

## 貿易調整支援 事例에 관한 研究

이 기 환\*

- 
- I. 序論
  - II. 韓·美·日의 貿易調整支援制度
  - III. 貿易調整支援 事例
  - IV. 結論
- 

### I. 序 論

의욕적으로 출범한 WTO의 첫 번째 다자간 무역협상인 DDA는 2004년 12월 말까지 협상시한을 정해놓고 출발했지만 진전을 보지 못하고 있는 상태이다. 지금까지 국제협력은 범세계주의와 지역주의라는 두 가지 형태로 발전되어 왔다. 범세계주의는 GATT와 WTO가 추구하고자 하는 목표였지만

---

\* 동명대학교 국제통상학과 조교수

세계 각국들은 자국의 이익을 위한 지역주의의 전형인 FTA를 더 가속화하고 있다. 현재 WTO에 통보된 지역무역협정 발효건수<sup>1)</sup>는 205건으로 1990년대 중반이후 급속히 증가하고 있다.

FTA와 자유무역의 확산은 무역규모를 확대하고 경제성장의 가속화에 기여하나, 경쟁력이 약한 산업의 일부 기업과 근로자에게는 심각한 피해를 야기하는 부작용을 발생시킬 수 있다. 이에 따라 피해기업의 구조조정을 촉진하고, 피해 근로자의 전직지원 등 무역자유화의 피해를 최소화하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요성이 대두되었다.

미국, EU, 일본 등 주요 선진국은 유사한 제도를 통해 자국의 피해산업을 지원하고 있으며, 우리나라도 한·칠레 FTA 체결 후 농업피해 대책으로 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」을 제정하여, 1조 2,000억 원의 FTA 이행 지원기금을 조성하여 집행 중에 있다.

농어업뿐만 아니라 제조업을 비롯한 중심산업에 대한 제도적 지원이 더욱 절실해질 것으로 전망한 산업계는 FTA 민간대책위원회를 통해 무역조정지원제도의 필요성을 건의한 바 있으며, 정부가 이를 받아들여 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」을 2006년 4월 28일 제정, 공포하였다. 동법은 공포 1년 후부터 시행되며, 현재 우리나라는 시행령 등 후속법령을 마련하고 효과적인 무역조정지원 체계의 구축방안을 연구 중이다.

FTA로 인한 피해에 대하여 한·미FTA 체결을 전후하여 우리나라에서도 여러 연구가 있었다. 기존 연구에서는 미국이나 유럽 등의 제도 및 정책적 입법에 대한 내용이 주를 이루고 있고, 유사제도에 대한 고찰이 대부분이다.

허윤<sup>2)</sup>은 무역조정지원의 제 논리와 타당성 및 한국 무역조정지원의 타당성 분석을 통하여 무역조정지원의 논리적 근거와 경험적 증거를 찾고자 하

1) <http://www.wto.org> > trade topics > regional trade agreements

2007년 7월 현재 WTO에 통보된 지역무역협정(RTA)은 약 380개 정도이다. 이 중 발효건수는 205건으로 FTA가 126건으로 가장 많으며, 서비스협정이 48건, 개도국간特惠협정이 13건, 관세동맹이 18건으로 집계되고 있다. 지역무역협정은 지역주의가 대두되기 시작한 1990년대 이후 급증하기 시작하는데, 205건의 협정중 90년대 후반에만 74%에 달하는 152건이 발효되었다.

2) 허윤, “무역조정지원의 논리적 근거와 경험적 증거”, 국제통상연구 제12권 제1호, 한국국제통상학회, 2007

였다. 또한 그<sup>3)</sup>는 미국 TAA 사례연구를 통하여 노동자와 기업에 대한 무역조정지원제도의 역할 분석을 도출하고자 하였다. 김홍률<sup>4)</sup>은 미국의 무역조정지원제도에 대한 분석으로 한국의 제도적인 시사점을 도출하였으며, 최성호<sup>5)</sup>는 무역자유화와 보상제도의 관계에 관한 이론적 연구를 검토하고, 미국의 무역조정지원제도의 내용과 평가를 통하여 기업이나 근로자의 피해에 대한 특별입법을 통해 무역조정지원제도수립으로 대응할 것을 제안하였고, 유럽의 구조기금 사례를 참고하여 무역통합의 이익을 극대화하기 위한 공동기금설치 및 운영방안을 제시하였다. 한편 김도훈 외 2인<sup>6)</sup>은 무역조정지원제도에 관한 해외사례들을 분석하였고, 국내산업구조조정과 기업구조조정에 관한 법과 제도의 분석을 통한 정책적 방향을 제시하고자 하였으며, 박혜리<sup>7)</sup>는 유럽구조기금의 운영현황을 분석하고, 이에 따라 국내 FTA 피해산업에 대한 대책을 도출하고자 하였다. 여택동<sup>8)</sup>은 외국의 FTA 후속대책과 한국의 산업피해구제제도 및 FTA 사후대책인 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」과 「제조업 등에 관한 무역조정지원제도」에 관한 추진배경과 내용을 분석하고, 우리나라 FTA체결에 따른 후속정책의 방향을 산업구조조정, 보상 및 지원정책 측면으로 제시하였다. Kletzer<sup>9)</sup>는 1980년대와 1990년대 미국시장의 수입재 점유율에 따라 제조업을 상중하 경쟁산업별로 구분하고 무역관련 실업자의 특성을 분석하였고, Bonahan and Flowers<sup>10)</sup>는 영국의 섬유산업과 오레곤 목재산업의 사례

- 
- 3) 허윤, “무역조정지원제도의 경제적 효과와 정책적 함의: 미국 TAA 프로그램 사례 연구”, 무역학회지, 제30권 3호, 2005
  - 4) 김홍률, “미국의 무역조정지원(TAA)와 한국에 대한 시사점”, 세계경제 03-01호, 2003
  - 5) 최성호, “무역자유화 협상과 보상제도: 자유무역협정 확산에 따른 무역조정지원 방안”, 협상연구 제11권 제1호, 2005
  - 6) 김도훈, 김규태, 최성호, “시장개방과 산업구조조정-FTA 확산과 DDA 협상을 중심으로”, 산업연구원. 2005
  - 7) 박혜리, “유럽구조기금의 운영 현황과 한국의 FTA 피해산업 지원대책에 대한 시사점”, 세계경제, KIEP, 2005,3
  - 8) 여택동, “FTA 체결에 따르는 후속 정책 방안-산업구조조정·보상·지원정책”, 2006년 한국국제통상학회 학술발표대회 논문 2006.12.1
  - 9) Kletzer Lori G., Trade-related Job Loss Wage Insurance: A Synthetic Review, *Review of International Economics*, 2003
  - 10) Bonahan,C.E. and M.Flowers, The Unintended Consequences of Trade Adjustment

연구를 통하여 TAA가 자유무역의 이익을 오히려 상쇄시키고 사회전체의 순손실을 초래할 수 있다고 분석하였다. 반면 GAO(2000)<sup>11)</sup>와 GAO(2004)<sup>12)</sup>에서는 TAA 프로그램의 수혜자 특성을 분석하고 있는데, 특히 GAO(2000)는 EDA에서 승인받은 72개 기업을 상대로 설문조사를 실시한 결과, 기업들은 전반적으로 TAA에 대하여 긍정적인 평가를 내리고 있음을 밝혔다. 한편 GAO(2006)<sup>13)</sup>은 농어민 TAA가 도입된 이후 3년간 이 프로그램이 어떻게 작동하는지를 밝히고자 하였는데, 현행 농어민 프로그램은 한정된 단기체제 내에서 생산자들을 수입경쟁효과에 적응하도록 돕는 것으로 평가했다.

그러나 국내 연구가 무역조정지원의 사례 중심보다는 아직까지 제도와 정책적 입법이 대부분이고, 선진국의 유사제도를 소개하는데 그치는 측면이 많았다. 따라서 본 논문에서는 제도적인 측면보다는 무역조정지원 사례를 분석하는데 초점을 맞추었다. 그리하여 먼저 한·미·일의 무역조정지원의 근거가 되는 제도적인 측면을 정리하고, 이어 한·칠레 FTA 이후 그 제도에 따라 시행되고 있는 우리나라 농업분야의 무역조정지원 사례와 미국 GAO의 보고서인 최근 사례를 중심으로 고찰하였다. 마지막으로 한국과 미국의 무역조정지원 사례에서 나타난 시사점을 바탕으로 우리나라의 FTA 대책에 대한 정책적 방향을 제시하고자 하였다.

---

Assistance, *Cato Journal*, Vol.18, No.1, 1998

- 11) GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Impact of Federal Assistance to Firms Is Unclear, GAO-01-12 (December 2000)
- 12) GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Reforms Have Accelerated Training Enrollment, but Implementation Challenges Remain, GAO-04-1012 (September 2004)
- 13) GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : New Program for Farmers Provides Some Assistance, but Has Had Limited Participation and Low Program Expenditures, GAO-07-201 (December 2006)

## II. 韓·美·日의 貿易調整支援制度

### 1. 한국

#### (1) 도입근거

우리나라의 무역조정지원제도는 한·칠레 FTA 국내비준과정에서 농업피해 대책으로 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」을 제정하고 1조 2000억원의 FTA이행자금을 조성하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 자유무역이 확대되고 FTA체결이 확대될 것으로 추정됨에 따라 농어업뿐만 아니라 산업계에서도 무역조정지원의 필요성을 느끼고 있었다. 따라서 2004년 10월 산업계는 민간대책위원회를 통해 정부에 무역조정지원 제도의 필요성을 건의하고, 정부도 긍정적으로 검토하여 2005년부터 법률제정을 추진하였다. 결국 2006년 4월 국회 본회의를 통과하여 4월 28일 법으로 공포되고, 공포 1년 후인 2007년 4월 29일부터 시행되도록 하였다. 이 법이 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」이다.

무역조정지원제도는 개방화 국제화 시대에 법률적, 제도적 또는 국제적으로 불합리성을 띠어서는 아니 된다. 그래서 국제적으로는 분쟁 대상이나 WTO에 제소를 당하지 않는 범위 내에서, 국내적으로는 동종산업에 피해를 주지 않는 범위 내에서 뒷받침이 되어야 한다. 최근 FTA의 보완대책으로 나온 무역조정지원제도 내용 중 일부와 설비투자자금 지원 등이 WTO 규정을 위반할 소지가 있다<sup>14)</sup>는 주장이 제기되기도 하였다.

14) 2007년 4월 3일 정부는 경제정책조정회의에서 한미FTA 보완대책을 내고 “FTA 체결로 피해를 입었거나 입을 것이 확실한 기업에게 단기 경영자금 융자, 설비투자 등 경쟁력 확보자금 융자를 시행하겠다”고 했다. 2007년 4월 5일 우원식 열린우리당 의원은 “재경부가 2005년 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」을 제정하면서 단기경영안정자금 등 경쟁력확보를 위해 자금을 지원하는 것은 WTO 규정 위배 소지가 있다”며, “정부의 보완대책이 시행될 경우, 재경부의 앞선 지적처럼 WTO 협정 위반으로 무더기 제소사태가 발생할 수 있다”고 지적했다. 여기서 문제는 재경부가 지난 3일 ‘한미FTA 체결에 따른 국내보완대책’에서 스스로 WTO 규정 위배 소지가 크다고 지적했던 내용을 그대로 대책으로 발표했다는 것이다.

재경경제부는 2005년 8월 산업자원부에 법률 검토 의견서를 보내 “정부가 무역조정기업에 대해 단기 경영안정 자금을 지원하거나 경쟁력 확보를 위해 자금을 지원하는 경우 등은 WTO 규정 위배의 소지가 있다”며 “미국의 TAA(무역조정지원제도)도 기술개발, 경영컨설팅

그러나 민관공동위원회는 무역조정지원제도는 법제정 과정에서 WTO보조금 요건 중 특정성 요건에 저촉되지 않아 문제가 되지 않는다고 결론지었다<sup>15)</sup>. 무역조정지원은 WTO의 보조금협정에서 규정하고 있는 보조금<sup>16)</sup>에는 해당하나 특정성요건<sup>17)</sup>을 갖추고 있지 않아 조치가능보조금<sup>18)</sup>에 해당되지 않으며, 금지보조금<sup>19)</sup>에도 해당되지 않는다는 것이다. 또한 설비투자자금지원에 문제가 있다는 주장도 설비투자에 대한 자금지원이 설비투자를 통해 수출이 늘어 해외시장에 직접 영향을 미칠 경우 자금지원에 문제가 될 수 있지, 우리나라의 무역조정지원 대상은 대부분 내수시장을 기반으로

딩 등 간접 지원으로 이루어지고 있고, 설비투자 자금을 직접적으로 지원하고 있지는 않다”고 하고 “특히 설비투자에 대한 자금 지원은 위배 가능성이 크다”고 적시했었다.

(<http://news.hankooki.com/lpage/economy/200704/h2007040518243621500.htm>)

- 15) 산업자원부 참고자료(2110-5313), 무역조정지원제도의 WTO보조금 협정 합치성 검토
- 16) 보조금은 GATT 16조와 WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정에 규정되어 있는데, 그 주요내용은 다음과 같다.  
GATT 제16조 보조금에서는 직접적 또는 간접적으로 상품수출을 증가시키거나 상품수입을 감소시키도록 운영되는 제반형태의 소득 또는 가격이라고 규정되어 있고, WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정에서는 다음의 경우 보조금이 존재하는 것으로 간주하고 있다. 정부 또는 공공기관의 기여가 있는 경우 즉, (i) 정부의 관행이 자금의 직접적인 이전(무상지원, 대출 및 지분참여), 잠재적인 자금이전 또는 채무부담의 직접이전(대출보증 등) (ii) 세입포기 및 미 징수(세액공제와 같은 재정적 유인) (iii) 정부가 일반적인 사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스를 제공하거나 상품을 구매하는 경우 (iv) 정부가 자금공여기관에 대하여 결계, 민간기관에 권한 위임 또는 지시로 인해 혜택이 부여되는 경우 로 규정하고 있다.
- 17) WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정은 특정성(Specificity) 여부의 기준을 규정하고 있다. (a) 정부가 법률상 특정기업에 보조금을 명백히 한정하는 경우 특정성이 있으며 (b) 정부가 특정기업에 대한 지정 없이 객관적인 기준 또는 조건(종업원 수 또는 기업의 규모와 같이 중립적이고, 성격상 경제적이며 적용시 수평적인 기준 또는 조건)에 따라 엄격히 준수될 때 지급되는 경우는 특정성이 존재하지 않는다. (c) 외견상 특정성이 없더라도 특정 기업에 대한 차별적인 보조금의 사용, 지급이 있는 경우 사실상 특정적일 수 있다. 또한 특정지역에 지정된 특정기업에 한정된 보조금은 특정성이 인정되지만, 각급정부에 의해 일반적으로 적용될 수 있는 세율의 설정 또는 변경은 특정적인 것으로 간주되지 않는다.
- 18) WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정의 조치가능보조금에서는 (a) 다른 회원국의 국내산업에 대한 피해, (b) 다른 회원국이 향유하는 양허혜택의 무효화 또는 침해 (c) 다른 회원국의 이익에 대한 심각한 손상의 경우는 법률적·사실상·특정성·지역적 특정성 요건을 충족하고 타국시장에 역효과를 미쳐 상계관세를 취할 수 있는 보조금을 의미한다. 단 특정 농산물에 대하여 유지되는 보조금은 적용되지 않는다.
- 19) WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정의 금지보조금에서 수출 실적에 따라 지급되는 보조금이나 수입품 대신 국내상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금은 금지된다.

