

미국-멕시코 자유무역협정이 캐나다 노동시장에 미치는 영향

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 캐나다

최유진 (캐나다 웨스턴온타리오대학교 경제학 박사과정)

캐나다에서는 대외무역이 국내총생산의 65%를 차지할 정도로 대외의존도가 높다. 캐나다의 미국과의 자유무역협정은 30년에 가까운 역사를 가지고 있고, 멕시코까지 함께한 북미 자유무역협정은 20년 이상의 역사를 가지고 있다. 자유무역협정은 협정 체결 직후뿐 아니라 오늘날에도 캐나다 경제에 영향을 미치고 있다. 최근에도 자유무역협정의 영향으로 해고되는 사람들과 새로 고용되는 사람들이 있다. 한편 미국 트럼프 정부의 북미자유무역협정 재협상 공약으로 캐나다 경제 및 노동시장의 불안정성이 높아지고 있다. 이 글에서는 캐나다의 미국-멕시코의 자유무역협정에 대한 배경지식을 간략히 소개하고, 자유무역협정이 캐나다의 노동시장에 미친 영향에 대한 연구결과를 소개한다. 또한 북미자유무역협정 및 트럼프 정부의 재협상 공약이 오늘날의 캐나다 노동시장에 어떤 영향을 미치고 있는지 소개한다.

■ 배경설명

멕시코, 미국, 캐나다 3개국 간 자유무역협정인 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)은 1994년 1월 1일에 발효되었다. 이보다 앞서 미국과 캐나다는 이미 자유무역을 시작한 상태였다. 미국과 캐나다는 1986년부터 자유무역에 대한 협상을 시작했다. 양국은 1987년 캐나다-미국 자유무역협정(The Canada-U.S. Free Trade Agreement: CUSFTA)에 서명했다. 이 협정의 주요사항으로는 관세 철폐와 비관세 장벽 축소

가 포함되며, 이 협정은 서비스 교역을 다룬 최초의 무역협정 중 하나였다. 또한 무역 분쟁을 공정하고 신속하게 해결하기 위한 분쟁 해결 메커니즘도 포함되어 있다. 이 협정은 1989년 1월 1일부터 발효되었다. 관세가 폐지된 재화의 예로는 육류 제품, 과일 및 채소, 음료, 가공식품, 와인, 의류 및 직물, 연료, 전자제품, 기계류 등을 들 수 있다.

그 후 1990년 멕시코를 포함한 3개국이 자유무역협정을 추진하기로 합의하고 1991년 협상을 시작하여 1992년 12월 3개국 정상은 NAFTA에 서명했다. 이후 1993년 노동과 환경에 대한 추가 합의문에 대한 협상이 이루어졌다. 이로써 멕시코가 북미자유무역협정을 통해 북미 자유무역 지대에 가입했고, 이로써 세계에서 가장 넓은 자유무역 지역이 되었다. 캐나다와 미국 간 거래되는 물품에 대한 관세는 CUSFTA에 따라 1989년에 폐지되고, 캐나다와 멕시코 간 거래되는 물품에 대한 관세는 NAFTA에 따라 2008년까지 단계적으로 모두 폐지되었다. NAFTA는 재화의 무역뿐 아니라 투자에 관한 내용도 포함되어 있다. NAFTA의 조항의 자유 무역 지대에서 투자자와 투자에 대한 공정하고 투명한 차별 없는 대우를 보장함으로써 투자 결정에 대한 불안정성을 없애고 안정성을 보장하고 있다.

■ 자유무역협정에 따른 대외무역량의 변화

이러한 무역 자유화는 멕시코, 미국, 캐나다 3개국 사이의 무역량을 증가시켰고 세 나라의 경제 통합의 정도를 점점 증가시켰다. 2015년, 캐나다는 미국의 서비스 수출 시장 중에서 둘째로 큰 시장이고, 미국은 캐나다의 상품 수출입의 가장 큰 상대국이었다. 2015년, 멕시코는 캐나다의 셋째로 큰 무역 상대였으며 캐나다의 셋째로 큰 수입상대국이자 다섯째로 큰 상품 수출 시장이었다.

