

미국의 고용·훈련정책과 견습프로그램 확대를 위한 행정명령

Presidential Executive Order Expanding Apprenticeships and America's Employment and Training Policy

안수란, 한국보건사회연구원 부연구위원

2017년 6월 도널드 트럼프 미국 대통령은 견습 프로그램의 확대를 위한 행정명령을 발표하였다. 견습 프로그램은 직무와 관련된 이론 교육이 결합된 훈련 기회를 제공하여 미국 노동시장에 만연한 구조적 실업 문제를 해결하고, 프로그램 참여자, 특히 청년층이 고임금의 안정된 일자리로 옮겨 갈 수 있도록 돕기 위한 정책으로 활용되고 있다. 행정명령은 크게 산업계가 인정하는 견습 프로그램의 도입을 통한 견습 프로그램의 확대와 연방 고용 훈련 프로그램의 효과성 제고라는 두 가지가 골자라고 할 수 있다. 본고에서는 미국 견습 프로그램의 현황을 살펴보고, 행정명령의 구체적인 내용 및 이를 둘러싼 쟁점을 검토해 보고자 한다.

1. 들어가며

트럼프 대통령은 2017년 6월 15일 견습(Apprenticeship) 프로그램의 확대를 위한 행정명령을 발표하였다. 견습 프로그램은 'Earn and Learn' 훈련 모델로, 직장 내 훈련(OJT: on-the-job training)과 함께 직무와 관련된 이론 교육(job-related technical instruction)을 제공하여 청년들이 고임금의 안정적이고 좋은 일자리로 옮겨 갈 수 있게 지원하는 프로그램을 말한다. 행정명령의 추진은 기술-직무 불일치(skill-job mismatch)로 발생하는 구조적 실업의 심화에 대한 우려와 현행 대학 교육 및 연방 고용 훈련¹⁾ 정책의 실효성에 대한 회의적 시각에서 비롯되었다. 그리고 그 이면에는 높은 청년 실업률을 해결하고자 하는 정책 당국의 의지가 담겨 있다.

1) 본 글에서는 고용 훈련(Employment and Training), 직업 훈련(Job training), 직무 훈련(On-the-job Training)을 다른 의미로 사용하고 있다. 고용 훈련은 직업 훈련과 직무 훈련을 포함한 포괄적 개념의 고용 지원의 의미로 사용한다.

2017년 10월 기준 미국의 전체 실업률은 4.1%로 완전고용 상태에 근접한 것으로 평가되지만, 청년(16~24세) 실업률은 9%로 전체 실업률의 두 배 이상인 것으로 나타난다(The U.S. Bureau of Labor Statistics, 2017). 정부는 높은 청년 실업률이 노동 수요 부족이 아닌 숙련 기술자의 부족에서 기인한 것으로 본다. 600만 개의 일자리가 있는데도 구직자 690만 명이 여전히 실업 상태에 있다는 것은 고용주들이 적합한 직업 기술을 가진 근로자를 찾지 못하기 때문이라는 것이다. 특히, 제조업, 정보기술(IT), 보건의료 영역에서 숙련 근로자의 부족이 심각한 것으로 인식되고 있다. 행정명령은 그 원인 중 하나로 대학 교육의 실패를 언급한다. 현재의 대학 교육이 학생들에게 산업 현장에서 요구하는 기술을 훈련시켜 노동시장에 성공적으로 진입시키는 데 도움이 되지 않고,²⁾ 오히려 학자금 채무 부담을 증가³⁾시켜 소비와 경제성장을 가로막고 있다는 것이다. 다른 한편으로는 연방 지원 고용 훈련 프로그램이 많은 예산을 투입하고 있는데도 실업 문제에 효과적으로 대응하고 있지 못하다는 점을 지적하고 있다.