하는 취약산업이 될 가능성이 높아 무역조정지원으로 해외시장에 영향을 줄 가능성은 희박하다고 하였다.

한 예로 정부가 한·미 FTA 소득보전 직불금<sup>20)</sup> 지급 기준을 가격에서 조수입(생산액)으로 변경하는 방안을 검토하고 있다고 하고, 전체 농업의 경쟁력 확보 차원에서 고령농 은퇴를 적극 유도하기 위한 여러 대책도 검토되고 있다고 밝히고 있다. 피해 예상 품목의 가격이 떨어지는 것과 상관 없이, 농가의 실제 생산액이 줄어야 기준액과의 차이 가운데 일정 부분을 FTA 이행기금을 통해 정부가 채워주겠다는 것이다. 이것은 가격 기준 보조금 지급이 세계무역기구(WTO) 규정 위반의 소지가 있는데다 실제 소득과 관련된 생산액이 보상 기준으로서 더 합리적이라는 판단에 따른 것이다.

## (2) 주요 내용

우리나라의 무역조정지원제도는 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」과 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」이 있는데, 주요내용에 대해서 살펴본다.

먼저 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법의 주요내용의 구성은 동법 제3조에서 농어업인 등 지원의 기본원칙, 제4조에서는 농어업 등의 경쟁력 제고를 위한 방법, 제5조에서는 경영안정을 위한 소득보전, 제6조~9조에서는 지원(폐업지원, 생산자 단체에 대한 지원, 농수산물 가공업 지원, 지방자치단체의 지원), 그리고 제10조~15조에서는 기금의 조성에 관한 내용으로 구성되어 있다. 동 특별법의 주요 내용은 다음 <표1>과 같이 요약할 수 있다.

20) 2004년 발효된 한·칠레 FTA의 경우 시설포도와 참다래(키위) 가격이 일정 수준 밑으로 떨어지면 가격차의 80%를 정부가 보전하는 가격 기준 방식의 소득보전직불제가 시행되었었다. 그러나 칠레산 수입이 늘었음에도 불구하고 2004년 1kg당 6천700원대였던 국내산 포도 가격이 2006년 7천500원대로 오히려 강세를 보여 실제로 이 직불제는 지금까지 적용된 사례가 없다. 하지만 생산액 기준으로는 이처럼 가격 하락은 없더라도 생산량이 줄면 소득보전을 받을 수 있다. 반대로 가격이 떨어져도 생산량이 늘면 해당 농가는 지급 대상에서 제외된다.

<표1>자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법의 주요내용

법률안(구분)	주요내용
농어업인 등 지원의 기본원칙 (제3조)	자유무역협정의 이행으로 발생하는 농어업인 등의 피해를 최소화하기 위하여 농어업 등의 경쟁력을 제고, 원활한 구조조정과 경영안정을 도모
농어업등의 경쟁력 제고 (제4조)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농지구입 입차 등 영농 영어규모의 확대</li> <li>2. 용수공급 배수로 경작로 등 생산기반시설의 정비</li> <li>3. 우량종자의 공급 등 고품질 농수산물 생산촉진</li> <li>4. 친환경 농수산물의 생산 유통 촉진</li> <li>5. 농수산물 유통시설의 설치 및 운영</li> <li>6. 품종개발 품질향상 등을 위한 연구 개발 및 보급</li> <li>7. 그 밖에 농어업 등의 경쟁력 제고를 위하여 농림부장관 또는 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사업</li> </ol>
경영안정을 위한 소득보전 (제5조)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수입량이 급격히 증가하여 피해를 입은 품목에 대하여 당해 품목을 생산한 농어업인 등에게 경영안정을 위한 소득보전직접지불금을 지원하는 시책을 일정기간 시행가능</li> <li>2. 대상품목의 선정기준, 소득보전직접지불금의 지급기준·산출방법·지급절차 및 시행기간 등에 관한 사항은 대통령령으로 정함</li> </ol>
지원 (제6조~9조)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 폐업지원</li> <li>2. 생산자단체에 대한 지원</li> <li>3. 농수산물가공업 지원</li> <li>4. 지방자치단체의 지원</li> </ol>
기금 (제10조~15조)	<p>재원 조성</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부의 출연금</li> <li>2. 정부외의 자의 출연금 또는 기부금</li> <li>3. 한국마사회법 특별적립금으로부터의 출연금</li> <li>4. 제4항의 규정에 의한 차입금</li> <li>5. 공매납입금 또는 수입이익금</li> <li>6. 기금의 운용수익금</li> </ol>
심의기구 (제16~17조)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자유무역협정 이행 지원위원회 위원장 : 농림부장관 또는 해양수산부장관</li> <li>2. 15인 이내 구성</li> <li>3. 자유무역협정 이행지원 실무위원회 구성 가능</li> </ol>
지원금의 환수 (제18조)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 지급을 받은 경우</li> <li>2. 과오 지급된 경우</li> <li>3. 폐업을 한 농어업인들이 폐업지원 대상품목을 다시 재배·사육·포획·채취 또는 양식하는 경우</li> </ol>



한편 농어업이 아닌 제조업의 경우 FTA체결이 확대됨에 따라 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」이 제정되었는바, 동 법은 무역자유화 조치로서 대한민국정부가 외국정부 등과 체결한 자유무역협정 또는 다자무역협정 등으로 인하여 일정한 피해를 입었거나 피해를 입을 우려가 있는 기업 및 근로자에 대하여 경영혁신·사업전환 또는 근로자 전직 등을 통하여 무역조정을 효과적으로 지원함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하려 하기 위함이다. 동법의 주요내용은 제4조에서 무역조정지원 대책의 수립, 제5조~제10조에서는 무역조정기업의 지정 및 지원, 제11조~13조에서는 무역조정근로자의 지정 및 지원, 무역조정지원위원회 및 무역조정기획평가위원회(제14조~15조), 그리고 제16조에서 무역조정지원센터의 설치의 근거를 마련하고 있다. 동법에서 규정하고 있는 주요내용은 <표2>와 같다.

<표2>제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률

법률안(구분)	주요내용	
무역조정지원 종합대책의 수립 (제 4조)	산업자원부장관, 노동부장관은 관련 제조 및 서비스업체에 경영, 기술상담, 사업 전환, 근로자의 전직·재취업 등을 지원하는 내용의 무역조정지원 종합대책을 공동으로 수립	
무역조정기업의 지정 및 지원 (제5조~제10조)	지정	FTA 상대국에서의 상품·서비스 수입 증가로 6개월 이상 매출액이나 생산량이 25% 이상 감소하는 피해를 입거나 그럴 가능성이 농후한 기업들이 제출한 무역조정(구조조정) 계획이 경쟁력 확보 등에 적합하면 무역조정기업으로 지정
	지원 내용	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. FTA 이행으로 피해를 받는 무역조정 기업에 자금, 인력, 기술, 판로 및 입지 등에 관한 정보제공</li> <li>2. 생산시설의 가공·유지에 필요한 원자재 및 부자재의 구입자금</li> <li>3. 사업전환 등의 이행에 필요한 기술개발, 설비투자, 입지확보 및 인력훈련 등에 소요되는 자금</li> <li>4. 단기 경영안정 및 경쟁력확보에 필요한 자금</li> <li>5. 경영, 회계, 법률, 기술 및 생산 등의 상담에 관한 지원</li> <li>6. 기업구조조정 전문회사가 기업구조조정조합을 결성시 기업구조조정조합 출자금의 50%이내에서 자금 출자허용</li> </ol>

법률안(구분)	주요내용	
무역조정근로자의 지정 및 지원 (제11조~제13조)	지정	1. 근로자의 경우 실직 또는 근로시간 단축이 이뤄지거나 그럴 가능성이 큰 무역조정 기업 2. 무역조정 기업에 납품하는 기업 3. 수입상품 증가로 상품의 제조시설을 해외로 이전한 기업 등에 소속된 경우, 근로자 대표나 사업주가 ‘고용안정센터’를 통해 신청을 하거나 노동부 장관이 직권으로 무역조정 근로자로 지정
	지원	1. 무역조정 근로자는 산업별 특성에 따라 특화된 전직과 재취업에 필요한 정보제공 및 상담 지원 2. 고용보험법에 따른 각종 지원책 등을 활용해 전직 또는 재취업지원 3. 전직과 재취업과 관련된 사업시행자에 대한 비용 지원
무역조정지원위원회 및 무역조정계획평가위원회 (제14조~15조)	1. 재정경제부에 무역조정위원회를 두고 위원장은 재정경제부장관으로 하며 15인 이내의 위원으로 구성하며, 지원위원회에 실무위원회를 둠 2. 무역조정계획의 적합성 등을 심의하기 위하여 산업자원부에 무역조정계획평가위원회를 두고 30인 이내의 위원으로 구성	
무역조정지원센터의 설치 (제16조)	산자부장관은 무역조정의 지원과 관련된 지원업무를 종합적으로 수행하기 위하여 중소기업진흥공단에 무역조정지원 센터를 둔다.	
지원규모	법 시행이후 10년간 FTA 피해를 입은 기업과 근로자에 대한 지원 : 기업상당지원 1,070억원, 구조조정조합 출자 700억원, 단기경영자금 및 경쟁력 확보자금 용자 2조 4,630억원, 근로자의 전직·재취업 지원 2,073억 원 등 총 2조 8,473억원을 지원할 방침	
무역조정지원대상업종의 범위 (시행령 제2조)	제조업 및 제조업 관련 서비스(51개 해당 업종)	

(3) 무역조정지원절차

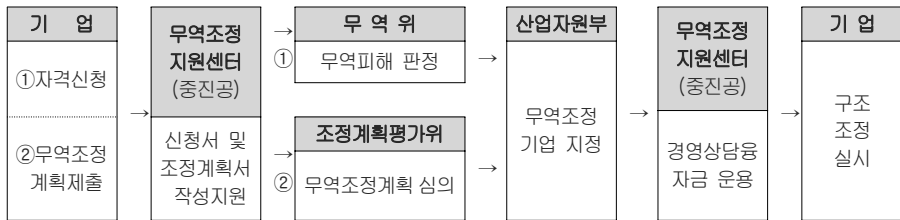
무역조정 지원체계<sup>21)</sup>는 먼저 FTA체결 이행에 따라 심각한 피해 또는 피해우려가 있는 기업이 무역조정지원센터(중소기업진흥공단 내)에 신청을 하면 무역위원회에서 FTA로 인한 수입급증 등 피해사실 및 피해의 인과관계를 규명하게 된다. 피해사실이 입증된 기업에 대한 무역조정 평가위원회의 무역조정계획 타당성을 검토하게 되고 그 결과에 따라 산업자원부에

21) 산업자원부, “무역조정 지원제도 추진계획”, 2006.9

서 무역조정기업으로 지정을 받을 수가 있다. 지정된 기업에 대해서는 무역조정지원센터<sup>22)</sup>가 정보제공, 컨설팅 및 경쟁력 확보자금융자 등을 연계하여 지원하게 된다. 근로자의 경우는 지방노동사무소에서 지원을 하게 되는데 절차는 같다.

기업지원의 경우, FTA이행으로 인한 수입의 증가가 피해를 입거나 피해를 입을 가능성이 높은 기업에 대해 경영개선 등을 지원하는데 지원 절차<sup>23)</sup>는 다음과 같다.

□ 기업지원 절차(산업자원부)



지원대상은 제조업 및 제조관련 서비스업(51개 업종) 영위기업으로 FTA 이행에 따른 수입의 증가로 6개월의 기간 동안 매출액 또는 생산량의 25% 이상 감소하고 자구계획이 경쟁력 확보에 타당할 경우에 한한다. 기업의 무역조정계획 승인 및 지원 절차는 기업이 신청을 하여 접수한 후 무역피해판정을 받게 되면 무역조정계획 진단·평가를 실시하여 무역조정기업으로 지정받게 된다. 무역조정기업으로 지정받은 기업은 자금 및 컨설팅 등 연계지원을 받게 되며 사후관리로 이행실적을 조사받게 된다.<sup>24)</sup>

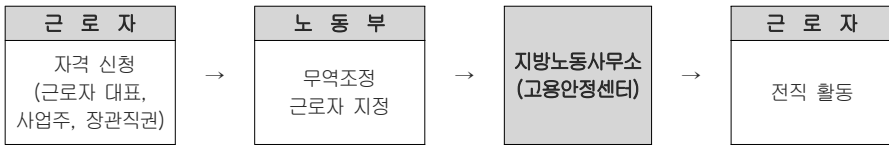
근로자 지원은 무역조정기업 등의 소속 근로자가 실직하거나 근로시간이 단축될 경우에 노동부장관으로부터 무역조정근로자로 지정되면 전직 및 재취업에 대한 지원을 받을 수 있는데 절차는 다음과 같다.

22) 동 센터는 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」 제16조에 근거한 것으로 FTA이행에 따라 어려움을 겪는 기업에 대한 상담, 무역조정기업지정신청, 융자금 및 컨설팅 지원, 사후관리 등 종합적인 지원을 담당하게 된다.

23) 산업자원부, “무역조정 지원제도 추진계획”, 2006.9.

24) 2007년 예산은 210억 원으로 컨설팅 10억 원(일반회계), 융자 200억 원(중소기업산업진흥 및 일반기금)이다.

