

# 1970년대 미국의 구조적실업증가와 노동정책

1997

한국노동연구원

## 目次

### I. 序論

### II. 美國 勞動市場의 雇傭現況

1. 고용 및 실업의 구체적 현황
2. 구조적 실업증가의 요인 분석

### III. 美國 政府의 勞動市場政策

1. 적극적 노동시장정책
2. 실업보험제도

### IV. 結論

## 表目次

- <표 1> 경제활동 참가·고용 및 실업률
- <표 2> 미국의 연령별·성별 경제활동참가율
- <표 3> 실업의 원인
- <표 4> 학력별 실업률
- <표 5> 직종별 실업률
- <표 6> 원인별 고용변화
- <표 7> 미국 무역의 지리적 구조(GDP대비 비율)
- <표 8> 해외무역의 고용효과
- <표 9> 부문별 해외무역수지(1987년 불변가격)
- <표 10> 부문별 연가 고용증가율(1979~90)
- <표 11> 기술 및 임금수준별 산업의 전문화 정도의 국제비교
- <표 12> 기술이용과 고용증가(1982~88)
- <표 13> 미국 제조업에서의 고용 및 노동생산성 변화율(1977~87)
- <표 14> 제조업부문에서의 연간 이직(Q) 및 해고(L)비율
- <표 15> OECD국가별 국내이동 비율
- <표 16> 총실업자대비 실업급여 수혜자 비율
- <표 17> 주요 OECD국가의 실업급여제도(1989)
- <표 18> 실직기간 및 가족여건별 실업보험 대체율(1991)
- <표 19> 주별 실업보험 청구권자들의 분포
- <표 20> 주별 경험료율 계수(1977~81)
- <표 21> 원인별 실업과 대체율(1977~81)
- <표 22> 실업보험과 실업이동(추정치)
- <표 23> 실업보험과 실업이동

## 그림目次

- [그림 1] 미국, 일본, 캐나다의 실업률 추이
- [그림 2] 미국의 대일무역수지(GDP대비 비율)
- [그림 3] 미국자본의 해외소유 추이(1950~87)
- [그림 4] 신규 외국인 직접투자에 의한 고용증가(1980~87)
- [그림 5] 고기술 제조업부문에서의 생산과 고용
- [그림 6] 노동시장에서의 전이

## I. 序論

1970년의 소위 오일쇼크 이후 미국 노동시장에서는 한 가지 중요한 변화가 일어났는데 그것은 바로 미국 경제의 변동과정에서 평균 실업률이 한 단계 상승했다는 것이다. 이처럼 평균적으로 증가한 실업을 불경기에 따른 경기적 실업으로 볼 수는 없고 미국 경제의 어떠한 구조적인 변화에 기인한 구조적 실업으로 이해해야 한다는 것이 지배적인 인식이다. 이와 같은 인식의 바탕위에서 구조적 실업을 줄이기 위한 여러 가지 형태의 노동시장정책이 논의되고 입안되었다.

본 연구에서는 우선 최근 미국의 평균 실업률이 높아진 배경이 무엇인가를 좀더 구체적으로 분석한 다음, 그에 따라 미국 정부가 취한 노동시장정책들을 살펴보고 그 정책효과를 평가해 보고자 한다.

1970년대 이후 미국의 구조적 실업을 증가시킨 가장 중요한 이유로는 무엇보다도 기술진보와 해외경쟁의 심화를 들 수 있다. 미국은 특히 제조업 분야에서 일본이나 기타 신흥공업국으로부터 경쟁력을 상실해 갔으며 이로 인해 제조업부문에서 미숙련공이나 저학력자를 중심으로 실업이 증가해 갔다. 또 가속화되고 있는 생산기술의 발전으로 노동이 자본으로 대체되어 나갔고 이에 따라 특히 숙련도가 낮은 노동자들의 실업이 두드러지게 되었다. 한편 최근 해외시장에서의 경쟁이 치열해짐에 따라 경쟁력을 높이기 위한 기술진보가 더욱 빨라지게 됨으로써 이 두 요인이 복합적으로 작용하여 미국 제조업분야의 고용문제를 더욱 악화시켰다.

이와 같이 심각한 구조적 실업문제에 직면한 미국은 이를 타개하기 위해 경쟁력을 잃은 부문의 실직자나 고기술을 갖지 못해 실직한 노동자들을 대상으로 알선 및 재취업, 훈련 등을 촉진시키고자 하는 적극적인 노동시장정책(active labor market policy)을 추진하는 한편, 실직 노동자들의 구직 유인을 침해하지 않는 범위 내에서 그들의 생활보장을 도모하고자 하는 실업보험제(Unemployment Insurance)를 시행해 왔다.

그러나 대체로 이러한 노동시장정책은 소기의 고용증대 효과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 우선 적극적 노동시장정책의 경우 주로 그 주체가 주정부 혹은 연방정부이기 때문에 정보교류면에서 비효율적이고 해당기관은 효율적인 알선 기능보다는 능률이 떨어진 노동자들을 우선 재배치해야 한다는 사회복지적 임무를 더 강하게 인식함으로써 기업과 노동자가 모두 원하는 효과적인 알선 및 재취업 기능을 수행하지 못했다. 이에 따라 최근에는 알선이나 훈련프로그램에 민간기업을 참여시켜 그 효율성을 높이고자 하는 노력이 경주되고 있다.

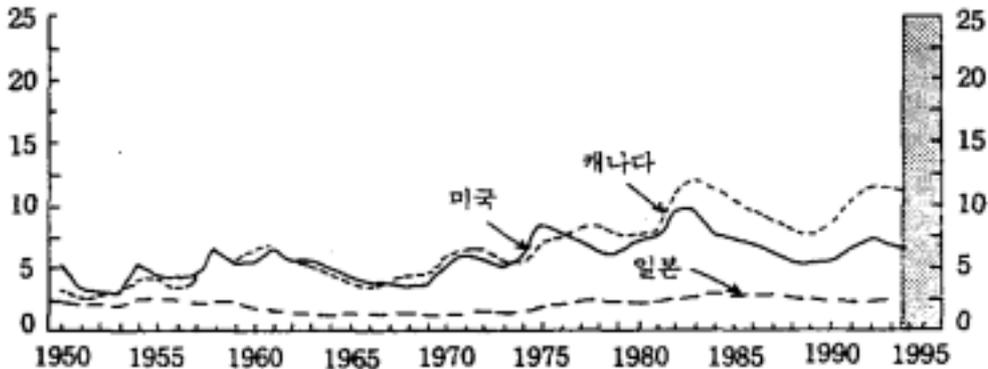
한편 실업보험제도의 실시와 따른 고용 감소를 막기 위해 공급면에서 급부 청구 자격을 제한하면서 구직 유인을 보존하려고 했고 또 수용면에서는 경험료율(experience-rating)제를 도입하여 고용주의 해고 유인을 통제하고자 했다. 그러나 실제로는 실업보험제의 실시와 따라 실직자의 구직 유인이 감퇴할 뿐 아니라 해고발생 비율도 증가함으로써 실업이 더욱 증가하게 되었다. 또 실업보험과 고용안정기관 사이의 연계가 부족하여 실업보험제가 실직자의 재취업에 별로 기여하지 못했다.

본 연구의 제II장에서는 1970년대 이후 미국 노동시장에서 고용 및 실업의 추이를 살펴보고 이를 바탕으로 제III장에서는 미국 정부가 취한 여러 가지 노동시장정책들을 정리·평가하기로 한다. 그리고 마지막 장에서는 이러한 미국의 경험이 우리나라의 노동시장정책 수립에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지를 중심으로 결론을 맺고자 한다.

## II. 美國 勞動市場의 雇傭現況

한 나라의 고용현황을 파악해 볼 수 있는 여러 가지 지표가 있을 수 있겠지만, 가장 보편적으로 자주 사용하고 있는 지표는 실업률이다. 실업률은 일반적으로 일할 능력과 의사가 있는 소위 경제활동인구 중 실업자들의 비율로 추정되는데, 과거 몇 십년 동안 미국의 실업률을 보면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 미국, 일본, 캐나다의 실업률 추이



자료 : OECD, *The OECD Jobs Study*, 1994.

이 그림에서 미국 노동시장의 고용에 관해 두 가지 중요한 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 경기변동과정에서 호황기와 불황기에서의 실업률 차이가 매우 크다는 것이다. 대체로 불황기의 실업률이 호황기의 거의 두 배에 이르고 있는데, 이같은 현상은 유럽의 선진 몇 개국을 제외하고는 찾아보기 힘든 현상이다. 이와 같은 실업률 혹은 고용의 격심한 변화는 외부적인 경기 충격에 대해 임금이나 기타 노동조건의 변화뿐 아니라 해고 등 고용규모의 변화로 대응하는 미국 노동시장의 특성에 기인한다고 볼 수 있다.

둘째, 전체적인 실업률 수준이 1970년대 초 오일쇼크 이후부터 증가하고 있다는 것이다. 1950~60년대에는 대체로 실업률이 3~6% 범위에서 변동하고 있으나 1970년대 이후로는 6~9%사이에서 변동하고 있다. 이와 같은 추이는 OECD 국가들을 비롯한 선진국에서 쉽게 관찰할 수 있는데, 미국은 다른 OECD 국가들에 비해 오히려 상대적으로 완만한 상승추세를 보이고 있다. 유럽의 여러 국가에서는 실업률이 1950~60년대에는 미국보다 낮았으나, 1970년대 이후로는 미국보다 훨씬 높아지고 있다.

이와 같은 사실은 1970년대 이후 미국 노동시장이 구조적으로 어떤 변화를 겪었다는 것을 간접적으로 암시하고 있는데, 본장에서는 이러한 구조적 실업의 증가가 왜 나타나게 되었고 그에 대한 미국 정부는 어떠한 고용대책으로 대응하였으며 각 정책의 효과를 어떻게 평가할 수 있는가를 살펴보기로 한다. 이를 위해 여기에서는 우선 이같은 미국 실업률의 추이를 좀더 세부적으로 살펴보고 그를 바탕으로 최근 실업추이에 관한 원인분석을 하고자 한다.

### 1. 고용 및 실업의 구체적 현황

한 국가의 노동시장에서의 고용사정을 설명하는 데 있어서 실업률이 가장 흔히 사용되는 지표이긴 하지만 실업률만으로는 설명할 수 없는 측면들도 있다. 예컨대 실업률은 한 나라의 실업현황을 나타내고 있지만, 그 정의상 그 나라 경제활동참가율과도 밀접한 관련을 가지고 있다. 따라서 실업률은 그 나라의 고용규모의 추이를 설명해 주는 지표가 되지 못한다. 즉 고용이 증가된다고 하더라도 노동할 의사가 있는 경제활동인구가 더 많이 증가한다면 실업률은 증가하게

될 수 있다는 것이다.

이러한 문제를 구체적으로 보기 위해 <표 1>을 참조하면 1970년대 이후 실업률이 증가했음에도 불구하고 전체 인구 중 고용된 노동자의 비율인 고용률(employment rate)은 오히려 증가하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 결과를 낳게 하는 원인은 바로 경제활동참가율(labor force participation rate)의 증가에서 찾을 수 있다. 1950~60년대에는 50%대 수준에 있던 경제활동

<표 1> 경제활동참가 · 고용 및 실업률

(단위 : %)

	실업률(U/L)	경제활동참가율(L/POP)	고용비율(E/POP)
1948	3.8	58.8	56.6
1958	6.6	59.5	55.4
1968	3.6	59.6	57.5
1991	6.7	66.0	61.6

주 : U = 실업자수  
L = 경제활동참가자수  
E = 취업자수  
POP = 16세 이상 인구

자료 : U.S. Department of Labor. *Employment and Earnings*. January 1992.  
p.162.

참가율이 최근에는 60% 수준을 훨씬 넘어서고 있다. 즉 고용규모는 인구 증가에 비해 증가하고 있지만 노동시장에 참가하는 노동자들의 비율이 크게 증가함으로써 실업률은 증가하게 된 것이다.

이처럼 최근 경제활동참가율이 증가하는 것은 거의 모든 선진국에서 뚜렷이 볼 수 있는 추세인데, 가장 중요한 이유는 여성 노동자의 노동시장 참가가 크게 늘고 있다는 데에 있다. 참고로 <표 2>를 보면 1947년과 1989년 사이에 남성 노동자의 노동시장참가율은 86.8%에서 76.4%로 오히려 감소한 반면, 여성 노동자의 경우는 31.8%에서 57.4%로 대폭 늘어나고 있는 것을 알 수 있다.

결국 노동시장에 공급되고자 하는 노동공급 인구가 기업측의 노동수요에 비해 더 크게 증가함으로써 실업이 증가했다고 볼 수 있는데, 여기서 왜 노동수요가 증가된 노동공급을 흡수할 정도로 증가하지 못했는가를 따져 볼 필요가 있을 것이다. 이를 분석하기 전에 마지막으로 실업자들의 유형별 구성, 즉 주로 어떤 유형 혹은 그룹의 노동자들이 실업률이 높은가를 살펴보기로 한다.

우선 먼저 제기될 수 있는 것이 신규로 노동시장에 진입한 노동자들이 주로 실업을 당할 가능성이 높은가 하는 것인데, 여기에 대해서는 부정적이다.

<표 2> 미국의 연령별·성별 경제활동참가율

(단위 : %)

		1980	1947	1989
남 자	전 세	89.3	86.8	76.4
	16~17세		52.2	46.3
	18~19세	61.5	80.5	69.2
	20~24세	90.8	84.9	85.3
	25~34세		95.8	94.4
	35~44세	99.0	98.0	94.5
	45~54세		95.5	91.1
	55~64세	98.2	89.6	67.2
65세 이상	74.1	47.8	16.6	
여 자	전 세	21.0	31.8	57.4
	16~17세		29.5	44.5
	18~19세	26.9	52.3	62.5
	20~24세	32.1	44.9	72.4
	25~34세		32.0	73.5
	35~44세	18.0	36.3	76.0
	45~54세		32.7	70.5
	55~64세	15.7	24.3	45.0
65세 이상	10.7	8.1	8.4	
총 비 율		56.1	58.9	66.5

자료 : BLS, 1985, 1990.

<표 3>을 보면 실업의 원인별 구성비율은 거의 변화하지 않고 있음을 알 수 있다. 특히 실업자 중 신규 구직자(new entrants)의 비율은 구조적 실업의 증가추세와는 상관없이 변화하고 있음을 알 수 있다. 즉 실업률이 경제활동참가율의 증가와 함께 증가했지만, 신규 참가자가 증가된 실업자의 대부분을 차지하는 것은 아니라는 것이다. 재구직자(reentrants)들의 대부분이 과거 해고된 근로자라는 것을 염두에 두면 실업자 중 해고근로자의 비율은 약 75% 정도로 항상 일정함을 알 수 있고, 자발적 이직자의 비율도 13~14%정도의 일정 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 따라서 최근 실업률의 변화는 노동공급측의 특성 변화에 따르는 것이라기보다는 노동수요의 양적·질

<표 3> 실업의 원인

(단위 : %)

	실업률 (U/L)	원인별 실업자 구성비율			
		실 직	이 직	재구직	신규구직
1970	4.9	44.3	13.4	30.0	12.3
1974	5.6	43.5	14.9	28.4	13.2
1978	6.1	41.6	14.1	30.0	14.3
1982	9.7	58.7	7.9	22.3	11.1
1986	6.9	48.9	12.3	26.2	12.5
1990	5.5	48.3	14.8	27.4	9.5

자료 : U.S. Department of Labor, 1982.

적 변화에 기인하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

이와 같은 가설은 최근 고학력 및 고기능 노동자에 대한 기업의 수요 증가로 미국 노동시장에서 저학력 및 단순생산직 근로자의 실업률이 상대적으로 상승하고 있다는 사실에서도 그 설득력을 얻고 있다. <표 4>는 미국의 학력별 실업률의 추이를 영국, 일본과 비교하여 나타낸 것이다. 이 표에 따르면 미국 등 거의 모든 국가에서 1970년대 이후 저학력 근로자들의 실업률이 고학력 근로자에 비해 높아지고 있는 사실을 알 수 있다.

한편 <표 5>는 사무직과 생산직 노동자들의 실업률의 추이를 국가별로 나타낸 것이다. 두 노동자 그룹의 상대적 실업률의 크기는 학력별 그룹의 경우만큼 뚜렷하지는 않지만 대체로 생산직의 경우가 사무직의 경우에 비해 실업률이 높아지고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 미국의 경우에는 경기변동상 주로 호황기를 기준으로 볼 때 생산직 노동자들의 실업률이 최근 상대적으로 상승하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 4> 학력별 실업률

(단위 : %)

	연도	저학력	고학력	비율	최저 및 최고학력 경제활동인구		비율	전세
					최저 25%	최고 25%		
일본(25~64세)								
남자	1979	2.7	1.5	1.87	2.7	1.3	2.05	1.9
	1992	3.0	1.6	1.90	2.9	1.1	2.63	1.9
여자	1979	11.6	15.4	0.75	11.6	15.4	0.75	13.7
	1992	7.2	8.8	0.82	7.3	8.7	0.83	8.4
영국(25~55세)								
남자	1979	5.4	2.2	2.49	5.9	1.9	3.14	3.9
	1990	8.7	3.3	2.68	11.6	2.2	5.30	5.7
여자	1979	5.8	4.1	1.43	6.1	4.1	1.47	5.5
	1990	6.8	4.2	1.64	7.6	3.7	2.04	5.9
미국(25~64세)								
남자	1970	4.0	2.1	1.88	4.0	1.7	2.36	2.9
	1979	6.6	3.2	2.06	6.4	1.8	3.62	4.0
	1989	9.7	3.9	2.51	8.1	2.3	3.52	4.7
여자	1970	5.7	3.2	1.76	5.7	2.6	2.22	4.0
	1979	8.3	4.1	2.03	7.6	3.1	2.46	4.9
	1989	8.4	3.5	2.42	6.2	2.0	3.03	4.0

자료 : 일본: Statistics Bureau,  
 영국: Employment Department,  
 미국: U.S. BLS.

<표 5> 직종별 실업률

(단위 : %)

	연도	생산직	사무직		서비스직	전체	실업률 비율		
			전체	판매직			생산직 대 사무직	서비스직 대 전체	
영국	호황기	1991	9.9	4.4	6.7	6.1	8.3	2.28	0.73
	불황기	1984	11.3	4.9	9.0	8.2	11.9	2.28	0.69
		1993	14.9	6.2	9.0	8.3	10.2	2.39	0.81
미국	호황기	1974	6.7	3.3	4.2	6.3	5.6	2.04	1.12
		1979	7.0	3.4	3.9	7.2	5.8	2.08	1.23
		1990	7.4	3.3	4.7	6.6	5.5	2.28	1.19
	불황기	1975	11.7	4.7	5.8	8.6	8.5	2.48	1.02
		1982	14.2	4.9	5.6	10.6	9.7	2.89	1.09
		1983	13.5	5.0	6.7	10.9	9.6	2.67	1.14
		1992	10.1	4.6	6.5	8.1	7.4	2.19	1.10

자료 : BLS.

