

미국의 인력투자법(Workforce Investment Act): 원스톱센터의 운영체계 및 최근 이슈

전명숙 (한국노동연구원 연구위원)

■ 도입

1998년에 제정된 미국의 인력투자법(Workforce Investment Act)은 기존의 고용 및 훈련프로그램의 운영방식에 있어서 중요한 변화를 가져왔다.¹⁾ 지난 5년간 인력투자법의 가장 큰 성과로는 원스톱센터를 통한 직업훈련시스템의 간소화와 인적자원개발에 있어서 지역의 역할이 적극적으로 강화되었다는 점을 들 수 있다. 인력투자법이 제정되기 이전에는 고용 및 직업훈련과 관련된 연방정부 프로그램이 무려 150여 개가 넘었으며, 각각의 프로그램은 일관된 조정 메커니즘을 갖지 못한 채, 다양한 행정기관을 통해 운영되었다. 고용 및 훈련 서비스의 중복성과 운영상의 비효율성은 최종 고객인 구직자의 혼란을 초래하였으며, 결국 이러한 문제점들을 극복하기 위한 노력의 일환으로 새로운 인력투자법이 제정되었다(Social Policy Research Associates, 2004).²⁾ 인력투자법의 주요 특징으로는 독립

1) 인력투자법이 제정되기 이전 직업훈련 및 고용 서비스와 관련된 기존의 법으로는 직업훈련파트너십법(Job Training Partnership Act), 웨그너-페이지법, 직업재활법 등이 있다.

2) Social Policy Research Associates (2004). The Workforce Investment Act After Five Years: Results from the National Evaluation of the Implementation of WIA, Prepared for the U.S. Department of Labor.

적인 법적 규정을 적용받고 있던 청소년, 성인, 해고근로자 등에 대한 고용 및 훈련서비스를 일원화 하여 공공과 민간 조직의 파트너십으로 운영되고 있는 원스톱센터에서 이루어지도록 한 점이다.

본 글에서는 1998년 인력투자법 제정 이후 2003년 재승인³⁾ 논의에 이르기까지 인력투자법의 핵심이라고 할 수 있는 원스톱센터의 운영체계를 검토하겠다. 특히 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부의 역할 분담에 따른 원스톱센터의 운영형태와 이곳에서 제공하는 3단계 서비스의 내용을 검토한 후, 2003년 재승인 논의 이후 최근까지 이슈가 되고 있는 부분을 살펴보고자 한다.

■ 원스톱센터의 운영체계

운영 주체

인력투자법은 고용 및 훈련과 관련된 다양한 연방프로그램을 원스톱센터에서 이루어지도록 통합 하였지만, 원스톱센터의 운영은 연방정부와 주정부, 그리고 지방정부의 역할 분담을 통해 중층적으로 이루어지고 있다. 우선 연방정부에서는 노동부, 교육부, 보건서비스부, 주택 및 도시개발부 등 4개 부처가 원스톱센터의 운영에 참여하고 있는데, 그 역할은 자금을 배분하고 감독하는 기능이라고 볼

3) 1998년에 통과된 인력투자법은 2003년 9월까지만 유효하며 이후 의회에서 재승인 절차를 거칠 것이 요구되었다. 현재 인력투자법에 대한 재승인 논의가 의회에서 진행중이며 이에 대해서는 마지막 장인 최근의 이슈에서 간단하게 소개하겠다.

