

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-14-04

협동연구 2008-01-4

**경제·사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도)  
세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한  
정책대응**

박봉영 외

주관 연구기관: 한국보건사회연구원

협력 연구기관: 한국노동연구원, 대외경제정책연구원

---

경제사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도)  
**세계화에 따른 산업지역간 격차에 대한 정책대응**

---

경제인문사회연구회 협동연구총서 08-14-04  
협동연구 2008-01-4

---

발행일 2008년 12월  
저자 박복영 외 (대외경제정책연구원)  
발행인 김용하  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)  
전화 대표전화: 02) 380-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)  
인쇄처 예원기획  
가격 6,000원

---

© 한국보건사회연구원 2008  
ISBN 978-89-8187-542-8 93330  
ISBN 978-89-8187-546-6 93330(전4권)

## 발간사

지난 11년 전 우리 경제는 전례 없던 경제위기에 직면하여 그 여파에서 벗어나기 위해 사회 각 부문에서 지난한 노력을 수행하였다. 사회 일부에서는 많은 희생과 고통을 감수해야만 했고 또 다른 일부에서는 위기를 기회로 삼아 새로운 도약의 계기로 삼고자 노력하였다. 그러나 뜻하지 않게 지금 우리 경제는 지난 외환위기와 유사한, 어쩌면 그보다 훨씬 어려워 보이는 상황에 직면해 있다. 우리나라는 물론 세계 모든 국가들이 세계적 규모의 금융위기를 경험하고 있는 것이다. 이 새로운 도전을 극복하기 위해 우리 사회는 다시 지혜와 노력을 모아야 할 지점에 놓여 있다.

이러한 시점에서 과거 10년의 위기 극복과정을 돌이켜 보는 것은 매우 의미 있는 일일 것이다. 경제위기가 초래한 각종 사회 경제적 비용이 있겠지만, 그 가운데에서 가장 대표적인 것이 바로 양극화라는 문제일 것이다. 이제 양극화는 우리 사회의 각 부문에서 벌어지고 있는 격차를 통칭하여 묘사하는 관용어가 되어 있다. 양극화의 원인이 무엇이고 어떻게 진행되고 있으며 그것을 해소하기 위해서는 어떠한 노력을 기울여야 할지에 대해 해답을 찾는 것은 학계와 정부는 물론 모든 시민사회가 지난 몇 년간 논의를 집중하여 온 것도 그 때문이다.

올해로 경제인문사회연구회 협동과제인 <경제·사회 양극화의 현황과 대응과제> 연구는 2차년도를 맞이하였다. 1차년도 연구에서 양극화의 다양한 현상을 실증적으로 규명하고자 했다면 이번 2차년도 연구에서는 우리와 유사한 문제에 직면한 주요 선진국들의 정책적 대응 사례에 주목하여, 주요 정책을 소개하고 그로부터 우리가 얻을 수 있는 교훈과 시사점을 도출하고자 하였다.

한국보건사회연구원의 주관으로(1권 총괄보고서 및 2권) 진행된 이 연구에 작년에 이어 한국노동연구원이 참여하였고(3권), 또한 대외경제정책연구원(4권)이 새롭게 참여하였다. 그리하여 세계화와 노동시장 변화가 초래하는 다양한 불평등 현상에 대해 산업, 고용, 소득분배 등 정책분야에서 어떠한 정책적 노력이 진행되고 있는지를 분석하고 있다. 전체 협동연구의 설계와 진행을 책임진 한국보건사회연구원의 강신욱 연구위원과, 협동연구기관의 연구 책임을 맡아 준 윤윤규 연구위원(한국노동연구원), 박복영 연구위원(대외경제정책연구원) 및 참여연구진 모두에게 지혜와 수고를 모아 준 데 대해 깊은 감사를 드린다.

이번 연구에서 얻어진 주요 연구결과들은 내년도 연구의 주요한 토대를 이루어 양극화 해소를 위한 풍부한 정책적 대안들을 제시하는 데 기여하게 될 것으로 기대한다. 경제위기에 대한 우려의 목소리가 어느 때보다 높은 지금, 이번 협동연구의 결과는 우리에게 당장의 해답을 주지는 못하더라도 매우 소중한 통찰력을 제공해줄 것이다.

2008. 12.

한국보건사회연구원장

원 장 김 용 하

# 목 차

<b>Abstract</b> .....	<b>1</b>
<b>요 약</b> .....	<b>5</b>
<b>제1장 세계화와 양극화에 대한 정책대응(박복영)</b> .....	<b>10</b>
제1절 양극화의 세계적 추세 .....	10
제2절 세계화와 양극화: 이론적 배경 .....	14
제3절 양극화에 대한 정책대응의 의의 .....	21
제4절 연구의 구성 .....	24
<b>제2장 미국의 무역자유화에 따른 피해에 대한 정책대응(임혜준)</b> .....	<b>26</b>
제1절 미국의 세계화 및 소득불평등의 심화 .....	26
제2절 미국 무역조정지원(TAA)의 역사적 배경 및 개관 .....	33
제3절 경제주체별 TAA 지원 요건·내용 및 운영현황 .....	39
제4절 미국 TAA에 대한 평가 .....	55
제5절 결론 및 시사점 .....	58
<b>제3장 EU의 세계화에 대한 대응 및 시사점(김균태)</b> .....	<b>62</b>
제1절 EU의 세계화 현황 .....	62
제2절 세계화의 영향 분석 .....	74
제3절 세계화에 대한 EU의 정책대응 .....	94
제4절 평가 및 정책적 시사점 .....	114

<b>제4장 일본의 소득격차문제와 정책대응(정성춘)</b> .....	<b>118</b>
제1절 서론 .....	118
제2절 가계의 소득격차 .....	122
제3절 비정규고용의 실태 .....	135
제4절 고령자 세대의 소득격차 .....	146
제5절 소득격차에 대한 시각과 정책대응 .....	155
제6절 결론 .....	169
<b>제5장 요약 및 시사점(박복영)</b> .....	<b>171</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>178</b>

## 표 목 차

<표 1- 1> 소득분배에 대한 세계화의 예상효과 .....	21
<표 2- 1> 미국의 FTA 추진 현황 .....	28
<표 2- 2> OECD 주요국의 GDP 대비 사회복지지출 비중 (2003년 기준) 32	
<표 2- 3> 미국 무역조정지원(TAA) .....	38
<표 2- 4> TAA 연간 예산 .....	39
<표 2- 5> 기업 TAA 운영현황(2001~06년) .....	42
<표 2- 6> 근로자 TAA 소득지원(TRA) 및 훈련 종류 및 기간 .....	45
<표 2- 7> 근로자 TAA 세부 예산 .....	47
<표 2- 8> 1998~2007년 근로자 TAA 청원건수, 승인건수, 승인률 .....	48
<표 2- 9> 2001~2007년 TAA 프로그램 참여 근로자 수 .....	49
<표 2-10> TAA 프로그램 참여자 특성 .....	50
<표 2-11> 2007년 TAA 승인 산업별 분포 .....	51
<표 2-12> 농민 TAA가 승인된 농수산물 .....	54
<표 2-13> 승인 후 누적 폐업율 .....	56
<표 2-14> 일반 실업수당 수여자와 TAA 소득지원 수여자의 실직기간 및 재취업 임금 비교 .....	58
<표 3- 1> 주요국의 GDP 대비 상품수출 비중 (1870~1998년) .....	63
<표 3- 2> EU의 역내외 교역액 및 비중(2007년 기준) .....	64
<표 3- 3> EU 회원국의 무역개방도 추이 .....	65
<표 3- 4> EU 회원국의 FDI 유입 및 유출 추이 .....	67
<표 3- 5> EU의 FDI 누적액 추이 .....	68
<표 3- 6> EU 회원국의 순이민과 자연적 인구 변화 (2000-05년) .....	70

<표 3- 7> EU25의 수입구조의 변화 .....	72
<표 3- 8> 교육연수 따른 EU확대에 대한 견해의 차이 .....	77
<표 3- 9> EU 확대에 대한 회원국별 응답 현황 .....	78
<표 3-10> EU 회원국의 소득불평등(지니계수) 추이 .....	80
<표 3-11> EU회원국의 개방도와 지니계수 변화율의 관계 분석 .....	81
<표 3-12> EU 회원국의 소득불평등과 빈곤에 대한 회귀분석 결과 .....	85
<표 3-13> EU 회원국의 오프쇼어링으로 인한 일자리 감소 현황 (2005년 기준) .....	87
<표 3-14> 산업부문별 오프쇼어링으로 인한 일자리 감소 현황 (2005년 기준) .....	89
<표 3-15> 독일 제조업 부문 해외아웃소싱이 임금에 미치는 영향 및 고용비중 .....	93
<표 3-16> 유럽구조기금의 목표별 지원자격, 우선지원사업 및 예산 ..	103
<표 3-17> EU 회원국별 구조기금 예산 배정 규모(2007~2013년) .....	104
<표 3-18> EU 회원국별 예산 분담액 및 수혜액 규모(2007년 기준) ..	108
<표 3-19> EGF 신청 현황 .....	113
<표 4- 1> 일본의 소득격차 변화분의 요인별 분해 .....	130
<표 4- 2> 주요국의 소득배율 현황 (1984년→2005년) .....	134
<표 4- 3> 일본의 비정규고용자의 주요 형태 .....	136
<표 4- 4> 일본의 비정규고용의 추이 .....	139
<표 4- 5> 일본의 연령대별 비정규고용 추이 .....	139
<표 4- 6> 일본의 연령별 정규고용과 비정규고용의 임금격차 .....	141
<표 4- 7> 일본의 기업규모별 정규고용과 비정규고용의 임금격차 .....	141
<표 4- 8> 일본의 세대주 연령계급별 지니계수 .....	147
<표 4- 9> 일본의 세대주 연령·소득 5분위 계급별 세대 평균소득 .....	148
<표 4-10> 고령자가 있는 일본세대의 업태별 소득분포 .....	150



<표 4-11> 고령자가 있는 일본세대의 세대구조별 소득분포 .....	150
<표 4-12> 65세 이상 고령자가 있는 일본세대의 평균소득 .....	151
<표 4-13> 일본의 업태별 세대구성 .....	152
<표 4-14> 일본의 세대구조별 세대구성 .....	152
<표 4-15> 65세 이상 고령자가 있는 일본세대의 세대구성 .....	154
<표 4-16> 일본의 '재도전 지원'의 주요시책과 목표·실적 .....	161

## 그림 목차

[그림 1-1] 미국 상위계층의 자산 및 소득 점유율 추이 .....	11
[그림 1-2] 주요 선진국의 소득수준과 지니계수 추이 .....	13
[그림 1-3] 세계 전체 GDP대비 수출과 FDI의 비율 추이 .....	17
[그림 1-4] 세계 전체 지역무역협정(RTA) 체결 건수 추이 .....	19
[그림 2-1] 미국 GDP 대비 상품, 서비스무역 비중 추이 .....	27
[그림 2-2] 미국 해외직접투자 및 외국인직접투자 추이 .....	27
[그림 2-3] 미국의 5분위 소득계층의 분포 .....	29
[그림 2-4] 미국 지니계수 추이 .....	30
[그림 2-5] 미국 의료보험 미가입자 수와 비중 .....	31
[그림 3-1] EU 회원국들의 1인당 GDP와 불평등도와의 관계(2001년 기준) ·	82
[그림 3-2] EU 회원국들의 세계화 지수와 불평등도와의 관계(2001년 기준) ·	83
[그림 3-3] EU 및 주요국들의 사회보장지출 추이 .....	95
[그림 3-4] OECD 국가들의 세계화와 사회보장지출과의 관계(2003년 기준)	97
[그림 4-1] 일본의 지니계수 추이 .....	123
[그림 4-2] 「전국소비실태조사」 소득통계 기준 일본의 지니계수 추이 ···	124
[그림 4-3] 일본의 세대인원수의 추이 .....	126
[그림 4-4] 등가소득 조정을 통한 일본의 지니계수 비교 .....	127
[그림 4-5] 일본의 연령별 세대비율 추이 .....	128
[그림 4-6] 일본의 연령계층별 지니계수 .....	129
[그림 4-7] 주요국 지니계수 추이 .....	131
[그림 4-8] 싱가포르의 소득계층간 소득배율의 추이 .....	133
[그림 4-9] 비정규고용을 선택한 이유 .....	144

## **Abstract**

In the most of the developed countries the deterioration in income distribution has been observed since 1980s. The period coincides with the resurgence of rapid globalization. Therefore, the globalization has been considered to work as a main cause of the worse income distribution. The negative effects of globalization on the income distribution in the developed regions are supported by the theories on international trade and factor mobility and, on the other hand, have been confirmed by empirical analyses on micro-economic level. In order to alleviate the worsening in income distribution, governments can develop policy measures in two different ways. First, they can protect people and enterprises suffering from the trade or capital liberalization by improving the existing social security system. Otherwise, they can introduce an additional device designed to protect only people and enterprises damaged by market opening policies.

The choice from the two approaches appears to be determined by the institutional environment in each country such as the vulnerability to globalization, the extent of income inequality, and social security system. This study reviews and compares the policy measures in the U.S., the EU, and Japan, which have its own features distinct from the others.

The U.S. exceptionally has a separate program, the Trade Adjustment Assistance (TAA) to protect economic entities hit by liberalization

policies such as free trade agreement. The TAA provides subsidies to firms, workers, and farmers negatively affected by market opening and assists their capacity building. The introduction of the separate support program is deeply related to its unique trade policy history such as the initiation of the Kennedy Round and the NAFTA and its constitutional provision of parliament-authorized international trade negotiation. Under those historical and institutional backgrounds the TAA was introduced as a political compromise in 1962 and was broadened thereafter.

The EU created structural funds including European Social Fund and European Regional Development Fund to smooth the impacts from the deepening and enlargement of its economic integration. The funds are used for the development of weak regions and sectors which were to be negatively influenced by the economic integration. However, these funds are different from the TAA in that these are an ex-ante measure for comprehensive objects in contrast with the TAA, an ex-post measure for specific objects. The EU maintains the approach that it will protect its economic entities vulnerable to the global shocks in principle with the well-equipped social security system.

Also Japan which historically has the relatively even income distribution is currently worrying about the deteriorated economic inequality. However, Japanese government considers it to be mainly caused by the demographic aging rather than the globalization. Japan also adopts the approach to deal with the inequality problem in the comprehensive perspectives instead of tackling it with separate measures according to the different causes of the inequality. Therefore,

Japan doesn't have a distinct measure to respond to the globalization-caused inequality. Instead the policy focuses on the support for weak classes such as aged households and contingent workers.

## 요 약

1980년대 이후 많은 선진국에서 소득불평등이 심화되는 현상이 관찰되고 있다. 그런데 1980년대 이후 지금까지의 시기는 세계화가 빠른 속도로 진행된 기간이기도 하다. 따라서 세계화가 소득불평등을 초래한 중요한 원인이 되었을 것이라는 주장이 제기되었다. 세계화가 선진국의 양극화에 미치는 효과는 이론적으로도 존재할 것으로 예상될 뿐만 아니라, 미시적으로 살펴보면 실제로 그 효과를 확인할 수 있다. 다만 이런 부정적 효과를 기존의 제도나 정책이 흡수할 수 있는 가능성은 분명히 존재한다. 그런 의미에서 세계화에 대응한 정책 대응이 의미가 있고 또 중요하다. 정책을 통한 양극화 효과의 완화는 크게 두 가지 방식으로 가능할 것이다. 하나는 세계화로 인해 실직한 근로자나 피해를 입은 기업이 기존의 사회보장체계를 통해서 보호를 받는 방법이고, 다른 하나는 사회보장체계 외에 세계화로 인한 피해만을 구제하기 위해 별도의 조치를 마련하는 방법이다.

어느 나라가 이중 방법을 선택하느냐는 각국이 처한 상황에 따라 다를 수 있다. 예를 들어 세계화의 경제적 충격이 어느 정도 되는가, 기존의 사회보장제도가 얼마나 잘 갖추어져 있는가, 그리고 소득불평등의 정도가 어느 정도인가 등에 따라 대응이 달라질 수 있다. 본 연구에서는 미국, EU, 일본의 정책대응 사례를 살펴보았는데, 세 지역 각각이 대응에 나름의 뚜렷한 특징을 갖고 있다고 할 수 있다.

미국은 무역이나 해외투자의 규모가 매우 크지만 전체 경제규모와 비교해 보면, 세계화가 경제에 미치는 충격은 대부분의 다른 선진국에 비해서 크지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 미국은 대외개방에 따른 피해를 구

## 6 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

제하기 위해 사회보장제도가 아닌 별도의 추가적 정책수단을 갖고 있는 매우 예외적인 국가이다. TAA라고 불리는 무역조정지원제도가 그것이다. 이것은 개방정책과 관련하여 미국이 갖고 있는 독특한 제도나 역사와 연관되어 있다. 2차 대전 이후 세계경제질서 형성의 한 축을 담당할 미국은 케네디라운드나 북미자유무역협정의 체결 등 무역자유화 정책을 오래 전부터 주도적으로 추진하였다. 그런데 미국은 이런 시장개방정책의 권한을 행정부가 아닌 의회가 갖고 있는 독특한 정치구조를 띠고 있다. 무역개방으로 인한 피해 구제를 목표로 한 TAA제도는 이 과정에서 탄생한 정치적 타협의 산물이라고 할 수 있다. 그리고 미국은 사회보장제도가 유럽이나 다른 OECD국가에 비해 취약한 것도 개방에 대응한 별도의 정책을 도입하게 만든 한 요인이 된 것으로 판단된다.

EU는 무역이나 FDI의 모든 측면에서 세계에서 가장 개방적인 지역 중 하나이다. 특히 지난 반세기 동안 EU 역내의 경제통합 과정에서 개방의 범위가 넓어지고 심화되었다. 유럽은 역내경제통합을 확대하는 과정에서 확대의 필요성을 설득하고, 통합과정에 따른 산업구조조정에서 발생하는 부작용에 대응할 필요가 있었다. 그리고 역내 지역간 불균형을 완화하고 경제적 수준을 수렴시키기 위해 EU차원에서 정책대응을 마련하였다. 가장 대표적인 대응책은 불균형을 시정하기 위해 다수의 구조기금을 설립하여 운용한 것이다. 낙후된 지역의 산업의 구조조정을 촉진하기 위한 사전적 조치로 구조기금을 활용한 것이다. 하지만 이러한 기금은 경제통합이나 개방으로 인한 직접적인 피해를 사후적으로 보상하기 위한 미국의 TAA제도와는 다른 것이다. EU는 세계화 및 개방으로 인해 발생하는 실업과 같은 사후적 부작용은 세계적으로 가장 강고한 자신들의 사회보장정책을 통해 해소한다는 입장이었다. 그리고 노동력의 유연한 이동을 촉진함으로써 구조조정에 따른 실업문제를 완화하는데 역점을 두었다. 즉 사회 전체적으로는 사회안전망을 강화하되 기업차원의 고용의 유연성을 높

이는 유연안정성(flexsecurity)이 세계화는 물론 기술혁신과 같은 소득불평등 유발 요인을 억제하는 방법이라고 판단하였다. 하지만 2005년 중동구 국가를 회원국으로 가입시킨 EU의 확대 이후, 기존 회원국에서는 오프쇼어링의 위협에 대한 불안감이 크게 고조되었다. EU는 이에 대응하기 위해 유럽세계화기금(EGF)을 새로 도입하였다. 이 기금은 미국의 TAA와 같이 세계화로 인한 사후적인 피해를 보상하기 위한 제도로서, 사전적이고 포괄적인 조치인 기존의 구조기금과는 구별되는 제도이다.

일본은 전통적으로 경제적인 평등도가 매우 높은 사회로 인식되고 있지만, 최근 다양한 통계에서 가구간 소득불평등이 심화되는 것으로 확인되고 있다. 하지만 일본은 이런 최근의 소득불평등이 주로 세계화의 진전에서 비롯되었다고 판단하지는 않는다. 세계화보다는 고령화와 같은 인구구성의 변화가 소득불평등 심화의 가장 큰 요인으로 인식하고 있다. 그리고 일본의 경제규모 대비 무역의 규모가 미국과 비슷한 정도인데, 이는 우리나라 EU에 비해 매우 낮은 수준이기 때문에 세계화의 경제적 충격이 그만큼 크지 않다. 따라서 일본은 세계화에 따른 소득불평등에 대응하기 위한 별도의 조치가 거의 없다. 다만 저소득 고령가구와 같은 취약계층의 자활과 보호에 정책에 초점을 맞추고 있다. 비정규직 노동자의 증가 문제도 심각하지만 이것 역시 세계화보다는 기술혁신이나 기업구조의 변화, 심지어는 개인의 선택의 문제로 인식하고 있다.

이러한 각국의 경험과 정책대응 사례로부터 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 우선 세계화와 개방은 장기적으로 경제에 이익을 가져오지만 단기적으로는 실업이나 구조조정의 압력과 같은 부작용 혹은 조정의 필요가 발생하기 때문에 이에 대한 대응이 필요하다는 점이다. 즉 부작용이 발생한다고 해서 개방 속도를 조절할 수는 있으나 개방 그 자체를 부정하지는 않는다는 점이다. 그리고 개방이 초래하는 소득불평등의 효과에 대해서도 눈을 감거나 개인이 전적으로 그 부담을 지도록 하는 것이



## 8 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

아니라, 적극적으로 대응책을 마련하고 있다는 점이다. 개인의 책임과 자유를 가장 강조하는 미국에서조차 개방피해에 대한 구체적인 대응책이 마련되어 있다.

둘째, 개방피해에 대한 대응정책의 핵심은 피해계층에 대한 금전적인 보상이 아니라 구조조정을 원활히 하고 취약산업이 경쟁력을 확보하도록 지원하는 것이다. 직접적인 피해를 보상하는 것이 중요한 것이 아니라 개방으로 인해 발생한 구조조정의 압력을 원활히 해소되고 자원이 비교우위가 있는 분야로 쉽게 흘러갈 수 있도록 돕는 것이 핵심이다. 구조적 실업 혹은 마찰적 실업이 장기간 지속되지 않도록 하는 것이 중요하다. 실직한 근로자가 다른 일자리로 쉽게 이동할 수 있도록 재교육을 제공하고 구직 활동을 돕는 것이 중요하다. 그리고 해외상품의 수입이나 외국 경쟁기업의 등장으로 국제경쟁력이 약해진 기업에게 R&D자금을 지원하거나 경영 컨설팅서비스를 제공함으로써 경쟁력을 확보할 수 있도록 돕는 것이 중요하다.

셋째, 사후적인 개방피해에 대한 지원을 대상으로 하는 정책은 미국을 제외하면 찾아보기 어려울 정도로 희소한 반면, 대부분의 선진국은 사회보장정책을 통해서 세계화 부작용의 문제를 해결하려고 한다. 미국의 TAA사례를 보면 개방과 같은 특정 원인별로 그 피해를 대응하겠다는 접근 방법은 실질적인 효과는 없이 정치적 수단으로 변질될 가능성이 높다. 미국의 TAA제도에 대해서도 실업구제나 소득보전 측면에서 그 실효성이 의문시 되고 있다. 개방을 통해 혜택을 입은 기업 혹은 산업이 얻은 이익의 일부를 피해를 입은 부문으로 이전한다는 보상원리는 현실적으로 적용하기 매우 어려움에도 이를 도입한 경우 자칫 경쟁의 대상이 되거나 심각한 도덕적 해이를 유발할 수 있다. 따라서 일반적 사회보장정책의 강화를 통해서 이 문제를 해결하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

넷째, 사회보장제도의 확충은 사회적 갈등과 양극화를 심화시키지 않으

면서 개방을 확대하기 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 유럽의 잘 갖춰진 사회보장제도가 유럽이 세계 최고 수준의 역내 경제통합을 달성하고 그것을 배경으로 미국과 대등한 규모의 경제력을 확보할 수 있게 한 배경이 되었다고 할 수 있다. 이러한 제도가 유럽통화의 심화와 같은 개방을 지속적으로 추진할 수 있는 정치적 배경이 되었다.

마지막으로 미국의 TAA제도나 유럽의 세계화기금의 예를 보면 개방을 둘러싼 이해집단 간의 갈등을 해결하기 위해서는 정치적 타협물로 피해구제를 위한 대응책 마련이 불가피할 수도 있다. 하지만 개방의 확대조치가 있을 때마다 별도의 대책을 마련하는 것은 매우 바람직하지 않다. 개방피해에 국한된 정책을 도입하더라도 그런 정책이 반복되지 않도록 제도를 설계하는 것이 중요하다.

## 제1장 세계화와 양극화에 대한 정책대응

### 제1절 양극화의 세계적 추세

1990년대 이후 세계 각국에서 거의 공통적으로 관찰되고 있는 현상 중의 하나는 국가 내에서 소득의 불평등이 심화되고 있다는 것이다. 이런 소득분배상태의 악화는 선진국이나 개발도상국이나, 서구의 국가나 아시아의 국가나 혹은 앵글로색슨형 경제체제를 가진 국가나 아니면 유럽대륙이나 북유럽형 경제체제를 가진 국가나에 관계없이 거의 모든 나라에서 나타나고 있다. 이러한 국가내 소득분배상태의 악화 혹은 소득불균형의 심화를 여기서는 간단히 양극화라고 지칭할 것이다.<sup>1)</sup>

쿠즈네츠(S. Kuznets)는 경제발전단계에 따른 소득분배상태의 변화를 설명하면서 소위 역U자 가설을 제시하였다. 즉 자본주의 경제발전의 초기단계에서는 계층간 소득분배가 계속 악화되다가 어느 수준의 발전 단계에 도달하면 소득분배 상태가 개선된다는 경향이 있다는 것이다. 경제발전 초기단계에서는 농업중심의 경제에서 산업사회로 변모되는데, 공업부문은 농업부문에 비해 소득불평등도가 높기 때문에 사회전체의 소득불평등이 심화된다. 하지만 산업화 성숙단계에서는 공업부문에 종사하는 사람들이 도시생활에 적응하고 또 민주화가 진전되면서 저소득층의 정치적 요구가 반영되어 소득분배가 개선되는 추세로 방향이 전환된다는 것이다.

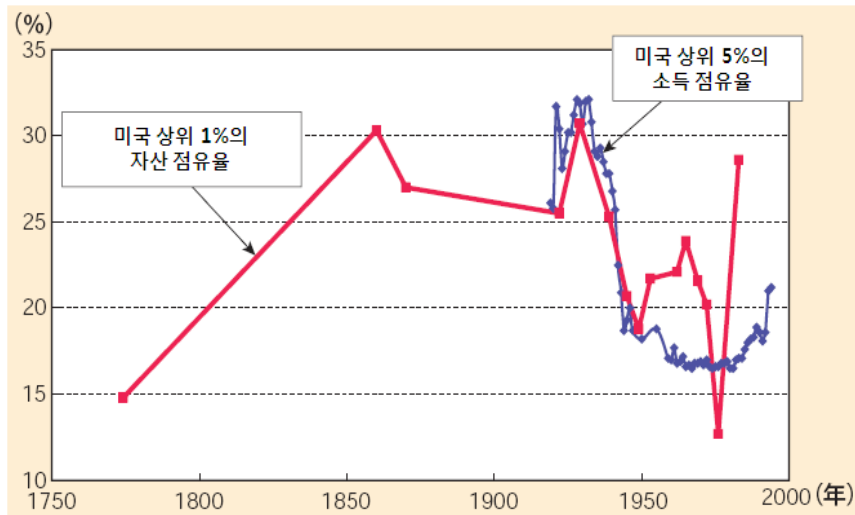
미국과 영국의 소득분배상태의 장기적 변화에 관한 Lindert(1998)의 연구결과에 따르면 쿠즈네츠의 역U자 가설은 적어도 1970년대까지는 타당한 것으로 확인되었다. 예를 들어 미국 상위 1%가 차지하는 총자산의 비

---

1) 일본에서는 이를 흔히 '격차확대'라고 부른다.

중은 1770년대에 15%에서 1850~1920년대 사이에는 30%로 두 배나 증가하였다. 하지만 1930년대 이후 이 비율은 급속히 감소하기 시작하여 1970년대에는 이 비율이 13% 수준으로 떨어졌다. 자산이 아닌 소득을 기준으로 해도 비슷한 결과가 나타나는데 상위 5%의 소득 비중은 1920년대에 32%를 정점으로 하여 계속 하락하여 1980년대 초에는 17%까지 하락하였다. 경제성장에 따라 소득의 불평등도가 U자를 거꾸로 한 모습을 보인다는 쿠즈네츠의 가설은 영국의 경우에도 확인되었다. 영국의 상위 5%의 소득비중은 1860년대까지 꾸준히 증가하여 40% 수준에서 정점을 이루고 그 이후에는 하락 추세로 반전되었다. 미국과 마찬가지로 특히 1930년대 이후 이 비율은 빠른 속도로 감소했는데, 1980년대 초에는 미국과 비슷한 16%까지 떨어졌다.

[그림 1-1] 미국 상위계층의 자산 및 소득 점유율 추이



자료: Lindert(1998)

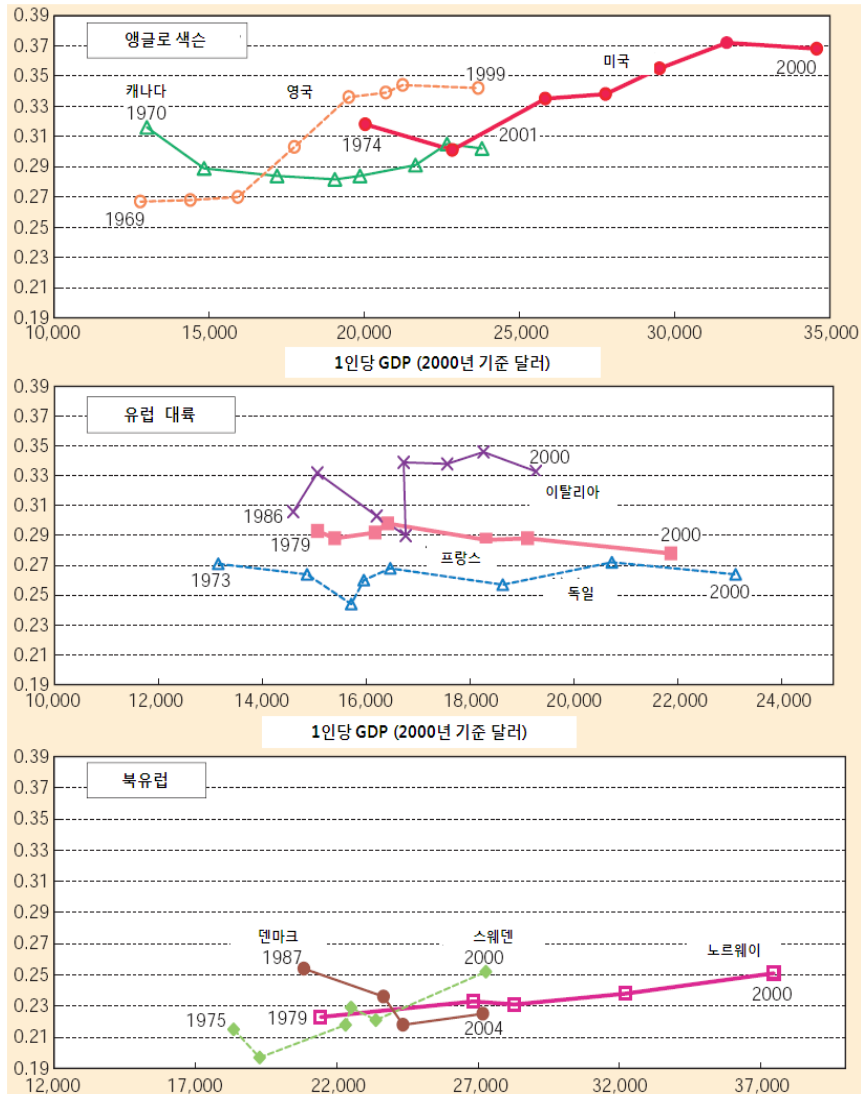
## 12 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

그런데 소득분배상태가 개선되던 추세는 1980년대 이후 반전되어 계층간 소득의 격차가 다시 확대되기 시작한 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 이런 변화는 비단 몇 나라에서만 나타난 것은 아니었다. 영국과 미국에서 이런 경향이 가장 강하게 관찰되었지만 소득분배 상태가 영국이나 미국에 비해 양호했던 유럽 대륙의 국가에서도 비슷한 경향이 나타났다. 특히 사회민주주의의 전통이 강한 북유럽 국가에서조차 소득분배는 악화되었다. 물론 이런 악화에도 불구하고 여전히 다른 지역에 비해서는 양호했다. [그림 1-2] 는 1970년대 이후 주요 선진국의 지니계수가 경제성장과 더불어 어떻게 변화했는지를 나타낸 것인데, 1980년대 이후 소득분배의 불균형 심화 추세를 확인할 수 있다.<sup>2)</sup>

---

2) 프랑스와 덴마크에서만은 1980년대 이후 소득분배가 약간 개선된 것으로 나타났다.

[그림 1-2] 주요 선진국의 소득수준과 지니계수 추이



출처: 1인당 GDP는 OECD "Statistical Potal", 지니계수는 Luxembourg Income Studies (<http://www.lisproject.org/keyfigures/ineqatble.htm>) 자료를 이용; 『2007年 日本財政經濟白書』에서 재인용.

1980년대 이후 나타난 양극화의 심화는 오랜 기간에 걸쳐 확인되었던 쿠즈네츠의 역U자 가설과 배치되는 현상이다. 따라서 이런 소득분배의 불균형 심화 혹은 양극화는 세계 전체에 새로운 문제를 제기하고 있다. 우리나라도 1997년 외환위기 이후 소득불균형이 크게 심화되었는데 이런 현상이 비단 우리만의 문제가 아니라 세계가 공통으로 직면한 문제이며, 자본주의의 장기역사적인 관점에서 보아도 새로운 현상이다. 어떤 요인이 이런 변화를 가져왔는지 그리고 이 문제에 대해서 어떻게 대응해야 하는가가 새로운 과제로 등장한 것이다.

## 제2절 세계화와 양극화: 이론적 배경

1980년대 이후 세계 각국에서 나타난 양극화 현상의 원인 혹은 배경은 무엇인가? 그 배경으로 크게 세 가지가 지적되는데 하나는 정보통신기술(IT, Information Technology)로 대표되는 기술의 변화, 둘째는 세계화, 그리고 마지막으로 고령화라는 인구구성의 변화이다(Burtless, 2007). 고도 IT기술 등의 도입에 의해 기술혁신이 이루어지면 과거의 비숙련노동자에 대한 수요는 줄어들고 새로운 기술을 습득하고 있는 숙련노동자에 대한 수요는 증가한다. 그러면 비숙련노동자와 숙련노동자 사이의 소득격차가 확대된다는 것이다. 세계화도 이와 비슷한 결과를 초래한다는 것인데, 간결하게 설명하면 다음과 같다. 세계화로 인해 국가간 분업이 진전되면 선진국의 비숙련노동자들이 생산하던 생산물이 후진국의 수입품에 의해 대체되기 때문에 선진국에서는 비숙련노동자의 수요와 임금이 감소하고, 반면 숙련노동자에 대한 수요와 임금은 증가하여 두 계층간 소득격차가 확대된다는 것이다. 마지막으로 고령화 역시 양극화의 원인 중 하나로 지적되는데, 이는 고령자 계층 내부의 소득격차가 다른 연령층에 비해 높기 때문이다. 고령자 계층 내의 소득격차가 높은 상태에서 전체 인구 중 고령자의 비율

이 증가하면 계층 내부 및 계층간 소득격차의 크기에 변화가 없어도 나라 전체의 지니계수는 증가한다는 것이다.<sup>3)</sup>

비교적 최근에 인구의 고령화가 급속히 이루어진 일본의 경우를 제외하면 대부분의 선진국에서 양극화의 원인으로 지적되는 두 가지 요인은 바로 기술혁신과 세계화이다. 이 두 요인이 양극화에 각각 어느 정도 기여를 했는가에 관한 연구도 이루어졌는데, 지금까지의 대체적인 연구결과는 기술변화가 더 중요한 요인으로 작용했다는 것이다. 대부분의 연구들은 미국의 경우 숙련지향적 기술변화(SBTC, skill-biased technological change)로 인한 임금격차의 확대가 국제무역이나 아웃소싱(outsourcing) 등 세계화로 인한 효과보다 훨씬 크다는 결론을 얻었다(Klein, 1997; Slaughter, 1999).

예를 들어 버만 등의 연구(Berman, Bound and Griliches, 1994)에 따르면 1980년대 미국의 제조업부문에 나타난 비숙련노동자로부터 숙련노동자로의 수요의 변화에서, 노동절약적 기술도입에서 비롯된 노동력 수요구성의 변화 부분은 크지만 세계화로 인해 고용이 해외로 이전된 영향은 작은 것으로 나타났다.<sup>4)</sup> 하지만 비슷한 연구방법을 일본에 적용하면 미국과는 다소 다른 결과가 나타났다. 佐々木仁·櫻健一(2004)는 1988~2004년의 일본 제조업부문에 대해 전체평균임금에 대한 숙련노동자의 임금의 비율에 영향을 미치는 변수로 수입비율과 연구개발비율을 포함시켜 분석을 하였다. 분석결과 수입비율이 높을수록 즉 무역의 세계화가 진행될수록, 그리고 연구개발비율이 높을수록 즉 기술혁신이 이루어질수록 숙련노동자의 임금 비율이 높아지는 것으로 나타났다. 그런데 일본의 경우에도 세계화보다

3) 일본은 최근 일본 사회의 소득격차 확대의 가장 중요한 원인으로 고령화에 주목하고 있다.

4) 미국을 대상으로 한 클리네의 연구(Cline, 1999)에 따르면 1973~93년 기간 동안 숙련노동자와 비숙련노동자 간의 임금격차를 확대시킨 중요한 요인 중 무역에 의한 효과는 10% 미만인 반면 숙련지향적 기술의 발전에 의해 설명될 수 있는 부분은 30%에 이르는 것으로 평가되었다.



기술혁신이 숙련노동자의 상대임금 증가에 더 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.<sup>5)</sup> 하지만 단순히 변화의 방향이 아니라 변수들의 변화율 사이의 관계를 분석하면 세계화의 영향 정도를 확인할 수 있다. 숙련노동자의 상대임금 증가율에 두 요인이 기여한 부분을 보면 세계화의 진전이 더 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 이런 일본의 경우는 예외적인데 지금까지의 연구결과를 전체적으로 보면 시장개방과 같은 세계화가 소득분배 악화에 미친 영향보다는 비숙련노동 절약적 기술진보가 미친 영향이 더 큰 것으로 보인다. 하지만 기술진보 역시 세계화로 인한 경쟁심화의 결과라는 점에 주목하여 세계화가 기술진보를 통해서 간접적으로 소득분배에 미친 영향까지를 고려하면 세계화의 영향은 더 클 것이다.

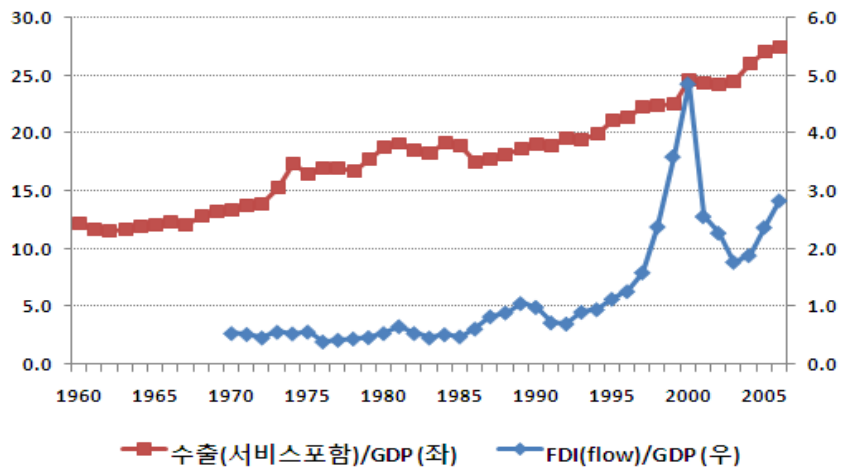
세계화가 양극화에 어느 정도의 영향을 미쳤는지는 불확실하지만 많은 연구자들은 세계화와 소득분배 사이에는 상당한 연관이 있을 것으로 짐작하고 있다. 양극화로의 반전이 일어난 1980년대는 세계화가 가속화되기 시작한 시기와 일치한다는 것도 이런 짐작을 뒷받침하는 요인이다.<sup>6)</sup> 세계화는 흔히 재화나 서비스와 같은 생산물은 물론이고 자본, 노동, 기술, 정보 등과 같은 생산요소가 국가의 경계를 넘어 자유롭게 이동하는 정도(mobility)가 높아지는 것을 의미한다. 한마디로 세계화는 생산물과 생산요소의 국제적 이동성의 정도라고 할 수 있다. 이런 세계화의 정도를 측정

5) 그런데 대부분의 연구에서 숙련노동자의 상대임금의 변동을 설명하는 데 있어 세계화와 기술변화 모두 큰 역할을 하지 못한 것으로 나타났다. 두 변수가 설명하는 부분은 10%에 불과하였다. 이것은 실제 현실에서 이 두 요소 외에 자본장비율과 같은 다른 요소가 설명하는 부분이 더 크다는 것을 반영할 수도 있고, 분석모형의 한계 때문에 발생한 것일 수도 있을 것이다.

6) 자본주의의 시대에 나타난 세계화의 물결은 비단 최근의 현상이 아닌데, Temin(1999)은 19세기 후반에도 세계화의 진전이 이루어졌다고 평가하고 이를 세계화의 1차 물결이라고 하고 최근 20세기 후반의 세계화를 2차 물결이라고 지칭했다. 반면 World Bank(2002)는 2차 대전 이후 세계화의 진전을 다시 두 시기로 구분하여 1970년대까지를 2차 물결, 그리고 1980년대 이후의 진전을 3차 물결로 정의하였다. 이처럼 1980년대 이후의 세계화는 그 이전시기와 구분될 정도로 빠르게 진행되었다.

하기 위해 여러 지표들이 사용되지만 가장 대표적인 지표는 [그림 1-3]에 표시된 것들이다. 하나는 GDP대비 상품 및 서비스 수출액의 비중으로 이는 교역측면에서의 세계화를 나타내는 척도라고 할 수 있다. 다른 하나는 GDP대비 해외직접투자(FDI, Foreign Direct Investment)의 비율로서 이는 자본의 이동성 정도 혹은 생산활동의 세계화를 나타내는 척도라고 볼 수 있다. GDP대비 수출액의 비중은 세계 전체적으로 1970년대 초반까지는 12~13% 수준을 유지했지만 그 후 이 비율은 빠른 속도로 증가하였다. 특히 1980년대 후반부터 꾸준히 증가하여 2005년에는 27%까지 이르렀다. 교역뿐만 아니라 기업들의 생산활동이 세계적인 범위에서 이루어지는 정도 역시 크게 증가되었다. GDP대비 FDI의 비율은 1980년대 전반까지 오랫동안 0.5%수준에 머물러 있었지만 그 후 이 비율은 큰 폭으로 증가하였다. 2000년에는 10배에 가까운 5% 수준까지 상승하였다. 그 후 몇 년간 이 비율은 하락했지만 여전히 약 3% 수준에 이르고 있다.

[그림 1-3] 세계 전체 GDP대비 수출과 FDI의 비율 추이  
(단위: %)



자료: World Bank(2008), World Development Indicators.

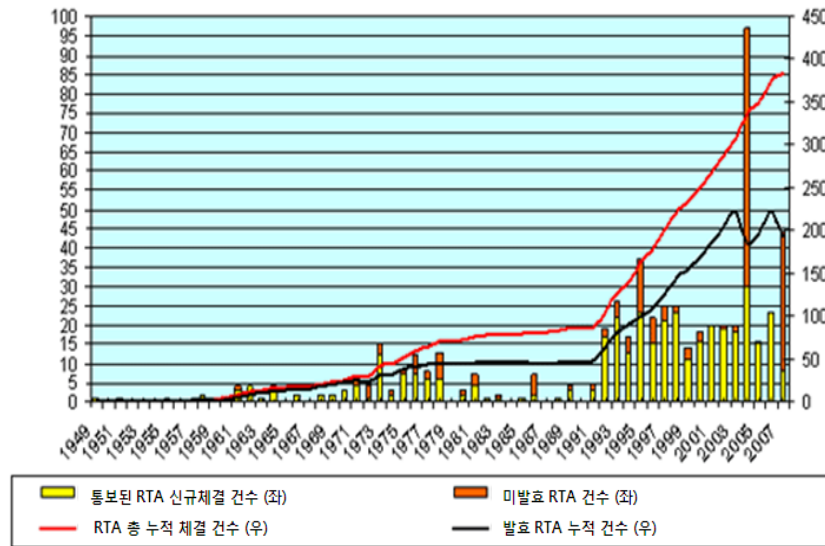
이처럼 세계화는 무역의 측면에서 보든 자본이동의 측면에서 보든 1980년대 중반 이후 크게 진전되었는데, 이것이 거의 같은 시기부터 시작된 소득의 양극화의 원인으로 작용하였을까? 이론적으로 보면 무역의 확대에 따른 특화생산의 심화는 선진국의 소득불평등을 심화시키는 경향이 있다. 국제무역의 헉셔올린이론(Heckscher-Ohlin theorem)에 따르면 각국은 상대적으로 초기부존이 풍부한 요소를 집약적으로 사용하는 상품에 비교우위를 갖게 된다. 선진국의 경우 개발도상국에 비해 숙련노동자의 비율이 높기 때문에 숙련노동을 상대적으로 많이 사용하는 고부가가치 제품의 생산에 비교우위를 가진다. 따라서 무역자유화 조치로 인해 무역이 확대되고 생산의 특화가 심화되면 선진국에서는 숙련노동에 대한 수요가 증가하여 소위 숙련 프리미엄도 증가하게 된다. 반면 비숙련노동에 의존하는 상품의 생산은 개발도상국에 의해 대체되므로 비숙련노동자의 임금은 하락하게 되는데, 그 결과 선진국 소득분배의 불균형이 심화된다는 것이다.<sup>7)</sup>

또한 비교적 단기간에 무역자유화가 크게 진전되면 급속한 산업구조조정이 이루어질 수 있다. 즉 비교우위산업에 대한 수출수요는 증가하지만 비교열위산업은 쇠퇴할 수밖에 없는데 그러한 조정과정에서 일시적으로 소득의 불균형이 심화될 수 있다. 이러한 산업구조조정은 신속히 이루어지기 어렵기 때문에 개방으로 인해 마찰적 실업이나 구조적 실업의 증가가 불가피하게 발생할 것이다. 비교우위 산업 부문에서의 노동력 수요가 새로 발생해도 소위 사양산업에서 그 산업으로 노동력 이동이 원활히 이루어지지 않게 되는 것이다. 1990년대 이후 진행된 무역자유화의 급진전 이 이런 구조적 실업을 심화시켰을 가능성이 있다. [그림 1-4] 는 2차

7) 헉셔올린이론에 따르면 선진국과는 달리 개발도상국에서는 무역의 확대와 더불어 소득 분배가 개선되어야 한다. 하지만 실증분석에 따르면 개발도상국에서도 무역의 확대와 더불어 소득분배가 악화되는 경향이 발견되었다. 이론과 현실이 불일치하는 원인에 관해서는 많은 논쟁이 있는데 본 연구에서는 선진국의 사례연구를 하고 있으므로 개발도상국의 문제에 대해서는 상세한 설명을 하지 않을 것이다. 이에 관한 문헌연구로는 이강국 외(2007, 제2장)와 양동휴(2007, 제3장)를 참고할 수 있다.

대전 이후 지금까지 국가간 자유무역협정의 체결 건수 추이를 나타낸 것이다. 이런 지역무역협정(RTA, Regional Trade Agreement)은 GATT나 WTO의 국제규범이 공통으로 요구하는 무역개방 수준을 넘어 일부 국가들이 상호 추가적인 무역개방을 실시하기 위한 조치이다. 그런데 이런 RTA의 체결건수 혹은 실제 발효된 RTA의 건수가 1992년 이후 급속히 증가하였다. 1992년에는 체결된 RTA의 누적건수가 100건 미만에서 2008년에는 370여건으로 크게 증가하였다. 이런 RTA 체결의 급증과 1993년 우루과이라운드(Uruguay Round)의 타결이 겹쳐져 세계 전반적으로 무역개방이 크게 확대되었다고 볼 수 있는데, 이것이 세계 각국에서 산업구조조정의 확대와 구조적 실업의 증가를 가져오고 양극화를 초래하는 요인으로 작용할 수 있다.

