

# 2008년 이후 미국 내 심화된 구인난과 견습제도, 그리고 ‘기술 부족’을 둘러싼 논의들

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

## ■ 머리말

2008년 금융위기 이후 미국 경제가 다시 호황을 누리게 되면서, 미국 내 구인난이 심화되고 있다. 이에 대해서는 ‘기술 부족(skill gap)’, 즉 기업들이 원하는 기술과 실제 노동자들이 가지고 있는 기술 간의 차이가 발생하기 때문이라는 분석이 정책 결정 과정에서 지배적이다. 이는 최근 트럼프 대통령이 활성화하고자 하는 견습제도의 확대로 이어지는 중요한 근거가 되었다.<sup>1)</sup> 하지만 위와 같은 정책이 가지고 있는 경험적 근거가 상당히 부실하다는 지적이 제기되고 있어 주목을 받고 있다.<sup>2)</sup> 이에 본 글에서는 미국 내 심화된 구인난과 견습제도, 그리고 ‘기술 부족(skill gap)’ 현상을 둘러싼 논의들을 비교하고 검토하여 한국 사회에서 견습제도가 어떠한 함의를 가질 수 있을지에 대한 기본적인 정보를 미국의 경험에 비추어 요약 및 정리하는 것을 그 목적으로 한다.

1) Politico(2017.6.16), “Inside Trump’s EO.” Retrieved on Nov 18th, 2017, <http://www.politico.com/tipsheets/morning-shift>

2) The New York Times(2017.6.15), “Trump Move on Job Training Brings ‘Skills Gap’ Debate to the Fore.” Retrieved on Nov 18th, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/15/business/economy/trump-job-training-skills-gap.html?ref=economy>

## ■ 최근 확대된 견습제도

2017년 6월 15일, 도널드 트럼프 대통령은 정부가 지원하는 견습제도를 확대하기 위한 행정명령에 서명하였다. 이번 행정명령은 무역 그룹, 노동조합 및 기업 등 제3자인 민간단체들이 각자의 산업에 대한 견습제도의 기준을 설정하는 데 훨씬 더 큰 역할을 할 수 있도록 한다. 노동부가 일련의 공통된 표준을 정하는 대신, 이들 민간단체들이 직접 기준을 작성하게 되고 이것이 노동부의 승인을 받는 방식으로 변경된다. 또한 직무 훈련 기관들로 하여금 자신들의 직무교육 프로그램을 검토하도록 한다. 이는 비효율적인 프로그램을 중단하고, 그 프로그램에 책정되었던 예산이 견습제도 지원금으로 전환된다는 목적을 가지고 있다.<sup>3)</sup>

백악관의 담당자들은 연방정부 차원의 교육 보조금이 현재 쓰이고 있는 4년제 대학 등록금 지원뿐만 아니라 견습생들을 위해서도 사용될 수 있도록 의회와 협의할 것이라고 밝혔다. 노동부 내에서는, 노동부 장관이 직접 이끄는 견습제도를 위한 태스크포스 팀을 구성할 것이다. 또한 노동부는 견습제도를 위한 지원금으로 사용할 수 있는 금액을 9천만 달러에서 2억 달러로 증가시킬 것이라고 발표한 바 있다.<sup>4)</sup>

트럼프 행정부의 논리에 따르면, 견습제도는 긴 시간과 높은 수준의 금전적 부담을 요구하는 학사학위를 소지하지 않고도 중간숙련직에 종사할 수 있도록 하는 통로가 될 수 있다. 견습 노동자들이 대학 졸업자들만큼 특정 업무를 수행하는 데 어려움을 겪지 않는다는 점은 꾸준히 뒷받침되어 왔다. 하버드 비즈니스 스쿨(Harvard Business School)이 노동시장 분석 회사 버닝 글래스 테크놀로지(Burning Glass Technologies)와 함께 2017년에 발표한 보고서에 따르면, 대학 대신 견습 프로그램에 참여한 성인은 학사학위를 받은 졸업생만큼 효과적으로 청구서 발송 및 고객 서비스와 같은 특정 업무를 수행할 수 있다.<sup>5)</sup>