트럼프 대통령은 이 행정명령을 발표하면서 견습 프로그램 예산 2억 달러를 지원할 계획임을 밝혔다.⁴⁾ 기존 견습 프로그램 예산의 약 두 배 규모이다. 그러나 예산 규모 측면에서 견습 프로그램의 확대를 트럼프 행정부의 새로운 정책이라고 할 수는 없다. 버락 오바마 행정부 때 청년층을 위한 양질의 일자리 창출을 목적으로 2015년 1억 7500만 달러,⁵⁾ 2016년 9000만 달러⁶⁾의 재정 지원을 했는데, 그 규모가 트럼프 대통령이 행정명령에서 발표한 계획과 비교했을 때 큰 격차를 보이는 것은 아니다. 따라서 행정명령은 예산의 확대보다 프로그램 내용의 변경과 연방 고용 훈련 프로그램의 변화 가능성, 이러한 정책 변화를 둘러싼 쟁점에 초점을 맞추어 살펴볼 필요가 있다.

2) 2017년 6월 15일 백악관 보도 자료에 따르면 고등교육기관에서 기업에 필요한 기술을 가르치고 있다고 대답한 고용주는 약 11%에 불과한 것으로 나타났다.

3) 2017년 미국 대학 졸업생의 약 70%가 평균 3만 8000달러의 학자금 채무를 지고 졸업하는 것으로 보고된다(Debt.org, 2017).

4) 트럼프 대통령의 행정명령 서명은 2017년 3월 열린 비즈니스 라운드 테이블에서 대기업 최고경영자(CEO)들의 요청으로 이루어졌다. Salesforce 경영자인 Marc Benioff는 이 자리에서 견습 프로그램을 통해 500만 개의 일자리를 창출할 수 있다고 제안하였고 트럼프 대통령이 이에 화답하였다.

5) 2015년 예산 지원은 Competitive American Apprenticeship Grants 프로그램을 통해 이루어졌으며, IT와 보건의료 부문의 숙련 기술자 양성을 주된 목적으로 한다.

6) 2016년 노동부는 Apprenticeship USA 프로그램을 통해 5년 동안 매년 9000만 달러의 예산을 견습 프로그램에 투자하겠다고 밝혔다.

2. 미국 견습 프로그램의 현황과 효과

미국의 견습 프로그램은 1937년 제정된 National Apprenticeship Act를 근거로 도입되었다. 노동부 고용·훈련청(ETA: Employment and Training Administration) 산하 견습국(OA: Office of Apprenticeship)에서 담당하고 있으며, 미국 전역에 견습국 사무소 25곳과 노동부의 인증을 받은 주 등록 기관(SAAs: State Apprenticeship Agencies) 27곳이 협력하여 일명 ‘등록 견습(RA: Registered Apprenticeship) 프로그램’을 운영 중이다. 연방정부는 견습 프로그램 운영 비용 지원, 등록 자격의 인정, 새로운 프로그램 개발, 프로그램 질 관리 감독 등의 책임을 지며, 프로그램의 직접적인 운영은 기업이나 업종별 단체, 노사 간의 협약에 따라 자발적으로 이행된다. 즉, 운영자(sponsor)가 프로그램 운영 비용(임금, 직장 내 훈련 비용, 이론 교육 비용)의 대부분을 부담하는 주체가 된다. 따라서 기업, 업종별 단체, 노동조합, 훈련 기관의 적극적 협력이 필수적이다. 프로그램 등록을 위해서 운영자는 교육, 훈련, 감독에 대한 표준화된 기준을 준수한 견습 프로그램 계획서를 등록 담당 기관에 제출하여야 하는데 다음의 내용이 반드시 포함되어야 한다(미국 연방규정집 C.F.R.29.5).

- 1) 직장 내 훈련(OJT) 프로그램 운영 기준: 훈련 프로그램의 운영 기준은 세 가지 형태 중 하나를 택할 수 있다. 첫 번째는 시간 기반 접근(time-based approach)으로 훈련생은 직장 내 훈련에 최소 2000시간 참여하면 기술을 획득한 것으로 인정받는다. 두 번째는 역량 기반 접근(competency-based approach)으로 훈련생은 시간과 관계없이 본인의 능력에 따라 훈련 속도를 조절할 수 있으며, 숙련도 테스트를 통해서 역량이 입증되면 기술을 획득한 것으로 인정받는다. 이 두 가지를 결합한 형태(hybrid approach)의 프로그램 운영도 가능하다.
- 2) 훈련생 직무 절차에 대한 개요: 업무 지도 감독, 직무 훈련의 절차, 각 절차에 배정되는 시간에 대한 계획을 수립하여야 한다.
- 3) 직무와 관련된 이론 교육 계획: 연간 최소 144시간의 교육이 이루어져야 하며, 이 과정은 지역 대학, 기술학교, 견습 훈련 학교, 또는 견습 프로그램을 운영하는 기업 내에서 자체적으로 제공할 수 있다. 견습 지도자는 주 정부 교육 부처에서 정한 직업기술 지도자의 요건을 충족해야 하며, 지도자를 위한 교육이 포함되어야 한다.
- 4) 임금 산정: 견습 프로그램이 다른 직무 중심 훈련 모델(work-based training model)과는 구별되는 두드러진 특징은 훈련생이 훈련 기간에 사업주로부터 적정 수준의 임금을 보장받는

