

# 미국의 고용 전망과 정책적 혁신

Randall W. Eberts (미국 W.E. 업존 고용연구소장)

2015년의 마지막 몇 개월 동안 미국의 경제는 2016년에도 성장이 지속될 것이라는 밝은 전망을 보였다. 노동시장은 3개월 연속으로 높은 고용증가를 기록하며 한 해를 마감하였다. 주식시장은 중국 경제의 부진과 중국 증시 하락세의 부정적인 영향으로 하락하다가 4사분기에 회복되었다. 소비심리도 계속 상승하고 있으며, 가계 부채는 적정 수준을 유지하는 것으로 보이고, 소비지출도 자산에 비하여 과도하지 않은 수준이었다.

그러다가 연말연시 연휴가 끝나고 복귀한 시점에 모든 것이 갑자기 변한 것처럼 보였다. 중국 증시는 개장 첫 주 동안 13.93% 폭락하였으며, 최근에 발동된 서킷브레이커는 오히려 문제를 악화시킨 것으로 보인다. 다른 국가들의 주식시장에서는 이를 중국 경제가 향후 더욱 악화될 조짐으로 해석하였다. 미국 증시도 첫 주에 약 6% 하락을 기록하였고 둘째 주에도 하락세가 이어졌다.

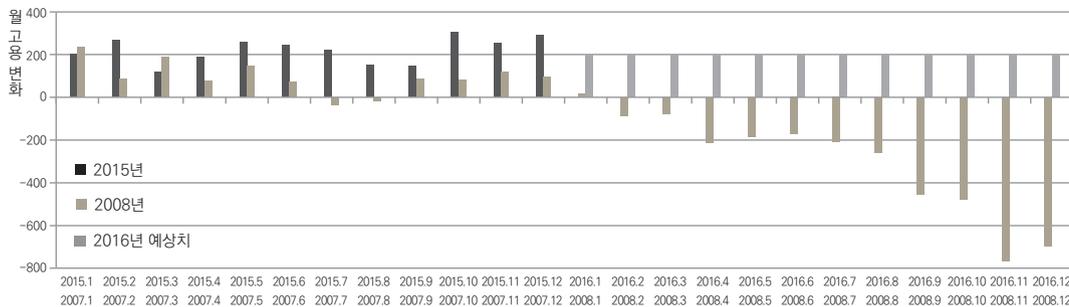
단기적으로 주식시장과 실물경제 사이에 연관성은 거의 없겠으나, 주식시장이 이처럼 연초에 최악의 실적을 기록했다는 사실은 한 해 동안의 소비심리에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다. 유가 하락도 석유 회사들의 수익에 상당한 타격을 주고 있기 때문에, 향후 그들 회사의 투자 및 고용이 축소될 수밖에 없다. 이것만으로 한 해를 암울하게 시작했다고 말하기에는 충분치 않다. 달러화 강세가 수출 성장의 발목을 잡았다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그 영향은 경기회복의 주요 원동력 중 하나인 제조업 부문에 가장 직접적으로 미치고 있다.

## ■ 고용증가

미국의 노동시장이 처음으로 침체로부터 돌아서기 시작한 때는 2010년 10월이다. 그 이후로 고용은 63개월 연속 증가하고 있다. 일자리는 월평균 20만 3천 개씩 증가하여 총 1,300만 개가 늘어났다. 이번 회복기에는 고용시장의 반등이 이전의 확장기에 비해 조금 늦게 시작되었지만, 월 증가율은 이전의 수준을 넘어섰다. 앞선 확장기의 경우, 월 고용증가가 46개월간 연속된 반면에, 이번에는 63개월이나 지속되었다. 이번 회복기에는 월평균 20만 3천 개의 일자리가 늘어난 데 비해, 이전 회복기에는 월평균 17만 개의 일자리가 증가하였다. 또한 2015년 마지막 3개월간 고용증가율은 64개월간 월평균 증가율보다 훨씬 높았으며, 이는 2016년 일자리 성장에 긍정적으로 작용하였다(그림 1 참조).

기타 지표들도 2016년 고용 동향의 강세를 예고하였다. 실업률은 2014년 말 5.6%였으나 2015년 말에는 5.0%를 기록하였다. 2015년 한 해 동안 실업자 수는 100만 명 감소했고, 노동인구는 80만 명이 증가하였다. 구인 1건당 구직자 수가 상대적으로 감소한 점도 2016년 노동시장의 강세를 점칠 수 있는 대목이다. 2015년 말 구인 1건당 구직자 수는 약 1.5명으로 감소하였다. 이는 침체가 심화되면서 구인 1건당 구직자 수가 약 7명에 달하던 수준으로 최고점을 찍고 난 후 이전 확장기가 절정에 달한 이후로 가장 낮은 수치이다.