3) The United States Department of Labor, “Presidential Executive Order Expanding Apprenticeships in America.” Retrieved on Nov 18th, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/3245/>

4) The New York Times(2017.1.30), “Wanted: Factory Workers, Degree Required.” <https://www.nytimes.com/2017/01/30/education/edlife/factory-workers-college-degree-apprenticeships.html>

5) Fuller, J. B., & Sigelman, M.(November 2017), *Room to Grow: Identifying New Frontiers for*

이와 같은 견습제도는 기업들에 노동시장 내 중간숙련자를 고용할 수 있는 다양한 선택지를 제시하기 때문에, 기업 입장에서 환영할 수 있다. 실제로 기업 협회들은 견습제도의 확대에 지지 의사를 표명한 바 있다. 국립식당협회(National Restaurant Association)는 견습제도 확대와 관련한 트럼프 정부의 행정명령을 “전적으로 지지한다”고 언급하였다. 미국 호텔 및 숙박 협회(American Hotel and Lodging Association) 또한 위 움직임이 호텔 업계의 목표와 “강하게 일치”한다고 밝혔다.

공화당에서도 견습제도의 확대가 기술 부족으로 인해 미국 내 일자리가 해외로 이동하는 현상을 막을 수 있으며 2008년 이후 상당히 피해를 입은 미국 노동계급을 보호할 수 있다는 논리하에 견습제도를 지지하고 있다. 테네시 주 상원의원 라마 알렉산더(Lamar Alexander)는 현재 수백만 개의 일자리가 현재 기술자가 없어 채워지지 못하고 있는 상황인데, 견습제도는 이러한 문제를 해결함으로써 미국 내에 해당 일자리들을 유지할 수 있다고 주장하였다. 하원 교육노동위원회 위원장인 버지니아 폭스(Virginia Foxx)는 해당 명령을 “올바른 방향으로의 진전”이라고 부르면서, 견습제도가 2008년 경제위기를 겪으면서 실업을 경험하였음에도 불구하고 대학 교육을 시작하기 힘들어 중간숙련직 등에 재취업을 하지 못하는 공장 노동자들에게 또 한 번의 기회가 될 것임을 강조하였다.

민주당은 위 행정명령이 가져올 효과에 대하여 상대적으로 회의적인 태도를 견지하였으나, 전반적으로는 공화당과 마찬가지로 견습제도를 지지하였다. 상원의원 패티 머레이(Patty Murray)는 트럼프 정부의 행정명령이 “연방정부의 보조금이 견습노동자들에게 실제로 지급되는지 확인할 수 있도록 하는 기준들을 완화시키게 될 것”이라고 지적하였다. 하원 교육노동위원회 위원인 바비 스캇(Bobby Scott)은 그가 이번 행정명령에 대하여 찬성하는 지점과 반대하는 지점을 동시에 표명하였다. 그는 “행정명령의 일부는 (해당 명령이 효과적으로 실현되기 위한) 관리 및 책임성에 대한 요구 사항을 느슨하게 했다”고 말했다. 그럼에도 불구하고, 그는 현재 미국 내에서 높은 등록금으로 인해 노동 계층 출신 및 유색 인종이 대학 교육의 수혜를 입기 힘들며, 따라서 견습제도가 출신 계층 및 인종 차원의 임금 불평등을 줄일 수 있

는 하나의 대안으로 존재한다고 지적하였다.<sup>6)</sup>

## ■ 견습제도의 필요성에 대한 이론적 근거

위와 같은 트럼프 행정부의 강력한 지원은 2008년 이후 미국 경제가 다시금 활성화되고 있는 상황에서 미국에서 구인난을 겪고 있다는 지표들이 나타나고 있는 데 기인한다. 미국 노동 통계국(The U.S. Bureau of Labor Statistics)이 2017년 12월 11일 기준으로 발표한 자료에 따르면, 미국에는 약 600만 개의 비어 있는 일자리들이 있다고 추산된다.<sup>7)</sup> 이에 고용주들은 구인난 및 기술 부족을 호소하고 있으면서도, 좋은 노동자들을 찾을 수가 없다는 반응을 보이고 있다.<sup>8)</sup>

