

## 자유무역(NAFTA)과 미국의 고민

권순원

(코넬대학교, 노사관계학 박사과정)

### ■ 생산의 지구화와 자본이동

'80년대 이래 국가 전반의 산업정책을 둘러싼 논의에서 가장 중심적인 이슈는 단연 고용안정의 문제였으며,<sup>1)</sup> 이에 영향을 미치는 가장 중요한 요인 가운데 한 가지가 바로 '공장폐쇄' 및 생산이전이였다.<sup>2)</sup> '50년대 세계 산업생산의 절반을 담당하고 있던 미국의 생산 규모는 1990년대에 1/4로 줄어들었으며, 미국 기업 총 고용인력 가운데 해외 채용 비율이 자국 노동력 규모를 넘어서게 되었다. IBM 피고용자의 40%가 미국 밖에서 채용된 해외노동력이며, 월풀(Whirlpool)은 제품의 대부분을 멕시코와 유럽에서 생산하고 있다. 제너럴 일렉트릭(GE)은 1990년 초반에 고용규모 10만명을 넘어서는 싱가포르 최대의 민간기업이 되었다.<sup>3)</sup>

- 1) 불안정과 불확실로 대표되는 현재의 경제상황을 고려할 때 이 문제는 당분간 산업 일반 및 노사관계를 둘러싸고 벌어지는 담론의 중심에 있을 가능성이 높아 보인다.
- 2) 노동의 국제분업 구조하에서, 지구상의 모든 곳이 잠재적 생산기지로 변하고 있는 상황에서 기업들은 이윤을 위한 생산 적지가 어디인가를 찾아 나서고 있다.
- 3) Editorial board, 'The world as a single machine', *The Economist*, June 20th 1998. 아래 인용 원문 참조. "[이코노미스트] 1990년대는 미국 경제에 있어 매우 중요한 시기였다. 이 시기 동안에 수많은 미국내 산업시설들이 라틴아메리카와 동남아시아 그리고 동유럽의 개발도상에 있는 국가들로 이전했다. 1950년대 미국은 전세계 공업생산량 가운데 반 이상을 담당하고 있었다. 1990년대에 들어 그 수치는 1/4로 급락했다. 불과 40년 만에 일어난 변화였다. 미국의 수많은 대기업들은 점점 더 해외에서의 고용규모를 늘려가고 있다. 1990년 IBM의 총고용 중 해외 노동인력의 비율은 40%를 넘어섰다. 미국내 최대의 가전 소비제품 업체 가운데 하나인 월풀(Whirlpool)은 대부분의 제품을 멕시코와 유럽에서 생산한다. 그들은 미국내 고용규모를 10%까지 줄였다. 현재 제너럴 일렉트릭(GE)은 싱가포르에 있는 민간기업체들 가운데 가장 많은 노동자들을 고

'80년대와 '90년대의 해외투자과 공장이전이 주로 제조업에 집중되었던 반면, 2000년대에 들어서 이러한 경향은 서비스 및 첨단 기술 산업분야까지 확대되고 있다. 텔레마케팅의 새로운 중심으로 떠오른 인도(India)는 미국 콜센터(call center) 산업의 핵심 기반이 된 지 오래이며, 보험처리업무(insurance-claims processor)나 컴퓨터 프로그래밍 부서 그리고 월스트리트의 백 오피스들까지 인도나 아일랜드로 이전하고 있다. 최근에는 실리콘 밸리의 컴퓨터 디자인 업무들 또한 인도의 엔지니어들에게 이전되고 있다. 예컨대, 핵심 산업의 기술관련 주요 일자리들까지도 해외로 이전되고 있는 것이다(Time, 2004, March 1).

1980년대에 시작되어 최근 들어 더욱 강조되고 있는 미국 기업의 생존을 위한 키워드는 '아웃소싱(outsourcing)'이 되었다. 이러한 맥락 속에서 9·11 사태 이후 비등하기 시작한 '안보 불안(homeland insecurity)'에 관련된 군사적 담론은 어느새 옛것이 되어 가고 있으며 그 자리를 '산업 공동화'가 야기하는 또 다른 형태의 '불안(homeland insecurity)'이 차지하게 되었다.

