

미국 재취업구좌 (Personal Reemployment Accounts)

이 윤 수

(로체스터대학 경제학부 박사과정)

2001년 3월에 시작된 미국 노동 시장의 하강 국면은 2002년 상반기에 들어 완만한 회복세로 돌아서는 듯하였다. 하지만 지난해 12월 1994년 이후 최고의 실업률을 기록하는 등 불황에서의 회복이 느리게 진행되어 전반적인 전망을 어둡게 하고 있다. 지난 1월 7일 부시 행정부는 경기부양책의 일환으로 “경제성장과 고용창출(Economic Growth and Job Creation)”을 위한 계획을 제안하였다. 소비 및 투자를 장려하고 실업자들을 지원하는 것을 내용으로 하는 경기회복 안에는 실업자의 재취업을 돕는 “재취업구좌(Personal Reemployment Accounts)”라는 새로운 실업보조정책에 2년간 36억 달러를 지원하는 안이 포함되어 있다. 이 글에서는 공화당 의원들에 의해 H.R. 444 (House Resolution 444, Back to Work Incentive Act)의 일부로 제안된 재취업구좌와 그 문제점에 대해 알아본다.

■ 재취업 구좌 (Personal Reemployment Account)에 대하여¹⁾

1) 재취업구좌에 관한 자세한 설명은 다음을 참조: 미 노동부, Employment and Training Administration, *Personal Reemployment Accounts Questions and Answers*. Washington, D.C. 2002.: DOL. http://www.doleta.gov/reemployment/Final_QA.cfm 또는 Goldberg, Jessica and Wendell Primus, “Issues Raised by President’s Proposed Personal Reemployment Account, Center on Budget and Policy Priorities 언론보도자

재취업구좌 프로그램은 현재 실업수당을 받고 있거나 곧 실업수당이 만기되는 실업자들에게 재취업을 위한 교육, 훈련 등의 서비스에 사용하도록 최고 3,000 달러의 보조금 (정확한 액수는 주 정부에 따라 달라짐)을 일시불로 지원한다. 각 개인은 이 보조금을 One Stop Career Center 에서 제공하는 각종 취업보조서비스 외에도 직업상담, 직업에 필요한 기술 습득 및 훈련, 타카, 교통 및 재무 상담 등 재취업에 필요한 서비스를 받는 데 사용하게 된다.²⁾

재취업구좌의 설립 취지

재취업구좌는 직장을 찾는 노동자들에게 재취업을 위한 서비스를 계속 제공함과 동시에 좀 더 신속적이고 각 개인에 부합하는 선택을 보장하는 것을 목표로 한다. 이 제도는 각 개인이 노동시장에 신속히 돌아오도록 유도하고 직장에 오래 남아 있는 유인을 제공할 것으로 기대되고 있다.

료, Feb. 2003.

2) 연방정부는 1998년 발효된 Workforce Investment Act에 따라 상담, 교육, 알선 등 취업에 필요한 서비스를 제공하는 One Stop Career Centers를 설립했다. 실업수당이 곧 만료되는 노동자들은 One Stop Career Center를 통해 상담 및 직업 훈련을 포함하는 집중적 취업 서비스 (intensive services)를 받게 된다.

재취업구좌의 수혜자

주정부는 다음의 두 부류의 실업자들에게 재취업구좌를 제공하게 된다.

- 새로 실업수당을 받기 시작한 노동자나 이미 실업수당을 받고 있는 노동자 중 실업수당을 “곧 고갈할 것으로 보이는(likely to exhaust)” 노동자.
- 재취업구좌 프로그램이 실행되기 3개월 이전에 실업수당을 고갈한 노동자 중 다음의 기준을 만족시키는 자: (1) 성공적으로 직업훈련을 받고 있거나 훈련을 마치기 위해 추가적인 지원이 필요한 노동자; 혹은 (2) 사양산업이나 직종 또는 (지난 2년 동안) 더 이상 그 지역에서 수요가 없는 산업 및 직종에 종사하던 노동자. 추가적인 조건은 각 주 정부가 선택함.

