

미국 오바마 정부의 경제위기 극복을 위한 고용정책

박윤희 (미국 오하이오주립대학교 인적자원개발학 박사과정)

■ 머리말

현재 미국 경제는 대량 일자리 감축에 따른 높은 실업률 등으로 최근 그 어느 때보다도 어려움을 겪고 있다. 미국 노동부 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)은 지난 12월 현재 미국에서는 524,000개의 일자리가 사라졌고, 실업률은 16년 만에 최고치인 7.2%에 육박한 것으로 발표하였다.¹⁾ 실제로 전일제 일자리를 구하지 못하여 시간제 일자리를 유지하고 있는 근로자들까지 포함한 실업률은 경기침체가 시작될 당시에 8.7%에 불과하던 수치가 지난 11월에는 12.6%로 증가하였고, 12월에는 13.5%로 보다 더 높아졌다.²⁾

이러한 경제의 어려움 속에서 오는 1월 20일 미국 대통령 취임식을 앞두고 있는 버락 오바마(Barack Obama) 미국 대통령 당선자는 신정부 출범과 함께 경제난국 타개를 위하여 막중한 임무를 띠고 있다. 이미 신정부 경제팀은 대통령 취임식 이전부터 경기부양책(Stimulus Plan/Stimulus Package)을 마련하는 등 경제 회복을 위하여 다각도의 노력을 기울이고 있다. 또한 오바마 대통령 당선자는 의회에 경기부양안 통과를 강력히 촉구하고 있다.

1) BLS (2008), News: The Employment Situation—November 2008, December 05 2008, U.S. Department of Labor, U.S. Bureau of Labor Statistics. <http://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf>

2) Jobless rate hits 7.2%, a 16-year high, The New York Times, January 10, 2009.

오바마 당선인은 당초 대선 유세 기간 중에는 100만 개의 일자리를 창출하겠다고 밝혔다가 대통령에 당선된 뒤 추수감사절 직전인 11월 말경에는 2년 동안 250만 개의 일자리를 창출하거나 유지하겠다고 발표하였다. 그러나 지난해 성탄절 직전에는 고용창출 목표치를 300만 개로 높였다가³⁾ 올해 1월 10일에는 다시 목표치를 최대 400만 개로 늘렸다. 오바마 대통령 당선인은 1월 10일 토요일 라디오 연설을 통해, 현재 계획 중인 775조 달러 규모의 경기부양책이 시행되면 2년간 최대 400만 개의 일자리가 창출될 수 있을 것이라고 밝혔다. 그는 경기부양책이 시행되지 않는다면 이 경기침체는 앞으로도 지속될 것이며 실업률은 두자리 숫자로 증가하여 결국에는 미국이 세계적인 경쟁력을 잃게 될 것이라는 경제학자들의 전망도 언급하였다.

이와 함께 오바마 당선인은 일자리 창출 방안을 담은 경제분석 보고서⁴⁾를 발표하였다. 오바마 정부의 경제팀인 바이든(Biden) 부통령 당선인의 경제수석보좌관인 번스타인(Bernstein)과 오바마 정부의 경제자문위원회 의장에 내정된 로머(Romer)가 중심이 되어 작성한 이 보고서에는 미국 경제회복 및 재투자를 통한 고용 계획안이 담겨 있다. 이 보고서 발표 시점은 16년 만에 실업률이 7.2%로 최고치에 달했다는 보도가 나간 바로 그 다음날이다. 지난 12월에 미국은 524,000개의 일자리를 잃게 됨으로써 2008년 한 해 동안에만 총 260만 개의 일자리가 사라지게 되었는데, 이 수치는 제2차 세계대전 이래 가장 큰 일자리 감소로 기록된다.⁵⁾

이 글에서는 최근에 발표된 경제분석 보고서에 제시된 미국 오바마 행정부의 경제위기 회생 및 일자리 창출을 위한 고용정책을 소개하고자 한다.

■ 오바마 행정부의 일자리 창출을 위한 고용 전망

오바마 당선인은 1월 10일 라디오 연설을 통해 2010년까지 일자리 창출 목표를 최대 400만 개로 상향 조정하고, 새로운 고용 창출 가운데 90%는 민간부문에서 이루어질 것이라고 밝혔다. 아울

3) Obama expands size of stimulus plan, ChicagoTribune, December 20, 2008.

