

자유무역협정(FTA)과 노동 II : FTA (NAFTA) 전후 미국 노동시장

장효욱 (웰치컨설팅 경제분석가)

요즘의 자유무역협정(FTA)은 1980년대와는 달리 무역자유화뿐만 아니라 전체 경제 영역에 대한 투자자유화 협정을 포함한다. 미국은 자유무역협정이나 양자간 투자협정을 통해 자국의 해외투자 진흥뿐만 아니라 상대국에 시장지향적 정책 도입을 촉진한다는 목표를 가지고 있어, 미국과의 FTA는 미국식 경제체제 표준을 어느 정도 수용한다는 것을 전제로 한다. 이로 인해 다른 국가와의 FTA와는 달리 미국과의 FTA는 본질적으로 국내 이해당사자들간에 논쟁적일 부추기고 국내 이해관계자들 사이의 이해 조정이라는 새로운 이슈가 첨가된다.

그러나 아직 한·미 FTA는 물론이고, 미국이 다른 국가들과 체결한 FTA에 의해 어떠한 결정요인들이 상호작용을 통해 해당 국가의 근로조건이나 고용에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 명확한 연구 결과가 없는 것이 현실이다. 지난 5월호의 '기획특집 : NAFTA' 에 이어 이번 호부터 6회에 걸쳐 소개될 '자유무역협정(FTA)과 노동' 에 관한 기획연재를 통해, 미국이 캐나다와 멕시코를 비롯한 세계 여러 국가와 체결한 FTA에서 노동기준의 문제가 어떤 식으로 다루어졌는지 살펴보고자 한다. 첫 번째로 이번 호에서는 미국이 체결한 FTA에서 노동 관련 조문들을 비교해 보도록 한다.

우리나라와 현재 자유무역협정(FTA) 협상을 하고 있는 미국은 현재 여러 나라들과 자유무역협정을 체결하고 있다. 그 중에서도 일반적으로 가장 많이 알려져 있는 자유무역협정은 캐나다 및 멕시코와 체결한 북미자유무역협정(NAFTA)일 것이다. 이 글에서는 우리나라와 현재 협상을 하고 있는 미국의 경제상황이 NAFTA 체결 전후에 어떠한 변화를 겪었는지를 개괄적으로 살펴보도록 하겠다.¹⁾

■ 대외교역

미국, 캐나다, 멕시코가 체결한 NAFTA가 시행된 것은 1994년 1월 1일이었다. 먼저 협정 체결 시점 당시 미국의 교역에서 캐나다와 멕시코가 차지하는 비중을 살펴보도록 하겠다. 미국 통계청(Census Bureau)의 상품 수출입 통계에 따르면 협정 발효 직전인 1993년도 미국의 총 상품 수출규모는 4,569억 달러, 총 상품 수입규모는 5,894억 달러였으며 이는 협정 발표 5년 전인 1989년에 비해 각각 27.0% 및 23.4% 증가한 규모였다. 협정 발효 후 5년째인 1998년의 상품 수출입 규모는 협정 발효 첫 해인 1994년에 비해 각각 33.3% 및 37.1% 증가한 6,704억 달러 및 9,171억 달러를 기록했다. 협정 발효 직전인 1989년부터 1993년까지의 5년간 대멕시코 수출입은 각각 66.4% 및 47.0% 증가하였으며 대캐나다 수출입은 27.5% 및 26.4% 증가하였다. 협정 발효 직후인 1994년부터 1998년까지의 5년간 대멕시코 수출입은 각각 54.9% 및 91.2% 증가하였으며 대캐나다 수출입은 각각 36.8% 및 34.9% 증가하였다. 한편 1995년의 대멕시코 수출규모의 감소는 당시 폐소화 위기를 겪고 있던 멕시코 경제의 수입수요 감소에 따른 것으로 보이며, 멕시코 경제의 회복과 함께 멕시코의 미국으로부터의 수입규모도 다시 회복되는 것을 볼 수 있다.