## 2. 구조적 실업증가의 요인 분석

가장 중요한 구조적 실업의 유형으로는 해외경쟁 등에 의해 유발된 산업 구조 변화에 따른 실업과 기술진보에 따른 소위 기술적 실업이 있다. <표 6>은 1972~85년 동안 미국 고용의 변화를 다른 주요 OECD 국가들과 비교하여 원인별로 파악한 것이다.

이 표의 자료에 따르면 고용량은 전체적으로 경제규모의 증가와 함께 증대되는 것을 알 수 있다. 그러나 경제성장과정에서 나타나는 기술진보, 해외무역 증대는 미국의 고용량에 부정적인 영향을 끼치고 있음을 알 수 있다. 특히 노동생산성의 증가로 대리 표현되고 있는 기술진보는 1972~85년 동안 1,000만명 이상의 고용 감소를 유발시켰다. 해외무역은 총체적으로는 80만명 정도의 순고용 감소를 가져다 준 것으로 나타나 있지만, 특히 수입증가에 따른 고용 감소가 수백만명에 이르고 있는 것은 중요한 의미를 갖는다. 그것은 상대적으로 경쟁력이 저하된 산업에서 실직한 근로자들이 경쟁력이 높아진 산업에서 고용되는데 있어서는 많은 문제와 시간이 필요하기 때문이다.

<표 6> 원인별 고용변화

(단위 : 천명)

	캐나다 (1971-86)	덴마크 (1972-86)	프랑스 (1972-85)	독일 (1973-86)	일본 (1972-85)	네덜란드 (1972-86)	영국 (1968-84)	미국 (1972-85)
고용량	11,347	2,620	21,401	26,856	61,041	4,689	24,060	103,031
연간증가율(%)	2.38	0.69	0.04	0.34	0.77	0.00	-0.20	1.98
실적고용량 변화	3,373	274	97	726	6,607	-1	-785	23,179
a) 경제성장효과	5,219	986	6,831	3,657	44,556	2,675	8,923	26,727
구조적 효과(b+c)	-1,846	-712	-6,734	-2,931	-37,949	-2,676	-9,708	-3552
b) 노동생산성 증대효과	-2,074	-758	-7,138	-2,609	-37,980	-2,567	-11,630	-10,878
c) 산업구조변화 효과	229	46	404	-322	31	-109	1,922	7,326
국내수요변화	215	-161	-63	-490	372	-414	2,440	6,593
투입-산출계수의 변화	13	51	302	11	-4,413	163	915	1,520
해외무역(수출-수입)	26	157	166	157	4,072	142	-1,434	-787

자료 : OECD. *The OECD Jobs Study*. 1994.

여기에서는 이 표에서 밝혀진 내용-해외 수입 및 기술진보가 실업에 미치는 효과-에 관해서 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.

가. 해외무역에 따른 구조적 실업과 외국인 직접투자의 고용효과

여기서 가장 큰 이슈는 세 가지이다. 하나는 수입규모가 커진 산업이나 수출규모가 커진 산업에서 고용이 상대적으로 어떻게 달라지는가 하는 것이고, 다른 하나는 어떤 산업이 특히 해외무역에 따른 고용변화가 심한가 하는 것이며, 마지막으로 외국인 직접투자가 고용증가에 얼마만큼 기여했는가 하는 것이다.

수입 증가가 고용에 미치는 효과를 보면, 일반적으로 수입규모가 증가하면 그 산업의 고용은 감소하게 되는데 그 이유로서 두 가지를 지적할 수 있다. 우선 수입이 증가함에 따라 해당산업의 자국 제품에 대한 수요가 그만큼 감퇴할 것이고 이는 그 산업의 노동수요를 감소시켜 고용을 줄이게 될 것이다. 뿐만 아니라 수입이 증가하게 되면 수출국과 경쟁하기 위해 자국 해당산업의 생산성이 증가하게 되는데 이러한 노동생산성의 증가는 그 산업의 고용을 감소시키게 된다. 사실 두번째 이유에 의한 고용 감소는 기술적으로 기술진보에 따른 고용 감소와 정확히 구분되기 어려운 측면이 있다는 것을 생각하면, 수입 증가에 의한 고용 감소는 통계적 분석으로 포착된 크기 이상이 될 수 있음을 알 수 있다.

한편 수출규모가 증가되는 산업에서는 해당산업 제품에 대한 구매수요의 증가를 통해 일반적으로 고용이 증가될 수 있다. 그러나 제품수요가 증가하는 것만큼 고용규모가 증가하지 않을 수 있는 가능성이 있는데, 그 이유는 다음과 같다. 우선 수출이 증가할 때 특히 제조업의 경우 타국에서의 해당부품 생산이 증가할 수 있는데 이 때에는 수출 증가가 국내 고용의 증대를 별로 가져오지 않을 것이다. 또 수출이 증가하는 산업의 기업들이 해외시장에서의 국제경쟁력을 유지하기 위해 생산성의 증가를 도모할 수 있는데 이것은 앞서 본 바와 같이 고용을 감소시키는 방향으로 작용할 것이다.

이와 같이 볼 때 일반적으로 수입이 증가하는 산업에서는 고용이 감소하고 수출이 증가하는 부문에서는 고용이 증가할 수 있지만 항상 그렇지는 않다. 따라서 그 구체적인 고용변화의 규모는 앞에서 지적한 바와 같이 여러 가지 상황에 따라서 달라질 수 있다고 보아야 할 것이다.

한편 외국인 직접투자는 고용의 과급효과가 높은 제조업 분야의 집중되어 있음에도 불구하고 신규 공장설비보다는 기존 미국기업 인수의 형태를 취하고 있기 때문에 미국 고용증가에는 별로 기여를 하지 못하고 있다.

여기에서는 이같은 외국인 직접투자의 고용효과 및 미국 노동시장에서 수출과 수입의 변화에 따른 고용효과를 분석하고자 하는데, 우선 그 이전에 미국의 해외무역의 추이, 특히 그 대상국이나 교역품목의 변화를 간단히 살펴보기로 한다.

#### 1) 교역대상국의 추이

<표 7>은 지난 1960년대 이후 미국의 수입 및 수출대상국들의 추이를 나타낸 것이다.

우선 수입대상국들을 보면 미국은 OECD 내의 다른 선진국들에 비해 유럽국들과의 교역비중이 상대적으로 낮은 편이고, 그 대신 캐나다, 일본 그리고 최근에는 신흥아시아공업국(홍콩, 대만, 싱가포르, 한국 그리고 중국)들과의 교역비중이 높은 편이다. 이와 같은 추이는 수출대상국의 경우에도 비슷하다. 다만 일본을 포함한 아시아 국가들과의 교역에서 볼 수 있는 한 가지 특징은 미국의 이들 아시아 국가들에 대한 수출비중은 그리 크게 증대하지 않은 반면, 이들로부터의 수입비율은 특히 1980년대에 접어들면서 크게 증가하고 있다는 것이다.

이러한 교역의 고용효과를 추정해 보기 위해 각 대상국별로 무역수지의 추이를 보면, 미국은 유럽국가들과는 꾸준히 흑자를 기록하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 상대적으로 비중이 크게 증가하고 있는 일본을 포함한 아시아 국가들에 대해서는 1980년대 초부터 적자를 기록하기 시작했고 그후 그 적자의 규모가 크게 증가했으며 적자규모는 1980년대 말에 최고 수준에 달하게 된다. 특히 적자규모가 가장 큰 일본과의 무역수지를 보면 1985~86년도에는 <표 8>에서와 같이 적자규모가 미국 GDP의 거의 2%에 육박할 정도로

<표 7> 미국 무역의 지리적 구조(GDP대비 비율)

(단위 : %)

● 수입

수입대상국		1962	1972	1982	1992
OECD	전 체	1.73	3.34	4.37	5.27
	유 럽	0.78	1.27	1.65	1.87
	북 미	0.64	1.23	1.47	1.68
	기타 OECD국가	0.31	0.84	1.25	1.72
Non-OECD	전 체	1.13	1.26	3.37	3.76
	DAEs + 중국	0.08	0.33	0.87	1.77
	OPEC	0.19	0.23	0.73	0.37
	기타 아시아국가	0.26	0.13	0.15	0.11
	라틴아메리카	0.41	0.36	0.84	0.95
	아프리카	0.12	0.09	0.22	0.11
	중유럽/동유럽	0.01	0.03	0.03	0.03

● 수출

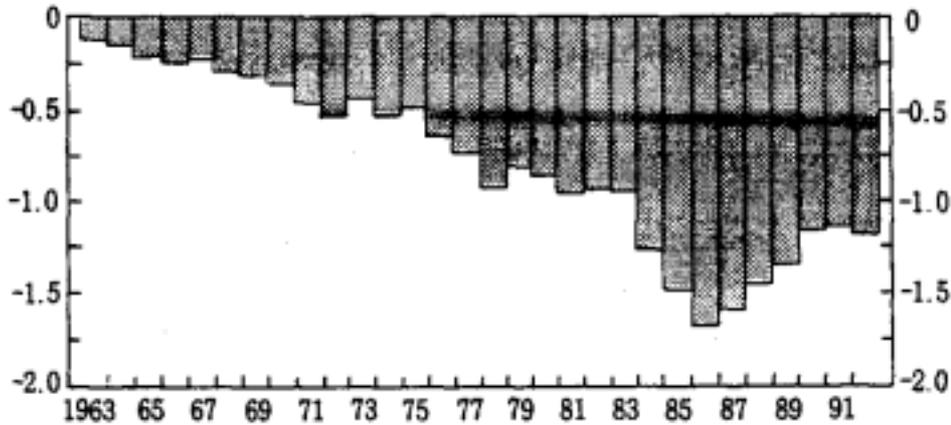
수입대상국		1962	1972	1982	1992
OECD	전 체	2.37	2.77	3.81	4.50
	유 럽	1.30	1.25	1.90	1.98
	북 미	0.71	1.03	1.07	1.53
	기타 OECD국가	0.36	0.49	0.84	0.99
Non-OECD	전 체	1.42	1.34	2.92	3.11
	DAEs + 중국	0.14	0.22	0.67	1.10
	OPEC	0.26	0.22	0.99	0.56
	기타 아시아국가	0.12	0.09	0.13	0.20
	라틴아메리카	0.49	0.45	0.76	1.10
	아프리카	0.15	0.10	0.24	0.14
	중유럽/동유럽	0.02	0.07	0.11	0.09

자료 : OECD. Foreign Trade and National Accounts database.

커지게 되었다.

미국의 이와 같은 대상국별 교역내용의 추이가 미국 노동시장에 어떠한 영향을 미쳤는가를 보기 위해<표 8>을 참조해 보기로 한다.

[그림 2] 미국의 대일무역수지(GDP대비 비율)



자료 : OECD, *The OECD Jobs Study*, 1994.

<표 8> 해외무역의 고용효과

(단위 : 천명)

	캐나다 (1971-86)	덴마크 (1972-86)	프랑스 (1972-85)	독일 (1978-86)	일본 (1972-85)	네덜란드 (1972-86)	영국 (1968-84)	미국 (1972-85)
무역(수출-수입)	26	157	166	157	4,072	142	-1,434	-787
수출효과	578	294	1,370	1,175	5,336	371	1,374	2,847
대OECD 수출	555	151	663	1,283	4,155	321	460	1,227
대신흥아시아국 수출	32	10	91	66	1,081	14	57	421
대기타지역 수출	16	18	285	-330	343	-73	-90	305
비제조업 수출	-25	114	331	157	-243	110	947	894
수입효과	552	-137	-1,204	-1,018	-1,264	-229	-2,808	-3,634
대OECD 수입	-496	-105	-1,033	-874	-81	-178	-2,293	-1,838
대신흥아시아국 수입	-144	-31	-82	-95	-252	-41	-270	-1,384
대기타지역 수입	-5	-20	-157	-95	55	11	-197	-377
대제조업 수입	92	19	68	47	-985	-21	-48	36

자료 : OECD, *The OECD Jobs Study*, 1994.

이 표는 미국이 각 교역대상국과 교역을 하면서 미국 고용수준이 어떻게 달라졌는가를 나타낸 것이고, 또한 앞에서 제시한 이론대로 대체로 고용수준이 변화하는 방향은 무역수지에 따라 달라짐을 알 수 있다. 다만 OECD의 경우 수출에 따른 고용효과가 120만명인데 비해 수입에 따른 고용감소 효과가 180만명이 되어 약 60만명 정도의 순고용 감소가 나타나고 있는데, 이는 유럽 국가들과의 무역 흑자에도 불구하고 일본과의 대규모 무역 적자에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

이 표에서 알 수 있는 가장 두드러진 특징은 중국을 포함한 아시아 신흥공업국들과의 교역에서 미국은 40만명의 고용 증가밖에 이루지 못한 반면에 140만명의 고용 감소를 당해서 결국 약 100만명 정도의 순고용 감소가 발생하게 되었다. 최근 미국 정부가 일본을 포함한 아시아

공업국들에 대해 강한 시장개방압력 정책을 행사하고 있는 것도 과거의 이러한 막대한 고용감소 효과에서 그 배경을 찾을 수 있을 것이다.

한편 1980년대 이후 미국은 제조업 분야와는 달리 비제조업 분야에서 경쟁력을 가지게 되었는데 그 결과 이 부문에서의 수출을 통해 약 90만명의 고용창출 효과를 냈고, 반대로 수입규모는 작아 수입에 의한 고용 감소는 미미한 (3만명) 정도에 그치고 있다.

끝으로 이와 같은 분석을 통해 해외무역의 고용효과를 파악하는데 있어서 순고용 효과-즉 수출에 의한 고용증가분에서 수입에 의한 고용감소분-를 교역에 따른 고용효과로 간주하는 데에는 현실적인 문제가 있다. 순고용 효과가 교역의 고용효과로 간주할 수 있기 위해서는 인적자본의 이전이 완전하게 이루어져서 노동시장의 이동성(mobility)이 완벽하게 보장되어야 한다. 그렇지 못할 경우에는 한 부문에서 실업을 당한 근로자들은 재취업까지는 상당기간 기다려야 하기 때문에 실업기간이 길어져서 사회경제적으로 큰 문제가 될 수 있고 따라서 정부가 고용대책을 수립함에 있어서 이를 중요한 변수로 고려해야 할 것이다. 따라서 현실적으로 노동시장의 이동성이 매우 불완전하다는 것을 감안할 때, 교역에 따른 고용효과를 순고용 효과만으로 측정할 것이 아니라 수입에 기인한 고용 감소의 절대적인 규모도 중요시해야 할 것이다.

따라서 구조적 실업을 줄이고자 하는 미국 정부의 입장에서 중요한 것은 순고용 감소효과인 78만명 뿐만 아니라 수입에 따른 실업자 360만명의 문제도 포함될 것이다. 이렇게 볼 때 1970년대 이후 미국의 구조적 실업이 증가하게 된 것도 바로 이와 같은 미국의 해외교역의 추이와 밀접한 관련이 있을 것이라는 추측을 할 수 있다.

## 2) 교역의 산업별 추이

지난 1970년 이후 미국은 고임금 때문에 제조업부문의 경쟁력이 상대적으로 저하되기 시작하였고 특히 1980년 이후에는 부분적으로 기술적인 면에서도 경쟁력이 떨어지면서 미국 제조업부문이 크게 위축되기 시작하였다. 1970년대에는 상대적으로 저임금을 바탕으로 해외시장에서 진출하는 개발도상국들 때문에 주로 섬유, 신발 등의 노동집약적인 산업에서 경쟁력을 잃게 되었다. 그러나 1980년대에는 일본이나 몇몇 아시아 신흥공업국으로부터 자동차, 철강, 전자 등 어느 정도 자본집약적인 산업에서도 추월당하기 시작하였다. 이 결과 <표 9>에서 볼 수 있는 것처럼 미국 제조업은 수입이 수출을 초과하는 적자산업으로 변하게 되었다.

이 표에 의하면 미국은 제조업부문에서 1960년대에는 수출이 수입보다 많은 흑자산업이었지만, 1970년대 이후부터 적자산업으로 바뀌게 되었고 그 적자 폭은 갈수록 확대되고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 추세는 제조업 부문에서 미국을 앞지른 일본과 좋은 대조를 이룬다. 일본의 제조업은 1960

<표 9> 부문별 해외무역수지(1987년 불변가격)

(단위 : %)

		1963		1972		1982		1992	
		수입	수출	수입	수출	수입	수출	수입	수출
미 국	식량부문	0.76	0.36	0.650	0.41	0.54	0.67	0.59	0.68
	자원부문	0.20	0.47	0.21	0.46	0.23	0.58	0.32	0.54
	연료부문	0.69	0.05	1.06	0.10	0.99	0.18	1.15	0.27
	제조업부문	0.50	2.66	3.94	3.23	4.87	4.03	8.91	6.81
일 본	식량부문	0.57	0.28	0.74	0.16	0.76	0.10	1.02	0.05
	자원부문	1.34	0.07	1.34	0.09	0.97	0.07	0.74	0.07
	연료부문	1.50	0.02	2.54	0.03	1.80	0.01	1.65	0.05
	제조업부문	0.93	3.10	1.12	5.82	1.74	8.53	3.31	8.93

자료 : OECD, National Accounts database.

년 이후부터 줄곧 흑자산업이었지만 그 흑자 폭이 갈수록 확대되고 있음을 알 수 있다.

제조업은 일반적으로 타산업에 비해 고용의 과급효과가 높은 산업이다. 따라서 해외교역에서 미국 제조업의 적자 폭의 심화는 미국 제조업부문의 고용을 크게 감퇴시켰을 것이라는 추측을 할 수 있는데, 이것은 <표 10>에서 확인되고 있다.

이 표에 따르면 1979~90년 사이에 미국은 전체적으로는 고용이 연간 평균 약 1.6%씩 증가해 왔음에도 불구하고 제조업부문에서는 매년 평균 0.5%씩 감소해 왔다는 것을 알 수 있다. 물론 제조업부문에서의 고용 감소는 상당부분 해외교역 이외의 요인 - 예컨대 기술진보 등 - 에 의한 것일 수도 있지만 무역적자의 심화도 중요한 요인임을 부정할 수는 없을 것이다. 이것은 특히 미국 제조업의 적자 확대를 주도해 왔다고 할 수 있는 일본과 비교하면 분명해진다. 일본의 경우에는 같은 기간 동안 연평균 1.1%의 고용 증가율을 기록하고 있는데, 상당한 기술진보가 있었음에도 불구하고 무역흑자폭 확대에 힘입어 제조업부문에서 매년 1.0%씩의 고용 증가를 시현하고 있다.

