of 19 December 1994(effective from 1995 to 1998).

209) 「한-EU FTA」는 이러한 현대적 노동조항을 갖춘 ‘새로운 세대의 FTA’ 중 첫 번째 협정이다. European Commission, Commission Staff Working Document: Evaluation of the Implementation of the EU-Korea FTA,

분쟁 해소를 위해 정부 간 협의가 이루어진 것도, 전문가 패널이 소집된 것도 EU 역사상 모두 최초다.<sup>210)</sup> EU 밖으로 눈을 돌리면 최종 분쟁해결 절차를 통해 노동조항 위반 여부가 다투어진 사례가 하나 있는데, 제3장 제3절에서 살펴본 「CAFTA-DR」 노동장(章)의 제16.2.1(a)조에 대한 미국-과테말라 분쟁(2017년 6월 종결)이 그것이다. 다만 이 사건 중재패널은 제소국인 미국의 패소 결정을 내려 아직 FTA 노동조항 위반이 공식적으로 확인·선언된 선례는 없다. 따라서 만약 이번 한-EU 분쟁의 전문가 패널이 우리나라의 해당 의무 위반을 인정할 경우 사상 최초로 FTA 노동조항을 위반한 국가라는 오명을 안게 될 수 있다.<sup>211)</sup>

전문가패널의 심사결과는 (국제) 정치적 불명예 차원을 넘어 구체적인 법적 위험을 증대시킬 수 있다. 「한-EU FTA」 자체에 직접 근거한 좁은 의미의 무역제재는 불가능하다. EU(혹은 회원국)의 국내법을 통한 일방적 제재는 불가능하진 않지만, EU 측이 감수할 정치적·법적(WTO) 부담으로 인해 현재로서는 그 실현 가능성이 낮은 게 사실이다. 그런 이유로 한국과 EU의 관계에 있어서는 ‘사실상’의 정치적·경제적 불이익 조치가 가장 현실성 높은 보복/제재 수단으로 검토되었다.

그러나 우리가 다른 국가와 체결한 FTA까지 살피게 되면 사정이 다르다. 예를 들어 제1절에서 방금 검토했듯 우리가 미국·캐나다와 각각 체결한 FTA는 노동조항 위반이 궁극적으로 ‘특혜관세 철회(suspension of benefits)’<sup>212)</sup> 혹은 ‘금전적 평가액(monetary assessment)’<sup>213)</sup> 부과로 이어질 수 있다. 게다가 두 FTA 모두 한-EU 분쟁의 쟁점사항 중 하나

SWD(2019) 102 final, Brussels, 7 March 2019, p.2.

210) 남궁준(2019), 『국제통상과 노동기준 : 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락, 『국제노동브리프』 17 (4), 한국노동연구원, p.65 참조; European Commission, EU steps up engagement with Republic of Korea over labour commitments under the trade agreement, 17 December 2018, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1961> (최종검색일 2020. 12. 8).

211) 이승욱(2019), 『ILO 핵심협약 비준 관련 논의 경과와 과제』, 『노동법연구』 47, 서울대 노동법연구회, p.18.

212) 「한-미 FTA」, Art. 22.13.2.

213) 「한-캐나다 FTA」, Art. 18.18.4 Annex 18-E(Monetary Assessment). 금전적 평가액은 벌과금을 의미한다.

인 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문과 유사한 규정을 두고 있다.<sup>214)</sup> 따라서 대상 분쟁에 대한 전문가 패널의 심사결과, 특히 위 조항에 대한 판단은 다른 FTA 노동조항 관련 분쟁의 발생 및 그 결과에 영향을 줄 수 있다.

게다가 반드시 FTA 노동조항의 위반이 아니더라도 -혹은 그 위반으로 인해 공식적으로 확인된- 보편적이고 기본적인 국제노동기준의 지속적 위반은, 무역상대국의 국내법에 근거한 일방적 무역조치 발동을 자극할 수 있는 위험(risk)이 있다. 예를 들어 우리의 노동법제도·이행실태에 대해 불만을 제기하는 EU가 -설령 전문가패널에서 위반 판단을 얻어낸다고 하더라도- 「한-EU FTA」 자체에 근거해서 제재를 가할 수는 없다. 그러나 EU 자체적으로 마련한 법규에 근거해, FTA 노동조항 위반이라는 형식적 사실이 아니라 그 위반의 내용/실질을 문제삼아 해당 국내법규를 적용하게 되면 법적으로 완전히 다른 국면이 펼쳐지게 된다. 여기서는 이러한 문제를 살펴보면, EU-한국 노동조항 분쟁을 감안해 EU의 제도, 특히 최근 개정이 완료된 반덤핑 제도에 대해서 집중적으로 검토한다.

## 2. 반덤핑 제도

### 가. EU의 무역구제 기본규정의 개정과 노동 문제

최근 EU의 역내(域內)법을 살펴보면 일정한 흐름, 즉 EU가 계속해서 사회적 가치, 특히 노동기준과 환경기준과 경제적 사안 혹은 국제무역제도 간 견련성을 지속적으로 높이는 모습이 포착된다. 예를 들어 2018년 전후로 각각 발효한 EU의 반덤핑 계산방식의 변경과 무역구제의 현대화 규정이 한 예다. 전자의 규정<sup>215)</sup>과 후자의 규정<sup>216)</sup>은 수출국 또는

214) 「한-미 FTA」, Art. 19.2.1; 「한-캐나다 FTA」, Art. 18.2.

215) Regulation(EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation(EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation(EU) 2016/1037 on protection against subsidised



제3국의 노동기준과 기본협약 비준 여부 및 이행 실태가 ‘임금 비용 왜곡’ 판단, ‘대표국’ 선정, ‘목표가격’ 산정 및 ‘가격약속’ 수용 판단에서 중요하게 고려될 수 있는 법적 근거를 마련했다.<sup>217)</sup> 실제 EU는 중국을 대상으로 이러한 기준을 적용해 반덤핑 조사를 한 후 2019년 유기코팅 철강제품,<sup>218)</sup> 2020년 스테인리스 열연제품에 대하여 반덤핑 (임시) 관세를 부과했다.<sup>219)</sup> 이하에서는 이를 좀 더 자세히 살펴본다.

#### 나. EU 규정 2017/2321에 따른 개정 : 반덤핑 계산 방식 변경

##### 1) 덤핑 판정의 기준과 절차

EU 규정 2017/2321은 EU의 무역구제 기본규정 제2조(덤핑의 판정) ‘A. 정상가격’ 하에 6a항을 추가하는 개정이다. 개정의 핵심은 중국의 비(非)시장경제 지위가 만료되는 시기에 맞춰, 사전에 비시장경제국가를 확정해 반덤핑 규정을 적용하는 방식을 포기하고, ‘현저한 왜곡 (significant distortion)’이라는 새로운 개념을 도입하여, 현저한 왜곡이 있는 모든 WTO 회원국의 기업에 대해서는 ‘정상가격(normal value)’ 산정 시 해당 기업이 제출한 가격과 비용 대신 제3국의 가격과 비용을 사

---

imports from countries not members of the European Union.

216) Regulation(EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Regulation(EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation(EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union.

217) 조수정(2019), 『EU의 개정 반덤핑 규정에 대한 법적 분석』, 『국제통상연구』 24(2), 한국국제통상학회, pp.125~129.

218) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/687 of 2 May 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain organic coated steel products originating in the People’s Republic of China following an expiry review pursuant to Article 11(2) of Regulation(EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council.

219) Commission Implementing Regulation(EU) 2020/508 of 7 April 2020 imposing a provisional anti-dumping duty on imports of certain hot rolled stainless steel sheets and coils originating in Indonesia, the People’s Republic of China and Taiwan.