[그림 1] 2007~2008년 대비 2015~2016년 월 고용 변화(2016년 예상치)



자료: Bureau of Labor Statistics and Federal Reserve Bank of Philadelphia Survey of Forecasters, November 2015.

적어도 필라델피아의 연방준비은행이 가장 최근에 자체 조사를 실시한 시점인 2015년 11월 기준으로 보면, 2016년 고용증가에 대한 예측 전문기관들의 전망은 낙관적이다. 53개 전문기관들은 월평균 19만 7천 개의 일자리 증가라는 합치된 예측을 내놓았으며, 이는 지난 2년간 월평균 24만 개의 증가율보다 조금 낮지만 이전 침체기로 이어지는 2년 동안의 증가율인 월평균 13만 4천 개보다는 훨씬 높은 수준이다.

2015년 1사분기부터 3사분기까지의 고용증가는 2.2%의 GDP 성장에 힘입은 바 있다. 4사분기의 실적이 아직 발표되지는 않았지만, 2015년 마지막 3개월 동안 일자리가 월평균 28만 3천 개 증가하였다는 점을 감안하면, 이 기간의 GDP 증가율은 훨씬 더 높을 것이다. 앞서 언급한 필라델피아 연방준비은행의 조사에 따르면, 4사분기 경제성장률은 2.6%로, 2015년 연간 경제성장률은 2.4%로 예측되었다. 예측 전문기관들은 2015년 4사분기의 월평균 일자리 증가 규모를 20만 개로 예상하였는데, 결과적으로 이러한 월평균 일자리 증가 전망이 월 8만 3천 개씩 차이가 났다는 점을 고려할 때, 이 기관들이 추산한 GDP 성장률은 실제보다 낮을 것으로 보인다. 2016년 1월 19일에 발표된 IMF의 전망에 따르면, 2015년 성장률은 이보다 조금 높은 2.5%다. 필라델피아 연방준비은행과 IMF 모두 2016년 성장률을 0.1%포인트 높여진 2.6%로 전망하고 있다. 2016년 성장률이 2015년보다 약간 높아질 것으로 전망하고 있기는 하지만, 연방준비은행과 IMF의 전망치는 모두 이전보다 0.2%포인트 낮아진 수치이다.

## ■ 미국의 성장을 저해할 우려가 있는 요소들은 무엇인가?

현 시점에서는 중국과 석유가 주요 관건이다. 수개월간, 중국의 경기둔화에 기업과 투자자들의 이목이 집중되어 왔다. 2016년 1월 19일에 중국 정부가 발표한 공식 통계자료는 중국 경기둔화에 대한 우려가 현실임을 보여주었다. 이 자료에 의하면, 2015년 4사분기 중국의 경제성장률은 6.8%를 기록하였고 2015년 전체 성장률은 6.9%로 전망되었는데, 이는 최근 사반세기 중 가장 낮은 수준이다. 경제성장률 6.9%는 중국 정부가 당초 설정한 목표치인 7.0%에 조금 못 미친다. 중국의 성장률이 곧 개선될 것이라는 희망도 거의 없다. 이에 대하여 중국 정부 관리들은 부동산과 제조업의 부채 증가 및 과잉설비가 향후 성장 전망에 부담을 주

고 있으며, 인프라 지출 확대, 신용 제한 완화, 수출 증가와 같이 일반적으로는 부양책이 될 수 있는 요소들이 제대로 작동하지 않고 있다는 점을 인정했다. 중국의 문제들은 석유를 비롯한 상품 가격에 대한 하락 압력과 중국 위안화의 평가절하를 통해 전 세계 다른 국가들로 과 급되고 있으며, 이로 인해 대중국 수출 비용은 더욱 증가하고 무역 상대국의 경쟁력도 약화되고 있다. IMF는 2016년 1월 19일에 발표한 자료에서, 2016년 중국의 경제성장률은 더욱 둔화되어 2015년의 6.8%보다 낮은 6.3%를 기록할 것으로 전망하였다.

다른 신흥시장경제 국가들도 부채 증가, 신용규제 강화, 수출전망 악화 등과 같은 문제를 겪으면서 중국과 유사한 경기둔화 현상을 보인다. 러시아와 브라질은 2015년에 급격한 경기침체를 경험하였고, IMF는 두 국가에 대해 2015년과 같은 정도는 아니더라도 2016년에도 여전히 경제가 위축될 것으로 전망하고 있다. 이 그룹에 해당하는 23개 국가에 대한 최근 IMF 예측에 의하면, 2016년 예상 경제성장률은 4.3%로 이는 2015년보다 1%포인트 미만 소폭 증가한 수치다. 하지만 IMF가 1월에 발표한 수치는 2015년 10월에 발표한 것보다 0.2%포인트 낮다.