이는 비슷한 일을 하고 있음에도 불구하고 4년제 대학 졸업자와 그 미만의 교육수준을 보유한 노동자들 간의 임금 격차를 의미하는 대학 프리미엄(college premium)이 2008년 이후에 증가 또는 전체적으로 유지되는 추세를 보이고 있다는 점과 맞닿아 있다.<sup>9)</sup> 학사학위가 좋은 (또는 숙련된) 노동자가 되기 위한 중요한 조건으로 인식되는 노동시장의 현 상황을 감안 하였을 때, 숙련된 노동에 대한 높은 수요는 대학 프리미엄으로 이어진다는 것이다.

이는 현재 미국에서 관찰되는 불완전고용(underemployment) 현상과는 일견 모

6) Politico(2017.6.16), "Inside Trump's EO," Retrieved on Nov 18th, 2017, <http://www.politico.com/tipsheets/morning-shift>

7) The United States Bureau of Labor Statistics(2018.5.8), "Economic News Release: Job Openings and Labor Turnover Summary," Retrieved on Nov 18th, 2017, <https://www.bls.gov/news.release/jolts.nr0.htm>

8) The Atlantic, 2017년 12월 25일자, "Employers Are Looking for Job Candidates in the Wrong Places," Retrieved on May 19th, 2018, <https://www.theatlantic.com/education/archive/2017/12/employers-are-looking-for-job-candidates-in-the-wrong-places/549080/>

9) Michigan Future, Inc.(2018.1.31), "The four-year degree wage premium is growing," Retrieved on Nov 18th, 2017, <http://michiganfuture.org/01/2018/four-year-degree-wage-premium-growing/>

순되는 것으로 보인다. 2008년 금융위기 이후, 미국 경제는 높은 수준의 불완전고용 (underemployment)을 경험하게 되었다. 미국 노동통계국(U.S. Bureau of Labor Statistics)의 정의에 따르면, 불완전고용(underemployment)은 경제적인 이유로 원하지 않게 파트타임으로 고용되어 있거나 학력이 직무에 요구되는 수준보다 높음에도 해당되는 직무에 종사하면서 노동시장에서 임시적, 주변적 위치를 점유하고 있는(marginally attached) 경우를 의미한다.<sup>10)</sup> 이는 실업률이 포착하지 못하는 노동시장의 흐름을 측정한다는 점에서 유의미한 지표라고 할 수 있다. 이는 2008년 경제위기 이후 원하지 않는 파트타임 일자리에 취직해 있거나 특정 학위를 소지하고 있음에도 불구하고 전통적으로 해당 학위가 필요하지 않다고 분류되는 직무에 종사하는 노동자들이 많아졌음을 보여준다. 특히 대학 학위 소지자들의 불완전고용률은 금융위기 이전 4% 수준에서 8% 수준으로 2배가량 증가하였다.<sup>11)</sup> 이는 전통적으로 학사학위 소지가 필요하지 않다고 분류되는 경리나 비서, 생산 감독자 등 중간숙련직에 종사하거나 만족할 만한 전일제 일자리를 얻지 못하여 파트타임 일자리에 종사자는 학사학위 소지자들이 많다는 점을 의미한다.

이후 미국 경제가 회복세에 들어섰음에도, 불완전고용은 상대적으로 느리게 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 2008년 이후 실업률의 빠른 감소와는 다른 경향을 보여준다.<sup>12)</sup> 2008년 이후 늘어난 일자리들은 주로 파트타임 또는 저임금 일자리에 집중되어 있으며, 구직난으로 인해 일종의 하향 지원을 통해서 일자리를 잡은 4년제 대학 학위 소지자들이 현재까지는 전통적으로 4년제 대학 학위를 요구하는 일자리에서 일을 하고 있지 않음을 의미한다는 것이다.

만약 대학 학위를 소지한 노동자들이 불완전고용의 상태에 놓여 있다면, 현재 고용주들이 호소하고 있는 구인난과 높은 수준의 대학 프리미엄은 어떻게 설명할 수 있을까? 이는 학력 인플레이션 현상으로 설명해 볼 수 있다. 학력 인플레이션이란 직업 유형이 전통적으로 4년

10) U.S. Bureau of Labor Statistics. Retrieved on May 19th, 2018, <https://www.bls.gov/lau/stalt.htm>

11) Shierholz, H., Sabadish, N., & Wething, H.(2012), "The Class of 2012: Labor Market for Young Graduates Remains Grim," EPI Briefing Paper# 340, Economic Policy Institute.

