

대외개방이 국내 노동시장의 숙련구조에 미치는 영향



배찬권 대외경제정책연구원 협력정책실
다자통상팀 부연구위원
ckbae@kiep.go.kr

선주연 대외경제정책연구원 협력정책실
다자통상팀 부연구위원
jysun@kiep.go.kr

김정곤 대외경제정책연구원 신흥지역연구센터
전략연구팀 부연구위원
jgkim@kiep.go.kr

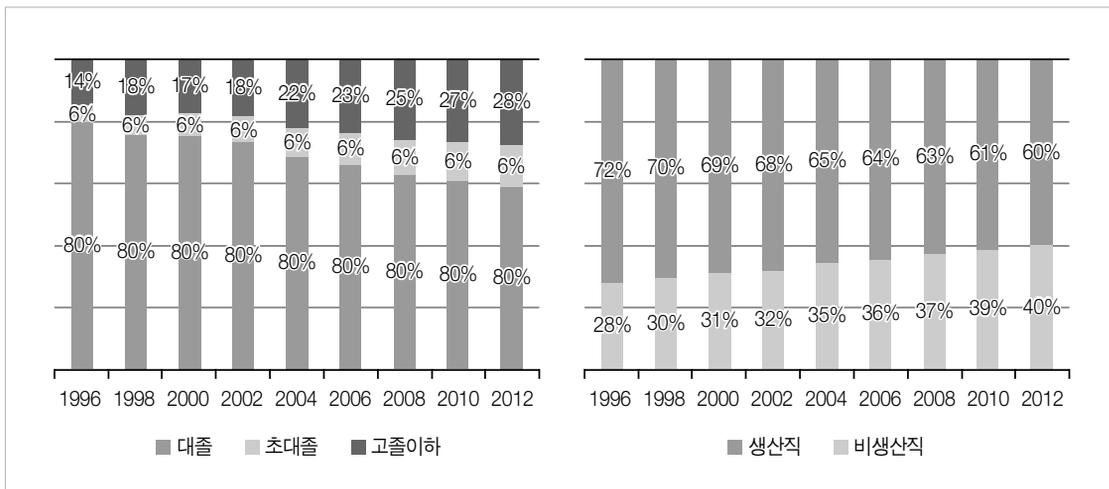
이주미 대외경제정책연구원 협력정책실
다자통상팀 연구원
jmlee@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 1990년대 후반 발생한 외환위기 이래 숙련·비숙련 노동간 고용과 임금 격차는 지속적으로 확대되었음.
 - 1996년 전체 고용 중 대졸자 비중은 전체 취업자의 14%였으나 2012년에는 28%까지 높아진 반면 고졸 이하의 비중은 1996년 전체 취업자의 80%에서 2012년에는 59%로 무려 21%나 감소함.
 - 직종별로는 비생산직의 비중이 1996년 28%에서 2012년에는 40%로 크게 늘어났는데, 대졸 비중의 변화와 유사하게 최근 10년 동안 비생산직의 증가가 두드러짐.

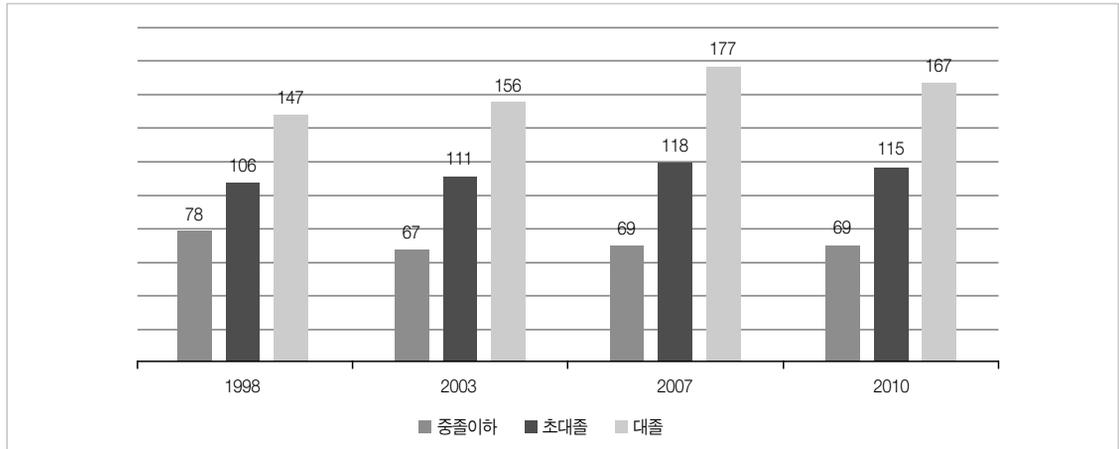
[그림 1] 총취업자의 학력별/직종별 구성비



자료: 통계청, www.kosis.kr(검색일: 2013. 10. 5)

- OECD(2012)의 조사에 따르면 우리나라의 고졸 평균임금을 100으로 놓았을 때, 초대졸과 대졸 임금은 1998년 각각 106과 147에서 2010년에는 각각 115와 167로 높아져 대졸 임금의 상대적 상승이 뚜렷하게 나타남.
- 대졸자가 주로 비생산직에 취업한다고 했을 때, 관측 기간 생산직에 비해 비생산직의 임금이 상대적으로 더 크게 상승했을 것으로 추측됨.

