

한미FTA가 노동시장에 미치는 영향에 대해 제기된 문제들은 얼마나 적절한가?

허재준*

한미FTA 협상의 노동분과는 어떤 양허안이나 유보안 교환 없이 노동기준 저하를 방지하기 위한 양자간의 견제장치를 구체적으로 어떻게 설치할 것인가를 중심으로 논의한다는 점에서 독특하다. 한편 한미FTA에 대한 국내의 관심에서 ‘노동’ 쟁점은 그것이 한미FTA의 노동분과에서 논의하고 협상하는 내용을 뛰어넘는 매우 광범위한 것이라는 점에서 역시 독특하다.

국내의 한미FTA ‘노동’에 대한 관심은 노동시장 전반에 대한 예측과 근로자의 삶에 미치는 변화에 대한 전반적인 예측이 주를 이룬다(예컨대, 차남호·이상훈, 2006). 한미FTA를 체결하면 일자리가 줄어들든지, 근로조건이 더 악화될 것이라는 식의 문제제기에서 더 나아가, 멕시코가 NAFTA 체결 이후 더욱 심한 양극화를 경험했다든지, 의료·교육 영리법인 허가가 공공성을 해칠 것이라든지 하는 문제를 ‘노동’의 맥락에서 제기하는 것이 그 예이다. 이러한 의미에서 한미FTA의 ‘노동’ 쟁점은, 국내의 관심에 관한 한 한미FTA 전반이 국내 경제에 초래하는 영향과 평가에 대한 관심이기도 하다.

본고는 한미FTA가 ‘노동’ 분야에 미치는 영향에 대한 국내의 관심이 ‘노동기준’에서 나아가 ‘근로자의 삶의 질’에 있음에 주목하여 일자리나 근로자의 삶의 변화에 대해 제기된 몇 가지 비판적 전망의 근거를 살펴본다. 나아가 그러한 우려의 현실화 여부에는 무엇보다 협상의 내용이 관건임을 강조한다. 그 과정에서 본고는 제기된 문제뿐만 아니라 그에 대해 상식적으로 얘기되는 답변도 어떤 것들은 타당한 반면 어떤 것들은 실현 가능성이 낮은 전망에 근거해 있거나, 사실관계나 인과관계가 적절치 않음을 지적한다.

본고는 엄밀한 계측(calibration)보다는 직관적인 추론이 용이한 형태로 논의를 전개하는데 그 구성은 다음과 같다. 제I절에서는 일자리 창출 효과에 미치는 영향, 제II절에서는 소득분배 및 비정규직화에 미치는 영향, 제III절에서는 서비스의 공공성에 미치는 영향, 제IV절에서는 협정 체결의 시의성이 협상 성과 내지 국민의 삶의 질에 미치는 영향에 대해서 제기된 문제들을 각각 차례로 살펴본다. 제V절은 FTA가 노동기준에 미치

* 한국노동연구원 선임연구위원(hurjj@kli.re.kr)

는 영향을 전망하며 제VI절은 요약 및 결론이다.

I. 일자리 창출 효과

경제에 커다란 충격이 있을 때 그것이 고용에 미치는 효과를 측정하는 방법은 적절히 측정된 파라미터 값이 있는 모형에 변수들의 예측치를 산입하여 측정하는 것이다. 한미 FTA가 고용에 미치는 영향을 계산하는 방법론도 이러한 원칙적 방법을 벗어나지 않는다. 대외경제정책연구원의 연구에 의하면 한미FTA를 체결하면 정태적 효과만 고려할 경우 농업 부문의 고용 감소로 인해 8만 명의 고용이 줄고 동태적 자본축적 효과를 고려하면 10만 명의 고용창출이 있게 되며, 거기에 생산성 증대 효과까지를 고려하면 약 55만 명의 고용이 늘어난다고 한다(대외경제정책연구원 외, 2006).

여기서는 8만 명의 고용이 줄어드는 효과가 있는지 혹은 10만 명 내지 55만 명의 고용이 늘어나는 효과가 있는지 여부를 정교한 모델을 통해 측정하는 대신 좀 더 직관적인 접근법을 통해 그 효과를 추론해 보기로 하자. 현실에서 한미FTA가 실제로 일자리에 미치는 효과는 아래와 같은 결정요인들이 상호작용한 결과 나타난다.

첫째 요인은 시장이 확대되어 성장률이 제고되고 그에 따라 전반적으로 노동수요가 증가하는 효과이다. 순수한 무역창출로 인해 나타나는 효과와 함께 한국과 미국이 아닌 다른 국가가 지닌 시장이 한국과 미국의 무역으로 전환되어 나타나는 데 기인하는 이러한 효과는 양국에서 공히 일자리 창출에 기여할 것이다.

둘째 요인은 자유무역협정을 체결하면 다른 변화가 없다고 할 때 비교우위 효과가 확대되어 수출이 증가하거나 수입이 감소하는 부문에서 노동수요가 증가하며, 수출이 감소하거나 수입이 증가하는 부문에서 노동수요가 감소하게 된다. 이러한 두 가지 효과가 종합되어 나타나는 효과가 두 번째 효과이다. 특화 양태의 강화로 인한 이러한 효과는 산업 및 업종에 따라 긍정적 효과와 부정적 효과가 엇갈릴 것이다.

