09-03호

Regional Economic Focus

KIEP 지역경제 포커스

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 양재대로 108 2009년 2월 5일

ISSN 1976-0507 Vol. 3 No. 3

유럽세계화조정기금의 운영 현황과 시사점

박 혜 리 무역투자정책실 FTA팀 전문연구원 (hrpark@kiep.go.kr, Tel: 3460-1029)

▣ 유럽연합(EU)은 무역자유화 확대로 인해 피해를 입은 근로자들을 지원하기 위하여 2006년 12월 유럽세계화조정기금(EGF: European Globalization Adjustment Fund)을 설립하고 2007년부터 이를 운영해왔음.

- EGF는 무역자유화로 인해 대량실업이 발생할 경우 실직 근로자들의 재교육과 재취업을 지원하는 사후적인 직접 지원 수단임.
- EU는 전통적으로 무역자유화에 대한 대응전략으로서 사전 경쟁력 강화방식의 정책을 채택해 왔으나, EGF는 무역자유화로 인한 피해가 발생할 경우 사후적으로 지원을 해준다는 점에서 기존 제도와 차별화됨.

▣ 그러나 EU는 미국발 금융위기 및 세계적인 경기침체에 따른 EU지역의 경기하강이 본격화되자 EGF의 보다 탄력적인 운영을 위하여 EGF 개정안(Revision of the European Globalization Adjustment Fund)을 발표하였음.

- 2008년 12월 16일 발표된 EGF 개정안에 따르면 금융위기로 실직을 당한 근로자들을 지원 대상에 포함시키는 등, 개정의 목표가 경제환경 변화에 맞추어 동 기금의 지원대상과 지원규모를 탄력적으로 운영하기 위한 것임을 밝히고 있음.

▣ 최근 마련된 EGF안은 세계화의 확산 및 경제금융위기에 능동적으로 대응하고자 하는 EU의 의지를 보여주고 있으며, 본 개정안 마련이 기금의 지원대상 확대 및 운영상의 여러 문제점 개선에 도움이 될 것으로 전망됨.

대외경제정책연구원

1. 머리말

■ 세계화에 따른 무역자유화 확대와 경쟁의 심화는 효율성 제고로 인해 경제 전체에는 긍정적인 효과가 있는 한편 양극화의 심화나 개방으로 인한 피해집단 발생 등 사회적으로 부정적인 효과도 유발함.

- 유럽도 개방 확대로 인한 사회경제적 변화를 겪고 있으며, 이에 따라 발생하는 부정적 영향을 줄이고 지역간·계층간 불균형 해소 및 소외계층 지원을 위해 여러 가지 정책을 마련해왔음.

- 이러한 노력의 일환으로 유럽연합(EU)은 2006년, 무역자유화로 인해 직접적인 피해를 입은 근로자들을 지원하기 위해 유럽세계화조정기금(EGF: European Globalization Adjustment Fund)을 설립하였고, 2007년부터 이를 본격적으로 운영함.

■ EGF는 무역자유화로 인해 실업상태가 되거나 실업 위험에 처한 근로자들을 지원하고, 이들에게 일자리를 보장하거나 재취업을 도와주기 위한 프로젝트를 지원하는 기금임.

- 기존의 유럽구조기금(European Structural Fund)[1]이 평생교육, 노동시장 활성화 등과 같이 변화에 대한 사전적, 장기적 관점의 지원이었다면, EGF는 무역자유화로 인해 실업에 직면하고, 심각하게 피해를 입은 근로자를 구제하기 위한 사후적이고 한시적인 지원 기금이라는 점에서 유럽구조기금과 차별화됨.

2. 유럽세계화기금의 운영 현황

가. 지원범위

■ EGF는 세계무역의 구조 변화로 인해 실직을 당한 근로자들에 대한 지원을 목적으로 하기 때문에 이와 관련한 노동시장정책을 이행하는 데 필요한 자금을 지원함.