용할 수 있도록 한 것이다.<sup>220)</sup> 절차적으로 EU 집행위원회가 특정 국가 및 분야의 시장왜곡에 대한 보고서를 사전에 발간함으로써, 보고서 대상 국가에 사실상 그 반증책임을 부담하게 함으로써 EU 내 기업의 입증책임 부담을 해소해주었다.<sup>221)</sup>

덤핑 조사에 있어서, 조사대상 상품의 ‘동종상품(like product)’이 생산된 국가(원산지국, 수출국) 내에서의 통상적인 거래 과정에서 지불되었거나 지불된 가격(정상가격)보다 수입국(반덤핑 조사를 취하기 위하여 덤핑 조사를 실시하는 국가)에 수출된 가격(수출가격)이 낮은 경우 덤핑이 존재한다고 판정된다. 두 가격 간 차이는 이후 반덤핑 관세율의 근거가 되는 덤핑마진이 된다. 그런데 원산지국 또는 수출국 내의 가격을 정상가격으로 인정할 수 없는 상황이 존재한다. 원산지국 또는 수출국 내에서의 소비를 위해 이루어지는 통상적인 거래 과정의 판매가 없거나 충분하지 않은 경우(기준은 EU에 대한 수출 물량의 5% 미만), 또는 원산지국 또는 수출국의 시장에 특정한 시장 상황이 존재하여 공정한 가격 비교가 불가능한 경우, 문제의 상품의 정상가격은 구성가격의 방식으로 산정된다(제2조 3항). 즉, 원산지국 내의 생산가격, 판매 및 일반관리비(selling, general and administrative costs: SG&A) 비용에 이윤을 더해 가격을 구성하는 것이다. 구성가격 외에 제3국에 대한 수출가격을 이용할 수 있다.

위의 비용(생산비용 및 SG&A 비용) 및 이윤은 원칙적으로 조사대상 당사자(수출자, 생산자)의 실제 기록에 근거해서 산정하도록 되어 있다(제2조 5항 및 6항). 즉 동종상품의 생산에 소요된 실제 비용을 사용하도록 되어 있다. 다만, 기록이 생산비용과 SG&A 비용을 합리적으로 반영하지 못하고 있다고 판단되는 경우 이는 조정되거나 같은 국가 내의 다른 생산자 또는 수출자의 기록에 근거하여 수립한다. 이러한 정보 역시 가용하지 않는 경우 다른 합리적인 근거(다른 대표성 있는 시장으로부터 획득한 정보 포함)에 기초하여 비용을 수립한다.

220) 조수정(2019), 『EU의 개정 반덤핑 규정에 대한 법적 분석』, 『국제통상연구』 24(2), 한국국제통상학회, p.104.

221) Id.

EU 규정 2017/2321에 의해 삽입된 6a항은 수출국 내 현저한 왜곡이 존재하여 해당국 내 가격과 비용을 사용하는 것이 적절하지 않는 경우 왜곡되지 않은 가격 또는 기준(benchmark)을 적용한 생산비용 및 판매 비용을 유일한 근거로 하여 정상가격을 구성할 수 있도록 하고 있다. 현저한 왜곡은 원재료, 에너지 등의 관련 가격 또는 비용에서 발생하는 왜곡으로서 자유시장 작용의 결과가 아닌, 상당한 정부개입에 의해 발생한다.<sup>222)</sup> 규정은 ‘현저한 왜곡’의 존재를 판단함에 있어 고려하여야 할 몇 가지 사항을 제시하고 있다. 즉, (i) 문제의 시장이 수출국 당국의 소유, 통제나 정책 지휘, 또는 지도하에서 운영되고 있는 기업으로부터 상당한 기여를 받고 있는 경우, (ii) 국가가 가격이나 비용과 관련하여 개입할 수 있을 정도의 기업 내 국가 기관의 영향력 존재(state presence), (iii) 공공 정책이나 조치가 국내 공급업자에게 혜택을 주는 차별에 해당하거나 달리 자유시장 기능에 영향을 미치는 경우, (iv) 파산법, 기업법 또는 재산법의 부재, 차별적 적용 또는 불충분한 집행이 있는 경우, (v) 임금 비용이 왜곡된 경우, 그리고 (vi) 공공정책 목적을 이행하거나 국가로부터 독립적으로 행위하지 않는 기관이 공여하는 금융에 대한 접근권이 주어지는 경우가 그것이다. 모든 사항에 대한 고려가 필수적인 것은 아니고, 이러한 사항 중 하나 또는 둘 이상의 잠재적 영향에 대한 고려가 있어야 한다.<sup>223)</sup>

절차적으로는 EU 집행위원회가 특정 국가 또는 특정 국가의 특정 산업 부문에 위와 같은 ‘현저한 왜곡’이 존재한다는 충분한 근거가 있는 경우, 그리고 무역구제 기본규정의 효과적인 집행에 적절하다고 판단하는 경우, 해당 국가 또는 해당 국가의 특정 산업 부문에 존재하는 시장 상황(위에 열거한 6가지 요소)을 설명하는 보고서를 작성하여 공개하고 정기적으로 업데이트하여야 한다(6a항 (c)). 이해당사자(해당 국가, 관련 조사 대상자 및 관련 조사 신청자를 모두 포함하는 것으로 해석됨)는 이 보고서 및 보고서가 근거로 삼고 있는 증거에 대해 반박하거나 보충하거나 의견을 제시하거나 이를 근거로 활용할 충분한 기회를 갖는다. 6a항 (d)

222) Regulation(EU) 2016/1036, Article 2, 6a. (b).

223) Regulation(EU) 2016/1036, Article 2, 6a. (b)(강조는 필자).

는 EU 산업이 무역구제 기본규정 제5조에 따라 조사 개시를 신청할 때, 또는 제11조에 따라 재심을 신청할 때 상기 보고서의 증거를 근거로 활동하여 정상가격 산정에 관한 주장을 전개할 수 있다. 다만, 이 증거가 제5조 9항에 따라 충분한 증거에 해당하여야 한다. 집행위원회는 이 보고서의 증거에 근거하여 제기된 조사의 신청을 받아들여 조사를 개시하기로 한 경우, 이 사실을 조사 개시의 통보에 명시하여야 한다. 그리고 6a항 (a)에 근거하여 정상가격을 구성할 수 있다.

## 2) 노동에 대한 고려①: '현저한 왜곡' 판단과 수출국의 '임금 비용 왜곡'

EU 규정 2017/2321의 전문 4항은 '현저한 왜곡의 존재를 평가함에 있어 ILO 기본협약 및 관련 다자환경협약을 포함하는 관련 국제기준을 적절한 경우 고려한다'고 규정하고 있다. 다만 이는 전문의 내용으로 실제적인 기준을 마련하는 6a항 (a)에 우선하여 적용되는 내용이 아니다. 따라서 6a항 (a)의 각 고려사항을 해석함에 있어 참고할 수 있는 사항이라고 보아야 한다. 그러나 위에서 살펴본 현저한 왜곡 판단의 6가지 고려요소 중 '임금 비용이 왜곡된 경우'는, 위 전문 4항의 요청을 본문 해석을 통해 반영하는 통로가 될 수 있다.<sup>224)</sup> 이 6a항 개정사항이 적용되어 채택된 보고서는 현재까지 중국과 러시아에 대해 각각 공포된 2개의 보고서가 있다. 중국 보고서는 '노동'(Labour)이라는 목차(13., pp.327~344)의 한 항목하에 국제노동기준에 대해 검토하고 있다.<sup>225)</sup> 보고서는 중국이 8개의 ILO 기본협약 중 4개를 비준하지 않았다고 언급하면서 그중 2개 협약(제87호·제98호 협약)이 사용자와 근로자(employee) 간 평등한 권리가 인정되는 시장인지 여부를 결정짓는 데에 있어 특별히 중요한 사

224) Shrezod, Shadikhodjaev(2018), "Non-Market Economies, Significant Market Distortions, and the 2017 EU Anti-Dumping Amendment," *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, pp.898~899(조수정(2019), 'EU의 개정 반덤핑 규정에 대한 법적 분석', 『국제통상연구』 24(2), 한국국제통상학회, p.126에서 재인용).

225) Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations, SWD(2017)483 final/2, Brussels, 20.12.2017(이하 '중국 보고서').

항이며, 시장에 기반한 임금을 증진하는 노동시장의 구조에 결정적인 중요성을 갖는다고 언급하고 있다.<sup>226)</sup>

중국 보고서는 중국산 유기코팅 철강제품 일몰재심 결정문에서 증거로 활용되었다.<sup>227)</sup> 해당 결정문은 중국 보고서의 여러 증거(국제노동기준 관련 포함)를 그 근거로 활용하면서,<sup>228)</sup> 중국에 시장에 기반한 임금 체계가 충분히 구축될 수 없다고 평가하였다.<sup>229)</sup> 이러한 일반적 평가 후 사안의 유기코팅 철강제품 산업부문도 직접 생산하는 부분에 있어서만큼은 이러한 임금 왜곡에 직접 영향을 받는다고 할 수 있고, 자본 또는 동일한 노동(법)체계 속에서 제품을 생산하는 회사의 부품을 공급하는 방식으로 간접적으로 영향을 받는다고 결론지었다.<sup>230)</sup> 이처럼 결사의 자유/단체교섭권 관련 ILO 기본협약 비준 및 국제노동기준 준수 여부는 ‘임금 비용이 왜곡되었는지’라는 반덤핑 규정상 개념에 반영·고려되어, ‘현재의 왜곡’ 혹은 국가의 시장에서의 개입이라는 중간 결론을 이끌어내는 데 기여했고,<sup>231)</sup> 이는 반덤핑조치를 유지하기로 한 최종 결론으로 이어졌다.<sup>232)</sup>

러시아 보고서 역시 ‘노동’(Labour)이라는 목차(13., pp.350~366)의 한 항목하에 국제노동기준을 검토하고 있다.<sup>233)</sup> 보고서는 러시아가 8개 기본협약을 포함한 ILO의 77개 협약 및 2개 의정서를 모두 비준하였으나 제87호와 제98호 협약을 실제로 이행하는 데 있어 문제가 있다고 지적하

226) 중국 보고서, 13.3. International Labour Standards, p.329.

227) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/687 of 2 May 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain organic coated steel products originating in the People’s Republic of China following an expiry review pursuant to Article 11(2) of Regulation(EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council.

228) 예를 들어 위 결정문, paras 77-78(중국 보고서 pp.332~341 인용).

229) Id. para. 77.

230) Id. para. 78.

231) Id. paras 92-93.

232) Id. para. 241.

233) Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the Russian Federation for the purposes of Trade Defence Investigations, SWD(2020) 242 final, Brussels, 22.10.2020(이하 ‘러시아 보고서’).

고 있다. 임금 수준을 결정하는 데 있어 노동조합의 임금 단체교섭의 역할을 주목하며, 러시아의 노동조합 조직률과 단체협약을 통해 실제 적정한 임금이 규율되는 실태를 조사하였다. 보고서는 러시아의 낮은 노동조합 조직률과 약한 노조의 대표성 및 단체교섭시스템 등을 확인하였다.<sup>234)</sup> 나아가 제도적 측면도 검토하였는데 러시아에서는 파업권 행사의 대상이 집단적 노동분쟁으로 엄격히 제한되고, 동정/연대파업(strike to express solidarity), 정부 경제·정치 정책이나 노조승인을 요구하는 파업 등이 모두 위법으로 판단된다는 점을 지적했다. 적법한 파업을 감행하기 위해 거쳐야 하는 절차가 많다는 점도 언급하였다.<sup>235)</sup>

### 3) 노동에 대한 고려② : 제3국의 '대표국' 선정과 사회 및 환경보호 수준

EU 개정 규정 2017/2321을 통해 기본규정 제2조 6a항 b호를 신설하여, “현저한 왜곡이 존재하여 조사대상국의 국내가격과 비용을 반덤핑 조사에 사용하는 것이 적절하지 않다고 조사당국이 결정한 경우, 정상가격(normal value)을 왜곡되지 않은 가격 또는 기준(benchmark)을 반영한 생산 및 판매 비용에만 기초하여 구성해야 한다”고 규정하였다.<sup>236)</sup> 즉 심각한 왜곡이 있는 경우 수출업자가 제출한 생산 및 판매 비용을 부인하고, 왜곡되지 않은 제3의 생산 및 판매 비용을 사용하겠다는 뜻이다. 신설된 2조 6a항 a호는 정상가격 산정 시 쓰일 수 있는 왜곡되지 않은 제3의 생산 및 판매 비용으로 EU는 3가지 원천(sources)을 예시하였는데, 그 중 첫 번째로 제시된 “수출국의 경제 발전과 비슷한 수준의 적절한 대표 국가의 생산 및 판매 비용(만약 그러한 국가가 2개 이상이라면 사회 및 환경 보호 수준이 충분한(adequate) 국가가 선호된다”는 요소가 노동과 특히 관련된다.<sup>237)</sup>

234) Id. pp.357~358.

235) Id. p.359.

236) 조수정(2019), 『EU의 개정 반덤핑 규정에 대한 법적 분석』, 『국제통상연구』 24(2), 한국국제통상학회, p.109.

237) 이 첫째 기준 외 다른 두 가지는, 둘째, 적절하다고 판단되는 경우, 왜곡되지 않은 국제가격, 비용 또는 기준(benchmark), 셋째, 정확하고 적절한 증거를 기초로 왜곡되지 않았음이 입증된 경우, 수출국의 국내 가격이다.

다만 ‘사회보호 및 환경보호 수준이 충분한 국가 우선’의 원칙은 수출국이 아닌 제3국의 상황에 대한 것이다. 즉 우리가 우려하는 무역보복의 시나리오에서 한국은 수출국으로서 ‘현저히 왜곡’된 시장을 갖고 있는지를 조사를 받게 된다. 사회/환경 보호 수준은 한국 기업에 적용될 정상가격을 구성하기 위해 가격 및 비용을 가져올 대표성 있는 제3의 국가를 정하는 데 고려되는 요소이므로, 위 규정이 우리에게 미치는 영향은 다소 간접적이다. 그러나 사회보호와 환경보호를 판단하는 기준, 예컨대 ILO 기본협약과 국제환경협약의 비준 여부가 검토된다면, 비준 상황이 좋은 국가의 가격이 한국 기업에 적용될 정상가격의 구성요소로 인정되게 되므로 일반적으로 더 높은 정상가격이 한국 기업에 적용될 가능성이 있다. 이 경우 그만큼 정상가격과 수출가격 간 격차가 커질 것이므로 덤핑마진과 이에 근거한 반덤핑 관세율의 인상으로 이어질 가능성은 있다.

이 가능성을 보여준 예가 중국산 유기코팅 철강제품 일몰재심 결정이다. 집행위원회는 중국 내 가격과 수출국에서의 비용을 기준으로 정상가격을 산정하는 것이 어렵다는 판단하에 개정된 기본규정 제1조 6a항 (a)을 적용해 대표국(representative country)을 멕시코로 선정하였다.<sup>238)</sup> 집행위원회는 일단 중국과 유사한 경제발전 수준을 보이는 6개 국가, 즉 아르헨티나, 콜롬비아, 말레이시아, 멕시코, 남아프리카공화국, 태국을 대표국 후보로 우선 선정하고,<sup>239)</sup> 관련 정보 접근성 등 여러 이유로 최종적으로 멕시코와 말레이시아를 후보로 남겨 두었다. 그리고 8개 ILO 기본협약 중 3개를 비준하지 않고 주요 국제환경협약 중 「잔류성 유기 오염물질에 관한 스톡홀름 협약」을 (서명은 했으나) 비준하지 않은 말레이시아에 비해 제98호 협약을 제외한 기본협약 전부와 모든 주요 국제환경협약을 비준한 멕시코가 더욱 적절한 사회·환경 보호 수준을 가지고 있다

238) Commission Implementing Regulation(EU) 2019/687 of 2 May 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain organic coated steel products originating in the People’s Republic of China following an expiry review pursuant to Article 11(2) of Regulation(EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council, para. 94.

