

# 國際貿易과 勞動의 連繫에 대한 國際法 및 國內法的 考察

- GATT Blue Round를 중심으로 -

李相潤\*

## 차 례

### I. 序 論

1. 背 景
2. 研究의 範圍

### II. 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫

1. 國內法에 의한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫
2. 國際規範에 의한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫

### III. 政策的 評價 및 對應方案

1. 政策的 評價
2. 對應方案

### IV. 結 論

\* 법제처 서기관, 법학박사

## I. 序 論

### 1. 背 景

1994년 4월 15일 모로코 마라케시에서 各國이 GATT 우루과이라운드 최종의정서에 서명함으로써 제2차 세계대전 이후 47년간 유지되었던 GATT체제가 막을 내리고 1995년 1월(또는 7월)부터는 새로운 WTO체제가 출범될 예정이다. 동 GATT 우루과이라운드에서는 기존의 상품중심의 무역에 서비스, 지적재산권 및 무역관련투자를 포함시켜 무역의 범위를 확대하였을 뿐 아니라 향후 勤勞基本權, 환경, 기술 및 公正競爭의 개념과 國際貿易을 연계시키는 논의의 바탕을 마련하였다.

이 중 勤勞問題와 國際貿易을 연계시키는 움직임은 다음과 같이 크게 두 가지로 분류하여 볼 수 있다.

첫째는 외국의 勤勞條件 및 勞動3權의 보호 등 勤勞基本權과 國際貿易을 연계시키려는 움직임이 있다. 이는 열악한 근로조건을 이용하여 수출상품의 가격을 저하시킴으로써 輸出競爭力을 갖추고자 하는 상품, 기업 또는 국가에 대하여 國際規範 또는 특정국가의 국내법에 의한 무역상의 규제조치를 취하는 것을 말한다.

둘째는, 서비스시장의 개방이 확대되자 서비스산업과 동 서비스공급을 위한 노동력의 이동을 연계시키려는 움직임이 있다. 이는 서비스산업이 동 서비스를 제공하는 特定人力과는 분리되어 성립될 수 없다는 측면도 있는 한편 단순한 인력의 이동은 移民法상의 抵觸을 받을 수도 있으므로 國際貿易상 그 이동이 허용되는 노동력과 허용되지 아니하는 노동력의 구분의 필요성이 발생하게 된다.<sup>1)</sup>

---

1) GATT 우루과이라운드 서비스일반협정에 첨부된 부속서중 “자연인의 이동에 관한 부속서”(Annex on Movement of Natural Persons Providing Services Under the Agreement)가 있다. 동 부속서는 서비스를 공급하기 위한 일시체류자나, 서비스

상기 두 가지의 노동문제와 國際貿易의 連繫움직임은 모두 그 구체적인 국제법상의 내용이 확정되지 아니하였으나, 향후 國際貿易의 골격을 형성하는 커다란 變數중의 하나가 될 것으로 본다.

## 2. 研究의 範圍

본고는 다음과 같은 측면에서 勞動과 國際貿易의 連繫問題를 분석하여 보고자 한다.

첫째, 勤勞基本權과 國際貿易을 연계시키는 문제에 국한하여 분석하기로 한다. 서비스산업과 관련 노동력이동의 連繫問題는 1994년 4월 GATT 우루과이라운드협정에서 이미 서비스산업 개방에 따른 인력이동의 범위를 확정하여 그 논의의 실익이 적을뿐 아니라 서비스산업과 관련이 없는 인력의 이동은 國際貿易法規上의 한 요소라기보다는 移民法上의 문제와 더욱 밀접한 관련이 있기 때문이다. 반면 외국의 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題는 그 내용이 아직 확정되어 있지 아니하여 향후 WTO체제하에서 상당히 중요한 議題로 채택될 전망이며, 勤勞基本權의 보호수준은 수출상품의 가격과 직결되어 있어 國際貿易과 밀접한 관련을 보여주고 있다.

둘째, 외국의 勤勞基本權과 國際貿易에 連繫方法을 개별국가의 국내법 및 ILO·GATT 등의 國際協約에 의한 방법의 2가지로 크게 분류하고 이 두 가지 방법이 규정하고 있는 勤勞基本權의 내용, 保護의 基準 및 連繫方法 등을 분석하여 보기로 한다. 개별국가의 국내법을 논함에 있어서는 미국의 국내법을 중심으로 고찰하여 보기로 하며, 그 이유는 외국의 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題가 미국에 의하여 대부분 주도되어 왔기 때문이다. 國際協約에 의한 連繫를 논함에 있어서는 ILO와 GATT에서의 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫動向 및 이 과정에 있어서의 미국의 역할을 분석하여 보고자 한다.

---

공급자에게 고용된 자연인에게는 적용되나, 취업시장에 접근하거나 시민권, 영주권 및 영구취업 등을 추구하는 자연인에게는 적용되지 아니한다. 동 협상에서 선진국들은 서비스제공과 관련된 필수인력의 이동만을 주장한 반면 개도국들은 모든 범위의 노동력 이동을 주장하였으나 선진국의 주장이 관철되었다.

셋째, 외국의 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫움직임에 대한 우리의 政策的·法的 對應方案을 고찰하여 보고자 한다. 이 과정에서 우선 개별국가의 국내법 및 ILO·GATT 등 國際協約에 의한 連繫움직임의 국제법상 위치를 이론적으로 분석하고, 이러한 개별적인 連繫움직임에 대한 정책적·법적 대응방안을 각기 고찰하여 보기로 한다.

여기에서 ILO·GATT 등 國際協約에 국한하지 아니하고 개별국가의 국내법에 의한 連繫에 대하여도 그 대응방안을 고찰하여 보는 이유는 미국의 통상법 301조의 적용예에서 보듯이<sup>2)</sup> WTO 등 國際協約에 의한 貿易規範이 설정되었음에도 불구하고 自國의 국내법을 동시에 적용시킬 수도 있는 가능성이 존재하기 때문이다.

## Ⅱ. 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫

### 1. 國內法에 의한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫

미국은 외국으로 하여금 국제적으로 공인된 勤勞基準 또는 미국 국내법상의 勤勞基準을 준수하도록 강요하고, 이에 위반하여 생산된 외국상품에 대하여 自國 국내법상의 制裁를 부과하는 등 외국의 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키고 있다.<sup>3)</sup> 1890년 관세법(Tariff Act of 1890) 제51조는 죄수의 노동으로 생산된 상품의 수입을 금지하고 있으며, 1912년에는 白燐(white phosphorus)으로 만드는 성냥의 수출·수입을 금하는 법률을 제정한 바 있고, 1930년 관세법(Tariff Act of 1930)은 1890년 관세법을 개정하여 수입금지 대상상품의 범위를 확대하는 등 勤勞基本權과 國際貿易과의 連繫를 강화하고 있다.

2) 이상윤, “우루과이라운드 협상의 타결과 입법적 대응방안”, 법제, 1994. 2, 168-171면 참조.

3) Charnovitz, “Fair Labor Standards and International Trade”, 20 J. World Trade L. (1986), p.62 참조.

이러한 미국의 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키는 법률은 지속적으로 확대되어 왔으며, 대체로 다음과 같이 세 종류로 분류하여 볼 수 있다.

### (1) 美國 輸入商品과 外國 勤勞基本權의 連繫

미국은 開發途上國이 自國의 근로자들에 대하여 국제적으로 公認된 수준의 勤勞條件을 보호하는 경우에만 이들 국가의 대미 수출상품에 대하여 開發途上國으로서의 特惠關稅賦課制度(Preferential Duty Program)를 인정하여 주고 있다. 소위 一般特惠關稅制度(Generalized System of Preferences: GSP), CBI(Caribbean Basin Initiative: CBI) 및 최혜국대우(Most-Favored-Nation Treatment: MFN) 등이 대표적인 경우로서 동 제도의 수혜대상국가들이 自國 근로자들의 勤勞基本權을 否認하는 경우에는 關稅免除 등 관세상의 혜택을 누릴 수 있는 권리를 박탈하고 있다.

첫째, 1974년 통상법 제5편(Title V of the Trade Act of 1974)는 GSP제도를 규정하고 있는 바, 이는 동법이 규정하고 있는 제반 조건을 충족시키고 있는 開發途上國家로부터 수입되는 상품에 대하여 대통령이 10년간 관세상의 혜택을 부여할 수 있는 제도이다.<sup>4)</sup>

GSP제도는 수혜대상국이 동 수혜를 받을 수 있는 조건중의 하나로서 國際勤勞基準(internationally recognized worker right)을 규정하고 있는바,<sup>5)</sup> 이는 ①結社의 自由保障, ②團結權 및 團體交涉權 認定, ③強制勞動의 禁止, ④最小勤勞年齡의 設定 및 ⑤賃金, 勤勞時間 및 作業安全 및 保健의 最低基準의 보장이다.

