

미국 노동시장과 감세(Tax Cuts) 의 고용효과

권순원

(코넬대 노사관계학 박사과정)

■ 머리말

미국 노동통계국(BLS)이 지난 11월 5일 미국 노동시장의 최근 고용통계를 발표했다. 조사 준거(reference) 시기와 비교해 고용 전반에 큰 변화가 없는 가운데 조사 기간인 2004년 10월 한 달간 비농업부문에 약 33만여 개(337,000개)의 새로운 일자리가 만들어졌으며, 남동부 지역 허리케인 피해 복구 등의 '호재'를 맞은 건설(71,000개) 및 서비스(service providing)부문은 이러한 '일자리 창출'의 주요한 동력이 되었다. 산업 전반의 일자리 수 증가에 힘입어 노동시장 내 총취업자 수도 전월의 139,480천명에서 139,778천명으로 약 298,000명 가량이 증가했다.

그러나 이러한 취업자 수의 증가에도 불구하고 실업자 수 또한 전월에 비해 약 69,000명이 증가해 0.1% 정도의 실업률 상승이 나타나고 있어서 흥미롭다. 노동시장에서 이탈해 있던 비경제활동인구의 시장 재진입과 신규 노동력의 시장유입(총 367,000여명)이 이러한 취업자 수 및 실업자 수 복수 증가의 중요한 원인으로 보인다. 따라서 취업자와 실업자를 모두 포함하는 경제활동인구의 규모는 147,850명으로 증가했으며, 경제활동참가율 또한 미미한 수준이지만 다소 증가해 65.9%를 기록하고 있다.

이러한 2004년 하반기의 고용지표와 관련해 관심을 끄는 것이 바로 부시 행정부가 일자리 확대의 정책적 지렛대로 간주하고 있는 감세(tax cuts) 정책이 고용창출을 위한 '독립 변수'로서 기대한 만큼의 적극적(positive) 영향력을 '발휘'하고 있는가의 문제이다. 부시 행정부는 2003년 7월 고용창출을 목표로 '감세 패키지(tax cut package)'를 발표했고, 이

감세 정책으로 2004년 12월까지 1년 6개월 간 총 550만개의 신규 일자리 창출이 가능하다고 추정했었기 때문이다.

이제 그 정책의 마감 시한을 눈앞에 두고 있는 상황에서, 본 글은 미국 노동시장의 최근 지표들을 살펴보고 현재의 고용 동향이 애초 부시 행정부가 추계한 예상 지표에 적절히 부합하는 것인지를 여부를 확인해 볼 것이다.

■ 가구조사통계 (Household Survey Data)

가구조사 결과를 통해 본 노동시장 상황은

큰 폭의 변동은 없으나 2004년 2/4분기 이래 지속적으로 감소했던 고용 규모가 증가세로 돌아선 것이 눈에 띄는 변화이다. 앞서 언급했다시피 경제활동참가율은 65.9%선을 유지하고 있으며, 이 가운데 1개 이상의 직업을 소유하고 있는 복수직무동시취업자 (multiple jobholders)의 수치는 지난 1년간 519,000명이 증가(0.2% 증가/1년)해 현재 약 800만명(계절조정 이전 수치)에 달하고 있는 것으로 추정된다. 이러한 규모는 2004년 10월의 총취업자 대비 5.7%에 해당하는 수치이다.

한계노동력으로 분류되는 비노동력인구(과거 1년간 간헐적인 구직활동을 하기는 했지만

[표 1] 최근 미국노동시장 동향: 계절조정치

(단위: 1,000명)

