

# 미국 노동자 중심의 통상정책에 대한 정치경제적 해석

정인경  
산업통상자원부 신통상질서전략실  
한미FTA대책과 사무관  
(ikjung2050@gmail.com)

미국의 대외경제정책은 국내 정치에서 시작된다. 역사적으로 보면 미국은 정치, 경제적 위기 상황에서 국내정책의 우선순위에 따라 대외정책 및 통상정책을 수립해왔다. 세계 경제와 긴밀히 연결된 미국 경제의 특성상, 미국에서 국내적으로 중요한 사항들이 여타 국가들과 맺는 통상협정에 반영되는 경우가 많다. 대표적인 민주주의 국가이자 선거정치가 자리 잡은 미국은 선거에서 유리한 입지를 다지기 위해 상당한 유권자 표를 확보하고 막대한 영향력을 행사하는 중산층의 표심을 중시해왔다.

특히, 최근 10년간 정권을 차지한 트럼프 행정부와 바이든 행정부의 경우, 중산층-노동자가 중심이 되는 러스트 벨트(Rust Belt) 지역의 표심에 의해 강력한 지지를 받고 당선된 이후 반세계화와 보호무역주의적 통상정책 기조를 보인다. 본 원고에서는 세계화의 진전에 따라 상대적으로 저렴한 노동력이 있는 국가로 제조·산업 시설이 이동하면서 사회경제적 지위의 하락을 경험한 미국 중산층과, 중산층-노동자의 입장을 대변하며 미국우선주의(America First) 및 보호무역주의를 표방하며 정권을 차지한 최근 10년의 두 행정부의 노동자 중시 정책 기조를 살펴보고자 한다.

특히, 역대 정부 중 가장 노동 친화적으로 평가되는 바이든 행정부의 출범 이후에 미국 국내 노동자 중시 정책이 더욱 강화되는 과정과, 국내 정책 기조가 대외 통상정책으로 연계된 양상에 대해 고찰하고자 한다. 또한, 미국의 노동정책 본격화에 따라 최근 미국이 국제질서 개편의 일환으로 주도한 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 추진 과정에서 2022년 9월 장관선언문에 미국의 노동 중시 정책이 반영된 형태에 대해 살펴보고자 한다.

본 원고는 최근 상대적으로 다양한 연구가 진행되지 않았던 노동과 무역의 연계를 살펴보고, 세계 최대시장이자 통상규범에 지대한 영향을 미치는 미국의 국내정책이 대외 통상정책으로 이어지는 흐름의 정치경제적 분석을 시도한다는 점에서 기존 연구에 기여할 것으로 생각된다. 아울러, 신통상의제로 부상한 노동 중심 정책에 대한 국제사회의 반응과 한국에 미치는 영향 및 함의, 그리고 대응 방안에 대해 고찰해보고자 한다.

**핵심용어** 미국의 통상정책, 바이든 정부, 중산층을 위한 대외정책, 노동자 중시 정책, 무역과 노동기준의 연계, 인도태평양경제프레임워크(IPEF), 양극화, 정치경제, 노동

- 목차 I. 서론: 국내정책에서 시작되는 미국의 대외경제정책
- II. 중산층-노동자의 사회경제적 지위 변화와 미국 노동정책의 부상
  - 1. 전통적으로 중산층-노동자가 중요한 미국의 선거 정치
  - 2. 중산층-노동자의 사회경제적 지위 하락으로 인한 표심 변화
  - 3. 미국의 노동 중심 정책의 역사
- III. 바이든 행정부의 중산층-노동자를 위한 외교
  - 1. 중산층-노동자의 재건을 위한 바이든 행정부의 노동 중시 정책
  - 2. 인도태평양경제프레임워크(IPEF)를 통해 본 미국의 노동 중시 정책 기초
- IV. IPEF 참여국의 반응과 한국에 주는 함의
  - 1. IPEF 참여국의 반응
  - 2. 한국에 미칠 영향 및 대비 필요성
- V. 결론

## I. 서론: 국내 정책에서 시작되는 미국의 대외경제정책

미국의 대외경제정책은 국내 정치에서 시작된다. 특히나 세계 경제와 긴밀히 연결된 미국의 경우, 미국에서 국내적으로 중요한 사항들이 여타 국가들과 맺는 통상협정에 반영되는 경우가 많다. 역사적으로 미국은 국내적으로 정치, 경제적 위기 상황에서 국내 이해집단과 선거 정치의 지대한 영향을 받으며 국내적 필요와 정책을 우선시하는 대외경제정책을 수립해왔다. 대표적으로, 국내 상황에 따라 고립주의 및 보호무역주의를 표방하며 국내적 필요 및 국내정책적 우선순위에 따라 대외경제정책 기조를 설정하는 특징을 보여왔다.

본 원고에서는 세계화의 진전에 따라 상대적으로 저렴한 노동력이 있는 국가로 제조·산업 시설이 이동하면서 사회경제적 지위의 하락을 경험한 미국 중산층-노동자와, 이들의 입장을 대변하며 미국 우선주의(America First) 및 보호무역주의(Protectionism)를 표방하며 정권을 차지한 최근 10년 간 두 행정부의 노동자 중시 정책 기조를 살펴보고자 한다. 또한,

국내적으로 부상한 노동 중시 정책이 신통상의제로서 대외경제정책 기조로 연결된 흐름에 대해 고찰하고자 한다.

대표적인 민주주의 국가인 미국은 전통적으로 선거 정치에서 유리한 입지를 다지기 위해 선거에서 막대한 영향력을 행사하는 중산층-노동자의 표심을 중시해왔으나, 최근 정권을 차지한 트럼프 행정부와 바이든 행정부의 경우 중산층-노동자가 중심이 되는 러스트 벨트(Rust Belt) 지역의 표심에 의해 강력한 지지를 받고 당선된 이후 공정무역을 중시하며 더욱 강화된 보호무역주의적 통상정책 기조를 보인다. 또한 역대 행정부 중 가장 노동자 친화적으로 분류되는 바이든 행정부는 노동 관련 정책을 통상정책으로 편입하려는 시도를 최근 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 등의 통상협정을 주도하며 본격적으로 추진하고 있다.

이에 본고는 IPEF에 드러난 바이든 행정부의 통상정책 분야 중 노동 분야와 관련된 정책 기조를 살펴보고, 이후 미국의 국내 경기회복 및 중간선거를 위해 노동자를 중시하는 정책 기조가 강화될 것으로 보이는 바, 미국 내 정치경제적인 상황을 감안하여 향후에 미국 국내

정책 기조가 국제사회와 한국에 미칠 영향과 함의에 대해 고찰하고자 한다. 아울러 노동을 강조하는 미국의 정책변화에 대한 국제사회의 반응과 한국이 고려해 볼 수 있는 대응 방향에 대해 고민해보고자 한다.

## II. 중산층-노동자의 사회경제적 지위 변화와 미국 노동정책의 부상

### 1. 전통적으로 중산층-노동자가 중요한 미국의 선거 정치

국내정책과 대외정책이 긴밀하게 연결되어 있고 국내정책의 우선순위가 곧 대외정책으로 연결되는 미국의 특성상, 역대 미 행정부들은 국내 중산층 재건과 중산층을 이루는 대표적 집단인 노동자를 위한 정책을 선전하며 선거를 치뤘다. 민주주의 꽃으로 불리는 미국의 선거 정치 특성상 미국의 국내 정치는 이해집단과 중산층의 지지가 절대적이다. 전통적으로 미국 선거 정치에서는 중산층-노동자 집단의 지지가 중요하고 이들의 민심이 선거 결과에 막대한 영향을 미치기 때문에 역대 선거에서 이들 지역을 중시해 왔으나, 최근 들어서 이들 지역의 표를 확보하려는 필사적인 노력이 있었다.

