

연구보고서
2019-12

한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의 선결 쟁점 분석

남궁준

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
1. EU의 문제 제기: 전문가 패널 소집 요청에 이르는 과정	1
2. 대한민국의 대응	4
3. 분쟁의 의미와 연구의 목적	6
제2절 분쟁의 쟁점과 연구의 구성	8
1. EU의 주장	8
2. 선결 쟁점의 도출: 「협정」 대상 조항 해석의 쟁점	10
제2장 한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 분쟁의 거시적 맥락	14
제1절 무역-노동 연계의 개관과 「선언」 채택	14
1. ILO의 설립과 국제무역기구의 좌초	14
2. GATT와 ILO, 다시 WTO: 1996 싱가포르 각료회의	16
3. ILO의 「선언」 채택	17
제2절 유럽연합의 무역-노동 연계 정책	19
1. 유럽연합의 공동통상정책과 지속가능한 발전	19
2. EU 측의 한국의 무역과 지속가능한 발전장 이행 평가	21
제3장 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문의 의무	24
제1절 서 설	24
제2절 법적 성격 논쟁	25

1. 법적 의무 부정설	25
2. 법적 의무 긍정설	29
제3절 의무의 내용	33
1. 국제법 법원으로서 원리에 대한 이론적 탐색: 원리, 규칙, 권리의 비교	33
2. 코펜하겐 보고서에서 원리와 권리, 기준, 실효적 해석의 원리	35
3. 원리를 ‘존중, 촉진, 실현’할 의무	36
4. 권리와 원리의 비교 논의의 함의	39
제4절 ILO 감독기구(가 형성해온 법리)의 역할	40
제5절 지침의 도출	42

제4장 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제3문의 의무와

제13장의 해석	44
제1절 서 설	44
제2절 기본협약 기준을 위해 지속적·계속적 노력을 할 의무	44
1. 조동사 ‘will’의 의미	44
2. 계속적이고 지속적인 노력	46
제3절 무역 영향성 요건	47
1. 문제의 소재	47
2. 사건의 배경	48
3. 대상 조항과 사실관계 및 분쟁 당사국의 주장	49
4. 중재패널의 판단	53
5. 함 의	58

제5장 결 론

제1절 연구의 요약	61
1. 연구의 배경과 목적	61

2. 「협정」 제13.4조 제3항 제1문의 의무	62
3. 「협정」 제13.4조 제3항 제3문의 의무	64
4. 쟁점 A와 B의 공통된 쟁점으로서 무역영향성 요건	64
제2절 연구의 한계와 기여	65
참고문헌	66
[부록] 한국-EU FTA 협정문 제13장	70

표 목 차

<표 1-1> 「선언」과 「협정」의 관련 조항 비교	11
<표 3-1> 존중·보호·실현 여부의 심사기준	38

그림목차

[그림 3-1] 권리와 원리에서 각각 도출되는 의무의 종류 및 범위/ 수준 비교	40
[그림 4-1] 무역 영향성 요건에 대한 US-Guatemala의 법리 분석	59

요 약

1. 연구의 배경

2019년 7월 4일 유럽연합(EU)은 대한민국과 EU 및 그 회원국 간의 자유무역협정(「한-EU FTA」 또는 「협정」) 제13.15조 제1항에 따라 전문가 패널 설치를 요청하는 공식 서한을 우리 측에 전달했다. EU가 제기한 문제는 크게 두 가지로 나뉜다(쟁점 A와 쟁점 B로 호칭).

쟁점 A는 우리 노동조합 및 노동관계조정법과 형법의 일부 규정 이, 그 자체 혹은 사법기관에 의한 해석과 운용이 「협정」 제13.4조 제3항 제1문이 정하는 의무에 위반된다는 것이다. 동 조항 제1문은 국제노동기구(ILO) 회원국 지위에서 비롯되는 의무와 1998년 제86차 ILO 총회에서 채택된 「노동에서의 기본적 원리 및 권리에 관한 ILO의 선언과 그 후속조치」(「선언」)에 따라, 협정 당사자가 법과 관행을 통해 ‘기본적 권리에 관한 원리’를 ‘존중’, ‘증진’, ‘실현’해야 할 의무를 규정하고 있다. 이번 분쟁에서 특히 문제가 되는 원리는 결사의 자유이다.

쟁점 B는 협정 당사국이 기본협약 기준을 위해 계속적·지속적으로 노력할 것을 규정하고 있는 「협정」 제13.4조 제3항 제3문에 관한 것이다. EU는 우리나라가 「협정」 발효 후 8년 이상이 지난 현재까지 기본협약 4개를 여전히 비준하지 않았으며, 기준을 위한 상기 노력을 기울이지 않아 제3문이 부여한 의무를 위반하고 있다고 주장한다.

이 분쟁은 여러 측면에서 중요한 의미가 있는데, 그중 하나는 최초라는 상징성과 그와 결부된 정치적 무게이다. 만약 이번 한-EU 분쟁의 전문가 패널에 의해 우리나라의 해당 의무 위반이 인정될 경우 사상 최초로 FTA 노동조항을 위반한 국가라는 오명을 안게

될 수 있다. 전문가 패널의 심사결과는 (국제) 정치적 불명예 차원을 넘어 구체적 법적 위험을 증대시킬 수 있다. 우리가 미국·캐나다와 각각 체결한 FTA는 노동조항 위반이 ‘특혜관세 철회’(한-미) 혹은 금전배상(한-캐나다) 부과로 궁극적으로 이어질 수 있기 때문이다. 두 FTA 모두 쟁점 A의 대상조항인 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문과 유사한 규정을 두고 있어 각별한 주의가 필요하다. 이러한 배경에서 본 연구는 국제법의 관점에서 현재 한국과 EU 간 분쟁의 근거 규정인 「협정」 제13.4조 제3항 제1문과 제3문을 둘러싸고 발생할 수 있는 해석상 쟁점을 발굴·분석한다.

2. 「협정」 제13.4조 제3항 제1문의 의무

EU의 첫 번째 주장(쟁점 A)과 관련된 해석론적 쟁점은 대상 조항 제1문으로부터 도출되는 의무의 성격·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 내용을 구명하고, 그러한 원리를 ‘존중, 촉진, 실현’한다는 것의 의미를 밝히는 것이다. 셋째, 앞의 두 해석 과정에서 ILO 감독기구의 역할, 더 정확히는 관련 문제에 대한 그들의 판단(법리)을 어떻게 반영할 것인가이다.

이에 대해 본 연구가 내린 해답은 다음과 같다. 「협정」 제1문의 성격은 법적으로 볼 수도 있고 단순히 정치적인 의무를 정한 것이라고 볼 수도 있다. 다만 법적 의무라고 가정하면 「협정」 제1문과 (그것이 인용하고 있는) 「선언」 제2조의 ‘기본적 권리에 관한 원리’를 ‘존중, 촉진, 실현’할 의무의 의미에 대해 다음과 같은 지침을 도출할 수 있다.

- ① 「선언」과 「협정」의 원리에서도 일정한 법적 의무가 도출되며 이 점은 권리와 같다.

- ② 원리에서 도출된 이 의무는 권리에서 도출된 의무와 비교할 때 규범력(즉 의무의 강도)이 약하다.
- ③ 원리에서 도출된 의무는 수규자인 국가에게 특정 행위를 하거나 특정 결과를 달성할 것을 요구하지 않으며, 추상적 목표와 가치를 정하고 그것을 추구할 의무를 부과하되, 구체적 수단과 방법 선택에 있어서 상당한 재량을 부여한다.
- ④ 「협정」 제1문은 협정당사국의 관점과 판단하에 기본적 권리에 관한 원리를 존중, 촉진, 실현하는 데 합리적으로 도움이 될 수 있는 행위를 할(그리고 도움이 되지 않을 행위를 하지 않을) 것을 요구하는 동시에 그 과정에서 원리가 추구하는 목표의 최소치 혹은 핵심 내용만큼은 현재 즉각적으로 보장할 것을 요구하되, 그 행위와 결과의 범위·수준은 인권(권리)으로부터 일반적으로 도출되는 의무의 그것에 비해 완화되어 있다고 이해할 수 있다.
- ⑤ 사안의 조치가 「협정」 제1문에서 요구되는 (행위와 결과 양 측면의) 의무에 부합하는지 판단할 때는 해당 국가의 조치들이 목적 달성을 위한 방향으로 이루어지고 있는지(즉 권리보장을 축소시키는 방향으로 퇴행하고 있지는 않은지), 그 조치가 지속적으로 이루어지고 있는지를 중점적으로 살펴봐야 한다(즉 느리더라도 꾸준히 권리를 확장하는 방향으로 나아가고 있는지).
- ⑥ 기본협약의 제(諸) 규정들은 원리의 내용을 구성함에 있어 일응 목표에 해당하므로 ⑤ 단계 판단에서의 방향과 기준을 제시해 준다. 따라서 협정당사국의 특정 조치와 협약의 특정 규정 간 불일치가 의심될 때 그것이 곧바로 「협정」 제1문 위반이 되는 것이 아니고, 해당 조치의 합리성(reasonableness)에 대한 피소국의 적정한 설명(해당 목표를 신속히 달성하는 데 장애가 되는 법적·사실적 조건, 목표 성취를 위한 장기적 계획의 존재와 효과성, 원리의 핵심내용 충족, 방향성, 지속성 등)

이 제공되는 경우 일응의 위반은 정당화될 수 있다.

3. 「협정」 제13.4조 제3항 제3문의 의무

EU의 두 번째 주장(쟁점 B)과 관련된 해석론적 쟁점은 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제3문과 관련된 것으로, 동 문장은 ‘양 당사자는 국제노동기구 기본협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것이다’라고 명시하고 있다. 이 조항의 영문본은 ‘will make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions’라고 규정하고 있는바, 여기서 will의 의미가 문제가 된다. 일반적으로 명확한 법적 의무를 표현하기 위한 조동사는 shall을 쓴다. 반대로 허용의 의미를 갖는 것은 may이다. will은 그 중간에 있는 것으로, ‘will’은 그 자체로서 법적 의무를 부과한다고 보기 어렵지만, 해당 조약의 전체 맥락 및 다른 조항과의 체계에서 법적 의무의 부과가 될 수 있다. 이런 이유로 ‘will’ 사용 사실 하나만으로는 제3문이 법적 ‘의무’를 설정하는 것인지 판단하기 어려우며, 설혹 법적 의무로 보더라도 그 강도는 약한 의무로 보아야 한다고 볼 수 있다고 잠정 결론 지을 수 있다.

한편 ‘계속적이고 지속적인 노력’의 의미와 관련해 최근 「EU-베트남 FTA」와 관련해 집행위원회의 부의장은 단서를 제공한 바 있다. 이에 따르면 그 충족 여부는 해당 국가의 거버넌스 체제와 그 내부 절차를 감안해야 하며, 미비준 ILO 기본협약의 비준을 위해 조치가 취해지고 있으며 그러한 조치가 성격상 산발적이기보다는 일관성 있는 과정의 일환으로 이루어지고 있다는 사실이 중요하다는 견해를 밝혔다. 따라서 대상 분쟁의 경우 대한민국이 기본협약 비준을 목적으로 한 일련의 조치들이 시간적으로 중단됨이 없고 그 조치들 사이에 일정한 관련성이 있음을 증명할 수 있다면 「협정」 제13.4조 제3항 제3문의 요건을 충족할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로, 「한-EU FTA」 제13장에서 발생하는 모든 조치는 「한

-EU FTA」 제13.2조 제1항의 ‘measures [...] affecting trade-related aspects of labour’ 요건을 충족해야 한다. 2017년 공표된 미국-과테말라 패널의 판단에 근거해 대상 분쟁을 살펴보면 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 해석되기에 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 확인될 수 있는 증거의 제출이 요구되므로 유럽연합이 문제로 지적한 쟁점 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.

이 연구는 국제법적 관점에서 「한-EU FTA」 관련 규정의 ‘해석’에 집중해 대상 조항이 협정 당사국에 부과한 의무의 범위·수준과 그 위반 판단의 일반기준을 세우는 데 목적을 두었다. 따라서 이 연구에서는 현 분쟁의 최종 결과를 예단하지 않았다. 그것은 본 연구에서 정립한 심사기준을 바탕으로 구체적 대상 조치(노조법 4개 조항 및 비준 노력)에 관한 규정을 ‘적용’해야 하는 분석이다. 그 점에 있어서 본 연구는 한계가 있으며 추후 다른 연구에 의해 보완될 필요가 있다. 그럼에도 본 연구는 단기정책적 관점에서 대상 분쟁의 쟁점 소재를 파악해 이후 벌어질 양측의 공방과 패널의 결정을 객관적으로 이해·평가하는 데 기여할 수 있고, 중·장기적으로는 향후 노동조항 관련 분쟁 방지에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경과 목적

1. EU의 문제 제기 : 전문가 패널 소집 요청에 이르는 과정

2019년 7월 4일 유럽연합(European Union: EU)은 대한민국과 EU 및 그 회원국 간의 자유무역협정(Free Trade Agreements: FTA, 이하 「한-EU FTA」 또는 「협정」으로 줄여 지칭함)¹⁾ 제13.15조 제1항에 따라 전문가 패널(a Panel of Experts) 설치를 요청하는 공식 서한을 우리 측에 전달했다.²⁾ 이 전문가 패널 절차는, 「협정」 제13.14조 제1항에 근거해 2018년 12월 17일 EU의 요청으로³⁾ 2019년 1월 21일 개시된 후⁴⁾ 같은 해 3월 18

1) 「협정」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/eu/info/2/>(최종검색일 2019. 12. 8).

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

3) EU, Republic of Korea-compliance with obligations under Chapter 13 of the EU-Korea FTA, Request for Consultations by the EU, Brussels, 17 December

일 종료된 정부 간 협의(Government Consultations)의 후속 절차로서 해당 분쟁 해결을 위한 최종 절차이다.⁵⁾ 「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 완료되었고, 12월 30일부터 공식적으로 활동을 시작했다.⁶⁾ 전문가 패널 위원의 선정, 절차의 운용·진행 규칙에 대한 양측의 합의 및 패널 위원 간 일정 조율 등의 문제로 개시가 지연되었던 것으로 짐작된다.⁷⁾ 패널위원으로는 EU가 지명한 Laurence Boisson de Chazournes 교수(제네바대학교)와 대한민국이 지명한 이재민 교수(서울대학교), 그리고 Thomas Pinansky 변호사(미국)가 두 패널위원의 합의로 의장 역할을 수행하게 되었다.

EU가 정부 간 협의 의제로 삼은 사항과 전문가 패널 소집을 요청하며 제기한 문제는 크게 두 가지로 나뉘는데, 이 보고서에서는 편의상 쟁점 A와 쟁점 B로 호칭한다. 쟁점 A는 우리 노동조합 및 노동관계조정법과 형법의 일부 규정이, 그 자체 혹은 사법기관에 의한 해석과 운용이 「협정」 제13.4조 제3항 제1문이 정하는 의무에 위반된다는 것이다. 동 조항 제1문은 국제노동기구(International Labour Organization: 이하 'ILO'로 약

2018(이하 '협의 개시 서한'), http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/december/tradoc_157586.pdf(최종검색일 2019. 12. 8).

- 4) Delegation of the European Union to the Republic of Korea (주한 EU 대표부), EU and the Republic of Korea launch government consultations over labour commitments under the trade agreement, Brussels, Seoul, 21 January 2019, https://eeas.europa.eu/delegations/south-korea/56833/node/56833_en(최종검색일 2019. 12. 11).
- 5) 「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.
- 6) 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. 1. 1).
- 7) 예를 들어 매일노동뉴스, 「한·EU ILO 기본협약 비준 무역분쟁 해결절차 지연」, 2019. 9. 18 기사.

칭) 회원국 지위에서 비롯되는 의무와 1998년 제86차 ILO 총회에서 채택된 「노동에서의 기본적 원리 및 권리에 관한 ILO의 선언과 그 후속조치」에 따라, 협정 당사자가 법과 관행을 통해 ‘기본적 권리에 관한 원리’를 ‘존중(respect)’, ‘증진(promote, 장려 또는 촉진)’, ‘실현(realise)’해야 할 의무를 규정하고 있다. 이 원리는 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 기본협약(핵심협약, fundamental Conventions)의 소재(subject)이기도 하다.⁸⁾

협의 절차와 전문가 패널 절차 모두에서 동일하게 제기된 쟁점 B는 「협정」 제13.4조 제3항 제3문에 관한 것이다. 제3문은 협정 당사국이 ILO가 ‘최신협약(up-to-date)’으로 분류한 협약과 (아직 비준하지 않은) 기본협약 비준을 위해 계속적·지속적으로 노력할 것을 규정하고 있다. EU는 우리나라가 「협정」 발효 후 8년 이상이 지난 현재까지 기본협약 4개를 여전히 비준하지 않았으며,⁹⁾ 비준을 위한 상기 노력을 기울이지 않아 제3문이 부여한 의무를 위반하고 있다고 주장한다.¹⁰⁾ 쟁점 B는 「협정」 발효 이후 꾸준히 지적된 문제였으나,¹¹⁾ 2018년 말 EU의 정부 간 협의 신청과 2019년 4월 9일 세실리아 말스트롬 EU 집행위원회 통상담당 집행위원의

8) 국내에서는 핵심협약이라는 용어가 더 일반적으로 사용된다. 그러나 ILO 협약체계에서 동 협약이 갖는 위치·성격 및 헌법·국제인권법 등에서 ‘fundamental rights’를 ‘기본권’으로 옮긴다는 점을 고려하면 ‘기본협약’으로 번역하는 게 더 적절해 보인다. 다만 핵심협약으로 번역될 수 있는 ‘core Conventions’라는 용어가 종종 공식용어인 fundamental Conventions와 호환되어 쓰이는 점을 감안하면 기본협약과 핵심협약은 서로 대체해 사용하더라도 무방한 것으로 보인다.

9) 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_DISP_LAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F\(최종검색일 2019. 12. 11\).](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISP_LAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F(최종검색일 2019. 12. 11).)

10) 협의 개시 서한, p.2; 패널 소집 서한, p.2.

11) 「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.

방한(訪韓)을 전후해 언론의 집중 조명을 받았다.¹²⁾ 당시 말스트롬 위원장은 이재갑 고용노동부 장관, 유명희 통상교섭본부 본부장, 김학용 국회 환경노동위원회 위원장을 차례로 면담하고,¹³⁾ 전문가 패널 소집 가능성을 내비치며 한국의 기본협약 비준을 압박했으며,¹⁴⁾ 결국 양측은 전문가 패널 절차를 준비하는 현 상태에 이르게 되었다.

2. 대한민국의 대응

이러한 국제적 압력에 대한 국내의 반응은 크게 두 가지였다. 하나는 ILO 기본협약 비준을 위해 개선되어야 하는 노사관계법제도·관행이 무엇인지 검토한 것이고, 다른 하나는 「한-EU FTA」 제13장 위반의 정확한 법적 효과가 무엇인지, 즉 EU가 무역과 지속가능한 발전장(이하 ‘노동조항’과 혼용) 위반을 이유로 우리에게 무역제재를 부과할 수 있는지에 대한 논란이었다.

전자의 문제, 즉 기본협약과 우리 현행 노동관계법령·노사관계 관행의 정합성은 사실 정부, 노동계, 경영계, 시민사회, 법조계, 학계에서 오랫동안 논의되어온 주제다. 그러나 이에 대한 가장 포괄적 검토는 경제사회노동위원회 안에 설치되어 2018년 7월 20일 발족한 노사관계제도·관행개선위원회에 의해 수행되었다.¹⁵⁾ 노동법 전문가인 공익위원의 주도로 이루어진 위원회 논의는 순차적으로 그 성과를 발표했으며, 비록 노사정 합의안을 도출해내는 데는 실패했지만 2019년 4월 15일 공익위원 최종안,

12) 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>.

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

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

15) 위원회 활동의 성과와 평가에 관한 자세한 사항은 이승욱(2019), 「ILO 핵심협약 관련 논의 경과와 과제」, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회·서울대학교 노동법연구회·한국노동연구원 공동 학술대회 발표자료집, 2019. 5. 18, p.1 이하 참조.

즉 「ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계제도·관행 개선 방향에 관한 공익위원 입장」을 발표했다.¹⁶⁾ 국회와 정부에서도 위원회의 제안을 반영해 2018년 12월 28일 한정에 의원(대표발의)과 2019년 7월 31일 고용노동부가 각각 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」을 발의했다.¹⁷⁾

상대적으로 후자에 대해서는 면밀한 검토가 이루어지지 않았으나, 일단 「협정」의 제13장 무역과 지속가능한 발전장 관련 위반에 대해 해당 「협정」에 ‘직접 근거하여’ 특혜관세 철회와 같은 ‘좁은 의미의 무역제제’를 부과하는 것은 불가능하다는 데는 의견이 합치되어 있다. 그러나 노동문제를 통상 관련 협상에서 지렛대로 삼는 등 사실상의 ‘제제’는 얼마든지 가능하며, 법적 차원의 불이익을 부과하는 것도 완전히 불가능한 것은 아니다. 2014년 공표된 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 항소기구(Appellate Body)의 결정¹⁸⁾에서 확인되듯 통상분쟁절차에서 사회적 고려에 의한 무역·경제적 조치가 원리상 적법성이 인정될 수도 있다는 점을 주의할 필요가 있다. 다시 말해 EU 혹은 EU 회원국은 독자적인 법적 근거(일방적 연계 제도)를 추후 마련하여 일정한 노동권·노동기준을 준수하지 않는 작업장/기업에서 생산된 상품/서비스(패소국 국적 기업의 상품/서비스 혹은 패소국을 원산지로 하는 상품을 주요 대상으로 포함)에 경제적 불이익을 주는 것이 법적으로 불가능하지는 않다는 것이다.¹⁹⁾

이때 FTA 노동조항의 지속적 위반은, 위와 같은 제도를 도입할 정치적 동기가 되고 관련 제도가 설정한 노동 관련 요건을 충족시키지 못하는

16) 이승욱(2019), 앞의 논문, p.17.

17) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정안 입법예고, 고용노동부공고 제2019-300호, https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/lawmaking/view.do?bbs_seq=20190700855 (최종검색일 2019. 12. 12).

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

19) 남궁준(2019), 「국제통상과 노동기준: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락」, 『국제노동브리프』 17 (4), 한국노동연구원, pp.63~64.

하나의 증거로서 간접 활용될 수 있다. 경제적 불이익의 유형도 다양할 수 있다. 관세상 불이익, 수·출입 수량 제한과 같은 전통적 무역조치가 활용될 확률은 낮겠지만 그 가능성을 완전히 배제할 수는 없으며, 조세, 규제, 공공조달 제도 등의 영역에서 (기본적) 노동권에 대한 존중 여부·정도를 고려해 불이익을 주는 상황이 발생할 수도 있다.²⁰⁾ 따라서 한-EU 노동조항 위반과 제제는 무관하다는 주장은 지나치게 단정적인 생각이다.²¹⁾

3. 분쟁의 의미와 연구의 목적

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.²²⁾ 그러나 계속된 시행착오와 제도 실험을 거쳐 현재 EU FTA 노동조항의 성격과 체계, 실체적 의무 및 이행확보수단의 기틀을 구축한 첫 무역협정이 『한-EU FTA』다.²³⁾ 노동조항 관련 분쟁 해소를 위해 정부 간 협의가 이루어진 것도, 전문가 패널이 소집된 것도 EU 역사상 모두 최초다.²⁴⁾ EU 밖으로 눈을 돌리면 최종 분쟁해결절차를 통

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

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

22) 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 발효했다. Council Regulation (EC) No 3281/94 of 19 December 1994(effective from 1995 to 1998).

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

해 노동조항 위반 여부가 다투어진 사례가 하나 있는데, 중미자유무역협정(Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement : 'CAFTA-DR') 노동장(章)의 제16.2.1(a)조에 대한 미국-과테말라 분쟁(2017년 6월 종결)이 그것이다. 다만 이 사건 중재패널은 제소국인 미국 패소 결정을 내려 아직 FTA 노동조항 위반이 공식적으로 확인·선언된 선례는 없다.²⁵⁾ 따라서 만약 이번 한-EU 분쟁의 전문가 패널에 의해 우리나라의 해당 의무 위반이 인정될 경우 사상 최초로 FTA 노동조항을 위반한 국가라는 오명을 안게 될 수 있다.²⁶⁾

전문가 패널의 심사결과는 (국제) 정치적 불명예 차원을 넘어 구체적인 법적 위험을 증대시킬 수 있다. 방금 전에 살폈듯 『한-EU FTA』 자체에 직접 근거한 좁은 의미의 무역제재는 불가능하고, EU(혹은 회원국)의 국내법을 통한 일방적 제재는 불가능하진 않지만 EU 측이 감수할 정치적·법적(WTO) 부담으로 인해 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 우리가 미국·캐나다와 각각 체결한 FTA는 노동조항 위반이 '특혜 관세 철회(suspension of benefits)'²⁷⁾ 혹은 '금전적 평가액(monetary assessment)'²⁸⁾ 부과로 궁극적으로 이어질 수 있다. 게다가 두 FTA 모두 쟁점 A의 대상조항인 『한-EU FTA』 제13.4조 제3항 제1문과 유사한 규

24) 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 2019. 12. 13).

25) 협의 개시 서한 및 남궁준(2019), 『국제통상과 노동기준: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락』, 『국제노동브리프』 17(4), 한국노동연구원, p.63 참조.

26) 이승욱(2019), 『ILO 핵심협약 관련 논의 경과와 과제』, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회·서울대학교 노동법연구회·한국노동연구원 공동 학술대회 발표자료집, 2019. 5. 18, p.16.

27) 『한-미 FTA』, Art. 22.13.2.

28) 『한-캐나다 FTA』, Art. 18.18.4 Annex 18-E(Monetary Assessment). 금전적 평가액은 벌과금을 의미한다.

정을 두고 있다.²⁹⁾ 따라서 대상 분쟁에 대한 전문가 패널의 심사결과, 특히 쟁점 A에 대한 판단은 다른 FTA 노동조항 관련 분쟁의 발생 및 그 결과에 영향을 줄 수 있다는 점에서 철저히 대비할 필요가 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 현재 한국과 EU 간 분쟁(‘대상 분쟁’)의 근거 규정인 『협정』 제13.4조 제3항 제1문과 제3문(‘대상 조항’)을 둘러싸고 발생할 수 있는 해석상 쟁점을 발굴·분석한다. 이는 패널 소집 서한에서 지목된 우리나라의 구체적 법령 또는 관행(‘대상 조치’)이 대상 조항에 위반하는지 판단하기 위해 미리 확정되어야 하는 국제조약의 해석 문제이다(‘선결 쟁점’). 이 연구는 ‘해석’에 집중해 대상 조항이 협정 당사국에 부과한 의무의 범위·수준과 그 위반 판단의 일반기준을 세우는 데 목적을 둔다.³⁰⁾ 단기정책적 관점에서 본 연구는 대상 분쟁의 쟁점 소재를 파악해 이후 벌어질 양측의 공방과 패널의 결정을 객관적으로 이해·평가하는데 기여할 수 있고, 중·장기적으로는 향후 노동조항 관련 분쟁 방지에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

제2절 분쟁의 쟁점과 연구의 구성

1. EU의 주장

쟁점 A와 관련해 EU가 협의 개시 서한에서 제기한 구체적 문제는 총 여섯 가지로 다음과 같다.³¹⁾

29) 『한-미 FTA』, Art. 19.2.1; 『한-캐나다 FTA』, Art. 18.2.

30) 한편 현재 동시에 진행되고 있는 본 연구원의 다른 연구(김근주 외(2019), 『단결 권의 보장과 법적 쟁점』, 한국노동연구원)는 ‘적용’에 초점을 맞춰 본 연구의 논의를 전제하거나 혹은 유기적 관계하에 우리나라의 대상 조치가 대상 조항에 위반되는지를 구체적으로 분석한다. 이러한 분석을 ‘본선 경기’에 비유한다면 본 연구는 ‘경기의 규칙’을 설정하는 작업이 될 것이다. 또한, 연구자의 다른 연구(남궁준(2019), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원)는 거시적 차원에서 이러한 분쟁의 이론, 역사, 제도적 배경을 검토한다.

31) 협의 개시 서한, pp.1~2; 패널 소집 서한, pp.1~2 참조.

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 제3항; 다섯째, 협약 당사자가 행정관청에 단체협약을 신고할 것을 명하고 일정한 요건(실체적 요건으로서 위법한 단체협약 내용의 존재, 절차적 요건으로서 노동위원회의 의결)이 충족된 경우 행정관청이 위법한 단체협약 내용의 시정을 명할 수 있도록 한 노조법 제31조 제2·3항과 (실제 행정관청이 이 권한을 행사한 경우) 그 관행; 여섯째, 형법 제314조(업무방해죄)와 한국 경찰·검찰이 동 규정을 일정한 평화적 과업에도 적용하는 관행이 그것이다. 다만 EU는 이 중 다섯째와 여섯째 사안을 제외하고 결사의 자유와 직접 관련된 네 가지에 대해서만 전문가 패널의 심사(examination)를 요청했다.³²⁾

쟁점 B는 기본협약의 비준 노력에 관한 것이다. 「협정」 제13.4조 제3항 제3문에 따르면 협정 당사국이 ILO가 ‘최신협약(up-to-date)’으로 분류한 협약과 (아직 비준하지 않은) 기본협약 비준을 위해 계속적·지속적으로 노력해야 하는데, EU는 우리나라가 「협정」 발효 후 8년 이상이 지난 현재까지 기본협약 4개를 여전히 비준하지 않았으며,³³⁾ 비준을 위한 상기 노력을 기울이지 않아 이 의무를 위반하고 있다고 주장한다.

32) 패널 소집 서한, p.2.

33) 우리나라가 아직 비준하지 않은 기본협약 4개는 ① 제87호 결사의 자유와 단결권 보장에 관한 협약(1948년); ② 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약(1949년); ③ 제29호 강제노동 협약(1930년); ④ 제105호 강제노동 철폐에 관한 협약(1957년)이다. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F\(최종검색일 2019. 12. 11\).](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F(최종검색일 2019. 12. 11).)

2. 선결 쟁점의 도출 : 「협정」 대상 조항 해석의 쟁점

본 보고서는 대상 분쟁의 법적 쟁점 중 선결문제(preliminary issues)를 분석하는 것을 목적으로 한다. 따라서 이 보고서는 기본적으로 법적 문제만을 다루며 대상 조항과 관련된 국제법규의 ‘해석’에 초점을 둔다. 이 사건의 구체적 사실문제(해당 우리나라 노조법의 규정 자체와 그 관행)를 상세히 검토해 본 보고서가 해석한 대상 조항에 위반하는지 판단하는 것은 본 연구의 범위 밖의 문제이다.³⁴⁾

EU의 첫 번째 주장은 노조법 4개 조항이 「협정」 제13.4조 제3항 제1문(이하 ‘제1문’)에 위반된다는 것이다. 아래 <표 1-1>에서 확인되듯 제1문은 ILO의 「1998년 노동에서의 기본적 원리와 권리에 관한 선언과 그 후속조치」(이하 「선언」)를 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(commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices, the principles concerning the fundamental rights)’는 문언을 두어, 「협정」 제1문의 의무가 「선언」 제2조의 ‘기본적 권리에 관한 원리’에 관한 의무 내용과 긴밀하게 연동되는 결과를 낳는다.

가. 「협정」 제13.4조 제3항의 제1문의 성격

이러한 사실은 즉각 「협정」 제1문의 의무는 법적 의무인가’라는 질문을 낳는다. 이에 대해서는 부정하는 입장과 긍정하는 입장이 나누어질 수 있다. 부정설은 「선언」은 정치적 성격의 국제문서로서 이를 인용한 「협정」 제1문도 법적 구속력이 없다고 이해한다. 이 입장은 ILO 회원국으로서 이미 부담하는 의무, 즉 ILO 헌장(Constitution)이 명시적으로 정하고 있는 회원국의 다섯 가지 의무를 제외한 어떠한 의무도 선언에 의해 창설될 수 없다는 점을 강조한다. 이에 비해 긍정설은 「선언」 자체의 법적 비구

34) 이는 앞서 언급했듯 ‘적용’의 문제로 본 연구와 함께 진행 중인 다른 연구가 주로 살펴볼 것이다.

〈표 1-1〉 「선언」과 「협정」의 관련 조항 비교

EU-Korea FTA, Article 13.4	1998 ILO Declaration
<p>3. The Parties, in accordance with the obligations deriving from membership of the ILO and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998, commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices, the principles concerning the fundamental rights, namely:</p> <p>(a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;</p> <p>(b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;</p> <p>(c) the effective abolition of child labour; and</p> <p>(d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.</p>	<p>2. Declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation, arising from the very fact of membership in the Organization, to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely:</p> <p>(a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;</p> <p>(b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;</p> <p>(c) the effective abolition of child labour; and</p> <p>(d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.</p>

주: 진한 글씨는 필자 강조.

속성을 인정하면서도 그것이 국제조약인 「협정」에서 법적 구속력이 있는 언어로 「선언」 제2조의 주요 내용이 재(再)규정되고 있다는 사실 및/또는 부정설이 제시하는 항목 이외의 현장상 의무의 존재를 전제로 「협정」 제1문의 의무가 법적 의무라는 점을 인정한다. 부정설을 취할 경우 「협정」 제1문과 관련된 쟁점 A의 논의는 바로 종료된다. 위반하고 있다고 주장되는 의무가 법적 의무가 아니기 때문이다. 그러나 긍정설을 따르면 위반 여부 판단을 위해 제1문이 부여하는 법적 의무의 범위와 수준을 확정해

야 한다.

나. 「협정」 제13.4조 제3항의 제1문의 내용

공정설을 전제할 경우 검토해야 하는 세부적 논점의 예는 다음과 같다. 먼저 「선언」의 법적 내용, 즉 현장에서 직접 도출된다는 의무(obligation)의 내용이 ILO 협약과 비교해 모호하고 그에 대한 ILO 차원의 합의도 부재하여, 이를 인용하고 있는 「협정」 제1문의 해석이 어렵다는 점이다.³⁵⁾ 다수의 규칙(rule)과 기준(standard)을 씨줄과 날줄로 하여 직조된 ILO 협약은 상대적으로 자세하고 명확하게 기술되어 구체적 법적 분쟁에 대체로 곧바로 적용이 가능하다. 그런데 「선언」에 담긴 원리(principle)는 지극히 일반적·추상적 언어로 작성되어 그 정확한 내용을 짐작하기 어려워 - 법적 성격은 인정된다 하더라도 - 사법(司法)적 관철가능성 자체가 의심되기 때문이다.

나아가 「협정」 제1문 해석을 위해서는 국제법 법원(法源)으로서 원리의 본질적 특성에 더해, ILO 협약과 「선언」의 법적 차이점인 국제법상 비준의 역할도 고려해야 한다. 또한, 「선언」 제2조와 「협정」 제1문이 모두 의무 내용을 기술하면서 ‘존중, 증진, 실현’이라는 법률용어를 사용하고 있다는 사실도 주의 깊게 살펴야 한다. 한편 「선언」 제2조(와 이를 인용하는 「협정」 제1문)의 해석에 있어 ILO 감독기구의 역할이 쟁점이 될 수 있다. 특히 1951년 ILO 이사회(Governing Body)가 설립한 결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association: CFA)는 지금까지 피소국이 관련 협약을 비준했는지와 무관하게 3,300개가 넘는 사건을 접수·심사해 왔다.³⁶⁾ ILO 헌장에 직접 연원하는 결사의 자유 원리에 대한 법리를 촘촘하게 구축해 왔다는 점에서, 「선언」에 담긴 원리의 내용과 그 법리 간의 관련성이 문제 될 수 있다.

35) Agustí-Panareda, Jordi, Franz Christian Ebert, and Desirée LeClercq(2014), *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, International Labour Office, March 2014, p.16.

36) <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm> (최종검색일 2019. 12. 30).

다. 비준을 위한 지속적 노력 의무의 성격·내용 및 제13장의 해석

EU의 두 번째 주장은 한국의 미비준 4개 기본협약 비준을 위한 노력이 충분히 지속적이지 않아 「협정」 제13.4조 제3항의 제3문(이하 ‘제3문’)에 위반된다는 것이다. 그러나 제3문은 법률용어 ‘shall’이 아닌 ‘will’을 사용했다는 점에서 관련 의무가 엄밀한 의미에서의 법적 의무인지 논란이 있을 수 있다. 일단 법적 의무로 보더라도 그 의무의 구속성 혹은 효력의 강도 측면에서 shall의 경우와 비교해 차이가 있을 수 있으므로, 이것이 해당 규정 위반 판단의 심사기준에 어떻게 반영되어야 하는지가 쟁점이 될 수 있다.

마지막으로 EU의 두 가지 주장 모두와 관련되는 쟁점으로 「협정」 제13.4조 제3항의 규율 체계 혹은 구조를 살펴보아야 하며, 이를 감안한 조약 해석, 즉 목적론적 해석과 체계적 해석(또는 실효적 해석의 원리, principle of effectiveness)을 통해 제1문과 제3문의 의무를 해석해야 한다. 그리고 「협정」 제13.2조 제1항이 정하는 ‘무역과 관련된 노동의 측면에 영향을 주는 요건(measures [...] affecting trade-related aspects of labour)’의 의미를 살펴보아야 한다.

제2장에서는 대상 분쟁을 노동조항 발전의 전체적 맥락 속에 위치해 이해하기 위해 「선언」이 도입된 배경과 유럽연합이 노동조항을 FTA에 도입해온 과정을 간략하게 설명한다. 제3장에서는 쟁점 A, 즉 「협정」 제13.4조 제3항 제1문의 해석론을 다룬다. 이 장에서는 먼저 제1문이 부과하는 의무의 법적 성격을 검토하고, 이어서 동 의무가 법적 구속력이 있다는 가정하에 동 의무의 내용을 구체화하고 위반의 일반적 판단기준 정립을 위한 지침을 도출한다. 제4장에서는 쟁점 B, 즉 제3문이 정하는 미비준 기본협약 비준을 위한 지속적 노력 의무에 관한 세부 논점을 살펴보고, 「협정」 제13.4조 제3항 전체의 해석과 이에 더해 「협정」 제13장의 전체에 적용될 수 있는 법문 ‘무역과 관련된 노동의 측면에 영향을 주는’의 해석을 시도한다. 제5장에서는 이상의 분석에 기반한 시사점을 제시한다.

제 2 장

한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 분쟁의 거시적 맥락

제1절 무역-노동 연계의 개관과 「선언」 채택³⁷⁾

1. ILO의 설립과 국제무역기구의 좌초

가. 베르사이유 조약 제13편

국제통상과 노동기준 간 밀접한 관련성을 이유로 함께 논의해야 한다는 생각은 18세기에 벌써 그 흔적이 발견되며 구체적 제도는 19세기 말부터 존재했다.³⁸⁾ 자유무역을 지역 단위에서부터 점진적으로 이루어면서 국가 간 근로기준 격차가 통상분쟁을 초래할 수 있다는 우려도 서서히 생겨났고, 이를 규율하기 위한 국가 간 협약이 체결되기 시작했다. 그러한 노력이 엿보이는 첫 다자조약은 제1차 세계대전 후 ILO를 창설한 1919년 베르사이유 조약 제13편이었다. ILO 헌장이기도 한 동 조약 제13편은 전

37) 이 절의 내용은 필자의 연구인 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』(2019, 한국노동연구원)의 제3장을 발췌·요약·정리한 것이다.

38) Servais, Jean-Michel(2017), *International Labour Law*, 5th edn, Wolters Kluwer, p.34; Charnovitz, Steve(1987), "The influence of international labour standards on the world trading regime: A historical overview," *International Labour Review* 126 (5), p.565.

문에서 ‘한 국가가 인도적인 근로조건을 채택하는 데 실패하는 것은 다른 국가가 근로조건을 향상하는 데 방해가 된다’고 규정한다.³⁹⁾ 비록 무역(trade)을 명시하지는 않았지만 전체적 맥락상 노동조건 개선에 수반되는 비용 증가와 그로 인한 자국 상품의 국제무역상 경쟁력 저하에 대한 우려를 추정해 볼 수 있다. 몇몇 국가가 자신의 경쟁국이라고 생각하는 국가의 해당 노동협약 기준을 조건으로 협약을 비준했던 ILO 초기의 관행 역시 동일한 맥락에서 이해된다.⁴⁰⁾

나. 하바나 헌장

무역-노동 연계의 당위성에 대한 더욱 직접적 언급은 제2차 세계대전 종전 후 최초의 다자무역기구(International Trade Organization)를 설립하기 위해 초안된 하바나 헌장(Havana Charter)에서 찾을 수 있다. 동 헌장 제2장 제7조는 생산성과 연계되는 ‘공정한’ 노동기준의 확보·유지의 필요성과 특히 수출상품 생산에 있어서 ‘불공정한’ 노동기준이 국제무역상 갈등을 유발한다는 점을 분명히 했다. 따라서 회원국은 자국 영토에서 이러한 불공정한 근로조건을 제거하는 데 적절하고 사용 가능한 모든 조치를 취할 의무를 진다고 규정했다.⁴¹⁾ 추가적으로 동조는 이 문제를 해결

39) Section 1, Part XIII of the Treaty of Peace of Versailles, Official Bulletin Vol. I(April 1919), International Labour Office, p.333; “Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries [...]”.

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

41) Art. 7:1 Fair Labour Standards, Havana Charter for an International Trade Organization, Cuba, Nov. 21, 1947-Mar. 24, 1948, Final Act and Related Documents, U.N. Doc. E/Conf. 2/78, p.17; “The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production

하는 데 있어 국제무역기구(의 회원국)가 ILO와 긴밀하게 협력해야 할 의무를 명시했다.⁴²⁾ 다만 하바나 헌장은 비준에 이르지 못해 폐기되었고, 다자기구 차원에서 통상과 노동이 통합적으로 규율될 수 있었던 첫 기회를 잃게 되었다.

2. GATT와 ILO, 다시 WTO : 1996 싱가포르 각료회의

국제무역기구 설립이 좌초된 후 그 공백을 메운 것은 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, 1947 : GATT)이었다. 그러나 GATT는 하바나 헌장 제4장(Commercial Policy)을 기반으로 해 좁은 의미의 무역 사항만을 규율했기 때문에, 노동문제는 ILO에서만 다루어졌다. 북미와 서유럽을 중심으로 전 세계가 경제적으로 고성장과 경기호황을 경험한 1940년대 말부터 1960년대를 거친 후, 1970년대 말부터 서서히 통제되지 않은 경제적 세계화 혹은 지구화에 대한 우려가 다시 싹트기 시작했다.