다는 점이다. 초임은 최저임금보다 높게 산정되어야 하며, 훈련생의 기술 수준 향상에 따라 임금도 인상되어야 한다.⁷⁾

5) 이 밖에도 주기적인 훈련생 성과 평가 및 직무 향상 기록, 훈련생 견습 기간(전체 프로그램 기간의 25%, 또는 1년 이내로 규정), 작업장 및 시설 안전 관리에 대한 내용 등이 포함되어야 한다.

견습 프로그램 계획서가 요건을 충족했다고 판단되면, 1년 동안 임시 승인(provisional approval)을 받고 프로그램을 운영할 수 있다. 1년 후에 등록 기관은 계획서 내용에 근거하여 프로그램이 잘 운영되고 있는지 평가한 후, 견습 프로그램의 계속 운영 또는 등록 취소를 결정할 수 있다. 견습 프로그램의 참여는 16세 이상이면 가능하지만, 위험 직종은 18세 이상으로 제한되어 있다. 또한 직종에 따라 운영자가 교육 수준, 신체 능력, 근로 경험 등에 대한 별도의 자격 요건을 둘 수도 있다. 훈련이 종료되면 정부는 프로그램 참여자에게 산업 인증 수료증(industry-recognized credential)을 발급한다. 고용·훈련청 통계자료에 따르면, 2016년 4분기 기준으로 2만 1339개의 프로그램에 50만 5371명의 훈련생이 참여하고 있으며, 그 규모는 매년 증가하고 있는 것으로 나타난다(표 1 참조). 견습 프로그램은 제조업, 건설업 중심으로 발전하였으나, 최근에는 보건의료, 미디어, 정보기술 등의 산업 영역으로 점차 확장되고 있는 추세이며 1000개 이상의 직업군에서 훈련생을 양성하고 있다.

표 1. 미국 등록 견습 프로그램의 현황

(단위: 개, 명)

	프로그램 수	참여자 수	신규 참여자 수	수료자 수
2013	19,431	420,698	164,746	52,542
2014	19,260	447,929	170,544	44,417
2015	20,910	456,989	197,535	52,717
2016	21,339	505,371	206,020	49,354

주: 프로그램 수는 등록, 중단, 재개 프로그램을 모두 포함. 참여자는 훈련생을 의미

자료: 미국 고용·훈련청(https://doleta.gov/oa/data_statistics.cfm)

7) 훈련생의 시간당 초임은 평균 15달러이며, 견습 프로그램 수료자는 연간 약 6만 달러의 임금을 받고 있는 것으로 보고되고 있다 (Employment and Training Administration, 2017).

등록 견습 프로그램의 비용 효과성은 높다고 보고되고 있다. 10개 주(플로리다, 조지아, 아 이오와, 켄터키, 메릴랜드, 미주리, 뉴저지, 오키오, 펜실베이니아, 텍사스)의 프로그램 참여자를 대상으로 등록 견습 프로그램의 비용 효과성을 측정한 연구에 따르면, 프로그램 등록 6년 이후 참여자의 연평균 임금이 비참여자보다 6595달러 높은 것으로 나타났다(Reed 외, 2012). 이 보고서는 또 견습 프로그램 참여에 따른 임금의 증가가 실업급여, 빈곤 가정 일시 지원(TANF: Temporary Assistance for Needy Families), 보충 영양 지원 프로그램(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)와 같은 공적 지원 프로그램의 이용을 감소시켰을 것이라고 가정하고, 사회적 비용(social costs) 대비 사회적 편익(social benefits)의 규모를 추정하였다. 그 결과 1인당 견습 프로그램에 드는 사회적 비용은 719달러, 사회적 편익은 5만 9606달러로, 순 사회적 편익이 5만 8887달러에 이르는 것으로 나타났다. 워싱턴주 인력위원회(Washington State's Workforce Board)의 보고서도 이와 비슷한 결과를 보여 주고 있다. 견습 프로그램 종료 2년 후의 순 임금 효과를 분석한 결과 프로그램 참여자는 비참여자와 비교해 임금을 연평균 1만 9257달러 더 받는 것으로 나타났다(State of Washington Workforce Training and Education Coordination Board, 2015). 이러한 실증 연구 결과를 바탕으로 견습 프로그램은 근거 기반(evidence-based) 프로그램의 대표적인 사례로 언급되고 있다.

