FTA의 체결에 따른 노동시장 측면의 대응방안

김 승 택*

Ⅰ. 서론

1. 대외경제환경과 FTA에 대한 인식 변화

현재 우리나라를 둘러싼 대외경제환경은 세계화(Globalization)와 지역주의(Regionalism)의 확산이라는 급속한 변화를 겪고 있다. 세계화는 다자협상을 중심으로 국제무역기구(World Trade Organization : WTO)가 제조업뿐 아니라 농업과 서비스업 등 모든 산업부문을 포함하는 보다 자유로운 무역질서를 만드는 방향(도하개발아젠더: Doha Development Agenda : DDA)으로 추진하고 있으며, 지역주의는 급속히 확산되어가는 자유무역협정(Free Trade Agreement : FTA)을 중심으로 진행되고 있다. 2002년 말 세계 총무역액 중 지역협정 내의 무역비중이 43%에 달했고, 2005년에는 55%에 도달(WTO 추정)할 것으로 예상되는 가운데 FTA 미체결 국가, 즉 역외국의 수출여건은 계속 악화될 전망이다.

이와 같은 상황에 대해 우리나라는 적극적인 대처가 불가피한 상황이다. 자원빈국인 우리나라는 수출의 증가가 없는 소득증가가 불가능하기 때문에 1인당 국민소득 2만불 시대의 달성을 위해 '개방형 대외통상전략'으로 FTA를 이용할 수밖에 없다. 또한 우리나라가 대부분 지역블록에서 역외국으로의 위치로 전락하게 되면 해외시장에서 한국기업의 불리한 경쟁여건 확대, 개방화의 세계적 조류로부터 고립 등의 기회비용이 발생하게 된다. 따라서 이제 우리나라에 있어 FTA의 추진은 더 이상 선택과제가 아니라, 필수적-전략적 통상정책수단으로 인식되고 있다.

* 한국노동연구원 연구위원(stkim@kli.re.kr).

2. FTA 체결에 대한 전략과 대응방안의 필요

현재 우리가 FTA의 체결을 피할 수 없는 상황이라면 FTA의 장점을 최대한 이끌어내고 발생가능한 부작용은 최소화하는 협상과 활용의 전략이 필요하다. FTA의 장점은 무역장벽의 철폐가 시장기능에 의한 역내 자원배분의 효율성을 제고하므로 인해 비교우위 산업의 경쟁력을 강화시킴으로써 경제성장을 촉진하고, 국제적으로 경쟁력이 취약한 산업에 있어서는 구조조정의 압력을 강화하여 경쟁력을 높이는 성과를 가져오는 것이다. 그러나 이 과정에서 나타나는 부작용으로 지적되는 것은 산업구조조정이 발생할 때 경쟁력이 취약한 기업의 퇴출과 함께 노동요소의 이동이 원활하지 못한 경우 고용조정이라는 파급효과를 가져오게 되므로 피해기업과 노동자가 발생하게 된다는 점이다.

Kruse(1988)[1]는 다음과 같은 세 가지 관점에서 무역자유화로 인한 실직자에 대한 지원이 일반 실직자와 차별화되어야 하는 이유를 소개하고 있다. 첫째, 무역자유화에 의한 충격을 가장 크게 받는 산업의 노동력은 저숙련 근로자들일 가능성이 크며 그들이 가지고 있는 기술의 효용성이 사라질 가능성이 크기 때문에 다른 직종으로의 재취업이 더 어렵다는 점이다. 둘째, 특정 산업에 충격이 클 경우 이것은 또한 특정 지역에 악영향을 미칠 가능성이 매우 높고, 피해를 입을 지역경제의 활성화를 위해서는 보완정책이 필요하다. 셋째, 무역자유화 이전에도 산업구조조정이 발생하는 산업의 경우 무역자유화가 경쟁을 더욱 격화시키고 이로 인해 구조조정이 촉진되는 모습과 함께 쇠퇴산업의 사양산업화를 더욱 빠르게 할 것이다.

이 분석에서는 이러한 문제점들을 인식하면서 노동시장에 발생하는 부작용을 완화시키기 위한 대응방안을 모색하기 위해 미국의 무역조정지원(TAA)제도와 유럽연합의 구조기금에 대해 살펴보고, 이것을 바탕으로 노동시장의 대응방안을 도출하려 한다.

---

1) Kruse, D., “International Trade and the Labor Market Experience of Displaced Workers,” *International and Labor Relation Review*, Vol.41, No.3. 1988.