<표 10> 부문별 연간 고용증가율(1979~90)

(단위 : %)

	농업	제조업	건설업	민간서비스부문					총민간 부 문	정부 부문	전체
				도소매	교통· 통신	금융서 비스	사회·개 인서비스	전체			
남미	-0.6	-0.5	1.6	1.9	1.1	4.3	3.3	2.7	1.7	1.2	1.6
캐나다	-1.0	-0.3	1.7	2.4	0.3	4.1	5.4	3.0	1.8	1.4	1.7
미국	-0.5	-0.5	1.6	1.9	1.2	4.3	3.1	2.7	1.7	1.1	1.6
일본	-2.5	1.0	0.3	1.2	0.9	2.9	3.6	2.3	1.2	0.2	1.1
유럽연합	-3.3	1.1	-0.4	1.3	0.4	4.1	3.4	2.1	0.3	1.3	0.5

자료 : OECD, National Accounts database.

### 3) 외국인 직접투자

1980년 이후 많은 외국기업들 - 미쓰비시, 시그램스, 시멘스, 필립스 등 - 이 미국에 투자해 왔다. [그림 3]에서 볼 수 있는 것처럼 미국에 대한 외국인 직접투자는 1980년 이후부터 비약적으로 증가하고 있다

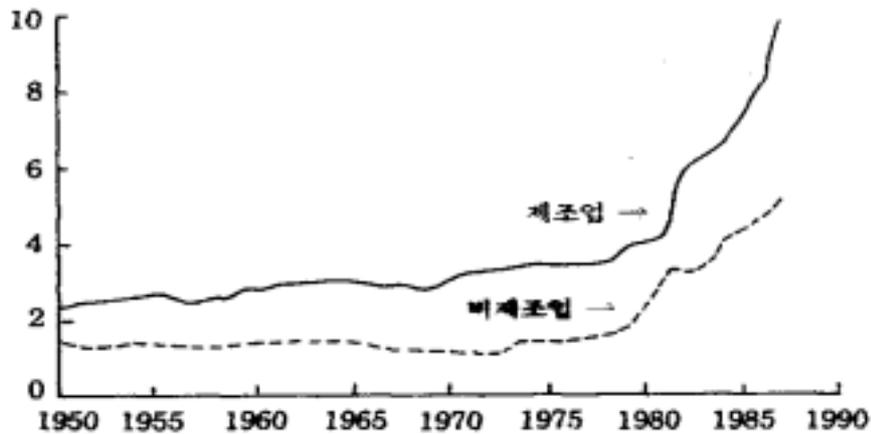
이들은 주로 시장 확보를 위해서 투자하기도 하지만 그 외에도 미국의 보호 장벽을 피하거나 미국의 숙련 노동자를 이용하기 위해서도 투자한다. 여기에서 살펴보고자 하는 것은 과연 이러한 외국인 직접투자가 미국의 고용 증가에 얼마만큼 도움을 주고 있는가 하는 것이다. 이를 위해서 우선 외국인 직접투자의 내용을 몇 가지로 요약해 보기로 한다.

첫째, 투자주체 국가는 영국, 유럽 대륙, 캐나다, 일본 등 선진국들이고 이중 영국과 캐나다가 가장 큰 비율을 차지하고 있으며 일본은 현재 투자 규모는 타국에 비해 작지만 투자주체국 중 가장 빠른 속도로 투자가 증가하고 있다.

둘째, 외국인 투자부문은 주로 화학, 자동차, 출판 등과 같은 제조업인데, 이와 같은 현상은 제조업부문이 고용의 파급효과가 높다는 것을 감안할 때 외국인 직접투자가 미국 고용의 증대에 큰 기여를 할 수 있는 가능성을 암시한다.

셋째, 그러나 외국인 직접투자는 주로 기존 미국 기업을 인수하는 형태를 취하고 있고 신규로 공장설비를 건설하는 경우는 아주 드물다. 1986년의 자

[그림 3] 미국 자본의 해외소유 추이(1950~87)



자료 : 미국, *Survey of Current Business*, 1986.

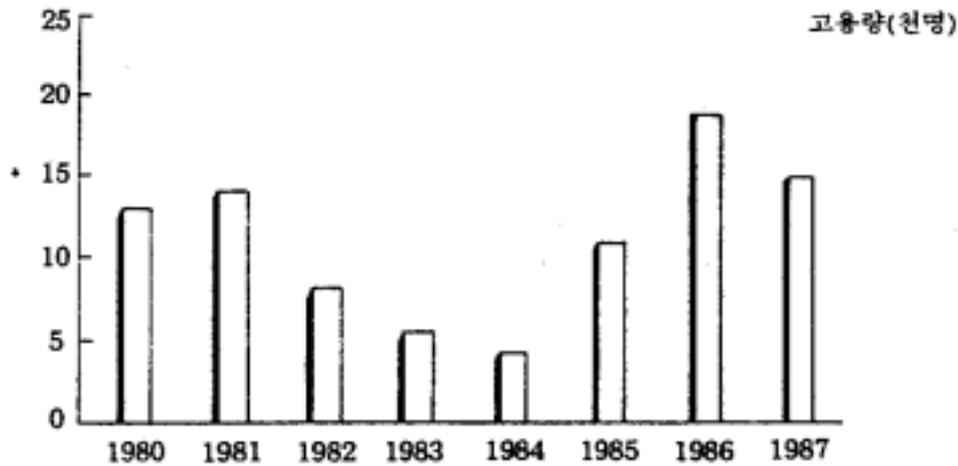
료에 따르면 신규 공장건설을 수반하는 외국인 투자는 전체의 3%밖에 지나지 않는다. 이는 후술하겠지만 외국인 직접투자의 미국 고용에 대한 효과에 중요한 의미를 갖는다.

외국인 직접투자가 고용의 파급효과가 높은 제조업에 집중되어 있음에도 불구하고 공장설비를 신규로 건설하지 않고 기존 미국 기업을 인수하는 형태를 취하고 있기 때문에 미국 고용의 증가에는 별 도움이 되지 못하고 있다.

[그림 4]는 지난 1980~87년 사이에 외국인 직접투자에 의한 고용의 증가를 나타낸 것이다. 이 그림에서 알 수 있는 바와 같이 1980~87년 동안 외국인 투자에 의해 약 9만명 정도(연평균 1만

1천명) 고용이 증가했는데 이는 미국의 전체 고용규모 1억명에 비해 아주 미미한 정도에 불과하다. 뿐만 아니라 외국인 기업들은 타산이 맞지 않으면 쉽게 생산설비를 폐쇄하기 때문에 외국인 기업에 고용된 노동자들은 상대적으로 높은 해고 가능성 때문에 고용이 불안정하다.

[그림 4] 신규 외국인 직접투자에 의한 고용증가(1980~87)



자료 : 미국, *Bureau of Economic Analysis*.

#### 나. 기술진보에 의한 구조적 실업

최근 미국에서는 전자, 통신, 생명공학 등의 분야에서 새로운 기술들이 크게 발전하였고, 그에 따라 거의 모든 미국 산업들이 이러한 기술진보에 영향을 받게 되었다. 특히 많은 관심을 불러일으킨 경제적 문제 중의 하나는 이러한 기술진보가 대체로 과거에 비해 노동집약적이기 때문에 특정한 소수의 직종에서만 고용이 증가하고 다른 직종에서는 많은 구조적 실업자들을 발생시키지 않는가 하는 것이다.

<표 6>에서 본 바와 같이 기술진보가 노동생산성의 증가를 통해 지난 1972~85년 사이에 미국에서 1,000만명 이상의 고용 감소를 야기시켜 왔는데, 여기에서는 이 문제를 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.

##### 1) 이론적 고찰

기술적 진보가 고용 및 실업에 어떤 영향을 주는가를 알기 위해 우선 기술적 실업의 개념을 분명히 할 필요가 있다. 기술진보는 노동절약적 특징을 가지고 있음에 따라서 기업의 노동에 대한 수요가 감퇴하게 되고 그 결과 실업을 증가시킬 수 있지만, 그에 못지 않게 중요한 기술적 실업은 진보된 기술과는 양립할 수 없는 기능을 가지고 있는 노동자나 미숙련공들의 실업이다.

앞서 미국 실업 및 고용의 추이를 살펴볼 때 최근 미국 노동시장에서는 미숙련공의 실업이 상대적으로 증가하고 있는 것을 발견할 수 있었는데 이들 중 상당 부분을 기술적 실업으로 간주할 수 있을 것이다. 특히 미숙련공의 실업 증가는 최근 심화된 국제적 경쟁의 결과로도 파악할 수 있다. 즉 해외시장에서의 경쟁이 격화됨에 따라 각국 기업들은 생산의 효율성을 추구하게 되고 과감한 신기술 도입을 서두르게 됨으로써 신기술에 적응하지 못하는 미숙련공들이 일자리를 잃게 된다는 것이다. 이러한 사실이 바로 최근 미국이나 기타 유럽 선진국에서 구조적 실업을 증가시킨 주요 배경을 이룬 것으로 볼 수 있을 것이다.

한 나라의 기술진보가 그 나라의 고용수준에 어떠한 영향을 미쳤는가를 이론적으로 분석하는 경우에 고려해야 하는 몇 가지 요인이 있다. 우선 기술 진보가 고용에 미치는 효과는 그것이 생산비용을 절감시키는 기술진보(process innovation)인가 혹은 신제품 개발과 같은 기술진보(product innovation)인가에 따라 다르다.

우선 전자의 경우에는 비용 절감으로 생산고가 증대되어 고용이 증가하는 측면도 있지만 그보다는 이러한 기술진보의 노동절약적 특성으로 기업의 노동수요가 감소하게 되어 고용이 감퇴하는 효과가 더 크다. 그러나 정확한 고용효과는 제품수요의 가격탄력성, 신기술의 노동절약성의 크기, 그리고 노동을 포함한 생산요소들 사이의 대체탄력성 등에 따라 달라진다.

후자의 경우에는 고용효과가 비교적 분명하다. 즉 신제품의 개발로 기업의 생산이 증가하고 그에 따라 노동 및 다른 생산요소의 고용이 증가하게 된다는 것이다.

한편 기술진보의 고용효과를 볼 때 중요하게 고려해야 하는 것은 한 기업 혹은 한 산업에서의 기술진보가 타기업 혹은 타산업에 어떠한 영향을 주는가 하는 것이다. 한 기업이나 산업에서의 기술진보가 타기업이나 산업에 긍정적으로 작용하는 경우도 있다. 예컨대 신기술 개발은 통상 새로운 설비투자를 수반하게 되고 그에 따라 그 설비투자와 관련되는 부문에서 생산 및 고용이 증가할 수 있을 것이다. 또 신기술 개발은 경제 전반적으로 임금상승, 이윤증가, 가격하락 등을 수반하게 되어 국민의 실질소득의 증대를 통해서 생산 및 고용의 증가를 가져올 수 있다는 것이다.

그러나 기술진보가 이와 같이 긍정적인 외부효과를 갖기도 하지만 부정적인 외부효과를 미치기도 한다. 즉 기술진보가 이루어지지 못한 기업이나 산업에서는 상대적으로 제품수요의 감퇴, 기업의 신규투자 감소 등으로 고용이 줄어든다는 사실이다. 바로 이러한 부정적인 외부효과가 기술진보가 고용을 감축하게 하는 가장 중요한 요인일 것이라고 생각된다.

끝으로 기술진보가 한 나라의 실업률에 어떠한 영향을 주는가를 분석함에 있어서는 기술진보가 노동의 공급에 미치는 효과도 고려해야 할 것이다. 일반적으로 신기술 개발은 새로운 종류의 기능을 요구함으로써 노동시장에 참가하고 있지 않는 사람들을 시장에 참여하게 하는 효과를 갖기 때문에 노동 공급을 증가시킬 것으로 생각되고 있다. 또 최근 정보통신부문에서의 기술개발은 현장직무의 필요성을 완화시키고 이른바 long-distance work를 가능하게 함으로써 기존에 가사노동에 묶여 있던 많은 여성 근로자들을 시장에 참여하게 만들었다.

## 2) 미국 노동시장에서 기술진보의 고용효과에 관한 경험적 고찰

기술진보가 미국 노동시장에서 고용에 대해 어떠한 효과를 미치는가를 구체적으로 살펴보기 위해 우선 기술진보의 절대적 수준보다는 그것의 국제간 상대적 수준이 중요하다는 사실을 강조할 필요가 있다. 미국이 다른 경쟁국에 비해 기술진보의 속도가 빠른 경우에는 해당산업에서의 설비투자의 증가, 그리고 국제화로 보다 커진 재화시장 때문에 미국의 고용이 증가할 수 있다. 그러나 전자부문과 같이 기술진보의 속도가 미국이 뒤떨어지는 경우에는 그 산업의 고용이 크게 감소할 수 있는 것이다.

<표 11>에서 알 수 있는 바와 같이 지난 1970~92년 사이에 일본은 고임금 혹은 고기술 산업에서 상대적으로 다른 선진국에 비해 빠른 속도로 앞서고 있는데 비해 미국은 이러한 부문에서 본래 앞서 있었지만 상대적 우위가 많이 약화되어 있음을 알 수 있다. 한편 유럽 국가들은 이러한 고임금, 고기술 부문에서는 상당히 약화되어 왔고 그 대신 저임금 및 저기술부문에서 상대적으로 발전해 왔음을 알 수 있다.

기술진보의 미국 고용에 대한 효과에 관해서는 많은 실증적 연구가 있어 왔는데 대표적인 것들로는 개별기업 단위로 분석하는 미시적 분석(micro studies), 산업 혹은 부문분석(industry or

sectoral studies), 그리고 경제 전체로 보는 거시적 분석(macro studies) 등이 있다. 이들 연구들은 몇가

<표 11> 기술 및 임금수준별 산업의 전문화 정도의 국제비교(OECD=100)

	일 본		미 국		유럽연합	
	1970	1992	1970	1992	1970	1992
고임금	64	107	136	118	101	98
중임금	122	121	95	95	94	92
저임금	102	56	64	82	110	116
고기술	124	144	159	151	86	82
중기술	78	114	110	90	103	100
저기술	113	46	67	74	103	113

자료 : OECD, STAN database.

지 공통된 결점들을 가지고 있다. 우선 가장 중요한 것으로서 기술진보를 어떻게 수량화하는 문제로부터 기술진보의 효과를 어떤 범위까지 - 한 산업의 기술진보가 미치는 타산업에의 효과를 어디까지 - 포괄할 것인가의 문제, 그리고 제품개발 기술진보(product innovation)를 어떻게 수량화할 것인가 등의 문제들이 있다. 이러한 문제들이 있음에도 불구하고 여기에서는 이들 연구들의 결과들을 정리하고 미국 노동시장에서 기술진보의 고용효과를 평가해보고자 한다.

#### 가) 미시적 분석

미시적 분석은 개별기업이나 사업장에서의 기술진보가 노동대체를 얼마만큼 야기시켜 고용 감소의 효과를 나타내는가 그리고 그러한 기술진보가 생산 증대나 설비투자 등에 의해 얼마만큼 고용을 창출시키는가를 분석한다. 미국의 기업이나 사업장 자료를 바탕으로 한 여러 실증연구들에 따르면 최근 정보통신부문에서의 기술진보는 해당사업장이나 기업에서 노동대체를 일으키지 않고 있다.

<표 12>는 미국 상무성이 8,800개의 사업장을 대상으로 지난 1982~87년 사이에 기술진보가 고용에 어떠한 영향을 주었는가를 조사한 결과를 나타낸 것이다. 여기에서 관찰할 수 있는 것은 사업장의 크기와는 거의 상관없이 사업장에서 채택한 고도기술의 수와 고용 증가는 상당한 정도의 양의 상관관계를 갖고 있다는 것이다. 이같은 결과는 해당사업장에서의 기술개발에 대한 투자는 큰 승수효과를 야기시켜 취업기회를 크게 할 수 있는데 이 효과가 개발된 기술의 노동대체 효과를 능가하고 있다는 것을 암시하고 있다.

#### 나) 산업별 혹은 부문별 분석

기술진보의 고용에 대한 효과를 분석함에 있어서 많은 연구가 기술진보가 일어난 산업을 단위로 이루어지기도 한다. 이같은 산업별 연구에 따르면 미국에 있어서 고용과 기술진보와의 관계는 산업에 따라서 다양한 양태를 나타내고 있다.

이처럼 산업에 따라 기술진보의 고용효과가 다르게 관찰되고 있는 것은 각

<표 12> 기술이용과 고용증가(1982~88)

(단위 : %)

기업규모 등급	이용기술의 등급			
	1	2	3	4
1	55.2	67.6	79.6	218.3
2	3.8	15.6	29.4	54.0
3	-12.5	3.6	9.3	35.9
4	-27.3	-8.3	3.3	10.3
5	-14.5	-26.3	-18.9	-2.0

자료 : 미국 Department of Commerce, 1994.

산업마다 기술진보에 따른 노동의 대체현상이 일어나고 있지만 그것이 제품 수요의 증대를 통한 기술진보의 고용증대 효과를 상쇄하는 정도가 다르기 때문이다. 예컨대 미국의 탄광업이나 알루미늄산업에서는 기술진보의 고용증대 효과가 노동대체 효과를 능가하고 있고, 철강이나 자동차산업에서는 노동대체 효과가 고용증대 효과를 능가하고 있다.

#### 다) 거시적 분석

앞서 본 미시적 분석이나 산업별 분석들은 기술진보의 노동대체 효과를 비교적 분명하게 나타내고 있지만 한 산업에서의 기술진보가 여타 부문에 미치는 영향을 이해할 수 있는 부문간 관계나 기술진보의 간접적 효과는 거시적 틀에 의해서만 파악될 수 있다.

이와 같은 거시적 분석의 대표적인 예로써는 미국의 Leontief와 Duchin(1986)이 1980~2000년 동안 컴퓨터 기술이 미국의 고용에 미치는 효과를 정교한 투입-산출 분석방법에 의해 추정한 연구를 들 수 있다. 이 연구에 따르면 고용효과의 크기는 컴퓨터 기술의 진파속도(diffusion rate)에 따라 다르게 나타나지만 대체로 컴퓨터 기술의 진보에 따라 미국에서는 2000년까지 5~12% 정도의 고용 감축이 발생할 것으로 예측하고 있다.

또 이들에 의하면 기술진보는 전체적인 고용수준에 미치는 영향 이외에도 고용부문별, 직종별, 기능별 노동자의 분포를 바꾸게 될 것으로 보고 그렇게 되면 미국 노동시장에 소위 'mismatch' 현상이 심화될 것으로 예측하였다. Leontief와 Duchin의 분석에 따르면 앞으로 미국 노동시장에서는 전반적으로 상당한 'mismatch'가 발생할 수 있게 되는데, 그것은 기술진보에 따라 전문인력이 크게 부족하겠지만 사무관리부문에서 많이 남아돌아 이들 사이에 높은 실업률이 나타날 수 있기 때문이다.