3. 트럼프 행정명령의 주요 내용

이번 트럼프 대통령의 행정명령은 크게 견습 프로그램의 확대와 연방 고용 훈련 프로그램의 효과성 제고라는 두 가지 핵심 내용을 담고 있다. 먼저 견습 프로그램의 확대와 관련하여 가장 주목하여 봐야 할 것은 '산업계 인정 견습 프로그램(Industry-Recognized Apprenticeship)'의 도입이라 할 수 있다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면, 노동부 장관이 교육부, 상무부 장관과 협의하여 무역 및 산업 단체, 기업, 비영리 기관, 노동조합, 노사협의회 등 제3자에 의한 견습 프로그램을 발전시키도록 하는 규칙 제안을 검토하도록 하고 있다. 즉, 노동부가 아니라 자격을 갖춘 제3자가 견습 프로그램을 승인하는 방법에 대한 내용을 포함하는 것이다. 이는 견습 프로그램이 고용주의 욕구가 잘 반영되었을 때 가장 잘 작동할 수 있다는 인식에서 출발한다. 궁극적으로는 견습 프로그램에 대한 정부의 관리 감독 기준을 완화하겠다는 의도가 반영되어 있다. 그러나 행정명령에는 산업계 인정 견습 프로그램의 등록 및 관리 감독을 어떻

계 할 것인지 대한 구체적인 내용까지는 밝히지 않았다. 다만, 규칙을 제안할 때, 다음 사항들을 고려할 것을 명시하고 있다.

- 1) 자격을 갖춘 제3자가 고품질의 견습 프로그램을 인정하는 방법.
- 2) 자격을 갖춘 제3자가 인정한 견습 프로그램이 품질 기준을 충족할 수 있도록 하는 지침 및 요건 마련.
- 3) 산업계가 인정한 견습 프로그램을 노동부 등록 견습 프로그램의 간소화된 등록 대상으로 고려.
- 4) 현행 등록 견습 프로그램과 동일한 등록 절차를 유지할지 여부.
- 5) 3)에서 언급한 간소화된 등록을 거부하거나, 필요할 경우 산업계 인증 견습 프로그램의 등록을 중단할 수 있도록 하는 검토 절차 마련.

이 밖에도 행정명령은 견습 프로그램 활성화를 위한 다양한 내용을 포함하고 있다. 견습 프로그램의 접근성 향상을 위해 고등학생, Job Corps(16~24세 대상 취약 청소년 직업 훈련 프로그램) 참가자, 수감자 및 전과자, 미군 및 참전용사를 대상으로 하는 (예비) 견습 프로그램을 확대할 것을 언급하고 있으며 상무부, 노동부 장관이 기업가들에게 제조업, 기반 산업, 사이버 보안, 보건 등의 핵심 영역에서 견습 프로그램을 활용하도록 독려하는 것을 의무화하는 내용을 포함하고 있다. 교육부는 프로그램 활성화를 위해 대학 기관의 참여를 촉진하는 지원을 해야 한다, 특별히 행정명령은 견습 프로그램 Task Force팀을 구성하여 견습 프로그램 활용이 미진한 산업 영역을 발굴하고, 프로그램 확대를 위한 구체적인 전략을 마련하도록 하고 있다.⁸⁾