스윙스태이트(swing state)로서 특정 정당이 압도적으로 지지를 얻지 못하고 치열한 경쟁주로 분류되는 지역의 경우, 이들 지역의 표심에 의해 판세가 달라지기 때문에 매년 선거 시기마다 주목을 받아왔는데, 최근 2016년과 2020년 미국 대선에서는 이와 같은 양상이 두드러졌다. 2012년 미국 대선 당시 민주당을 지지했던 미국의 대표적 공업지대인 러스트

벨트(Rust Belt) 지역의 노동자들은 오랜 세월 민주당을 지지했음에도 불구하고 일자리를 보호받지 못했다는 인식이 확대되면서 미국 우선주의(America First)와 백인 노동자의 지위 회복을 주장한 트럼프를 지지하며 2016년 공화당 정부를 탄생시키는 데 결정적인 역할을 했다. 이후, 노동자의 복지와 일자리를 강조하며 친노조 성향을 보인 2020년 민주당 바이든 캠프로 노동 집단의 표심이 이동하며 또 다시 민주당 정권의 탄생을 가능하게 했다. 이처럼, 중산층-노동자는 정권 변화 속에서도 지속적으로 공정무역 및 보호무역정책 기조를 강조하는 정당을 지지하며 자신들의 지위를 회복하고자 하는 열망을 표출하고 보호무역주의를 강화하는 데에 큰 역할을 하고 있다.

### 2. 중산층-노동자의 사회경제적 지위 하락으로 인한 표심 변화

사회 경제적 지위가 하락했다고 여기는 노동자 계층이 보호무역주의를 옹호하는 정당과 후보를 지지하는 데는 여러 가지 이유가 있다. 미국 중서부의 쇠퇴한 공업지대인 미시간, 위스콘신, 펜실베이니아, 오하이오 등의 러스트벨트에서 제조업에 종사하는 저학력·저소득의 백인 유권자들은 세계화의 진전에 따라 사회 경제적 변화를 겪어왔는데, 미국 내 산업시설이 상대적으로 저렴한 노동력이 있는 해외로 이주하고, 국내에서는 상대적으로 저렴한 노동력을 제공하는 이주노동자들과 경쟁하게 되면서 삶의 터전을 잃었다는 인식이 팽배하게 되었다. 이와 같은 경제적 지위의 하락과 양극화로 인한 상대적 박탈감을 경험하는 상황에서 2016년과 2020년 대선 당시에 러스트벨트 지역의 백인 노동자들이 결집하여 공정무역과

보호무역주의를 주장하는 트럼프를 지지하면서 정권 변화에 결정적인 역할을 했음을 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

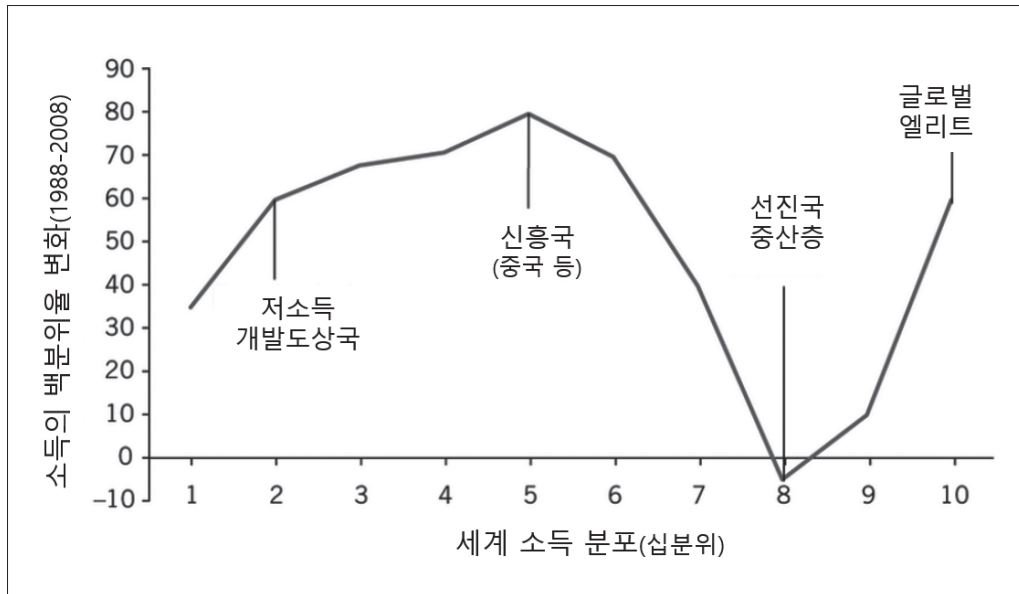
실제로 미국 내에서 제조업에 종사하는 저학력·저소득의 노동자 계층의 사회 경제적 지위 하락에 대한 지표는 여러 논문을 통해 지적된 바 있으며, 최근 경제위기가 지속되면서 경제적 양극화로 인한 사회경제적 지위의 추가적 하락과 상대적 박탈감은 가속화되고 있는 것으로 보인다.

Milanovic<sup>2)</sup>이 고안한 '코끼리 곡선'은 세계화가 본격화된 1988~2008년을 중심으로 상위 20% 집단의 소득 증가가 가장 더디게 진행됐음을 밝혔는데, 이 구간은 주로 경제적 성장

이 어느 정도 진행된 선진국의 중하위권 노동자들이 속하는 지점이다. 세계화의 진전으로 여타국의 소득은 증가했으나, 오히려 선진국의 중산층에 속하는 집단의 생활 수준이 상대적으로 하락했음을 알 수 있다. <그림 1>의 그래프에서 보는 바와 같이, '선진국 중산층' 지점은 가장 저점에 위치해 있으며, 이를 통해 에서 미국의 노동자 계층이 국내에서 체감하는 불평등 수준이 심화하였다는 점을 어렵지 않게 유추해 볼 수 있다.

미 트럼프 대통령은 미국 내 노동 계층의 상대적 박탈감을 강조하며 대선 출마 당시에 Autor, Dorn, and Hanson<sup>4)</sup>의 연구를 인용했다. 이 연구에 의하면 1990~2000년대에 미

#### 코끼리 곡선: 선진국 중산층의 상대적 소득 하락



자료: Milanovic, Branko ed., Global Inequality, (Harvard University Press, 2016)를 바탕으로 저자 재구성<sup>3)</sup>

1) 민정훈, "통상(通商) 관련 미국 내 여론에 관한 분석", 「IFANS 주요국제문제분석」, 국립외교원 외교안보연구소, 2021.

2) Milanovic, Branko ed., Globalization and Inequality, (Edward Elgar Publishing, 2012)

3) Milanovic, Branko ed., Global Inequality, (Harvard University Press, 2016)

4) Autor, D., D. Dorn, and G. Hanson, "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States", American Economic Review, Vol. 103, No. 6, (2013), pp. 2121-2168.