재취업보너스제도

재취업구좌를 개설한 지 13주가 되기 이전에 직장을 잡을 경우에는 재취업구좌에 남아 있는 금액 전부를 “재취업보너스(reemployment bonus)”로 받게 된다. 재취업보너스는 두 단계로 지급되는데 남아 있는 금액의 60%는 직장을 잡는 즉시 지급되며 나머지 40%는 재취업 후 6개월 동안 계속 그 직장에서 일을 할 경우에 지급된다. 재취업구좌 개설 후 13주가 지나도록 직장을 찾지 못

한 노동자들은 남아 있는 기간 (재취업 구좌 개설 후 1년) 동안 계속해서 재취업을 위한 훈련 등의 취업보조 서비스를 받게 되지만 그 후 일단 직장을 잡은 뒤에는 재취업구좌에 남아 있는 금액을 소득보조의 용도로 사용할 수 없다.

■ 재취업구좌의 시행시기와 기한

재취업구좌가 시행되기 위해서는 먼저 연방의회에서 재취업구좌에 관한 법안이 통과되어야 된다. 현재 부시행정부의 경기부양책이 여러 방면에서 비판을 받고 있는 것을 고려하면 이 법안이 통과되기에는 꽤 시간이 걸릴 것으로 보인다. 이 외에도 주정부에서 필요한 법안을 만들고 One Stop Career Center에서 재취업구좌의 실행에 필요한 준비를 하는 시간을 고려하면 재취업구좌가 노동자들에게 개설되기까지는 수개월 이상이 걸릴 것으로 예상된다. 이 프로그램은 원칙적으로 2년간 시행되는데 각 주정부에 할당된 예산이 모두 사용됨과 동시에 재취업구좌 프로그램은 종료된다. 각 노동자들은 1년에 한해 재취업구좌의 혜택을 받을 수 있다.

■ 재취업구좌의 장점

노동자가 13주 이내에 취업할 경우 재취업구좌의 잔액을 계속 유지하도록 하는 재취업 보너스 제도는 실업자가 신속히 취업을 하도록 노력함과 동시에

계속 직장에 남아 있도록 유도한다는 점에서는 긍정적으로 평가받고 있다. 이외에도 재취업구좌는 노동자들을 사양 산업에서 새롭게 성장하는 산업으로 이동하는 것을 돕고, 각 개인에게 적합한 교육 및 훈련을 개인이 직접 선택하게 하는 등 취업에 관한 노동자의 선택의 폭을 넓혀 실업자를 위한 직업 교육의 신축성을 증대시킬 것으로 기대된다. 개인이 신속하게 직장을 잡을수록 실업수당의 지급기간은 짧아지는 반면 재취업 보너스는 커지게 된다.³⁾

■ 재취업구좌의 문제점⁴⁾

부시의 재취업구좌 프로그램에 관해, 잠정적으로 실업에 처한 노동자를 돕는 새로운 방안이 될 수 있다는 긍정적인 평가보다는 한정된 연방정부의 예산을 사용하기에는 문제점이 많다는 비판이 지배적이다. 취업기회를 충분히 생산해 내는 호경기에는 재취업구좌가 실업자에게 취업의 기회를 증가시킬 수도 있지만, 현재의 미국경제와 같이 절대적으

3) Committee on Education and Work force 언론보도자료 (January 7, 2003).

4) Harding, Sarah and Jeffrey Wenger, "The Wrong Way to Get the Job Done: Personal Reemployment Accounts are not the Answer for Unemployed Workers", *EPI Issue Brief*, Economic Policy Institute, Mar. 2003. Committee on Education and Workforce, "Critique of H.R. 444: Personal Reemployment Account Program", Feb. 2003: <http://edworkforce.house.gov/democrats/hr444critique.html>

로 취업기회가 제한된 불황 혹은 고용 없는 회복기(jobless recovery)에는 재취업구좌가 제역할을 해내기 힘들다는 것이다. 재취업구좌에 관해 제기되고 있는 주요 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재취업구좌 프로그램은 모든 실업수당 혜택이 만료된 백만명의 실업자에 대해 아무런 조치도 취하지 않고 있다. 미 의회는 지난 1월 8일 임시 실업수당혜택(Temporary Emergency Unemployment Compensation; TEUC) 프로그램을 5개월 추가로 연장하는 안을 통과시키면서 이미 모든 실업수당 혜택(26주의 정규 실업수당과 13주의 연방정부 실업수당)이 만료된 백만명의 실업자들을 배제하였다. 현재 부시행정부나 공화당이 이끄는 상원에서는 이들을 구제할 어떠한 법안이나 보조정책도 제시하고 있지 않다. 운 좋게 직장을 잡은 실업자에게는 보너스를 지급하고 실제로 돈이 필요한 실업상태로 남아 있는 노동자는 오히려 외면하는 현재의 정책은 정도를 벗어난 것이라는 비판을 받고 있다.