분 류	분기별 평균		월 통계			9/10월간 변동치
	2004		2004			
	2/4분기	3/4분기	8월	9월	10월	
가계조사	노동력 지위					
경제활동인구(CLF)	146,998	147,681	147,704	147,483	147,850	367
취업자	138,793	139,607	139,681	139,480	139,778	298
실업자	8,205	8,074	8,022	8,003	8,072	69
비경제활동인구	75,975	75,999	75,973	76,458	76,342	-116
	실업률 / %					
전체 실업률	5.6	5.5	5.4	5.4	5.5	0.1
성인 남성	5.1	5.0	5.0	5.0	4.9	-1
성인 여성	4.9	4.8	4.7	4.7	4.8	.1
19세 미만	17.0	17.1	17.0	16.6	17.2	.6
백인	5.0	4.7	4.7	4.7	4.7	.0
흑인	9.9	10.5	10.4	10.3	10.7	.4
스페인계, 라티노	7.0	6.9	6.9	7.1	6.7	-4
산업체 조사	고용					
비농업 부문 전체	131,125	131,521	131,541	131,680	132,017	337
생산직	21,869	21,927	21,939	21,935	22,000	65
건설업	6,897	6,932	6,936	6,945	7,016	71
제조업	14,385	14,403	14,412	14,398	14,393	-5
서비스	109,256	109,595	109,602	109,745	110,017	272
	근로시간					
민간부문 전체	33.7	33.8	33.7	33.8	33.8	0.0
제조업	40.9	40.8	40.9	40.8	40.7	-1
초과근무	4.6	4.6	4.6	4.6	4.5	-1
	임금 / \$					
평균 시급	15.63	15.75	15.76	15.78	15.83	0.05
평균 주급	526.62	531.82	531.11	533.36	535.05	1.69

만 최근 4주전 조사에서 적극적인 구직활동 의사를 표현하지 않아 실업자로 분류되지 않은 범주; 계절조정 이전 수치)는 약 160만 명으로 조사되어 전년 동기와 거의 같은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그 가운데 약 27%인 429,000명은 구직의욕 상실자(discouraged workers; 자신을 위한 적절한 직무가 현재의 노동시장에 존재하지 않는다고 판단해 구직활동을 중단한 범주)들이며, 나머지 120만명은 학업 혹은 가사 등의 이유로 구직활동을 하지 않고 있는 노동자들이다. 10월 통계에서 주목할 것은 이러한 비노동력 인구 규모가 전월에 비해 비교적 큰 폭으로 감소했다는 점이다. 약 11만 6천여명의 노동자들이 다시 '활동 노동력'으로 시장에 재진입(reentrants)한 것으로 보인다.

■ 사업체조사통계 (Establishment Survey Data)

비농업부문 임금노동력(nonfarm payroll employment)은 지난 10월 337,000명이 증가해, 해당 부문의 총 고용 규모는 132백만 명에 달하고 있다. 지난 8월의 198,000명, 9월의 139,000명에 비해 큰 폭으로 증가한 것은 최근까지도 지속적으로 고용규모가 하락했던 건설업과 서비스산업에서의 고용확대가 큰 기여를 한 것으로 보인다. 서두에서의 언급과 같이, 건설업 고용 증가의 주요 원인으로서는 수차례 미남동부(플로리다주 인근 지역)를 강타한 허리케인에 의해 파손된 재해지역 복구 및 재건축사업으로 인한 노동력 수요 증가를 들 수 있는데, 해당 부문에 약 71,000명의 고용 유발이 있었던 것으로 파악되고 있다. 지난해(2003년) 3월 이래

약 19개월 동안 건설업의 신규 고용이 355,000개에 불과했던 사정을 고려하면, 최근의 고용창출은 매우 이례적인 것이다. 전문·비즈니스 서비스부문 또한 지난 1달여 동안 97,000여개의 일자리를 더한 것으로 나타나고 있다. 이 직종도 최근까지 전반적으로 위축되어 있던 직종이라 10월의 고용반등이 상황 반전의 계기가 될 수 있을 것인지 주목되고 있다. 계약직 조무(help services)는 약 48,000개가 늘었으며, 교육(22,000) 및 보건서비스업 종사자(41,000) 규모는 약 63,000여 개가 늘어났고, 금융관련 서비스직무 또한 17,000여 개가 증가했다. 정부부문의 공무서비스는 약 32,000개가 늘었다. 그러나 제조업 일자리는 전월대비 5,000개 정도가 또다시 감소해, 지난 8/9월에 이어 최근 몇 달째 하향세를 지속하고 있다. 시장의 누적 변화를 살펴보면, 2003년 8월 이후 2004년 10월까지 14개월여 동안 전체 비농·임노동부문 종사자의 수는 220여 만명 정도 증가한 것으로 나타나고 있다.