국은 중국과의 교역으로 인해 제조업 부문의 실업률이 증가했다. 김홍률<sup>5)</sup>은 Autor, Dorn, and Hanson의 연구가 지니계수나 집단 간 비교 등 직접적인 불평등에 관한 연구는 아니나, 실업, 노동참여율, 소득감소 등을 주제로 연구를 했다는 점에서 기존에 학계가 밝혀낸 것보다 국제무역의 부정적 영향이 있었음을 유추해 볼 수 있다고 밝혔다. 따라서, 미국 내 노동자 계층의 사회 경제적 지위 하락에는 다양한 원인이 있겠으나, 국제무역이 미국 노동자 집단의 실업 및 소득감소와 무관하다고는 볼 수 없다.

또 다른 연구 결과를 바탕으로, 국제무역의 심화로 인해 한 국가 내에서 임금구조가 양극화되는 경향을 확인할 수 있다. Yeaple<sup>6)</sup>은 한 국가 내 기업별 기술 수준에 따라 생산성의 양극화가 발생한다고 보았다. 국내 기업의 기술 수준에 따라 생산성이 높은 기업은 점점 더 큰 시장 진출의 기회를 확보하게 되지만, 낮은 생산성의 내수 기업들은 국제무역으로 인한 부정적 영향을 더 크게 받는다는 것이다. 유사한 논리로, 상대적으로 낮은 생산성을 가진 국내 내수용 제조업에 종사하던 노동 계층의 임금이 양극화로 인해 사회 경제적 지위가 하락했음을 확인할 수 있다.

노동자 계층은 이러한 사회 경제적 지위의 하락과 상대적 박탈감, 양극화가 가속화되는 상황에서 반세계화 및 보호무역주의를 정책

기조로 하는 정당을 지지하고, 산업시설의 미국 내 재건을 주장하며, 더 나아가 미국과 통상 협정을 체결한 국가에 노동 이슈 등을 제기하며 노동자 집단의 사회 경제적 지위 하락에 대한 반감을 지속해서 표출하고 있다.<sup>7)</sup> 특히, 대표적인 노동 이익집단인 AFL-CLO(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations)는 미국이 체결한 FTA를 바탕으로 과테말라, 바레인, 온두라스, 콜롬비아에 결사의 자유 및 단결권 등에 대한 노동권 이슈를 제기하고, 일반특혜관세(GSP; Generalized System of Preference)를 활용하여 카자흐스탄, 이라크, 태국, 조지아 등에 노동권 및 아동노동에 대한 이슈를 제기하며 지속해서 노동자 집단을 대변하는 이해집단으로써 목소리를 내고 있다.<sup>8)</sup>

본래 제조업 분야의 실업은 미국뿐 아니라, 전 세계적으로 제조 시설이 상대적으로 저렴한 노동력을 제공하는 국가로 이전되면서 겪고 있는 공통적 현상이며, 기술 진보 등의 다양한 요인이 영향이 있을 것으로 보인다. 다만, 강력한 영향력을 행사하는 노동자 계층과 연계된 이해집단의 경제적 소득 불평등에 대한 개선 요구가 선거 정치를 통해 국내 정책에 반영되고, 지속적으로 강화되면서 국제 경제정책에 막대한 영향력을 행사하는 미국의 대외 경제정책으로도 확산될 수밖에 없었을 것으로 보인다.

5) 김홍률, “노동의 무역연계에 관한 미국의 정책변화”, 『오세경』 제4권 제3호 통권 30호(2001)

6) SR Yeaple, “A simple model of firm heterogeneity, international trade, and wages”, *Journal of International Economics*, (2005)

7) 민정훈, “2016년 미국 대선결과 및 특징 분석”, 『IFANS FOCUS』, IF2016-51K.(2016), pp.1-2

8) Cathleen D. Cimino-Ilsacs, “Worker Rights Provisions and U.S. Trade Policy”, *Congressional Research Service*, R46842, (2021), pp. 1-50

### 3. 미국의 노동 중심 정책의 역사

미국은 다양한 대외경제정책을 추진하면서 신통상 의제로서 노동을 편입시키려는 시도를 여러 차례 지속해왔다. 특히 글로벌 무역체제에서 노동기준과 공정한 경쟁 환경을 조성하는 것을 중시하며, 노동자들이 무역으로 발생하는 혜택을 공유 받고, 이를 통해 지속 가능하고 포용적인 성장을 목표로 자유롭고 공정한 무역을 할 수 있게 되기를 주장해 왔다.

이를 위해 미국은 무역-노동기준 연계를 통해 국제적으로 인정되는 노동기준을 설정하여 해당 기준보다 낮은 여건에서 생산된 제품의 무역을 금지하고, 수출국에 대해 무역 제재를 가능하게 하는 규범의 근거를 1995년 설립된 무역 통상 분야에서의 대표적 국제기구인 WTO에서 도입하려 하였으나 참여국의 반대로 좌초된 바 있다.<sup>9)</sup> 1996년 싱가포르에서 열린 WTO 장관회의에서는 ‘국제적으로 인정되는 핵심 노동기준을 준수(observe internationally recognized core labor standards)’하도록 협의할 것을 약속하고, 노동 관련 이슈를 주도할 수 있는 국제기구는 ILO임을 확인하는 동시에 노동기준의 보호무역주의적 활용을 삼가자는 논의를 거친 바 있으나, 이후 2001년 도하 라운드에서 참여국들은 싱가포르 선언문을 재확인했음에도 불구하고 추가적인 결론은 이어지지 않았다. 이후 ILO에서 합의된 사안들을 바탕으로 국제사회는 다양한 양자 및 다자 무역 체제를 통해 노

동기준과 관련된 규범을 체계화하면서 무역-노동기준 연계를 구현하고 있다. 현재 WTO와 ILO는 협력하여 노동과 무역의 연계 사안을 다루고 있다.<sup>10)</sup>

미국은 무역과 노동을 연계한 입법을 가장 많이 한 나라이기도 하다.<sup>11)</sup> 이는 국내 인구의 상당수를 차지하는 중산층-노동자 계층의 유권자를 겨냥한 것이기도 하지만, 실제로 선진국이 노동기준을 무역과 연계하는 이유에는 세계화로 누리는 저렴한 노동력을 확보하고 동시에 저임금을 기반으로 덤핑 등의 불공정한 무역을 하는 기업과 국가에 대한 우려도 있다. 특히, 인권 보호가 미흡한 개발도상국들에서 아동노동 및 강제노동을 기반으로 생산된 제품들을 판매하는 경우 등이 있기 때문에 이를 제재하기 위해 사회적 규제를 취하고 연계를 주장했다고도 볼 수 있다. 이와 같은 배경에서 현재 무역 제재는 가장 효과적인 수단으로 활용되고 있다.<sup>12)</sup>

일례로, 미국은 강제노동으로 생산·제조된 제품의 수입을 금지하는 관세법 307조를 이미 1930년에 제정하였다. 다만, 해당 법률은 특정 지역을 대상으로 하거나 실질적으로 활용이 된 바 없었으나, 최근 2021년 12월 위구르 강제노동 금지법(UFLPA; Uyghur Forced Labor Prevention Act)이 제정되면서 다시 주목받으며 2022년 6월 미국의 관세보호청(CBP; Customs and Border Protection)이 중국에 대한 무역 조치로 중국에서 수입되는 일부 상품에 대한 반입 보류 명령을 내리는 사

9) 왕윤중, “무역과 노동기준의 연계”, 「대외경제정책연구원 연구보고서」, (대외경제정책연구원, 1988).