239) 집행위원회는 국민총소득(gross national income : GNI)을 기준으로 한 세계은행의 분류를 차용하였다. Id., para. 96.

고 보아 멕시코를 대표국으로 최종 선정하였다.<sup>240)</sup> 이후 집행위원회는 노동과 관련해 멕시코의 관련 산업 내 임금 정보 및 다른 비용 요소를 기초로 덤핑마진을 134%로 산정하였고, 해당 중국 기업의 덤핑이 조사 기간 동안 지속되었다고 결론내렸다.<sup>241)</sup>

#### 다. EU 규정 2018/825에 따른 개정 : 무역조치 현대화

##### 1) 노동에 대한 고려<sup>③</sup> : 목표가격의 산정에서 기본협약 준수 비용 반영

EU 규정 2018/825로 개정된 무역구제 기본규정 제7조 2d항은 다음과 같이 정하고 있다. “목표가격을 산출할 때에는 유럽연합이 당사자인 다자환경협약 및 그 의정서, 또는 이 규정 부속서 1a(Annex 1a)에 열거된 ILO 협약(8개 기본협약)에 의해 초래되는, 유럽연합 산업의 실제 생산비용이 충분히 반영되어야 한다. 또한, 이 협정 및 협약에 의해 발생하며 유럽연합 산업에 제11조 2항에 따른 조치의 적용 기간에 초래될 미래 비용으로서 동 조 2c항에 포함되지 않은 미래의 비용 역시 고려되어야 한다.”

‘목표가격(target price)’ 또는 ‘국내 생산자에게 피해를 유발하지 않는 가격(non-injurious price)’은 피해마진(injury margin) 산정에 필요한 개념이다. 최소부과원칙(lesser duty rule)을 적용하여 반덤핑관세를 확정한다는 것은, 덤핑마진보다는 낮지만 덤핑에 의한 피해를 제거하기에는 충분한 관세를 부과한다는 의미이다. 다만, WTO 반덤핑협정<sup>242)</sup>은 피해마진의 산정에 대해 규정하고 있는 바가 없어 회원국의 재량에 따라 정할 수 있다. EU 기본규정 역시 피해마진 산정에 대한 자세한 규정을 두고 있지 않지만 목표가격(즉, 덤핑으로 인한 피해를 입지 않았을 상황을 상정하였을 때의 동종상품의 가격)과 덤핑된 수입품의 판매가격 간 차이를 피해마진으로 보는 것이 하나의 방법이다.

240) Id., paras 110-112.

241) Id., para. 132.

242) 공식명칭은 The Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994이며 통상 Anti-dumping Agreement 이라고 부른다.



목표가격은 실제 생산비용과 목표이익(target profit)을 합한 것이며, 제7조 2c항은 목표이익을 산정할 때 고려할 여러 요소를 규정하고 있다. 2d항은 실제 생산비용에 유럽연합이 당사자인 다자환경협약 및 그 의정서, 또는 이 규정 부속서 1a(Annex 1a)에 열거된 ILO 기본협약에 의해 초래되는 비용이 반영되어야 함을 구체적으로 규정한 것이며, 목표이익의 산정에 있어서도 미래 비용, 즉 확정반덤핑관세가 적용되는 기간 동안 발생할 미래 비용으로서 앞의 협약 및 협정에 의해 초래될 비용이 포함되어야 함을 명시한 것이다.<sup>243)</sup>

#### 2) 노동에 대한 고려<sup>④</sup>: 가격약속 수용과 수출국의 ILO 기본협약 비준

EU 규정 2018/825로 개정된 무역구제 기본규정 제8조 3항은 “가격약속의 수락이 실행 불가능한(impracticable) 경우 가격약속을 수락할 필요가 없다. 그러한 상황에는 [...] 또는 유럽연합이 당사국인 다자환경협정 및 그 의정서, 그리고 이 규정의 부속서 1a(Annex 1a)에 열거된 ILO 협정에 규정된 원칙 및 의무를 망라하는 일반적인 정책의 사유 등 기타 사유가 있다. 문제의 수출자에 대해 가격약속 제안을 거절하는 사유를 제시할 수 있으며 그에 대해 의견을 제시할 기회를 줄 수 있다. 거절의 사유는 확정결정문에 명시되어야 한다”고 규정하고 있다. 가격약속(price undertaking)은 조사 대상 수출자가 자발적으로 수출가격을 인상하거나 덤핑가격으로 수출하는 것을 중단하여 당국이 덤핑의 부정적인 효과가 제거되었다고 인정하는 경우 덤핑관세가 부과되지 않는 것을 의미한다. 가격약속 수용에 대한 국제기준, 즉 WTO협정상 기준은 존재하지 않는다.<sup>244)</sup> EU의 기본규정은 가격약속은 어디까지나 조사 대상 당사자와 조

243) EU는 보도자료에서 이 목표가격 산정 방식 도입의 배경으로 EU의 기업들이 위에서 언급된 환경 및 노동 관련 협약(의 EU 내 이행 법령)을 준수하기 위해 추가적으로 비용을 부담해 경쟁에서 불리한 입장에 서는 것을 방지해 공정한 무역의 달성을 목적으로 한다고 밝혔다. European Commission, Europe's trade defence instruments now stronger and more effective, 7 June 2018, pp.3~4; European Commission, EU modernises its trade defence instruments, Fact Sheet, 23 January 2018, pp.1~2.

244) 조수정(2019), 『EU의 개정 반덤핑 규정에 대한 법적 분석』, 『국제통상연구』 24(2), 한국국제통상학회, p.128.

사당국이 자발적으로 합의에 이르게 되었을 때 수락되는 것이지 법적으로 가격약속을 반드시 수락하여야 하는 것은 아니라고 정하고 있다.

기본규정은 종전에 가격약속을 거절할 수 있는 사유로 ‘일반적인 정책의 사유’라고만 규정하고 있다가, EU 규정 2018/825 개정에 의하여 ‘다자 환경협정 및 그 의정서, 그리고 이 규정의 부속서 1a(Annex 1a)에 열거된 ILO 협정에 규정된 원칙 및 의무를 망라하여’라는 부분이 포함되었다. EU가 무역구제제도에 대해 공개한 설명자료에 따르면 수출국이 하나 또는 그 이상의 중요한 환경협정 및 노동 관련 협약을 비준하지 않은 경우가 이 일반적인 정책적 사유에 해당할 수 있다고 밝히고 있다.

또한, 위 설명자료는 수출국 내 사회적 또는 환경적 기준에 상황 변화가 있는 경우 집행이사회가 중간재심(interim review)을 개시할 수 있다고 설명하고 있다. 예를 들면, 어떤 국가가 관련 협정(예: 기본협약) 중 하나에서 탈퇴하는 경우 해당 국가의 수출자에 대한 확정조치에 대해 중간재심을 하는 것이 타당하고, 만약 가격약속을 하였다면 이를 철회할 수 있다고 설명하고 있다. 이 내용은 또한 EU 규정 2018/825의 전문 12항에 언급되어 있다. 전문 12항은 앞의 내용에 더하여 “또한, 중간재심의 대상범위는 상황 변화의 구체적인 성격에 따라 달라질 수 있으며, 중간재심이 직권에 의하여(ex officio) 개시될 수 있다”고 규정하고 있다. 전문은 의무사항이라고 할 수 없으나, 향후 이 제도의 운영에 있어 해석 지침으로 활용될 가능성이 있다.