이러한 공장폐쇄 및 전략적 자본이동의 심각성은 국가적 수준에서 '탈산업화'와 '실업'에 관한 대대적 논란을 불러일으켜 왔으며, 이는 단지 기업경영이나 산업 차원을 넘어서 사회적·정치적 문제로 전면화되고 있다. '90년대 초반(1992년)에 세간의 관심을 모았

---

용하고 있다. 그곳의 현지 공장들은 가전부품 생산을 위해 10만명 이상의 싱가포르 노동자들을 고용하고 있으며, 생산된 제품의 대부분은 미국으로 수입된다. 디트로이트의 자동차 업체들도 점점 해외로부터 들어오는 부품의 비중을 늘려가고 있다”.

던 상원의 청문회는 이러한 위기 의식의 정치적 반영이었으며, 2004년 미국 대통령 선거의 핵심 화두로 떠오른 '산업 공동화'에 대한 관심과 논란은 '심화된' 위기에 대한 점증하는 긴장을 보여준다.

*[미국 상원 청문회: 상원의원 리글(Sen. Riegle)이 연방준비은행장 그리스핀(Alan Greenspan)에게 하는 질문] 현재 우리나라 전역에 걸쳐 일자리가 사라지고 있습니다. 나는 바로 어제 있었던 제너럴 모터스의 공장폐쇄 소식을 포함해 몇 가지의 유사사례에 관한 뉴스들을 이미 언급했습니다. 당신은 상원의원 사서(Sasser)가 언급한 테네시에서의 사례에 대해서도 들어 알고 있을 것입니다. 지난 주 보잉사(Boeing)가 대규모 일자리 감축을 발표했고, 그보다 일주일 전 유나이티드 테크놀로지(United Technologies)가 대대적인 감원을 예고한 상태입니다. 거의 모든 미국의 주요 대기업들이 영구적으로 일 자리를 줄이고 있으며, 대다수의 중소기업 또한 고용규모의 축소를 예비하고 있습니다. 이러한 고용감축 현상이 일부의 대기업에 한정된 것이 아니라는 사실을 반증하는 것입니다 (SEN. Riegle, Hearings of the senate banking committee, Topic: The Federal Reserve's Monetary Policy Report For 1992, Witness: Alan Greespan / 1992년 2월 25일, 목요일).*

이상과 유사한 내용의 논란이 12년이 지난 올 3월 35일부터 미국 상원 '미국산업의 상태(state of U.N. industry)' 청문회에서 진행되었으며, 역시 문제의 핵심은 미국 산업의 해외이전과 일자리 감소였다.

## ■ 논쟁의 핵심: NAFTA와 일자리 함수

공장 '폐쇄와 이전'의 동학에 있어 비판의 초점이 되고 있는 대상은 국가간의 무역자유화 협정, 미국을 기준으로 하면 '북미자유무역협정(NAFTA)'이다. 미국 노동부의 보고에 따르면 1994년부터 2002년까지 미국에서 없어진 일자리 가운데 50만개 이상이 이러한 자유무역 협정에 '직접' 영향을 받았다.

북미자유무역협정(the North American Free Trade Agreement: NAFTA)이 1993년에 조인된 이래 2003년까지 미국의 멕시코와 캐나다에 대한 무역적자는 미국내 생산시설의 철수 및 이전을 촉진, 총 879,280의 일자리를 해외로 유출시켰다. 없어진 일자리의 대부분은 제조산업의 핵심 분야들로 대부분 노조화되어 있었던 양질의 고임금 업종들이었다. 아울러, NAFTA는 소득 불평등, 생산직 노동자들의 실질임금 압박, 노동조합 교섭력 및 조직능력의 약화, 그리고 각종 부가급여의 감소 등 부정적 결과를 초래했다.