10) WTO의 공식 웹사이트에 “Labour standards: consensus, coherence and controversy” 제목과 함께 게재된 내용으로 자세한 내용은 해당 사이트를 참조할 수 있다: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey5\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.htm)

11) 정형진, “무역과 노동 - 미국 통상법을 중심으로”, 「법학논고」, vol no 29(2008), pp.285-307

12) 김홍률, “노동의 무역 연계에 관한 미국의 정책변화”, 「오세경」 제4권 제3호 통권 30호(2001)

례의 기반으로 활용되고 있다.

또한 미국은 이미 1980년에 McKinley 관세법을 통해 죄수의 노동력을 이용한 제품의 수입을 금지하는 입법을 시행한 바 있으며, 최근 2022년 8월까지도 미국경쟁법(COMPETES Act)의 일반특혜관세(GSP; Generalized System of Preference)를 통해 개발도상국의 미국 시장으로의 수출 시 특정 제품의 관세 면제 혜택을 제공하는 정책을 2024년 12월까지로 연장하고, 이와 함께 국가 적격성 기준(Country Eligibility Criteria)에 노동, 인권, 기후 등 새로운 분야에 대한 강화된 기준을 도입했다.

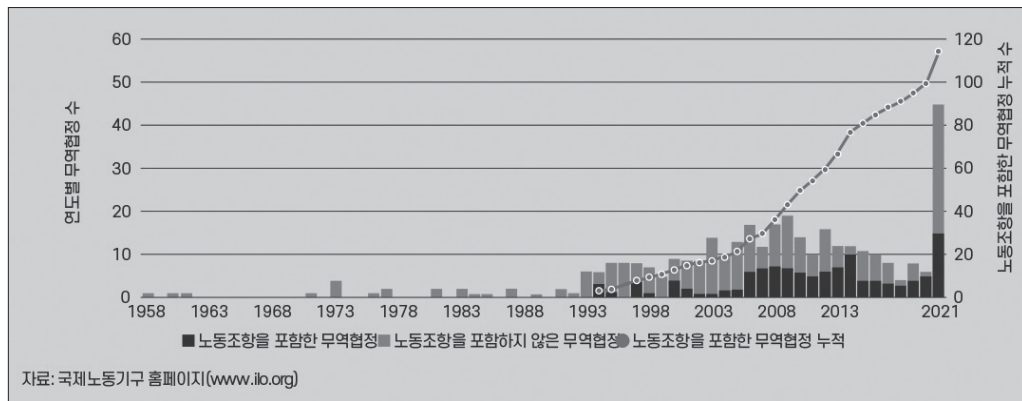
2021년 7월 발간된 미 의회 보고서에 따르면, 미국은 2021년 6월 만료된 TPA(Trade Promotion Authority) 상에는 1988년부터 노동자 권리 및 노동기준(Worker Rights and Labor Standards)이 포함되어 있었으며, 이와 같이 미국이 오래전부터 노동 관련 정책 기조를 미국의 통상협상 원칙으로 포함해 왔음을 알 수 있다.<sup>13)</sup>

최근에는 미국-캐나다-멕시코 협정(USMCA)

상에 최초로 노동 관련 분쟁 해결 절차인 ‘특정 사업장 노동 신속대응 메커니즘(Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism)’이 도입됨에 따라 멕시코 내 제너럴모터스(GM) 공장의 노동권 침해 의혹에 대해 미국 무역대표부(USTR) 또한 동 제도를 활용하여 대외경제정책 상의 노동자 중시 정책을 적극 추진하고 있다.

미국의 노동 관련 이해관계자 및 노동권 옹호 집단은 이러한 동향에 대한 긍정적인 반응을 보이고 있다. 단순히 전 세계적으로 노동권 강화 움직임을 환영하는 것을 넘어서서 지나친 무한경쟁 환경 조성으로 노동권이 착취당하는(race to the bottom) 것을 방지하고, 노동자들이 불공정 경쟁 환경에 처하는 것을 방지한다는 차원에서 긍정적인 반응을 보이는 것으로 평가된다. 실제로 저임금 국가들에서는 자유무역으로 인해 장기적으로 경제성장뿐 아니라 노동기준 및 임금이 향상될 수 있다는 연구 결과가 있다.<sup>14)</sup>

**노동조항을 포함한 무역 협정의 숫자와 비율 (1958-2021)**



자료: 산업통상자원부 「월간통상」(2022)

13) Cathleen D. Cimino-Ilsacs, “Worker Rights Provisions and U.S. Trade Policy”, Congressional Research Service, R46842, (2021), pp. 1-50  
 14) Kimberly Ann Elliott, “Labor Standards’ in Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook”, (The World Bank, 2011), p. 428.

미국의 적극적인 노력에 힘입어 최근 무역과 노동의 연계가 점차 증가하고 있으며, 국제노동기구 자료에 의하면 노동조항을 포함한 무역 협정 건수 증가 <그림 2>의 그래프에서 보는 바와 같이 그 추세가 최근 가파르게 증가하는 것을 볼 수 있다. 노동조항이 포함된 무역 협정의 비율은 WTO가 설립된 1990년대에 시작되어 1995년 3개에서 2006년 6개, 2021년 113개까지 증가하고 있음을 알 수 있다.<sup>15)</sup>

### III. 바이든 행정부의 중산층-노동자를 위한 외교

#### 1. 노동자-중산층의 재건을 위한 바이든 행정부의 노동 중시 정책

이러한 노동정책 중심의 역사적 흐름은 미국 바이든 행정부에서도 이어지고 있다. 특히 '중산층 재건'을 필두로 출범한 바이든 정부에서는 국내 '노동자 중심의 정책'이 본격화되면서, 이러한 정책 기초가 대외 경제정책까지도 영향을 미치고 있다. '중산층을 위한 외교(Foreign Policy for the Middle Class)', '더 나은 재건(Build Back Better)', '노동자 중심 정책(Worker-Centered Trade Policy)' 등을 중시하는 바이든 정부는 미국 내 제조업과 중산층-노동자 계층의 재건을 위한다는 정책 목표 아래 산업정책을 적극 추진하고 있다.

바이든 정권 취임 이후 미국 무역대표부는

과거부터 체결되어온 통상정책이 노동자에 미치는 영향을 검토하고, 미국의 통상정책상의 노동 의무조항 반영 등을 검토하겠다고 공언해 왔으며 강제노동 등으로 제작된 상품이 수입되지 않도록 가능한 통상 방안을 모색하겠다고 발표한 바 있다. 또한, 불공정 노동 관행이 근절될 수 있도록 노력하겠다고 노동자 중심정책(Putting Workers at the Center)를 적극적으로 추진하겠다고 밝혔다.<sup>16)</sup>

바이든 행정부의 친노조 정책은 중산층 복원을 위한 기반이 될 것으로 보인다. 노조를 통해 노동자들의 권리와 지위를 향상하고, 이로 인한 일자리 안정 및 경제 사회적 지위의 회복을 꾀하는 것이다. 이를 통해 미국 행정부는 중산층의 상당수를 구성하는 노동자들의 삶의 질을 향상시키고자 한다. 바이든은 노동자 권리를 강조하는 발언을 통해 노동자 권리를 재차 강조하고 있다. 2021년 2월에는 직접 본인의 트위터를 통해 "모든 미국인은 노조를 조직하고 단체교섭을 할 권리에서 나오는 존엄과 존경을 받아야 한다. 우리 정부의 정책은 노조 조직화를 장려하는 것이고 사용자들은 노동자들에게 노조에 가입할 자유롭고 공정한 선택권을 가질 수 있도록 보장해야만 한다"라고 강조한 바 있다.<sup>17)</sup>

바이든은 취임 이후 국내적으로 노동자에 대한 기업의 권한 남용 금지, 노동법 위반 시 기업 임원 개인에 책임을 부과, 노조 조직화와 단체교섭 독려 및 촉진, 근로자의 존엄성 향상 및 급여·복리후생 향상, 일자리 보호 등의 정책

15) 산업통상자원부, 「월간통상」, (산업통상자원부, 2022), vol 124 특집

16) USTR, "2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report", (USTR, 2021), pp. 15

17) 바이든 대통령은 '21.2월 트위터를 통해 다음과 같이 밝힌 바 있다. "Every American deserves the dignity and respect that comes with the right to union organize and collectively bargain. The policy of our government is to encourage union organizing, and employers should ensure their workers have a free and fair choice to join a union."



