

유럽세계화조정기금의 이해

- 경제위기와 구조조정에 기인한 정리해고 문제의 해법 -

주민규 (한국노동연구원 노사·사회정책연구본부 연구인턴)

■ 머리말

1990년대 이래, 이른바 글로벌 시대로 접어든 이후 산업 환경에는 많은 변화가 일어나고 있다. 세계화로 인한 새로운 경제 질서의 재구축에 따라 변화된 비즈니스 환경은 인간의 삶을 개선시킴과 동시에, 끊임없는 산업과 기업의 구조조정과 더불어 글로벌 경제위기에 따른 대량해고의 문제를 야기했다. 특히 유럽에서는 2000년대 중반부터 세계화(Globalization) 혹은 경제위기(Economic Crisis)에 따른 구조조정으로 인한 대량 실업문제가 골칫거리로 대두되고 있다. 즉 취약계층이나 미숙련 근로자들, 세계 경제 불황에 쉽게 영향을 받는 분야의 근로자들은 급변화하는 세계화 시대의 경쟁에서 살아남지 못하고 노동시장에서 도태되는 상황에 직면하게 된 것이다. 이러한 상황에서 유럽 각국은 기업 구조조정으로 실직한 근로자들을 돕기 위해 공동의 노력을 기울이고 있는데 그런 노력의 일환이 바로 유럽세계화조정기금(European Globalization Adjustment Fund)¹⁾이다(ETUC, 2007).

1) 관련법령: Regulation (EC) No. 1927/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing the European Globalization Adjustment Fund (Commission, 2010b).

■ 유럽세계화조정기금이란?

정의 및 목적

유럽세계화조정기금은 세계화에 따른 구조조정으로 실직을 하게 됨으로써 어려움을 겪는 유럽 근로자들이 다시금 직장으로 돌아가는 데 도움을 주기 위해(European Commission, 2010a) 2007년 1월 1일부터 2013년 12월 31일까지 운용할 계획으로 실시한 위급상황 혹은 위기상황을 대비하기 위해 존재하는 기금이다(Nowaczek, 2007; European Commission, 2011d). 유럽세계화 조정기금²⁾은 제한된 기간 동안 개인을 기준으로 제공되며, 연간 예산(5억 유로: 약 7,400억 원)을 가지고 운영되고 있다. 현재 2009년 세계 경제위기에 기인하여 바뀐 규정³⁾에 따라 기금이 해당 근로자들에게 제공되었고, 이후 기금운영에 대한 논의가 지속적으로 진행되어 2013년 12월 31일까지 계속적으로 2009년의 바뀐 규정에 따라 기금을 운영하는 것으로 확정되었다. 기금의 구체적 사업내용으로는 구직활동의 지원, 직업안내, 맞춤형 훈련 혹은 재훈련(i.e. IT 기술, 관련 자격증 취득, 진급 혹은 자영업에 대한 조언) 등이 있다(Nowaczek, 2007). 기금은 사용하는 각각의 프로젝트 비용의 최대 65%까지 지급된다. 나머지 부분은 회원국 혹은 지역정부가 총당한다. 유의해야 할 점은 유럽세계화조정기금은 구조조정으로 인해 실직한 근로자들이 적극적 구직 활동을 할 수 있게 해준다는 점에서 퇴직연금(Retirement Pension) 혹은 실업수당과 같은 수동적 사회 보호 장치들과는 다르다는 것이다. 즉 유럽세계화조정기금은 단순하게 일반적인 실업자 관리나 고용을 증대시키려는 노력이라기보다는, 더 폭넓은 그리고 현재 당면한 문제들을 해결하는 데 그 초점이 맞춰져 있다(European Commission, 2010a). 유럽의회(European Parliament)와 유럽이사회(European Council)는 기금요청에 대한 승인을 책임지고 있다. 기금 지급이 어떻게 진행되고 2009년의 개정된 규정들이 기금운영 초기(2007년)의 규정들과 어떻게 다른가에 대

2) 이후 기금으로 약칭.

3) 2008년 11월 새로운 규정개정안 제출, 2009년 6월 관련규정 개정.

해서는 이후 글에서 더 자세하게 살펴보도록 하겠다. 다만, 기금을 고려할 때 유의해야 할 점은 기금의 효율성은 경제발전과 지역 노동시장의 수용 능력에 따라 제한된다는 점이다(European Commission, 2011a). 직업을 잃은 유럽 근로자들에게 새로운 일자리를 구할 수 있게 돕는 역할 이외에도 기금은 EU 국가들 간에 어려운 환경에 직면하였을 시 결속력, 즉 공고함을 보이는 데 그 의의가 있으며, 성장에 대해 경쟁이 갖는 장기적 측면에서의 장점과 세계화가 야기하는 단기 고용 측면의 단점(특히 단순노동직)을 잘 조화시키기 위함이 기금의 주요목적이다(European Commission, 2010a; EFILWC, 2009). 이와 더불어, 기금은 장기적으로 봤을 때, 근로자들에게 도움이 되는 기술 습득에 투자가 되기 때문에 EU근로자들의 기술 향상에 도움을 줄 수 있다.