■ 근로시간과 임금(시간/주간)

2004년 10월 민간부문 비농업 생산직(비관리직) 임금 노동자들의 평균 근로시간은 33.8시간(계절조정치)으로 나타나고 있으며, 이는 최근 수개월간 거의 변함없이 유지되고 있다. 제조업의 평균 근로시간은 최근 3개월간 40.7~40.9시간으로 산업 평균을 약 7시간 정도 상회하고 있으며, 동 산업의 초과근로시간은 주당 약 4.5~4.6시간을 유지하고 있다. 2002년 10월의 근로시간을 100으로 해 비교한 변동지표에서 2004년 10월의 근로시간 산업 평균은 101.1로 약 0.3%

가 증가한 것으로 나타나고 있으나, 제조업의 경우는 94.7로 다소 큰 폭으로 하향 조정되었다. 일자리 및 근로시간 등 노동시장 지표 전반에 걸쳐 제조업의 점진적 위축이 눈에 띄고 있는 상황이다.

민간부문 비농업 생산직(혹은 비관리직) 임금 노동자들의 평균 시간당 임금은 계절 조정치로 환산해 전월에 비해 10월에 약 5센트 증가한 15.83달러를 기록하고 있으며, 주당 임금(weekly earnings)은 0.3% 증가해 총 535.05달러 수준을 유지하고 있다. 1년 전과 비교해, 평균 시급은 약 2.6%, 평균 주당 임금은 2.9%가 증가한 것으로 나타나고 있으나, 해당 시기의 소비자물가지수(CPI) 상승률이 3.2% 정도로 나타나고 있어 실질임금은 다소 하락한 것으로 판단된다.

■ 실업률(Unemployment rates)과 파트타임노동

현재 미국 노동시장 내 총실업자 수는 810만명, 실업률은 5.5%를 기록하고 있다. 최근 수개월 동안 큰 변화 없이 꾸준하게 5%대 중반을 유지하고 있으나 2003년 6월의 6.3%, 동년 10월의 6%와 비교하면 꽤 큰 폭으로 하락했고, 새로운 상승의 기미없이 5%대 중반을 안정적으로 유지하고 있는 것으로 보인다. 그러나 지난 8/9월(5.4%)을 최저점으로 다시 조금씩 상향 조정되고 있는 것이 아닌가 하는 우려의 견해도 상당하다.

주요 그룹별로 실업률(표 1)을 분류해 보면, 성인 남성이 4.9%로 성인 여성의 4.8%에 비해 다소 높게 나타나고 있으며, 10대(16~19세)의 실업률은 17.2%에 이르는 것

으로 조사되고 있다. 성인 실업률이 평균 실업률에 비해 0.6~0.7% 낮게 나타나고 있는 것을 고려하면, 청년실업률이 전체 실업률 상승에 매우 큰 영향을 미치고 있음을 추론할 수 있다. 인종별 분류를 보면, 백인 그룹은 4.7%로 평균보다 0.8% 가량이 낮게 나타나고 있는 반면, 흑인은 10.7% 그리고 히스패닉과 라티노가 6.7%를 기록하고 있다. 전반적으로 청년실업자의 다수가 위의 두 마이너리티 그룹에 몰려 있음을 통계적으로 추론할 수 있으며, 아울러 인종간 노동시장의 분단이 여전히 심각함을 확인할 수 있다. 아시안 아메리칸의 경우 실업률은 '계절조정 전' 수치로 4.8%를 유지, 마이너리티 그룹들 가운데 상대적으로 낮은 실업률을 나타내고 있다.

실업률의 연령별 분포(표 2)를 좀더 자세히 살펴보면 앞서 언급한 것과 같이, 10대가 17.2%로 대단히 높게 나타나고 있으며, 20~24세 연령층의 실업률도 9.8%로 조사되어 평균에 비해 거의 두 배나 높은 실업률을 기록하고 있다. 미국 또한 우리나라와 같이 청년층(24세 이하)의 고용 문제가 매우 심각함을 알 수 있다.

실업의 원인별 분포를 살펴보면, 직무상실이나 임시직의 업무 종료(job losers and persons who completed temporary jobs)로 인한 실업이 가장 많아 전체 실업자 가운데 약 절반(50.5%)을 차지하고 있으며, 노동시장에서 이탈해 있다가 다시 시장에 진입해 구직활동을 시작한 재진입자(reentrants)의 비율 또한 30%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 전자의 이유 가운데 일시해고(on temporary layoff)로 인한 실업은 약 11.7%에 달하는 것으로 조사되었다.