을 추진한 바 있다.<sup>18)</sup> 당선 직후에도 노동자의 일자리 보호, 임금 인상, 실업보험 및 건강보험, 취약계층 및 중소기업 지원, 노동자 조직화 지원, 인종별 격차 해소 등을 위해 노력하겠다고 노동 관련 정책을 밝혔다.<sup>19)</sup>

최근 미국 노동부는 2022년 9월에 아동노동이나 강제노동을 통해 생산된 것으로 추정되는 상품에 대한 보고서를 발간하여 지속적으로 무역과 노동의 연계에 대한 정부 차원의 업무를 지속하고 있다.<sup>20)</sup>

이 외에도, <표 1>과 같이 미국의 대중 견제가 이전 정부보다 강화되며 중국의 강제노동

및 인권 탄압과 연계된 기업 및 제품에 대한 다양한 제재를 통해 무역과 통상의 연계를 강화하고 있다.<sup>21)</sup>

바이든은 미국의 노동절(Labor day)을 맞아 “중산층이 미국을 건설했으며, 중산층을 만든 것이 노동조합”이라고 발언하며, 기업들이 정당한 임금을 지불해야 한다고 발언하는 등, 취임 후 지속해서 중산층-노동자 중시 입장을 거듭 밝히고 있다.<sup>22)</sup>

이러한 흐름에서 노동자 중시 정책으로 당선된 바이든 행정부는 역대 정부 중에서 가장 노동 친화적인 정책을 펼 것으로 기대되며,

표1 바이든 대통령 취임 이후 인권/노동 관련 대중국 주요 조치 내용

구분	일자	조치 내용
법/행정	21.7.13	신장 공급망 권고문(Xinjiang Supply Chain Business Advisory) 업데이트
	21.12.24	위구르족 강제노역 방지법(Uyghur Forced Labor Prevention Act) 제정
공동행동	21.6.13	미국 등 G7 국가 공동선언문 발표 : 중국의 신장/홍콩 관련 인권 존중 촉구
	21.10.21	미국, 프랑스, 영국 등 43개국, UN총회에서 신장 자치구 인권상황 규탄 성명 발표 (중국, 쿠바 등 62개국 반박성명 발표)
홍콩관련 인사 제재	21.3.16	홍콩 인권 탄압 연루 중국/홍콩 고위관리 24인 제재
	21.7.16	홍콩 인권 탄압 연루 중국 관리 7인 제재
관련 기업 제재	21.5.10	신장 위구르 자치구産 면제품으로 제조한 유니클로 의류의 수입통관 금지 조치
	21.5.28	중국 다렌오션피싱의 선단이 어획한 해산물에 대한 인도보류 명령(WRO)
	21.6.23	호산실리콘산업, 신장생산건설병단(XPCC) 등 5개 중국 기업을 Entity List에 추가
	21.7.9	신장위구르자치구의 인권탄압 등을 문제 삼아 14개 중국 기업을 Entity List에 추가
	21.12.17	생명공학기술을 인권탄압과 군사적 목적에 이용하고 있는 34개 중국기관 및 기업을 Entity List에 추가

자료: 무역협회 통상리포트, “미국의 2022년 통상정책방향 및 주요 이슈별 현황”, 「KITA 통상리포트」, vol 2, (2022), pp. 5

18) 국회입법조사처, “바이든 신행정부의 주요 정책 전망과 시사점”, 「국회입법조사처 특별보고서」, (국회입법조사처, 2021).

19) 홍성훈, “미국 바이든 대통령 당선자의 노동정책 공약”, 「국제노동브리프」, Vol. 18 no. 11, (한국노동연구원, 2020)

20) Department of Labor, “List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor”, (US department of laor, 2022), <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods>

21) 박선민, 정해영, 김경화, “미국의 2022년 통상정책방향 및 주요 이슈별 현황”, 「KITA 통상리포트」, vol 2, (2022), pp. 5

22) 백악관, “Remarks by President Biden Celebrating Labor Day and the Dignity of American Workers”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/05/remarks-by-president-biden-celebrating-labor-day-and-the-dignity-of-american-workers/>

최근 바이든 행정부가 역점을 두고 추진 중인 IPEF는 이 흐름이 대외경제정책 및 통상정책으로 반영되는 시작점이 될 것으로 보인다. 특히 노동이 환경, 디지털 등과 함께 신통상의제로 명실공히 부상하였고, 국제사회가 새로운 규범에 대한 논의의 필요성에 공감하고 있는 만큼, 노동과 무역의 연계가 한층 더 강화될 것으로 보인다.

## 2. 인도태평양경제프레임워크(IPEF)를 통해 본 미국의 노동 중시 정책 기초

실제로 바이든 행정부는 국내 노동자 중심 정책 기초에 맞추어 대외협상에서도 노동자 중심 정책을 피력하고 있다. 이는 최근 미국이 역점을 두고 추진 중인 인도태평양경제프레임워크(IPEF; Indo-Pacific Economic Framework)에서도 두드러진다. 2022년 5월 출범해 같은 해 9월 공식적으로 장관선언문을 발표하고 협상을 개시한 IPEF는 최근 미국 통상정책의 흐름을 잘 반영한다.

IPEF는 14개 국가(미국, 한국, 일본, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 말레이시아, 베트남, 인도, 인도네시아, 브루나이, 태국, 필리핀)가 참여하며, 공급망, 환경, 디지털, 조세, 반부패 등 기존에 통상 분야에서 비중 있게 다루지 못했으나 국제 규범화가 필요한 분야 및 개념들을 통상의 영역으로 끌어들이겠다는 점에서 의미가 있다. 이번 장관선언문에서는 직접적인 협력 분야나, 세부 분야를 직접적으로 언급하기 보다는 기존 국제 협정들에 기반해 협력의 필요성에 대한 공감대를 형성하는 수준에서 논의가 진행되었다. 주목할 만한 점은, 이번 2022년 9월 발표된 장관선언문 계기에 통상과 연계성이 적다고 평가되는 노동권, 노동자

보호 등의 노동 관련 문안이 반영되었다는 점이다.

IPEF 장관선언문에서는 <표 2>에서 보는 바와 같이, 전반적으로 노동 관련 문안을 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 참여국들은 필러1~4에서 공통적으로 '국제노동기구 협약에 기반하여 노동 관련 의무 이행 및 노동권을 증진하기로 합의(based on the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)'하였다. 다만, 각 필러별 선언문에 ILO가 언급된 이후 단서처럼 '각 참여국이 채택한(which the Partners have adopted)' 문안이 전제조건처럼 언급되어 있음을 주목할 필요가 있다. 또한 '양질의 일자리 창출(creation of decent work, quality jobs)' 및 '경제성장의 혜택이 노동자 및 국민에 공유(ensure broadly shared economic growth for our workers, companies, and people)' 되도록 합의하고, '공정 경쟁의 기회를 제공(level the playing field)'하기로 한 문안 등 노동자에 관련된 문안도 여러 필러에 포함되어 있음을 볼 수 있다.