- 구체적으로 세계화로 인해 경쟁력이 약한 국내 기업이나 지역에서 대량실업이 발생하였을 경우, EGF의 지급요건[2]에 부합되는 실직 근로자들에 대해 직업교육과 구직지원

1) 유럽구조기금은 유럽공동체 전체의 균형있는 발전을 목표로 사양산업 및 낙후지역의 경쟁력을 강화하기 위해 1958년 창설된 기금으로 유럽사회기금(ESF: European Social Fund), 유럽농업지원보증기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund), 수산업지원재정기금(FIFG: Financial Instrument for Fisheries Guidance) 등 네 가지 기금으로 구성되어 있음.

서비스 등에 소요되는 비용을 지원함.

■ 지원은 장기적, 일시적 지원으로 구분되며, 그 외 소외된 근로자나 고령 근로자에 대한 지원이 있음.

- 장기적 지원으로는 구직지원, 직업 가이드, 맞춤식 직업훈련, 재교육, IT기술, 기술인증, 아웃플레이스먼트,[3] 기업가정신 제고, 자영업 지원 등이 있음.

- 일시적 지원은 구직 수당, 이직 수당, 평생교육 수당, 재교육 수당 등임.

- 이외에 소외된 근로자나 고령 근로자들이 노동 활동을 지속하거나 재취업할 수 있도록 지원하기도 함.

표 1. EGF의 지원 내용

구분	장기적 지원	일시적 지원	기타 지원
지원 내용	구직지원, 직업가이드, 맞춤식 직업훈련, 재교육, IT기술, 기술인증, 아웃플레이스먼트, 기업가정신 제고, 자영업 지원	구직 수당, 이직 수당, 평생교육 수당, 재교육 수당	소외된 근로자와 고령 근로자들이 노동시장에 잔존하거나 재취업할 수 있도록 지원

자료: 저자 작성.

나. 운영절차

■ EGF의 운영을 총괄적으로 담당하는 기관은 EU 집행위원회(European Commission)의 고용총국(Directorate General for Employment)임.

- EGF의 신청은 대량실업의 피해를 입어 기금의 혜택을 받고자 하는 개인이나 회사, 지역단위 공동체가 회원국의 EGF 담당기관에 기금을 신청하고, 회원국이 이를 다시 EU 집행위원회에 신청하는 단계를 거침.

- EGF 신청서는 일차적으로 유럽위원회의 심사를 거치게 되며, 유럽의회 및 이사회의 예산담당기관(European Parliament and the Council, Budgetary Authority)에서 지급 여부를 최종 결정함.

2) 대량실업의 기준은 1) 한 기업에서 4개월 동안 최소 1,000명 이상의 대량실업(공급업체나 하청업체 근로자 포함, 임시직 근로자는 해당되지 않음)이 발생한 경우, 2) 낙후지역에 해당하는 중소업체에서 9개월 동안 1,000명 이상의 대량실업이 발생한 경우, 3) 소규모 노동시장이나 예외적인 환경에서 위의 두 기준에 부합하지는 않지만 대량실업으로 인해 지역경제와 고용에 심각한 영향을 미치는 경우 등임.

3) 해고 근로자가 재취업하거나 창업할 수 있도록 돕는 종합 컨설팅 서비스.

■ 유럽세계화기금의 단계별 지원방법과 절차는 다음과 같음.

- 먼저 세계화로 인한 대량실업 사태가 발생하면, 각 회원국은 즉시 회원국 내 고용담당기관과 협의하여 피해 근로자들을 지원하기 위한 대책방안을 강구함.

- 둘째, 세계화로 피해를 입은 기업, 근로자, 공동체는 대량실업[4]의 증명 자료와 지원대상자 특성별 지원계획 등의 내용이 포함된 EGF 신청서를 국가 EGF 담당기관에 제출하고 해당 국가는 EGF 신청서를 취합[5]하여 EU 집행위원회에 제출함.

- 셋째, EU집행위원회는 각 회원국이 제출한 EGF 계획안을 심사하여 예산담당기관(Budgetary Authority)에 제출하고, 예산담당기관은 최종적으로 기금의 지급 여부, 규모를 결정함. 단 신청서가 승인되면 프로젝트 이행에 필요한 자금의 50%가 지급되며, 지급된 기금은 신청일로부터 12개월 이내에 모두 사용해야 함.