다만, 동법은 상기 國際勤勞基準에 대하여 미국 등 선진국에서 보호하고 있는 勤勞基準과 일치하는 수준의 勤勞基準을 충족시킬 것을 요구하는 것이 아니라 각 GSP 수혜국가의 발전정도에 비례하여 이에 상응하는 근로기준

4) Metzler, "The Renewal of the GSP: Implication for North-South Trade", 20 J. World Trade L. (1986), p.5. EU도 제3기 GSP제도 입안과정에서 근로기본권과 국제무역의 연계방안을 검토중인 것으로 전해지고 있다.

5) 19 U.S.C. §2462(a)(4) (1988).

을 요구하고 있다.<sup>6)</sup> 즉, 각 국가마다 서로 다른 기준의 근로조건을 채택할 수 있음을 인정하고 있는 것이며, 이는 ILO 근로기준이 회원국의 고유한 정치·경제·사회·문화적 배경에 맞추어 탄력적으로 채택·운영될 수 있도록 보장하는 ILO의 기본정책과 그 맥락을 같이한다 할 것이다. 1987년 GSP 수혜국가중 우리나라를 비롯한 과테말라, 하이티, 필리핀, 수리남, 타이완 및 자이레는 GSP 수혜기준을 충족시키는 것으로 평가받은 바 있다.<sup>7)</sup>

둘째, 1983년 카리브해지역경제재건법(The Caribbean Basin Economic Recovery Act)<sup>8)</sup>은 카리브해 연안국가들의 경제부흥을 위하여 貿易 및 投資상의 혜택을 부여하는 제도이다.<sup>9)</sup>

동법은 일정한 요건을 갖춘 국가로부터 수입되는 상품에 대하여 일정한 關稅上的 혜택을 주고 있는 바, 제2702(c)(8)조는 해당 국가의 근로자가 “合理的인 水準의 作業場條件”(reasonable workplace conditions) 및 團結權·團體交涉權을 보호 받는 것을 동 요건중의 하나로서 규정하고 있다.

동법은 상기 기준을 설정하고 있으나, 동 기준의 구체적인 내용을 定義하고 있지 아니하고 있으므로, 미국은 관련 국가들의 勤勞基本權을 평가하는 과정에서 ILO協約 및 事例(case)를 동법에 의한 勤勞基本權보호의 기준으로 참조하여 왔다.<sup>10)</sup> 그러나 미국정부는 GATT가 제기한 동법상의 勤勞基本權의 기준이 과연 구체적으로 무엇인가에 대한 質疑에 대하여, 미국정부는 ILO기준을 解釋·適用할 權限이 없으며 또한 ILO기준은 동법상의 최종적인 기준이 아님을 밝히는 한편, 동법은 해당 국가의 “國內事情(local circumstance) 및 勤勞基本權의 改善意志”를 기준으로서 채택하고 있음을 밝히고 있다.<sup>11)</sup>

6) House Conferences Report, Trade and Tariff Act of 1984, H.R. Conf. Rep. No. 1156, 98th Cong., 2nd Sess. 157.

7) Actions Concerning the GSP: Memorandum for the USTR, 52 Fed. Reg. 389 (Pres. Doc. 1987).

8) 97 Stat. 384, 19 U.S.C. §2701 이하 (1983).

9) Charnovitz, “Caribbean Basin Initiative: Setting Labor Standards”, *Monthly Lab. R.* (Nov. 1984), p.54 참조.

10) Charnovitz, *Id.*, pp.55-56 참조.

11) GATT, Caribbean Basin Economic Recovery Act: Questions and Replies 17, Doc. L/5260 (1984).

셋째, 미국 1974년 통상법은 모든 국가들에 대하여 무역상의 동등한 대우를 취하여 줄 것을 義務化하고 있는 最惠國대우를 규정하고 있는 바, 동법 제125(d)조는 교역상대국의 勤勞基本權이 충분히 보장되지 아니할 경우 最惠國대우를 박탈할 수 있는 權限을 대통령에게 부여하고 있다.

1982년 레이건대통령이 폴란드의 자유노조억압사태때 폴란드에 대한 最惠國대우를 박탈한 적이 있으며, 또한 1991년 미의회는 중국의 強制勞動과 미국의 最惠國대우를 연계시키는 법률을 통과시킨 바 있다.<sup>12)</sup>

## (2) 美國의 海外投資 및 海外勤勞者와 勤勞基本權의 連繫

미국인은 自國民의 해외투자, 自國民의 외국에서의 사업수행 및 自國民의 외국에서의 근로 등에 관하여 다음과 같이 自國의 국내법을 적용시키고 있다.

첫째, 미국은 1969년 外國원조법(Foreign Assistance Act of 1969)에 의한 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation : OPIC)를 설립하여 외국에 투자를 하고자 하는 미국인에 대한 보험제공 등 投資誘引策을 제공하고 있다.<sup>13)</sup> 1985년 해외민간투자공사개정법(Overseas Private Investment Corporation Amendments Act of 1985)<sup>14)</sup>은 1961년 外國원조법을 개정하여 OPIC로 하여금 “國際勤勞基準”을 충족시키지 못하는 근로기준을 보유하고 있는 국가에 海外投資를 하는 경우 이에 대한 보험제공 등의 惠澤을 제한하도록 규정하였다.

동법은 “國際勤勞基準”을 충족시키는 국가로서 “1974년 통상법에 규정된 GSP수혜시 요구되는 國際勤勞基準과 동일한 수준의 근로기준을 채택하기 위한 國內立法節次措置”(taking steps to adopt and implement laws that extend internationally recognized worker rights, as defined in section 502(a)(4) of the Trade Act of 1974)를 취하고 있

12) Chinese Government Condemns Senate vote: President will vote Conditional MFN Bill, 8 Int'l Trade Rep. (1991), p.1143 참조.

13) R. Jordan, *Overseas Private Investment Corporation* (1983), p.1 참조.

14) 99 Stat. 1669, 22 U.S.C. §2191a(a)(1)(1988).

는 국가로 규정하고 있는 바, 과연 무엇이 동 기준을 충족하기 위한 立法節次인지에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 아니하다. 이에 대하여 하원의 무위원회(Committee on Foreign Affairs)보고서는 ①ILO의 가입국이며 ILO헌장의 체결국일 것, ②국내법에 의한 勤勞基本權 보호수준이 미국 1974년 통상법 제502(a)(4)조에 사실상(in fact) 부합될 것 및 ③國際勤勞基本權의 보호증진에 지속적인 노력을 기울일 것의 세 가지 조건을 “立法節次措置”로 보고 있다.<sup>15)</sup> 또한 상·하원의원회(House-Senate Conference)보고서는 단지 미국 1974년 통상법 제502(a)(4)조에 규정된 國際勤勞基本權保護에 부합되는 ILO협약의 형식적 批准(mere ratification)은 상기 基準을 充足시키지 못하며 실질적으로 國際勤勞基本權을 보장할 것을 요구하고 있다.<sup>16)</sup>

1986년 OPIC는 우리나라를 비롯하여 칠레, 하이티, 니카라구아, 파라과이, 루마니아 및 타이완이 상기 기준을 충족시키지 못하고 있음을 밝힌 바 있다.<sup>17)</sup>

둘째, 미국은 勤勞基本權이 보호되고 있지 못하는 국가에서 사업을 수행하는 自國企業으로 하여금 일정한 수준의 勤勞條件을 충족시킬 것을 요구하고 있는 법규를 제정하고 있다.

1986년 綜合反人種分離法(The Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986)<sup>18)</sup>은 이러한 법규들의 대표적인 경우로서, 동법은 남아프리카 공화국에서 25인이상을 고용하여 사업을 수행하는 미국인 또는 미국기업으로 하여금 미국 국내법에서 정한 근로기준(labor practices in the U.S.)을 채택하도록 의무화하고 있다.<sup>19)</sup>

15) Committee on Foreign Affairs, Report to Accompany H.R. 3166, H.R. Rep. No. 285, 99th Cong., 1st Sess. 3.

16) Conference Report: Overseas Private Investments Act of 1985, H.R. Conf. Rep. No. 99th Cong., 1st Sess. 3.

17) Overseas Private Investment Corp.: Notice of Public Hearings, 51 Fed. Reg. 35, 310 (1986).

18) 100 Stat. 1086, 22 U.S.C. §5001 이하(1988).

19) 22 U.S.C. §5035(a) (1988).



셋째, 미국은 自國의 국내법상의 근로기준을 외국의 미국근로자에게도 적용시키고 있다.

