

자유무역협정(FTA)과 노동 Ⅲ : 자유무역과 캐나다 노동시장의 변화

이민동 (코넬대학교 사회학과 강사)

요즈음의 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 논쟁적을 부추기고 국내 이해당사자들 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 지난 8월호부터 소개되는 '자유무역협정(FTA)과 노동' 에 관한 기획연재를 통해, 미국 및 캐나다와 멕시코를 비롯한 세계 여러 국가와 체결한 FTA에서 노동기준의 문제가 어떤 식으로 다루어졌는지 살펴보고, NAFTA가 각국의 노동시장에 미친 영향을 국가별로 좀 더 자세히 살펴해보도록 한다.

■ 배경

캐나다, 미국, 멕시코 간의 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement : NAFTA)은 세 국가 내에서 심한 찬반 논의 가운데 1994년 1월 1일부터 발효되었다. 특별히 캐나다 내에서는 5년 전인 1989년부터 시행되었던 캐나다-미국 자유무역협정(Canada-U.S. Free Trade Agreement : CUFTA)의 여러 가지 부작용들을 재평가하며 국가적인 차원에서 더 날카로운 논쟁을 펼쳤다(Hufbauer & Schott, 1992). 한편으로는, NAFTA를 적극 추진한 멀로니(Mulroney) 정부와 기업 상공회측은, NAFTA가 캐나다 기업들의 시장 확대와 자본시장 자유화를 통한 미국 자본의 대량 유입을 통해 더 많은 일자리를 창출할 것이고, 또한 확대된 시장경쟁과 그에 따르는 구조조정을 통해 노동생산성을 증가시킬 것이라고 주장했다(Canadian Chamber of Commerce, 1992; Ritchie, 1997). 그 반면에, NAFTA의 체결을 반대했던 야당(특히 신민당 - New Democratic Party)과 노조와 시민단체들은 NAFTA는 CUFTA가 가져온 사회적 영향을 확대해 임금을 줄이고, 실업률을 높이고, 또 노동환경이 열악한 멕시코로 수렴하는, 노동환경 기준의 하향 평준화를 가져오게 될 것이라고 주장했다(Bognanno & Ready, 1993; Hufbauer & Schott, 1993). 그러나, 멀로니 정부는 온타리오 주를 제외한 모든 주의 반발과 많은 시민 반대운동에도 불구하고 NAFTA협정을 체결했고 그로부터 이미 12년이 지났다. 이 논문에서는 먼저 NAFTA가 캐나다 경제에 미친 전반적인 영향을 먼저 고려하고, NAFTA가 체결되기 전 논쟁을 펼쳤던 쌍방의 주장들을 바탕으로 그 후 10여 년간 NAFTA가 캐나다 노동시장에 어떤 영향을 미쳤는지 상고해 보고자 한다.

■ NAFTA의 거시 경제적 영향

캐나다와 미국간의 자유무역은 1988년 1월 1일 두 정부가 캐나다-미국 자유무역협정(Canada - U.S. Free Trade Agreement : CUFTA)을 체결함으로써 처음 공식화되었다. 1년의 유예기간 뒤 1989년 1월 1일부터 발효된 캐나다-미국 자유무역협정은 예상했던 대로 두 나라 간의 무역거래를 급속도로 발전시켰다. CUFTA가 시행된 지 얼마 지나지 않아 1990년 6월에 미국은 멕시코와도 유사한

자유무역협정에 관한 비공식적 협상을 시작했다고 공고하고, 그 해 10월부터 캐나다도 협상에 합류했다. 그 다음해인 1991년 6월에 세 나라는 공식적인 협상에 들어갔고 14개월 뒤 1992년 8월 12일에 협상을 마무리짓고 그 해 12월 17일에 세 나라의 정상들이 모여 NAFTA에 서명함으로써 NAFTA는 공식적으로 체결되었다.

NAFTA협정의 가장 우선된 목적은 협정 본문 제일 첫 장에 명시된 바와 같이 협정 체결 국가간의 관세를 극소화하고 투자를 자유화함으로써 서로간의 경제협력을 도모하는 것이었다. 그럼, NAFTA는 지난 12년간 세 나라의 경제협력에 어떤 영향을 미쳤는가?

경제협력은 주로 나라간의 무역과 외국인직접투자(Foreign Direct Investment : FDI)의 증감 추세를 바탕으로 측정된다. NAFTA가 발효된 지 10년 뒤인 2004년에 발표된 캐나다 정부 보고서에 따르면 무역 데이터를 중심으로 한 거시경제적 관점에서 볼 때 NAFTA는 성공적이었다.

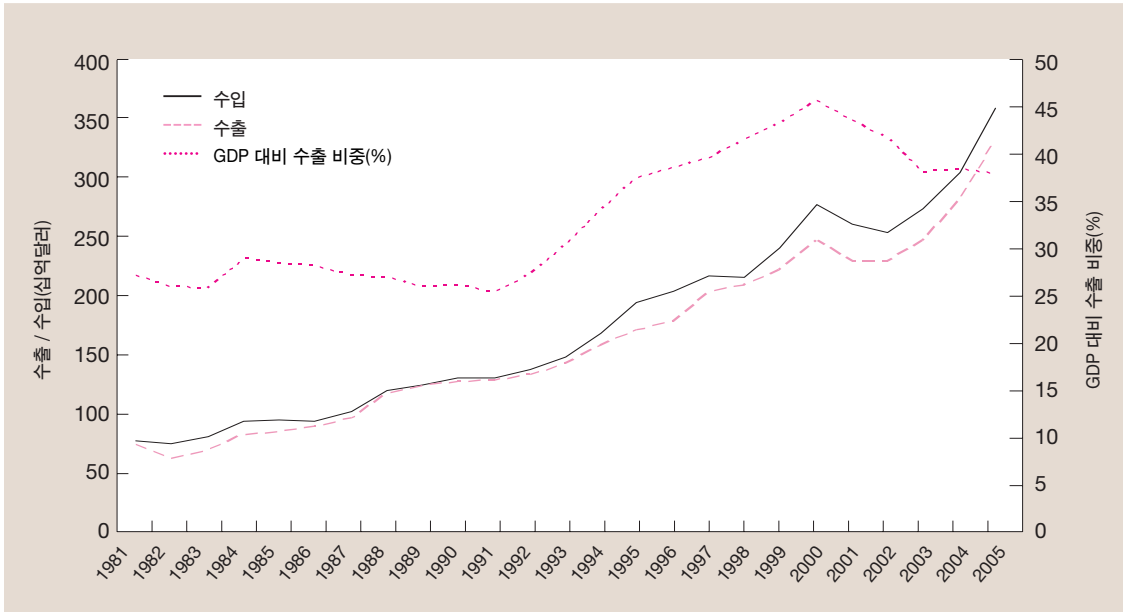
캐나다에서 미국으로 가는 총 수출량은 CUFTA가 발효된 1989년에 1,005억 달러에서 2002년에는 3,454억 달러로 250% 가까이 증가했다. 동 기간 내에 미국으로부터 캐나다로 들어오는 총 수입량도 882억 달러에서 2,183억 달러로 150% 가까이 증가했다. 캐나다가 멕시코로부터 수입하는 물류의 가치도 NAFTA가 발표된 1994년부터 2004년까지 29억 달러에서 88억 달러로 203% 가량 증가했다. 또 무역 성장과 함께 1994년부터 캐나다의 GDP도 꾸준히 성장 추세를 유지해 왔다. 특히 1999년과 2000년에는 국가 생산 총량이 연달아 5% 이상 성장하는 쾌거도 맞보았다.