- 넷째, 프로젝트 이행이 완료되면 6개월(신청일로부터는 18개월 이내) 이내에 최종보고서를 제출해야 하는데, 이 보고서에는 지원 프로젝트 수행 결과, 기금을 지급받은 근로자 명단(기금규모, 특성별 구분 등) 등이 포함됨.

그림 1. EGF의 운영절차

유럽의회 및 이사회, 예산담당기관 (European Parliament and the Council, Budgetary Authority) : 신청서의 계획안 2차 검토 및 수정, 최종 집행결정
신청서 1차 심사 후 제출↑↓집행 결정
EU집행위원회 고용총국 (European Commission Directorate General for Employment) : 제출된 신청서 1차 검토 유럽의회에 제출
신청서, 보고서 제출↑↓ 기금 지급
각 회원국(Member State) : 신청서 제출, 지급된 기금운영, 최종 보고서 제출 등
신청서 제출↑↓지급된 기금의 프로젝트별 집행
피해기업, 근로자, 단체 (Enterprises, Individuals, Communities) : 신청서 작성 및 제출, 피해입증, 피해근로자 특성 및 명단 등 각종 정보 제공

자료: 저자작성.

4) 각주 2) 참고.
5) 각 회원국의 EGF 담당기관은 개인, 회사, 공동체 등이 제출한 EGF 신청서를 취합하여 회원국 전체의 EGF 계획안을 EU 집행위원회에 제출함.

다. 운영실적

■ EGF는 2007년 1월 본격적인 운영이 시작된 이래 2008년 4월까지 총 13건이 신청되었고 이중 6건의 사례에 대해 EGF가 지원되었고 2건은 예산 집행 중임.

- 2007년에는 총 10건이 신청되었고 이 중 6건은 기금 지급이 완료되었으며, 3건은 위원회 심사 중이고, 나머지 1건은 기각됨.

- 2008년 4월까지 총 3건이 신청되었는데 이 중 2건은 예산집행 과정 중이며 1건은 위원회 심사 중임.

표 2. EGF 운영 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	유럽위원회 심사 중
EGF/2007/006	이탈리아	Piemonte	10,901,200	유럽위원회 심사 중
EGF/2007/007	이탈리아	Lombardia	18,707,500	유럽위원회 심사 중
EGF/2007/008	몰타	Malta	681,207	지급완료
EGF/2007/009	스페인	DELPHI	14,957,382	신청기각
EGF/2007/010	포르투갈	Lisboa-Alentejo	2,425,675	지급완료
2008년				
EGF/2008/001	이탈리아	Toscana	4,159,200	유럽위원회 심사 중
EGF/2008/002	스페인	DELPHI	10,901,544	예산 집행중
EGF/2008/003	리투아니아	Alytaus Tekstile	298,994	예산 집행중

자료: 유럽연합(http://ec.europa.eu/).

3. 유럽세계화 기금의 개정안

가. 개정 배경

■ EU는 지난 2008년 12월 16일 EGF의 지급규모와 지원대상의 범위를 확대하고, 최근의 경제금융위기로 인한 실직 근로자들도 지원 대상에 포함시키는 것을 골자로 하는 EGF 개정안을 발표하였음.

- 이는 세계적인 경제위기에 보다 유연하게 대처하고 기금 운영의 탄력성을 높이기 위한 방안임.

- 이러한 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 EGF 설립 규정 중 일부 조항의 수정이 필요하였음.

■ EU집행위원회는 2008년 11월 26일 유럽경제회복계획(European Recovery Plan)에서 EGF를 유럽의 경제위기 대응방안의 일환으로 활용하기 위해 EGF 개정을 제안함.

- 이에 따라 다음 기 연차보고서 작성시기인 2009년 중반 이전에 EGF 개정안을 마련하기로 함.

나. 주요 내용

■ 2008년 12월 발표된 EGF 개정안의 주요 내용은 다음과 같음.

- EGF 지원요건 중 대량실업의 기준을 1,000명에서 500명으로 완화하여 최근 발생하고 있는 금융위기로 인한 실업 등 보다 많은 대량실업을 지원하도록 함.