물론 이러한 'mismatch'는 노동자들의 효과적인 기능 적응을 도와줄 수 있는 사회적·교육적 혁신에 의해 상당히 해소될 수 있을 것이다. 따라서 기술진보에 따른 소위 기술적 실업을 줄이기 위해서는 새로운 기술에 효율적으로 적응할 수 있는 교육 및 훈련제도를 잘 구비해야 할 것이다.

마지막으로 미국 노동시장에서 기술진보에 따라 제조업부문 내에서 고용구조가 어떻게 변화했는가를 간단히 살펴보고자 한다. 대체로 기술진보과정에서 미국 제조업부문의 고용이 절대적으로도 감소하여 왔는데 제조업부문내에서는 산업별로 상당한 차이가 나타나고 있다. 다른 나라와 마찬가지로 미국에서도 고용이 저기술 제조업부문으로부터 고기술 제조업부문으로 이전되어 왔다. 고기술 제조업부문이란 큰 규모의 기술개발 투자 및 자본 설비, 그리고 고임금 고속련 노동자의 고용으로 특징지워질 수 있는데, 예를 들어 항공산업, 컴퓨터, 전자, 의약 등이 여기에 속한다.

<표 13>은 1977~87년 동안 미국 제조업 내의 고생산성 혹은 저생산성 산업들에서 고용이 어떻게 변화했는가를 나타내고 있다. 여기에서 알 수 있듯이 미국 제조업의 약 4분의 1이 되는 고생산성 산업들은 고용을 증가시켜 왔지만 나머지 부분에서는 소위 'downsizing'을 통하여 고용이 감소하여 왔다.

[그림 5]는 미국의 고기술부문이 지난 1981~91년 동안 생산, 생산성 및 고용이 어떻게 변화해 왔는가를 표시한 것이다.

이 그림은 최근 들어서는 고기술부문에서 생산 및 생산성이 크게 증가했지만, 그에 비해 고용은 거의 변화하지 않거나 약간 감소하고 있음을 나타내고 있다.

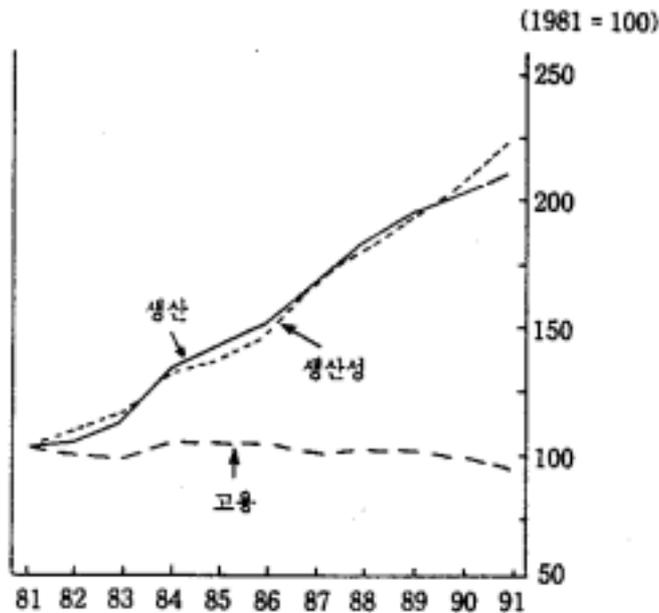
<표 13> 미국 제조업에서의 고용 및 노동생산성 변화율(1977~87)

(연간증가율 %)

	전체사업장	고용 및 생산성 등급			
		1	2	3	4
고용비율(1977)	100.0	24.2	45.4	17.8	12.6
고용증가율	0.0	4.7	-4.8	-4.6	5.4
생산성증가율	3.6	7.8	7.7	-1.9	-3.0
총고용증가에의 기여		1.5	-1.7	-0.7	0.9
총생산성증가에의 기여		2.4	2.1	-0.3	-0.6

자료 : 미국 Department of Commerce, 1994.

[그림 5] 고기술 제조업부문에서의 생산과 고용



자료 : 미국, National Science Foundation.

### III. 美國 政府의 勞動市場政策

본장에서는 앞서 살펴본 미국 노동시장에서의 고용 및 실업의 추이를 바탕으로 미국 정부가 고용안정화를 위해 어떠한 정책들을 시행하였는가, 그리고 그러한 정책들은 고용 증대에 얼마만큼 기여하였으며 그 부작용은 무엇인가 등을 살펴보고자 한다.

또한 특히 구직자를 효과적으로 파악, 그들의 기능을 개발하고 구직자와 직장을 효율적으로 연결함으로써 구조적 실업을 줄이고자 하는 소위 적극적인 노동시장정책(active labor market policies), 그리고 실업자들에 대해 일정수준의 소득을 보장해 주고 나아가서는 그들의 취업기회를 확대해 주는 실업보험제도에 그 초점을 맞추고자 한다.

#### 1. 적극적 노동시장정책

적극적인 노동시장정책은 노동시장의 이동성(mobility)과 그 조정능력을 높이고 개별 노동자를 가장 생산적인 직장으로 재배치하며 또 그들이 가급적 신속하게 새로운 취업기회를 잡을 수 있도록 함으로써 노동시장의 기능을 제고하는데 그 목표를 정하고 있다. 이 정책은 주로 기능수준이 낮거나 오랜기간 실업상태에 있는 노동자들을 대상으로 하고 있고, 따라서 적극적인 노동 시장정책은 노동시장의 효율성과 형평성을 동시에 높이고자 하는 정책이라 할 수 있다.

미국 정부가 취했던 적극적 노동시장정책의 내용을 구체적으로 살펴보기 전에 여기에서는 우선 미국 노동시장의 이동성을 진단해 보고 또 그 이동성을 가로막고 있는 장애요인이 무엇인가를 파악해 보고자 한다.

#### 가. 노동 이동성(mobility)

한 나라의 노동시장의 효율성은 외부 노동시장의 발달정도, 그리고 노동 이동성(mobility)에도 상당부분 의존한다. 여기서 노동 이동성을 시사해 줄 수 있는 지표로서 흔히 노동이직률(turnover rate)이 사용된다.

미국 노동시장의 효율성을 추정하기 위해 노동자들의 노동이직현황을 살펴보면 <표 14>와 같다.

이 표에서는 미국 노동이직현황을 몇몇 다른 선진국과 비교함으로써 미국 노동시장의 이동성을 상대적으로 파악하고 있다. 여기에서 알 수 있는 바와 같이 비교대상국들 중에서 미국 노동자들의 입직률과 이직률이 가장 높다. 이것은 미국 노동시장이 상대적으로 노동 이동성이 높다는 것을 암시하고 있다. 혹자는 미국 노동시장에서는 입직과 이직이 과다하게 발생하고 있어서

<표 14> 제조업부문에서의 연간 이직(Q) 및 해고(L)비율

(단위 : %)

	오스트리아		이탈리아		일본		스웨덴		미국		
	Q	L	Q	L	Q	L	Q	L	Q	L	
1971	-	-	12.6	10.6	15.0	1.4	25	4	21.6	19.2	-
1972	-	-	11.3	9.2	13.9	0.9	22	3	27.6	13.2	-
1973	-	-	13.7	6.9	15.0	0.6	23	3	33.6	10.8	-
1974	-	-	9.8	3.5	12.1	2.2	26	2	28.8	18.0	-
1975	-	-	6.5	3.3	9.9	2.6	23	2	16.8	25.2	-
1976	-	-	8.0	2.6	10.5	1.3	21	2	20.4	15.6	(3.6)
1977	30	12	7.5	2.7	10.0	1.6	18	2	21.6	13.2	(2.4)
1978	27	12	6.0	2.4	-	1.6	15	2	25.2	10.8	(2.4)
1979	28	12	6.7	2.9	9.8	1.2	21	2	24.0	13.2	(4.8)
1980	30	12	7.1	3.1	9.7	0.9	22	2	18.0	20.4	(7.2)
1981	26	13	6.8	3.1	9.1	0.9	17	3	14.4	19.2	(7.2)
1982	27	13	6.5	3.2	8.8	1.2	15	5	-	-	-
1983	-	-	5.5	3.3	8.3	1.2	-	-	-	-	-
1984	-	-	5.6	3.1	8.9	0.9	18	3	-	-	-

주 : OECD, *Flexibility in the Labour Market*, 1986.

적어도 이동성이 높기는 하지만, 효율성이 높다고는 말할 수 없다고 주장한다. 그러나 본 연구에서는 적정수준의 노동이동에 관한 기준을 제시하지 않고 있고 이같은 문제에 관해서는 아직 이론적으로 정립되어 있지 않기 때문에 노동 이동의 효율성은 다루지 않고자 한다.

미국의 노동 이동성에 관해 특기할 만한 것은 노동자들의 국내이동이 타국에 비해 매우 활발하다는 것이다. <표 15>는 지난 1970~87년 동안 미국에서 주거지를 옮긴 노동자들의 비율을 다른 선진국들과 비교하여 나타낸 것이다.

이와 같이 지역적으로 노동자들이 자주 이동하기 때문에 미국에서는 한 지역의 실업률이 지난 몇 십년 동안 크게 변동했다. 예컨대 높은 실업률을 보

<표 15> OECD 국가별 국내이동 비율

(단위 : %)

	호주	캐나다	핀란드	프랑스	독일	이탈리아	일본	노르웨이	스웨덴	영국	미국
1970	1.7	1.9	2.5	-	1.8	1.1	4.1	3.8	-	-	3.6
1971	1.9	1.9	1.7	-	1.8	1.1	4.0	3.1	-	-	3.4
1972	1.8	1.8	2.1	-	1.7	1.1	3.9	3.0	-	-	-
1973	1.9	1.8	2.3	-	1.7	1.0	3.9	3.0	4.8	-	-
1974	1.6	2.0	2.5	-	1.5	0.9	3.6	3.0	4.9	-	-
1975	-	1.8	-	-	1.3	0.8	3.3	2.9	4.8	1.2	-
1976	-	1.6	1.8	-	1.3	0.8	3.2	2.7	4.5	-	3.0
1977	1.7	1.7	1.5	-	1.3	0.7	3.1	-	4.0	1.0	-
1978	1.9	1.7	1.4	-	1.3	0.7	3.0	2.7	3.7	-	-
1979	1.7	1.7	1.5	-	1.3	0.7	3.0	2.6	3.9	1.2	-
1980	1.8	1.7	1.6	-	1.3	0.7	2.9	2.7	4.0	-	-
1981	1.8	1.8	1.5	-	1.3	0.7	-	2.6	3.5	1.1	2.8
1982	1.9	1.8	1.5	-	1.2	0.7	2.8	2.5	3.4	-	3.0
1983	1.5	1.5	1.5	-	1.1	0.6	2.7	2.5	3.4	0.9	2.7
1984	1.5	1.6	-	1.4	1.0	0.6	2.6	2.4	3.7	1.1	2.8
1985	1.6	1.5	1.6	1.2	1.0	0.6	2.6	2.4	3.9	1.2	3.0
1986	1.6	1.5	1.5	1.3	1.1	0.6	2.6	2.5	4.0	1.2	3.0
1987	1.6	1.5	1.6	1.3	1.1	0.5	2.6	2.6	3.9	-	2.8

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 1990.

있던 미국의 한주(state)가 10년 후에는 실업률이 가장 낮은 주가 되었다고 하는데, 이같은 현상은 다른 나라에서는 찾아보기 어렵다.

Blanchard 와 Katz(1992)는 미국 노동자들이 한 지역을 떠나 다른 지역으로 이동하는 것은 주로 그 지역의 높은 실업률 때문이라는 것을 밝히고 따라서 노동자들의 지역간 이동은 경기변동과정에서 각 지역의 실업률을 장기 균형실업률 수준으로 신속히 복귀시켜 주는 중요한 메커니즘이라고 했다. 또 Eichengreen(1993)은 미국의 국내 이주율이 평균적으로 타국의 3배 정도 이고 임금차이에 대한 노동자의 이주 탄력성은 영국이나 이탈리아에 비해 적어도 약 5배 정도에 이른다고 했다.

미국 노동시장이 다른 선진국에 비해서 노동 이동성이 비교적 높은 편이지만 현실적으로

노동이동이 완전하다고는 볼 수 없는데, 미국 노동시장에서 노동의 자유로운 이동을 막는 가장 중요한 요인으로는 주택문제와 연금제도를 지적할 수 있다.

주택문제가 노동자의 이동성을 저해하는 것은 주로 주택시장에 대한 정부의 개입에 근거한다. 즉 미국 정부는 공공주택에 대해 그 임대료를 시장가격 이하로 통제하고 있는데, 공공주택에 이미 싼 임대료로 입주하고 있는 노동자는 다른 지역으로 이동할 경우 그 지역에서의 공공주택 임대료가 보장되지 않기 때문에 이동을 주저하게 된다는 것이다. 뿐만 아니라 정부가 주택매매시마다 높은 비율의 세금을 부과하게 되는데 이것도 이주를 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

한편 미국의 직장연금제도도 노동자로 하여금 이동을 어렵게 만들고 있다. 미국의 직장연금제는 'defined contribution'제와 'defined benefit'제가 있는데, 전자는 연금이 노동자 자신의 출연금에 의해서만 결정되는 것이고, 후자는 자신의 출연금뿐 아니라 퇴직 직장에서의 근속년수에 의해서도 결정되는 제도이다. 미국의 경우 전체 노동자의 약 50%가 직장연금에 가입하고 있는데, 현재 그 중 약 70%가 'defined benefit'제의 적용을 받고 있다. 따라서 많은 노동자들이 직장이동시 연금의 불이익을 당하게 되고 이 때문에 이동이 제약되고 있는 것이다. 그러나 미국에서의 최근 추세는 아직 'defined benefit' 제보다는 낮기는 하지만 'defined contribution'제의 비중이 높아지고 있다고 한다.

#### 나. 취업정보 및 직장배치정책

노동자가 구직활동을 하거나 고용주가 직무에 적합한 노동자를 찾는 과정에서 가장 중요한 것은 노동자 및 고용주에 관한 정보이다. 그러나 현실적으로 이러한 정보는 완전하지 못하고 따라서 노동자가 새 직장에 취업하고 고용주가 직무에 적합한 노동자를 찾는 데는 상당한 시간이 걸리게 되거나 적절하지 못한 직장배치가 나타날 수 있다. 즉 정보의 부족은 결과적으로 노동의 이동성을 저해하는 방향으로 작용하게 되는 것이다.

이렇게 볼 때 정보부족 문제를 해결하는 것이 적극적 노동시장정책에 있어서 중요한 부분이라는 것을 알 수 있고, 정부는 이를 위해 여러 가지 정책들을 시행할 수 있다. 우선 정부는 고용주로 하여금 자신이 해고시킬 노동자에게 일정기간 전에 예고하게 함으로써 그 노동자가 해고되기 전에 구직활동을 하게 할 수 있다. 미국에서는 1988년에 제정된 사업장 폐쇄 법안(plant-closing legislation)을 통하여 기업은 사업장을 폐쇄하거나 큰 규모의 해고를 단행할 경우 해당 피고용인들에 대해 적어도 60일 전에 통고하도록 규정하였다. 이 법안은 기업들에 의해 많은 반발을 샀는데 그것은 노동자들이 자신이 해고당할 줄 알게 되면 근로의욕이 감퇴하여 생산성이 크게 저하될 것을 우려했기 때문이다.

노동시장의 정보부족 문제를 해결하기 위해 정부가 할 수 있는 두 번째 일은 여러 다른 직종에 있어서 미래 노동수요를 예측하고 이를 출판하는 것이다. 특히 미국 노동성은 각 직종에서의 예측된 노동수요를 직종별로 소책자로 만들어 각 기관의 고용담당 직원이나 학교 카운슬러들이 이용할 수 있게 하고 있다.

이렇게 제공된 정보는 이제 근무를 시작하는 학생들에게 특히 유용하다고 볼 수 있는데, 문제는 그 노동수요 예측이 상당한 정도의 오차 범위를 가지고 있다는 데에 있다. 그것은 노동통계성(Bureau of Labor Statistics)의 예측은 전 국가적인 평균치이지만 노동수요의 추세는 각 지역 노동시장마다 차이가 있기 때문이다. 뿐만 아니라 생산기술의 변화에 의해 생산에 필요한 기능 배합이 달라질 수 있는데 이를 미리 예측하기는 매우 어려운 일이다. 또 생산과정에서 기능간에 상호 대체성이 있기 때문에 숙련기능공을 구하기 어려운 경우에는 직무를 다시 편성하여 덜 숙련된 노동자를 고용하게 될 수도 있다. 그리고 다른 인력수급 계획에서도 마찬가지로이지만, 노동수요란 상대적 임금수준과 무관하지 않기 때문에 노동수요를 임금수준과 함께 추정되어야 하는데 그렇게 하지 않고 있다.

한편 미국 정부는 노동시장의 정보 제공과 직장배치를 위해 직업알선국(Job Service)을 두고 있다. 직업알선국은 학교를 졸업하고 이미 노동시장에 참여하고 있는 노동자들을 대상으로 하고 있는데, 1933년 Wagner-Peyser Act에 의거하여 만들어진 것으로 각 주에서 노동자들의 취업을 도와주는 고용서비스에 대해 연방정부 차원에서 matching fund를 제공해 주고 있다.

직업알선국의 가장 중요한 기능은 취업을 원하는 노동자와 직무에 적합한 노동자를 구하는 고용주 사이에 정보를 교환해 주는 일이다. 적임자를 구하는 고용주는 직업알선국에 직무의 성격, 노동자의 자격, 임금 등을 등록하게 되고 취업을 원하는 노동자들은 자신의 경력이나 원하는 직무를 등록하게 된다. 이때 실업보험 혜택을 받는 실업자는 의무적으로 직업알선국에 등록하게 되어 있는데, 이에 관해서는 나중에 자세히 설명하기로 한다.

직업알선국이 직면하고 있는 가장 중요한 문제는 등록된 실업자와 고용주를 가급적 효과적으로 연결시켜 주는 것이다. 대체로 직업알선국은 고용주로부터 주문을 받고 등록된 실업자 중에서 그 직무에 적합하다고 생각되는 몇몇 노동자를 주문한 고용주에게 알려주는 방식으로 운영되고 있다. 이 경우 연결된 고용주나 실업자는 반드시 서로 채용하거나 취업해야 할 의무는 없다. 다만 실업보험금을 받고 있는 실업자의 경우는 제도적으로 어느 정도의 취업 압력을 받고 있는데, 이 문제도 나중에 자세히 다룰 것이다.