NAFTA는 미국, 캐나다 그리고 멕시코에 파트너들간의 직접투자를 유인하고 공장의 자유로운 이전을 보장하고자 상대국의 투자자들에게 일련의 '안전보장'을 제공할 목적으로 체결된 '무역 및 투자에 관한 협정'이다. 이 협정의 핵심은 '노동기준'이나 '환경보호기준' 등을 포함하고 있지 않다. 그 결과 NAFTA는 친투자(자), 반노동 및 반환경을 대표하며, 각 참여 국가들의 임금, 노동조건 그리고 환경 기준을 지속적으로 '악화'시키고 있다. '바닥으로의 질주(race to the bottom)'는 NAFTA의 임금, 환경, 그리고 노동조건을 표현하는 핵심적 경향이 되고 있다.

NAFTA에 기반해 구축되는 새로운 무역협정(예, Free Trade Agreement of the Americas: FTAA)의 옹호자들은 종종 이러한 종류의 협정 및 협약이 새로운 일자리를 창출하고 미국 노동자들의 소득을 향상시킬 수 있다고 주장한다. 이러한 주장에 대한 미국 부시 대통령의 믿음은 '확고'해 보인다. 텍사스에서 열린 경제단체장 주최의 포럼에서 그는 "무역은 일자리를 의미하고 더 많은 무역은 더 높은 수입을 의미한다"고 주장함으로써 자유무역협정의 지속에 대한 강한 의지를 보여주었다.

하지만, 이러한 주장들이 내포한 가장 큰 문제점은 미국 경제에 대한 무역의 실제 효과를 잘못 이해하고 있다는 점이다. 무역의 활성화를 통한 수출의 증가는 일자리 창출에 순기능으로 작용하는 것은 분명하지만 문제는 '수입'의 증가가 야기하는 일자리의 감소이다. 미국의 현 정부를 비롯한 자유무역협정의 지지자들이 간과하고 있는 것은 이러한 수입의 고용대체 효과이다. 수입 상품은 국내에서 생산되는 상품을 '구축'하며, 따라서 해당 상품을 생산하는 노동자들의 일자리는 수입 상품의 시장 점유율에 비례해 점점 줄어들게 되는 것이다. 예컨대, 국가간 상품거래 규모와 내용의 변화가 고용에 미치는 영향은 무역의 밸런스, 즉, 수출과 수입 간의 차이에 의해 결정된다. 수입을 무시하고 오직 수출만을 고려하는 부시 행정부의 계산법은 지출은 계산에서 빼고 수입만을 계산해 자산을 산출하는 방식이다.

예컨대, 미국이 멕시코와 캐나다에 자동차 10,000대를 수출하고자 한다면 해당 상품의 생산을 위해 적당한 규모의 노동력이 고용되어, 생산에 참여해야 하지만, 그 역의 경

우에는 해당 노동력이 일자리를 잃게 되는 것이다. 1992년에 제너럴 모터스는 자사 제품의 40% 이상을 해외에서 생산했다. 이러한 해외생산 비율은 그 이후 꾸준히 증가세를 보여, '90년대 중반 멕시코에서만 29개의 제너럴 모터스 공장이 가동되고 있다. 일부 연구(Zajac, 1993: 267)는 제너럴 모터스 연간 순이익(net profit)의 약 90%가 해외의 공장들에서 생산되고 있다고 주장하기도 한다. 이러한 생산이전의 직접적 결과가 미국 내 공장의 폐쇄 및 고용 감소이다.

## ■ 점증하는 무역적자와 일자리 상실

NAFTA의 미국 경제에 대한 초기 충격은 '90년대 초반의 순환적 경기회복에 의해 상당히 상쇄되었다. 1994년부터 2000년 사이에 총 고용규모는 빠르게 성장했으며 결과적으로 실업률이 급격하게 감소했다. 그러나 실업률은 2001년 초반에 증가하기 시작, 2001년 3월과 2003년 10월의 2년 6개월 여 사이에 약 2백 40만개의 일자리가 감소했다(BLS, 2003). 이러한 일자리 상실의 대부분은 제조업 분야에 집중되었다. 일자리 '증가의 지체와 감소의 가속'은 누적된 미국 경제의 구조적 문제를 전면화시키는 계기가 되고 있다.