□ 근로자지원 절차(노동부)



근로자의 지원 절차는 근로자 대표, 사업주 또는 장관 직권으로 자격을 신청하여 무역조정근로자로 지정받게 되면 고용안정센터에서 근로자들의 전직활동을 돕게 된다. 이에 해당하는 근로자는 무역조정기업 및 납품기업, 수입상품의 증가로 인한 해외이전 기업 등의 소속 근로자로서 실직 또는 2개월 이상의 기간 동안 주당 평균 근로시간이 30/100이상 단축된 자로 전직지원 서비스와 훈련연장 급여 등을 받게 되며 고용보험기금을 활용할 수 있다.

2. 미국

(1) 도입배경

미국은 무역자유화를 추진하는 과정에서 피해를 입은 자국의 산업과 실업자를 보호하기 위해 1962년 무역확대법<sup>25)</sup>이 제정되었고, 이 과정에서 무역조정지원제도(TAA; Trade Adjustment Assistance Act)가 도입되었다. 무역조정지원제도는 미국의회가 통상권한협상권한(관세인하권)의 행정부 위임을 통해 자유무역확대를 추진하는 과정에서 국내노동자의 피해를 최소화함과 동시에 기업들의 구조조정을 촉진시킬 목적으로 만들어진 일종의 무역구제조치였다.

이후 미국의 무역조정지원제도는 계속해서 자유무역 확대에 따른 피해를 방지할 목적에서 1974년 무역법 제245조와 제256조로 개정되어 현재에 이르고 있다. 이 제도는 1998년 9월 30일에 종료하기로 되어 있었으나 수차

25) 미국은 유럽공동시장의 발전에 대응, 유럽공동시장과의 관세인하를 실현하기 위해 무역 확대법을 제정하고, 관세일괄인하협상을 위한 교섭에 들어가 1967년 5월 15일 제네바에서 타결을 보게 됨

에 걸친 법 개정을 통해 2007년까지 유효기간이 연장되었다. 2002년 무역법은 무역촉진권한(TPA)와 함께 TAA도 포함하고 있다. 동법에서는 기업 및 근로자를 대상으로 한 기존의 대상을 농어민으로 확대하고, 지원내용도 건강보험 보조, 소득보조기관 연장, 고령자의 소득보조 등 보다 포괄적인 지원이 포함되어 있다.

<표3>2002년 미국 TAA의 주요 내용

구 분	기업 TAA	근로자 TAA	농어민 TAA
도입시기	1962년 무역확대법 1974, 2002년 개정	1962년 무역확대법 1974, 2002년 개정	2002년 무역법
담당	상 무 부	노 동 부	농 무 부
지원목적	무역자유화로 매출, 생산 및 고용이 감소한 기업 지원	무역자유화로 수입증가와 생산기지 이전으로 실직한 근로자 지원	수입증가로 인해 생산물가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민 지원
지원형태	경쟁력 향상을 위한 기술지원비용을 기업과 정부가 매칭펀드 형식으로 공동부담	직업훈련, 소득지원, 구직 및 이사비용, 건강보험료, 세금공제	0 새로운 상품 및 시장가 능성에 대한 기술지원 0 현금지원 및 직업훈련 지원
지원자격	0 판매 또는 생산이 감소하였을 때 0 당해기업의 노동자 중 많은 수가 완전 또는 부분적으로 실직한 경우 0 당해기업에 의하여 생산된 제품과 동종 E는 직접적인 경쟁관계에 있는 제품의 수입증가가 판매 또는 생산규모의 감소 및 노동자의 실직에 중대한 기여를 해왔는지의 여부	0 현재실업상태 또는 임금노동시간이 80%이상 감소했을 것 0 노동부로부터 이전 소속기업이 수입증가로 인한 부정적 영향을 받는 산업군에 포함됨을 인정받을 것 0 현재 실업보험 혜택을 받고 있지 않을 것 0 해당기관에 대한 자격인정을 신청했을 것	0 반드시 최근 1년간 생산물의 평균가격이 과거 5년동안(또는 데이터를 구할 수 있는 과거)의 평균가격의 80%이하일 것 0 직접 경쟁이 되는 수입생산품이 최근 12개월간 증가하였고 0 수입증가가 국내생산품 가격에 심각한 하락을 초래했다고 판단될 경우
지원금액	TAAC지원은 소요비용의 50%(금액 15만 달러)를 초과할 수 없으나 기술지원예산이 3만 달러인 경우 75%까지 지원 가능	무역제조정급여는 기준임금의 70%수준, 정규실업급여를 합해 제조업 평균임금의 100%까지 지급되되 기간은 최초 52주, 재훈련 프로그램에 등록한 경우 최대 78주까지 지급	0 2003년~2007년까지 매년 최대 9,000만 달러까지 지원. 0 현금지원은 기술지원을 받은 후 3년간 평균소득 250만 달러 이하인 농어민에 대해 연간 최고 1만 달러까지 지원함

(2) 주요내용

기업과 산업에 대한 프로그램은 수입증가로 인하여 악영향을 받은 기업에 대한 TAA프로그램은 상무부의 경제개발청( EDA : Economic Development Administration ) 소속인 무역조정지원국( TAAD : Trade Adjustment Assistance Division ) 에 의하여 운영되고 있다. 지원자격( eligible for assistant )이 되기 위해서는 미국의 제조업체가 다음과 같은 악영향을 받았음을 증명해야 한다.

- 판매 또는 생산이 감소하였을 때
- 당해 기업의 노동자 중 많은 수가 완전 또는 부분적으로 실직한 경우
- 당해 기업에 의하여 생산된 제품과 동종 또는 직접적인 경쟁 관계에 있는 제품의 수입증가가 판매 또는 생산규모의 감소 및 노동자 실직에 중대한 기여를 하였는지의 여부 등이다.

근로자들은 수입의 증가로 인하여 특정기업으로부터 그들의 전부 또는 일부가 해고되거나 수입증가가 당해기업의 입장에서 생산 감소의 중요한 원인이 될 경우 직업훈련·구직 및 재배치수당, 그리고 기타의 재고용 서비스 등을 받을 수 있다. 지원요건으로 현재 실업상태 또는 임금·노동시간이 80%이상 감소했을 것, 노동부로부터 이전 소속기업이 수입증가로 인한 부정적 영향을 받는 사업군에 포함됨을 인증 받을 것, 현재 실업보험 혜택을 받고 있지 않을 것, 그리고 해당기간에 대한 자격인정을 신청했을 것 등이다. 지원신청은 세 명 이상의 노동자로 구성된 노동자 그룹, 노동자 조합, 소속기업의 직원, 그리고 기타 공식 인정된 대표만 신청할 수 있다.

## &lt;표4&gt; 미국의 TAA 운영 현황( 1999-2003)

( 단위 : 백만 US\$, 명)

	1999	2000	2001	2002	2003	총 계
자격인증 노동자수	175.898	116.720	164.701	274.081	204.233	935,633
무역재조정 급여액	213.1	257.6	260.4	228.6	326.9	1,294.7
신규 수혜자수	37.540	34.965	34.690	42.362	47.992	197,549
훈련참가 노동자수	32.587	25.258	30.340	45.771	47.239	181,195
훈련관련 지출액	97.3	106.7	99.0	145.0	191.4	639.4
구직비용 지출액	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.6
수혜자수	314	371	261	2,126	433	3,505
재배치비용 지출액	1.0	1.2	0.9	1.0	1.7	5.8
수혜자수	772	757	407	453	766	3,155
총지출액	311.5	365.7	360.4	374.7	520.3	1,932.6

자료: GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Reforms Have Accelerated Training Enrollment, but Implementation Challenges Remain, GAO-04-1012 (September 2004), p.54.

## 3. 일본

## (1) 도입배경

일본은 1990년대 말 심각한 경제위기를 겪었다. 최근 들어 일본경제의 회복세가 가시화되고 있는데 이것은 일본기업 등의 기업설비투자의 증대가 크게 기여하고 있었기 때문이다. 물론 일본기업의 설비투자 증세는 중국·미국 등 세계경기호조에 힘입은바 크지만 근본적인 요인으로서는 일본기업의 구조조정 성과를 들 수가 있다. 일본기업의 구조조정과 설비투자의 회복은 일본기업의 노력에 따른 것파, 이를 지원한 일본정부의 투자활성화대책도 어느 정도 일정부분 기여했다. 일본기업의 기업설비투자활성화 대책으로는

산업재생, 중소기업활성화, 신산업창조, 입지환경 개선 등의 분야에서 이루어졌다. 일본정부의 이러한 투자활성화대책에서 주목되고 있는 것이 바로 1999년에 일본정부가 제정한 「産業活力再生特別措置法」이다. 이 산업활력재생법은 일본이 대내외 경제환경의 변화로 생산성 상승률이 저하됨에 따라 경영자원의 효율적 활용을 통하여 생산성을 향상시키기 위한 법률이다. 1999년 8월 제정되어 동년 10월 실행됨으로써 집행이 시작되었으며, 당초 2003년 3월 말까지의 한시법이었으나 법률개정으로 2008년3월까지 시행기간을 연장한 상태이다.

## (2) 주요 내용 및 평가

산업활력재생법은 크게 산업전체 활력재생, 중소기업 활력재생, 연구활동 활성화 등의 3부문으로 구성되어 있다. 이 세 가지 측면의 산업활력재생제도 가운데 무역개방과 대응한 산업구조조정과 관계가 깊은 분야는 산업전체 활력재생부문이다. 이 부문의 제도는 과잉·공급구조 해소, 과잉채무구조 시정, 기업의 선택과 집중촉진, 국내공동화에 대한 대처 등을 목적으로 하고 있으며 기업이 이러한 목적의 달성을 위한 산업재생계획을 제출하여 경제산업부가 있는 한은 이법이 규정하는 지원을 받게 된다. 지원 자격은 생산성 기준과 재정건전화 기준<sup>26)</sup> 중 하나의 요건만 충족하면 된다.

---

26) 지원 자격은 다음과 같다.

-생산성 기준

- ① 자본이익율(ROE)의 2% 포인트 이상 향상
- ② 유형 고정자산회전율의 5%이상 개선
- ③ 1인당 부가가치의 6%이상 향상을 만족

-재정 건전화 기준

- ① 이자부담의 현금흐름 10배 이내 압축
- ② 경상수입의 경상지출 상회를 만족



## &lt;표5&gt;일본의 「산업활력재생특별조치법」의 주요 내용

시행시기	· 산업활력재생특별조치법안 : 1999년 8월 제정
목 적	· 과잉설비 처리, 투자활성화를 위한 기업의 구조조정 · 구조조정에 장벽이 되는 세제문제를 해결하고자 함
담당기관/ 관련기관	· 일본 경제산업성/산업재생기구, 일본 정책투자은행
지원분야	- 사업재구축과 창업 및 신사업 개척 · 사업재구축 : 사업구조 변경, 사업혁신 · 창업 및 신사업 개척
지원형태	· 세제지원 · 금융지원 · 상,민법상 지원
지원대상	· 사업재구축 : 모든 기업대상 · 창업 및 신사업 개척 : 중소기업 대상

자료 : 유관영, 「일본의 기업구조개혁 지원책과 시사점」, KIET, 1999.

산업활력재생법의 주목적은 과잉설비처리와 투자활성화를 위한 기업의 구조조정 지원이며 지원범위는 사업재구축과 창업 및 신사업개척의 두 가지<sup>27)</sup>이다. 주요지원내용으로는 세제지원, 상법민법상의 규제완화조치, 독점금지법상의 규제완화, 금융지원 등이 있다.

일본정부는 산업 및 기업재생을 위한 해법을 산업재생기구의 설치<sup>28)</sup>와

27) 산업활력재생특별조치법 1조에서는 사업자가 실시하는 사업재구축을 원활히 할 목적의 조치를 통해 고용의 안정 등을 배려하고 창업 및 중소기업자에 의한 신사업의 개척을 지원 할 목적의 조치를 강구하며, 아울러 사업자의 경영자원의 증대를 돕는 연구 활동의 활성화 등을 도모함으로써 일본 산업활력의 재생을 신속하게 실현하기 위한 것에 목적을 둔다고 하고 있다.

28) 산업재생기구는 2003년 4월 일본정부의 주도하에 주식회사 형태로 설치되어, 기존의 주거래은행(메인뱅크)시스템을 활용하여 부실기업을 재생시키는 접근방법을 채택한 제도이다. 그리하여 채권매입기능, 출·용자기능, 경영지원기능을 통해 사업을 지원함으로써, 기업의 사업재생을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 자본금은 505억 엔 규모이며, 이 중 정부보조금 10조 엔이 포함되어 있다. (이홍배, 2004 참고). 위원장을 비롯한 집행부는 모두 민간인(경영자, 회계사, 법무사 및 금융관련 전문가 등)으로 구성 되어 있으며, 2006년 상반기 현재 기업의 사업재생 지원에 총 4조 엔 규모의 부실채권을 매입하고 있다. 산업재생기구는 2006년 상반기 기준으로 다이에, 가네보, 미사와홀 등 41개 기업의 사업재생계획을 지원한 상태이다. 41개 기업 중 이미 14개 기업은 부실채권 매각이 완료되어 사업이 재생된 상태이며, 그 외 안건에 대해서도 신속한

산업활력재생법의 개정을 통해 모색하였다. 특히 산업재생기구를 통한 기업의 부실채권 매입 및 자본투입은 기업의 재무구조를 정상화 하여 부실채권문제를 조기에 해소하는데 기여한 것으로 평가되고 있다<sup>29)</sup>. 1999년 10월 1일부터 산업활력재생법이 시행된 이래 총 190개의 승인계획 중 2004년 상반기 기준 50개가 종료되었고, 그 중 47건이 당초목표기준을 달성하여 목표달성률 79.9%를 기록한 것으로 보고되고 있다. 또한 경제 산업성은 전 산업평균 경영지표성장률이 마이너스 또는 기준목표치를 하회하고 있는 가운데 인정사업자중 65%이상이 플러스 성장을 실현하고 있다는 점에서 동제도의 효과가 충분히 나타나고 있다고 평가하고 있다.

산업재생기구를 통한 중소기업에 대한 실적은 2005년 기준으로 총 41건에 달했고, 각 자치단체를 중심으로 전개된 중소기업 재생 협의회를 통해서 약 6천사를 대상으로 상담한 결과 약 780사의 사업재생계획에 대한 지원이 전개되었고, 2만 6000명에 이르는 고용창출효과<sup>30)</sup>가 발생하였다.