### 3. 공공조달 제도

또한, EU는 공공조달과 사회정책을 연계시킬 수 있는 법적 근거를 마련하며 회원국에 공공조달계약을 체결하고 이행하는 경제적 주체(economic operators)가 환경, 사회, 노동에 대한 EU법, 회원국의 국내법, 단체협약 및 8개의 ILO 기본협약을 포함한 주요 국제조약을 준수하도록 하기 위해 적절한 조치를 취해야 할 의무를 부과하고 있다.<sup>245)</sup> 구체적으로는 아

245) Directive 2014/24/EU OF The European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive

동노동 및 인신매매 전력이 있는 경제 주체를 조달과정에 참여하지 못하도록 배제하는 규정도 두고 있다.<sup>246)</sup> FTA 노동조항의 지속적 위반은, 위와 같은 반덤핑, 공공조달 제도를 우리에게 부담이 될 수 있는 방향으로 적극적으로 이용할 정치적 동기를 제공할 수 있다. 제도의 노동 관련 요건을 충족시키지 못하는 증거로서 간접 활용되어 법적 불이익을 줄 수도 있다. 아직 크지는 않지만 개연성의 문제이지 가능성의 문제는 아니다.<sup>247)</sup>

---

2004/18/EC, Art. 18.2.와 Annex X.

246) Id., Art. 57.1.(f).

247) 남궁준(2019), 『국제통상과 노동기준: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락』, 『국제노동브리프』 17(4), 한국노동연구원, p.64.

## 제 5 장

### 정책적 대응 방안

#### 1. 가장 안전하고 확실한 방법으로서 ILO 기본협약 및 감독기구 (CFA 포함)의 판정례에 따른 국내 노동관계법 정비

- 최근 국회에 정부입법안으로 제출된 노동조합 관련 3법 개정안과 2018년 경제사회노동위원회 공익위원안 및 관련 ILO 감독기구의 판정례를 종합적으로 검토해 개선안을 모색할 필요가 있다.
- 특히 (EU와의 분쟁에서 집중된) 단결권을 중심으로 한 개정에 더해 단체교섭권(교섭창구 단일화 제도, 위법 단체협약 내용 시정명령 제도 등)과 단체행동권(파업권 행사에 대한 형사책임 부과 리스크 등)에 대한 추가적인 개정이 필요한 것으로 보인다.
- 최근 「한-미 FTA」 재협상이 이루어졌기에 가까운 시일 내 다시 재협상이 열릴 것으로 예측하기는 어려우나, 재협상 시 지금까지 개발된 가장 강력한 ‘강화기’ 노동조항으로 꼽히는 미국-멕시코-캐나다협정(United States-Mexico-Canada Agreement : USMCA) 노동조항의 내용 중 한-미 FTA에 적용할 수 있는 사항들의 반영 및 신설을 요구할 가능성이 있으므로 이에 대한 대비가 필요하다. 아래 <표 5-1>은 「한-미 FTA」와 「USMCA」의 노동조항에 관련 되는 우리 노동관계법령을 추린 것이다.

〈표 5-1〉 한-미 FTA 및 USMCA 노동장 관련 국내 노동관계법령

한-미 FTA 제19.2.1조; 제19.3조	한국 관련 노동관계법령	USMCA 제23.3.1조;
(a) 결사의 자유  (b) 단체교섭권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법</li> <li>- 노동조합 및 노동관계조정법(‘노조법’)</li> <li>- 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(‘공무원노조법’)</li> <li>- 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(‘교원노조법’)</li> <li>- 「형법」 제314조 업무방해죄; 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제6호, 제4조, 제37조 내지 제46조</li> </ul>	(a) 결사의 자유와 단체교섭권  (과업 관련)
(c) 모든 형태의 강제 또는 강요된 노동 근절	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로기준법</li> <li>- 노조법</li> <li>- 관련 형법 조항(특히 업무방해죄 포함)</li> <li>- 병역법(중 대체복무, 특히 ‘산업기능 요원’과 ‘병역지정업체’ 관련 규정)</li> <li>- 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률</li> <li>- 국가보안법</li> <li>- 집회 및 시위에 관한 법률</li> <li>- 국가공무원법·지방공무원법</li> <li>- 공무원노조법</li> <li>- 선원법·경비업법</li> </ul>	(b) 모든 형태의 강제 또는 강요된 노동 근절(+ 제23.6조)
(d) 가혹한 형태의 아동노동 근절	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로기준법</li> <li>- 관련 형법 조항</li> </ul>	(c) 가혹한 형태의 아동노동 근절 (+ 제23.6조)
(e) 고용과 직업에서 차별 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로기준법</li> <li>- 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률</li> <li>- 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률</li> <li>- 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률</li> <li>- 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률</li> <li>- 파견근로자보호 등에 관한 법률</li> <li>- 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률</li> </ul>	(d) 고용과 직업에서 차별 해소 (+ 제23.9조)

<표 5-1>의 계속

한-미 FTA 제19.2.1조; 제19.3조	한국 관련 노동관계법령	USMCA 제23.3.1조;
(f) 최저임금, 근로시간, 산업안전보건	- 근로기준법 - 최저임금법 - 산업안전보건법 - 산업재해보상보험법	(f) 최저임금, 근로시간, 산업안전보건
N/A	- 관련 형법 조항 - (a)-(f) 관련 법령의 벌칙/과태료 조항 - (a) 관련해서는 노동조합 및 노동관계조정법의 부당노동행위 규정(제81조 내지 제86조)	(a)-(f) 권리를 행사하는 근로자 또는 노동단체에 대한 폭력/위협 금지(제23.7조)
N/A	- 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	외국인 노동자에 대한 보호(제23.8조)
노동권/근로조건 침해에 대한 사법구제(제19.4조)	- 노동위원회법 - 일반 소송법(민사, 행정, 헌법)	노동권/근로조건 침해에 대한 사법구제(제23.5조)

자료: 김미영(2012), p.119 <표 4>를 바탕으로 추가·수정.

## 2. (전면적 개정이 불가능하다면) 주요 무역상대국과 비교하여 우리 노동관계법의 상대적 ‘악한 고리’를 파악해 사전에 정비함으로써 분쟁 발생 예방

- 미국은 기본협약 8개 중 2개(제29호 강제노동 협약과 제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약)만 비준하였는바, 미국이 스스로 비준하지 않은 기본협약 내용을 기준으로 한국의 관계 법령 또는 관행에 대해 문제를 제기하는 것은, 그 정치적 부담으로 인해 현실화 가능성이 상대적으로 낮다.
- 따라서 ① 미국이 비준하고 우리가 비준하지 않은 기본협약(제105호 협약) 내용 또는 ② 비준 여부와 상관없이 해당 협약 내용에 대해 미국이 우리보다 더 잘 이행하고 있(다고 미국이 믿)는 노동기준이 쟁점으로 제기될 가능성이 높다.

- 반대로 ③ 우리는 상대적으로 충실히 이행하고 있으나 미국이 그렇지 않은 사항의 경우, 미국과의 중재절차 혹은 초기 분쟁해결 단계(협의를 등)에서 해당 사항을 레버리지로 활용함으로써 전략상 우위를 가져갈 수 있다.

