

| 전문위원 정책 스케치 |

ILO 기본협약(1998)을 활용하는 미국의 대외 무역정책¹⁾

김미영 전문위원

1.

ILO 기본협약 비준 관련 쟁점을 논의하는 과정에서 한·미 또는 한·EU 자유무역협정(Free Trade Agreement)에 정한 노동기본권 조항이 부각되었다. ILO 노동기본권 선언(1998)과 그에 따른 기본협약이 내용이기 때문이다. 특히, 미국이 제87호 협약과 제98호 협약을 아직 비준하지 못했다는 사실은 한국의 ILO 기본협약 비준에 대한 비관적 근거로 제시되기도 했다. 이하에서는 미국이 양당사자 사이 쌍무협정인 자유무역협정에 노동기준을 포함시키고 그 내용으로 ILO 기본협약을 채택한 배경에 관해서 알아본다.

2.

알려진 바와 같이 미국이 ILO 기본협약 8개 중에서 비준한 것은 2개 협약뿐이다. 제105호 강제노동 폐지 협약(1957)과 제182호 가혹한 형태의 아동노동 금지 협약(1999)이다. 특히, 제87호 결사의 자유 협약(1948)은 1949년 민주당 트루먼 정부가 상정한 이래 최장기 상원 계류 중이다. 그나마 제98호 단결권과 단체교섭권 협약(1949)은 의회에 상정도 되지 못했다. 1948년 ILO 총회에서 제87호 협약이 채택되었을 당시에 미국의 노·사·정 대표단은 그 채택에 모두 찬성했다. 그러나 지금까지 연방의회 상원은 그 비준을 거부하고 있다. 비준을 반대하는 입장

은 ILO 제87호와 제98호 협약은 미국의 연방노동관계법(NLRA) 원칙 및 체계와 근본적으로 충돌한다는 것이다. 대표적으로 단체교섭권의 성질을 구성하는 전제가 다르다고 본다. 연방 노동관계법의 배타적 교섭대표제는 단체교섭권이 근로자 ‘개인의 권리’라는 전제를 갖고 있다. 반면에 ILO 제87호와 제98호 협약은 ‘노동조합의 권리’로 구성되어 있다는 것이다. 그와 달리, 비준을 찬성하는 입장은 교섭대표 선출방식에 관한 규정만 개정하는 것으로 충분하다고 한다.²⁾

그러나 미국 정부가 ILO 기본협약 내용을 무역정책에 적용한 것은 상당히 오래되었다. 교역 상대국에 특혜관세 부여를 정한 1984년 관세법까지 거슬러 올라간다. 또한 1997년 금융 위기를 겪고 있던 인도네시아에 IMF와 함께 재정지원을 하면서 ILO 제87호 협약 비준을 그 조건으로 하였다. 1999년에서 2005년까지 유지된 캄보디아-미국 섬유협정에도 ILO 기본협약 내용에 따른 노동기본권 보장을 포함시켰다.

3.

ILO 노동기본권 협약을 양자 간 무역협정에 포함하는 정책은 민주당이 선호해왔다. 노동 및 환경기준을 포함하는 무역협정을 기획하거나 채택하는 과정에서 민주계 대통령 또는 민주당이 결정적인 역할을 했다. 그러나 전체적으로 보면, 공화당도 거의 같은 입장에 있었기 때문에 가능한 정책이었다. ILO 기본협약 준수와 특혜관세 지위를 연계한 1984년 관세법 개정 당시에 대통령은 레이건이고 상원의 다수당도 공화당이었다. 하지만 민주당과 공화당의 의석 차이는 1석이었고, 하원은 민주당이 다수당인 상태였다. 즉, 양당 중에 어느 쪽도 입법 절차에서 주도적 위치에 있지 않았음을 알 수 있다. 이는 노동 및 환경조항을 명시한 최초의 개별 무역협정인 북미자유무역협정(NAFTA)이 상원에서 비준되는 과정도 마찬가지였다. 1994년 당

1) 이 글은 김미영박종희, 미국의 노동기준 연계 무역정책과 한미FTA 노동조항의 전망, 안암법학 제45권, pp. 31-69 (2014)의 내용을 요약한 것임을 밝힌다.

2) 1948년 당시 국무장관은 연방의회 상원에 제출한 의견서에서 제87호 협약이 미국의 헌법과 법률에 일치하며, 그 비준을 위해서 새로운 법률 제개정은 필요하지 않다고도 하였다.

시 대통령은 클린턴이고 연방의회 상원과 하원 모두 공화당이 다수당이였다. 북미자유무역협정 체결을 추진한 것은 공화당인 부시I 정부였고, 클린턴은 노동과 환경조항을 포함하는 조건으로 대통령 비토권을 행사하지 않았다.

양자 간 무역협정에 노동조항을 포함시키는 대외무역 정책은 명분과 실리 모든 면에서 미국 정부에게 유익한 효과가 있었다.³⁾ 우선, 국내적으로는 미국보다 임금과 근로조건 수준이 낮은 국가와 무역협정 체결을 반대하는 노동계의 반발을 완화하는 수단이 되었다. 전통적으로 노동계는 임금과 근로조건 수준이 낮은 국가와의 무역협정은 일자리를 유출하고 저가 상품 유입을 초래하여 국내 노동시장을 위협한다고 반발했다. 또한 미국이 ILO 기본협약을 2개만 비준한 상태이기 때문에 그 위반을 이유로 ILO의 집행절차를 이용할 수 없는 문제도 있었다. 그런데 ILO 기본협약을 개별 무역협정과 연계하는 정책이 그와 같은 문제의 해결책으로 제시되었다. 해당 자유무역협정에 포함된 중재절차와 무역제재를 적용할 수 있기 때문이다. 그리고 대외적으로는 노동인권 침해가 심각한 수준의 국가들에게 특혜관세 지위를 부여하는 것에 대한 국제적 비난을 무마했다. 미국이 특혜관세 또는 관세면제를 인정한 국가들은 미얀마, 캄보디아, 과테말라, 파키스탄 등으로 착취적 아동노동, 인신매매, 노동조합 활동 탄압으로 국제사회의 비난을 받고 있다.