보편적 국제노동기준의 정립·실현을 위한 국제기구로서 ILO가 갖는 한계, 특히 실효적 이행확보수단의 부재는 다자무역기구를 통한 무역-노동 연계 시도로 다시 이어졌다. 그러나 이 노력은 1996년 WTO 싱가포르 각료회의에서 공식적으로 좌절되었다. 당시 124개의 WTO 회원국은 미국과 프랑스를 중심으로 한 선진국 집단과 인도를 위시한 개도국 그룹으로 나누어져 WTO 내 무역과 노동의 연관성을 검토할 위원회를 설치할 것인지를 두고 대립했다.⁴³⁾ 그러나 결국 후자가 투표에서 승리하여 WTO는 노동 관련 의제는 ILO의 소관 사항이라는 점, 저임금 개도국의 비교우위는 존중되어야 하는 점, 노동기준을 보호무역 목적으로 이용할 수 없다는 점을 분명히 하는 선언을 발표하고 연계 문제로부터 거리를 두게 되었

for export, create difficulties in international trade, and accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory.”

42) Arts. 7:2~3, *Id.*

43) Albertson, P. C.(2010), “The Evolution of Labor Provisions in U.S. Free Trade Agreements,” *Stanford Law and Policy Review* 21 (3), p.497.

다.⁴⁴⁾

3. ILO의 「선언」 채택

1998년 ILO 「선언」은 1996년 WTO 싱가포르 각료회의 선언에 의해 (내) 맡겨진 지구화 시대 노동 규율에 대한 ILO의 응답이었다. 동시에 「선언」은 1990년대 들어 한계를 드러낸 기존 ILO의 법률(협약)주의, 즉 총회에서 채택하고 회원국의 비준을 통해 법적 구속력을 부여하여 협약을 국제 노동기준으로 편입시키는 경성법적 접근(hard law approach)에 대한 근본적 반성이기도 했다. ILO가 탄생한 1919년 이래 채택된 협약은 노동과 관련된 거의 모든 주제를 망라하고 있으며 2019년 8월까지 총 190개에 이른다. 그러나 회원국에 의해 비준된 협약 수는 이에 크게 못 미치며 비준 비율도 해가 거듭될수록 현저하게 줄어들고 있다.⁴⁵⁾ 이러한 상황 속에서 1990년대 중반 ILO는 안팎으로 필요성이 계속 의심받고 있었다.⁴⁶⁾

1995년 3월 코펜하겐에서 열린 사회발전을 위한 세계정상회담(World Summit for Social Development)은 ‘기본적 노동자 권리(basic workers’ rights)’에 관한 ‘행동강령(Programme of the Action)’을 채택하였고 (현재 8개의 기본협약으로 알려진 것 중 제182호 가혹한 형태의 아동노동금지 협약(1999)을 제외한) 7개 협약이 ‘기본적인 인권 협약(fundamental human rights conventions)’으로 승인되었으며, 같은 해 ILO에서 한센(Hansenne) 사무총장에 의해 기본협약(fundamental Conventions)으로서의 지위를 부여받았다.⁴⁷⁾

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

45) 1960~2009년까지 채택되고 비준된 협약 수에 대한 자세한 정보는 Baccaro, Lucio & Valentina Mele(2012), “Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance,” *Industrial and Labor Relations Review* 65 (2), p.199의 Figure 1. Conventions Issued by the ILO, 1960~2009(Five-Year Intervals) 와 Figure 2. Average Number of Ratifications Five Years after Approval of Convention(1960~2009) 참조.

46) 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 71, 한국노동법학회, pp.228~229.

이러한 협약의 ‘선택과 집중’에서 한 걸음 더 나아가 ILO는 1998년 6월 제86차 총회에서 「선언」을 채택했다. 「선언」은 ILO의 정교한 이행감독 메커니즘이 협약을 비준한 국가들에 한해서만 작동한다는 한계를 탈피하고자 했다. 즉 첫째, ILO 회원국이 해당 기본협약을 비준하지 않았더라도 그 협약의 소재(subject)인 기본적 권리에 관한 원리들을 성실하게(good faith) 그리고 현장에 따라 존중할 의무가 있음을 전제로; 둘째, 기본협약을 비준하지 않은 국가가 매년 그 협약에 담긴 원리들의 이행에 관한 진전사항에 관한 보고서를 제출하도록 하는 독특한 이행감독 절차를 통해 목표를 달성하고자 하였으며; 셋째, ILO 회원국들이 코펜하겐 정상회담의 목표를 달성하는 데 도움을 줄 수 있는 재정적 지원과 영향력을 동원하도록 하였다.

이는 WTO의 사회조항을 통해서든 FTA 노동조항을 통해서든 무역과 노동을 연계시키려는 미국을 비롯한 선진국의 이해와 일치하였다. 전통적으로 ILO에 적대적이었던 미국이 1998년 ILO 선언의 채택을 주도한 것은 그 선언이 가지는 개방적·촉진적 성격 때문이다. ‘원리’의 내용이 ILO 감시기구에 의해 정해지지 않은 점도 크게 작용했다. 1998년 ILO 선언의 ‘원리’에 대한 내용을 유권적으로 해석할 수 있는 ILO 기관은 없기 때문에, 미국을 비롯한 선진국은 ‘정당하게’ 자신의 상황과 처지에 부합하도록 원리의 실제적 내용을 형성할 수 있게 된다. FTA에서 1998년 ILO 선언을 원용할 때 그 실익은 구체화된다. 예를 들어 미국은 ILO의 권위를 빌리고 다자기구의 선언에 근거했다는 정당성을 확보하여 무역상대인 개도국의 반발을 최소화하면서, 원리의 실제적 내용을 자의적으로 구성할 수 있는 재량권을 제도적으로 확보한 것이다. 선언상(미국 등을 포함한 모든 회원국의) 원리 이행 여부를 감독하는 ILO의 절차(후속조치)는 연성화시키고, 미국 등의 선진국은 자신들이 주도적으로 설계한 FTA 노동조항의 강력한 이행강제 메커니즘을 통해 타국의 원리 준수 여부를 감독하는 이익을 누릴 수 있게 되었다.⁴⁷⁾

47) 위의 논문, p.229.

48) 남궁준(2019), 『자유무역협정 내 노동조항 분석』, 한국노동연구원, 제3장.

제2절 유럽연합의 무역-노동 연계 정책

1. 유럽연합의 공동통상정책과 지속가능한 발전

가. EU의 포괄적 통상정책

EU는 전 세계 GDP의 약 1/3에 이르는 거대 시장을 배경으로 한 막강한 협상력을 기반으로 공동통상정책(Common Commercial Policy)을 통해 다자간 또는 양자간 통상질서 구축의 핵심적 역할을 하고 있다.⁴⁹⁾ 2006년 집행위원회는 ‘경쟁력 있는 유럽경제’라는 목적을 달성하기 위해 ‘역내·외 시장개방’, ‘강력한 다자간 무역체제 수립’, ‘유럽의 가치(민주주의, 법치주의 등) 및 지속가능한 발전(환경, 노동) 추구’라는 3대 목표를 발표하였다.⁵⁰⁾ EU는 이러한 목표를 달성하기 위해 FTA를 공동통상정책의 주요한 정책수단으로 여기고 있다. 처음에는 사회·지리·문화적으로 밀접한 국가들과 FTA를 체결하였고 2000년대 중반 이후에는 전 세계로 통상관계를 다변화·확장하고 있다. 즉 EU는 공동통상정책에 기초한 FTA 정책을 펼치면서 스스로의 경쟁력을 강화할 뿐 아니라 지속가능한 발전(환경·노동 등)에 관한 정치·경제적 영향력을 확대하고 있다.⁵¹⁾

EU는 무역협정 등을 지속가능한 발전을 증진하는 도모 수단으로 활용하여 4개 기본적 권리를 담은 ILO 기본협약의 존중과 이행을 EU가 체결하는 무역협정 조문에 명문화해 왔다. EU는 지속가능한 발전의 증진을 통상정책을 포함하는 모든 관련 EU 정책에서 요구되므로 경제발전이 ‘사

49) 박덕영(2010), 『제11장 EU 공동통상정책』, 박덕영 외 14인, 『EU법강의』, 박영사, p.371

50) 외교부(2010), 『EU 정책 브리핑』, 제2판, p.115.

51) 정경수(2019), 『한-EU FTA』상 노동권 관련 분쟁의 전문가 패널 회부 건 자문의견, p.17.

회정의’, ‘인권 존중’, ‘높은 노동기준’, ‘높은 환경 기준’과 연계되어야 하며, 지속가능한 발전의 증진을 도모하는 수단으로 ‘유럽연합 무역협정’, ‘개발도상국에 대한 특별 혜택’, ‘무역과 발전정책’을 활용해 왔다. EU는 노동기준의 개선을 증진하고 퇴행 경쟁을 방지하기 위하여 늘어나고 있는 통상기회를 활용하는 기본 방침에 따라 4대 기본적 권리를 담은 ILO 기본협약의 존중과 이행을 무역협정에서 무역 상대국에 요구하는 방침을 확립하고 실행하고 있다.⁵²⁾

나. 신세대 자유무역협정과 무역과 지속가능한 발전장

이러한 경향은 특히 2006년 이후 협상이 시작되고 2010년 이후 체결된 포괄적 자유무역협정인 ‘신세대 자유무역협정(new generation of FTAs)’에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 이 FTA에서는 독립된 장(chapter)으로 ‘지속가능한 발전장’을 두고 관련 규정을 구체적이고 체계적으로 담고 있다. 유럽연합이 체결한 ‘신세대 자유무역협정’에는 한국, 콜롬비아, 페루, 에콰도르, 중앙아프리카공화국과 캐나다가 있으며, 최근에는 일본과 경제동반자협정을 체결하였다.⁵³⁾ 한-EU FTA는 신세대 자유무역협정 중 첫 번째라는 상징성이 있다. 요컨대, 지속가능한 발전을 상대국과 관계에서 관철하는 도구로서 EU는 FTA를 적극적으로 이용하고 있으며, 한국이 EU와 체결한 협정은 그 전형으로 지속가능한 발전이 중요한 독립 항목으로 설정되어 있다고 할 수 있다.

유럽연합의 공동통상정책에 따른 자유무역협정의 ‘지속가능한 발전’ 포섭은 ILO의 연성적인 실체적 기준이 해당 자유무역협정상 경성적인 절차적 수단을 통해 국제노동기준의 국내적 수용과 이행을 증진하는 역할을

52) European Commission, “Sustainable development”, Home Trade Policy Policy making Sustainable development, https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/#_la bour-rights(최종검색일 2019. 9. 1).

53) European Commission, Report on Implementation of EU Free Trade Agreements : 1 January 2017-31 December 2017(Publications Office of the European Union, 2018), 12.

한다. EU의 통상과 지속가능한 발전의 연계 전략은 노동문제를 통상협정에 포함하는 한편, 협정이 규율하는 노동문제를 ILO의 기준과 협약에 토대를 두는 방식을 취하고 있는바, 실제적 내용은 ILO의 국제노동기준 체계에 기반하고 절차적 규율은 「한-EU FTA」 자체에 근거를 두는 구조를 구축했다. ‘신세대 자유무역협정’은 ‘무역과 지속가능한 발전에 관한 장(Trade and Sustainable Development)’이 법적으로 구속력 있는 약속(legally binding commitment)의 지위를 갖게 하며, 1년에 한 번씩 개최되는 ‘지속가능한 발전 위원회(Trade and Sustainable Development Committee)’가 의무이행 여부를 점검하는 집행체계를 갖추고 있다.⁵⁴⁾ FTA에 토대를 두고 노동과 무역의 연계를 추구하는 EU의 공동통상정책은 ILO를 중심으로 하는 다자적 구도에 양자적 구도를 추가하는 중층적 준수 제고 전략과 기법이라고 할 수 있다.⁵⁵⁾

2. EU 측의 한국의 무역과 지속가능한 발전장 이행 평가

유럽연합이 최근 체결한 ‘신세대 자유무역협정’의 상대국인 한국, 콜롬비아, 페루, 에콰도르, 중앙아프리카공화국, 캐나다 중에서 한국과 캐나다를 제외한 다른 국가는 체결 당시 8개 기본협약을 비준한 상태였다. 캐나다는 제138호 「취업의 최저연령에 관한 협약」을 2016년에 비준하고, 제98호 협약을 2017년에 비준하였다. 따라서 ‘신세대 자유무역협정’ 체결 상대국 중 한국만이 8개 기본협약 모두를 비준하지 않은(4개 비준) 유일한 국가로 남게 되었다.

집행위원회는 2018년도에 발간한 EU FTA의 이행 보고서에서 한국 측의 결사의 자유 및 단체교섭권의 불충분한 진전과 ILO 기본협약의 미비준을 주목하고 한국 측의 진전 정도에 맞춰 절차적 대응을 하겠다는 방침

54) European Commission, Report on Implementation of EU Free Trade Agreements: 1 January 2017-31 December 2017(Publications Office of the European Union, 2018), 39.

55) 정경수(2019), 「한-EU FTA」상 노동권 관련 분쟁의 전문가 패널 회부 건 자문의견, p.18.

을 밝혔다.⁵⁶⁾ 집행위원회는 계속하여 한국 정부에게 「한-EU FTA」상 노동 관련 약속에 대한 진중한 관심을 표명하면서 위원회의 견해 전달을 단계적으로 강화해 왔음을 표명함으로써 사안의 계속성을 확인하였다. 집행위원회가 관심사로 삼은 것은 두 가지로, 하나는 결사의 자유와 단체교섭권에 관한 원리를 존중하는 노동 개혁이 충분히 진전되고 있지 않다는 점이고, 다른 하나는 네 가지 미비준 기본협약의 비준임을 밝힘으로써 유럽 측의 관심 주체가 결사의 자유 및 단체교섭권의 불충분한 진전과 ILO 기본협약의 미비준임을 적시하였으며, 앞서 언급하였듯 현 상황에 이르게 되었다.

이번 분쟁은 어느 정도 예견된 것이었다. 한-EU FTA 발효 이래 집행위원회, EU의회, 시민사회, 학계는 한국 측의 노동조항 이행에 대해 꾸준히 불만을 제기했기 때문이다.⁵⁷⁾ 나아가 한국 외 다른 국가와 체결한 FTA의 노동조항의 실효성에 대해서도 계속 의문이 제기됐으며, 집행위원회의 노동조항 운용은 물론, 제도 자체의 결함에 대한 비판도 지속적으로 이루어졌다.⁵⁸⁾ EU의 핵심 회원국인 프랑스와 독일의 주요 정치세력도 최근 북미와 유럽에서 부상하고 있는 포퓰리즘의 분위기 속에서 FTA의 무역과 지속가능한 발전장(章)(노동조항)의 효과적 집행을 강하게 요구했던 것도 이번 분쟁의 전조 현상이라고 할 수 있을 것이다.⁵⁹⁾

그러나 이제 루비콘 강은 건넜고 적어도 대상 분쟁을 없었던 것으로

56) European Commission, Report on Implementation of EU Free Trade Agreements: 1 January 2017-31 December 2017(Publications Office of the European Union, 2018), 14.

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

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

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

만들 수 있는 방법은 없다. 남은 것은 이 장에서 살핀 맥락을 고려하며 대상 분쟁의 법적 쟁점을 정확히 파악하여 주어진 법적 다툼을 철저히 준비하는 것뿐이다. 이하에서는 법적 쟁점에 집중해 논의를 전개한다.

제 3 장

「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문의 의무

제1절 서 설

EU의 첫 번째 주장(쟁점 A)과 관련된 해석론적 쟁점은 대상 조항 제1문으로부터 도출되는 의무의 성격·범위·수준을 정하는 일이다. 이 작업은 크게 세 부분으로 나누어볼 수 있다. 첫째, 제1문이 부과하는 의무의 법적 성격을 검토하는 것이다(제2절). 둘째, 동 의무가 법적 의무라는 전제하에 제1문의 문언인 ‘기본적 권리에 관한 원리(principles concerning the fundamental rights)’의 내용을 구명하고, 그러한 원리를 ‘존중, 촉진, 실현(respect, promote and realise)’한다는 것의 의미를 밝히는 것이다(제3절). 셋째, 앞의 두 해석 과정에서 ILO 감독기구의 역할, 더 정확히는 관련 문제에 대한 그들의 판단(법리)을 어떻게 반영할 것인가이다(제4절). 제5절에서는 이상의 논의가 제1문 위반의 판단기준에 주는 함의를 정리한다.

제2절 법적 성격 논쟁

1. 법적 의무 부정설

가. 문언적·체계적 해석

「조약법에 관한 비엔나협약」에 따르면 조약은 조약 문언의 문맥(context)과 조약의 대상과 목적(object and purpose)을 감안해 문언(terms)에 부여되는 통상적 의미(ordinary meaning)에 따라 신의·성실하게 해석되어야 한다.⁶⁰⁾ 따라서 조약해석의 출발은 조약에 사용된 문언(text)이다. 「협정」 제13.4조 제3항 제1문은 협정당사자를 주어로 하고 ‘약속한다(commit to)’를 동사로 하고 있다. 법적인 맥락에서 이 표현의 의미장(semantic field)은 상당히 넓다. 경우에 따라 단순한 약속의 의미를 뜻할 수도 있고 법적 구속력을 함축하고 있는 것으로 새길 수 있다. 이러한 이유로 commit to는 엄격한 의미에서의 법적 의무를 창설할 목적을 가진 문언으로 잘 사용되지 않는다. 오해를 부를 수 있기 때문이다.

국제법관계에서 일정한 의무가 법적 의무임을 분명하게 나타내기 위해 가장 일반적으로 쓰이는 조동사는 ‘shall’이다.⁶¹⁾ 「협정」의 다른 규정을 보면 해당 조항이 법적 의무를 부과한다는 사실을 명확하게 하기 위해서

60) Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Art. 31.1: “A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”

61) European Commission, English Style Guide: A Handbook for Authors and Translation in the European Commission, (December 2019 updated), para. 10.23. 다만 국내법 차원에서 각 용어의 구체적 의미와 성격은 국가별로 다를 수 있다. 예를 들어 미국의 경우 법적 의무임을 명시하는 용어로 ‘shall’보다 ‘must’가 선호된다. The Federal Register Document Drafting Handbook(Section 3), <https://www.archives.gov/federal-register/write/legal-docs/clear-writing.html> (최종검색일 2019. 12. 29).

‘shall’이라는 조동사를 구체적 행위를 뜻하는 본동사 앞에 쓴 것을 확인할 수 있다. 무역과 지속가능한 발전장 안에서만 보더라도 핵심적·실체적 의무를 담은 규정인 제13.7조는 제1항에서 ‘shall not fail to effectively enforce’, 제2항에서는 ‘shall not weaken or reduce’로 표현하여 동 의무가 법적 의무라는 점을 또렷히 드러내고 있다.⁶²⁾

따라서 제13.4조 제3항 제1문의 용어 선택(commit to)은 제13.7조 제1·2항과 비교해 볼 때 협정당사자가 법적 구속력을 의도하지 않았거나, 아니면 최소한 약한 구속력을 부여한 것으로 해석할 수 있는 근거가 될 수 있다.

나. 주관적·역사적 해석 : 정치적 문서로서 「선언」

제1문의 법적 성격을 의심하게 하는 또 다른 근거는 제1문이 인용하고 있는 국제문서인 「선언」이 법적 구속력을 창설하지 않는 정치적 문서라는 사실이다. 이는 1998년 ILO에서 「선언」을 채택하고 그 내용과 구체적 문구를 결정하기 위해 노사 양측 위원과 회원국 대표가 논의한 내용을 보면 분명히 알 수 있다. 이는 총회 전원위원회에 사용자위원(부의장)으로 참석한 Edward Potter(국적: 미국)가 위원회의 시작과 함께 제시한 「선언」의 규율 방향과 내용에 대한 여섯 가지 원칙에 명확히 드러난다.⁶³⁾

첫째, “선언은 ILO 회원국에 대해 새로운 법적 의무를 부과하는 것이 아니라 ILO 회원국이라는 것에 의해 발생하는 정책상 의무를 반영할 것”;

둘째, “선언의 후속조치는 ILO 현장의 현재 문언을 벗어나지 않을 것, 후속조치는 현장 조항에 근거하며 현장의 대상이 되는 것을 넘어서서 회원국에게 새로운 보고의무와 이행의무를 부과하지 않을 것, 또한 후속조치의 결과로서 이중화 또는 이중위험이 없을 것”⁶⁴⁾;

62) 강조는 필자.

63) Report of the Committee on the Declaration of Principles, Discussion in Plenary ILC 86th Sess, Geneva, June 1998, para.10.

64) 즉 관련 ILO 협약을 비준한 국가는 「선언」에 기하여 ‘이중 심사(double scrutiny)’의 대상이 되지 않도록 할 것.

셋째, “선언은 회원국에 대해 기본협약을 비준하지 않은 국가에 대해 비준한 협약에 대해 적용되는 감독메커니즘을 부과하지 않으며 자유의사에 기하여 비준하지 않은 협약에 대해서는 상세한 (보고)의무를 부과하지 않을 것. 따라서 선언상의 원리과 권리는 그 핵심, 즉 기본협약의 목적과 목표를 충족함에 있어서 광범위한 정책의 불이행이 존재하고 있는지 여부의 기준만을 대상으로 할 것. 이는 비준에 따른 상세한 법률상 의무의 충족과는 매우 다른 어떤 것이어야 할 것”;

넷째, “선언 소정의 원리 적용은 기술적인 법적 문제나 세부적인 문제와 무관할 것”;

다섯째, “선언은 결사의 자유 위원회와 같이 제소에 기반한 (감독) 기구의 신규 설치로 이어지지 않을 것”;

여섯째, “국제무역 문제와는 아무런 연계가 없고 후속조치 방법은 ILO로 한정될 것”.⁶⁵⁾

사용자위원이 세운 여섯 가지 원칙은 회의 내내 반복적으로 확인되고, 특히 개발도상국 회원국의 지지를 받으며 「선언」의 구체적 문구 결정에 있어 지침으로 활용되었다.