2015년에는 3개국 사이의 총 상품무역 거래량이 1조 미국달러를 넘어섰다. 이는 1993년 이후 3배 이상 증가한 수치이다. 캐나다의 미국으로의 상품 수출은 1993년에서 2015년 사이에 연평균 4.6%의 성장률을 기록했다. 같은 기간 동안 캐나다의 멕시코와의 양자 간 상품 무역은 연평균 10.1%의 성장률을 보이면서, 2015년에 상품무역량이 약 378억 캐나다달러에 달했다. 캐나다의 전체 상품 수출 중 약 78%가 NAFTA 파트너 국가로 수출되었다. 1993

년과 2015년 사이에 캐나다와 미국 간의 전체 상품 무역량은 2배 이상 증가했고, 캐나다와 멕시코 간의 전체 무역량은 8배 이상 증가했다.

NAFTA 회원국 간에는 서비스 무역도 활발하다. 캐나다-미국 간 서비스 무역은 2015년에 1,228억 달러를 돌파했다. 이는 1993년 이래로 205.1% 증가한 수치이다. 1993년과 2015년 사이에 캐나다와 멕시코 간의 서비스 무역은 6배 증가하여 2015년에 약 39억 달러에 이르렀다.

재화의 무역뿐 아니라 3개국 간 투자도 증가했다. 2015년 말 미국에서 캐나다로의 투자는 약 3,870억 캐나다달러였고, 캐나다는 미국과 멕시코에 4,633억 캐나다달러를 투자했다. 캐나다 통계청에 따르면, 캐나다와 미국은 2015년에 양자 간 투자누적총액 8,362억 캐나다달러를 기록하며 세계 최대의 투자관계를 유지하고 있다. 멕시코에 대한 캐나다의 직접투자는 NAFTA가 발효된 이래로 빠르게 증가했다. 1993년에는 투자액이 5억 3천만 캐나다달러에 불과했지만, 2015년에는 148억 캐나다달러에 이른다.¹⁾

■ 자유무역협정이 캐나다 노동시장에 미친 영향

토론토 대학교 경제학 교수 다니엘 트레플러(Daniel Trefler)는 캐나다-미국 자유무역협정(CUSFTA)의 사례를 이용해 산업화된 국가에서의 무역자유화가 가져오는 단기 비용과 장기 혜택에 대해 실증 분석했다. 2004년에 경제학계의 권위 있는 학술지에 실린 이 연구는 CUSFTA가 캐나다의 공장 및 산업에 미친 영향에 초점을 맞춘다. 특히, 그는 CUSFTA 이전 1980~1986년 사이와 CUSFTA 기간인 1989~1996년 사이의 두 기간 사이에 캐나다의 근로자의 고용 및 소득, 근로시간, 공장규모, 노동생산성 등에 생긴 변화를 분석했다.

1) Government of Canada, "NAFTA - Fast Facts" (<http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/facts.aspx?lang=eng>); "NAFTA-Background Information" (http://international.gc.ca/trade-commerce_draft/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/united_states-etats_unis/fta-ale/background-contexte.aspx?lang=eng); NAFTA NOW (http://www.naftanow.org/about/default_en.asp)

CUSFTA가 발효되기 이전에는 캐나다는 미국에서 수입되는 재화에 높은 관세를 부과하고 있었다. CUSFTA가 발효되기 직전인 1988년에는 미국에 대한 캐나다의 관세율은 평균 8.1%였고, 실효 관세로는 16%에 해당한다. 캐나다 산업의 4분의 1에 해당하는 산업에서 미국 수입품에 대해 10% 이상의 관세를 부과하고 있었다. 이러한 산업들은 대부분 저임금과 낮은 자본-노동 비율을 특징으로 하는 산업이었다. 캐나다에 대한 미국의 평균 관세율은 4%였다.

CUSFTA에 따른 미국-캐나다 간 관세 폐지는 캐나다 경제에 중대한 영향을 미쳤다. 첫째로, 단기에 상당한 고용의 감소가 있었다. 특히 가장 큰 타격을 입은, 수입 경쟁이 가장 치열한 산업군에서 고용이 12% 감소했다. 전체 제조업에서는 고용이 5% 감소했다. 가장 타격을 많이 받은 산업의 예로는 알코올음료 제조업, 의류제조업, 직물제품 제조업, 가구제조업 등이 있다. 그러나 장기적으로 자유무역협정이 노동생산성을 크게 끌어올렸다. 가장 영향을 많이 받은 수출 지향적인 산업군의 경우 노동생산성이 14% 증가했다. 이러한 변화는 관세 폐지로 미국에서 캐나다 제품의 수요가 늘면서 생산 규모를 확장하면서 규모의 경제에 따른 결과로 분석된다. 수입과 경쟁하는 산업군의 경우, 가장 영향을 많이 받은 산업군의 노동생산성이 15% 증가했다. 이는 저효율 생산업체들이 시장을 떠나거나 생산 규모를 축소함에 따라 나타난 결과로 분석된다. 제조업 전체로는 노동생산성이 약 6% 증가한 것으로 나타났다.²⁾