1) 이 글에서는 NAFTA 전후의 주요 경제지표를 비교하는 방법을 통해서 협정 체결 전후의 경제상황을 단순 비교하도록 한다. 같은 기간 중 미국 경제의 변화를 가져온 요소는 NAFTA 이외에도 무수히 많지만 이러한 다른 요인들이 미친 효과를 분리하여 NAFTA만의 순수한 효과를 분석하는 시도는 하지 않고 있음을 미리 밝힌다.

이러한 수출입 규모에 대한 자유무역협정 상대국인 멕시코와 캐나다의 비중을 보면 협정 체결 직 전인 1993년을 기준으로 대멕시코 수출입규모는 전체의 9.1% 및 6.8%를 차지했으며 대캐나다 수출입규모는 각각 22.0% 및 18.9%를 차지하였다. 따라서 양국이 차지하는 미국의 대외교역 규모는 수출 기준으로는 31%, 수입 기준으로는 26% 수준이었다. 이러한 교역비중은 협정이 발효된 지 5년째인 1998년에 이르러서는 수출 기준 35%, 수입 기준 29%로 각각 4% 포인트 및 3% 포인트 상승하였다. 세분해서 보면 대멕시코 수출이 전체에서 차지하는 비중은 1993년도의 9.1%에서 1998년의 11.7%로 2.7% 포인트 상승하였으며 멕시코로부터의 수입비중은 같은 기간 동안 3.5% 포인트 상승하였다. 반면 대캐나다 수출비중은 1.4% 포인트 상승하였으며 캐나다로부터의 수입비중은 같은 수준에서 머물렀다. 따라서 NAFTA의 발효 이후 가장 두드러지는 교역비중 변화는 멕시코로부터의 상품수입 비중 상승으로 나타났다.

한편 미국의 상품교역 변화에 대한 멕시코와 캐나다의 공헌도(표 1)를 살펴보면 협정 발효 전 5년간 미국의 상품수출 증가에 대한 대멕시코 수출 및 대캐나다 수출의 공헌도는 각각 17.1% 및 22.3%였으며 상품수입 증가에 대한 양국으로부터의 수입 공헌도는 각각 11.4% 및 20.8%였다.

협정 발효 후 5년간을 살펴보면 멕시코로부터의 수입 증가가 전체 수입 증가의 18.2%를 차지함으로써 이전 5년간의 공헌도에 비해 6.8% 포인트 상승하여 가장 두드러진 변화를 보였다. 한편 캐나다로부터의 수입이 전체 수입 증가에 기여한 공헌도는 협정 발효 후 오히려 2.8% 포인트 감소하였음을 알 수 있다. 따라서 종합적으로 볼 때 NAFTA의 발효는 멕시코로부터의 수입을 크게 증가시켰으며 캐나다에 대한 수출을 어느 정도 증가시키는 효과를 가져온 것으로 보인다.

〈표 1〉 미국의 상품 수출입 변화 및 대멕시코 및 대캐나다 교역의 공헌도

총 상품 교역			對멕시코 상품 교역				對캐나다 상품 교역			
기 간	수출증가	수입증가	수출증가	공헌도	수입증가	공헌도	수출증가	공헌도	수입증가	공헌도
1989~1993	\$97.0	\$111.7	\$16.6	17.1%	\$12.8	11.4%	\$21.6	22.3%	\$23.3	20.8%
1994~1998	\$167.6	\$248.4	\$27.9	16.7%	\$45.1	18.2%	\$42.2	25.2%	\$44.9	18.1%

주 : 교역 단위는 10억 달러.

출처 : 미국 통계국 (U.S. Census Bureau) 및 필자의 산출.

■ 경제성장

NAFTA 체결 전후의 미국 경제의 성장 패턴을 살펴보도록 하겠다. 먼저 NAFTA와 같은 교역제도의 변화는 경제를 구성하는 모든 산업에 동일한 영향을 미치는 거시적 변화를 가져오는 것이 아니라 산업간 자원 배분을 조래하는 미시적 혹은 구조적 변화를 가져올 것이기 때문에 이러한 협정의 체결을 경제 전체 또는 대단위 산업 전체의 움직임과 연결시키는 것은 상당한 어려움을 동반한다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 NAFTA 체결 전후의 성장 변화를 살펴보는 경우에는 강한 연관성을 부여하기 어렵다는 점을 인지할 필요가 있겠다.

