

미국 2012년 고용전망

Randall W. Eberts (미국 W.E 업존 고용연구소 소장)

■ 머리말

미국경제가 대침체의 늪에서 벗어나기 시작한 지 2년 반이 지났지만, 미국은 여전히 높은 실업률과 대규모 실업자 문제에 직면해 있다. 미국경제는 분명히 실업자의 재취업과 안정적인 경제 회복에 필요한 일자리를 충분히 창출하지 못하고 있다. 침체기 초기 단계에 수립된 주요 경기 부양책을 통한 노력에도 불구하고, 실업률은 2011년 12월 현재 미국 기준으로 여전히 높은 8.5%를 기록하였으며 구직자 수도 140만 명에 이르렀다. 실업률이 8.5% 이상 지속된 기간도 32개월에 이르러, 1947년 이후로 최장기간 지속되었다. 모든 계층에서 실업률이 증가했으나, 과거의 여러 침체기와 마찬가지로 청년, 소수집단, 저학력층이 가장 큰 타격을 입고 있다.

2012년은 미국 고용현황과 경제에 있어 중요한 시점이다. 관건은 미국경제가 지속가능한 차원으로 충분한 신규 고용을 창출함으로써 실직자들의 재취업뿐만 아니라 노동시장에 새로 진입하는 신규 노동력을 수용할 수 있을 것인가에 있다. 조속한 고용 회복과 실업자 규모 축소는 현재 자신과 가족의 부양을 위해 구직에 나선 수백만 명의 구직자만이 아니라, 다소 위태로운 경제 회복세를 지속시키기 위해서도 절실하다.

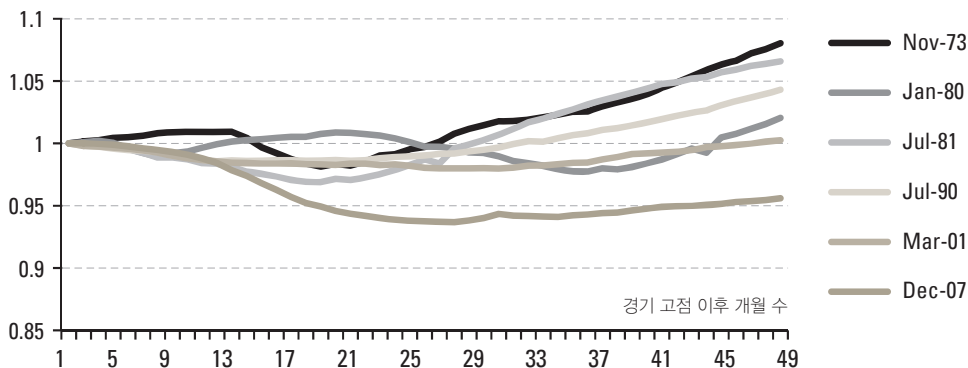
고실업과 고용성장 부진은 향후 성장에 지속적인 걸림돌이 되고 있으며 경제 전망을 어렵게 한다. 미국의 GDP에서 내수가 차지하는 비중이 무려 70%에 가까운데, 국민들은 실직하거나 향후 고용 전망이 불확실한 경우 소비를 꺼리게 된다. 주택 압류와 주택 할부금 체납은 주택소

유주의 실적과 밀접한 관련이 있다. 주택저당 할부건의 7%가 할부상환금이 90일 이상 체납되고 있는데, 이는 2006년의 1%와 비교하여 상당히 높은 수치다. 따라서 경제 회복을 위해서는 더욱 활발한 고용창출과 신규채용이 요구된다.

■ 고용성장 부진

미국경제가 회복세로 접어든 2009년 7월 이후로 170만 개의 일자리가 생겨났지만, 이는 침체기 동안 일자리를 잃은 8백만 명 이상 되는 실업자들의 재취업을 위해서는 턱없이 부족한 수치다. 그러나 이러한 일자리 증가는 모두 지난해에 이루어진 것이다. 침체기 이전의 고용 수준으로 돌아가기 위해서는 훨씬 더 큰 폭의 고용 증대가 필요하다. 미국 '전미경제연구소(NBER)'가 경기가 저점에 이르렀다고 선언했던 2009년 6월 이후로, 실질GDP는 지금까지 총 5.6% 증가했으며, 최근에 이르러서야 2007년 12월에 기록되었던 이전의 경기 고점 수준을 회복하였다. 반면에 고용의 회복 속도는 이보다 훨씬 느리다. 동 기간에 비농 총고용은 고용 최고치를 기록한 2007년 12월에 비해 5%나 낮다(그림 1 참조). 1980년 이후 네 차례의 경기 순환을 거치고 -고점 이후로 48개월, 상승 시점으로부터 29개월- 이 시기에 이르러 고용이 이전의 최고치 수준을 넘어섰다.