전체 수출량의 급격한 증가와 함께 수출이 캐나다 국가 GDP에 차지하는 비중도 급속히 증가하여 1980년부터 CUFTA가 시작된 1989년까지는 꾸준히 GDP의 25% 주위를 맴돌다가 1990년대에는 거의 두 배 가까이 증가해 가장 높았던 2000년에는 46%까지 이른다(그림 1의 짧은 점선 참조). 이는 캐나다 경제의 해외수출에 대한 의존도가 높아짐을 의미한다.

미국, 캐나다, 멕시코 3자간의 총 무역량도 급속히 증가하여 1993년 2,890억 달러에서 2000년에는 6,590억 달러로 연간 12.5%씩 증가했다. 동 기간의 전세계 연평균 무역 증가율이 8%였던 것을 감안하면 세 나라간의 무역은 매우 빠른 속도로 팽창해 온 것이다.

NAFTA체결국 간의 무역교류가 꾸준히 증가함과 동시에 미국과 멕시코가 캐나다 총 수출입량에서 차지하는 비율도 증가했다. 특히 캐나다 수출 총액에서 미국이 차지하는 비중은 엄청나게 증가했

[그림 1] 캐나다 무역 수출입 추세, 1981-2005

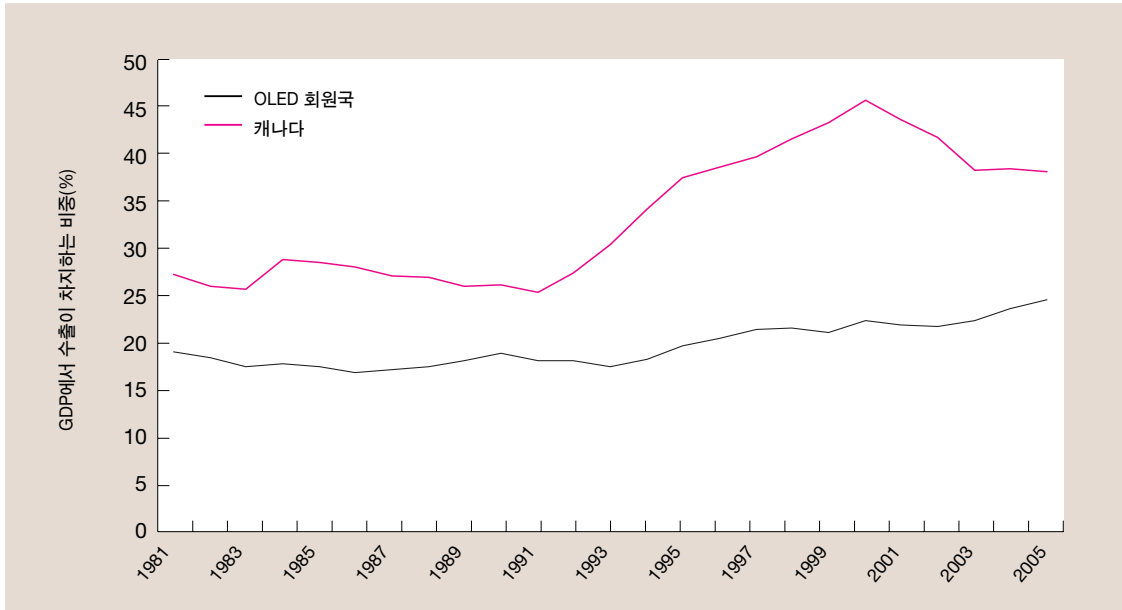


자료 : Economist Intelligence Unit(2006).

다. 1981년에 미국 시장은 캐나다 수출의 64%였고 1980년 후반에도 70% 정도에 머물렀으나, CUFTA와 NAFTA 체결 이후 급속히 증가하여 2004년에는 88%를 넘었다. 캐나다와 멕시코 간의 무역도 꾸준히 증가했지만(NAFTA 체결 이후 두 배 이상 증가), 먼 거리와 미국이라는 거대한 시장이 가운데 위치하고 있기 때문에 아직은 상대적으로 미미한 상태이다.

수출면에서 캐나다 경제의 미국 의존도가 점점 높아지면서, 캐나다 내에서는 캐나다의 경제가 미국 경제에 종속되고 있다는 우려가 고조되기 시작했다. 자유무역을 지지하는 한편에서는 경제교류의 증가와 경제 주권은 별도로기 때문에 우려할 것이 없고 주장했지만, 노조를 비롯한 사회운동 측에서는 캐나다 전국민의 경제적 이권을 추구하기 위해서는 미국으로부터 경제적 독립성이 어느 정도 유지되어야 한다고 주장했다(Canadian Labour Congress, 1996). 역설적이게도, 이런 사회적 우려를 해소하기 위해 캐나다 정부가 취한 정책은 자유무역의 더 넓은 확장이었다. NAFTA를 다른 남미 국가들을 포함하도록 확대시키고, 또 아시아에 여러 나라와 자유무역 관계를 이루기 위한 캐나다 정

[그림 2] 캐나다와 OECD 국가들의 수출의 GDP 기여도 비교, 1981-2005



자료 : Economist Intelligence Unit(2006).