중국과 기타 신흥시장의 성장세가 주춤한 상황에서, 선진경제국가들이 전 세계적인 성장 부진을 회복세로 끌어올릴 것으로 기대하기는 어렵다. 유럽 국가들은 국가 재정위기와 구조적 문제들에 시달리고 있다. 최근 유럽중앙은행이 자체적으로 양적 완화를 실시하기로 결정하였지만 이러한 움직임이 아직까지 유럽 경제를 크게 활성화하고 있지는 못하다. 2015년 한 해 동안 유로존 국가들의 경제성장률은 1.5%로 추산되며, IMF는 2016년 경제성장률도 이와 비슷한 1.7%로 전망하였다.

## ■ 경기둔화는 예상치 못한 일인가?

작년 이맘때, 유가 하락, 중국과 기타 개발도상국 및 신흥시장경제국들의 부진, 연방기금 금리 인상이 미국과 전 세계 경제성장에 미치는 영향에 대해 우려가 제기된 바 있다. 하지만 2015년에 대한 전망은 여전히 낙관적이었다. 일부 경우, 2015년 전망치가 실제 결과를 넘어 서기도 하였다. 가령, 세계은행(World Bank)은 2015년 미국의 연간 경제성장률을 3.2%로 예

상하였고, IMF는 그보다 높은 3.6%로 내다보았다. 하지만 2015년 미국의 경제성장률은 잘해야 2.6% 정도가 될 것으로 보았다. 이러한 높은 기대는 당시 연방준비은행의 저금리 유지, 유가 하락, 전반적으로 낮은 인플레이 전망에 비추어 볼 때 정당화될 수 있었다. 대부분의 예측기관들은 연방준비은행이 2015년 내에 금리를 0.25~0.5%포인트 인상할 것으로 예상하기는 했지만, 그러한 금리 인상이 경제성장에 큰 영향을 미칠 것으로는 보지 않았다. 유가와 달러 강세에 대해서도 마찬가지였다. 두 가지 요소 모두 경제에 미치는 효과는 미미한 수준일 것으로 여겨졌다. 여러 예측기관들은 유가 하락으로 에너지 집약 산업은 비용을 절감할 수 있고 이러한 영향은 소비자들에게도 돌아갈 것이라고 주장하였다. 또한 달러 강세가 수출에 미치는 부정적 영향은 수입 가격의 하락으로 상쇄되어, 유가 하락의 경우와 마찬가지로 가계의 구매력 향상에 기여할 것이라고 기대하였다. 이러한 요소들이 2015년 경제성장이 예상보다 부진했던 원인이라고 한다면, 그렇게 된 이유는 그 요소들의 부정적 측면이 긍정적 측면보다 더 컸기 때문일 것이다.

특히 중국과 기타 신흥시장경제국들에 대한 우려가 더욱 확실해졌다. 2014년과 2015년 전반에 걸쳐 이 국가들의 주가가 지속적으로 하락하면서 이미 세계 증시는 신흥시장들에 대한 우려를 드러냈다. 중국 증시가 폭락하자 다른 국가들의 주식시장은 중국 경제의 둔화 가능성에 부정적으로 반응하였다. 하지만 미국의 주식시장은 불안정한 몇 주가 경과한 뒤 급반등세를 보였고 2016년의 처음 몇 주 전까지 상당한 증가를 기록하였다. 하지만 주식시장에 이목이 집중되는 동안 실질적인 부진은 실물경제에 타격을 주고 있었다. 2015년 신흥시장과 개발도상국의 성장이 세계 경제성장의 70%를 차지하기 때문에, 2016년 이 시장에서의 성장 둔화는 미국의 성장에 영향을 미칠 수 있다. 그리고 석유와 기타 상품의 가격이 2016년에도 여전히 침체 상태에 머문다면, 미국의 경제성장률을 현재 전망치 이상으로 끌어올릴 수 있는 요소들을 알아내기는 힘들다.

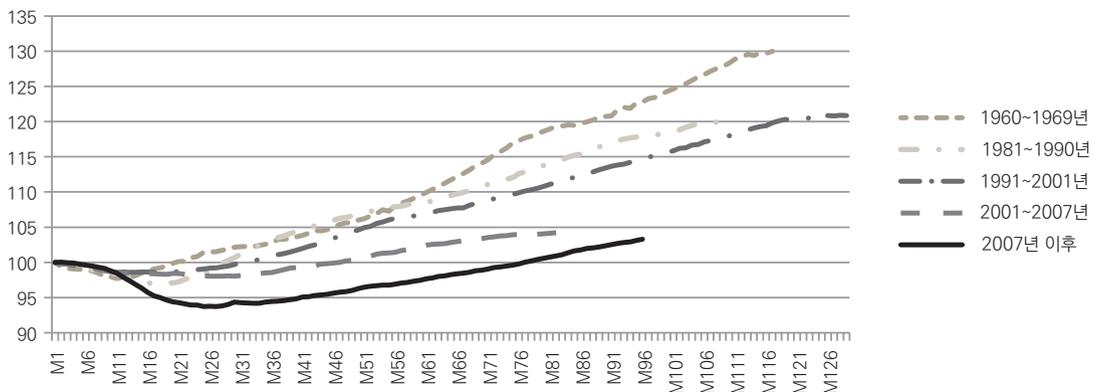
## ■ 회복 기세는 소진되었는가?