[그림 1] 경기 고점 대비 고용



자료: 노동통계국.

지난해에 고용이 증대하기는 했지만, 이는 새로이 생산가능인구에 편입되는 이들에게나 일 자리를 제공할 수 있을 정도의 증가에 불과했다. 이러한 사실은 전체인구 대비 고용인구를 의미하는 고용률(employment-to-population ratio)에서 알 수 있는데 여기서의 전체인구는 16세 이상 인구를 의미한다. 고용률은 일반적으로 침체기에 하락하는데, 근로자가 해고되고 실직자 다수가 취업을 하지 못하면서 노동시장에서 퇴장하기 때문이다. 고용률은 2000년에 64.7%로 최고치를 기록하였다. 2001년 침체기에는 다소 하락하였지만 최근의 침체기에는 급락하였다. 2007년 12월부터 2009년 12월까지 2년 동안 고용률은 62.7%에서 58.5%로 감소하면서, 2차 세계대전 이후 침체기에 기록된 가장 큰 폭의 하락을 보였다. 고용률은 현재의 저점에 이른 2009년 12월 이후로 거의 변동이 없었는데, 이는 신규 일자리의 순증분이 생산가능인구와 거의 같은 속도로 증가하고 있음을 의미한다.

이와 같이 낮은 고용률은, 고용 하락과 생산가능인구의 노동력 참여 감소 모두에 원인이 있다. 노동참여율은 침체기 동안 급격하게 감소하였고 아직까지 어떠한 회복 조짐도 보이지 않는다. 실제로, 고용률과 마찬가지로, 노동참여율도 2000년에 최고치를 기록한 이후로 계속 감소하고 있다. 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)에 의하면, 노동참여율이 감소하는 이유는 구직자들이 구직을 포기하면서 노동력에서 탈퇴하기 때문이다. 상대적으로 젊은 근로자들의 경우, 노동시장을 떠나 학교로 돌아가 고용 전망이 회복할 때까지 기다릴 수 있지만, 그보다 높은 연령층의 근로자들은 구직 가능성에 낙담하여 자신들이 계획했던 것보다 조기에 노동시장에서 퇴장을 할 수도 있다. 그 이유가 무엇이든 간에, 노동력 탈퇴는 실업률을 볼 때 고용 현황을 왜곡시키는 측면이 있다. 현재 노동참여율이 침체기 이전(2008년)과 같다면, 2011년 12월의 전국 실업률은 8.5%가 아니라 9.4%여야 한다.

분명한 점은, 많은 실직자에게 구직 기회를 제공하기 위해서는 더 많은 새로운 일자리가 필요하다라는 것이다. 추정 자료에 따르면, 노동시장 신규 진입 인구를 수용하기 위해서는 매월 125,000개의 신규 일자리가 필요하며, 향후 5년 내에 실업자 수를 침체기 이전 수준으로 되돌리기 위해서는 매월 320,000개의 신규 일자리가 필요하다고 한다. 일자리 증가는 지난해만을 대상으로 한 경우에 월평균 100,000건을 넘어섰다. 회복이 시작된 이후 전체 기간에 대한 월평균 증가분은 36,000건에 불과하다.

■ 기업 내 일자리 충원 미진

현재 기업들의 월 채용건수는 4백만 명으로, 이는 침체기 이전에 비해 월 130만 명이 적다. 이 속도로는, 신규 채용건수가 최근 이직 근로자 수를 간신히 초과할 정도여서, 침체기에 실직한 추가 840만 명의 재취업에 필요한 일자리에겐 턱없이 부족한 상황이다. 다소 당황스러운 현상은, 지난 2년간 빈 일자리(job opening)의 증가율이 채용 증가율의 3배를 넘어섰다는 점이다. 이전의 경기 주기에도 빈 일자리가 채용보다 빠르게 증가하긴 했지만 이 정도까지는 아니었다.