[표 2] 각종 분류에 의한 실업률 분포

(단위: %)

특징별 분류	실업률(계절조정치)			
	2003, 10	2004, 06	2004, 08	2004, 10
연령별 분포				
16세 이상 전체	6.0	5.6	5.4	5.5
16세 이상 19세 이하	17.1	16.8	17.0	17.2
20세 이상 24세 이하	10.1	9.8	9.0	9.8
25세 이상 54세 이하	5.1	4.5	4.5	4.3
구직 업무 종류별 분류				
풀타임 업무 구직자	6.1	5.6	5.5	5.4
파트타임 업무 구직자	5.5	5.5	5.2	5.5
실업원인별 분포				
	전체 실업자(=100)			
직무상실/임시직 업무종료	55.2	50.8	49.4	50.5
일시해고	12.4	12.5	12.3	11.7
일시해고 이외의 이유	42.8	38.3	37.1	38.7
직업이탈자	8.9	11.2	11.1	10.2
시장재진입	28.5	30.2	30.7	30.0
시장신규진입	7.4	7.9	8.7	9.3
실업기간별 분포				
	전체 실업자(=100)			
5주 미만	31.1	33.0	32.4	34.0
5~14주	29.4	29.5	31.4	28.3
15주 이상	39.5	37.6	36.2	37.7
15~26주	16.6	16.0	15.4	15.5
27주 이상	22.9	21.6	20.7	22.2
주요 산업별 실업률				
비농 민간부문 임금노동자	5.9			5.2
건설업	7.4			6.9
제조업	6.0			5.3
도소매	5.7			5.4
전문/비즈니스 서비스	8.1			6.2
정부(공공)부문	2.4			2.7

실업 기간별 분포를 살펴보면, 5주 미만, 5~14주, 15주 이상의 장기실업이 각각 34.0%, 28.3%, 그리고 37.7%로 조사되고 있다. 1년 전과 비교해 15주 이상 장기실업자의 비중이 미약하게나마 줄어들기는 했지만(2% 정도) 전체 실업자들 가운데 장기실업자 비중은 여전히 가장 큰 것으로 나타나고 있다.

주요 산업별 실업률 분포에서 가장 낮은 부분은 정부 부문이며, 10월의 현저한 고용 증가에도 불구하고 건설업과 전문·비즈니스 서비스업의 실업률은 각각 6.9%와 6.2%대로 주요 산업 가운데 가장 높다. 제조업의 실업률은 평균 실업률 수준을 유지하고 있는 것으로 조사되었다. 1년 전과 비교해 보면, 현재 가장 높은 실업률을 유지하고 있는

[표 3] 노동력의 종사상 지위(class) 및 파트타임 노동력의 비중 (가구조사통계)

	계절조정치			
	2003, 10	2004, 06	2004, 08	2004, 10
노동력 분류				
비농 전산업	135,722	136,675	137,307	137,760
임금노동자	126,183	127,248	127,595	127,988
정부부문(공공)	19,797	19,984	20,089	20,196
민간부문	106,400	107,234	107,479	107,765
자영부문	9,460	9,338	9,641	9,687
파트타임 종사자				
비농 전산업	23,318	23,514	23,604	23,932
경제적 이유	4,690	4,442	4,391	4,627
경영조건 악화 등	2,964	2,762	2,714	2,995
해당 일자리가 유일	1,349	1,387	1,442	1,357
비경제적 이유	18,628	19,072	19,213	19,305

부문임에도 건설/전문(비즈니스)서비스 부문에서의 연간 실업률 하락이 두드러지며, 제조업 또한 0.7%의 감소를 기록하고 있음을 확인할 수 있다.

10월의 가구조사통계에서 비농 전산업 임금노동자들 가운데 파트타임 종사자의 비율은 약 19%인 23,932,000명으로 나타나고 있다. ‘기업경영 여건의 악화’ 또는 ‘해당 일자리가 유일하기 때문’ 등의 경제적인 이유가 4,627,000명으로 전체 파트타임 노동의 약 19%를 차지하고 있으며, 나머지 81%는 비경제적인 이유때문에 해당 조건의 노동에 종사하는 것으로 나타나고 있다. 1년 전인 2003년과 비교할 때 파트타임 노동 부문의 전반적인 비율이나 구성적 특성 등은 큰 변화 없이 유사한 패턴을 유지하고 있다.