둘째, 이 프로그램은 고용기회를 창출하는 데 아무런 도움이 되지 않는다. 현재 미국 노동시장이 당면한 문제는 새로운 일자리를 만들어내지 못하고 있다는 데 있다. 실업자 3명당 겨우 1개의 일자리가 창출되는 현재의 불황을 타개하기 위해서는 취업을 위한 훈련을 보조하는 것보다는 새로운 고용기회를 충분히 창출하는 것이 더욱 시급하다.

셋째, 경기부양책으로도 효과적이지

않다. 새로운 고용을 창출하기 위해서 정부는 소비 수요를 늘리는 정책을 실시해야 한다. 하지만 재취업구좌 프로그램이 실시되기까지는 예정보다 오랜 시간이 걸릴 것으로 보여 당장 경기를 부양시키는 효과가 있을지는 의문시된다.

넷째, 3,000달러의 보조금은 적합하지 않다. 비록 3,000달러로 예정되는 최고 수혜 금액이 실업자에게는 큰 돈으로 보일 수도 있지만 이 금액은 기존의 취업보조 프로그램에서 제공되는 여러 종류의 서비스의 가격에 비하면 4에 불과한 금액이다. 재취업구좌를 개설하는 노동자는 실제로는 기존의 Workforce Investment Act(이하 WIA)를 통해 이미 받을 수 있었던 서비스를 구매하게 되는 것에 불과하며 오히려 한정된 보조금을 모두 사용한 뒤에는 더 이상의 서비스를 받지 못하게 되는 등 기존 제도에는 없었던 제한을 받게 된다. 현재 WIA 아래에서 노동자들이 받을 수 있는 서비스는 community college에서 무료로 수업을 받는 혜택 등을 포함 10,000 달러에 상당하는 가치가 있으며, 일부 주에서는 실업자들이 개별교육구좌(Individual Training Accounts) 프로그램을 통해 최고 14,000 달러에 해당하는 취업보조 서비스를 받고 있다.

다섯째, 재취업구좌 프로그램은 오히려 노동자와 주정부의 신축적인 선택을 제한할 수 있다. 부시행정부는 재취업구좌 프로그램이 개별 노동자의 직업선택과 주정부의 노동력 개발 프로그램에

더 많은 선택권과 신축성을 부여할 것이라고 홍보하고 있다. 하지만 재취업구좌를 받게 되는 노동자들은 1년간 WIA에서 제공되는 다양한 서비스를 받지 못하게 됨으로써 오히려 재취업 서비스 및 직업훈련 교육의 선택에 제한을 받게 된다. 개별 교육구좌 프로그램의 최고 보조금액을 자율적으로 조정해왔던 주정부 역시 재취업구좌의 최고보조액을 - 지방간 교육비나 탁아비용의 차이에 상관없이 - 3,000달러로 제한받게 된다.

이외에도 재취업구좌 프로그램은 기존의 실업수당 혜택을 받지 못하는 임시직 노동자를 보호하지 못하며, 실제 프로그램을 실행하기에 36억 달러의 예산은 절대적으로 부족할 것이라는 비판을 받고 있다.

■ 결론

재취업구좌 프로그램은 실업자수만큼 고용기회가 제공되는 호경기에서는 기존의 취업보조 서비스에 '부과적으로' 사용될 경우 효과를 볼 수도 있다. 하지만 이상 살펴본 바와 같이 재취업구좌 프로그램이 기존의 노동력 개발 시스템에 비해 효과적으로 실업자의 취업을 돕고 경기를 부양해 새로운 고용기회를 창출할 것인가에 대해서는 회의적인 견해가 지배적이다. 재취업구좌 프로그램은 실행되기까지 오랜 시간이 걸려 경기 부양에 큰 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 오히려 기존의 취업보조 프로그

램에 비해 주정부 및 노동자의 선택을 제한할 것이라는 비판을 받고 있다. 현재의 노동시장 여건을 고려할 때 부시 행정부는 새로운 실험을 시도하기 보다는 기존의 실업수당 혜택과 노동력 개발 시스템을 보완 강화하는 방향으로 정책의 가닥을 잡는 것이 바람직할 것이다.