셋째 요인은 외국 기업이 국내에 직접투자의 형태로 진출하여 활동하면서 파생시키는 노동수요 증대이다. 해외직접투자 유입으로 인한 이러한 효과는 미국 국적의 직접투자뿐만 아니라 미국 시장에 진출하려는 일본·중국 등 동아시아의 자본과 유럽의 자본이 국내에 투자할 유인이 존재하여 긍정적 효과가 기대된다. 투자의 승수효과는 소비나 수출보다 훨씬 커서 상승적인 경기진작 효과를 낼 수 있다. 더구나 외환위기 이후 국내의 투자율이 크게 늘고 있지 않은 상태에서 투자 증대는 단기적으로 일자리를 증대시키는 효과를 가져올 뿐만 아니라 장기적으로 신기술이 체화된 설비투자를 통해 한국 경

제의 경쟁력을 향상시킴으로써 일자리 창출 잠재력을 증진시킬 것이다. 물론 국내에 유입되는 자본 중에서도 설비투자를 수반하는 기업신설형(greenfield型) 직접투자가 클수록 이러한 효과는 클 것이며, M&A 투자라 할지라도 그에 설비투자가 수반되면 역시 직접 투자 효과가 있게 될 것이다.

넷째 요인은 국내 기업이 자본시장에 용이하게 접근할 수 있게 되어 자본시장 불완전성이 개선됨으로써 증가하는 노동수요이다. 금융자본 유입 및 신용등급 상향으로 인한 이러한 효과는 긍정적 효과가 예견된다. 특히 금융기관간의 경쟁이 증가하여, 현재 지나치게 보수적인 은행의 위험관리 태도를 극복하고 기업 분석을 통해 전망 있는 중소기업에 적극적으로 투자하는 영업 유형이 일반화될 수 있다면 자본시장 불완전성 개선 효과는 더욱 배가될 것이다.

다섯째 요인은 국내 기업이 국내 시장 중 그동안 보호받아 왔던 부문에서 미국 등 외국 기업과 경쟁하면서 축적하는 생산경영상의 노하우와 정보 축적, 그리고 이를 해외 시장 확대에 활용함으로써 과생되는 경쟁력 및 생산성 증대에 따른 동태적 노동수요 증대효과이다. 흔히 동태적 생산성 증대 효과라고 일컬어져 온 이러한 효과는 장기적 견지에서 기대되는 효과로서 그동안 교역에 노출되지 않았거나 상대적으로 덜 노출되었던 서비스업의 발전을 위해서는 반드시 필요한 효과이기도 하다.

여섯째 효과는 동태적 경쟁 과정에서 한국에 위치한 기업이 한국과 미국 시장 점유율을 늘리거나, 거꾸로 미국에 위치한 기업이 한국과 미국 시장 점유율을 늘려갈 가능성에 따라 그 결과가 달리 나타날 효과이다. 예컨대, 한국에 위치한 기업이 한미 시장 점유율을 늘려나감으로써 미국에 위치한 동종 기업이 도태되면 미국 내 일자리가 줄어들 것이다. 마찬가지로 미국에 위치한 기업이 한미 시장 점유율을 늘려나감으로써 한국에 위치한 기업이 도태된다면 한국 내 일자리는 줄어들 것이다.

일단 이러한 여섯 가지 효과가 종합된 결과 나타나는 전반적 고용효과가 어떠한지에 대해 직관적 판단에 의존해 추론해 보기로 하자. 일단 농업부문은 논외로 하고 생각해 보자.¹⁾ 미국 기업의 경쟁력은 높고 한국 기업의 경쟁력은 형편없이 낮아서 장기적으로 미국 기업과 경쟁하여 도태하는 한국 기업이 더 많으리라는 점이 명약관화하게 예상되는 바가 아니라면 유일하게 일자리 감소 효과를 가져올 효과는 비교우위 확대 효과일

1) 여섯 번째 효과를 경험할 가능성이 있는 유일한 산업은 농업인데, 2005년 기준으로 전체 175만 명의 농업인구 중 55.8%가 60세 이상의 고연령층이다. 현재 우루과이라운드를 계기로 농어촌특별세로 재원을 조달하여 56억 원의 재원을 투입하고도 농업부문에서 가시적 구조조정 효과를 실현하지 못한 농업부문의 특성상 장기적으로 한미FTA와 같은 대외개방 효과가 없더라도 농업부문의 고용은 15년이 지나기 전에 현재의 1/2로 줄어든다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 한미FTA로 인해 단기적으로 30만 명, 중장기적으로 38만 명의 고용 감소가 있다는 KIEP의 고용효과 추정은 고용감소 효과를 다소간 과대평가하고 있다고 판단된다.

것이다. 한국의 평균 관세율이 7.2%대이고 미국의 평균 관세율이 1.5%인 상태에서²⁾ 자유무역협정을 통해 낮아지는 관세율의 상대적 크기로 짐작해 보는 보수적 추론,³⁾ 미의 회 보고서의 분석 결과 등을 모두 수용하여 순수한 비교우위 확대 효과는 다소간 미국에 유리하게 나타날 것으로 가정하더라도 나머지 네 가지 효과는 명백히 모든 면에서 일자리를 증진시킬 효과들이다.

그렇다면 이제 비교우위 효과가 다른 효과를 모두 압도하여 순수한 일자리 창출 효과가 음(陰)이 될지에 대해서 판단해 보아야 한다. 사전적(事前的)으로 어느 효과가 더 지배적일지에 대해 평가를 해 보면 종합적 일자리 창출 효과는 음(陰)이기보다는 양(陽)일 가능성이 높다. 그 판단의 근거는 다음과 같다. 한국 제조업의 전반적 경쟁력이 미국에 비해 열등하지 않고, 한국과 미국의 제조업 제품은 특화 영역이 중복되기보다는 보완적이며, 법률, 컨설팅, 여행 등 서비스업의 경쟁력은 미국에 뒤지지만 한미FTA 체결 후의 추가적인 서비스 수입 증가가 국경간 거래보다는 주로 현지 주재의 형태를 띠면 미국과의 FTA 체결이 국내 서비스업 고용을 감소시키지 않을 것이기 때문이다.

위에서 언급한 여섯 가지 측면의 효과를 종합적으로 추론해 보는 다른 한 가지 방법은 한미FTA를 체결하면 그렇지 않았을 때와 비교해서 성장률이 증가할 것인가라고 자문해 보는 것이다. 한국 경제는 경제성장률이 1%포인트 증가하면 8만 명 내외의 고용이 증가하는 특성을 가지고 있다. 이는 한국이 미국과의 자유무역협정을 통해 성장률을 제고할 수 있다면 일자리 창출에 관한 한 긍정적인 효과가 있다는 것을 말해주는 근거이다.