관련규정

2006년 처음 논의되기 시작한 기금 기능의 법적인 근간은 유럽의회와 유럽이사회 Regulation (EC) No. 1927/2006이다. 그리고 이 규정은 2009년 세계적 경제위기로 인해 실업자 수가 큰 폭으로 증가한 결과 (EC) No. 546/2009로 변경되었는데 기금의 수정된 규정은 2009년 7월 2일자로 효력이 발생되었다. 이 새로운 규정은 2009년 5월 1일 이후에 제출된 모든 기금 지원신청과 관련된 사항에 적용된다. 기금은 기금 규정 2조에 따라 기금 지급 규정에 충족되었을 경우 기금 지원신청을 한 날짜를 기준으로 10주 내에 지급된다. EU집행위원회는 전체 지원 비용의 50%(2009년 5월 1일부터 2011년 12월 31일까지: 65%)가 넘지 않는 범위에서 일시불 형태로 지원신청서를 제출한 회원국(Member States)에 기금을 지원한다.⁴⁾ 다시 언급되는 사항이지만, 회원국들은 기금과 관련된 지원신청서를 접수한 날, 혹은 해고된 근로자들을 위한 여러 재고용 방안을 집행하는 날로부터 24개월 안에 이 기금을 사용할 의무가 있다.⁵⁾ 개정내용을 정리해 보면 아래와 같다.

4) 현재는 2013년 12월 31일까지 지원신청서를 제출한 회원국에도 65% 공동기금지급률 적용.

5) 단, 재고용 활성화 방안의 집행이 시작하는 날과 지원신청서를 제출한 날을 비교해 지원신청서 제출이 3달 내에 이루어졌을 경우 여러 활성화 방안 집행을 시작한 날을 기준으로 삼는다.

〈표 1〉 유럽세계화조정기금 규정개정 내용

| | |
|---|--|
| 유럽세계화조정기금 규정 개정 (2009) ¹⁾ | · 지원 적용범위를 실직자 1,000명에서 500명으로 감축 |
| | · 집행기간을 12달에서 24달로 연장 |
| | · 공동자금조달률을 50%에서 65%로 인상 |
| | · 2010년 말 이전에 제출된 지원신청서를 근거로 지원에 적합한 위기 상황 시 근로자들이 도움을 받을 수 있는 일시적 규정 개정 |

주: 1) 2009년 개정 당시 지원적용범위 확대와 집행기간의 연장은 영구개정(Permanent Revision)에 포함되고 공동 자금조달률의 65%로의 변경은 일시적인 개정(Temporary Revision)이었음.

■ 유럽세계화조정기금 지원신청 절차 및 활용실태

지원신청조건

기금을 사용하기 위해서는 회원국은 기금에 대한 지원신청서를 제출해야 한다. 지원신청조건에는 앞에서 언급되었던 세계화에 따른 심각한 경제적 타격(Serious Economic Disruption)이 필수적이다. 심각한 경제적 타격이란 수입이 상당히 증가하고 주어진 분야의 시장점유율은 떨어지며 제3국으로 비즈니스 근간을 옮기는 것을 뜻한다. 또한 한 기업 내에서 4달에 걸쳐 최소 1,000명 이상의 실직 근로자들이 발생하거나, NACE⁶⁾이나 NUTSII⁷⁾의 한 개 혹은 두 개 지역에 걸쳐 9달 동안 최소 1,000명의 실직자가 발생하는 경우가 기금지원신청 조건에 해당되며, 이를 만족시켰을 시에 기금사용이 가능하다(European Commission, 2010b). 수혜를 받을 수 있는 근로자의 수는 다음 몇 가지 요인에 의해 결정된다. 고용시장의 발전상태, 회원국에 의한 타

6) NACE: 통계적 목적에 따라 경제 활동을 분류하기 위해 EU에서 사용되는 산업분류시스템.

7) Nomenclature of Units for Territorial Statistics: 유럽연합 지역분류통계체제 기준에 따른 유럽 지역정책 수행의 기본단위.