12) U.S. Bureau of Labor Statistics(2012), "The State of Working America," Retrieved on May 19th, 2018, <http://stateofworkingamerica.org/chart/swa-jobs-table-5-6-underemployment-2000/>

제 학위가 필요하지 않음에도 직업 후보자에게 대학 졸업장을 요구하는 경향을 의미한다. 이는 대학 학위를 가진 노동자들의 공급과잉이 있을 때 발생할 수 있다. 상대적으로 소수의 일자리를 얻기 위해 경쟁하는 학사학위 소지자가 비교적 많을 때, 기업들은 일반적으로 후보자가 대학 학위를 소지할 필요가 없는 직위에 대한 최소 직무요건을 학사학위로 변경할 수 있다는 것이다.<sup>13)</sup>

2008년 이후의 학력 인플레이션은 지속적으로 높은 수준을 유지해 왔다. 전통적으로 중간숙련직(경제학자들이 고교 졸업장은 필요하지만 학사학위는 필요하지 않다고 정의하는 경리나 비서 등)으로 분류되는 사람들을 고용하는 회사들 중 다수는 최근에 지원자들이 학사학위를 취득해야만 지원 가능하다는 점을 명시하고 있다. 하버드 비즈니스 스쿨의 보고서에 따르면, 2015년 기준으로 기존에 일하고 있는 생산 감독자(제조 또는 기타 산업 환경에서 생산 작업을 감독하는 사람들)들 중 16%가 학사학위를 가지고 있음에도 불구하고, 2015년에 새로 올라온 생산 감독자의 구인 게시 중 약 70%가 학사학위를 요구한 바 있다. 이 보고서의 저자들은 6백만 개가 넘는 일자리가 학위 인플레 현상을 보여주고 있다고 주장하였으며, 이는 공교롭게도 (2017년 기준) 비어 있는 일자리의 수와도 일치하고 있다.<sup>14)</sup>

학력 인플레이션은 일견 모순된 것으로 보이는 기술 부족 및 대학 프리미엄과 불완전고용 추세를 설명할 수 있는 중요한 기제이다. 대학 졸업자들이 과잉공급되어 있는 상황에서, 기업들은 이에 반응하여 학사학위가 필요하지 않다고 분류되는 중간숙련직에도 학사학위를 필수요건으로 두기 때문에 기술 부족을 경험하고 있고 결과적으로는 대학 프리미엄이 증가하고 있다는 것이다.

이를 해결하기 위해서는 기업들이 대학 졸업자들의 과잉공급에 대응하여 비생산적인 학력주의(credentialism)<sup>15)</sup>를 나타내는 경향이 사라져야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 기업들

13) The New York Times(2012.12.4), "Degree Inflation? Jobs That Newly Require B.A.'s," Retrieved on May 25th, 2018, <https://economix.blogs.nytimes.com/2012/12/04/degree-inflation-jobs-that-newly-require-b-a-s/>

14) Fuller, J. B., & Raman, M., et al.(October 2017), *Dismissed by Degrees: How Degree Inflation is Undermining U.S. Competitiveness and Hurting America's Middle Class*, Published by Accenture, Grads of Life, and Harvard Business School.

15) Collins, R.(1979), "The Credential Society: An Historical Sociology of Education and