Ⅱ. FTA가 노동시장에 미치는 부작용에 대한 외국의 대응사례

1. 미국 무역조정지원프로그램(TAA: Trade Adjustment Assistance program)

가. TAA의 배경과 특성

미국에서 1962년부터 실시되고 있는 TAA 프로그램은 FTA와 같은 무역개방화를 촉진시키기 위하여 개방에 의한 피해가 예상되는 중소사업체, 농수산물 분야의 업주, 그리고 노동자들에 대한 창업지원 및 전직, 교육훈련, 소득보전 프로그램이다. 특히 피해근로자들을 위한 프로그램은 무역개방화에 반대하는 노동조합과 이익집단의 압력을 완화하여 개방을 촉진하는 한편, 실제 피해가 발생할 경우 개방으로 인한 소득 손실을 보상하고 시장상황 변동에 대해 그들에게 도움을 제공하는 것을 목적으로 한다.

<표 1>에 요약되어 있는 내용 중 TAA의 주요한 변화를 지적하면 다음과 같다. 미국의 TAA 프로그램은 '무역확대법(Trade Expansion Act)'이 제정되면서 1962년부터 실시되었고 1974년 무역법(Trade Act)에 의해 자격기준이 완화되고 수혜 범위가 확장되었다. 이때만 해도 이 제도는 소득보전이 가장 중요한 목적이었고 오직 소수인원만 교육훈련이나 전직지원서비스를 받았으며, TAA는 의회가 관세인하권의 행정부 위임을 통해 자유무역 확대를 추진하는 과정에서 국내 노동자의 피해를 최소화하는 동시에 기업들의 구조조정을 촉진시킬 목적으로 마련된 일종의 무역 구제조치였다. 이렇게 확대된 TAA의 지출이 계속 증가하는 와중에 실직자가 이전 직장에 복귀하는 비율이 감소하기 시작하여 장기실직자가 증가하자 1981년에 대규모의 제도 개혁이 발생했는데, 그 내용은 수혜의 범위를 제한하는 한편, 장기실직자에 초점을 맞춰서 소득보전보다는 훈련과 전직지원서비스를 주로 제공하는 것이었다. 이러한 변화추세는 1988년에 법을 개정하여 '총체적 무역 및 경쟁에 대한 법(Omnibus Trade and Competitiveness Act)'으로 이어져서 특별한 사정이 없는 한 무역재조정급여(Trade Readjustment Allowance : TRA) 수급자는 공인된 훈련과정에 참가해야 하거나, 또는 훈련을 받는 것을 TAA 프로그램에 가입하는 조건으로 만들었다. 2002년 8월 의회에서 무역법 개정의 일부로 무역증진권한(Trade Promotion Authority : TPA)을 통과시키면서 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance)를 개정하였는데, 그 내용은 적용대상과 지원범위가 더욱 확대되었다. 구체적으로는 기업 및 노동자를 대상으로 한 구조조정 지원과 실업재조정급여를 내용으로 한 기존의 TAA 지원 이외에도 노동자, 농민, 상업 어민에 대한 건강보험 지원이 추가적으로 도입되었고, 피해계층 및

지역에 대한 지원까지 범위가 확대되었다.

나. TAA의 종류와 노동자 프로그램 내용 및 절차

미국의 경우 무역에 관련된 제도 변화에 의해 피해를 볼 수 있는 근로자, 중소기업, 그리고 산업에 대한 무역피해구제제도로 TAA 프로그램을 운영하고 있다.

노동자를 위한 TAA는 무역제도가 변화할 때 실직하거나, 임금이 삭감되거나, 근로시간이 감소하는(이와 연관되어 소득이 감소하는) 근로자들에 대한 보상제도로 만들어졌는데, 이 제도는 값싼 수입품의 증가로 근로자가 피해를 입었다는 것이 증명될 때 이용할 수 있으며, 새로운 직장에 채용될 수 있도록 2년에 걸쳐 재훈련, 직업안정서비스, 이주지원, 소득보조 및 전직서비스 등을 제공한다.[2)]

중소기업을 위한 무역피해구제제도인 TAA for Firms 프로그램은 상무성(Department of Commerce)에서 담당하는 연방프로그램으로 저가격 수입품이 유입되었을 경우 피해를 보는 중소기업에 대해 새로운 상품개발이나 변화에 대한 적응을 할 수 있도록 구조조정을 준비하는 과정에서 필요한 컨설팅 비용, 연구개발 비용, 종업원 훈련비용 등 각종 기술적 지원이나, 지급보증, 직접대부, 조세감면 등 재정적 지원을 제공한다.

마지막으로 특정 산업에 대한 무역피해구제제도로 농업부(Department of Agriculture)가 담당하고 있는 농업을 위한 TAA for Farmers 프로그램이 있는데, 이 프로그램은 무역자유화로 손실을 보는 농민들에 대해 새로운 상품 및 시장, 대안사업 개발 등을 위한 기술지원, 소득지원, 직업훈련을 제공한다.