미국은 근로자의 勤勞條件 등을 정하여 勤勞基本權을 보호하기 위한 다수의 법령을 제정하고 있다. 전통적으로 이러한 법령들은 그 적용범위를 미국내에서 일하는 근로자에 한정하여 적용되는 것을 기본원칙으로 하고 있는 바 이는 미국 법원에 의하여 不文法으로서 정립된 “域外適用排除의 推定”(presumption against extraterritoriality)原則을 반영한 것이다.<sup>20)</sup> 즉, 관련법령이 동 법령의 域外適用 與否를 明文의 규정으로 두고 있지 아니한 경우, 과연 동 법령이 외국에까지 확대적용되는지의 여부에 대하여 법원은 否定的인 判決을 내려왔다. 따라서, 법령에 明文의 규정이 없는 한, 관련 법령은 미국내의 근로자에게만 적용된다. 또한 법원의 판례 이외에도 다수의 관련 법령은 明文으로 국제적으로 공인된 勤勞條件이 아닌 미국의 勤勞條件을 외국에서 근무하는 미국민에게 적용하는 것을 원칙적으로 排除하고 있다. 예컨대, 데이비스-베이컨법(Davis-Bacon Act), 맥나마라-오하라서비스법(McNamara-O'Hara Services Act), 왈쉬-힐리공공계약법(Walsh-Healey Public Contracts Act) 및 직업안전및위생법(Occupational Safety and Health Act) 등은 明文으로 동법의 適用範圍를 미국내에 한정하고 있다. 또한 공정근로기준법(Fair Labor Standards Act : FLSA) 제213(a)조는 최저임금, 초과근무수당 및 미성년자근로 등에 관한 규정이 외국에서 근무하는 自國民들에게 적용되지 아니함을 명백히 규정하고 있으며, 동 自國民이 국내에서 근무의 일부를 행한 경우에는 그 부분에만 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다.

그러나, 최근 미의회는 외국에 소재한 미국의 多國籍企業에서 근무하는 自國民에 대하여 미국법을 적용시키는 등 외국에서 근무하는 自國民에 대한 미국법의 적용범위를 점차 확대시켜 나가는 경향을 보여주고 있다. 예컨대, 1991년 시민권법(Civil Rights Act of 1991) 및 연령차별고용법(Age Discrimination in Employment Act) 등의 개정은 그 대표적인 예이다.

20) Benz v. Compania Naviera Hidalgo, S.A., 353 U.S. 138, 147 (1957).

### (3) 外國의 貿易과 勤勞基本權의 連繫

미국은 외국에서 强制勞動 등 열악한 勤勞條件을 이용하여 생산된 상품을 수출하는 경우 동 상품의 수입을 금지하는 등 당해 외국정부 또는 사용자에 대한 經濟的 制裁를 허용하는 법률을 제정하고 있다. 1988년 종합무역법안(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 및 1977년 국제비상경제대권법(The International Emergency Economic Powers Act of 1977)이 대표적인 경우이다.

첫째, 미국 1988년 종합무역법안 제301조<sup>21)</sup>는 일정한 수준의 勤勞基本權 보장을 규정하고 동 水準에 미달하는 勤勞條件을 이용하여 생산한 상품을 수출하는 외국의 관행을 불합리한 貿易慣行(unreasonable trade practice)으로 보고 있으며, 이에 대하여 301조상의 報復措置의 賦課를 허용하고 있다.<sup>22)</sup>

동법은 勤勞基本權保護의 미달기준으로서 ①근로자의 勞組 結成權 否認 ②勤勞者의 團結權 및 團體行動權 否認 ③强要 또는 强制勞動行爲의 許容 ④年少者雇傭에 대한 最小年齡 制限 未設定 ⑤最低賃金·勤勞時間 및 職業上 安全·健康에 관한 基準 未設定 등을 명시하고 있다.<sup>23)</sup>

다만, 당해 국가가 상기 기준을 충족시키기 위한 措置를 지속적으로 취하고 있거나 당해 국가의 勤勞基本權 보호수준이 그 국가의 경제발전수준(level of economic development)에 부합되는 경우에는 상기 기준에 미달되는 경우에도 報復措置를 취하지 아니할 수 있다.<sup>24)</sup>

둘째, 1977년 미국 국제비상경제대권법<sup>25)</sup>은 미국의 安全保障, 外交政策 및 經濟에 대한 外部의 중대한 威脅이 존재하는 경우 대통령에게 非常事態를 선언하고 무역상의 制裁措置를 부과할 수 있는 權限을 부여하고 있다.

21) 19 U.S.C. §2411 (1988).

22) Ballon, "The Implications of Making the Denial of Internationally Recognized Worker Rights Actionable Under Section 301 of the Trade Act of 1974", 28 Va. J. Int'l L. 73, (1987), p.88 참조.

23) 19 U.S.C. §2411(d)(3)(B)(iii) (1988).

24) *Id.*

25) 91 Stat. 1626, 50 U.S.C. §1701 이하(1988).

1985년 미국 레이건대통령이 남아프리카공화국의 인종분리정책 및 흑인 근로자에 대한 차별 등을 이유로 비상사태를 宣布하고 남아프리카공화국에 대한 경제제재조치를 취한 것은 외국의 열악한 勤勞條件에 대한 동법상 경제제재의 대표적인 예이다.<sup>26)</sup>

## 2. 國際規範에 의한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫

### (1) ILO에 의한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫

ILO는 세계 근로자의 勤勞條件을 설정·향상시킴으로써 세계평화와 사회정의(universal peace and social justice)를 구현하는 것을 목적으로 하여 1919년 설립되었다.<sup>27)</sup>

ILO의 설립이전에도 1900년 프랑스 파리에서 ILO의 모태로서 설립된 IALO(International Association of Labor Organization)에서 성냥 제조를위한백색또는황색인의수입금지협약(International Convention Respecting the Prohibition of the Use of White(Yellow) Phosphorus in the Manufacture of Matches)을 채택하는 등 國際勤勞基本權을 보호하고자 하는 움직임이 존재하였으나, 國際勤勞基本權의 보호문제는 ILO의 설립이후 본격적으로 논의되었다.

2차 대전이후 ILO는 強制勞動禁止, 勤勞者의 保健 및 安全保護, 雇傭差別禁止, 結社의 自由認定 및 團結權·團體交涉權 保障 등의 勤勞基本權의 국제적인 보호를 위하여 지속적인 노력을 하여왔는 바 현재 171개의 協約을 채택하였으며, 그 加入國은 150개국에 이르고 있다.

미국은 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫에 주도적 역할을 하고 있음에도 불구하고, 國際勤勞基本權 보호를 위한 中樞的 국제기구인 ILO에 커다란 비중을 두고 있지 아니하고 있다.<sup>28)</sup> 미국은 1919년 ILO 설립에 主導的 역

26) Exec. Order No. 12, 532, 50 Fed. Reg. 36, 861 at §1(1985).

27) ILO헌장전문, 자세한 내용은 D.A. Morse, *The Origins and Evolution of the ILO and its Role in the World Community*, (1989), p.9 참조.

28) International Labor Office, *International Labor Standards: Their Nature; Their Working, Their Value* (1990), pp.44-49.

할을 하였으나, 1934년까지 ILO에 가입하지 아니하였다. 그 이유는<sup>29)</sup> ① 國際聯盟(League of Nations)의 회원에게만 ILO의 회원국 자격을 부여하였는 바, 미국은 國際聯盟의 회원국이 되는 것을 기피하였고, ②미국 헌법상 勞使關係에 대하여는 聯邦政府가 아닌 州政府가 管轄權을 보유하고 있다고 믿었으며, ③ILO의 급진적 성격이 미국의 보수적인 勞使關係에 적합하지 아니하다고 판단하였고, ④勞使關係는 國際協約 등의 법적 간섭보다는 勞使自治에 방임하는 것이 바람직하다는 견해를 취하였기 때문이다.

1934년 미국은 國際聯盟에 가입하지 아니하여도 무방하다는 조건하에 ILO에 가입하게 된다. ILO加入의 가장 커다란 이유중의 하나는 당시 미국은 各州間의 통일적인 勤勞基準이 설정되어 있지 아니하였는 바, 열악한 勤勞條件을 가진 주가 그러하지 아니한 다른 주에 대하여 상품거래상의 競爭力을 갖추는 사례가 빈발하였으므로 이를 各州間의 공통적인 最低勤勞基準을 설정함으로써 방지 하고자 하는데 주된 목적이 있었다.