부의 이런 노력은 미국 한 나라에 대한 시장 의존도를 낮추고 무역을 다각화하려는 노력이라고 주장되었다(Fagan, 1994).

NAFTA에 명시된 거시경제적 목적 중 또 다른 하나는 국가간의 자본이동을 자유롭게 함으로써 세 나라 간의 투자를 증대시키는 것이었다. NAFTA가 논의될 1990년대 초반에 정부와 기업측에서는 자본시장의 자율화가 이루어지면 캐나다는 미국으로 수출하기 원하는 다국적기업들의 외국인 직접 투자(FDI)를 엄청나게 끌어들이는 것이라고 주장했었다. 예측했던 것처럼 캐나다를 대상으로 하는 FDI는 증가했다. 1996년과 2002년 사이에 캐나다에 투자된 미국 FDI 총액은 1,020억 캐나다달러가 넘는다. 그러나, 미국과 멕시코에 투자되는 FDI와 비교하면 그렇게 많은 금액은 아니다. 그뿐 아니라 1993년부터 2004년 사이에 NAFTA 전체 FDI 중 캐나다로 투자되는 FDI의 비중은 17%에서 13%로 오히려 감소되었다. 캐나다에서 해외로 나가는 FDI 총액은 해외로부터 캐나다로 들어오는 FDI의 총액보다 30% 이상 많았다.

NAFTA가 캐나다 거시경제에 미친 영향을 다시 정리해 볼 때 가장 두드러진 현상은 수출의 급증과 미국에 대한 경제 의존도이다. 수출이 급속도로 증가하면서 수출이 국민경제 총생산에 기여하는 비중도 40%를 넘어서게 되었다(그림 2 참조). 수출의 GDP 기여도가 가장 높았던 2000년에는 46%를 육박했다. OECD국가들의 평균이 20% 안팎인 것에 비하면 캐나다 경제의 수출 의존도는 무척 높다고 볼 수 있다. 그리고, 미국에 대한 수출이 전체 수출에 80% 이상인 것을 감안하면, 미국에 대한 수출이 캐나다 GDP에 기여하는 부분이 30% 이상이라고 볼 수 있다. 또한 FDI도 기대했던 만큼 많이 유치하지 못했고, 오히려 캐나다에서 해외로 흘러나가는 FDI가 더 빨리 성장했다. FDI는 일자리 창출과 직접적 연관이 있기 때문에 국내로 유치하는 FDI보다 해외로 흐르는 FDI가 더 많다는 것은 캐나다 노동시장에 기여할 투자금이 오히려 줄어든다는 것을 의미하기도 한다.

■ NAFTA와 캐나다 노동 시장

1990년대 초 NAFTA에 대한 논의가 제기 될 때, NAFTA의 체결은 경제적 방면에서 뿐만 아니라 사회와 환경 측면에서도 체결국 세 나라에 큰 변화를 가져오게 될 것이란 점은 아무도 의심하지 않았다(Belous & Lemco, 1995; Bognanno et al., 1993). 협정 전문에서 명시된 바와 같이 NAFTA가 노동시장이나 환경과 같은 사회 전반에 미치게 되는 영향은 불가피한 것이었다. 중요한 관건은 NAFTA가 사회에 미치는 영향이 있는가 없는가가 아니고 구체적으로 어떤 방향으로 미치는가였다.

캐나다 내에서 NAFTA에 대한 반박이 무척 심했던 주된 이유는 NAFTA의 주목적 중 하나인 시장의 경제 확장은 복지사회였던 캐나다의 경제구조와 사회보장제도를 미국식 시장경제 체제로 바꾸게 되는 것으로 여겨졌기 때문이다(Hufbauer et al., 1992: 20). 실제로 1980년대 후반 미국과 자유무역을 거론할 당시, 멀로니 보수당 정권은 과격적인 경제정책을 단행하기 위해 여러 방면으로 도모하고 있었다. 캐나다의 국채는 이미 증가할 대로 증가해 있었고, 정부 예산도 몇 년간 계속 GDP의 3.4%에 달하는 엄청난 적자를 기록해 왔다. 그래서, 멀로니 정권은 미국의 레이건 정부나 영국의 대처 수상처럼 과감한 구조조정을 단행하고 싶었지만, 어떤 계기나 외부의 영향이 없이 사회복지국가인 캐나다에서 구조조정을 단행하기는 어려웠다. 멀로니 정부는 캐나다 사회의 전반적인 구조조정을 단

행할 근거를 CUFTA와 NAFTA에서 찾았다. 1993년부터 정권을 잡은 Chretien의 자유당 정부도 자유 무역을 적극 추진하였고 구조조정을 단행했다. NAFTA가 시행된 지 3년 후 전 자유당 정부 법무부 장관이며 1996년부터 2006년까지 OECD 총장을 지낸 Donald Johnston은 “자유무역협정은 우리 사회에 구조적 조정을 강행하기 위해 고안되었다”고 솔직히 시인하였다(Crane, 1997).

이처럼, 처음 준비 단계부터 NAFTA가 캐나다 사회에 미치게 될 영향은 이미 어느정도 예측되고 있었고 그에 관련한 사회적 우려와 논의는 1994년 1월 1일 NAFTA가 발효되기까지 계속되었다. 앞서 언급한 바와 같이 NAFTA가 체결되기 이전 캐나다 내에서 논쟁의 중심이 되는 관건은 NAFTA가 캐나다 일자리창출 · 소멸, 임금 상승 · 하락, 노동생산성 증가 · 하락, 노동자들의 삶의 질 향상 · 퇴보에 관한 것이었다. 아래에서는 이런 논의의 관건들을 중심으로 NAFTA가 캐나다 사회에 미친 영향을 하나씩 차례로 데이터를 통해 살펴보고자 한다.

일자리창출과 실업률

캐나다의 국가 전체 실업률은 NAFTA 체결 이후 꾸준히 감소했다. 1994년에 10.4%에서 2004년에 7.18%로 감소했다. 실업률이 줄어들었다는 것은 그만큼 많은 직업이 창출되었다는 것을 의미한다. 비록 지난 10여 년간 실업률은 감소했지만, 캐나다 산업성(Industry Canada)에서 1999년에 발표한 연구에 따르면 무역의 증가가 일자리창출에 직접적으로 미친 영향은 기대했던 것보다 저조하다고 보고한다(Dungan & Murphy, 1999). 무역이 일자리창출에 충분한 영향을 미치지 못한 가장 중요한 이유는 수출 비중이 커진 만큼 또 수입 비중이 캐나다 경제에 차지하는 부분이 더 커지고 깊어졌기 때문이라고 Dungan과 Murphy는 주장하며, 그 단편적인 예로, 수출되는 물류의 양은 늘었지만 그와 함께 수출되는 물류의 내자재 중 수입품의 비중이 증가했음을 든다.