이 중 노동자를 위한 TAA 프로그램에 대해 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 미국의 경우 직장을 잃은 근로자는 우선 실업보험(Unemployment Insurance: UI)에 의해 보호를 받는 한편, 고용서비스(Employment Service: ES)를 통해 직업알선서비스를 제공받은 다음, 그러한 노력 후에도 재취업이 되지 않는 경우 전직지원부서(Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance: EDWAA)에서 재교육 및 훈련을 포함한 보다 강도 높은 취업서비스를 제공받는다. 만약 무역개방화에 의해 실직을 한 경우가 발생하면 해당 근로자는 위의 서비스 외에 TAA 프로그램을 통하여 보다 광범위한 지원을 받을 수 있는데, 이 제도는 UI 급여에 대한 연장지급으로 무역재조정급여(Trade Readjustment Allowances: TRAs)를 지급하고 훈련을 포함한 재취업알선서비스를 제공한다.

피해를 입은 노동자에게는 기존에 받던 임금의 70% 수준까지, 그리고 정규실업 급여

2) 이러한 일련의 과정은 노동부(U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration)에서 담당한다.

와 합한 경우에는 제조업 평균임금의 100% 수준까지 무역재조정급여를 제공한다. 재조정급여 지급기간은 최초에는 52주까지인데, 노동부 장관이 승인한 재훈련 프로그램에

<표 1> 무역조정지원(TAA) 프로그램의 변천 단계

법 률	주요 특징	비 고
1962년 무역확대법 (Trade Expansion Act)	▶ 무역조정지원 프로그램이 제정 ▶ 무역자유화로 인한 실업자에게 생계유지비, 훈련, 전근수당을 지급	수입경쟁이 아니라 자유무역으로 인한 실업만 원인이 되었기 때문에 극소수의 청원자만 수혜를 받을 수 있었음.
1974년 무역법 (Trade Act)	▶ 적합성 분류가 용이하게 개정되었고 지원수단이 다양해졌음. ▶ 이 프로그램에 적합한 실업자는 전 임금의 70%까지 52주 동안 실업보험에서 현금지급을 받을 수 있었으며, 또한 구직활동에 도움을 받았음.	많은 수의 청원자가 TAA 혜택을 받을 수 있었음.
1981년 Omnibus Budget Reconciliation Act	▶ 1983년에 이 프로그램을 종결시킬 것으로 결정 ▶ 실업보험수당을 감축하고 실업보험수당이 소진 후에 지급하는 것을 규정	강한 규제로 인하여 청원서 수도 줄고 자격을 부여받은 비율도 감소하였음.
1980년 Amendments to International Coffee Agreement Act (Public Law 98-120)	▶ 1985년까지 그 프로그램을 연장	
1984년 Deficit Reduction Act	▶ 훈련수당 이용률과 구직지원, 전근수당이 증가	
1985년 Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act	▶ 1991년까지 소멸하기로 한 TAA 프로그램의 시효를 재위임 ▶ 모든 노동자들이 구직프로그램에 참여할 수 있도록 확대	
1988년 Omnibus Trade and Competitiveness Act	▶ 1993년까지 프로그램 시효가 연장되었고 주유와 가스산업도 포함 ▶ 해당되는 모든 노동자들이 직업훈련 프로그램에 참여할 수 있도록 직업훈련과 TRA수당과의 연계 강화	확장기금을 마련하기위한 수입품에 대하여 세금부과를 조건으로 공급업체도 프로그램에 포함시켰음. 그러나 그 수수료는 부과되지 않았음.
1993년 North American Free Trade Agreement(NAFTA) Implementation Act 1999년 Public Law	▶ 1998년까지 프로그램 시효를 연장 ▶ 2001년까지 프로그램 시효를 연장	기타 시효 연장에 대한 국회 승인은 생략
2002년 Trade Act	▶ NAFTA Implementation Act를 TAA 프로그램에 포함 ▶ 심사기간의 단축(60 → 40일) ▶ 104주의 최대 훈련기간에서 학력보충(remedial) 교육을 위한 26주를 추가적으로 허용하여 130주까지 가능 ▶ 의료보험 비용에 대해 65%의 세액공제를 제공 ▶ 2007년까지 프로그램 시효를 연장	

무역조정원조프로그램 승인과정(TAA Application Process)

ⅰ) 무역자유화의 영향에 의해 공장이 문을 닫거나, 실직가능성이 있는 노동자들로서 무역자유화로 피해를 입은 주요 생산품과 관련이 있어야 함.

ⅱ) 노동자들은 지역 원스톱케리어센터(One-Stop Career Center)를 통해서 재취업할 수 있는 프로그램을 소개받을 수 있음.