미국 경제는 최근 30여년간 지속적인 국제무역적자를 경험했으며, 이러한 적자 규모는 1994년 1월 NAFTA가 효력을 발한 이후에 급증했다. 비록 NAFTA 파트너 국가들에 대한 미국 상품의 수출 또한 증가하기는 했으나 멕시코와 캐나다로부터의 수입은 수출의 규모를 훨씬 압도했다. NAFTA 이후

멕시코에 대한 수출 교역량은 95.2%까지 증가했고, 캐나다에 수출된 미국 상품 또한 41%나 증가했다. 하지만, 동 기간에 멕시코로부터의 수입은 195.3% 증가했으며 캐나다로부터의 수입 또한 61.1% 증가했다. 수출 대비 수입의 규모가 압도적임을 보여준다(표 1 참조).

결과적으로 NAFTA 직전인 1993년 300억달러 수준이던 미국과 캐나다에 대한 미국의 무역적자는 2003년에 이르면 10여 년 전에 비해 281%가 증가한 850억달러에 이르게 되며 그 결과로 미국의 51개 전 주에 걸쳐 대규모의 일자리 '파괴'가 진행되었다. 최근의 통계에 의하면, 작년(2003년) 9월까지 미국의 멕시코와 캐나다에 대한 무역적자는 전년 대비 12%까지 증가했고 그 결과에 따른 일자리 감소 또한 지속되고 있다.

요컨대, 표에서 나타나듯이 미국의 무역적자는 '무역협정(NAFTA)' 기간 내내 지속되었다. 멕시코와 캐나다 전역에서 자유롭게 국경을 넘어온 상품들이 시장을 휩쓸었으며, 수출은 상대적 지체되었다. 결과적으로 수출에 기반한 일자리 창출 효과가 수입이 야기하는 일자리 '감소'의 충격에 압도된 것이다. 미국의 각 주별 일자리 감소 통계를 보면, 적게는 알래스카(Alaska)의 719개로부터 많게는 캘리포니아의 115,723개에 이르기까지 그 폭이 다양하다. 무역적자로 인한 일자리의 대규모 상실을 경험한 주들은 대체로 전통적인 산업 지구를 중심으로 일부의 중, 남부 주를 포함하고 있다. 뉴욕, 미시간, 오후이오, 펜실베이니아, 뉴저지, 위스콘신, 일리노이, 매사추세츠, 테네시, 노스 캐롤라이나, 조지아, 플로리다, 텍사스 등은 NAFTA가 체결된 이래 20,000개 이상의 일자리가 사

[표 1] 미국-NAFTA간 교역과 일자리 효과, 1993-2002

(단위 10억 달러, 2002년 기준)

	1993	2002	1993이후의 변화	
			달러(\$)	변화율
<b>미국과 NAFTA간 교역변화</b>				
<b>캐나다</b>				
국내 제조품 수출(Domestic Exports)	101	42	41	40.8%
수입(Imports)	-129	-208	-79	61.1%
순수출(Net exports)	-29	-67	-38	132.9%
<b>멕시코</b>				
국내 제조품 수출(Domestic Exports)	44	85	42	95.2%
수입(Imports)	-45	-134	-88	195.3%
순수출(Net exports)	-2	-48	-47	3057.2%
<b>NAFTA 전체</b>				
국내 제조품 수출(Domestic Exports)	144	227	83	57.3%
수입(Imports)	-175	-342	-168	96.0%
순수출(Net exports)	-30	-115	-85	281.4%
<b>미국의 교역관련 일자리 창출과 소멸</b>				
국내 제조품 수출(Domestic Exports)	1,235,912	2,030,086	794,174	64.3%
수입(Imports)	-1,332,972	-3,006,426	-1,673,454	125.5%
순수출(Net exports)	-97,060	-976,339	-879,280	905.9%

라진 주들이다. 흥미로운 사실은 '70년대 중반에서 '80년대 초반까지 대체투자지로 각광받던 남부의 여러 주들에서도 본격적으로 일자리가 줄어들고 있다는 사실이다. 이는 미국 전역이 자유무역협정의 영향을 심각하게 받고 있음을 반증한다.