당한 지원신청서의 개수, 기금으로 사용 가능한 금액 등이 주요 고려요인들이다. 5억 유로를 연간 가능 금액으로 산정해 놓았지만 지금까지 실제로 이 금액이 다 쓰인 적은 없다. 근로자들은 회원국을 통해 기금의 혜택을 받을 수는 있으나 이 기금이 직접 기업들에게는 지급되지 않는다. 마지막으로, 기금을 신청하기 위한 조건들에 완전히 부합되지 않은 특수 상황들(작은 노동시장, 실직근로자들이 지역경제 고용에 상당한 영향을 미치는 경우)에도 지원신청이 가능한데 이런 예외적 경우와 관련된 기금은 전체 조성 기금의 15%를 넘지 못한다. 회사의 형태, 거주하는 국가, 지역 등의 사항들은 해당요건에 영향을 미치지 않으며, 이 모든 지원신청요건과 관련된 사항은 기금 규정 2조에 명시되어 있다.

진행과정

먼저, 회원국들은 세계화에 따른 구조조정으로 인한 대량 해고사태를 인식한 뒤 실직자를 돕기 위한 계획을 준비한다. 관련된 계획이 마련되면, 회원국은 EU집행위원회에 기금을 이용해 여러 방안을 집행하기 위한 기금 지원신청서를 제출한다. EU집행위원회는 각 지원신청서를 평가하고 각 지원신청서는 유럽 의회와 유럽이사회에 승인을 위해 제출된다. 만약 승인이 결정되면 회원국들은 기금을 최대 50%까지 지원받을 수 있다. 만약 지원신청서가 2009년 5월 1일부터 2011년 12월 31일 사이에 제출됐다면 회원국은 공동자금조달률 65%까지의 혜택을 받을 수 있다. 나머지 부분은 회원국 자체 혹은 사적인 자금으로 충당한다.

집행과정은 다음과 같다. 회원국은 4달에서 9달 정도의 대량 실직에 대한 참조 기간(Reference Period)을 갖고 최대 10주간 지원신청서를 준비한다. 승인 유무의 평가절차는 최대 28주가 걸린다. 만약 승인이 나면 기금이 지급되고 돈을 지급받은 6개월 후 최종 보고서를 제출해야 한다. 2010년 1월 26일자 보고서에 따르면 EU-15에 의해 44개의 지원신청서가 접수되었으며, 19개 섹터, 45,000명의 근로자를 돕기 위한 2억 4,000만 유로의 펀드요청이 있었다(European Commission, 2010a). 기금의 지급 여부를 결정할 때 고려되는 사항들은 다음과 같다.

〈표 2〉 기금 지급 여부 결정 시 고려되는 사항들

| | |
|--------------------|--|
| 지급 여부 결정 시 고려되는 사항 | · 기금에 의해 지급되는 금액 |
| | · 지급금액이 전체에서 차지하는 비중 |
| | · 지급금액에 의해 실행되는 여러 가지 제도들 |
| | · 이 지급금 사용의 시작일과 종료일 |
| | · 최종 리포트의 내용과 제출 시점 |
| | · 유연한 관리 시스템과 통제 시스템을 갖기 위한 의무사항 그리고 관련 기관의 이름 |
| | · 유럽세계화조정기금 위원회 평가에 적극적으로 협조하는 태도 |
| | · 기금을 지급받은 후 정당하게 쓰였다는 것을 증명해 보일 수 있는 문서 제출 |

활용실태

2007년 1월부터 2011년 7월 31일까지 EU집행위원회는 전체 19개 회원국으로부터 78개의 지원신청서를 접수하였고 지급한 금액은 3억 5,800만 유로에 이른다. 이 기금으로 인해 약 7만 6,000여 명의 실직한 근로자들이 혜택을 받았다. 이 중 25개 지원신청서는 세계화에 따른 구조 조정으로 인해 실직한 근로자들을 위해, 나머지 53개 지원신청서는 경제위기⁸⁾에 기인해 실직한 근로자들을 위해 제출되었다. 종합해 보면, 2007년부터 2010년까지 EU-15 국가로부터 51개의 지원신청서를 접수하였고, EU-12 국가로부터 12개의 지원신청서를 접수하였다.⁹⁾ EU집행위원회(European Commission)의 보고서(European Commission, 2010a)에 따르면, 제작년(2010년) 한 해 동안 아홉 개의 회원국이 23,700명의 실직 근로자들을 위한 8,350만 유로의 기

8) 여기서 경제위기란 앞에서 언급되었던 심각한 경제적 타격(Serious Economic Disruption)을 뜻한다.

9) EU-15: 오스트리아, 벨기에, 독일, 덴마크, 그리스, 스페인, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴, 영국.

EU-12: 불가리아, 키프로스, 체코, 에스토니아, 헝가리, 리투아니아, 라트비아, 몰타, 폴란드, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아. (EU-27) = (EU-12) + (EU-15).