#### 4. 한·미·일의 지원제도 비교분석

한·미·일의 지원제도의 주요내용은 한국과 미국이 무역으로 피해를 입은 기업, 근로자 및 농(어)민을 주요 대상으로 하고 있는데 비해 일본은 경영자원의 효율적인 활용을 통해 생산성 향상이 목적이다. 따라서 지원대상이 일본은 창업자, 중소기업자 및 기업인데 반해 한국과 미국은 기업, 근로자 및 농민이다. 지원내용측면에서도 한국과 미국은 기업과 근로자 및 농

---

사업재생과 자산매각을 전개하여 이 기구의 존손예정기간인 2008년 3월까지의 마무리한다는 계획이다. 특히 이 기구를 통한 정책지원은 「개정 산업활력재생 특별조치법」의 사업재구축 계획으로 지정된 사업을 대상으로 전개하고 있는 점이 특징이며, 현재는 내각부 내 산업재생 및 고용대책 전략본부에서 담당하고 있다(정성춘 외 4인, 2006 참고).

29) 정성춘 외 4인, “일본경제의 구조변화와 한국에 대한 시사점”, 대외경제정책연구원 연구보고서 06-12, PP. 141~142.

30) 고용창출정책은 일본정부가 추진하고 있는 총리직속기관으로 2003년 설치된 「530만 명의 고용창출 프로그램」과 맞물려 전개됨에 따라, 각 산업에서 2000~2005년에 이미 약 320만 명 규모의 일자리 창출을 실현되는데 크게 기여하고 있다.(정성춘 외 4인, 2006 참조) 주요 지원 대상은 젊은층과 여성 중고년층 노동자 등이 해당된다.

(어)민의 정보제공, 경영·기술상담, 단기경영안정자금 융자, 사업전환지원, 경영정상화 자금, 전직 또는 재취업지원, 무역재조정금융 등 무역으로 인한 피해에 대한 지원이 주 내용이지만, 일본은 기업에게 세제지원, 상법상·민법상 규제완화 조치, 독점금지법상의 규제완화 및 재정·금융지원이 주요 지원내용이다. 자세한 한·미·일의 무역조정지원제도의 주요내용은 다음과 같은 <표6>으로 요약 정리할 수 있다.

<표6> 한·미·일 무역조정지원 관련법의 비교

	한국의 무역조정지원법	한국의 농어업인등의 지원에 관한 특별법	미국의 Trade Adjustment Assistance Act	일본의 산업활력재생 특별조치법
목 적	자유무역협정 이행에 따른 피해산업의 기업과 근로자 지원이 목적	자유무역협정 이행에 따른 농어업인 등의 경영 및 생활안정	대외무역이나 공장의 해외이전에 따른 피해를 입은 기업과 근로자, 농민을 지원하는데 목적	경영자원의 효율적인 활용을 통한 생산성 향상이 목적
근거 법률	'제조업 등의 무역조정 지원에 관한 법률'	'자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법'	1962년 무역확대법 제정 2002년 'TAA 2002' 도입	'사업혁신법'을 대신할 '산업활력재생특별조치법'을 제정
법률 운영 현황	· 2006년 4월 6일 국회 본회의 통과 · 2007년 4월 29일부터 본격 시행	· 2004년 3월 22일 제정 · 2004년 4월 1일부터 시행	1962년의 무역확대법 제정을 통해 무역조정 지원(TAA) 제도를 도입하여 운영중	동법은 1999년 10월1일부터 시행 중임
지원대상	· 무역조정 지원대상이 되는 기업 · 근로자로서 무역조정 지원대상이 되는 자	자유무역협정을 이행함에 있어 피해대상이 되는 농어업인	자유무역을 추진하는 과정에서 피해를 입은 자국 산업과 농민, 근로자 특히 근로자 지원에 중점을 두고 있음.	· 창업자 · 중소기업자 · 기업
지원의 기본원칙	WTO 설립을 위한 마라케쉬 협정이 허용하는 범위내에서 지원	WTO 설립을 위한 마라케쉬 협정이 허용하는 범위안에서 필요한 조치	국내산업 피해 최소화화 기업 구조조정촉진상 초래되는 피해에 대한 포괄적 지원(기업, 근로자, 농민)	사업의 원활화 및 산업활력의 재생
주무부처	산업자원부 : 기업지원 노동부 : 근로자 지원	농림부장관 : 농업 해양수산부장관 : 어업	· 미국 상무성 경제발전청(EDA) · 노동자 지원 : 미국 노동성 취업교육청(ETA)	일본 경제산업성 : 기업 지원
무역조정 지원자격 (기업)	심각한 피해를 입었거나 피해를 입을 것이 확실한 경우 등	자유무역협정의 이행으로 피해를 입는 영농조합법인, 농업회사법인, 영어조합법인, 수산업협동조합	· TAA 프로그램에 참여할 자격이 있는 기업 확인 후, 해당 기업들에게 경영성과 회복을 위한 조정전략계획을 작성케 한 후, 지원	· 사업재구축과 창업 · 신사업개척

	한국의 무역조정지원법	한국의 농어업인등의 지원에 관한 특별법	미국의 Trade Adjustment Assistance Act	일본의 산업활력재생 특별조치법
<b>무역조정 지원자격 (근로자)</b>	실직 또는 근로시간 단축이 이루어지거나 그 가능성이 높은 무역기업 및 무역조정 기업에 납품하는 기업 소속 근로자	자유무역협정의 이행으로 피해를 입는 농업인, 어업인	· 현재 실업상태, 임금 또는 노동시간이 80%이상 줄어든 노동자 · 실업보험혜택을 받고 있지 않아야 하며, 해당기관에 자격신청서를 지원한 경우가 지원 대상 · 수입증가로 인해 생산물가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민	
<b>대상기업 지원내용</b>	· 정보제공, 경영·기술상담 · 단기경영안정자금 융자, 사업전환지원 가능 · 기업구조조정조항 출자금의 50%이내 출자허용	· 생산자단체에 대한 구매비축 및 가공 지원 · 농수산물 가공업체에 대한 경영정상화 자금 지원	· 주된 대상은 기업의 산업전환 및 경영혁신에 필요한 비용을 일부 지원	· 세제지원 · 상법상·민법상 규제완화 조치 · 독점금지법상의 규제완화 · 재정·금융 지원
<b>대상 근로자 지원내용</b>	· 전직정보제공, 전직지원 서비스 제공 · 고용보험법에 따른 각종 지원책 등 활용, 전직 또는 재취업지원 · 전직·재취업과 관련된 사업시행자에 대한 비용 지원	· 경쟁력 제고비용 · 소득보전직접지불금 · 폐업지원금	· 무역제조조정급여 혜택 · 재취업 프로그램에 참여하여 각종 기초교육프로그램 이수 · 전직과정에서 소요된 경비 90%까지 환급 · 농어업인에게는 기술지원 및 현금지원	
<b>특정</b>	한국은 기업 및 기업 근로자가 지원대상(농민 제외)	농어업인 등만 지원	미국 TAA는 기업, 기업 근로자, 농민 등이 모두 지원 대상	기업(근로자, 농민 제외)만 지원

자료 : 「제조업 등의 무역조정 지원에 관한 법률」,  
 「한국의 농어업인등의 지원에 관한 특별법」,  
 미국의 Trade Adjustment Assistance Act,  
 일본의 「産業活力再生特別措置法」을 참조하여 구성

### Ⅲ. 貿易調整支援 事例

#### 1. 한국의 농업분야 무역조정지원

우리나라는 칠레와 FTA가 처음으로 체결되었고 제조업과 서비스산업의 피해보다는 주로 농어업에 대한 피해 때문에 농어업에 대한 피해대책이 먼저 이루어졌다. 그 이후 싱가포르와 FTA를 체결하고 발효가 된 상태이다. FTA 체결을 확대함에 따라 무역조정지원제도의 필요성은 있었지만 제조업과 서비스산업의 피해가 심각하게 나타나지는 않았다. 그러나 일본과의 협상을 하면서, 싱가포르와 미국과의 협상을 통해 무역조정지원제도의 필요성은 커져간 것이다. 그리하여 제조업과 서비스산업의 무역조정지원에 관한 법률은 2006년 국회를 통과하고 한·미FTA가 체결된 이후 공포 1년 후인 2007년 4월 29일부터 시행되도록 하여 발효되고 있다. 따라서 이 법률에 근거한 예산편성<sup>31)</sup>은 있으나 무역조정지원 사례는 아직까지 확인할 수 없으며, 한·칠레 FTA에 대한 농업분야의 운영 사례만 있을 뿐이다.

##### (1) FTA 농업피해 이행 조성 기금 및 운용

자유무역협정 이행 지원 기금은 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제10조(법률 제 7207호, 2004.3.22)에 근거하여 한·칠FTA 등 FTA에 따라서 농업 등의 경쟁력 제고와 농업인등의 경영 및 생활안정을 위하여 2004년부터 설치·운영되고 있다. 기금운영관리자는

31) 무역조정지원법상 예산현황

(단위 : 백만 원)

	구 분	2006년	2007년	
			산자부요구	예산처반영
일반회계(보조)	사업명 : 무역조정지원 - 컨설팅 등 상담지원		1,000	1,000
중산기금(용자)	사업명 : 무역조정지원 - 단기경영안정 및 경쟁력 확보 자금		10,000	20,000
고용보험기금	실업급여, 전직실업자훈련, 전직지원장려금, 고용유지지원금, 재고용장려금, 노사공동채취업센터지원	2,406,519	2,664,470	

자료 : 산업자원부, 무역조정지원법상 07년예산현황”, 이병석 의원 요구자료, 2006.10.02

농림부 장관이고 농수산물 유통공사가 기금수탁관리자로 운용하고 있다. 한·칠레의 FTA 국내비준 과정에서 농업피해대책으로 특별법을 제정하고 FTA 이행자금을 조성하기로 한 것이다. 이 기금은 과수시설 현대화 등의 경쟁력 제고 사업과 폐업지원 등을 위한 경영안정화 사업으로 구분하여 운영하기로 하였다. 한국농업의 당면과제는 개방화 및 FTA확대에 따른 농업의 체질강화, 농가소득 문제의 해결, 쌀 과잉공급구조의 해소 및 개방화에 따른 적절한 보상기준의 마련<sup>32)</sup>이다. 한·칠레의 FTA 이후 농어업 분야의 무역조정지원에 따른 FTA 이행 기금<sup>33)</sup>으로 1조2천억 원의 기금을 조성하여 농어업 이행자금으로 사용하기로 하였다.

<표7> FTA이행지원기금 수입 실적 및 계획 총괄

(단위 : 백만 원)

구 분		'02년실적	'03년실적	'04년 실적	'05년 실적	'06년 실적	'07년 계획(안)
수       입	<input type="checkbox"/> 자체수입	-	-	416	14,404	27,991	17,113
	법정부담금	-	-	14	32	-	100
	기타 경상이전수입	-	-	-	312	2,096	1,591
	융자원금회수	-	-	88	12,299	21,832	11,875
	융자이자수입	-	-	-	516	1,860	2,735
	예치금이자수입	-	-	314	1,245	2,203	812
	<input type="checkbox"/> 정부출연금	-	-	160,000	160,000	144,500	160,000
	<input type="checkbox"/> 여유자금회수	-	-	-	65,861	68,280	24,141
	합 계	-	-	160,416	240,265	240,771	201,254

자료 : 농림부, “최근 5년간 기금의 수입 및 지출내역, 국회제출자료”, 2006.10.20  
 농림부, “2006년 회계연도 세입·세출 및 기금 결산 개요”, 제268회 임시국회 보고자료, 2007.6에서 재구성

32) 국가재정운영계획 농림해양수산분야 작업반, “개방화시대 농업분야 재정지원방식, 이대로 좋은가?”, 2007년 3월 15일 공개토론회 자료

33) FTA 이행 기금 조성 현황

(단위 : 100만 원)

	2005까지	2006년	누 계
FTA 기금	148,907	12,071	160,978

자료 : 농림부, “2006년 회계연도 세입·세출 및 기금 결산 개요”, 제268회 임시국회 보고 자료, 2007.6

수입항목별로 살펴보면 법정 부담금(수입권공매납입금)은 FTA특별법 제11조(기금의 조성)와 제19조(수입이익금 등의 징수)에 의거 한·칠레 FTA에 따라 관세할당물량을 적용한 7개 품목(4,480톤) 수입자에게 징수하는 수입이익금이다. 기타 경상이전 수입은 FTA특별법 제11조(기금의 조성), 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제31조(보조금의 반환)에 근거 기금보조 사업으로 교부된 보조금 중 사업정산 후 지출잔액 및 미지출 등 집행잔액의 반납으로 조성된다.

융자 원금회수(기타 민간 융자 원금회수)는 FTA특별법 제11조(기금의 조성) 및 자유무역협정 이행지원기금운용규정 제20조(대여금의 상환 등)에 근거하여 기금융자사업으로 지원된 기타 민간융자금의 정기상환, 중도상환 및 미대출 대여금의 반납 등으로 이루어진다. 융자이자수입(기타 민간 이자수입)은 기금 융자사업으로 지원된 기타 민간융자금에서 발생하는 이자수입으로 조성된다. 예치금 이자수입(기타 재산수입)은 기금의 사업대기성 자금 및 여유자금 운용을 통해 발생하는 이자수입이다. 정부출연금(기타 특별 회계전입금)은 FTA특별법 제11조(기금의 조성)에 근거하여 조성되는 FTA기금의 조성재원 중 농특 회계로부터의 출연금이다.

여유자금회수는 전 회계연도 말 여유자금 중 당 회계연도로 수입 처리한 여유자금이다.

운용방법은 한·칠레 자유무역협정의 이행으로 피해를 입거나 피해가 예상되는 과수산업의경쟁력 제고 및 과수농가 등의 경영안정 지원을 위해 소득보전 직불금 등 보조 및 융자에 사용된다. 조성재원은 정부출연금, 관세할당물량이 적용되는 농산물 수입자의 공매 납입금 및 기금운용수입금등으로 이루어지며 농업 등의 경쟁력 제고, 농업인들의 경영안정 및 폐업지원, 차익금 원리금 상환 및 기금관리비등에 주로 사용된다.