[그림 2] 학력별 상대임금 지수의 변화



주: 고졸임금=100.

자료: OECD(2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, pp. 151-152.

- 우리나라에서 학력이나 직종에 따른 고용과 임금 격차의 확대는 가계소득 불평등을 심화시켜 사회적 갈등을 유발하는 주요 요인으로 작용함.
 - 우리나라의 가계소득에서 노동소득이 차지하는 비중이 92%에 달하여 숙련·비숙련 노동간 고용과 임금에서의 격차 확대는 우리 사회의 불평등을 심화시킴(OECD 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. pp. 230-231 참고).
 - 선행연구에 따르면 기술발전과 무역의 확대는 노동의 숙련도와 관련하여 노동시장에 비대칭적 영향을 미쳐 노동계층간 갈등을 증대시키는 부작용을 낳을 수 있음.
- 본 연구는 국내 노동시장에서 발생한 숙련·비숙련 노동간 고용 및 임금 격차의 확대에 대외개방이 어떠한 역할을 했는지 실증적으로 분석함.
 - 우리나라의 개방이 무역의 확대를 근간으로 이루어진바, 선행연구에서 제시된 기술발전 가설과 국제 무역 가설을 토대로 무역과 노동시장 숙련구조 사이의 관계를 실증적으로 규명하는 데 초점을 맞춤.
 - 선행연구를 통해 분석 모형을 설정하고 임금구조 기본통계조사 원시자료와 통계청, 한국은행, OECD의 데이터를 이용하여 실증분석을 실시함.
- 실증분석 결과를 토대로 FTA와 같은 확장적 무역 정책에 따른 숙련·비숙련 노동간 불평등의 확대를 통제하는 정부 정책의 필요성을 강조함.
 - 특히 숙련·비숙련 노동간 불평등 완화에 효과적으로 활용할 수 있는 국내 무역조정지원제도의 적절한 개선방안을 제시하고자 EU 세계화조정기금(EGF)과 미국 TAA의 사례를 조사함.

2. 조사 및 분석 결과

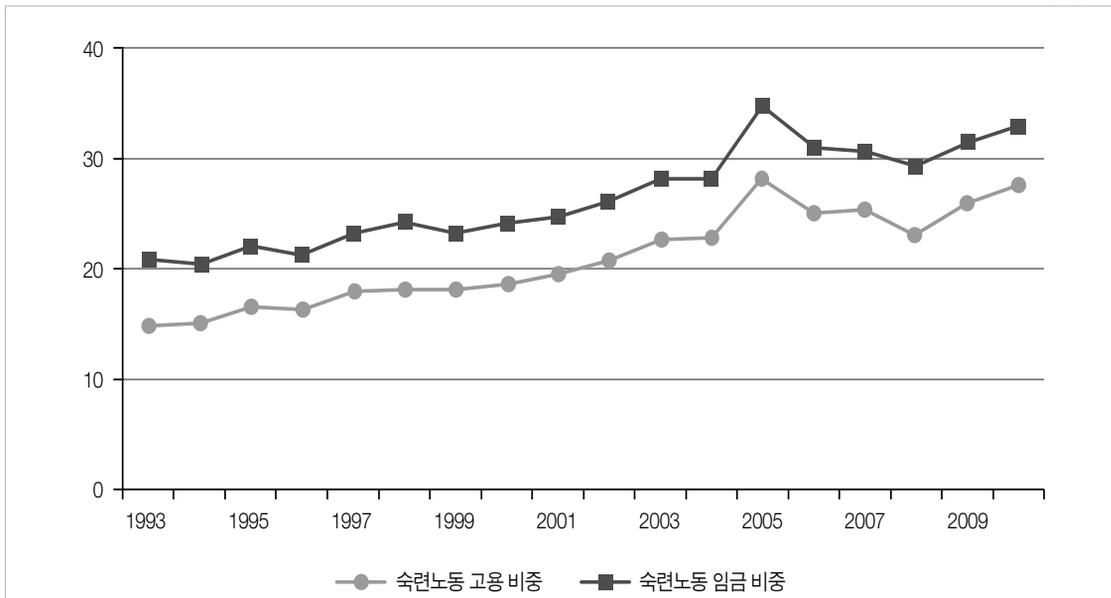
1) 국내 노동시장 숙련구조의 변화

● 1993~2010년까지 국내 제조업 노동시장에서는 고학력자와 비생산직에 대한 상대적 수요가 꾸준히 증가해온 것으로 나타남.