그러나 현실적으로 일자리가 직업알선국을 통해서 채워지는 경우는 드물고 성사되는 일자리도 주로 별다른 기능이 필요 없는 단기직무들이 많다. 이와 같이 직업알선국이 제기능을 제대로 수행하지 못하는 이유는 고용주들이 구하여 직업알선국을 통하지 않고서도 사업장 내의 다른 노동자나 노조 등과 협의하여 효과적으로 적임자를 신속히 구할 수 있기 때문이다. 또한 좋은 자격을 갖추고 있는 노동자들도 마찬가지로 직업알선국을 통하지 않고서도 좋은 일자리에 용이하게 접근할 수 있게 되기 때문에 직업알선국은 노동자나 고용주 양측으로부터 별로 신뢰를 받고 있지 못하고 있다.

뿐만 아니라 직업알선국의 직장배치 업무는 매우 복잡하고 어렵기 때문에 효과적인 일자리-노동자 연결이 잘 안되고 있다. 직업알선국 직원이 어떤 한 직종의 모든 직무에 대해 충분한 지식을 가지고 있어야 주문 받은 직무에 가장 적합한 노동자들을 연결할 수 있는데, 실제로는 그렇지 못한 실정에 있다. 이처럼 등록된 노동자나 주문된 직무를 정확히 파악하지 못함으로써 양자 사이에 'mismatch'가 자주 발생하게 되고 이것이 직업알선국의 공신력을 더욱 떨어뜨리는 결과를 가져오게 된다.

그러나 무엇보다도 직업알선국이 효율적으로 운영되지 못하는 가장 중요한 이유는 직업알선국이 사회복지기구로서의 역할을 수행해야 되는 입장에 있기 때문이다. 직업알선국에 대한 사회적 인식은 이 기구가 일자리를 쉽게 구하지 못하는 사회적으로 불행한 계층 - 장기 실업자, 장애인, 차별받는 집단 등 -을 가급적 취업시키도록 노력해야 한다는 것이다. 직업알선국이 이같은 기대에 부응하여 사회복지적 기능을 수행하는 한 좀더 좋은 조건을 가지고 있는 노동자를 찾는 고용주들은 직업알선국을 외면할 수밖에 없을 것이다.

#### 다. 고용 및 훈련제도

미국 정부는 노동자-고용주 사이의 정보교환이나 matching을 도와주는 직업알선국 이외에 실업자에게 직접 일자리를 제공하거나 실업자의 재취업 기회를 확대시키기 위해 그들을 훈련시키는 보다 적극적인 노동시장정책도 시행하고 있다.

##### 1) 정부 주도의 고용제도

미국 정부는 특히 실업자들이 크게 늘어나는 경우에 실업자들에 대해 직접 일자리를 제공해 주기도 하는데, 그 예로써는 1930년대의 대공황때 만들어진 Public Works Administration(PWA),

Works Progress Administration(WPA)이 있고, 1970~71년의 불황때 만들어진 Public Employment Program(PEP), 1973년 Comprehensive Employment and Training Act에 의해 설립된 CETA 등이 있다.

이러한 고용제도들은 단순히 실업률을 낮추는 것 이외에도 여러 가지의 다른 목표들을 가지고 있다. 예컨대 PWA는 주로 장기적 자본설비의 개축 분야에 그 초점을 맞추고 있고 CETA는 공원 보수와 같은 지방정부 서비스의 제공을 강조하고 있다.

그런데 이 제도들에 의해 제공되는 일자리가 주로 장기적인 프로젝트와 관련되는 것일 경우에는 약간의 문제가 있을 수 있다. 그것은 장기 프로젝트가 계획된 후 시행되기까지는 상당히 오랜기간이 필요한데 그 기간 중 고용상태가 호전되면 필요한 숙련 노동자들을 확보하지 못할 가능성이 있기 때문이다. PWA나 CETA 등이 바로 이러한 문제들에 노출되어 있는데, Reagan 정부가 CETA에 대한 지원을 중단하게 된 것도 부분적으로는 여기에 그 이유가 있었다.

이러한 고용제도를 시행하는데 있어서 자주 논의되고 있는 또 다른 문제는 어떠한 수준의 정부 - 주정부 혹은 연방정부 - 가 이 제도를 담당하는 것이 좋은가 하는 것이다. 미국에서 시행되고 있는 많은 고용제도들이 소득재분배적인 속성을 가지고 있기 때문에, 만일 어떤 주정부가 이러한 고용계획을 실시한다고 하면 그 주에 살고 있는 부유층을 이주하게 만들 것이고 결국은 나머지 주민들이 더 큰 부담을 지게 될 것이다. 이런 관점에서 본다고 하면 고용제도들은 연방정부에서 관장하는 것이 좀더 효과적이라고 볼 수도 있을 것이다.

그러나 연방정부가 고용제도들을 관리할 경우에는 더욱 큰 문제에 직면하게 된다. 즉 연방정부의 입장에서는 지방 주민들의 사정을 충분히 알지 못하기 때문에 그 지방의 어떤 노동자들이 어떤 직무에 고용되어야 하는지를 잘 모른다는 것이다. 이러한 이유 때문에 최근 미국에서는 고용제도들이 주로 지방정부에 의해 관리되고 다만 그 고용계획의 시행비용은 연방정부가 부담하고 있다. 그러나 이러한 운영체계에도 문제가 없는 것은 아니다. 가장 중요한 문제가 소위 재정대체효과(fiscal substitution effect)인데, 그것은 연방정부가 고용제도의 시행비용을 부담할 경우 각 지방정부는 정규적인 정부 업무를 담당하는 노동자를 고용하는데 있어서도 자신의 예산 대신에 연방정부가 보조하는 고용제도를 이용하려고 할 것이라는 것이다. 물론 연방정부는 이러한 지방정부의 관행을 최대한 규제하려고는 하지만 실제로는 그 규제가 제대로 이행되지 않고 있다.

정부 주도의 고용제도를 시행하는 데 있어서 미국에서 자주 거론되고 있는 또 다른 문제는 정부 보조의 고용계획을 한시적으로 시행할 것인가 아니면 영구화할 것인가 하는 것이다. 대체로 미국 정부가 시행하는 고용제도들은 심한 불황기에 만들어진 것이고 따라서 경기가 회복되면 여기에 고용된 노동자들이 다른 민간부문에서 취업할 수 있도록 해야 한다는 것이 중론이다. 그러나 현실적으로 이들이 민간부문에 취업하기까지는 경기회복 이후에도 상당한 시간이 걸리고 따라서 정부 보조의 이들 고용제도들이 한시적으로 운영되는 경우가 드물다,

특히 장기 실업자나 장애인 혹은 차별받는 노동자 계층은 경기회복 이후에도 민간부문에서 취업되기 어려울 것이다. 이런 현실적인 관점에서 일부에서는 정부 주도의 고용제도들도 부분적으로나마 구조적 실업문제를 해결한다는 차원에서 영구적으로 운영되어야 한다는 주장도 제기하고 있다. 그러나 구조적 실업문제를 해결하는 차원에서는 고용제도가 다르게 계획되어야 할 것이다. 즉 장기적으로도 취업되기 어려운 결점을 가지고 있는 근로자들을 대상으로 정부가 취업 계획을 수립해야 할 것이다. 이 때 염려해야 하는 점은 지방정부의 오용 가능성이다. 즉 그러한 취업 계획을 연방정부가 보조하고 지방정부가 운영할 때에는 지방정부는 좀더 생산성을 높이기 위해서 결점이 있는 노동자보다는 보다 생산적인 노동자를 고용하려고 할 것이기 때문에 구조적 실업의 해결에 별 도움이 되지 않는다는 것이다.

## 2) 훈련제도

정부의 도움 없이는 취업을 하기 어려운 노동자들에게 미국 정부는 취업 가능성을 높여 주기 위해 직업훈련을 제공하고 있다. 따라서 이러한 훈련제도는 주로 구조적 실업을 치유하기 위한 것이라고 볼 수 있는데, 여기에는 1962년 MDTA(Manpower Development Training Act) 이후 미국의 연방정부가 깊이 관여해 왔다.

한편 CETA에서도 직업훈련을 중요한 부분으로 취급하였는데, 1982년 CETA가 JTPA(Jobs Training Partnership ACT)로 대체되면서 직업훈련이 민간 고용자들과의 긴밀한 연대 속에서 이루어지게 되었다. 또 1988년 Omnibus Trade Bill이 수립되면서 해외경쟁이나 그 밖의 일정한 이유로 실직한 근로자들에게 재취업할 수 있는 재훈련 기회가 제공되고 있다.

대부분의 직업훈련제도는 정부 기관이 제공하는 제도적 훈련과 민간기업이 제공하는 직장훈련으로 구분될 수 있다.

#### 가) 제도적 훈련

여기에서는 실내교육과 현장교육을 적절히 배합하고, 주로 지역별로 기존의 직업학교를 이용하지만 새로운 훈련설비를 갖추어서 실시하기도 한다. 이 훈련과정에서 제공되는 기술에는 용접기술, 기계조작기술 등이 있다.

#### 나) 직장훈련(on-the-job training)

이 제도는 정부가 민간기업과 계약을 맺어 노동자들을 사업장 내에서 훈련시키고 훈련과정을 성공적으로 이수하는 경우에는 그 기업이 채용하게 하는 제도이다. 일반적으로 정부는 훈련기간 중 노동자 임금의 반을 지불한다. 이 제도하에서는 일정한 능력이 있는 노동자는 자동 취업될 수 있어서 훈련 후 직장배치의 문제가 자동적으로 해결될 수 있기 때문에 바람직한 측면이 있다. 그러나 물론 해당기업은 직장훈련과정에서 노동자들을 면밀하게 심사하여 현저하게 결점이 있는 노동자들은 채용하지 않으려고 하기 때문에 이 제도가 구조적 실업문제를 크게 완화시켜 주지는 못할 것으로 생각된다.

이 밖에도 많은 종류의 훈련계획들이 있는데, 그 중 중요한 것으로는 교육이나 언어에 심한 문제가 있는 사람들을 위한 직업전 훈련제도, 그리고 좋은 근무습관을 익히게 할 수 있는 근무경험(work-experience)훈련제도 등이 있다. 대부분의 훈련제도들은 훈련후 구직과정에서도 노동자들을 돕고 있다.

지금까지의 연구결과에 의하면 이러한 훈련제도들이 남성 노동자들의 경우에는 훈련에 따른 임금소득상의 이익이 별로 없지만, 여성 노동자들의 경우에는 이러한 훈련에 의해 임금소득이 상당한 정도를 증가하고 있는 것이 밝혀 지고 있다.

#### 라. 해외경쟁에 대한 대응정책

앞서 지적한 대로 미국의 일부 산업이 해외경쟁에서 그 경쟁력을 잃게 됨에 따라 그 산업에서 실업자들이 증가하게 되었는데 이러한 문제에 대해 미국 정부는 다각도로 그 대책을 마련하여 시행해 왔다. 여기서는 미국 정부의 그러한 대책들 가운데 우선 수입보호정책, 산업정책들을 살펴보고 그리고 또 이와 같이 실직한 노동자들을 대상으로 하는 재훈련, 재배치, 소득보장정책들을 살펴보고자 한다.

##### 1) 수입보호정책

해외경쟁으로부터 타격을 받는 산업, 특히 그 중에서도 직접적인 피해를 받게 되는 AFL-CIO와 같은 노조들은 해당산업에 대한 수입제한 조치를 주장해 왔다. 이들이 선호하는 수입제한

조치에는 관세나 직접적인 수입할당(import quota)제이다.

이와 같은 수입제한 조치는 전통적인 경제이론인 소위 비교우위이론에는 어긋나는 것이다. 즉 비교우위이론에 따르면 농업과 고기술부문에 우위가 있는 미국이 일부 제조업부문에, 우위가 있는 일본과 교역할 때 미국은 농업이나 고기술부문에 그리고 일본은 그 제조업부문에 특화하여 상호 교환하는 것이 양국의 이익을 가장 크게 할 수 있다는 것이다.

이러한 자유무역주의 이론에 대해 수입제한을 주장하는 일부에서는 나름대로 몇 가지 근거를 제시하고 있다. 우선 일시적인 수입제한 조치로 해외산업과 경쟁할 수 있는 산업의 생산성을 높여야 한다는 것이다. 그러나 많은 경우 수입보호보다는 경쟁을 통해서 해당산업의 생산성을 올릴 수 있다는 것이 설득력을 얻고 있다. 둘째로 주로 철강산업에서는 국방의 필요상 해외여건의 변화에도 불구하고 안정적인 철강공급이 필요하고 따라서 미국의 철강산업이 보호되어야 한다는 것이다.

그러나 수입제한 조치를 주장하는 그룹이 가장 중요하게 내세우고 있는 근거는 미국에 수출하는 해외수출국들의 불공정 경쟁행위이다. 즉 이들 수출국에서는 조세 감면이나 특혜 금융을 통해 생산비 이하의 가격으로 수출시장에 판매하는 등 자국의 수출산업에 불공정한 이익을 주고 있고, 반면에 자국의 수입에 대해서는 관세나 수입할당 등의 방법으로 부당한 규제를 한다는 것이다.

그러나 이 주장에도 문제가 있다. 다른 나라의 불공정한 산업정책에 대해 미국이 보복적으로 관세 등의 수입제한 조치를 취했을 경우 이것이 그 나라로 하여금 공정한 교역원칙을 지키게 하는 효과보다는 더욱 불공정한 수출산업 보호정책을 야기시킬 수 있을 것이다. 따라서 이 경우에는 GATT 등과 같은 기구를 통해서 어떤 교역규범이 만들어지지 않는 한 미국의 수입제한 조치는 별다른 효과를 거두지는 못할 것이라는 것이다.

미국의 수입제한 조치에 의해 교역이 한층 보호주의적으로 바뀔 경우 미국 경제 전체적으로는 이득보다는 손실이 더 크게 된다. 우선 일반 소비자나 수입에 의존하는 다른 산업들이 높은 가격을 지불해야 함에 따라 그만큼 피해를 입게 될 것이고, 다른 나라에서 보복적으로 농업과 같은 부문에서 미국에 대해 수입제한정책을 취할 경우 미국 농업도 피해를 보게 될 것이다.

이와 같은 이론적 반론에도 불구하고 해외수입에 의해 타격을 받게 되는 일부 산업에서는 수입제한 조치를 강력히 주장하고 있다. 특히 이들은 관세보다는 안정적으로 보호받을 수 있는 수입할당(import quota)제를 선호하고 있다. 이같이 이들의 주장이 실제로 미국 정책에 큰 영향력을 미치게 되는 것은 아마도 수입제한 조치로 손해보는 다수의 사람들은 그 손해의 크기가 미미하여 필요한 정보 수집이나 로비 활동을 하고자 하는 유인이 별로 없지만 해외수입으로 실직을 하는 등 직접 큰 피해를 입게 되는 일부 그룹에서는 의욕적으로 수입제한을 위한 로비 활동을 벌이는데 그 이유가 있을 것이다.

한편 최근 미국은 수입제한 조치 이외에 다른 나라들로 하여금 시장을 개방하도록 하는 방향으로 대외정책이 추진되고 있고 특히 몇 개의 교역 블록을 형성하고 있다. 이와 같은 미국의 정책이 미국 산업이나 국내고용에 어떠한 영향을 미치게 될지는 앞으로 두고 볼 일이다.

## 2) 산업정책

최근 미국의 많은 산업들이 해외경쟁에 뒤져 심각한 구조적 문제에 직면하게 되었다. 그 중 대표적인 부문이 철강산업인데 이 산업은 주로 일본의 경쟁력이 상대적으로 향상된 결과이다. 또 최근 일본은 철강, 자동차뿐 아니라 전자통신부문에서도 경쟁력이 제고되고 있다.

이러한 추세에 대응하여 미국 정부에서는 최근 구조적으로 어려움을 겪고 있는 이들 산업에 대해 금융 재정 등을 포함한 여러 측면에서 체계적으로 지원을 제공하는 소위 산업정책(industrial

policy)을 추진해 왔다.

이러한 산업정책의 예로써 대표적인 것은 자동차산업에서 Chrysler사에 미국 정부가 채무보증을 해준 정책이다. 이외에도 미국 정부는 노조로부터 임금삭감, 은행 등 채권자로부터 채무변제 연기, 그리고 주주들로부터 정상적 배당포기 등을 유도하여 총체적인 혜택을 제공하였다. 그 결과 미국 자동차업계는 점진적으로 경쟁력을 회복하게 되었고 자동차부문에서의 산업정책은 다소 긍정적인 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

그러나 다른 많은 경우 미국의 산업정책은 효과를 내지 못한 채 문제점만을 남겼는데 그 가장 대표적인 예가 바로 철강산업이다. 미국의 철강산업은 몇 가지 분야를 제외하고는 미국 정부의 총체적 보조에도 불구하고 경쟁력을 회복하는 조짐을 보이지 못하고 있는 것이다. 이처럼 미국의 산업정책이 대체로 그 실효를 거두지 못하고 있는 이유로는 몇 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 철강, 자동차와 같이 경쟁력이 상대적으로 뒤떨어진 부문을 보다 현대화시키기 위해서는 수입제한이나 정부 보조로 그 산업들을 보호하는 것보다는 오히려 개방에 의해 외국과 경쟁하게 하는 것이 더 효과적일 수 있다는 것이다. 둘째, 어떤 산업에 국가적으로 자본이나 기타 자원들을 집중적으로 투자할 필요가 있는가 하는 것에 관해서는 정부가 시장보다 더 모를 것이다. 셋째, 설령 그러한 문제에 대해 정부가 시장보다 더 잘 안다고 하더라도 정부가 어떤 분야에 집중 투자하기 위해서는 그 정책이 미국의 복잡한 정치적 압력으로부터 벗어날 수 있어야 하는데 현실적으로는 그렇지 못하다는 것이다.

이와 같이 미국의 수입제한정책이나 산업정책이 약점들을 가지고 있지만 그렇다고 미국 정부로서는 방관만 할 수는 없는 것이고 이 문제에 관해 어떤 역할을 행사해야 하는데, 가장 광범위하게 지지되고 논의가 이루어지고 있는 정책이 해외경쟁이나 기술진보에 의해 실업상태에 빠진 노동자들에 대해 소득을 보장하고 재훈련을 통해 효과적인 재배치를 유도하는 것이다.