1.0%포인트씩 10년간 경제성장률이 추가적으로 증가하는 효과가 있다고 가정하든, 0.5%포인트씩 20년간 경제성장률이 추가적으로 증가하는 효과가 있다고 가정하든, 한미FTA의 체결로 경제성장률 증가의 장기누적 효과가 10%포인트라면 전체 고용효과는 80만 명에 달할 것이다. KIEP처럼 56만 명의 고용 증가가 있다고 추정한 모델이 있다면 이는 한미FTA의 경제성장률 증가의 장기적 누적 효과가 약 7%포인트라고 예측하는 것과 같다.

2) 2004년 기준 한국과 미국의 각 품목 단순평균 관세율은 각각 11.9%, 4.9%이며, 가중평균 관세율은 각각 7.2%와 1.5%이다.

3) 관세율의 상대적 차이가 초래하는 수출증대 효과가 한국에서보다 미국에 유리하게 나타나리라는 추론은 수요의 가격탄력성이 양국에서 동일하다는 전제에 입각해 있다는 점에서 ‘보수적’ 추론이라 할 수 있다. 왜냐하면 일본-중국-ASEAN을 합친 것보다 더 큰 시장규모를 가지고 있고, 개방도가 높은 특성상 미국 시장에서 한국 제품의 가격이 낮아질 때의 가격탄력성은 한국에서 미국 제품의 가격이 낮아질 때의 가격탄력성보다 훨씬 탄력적이라고 예상되기 때문이다.

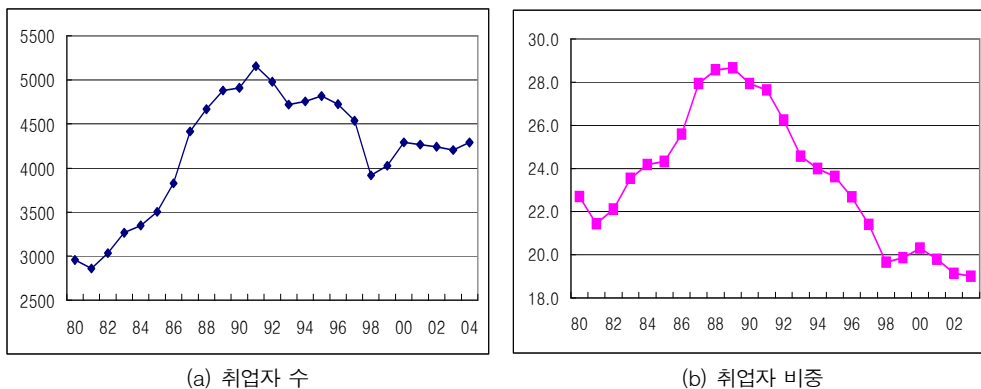
II. 소득분배와 근로조건

일자리 창출은 긍정적인 효과가 있다 하더라도 분배 상황이나 일자리의 질에는 어떤 영향이 있을까? 지난 10년간 우리나라의 각 부문에 나타난 특징 중의 하나인 소위 ‘양극화(수출부문과 내수부문, 대기업과 중소기업, 근로자간 소득격차)’는 중국 쇼크 내지 기술변화에 기인하는 측면이 크다는 점이 지난 10여 년간 다수의 국내외 연구들이 밝혀 낸 결과이다.

중국 쇼크의 영향력은 우리나라의 제조업 취업자 비중과 취업자 수 자체가 1990년부터 경향적으로 감소하기 시작하는 점과(그림 1), 1990년대 제조업에서는 소수의 양질의 일자리가 창출되었을 뿐 중저위 일자리가 소멸한 사실로부터 짐작할 수 있다(그림 2).⁴⁾ 한편 1990년대 말부터는 정보통신기술로 대표되는 기술변화의 영향이 고기능 근로자들 (high-skilled workers)의 소득에 유리한 방향으로 전개되어 왔다는 실증연구 결과들이 존재한다.⁵⁾

[그림 1] 제조업 취업자수 및 비중 추이

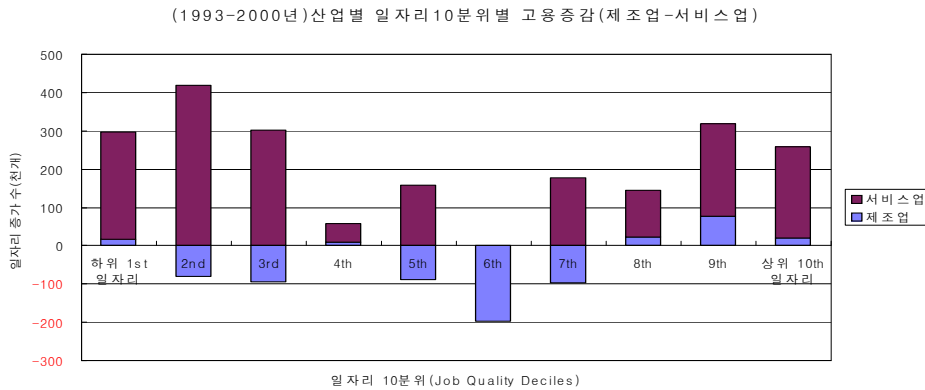
(단위: 천명, %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 각년도.

- 4) 중국 쇼크가 우리나라 경제에 미친 영향에 관해 주목하고 있는 연구로는 김주훈(2005), Freeman (2006) 참조.
- 5) 기술변화가 우리나라 노동시장에 초래하고 있는 특성에 관한 분석적 연구로는 서환주 외(2004), Hur et al.(2005) 참조, 그리고 이론적 규명과 다른 나라들에 관한 실증연구에 관한 일반적 서베이에 관해서는 Aghion et al.(1999) 참조.