미국은 1934년부터 1977년까지 최저근로연령협약 등 6개의 해양관련협약 및 ILO의 절차와 관련된 기술적 협약 1개 등 7개의 ILO협약을 비준하였을 뿐이며, 強制勞動禁止, 結社의 自由 및 團結權·團體交涉權 등 勤勞基本權保護에 가장 중요한 協約 등을 아직도 批准하지 아니하고 있다. 그 주된 이유는 勞使關係는 聯邦政府보다는 州政府의 管轄 事項이며 미국은 ILO협약상의 기준을 사실상 충족하고 있기 때문에 따로이 批准할 필요가 없다는 판단에 근거하고 있다.<sup>30)</sup>

미국은 1977년 ILO를 탈퇴하는 바 그 이유로서는 ①ILO의 사회주의적 성격(socialism), ②소련 등 동구권국가에 대한 三者主義(tripartism)原則의 例外認定, ③人權條項(human right)에 대한 二重基準의 적용 및 ④ILO의 정치기구로의 기본적 성격변질(politicization of ILO)를 들고 있다. 미국은 ILO의 1978년의 反이스라엘 결정(Anti-Israeli Resolution)의 否決, 1979년의 反튀니지決定(Anti-Tunisian)의 채택 및 1979년의

29) Stephen I. Schlossberg, "United States' Participation in the ILO: Redefining the Role", 11 *Comp. Lab. L. J* 48, (1989-90), p.66.

30) W. Galenson, *The International Labor Organization: An American View* (1981), p. 197 참조.

체코 勤勞基本權 批判聲明의 채택 등 일련의 조치가 미국의 불안을 어느정도 해소하고, 미국이 원하는 방향으로 나아가고 있다는 판단하에 1980년 ILO에 재가입하였다.

미국은 1988년 三者協議協約(Tripartite Consultation, 제144호) 및 商品船積協約(Merchant Shipping, 제147호) 등 해양과 관련된 협약을 批准하는 등 ILO활동에 적극 개입하고 있으나 ILO를 통한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題에 대하여는 소극적 자세를 견지하고 있는 바 그 이유는 다음과 같다.

첫째, ILO의 기본 목적의 변화를 들 수 있다. ILO는 설립 당시부터 2차대전 終戰까지는 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫하여 열악한 勤勞條件을 이용한 國際貿易상의 부당한 利得을 방지하는 것을 주된 목적중의 하나로 활동하여 왔으나, 2차대전 이후부터 시작하여 1960년대 중반에 이르러서는 인간의 기본권 및 尊嚴(human rights and human dignity)에 비중을 두는 방향으로 변화하였다.<sup>31)</sup>

둘째, ILO기준은 모든 국가에 적용될 수 있는 획일적인 근로기준을 제시하지 못하고 있다는 점을 들 수 있다.<sup>32)</sup>

ILO는 설립 당시부터 각국의 정치·사회·경제·문화적 배경을 충분히 반영할 수 있도록 회원국으로 하여금 ILO규정의 탄력적인 적용을 인정하고 있다. 특히 勤勞基本權의 遵守義務賦課가 개발도상국의 경제발전에 否定的인 영향을 미치지 아니하도록, 각국의 실정에 맞게 ILO규정을 採擇·運用할 수 있도록 하고 있다. 이를 위하여 勤勞條件(climatic condition), 勤勞關係의 不充分한 발전(imperfact development of industrial organization) 및 기타 다른 나라와 구별되는 勤勞條件을 갖고 있는 국가들의 현실상황을 충분히 반영하도록 규정하고 있다.

그러나, ILO協定상의 勤勞基準은 향후 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫過程에서 그 기준을 설정하는데 커다란 역할을 할 것으로 판단되며, 그 이유는

31) P.A. Morse, supra note 27, at p.59.

32) Vaticos, "The Future Prospects for International Labor Standards", 118 *Int'l Lab. R.* 679 (1989), pp.689-690.

ILO기준은 각국의 노동관련입법에 커다란 영향을 미쳐왔을 뿐 아니라<sup>33)</sup> 미국의 다른 교역상대국의 勞動條件을 國際貿易에 連繫시키는 경우 ILO기준 협약을 그 평가기준으로 삼고 있는 경우가 상당수가 있기 때문이다.<sup>34)</sup>

## (2) GATT에 의한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫

GATT에서도 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題가 지속적으로 提起되어 왔으며 이 역시 미국에 의하여 주도되고 있다.<sup>35)</sup>

2차대전 이후 ILO에서 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫活動이 점차 그 비중을 상실하게 되자, UN무역및조사위원회(United Nations Conferences on Trade and Employment)의 준비위원회(Preparatory Committee)는 동 문제를 검토하기 위하여 런던에서 會合하였으며 최초의 보고서에서 근로자의 생활수준 및 경제발전을 위한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫의 중요성을 강조하였다.<sup>36)</sup> 동 보고서는 생산의 適正部分(fair share of product)이 근로자에게 분배되어야 하며, 勤勞基準은 모든 국가에 적용되는 획일적인 기준(single standard)이 아니라 각 국가의 生産性(productivity)과 連繫되어 탄력적으로 설정되어야 한다는 내용을 포함하고 있다.

1948년 UN무역및조사위원회는 國際貿易機構(International Trade Organization: ITO)憲章의 草案을 작성하고자 쿠바의 하바나에서 회합하였다. 소위 하바나憲章(Havana Charter)으로 불리우는 ITO憲章 草案 제7조는 勤勞基本權과 國際貿易을 직접 連繫시키고 있다. 하바나憲章은 生産性이 허용하는 범위내에서 각국의 勤勞條件을 향상시킬 것을 촉구하고 있으며, 또한 수출품의 생산에 있어 열악한 勤勞條件을 이용하여 경쟁력을 확보하는 것이 國際貿易上的 尙害(difficulty)를 야기하고 있으므로 각국은

33) Zeytinoglu, "The Impact of the ILO's Freedom of Association Standards on African Labor Laws", 8 *Comp. Lab.L.* (1986), p.48 참조.

34) Schlossberg, *supra* note 29, at p.77 참조.

35) James M. Zimmerman, *Extraterritorial Employment Standards of the United States* (1992), pp.16-20 참조.

36) Report of the First Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conferences on U.N.Doc. E/PC II/33(1946).

이의 除去에 필요한 조치를 취하여 줄 것을 규정하고 있다.<sup>37)</sup>

GATT는 현재 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題를 직접적으로 규정하고 있지 아니하고 있다.

하바나憲章은 ITO의 설립이 무산됨에 따라 공식적으로 발효되지 못하였으나, 1947년 체결된 GATT협정의 제29조에서는 GATT회원국이 하바나憲章의 일반원칙을 준수할 의무가 있음을 규정하여 간접적으로 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키고 있다.<sup>38)</sup> 또한 GATT전문은 회원국의 무역 및 경제정책은 삶의 기준과 완전고용(standard of living and full employment)을 향상시키는 방향으로 형성·수행되어야 하며, GATT 제20(e)조는 죄수가 생산한 수입품에 대한 관세부과를 허용하도록 규정하고 있다.

미국은 상기의 GATT규정들이 勤勞基本權과 國際貿易을 직접적으로 連繫시키지 못하고 있으므로, 이를 GATT규정에 明文으로 규정하고자 지속적으로 노력하여 왔다.

1953년 미국은 不公正勞動條項(unfair labor clause)을 GATT규정에 포함시킬 것을 정식으로 제안하였으며, 不公正勞動의 기준으로서 “산업 및 경제의 생산성에 상응하는 基準以下の 勤勞條件을 유지하는 것”(maintenance of labor conditions below those which the productivity of the industry and the economy at large would justify)이라는 기준을 제시하였다. 이러한 미국의 제안은 회원국의 반대로 무산되었다.

미국 의회는 1974년 통상법(The Trade Act of 1974)을 제정하여 미국 행정부로 하여금 ①公正勤勞基準(fair labor standard)이 GATT규정으로 채택될 수 있도록 하고 ②동 公正勤勞基準을 위반하는 국가에 대한 GATT상의 制裁節次를 마련할 수 있는 조치를 취할 것을 義務化하였다.<sup>39)</sup>

1978년 GATT 도쿄라운드(Tokyo Round)에서 미국은 年少者勞動, 強制勞動 및 勤勞者の 保健·安全 등 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題가 議題로 채택되도록 제안하였으나 보다 중요한 다른 議題에 優先順位가 부여됨

37) Havana Charter, U.N.Doc E/Conf. 2/78(1948), art 7(1).

38) R. Hudge, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy* (1975) 참조.

39) 88 Stat. 1986(1975), 19 U.S.C. §2131(a)(4), (1988).

으로써 동 제안을 철회하였다. 도쿄라운드의 종결단계에서 미국은 GATT 협의그룹(Consultation Group)에서 동 문제를 검토할 것을 재차 제안하였으나 회원국의 반대로 무산되었다.