### 3) 실직노동자 보조정책

일반적으로 격심한 해외경쟁에 의해 국내 일부 산업에서 발생하는 실직자들에 대해서는 앞서 살펴본 수입제한이나 산업정책보다는 실직노동자들의 소득보장과 재배치를 위한 재훈련정책이 더 우월하다는 것으로 인식되고 있다. 특히 자유스러운 교역을 통해 얻을 수 있는 이익으로 그와 같은 실직자 보조정책을 충분히 담당할 수 있다는 점에 의해 더욱 그러하다. 실직자 보조정책은 미국보다는 유럽의 선진국들에서 보다 더 잘 발달되어 있는데 그것은 아마도 그들 경제에서 무역이 차지하는 비중이 미국보다 더 크고 중요했기 때문일 것이다.

일반적으로 해외경쟁에 의해 실직을 당한 노동자들은 기술진보 등 다른 요인에 의한 실직자와 마찬가지로 일종의 구조적 실업자라고 할 수 있다. 따라서 이들에 대한 재배치정책은 앞에서 언급한 고용 및 훈련제도들이 그대로 적용될 수 있을 것이다. 그러나 해외경쟁에 기인한 실업의 경우에는 정치적으로 조금은 특별한 의미를 갖는다. 그것은 실업의 원인이 미국 밖의 외국에 기인하고 있고 또 이 실직자들에 대한 소득보장 및 재훈련정책은 비효율적인 수입규제나 산업정책의 좋은 대안으로 제시될 수 있기 때문이다.

해외경쟁에 의한 실업대책으로는 1962년 TAA(Trade Adjustment Assistance)제도가 설립된 것이 처음인데, 이것이 1974년에 좀더 확장되었으나 1985년에 다시 축소되었다. TAA는 해외교역에 의한 실직자에게 구직, 재훈련, 재배치를 도와주기도 하지만, 1985년까지는 기본적으로 실직자에 대한 소득보장에 그 초점을 맞추고 있었다. 따라서 TAA 제도는 사회의 공평성을 증대시키는 데에는 상당한 기여를 했다고 평가되고 있지만, 효율성의 측면에서는 많은 문제점을 지니고 있었다.

그것은 TAA제도가 실직자에게 지나치게 관대한 소득보장을 해줌으로써 그 수혜자들이 충분한

구직 유인을 갖지 않았기 때문이다. D. Richardson에 따르면 수혜자의 75%가 다시 예전의 고용주에게 복귀함으로써 TAA의 본래의 취지인 실직자의 재배치가 잘 이루어지지 않고 있다는 것이다. 뿐만 아니라 실직자들 중에서 TAA 수혜자가 실업보험 수혜자에 비해 낮은 임금의 직장으로 재취업된 확률이 높다는 것도 밝혀졌다.

이러한 TAA제의 효율성 문제 때문에 1986년 TAA제는 수정되었다. 그 이후로는 TAA의 혜택을 받기 위해서는 구직활동을 하고 있다는 분명한 증거를 제시해야 하고 또 그 수혜자들에게는 예전보다 많은 재훈련을 제공하고 있다.

해외경쟁에 의한 실직자들에 대한 대책은 다른 고용대책과 마찬가지로 위와 같은 구직 유인의 문제를 가지고 있는데, 최근 이 문제를 효과적으로 타개하기 위한 한 방법이 미국에서 지시되어 주목받고 있다.

그것은 미국의 R. Lawrence에 의해 제시된 것으로 소위 Trade Adjustment Compensation이라는 제도이다. Lawrence에 따르면, 해외경쟁으로부터 실직된 노동자들에게 수년간 보조금을 지불하고, 이 보조금은 재취업한 노동자에게만 지급하는데 실직전 시간당 임금과 새 직장에서의 시간당 임금 차이의 50%를 취업시간당 보조금으로 지불한다. 이 제도 아래에서는 경력이 높거나 기업 고유의 기능(firm-specific skill)을 많이 갖추고 있는 노동자가 유리하게 되어 있기 때문에 실직으로부터의 보험기능을 잘 수행할 수 있을 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 재취업한 노동자만이 혜택을 받을 수 있고 또 재취업후 근로시간에 비례하여 보조금이 지불되기 때문에 이 제도 실시에 따른 노동유인 감퇴 등의 효율성 문제가 해결될 수 있을 것으로 추측되고 있다.

#### 마. 이민제한정책

1960년대 이후 미국 노동시장에서 구조적 실업이 증가하게 된 또 하나의 배경으로 미국으로의 이민의 증가로 미국의 경제활동인구가 증가하게 된 것을 지적할 수 있다. 미국은 본래 이민들의 나라이고 또 20세기 초까지만 하더라도 이민은 주로 종교적인 이유에 의한 것이었기 때문에 이민이 미국 노동시장에 별다른 영향을 주지는 않았다. 그러나 그 이후부터는 미국의 풍요로운 경제적 기회를 찾아서 미국을 찾는 이민들이 증가하게 되었고 따라서 그 이민규모도 크게 증가하기 시작하였다.

이러한 배경에서 미국 정부는 1924년 이후부터 미국 노동자들의 임금 유지와 그들의 안정적 고용기회 보장을 위해 이민을 규제하기 시작하였다. 여기에서는 이 때부터 시작된 미국 정부의 이민정책을 살펴보고 그 효과를 살펴보고자 한다. 미국이 1924년부터 이민을 제한하기 시작한 이유로는 다음 몇 가지를 지적해 볼 수 있다.

첫째는 그 당시 대부분의 이민이 주로 남동부 유럽 지역으로부터 왔는데 이들이 대체로 당시 미국인들에 비해 열등하다고 생각되었기 때문이다. 둘째는 이 때 노조가 정치적으로 강한 영향력을 가지고 있어서 특히 AFL이 이민규제를 강력히 요구하고 있었다. 셋째는 당시 미국 기업주들은 대부분의 이민들을 사회주의자 혹은 노조주의자로 생각하고 이민규제를 요구했었다.

미국은 1924년 이민법(Immigration Act)을 시행하면서 각 지역으로부터 미국으로 올 수 있는 이민의 규모를 제한하게 되는데 이 정책은 당시에 상당한 효과를 나타내어 주로 유럽 지역으로부터의 이민규모가 크게 적어졌다. 이러한 미국의 이민정책은 1960년대까지 대체로 유지되고 있었다.

그러나 1960년대 후반부터 미국은 이웃 멕시코로부터 많은 이민들이 몰려 들었고 이에 따라 미국은 1968년에 멕시코 이민의 숫자를 제한하는 할당제를 실시하게 되었다. 그것은 멕시코로부터의 저임금 노동자의 유입으로 미국인들의 고용이 줄고 임금이 낮아지기 때문이었다. 그러나 그러한 이민할당정책은 별로 실효성을 갖지 못했는데 그것은 불법이민을 효과적으로

감시할 수 있는 방법이 없고 또 발견된 불법이민자에 대해서 추방 이외에는 별다른 통제수단이 없기 때문이었다.

1960년대 후반에 미국이 멕시코로부터 많은 이민에 직면하게 된 이유에는 몇 가지가 있다. 첫째로는 베트남 전쟁으로 인한 막대한 수요에 대응하기 위해 미국 기업들은 보다 값싼 임금노동자를 구하게 되었던 것을 지적할 수 있다. 둘째로는 그 당시 멕시코는 개발도상 단계에 있었고 인구가 폭발적으로 증가하고 있었기 때문에 많은 잉여 멕시코 노동자들이 미국에서 일자리를 구하고자 했던 것이다.

미국의 이민저지 노력에도 불구하고 불법 멕시코 이민은 갈수록 증가하였고 최근에는 전체 불법이민의 60%가 멕시코 이민일 것이라는 추계가 나왔다. 이러한 상황에서 미국 노조는 멕시코 이민에 대한 보다 강력한 규제를 요구하였고 그에 따라 1986년에는 소위 이민개혁법안(IRCA, Immigration Reform and Control Act)이 통과되었다. 이 법안에 따르면 불법이민을 고용하는 고용주도 벌칙을 받게 되어 있다.

IRCA 이후에도 멕시코로부터의 불법이민은 별로 줄지 못했고 오히려 불법 이민일 가능성이 높은 Hispanic계 노동자에 대한 고용상의 차별이 증가하여 새로운 사회적 문제가 야기되었다.

## 2. 실업보험제도

미국의 실업보험제도는 비자발적으로 실업을 당한 노동자들에게 최저 생계 수준을 유지할 수 있도록 일정한 보조금을 지불하는 제도이며 이는 1935년 사회보장법(Social Security Act)이 제정되면서 시행되기 시작하였다. 미국의 실업보험제는 최소한의 연방정부의 지침을 따르면서 각 주별로 각기 다른 내용을 담고 있다. 따라서 실업보험의 적용범위, 자격요건, 보험혜택의 수준, 실업보험금의 조달방법 등이 50개의 주마다 각기 다르게 설정되어 있다.

여기에서는 우선 미국의 실업보험제가 구체적으로 어떻게 운용되고 있는가를 살펴보고 실업보험제의 도입에 따라 미국의 고용 및 실업사정이 어떻게 달라졌는가를 분석해 보고자 한다. 특히 실업보험이 미국 노동시장의 고용문제에 미치는 효과를 파악함에 있어서 먼저 실업보험제의 도입으로 실업, 특히 노동자들의 이직, 해고의 수준이 어떻게 변화했는가를 살펴보고 그 자료를 바탕으로 미국 실업보험제의 한계점 그리고 최근 논의되고 있는 미국 실업보험제의 개편방향 등을 지적해 보고자 한다.

### 가. 미국 실업보험제도의 특징

미국의 실업보험제는 다른 나라와 마찬가지로 기본적으로는 실직자들에 대해 일정기간 동안 최저 생활을 보장해 줌으로써 실업에 따른 부담을 최소화시키는데 주된 목적이 있고, 그밖에도 실업보험제는 실직자가 자신의 기능과 경험에 적합한 취업기회를 가질 수 있도록 도와줌으로써 경제를 안정시키고 실업비용의 일부를 해고시킨 고용주에게도 부담시킬 부차적인 목적을 가지고 운용되고 있다.

미국 실업보험제의 특징을 밝히는데 있어서 여기에서는 먼저 실업보험의 수혜자격, 그 현실적 범위 그리고 수혜수준 등을 살펴보고, 그 다음에 미국 실업보험제만이 가지고 있는 독특한 재원조달 방식인 소위 경험료율 방식(experience-rating)을 설명하기로 한다.

#### 1) 실업보험의 수혜자격 및 범위

미국에서 실업보험의 혜택을 받기 위해서는 몇 가지 조건을 충족시켜야 한다. 우선 대상노동자는 과거에 충분한 고용경력을 가지고 있어야 한다. 대체로 각 주에서는 과거 1년 동안 최소 일정금액

이상의 소득을 얻었어야 한다는 규정을 가지고 있다. 이러한 규정은 주로 노동시장에 신규로 참여하는 노동자들을 배제하고자 하는 의도에서 비롯된다. 둘째로 대상노동자는 일할 능력이 있어야 하고 또 적극적으로 구직활동을 하고 있어야 한다. 이와 관련하여 실업보험금을 받고자 하는 노동자는 앞에서 살펴본 직업알선국에 등록해야 하고 그곳에 취업기회가 있을 때마다 지원해야 하며 그곳에서 적절하다고 판단하는 일자리를 가급적 수용해야 한다. 셋째로 실업보험 대상자가 되기 위해서는 자신의 잘못이 아닌 다른 이유에 의해 비자발적으로 해고되어야 한다. 따라서 노동자 과실에 따른 해고, 자발적 이직, 분규에 의한 작업중단 등으로는 실업보험을 청구할 수 없다. 특기할 만한 것은 자발적 이직자는 실업보험 대상자가 될 수 없다는 것인데 이는 이직자도 보험대상으로 적용하는 다른 유럽 선진국들과 좋은 대조를 이룬다.

이와 같이 실업보험 대상자를 엄격하게 제한하고 있는 것은 주로 실직자의 소득보장을 기하고자 하는 실업보험제에 의해 실직자들의 구직 유인이 감퇴되지 않도록 하기 위해서이다. 그러나 실업보험제의 엄격한 적용으로 미국의 실직자들 중에서 실제로 실업보험 혜택을 받고 있는 노동자들은 그리 많지 않다.

<표 16>은 미국에서 총실업자들 중에서 보험혜택을 받고 있는 노동자들의 비율을 일본이나 유럽의 다른 선진국들과 비교한 것이다. 이에 따르면, 1990년도 미국에서는 총실업자의 34% 정도만이 혜택을 받고 있는데 이는 영국, 독일, 프랑스 등 서부유럽 국가들의 절반에도 미치지 못하는 수준이다.

지금까지는 미국 실업보험제의 적용범위에 관해 살펴보았는데, 다음으로는 실직자들이 받는 수혜의 수준은 어떠한지를 살펴보겠다. 대체로 미국의 실업보험 수혜수준은 주별로 상당한 차이가 있다. 그러나 모든 주에서 실업보험금은 실직 노동자의 과거 임금수준에 비례하여 결정되고 있다. 여기서 실업보험금의 실직당시 임금이 대한 비율을 대체율(replacement rate)이라고 하는데, 이 대체율은 실직 노동자의 실업기간, 연령, 부양가족 등에 따라 다르게 책정되고 있다. 미국에서 대체율은 대체로 50% 정도이다.

<표 17>은 미국 실업보험의 수혜수준을 다른 OECD국가들과 비교한 것이다. 특히 이들 국가들간에 실업급여지급 초기단계에서의 대체율과 급부가 지급되는 기간이 상호 비교되고 있다. 이에 따르면 미국은 유럽의 다른 선진국들에 비해 실업급여의 지급기간이 최장 26주로 다른 국가에 비해 상대적으로

<표 16> 총실업자대비 실업급여 수혜자 비율

(단위 : 1,000명, %)

	연 도	실업급여수혜자	실업자	실업급여수혜자/실업자
캐나다	1990	1.435	1.109	129
프랑스	1991	2.251	2.308	98
독일	1990	1.291	1.451	89
일본	1990	482	1.340	36
영국	1990	1.432	2.009	71
미국	1990	2.320	6.874	34

자료 : OECD, Labor Force Statistics.

<표 17> 주요 OECD국가의 실업급여제도(1989)

	실업급여제도의 유형	급여청구자격요건 및 최장급여 지급 기간			급여액의 소득액에 대한 관계(급여 지급 초기단계)			총임금대체율(급여지급 초기단계, 생산직근로자 1988년 소득기준)				
		보험형	보조형	혼합형	기준 기간	취업 실적	최장 급여 기간	산정 방식	비율 (%)	기혼자		
										독신자	취업자	피부양자
프랑스	실업보험			×	24개월	12개월	30개월	선형적		59	59	59
	실업보조				10년	5년	4개월	고정적		26	19	26
독일	실업보험			×	4년	3년	12개월	비례적	63	58	58	58
	실업보조						4개월	비례적		56	52	0
영국	실업보험			×	1년		5주	고정적	16	16	26	
	최저소득보장						4개월	고정적		16	0	26
스웨덴	실업보험			×	12개월	5개월	60주	비례적	90	90	90	90
	사회복지							고정적		27	0	44
스위스	실업보험	×			2년	18개월	50주	비례적	80	70	70	70
일본	실업보험	×			1년	6개월	30주	선형적		48	48	48
미국	실업보험	×			1년	20주	6주	비례적	50	50	50	50

자료 : OECD.

짧은데 이것은 실직자에 대한 소득보장보다는 그들의 구직 유인을 보존하려는 의도로 해석된다. 한편 급여지급 초기단계에서의 대체율도 큰 차이는 아니지만 다른 유럽 선진국들에 비해 대체로 낮은 편이다. 특히 대부분의 유럽 국가들이 실업보험 이외에 실직자에 대한 다른 형태의 소득보조 제도가 있는 것을 감안하면 미국에서의 실직자에 대한 소득보장은 상대적으로 매우 약하다는 것을 알 수 있다.

미국에서의 실업급여 지급기간은 경기변동에 따라 조금씩 달라지는데 특히 불황일 때에는 실업급여 지급기간이 주에 따라서 약 1년 정도로 연장되기도 한다. 또 일하지 않고 있는 부양자가 있는 경우에는 실업급여의 지급이 만료되었다고 하더라도 식량보조(food stamps)나 그 밖의 다른 복지정책의 수단으로 보조를 받을 수 있다.

<표 18> 실직기간 및 가족여건별 실업보험 대체율(1991)

실직기간 가족여건	첫 해			2, 3년제			4, 5년제			총체적 평균
	독신	기혼	배우자 취업	독신	기혼	배우자 취업	독신	기혼	배우자 취업	
캐나다	58	58	58	13	25	0	13	25	0	28
프랑스	58	58	58	37	37	30	28	28	0	37
독일	37	41	37	33	36	0	33	36	0	28
이탈리아	7	8	7	0	0	0	0	0	0	3
일본	25	25	25	0	0	0	0	0	0	8
영국	19	31	19	17	27	0	17	27	0	18
미국	24	26	21	5	10	0	5	10	0	11

자료 : OECD, Database.

<표 18>은 이와 같은 실직자에 대한 제반 보조들을 다 감안했을 때 미국의 실직자들이 받는 수혜수준이 상대적으로 어떠한가를 다른 OECD국가들과 비교하여 나타낸 것이다. 따라서 여기서의 대체율(replacement rate)은 단순히 실업급여부로부터 계산된 것은 아니고 국가에서 실직자에 주는 각종 형태의 보조들을 감안하여 계산된 것으로 일종의 총체적 대체율이라고 불려질 수 있는 것이다. 이 표에서는 그러한 대체율이 실직자들의 수혜수준이 실업의 기간이나 실직자의 가족상황에 따라 어떻게 달라지는가 하는 것도 비교되어 있다. 대체로 모든 국가에서 실업기간이 길수록 그리고 부양가족이 적을수록 실업급여의 크기가 작아지는 것을 알 수 있다.

이 표에서 볼 수 있는 바와 같이 미국에서의 총체적 대체율은 일본이나 이탈리아를 제외하고는 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 특히 전체 실업자들의 평균적인 대체율이 11% 정도밖에 되지 않고 있는데, 이것은 미국의 실업보험제가 가급적 실직자의 구직 유인을 보존하는 방향으로 만들어졌다는 것을 단적으로 나타낸다.

## 2) 재원조달방법

미국의 실업보험제에서 가장 특징적인 사항은 무엇보다도 소위 경험료율제(experience-rating)라는 재원조달 방식이다.

미국에서 실업보험의 재원은 기업에 대한 조세부과를 통해 조달된다. 이 조세는 기업의 임금지출액을 과표로 부과하는데 그 세율은 주마다 다르지만 대체로 5%를 넘지 않는다. 그리고 이 과표는 연방정부에 의해 노동자 1인당 연간 6,000달러 이상으로 설정하게 되어 있는데 대체로 주마다 약 7,000달러 정도의 과표를 설정하고 있다. 어떤 노동자도 그의 실업보험을 위한 과표가 7,000달러이기 때문에 기업은 가급적 파트타임 노동자나 미숙련공을 고용하지 않으려는 경향을 가지게 된다.