행정명령의 다른 한 축은 인력 개발 프로그램(Workforce Development Programs)의 효과성을 높이는 데에 중점을 두고 있다. 구체적으로 인력 개발 프로그램을 운영하고 있는 해당 부처는 예산 관리실(OMB: Office of Management and Budget)에 예산서를 제출할 때 고용 훈련 프로그램 목록과 함께 각 프로그램의 효과성에 대한 정보와 효과성을 높이기 위한 행정적, 법적 개선 방안에 대한 내용을 함께 기재해야 한다. 또한 효과성이 낮거나, 중복적이고 불필요하다고 판단되는 프로그램을 폐지하는 방안을 마련하여야 한다. 그리고 그 결과는 2019년 회계 예산에 반영될 예

8) 2017년 10월 정부는 노동부, 교육부, 상무부 장관을 포함해 기업, 대학 기관, 산업 단체 등을 대표하는 23명으로 TF팀을 구성했다고 발표했다.

정이다. 만약 효과성에 대한 실증적 근거 자료가 마련되지 않았다면, 해당 기관의 장은 외부의 전문 평가단에 프로그램 평가를 의뢰할 수 있고, 평가 방법은 가능한 한 다지역 무작위-대조군 연구(multi-site randomized controlled trials)로 진행할 것을 권고하고 있다.

4. 행정명령의 쟁점

견습 프로그램은 실증 연구에서 이미 그 효과성이 높다고 입증된바, 오바마 행정부 때부터 기존 프로그램을 확대하는 것에 대해서는 초당적 지지를 얻었다. 그러나 이번 행정명령이 초래할 견습 프로그램의 변화에 대해서는 부정적인 의견도 있다. 일각에서는 산업계 인정 견습 프로그램 도입은 사실상 견습 프로그램의 정부 감독을 폐지하는 것을 의미하며, 이는 결국 프로그램의 질 저하를 초래할 것이라고 우려를 표명하고 있다(Kullgren & Levine, 2017). 실제 트럼프 대통령은 행정명령에 사인하기 전, 행정명령의 목적은 다양한 산업계 견습 프로그램 제공을 가로막는 연방 규제를 없애는 것이라고 하였다. 이는 앞서 언급한 프로그램 등록 및 관리 감독 기준들이 새로운 프로그램에는 적용되지 않을 수 있다는 것을 의미한다.

좀 더 근본적으로 견습 프로그램의 효과에 대한 회의적 시각도 존재한다(Hanushek & Woessmann, 2017). 견습 프로그램의 핵심인 직무 중심 교육은 기업의 특수 기술(firm-specific skill) 습득을 가능하게 함으로써 단기적으로는 고용을 증대시키는 효과를 창출할 수 있다. 그러나 이러한 특수 기술은 다른 기업에 전이가 불가능한(non-transferable) 것이 많기 때문에 기술의 발달이나 산업 구조의 변화에 유연하게 대처하지 못하고, 조기 퇴직과 같은 문제를 발생시키기도 한다. 자동차 산업의 몰락으로 인한 대량 해고 발생과 그에 따른 중장년층의 노동시장 재진입 문제가 대표적인 예이다. 생애 주기적 관점에서 일반 교육(general education)과 직업 훈련 교육(vocational education)의 노동시장 성과를 비교한 최근의 연구 결과는 이러한 주장을 뒷받침한다. Hanushek 등(2017)은 견습 프로그램이 발달한 덴마크, 독일, 스위스 3개국을 대상으로 일반 교육을 받은 집단과 직업 훈련 교육을 받은 집단의 고용률을 연령에 따라 비교하였다. 그 결과 일반 교육을 받은 집단보다 직업 훈련 교육을 받은 집단의 고용률이 30대 중반까지는 높았으나, 30대 중반 이후로는 가파르게 감소하는 것으로 나타났다. 즉, 직업 훈련 교육의 단기적 효과(노동시장으로의 빠른 진입)가 장기적 관점에서 보면 빠른 속도로 상쇄(trade-off)되는 것이다. 이는 고용 훈련 정책 설계에 있어서 기술 발전과 산업 구조 변화에 대응하는 근로자

의 적응력을 높이는 지원 정책(예: 중장년층 재취업 훈련)이 함께 고려되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 견습 프로그램 설계 시 지역사회 대학 기관과의 연계를 더욱 강화하여 특수 기술 교육뿐 아니라 적절한 수준의 일반 교육을 제공할 필요가 있음을 시사하고 있다.