[그림 2] 제조업과 서비스업의 일자리 10분위별 고용 증감



자료 : 전병유 외(2005).

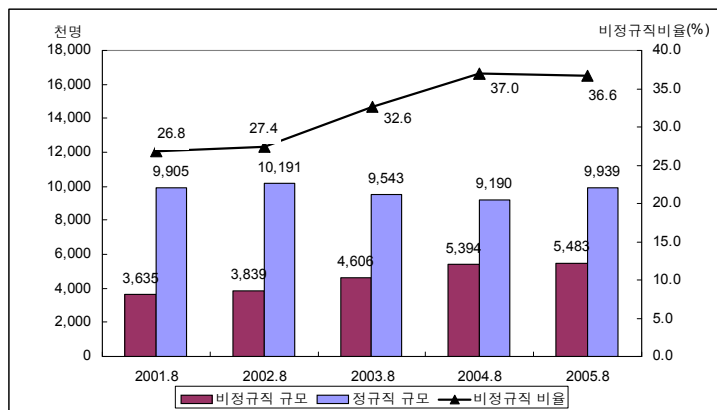
세계화라고 부르든 중국 쇼크라고 부르든, 국제경제적 환경변화가 초래하는 영향력과 근본기술(general purpose technology)⁶⁾의 대두가 현재 노동시장에 초래하고 있는 영향력 때문에 당분간 우리나라의 제조업 고용 사정이나 분배구조는 한미FTA 체결 여부와 무관하게 악화될 것이다. 이러한 경향은 향후 인도, 브라질, 러시아 그리고 다른 후발개도국의 부상과 함께, 그리고 아직은 그 진화 여력이 남아 있는 것으로 보이는 기술변화 여지를 볼 때 향후로도 지속될 것이다. 그러나 중국 쇼크로 인해 이미 상당한 구조조정이 이루어졌고 기술변화의 충격도 과거 10년간보다는 상당히 완화된 형태를 띠 것으로 판단되기 때문에 향후의 영향은 지난 10여 년간보다는 약할 것으로 예상된다. 요컨대 향후에도 우리나라의 분배구조가 악화되겠지만 지난 10년간과 마찬가지로의 속도로 악화되지는 않을 것이다.

이런 환경에서 한국과 미국의 FTA 체결은 한국의 분배 상황을 추가적으로 악화시킬 수도 있고 완화시킬 수도 있다. 소득이 증가할 때 근로자 임금보다 기업의 이윤이 더 크게 증가한다면, 그리고 저임금근로자보다 고임금근로자의 임금이 더 크게 증가한다면 분배 상황은 악화될 것이다. 어떤 경우라도 소득 양극화의 경향이 경제구조의 변화 속에서 자연스럽게 해소되지 않는다면 사회정책으로서 보완되어야 할 것인바, 그 재원은 시장의 확대에 의한 성장을 통해서 조달할 수밖에 없을 것이다. 여기서 확인해야 할 점은 미국과 FTA를 맺는다고 해서 소득분배 상황이 호전되기도 힘들겠지만 미국과 FTA를 하지 않는다고 해서 소득분배 악화 경향이 완화되거나 해소되지도 않을 것이라는 사실이다.

6) 필자에 따라서 macro-innovation, 혹은 radical innovation이라고 부르기도 하는 근본기술은 경제시스템 전반에 영향을 미치는 기술적인 발명이다. 근본기술의 예로는 증기기관, 전기, 컴퓨터 등이 있다.

한국에서는 외환위기 이후 비정규직이 증가해 왔고 2005년에만 약간 감소했다(그림 3). 그간 한국 경제에 FTA의 영향이 있었다면 2004년부터 발효한 칠레와의 FTA가 유일하다. 그러므로 우리나라 노동시장에서 비정규직이 늘어난 것은 FTA 효과와 무관함을 알 수 있다. 오히려 어떤 사람은 칠레와의 FTA가 비정규직이 감소하는 데 기여했다고 주장하고 싶을 것이다. 반면 멕시코는 외환위기 이후 구조조정 과정에서 비공식부문을 확대하였고 멕시코 외환위기는 NAFTA 발효 후 채 1년이 지나지 않은 1994년 12월에 일어났다. 이로부터 외환위기-구조조정-비정규직 증가 간에는 인과관계가 존재할지언정 FTA와 비공식부문[비정규직] 확대 양자 사이에 존재하는 인과관계는 없거나 있더라도 취약할 것임을 알 수 있다.7)

[그림 3] 비정규직 근로자 비율 추이



자료 : 통계청, 「경제활동인구 부가조사」 각년도.

비정규직이 증가하는 이유는 나라마다 다르며 그 요인 또한 매우 복잡적이다. 그러나 공통적인 요인 하나는 인사관리의 유연성을 기업 생존의 필수 요건으로 만들고 있는 경영환경에 있다.

7) NAFTA가 멕시코 경제에 부정적 영향을 미쳤다는 주장이 인과관계에 대한 면밀한 고찰 없이 이루어지는 것만큼이나 긍정적 영향을 미쳤다는 주장도 인과관계를 결여한 채 필요 이상의 과도한 평가를 하고 있는 것처럼 보인다. NAFTA 체결 이후의 멕시코 수출 증대에 지배적 영향을 미친 요인은 무엇보다도 멕시코의 외환위기로 초래된 페소화 폭락이다. 멕시코는 1994년 12월 20일 페소화 가치 폭락과 함께 초유의 외환위기를 맞았다. 폭락한 페소화 가치에 힘입어 멕시코의 수출상품은 경쟁력을 얻었고 이후 몇 년간의 멕시코의 수출 등 화려한 경제 실적의 배경이 되었다. 이는 한국이 1997년 외환위기 이후 원화 가치가 폭락하고 최근까지 FTA 체결의 영향 없이도 수출에 의존해서 경제의 활력을 유지해 온 것을 보면 짐작할 수 있다.