- 세계적인 원자재 값 상승을 고려하여 근로자를 지원하기 위한 프로젝트 비용 중 EGF 지원 비중을 종전의 50%에서 75%로 확대함.

- EGF의 지원기간을 현재 12개월에서 24개월로 연장하여 노동자들이 재취업하는 데 충분한 시간을 가질 수 있도록 하고, 근로자의 상황별로 단계적인 차별적 지원을 실시할 수 있도록 함.

다. 평가와 과제

■ 유럽은 전통적으로 사회안전망이 잘 갖추어져 있으며 무역피해에 대한 대응방식 또한 사회안전망 차원에서 이루어짐. 즉 사전적 지원을 통한 경쟁력 확보정책을 이행해왔음.

- 그러나 사전 경쟁력 강화방식으로 구제될 수 없는 계층이 여전히 존재하고 있으며, 특히 세계화가 급속히 진행됨에 따라 무역피해 사례[6]가 급증하고 있음.

- 따라서 기존의 제도를 보완해 줄 수 있는 제도의 필요성이 대두되었고, 이에 EU는 무역피해를 사후적으로 지원해주는 EGF를 설립하였음.

■ 위에서 언급한 바와 같이 EGF는 사후적 지원제도라는 점에서 기존 EU의 제도와는 차별되며, 정치·경제적으로도 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가됨.

6) 특히 중국과 인도의 부상으로 생산기지가 아시아 지역으로 이전되면서 유럽 내 중소업체들이 어려움을 겪고 있음.

- EGF는 대내적으로 회원국 정부나 EU 차원에서 무역자유화 확대에 대한 대책을 마련하고 있다는 신호 역할을 함으로써 세계화에 대한 막연한 불안감을 해소시키는 데 일조하고 있으며, 아울러 대외적으로도 EU의 결속을 보여주는 효과가 있음.

- 또한 위에서 살펴본 바와 같이 대량실업을 당한 근로자 및 지역 등에 대한 지원을 통하여 실직 근로자의 재취업 및 지역경제 회복에도 일조하고 있음.

■ **그러나 EGF의 개정안 마련에도 불구하고 EGF의 존립 자체에 대한 비판과 운영방식에 대한 문제점 등이 여전히 존재함.**

- 근본적으로 EGF의 설립목적 자체가 경제적인 효율성보다는 무역자유화를 추진함에 있어 대내적인 반발을 무마하기 위한 정치적인 목적이 강하다는 지적임.

- 이에 대한 근거로 예산규모가 작은 데 반해 지원 프로그램의 종류가 많아서 EGF의 실효성이 낮다는 것임.

- 또한 EGF가 보상 및 운영의 실패로 인한 자원낭비의 위험이 크다는 지적이 있음.[7] 즉 한시적인 EGF 지급이 구조조정을 촉진시키는 데 별다른 효과가 없을 것이며, 유사한 역할을 하는 기존의 유럽구조기금[8] 외에 추가적인 기금운영은 자원의 낭비를 가져올 수도 있다는 것임.

- 마지막으로 EGF 규정상 기금 지급 결정이 EU 집행위원회의 재량적 결정에 상당부분 의존하고 있어 EGF가 정치적인 목적으로 이용될 가능성이 높고 부패, 로비 등의 위험에 노출되어 있다는 것임.

■ **EGF가 단지 정치적인 수단이 아니라 개방에 대한 능동적 대응으로서의 효과적인 정책수단이 되기 위해서는 위에서 언급한 여러 문제점들이 해결되어야 할 것임.**

- 재량적 결정에 의한 정치적 압력 개입, 부패 등을 방지하기 위해 EGF 규정을 보다 강화·투명화하고 기금의 운영성과에 대해서도 보다 엄격한 평가기준을 적용해야 할 것임.

- 한정된 예산제약하에서 실효성이 높은 지원방안[9]에 집중적 지원을 하는 것이 효율적임(예: 임금보험제도, 이직수당).

---

7) Lukas Tsoukalis(2005), "Why we need a globalization adjustment fund," Discussion Paper, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy.

8) EU는 지역 및 계층별 격차 해소를 통한 균형적 발전을 위하여 유럽구조기금을 운영하고 있으며, 유럽구조기금 중 유럽사회기금은 근로자에 대해 사전 경쟁력 강화를 위한 교육, 재교육, 이직지원 등을 제공함.