하지만 긍정적인 면만 있는 것은 아니다. 민간 사회정책연구소인 Canadian Centre for Policy Alternatives가 NAFTA 10주년을 맞아 2003년에 발표한 보고서는 NAFTA의 비용에 초점을 맞췄다. 첫째로, NAFTA가 발효된 이후 10년간 노동생산성은 높아졌으나 NAFTA 회원국 모두에서 노동비용은 줄었음을 언급하며, 생산성 향상이 근로자들의 소득 증가로 이어지지 않았음을 지적했다. 둘째로, NAFTA가 회원국 간 직접 투자(FDI)를 증가시키긴 했지만, 미국의 캐나다에 대한 투자의 대부분은 새로운 그린 필드 투자가 아닌 캐나다 기업 인수 형태를 취했음을 지적했다. 1985년에서 2002년 사이 외국에 인수된 캐나다 기업의 절반이 넘는 6,437개의 캐나다 기업이 미국 회사에 인수되었다. 셋째로, NAFTA 발효 이후 9년간 장기적으로 캐나다의 고용이 19% 증가하여 270만 개의 새로운 일자리가 창출되었으나 새로

2) Trefler, Daniel(2004), "The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement", *American Economic Review* 94(4), pp.870~895.

운 일자리의 절반 이상은 시간제, 저임금의 불안정한 일자리들임을 지적했다.³⁾

자유무역협정은 캐나다 노동시장을 재편하여 현재 캐나다의 일자리 6개 중 하나가 수출과 관련되어 있다. 1993년에서 2015년 사이 거의 520만 개의 새로운 일자리가 창출됨에 따라 캐나다의 실업률은 11.4%(1993)에서 6.9%(2015)로 감소했다.⁴⁾

■ NAFTA의 영향으로 최근 일어나고 있는 일들

자동차산업

자유무역협정의 캐나다 노동시장에 대한 영향은 여전히 진행 중이다. General Motors of Canada Co. (GM 캐나다)의 자동차 조립 시설이 멕시코로 이전함에 따라 근로자들이 해고될 예정이다. 2017년 1월 말 GM 캐над아가 캐나다에서 생산되던 특정 모델의 생산을 멕시코로 이전하기로 하고 600명의 근로자가 해고될 예정이라고 발표했다. 캐나다의 최대 노동조합 중 하나이고, 약 6,500명의 GM 캐나다의 근로자를 대변하는 Unifor의 위원장은 GM 측이 처음에는 Unifor에 웨보레 에퀴녹스 모델의 생산량 증가에 필요한 공간 확보를 위해 생산을 멕시코로 옮긴다고 얘기했었으나, 지금은 에퀴녹스 생산을 줄일 것이라고 얘기하고 있다고 전했다. 이러한 이전 계획은 결국 멕시코에서 생산해도 미국과 캐나다로 수입하는 관세가 없는 상황에서 인건비가 낮은 멕시코로 생산을 이전함으로써 노동비용을 감소시키려는 의도로 분석된다.

NAFTA가 발효된 이후 캐나다 자동차 산업은 크게 성장했다. 1992년에서 2015년 사이에 총 차량 및 부품 생산이 81% 증가했으며, 같은 기간 수출은 72% 증가했다. 캐나다에서 생산되는 차량의 약 85%가 수출되며 대부분은 미국으로 수출되고 있다. 그러나 멕시코가 제조

3) "Lessons From NAFTA", Canadian Centre for Policy Alternatives, November 18, 2003.

4) "NAFTA - Background Information" (http://international.gc.ca/trade-commerce_draft/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/united_states-etats_unis/fta-ale/background-contexte.aspx?lang=eng).

업에서 비용절감의 대안으로 부상하면서 북미 자동차 생산에서 캐나다의 점유율이 점차 낮아지고 있다. 무역 관련 간행물인 Wards Automotive는 멕시코의 점유율은 1989년 5%에서 2018년 25%로 상승하는 반면 캐나다의 점유율은 같은 기간 동안 15%에서 12%로 감소할 것으로 전망했다.