ⅲ) 3명 이상의 노동자, 회사 직원, 조합 또는 다른 법적 대리인, 또는 One-Stop operators 파트너(주 고용안정센터와 실직자 조합도 포함)가 미국 노동부 내의 무역조정원조부서(the U.S. Department of Labor's Division of Trade Adjustment Assistance(DTAA))와 공장이 위치한 주내의 무역원조 조정자나 실직자 조합(Trade Adjustment Assistance(TAA) Coordinator or Dislocated Worker Unit)에 청원서를 제출

ⅳ) DTAA에서 청원서를 심사하고, 그 조사기간은 40일 이내에 끝내야 함. 심사에 있어 자격요건은 다음과 같음.
- 노동자의 회사는 제조업 회사
- 노동력의 최소한 인원(50명 이내의 공장은 3명, 50명 이상의 공장은 노동자의 5%)이 청원 날짜의 12개월 전에 해고되거나, 해고의 위협을 받았을 경우
- 다음과 같은 것 중의 하나가 충족되어야 함.
  · 수입의 증가는 실질적으로 판매나 생산의 감소에 중요한 영향을 끼쳤고, 실직이나 실직의 위협에 기여
  · 생산라인이 미국 외의 어떤 지역으로 이동
  · 유사한 제품의 수입이 증가
  · TAA 프로그램에 공인된 회사에 부품공급, 최후 조립과정, 혹은 완제품 같은 거래를 하는 회사에 속한 노동자로 판매나 생산의 실질적 감소를 경험하거나 실직이나 실업의 위협을 느낄 때

ⅴ) DTAA는 TAA서비스를 받을 수 있는지 여부를 청원자나 회사 관리직에게 통보함.
- 공인된 노동자들은 개인적으로 One-Stop Career Centers를 통하여 서비스를 받을 수 있음.
- 공인이 거부된 노동자들은 재심사를 요구할 수 있음.

ⅵ) 노동자들은 공인된 후 8주 또는 TRA를 수혜받기 위하여 일시적 실직 후 16주 훈련에 등록해야 하며, 훈련을 포기한 자는 주로부터 승인을 받아야 함.

각 지역의 원스톱케리어센터에서 제공하는 무역조정지원프로그램
(TAA Services at Local One-Stop Career Centers)

TAA 프로그램에 공인된 근로자 그룹에 속하는 실직자는 개인의 자격요건에 따라서 다음 사항에서 하나 이상의 혜택을 받게 됨.

ⅰ) 재취업 서비스(Reemployment Services)
- 구직등록(Employment Registration)
- 취업 상담(Employment Counseling)
- 사례 평가(Case Assessment)
- 경력개발(Job Development)
- 보조서비스(Supportive Services)
- 직접 구직서비스(Self-Directed Job Search Services)

ⅱ) 구직수당(Job Search Allowances): 외부 지역 구직시 비용 지원

ⅲ) 이주 지원(Relocation Allowances): 외부 지역에 재취업될 경우 드는 비용 지원

ⅳ) 무역재조정급여(Trade Readjustment Allowances : TRA): 자격조건이 구비되어 풀타임 훈련을 받는 실직자에게 최대 104주 동안 현금을 지급하여 소득보전을 지원

ⅴ) 교통과 생계유지비(Transportation and Subsistence Allowances): 외부 지역의 훈련에 참여하기 위해 드는 비용 지원

ⅵ) 건강보험 세액공제(Health Coverage Tax Credit): 공인된 훈련참여자들에게 한 달 건강보험료의 65%까지 세액공제 지원

ⅶ) 훈련서비스(Training Services)
- 재실훈련(Classroom training)
- 현장훈련(On-the-job training)
- 사용자 제공훈련(Employer-based training)
- 학력 보충교육(Basic or remedial education - 교양훈련과 제2외국어로서 영어훈련 포함)

등록한 노동자의 경우에는 여기에 26주를 추가하여 최대 78주까지 급여를 지급받을 수 있다. 이밖에도 실업노동자는 재교육센터에서 최장 104주 동안 기술습득, 기초교육, 외국어교육 등을 받을 수 있고, 구직 및 전직과정에서 다른 영역의 직업으로 전직하였을 경우, 구직과정에서 소요된 비용의 90%까지 환급받을 수 있다(김홍률, 2003).[3] TAA 프로그램은 2년 동안 재훈련경비를 지급하는데 직업훈련을 받는 사람당 비용의 한도는

3) 김홍률, 『미국 무역조정제도와 한국에 대한 시사립』, KIEP세계경제, 2003. 1.

$5,000이고 실업보험을 포함한 모든 경비의 한도는 인당 $10,600이다. TAA 프로그램에 의한 재훈련기간은 평균적으로 1년이고, 그 중에 1/3의 인원이 6개월 이내에 훈련을 끝마치는 것으로 나타난다. 여기서 직업훈련자들의 대다수는 사교육기관이나 지역 대학을 통하여 직업기술을 훈련받고, 펜실베니아의 고용서비스센터 직원들에 따르면 TAA 프로그램에서 훈련을 받는 근로자들은 평균 한 과목, 그리고 주당 30시간 동안 훈련을 받는 것으로 나타났다.