4) 17개의 파트너 프로그램을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 연방노동부에서 관장하는 프로그램으로는 (1) 성인 (2) 해직근로자 (3) 청소년 (4) 웨그너-페이저법 고용서비스 (5) 무역조정 지원 프로그램 (6) 퇴역군인 고용 및 훈련서비스 (7) 실업보험 (8) 직업공단 (9) 근로연계복지 프로그램 (10) 고령자 지역사회 고용 프로그램 (11) 이민자 및 계절농장노동자 고용 및 훈련프로그램 (12) 미국 원주민 고용 및 훈련 등이 있으며, 연방교육부에서 관장하는 3개의 프로그램은 (13) 직업재활프로그램 (14) 성인교육 및 문해교육 (15) 퍼킨스법 직업교육 프로그램 등이 있다. 연방보건서비스부에서 관장하는 프로그램으로서 (16) 지역사회교부금이 있으며, 마지막으로 (17) 주택 및 도시개발부에서 관장하는 주택 및 도시개발부 관장 고용 훈련프로그램 등이 있다. (나영선 (2004), 『미국의 인력투자법 시스템과 직업훈련 개혁 동향』, 한국직업능력개발원.)

수 있다. 즉 이들 부처에서 관장하는 17개의 프로그램이 원스톱센터를 통해 전달되고 있는 만큼 원스톱센터의 자금 사용 지침 및 운영에 대한 포괄적인 가이드라인을 제시하는 데 그 역할의 초점이 맞추어진다.⁴⁾

한편 원스톱센터의 구체적인 운영 및 사업 시행은 주정부와 지방정부 수준에서 이루어지며 인력투자위원회(Workforce Investment Board)가 핵심역할을 한다. 인력투자위원회는 주정부 인력투자위원회(State Workforce Investment Board)와 지역 인력투자위원회 (Local Workforce Investment Board)로 나누어지는데, 원스톱센터의 운영과 관련해서 다음과 같은 역할 분담이 이루어진다. 주정부 수준에서는 원스톱센터에 대한 5개년 계획의 개발, 지역 인력투자구역(local workforce investment area)의 지정, 지역 인력투자구역에 대한 자금 배분, 지역 인력투자구역의 프로그램에 대한 검토, 인력투자와 관련 주지사에게 대한 자문 역할 등 다양한 기능을 수행한다. 주정부 인력투자위원회의 기능이 주 전반에 걸친 인력투자의 방향을 결정하는 데 초점이 주어지는 반면, 지역 인력투자위원회에서는 보다 직접적으로 원스톱센터의 운영과 관련된 사안을 다루고 있다. 보다 구체적으로는 원스톱센터 프로그램의 관리감독, 원스톱센터 운영자 선정, 인력투자의 성취도 측정, 지역의 경제발전 전략과 사용자 조직의 연계, 참여촉진 등의 역할을 수행한다.

인력투자법의 중요한 특징 중 하나는 주정부와 지방정부 수준의 인력투자위원회 구성에 노사단체를 비롯한 교육기관, 그리고 다양한 공공·민간 조직이 구성원으로 함께 참여할 것을 규정하고 있다는 점이다. 이는 상이한 이해관계를 갖는 조직이 지역 노동시장의 특성에 맞는 인적자원개발 프로그램을 위해 제도적으로 파트너십을 구축하고 있다는 데 의의가 있다. 또 미국의 경우 비록 노사협력적 모델이 전국 단위에서는 취약하지만 지역 단위에서는 일정 정도 작동하고 있다는 점에서 인적자원개발을 통한 지역파트너십 형성을 위해 하나의 시사점을 제공하고 있다고도 볼 수 있다. 구체적으로 인력투자위원회에 참여하는 구성원을 보면, 주정부 인력투자위원회의 경우에는 주지사, 주의회 상원과 하원의원 각각 2명, 기업체 대표, 고위선출직 공무원, 노동관련단체 대표, 주정부 산하 공공기관 대표, 해당 분야 경력자, 기타 주지사가 지정한 자 등이 참여하며, 지역 인력투자위원회에는 사용자 및 그 단체, 교육기관, 노동조직, 지역의 시민단체, 그리고 각종 경제발전과 관련된 기관 등이 참여한다(Social Policy Research Associates, 2004).