1986년 3월 미국은 GATT 우루과이라운드 협상의 議題로서 國際貿易과 勞動과의 連繫를 다시 제안하였다.<sup>40)</sup> 동 제안은 회원국의 반대로 채택되지 아니하였으나 미국은 1988년 5월 GATT 우루과이라운드에서 동 문제를 검토할 실무위원회를 조직할 것을 제의하는 등 계속하여 GATT에서 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題를 公式的으로 협의하여 줄 것을 요청하였다. 이러한 노력은 미국 1988년 종합무역법안 제1101(b)조에 明文으로 규정되어 있는 바, 동조는 미국의 16가지의 협상목표를 구체적으로 나열하고 있으며 이 중 GATT에 의한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫를 미국의 對外協商目標中의 하나로 규정하고 있다. 동조는 ①근로자의 勤勞基本權을 존중하고, ②모든 근로자가 國際貿易으로 인한 혜택을 享有할 수 있도록 勤勞基本權과 GATT협정간의 관계를 검토하며 ③열악한 勤勞條件을 이용하여 國際貿易上의 경쟁력을 확보하여서는 안된다는 원칙이 GATT의 기본원칙으로 채택될 수 있도록 이를 미국 통상협상의 기본목표로 삼고 있는 것이다. 1994년 3월 GATT 우루과이라운드 협상이 종결되기 직전, 미국은 勤勞基本權과 國際貿易을 相互連繫시키는 문제가 WTO의 의제에 포함되지 아니할 경우 GATT 우루과이라운드협정에 公式的으로 조인하지 아니하겠다고 위협한 바 있다. 이에 대하여 개발도상국들이 강력히 반대하자 미국은 1994. 4. 7 GATT 전체회원국 대사회에서 勤勞基本權과 國際貿易을 相互連繫하는 이른바 「社會條項」을 명시하여야 한다는 종전의 주장을 철회하였으며, 그대신 타협안에 합의하였다. 타협안에 따라 1994. 4. 12 ~ 15일 모로코의 마라케시에서 채택된 GATT 각료선언에 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫를 具體的·明示的으로 포함하지는 아니하였으나 WTO 준비위원회가 GATT 각료선언에 명시적으로 포함되지 아니하는 “其他問題”를 처리할 수 있도록 하고 또한 GATT 의장이 의장성명속에 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題를 향후 WTO의 주요 활동중의 하나로 언급하였다.

40) Perez-Lopez, "Worker Rights in the U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act", 41 *Lab.L.J.* (1990), p.222 참조.



이러한 미국의 노력은 앞서 언급하였듯이 1988년 종합무역법안에서 규정된 미국 정부의 법적 의무의 수행인 만큼 향후에도 지속적으로 강화되리라 본다.

미국이 國際貿易과 勤勞基本權의 連繫問題를 GATT에서 規範化하고자 하는 이유는 동 連繫問題에 대한 全世界 회원국의 합의 내지는 동의를 도출함으로써 각 회원국에 대한 미국의 內政干涉 또는 主權侵害라는 비난을 회피할 수 있고, 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫가 외국 勤勞基本權의 보호를 빙자하여 自國의 국가경쟁력을 강화시키려 하는데 주된 목적이 있는 것이 아니라 國際貿易上 필요불가결한 조치임을 주장할 수 있다는 이점이 있다 할 것이다.

### Ⅲ. 政策的 評價 및 對應方案

#### 1. 政策的 評價

勤勞基本權과 國際貿易과의 連繫는 앞서 고찰한 바와 같이 미국 국내법의 적용에 의한 방법과 ILO·GATT 등 國際規範의 적용에 의한 방법 두 가지로 나누어 볼 수 있는 바 이들 방법은 국제법상 서로 다른 위치를 차지하고 있으며, 또한 서로 다른 勤勞基本權 기준을 제시하고 있다.

##### (1) 國內法 適用에 대한 評價

외국의 勤勞基本權에 대한 미국 국내법의 적용은 국제법상 크게 두 가지 문제를 제기하고 있는 바, 그 중 하나는 미국 국내법의 域外適用問題 (extraterritoriality of the U.S law)이며, 또 다른 하나는 勤勞基本權에 대한 미국 국내법상의 기준과 國際貿易상의 기준과의 不一致 문제이다.

##### 가. 美國 國內法の 域外適用問題

미국 국내법의 역외적용이라 함은 미국의 聯邦法을 미국의 영토밖에 있

는 미국인 또는 외국인에게 적용시키는 것을 말한다.<sup>41)</sup>

예컨대, 미국은 독점금지(antitrust), 유가증권규제(securities regulation), 수출규제(export control), 상표 및 불공정경쟁(trademark and unfair competition), 연방조세(federal taxation) 및 환경보호(environmental protection) 등의 분야에서 미국 국내법을 自國 영토밖에 소재하는 自國民은 물론 외국인에게도 적용하고 있다. 미국은 國家安保(national security)의 보호에서부터 국내산업의 규제에 이르기까지 다양한 국가정책상의 목적을 위하여 自國法을 域外에 적용시키고 있으며<sup>42)</sup> 그 이론적 근거로서는 領土性(territoriality), 國籍(nationality), 影響(effects) 및 普遍性(universality) 등을 제시하고 있다.<sup>43)</sup>

그러나, 모든 독립국가는 국제법상 自國內에서의 행위, 사람, 사물 등에 대한 管轄權(jurisdiction)을 행사할 수 있는 권리를 보유하고 있으며, 외국으로부터의 內政不干涉(right of nonintervention) 및 強要禁止(prohibition against coercion)의 권리를 보유하고 있으므로<sup>44)</sup> 이러한 미국법의 域外適用은 외국의 主權(sovcreignty)侵害 및 內政干涉이라는 문제를 야기하고 있다.

모든 국가들은 서로 다른 勤勞基本權 및 勞使關係를 갖고 있으며, 이러한 勤勞基本權 및 勞使關係는 각국가의 고유한 정치·경제·사회 및 문화적 배경을 반영하고 있는 것이다. 따라서 미국법을 다른 국가의 勤勞基本權 및 勞使關係에 적용시키는 것은 미국의 주관적 관점에서 판단된 기준을 다른 국가에 일방적으로 강요하는 결과를 가져오게 되므로 主權侵害, 內政干涉 문제가 야기되는 것은 당연한 귀결이라 할 수 있을 것이다.

미국에서도 다수의 법학자들은 개별 국가의 “노사관계, 보건·안전 또는

41) D. Lange & B. Born, *The Extraterritorial Application of National Laws* (1987), p.1. : Comment, “Predictability and Comity: Toward Common Principles of Extraterritorial Jurisdiction”, 98 *Harv. L. Rev.* (1985), p.37 참조.

42) Jennings, “The Proper Reach of Territorial Jurisdiction: A Case Study of Divergent Attitudes”, 2 *Ga. J. Int'l Comp. L.* 35 (1972), p.37 참조.

43) Restatement(Third) of the Foreign Relations Law of the United States §401, 402 참조.

44) 유엔헌장, Art. 2(4).

국가특수상황을 반영하고 있는 행위”에 대하여는 미국의 국내법을 외국에 적용시켜서는 아니된다고 주장하고 있다.<sup>45)</sup> 다만, 현재의 세계는 교통·통신 등의 발달로 인한 상호교류의 증가로 인하여 각국가의 정치·경제·사회·문화적 상황이 유사하게 접근되어 있는 만큼 각개별국가의 특수한 상황이 얼마만큼 당해 국가의 열악한 勤勞基本權 또는 勞使關係를 합리화시킬 수 있는가 하는 문제가 발생될 수 있을 것이다.

#### 나. 勤勞基本權에 대한 美國 國內法과 國際規範과의 不一致

외국의 勤勞基本權에 대한 미국 국내법의 域外適用은 다음과 같은 이유에서 國際規範에 위반될 우려가 있다.

첫째, GATT규범과의 不一致 문제이다. GATT 우루과이라운드의 종결시 향후 勤勞基本權과 貿易을 連繫시키는 블루라운드(Blue Round)의 가능성을 암시하고 있으나, 현재의 GATT규정은 勤勞基本權과 貿易을 連繫시키는 구체적인 규정을 두고 있지 아니하다. 즉, 현행 GATT 규정상 열악한 勤勞條件을 이용하여 國際貿易상의 이익을 얻는 행위는 不公正한 貿易行爲(unfair trade practice)에 해당하지 아니한다.

따라서, 미국이 통상법 301조 등 自國法에 근거하여 외국의 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시켜 상대국에 보복조치를 가하는 경우, 이는 GATT 규정과 일치하지 아니하는 행위에 해당되며, GATT 최혜국대우 원칙에 위반될 가능성이 농후하다 할 것이다.

둘째, ILO규정과의 不一致 문제이다. 미국 국내법의 外國勤勞基本權에 대한 적용은 ILO에 규정된 國際勞動規範의 준수절차 등에 위반될 가능성이 있다.

현행 ILO규정은 ILO협약의 실효성을 확보하는 방법으로서 권고 및 교육(influence and education)을 주된 방법으로 하고 있으며, 경제제재 등 어떠한 강제적 수단도 허용하고 있지 않다. 그 이유는 모든 국가는 서로 상이한 국가정책을 갖고 있으며 따라서 획일적인 國際勞動基準을 強要하는

---

45) Restatement(Third) Foreign Relations Law of the United States, §414, Comment c. 참조.