[그림 1-4] 세계 전체 지역무역협정(RTA) 체결 건수 추이



자료: WTO 홈페이지(www.wto.org).

무역이 아니라 생산공장 자체의 이전을 포함한 해외직접투자의 확대도 소득불균형을 심화시켰을 수 있다. 특히 선진국 기업이 생산과정을 분할하여 미숙련 작업 부분을 개발도상국으로 이전하는 아웃소싱(outsourcing)을 할 경우 선진국의 소득분배가 악화될 것이다. 선진국 미숙련노동자들은 일자리를 잃게 되거나, 취업은 하고 있다고 하더라도 임금 하락압력에 직면하게 되기 때문이다(Feensta and Hanson, 1999; 2003). 그리고 무역과 마찬가지로 선진국간 아웃소싱이 이루어진다고 해도 산업구조조정에 대한 압력이 높아져 구조적 실업이 확대되고 양극화가 진행될 가능성이 높다. 다른 한편 아웃소싱이나 생산공장의 이전은 협상력을 노동자 측에서 사용자 측으로 이동시키는 효과를 갖고 있다. 즉 공장의 해외이전 가능성이 높아진다는 것은 노동자가 실업의 위협에 그만큼 더 노출되어 있다는 것을 의미하므로 위협효과(threat effect)를 낳게 된다. 노동자는 공장이 해외로 이전하는 것을 막기 위해 임금인상을 자제하고 고용보장을 양보할 수 있다. 그리고 노조의 조직 자체를 자제하여 노조가입률이 하락할 수 있다. 세계화로 인한 이러한 전반적인 힘의 관계의 변화가 최근 양극화의 중요한 원인으로 작용하고 있다는 주장이 있다(Burke and Epstein, 2001).

순수 경제학이론으로 보았을 때 세계화가 국내의 소득분배에 미치는 효과를 정리하면 <표 1-1>과 같다. 그 효과는 선진국이나 후진국이나에 따라 달라질 수 있는데, 선진국은 상대적으로 숙련노동자의 비율이 높으며 평균임금이 높아 아웃소싱을 위해 자본이 유출되는 지역이다. 그리고 노동력이동의 측면에서는 비숙련노동인력이 유입되는 지역이다. 반면 개발도상국은 무역측면에서는 비숙련노동 집약적 상품의 생산에 특화하고 있고 자본이동 측면에서는 아웃소싱을 하려는 선진기업의 투자처가 되는 지역이다. 그리고 개발도상국의 비숙련 노동자들은 더 높은 임금수준을 좇아 해외로 나가게 된다. 이런 특성이 있는 상황에서 세계화 즉 상품 및 생산요소의 국가간 이동성이 높아지면 선진국에서는 일반적으로 소득분배

가 악화되고, 개발도상국에서는 소득분배가 개선되는 효과가 나타날 것으로 기대할 수 있다. 그리고 자본시장이 개방되어 단기자본의 유출입이 자유로워지면 외환위기나 통화위기와 같은 금융위기에 노출될 가능성이 높는데, 이런 위기를 겪으면 소득분배가 악화되는 경향이 강하다.<sup>8)</sup> 금융위기는 비단 개발도상국만이 겪는 것은 아니지만 자본시장 개방 정도가 비슷한 수준이면 거시경제환경이 불안정하고 금융감독시스템이 발전되지 않은 개발도상국에서 위기가 발생할 확률이 더 높을 것이다.

<표 1-1> 소득분배에 대한 세계화의 예상효과

	예상효과	
	선진국	개발도상국
상품 이동	숙련노동자 수요증가로 소득분배 악화 (스톨퍼-사뮤엘슨 효과)	비숙련노동자 수요증가로 소득분배 개선 (스톨퍼-사뮤엘슨 효과)
자본 이동	자본유출로 소득분배 악화	자본유입으로 소득분배 개선
노동력 이동	비숙련노동자 유입으로 소득분배 악화	비숙련노동자 유출로 소득분배 개선

자료: 유재원 · 임혜준 편(2005), p.84.

### 제3절 양극화에 대한 정책대응의 의의

세계화가 소득분배의 측면에서 경제이론이 예측한 바와 같은 결과를 초래했는가를 분석한 연구들의 결과는 매우 흥미롭다. 세계화의 정도를 어떻게 측정할 것인가 하는 난제가 있기는 하지만 이와 관련하여 많은 실증

8) Diwan(2001)은 자본시장의 개방으로 거시적 불안정과 금융위기가 발생할 경우 국민소득 중 임금의 비중이 줄어들어 소득분배가 악화된다는 분석결과를 제시했다.

적 연구들이 이루어졌다. 한 나라의 시계열 자료를 이용한 연구도 있고, 국가간 횡단면분석(cross country)을 한 연구도 있으며 패널자료를 이용한 분석도 있다. 그리고 한 국가 내에서 개방의 정도가 다른 산업들을 비교 연구하는 방식으로 개방이 소득분배에 미친 효과를 분석하기도 한다. 각각의 연구결과에 대해서 여기서 상세하게 언급할 필요는 없을 것이다. 그런데 많은 연구의 공통된 결과는 세계화가 국내의 소득분배에 부정적인 효과를 미칠 가능성이 존재하지만, 각국의 발전단계와 초기조건, 정부의 정책과 제도적 대응 등에 따라 그 효과는 크게 달라질 수 있다는 것이다.<sup>9)</sup> 특히 주목할 점은 세계화로 인해 선진국에서는 소득분배가 악화되고 개발도상국에서는 개선될 것이라는 이론적 예상과는 달리 세계화로 인한 소득분배 악화 효과가 개발도상국에서 더 크게 나타나는 경향이 있다는 것이다. 예를 들어 Milanovic(2005)은 교역량과 FDI의 비중이 높아지면 개발도상국에서는 상위계층의 소득이 상대적으로 더 늘어나지만, 중진국 이상의 국가에서는 빈곤층과 중산층의 소득이 더 증가한다는 결과를 얻었다. 이러한 결과는 자료와 분석방법을 사용한 달리한연구들에서 비슷하게 나타났다(Barro, 2000; Lundberg and Squire, 2003). 관세율의 하락이 임금격차에 미치는 영향을 직업별로 그리고 산업별로 비교분석한 또 다른 연구에서도, 개발도상국에서 임금격차의 확대 효과가 더 크게 나타난다는 결과를 보여주었다(Milanovic and Squire, 2005).

이러한 연구결과들은 세계화가 소득분배를 악화시키는 경향이 존재하지만 현실 세계에서는 정부가 그것을 어떻게 정책적으로 잘 통제하느냐에 따라 그런 경향이 상당 정도 억제될 수 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 선진국의 경우에는 기존의 잘 구축된 사회보장정책 덕분에 혹은 개방과 더불어 새로 도입된 노동정책이나 사회정책 때문에 이런 효과가 상쇄될 수 있지만, 그런 사회안전망이 부실한 상태에서 세계화가 진행되는

9) 이강국 외(2007), p.36.

개발도상국에서는 이론적 예상과는 달리 오히려 소득분배가 악화될 수 있다는 것이다. 또한 개방으로 인한 산업구조조정 압력이 얼마나 원활하게 해소되느냐도 소득분배에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 개방으로 수요가 증가한 산업으로 노동력이동이 이루어지지 않아 구조적 실업이 발생하면 소득분배는 악화될 것이다(Harrison, 2006; Goldberg and Pavcnik, 2007). 한 나라의 산업이나 지역을 대상으로 한 미시적인 실증분석의 결과들도, 무역개방과 함께 산업구조조정과 노동력의 산업간 혹은 지역간 이동이 원활하게 나타나지 않을 경우 세계화가 소득 격차를 확대시킬 가능성이 더 크다는 점을 보여준다(Attanasio *et al.*, 2004; Topalova, 2005).

결국 이론적으로만 보면 선진국에서는 세계화가 소득분배를 악화시킬 가능성이 크다. 무역이 자유화되어 개발도상국의 저부가가치 상품의 수입이 증가하면 저소득층인 비숙련노동력의 일자리가 감소하게 될 것이다. 그리고 기업들이 생산비 절감을 위해 공장을 개발도상국으로 이전하거나 아웃소싱을 해도 역시 저소득층의 소득이 감소하게 될 것이다. 무역이나 자본이동의 결과 성장의 효과가 나타난다고 하더라도 그것은 선진국이 비교우위를 갖고 있는 고부가가치분야 혹은 숙련노동 부문에서 대부분 흡수할 것이다. 그리고 고용의 감소와 공장이전의 위협으로 인해 비숙련노동자의 단체교섭에서의 협상력이나 정치적 힘은 약화될 것이다. 그 결과 소득분배는 더욱 악화될 수 있다. 하지만 이런 이론적 경향은 그것을 완화시키고자 하는 정부의 정책이나 제도, 그리고 산업구조조정을 원활히 하기 위한 제도적 장치에 의해 상당히 억제될 수 있다는 것이 실제 분석의 결론이다. 따라서 세계화로 인한 소득분배의 악화는 불가피한 것이 아니라 정책적 노력에 의해서 줄일 수도 있음을 의미하는 것이다. 1980년대 이후 세계화가 빠르게 진전되는 것과 동시에 여러 나라에서 소득분배가 악화되는 경향이 나타난 것은 사실이다. 하지만 세계화가 이러한 소득분



배의 불균형 심화에 결정적인 역할을 했다는 증거는 거의 없다. 반면 제도적 장치와 정책적 노력을 통해 불균형 심화의 경향을 억제할 수 있다는 연구결과는 많이 있다.

개방에 따라 생산의 특화가 진전되면 개방의 이익이 산업간, 계층간에 다르게 배분되는 것은 당연하다. 따라서 사회후생의 관점에서 보면 보상원칙(compensation principle)에 따라 이익을 얻은 산업이나 계층은 피해를 입은 계층에게 보상을 해야 한다. 이러한 보상은 정책적이고 제도적인 장치에 의해서 이루어져야 한다. 또한 개방에 의한 산업구조조정의 필요성이 신속히 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치가 분배의 악화를 억제할 수 있다.

#### 제4절 연구의 구성

본 연구는 이런 정책대응의 중요성에 주목하여 세계 주요 선진국들이 세계화가 초래할 수 있는 양극화에 어떻게 대응하고 있는지를 살펴보고, 이들의 경험이 우리에게 줄 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구에서는 미국, EU, 일본의 세 지역의 사례를 검토할 것이다.

제2장 미국의 사례에서는 미국의 무역조정지원제도를 자세히 살펴볼 것인데, 이 제도는 무역개방으로 인해 피해를 입는 산업이나 계층을 지원하는 제도이다. 세계적으로 볼 때 저소득층 일반이 아니라 개방정책으로 인해 피해를 입는 계층에 한정하여 정부가 지원하는 제도는 매우 드문 경우이다. 그런 의미에서 미국의 사례는 국제무역에 따른 보상의 원칙을 가장 전형적으로 구현한 사례라고 할 수 있다. 한편으로는 피해계층의 소득을 지원하면서 다른 한편으로는 산업간 구조조정을 원활히 하기 위한 대책이 포함되어 있다. 제3장에서는 EU의 사례를 살펴볼 것이다. 유럽은 지난 반세기 동안 상품, 자본, 인력의 이동에 이르기까지 경제통합을 꾸준히 심화시켜 왔는데, 이것은 개별 국가의 차원에서 보면 개방의 확대 혹은 세계

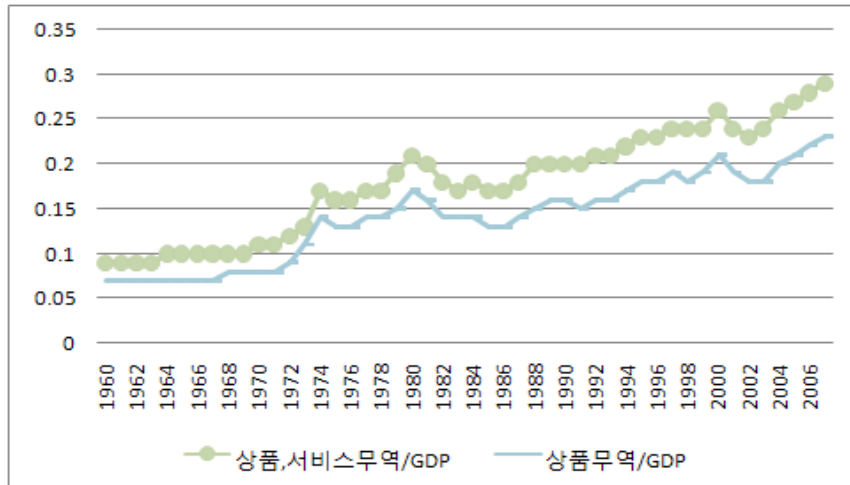
화의 진전이였다. 이 과정에서 국가 및 지역 단위에서 산업 재편의 압력이 발생하였다. 유럽은 이 문제를 EU차원에서 대응하기 위해 유럽구조기금과 같은 제도적 장치를 마련하였다. EU라는 지역적 차원의 대응이지만 EU가 지금은 정치적 측면에서도 하나의 통합적 성격을 갖고 있기 때문에 우리에게 시사하는 바가 있을 것으로 기대된다. 제4장은 일본의 사례인데 일본은 세계화 혹은 개방이 초래하는 양극화의 부작용에 한정하여 대응할 목적으로 별도의 정책을 수립하지는 않았다. 대신 비정규직의 증가와 같이 세계화로 인한 간접적 효과에 대응하기 위해 정책을 수립하는 방식을 택하고 있다. 소득격차는 세계화는 물론이고 다양한 원인에 의해서 발생할 수 있는데, 각 원인별로 대응책을 마련하는 것이 아니라 소득격차라는 최종의 결과를 궁극적으로 치유한다는 정책적 접근을 하고 있는 것이다. 일본은 고령화로 인해 가구간 소득의 격차가 확대되는 데 대해 주목하고 있는 것이 특징이다. 고령화가 세계화와는 직접적으로 연관이 없지만 우리 사회가 곧 당면할 또 하나의 난제라는 점에서 일본의 사례도 우리에게 유용한 시사점을 제시할 것으로 기대한다. 마지막으로 제5장에서는 세계화로 인한 양극화에 대해 각 지역 혹은 국가들이 바라보는 시각과 대응하는 방법의 차이를 비교할 것이다. 그리고 그런 차이가 어디에서 비롯되는지를 살펴보고 우리가 얻을 수 있는 시사점을 종합적으로 정리할 것이다.

## 제2장 미국의 무역자유화에 따른 피해에 대한 정책대응

### 제1절 미국의 세계화 및 소득불평등의 심화

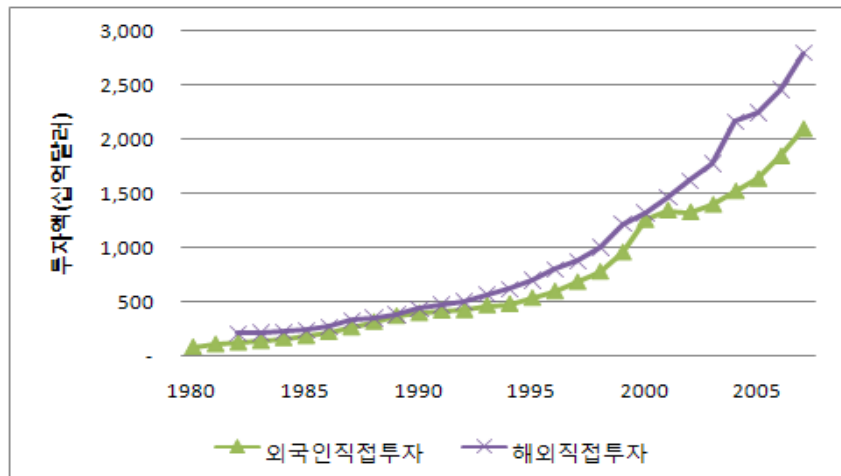
전 세계적으로 세계화가 빠르게 진행되는 가운데 특히 미국은 세계화의 중심이 서있다고도 해도 과언이 아니다. 지난 약 50년간 미국 경제는 내수 중심이었으나 무역에 대한 의존도는 비약적으로 증가하였다. 1960년 GDP 대비 상품의 수출입의 비중이 불과 7%였지만 2007년 현재 무려 23%로 증가하였다. 같은 기간 서비스의 수출입까지 포함하면 그 비중은 9%에서 29%로 증가하였다. 미국에서 세계화의 진전은 단순히 재화 및 서비스 무역에서 뿐만 아니라 해외직접투자와 외국인직접투자의 폭발적인 증가에서도 잘 나타난다. 해외직접투자의 경우 1982년 2,080억 달러에서 2007년 2조 7,910억 달러로 증가하였으며 외국인직접투자 유입의 경우 1980년 830억 달러에서 2007년 2조 930억 달러로 증가하였다.

[그림 2-1] 미국 GDP 대비 상품, 서비스무역 비중 추이



자료: U.S. Bureau of Census

[그림 2-2] 미국 해외직접투자 및 외국인직접투자 추이



자료: U.S. Bureau of Census

이처럼 미국과 세계 여러 국가간 상품, 서비스 및 자본의 이동이 급속하게 증가하고 있는 것은 미국의 적극적인 대외통상정책의 추진과 무관하지 않다. 미국은 "경쟁적 자유화(competitive liberalization)"라는 대외통상정책기조아래 다자 및 양자간 무역자유화를 적극 추진하고 있다. 경쟁적 자유화에 따라 미국은 WTO 중심의 다자간 무역자유화 협상이 부진할 경우 양자간 무역자유화(FTA, free trade agreement) 협상을 추진하여 다자간 협상 참여국을 압박하는 한편 특정 양자간 협상이 부진할 경우 다른 양자간 협상을 강력히 추진하여 협상 상대국을 압박하고 있다. 미국은 이스라엘, 캐나다, 멕시코, 호주, 모로코, 한국 등과 모두 14개의 FTA를 이미 체결하였으며 말레이시아, 태국 등 4개국과는 현재 협상 중에 있다.

<표 2-1> 미국의 FTA 추진 현황

	상대국
협정 발효 중	이스라엘, 북미자유무역협정(NAFTA), 요르단, 싱가포르, 칠레, 호주, 모로코, 바레인, CAFTA-DR
협상 타결	오만, 페루, 콜롬비아, 파나마, 한국
협상 중인 국가	말레이시아, 태국, SACU, UAE

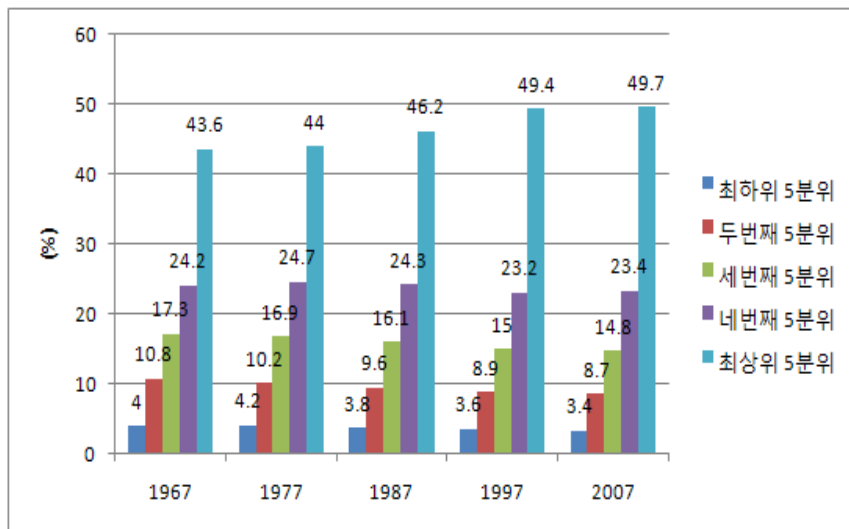
주: CAFTA-DR은 중미 5개국(코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과)과 도미니카공화국을 포함; SACU(South African Customs Union)는 남아프리카 관세동맹으로 보츠와나, 레소토, 나미비아, 남아프리카, 스와질란드를 포함.

자료: 미 무역대표부(USTR) 홈페이지(www.ustr.gov) 참고

상품 및 자본의 국경간 자유로운 이동은 자원의 효율적인 재배치를 통해 경제효율성을 제고하여 경제성장을 이끄는 원동력이 되지만 그 반면에 소득분배 불평등의 문제도 초래하기도 한다. 최근 많은 연구들도 세계화 진전이 미국경제에 많은 이익을 가져다주었지만 그러한 이익이 골고루 분

배되지 않는 양상을 보여준다(Richardson, 2005). 미국내 세계화의 진전이 빠르게 이루어지면서 동시에 소득분배의 불평등도 증가하는 양상을 보인다. 과거 40년간 미국 상·하위 소득계층의 분포를 살펴보면 최상위 부유층의 비중만이 현저히 증가한 반면 그 외 소득계층의 비중은 정체에 머물거나 감소하는 추이를 보인다. 구체적으로 소득에 따라 계층을 5분위로 나누어 볼 때 최하위 5분위의 비중이 1967년 4%에서 2007년 3.4%로 소폭 감소하였고, 두 번째 하위 5분위의 비중은 10.8%에서 8.7%로, 세 번째 하위 5분위의 비중은 17.3%에서 14.8%로, 네 번째 하위 5분위의 비중은 24.2%에서 23.4%로 각각 감소한 반면, 최상위 5분위의 비중은 43.6%에서 49.7%로 증가하였다.

[그림 2-3] 미국의 5분위 소득계층의 분포



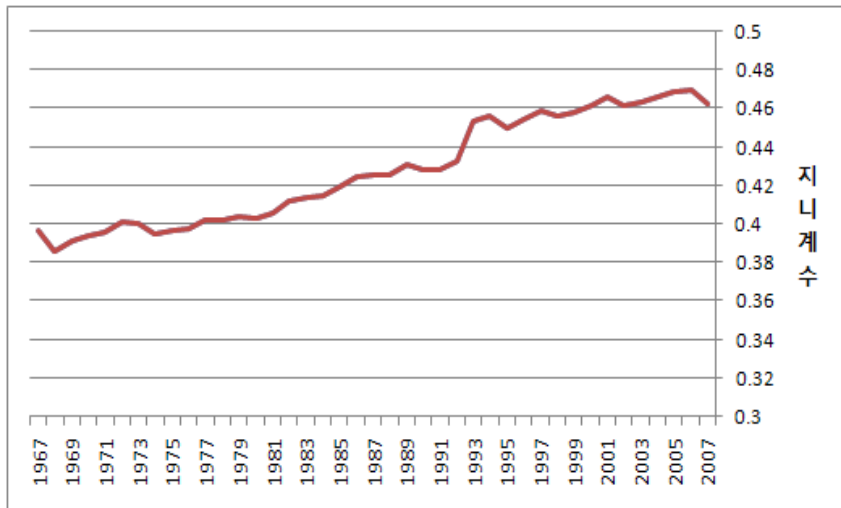
자료: U.S. Census Bureau(2008)

소득분배의 불평등을 나타내는 대표적인 척도인 지니계수를 살펴보다도 미국의 소득분배는 악화된 것으로 나타난다. 즉, 지니계수는 0과 1사이

30 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

의 값으로서 0은 소득분배의 완벽한 평등(소득이 구성원 전체에 똑 같이 분포)을, 1은 소득분배의 완벽한 불평등(소득이 한 명에게 집중)을 각각 의미한다. 1967년 미국 지니계수는 0.397이었으나 40년 후인 2007년에는 0.463으로 악화되었다.

[그림 2-4] 미국 지니계수 추이

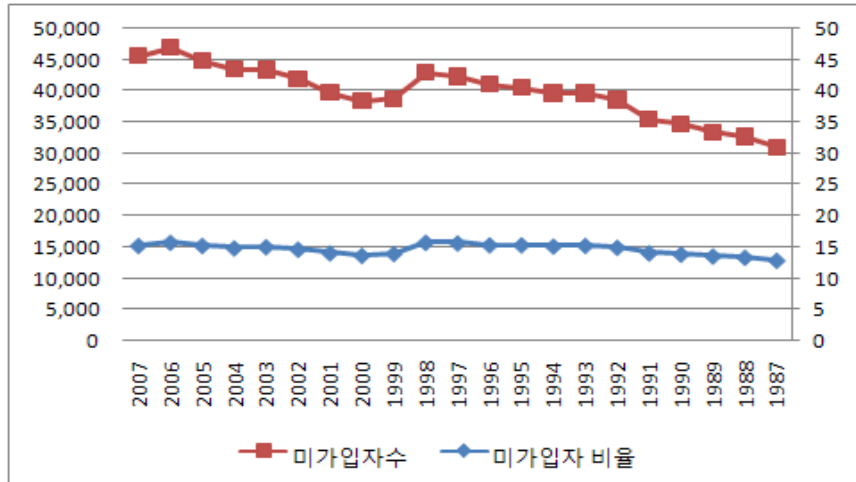


주: 1993년 이후 측정방법의 변화로 1993년 전후 비교는 주의가 필요  
 자료: U.S. Census Bureau(2008)

미국의 사회복지 관련 중요한 척도라 할 수 있는 의료보험 가입 통계를 통해서도 소득분배 불평등의 단면을 살펴볼 수 있는데, 지난 20년간 의료보험 미가입자의 비중은 여전히 개선이 되고 있지 않다. 미국 의료보험은 민간보험 방식으로 운영됨으로써 의료보험료가 매우 높기 때문에 많은 이들이 의료보험을 가입하고 있지 못하다. 지난 10년간 의료보험 미가입자 통계를 살펴보면, 1987년 미국 의료보험 미가입자 수는 3,103만 명에서 2007년 4,566만 명으로 증가하였으며 그 비중은 12.9%에서 15.3%로 각각 증가하였다.

[그림 2-5] 미국 의료보험 미가입자 수와 비중

(단위: 천명, %)



자료: U.S. Census Bureau(2008)

이상의 논의로부터 미국내 세계화의 진전과 소득분배 불평등의 심화는 동시에 진행되고 있음을 알 수 있다. 세계화가 소득분배의 불평등을 초래하였다고 단정 지을 수는 없지만, 기술진보, 산업구조변화, 외부충격 등 다른 원인과 함께 세계화는 소득분배의 불평등을 초래한 중요한 원인으로 지적된다(*The Economist*, September 23rd 2006). 그러나 그러한 원인들이 서로 복잡하게 얽혀 있기 때문에 기술진보 등 다른 원인으로부터 세계화만 따로 분리하여 순수하게 세계화가 소득분배의 불평등에 얼마나 기여했는지 파악하기란 매우 어렵다.

한편 미국내 소득분배의 불평등 문제가 심화되고 있지만 이를 개선하기 위한 노력은 미약한 것으로 판단된다. OECD 주요국과 비교해 볼 때 미국의 사회복지지출은 작은 편이다. 2003년 기준 GDP 대비 사회복지지출 비중이 프랑스, 독일, 영국이 각각 28.7%, 27.3%, 20.6%인데 반해 미국은 16.2%에 불과하다.



32 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

<표 2-2> OECD 주요국의 GDP 대비 사회복지지출 비중 (2003년 기준)

(단위: %)

	GDP 대비 사회복지지출 비중
캐나다	17.3
프랑스	28.7
독일	27.3
일본	17.7
영국	20.6
미국	16.2

주: 사회복지지출은 노령자 급여, 장애인 급여, 산업재해 및 업무상 질병 수당, 질병급여, 노령자·장애인 지원, 유족 급여, 가족 급여, 가족 지원, 적극적 노동시장 프로그램, 실업, 국민보건 지출, 주택, 기타 사고 등에 대한 비용을 포함.

자료: OECD(2007). Social Expenditure Database.

이상에서 우리는 미국의 세계화의 진전과 그와 동시에 진행되고 있는 소득분배 불평등의 문제를 조망하였다. 이하에서는 미국의 세계화 및 무역자유화에 따른 피해에 대한 대표적인 지원제도인 무역조정지원제도(TAA)를 살펴보고자 한다.

## 제2절 미국 무역조정지원(TAA)의 역사적 배경 및 개관

### 1. 역사적 배경

미국의 무역조정지원제도(TAA: Trade Adjustment Assistance)는 무역자유화 등 세계화에 따른 피해에 대해 보상 및 지원을 해주는 제도이다. 2007년 EU에서 도입된 유럽세계화조정기금(European Globalization Adjustment Fund)을 제외하고 TAA는 전 세계적으로 무역자유화 등 세계화로 인한 피해를 직접적으로 지원하는 유일한 사례이다.<sup>10)</sup> 다시 말해 TAA는 무역피해에 대한 일종의 특별 지원제도이다. TAA는 상당한 역사를 가진 제도로서 「1962년 무역확대법(Trade Expansion Act)」제정에 의해 처음 도입되었으며 그 이후 지원대상, 지원내용 등에서 여러 차례 개정이 있었으며 가장 최근에는 「2002 무역법」을 통해 개정되었다.

TAA 제정 및 개정 배경에는 정치적인 성격이 강하다. 그 이유는 통상협상 관련 미 행정부와 의회간 독특한 관계 때문일 것이다(Kletzer and Rosen, 2005). 미국의 통상 관련 협상권은 기본적으로 행정부가 아닌 미 의회가 가지고 있다. 따라서 미 행정부가 WTO, FTA 등 통상 협상을 추진할 때 의회로부터 동의를 얻거나 통상협상 권한을 위임받아야 하는데 의회는 이러한 통상관련 주도권을 이용하여 무역자유화로 인한 피해에 대한 보상 및 지원을 행정부에 요구할 수 있다. 결국 TAA는 미 행정부가 무역자유화법안, 통상협상권 등 무역자유화를 추진하기 위해 의회에게 마련해 준 일종의 반대급부 또는 보상책(quid-pro-quo)이라 할 수 있다.

1962년 TAA가 처음 도입될 당시 미 행정부는 현재의 WTO협상의 전신

10) 유럽세계화조정기금은 세계화에 따른 세계 무역 패턴의 구조적 변화로 인한 1000명 이상의 대량실업이 발생한 경우 그 실업 근로자에 대해 구직지원, 맞춤형 직업훈련, 재교육, 기업가정신 제고, 자영업 지원, 구직·이직·평생교육 수당 등 다양한 지원을 제공한다. 자세한 것은 제3장 참조.

인 케네디 라운드에서 모든 품목의 관세를 일괄적으로 50%까지 대폭 인하하는 것을 추진하였는데 이 때 급격한 관세 인하로 인한 수입증가로 실업을 당한 근로자를 지원하기 위해 TAA를 마련하였다. 입법 이후에도 TAA는 미 행정부의 무역자유화 추진과 결부되어 개정되곤 하였다. 예를 들면, 미 행정부는 NAFTA를 추진하면서 NAFTA로 인한 피해 지원을 위해 기존 TAA 외 NAFTA-TAA를 추가적으로 마련하였다(Box 2-1 참고).<sup>11)</sup> 2002년에는 미 대통령 및 행정부에 무역증진권한(Trade Promotion Authority: TPA)<sup>12)</sup>을 부여하는 대신 TAA의 지원 대상과 내용이 확대되었다.

**<Box 2-1> NAFTA-TAA와 정치경제**

NAFTA-TAA는 기본적으로 캐나다와 멕시코로부터의 수입이나 이들 두 나라로 생산기지의 이전이 실업에 심각한 영향을 미쳤을 때 적용된다. 그러나 실제로 많은 경우 NAFTA와는 무관하게 실업을 당한 노동자에게도 NAFTA-TAA가 지원 되어 비판을 받았다.

Pope & Talbot Inc.는 142년 된 목재가공업체로 북서부 산림지역의 희귀부영이 보호로 인해 목재원료공급의 2/3가 중단되어 문을 닫게 되었으나 이 공장 노동자 135명에게 NAFTA-TAA지원이 승인되었다. Smith Corona Corp.는 NAFTA 발효 2년 전인 1992년에 뉴욕주 소재 생산 공장을 멕시코로 이전하였는데도 불구하고 노동부는 해고된 노동자 874명에게 NAFTA-TAA를 승인하였다. Pabst 양조회사는 오래된 밀워키 양조공장의 경쟁력을 높이기 위해 노조원에게 임금 하락을 요구하였으나 거절당하자 밀워키 공장을 닫고 다른 지역의 좀 더 효율적인 공장으로

11) NAFTA-TAA는 2002년부터 TAA로 흡수·통합되었다.

12) 대통령이 외국과 무역관련 협상한 내용을 의회는 큰 수정 없이 통과여부만 결정하도록 하여 대통령의 협상력을 제고하려는 제도.

이전하게 되었다. 이로 인해 밀워키 노동자 500여명이 해고당했다. 그러나 이에 대해 미국자동차노동자연합(United Auto Workers)은 멕시코로부터 맥주수입이 최근 10~12% 증가했음을 제시하면서 이들 해고 노동자에 대한 NAFTA-TAA 승인을 요청하였고, 미 노동부는 맥주생산과 상관없는 이 단체가 제시한 수입맥주의 증가가 실업에 중요한 영향을 미쳤다고 결론짓고 TAA를 승인하였다.

이처럼 NAFTA와 상관없는 많은 실업자에게 NAFTA-TAA가 승인되고 적용된 이유는 NAFTA-TAA제도의 존재 필요성을 부각시키고, NAFTA의 부정적 효과를 감소시켜 클린턴 정부가 무역자유화 정책을 계속 진행하기 위한 것이라 할 수 있다. 미국 국제경제연구소(Institute for International Economics) 제프리 쇼트(Jeffrey Schott)에 의하면 NAFTA-TAA는 NAFTA의 의회통과를 위해 필요했으며 NAFTA를 반대하는 목소리를 줄이기 위해서 만들어 졌다. 다시 말해 NAFTA-TAA가 마련된 이유는 다분히 정치적인 것이라고 할 수 있다.

자료: The Wall Street Journal. 1997, June 30. "Shaky Numbers: Layoffs Not Related to NAFTA Can Trigger Special Help Anyway"; 임혜준·박혜리 (2004) 재인용.

최근에는 현행 TAA의 법적 효력이 2007년 만료됨에 따라 미 행정부와 의회간 TAA 연장 및 개정을 논의하고 있는데 미 의회 특히 다수당인 민주당은 현재 미 의회 비준절차가 필요한 한국, 콜롬비아, 파나마 등과의 FTA 법안 처리의 선결조건으로 TAA의 개정을 미 행정부에 요구하고 있다. 이와 관련하여 2007년 10월 미 하원은 「2007년 무역과 세계화 지원 법안(Trade and Globalization Assistance Act of 2007: H.R. 3920)」을 통과시켰다. 동 법안은 TAA 지원 대상에 서비스업 근로자의 포함, 개별 기업 소속 근로자가 아닌 무역피해 산업 소속 근로자 전반에 대한 지원, 훈련 프로그램 예산의 확대, 의료보험료 세금공제 확대 등 TAA의 지원 범위와

지원 확대를 골자로 한다(Box 2-2 참고). 그러나 동 법안에 대해 미 행정부와 공화당은 지원 범위와 내용이 지나치게 확대되었다고 지적하면서 강하게 반대하고 있다(*Washington Trade Daily*, October 31 2007). 그 결과 현재 미 상원에서 양당 및 행정부 모두가 수용할 수 있는 수준의 지원 범위 및 내용에 대한 개정작업이 이루어지고 있다.

**<Box 2-2> 2007년 무역과 세계화 지원 법안(Trade and Globalization Assistance Act of 2007: H.R. 3920)」 주요 내용**

- 2012년까지 TAA 프로그램을 연장
- TAA 지원 대상에 서비스업 근로자 및 공공부문 근로자 포함
- TAA 훈련 프로그램 예산을 현행 2억 2,000만 달러에서 2008과 2009년 회기연도에는 4억 4,000만 달러로 그리고 나머지 회기연도에는 6억 6,000만 달러로 증액
- 의료보험료 세금공제를 현행 65%에서 85%로 확대
- 개별 기업 소속 근로자가 아닌 무역피해를 입은 산업 소속 근로자 전체에게 TAA 지원자격을 승인
- 훈련 대상 근로자의 경우 소득지원 기간과 금액을 증대하고 구직소요비용 및 이사비용 관련 지원한도를 상향 조정

자료: Thomas(Library of Congress: <http://thomas.loc.gov/>); GovTrack.us(Tracking the U.S. Congress: <http://www.govtrack.us/>)

## 2. TAA 프로그램 개관

TAA는 크게 지원대상을 기업, 근로자, 농어민 등 경제주체별로 나누어 세 개의 TAA로 각각 운영하고 있다(<표 2-3> 참고). 기업 TAA는 미 상무부 경제발전청(Economic Development Administration)이 주관하며, FTA 등 무역자유화에 따른 수입급증으로 매출, 생산, 및 고용 등에서 피해를 입은 기업에 경영성과를 제고할 수 있도록 기술지원 또는 컨설팅을 제공한다. 근로자 TAA는 미 노동부 고용훈련청(Employment and Training Administration)이 담당하며, 무역자유화로 인해 실업을 당한 근로자가 신속히 새로운 직장을 얻도록 직업훈련 및 구직서비스를 제공하며 실업기간 동안 소득의 안정을 위해 소득지원을 제공한다. 기업과 근로자에 대한 무역자유화 피해지원이 『1962년 무역확대법』 제정 때 도입된 것과는 달리 농민 TAA는 『2002년 무역법』 개정시 처음 도입되었다. 농민 TAA에서는 수입증가로 인해 생산물가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민을 지원하며, 지원요건을 갖춘 농어민은 미 농림부로부터 기술지원과 현금지원을 받고, 또한 근로자 TAA에서처럼 직업훈련에도 참여할 수 있다. 농민 TAA는 미 농림부 외국농산물서비스(Foreign Agricultural Service)에서 담당한다.

<표 2-3> 미국 무역조정지원(TAA)

구분	기업TAA	근로자TAA	농민TAA
시행 시기	「1962년 무역확대법」 1974년 및 2002년 개정	좌 동	「2002년 무역법」
목적	FTA 등 무역자유화 추진에 따라 피해를 입은 경제주체를 지원		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>무역자유화로 매출, 생산 및 고용이 감소한 기업지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>무역자유화로 수입 증가와 생산기지 이전으로 실직한 근로자 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수입 증가로 인해 생산물가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민 지원</li> </ul>
담당 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>상무부 경제발전청 (Economic Development Administration)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동부 고용훈련청 (Employment and Training Administration)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농림부 외국농산물서비스 (Foreign Agricultural Service)</li> </ul>
지원 대상	기업	근로자	농어민
지원 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>경쟁력 향상을 위한 기술 지원의 비용을 기업과 정부가 매칭펀드 형식으로 공동 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직업훈련, 소득지원, 구직 및 이사비용, 건강 보험료 세금공제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>새로운 상품 및 시장, 대안 사업 개발 등을 위한 기술 지원, 소득지원, 직업훈련</li> </ul>

자료: 임혜준(2005) 재인용

미국 TAA는 도입 당시부터 근로자 지원이 핵심이었는데 이는 TAA 예산 배분에서도 쉽게 확인된다. TAA의 연간 총 예산규모는 약 11.6억 달러인데 전체 예산의 91%인 10.6억 달러가 근로자 TAA에 배정되어 있으며, 농민 TAA에는 9,000만 달러가, 기업 TAA에는 1,600만 달러가 각각 배정되어 있다(Baicker and Rehavi, 2004; Kletzer and Rosen, 2005).

&lt;표 2-4&gt; TAA 연간 예산

	근로자 TAA	기업 TAA	농민 TAA	TAA 총 예산
연간 예산(백만 달러)	1,057	16	90	1,163
비율	90.9%	1.4%	7.7%	100.0%

자료: Baicker and Rehavi(2004); Kletzer and Rosen(2005)

이하에서는 각 TAA의 지원 요건 및 내용 그리고 운영현황에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

### 제3절 경제주체별 TAA 지원 요건·내용 및 운영현황

#### 1. 기업 TAA

##### 가. 기업 TAA 지원요건 및 지원내용

기업 TAA는 FTA 등 무역자유화에 따른 수입급증으로 매출, 생산, 및 고용 등에서 피해를 입은 기업에게 경영성과를 제고할 수 있도록 기술지원을 제공한다. 기업이 TAA승인을 받기 위해 다음 세 가지 조건이 충족되어야 한다:

- i) 상당한 수 또는 비율의 근로자가 전체 또는 부분적(노동시간 감소)으로 해고되었거나 해고될 위험이 있을 때;
- ii) 기업의 매출이나 생산이 절대적으로 감소한 경우; 그리고
- iii) 기업이 생산하는 제품과 같은 종류의 또는 직접적으로 경쟁하고 있는 외국제품의 수입 증가가 해고와 매출 및 생산 감소에 중요하게 기여했을 때.



상술된 요건 중 수입으로 인한 피해 판정 기준은 기업 TAA뿐만 아니라 근로자 및 농민 TAA에도 유사하게 적용된다. 현재의 피해판정기준은 1974년 개정에 의해 완성된 것으로서 개정 전 기준보다 상당히 완화되고 피해 판정의 운용 측면에서도 단순하게 되었다. 개정 전에는 특정 무역자유화와 그에 따른 수입증가가 피해의 주요한 원인(major cause)일 때 비로소 피해가 인정되었다. 따라서 개정 전에는 두 개의 인과관계를 규명해야 했는데, 첫째로 특정 무역자유화와 그로 인한 수입 증가, 둘째로 그 수입 증가가 피해의 주요한 원인이라는 것이 증명되어야 했다. 그러나 개정 후에는 특정 무역자유화와 상관없이 수입증가가 피해에 중요하게 기여했다는 사실만 입증하면 된다.

기업 TAA가 제공하는 기술지원은 컨설팅으로서 경쟁력분석, 수출개발, 통계관리, 새로운 공정의 디자인과 시행, 상품 디자인과 실험, 인사관리 및 품질관리 등 다양한 분야에서 이루어진다. TAA에 의해 수행된 기술지원 프로젝트의 구체적인 사례를 살펴보면, 마케팅 및 매출 관련 프로젝트로 웹사이트 구축, R&D, 상품의 다양성, 시장범위, 유통전략, 판매조직망, 상품가격, 소비자서비스 감사, 수출보조 등이 있으며, 제조공정 관련 프로젝트로 품질관리, 근로자교육, 시설 및 장비 배치, 재고관리·일정, 비용조사·절감, 생산성향상, 노동량 측정 및 표준 등이 있다. 그리고 경영시스템 관련 프로젝트로 금융계획과 재조정, 비용관리, 조직분석, 인력관리·계획, 소프트웨어 선택과 적용 등이 있다.

기업에 대한 기술지원은 전국적으로 네트워크화 된 11개의 무역조정지원센터(TAAC, Trade Adjustment Assistance Center)를 통해 시행된다. TAAC는 비정부 기구로서 민간 컨설팅회사에 의해 운영되고 있으며 매년 연방정부로부터 출자금을 받아 운영된다. 기업 TAA의 기술지원은 대개 민간 컨설턴트 또는 컨설팅회사와의 계약을 통해 이루어지는데, 이 때 미 상무부가 기업 당 10만 달러 한도 내에서 컨설팅비용의 50%까지 지원한

다. 그러나 컨설팅 비용이 3만 달러 이하인 경우에는 75%까지 지원할 수 있다. 결국 기술지원은 소요 비용의 절반을 기업과 미 상무부가 각각 나누어 부담하는 매칭펀드 형태로 이루어진다. 이처럼 기술지원 프로젝트를 실행함에 있어 기업도 소요 비용을 공동 부담하도록 하여 기업의 자구노력을 유도하고 지원으로 인한 도덕적 해이를 줄이고자 하였다.

#### 나. 기업 TAA 운영현황

기업 TAA 승인을 받은 기업은 주로 중소기업이다. 회계연도 2001년부터 2006년 사이 기업 TAA 지원을 받은 기업의 평균 매출은 10.4백만 달러이며, 평균 고용자의 수는 111명으로 조사되어 주로 중소기업의 제조·생산업체가 기업 TAA 지원을 받은 것으로 나타났다. 조정계획(Adjustment Plan)<sup>13)</sup> 승인 통계에 따르면 같은 기간 평균적으로 매년 145개 기업의 조정계획이 승인되어 매우 적은 수의 기업만이 TAA 혜택을 받는 것으로 나타났다. 한편 미 상무부에 접수된 조정계획(AP)은 거의 다 승인된 것으로 나타났다. 이는 TAAC가 조정계획을 미 상무부에 제출하기 전 사전적인 검토과정을 거치기 때문이다.

같은 기간 한해 평균적으로 기업 TAA에 소요된 총 비용은 13.5백만 달러이며, 그 중 미 상무부의 평균 부담 비용이 7백만 달러, 기업의 평균 부담 비용이 6.5백만 달러로 각각 나타났다. 그러므로 기업 TAA 소요 비용의 52%를 미 상무부가, 48%를 해당 기업이 각각 부담한 것이다. 같은 기간 피해 기업의 기술지원에 소요된 비용 중 미 상무부가 부담한 평균 비용은 기업 당 \$48,407 달러로 나타났다.

13) 조정계획은 TAA 지원 대상 기업의 경영성과 회복을 위한 계획으로서 미 상무부에 제출되어 승인되어야 기술지원에 필요한 비용을 지원받을 수 있다.

<표 2-5> 기업 TAA 운영현황(2001~06년)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	평균
AP 접수 건수	113	148	161	165	133	137	143
AP 승인 건수	118	141	162	177	132	137	145
기업 평균 매출액(백만\$)	\$12.8	\$11.7	\$7.2	\$11.6	\$8.4	\$10.6	\$10.4
기업 평균 고용자 수	250	102	68	88	64	91	111
미 상무부 부담(백만\$)	\$5.3	\$7.6	\$8.1	\$8.5	\$5.9	\$6.7	\$7.0
기업 부담(백만\$)	\$4.9	\$7.1	\$7.4	\$8.1	\$5.4	\$6.0	\$6.5
TAA 총 비용(백만\$)	\$10.2	\$14.7	\$15.5	\$16.6	\$11.3	\$12.7	\$13.5
기업 당 지원비용 중 미 상무부 평균 부담	\$44,915	\$53,900	\$50,000	\$48,023	\$44,697	\$48,905	\$48,407

자료 : Hornbeck. 2007. "Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issues." CRS Report for Congress; 임혜준 외(2007) 재인용.

## 2. 근로자 TAA

### 가. 근로자 TAA 지원요건 및 지원내용

근로자에게 있어 무역피해란 실업이나 노동시간의 감소를 의미한다. 근로자 TAA는 수입급증으로 인해 직·간접적으로 실업을 당한 근로자 또는 국내 생산기지가 해외로 이전으로 인해 실업을 당한 근로자를 지원한다. 근로자가 TAA 승인을 받기 위해 다음 조건들을 만족해야한다:

- i) 상당 수 또는 비율의 근로자가 완전 또는 부분 해고(노동시간 감소) 또는 그러한 해고의 위협이 있을 때; 그리고

- ii) 다음 사항 중 하나가 해당될 때;
  - a) 수입 증가가 해고 및 해고의 위협과 해당 기업의 매출 및 생산의 감소에 중요하게 기여했을 때;
  - b) 특정국가로 생산기지가 이전했을 때; 또는
  - c) TAA가 이미 승인된 기업에게 부품이나 최종 조립재를 납품하는 기업(즉 하청업체)이 TAA승인 기업과의 계약이 소멸됨으로써 해고나 해고의 위협이 있을 때(간접적 피해 근로자).

위 승인조건에서 나타난 것처럼 무역피해 근로자는 수입급증으로 인해 직접적으로 타격을 입은 기업의 근로자와 그러한 기업의 하청업체에 소속되어 간접적으로 피해를 입은 근로자도 포함한다. 전자를 직접피해 근로자 그리고 후자를 간접피해 근로자로 부른다. 간접피해 근로자는 직접적으로 피해를 입은 기업에 원료 및 원자재를 제공하는 상위공정(upstream) 기업과 그 기업으로부터 물건을 받아 가공 및 조립하는 하위공정(downstream) 기업에 소속된 근로자 모두를 포함한다. 그리고 근로자 TAA에서는 미국과 FTA를 체결한 상대국(예를 들면 NAFTA의 캐나다와 멕시코)이나 미국의 무역우호조치(예를 들면 Andean Trade Preference Act의 수혜국인 페루, 볼리비아 등)를 받는 대상국으로 생산기지가 이전할 경우 이러한 이전 기업에 종사하는 국내 근로자가 TAA 지원을 받을 수 있다. 따라서 근로자 TAA에서는 무역피해를 직접적으로 입은 근로자뿐만 아니라 간접적으로 피해를 입은 근로자와 생산기지 이전으로 인한 실업 근로자도 지원 대상에 포함함으로써 무역자유화에 따른 피해를 광범위하게 지원하고 있다.