금을 신청하였다. 이 숫자는 2009년 기금수혜자의 두 배에 해당하는 수치이다. 매년 대다수의 지원신청서는 EU-15 국가에 의해 제출된다. 이들 국가의 비중은 2007년 전체의 87.5%, 2010년 76.2%를 차지하고 있다. 그 중에서도 스페인과 네덜란드가 가장 많은 지원신청서를 제출했다. 또한 2007년에서 2010년까지의 지원신청서 중 11개 지원신청서가 자동차산업과 관련되어 있고 10개는 섬유산업과 관련되어 있다. 이는 전체 기금지원과 관련된 내용 중 각각 17.5%와 15.9%를 차지한다. 전체 지원신청서 중 9.5%는 인쇄산업과 기계, 전자 분야와 관련되어 있다. 자동차산업과 섬유산업에 관련된 지원신청은 매년 발생했으며, 의류산업은 3년(2007, 2009, 2010) 그리고 금속, 건설, 전기설비, 인쇄산업과 관련한 지원신청은 두 해에 걸쳐 발생했다. 평균 요청금액을 살펴보면 프랑스가 3건의 지원신청서를 통해 총 32,331,821유로를 요청하였고, 가장 많은 지원신청서를 제출했던 네덜란드와 스페인은 평균 1,700,000유로와 4,000,000유로 미만의 금액을 요청하였다. 아일랜드, 스웨덴, 이탈리아, 독일, 오스트리아, 덴마크는 5,000,000유로에서 10,000,000유로까지의 금액을 요청했다. 나머지 모든 회원국들의 평균 요청금액은 5,000,000유로이다. 프랑스 그리고 오스트리아는 인당 10,000유로 이상의 금액을 요청하였고 체코, 슬로베니아, 리투아니아는 인당 1,000유로 미만의 금액을 요청하였다. 전체 지원 금액에 한계는 없으나 일반적으로 지원신청서에 대한 EU집행위원회의 평가 후 EU집행위원회가 전체 요청비용의 수정을 요구하기도 한다.

〈표 3〉 유럽세계화조정기금 지원신청현황(2009년)

| 국가 | 산업분야 | 국가 | 산업분야 |
|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 오스트리아(지원신청서 1건) | 자동차 | 이탈리아(지원신청서 1건) | 국내가전 |
| 벨기에(지원신청서 2건) | 섬유 | 리투아니아(지원신청서 4건) | 국내가전, 가구, 건설, 의류 |
| 불가리아(지원신청서 1건) | 기본 금속재료 | 네덜란드(지원신청서 8건) | 건설, 도색, 인쇄 |
| 덴마크(지원신청서 2건) | 기계, 전기 | 포르투갈(지원신청서 2건) | 섬유, 전자제품 |
| 프랑스(지원신청서 1건) | 자동차 | 스페인(지원신청서 2건) | 세라믹, 목공 |
| 독일(지원신청서 2건) | 이동통신, 자동차 | 스웨덴(지원신청서 1건) | 자동차 |
| 아일랜드(지원신청서 3건) | 컴퓨터, 크리스털, 항공정비 | | |

자료: Commission of the European Communities (2010a), "Report from the commission to the European Parliament and the Council on the activities of the European Globalization Adjustment Fund in 2009".

지면이 제한된 관계로 모든 연도의 기금의 사용실태를 자세히 살펴보기는 어렵다. 본고에서는 구체적인 예로 2009년¹⁰⁾을 살펴보기로 하겠다. 2009년 요청된 기금 금액은 258,164유로에서 56,385,144유로까지 다양하며, 수혜대상자의 수도 111명에서 3,582명까지 다양하다(평균 967명). 3개의 지원신청서는 2,000명 이상을 대상으로 하고 있으며, 7개 지원신청서는 1,000명에서 2,000명 그리고 나머지 20개는 1,000명 미만을 대상으로 하고 있다. 원인을 기준으로 구분해 보면, 24개의 지원신청서는 글로벌 위기의 직접적 결과이고, 나머지 6개 지원신청서는 세계화에 따른 세계 무역 형태에서의 구조적 변화를 그 원인으로 하고 있다. 한편 회원국이 가장 도움이 필요한 근로자 또는 예외적으로 노동시장에서 어려움을 겪고 있는 사람을 돕는 데 그 초점을 맞춘 경우, 실제 실직한 근로자와 기금 수혜자의 수가 다를 수 있다. 2009년 근로자 한 명당 제시된 금액은 500유로에서 15,700유로까지 다양하다. 지원신청을 한 국가들이 제시한 실직한 근로자들에 대한 개별화된 서비스들의 패키지는 자유재량이며 근로자들에 대해 요청된 금액은 실직한 상황의 심각성, 노동시장의 상황, 근로자 개인의 환경에 따라 결정된 것으로 보인다. 2009년 기금은 10,938명의 근로자들을 위해 쓰였고 전체 52,349,047유로가 지급되었다. 1인당 평균 4,786유로가 쓰인 셈이다(European Commission, 2010a; 2010c). 주로 기금은 구직활동, 맞춤형 재훈련, 기업프로모션, 자영업에 대한 지원, 특별지원(구직활동에 관련된 비용, 이전비용, 훈련비용, 재취업에 어려움을 겪는 고령자 혹은 장애인 지원) 같은 항목을 위해 쓰였다(EFILWC, 2009).