것은 각국가의 고유한 국가정책과 대립·상치되므로, 이러한 國際勞動基準은 長期的으로 각국가의 실정에 맞도록 탄력적으로 운용하는 것이 바람직하다고 판단하고 있기 때문이다.

## (2) 國際規範適用에 대한 評價

미국의 국내법에 의하여 외국의 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키는 것은 이미 고찰하였듯이 主權侵害, 內政干涉 및 國際規範과의 不一致 등 많은 문제점을 야기시키고 있으므로 이를 GATT 및 ILO 등 國際規範으로 규율하도록 하는 경우에는 이러한 문제점을 해결할 수 있을 것으로 본다.

그러나 國際規範에 의하여 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키는 것도 문제가 없는 것은 아니다. GATT에 의한 連繫는 외국 근로자의 “勤勞基本權保護” 자체를 위한 것이라기보다는 선진국이 후진국의 열악한 勤勞條件을 규제함으로써 이를 통한 自國의 무역상의 이익을 도모하기 위한 것이라는 비판이 제기되고 있으며, ILO에 의한 連繫는 현행 ILO규정상 이를 違反하는 국가에 대한 아무런 강제조치도 취할 수 없다는 문제점이 있다.

여러가지 문제점중에서도 가장 커다란 문제점은 모든 국가가 수긍할만한 國際勞動基本權의 基準(universality of international standard)이 정립되어 있지 못한 점이다. GATT 우루과이라운드에서는 향후 勤勞基本權과 國際貿易과의 連繫問題를 GATT에서 다룰 것이라는 일반적이고 추상적인 원칙만 일부 채택하였을 뿐, 國際勤勞基本權에 대한 아무런 구체적인 基準도 제시하지 아니하고 있다. 따라서 구체적인 기준으로서 國際勤勞基本權에 관한 기준을 國際規範으로서 정립하고 있는 ILO규정을 우선적으로 검토할 수 밖에 없으나, ILO규정조차도 다음과 같이 통일적인 기준을 제시하지 못하고 있다.

첫째, ILO규정은 의무교육을 마치지 아니한 소년 및 15세미만의 어린이에 의한 노동을 금지하고 있다.<sup>46)</sup> 그러나 전통적인 농업국가나 후진국의 落後된 산업분야에서는 ①어린이에 의한 노동이 가정전체수입의 단순한 증가뿐 아니라 가족 전체의 생존여부에 영향을 미칠 수도 있으며, ②학교가 설

46) Minimum Age Convention (ILO협약 제138호, 1973).

립되어 있지 아니한 지역에서는 노동이 기초교육 및 직업훈련의 기회를 제공할 수도 있고, ③가족사업(family business) 및 농업에서는 어린이에 의한 노동이 거의 필수적인 것으로 되어 있다.<sup>47)</sup> 따라서 각국의 특수한 국내사정을 무시한 획일적인 ILO규정의 적용은 무리라고 본다.

둘째, ILO규정은 강제노동을 금지하고 있다.<sup>48)</sup> 그러나 일부 국가에서는 의무노동 또는 강제노동을 국가내의 전통적인 慣習이나 경제·사회발전의 수단으로 보고 있다. 예컨대, 아프리카의 일부 국가에서는 ①국민을 도로건설 등의 사회사업 등에 義務的으로 동원하고 있으며, ②공장의 근로자들은 정해진 割當量을 채우기 위하여 無報酬로 超過勤務를 하여야 하고, ③매달 일정한 날에는 환경정비사업에 無報酬로 從事하여야 한다. 이러한 노동은 선진국의 관점에서는 강제적이나, 당해 국가의 사회관습·전통문화상 또는 국가정책의 관점에서 볼 때에 당연히 강제적으로 판단되어지지 아니한다.

셋째, ILO규정은 민족, 종교 및 성별을 이유로 한 고용상의 차별을 금하고 있다. 그러나 일부 국가에서는 사회관습, 종교 및 경제발전 등을 이유로 이러한 차별을 의도적으로 하고 있는 바, ①고령자들의 早期退職 등을 誘導하고 있고, ②종교상의 이유로 여성의 고용을 차별하거나 특정 직종에 制限하고 있으며, ③특정 민족에 대한 雇傭·勤勞條件上의 差別待遇를 하고 있다.

넷째, ILO규정은 結社의 自由 및 團體交渉權을 근로자의 권리로 인정하고 있다. 그러나 일부의 국가들은 이러한 근로자의 結社의 自由 및 團體交渉權을 否認하거나 制限的으로 認定하고 있는 바, 특히 중국 등의 공산주의 국가에서는 임금 및 근로시간 등의 勤勞條件은 노사 당사자간의 자주적인 團體交渉보다는 국가에 의하여 대부분 일방적으로 결정되며, 노동조합은 근로자의 자주적인 團結體가 아니라 일종의 국가행정기관으로 분류되고 있다.

---

47) Senate Comm. on Foreign Relations House Comm. on Foreign Affairs, 101st Cong., 2d Sess., State Department Country Reports on Human Rights Practices for 1989.

48) Forced Labor Convention (ILO협약 제29호, 1930); Abolition of Forced Labor Convention (ILO협약 제105호, 1956).

## 2. 對應方案

앞에서 고찰하였듯이 외국 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題는 미국에 의하여 주도되고 있으며, 그 방법으로는 “미국 국내법의 域外適用”과 ILO·GATT 등 “國際協約을 통한 外國 勤勞基本權의 制限”이라는 두 가지 방법이 존재하고 있다. 향후 GATT에서 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키는 방안이 GATT협정내용으로 채택될지라도 미국이 自國法の 域外適用을 쉽사리 포기하리라고는 여겨지지 아니한다. 이는 미국이 GATT 우루과이라운드 협상이 타결되었음에도 불구하고 自國 통상법 301조의 지속적인 사용 내지 슈퍼301조의 부활을 추진한 것으로 미루어 볼 때 상당히 가능성이 높은 것으로 판단된다.

따라서 우리나라의 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫라는 국제적 조류에 대응하기 위한 政策的 方案도 우리나라의 勤勞基本權에 대한 미국 국내법의 적용 및 국제협약의 적용이라는 두 가지 측면에서 고찰되어야 할 것이며 어느 한 가지에만 국한되어서는 미흡할 것으로 본다. 구체적인 방법론으로서는 이러한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫問題를 적극적으로 沮止·反對하는 방안과 소극적으로 이를 수용하는 방안의 두 가지로 대분할 수 있으리라 본다.

### (1) 國內法適用에 대한 對應方案

#### 가. 積極的 對應方案

미국이 우리나라의 勤勞基本權에 대하여 自國의 국내법을 적용하는 경우에 그 대응방안으로서 적극적 대응방안이라 함은 미국 국내법을 우리나라 勤勞基本權에 적용하는 것의 不當함을 지적하고 나아가 우리나라도 이에 상응하는 조치를 취하는 것을 말한다. 앞서 보았듯이 미국법의 域外適用이 主權侵害·內政干涉 등 국제법을 위반하는 조치가 될 가능성이 있음에 비추어 볼 때 이는 당연한 조치라 할 수 있을 것이며, 다수의 국가들이 이러한 조치를 취하여 왔다. 구체적인 예를 들어보면 다음과 같다.

첫째, 1982년 미국이 소련의 가스관공사에 대하여 취한 經濟制裁措置의 경우, 미국 정부는 自國의 1979년 수출관리법(Export Administration

Act of 1979)에 의거 소련의 가스관공사에 참여하는 自國기업은 물론 미국으로부터 상품을 구매하거나 공급받는 외국의 회사로 하여금 동 가스관공사에의 참여를 제한하고 이를 위반할 경우 미국법에 의한 제재조치를 취하기로 하였다. 이에 대하여 EC는 미국법을 EC의 회사에 적용시키는 것에 크게 반발하여 自國내 회사로 하여금 미국의 經濟制裁에 따르지 말도록 명령하였다.<sup>49)</sup>

둘째, 미국은 수출입은행법(Export-Import Bank Act)을 제정하여 외국기업이 미국상품의 구매를 위하여 동 은행에 의한 금융지원을 받고자 하는 경우에는 미국이 인정하는 公正雇傭基準(fair employment standard)을 충족하도록 의무화하였다. 이에 대하여 남아프리카공화국은 사업보호법(Protection of Business Act)을 제정하여 自國企業이 외국의 법령에 從屬하는 것을 금지함으로써, 미국의 수출입은행법을 무력화한 바 있다.<sup>50)</sup>

셋째, 미국은 외국내의 自國 기업에 대하여 미국의 勤勞基準 또는 勞使關係를 적용시키고자 하는 법률을 제정하고 있다. 서독에서는 勞使關係에 있어 共同決定制度를 채택하고 있었는 바, 이는 경영관리에 근로자를 참여시키는 제도로서 미국보다 더 높은 수준으로 근로자를 보호하고 있으므로 미국의 상공회의소는 서독내의 自國기업이 서독의 共同決定制度를 채택하지 아니하고 自國의 勞使關係를 유지하는 것을 허용하여 주도록 미국 연방정부에 요청한 바 있다. 이에 대하여 서독의 노동조합대표는 강력한 외교적 항의를 통하여 이를 철회시킨 바 있다.<sup>51)</sup>

우리나라의 경우도 다른나라와 마찬가지로 미국이 自國法을 우리나라의

49) Note, Extraterritorial Application of the Export Administration Act of 1979 under the International and American Law, 81 *Mich. L. Rev.*(1983), p. 1308; Marcus, "Soviet Pipeline Sanctions: The President's Authority to Impose Extraterritorial controls", 15 *Law I Policy Int'l Bus.*(1983), p.1163 참조.