NAFTA하에서 상실된 일자리의 대부분은 (78%) 제조업 부문이며 이를 개수로 환산하면 686,700에 이르는데, 고용규모 25,000명의 대기업(예, 현대자동차) 28개가 10년 동안에 사라졌다는 이야기다. NAFTA의 옹호자들은, 단기적 현상으로서의 NAFTA에 의한 경제불안, 환경파괴 그리고 공공복지의 약화가 교역량의 급격한 증가와 그에 따른 새로운 일자리 창출을 통해 상쇄 보상될 수 있으리라 가정해 왔으나 이러한 예측은 10년 동안 '보기 좋게' 빗나가 버렸다.

## ■ 장기 불황과 사회적 불평등의 증가

NAFTA<sup>4)</sup>는 미국내 고용규모의 지체 혹은

4) 물론 NAFTA는 과거 이삼십년에 걸친 미국 경제의 주요 목표인 세계경제의 자유화를 위한 한 가지 수단에 불과했으며, 따라서 구조적 무역적자와 장기 불안 요인으로서도 '부분적인' 책임만을 가진다. 예컨대, 미국 GDP의 몫에서 빠른 규모로 성장하고 있는 미국내 외국인 투자 규모는 지난 20년간 소득 분배의 불평등을 확대시켜 온 주요 원인의 하나로 지적될 수 있다. 1960년대, 미국은 전세계 자동차 생산의 절반 이상을 차지하고 있었다. 그러나, 1992년 통계를 기준할 때, 전미 자동차 생산 규모는 전체 생산량 가운데 20.9%까지 떨어졌고(Standard and Poors, 1994), 1997년의 세계시장 점유율은 16.0%까지 급락했다(기업 내부자료, General Motors, NAO Human Resource Planning LA TRAINING '98). 이렇듯, 미국 자동차산업의 시장 점유율이 급격히 떨어지게 된 가장 결정적인 이유는 미국 자동차 기업들이 전후 유지해 오던 국내 시장 지배력이 약화되었기 때문이었다. 이러한 약화의 가장 중요한 요인은 해외의 자동차 기업들의 경쟁적 시장 참여

감소를 유발했을 뿐만 아니라, 소득불평등의 증가와 전체 노동력의 72.1%(2001년)를 구성하고 있는 '저학력, 미숙련 노동력'의 상대적 임금 저하를 초래했다.<sup>5)</sup>

수많은 연구 결과들은 교역량의 증가에 따른 저가 상품의 수입이 미국내 해당 상품 제조부문 노동자 임금의 하향 압박 기제로 작용하고 있음을 보여주고 있다. 물론 주력 수출상품 생산부문 종사자들의 임금 증가 가능성은 여전히 존재하나 이는 핵심 기술 부문이나 첨단산업 분야의 고숙련 노동력에에만 적용 가능하다. 예컨대, 현재 미국이 수입하고 있는 대부분의 상품들이 멕시코 등의 '저임금 반숙련' 노동력의 집약된 노동에 기반하고 있다는 점에서 미국 노동시장 내에서 상대적으로 열등한 위치에 있는 다수의 '저학력, 미숙련' 노동력들에게 직접적인 충격이 되고 있다.

자유무역의 철학에 기반을 둔 NAFTA가 미국 저학력 노동자 그룹의 임금에 미친 하향 조정 압력은 3가지 측면에서 고려할 수 있다. 우선 과거 20여년에 걸친 지속적인 미국의 무역적자는 수백만의 제조업 일자리를 해외로 이전시켰으며 따라서 양질의 고용기회가 그만큼 감소하게 되었다. 폐쇄된 공장에서 시장으로 내몰린 '비자발적' 해고자들은 직전 임금에 비해 훨씬 싼 값에 타

---

및 상품 수입의 증가와 외국기업의 미국내 직접투자 확대 즉, 현지공장의 건설 및 합작투자 공장의 설립이었다. 미국내 현지공장은 고용창출의 효과가 있기는 했으나 미국 기업들이 경쟁력을 이유로 멕시코나 중국 등으로 공장을 이전하게 하는 명분을 제공했다.

5) Mishel, Lawrence, Jared Bernstein, and Heather Boushey(2003),. *The State of Working America: 2003-03*. Cornell, N.Y.: ILR Press, an imprint of Cornell University Press, p.163.