이러한 상황에서 캐나다의 자동차 산업계에선 미국의 도널드 트럼프 대통령의 NAFTA 재협상 계획이 캐나다에 이득이 되지 않을까 하는 기대가 생기고 있다. 트럼프 정부는 NAFTA의 주요 재협상 상대는 멕시코이며 캐나다와의 재협상은 모든 것이 잘 해결될 것이라는 긍정적인 태도를 보였다. 자동차 연구센터(Center for Automotive Research)에 따르면 2011년 이래로 북미에 신설된 자동차 조립공장 11개 중 9개를 멕시코가 차지했다.⁵⁾

NAFTA의 영향으로 자동차 조립 시설이 멕시코로 이전하며 공장 근로자들이 해고될 예정이다. 자동차 연구시설에 대한 투자로 고도기술의 엔지니어의 고용이 늘어날 예정이다. 2017년 3월 30일에 포드(Ford)가 캐나다의 수도인 오타와에 연구개발센터를 신설하며 12억 달러를 투자한다고 발표했다. 온타리오 주지사와 캐나다 총리는 이러한 포드의 투자가 수백 개의 일자리를 창출할 것이라고 전했다. 새로운 연구센터는 295명의 엔지니어를 고용할 예정이다. 또한 포드는 온타리오에 있는 포드의 조립 시설 용지와 포드 캐나다의 본사에 인공지능 공학 센터를 설립할 예정이다. 온타리오주 정부와 연방 정부는 이러한 프로젝트의 자금조달을 돕기 위해 각각 약 1억 달러를 지원할 예정이다.

이러한 포드의 발표는 2016년에 발표된 GM 캐나다가 온타리오주 마캄(Markham)에 새로운 자동차 연구 시설을 열고 약 750명의 엔지니어를 고용할 예정이라는 발표에 뒤따른 것이다. 또한 포드는 2016년 가을에 노동조합인 Unifor와의 협상에서 윈저(Windsor)에 있는 2개의 엔진 공장과 오크빌(Oakville)에 있는 조립 공장에 7억 달러를 투자하기로 합의했다.⁶⁾ 이러한 투자는 캐나다가 인공지능과 공학 연구에 강점을 지니고 있고, 캐나다가 미국에 비해 상대적으로 숙련 인력에 비자를 쉽게 승인해 주기 때문으로 분석된다.

5) Financial Post, 2017년 1월 27일자, “Still ongoing issues: GM Canada’s move to shift production to Mexico is ‘NAFTA at its ugliest’: Unifor president”

6) The Globe and Mail, 2017년 3월 30일자, “Ford to invest \$1.2-billion in Canada, create Ottawa R&D centre”

목재산업

2017년 4월 25일, 미국 정부는 캐나다가 임업 제품에 불공정하게 지원금을 지급하고 있다고 주장하며 캐나다에서 수입되는 연질 목재에 약 20%의 상계 관세를 부과할 것이라고 발표했다. 캐나다는 미국에 가장 많은 연질 목재를 수출하는 국가이다. 이에 따라 임업이 경제의 주요 산업 중 하나인 앨버타주와 브리티시컬럼비아주는 관세부과의 여파로 중소기업들이 타격을 받아 임업 근로자들이 일자리를 잃을 수 있다고 우려하고 있다. 브리티시컬럼비아주의 한 국회의원은 당장 다음 주부터 해고가 시작될 수 있다고 언급했다. 앨버타주에 위치한, 임업이 주요 산업인 도시 화이트코트(Whitcourt)의 시장은 즉각적인 해고가 일어나지 않을 것으로 예상하면서도, 무역분쟁이 길어지고 관세부과가 장기간 유지되는 경우에는 실직의 가능성이 즉각적 혹은 장기적으로 존재한다고 말했다.⁷⁾

■ 맺음말

캐나다는 캐나다-미국 자유무역협정을 거쳐 북미자유무역협정을 통해 점점 더 경제를 개방함으로써 단기에는 고용감소를 겪었지만, 장기적으로 생산성을 높였고, 현재는 고용이 회복되었다. 20년보다 더 오래전에 맺어진 자유무역협정은 오늘날에도 여전히 캐나다 노동시장을 변화시켜가고 있다. 또한 미국이 NAFTA 재협상 또는 탈퇴를 추진하며 캐나다 노동시장에도 불확실성은 앞으로도 점점 더 커질 것으로 예상된다. **KL**

7) Globalnews.ca, 2017년 4월 26일자, “Canadian lumber layoffs could begin next week, B.C. MP says”; CBC 뉴스, 2017년 4월 25일자, “Alberta forestry communities brace for uncertainty with new round of U.S. softwood import duties”