위원회의 논의로부터 - 특히 본 연구의 주제와 관련된 - 함의를 도출해 보면 다음의 다섯 가지 사항을 선언의 특징적 성격으로 이해할 수 있다. ① 「선언」은 원래부터 존재하는 ILO 헌장상의 법적 의무를 확인하고 도덕적·정책적 의무를 부과할 뿐 어떠한 법적 의무도 창설하지 않는다(그 자체로 법적 구속력 없음);⁶⁶⁾ ② 「선언」을 통해서 기본협약을 미비준한 국가에게 마치 협약을 비준한 것과 같은 의무를 지울 수 없다;⁶⁷⁾ ③ ILO 회원국이 ILO의 목적·목표를 달성함에 있어서 개별 회원국의 특수한 사정(specific circumstances: 사회·경제적 상황 포함)이 고려되어야 한다;⁶⁸⁾

65) 이상의 번역은 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 71, 한국노동법학회, pp.231~232 참조.

66) 예를 들어 Report of the Committee on the Declaration of Principles, Discussion in Plenary ILC 86th Sess, Geneva, June 1998, paras 325(법률 자문관의 발언) and 193(근로자위원의 발언).

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

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

④ 「선언」의 실체적 의무와 절차적 후속조치는 철저히 장려적(promotional) 성격인 것이어야 한다;⁶⁹⁾ ⑤ 「선언」과 국제통상과는 관련이 없으며 그것이 일방적인 것이든 다자주의적인 것이든 보호무역 조치를 정당화하는 근거로 인용될 수 없다.⁷⁰⁾

다. 다섯 가지 현장상 의무

결국 이러한 「선언」을 그대로 인용한 제1문의 의무는 법적 의무가 아닌 도덕적 혹은 정책적 의무에 불과하므로, 법적 의무임을 전제로 한 유럽연합의 문제제기(쟁점 A)는 그 근거가 없다고 할 수 있다. 다만 「협정」 제1문은 “ILO 회원국의 지위로부터 직접 도출되는 의무에 따라(in accordance with the obligations deriving from membership of the ILO)” 기본적 권리에 관한 원리를 존중·장려·실현할 의무를 부담한다고 규정하고 있다. 따라서 「선언」과 별개로 ILO 회원국으로서 부담하게 되는 의무가 무엇인지 확인할 필요가 있으며, 이는 ILO 「헌장」이 회원국에 부과하는 의무로 이해할 수 있다.⁷¹⁾ 헌장에 명시된 의무는 다섯 가지로 다음과 같다. ① ILO 예산에 분담금을 지출하는 재정적 의무;⁷²⁾ ② ILO를 법인격, 특권, 면책을 가진 기구로 인정할 의무;⁷³⁾ ③ 노사정 대표단을 지명할 의무;⁷⁴⁾ ④ 국제노동총회에서 채택된 협약 및 권고를 해당 협약 및 권고가 채택된 회기가 끝난 날부터 1년 이내에, 그 비준을 할 수 있는 권한 있는 국가기관에 제출할 의무;⁷⁵⁾ ⑤ 회원국의 법과 관행에 대한 현황보고서를 제출할 의무⁷⁶⁾가 그것이다.

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

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

71) 동 문언은 「선언」 제2조의 “헌장에 따라(in accordance with the Constitution)”를 옮긴 것으로 추측된다.

72) ILO Constitution, Art. 13.

73) ILO Constitution, Arts 39 and 40.

74) ILO Constitution, Art. 3.

75) ILO Constitution, Art. 19.

76) ILO Constitution, Arts 19 and 22.

따라서 ‘기본적 권리에 관한 원리를 존중·장려·실현할 의무’가 헌장을 직접 근거로 법적 구속력을 갖는 의무라고 볼 수는 없으며, 결국 제1문의 의무는 어떠한 측면에서 보더라도 법적 의무로 보기 어렵다.

2. 법적 의무 긍정설

가. 문언적 해석

법적 의무 부정설은 제1문의 범문 ‘약속한다(commit to)’의 일반적 용례와 「협정」 내 다른 규정의 문언과의 비교를 통해, 그 법적 구속력을 부여하기 어렵다는 사실로부터 제1문 의무의 해석을 시도한다. 그러나 이 문언을 「선언」의 맥락, 더 넓게는 ILO 맥락에서 접근하게 되면 다른 방식으로 해석할 수 있다. 「선언」 제2조를 초안할 때 (최종 채택된) “의무(obligation)”는 선언 기초를 위한 전원위원회 토의 과정 중 유사한 다른 용어인 commitment(commit의 명사형) 및 duty와 경합을 벌였다.

이 용어들 간 법률적 의미 차이를 묻는 회원국 정부대표의 질문에 대해 ILO 법률 자문관(Legal Adviser)은 obligation과 commitment 간 의미상, 즉 계약(contract)⁷⁷⁾의 내용(content)과 한계(limit)에 있어서 아무런 차이가 없다고 답변했다.⁷⁸⁾ 이는 단지 누구의 관점(회원국 또는 ILO)에서 대상(의무)을 바라보느냐의 차이일 뿐이라는 것이다. 다시 말해 회원국은 ILO에 가입하면서 헌장이라는 형태의 계약을 체결하게 되고, 여기에서 발생하는 일정한 의무(commitments)에 구속받게 되며, ILO는 그러한 회원국의 의무(obligation) 이행을 요구할 권리(right)를 보유한다는 것이다.⁷⁹⁾

이러한 배경을 감안하면 적어도 「선언」 제2조를 인용한 「협정」 제13.4

77) 여기서의 계약(contract)는 ILO 헌장(Constitution)을 의미한다.

78) Report of the Committee on the Declaration of Principles, Discussion in Plenary ILC 86th Sess, Geneva, June 1998, paras 199(레바논 정부대표의 질문) and 202(법률 자문관의 답변).

79) Report of the Committee on the Declaration of Principles, Discussion in Plenary ILC 86th Sess, Geneva, June 1998, para. 325(법률 자문관의 발언).

조 제3항 제1문의 문언 “commit to”의 문리해석에 근거해 그 법적 성격을 부정하기는 어려워진다.

나. 세 가지 접근

앞서 부정설이 적절히 지적한 바와 같이 「선언」의 법적 구속력을 인정하는 것은 불가능하다. 그러나 첫째, 「선언」 자체는 정치적 선언이지만 조약인 통상협정에서 인용했기에 법적 구속력이 부여되었다는 해석이 가능하다(법적 의무로 성질 변경). 동일한 문언이라도 그것을 담는 형식에 따라 법적 구속력이 달라질 수 있기 때문이다. 「선언」의 성립과정을 배제한 채 제2조의 문언만 본다면 법적 성격을 반드시 결여하고 있다고 보기는 어렵다. 정치적, 도덕적 또는 정책적 의무라는 것은 그 효력에 관한 것이지 의무의 내용에 관한 것이 아니다. 그렇다면 같은 내용의 의무가 「선언」이 아닌 조약인 「협정」에 규정되었다면 그로 인해 해당 의무가 법적 의무로 바뀐다고 볼 수 있는 것이다(긍정설 ①).

둘째, 단순히 「협정」에 규정되었다는 이유로 「선언」의 본래적 성격을 무시하고 법적 성격을 부여하는 입장을 따르지 않더라도 법적 성격을 긍정할 수 있다. 즉 정치적 의무가 법적 의무로 전화(轉化)되는 것은 아니며, 어떠한 방식으로 「협정」이 「선언」을 인용하는지에 따라 결론이 달라질 수 있다. 예를 들어 「선언」 제2조의 문언을 그대로 인용하지 않고 독자적 문언으로 명확히 법적 의무의 틀을 설정하고(예: shall adopt, must enforce 등), 의무 이행의 대상 범위를 확정하는 목적으로만 제한적으로 「선언」을 인용할 경우(예: 미국 FTA의 노동장) 해당 의무의 법적 구속력을 인정하기가 더 용이하다(긍정설 ②).⁸⁰⁾ 그러나 한-EU FTA의 경우에는 제13.4조 제3항 제1문의 문리해석상 「선언」 제2조의 의무를 그대로 수용한 것으로 보아야 하므로 이러한 해석이 적용될 수는 없다.

80) 다만 이러한 해석 가능성에 대해 회의적인 견해로 Agustí-Panareda, Jordi, Franz Christian Ebert, and Desirée LeClercq(2014), *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, International Labour Office, p.18 (footnote 73).

셋째, 「선언」이 아니라 「헌장」에서 도출되는 (헌)법적 의무의 존재를 전제로 그것을 확인하고 있는 「협정」 제1문의 법적 구속력을 인정하는 접근이다(긍정설 ③). 그리고 여기서 「헌장」상의 의무란 (부정설이 제시한) 헌장에 명시된 다섯 가지 의무에 더해, 결사의 자유 원리와 관련하여 해석상 도출될 수 있는 「헌장」상 의무를 뜻한다. 이러한 입론이 가능한 이유는 「선언」은 ‘스스로(in and of itself)’ 회원국에게 아무런 법적 의무를 부과할 수 없지만,⁸¹⁾ 반대로 「헌장」이 이미 회원국에게 부과한 법적 의무를 소멸 또는 축소시키지도 않기 때문이다. 이렇게 볼 때 이 접근에서의 관건은 결사의 자유 원리와 관련된 「헌장」상 의무가 존재하는지, 만약 있다면 그 내용은 무엇인지 밝혀내는 것이다.

다. 해석을 통한 「헌장」상 의무로서 결사의 자유 원리의 존중·증진·실현

「헌장」은 서문(Preamble)에서 결사의 자유 원리(principle of freedom of association)를 언급하고 있고, 헌장에 부속되어 헌장의 지위를 갖게 된 필라델피아 선언(Declaration of Philadelphia)도 ILO의 기본원리로서 결사의 자유 원리를 명시하고 있다. 「선언」이 채택되기 전 1975년 결사의 자유위원회 사실조사조정위원회(CCFA) 보고서에서는 칠레가 제87호 협약을 비준하지 않았기 때문에 해당 협약은 칠레 법적 구속력을 갖지 않는다고 보았다. 그러나 동시에 칠레는 ILO 회원국으로서 20세기 인류의 공동선을 위해 설립된 일련의 일반 규칙을 존중해야 할 의무가 있다고 지적했다. 그리고 이러한 원리들 중 결사의 자유는 제87호 협약을 넘어 관습법이 되었다고 설명했다.⁸²⁾ 이 보고서를 인용하며 동일한 주장이 결사의

81) Report of the Committee on the Declaration of Principles, Discussion in Plenary ILC 86th Sess, Geneva, June 1998, p.193(근로자위원의 발언).

82) Report of the Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association concerning the Case of Chile, para. 466: “Chile has not ratified the Freedom of Association and Protection of the Right to organise convention, 1948 (No. 87), which, accordingly, has no binding effect for this country. However, by its membership of the International Labour Organisation, Chile is bound to respect a certain number of general rules which have been established for the common good of the peoples of the twentieth century.

자유 위반 관련 진정을 조사하기 위한 특별절차 제51항에 포함되었다. 결사의 자유에 대한 이러한 관점은 1950년 ILO 이사회(Governing Body)에서 처음 채택되었으며, 결사의자유위원회(Committee on Freedom of Association)와 결사의자유위원회 사실조사조정위원회의 임무(mandates)를 형성하였다.

이 보고서의 입장을 따른다면 일단 「헌장」상 원리로서 결사의 자유 원리와 「헌장」상 의무로서 이 결사의 자유 원리를 존중·증진·실현해야 할 의무의 존재를 긍정할 수 있다. 그러나 결사의 자유 원리를 국제관습법으로 인정할 수 있는가에 대해서는 회의적이다. 결사의 자유 원리의 법적 구속력을 부인하는 「선언」이 1998년 채택됨으로써 결과적으로 일반적 관행(general practice)과 법적 확신(opinio juris)의 두 요건을 충족시키지 못했다고 보는 게 타당하기 때문이다.⁸³⁾ 따라서 결사의 자유는 「헌장」상 원리의 지위에 머물며 - ILO의 맥락에서 - 엄격한 의미에서의 법적 의무, 즉 구체적 법적 의무를 창설하지는 못한다고 보아야 한다.

그렇다면 남은 가능성은 긍정설 ①의 입장을 부분적으로 수용하여, 즉 「협정」 제1문이 헌장상의 의무인 결사의 자유 관련 의무를 법적 의무로 전환시켰다는 입장을 채택하면서, 결사의 자유 원리의 내용을 구체화하고 동 원리를 존중·증진·실현해야 할 의무의 범위·수준을 확정하는 것이다.

Among these principles, freedom of association has become a customary rule above the Conventions. As the Committee on Freedom of Association of the Governing Body indicated in a report approved by the latter at its session in March 1952, in connection with trade union rights, "the function of the International Labour organisation in regard to trade union rights is to contribute to the effectiveness of the general principle of freedom of association as one of the primary safeguards of peace and social justice." The Committee further indicated that, in fulfilling its responsibility in the matter, it must not hesitate to discuss in an international form cases which are of such a character as to affect substantially the attainment of the aims and purposes of the ILO as set forth in the Constitution of the Organisation, the Declaration of Philadelphia and the various Conventions concerning freedom of association."

83) 정인섭(2019), 『신국제법강의』 제9판, 박영사, p.38 이하.

제3절 의무의 내용

1. 국제법 법원으로서 원리에 대한 이론적 탐색: 원리, 규칙, 권리의 비교

가. 원리와 규칙

‘기본적 권리에 관한 원리’의 내용을 구체화하는 것은 기본권 제한과 관련된 헌법재판의 심사구조에서 기본권의 보호영역을 확정하는 문제⁸⁴⁾와 유사하다. 기본권의 경우에도 그 추상성과 개방성으로 말미암아 보호범위 확정이 어렵다.⁸⁵⁾ 그러나 「선언」이 정하는 ‘기본적 권리에 관한 원리’의 경우 국제법의 법원(法源, source of law)으로서 원리의 의미와 역할 자체에 대한 국제공동체 및 국제법 전문가 간 합의가 충분히 형성되어 있지 않아, 그 보호범위 확정의 어려움이 가중된다. 따라서 이 절의 논의는 ‘원리’의 지위와 특성을 살펴보는 것으로부터 시작한다.

국제연합(United Nations: UN) 총회 등 국제기구가 채택하는 국제문서에서 원리(principle)는 다양한 의미로 사용되는데, 그 유형은 다음과 같다. ① 법적 또는 비법적 원칙, ② 상위 또는 최상위의 규범, ③ 특정 규칙을 창출하는 규범, ④ 특정 문서(결의)의 목적에 관한 중요 규범, ⑤ 달성하여야 할 목표, 지도적 이념, 수행하여야 할 법적 또는 기타 정책, 특히 구법의 개정 또는 신법 도입과 관련된 요구, ⑥ 해석의 규칙 또는 기준이 그것이다.⁸⁶⁾⁸⁷⁾

84) 김하열(2018), 『헌법강의』, 박영사, p.269.

85) 김선택(1999), 「기본권체계」, 『헌법논총』 10, 헌법재판소, p.133.

86) Institut de Droit international, Resolutions of the General Assembly of the United Nations, *The Elaboration of General Multilateral Conventions and of Non-contractual Instruments Having a Normative Function or Objective* (Thirteenth Commission, Rapporteur: Mr Krzysztof Skubiszewski), Session of Cairo (17 September 1987), Conclusion 10: Importance of Terminology.

일반적인 수준에서 국제법상 원리는 대체로 다음과 같이 이해되고 있다. 원리(principle)란 수급자가 따라야 할 구체적이고 특정한 행위보다는 수급자가 추구해야 할 목표와 가치를 일반적이고 추상적으로 기술한 법적 규범(legal norm)의 하나이다. 원리는 다른 종류의 법적 규범인 규칙(rule)과 구별되는데, 규칙은 국가가 국제법상 이행하거나 하지 말아야 할 특정 행위를 비교적 구체적으로 규정한다.⁸⁸⁾⁸⁹⁾

나. 원리와 권리

국제인권법이나 헌법 차원에서 원리는 법규범의 위계질서 속에서 권리와 비교해 상대적으로 낮은 지위를 차지하며, 권리가 사법(司法)적으로 관철 가능한 것에 비해 원리는 재판을 통한 실현이 원칙적으로 불가능하다.⁹⁰⁾ 헌법의 맥락에서 권리와 구별되는 원리의 지위와 기능을 보여주는 예로 인도 헌법(Indian Constitution)과 유럽연합의 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the EU)을 들 수 있다. 인도 헌법은 제4장(국가정책의 지시적 원리)을 두고 있는데, 제37조는 해당 원리가 사법적으로 관철될 수 없다고 규정하며, 다만 기본적 원리로서 국가는 입법에 있어

87) 국제법의 법원으로서 원리의 종류와 성격에 대한 개괄적 설명의 한 예로 Wolfrum, Rüdiger(2012), "General International Law(Principles, Rules, and Standards)," in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Oxford University, pp.344~368 참조.

88) Agustí-Panareda, Jordi, Franz Christian Ebert, and Desirée LeClercq(2014), *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, International Labour Office, p.17 (다음의 문헌을 인용. 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).

89) 헌법과 법이론에서 원리의 성격과 기능에 대한 일반적 설명으로는 Alexy, Robert (translated by Julian Rivers)(2002), *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, pp.47~48; Dworkin, Ronald(1978), *Taking Rights Seriously*, Duckworth, pp.24~26 참조.

90) Alston, Philip(2004), "'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime," *European Journal of International Law* 15 (3), p.477.

이에 구속된다고 정하고 있다.⁹¹⁾ 또한, 유럽연합의 기본권헌장 제52조 제5항은 동 헌장 속 기본원리는 입법과 사법에 의해 이행되며 사법적으로는 오직 법령의 해석과 판결에서 고려된다고 규정하고 있다.⁹²⁾

2. 코펜하겐 보고서에서 원리와 권리, 비준, 실효적 해석의 원리

ILO 맥락에서 보더라도 「선언」의 모태가 된 1995년의 Report of the World for Social Development의 para. 54(b)를 보면 회원국에게 자신이 비준한 ILO 협약상 권리를 보호(safeguard)하고 그에 대한 ‘존중을 증진(promote for respect)할 것’을 요구하는 반면, 미비준 협약에 구현된 원리는 ‘고려해(take into account)줄 것’을 요청하여, 비준 여부를 기준으로 해당 규범 혹은 가치를 권리와 원리로 구별해 그 법적 효력을 차별화하고 있다는 사실을 확인할 수 있다.⁹³⁾ 이는 국제법에 있어서 비준의 중요성을 고려할 때 타당한 것으로 보인다. 만약 비준 여부와 무관하게 동일한 내용과 수준이 의무가 부과된다는 것은 비준의 역할을 몰각시키는 것이기 때문이다.⁹⁴⁾

91) “The provisions contained in this Part shall not be enforceable by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws.”

92) “The provisions of this Charter which contain principles may be implemented by legislative and executive acts taken by institutions, bodies, offices and agencies of the Union, and by acts of Member States when they are implementing Union law, in the exercise of their respective powers. They shall be judicially cognisable only in the interpretation of such acts and in the ruling on their legality.”

93) The Report of the World Summit for Social Development (Copenhagen, 6-12 March 1995), Para. 54(b). 이 보고서는 이후 1998년 ILO에 의해 기초되고 채택된 「선언」의 모태가 되었다. 이에 대한 설명은 Tapiola, Kari(2018), *The Teeth of the ILO: The Impact of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, ILO, pp.23~25 참조.

94) 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.451.

게다가 「협정」 제13.4조 제3항의 구조를 보더라도 제1문에서 「선언」의 원리와 협약의 권리를 동일시하는 해석은, 제3문에서 별도로 비준 노력의무를 부과한 이유를 몰각하는 해석으로서, 조약법에 관한 비엔나협약 제31조 목적론적·체계적 해석규칙과 조약의 실효적 해석 원리(principle of effectiveness)에 반하는 해석이 된다. 즉 동 조항은 제1문에서 어떤 ILO 협약을 비준했는지와 무관하게 ILO 「헌장」과 「선언」에서 도출되는 의무를 이행할 의무를 부과하고, 제2항에서는 이미 비준한 협약을 충실하게 이행할 의무를 정하고, 제3항에서는 아직 비준하지 않은 협약을 비준하기 위해 계속적·지속적으로 노력할 의무를 설정했다고 보는 것이 합리적이고, 세 문장이 각각 고유의 의미 있는 역할을 부여하는 해석이어서 가장 타당하다.

이상의 논의를 종합하면 「협정」 제1문과 (그것이 인용하고 있는) 「선언」 제2조의 ‘기본적 권리에 관한 원리’의 의미에 대해 다음과 같은 지침을 도출할 수 있다. ① 「선언」과 「협정」의 원리에서도 일정한 법적 의무가 도출되며 이 점은 권리와 같다; ② 원리에서 도출된 이 의무는 권리에서 도출된 의무와 비교할 때 규범력(즉 의무의 강도)이 약하다; ③ 원리에서 도출된 의무는 수규자인 국가에게 특정 행위를 하거나 특정 결과를 달성할 것을 요구하지 않으며, 추상적 목표와 가치를 정하고 그것을 추구할 의무를 부과하되, 구체적 수단과 방법 선택에 있어서 상당한 재량을 부여한다.