Ⅲ. 서비스의 공공성

공공서비스에 영향을 미치는 규범은 주로 자유무역협정문의 서비스, 투자, 경쟁환경을 다루는 장(章)에서 다루어진다. 미국은 FTA에서 정부가 일정 지분을 소유하며 경영을 통제하는 모든 공기업에는 ‘정부로부터 위임받은 권한을 행사할 때 협정의 제반 의무를 이행’하고, ‘상대국 투자자 및 상품서비스 제공자에게 비차별적 대우를 할 것’을 요구한다. 또 독점이면서 공기업인 경우에는 판매·구매 등 영업활동은 상업적 고려에 따라 수행하고 독점적 지위 남용을 금지할 것을 요구한다. 공기업이나 독점적 공기업에 대한 이러한 의무조항은 NAFTA 이후 미국이 도입한 표준 문안이기도 하다. 양국간 서비스 및 투자가 개방된다고 하더라도 정부가 독점적 공기업을 통해 경쟁을 제한할 가능성이 있는 만큼 이를 사전에 차단하기 위해서이다. 그리하여 공기업의 정의 및 의무 범위 확정을 요구한다.

미국과 FTA를 체결하면 공공성이 훼손되리라는 우려는 위와 같은 미국의 FTA 원칙이 국내 공기업의 활동에 심각한 제약을 초래할 것이라는 예상에 기인한다. 예컨대 전기, 가스, 수도, 철도와 같은 망(網)산업형 공공서비스는 서울에 사는 국민이나 낙도에 사는 국민에게나 대상에 따라서는 원가에 구애받지 않고 보편적 접근성을 보장해야 함에도 불구하고 ‘상업적 고려에 따른 영업활동’을 의무화한다면 저소득층이나 오지에 사는 국민에게는 서비스 접근 자체를 어렵게 할 수 있기 때문이다.

그러나 미국도 공공서비스 자체를 부인하지는 않으며 보편적 서비스 제공 원칙은 한국만이 채택하고 있는 것이 아니라 대부분의 나라들에서 채택하고 있는 원칙이기도 하다. 따라서 서비스 협상이 망(網)산업형 공공서비스산업의 공공성을 훼손할 가능성은 적절히 공기업을 정의하고 보편적 접근성을 보장할 서비스를 적절히 규정하는 방식을 통해 극복할 수 있다.

지난 20년 동안 세계 경제의 게임법칙은 공공재적 성격을 지녔던 기초연구 성과마저 지적재산권을 강화시키는 방향으로 변화해 왔다. 미국에 신약 특허를 출원한 한국 의약품이 열 손가락 안에 꼽을 정도인 우리나라 제약산업 현황을 고려할 때 개발된 신약의 지적재산권 보호 기간을 WTO의 규범인 50년을 넘어 70년으로 늘리는 것은 분명 의료비 부담을 다소간 증가시킬 것이다. 이에 대비한 협상 방법은 지적재산권 보호 기간을 WTO 규범 내에 묶어 두도록 협상을 하는 방법과 가격 대비 약효가 높은 약만을 의료보험급여 대상으로 삼는다는 ‘약가 적정화 방안’과 같은 장치를 통해 극복될 수 있다.

이제 자문해 보자. 미국 시장의 점유율을 높임으로써 한국 기업들의 시장을 넓히고

그에 따라 일자리 창출 가능성을 높일 가능성이 존재하고 방지책이나 그 영향력을 최소화시켜 극복하는 방법이 존재할 때, 협상 상대국의 이익이 곧 우리나라의 손해라고 생각하고 아예 협상 자체를 하지 않는 것이 바람직할까, 아니면 전체적인 이해의 균형을 도모하는 협상을 진행시켜 보고 그것이 충족되지 않을 때는 협정을 체결하지 않을 수 있다는 자세로 협상에 임하는 것이 좋을까? 이에 대한 답은 독자들의 판단에 맡기기로 한다.

한편 한미FTA가 체결되면 교육의료 분야에 영리법인이 허용되고 이는 다시 교육 서비스와 의료서비스의 공공성을 약화시킬 것이라는 우려가 존재한다. 영리법인을 허용하면 공공성이 약화되는지, 그리고 공공성을 훼손하지 않으면서 교육과 의료서비스의 분야의 영리법인을 허용하는 방안은 없는지, 이에 대해서 적절한 정책을 마련하기 위해서는 많은 연구와 논의가 필요하다. 보다 중요한 점은 교육의료 분야에 영리법인을 허용하는 문제가 한미FTA의 협상에서 미국이 요구하는 사안이 아니며 한국이 자체적으로 교육과 의료서비스의 질적 제고를 도모하는 과정에서 모색되고 있다는 점이다. 따라서 의료교육 영리법인을 허락하더라도 그것은 한미FTA와는 무관하며 성장동력 확충을 위한 서비스시장 개혁의 일환일 뿐이다.

IV. 협상 준비와 협상 성과와 삶의 질

한미FTA에 관해 걱정하는 의견 중 하나는 미국은 많은 준비가 되어 있는 반면 한국은 그러하지 못해 협상 과정에서 FTA의 이익이 양국에 균형적으로 배분될 수 없으리라는 것이다. FTA 체결의 효과가 작동하면 소득이 느는 사람도 있고 줄어드는 사람도 있다. 정상적인 경우 협상국 모두가 이익을 보는 형태로 무역 및 투자 자유화가 추진될 것이므로 소득분배 상태가 이전보다 나빠지지 않도록 분배 상태를 조정한다면 국민 전체의 후생은 증가한다. 그러나 협상이 제대로 이루어지지 못하고 자유무역의 이익이 한국과 미국 간에 불균형적으로 혹은 미국에 전적으로 유리하게 배분된다면 소비자 후생은 증대될 수 없을 것이다.