4) Romer, C., & Bernstein, J. (2009), *The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan*, January 9, 2009.

5) Obama provides analysis of economic plan, CBS News, January 10, 2009

러 그는 라디오 연설 전날 발표된 경제대책 보고서에서 775조 달러에 달하는 경기부양책에 관한 새로운 윤곽을 발표하였다. 이 보고서는 앞으로 2년간 경기부양책을 통해 2010년까지 GDP(국내총생산)를 3.7% 증가시키겠다는 계획을 담고 있으며, 미국의 경제 회생을 위해서는 오바마 대통령 당선자가 계획하고 있는 경기부양책 시행이 반드시 시행될 필요가 있음을 강조하고 있다.

이 보고서 내용 가운데 일자리 창출 정책에 관한 주요 골자를 살펴보면 다음과 같다.

- 경기부양책은 2010년 말까지 300만 개 내지 최대 400만 개의 일자리를 창출할 것을 목표로 한다.
- 건설 및 제조업에서는 사회간접자본(인프라), 에너지 및 학교 공사 등 경제회복 계획으로 특히 급속한 일자리 증가가 예상된다. 그러나 보다 일반적인 경제회생 측면에서 볼 때, 경제의 모든 분야에서 일자리 창출이 예상된다.
- 새롭게 마련될 전체 일자리 가운데 90% 이상은 민간부문에서 창출될 것으로 전망된다.
- 오바마 대통령 당선자가 계획하고 있는 경기부양책을 통해 다양한 임금의 일자리가 창출될 것으로 예측된다. 또한 경기부양책을 통해 시간제 근로자들이 전일제 일자리를 찾게 될 것으로 예상된다.

오바마 정부의 고용정책안에 관한 보고서를 작성한 경제팀은 현재의 경기침체가 근본적인 원인과 심각성 측면에서 전례가 없는 힘든 상황이기 때문에 그 어느 때보다도 불확실성이 높을 수 있다는 가능성을 지적하면서, 이 보고서에 제시된 추정치에는 오류가 있을 수 있음을 언급하였다. 여기서는 경제정책 보고서 가운데 총 고용효과 전망, 경기부양책의 항목별 직·간접 효과 추정, 그리고 산업별 고용창출 전망을 중심으로 살펴보도록 한다.

총 고용효과 전망

미국 경제회복 및 재투자 계획을 통한 총 고용효과 전망은 세 단계로 구성되어 있다. 첫번째 단계는 경기부양책을 구체화하는 것이다. 현재 논의 중인 경기부양책의 금액은 775조 달러를 상회하고 있는데, 경기부양책의 주요 내용은 다음과 같다.

- 사회간접자본(인프라)시설, 교육, 보건 및 에너지 분야의 투자 강화
- 푸드 스탬프(연방정부가 발행하는 저소득자 대상의 식량지원금) 및 실업보험의 확대 등을 포

함한 경기 위기에 가장 영향을 받는 계층을 보호하기 위한 일시 프로그램

- 기업 투자 인센티브

- 오바마 대통령 당선자가 대선 공약에서 제시한 중산층 세금 감면

두 번째 단계는 경기부양책이 국내총생산량(GDP)에 미치는 효과를 시뮬레이션하는 것이며, 마지막 단계는 GDP에 미치는 효과를 고용 창출로 옮기는 것이다. 이 보고서를 작성한 오바마 경제 팀은 비교적 보수적인 경험에 근거한 법칙을 제시하면서, GDP가 1% 증가하면 약 100만 개의 일자리가 창출되는 고용효과가 예상된다고 밝혔다.

<표 1> 경기부양책이 GDP와 고용에 미치는 총 효과

	실제 GDP	고용 효과
경기부양책을 실시하지 않을 경우	\$11,770	133,876,000
경기부양책을 실시할 경우	\$12,203	137,550,000
경기부양책의 효과	GDP 3.7% 증가	3,675,000명의 고용 증가