2. EU의 유럽구조기금(European Structural Fund)

가. 유럽구조기금의 형성과정

1957년 유럽통합이 추진된 이후 유럽공동체는 역내 국가간, 지역간, 계층간의 균형발전을 매우 주요한 주제로 다루면서 통합과정에서 나타나는 양극화 현상을 극복하기 위해 낙후지역의 개발, 고용창출, 차별폐지 등의 노력을 기울여 지속적이고 균형 있는 경제발전을 도모하고자 노력했다.

유럽구조기금(European Structural Fund)은 이러한 노력의 구체적인 방안으로 유럽집행위원회(European Committee : EC)에 의해 1958년 창설되었다. 유럽구조기금은 경제통합으로 피해를 입은 특정 산업이나 지역을 보조하는 역할보다는 경제통합에 따른 구조적인 문제점을 해결하여 취약산업이나 낙후된 지역이 장기적으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도하여 유럽공동체(EU) 전체가 균형 있게 발전하는 것을 목표로 한다. 또한 유럽구조기금은 회원국의 증가와 EU 통합의 확대에 따라 불균형 현상이 심화되는 현상을 완화하기 위해 1987년 단일유럽시장 내의 재화나 서비스, 인력, 자본 등의 자유로운 이동을 법제화하는 단일유럽법령(Single European Act)을 채택하는 것을 계기로 유럽공동체의 경제 및 사회통합의 노력을 가속화했다. 그 개혁의 내용은 각 기금별로 구분되어 운영되던 구조기금을 보다 통합적이고 유연하게 운영하여 효율성을 높이는 한편, 구조기금의 규모를 확대하는 것이었다.

나. 유럽구조기금의 종류와 프로그램

유럽구조기금은 유럽사회기금(European Social Fund : ESF), 유럽농업지원보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund : EAGGF), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund : ERDF), 수산업재정수단기금(Financial Instrument for Fisheries Guidance : FIFG) 등 네 가지 기금으로 구성되어 있다. 이들은 그 필요성에

따라 순차적으로 만들어졌는데, 1990년대 초반부터 그 기능의 확대와 운영의 효율성이 강조되기 시작했다. 각 기금의 창설시기, 목표와 지원의 내용, 담당기관, 지원대상 및 형태 등은 <표 2>에 정리되어 있다.

<표 2> 유럽구조기금

	유럽사회기금 (ESF)	유럽농업지원 보증기금(EAGGF)	유럽지역개발기금 (ERDF)	수산업지원재정기금 (FIFG)
창설시기	1958년 로마조약에서 창설	1962년 유럽공동농업정책(Common Agricultural Policy)의 재정수단으로 창설	1973년 오일쇼크에 따른 경제불황으로 지역간 불균형이 확대되자 1975년에 창설	1987년 단일유럽법령의 채택을 계기로 EU의 통합이 확대되면서 구조기금을 확대 개편한 뒤 1992년 제1차 사업기간(1994~99년)의 예산을 책정하면서 창설
목표와 지원내용	궁극적 목적 : 유럽연합 내 국가 및 지역간 균형적 경제사회의 발전			
	▶ EU내 사회 불균형의 해소 – 고용기회 확대 – 생활수준 향상 – 노동정책의 촉진과 발전 – 노동시장 접근의 동등한 기회 보장 – 직업훈련제도의 촉진과 개선 – 숙련노동자의 육성과 교육을 통한 노동의 질 향상 – 여성의 노동시장 참여유도	▶ 농업부문 구조조정과 농촌지역 개발 – 농업 설비 현대화, 생산비용 절감, 생산품질의 제고, 환경개선 등을 위한 농업부문 투자 – 정착비와 직업훈련 – 조기퇴직자보조금 – 비선호지역에 대한 보상금 – 농업환경정책 – 농산물 마케팅 – 산림의 개발과 이용 – 농업지역 서비스 개선, 지방경제 육성, 농업 관광상품 개발	▶ 지역간 불균형 해소(저개발 지역, 사양 산업 지역 경제개발) – 교통, 통신, 에너지, 환경 개발 – 연구개발 – 인프라 구축 – 도시재개발 – 직업재교육 – 농촌개발 – 수산업 개발 – 관광·문화산업 개발	▶ 수산업부문 구조조정과 어촌개발 – 어촌지역의 활성화 및 근대화(소규모 연안어업, 내수면 어업 등에 대한 지원, 양식어업 육성, 수산물 가공유통 시설지원, 수산물 판로 개척) – 균형적 사회발전 – 어선 및 항구의 근대화(어선 신조 및 현대화, 어항시설 확충) – 선박 폐선 및 업종전환 – 수산자원 보호(어획량 조정) – 개별 어민에 대한 복지사업(어업구조조정 또는 어업의 일시적 중단으로 인한 손실 지원, 어업인 단체에 대한 지원)
담당기관	※ 유럽집행위원회, 구조기금이사회, 각 회원국의 경영당국의 협조로 이루어지며 이사회는 각국 대표들로 구성 – 유럽집행위원회(European Committee): 구조기금 운영의 결정권을 행사 – 구조기금위원회(Structural Fund Committee) 및 각 기금별 위원회: 구조기금 운영 자문 – 경영당국(Managing Authority): 각 회원국별 구조기금 운영의 실질적 담당기관 – 감독위원회: 각 회원국별 구조기금 운영 자문 및 감독			
지원대상	– 경제적으로 낙후된 지역, 사양산업 지역, 구조조정 필요지역 등 지역별 및 공동체별 지원형태			
지원형태	– 프로젝트 수행비용을 직접 지불하나 지원단체와 유럽공동체가 그 비용을 공동 부담하는 매칭펀드의 성격			