장관선언문에 언급된 노동 관련 문안은 사실 새로운 내용은 아니다. 과거 WTO에서 노동권을 통상 규범에 도입하려던 시도가 있었을 때, 1996년 싱가포르에서 열린 WTO 장관회의에서는 '국제적으로 인정되는 핵심 노동기준을 준수(observe internationally recognized core labor standards)'하도록 협의할 것을 약속하고, 노동 관련 이슈를 주도하는 국제기구는 ILO임을 확인하는 동시에 노동기준의 보호무역주의적 활용을 삼가자는 논의를 거친 바 있다. 이후 2001년 도하 라운드에서 참여국들은 싱가포르 선언문을 재확인했으나 추가적인 결론은 지어지지 않은 채로 현재

표2 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 장관선언문 상의 노동 관련 문안

구분	내용
필러1 노동 관련 문안	... adopting and maintaining, and enforcing, national laws based on internationally-recognized labor rights, based on the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work; ...
필러2 노동 관련 문안	We intend to promote labor rights based on the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, which the Partners have adopted,
	We recognize that skilled workers and employers who comply with national labor laws and promote labor rights based on the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, which the Partners have adopted, are critical to ...
	We look forward to working together to strengthen resilience in our global supply chains, especially in the critical sectors that underpin our economies, and ensure broadly shared economic growth for our workers, companies, and people.
필러3 노동 관련 문안	We recognize the need to promote just transitions through the creation of decent work, quality jobs, and labor rights based on the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, which the Partners have adopted.
필러4 노동 관련 문안	... improving the investment climate, ensuring shared prosperity, and promoting labor rights based on the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, which the Partners have adopted.
	We seek to level the playing field for businesses and workers within IPEF member countries in the Indo-Pacific region ...

자료: 산업통상자원부 보도자료<sup>23)</sup>

까지 WTO와 ILO는 협력하여 노동과 무역의 연계 사안을 다루고 있다.<sup>24)</sup>

ILO에서 밝힌 노동기준과 WTO 및 여타 규범에서 언급된 노동 관련 규범을 IPEF에서 어떤 식으로 반영하면 좋을지에 대한 방안은 향후에 구체화가 필요할 것으로 보이나, 장관선언문 상에 참조하도록 언급된 노동기구(ILO)에 대해 간단히 살펴보자면, 190

개의 협약(convention)을 채택했고, 협약 비준국(member countries)에 적용 가능하고 보편적(universal)으로 인정되는 핵심 협약(fundamental conventions)에는 10가지가 있으며, 크게 5가지로 범주화가 가능하다. <표 3>에 정리된 바와 같이 결사의 자유, 강제노동 금지, 차별금지, 아동노동 금지, 산업 안전 보건 협약이 있으며, 이와 같은 규범들과 관련해

23) 산업통상자원부, “인태경제프레임워크(IPEF) 공식협상 개시 선언”, 「보도참고자료」, (산업통상자원부, 2022), pp. 1-18

24) WTO의 공식 웹사이트에 “Labour standards: consensus, coherence and controversy” 제목과 함께 게재된 내용으로 자세한 내용은 해당 사이트를 참조할 수 있다: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey5\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.htm)

표3 국제노동기구(ILO) 10대 핵심 협약('22.9월 기준)

결사의 자유	제 87호: 결사의 자유 및 단결권 보호 협약
	제 98호: 단결권 및 단체교섭 협약
강제노동 금지	제 29호: 강제노동협약
	제 105호: 강제노동철폐협약
차별금지	제 100호: 동등보수협약
	제 111호: 고용·직업상 차별 협약
아동노동 금지	제 138호: 최저연령협약
	제 182호: 가혹한 형태의 아동노동철폐협약
산업 안전 보건	제 155호: 산업안전보건 협약
	제 187호: 산업안전보건 증진체계협약

자료: ILO, Fundamental Conventions<sup>25)</sup> 바탕으로 저자 재구성

표4 IPEF 참여국의 국제노동기구(ILO) 핵심 협약 비준 현황

분류	세부사항	IPEF 14개 참여국 비준 현황('22.9기준)													
		미	한	일	싱	호	뉴	필	말	베	인도	인니	브	태	피
결사의 자유	87호: 결사의자유 및 단결권보호 협약	-	0	0	-	0	-	0	-	-	-	0	-	-	0
	98호: 단결권 및 단체교섭 협약	-	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	-	-	0
강제 노동 금지	29호: 강제 노동 협약	C029	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
		P029	-	-	-	-	0	0	-	0	-	-	-	0	-
	105호: 강제 노동 철폐 협약	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
차별 금지	100호: 동등 보수 협약	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
	111호: 고용·직업상 차별 협약	-	0	-	-	0	0	0	-	0	0	0	-	0	0
아동 노동 금지	138호: 최저 연령 협약	-	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0
	182호: 가혹한형태의아동노동철폐협약	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
산업 안전 보건	155호: 산업안전보건 협약	-	0	-	0	0	0	-	-	0	-	-	-	-	0
	187호: 산업안전보건 증진체계협약	-	0	0	0	-	-	-	0	0	-	0	-	0	-

자료: ILO, Ratifications of fundamental instruments by country<sup>26)</sup> 바탕으로 저자 재구성

25) ILO의 공식 웹사이트에 게재된 내용으로 자세한 사항은 링크를 참조할 수 있다. 제 161호 산업안전보건의 서비스협약도 핵심협약 후보로 유력하게 논의되었으나 2022년 6월 논의에서 최종적으로는 제155호와 제187호만 포함되었다.

Fundamental Conventions,

<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm#:~:text=The%20ILO%20Governing%20Body%20had,of%20forced%20or%20compulsory%20labour>

26) ILO, Ratifications of fundamental instruments by country, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:1,F](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F)

현재 이행현황에 대한 점검이나 향후 규범화에 대한 추가적인 논의가 IPEF 참여국에 중요한 숙제로 남은 것으로 보인다.

다만, IPEF를 주도 중인 미국 또한 ILO의 핵심 협약에 대해 국내적으로 비준하지 않은 사안이 있고, 경제 수준이 상이한 여러 국가가 참여한 만큼, 노동 관련 협약에 대한 각국의 비준 현황이 다양하다는 점에 대한 고려가 필요하다. <표 4>에서 보는 바와 같이 미국은 핵심 협약 중 2개 협약에 대해서만 비준하였으며, IPEF 참여국 중에서도 모든 ILO 핵심 협약에 대해 비준한 국가는 부재하다. 따라서 상이한 국가별 비준 및 이행 상황에 대한 고려 및 향후 전개 방향에 대한 모니터링이 필요하다.

장관선언문으로 향후 전개될 협의의 흐름을 파악하기에는 한계가 있으나 최근 발표된 장관선언문 상에서는 미측의 국내정치적 우선순위인 노동자의 권리가 제한적으로나마 선언문 상에서 최종적으로 포함되었다. 기존 미국의 노동 문안을 포함하려는 IPEF 논의와 현 바이든 행정부의 친노동자 정책 기조를 감안한다면, 향후에도 노동 관련 내용이 강조되거나 추가될 가능성이 있을 것으로 보인다.