■ 감세(tax cuts)의 고용효과

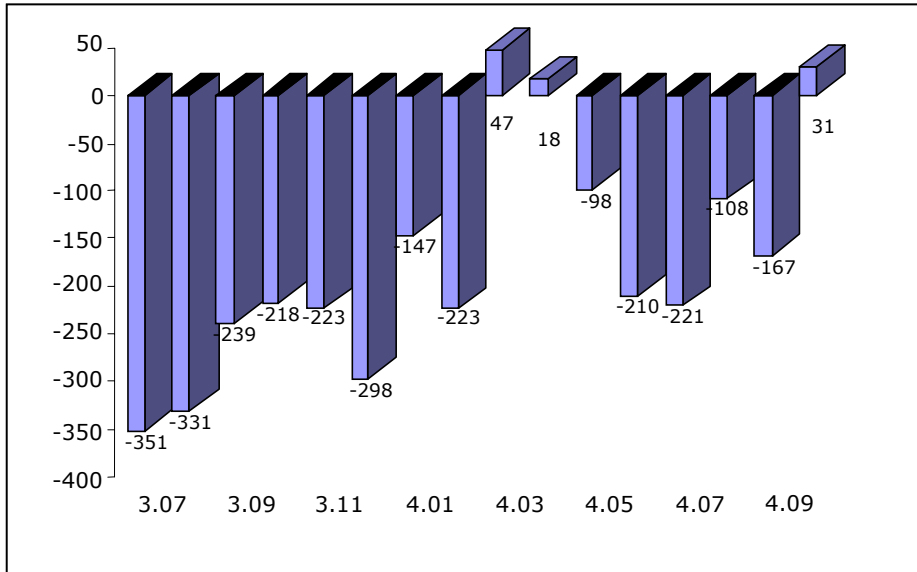
부시 행정부가 고용창출을 위한 마스터플랜으로 마련한 ‘일자리와 성장계획(Jobs and Growth Plan)’이라는 감세 패키지는 2003년 7

월에 시작되었다. 대통령의 경제자문기구인 경제자문위원회(Council of Economic Advisers, CEA)는 고용예측 보고에서 패키지가 효력을 발휘하는 2003년 7월부터 2004년 말까지 1년 6개월간 약 550만개의 신규 일자리가 만들어질 것이라고 추정(projected)했다. 이러한 목표를 위해서는 플랜의 개시 시점인 2003년 7월부터 계획 최종 시점인 2004년 12월까지 18개월 동안 매월 평균 306,000개의 새로운 일자리가 만들어져야 한다.

그렇다면 위원회가 추정하는 감세의 고용 효과는 얼마나 될까? 동 위원회(CEA)는 감세 패키지가 없다면 해당 기간 동안 월평균 228,000개의 일자리가 생성되지만, 감세 패키지가 발효될 경우는 306,000개의 월간 고용창출 효과가 생겨, 감세에 의해 매월 약 78,000여 개의 추가 고용이 발생한다고 주장했다.

이러한 위원회의 추정치와 비교할 때 11월 5일 발표된 2004년 10월의 고용통계는 위원회(CEA)의 월간 목표치를 31,000개나 넘어 337,000개의 신규 일자리를 창출함으

[그림 1] CEA의 고용추정치와 실제 고용간 차이(2003년 7월~2004년 10월까지)



자료: BLS / EPI

로써 목표를 초과 달성한 셈이 된다. 그러나 실제 고용 증가량과 감세 패키지의 목표간 격차의 누적 통계치를 살펴보면 상황은 완전히 달라진다. 감세 정책에서 목표로 했던 기한의 최종 시점인 2004년 12월을 불과 2달 남겨 놓은 2004년 10월 현재까지, 정책의 시작 시점(2003/07)으로부터 16개월간 창출된 일자리는 위원회의 추정치 4,896,000개에서 2,738,000개 부족한 2,158,000개에 불과하다. 목표의 45%도 채 달성하지 못한 셈이며, 감세 패키지 없이도 가능하다고 했던 고용 예측치(3,648,000개)에도 턱없이 부족한 수치이다. 위의 [그림 1]에서와 같이 월 목표치인 306,000개를 넘어선 경우는 2004년 10월을 포함해 3달에 불과하며, 초과량 또한 미달 수치에 비해 현저하게 낮게 나타나고 있다.