자료 : 임혜준·박혜리, 『무역자유화 피해지원제도: 미국·EU 사례와 시사점』, 세계경제 제05-10호, 2005.에서 재정리

다. 유럽구조기금의 운영

유럽구조기금은 유럽연합 전지역에 걸친 방대한 지역과 다양한 계층을 지원대상으로

하고 있기 때문에 그 제도의 운영이 복잡하고, 또한 국가간, 공동체간, 지역간 이해관계가 상충되고 각국의 정책 또한 다양하여 관련기관간의 파트너십과 복잡하게 얽힌 상호간 이해관계 및 개별국가의 이해관계, 절차상 발생할 수 있는 마찰 등을 조정할 수 있는 운영원칙이 필요하다. 이 때문에 유럽구조기금은 1999년에 프로그래밍(Programing), 파트너십(Partnership), 부가성(Additionality), 경영감독 및 평가(Management, Monitoring and Evaluation), 지급 및 재정관리(Payment and financial controls)의 다섯 가지의 운영원칙을 제정하였다.

기본적으로 EU 내의 법적으로 승인된 모든 단체는 유럽구조기금의 신청이 가능하지만 유럽구조기금의 지원을 받기 위해서는 프로젝트 총비용의 일정부분은 구조기금 이외에 다른 공공기관에서 지원을 받아야 한다는 조건이 있다.

따라서 주로 경제개발 프로젝트를 추진하려는 정부 부처들, 지역개발사무소, 지방당국, 교육기관, 공공기관, 자원단체 등의 단체들이 일정한 자금을 마련한 상태에서 구조기금을 신청하게 된다. 그러나 민간기관이 제안하는 프로젝트라 하더라도 유럽구조기금의 목표에 부합한다면 구분 없이 지원한다.

유럽구조기금을 신청하고자 하는 단체나 기관은 프로젝트를 각국별 신청기관에 제안하고 이 프로젝트는 점수화되어 경쟁입찰을 통해 기금의 수혜여부가 결정된다. 또한 동일한 규모의 기금을 지급하였을 때 가장 높은 부가가치를 낼 수 있는 프로젝트에 우선적으로 지원한다. 어떤 프로젝트가 자금의 지원을 받기 위해서는 명확한 목적을 가지고 있어야 하고 지역개발에 기여할 수 있어야 하며, 또한 프로젝트를 제안한 기관은 기금의 지원 없이 프로젝트가 진행될 수 있는지 여부와 규모를 축소하거나 시간을 늦추어 진행할 수 있는지 여부 등 자세한 사항을 보고해야 하고, 지역별 목표나 지역사회 주도의제 등의 기준과 부합하는지 여부를 제시해야 한다.

원칙적으로 유럽구조기금은 프로젝트 단위로 기금을 지급하는데, 프로젝트는 그 작은 규모에서부터 유럽연합 차원의 정책으로서의 대규모 프로젝트까지 그 규모가 다양하다. 구조기금의 최고결정기관인 유럽집행위원회는 사업기간을 정하여 그 기간 동안의 기금 예산과 수혜지역, 수혜단체 등을 미리 계획하고 기금의 지불은 연차적으로 지급한다. 여기서의 운영절차는 다음과 같다.