또한, 창출된 일자리들의 세부사항을 구체적으로 살펴보면, NAFTA가 체결되기 전 정부측에서 주장하고 기대했던 유형의 일자리가 아님을 알 수 있다. 캐나다 대안정책센터(Canadian Centre for Policy Alternatives)의 Bruce Campbell은 대부분의 일자리창출은 정규직이 아니고 자영업이나 비정규직이라고 주장한다(Campbell, 2001). Campbell이 제시하는 데이터에 따르면 NAFTA 발효 후 새

〈표 1〉 제조업 고용 추세, 1988-1996

(단위 : 천명)

	1988	1994	1996. 3	1988~1996. 3 변화율 (%)
전체	1,966	1,632	1,660	-15.6%
기계장비	84.9	74.9	88.7	+4.5%
의류	120.8	83.8	81.2	-32.8%
전기·전자	149.7	108.7	113.7	-24.0%
종이	124.8	98.1	96.7	-22.5%
음·식료품	208.0	181.0	173.6	-16.5%
금속	103.3	80.8	86.3	-16.5%
금속가공	169.4	137.6	147.2	-13.1%
인쇄출판	149.6	138.3	140.1	-6.4%
목재	119.8	114.6	115.3	-3.8%
운수장비	221.9	205.8	213.9	-3.6%

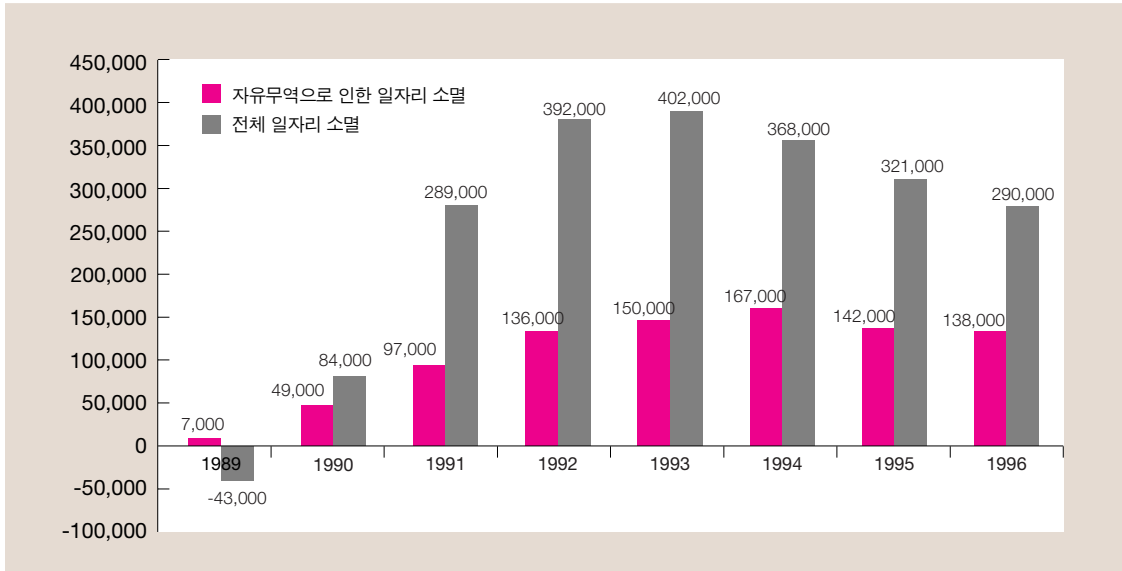
자료 : Canadian Labour Congress(1966).

로 창출된 일자리 중 자영업이 일자리창출의 43%를 차지하고, 비정규직이 37%를 차지한다. 그 결과, NAFTA 시행 후 7년간 임시직이 전 직업인구의 5%에서 12%로 두 배 이상 증가했다. Campbell은 1989년과 1999년 10년 사이에 정규직의 숫자는 오히려 감소했다가 1999년에 되어서야 겨우 1989년 수준으로 다시 올라왔다고 말한다.

실제로 무역에 가장 직접적으로 관련된 제조업계의 정규직 자료만 보면 일자리 수는 CUFTA 이후 꾸준히 감소했고 NAFTA 체결 이후에도 그 감소세가 줄지 않은 산업도 상당수이다(표 1 참조).

그러나, 거시적 추세 자료만 가지고는 정규직 일자리 감소의 주원인이 자유무역협정이라고 단정하기는 어렵다. 자유무역이 노동시장에 직접적으로 미친 영향만을 제한하여 측정하려면, 다른 영향들을 통계적으로 통제할 수 있어야만 한다. 그와 같은 좀더 세밀한 연구는 Trefler에 의해서 1997년 발표되었다. Trefler가 1997년 발표한 NAFTA가 캐나다 노동시장에 미친 영향 연구에 따르면, CUFTA가 처음 시행된 1989년부터 캐나다의 무역에 직접 관련된 산업 내 일자리 수는 계속 감소했다(Trefler, 1997). 그러나, 당시 일자리 감소는 미국과의 자유무역에만 근거한 것이 아니었다. 캐나다 중앙은행의 통화정책이 인플레이션에 대해 강경 정책을 택한 것도 일자리 소멸에 영향을 주었다. 그래서, Trefler는 인