이와 같은 빈 일자리와 채용 간 격차는, 공석에 적합한 자격을 갖춘 인력을 확보할 수 없다는 기업들의 불만이 높아지는 것과 상통한다. 그러나 기술격차라는 이유는 석연치 않다. 여기서 분명한 의문점은, 침체기 이전에 많은 기업이 보수를 지급하고 고용했던 근로자들이 왜 이제는 동일하지는 않더라도 유사한 일자리에 대해서 부적격자로 간주되는 것인가이다. 지난 2~3년 사이에 기술변화가 너무나 급격하게 이루어져 이 근로자들의 기술이 이제는 더 이상 쓸모 없게 되었다는 것인가? 이러한 질문을 해결할 만한 구체적인 실증적 증거는 거의 없다. 그러나 이 질문과 관련 깊은 관측 결과로서, 이번 경기 주기는 산업 전반에 걸친 구조적 효과보다는 경기 변동적 효과가 더 두드러진다고 널리 인식되어 있으며, 이러한 주장에 대해서는 뒷받침할 수 있는 실증적 증거가 제시되어 왔다. 따라서 침체기에 감원이 있었던 업종이 바로 상승기에 근로자를 채용하고자 하는 업종이며 대체로 기업의 경우도 상당수가 그러하다는 것이다. 결과적으로, 그것이 사실이라면, 일부 업종은 확장되는 반면 다른 업종은 상당히 축소되어서 침체기 이전과는 다른 산업구성(industrial mix)이 초래되는 경우이나 발생할 수 있는 정도의 업종 간 기술불균형(skill mismatch)이 예상되지는 않는다.

정책입안자들은 기업이 장기간 실직 상태에 있었던 구직자들을 차별할 수 있다는 점을 우려한다. 구직자의 응시 자격을 “현직 근로자”로 정하고 있는 구인 광고가 늘고 있다. 이러한 관행은 자기의 과실이 아닌 이유로 실직한 근로자들에 대한 차별이며, 국가의 입장에서는 침체기 전까지 경제에 생산적으로 기여했었던 실직자들의 능력이 간과됨으로써 가치 있는 자산을 잃게 되는 결과를 초래한다. 이 문제의 심각성을 인식하여, 지난 9월에 미국일자리법(American Jobs Act)에 채용 관행에 있어 사용자의 실직자 차별을 금하는 조항을 신설하는 개정안이 미하원에 상정되었으나 통과되지는 못했다.

■ 2012년 고용전망

2012년에는 고용이 지속적으로 완만하게 증가할 것으로 예상되고 있다. 필라델피아의 연방준비은행은 유력한 경제전망 전문가 45인(기관)의 의견을 수렴하여 합치된 견해를 바탕으로 미국 경제 전망치(consensus forecast)를 집계, 발표하였다. 11월에, 전문가들은 2012년에 비농 고용직이 매월 평균 131,300개 증가할 것으로 전망하였다. 이러한 고용 증가는 2010년의 월평균 89,000개의 신규고용 순증분은 초과하지만 2011년의 월평균 증가분인 143,000개에는 미치지 못한다. 이러한 월평균 증가율로 150만 개의 일자리가 창출되겠지만 실업률에는 별다른 영향을 미치지 못할 것이다. 실제로, 연방준비은행의 전망치는 2012년 4사분기 실업률을 8.7%로 예상하고 있는데, 이는 현재 실업률(2011년 12월 기준)인 8.5%보다 약간 높은 수치다.

경기가 회복세로 돌아선 이후로도 비농 총고용 성장에 걸림돌이 되고 있는 한 요소로 정부 인력 감축을 들 수 있다. 주 및 지방 정부 예산은 경기 침체로 인한 자산 가치 하락과 사업매출 부진으로 큰 타격을 입었다. 주 및 지방 정부들은 세수 감소에 맞추어 예산을 조정해야 하는 상황에서 인력을 감축할 수밖에 없었다. '경기부양법(Recovery Act)'을 통한 연방정부로부터의 상당한 재정지원에도 불구하고, 경기 회복이 시작된 2009년 7월 이후 주 및 지방 정부의 감원 규모는 550,000명을 넘어섰다.