10) <표 3> 참조: 2009년 한 해 동안 총 30개의 지원신청서를 접수. 13개 회원국이 29,021명의 실업근로자에 대해 166,581,220유로를 요청했다. 2009년 5월 이후에 제출된 28개 지원신청서에 대해서는 새로운 규정이 적용된다(65% 공동자금조달률, 24개월 집행기간 등). 2009년 제출된 지원신청서 중 어떠한 지원신청서도 거절되지 않았다.

■ 유럽세계화조정기금의 효과 및 문제점

효 과

기본적으로 기금을 통해 집행되는 여러 활동 방안들을 통해 저숙련 근로자들은 어떤 지역에서 어떤 기술(Technology)이 필요한가를 파악할 수 있게 된다. 이러한 기술의 인식은 교육수준이 낮은 지역에서는 특히 중요하다. 많은 저숙련, 낮은 수준의 교육을 받았던 근로자들에게 추후 다시 재훈련을 원하는 동기화를 부여하는 것 또한 기금의 효과라 할 수 있다. 효과를 수치로 살펴보면, 9개의 최종 보고서(이 중 6개는 2007년 지원신청서에 관한 것, 나머지 3개는 2008년 지원신청서에 관한 것임)에 따르면 3,717명의 근로자가 집행기간(Implementation Period)이 끝날 시점에 새로운 직업을 얻었다. 2,219명은 여전히 실직상태로 보고되었고, 자발적 실업(893명) 혹은 무응답 2,439명 등이다. 대부분의 회원국들은 기금을 사용해 실업자들에게 도움을 줄 수 있었다고 평가했지만, 몇몇 국가(핀란드, 포르투갈, 몰타)는 집행기간이 24개월로 연장됐음에도 불구하고 24개월이란 기간은 여전히 창업 준비기간으로는 충분치 않다고 보고서에 언급했다(European Commission, 2010a). 그럼에도 불구하고 2009년 보고서에 따르면 스페인, 포르투갈, 독일의 경우 기금이 구조조정으로 실직한 근로자들에게 새로운 직장을 찾고 재취업을 하는데 큰 효과가 있음을 보여주고 있다. 다만 2010년의 경우 2009년 전 세계적인 금융위기로 인해 재취업률이 전년대비 30% 수준으로 하락하였다. 특히 2009년과 마찬가지로 2010년에도 섬 유산업에서의 구직난이 심각하였다. 그렇지만 이러한 결과는 글로벌 금융위기로 인해 많은 기업들이 채용을 꺼려하고 오히려 채용을 대폭 줄인 결과이지, 기금 시스템 자체의 문제는 아닌 듯 보인다. 2010년 몇 개의 국가에서는 최종 보고서를 제출한 이후에 실직근로자가 계속적으로 기금 혹은 유럽사회기금하에서 지속적으로 도움을 받았을 경우 재취업률의 상승이 목격되기도 하였다. 그러나 아직 기금의 원래 취지에 부합하는 효과를 완전하게 달성하지는 못하고 있다는 것이 주된 의견이다. 기금의 수혜를 받은 후 재취업을 하는 국가별 비율은 10%(스페인)에서 65.6%(이탈리아)까지 다양한 수치를 보이고 있다(European Commission, 2010a).

문제점

최초 예상했던 것보다 현재까지 훨씬 적은 기금이 집행되었다. 매년 5억 유로가 사용될 수 있음에도 불구하고 실행 첫해인 2007년 전체 집행 가능 금액 가운데 오직 3.72%만이 사용되었고 2008년에는 9.81%, 2009년에는 10.5%가 사용되었다(European Commission, 2010a). 이렇듯 연간 최대 이용 금액에 턱없이 모자라는 금액만이 쓰이는 데에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 그중 가장 주된 요인으로는 오직 소수의 국가만이 기금을 신청했고(13개), 유럽의회와 유럽이사회에 의한 프로세스가 오래 걸리기 때문이다. 근로자 한 명당 기금의 지원금은 평균 4,500 유로를 넘지 못했다. 앞에서 언급한 두 가지 원인 이외에도 많은 기금이 사용되지 못한 이유를 파악하기 위해서는 추가적인 몇몇 사항들을 살펴볼 필요가 있다.

