

# 미국 트럼프 대통령의 견습제도 확대를 위한 행정명령

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

홍성우 (미국 뉴욕주립대학교 버팔로 경제학 박사과정)

## ■ 머리말

2017년 6월 15일 트럼프 대통령은 현재 운영되고 있는 견습제도(Apprenticeships)를 확대하기 위해 재정지원을 늘리는 방안을 포함하는 또 하나의 행정명령에 서명하였다. 미국 노동부는 견습제도를 직무교육과 고도로 숙련된 전문직의 실용적이고 이론적인 지식 또는 기술에 대한 교육의 조합으로 정의하고 있다.<sup>1)</sup> 이 프로그램 운영을 위해서 현재 연방정부는 다양한 채널을 통해 견습제도 프로그램을 등록하여 시행하는 기업에 대해 재정지원을 하고 있다. 예를 들어 교육부, 노동부, 농업부, 보건부, 교통부 등에서는 이 프로그램을 시행하는 기업들에 재정지원을 하고 있으며,<sup>2)</sup> 이와 함께 각 주에서는 참여 기업들에 대해서 다양한 세액 공제 혜택을 제공하고 있다.<sup>3)</sup>

이 프로그램을 관장하는 노동부 고용훈련국(ETA)에 따르면, 전국적으로 현재 505,000명 이상이 기업이 제공하는 직무교육 프로그램에 참여하고 있다. 또한 2016년 회계연도에는 206,000명이 신규로 참여하였고 49,000명이 수료하였다(표 1 참조).

1) <https://www.dol.gov/general/topic/training/apprenticeship> 참조.

2) United States Department of Labor(2016).

3) 노동부 고용훈련국(<https://doleta.gov/OA/taxcredits.cfm>) 참조.

<표 1> 견습제도 현황

(단위: 명, 개)

회계연도	총 참여자 수	신규 참여자 수	수료자 수	프로그램 수
2012	362,123	147,487	59,783	21,279
2013	375,425	164,746	52,542	19,431
2014	410,375	170,544	44,417	19,260
2015	447,929	197,535	52,717	20,910
2016	505,371	206,020	49,354	21,339

자료: 미국 노동부 고용훈련국([https://www.doleta.gov/OA/data\\_statistics.cfm](https://www.doleta.gov/OA/data_statistics.cfm)).

트럼프 정부는 이번에 서명한 행정명령을 통해서 견습제도와 관련한 정부지출을 현재보다 2배 이상 늘림으로써 현재 505,000명에 머물러 있는 프로그램 참여자 수를 대폭 늘리고, 아울러 질적으로 더욱 향상된 프로그램이 제공되기를 기대하고 있다.<sup>4)</sup> 이 글에서는 행정명령의 주요 내용을 살펴보고 이를 둘러싼 다양한 평가 및 의견들을 제시하고자 한다.

## ■ 견습제도 확대를 위한 행정명령의 내용

아래에서는 백악관 언론담당 비서실에서 발표한 행정명령을 요약·재정리하여 주요 내용을 설명한다.<sup>5)</sup>

### 시행 배경

미국의 노동자들을 위한 적절한 교육제도 마련과 보수가 좋은 일자리의 육성을 위해서는

4) Fortune, 2017년 6월 18일자, "This new Trump plan could be the answer to millennial job woes".

5) 백악관 언론담당 비서실(Office of the Press Secretary) 공표 문서 참조(<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/15/presidential-executive-order-expanding-apprenticeships-america>).

미국의 교육시스템과 근로자 직업능력개발 프로그램에 대한 개혁이 필요하다. 요즘과 같이 경제가 급변하는 상황 속에서 개혁의 방향은 기존의 일자리와 새롭게 창출된 일자리에서 노동자들이 일할 수 있도록 하는 동시에, 노동자로 하여금 미래의 새로운 일자리에 대비해 준비할 수 있도록 만드는 것이 가장 중요하다. 그러나 고등교육을 통한 대응은 재정적으로 점점 더 감당하기 어려워지고 있다. 뿐만 아니라 많은 2년제와 4년제 대학교는 학생들이 고임금 직업을 갖기 위해 필요한 역량 및 기술을 습득시키지 못한 상태로 졸업시키고 있다. 또한 너무 많은 학생들이 그들 스스로 학자금대출 부채를 상환하는 방법을 모색하며 이 과정에서 전공과 직접적인 연관성이 있는 일자리를 찾지 못한다.