3. 원리를 ‘존중, 촉진, 실현’할 의무

앞의 분석을 통해 원리는 규칙에 비교해 법적 분쟁에서의 판단기준이 되기 위한 규범으로서 다소 부적합하다는 것을 확인할 수 있다. 분쟁의 해결은 위반 혹은 준수와 같이 이분법적으로 판단이 되어야 하는데 원리는 상당한 재량을 수규자에게 부여함으로써 허용되는 행위와 금지되는 행위의 경계가 연속선 상에 모호하게 위치하기 때문이다. 원리 자체에 내재된 이러한 속성에 근거한 분쟁해결 규범으로서의 부적합성은, 「선언」과 「협정」이 관련 의무를 구체화한 방식과 그 의무이행을 담보하기 위해 마련한 이행강제절차(후속조치)의 특성에 의해 더 심화된다.

「협정」 제1문은 체약국에게 기본적 권리에 관한 원리를 존중(respect),

증진/촉진(promote), 실현(realise)할 의무를 부과하고 있는데, 이는 국제인권법 문서와 실무에서 정립된 세 가지 의무, 즉 존중(respect), 보호(protect), 충족(fulfill)의 구조와 유사하면서도 차이를 보인다.⁹⁵⁾ 「협정」 제1문에도 규정된 ‘존중’ 의무는 국가가 개인의 권리 향유를 직접적으로든 간접적으로든 방해하지 않을 의무를 말한다. ‘보호’ 의무는 국가가 개인의 권리 향유가 제3자에 의해 어떤 형태로든 방해받지 않도록 보호해 줄 의무를 뜻한다. ‘충족’ 의무는 국가가 개인에게 (재화나 급부 등에 관한) 권리를 직접 제공하거나 간접적으로 그러한 것의 제공을 하는 다른 개인 또는 공동체를 지원할 의무를 의미한다.⁹⁶⁾

증진, 촉진 또는 장려의무로 번역되는 ‘obligation to promote’는 권리 혹은 원리 관련 정보 제공과 교육을 통해서,⁹⁷⁾ 또 처벌 등 직접적 강제가 아닌 정책적 유인을 제공하는 등 간접적 방식으로 목적을 달성하는 것을 뜻하며, realise는 일반적으로 점진적 실현(progressive realisation)을 의미한다. 장려의무는 3분류법에 일반적으로 포함되지 않으나 드물게 이것까지 포함되는 경우도 있다.⁹⁸⁾ 나아가 「협정」 제1문과는 직접 관련이 없지만 「선언」 제2조와 관련하여 「선언」이 해당 의무의 이행을 확보하기 위해 채택하고 운영하고 있는 후속조치, 즉 Global Report와 Annual Follow-up이 철저히 촉진적 성격을 가지고 있다는 점도 짚고 넘어가야 한다.⁹⁹⁾ Annual Follow-up은 기본협약을 하나라도 비준하지 않은 국가에게 매년

95) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant), UN Doc. E/C.12/1999/5, 12 May 1999, para.15.

96) The duty to respect requires the State to refrain from interfering directly or indirectly with the enjoyment of the right. The duty to protect requires State parties to prevent third parties from interfering in any way with the enjoyment of the right. The duty to fulfil requires the State to either provide the right directly or to facilitate the provision by assisting individuals and communities to make their own provision. Fredman, Sandra(2018), *Comparative Human Rights Law*, Oxford University Press, pp.66~67.

97) Fredman, Sandra(2018), *Comparative Human Rights Law*, Oxford University Press, p.67.

98) Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v Nigeria (2001) AHRLR 60 (African Commission of Human and People's Rights 2001) 44.

99) 「선언」, Annex, 2 참조.

ILO 사무국에서 제공하는 양식에 따라 일정한 체크리스트를 표기하고, 기본협약 비준과 관련해 어떠한 어려움이 있고 진전이 있는지 등의 정보를 기입해 제출할 것을 요구한다.

다만 경제·사회·문화적 권리 위반에 관한 마스트리히트 지침(1997. 1)에 따라 일반 국제인권법상 세 가지 의무(존중·보호·충족)의 내용으로 행위의무와 결과의무가 모두 포함되는 것처럼,¹⁰⁰⁾ 「협정」 제1문과 「선언」 제2조의 의무, 즉 기본적 권리에 관한 원리를 존중, 촉진, 실현할 의무 역시 일정한 행위를 (불)이행할 의무와 일정한 결과를 보장할 의무를 포함한다고 보아야 한다. 아래 <표 3-1>은 ‘원리’의 ‘존중·촉진·실현’이 아닌 ‘인권’의 ‘존중·보호·충족’의 심사기준을 비교한 것이다.

<표 3-1> 존중·보호·실현 여부의 심사기준¹⁰¹⁾

<p>○ 단결권에 대한 존중의무와 심사기준의 예시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 단결권을 존중할 의무는 국가가 그 권리 향유를 직접 또는 간접적으로 저해하지 않아야 함을 말하며, 그 예로는 ① 반조합적 차별대우 금지, ② 정당한 이유 없는 단체교섭거부의 금지, ③ 군인·경찰·행정관리에 대한 전면적인 권리 제한의 금지, ④ 국제노동기구 제87호 및 제98호 협약의 존중 등이 있음. - 단결권 존중 의무의 위반은 법률, 정책 및 조치 등에 의해 예컨대, ① 조합원임을 이유로 근로조건에 차별적 취급을 하는 경우, ② 정당한 이유 없이 단체교섭을 거부하는 경우, ③ 합당한 이유 없이 군인, 경찰 및 행정관리의 단결권 및 파업권을 제한하는 입법을 채택한 경우, ④ 단결권을 위해 필요한 법률을 폐지 또는 중지하는 경우, ⑤ 단결권에 관한 국제적인 법적 의무와 명백히 양립할 수 없는 법률이나 정책을 채택하는 경우 등이 있음.
--

100) The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (Maastricht, 22~26 January 1997): Obligations of conduct and of result, para.7. 행위의무와 결과의무에 대한 일반적 설명으로는 Mayer, Benoit (2018), “Obligations of Conduct in the International Law on Climate Change: A defence,” in *RECIEL* 27 (2), pp.130~140; 5분법에 대해서는 Wolfrum, Rüdiger(2012), “General International Law (Principles, Rules, and Standards),” in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Oxford University Press, pp.63~108 참조.

101) 정경수(2019), 「한-EU FTA」상 노동권 관련 분쟁의 전문가 패널 회부 건 자문 의견, p.37.

〈표 3-1〉의 계속

○ 단결권에 대한 보호의무와 심사기준의 예시

- 단결권을 보호할 의무는 단결권의 향유가 제3자에 의해 방해받지 않도록 국가가 방지하여야 함을 말하며, 그 예로는 ① 노동자가 노동조합을 결성할 수 있도록 하는 법률의 제정이나 조치, ② 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립할 수 있도록 하는 법률의 제정이나 조치, ③ 노동조합이 제삼자 또는 국가로부터 아무런 방해 없이 파업할 수 있도록 하는 법률의 제정이나 조치, ④ ‘행정관리’의 범위를 과도하게 확대하지 못하도록 하는 조치 등이 있음.
- 단결권 보호의무 위반은 법률, 정책 및 조치 등의 실시 또는 불실시에 의해 예컨대, 국가뿐 아니라 개인, 집단 또는 기업에 의한 노동자의 단결권 침해를 방지하기 위한 규제를 하지 않는 경우 등이 있음.

○ 단결권에 대한 충족의무와 심사기준의 예시

- 단결권을 충족할 의무는 단결권의 완전한 실현을 위한 적절한 입법적, 행정적, 예산상, 사법적 및 기타의 조치를 해야 하는 것으로 세부적으로 제공의무, 촉진의무 및 증진의무로 구성되며, 그 예로는 ① 국내 법체계에서 단결권 보장, ② 단결권에 관한 국가 정책과 그 실현을 위한 세부계획의 채택, ③ 근로자의 단결 활동을 촉진하기 위한 교육계획의 이행, ④ 노동조합에 대한 대중의식을 고취하기 위하여 교육 및 정보 프로그램의 시행 등이 있음.
- 단결권 충족의무 위반은 법률, 정책 및 조치 등의 실시 및 특히 불실시에 의해 예컨대, ① 권리의 지표와 기준을 확정하지 않음으로써 국내 차원의 권리 실현을 감시하지 않는 경우, ② 노동조합에 대한 대중의식을 고취하기 위하여 교육 및 정보 프로그램을 수행하지 않음으로써 반조합의식이 고취되는 경우 등이 있음.

4. 권리와 원리의 비교 논의의 함의

의무이행 여부 판단을 위한 심사기준을 마련할 때 원리의 내재적 속성과 관련된 앞의 지침 ③ (즉 원리에서 도출된 의무는 수규자인 국가에게 특정 행위를 하거나 특정 결과를 달성할 것을 요구하지 않으며, 추상적 목표와 가치를 정하고 그것을 추구할 의무를 부과하되, 구체적 수단과 방법 선택에 있어서 상당한 재량을 부여한다)과 조약 문구 ‘promote’에 근거한 (실체적·절차적) 의무의 촉진적 성격에 착안한 다음의 사항, 즉 수규자인 체약국이 목적달성을 위한 수단 선택(조치의 종류, 시기, 완급 등)에 있어 상당한 재량을 가진다는 점(원리의 내재적 속성에 근거)을 반드시 고려해야 한다.

[그림 3-1] 권리와 원리에서 각각 도출되는 의무의 종류 및 범위/수준 비교



자료: 저자 직접 작성.

해당 국가의 조치들이 목적 달성을 위한 방향으로 이루어지고 있는지, 그 조치가 지속적으로 이루어지고 있는지를 중점적으로 살펴보아야 한다(「협정」 제1문과 「선언」 제2조에 증진이라는 문구를 사용한 점, 「선언」의 후속 조치의 촉진적 성격에 근거). 직관적 이해를 위해 [그림 3-1]처럼 표현할 수 있다(색칠된 부분은 요구되는 행위와 결과의 수준/강도를 의미).

제4절 ILO 감독기구(가 형성해온 법리)의 역할

검토되어야 할 다음 쟁점은 「선언」을 제외한 다른 ILO 문서(특히 기본 협약), 그리고 ILO 문서의 해석과 관련된 ILO 이행감독기구의 판정과 논증이 「협정」 제1문의 의무이행 여부 판단에 참고되어야 하는지, 된다면 어떤 방식으로 어느 정도 감안되어야 하는지이다. ILO 협약과 달리 「선언」은 기존의 ILO 감시절차에 의해 감독되지 않으므로 해당 기구가 그간 축적해온 판정례/법리로부터 「선언」상의 의무 해석을 위한 지침을 얻기 어렵다.¹⁰²⁾ 앞서 살핀 것처럼 「선언」의 후속조치는 기본협약 미비준국가

102) Agustí-Panareda, Jordi, Franz Christian Ebert, and Desirée LeClercq(2014), *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, International Labour Office, p.18.

의 기본협약 비준을 향한 개선 정도를 점검하고 이를 촉진하기 위한 행정적 목적으로 마련된 제도로서, 원리와 원리 관련 의무의 내용을 확정하는 사법적 판단에 필요한 근거를 제공해 주지는 못한다.¹⁰³⁾

결사의 자유 위원회는 ILO 헌장에 직접 연원하는 결사의 자유 원리를 회원국이 준수하는지 감시하기 위한 기구로서, 여기서 말하는 헌장상의 원리가, 「선언」과 (그것을 인용한) 「협정」 제1문이 규정한 원리와 과연 동일한 것인지에 대해 견해가 일치되지 않고 있다. 또한 결사의 자유 위원회는 스스로 자신들의 임무가 「선언」과는 무관하다고 밝히고 있다.¹⁰⁴⁾ 따라서 결사의 자유 위원회가 그간 헌장으로부터 직접 도출되는 결사의 자유 원리에 근거해 내린 판정과 해석이, 「선언」과 (그것을 인용한) 「협정」 제1문이 규정한 원리에 대한 해석에 원용될 수 있는지 불분명하다. 이는 노동조합 및 노동관계조정법의 4개 규정과 「협정」 제1문의 불일치를 주장하며 유럽연합이 제시할 것으로 예상되는 법적 근거가 우리나라를 피소국으로 하여 내려진 결사의 자유 위원회 판정이라는 점을 고려할 때 상당히 의미 있는 쟁점이 될 수 있다.

지금까지 논의, 즉 국제법 법원으로서의 원리 및 존중·증진·실현할 의무의 개념을 바탕으로 할 때, 「협정」 제13.4조 제3항 제1문 의무의 위반 여부 심사에서의 결사의 자유 위원회(또는 ILO의 다른 감독기구)가 축적해온 법리가 수행해야 할 역할은, 「선언」(과 「협정」 제1문)의 대상인 결사의 자유 원리의 내용을 구성하는 것이다. 다만 이 원리는 기본적인 원리로서 보편적이고 추상적인 것이다. 그러나 이 결사의 자유라는 추상적 원리를 존중, 증진, 실현할 구체적 의무는 개별 사건에서의 주어진 상황에 따라 가변적이다. 추상적 원리(principles concerning the fundamental rights)가 이상적 조건하에서 달성할 수 있고 해야 하는 목표라면 의무(commitment to respecting, promoting and realising)의 구체적 내용(범위·수준)은 해당 국가의 특정 상황(specific circumstances)에 따라 정해

103) *Id.*

104) 결사의 자유 위원회는 자신의 임무가 「선언」에 연계되어 있지 않으며 「헌장」의 목적으로부터 직접 도출된다고 이해하고 있다. International Labour Office (2018), *Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, 6th edition, para.13, pp.7~8.

지는 것이다.

전문가 패널에서의 절차 속에서 이 쟁점에 대한 판단은 다음과 같은 방식과 순서로 이루어질 확률이 높다. 먼저 유럽연합은 결사의 자유 위원회가 쟁점 A의 4개 문제와 관련해 내린 기존 판정 내용을 근거로 한국의 제1문 위반을 주장할 것이다. 그러나 지금까지 이 연구가 분석한 바에 따르면 이러한 주장은 문제가 있다. 왜냐하면 결사의 자유 위원회는 종종 기본협약의 구체적 조항을 근거로 제시하며 ‘원리’ 위반을 판단하는데, 이는 미비준 협약에 담긴 제반 권리의 내용을 그대로 원리의 내용으로 인정하는 것으로, 일반국제법상 비준의 의미와 효력을 몰각시키는 해석이 되어 납득하기 어렵기 때문이다. 다시 말해 유럽연합은 당해 사항이 왜 원리의 내용이 되어야 하는지, 나아가 협약에서 어떤 조항은 원리가 아니고 어떤 조항은 원리인지 증명해야 하기 때문이다.

반대로 대한민국은 유럽연합이 자신의 주장·증명책임을 충실히 이행했다는 전제하에, 두 가지 방식으로 「협정」 제1문 위반의 주장을 반박할 수 있다. 즉 유럽연합 측이 주장하는 사항이 원리에 해당할 만큼 핵심적인 내용이 아니라면 사실을 반증하거나, 아니면 설령 원리에 해당한다 하더라도 한국의 주어진 상황 속에서 당해 원리 내용을 존중, 촉진, 실현하는 것이 법적·사실적으로 곤란하다는 점을 증명하여 위반 혐의에서 벗어날 수 있다.

제5절 지침의 도출

이상의 논의를 종합하면 「협정」 제1문과 (그것이 인용하고 있는) 「선언」 제2조의 ‘기본적 권리에 관한 원리’를 ‘존중, 촉진, 실현’할 의무의 의미에 대해 다음과 같은 지침을 도출할 수 있다:

- ① 「선언」과 「협정」의 원리에서도 일정한 법적 의무가 도출되며 이 점은 권리와 같다;
- ② 원리에서 도출된 이 의무는 권리에서 도출된 의무와 비교할 때 규범력(즉 의무의 강도)이 약하다;

- ③ 원리에서 도출된 의무는 수급자인 국가에게 특정 행위를 하거나 특정 결과를 달성할 것을 요구하지 않으며, 추상적 목표와 가치를 정하고 그것을 추구할 의무를 부과하지, 구체적 수단과 방법 선택에 있어서 상당한 재량을 부여한다;
- ④ 「협정」 제1문은 협정당사국의 관점과 판단하에 기본적 권리에 관한 원리를 존중, 촉진, 실현하는 데 합리적으로 도움이 될 수 있는 행위를 할(그리고 도움이 되지 않을 행위를 하지 않을) 것을 요구하는 동시에 그 과정에서 원리가 추구하는 목표의 최소치 혹은 핵심 내용만큼은 현재 즉각적으로 보장할 것을 요구하되, 그 행위와 결과의 범위·수준은 인권(권리)으로부터 일반적으로 도출되는 의무의 그것에 비해 완화되어 있다고 이해할 수 있다;
- ⑤ 사안의 조치가 「협정」 제1문에서 요구되는 (행위와 결과 양 측면의) 의무에 부합하는지 판단할 때는 해당 국가의 조치들이 목적 달성을 위한 방향으로 이루어지고 있는지(즉 권리보장을 축소시키는 방향으로 퇴행하고 있지는 않은지), 그 조치가 지속적으로 이루어지고 있는지를 중점적으로 살펴보아야 한다(즉 느리더라도 꾸준히 권리를 확장하는 방향으로 나아가고 있는지);
- ⑥ 기본협약의 제(諸) 규정들은 원리의 내용을 구성함에 있어 일응 목표에 해당하므로 ⑤단계 판단에서의 방향과 기준을 제시해 준다. 따라서 협정당사국의 특정 조치와 협약의 특정 규정 간 불일치가 의심될 때 그것이 곧바로 「협정」 제1문 위반이 되는 것이 아니고, 해당 조치의 합리성(reasonableness)에 대한 피소국의 적정한 설명(해당 목표를 신속히 달성하는 데 장애가 되는 법적·사실적 조건, 목표 성취를 위한 장기적 계획의 존재와 효과성, 원리의 핵심내용 충족, 방향성, 지속성 등)이 제공되는 경우 일응의 위반(prima facie violation)은 정당화될 수 있다.

제 4 장

「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제3문의 의무와 제13장의 해석

제1절 서 설

이 장은 유럽연합이 제기한 쟁점 B, 즉 대한민국이 기본협약 비준을 위한 지속적 노력을 하지 않았다는 주장의 타당성을 판단하기 위한 선결 쟁점을 살펴본다. 그리고 쟁점 A와 B 모두에 공히 적용될 수 있는 쟁점인 무역 영향성 요건을 검토한다.

제2절 기본협약 비준을 위해 지속적·계속적 노력을 할 의무

1. 조동사 ‘will’의 의미

「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제3문은 ‘양 당사자는 국제노동기구 기본협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것이다’라고 명시하고 있다. 이 조항의 영문본은 ‘will make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions’라고 규정하

고 있는바, 여기서 will의 의미가 문제가 된다. 앞서 commit to의 해석에서도 언급했듯 유럽연합 스스로도 법적 의무로서의 성격을 확실히 표현하고 싶을 때는 법률문서에 shall을 사용하는 것을 원칙으로 한다.¹⁰⁵⁾

법적 맥락에서 ‘will’의 의미는 국가별로 다르다. 예를 들어 영국과 캐나다에서는 will이 법적 구속력이 없는 사항을 의도할 때 사용되는 용어다. 이에 비해 미국에서는 정확히 반대의 의미로 쓰일 수 있다.¹⁰⁶⁾ 한편 국제법상 규범적 문구의 언급과 관련하여 일반적으로 강한 법적 의무의 부과에서는 ‘shall(하여야 한다)’을, 약한 법적 의무의 부과 또는 권고에서는 ‘should’를 채용하는 용례가 확립되었다.¹⁰⁷⁾ 최근 체결된 EU-베트남 FTA와 EU-Mercosur의 경우에도 「협정」 제13.4조 제3항 제3문과 유사한 규정을 두고 있는데, 여기에는 모두 ‘shall make continued and sustained efforts’라는 문구가 사용되었다.

「협정」 무역과 지속가능한 발전장의 다른 규정을 살펴보면 법적 의무가 명확한 곳에는 ‘shall’이 쓰였고, 의도나 기대를 뜻하는 곳에서는 ‘will’이 사용되었다. 예를 들어 「협정」 제13.4조 제1항에서 ‘양 당사자는 이 목적이 그들의 무역관계의 모든 수준에 통합되고 반영되는 것을 보장하기 위해 노력할 것이다’,¹⁰⁸⁾ 제13.13조 제1항¹⁰⁹⁾과 제2항¹¹⁰⁾에서도 will이 쓰였다. 종합하면 will은 「협정」 제1장에서 성격상 엄원적이고 의무적 성격

105) European Commission, English Style Guide: A Handbook for Authors and Translation in the European Commission, (December 2019 updated), para. 10.23.

106) Mertsch, Anneliese Quast(2012), *Provisionally Applied Treaties: Their Binding Force and Legal Nature*, Martinus Nijhoff, p.204.

107) 정경수(2016), 「안전보장이사회 확산방지 대북 결의의 의의와 효과성」, 『국제법 평론』 44, p.136.

108) ‘the Parties [...] will strive to ensure that this objective is integrated and reflected at every level of their trade relationship.’

