

미국 오바마 정부의 고용정책 변화 전망

Randall W. Eberts (미국 업존고용연구소(Upjohn Institute for Employment Research) 소장)

■ 머리말

버락 오바마의 제44대 미국 대통령 당선은 역사적인 사건이 아닐 수 없다. 오바마가 미국 역사상 최초의 흑인 대통령으로 취임하면 건국 이래 200년 이상 국민의 20%가 맞서왔던 최후의 인종차별 장벽인 정치적 장벽이 무너지게 된다. 하지만 2009년 1월 20일 취임하는 47세의 새 지도자는 대공황이라는 국가적 시련과 함께 임기를 시작했던 프랭클린 루스벨트 이래 그 어떤 대통령도 경험해 본 적이 없는 엄청난 난국을 헤쳐나가야 한다. 1년 전 대선 캠페인이 본격화된 후 미국 경제는 지속적인 둔화를 거듭한 끝에 침체의 늪에 빠져들었다. 지난 해 실업률은 4.7%에서 6.7%까지 올랐으며, 실업률이 완화되고 경기가 회복될 때까지 8% 이상 오를 것이라는 전망도 나오고 있다. 실업 구직자 규모도 270만 명이 늘어난 1,030만 명으로 추산된다. 서브 프라임 모기지 사태로 촉발된 금융시장 침체로 건설 및 금융 시스템 등 많은 부문이 어려움을 겪었으며 지난 수개월 동안 의료보험을 제외한 모든 부문의 일자리가 감소했다.

■ 경기부양

의료보험, 사회보장, 노사관계 개혁을 최우선적 정치 어젠다로 내세웠던 오바마 당선인의 대선

캠페인 초기 공약은 경제 회복이라는 시국적 사안에 밀려나고 말았다. 사실 오바마 당선인은 하루 빨리 경기부양책을 내놓아야 하는 실정이다. 물론 1월 20일 이전까지 국가수반으로서의 실질적 권한을 행사할 수 있는 것은 아니지만 취임 직후 의회에서 바로 통과될 수 있도록 인수위원회와 수석경제자문들이 모여 경기부양책을 마련하고 있다. 12월 초, 오바마 당선인은 국가경제가 침체에서 벗어나고 향후 2년 동안 최소 300만 개의 일자리가 창출되도록 하는 대규모 재정지출 계획에 대해 처음 언급한 바 있다. 본 계획은 에너지 효율 달성을 위한 청사(廳舍) 개장을 비롯해 고속도로 재건, 학교의 노후건물 개보수 및 교실 내 컴퓨터 설치, 초고속 인터넷 확산, 의료기록 전산화를 통한 병원 현대화 등을 골자로 하고 있다. 인수위원회에서 경기부양책 실시에 따른 예산 규모에 대해 구체적으로 언급한 바는 없으나 대략 4~5천억 달러 수준으로 추산되며 향후 2년간 8,500억 달러가 소요될 것으로 보인다. 최근 오바마 당선인과 함께 한 주지사 모임에서는 예산이 승인되어 각 주에 자금이 배당되는 대로 착수될 프로젝트의 규모가 1,360억 달러 수준이라고 밝혔다. 이들 프로젝트의 상당수가 일자리 창출을 통한 구직난 해소와 장기적인 생산성 투자를 통한 경제적 번영 달성이라는 두 마리 토끼를 목표로 삼고 있다.

이번에 제안된 대규모 공적 기반시설 투자는 1950년대 착수된 주(州)간 고속도로 건설 이래 최대 규모이며 광범위한 경기부양책의 일환이 될 것이다. 또한 구인 기업에 대한 보조금 지급이 '일자리 창출 이니셔티브(일명, 정규직 구인 세제 혜택 : New American Jobs Tax Credit : NAJTC)' 로 제안되었다. 20년 전 발의되었던 계획과 유사한 NAJTC는 기업의 새로운 정규직 채용에 대해 1인당 3,000 달러의 세금 환급을 규정하고 있다. 예를 들어 현재 채용 인원이 10명인 회사에서 고용을 20인으로 늘리면 3만 달러의 세제 혜택이 있으므로 신규 채용 직원의 최초 소득 5만 달러에 대한 회사의 지불 급여세 증가분이 상쇄되는 효과가 있다. 기존 일자리 보조금 규모에 기초해 업존고용연구소(Upjohn Institute)에서는 본 계획의 실시로 연간 130만 명 구인에 260억 달러(일자리당 2만 달러 미만)가 소요될 것이라 예측한다.