기금 사용이 미비한 주요원인

기금 사용이 미비한 원인은 회계연도 중간 시점에 적절한 개별국가 매칭 펀드를 찾기 어려운 경우도 예상해 볼 수 있다. 이뿐만 아니라 유럽의회와 유럽이사회로부터의 결정을 기다리는 동안의 오랜 기간의 재정적 불확실성 역시 문제가 되고 있다. 일부 국가는 기금을 사용하지 않겠다는 정부정책을 가지고 있기도 하다. 또한 지금까지 언급한 원인들 이외에도 많은 의견이 제기되고 있는데 예를 들면, 앞서 언급한 것과 같이 기금은 세계화와 관련된 구조조정에 의한 실직자만을 그 지급 대상자로 하고 있다. 그런데 2003년과 2006년 사이 이러한 이유로 실직을 하게 된 근로자는 전체 실직 근로자의 8% 정도만을 차지하고 있다. 그러므로 세계 무역의 구조 변화와 같은 세계화는 유럽 기업들의 대량해고와 관련된 주요 원인이라 할 수 없다. 따라서 제한된 상황에서 지급되는 기금의 사용은 빈번하게 발생할 수 없었다. 다른 조건 역시 충족시키는 것이 쉽지 않다. 2007년 유럽에서 1,000명 이상의 해고가 발생한 기업 구조조정은 총 66번 있었다. 2008년의 경우는 38회 정도가 이에 해당됐다. 그러나 그것들 대부분은 기금 규정에서 허락된 참조기간(Reference Period: 4달 혹은 9달)보다 더 긴 기간에 걸쳐 발생한 해고들이다. 또한 세계화와 관련된 구조조정으로 인한 해고는 1,000명보다 적은 수가 포함된 경우가 훨

썬 빈번하게 일어난다. 게다가 지역 단위까지 제한된 10주 안에 각 지역 지점마다 몇 명이 하고 되었는지에 대한 데이터를 모으는 것도 쉽지 않다. 이러한 상황에서 기금의 지원을 받기 위한 최소 인원을 1,000명에서 500명으로 축소하는 것은 많은 국가들의 기금에 대한 관심을 증대시키는 역할을 했다. 그러나 여전히 복잡하고 오랜 기간이 소요되는 지원신청 절차 자체가 많은 유럽 국가들의 기금 사용에 걸림돌이 되고 있다(European Commission, 2010a). 그렇다면 기금을 지급받으려면 얼마의 기간이 소요되는 것일까? 지금까지는 처음 기금을 신청한 후 돈을 수령하기까지 평균 280일 이상이 소요된다. 이는 실업자들에게 지원되기까지 9달 이상의 시간이 필요함을 의미한다. 게다가 회원국은 관련된 모든 비용을 자신의 자금으로 우선 감당하고 차후 EU예산에서 지출의 절반 혹은 65%를 받는다. 이렇듯 이 모든 절차가 진행되기 위해서는 굉장히 오랜 시간을 필요로 한다. 또한 기금을 지원신청한 후 이를 분석하는 데에도 많은 시간이 소요된다.

또 다른 이유로 언급할 수 있는 점은 많은 유럽인들의 기금에 대한 인식 부족이다. EU 정책 관련 여론조사기구인 유로바로미터(Eurobarometer)에 따르면 71%의 유럽인들이 기금 존재에 대해 전혀 모르고 있었다(European Commission, 2010a). 마지막으로 회원국들이 유럽사회기금(European Social Fund)¹¹⁾을 더 선호하는 경향이 있기 때문이다. 유럽세계화조정기금은 국가 입장에서 유럽사회기금에 비해 돈이 많이 드는 편드이다. 유럽사회기금을 사용하였을 경우 국가 혹은 관련 지역은 전체 비용의 최대 85%까지 지원을 받을 수 있으나 유럽세계화조정기금은 65%만 공동자금조달률이 지원되기 때문에 국가입장에서는 더 많은 부분이 부담이 되는 것이 사실이다(European Commission, 2010a; Koutsiaras, 2010). 작년에 개최된 브뤼셀 회의(2011년)에서도 참여국들은 기금의 유용성에 대해서 대체적인 공감대를 형성했으나 복잡하고 오랜 시

11) 유럽사회기금의 목적은 더 많은 그리고 더 나은 직업의 창출과 근로자들의 고용을 향상시키기 위한 훈련을 제공함으로써 실업을 예방하는 것이다. 7년을 운영 주기로 하는 기금이기 때문에 상황에 맞춰 좀 더 효과적인 결과를 얻기 위한 맞춤형 방안 마련에는 아무래도 한계가 있으며 최대 85%의 공동자금조달률이 가능하다. 현재 2013년 개정을 앞두고 유럽세계화조정기금과 유럽사회기금의 통합도 고려되고 있다.