현행 근로자 TAA는 지원대상 업종을 제조업에 국한하고 있지 않지만 사실상 제조업만을 지원대상으로 제한하고 있다(Kletzer and Rosen, 2005). 최근 TAA 개정논의에서는 서비스업으로 지원확대가 쟁점이 되고 있다.

서비스업의 지원대상 포함에 찬성하는 쪽은 IT산업 등에서 글로벌 아웃소싱을 통한 서비스 무역이 점점 더 증가하는 상황에서 자국내 서비스업 근로자도 당연히 무역자유화로 인한 피해에 대한 지원이 제공되어야 한다는 입장이다. 그러나 반대하는 쪽에서는 서비스업에서의 무역에 대한 정의 및 통계가 불명확할뿐더러 서비스업에서 무역피해판정도 기술적으로 매우 어려울 것이라는 입장이다.

TAA 승인 근로자는 구직서비스, 훈련, 소득지원, 구직 및 이주 비용, 의료보험료의 세금공제혜택 등 다양한 지원을 받는다.<sup>14)</sup> 우선 TAA 승인 근로자는 원스톱 고용센터(One-Stop Career Center)로부터 TAA가 지원할 수 있는 모든 혜택과 서비스에 대한 정보를 얻을 수 있다. 그리고 재취업에 필요한 구직서비스도 받을 수 있다. 이 구직서비스를 통해 근로자는 취업 상담, 이력서 작성 및 면접요령, 적성 판정, 일자리 중계 등의 구직관련 서비스를 제공받게 된다.

TAA의 소득지원(Trade Readjustment Allowances: TRA)은 최대 130주간 지급된다. 소득지원을 세분화하면 우선 실업 후 처음 26주간 실업보험수당(Unemployment Insurance Compensation)을 지급받고 이후 26주간 기본(basic) TRA를 지급받는다. 기본 TRA를 받기 위해서는 근로자는 훈련(training) 프로그램에 등록되어 있거나 이미 훈련을 완료하였거나 훈련면제를 허가 받아야 한다. 만약 훈련을 완료하는데 시간이 더 걸리는 경우 추가적으로 52주간 추가(additional) TRA를 지급받을 수 있다. 그리고 상기 훈련과는 별도로 영어교육 등 보충훈련(remedial training)이 필요한 경우 이를 위해 최대 26주간 보충(remedial) TRA가 지급될 수 있다. 따라서 보충훈련까지 받는 근로자는 최대 130주간 TRA를 지급받을 수 있다.

14) 이하 근로자 지원내용은 김승택 외(2007)를 재인용하였다.

&lt;표 2-6&gt; 근로자 TAA 소득지원(TRA) 및 훈련 종류 및 기간

지원/기간	처음 26주	그 다음 26주(52주)	그 다음 52주(104주)	추가 26주
소득지원	실업보험수당	기본 TRA	추가 TRA	보충 TRA
훈련	기본 훈련			보충 훈련

주: 괄호 내 기간은 누적 기간  
 자료: U.S. Department of Labor(2006) 자료 바탕으로 저자 작성

앞서 언급한대로 TAA 소득지원을 받기 위해서 근로자는 TAA의 훈련(training)을 참여하거나 면제받아야 한다.<sup>15)</sup> 즉 훈련 참여는 TAA 소득지원의 선결조건이다. 훈련은 104주간의 기본훈련과 26주간의 보충훈련 두 가지로 최대 130주간의 훈련이 제공될 수 있다. 근로자는 소득지원을 받기 위해 실직 후 16주내 또는 TAA 승인 후 8주내 중 더 늦은 날짜 이내 훈련에 등록해야 한다. 훈련의 형태는 여러 가지가 있다. 사설기술학원이나 지역 전문대학 등에서 실시하는 직업훈련 또는 실내훈련, 특정 기업에서 실시하는 현장실습교육(OJT, On-the-Job Training), 특정 기업이나 특정 단체의 수요에 부합하여 실시되는 맞춤형 훈련 등이 있다. 한편 보충훈련은 기초능력이 부족한 근로자를 위해 읽고 쓰는 능력 및 간단한 산술능력 배양을 위한 훈련프로그램이다.

「2002 무역법」에서는 실직자의 신속한 재취업을 유도하기 위해 임금보험(wage insurance) 또는 Alternative TAA(ATAA)를 새로이 도입하였다. 이 제도는 50세 이상이며 연간 5만 달러 미만의 소득을 가진 근로자의 경우 실직 후 26주 이내 새로운 일자리를 잡을 경우 새로운 임금과 옛날 임금의 차액의 50%를 최장 2년간 1만 달러 한도 내에서 보조해준다. 그리고

15) 근로자가 훈련을 면제받을 수 있는 경우는 다음과 같다. 근로자가 곧 일자리로 복귀할 가능성이 높은 경우, 앞으로 2년 내 연금을 받을 나이에 해당되는 경우, 건강상의 이유로 훈련을 받지 못하는 경우, 훈련 프로그램이 아직 개설되어 있지 않은 경우 등이다.

ATAA 승인 근로자는 최장 2년간 의료보험료에 대한 세금공제 혜택과 원스톱고용센터의 일반적인 구직서비스도 지원받는다. 그러나 통상 TAA 승인 근로자에게 제공되는 훈련, 소득지원금, 구직 및 이주비용 등은 제공되지 않는다.

이외에도 TAA는 1,250달러 한도 내에서 이직에 따른 이주비용과 구직 시 여행경비의 90%까지 각각 지원한다. 또한 TAA 승인 근로자는 실업시 재정적으로 상당한 부담이 되는 월 의료보험료에 대해서도 보험료의 65%까지 연말 세금공제혜택을 지원받거나 매달 보험료의 65%를 직접 지원받을 수 있다. 의료보험료에 대한 세금공제혜택은 「2002년 무역법」 개정과 함께 처음 도입되는 제도로서 미국 근로자에게 상당한 재정적 부담이 되고 있는 의료보험료 비용에 대해 지원함으로써 실직 근로자에 대한 TAA 지원의 폭이 무역법 개정 전보다 훨씬 넓어졌다고 할 수 있다.

#### 나. 근로자 TAA 운영현황<sup>16)</sup>

앞서 기술한 바와 같이 근로자 TAA는 TAA 전체 예산의 대부분을 차지할 정도로 많은 예산이 근로자 부문 지원에 편성되어 있다. 최근 근로자 TAA의 각종 지원에 대한 세부 예산편성을 살펴보면 <표 2-7>과 같다. 소득지원에 대한 예산이 가장 많은 비중을 차지하며 그 다음으로 훈련지원이며 임금보험 및 구직이주 수당은 비교적 작은 예산이 편성되어 있다. 따라서 근로자 TAA 지원의 핵심은 소득지원과 훈련지원이라 할 수 있다.

16) 김승택 외(2007) 및 임혜준 외(2008)를 재인용하였다.

&lt;표 2-7&gt; 근로자 TAA 세부 예산

(단위: 백만 달러)

프로그램	2005년	2006년	2007년
TAA 소득지원	750.0	655.0	572.0
TAA 훈련지원 등	259.3	259.4	259.6
- 훈련지원	220.0	220.0	220.0
- 행정비용	33.0	33.0	33.0
- 구직/이주 수당*	6.3	6.4	6.6
임금보험	48.0	52.0	23.5
총 합계	1,057.3	966.4	855.1

주: 회기연도 기준; \* 15%의 행정비용을 포함; 훈련지원 예산의 15%는 행정비용으로 책정됨  
 자료: 미국 노동부

지난 10년간 근로자 TAA의 청원건수, 승인건수, 승인율을 살펴보면 모든 청원이 받아지는 것은 아니라는 점을 발견할 수 있다. 즉, 청원건수 대비 승인건수 비율 즉 승인율은 44~66% 수준이다. 승인율이 가장 높았을 때는 2002년 66%이며, 가장 낮은 때는 2001년 44%이다. TAA 청원건수와 승인건수는 2003년 각각 3,567건과 1,880건으로 가장 많았고 이후 점차적으로 감소하였다.



<표 2-8> 1998~2007년 근로자 TAA 청원건수, 승인건수, 승인률

회기년도	청원건수	승인건수	승인률
1998	1,442	890	62%
1999	2,590	1,634	63%
2000	1,382	845	61%
2001	2,353	1,029	44%
2002	2,405	1,594	66%
2003	3,567	1,880	53%
2004	2,992	1,802	60%
2005	2,638	1,534	58%
2006	2,495	1,447	58%
2007	2,249	1,426	63%

주: 승인결정까지 처리기간이 존재하기 때문에 승인건수는 당해 연도 청원에 대한 승인을 의미하지 않음.  
 자료: 미국 노동부

<표 2-9>는 2001~07년(회기연도) 사이 TAA 프로그램 참여자의 통계이다. 2007년 청원이 승인됨으로써 혜택을 받을 수 있는 근로자는 146,592명으로 추정되었다. 같은 해 신규 기본 TRA 수급자수는 47,046명으로서 32%의 수급비율(take-up rate)을 나타냈다. 같은 기간 TRA 수급비율은 2004년을 제외하고 50%를 넘지 못하는 비교적 낮은 수준이다. TRA 수급비율이 이처럼 낮게 나타난 이유는 실적 근로자가 소득지원을 위해 받아야 하는 훈련을 원치 않거나 TAA에 대한 전반적인 홍보 및 인식 부족에 주로 기인한다(Kletzer and Rosen, 2005).

&lt;표 2-9&gt; 2001~2007년 TAA 프로그램 참여 근로자 수

회기연도	승인 해당 근로자수 추정	신규 기본 TRA 수급자	기본 TRA 수급자 비율	신규 훈련 참여자	신규 추가 TRA 수급자
2001	139,587	32,514	23%	24,122	11,074
2002	235,072	37,434	16%	37,186	8,363
2003	197,748	43,857	22%	43,672	17,090
2004	118,022	81,248	69%	50,929	24,366
2005	119,602	55,206	46%	38,207	29,466
2006	137,726	53,491	39%	37,426	19,054
2007	146,592	47,046	32%	49,258	14,365

주: 승인 해당 근로자수는 청원이 승인된 그룹에 소속된 근로자 수의 추정치;  
기본 TRA는 실업수당(UI) 지급 이후 26주간 지급되며 추가 TRA는 TAA  
훈련과정을 마치는 것을 지원하기 위해 최장 52주간 지급됨.

자료: 미 노동부

TAA 프로그램 참여자의 특성을 살펴보면 2006년(회계연도) 기준 52%가 남성, 48%가 여성이며 30~45세가 35%, 45~55세가 34%, 그리고 55세 이상의 고령자도 23%를 차지했다. 참여자의 대부분이 고등학교 졸업자(74%)이며 대학 졸업자는 8%에 불과했다. TAA 참여자의 68%가 어떤 종류의 훈련프로그램에 참여하였으며 평균 훈련기간은 63주로 나타났으며 훈련과정을 완전히 마친 참여자는 72%였다. 훈련 종류에 있어 참여자의 대부분은 직업훈련(62%)을 받았으며, 현장실습훈련(OJT)나 맞춤형 훈련(1%) 참여자 비중은 매우 낮았다. 한편 참여자의 12%는 영어교육 등 보충훈련을 받았다. TAA 참여자의 69%가 소득지원을 받았으며 56%는 소득지원의 선결조건인 훈련을 면제받은 것으로 나타났다. 그러나 구직 및 이주 수당을 지원받은 참여자 비중은 모두 1%로 아주 낮았다.

<표 2-10> TAA 프로그램 참여자 특성

성별	남성	52%
	여성	48%
연령	30세 미만	8%
	30~45세	35%
	45~55세	34%
	55세 이상	23%
학력	고등학교 졸업 이하	18%
	고등학교 졸업 또는 동등 교육수준	57%
	고등학교 졸업 이상 대학교 미졸업자	17%
	대학교 졸업	8%
TAA 혜택 및 서비스 종류	어떤 종류의 훈련 참여	68%
	직업훈련	62%
	현장실습훈련(OJT)	2%
	보충훈련	12%
	맞춤훈련	1%
	평균 훈련기간	62.77
	훈련 완료	72%
	소득지원(TRA)	69%
	훈련 면제	56%
	구직수당	1%
	이주수당	1%

자료: 미 노동부

2007년 회기연도 기준 TAA 승인을 가장 많이 받은 상위 10개 산업의 분포를 살펴보면 <표 2-11>과 같다. 2007년 총 1,426건이 승인되었는데 이중 상위 10개 산업에서 승인된 건수는 모두 1,133건으로 이는 전체에서 약 80%를 차지하는 비중이다. 자동차 부품 등 수송장비 산업에서 가장 많은 184건(12.9%)이 승인되었으며 그 뒤로 섬유제품 176건(12.3%), 컴퓨터를 제외한 전자·전기 장비/부품 159건(11.2%), 산업용·상업용 기계 및 컴퓨터 장비 123건(8.6%), 그리고 의류 및 섬유 완제품 117건(8.2%) 순이다.

&lt;표 2-11&gt; 2007년 TAA 승인 산업별 분포

SIC산업분류	산업	승인건수	비율
37	수송장비	184	12.9%
22	섬유제품	176	12.3%
36	전자·전기 장비/부품(컴퓨터 제외)	159	11.2%
35	산업용·상업용 기계 및 컴퓨터 장비	123	8.6%
23	의류 및 섬유 완제품	117	8.2%
34	조립금속제품(기계/수송장비 제외)	92	6.5%
25	가구 및 비품	91	6.4%
30	고무 및 기타 플라스틱 제품	80	5.6%
38	측정, 분석, 조절 기구, 사진, 의료, 광학 제품, 시계	56	3.9%
24	원목/나무 제품(가구 제외)	55	3.9%
	상위10위 승인건수 소계	1133	79.5%
	2007년 총 승인건수	1426	100%

자료: 미 노동부

### 3. 농민 TAA

#### 가. 농민 TAA 지원요건 및 지원내용

무역피해를 입은 농어민에 대한 지원은 『2002년 무역법』 개정 시 처음 도입되었다. 농민 TAA에서는 수입증가로 인해 생산물가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민을 지원한다. 농어민은 TAA 지원을 받기 위해서는 먼저 그들이 생산하는 생산물이 다음과 같은 조건을 만족해야 한다:

- i) 최근 12개월 동안 생산물의 평균가격이 과거 5년 동안(또는 데이터를 구할 수 있는 과거)의 평균가격보다 80%이하로 하락한 경우; 그리고
- ii) 생산물과 같은 종류거나 직접적인 경쟁관계에 있는 수입 생산물의 수입이 국내 생산품 가격의 하락에 중요하게 기여했을 때.

농민 TAA의 특징은 개별 농가 및 어가의 피해가 아닌 그들이 생산하고 있는 생산물에 대한 무역피해가 상술한 기준을 만족하면 그러한 생산물을 생산하는 전국 모든 농어민 또는 특정 지역내 농어민 전체가 지원대상이 된다는 점이다. 예를 들어 아보카드에 대한 무역피해가 상술된 지원요건을 충족하면 TAA 청원시 기재된 지원대상의 범위에 따라 미국 전체 아보카도 생산 농민 또는 특정지역의 아보카도 농민이 TAA 지원혜택을 받을 수 있다. 생산물이 지원요건을 충족하게 되면 개별 해당 농어민은 미 농림부로부터 기술지원과 현금지원을 받을 수 있으며 원하는 경우 근로자 TAA에서처럼 훈련프로그램에도 참여할 수 있다.

기술지원에서는 수입 농수산물로 인한 피해를 입은 생산품을 대체할 수 있는 상품이나 사업을 발굴해 주거나 피해 생산품의 경쟁성 및 시장성을 향상시킬 수 있는 기술지원 등을 제공한다. 기술지원은 무상으로 제공되

며 전국 각 지역의 익스텐션서비스(Extension Service)를 통해 제공되며 1-2 시간의 몇 차례 워크숍 형태로 이루어진다. 기술지원은 현금지원의 선결 조건으로서 기술지원 프로그램을 수료한 농어민만이 현금지원을 받을 수 있는 자격이 된다.

현금지원은 연간 최고 1만 달러를 초과할 수 없다. 현금지원 대상자는 지난 3년간 평균 소득이 250만 달러 미만이며, 당해 연도 순농가소득이 작년보다 감소하였으며, 기술지원을 수료하였으며, 해당 생산물을 실제 생산하였음을 증빙해야 한다(Evans, 2005). 현금지원의 규모는 다음과 같은 산출공식을 통해 정해진다:

$$\text{현금지원액} = \frac{\text{최근 생산량} * (0.8 * \text{지난 5년간 전국 평균가격} - \text{최근 전국 평균가격})}{2}$$

즉, 현금지원금은 지난 5년간 해당 생산물의 전국 평균 가격의 80%에서 가장 최근 해의 전국 평균 가격을 뺀 차의 절반을 가장 최근 해의 생산량에 곱하여 산출한다.

농민 TAA는 근로자 TAA와 연계하여 최대 104주간의 직업훈련을 제공하며 사업소유주로서의 농어민이 기업 TAA를 신청하게 되면 대안 사업 및 새로운 시장개척 등에 대해 컨설팅서비스도 받을 수 있다.

#### 나. 농민 TAA 운영현황

농민 TAA는 『2002년 무역법』에 의해 2003년부터 2007년까지 매 회기 연도 9,000만 달러의 예산으로 운영되었으나 현재는 동 법의 법적 효력이 만료됨에 따라 운영이 중단된 상태이다. 따라서 현재 기업 및 근로자 TAA와 함께 미 행정부와 의회간 농민 TAA의 연장 및 개정이 논의되고 있다. 농민 TAA 운영 현황에 대한 자료 확보의 어려움으로 인해 이하에

서는 지금까지 어떠한 농수산물이 지원대상 품목으로 승인되었는지 간단히 언급하고자 한다. 미 농림부 자료에 의하면 10개 품목에 대해 TAA가 승인된 것으로 파악된다(표 2-12 참고). 이들 품목은 아보카도, 메기, 콩코드 포도, 리치, 올리브, 감자, 연어, 새우, 금어초, 야생블루베리 등이다. 이중 콩코드 포도(2004년 승인 건), 올리브, 연어, 양생 블루베리 등은 특정 지역이 아닌 동 품목을 생산하는 전국 생산자에게 승인되었으며 그 외 품목들은 해당 품목의 특정 지역 생산자에게만 승인되었다.

<표 2-12> 농민 TAA가 승인된 농수산물

품목	해당 지역	해당 회계연도
아보카도	플로리다	2005
메기	알라바마, 아칸사스, 플로리다, 조지아, 아이다호, 일리노이, 캔사스, 켄터키, 루지아나, 미시시피, 미주리, 네바다, 오하이오, 오클라호마, 사우스캐롤라이나, 텍사스, 유타	2003
콩코드 포도	전국	2004
콩코드 포도	미시간	2005
콩코드 포도	워싱턴	2005
리치	플로리다	2003, 2004
올리브	전국	2004
감자	아이다호	2004
연어	전국	2003, 2004
새우	사우스 캐롤라이나, 텍사스, 조지아	2003
새우	알라바마, 조지아, 루지아나, 미시시피, 노스 캐롤라이나, 사우스 캐롤라이나, 텍사스	2004
금어초(snap dragons)	인디아나	2005
야생 블루베리	전국	2003

자료: <http://www.taafarmers.org>

#### 제4절 미국 TAA에 대한 평가

앞서 미국 TAA의 역사적 배경에서 살펴보았듯이, TAA는 미국내 무역자유화 추진과 관련하여 정치경제적 요소를 상당히 가지고 있다. 즉 TAA의 도입배경은 통상협상권에 관한 미 행정부와 의회간 정치적 역학관계로부터 비롯되었으며, 이후 몇 차례의 개정과정에서도 TAA는 무역자유화 관련 법안과 함께 처리되었다. Wolf(1980)는 TAA가 없었더라면 무역자유화 추구를 골자로 하는 1962년 무역확대법, 1974년 무역법, 그리고 최근 2002년 무역법 등이 통과되지 못했을 것이라고 주장한다. 그리고 비록 TAA의 근본 취지는 무역자유화 및 세계화에 따른 피해를 입은 경제주체들에 대해 사후적으로 보상·지원하는 것이지만 무역자유화를 추진하는데 있어 발생할 수 있는 반대를 사전적으로 해결하는 역할을 해왔다. 이러한 점에서 TAA는 일종의 정치적 뇌물(political bribe)로 인식되기도 한다(Richardson, 1982).

일반적으로 개방 및 무역자유화 정책은 정치적으로 환영받지 못하는 사안이다. 더욱이 실업이 높고 경기가 좋지 않은 시기 일수록 반개방 및 반세계화 정서는 높아진다. TAA는 정치적으로 환영받지 못하는 세계화 및 무역자유화에 대한 일반국민의 저항감을 약화시키는데 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. TAA는 무역자유화로 직접적으로 피해를 보는 경제주체를 직접 지원해 줌으로써 그들의 정치적인 저항을 약화시켰으며, 또한 그것보다 더 중요하게도 피해를 당하지 않은 일반국민의 무역자유화에 대한 막연한 반감을 완화하는데 중요한 기여를 해왔다. 즉 TAA는 일반국민이 세계화 및 무역자유화를 자연스럽게 수용할 수 있도록 여론을 형성하는데 기여했다. 이러한 관점에서 본다면 세계화 및 무역자유화 추진에 있어 TAA는 비용대비 효과가 큰 제도로 평가할 수 있겠다.

기업 및 근로자 TAA 등 개별 TAA에 대한 평가는 긍정적인 평가와 부



정적인 평가가 혼재하고 있다.

미국 Urban Institute(1998)의 기업 TAA에 대한 성과분석에 따르면, 기업 TAA를 통해 기술지원을 받은 기업들은 TAA 승인은 받았으나 지원을 받지 않은 기업보다 생존확률, 매출, 그리고 고용 등에서 증가를 보인 것으로 나타나, 기업 TAA가 수입경쟁에 의해 타격을 입은 기업의 경쟁력을 높인 것으로 평가된다. 예를 들어 기업 TAA의 지원을 받은 기업의 TAA 승인 후 5년차 누적 폐업율은 16.2%(생존율 83.8%)인 반면, 지원을 받지 않은 기업의 누적 폐업율은 29.3%(생존율 70.7%)로 조사되었다. 그러므로 기업 TAA는 기업이 새로운 무역환경에 적응(adjustment)하도록 유도하여 경제의 효율성을 높인 것으로 평가할 수 있다.<sup>17)</sup>

<표 2-13> 승인 후 누적 폐업율

승인 후 연차	지원 받은 기업		지원 받지 않은 기업	
	기업 수	전체대비 비율	기업 수	전체대비 비율
1	21	5.1	53	14.1
2	38	9.2	71	18.9
3	48	11.6	85	22.6
4	61	14.7	96	25.5
5	67	16.2	110	29.3

자료: The Urban Institute. 1998. Effective Aid to Trade-Impacted Manufacturers

17) 이러한 Urban Institute의 평가에 대해 GAO(General Accounting Office)는 동 평가에 있어 샘플링 바이어스 등 방법론적인 문제가 있다고 지적하고 있다. 지원을 받기 위해 기업은 자구 노력을 기울이며 TAAC가 지원 기업을 선택할 때 성공할 확률이 높은 기업을 선택하기 때문에 결과적으로 지원 받는 기업은 그렇지 않는 기업에 비해 더 건실하고 열성적일 가능성이 높다. GAO는 이러한 경우 지원받은 기업의 성과가 좋게 나타날 수밖에 없는 편의(bias) 즉 “샘플링 바이어스”가 발생하는데 Urban Institute는 이를 적절히 통제하지 않았다고 주장한다(GAO, 2000).

그러나 기업 TAA에 대한 예산은 연간 1,600만 달러로 매우 작기 때문에 소수의 기업만이 TAA 지원혜택을 받고 있다. 물론 지원을 받은 소수의 기업에게는 도움이 되겠지만, 세계화에 노출되어 있는 대다수의 기업에게 있어 기업 TAA가 실질적인 도움이 되기보다는 세계화 피해에 대한 기업 지원프로그램이 존재한다는 일종의 상징적인(symbolic) 의미가 강한 것으로 평가할 수 있다.

근로자에 대한 TAA 지원의 효과는 대체로 미약한 것으로 평가된다. 일반 실업수당(unemployment insurance)을 받는 근로자보다 TAA의 소득지원을 받는 근로자가 재취업까지의 기간이 더 긴 것으로 나타났다. Corson and Decker (1995)에 의하면 TAA 소득지원의 수여자의 실직기간의 중간값(median)은 55주였으나 일반 실업수당 수여자의 그것은 39주로 TAA 소득지원 수여자의 실직기간이 16주나 긴 것으로 조사되었다. 이처럼 TAA 소득지원 수여자의 실직기간이 일반 실업수당 수여자에 비해 더 길게 나타난 배경에는 TAA상 추가적인 소득지원에 따른 도덕적 해이(moral hazard)가 발생한 것으로 추정된다. TAA대상이 되면 근로자는 26주간의 일반 실업수당을 지급받은 후 26주간 추가적으로 실업수당만큼의 소득보조를 받게 되어 총 52주간 실업수당을 받는 셈이 된다. 소득지원의 목적은 실업자에게 실업기간 동안 소득을 보전해 주면서 실직자가 빠른 시간 내에 재취업할 수 있도록 하는 것이나 실업자는 소득지원을 받기 때문에 오히려 재취업을 서두르지 않는 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 한편 Corson and Decker (1995)에 의하면 TAA 소득지원 수여자는 재취업 후 주당 임금이 전 직장에서의 주당 임금보다 평균 20% 감소한 반면 일반 실업수당 수여자는 평균 8% 감소한 것으로 나타나 TAA 근로자는 재취업시 이전의 임금수준을 회복하지 못한 것으로 조사되었다.

<표 2-14> 일반 실업수당 수여자 와 TAA 소득지원 수여자의 실직기간 및 재취업 임금 비교

	실업수당 수여자	TAA 수여자
실직기간(중간값)	39주	55주
재취업 후 주당 임금 변동	8% 감소	20% 감소

자료: Corson and Decker. 1995. "International Trade and Worker Displacement" Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program."

TAA에서 제공되는 훈련 프로그램의 유용성에 대해서도 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 섞여있다. 통상 실직자는 새로운 일자리를 구하기 전에 훈련 프로그램에 참여하는데 이 때 훈련 프로그램과 잠재적인 고용인이 요구하는 특정 기술과의 연계성이 미약하다는 문제점이 있다(Kletzer, 2001). 이는 자칫 근로자가 존재하지 않는 일자리를 위한 훈련 프로그램에 참여하는 문제점을 일으킬 수 있다. 물론 이는 모든 훈련 프로그램이 무용하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 어떤 훈련 프로그램은 특정 실직 근로자에게는 도움이 될 수 있다. 한편 Marcal(2001)에 따르면 근로자 TAA의 직업훈련을 받은 근로자의 취업확률은 일반 실업수당의 수여자의 취업확률보다 평균적으로 약 4% 높은 것으로 나타나 TAA상 지원되는 직업훈련이 실직 근로자의 재취업에 일정 부분 기여한 것으로 평가된다.

## 제5절 결론 및 시사점

세계 경제의 세계화가 진전되고 있는 가운데 거대 경제권인 미국에서의 세계화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 미국과 다른 국가와의 상품 및 서비스 교역이 증가함과 동시에 국경간 자본의 이동도 급속도로 증가하고 있다. 이처럼 미국의 세계화가 빠르게 진행된 배경에는 미국이 WTO

와 FTA를 통한 다자 및 양자간 무역자유화를 적극적으로 추구한 결과이며 IT 및 통신 기술의 눈부신 발달로 세계 경제통합에 필요한 인프라가 안정적으로 구축된 결과이기도 하다. 한편 소득분배의 분포나 지니계수 등을 살펴본 결과 미국의 세계화 진전과 함께 미국내 소득분배의 불평등도 심화되고 있다. 물론 세계화와 소득분배의 불평등이 동시에 일어나고 있다고 해서 전자가 후자를 직접적으로 초래하였다고 단정내리기는 어렵다. 그러나 일반적으로 세계화는 기술진보, 산업구조변화, 외부 충격 등 다른 요인과 함께 소득분배 불평등의 원인 중 하나로 알려져 있다. 이는 미국의 경우도 마찬가지일 것으로 사료된다.

미국은 세계화 및 무역자유화에 따른 피해를 직접적으로 지원해주는 제도인 TAA를 운영하고 있다. TAA는 기업, 근로자, 농어민 등 경제주체별로 지원하고 있지만 그 중에서도 근로자 TAA가 핵심이다. TAA의 역사적 배경에서 엿볼 수 있듯이 TAA는 정치경제적인 요소를 상당히 가지고 있다. 이는 통상협상권을 둘러싼 미 의회와 행정부간 독특한 관계에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 즉 미 행정부가 FTA 추진 또는 통상협상권(TPA 또는 fast-track) 확보 등 무역자유화 관련 법안을 추진할 때 마다 미 의회는 무역피해 지원책 등 무역자유화에 따른 피해에 대한 안전판을 요구하였다.

미국 TAA와 같은 무역피해에 대한 특별 지원프로그램과 관련하여 제기되는 중요한 질문은 과연 무역피해만을 위한 그러한 특별 지원프로그램이 필요한 것인가라는 것이다. 이와 관련하여 Kletzer(2001)는 일반 실직 근로자와 무역피해 근로자가 실직에 따른 비용을 비교해 보면 실직 후 재취업될 확률, 재취업시 임금변화 등에서 크게 다르지 않음을 발견하였다.<sup>18)</sup> 이러한 결과의 중요한 시사점은 일반 실직 근로자와 무역피해 근로

18) 여기서 일반 실직 근로자는 실직 이유를 불문한 일반적인 비자발적 실업 근로자를 말한다.

자의 실직으로 인한 비용이 비슷하다면 일반 실직 근로자와 다르게 무역 피해 근로자를 특별히 또는 추가적으로 지원할 근거가 미약하다는 점이다. 그렇다면 무역피해 근로자에 대한 지원도 결국 일반 실업 근로자와 마찬가지로 일반적인 사회안전망으로 해결하는 것이 바람직하다는 결론이 도출될 수 있다.

그럼에도 불구하고 TAA와 같이 무역피해 근로자를 위한 특별 프로그램을 운영한다면 그 근거는 사회·정치적인 측면에서 찾아볼 수 있다 (Kletzer, 2001). 무역자유화는 국가경제 전체적으로 이익을 창출하지만 일부에서는 그로 인해 실직 등 피해를 입을 수 있다. 그렇다면 무역자유화와 같은 명백한 정책변화로 인해 실직을 당한다면 피해를 입는 주체를 지원하는 것이 사회 형평성(equity) 차원에서 바람직할 것이다. 또한 정치적으로는 사회 전체적으로 이익이 되는 무역자유화를 계속적으로 추진하기 위해 무역자유화에 따른 피해를 간과할 수는 없을 것이다. 특히 미국처럼 통상협상권이 의회에 부여된 경우에는 이러한 사회·정치적 측면이 부각될 수밖에 없을 것이다.

결론적으로 경제적인 측면에서 무역피해를 특별 지원해야 할 근거는 미약하지만, 사회·정치적인 측면에서 무역자유화에 따른 사회적 갈등을 해소하는 차원에서 무역피해에 대한 별도의 지원이 필요할 수 있다. 그렇지만 사회·정치적인 측면이 지나치게 강조되지 않도록 주의할 필요가 있다. 왜냐하면 무역자유화 추진과 관련하여 행정부와 의회가 불필요하게 소모적인 논쟁에 휘말릴 가능성이 있기 때문이다. 행정부가 FTA 등 특정 무역자유화를 추진할 때마다 의회와 그에 따른 피해 보상을 논의하게 된다면 자칫 국력낭비를 초래할 수 있다. 이는 최근 TAA의 연장 및 개정 관련 미 행정부와 의회간 그리고 의회내 민주당과 공화당간 논의과정에서도 잘 드러난다. 미 의회 특히 민주당은 미국이 최근 타결한 한국, 콜롬비아 등과의 FTA 비준을 위해 TAA의 확대 개편이 우선적으로 필요하다는

입장이다(*Washington Trade Daily*, 2008년 6월 12일자). 이에 반해 미 행정부와 공화당은 지나친 지원 확대는 수용할 수 없으며 FTA 비준과 TAA 개정안은 결부하여 통과되어야 한다는 입장이다. 결과적으로 미 행정부 및 양당간 대립으로 인해 TAA는 2007년 법적효력이 소멸되었지만 아직 연장되고 있지 못하다.

## 제3장 EU의 세계화에 대한 대응 및 시사점

### 제1절 EU의 세계화 현황

#### 1. 상품시장 통합

경제학적으로 세계화란 “재화 및 용역과 생산요소, 즉 노동과 자본의 시장이 더욱 밀접하게 국제적으로 통합되는“ 과정으로 정의된다(Bordo, 2002; 양동휴, 2004).<sup>19)</sup> 보다 구체적으로 세계화를 “상품, 노동, 자본시장에서 세계적 통합이 높아지는 현상“으로 정의한다면, EU는 전세계에서 가장 세계화를 적극적으로 추진해온 국가들의 연합체라고 말할 수 있다. 세계화의 중요한 현상 중 하나인 상품시장 통합의 정도를 측정할 때 일반적으로 많이 사용되는 GDP 대비 무역액(또는 수출액) 비중을 보면, <표 3-1>과 같이 유럽 주요국들의 수출 비중이 미국, 일본 등 세계 주요국들보다 훨씬 높다는 것을 알 수 있다. 제1차 세계화 시기(19세기말~제1차 세계대전)뿐만 아니라 현재 진행 중인 제2차 세계화 시기에도 유럽 주요국들이 다른 국가들보다 높은 수준을 유지하고 있다.<sup>20)</sup>

---

19) 세계화라는 개념은 원래 기술, 정치, 문화, 환경 등 매우 여러 가지 차원을 포함하고 있으나 본 연구에서는 경제적인 차원의 세계화에 논의를 한정하여 진행하고자 한다.

20) 경제사학자들에 의하면, 19세기말에서 제1차 세계대전 발발 때까지 소위 제1차 세계화가 있었고, 현재 진행 중인 세계화는 제2차 세계화라고 부를 수 있다.(Williamson, 2002; 이정우, 2008)

<표 3-1> 주요국의 GDP 대비 상품수출 비중 (1870~1998년)  
(단위: 1990년 가격기준 %)

	1870	1913	1929	1950	1973	1998
유럽						
프랑스	4.9	7.8	8.6	7.6	15.2	28.7
독일	9.5	16.1	12.8	6.2	23.8	38.9
네덜란드	17.4	17.3	17.2	12.2	40.7	61.2
영국	12.2	17.5	13.3	11.3	14.0	25.0
스페인	3.8	8.1	5.0	3.0	5.0	23.5
미주						
미국	2.5	3.7	3.6	3.0	4.9	10.1
멕시코	3.9	9.1	12.5	3.0	1.9	10.7
브라질	12.2	9.8	6.9	3.9	2.5	5.4
아시아						
중국	0.7	1.7	1.8	2.6	1.5	4.9
인도	2.6	4.6	3.7	2.9	2.0	2.4
일본	0.2	2.4	3.5	2.2	7.7	13.4
세계	4.6	7.9	9.0	5.5	10.5	17.2

자료: Maddison(2003)

이러한 EU 회원국들의 높은 수준의 대외무역은 EU 시장 통합의 발전과 관련이 깊다. 즉 EU는 1952년 유럽석탄철강공동체 발족을 시작으로 단일시장 통합을 심화, 확대시켜왔다.<sup>21)</sup> 그 결과 2008년 현재 모두 27개 회원국으로 구성된 역내시장을 구성하고 있으며, EU 회원국 중 15개 회원국은 단일통화(유로화)를 사용하고 있다. 이러한 경제통합은 역내교역을 활성화하여 EU 전체 교역에서 역내 교역이 차지하는 비중은 2007년 기준

21) 독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드 등 6개국이 유럽석탄철강공동체를 창설한 이후 1967년 유럽공동체(EC)로 기구를 발전시켰으며, 1973년에 덴마크, 영국, 아일랜드 등 3개국이 EC에 가입하였고, 1981년에는 그리스, 1986년에는 스페인, 포르투갈이 가입하였다. 1992년에 EU가 새롭게 출범하면서 1995년에 오스트리아, 스웨덴, 핀란드가 EU에 가입하였고, 2004년에는 중동구 국가들인 헝가리, 폴란드, 체코, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 슬로바키아, 슬로베니아 및 키프러스 등 10개국이 대거 가입, 2007년에 불가리아와 루마니아가 추가로 가입하여 2008년 현재 27개 회원국으로 구성되어 있다.



으로 무려 수출은 68.1%, 수입은 64.3%에 달한다(<표 3-2> 참고).

<표 3-2> EU의 역내외 교역액 및 비중(2007년 기준)

	수출		수입	
	EU 역내	EU역외	EU역내	EU역외
금액(십억 유로)	2,645	1,241	2,572	1,426
비중(%)	68.1	31.9	64.3	35.7

자료: Eurostat 자료를 이용하여 필자 작성

경제통합을 통한 역내교역 활성화는 EU회원국들의 대외무역을 확대하게 하는 중요한 요인이 되었다. EU 경제통합이 심화, 확대되면서 EU 회원국들의 대외 교역도 확대되어 왔다. <표 3-3>에서 보듯이 EU 회원국들의 GDP 대비 상품무역과 서비스무역 비중 모두 최근에 올수록 증가세를 보이고 있다. 특히 기존 EU 회원국(EU-15)의 경우, 이러한 경향은 더욱 분명하게 드러나고 있는데, 기존 회원국들은 역내시장이 확대되면서 이러한 경제통합의 혜택을 크게 누려왔다고 할 수 있다. 한편, 2004년 이후에 가입한 중동부 유럽국가들의 경우에도 EU 가입 후에 교역규모가 증가하는 현상이 나타나고 있다. 대부분 EU 회원국들의 대외 교역 규모는 미국, 일본 등 주요국들보다 높은 비중을 차지하고 있다. EU 회원국들 중 경제규모가 큰 독일, 영국, 프랑스를 보더라도 2005년 기준으로 GDP 대비 상품무역 비중은 각각 62.7%, 40.0%, 45.3%로, 미국 21.3%, 일본 24.4%보다 훨씬 높은 수준이다. 그러나 중국의 교역비중은 급속한 경제성장과 함께 높은 증가세를 보이며 2005년에 63.4%를 기록 중이다. 서비스 무역의 경우에는 미국, 일본, 중국 모두 EU 회원국들에 비하면 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 한편, 한국의 상품무역 비중은 미국, 일본 보다 매우 높아 EU 기존 회원국들과 비슷한 수준이며, 서비스 무역은 유럽의 소국들보다는 낮지만 유럽 대국(독일, 프랑스, 영국 등)과는 비슷한 수준을 나타내고 있다.

<표 3-3> EU 회원국의 무역개방도 추이  
(단위: %, GDP 대비 비중)

	상품무역				서비스무역			
	1975	1985	1995	2005	1975	1985	1995	2005
(EU-15)								
오스트리아	42.6	55.8	51.8	82.8	15.0	23.5	25.0	33.8
벨기에	91.9	129.1	120.7	175.9	16.2	24.4	24.1	28.9
덴마크	48.2	57.7	53.2	62.1	13.6	16.8	16.1	31.5
핀란드	45.0	48.7	53.6	64.0	7.6	9.7	13.0	16.5
프랑스	30.0	38.7	37.6	45.3	9.0	11.3	9.6	10.5
독일	39.3	52.4	39.1	62.7	6.2	9.4	8.4	12.9
그리스	24.3	27.8	24.4	25.1	-	7.6	9.2	17.1
아일랜드	75.7	98.7	114.8	88.9	12.1	13.8	24.3	65.5
이탈리아	33.5	37.7	39.1	42.8	7.4	8.3	10.4	10.1
룩셈부르크	-	-	-	111.3	-	-	87.7	178.9
네덜란드	87.6	100.6	92.7	122.5	18.2	21.7	21.6	24.4
포르투갈	31.2	51.4	49.0	53.6	11.1	12.3	13.1	13.9
스페인	21.5	30.9	35.4	42.8	7.2	9.8	10.6	14.4
스웨덴	45.6	56.0	58.0	67.6	9.9	12.1	13.1	21.9
영국	41.3	46.1	44.5	40.2	13.2	11.9	12.8	16.8
(EU-12)								
키프로스	66.0	71.3	53.1	45.8	-	43.0	50.7	54.2
체코	-	-	84.0	124.0	-	-	21.0	17.6
에스토니아	-	-	101.3	130.2	-	-	31.7	38.6
헝가리	121.2	80.8	63.4	117.2	-	6.5	20.1	21.9
라트비아	-	-	59.6	86.4	-	-	18.5	23.2
리투아니아	-	-	83.4	106.4	-	-	12.9	20.1
몰타	125.6	113.9	148.0	99.4	62.4	48.3	54.0	54.4
폴란드	-	31.4	37.3	63.0	-	5.6	12.8	10.1
슬로바키아	-	-	88.0	142.2	-	-	21.4	-
슬로베니아	-	-	87.8	115.2	-	-	17.1	20.1
불가리아	-	153.4	84.0	110.0	-	9.7	20.7	28.7
루마니아	-	-	51.3	69.0	-	-	9.3	10.7
(주요 역외국)								
미국	13.2	13.6	18.5	21.3	2.8	3.5	4.9	5.6
일본	22.8	22.8	14.8	24.4	-	3.9	3.6	5.4
중국	9.7	22.8	38.6	63.4	-	1.8	6.1	7.1
한국	56.9	63.6	50.3	68.9	-	7.4	9.4	13.1

자료: World Bank(2008), World Development Indicators CD-ROM

## 2. 자본시장 통합

세계화는 국제자본이동의 확대로도 나타나는데, 국제자본이동이 포트폴리오 형태로 SOC나 정부 부문으로 흘러들던 것이 차츰 직접투자의 형태로 그리고 금융, 유통 등 서비스와 제조업 부문으로 방향을 전환하고 있다(양동휴, 2004). 1990년대 들어서 매우 활발히 일어나고 있는 외국인직접투자(FDI, foreign direct investment)를 보면 EU 회원국들의 자본시장의 통합도 상품시장 통합과 비슷한 모습을 보이고 있다. 역시 EU 국가들의 GDP 대비 FDI 유입(inflow)과 유출(outflow) 비중이 미국, 일본 등 역외국들보다 대체적으로 높다. 또한 최근에 올수록 FDI가 큰 폭의 증가세를 보이고 있는 바, <표 3-4>에서 볼 수 있듯이 1996-2005년간 GDP 대비 FDI 유입과 유출 규모가 과거 10년보다 크게 증가하였다. 특히 신규회원국의 경우, 1996-2005년간 FDI 유입이 매우 큰 폭의 증가세를 보이고 있는데, 이는 2004년 EU 가입을 전후로 서유럽의 다국적기업들의 중동구 진출 확대에 기인한바 크다. <표 3-5>에서 FDI 추이를 보면, 역내 FDI 비중이 점차 증가하고 있는데, 2001년에 EU에 투자된 FDI 스톡을 역내에서의 투자와 역외에서의 투자 유입으로 구분하면 각각 2.5조 유로와 1.3조 유로였으나, 2005년에는 각각 3.7조 유로와 1.7조 유로로 역내에서의 투자가 더 큰 폭으로 증가하였다. 따라서 경제규모를 고려한(즉 GDP 대비) FDI의 경우에도 세계화의 진행에 따라 점차 확대된 것을 알 수 있다. 또한 EU 회원국들의 FDI 규모는 미국, 일본 등 세계 주요국들보다 더 높은 수준을 나타내고 있다.

이러한 자본시장의 통합 중 FDI의 증가는 오프쇼어링(off-shoring)과 관련하여 EU 역내 시장에 커다란 영향을 주고 있는 중요한 세계화의 새로운 양상이다. 특히 기존회원국에서 신규회원국으로의 해외직접투자 증가 현상이 확대되면서, 기존 회원국의 해외 아웃소싱 확대 및 산업기지의 중동구권 이전에 따른 산업공동화 현상 그리고 이로 인한 노동시장에서의

변화(임금과 고용 등) 등 여러 가지 복잡하고 다양한 현상들이 EU 역내에 나타나고 있다. 이와 관련해서는 뒤에서 자세히 설명하기로 한다.

<표 3-4> EU 회원국의 FDI 유입 및 유출 추이  
(단위: %, GDP 대비 비중)

	FDI 유입			FDI 유출		
	1976-85	1986-95	1996-2005	1976-85	1986-95	1996-2005
(EU-15)						
오스트리아	0.27	0.51	2.14	0.17	0.58	2.09
벨기에	1.26	3.53	23.93	0.41	2.76	22.89
덴마크	0.06	1.11	4.83	0.27	1.31	4.66
핀란드	0.14	0.57	3.81	0.33	1.56	5.88
프랑스	0.41	1.10	2.63	0.42	1.65	5.05
독일	0.15	0.22	2.19	0.55	1.08	2.22
그리스	0.90	0.87	0.57	-	-	0.53
아일랜드	1.35	1.32	9.13	-	0.67	5.26
이탈리아	0.22	0.36	0.83	0.25	0.49	1.16
룩셈부르크	-	-	346.46	-	-	375.67
네덜란드	0.96	2.28	7.34	2.81	4.07	11.07
포르투갈	0.52	1.81	2.84	0.04	0.28	3.16
스페인	0.79	1.90	3.31	0.14	0.51	4.72
스웨덴	0.18	1.69	6.42	0.96	3.21	6.69
영국	1.22	2.15	4.42	2.06	3.24	6.70
(EU-12)						
키프러스	3.51	1.60	7.07	0.01	0.12	2.51
체코	-	2.90	6.63	-	0.20	0.24
에스토니아	-	4.08	8.38	-	0.08	1.98
헝가리	0.01	3.06	6.19	-	0.07	0.95
라트비아	-	2.32	4.70	-	-0.64	0.36
리투아니아	-	0.48	3.86	-	0.01	0.33
몰타	2.54	2.62	9.28	-	0.01	1.68
폴란드	0.02	0.79	3.53	0.00	0.02	0.19
슬로바키아	-	1.10	5.87	-	0.20	-0.05
슬로베니아	-	0.83	2.00	-	-0.04	0.73
불가리아	-	0.51	7.32	-	-0.06	0.05
루마니아	-	0.52	3.83	-	0.02	0.01
(역외국)						
미국	0.41	0.82	1.61	0.47	0.83	1.48
일본	0.02	0.02	0.14	0.34	0.85	0.70
중국	0.24	2.56	3.64	0.08	0.40	0.23
한국	0.14	0.35	1.03	0.13	0.49	0.77

자료: World Bank(2008) 자료를 이용하여 저자 작성

&lt;표 3-5&gt; EU의 FDI 누적액 추이

(단위: 십억 유로)

	2001	2002	2003	2004	2005
EU 역내	2,566	2,735	2,970	3,221	3,742
EU 역외	1,295	1,265	1,484	1,580	1,744

자료: Eurostat(2007).

### 3. 노동시장 통합

제1차 세계화 시기였던 19세기 말은 특히 유럽에서 신세계로 움직이는 대량 이민의 시대였다. 미국에서만 약 3천만 명의 이민을 받아들였다. 그러나 세계화의 제2의 물결, 즉 20세기말부터 최근의 이민은 1차 대량이민 시기보다 양적으로 제한되었으며 패턴도 많이 변화하였다. 특히 인구이동은 주로 동유럽에서 서유럽으로, 저개발국에서 선진공업국으로 움직이는 방향이다(양동휴, 2004). 물론 이민은 높은 임금을 따라 노동이 이동하는 현상이며 임금수준 균등화의 강력한 요인이다(Chiswick and Hatton, 2003).