- 제조업의 고용과 임금이 노동집약적 산업에서 기술집약적 산업으로 이동하는 가운데, 고학력자와 비생산직의 고용과 임금 비중은 높아진 반면 단순 기능직을 중심으로 생산직에 대한 노동여건이 악화됨.
- 대졸·비생산직으로 정의한 제조업 숙련노동의 고용과 임금 비중은 관측기간 12% 이상 증가하였는데, 사무·계산 및 회계용 기계 제조업, 영상·음향 및 통신장비 제조업에서 숙련편향적 변화가 크게 나타남.
- 섬유 및 의류 산업의 경우 제조업 전체 근로자의 고용 및 임금에서 차지하는 비중은 큰 폭으로 하락하였으나, 숙련노동의 고용 및 임금 비중은 오히려 증가하여 산업이 숙련집약적 생산구조로 변화하고 있음.

[그림 3] 대졸·비생산직 노동의 고용 비중과 임금 비중 추이

(단위: %)

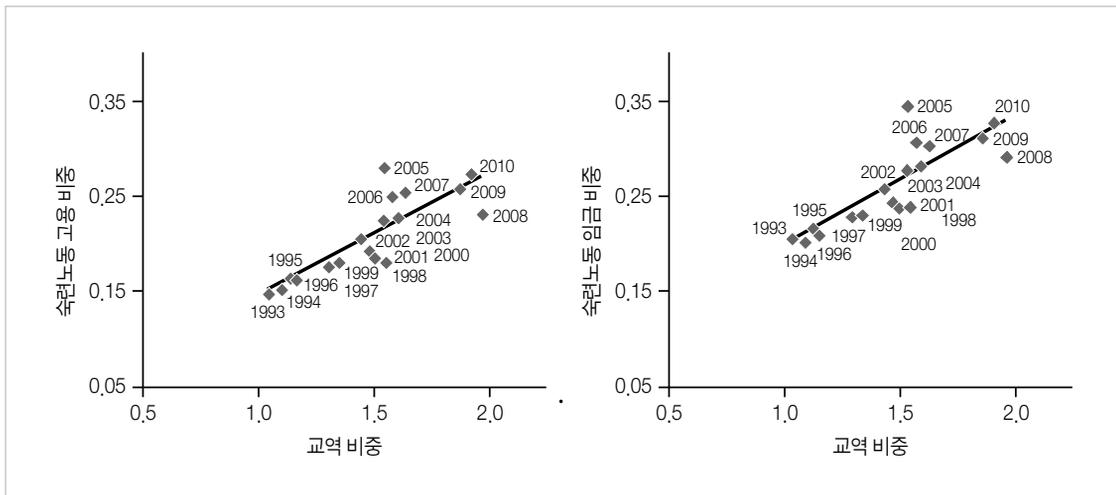


자료: 고용노동부 임금구조 기본통계조사의 원시자료를 가공.

● 국내 노동시장 숙련구조의 고도화를 무역의 확대와 연관지어 살펴본 결과, 전체 제조업 교역 비중의 확대와 숙련구성 고도화 간의 긍정적인 상관관계가 관찰됨.

- 양자간의 이 같은 관계는 세부산업별로는 다르게 나타났는데, 기술집약적 산업인 의료·정밀, 광학기기 제조업은 교역 비중이 확대되면서 숙련노동의 고용과 임금 비중도 함께 높아짐.
- 반면 전통적 산업인 섬유, 의류, 가죽, 신발 제조업은 교역 비중의 축소에도 불구하고 숙련노동의 비중은 높아짐.
- 대표적 수출산업인 사무용 기기와 방송 및 통신기기의 경우 1995년부터 교역 비중과 숙련 비중이 동반 상승하였으나 2000년 중반부터는 교역 비중의 축소에도 불구하고 숙련노동의 고용과 임금 비중은 높아짐.

[그림 4] 제조업 교역 비중과 숙련노동의 고용 및 임금 비중간의 관계



자료: 임금구조기본통계조사, 한국무역협회, 통계청 자료를 토대로 저자 작성.

● 국내 제조업 노동시장의 숙련편향적 변화는 2000년대 중반 이전까지 산업내 변화, 2000년대 중반 이후부터는 산업간 변화에 의해 주도됨.

- 2000년대 초반 전체 변화 중 산업내 변화의 비중이 가장 크게 나타나 정보기술을 중심으로 한 숙련편향적 기술변화가 이 시기 노동시장 숙련고도화의 주요인일 것으로 추측됨.
- FTA 등 무역자유화 정책이 본격적으로 추진된 2000년대 중반 이후부터는 산업간 변화가 숙련노동 상대수요의 증가에 더 큰 역할을 한 것으로 나타남.