경험료율제란 임금과표에 대한 세율이 개별 기업이 과거 해고에 의해 실업급여를 유발시킨 비율에 따라 결정되는 것을 말한다. 구체적인 경험료율제의 내용은 각 주마다 다른데 대체로 이 세율은 일정한 최고 및 최저한도의 범위내에서 결정하게 되어 있다. 따라서 세율이 해당기업의 과거 해고경력을 그대로 반영하지 않을 수 있다. 즉 해고에 의해서 실직자가 받는 실업급여가 해고를 시킨 기업의 세액 증가보다 더 크게 되는 것이다. 이런 점에서 경험료율제는 불완전하다고 볼 수 있는데 이와 같은 불완전성은 후술하겠지만 실제 실업률에 적지 않은 영향을 주게 된다.

경험료율의 불완전성의 정도는 주마다 다른데 불완전성이 나타나게 되는 이유는 다음과 같은

경험료율제의 특징 때문이다. 첫째, 앞에서 지적한 대로 세율에는 최고 및 최저한도가 있다. 따라서 실업률이 아주 높거나 낮은 기업들의 경우에는 추가적인 해고가 그들의 세 부담을 증가시키지 않게 되는 것이다. 둘째, 어떤 일정수준 이상의 소득자를 제외하고는 대체로 실업급여는 소득세를 면제받는다. 따라서 기업이나 노동자의 입장에서 임금보다는 실업급여에 의한 소득이 세금부담을 더 줄일 수 있게 될 것이다. 셋째, 기업이 노동자를 해고시킬 경우 그 실직자가 실업급여를 받은 다음에 그 기업이 세금을 내게 되지만 이 때 기업이 내는 세금에는 지불된 실업급여의 그 동안의 이자는 고려되지 않는다. 따라서 실업급여의 지급과 기업의 세금납부의 시간적 차이가 클수록 그 만큼 기업의 세 부담은 적어지게 된다고 볼 수 있다.

경험료율제가 실시됨에 따라 각 기업으로부터 거둔 실업보험세는 해당 개별기업 고유의 계정에 귀속되어 그 기업으로부터 해고된 실직자에게 실업급여가 지불된다. 그러나 이와 같은 경험료율제의 불완전성 때문에 일부 실업률이 높은 기업의 경우에는 그 계정이 적자가 될 수 있다.

<표 19>는 이러한 문제의 심각성을 보여 주고 있다. 이 표는 1967년과 1978년에 미국의 6개 주요 주에서 실업률과 기업들의 세 부담의 분포를 나타낸 것이다.

이 표에서 C, D행을 비교해 보면 적자계정의 기업들은 해당실업률이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다. 이들 기업에는 그 주에서 정한 최고 세율이 적용되고 있고, 따라서 이들 기업들은 추가적인 해고에 의해 세 부담이 늘어나지 않게 되기 때문에 이들의 세 부담(A행)의 비중이 이들이 가져간 실업급여의 비중(B행)보다 훨씬 작게 됨을 알 수 있다. 1978년에는 적자계정의 기업들이 늘어나서 이들의 세 부담 비율과 이들이 가져간 실업급여 비율의 차이가 줄어들고 있음을 보여주고 있다.

이와 같은 사실은 실업보험의 재원조달과정에서 불완전한 경험료율제를 통하여 미국 기업들 사이에 상당한 정도의 상호 보조(cross-subsidy)가 발생하고 있고, 특히 이 결과 실업을 조장하는 현상이 나타나고 있음을 암시하고 있다.

미국에서 실시되고 있는 경험료율제는 그 내용이 주마다 다른데 기본적으로 4가지 유형의 경험료율제가 현재 시행되고 있다. 즉 benefit-to-wage ratio, payroll declines, reserve ratio, 그리고, benefit ratio 등의 제도가

<표 19> 주별 실업보험 청구권자들의 분포

(단위 : %)

	캘리포니아		메사추세츠		미시간		뉴욕	
	1967	1978	1967	1978	1967	1978	1967	1978
A. 적자수지기업들의 임금지불액 비율	14.2	14.3	11.8	13.1	3.6	28.0	13.8	28.4
B. 적자수지기업들의 실업보험금 비율	51.8	52.5	55.3	46.0	34.8	68.1	61.6	72.7
C. 실업보험 청구권자 비율	3.9	3.3	2.9	3.1	2.6	3.6	2.9	3.8
D. 적자수지기업들의 실업보험 청구권자 비율(추정치)	14.2	12.1	13.6	10.9	25.1	8.7	12.9	9.6

자료 : R. Topel, "Unemployment of Unemployment Insurance", *Research in Labor Economics*, 1984.

그것인데 이 중 benefit ratio와 reserve ratio제도가 전체의 약 80%를 차지하고 있다. 여기서는 이들

4가지 경험료율제를 간단히 소개하기로 하는데 주로 경험료율의 정도가 각 제도 아래에서 어떻게 결정되는지를 설명하려고 한다.

**benefit-to-ratio**제도는 현재 8개 주에서 실시되고 있고 적용대상의 고용인구는 전체 미국 고용인구의 26%를 차지하고 있다. 이 제도는 대체로 개별기업의 과거 3년 동안의 **benefit ratio**, 즉 임금총액 중 실업급여액의 비율에 비례하여 그 기업의 세율을 결정하는 제도이다. 물론 이때 주 전체의 재정수지를 맞추기 위해 세율은 전체적으로 상향 혹은 하향 조정될 수 있게 되어 있다. 예컨대 어떤 기업의 세율  $t$ 는

$$t = b + k BR$$

로 결정된다고 볼 수 있는데, 이 때  $b$ 는 주 전체의 수지를 고려한 상수값이고  $k$ 는 그 주의 경험료율의 정도를 나타내는 계수값이며 **BR**은 **benefit ratio**를 말한다. 여기서 각 주마다 다양한  $b$ 와  $k$ 의 값을 취하게 되고 그에 따라 경험료율의 정도가 달라지게 되어 있다.

한편 주마다 세율의 최고 및 최저한도가 설정되어 있어서 위와 같이 계산된 세율이 그 한도를 벗어나지 못하게 되어 있다. 그리고 지불된 실업급여의 이자는 해당기업에 부담시키지 않고 있다.

**reserve ratio**제도는 현재 미국에서 가장 광범위하게 실시되고 있는 경험료율제로서 33개주에서 시행되고 있고 미국 전체 고용인구의 약 58%가 이 제도의 적용을 받고 있다. 이 제도에 따르면 각 기업의 세율이 **reserve ratio** - 그 계정에서 실업급여로 지불되고 남은 잔여 실업보험 세액이 그 기업의 총임금 비용에서 차지하는 비율 - 에 반비례하게 결정되게 되어 있다. 즉 어떤 개별 기업의 세율  $t$ 는

$$t = a - n R$$

에 의해 결정되는데  $R$ 은 **reserve ratio**를 말한다. 여기서  $a$ 는 해당주의 전체적 수지에 따라 조정되는 계수이고  $n$ 은 각 주마다 다른데 대체로 0.3의 값을 중심으로 약간의 차이를 보이고 있다.

이 제도에 의하면 세율은 항상 1보다 작게 계산되는데 다른 제도와 마찬가지로 최고 및 최저한도가 설정되어 그 범위 안에서 변동하게 되어 있다.

**benefit-to-wage ratio**제도는 현재 미국내 5개주에서 실시되고 있고 전체 고용인구의 약 10%가 이 제도의 적용을 받고 있다. 이 제도에 의하면 어떤 기업에 의해 해고되어 실업보험대상이 된 노동자들에 대한 임금비용이 그 기업의 전체적 임금비용에서 차지하는 비율에 따라 세율이 결정된다. 이 제도의 한 가지 특징은 세율이 실직자의 실업기간과는 무관하게 결정된다는 것이다. 이러한 이유 때문에 이 제도하에서는 일반적으로 기업이 해고를 절제하게 되지만 어떤 주에서는 일정기간 이하의 짧은 실직에 대해서는 세율 올리는데 고려하지 않음으로써 기업이 짧은 해고를 쉽게 할 수 있도록 하고 있다.

끝으로 **payroll declines**제도는 현재 미국의 4개주에서 실시되고 있고 전체의 약 5% 정도의 고용인구만이 이 제도의 적용을 받고 있다. 이 제도에 의하면 각 기업의 세율은 그의 총임금 비용에 반비례하게 결정된다. 이 제도하에서는 기업이 가져간 실업급여의 금액과는 상관없이 세율이 결정되기 때문에 세율과 해고 사이의 관계가 그리 밀접하지는 않다.

앞서 살펴본 바와 같이 미국에서는 현재 **benefit ratio**제와 **reserve ratio**제가 가장 보편적으로 시행되고 있는데 이들 제도하에서는 모두 기업에 적용되는 세율이 그 기업의 실업률과 밀접한 관련을 갖도록 되어 있다. 여기서 그 관계가 얼마만큼 밀접한가를 보기 위해 소위 실업급여의 한계비용, 즉 한 기업이 해고에 의해 실업급여를 받았을 때 그로 인해 그 기업이 추가로 부담하게 되는 세금을 살펴보기로 한다.

이러한 실업급부의 한계비용을 보통 경험료율이라고 하는데, 실업률이 최고 및 최저한도의 범위를 벗어날 때에는 추가적인 해고에 의해 세율의 변화가 없기 때문에 경험료율은 0이 될 것이다. 그러나 실업률이 그 범위 안에 있는 기업들의 경우에는 경험료율이 0보다 커지게 될 것이고 이 값이 기업의 해고 유인에 큰 영향을 주게 된다.

<표 20> 주별 경험료율 계수(1977~81)

	e(u)	최저요율 실업률	최고요율 실업률	방 법
캘리포니아	0.63131	1.20617	6.7435	RR
메리랜드	0.90256	0.00000	4.0334	RR
메사추세츠	0.67532	2.89437	7.7559	RR
미시간	1.49001	0.93564	6.5719	BR/RR
미네소타	1.03619	0.00000	7.5329	BR
뉴저지	0.78402	1.71336	8.8524	RR
뉴욕	0.73262	0.64588	5.4254	RR
펜실바니아	1.58971	0.00000	3.6234	BR/RR
텍사스	1.35961	0.07781	5.4154	BR
위스콘신	0.84834	0.00000	5.5223	RR

자료 : R. Topel(1984).

결국 각 주에서의 총체적인 경험료율은 최고 및 최저한도 실업률과 한도내 경험료율에 의해 결정될 것인데, <표 20>은 미국에서 현재 benefit ratio제나 reserve ratio제를 시행하고 있는 주별로 한도 실업률과 그 한도 내에 있는 기업들에 대한 경험료율(e로 표시되어 있음)을 나타낸 것이다. 한도 실업률과 한도내 경험료율은 조별로 상당한 차이를 보이고 있는데 중요한 것은 대체로 경험료율이 1보다 작다는 것이다.

경험료율이 1보다 작다는 것은 기업이 추가로 해고시킬 경우 기업과 노동자의 입장에서 볼 때 지급받는 실업급부가 나중에 그 해고로 인해 부담해야하는 세금보다 더 크다는 것을 의미하는 것이다. 이와 같은 현상을 불완전한 경험료율제라고 하는데, 후술하겠지만 이러한 불완전성이 실업의 크기에 큰 영향을 미치게 된다.

#### 나. 실업보험제가 실업에 미치는 효과

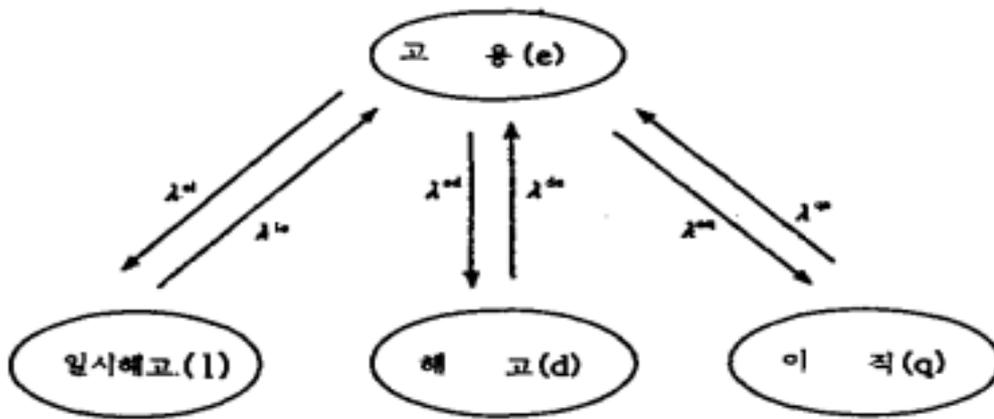
여기서는 미국의 실업보험제가 실업률에 어떠한 영향을 미쳤는가를 파악하고자 하는데, 특히 실업보험제가 노동자들의 고용상태별 전이(transition)에 대해 어떠한 효과를 미쳤는가를 분석함으로써 그의 실업률에 대한 효과를 보다 더 잘 이해해 보고자 한다.

미국 노동시장에 있어서 노동자가 처할 수 있는 실업상태에는 3가지 종류가 있다. 즉 해고후 일정기간이 지나면 복직되는 일시적 해고상태(temporary layoff), 그러한 보장이 없는 영구적 해고상태(permanent layoff), 그리고 노동자가 자발적으로 이직(quit)해서 실업된 상태 등이다. 따라서 노동자가 취업된 상태까지 고려하면 한 노동자가 처할 수 있는 고용상태는 모두 4가지라고 할 수 있을 것이고, 어느 한시점에서 개별 노동자는 이 4가지 중 한 상태에 반드시 놓이게 될 것이다.

[그림 6]은 4가지 상태간의 전이가 나타나는 행태를 표시한 것이다. 여기서 e, l, d, q는 각각 고용, 일시적 해고, 영구적 해고, 자발적 이직의 상태를 나타낸 것이고, 한 상태에서부터 다른 상태로의 전이는 첨자 el(예컨대 고용상태로부터 일시해고의 상태로 전이한 경우)로 표시하고 있다.

이와 같은 전이가 실업보험제에 의해 어떻게 달라지는가를 파악하기 위해 본 연구에서는 Topel의 연구를 참조하기로 한다. Topel은 미국 실업보험제가 앞의 전이들에 어떤 영향을 주는가를 알아보기 위해 1977~81년 사이의 미국 CPS(Current Population Survey) 자료를 이용하였는데, 여기에는

[그림 6] 노동시장에서의 전이



20~65세의 풀타임 경제활동인구 중 76,000명의 표본 노동자들에 대한 설문조사 결과들이 있다. 특히 Topel은 미국의 경험료율제가 실업에 주는 효과를 심층적으로 분석하기 위해 미국에서 가장 보편적으로 사용되고 있는 reserve ratio제나 benefit ratio제를 실시하는 38개주에 거주하는 노동자들을 표본으로 잡고 있다.

우선 이 표본에 있는 노동자들이 각 상태에 어떤 분포로 처해 있는가를 <표 21>을 통해 알아보기로 한다. 이 표는 표본 실업자들 가운데에서 각 실업상태별로 실업자들이 전체 표본에서 차지하는 비율을 나타낸 것이다. 1977~81년이 미국 경제가 비교적 안정된 상태에 있었고 따라서 실업자의 비율이 비교적 안정적으로 유지되고 있는 기간이다.

이 표에서 알 수 있듯이 각 상태별로 보면 일시해고나 영구적 해고의 비율이 서로 비슷한 수준이고 자발적 이직에 따른 실업의 비율은 상대적으로 낮은 수준에 있다.

미국 각 주의 실업보험제를 대표할 수 있는 모수(parameter)로서 여기서는 대체율(replacement rate)과 경험료율(degree of experience-rating) 혹은 보조율(rate of subsidy)을 사용하고, 그러한 모수들이 변화할 때 4가지 상태간의 전이 확률이 어떻게 달라지는가를 살펴보고자 한다.

우선 대체율 R은

$$R = b/w(1-t)$$

로 표시할 수 있는데, 여기서 b는 실업급부의 크기, w는 실직자의 임금, 그리고 t는 근로소득세율을 나타낸다.

한편 b만큼의 실업급부가 지급되었을 때 기업과 노동자가 받는 보조금 S는

$$S = b[1/(1-t) - e(u)]$$

로 나타낼 수 있다. 여기서 e(u)는 경험료율, 즉 단위실업급부에 대해 기업이 납부해야 하는 세금의 크기이다. 따라서 단위임들당 보조금의 비율, 즉

<표 21> 원인별 실업과 대체율(1977~81)

	대 체 율								총계
	0.3 이하	0.3~0.4	0.4~0.5	0.5~0.6	0.6~0.7	0.7~0.8	0.8~0.9	0.9 이상	
일시해고	0.71	0.98	1.33	1.85	2.25	2.75	3.62	3.72	2.08
영구해고	0.63	1.13	1.61	2.07	3.05	3.70	3.83	4.27	2.54
이직	0.17	0.20	0.31	0.36	0.61	0.94	0.82	1.12	0.54
각 대체율소속 실직자 비율	4.58	10.37	10.37	18.30	20.32	17.73	9.44	2.58	5.16

자료 : R. Topel(1984).

보조율 s는

$$s = S/w = R[1 - e(u)(1-t)]$$

가 된다.

미국의 실업보험제를 대표할 수 있는 위의 두 모수 - 대체율 R과 보조율 s-, 그리고 그밖에 실업에 영향을 줄 수 있는 교육, 경력, 결혼여부, 소속산업 등을 설명변수로 하여 노동자의 4개 상태간의 전이 확률이 이들 변수에 따라 어떻게 변화하는가를 분석할 수 있을 것이다.

<표 22>는 우선 불완전한 경험료율제에 따른 보조율을 고려하지 않고 단순히 실업급부의 크기가 실업률에 어떤 영향을 주는가를 분석한 결과이다. 이 표에서  $\theta$ 들은 전이 확률을 말한다. 예컨대  $\theta^1$ 은 고용상태에서 일시해고 상태로 전이할 확률을 뜻한다.

여기서 알 수 있는 것은 실업급부가 커질수록 실업률이 증가한다는 사실인데, 특히 중요한 것은 그 실업 증가에 가장 큰 기여를 하고 있는 것이 바로 일시해고라는 것이다. 이 추정치에 따르면 실업급부가 10% 증가하면 그에 따라 실업률이 약 0.3% 정도 증가한다는 것인데, 이 때 실업률 증가의 4분의 3이 일시해고에 의한 것이고 나머지 4분의 1이 영구적 해고에 기인하며, 실업률 증가의 약 1%만이 자발적 이직에 의한 실업으로 설명될 수 있다는 것이다.