EU 역내에서도 인구이동이 활발히 나타나고 있는데, 기존 회원국의 경우 순이민자 수가 증가하고 있는 반면, 신규회원국들은 오히려 순이민자 수가 감소하고 있다. <표 3-6>을 보면, 2000~2005년 동안 EU 15개 회원국 전체의 자연적 인구는 모두 245만 명이 증가하였으나, 기존 회원국에 들어온 순이민자는 무려 약 986만 명이나 증가하였다. 기존회원국으로 들어온 상당수 이민자들은 EU신규가입국을 비롯한 중동부 유럽국과 아프리카 국가 출신들이다. 반면, 12개 신규회원국은 상황이 전혀 다르다. 같은 기간 동안 자연적 인구는 98만명이 감소하였고 순이민자도 57만명이나 감소하였다. 즉 신규회원국으로 이민을 온 사람보다 이민을 간 사람이 57만 명이나 더 많다는 것이다.

기존 회원국 중에서 순이민자수가 많은 국가를 보면, 스페인이 335만명으로 가장 많고 그 뒤를 이어 이탈리아(194만명), 영국(105만명), 독일(97만명), 프랑스(89만명) 순이다. 신규 회원국 중 순이민자수 감소가 큰 나라는 폴란드(-48만명), 불가리아(-21만명) 등이며, EU 회원국은 아니지만 EU의 준회원국인 터키(-18만명) 또한 이민 유입보다는 이민 유출이 더 많은 국가로 분류되고 있다.<sup>22)</sup>

그러나 EU가 경제공동체를 형성하고 있다하더라도 아직까지는 EU내에서 이민이 완전히 자유로운 상황은 아니다. 이는 이민자들이 초래하는 다양한 사회·경제적 문제 때문인데, EU차원의 공동이민정책은 구속력이 약한 가이드라인(지침)의 성격이 다수인 관계로 EU 차원에서 정책적, 정치적 합의가 이루어졌다고 하더라도 개별 회원국의 국내법이나 정책으로 전환되지 않으면 그 실제적 효력이 발휘되기 어렵다. 그래서 실질적으로는 이민에 대한 합법성의 기준이나 이민자의 규모를 정하는 등의 사안은 개별 회원국의 결정에 크게 좌우되고 있다. 특히 인구이동 문제는 서비스 시장 개방과도 밀접하게 관련되어 있는데, 서비스 산업의 특성상 서비스 시장 개방은 노동력의 이동을 대부분 수반하고 있기 때문이다. EU가 원칙적으로는 상품, 서비스, 자본, 노동력의 이동이 자유로운 공동시장의 모습을 표방하고 있지만, 역내 상품이동에서의 상당한 성과와는 대조적으로 자본, 서비스, 인력 이동은 여전히 제한적인 상황이다. 그럼에도 불구하고 최근 서유럽 국가로의 인력 이동은 증가하는 추세에 있으며, 이로 인한 다양한 경제·사회적 이슈는 EU의 가장 중요한 관심사가 되고 있다.

22) 터키는 1995년 EU와 관세동맹을 맺었으며, 1999년에는 EU의 가입후보국으로 선정되었다.

<표 3-6> EU 회원국의 순이민과 자연적 인구 변화 (2000-05년)  
(단위: 천명)

	자연 인구증가	순이민 (Net migration)		자연 인구증가	순이민 (Net migration)
벨기에	60.7	211.6	불가리아	-258.8	-213.3
덴마크	47.0	50.5	체코	-83.4	56.4
독일	-692.6	967.1	에스토니아	-28.3	1.0
아일랜드	182.3	249.0	키프러스	17.9	58.0
그리스	-0.5	221.9	라트비아	-72.1	-15.0
스페인	352.4	3,356.1	리투아니아	-59.3	-49.5
프랑스	1,565.7	895.1	헝가리	-225.9	80.9
이탈리아	-110.4	1,937.0	몰타	5.9	18.9
룩셈부르크	10.2	25.3	폴란드	-15.9	-480.6
네덜란드	355.4	114.9	루마니아	-257.5	-40.1
오스트리아	11.9	251.9	슬로베니아	-6.0	21.6
포르투갈	43.4	331.2	슬로바키아	3.2	-12.7
핀란드	48.8	35.5	EU-12(신규회원국)	-980.2	-574.2
스웨덴	21.7	164.6	터키	5,818.0	-186.4
영국	557.2	1,050.6			
EU-15(기존회원국)	2,453.1	9,862.3			

자료: Eurostat yearbook 2008.

그러나 세계화의 모습 중 하나인 노동시장 통합을 단지 인력이동 현상  
으로만 한정할 수는 없다. 즉 상품시장의 통합은 자국에 풍부한 생산요소  
를 상대적으로 더 많이 사용하여 만들어지는 상품의 생산에 특화하게 됨  
으로써 생산요소 중 하나인 노동의 수요와 임금에 영향을 미치게 된다.  
또한 서비스 시장 통합과 자본의 이동은 반드시 노동력 이동과 결합하여  
발생하기 때문에 역시 노동시장에 영향을 미친다. 따라서 EU 차원의 공  
동시장의 발전(세계화의 진행)은 노동시장 통합을 더욱 심화시키고 있다  
고 볼 수 있다. 본 연구에서는 노동시장 통합 현상을 이민의 확대뿐만 아

나라 노동의 수요와 임금에 영향을 미치는 포괄적인 현상으로 접근하고자 한다.

#### 4. 오프쇼어링 증가

최근 세계화의 중요한 모습 중 하나는 바로 오프쇼어링의 증가다. 오프쇼어링은 앞에서 살펴본 상품 및 생산요소 시장 통합을 복합적으로 발생시킨다는 측면에서 매우 독특한 현상 중 하나다. 오프쇼어링에 대한 논의를 진행하기에 앞서 오프쇼어링이 무엇인가에 대한 정의를 먼저 내려야 할 것이다. 오프쇼어링을 정의하는 것이 어려운 일이나 본 연구에서는 OECD의 정의를 따르기로 한다. OECD는 오프쇼어링을 해외아웃소싱(outsourcing abroad)으로 정의하고 있다. 아웃소싱이란 생산단계의 일부를 기업의 외부에 위탁하는 것을 의미한다. 그런데 아웃소싱은 자국내에서 발생할 수도 있고, 해외로부터 조달할 수 있다. 이때 해외에서 조달하는 아웃소싱을 오프쇼어링이라고 한다. 오프쇼어링(즉 해외아웃소싱)은 다시 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 위탁대상이 해외에 있는 자회사나 계열사인 경우다(offshore in-house sourcing). 이것도 모기업의 생산단계의 일부를 해외로 이전하거나 해외에 신규로 생산기지를 세움으로써 이루어질 수도 있고 기존의 현지기업을 인수합병(M&A)함으로써 나타날 수도 있다. 어느 경우든 오프쇼어링을 하기 전에 먼저 모기업의 해외직접투자가 발생하게 된다. 둘째는 자회사가 아닌 해외에 있는 제3자와 위탁계약을 하는 경우다(offshore outsourcing or subcontracting abroad). OECD에 따르면 첫째 경우가 협의의 정의이며, 첫째와 둘째 모두를 포함하는 개념이 광의의 정의에 해당되는데, 본 연구에서는 광의의 정의를 따르기로 한다.<sup>23)</sup>

오프쇼어링은 세계적으로 점차 증가하고 있고 국내외에 다양한 영향을

23) OECD(2007), Offshoring and Employment.



끼치고 있으나, 오프쇼어링에 대한 정의와 데이터 수집의 어려움으로 현재 공식적인 데이터는 존재하지 않는다. 따라서 오프쇼어링 현상은 일부 데이터를 가지고 파악하게 된다. 우선 오프쇼어링은 기업의 생산단계 일부를 해외로부터 조달하게 되므로 중간재 교역이 발생하게 된다. 오프쇼어링이 확대될 수록 부품(parts and components)이나 반제품(semi-finished goods)과 같은 중간재 교역이 증가하며, 서비스 교역 또한 증가하게 된다.<sup>24)</sup> <표 3-7>은 이용가능한 데이터를 활용하여 EU 25개 회원국의 '부품' 및 '반제품' 등 중간재 수입 규모를 살펴본 것이다. 2000년에 약 1조 달러였던 EU의 '부품'과 '반제품' 수입액은 2007년에는 약 2조 4천억 달러로 두 배 이상 증가하였으며, GDP대비 비중으로 보면 12.8%에서 14.4%로 증가하였다. '최종재'나 '1차 상품'의 수입 비중도 증가하였으나 '부품' 및 '반제품'의 증가폭이 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다. 즉 EU에서 활발하게 진행되고 있는 오프쇼어링 현상은 중간재 교역을 증가시키는 결과를 낳고 있다.

<표 3-7> EU25의 수입구조의 변화

	수입액(십억 달러)		GDP대비 수입액 비중(%)	
	2000년	2007년	2000년	2007년
부품+반제품	1,079	2,406	12.8	14.4
최종재(소비재+자본재)	963	2,046	11.4	12.3
원료	233	590	2.8	3.5
기타	79	246	0.9	1.5
총 수입	2,388	5,309	28.3	31.8

주: 1. EU 25개 회원국의 역내 및 역외 수입액을 모두 고려한 것임.

2. 품목 분류는 UN Comtrade의 BEC 기준에 따른 것임.

자료: UN Comtrade를 이용하여 저자 작성

24) 그러나 서비스 교역이 발생한다고 해서 모든 서비스 교역이 오프쇼어링의 결과라고 보기는 어렵다. 따라서 IMF에서 집계하고 있는 서비스 산업 교역 데이터를 서비스의 해외아웃소싱(오프쇼어링)으로 파악하는 것은 상당한 오류를 가져올 수 있다.

또한 해외아웃소싱의 위탁대상이 해외에 있는 자회사일 경우, 자회사 설립 및 운영을 위해 해외직접투자가 발생하게 된다. 즉 자본의 이동이 나타나게 되는 것이다. 따라서 앞에서 살펴보았던 EU의 자본시장 통합 확대 현상은 오프쇼어링과 매우 밀접한 관련이 있다. 앞 절에 있는 <표 3-4>에서도 1996~2005년의 EU 역내 외국인직접투자 규모는 과거보다 매우 높은 수치를 보이고 있다. 그리고 이러한 해외직접투자는 인적자본 이동을 동반하기도 하는데, 해외의 자회사는 대부분 현지인을 채용하지만 동시에 모기업에서 인력을 파견하기도 한다. 또한 기업의 해외아웃소싱은 자국의 고용과 임금에도 상당한 영향을 미치게 되어 역시 노동시장 통합 현상을 수반하게 된다.

이렇듯 오프쇼어링은 재화나 서비스 시장뿐만 아니라 자본과 노동 등 생산요소 시장의 통합까지 복합적으로 영향을 미치는 세계화의 전형적인 양상으로 최근 EU의 다국적기업들 사이에서 활발히 진행되고 있다.

## 제2절 세계화의 영향 분석

### 1. 세계화에 대한 EU 시민들의 시각

지금까지 살펴본바와 같이 EU는 역내시장 통합을 심화, 확대시키면서 세계화에 적극적으로 동참해왔다. 그러나 최근 들어서 이러한 세계화에 대한 두려움이 증가하고 있다. 2006년 5월에 유로바로미터(Eurobarometer)가 EU25개 회원국의 시민들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 전체 응답자의 약 47%가 세계화는 자국의 고용과 기업에 ‘위협’이 된다고 응답한 반면, 단지 37%만이 세계화는 시장개방으로 인해 자국 기업에 ‘기회’가 된다고 응답하여 세계화를 우려하는 견해가 더 많은 것으로 조사되었다.<sup>25)</sup> 특히 EU 기존회원국인 15개 회원국만 보면, 세계화를 ‘위협’이라고 응답한 비중이 49%에 달한 반면, ‘기회’라는 입장은 36%에 그치고 있어서 EU25 전체의 평균 응답(위협 47%, 기회 37%)보다 세계화에 대한 입장이 다소 더 비관적이다. 그런데 2003년 EU 15개 회원국 시민들을 대상으로 한 조사에서는 세계화를 ‘기회’로 생각한다고 답한 응답자 수가 56%에 달하여 당시만 해도 세계화에 대한 EU 시민들의 반응은 매우 긍정적이었으나, 3년이 지난 최근 조사에서는 세계화에 대해 우려하는 견해가 더 많아졌다.<sup>26)</sup>

그렇다면 EU 시민들의 이러한 입장 변화의 원인은 무엇이라고 볼 수 있을까? 앞에서 언급한 바와 같이 EU는 상품과 서비스 시장의 자유로운 공동시장을 지향하고 있지만 아직까지 서비스 부문의 개방은 상품시장 개방에 비하여 미흡한 상황이다. 따라서 EU는 2000년부터 본격적으로 서비

25) European Commission(2006), *The Future of Europe*, Special Eurobarometer 251, Wave 65.1, TNS Opinion & Social, for Communication, European Commission, Brussels, May.

26) 2003년 조사에서는 중동구의 신규회원국들이 EU에 가입하기 전이었으므로 당시에는 15개 회원국만을 대상으로 조사를 했다.

스시장 통합을 위한 노력들을 진행하게 되었다. EU 집행위원회는 2002년 7월, 서비스 교역을 가로막는 각종 장벽을 발굴하고 이러한 장벽이 EU 경제에 미치는 영향에 대한 보고서를 작성하였고, 2004년 1월에는 일부 서비스 분야(공공서비스 및 금융·통신·운송 등)를 제외한 모든 서비스 시장을 개방하는 역내 서비스시장 지침안을 제시하기도 하였다. 그러나 집행위가 서비스시장 지침안을 처음 제시했을 당시에는 각국으로부터 별다른 반대가 없었으나 2004년 5월 중동구 10개국이 가입하고 신규회원국 국민들이 기존 EU 회원국에서 활동할 수 있게 되자, 프랑스, 독일, 벨기에 등 일부 회원국들의 노조를 중심으로 우려가 제기되기 시작하였다. 특히 2005년 5~6월에 걸쳐 치러진 'EU헌법'에 대한 프랑스, 네덜란드의 국민투표와 맞물려 서비스시장 자유화 문제는 2005년 상반기 중 EU내 최대의 정치적 이슈가 되었으며, 'EU가 급진적인 자유화를 추진하다'라는 인식은 EU 일반 국민에게 심어주어 프랑스, 네덜란드에서 EU 헌법이 부결되는데 결정적인 기여를 하게 되었다. 서비스 시장 개방은 상품시장 개방과 달리 서비스 산업의 특성상 인력이동을 수반하게 된다.<sup>27)</sup> 따라서 일명 '폴란드 배관공(Polish plumber)'라고 지칭되는 중동구 신규회원국의 값싼 노동력의 대거 유입으로 인하여 기존회원국 경제에 해고, 임금 삭감 등 근로여건 악화라는 각종 부작용이 발생할 가능성에 대한 우려가 확산된 것이다.<sup>28)</sup> 즉 EU가 그동안 추진해왔던 세계화의 모습인 'EU 경제통합의 심화(서비스 시장 개방 및 노동시장 통합) 및 EU 확대(중동부 유럽국가의 EU 가입)'에 대한 우려가 2004년 중동구 국가들의 신규가입 시점을 기준으로 더욱 증폭되었다고 할 수 있다.

27) 서비스 공급형태(mode)는 (i) 국경간 공급, (ii) 해외소비, (iii) 상업적 주재, (iv)자연인의 이동 등 모두 네 가지로 구분되는데 이 중 '국경간 공급'과 '상업적 주재'가 전체 서비스교역의 각각 40% 내외를 차지하는 것으로 조사되고 있다.(Karsenty, 2000; 김준동·강준구, 2000), 그런데 서비스 공급형태 중 '상업적 주재'와 '자연인의 이동'은 노동력의 이동을 수반하게 된다.

28) 이런 이유로 발생하는 근로조건의 악화를 흔히 사회적 덤핑(social dumping)이라고 부른다.

이와 함께 1990년대 하반기부터 증가하기 시작한 오프쇼어링(해외아웃소싱) 현상도 기존 회원국의 노동자들에게는 경계의 대상이 되고 있다. 해외아웃소싱은 해외에서 상품 및 서비스를 조달하기 때문에 단기적으로는 국내투자와 고용에 부정적 영향을 미칠 수 있다.<sup>29)</sup> 다국적 기업으로서 해외아웃소싱을 통해 비용을 절감할 수 있다면 국내에 투자하기 보다는 해외에 생산기지를 건설하여 중간재를 조달하거나 아니면 해외의 제3자와 계약을 맺어 보다 저렴한 가격에 중간재를 가져올 수 있기 때문이다. 이렇게 기업들이 국내투자 대신 해외직접투자를 늘리거나 해외에서 중간투입물을 조달하게 되면 국내 노동자들의 일자리 증가는 어렵게 된다. 게다가 국내 생산시설을 해외로 이전하는 경우, 국내 노동자들 일자리를 잃게 되거나 임금상승이 둔화 또는 동결되는 등 더욱 부정적 영향이 크다.

이렇듯 EU의 세계화 과정에서 최근 나타나고 있는 서비스 시장 개방문제와 함께 인력이동 문제 즉 중동구 신규회원국으로부터 기존 회원국으로의 인력이동 현상, 그리고 기업의 오프쇼어링 확대 등은 특히 기존회원국의 노동자들에게는 상당한 위협으로 다가오고 있다. 그런데 문제는 이러한 세계화의 영향이 노동자들 중에서 특히 비숙련노동자들(low-skilled workers)에게 더욱 크게 다가온다는 점이다. 표준적 경제이론에 의하면 세계화와 더불어 노동력이 부족한 부국에서는 저임금 노동력이 유입하여 임금불평등이 증가하는 반면, 노동이 풍부한 빈국에서는 반대의 현상이 나타날 것으로 예측되고 있다.(이정우, 2008) 따라서 신규회원국의 저임금 노동력이 기존 회원국으로 이동하면서 기존회원국의 임금이 상대적으로 낮은 비숙련노동자들은 고용과 임금면에서 타격을 받게 된다. 또한 다국적기업의 글로벌 아웃소싱도 저숙련 공정 부분을 아웃소싱하는 경향이 크게 나타나므로 역시 국내 비숙련노동자들에게 위협이 될 수 있다. 이러한

29) 독일 Bundesbank(2006.9)의 실증 분석에 따르면, 독일의 해외직접투자 확대는 단기적으로는 국내투자에 부정적 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다.

경향은 앞에서 살펴보았던 유로바로미터의 설문조사에서도 나타나고 있는데, <표 3-8>에서 보듯이 대체로 교육연수가 짧은 사람일수록 세계화를 ‘위협’으로 응답한 비중이 높은 반면, 교육연수가 길거나 현재 공부하는 학생일수록 세계화에 대해 긍정적인 것으로 응답하고 있다. 대체로 교육 받은 기간이 짧은 노동자가 비숙련노동자일 가능성이 높다고 본다면, 비숙련노동자와 같은 취약계층이 세계화에 대한 부정적 견해를 더 많이 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서 계속해서 살펴볼 세계화의 부정적 파급효과는 바로 이런 취약계층에게 더욱 크게 다가온다고 할 수 있다.

<표 3-8> 교육연수 따른 EU확대에 대한 견해의 차이

(단위: %)

교육받은 기간	15년	16-19년	20년 이상	현재 교육중
위협	48	51	44	39
기회	26	35	46	49

자료: European Commission(2006), The Future of Europe, May

또한 EU 확대 문제에 대해서 회원국별로 입장차이가 다르게 나타나고 있다. <표 3-9>와 같이, EU 확대에 대해 전반적으로 긍정적이라는 응답은 EU 전체로는 55%로 과반을 넘고 있지만, EU 확대로 인한 노동시장 불안에 대해서는 63%가 ‘그렇다’고 답하고 있어 세계화에 따른 부정적 영향에 대해 우려가 크다는 사실을 알 수 있다. 또한 회원국별로 보면 EU 확대에 긍정적이라는 질문에 대해서 ‘그렇다’고 대답한 EU 전체 평균 응답 비중(55%)보다 낮은 회원국들은 모두 기존회원국으로 프랑스(42%), 독일(52%), 포르투갈(52%) 등이 해당되었다. 또한 노동시장 불안에 대해 ‘그렇다’라고 대답한 회원국들 중 EU 평균(63%)보다 높은 국가들은 사이프러스(82%)를 제외하고는 모두 기존 회원국에 해당되어 EU 확대와 그에 따른 고용불안에 대해 신규 회원국들보다는 기존회원국들의 우려가 더 높다는 것을 알 수 있다.

&lt;표 3-9&gt; EU 확대에 대한 회원국별 응답 현황

(단위: %)

국가	(i) EU확대에 긍정적	국가	(ii) 고용시장 불안
슬로베니아	76	사이프러스	82
폴란드	73	독일	80
사이프러스	71	오스트리아	75
리투아니아	69	벨기에	74
슬로바키아	68	그리스	72
스웨덴	66	프랑스	72
에스토니아	65	룩셈부르크	69
벨기에	64	포르투갈	68
체코	64	아일랜드	66
아일랜드	62	핀란드	64
몰타	62	영국	64
네덜란드	61	<b>EU25</b>	<b>63</b>
덴마크	60	네덜란드	62
그리스	59	라트비아	60
이탈리아	59	스웨덴	59
헝가리	59	슬로베니아	59
라트비아	59	이탈리아	58
<b>EU25</b>	<b>55</b>	몰타	57
스페인	55	헝가리	54
독일	52	에스토니아	53
포르투갈	52	덴마크	51
영국	49	슬로바키아	50
룩셈부르크	48	체코	49
핀란드	45	스페인	46
프랑스	42	리투아니아	45
오스트리아	40	폴란드	45

주: (i), (ii) 각 질문에 '동의(agree)'한 응답비중이며, 질문은 각각 (i) 'EU 확대에 대체적으로 긍정적이다' (ii) 'EU확대가 자국의 고용시장의 문제점을 야기한다'임.

자료: European Commission(2006), The Future of Europe, May

## 2. 세계화와 불평등

세계화가 자국의 노동시장(고용과 임금 등)에 부정적 영향을 미칠 것에 대해 우려하는 EU 시민들의 목소리가 높아지고 있다. 특히 비숙련노동자들을 중심으로 고용불안과 실질임금하락 등에 대한 두려움이 확대되고 있다. 결국 세계화가 비숙련노동자 등 취약계층에 위협이 된다면 국가내 불평등은 더욱 심화될 것이다. 그렇다면 과연 EU 국가들이 세계화를 추진하는 가운데 불평등 현상이 악화되었을까? 세계화가 불평등에 어떤 영향을 미치는가에 대한 주제는 지금까지 큰 관심이 되어 왔고 많은 연구가 진행되어 왔다. 그러나 결론적으로 얘기하면, 아직까지 세계화가 빈곤과 불평등을 심화시키느냐 하는 문제에 대해서는 아직 뚜렷한 결론이 나지 않고 있다.

그러나 본 연구에서는 세계화 추진과정에서 과연 불평등이 심화되었는지 EU 회원국들을 대상으로 살펴보고자 한다. 우선 <표 3-10>을 보면, 1970년대 중반~1980년대 중반까지는 회원국들의 소득불평등의 변화에 뚜렷한 특성이 나타나지 않는다. 그러나 1980년대 중반~1990년대 중반에는 많은 회원국들의 불평등도가 상승하였다. 다시 최근 1990년대 중반~2000년대 중반에는 EU 회원국들의 불평등에 대한 분명한 경향이 잘 나타나지 않고 매우 혼재되어 있다. 결국 1980년대 중반~1990년대 중반을 제외하고는 EU 회원국들의 불평등 심화에 대해서는 어떤 분명한 특성이 없다고 말할 수 있다. 1980년대 중반~1990년대 중반에 불평등이 악화된 회원국들이 상대적으로 많았는데, 과연 이것이 세계화로 인한 것인지를 살펴볼 필요가 있다.



<표 3-10> EU 회원국의 소득불평등(지니계수) 추이

	G<-12% 하락(강)	-12%<G<-7% 하락(중)	-7%<G<-2% 하락(약)	-2%<G<2% 불변	2%<G<7% 상승(약)	7%<G<12% 상승(중)	12%<G 상승(강)
70년대 중반 ~80년대 중반	그리스	핀란드 스웨덴 포르투갈	-	-	네덜란드	(미국)	영국
80년대 중반 ~90년대 중반	-	스페인 프랑스	덴마크 아일랜드	오스트리아 그리스	벨기에 독일 룩셈부르크 크 스웨덴 (일본)	체코 핀란드 헝가리 네덜란드 포르투갈 영국 (미국)	이탈리아
90년대 중반 ~2000년 대 중반	-	스페인	벨기에 그리스 네덜란드 영국	프랑스 아일랜드 이탈리아 룩셈부르크 헝가리 (일본)	체코 (미국)	오스트리아 덴마크 독일 포르투갈 스웨덴	핀란드

주: (i) 세후(after tax and transfer) 지니계수 기준이며, 지니계수 증가율이 +/-12% 이상이면, 상승(강)/하락(강)에 해당되며, +/-7%와 +/-12% 사이면 상승(중)/하락(중), +/-2%와 +/-7% 사이일 경우에는 상승(약)/하락(약)이며, +/-2% 사이면 불변을 의미함.

(ii) 지니계수가 높을수록 불평등도 심화를 의미함.

자료: Förster and d'Ercole(2005)의 분류기준에 따라 OECD STAN DATA를 이용하여 저자 작성

세계화와 소득불평등간의 관계를 시기적으로 정리한 <표 3-11>를 보면 세계화와 소득불평등간에는 어떤 특별한 경향이 나타나지 않는다는 것을 알 수 있다. 실제 개방도가 상승했던 시기(즉 세계화가 심화되었던 시기)에도 지니계수가 큰 변화를 보이지 않는 회원국들이 다수를 차지하고 있다. 오히려 개방도에 큰 변화가 없었던 시기에 소득불평등이 높아진 회원국들이 상대적으로 더 많이 나타났다. 따라서 세계화가 진행되는 과정에

서 EU 회원국들의 소득불평등이 악화되었다고 결론을 내리기는 힘들다고 할 수 있다.

<표 3-11> EU회원국의 개방도와 지니계수 변화율의 관계 분석

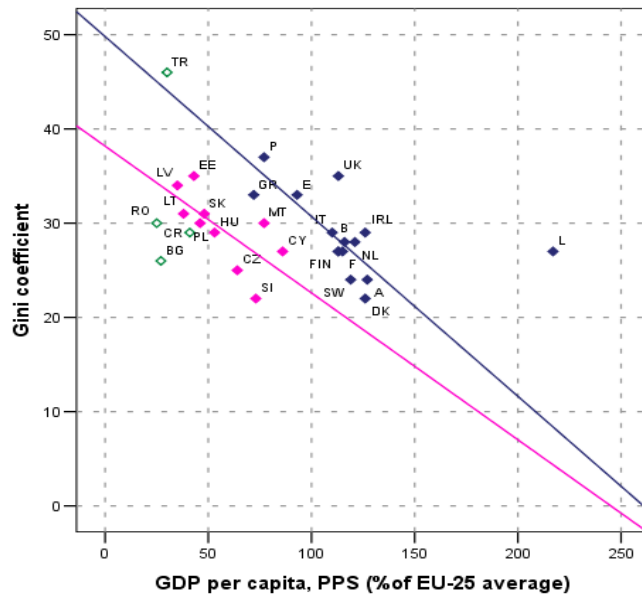
	지니계수 하락 (Gini < -7%)	지니계수 불변 (-7% < Gini < 7%)	지니계수 상승 (7% < Gini)
개방도 하락 (open<-10%)	스웨덴(1976-85) 핀란드(1976-85)	네덜란드(1976-85) 아일랜드(1996-2003) 그리스(1996-2003)	영국 스웨덴
개방도 불변 (-10%<open<10%)	스페인(1976-85) 벨기에(1996-2003)	독일(1986-95) 네덜란드(1996-2003) 슬로베니아(1996-2003) 프랑스(1996-2003) 영국(1996-2003) 포르투갈(1996-2003) 에스토니아(1996-2003) 스페인(1996-2003) 라트비아(1996-2003)	핀란드(1986-95) 영국(1986-95) 덴마크(1996-2003) 핀란드(1996-2003) 이탈리아(1996-2003) 오스트리아(1996-2003) 독일(1996-2003)
개방도 상승 (10%<open)	스페인(1986-95)	아일랜드(1976-85) 오스트리아(1986-95) 프랑스(1986-95) 덴마크(1986-95) 그리스(1986-95) 리투아니아(1996-2003) 폴란드(1996-2003) 헝가리(1996-2003) 체크(1996-2003) 불가리아(1996-2003) 루마니아(1996-2003)	네덜란드(1986-95) 이탈리아(1986-95) 헝가리(1986-95) 포르투갈(1986-95)

주: 개방도는 (상품수출+상품수입)/GDP(ppp 기준)로 측정  
 자료: European Commission(2008)

지금까지 시간의 흐름에 따른 세계화 과정과 EU 회원국들의 불평등도 간의 관계를 살펴보았는데, 이번에는 세계화 정도가 높은 국가가 또한 불평등도가 높은가에 대해 분석해보고자 한다. 우선 회원국들의 소득수준과

불평등도간의 관계를 보면 어떤 분명한 상관관계가 나타나지 않는다는 것을 알 수 있다. [그림 3-1]은 EU 회원국들의 1인당 GDP(구매력평가 기준)와 지니계수와의 관계를 보여주는데, 전반적으로 EU의 기존회원국(EU-15)의 소득수준이 신규회원국들보다 높다. 그러나 그렇다고 해서 신규회원국들의 불평등도가 심한 것이 아니며 소득수준이 낮다고 해서 불평등도가 역시 높은 것도 아니다. 즉 소득수준과 불평등도간에는 아무런 관계가 나타나지 않고 있다고 말할 수 있다.

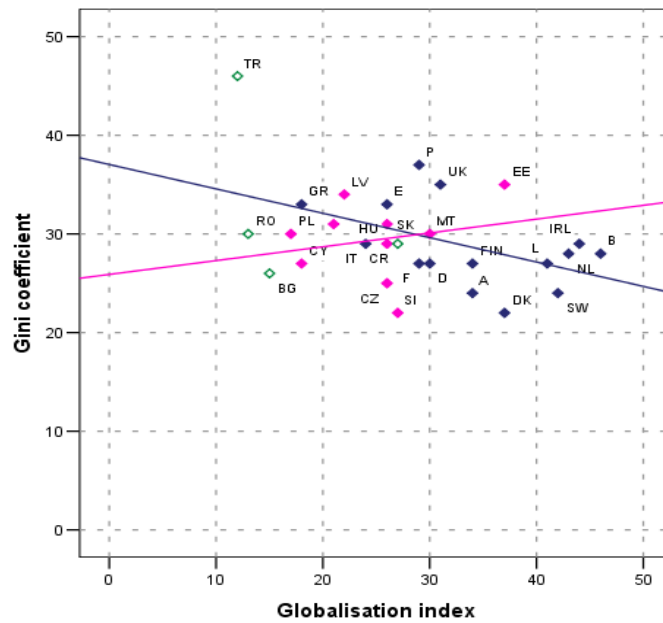
[그림 3-1] EU 회원국들의 1인당 GDP와 불평등도와의 관계(2001년 기준)



자료: Tóth & Gábos(2005)

[그림 3-2]에서는 세계화와 소득불평등도와의 관계를 보여주고 있는데, 여기서도 세계화 정도와 불평등도간에는 분명한 특성이 나타나지 않고 있다. 상대적으로 기존회원국들의 세계화 수준이 신규회원국들보다 높지만, 그렇다고 해서 기존회원국들의 소득불평등도가 높다고 할 수 없다. 오히려 개방도가 상대적으로 높은 기존회원국들의 소득불평등도가 상대적으로 개방도가 낮은 신규회원국의 소득불평등도에 비하여 희미하지만 다소 낮은 것을 알 수 있다. 그러나 전반적으로는 개방도와 소득불평등간에는 분명한 관계가 나타나지 않고 있다고 봐야 할 것이다.

[그림 3-2] EU 회원국들의 세계화 지수와 불평등도와의 관계(2001년 기준)



자료: Tóth & Gábos(2005)

한편, 소득불평등과 빈곤에 미치는 요인에 대해 실증분석을 시도한 연구들이 진행되고 있다. 최근 Tóth & Gábor(2005)는 개방수준이 소득불평등이나 빈곤에 영향을 미치는지에 대한 실증분석을 시도하였는바, 양자간에는 유의한 관계가 나타나지 않는 것으로 분석하고 있다. <표 3-12>에서 추정결과를 제시하고 있는데, 1인당 GDP(소득수준)가 높은 회원국일수록 지니계수, 5분위분배율(S80/S20), 빈곤에 부(-)의 영향을 유의하게 미치는 것으로 나타나고 있다. 즉 소득수준이 높은 국가들일수록 불평등도가 낮다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 GDP 대비 사회보장지출 비중이 높을수록, 신규회원국일수록 불평등도가 유의하게 낮은 것으로 분석되었다. 그러나 세계화지수(개방도)와 고용율은 유의하지 않게 나와 세계화와 불평등도간에는 아무런 상관관계가 없는 것으로 분석하고 있다.

지금까지 세계화가 EU회원국들의 불평등에 미친 영향에 대해 살펴보았으나 전반적으로 양자간에 분명한 관계를 발견하지 못하였다. 그러나 이러한 분석들은 거시적인 총량분석으로, 구체적으로 세계화의 진행으로 인한 일부 취약계층이 겪는 부정적 영향에 대해 구체적으로 분석하지 못하는 한계가 있다. 뒤에서 세계화가 종합적 형태의 모습으로 나타나는 오프쇼어링의 영향을 분석하면서 이에 관해 좀더 구체적으로 살펴보려고 한다.

&lt;표 3-12&gt; EU 회원국의 소득불평등과 빈곤에 대한 회귀분석 결과

	지니계수	S80/S20	빈곤
1인당 GDP(PPS 기준)	-0.071** (0.026)	-0.019 (0.006)	-0.058** (0.024)
세계화 지수	-0.067 (0.114)	-0.016 (0.026)	-0.074 (0.107)
GDP 대비 사회보장지출 비중(%)	-0.595*** (0.169)	-0.132*** (0.038)	-0.558*** (0.154)
고용율	-0.039 (0.132)	-0.016 (0.029)	-0.154 (0.123)
더미(0-기존회원국, 1-신규회원국)	-8.135*** (2.114)	-1.999*** (0.473)	-8.737*** (1.971)
상수항	64.560*** (8.603)	13.397*** (1.925)	56.568*** (8.021)
관측치 수	24	24	24
R-square	0.83	0.67	0.66

주: ( )는 표준오차, \*\*\*, \*\*는 각각 1%와 5%에서 유의함; 키프러스는 데이터 제약상 분석에서 제외하여 24개 회원국을 대상으로 함; S80/S20은 소득 5분위 분배율임.

자료: Tóth & Gábos(2005)

### 3. 오프쇼어링과 노동시장

오프쇼어링은 기업의 비용절감을 위해 생산단계의 일부를 해외에 있는 기업(자회사 또는 제3자)에게 위탁하는 것이라고 앞에서 언급한 바가 있다. 따라서 오프쇼어링으로 인해 국내투자가 (단기적으로) 위축되고, 이것은 국내 노동수요를 줄이는 반면, 해외 노동수요를 증가시켜 국내 노동자들의 고용과 임금에 심각한 부정적 영향을 줄 수 있다. EU시민들을 대상으로 한 설문조사에서도 세계화 및 EU확대가 자국의 노동시장에 미칠 영향을 우려하는 경향이 높게 나타나고 있는 것은 이러한 사실과 연관성이 있다고 할 수 있다. 또한, 해외아웃소싱을 활용하는 많은 다국적 기업들이

고기술의 고부가가치 생산은 자국에서 수행하고 상대적으로 저기술 및 저부가가치 생산을 해외에 위탁하는 경우가 많기 때문에, 국내 비숙련노동자들에 대한 노동수요가 줄어들게 되어 비숙련노동자들이 해외아웃소싱으로 인해 피해를 볼 가능성이 많다. 이러한 사실은 교육수준이 낮은 계층일 수록 세계화에 대해 부정적 견해가 상대적으로 많다는 사실과도 맥락을 같이 한다. 그럼 지금부터 보다 구체적으로 오프쇼어링이 EU의 노동시장 즉 고용과 임금에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기로 한다.

#### 가. 고용에 미치는 영향

European Restructuring Monitor(ERM)가 EU 회원국을 대상으로 오프쇼어링으로 인한 일자리 감소 현황(2005년 기준)을 조사하였는데 그 결과는 <표 3-12>와 같다. 2005년 기준으로 오프쇼어링에 의한 일자리 감소는 독일(7,765)이 가장 많았고, 그 뒤를 이어 영국(6,764), 포르투갈(2,448), 프랑스(2,080) 순으로 나타나고 있다. 절대적 수치로 보면 역시 신규회원국과 가장 인접한 독일의 일자리 손실이 가장 높은 것을 알 수 있다. 그러나 전체 일자리 감소에서 오프쇼어링으로 인한 감소 비율을 보면, 포르투갈이 54.7%로 압도적 1위를 차지하고 있고, 그 뒤를 오스트리아(29.6%), 덴마크(28.8%)가 뒤따르고 있다. 포르투갈은 중저위 및 저위기술산업 위주의 경제구조를 갖고 있어 중국 등 아시아에서 저렴한 가격의 섬유 및 의류가 대량 수입되면서 포르투갈의 섬유산업 등이 타격을 받고 있는 상황이었다. 게다가 여기에 2004년에 EU에 가입한 중동구 국가들의 산업구조와도 유사하여 EU 확대에 의한 부정적 영향을 상당히 크게 받고 있는 국가다.

&lt;표 3-13&gt; EU 회원국의 오프쇼어링으로 인한 일자리 감소 현황(2005년 기준)

전체 일자리 감소 (A)		오프쇼어링으로 인한 일자리 감소 (B)		오프쇼어링의 비중 (B/A)	
영국	200,706	독일	7,765	포르투갈	54.7
독일	108,233	영국	6,764	오스트리아	29.6
프랑스	45,405	포르투갈	2,448	덴마크	28.8
폴란드	27,117	프랑스	2,080	슬로바키아	25.2
네덜란드	22,111	슬로베니아	1,516	슬로베니아	24.0
스웨덴	16,691	덴마크	1,505	아일랜드	23.6
체코	14,949	아일랜드	1,345	핀란드	15.9
스페인	13,963	이탈리아	1,171	이탈리아	15.7
헝가리	10,960	핀란드	1,153	벨기에	10.9
이탈리아	7,467	스웨덴	904	독일	7.2
핀란드	7,240	헝가리	620	헝가리	5.7
슬로베니아	6,327	폴란드	610	스웨덴	5.4
아일랜드	5,697	슬로바키아	600	프랑스	4.6
벨기에	5,266	벨기에	576	영국	3.4
덴마크	5,234	오스트리아	505	스페인	2.3
포르투갈	4,478	스페인	320	폴란드	2.2
리투아니아	3,398	네덜란드	160	체코	0.9
슬로바키아	2,383	체코	130	네덜란드	0.7
오스트리아	1,708	키프러스	0	키프러스	0
에스토니아	1,068	에스토니아	0	에스토니아	0
몰타	850	라트비아	0	라트비아	0
라트비아	600	리투아니아	0	리투아니아	0
키프러스	60	몰타	0	몰타	0

자료: European Restructuring Monitor(2006)

오프쇼어링으로 인한 일자리 손실 규모를 산업별로 보면, <표 3-13>에  
서와 같이 금속·기계(4,583), 자동차(4,483), 전기전자(3,905) 순임을 알 수  
있다. 이 산업들은 EU 기존 회원국들이 중동구의 신규회원국에 가장 많  
이 진출하는 제조업들로 분류되고 있다. 또한 전체 일자리 감소에서 오프  
쇼어링으로 인한 감소 비중이 가장 큰 산업은 컨설팅서비스, 섬유/가죽,



화학, 전기전자, 금속/기계, 건설 등을 들 수 있다. 섬유 및 의류산업의 경우 포르투갈의 경우와 같이 아시아로부터의 수입급증으로 경쟁력이 약화되고 있는 상황에서 신규가입국인 중동구권까지 가세함으로써 기존회원국(특히 포르투갈)의 섬유 및 의류 관련 많은 기업들이 생산을 중단하거나 파산하는 경우가 발생하고 있다.<sup>30)</sup>

---

30) 2005년 1월, 포르투갈의 Cardifil사의 도산으로 103개의 일자리가 줄었고, Confeccoes Pacheco사의 Santo Tirso 공장 폐쇄로 150명이 일자리를 잃었다. 2005년 7월에는 Sampaio, Ferreira 등이 영업을 중단하였으며, 2005년 1월 Sociedade de Fabricantes의 파산으로 120명이 일자리를 잃었다.

<표 3-14> 산업부문별 오프쇼어링으로 인한 일자리 감소 현황(2005년 기준)

전체 일자리 감소 (A)		오프쇼어링으로 인한 일자리 감소 (B)		오프쇼어링의 비중 (B/A)	
공공부문	128,254	금속/기계	4,583	건설팅비즈니스	25.9
금융서비스	49,790	자동차	4,483	섬유/가죽	16.9
우편/통신	47,934	전기전자	3,905	화학	16.4
자동차	40,969	금융서비스	2,445	전기전자	16.2
운송/창고	30,598	건설	2,343	금속/기계	16.1
금속/기계	28,473	섬유/가죽	2,322	건설	16.0
무역/도소매	26,954	화학	2,079	정보기술	13.6
전기전자	24,105	에너지	2,000	유리/시멘트	13.1
식품산업	20,505	정보기술	1,570	자동차	10.9
에너지	18,599	식품산업	1,035	에너지	10.8
건설	14,646	우편/통신	947	펄프/종이	5.9
섬유/가죽	13,774	유리/시멘트	900	식품	5.0
화학	12,655	건설팅비즈니스	758	금융서비스	4.9
통신기술	11,518	무역/도소매	400	출판/미디어	2.7
보건/사회	9,660	펄프/종이	294	우편/통신	2.0
공연예술	8,032	출판/미디어	108	무역/도소매	1.5
유리/시멘트	6,861	농수산업	0	운송/창고	0
펄프/종이	4,946	교육	0	공공부문	0
출판/미디어	4,018	광업(extractive)	0	공연예술	0
건설팅비즈니스	2,929	미용	0	보수/청소	0
광업(extractive)	2,265	보건/사회	0	음식/숙박	0
음식/숙박	2,044	음식/숙박	0	보건/사회	0
교육	1,336	보수/청소	0	미용	0
농수산업	503	공연예술	0	광업(extractive)	0
보수/청소	330	공공부문	0	교육	0
미용	212	운송/창고	0	농수산업	0

자료: European Restructuring Monitor(2006)

오프쇼어링은 이론적으로 기업의 효율성을 높여 많은 잠재적 혜택을 가져오는 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 그 이면에는 매우 유연하고 신속한 생산요소가격의 조정이라는 가정이 수반된다. 실제로 오프쇼어링의 효과에 대한 많은 실증분석들이 부분균형(단기) 효과를 다루고 있다. 즉 오프쇼어링을 통한 경제적 이득이라는 분석 결과 이면에는 노동시장의 유연한 조정기능을 가정하고 있는 것이다. 그러나 현실에서는 이러한 노동시장의 유연한 조정이 잘 나타나지 않는 것이 사실이다. 다시 말하면 현실에서는 오프쇼어링은 단기적으로 실업이나 고용축소의 현상을 발생시키기도 한다는 것이다. 따라서 오프쇼어링으로 인하여 노동자들이 상당기간 오랫동안 실업을 경험하거나 노동시장의 조정기능이 유연하게 작동하지 않을 경우 오프쇼어링의 경제적 이득은 상당히 줄어들 수밖에 없다. 그러므로 오프쇼어링의 경제적 이익을 극대화하기 위해서는 노동시장이 보다 유연하게 조정되도록 하는 정책이 필요하다. 즉 노동시장의 조정비용 (adjustment cost)을 줄이는 정부의 정책이 필요한 것이다.

#### 나. 임금에 미치는 영향

해외에 아웃소싱을 하는 많은 다국적 기업들이 고기술의 고부가가치 생산은 자국에서 수행하고 상대적으로 저기술 및 저부가가치 생산을 해외에 위탁하는 경우가 많기 때문에 국내 비숙련노동자들은 세계화로 인해 피해를 입을 가능성이 높은 반면, 고기술을 갖고 있는 숙련노동자들은 이들에 대한 수요증가로 세계화로 인해 혜택을 보게 될 가능성이 많다.

이와 관련하여 Geishecker & Görg(2006)는 독일 자료를 이용하여 오프쇼어링이 숙련노동자와 비숙련노동자의 임금에 미치는 영향에 대한 실증분석을 시도하였다.<sup>31)</sup> 그들의 연구에 따르면, 비숙련노동자들의 실질임금

31) Geishecker & Görg(2006)는 글로벌 아웃소싱 자료를 독일의 투입-산출 데이터(input-output data)를 이용하여 도출하였는데, 그들은 협의의 글로벌 아웃소싱과 광의

은 오프쇼어링으로 인하여 약 1.5% 감소한 반면, 숙련노동자들의 실질임금은 2.1%만큼 증가하는 것으로 추정되고 있다. 특히 1991~2000년간 오프쇼어링 발생으로 인한 실질임금 변화의 누적 효과를 보면, 비숙련노동자의 경우 약 4.5% 감소하지만, 숙련노동자의 실질임금은 약 6.3% 증가하는 것으로 분석되었다.

그런데 이러한 오프쇼어링으로 인한 임금의 변화는 산업별로 차이를 보이고 있다. <표 3-13>의 (i)를 보면, ‘기타수송기기’와 ‘가죽’ 산업에서 숙련노동자의 임금이 30% 이상 증가하였고, ‘섬유’, ‘의류’, ‘사무기기’, ‘TV 및 전화’ 산업도 숙련노동자의 임금도 10% 이상 증가하였다. 반면, ‘기타수송기기’와 ‘가죽’ 및 ‘의류’ 산업의 비숙련노동자 임금은 큰 폭으로 감소하였다.

그렇다면 오프쇼어링으로 인하여 숙련노동자와 비숙련노동자 간의 임금 변화가 큰 폭의 차이를 보이고 있는 산업들(‘기타수송기기’, ‘가죽’, ‘섬유’, ‘의류’, ‘사무기기’, ‘TV 및 전화’ 등)이 전체 산업에서 얼마나 비중이 큰 산업인지 살펴볼 필요가 있다. 만약 전체 산업 대비 이들 산업의 고용비중이 매우 높다면 오프쇼어링으로 인한 숙련노동자와 비숙련노동자간의 임금불평등 현상은 경제적으로 매우 큰 파급효과를 미칠 수 있기 때문이다. 그러나 <표 3-13>의 (ii)에서 보듯이 이 산업들의 고용비중은 다행히도 높지 않다. ‘의류’, ‘가죽’ 및 ‘사무기기’의 경우 전체 고용의 1% 미만에 불과하며, ‘기타수송기기’, ‘섬유’, ‘TV 및 전화’ 산업도 전체 고용의 3%를 넘지 않고 있다. 다만, ‘화학’ 산업의 경우, 숙련노동자와 비숙련노동자 간의 임금 변화 격차가 비교적 크게 나타나고 있는데, 이 산업의 고용비중

---

의 글로벌 아웃소싱으로 나누어 분석을 하였다. 협의의 글로벌 아웃소싱은 해외동일 산업으로부터 수입된 중간투입물을, 광의의 글로벌 아웃소싱은 해외로부터 수입된 모든 중간투입물을 기준으로 나누었는데, 광의의 개념을 이용한 분석의 경우 유의하지 않은 추정치들이 도출되어 본 연구에서는 협의의 글로벌 아웃소싱을 오프쇼어링으로 한정하여 소개하기로 한다.

이 전체 산업에서 약 11.3%를 차지할 정도로 높아 오프쇼어링으로 인한 경제적 파급효과가 비교적 큰 것으로 분석된다. 반면, 고용 비중이 높은 ‘조립금속’ 산업이나 ‘기계·장비’, ‘자동차’ 산업의 경우에는 숙련노동자와 비숙련노동자의 임금변화 격차가 상대적으로 크지 않게 나타나고 있다.

이번에는 각각의 산업내에서 숙련노동자와 비숙련노동자간의 구성 비율이 어떠한지를 살펴보고자 한다. 오프쇼어링으로 인한 임금격차가 크게 발생한 산업이 전체 산업에서 차지하는 비중이 작다하더라도 그 산업내에서 비숙련노동자의 비중이 높다면 역시 문제가 될 수 있기 때문이다. <표 3-16>의 (iii)에서 보듯이 오프쇼어링에 따른 임금격차가 크게 나타난 ‘섬유’, ‘의류’, ‘가죽’ 산업의 경우에는 비숙련노동자의 비중이 비교적 높지만, ‘사무기기’, ‘TV 및 전화’, ‘기타수송기기’ 산업은 상대적으로 비숙련노동자의 비중이 작고 대신 숙련노동자의 비중이 높아, 산업간에 각각 상이한 결과가 나왔다. 이것은 고위기술산업의 경우에는 숙련노동자의 비중이 상대적으로 높지만, 저위 및 중저위기술산업은 비숙련노동자의 비중이 상대적으로 높은 산업의 특성에 따른 것으로 풀이된다.