109) ‘1. Members of Domestic Advisory Group(s) of each Party **will** meet at a Civil Society Forum in order to conduct a dialogue encompassing sustainable development aspects of trade relations between the Parties. The Civil Society Forum **will** meet once a year unless otherwise agreed by the Parties.’

110) ‘2. The Domestic Advisory Group(s) **will** select the representatives from its members in a balanced representation of relevant stakeholders as set out in Article 13.12.5.’

이 상대적으로 적은 문맥에서 사용되었다.

다만 단순한 미래형 조동사 ‘will’은 그 자체로서 법적 의무를 부과한다고 보기 어렵지만, 해당 조약의 전체 맥락 및/또는 다른 조항과의 체계에서 법적 의무의 부과가 될 수 있다. 이런 이유로 ‘will’ 사용 사실 하나만으로는 제3문이 법적 ‘의무’를 설정하는 것인지 판단하기 어려우며, 설혹 법적 의무로 보더라도 그 강도는 약한 의무로 보아야 한다고 잠정 결론 지을 수 있다.

2. 계속적이고 지속적인 노력

‘계속적인(continued)’은 ‘끊김 없이 지속적으로 꾸준히 수행되거나 유지되다(carried on or kept up without cessation; continual, constant)’ 또는 ‘끊김 없이 지속 또는 연장된다(lasting or extending without interruption)’는 뜻을 갖는다.¹¹¹⁾ ‘지속적인(sustained)’은 ‘여러 단계를 거쳐 또는 오랜 기간을 거쳐 유지되는(maintained through successive stages or over an extended period)’이라는 의미를 가지고 있으며, ‘끊김 없이 또는 강도 또는 규모의 감소 없이 계속적으로 추진된다(carried on continuously, without interruption or without any diminishing of intensity or extent)’는 뜻을 내포한다.¹¹²⁾ 따라서 ‘계속적이고 지속적인’ 노력을 기울이겠다는 약속은 반드시 증명되어야 하는 특정 형태의 노력을 추가적으로 수식하지 않고 해당 약속이 발효될 때부터의 지속적인 노력으로 해석할 수 있다.

또한, 「EU-베트남 FTA」와 관련해 집행위원회를 대표해 유럽의회의 질문에 답변하면서 Mogherini 부의장(Vice-President)은 ‘계속적이고 지속적인 노력’의 해석은 베트남의 거버넌스 체제와 그 내부 절차를 감안해야 한다고 밝혔다. 아울러 ‘미비준 ILO 기본협약의 기준을 위해 조치가 취해지고 있으며 그러한 조치가 성격상 산발적(sporadic)이기보다는 일관

111) Oxford English Dictionary, www.oed.com, adjective, meaning 1a.(최종검색일 2019. 11. 29)

112) Oxford English Dictionary, www.oed.com, adjective, meaning 2b.(최종검색일 2019. 11. 29)

성 있는 과정의 일환으로 이루어지고 있다는 증거를 보고자 한다'고 답변해 '계속적이고 지속적인 노력'에 대한 유럽연합 측의 이해를 짐작하게 했다.¹¹³⁾

따라서 기본협약 기준을 목적으로 한 일련의 조치들이 시간적으로 중단됨이 없고 그 조치들 사이에 일정한 관련성이 있음을 증명할 수 있다면 「협정」 제13.4조 제3항 제3문의 요건을 충족할 수 있을 것으로 판단된다.

제3절 무역 영향성 요건

1. 문제의 소재

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.¹¹⁴⁾ 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.

113) European Parliament, Parliamentary Questions-Answers given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission, 27 July 2017: "The interpretation of 'continued and sustained efforts' should take into account the context of the Vietnamese governance system and its internal procedures. In general, the Commission would aim to see evidence that steps are being taken towards ratification of a non-ratified fundamental ILO convention and that such steps are part of a process rather than sporadic in nature."

114) 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.'

다시 말해 「한-EU FTA」 제13.4조 제3문에 대한 한국 측의 불일치 문제가 협정 제13.15조에 따라 설치되는 패널에 회부되기 위해서는 문제가 된 조치들, 즉 노동법의 4개 조항과 미비준 기본협약의 무역 관련성이 입증되어야 한다. 이에 대한 증명책임은 문제를 제기한 유럽연합 측이 부담하며 그 증명이 적절하고 충분하지 못할 경우 제1문(쟁점 A)과 제3문(쟁점 B)의 위반 여부와 무관하게 유럽연합의 주장은 모두 기각될 것이다.

무역관련성(trade-related) 혹은 무역영향성(affecting trade)의 의미는 2017년 6월 공표된 역사상 최초의 노동조항 위반 중재사건인 *미국-과테말라*에서 자세하게 검토되었다. 따라서 여기서는 이 사건 당사자의 주장 및 중재패널의 판단 중 동 쟁점과 관련된 부분을 발췌·소개·분석하도록 한다.

2. 사건의 배경

2017년 6월 26일 자유무역협정 내 노동조항 관련 분쟁에 대한 첫 중재판정 보고서가 공개되었다.¹¹⁵⁾ 중재 사건은 중미자유무역협정(Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement: CAFTA-DR) 제 16.2.1(a)조에 대한 미국과 과테말라 간 분쟁이었다. 이 분쟁은 2008년 4월 23일 미국의 노동조합 총연합단체인 American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations(AFL-CIO)과 6개 과테말라 노동조합이 미국 노동부의 Office of Trade and Labor Affairs(OTLA)에 과테말라의 CAFTA-DR 노동조항 위반을 주장하고 진정을 제기하면서 시작됐다. 과테말라 정부가 노동조합·단체교섭 및 “수용할 수 있는 근로조건(acceptable conditions of work)”¹¹⁶⁾과 관련된 노동법의 효과적 집행에 실패했다는 게 진정의 요지였다.¹¹⁷⁾

115) 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’).

116) 이는 최저임금, 근로시간, 산업안전·보건에 관한 것이다. CAFTA-DR, Art. 16.8(e).

117) ILRF, Wrong Turn for Workers’ Rights: U.S.-Guatemala CAFTA Labor Arbitration Ruling-and What to do about it, March 2018, p.3.

2008년 6월 사건은 접수됐고, 2009년 1월 OTLA는 공개보고서를 발간해 과테말라의 의무이행 실패를 지적한 후, 6개월의 유예기간을 주어 과테말라 정부의 자발적 개선을 촉구했다. 일부 문제가 개선되었으나 근본적 해결이 이루어지지 않았다고 판단한 미국은 과테말라와 공식 ‘노동협약’을 시작했다. 협의가 실패로 끝나면서, 미국무역대표부(United States Trade Representative: USTR)는 2011년 8월 과테말라를 상대로 중재패널 소집을 요청했다. 그러나 제소 직후 중재절차 진행을 중지하고 다시 교섭하여 2013년 4월 노동집행계획이 시작되었으나 양측이 모두 만족할 만한 결과를 얻지 못하고, 2014년 9월 중재절차가 재개되어 최종 판정에 이르게 되었다.¹¹⁸⁾ 사건 결론에 가장 큰 영향을 준 쟁점은 CAFTA-DR 제 16.2.1(a)의 범문 중 “무역에 영향을 미치는 방식으로(in a manner affecting trade)”의 해석이었다.

3. 대상 조항과 사실관계 및 분쟁 당사국의 주장

가. 대상 조항과 사실관계

이 사건 조항 CAFTA-DR 제16.2.1(a)조는 협정당사국이 자국 ‘노동법’을 효과적으로 집행할 의무를 부과한다. 이 조항은 CAFTA-DR의 노동장인 제16장에서 유일하게 중재절차의 대상이 될 수 있는 규정이다.¹¹⁹⁾ 정확한 범문은 다음과 같다.

제16.2조: 노동법의 집행

1. (a) 어떠한 당사국도, 이 협정의 발효일 이후, 당사국 간 무역에 영향을 미치는 방식으로, 일련의 작위 또는 부작위의 지속적 또는 반복적

118) U.S.-Guatemala의 구체적 분쟁해결 과정에 대해서는 <https://ustr.gov/issue-areas/labor/bilateral-and-regional-trade-agreements/guatemala-submission-under-cafta-dr> 참조(최종검색일 2019. 11. 8).

119) CAFTA-DR, Art. 16.6.7. 이 점에서 CAFTA-DR 노동조항은 한-미 FTA와 구별된다. 한-미 FTA의 경우 자국 노동법의 집행의무뿐 아니라 입법의무, 노동보호수준 후퇴 금지의무, 노동권의 사법적 구제절차 보장 의무도 중재절차를 통해 위반을 다룰 수 있다.

과정을 통하여, 자국의 노동법을 효과적으로 집행하지 못하여서는 아니 된다.

미국은 과테말라가 ① 조합활동으로 인해 부당해고를 당한 노동자의 원직복직·손해배상, 보복처분에 대한 벌금 납부 등에 관한 법원명령 집행 실패(189건 사례 제시), ② 근로감독 및 법 위반자에 대한 처벌 실패(197건), ③ 법정 기한 내 노동조합 신고 접수 및 알선절차 개시 실패(16건)라는 세 가지 방식으로 위 조항을 위반했다고 주장했다.¹²⁰⁾ ①과 ② 청구에 대해 패널은, 미국이 과테말라가 총 8개 사업장(4개의 해상운송회사, 3개의 의류제조회사, 1개의 고무농장)의 74명 근로자와 관련된 법원 명령을 집행하는 데 실패한 사실은 증명했으나, 그것이 무역에 영향을 미치는 방식으로 이루어진 일련의 부작위에 해당한다는 점을 충분히 증명하지 못했다고 판단하고, 미국 패소 결정을 내렸다.¹²¹⁾ 근로감독 등이 문제 된 ②의 경우 제출된 증거가 과테말라가 ‘노동법을 효과적으로 집행하지 못’한 사실을 증명하는지, 즉 사실확인과 증거·절차법적 쟁점이 주로 다투어졌다. 그에 비해 ①은 확인된 집행실패 사실을 전제로 해당 실패가 무역에 영향을 미치는 방식으로 이루어졌는지, 또 일회성이 아닌 연속적인 작위/부작위에 의한 실패(‘a course of inaction’)였는지가 핵심 쟁점이었다.

앞서 언급했듯 이 글은 이 두 가지 핵심 논점 중 무역 영향성 요건만을 분석하는데, 이에 대한 분쟁당사자 및 패널의 판단은 다시 두 세부 쟁점으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 노동법 집행 실패가 언제 ‘무역에 영향을 미치는 방식으로’ 이루어졌다고 할 수 있는지(쟁점a) 이고, 다른 하나는 a)를 어떻게 증명할 수 있는지, 즉 제출해야 하는 증거의 내용·종류와 입증의 정도에 관한 문제(쟁점b)이다.

120) Initial Written Submission of the U.S., November 3, 2014(이하 ‘US IWS’), para.17.

121) Final Panel Report, para.594. ③ 주장은 미국의 패널소집 요청 서면에 적시되지 않았다는 이유로, 앞의 ①과 ② 주장에 대해서만 심리가 이루어졌다.

나. 분쟁당사국의 주장

쟁점①에 대하여 미국은 ‘경쟁의 조건을 변경한 경우’에 노동법 집행 실패가 ‘무역에 영향을 미치는 방식으로’ 이루어졌다고 이해한다. 미국은 이러한 해석의 근거로 관세 및 무역에 관한 일반협정¹²²⁾과 서비스 무역에 관한 일반협정¹²³⁾에 대한 WTO의 관련 판례를 제시했다. 미국이 인용한 WTO 판례는 GATT 제3조 제4항의 “그 국내 판매, 판매를 위한 제공, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 **영향을 주는(affecting)** 모든 법률, 규정, 요건”¹²⁴⁾의 의미를 수입상품과 국산상품 간 경쟁조건에 해롭게 영향을 주는, 즉 수입상품을 경쟁상 불리한 조건에 놓이게 할 수도 있는 모든 조치로 본다.¹²⁵⁾ WTO 분쟁해결기구가 “affecting” 개념을 이렇게 넓게 풀이하는 것은 GATS 제1조 제1항의 경우에도 마찬가지라고 미국은 지적했다.¹²⁶⁾ 미국은 WTO 판례의 GATT·GATS 조항 해석과 CAFTA-DR의 목적 중 하나인 “자유무역지역 내 공정경쟁 조건의 증진”¹²⁷⁾ 사이의 유사점을 강조하면서, 이 공정경쟁 조건의 마련이 CAFTA-DR 노동조항의 목적이며 이것의 달성을 위해 무역 영향성 요건도 GATT·GATS의 affecting처럼 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.¹²⁸⁾ 과테말라는 미국이 GATT와 GATS의 affecting 개념에 관한 WTO 판정례를 인용한 것이 잘못이

122) General Agreement on Tariffs and Trade 1994.

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

124) GATT, Art. III.4. 강조는 필자.

125) US IWS, para.100.

126) US IWS, para.101.

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

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

라고 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.¹²⁹⁾ 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 무역에 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.¹³⁰⁾

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 무역효과(예: 가격 변화, 무역량, 시장점유율 등)로 연결돼야 하는 것은 아니라는 것이다.¹³¹⁾ 미국은 주어진 현실적·제도적 조건을 고려할 때 제소국에게 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.¹³²⁾

이에 대해 과테말라는 무역상 효과의 존재를 입증하기 위해 미국이 꼭 과테말라 회사의 내부 정보가 필요한 것은 아니며, 다른 방식으로도 이를 증명할 수 있다고 반박했다. 과테말라는 미국 세관에 보고된 수입액(import value)을 활용할 수도 있고, 관련 과테말라 회사의 상품 가격이

129) *Id.* para.459.

130) *Id.* para.461.

131) Final Panel Report, para.161.

132) *Id.*

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.¹³³⁾

4. 중재패널의 판단

가. 영향성 요건 해석

패널은 먼저 해석의 기준으로 조약법에 관한 비엔나 협약¹³⁴⁾ 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 핵심쟁점을, 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 체결국이 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.¹³⁵⁾ 따라서 affecting이라는 용어를 채택한 이상, 두 용어 간 차

133) *Id.*, para.163.

134) Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

135) Final Panel Report, para.168.

이는 존중되어야 하고 어떤 형태로든 무역에 대한 영향은 증명되어야 한다고 보았다.¹³⁶⁾ 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.¹³⁷⁾ 즉 미국의 주장과 달리 CAFTA-DR 제16.2.1(a)조에서는 무역에 영향을 줄 수도 있는 법집행 실패가 아닌 실제로 영향을 준 법집행 실패를 찾아 특정하는 작업이 필요하다고 결론지었다.¹³⁸⁾

법문의 문리적·체계적 의미 파악에 이어 패널은 CAFTA-DR 제16.2.1(a)조의 목적을 분석했다. 패널은 제16.2.1(a)처럼 구체적 의무를 부과하는 규정과 기관·제도에 관한 제16장의 다른 조항은 모두, 노동장 첫 조항인 제16.1조의 체약국이 모두 공유하는 목표(Statement of Shared Commitment)를 법적으로 실현하기 위한 것이라고 보았다.¹³⁹⁾ 그리고 이 공통목표는 CAFTA-DR 서문(Preamble)에 적시된 결의(resolve), 즉 “회원국 각자의 노동 관련 국제적 의무에 기반해 추가로”, “노동자의 기본적인 권리를 실현한다”와 궤를 같이한다고 이해했다.¹⁴⁰⁾ 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.¹⁴¹⁾ 즉 근로자의 기본적인 권리 보장의 중요성과 이와 관련된 협정당사국의 국제적 의무를 재확인한 CAFTA-DR 규정들을 반복적으로 언급하면서도, 제16.2.1(a)조의 해석에 있어서 직접적으로 고려되어야 할 목적은 사실상 공정경쟁 조건의 증진으로 국한시켰다.

136) *Id.*, para.167.

137) *Id.*, para.186.

138) *Id.*, paras 187~188.

139) *Id.*, para.169.

140) *Id.*, para.170.

141) *Id.*, para.171.

패널은 이러한 목적 분석 및 노동법과 경제(무역) 간 관계에 대한 일반적 이해에 근거해, 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 비례해 비용 절감의 효과를 가져올 수 있다고 인정했다.¹⁴²⁾ 이때 가장 큰 피해자는 노동법을 준수하는 다른 사용자이기 때문에, 시장 경쟁에서 불이익을 입지 않기 위해 모두가 노동법을 지키지 않는 일종의 노동조건에 있어서 바닥으로의 경쟁(race to the bottom) 현상이 발생할 수 있다고 보았다.¹⁴³⁾ 그러나 패널은 기업의 노동법 위반 혹은 정부의 법집행 실패가 반드시 가격이나 무역량 변화로 이어지는 것은 아니라고 판단했다.¹⁴⁴⁾ 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.¹⁴⁵⁾ 따라서 패널은 과테말라의 무역 영향성 해석이 “in a manner affecting the price or volume of traded goods”와 다름없다고 보았다.¹⁴⁶⁾

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

142) *Id.*, para.172.

143) *Id.*, para.173.

144) *Id.*, para.177.

145) *Id.*, para.179.

146) *Id.*, para.177.

(가격/무역량 변동 등의 입증을 주장한 과테말라의 주장 기각).¹⁴⁷⁾ 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 제공할 것이 그것이다.¹⁴⁸⁾

추가적으로 패널은 경쟁우위와 관련해 그 요건과 증명방법도 실시했다. 첫째, 경쟁우위는 그 정도가 너무 작거나, 단기간 지속되거나, 지역에 국한된 것이어서는 안된다.¹⁴⁹⁾ 둘째, 경쟁우위 존재 증명을 위해 사용자만 접근 가능한 정보는 증거로 불필요하다.¹⁵⁰⁾ 셋째, 비용 혹은 다른 (노동법 실패로 발생한) 효과에 대한 증거를 제출해야 하지만 그것이 아주 높은 정확도를 가질 필요는 없다.¹⁵¹⁾

나. 사건에의 적용

패널은 무역 영향성 요건에 대한 이상의 해석을 과테말라의 해상운송·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.

147) *Id.*, para.195.

148) *Id.*, para.196.

149) *Id.*, para.193.

150) *Id.*, para.194.

151) *Id.*, para.195.

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

패널은 미국이 제출한 증거에 의해 1-3 사실은 추론되나 4 사실을 증명할 수 있는 증거가 없어 무역 영향성 요건이 충족되지 않았다고 결론 내렸다.¹⁵²⁾

이어 패널은 의류산업 기업의 사례에서도 무역 영향성의 부재라는 동일한 결론에 도달했다. 다만 Avandia 기업의 경우 무역 영향성 요건 충족을 위해서 노동법 집행 실패로 인해 발생한 경쟁우위를 증명해야 한다는 원칙에 대한 예외를 인정했다. Avandia 사례에서는 노동조합 조직과 단체교섭을 추진한 노동조합의 임원 전원을 해고하고, 관련 법원명령이 발부되고 나서 9개월이 지나는 동안에도 이행을 거부하는 등 심각하게 노동권을 침해하여 냉각효과(chilling effect)가 발생했다고 보았다.¹⁵³⁾ 따라서 이런 경우에는 구체적인 경쟁 우위에 대한 증명 없이도 전체적 상황에 근거해 그 존재를 추단해낼 수 있다는 것이다. 다만 Avandia의 사례 하나만으로는 과테말라가 “일련의 작위 또는 부작위의 지속적 또는 반복적 과정을 통”해 노동법 집행에 실패했다고 할 수 없다고 보아, 무역 영향성 요건이 인정된 이 유일한 사례는 과테말라의 위반으로 이어지지 않았다.

나아가 패널은 Avandia 같은 사례는 예외적이며, 사실의 문제(matter of fact)로서 개별 사안에 따라 구체적으로 판단해야 한다고 주의했다.¹⁵⁴⁾ 이러한 이유로 패널은 Avandia와 Fribo 사례를 구별했다. Fribo 사업장의 경우 사용자는 근로자 15명을 해고하였고, 법원은 Fribo에 해고된 근로

152) *Id.*, para.454.

153) *Id.*, para.487.

154) *Id.*, para.481.

로자의 원직복직을 명령했다. 다만 해고근로자 중 노동조합 간부가 있었는지에 대해서는 증거가 제출되지 않았고, 15명 중 8명은 미지급임금을 받은 것으로 밝혀졌다. 패널은 이 증거만으로는 Avandia의 경우처럼 전체적 상황에서 곧바로 경쟁우위를 추론해내기 어렵다고 판단했다.¹⁵⁵⁾

결국 패널은 미국이 제시한 어떤 사례도 노동법의 효과적 집행 실패, 무역 영향성, 연속성 있는 작위/부작위를 통해 지속적으로 이루어졌다는 요건 모두를 만족하지 못해 과테말라는 CAFTA-DR 제16.2.1(a)조를 위반하지 않았다고 최종 결론 지었다.¹⁵⁶⁾

5. 함 의

패널은 무역 영향성 요건에 대해 일종의 절충적 해석을 끌어냈다. 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).¹⁵⁷⁾

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(비용 절감)가 존재할 것; 셋째, 그 효과가 상당하여, 해당 사용자에게 일정한 경쟁우위를 제공할 것이 그것이다.¹⁵⁸⁾

추가적으로 패널은 경쟁우위와 관련해 그 요건과 증명방법도 실시했다. 첫째, 경쟁우위는 그 정도가 너무 작거나, 단기간 지속되거나, 지역에

155) *Id.*, para.488.

156) *Id.*, para.594.

157) *Id.*, para.195.

158) *Id.*, para.196.