단계적 서비스

비록 인력투자법의 규정에 따라 원스톱센터의 운영은 각 주의 특성에 따라 다양한 방식으로 이루어지고 있으나, 모든 원스톱센터는 기본적으로 핵심서비스(core services), 집중서비스(intensive services), 그리고 훈련서비스(training services)를 포함하는 3단계의 서비스를 제공해야 한다는 점에서 공통점을 보인다. 첫 번째 단계인 핵심서비스는 자격제한 없이 누구에게나 접근가능한 서비스로서 구직자가 직접 이용하거나 원스톱센터 직원의 도움을 요청할 수 있다. 구체적인 서비스 내용은 개별적인 원스톱센터마다 다를 수 있지만, 일반적으로 구직과 관련된 기본적인 활동 - 예컨대 이력서 작성, 인터뷰 요령 등 - 에 대한 도움 및 각종 훈련 정보, 그리고 지원서비스에 대한 정보를 받을 수 있다.

집중서비스는 핵심서비스 이후의 단계로 구직자는 원스톱센터 직원의 도움과 함께 보다 더 광범위한 방식의 서비스를 제공받을 수 있다. 핵심서비스와는 달리 집중서비스는 인력투자법의 적용을 받기 위해 등록된 구직자에 한해서 이용된다. 집중서비스는 카운슬링, 개별적인 취업계획 개발, 경력 설계, 직업개발 및 배치, 단기간 직업전 서비스(short-term prevocative service) 등을 포함한다.

핵심 및 집중서비스를 받고도 취업을 하지 못하는 경우에는 마지막 단계인 훈련서비스를 받게 되며 주로 개인훈련계좌(individual training account, 이하 ITA)를 통해 이루어진다. ITA는 훈련이 필요한 구직자가 스스로 자신에게 적합한 훈련기관을 선택할 수 있도록 허용한다는 점에서 기존의 고용 및 훈련 시스템과는 근본적으로 다른 접근방식이라고 할 수 있다(DOL, 2005).⁵⁾ 일정한 조건에 부합하는 구직자는,⁶⁾ 지역 인력투자위원회의 정책 검토 및 사례관리자(case manager)와의 상담을 거친 후 주정부가 관리하는 여러 기관 중에서 적합한 훈련기관을 스스로 선택하게 된다. 일반적으로 지역 인력투자위원회에서는 ITA 사용에 대한 시간 및 비용의 한계를 설정한다.

5) U.S. Department of Labor(2005). The Effect of Customer Choice: First Findings from the Individual Training Account Experiment, ETA Occasional Paper.

6) 인력투자법 Title I 의 규정을 받는 성인 및 해직 근로자로서 이전에 1회 이상 집중서비스를 받고도 취업을 하지 못한 자.

고객의 선택권을 증진시키는 한편 고용 및 훈련서비스의 성취도를 높이기 위해 인력투자법에서는 훈련실시기관명단(Eligible Training Provider, 이하 ETPL) 제도를 도입하였다. ETPL에 등록하기 위해서는 훈련기관은 주정부 및 지방정부의 성과기준에 부합하는 정보를 정기적으로 제출해야 한다. 실제로 ETPL은 훈련기관의 명단이라기보다는 개별적인 훈련프로그램 명단으로 구성되어 있으며, 따라서 ETPL은 훈련기관이 제공하는 개별적인 프로그램이 자격요건에 부합되는지에 따라 결정된다. 일반적으로 ETPL을 신청하는 훈련기관에 대해서 주정부가 요구하는 기본적인 정보는 프로그램 명칭, 자격증이나 학위의 수여 여부, 강의 시간, 학점, 비용 등을 포함한다. 한편 주정부에서는 일단 ETPL에 선정된 기관을 대상으로 매년 자격요건을 재평가하며, 인력투자법에서는 이를 위해 다음과 같은 7개의 평가기준을 제시하고 있다: ① 모든 학생들의 수료율 ② 모든 학생들의 취업률 ③ 모든 학생들의 취업시 임금 ④ WIA 학생들의 수료율 ⑤ WIA 학생들의 6개월 취업지속율 ⑥ WIA 학생들의 수료 후 6개월 이후의 임금 ⑦ WIA 학생들의 자격취득률 등이다(나영선, 2004).