경기순환 주기에 예상수명은 없지만, 현재의 경기순환 주기가 1945년 이후 11차례의 주기

대부분보다 오래 지속되고 있다는 사실은 무시할 수 없다. 미국 역사상 현재 경기순환보다 더 오래 지속된 경기순환 주기는 4차례에 불과하며, 그중 3차례가 1960년대 이후였다. 그렇다면 이번 확장기는 얼마나 더 오래 지속될 것인가? 2014년 중반에 이르러서야 고용이 이전의 최고치를 회복하고 많은 사람들이 실제로 경제가 회복되고 있음을 체감했던 것을 보면, 이러한 질문은 다소 시기상조로 보일지도 모른다. 하지만 고용이 63개월 연속 증가한 후에도, 고용률은 이전 경기순환 주기의 정점이었던 2007년 12월보다 겨우 3.5% 높았다(그림 2 참조). 이번 경기순환 주기보다 길었던 이전의 세 차례 주기에서는 현재와 같은 국면에서 각각의 이전 정점과 비교하여 15~23% 높은 고용률을 기록하였다. 분명히 2008~09년의 경기침체는 1930년 대공황 이후 어느 침체기보다도 훨씬 더 심각하였으며 침체 이전 수준으로 회복되는 데도 더 많은 시간이 소요되고 있다. 하지만 현재 고용은 이전의 회복기에서 그랬던 것과 동일한 정도로 경제로부터 힘을 받고 있지는 못하다. 이번 확장기 동안 미국의 GDP 성장률은 연평균 2.1%이며, 2015년 1~3사분기에는 2.0%로 감소하였다. 이번 침체보다 오래 지속되었던 이전 두 차례의 침체기에서 GDP 평균 성장률은 3.0% 이상이었다.

이렇게 경제성장 둔화가 불안한 또 다른 이유는 금리가 여전히 사상 최저 수준이라는 점에 있다. 연방준비은행은 심지어 최근 연방기금을 확충하면서 매우 완화적인 통화정책 기조를 유지하고 있다. 하지만 저금리가 기대했던 만큼 성장을 진작하는 효과는 없는 것으로 보인다.

[그림 2] 주요 경기순환 주기별 고용 지표



주: 가로축은 각 경기순환 주기의 이전 정점을 기준으로 한 월을 가리킴. 이전 정점 월을 100으로 함.  
 자료: Bureau of Labor Statistics, 비농 총고용 및 계절 조정.

연방준비은행이 저금리가 유지하고 있기 때문에 경제가 실제로 위축 조짐을 보이기 시작한다면, 금리를 더욱 낮춤으로써 경제에 활기를 불어넣기 위한 시도를 할 수 있는 여력이 거의 없다.

경제성장 둔화의 이유는 여러 가지로 설명되고 있다. 그중 하나는 2008년 금융위기 이후로 금융기관들에 대한 규제가 더욱 강화되었다는 점이다. 이러한 설명에 동의하는 이들에 의하면, 은행은 가치 있는 벤처 사업에 대출 제공을 꺼려하며 이는 주택건설을 포함한 경제에 찬물을 끼얹는 셈이 된다. 최근 몇 년간 고용 성장의 상당 부분이 중소기업들에서 비롯되었으며, 중소기업은 자체 사업을 확대하는 데 있어 부채에 의존하는 정도가 대기업보다 더 크다. 또 다른 가능한 이유는 기업들이 미래성장에 주요 요소인 리스크를 감수하려고 하지 않는다는 점이다. 최근 발표된 자료에 의하면 상장기업들은 자사의 사업 역량을 확대하고 생산성을 향상시키기 위해 공장과 설비에 투자하는 것보다 주식 매입이나 주주에게 더 높은 배당금을 지급하는 데에 훨씬 더 관심이 많다. 2009년 이후 자사주 매입에 지출한 금액은 194% 증가하였지만, 같은 기간에 사업자본투자는 43% 증가에 그쳤다.<sup>1)</sup>