먼저 첫 단계는 유럽집행위원회에서의 기금의 수혜지역과 지역사회 및 계층을 구분하여 각국은 발전계획안을 집행위원회에 제출하고, 집행위원회에서는 구조기금위원회의 자문을 받아 이를 심사하고 승인한다. 각 회원국은 수혜지역이 발표된 후 4개월 이내에 발전계획서(DP: Development plan)를 집행위원회에 제출해야 하며, 이 발전계획서는 각 국가나 지역이 당면한 과제와 문제, 프로그램의 실행단계 이전의 정부가 달성해야 할 선행조건, 이전 사업기간 동안의 성과 등의 내용을 포함하고 있으며, 각 회원국의 정

부는 각 지역과 경제·사회단체들과 의논하여 발전계획서를 작성한다. 발전계획서를 제출한 후 각 회원국은 더 세부적인 계획서인 단일프로그램안(Single Program Document : SPD)과 지역사회지원안(Community Support Framework : CSF) 중에서 하나를 선택하여 제출하는데, 이들 계획안에는 지급받을 구조기금의 종류, 규모, 실행계획 등이 기술되어 있다. 각 지원안에는 운영계획서(Operational Programme : OP)가 있으며 여기에 기금의 운영방법, 사용처, 그에 따른 예상효과, 프로그램의 감독 및 평가방법의 계획에 대해 구체적인 내용을 기술하며, 분야별 또는 지역별로 작성되어 각 회원국이 집행위원회에 제출한다.

집행위원회는 각국이 제출한 SPD, CSF, OP를 5개월 내에 심사하고 구조기금위원회의 자문을 얻어 이들 계획안의 승인여부를 최종 결정해야 한다. 승인이 나면 3개월 이내에 각 회원국은 다시 프로그램보충계획서(Program Complement)를 제출해야 하는데, 이는 필요한 정보를 제공하는 목적을 가지고 있으며 승인절차와는 무관하다. 이 때 각 회원국의 경영기관(Managing Authorities)은 각 프로그램의 실질적인 운영을 담당하는데 공공이나 민간기관에 상관없이 구성될 수 있으며, 승인이 난 후 기금을 수혜하고자 하는 기관이나 단체에 공고하여 프로젝트에 대한 제안을 받고 이들 기관이나 단체의 프로젝트 운영을 감독하는 의무를 가진다. 이 과정에서 경영기관들은 감독위원회(Monitoring Committee)의 자문을 구해야 하며 감독위원회(Monitoring Committee)는 경영기관과 협의하여 지급된 기금이 프로젝트에 쓰이는 모든 과정을 감독하고 프로젝트 결과를 보고하는 연차보고서의 최종감독 역할을 수행한다. 이같은 과정을 거쳐 경영기관이 채택하고 승인한 프로젝트는 계획서에 명시되어 있는 기금의 종류와 규모에 따라 자금을 지급받게 된다.[4)]

Ⅲ. 노동시장 측면의 대응방안

FTA가 노동시장에 미치는 영향을 거시적인 측면에서 정량적으로 추정하면 보통은 생산물 시장에서 발생하는 규모의 경제에 의해 전체적인 취업자수가 증가하는 긍정적인 효과가 나타난다. 그러나 단기적으로 수입품의 가격하락이 발생했을 때 상대국으로부터 수입이 증가하여 상대국의 상품과 경합하게 되는 국내 산업부문의 경우 산업구조조정이

4) TAA와 유럽구조기금에 대한 더욱 자세한 논의는 김승택, 『한·일 FTA 체결에 따른 고용정책 차원에서의 대응방안』, 한국노동연구원. 2006을 참조.

발생하게 되고, 그 여파로 해당 부문에서 고용조정으로 인한 실업이 초래될 때 과연 이들 피해근로자들에 대해 어떤 정책적인 구제조치를 제공할 것인가와 이들을 최대한 신속하고 효율적으로 재취업하도록 만들 수 있는 방안을 개발하는 것은 노동시장 측면에서 매우 중요한 사안이다.

특히 전체적인 측면에서의 취업자 규모의 증가는 생산물 시장의 확대와 그에 따른 인력수요의 증가를 전제로 하는데, 이들 산업이나 직종에서는 그 산업이나 직종에서 필요로 하는 지식과 기술이 갖추어져야만 채용을 하게 되므로 FTA의 영향으로 실직하게 되는 근로자가 이들 산업과 직종에 유입되는 것으로 문제가 해결될 수는 없다.

따라서 FTA의 체결로 나타나는 노동시장의 규모적 변화는 고용의 증가와 감소에서 나타나는 순규모를 피해인원으로 추정하기보다 오히려 실직자의 총량적인 규모로 파악해야 한다. 또한 실직자가 재취업을 하는 과정에서 이들이 FTA로 인해 새로이 고용창출을 하게 되는 부문으로 이동해 가기 위해서는 이들 집단에 대한 재교육 및 훈련과 전직지원서비스를 포함한 포괄적인 고용서비스의 제공이 매우 중요하다.

이러한 제도의 시사점을 찾기 위해 살펴본 미국의 TAA나 유럽의 구조기금의 경우 모두 일정부문에서는 성과를 거두고 있으며, 또한 여전히 과제를 안고 있는 것으로 분석된다.