<표8> 2006년도 자유무역협정이행지원기금 조달 및 운용 총괄표

(단위 : 백만 원, %)

구 분	계 획		실적(B)	증감(B-A), 비율(B/A)		
	당초	변경(A)				
조달	○ 사업운용 수입	10,887	10,887	27,991	17,104	257.1
	- 이자수입	787	787	2,203	1,416	279.9
	- 법정부담금	503	503	-	△503	-
	- 용자회수	7,555	7,555	21,832	14,277	289.0
	- 용자이자회수	1,842	1,842	1,860	18	101.0
	- 기타경상이전수입	200	200	2,096	1,896	1,048.0
	○ 정부 내부수입	144,500	144,500	144,500	-	100.0
- 농특회계 전입	144,500	144,500	144,500	-	100.0	
○ 여유자금 회수	62,881	63,126	68,280	5,154	108.2	
합 계	218,268	218,513	240,771	22,258	110.2	
운용	○ 일반 지출	199,281	199,526	198,642	△884	99.6
	- 경쟁력제고(보조)	68,427	68,427	68,324	△103	99.8
	- 경영안정지원	66,788	66,788	66,788		100.0
	- 경쟁력제고(용자)	59,980	59,980	59,465	△515	99.1
	- 기금관리비	519	549	546	△3	99.5
	- 사업운영비	3,567	3,782	3,519	△263	93.0
	○ 여유자금 운용	18,987	18,987	42,129	23,142	221.9

자료 ; 농림부, “2006년 회계연도 세입·세출 및 기금 결산 개요”, 제268회 임시국회 보고자료, 2007.6

2006년도 FTA이행지원기금 조달과 운용에 대한 내용은 <표8>과 같다. 표에서와 같이 조달부문에서 2407.7억 원을 조달하였는데 계획 금액보다 222.6억 원이 증가한 것이다. 여유자금을 제외한 운용부문을 보면 1995억 원 중 1986억 원이 지출되었다. 세부내용으로 보면 경쟁력 제고(보조) 부문에 683.2억 원 경영안정지원분야에 667.9억 원 경쟁력제고(용자)분야에 594.6억 원 기금관리비로 5.4억 원 사업운영비로 35.2억 원이 지출되었고 여유자금 운용은 421억 원이었다.



## (2) FTA기금 지원 사례

FTA 기금 지원사업을 보면 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제정 이후 지원금액은 2004년~2005년간 2665.4억 원에 달했다<sup>34)</sup>. 2006년 계획은 218,268백만 원이었으나 실제 지원액은 240,771백만 원<sup>35)</sup>으로 10%이상 증액되어 집행되었다.

&lt;표9&gt; FTA기금 사업별 지원

(단위 : 백만 원)

사 업 명	'02 실적	'03 실적	'04실적	'05실적	'06계획	'07계획 (안)
고품질 생산시설 현대화	-	-	29,852	57,430	55,650	36,688
과실 생산단지 기반조성	-	-	3,871	10,200	10,374	8,299
과수전용 농기계 임대	-	-	845	2,586	2,000	-
거점산지 유통센터 건설	-	-	9,943	22,500	21,103	32,750
과실 가공품 품질 향상	-	-	1,530	-	1,000	-
과수 브랜드 육성	-	-	-	-	-	3,787
과수 우량묘목 생산	-	-	150	1,262	4,980	6,524
과원 규모화	-	-	21,400	21,400	33,300	32,364
소득보전 직불	-	-	-	-	6,488	1,000
폐원지원	-	-	24,693	53,014	60,300	60,300
사업 운영비	-	-	1,905	3,149	3,567	3,529
기금 관리비	-	-	366	444	519	519
여유자금	-	-	65,861	68,280	18,987	15,494
<b>합 계</b>	-	-	<b>160,416</b>	<b>240,265</b>	<b>218,268</b>	<b>201,254</b>

자료 : 농림부, “최근 5년간 기금의 수입 및 지출내역”, 국회제출자료, 2006.10.20

2007년 계획은 2012.54억 원으로 폐원지원이 603억 원으로 가장 많으며, 고품질 생산시설 현대화, 거점산지 유통센터 건설 및 과원규모화 등 상위 지원 4개 분야에 80%이상이 지원될 예정이다. 주요 지원 내용은 다음과 같다

34) 이 지원 금액은 2004년~2005년 사업실적 합계에서 여유자금을 뺀 수치임

35) 농림부, “2006년 회계연도 세입·세출 및 기금 결산 개요”, 제268회 임시국회 보고자료 (2007.6), p.61.

FTA 기금 사업별 지원 금액을 보면 고품질 생산시설 현대화의 경우 과수농가가 지원대상이며 재해예방 및 에너지 절감 등 과수생산시설 현대화를 위해 2005년 574.3억 원 지원을 하였고, 2007년도 계획은 366.9억 원이다. 과실 생산단지 기반조성으로는 과수전문생산(수출단지) 및 과수지구를 지원 대상으로 하고 있으며, 2007년 계획은 약 83억 원 정도이다. 이 지원에는 과실 주산지산지를 대상으로 배수로 및 경작로 등 생산과 출하기관을 구축하는데 지원된다. 과수전용 기계 임대 사업에는 2006년까지 지원이 끝났으며 2007년에는 계획이 없다. 물론 2006년까지 과수 주산지역 조합 및 영농조합법인·지자체 등에 과수 농기구의 임대를 통해 생산비 절감을 도모하여 과수산업 경쟁력 제고를 위하여 지원 되었었다. 거점 산지 유통센터 사업에는 지방자치단체 및 생산자 단체(품목 협동조합 등)에 지원되는데 과실 주산지역에 규모화·현대화 된 집하선별 및 저온저장 등 시설을 갖춘 산지유통 시설을 건설하여 산지의 마케팅 경쟁력 및 교섭력 증대를 위해서이다. 과실가공품질 향상 사업에는 과실 가공업체에 과실 가공업체의 가공공장 증설, 시설 개보수 등을 지원하여 가공품 품질향상을 통한 과수산업 경쟁력 제고에 지원된다. 과수 브랜드 육성에는 지자체 및 과수농협연합회에 2007년부터 지원이 되며 주로 과실시장 개방 확대에 따라 DOLE 등 다국적 브랜드와 경쟁 할 수 있는 국내 과실 브랜드를 육성하는데 지원된다. 과수 우량묘목 생산에는 2004년에서부터 지원이 이루어지고 있는데 병해충이 제거된 생산성이 높은 과수묘목을 농업인에게 공급을 함으로써 생산성 향상 및 고품질 과실생산 촉진을 위해서 묘목생산자 단체와 묘목생산자를 지원 대상으로 하고 있다. 과원규모화 사업은 과수농가 및 영농조합법인 등을 지원대상으로 하며 과원매매 및 임대차를 통해 과수재배 농가의 과원 규모를 확대하고, 과원을 집단화함으로써 과수산업 경쟁력 제고에 지원하는 것이다. 소득보전 직불사업은 2006년부터 지원이 이루어지고 있으며, 과수농가에 칠레산 과실수입이 증가하여 국산과실 가격이 일정수준 이하로 하락시 경영안정을 위해 가격차의 일정부분을 보전하고자 하는 것이다. FTA 이행 지원 중 가장 큰 사업인 폐원지원 산업은 폐업품목 고시일 이전부터 동 품목을 재배한 과수농가를 지원대상으로 하는데, FTA 이행으로 사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정되는 품목에 대해 농가가 폐원을 희망하는 경우 새로운 분야에 안정적으로 정착할 수 있도록 일정기간의 순

소득액을 지원하게 된다. 기타 사업수행기관의 조사연구홍보사업, 과원규모화 사업 관리비, 관세할당물량수입관리비 등을 보조하는 사업운영비로도 지원되며 기금수탁관리기관인 유통공사에 FTA 기금관리 업무에 따른 관리비도 지원된다. 또한 불요불급한 경우에 사용되는 필요한 여유자금이 있다.

### (3) FTA기금 지원에 대한 평가

정부는 한·칠레 FTA체결로 농산물에 대한 피해규모가 10년간 3000억 원 이상 발생할 것으로 추정하였다. 한·칠레 FTA 발효후 2004~2006년 3년간 과수농가에 4553억 원의 지원이 있었다. 그중 폐원에 대비한 지원금을 2600억 원을 책정하여 2004년 247억 원, 2005년 530억 원, 2006년 668억 원, 2007년(계획) 603억 원을 집행하였다. 한·칠레 FTA 폐업품목에 대한 지원으로는 시설포도, 키위 및 복숭아이다. 2004년부터 2008년까지 5년 동안 3년간의 순수입액을 지원하기로 하였는데, 시설포도 146ha, 키위 43ha, 복숭아 1057ha로, 전체 522억 원 규모이다. 한·미FTA 폐업품목으로는 한·미FTA 체결후 소득보전직불금이 지급된 품목으로 지원규모는 448억 원으로 책정되어 있다. 그러나 한·칠레 FTA 발효이후 농업의 폐해보다 실제의 결과는 오히려 경쟁력이 있는 것으로 나타났다.<sup>36)</sup> 시설포도와 키위의 경우 재배면적, 생산량 및 가격에서 해마다 증가하고 있다는 사실은 FTA에 대한 적절한 지원이 경쟁력을 강화시킬 수도 있다는 것을 보여준다. 반면 복숭아는 재배면적이 줄어들었으나 생산량은 증가하여 가격이 하락한 것으로 나타났는데, 복숭아의 경우 상품상의 특성으로 한상자도 수입되지 않았다. 하지만 수입으로 인한 피해를 예상하여 폐원을 하는데 지원이 있었다는 점이다.<sup>37)</sup> 무엇보다도 근본적인 것은 정부가 농민 반발을 무마하기 위해 특별법으로 2010년까지 1조 2000억 원을 지원하기로 하였기 때문이다. 이와 같이 정부

36) 이기환, FTA -FTA확대가 우리경제에 주는 시사점-, 문영사, 2007, PP. 65~67.참조

37) 2007년 11월7일자 조선일보 사설에서는 「국회예산정책처가 한·칠레 FTA와 관련한 농업지원금중 실제 피해가 없는 곳에 지원한 돈이 1000억 원이 넘는다」고 지적한 내용을 언급하고, 「2004~2006년 3년간 과수농가에 지원한 4553억 원 가운데 칠레산 과원수입 때문에 폐업한 농가에 들어간 돈이 1445억 원이며, 이중 복숭아 폐업지원금이 1076억 원으로 가장 많다」고 지적함

의 지원과 피해보상과의 인과관계에 대한 명확한 설정이 없는 지원 대책은 문제점으로 지적될 수 있다.

## 2. 미국의 무역조정지원 사례

### (1) 무역조정지원 사례(I)<sup>38)</sup>

#### ① 해고지역 사례 개요

1990년대 중반부터 후반에 걸쳐 무역관련산업의 공장 폐쇄와 해고가 미국의 6개주에서 있었다. 해외 기업들과의 경쟁력유지를 위한 기업들의 축소 및 공장폐쇄로 이 지역의 노동력과 경제에 직접적인 충격을 주었다. 이러한 결과로 해고노동자는 늘어났고 실업률은 증가했다. 결국 TAA 또는 NAFTA-TAA에 의한 직업교육을 받거나 재취업 또는 은퇴를 해야만 했다. 이러한 현상이 벌어진 6개주 6개 지역사회의 주요 회사에 대한 개요는 <표10>과 같다.

<표10> 조사대상 지역 개요

대상 지역	주요 해고 회사	업 종	TAA에서 인정한 지역사회 해고노동자	1995년~2000년 TAA에서 인정한 총노동자
Watsonville, California	Dean Foods	식품가공	600	738
Owosso, Michigan	Johnson Controls	자동차 부품	270	616
Washington/Choccowinity, North Carolina	Hamilton Beach Singer Furniture	가구, 전자 및 금속/기계	3,525 500	3,880 500
Coushatta, Louisiana	Sunbeam	전자	500	500
EL Paso, Texas	Levi-Strauss	봉제	3,369	16,150
Martinsville/Henry County, Virginia	Tultex	섬유, 가구	1,771	3,523
<b>총 계</b>			<b>10,535</b>	<b>25,907</b>

38) 본 사례는 미국의 6개 주 지역의 무역과 관련된 공장폐쇄와 해고를 경험한 실직자들을 대상으로 미국 회계감사원(GAO :Government Accountability Office)이 미 상원 재무위원회에 제출한 보고서를 분석한 것이다.

자료: GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Experience of Six Trade-Impacted Communities, GAO-01-838 (August 2001), pp.9~10.

Martinsville의 Tultex 폐쇄는 그 도시의 실업률을 9%에서 20%로 높였고, Coughatta에서의 1996년 Sunbeam 제조공장 폐쇄는 1997년에 실업률을 거의 24%까지 상승시켰다<sup>39)</sup>. 공장폐쇄와 해고는 조세수입의 감소로 지역 정부의 총수입에 영향을 주었으며 지역산업에도 영향을 주었다. 많은 해고 노동자들이 새로운 직업을 구했으나 낮은 임금을 받았다. 노동부 데이터에 의하면 실직자의 61.5%만이 새로운 일자리를 구했고, 그들의 임금은 이전 직장 임금의 80% 정도 밖에 안 되었다. 이러한 것은 생활수준 저하에 대한 우려로 나타났지만 새로운 직장 역시 요구사항이 만만치 않았다.

## ② 실직자들에 대한 지원과 문제점

TAA 또는 NAFTA-TAA에 의한 프로그램은 소득보전과 직업교육 편익을 통하여 실업자들에게 실질적인 도움이 되었다. 1995년부터 2000년 기간 동안 6년에 걸쳐 6개 지역사회에 8500여만 달러의 지원이 있었는데, 소득보전에 6600여만 달러가 제공되었으며 교육훈련에 1900만 달러 이상이 지원되었다. 다음 표에서와 같이 El Paso는 기초무역재조정급여액과 수혜자 면에서 가장 많았다. 부가급여지출액 뿐만 아니라 직업교육에 소요되는 비용도 가장 많아 전체적으로 70만 달러에 육박했다. Watsonville은 27명의 수혜자가 39만 달러를 받아 소득 보전액이 가장 낮았으며, 48명만이 직업교육에 참여하였다.