이미 잘 알려진 바와 같이 미국 경제는 1990년대 중후반 놀라운 성장세를 기록했다. 먼저 전체 경제성장률은 협정 발효 전 1989년부터 1993년까지의 5년간 연평균 약 2% 수준에 머물렀던 반면 협정 발효 후 1994년부터 1998년까지의 5년간은 연평균 약 4%에 육박하는 높은 성장률을 기록하였다. 앞서 살펴보았듯이 미국은 협정 체결후 멕시코로부터의 수입 물량이 큰 증가세를 기록하였는데 이러한 현상이 발생한 것은 단지 자유무역협정이 체결되었기 때문만이 아니라 협정 체결 후 큰 호황을 누린 미국 경제가 높은 수입수요를 보였던 거시적 요인도 함께 고려해야 할 것으로 보인다.

산업별 성장을 살펴보면 먼저 제조업의 경우 협정 발효전 5년간은 연평균 실질부가가치 성장률이 약 1%에 머물렀으나 협정 발효후에는 약 6%에 달하는 높은 신장세를 기록하였다. 한편 미국의 주요 수출산업으로 인식되어 온 농축수산업의 경우 협정 발효 전후 기간 모두에서 성장률이 심한 등락을 반복하는 현상을 보여주고 있다. 반면 1990년대 중·후반 미국 경제의 원동력으로 평가받는 정보통신산업은 연평균 6%대의 높은 성장률을 보였다. 하지만 이와 같은 높은 신장세와 NAFTA 간의 상관관계가 얼마나 있는지는 단순한 지표로만 판단하기는 어려운 점이 있다. 마찬가지로 1990년대의 강력한 소비수요 증가에 힘입어 도소매업 또한 협정 발효전의 3%대 성장에서 협정 발효 후에는 7~8%에 달하는 높은 성장세를 기록했다.

■ 노동시장

고용

미국 노동시장의 고용규모는(농업 제외) NAFTA가 발효되기 전인 1993년을 기준으로 볼 때 약 110백만 명 수준이었다 이러한 고용규모는 협정이 발효된 지 5년째인 1998년에 이르면 약 125백만 명에 이르러 협정이 체결된 후 5년간 약 15백만 개의 신규고용이 창출되었다. 이는 연평균 약 3% 정도의 신규고용이 창출된 것이며, 협정 체결 전의 연평균 1% 정도의 신규고용 창출에 비해 큰 증가세를 보였다. 먼저 협정 체결 후 높은 성장률을 기록했던 제조업의 경우는 성장률에 크게 못 미치는 약 1% 정도의 연평균 고용창출을 보였다. 이와 같은 상이한 결과가 나온 것은 아마도 제조업 분야의 높은 생산성 증가가 있었기 때문인 것으로 보인다. 그렇지만 이러한 제조업 고용의 순증가는 협정 발효 전의 순감소세와 비교해 보면 비약적인 증가로 볼 수 있다. 이와 같이 제조업 고용이 협정 체결 전 감소세에서 이후 증가세로 바뀐 것은 일부에서 우려하던 바와는 상반된 결과라고도 볼 수 있다. 일부에서는 미국과 멕시코의 임금 격차 때문에 미국이 멕시코와의 경쟁에서 살아남기 어려울 것으로 전망했고 미국이 값싼 멕시코 제품의 수입을 크게 늘릴 것이기 때문에 미국내 제조업체들의 입지가 줄어들어 국내 고용에 악영향을 줄 것으로 전망했다. 또한 기존의 미국 산업자본이 멕시코로 이동하면서 미국의 고용 감소가 더욱 가속화될 것으로 우려하였다. 하지만 미국의 전반적인 고용창출이나 제조업의 고용 순증가세로의 전환 등은 이러한 우려와는 상반되는 결과를 보여주고 있다.²⁾ 여타 주요 산업들은 제조업에 비해서는 높은 고용 증가를 보였으며 건설업이나 서비스업이 전체적인 고용 증가를 주도했다.