[그림 3] 자유무역이 유발한 일자리 소멸과 총 일자리 소멸, 1989-1996



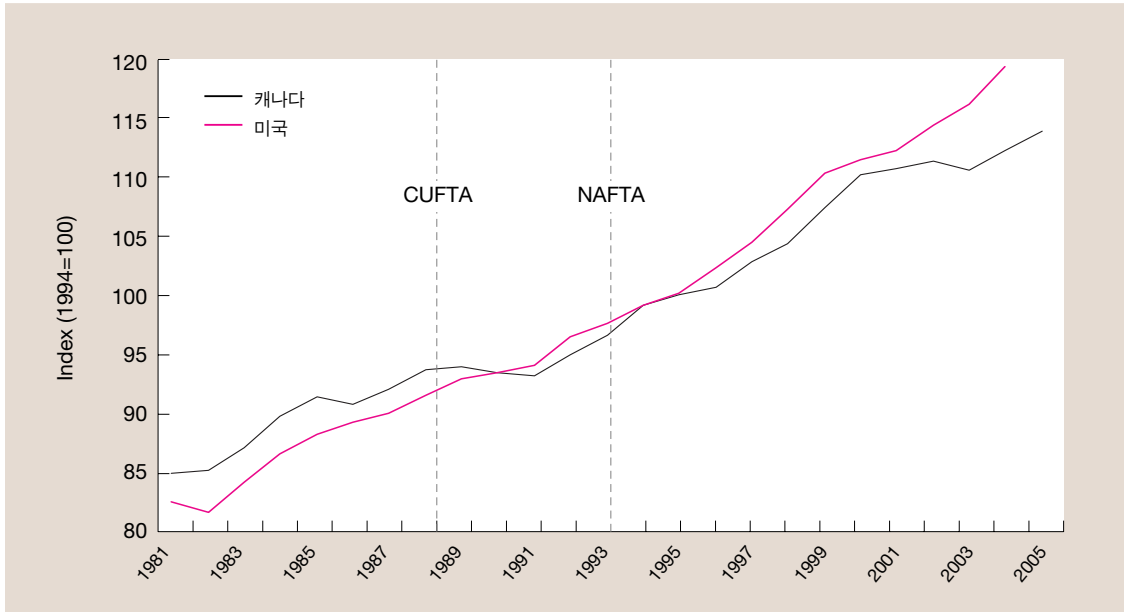
자료 : Trefler(1997).

플레이션 정책과 다른 여러 거시경제적 요소들을 통제한 후 자유무역에 근거한 일자리 감소만 다시 계산하였다. 그 연구 결과는 1989년부터 1996년까지 자유 무역이 직접적으로 유발한 일자리의 소멸은 총 886,000개의 일자리이며, 전체 일자리 소멸의 약 42% 달한다고 보고한다(그림 3 참조).

노동생산성

NAFTA가 시행된 1994 후, NAFTA 지지자들이 주장했던 바와 같이 캐나다의 노동생산성은 꾸준한 증가세를 보인다(그림 4 참조). 그러나, 캐나다 노동생산성은 CUFTA와 NAFTA가 시행되기 전인 1980년대에도 이미 꾸준히 증가하고 있던 추세였다. 자유무역을 추진하는 진영에서는 생산성이 급격히 증가할 것이라고 주장했었으나, 기대했던 '급격한' 생산성 성장의 증거는 보이지 않는다. 오히려, 노동생산력 성장의 속도는 CUFTA가 체결된 직후인 1999년과 2000년에는 현저하게 떨어졌고 1994년 이후에도 1980년대 초반에 이루었던 연평균 3% 이상의 생산성 증가는 보이지 않는다.

[그림 4] 캐나다와 미국 노동생산성 비교, 1981-2005



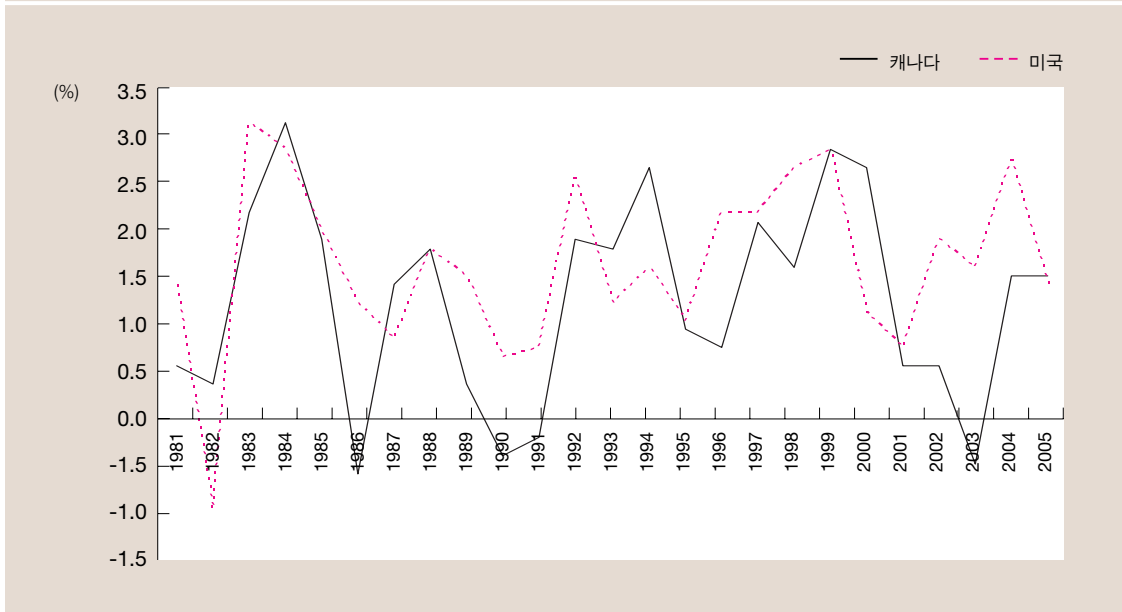
자료 : Economist Intelligence Unit(2006).

그뿐 아니라, 자유무역이 시작된 이후 캐나다 노동생산성의 성장 속도는 미국에 비교하면 무척 저조했음을 보여준다. [그림 5]에서 보여주는 바와 같이 캐나다의 노동생산성 성장률은 자유무역협정 체결 이전인 1980년대에는 미국과 대등한 추세를 보여주었지만, CUFTA가 체결된 1989년부터 그 추세는 바뀌어 미국 노동생산성 성장률에 못 미치는 수준에 머문다. 그 결과, NAFTA가 발효된 1994년부터 2005년까지 미국의 노동생산성은 22.5% 증가한 것에 반해 캐나다의 노동생산성은 15.2% 증가하는 데 그쳤다.