50) Vance, "The Export-Import Bank of the United States and South Africa: The Effects of the Evans Amendment", 17 *Uand. J. Transnat'l L.* (1984), p.801 참조.

51) Weinberg, *Multinationals and Union as Innovators and Change Agents in Multinationals, Unions, and Labor Relations in Industrialized Countries*, (R. Bank I J. Stiebereds. 1977), pp. 103-104 참조.

勤勞基本權에 적용하는 경우 이에 대하여 對應 立法의 制定, 외교적 항의 등을 고려하여 볼 수 있으며, 또한 미국의 이러한 관행을 不公正한 貿易慣行으로 간주하여 대외무역법 제4조제3호의 규정에 의한 特別措置를 취할 수 있을 것이다.<sup>52)</sup> 특히 미국남부지역의 대규모 농장이 멕시코 등의 중남미 국가로부터의 不法 入國者를 불법 고용하여 저임금 등의 열악한 勤勞條件을 강요함으로써 국가경쟁력을 갖추고 있는 것은 공공연한 사실이므로, 미국이 우리나라의 열악한 勤勞條件을 이유로 무역상의 제재를 가하는 경우 우리나라도 이에 대응하여 미국의 농산물에 대한 輸入制限措置 등을 고려하여 볼 수 있을 것이다.

#### 나. 消極的 對應方案

미국이 우리나라의 勤勞基本權에 대하여 自國의 國內법을 적용하는 경우에 그 대응방안으로서 소극적 대응방안이라 함은 미국 國內법이 요구하는 勤勞基本權의 수준에 우리나라의 勤勞基本權 수준이 부합되도록 우리나라의 관계 법령을 제·개정하거나 勞使慣行을 바꾸는 것을 말한다.

사실상 우리나라의 勤勞基本權 보호수준은 1987년 미국이 GSP공여를 위한 GSP수혜대상국의 勤勞基本權保護水準을 판단하는 과정에서 미국이 제시한 基準을 충족시킨 바 있어<sup>53)</sup> 미국법에서 요구하는 수준보다 현실적으로 낮지 아니하다고 본다. 또한 우리나라의 수출이 미국의 수입에 크게 의존하고 있으므로, 미국의 요구를 어느정도 수용하는 것이 국가 전체이익상 바람직하다고 판단되는 경우에는 소극적 대응방안도 상당히 현실적인 대응방안이 될 것이다.

소극적 대응방안에서 발생될 수 있는 문제중의 하나는 外國勤勞基本權에 적용될 수 있는 미국법은 多數이며, 각개별법마다 勤勞基本權에 대한 相異

52) 대외무역법 제4조제3호는 교역대상국이 우리나라의 무역에 대하여 부당하거나 차별적인 부담 또는 제한을 가하는 경우 물품의 수출·수입의 제한 또는 금지에 대한 특별 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.

53) Actions Concerning the GSP: Memorandum for the USTR, 52 Fed. Reg. 389(PRES.DOC. 1987).



한 기준을 제시하고 있어, 과연 어떠한 수준의 勤勞基本權 보호를 기준으로 설정하여야 하는가의 문제이다.

이에 대하여는 일률적으로 판단할 수 없으나 각 개별법은 대체로 1974년 통상법 제5편에 규정된 GSP제도상의 勤勞基本權 保護水準을 기준으로 채택하고 있으며, 이에 대하여 1985년 및 1986년간 미국 외무부가 外國勤勞基本權에 대하여 제시한 기준은 다음과 같다.<sup>54)</sup>

첫째, 結社의 自由는 ILO협약에서 규정된 바와 동일한 개념을 갖는 바 勞動團體의 設立, 加入, 運營, 代表選出 및 內部規則制定 등이 자주적·민주적이어야 한다. 結社의 自由는 團體行動權의 보장을 반드시 포함하지 아니하나 團體行動權이 보장되지 아니하는 경우에는 勞動爭議調整 등의 代替節次가 제공되어야 한다.

둘째, 團結權 및 團體交涉權의 보장은 근로자가 단체협약의 체결 및 노사분쟁방지를 위한 團體交涉權을 보유하고 있어야 하며, 정부는 이의 증진에 노력하여야 되고 또한 不當勞動行爲의 방지·구제제도가 마련되어야 한다.

셋째, 강제노동의 금지는 근로자가 원하지 아니하는 노동을 刑罰賦課 등의 위협으로 강제로 근로하는 것을 금지하여야 한다. ILO규정에 의하면 병역의 의무, 사회봉사, 죄수노동 및 비상사태시의 노동징발 등은 강제노동에서 제외된다.

넷째, 最低勤勞年齡制限은 소년이 정신적·육체적으로 충분히 성숙할 수 있는 연령으로 최저근로연령을 정하고 이보다 낮은 연령의 소년에 의한 勤勞提供을 방지하도록 하여야 하며, 소년은 위험한 작업 또는 夜間作業에 종사하도록 하여서는 아니된다.

다섯째, 容認될 수 있는 勤勞條件(acceptable conditions of work)은 근로자와 가족이 우아한 삶(decent living)의 營爲에 충분한 임금수준, 1주 48시간의 근로시간, 1주 24시간의 휴일, 年次有給休暇 및 安全保健에 관한 基準設定 등에 관한 最低基準을 설정하여야 한다.

---

54) U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 1985, 1986. 참조.

## (2) 國際規範適用에 대한 對應方案

### 가. 積極的 對應方案

GATT 또는 ILO에서 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키는 경우 그 대응방안으로서 적극적 대응방안이라 함은 이러한 連繫가 不當함을 지적하고 이에 반대하는 입장을 表明하는 것을 말한다.

한 국가의 勤勞基本權 문제가 당해 국가의 고유한 정치·경제·사회·문화적 특수성을 反映하고 있음을 볼 때에, 동 문제가 외국의 국내법에 의하여 일방적으로 規制되는 것은 물론 다수의 국가가 참여하는 GATT 등의 國際協約에 의하여 규율되는 것 역시 不合理的하다고 볼 수 있다.

따라서 GATT에서 각국가의 특수한 사정을 무시한 채 획일적인 근로기준을 설정하고 여기에 未達하는 국가에 대하여 무역상의 강제적인 제재를 賦課하는 것이 不當하다는 점을 지적하는 것은 당연한 일이며, 이러한 취지하에 우리나라는 지속적으로 GATT 우루과이라운드에서 勤勞基本權이 다루어지는 것을 반대하여 왔다.

그러나 ①우리나라의 勤勞基本權은 선진국의 수준과 비교하여 볼 때 그 격차가 그다지 크지 아니하고, ②GATT 등 國際協約에 의한 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫는 主權侵害·內政干涉 등의 국제법상의 문제점을 극복하고 있으며, 또한 ③열악한 勤勞環境으로 인하여 문제시되고 있는 국가는 중국, 동남아시아 등 우리나라와 무역상 경쟁관계에 있는 국가이므로 동 連繫問題는 오히려 우리나라에 유리한 결과를 가져올 수도 있으므로 적극적 대응방안의 필요성은 그다지 크지 아니할 것으로 본다.

### 나. 消極的 對應方案

국제협약에서 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키는 경우 그 대응방안으로서 소극적 대응방안이라 함은 GATT 등 國際協約에서 요구하는 勤勞基本權의 수준에 우리나라의 勤勞基本權 보호수준이 부합하도록 우리나라의 관계법령을 제·개정하거나 勞使慣行을 바꾸는 것을 말한다.

이 경우 문제시되는 것은 미국 국내법을 우리나라의 勤勞基本權에 적용

하는 경우와 마찬가지로 과연 어떠한 수준의 勤勞基本權 보호를 국제근로기본권 기준으로 설정하여야 하는가 하는 점이다.

우선 현재 勤勞基本權 보호에 관한 國際協約으로서 ILO가 국제법상 가장 중요한 취지를 차지하고 있으므로 ILO에서 설정한 각종기준을 GATT에서 채택할 수 있으리라 본다.