따라서 이 모든 것을 종합하면, 오프쇼어링으로 인한 비숙련노동자의 임금하락 문제는 대부분 산업에서 나타나고 있으나, 비숙련노동자의 임금하락폭이 큰 산업들은 전체 산업에서 비중이 작은 산업들이 대부분이며, 따라서 다행히 경제전반에 미치는 영향은 크지 않다는 것을 알 수 있다. 다만, 저위기술 산업의 경우, 비숙련노동자들의 비중이 높기 때문에 이 분야의 오프쇼어링의 충격은 상대적으로 클 것으로 예상할 수 있다.

<표 3-15> 독일 제조업 부문 해외아웃소싱이 임금에 미치는 영향 및 고용비중  
(단위: %)

	(i) 임금 변화율		(ii) 해당산업 의 고용비중	(iii) 산업내 고용비중		
	숙련노동	비숙련노동		고숙련	중숙련	비숙련
음식료	0.59	-0.34	6.08	10.61	21.22	68.16
섬유	12.92	-7.45	2.53	2.94	11.76	85.29
의류	20.80	-12.0	0.22	0.00	27.78	72.22
가죽	34.53	-19.92	0.47	21.05	0.00	78.95
목재	0.35	-0.20	1.87	0.00	7.28	92.72
펄프 및 종이	6.46	-3.73	1.84	6.08	7.43	86.49
인쇄 및 출판	0.04	-0.02	2.69	18.89	13.82	67.28
코르크스·석유	-5.53	3.19	0.55	15.91	4.55	79.55
화학	11.07	-6.39	11.31	20.75	14.16	65.09
고무·플라스틱	1.09	-0.63	3.84	3.24	10.03	86.73
비금속광물	0.46	-0.26	3.41	0.36	15.64	84.00
기초금속	7.85	-4.52	3.49	9.61	9.61	80.78
조립금속	0.78	-0.45	21.54	7.72	12.62	79.65
기계·장비	2.91	-1.68	11.67	20.96	16.70	62.34
사무기기	15.73	-9.07	0.19	60.00	0.00	40.00
전기기계	9.22	-5.32	7.80	29.14	22.45	48.41
TV·전화	13.14	-7.58	1.40	30.97	23.89	45.13
정밀광학기기	1.16	-0.67	3.09	18.07	31.73	50.20
자동차	4.97	-2.86	12.46	16.63	13.45	69.92
기타 수송기기	36.20	-20.88	1.68	22.96	15.56	61.48
기타	9.48	-5.47	1.87	5.96	7.95	86.09

주: (i) 해외아웃소싱은 독일의 투입-산출 데이터(input-output data)에서 해외동일산업으로부터 수입된 중간투입물을 기준으로 하였으며 해외아웃소싱으로 인한 임금변화의 효과를 나타낸 것임. 산업은 EU산업분류기준(NACE)으로 15~36까지임.

(ii) 전체 산업에서 차지하는 해당산업의 고용비중임.

(iii) 해당산업내에서 노동자의 기술수준에 따라 분류한 고용비중임.

자료: European Commission(2008); Geischecker & Görg(2006)

오프쇼어링은 비숙련노동자들에게 실질임금의 하락이라는 결과를 낳게 한다. 즉 세계화로 인해 비숙련노동자들은 고용과 임금면에서 매우 큰 불안 을 느끼게 될 수밖에 없다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 오프쇼어링의 이익을 극대화하기 위해서는 노동시장이 보다 유연하게 조정되도록 하는 정책을 사용되어야 하는데, 그 정책의 우선 대상은 바로 비숙련노동자들이 되어야 할 것이다. 특히 비숙련노동자들의 능력을 제고시키거나 다른 직업을 찾을 수 있도록 알선하는(또는 이 두 가지를 병행하는) 정책을 사용해야 할 것이다.

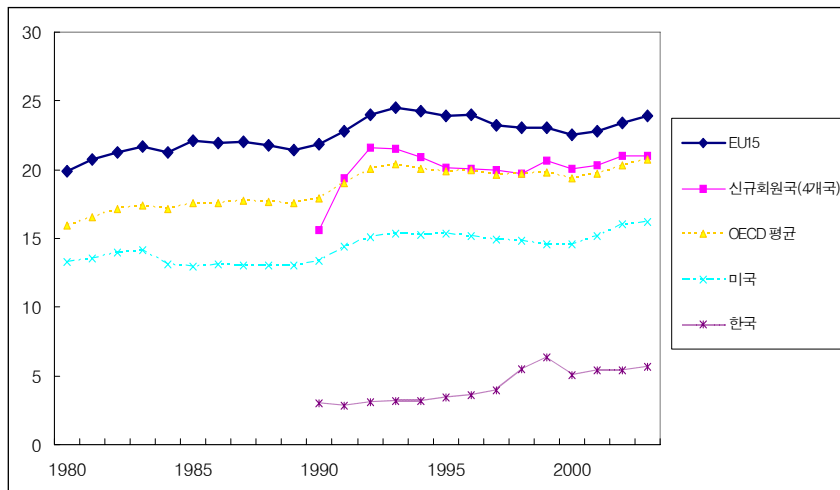
### 제3절 세계화에 대한 EU의 정책대응

지금까지 살펴본 바와 같이 EU는 전세계의 어떤 국가들보다 세계화에 적극적으로 임해왔다. 그러나 2004년 중동구 국가들의 EU 가입과 다국적 기업의 오프쇼어링 확대와 서비스 시장 개방 등에 의한 일자리 감소 및 실질임금 하락 등으로 비숙련노동자들을 중심으로 세계화에 대한 두려움이 확산되고 있다. 이에 대해 EU 차원의 반응은 전반적으로 세계화가 주는 이익, 즉 국제적 분업, 경쟁 효과, 기술 전파, 투자기회 증대, 소비시장 확대 등은 세계화로 인한 비용, 즉 비숙련노동자의 실직, 빈곤과 불평등 심화, 이민으로 인한 사회적 스트레스 등을 능가하고 있기 때문에 세계화를 두려워하지 말고 적극적으로 수용하여 EU경제의 성장 기회로 삼아야 한다는 입장이다. 그러나 문제는 세계화의 이익은 장기에 걸쳐 서서히 나타나는 반면, 세계화로 인한 비용은 단기에 발생한다는 점이다. 따라서 EU는 세계화에 따른 조정비용을 최소화하면서 이익을 극대화하는 방향으로 정책을 추진할 것을 권고하고 있다. 이와 관련 EU가 추진하고 있는 세계화에 대한 대응정책을 살펴보고자 한다.

1. 개별 회원국 차원의 사회안전망

실직, 임금하락, 불평등 심화 등과 같은 세계화의 불안요소를 최소화하는데 EU의 각 회원국들의 사회복지제도가 기본적으로 중요한 역할을 담당하고 있다. EU 회원국 특히 EU 기존 선진 회원국들(EU-15)의 GDP 대비 사회보장지출 비중을 보면, [그림 3-3] 과 같이 1980년 이후 비교적 안정적으로 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 사회보장지출 증가율이 GDP 증가율을 초과하고 있는 것이다. 이것은 세계화 과정에서 나타나는 경쟁의 심화로 인하여 복지제도가 약화되고 따라서 사회복지 지출이 줄어들 것이라는 기존의 예상과는 어긋나는 현상이다. 즉 세계화가 진행될수록 유럽식 복지국가는 더욱 견고히 형성되어 왔다는 것을 보여준다.

[그림 3-3] EU 및 주요국들의 사회보장지출 추이  
(단위: %, GDP 대비 비중)



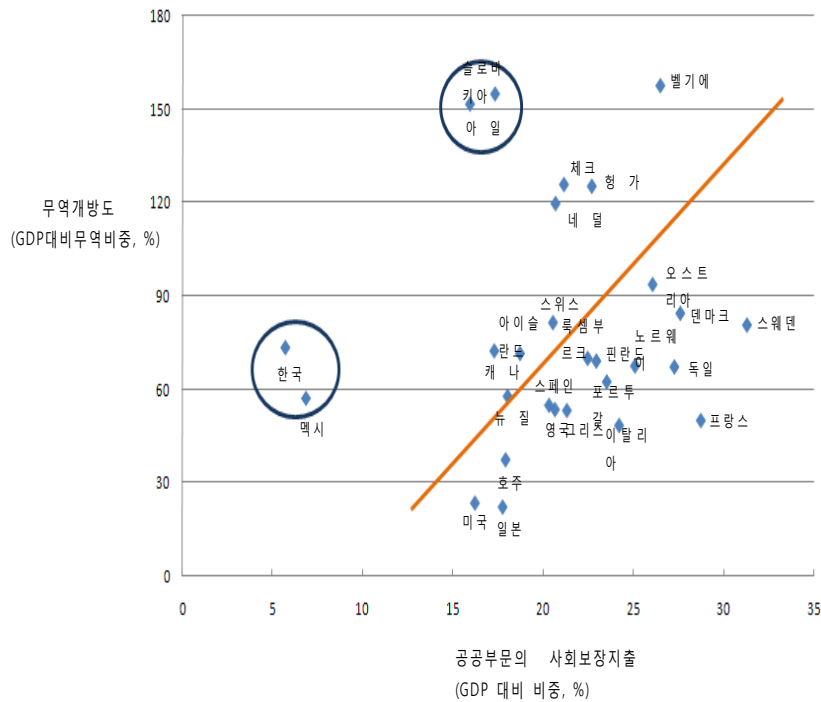
주: EU 신규회원국 중에서 OECD 회원국은 폴란드, 헝가리, 체크, 슬로바키아 4개국임.

자료: OECD 자료를 이용하여 저자 작성



이와 관련하여 더 나아가 20세기 후반에 와서 제2차 세계화라고 불리는 안정적·지속적인 세계적 시장통합이 가능했던 데는 선진국에서 복지국가의 강화가 결정적인 역할을 했다는 주장까지 제기되고 있다(Rieger and Leibfreid, 2003). 이들에 따르면 복지국가는 세계화 추진을 위한 충분조건은 아니지만 필요조건이라는 것이다. 즉 2차 대전 후 30년간 서구에서 복지국가가 충분히 발전하고 난 뒤에 비로소 선진국들은 수입장벽을 인하하거나 제거할 수 있었다는 것이다. 정치학자 카첸스타인(P. J. Katzenstein)은 스웨덴, 오스트리아, 네덜란드 등 유럽의 개방형 소국에서 정부의 규모가 커진 것은 우연이 아니라고 주장한다. 이들 나라에서 정부는 국제경제의 힘에 노출됨으로써 발생하는 위험에 대한 안전판 노릇을 한다고 본다(이정우, 2008). 실제 유럽의 개방형 소국들의 GDP 대비 사회보장지출 비중을 보면 상대적으로 타국에 비하여 매우 높은 것을 알 수 있다. 이러한 세계적 시장통합과 복지제도 강화와의 연계성은 개별 국가들 사이에서도 발견된다. 즉 OECD 국가들을 대상으로 한 세계화와 사회보장지출과의 관계를 보면, [그림 3-4] 에서와 같이 일부 국가들(아일랜드와 슬로바키아, 한국 및 멕시코)을 제외하고는 대체적으로 세계화 수준이 높은 국가들일수록 GDP 대비 사회보장지출 비중이 높은 경향이 나타나고 있다.

[그림 3-4] OECD 국가들의 세계화와 사회보장지출과의 관계(2003년 기준)



자료: OECD 자료를 이용하여 저작 작성

물론 유럽 국가들의 경우 복지국가가 세계화 추진을 위한 필요조건이며, 복지국가 구축을 통해 세계화를 추진할 수 있었다는 여러 학자들의 주장에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그러나 분명한 것은 결과적으로 보면 EU 회원국들의 높은 복지수준이 이들 국가들이 세계화를 적극적으로 추진하는 과정, 예를 들어 EU 단일시장 형성과 확대에서 상당한 힘을 발휘하였을 뿐만 아니라 세계화에 따른 단기적인 불평등을 상당히 해소할 수 있었다는 것이다. 이러한 사실은 복지제도에 대한 EU의 입장을 봐서도 분명하게 나타나고 있다. EU는 '2007년 사회적 상황 보고서(Social

Situation Report 2007)’에서 “사회정책을 통해 양질의 교육, 보건, 직장 등에 대한 동등한 기회가 보장된다면, 그동안 사장되었던 인적 자원이 충분히 활용됨으로써 결과적으로 소득은 좀 더 평등하게 분포되고 경제적 성장은 촉진될 수 있다”고 언급하면서 경제성장의 주요 요인으로 사회보장 정책의 필요성에 대해 강조하고 있다. 또한 EU 집행위의 ‘2005년 EU 경제보고서: 세계경제통합 심화에 따른 기회와 도전’이라는 보고서에서도 세계화의 추진과정에서 나타나는 단기적 문제들 즉 실업의 발생 등에 대해서 실직자에 대한 구직알선과 소득보전, 교육·훈련 강화 및 재취업에 대한 인센티브 제공 등을 적극적으로 추진할 것을 권고하고 있어 세계화로 인한 부정적 효과를 사회안전망을 통해 최소화하고 조정비용을 줄이도록 하고 있다. 또한 2008년 EU 집행위는 ‘유럽정책연구센터(Center for European Policy Studies)’와의 공동보고서 ‘세계화에 적합한 사회적 유럽’에서도 “높은 수준의 복지제도는 세계화의 사회적 비용에 대응하는 선결 조건이며, 세계화 과정에서 나타나는 불확실성을 줄여 경제성장을 촉진할 수 있다”고 강조하면서 “복지제도의 약화는 오히려 사회적 결속을 침해하여 세계화의 혜택에 도움이 되지 못한다”고 언급하고 있다.

사회적 복지제도의 중요성은 EU가 회원국들의 노동정책에 대해 가장 중요하게 권고하고 있는 ‘유연안정성(flexicurity)’에서도 나타나고 있다.<sup>32)</sup> 세계화로 인해 다국적 기업의 유치와 기업 활동의 활성화를 위해서는 노동시장의 유연성 즉 해고와 고용의 유연성이 필요한데(flexibility) 이를 뒷받침하는 것이 바로 안정성(security)이기 때문이다. 즉 해고시 관대한 실업보상으로 인한 높은 소득안정성을 보장하고, 강력한 적극적 노동시장 정책(즉 직업알선 및 교육·훈련)을 통한 고용안정성을 확보해주는 것이다. 이러한 안정성은 바로 국가의 튼튼한 사회보장제도가 뒷받침되어야

32) 유연안정성(flexicurity)은 flexibility(유연성)과 security(안정성)의 합성어로 노동시장에서의 높은 수준의 유연성과 보장성을 동시에 추구하는 모델이다.

가능한 것이다.

그러나 EU가 사회보장제도의 중요성을 강조하고 있다고 하더라도 무작정 사회보장제도를 강화하라고 권고하는 것은 아니다. EU는 유럽의 많은 복지제도 중에서 세계화 과정과 무관한 비효율적이고 적절하지 못한 인센티브까지 포함되어 있는 경우가 있기 때문에 복지제도 개혁을 필요성을 강조하고 있다. 즉 지속되는 세계화의 위협에 꾸준히 대처할 수 있는 능력을 개인들이 갖출 수 있도록 지원하는 사회적 보호와 연결된 사회복지제도를 구축해야 한다고 권고하고 있다. 다시 말하면, 무분별한 사회보장의 확대가 아니라 사회적 결속을 높이기 위해 세계화로 인한 피해계층이 보다 세계화에 적응할 수 있는 능력을 배양하는데 노력을 기울여야 한다는 점을 강조하고 있는 것이다. 세계화는 유럽인의 삶의 질을 결정하는 주요 요인으로, 이를 기회로 활용하기 위해서는 경제적 유연성을 확보하는 동시에 사회보호(social protection) 시스템을 개선하여야 하며 이러한 측면에서 사회정책이 중요한 역할을 해야 한다고 강조하고 있다. 세계화에 대응하기 위해 성장과 고용을 목표로 하는 리스본 전략이 수립되었지만, 세계화로 인해 불이익을 받는 사람들을 보호하고 통합하는 것도 동 전략의 중요한 요소이며, 따라서 노동자를 전환배치하기 위한 재훈련 프로그램 등을 강화하고 동시에 노동시장으로 흡수할 수 없는 이들을 위한 복지정책의 현대화가 필수적이라고 권고하고 있다.

## 2. 유럽구조기금: 사전적, 장기적 능력배양

### 가. 개요

EU의 범위가 계속 확대되고 역내시장 통합이 심화되면서 회원국간, 지역간 격차를 해소하기 위한 EU차원의 노력이 진행되었다. 역내시장통합으로 인해 부정적 영향을 받는 지역에 대해 지원함으로써 공동체 전체의 결속과 유대를 강화하고자 한 것이다. 만약 회원국간, 지역간 경제적 격차가 계속된다면 낙후된 회원국 또는 지역은 EU 통합에 계속적으로 참여할 수 있는 유인이 사라지기 때문이다. 이러한 배경 하에 EU는 각종 구조기금(Structural Fund)을 만들어 낙후된 지역을 지원하고 있다. 그러나 이러한 EU의 구조기금은 경제통합에 따라 피해를 입은 특정 산업이나 지역을 보조하는 역할보다는 경제통합에 따른 구조적인 문제점을 해결하여 취약산업이나 낙후된 지역이 장기적으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도하여 유럽공동체 전체가 균형 있게 발전하도록 하고 있다.

우선 1958년, 고용 촉진 지원을 위한 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)과 농업 구조조정 및 농촌개발 지원을 위한 유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)을 창설하여 공동체 차원에서 지역격차 해소를 위한 노력을 시작하였다. 이후 1973년 1차 회원국 확대에 따라 아일랜드와 같은 저개발 신규회원국이 가입하게 되면서 지역문제가 크게 대두되자, 1975년에 역내 저개발지역 지원을 위해 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: ERDF)을 창설하여 EU내 저개발 지역과 사양산업 지역의 경제개발을 지원하였다. 또한 1988년 유럽단일의정서 채택을 통해 1992년 단일시장 완성에 합의하는 과정에서 스페인, 그리스, 포르투갈 등 상대적 저개발국가들이 단일시장 참여에 따른 손실을 상쇄하기 위한 대책을 요구하면서 EU는 구조기금의

개혁을 통해 구조기금 규모를 증대하는 한편, 공동체의 경제·사회적 결속이라는 포괄적인 목표를 추구하는 지역개발정책을 본격적으로 시행하게 되었다. 1992년 EU 창설조약(일명 마스트리히트 조약)에서는 유럽의 경제·사회적 결속을 EU의 중요한 목표 중 하나로 규정하고 낙후된 지역의 환경보호와 운송인프라 건설을 위해 구조기금과는 별도로 결속기금(Cohesion Fund)을 창설하기로 하였다.<sup>33)</sup> 또한 1993년에는 수산업 구조조정을 위한 수산업 지도기금(Financial Instrument for Fisheries Guidance: FIG)을 창설하여 EU는 총 4개의 구조기금, 그리고 결속기금을 운영하게 되었다.

EU는 수차례에 걸친 지역정책의 수단인 구조기금 개혁을 단행하면서 기금들의 통합과 효율성 증대를 위한 노력을 지속해왔는데, 본 연구에서는 가장 최근 즉 2006년 7월에 채택된 ‘구조기금과 결속기금에 관한 이사회 일반 규정(Council Regulation (EC) 1083/2006)’에 의한 2007~2013년간 지역개발정책을 중심으로 살펴보고자 한다.

#### 나. 유럽구조기금의 배분

현재 진행 중인 2007년-2013년간 지역개발정책의 예산은 총 3,474억 유로로 모두 3개의 정책목표에 따라 나누어 배정되는데, (i) 수렴(convergence) 목표에 가장 많은 2,829억 유로(81.4%), (ii) 지역경쟁력 및 고용촉진 목표에는 550억 유로(15.8%), (iii) 국경간 협력 목표에 87억 유로(2.5%)를 배정하고 있다.

33) 결속기금은 회원국 평균 GNI의 90% 이하 소득을 가진 국가들이 지원대상으로, 중동부의 신규회원국 10개국과 그리스, 포르투갈, 스페인 등이 이에 속한다. 구조기금이 기본적으로 지원대상이 국가가 아니라 EU 전체를 300여개로 나눈 지역(NUTS II)이라면, 결속기금은 환경, 운송인프라 구축 등과 관련하여 신규가입국으로서 인프라가 취약한 국가들을 대상으로 지원되며, 구조기금과 달리 지원대상이 지역이 아닌 국가라는 차이점이 있다.

여기서 수렴목표는 저개발회원국 및 지역의 경제성장과 고용 증진을 도모하여 이들 저개발지역의 유럽전체로의 통합을 위한 것으로써 이들 지역에서의 기술혁신, 인적자원개발, 환경보호, 행정효율성 향상 등에 지원된다. 수렴목표에 속하는 지원대상 지역은 크게 두개 지역으로 나뉘는데, 첫째는 EU의 평균 GDP의 75% 이하의 소득을 가진 저개발지역(수렴지역, convergence regions)으로 17개 회원국 84개 지역이 이에 속한다. 둘째는 EU 전체 평균 GDP의 75% 이상의 소득을 가졌으나, EU-15(2004년 EU확대 이전의 15개 기존 회원국) 평균 GDP의 75% 이하의 소득을 가진 지역(phasing-out region)으로 16개 지역이 이에 속한다. 한편, 수렴목표 하에서는 결속기금의 지원도 받는데 이는 EU 전체 평균 GNI의 90% 이하 소득을 가진 지역에서의 환경보호, 운송인프라 건설 등에 지원된다. 그리고 지역경쟁력 및 고용촉진 목표는 지역의 혁신과 지식기반경제화를 도모함으로써 급격한 경제의 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 하는 한편, 인적자원 훈련을 통해 고용의 질을 높이는데 활용된다. 지원대상지역은 저개발지역을 대상으로 하는 수렴목표와는 달리 EU 전회원국을 대상으로 하며 168개 지역이 이에 속한다. 국경간 협력 목표는 국경을 접하고 있는 지역에서 국경을 초월하여 공동협력프로그램을 통해 지역간 협력을 촉진시키고 통합된 발전을 이루기 위해 지원된다. 국경을 접하고 있는 지역에 거주하는 EU 시민은 총 1억 8천만명(EU 전체 인구의 35.7%)에 달하는데, 이들이 국경간 협력 목표의 수혜대상이 된다.

2007~2013년간 지역개발정책에서는 성장과 고용을 촉진시키고자 하는 신리스본전략 목표를 직접적으로 뒷받침하기로 함에 따라 ‘수렴목표’ 예산의 60%와 ‘지역경쟁력 및 고용촉진 목표’ 예산의 약 75%를 신리스본전략의 목표와 직접 관련된 프로그램 즉 연구개발, 기술혁신, 인적자원개발, IT, 지속가능한 개발 등에 지원하도록 하였다.

&lt;표 3-16&gt; 유럽구조기금의 목표별 지원자격, 우선지원사업 및 예산

목표	운영기금	지원자격			우선지원사업	예산 (억유로)
		수립지역	EU25 평균 GDP의 75% 이하 지역	84개 지역		
수립목표	유럽지역개발 기금 및 유럽사회기금	수립지역	EU25 평균 GDP의 75% 이하 지역	84개 지역	혁신, 환경보호, 인프라건설, 인적자원개발, 행정효율향상	1,993
		Phasing-out 지역	EU25 평균 GDP의 75% 이상이지만, EU15 평균GDP의 75% 이하지역	16개 지역		140
	결속기금	EU25 평균 GNI의 90% 이하 지역			운송인프라건설, 환경보호, 재생에너지	696
지역경쟁력 및 고용촉진	유럽지역개발 기금 및 유럽사회기금	Phasing-in 지역		13개 지역	직업훈련, 혁신, 환경보호	114
		지역경쟁력 및 고용촉진 지역		155개 지역		436
국경간 협력 목표	유럽지역개발 기금	국경을 접하는 지역, 국가간/지역간 협력지역			혁신, 환경보호, 교육, 문화	87

자료: 구주연합대표부(2007)

지역개발정책의 구조기금 예산 배정액을 회원국별로 살펴보면, 2007~2013년 동안 폴란드가 총 673억 유로를 받게 되어 최대 수혜국에 해당되었으며, 스페인(352억 유로), 이탈리아(288억 유로), 체크(267억 유로), 독일(263억 유로), 헝가리(253억 유로), 포르투갈(215억 유로), 그리스(204억 유로) 등이 그 뒤를 잇고 있다. 최대 수혜국들을 보면, 폴란드, 체크, 헝가리 등 2004년에 가입한 중동구의 신규회원국 중 경제규모가 큰 국가들과 기존 회원국 중 상대적으로 소득수준이 낮은 스페인, 포르투갈, 그리스, 그리고 역시 기존회원국 중 동서간 경제력 격차가 큰 독일과 남북간 격차가 큰 이탈리아 등이 해당되었다. 그러나 개별국의 경제규모를 고려한 수혜규모(즉 GDP대비 예산배정액)를 보면, 상위그룹에는 역시 중동구 회원국들이 대다수 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 EU의 구조기금은 신규회원국들을 중심으로 한 저개발국가와 기존회원국 중 상대적 소득수



104 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

준이 낮은 국가(스페인, 포르투갈, 그리스)에 상대적으로 더 많이 배분되고 있는 것이다. 이는 구조기금이 경제통합으로 인해 경쟁력이 약한 산업이나 낙후된 지역이 장기적으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도하기 위해 설립되고 운영되고 있기 때문이다.

<표 3-17> EU 회원국별 구조기금 예산 배정 규모(2007~2013년)  
(단위: 백만 유로)

	예산배정액	2007년 GDP	예산배정액/GDP
헝가리	25,307	101,131	25.02%
리투아니아	6,885	28,423	24.22%
불가리아	6,853	28,899	23.71%
라트비아	4,620	19,936	23.17%
에스토니아	3,456	15,270	22.63%
폴란드	67,284	308,638	21.80%
슬로바키아	11,588	54,857	21.12%
체코	26,692	127,143	20.99%
루마니아	19,668	121,431	16.20%
몰타	855	5,415	15.79%
포르투갈	21,511	163,083	13.19%
슬로베니아	4,205	34,471	12.20%
그리스	20,420	228,180	8.95%
키프러스	640	15,667	4.08%
스페인	35,217	1,050,595	3.35%
이탈리아	28,812	1,535,540	1.88%
독일	26,340	2,422,900	1.09%
핀란드	1,716	179,734	0.95%
프랑스	14,319	1,892,244	0.76%
벨기에	2,258	334,917	0.67%
스웨덴	1,891	330,964	0.57%
오스트리아	1,461	270,837	0.54%
영국	10,613	2,047,289	0.52%
아일랜드	901	190,603	0.47%
네덜란드	1,907	567,066	0.34%
덴마크	613	226,544	0.27%
룩셈부르크	65	36,278	0.18%

주: 경상가격 기준이며, 각 회원국별 GDP 대비 예산배정액 규모는 저자 작성  
자료: EU 집행위원회 지역개발 총국 웹사이트 및 유럽통계청(Eurostat)

#### 다. 운영방법 및 절차

EU의 구조기금을 활용한 지역정책은 ‘보조성의 원칙’에 따라 운영되고 있다. 이는 EU 차원에서의 공동의 가이드라인과 원칙을 정립하여 회원국 간 지역정책이 서로 중복되거나 상충되지 않도록 보완하는 역할을 할 뿐, 실제적인 정책 집행, 감독 등은 개별 회원국의 책임 하에 이루어진다는 의미이다. EU 집행위원회는 개별 회원국들이 추진하는 지역개발 프로그램에 소요되는 재정의 일부분을 지원하고 이러한 프로그램의 운영, 감독 및 평가는 집행위원회와의 협조하에 해당 회원국이 책임을 지도록 하고 있다.

암스테르담조약 161조에 의하면, 집행위원회는 구조기금의 예산과 운영 원칙, 우선지원목표 및 지원대상국가, 지역 등에 관한 제언을 하며, 이사회는 구주의회의 동의를 얻어 집행위원회의 제안을 승인하도록 되어 있다. 이사회가 구조기금에 관한 결정을 내리면, 각 회원국 또는 지역은 공동체에 지원을 요청할 지역개발프로그램 관련 자료를 집행위원회에 제출한다. 이때 각 회원국 또는 지역당국은 프로그램 개발부터 운영, 감독 등 전 단계에 걸쳐 경제적, 사회적 이해당사자들을 참여시켜야 한다. 집행위원회와 회원국들은 집행위원회에 제출된 각 회원국 및 지역의 프로그램들을 검토하여 이를 지원할지 여부를 결정하게 된다.

집행위원회의 지원이 결정되면 해당 프로그램을 책임지는 당국은 프로그램의 세부 운영계획을 자율적으로 결정하여 프로그램을 시행하며, 프로그램의 진척사항을 감독하고 그 결과를 집행위원회에 보고한다. 집행위원회는 해당 당국이 제출한 프로그램의 진척사항을 감독하고 그 결과에 따라 해당 프로그램에 배정된 잔여 구조기금을 지원한다.

## 라. 구조기금의 특징

구조기금의 첫 번째 특징은 다년프로그래밍(Multi-annual Programming)으로 운용된다는 점이다. 즉 구조기금을 활용한 EU의 지역개발정책은 각종 프로젝트의 예산을 매년 수립하는 것이 아니라 다년 계획을 승인하고 예산이 집행되도록 함으로써 예산 집행의 확실성과 안정성을 부여하고 있다. 또한 일시적인 수요진작이나 경기순환의 대응책으로서의 단기적인 정책이 아니라 경제 구조 자체의 조정을 목표로 하는 중·장기적인 정책으로서 추진되고 있다. 구조기금의 예산도 사업기간에 따라 1994~1999년, 2000~2006년, 2007~2013년 등 6년 단위로 예산을 배정하고 운영하고 있다. 이러한 다년 프로그래밍은 구조기금의 가장 성공적인 정책의 하나로 평가 받고 있으며 특히 주요 사회간접자본 구축에 대한 예산 집행의 경우 더욱 효과가 큰 것으로 나타났다. 앞에서 언급한 바와 같이 구조기금은 경제구조조정을 통해 지역별 경제능력을 배양하여 궁극적으로는 회원국 경제의 수렴을 목표로 하고 있다는 점에서 구조기금의 중·장기 정책의 특성을 반영한다고 할 수 있다.

두 번째 특징은 앞에서 언급한 ‘보완성의 원칙’이다. EU는 지역개발정책이 개별 회원국 정부의 균형발전정책을 대체하는 것이 아니라 보완하기 위한 것임을 명확히 하고 있다. 이 원칙에 따라 기금은 회원국 정부가 공동으로 재정을 부담하는 프로젝트에 한해서 지원이 되며 회원국 정부는 EU에 자금을 신청할 때 보완성 원칙을 입증할 의무가 있다. 이러한 보완성 원칙과 관련된 것으로서 EU는 실제 프로그램의 집행에 관한 권한과 책임을 회원국 또는 지역으로 대폭 이양하는 분권화를 추진하고 있다. 이 사회가 승인한 사업에 대해 집행위의 역할은 회원국 및 지방정부가 제출한 구체적인 사업내용에 대한 협의, 채택된 사업의 진척상황 점검 및 성과에 대한 사후 평가에 국한되며, 사업의 세부 내용확정, 시행자 선정, 감

독 등 집행에 관한 책임은 모두 회원국 및 지방정부에 이양하고 있다.

세 번째 특징은 EU는 투자재원을 지역별, 부문별로 집중 투입하는 것이 투자의 효율성을 높이는데 반드시 필요한 원칙이라고 인식하고 있다는 점이다. 즉 지리적, 정책부문별로 우선순위에 따라 투자가 집중적으로 이루어져야 구조기금 정책의 효과가 실질적으로 나타날 수 있다는 것이다. 지리적인 정책집중의 원칙은 구조기금의 각 목표별로 지역을 분류하여 지원하는 것을 통해 이루어지고 있으며, 수송, 에너지, 경쟁력, 인적자원, 환경 등 부문에 대한 정책 우선순위도 가이드라인으로 규정되어 있다(<표 3-14> 참고).

네 번째 특징은 상대적 후진국의 경제개발을 지원함으로써 결과적으로 선진국가로부터 후진국가로의 소득 재분배가 이루어지고 있다는 점이다. 국별 지역기금 할당액과 국별 예산 기여금 통계를 보면 2004년의 EU 확대 이전에는 포르투갈, 그리스, 스페인 3개 국가에 대한 구조기금 할당액은 이 국가들의 예산 기여금의 288%, 279%, 127%에 각각 해당되었다. 즉 이들 3개 국가는 자국 예산 기여금의 1.3~2.9배에 해당되는 지역기금을 EU로부터 지원받고 있는 것이다. 이러한 현상은 2004년 이후 중동구권 국가들의 가입 이후에도 발생하고 있다. <표 3-16>에서 회원국별 EU 예산 기여금액 대비 구조기금에 해당되는 결속정책(Cohesion Policy)의 수혜금 비율을 보면, 2004년 이후 가입한 중동구권 국가들은 상대적으로 매우 높은 반면, 기존 회원국들은 상대적으로 매우 낮은 것을 알 수 있다. 라트비아는 EU 예산 기여금액의 약 2.2배에 해당하는 구조기금을 할당받고 있고 폴란드와 헝가리도 약 1.5배를 받고 있으며 기존회원국 중에서는 포르투갈과 그리스가 각각 약 1.7배, 1.5배를 받고 있다. 물론 이들 국가들은 EU 예산 기여액 대비 전체 수혜액 비중을 보더라도 2~3배 이상의 혜택을 보고 있다.

<표 3-18> EU 회원국별 예산 분담액 및 수혜액 규모(2007년 기준)  
(단위: 백만 유로)

회원국	기여액1)	수혜액2)	구조기금 (결속정책)	기여액대비 수혜액 비율	기여액대비 구조기금수혜비율
리투아니아	271	1,032	466	380.8%	171.8%
라트비아	199	667	437	335.2%	219.7%
그리스	3,020	8,373	4,593	277.3%	152.1%
헝가리	870	2,408	1,304	276.7%	149.9%
폴란드	2,809	7,755	4,217	276.1%	150.1%
포르투갈	1,460	3,917	2,456	268.2%	168.2%
에스토니아	177	366	216	207.2%	122.4%
슬로바키아	519	1,072	635	206.4%	122.3%
불가리아	291	580	145	199.4%	49.8%
루마니아	1,089	1,601	421	146.9%	38.7%
체코	1,167	1,703	918	145.9%	78.7%
아일랜드	1,586	2,194	264	138.3%	16.6%
몰타	57	76	49	133.0%	86.1%
스페인	9,838	12,775	5,430	129.9%	55.2%
슬로베니아	359	383	162	106.6%	45.1%
핀란드	1,629	1,391	322	85.4%	19.8%
이탈리아	14,024	11,330	4,453	80.8%	31.7%
프랑스	16,989	13,586	2,449	80.0%	14.4%
룩셈부르크	296	231	13	78.2%	4.4%
오스트리아	2,218	1,569	265	70.7%	11.9%
키프러스	170	120	34	70.3%	20.2%
덴마크	2,219	1,401	129	63.1%	5.8%
독일	21,710	12,222	4,312	56.3%	19.9%
스웨덴	2,915	1,629	304	55.9%	10.4%
영국	13,429	7,347	2,357	54.7%	17.6%
벨기에	4,372	2,141	347	49.0%	7.9%
네덜란드	6,303	1,856	251	29.4%	4.0%
EU27	109,988	107,148	36,974		33.6%

주: 1) EU의 세원은 '농산물관세 및 부과금, 공동관세 등 전통적인 자체 예산과 '부가가치세(VAT)' 및 '회원국의 GNI 기여분' 등으로 구성됨.

2) EU의 예산지출 구성항목은 '지속적인 성장(=경쟁+결속정책)', '자원보존', '자유, 사회, 정의', '세계화' 등으로 구성되어 있으며, 이 중 결속정책 부분이 구조기금의 사용항목임.

자료: Court of Auditors(2008), Annual Report concerning the financial year 2007.

## 3. 유럽세계화조정기금(EGF): 세계화 피해에 대한 사후적 보상

## 가. 개요

EU는 그 동안 세계화에 따른 국가내 불평등 문제는 국가별 사회보장정책을 통해 해결해왔으며, EU내 회원국간 불평등 문제는 경제·사회적 결속(cohesion) 및 유대(solidarity) 강화를 위해 구조기금을 통한 정책을 사용해 왔다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 2004년 이후 중동구 국가들이 EU에 새롭게 가입하면서 세계화에 대한 EU 시민들의 반응이 세계화를 ‘기회’보다는 ‘우려’로 바라보는 시각이 점차 확산되었다. 이는 중동구 신규회원국들은 EU에 가입한 이후 기존회원국들보다 상대적으로 더 많은 구조기금 혜택을 누리면서 인프라 투자 확대 및 적극적인 외국인직접투자 유치 등을 통해 경제성장을 거듭한 반면, 기존 회원국들은 서비스 시장 확대와 중동구의 값싼 노동력의 이주 그리고 다국적기업들의 오프쇼어링 증가와 생산기지 이전 현상 등이 발생하면서 당시 고실업으로 신음하고 있던 기존 회원국 노동자들이 세계화가 더 이상 ‘기회’가 아닌 ‘위협’으로 느끼기 시작했기 때문이다.<sup>34)</sup>

세계화 과정에서 이슈가 되었던 EU 확대 및 통합심화에 대하여 반대 여론이 높아가자,<sup>35)</sup> EU 차원에서 이러한 문제에 대한 대응 없이는 EU 확대와 통합심화를 더 이상 추진하기 어렵다는 인식하에, EU는 개방으로 인하여 직접적인 피해를 입은 근로자들을 지원하기 위한 유럽세계화조정기금(EGF, European Globalisation Adjustment Fund) 창설을 추진하게 되었다. 2005년 EU 집행위의 보고서 ‘글로벌 세계에서의 유럽적 가치

34) 2005년 당시 유로지역의 평균실업률은 9.0%에 달하였으며, 특히 독일 9.8%, 프랑스 9.3%, 스페인 9.2% 등 주요국들이 고실업에 시달렸다.

35) 프랑스와 네덜란드에서의 EU 헌법이 부결된 것이 통합심화에 대한 반대를 가장 대표적으로 보여주는 예이다.

(*European Value in a Globalized World*)에서 시장개방과 국제적 경쟁의 혜택을 강조하면서 더불어 세계화 과정에서 발생한 실직자들의 구직활동을 지원할 필요가 있다고 지적하였으며, 또 다른 보고서 '2005년 EU 경제보고서: 세계경제통합 심화에 따른 기회와 도전'에서는 근로자들이 세계화의 새로운 환경에 보다 잘 적응할 수 있도록 지원하는 측면에서 세계화조정기금의 필요성을 강조하였다. 이에 바로수(Jose Manuel Barroso) EU 집행위원회 위원장은 세계화의 결과로 발생하는 조정과정(예: 실업)에 유럽인들이 대응하는 것을 지원하는 유럽세계화조정기금(EGF) 창설을 제안하였다. 2005년 12월, EU 정상회담에서 EU 정상들은 EGF 창설에 합의하였으며, 2006년에 유럽이사회와 유럽의회의 논의를 거쳐 최종적으로 2006년 12월 20일에 채택, 2007년 1월 1일부터 운영되고 있다.

EGF는 기존의 EU의 구조기금과 차별된다. 기존 EU의 구조기금 특히 유럽사회기금(ESF)은 구조조정이나 평생교육과 같은 전략적, 장기적 관점의 다년간 프로그램인 반면, EGF는 세계화로 인한 실업상태에 처한 근로자들을 대상으로 개별적으로 지원하는 직접적인 정책이다. 즉 구조기금은 변화에 대한 사전적 지원, 장기적 관점의 지원이었다면 EGF는 세계화 과정에서 발생한 실업에 대하여 심각하게 피해를 입은 근로자를 구제하기 위한 한시적인 성격의 기금이라는 점에서 차별화된다.

#### 나. 지원 범위 및 운영절차

EGF는 세계화로 인해 실업상태가 되거나 실업 위험에 처한 근로자들만을 전적으로 지원하는 적극적 노동시장 정책 이행에 필요한 자금을 지원한다. 지원 내용은 첫째로 구직지원, 직업가이드, 맞춤형 직업훈련, 재교육, IT기술, 기술인증, 아웃플레이스먼트, 기업가정신 제고, 자영업 지원 등이 있으며 둘째, 일시적 지원으로 구직 수당, 이직 수당, 평생교육 수당, 재교육 수당 등이 있다. 셋째, 이외에 혜택을 받지 못하는 근로자, 고령

근로자들이 노동 활동을 지속하거나 재취업 할 수 있도록 지원한다. 그러나 EGF는 고용주나 개별국가의 관련당국에서 행하는 적극적인 고용정책지원을 보완하는 성격으로 퇴직연금, 실업수당과 같은 사회보장성 정책을 지원하지는 않으며 사회보장정책은 개별 회원국의 고유 기능으로 분류하고 있다.

지원대상은 세계화로 인해 실업상황에 처한 근로자들만을 대상으로 하되, 기업 및 산업부문의 구조조정에는 지원하지 않는다. 그러나 세계화로 인하여 피해를 입은 기업의 근로자 및 하청업체 근로자들에 대한 지원은 가능하며, 지원대상 기업은 중소기업 뿐만 아니라 대기업 및 다국적기업도 해당된다.

EGF의 신청은 반드시 회원국을 통하여 이루지는 것이 원칙이며, 실업의 피해를 입어 기금의 혜택을 받고자 하는 개인이나 회사는 개별국가의 관련당국과 접촉해야 한다. EGF는 모두 5단계에 걸쳐 지원된다. 첫째, 각 회원국들이 세계화로 인한 대량실업사태를 인지하게 되면, 즉시 고용담당 기관과 협의하여 피해 입은 근로자들을 돕기 위한 방안을 강구한다. 둘째, 지원계획이 마련되면, EGF의 지원 신청서를 EU에 제출한다. 여기서 신청서의 주된 내용은 대량실업의 증명, 지원 대상자의 분류 등이다. EGF를 신청할 수 있는 기본적인 요건은 ‘세계화에 따른 세계 무역 패턴의 구조적 변화에 따른 수입급증 및 시장 점유율 급감 그리고 이로 인한 대량실업(1,000명 이상)’이므로 이를 입증하는 것이 신청서 작성의 가장 중요한 부분이다. 이때 각 회원국은 공식적인 통계자료나 기록 등을 이용하여 세계화로 인한 피해라는 점을 증명해야 한다. 셋째, EU 집행위원회는 지원계획을 심사하고 EU 예산당국(즉 이사회 및 유럽의회)에 제출한다. 넷째, 예산 당국이 이를 승인하여 기금지급의 최종결정을 하며 회원국은 계획안의 이행에 필요한 자금의 50%를 지급받는다. 지급받은 기금은 신청일로부터 12개월 이내에 모두 사용해야 한다. 마지막으로, 회원국 내의 기금의 이행이 완료되면 6개월(신청일로부터는 18개월 이내)내에 최종보고서를



제출해야 하는데 이 보고서에는 개별지원 패키지 수행 결과, 기금을 지급 받은 근로자 명단(기금규모, 특성별 구분 등), 최초 신청서와 최종 이행결과가 다른 경우 이에 대한 설명 등이 포함되어야 한다.

#### 다. 운영실적 및 특징

최근에 창설된 EGF는 2007년부터 시행되기 시작했기 때문에 기금운용 실적이 많지 않다. <표 3-17>에서 보듯이, EGF는 2007년에 총 10건이 신청되었고 이들 중 6건은 기금지급이 완료되었고 3건은 현재 예산 절차가 진행 중에 있으며, 1건은 신청을 철회하고 기술적 보완 후 2008년에 다시 신청되었다. 2008년에는 2007년에 철회되고 다시 신청된 것을 포함하여 모두 3건이 신청되었고, 모두 예산 절차가 진행 중이다. 지금까지 EGF 신청을 하고 지급완료 내지 현재 진행 중인 EGF 수혜 대상국들은 EU의 기존회원국들이 대부분인 바, 즉 신규회원국인 몰타 및 리투아니아 외에 기존회원국인 프랑스, 독일, 핀란드, 이탈리아, 스페인, 포르투갈이 EGF 지원을 요청했다. 이 중 독일의 BenQ, 핀란드의 Perlos, 스페인의 DELPHI, 포르투갈의 Lisboa-Alentejo 사례는 모두 생산기지 이전으로 인한 실업발생에 해당되고 있다. 또한 이탈리아와 몰타 및 리투아니아의 실업 발생은 섬유산업의 경쟁력 약화 및 생산기지 이전의 결과에 의한 것이다. 프랑스의 두 사례는 세계 자동차분야 무역환경의 영향으로 인한 PSA 및 르노의 부품업체 파산과 이에 따른 실업발생의 경우다.

구조기금이 주로 신규회원국을 중심으로 한 저개발국가들이 주요 수혜자라고 한다면, EGF의 주요 수혜 대상국은 기존 회원국들이 주로 해당되고 있다. 이는 EGF 창설 배경과도 연결되는데, 신규회원국 가입 이후 EU 확대와 통합의 진전에 따른 기존회원국 노동자들의 실업 사태의 불만을 해소하고 EU 경제통합의 확대와 심화를 지속해 나가려는 EU 차원의 노력의 산물로 볼 수 있는 것이 바로 EGF이기 때문이다.

&lt;표 3-19&gt; EGF 신청 현황

	국가	사례	EGF신청금액 (EUR)	진행상황
2007년				
EGF/2007/001	프랑스	Peugeot suppliers	2,558,250	지급완료
EGF/2007/002	프랑스	Renault suppliers	1,258,030	지급완료
EGF/2007/003	독일	BenQ	12,766,150	지급완료
EGF/2007/004	핀란드	Perlos	2,028,538	지급완료
EGF/2007/005	이탈리아	Sardegna	13,888,300	진행 중
EGF/2007/006	이탈리아	Piemonte	10,901,200	진행 중
EGF/2007/007	이탈리아	Lombardia	18,707,500	진행 중
EGF/2007/008	몰타	Malta	681,207	지급완료
EGF/2007/009	스페인	DELPHI	14,957,382	신청철회
EGF/2007/010	포르투갈	Lisboa-Alentejo	2,425,675	지급완료
2008년				
EGF/2008/001	이탈리아	Toscana	3,854,200	진행 중
EGF/2008/002	스페인	DELPHI	10,471,778	진행 중
EGF/2008/003	리투아니아	Alytaus Tekstile	298,994	진행 중

자료: EGF website([http://ec.europa.eu/employment\\_social/egf/current\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/egf/current_en.html))

## 제4절 평가 및 정책적 시사점

### 1. 평가

EU는 세계에서 가장 세계화 추세에 적극적으로 동참해왔으며, 그로 인한 부정적 효과의 발생 가능성에 대해서도 명확하게 인식하고 있다. EU 회원국의 적극적인 개방정책은 회원국들의 탄탄한 사회안전망의 기초위에서 추진될 수 있었다. EU 집행위도 잘 갖추어진 사회안전망과 복지체계가 개방경제하의 구조조정을 순조롭게 해서 세계화의 이익을 극대화할 수 있다고 강조하고 있다는 점도 개별 회원국들이 세계화의 과정 속에서 그동안 유지해왔던 ‘사회적 유럽’의 중요성을 말해준다. 물론 일부 회원국들은 세계화 과정과 무관한 비효율적이고 과도한 사회복지체도로 인하여 경제의 효율성이 떨어져 세계화의 치열한 경쟁에서 뒤쳐진 때도 있었다. 그러나 EU는 복지제도의 약화가 아니라 세계화의 위험에 꾸준히 대처할 수 있는 능력을 개인들이 갖출 수 있도록 지원하는 보다 현대적인 사회보장제도 개혁을 권고하고 있고, 실제로 많은 회원국들은 이러한 방향으로 자국의 복지제도를 수정해나가고 있다.