임금

비록 기대했던 만큼 성장하지는 않았지만, 위에서 보여준 바와 같이 NAFTA 체결 후 지난 10여 년간 캐나다의 노동생산성은 꾸준히 증가했다. 그와 함께, GDP도 연간 2~5% 가량 계속 성장해 왔다. 경제가 성장하고 노동생산성이 증가하면 노동자의 임금도 상승하는 것은 자연스러운 현상이고, 또

[그림 5] 노동생산성 증가율



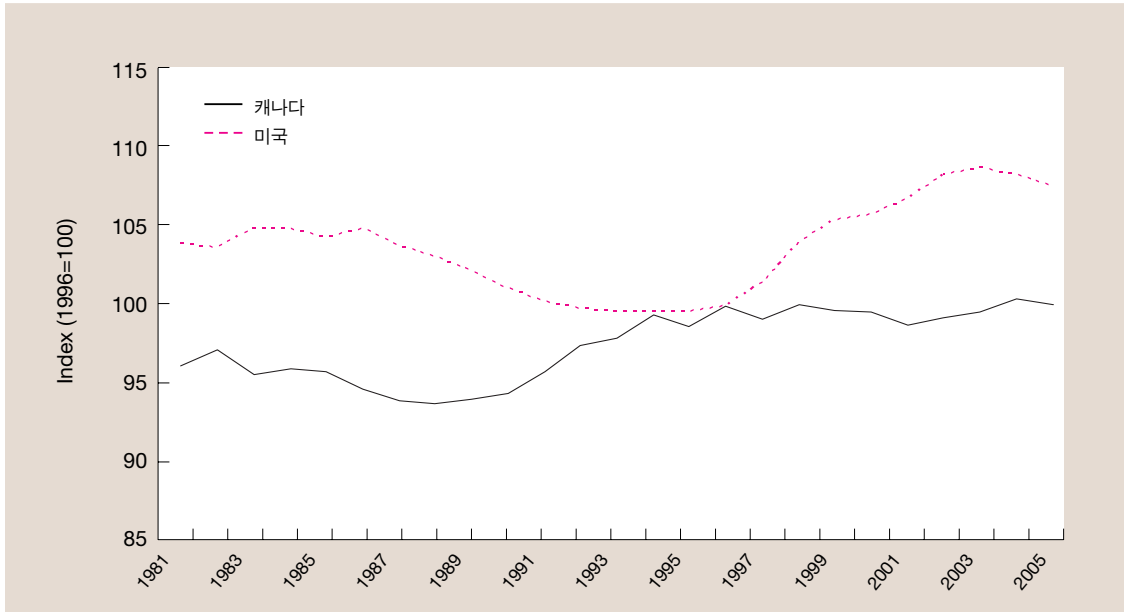
자료 : Economist Intelligence Unit(2006).

자유무역 체결 전 논의가 진행될 때 정부와 기업측에서도 자유무역은 경제의 성장을 유발하고 노동자들의 임금을 올리게 될 것이라고 주장했었다.

그러나, 꾸준한 경제성장과 노동생산성 증가에도 불구하고 1994년부터 2005년 사이에 노동자의 임금은 거의 변하지 않았고, 오히려 2000년대 초반에는 감소했다. 2003년부터 다시 임금이 약간 회복세를 보였지만, 2005년에도 1996년 임금으로부터 겨우 0.08% 오른 것에 그치고 만다. 그 반면의 미국 노동자들의 임금은 NAFTA 체결 이후 상승세를 유지하여 1994년부터 2005년까지 약 8~9% 증가했다.

GDP로 대변되는 캐나다의 국가경제는 계속적으로 성장했고 정부측에서는 자유무역의 성공에 대해서 거듭 언급을 하지만, 노동자들은 그 '성공'의 혜택을 전혀 공유하지 못했다. 그럼, 왜 경제성장과 노동생산성의 증가가 기대했던 임금 상승을 가져오지 못했을까 하는 의문이 남는다. 그 의문에 대해, 캐나다 노총(Canadian Labour Congress)을 비롯한 자유무역 반대 진영에서는 확장되고 더 심해진 경쟁환경 속에서 고용주들은 향상된 생산성에서 얻어지는 이득을 고용증대와 임금 상승을 통

[그림 6] 캐나다와 미국의 평균 노동자 임금 지표, 1981-2006 (1996=100)



자료 : Economist Intelligence Unit, 2006.

해 사회와 노동자들에게 전가하기보다는 불확실한 미래를 위해 비축하게 되었고, 또 사업체를 미국이나 멕시코로 옮긴다는 고용주의 위협으로 인해 노조가 실지로 임금 협상 능력을 상실했기 때문이라고 주장한다(Canadian Labour Congress, 1996; McGaughey, 1992).

노동자의 삶의 질

노동자의 삶의 질은 여러 가지 방법으로 가늠할 수 있으나 본 연구에서는 노동자들의 권리와 소득의 분포를 바탕으로 고려해 보고자 한다.

북미자유무역협정의 규정 내에는 캐나다, 미국, 멕시코 세 나라 간의 투자를 촉진하기 위해 기업이 외국 정부를 향해 소송을 걸 수 있는 권리나 구체적인 외국인 특별 사유재산 보호 규정 등 투자환경의 불확실성을 줄이고 투자자들의 권익을 보호하기 위해 만들어진 법적 항목들이 많다(Foster, 2004).

그러나, 의외로 노동자들의 권익을 보호하는 항목은 적다. 노동자들의 권리를 보호하기 위해 세워진 북미노동협력협정(North American Agreement on Labor Cooperation : NAALC)이 NAFTA와 함께 협상되었지만, 그 내용은 노동자의 기본적 인권 외에 조합을 구성하는 권리나, 단체교섭권에 관한 구속력 있는 기준을 설정하지 않았고, 또 강경하게 협상된 규정을 집행할 장치도 마련하지 않았다. 그래서, 캐나다 노동연맹(Canadian Labour Congress)은 NAALC는 국제노동기구(ILO)에서 인정하는 기본적 노동권도 보장하지 못한다고 주장한다(Canadian Labour Congress, 1996).

그래서, 이미 NAALC가 보장하는 노동권보다 더 많은 노동의 권리를 인정하고 법적으로 집행하고 있었던 대부분의 캐나다 주정부들은 NAALC를 받아들이는 것을 거부했다. 그로 인해 연방정부는 NAALC를 체결하기 위한 조건인 인구의 35%의 동의를 얻지 못해 NAFTA 발효 이후에도 4년간은 NAALC의 체결을 이루지 못하다가 1998년에 이르러서 알버타 주와 퀘벡 주가 동의함으로써 겨우 35%를 넘겨 NAALC 협정을 이룰 수 있었다.