완만한 고용 전망치는 마찬가지로 완만한 예상 실질GDP 성장률에서 비롯되고 있다. 전문가 45인은 2012년의 연간 경제성장률을 2.4%로 내다보고 있는데, 이는 2011년에 대해 추정된 성장률 1.8%보다 높은 수치다(경제분석국(Bureau of Economic Analysis)의 2011년 4사분기 추정치가 아직 발표되지 않은 상태다). 이에 비해, (회복기로 접어든 이후 온전히 1년이 지난) 2010년의 실질GDP 성장률은 3.0%였다. 2012년의 실질GDP 성장률이 이보다 높은 3.0~3.9% 사이를 기록할 확률은, 그보다 낮은 1.0~1.9% 사이를 기록할 가능성의 절반에 그친다(전문가들은 그 가능성을 각각 15%와 30%로 보고 있다).

미하원 예산국(Congressional Budget Office: CBO)의 전망도 위 전망치와 유사하다. 2012년 실질GDP 성장률을 2.5%로 예상하고 있으며, 실업률은 연말에 8.9%에 이를 것으로 보고 있다. CBO는 이러한 성장 부진의 원인이 상품과 서비스에 대한 수요 저조와, 기술불균형과 같은 채용 저해요인에 있다고 본다. 다른 한편으로, CBO관계자들은 2012년에 소비자 지출 상승, 지속

적인 기업 투자, 수출 수익, 주택 건설업 회복세를 예상하고 있다.

그러나 이러한 전망치로 파악되지 않는 변동 요소들이 생겨날 수도 있다. CBO 전망치는 7월에 작성되었으며(8월에 약간 수정되기는 했지만), 연방준비은행의 전망치는 11월에 작성되었다. 그 이후로 여러 주요 요소들이 상당히 개선된 것으로 나타났다. 12월의 민간부문 총 근로자 수는 212,000명이 늘어났고, 소비자 신뢰지수는 11월과 12월 사이에 거의 10포인트나 급등했으며, 미국 기업신뢰도는 여름 이후로 느리지만 꾸준히 높아지고 중소기업 신뢰도도 지속적으로 상승하였다.

특히 전문가들은 최근 몇 개월간 제조업 부문의 반등에 고무되어 있다. 2010년 초반부터 미국 제조업의 고용이 다른 주요 선진국에 비해 빠르게 성장하면서 심지어 독일과 캐나다를 앞섰다. 많은 이들은 그 원인을 생산의 구조적 개선으로 보고 있다. 임금은 억제된 상태에서 생산성은 크게 증가하면서, 결과적으로 비용 증가를 겪고 있는 중국을 비롯한 다른 국가와 달리 미국의 제조업체들은 단위노동비용이 감소하였다. 이에 대해, 일부 전문가들은 수입된 중간재 가격이 정확하게 계산되지 않고 생산성이 높게 측정되도록 왜곡시키면서 생산성 증가치가 과대 산정되었을 수 있다고 신중한 태도를 취한다. 또한 미국 연방준비제도이사회가 금리를 유럽과 기타 무역 상대국보다 낮게 유지하면서 상승기의 상당 기간 동안 미화가 약세를 띤 것도 미국 수출을 활성화하는 데 일조하였다. 내구재와 비내구재 제조업 모두 개선되고 있는 것으로 나타났다.

2012년에도 제조업 부문은 지속적 성장을 보일 것으로 예상된다. 미국 ‘공급관리자협회(Institute for Supply Management)’의 구매관리자 지수(purchasing managers' index)는 11월의 52.7에서 12월 53.9로 상승하였다. 50을 초과한다는 것은 해당 업종이 확장되고 있음을 의미한다. 제조업의 생산 및 고용 지수는 11월 이후로 3포인트 높아졌다. 그럼에도 불구하고, 제조업 고용 규모는 여전히 정점에 비해 200만 명이 적어서, 최근의 급증은 단순히 침체에 있었던 큰 폭의 하락에 반응한 것으로 볼 수 있다.