2) 물론 앞서 말한 대로 전반적인 고용의 변화는 경기변동에 더 크게 영향을 받기 때문에 이러한 고용 변화를 단순히 NAFTA의 발효로만 설명하는 것은 옳지 않다. 다만 미국 경제 전반적으로 그리고 제조업에서조차도 고용창출이 확대되었기 때문에 NAFTA로 인해서 고용이 감소되었다고 주장하기 위해서는 이러한 거시적 요인을 제거한 순수한 NAFTA의 효과만을 분리해서 보여줄 필요가 있겠다. 경기 변동에 의한 고용 변화와 NAFTA에 따른 고용 변화를 구분하는 것은 이 글의 범위를 벗어난다.

실업률

미국의 경제활동참가율(16세 이상)을 살펴보면 NAFTA 발효를 전후해서 큰 변화는 없이 66~67% 수준을 보이고 있으며 NAFTA 발효 전에 비해 협정 발효 후 5년째인 1998년에는 그 이전에 비해 약 1% 증가한 67.1%를 기록했다.

실업률의 경우(16세 이상) 1992년 7.4%까지 상승했으나 협정 발효 이후로는 경기호황에 힘입어 지속적인 하락세를 보였으며 협정 발효 후 5년째인 1998년에는 4.7% 수준에 이르렀다. 실업률의 변화를 성별로 구분해서 볼 때 협정 발효 전인 1993년에 남자의 실업률이 여자의 경우보다 1% 포인트 높은 6.8%를 기록했으나 협정이 발효된 1994년에 큰 하락세를 보여 남녀 실업률이 같은 수준을 기록했으며 이후로는 남녀 실업률이 동반 하락했으나 남자의 실업률이 여자의 경우보다 다소 크게 하락하여 1998년에는 남자의 실업률이 여성의 4.2%보다 약간 낮은 3.9%를 기록했다. 인종별 실업률 변화를 살펴보면 협정 발효 직전인 1993년에 백인의 실업률은 6.1%, 흑인의 실업률은 13.7%를 기록하였으며, 협정 발효 후에는 두 인종 모두 실업률이 하락하여 1998년에는 1993년에 비해 각각 2.1% 포인트 및 4.5% 포인트 하락한 4.0% 및 9.2%를 기록했다. 따라서 1993년에는 흑인의 실업률이 백인의 경우보다 7.6% 포인트

〈표 2〉 실업률 및 경제활동 참가율

(단위 : %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
경제활동 참가율 (16세 이상)	66.3	66.7	66.3	66.4	66.2	66.5	66.7	66.6	67.1	67.1
실업률 (16세 이상)	5.0	5.2	6.8	7.4	7.0	6.5	5.4	5.5	5.2	4.7
실업률 (20세 이상 남자)	4.3	4.6	6.4	7.0	6.8	5.8	4.7	4.9	4.4	3.9
실업률 (20세 이상 여자)	4.6	4.7	5.6	6.2	5.8	5.8	4.8	4.7	4.6	4.2
실업률 (16세 이상 백인)	4.2	4.5	6.0	6.5	6.1	5.7	4.7	4.8	4.4	4.0
실업률 (16세 이상 흑인)	11.1	10.9	12.5	14.1	13.7	12.4	9.7	10.6	10.5	9.2
실업률 (25세 이상 고등학교 미만)				11.2	10.9	10.5	8.0	9.2	8.3	7.1
실업률 (25세 이상 고졸)				6.9	6.4	5.8	4.5	4.7	4.4	4.2
실업률 (25세 이상, 대학 중퇴 전문대 졸)				5.7	5.3	4.6	4.1	3.7	3.5	3.2
실업률 (25세 이상, 대졸 이상)				2.9	3.2	2.8	2.5	2.2	2.0	1.8

출처 : 미국 노동통계국 (Bureau of Labor Statistics).