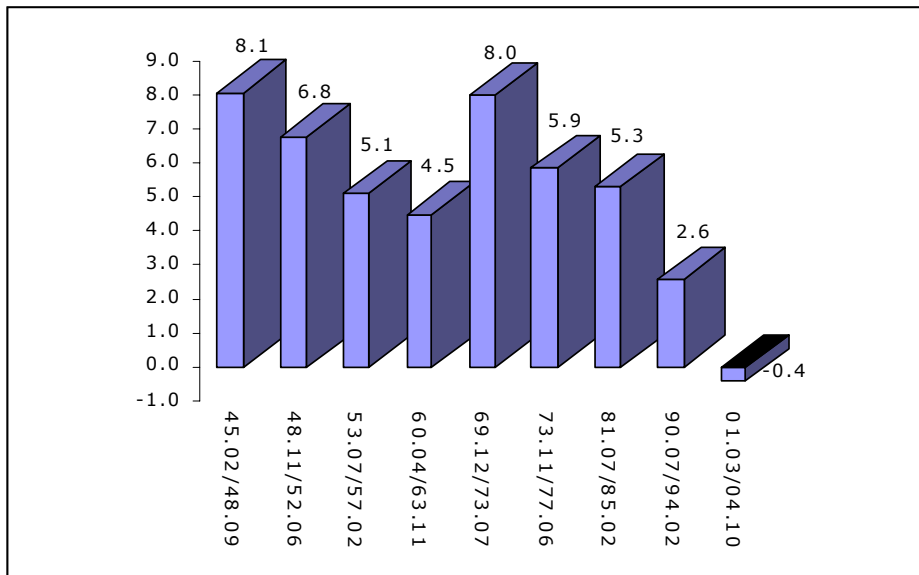
■ 경기 침체기 이후 고용 변화

좀더 장기적인 관점에서 볼 때, 2001년 3월 경기 침체가 시작된 이래 2004년 10월까지 43개월 동안 미국 경제는 약 490,000개의 일자리를 잃었다. 이전 시기와 비교해 약 0.4%의 고용감소를 경험한 셈이다. 이러한 현재의 고용상태를 역사적인 경기 침체기와 비교해 분석하면 현재 미국 노동시장의 심각한 일면을 이해할 수 있다.⁴⁾

미국의 노동통계국(BLS)이 매월 고용통계를 수집, 분석해 발표하기 시작한 것은 1939년, 그러니까 세계적 대공황이 끝나갈 무렵이었다. BLS가 1939년 이후 발표한 월별 통계에 기초해 경기 후퇴 이후의 노동력 변화 추이를 살펴보면, 경기 침체가 발생한 시점으로부터 적어도 31개월 이내에는 침체 이전 시기의 고용규모를 완전히 회복하고

4) Economic Policy Institute, www.jobwatch.org 참조

[그림 2] 경기침체 시작시점으로부터 43개월 이내의 고용동향 (역사적 분석)



데이터: EPI/BLS

있으며, 문제가 대단히 심각했었던 1970년대 초반, 공급위기(supply shock)에서 비롯된 심각한 연속적 경기 침체의 시기에도 43개월을 경과하고 난 이후에는 이전 시기의 고용 규모를 5.9%나 초과한 것으로 나타나고 있다(그림 2).

그러나 위의 [그림 2]에서 보듯이, 2001년 3월에 시작된 경기침체 이후 현재에 이르는 43개월 동안 미국의 노동시장은 이전

시기의 고용 수준을 넘어서기는커녕 오히려 감소를 경험하고 있는 상황이다. 요컨대, 미국의 노동시장은 1940년대 이래 가장 심각한 고용 위축을 경험하고 있으며, 더욱 곤란한 문제는 여러가지 경제 및 노동시장 지표를 기준으로 판단할 때 향후 큰 개선의 조짐이 보이지 않는다는 점이다. 그렇다면, 부시 행정부가 주장하는 감세(tax cuts)의 고용 효과는 어디로 가버린 것일까?