4.

이와 같은 노동기준 연계 무역정책의 성격은 민주당이 상원의 다수당이던 2007년을 기점으로 크게 변했다. 당시 부시II 정부와 민주당은 소위 '신무역정책(New Trade Policy)' 선언에 합의하였다. 양자 간 무역협정의 주된 의무에 노동과 환경기준을 포함하여, 그 관련 분쟁을 통상 분쟁조정 절차에서 다루고 위반당사국에 대한 일반 무역제재 대상으로 하는 것이 핵심 내용이다. ILO 기본협약을 협정 당사국의 법령으로 채택하고 유지하는 것까지 자유무역협정의 본문에 정하는 조건이었다. 이에 따라 '한-미 자유무역협정'을 포함하여 2007년 이후 체결된 미국의 자유무역협정은 당사국의 노동기본권 보장의무를 본문에 명시하고, 일반적인 통상(무역)분쟁과 동일한 절차로 처리하도록 정하고 있다.⁴⁾

〈미국 자유무역협정 노동조항의 시기별 내용〉

노동기본권 조항 (ILO 기본협약의 노동기본권)	2000년	2002년 ~ 2006년	2007년 (한미FTA)
관련 국내법령 채택유지	X	X	○
관련 국내법령의 강행력 보장	○	X	○
관련 국내법령의 집행	X	X	○
일반 통상분쟁조정과 무역제재	○	X	○

5.

한미FTA의 노동기본권⁵⁾으로 명시된 ILO 기본협약의 내용이 한국의 노동법제와 노동기본권 보장에 어떤 영향이 있을지는 불확실하다. 오히려 확실한 것은 미국이 교역상대국의 노동기본권 향상이나 ILO 기본협약의 실질적 집행수단을 확보하기 위하여 노동조항 있는 무역협정을 체결하진 않는다는 점이다. 2007년 미국정부의 신무역정책 이후 체결된 자유무역협정이 일반 무역과 투자조항 위반 분쟁과 노동기본권 보장의무 위반 분쟁을 동일하게 일반 분쟁조정 절차의 대상으로 한 것이 큰 진전으로 평가되기도 한다. 그러나 이와 같은 무역제재의 가능성이 협정당사국의 노동기본권 보장의 실효성이나 ILO 기본협약 비준 가능성을 높이지 못할 것이다.

지난 관례에 근거해서 보면, 미국 정부는 ILO 기본협약 내용을 포함시킨 특혜관세 제도를 시행하면서도, 노조 활동을 억압하고 저임금 및 아동노동이 심각한 수준으로 지적되고 있는 과테말라, 파키스탄, 말레이시아 등의 특혜관세 지위를 유지했다. 또한 북미자유무역협정

3) 자세한 내용은 Charles B. Rangel, *Moving Forward: A New, Bipartisan Trade Policy that Reflects American Values*, 45 *Harv. J. Leg.* 377, 380 (2008).

4) 김미영, *한-미자유무역협정 노동조항의 내용과 해석*, 노동법학 제43호 97-137면 (2012) 참조.

5) KORUS FTA Art.19.2.1(Fundamental Labor Rights) 1. Each Party shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder, the following rights, as stated in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up (1998) (ILO Declaration)



(NAFTA) 기간 10년 동안 노동기본권 조항에 근거한 진정이 정식으로 접수 처리된 것은 33건 밖에 안 되고, 협정이 정한 분쟁조정절차로 이행된 사례는 아예 없었다. 그래서 미국식 자유무역협정의 노동조항이 협정상대국의 ILO 기본협약 비준이나 이행에 실질적으로 기여할 것인지의 의문이 있다.

그리고 미국의 자유무역협정 상대국들이 보이는 전반적인 특징이 있다. 협정상대국의 다수는 중동이나 중남미 국가들인데, 이스라엘과 협정에는 노동기본권 조항이 없다. 이들 중동 및 중남미 국가들은 경제력과 상대적 교역규모 등을 고려할 때, 미국과는 현저히 불균형한 교섭력을 갖고 있는 것이 특징이다.⁶⁾ 또한 노동기본권 보장과 노동법의 내용과 집행 수준 등이 불안정한 국가들이다. 무엇보다, 2007년 이후 자유무역협정이 ILO 기본협약 내용을 정했다 해도 그 협정의 법적성격은 어디까지나 교역과 투자를 목적으로 하는 양국 간 국제협정일 뿐

6) William H. Cooper, Mark (et. al.), The U.S–South Korea Free Trade Agreement(KORUS FTA): Provisions and Implications, CRS Report (RL 34330) (Nov. 2011)(한미FTA에 관한 의회 제출 보고서: “한국은 미국의 7위 교역상대국이며 수출시장으로는 8위고 수입 국가로는 7위인 반면에, 미국은 한국의 3위 교역상대국이며, 2위의 수출시장이며 3위의 수입국가”이다.)

이런 점이다.

이와 같은 전체적인 상황을 고려할 때, 한·미FTA의 노동기본권 조항은 일반 통상 및 투자 조항에 근거한 분쟁을 당사국이 조율하는 과정에서 상대국을 압박하는 수단으로 활용될 수 있는 위험이 있다.