## ■ 생산성 둔화

생산성 둔화는 이번 확장기 대부분의 기간에 우려 대상이었다. 63개월 연속 고용증가의 시작점이었던 2010년 10월 이후로, 생산성(시간당 산출량)은 연평균 0.5%의 증가율을 나타내는 데 그치며 거의 변동이 없었다. 이와는 대조적으로 이전 경기순환 주기(2003년 2사분기~2007년 4사분기)에 유사한 고용성장이 나타났던 시기에 생산성은 연평균 2.3%의 증가율을 기록하였다. 실제로 미국이 경기침체에 빠지기 2년 전에 시작되었던 생산성 둔화의 원인도 여러 가지로 설명되고 있다. 그중 가장 우세한 설명으로는 특히 금융부문에 대한 부적절한 자원분배, 기업의 첨단설비 투자 부진, 수입 가격과 품질조정(quality-adjusted) 컴퓨터 가격과 관련된 측정 오류 문제들을 들 수 있다.

1) Carlyle Group; U.S. Department of Commerce

일부 학자들은 생산성 둔화를 경기침체 초반에 갑작스럽게 큰 폭으로 생산이 감소하면서 기업의 R&D 및 기술도입으로 인한 지출이 급감한 결과로 본다.<sup>2)</sup> 이들의 주장에 의하면, 지속적인 기술투자가 이루어지지 않으면, 생산성을 높이는 신기술이 생산으로 구체화되는 속도가 상당히 느려진다. 또한 지속적인 생산성 하락은 대공황을 촉발했던 금융위기와 같은 심각한 금융위기의 특징인 것으로 보인다고 논평한다. 생산성 증가를 가로막은 또 다른 방해 요소는 학력수준이다. 미국 교육의 질이, 특히 고등학교에서 저하되었다는 주장이 많이 제기되어 왔다. 또한 여러 선진국가들의 경우와는 달리 미국에서는 청년 근로자들의 교육수준이 중장년 이상의 근로자들보다 높지 않으며 이는 미국의 향후 생산성 증가에 좋은 조짐은 될 수 없다.

## ■ 소득 불평등 심화

낮은 생산성 증가율은 미국의 향후 경제성장에 있어서 불길한 조짐일 뿐 아니라 임금 정체 및 불평등 심화의 주된 원인이 될 수 있다. 중-저소득 근로자들의 임금은 이번 확장기 전반과 심지어 이전에도 미미한 변동이 있었을 뿐이지만, 이에 반해 소득 상위 10% 근로자들의 임금은 같은 기간에 몇 배 증가하였다. 이러한 임금 증가율의 격차는 지금까지 수십 년간 미국 소득 불평등 심화의 원인이 되어 왔다. OECD 분석에 의하면 소득 불평등 심화 추세는 지난 몇 년 동안 완화되었으며, 이는 생산성 증가율이 둔화되어 미미한 수준에 머물렀던 시기와 거의 맞물린다. 하지만 2007~2011년까지 4년 동안, 소득 상위 10%(하위에서 90%) 임금 대비 하위 10% 임금 비율인 90/10 비율은 15.1%에서 16.5%로 증가하였다. 물론 소득 불평등이 장기적인 이슈이긴 하지만 최근 OECD의 워킹페이퍼에 의하면 미국 내 소득 불평등의 심화는 1990년부터 2010년까지 20년 동안 미국 GDP 성장률을 6~9%포인트 낮추는 효과가 있었다.<sup>3)</sup> 이러한 효과의 상당 부분은 저소득 집단에 대한 교육 기회가 줄어든 데 기인하며, 이는

2) Diego Anzoategui, Diego Comin, Mark Gertler, and Joseba Martinez(2015), "Endogenous Technology Adoption and R&D as Sources of Business Cycle Persistence," NBER Working Paper.

3) Cingano, F.(2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing.

향후 소득에 영향을 미치며 따라서 경제성장에 타격을 준다. 따라서 미국에서 소득 불평등이 심화되는 추세를 되돌리지 못하면, 향후 경제성장은 계속해서 그러한 역풍을 맞게 될 것이다.