다만, ①GATT에서 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫를 가장 적극적으로 주도하고 있는 미국이 다수의 ILO협약에 가입하지 아니하고 있어 ILO기준을 다른 국가에만 일방적으로 강요할 수 없으며, ②ILO는 각국의 固有한 勤勞環境을 감안하여 ILO기준의 遵守를 강제하지 아니하는 것을 基本原則으로 하는 제도로서, 획일적인 근로기준을 強制하고 違反時 制裁를 가하는 GATT 블루라운드와는 그 본질을 달리하고, ③특히 근로자의 團結權, 團體交涉權 및 團體行動權의 보장문제는 각국가의 정치문제와 밀접히 연관되어 있어 획일적인 기준을 설정하는 것이 사실상 불가능하다고 할 것이다.

따라서 ILO상의 기준을 唯一한 GATT 블루라운드의 기준으로 설정하여 이에 대비한 事前準備로서 相關 法令의 制·改正을 검토하는 것보다는 좀 더 다각적이고 신중한 검토·대비가 필요할 것으로 판단되어지나, 일단 기초적인 단계로서 ILO상의 기준을 GATT 블루라운드의 기준으로 상정하여 검토하여 보는 것은 ILO기준이 勤勞基本權에 대한 국제법상 唯一·最高의 기준이므로 상당히 의미있는 일이라 하겠다. 이러한 관점에서 이하에서는 ILO기준에 부합되지 아니하는 우리나라의 勤勞基本權에 대하여 個別的 勤勞關係와 集團的 勤勞關係로 나누어 검토하여 보고자 한다.<sup>55)</sup>

첫째, ILO기준에 부합되지 아니하는 우리나라의 주요한 個別的 勤勞關係로서 ①ILO는 가족부양의 책임이 있는 모든 근로자를 보호함에 반하여 (제156호) 우리나라는 育兒의 책임이 있는 여성근로자만을 보호대상으로 삼고 있으며 (남녀고용평등법 제11조 내지 제13조) ②ILO에서는 실업수당 지급을 통하여 실업자를 보호하고 있으나(제44호 및 제168호) 우리나라에서는 아직 이러한 제도가 마련되고 있지 아니하고, ③ILO에서는 解雇의 正當事由, 사전절차, 구제방법 및 整理解雇의 요건 등 해고의 제한에 대한 기

55) 김태기, ILO가입과 노사관계의 변화방향(한국노동연구원, 1933. 12) 참조.

준을 확립하고 있으나(제158호), 우리나라는 해고의 사전절차, 整理解雇의 基準 등 해고에 대한 기준이 흠결되어 있으며(근로기준법 제27조제1항 및 제27조의2), ④ILO에서는 1주 8시간의 근로시간을 연장 가능하도록 되어 있으나, 우리나라는 1주 12시간의 근로시간 연장을 허용하고 있고(근로기준법 제42조제1항, 부칙 제3조제1항), ILO가 1주 40시간제 실시를 위한 적절한 조치를 취할 것을 요구하고 있으나(제47호), 우리나라는 아무런 규정도 두고 있지 아니하다. ⑤ILO는 坑內 1일 근로시간을 7시간 45분(제46호), 도로운송시 1일 운전시간을 9시간·1주 48시간(제153호), 자동식판유리·유리병작업은 4교대제 전제로 1주 42시간(제43호, 제49호), 공공사업 및 섬유업은 1주 42시간(제51호, 제61호)을 기준으로 책정하고 있으나 우리나라는 坑內 1일 8시간(근로기준법 제43조), 도로운송시 1일 최고 근로시간 규정은 흠결되어 있으나 1주 58시간, 자동식판유리·유리병작업은 4교대제 전제없이 1주 47시간(근로기준법시행령 제26조제1호), 공공사업 및 섬유업에 관한 규정은 흠결되어 있고, ⑥ILO는 통근재해를 산업재해로 분류하고 있으나(제121호), 우리나라는 관련규정을 두고 있지 아니며, ⑦ILO에서는 산후 6주의 강제휴가를 포함한 12주간의 出産休暇를 규정하고 있으나(제3호, 제103호), 우리나라에서는 60일간의 유급출산휴가만을 허용하고 있고(근로기준법 제60조제1항), ⑧ILO에서는 就業最低年齡을 15세(개발도상국은 14세)로 규정하고 있으나(제138호), 우리나라에서는 就業最低年齡을 13세로 하고 있으며(근로기준법 제50조), ⑨ILO에서는 공업부문은 18세미만(제90호), 비공업부문은 14세미만(제79호)의 근로자의 夜間勤勞를 금지하고 있으나, 우리나라는 공업부문과 비공업부문의 구분없이 18세미만의 근로자의 夜間勤勞를 금지하고 있고(근로기준법 제56조), ⑩ILO에서는 농업분야에 勤勞監督制를 유지하고 있으나(제129호) 우리나라에서는 관련규정을 두고 있지 아니하다.

둘째, ILO기준에 附屬되지 아니하는 우리나라의 주요한 集團的 勤勞關係로서는 ①複數勞組의 禁止 ②공무원의 勞組活動禁止 ③勞組의 政治活動禁止 ④私立敎員의 勞組活動禁止 ⑤第三者介入禁止 등 勞組의 운영과 활동, 해산 등에 관한 정부의 간섭 등을 들 수 있다.

ILO기준에 부합되지 아니하는 勤勞基本權을 논의하는 과정에서 集團的 勤勞關係는 個別的 勤勞關係보다 더욱 중요한 의미를 갖고 있다. 그 이유는

集團的 勤勞關係에 그 나라의 고유한 정치·경제·사회·문화적 배경이 더욱 깊숙히 반영되어 있기 때문이다.

따라서 우리나라의 集團的 勞使關係를 단순히 ILO 규정과 상치한다고 하여 무조건 제·개정하는 것은 바람직한 정책방향이 될 수 없으며, 우리나라의 현실을 적극 반영할 수 있도록 신중히 검토하여야 할 것이다. 특히 勞組의 政治活動禁止는 ILO 조차도 結社의 自由委員會를 통하여 노동조합이 정치에 관여하지 아니하는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있으며,<sup>56)</sup> 공무원의 勞組活動禁止는 勤勞基本權과 國際貿易의 連繫를 주도하고 있는 미국에서 조차 그 금지여부를 각 州政府의 自律的인 판단에 맡기고 있는 실정이므로 우리나라가 단순히 GATT 불루라운드의 대비라는 차원에서 관련법령의 제·개정을 서두르는 것은 바람직하지 아니하다 할 것이다.

#### IV. 結 論

GATT 우루과이라운드의 妥結은 기존 무역의 범위를 상품 위주의 교역에서 지적재산권, 서비스 및 무역관련투자를 포함하는 넓은 범위의 무역으로 확대하였다. 또한 환경, 노동, 기술 및 공정경쟁의 개념을 기존 貿易과 連繫시킴으로써 國際貿易의 범위가 더욱 더 확대·심화되고 있는 실정이다.

이 중 勤勞基本權과 國際貿易을 連繫시키는 문제는 각국의 고유한 정치·경제·사회·문화와 밀접한 연관을 맺고 있어 그 복잡성을 더하여 주고 있다. 우리나라가 선진국의 국제모임인 OECD에의 가입을 검토하고 있는 시점에서 동 문제를 回避하는 것은 우리나라의 국제적 위상에 부합되지 아니하며, 사실상 우리나라의 勤勞基本權 보호 수준이 이미 대부분 선진국 수준으로 향상되어 있고 또한 개발도상국과의 貿易競爭에서 실리를 가져다 줄 수 있음을 감안하여 볼 때, 우리나라는 이 문제에 대하여 적극적인 대처를 할 필요성이 있다고 본다.

56) 한국노동연구원, 『ILO 가입에 따른 법적문제점』 (1191) 참조.

勤勞基本權과 國際貿易의 連繫는 미국 등 개별국가의 國內法令을 외국에 적용시키는 것과 國際協約에서 정한 기준을 각국에서 준수하도록 하는 두 가지의 방법이 있을 수 있다. GATT 등 國際協約에서 勤勞基本權과 貿易을 연계시켜 관련 基準을 설정하고 회원국에게 이를 적용시키는 국제법적 절차가 마련된다 할지라도 이와 별도로 개별국가의 국내법을 우리나라에 적용시키는 것의 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 상기 두 가지 방법에 대한 대응방안을 모두 고려하여야 하며, 이에 대한 대비가 필요하다. ILO기준이 勤勞基本權의 기본 골격이 될 수도 있으나 단순히 이에만 대비하여서는 아니되며 우리나라의 정치·경제·사회·문화 등의 상황을 고려하여 신중하고 다양한 對處方案의 검토가 필요하다 할 것이다.