이 대학 졸업자만을 자격 요건으로 한정하지 않게 되면 원하는 기술을 가진 노동자를 구하기 힘들다고 호소하는 경향과 대학 프리미엄을 줄일 수 있다는 것이다. 또한 이는 학사학위 졸업자의 과잉공급 및 불안전고용을 해소하는 데도 장기적으로 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상된다. 기업들이 학사학위를 요구하지 않는 경향이 늘어나게 되면, 개인들은 학사학위를 굳이 받기 위해 시간과 금전적인 자원을 투자하지 않으면서도 중간숙련직에 종사할 수 있게 된다는 것이다. 베시 데 보스(Betsy DeVos) 미 교육부 장관과 같은 정책 입안자들은 누군가가 주어진 직업에 대해 “자격을 갖추게 될” 수 있는 범위를 재정의하는 것이 위와 같은 문제를 해결할 수 있는 중요한 해결책이라고 지적하고 있다. 데 보스 장관은 지난 2017년 11월에 “우리는 전통적인 4년제 학위가 성공의 유일한 통로라고 믿도록 강요해서는 안 된다. 우리는 학생들을 개인으로 대할 필요가 있으며, 단지 특정한 범주 안에 갇혀 있는 사람들로 상정하지 않아야 한다”라고 언급하였다.<sup>16)</sup>

## ■ 견습제도의 실효성에 대한 반론

하지만 경제학자들은 트럼프 행정부에서 주장하는 기술 부족 현상의 경험적인 근거가 빈약하다고 주장한다. 기술 부족 가설의 지지자들은 제조업에서의 많은 일자리 손실이 비슷한 임금을 제공하면서도 약간의 훈련을 통해서 노동자들이 업무를 수행할 수 있는 다른 일자리를 창출함으로써 상쇄된다고 주장한다. JP 모건 체이스의 CEO인 제이미 디먼(Jamie Dimon)은 “기계 관리자, 각종 기술자, 건강 관리 종사자 등 중간숙련직에 대한 수요가 증가하고 있다”라고 언급하였다.<sup>17)</sup> 그러나 이 주제에 대한 광범위한 경제학 연구는 본질적으로 반대되는 추세를 제시한다. 중간숙련직종의 비율은 1980년대 이후 지속적으로 감소하여 2008년 이후에

Stratification,” *New York: Academic Press.*

16) Education Week(2017.11.13), “Betsy DeVos: Stop 'Forcing' Four-Year Degrees as Only Pathway to Success,” Retrieved on May 25th, 2018, [http://blogs.edweek.org/edweek/campaign-k-12/2017/11/betsy\\_devos\\_ivanka\\_trump\\_apprenticeship\\_task\\_force.html](http://blogs.edweek.org/edweek/campaign-k-12/2017/11/betsy_devos_ivanka_trump_apprenticeship_task_force.html)

17) Politico(2014.1.5), “Closing the Skills Gap,” Retrieved on May 25th, 2018, <https://www.politico.com/magazine/story/2014/01/closing-the-skills-gap-101478>

도 그 경향이 역전되지 않은 반면, 상대적 일자리 증가는 소매업과 같이 스펙트럼의 최저 수준에 집중되었다. 여기에 하이엔드, 소프트웨어 개발 등의 일자리가 증가하는 현상도 발견되어, 경제학자들은 일자리 시장이 양극화되고 있다는 경향에 동의하고 있다.<sup>18)</sup> 이전에 공장에서 일하던 노동자들은 전자의 일자리에 만족하지 못하는 반면, 후자의 일자리에서는 이들이 약간의 추가적인 훈련을 받더라도 업무를 수행하기 힘든 측면들이 존재한다.<sup>19)</sup>

이는 다른 교육수준의 임금이 2008년 금융위기 이전과 비교하여 약간 증가하였고 이 경향이 4년제 대학 졸업자들에게 더욱 두드러졌으나, 2년제 대학 졸업자나 대학 중퇴자의 임금은 오히려 감소하였다는 경향과 일맥상통한다.<sup>20)</sup> 만약 중간숙련직에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있다면, 2년제 대학 졸업자나 대학 중퇴자의 임금이 다른 교육수준과 비교하여 더욱 빠른 속도로 증가하여야 할 것이다. 하지만 경험적 추세는 위와 반대로 나타나고 있기 때문에, 과연 중간숙련직에 대한 공급 대비 수요가 증가하고 있는지에 대하여 부정적인 답변을 제공하고 있다고 볼 수 있다.