## ■ 대선과 정책 우선과제

2016년은 미국 대통령 선거가 실시되는 해이다. 실제 선거는 11월에야 개최되지만, 정치 유세는 이미 2015년 여름부터 본격적으로 진행되어 왔다. 공화당은 지난 여름부터 거의 20명이나 되는 많은 후보들이 등장하여 대통령 후보 경선을 두고 경쟁을 벌여 왔다. 현재 공화당 유력 후보자는 2월의 아이오와 전당대회와 뉴햄프셔 예비선거를 앞두고 상당한 표심을 얻고 있는 6명 미만으로 좁혀졌다. 공화당의 경우 도널드 트럼프(Donald Trump), 테드 크루즈(Ted Cruz) 상원의원, 잭 부시(Jeb Bush) 전 플로리다 주지사, 마르코 루비오(Marco Rubio) 상원의원이 여론조사에서 선두를 달리고 있지만, 1위인 도널드 트럼프 후보가 2위인 테드 크루즈 후보를 큰 차이로 앞서고 있다. 오바마 대통령이 둘째 임기 마지막 해를 맞이하였고 헌법에 의해 세 번째 출마는 금지되어 있기 때문에, 민주당 후보 경선은 현직 대통령을 제외한 후보들에게 열려 있다. 전 상원의원, 전 국무장관이자 빌 클린턴 전 대통령의 부인인 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)은 민주당 경선에서 가장 유력한 당선 후보로 꼽혀 왔다. 그러나 예비선거에 가까워지면서, 버니 샌더스(Bernie Sanders) 상원의원이 여론조사에서 격차를 좁혀가더니 현재는 거의 차이가 없는 것으로 보인다. 결과적으로 여론조사는 여전히 트럼프와 클린턴의 경쟁을 예고하고 있지만 11월 투표에서 누가 공화당 또는 민주당 후보가 될지는 명확하지 않다.

후보들의 노동 관련 정책 입장은 근본적으로 당 노선을 따르고 있다. 공화당 후보들은 토론 및 인터뷰에서 주로 이민에 초점을 맞추어 논평한다. 주요 이슈는 불법 이민자 유입으로부터 미국 국경을 보호하고 이미 미국에 입국해 있는 불법 이민 근로자와 그 가족에 대해서는 합법적 신분을 부여할 수 있는 방안을 찾는 데 있다. 도널드 트럼프는 불법 이민 근로자에게 시민권을 부여하는 방안은 없다고 단호하게 말하지만 더 많은 유럽 이민자를 허용하고 미국 대학 졸업자에게 합법적 신분을 부여하는 가능성은 열어 두고 있다. 테드 크루즈 상원의원은 불

---

법 이민 근로자에게 미국 체류를 허용하는 어떠한 시도도 차단하겠다고 공언하는 반면에, 부시 주지사와 루비오 상원의원은 미국의 불법 이민 근로자들에게 시민권을 제외한 합법적 신분을 제공하는 것은 가능하다고 본다. 두 명의 민주당 후보인 클린턴과 샌더스는 현재 미국에 거주하고 있는 불법 이민 근로자들에게 합법적 신분을 마련해 주는 문제에 대해 더 개방적이며, 샌더스 상원의원은 시민권 부여도 찬성하고 있다. 두 후보 모두 일부 불법 이민 근로자에 대한 국외 추방 보류를 지지한다.

후보들이 크게 비중을 두고 있는 또 다른 이슈는 최저임금이다. 공화당 후보들은, 도널드 트럼프가 자신의 연설에서 밝힌 바와 같이, 최저임금이 미국의 경쟁력을 약화시킨다고 주장하면서 대체로 최저임금인상에 반대한다. 부시 주지사만이 유일하게 연방 최저임금에는 전적으로 반대하지만 주 단위 최저임금법은 허용하는 것으로 보인다. 도널드 트럼프는 다른 나라들과 경쟁하여 일자리를 확보하는 데 고군분투하겠다고 말한 것 외에는, 노동에 대한 자신의 입장을 구체적으로 밝히지는 않았다. 크루즈 상원의원은 일자리 창출과 경제성장 촉진을 위한 해결책으로 단일세제를 고수한다. 그의 이러한 계획은 워싱턴의 한 싱크탱크로부터 차용한 것으로, 현재 누진 소득세 제도 대신 가계에 10%의 단일 소득세를 부과하면 GDP 증대, 임금상승, 수백만 개의 신규 일자리 창출에 크게 기여할 것이라는 주장이다.

민주당 두 후보는 연방 최저임금을 시간당 15달러로 인상할 것을 주장한다. 일부 주와 지역에서 연방 최저임금보다 높게 최저임금을 설정하고 시간당 15달러에 이르는 경우도 소수 있지만, 연방 최저임금은 2009년 이후로 7.25달러에 머무르고 있다. 클린턴과 샌더스 모두 노조의 강력한 지지자로서, 근로자들의 단결권 보호와 그러한 권리에 대한 기업들의 개입 제한을 더욱 강화하여야 한다고 주장한다. 공화당 후보들은 전형적으로 노조 보호 및 강화에 반대한다. 샌더스 상원의원은 미국의 인프라 현대화 및 1,300만 개의 일자리 창출을 위해 5년에 걸쳐 1조 달러를 투자하는 ‘미국재건계획(Plan to Rebuild America)’을 제안하였다. 그는 수익이 높은 기업들이 해외이전 및 기타 수단을 통해 탈세가 가능한 제도적 허점들을 차단함으로써 이를 위한 예산을 마련한다는 계획이다.