높았으나 1998년에는 그 차이가 5.2% 포인트로 다소 줄어들었다. 최종 학력별 실업률 변화를 보면 1993년도에는 고졸 미만 학력자의 경우 10.9%, 고졸자의 경우 6.4%, 대졸자의 경우 3.2%의 실업률을 보여 고졸 미만 학력자와 고졸자의 실업률이 대졸자의 경우보다 각각 7.7% 포인트, 3.2% 포인트 높은 수준을 보였다. 이와 같은 실업률 격차는 NAFTA가 발효된 후 점차 감소하여 1998년에는 고졸 미만 학력자와 고졸 학력자의 실업률이 대졸 학력자의 실업률 1.4%에 비해 각각 5.3% 포인트, 2.4% 포인트 높은 7.1% 및 4.2% 수준으로 하락하였다.

임금

생산직 근로자의 시간당 평균임금은 협정 발효 직전인 1993년 3월 기준으로 10.98달러 수준이었으며 NAFTA 발효 이후 연평균 3.4%의 꾸준한 상승을 통해 1998년에는 12.87달러 수준을 기록하였다. 산업 별로 임금격차를 보면 정보통신업의 시간당 평균임금이 NAFTA 이전과 이후 모두 가장 높은 수준을 기록하였다. 주목할 만한 점은 정보통신업의 경우 임금상승률도 가장 높아서 NAFTA 발효 이후 5년째인 1998년에 이르러서는 다른 산업과의 임금격차가 더 크게 벌어졌다. 정보통신업 이외에는 서비스업이 높은 임금상승률을 보였으며, 제조업의 경우 산업 전체 평균과 비슷한 수준의 임금 상승을 보였다. 광업과 건설업은 정보통신업에 이은 고임금 산업이지만 임금상승률이 전산업 평균을 하회하는 수준을 기록하여 정보통신업과의 격차는 좀더 벌어지게 되었다.

소득불평등

개인 근로자들 간의 소득불평등지수를 살펴보면 NAFTA 발효 직전인 1993년에 비해 협정 발효 이후인 1998년의 지니계수는 약간 악화되었으나 그 차이는 연평균 1% 정도로 전반적으로 보면 개인별 소득불평등도는 크게 변화하지 않은 것으로 나타났다(표 3).

다만, 여성의 경우 지니계수의 변화가 남성에 비해 조금 더 악화된 것으로 나타났다. 소득불평등 정도를 측정하는 다른 방법으로 개인별 소득분포의 상하위 10% 소득수준을 비교해 보면 1993년과 1998년 사이

〈표 3〉 개인 노동자간 소득불평등 지수

	지니계수			소득 비율 (남자)		소득 비율 (여자)	
	전 체	남 자	여 자	90/10	50/10	90/10	50/10
1989	0.362	0.361	0.310	4.87	2.35	4.04	2.08
1990	0.359	0.361	0.308	5.04	2.42	4.07	2.15
1991	0.355	0.354	0.311	5.00	2.42	3.94	2.02
1992	0.360	0.363	0.312	5.12	2.50	4.00	2.10
1993	0.389	0.397	0.336	5.42	2.50	4.20	2.15
1994	0.395	0.403	0.343	5.67	2.50	4.50	2.20
1995	0.388	0.398	0.332	5.31	2.38	4.46	2.23
1996	0.393	0.401	0.343	5.42	2.46	4.36	2.16
1997	0.394	0.403	0.341	5.36	2.38	4.46	2.23
1998	0.393	0.401	0.345	5.31	2.43	4.33	2.08

주 : 1992년 이전과 1993년 이후의 조사방법이 달라 통계량의 직접 비교가 불가능함.
출처 : 미국 통계국(U.S. Census Bureau).

에 남자의 경우는 불평등도가 조금 개선된 반면, 여자의 경우 불평등도가 조금 악화된 것으로 나타났다.