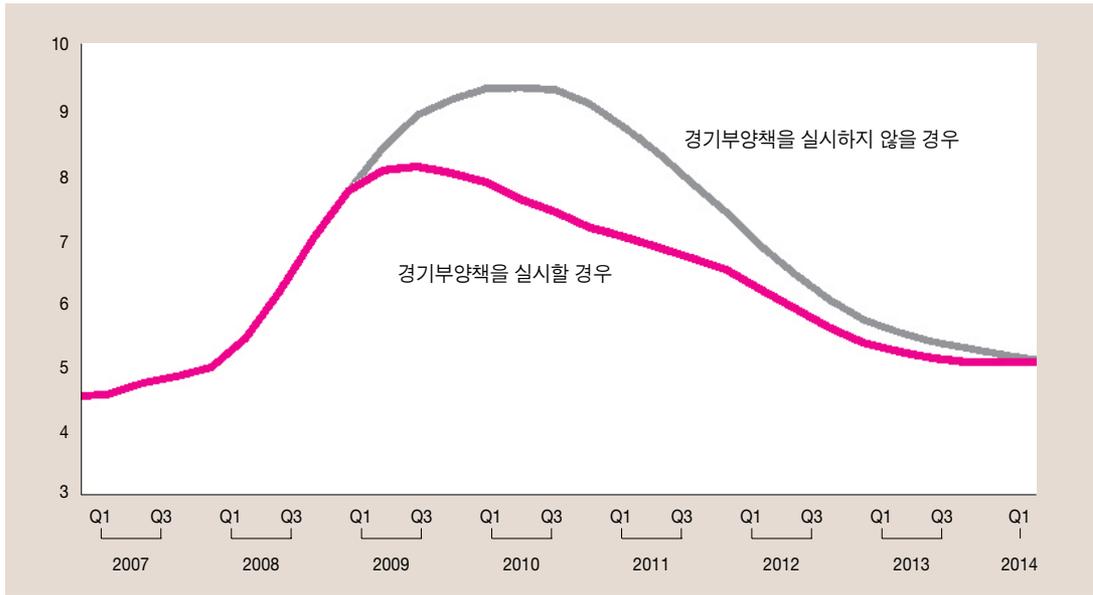
자료 : Romer, C., & Bernstein, J. (2009), *The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan*, January 9, 2009, p.4.

<표 1>에 제시된 바와 같이, 이 보고서에서는 오바마 대통령 당선자가 추진하고 있는 경기부양책을 실시할 경우와 그렇지 않을 경우에 실제 GDP 추정치와 고용효과를 비교하면서 경기부양책이 일자리 창출 효과에 긍정적으로 많은 영향을 미칠 것이라는 전망을 담고 있다. 그리고 이 보고서를 작성한 경제보좌관들은 2010년 말까지 300만 개의 일자리 창출을 예상하고 있다고 언급하면서, 경기부양책을 실시하지 않을 경우 고용 손실의 규모가 상당할 것이라는 지적과 함께 경기부양책 시행의 필요성을 역설하였다. 그리고 이 보고서는 지난 2007년 12월 이래로 미국 경제가 거의 260만 개의 일자리를 잃었다는 사실과 함께 만약 경기부양책이 시행되지 않는다면 300만 내지 400만 개 이상의 일자리가 추가로 사라질 수도 있음을 경고하고 있다.

또한 [그림 1]은 경기부양책을 실시할 경우와 실시하지 않을 경우의 실업률을 대비하여 보여주고 있다. 이 보고서는 냉정한 전망을 담고 있는데⁶⁾, 수백만 개의 일자리가 경기부양책을 통해 창출

6) Obama stresses plan's job potential, Washington Post, January 11, 2009.

[그림 1] 경기부양책을 실시할 경우와 실시하지 않을 경우의 실업률 비교



자료 : Romer, C., & Bernstein, J. (2009), *The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan*, January 9, 2009, p.4.

된다 하더라도 2010년 말까지 실업률은 지난해 12월 말의 7.2%에서 조금 나아진 7.0%에 이를 것이라는 예측치를 제시하고 있다. 아울러 경제팀은 실업률 7.0%는 경기부양책을 시행하지 않을 경우에 발생할 수 있는 8.8%보다는 낮은 수치라고 언급하면서, 경기부양책 실시의 필요성을 강조하였다.

경기부양책의 항목별 직·간접 효과 추정

오바마 경제팀은 보고서에서 경제의 각기 여러 영역에서 얼마나 많은 새로운 일자리가 창출될 것인지에 대한 전망과 함께 경기부양책이 항목별로 어떠한 직·간접 효과를 미칠지에 관한 분석 결과를 내놓았다. 직접효과는 경기부양책에 의해 연방정부 및 경기부양책 사업 등을 통한 직접적인 고용효과를 뜻하며, 간접효과는 새로 고용된 근로자들이 소비를 하게 됨으로써 이러한 소비가 다른 산업에 미치는 영향을 말한다.