견습 프로그램의 확대가 자칫 고용 훈련 프로그램에 대한 연방정부의 지원 확대인 것처럼 보일 수도 있으나 트럼프 행정부 고용 훈련 정책의 초점은 결국 연방정부의 역할 축소에 맞춰져 있다는 점도 주지할 필요가 있다. 이는 행정명령에 앞서 5월 발표된 2018년도 연방정부 예산안을 보면 좀 더 명확히 드러난다. 트럼프 행정부는 2018년도 노동부 예산을 전년 대비 25억 달러 삭감할 것을 요청하였는데, 2017년 잠정 지출 결의안(Continuing Resolution)에서 약 21% 감소된 규모이다. 이 예산안에 따르면 인력 혁신 및 기회 법(WIOA: Workforce Innovation and Opportunity Act)이 지원하는 미국의 3대 주요 고용 훈련 프로그램(성인 대상, 실직자 대상, 청년 대상 고용 훈련 프로그램) 예산이 29억 달러에서 17억 달러로 약 40% 감소한다(표 2 참조).

표 2. 미국 노동부 고용 훈련 프로그램 예산안

(단위: 천 달러)

프로그램	2016년 집행액	2017년 잠정 지출 결의안	2018년 예산안
성인 대상 고용 훈련 프로그램 (Adult Employment and Training Activities)	814,202	815,359	490,370
청년 대상 고용 훈련 프로그램 (Youth Activities)	873,416	871,756	523,667
실직자 대상 고용 훈련 프로그램 (Dislocated Workers Employment and Training Activities)	1,239,704	1,241,373	732,485
인디언, 원주민 고용 훈련 프로그램 (Indian and Native American Programs)	50,000	49,905	49,905
이주민, 계절 농민 고용 훈련 프로그램 (Migrant and Seasonal Farmworkers)	81,896	81,740	0
전과자 대상 고용 지원 프로그램 (Reentry Employment Opportunities)	88,078	87,911	77,911
견습 프로그램* (Apprenticeship Grants)	90,000	89,829	89,829
여성 대상 견습 프로그램 (Women in Apprenticeship)	994	992	0
Youth Build 프로그램	84,534	84,373	84,373
Job Corps 프로그램	1,689,155	1,685,944	1,448,444

주: *본 예산안은 행정명령에 의한 견습 프로그램의 예산 증액을 반영하고 있지 않음.

자료: 미국 노동부(<https://dol.gov/general/budget>) 가 제출한 예산안을 근거로 고용 훈련 프로그램만 추출하여 구성.

그뿐만 아니라 삭감안은 55세 이상 저소득층 노인을 대상으로 한 고령자 고용 훈련 프로그램(SCSEP: Senior Community Service Employment Program), 산업안전보건청 훈련 보조금, 장애인고용정책국의 기술 지원 보조금 폐지, 일부 성과가 낮은 지역의 Job Corps 센터 운영 종료를 포함하고 있다. 더욱 우려되는 점은 아동 돌봄, 주거, 이동 지원 등 고용 훈련 프로그램과 연계되어야 할 필수 복지 프로그램의 축소 또한 예산안에 반영되어 있다는 것이다. 견습 프로그램 예산은 고용·훈련청 전체 예산의 3%에도 미치지 못할 정도로 규모가 작다. 근로자 처지에서는 견습 프로그램 확대에 따른 혜택보다는 주요 고용 훈련 및 복지 프로그램 축소로 인한 불이익을 받을 가능성이 높다는 주장이 나올 만하다. 특히 저소득층 청년 여성의 경우, 현실적으로 아동 돌봄이나 이동 서비스 같은 지원이 수반되지 않으면 견습 프로그램에서 요구하는 훈련 시간을 이수하기 어려운 실정이다(Chang, 2015). 견습 프로그램의 진입 장벽이 프로그램이 가장 필요한 집단에 더 높다는 것을 의미한다.