---

39) GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Experience of Six Trade-Impacted Communities, GAO-01-838 (August 2001), p.10

<표11> 1995년~2000년 6개 지역사회 의 TAA 및 NAFTA-TAA수혜자 수 및 지출액

(단위 : 명, 천 US\$)

	Watsonville	Coushatta	Owosso	Washington/ Chocowinity	EL Paso	Martinsville/ Henry County	총 계
기초무역제조 정급여 지출액	\$60	\$308	\$1,544	\$1,418	\$39,075	\$1,241	\$43,656
급여수혜자 수	27	105	400	243	8,581	1,144	10,500
부가급여 지출액	\$30	\$192	\$484	\$591	\$16,565	\$4,543	\$22,405
부가급여 수혜자 수	12	72	46	57	3,343	6	3,536
직업교육비용	\$300	\$323	\$916	\$201	\$14,250	\$3,345	\$19,335
직업교육 참여자 수	48	120	135	496	9,803	1,343	11,945
<b>총 지출액</b>	<b>\$390</b>	<b>\$823</b>	<b>\$2,944</b>	<b>\$2,220</b>	<b>\$69,890</b>	<b>\$9,129</b>	<b>\$85,396</b>

자료: GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Experience of Six Trade-Impacted Communities, GAO-01-838 (August 2001), p.14.

어쨌든 모든 지역사회에서 프로그램과 직업교육 제공자들은 프로그램이 효과적인 서비스를 제공하는데 구조적인 문제점들을 가지고 있다고 말했다. 특히 소득보전의 한도와 직업교육 혜택사이에 관련된 문제점들이다. 그것은 탈락자를 증가시켜 곤경에 빠트렸고, 자금조달문제는 직업교육의 지연을 초래했고, 무역실직노동자 프로그램은 두 개로 유지되어 프로그램의 효율적인 직업교육의 전수와 노동자의 혜택을 방해했다. 무엇보다도 TAA 및 NAFTA-TAA 프로그램이 직업교육기간중 생계보조를 18개월로 제한하는 것은 24개월간의 직업교육프로그램을 이수하는 노동자들에게는 어려움이 따랐고, 직업교육을 포기할 수밖에 없었다.

또 다른 문제는 직업교육 혜택에 대한 안정적인 자금조달상의 문제이다. 직업교육이 노동자 혜택의 주요한 부분일지라도 노동부의 예산상 문제로 직업교육에 일관성 있는 자금조달 제공은 어렵다는 점이다.

세 번째로 두개의 무역프로그램상에서 생기는 어려움이다. TAA 및 NAFTA-TAA 프로그램 두 개를 유지하는 데에는 비효율성이 나타나며,

행정적인 문제와 혼란 같은 구조적인 문제가 존재한다는 것이다. 두 프로그램 해고노동자의 허가 등록절차는 다르다. 이러한 것은 효과적인 프로그램관리를 저해한다. 특히 많은 노동자들이 양 프로그램에 의해 혜택을 받을 수 있지만 하나만 선택하여야 하기 때문이다.

마지막으로 다른 프로그램의 자격요건이 실업자들의 직업교육을 성공적으로 이행하는데 또한 방해가 될 수 있다. 예를 들면, 소득보전을 얻기 위해서는, NAFTA-TAA 프로그램은 일반적으로 해고이후 16주의 마지막 날 또는 실업증명 발표이후 6주째의 마지막 날 등록을 요구하지만 어느 쪽이든 늦다. 이러한 요구사항에서 노동자들이 찾을 수밖에 없는 것은 직업교육과정이 한 학기일지라도 등록 마감일 안에 시작하지 않는 지역 대학에서의 교육이라는 점이다.

### ③ 해고실업자에 대한 무역조정지원

지역사회 직업교육 프로그램의 성공을 위한 조건중 하나가 실업자들의 직업교육 이수를 원활히 하기 위해서는 직업교육을 받을 수 있는 능력을 신장시키는 것이었다. 직업교육 프로그램 시작 전 학력부족을 보충하는 코스를 이행시키거나 고등학교 수준으로 이끌 필요가 있었다. 한 예로 El Paso의 17000여 노동자의 대부분은 교육수준이 낮았으며 숙달된 영어실력이 제한되어 있었다. 그리고 새로운 직업에 대한 직업훈련혜택, 재고용율, 임금에 대한 노동자들의 자료가 충분하지 않다는 것이었다. 데이터의 부족은 다양화된 직업교육에 효율성을 평가하기가 어려웠고 지역사회와 주 진역에 신청된 직업채용을 어렵게 만들었다.

또한 경제조정을 통한 지역사회의 경험에 관한 사례는 조정지원기금이 있어도 그들에게 이용할 수 있는 지원이 제한되어 있었으며, 지역사회의 회복도 쉽지 않다는 것을 보여주고 있다. 이러한 지역사회는 미숙련 제조업에 의존해왔기 때문이었다. 그렇기 때문에 지역사회의 대부분은 보다 고임금이면서도 안정적인 서비스산업을 끌어들이려는 시도를 하고 있다. 어쨌든 무역조정지원 참여자들의 80%는 고등학교 이하의 학력이기 때문에 (미국 노동력의 42%에 비해), 보다 높은 숙련된 직업과 보다 높은 임금을 지불할 수 있는 고용주를 유치하는데 어려움을 겪고 있다.

<표12> 1999~2000년 TAA와 NAFTA-TAA 참여자 특징

노동자 특징	TAA와 NAFTA-TAA 참여자(%)	총 미국 노동력(%)
남성	36	53
여성	64	47
평균연령	43세	N/A
한정된 영어 숙달자	12	N/A
과거 평균 임금	시간당 \$12.13	\$13.36(현재의 생산노동자에 대한 임금)
신 직장 평균임금	\$10.31	N/A
재임 평균	7년	3.5년
고졸이하	25	10
고졸	55	32
고졸이상	17	28
대졸	4	30

주 : TAA와 NAFTA-TAA 참여자 수는 36000명, 미국 총노동력은 2001년 5월 노동성 고용통계보고서로 평균임금과 평균 재임기간을 제외하고는 2000년 2월 데이터임  
 자료: GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Experience of Six Trade-Impacted Communities, GAO-01-838 (August 2001), p.24.

한편 지역사회들의 경제조정에 대한 연방과 주의 지원은 제한되어 있었는데, 1995년부터 2001년 초 까지 이 지역사회에 연방 지원은 총 6,000억 달러였다. 그 중 약 4,450만 달러가 한 지역에 지원되었는데 그것이 El Paso다.

<표13> 1995~2001년 초까지의 연방경제조정지원 규모  
 (단위: 천 US\$)

지원형태	Watsonville	Coushatta	Owosso	Washington/ Chocowinity	EL Paso	Martinsville /Henry County	총 계
CAIP 대부보증금	2,598	413	0	0	38,693	600	42,304
CAIP 직접대부금	0	0	0	0	1,180	0	1,180
CAIP교부금	0	0	0	0	900	0	900
EDA	6,050	0	0	0	2,975	1,460	10,485
기타 연방경제 조정지원	500	0	0	3,000	750	450	4,700
총 계	9,148	413	0	3,000	44,498	2510	59,569



주 : CAIP(Community Adjustment and Investment Program), EDA(Economic Development Administration)는 지역사회 기관  
 자료: GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Experience of Six Trade-Impacted Communities, GAO-01-838 (August 2001), p.28.

지원은 주정부에 의해 제한되었고 주로 CAIP에 의해 제공되었다. 하지만 일부의 지원은 다른 연방프로그램으로부터 이루어졌다. 지역사회들이 기금을 지원받았을 때 그 기금은 목적이 한정되어 있었고 장기 인적자본과 하부 구조의 난제들을 해결하는데 꼭 사용할 필요는 없었다.

#### ④ 지역사회 사례경험으로부터의 교훈

지역사회로부터 얻는 교훈은 무역 관련 실업자 충격이 심하지 않았던 지역사회는 물론이고 심하게 영향을 받은 다른 지역사회에도 적용될 수 있다.

무역과 관련하여 영향을 받은 지역사회가 직면하는 도전중의 하나는 주로 고등학교나 그 이하의 학력의 고령 실업자들을 점차 세계화되는 경제에 적응할 수 있도록 돕는 것이다. 세계화된 경제는 개인들에게 이전과 다른 기술을 필요로 한다. 추가 보조금 지원은 그동안 평가되지 못했던 훈련 프로그램의 많은 노동자들에게 일자리를 제공하기 위해 사용되었다. 추가 자금 제공은 이러한 난제를 쉽게 풀지 못했다. 또한 실업자들의 요구에 맞추기 위해서는 필수적인 훈련 인프라가 구축되어야한다.

이러한 결과 얻어진 교훈들 중 하나는 교육과 훈련의 중심적 역할이다. 그것은 실직된 노동자들의 기본적인 언어 능력을 제공하기 위한 교육, 일과 훈련기관과의 연결을 강화시키는 것, 또는 교육을 강조하는 것을 포함하고 있다. El Paso에서는 실업자 훈련 전문의 훈련 제공자가 학생들에게 직업 체험을 할 수 있도록 인턴쉽 프로그램을 구축해 지방 사업장에서 일하게 하고 있다. 지방이 필요로 하는 것을 보여주고, 우선사항들을 제정하고, 교육과 직업 훈련을 연계시키는 이러한 노력들은 무역과 관련하여 영향을 받은 지역사회의 주요 테마 중 하나이다.

마지막으로, 많은 지역사회가 얻은 교훈들 중 하나는 실업자들을 돕는 것이 즉각적인 어려움이지 그것이 장기간의 구조적인 문제를 해결해야 할

과제인지 불확실하다는 점이다. Watsonville, Martinsville, 그리고 El Paso 는 경제 다각화의 길을 택한 것으로 보이며, 앞으로 인력으로 투입될 세대 들에게 교육의 중요성을 강조하고 있다.

(2) 무역조정지원 사례(II)<sup>40)</sup>

① 조사대상 개요

먼저 조사대상 기업들을 보면 동부지역 2개 기업, 남부 1개, 중부 1개, 서 북부 1개 기업으로 미국 전역에 걸쳐 있다. 업종도 식품가공업을 비롯해 제조업들로 구성되어 있다. 해고자 총인원은 1,533명으로 전원을 대상으로 조사하였으나 1,141명이 응답하였다.

<표14> 조사대상 개요

대상기업	위 치	업 종	해고자 수	해고기간
General Mills	Hazelwood Mo.	식품가공업	436	2003.1~10
Lear	Lewistown Pa.	자동차카펫	308	2003.11~2004.2
Weyerhaeuser	Longview Wash.	제지업	205	2003.11~2004.9
Toro	Oxford Miss.	제초기 및 제설기	112	2004.4~5
Sanmina-SCI	Wilmington Mass.	인쇄회로기	472	2004.8~10

GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Most Workers in Five Layoffs Received. Services, but Better Outreach Needed on. New Benefits, GAO-06-43 (January 2006), p.4. 의 그림 내용을 재정리한 것임

해고기업은 General Mills 이 2003년1월 해고를 시작하여 Sanmina-SCI 가 2004년 8월 마지막으로 해고하였다. 해고기간은 짧게는 1개월에서 길게 는 10개월에 걸쳤다.

40) 미국의 5개주 5개 기업의 실직자들을 대상으로 미국 회계감사원(GAO : Government Accountability Office)이 미 의회의 요청으로 작성된 보고서로, 동 보고서는 근로자 지원에 대한 사례를 분석한 것이다.

## ② TAA 원스톱 센터 활용 현황

5개 기업의 실직자 중 70%이상이 원스톱 센터를 방문하여 서비스를 이용한 것으로 나타났다. General Mills사의 해고 근로자가 72%로 가장 적었고, Lear사 88%, Weyerhaeuser사 84%, Toro사 100%, 그리고 Sanmina-SCI사가 86%로 TAA 원스톱 서비스 센터를 방문하여 일자리 검색 등 일대일 서비스를 받은 것으로 조사되었다<sup>41)</sup>. 모든 TAA 적격의 Toro노동자들은 해고된 이래 원스톱 센터를 방문했고, TAA에 부적격이었던 Toro노동자의 80% 이상이 또한 원스톱 센터에 방문했다. 대상자 대부분은 일대일 서비스가 가장 효과적이라고 생각하고 있으며, 상대적으로 Weyerhaeuser사 노동자 외에는 취업워크숍에 대해서는 덜 효과적인 것으로 응답했다<sup>42)</sup>. 반면 조사대상 5개중 4개에서 12~28%의 노동자들이 원스톱센터를 방문하지 않았다. 그 원스톱센터에 가지 않았던 노동자의 47~71%는 직장을 구하는데 도움이 되지 않아서라고 말했다. 그밖에 구직이 급해 방문할 시간이 없었고, 센터가 제공하는 구직과 훈련서비스를 원스톱 센터에서 하는지 몰랐으며, 센터의 위치가 그들이 살고 있는 지역과 너무 멀어졌기 때문에 방문하지 않았다는 것이다.

한편 조사 대상 기업 중 한곳은 직업훈련(교육)을 신청한 인원이 7명으로 매우 적었다. 인원이 적은 Toro사를 제외한 4개사에서 직업교육에 등록한 인원 중 절반 이상이 1년 이하의 단기 프로그램을 신청하였고, 적어도 교육인원의 60% 이상이 1인당 교육비용이 1만 달러 이하였다<sup>43)</sup>.

41) GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Most Workers in Five Layoffs Received. Services, but Better Outreach Needed on. New Benefits, GAO-06-43 (January 2006), p.14. Figure 2 참조.

42) 원스톱 센터에서의 이용 비율

(단위 : %)

	One-on-one assistance	Self-serve services	Assessment	Workshops
General Mills	53	48	21	26
Lear	72	61	55	37
Weyerhaeuser	61	37	31	52
Toro	59	50	44	15
Sanmina-SCI	67	52	51	40

GAO, GAO-06-43 (January 2006),p.15의 그림을 재구성함

<표15>에서 보는 바와 같이 교육을 신청한 상당수가 컴퓨터 활용능력, 보건 등에 관심을 많이 가졌는데, 초급부터 고급까지의 사무 및 컴퓨터 활용기술이 가장 선호하는 분야이고, 간호조무 및 의료행정직과 관련이 있는 건강관리과정도 인기 있는 분야였다.

<표15> 프로그램에 따른 TAA 및 WIA 기금에 의한 직업훈련 노동자 (단위 : %)

	General Mills	Lear	Weyerhaeuser	Toro	Sanmina-SCI
건축과 상업	15	28	4	0	5
건강관리	27	20	12	14	10
제 조	0	0	0	0	3
사무 및 컴퓨터 활용기술	36	15	4	29	21
보충교육	0	0	0	0	13
직업적인 기술 보충교육	0	0	0	0	37
사회서비스 및 교육	1	0	4	57	1
수 송	11	30	4	0	3
직업 교육 중	0	2	8	0	0
기 타	10	4	0	0	7
미 상	0	1	64	0	0

자료 : GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Most Workers in Five Layoffs Received. Services, but Better Outreach Needed on. New Benefits, GAO-06-43 (January 2006), p.25.