이상 ETPL 훈련기관에 대한 까다로운 요구는 비록 고객의 질 높은 훈련기회를 보장해 준다는 점에서는 바람직하다고 평가되지만, 여러 가지 문제점도 함께 제기된다(Social Policy Research Associates, 2004).⁷⁾ 무엇보다도 ETPL에 남기 위해 지속적으로 제출해야 할 정보가 지나치게 많은 시간과 자원을 투입해야 한다는 점이 지적되고 있다. 더욱이 성취도에 대한 평가방식이나 자료가 다양하기 때문에 실제로 이러한 정보는 거의 무의미하다는 비판도 제기되고 있다. 실제로 많은 지역대학에서는 업무 과중과 요건을 맞추기 위한 절차상의 어려움으로 인해 ETPL 등록을 꺼리고 있는 실정이며 이는 결과적으로 고객의 훈련 선택권을 제한하는 부정적인 효과를 초래하게 된다.

■ 최근 이슈

1998년에 통과된 인력투자법은 2003년 9월까지만 유효하며 현재 재승인 절차를 거치기 위해 지난

7) Social Policy Research Associates (2004). An Evaluation of the Individual Training Account/ Eligible Training Provider Demonstration, prepared for the U.S. Department of Labor.

5년간의 성과 및 개선방안을 둘러싼 논의가 의회에서 진행 중에 있다. 2002년 연방노동부가 주도한 공개 포럼을 시작으로, 2003년 3월 행정부 재승인 제안서가 제출되던 당시만 해도 관련 전문가들은 중요한 법률적 수정을 거치지 않은 채 인력투자법이 재승인될 것이라고 기대했었다(Natioanl Associations of Workforce Boards, 2005).⁸⁾ 그러나 점차 많은 정책 전문가와 주요 관련 기관에서 인력 투자법에 대한 진지한 문제 제기와 함께 상당한 수준에서의 개선을 요구함에 따라 2005년 현재까지 재승인이 이루어지지 않은 채 의회에서 협의가 진행되고 있다. 구체적인 개선방안을 둘러싸고 이해 당사자간에 다양한 입장 차이가 전개되고 있으나 몇 가지 사안에 있어서는 문제 의식을 공유하는 것으로 보인다. 예컨대, 성과지표에 대한 개선의 필요성, 훈련실시기관 선정방식에 대한 재고려, 인력 투자위원회 지배구조 변화 등을 들 수 있다.

그러나, 원스톱센터 운영을 둘러싼 주정부와 지방정부 간의 권한 분배는 정치적 이해관계를 둘러싸고 전개되고 있는 만큼 쉽게 합의점에 도달하기 어려운 것으로 보인다. 예컨대, 현 부시 행정부에서는 성인, 해직근로자, 그리고 고용서비스로 분리된 자금을 하나의 기금으로 묶어 지원함과 동시에 이에 대한 주지사의 사용 권한을 강화시키는 개정 방안을 제안하고 있다. 그러나, 이러한 행정부 안에 대해 비판의 목소리 역시 높았는데, 이해당사자 가운데 하나인 “The Workforce Alliance”의 경우, 부시 행정부의 개정안은 상대적으로 지방정부의 역할을 축소시킬 우려가 있으며, 서로 다른 서비스 대상 집단 간의 차이를 무시하는 결과를 초래할 것이라고 반박하고 있다.⁹⁾ 결국 새롭게 재승인될 미국의 인력투자법은 원스톱센터 운영을 둘러싼 주정부와 지방정부의 역할과 권한에 대한 지배구조의 변화도 함께 가져올 것으로 보인다. **KLI**

8) <http://www.nawb.org>

9) <http://www.workforcealliance.org>