이 같은 예산의 축소는 연방 지원 고용 훈련 프로그램이 비효율적이라는 정부의 인식이 반영된 것이다. 그러나 고용 훈련 프로그램의 낮은 효과성은 적극적 노동시장 프로그램(active labor market program)에 대한 지나치게 낮은 수준의 투자 때문이라는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 실제로 미국은 국내총생산(GDP)의 0.1%에 해당하는 예산을 고용 훈련을 포함한 적극적 노동시장 프로그램에 지출하고 있는데, 지출 수준이 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 멕시코 다음으로 낮은 국가로 보고된다(OECD, 2017). 또한 1996년 복지 개혁 이후 강조된 ‘취업 우선 전략(work-first strategy)’이 숙련 기술의 획득을 가능하게 하는 고비용-장기 프로그램보다 단순 취업 알선을 목표로 하는 저비용-단기 프로그램의 제공을 확대하는 요인으로 작용하여, 일자리의 질이나 고용 안정성 측면에서 부정적 효과를 불렀을 것이라는 주장도 되짚어 볼 만하다. 이러한 비판 속에서 미국은 2014년, 근 20년 동안 연방 고용 훈련 프로그램의 근간을 이루었던 인력투자법(Workforce Investment Act)을 폐지하고 인력 혁신 및 기회 법을 제정하여, 지역 경제의 수요에 맞춘 교육과 훈련 중심의 프로그램을 확대하도록 촉구하고 있다. 견습 프로그램은 그중 하나의 형태로 제공된다. 바뀐 법안에 따른 프로그램 효과성이 제대로 평가되지도 않은 상황에서⁹⁾ 연방 고용 훈련 프로그램의 비효율성과 축소에 대한 논의는 더 신중을 기할 필요가 있다.

9) 인력 혁신 및 기회법은 2015년 7월 1일 발효되어 프로그램 효과성에 대한 실증 연구는 아직 미흡한 상황이다.

5. 전망 및 결론

요약하면, ‘견습 프로그램 확대를 위한 행정명령’은 기대와 우려를 동시에 받고 있는 사안이다. 우선 견습 프로그램 규모의 확대라는 방향은 긍정적으로 평가된다. 프로그램 내용이 인적 자본 개발에 중점을 두어 참여자가 좋은 일자리로 옮겨 갈 수 있도록 돕는다는 공감대가 형성되어 있기 때문이다. 그러나 프로그램의 확대가 산업계 인정 견습 프로그램의 도입에 따른 것이라는 점에서는 부정적 시각이 존재한다. 이에 따라 산업계 인정 견습 프로그램이 2017년 10월 구성된 TF팀에서 어떻게 구체화될 것인지, 기존의 정부 주도 등록 견습 프로그램과 어떤 차이가 있을 것인지에 관심이 모아지고 있다. 견습 프로그램 확대에 대한 비판적 시각에는 트럼프 대통령의 고용 훈련 정책이 근로자보다는 기업 친화적인 동기에서 출발한다는 우려가 작용하고 있을 것이다. 기존 예산에서 불과 두 배 증액된 재정으로 현재보다 10 배 많은 500만 개의 견습 일자리 창출을 유도할 수 있을 것인지도 불분명하다. 사실상 견습 프로그램의 훈련 및 교육 비용은 모두 운영자가 부담해야 한다는 점에서 기업, 산업체, 대학 기관 등 제3자의 적극적 참여를 촉진할 수 있는 강력한 정책 기제가 마련될 필요도 있다.

더욱 주목해야 할 점은 연방 고용 훈련 정책의 방향이다. 견습 프로그램이 확대된다 하더라도, 기타 고용 훈련 및 복지 프로그램에 대한 충분한 지원이 담보되지 않는 한, 청년층을 포함한 취약 계층의 고용 문제를 해결하기에는 제한적 기능을 할 수밖에 없을 것이다. 따라서 행정명령에서도 언급된 연방 고용 훈련 프로그램에 어떤 변화가 있을지 추이를 살펴보는 것이 중요하다. 청년층뿐 아니라 저소득층, 여성, 노인 등 고용 취약 계층이 고용 훈련 프로그램을 이용하는 데 직접 영향을 미칠 것이기 때문이다. 당장 2018년도 정부 예산 확정에 관심을 가질 필요가 있다. 물론 예산 편성의 고유 권한은 의회에 있기 때문에 트럼프 행정부의 예산안은 수정될 가능성이 매우 높다. 저소득층 사회 안전망 지원이 지나치게 취약해진 예산 구성에 공화당과 민주당 모두 부정적이며, 이는 2017년 7월 하원 세출위원회(Committee on Appropriations)가 발표한 세출 법안의 내용을 봐도 알 수 있다.¹⁰⁾ 하원 세출위원회는 고용·훈련청