### 3. 쟁의행위에 대한 형법 업무방해죄 규정 적용 문제 해결

- (위 ②의 예로서) 현재 미국은 우리나라 「형법」 제314조 업무방해죄 규정을 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제6호의 쟁의행위, 특히 파업에 적용하는 것에 대해 지속적인 관심을 보이고 있다.
  - \* 「형법」 제314조(업무방해) ① 제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만 원 이하의 벌금에 처한다.
- 따라서 이에 대한 법률개정 혹은 판례의 명확한 입장 변화(예: 대법원 전원합의체 판결)를 통해 근원적으로 분쟁을 예방할 필요가 있다.
  - 현재 대법원은 2011년 판결(대법원 2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결) 이래, 파업이 업무방해죄를 구성하기 위한 ‘위력’의 요건으로 ① 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 이루어져, ② 사용자의 사업운영에 심대한 혼란 내지 막대한 손해를 초래할 것을 제시하고 있다(둘 중 하나라도 충족하지 못하면 업무방해죄 적용 불가).
  - 대법원의 이러한 전향적 태도는 과거 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 정하는 모든 요건을 충족하지 않은 파업(‘불법파업’)은 모두 원칙적으로 업무방해죄에 해당한다고 보았던 것에 비해 파업권을 폭넓게 보장하는 것임에도 불구하고, 여전히 “사용자의 사업운영에 심대한 혼란 내지 막대한 손해를 초래”하는 경우에는 평화적인 파업이라 하더라도 처벌이 여전히 가능하다는 점에서 ILO, EU, 미국 등으로부터 계속 비판받아 왔으며, 최근 USMCA에서도 파업권을 결사의 자유의 한 내용으로 명시한 점(‘제23.3조 노동권’에 달린 각주 6이나 미국 무역대표부(USTR)

와 노동부(Department of Labor)가 이 문제를 지속적으로 언급하는 점을 고려할 때 이에 대한 대비가 필요하다.

- 유사한 조항을 두고 있는 일본의 예에서 명확히 알 수 있듯,\* ‘위력’에 대한 검찰의 불기소·법원의 관례 변경으로 대응하거나 혹은 법률개정을 통해 가장 명확하게 해결할 수 있다.

\* 일본 「형법」 제234조는 ‘위력업무방해’라는 표제로 “위력을 사용하여 사람의 업무를 방해한 자도 전조의 예에 의한다”고 규정하여 3년 이하의 징역 또는 50만 엔 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으나, 폭력이나 협박, 신체 구속 등 유형력을 수반한 정의행위에만 이를 기소하고 위 규정을 적용하는 것이 일본 사법기관의 관행으로 확립되어 있다.

- 만약 「형법」 제314조를 개정한다면 다음과 같은 방법을 고려할 수 있다.

\* 「형법」 제314조 ① 제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만 원 이하의 벌금에 처한다. 다만 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률」, 「교원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률」, 「선원법」, 「청원경찰법」, 「경비업법」, 「전기사업법」을 위반한 정의행위에 대해서는 이 항을 적용하지 아니한다.

- 폭력이나 파괴행위가 따르는 정의행위에 대해서는 노조법 등 노동법이 적용되지 않아 정당화/면책되지 않으며, 관련 형사법이 적용되어 처벌이 될 것이다.

○ 동시에 미국의 관련 제도가 ILO의 국제기준에 부합하는지, 어느 정도 수준에 도달해 있는지 분석하고 이를 방어전략의 일환으로 준비해 놓을 필요가 있다. 미국도 파업 시 대체근로를 인정하는 법제도에 대해 과거 ILO 결사의 자유 위원회에 제소된 바가 있으므로 이를 근거로 반론을 제기하는 것이 유용할 것으로 보인다.

- 미국에서는 사용자가 파업 중인 근로자를 대체할 수 있다(제정 법상 명시적 금지 규정 부재). 구체적 법리는 관례에 의해 형성



되어 있는데, 그에 따르면 사용자는 파업 중 사업을 유지하기 위해 영구적인 대체 근로자(permanent replacement workers)를 고용할 수 있으며 이는 현재까지도 유지되고 있다.<sup>248)</sup>

- 구체적으로 미국 연방노사관계법(NLRA)상 파업은 부당노동행위 파업과 경제적 파업으로 구별된다. 경제적 파업은 일반적으로 사용자로 하여금 노동조합의 단체교섭을 강제할 목적으로 이루어진다. 한편 부당노동행위 파업이란 사용자의 부당노동행위에 대응하는 파업으로서 사용자가 NLRA 제8조를 위반한 경우 근로자에 의해 이루어지는 합법적인 파업이다.<sup>249)</sup>
- 두 파업 모두 기본적으로 NLRA에 의해 보호를 받는 단체행동에 해당하기 때문에 파업 참가를 이유로 불이익처분(해고나 징계처분 등)을 하는 것은 금지된다. 그러나 영구적 대체근로자가 가능한지에 대해서는 차이가 있다. 즉 부당노동행위 파업의 경우 파업근로자는 원직복직에 대한 권리가 보장되며, 영구적 대체근로자로 교체될 수 없다(단 임시 대체 근로자 사용은 가능). 그러나 경제파업인 경우에는 파업 종료 시점에 원직 복직에 대한 권리가 부여되지 않는다.

#### 4. 통상마찰이 있는 산업의 경제적·법적 쟁점 소재 파악 및 대비

- 주요 교역상대국과의 관계에서 상대적으로 큰 흑자를 내고 있어 상대국이 우선적으로 문제를 제기할 가능성이 높은 부문/산업 분야에서 특히 문제될 수 있는 법적 쟁점을 발굴해 대비할 필요가 있다.
  - 예를 들어 자동차·철강 산업의 기업을 중심으로 노동조합-단체교섭-쟁의행위(파업) 관련 입법의무와 역진방지의무 및 법령의 실효적 집행(한-미 FTA 제19.3.1조)에 실패하지 않도록 만전을 기해야 하며, 반도체 산업과 관련해 국내에서 지속적으로 제기되

248) Definitive Report - Report No 278, June 1991 Case No 1543(United States)  
- Complaint date : 27-JUL-90.

249) *George Banta Co., Banta Div. v. NLRB*, 686 F.2d 14 n. 5 (1971).

는 산업안전보건 및 산업재해 측면에서의 문제도 집행의무 위반으로 문제 제기가 될 경우 분쟁의 대상이 될 수 있다는 점에서 주의할 필요가 있다.

- 미국, 캐나다, EU 시장에 상품을 수출하는 기업(병역지정업체)에서 일하는 산업기능요원의 강제노동 쟁점은 분쟁 예방/해결을 위해 면밀히 검토할 필요가 있다.

○ 무역분쟁의 형식은 반덤핑이 유력해 보인다. 게다가 앞서 확인하였듯 EU의 개정 반덤핑 규정은 반덤핑조사에서 새로운 개념인 ‘현저한 왜곡’ 개념을 도입해 비시장경제국 리스트를 제거해 원칙적으로 모든 국가의 개별 산업이 조사대상이 될 수 있는 제도적 가능성을 열었다.

- 최근 주요 국가의 반덤핑 규정 개정은 대체로 중국 등을 의식한 것이지만 EU나 미국 입장에서도 중국에 대한 차별적 조치라는 비판을 회피하기 위해 의도적으로 중국 외의 제3국 대상 조치를 취할 가능성도 있다.<sup>250)</sup> 예컨대 중국 비시장경제지위 부여 만료로 인해 새로 도입된 미국의 2015년 무역 특혜 연장법(Trade Preference Expansion Act : TPEA)상 특별시장상황(Particular Market Situation : PMS) 규정이 한국산 유정용 강관(OCTG) 등 철강 분야가 적용된 사례도 있기 때문이다.<sup>251)</sup> 지금까지 바뀐 EU의 반덤핑 규정이 적용된 것은 사실상 중국이 유일하지만 이러한 이유로 우리 역시 ‘현저한 왜곡’ 판단을 받지 않도록 주의할 필요가 있다.

- 이때 가장 중요한 것은 EU 집행위원회가 발간하는 현저한 왜곡에 대한 국가별 보고서에 한국이 포함되지 않게 하는 것이다.<sup>252)</sup> 보고서의 대상은 EU 반덤핑 조치 대상순위 및 국가개입 관련 왜곡 가능성이라고 알려져 있는바, EU가 2018년 말 기준 취하고

250) 조수정(2019), 「EU의 개정 반덤핑 규정에 대한 법적 분석」, 『국제통상연구』 24(2), 한국국제통상협회, p.129.