또한 현재 관찰되는 경제 지표가 다른 시기와 비교해 보아도 빈 일자리가 많다는 것을 보여주기는 하나, 기술 부족 때문에 이와 같은 빈 일자리가 발생한다고는 보기 힘들다는 분석이 존재한다. 뉴욕의 연방준비은행(Federal Reserve Bank of New York)의 경제학자인 아이세굴 사힌(Aysegul Sahin)은 기술 부족 현상 때문에 빈 일자리가 많이 생기느지를 관찰하기 위해서, 실업자를 자격에 상관없이 가설적으로 직업이나 산업에 배치하는 실험을 진행하였다. 자격은 동등한 상태로 가정되었으므로 여기서 나타나는 가상 실업률은 기술 부족을 제외한 다른 이유에서 나오는 실업률을 의미한다. 결과적으로 이 실험에서 나온 가상 실업률과 실제 실업률의 차이는 기술 부족이 실업을 유발하는 정도를 나타낸다. 실험 결과에 따르면,

18) David, H., & Dorn, D.(2013), "The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market," *American Economic Review*, 103(5), 1553-97.

19) The New York Times(2017.6.15), "Trump Move on Job Training Brings 'Skills Gap' Debate to the Fore," Retrieved on May 25th, 2018, <https://www.nytimes.com/2017/06/15/business/economy/trump-job-training-skills-gap.html?ref=economy>

20) Michigan Future, Inc.(2018.1.31), "The four-year degree wage premium is growing," Retrieved on Nov 18th, 2017, <http://michiganfuture.org/01/2018/four-year-degree-wage-premium-growing/>



2008년 이후 기술 부족은 미미한 수준이었으며, 이 수준은 2008년 불황 이전과 비슷한 정도였다.<sup>21)</sup>

사힌은 고용주가 구인에 시간이 더 오래 걸리는 요인에 대해 노동력의 고령화와 창업자 비율의 장기적인 하락, 두 가지로 지적한다. 오래된 기업은 더 천천히 성장하는 경향이 있으며 일반적으로 공석을 채우는 데 시간이 오래 걸린다. 대기업들은 종종 인적자원 부서와 같이 프로세스에 더 많은 자원을 투입하는 경향이 있으며, 이를 감독하는 관료주의를 더 많이 갖고 있기 때문이다.<sup>22)</sup> 또한 시카고 대학의 경제학자인 스티븐 데이비스(Steven J. Davis)는 2001년 1월부터 일자리를 채우는 데 걸리는 평균 시간이 점점 길어지고 있다는 것을 보여주는 지표를 제시한 바 있다. 그는 기술 부족이 어느 정도 역할을 한다고 생각하면서도, 현재와 같은 노동시장 상황에는 여러 다른 요소가 역할을 할 수 있다는 점을 지적한다. 예를 들어, 고용주들은 최근 들어 마약 문제, 범죄 기록 또는 신용 문제에 대해 후보자를 선발하기 위해 더 나은 기술과 데이터를 보유하게 되었고, 이는 고용 프로세스를 연장할 수 있다.<sup>23)</sup>

## ■ 맺음말

본 글에서는 미국 내 심화된 구인난과 그 대안으로 제시된 견습제도를 검토하고, 그 원인으로 흔히 주장되고 있는 ‘기술 부족’ 현상을 둘러싼 논의들을 비교하였다. 이는 한국의 노동시장에서도 기술 부족이 존재하는지, 그리고 견습제도에 대한 경험적인 근거가 있는지에 대한 논의를 더 활발히 하기 위한 기초적인 자료로 이용될 수 있을 것이다. 앞으로 기술 부족에 대

21) The New York Times(2017.6.15), “Trump Move on Job Training Brings ‘Skills Gap’ Debate to the Fore,” Retrieved on May 25th, 2018, <https://www.nytimes.com/2017/06/15/business/economy/trump-job-training-skills-gap.html?ref=economy>

22) Politico(2017.6.16), “Inside Trump’s EO,” Retrieved on Nov 18th, 2017, <http://www.politico.com/tipsheets/morning-shift>

23) The New York Times(2017.6.15), “Trump Move on Job Training Brings ‘Skills Gap’ Debate to the Fore,” Retrieved on May 25th, 2018, <https://www.nytimes.com/2017/06/15/business/economy/trump-job-training-skills-gap.html?ref=economy>