■ 국가경쟁력 향상

오바마 당선인은 또한 국가 미래에 대한 투자를 장기적인 어젠다로 제안하였다. 그 중 하나가 청

정에너지 경제 건설을 위해 향후 10년 동안 1,500억 달러를 투자해 차세대 바이오 연료 및 연료 인 프라 구축 선도, 플러그인 하이브리드 차량의 조기 상용화, 상용 가능한 재생에너지 개발, 화력 발전 소 배출 저감 및 전력망 전산화에 착수하는 것이다. 이를 통해 10년간 500만 개의 신규 일자리가 창출될 것으로 보인다. 또한 본 제안에는 중소기업 및 신규 기업을 위한 세제 혜택도 포함되어 있다.

생산성 향상을 위한 기타 제안에서는 제조업 부문을 주목하고 있다. 오바마의 경제자문들은 세계경제에서 미국이 누리고 있는 경제적 위상을 유지하기 위해 미국 경제의 근간인 제조업이 강화되어야 한다고 보고 있으며, 성공적이라는 평가를 받고 있는 기존의 제조업 확대를 위한 파트너십(Manufacturing Extension Partnership : MEP) 프로그램에 대한 재정지원을 두 배로 늘릴 것을 제안하고 있다. MEP는 효율성 향상, 신기술 도입 및 기업의 성장동력 강화를 목표로 전국의 제조업체와 함께 전국적으로 35만 개 이상의 프로젝트를 실시하여 2006년에만 5만 개 이상의 일자리를 창출·유지하였다.

또한 제조업 부문의 경쟁력 있는 선진전략 마련 및 투자를 위한 '선진제조업체 기금(AMF)' 조성을 통해 차세대 혁신 기업 및 일자리 창출 기업에 대한 투자가 이루어져야 한다는 제안도 있다. AMF는 신제품 및 신규 일자리 창출을 위해 가장 혁신적인 제안을 한 미시간 주 기업에 대해 1억 2천 5백만 달러 이상을 지원하는 '21세기 미시간 일자리 기금(Michigan 21st Century Jobs Fund)'에 기반해 동종 업체 심사를 통한 업체 선정 및 자금 지원을 원칙으로 한다. 본 계획이 완료되면 세제 혜택 관련 연구 개발이 영구적으로 자리잡고 기업체 지원을 위한 전국적 공사 협력 네트워크가 형성될 수 있을 것으로 보인다.

■ 실업보험 및 인력개발 체제

경기부양책이 오바마 고용정책의 근간을 이루고 있지만 실업자 지원을 위한 기타 계획, 즉 실업보험 및 노동시장 활성화 방안 - 직업훈련 및 고용 서비스- 에도 주목할 필요가 있다. 지금으로부터 73년 전인 1935년, 본인의 귀책사유 없이 해직된 정규직 근로자의 단기 실업상태 지원을 위한 사회보장법(Social Security Act)의 일환으로 처음 마련된 실업보험은 현재 개혁이 절실히 요구되는 분야이다. 실업보험은 사용자와 근로자 모두가 동등하게 납입하는 보험금으로 운영된다. 이 시스

템을 통해 사용자는 경기 호전 시 기준비 인력을 활용할 수 있고, 근로자는 재고용 시점까지 기존 임금의 일정 부분(50%)을 지원받으므로 양측 모두 혜택을 누릴 수 있었다. 하지만 지난 73년 동안 미국 경제는 구조적 변화를 겪어 왔다. 비제조업 부문의 고용 인력과 근로자의 이직이 늘어났으며 비정규직 및 계약직의 채용 비중이 확대되었다. 이 같은 구조적 변화를 반영하기 위해 실업보험 체계의 변화가 요구되는 실정이다.

더욱이 본래 목적 이외로 자금이 종종 유용되고 일부 주(州)가 호경기에 지불준비금을 마련하지 않아 불경기에 실업급여를 지급하지 못하게 되면서 실업기금 체계가 무너지고 있다. 현재 미시간 주의 경우 지불준비금이 바닥나 실업급여 충당을 위한 연방정부의 재정지원이 절실한 실정이며 다른 주도 미시간 주의 절차를 밟게 될 것으로 예측된다. 게다가 실업급여 액수나 혜택 기간이 실제 해직근로자의 수요를 충당하기엔 역부족이라는 의견이 지배적이다. 보통 26주간 실업 전 임금의 36% 정도가 실업급여로 지급된다. 이 액수는 평균 주급 262달러(2004년)가 최저임금(3인 가족 기준) 대비 10% 가량 부족한 것을 감안해 해직근로자가 단기 실업 기간 중 동원할 수 있는 사적 자원을 보충할 목적으로 책정되었다. 물론 주식시장 및 기타 금융자산의 가치 하락으로 근로자의 저축이 휘청거리고 있어 실업급여의 대안적 가치도 사라지고 있는 것이 사실이다.