간이 소요되는 과정에 대해서는 수정의 필요성을 제기하였다(European Commission, 2011b). 기금 자체가 기대보다 활성화되지 않고 있다는 것은 원래의 취지인 유럽통합의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하다는 증거이며, 유럽인들이 초창기에는 기금에 많은 기대를 가지고 있었으나 실제로는 효과가 크지 않다는 것을 깨닫게 되어 유럽인들 사이에 유럽의회 혹은 유럽이사회에 대한 불신이 커질 가능성을 경고하고 있다(Koutsiaras, 2010). 앞서 언급한 다양한 이유들이 기금 사용부진을 설명해 주고 있다.

■ 유럽세계화조정기금의 미래

기금의 향후 운영을 토론하기 위해 2011년 브뤼셀에서 콘퍼런스(European Commission, 2011a, 2011b)가 개최되었다. 이 콘퍼런스 주요 토론 과제는 2011년 말까지 시행되는 2009년 개정된 규정들이 지속되어야 하는지 여부와 기금의 운영 방법에 관한 것이었다. 과연 2013년 이후에도 기금이 EU에게 필요한 것인가? 만약 그렇다면 어떻게 조직하고 실행해야 하는냐에 대해 많은 토론이 오고 갔다. 최근 유럽의회는 EU집행위원회에 어떻게 하면 기금과 관련된 절차를 더욱 효율적이고 간단하게 만들 수 있을지에 대한 몇 가지 아이디어를 전달했다. EU집행위원회는 이를 바탕으로 지원신청과정을 축소시킴으로써 시간을 줄이려는 시도를 하고 있다.

최근 관련된 기금에 대한 또 다른 이슈는 2009년에 개정된 규정의 연장에 관한 것이다. 첫 번째 검토는 2011년 12월 31일에 있었는데 EU집행위원회는 여전히 유럽의 경제적 상황이 어렵고 재정적 결속력이 필요한 시기임을 강조하며 경제위기로 인해 임시적 방편으로 변동되었던 공동자금조달률을 포함한, 지원적용범위, 집행기간, 지원신청조건을 대량해고와 관련된 상황으로 현재와 동일하게 유지할 것을 요청하였고 유럽이사회는 2013년 12월 31일까지 그대로 적용하여 기금을 집행하기로 결정하였다. 두 번째 검토는 2013년 12월 31일까지 진행될 것이며 여기서 향후 기금의 방향을 결정할 것이다. 그러나 최근, 처음 예상했던 것보다 고용 측면에서 경제위기의 부정적 영향이 더 크므로 이미 EU집행위원회는 2014년부터 2020년까지 기금의 연

장을 요청하는 제안서¹²⁾를 제출하였다. 새로운 기금의 핵심 목표는 고용증진, 기술교육에 대한 투자, 평생교육, 사회통합, 효율적 행정관리와 제도적 수용성 향상 등이다. 회원국들이 기금이 집행되는 24개월의 기간 중에 더 나은 노동시장정책을 만들 수 있다면 그들의 목표달성에 도움이 될 것이라 생각한다. 여전히 많은 회원국들은 2013년 12월 31일 이후에도 기금이 계속 지속 되길 희망한다. 왜냐하면 개별 국가에서 직업을 잃게 된 근로자들을 위한 자금을 마련하기 어렵다는 데 의견을 같이하고 있기 때문이다(EFILWC, 2009). 일부 회원국들은 계속 기금이 지속 되길 희망하지만 더 효율적인 지불시스템을 위한 노력이 필요하다고 주장하고 있다.

■ 맺음말

아무리 좋은 취지에서 시작된 제도라도 그 활용도가 낮다면 존재 의미가 퇴색되기 마련이다. 여러 회원국들이 생각하는 문제점은 10개월이라는 시간이 걸리는 의사결정과정과 관련이 있다. 신속한 금전적 지원이 가장 중요사항인 만큼 이 문제를 해결하는 것이 시급하다 할 수 있다. 일부 국가는 기금을 위해 공적인 자금을 사용하는 위험 감수를 원하지 않을 것이다. 이러한 상황을 극복하고 더욱 기금을 활성화하기 위해서는 기금의 선불제도가 필요할 것으로 보인다. 아마도 선불제도는 시간적인 간극을 줄여줄 것이다. 그러나 현재 규정하에서는 선불제도의 도입