각 회원국들의 우수한 복지제도는 세계화 과정을 추진하는 중요한 배경임에도 불구하고 유럽 국가들은 EU 차원에서의 사회안전망을 추가로 운영하고 있는데 그 중 하나가 바로 ‘유럽구조기금’이다. 유럽구조기금은 낙후지역의 기초적인 사회간접자본과 인적자원 개발을 지원함으로써 지역간 균형개발정책을 보다 적극적으로 추진한다는 취지로 운영되고 있다. 그러나 보다 구체적으로 들어가면 유럽구조기금은 경제통합에 따른 구조적인 문제점을 해결하여 취약산업이나 낙후된 지역이 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도한다. 이러한 정책은 특히 신규로 EU에 가입하는 상대적인 저개발국에게 매우 매력적인 정책이다. 예를 들어 1973년에 가입한 아일랜드,

1981년에 가입한 그리스, 1986년에 가입한 스페인과 포르투갈 등은 모두 가입당시 EU의 기존 회원국들보다 매우 낙후된 국가들이었다. 그러나 이들 국가들(특히 아일랜드와 스페인)은 유럽구조기금을 적극적으로 활용하여 눈부신 경제성장을 일구어내었다. 보통 선진국과 개발도상국간의 경제통합이 이루어지면 저위기술산업에 특화되어 있는 개발도상국의 입장에서는 고위기술산업을 보유한 선진국과의 경쟁에서 밀릴 수 밖에 없고 따라서 산업고도화를 이루기가 힘들다. 그러나 EU의 구조기금은 개발도상국의 낙후지역과 산업을 일으키는데 상당한 보탬이 되었다. 실제로 유럽 구조기금의 배분을 보면, 당시 경제적 수준이 낮았던 아일랜드, 스페인, 포르투갈에 대한 배분이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.<sup>36)</sup> 이러한 유럽구조기금의 존재는 산업경쟁력이 약한 개발도상국의 EU 가입을 유인하는 인센티브가 되고 있다. 2004년 이후 EU에 가입한 중동구 국가들을 비롯하여 EU 가입 희망을 밝히고 있는 많은 동유럽 국가들이 그 증거다. 따라서 유럽구조기금은 경쟁력이 약한 지역 및 국가의 경쟁력을 키우도록 돕는 장기적 차원의 EU의 사회안전망이라 부를 수 있다.

각국의 사회보장제도와 EU 차원의 구조기금 운영이라는 이중의 사회안전망 외에도 EU는 2007년에 또 하나의 사회안전망인 ‘유럽세계화조정기금(EGF)’을 도입하였다. 유럽구조기금이 사전적 지원, 장기적 관점에서 경쟁력을 확보토록 하는 지원이라면 EGF는 단기적으로 세계화 과정에서 심각하게 피해를 입은 근로자를 구제하기 위한 단기적, 처방적 성격의 기금이라는 점에서 차별화된다. 그런데 유럽구조기금의 혜택이 주로 EU 신규 가입국 특히 상대적 저개발국가들에게 집중 지원되었다면, EGF는 주로 기존회원국 특히 선진국에 지원이 집중되고 있다. 이는 중국, 인도 등 저임금을 기초로 하는 아시아의 국가들의 성장과 2004년 이후 EU에 가입한

36) EU 구조기금의 기여액과 수혜액 비중으로 본다면 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등이 기여액에 비하여 수혜액이 많다.

중동구 국가들의 부상에 기인한다고 볼 수 있다. 특히 기존회원국의 오프쇼어링 활동의 확대로 기존 회원국들의 비숙련노동자들이 피해를 입게 되면서 이들에 대한 지원이 확대되고 있는 것으로 볼 수 있다. EGF는 짧은 운영기간으로 현재까지 이 기금을 수혜 받은 국가가 많지 않고 이에 대한 공식적인 평가가 수행되지 않아 기금의 운영성과 및 효과를 분석하기에는 한계가 있다. 그러나 분명한 것은 중동구권의 EU 가입에 따른 기존회원국들의 반감을 해소하고 EU차원의 유대를 강화하기 위한 방편으로 도입된 정치적 정책수단으로서의 역할을 하고 있다는 점이다. 이는 EU 사회고용총국이 EGF는 세계화로 인한 수혜자와 실직자간의 유대 강화를 위한 수단으로서 도입된다고 명시하고 있는 사실에서도 알 수 있다.

## 2. 시사점

결국 EU는 자국의 사회보장제도, 장기적 관점의 개발도상국의 경쟁력 강화를 위한 유럽구조기금, 그리고 신흥국가의 부상으로 인한 선진국 노동자들의 피해를 주로 보상하는 유럽세계화조정기금 등 세계화의 피해를 최소화하기 위해 모두 3단계의 사회안전망을 갖추고 있다. <그림 3-4>에서와 같이 개방도 수준은 유럽국가들과 비슷하면서도 사회보장지출 비중은 GDP 대비 5.9%로 EU-15의 평균치(23.9%)의 1/4에 불과한 한국의 모습은 세계화의 위협에 매우 취약하다고 할 수 있다. 물론 일부 EU 국가들이 과도하게 복지제도를 발전함으로써 발생한 부작용을 교정하기 위해서 개혁을 추진하고 있고, 유럽구조기금의 성과에 대해 비판하는 학자들도 있다. 그러나 한국의 경우는 우선 사회안전망이 절대적으로 부족한 상황으로 세계화 추진에 따른 많은 부정적 여파를 그대로 받게 된다. 따라서 한국도 세계화 과정에서 발생하는 단기적 조정비용의 발생을 인정하고 이를 최소화하기 위한 기본적인 사회안전망 확충이 요구된다.

또한 EU의 사례에서 이러한 기본적인 사회안전망 확충의 중요성과 함

계 경제·사회적 결속과 유대 강화를 매우 소중한 가치로 인정하고 있다는 것을 발견할 수 있다. EU 회원국들이 세계화를 추진하는 과정에서 발생하는 상대적 저개발국가들의 불만을 해소하기 위해 EU는 구조기금을 통한 장기적 능력배양을 지원하고 있으며, 또한 세계화조정기금을 통한 세계화로 인한 기존 회원국의 실업문제를 해소하기 위해서도 노력하고 있다. 이는 경제통합의 이익을 추구하는 과정에서 발생하는 피해집단(또는 피해국가)의 의견을 수렴하고 이해당사자들의 의견을 조정함으로써 일명 '사회적 자본(social capital)'의 극대화를 추구한다는 점에서 EU는 매우 앞서나가고 있다.<sup>37)</sup> 특히 세계화 과정에서 나타나는 개별적 위험을 회원국 내에서의 사회안전망으로 '사회화'함으로써 회원국내 개인들의 신뢰를 증진하는 한편, 또 다른 이해당사자라고 할 수 있는 회원국들간 신뢰 구축을 위해 EU 차원에서의 또 다른 사회안전망(즉 구조기금과 세계화조정기금)으로 '사회화'한 것으로 볼 수 있다. 이러한 회원국내 구성원들간 그리고 회원국간의 신뢰증진은 EU 경제통합의 이익을 극대화 할 수 있는 든든한 사회적 자본을 구축할 수 있는 것이다. 세계화 과정에서는 경제적 피해를 보는 집단이 발생하는 것은 불가피하다. 그러나 그 피해를 최소화하여 시장의 조정기능이 원활하게 진행되도록 돕는 것은 가능하다. 회원국내 그리고 회원국간 피해집단에 대한 다양한 지원을 통해 사회적 자본을 높이려는 EU의 노력을 우리도 배워야 할 것이다.

37) 사회적 자본이란 사회구성원들 사이에 존재하는 연대 혹은 공동체 의식에 기인한 일종의 집단에너지로서 이것이 형성되면 공동의 목표를 달성하기 위해 함께 일할 수 있는 능력이 향상된다.

## 제4장 일본의 소득격차문제와 정책대응

### 제1절 서론

경제의 글로벌화가 급속히 진전되어 온 지난 20여 년간 세계적으로 다양한 분야에서 양극화가 가속화되어 왔다. 어떤 분야에서 어떤 형태로 양극화가 발생했는지는 각국의 역사적 배경과 경제적 여건에 따라 다르게 나타났지만 주요한 선진국 그리고 최근 급속한 경제성장을 이루고 있는 개발도상국 모두에서 양극화는 공통적인 사회문제가 되고 있고 이에 대해 어떻게 대응해야 하는지는 국가의 중요한 정책이슈가 되고 있다. 일본의 경우에도 예외는 아니어서 지난 2006년을 전후로 양극화 문제(일본에서는 이를 「격차문제」라고 부르고 있다)가 매우 중요한 정치·경제적 이슈로 부상하였고 경제학자뿐만이 아니라 정치, 사회, 교육 등 모든 사회분야의 전문가들이 이 문제에 대한 다양한 진단과 처방을 제시해 왔다.

국제적으로 비교해 볼 때 일본은 매우 평등한 사회라는 이미지가 아직도 강하게 남아 있다. 그러나 현재 다른 국가와 비교해서 혹은 과거의 일본과 비교해서 현재의 일본은 매우 평등한 사회라고 말할 수 있을까? 다른 국가와의 비교는 차치하더라도 최소한 과거의 일본에 비해 현재의 일본은 결과적인 측면에서 불평등도가 많이 증가했다고 평가되고 있다. 전후 일본사회는 지속적으로 평등도가 개선되는 길을 걸어왔다. 첫째는 농촌으로부터 도시지역으로 인구가 이동되었고 둘째는 일본경제의 고도성장으로 도시지역 근로자들의 소득이 고르게 향상되었다. 셋째는 전전의 특권계층의 지위가 패전으로 인하여 완전히 붕괴되었다는 점도 전후 평등한 일본사회를 만든 중요한 요인이었다. 그 결과 전후 일본사회는 “1억 총

中流”라는 표현에서 알 수 있듯이 중산층이 매우 두터운 사회를 이룰 수 있었다.

그러나 1980년대 중반부터 일본사회에도 변화의 징조가 나타나기 시작하였다. 즉 불평등도가 줄어들어 왔던 전후의 기조가 붕괴되기 시작한 것이다. 이것은 매우 큰 변화이며 일본을 포함한 세계의 주요 선진국들이 공통적으로 경험한 거대한 변화였다. 분배의 불평등도는 소득수준이 증가하면서 점차 개선된다는 경제학적 가설(쿠즈네츠 가설)이 있는데 이 가설은 최근 20여 년간의 주요 선진국의 경험을 통해 볼 때 성립되지 않음이 점차 확인되고 있다. 일본에도 이러한 기조변화는 지난 20여 년에 걸쳐 상당히 확인되고 있고 그 결과 현재의 일본은 과거의 일본에 비해 다양한 분야에서 격차확대라는 문제에 봉착해 있다.

이러한 격차확대의 문제는 일본사회가 전후 처음으로 경험하는 문제이다. 최근 일본에서는 「승리자 그룹·패배자 그룹」, 「상류·하류」 등 계층의식을 조장하는 표현들이 크게 유행하고 있다. 이러한 표현들이 사용되는 대상 또한 다양하다. 일반적인 사람일 수도 있고 기업일 수도 있으며 지역일 수도 있다. 어떤 분야에서건 승리자와 패배자의 구분이 확연해지고 그 격차가 더욱 확대되며 이러한 격차가 세대를 이어 세습되는 상황까지 전개될 가능성도 배제할 수 없게 되었다. 고학력자의 아이가 고학력을 얻고 자산가의 아이가 자산가가 되며 기업경영자나 정치인 2세가 더욱 증가하는 시대가 도래되고 있기 때문이다. 일본인들은 이러한 사회적 경향에 대해 매우 당혹스러워 하고 있고 이 문제에 대한 해법을 찾고 있다. 그러나 과거에 경험해 본 적이 없는 문제인 만큼 일본사회에서는 아직 공통의 합의된 해법을 찾지 못하고 있는 것이 현실이다.

본 장에서는 일본의 소득격차문제를 다루어 보고자 한다. 그 이유는 일본사회에서 관심을 모으고 있는 가장 핵심적인 격차문제들이 소득격차문제에 결집되어 있기 때문이다. 대표적인 예로서 비정규고용의 증대현상을



들 수 있다. 비정규고용의 증가는 최근의 소득격차문제의 중요한 원인으로 지목되고 있으며 특히 청년층에서의 격차를 확대시켰다고 인식되고 있다. 한편 고령화에 따른 65세 이상 고령층 세대비율의 증가나 세대구성의 소규모화에 따른 單身세대의 증가 등도 소득격차확대의 중요한 요인으로 지목되고 있다. 소득격차문제의 원인으로 지목된 이러한 문제들은 매우 다양한 요인들로 인해 발생한 문제들로서 해결책을 찾기도 매우 어렵고 또한 이러한 문제들에 대한 사람들의 인식도 각기 달라 사회적 논쟁을 불러일으키고 있다.

본 장은 다음과 같이 구성된다. 먼저 제2절에서는 일본의 소득격차가 과연 어느 정도이며 이러한 소득격차를 발생시킨 주요 원인이 무엇인지에 대해 고찰한다. 일본의 소득격차는 앞서 언급한 바와 같이 1980년대 중반 이후 확대 기조를 보이고 있고 이는 대표적 불평등도 지수인 지니계수에 의해 확인되고 있다. 또한 이러한 소득격차의 원인으로 지목되고 있는 비정규고용, 고령화와 단신세대의 증가실태를 고찰한다. 특히 비정규고용의 확대문제는 일본 내에서도 많은 관심과 논쟁을 불러일으키는 문제이기 때문에 비정규고용의 실태에 대해 상세하게 고찰한다.

제3절에서는 소득격차를 바라보는 일본사회의 주요 시각에 대해 소개한다. 소득격차문제를 심각한 사회문제의 하나로 인식하고 강력한 정부규제, 예를 들면 비정규고용에 대한 각종 규제를 통하여 격차문제를 시정해야 한다는 시각이 존재하는 반면 소득격차문제는 기업과 노동자가 시장경쟁에서 생존하기 위해 스스로를 최적화하는 과정에서 나타난 결과이기 때문에 정부가 인위적으로 이러한 최적화 시스템에 간여하는 것은 오히려 부작용을 초래할 뿐이라는 시각도 존재한다. 소득격차를 바라보는 시각에 따라 제시되는 처방도 달라질 것이기 때문에 이에 대한 이해는 일본정부의 대응책을 이해하는데 매우 중요하다. 결론적으로 말한다면 사회적 약자의 보호보다는 먼저 전체의 소득향상을 위한 고용확대가 중요하다는

점, 이를 위해서는 노동시장의 효율성 증대가 필요하다는 점, 그 결과 발생하는 사회적 약자와 관련된 제문제는 사회보장제도 등 사회안전망 확충을 통해 해결해야 한다는 점이 일본정부의 기본적 시각이다.

제4절에서는 일본정부의 정책적 대응에 대해 고찰한다. 사실 일본정부는 적극적이고 뚜렷한 대응책을 추진해 오지 않았다. 일본경제가 장기불황에 빠져 있었고 2002년 이후의 경기회복기에도 회복 기조를 강화하는 쪽에 정책의 무게중심을 두고 있었기 때문이다. 제3절에서 고찰하는 바와 같이 일본정부는 격차문제의 시정보다도 고용확대와 노동시장의 효율성을 더욱 중시하고 있었기 때문에 처방도 직접적이고 강제적인 규제보다는 사회적 약자에게 재도전의 기회를 제공하고 이를 위해 교육·훈련을 강화하여 취업능력을 제고하는 정책에 더 무게를 두고 있다. 또한 현재 일본사회의 핫이슈가 되고 있는 연금, 의료 등 사회보장제도의 개혁을 통해 격차문제에 대응하려 하고 있다. 그러나 사회보장제도의 개혁에서도 제도의 지속가능성을 확보하기 위해 부담은 증가시키고 급부는 줄이는 방향으로 개혁이 추진되어 왔기 때문에 이러한 개혁이 오히려 격차문제를 확대하는 결과를 초래했을 가능성도 있다.

제5절에서는 일본의 대응사례의 의미에 대해 음미해 보고자 한다. 격차 확대에 대해 정부가 직접적인 규제를 강화하거나 사회보장지출을 적극적으로 증가시켜 대응하는 것이 하나의 방향일 수 있다. 그러나 이와는 반대로 오히려 시장의 효율성, 기업의 경쟁력을 강화하는 정책을 통해 고용을 확대하고 사회적 약자에게 새로운 기회를 제공하는 것도 하나의 대응책일 수 있다. 일본은 현재 어느 방향으로 가야 할 지 선택해야만 하는 기로에 서 있다. 지금까지는 후자의 길을 걸어 왔다. 그러나 현재의 세계경제상황은 많이 변해 있다. 세계경제가 전체적으로 경기후퇴국면으로 치달리고 있으며 일본경제 또한 이미 경기후퇴국면에 있는 상황에서 사회적 약자는 더욱 큰 고통에 직면할 것이다. 이러한 상황에서 시장에의 적응을

강조하는 정책을 취할 것인지 아니면 정부가 직접 나서서 이들을 구제하는 정책을 취할 것인지, 향후 일본정부의 선택을 지켜볼 필요가 있다.

## 제2절 가계의 소득격차

### 1. 지니계수의 추이

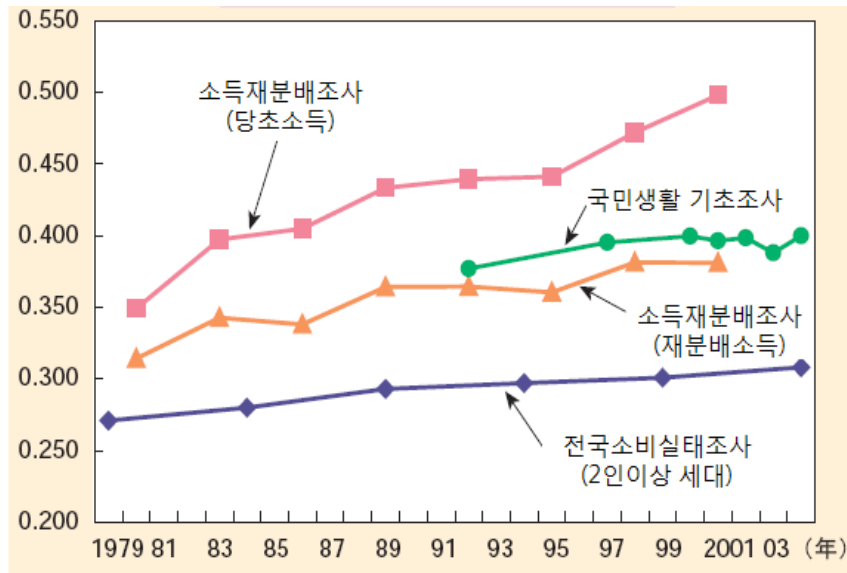
일본에서는 기본적으로 세대단위로 소득·소비 동향이 조사되고 있다. 대표적인 통계로는 「전국소비실태조사」(2인 이상의 세대), 「국민생활기초조사」, 「소득재분배조사」(당초소득 및 재분배소득)가 있는데 내각부의 2006년판 『경제재정백서』에서는 이들 통계를 이용하여 1980년대 이후부터 2004년에 이르는 시기를 대상으로 일본의 소득격차의 추이를 계산하였다. 소득격차를 나타내는 대표적인 지표인 지니계수를 비롯하여 몇 가지 지표를 계산하고 그 추이를 살펴본 결과 어떤 통계를 이용하여 계산한 지수도 장기적으로는 상승경향을 보이고 있다는 특징을 확인할 수 있다.

[그림 4-1] 은 대표적인 불평등지수인 지니계수의 추이를 보여주고 있다. 「전국소비실태조사」의 경우 2인 이상의 세대만을 대상으로 지니계수를 측정하였기 때문에 계수의 수준이 다른 통계에 비해 낮게 나타나고 있다. 이는 소득격차가 상대적으로 큰 단신세대를 배제하였기 때문에 나타난 현상이다. 단신세대를 포함한 통계를 이용하여 계산한 지니계수는 모두 0.3을 초과하고 있다.

소득재분배를 하기 이전의 당초소득을 이용하여 계산한 지니계수가 가장 높은 수준을 보이고 있고 증가경향도 가장 크게 나타나고 있다. 그러나 소득재분배를 한 이후의 소득을 이용한 경우 지니계수는 크게 하락하며 증가세 또한 감소하는 것으로 나타나고 있다. 부모로부터 생활비를 받으며 생활하는 학생 단신세대도 조사대상으로 포함하고 있는 「국민생활

기초조사」의 경우 연간 소득금액이 200만 엔 미만의 세대도 많이 포함되어 있어서 세대간 소득격차가 상대적으로 크게 나타나고 있다. 그러나 어떠한 소득통계를 이용하더라도 장기적인 지니계수의 추세를 보면 증가세를 나타내고 있다는 공통점을 가지고 있다.

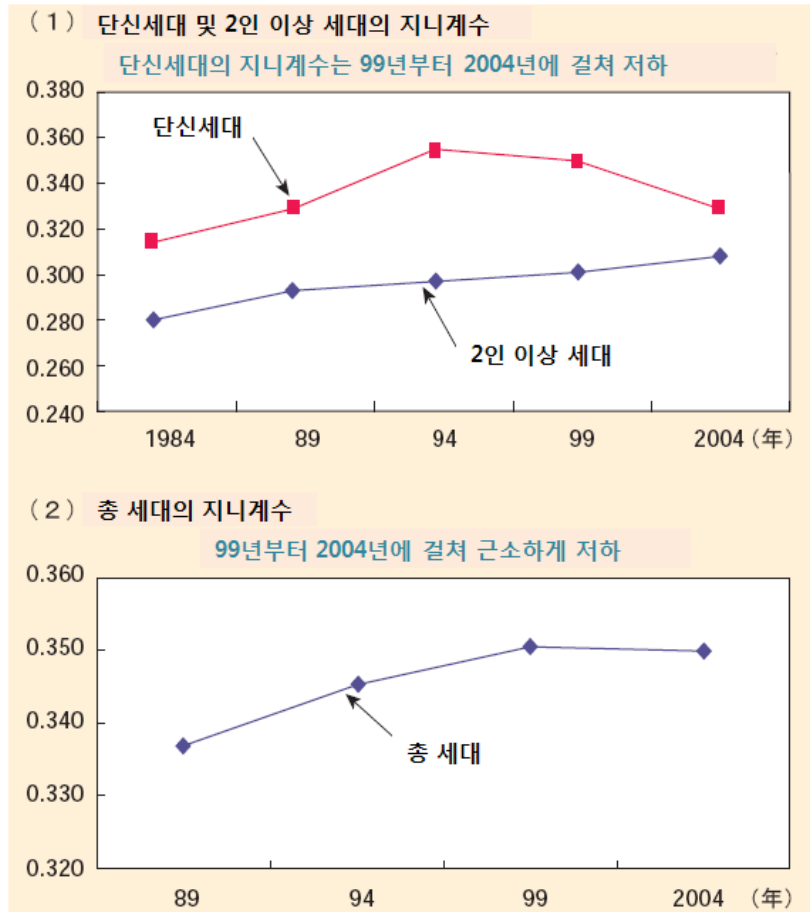
[그림 4-1] 일본의 지니계수 추이



(비고) 1. 재무성 「전국소비실태조사」, 후생노동성 「소득재분배조사」, 「국민생활기초조사」에 의함.

그런데 최근의 동향을 보기 위해 단신세대를 포함한 총세대의 소득격차를 1999년과 2004년의 두 시점에서 비교해 보면 최근 지니계수가 미미하지만 저하하는 경향이 나타나고 있다. [그림 4-2]는 「전국소비실태조사」에 의한 지니계수를 단신세대, 2인 이상 세대, 총세대로 구분하여 계산한 것이다. 이처럼 미미하나 지니계수가 저하한 이유는 무엇일까?

[그림 4-2] 「전국소비실태조사」 소득통계 기준 일본의 지니계수 추이



1. 총무성 「전국소비실태조사」에 의해 작성. 단, 총세대만 특별집계하여 추산함.
2. 「전국소비실태조사」(총세대결과)의 지니계수를 작성하는데 있어서는, 소득은 연간수입을 사용했음. 또한, 연간수입은, 공적연금·연금을 포함해, 세금이 제외 되기 전의 소득임. 이후의 그림과 표에 관해서도 같음.

2006년판 『경제재정백서』는 그 이유를 다음과 같이 분석하고 있다. 즉 1999년과 2004년 두 시점에서의 소득분포를 추계하여 비교한 결과 단신세대의 경우에는 평균소득이 저하하면서 평균소득 근방으로 소득분포가

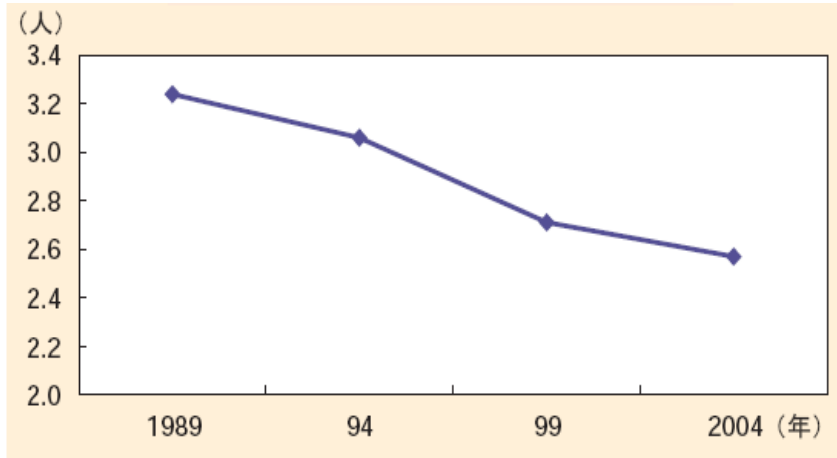
집중되는 현상이 나타났다. 다시 말하면 단신세대의 경우 소득이 하향 평준화되었다고 말할 수 있다. 2인 이상 세대의 경우에도 비슷한 현상이 나타났다. 그러나 고소득자 분포의 영향으로 지니계수는 약간 증가하였다. 이러한 효과를 모두 반영한 총세대의 소득분포를 보면 단신세대와 마찬가지로 소득수준의 하향 평준화 현상이 나타났고 그 결과 지니계수도 약간 하락하였다.

## 2. 세대인원수 감소요인에 의한 소득격차 확대

2000년대 이후의 지니계수의 약간의 하락이 나타났지만 1980년대 이후의 장기적인 추세를 보면 소득격차가 확대되어 왔다는 사실은 부인할 수 없다. 그러나 이러한 소득격차 확대가 실질적인 경제적 원인에 의한 것이 아니라 통계적인 원인에 의해 나타났을 가능성도 있다. 『경제재정백서』는 지니계수 등 지수상으로 관측되는 소득격차 확대의 통계적 원인으로서 첫째는 세대인원수의 감소 둘째는 고령자 세대비율 증가를 강조하고 있다. 이러한 요인으로 인하여 개개인의 소득에는 변화가 없더라도 통계적인 계측결과는 소득격차가 확대된 것으로 나타나는 착시현상이 발생할 수 있다는 점을 지적한 것이다.

[그림 4-3] 에서 알 수 있는 바와 같이 일본의 세대인원수는 1989년 약 3.2인 수준에서 2004년 약 2.6인 수준으로 지속적으로 감소해 왔다. 이처럼 세대인원수가 감소한 이유는 핵가족화 및 고령화에 따라 단신세대가 지속적으로 증가해 왔기 때문이다. 그런데 [그림 4-2] 에서 살펴본 바와 같이 단신세대는 2인 이상 세대에 비해 지니계수가 높고 그룹 내에서의 소득격차가 훨씬 크다. 따라서 총세대에서 차지하는 단신세대 비율의 증가는 소득의 실질적인 변화가 없다고 하더라도 통계계측 상 소득격차가 확대되는 것으로 나타날 수 있다.

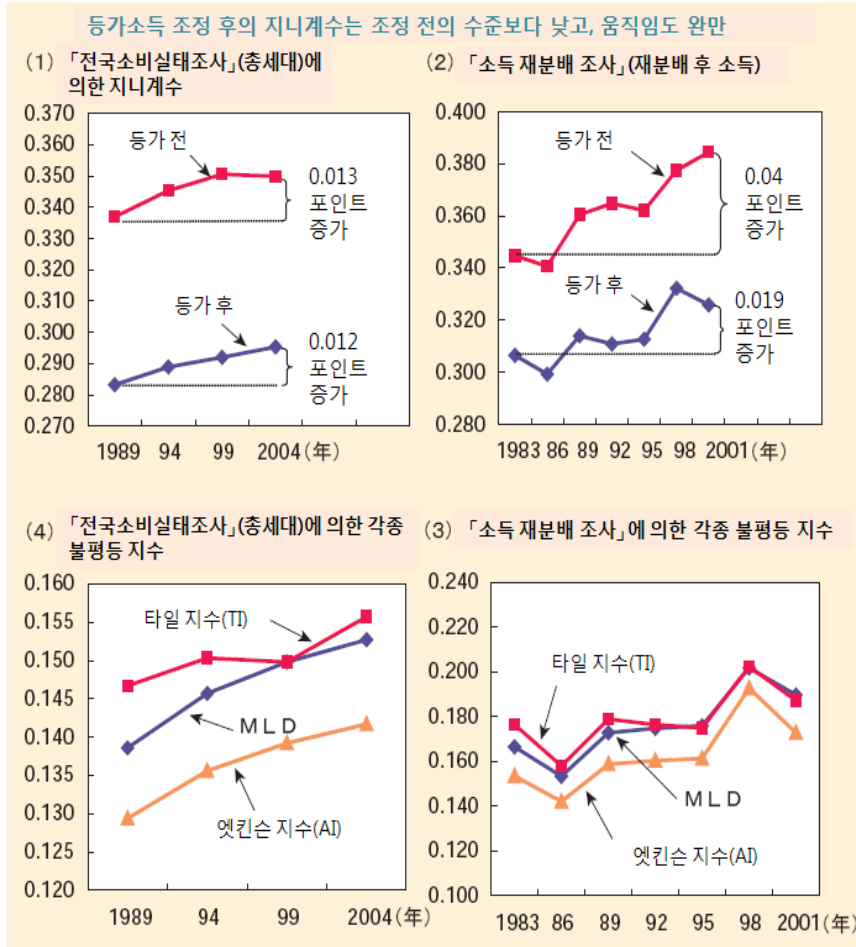
[그림 4-3] 일본의 세대인원수의 추이



(비고)1. 총무성 「전국소비실태조사」(총세대결과)에 의함.

이러한 세대인원수의 변화에 의한 영향을 조정하여 소득격차를 계측해 본 것이 [그림 4-4] 이다. 즉 각 세대의 소득(「전국소비실태조사」(총세대) 및 「소득재분배조사」(재분배소득))을 “등가소득”으로 조정하고 이 “등가소득”을 바탕으로 지니계수를 계측해 보면 조정 전에 비해 지니계수는 하락하고 증가세 또한 둔화되는 것으로 나타났다. 참고로 세대소득의 “등가소득”으로의 조정은 각 세대의 소득을 세대인원수의 평방근으로 나누어 산출한다. 평방근으로 나누는 이유는 세대인원수가 증가할수록 소득 창출의 규모의 경제가 작용한다고 가정하고 있기 때문이다.

[그림 4-4] 등가소득 조정을 통한 일본의 지니계수 비교



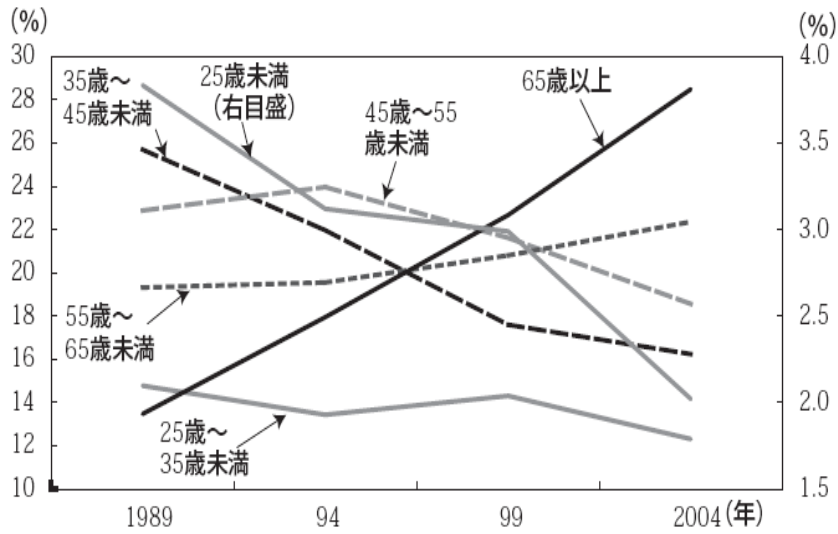
- (비고) 1. 총무성 「전국소비실태조사」, 후생노동성 「소득재분배조사」를 특별집계해 추산함.  
 2. 등가 베이스 소득(等価ベース所得)은, 소득을 세대인원의 평방근에서 제한 것으로 산출함.



### 3. 고령자 세대의 증가에 의한 소득격차 확대

한편 고령자 세대의 비율이 증가한 것도 소득격차에 매우 큰 영향을 미친 것으로 분석되고 있다. [그림 4-5]는 「전국소비실태조사」(총세대)의 연령별 세대비율의 추이를 보여주고 있다. 세대주가 65세 이상의 세대는 1989년 약 13%였으나 2004년에는 약 28%로 두 배 이상 증가하였다. 그런데 단신세대와 마찬가지로 고령자 세대는 세대 내에서의 소득격차가 상대적으로 크다는 특징을 가지고 있다. 고령자의 경우 은퇴 이후의 소득원이 자산소득이나 혹은 연금소득에 의존하는 경우가 대부분이며 근로활동을 통해 소득을 얻는 비율이 매우 낮기 때문이다.

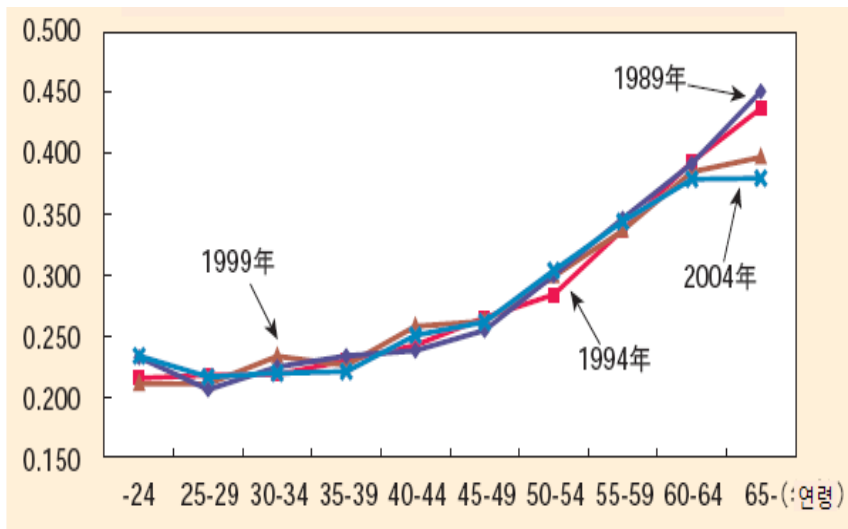
[그림 4-5] 일본의 연령별 세대비율 추이



자료: 내각부, 『경제재정백서』(2006)

[그림 4-6] 은 연령별로 본 소득(「전국소비실태조사」(총세대))의 지니계수를 보여주고 있는데 연령이 높아질수록 지니계수가 증가하는 경향이 뚜렷이 나타나고 있다. 이러한 경향은 매우 안정적이어서 지난 1989년 이후 거의 변화가 나타나지 않고 있다. 다만 특기할 만한 변화로서는 25세 미만의 청년층에서 점차 소득격차가 확대되고 있다는 점, 그리고 65세 이상 세대의 소득격차가 1989년 이후 조금씩 감소해 왔다는 점이다. 그러나 65세 이상 고령자 세대의 소득격차가 다른 연령대에 비해 훨씬 크다<sup>38)</sup>는 기본적 특징은 변하지 않고 있다.

[그림 4-6] 일본의 연령계급별 지니계수



(비고) 1. 총무성 「전국소비실태조사」를 특별집계하여 추산함. 총 세대결과.

38) 65세 이상 세대의 소득격차가 큰 이유로서 첫째, 연령이 높은 계층일수록 과거에 축적되어 온 실적이 소득에 반영된다는 점, 둘째, 정년을 맞아 은퇴한 이후에는 계속 근로 활동을 할 것인지 아니면 연금생활을 할 것인지의 선택폭이 넓다는 점을 들 수 있다.

이처럼 고령자 세대비율의 증가라는 인구동태적 요인이 소득격차의 확대에 미친 영향은 어느 정도일까? 『경제재정백서』(2006)는 이 점을 분석하기 위해 특정 두 시점 간의 소득격차의 변화분을 인구동태효과에 의한 격차의 변화분과 기타 변화분으로 구분하여 소득격차의 발생 요인별로 그 효과를 분해하여 계측<sup>39)</sup>하였다. <표 4-1>은 이를 정리한 것이다. 이에 따르면 1989년과 2004년 사이에 발생한 소득격차 중 연령계급 내 효과와 연령계급 간 효과는 소득격차를 줄이는 방향으로 작용한 반면 인구동태효과는 이를 확대하는 방향으로 작용하였고 확대효과가 축소효과보다 절대적으로 컸기 때문에 전체적으로는 소득격차가 확대된 것으로 나타났다. 이러한 특징은 다른 변화시점에서도 거의 동일하게 나타났다. 이로써 고령자 세대비율의 증가라는 인구동태효과가 일본의 소득격차의 상당부분을 설명하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

<표 4-1> 일본의 소득격차 변화분의 요인별 분해

변화시점	총 변화분	연령계급 내 효과	연령계급 간 효과	인구동태효과
1989→2004	0.0116	-0.0195	-0.0042	0.0353
1989→1994	0.0125	-0.0037	0.0038	0.0124
1994→1999	0.0041	-0.0074	-0.0009	0.0125
1999→2004	-0.0050	-0.0077	-0.0067	0.0095

자료: 내각부, 『경제재정백서』(2006)

#### 4. 소득격차의 국제비교

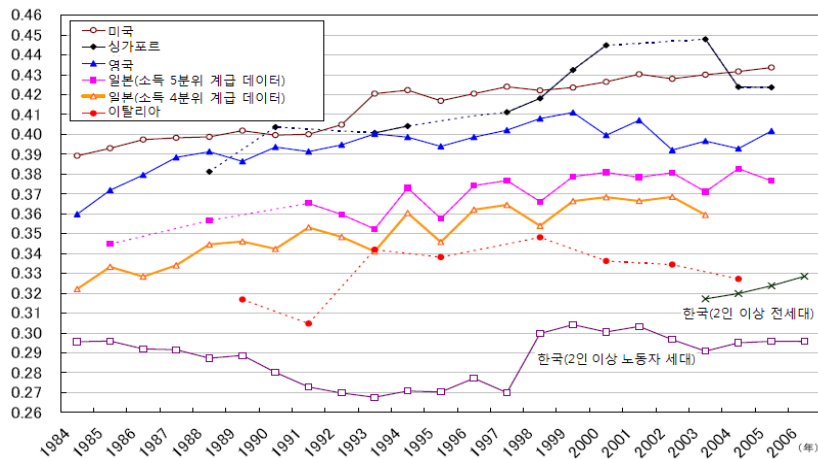
한편 세대간 소득격차를 국제적으로 비교해 보았을 때 일본이 가지는 특징에 대해 살펴보자. 소득격차의 국제비교는 이용되는 각국 통계의 질

39) 소득격차의 변화분 = 인구동태효과에 의한 변화분 + 기타 변화분  
 = 인구동태효과에 의한 변화분 + (동일 연령계층 내부의 격차의 변화분 + 다른 연령계층간의 격차의 변화분)

적 차이로 인하여 매우 어려운 것이 현실이다. 본 절에서는 닛세이 기초연구소의 연구결과<sup>40)</sup>를 바탕으로 일본의 소득격차의 주요 특징을 소개하고자 한다.

먼저 지니계수의 시계열적 변화추이( [그림 4-7] 참조)를 살펴보면 1980년대부터 1990년대 말까지 한국을 제외한 대부분의 국가에서 장기적으로 상승하는 경향이 뚜렷이 나타난다. 그러나 2000년대에 들어서면서 영국, 이탈리아, 싱가포르의 경우 지니계수의 상승세가 멈추다가 하락세로 전환되었고 일본과 미국의 경우 상승추세가 정지되어 있다.

[그림 4-7] 주요국 지니계수 추이



주: 6개국의 소득 5분위 계급별 데이터를 이용하여 세대소득에 대해 지니계수를 계측한 것임. 연속적인 데이터의 확보가 불가능한 경우 파선으로 표시하였음.

자료: 石川達哉 (2007)

40) 石川達哉, 「國際比較で見る所得格差と高齢化の動向」、ニッセイ基礎研究所·經濟調査レポート, No. 2007-03, 2007年8月. 이 연구에서는 미국, 싱가포르, 영국, 일본, 이탈리아, 그리고 한국을 대상으로 소득격차의 특징을 국제적으로 비교분석하고 있다. 사용된 소득통계가 국별로 상이하기 때문에 계측치의 절대적인 국별 비교는 큰 의미를 가지지 못하며 계측치의 시계열적 변화를 중심으로 국별 소득격차의 특징을 분석하였다.

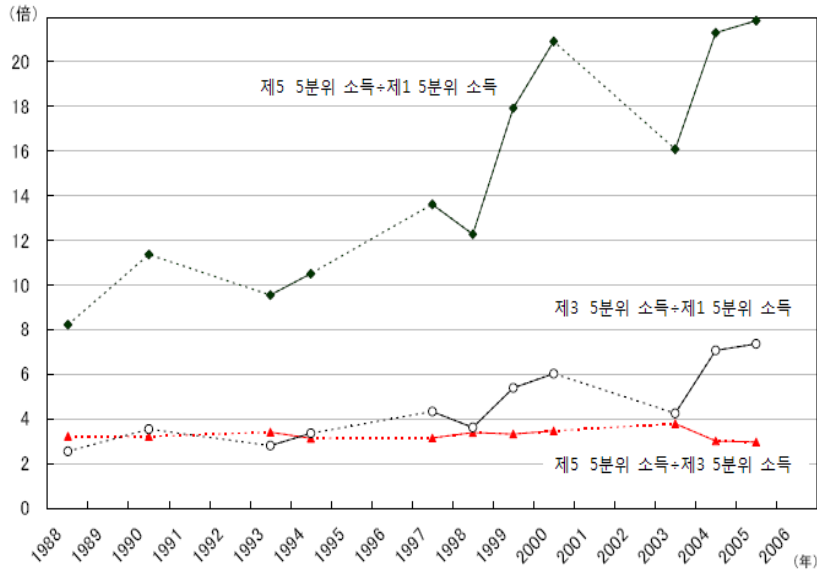
한편 한국의 경우에는 1990년대 중반까지 지니계수가 하락하다가 경제 위기를 거치면서 지니계수가 급상승하는 추세를 보였다. 따라서 경제위기 이전과 이후의 시기에 소득분포에 구조적인 변화가 발생했음을 확인할 수 있다. 또한 한국의 경우 사용된 통계가 2인 이상의 세대만을 조사대상으로 한 것이므로 단신세대까지 포함하고 있는 통계를 사용한 다른 나라와의 직접적인 수치의 비교는 큰 의미가 없다는 점을 유의해야 한다. 한국의 경우 단신세대를 포함한다면 소득격차는 훨씬 더 크게 나타날 것이 확실하기 때문이다.

6개국 모두에서 소득격차가 확대되어 왔으나 확대패턴은 국별로 서로 다르게 나타났다. 소득격차가 확대되는 패턴을 구분해 보면 고소득층의 소득이 중·저소득층에 비해 빠르게 증가하는 패턴과 저소득층의 소득이 중·고소득층에 비해 감소하거나 증가속도가 현저하게 낮은 패턴을 들 수 있다. 이러한 비교를 위해 소득계층별<sup>41)</sup> 소득배율을 계산하고 이의 변화추이를 살펴보았다. 즉 5개 소득계층으로 구분된 소득 데이터를 이용하여 (1) 5분위 소득/1분위 소득, (2) 5분위 소득/3분위 소득, (3) 3분위 소득/1분위 소득의 소득배율을 계산하고 이 변화추이를 추적해 보면 소득격차가 확대된 이유가 보다 명확해진다.

[그림 4-8] 은 싱가포르의 소득배율을 나타낸 것이다. 가장 두드러진 특징은 고소득층(5분위)의 소득이 저소득층에 비해 크게 증가한 점이다. 1988년 5분위소득은 1분위소득의 8.2배였으나 2005년에는 21.8배로 확대되었다. 3분위소득의 1분위소득에 대한 배율도 동 시기에 2.5배에서 7.4배로 증가하였다. 반면 5분위소득의 3분위소득에 대한 배율은 3.2배에서 3.0배로 오히려 약간 감소하였다. 따라서 싱가포르의 소득격차 확대는 주로 저소득층 소득이 감소하였거나 증가속도가 저조하였다는 데 기인함을 알 수 있다.

41) 전체 세대를 5개의 소득계층으로 구분한다. 소득이 가장 낮은 계층은 제1분위, 다음은 2분위, 가장 높은 계층은 제5분위로 구분한다.

[그림 4-8] 싱가포르의 소득계층간 소득배율의 추이



자료: 石川 (2007)

한편 싱가포르 이외의 5개국의 상황은 어떠했는가? <표 4-2>는 1984년과 2005년의 두 시점에서 소득배율이 얼마나 변화했는지를 요약하고 있다. 먼저 미국과 영국을 살펴보면 고소득층의 저소득층에 대한 소득배율(5분위/1분위)이 크게 증가한 반면 중소득층의 저소득층에 대한 소득배율(3분위/1분위)은 별 변화를 보이지 않고 있다는 특징이 있다. 고소득층의 중소득층에 대한 소득배율(5분위/3분위)은 다른 국가에 비해 상대적으로 많이 상승하였다. 결국 미국과 영국의 경우에는 고소득층의 소득이 중·저소득층 소득에 비해 크게 증가한 것이 소득격차를 확대시킨 것으로 평가할 수 있다.

한편 한국과 이탈리아의 경우 소득계층별 소득배율은 거의 변화되지 않았다는 특징이 발견된다. 물론 한국의 경우 단신세대가 포함되지 않았다

는 점에 유의해야 한다. 일본의 경우는 정도의 차이는 있으나 싱가포르와 비슷한 패턴을 보이고 있다. 즉 저소득층의 소득이 감소하거나 증가속도가 둔화된 결과 중·고소득층과의 소득격차가 증가한 반면 중·고소득층간의 소득격차는 큰 변화를 보이지 않고 있다. 따라서 일본의 소득격차 확대는 고소득층 소득의 급격한 증가에 기인하는 미·영의 패턴과는 다른 특징을 보이고 있다.

이와 같은 특징은 지난 1990년대 후반부터 2000년대 전반기의 각국의 경기상황과 밀접한 연관이 있는 것으로 추측된다. 즉 미국과 영국은 이 시기에 경기가 확대되었던 반면 일본은 극심한 불황에 시달렸기 때문이다. 일본의 경우 이 시기에 총세대의 평균소득이 오히려 하락하는 현상이 나타났다는 점은 이미 기술한 바와 같다. 따라서 일본의 소득격차문제는 저소득층에 대한 대책이 그 핵심임을 알 수 있다.

<표 4-2> 주요국의 소득배율 현황 (1984년→2005년)

	미국	영국	일본	한국*	이탈리아**	싱가포르
5분위/1분위	11.4→15.0	8.7→10.9	7.8→9.8	5.0→5.5	약 6배	8.2→21.8
5분위/3분위	2.8→3.4	2.4→3.1	2.5→2.7	2.4→2.2	2.4→2.5	3.2→3.0
3분위/1분위	4.1→4.3	3.6→3.6	3.1→3.6	2.2→2.5	2.4→2.3	2.5→7.4

주: \* 한국의 경우 2인 이상 근로자세대를 대상으로 한 것이며 근사치임.

\*\* 이탈리아의 경우 1989년과 2004년의 시점을 비교한 것이며 근사치임.