■ 일자리 창출

미국경제의 고용창출 잠재력은 여러 차례의 경기 순환을 거치면서 퇴화되어 왔다. 국내총생

산(GDP) 성장은 과거와는 달리 동일한 정도의 고용 성장으로 이어지지 않고 있다. 1970년대 이후로 각 경기 주기의 연평균가계고용성장률과 연평균GDP성장률 간 비율은 대략 절반으로 감소하였다. 즉 2000년대의 10년간 실질GDP성장률이 1%포인트 증가하면 고용성장률은 이전 10년보다 낮게 나타난다는 의미다. 2001년 3월부터 2007년 12월까지, 고용은 연평균 0.9%로 증가한 반면 GDP는 연평균 2.6%의 성장률을 기록하여, 0.34의 비율을 나타냈다. 이와는 대조적으로, 1973년 11월부터 1980년 1월까지의 경기 순환기에는 총고용이 연평균 3.4%로 증가하였고 동 기간의 GDP 성장률은 연평균 4.5%여서 결과적으로 두 수치의 비율은 0.75였다.

2012년에도 고용이 1970년대와 동일한 실질GDP성장률 대비 비율로 증가하려면, 2012년 비농 총고용은 연방준비은행의 전망치에 의한 150만 개가 아니라 240만 개의 일자리가 증가해야 한다. 그렇다 하더라도, 전문가들의 2012년 실질GDP성장률 대비 고용성장률 예상치는 이번 경기 주기와 이전의 주기를 통해 관측한 결과보다 상당히 높은 수치다. 이러한 방식이 경제의 고용창출 잠재력을 기계적으로 이해하는 방식이기는 하지만, 생산 증대와 고용 성장의 관계를 약화시켜온 근본적인 구조적 요인들을 반영할 수도 있다. 이러한 요인들의 하나로, 생산성이 증가하여 단위생산에 필요한 근로자의 수가 줄어든 것을 들 수 있다. 다른 요인으로는 경제 구성의 변화를 들 수 있는데, 노동집약도가 상대적으로 낮은 부문이 높은 부문을 대체하여 왔다. 또 다른 요인으로 미국 생산의 해외아웃소싱(offshoring)이 포함될 수 있는데, 완성재나 심지어 중간재의 생산에 필요한 노동이 해외 생산자들에 의해 제공되면서 단위생산에 필요한 노동력이 줄고 있기 때문이다.

■ 정책 대응

침체기로 접어든 지 거의 1년이 지난 2009년 2월, 미하원은 2009년 ‘미국경기부양 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act: ARRA)’을 통과시켰고, 오바마 대통령은 이 법안의 입법을 즉각 비준하였다. 이 법안의 목적은 일자리 유지 및 창출과 경제 침체의 최대 피해자 지원에 있다. 법안의 취지는 미국경제가 침체에서 벗어날 수 있도록 가능한 한 빠른 시일 내에 최대한의 비용을 지출하는 데에 있지만, 실제로는 2년간 8,400억 달러의 예산 지출을 승

인하고 있다. 인력제도와 관련하여 약 650억 달러의 지출을 승인하였다. 실업보험제도와 관련해서는 610억 달러에 달하는 큰 규모의 지출이 책정되어 있다. 주로 ‘인력투자법(Workforce Investment Act: WIA)’ 프로그램을 통해 제공되며, 미국노동부 고용훈련청(Employment and Training Administration of the US Department of Labor)이 관할하는 훈련 및 고용서비스에 대해서는 약 44억 달러의 지출이 책정되어 있다.

ARRA의 일차적 목적은 경기 진작과 일자리 창출에 있으므로, 이 법에 따라 배정된 기금의 대부분은 개인 및 기업에 대한 세금감면, 고속도로 및 기타 기반시설에 대한 정부 지출, 교사 및 응급구조원(first responders) 유지를 위한 주 및 지방 정부 교부금, 확대 실업보상금(Unemployment Compensation) 등의 급여와 같은 형태로 경제에 자금을 투입하도록 되어 있었다. 결과적으로 지난 2년간 그로 인한 세금혜택은 2,880억 달러에 달했으며, 직접 정부지출은 2,240억 달러, 급여 지급은 2,750억 달러에 이르렀다.