〈표 2〉 경기부양책이 2010년 말까지 일자리에 미치는 효과

항목	총 효과	직접 효과	간접 효과
에너지	459,000	305,000	153,000
사회간접자본(인프라)	377,000	236,000	142,000
의료	244,000	166,000	78,000
교육	250,000	166,000	83,000
취약계층 보호	549,000	140,000	409,000
주정부 지원	821,000	442,000	379,000
소득세 감면	505,000	0	505,000
기업세금 인센티브	470,000	0	470,000
전 체	3,675,000	1,456,000	2,219,000

자료 : Romer, C., & Bernstein, J. (2009), *The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan*, January 9, 2009, p.6.

경기부양책의 항목별 직·간접효과 추정 결과는 〈표 2〉에 제시되어 있다.

〈표 2〉에 제시된 추정치는 경기부양책에 포함된 모든 항목들이 일자리 창출에 중요하게 작용할 것이라는 것을 보여주고 있다. 에너지, 사회간접자본(인프라), 교육 등 직접적인 투자 프로그램에서 상당한 고용창출 효과가 예견되고 있으며, 주정부 지원도 일자리 마련에 직·간접 효과를 미치는 중요한 요소로 전망되고 있다. 이 보고서는 에너지 분야 투자를 통해 거의 46만 개의 일자리가 새로 생겨날 수 있으며, 사회간접자본 투자를 통해서 약 40만 개, 의료에 대한 투자로 24만 개, 교육 분야에서는 25만 개의 일자리가 각각 창출될 수 있다고 전망하고 있다.

이러한 내용은 이 보고서가 제출되기 이전인 지난 해 12월 초에 오바마 대통령 당선인이 그의 경제팀에게 보다 에너지 효율성이 높은 공공 건물을 건축함으로써 도로와 학교 등에 투자할 수 있는 내용을 골자로 하는 경제회복 계획안을 만들 것을 주문한 것과 관련된다. 그는 이 계획이 1950년대의 연방 고속도로 시스템 건설 이래로 국가 인프라에 투자하는 최대 규모가 될 것이라고 언급하면서, 경제 부흥 계획에 수만 명의 인력을 투입함으로써 일자리를 창출할 계획을 밝힌 바 있다.

한편, 세금 감면을 통해서도 직접적인 고용효과를 예상할 수 없지만, 세금 감면이 소비자 및 기업의 소비에 간접적으로 영향을 미칠 것으로 예상됨으로써 향후 2년 후에는 일자리 창출에 기여할 것으로 전망되고 있다. 아울러 오바마 경제팀은 경기부양책을 통해 270만 명의 시간제 근로자들

이 정규직 일자리를 얻을 수 있을 것이라고 예측하고 있다.

산업별 고용창출 전망

이 보고서는 2010년 하반기까지 산업별로 예상되는 일자리 증가 전망치를 제시하고 있다(표 3 참조).

산업별 고용창출 전망을 살펴보면, 전체 일자리창출 예측치의 30%는 건설업과 제조업에서 이루어질 것으로 예상된다. 이 보고서는 가장 큰 규모의 일자리 증가는 건설업과 제조업에서 이루어질 것이라고 예측하고 있는데, 678,000개 이상의 새로운 일자리가 도로 공사와 같은 공공 건설업에 의해 마련될 것이라고 전망하였다. 건설업과 제조업은 최근 경기침체로 특히 타격을 많이 받아

〈표 3〉 경기부양책에 의한 산업별 고용창출 전망

산업	2010년 말까지 예상되는 일자리 증가 수
광업	26,000
건설업	678,000
제조업 (전체)	408,000
도매업	158,000
소매업	604,000
정보	50,000
재무	214,000
전문직 및 기업 서비스	345,000
교육 및 의료 서비스	240,000
레저 및 호텔 서비스	499,000
기타 서비스	99,000
공익 설비	11,000
교통 및 창고업	98,000
정부 (전체)	244,000
전 체	3,675,000

자료 : Romer, C., & Bernstein, J. (2009), *The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan*, January 9, 2009, p.8.