오바마 당선인은 가계안정을 위해 26주간의 실업급여 제공이 만료된 실업자에 대해 13주간의 추가수당 지급과 실업급여에 대한 단기적인 과세 중단 정도만을 제안해 왔다. 물론 지금까지 전면적인 실업보험 개혁 단행의 의지를 내비친 정부도 거의 없거니와 오바마 당선인의 경우도 보다 시급한 우려사항으로부터 관심을 분산시킬 준비가 아직 미흡할 것으로 보인다. 하지만 실직자가 믿고 의지할 유일한 정부의 미진한 부분을 메우는 일, 즉 사회안전망의 구축이 그 어느때보다 시급하다 할 것이다. 경제의 근간이 지속적으로 취약해지면서 경기침체 타과의 최선봉인 실업보험의 유지가 더욱더 중요해지고 있다. 실업자의 삶의 질을 일정 수준 보장하고 나아가 경기부양의 단초를 제공하기 때문이다. 오바마 당선인의 경제수석 지명에 앞서 Lawrence Summers(국가경제위원회 의장 내정자)와 Peter Orszag(백악관 예산국장 내정자)는 새 일자리의 임금이 기존 임금 수준보다 낮아 이직을 포기한 실업 구직자에 대한 보조금 지급을 골자로 하는 임금보험 등, 실업보험 개혁을 제안한 바 있다. 본 개혁안의 지지자들은 임금 보조 시 기업이 기존의 임금 수준보다 높은 수준의 임금을 제시하게 되므로 근로자의 직장 복귀가 용이해진다고 주장한다. 또한 세계적 경쟁 심화로 미국 경제의 구조조정이 촉진되어 고임금 제조업과 '수출' 관련 일자리의 해외 유출이 지속되면

기존 임금과 동일한 수준의 일자리를 찾게 될 전망도 줄어들 것이라고 지적했다. 또한 해직근로자의 경우 보통 타 분야의 일자리를 찾게 되는데 임금보조가 이루어져야 이들이 현장 직업교육을 통해 새 일자리에 필요한 경험을 쌓아 경제활동인구로 복귀할 수 있다고 주장한다.

1988년 제정된 인력투자법(Workforce Investment Act : WIA)은 지난 10년간 노동자 교류 프로그램 이외에도 직업교육 및 기타 고용 프로그램의 근간으로 기능해 왔다. 같은 기간 프로그램의 재정지원이 줄어들면서 법에서 규정하고 있는 통합적 직업교육 및 구직활동의 지원도 동시에 줄어들었다. 의회에서는 프로그램 개혁을 시도하였으나 기존 프로그램을 확대 존속시키는 정도에 그치고 말았다. WIA의 기본 원칙은 다음과 같다. 첫째, 기업과 구직자의 필요 충당을 위해 지역적인 전략 기획을 바탕으로 한다. 이는 연방·주·지방 정부 간의 파트너십 구축과 프로그램 기획 및 입안의 책임을 주정부와 지방정부에 상당 부분 부여함으로써 달성할 수 있을 것이다. 또한 WIA에서는 지방교육기관 및 인력개발단체와의 파트너십 구축을 통해 사적기금의 공공기금으로의 활용을 장려하고 있다. 둘째, 기업체 주도 시스템으로 지방인력투자위원회에서 기업의 주도적 역할을 장려한다. 셋째, 원스톱 서비스센터를 구축해 핵심 프로그램 및 통합 프로그램에 대한 일반적 접근을 보장한다.