자료: 石川(2007)을 이용하여 필자 작성

### 제3절 비정규고용의 실태

#### 1. 비정규고용의 정의

앞 절에서 살펴본 일본의 세대간 소득격차의 확대는 세대인원수의 감소나 고령자 세대의 증가 등 인구동태적 요인에 기인하는 바가 매우 크나 실질적인 경제적 요인에 기인하는 바도 결코 무시할 수 없다. 실질적인 경제적 요인으로서 가장 중요한 것은 바로 고용의 안정성과 근로소득격차이며 이러한 원천적인 소득격차가 세대간 소득격차를 확대시켰을 가능성은 매우 높다고 할 수 있다. 그런데 최근 일본의 노동시장에서 나타난 매우 중요한 특징의 하나는 이른바 비정규고용의 증가현상이다.

남성의 경우 약 20%, 여성의 경우 약 50%가 비정규고용 노동자이고 경기가 회복국면으로 진입한 이후에도 비정규고용은 증가일로에 있다. 비정규고용은 정규고용에 비해 고용조건이나 임금수준이 많이 다르기 때문에 소득격차를 확대하는 실질적인 경제적 요인이 될 수 있다. 더구나 고용의 불안정성으로 인하여 인적자본축적이 저해되고 그 결과 격차가 고착화되는 근본적인 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 일본에서는 매우 우려되는 문제의 하나이다.

일본에서는 말하는 비정규고용의 주요한 형태로는 다음의 네 가지 종류가 있다. 첫째는 「파트·아르바이트」이다. 「파트·아르바이트」는 정사원 보다 1일의 소정 노동시간이 짧거나 1주의 소정 노동일수가 적은 자를 의미한다. 둘째는 「파견노동자」이다. 「파견노동자」는 파견회사에서 파견한 자로 등록형과 상용고용형이 있다. 등록형 노동자란 파견회사에 일시적으로 등록하고 필요에 따라 파견되는 노동자로서 숙련을 요구하지 않는 정형화된 작업에 적합한 노동자이다. 반면 상용고용형 노동자란 파견회사와 장기적인 고용계약을 맺고 있는 노동자로서 설계 등 숙련을 요구



하는 작업에 적합한 노동자이다.

셋째는 「축탁사원」이다. 「축탁사원」이란 정년퇴직자 등을 일정 기간 재고용할 목적으로 계약하는 자를 의미한다. 넷째는 「계약사원」이다. 「계약사원」이란 특정 직종에서 전문적인 능력을 발휘할 목적으로 고용기간을 사전에 정하고 계약한 자를 의미한다. 일본에서는 이상의 네 가지 취업형태를 통틀어 비정규고용이라 칭하고 이를 정규고용과 대비시키고 있다. 본 절에서는 위에서 정의한 비정규고용의 실태에 대해 고찰한다.

<표 4-3> 일본의 비정규고용자의 주요 형태

취업형태	정의
파트·아르바이트	정사원 보다 1일의 소정 노동시간이 짧거나 1주의 소정 노동일수가 적은 자
파견노동자	파견회사에서 파견한 자
축탁사원	정년퇴직자 등을 일정 기간 재고용할 목적으로 계약하는 자
계약사원	특정 직종에서 전문적인 능력을 발휘할 목적으로 고용기간을 사전에 정하고 계약한 자

자료: 大島明浩 (2008)

## 2. 비정규고용의 추이와 특징

비정규고용자가 과연 얼마나 되는지, 그리고 과거에 비해 얼마나 증가 혹은 감소하였는지, 어떤 형태의 비정규고용이 많은지 등에 대해 총무성이 작성하는 「노동력 조사」를 바탕으로 그 추이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 「노동력 조사」통계를 볼 때 가장 두드러지게 나타나는 특징은 현재 시점에서 비정규고용자의 규모가 매우 크다는 점이다. 2008년 4-6월

기 고용자수<sup>42)</sup>는 5,181만 명인데 그 중 3,449만 명(66.6%)이 정규고용자이고 1,732만 명(33.4%)이 비정규고용자이다. 고용자 3명 중 1명은 비정규고용자인 것을 확인할 수 있다.

둘째, 전체 고용자에서 비정규고용자가 차지하는 비중이 지난 20여 년 동안 지속적으로 상승해 왔다는 점이다. 통계조사가 시작된 1984년에는 비정규고용자수는 604만 명으로 전체 고용자 3,936만 명의 15.3%에 불과하였으나 2008년 4-6월 시점에서는 앞에서 언급한 바와 같이 33.4%까지 증가하였다. 이러한 증가추세는 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지 약 10여 년 간에 걸쳐 특히 두드러졌다. 따라서 비정규고용자의 증가는 일본 기업들이 장기불황을 극복하는 과정에서 나타난 현상이라는 점을 간접적으로 추정해 볼 수 있다.

셋째, 비정규고용에서 가장 높은 비중을 차지하는 취업형태는 「파트·아르바이트」로 2008년 현재 약 1,732만 명의 비정규고용 중 1,156만 명(66.7%)이 여기에 해당한다. 한편 전문적인 능력을 활용하려는 목적이 강한 「계약·축탁」 형태의 비정규고용은 311만 명(18.0%)에 그치고 있다. 이와 같은 비정규고용의 구성을 고려해 보면 비정규고용의 최소한 3분의 2 이상은 전문성이 낮은 노동자들이며 따라서 이들은 자신들의 직업능력 향상을 위한 인적자본 축적에 매우 취약할 것으로 추정해 볼 수 있다.

넷째, 최근의 경기회복과 더불어 정규고용자 수가 절대적으로 증가하고는 있지만 비정규고용자 수도 지속적으로 증가하고 있고 그 비율 또한 증가하고 있어서 정규고용이 비정규고용을 대체하는 수준까지는 이르지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 즉 기업입장에서는 경기회복으로 인해 발생한 추가적인 인력수요의 증가분을 충당하기 위한 대응책으로서 정규고용을 증가시키기보다는 여전히 비정규고용을 증가시키는 쪽을 선호하고 있다는 점이다. 일본경제가 이미 후퇴국면으로 진입했다는 점을 고려해 볼

42) 임원을 제외한 고용자수임.

때 비정규고용을 선호하는 기업의 고용전략은 향후에 더욱 강화될 것으로 전망된다.

다섯째, 비정규고용의 연령대별 구성을 보면 기본적인 특징은 U자형의 구조를 가지고 있다는 점이다. 즉 일정 연령대(25-34세)까지는 비정규고용의 비율이 줄어들다가 다시 증가하는 구조를 가지고 있다. 비정규고용 비율이 가장 높은 연령대는 65세 이상 연령대이며 그 다음이 15-24세 연령대이다. 이 비율이 가장 낮은 연령대는 25-34세 연령대이다. 일본의 노동시장은 신규 대졸자를 정사원으로 채용하는 관행이 있기 때문에 이 연령대에서 비정규고용 비율이 가장 낮게 나타나는 것으로 추정된다. 또 한 가지 특징은 과거에 비해 모든 연령대에서 비정규고용의 비율이 증가했다는 점이다.

여섯째, 비정규고용의 성별 구성을 보면 여성이 남성보다 비정규고용비율이 매우 높다는 점이다. 2008년 4-6월 현재의 성별 비정규고용비율을 보면 남성이 18.2%, 여성이 53.1%로 여성이 압도적으로 높은 비율을 보이고 있다. 여성 고용자의 절반이 비정규고용이다.

<표 4-4> 일본의 비정규고용의 추이

(단위: 만명)

연도	고용 자수	비정규직 종업원					비정규직 종업원 비율		
		비정 규직 종업 원	파트	아르 바이 트	파견 사원	계약 사원, 촉탁, 기타	전 체 (%)	남 자 (%)	여 자 (%)
1985	3999	655	360	139	-	156	16.4	7.4	32.1
1990	4369	881	506	204	-	171	20.2	8.8	38.1
1995	4780	1001	563	262	-	176	20.9	8.9	39.1
2000	4903	1273	719	359	-	161	26.0	11.7	46.4
2003	4948	1504	748	342	50	365	30.4	15.6	50.6
2004	4975	1564	763	333	85	383	31.4	16.3	51.7
2005	5007	1633	780	340	106	407	32.6	17.7	52.5
2006	5088	1677	792	333	128	424	33.0	17.9	52.8
2007	5174	1732	822	342	133	435	33.5	18.3	53.5

자료: 총무성, 「노동력 조사」

<표 4-5> 일본의 연령대별 비정규고용 추이

	1990			2000			2005			2008		
	전체	남자	여자	전체	남자	여자	전체	남자	여자	전체	남자	여자
15-24세	20.5	19.9	20.7	40.5	38.6	42.3	47.7	44.3	51.1	42.6	41.0	44.4
25-34세	11.7	3.2	28.2	15.8	5.7	32.0	24.3	12.9	40.7	24.8	12.7	41.4
35-44세	20.9	3.3	49.7	23.1	3.8	53.3	26.6	6.9	54.5	27.5	7.8	55.0
45-54세	20.8	4.3	44.8	24.6	4.2	52.0	30.0	8.4	57.5	30.9	8.1	58.2
55-64세	29.6	22.7	45.0	32.6	17.7	55.9	40.8	27.1	61.0	42.0	26.3	63.1
65세 이상	50.6	50.9	50.0	56.3	54.7	59.6	67.5	66.7	69.0	68.4	67.2	70.8

주: 1990년, 2000년은 각 2월 시점, 2005년은 연간 평균, 2008년은 4-6월 평균치임.  
자료: 총무성, 「노동력 조사」

### 3. 정규고용과 비정규고용의 처우비교

이처럼 비정규고용은 규모와 비율 면에서 모두 급속히 증가해 왔다. 그런데 비정규고용에 대한 처우는 정규고용에 비해 얼마나 차별이 있을까? 앞에서 고찰한 바와 같이 일본의 소득격차의 상당 부분은 고령자 세대의 증가나 세대인원수 감소 등 인구동태적 요인에 기인한다는 것이 정설로 되어 있다. 그러나 만일 비정규고용에 대한 처우가 정규고용에 비해 현저히 낮은 수준이라면 비정규고용의 증가추이를 고려해 볼 때 이것이 소득격차확대에 일정 정도 기여했을 것으로 볼 수 있다.

<표 4-6>는 정규고용과 비정규고용의 임금격차를 연령대별로 보여주고 있다. 정규고용자의 임금을 100으로 볼 때 비정규고용자의 임금은 남녀 전체로는 61, 남자는 65, 여자는 69로 나타났다. 연령대가 높아질수록 임금격차는 더욱 확대되어 40대 이상이 되면 정규고용자 임金の 절반 수준에도 미치지 못하는 임금을 받게 된다. 이처럼 연령대가 증가할수록 격차가 확대되는 이유는 정규고용자의 경우 근무연수가 증가할수록 임금이 지속적으로 증가하는데 반해 비정규고용자의 경우 임금상승이 거의 이루어지지 않기 때문이다. 따라서 임금격차는 더욱 확대된다. 이러한 경향은 남녀 모두에서 공통적으로 나타나고 있다.

<표 4-7>은 기업규모별 임금격차를 보여주고 있다. 대기업에서의 임금격차가 중소기업에 비해 훨씬 심한 것으로 나타났으나 이는 대기업 정규고용자의 임금이 상대적으로 높기 때문에 나타난 현상이다. 물론 대기업에 고용된 비정규고용자의 임금수준은 중소기업에 비해 더 높다. 그러나 그 상대적 격차는 대기업에서 더 크게 나타나고 있다.

&lt;표 4-6&gt; 일본의 연령별 정규고용과 비정규고용의 임금격차

연령계급	남녀 계				고용형태 간 임금격차 (정규직원 =100)
	정규직원		비정규직원		
	임금(천엔)	전년대비 증감률(%)	임금(천엔)	전년대비 증감률(%)	
연령계	318.2	-0.2	192.9	1.0	61
18~19세	167.6	0.1	151.7	-1.4	91
20~24	198.9	-0.1	173.1	0.7	87
25~29	236.0	0.2	192.4	2.1	82
30~34	276.9	-0.0	199.0	-0.3	72
35~39	323.5	-1.4	196.0	1.0	61
40~44	369.8	-0.2	189.4	1.0	51
45~49	388.0	0.0	183.3	-2.8	47
50~54	393.0	0.4	183.6	0.9	47
55~59	372.7	-0.6	195.6	1.9	52
60~64	305.7	1.9	218.8	-0.3	72
평균연령(세)	40.7		43.5		
근속년수(년)	12.7		5.9		

자료: 후생노동성, 「2007년 임금구조 기본통계조사」

&lt;표 4-7&gt; 일본의 기업규모별 정규고용과 비정규고용의 임금격차

기업규모	남녀 계				고용형태 간 임금격차 (정규직원=100)
	정규직원		비정규직원		
	임금 (천엔)	전년대비 증감률(%)	임금 (천엔)	전년대비 증감률(%)	
대기업	378.9	-0.5	205.1	0.7	54
중기업	305.3	-1.1	188.1	1.1	62
소기업	276.1	0.7	186.0	-0.5	67

자료: 후생노동성, 「2007년 임금구조 기본통계조사」

만일 정규고용자와 비정규고용자의 책임의 정도와 노동의 내용이 다르다면 그에 상응한 임금격차는 정당한 것이라고 할 수 있으나 일본의 실태는 이와 다른 것 같다. 비정규고용자 중 특히 파트타임 노동자에 대해 설문조사한 결과<sup>43)</sup>에 의하면 「직무가 정사원과 거의 동일한 파트타임 노동자가 있다」라고 응답한 사업소는 42.5%였고 이 중 「전체의 절반 이상의 파트타임 노동자의 직무가 정사원과 거의 동일」하다고 응답한 사업소는 38.5%였다<sup>44)</sup>.

그런데 정사원과 비슷한 직무를 담당하는 파트타임 노동자의 임금결정에 대해서는 「거의 모든 파트타임 노동자는 정사원과 상이하다」, 「정사원과 같은 파트타임 노동자는 없다」는 응답이 각각 18.7%, 39.8%를 차지하고 있어 비슷한 직무를 담당하면서도 정사원과 동일한 대우를 받지 못하는 파트타임 노동자가 절반 이상에 이르고 있음을 알 수 있다.

더구나 최근에는 경기회복과 더불어 주 35시간 이상 풀타임으로 근무하는 비정규고용(주로 파견·계약·축탁)이 증가하고 있다. 즉 기업은 경기회복으로 인한 노동력 수급의 문제를 해결하기 위해 풀타임 비정규고용자를 선호하고 있고 그 결과 비정규고용자의 노동시간이 정규고용자와 비슷하게 된 것이다.

이처럼 비정규고용자에 대한 처우가 정규고용자와 차별화되면서 근로소득으로 본 경제적 격차는 1997년 이후 크게 증가하였다. 2006년판 『경제재정백서』는 「취업구조 기본조사」를 바탕으로 개인단위의 근로소득의 격차를 나타내는 지니계수의 추이를 소개하고 있다<sup>45)</sup>. 이에 따르면 1987년부터 근로소득으로 계측한 지니계수는 지속적으로 상승하여 왔다. 그런데 특히 1990년대 후반 이후부터 이러한 상승세는 가속화되었는데 그 이

43) 21세기 직업재단, 「파트타임 노동자 실태조사」, 2006년

44) 내각부, 『경제재정백서』(2007년)

45) 내각부, 『경제재정백서』(2006년)

유의 하나가 바로 비정규고용의 증가와 처우의 차별화였다.

정규고용자와 비정규고용자 간의 임금격차는 단순히 분배상의 문제를 야기하는데 그치지 않고 경제의 효율성을 저해할 수 있는 가능성도 내포하고 있다. 즉 비정규고용자의 직무내용이나 능력 그리고 의지를 반영하지 못한 임금체계는 비정규고용자의 노동의욕을 저해하고 인적자본을 축적하고자 하는 인센티브를 저하시킴으로써 전체적으로 비정규고용자의 노동의 질을 저하시키기 때문이다.

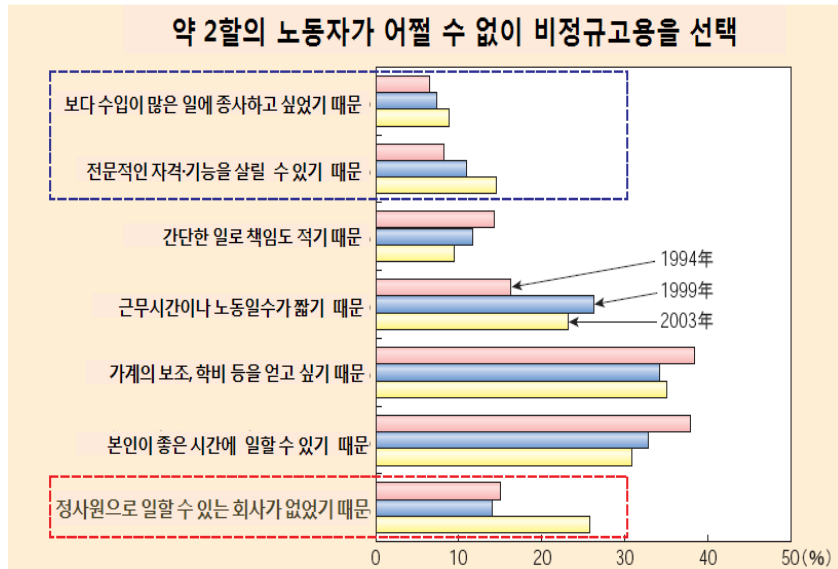
#### 4. 비정규고용 증가의 원인

비정규고용은 왜 증가일로를 걸어온 것일까? 여러 가지 요인이 있을 수 있으나 먼저 스스로 선택한 결과인지 아닌지에 대해서 살펴보자. 결론적으로 말하면 일본에서는 비정규고용의 약 20% 정도가 「정사원으로서는 일할 수 있는 회사가 없다」는 이유로 비정규고용자가 되었다는 조사결과<sup>46)</sup>가 있다. 이러한 이유로 비정규고용을 선택할 수밖에 없는 비율은 점차 증가해 왔다. 반면 「보다 수입이 많은 일에 종사하고 싶어서」 혹은 「전문적인 자격·기능을 활용하기 위해」라는 적극적인 응답도 점차 증가하여 약 10% 전후를 보이고 있다. 이외에 비정규고용 선택에서 가장 응답이 많은 이유는 「자신이 편리한 시간에 일할 수 있어서」(약 30%), 「가계에 보탬이 되고 학비 등을 벌 수 있어서」(약 30%), 「근무시간이나 근무일수가 짧아서」(약 20%) 등으로 개개인의 근로여건을 고려한 이유가 대부분이었다. 따라서 비자발적 요인에 의한 비정규고용은 그리 높은 수준은 아니며 오히려 다양한 근무형태에 대한 수요가 증가한 결과 비정규고용이 증가한 측면이 더 강하다는 특징을 확인할 수 있다.

46) 후생노동성, 「취업형태의 다양화에 관한 종합실태조사보고」(1994, 1999, 2003년도). 내각부, 『경제재정백서』(2007년)에서 재인용.



[그림 4-9] 비정규고용을 선택한 이유



자료: 내각부, 『경제재정백서』 (2007년)

이처럼 비자발적 비정규고용의 비율이 높지는 않으나 앞서 살펴본 바와 같이 1990년대 중반 이후부터 비정규고용이 크게 증가한데는 그 시대를 반영한 사회경제적 요인 그리고 제도적 요인이 있었다. 먼저 사회경제적 요인으로서의 첫째 장기적인 불경기의 지속, 둘째 사업환경의 불확실성의 증가, 셋째 IT기술발전에 따른 업무의 표준화 증가, 그리고 마지막으로 글로벌 경쟁의 격화를 들 수 있다. 제도적 요인으로서의 노동자 파견을 촉진하는 법제도의 변화를 들 수 있다.

먼저 장기적인 불경기가 지속되었던 1990년대는 전후 일본경제가 직면한 가장 큰 시련의 시기라 해도 과언이 아닐 만큼 기업들의 상황은 매우 절박하였다. 따라서 기업들은 수익을 창출할 수 있도록 고용, 채무, 설비 구조를 전환하고자 노력하였고 이러한 과정에서 기업은 고용전략을 수정하도록 압박을 받고 있었다. 그 결과 전후 일본의 전통적인 연공서열, 중

신고용의 적용을 받지 않는 비정규고용이 폭발적으로 증가하게 된 것이다<sup>47)</sup>. 결국 비용이 많이 드는 정규고용을 줄이고 수시로 필요한 인력은 비정규고용으로 충당한다는 기업의 고용전략이 널리 퍼지게 된 것이다.

이와 같은 기업의 고용전략이 광범위하게 확립된 배경에는 사업환경의 불확실성 증가라는 요인이 있다. 기술진보가 빠르고 기술과 제품이 순식간에 진부화되는 사업분야가 확대되면서 새롭게 개발된 기술과 제품의 장래 수익성은 매우 불확실하게 되었다. 전기전자, 정보통신 등 새로운 디지털 관련 산업이 대표적인 예일 것이다. 이러한 사업분야에서 기업은 핵심적인 기술에 자원을 투입하는 이른바 「선택과 집중」 형의 경영방식을 채택하게 된다. 모든 기술을 확보하는 데는 비용이 많이 들 뿐만 아니라 기술진부화에 따른 위험도 매우 크기 때문이다. 따라서 비핵심적 분야는 모두 외부에 의존하게 되는데 그 결과 전략적 제휴가 중요한 경영전략으로 등장한다. 고용과 관련해서도 핵심적인 정규고용을 늘이기 보다는 핵심역량만으로 최소화하고 나머지 비핵심적 기능은 모두 외부에 의존하는 고용 전략을 채택하는데 그 결과 비정규고용이 증가하게 되었다.

IT 기술을 활용한 업무의 표준화도 비정규고용증가의 중요한 요인이었다. 기업은 핵심적 분야에 역량을 집중하기 위해 비핵심적 분야의 업무는 비숙련자라 하더라도 할 수 있도록 표준화하고 표준화한 업무는 외부에 위탁하여 처리하거나 비정규고용자를 통해 처리하도록 하였다. 이를 통해 경영자원의 선택과 집중이 가능하게 되어 기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있기 때문이다.

글로벌화를 통한 노동자의 국제적 경쟁격화도 중요한 요인으로 지적된다. 표준화된 업무는 국경을 넘어 해외에 위탁할 수도 있다. 반드시 국내에 국한될 필요가 없게 된 것이다. 경우에 따라서는 제조공정의 일부를 직접 해외로 이전하여 처리하는 경우도 있고 이러한 해외로의 이전은 국

47) 이 점에 대해서는 정성춘 외(2006)을 참조.

내고용의 감소를 초래할 수 있다. 해외에서 생산된 값싼 제품이 국내로 역수입되는 경우에는 국내의 정규고용을 위협할 수도 있다. 이처럼 글로벌화는 해외의 노동자와의 경쟁을 격화시키고 임금인상의 억제, 정규고용의 증가 억제, 비정규고용 증가 촉진 등의 결과를 초래하였다.

제도적인 요인도 있었다. 대표적인 것이 바로 「노동자 파견법」의 제정과 개정이었다. 전후 직후인 1947년 일본은 「직업안정법」을 시행하였는데 이 법에 의해 이른바 「노동자 공급사업」은 금지되게 되었다. 중간착취를 우려했기 때문이다. 그러나 1980년대 이후 노동수급여건이 변화되면서 1985년에 「노동자 파견법」이 제정되었다. 이 법은 「직업안정법」의 특별법으로서 제정된 것으로 일정 범위를 정하고 이 범위 내에서 노동자 파견을 허용하도록 하고 있다. 초기에는 포지티브 방식에 의해서 조금씩 대상업종을 확대해 나가다가 1999년에는 네가티브 방식으로 규제방식을 전환하였다. 2003년에는 파견가능기간을 1년에서 3년으로 연장하였고 제조업무에 대한 노동자 파견사업 금지도 해제하였다.

이와 같은 제도개혁의 결과 최근 노동자 파견사업은 크게 번성하고 있다. 1987년 약 8,300개였던 사업소는 10년 후인 1996년에는 13,600여개로 1.6배 증가하였다. 같은 기간 매출액은 2,000억 엔에서 1.2조 엔으로 약 6배 증가하였다. 특히 2003년의 「노동자 파견법」 개정(기간제한 연장, 제조업무로의 확대) 이후 2005년까지 사업소는 연평균 32.4%, 매출액은 30.7% 증가하는 등 급속한 성장세를 보이고 있다.

#### 제4절 고령자 세대의 소득격차

고령자 세대는 비정규고용자와 더불어 소득격차가 크게 나타나고 있는 그룹의 하나이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 연령계급별 지니계수는 연령대가 높아질수록 상승하는 경향을 확인하였다. 그리고 이러한 관계는 매

우 안정적이어서 시간의 경과에도 불구하고 거의 변화되지 않았음도 확인하였다. 이처럼 고령자 세대에서 소득격차가 높게 나타나고 있다는 점은 사회적으로 큰 문제를 초래할 수 있다. 경제적 능력이나 신체적 근로능력이 매우 취약한 고령자들 중에서 심각한 경제적 문제에 직면한 사람들이 많을 수도 있기 때문이다. 본 절에서는 일본의 고령자 세대의 소득격차의 실태를 좀 더 자세히 고찰하고자 한다.

1. 고령자 세대 소득격차의 실태

각종 통계를 이용하여 세대주의 연령계급별로 계산한 지니계수를 보면 아래의 <표 4-8>과 같다. 이 표에서 공통적으로 나타나고 있는 현상은 세대주가 30대인 경우 세대소득의 격차가 가장 작은 반면 세대주 연령이 높아지면서 지니계수가 상승하고 특히 60세 이상에서 지니계수가 매우 높게 나타나고 있다.

<표 4-8> 일본의 세대주 연령계급별 지니계수  
(「국민생활 기초조사」에 의한 계수)

	29세 미만	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80이상
지니계수	0.384	0.342	0.361	0.376	0.380	0.393	0.416

(「전국소비실태조사」에 의한 계수)

	25미만	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75 이상
지니계수	0.258	0.23	0.217	0.219	0.232	0.247	0.270	0.297	0.34	0.324	0.337	0.350

자료: 총무성 및 후생노동성

연령이 높을수록 고소득세대의 평균소득은 높아지는 반면 저소득 세대의 평균소득은 오히려 감소한다는 사실도 확인해 둘 필요가 있다<sup>48)</sup>. 아래의 <표 4-9>는 세대주 연령별로 그룹을 나누고 각 그룹의 구성세대를 소득에 따라 5등분하여 각 분위의 평균소득을 계산한 것이다. 이를 보면 연령계급이 높아질수록 가장 소득이 높은 5분위(상위 20%)의 평균소득은 상승하는 반면 1분위부터 4분위까지의 평균소득은 거의 변화가 없거나 점차 하락하고 있다. 소득이 높은 계층일수록 연령이 높아지면서 소득이 더욱 늘어나는 반면 소득이 낮은 계층일수록 연령이 높아져도 소득에는 큰 변화가 없다. 이러한 소득분포가 연령이 높은 고령자 세대의 소득격차를 확대시키고 있다.

<표 4-9> 일본의 세대주 연령·소득 5분위 계급별 세대 평균소득  
(단위: 만 엔)

	29세 미만	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80세 이상
1분위	120	150	131	135	134	127	120
2분위	288	299	296	286	288	289	285
3분위	448	466	472	459	457	456	440
4분위	636	658	687	697	676	686	660
5분위	1274	1121	1187	1266	1291	1367	1494

자료: 후생노동성, 「국민생활 기초조사」(2006년). 堀江외(2008)에서 재인용

## 2. 고령자 세대 소득격차의 원인

그렇다면 왜 고령자 세대에서 소득격차가 더 크게 나타나는 것일까? 堀江·大嶋·塚越(2008)는 이 문제를 각 세대의 속성에서 찾고 있다. 다

48) 고령자 세대의 소득격차에 관한 이하의 논의는 堀江·大嶋·塚越(2008)를 참조하였음.

시 말하면 고령자가 있는 세대를 대상<sup>49)</sup>으로 세대의 속성에 따라 유형을 분류하고 각 유형별로 소득을 비교함으로써 고령자 세대의 소득격차의 원인을 찾고 있는 것이다. 이들은 세대를 세대업태와 세대구조에 따라 다음과 같이 분류하고 있다.

먼저 세대업태는 「고용자 세대」, 「자영업 세대」, 「기타 세대」로 구분된다. 이는 각 세대의 최대 소득자가 고용자(즉 샐러리맨)인지 자영업자인지 아니면 자산소득이나 연금에 의존하는지에 따라 세대의 업태를 구분한 것이다. 각 업태별로 세대의 소득구성을 살펴보면 고용자 세대가 상대적으로 높은 소득을 얻고 있는 반면 기타 세대에 저소득층이 많이 몰려 있는 것을 확인할 수 있다.

아래의 <표 4-10>은 세대업태별로 상위, 중위, 하위 소득그룹에 속하는 세대의 비율을 나타낸 것이다. 상·중·하의 소득그룹은 연간소득 450만 엔과 300만 엔을 경계로 하여 구분한 것으로 450만 엔 이상이면 상위, 300만 엔 미만이면 하위, 그 중간이면 중위그룹으로 분류하였다. 경계소득은 고령자가 있는 세대 전체를 대상으로 할 때 상위 40%(450만 엔 이상), 하위 40%(300만 엔 미만)를 구분하는 소득으로 설정하였다. 어쨌든 이렇게 소득그룹을 구분해 보면 고용자 세대에는 상위그룹에 속하는 세대가 74%나 되는 반면 기타 세대에는 하위그룹에 속하는 세대가 56%나 되어 대조를 이루고 있다.

49) 주의할 점은 고령자가 세대주인 세대를 대상으로 한 것이 아니라 세대주가 있는 세대를 대상으로 하고 있다는 점이다. 고령자가 세대주인 세대를 대상으로 한 통계상의 미비가 주요한 이유이나 고령자가 있는 세대를 분석함으로써 간접적으로 고령자 세대의 실태를 파악할 수 있기 때문이기도 하다.

150 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

<표 4-10> 고령자가 있는 일본세대의 업태별 소득분포

(단위: %)

	전체	고용자 세대	자영업자 세대	기타 세대
상위그룹	42	74	44	21
중위그룹	20	13	21	23
하위그룹	39	13	35	56

자료: 후생노동성, 「국민생활 기초조사」(2006년), 堀江외(2008)에서 재인용

한편 세대구조는 「단신세대」, 「핵가족 세대」, 「3대 세대」로 구분된다. 단신세대는 글자 그대로 세대인원이 한명인 세대이다. 핵가족 세대는 다시 부부세대, 부부와 미혼자녀 세대, 1인부모와 미혼자녀 세대로 구분된다. 마지막으로 3대 세대는 직계 3대 이상의 세대를 의미한다. 이들 세대구조별로 세대의 소득분포를 살펴본 것이 <표 4-11>이다. 가장 두드러진 특징은 단신세대에 하위계층이 압도적으로 많이 몰려 있다는 점, 특히 여성단신세대의 91%가 하위그룹에 속하고 있다는 점이다. 여성단신세대는 단신세대 전체의 75%를 차지하고 있다. 한편 3대 세대의 85%는 상위그룹에 속해 있다.

<표 4-11> 고령자가 있는 일본세대의 세대구조별 소득분포

(단위: %)

	전체	단신세대	남성단신	여성단신	핵가족세대	3대 세대
상위그룹	42	5	7	4	36	85
중위그룹	20	8	17	5	29	10
하위그룹	39	88	76	91	35	5

자료: 후생노동성, 「국민생활 기초조사」(2006년), 堀江외(2008)에서 재인용

이상의 분석으로부터 알 수 있는 것은 근로소득이 없이 연금 등에 의존하면서 혼자 살아가는 고령자세대가 가장 취약한 계층이라는 점이다. 그 중에서도 단신세대의 대부분을 차지하는 여성단신세대가 소득규모면에서 가장 취약한 계층이다. <표 4-12>는 65세 이상 고령자가 있는 세대의 평균소득인데 여성단신세대의 연평균 소득은 168만 엔으로 가장 낮게 나타나고 있다. 또한 직장에서 일을 하는 평균인원을 보더라도 여성단신세대가 0.18인으로서 가장 적게 나타나고 있다. 여성단신세대의 경우 5세대 중 1세대만이 직장을 가지고 있고 나머지 4세대는 직장이 없다.

<표 4-12> 65세 이상 고령자가 있는 일본세대의 평균소득

		세대당 평균소득	평균세대인원	평균 취업자인원
단신	전체	181	1.00	0.17
	남성단신	227	1.00	0.28
	여성단신	168	1.00	0.18
핵가족	전체	454	2.24	0.80
	부부	405	2.00	0.51
	부부와 미혼자녀	640	3.15	1.63
	1인부모와 미혼자녀	424	2.12	1.04
3대 세대		930	5.28	2.58
기타		578	3.16	1.51

자료: 후생노동성, 「국민생활 기초조사」(2006년), 堀江외(2008)에서 재인용

그런데 65세 이상 고령자가 있는 세대의 전체구성을 세대업태 및 세대 구조를 기준으로 살펴보면 고령자가 없는 세대에 비해 소득격차를 확대하는 세대구성을 보이고 있다. 다시 말하면 고령자가 있는 세대의 경우 소득이 상대적으로 적은 기타 세대의 비율이 50% 정도를 차지하고 있는 반면 소득이 상대적으로 많은 고용자 세대도 32%를 차지하고 있어 소득격



차가 크게 나타나고 있다. 반면 고령자가 없는 세대의 경우 소득이 상대적으로 많은 고용자 세대가 전체의 77%를 차지하는 등 업태별 세대구성이 상당히 균질적이어서 소득격차가 상대적으로 작게 나타나고 있다. 세대구조별로 보더라도 고령자가 있는 세대는 3대 세대 비율이 상대적으로 높고 기타 세대 등 세대구성이 매우 다양한 반면 고령자가 없는 경우에는 핵가족 세대가 67%가 매우 높아서 상대적으로 균질적인 구성을 보이고 있다.

이처럼 65세 이상 고령자가 있는 세대의 세대구성이 이질적이고 다양하기 때문에 그 결과로서 소득격차가 다른 연령계급에 비해 더 크게 나타나고 있다고 해석할 수 있다.

<표 4-13> 일본의 업태별 세대구성

(단위: %)

	고용자 세대	자영업자 세대	기타 세대
고령자가 있는 세대	32	16	50
고령자가 없는 세대	77	12	11

자료: 후생노동성, 「국민생활 기초조사」(2006년). 堀江외(2008)에서 재인용

<표 4-14> 일본의 세대구조별 세대구성

(단위: %)

	단신세대	핵가족세대	3대 세대	기타 세대
고령자가 있는 세대	22	46	21	11
고령자가 없는 세대	27	67	2	4

자료: 후생노동성, 「국민생활 기초조사」(2006년). 堀江외(2008)에서 재인용

### 3. 고령자 세대 소득격차에 대한 대응

그렇다면 일본의 고령자 세대의 소득격차는 실제로 심각한 사회적 문제를 촉발할 정도로 중요한 문제일까? 위에서 살펴본 바와 같이 고령자가 있는 세대의 소득격차는 그렇지 않은 세대에 비해 그 구성이 매우 다양하기 때문에 발생한 측면이 매우 크다는 점을 지적하였다. 그렇다면 고령자 세대의 소득격차는 그 자체로서는 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 앞에서 고찰한 바와 같이 고령자가 된 이후에도 직업을 가지고 일을 하는 고령자가 많아지고 있고 그 결과 근로소득의 유무가 소득격차를 더욱 크게 하고 있기 때문이다. 또한 소득이 상대적으로 적은 단신세대의 비율이 증가하는 등 세대구조상의 변화가 고령자 세대의 소득격차를 확대한 측면이 강하다. 따라서 소득격차의 크기 그 자체는 그리 중요한 것이 아니다. 이보다 더 중요한 문제는 열악한 소득환경에 처해 있는 고령자 세대에 대한 보호를 어떻게 강화하느냐이다.

즉 고령자가 있는 세대 중 취업인원이 적어서 근로소득이 낮은 세대, 연금급부수준이 낮은 세대, 자녀세대와의 동거를 통한 소득보전기능이 작동하지 않는 세대들은 가장 취약한 소득환경을 가지고 있는 세대이다. 결국 일본의 세대소득격차의 중요한 요인인 고령자 세대의 소득격차는 격차 그 자체의 문제이기 보다는 소득환경이 좋지 않은 세대에 대한 대응의 문제이기 때문에 이를 양극화 해소라는 관점에서 이해해서는 안된다는 특징을 가지고 있다.

그렇다면 가장 취약한 고령자 세대인 고령자 단신세대의 상대적 빈곤도는 어느 정도일까? 이를 보기 이전에 먼저 일본의 고령자 관련 세대구성을 간단히 살펴보자. <표 4-15>은 65세 이상 고령자가 있는 세대의 세대구성을 보여주고 있다. 먼저 65세 이상 고령자가 있는 세대는 약 1,829만 세대이며 이 중 단신세대가 410만, 그 중에서 여성단신세대가 307만 세대

가 있다. 가장 많은 구성을 보이고 있는 것은 핵가족으로 그 중에서도 부부만으로 구성된 세대가 540만 세대로서 가장 많다.

<표 4-15> 65세 이상 고령자가 있는 일본세대의 세대구성

(단위: 만 세대)

	전체	단신			핵가족				3대 세대	기타
		전체	남성	여성	전체	부부	부부와 미혼자녀	1인부모와 미혼자녀		
65세 이상이 있는 세대	1,829	410	103	307	834	540	181	114	375	209
그 중 세대주가 65세 이상인 세대	1,442	410	103	307	769	526	173	70	150	113
그 중 세대주가 65세 미만인 세대	387	0	0	0	65	14	8	44	225	96

자료: 후생노동성, 「국민생활 기초조사」(2006년). 堀江외(2008)에서 재인용

고령단신세대 중 1인당 평균소득이 전체세대의 1인당 평균소득의 50% 미만인 세대를 상대적 빈곤층으로 규정하고 이 비율을 도출해 보면 고령단신세대의 약 30% 정도가 상대적 빈곤층으로 추정되고 있다. 1세대당 평균소득은 563만 엔이며 평균세대인원은 2.74인이므로 2.74의 평방근으로 평균소득을 나누면 340만 엔의 등가소득이 얻어진다. 소득이 등가소득의 50%인 170만 엔에 미치지 못하는 고령단신세대는 전체의 약 30%(약 123만 세대)에 해당하는 것으로 나타났다.

이러한 고령단신세대는 향후 더욱 증가할 가능성이 있다. 고령인구의 규모가 증가하고 있고 이혼율과 미혼율이 증가하고 있기 때문이다. 따라서 고령단신세대가 상대적 빈곤 나아가 절대적 빈곤에 빠지지 않도록 사회적 안전망을 구축하는 것이 중요한 과제가 되고 있다. 또한 저출산으로 인하여 노동력 부족시대가 도래할 것으로 예상되고 있어서 향후 고령자의 지식과 경험을 활용하는 것이 매우 중요해지고 있다. 따라서 이러한 노동

력 문제를 해결하면서 동시에 빈곤문제도 해결할 수 있는 방안을 모색해야 하는 과제를 안고 있다.

## 제5절 소득격차에 대한 시각과 정책대응

### 1. 소득격차에 대한 일본정부의 시각

본 장에서는 일본의 세대간 소득격차의 실태를 고찰하였고 이러한 소득격차를 유발한 중요한 요인으로서 비정규고용의 증가와 고령자 세대의 소득격차문제를 보다 상세히 고찰하였다. 그 결과 일본에서는 세대간 소득격차가 완만하지만 확대되는 경향이 확인되었다. 또한 일본의 개인 근로소득의 격차는 세대간 소득격차보다 훨씬 빠르게 확대되어 왔는데 특히 1997년 이후 급속하게 확대되어 왔다. 이 시기에 비정규고용자가 증가하였고 정규직 내부에서도 성과급제도의 확대나 개인의 능력격차를 반영하여 소득격차가 점차 확대되었기 때문이다. 자산보유의 격차는 소득보다 더 심하다. 자산보유에 대한 지니계수를 계산해 보면 약 0.6 전후에서 추이하고 있다<sup>50)</sup>. 이는 약 0.3 정도를 보이는 소득에 대한 지니계수에 비해 매우 높은 수준이다. 그러나 자산격차는 수준은 높으나 확대경향은 보이지 않고 있다는 것이 일반적인 인식이다.

이와 같은 소득격차 확대문제를 일본정부는 어떤 시각으로 보고 있을까? 이는 문제에 대응하는 정책을 입안하고 추진하는데 기본적인 방향을 결정하기 때문에 매우 중요하다. 첫째, 격차문제에 대한 일본정부의 가장 기본적인 관점은 「격차확대는 악이고 격차축소는 선」이라는 시각은 잘못된 시각이라고 인식하고 있다는 점이다. 실제로 일본의 지니계수를 보

50) 내각부, 『경제재정백서』(2006)

면 최근 격차가 축소되는 경향이 나타났다. 그러나 이는 경기불황으로 인하여 소득이 하향 평준화되었기 때문에 나타난 결과로서 반드시 바람직한 것이라고 평가할 수는 없다는 점이다. 일본정부는 오히려 전체의 소득수준을 향상시키고 고용을 확대하는 정책을 우선적으로 추진하고 그 결과 발생하는 사회적 약자나 격차확대문제에 대해서는 사회안전망이나 재분배 정책, 노동시장정책을 통하여 대응하는 것이 바람직하다는 정책노선을 견지하고 있다. 격차를 축소하는 것이 일본정부의 정책목표는 아니라는 점을 먼저 확인해 둘 필요가 있다.

둘째, 소득격차 확대의 원인에 대해서도 일본정부는 매우 조심스런 관점을 가지고 있다. 일단 소득격차가 확대되었다는 점을 인정한다 하더라도 이는 통계상에 나타난 현상일 뿐 실질적인 소득격차확대는 아니라는 것이 일본정부의 관점이다. 일본정부는 본문에서도 자세히 언급한 바와 같이 세대의 소득격차가 확대된 가장 큰 요인으로서 고령자세대의 증가와 세대인원수의 감소를 들고 있다. 개개인의 소득격차는 발생하지 않았더라도 세대분할을 통해 소득격차는 통계상 확대된 것처럼 보일 수 있고 연령계급 내에서의 소득격차가 확대되지 않더라도 소득격차가 큰 고령자세대가 증가하여 소득격차가 확대되었다고 인식하고 있다. 결국 일본정부는 소득격차의 확대가 일종의 통계적 착시현상이며 설령 격차확대를 인정한다 하더라도 그 원인을 인구동태적 요인에서 찾고 있다.

셋째, 소득격차의 실질적 원인의 하나로 거론되는 비정규고용자 증가문제에 대해서도 일본정부는 신중한 태도를 보여 왔다. 일본정부는 먼저 비정규고용이라는 용어가 부정적 어감을 가지고 있어서 객관적으로 노동시장의 실태를 이해하는데 방해가 될 수 있다고 보고 있다. 일본 내각부의 『경제재정백서』(2006년판)는 비정규고용이라는 용어보다는 「고용형태의 다양화」라는 용어가 더 정확한 표현임을 강조하고 있다. 일본정부는 비정규고용이 정규고용 이외의 다양한 고용형태 즉 파트·아르바이트, 파

건, 계약, 촉탁 등의 고용형태를 통틀어 지칭하는 용어일 뿐이며 결코 정규고용과 대비시키기 위해 사용된 용어가 아니라고 강조한다. 따라서 고용형태에 대해 중립적인 용어인 「고용형태의 다양화」라는 표현을 사용할 것을 권장하고 있다.

고용형태의 다양화라는 표현에서도 알 수 있듯이 일본정부는 비정규고용 문제를 분배문제라기 보다는 변화된 경제여건에 기업과 노동자가 대응하는 과정에서 나타난 노동시장의 변화라고 인식하고 있다. 즉 기업의 입장에서는 불확실성이 높아진 사업환경 하에서 고용조정의 유연성을 확보하기 위해 새로운 고용형태를 요구하고 있었다. 노동자 입장에서는 라이프 스타일의 다양화를 반영하여 풀타임의 정규고용 이외의 새로운 고용형태를 요구하였다. 여성이나 고령자의 취업이 증가하면서 이러한 요구가 더욱 증가하였다. 어쨌든 파트·아르바이트 등 비정규고용은 이와 같은 기업과 노동자의 요구를 반영하여 나타난 새로운 고용형태이기 때문에 이를 반드시 부정적으로만 볼 것은 아니라는 것이 일본정부의 입장이다. 이처럼 기업과 노동자의 사정을 고려한 새롭고 다양한 고용형태가 등장함으로써 경제의 효율성이 향상되고 고용이 증가하고 소득이 늘어난다면 이는 긍정적인 것이라고 평가해야 한다고 보고 있다.

넷째, 일본정부는 소득격차 등 다양한 분배상의 문제 보다는 경제의 효율성 문제를 더 중시하면서도 이러한 효율성 제고과정에서 발생하는 격차 문제에 대응할 필요성은 인정하고 있다. 대표적인 사례가 청년실업과 비정규고용문제이다. 또한 일본정부는 고령자 세대의 상대적·절대적 빈곤의 문제도 중요한 정책적 과제로 인식하고 있다. 청년실업문제의 경우 「프리터」<sup>51)</sup> 혹은 「니트」<sup>52)</sup>라는 용어에서 알 수 있듯이 청년층의 취

51) 「Free Arbeiter」의 약어로 불규칙적이고 불안정한 고용상태에 있는 자를 지칭하는 용어임.

52) NEET란 「Not currently engaged in Employment, Education or Training」의 약어로 직업도 없고 교육도 받지 않으며 직업훈련도 받지 않고 있는 자를 지칭하는 용어임. 다시 말하면 「무직자」를 의미하는 용어로서 직업능력과 취업하고자 하는 의지를 상실한

업상황이 장기적인 불황의 지속으로 인하여 심각한 수준까지 도달하였다. 특히 기업들이 경기가 호전되어도 정규고용보다는 비정규고용을 선호하는 고용 전략을 바꾸지 않았던 것이 청년층 실업문제를 더욱 심각하게 한 요인이었다. 고령자 세대의 빈곤문제에 대해서는 본문에서 언급한 바와 같다.

소득격차문제에 대한 일본정부의 위와 같은 시각은 1990년대 후반 특히 2000년대 이후에 추진되어 온 일본의 구조개혁정책과 맥을 같이 하고 있다. 일본은 1990년대에 걸쳐 장기불황을 극복하기 위한 10여 차례의 경기 대책을 마련하여 추진하였다. 그러나 이와 같은 수요관리정책으로는 일본 경제를 회복시킬 수 없다는 인식이 점차 확산되면서 수요부문이 아니라 공급부문의 효율성을 제고하는 정책을 추진해야 한다는 주장이 힘을 얻기 시작하였다. 이러한 시각은 특히 1998년 경제위기 이후 더욱 강화되었고 이에 입각하여 추진된 정부의 구조개혁정책은 공공부문의 구조개혁에 의한 규모축소, 공공투자 축소, 기업의 과잉고용 감축, 노동시장의 유연화, 고용형태의 다양화 등의 결과를 초래하였다. 현재의 청년층 취업문제, 비정규고용문제, 고령자 빈곤문제 등은 이러한 정부정책의 흐름과 무관한 문제는 아니며 일본정부의 격차문제에 대한 시각 또한 일본정부의 경제정책과 관련된 철학의 한 부분으로 이해할 수 있다.

## 2. 소득격차에 대한 일본정부의 대응: 「재도전 지원」 정책을 중심으로

### 가. 추진경위

위와 같은 관점에서 일본정부는 격차문제에 대해 대책을 추진하고 있는데 그 핵심은 사회보장을 강화하여 사회적 약자를 보호한다는 측면보다는 직업능력을 강화하고 새로운 취업의 기회를 확대하며 취업의 조건을 개선

---

자를 지칭하고 있음.

하는 등 보다 적극적인 대책을 강조하고 있다는 점이다. 사회적 약자의 자립을 지향하는 위의 대책이 통용되지 못하는 절대적 약자에 대해서는 사회보장제도 등 사회적 안전망을 적용한다는 것이 일본정부의 기본방침이기도 하다. 이러한 방침은 고용, 후생·복지, 교육훈련 등 많은 분야에서 관철되면서 일본정부의 격차문제, 사회적 약자문제에 대한 대책의 기본 틀을 형성하고 있다.

일본정부가 최근 추진한 가장 대표적인 정책사례로서는 「재도전 지원」 정책을 들 수 있다. 이 정책은 2006년 9월에 발족한 아베 내각이 중점정책으로서 추진한 것으로 앞에서 언급한 바와 같은 청년실업, 비정규 고용 등의 문제, 그리고 은퇴한 고령자들의 재취업 등과 관련된 문제에 대응하기 위해 마련된 것이었다. 이 정책을 추진하기 위해 당시 아베 총리는 「재도전 담당대신」을 신설하였고 이를 지원하기 위한 행정조직으로서 내각관방에 「재도전 담당실」을 설치하였다.