부분(주로 서비스부문) 혹은 유사부문 비정규직에 고용되었고 이는 미국 전체 노동자들의 임금 평균을 급격하게 감소시켰다. 두 번째, 점증하는 미국의 대외 무역적자는 외국과의 경쟁에 직접 노출된 산업 분야의 노동자들에게만 영향을 미친 것이 아니었다. 무역적자로 인해 제조업 부문의 국내 투자가 감소하고 따라서 일자리가 줄어들에 따라, 해당 부문에 종사하던 노동자들이 노동시장의 다른 분야, 즉 서비스산업 분야 등으로 이동하기 때문에 이는 자본이동의 직접적 영향하에 있지 않던 노동자들에게도 심각한 영향을 미치게 되었다. 예컨대, 첫 번째 효과(공장폐쇄와 실업의 증가)로 인해 노동시장의 일반적 경쟁이 증가하며 이는 국제시장 경쟁으로부터 상대적으로 자유로운 부분까지도 심각한 영향을 받게 되는 결과를 초래한다. 세 번째, 임금과 노동조건의 교섭 과정에서 노동조합 및 노동자들의 교섭력이 기업의 '공장폐쇄' '위협'에 의해 매우 약화되었다. 이러한 '폐쇄 위협'은 최근 들어 사용자들의 교섭 전략으로 광범위하게 동원되고 있으며 노동자들의 교섭 포지션에 상당한 영향을 미치고 있다. 1992년에 월스트리트저널의 조사 결과는 미국의 500대 기업주 대부분이 NAFTA를 임금의 하향 '안정'을 위한 교섭 수단으로 사용할 것임을 보여주고 있다. 1993년과 1995년 사이에 진행된 조사 결과는 노동조합 조직 결정 과정에 약 50% 이상의 사용자들이 공장폐쇄와 이전을 사용자 '캠페인(anti-union-campaign)'의 주요한 수단으로 사용하고 있음을 보여주고 있다.<sup>6)</sup> 예컨대, NAFTA 등을 통한 무역자유

---

6) Brofenbrenner, Kate. 2000. "Uneasy terrain: The

화 수준의 증가와 미국의 대외무역 적자가 증가하는 환경에서, 사용자들의 공장폐쇄 및 이전 '위협'은 해당 노동자들의 임금 및 고용조건에 '치명적인' 영향을 미치고 있으며 이러한 경향은 앞으로 더욱 가속될 전망이다.

회 전역에 걸쳐 심각하게 제기되고 있으며, 이러한 '산업 공동화'의 문제는 12월에 예정된 대통령 선거의 최대 이슈가 될 것이 분명해 보인다.

## ■ 결론

1992년에서 2001년 3월 사이에 미국 경제는 약 2천 1백만개의 일자리를 만들었다 (Bureau of Labor Statistics, 2003). 이러한 일자리 창출은 국내 소비 및 투자, 그리고 정부지출의 증가에 연유한 것이었다. 같은 기간 미국의 무역적자 증가, 즉 수입의 확대는 3천만개의 일자리 감소를 초래해, 결과적으로 10년간 약 100만개의 일자리가 줄어드는 결과를 초래했다.

지금까지의 자본철수 및 이동이 주로 제조업 분야에 집중되어 있었다면, 최근에는 텔레마케팅(콜센터), 보험서비스 등의 산업들 또한 해외로의 대규모 이동을 진행하거나 준비하고 있다. 지난 3년 동안 미국에서 해외로 이전된 일자리 2천 3백만개 가운데 약 10%가 이러한 서비스산업 분야이며, 영어 사용이 가능한 인도나 아일랜드는 미국 서비스산업의 새로운 생산기지로 부상하고 있다. 아울러 최근에는 첨단산업 분야의 핵심 기술 또한 아웃소싱을 준비중인 것으로 전해지고 있다. '다음 세대의 우리 자녀들은 무엇을 먹고 살아야 하나'의 고민이 미국 사

---

impact of capital mobility on workers, wages, and union organizing". Commissioned research paper for the U.S. Trade Deficit Review Commission. <<http://www.ustdrc.gov/research/research.html>>