9) 현재 임금보험제도, 이직수당에 중점을 두어 지원하기 위한 개정안이 추진 중임. 1)임금보험은 신규 임금격차의 일정부분을 2년 동안 보조 받음. 2)신규 일자리로 전직하는 사람은 lump-sum으로 이직수당을 받음(이전 회사에서의 두 달간의 월급, 국경간 이직일 경우에는 4개월분의 월급).

4. 우리나라에 주는 시사점

■ EU의 EGF 운영 사례는 우리나라에서의 유사제도 마련 및 운영에 있어 여러 가지 시사점을 던져줌.

- 우리나라도 FTA로 피해를 입은 기업 및 근로자를 지원하기 위한 무역조정지원법[10]을 마련하여 운영 중이며 이는 무역피해를 사후적으로 지원해준다는 점에서 EGF와 유사함.

- 그러나 최근 무역조정지원제도의 비탄력적인 운영방식과 형평성의 문제 등 제도개선 및 중장기 발전방안에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음. 이에 EU의 EGF는 좋은 벤치마킹 대상이 될 수 있음.

■ 먼저 EGF는 Bottom-Up 방식의 프로젝트별 지원제도를 채택하여 무역피해를 입은 경제주체가 스스로 지원 프로젝트를 계획하고 제안하도록 함.

- 현 무역조정지원제도는 일정 요건을 만족하는 경우 일괄적으로 지원되며 지원방식과 규모 또한 동일하게 제공되는 소극적인 지원방식을 취하고 있음.

- 프로젝트별 지원방식을 도입하면 맞춤식 지원이 가능하고 무역조정지원제도[11]상 지원요건에 부합하지 않더라도 실질적으로는 지원이 필요한 근로자들도 혜택을 받을 수 있어 탄력적인 제도 운영이 가능함.

■ 둘째, EGF는 사업기간 단위로 기금운영을 도입하여 일정기간[12]의 사업기간이 종료되면 평가를 통하여 사업기간의 연장 여부 및 예산규모가 결정됨.

- 이러한 사업기간 단위 운영방식은 신규제도 마련 시 발생할 수 있는 운영실패의 위험을 최소화시키고 또한 지속적인 제도개선 노력을 이끌어낼 수 있음.

- 또한 사업기간 단위로 기금의 지급 대상 및 규모를 비교적 용이하게 수정할 수 있으므로 최근의 금융위기와 같은 경제환경 변화에 맞춘 유연한 제도운영이 가능함.

---

10) 우리나라는 FTA 이행으로 피해를 입은 기업과 근로자를 지원하기 위해 2007년 4월 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」을 제정함. 이후 동 법률은 2007년 12월, 지원대상 범위를 일부 업종을 제외한 전 서비스 업종까지 확대하는 것을 골자로 하는 「무역조정지원에 관한 법률」(이하 무역조정지원법)로 개정됨.

11) 우리나라의 무역조정지원제도는 지원요건에 해당하는 기업과 근로자들에게 일괄적으로 지원금을 지급하는 방식을 채택하고 있음.

12) EGF의 운영기간은 2007~12년이며 2013년 이후의 운영 여부는 논의 중임. EU에서 운영하고 있는 여타 유럽구조기금, 결속기금 등도 이와 같은 방식으로 운영하고 있음.

■ 마지막으로, EGF는 EU의 사회안전망을 보완해주는 제도로서 기존제도와의 협력 및 보완을 통해 제도의 효율성을 극대화하고 자원의 낭비를 최소화하고 있음.[13)]

- 향후 우리나라의 세계 주요국과의 FTA 체결이 중단기적으로 마무리될 전망이므로 무역조정지원제도 또한 기존의 고용관련 제도와 적절한 흡수통합을 통하여 장기적으로는 사회안전망으로서 역할을 할 수 있도록 발전시켜나가야 할 것임.

13) EGF는 유럽구조기금 중 유럽사회기금을 담당하는 기관에서 운영하고 있으며 필요할 경우 다른 기금의 예산을 이용할 수 있음.