한미FTA가 한국 경제에 그다지 긍정적이지 못하리라는 우려, 즉 우리나라 국민의 삶의 조건 개선에 긍정적인 영향을 끼치지 못하리라는 우려는 미국은 협상에 잘 준비되어 있는 반면 한국은 그렇지 못하다는 판단에 기초하고 있다. 그 영향이 긍정적일지 그렇지 않을지는 협상의 내용에 따라 달라지겠지만 일단 미국이 잘 준비되어 있다는 판단은 상대적으로 미국이 준비할 필요가 적다는 점을 지적하는 한 타당한 근거를 가지고 있다.

요즘의 FTA는 1980년대와는 달리 무역자유화뿐만 아니라 투자자유화 협정을 동시에 체결하기 때문에 양자간투자협정(BIT)의 특성을 이해한다는 것은 FTA의 특성을 파악하는 것과 마찬가지로이다. 미국은 미국 해외투자의 진흥 및 보호라는 목표뿐만 아니라, 상대국에 시장 지향적인 정책 도입을 촉진하고 그러한 목표에 부합하는 국제 규범을 개발한다는 구체적인 정책 목표 아래 FTA나 양자간투자협정을 추진한다. 이는 곧 여타국과의 투자협정과 달리 미국과의 투자협정은 미국식 경제체제 표준을 어느 정도 수용하는 것을 전제로 하지 않을 수 없음을 의미한다.

1997~98년의 아시아 금융위기 때 말레이시아는 외환거래를 통제하는 방식을 통해서 위기의 전염을 막을 수 있었다. 미국처럼 자국 화폐가 세계 화폐가 아닌 나라에게는 외환시장이 불안정할 때에 이처럼 자본 통제가 필요한 상황이 존재한다. 그러나 미국의 투자협정모델은 심각한 국제수지 위기 상황에서도 자본 통제와 같은 조치의 발동을 허용하지 않는다. 또한 제조업뿐만 아니라 서비스업에서도 외국 투자자에게 기술이전, 내국민 고용, 국산 자재·부품 이용 등의 의무를 부과해서는 아니 된다는 점을 명시하는 조항을 담는다(‘이행의무’ 부과금지 조항). 이러한 특성들은 미국의 투자협정모델이 국제적으로는 보편적이지 않은 투자협정 규범이라고 평가받고 미국의 FTA정책 혹은 투자협정정책이 협정 상대국 경제 주체들에게 일방주의적이라는 인상을 주게 되는 이유이기도 하다.

이로부터 다른 국가와의 FTA는 달리 한미FTA가 태생적으로 국내 이해당사자들을 논쟁적이게 만들어 국내 이해관계자들 사이의 이해 조정에 새로운 차원을 부가하는 이유를 다소나마 짐작할 수 있다. 그런데 여기서 중요한 점은 이러한 파급효과 이전에 미국과 FTA를 체결하기 위해서는 이미 충분히 개방되고 미국식 표준을 가지고 있는 국가가 아니라면 상대적으로 규제가 적고 시장의 결정에 많은 것을 맡기는 미국식 표준에 적응해야 하는 영역이 광범위하다는 데에 있다.

이러한 적응을 요구하는 협정문 속에서 우리나라 정책의 재량 영역을 제약할 가능성이 있다든가, 불균형적인 이익을 상대국에 보장할 가능성이 있다든가, 처리 절차가 불평등할 수 있는 가능성 등을 포착하여 차단하거나 대안을 제시해야 하는 일이 쉽지 않기 때문에 아무리 준비를 하더라도 불가피하게 미국에 비해서는 준비가 부족한 것처럼 보일 수밖에 없다. 더군다나 협정문에 담기는 정당한 절차 규정이나 분쟁해결 절차는 완전히 미국식이지는 않더라도 구미의 법절차는 매우 다른 특징을 가지고 있는 한국의 절차와는 크게 다르다. 그로 인해 절차상의 정당성을 추구하거나 증명해야 할 부담도 상대적으로 더 크게 느낄 수밖에 없다. 이러한 점들 때문에 미국과의 FTA 체결은 불평등할 수 있다는 우려를 떨쳐버리지 못하게 하는 측면이 존재한다.

미국이 FTA로 얻는 이익은 막대하고 한국이 얻는 이익은 보잘 것이 없거나 오히려

손해가 될 수도 있다는 우려는 바로 이러한 배경을 가지고 있다고 판단된다. 더군다나 미국이 체결하는 FTA의 일방주의적 특성을 체현한 협정문과 미국의 일방적 요구가 아무 조건 없이 한미FTA에서 모두 그대로 관철된다는 가정을 한 상태에서 한미FTA가 한국 경제에 미치는 영향을 예측한다면 그 전망은 낙관적이기보다는 우려를 자아낼 수밖에 없을 것이다.

이러한 점들에 대한 판단을 하기 위해 이제 다음과 같은 점들을 자문해 보자. 미국 FTA의 특성을 아는 상태에서 제도적 경직성이나 정책 재량의 경직성을 초래할 사항들을 이미 검토했고 절차상에서 불평등을 초래할 부분들을 파악하고 있다면 언제까지 얼마나 준비를 해야 미국과 FTA를 할 수 있을까? 미국의 요구 사항만을 그대로 들어주고 한국의 요구 사항은 전혀 관철할 수 없을 만큼 한국의 관료들이 협상에 무능할까? 조금 더 준비를 하는 동안 얻을 수 있는 것은 무엇이고 잃는 것은 무엇일까?