다만 IPEF는 법적 성격이 아직은 명확하지 않아 구속력이 없고, 향후에 노동 관련 문안이 구체화 되더라도 경제적 수준이 상이한 여러 참여국의 합의가 필요한 점을 고려할 때 선진국-개도국 간 견해 차이를 좁히는데 상당한 진통을 겪을 것으로 보인다.

## IV. IPEF 참여국의 반응과 한국에 주는 함의

### 1. IPEF 참여국의 반응

국제사회에서는 신통상이슈(환경, 노동, 디지털, 조세, 반부패 등)가 부상함에 따라 국가 간에 새로운 통상 규범의 필요성에 대한 공감대는 형성되어 있는 것으로 보인다. 다만, 노동과 같이 기존에 통상에서 주로 다루어지지 않았던 분야를 포함하는 것에 대한 대다수 국가의 반감은 어느 정도 존재하는 것으로 관찰된다. 현재 노동 규범은 세계무역기구(WTO) 등 다자채널에서 관련 규범 도입이 좌초된 이후에 최근에 미국을 중심으로 한 통상협정에 일부 문안이 반영되었고, 다자 차원의 논의는 IPEF 등을 통해 초기 논의 단계에 있는 것으로 보인다.

특히, 이번 IPEF 장관선언문에서 ‘각 참여국이 채택한 국제노동기구 협약에 기반하여 노동 관련 의무 이행 및 노동권을 증진하기로 (promote labor rights based on the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, which the Partners have adopted)’ 합의한 것처럼, 각 국가는 비준 여부, 다양한 경제 수준, 인프라 등에 따라 국내 이행이 가능한 수준의 차이를 지속적으로 주장하며 미국의 노동 중시 기조 반영에 대해 어느 정도 추가적 논의에 대한 필요성을 지속 주장할 것으로 보인다.

또한, 개발도상국을 중심으로 노동기준의 무역 규범화가 또 다른 형태의 비관세장벽으로 작용할 가능성에 대한 우려가 있는 것으로 보인다. 표면적으로 노동 관련 규범과 공정 무역은 노동권 보호와 공정한 규범을 준수하

는 것을 추구하나, 실제로 노동집약적 산업에 비교우위를 가진 국가들에 교묘한 무역 장벽 (disguised barriers to trade)으로 작용할 소지가 있기 때문이다. 각 국가의 자원·기술·노동력 등 비교우위에 따라 자유무역을 통한 교역 활성화로 경제성장이 가능하다고 보는 기존 무역 이론과 공정무역을 위한 무역 제재가 충돌하는 경우, 새로운 노동 규범이 상대적으로 저렴한 노동력을 제공할 수 있는 국가의 노동 집약적 생산·제조 경쟁력을 약화시켜 경제성장을 저해할 여지가 있다.<sup>27)</sup>

다만 흥미로운 점은, 미국이 의회보고서 (CRS Report: Congressional Research Service Report) 등을 통해 밝힌 바와 같이, 국제통상 협상에 국내정책 기조에 따른 노동권 강화 및 보호, 노동자 조직 참여 등을 협상 문안에 포함하기를 주장함과 동시에, 상대적으로 이행 역량이 취약한 개발도상국 등의 참여국에 기술개발과 역량개발 제공하는 것을 함께 강조한다는 점이다.<sup>28)</sup> 이는 IPEF 참여국에 노동 관련 제반을 향상시킬 역량 및 기술을 제공함으로써 전 세계적으로 노동기준을 향상시키고, 노동기준 준수의 가능성을 제고하려 하려는 미국의 움직임으로 이해할 수 있다. 개발도상국의 경우 노동 규범의 상향을 받아들이는 대신, 국내 인프라 등의 개선에 대한 인센티브를 요구하는 등 다양한 협상의 여지가 있을 것으로 보인다.

## 2. 한국에 미칠 영향 및 대비 필요성

미국 주도의 대외경제협정 상에 노동 관련 문안의 반영이 본격화되기 시작한 점을 고려할 때, 한국도 이에 대한 국내적 제도 점검, 비관세 장벽에 대한 선제적 대비, 다자 차원에서의 대응, 기체결된 여러 국제통상 플랫폼의 상이한 법적 수준에 대한 검토 등이 필요해 보인다.

첫째, 한국이 노동 관련 분쟁의 대상이 되지 않도록 사전적 제도 검토가 필요하다. 기존에 한국이 고려하지 않았던 새로운 분야에 대해 잠재적 노동 이슈가 한국의 대외통상정책과 국내 법·제도에 미칠 수 있는 영향에 관해 종합적인 검토가 필요한 시점이다.<sup>29)</sup> 특히 한국의 경우, 최근 2018년 EU로부터 ILO 주요 협약 사항을 이행하지 않았다는 이유로 패널 설치 요청을 받은 적이 있는 만큼, 상대적으로 국제 협정 상에 노동 문안 삽입을 환영할 입장은 아닐 수도 있을 것으로 보인다. 다만, '21.2월에 국제노동기구(ILO) 핵심 협약 중 3개 「제29호 강제 또는 의무노동에 관한 협약」, 「제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」, 「제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」에 대한 비준 동의안이 국회 본회의를 통과하게 되면서 향후 분쟁 소지가 완화되어 통상 리스크 해소에 도움이 될 것으로 보인다.

둘째, 한국 기업이 진출하는 IPEF 참여국의 비관세장벽을 개선하고 시장 규제 합리성을 확대하는 방향으로 노동 관련 논의를 활용하

27) Craig Van Grassek, *The History and Future of the World Trade Organization*, (WTO Publications, 2013), pp. 380.

28) Cathleen D. Cimino-Ilsacs, "Worker Rights Provisions and U.S. Trade Policy", Congressional Research Service, R46842, (2021), pp. 1-50

29) 산업통상자원부, 「월간통상」, (산업통상자원부, 2022), vol 124 특집

는 방안도 검토해 볼 수 있다. 신통상 의제 중 비교적 규범화 된 환경, 디지털 등 여타분야에 비해 노동 분야의 무역과 연계는 선례가 적고, 규범 수준이나 기준이 모호한 만큼 비관세장벽으로 작용할 위험성이 있다. 이에 재외 공관 등을 활용하여 지속해서 노동 관련 비관세장벽 사례를 수집하며 향후 발생할 수 있는 무역장벽에 대응하려는 노력도 필요할 것으로 보인다. 선진국과 개도국으로 나누어 각각 국가군이 최근 여타 통상협정에서 논의한 노동 관련 규범의 현황을 점검하고, 우리 기업이 선진국 진출 시에는 노동기준 및 노동 규범으로 인해 시장 진출에 제약을 받지 않도록 돕고, 다른 한편으로 개도국 진출 시에는 노동 관련 비관세장벽에 대해 적극적으로 해당 제도에 대한 개선을 요구하는 자세도 필요할 것으로 사료된다.

셋째, 미국의 새로운 노동 중시 정책 기조에 대응하여 양자보다는 다자협정 등의 보다 거시적인 관점에서 대응이 필요할 것으로 보인다. 특히, 과거에 ILO 및 여타 노동 관련 국제협정 논의 과정에서 보인 각 국가의 입장을 모니터링하여 한국과 유사한 입장을 보이는 국가와 협력을 통해 필요한 사항에 대한 반영이 중요할 것으로 보인다. 국제법은 각 국내법으로 제정하여 이행되는 만큼, 한국 및 유사입장국이 가입하지 않은 국제협약이나 국내 사정과 국내법 등을 고려하여 이행법률을 어떠한 방식으로 국내 규범에 반영할지에 대한 검토가 필요할 것으로 사료된다.