## ■ 오바마 대통령의 미국 근로자 관련 의제

오바마 대통령은 2016년 1월 12일에 의회에서 있었던 자신의 마지막 국정연설(State of the Union Address)에서, 임기 마지막 해에 자신이 근로자들을 위해 추진할 중점과제를 요약 발표하였다. 국정연설에서 밝힌 이슈들에는 이민, 중-저소득 근로자의 임금 증가율 부진, 소득 불평등 심화, 동일노동에 대한 동일임금의 필요성, 고등교육 접근성 확대, 단체교섭 강화, 근로자의 유급휴가 보장 입법화 등이 포함되었다. 이러한 이슈들이 새롭게 등장한 것은 아니지만, 이러한 문제들의 해결을 위해 의회가 통과시켜야 할 법안 및 추가 예산안이 아직 남아 있다. 한편 미 행정부는 이러한 여러 이슈들에 초점을 둔 새로운 프로그램들의 재정을 충당하는 데에 기존 정부 지출금을 사용하여 왔다. 놀라울 것도 없이, 오바마 대통령이 밝힌 입장은 상당 부분 두 민주당 후보의 주장 내용과 일치하였으며, 단, 각자 자신의 제안에 있어 약간 다른 해석을 가하고자 애쓰고 있다.

오바마 대통령의 국정연설이 있고 며칠 후에, 백악관은 숙련 불일치, 인재 부족, 근로자 생산성의 문제들을 해소하기 위해 미 행정부가 제시한 4개의 새로운 방안을 발표하였다. 이 새로운 방안은 근로자들에게 임금보험(work insurance), 일자리 공유(work sharing), 실업보험(unemployment insurance) 강화, 필요한 업무 능력을 갖추 수 있도록 하는 근로자 재훈련 지원을 제공하는 것을 내용으로 한다.

### 임금보험(Wage Insurance)

수십 년간, 학계 및 정책 입안자들은 일자리를 그만둔 후에 이전에 받았던 임금보다 낮은 수준의 임금으로 취업을 하는 근로자들에게 임금 보조금(wage supplement)을 지급하는 방안을 제시하고 있었다.<sup>4)</sup> 연구결과에 의하면, 경력직 근로자가 새로운 일자리에 재취업하는 경우 이전의 일자리에서 받았던 것보다 평균적으로 10% 낮은 임금을 받는다고 한다. 경력이

4) Stephen Wandner(2016), "Wage Insurance as a Policy Option in the United States," W.E. Upjohn Institute for Employment Research Working Paper 16-250.

20년 이상인 근로자의 경우, 이전 일자리와 새로운 일자의 임금격차는 25% 이상이다. 이러한 임금격차가 근로자의 구직기간을 늘리고 심지어 일부 근로자들은 새 일자의 소득으로는 자신과 가족을 부양하기가 어렵기 때문에 취업을 포기하게 되는 원인이 된다는 주장도 있다. 임금 보조금 지급이 한시적이라 하더라도, 근로자는 자신의 소득이 이전에 받았던 임금에 근접하도록 도와주는 보조금을 받으면서 더 많은 임금이 지급되는 일자리로 옮겨 갈 수 있는 시간을 벌게 된다. 오바마 대통령은 구체적으로, 근로자들이 2년 동안 1만 달러 한도 내에서 임금 감소분의 절반을 보전받을 수 있는 임금보험 가입이 보장되어야 한다고 제안하였다. 실직 사유가 근로자 자신에게 있지 않고, 소득이 5만 달러 미만이며, 이전 직장의 근무기간이 3년 이상인 자는 가입할 수 있다.

보도자료에 기술된 바와 같이, 이 방안에서 제시하는 임금보험은 보험제도에 결부되어 있기 때문에 임금 보조금(wage supplement, 근로자에게 직접 지급되는 자금) 또는 채용 지원금(wage subsidy, 사용자에게 직접 지급되는 자금)과는 다르다. 보도자료에 구체적인 내용은 포함되어 있지 않지만, 기존의 실업보험제도에 임금 보조금이 추가되는 형태를 띠 가능성이 높다. 연구결과에 따르면, 2,600만 명의 납세자에게 약 700억 달러를 지급하고 있는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)와 같은 임금 보조금은 주로 싱글맘들의 취업을 장려하는 데 있어 매우 효과적이다.