어렵게 NAALC를 체결했지만 그 협약이 노동자들의 권익에 미친 영향은 극히 미약하다. 1994년부터 2001년까지 8년간 세 나라 NAALC 행정부서(National Administrative Office)는 모두 통틀어서 23건의 제소를 받아서 다루었다. 캐나다가 NAALC에 참여하게 된 1997년부터 2001년까지 4년간 Canada NAALC 행정부서는 겨우 3건의 사례를 다루었을 뿐이다. NAALC가 별로 효력을 보지 못한 주된 이유는 이미 언급한 바와 같이 그 내용이 국제노동기구(ILO)에서 인정하는 기본적인 노동권조차도 보장하지 못한 것이 한 가지 이유이고, 또 그 절차가 너무 복잡하여 많은 시간과 비용을 요구하여 별로 실용성이 없기 때문이라고 노조측은 주장한다(Lee, 2004). 그래서, 사업장의 위치 선택의 폭이 넓어진 고용주들이 임금을 줄이고 강경적인 구조조정을 단행하여도 노조들은 권리와 이익을 내세울 수 있는 마땅한 제도적 기반과 지원이 없었다(McGaughey, 1992).

한 사회의 소득 분포의 패턴은 보편적으로 지니계수를 통해 측정되고 표현된다. 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지는데, 값이 1에 가까울수록 소득분배의 불평등 정도가 높다는 것을 뜻한다. 캐나다의 국민 개개인의 소득을 바탕으로 본 지니계수는 1981년에 0.37에서 1989년까지는 비슷한 수준을 계속 유지해 오다가, CSUFTA가 발효된 1989년부터 꾸준히 상승해 1990년대 말에는 0.43까지 증가했다. <표 2>에 나타난 캐나다 통계청에서 수집한 성인 남성들의 주당 평균임금의 추세를 보면

〈표 2〉 임금 10분위수로 분류한 성인 남성의 주당 평균임금 추이

10분위수	1984	1989	1993
1	179	203	200
2	318	354	306
3	415	434	407
4	496	496	489
5	571	577	554
6	659	677	641
7	747	771	762
8	852	882	865
9	1,001	1,034	1,032
10	1,369	1,437	1,523

자료 : 캐나다 통계청(Canadian Labour Institute, 1996)에서 인용.

1989년이후 사회 수입 계층별로 임금이 어떻게 변화했는지 더 자세히 보여준다.

〈표 2〉에서 보여주는 바와 같이 캐나다와 미국 사이에 자유무역이 체결되기 전인 1984년과 1989년 사이에는 모든 노동자들의 임금이 증가했다. 증가율을 구체적으로 살펴보면 저소득층의 임금이 고소득층의 임금보다 더 빠른 속도로 증가했다(예: 첫번째 10분위수의 임금증가율=13.4%, 마지막 10분위수의 임금증가율=5%). 적어도 1984년과 1989년 사이에는 소득분배의 불평등이 감소하고 있었다는 것을 보여준다. 그러나, CUFTA가 발효된 1989년부터 NAFTA의 체결이 공식화된 1993년 사이에는 대부분의 그룹들이 실질 임금의 감소를 경험해야 했는데 가장 부유층인 열번째 10분위수 그룹만 6%의 증가를 보였다. 캐나다 내에 소득불평등이 증가함을 단적으로 보여준다.

NAFTA가 발효된 이후에도 소득불평등의 증가 추세는 계속되어, 2002년 캐나다 통계청에서 발표한 보고서에 따르면 상위 20%의 최고액 소득자들과 하위 20%의 가장 빈곤한 최저액 소득자들의 세금 공제 후 수입의 차이는 1996년에 78,000캐나다 달러에서 2001년에는 94,900캐나다 달러로 11% 이상 증가했다(Statistics Canada, 2002).

정리하면, NAFTA 이후 노동자의 권리는 법적으로는 큰 영향을 받지 않았으나, 실질적으로는 기업들에게 선택의 폭을 넓혀줌과 동시에 노동자에게는 그에 맞는 권익을 보장하는 제도를 제공해 주

지 못함으로써 노동권은 더욱 감퇴되었다. 그리고, 증가한 기업의 생산성과 수익률은 최상위의 고액 소득자들에게는 임금의 상승을 통해 전가가 되었지만 대부분의 노동자들에게는 전혀 돌아가지 못함으로써 국가 소득분배의 불평등을 높이는 결과를 초래했다.

■ 결론

NAFTA가 노동시장에 미친 영향은 캐나다에서는 매우 민감한 사회적 이슈다. 그렇기 때문에 객관적인 관점으로 진행된 연구들보다 오히려 주관적이고 당위적(nomative)인 관점에서 진행되는 연구가 많았다.¹⁾

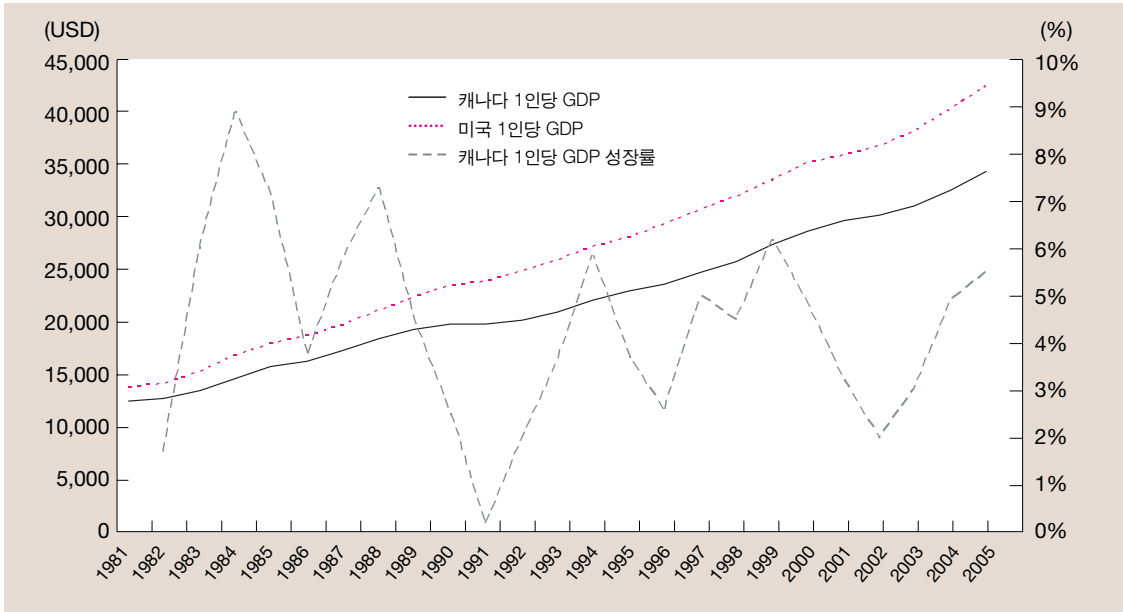
그러나, 당위적 판단을 떠나서 객관적 데이터만 볼 때에는 캐나다 경제가 NAFTA 발효 이후 꾸준히 성장해 왔고 무역의 증대와 노동생산성의 향상 등 목표했던 거시경제적 목적은 달성했음은 의심할 여지가 없다(Cooper, 2005). 그리고, 여러 방편의 구조조정을 통해 정부의 국가경제 운영면에서도 적자를 없애고 흑자 예산을 성취했다.