[표 1] 대졸·비생산직 고용 및 임금 비중 변화의 요인분해

		산업내 변화	산업간 변화	총변화	교역비중의 변화
1993-2010	고용	.1041 (82.0)	.0228 (18.0)	.1269	.8767
	임금	.1056 (78.1)	.0296 (21.9)	.1352	
1993-1997	고용	.0236 (78.2)	.0066 (21.8)	.0302	.2576
	임금	.0211 (73.8)	.0075 (26.2)	.0286	
2000-2005	고용	.0955 (100)	-.0007 (-0.0)	.0948	.0432
	임금	.1125 (104.1)	-.0044 (4.1)	.1081	
2006-2010	고용	.0110 (45.3)	.0133 (54.7)	.0243	.3427
	임금	-.0008 (-4.0)	.0206 (104.0)	.0198	

주: () 안은 총변화의 %, 교역비중은 교역액/부가가치.
 자료: 임금구조 기본통계조사 원자료를 이용하여 저자 작성.

● 국내 노동시장 숙련구조의 변화는 기술발전과 교역구조의 변화, 그리고 무역과 기술변화 간의 상호작용에 의해 발생했을 것으로 예상됨.

- 기술발전에 따라 생산공정이 숙련노동의 투입을 증가시키는 방향으로 개선된다면 산업 내에서 숙련노동에 대한 수요가 증가함.
- 국제무역 등으로 인해 기술집약적 상품의 수요가 늘어날 경우 산업간 숙련노동의 재배치가 발생하고, 이로 인해 산업간 숙련노동의 비중이 변하게 됨.
- 선행연구에 따르면 무역을 통해 선진국의 기술이 국내로 전파되어 생산구조의 변화를 야기하므로 무역과 기술발전의 상호작용이 국내 노동시장에 숙련편향적 변화를 유발하는 요인으로 작용할 수 있음.

● 본 연구에서는 기술발전과 무역, 양자의 상호작용이 국내 노동시장 숙련구조의 고도화에 미친 영향을 실증적으로 분석함.

- 이를 위해 숙련구조를 전체 노동시장의 총고용과 총임금에서 숙련노동이 차지하는 비중으로 정의하고, 실증분석 모형으로는 선행연구를 참고하여 로그변환함수에서 도출된 숙련비중 함수식을 사용함.
- $\lambda_{s,it} = \beta_0 + \beta_1 \ln\left(\frac{K}{Y}\right)_{it} + \beta_2 Z_{it} + \epsilon_{it}$, i 는 산업, t 는 연도, λ_s 는 총고용 또는 총임금에서 숙련노동의 비중, $\ln(K/Y)_{it}$ 는 자본집약도의 로그값을 의미함.

- Z는 z_t 에 영향을 미치는 변수의 벡터로 본 연구의 목적에 따라 기술변화, 교역 및 교역구조의 변화를 나타내는 다양한 변수를 포함함.

2) 해외기술의 전파가 숙련구조에 미치는 영향

- 국내 기술지식과 해외로부터 유입된 기술지식이 국내 노동시장의 숙련구조에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석함.
 - 주요 관심 변수로서 수입을 통해 해외에서 국내로 유입되는 기술지식은 해외 R&D 자본스톡, 수입투입배분계수, 수입량 등의 자료를 이용하여 구축함.
 - 선행연구에서 숙련구조에 영향을 미치는 잠재적 요인으로 기술변화와 함께 국제무역을 언급하고 있는 점을 감안하여 추정 모형에 교역 규모와 관련된 변수를 포함함.
- 실증분석 결과, 기술발전이 숙련노동에 유리한 노동 환경을 조성했으며 이 같은 숙련편향적 기술발전에 무역이 중요한 역할을 한 것으로 밝혀짐.
 - 국내 기술지식은 숙련노동의 고용 및 임금 비중의 상승을 주도함으로써 노동시장의 숙련구조를 양적, 질적으로 고도화하는 주요 요인으로 나타남.
 - 수입물에 체화되어 국내로 유입된 외국의 선진기술은 숙련노동의 고용 비중에는 유의한 영향을 미치지 못하지만 시차를 두고 숙련임금의 비중 증가에 기여하여 숙련·비숙련 노동간 임금 격차를 유발하는 것으로 밝혀짐.
- 교역의 확대는 시차를 두고 고용 및 임금의 양 측면에서 숙련구조의 고도화를 유발하는 요인으로 작용함.
 - 특히 총교역 대비 중간재 교역의 비중으로 정의한 교역구조의 변화는 국내 노동시장에 보다 즉각적이고 지속적인 숙련편향적 변화를 가져온 것으로 나타남.
 - 교역구조의 변화가 숙련편향적 노동시장의 변화에 교역의 확대 자체보다 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨.
 - 이론적으로 국제무역의 노동시장 숙련구조에 대한 영향은 교역구조, 즉 주요 교역품목은 무엇이며 교역상대가 누구냐에 따라 달라짐.
 - 따라서 실증분석 결과는 주요 수출품목이 기술집약적 품목으로 전환되었고 수출상대국이 선진국 일변도에서 중국, 동남아시아 등 개발도상국으로 다변화된 교역구조의 극적인 변화를 반영함.