한국은 외환위기 직후 외자유치의 필요성으로 인해 1998년에 미국과 양자간투자협정(BIT) 체결을 시도한 바 있다. 비록 그 협상이 결렬되었지만 한국은 양국간 협상 현안과 협상 전략에 대해서 상당한 노하우를 축적할 수 있었다. 한편 미국과의 FTA를 미루면 미국 시장을 파악하는 데 미미한 도움이 될 수 있겠지만 그동안에 다른 나라에 앞서 미국과 FTA를 체결함으로써 얻을 수 있는 지렛대 효과를 누릴 수 없을 것이다. 한미FTA 협상 개시 발표 이후 EU가 한국과 FTA 체결 의사를 밝히고 호주와 중국이 농업부문에 파격적인 양보를 하면서까지 한국과 FTA를 체결할 용의를 갖게 된 이유는 한국칠레 FTA가 프랑스의 포도주 시장점유율을 잠식하고 있고, 미국과의 FTA가 호주의 한국 내 소고기 시장점유율을 떨어뜨릴 것이 너무나 명약관화해 보일 뿐만 아니라 미국 시장 접근성이 높아진 한국과의 FTA 체결에서 중국이 뒤지고 싶지 않기 때문이다.

V. 노동기준

2003년 이후 미국이 체결한 8개의 FTA 협정문 노동 장(章)은 무역에 영향을 미치도록 노동법을 충실히 이행하지 않는 것은 협정 위반으로서[제2조 제1항 (a)] 분쟁해결 절차에 회부할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 정부 재량을 인정하는 제2조 제1항 (b)에도 불구하고, 8) 협정문이 정의하고 있는 바의 노동법을 기업이 제대로 준수하지 않을 때에는

8) 제2조 제1항 (b)는 다음과 같다: “당사국들은 수사, 기소, 규제 및 준수 문제와 관련하여 자유재량을 행사하고 더 우선권이 있다고 결정된 기타 노동 문제와 관련하여 법 집행에 자원 배분을 결정하는 권리가 당사자에게 있음을 인정한다. 따라서 당사자들은 작위 또는 부작위 행위가 이런 자유재량의

정부가 지속적으로 노동법 집행을 태만히 할 수 없게 된다는 것을 의미한다. 노동법을 제대로 준수하지 않아 미국으로부터 공중의견제출(public communication)이 이루어지게 되면 정부가 상응한 조치를 취하지 않을 수 없고 그에 따라 당해 기업은 노동법을 준수하지 않을 수 없는 압력을 받게 될 것이다.

우리나라는 법이 정하고 있는 노동기준은 높은 반면 그 집행은 그에 미치지 못하여 노조가 정부의 역할에 불신을 표명하는 중요한 원인이 되어 왔다. 한미FTA 협정문의 노동 장은 법과 현실을 일치시키려는 움직임을 적극화하고 장기적으로 법과 현실 간의 괴리를 줄여 이러한 불신을 극복하고 보다 투명한 노동시장 규제 운영이나 제도 마련에 기여하게 될 것이다.

협정문이 정의하는 노동법의 범위에 단결권과 단체교섭권만을 인정하고 있을 뿐 단체행동권을 포함하고 있지 않아 단체행동권에는 제한을 둘 것이라는 해석이 존재한다(차남호·이상훈, 2006). 우리나라의 헌법과 노동법에서는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 구분하여 노동3권으로 부르고 있으나 노동권에 관한 국제적 논의나 규범에서는 통상 단체교섭권 안에는 단체행동권이 포함되어 있는 것으로 해석되어 왔다(ILO협약 98호 참조). 한국 노조뿐만 아니라 미국의 노조 및 한·미 어느 나라 정부도 노동 장이 정의하는 노동법 범위에 단체행동권을 배제하려는 의도가 없는 만큼 노조의 적절한 문제 제기에 부응하여 최종 협정문에서는 단체교섭권이 단체행동권을 포함한다는 명시적 구절을 담는 방향으로 조율될 수 있을 것이다.

근로자의 불법 과업에 대해서 정부가 적절히 개입하지 않음으로써 생산 활동에 지장이 있을 때 고용주가 노동법의 이행 실패라고 주장하며 이를 상대국 정부에 고발할 수 있는 근거를 협정문의 노동 장이 제공한다는 우려도 있는 것처럼 보인다. 그러나 노동장을 면밀히 검토하면 고용주가 공중의견제출(public communication)의 형태로 고발을 하더라도 다음과 같은 이유로 각하될 것임을 알 수 있다. 이러한 유의 의견제출은 노동장의 취지에 어울리지 않고, 지속적·반복적 노동법 집행 실패라는 요건에 해당되지 않으며, 무역에 영향을 준 정부의 노동법 집행 실패라고 규명하기도 어렵다.

한미FTA 협상이 개시되기 전 미국이 체결한 8개 협정문의 노동 장은 또한 무역·투자 촉진을 위해 국내 노동법이 정하고 있는 보호를 축소시키거나, 국제적으로 인정된 노동기준 보호를 축소시키는 방식으로 국내 노동법을 운용하는 것은(제2조 제2항) 공중의견제출과 정부 간 협의의 대상이 된다고 규정하고 있다. 중재패널 회부나 벌금에까지 회부되지 않기 때문에 미국노조(AFL-CIO)는 이를 불완전한 규정이라고 간주하고 있지만, 일단 공중의견제출이 이루어지면 협정문이 정하는 투명한 절차에 의거하여 실상에

합리적 행사를 반영하거나 자원의 배분에 관한 성실한 결정의 결과인 경우 당사자가 (a)호를 준수한 것으로 이해한다”.

대한 정보와 처리를 공개하고 정부간 협의에 응해야 하기 때문에 상당한 부담을 초래하고 그만큼 구속력을 가지고 있다.

한미FTA에 노동 장을 두는 의의는 투자 유치를 위해 여러 가지 규제 완화, 재정적 보조, 행정적 편의 제공은 무방하나 근로조건 저하나 근로자 기본권 저하를 통해 투자 활성화를 도모해서는 아니 된다는 정신을 표명하는 데에 있다. 노동시장 유연화는 주한미국상공회의소뿐만 아니라 모든 나라의 기업들이 요구하는 바이지만 적절한 근로조건과의 조화를 도모하는 한에서만 받아들여져야 한다는 것이 노동 장을 포함하고 있는 FTA의 취지라 할 것이다.