TAA 방식은 FTA로 문제가 발생할 경우 그 피해 당사자들에 대한 지원을 통해 그들이 다시 고용되고 소득을 획득할 수 있도록 사회안전망을 구축하는 것이며, 유럽의 구조기금은 취약한 지역에 자금을 지원(지역사회 조직이나 그룹이 자발적으로 프로젝트를 추진할 때)하여 그 지역의 경제나 고용을 평균 수준으로 끌어올리고 지역간 격차를 해소하여 진정한 의미의 통합을 성취하는 것을 목적으로 하고 있다.

우선 TAA는 자유무역을 확대하기 위해서 국내의 지지기반을 얻고 이익집단간의 갈등을 완화시킬 수 있는 정치적인 목적에 기여했고, 또한 피해 당사자들에 있어서도 이전 수준의 60~70%의 소득을 보전하는 한편 재고용의 기회를 제공한다는 점에서 적절한 역할을 하고 있다. 그러나 지속적으로 증가하는 재정의 부담은 여전히 큰 문제로 지적되고 있다.

유럽 구조기금의 경우 낙후지역 개발과 경제·사회적 발전을 도모하여 역내 지역간 경제·사회적 불균형 해소에 큰 역할을 하고 있다는 평가를 받고 있다. 또한 보다 효율적인 성과를 거두기 위해 운영방식과 평가제도 등을 계속 정비하고 있는 점에서 그 장점을 발견할 수 있다. 그러나 각 회원국간의 정치적 이해관계에 따라 구조기금 분배가 이루어지는 것이 문제로 지적되는데 이 점은 우리나라의 지역 정책에 있어서도 투명한 과정을 통한 프로젝트의 선정과 예산의 효율적 배분이 중요함을 시사한다.

요약컨대 위의 두 제도는 서로의 상반되는 장단점을 가지고 있다. TAA는 피해 당사

자 개인에 대한 지원을 통해 이들의 문제를 효과적으로 해결해 줄 수 있는 장점을 가지는 반면, 지역별 격차나 부문별 격차가 확대되는 것을 막을 수 없는 단점이 있다. 한편 유럽 구조기금은 역으로 해당 지역에 필요한 프로젝트를 그 지역의 경제주체가 발굴하여 추진하므로 인해 지원에 반드시 필요한 부문에 자금이 투입될 수 있고 다른 지역과의 격차는 축소할 수 있으나, 근로자나 기업에 대해 발생하는 개별적인 피해에 대한 보상을 하지 못하는 단점을 가진다. 따라서 이러한 두 제도의 장단점을 취하고 보완할 수 있다면 효과적인 시스템의 구축이 가능할 것이다.

자유무역원리에 따른 이론대로라면 FTA에 의해 생기는 부작용은 생산요소의 이동을 완전히 자유롭게 하면서 해결될 수 있다. 그러나 문제는 이것이 현실적으로 불가능하다는 점이다. 따라서 완전한 생산요소의 이동에 가까운 현실을 만들기 위한 재교육 및 훈련과 전직 및 고용서비스의 제공은 매우 중요하다. 특히 직업훈련, 소득보조, 구직서비스의 적합한 배합과 균형이 효율적인 재고용을 성공시키는데 매우 중요한 요소로 작용한다.

지금도 기초 사회안정망으로서 고용보험제도는 고용안정센터라는 전국적인 조직을 가지고 있으며 비자발적인 실업자에 대해 실업급여, 고용안정서비스, 훈련비용지원, 전직지원, 직업정보 제공 등의 혜택을 주고 있다. 따라서 통상제도의 변화인 FTA에 의하여 실업을 당한 근로자로 판명이 될 경우에는 기존의 고용보험제도에서 제공하는 관련 서비스에 더하여 추가적인 혜택을 받을 수 있도록 하는 것이 합리적으로 보인다. 구체적인 예로 FTA로 실직당한 근로자에게는 실업급여의 지급 규모를 일반적인 경우보다 0.5배 높여준다거나, 또는 실업급여의 만료기간을 연장해 준다거나, 그 외 훈련 및 전직지원의 한도와 기간을 확대한다거나, 보다 전문적인 고용안전서비스 프로그램을 제공하는 등 기존의 실업자와 차별화된 혜택을 주는 것을 통해 무역자유화에 의한 피해를 보완해 줄 수 있다. 또한 이러한 서비스의 제공을 위해서는 기존의 공공고용서비스 조직을 확대 개편하는 한편, 새로운 업무를 위한 효율적인 운영방식을 마련하는 것이 필요하다.

한편 고용보험의 혜택에 현실적으로 포함되지 않고 있는 비정규직 근로자나 자영업자의 경우에는 무역피해에 대한 보상이 고용보험제도와 연관하여 이루어지기 어렵다. 따라서 이들에 대해 예산을 별도로 확보하여 소득보조, 훈련지원, 전직지원, 고용안정서비스 제공 등의 제도가 보완적으로 구축되어야 할 것이다. KLI