3) 교역구조의 변화가 숙련구조에 미치는 영향

- **앞선 분석 결과 중 교역구조 변화의 효과를 더욱 면밀히 검토하기 위해 추가적인 실증분석을 수행함.**
 - 국가간 상품차별화와 중간재 교역의 활성화에 따른 수평적·수직적 산업내 무역의 확대가 최근 국제무역의 특징적 현상임을 고려하여 교역구조의 변화를 반영하는 변수를 추가함.
 - 전체 교역에서 산업내 무역이 차지하는 비중의 변화가 산업별 노동 수요의 숙련구조에 미치는 영향을 분석하기 위하여 대세계 무역중첩지수(TOI)를 사용함.
 - 또한 우리나라는 경쟁국 대비 제조업 비중이 높고 중간재 수입이 많으므로 중간재의 수입비중을 직접 고려하여 계산한 해외아웃소싱지수를 사용함.
- **무역중첩지수는 0과 +1 사이의 값을 가지며 +1에 가까울수록 산업내무역의 비중이 큼을 뜻하며 반대로 0에 가까울수록 산업간무역이 차지하는 비중이 큼을 의미함.**
 - 1994~2011년 기간에 TOI가 높은 산업은 펄프, 종이 및 종이제품 제조업·출판, 인쇄 및 기록매체 복제업, 1차 금속산업, 화합물 및 화학제품 제조업, 달리 분류되지 않은 기계 및 장비 제조업, 달리 분류되지 않은 전기기계 및 전기 변환 장치 제조업 등임.
 - TOI가 낮은 산업은 목재 및 나무제품 제조업, 코크스, 석유 정제품 및 핵연료 제조업, 자동차 및 트레일러 제조업이나 기타 운송장비 제조업 등임.
- **해외아웃소싱지수는 주요 13개 교역상대국으로부터 수입한 중간재의 비중으로 산출함.**
 - 우리나라가 주요 13개 교역상대국으로부터 수입한 중간재 중에서 미국이 차지하는 비중은 1990년대 평균 30%에서 2011년에는 11%로 분석 기간 동안 가장 가파르게 감소했으며 일본의 비중도 이와 유사한 추이를 보임.
 - 이에 반해 2000년대 들어 중국이 세계 제조업의 생산기지로 급부상하면서 중국으로부터 수입한 중간재의 비중은 1999년 10%에서 2011년에는 34%로 급격히 증가함.
- **산업내 무역의 증가는 국내 노동시장에 숙련편향적 변화를 유발하며, 해외아웃소싱의 효과는 교역상대국별로 다르게 나타남.**
 - 무역중첩지수로 측정된 산업내 무역의 증가는 숙련노동의 고용과 임금 비중의 상승에 유의한 영향을 미침.
 - 미국과 일본으로부터 수입한 중간재는 주로 기술집약적 산업에서 양국간 숙련도의 차이에 따른 생산 분업체계를 심화시켜 국내 숙련노동에 대한 수요를 줄인 반면 선진국 중에서도 독일의 중간재는 상대적으로 기술수준이 낮은 산업에서 숙련구조의 고도화에 기여한 것으로 분석됨.

- 여기에는 신흥국과의 경쟁에 직면한 국내 전통적 산업이 고부가가치화 전략을 취하면서 기술 수준이 높은 독일산 중간재의 수요를 늘렸고, 이에 따라 기술적 요인에 의해 독일의 중간재와 숙련 노동 수요 간에 보완적 관계가 형성된 것으로 해석됨.
- 중국에서 생산된 중간재는 주로 저급기술 산업에서 국내 비숙련노동을 대체하여 숙련노동의 비중을 높이는 데 상당한 역할을 하였으나, 인도로부터의 중간재는 국내 노동시장의 숙련구조에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 추정됨.