43) GAO, GAO-06-43 (January 2006), p.22.  
노동자 1인당 최대 훈련비용

대 상 지 역	노동자 1인당 최대 허용 훈련비용(US\$)
Missouri(General Mills)	13,000
Pennsylvania(Lear)	16,000
Washington(Weyerhaeuser)	공립 - 10,000 사립 - 12,000
Mississippi(Toro)	모 름
Massachusetts(Sanmina-SCI)	보충프로그램-5,000 직업 면허프로그램-15,000 고 등급프로그램-23,000

GAO, GAO-06-43 (January 2006), p.28.

주 : 참여인원은 General Mills사 92명, Lear사 94명, Weyerhaeuser사 25명, Toro사 7명, 그리고 Sanmina-SCI사 141명 임

한편 성별, 연령별, 기술 숙련도에 따라서 교육의 참여도와 교육훈련과정 선택도 다르게 나타났다. 젊은 노동자보다 55세 이상인 연령이 높은 노동자는 교육훈련에 대한 선호가 적었다. 연령이 높을수록 교육과정에 대한 자신감 결여로 참여도가 낮았고, 성별에 따라 선호하는 교육과정이 달랐다. 남성은 트럭운전을 선호하는데 비해 여성은 간호나 의료분야의 교육을 더 선호하였다. 남성이 선호하는 프로그램의 경우 비용이 높거나 개설 수가 적어서 상대적으로 남성이 피해를 입는 경우도 발생하였다. 또한 실직자의 기초기술의 부족이나 학력이 낮은 경우 언어 등 기초지식의 재교육에 많은 시간이 소모되었다.

또한 교육과정의 개시일이 공공교육기관의 경우 정해져 있기 때문에 실직자들이 원하는 시기에 교육훈련을 맞추기가 어려웠고, 중소도시의 경우 충분한 프로그램이 개설되지 못하였으며, 관심 있는 프로그램의 경우 교육 수요자의 주거지와 교육장소가 멀리 떨어져 있어 이것이 부담이 되었다.

### ③ 실직자의 재취업

실직자의 대부분은 1년 이내에 재취업 또는 은퇴를 한 것으로 나타났고, 1년이 지나도 구직중인 대상자는 많지 않았다. 5개사 중 4개사 대부분의 실직자들이 직업을 구했거나 은퇴를 했으며, 3개사에서는 실업자의 60% 이상이 재취업에 성공했다. 4개사 중 Weyerhaeuser사는 실직자의 절반 이하가 재취업하였으나, 실직자의 60%정도가 55세 이상의 고령이었고, 이들의 절반이상이 은퇴했다. 제외되었던 1개사(Sanmina-SCI)의 37%만이 새로운 직장을 얻었을 뿐인데, 이것은 조사시기가 폐업으로부터 8개월밖에 되지 않았기 때문이었다. 게다가 Sanmina-SCI의 실직자들의 직업훈련비율이 가장 높았는데 조사기간 중 직업교육에 참여 하고 있었다.

<표16> 실직 후 고용조건의 변화

(단위 : %)

	재취업	은퇴	무직	실직후 걸린 평균시간(개월)
General Mills	73	7	19	22
Lear	61	3	36	15
Weyerhaeuser	39	32	29	15
Toro	62	0	38	14
Sanmina-SCI	37	1	62	8

GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Most Workers in Five Layoffs Received Services, but Better Outreach Needed on. New Benefits, GAO-06-43 (January 2006), p.31의 그림을 재구성함

또한 구직에 소요된 시간<sup>44)</sup>은 윈스톱 센터 이용자들보다 비이용자의 시간이 적게 소요되었는데, 그 이유는 앞에서 언급한 TAA 윈스톱 센터 활용 현황에서와 같은 이유에서였다.

4개사의 해고 노동자 대부분이 해고전 임금보다 새로운 직장에서 임금을 적게 받았는데, 실직전 임金的 80%이상을 받았다. 4개사의 재취업자들은 실직전 임금수준의 79%~94%에 달하는 임금을 받았으며, Weyerhaeuser사의 재취업자중 절반이상은 실직전 임금보다 높게 받았다. 그러나 일부회사는 해당지역의 평균임금 및 다른 지역의 유사직종의 평균임금보다 높은 임금을 지불해 왔기 때문에 절대적인 임금수준의 격차가 체감격차로 직결되지는 않았다.

44) 새로운 직업을 얻는데 걸린 시간

	3개월 이하	4개월~6개월	7개월~12개월	12개월 이상
General Mills	27	14	28	31
Lear	20	22	31	28
Weyerhaeuser	20	33	27	20
Toro	18	18	65	0
Sanmina-SCI	53	25	22	0

<표17> 실직전 시간당 평균임금과 재취업 임금률

(단위 :US\$, %)

	윈스톱서비스 이용 직업교육		윈스톱서비스 이용 비 직업교육		윈스톱서비스 비이용	
	실직 전 시간당 평균임금	재취업 평균 임금률	실직 전 시간당 평균 임금	재취업 평균 임금률	실직 전 시간당 평균 임금	재취업 평균 임금률
General Mills	15.67	82	16.49	88	17.97	95
Lear	16.22	92	16.13	74	17.26	94
Weyerhaeuser	25.35	71	27.10	87	30.34	93
Toro	13.83		15.21	81		
Sanmina-SCI	16.79	89	18.46	94	22.96	96

자료 : GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Most Workers in Five Layoffs Received. Services, but Better Outreach Needed on. New Benefits, GAO-06-43 (January 2006), P.35.

비고 : Toro의 노동자는 모두 윈스톱센터로 직업교육을 받으러 갔고, 행정 데이터에 따르면 교육받은 Toro 노동자의 어느 누구도 취업하지 못하였는데, 그 이유는 조사기간 중 직업교육을 받고 있었기 때문이다.

윈스톱서비스를 이용하지 않은 4개사의 노동자들의 임금은 해고전보다 높았다. 윈스톱센터를 방문하지 않았던 노동자들은 재취업시 이용자보다 더 높은 비율로 해고전의 임금수준을 회복했다. 5개사 중 2개사의 노동자들은 재취업에서 매우 낮은 평균임금 복귀를 나타냈다.

새로운 직장에서 얻는 혜택<sup>45)</sup>은 건강보험, 휴가·병가·개인적인 사유의 휴가 및 재취업 혜택이었다. 이러한 것도 이전 직장보다 일부를 제외하고는 혜택이 적은 것이었다.

45) 새로운 직장에서 받은 혜택

(단위 : %)

	건강보험	휴가, 병가 또는 개인사유	은퇴
General Mills	87	88	70
Lear	71	76	68
Weyerhaeuser	89	94	90
Toro	62	76	67
Sanmina-SCI	76	79	60

각사에서 재취업된 노동자의 절반이상은 제조업으로 복귀했다<sup>46)</sup>. 윈스톱 센터에서 직업교육을 받지 않은 경우에는 다른 직종으로 전환을 했다. 재취업자들이 제조업에 복귀하지 않았을 때 그들은 전문직 서비스 상업, 운송, 건설, 교육, 보건 및 사회 서비스 등에 취업을 했다. 직업교육을 받았던 상당수의 노동자들은 새로운 분야에 취업을 했다. 3개사에서 직업훈련을 받았던 노동자들의 대부분은 비제조업에 취업했다. 일반적으로 제조업 재취업자와 비제조업 재취업자간의 취업 후 임금 격차는 크지 않았다.

#### ④ 건강보험과 임금보전

5개사의 소수 노동자만이 건강보험혜택<sup>47)</sup>과 대안적무역조정지원<sup>48)</sup>을 받았고, 나머지는 이러한 혜택을 받지 못했다. HCTC 참여율은 조사기간 중 어떠한 회사도 12%를 넘지 않았다<sup>49)</sup>. 대부분의 회사에서, 윈스톱센터 방문했던 노동자의 절반 이상이 주와 지역사무소의 노력에도 불구하고 이 제도를 인지하지 못했다. 이와 같이 참여율이 저조한 것은 배우자의 건강보험과 같은 다른 형태의 건강보험을 선호하고 있고, 고비용<sup>50)</sup> 또는 제도이용의 어려움 등을 들고 있었다.

---

46) GAO-06-43 (January 2006), P.37.

제조업으로의 재취업률 : General Mills(53%), Lear(51%), Weyerhaeuser(79%), Toro(62%), Sanmina-SCI(74%)

47) HCTC(Health Coverage Tax Credit, 건강보험세액감면제) : 이것은 대상이 되는 신청자에 대하여 일정조건이 충족될 경우건강보험료의 65%에 해당하는 세액감면을 받을 수 있는 혜택을 의미한다.

48) ATAA(Alternative Trade Adjustment Assistance, 대안적무역조정지원) : ATTA는 무역조정지원대상이 되는 50세 이상의 고령 실직자의 재취업시 실직전 임금과 재취업후 임금의 격차를 1만 달러까지 보정해 주는 임금보조혜택을 말한다. ATAA는 TAA혜택과 양자택일할 수 있다.

49) GAO-06-43 (January 2006), P.40.

각 사의 HCTC 참여율 : General Mills(12%), Lear(10%), Weyerhaeuser(3%), Toro(6%), Sanmina-SCI(4%)

50) HCTC혜택을 받고 있는 노동자들일지라도 월 최대 35% 가까이 보험료를 지불해야 하는 고비용 구조를 말함



&lt;표18&gt; HCTC에 참여하지 않는 이유

(단위 : %)

	다른 건강보험에 가입	너무 큰 비용부담	너무 복잡한 약관
General Mills	71	79	28
Lear	67	70	29
Weyerhaeuser	82	47	15
Toro	50	50	33
Sanmina-SCI	60	63	25

자료: GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE : Most Workers in Five Layoffs Received Services, but Better Outreach Needed on. New Benefits, GAO-06-43 (January 2006), P.43.

반면 4개사에서 임금보조혜택에 참여한 사람은 많지 않았다. ATTA에 참여율은 21% ~72%로 50세 이상이 대부분이었다. 그러나 임금보조혜택에 대한 인지도는 건강보험 혜택에 대한 것보다는 높았으나 저조했다. 예를 들면, Lear사의 경우 약 30%가 50세 이상이지만 이 고령의 노동자(Lear 전체 노동자의 약 5%)의 약 18%만이 실제로 ATTA를 받았다. 윈스톱 센터를 방문하고 ATTA를 인지한 고령노동자는 차이<sup>51)</sup>가 많았는데, 그 이유는 해고이후 접했던 제도를 설명하는 정보량에 의해 압도당했기 때문이었다. 부차적인 이유로는 10,000달러에 상응하는 임금보조금을 포기하지 않았기 때문이었다. 또한 실직후 6개월 이내에 새로운 직업을 찾지 못해 ATTA를 받을 수 없었다는 것이다. 어쨌든 고령의 노동자들은 실직당시 임금이 높아 고용주들에게는 부담스러웠다는 점이다.

51) GAO-06-43 (January 2006), P.48.

윈스톱센터를 방문하고 ATAA를 인지한 고령 노동자 비율은 다음과 같다. : Lear(81%), Weyerhaeuser(63%), Toro(0%), Sanmina-SCI(46%)

## IV. 結 論

우리나라의 무역조정지원제도는 한·칠레 FTA 국내비준과정에서 농업피해 대책으로 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」을 제정하고 FTA이행자금을 조성하면서 시작되었다. 또한 자유무역이 확대되고 FTA체결이 확대될 것으로 추정됨에 따라 산업계에서도 무역조정지원의 필요성을 느끼고 있었는데, 이에 따라 제정된 법이 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」이다.

「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」은 농어업 등의 경쟁력 제고와 경영안정을 위한 소득 보전, 폐업과 농수산물 가공업 및 생산자 단체 등의 지원을 목적으로 하고 있다. 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」의 제정은 무역자유화 조치로서 대한민국정부가 외국정부 등과 체결한 자유무역협정 또는 다자무역협정 등으로 인하여 일정한 피해를 입었거나 피해를 입을 우려가 있는 기업 및 근로자에 대하여 경영혁신·사업전환 또는 근로자 전직 등을 통하여 무역조정을 효과적으로 지원함으로써 국민경제의 균형 있는 발전을 위한 목적이라고 볼 수 있다.

미국의 무역조정지원 프로그램은 기업, 근로자 및 농어민이 무역자유화로 인한 영향을 받았을 때 지원하고자 하는 제도이다. 매출, 생산 및 고용이 감소한 기업에게는 경쟁력 향상을 위한 기술지원비용을, 수입증가와 생산기지 이전으로 인한 실직근로자에게는 직업훈련, 소득지원, 구직, 건강보험료 및 세금공제 등의 지원을, 수입증가로 생산물 가격 하락으로 소득이 감소한 농어민에게는 직업훈련, 기술 및 소득에 대한 지원을 주요 내용으로 운영하고 있다.

일본은 1990년대 말 대내외 경제 환경의 변화로 생산성 상승률이 저하됨에 따라 심각한 경제위기 극복에 대한 투자활성화를 통하여 경영자원의 효율적 활용으로 생산성을 향상시키기 위한 산업활력재생특별조치법을 제정하였다. 일본은 동법률에 의하여 사업 재구축과 창업 및 신사업 개척 등 기업의 구조조정을 단행하여 인정사업자의 65%이상이 플러스 성장을 실현한다는 점에서 제도의 효과가 충분히 나타나고 있다고 평가하고 있다. 따라서 일본의 산업활력재생특별조치법에 의한 경제 및 기업의 변화는 무역

조정지원이라기보다는 산업구조조정이라고 볼 수 있다.

상기와 같은 거시적인 차원의 제도도 중요하지만 제도의 성패를 좌우하는 運用이 더 중요할 수 있다. 이제 한국의 농업분야와 미국의 기업과 근로자의 무역조정지원제도를 통하여 운영되고 있는 무역조정지원을 평가하고 우리나라가 선택하여야할 방향을 제시하고자 한다.