251) 정혜선(2018), 「최근 미국의 특별시장상황(PMS) 적용과 시사점」, 『KITA 통상리포트』 12, 한국무역협회, pp.13-14.

252) 조수정(2019), 「EU의 개정 반덤핑 규정에 대한 법적 분석」, 『국제통상연구』 24(2), 한국국제통상협회, p.130.

있는 반덤핑 조치 120건 중 한국이 3건(실리콘, 철강제 관련결구 류, 감열지)으로 4위,<sup>253)</sup> 최근 지난 5년간(2014~2018년) 신규 조사 개시된 66건 중 한국이 3건으로 5위여서,<sup>254)</sup> 한국이 보고서 대상이 될 가능성을 배제할 수는 없는 상황이다. 따라서 한-EU FTA 등 양자통상채널을 통해 한국이 보고서 대상이 되지 않도록 지속 협의해나갈 필요가 있다.

- 동시에 EU의 현저한 왜곡 관련 반덤핑 조치는 기업의 덤핑행위만을 겨냥한 것이 아니라 그 배경에 있는 국가 개입-해당 산업 또는 주 원료에 대한 국가지원이나 보조금 공여-을 겨냥한 것이기 때문에,<sup>255)</sup> 우리 내부적으로도 보조금 등 정책들이 EU가 제시하는 심각한 왜곡의 요소들 - 실질적인 정부의 간섭 등 -에 해당되지 않도록 하고, 기업별 원자재 조달 구조에 대해서도 면밀한 점검이 필요할 것이다.
- 이러한 상황과 수출국 혹은 제3국의 ILO 기본협약 비준 및 실질적 이행 여부가 반덤핑 판단 등 총 4단계에서 혹은 방식으로 고려될 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점을 감안하면, 「한-EU FTA」 노동조항 이행을 두고 EU와 분쟁 중인 현 상황이 특히 더 우려스럽다. 러시아가 2020년 10월 보고서의 대상이 되었는데, 기본협약 비준 상황 및 실제 이행실태가 어느 정도 상세하고 엄격하게 조사되었다는 점을 주의할 필요가 있다. 진행 중인 기본협약 비준 절차를 서둘러 마무리하는 것이 여러 측면에서 통상리스크를 감소시키는 데 중요하다.

## 5. WTO법과 분쟁해결절차를 통한 대응

○ 만약 앞서 살펴본 자국의 일방적 무역-노동 연계 제도, 예컨대 EU

253) Id.

254) Id.

255) 유희진(2017), 「EU-Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina-특정시장상황(PMS)를 중심으로」, 『국제경제법연구』 15(3), 한국국제경제법학회, pp.101~102.

의 개정 반덤핑 제도나 공공조달 제도를 통해 우리 기업에 불이익을 줄 경우, 제1선으로 검토해야 하는 방어수단은 WTO법 위반 가능성을 살펴 WTO의 분쟁해결절차를 이용하는 것이다.

- WTO 반덤핑협정은 물론이고, GATT 제1조(일반적 최혜국대우, Most-Favoured-Nation Treatment), 제3조(내국 과세 및 규정에 관한 내국민대우, National Treatment), 제11조(수량제한의 일반적 철폐) 등이 가장 대표적으로 활용할 수 있는 규정이다.
- 다만 공공조달과 관련해 차별적 조치는 일응 GATT 제1조 및 제3조, 또는 정부 조달에 관한 협정(Agreement on Government Procurement : GPA)의 비차별의무에 저촉되는 것처럼 보인다. 그러나 GATT 제3조 제8항 제(a)호에서 정부조달의 경우를 동조의 적용범위에서 제외하고 있어 이 내국민대우 규정은 방어를 위한 근거조항으로 삼기 어렵다는 점을 주의해야 한다.

## 6. 꾸준하고 지속적이며 사회적 파트너와의 협의를 통한 노동법/노사관계제도 개선 노력의 이행 필요

- FTA 노동조항 관련 분쟁은 국가 간 분쟁이며 동시에 선례가 거의 없는 노동분쟁이라는 속성이 있다.
- 따라서 명확하고 객관적인 국제법 규칙(rule)보다 기준(standard) 혹은 원리(principle)에 입각해 해당 분쟁을 판단해야 하는 경우가 많으므로, 해당 국가의 신의성실(good faith)에 기초한 지속적 노력이 존재할 경우 중재패널에 의해 의무이행을 인정받을 확률이 높다.
- 따라서 분쟁대상 조항이 노력의무가 아닌 특정 행위의무 또는 결과의무에 관한 규정이라 하더라도 노사정 사회적 대화기구(예: 경제사회노동위원회)를 통한 관련 노동법제도를 개선해 나가려는 노력은 승소 가능성을 상당히 높일 수 있을 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 강민지(2019), 「미·일, 미·EU 무역 협상의 최근 동향과 전망」, 『오늘의 세계경제』 19(16), 대외경제정책연구원.
- 강유덕·고보민(2016), 「미국과 EU의 FTA에 나타난 무역: 노동기준 연계에 관한 비교 분석」, 『무역학회지』 41(3), 한국무역학회.
- 고용노동부·EU 집행위원회(2020), 「한-EU FTA 전문가 패널 심리 내용[한국 답변]」, 2020. 11.
- 국제노동기구 사무국(편), 이승욱(역), 김근주·남궁준 감수(2020), 『결사의 자유, 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판, 2018)』, 한국노동연구원.
- 권오성(2019), 「강제노동 금지 관련 핵심협약 비준의 쟁점」, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점과 과제』, 국제노동 정책토론회(1), (사)한국ILO 협회, 이용득 의원실·송옥주 의원실 주최, 2019. 5. 21.
- 김근주(2017), 「강제노동에 관한 핵심협약 비준 논의의 쟁점」, 『노동리뷰』 2017. 11., 한국노동연구원.
- 김미영(2012), 「한미자유무역협정 노동조항의 내용과 해석」, 『노동법학』 43, 한국노동법학회.
- 김홍영(2017), 「ILO 강제근로 관련 협약 비준방안 검토」, 박명준 외, 『글로벌 노동 이슈에 대한 선제적 대응방안 연구』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_ (2019), 「결사의 자유 협약, 강제노동 금지 협약 비준의 쟁점과 과제」, 『서울법학』 27(2), 서울시립대 법학연구소.
- 김종덕·윤여준·권혁주·정민철·김유리·황운중·김경훈·김원기 (2019), 『신보호무역주의정책의 경제적 영향과 시사점』, 연구보고서 19-13, 대외경제정책연구원.
- 남궁준(2019a), 「국제통상과 노동기준의 연계: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락」, 『국제노동브리프』 17(4), 한국노동연구원.