4) 유럽 세계화조정기금(EGF)과 미국의 무역조정지원제도(TAA)

- 본 연구의 실증분석 결과에 따르면 무역의 확대는 기술진보를 촉진하고 노동의 국제적 분화를 가속화함으로써 국내 노동시장의 숙련·비숙련 노동간 고용과 임금의 격차를 확대시킴.
 - 시장개방의 이익은 경쟁력이 높은 기업과 근로자에게 크게 돌아가는 반면, 경쟁력이 낮은 기업과 비숙련 근로자에게는 불리하게 배분되는 경향이 있음.
 - 특히 비숙련 근로자가 시장개방으로 인한 부담을 가장 많이 안게 되는 것이 일반적임.
- 유럽과 미국은 각각 유럽세계화조정기금(EGF)과 무역조정지원제도(TAA)라는 무역피해지원제도의 운영을 통해 일찍이 무역자유화의 부작용에 대처해왔음.
 - 미국과 유럽의 무역피해지원제도는 2004년 한·칠레 FTA 체결을 계기로 시행한 우리나라의 무역조정지원제도와는 다음과 같은 차이를 보임.
 - EU의 EGF와 미국의 TAA는 기업지원 중심인 국내 무역조정지원제도와는 달리 근로자 지원이 중심을 이루고 있음.
 - 지원 내용에서도 무역피해 근로자에 대해 일반적인 실직자 지원보다 강화된(차별화된) 지원을 한다는 점에서 우리나라와 차이를 보임.
 - 특히 EGF와 미국 TAA는 무역피해 근로자 지원의 핵심을 소득지원에서 교육훈련으로 전환하고 있음.

[표 2] EU EGF와 미국 TAA의 주요 내용과 성과

항목	EGF	TAA
취지	<ul style="list-style-type: none"> · 세계화 및 EU의 중동구 확대에 대응 · 글로벌 금융위기 대응 · 저숙련 실직자의 재취업 	<ul style="list-style-type: none"> · 자유무역정책 도입으로 인한 피해 지원 · 특히 자유무역정책에 대한 노동계 지지 확보가 중요한 과제
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자, 기업, 농민 · 근로자 지원 중심
지원 대상자의 속성	<ul style="list-style-type: none"> · 일반 실직자와 비교하여 EGF 지원대상 근로자는 연령이 높고 학력이 낮은 편 · 저숙련 근로자, 미혼모, 양육자녀가 있는 여성 근로자, 고령 근로자의 실직기간이 더 긴 편 	<ul style="list-style-type: none"> · 전체 TAA 지원대상자는 여타 실직자와 비교하여 연령이 높고 교육수준이 낮은 경향 · TAA 지원대상자 중 TAA에 참여한 실직자들 가운데 여성비중이 높고 고령이며, 교육수준은 낮은 경향 · TAA 근로자의 65%가 교육훈련에 가장 큰 관심을 가지고 있었으며, 26%는 소득지원이 주된 관심
지원조건 (근로자)	<ul style="list-style-type: none"> · 세계무역 패턴의 주요한 구조적 변화로 인한 실직 · 글로벌 금융 및 경제위기로 인한 실직(한시적) 	<ul style="list-style-type: none"> · 외국과의 무역증가, 무역협정 상대국으로 생산기지 이전에 따른 실직
지원자격	<ul style="list-style-type: none"> · 1,000명의 실직자가 발생한 기업(공급자 및 하청기업 포함), 500명 이상으로 한시적 완화 · 낙후지역의 중소기업에서 9개월 동안 최소 1,000명 이상의 실직자가 발생 · 기타 대량실업으로 고용과 지역경제에 심각한 영향이 발생한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 경쟁품목의 수입 증가로 인한 해당기업의 생산 및 매출 감소 · 기업의 생산 이전(경쟁관계에 있는 상품 및 서비스의 수입으로 인한 근로자 피해도 포함) · 하청기업의 피해(TAA 승인기업의 하청기업으로서 TAA 승인기업을 위한 생산 또는 매출이 20% 이상 차지하거나, TAA 승인기업과의 사업 중단이 하청기업의 실직에 중요한 기여를 한 경우)
주요 지원내용	<ul style="list-style-type: none"> · 장기 지원: 구직지원, 직업가이드, 맞춤형 직업훈련, 재교육, IT기술, 기술인증, 아웃플레이스먼트, 기업가정신 제고, 자영업 지원 등 · 한시적 지원: 구직수당, 이직 수당, 평생교육수당, 재교육수당 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 재취업 서비스(교육훈련, 상담 등) · 일반 실업급여(UI)를 소진한 근로자에 대한 소득지원 · 건강보험 세금 지원 · 50세 이상 재취업 근로자에 대한 임금보험 등
성과	<ul style="list-style-type: none"> · EGF 지원 실직자의 재취업 비율은 일반적 실직자 지원수단에 비해 평균적으로 낮은 편 · 재취업 후 임금 수준은 낮아지는 경우가 많았음 · 실직자가 다른 분야로 재고용되는 경우가 많았음(특히 관광, 보건서비스 등 서비스분야로 이동) · 교육훈련 중심의 지원 · 맞춤형의 지원과 훈련이 가장 효과적인 것으로 나타남. 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육훈련 중심의 지원(TAA 참여자 가운데 66%가 교육훈련에 참여) · 일반 실업급여를 받은 근로자와 비교하여 유사한 수준의 재취업률 · TAA 지원 실직자와 대조군 사이의 수입 격차가 줄어드는 추세를 보임 · TAA 지원 교육과정을 이수한 근로자의 재취업률과 수입은 소득지원만 받은 근로자에 비해 높음 · 임금보험 지원을 받은 근로자는 대조군과 비교하여 재취업률이 분기별로 20% 이상 높음
기타 특기사항	<ul style="list-style-type: none"> · 무역상대국의 경제적 불황, 2008년과 같은 EU의 재정 위기, 심각한 에너지 및 원자재 공급 문제 등 무역협정 이외의 경제위기로 인한 피해 지원의 영구적 명문화를 검토 중 · 계약직, 임시직 근로자, 자영업자 등으로 지원대상 확대 논의 중 · 농업으로 지원 확대 논의 중 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자 지원에 무게를 둔 TAA 운영 · 고령자 대상 임금보험제 도입 · 농민 TAA 운영