먼저, 우리나라는 한·칠레 FTA 이후 농업분야의 무역조정지원은 특별법 제정 이후 2006년까지 3년간 5073.1억 원의 지원이 있었다. 폐원지원, 농업경쟁력을 위한 고품질생산시설 현대화와 과수 우량묘목 생산 그리고 거점산지 유통센터 건설 등에 많은 지원이 있었다. 그러나 한·미 FTA 및 FTA 확대로 인한 수입급증에 대비하여 피해보전직불, 보다 폭넓은 폐업지원 등 피해보전장치를 마련해야할 것이다. 품목특성에 맞는 다양한 경쟁력 강화 방안을 마련하고, 중자·중축산업의 육성, IT-BT 활용 등을 통해 농업의 부가가치를 높여 나가야할 것이다. 또한 전업농에게 영농규모화와 소득안정지원, 고령농에게는 소득지원과 다양한 일자리 제공을 통해 농업구조의 현대화를 조속히 추진해야할 것이다. 이에 대한 재정은 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제 11조 제2항에서 FTA체결로 인한 피해보전과 경쟁력 제고 등을 위하여 추가적인 FTA 체결시 FTA이행지원 기금을 수정할 수 있도록 되어 있다. 따라서 별도의 기금조성도 검토해야 되겠지만 기존 기금을 확충하는 것이 더 바람직할 것이다. 그리고 한·EU FTA 협상에서도 농축산물에 대한 양허가 문제가 되었듯이 축산업의 경쟁력 제고를 위해서는 특별법 제 4조 농어업 등 경쟁력 제고 지원에 축산 등의 시설 현대화 사업과 농산물의 가공시설 및 기술개발 촉진 등에 대한 내용을 추가하여 제도적인 시스템을 구축해 대비를 해야 할 것이다. 더 나아가 2007년 하반기부터 시범도입 예정인 농가등록제를 조속히 전국적으로 확대도입하여 소득안정 직불제를 통한 소득보전과 신뢰성 있는 정보 수집 및 분석으로 맞춤형 농정으로 농업경쟁력을 확보해야할 것이다.

다음으로 미국의 무역조정지원프로그램의 사례를 통하여 차후 발생할 수 있는 우리나라의 무역조정지원에 대한 정책방향을 찾아보도록 한다.

미국의 사례에서 보면 제도에 대한 문제점보다는 운용자체에 대한 여러 가지 문제점으로 나타나고 있다. 저학력 실업자들에 대한 세계화속에서의 현실적인 직업교육에로의 어려움, 많은 해고 근로자들이 원스톱센터를 방문하지만 직업교육

프로그램을 이용하는 이용자 수가 적으며, 일부는 제도적인 지원 없이 재취업을 하고 있는 등, 교육과 훈련에 대한 신뢰성과 현실적인 경제적 어려움이었다. 하지만 숙련도가 낮거나 연령대가 높아 충분한 업무능력이 없는 실직자들은 재취업이 어려웠었지만, 기술숙련도와 업무처리능력이 있는 실직자들은 무역조정지원 서비스를 이용하지 않더라도 쉽게 재취업이 가능했었다.

우리나라도 자유무역과 FTA의 확대로 기업과 노동자들에 대한 무역조정지원은 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」을 주축으로 관련분야와 연계된 지원이 필요하다. 따라서 미국의 무역조정지원사례는 기업보다도 노동자들에 대한 지원상의 어려움이 더 많다는 점에서 몇 가지 무역조정지원에 대한 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 노동자 지원 프로그램은 무역조정지원법으로만 검토할 것이 아니라 미국 무역조정지원프로그램을 참조해 현행 고용보험을 근거로 재검토해야 한다. 무역조정지원법 제13조에서는 「고용정책기본법」 또는 「고용보험법」에 따른 각종 지원 시책을 활용하여 무역조정근로자의 신속한 전직 또는 재취업을 위한 지원을 할 수 있다고 명시되어 있다. 따라서 기존에 시행되고 있는 고용 안정이나 실업자 재교육 및 훈련제도 운영 등을 통해 축적된 데이터를 적극 활용하여 차후 발생하는 무역조정지원시 시행착오를 최소한으로 줄여야 할 것이다.

둘째, 미국의 무역조정지원프로그램은 훌륭한 지원제도임에도 불구하고 지원제도가 너무 복잡하고 난해하여 실직자들이 제도자체를 모르거나 충분히 이해하지 못함으로써 활용이 제대로 이루어지지 않았다. 따라서 우리의 경우는 인력수급현황이나 구직자의 희망취업분야 등을 공유할 수 있는 정보에 대한 상담과 서비스를 충분하고 정확하게 제공하여야 한다. 지원제도 마련뿐만 아니라 지원제도 활용방안과 쉽게 이해하고 접근하여 적극적으로 활용할 수 있는 제도적인 장치와 적극적인 홍보가 필요하다.

셋째, 미국의 지원은 직업훈련비용과 소득보전비용이 주를 이루고 있다. 개인의 성향에 따라 직업훈련보다도 소득보전비에 관심을 갖는 경우가 있었다. 소득보전도 중요하지만 필수적인 훈련인프라가 구축되어야 한다는 점을 미국의 사례는 지적하고 있다. 그러므로 우선사항이 무엇인지 파악한 후, 그것에 맞추어 교육과 직업훈련을 연계시키는 노력이 필요하다. 미국의 경우 해고근로자의 연장 교육과 훈련에 대한 비용처리가 문제점으로 노출

되었는데, 우리의 무역조정기업 등 소속근로자가 훈련연장프로그램을 신청할 경우, 지원대상자로 우선 선정하고 현재 구직급여의 70%로 되어 있는 훈련연장급여 지급수준을 상향조정하여 훈련기간 중 생활이 안정되어 훈련에 전념할 수 있도록 지원을 강화해야 한다. 그러기 위해서는 전직지원서비스 민간위탁 제도와 같은 전담 교육 및 훈련기관의 지정을 확대해야 할 것이고 교육과 훈련과정이 지역별 또는 산업별 수요에 맞게 개설될 수 있도록 제도적으로도 뒷받침해야 할 것이다.

넷째, 근로자뿐만 아니라 제조·서비스업 및 중소기업들에 대한 지원방향도 재검토해야 한다. 우리나라의 구조조정 지원제도는 제조업과 서비스업의 경우는 무역조정지원제도, 중소기업의 경우에는 중소기업사업전환촉진제도<sup>52)</sup>가 있다. 무역조정지원 대상이 되는 제조업관련 서비스업은 51개 업종으로 제한되어 있다. 따라서 현행 제조업관련 서비스업을 ‘제조업관련 서비스업(51개 업종)’에서 ‘한국표준산업분류상 서비스업종 전체’로 확대하여야 할 것이다. 물론 지원대상에서 제외되는 서비스업종을 명시해야 할 것이고 서비스업 피해 판정기준을 마련하여 대비를 해야 할 것이다. 금융, 방송, 통신 등 시장개방업종들의 대외경쟁력 확보를 위한 정책유도와 교육 등 비개방서비스산업은 차후 개방 전까지 충분히 경쟁력을 확보할 수 있도록 강구를 해야 할 것이다. 또한 지역 및 업종별로 규제가 심한 생산요소에 대한 규제를 보완하여 고비용 구조를 개선하고, 고용과 지역경제에 기여할 수 있는 외국기업이 쉽게 진입하여 정착할 수 있도록 규제를 풀어야 할 것이다. 세계화의 빠른 진전과 기술발전 등으로 어려움을 겪고 있는 중소기업들에게는 고부가가치 업종으로의 전환과 사양산업으로 부터 원활한 퇴출을 지

---

52) 중소기업사업전환촉진제도의 근거는 2006. 03. 03. 법률 제7866호 신규 제정된 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」이 있는데, 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날로부터 시행이 되며, 2015년 12월 31일까지 효력을 가진다. 이 법 제1조의 목적에서는 “이 법은 경제환경의 변화로 인하여 어려움을 겪고 있는 중소기업의 사업전환을 촉진하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 산업구조의 고도화를 달성함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 지원요건으로는 상시 종업원수가 5인 이상, 제조업 또는 서비스업을 3년 이상 영위하고 있는 기업, 전환대상 업종 또는 품목이 최근 결산연도 매출액 기준으로 35% 이상이며, 그 매출액의 비중이 가장 높은 기업 등을 충족하여야 한다. 중소기업청에서는 사업전환승인기업의 설비구입 및 운영자금 등 사업전환에 필요한 융자자금을 업체당 최고 30억 원을 지원('07년 예산 약 1000억원)하고, 경영·기술·재무·회계 등의 개선을 위한 컨설팅 지원, 판로·기술 및 진출업종 등 사업전환에 관한 정보제공, 사업전환과정에서 발생하는 유희설비 유통정보 제공 및 거래알선 등을 지원하게 된다.

원하는 중소기업사업전환촉진제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

결국, 미국의 사례에서 우리가 얻을 수 있었던 교육과 훈련의 중요성, 운영의 효율성을 높이는 빠르고 정확한 정보제공 그리고 무역조정지원의 효과를 극대화할 수 있는 인프라구축과 효율적인 운용이야말로 앞으로 다가올 무역조정지원에 대한 난제를 극복할 수 있을 것이다.

## 參 考 文 獻

- 국가재정운영계획 농림해양수산분야 작업반, “개방화시대 농업분야 재정 지원방식, 이대로 좋은가?”, 2007. 3. 15. 공개토론회 자료
- 김도훈, 김규태, 최성호, “시장개방과 산업구조조정-FTA 확산과 DDA 협상을 중심으로”, 산업연구원. 2005
- 김홍률, “미국의 무역조정지원(TAA)와 한국에 대한 시사점”, 세계경제 03-01호, 2003
- 농림부, “최근 5년간 기금의 수입 및 지출내역, 국회제출자료”, 2006.10.20
- 농림부, “2006년 회계연도 세입·세출 및 기금 결산 개요”, 제268회 임시국회보고자료, 2007.6
- 박혜리, “유럽구조기금의 운영 현황과 한국의 FTA 피해산업 지원대책에 대한 시사점”, 세계경제, KIEP, 2005,3
- 산업자원부, “무역조정 지원제도 추진계획”, 2006.9
- 산업자원부, “무역조정지원법상 07년 예산현황”, 이병석 의원 요구자료, 2006.10.02
- 여택동, “FTA 체결에 따르는 후속 정책 방안-산업구조조정·보상·지원정책”, 2006년 한국국제통상학회 학술발표대회 논문, 2006.12.1
- 유관영, “일본의 기업구조개혁 지원책과 시사점”, KIET, 1999
- 윤기관, “대외개방 추진성과 검토”, 2006년 한국국제통상학회 학술발표대회 논문, 2006.12.1
- 이기환, FTA -FTA확대가 우리경제에 주는 시사점-, 문영사, 2007
- 이홍배, “한·일 FTA 체결이 국내 부품산업에 미치는 영향과 정책시사점 - 전기전자·기계부품산업을 중심으로”, KIET, 2004
- 정성춘 외 4인, “일본경제의 구조변화와 한국에 대한 시사점”, KIET, 2006
- 최성호, “무역자유화 협상과 보상제도: 자유무역협정 확산에 따른 무역조정지원 방안”, 협상 연구 제11권 제1호, 2005
- 허 윤, “무역조정지원의 논리적 근거와 경험적 증거”, 국제통상연구 제 12권 제1호, 한국국제통상학회, 2007

허 윤, “무역조정지원제도의 경제적 효과와 정책적 함의: 미국 TAA 프로그램 사례 연구”, 무역학회지, 제30권 3호, 2005

「고용보험법」

「고용정책기본법」

「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」

「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」

「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」

일본, 「産業活力再生特別措置法」

Bonahan, C.E. and M. Flowers, The Unintended Consequences of Trade Adjustment Assistance, *Cato Journal*, Vol.18, No.1, 1998

Kletzer Lori G., Trade-related Job Loss Wage Insurance: A Synthetic Review, *Review of International Economics*, 2003

GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE

: Most Workers in Five Layoffs Received Services, but Better Outreach Needed on New Benefits, GAO-06-43 (January 2006)

GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE

: New Program for Farmers Provides Some Assistance, but Has Had Limited Participation and Low Program Expenditures, GAO-07-201 (December 2006)

GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE

: Reforms Have Accelerated Training Enrollment, but Implementation Challenges Remain, GAO-04-1012 (September 2004)

GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE

: Experience of Six Trade-Impacted Communities, GAO-01-838 (August 2001)

GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate) TRADE ADJUSTMENT



ASSISTANCE

: Impact of Federal Assistance to Firms Is Unclear, GAO-01-12  
(December 2000)

GAO, (Report to the Committee on Finance, U.S. Senate)TRADE  
ADJUSTMENT ASSISTANCE

: Trends, Outcomes, and Management Issues in Dislocated Worker  
Programs, GAO-01-59(October 2000)

Trade Adjustment Assistance Act

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/scm\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm)

(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)

(Regional Trade Agreements)

<http://news.hankooki.com/lpage/economy/200704/h2007040518243621500.htm>

## ABSTRACT

### **Analysis on the Trade Adjustment Assistance Program and the Case Study**

Lee, Ki Hwan

This paper is to provide for an analysis on the trade adjustment assistance program and the Case study affected by international trade and FTA.

The paper offers a legal study on analysis about Korea's Trade Adjustment Assistance Law for the Manufacturing Industries, USA's TAA. and Japan's law for Industry revival. In general, USA's TAA measures are defined as assistance actions for business enterprises, farmers and manufacturing industries workers. We exclude farmers and fishermen under Korea's Trade Adjustment Assistance Law for the Manufacturing Industries's business enterprises and workers, but we give them the systemic supports under korea's special assistance law for the farmers and fishermen and so on after FTA.

Especially this focuses on the trade adjustment assistance case about both Korea's agriculture-farmer assistance from FTA and USA's TAA from workers in layoffs of trade-impacted communities.

Korea has provided TAA to the sphere of agriculture after special legislation in Korea-Chile helping closed orchard, modernizing high quality producing facility for agriculture competition, producing superior fruit saplings, and constructing the distribution center in the producing district. But for US-Korea FTA and rapid increase of import by FTA expansion, we must prepare such indemnity systems for loss as cash benefit and wider aids for closed farm.

The USA's TAA program targets manufacturing workers affected by international trade, who may have fewer transferable skills and face greater challenges to reemployment than other dislocated workers. A large majority sought some assistance from their one-stop center. Relatively small numbers chose to enroll in training, but those who did it often used this opportunity to chart a new career path.

Finally, we learned the importance of education and discipline from USA cases. The fast and accurate information providing can raise efficiencies.

The infrastructure can maximize the effect of TAA. The effective application would help us get over difficulties of TAA at hand.

Key Words : TAA, Korea agriculture case, USA case
---