한미FTA 협상이 개시되기 전 미국이 체결한 8개 협정문의 특징을 분석해 보면 미국은 지속적으로 절차적 투명성을 강화해 온 것을 알 수 있다. 이는 현재 각국이 지닌 노동기준을 저하시키지 않고 효과적으로 집행하는 과정에서 불투명한 과정을 제거하는 것이 협정문에 노동 장을 설치하는 목적임을 시사한다. 이처럼 투명한 운영과 정보공개 원칙에 입각한 제도 운영은 우리나라가 제도 선진화의 과정에서 지속적으로 추구해 온 바와도 일치한다. 따라서 이러한 대원칙에 한미 간에 이견이 존재할 수는 없으며 한미FTA는 노동법 운영상의 선진화 과정을 앞당기는 한 계기가 될 것이다.

VI. 요약 및 결론

미국의 농업경쟁력, 한국의 평균 관세율이 7.2%대이고 미국의 평균 관세율이 1.5%대인 상태에서, FTA를 통해 낮아지는 관세율의 상대적 크기에 주목하고 나아가 미국 서비스업의 경쟁력을 고려하면 언뜻 한국이 얻을 과실은 없고 미국이 얻을 과실만 큰 것처럼 보인다. 그러나 FTA는 근본적으로 제로섬 게임이 아니며 나눌 수 있는 파이를 키우는 게임이다. 일자리의 창출이나 근로조건 개선은 한국 기업들의 시장을 넓히고 성장률을 제고할 수 있을 때에만 가능하거나 적어도 보다 넓은 선택 여지를 갖는다. FTA는 그러한 기회를 포착하고자 하는 정책적 이니셔티브이다. 한국 경제는 경제성장률이 1% 포인트 증가하면 8만 명 내외의 고용이 증가하는 특성을 가지고 있으므로 한국이 미국과의 FTA를 통해 성장률을 제고할 수만 있다면 일자리 창출에 관한 한 긍정적인 효과가 있을 것이다.

한미FTA가 노동시장에 초래하리라고 생각되는 현상 중 부정적일 수 있는 효과에 대한 가장 효과적인 대책은 대부분 협상의 내용 속에 포함시킬 수 있다. 이로부터 미국과의 FTA를 추진 여부보다 협상의 내용이 중요함을 알 수 있다. 양극화나 근로조건 악화,

공공성의 감소에 관한 논의 중 어떤 사안은 한미FTA의 영향에 대한 우려라기보다는 세계화 추세나 규제 기조의 변화가 초래할 상황에 대한 우려이다. 어떤 문제 제기는 생산적 토론이 가능하고 효과적인 협상에 도움이 되는 것이 존재하는 반면, 어떤 것은 FTA와 무관한 논의들이 존재한다.

국내의 한미FTA에 대한 관심이 높은 것은 그만큼 중요하다는 것을 경제 주체들이 직감하거나 알고 있다는 사실의 반증일 것이다. 한미FTA가 노동시장에 미치는 세부적 효과는 무엇보다도 협상 결과에 크게 의존한다. FTA에 대해 관심을 가진 사람들이 정확하고 적절한 정보에 기초하여 문제 제기를 한다면 유익한 한미FTA 협상을 위한 자료와 아이디어를 제공하는 데 기여할 것이다.

한미FTA에 노동 장을 두는 의의는 근로조건 저하나 근로자 기본권 저하를 통해 투자활성화를 도모해서는 안된다는 정신을 표명하고 그 구체적 장치를 마련하는 데에 있다. 우리나라는 법이 정하고 있는 노동기준은 높은 반면 그 집행은 그에 미치지 못하여 노조가 정부의 역할에 불신을 표명하는 중요한 원인이 되어 왔다. 한미FTA 협정문의 노동 장은 법과 현실을 일치시키려는 움직임을 적극화하고 장기적으로 법과 현실 간의 괴리를 줄여 이러한 불신을 극복하고 보다 투명한 노동시장 규제 운영이나 제도 마련에 기여하게 될 것으로 판단된다. 한미FTA의 노동 장이 규정하고 있는 투명한 운영과 정보공개 원칙에 입각한 제도 운영 압력은 우리나라가 제도 선진화의 과정에서 지속적으로 추구해 온 바일 뿐만 아니라 노동법 운영상의 선진화 과정을 앞당기는 한 계기가 될 것이다. **KLI**

<참고문헌>

- 김주훈(2005), 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』, 한국개발연구원. 대외경제정책연구원. 한국개발연구원. 산업연구원. 한국농촌경제연구원. 한국해양수산개발원. 무역협회무역연구소(2006), 『한미FTA와 한국경제』, 6월.
- 서환주·허재준·전병유·이영수(2004), 「정보통신기술확산이 임금불평등의 한 원인인가?」, 『국제경제연구』 10 (1), pp.169~183.
- 전병유 외(2005), 『노동시장 양극화와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 차남호·이상훈(2006), 「한미FTA와 노동- 한미FTA가 노동자에게 미치는 영향」, 『한미FTA국민보고서』, pp.583~630.
- 한미FTA저지 범국민운동본부 정책기획연구단(2006), 『한미FTA 국민보고서』, 그린비.

Aghion, Philippe, Eve Caroli and Cecilia Garcia-Penalosa(1999), “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories”, *Journal of Economic Literature* 37, December, pp.1615~1600.

Freeman, Richard(2006), “National Employment Policy in the New Global Economy”, Paper presented at KLI conference, Seoul, July 14, 2006.

Hur, Jai-Joon, Hwanjoo Seo and Youngsoo Lee(2005), “Information and Communication Technology Diffusion and Skill Upgrading in Korean Industries”, *Economics of Innovation and New Technology* 14 (7), pp.553~572.