온 업종이기도 하다.

이외에 상당한 고용창출 효과가 예상되는 분야는 소매업과 레저 및 호텔서비스업이다. 건설업, 제조업, 소매업과 레저 및 호텔서비스업에서는 모두 중간 및 저임금근로자의 대규모 고용이 예상된다. 특히 중간 및 저임금근로자들은 최근 경기 하락으로 인하여 상당히 많은 고통을 겪고 있는 계층이라는 점에서 이러한 산업 분야에서의 일자리창출은 이들에게 희망을 안겨 줄 수 있을 것으로 예상된다. 또한 이 보고서를 작성한 경제팀은 경기부양책으로 새롭게 창출되는 일자리의 임금 가운데 호텔과 레스토랑 등의 시간당 급료는 낮아지는 반면, 건설업에 종사하는 기계운전 매니저 등은 시간당 40달러 이상을 받을 수도 있다고 전망하였다.⁷⁾

■ 맺음말

오바마 대통령 당선자는 신정부 출범과 함께 미국 경제회생이라는 매우 중요하고 시급한 과제를 안고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 최근 오바마 경제팀에 의해 발표된 일자리창출 전망 보고서는 미국 정부가 경제 활성화를 위하여 구체적인 고용정책을 수립하는 데 유용한 지표가 될 것으로 보인다.

이 보고서에서 제시된 경제 분석이 일자리 창출 계획에 시사하는 바는 다음과 같다.⁸⁾

- 경제회복 계획은 상당한 정도의 일자리 손실에 대응할 정도로 대규모이어야 한다.
- 경기부양책은 일자리가 신속하고 경제 전반에 걸쳐 창출될 수 있도록 직접적인 정부 지출, 주 정부 재정지원 및 세금 감면과 같은 방안들을 포함할 필요가 있다.
- 경기부양책을 통해 남성과 여성 근로자 모두가 혜택을 받을 수 있어야 한다.
- 경제 활성화를 위한 정책은 모든 미국인들을 실직으로부터 보호해야 하지만 특히 실업률 증가로 특히 고통을 받는 집단에게 도움이 되어야 한다.

7) "Obama stresses plan's job potential," *Washington Post*, January 11, 2009.

8) Romer, C., & Bernstein, J. (2009), *The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan*, January 9, 2009.

- 잘 설계된 경기부양책은 수만개의 일자리를 창출할 수 있어야 할 뿐만 아니라 적절한 임금과 전일제 고용을 제공할 수 있어야 한다.

Moddy's Economy.com의 창립자이자 수석 경제학자인 마크 잔디(Mark Zandi) 씨는 오바마 경제팀이 작성한 보고서 가운데 일자리 증가에 대한 예측은 자신의 전망과 매우 유사하다고 밝혔다. 그러나 경제 동향을 분석하는 UCLA 대학 Anderson Forecast의 선임 경제학자인 데이빗 술만(David Shulman) 교수는 오바마 대통령 당선인의 경기부양책에는 동의하지만, 오바마 경제팀이 에너지와 사회간접자본(인프라) 부문에서의 일자리창출 계획에 부합되는 향후 2년간의 구상안을 가지고 있는지에 대해서는 의문이 든다고 지적하였다. 아울러 술만 교수는 앞으로 2년 이내에 오바마 경제팀이 제시한 일자리창출정책이 실현 가능한지에 대해서도 의구심이 든다고 언급하였다.⁹⁾

아울러 오바마 정부의 고용창출 목표치가 약 2주 만에 100만 개씩 늘어나자 일각에선 우려의 목소리도 나오고 있다. 오바마 대통령 당선인은 지난해 성탄절 직전에는 고용창출 목표치를 이전보다 증가된 300만 개로 높였다가¹⁰⁾ 올해 1월 9일에는 다시 목표치를 최대 400만 개로 늘린 바 있다. 이처럼 오바마 대통령 당선자가 고용창출 전망을 짧은 시간 동안 수시로 수정함에 따라 한편에서는 오바마 경제팀이 준비 중인 경기부양책이 과연 실효성을 거둘 수 있는지에 대한 의문도 제기되고 있다. **KLI**

9) "Obama Stresses Plan's Job Potential," *Washington Post*, January 11, 2009.

10) "Obama Expands Size of Stimulus Plan," *Chicago Tribune*, December 20, 2008.