WIA에서는 직업교육 자금의 감소를 주요 사안으로 다루고 있다. 세계화의 확산과 현 경제위기로 인한 경제구조 조정이 지속되면서 근로자의 보유기술 수준과 사용자의 기대 수준 사이에 불일치가 발생하고 있어 고용 기회 제공 및 국가경쟁력 확보를 위해 이러한 불일치의 개선이 절실히 요구되는 바이다. 오바마의 인수위에서는 WIA자금의 확충을 지지하고 있으나 WIA개혁에 대해서는 그만큼의 비중을 두고 있지 않다. 하지만 무역지원 프로그램(Trade Assistance Program) 등 기타 교육 프로그램의 개혁의 필요성에 대해서는 역설하고 있다. WIA에 비해 소규모이나 혜택 수준은 훨씬 높으며 WIA와 몇 가지 유사한 점이 있는 무역지원 프로그램은 해외 경쟁의 심화로 인해 실직한 해직근로자 교육을 골자로 한다. 오바마 인수위에서는 유연한 교육계정을 마련해 근로자의 재교육뿐 아니라 해직 위험이 높은 직업군에 대한 실직 전 재취업 교육지원 확대 등, 무역지원법(Trade Assistance Act : TAA)의 현대화 방안을 논의해 왔다. 부시 행정부에서는 WIA에 의거해 바우처 시스템을 마련하는 등 교육계정을 구성하였다. TAA에 대한 오바마 정부의 입장을 고려할 때 기존의 WIA접근법을 승계하거나 TAA로 확대 존속시킬 것으로 보인다.

또한 오바마는 기업 및 근로자의 필요를 충족시키기 위해 인력개발, 경제개발 및 교육기관 간의

파트너십 구축에 대한 강한 의지를 시사해 오고 있다. 이는 오바마가 ‘지역경제개발의 인력혁신계획(Workforce Innovation in Regional Economic Development : WIRED : 기업체와 지역의 인력개발, 경제개발 및 교육기관과의 긴밀한 공조를 통해 문제를 파악하고 효과적인 해결방안을 마련하기 위한 정부지원 프로그램)’ 등, 몇몇 프로그램을 수정 존속시키려는 의도를 가지고 있음을 보여준다. 연방정부의 프로그램은 ‘미시간 지역기술연합(주요 이해당사자들이 모여 해당 지역 특정 부문의 문제를 해결하는 지역 기반 이니셔티브)’ 등, 몇몇 주의 프로그램을 모태로 하고 있다. 특히, 인수위에서는 인력개발체계에 맞춘 지방대학 체제의 정비를 강조한다.

부시 행정부하에서 고용 서비스(Employment Service : ES)에 대한 지원 규모는 WIA프로그램에 비해 현저히 줄어들었다. 대공황으로 인해 탄생한 ES는 2008년에 75주년을 맞이했다. ES는 대규모 실직자의 공공근로 프로그램 참여를 위해 마련되었다. 오바마 차기 행정부에서 준비 중인 대규모 기간산업 프로그램의 경우에도 실직근로자를 투입하기 위한 시스템의 구축이 중요하다. 이에 따라 노동 교류 및 구직 지원 프로그램도 복구되어야 할 것으로 보인다. ES는 경제활동인구의 비용효과적인 직장 복귀 수단이라는 평가를 받고 있다. 하지만 실업보험 시스템에서 분리되면서 ES의 비용효과성도 지난 수년간 잠식되어 왔다. 전화와 인터넷을 통한 실업급여 청구가 확산되면서 직접 ES 사무국을 방문해 실업급여를 청구하는 숫자가 줄어들었다. 게다가 적극적 직업탐색의 기준이 완화되어 구직자의 직접방문 요건이 사라졌다. 국가인력 시스템의 주요 요인으로서 ES 체계가 회복되려면 여러 사안이 해결되어야 한다. 하지만 오바마 인수위에서는 어느 정도로 ES의 중요성을 고려하고 있는지, ES 재건에 대해 어떠한 구체적 방안을 마련하고 있는지 아직 명시하지 않고 있다.

인수위의 구체적인 언급은 없었으나 경기침체, 경기부양, 지속적인 군비 지출로 인한 연방정부의 예산 적자 확대로 인력개발 예산이 제한적이라는 데에 이견은 없다. 따라서 오바마 차기 정부에서는 이들 프로그램의 효율성을 재고할 필요가 있다. 이를 위해 다양한 필요를 지닌 광범위한 구성원에 대해 자원을 일괄 지출하는 단일 프로그램 대신 특정 개인이나 단체의 필요에 맞춘 개별 프로그램을 계획·입안해야 한다. 이러한 취지에서 1990년대 마련된 근로자정보관리 및 재취업 지원(Worker Profiling and Reemployment Services : WPRS)체계는 26주간의 실업급여 기간이 종료될 실업급여 수혜자를 사전 파악하는 조기경보 프로그램이다. 실업급여 수혜 기간이 종료되기 전에 해당 대상자를 미리 파악하여 재고용 프로그램을 통해 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 하는 것이다. 효과적 자원 사용을 위해 기타 시스템과의 실험도 진행되었는데 조지아 주에서는 윈스톱 서비

스센터의 일선 직원들이 비슷한 속성 및 직장 경력을 지닌 고객에 대한 정량화된 통계 자료에 기반해 고객의 필요에 가장 부합하는 WIA 프로그램을 파악할 수 있도록 하는 실험 프로젝트를 실시한 바 있다.