가구별 소득불평등도를 살펴보면 NAFTA 발효 직전인 1993년과 1998년 사이에 하위 10% 및 상위 5%에 해당하는 가구의 실질소득은 모두 12% 정도 상승하였으나 중간층 및 상위 10%에 해당하는 가구의 실질소득은 약 10% 정도 상승하였다. 따라서 상·하위 10% 간의 소득격차는 같은 기간 중 약간 개선되었으나 최상위 5%와 중간층간의 소득격차는 다소 악화된 것으로 나타났다. 또한 중간층과 하위 10% 간의 소득격차도 같은 기간중 약간 개선되었다. 결과적으로 중산층의 소득이 고소득층에 비해 상대적으로 낮아진 결과를 보였다.

작업중지 (Work Stoppage)

마지막으로 NAFTA로 인해서 피해를 보는 산업의 경우 노사간의 분쟁이 발생할 여지가 있을 것이다. 이러한 변화를 알아보기 위해서 대규모 작업정지일수를 살펴보면 협정 발효 전인 1993년에 비해 협정 발효 후 5년째인 1998년에는 작업정지일수가 29% 가량 증가하였다.

또한 협정 발효 후 2년째인 1995년에는 작업정지 일수가 1993년에 비해 45% 증가하였다. 전체 근로

〈표 4〉 대규모 작업정지 현황

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
작업정지일수(천일)	16,996	5,926	4,584	3,989	3,981	5,021	5,771	4,889	4,497	5,116
작업정지일수/전체 근로일수	7%	2%	2%	1%	1%	2%	2%	2%	1%	2%
작업정지 총 참가자 수(천명)	454	200	412	383	184	322	207	275	351	387
총 1,000명 이상 관련된 작업정지 건수	52	50	45	41	36	45	34	38	34	34

주 : 작업정지는 1천 명 이상이 관련되어 1회 이상의 근무기간이 정지된 경우에 한함. 이 통계에는 파업과 직장 폐쇄가 모두 포함됨.

출처 : 미국 노동통계국(Bureau of Labor Statistics).

일수에서 이러한 작업정지일수의 비중은 같은 기간중 1%에서 2%로 상승하였다. 하지만 작업정지건수로 볼 경우에는 협정 발효 전후의 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 이러한 차이는 작업정지에 참가하는 근로자의 수가 협정 발효 후 크게 늘어났거나 작업정지 기간이 길어진 결과라고 볼 수 있겠다.

■ 결론

이 글에서는 NAFTA 발효 전후의 미국의 경제상황 변화를 노동시장을 중심으로 살펴보았다. 처음 언급된 것처럼 한 국가의 경제상황 변화를 한 가지 사건으로 모두 설명할 수는 없을 것이다. 따라서 이 글은 미국 경제의 변화와 NAFTA와의 상관관계를 알아보기 하기보다는 단순히 NAFTA를 전후한 미국 경제의 변화를 알아보려는 시도에 지나지 않는다. 보다 면밀히 NAFTA와 미국 노동시장의 상관관계 또는 인과관계를 살피기 위해서는 이 글에서 부각시키지 않은 여러가지 다른 요소들을 고려한 연구를 시도해야 할 것이다.

주요 경제지표를 통해서 본 NAFTA 발효 전후의 미국 경제를 요약해 본다면 멕시코로부터의 수입이 크게 증가하고 협정 체결 전에 비해 이후의 경제성장이 더욱 높게 나타났으며 제조업 및 서비스업이 이러한 성장을 주도했다. 고용은 꾸준한 성장세를 보였고 이에 따라 실업률은 지속적으로 하락하였다. 생산직 근로자의 임금도 견고한 상승세를 보였으며 특히 정보통신업종의 임금상승률이 높게 나타났다. 소득계층별 소득격차는 큰 변화는 없었지만 중산층의 소득수준이 상위 혹은 하위 소득계층에 비해 더딘 상승세를 보였다. 대규모 작업정지건수는 큰 차이를 보이지 않았으나 참가인원의 증가 또는 작업정지일수의 연장 등으로 인해 누적 작업정지일수는 큰 폭으로 증가하였다. **KLI**