<표 22> 실업보험과 실업이동(추정치)

	일시해고			영구해고			이 직		
	$\beta$	$\beta$	$\beta - \beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta - \beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta - \beta$
교육	-.028 (1.57)	-.001 (0.09)	-.080 (5.54)	-.080 (5.54)	-.01 (0.97)	-.070 (6.84)	-.115 (3.57)	.009 (0.38)	-.124 (5.92)
경력	-.006 (0.55)	.003 (0.44)	-.031 (3.15)	-.031 (3.15)	-.014 (1.96)	-.017 (2.51)	-.082 (3.67)	-.019 (1.19)	-.063 (4.06)
경력 <sup>2</sup>	-.0001 (0.42)	-.0002 (1.03)	.0002 (0.84)	.0002 (0.84)	.00005 (0.35)	.0001 (0.85)	.0005 (0.94)	.0000 (0.00)	.0005 (1.36)
결혼	-.163 (1.84)	-.011 (0.18)	-.649 (8.61)	-.649 (8.61)	.039 (0.74)	.687 (12.72)	-1.06 (6.79)	-.078 (0.68)	-.980 (9.09)
인종	.227 (1.75)	.111 (1.23)	-.331 (3.47)	-.331 (3.47)	-.008 (0.11)	-.322 (4.72)	-.027 (0.10)	-.052 (0.33)	.024 (1.12)
대체율	1.82 (6.31)	-.036 (0.19)	.231 (0.85)	.231 (0.85)	-.275 (1.44)	.506 (2.57)	-.846 (1.47)	-1.00 (2.44)	.155 (0.38)
기타 통제변수									

자료 : R. Topel(1984).

또 이의 분석이 알려주고 있는 중요한 사실은 각 형태별 실업이 어떠한 상태간 전이에 따라 증가하는가를 보여주고 있다는 것이다. 즉 실업급부가 일시해고에 미치는 효과의 대부분이 일시해고 상태에서 고용상태로 전이하는 비율이 적어지게 된 결과가 아니고 실업급부에 의해 고용상태로부터 일시해고 상태로 전이하는 비율이 증가하기 때문이다.

한편 실업급부가 영구적 해고를 증가시키고 있는데 여기에는 고용상태에서 영구적 해고상태로의 전이뿐 아니라 영구적으로 해고된 노동자의 취업 비율이 낮아지는 것이 크게 작용하고 있음을 알 수 있다. 이것은 영구해고를 당한 노동자에게 지급된 실업급부가 그의 구직 유인을 감퇴시킨 결과로 해석할 수 있을 것이다. 이 구직유인 감퇴효과는 실업보험에 따라 실업률이 증가하는 이유로서 이미 오래 전부터 지적되어 온 사실이다.

그리고 별로 유의하지는 않지만 실업급부가 자발적 이직에 의한 실업비율도 약간 증가시키는 것으로 나타나고 있는데, 이것은 실업급부가 자발적 이직자에게는 지급되지 않는다는 사실에 비추어 볼 때 잘 설명되지 어려운 부분이다. 아마도 이것은 실업급부에 의해 기업이 구직자에게 제시하는 임금이 그만큼 낮아지게 되어 구직자들의 취업비율이 낮아지기 때문이 아닌가 하는 해석이 가능할 것이다.

한편 전술한 바와 같이 미국 실업보험제가 경험료율제를 도입하고 있고 또 그 경험료율이 불완전하게 설정되고 있는데 이러한 특징이 실업률에 중요한 영향을 미칠 것으로 추정된다. 이를 보다 엄밀하게 분석하기 위해 앞서 행한 추정식에 불완전한 경험료율제에 따른 보조율을 도입하고 이에 따라 4가지 고용상태간의 전이가 어떻게 달라지는가를 분석하기로 한다.

<표 23>은 이러한 분석결과를 나타낸 것이다.

이 표에서 알 수 있는 것은 실업급부가 실업률을 증가시키는데 있어서 그 효과의 상당한 부분이 실업급부제의 보조율에 기인하는 것이라는 것이다. 특히 보조율이 일시해고의 증가에 크게 기여하고 있음을 알 수 있다. 예컨대 보조율의 일시해고에 대한 추정치가 1.18이라는 것에 비추어 볼 때, 만일 미국 정부가 완전한 경험료율제로 바꾸어 보조율을 없앨 경우 일시해고가 약

<표 23> 실업보험과 실업이동

	일시해고			영구해고			이 직		
	$\beta_1$	$\beta_2$	$\beta_3 - \beta_2$	$\beta_4$	$\beta_5$	$\beta_6 - \beta_5$	$\beta_7$	$\beta_8$	$\beta_9 - \beta_8$
교육	-.036 (2.03)	-.001 (0.12)	-.035 (2.89)	-.080 (5.50)	-.007 (0.73)	-.082 (7.01)	-.091 (2.86)	.014 (0.59)	-.105 (4.89)
경력	-.008 (0.76)	.003 (0.35)	-.011 (1.42)	-.032 (3.24)	-.013 (1.95)	-.018 (2.64)	-.072 (3.24)	-.018 (1.13)	-.054 (3.48)
경력 <sup>2</sup>	-.0001 (0.35)	-.0001 (0.96)	.0000 (0.46)	.0002 (0.91)	.0001 (0.35)	.0002 (0.94)	.0003 (0.70)	.0000 (0.02)	.0003 (1.01)
결혼	-.168 (1.90)	-.018 (0.30)	-.149 (2.35)	-.650 (8.62)	.037 (0.72)	-.687 (12.71)	-1.07 (6.81)	-.108 (0.94)	-.962 (8.94)
인종	-.234 (1.86)	.117 (1.31)	.117 (1.32)	-.327 (3.43)	-.002 (0.03)	-.325 (4.75)	-.063 (0.22)	-.026 (0.14)	.038 (0.16)
대체율	1.322 (3.88)	-.297 (1.22)	1.025 (3.87)	.320 (0.94)	.105 (0.45)	.214 (0.88)	-.423 (0.58)	-.404 (0.77)	.838 (1.64)
보조율	.600 (1.89)	-.578 (2.62)	1.189 (5.17)	-.179 (0.60)	-.587 (2.81)	.408 (1.92)	-.086 (1.53)	-.593 (1.24)	-.393 (0.91)
기 타									

자료 : R. Topel(1984).

3분의 1로 줄게 될 것이라는 것을 알 수 있다.

끝으로 지적할 수 있는 사항은 실업급여제의 보조율이 일시 및 영구해고 상태에서 취업하는 비율을 줄이는 방향으로 작용하고 있다는 사실이다. 이것은 경험료율제의 불완전성이 고용을 줄이는 방향으로 작용하는 것인 만큼 실직자를 다시 고용하는 유인을 감퇴시켰기 때문으로 해석될 수 있을 것이다.

#### 다. 실업보험제와 관련된 고용안정정책

미국의 실업보험제는 실업급여의 수혜조건과 수혜수준을 가급적 제한함으로써 실직자의 구직 유인을 최대한 보존하려고 노력하였고 또 기업에 대해서는 소위 경험료율제를 도입하여 기업의 해고 유인을 줄이고자 하였다. 그러나 앞서 본 바와 같이 실업보험제의 실시에 따라 실업이 증가하게 되었고 특히 경험료율제의 불완전성으로 기업의 해고비율도 증가한 것으로 나타나고 있다.

뿐만 아니라 실직자에 대한 소득보장의 기능도 만족스럽게 수행해 왔다는 평가는 받지 못하고 있다. 실업보험제가 도입된 1930년대 이후에는 일반적으로 어느 정도는 실직자에 대한 소득보장 기능을 이행한 것으로 평가되었으나 1970년대 이후 실업보험 시행으로 실업이 증가한 것 이외에도 앞에서 논의한 다른 구조적 요인, 즉 기술진보나 해외경쟁에 기인한 요인에 의해서도 실업이 증가함으로써 실업보험제가 실직자에 대한 소득보조의 기능을 제대로 수행하지 못하게 되었다. 다시 말해서 한정된 실업보험 재정으로 증가하고 있는 실직자들에 대한 만족스러운 보조가 어려워지게 되었는데 특히 1980년대에 들어와 실업급여를 받는 실직자의 비율이 크게 하락하고 있다.

이와 같이 미국의 실업보험제가 제기능을 효과적으로 수행하지 못한 것이 실업의 증가에도 그 이유가 있지만, 무엇보다도 실업보험제와 관련하여 직업 훈련 등의 고용안정정책이 실업보험제를 효율적으로 보완해 주지 못했다는 데 보다 중요한 이유가 있다고 여겨진다. 이러한 점에 비추어 최근 미국에서는 실업보험제와 직업훈련, 직업안정 기능 등 여타 노동시장안정 기능과의 연계를 강화하는 방향으로 실업보험제를 개편하려는 논의가 활발히 전개되고 있다. 그러한 연계를 강화하는 것이야말로 고용안정뿐 아니라 실업보험의 실직자에 대한 소득보조 기능을 제대로 수행하게 할 수 있는 가장 효과적인 방법일 것이다.

실업보험 도입 초기에도 미국에서는 실업보험제와 직업안정체계의 연계성을 강화하고자 하였다. 그것은 제도적으로 직업알선국과 같은 직업안정기관이 급부청구의 자격요건을 심사하고 실업급부를 지급하기 때문에 직업알선국에서는 기본적으로 고용안정사업의 대상을 확인할 수 있고 그를 바탕으로 구인기업과 구직자를 효과적으로 연결시킬 수 있기 때문이다.

그러나 직업알선국의 운영경비의 3분의 2 이상이 실업보험제로부터 나오에도 불구하고 직업알선국은 실업보험 수혜자에게 재취업을 효과적으로 알선해 주지 못했다. 그 이유로는 앞서 지적한 대로 기본적으로 직업알선국의 직업 알선기능이 효율적이지 못하다는 것도 있지만 그에 못지 않게 중요한 것으로 직업알선국의 기능과 실업보험제의 기능이 효과적으로 연계되지 못했다는 사실을 지적할 수 있다.

이처럼 두 기관이 상호 연관성을 갖지 못한 데에는 여러 이유가 있지만 무엇보다도 실업보험제와 직업알선국의 정보교환이 제한되어 있다는 것을 지적할 수 있다. 특히 실업보험제의 운영요원은 자신들의 역할을 실업세를 징수하고 실업급부를 지급하는데 한정하고 있으며 실직근로자의 재취업 알선기능은 직업알선국의 일로 인식하고 있다. 따라서 직업알선국에서는 어느 급부 청구권자가 어떤 직종에 취업알선을 원하고 있는지, 또 실업보험제 요원은 어느 급부 청구권자가 실제로 취업알선을 받고 있는지를 모르게 되는 것이다.

실업보험제가 고용안정에 기여할 수 있도록 하기 위해 최근 미국에서는 실업보험제와 직업훈련과의 연계를 강화하고자 하는 움직임이 있다. 1930년대 중반 실업보험제가 도입될 때에는 급부청구권자가 능력이 있고 취업할 상태에 있어야 급부청구를 할 수 있기 때문에 직업훈련을 이수중인 실업자는 실업급부를 청구할 수 없었고 그에 따라 실업보험과 직업훈련 사이에는 관계가 없게 되어 있었다.

이러한 상태는 1960년대 초반까지도 계속되었는데 그 이후 구조적인 이유로 미국의 실업이 증가하고 인적자본에 대한 일반인들이 인식이 높아지면서 사정이 바뀌게 되어 훈련과정을 이수중인 청구권자에게도 실업급부가 지급되게 되었다. 1966년에는 22개주에서 공인된 직업안정기관에서 직업훈련을 받는 경우 급부가 지급되게 되었으며 훈련기간에 따라 기준급부 지급기간의 한도 내에서 최장기간의 급부가 지급되도록 법이 개정되었다. 또 1970년에는 연방실업세법이 개정됨으로써 공인된 직업훈련에 참여하고 있다는 이유만으로 실업급부의 지급이 거부되지 않도록 하였다.

미국의 실업보험제가 직업훈련제도와 더욱 연관을 가지게 된 것은 1982년 그 이전까지의 직업훈련제도인 CETA(Comprehensive Employment Trade Act)로부터 JTPA(Job Training Partnership Act)로 개편되어 민간부문의 참여를 유도할 때부터이다. 1980년에 이르면서 그동안의 구조적인 요인으로 장기적인 실업자들이 많아지는 반면 실업보험의 재정난은 더욱 심해짐에 따라 실업보험 청구권자의 재취업을 촉진하는 방향으로 실업보험제도가 개편되어야 한다는 논의가 활발해지면서 JTPA가 입안되었던 것이다. 이 법안에 따르면 실직자들의 재훈련에 민간고용자를 참여시키되 연방정부는 나름대로 재훈련기금을 설치하도록 하고 이 기금의 50%를 실업세로부터 조달할 수 있도록 하였다. 이처럼 연방정부는 실직자 재훈련비용의 상당부분을 실업급부의 재원으로 충당할 수 있게 함으로써 실업보험과 직업훈련과의 연계를 강화시키고자 한 것이다.

또 1980년대에 들어 실업보험, 직업훈련 및 직업안정기능이 보다 밀접한 관계를 가지면서 급부청구권자의 재취업을 촉진하기 위해 실업보험 세원으로부터 직업훈련이나 취업알선에 필요한 경비가 지원되는 시범적 프로그램이 주정부 혹은 연방정부 차원에서 실시되고 있다. 특히 1988년 EDWAA(Economic Dislocation and Worker Adjustment Act)가 제정되는 등 구조적 실업자의 재취업에 보다 많은 자금과 지원을 투입하는 방향으로 변화하고 있다.

## IV. 結論

지금까지는 1970년대 이후 구조적 실업의 증가에 직면한 미국이 어떠한 노동시장정책으로 실업문제에 대응해 왔는가를 분석하였다. 마지막으로 그러한 미국의 경험이 우리나라의 노동시장정책에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지를 간단히 지적하면서 결론을 맺고자 한다.

앞으로 우리나라가 맞이하게 될 노동시장 상황은 1970년대 이후 미국이 경험했던 상황과 대체로 비슷할 것으로 예상된다. 특히 최근 해외시장에서 국제경쟁이 심화되면서 국내 기업들은 생존을 위해 경쟁력을 높이는데 최선의 노력을 기울여야 하고 이 과정에서 노동절약적인 고도기술이 채택되면서 경쟁력이 낮은 부문에 종사하는 노동자들이나 고기술에 적용할 수 없는 미숙련공, 저학력 노동자들의 실직률이 증가할 것으로 추측된다.

이러한 인식을 바탕으로 최근 우리나라에서도 고용안정을 위한 여러 가지 노동시장정책이 논의되고 있다. 가속화되고 있는 해외경쟁에 대해서 수입 억제나 구태의연한 산업보호정책은 더 이상 실효를 거둘 수 없을 것이고, 그보다는 해외경쟁에 따른 실직자들에 대해 소득을 보조하거나 알선 및 재취업을 효과적으로 도모해 주는 노동시장정책이 바람직하다는 것이다.

실직자에 대한 소득보조정책이나 그들의 재취업을 위한 적극적 노동시장 정책은 기본적으로 효율성과 공평성이라는 두 목표 사이의 상충관계를 지니고 있다. 예컨대 실업보험제의 경우 실직자에 대한 관대한 소득보조는 실직자들의 재취업 의욕을 약화시킬 수 있다. 또 적극적 노동시장정책의 경우 알선과 취업정책이 상대적으로 능률이 떨어진 실직자들의 재취업을 강조하는 방향으로 시행되게 되면 고용주들이 바라는 알선 및 훈련기능이 수행되지 않게 되는 것이다.

바람직한 노동시장정책이란 기본적으로 이와 같은 두 목표간의 상충관계를 원만하게 잘 조화시키는 정책일 것이다. 그러나 현실적으로 이들을 잘 조화시키는 것은 매우 어려울 것이고, 대체로 효율성 혹은 공평성 가운데에 어느 한 목표를 조금 더 강조하게 된다. 미국의 경험에 비추어 보면 장기적으로 비교적 효과적인 노동시장정책을 견지하기 위해서는 효율성을 조금 더 강조 할 필요가 있다고 생각한다.

우선 적극적 노동시장정책의 경우 정부가 알선 및 훈련제도를 100% 관장하는 것보다는, 이러한 프로그램에 민간기업을 참여시키는 것이 알선과 훈련에 필요한 효율적인 정보교환을 위해서 바람직할 것이다. 특히 최근 미국의 일부에서 시행되고 있는 소위 직장훈련제도(on-the-job-training)가 우리나라에서도 활성화될 필요가 있다고 생각된다.

또 실업보험의 경우 실업급부를 많이 유발시킨 기업이 좀더 많은 재원부담을 하는 경험료율(experience-rating)제를 도입하려는 현재의 계획은 노동자의 고용안정을 위해 바람직하다고 생각된다. 다만 여기서 경험료율의 최고 및 최저한도를 가급적 완화하여 미국에서 문제되고 있는 경험료율의 불완전성을 최소화시켜야 할 것이다.

그리고 미국에서 그동안 성공적으로 추진하지 못한 실업보험과 고용안정정책과의 연계를 강화하는 것이 매우 중요하다고 생각한다. 두 정책간의 연계가 잘 이루어지지 않을 경우 실업보험 실시에 따른 실업의 증가로 실업보험 재정이 어려워지게 되고 결국은 실직자 소득보장이라는 실업보험의 기본적인 기능도 수행되기 어려워지게 될 것이다. 실업보험제에 따라 실직자 혹은 고용안정 대상자를 효과적으로 확인할 수 있는 것이 두 정책 사이의 연계를 위해 매우 중요한 기초가 될 수 있을 것이다. 이 기초 위에서 예컨대 실업보험 재원을 일부 사용하여 알선과 훈련프로그램을 잘 보조한다면 장기적으로 실업보험의 소득보조 기능과 고용안정의 기능이 동시에 잘 수행되면서 바람직한 실업보험제의 정착이 이루어질 수 있으리라 생각된다.

## 參考文獻

- 김현식, 『외국의 고용보험제도』, 한국노동연구원, 1990.
- 박영범, 『미국의 실업보험제도』, 한국노동연구원, 1992.
- OECD, *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanations*, Part I, II, 1994.
- Ashenfelter, O. & R. Layard, *Handbook of Labor Economics*, Vol. II, North-Holland, 1986.
- Atkinson, A. & J. Micklewright, "Unemployment Insurance and Labor Market Transitions", *Journal of Economic Literature*, 1991.
- Ehrenberg, R. & R. Smith, *Modern Labor Economics*, 5th ed., Harper Collins, 1994.
- Kasarda, J., *Jobs, Earnings, and Employment Growth Policies in the United States*, Kluwer Academic Publishers, 1990.
- Reynolds, L., Masters, S. & C. Moser, *Labor Economics and Labor Relations*, 10th ed. Prentice-Hall, 1991.
- Topel, R., "Unemployment and Unemployment Insurance," *Research in Labor Economics*, Vol. 7, 1984.