12) EU집행위원회는 30억 유로 지원을 골자로 한, 세계화에 따른 구조조정으로 직업을 잃게 된 근로자들을 위한 방안을 제시했다. 이 방안에 따르면 EU는 지속적으로 증대하는, 세계화에 따른 주요 구조 조정의 결과물인 대량 실직 근로자들을 돕기 위한 맞춤형 지원을 계속할 방침이다. 2020년까지 기금을 통해 회원국들을 지속적으로 도울 계획인데 기금은 농업에 관련한 종사자들뿐만 아니라 대량 도시 실업근로자들을 구제할 것이다. 다만 새로운 기금은 현재의 그것보다 조금 더 결과지향적인 형태(Result-Oriented)를 보일 것이다. 예를 들어, 1년 내에 유럽세계화조정기금을 수령한 사람들의 50% 이상이 다시 노동시장에서 일자리를 찾는 것을 목표로 하고 있으며, EU집행위원회가 성공적으로 이 목표를 달성하기 위한 회원국들의 노력 여부를 가늠하기 위해서 회원국들은 기금을 수령한 지 15개월이 지난 시점에 중간 보고서를 제출해야 할 것이다(European Commission, 2011d).

만으로는 의사결정과정을 단축시키기 어렵다. 왜냐하면 현재 체제하에서는 선불제도를 포함한 지원신청과정과 일반적 지원신청과정이 분리되어 있지 않기에 업무량의 과부하가 예상된다. 그러므로 효율적인 진행과정의 관리를 위해서는 두 과정을 분리해서 관리하는 것이 바람직할 것이다. 기금의 효과를 극대화하기 위해서는 고용주들과 노동조합들 간의 여러 가지 실천 방안을 집행하는 과정에 있어 협력이 필수적이라 하겠다.

마지막으로, 유럽세계화조정기금이 우리에게 주는 함의를 살펴보겠다. 구조조정으로 인한 정리해고의 문제에서 한국도 예외일 수는 없다. 한국고용정보원에 따르면 2011년 구조조정으로 인한 경영상 필요한 퇴직에 해당하는 정리해고 인원이 2010년보다 30% 증가한 10만 3,274명에 이르는 등 1998년 외환위기 이후 최대치를 보이고 있는 실정이다.¹³⁾ 이러한 상황에서 고용보험으로 해결하기 어려운 100명 이상의 집단적 해고의 경우 퇴직금 혹은 퇴직연금을 많이 받는 소수의 실직자들을 제외한 다수의 실직자들은 사회의 빈곤층으로 전락할 우려가 높고 향후 생활의 재정적 불안정성이 굉장히 높아진다. 그러므로 유럽세계화조정기금과 같은 구조조정으로 인한 실직자 구제 방안을 마련하여 실직자들의 재취업을 돕는 데 활용한다면 경제적으로나 사회통합적인 측면에서 바람직하다고 생각한다. 구조조정에 기인한 정리해고 문제와 관련 대책은 우리에게도 더 이상 미룰 수 없는 노동정책 이슈이다. **KLI**

13) 2012년 3월 9일자 한국일보.

 참고문헌

- Commission of the European Communities (2010a), “Report from the commission to the European Parliament and the Council on the activities of the European Globalization Adjustment Fund in 2009”.
- Commission of the European Communities (2010b), “European Globalization Adjustment Fund – Experience and prospects for future”, Discussion paper.
- Commission of the European Communities (2010c), “Statistical Portrait of the EGF 2007–2010”.
- Commission of the European Communities (2011a), Solidarity in the Face of Change: the European Globalization Adjustment Fund (EGF) in 2011 – Stakeholders' Conference 1.
- Commission of the European Communities (2011b), Solidarity in the Face of Change: the European Globalization Adjustment Fund (EGF) in 2011 – Stakeholders' Conference 2.
- Commission of the European Communities (2011c), “Concerning the permanent changes made in 2009 to Regulation (EC) 1927/2006”, Issue paper.
- Commission of the European Communities (2011d), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Globalization Adjustment Fund(2014–2020).
- EFILWC (2009), “Added value of the European Globalization Adjustment Fund: A comparison of experiences in Germany and Finland”.
- ETUC, BusinessEurope, UEAPME and CEEP (2007), “Key Challenges Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners”, Available at <<http://www.businessseurope.eu>, www.ueapme.com, www.etuc.org, www.ceep.eu>.
- Koutsiaras, Nikos (2010), “How to Spend it: Putting a Labour Market Modernization Fund in Place of the European Globalization Adjustment Fund”, *Journal of Common Market Studies*

48(3), pp.617~640.

- Nowaczek, Krzysztof(2007), “The European Globalization Adjustment Fund: A social pilot project between political and economic realms”, URGE social europe issues.
- http://ec.europa.eu/employment_social/egf
- <http://www.euractiv.com/en/social/europe/eu-globalization-fund-solidarity-symbol/article-153032>
- <http://www.urge.it/english/socialissue.php>
- www.ueapme.com/IMG/pdf/110621_pp_EGF_mid_term.pdf
- http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10155_en.htm
- http://www.eppgroup.eu/infocus/egf_110228_en.asp
- <http://www.esfhellas.gr/english/articleDetails.aspx?iden=61>