자료: 저자 작성.

3. 정책 제언

- 향후 노동의 숙련도에 따른 격차가 더욱 확대될 것이므로 이에 대비한 효과적인 정부 정책을 마련해야 할 필요가 있음.
 - 무역을 통한 선진기술의 유입과 산업내무역이나 개발도상국과의 중간재 교역 확대는 대체로 숙련 노동에게 유리한 노동시장 환경을 조성함.
 - 2000년대 중반 이후 국제 생산분업 체제의 확대와 함께 중국, 동남아 등 개발도상국과의 교역이 중간재를 중심으로 지속적으로 증가하고 있고, 미국, 유럽, 일본 등 선진국들은 여전히 첨단기술 제품의 공급자로 남아 있어 숙련·비숙련 노동간 격차의 확대는 가속화할 전망이다.
- 무역조정지원제도는 대외개방에 따른 숙련·비숙련 노동간 격차를 줄이는 효과적인 정책 수단으로 활용할 수 있음.
 - 미국과 유럽의 경험을 살펴볼 때, 국내 무역조정지원제도를 다음과 같은 방향으로 개선한다면 대외개방에 따른 숙련·비숙련 노동간 불평등 확대를 완화하는 데 기여할 수 있을 것임.

1) 근로자 지원 중심으로 전환

- 향후 무역조정지원제도의 발전 방향은 근로자 지원제도를 어떻게 개선, 발전시켜나갈 것인가에 초점을 맞추어야 할 것임.
 - 기존 연구에 따르면 무역으로 인한 피해는 일반적으로 근로자에게 클 수 있으며, 그 가운데서도 비숙련 근로자가 가장 취약하므로 근로자 지원 대책은 무역피해지원제도의 핵심이라고 할 수 있음.
- 경쟁력이 낮은 기업 역시 개방의 충격을 크게 입을 수 있으므로 기업 지원은 필요하나, 보다 효과적으로 구조조정을 촉진할 수 있는 방향으로 설계되어야 함.
 - 예를 들어 융자지원보다는 기술지원을 강화하는 것이 구조조정을 촉진하는 더욱 바람직한 방안이라고 판단됨.

2) 피해요인의 범위 확대

- WTO 다자협상이나 특정 분야의 시장개방과 같이 사실상 FTA와 동일한 개방효과를 갖는 대외협정 전반을 무역조정지원제도가 포괄할 수 있도록 개선할 필요가 있음.
 - 피해요인의 측면에서 우리나라 무역조정지원제도는 FTA로 인한 피해로 한정하고 있음.

- 국내 무역조정지원제도와 비교할 때 유럽 EGF와 미국 TAA는 지원 대상을 폭넓게 규정하고 있음.
 - EU는 세계 무역의 주요한 구조적 변화에서 한시적으로 글로벌 금융 및 경제위기로 인한 실직자로 지원 대상을 확대한 데 이어, 주요 무역상대국의 경제적 불황, EU 역내의 경제 위기, 에너지 및 원자재 공급 문제 등 무역협정 이외의 경제위기로 인한 피해에 대한 지원을 영구적으로 명문화하는 문제를 논의하고 있음.
 - 미국은 일반적인 수입 증가와 무역협정 체결상대국으로 생산기지 이전에 따른 피해까지 지원 대상으로 삼고 있음.