국한된 것이어서는 안 된다.¹⁵⁹⁾ 둘째, 경쟁우위 존재 증명을 위해 사용자만 접근 가능한 정보는 증거로 불필요하다.¹⁶⁰⁾ 셋째, 비용 혹은 다른 (노동법 실패로 발생한) 효과에 대한 증거를 제출해야 하지만 그것이 아주 높은 정확도를 가질 필요는 없다.¹⁶¹⁾¹⁶²⁾

패널의 영향성 판단 요소를 그림으로 표현하면 다음 [그림 4-1]과 같다.

[그림 4-1] 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, 구제수단으로서 관세 혜택 적용 중지할 때 그 수준 결정 시 고려

N/a : 적용 없음

? : 논의되지 않음

자료: 저자 직접 작성.

159) *Id.*, para.193.

160) *Id.*, para.194.

161) *Id.*, para.195.

162) 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', 35:4 International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, pp.483~509 참조.

미국-과테말라 패널의 무역 영향성 요건 법리를 「한-EU FTA」 제13.2 조 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 해석되기에 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 확인될 수 있는 증거의 제출이 요구되므로 유럽연합이 문제로 지적한 쟁점 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.

제5장 결론

제1절 연구의 요약

1. 연구의 배경과 목적

2019년 7월 4일 유럽연합은 「한-EU FTA」 제13.15조 제1항에 따라 전문가 패널 설치를 요청하는 공식 서한을 우리 측에 전달했다. EU가 제기한 문제는 크게 두 가지로 나뉜다(쟁점 A와 쟁점 B로 호칭).

쟁점 A는 우리 노동조합 및 노동관계조정법과 형법의 일부 규정이, 그 자체 혹은 사법기관에 의한 해석과 운용이 「협정」 제13.4조 제3항 제1문이 정하는 의무에 위반된다는 것이다. 동 조항 제1문은 ILO 회원국 지위에서 비롯되는 의무와 1998년 제86차 ILO 총회에서 채택된 「1998년 ILO 선언」에 따라, 협정 당사자가 법과 관행을 통해 ‘기본적 권리에 관한 원리’를 ‘존중’, ‘증진’, ‘실현’해야 할 의무를 규정하고 있다. 이번 분쟁에서 특히 문제가 되는 원리는 결사의 자유이다.

쟁점 B는 협정 당사국이 기본협약 기준을 위해 계속적·지속적으로 노력할 것을 규정하고 있는 「협정」 제13.4조 제3항 제3문에 관한 것이다. EU는 우리나라가 「협정」 발효 후 8년 이상이 지난 현재까지 기본협약 4개를 여전히 비준하지 않았으며, 기준을 위한 상급 노력을 기울이지 않아 제3문이 부여한 의무를 위반하고 있다고 주장한다.

이 분쟁은 여러 측면에서 중요한 의미가 있는데, 그중 하나는 최초라는 상징성과 그와 결부된 정치적 무게이다. 만약 이번 한-EU 분쟁의 전문가 패널에 의해 우리나라의 해당 의무 위반이 인정될 경우 사상 최초로 FTA 노동조항을 위반한 국가라는 오명을 안게 될 수 있다. 전문가 패널의 심사결과는 (국제) 정치적 불명예 차원을 넘어 구체적 법적 위협을 증대시킬 수 있다. 우리가 미국·캐나다와 각각 체결한 FTA는 노동조항 위반이 '특혜관세 철회'(한-미) 혹은 금전배상(한-캐나다) 부과로 궁극적으로 이어질 수 있기 때문이다. 두 FTA 모두 쟁점 A의 대상조항인 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제1문과 유사한 규정을 두고 있어 각별한 주의가 필요하다. 이러한 배경에서 본 연구는 국제법의 관점에서 현재 한국과 EU 간 분쟁의 근거 규정인 「협정」 제13.4조 제3항 제1문과 제3문을 둘러싸고 발생할 수 있는 해석상 쟁점을 발굴·분석했다.

2. 「협정」 제13.4조 제3항 제1문의 의무

EU의 첫 번째 주장(쟁점 A)과 관련된 해석론적 쟁점은 대상 조항 제1문으로부터 도출되는 의무의 성격·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 내용을 구명하고, 그러한 원리를 '존중, 촉진, 실현'한다는 것의 의미를 밝히는 것이다. 셋째, 앞의 두 해석 과정에서 ILO 감독기구의 역할, 더 정확히는 관련 문제에 대한 그들의 판단(법리)을 어떻게 반영할 것인가이다.

이에 대해 본 연구가 내린 해답은 다음과 같다. 「협정」 제1문의 성격은 법적으로 볼 수도 있고 단순히 정치적인 의무를 정한 것이라고 볼 수도 있다. 다만 법적 의무라고 가정하면 「협정」 제1문과 (그것이 인용하고 있는) 「선언」 제2조의 '기본적 권리에 관한 원리'를 '존중, 촉진, 실현'할 의무의 의미에 대해 다음과 같은 지침을 도출할 수 있다:

- ① 「선언」과 「협정」의 원리에서도 일정한 법적 의무가 도출되며 이 점

- 은 권리와 같다;
- ② 원리에서 도출된 이 의무는 권리에서 도출된 의무와 비교할 때 규범력(즉 의무의 강도)이 약하다;
 - ③ 원리에서 도출된 의무는 수규자인 국가에게 특정 행위를 하거나 특정 결과를 달성할 것을 요구하지 않으며, 추상적 목표와 가치를 정하고 그것을 추구할 의무를 부과하되, 구체적 수단과 방법 선택에 있어서 상당한 재량을 부여한다;
 - ④ 「협정」 제1문은 협정당사국의 관점과 판단하에 기본적 권리에 관한 원리를 존중, 촉진, 실현하는 데 합리적으로 도움이 될 수 있는 행위를 할(그리고 도움이 되지 않을 행위를 하지 않을) 것을 요구하는 동시에 그 과정에서 원리가 추구하는 목표의 최소치 혹은 핵심 내용만큼은 현재 즉각적으로 보장할 것을 요구하되, 그 행위와 결과의 범위·수준은 인권(권리)으로부터 일반적으로 도출되는 의무의 그것에 비해 완화되어 있다고 이해할 수 있다;
 - ⑤ 사안의 조치가 「협정」 제1문에서 요구되는 (행위와 결과 양 측면의) 의무에 부합하는지 판단할 때는 해당 국가의 조치들이 목적 달성을 위한 방향으로 이루어지고 있는지(즉 권리보장을 축소시키는 방향으로 퇴행하고 있지는 않은지) 그 조치가 지속적으로 이루어지고 있는지를 중점적으로 살펴보아야 한다(즉 느리더라도 꾸준히 권리를 확장하는 방향으로 나아가고 있는지);
 - ⑥ 기본협약의 제(諸) 규정들은 원리의 내용을 구성함에 있어 일응 목표에 해당하므로 ⑤단계 판단에서의 방향과 기준을 제시해 준다. 따라서 협정당사국의 특정 조치와 협약의 특정 규정 간 불일치가 의심될 때 그것이 곧바로 「협정」 제1문 위반이 되는 것이 아니고, 해당 조치의 합리성(reasonableness)에 대한 피소국의 적정한 설명(해당 목표를 신속히 달성하는 데 장애가 되는 법적·사실적 조건, 목표 성취를 위한 장기적 계획의 존재와 효과성, 원리의 핵심내용 충족, 방향성, 지속성 등)이 제공되는 경우 일응의 위반은 정당화될 수 있다.

3. 「협정」 제13.4조 제3항 제3문의 의무

EU의 두 번째 주장(쟁점 B)과 관련된 해석론적 쟁점은 「한-EU FTA」 제13.4조 제3항 제3문과 관련된 것으로, 동 문장은 ‘양 당사자는 국제노동기구 기본협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것이다’라고 명시하고 있다. 이 조항의 영문본은 ‘will make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions’라고 규정하고 있는바, 여기서 will의 의미가 문제가 된다. 일반적으로 명확한 법적 의무를 표현하기 위한 조동사는 shall을 쓴다. 반대로 허용의 의미를 갖는 것은 may이다. will은 그 중간에 있는 것으로, ‘will’은 그 자체로서 법적 의무를 부과한다고 보기 어렵지만, 해당 조약의 전체 맥락 및 다른 조항과의 체계에서 법적 의무의 부과가 될 수 있다. 이런 이유로 ‘will’ 사용 사실 하나만으로는 제3문이 법적 ‘의무’를 설정하는 것인지 판단하기 어려우며, 설혹 법적 의무로 보더라도 그 강도는 약한 의무로 보아야 한다고 볼 수 있다고 잠정 결론 지을 수 있다.

한편 ‘계속적이고 지속적인 노력’의 의미와 관련해 최근 「EU-베트남 FTA」와 관련해 집행위원회의 부의장은 단서를 제공한 바 있다. 이에 따르면 그 충족 여부는 해당 국가의 거버넌스 체제와 그 내부 절차를 감안해야 하며, 미비준 ILO 기본협약의 비준을 위해 조치가 취해지고 있으며 그러한 조치가 성격상 산발적이기보다는 일관성 있는 과정의 일환으로 이루어지고 있다는 사실이 중요하다는 견해를 밝혔다. 따라서 대상 분쟁의 경우 대한민국이 기본협약 비준을 목적으로 한 일련의 조치들이 시간적으로 중단됨이 없고 그 조치들 사이에 일정한 관련성이 있음을 증명할 수 있다면 「협정」 제13.4조 제3항 제3문의 요건을 충족할 수 있을 것으로 판단된다.

4. 쟁점 A와 B의 공통된 쟁점으로서 무역영향성 요건

마지막으로, 「한-EU FTA」 제13장에서 발생하는 모든 조치는 「한-EU FTA」 제13.2조 제1항의 ‘measures [...] affecting trade-related aspects

of labour' 요건을 충족해야 한다. 2017년 공표된 미국-과테말라 패널의 판단에 근거해 대상 분쟁을 살펴보면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 해당 노동 조치가 적용되는 산업이 무역과 관련(related)되는 산업이어야 한다. 따라서 이를테면 수출하는 상품을 생산하지 않거나 혹은 수입 상품과 경쟁하는 기업이 존재하지 않는 부문/산업(예: 공교육 분야)은 여기서 제외된다. 다만 related의 의미는 넓게 해석되기에 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 확인될 수 있는 증거의 제출이 요구되므로 유럽연합이 문제로 지적한 쟁점 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.

제2절 연구의 한계와 기여

이 연구는 국제법적 관점에서 「한-EU FTA」 관련 규정의 '해석'에 집중해 대상 조항이 협정 당사국에 부과한 의무의 범위·수준과 그 위반 판단의 일반기준을 세우는 데 목적을 두었다. 따라서 이 연구에서는 현 분쟁의 최종 결과를 예단하지 않았다. 그것은 본 연구에서 정립한 심사기준을 바탕으로 구체적 대상 조치(노조법 4개 조항 및 비준 노력)에 관련 규정을 '적용'해야 하는 분석이다. 그 점에 있어서 본 연구는 한계가 있으며 추후 다른 연구에 의해 보완될 필요가 있다. 그럼에도 본 연구는 단기정책적 관점에서 대상 분쟁의 쟁점 소재를 파악해 이후 벌어질 양측의 공방과 패널의 결정을 객관적으로 이해·평가하는 데 기여할 수 있고, 중·장기적으로는 향후 노동조항 관련 분쟁 방지에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김근주 외(2019), 『단결권의 보장과 법적 쟁점』, 한국노동연구원.
- 김선택(1999), 「기본권체계」, 『헌법논총』 10, 헌법재판소.
- 김하열(2018), 『헌법강의』, 박영사.
- 남궁준(2019), 「국제통상과 노동기준: 한-EU FTA 노동조항 관련 분쟁의 맥락」, 『국제노동브리프』 17 (4), 한국노동연구원.
- _____ (2019), 『자유무역협정 내 노동조항 분석: 이론, 역사, 제도』, 한국노동연구원.
- 박덕영(2010), 「제11장 EU 공동통상정책」, 박덕영 외 14인, 『EU법강의』, 박영사.
- 외교부(2010), 『EU 정책 브리핑』, 제2판.
- 이승욱(2019), 「ILO 기본협약의 의의와 비준 방향」, 『노동법학』 71, 한국노동법학회.
- _____ (2019), 「ILO 핵심협약 관련 논의 경과와 과제」, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회 · 서울대학교 노동법연구회 · 한국노동연구원 공동 학술대회 발표자료집, 2019. 5. 18.
- 정경수(2016), 「안전보장이사회 확산방지 대북 결의의 의의와 효과성」, 『국제법평론』 44.
- _____ (2019), 「한-EU FTA상 노동권 관련 분쟁의 전문가 패널 회부 건 자문 의견」.
- 정인섭(2019), 『신국제법강의』 제9판, 박영사.
- Agustí-Panareda, Jordi, Franz Christian Ebert, and Desirée LeClercq (2014), *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, International Labour Office.

- Albertson, Paula Church(2010), “Evolution of Labor Provisions in U.S. Free Trade Agreements,” *Stanford Law and Policy Review* 21 (3).
- Alexy, Robert (translated by Julian Rivers)(2002), *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press.
- Alston, Philip(2004), “Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime,” *European Journal of International Law* 15 (3).
- Bartels, Lorand(2013), “Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements,” *Legal Issues of Economic Integration* 40 (4).
- Bronckers, Marco and Giovanni Gruni(2018), “Improving the Enforcement of Labour Standards in the EU’s Free Trade Agreements” in Prevost et al. (eds.), *Restoring Trust in Trade: Liber Amicorum in Honour of Peter Van den Bossche*, Hart Publishing.
- Charnovitz, Steve(1987), “The influence of international labour standards on the world trading regime: A historical overview,” *International Labour Review* 126 (5).
- Dworkin, Ronald(1978), *Taking Rights Seriously*, Duckworth.
- EU-Korea Civil Society Forum communication to the Parties of EU-Korea FTA.
- 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, English Style Guide: A Handbook for Authors and Translation in the European Commission, (December 2019 updated).
- European Commission, EU steps up engagement with Republic of Korea over labour commitments under the trade agreement, 17 December 2018.
- European Communities-Measures Prohibiting the Importation and

- Marketing of Seal Products, WTO doc. WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R (22 May 2014) (Appellate Body Report).
- Fredman, Sandra(2018), *Comparative Human Rights Law*, Oxford University Press.
- ILRF, Wrong Turn for Workers' Rights: U.S.-Guatemala CAFTA Labor Arbitration Ruling—and What to do about it, March 2018. Initial Written Submission of the U.S., November 3, 2014.
- Institut de Droit international, Resolutions of the General Assembly of the United Nations, *The Elaboration of General Multilateral Conventions and of Non-contractual Instruments Having a Normative Function or Objective* (Thirteenth Commission, Rapporteur: Mr Krzysztof Skubiszewski), Session of Cairo (17 September 1987), Conclusion 10: Importance of Terminology.
- International Labour Office(2018), *Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, 6th edition.
- 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).
- Mertsch, Anneliese Quast(2012), *Provisionally Applied Treaties: Their Binding Force and Legal Nature*, Martinus Nijhoff.
- Motion for a European Parliament Resolution on the implementation of the EU-Korea FTA, 2015/2059(INI).
- Namgoong, J.(2019), 'Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP', 35:4 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*.
- Report of the Committee on the Declaration of Principles, Discussion in Plenary ILC 86th Session, Geneva, June 1998.
- Resolution on implementation of the 2010 recommendations of Parliament on social and environmental standards, human rights and

corporate responsibility of 5 July 2016 (2015/2038(INI)).

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

Van den Putte, L.(2015), “Involving Civil Society in Social Clauses and the Decent Work Agend”, *Global Labour Journal* 6 (2).

Wolfrum, Rüdiger(2012), “General International Law (Principles, Rules, and Standards),” in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Oxford University Press.

[부록] 한국-EU FTA 협정문 제13장

<p style="text-align: center;">CHAPTER THIRTEEN TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT</p> <p>ARTICLE 13.1: CONTEXT AND OBJECTIVES</p> <p>1. Recalling Agenda 21 on Environment and Development of 1992, the Johannesburg Plan of Implementation on Sustainable Development of 2002 and the 2006 Ministerial Declaration of the UN Economic and Social Council on Full Employment and Decent Work, the Parties reaffirm their commitments to promoting the development of international trade in such a way as to contribute to the objective of sustainable development and will strive to ensure that this objective is integrated and reflected at every level of their trade relationship.</p> <p>2. The Parties recognise that economic development, social development and environmental protection are interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development. They underline the benefit of cooperation on trade-related social and environmental issues as part of a global approach to trade and sustainable development.</p>	<p style="text-align: center;">제 13장 무역과 지속가능한 발전</p> <p>제 13.1조 배경과 목적</p> <p>1. 1992년 환경과 개발에 관한 의제 제 21, 2002년 지속가능발전에 관한 요하네스버그 이행계획 및 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료선언을 상기하며, 양 당사자는 지속가능한 발전의 목적에 기여하는 방식으로 국제무역의 발전을 증진하겠다는 약속을 재확인하고, 이 목적이 양 당사자의 무역관계의 모든 수준에 통합되고 반영되는 것을 보장하기 위해 노력할 것이다.</p> <p>2. 양 당사자는 경제발전, 사회발전 및 환경보호가 지속가능한 발전의 상호 의존적이며 상호 강화적인 구성요소라는 것을 인정한다. 양 당사자는 무역과 지속가능한 발전에 대한 세계적인 접근방법의 일부로서 무역 관련 사회 및 환경 문제에 관한 협력의 혜택을 강조한다.</p>
---	--

<p>3. The Parties recognise that it is not their intention in this Chapter to harmonise the labour or environment standards of the Parties, but to strengthen their trade relations and cooperation in ways that promote sustainable development in the context of paragraphs 1 and 2.</p> <p>ARTICLE 13.2: SCOPE</p> <p>1. Except as otherwise provided in this Chapter, this Chapter applies to measures adopted or maintained by the Parties affecting trade-related aspects of labour¹ and environmental issues in the context of Articles 13.1.1 and 13.1.2.</p> <p>2. The Parties stress that environmental and labour standards should not be used for protectionist trade purposes. The Parties note that their comparative advantage should in no way be called into question.</p>	<p>3. 양 당사자는 양 당사자의 노동이나 환경 기준을 조화시키는 것이 이 장에서의 그들의 의도가 아니며, 제1항과 제2항의 문맥상 지속가능한 발전을 증진하는 방식으로 그들의 무역관계 및 협력을 강화하는 것이 그들의 의도임을 인정한다.</p> <p>제 13.2조 적용범위</p> <p>1. 이 장에 달리 규정된 경우를 제외하고, 이 장은 제13.1조제1항 및 제13.1조제2항의 문맥상 노동¹⁾ 및 환경 문제의 무역 관련 측면에 영향을 주는 것으로서 양 당사자에 의해 채택되거나 유지되는 조치에 적용된다.</p> <p>2. 양 당사자는 환경 및 노동 기준이 보호주의적 무역 목적을 위해 이용되지 아니하여야 할 것임을 강조한다. 양 당사자는 어떠한 경우에도 그들의 비교 우위를 문제 삼지 아니하여야 할 것임을 주목한다.</p>
---	--

1) When labour is referred to in this Chapter, it includes the issues relevant to the *Decent Work agenda* as agreed on in the *International Labour Organization* (hereinafter referred to as the “ILO”) and in the *2006 Ministerial Declaration of the UN Economic and Social Council on Full Employment and Decent Work*.

노동이 이 장에서 언급될 때에는 노동은 국제노동기구(이하 “국제노동기구”라 한다) 및 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 국제연합 경제사회이사회 각료선언에서 합의한 양질의 일자리 의제에 관련된 사항을 포함한다.