■ 노사관계

오바마 당선인은 또한 노사관계 개혁과 직장 및 가정생활의 균형을 약속하였다. 관련 제안에서 가장 논쟁이 된 부분은 ‘근로자자유선택법(Employee Free Choice Act)’으로서 의회 상정 당시 상원의원이었던 오바마 당선인은 이에 대해 지지한 바 있다. 본 법의 발효로 작업장에서의 노조의 대의 확정 절차인 표결 과정이 변화하였다. 현재 미국 노사관계위원회(The National Labor Relations Board)에서는 과반수 이상의 서명 또는 교섭단위 노동자 30% 이상의 노조 대의 요구 성명서 서명 시 비밀투표 실시에 의해 노조를 독립적인 협상 대리인으로 확정하고 있다. 동 법안이 통과되면 교섭단위 노동자 과반수의 서명으로 노조의 대의가 확정되므로 선거 및 비밀투표의 실시 필요성이 사라지게 된다. 또한 동 법안에서는 연방정부의 조정 과정을 마련하고 있어 노조와 사용자가 90일 이내에 최초 계약 조건에 대해 합의하지 못한 경우 구속력 있는 중재를 통해 문제를 해결하도록 하고 있다. 동 법안은 하원을 통과하였으나 상원에서는 통과되지 못했다. 동 법의 강력한 지지세력이었던 노조 측에서는 개정된 대의 확정 체계가 보다 효율적이고 공정하며 기업 내 교섭단위 설립에 있어 평등한 경쟁의 장을 마련할 것으로 보고 개정을 전면 지지하고 있다. 반면, 다수의 사용자들은 특별 선거 및 비밀투표가 부재한 경우 노조 조직위원회에서 노조의 대의 성립을 공표할 필요성이 사라져 노조원 서명을 강제할 수 있다는 이유에서 개정을 반대한다. 오바마 당선인은 ‘근로자자유선택법’ 이외에도 파업근로자 대체를 위한 사용자의 정규직 고용을 금하고 근로자가 스스로를 관리직 근로자로 분류해 노조를 결정하지 못하도록 하는 법안을 지지하고 있다.

기타 작업장 관련 사안으로 의무적 유급병가의 확대가 있다. 오바마 당선인은 직원 15인 이상의 직장에서의 연간 7일의 유급병가 의무화를 골자로 하는 ‘건강가족기본법(Healthy Families Act)’의 상원 심의 과정에서 지지를 표명한 바 있으며 취임 초기에 이러한 내용의 법안을 지지할 것으로 보인다. 직장과 개인 및 가정생활의 균형을 위해 대통령 당선인이 서명한 기타 법안에서는 기업의

비용 지원을 위한 15억 달러의 기금 조성을 통해 각 주의 유급병가 채택을 도모하고 있으며 작업 분담 및 재택근무 등의 유연근무제도 장려, 케어기버(caregiver) 차별금지 및 육아 및 부양가족 세 제혜택 확대를 주된 내용으로 다루고 있다.

■ 이행

민주당이 양원의 다수석을 차지하면서 오바마 당선인과 인수위가 제안한 대책 다수가 실제로 이행될 가능성이 크게 늘어났다. 경기침체 악화와 연방정부의 예산적자 확대로 경기부양 계획에 투입될 자금이 거의 없다는 것은 변함없는 사실이다. 심지어 현 의회의 심의 과정에서 ‘구제 피로 (bailout fatigue)’ 증후군이 목도되고 있으며, 경기둔화가 심화되어 침체에 이를 경우 차기 의회에 까지 그 현상이 이어질 것으로 보인다. 따라서 현 경제위기와 경기회복의 시급성을 감안하면 오바마 차기 행정부는 4년 임기 후반에 이르러서야 실업보험, 인력개발, 의료보험제도의 보다 근본적인 개혁을 위해 시간적 여유를 가지고 재원을 투입할 수 있을 것으로 보인다. **KLI**