- \_\_\_\_\_ (2019b), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_ (2019c), 『한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석』, 한국노동연구원.
- 노호창(2018), 『글로벌 법제논의의 현황과 전망: ILO 노동인권규범의 국내 이행평가와 법제적 시사점을 중심으로』, 한국법제연구원.
- 민한빛(2018), 『우리나라 기체결 FTA 분쟁해결제도의 패널제소 요건에 관한 연구』, 『법제』, 2018. 06, 법제처.
- 박지웅(2018), 『초연결사회의 정치경제학적 기원과 성격』, 『사회경제평론』 31(3), 한국사회경제학회.
- 사이온스 올 과학백과사전.
- 설송이(2018), 『미국 통상법의 주요내용과 시사점』, 『KITA 통상리포트』 18, 한국무역협회.
- \_\_\_\_\_ (2020), 『2020 미국 대통령 선거: 바이든 vs 트럼프 통상공약 비교와 시사점』, 『KITA 통상리포트』 13, 한국무역협회.
- 안덕근(2020), 『미국 통상정책의 특징과 국제통상체제의 발전』, 『KITA 통상리포트』 12, 한국무역협회.
- 외교통상부(2011), 『한미FTA 상세설명자료』, 2011. 7.
- 유희진(2017), 『EU-Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina: 특정시장상황(PMS)를 중심으로』, 『국제경제법연구』, 15(3), 한국국제경제법학회.
- 윤애림(2017), 『ILO 결사의 자유 기본협약 비준과 당면과제』, 『노동리뷰』 2017. 11., 한국노동연구원.
- 이승욱(2019), 『ILO 핵심협약 비준 관련 논의 경과와 과제』, 『노동법연구』 47, 서울대 노동법연구회.
- 이천기·서진교·김지현(2019), 『WTO 상소기구 기능 정치: 의미와 배경, 향후 전망』, 『오늘의 세계경제』 19(26), 대외경제정책연구원.
- 정영훈(2018), 『헌법상 강제노동금지원칙에 대한 검토』, 『노동법학』 67, 한국노동법학회.
- 정진영(2018), 『세계화와 자유민주주의 위기의 두 얼굴: 신자유주의와 포

- 플리즘의 정치적 동학』, 『한국정치학회보』 52(4).
- 정혜선(2018), 「최근 미국의 특별시장상황(PMS) 적용과 시사점」, 『KITA 통상리포트』 12, 한국무역협회.
- 조동희(2017), 「EU 회원국 내 정치적 포플리즘 확산 현황 및 정책 시사점」, 『오늘의 세계경제』 17(6), 대외경제정책연구원.
- 조수정(2019), 「EU의 개정 반덤핑 규정에 대한 법적 분석」, 『국제통상연구』 24(2), 한국국제통상학회.
- 한국국제경제법학회(2012), 「WTO 설립협정」, 『신국제경제법』, 박영사, pp.20~23.
- 한국무역협회 국제무역통상연구원(2020), 「2020년 수출입 평가 및 2021년 전망」, 『Trade Focus』 46, p.1.
- 한국은행(2020), 『경제전망보고서』, 2020. 11., p.1.
- 홍성국(2019), 「양극화 시대, ‘배타적 애국주의’ 확산 대비하라」, 피렌체의 식탁, 2019. 8. 2., <https://firenzedt.com/?p=3579>(최종검색일: 2020. 12. 25).
- Alston, Philip(2004), “Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime,” *European Journal of International Law*(2004) 15(3).
- Bacchus, J. and Simon Lester(2019), “Of Precedent and Persuasion The Crucial Role of an Appeals Court in WTO Disputes,” *Free Trade Bulletin*, no. 74, CATO Institute, September 12, 2019.
- Bartels, Lorand(2013), “Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements,” *Legal Issues of Economic Integration* 40(4).
- 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.

- 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*, Prevost et al.(eds), Hart Publishing.
- Commission Implementing Regulation(EU) 2019/687 of 2 May 2019 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain organic coated steel products originating in the People’s Republic of China following an expiry review pursuant to Article 11(2) of Regulation(EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council.
- Commission Implementing Regulation(EU) 2020/508 of 7 April 2020 imposing a provisional anti-dumping duty on imports of certain hot rolled stainless steel sheets and coils originating in Indonesia, the People’s Republic of China and Taiwan.
- 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.
- 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.
- EU(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.
- EU-Korea Civil Society Forum, Communication to the Parties of EU-Korea FTA, 2012. 6. 27.
- European Commission, Commission Staff Working Document : Evaluation of the Implementation of the EU-Korea FTA, SWD(2019) 102 final, Brussels, 7 March 2019.
- European Commission, Commission Staff Working Document on



- Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations, SWD(2017)483 final/2, Brussels, 20.12.2017.
- European Commission, Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the Russian Federation for the purposes of Trade Defence Investigations, SWD(2020) 242 final, Brussels, 22.10.2020.
- Fefer, Rachel F.(2020), Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, *In Focus*, no. 10667, Congressional Research Service, updated on December 9, 2020.
- 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.
- ILO(1998), "Report of the Committee on the Declaration of Principles," Discussion in Plenary International Labour Conference 86th Session, Geneva
- \_\_\_\_\_(2018), *Freedom of Association : Compilation of decisions of the Committee of Freedom of Association*(6th edition).
- ILRF(2018), Wrong Turn for Workers' Rights : U.S.-Guatemala CAFTA Labor Arbitration Ruling-and What to do about it, March 2018.
- Lamp, Nicolas(2019), "How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements," *European Journal of International Law* 30(4).
- Langille, Brian(2007), "Can We Rely on the ILO?," *Canadian Labour & Employment Law Journal* 13.
- Maupain, Francis(2005), "Revitalization Not Retreat : The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights," *European Journal of*

*International Law* 16(3).

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

OECD(1996), “Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers’ Rights and International Trade.”

Petersen, Niels(2007), “Customary Law without Custom? Rules, Principles, and the Role of State Practice in International Norm Creation,” *American University International Law Review* 23(2).

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

Shrezod, Shadikhodjaev(2018), “Non-Market Economies, Significant Market Distortions, and the 2017 EU Anti-Dumping Amendment,” *Journal of International Economic Law* 21.

Stern, R. M. and K. Terrell(2003), “Labor Standards and the World Trade Organization,” University of Michigan Discussion Paper No. 499.

Trebilcock, Michael J.(2014), *Dealing with Losers*, Oxford University Press.

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

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.

대한무역투자진흥공사, 「한·미 FTA 개정협상 결과를 둘러싼 미국 내

- 이슈 동향, KOTRA 해외시장뉴스, 2018. 10. 6. 기사.
- 매일경제, 「트럼프 “中 거래 원해도 美 준비 안돼…이란 체제전환 요구안 해”」, 2019. 5. 27. 기사.
- 중앙일보, 「EU, “한국 정부 ILO 핵심협약 비준 서둘러라”」, 2019. 4. 9. 기사.
- 참여와 혁신, 「노조법 개정안, 이제 본회의 남았다」, 2020. 12. 9. 기사.
- 프레시안, 「바이든이 승리한다고 해도, ‘트럼프 지지자들’은 남는다: ‘대통령 트럼프’는 지금 미국의 ‘원인’이 아니라 ‘결과’다」, 2020. 10. 27. 기사.
- 한겨레, 「한국-유럽연합 분쟁의 의미: 국제노동기구 기본협약을 비준해야 하는 또 다른 이유」, 2020. 10. 29. 기사.
- \_\_\_\_\_, 「ILO 3법’ 본회의 통과…노동계 “특고·플랫폼 노조 배제” 비판」, 2020. 12. 9. 기사.
- Bremmer, Ian(2019), “We’re in a geopolitical recession. Trump isn’t the cause, he’s a symptom,” *The Washington Post*, 2019. 9. 10. 기사.
- EU(2019), “EU-Korea dispute settlement over workers’ rights in Korea enters next stage, Brussels,” 19 December 2019, 보도자료.
- Haltiwanger, John(2018), “‘He is a symptom, not the cause’: Obama takes direct aim at Trump for the first time since leaving office,” *Business Insider*, 2018. 9. 8. 기사.



◆ 執筆者

- 남궁 준(한국노동연구원 부연구위원)

자유무역협정 내 노동조항 관련 분쟁의  
유형과 법적 쟁점 분석

- 발행연월일 | 2020년 12월 24일 인쇄  
2020년 12월 30일 발행
- 발 행 인 | 배 규 식
- 발 행 처 | **한국노동연구원**  
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조판·인쇄 | 고려씨엔피 (02) 2277-1508/9
- 등록 일자 | 1988년 9월 13일
- 등록 번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2020      정가 5,000원

ISBN 979-11-260-0493-5