3) 지원수단의 강화

- 무역피해 근로자의 특성상 무역조정지원제도의 효과성을 제고하기 위해서는 소득 및 교육훈련 지원 등에서 일반 실직자 지원 이상의 추가적인 지원이 요구됨.
 - EU와 미국의 사례에서 확인한 바와 같이 무역피해 실직자가 일반 실직자에 비해 상대적으로 숙련도가 낮고 여성과 고령자가 많다는 점을 감안하면 추가적인 지원이 전혀 비합리적인 것은 아님.
 - 특히 더욱 장기간의 교육훈련 기회를 제공하는 것은 비숙련 근로자의 재취업을 촉진할 수 있는 효과적인 정책임.
 - 또한 50세 이상의 고령자에 대한 임금보험이 고령자의 재취업을 촉진하는 효과적인 수단으로 활용될 수 있다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있음.
- 무역피해지원제도의 궁극적인 목적이 원활한 구조조정을 촉진하는 것임을 고려할 때 교육훈련 중심의 운영과 지원 강화가 필요함.
 - EU와 미국은 이미 무역피해 지원의 초점을 소득지원에서 교육훈련으로 전환하고 있음.
 - 미국의 사례에 따르면 TAA가 지원하는 교육훈련에 참여한 근로자가 그렇지 않은 근로자에 비해 재취업 가능성과 수입이 높으며, 특히 상대적으로 젊고 숙련도가 낮은 근로자에게 TAA는 재취업의 효과적인 디딤돌이 되고 있음.
- 무역피해 근로자를 위한 효과적인 교육훈련 및 취업 지원이 제공될 수 있도록 맞춤형 서비스를 강화해야 함.
 - EGF는 일반적인 공공 고용 서비스와 비교하여 구직자/상당사의 비율을 개선했으며 상담 빈도도 높이는 한편 담당 상담사 제도를 운영하고 있음.

- 미국의 TAA 지원 근로자는 사례관리(Case Management) 서비스를 받은 이후 교육훈련에 참여할 지 여부를 결정하는데, 이 과정에서 개별 근로자에게 적합한 교육과정이나 향후 취업계획에 대한 상담이 이루어짐.
 - 미국의 사례관리는 TAA를 통해 제공되는 서비스 가운데 사용 빈도가 가장 높은 서비스로 맞춤형 상담서비스가 널리 활용되고 있음을 보여줌.
- **숙련·비숙련 근로자간의 소득 격차를 줄이고 특히 고령의 비숙련 실직자에게 유용한 지원제도로서 임금보험제를 검토해볼 가치가 있음.**
- 50세 이상의 고령자를 대상으로 한 임금보험제는 미국 TAA의 가장 특징적인 요소로서 효과성이 입증되고 있음.
 - 고령자일수록 TAA에 참여하는 동기가 소득보전에 있는 경우가 많으며, 이러한 성향은 비숙련 근로자일수록 더욱 강함.
 - 따라서 고령자가 재취업할 때 주어지는 임금보험제는 고령자들이 재취업할 유인을 제공하면서 동시에 이들의 소득수준을 보전해주므로 도입을 적극 검토할 필요가 있음.

4) 지원 대상 범위의 확대

- **지원 대상 확대 측면에서 우리나라의 무역조정지원제도는 바람직한 방향으로 개선되어 온 것으로 평가됨.**
- 우리나라의 무역조정지원제도는 지원 대상을 제조업에서 서비스업, 1인사업자(자영업자) 등으로 점차 확대해왔음.
 - 개방으로 인한 피해가 비숙련의 취약계층인 단기직 근로자나 자영업자에게 클 수 있다는 점을 감안하면, 이는 바람직한 개선방향이라 여겨짐.
 - EU는 EGF의 지원 대상 근로자의 범위를 계약직, 임시직 근로자, 자영업자, 중소기업 운영자로 확대하는 논의를 진행 중이며, 미국은 TAA 지원 대상을 제조업에서 농업, 그리고 서비스업으로 점차 확대해 왔음.
- **장기적으로 농업과 농민 지원을 무역조정지원제도에 포함하는 문제를 논의해볼 필요가 있음.**
- 농업을 적절한 지원기준과 절차를 갖춘 무역조정지원제도에 포함시킴으로써 농업지원 일반, 특히 농가 소득보조금 지출을 효율적으로 관리하고 무역피해에 따른 지원의 투명성과 효과성을 제고할 수 있음.

- 그러나 농업 및 농민 지원을 무역조정지원제도에 포함하는 데 앞서 충분한 사전 검토와 논의를 거치는 신중한 접근이 요구됨.
- 농업 및 농민 지원에 배정할 자원의 규모, 기존 농업지원 정책과의 차별성, 제조업 또는 서비스업 근로자와는 다른 농민의 특성 등이 논의의 주요 쟁점이 될 것임.
- EU와 미국의 무역피해 농업지원에 대한 논의 동향을 살펴볼 때, 제조업이나 서비스업 지원과 분리된 별도의 트랙(다른 기준과 절차)으로 운영하되, 기타 농업지원제도와 중복되지 않도록 조정하는 방법도 고려할 수 있음.