<p>ARTICLE 13.3: RIGHT TO REGULATE AND LEVELS OF PROTECTION</p> <p>Recognising the right of each Party to establish its own levels of environmental and labour protection, and to adopt or modify accordingly its relevant laws and policies, each Party shall seek to ensure that those laws and policies provide for and encourage high levels of environmental and labour protection, consistent with the internationally recognised standards or agreements referred to in Articles 13.4 and 13.5, and shall strive to continue to improve those laws and policies.</p> <p>ARTICLE 13.4: MULTILATERAL LABOUR STANDARDS AND AGREEMENTS</p> <p>1. The Parties recognise the value of international cooperation and agreements on employment and labour affairs as a response of the international community to economic, employment and social challenges and opportunities resulting from globalisation. They commit to consulting and cooperating as appropriate on trade-related labour and employment issues of mutual interest.</p>	<p>제 13.3조 규제 권리와 보호 수준</p> <p>자신의 환경 및 노동 보호 수준을 설정하고 이에 따라 자신의 관련 법과 정책을 채택하거나 수정할 수 있는 각 당사자의 권리를 인정하면서, 각 당사자는 그러한 법과 정책이 제13.4조 및 제13.5조에서 언급된 국제적으로 인정된 기준 또는 협정에 합치되는 높은 환경 및 노동 보호 수준을 규정하고 장려하도록 보장하기 위해 노력하며, 그러한 법과 정책을 지속적으로 개선시키기 위해 노력한다.</p> <p>제13.4조 다자간 노동 기준과 협정</p> <p>1. 양 당사자는 세계화로 인한 경제, 고용 및 사회적 도전과 기회에 대한 국제 사회의 대응으로서 고용 및 노동에 대한 국제 협력과 협정이 갖는 가치를 인정한다. 양 당사자는 상호 관심 있는 무역 관련 노동 및 고용 문제에 대해 적절한 경우 협의하고 협력할 것을 약속한다.</p>
--	---

<p>2. The Parties reaffirm the commitment, under the 2006 Ministerial Declaration of the UN Economic and Social Council on Full Employment and Decent Work, to recognising full and productive employment and decent work for all as a key element of sustainable development for all countries and as a priority objective of international cooperation and to promoting the development of international trade in a way that is conducive to full and productive employment and decent work for all, including men, women and young people.</p> <p>3. The Parties, in accordance with the obligations deriving from membership of the ILO and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998, commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices, the principles concerning the fundamental rights, namely :</p> <p>(a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;</p> <p>(b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;</p> <p>(c) the effective abolition of child labour; and</p> <p>(d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.</p>	<p>2. 양 당사자는 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 국제연합 경제사회이사회 각료선언에 따라, 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리를 모든 국가를 위한 지속 가능한 발전의 핵심 요소이자 국제 협력의 우선 목적으로 인정하겠다는 약속과, 남성, 여성 및 청년을 포함하여 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리에 도움이 되는 방식으로 국제무역의 발전을 증진하겠다는 약속을 재확인한다.</p> <p>3. 양 당사자는 국제노동기구 회원국 지위로부터 발생하는 의무와 1998년 제86차 국제노동기구 총회에서 채택된 작업장에서의 기본원칙 및 권리에 관한 국제노동기구 선언과 그 후속조치에 따라 자신의 법과 관행에서 기본권리, 즉 다음에 관한 원칙을 존중, 증진 및 실현하기로 약속한다.</p> <p>가. 결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 인정</p> <p>나. 모든 형태의 강제적 또는 강요에 의한 노동의 철폐</p> <p>다. 아동노동의 효과적 폐지, 그리고</p> <p>라. 고용 및 직업상의 차별의 철폐</p>
---	---

<p>The Parties reaffirm the commitment to effectively implementing the ILO Conventions that Korea and the Member States of the European Union have ratified respectively. The Parties will make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions as well as the other Conventions that are classified as “up-to-date” by the ILO.</p> <p>ARTICLE 13.5: MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS</p> <p>1. The Parties recognise the value of international environmental governance and agreements as a response of the international community to global or regional environmental problems and they commit to consulting and cooperating as appropriate with respect to negotiations on trade-related environmental issues of mutual interest.</p> <p>2. The Parties reaffirm their commitments to the effective implementation in their laws and practices of the multilateral environmental agreements to which they are party.</p>	<p>양 당사자는 대한민국과 유럽연합 회원국이 각각 비준한 국제노동기구 협약을 효과적으로 이행하겠다는 약속을 재확인한다. 양 당사자는 국제노동기구 핵심협약뿐만 아니라 국제노동기구에 의해 “현행” 협약으로 분류된 그 밖의 협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것이다.</p> <p>제13.5조 다자간 환경 협정</p> <p>1. 양 당사자는 세계적 또는 지역적 환경 문제에 대한 국제 사회의 대응으로서 국제 환경 거버넌스와 협정이 갖는 가치를 인정하고, 상호 관심 있는 무역 관련 환경 문제에 관한 협상에 대해 적절한 경우 협의하고 협력하기로 약속한다.</p> <p>2. 양 당사자는 자신의 법과 관행에서 그들이 당사자인 다자간 환경 협정을 효과적으로 이행하겠다는 약속을 재확인한다.</p>
--	---

<p>3. The Parties reaffirm their commitment to reaching the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol. They commit to cooperating on the development of the future international climate change framework in accordance with the Bali Action Plan².</p>	<p>3. 양 당사자는 기후변화에 관한 국제연합 기본협약과 교토 의정서의 궁극적 목적을 달성하겠다는 약속을 재확인한다. 양 당사자는 발리행동계획²에 따라 미래의 국제기후변화체제의 발전에 관해 협력하기로 약속한다.</p>
<p>ARTICLE 13.6: TRADE FAVOURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT</p>	<p>제13.6조 지속가능한 발전에 유익한 무역</p>
<p>1. The Parties reconfirm that trade should promote sustainable development in all its dimensions. The Parties recognise the beneficial role that core labour standards and decent work can have on economic efficiency, innovation and productivity, and they highlight the value of greater policy coherence between trade policies, on the one hand, and employment and labour policies on the other.</p> <p>2. The Parties shall strive to facilitate and promote trade and foreign direct investment in</p>	<p>1. 양 당사자는 무역이 모든 측면에서 지속가능한 발전을 증진해야 할 것임을 재확인한다. 양 당사자는 핵심 노동 기준과 양질의 일자리가 경제적 효율성, 혁신 및 생산성에 갖는 유익한 역할을 인정하고, 한편으로 무역 정책과 다른 한편으로 고용 및 노동 정책 간의 더 나은 정책적 일관성이 갖는 가치를 강조한다.</p> <p>2. 양 당사자는 관련 비관세 장벽의 처리를 통한 것을 포함하여, 환경기술, 지속가능하고 재생</p>

2) *UNFCCC Decision-1/CP.13* adopted by the thirteenth session of the Conference of the Parties to the *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

기후변화에 관한 국제연합 기본협약 제13차 당사국 총회에서 채택된 기후변화에 관한 국제연합 기본협약 결정문-1/CP.13

<p>environmental goods and services, including environmental technologies, sustainable renewable energy, energy efficient products and services and eco-labelled goods, including through addressing related non-tariff barriers. The Parties shall strive to facilitate and promote trade in goods that contribute to sustainable development, including goods that are the subject of schemes such as fair and ethical trade and those involving corporate social responsibility and accountability.</p> <p>ARTICLE 13.7: UPHOLDING LEVELS OF PROTECTION IN THE APPLICATION AND ENFORCEMENT OF LAWS, REGULATIONS OR STANDARDS</p> <p>1. A Party shall not fail to effectively enforce its environmental and labour laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade or investment between the Parties.</p> <p>2. A Party shall not weaken or reduce the environmental or labour protections afforded in its laws to encourage trade or investment, by waiving or otherwise derogating from, or offering to waive or otherwise derogate from, its laws, regulations or standards, in a manner affecting trade or investment between the Parties.</p>	<p>가능한 에너지, 에너지 효율적 제품 및 서비스와 에코 라벨이 부착된 상품을 포함한 환경 상품 및 서비스의 무역과 해외직접투자를 촉진하고 증진하도록 노력한다. 양 당사자는 공정하고 윤리적인 무역과 기업의 사회적 책임을 수반하는 것과 같은 체제의 대상이 되는 상품을 포함하여, 지속가능한 발전에 기여하는 상품의 무역을 촉진하고 증진하도록 노력한다.</p> <p>제13.7조 법·규정 또는 기준의 적용과 집행에서의 보호 수준 유지</p> <p>1. 당사자는 양 당사자 간 무역 또는 투자에 영향을 미치는 방식으로, 작위 또는 부작위의 지속적 또는 반복적 과정을 통하여 자신의 환경 및 노동법을 효과적으로 집행하지 못해서는 아니 된다.</p> <p>2. 당사자는 양 당사자 간 무역 또는 투자에 영향을 미치는 방식으로 자신의 법, 규정 또는 기준을 면제하거나 달리 이탈하거나, 또는 면제하겠거나 달리 이탈하겠다고 제의함으로써 무역 또는 투자를 장려하기 위해 자신의 법에 부여된 환경이나 노동 보호를 약화시키거나 감소시켜서는 아니 된다.</p>
--	---

**ARTICLE 13.8:
SCIENTIFIC INFORMATION**

The Parties recognise the importance, when preparing and implementing measures aimed at protecting the environment and social conditions that affect trade between the Parties, of taking account of scientific and technical information, and relevant international standards, guidelines or recommendations.

**ARTICLE 13.9:
TRANSPARENCY**

The Parties, in accordance with their respective domestic laws, agree to develop, introduce and implement any measures aimed at protecting the environment and labour conditions that affect trade between the Parties in a transparent manner, with due notice and public consultation, and with appropriate and timely communication to and consultation of non-state actors including the private sector.

**ARTICLE 13.10:
REVIEW OF
SUSTAINABILITY IMPACTS**

The Parties commit to reviewing, monitoring and assessing the impact of the implementation of this Agreement on sustainable development, including the promotion of decent work, through their respective participative processes and institutions, as well as those set up under this Agreement, for instance through trade-related sustainability impact assessments.

**제13.8조
과학적 정보**

양 당사자는 양 당사자 간 무역에 영향을 주는 환경 및 사회적 조건을 보호하기 위한 조치를 준비하고 이행할 때, 과학기술 정보와 관련 국제 기준, 지침 또는 권고를 고려하는 것이 중요함을 인정한다.

**제13.9조
투명성**

양 당사자는, 각자의 국내법에 따라, 적절한 공지와 공공 협의, 그리고 민간부문을 포함한 비국가 행위자와의 적절하고 적시적인 의사소통과 협의를 통해 양 당사자 간 무역에 영향을 주는 환경 및 노동 조건 보호를 위한 조치를 투명한 방식으로 개발, 도입 및 이행하기로 합의한다.

**제13.10조
지속가능성 영향 검토**

양 당사자는 이 협정에 따라 수립된 절차와 제도뿐만 아니라 각자의 참여 절차와 제도를 통해, 예를 들어 무역 관련 지속가능성 영향 평가를 통해, 양질의 일자리 증진을 포함하여 이 협정의 이행이 지속가능한 발전에 미치는 영향을 검토, 점검 및 평가하기로 약속한다.

<p>ARTICLE 13.11 : COOPERATION</p> <p>Recognising the importance of cooperating on trade-related aspects of social and environmental policies in order to achieve the objectives of this Agreement, the Parties commit to initiating cooperative activities as set out in Annex 13.</p>	<p>제13.11조 협력</p> <p>양 당사자는 이 협정의 목적을 이루기 위해 사회 및 환경 정책의 무역관련 측면에 대한 협력이 중요함을 인정하면서, 부속서 13에 규정된 대로 협력 활동을 개시하기로 약속한다.</p>
<p>ARTICLE 13.12 : INSTITUTIONAL MECHANISM</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Each Party shall designate an office within its administration which shall serve as a contact point with the other Party for the purpose of implementing this Chapter. 2. The Committee on Trade and Sustainable Development established pursuant to Article 15.2.1 (Specialised Committees) shall comprise senior officials from within the administrations of the Parties. 3. The Committee shall meet within the first year of the entry into force of this Agreement, and thereafter as necessary, to oversee the implementation of this Chapter, including cooperative activities undertaken under Annex 13. 4. Each Party shall establish a Domestic Advisory Group(s) on sustainable development (environment and labour) with the task of advising on the implementation of this Chapter. 	<p>제13.12조 제도적 장치</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 각 당사자는 이 장을 이행할 목적으로 다른 쪽 당사자와의 접촉선 역할을 하는 사무소를 자신의 행정부 내에 지정한다. 2. 제15.2조(전문위원회)제1항에 따라 설치된 무역과 지속가능발전 위원회는 양 당사자 행정부의 고위 공무원으로 구성된다. 3. 위원회는 부속서 13에 따라 수행된 협력 활동을 포함하여 이 장의 이행을 감독하기 위해 이 협정 발효 첫째 안에, 그리고 그 이후에는 필요한 경우 회합한다. 4. 각 당사자는 이 장의 이행에 대한 자문 업무를 하는 지속가능한 발전에 관한 국내자문단(환경 및 노동)을 설치한다.

5. The Domestic Advisory Group(s) comprise(s) independent representative organisations of civil society in a balanced representation of environment, labour and business organisations as well as other relevant stakeholders.

**ARTICLE 13.13:
CIVIL SOCIETY DIALOGUE
MECHANISM**

1. Members of Domestic Advisory Group(s) of each Party will meet at a Civil Society Forum in order to conduct a dialogue encompassing sustainable development aspects of trade relations between the Parties. The Civil Society Forum will meet once a year unless otherwise agreed by the Parties. The Parties shall agree by decision of the Committee on Trade and Sustainable Development on the operation of the Civil Society Forum no later than one year after the entry into force of this Agreement.

2. The Domestic Advisory Group(s) will select the representatives from its members in a balanced representation of relevant stakeholders as set out in Article 13.12.5.

5. 국내자문단은 환경, 노동 및 기업 단체와 그 밖의 관련 이해 당사자를 균형 있게 대표하도록 독립적인 시민사회 대표 단체들로 구성된다.

**제13.13조
시민사회 대화 메커니즘**

1. 각 당사자의 국내자문단 위원들은 양 당사자 간 무역관계의 지속가능한 발전 측면을 포괄하는 대화를 하기 위해 시민사회포럼에서 회합할 것이다. 시민사회포럼은 양 당사자가 달리 합의하지 아니하는 한, 1년에 한 번 회합할 것이다. 양 당사자는 이 협정 발효 후 1년 이내에 시민사회포럼의 운영에 관하여 무역과 지속가능발전 위원회의 결정으로 합의한다.

2. 국내자문단은 제13.12조제5항에 규정된 대로 관련 이해당사자를 균형 있게 대표하도록 자신의 위원들 중에서 대표를 선출한다.

<p>3. The Parties can present an update on the implementation of this Chapter to the Civil Society Forum. The views, opinions or findings of the Civil Society Forum can be submitted to the Parties directly or through the Domestic Advisory Group(s).</p> <p>ARTICLE 13.14: GOVERNMENT CONSULTATIONS</p> <p>1. A Party may request consultations with the other Party regarding any matter of mutual interest arising under this Chapter, including the communications of the Domestic Advisory Group(s) referred to in Article 13.12, by delivering a written request to the contact point of the other Party. Consultations shall commence promptly after a Party delivers a request for consultations.</p> <p>2. The Parties shall make every attempt to arrive at a mutually satisfactory resolution of the matter. The Parties shall ensure that the resolution reflects the activities of the ILO or relevant multilateral environmental organisations or bodies so as to promote greater cooperation and coherence between the work of the Parties and these organisations. Where relevant, subject to the agreement of the Parties, they can seek advice of these organisations or bodies.</p>	<p>3. 양 당사자는 이 장의 이행에 관한 최신 정보를 시민사회포럼에 제출할 수 있다. 시민사회포럼의 견해, 의견 또는 결정은 직접 또는 국내자문단을 통해 양 당사자에게 제출될 수 있다.</p> <p>제13.14조 정부간 협의</p> <p>1. 당사자는 다른 쪽 당사자의 접촉선에 서면 요청서를 전달함으로써 제13.12조에서 언급된 국내자문단의 의견을 포함하여 이 장에서 제기되는 상호 관심 사항에 대해 다른 쪽 당사자와의 협의를 요청할 수 있다. 협의는 어느 한쪽 당사자가 협의 요청서를 전달한 후 신속하게 시작된다.</p> <p>2. 양 당사자는 사안에 대해 상호 만족스러운 해결책에 도달하도록 모든 노력을 다한다. 양 당사자는 양 당사자와 국제노동기구 또는 관련 다자간 환경기구 또는 기관의 업무 간에 협력과 일관성을 더욱 증진할 수 있도록 그 해결책이 국제노동기구 또는 관련 다자간 환경기구 또는 기관의 활동을 반영하도록 보장한다. 관련된 경우, 양 당사자의 합의를 조건으로, 양 당사자는 이러한 기구나 기관의 자문을 구할 수 있다.</p>
--	--

- | | |
|---|---|
| <p>3. If a Party considers that the matter needs further discussion, that Party may request that the Committee on Trade and Sustainable Development be convened to consider the matter by delivering a written request to the contact point of the other Party. The Committee shall convene promptly and endeavour to agree on a resolution of the matter. The resolution of the Committee shall be made public unless the Committee otherwise decides.</p> <p>4. The Committee may seek the advice of either or both Domestic Advisory Group(s) and each Party may seek the advice of its own Domestic Advisory Group(s). A Domestic Advisory Group of a Party may also submit communications on its own initiative to that Party or to the Committee.</p> | <p>3. 어느 한쪽 당사자가 사안을 추가적으로 논의할 필요가 있다고 판단하는 경우, 그 당사자는 다른 쪽 당사자의 접촉선에 서면 요청서를 전달함으로써 무역과 지속가능발전 위원회가 그 사안의 검토를 위해 소집되도록 요청할 수 있다. 위원회는 신속하게 소집되고 그 사안의 해결책에 합의하기 위해 노력한다. 위원회가 달리 결정하지 아니하는 한, 위원회의 해결책은 공개된다.</p> <p>4. 위원회는 한쪽 또는 양쪽 국내자문단의 자문을 구할 수 있고, 각 당사자는 자신의 국내자문단의 자문을 구할 수 있다. 어느 한쪽 당사자의 국내자문단은 또한 자체 발의로 의견을 그 당사자나 위원회에 제출할 수 있다.</p> |
|---|---|

**ARTICLE 13.15:
PANEL OF EXPERTS**

1. Unless the Parties otherwise agree, a Party may, 90 days after the delivery of a request for consultations under Article 13.14.1, request that a Panel of Experts be convened to examine the matter that has not been satisfactorily addressed through government consultations. The Parties can make submissions to the Panel of Experts. The Panel of Experts should seek information and advice from either Party, the Domestic Advisory Group(s) or international organisations as set out in Article 13.14, as it deems appropriate. The Panel of Experts shall be convened within two months of a Party's request.

**제13.15조
전문가 패널**

1. 양 당사자가 달리 합의하지 아니하는 한, 어느 한쪽 당사자는 제13.14조제1항에 따른 협의 요청이 전달된 90일 후 정부 간 협의를 통해 만족스럽게 다루어지지 아니한 사안의 검토를 위해 전문가 패널의 소집을 요청할 수 있다. 양 당사자는 전문가 패널에 입장제출을 할 수 있다. 적절하다고 판단하는 경우, 전문가 패널은 어느 한쪽 당사자, 국내자문단, 또는 제13.14조에 규정된 국제기구로부터 정보와 자문을 구해야 할 것이다. 전문가 패널은 어느 한 쪽 당사자의 요청으로부터 2개월 이내에 소집된다.

<p>2. The Panel of Experts that is selected in accordance with the procedures set out in paragraph 3, shall provide its expertise in implementing this Chapter. Unless the Parties otherwise agree, the Panel of Experts shall, within 90 days of the last expert being selected, present to the Parties a report. The Parties shall make their best efforts to accommodate advice or recommendations of the Panel of Experts on the implementation of this Chapter. The implementation of the recommendations of the Panel of Experts shall be monitored by the Committee on Trade and Sustainable Development. The report of the Panel of Experts shall be made available to the Domestic Advisory Group(s) of the Parties. As regards confidential information, the principles in Annex 14-B (Rules of Procedure for Arbitration) apply.</p> <p>3. Upon the entry into force of this Agreement, the Parties shall agree on a list of at least 15 persons with expertise on the issues covered by this Chapter, of whom at least five shall be non-nationals of either Party who will serve as chair of the Panel of Experts. The experts shall be independent of, and not</p>	<p>2. 제3항에 규정된 절차에 따라 선출된 전문가 패널은 이 장을 이행함에 있어 전문성을 제공한다. 양 당사자가 달리 합의하지 아니하는 한, 전문가 패널은 마지막 전문가의 선출로부터 90일 이내에 양 당사자에게 보고서를 제출한다. 양 당사자는 이 장의 이행에 관한 전문가 패널의 자문이나 권고를 수용하기 위해 최선의 노력을 한다. 전문가 패널 권고의 이행은 무역과 지속가능발전 위원회에 의해 점검된다. 전문가 패널 보고서는 양 당사자의 국내 자문단에 이용 가능하도록 한다. 비밀정보와 관련해서는 부속서 14-나(중재절차 규칙)의 원칙이 적용된다.</p> <p>3. 이 협정의 발효 시에, 양 당사자는 전문가 패널의 의장 역할을 할 비당사자 국민 최소 5인을 포함하여, 이 장의 적용대상이 되는 문제에 대한 전문성을 가진 최소 15인의 명부에 합의한다. 그 전문가들은 어느 한쪽 당사자나 국내 자문단에 참여하는 단체로부터 독립적이어야 하며 이들과 관계가 있거나 이들</p>
--	---

be affiliated with or take instructions from, either Party or organisations represented in the Domestic Advisory Group(s). Each Party shall select one expert from the list of experts within 30 days of the receipt of the request for the establishment of a Panel of Experts. If a Party fails to select its expert within such period, the other Party shall select from the list of experts a national of the Party that has failed to select an expert. The two selected experts shall decide on the chair who shall not be a national of either Party.

**ARTICLE 13.16:
DISPUTE SETTLEMENT**

For any matter arising under this Chapter, the Parties shall only have recourse to the procedures provided for in Articles 13.14 and 13.15.

로부터 지시를 받지 아니한다. 각 당사자는 전문가 패널 설치 요청의 접수로부터 30일 이내에 전문가 명부에서 1인의 전문가를 선정한다. 어느 한쪽 당사자가 그러한 기간 내에 자신의 전문가를 선정하지 못한 경우, 다른 쪽 당사자가 전문가를 선정하지 못한 그 당사자의 국민 1인을 전문가 명부에서 선정한다. 선정된 2인의 전문가는 어느 한쪽 당사자의 국민이 아닌 의장을 결정한다.

**제13.16조
분쟁해결**

이 장에서 발생하는 모든 사안에 대해, 양 당사자는 제13.14조 및 제13.15조에 규정된 절차만을 이용한다.

◆ 執筆者

- 남궁준(한국노동연구원 부연구위원)

한-EU FTA 무역과 지속가능한 발전장 관련 분쟁의
선결 쟁점 분석

- 발행연월일 | 2019년 12월 26일 인쇄
2019년 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 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2019 정가 5,000원

ISBN 979-11-260-0405-8