10) 미국 연방 예산 편성 과정을 간단히 설명하면, 행정부가 의회에 제출한 예산안을 바탕으로 연방 상하원은 예산 결의안, 세출 법안을 만드는 절차를 거친다. 이 과정에서 상하원은 관계 정부 기관 청문회 등의 절차를 거쳐 예산의 타당성을 검토한다. 세출 법안은 최종적으로 12개 소위원회의 상하원 단일안으로 마련되는데, 대통령이 최종적으로 이 12개의 법안에 모두 서명을 해야 예산법이 발효되고 연방 예산 편성 과정이 마무리된다.

예산을 26억 달러로 배정하였는데 행정부 예산안과 비교하면 삭감 규모가 대폭 축소된 것이다(The U.S. House of Representatives Committee on Appropriations, 2017). 또한 고령자 고용 훈련 프로그램은 폐지하지 않고 담당 기관을 노동부에서 복지부로 이관하여 지원하는 법안이 제출된 상황이다. 현재 2018년 연방 정부 예산안은 상원 소위원회에 계류 중에 있으며, 세제 개편 등 일부 예산안에 대한 양당의 첨예한 대립으로 연말까지 양원의 단일 세출 법안이 통과되기는 어려울 것으로 예측되고 있다. 트럼프 행정부의 고용 훈련 정책 방향이 ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)’ 만드는 데 기여할 수 있을지 지켜봐야 할 것이다.

참고문헌

- Chang, C. (2015. November 15). Can apprenticeships help reduce youth unemployment? The Century Foundation Report. <https://tcf.org/content/report/apprenticeships>에서 2017. 11. 17. 인출.
- Debt.org.(2017). Students & Debt. <https://www.debt.org/students/2017>에서 2017. 11. 17. 인출.
- Hanushek, E. & Woessmann, L. (2017). Apprenticeship programs in a changing economic world. <https://www.brookings.edu/blog/brown-center-chalkboard/2017/06/28/apprenticeship-program-in-a-changing-economic-world>에서 2017. 11. 17. 인출.
- Hanushek, E., Schwerdt, G., Woessmann, L., & Zhang, L. (2017). General education, vocational education, and labor-market outcomes over the life-cycle. *Journal of Human Resources*, 52(1), 49-88.
- Kullgren, I. & Levine, M. (2017. June 15). Trump signs executive order on apprenticeships. *Politico*. <https://www.politico.com/story/2017/06/15/trump-apprenticeship-executive-order-239500>에서 2017. 11. 17. 인출.
- OECD. (2017). Active labour market policies: Connecting people with jobs. www.oecd.org/employment/activation.htm에서 2017. 11. 29. 인출.
- Reed, D., Liu, A., Kleinman, R., Mastri, A., Reed, D., Sattar, S., Ziegler, J. (2012). An effectiveness assessment and cost-benefit analysis of registered apprenticeship in 10 states. Oakland, CA: Mathematica Policy Research.
- State of Washington Workforce Training and Education Coordination Board. (2015). Workforce training results 2015. <http://www.wtb.wa.gov/Apprenticeship2013dashboard.asp>에서 2017. 11. 17. 인출.
- The Employment and Training Administration. (2017). Frequently asked questions about the apprenticeship program. <https://www.dol.gov/featured/apprenticeship/faqs>에서 2017. 11. 14. 인출.
- The U.S. Bureau of Labor Statistics. (2017). Unemployment rate. <http://www.bls.gov/data/#unemployment>에서 2017. 11. 17. 인출.
- The U.S. Department of Labor. (2017). FY2018 detailed budget documentation. <https://dol.gov/general/budget>에서 2017. 11. 14. 인출.
- The U.S. House of Representatives Committee on Appropriations. (2017. July 12). Appropriations committee releases the fiscal year 2018 labor, health and human services, education funding bill. <https://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=394995>에서 2017. 11. 27. 인출.
- The White House (2017. June 15). President Trump leads on workforce development. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-leads-workforce-development>에서 2017. 11. 14. 인출.
- 미국 연방규정집(C.F.R.29.5). (2017). https://www.dol.gov/foi/cfr/Title_29/Chapter_I.htm에서 2017. 11. 27. 인출.