연방법제의 영향을 평가하는 중립기관인 미하원에산국(CBO)은 ARRA의 제정 초기부터 이 법이 GDP 성장률과 고용수준에 미치는 영향을 모니터링하였다. 가장 최근의 CBO 추정에 따르면(2011년 8월), 2011년에 이 법으로 인해 고용이 900,000~2,700,000건 증가한 것으로 평가되었다. 또한 CBO는 ARRA의 효과가 2010년에 가장 크게 나타난 것으로 보고 이 해에는 이 법으로 인한 고용증가가 1,300,000~3,300,000건에 이르는 것으로 추정하고 있다. 예산지출은 대부분 2011년에 종료되었지만, CBO는 그 효과가 2012년에도 지속되고 2015년경에 완성될 것으로 기대하고 있다. 2012년의 경우, ARRA로 인한 고용 증가는 400,000~1,100,000건, 실업률 하락은 0.2~0.6%포인트로 예상하고 있다. 앞서 언급한 바 있는 연방준비은행 전망치는 이와 같은 ARRA의 예상 고용효과를 어느 정도 감안하여 2012년에 150만 개의 일자리가 증가할 것으로 내다보았다. 이 전망치와 ARRA의 2012년 고용효과에 대한 CBO의 추정치를 연계해 보면, 예상 고용증가분의 1/4(0.4/1.5백만) ~ 3/4(1.1/1.5백만)이 ARRA에 의한 것으로 볼 수 있다.

추가 예산 투입이 없으면 고용 증가세가 꺾일 수도 있음을 인식한 오바마 대통령은 새로운 경기부양책으로 2011년 9월에 ‘미국일자리법(AJA)’을 도입하였다. 4,470억 달러의 예산을 투입하는 이 법의 목적은 기업에게 신규고용창출 인센티브를 제공하고, 실직자들의 재취업을 위한 혁신적 프로그램을 실시하며, 중산층 세금감면을 통해 경기를 활성화하고, 실업급여를 확대하는 데에 있다. ARRA와는 달리, AJA는 전액이 향후 세수 증대를 예상하고 책정되었다. CBO

는 AJA 지출액이 모두 충당될 뿐 아니라 향후 10년 내에 결손액이 60억 달러 줄어들 것으로 추정하였다.

미상원이 AJA를 논의 또는 표결에 부치지 않기로 하면서 이 법안은 소멸되었다. 그러나 2011년 12월의 열띤 정치 공방의 결과, 미하원은 AJA의 2개 조항, 즉 효력 만료예정이었던 실업급여의 연장과 퇴역군인 신규채용에 대한 소액 세금 감면에 관한 조항을 채택하였다. 실업급여의 연장은, 실업급여가 소진된 실직자들에게 지원을 제공할 뿐 아니라 중요한 경기 부양 효과도 거둘 수 있다. 고용촉진책은 신규 고용 창출에 있어 상당히 작기는 하지만 효과는 있는 것으로 간주되어 왔다. 예를 들어, CBO 국장은 2011년 11월 15일 미하원 증언에서 이 두 가지 대책의 실효성을 강조한 바 있다. 그는 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 다양한 한시적 정책 옵션의 잠재적 효과에 대한 CBO의 분석 결과를 제시하였는데, 이 분석에 의하면 고용촉진을 위한 실업자 지원금 및 기업 세금감면이 ARRA에서 사용되거나 정책입안자들이 활용할 수 있었던 다양한 대책들 중에서 가장 큰 효과를 거둔 것으로 나타났다.

■ 맺음말

2012년은 미국 대통령 선거가 치러지는 해다. 결과적으로, 경제 상태, 특히 고용 상황에 많은 관심이 집중될 것이다. 이전의 선거를 보면 실업이 상대적으로 높고 경기가 부진하면 유권자들은 현 대통령으로부터 등을 돌리게 된다. 또한 과거의 경험에 비추어 보면, 미하원이 경기 부양을 위한 주요 신설법을 채택할 가능성도 매우 낮다. 특히 올해는 미하원이 연방 적자와 정부 부채에 초점을 두고 있는 상황이라서 더욱 그러하다. 작년 초에 미하원은 연방예산적자 해결 방법에 대한 양당의 견해차를 해소하지 못하여 “슈퍼 위원회(Super Committee)”를 구성하였다. 이 위원회는 향후 10년간 연방적자분에서 최소 1조 2,000억 달러를 감액하기 위한 권고안을 지난해 11월 말까지 제출하도록 되어 있었다. 그러나 위원회는 합의에 이르지 못했다. 결과적으로, 미하원이 합의에 의한 해결책을 도출해 내지 못하면 2013년에는 상당히 가혹한 예산 삭감이 자동 발효될 예정이다. 아마도, 모든 결정은 2012년 대선 결과가 나올 때까지 미뤄질 것이고, 그동안 미국의 고용은 여전히 불안한 상태로 머물 것이다. **KLI**