재도전을 지원하기 위한 정책을 논의하고 입안하기 위한 조직으로서 2006년 3월에 「재도전 추진회의」가 설립되었고 이 추진회의에서의 논의를 거쳐 2006년 12월에 「재도전 지원 종합플랜」이 결정되었다. 그러나 아베 내각이 사퇴하고 후쿠다 내각이 등장하면서 재도전 지원관련 정책이 명시적으로는 크게 부각되지 않고 있으나 정책 그 자체는 후쿠다 내각에서도 계속적으로 추진되어 왔다. 이 종합플랜은 2008년 1월에 「재도전 지원 종합플랜의 개정」<sup>53)</sup>으로 새롭게 재편성되었는데 이하에서는 개정된 재도전 지원 종합플랜의 주요 내용을 중심으로 일본정부의 지원책을 간략히 소개한다.

53) 종합플랜은 본문, 주요시책과 목표·실적, 개별행동계획, 법률개정, 예산조치 등으로 구성되어 있다. 이에 대해서는 일본 총리관저에 설치된 다음의 웹 사이트를 참조할 수 있다. [http://www.kantei.go.jp/jp/saityarenzi/plan\\_gaiyou.html](http://www.kantei.go.jp/jp/saityarenzi/plan_gaiyou.html)



나. 지원 대상 및 주요 내용

제도전 지원의 대상이 되는 계층을 살펴보면 크게 세 가지 부류로 분류된다. 첫째는 장기적인 불황으로 인하여 취업난, 경제적 빈곤에 시달려 온 계층으로 프리터, 니트, 다중채무자, 사업실패자 등이 이에 해당한다. 둘째는 여러 가지 제약으로 인하여 균등한 기회를 얻지 못하고 있는 계층으로 육아 여성, 배우자 폭력피해자, 장애인, 발달장애인, 모자(母子)가정의 자녀, 형무소 출소자 등이 이에 해당한다. 셋째는 제2의 인생을 시작하려는 계층으로서 퇴직한 단카이 세대, 학습의욕이 있는 사회인, 지방으로 돌아가기를 희망하는 자, 두 지역 거주자 등이 이에 해당한다. 이 정책의 목표는 이들 각 계층이 현재의 장애를 극복하고 목표를 달성하는 것을 지원하는 것이며 시혜적인 목적으로 추진되는 것은 아니다.

<표 4-16> 일본의 '재도전 지원'의 주요시책과 목표·실적

(장기 디플레 등에 의한 취직난, 경제적 곤궁 등으로부터의 재도전)

지원의 대상자	주요 시책	목표와 실적
프리타, 니트(フリーター、ニート)	·hello work job cafe에서 치밀한 상담, 능력개발  ·시행고용과 그 구인 확보  ·합숙 등에 의한 자원봉사·노동체험을 통한 자립 지원  ·고용대책법의 개정(젊은이의 고용기회 확보에 노력 의무)	·프리타 수 2003년(절정인 때): 217만명→2006년: 187만명(86%) (목표)프리터를 2010년까지 2003년 대비 80%로 감축 ·상용고용이행자 3.4만명(상용고용이행율 79.6%)(2006년도) ·「청년 자립학원」 수료자 1,296명(2005년도~2007.9까지의 누계) ·2007년 3월까지 수료자의 6개월 경과 후의 취업률 59.8%(취업자 606명) ·2007년 6월 성립, 10월 1일 시행(일부 8월 4일 시행)
비정규 노동자	·파트타임 노동법의 개정(균형대우의 확보 등) ·파트타임 노동자의 균형대우를 위한 사업주의 대처 지원  ·노동계약법의 제정(有期노동계약을 포함한 노동계약 전반에 걸친 규칙의 명확화)	·2007년 5월 성립, 일부시행 (2008년 4월 1일 전면시행) ·2007년 7월 1일부로, 「단시간 노동자 균형대우 추진 등 조성금」을 지급 ·2007년 11월 성립
다중 채무자	·대금업법 등의 개정(대금업의 적정화, 과잉대부의 억제, 금리체계의 적정화 등) ·다중 임무 문제 개선 프로그램의 책정	·2006년 12월 성립, 일부 시행  ·2007년 4월 책정
사업 실패자	·재도전 지원 용자·보증제도의 창설  ·본인보증·제3자보증이나 부동산 담보를 요구하지 않는 보증·용자의 확충  ·조기 사업전환이나 재기업(再起業)에 관해서의 전문적 상담창구의 창설	·2007년 4월 재도전 지원 용자 창설제(중소기업금융기관, 국민생활 금융기관) ·2007년 8월 재도전 지원보증제도 창설(신용보증협회) ·경영자 본인 보증·제3자 보증인이 필요하지 않는 용자 2003년도 30,610건, 1,390억엔→2006년도 85,325건, 4,650억엔 ·2007년도 내에, 상공회의소, 상공회연합회 등에 창구설치(전국 363개소)

162 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

(기회의 균등화)

지원의 대상자	주요 시책	목표와 실적
육아 여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·mothers hello work 등 여성을 위한 시설·창구의 충실</li> <li>·육아 여성 등의 재취직 준비를 지원하는 재도전 서포트 프로그램의 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·mothers hello work에서의 신규 구직자수 54,844명 중 취직자수 13,834명(2006년도)</li> <li>·여성의 노동력인구 1,762만명(2005)이, 1,801만명(2007.10)까지 39만명 증가함.</li> <li>(목표)2015까지 여성의 노동력인구를 2005년 대비 26만명 증가로 함.</li> </ul>
배우자로부터의 폭력 피해자	<ul style="list-style-type: none"> <li>·배우자로부터의 폭력 피해자의 신원보증인의 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·2007년도 사업창설제</li> <li>·배우자 폭력 상담 지원센터에 의한 상담건수 2002년도 35,943건→2006년도 58,528건</li> </ul>
장애자	<ul style="list-style-type: none"> <li>·복지적 취업으로부터 일 반고용에의 이행촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·hello work에 의한 장애자의 취직건수 2002년도 28,354건→2006년도 43,987건</li> <li>(목표)2006년도~22년도의 5년간에 약 22만 명의 장애자 취직</li> </ul>
가정환경을 타고나지 않은 아이	<ul style="list-style-type: none"> <li>·모자가정의 엄마에의 취업 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·hello work에 있어서 모자가정의 엄마 등의 취직건수 2002년도 46,334건→2006년도 72,604건</li> </ul>
형무소 출소자	<ul style="list-style-type: none"> <li>·형무소 출소자 등에의 취업지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·형무소 출소자 등 취업 지원 사업 등에 의한 취직자수 1,438명 (2006년도)</li> </ul>

## (복선형 사회의 실현)

지원의 대상자	주요 시책	목표와 실적
퇴직한 단카이 세대	<ul style="list-style-type: none"> <li>·장려금 등에 의한 70세까지 일할 수 있는 기업의 실현</li> <li>·정년퇴직자의 구인개척, 합동취직면접회의 실시</li> <li>·기업 OB 인재의 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·60세 이상의 노동력 인구가 969만명(2005년)부터 1,063만명(2007년 10월)까지 94만명 증가함.</li> <li>(목표)2015년에 60세 이상의 노동력 인구를 2007년 대비 160만명 증가시킴.</li> <li>·기업 OB와 중소기업의 매칭건수 2003년도 291건→2006년도 1,298건</li> </ul>
학습의욕이 있는 사회인	<ul style="list-style-type: none"> <li>·대학이나 전수학교 등을 활용한 학습기회의 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·사회인 특별선발 2003년도 452대학→2006년도 483대학</li> <li>·대학 공개강좌 수강자수 2002년도 893,439명→2005년도 1,111,395명</li> </ul>
UJI tum, 인생이모작, 두지역 거주	<ul style="list-style-type: none"> <li>·보급계발을 위한 정보 제공의 강화</li> <li>·농림어업에의 취업을 위한 연수의 충실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·UJI tum 지원 사이트 이용수 2002년도 2,583천건→2006년도 7,712천건</li> <li>·60세 이상의 이직취농자수 1995년 24.6천명→2005년 40.3천명</li> </ul>

자료: 재도전지원 종합플랜

#### 다. 프리터 및 니트 대책

일본정부는 각각의 대상자에 대하여 명확한 정책목표와 주요 시책을 제시하였다. 먼저 프리터나 니트에 대해 살펴보자. 프리터의 수는 2003년 217만 명으로 피크를 이루었으나 2006년에는 187만 명으로 감소하였다. 일본정부는 2010년까지 이를 2003년의 80% 수준까지 감축한다는 목표를 제시하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 일본정부는 다양한 대책을

제시하고 있는데 예를 들면 프리타의 정규직 고용기업에 대한 지원금 지급, 공공직업안정소 및 Job Cafe에 의한 세심한 취업상담과 직업능력개발 지원, 시행고용<sup>54)</sup>을 통한 정규직 고용확보, 합숙 등을 통한 노동체험과 자립지원, 고용대책법 개정을 통한 청년층 고용확보에의 노력의무 부과 등의 시책이 제시되었다.

2010년까지 상기와 같은 프리터 감축목표를 달성하기 위해 일본정부는 매년 25만 명의 프리터를 상용고용자로 전환하기 위한 정책을 추진하고 있다<sup>55)</sup>. 그 중에서도 프리터를 상용 고용하는 기업에 대해 지급하는 「청년층 고용촉진 특별장려금」이 있다. 25세 이상 30세 미만을 고용한 자에 대해서는 매월 10만 엔, 30세 이상 35세 미만을 고용한 자에 대해서는 매월 15만 엔을 1년 간 지급하는 제도로써 기업들에게 프리터를 상용 고용하도록 하는 인센티브를 제공한다. 이 제도는 앞서 언급한 시행고용과 연계되어 있다. 즉 기업주가 프리터를 시험적으로 고용하고 그 적성을 확인한 후 상시고용자로 채용할 경우에 장려금을 지급하도록 되어 있다.

「Job Cafe」를 통한 청년층의 취업활동 지원이 활발히 이루어지고 있다. 「Job Cafe」란 도도부현 등 지방자치단체가 청년층의 취업을 지원하기 위해 설치한 것으로서 취업상담부터 연수에 이르기까지의 원·스탑 서비스이다. 후생노동성이 실시하는 Hellow Work를 「Job Cafe」에 병설하여 지원기능의 시너지 효과를 추구하는 경우도 많아지고 있다. 「Job Cafe」는 2007년 현재 전국에 87개소가 설치되었고 약 159만 명(누계)이 이를 이용하였으며 이 중 8만 8천 명이 취업에 성공하였다.

「Job Card」제도도 청년층 고용확대를 위해 활용되고 있다. 「Job Car

54) 시행고용이란 후생노동성의 직업안정소(일명 Hello Work)가 소개하는 특정의 노동자를 최대 3개월 정도 시험적으로 고용하고 서로의 적성을 확인한 후 채용하는 제도를 의미하며 이 제도를 이용하는 기업에 대해서는 장려금이 제공된다. 대상이 되는 특정의 노동자는 35세 미만 청년, 45세 이상 중고연령자, 모자가정의 모, 일용노동자·노숙자, 장애인 등이다.

55) 2007년에는 약 25만 8천 명의 프리터를 상용고용자로 전환하였다.

d」란 Hellow Work나 Job Cafe 등에서 구직자를 대상으로 작성하는 여러 가지 카드를 총칭하는 표현인데 이에는 총괄표, 직무경력, 학습력, 훈련력, 면허자격취득 등이 포함되어 있다. 특히 주목할 만한 점은 직업능력형성 프로그램에서의 성과를 평가한 직업능력증명서도 포함되어 있어 구직자에 대한 객관적인 정보를 제공해 주고 있다.

한편 니트는 프리터와 달리 노동의욕을 상실한 청년층을 의미하는데 이들에게는 노동의욕을 고취하고 적극적인 직업 활동을 유도하는 정책이 필요하다. 이를 위해 일본정부는 이른바 「청년자립학원」(若者自立塾)을 전국에 30개소(2008년도)를 설치하여 운영하고 있다. 이 학원에서는 합숙을 통한 집단체험, 노동체험을 실시하고 사회인, 직업인으로서 필요한 기본적 능력의 획득, 노동관 형성을 도모하고 있다. 또한 지방자치체, 민간단체 등이 협력하여 청년자립지원 네트워크를 구축하고 있는데 특히 2008년도 현재 전국적으로 「지역청년지원스테이션」을 77개소 운영하고 있다.

#### 라. 비정규고용자 대책

비정규고용자에 대한 시책은 주로 파트타임 노동자<sup>56)</sup>를 대상으로 한 시책이 주를 이루고 있다. 파트타임 노동자에 대해서는 파트타임 노동법(「단시간 노동자의 고용관리 개선 등에 관한 법률」)과 동 법에 의거한 지침에 의해 고용관리개선이 추진되어 왔는데 2003년 파트타임 노동지침을 개정하여 파트타임 노동자와 정사원의 균형 있는 대우를 장려한 것이 최초의 대응이었다. 그러나 이후 이들 간의 격차문제는 만족스러운 정도로 해결되지 못하였다.

그래서 일본정부는 2007년 5월에 파트타임 노동법을 개정하였다. 개정 내용은 정사원과 동일한 노동을 하고 있는 자에 대해서는 정사원과 동등

56) 「1주간의 소정 노동시간이 동일 사업소에 고용된 통상의 노동자의 1주간 소정 노동시간보다 짧은 노동자」를 지칭한다.

한 대우를 할 것을 사업주에게 의무화하였다는 점, 그리고 기타의 파트타임 노동자에 대해서도 노동의 내용과 성과에 상응하는 균형 있는 대우를 하도록 노력해야 한다는 노력의무를 부과하였다는 점이 그 핵심이다. 이 개정법은 2008년 4월 1일부터 전면적으로 시행되었다.

사회보장제도에서도 대우의 균형 확보를 위한 조치들이 취해졌다. 먼저 고용보험제도에 대해서는 2003년의 파트타임 노동법 개정을 통해 통상의 노동자와 동일한 급부를 받을 수 있게 되었다. 나아가 2007년에는 고용보험 기본수당의 수급자격요건에 대해서도 파트타임 노동자와 그 외 노동자를 구분하지 않고 통합적으로 다루도록 제도개정이 이루어졌다.

한편 후생연금 등 연금부문에 있어서는 파트타임이 매우 불리한 처우를 받고 있는 것이 현실이다. 파트타임 중 후생연금에 가입할 수 있는 경우는 노동시간이 통상의 노동자의 4분의 3 이상인 노동자이므로 그 외의 노동자는 후생연금에 가입할 수 없다. 국민연금도 스스로 가입해야 하지만 월 1만 엔 이상의 보험료는 큰 부담이 될 수밖에 없다. 그 결과 파트타임 노동자의 연금가입비율은 정사원, 파견, 촉탁 등에 비해 낮은 수준으로 후생연금이나 국민연금 모두 약 20~30% 정도의 가입수준을 보이고 있다. 일본정부는 연금부문에서의 동일한 대우를 실현하기 위해 법 개정을 추진해 왔으나 재정부담의 증가 등을 이유로 아직 성공하지 못하고 있다.

또한 후생노동성은 파트타임 노동자의 대우를 개선하기 위해 노력하는 기업을 지원하기 위해 2007년 7월부터 「단시간 노동자 균형대우추진 등 조성금」을 지급하고 있다. 이 제도는 정사원과 공통의 평가·자격제도 또는 기타 유사제도 등을 창설하고 실제로 적용한 경우에는 30~50만 엔을 지급하도록 하고 있다. 또한 ①파트타임 노동자가 정사원으로 전환할 수 있는 제도를 설치하였고 실제 전환자가 발생한 경우, ②「단시간 정사원제도」를 설치하고 실제로 정사원이 발생한 경우, ③정사원과의 균형을 고려한 능력개발제도를 설치하고 실제로 파트타임 노동자의 능력개발을

실시한 경우, ④파트타임 노동자의 건강진단제도를 설치하고 실제로 이용자가 발생한 경우의 각각에 대해서는 30만 엔을 지급하도록 하고 있다. 이러한 지원을 통하여 파트타임 노동자에 대한 대우를 개선하고 궁극적으로는 정사원으로의 전환을 촉진하고자 하고 있다.

그러나 파트타임 노동자의 대우를 개선하려는 위와 같은 정책이 효과를 발휘할지는 좀 더 지켜보아야 한다. 무엇보다도 중요한 점은 동일노동자에 대한 차별금지를 위반한 기업에 대한 벌칙이 없다는 점이다. 또한 기타 파트타임 노동자에 대해서도 노동의 내용과 책임에 상응하는 균형 있는 대우를 요구한 것도 노력의무에 불과하지 강제규정은 아니라는 문제도 있다. 파트타임 노동자에 대한 동등대우의 준수는 단기적으로는 기업의 비용부담을 증가시키는 효과가 있기 때문에 경제상황이 악화될 경우 기업의 대응이 크게 악화될 우려가 있다.

#### 마. 기타 계층에 대한 대책

퇴직한 단카이 세대에 대한 대책의 핵심은 이들의 지식과 경험을 재취업을 통해 지속적으로 활용하고자 하는 것이다. 고령자의 재취업을 통하여 고령자의 소득격차를 완화하고 또한 빈곤문제도 해결할 수 있기 때문이다. 일본정부는 고령자 노동력의 이용을 확대하고 동시에 고령자의 소득도 확보하기 위하여 「고연령자 고용안정법」에 의거한 고용확보조치를 취하고 있다. 그 핵심은 먼저 65세까지 일을 할 수 있는 환경을 정비하는 것이다. 이를 위해 일본정부는 정년연장, 계속고용제도의 도입, 정년의 폐지와 같은 조치들의 실시를 의무화하고 있다.

일본기업들은 이 세 가지 조치들 중에서 하나의 조치를 선택적으로 실시해야 하는 의무가 있다. 이 때 각 조치들이 충족해야 하는 연령은 2006년 62세, 2007~2009년에는 63세, 2010~2012년에는 64세, 2013년 이후에는 65세로 점차 높아진다. 즉 각 의무연령까지 정년을 연장하거나 계속고



용을 해야 한다. 따라서 2013년 이후부터 기업들은 어떠한 형태로든 65세까지의 고용을 확보해야 할 의무를 지게 되었다. 2007년 6월 1일 현재, 301인 이상 대기업에서는 98.1%가 실시하고 있고 101인~300인 규모의 기업에서도 93.8%가 의무를 준수하고 있다. 그러나 소규모 기업에서는 아직 이를 준수하지 않는 기업이 많아지는데 51인~100인 규모의 기업에서는 9.8%가 이를 준수하지 못하고 있는 것으로 조사되고 있다. 한편 일본정부는 퇴직자를 70세까지 일할 수 있도록 하는 기업에 대해 장려금을 지원하거나 직업중개기능을 강화하는 등 65세 이상의 연령대까지 고용을 확보하기 위한 조치도 취하고 있다. 이러한 정책을 통해 일본정부는 2005년 969만 명에 달하는 60세 이상 노동력 인구를 2015년까지 2005년 대비 160만 명 증가시킬 것을 목표로 제시하였다.

다른 사람들에 비해 취업기회가 열악한 계층에 대한 취업지원도 중요한 정책으로 제시되어 있다. 대표적으로는 육아여성에 대해 Mother's Hello Work의 시설과 상담기능을 확충하고 육아여성의 재취직 준비를 지원하는 프로그램을 실시하는 시책이 있다. 여성의 노동력 인구(취업의사가 있는 인구)는 2005년 1,762만 명, 2007년에는 1,801만 명에 이르고 있는데 일본정부는 2015년까지 이를 2005년 대비로 25만 명 증가시킬 것을 목표로 제시하고 있다. 장애자에 대해서도 「복지에서 고용으로」라는 슬로건을 내세우면서 복지차원에서의 지원보다는 고용을 통한 자립을 지향하는 정책들이 제시되어 있다. 2006년부터 2010년까지 5년 동안 약 22만 명의 장애자를 취직시키겠다는 목표도 제시되었다.

결국 일본정부 특히 아베 내각에서 중점정책으로 추진한 제도전 지원정책의 핵심은 자립·자조를 중시한다는 점이다. 정부채무의 확대에 인하여 일본정부의 재정여건이 매우 어려운 형편에 있고 증가하는 의료비 지출 등으로 인하여 사회보장지출은 매년 급격히 증가해 왔다. 이러한 증가기조는 고령화의 진전으로 향후 가속화될 전망이어서 정부의 재정부담은 더

욱 더 늘어날 전망이다. 이러한 상황에서 일본정부는 시혜적인 대책을 통한 사회적 약자 문제의 해결이 장기적으로 볼 때 현명한 선택이 아니라고 판단한 듯하다. 결국 자신의 문제를 스스로 해결하고자 하는 의지를 북돋고 이를 저해하는 제도적 장애를 제거하고 약간의 재정적 지원을 해주는 방향으로 정책의 가닥을 잡았다고 요약할 수 있다.

## 제6절 결론

이상의 일본의 사례를 통해 얻을 수 있는 교훈은 무엇일까? 먼저 확인해 둘 필요가 있는 것은 일본과 우리나라의 여건의 차이일 것이다. 일본은 우리나라와 달리 세계화의 영향을 덜 받는 경제규모를 가지고 있다. 일본의 무역의존도는 약 20% 전후로 80% 전후인 우리나라에 비해 세계화의 영향이 훨씬 작다. 내수에 의존하는 비중이 훨씬 크기 때문에 개방에 따른 경제적 충격도 상대적으로 작다. 그러므로 세계화가 양극화에 주는 영향도 우리나라에 비해 훨씬 작을 것으로 예상된다. 일본에서도 세계화, 글로벌화에 따라 경쟁이 격화되고 이것이 노동시장에까지 파급되어 비정규고용 양산, 임금인상 억제, 고용억제 등을 통하여 소득격차를 확대해 온 것이 사실이다. 그러나 이러한 영향이 우리나라에 비해 상대적으로 작았을 것으로 추정된다. 일본의 장기불황은 세계화에 따른 결과가 아니라 일본의 자산버블 붕괴가 직접적인 원인이었음은 누구나 인정하는 사실이다.

그러나 이러한 차이를 인정하면서도 우리나라와 일본은 너무나 유사한 측면이 많이 있다는 점도 인정해야 한다. 첫째는 고령화가 급속히 진행되고 있다는 점이고, 둘째는 고용의 다양화가 유사하게 진행되고 있다는 점이며, 셋째는 정부의 사회보장부담이 향후 지속적으로 증가할 것이라는 점이다. 의욕을 상실한 청년층의 실업문제, 비정규고용의 정규고용으로의

## 170 세계화에 따른 산업·지역간 격차에 대한 정책대응

전환문제, 고령자의 빈곤문제 등이 양국 정부가 안고 있는 가장 중요한 정책과제이다. 이러한 문제를 단순히 격차문제 혹은 양극화 문제로 인식하고 격차를 축소하는 것만을 정책목표로 설정하는 것은 매우 위험할 수 있다. 격차축소를 지향하는 정책을 추구한다면 약자의 제도전을 지원하는 정책보다는 강자에 대한 규제와 양보를 요구하는 정책이 더욱 중시될 것이기 때문이다.

그러나 글로벌화는 거부할 수 없는 시대적 추세이고 이에 수반되는 경쟁격화는 피할 수 없는 숙명이다. 그렇다면 강자를 약하게 만들어서 격차를 축소하는 정책보다는 약자에게 더 많은 기회를 제공하여 격차를 축소하는 정책이 우리나라의 국제경쟁력을 제고하면서 동시에 사회적 약자문제도 해결할 수 있는 실마리를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다. 일본의 정책대응은 그 하나의 사례를 보여주고 있다.

## 제5장 요약 및 시사점

1997년 외환위기 이후 우리나라의 소득분배 상황은 크게 악화된 것으로 분석되고 있다. 하지만 이러한 계층간 소득분배의 불평등 심화는 비단 우리나라만의 현상은 아니다. 1980년대 이후 많은 선진국에서 소득불평등이 심화되는 현상이 관찰되고 있다. 그런데 1980년대 이후 지금까지의 시기는 세계화가 빠른 속도로 진행된 기간이기도 하다. 따라서 세계화가 소득 불평등을 초래한 중요한 원인이 되었을 것이라는 주장이 제기되었다. 이론적으로 상품과 자본 그리고 노동력의 국가간 이동이 더욱 자유로워지면 선진국의 소득불평등이 심화되는 경향이 나타난다. 저숙련노동력을 사용하는 상품의 생산이 무역이나 해외투자를 통해서 개발도상국으로 이전되고, 그 결과 선진국에서는 상대적으로 소득 수준이 낮은 저숙련노동력의 수요가 감소하고 그들의 임금도 하락할 것이므로 소득불평등이 심화된다.

우리나라의 경우에도 1980년대 이후 시장개방이 가속화되었다. 그리고 중국을 비롯한 개발도상국으로부터 저가 상품의 수입이 크게 증가하였다. 그리고 노동집약적 산업은 저임금 노동력을 활용하기 위해 중국이나 동남아시아 지역으로 생산기지를 이전하였다. 뿐만 아니라 개발도상국의 노동자들도 우리나라에서 일자리를 찾기 위해 많이 유입되었다. 이런 모든 측면에서 우리나라에서도 세계화, 즉 상품과 자본 그리고 노동력의 국가간 이동이 크게 증가하였다. 따라서 최근 우리나라의 소득불평등 심화도 이런 세계화의 진전과 연관되어 있다고 할 수 있다. 그런데 세계화의 진전과 그에 따른 불평등의 심화가 비단 우리만의 문제가 아니라 다른 많은 선진국에서도 유사하게 나타나는 현상이라면, 이 문제에 대해 다른 선진국은 어떻게 대처하고 있는가를 살펴보는 것은 우리에게 유용한 시사점을

제공할 것이다.

지금까지 많은 연구자들은 세계화가 소득의 양극화를 실제로 초래하였는지 그리고 초래했다면 얼마나 기여했는지를 밝히기 위해 많은 실증적인 분석을 시도하였다. 하지만 연구들의 대체적인 결과는 세계화가 소득의 양극화를 초래했다는 명확한 결론을 도출하기 어렵다는 것이며, 소득불평등의 심화를 가져왔다고 하더라도 그 크기는 크지 않다는 것이다. 하지만 이런 실증분석 결과를 근거로 실제로 세계화가 소득불평등 심화의 중요한 요인으로 작용하지 않는다고 결론짓는 것은 위험하다고 판단된다. 무엇보다도 분석의 방법론상 세계화가 양극화에 기여한 정도를 추출하기가 매우 어렵기 때문이다. 그리고 세계화가 초래하는 양극화의 경향을 기존의 사회안전망이 흡수를 했거나 추가적인 정책대응에 의해서 완화되었을 수도 있기 때문이다. 이런 추론을 가능하게 하는 몇 가지 근거를 제시할 수 있다. 우선 세계화를 나타내는 지표와 지니계수간의 관계를 살펴보는 거시적 분석이 아니라 개별 산업차원에서의 분석과 같은 미시적 분석을 해 보면 세계화의 양극화 효과를 더 명확히 확인할 수 있다. 즉 세계화가 양극화에 미치는 효과를 정책의 효과까지 혼합된 최종적인 결과를 두고 평가하지 않고, 정책의 효과가 배제된 그리고 세부적인 채널별로 살펴보면 그 효과를 확인할 수 있다는 것이다. 예를 들어 제3장에 소개된 바와 같이 독일에서 오프쇼어링은 각 산업의 숙련노동자와 비숙련노동자 사이의 임금격차를 확대시킨 것으로 분석되었다. 그리고 이론적으로 세계화로 인해 양극화의 경향이 선진국에 비해 더 약할 것으로 예상되는 개발도상국에서 오히려 양극화가 더 심화되는 경향이 있다는 점도 시사하는 바가 크다. 일반적으로 개발도상국은 선진국에 비해 사회안전망이 허술하고 세계화의 부작용을 치유하려는 정책적 노력이 소홀하다. 이러한 사실은 세계화가 초래하는 양극화의 효과가 사회안전망이나 다른 정책대응에 의해서 완화될 수 있음을 암시하는 것이다.

결국 세계화가 선진국의 양극화에 미치는 효과는 이론적으로도 존재할 것으로 예상될 뿐만 아니라, 미시적으로 살펴보면 실제로 그 효과를 확인할 수 있다. 다만 이런 부정적 효과를 기존의 제도나 정책이 흡수할 수 있는 가능성은 분명히 존재한다. 그런 의미에서 세계화에 대응한 정책 대응이 의미가 있고 또 중요하다. 정책을 통한 양극화 효과의 완화는 크게 두 가지 방식으로 가능할 것이다. 하나는 세계화로 인해 실직한 근로자나 피해를 입은 기업이 기존의 사회보장체계를 통해서 보호를 받는 방법이고, 다른 하나는 사회보장체계 외에 세계화로 인한 피해만을 구제하기 위해 별도의 조치를 마련하는 방법이다.

어느 나라가 이중 방법을 선택하느냐는 각국이 처한 상황에 따라 다를 수 있다. 예를 들어 세계화의 경제적 충격이 어느 정도 되는가, 기존의 사회보장제도가 얼마나 잘 갖추어져 있는가, 그리고 소득불평등의 정도가 어느 정도인가 등에 따라 대응이 달라질 수 있다. 본 연구에서는 미국, EU, 일본의 정책대응 사례를 살펴보았는데, 세 지역 각각이 대응에 나름의 뚜렷한 특징을 갖고 있다고 할 수 있다.

미국은 무역이나 해외투자의 규모가 매우 크지만 전체 경제규모에 대비해서 보면, 세계화가 경제에 미치는 충격은 우리나라는 물론이고 다른 선진국에 비해서도 크지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 미국은 대외개방에 따른 피해를 구제하기 위해 사회보장제도가 아닌 별도의 추가적 정책 수단을 갖고 있는 매우 예외적인 국가이다. TAA라고 불리는 무역조정지원제도가 그것이다. 이것은 개방정책과 관련하여 미국이 갖고 있는 독특한 제도나 역사와 연관되어 있다. 2차 대전 이후 세계경제질서 형성의 한 축을 담당했던 미국은 무역자유화 정책을 오래 전부터 주도적으로 추진하였다. 특히 유럽에 대항하는 과정에서 무역분야에서 공격적인 개방 정책을 실시하였다. 1960년대에는 케네디라운드를 통해 세계 각국에 대해 관세를 50% 인하하자고 제안하였다. 1990년대에는 북미자유무역지대 즉 NAFTA

를 결성하였고, 그 후에도 여러 나라와 FTA를 추진하였다. 그런데 미국은 이런 시장개방정책의 권한을 행정부가 아닌 의회가 갖고 있는 독특한 정치구조를 띠고 있다. 무역개방으로 인한 피해 구제를 목표로 한 TAA제도는 이 과정에서 탄생한 정치적 타협의 산물이라고 할 수 있다. TAA제도는 관세의 대폭적인 인하가 시도된 1962년에 도입되어 여러 차례의 개정을 거치면서 현재까지 유지되고 있다. 그리고 미국은 사회보장제도가 유럽이나 다른 OECD국가에 비해 취약한 것도 개방에 대응한 별도의 정책을 도입하게 만든 한 요인이 된 것으로 판단된다.

EU는 무역이나 FDI의 모든 측면에서 세계에서 가장 개방적인 지역 중 하나이다. 특히 지난 반세기 동안 EU 역내의 경제통합 과정에서 개방의 범위가 넓어지고 심화되었다. 회원국 사이에는 상품뿐만 아니라 자본과 노동력의 이동까지 자유화되었고, 통화통합까지 이루어지면서 국가차원의 재정 및 금융정책의 자율성이 제약받게 되었다. 유럽은 역내경제통합을 확대하는 과정에서 확대의 필요성을 설득하고, 통합과정에 따른 산업구조조정에서 발생하는 부작용에 대응할 필요가 있었다. 그리고 역내 지역간 불균형을 완화하고 경제적 수준을 수렴시키기 위해 EU차원에서 정책대응을 마련하였다. 가장 대표적인 대응책은 불균형을 시정하기 위해 다수의 구조기금을 설립하여 운용한 것이다. 낙후된 지역의 산업의 구조조정을 촉진하기 위한 사전적 조치로 구조기금을 활용한 것이다. 하지만 이러한 기금은 경제통합이나 개방으로 인한 직접적인 피해를 사후적으로 보상하기 위한 미국의 TAA제도와는 다른 것이다. EU는 세계화 및 개방으로 인해 발생하는 실업과 같은 사후적 부작용은 세계적으로 가장 강고한 자신들의 사회보장정책을 통해 해소한다는 입장이었다. 그리고 노동력의 유연한 이동을 촉진함으로써 구조조정에 따른 실업문제를 완화하는데 역점을 두었다. 즉 사회 전체적으로는 사회안전망을 강화하되 기업차원의 고용의 유연성을 높이는 유연안전성(flexsecurity)이 세계화는 물론 기술혁

신과 같은 소득불평등 유발 요인을 억제하는 방법이라고 판단하였다. 하지만 2005년 중동구 국가를 회원국으로 가입시킨 EU의 확대 이후, 기존 회원국에서는 오프쇼어링의 위협에 대한 불안감이 크게 고조되었다. EU는 이에 대응하기 위해 유럽세계화기금(EGF)을 새로 도입하였다. 이 기금은 미국의 TAA와 같이 세계화로 인한 사후적인 피해를 보상하기 위한 제도로서, 사전적이고 포괄적인 조치인 기존의 구조기금과는 구별되는 제도이다.

일본은 전통적으로 경제적인 평등도가 매우 높은 사회로 인식되고 있지만, 최근 다양한 통계에서 가구간 소득불평등이 심화되는 것으로 확인되고 있다. 하지만 일본은 이런 최근의 소득불평등이 주로 세계화의 진전에서 비롯되었다고 판단하지는 않는다. 세계화보다는 고령화와 같은 인구구성의 변화가 소득불평등 심화의 가장 큰 요인으로 인식하고 있다. 그리고 일본의 경제규모 대비 무역의 규모가 미국과 비슷한 정도인데, 이는 우리나라 EU에 비해 매우 낮은 수준이기 때문에 세계화의 경제적 충격이 그만큼 크지 않다. 따라서 일본은 세계화에 따른 소득불평등에 대응하기 위한 별도의 조치가 거의 없다. 다만 저소득 고령가구와 같은 취약계층의 자활과 보호에 정책에 초점을 맞추고 있다. 비정규직 노동자의 증가 문제도 심각하지만 이것 역시 세계화보다는 기술혁신이나 기업구조의 변화, 심지어는 개인의 선택의 문제로 인식하고 있다.

이러한 각국의 경험과 정책대응 사례로부터 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 세계화와 개방은 장기적으로 경제에 이익을 가져오지만 단기적으로는 실업이나 구조조정의 압력과 같은 부작용 혹은 조정의 필요가 발생하기 때문에 이에 대한 대응이 필요하다는 점이다. 즉 부작용이 발생한다고 해서 개방 속도를 조절할 수는 있으나 개방 그 자체를 부정하지는 않는다는 점이다. 그리고 개방이 초래하는 소득불평등의 효과에 대해서도



눈을 감거나 개인이 전적으로 그 부담을 지도록 하는 것이 아니라, 적극적으로 대응책을 마련하고 있다는 점이다. 개인의 책임과 자유를 가장 강조하는 미국에서조차 개방피해에 대한 구체적인 대응책이 마련되어 있다.

둘째, 개방피해에 대한 대응정책의 핵심은 피해계층에 대한 금전적인 보상이 아니라 구조조정을 원활히 하고 취약산업이 경쟁력을 확보하도록 지원하는 것이다. 직접적인 피해를 보상하는 것이 중요한 것이 아니라 개방으로 인해 발생한 구조조정의 압력을 원활히 해소되고 자원이 비교우위가 있는 분야로 쉽게 흘러갈 수 있도록 돕는 것이 핵심이다. 구조적 실업 혹은 마찰적 실업이 장기간 지속되지 않도록 하는 것이 중요하다. 실직한 근로자가 다른 일자리로 쉽게 이동할 수 있도록 재교육을 제공하고 구직 활동을 돕는 것이 중요하다. 그리고 해외상품의 수입이나 외국 경쟁기업의 등장으로 국제경쟁력이 약해진 기업에게 R&D자금을 지원하거나 경영 컨설팅서비스를 제공함으로써 경쟁력을 확보할 수 있도록 돕는 것이 중요하다.

셋째, 사후적인 개방피해에 대한 지원을 대상으로 하는 정책은 미국을 제외하면 거의 찾아보기 어려울 정도로 희소한 반면, 대부분의 선진국은 사회보장정책을 통해서 세계화 부작용의 문제를 해결하려고 한다. 미국의 TAA사례를 보면 개방과 같은 특정 원인별로 그 피해를 대응하겠다는 접근 방법은 실질적인 효과는 없이 정치적 수단으로 변질될 가능성이 높다. 미국의 TAA제도에 대해서도 실업구제나 소득보전 측면에서 그 실효성이 의문시 되고 있다. 개방을 통해 혜택을 입은 기업 혹은 산업이 얻은 이익의 일부를 피해를 입은 부문으로 이전한다는 보상원리는 현실적으로 적용하기 매우 어려움에도 이를 도입한 경우 자칫 경쟁의 대상이 되거나 심각한 도덕적 해이를 유발할 수 있다. 따라서 일반적 사회보장정책의 강화를 통해서 이 문제를 해결하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

넷째, 사회보장제도의 확충은 사회적 갈등과 양극화를 심화시키지 않으

면서 개방을 확대하기 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 유럽의 잘 갖춰진 사회보장제도가 유럽이 세계 최고 수준의 역내 경제통합을 달성하고 그것을 배경으로 미국과 대등한 규모의 경제력을 확보할 수 있게 한 배경이 되었다고 할 수 있다. 그리고 최근 세계화가 심화되고 국제경쟁이 격화되는 가운데서 일반적인 예상과는 달리 유럽의 사회보장비 지출은 꾸준히 증가하고 있다. 즉 근로유인을 강화하는 방식으로 사회보장제도의 미시적 개혁은 추구하지만 그 규모는 줄이지 않고 있는 것이다. 이러한 제도가 유럽통화의 심화와 같은 개방을 지속적으로 추진할 수 있는 정치적 배경이 되었다.

마지막으로, 미국의 TAA제도나 유럽의 세계화기금의 예를 보면 개방을 둘러싼 이해집단 간의 갈등을 해결하기 위해서는 정치적 타협물로 피해구제를 위한 대응책 마련이 불가피할 수도 있다. 하지만 WTO차원의 다자간 협약이나 FTA와 같은 양자간 합의를 통한 개방의 확대조치가 있을 때마다 별도의 대책을 마련하는 것은 매우 바람직하지 않다. 개방피해에 국한된 정책을 도입하더라도 그런 정책이 반복되지 않도록 제도를 설계하는 것이 중요하다. 실효성은 없이 지속적인 정쟁의 대상으로만 전략하는 것을 막기 위해서는 사회적 합의를 통해 포괄적인 대응책을 마련해 놓는 것이 바람직할 것이다.

## 참고문헌

### <제1장>

- 이강국 외(2007), 『세계화와 소득불평등』, 한국보건사회연구원.
- 양동휴(2007), 『세계화의 역사적 조망』, 서울대학교 출판부.
- 유재원·임혜준 편. 2005. 『세계화와 개방정책: 평가와 과제』, 대외경제  
정책연구원.
- Cline, W. 1999. "Trade and income distribution," Institute for International  
Economics.
- Slaughter, M.(1999), "Globalization and wages: A tale of two perspectives",  
World Economy, 22(5).
- Lindert, P.(1998), "Three centuries of inequality in Britain and America",  
University of California.
- Temin, P.(1999), "Globalization", Oxford Review of Economic Policy, 15-4.
- World Bank(2002), *Globalization, Growth, and Poverty: Building an inclusive  
world economy*, Oxford University Press.
- 佐々木仁·櫻健一 (2004) 「製造業における熟練労働への需要シフト：スキ  
ル偏向的技術進歩とグローバル化の影響」日本銀行ワーキン  
グ・ペーパーシリーズNo.04-J-17.
- Berman, E., J. Bound and Z. Griliches (1994) "Changes in the demand for  
skilled labor within U.S. manufacturing: Evidence from the  
Annual Survey of Manufactures," *Quarterly Journal of  
Economics*, 104, 367-97.

- Burtless, G. (2007). "Globalization and Income Polarization in Rich Countries," Issues in Economic Policy, The Brookings Institution.
- Burke, J. and G. Epstein(2001), "Threat effects and the internationalization of production," Political Economy Research Institute Working papers, 15.
- Feenstra, R. C. and G. H. Hanson(1996), "Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality," *American Economic Review*, 86(2).
- Feenstra, R. C. and G. H. Hanson(2003), "Global production sharing and rising inequality: A survey of trade and wages," in Choi, E. K. and J. Harrigan, eds. *Handbook of International Trade*, Blackwell.
- Barro, R. J. (2000), "Inequality and growth in a panel of countries," *Journal of Economic Growth*, 5(1).
- Goldberg, P. and N. Pavcnik (2007), "Distributional effects of globalization in developing countries," *Journal of Economic Literature*, 45(1).
- Harrison, A. (2006), "Introduction", in Harrison, A. ed. *Globalization and Poverty*, University of Chicago Press and NBER.
- Milanovic, B. and L. Squire(2005), "Does tariff liberalization increase wage inequality? Some empirical evidence," NBER working paper no. 11046.
- Milanovic, B.(2005), "Can we discern the effect of globalization on income distribution?", *World Bank Economic Review*, 19(1).
- Topalova, P.(2005), "Trade liberalization, poverty and inequality: evidence from Indian districts", NBER working paper, no.11614.
- Attanasio, O. et al.(2004), "Trade reforms and wage inequality in Colombia," *Journal of Development Economics*, 74.

Lundberg, M. and L. Squire, 2003. "The simulanenous evolution of growth and inequality," *Economic Journal*, 113(127).

<제2장>

김승택·임혜준·박혜리. 2007. 『FTA로 인한 무역피해 근로자 지원방안 연구』. 한국노동연구원.

임혜준. 2005. 「시장개방과 피해산업 지원」. 『세계화와 개방정책: 평가와 과제』. 유재원·임혜준 편. 대외경제정책연구원.

임혜준·박혜리. 2004. 『주요국의 FTA 피해산업 대책』. 대한상공회의소. 경제연구총서 2004-378.

임혜준 외. 2007. 『자유무역협정에 따른 무역조정지원 기반구축 연구』. 산업자원부 연구용역.

임혜준·김정곤·박혜리·이홍식. 발간예정. 『사회안전망측면에서의 무역조정지원제도 발전방안: 근로자 중심으로』. 대외경제정책연구원.

*The Economist*. 2006. "Helping America's Workers". September 23rd.

Evans, Edward. 2005. "Understanding the Trade Adjustment Assistance for Farmers Program". FE498. University of Florida IFAS Extension.

General Accounting Office. 2000. "Trade Adjustment Assistance: Impact of Federal Assistance to Firms is Unclear". December.

Hornbeck, J. 2007. "Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issues". CRS Report for Congress.

Kletzer, Lori. 2001. *Job Loss from Imports: Measuring the Costs*. Institute for International Economics.

Kletzer, Lori and Howard Rosen. 2005. "Easing the Adjustment Burden on US Worker". *The United States and the World Economy*. Ed. C.

- Fred Bergsten and Institute for International Economics. Institute for International Economics.
- OECD. 2007. Social Expenditure Database.
- Richardson, David. 1982. "Trade Adjustment Assistance under the United States Trade Act of 1974: An Analytical Examination and Worker Survey" *Import Competition and Response*. Ed. Jagdish Bhagwati. The University of Chicago Press.
- Richardson, David. 2005. "Uneven Gains and Unbalanced Burdens? Three Decades of American Globalization". *The United States and the World Economy*. Ed. C. Fred Bergsten and Institute for International Economics. Institute for International Economics.
- The Urban Institute. 1998. *Effective Aid to Trade-Impacted Manufacturers: An Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program*. The Urban Institute.
- US Census Bureau. 2008. *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2007*. US Census Bureau.
- US Department of Labor. 2006. "Overview of Trade Adjustment Assistance Program".
- The Wall Street Journal*. 1997. "Shaky Numbers: Layoffs Not Related to NAFTA Can Trigger Special Help Anyway". June 30th.
- Washington Trade Daily*. 2007. "White House Opposes Committee TAA Bill". October 31st.
- Washington Trade Daily*. 2008. "TAA Deal Within Reach - Baucus". June 12th.
- Wolf, Martin. 1982. Comments on J. David Richardson. "Trade Adjustment Assistance under the United States Trade Act of 1974: An

Analytical Examination and Worker Survey". *Import Competition and Response*. Ed. Jagdish Bhagwati. The University of Chicago Press.

<제3장>

양동휴. 2004. "세계화의 역사적 조망," 경제발전연구 제10권 제1호. 한국 경제발전학회.

구주연합대표부. 2007. 『EU 정책 브리핑』, 외교통상부

유재원, 임혜준. 2005. 『세계화와 개방정책: 평가와 과제』. 대외경제정책 연구원.

이정우. 2008. "세계화, 불평등과 복지국가," 사회경제평론 제30호.

임혜준 외. 2008. 『사회안전망 측면에서의 무역조정지원제도 발전방안』. 대외경제정책연구원.

Bordo, Michael. 2002. Globalization in Historical Perspective, *Business Economics*, January.

Chiswick, Barry R. and Timothy J. Hatton. 2003. "International Migration and the Integration of Labor Market," In Michael D. Bordo, Alan M. Taylor and Jefferey G. Williamson (eds.), *Globalization in Historical Perspective*.

Court of Auditors. 2008. "Annual Report concerning the financial year 2007."

Economic Policy Committee. 2005. *Responding to the Challenges of Globalisation*, DG for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels.

European Restructuring Monitor. 2006. *Restructuring and Employment in the EU: Concepts, Measurement and Evidence*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- European Commission. 2005. *The EU Economy: 2005 Review*. No. 6.
- \_\_\_\_\_. 2006. *The Future of Europe*, Special Eurobarometer 251, Wave 65.1, TNS Opinion & Social, for Communication, European Commission, Brussels, May.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Social Situation Report*.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Is Social Europe Fit for Globalisation?* CEPS. March.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition. 2005. "Restructuring and Employment in the EU: Concepts, Measurement and Evidence".
- Eurostat. 2007. *European Union Foreign Direct Investment Yearbook*.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Eurostat Yearbook*.
- Förster, M. and M.M. d'role. 2005. *Income Distribution and Poverty in the OECD Countries in the Second Half of the 1990s*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 22, OECD, Paris.
- Geishecker, I. and H. Görg. 2006. "International Outsourcing and Wages: Winners and Losers" Background report for the SIMGLOBE project.
- Katzenstein, Peter J., 1985, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press
- Rieger, Elmar, and Stephan Leibfried, 2003, *Limits to Globalization*, Polity
- Maddison, A. 2003. *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD Development Centre Studies, OECD, Paris.
- National Academy of Public Administration. 2006. "Off-Shoring: An Elusive Phenomenon".
- OECD. 2007. *Offshoring and Employment: Trend and Impacts*.



Rodrik, Dani, 1997, *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics.

UN. Comtrade.

Williamson, Jeffrey G., 2002, "Winners and Losers over Two Centuries of Globalization", *NBER Working Paper* no. 9161.

World Bank. 2008. World Development Indicators CD-ROM

<제4장>

내각부, 『경제재정백서』, 2006년

내각부, 『경제재정백서』, 2007년

후생노동성, 『후생노동백서』, 2008년

정성춘, 『일본경제의 구조변화와 한국에 대한 시사점』, 대외경제정책연구원, 2006년

石川達哉, 「國際比較で見る所得格差と高齢化の動向」、ニッセイ基礎研究所・經濟調査レポート、No. 2007-03, 2007年8月.

大島昭浩, 「企業の雇用形態の多様化について：日正規雇用の増加をどのように考えるか」、『HRI地域・社會研究レポート I think』、2008年

堀江奈保子・大嶋寧子・塚越由郁, 「高齢期の所得格差をどう考えるか」、みずほ總研論集、2008年Ⅲ号

首相官邸、再チャレンジ支援策ホームページ、(<http://www.kantei.go.jp/jp/saityarenzi/index.html>)