마지막으로, 한국이 기체결한 여러 통상협정의 상이한 법적 구속력에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다. IPEF 참여국 중 미국과 FTA를 체결한 몇 안 되는 국가인 한국은 한미 FTA

상에 노동 챕터를 두고 있다. 이에 비해 최근 협상이 개시된 IPEF는 법적 성격이 정해지지 않아 추후에 양 국제협정 간의 규제 수준이나 법적 구속력의 정도가 충돌할 경우를 대비하여 사전적인 점검이 필요한 것으로 사료된다. 특히, 향후 분쟁이 발생할 경우, 여러 협정을 비교·분석하여 한국에 유리하도록 전개할 수 있는 방안에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

## V. 결론

미국은 2022년 11월 중간선거를 앞두고 2020 대선 당시 바이든 행정부의 당선에 주요한 역할을 한 러스트벨트 지역 표심 확보를 위해 노동 중시 정책 기조를 강화할 것으로 보인다. 바이든 행정부는 IPEF를 시작으로 새로운 노동기준을 제시하려는 입장을 거듭 밝혀왔고, 국내적으로 중간선거를 앞두고 다양한 이해관계자 뿐만 아니라 의회 등을 설득해야 하는 상황인 바, 기존 무역 협정상 노동 관련 기준에 대해 일정 수준 이상의 차별성을 만들어 내야 하는 부담감을 안고 있을 것으로 보인다. 따라서 향후에도 미국 국내정치적 사유로 인한 노동자 중시 정책이 무역과 연계될 것으로 관측된다.

특히, 본격적인 IPEF 공식협상이 개시된 만큼, 미국 정부의 노동 관련 국내 정책이 대외정책에서 우선시 되고 있다는 점에 주목하고, 향후 미국에서 추가적 입법이 있는지 관련 동태를 주시하며, 이와 같은 미국 국내적 움직임이 대외 통상협정에 반영되는 동향을 주목할 필요가 있을 것으로 사료된다.

## 참고문헌

- 강유덕, 고보민, “미국과 EU 의 FTA 에 나타난 무역-노동기준 연계에 관한 비교 분석”, 「무역학회지」, 2016.
- 권순원, “미국의 대선과 노동조합의 선택”, 「국제노동브리프」, 2004.
- 권혁우, 김이경, 우석중, 윤경민, 신재원, “미국 바이든 신정부 통상정책 전망에 대한 국제통상법적 고찰”, 「통상법무정책」, 2021.
- 국회입법조사처, “바이든 신 행정부의 주요 정책 전망과 시사점”, 「국회입법조사처 특별보고서」, 국회입법조사처, 2021.
- 김미영, 박종희, “미국의 노동기준 연계 무역정책과 한미 FTA 노동조항의 전망”, 「안압법학」, 2014.
- 김영귀, 남시훈, 금혜윤, 김낙년, “대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향”, 「대외경제정책연구원」, 2017.
- 김홍률, “노동의 무역연계에 관한 미국의 정책변화”, 「대외경제정책연구원 오세경」, 제4권 제3호 통권 30호, 2001.
- 민정훈, “통상(通商) 관련 미국 내 여론에 관한 분석”, 「IFANS 주요국제문제분석」, 국립외교원 외교안보연구소, 2021.
- 박선민, 정해영, 김경화, “미국의 2022년 통상정책방향 및 주요 이슈별 현황”, 「KITA 통상리포트」, vol 2, 2022.
- 손병권, “바이든 후보의 외교정책, 미국의 리더십 회복과 세계질서 변화를 가져올 수 있나?”, 「EAI 스페셜 리포트」, 동아시아연구원, 2020.
- 왕윤중, “무역과 노동기준의 연계”, 「대외경제정책연구원」, 1996.
- 이장원, “무역과 노동, WTO 신통상의제 영향 분석과 대응”, 「대외경제정책연구원」, 2000.
- 이천기, 이주관, 박혜리, 강유덕, “FTA 신통상규범에 관한 통상법적 쟁점과 경제적 영향: 환경과 노동을 중심으로”, 「대외경제정책연구원정책연구브리핑」, 20-13, 2020.
- 이혜정, “바이든의 미국 우선주의: 중산층을 위한 외교”, 「한국정치연구」, 서울대학교 한국정치연구소, 2021.
- 임대성, “WTO 블루라운드에 관한 연구: 무역과 노동기준의 연계를 중심으로”, 「국제경제법연구」, 2006.
- 정인경, “미국통상정책의 정치경제: 보호무역주의와 이해집단의 역할을 중심으로”, 연세대학교 석사논문, 2017.
- 정형진, “무역과 노동 - 미국 통상법을 중심으로”, 「법학논고」, vol. 29, 경북대학교 법학연구원, 2008.
- 정혜윤, “미국노동조합의 조직화 노력과 정치적 역할”, 「노동 N 이슈」, 2019
- 조기숙, “2016 미국 대선에 나타난 포퓰리즘 연구: 이념적 포퓰리스트 트럼프, 전략적 포퓰리즘 샌더스”, 「한국정치연구」, 2017.
- 조성대, “임기 2년차 통상정책의제를 통해 본 최근 20년간 미국의 통상정책 변화”, 「통상법무정책」, 2022.
- 한창훈, “무역과 국제노동기준”, 「한국노동연구원」, 2000.
- 홍성훈, “미국 바이든 대통령 당선자의 노동정책 공약”, 「국제노동브리프」, Vol. 18 Vo. 11, 2020.
- Autor, D., D. Dorn, and G. Hanson.,



"The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States.", *American Economic Review*, Vol. 103, No. 6, 2013.

Autor, David, David Dorn, Gordon Hanson, and Kaveh Majlesi., "Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure.", NBER Working Paper, 22637, 2017.

Autor, D., D. Dorn, L. F. Katz, C. Patterson, and J. Van Reenen., "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms.", NBER Working Paper, 23396, 2017.

Craig Van Grasstek, "The History and Future of the World Trade Organization", WTO Publications, 2013.

Congressional Research Service, "Worker Rights Provisions and U.S. Trade Policy", CRS, 2021.

Kimberly Ann Elliott, "Labor Standards in Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook, ed. Jean-Pierre Chauffour and Jean-Christophe Maur", The World Bank, 2011.

Milanovic, Branko. " True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone." *Economic Journal*, Vol. 112, Issue 476, 2002.

Milanovic, Branko ed., "Globalization and Inequality.", Edward Elgar Publishing, 2012.

Milanovic, Brankoed., *Global Inequality*,

Harvard University Press, 2016.

SR Yeaple, "A simple model of firm heterogeneity, international trade, and wages.", *Journal of international Economics*, 2005.

US DOL, List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, US department of labor, 2022,

USTR, "2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report", USTR, 2021

WTO, "Labour standards: consensus, coherence and controversy.", WTO, 검색일 2022.9.30.([https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey5\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.htm))

White House, "Remarks by President Biden Celebrating Labor Day and the Dignity of American Workers", White house, 검색일 2022.9.30. (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/05/remarks-by-president-biden-celebrating-labor-day-and-the-dignity-of-american-workers-2/>)