경제성장은 인구 성장률보다 앞서 1인당 국민소득(Per Capita GDP)도 꾸준히 증가했다. 그러나, 1인당 국민소득의 증가 속도는 정부와 기업대표측에서 주장했던 것처럼 빠르게 증가하지는 못했다. 오히려, 1인당 국민소득의 증가 속도는 1980년대보다도 더 저조했다.

- * 1982~1989(CUFTA 발효 전 8년) 1인당 국민소득 증가율 : 5.6%
- * 1990~1997(CUFTA 발효 후 8년) 1인당 국민소득 증가율 : 3.1%
- * 1995~2002(NAFTA 발효 후 8년) 1인당 국민소득 증가율 : 4.0%

1) 그 예외가 되는 객관적 연구로는 최근 Harris와 Lemieux의 편집으로 출판된 논문집이 있다. Harris, R. G., & Lemieux, T. Social and Labour Market Aspects of North American Linkages. Calgary : University of Calgary Press, 2005.

[그림 7] 캐나다와 미국의 1인당 GDP와 캐나다 1인당 GDP 성장 추세, 1981-2005



자료 : Economist Intelligence Unit(2006).

또한, 캐나다의 1인당 국민소득을 미국과 비교해 보면 1980년대 초에는 비슷했던 미국과 캐나다의 1인당 국민소득은 그 차이가 점점 벌어졌고 CUFTA 체결 직후인 1990년부터 더 급격히 심화되었다(그림 7 참조). 이런 1인당 국민소득 성장률의 차이는 미국에 비해 캐나다는 자유무역으로부터 얻은 것이 많지 않았음을 보여준다.

모든 국가경제 정책의 궁극적인 목표는 더 많고 좋은 질의 직업을 창출하고, 국민 개개인의 소득을 증대하고, 경제생활의 안정을 가져오는 등 국민경제 생활 수준의 향상에 있다는 것을 감안할 때 북미자유무역협정의 체결은 성공적이라고 부르기에는 미흡한 점이 많다.

그러나, 자유무역은 이제 돌이킬 수 없는 세계적 추세이다. 이미 발을 들여놓은 이상 뺀다는 것은 불가능하고 또 설사 가능하다 해도 그 비용이 엄청날 것이다. 그렇기 때문에, 앞으로 캐나다가 취해야 할 전략적 자세는 자유무역의 거부라기보다는 자유무역의 국가적 이익을 최대화하고 자유무역이 가져오는 긍정적인 효과를 모든 국민이 누릴 수 있도록 하는 정책이다. 그러기 위해서는 경제 운영

에 있어서 시장기능에만 의존하기보다는 다각적인 관점에서 경제와 사회의 상호작용을 고려할 수 있어야 할 것이다. **KLI**

참고문헌

- Belous, R. S., & Lemco, J. (1995), *NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High- and Low-Wage Areas*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Bognanno, M. F., & Ready, K. J. (1993), *The North American Free Trade Agreement: Labor, Industry, and Government Perspectives*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Campbell, B. (2001), “False Promise: Canada in the Free Trade Era”, *Briefing Paper*, Washington, D.C.: Economic Policy Institute.
- Canadian Chamber of Commerce. (1992), “Statement on the North American Free Trade Agreement”, Ottawa: Canadian Chamber of Commerce.
- Canadian Labour Congress. (1996), “Social Dimensions of North American Economic Integration”. Ottawa: Canadian Labour Congress.
- Cooper, J. (2005), NAFTA at Eleven. *CMA Management* 79(6). pp.52-54.
- Crane, D. (1997), *Toronto Star*, Toronto.
- Dungan, P., & Murphy, S. (1999), “The Changing Industry and Skill Mix of Canada's International Trade”, Ottawa: Industry Canada.
- Fagan, D. (1994), “NAFTA gets 'fourth amigo' Talks to begin immediately for Chile to join trade pact in 1996”, *The Globe and Mail* 1, Toronto.
- Foster, J. W. (2004), “NAFTA at ten: nothing to celebrate”. *Canadian Demension* 38(2). pp.32-36.
- Harris, R. G., & Lemieux, T. (2005), *Social and Labour Market Aspects of North American Linkages*, Calgary : University of Calgary Press.
- Hufbauer, G. C., & Schott, J. J. (1992), *North American Free Trade: Issues and Recommendations*,



Washington, DC: Institute for International Economics.

- Hufbauer, G. C., & Schott, J. J. (1993), *NAFTA: An Assessment*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Lee, M. (2004), “Through the Looking Glass : a Canadian Perspective on the NAFTA as a Forerunner to the FTAA”, In P. G. F. Vizentini, & M. Wiesebron (Eds.), *Free Trade for the Americas? The United States' Push for the FTAA Agreement*, pp.41~56, London: Zed Books.
- McGaughey, W. (1992), *A U.S.–Mexico–Canada Free–Trade Agreement: Do We Just Say No?* Minneapolis: Thistlerose Publications.
- Ritchie, G. (1997), *Wrestling with the Elephant: the Inside Story of the Canada–US Trade Wars*. Toronto: Macfarlane Walter & Ross.
- Statistics Canada. (2002), *Analysis of Income in Canada*, Ottawa: Minister of Industry.
- Trefler, D. (1997), “No pain, no gain: Lessons from the Canada–US Free Trade Agreement”, In J. S. McKennirey (Ed.), *Incomes and Productivity in North America: Papers from the 1997 Seminar*: ix, 223. Dallas: Commission for Labor Cooperation North American Agreement on Labor Cooperation.