### 일자리 공유(Work Sharing)

임금보험을 보완하기 위해, 오바마 대통령은 기업들에 단시간보상제도(short-time compensation)로도 알려져 있는 일자리 공유를 활용함으로써 불경기에 근로자 해고를 피하도록 촉구하는 방안을 제시하였다. 일자리 공유제는 당분간 실업보험제도의 일부로서 실시되고 있으며, 일자리 공유를 활성화하기 위한 미국 경기회복 및 재투자법(American Reinvestment and Recovery Act)에 따라 침체기에는 각 주에 추가 기금과 인센티브가 제공되었다. 독일은 일자리 공유제 활용으로 잘 알려진 국가이며, 지난 침체기에는 감원 대신 근로시간을 단축하고 그에 따른 임금 감소분에 대해서는 보조금을 지급함으로써 대규모 해고 사태를 피할 수 있었다. 오바마 대통령의 제안에 따르면 각 주별로 이행 교부금과 추가 인센

티브를 제공함으로써 기업들이 근로자를 해고하는 대신 일자리 공유를 활용하도록 유도한다는 것이다. 기업의 매출이 감소하는 시기에 근로자를 해고하는 대신 근로시간을 단축하면 근로자들은 직장을 유지할 수 있게 되고, 근로자들이 일자리를 잃고 새로운 일자리를 찾아야 하는 혼란을 피할 수 있다. 사용자의 입장에서는 근로자를 해고하지 않음으로써 상품에 대한 수요가 다시 증가할 때 차질 없이 사업을 지속하는 데 필요한 인재와 기술을 유지할 수 있다.

일자리 공유를 활용하는 데 있어 장애요소들 중 하나는 사용자의 인식이다. 미국 기업들은 불경기에 인력을 조정하는 이러한 방식에 익숙하지 않다. 또한 기업들은 불경기를 자사의 근무성과 기준에 미달하는 근로자들을 내보내는 기회로 삼기도 하기 때문에, 이러한 방식에 반발하기도 한다. 그럼에도 불구하고, 효과적인 일자리 공유 프로그램과 전통적인 실업보험제도를 모두 갖춘다면, 근로자와 기업들은 경기둔화 시 혼란을 줄이고 원활하게 극복할 수 있는 방안의 선택 폭이 더욱 넓어질 것이다.

### 근로자 훈련과 진로 지도(Worker Training and Career Navigation)

오바마 대통령은 근로자들이 실업급여를 수령하는 동안 재취업을 할 수 있도록 지원하는 한시적인 업무 기반 훈련 프로그램을 주별로 수립하도록 허용하고 장려하겠다는 제안을 했다. 현재, 실업급여 수급자는 자신의 취업 가능성을 높이는 훈련에 참여할 수 있지만, 실업급여 관리자의 승인을 받아야 하며 그 훈련이 자신의 이전 업무와 긴밀한 관련이 있어야 한다. 특정 경우에, 근로자의 기존 업무가 더 이상 쓸모 없게 되거나 해당 업종이 그 지역에서 이전하여 근로자가 취업을 하기 위해 스스로를 재정비해야 할 필요가 있다. 이 제안에서는 근로자들이 실업급여를 수령하는 동안에 수습 프로그램과 현장 직무훈련에 참여할 수 있도록 더 많은 유연성을 허용하고 있다.

또한 오바마 대통령은 주 단위의 진로지도사(Career Navigator) 운용을 위한 자원 제공을 제안하고 있으며, 진로지도사는 실직 후에 성공적으로 경력을 계속 이어가기 어려운 사람들을 적극적으로 지원한다. 진로지도사는 장기실업자, 구직 단념자, 고령 근로자, 기타 실직 후 스스로 재취업이 어려운 사람들을 활동 대상으로 한다. 실업급여 수급자들 중에서 의미 있는 재취업 가능성이 가장 낮은 이들을 식별하기 위해 통계적 자료를 활용하는 '근로자 프로파일

---

링(Worker Profiling)' 시스템을 통해 이러한 대상자들을 파악하게 된다. 진로지도사는 이들의 취업을 지원하고 적합한 훈련 프로그램을 소개하며, 연방 지원 서비스와 연계한다.

## ■ 요약

2015년 말, 미국의 경제는 2016년에도 적어도 2015년에 기록했던 성장률과 동일한 속도로 고용 및 전반적 경제성장을 이어갈 준비가 되어 있는 것으로 보였다. 하지만 2016년에 접어들면서 이전부터 남아 있던 몇 가지 우려 사항들인 중국 및 기타 신흥 시장경제국의 성장 둔화, 달러화 강세, 유가 폭락, 연준의 현행 저금리 유지 기조 등에 이목이 다시 집중되고 있다. 또한 장기간 지속되고 있는 생산성 둔화, 낮은 임금 성장률, 소득 불평등 심화 등과 같은 장기적 이슈들은 2016년에도 이어질 것이다. 현재로서는 대통령 선거운동이 가열화되고 후보들이 순위 다툼을 하는 동안 미 의회는 2017년 백악관에 누가 입성하게 될지에 주목하고 있는 상황이라서 이러한 이슈들에 대한 정치적 해결 방안들은 보류될 가능성이 매우 높다. **KLI**