이러한 현실과는 반대로, 연방정부의 자금지원을 받는 교육 프로그램과 근로자 직업능력개발 프로그램은 미국 근로자들에 대한 기여 측면에서 효과적이지 못한 실정이다. 이러한 교육과 직업능력 개발 프로그램에 매년 수십 억 달러의 재정이 투입되고 있음에도 불구하고, 상당수의 미국인들이 여전히 전일제 일자리를 위해 고군분투하고 있다. 이 프로그램은 현재 35만 개의 제조업 일자리를 포함하여 600만 개의 구인 중인 일자리에 690만 명의 실업자를 매칭시킬 수 있어야 한다.

## 행정명령의 목적

견습제도를 확대하고 비효율적인 교육과 근로자의 근로능력 개발 프로그램을 개편하는 것이 위에서 언급한 사회적인 문제들을 해결하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 특히, 이러한 정책적 변화는 더 많은 미국인들에게 자신의 직무와 관련된 기술습득과 고임금 일자리 확보를 가능하게 함으로써 그러한 문제해결에 기여할 수 있다. 직업교육은 유급의, 그리고 직무와 관련된 업무현장 경험, 아울러 고용주가 중요하게 여기는 기술을 향상시키기 위한 기회를 제공하는 것을 목적으로 한다. 또한 직업교육의 확대는 좋은 일자리, 그리고 궁극적으로 보다 나은 직업적 경력을 제공한다. 마지막으로 연방정부 차원에서 지원하는 교육과 근로능력 향상 프로그램은 비효율적이기 때문에 이를 개선하거나 폐지하는 것이 이 행정명령의 또 다른 목적이 될 수 있다.

## 행정명령의 주요 내용

행정명령에서 정의하고 있는 견습제도란 유급 근로와 함께 교육적인 요소를 포함하는 제도로, 이를 통해 근로자 개인들은 직무와 관련된 지식과 기술을 습득한다. 한편 직업훈련 프로그램은 견습제도와 구분되는 것으로서 연방정부가 시행하여 근로자의 기술 또는 업무현장에 대한 준비성을 향상시키고, 동시에 근로자의 소득 또는 취업능력(employability)을 증대하고자 고안되었다. 그러나 이 프로그램에는 연방정부의 학생에 대한 재정적 보조 또는 학생대출 제도는 포함되지 않는다.

### 산업계 승인 견습제도 마련

노동부 장관은 교육부 장관, 상무부 장관과 협의하여 제3자를 통해서 견습제도를 발전시킬 수 있도록 하는 규칙 제안을 검토한다. 제3자로는 무역 및 산업별 단체, 기업, 비영리단체, 노동조합, 노사협의회 등이 포함될 수 있을 것이다. 구체적으로, 제안된 규칙들은 다음 사항에 대한 평가를 반영해서 마련될 예정이다.

- 자격을 갖춘 제3자 단체가 질적으로 우수한 견습제도에 대한 승인을 제공하는 방법(산업계 인정 견습제도)
- 자격을 갖춘 제3자가 승인한 견습제도가 질적인 측면에서 일정 수준에 도달할 수 있도록 만들기 위해 반드시 준수해야 할 가이드라인 및 자격요건 수립
- 산업계가 승인한 견습제도를 노동부에서 관리하는 등록된 견습제도의 간소화된 등록 대상으로 고려될 수 있도록 규정
- 기존 제도를 계속해서 이용하는 고용주를 위해 기존 견습제도 등록 절차 유지
- 노동부의 등록된 견습제도가 이미 효율적으로, 그리고 광범위하게 운영되고 있는 산업에서는 노동부에서 관리하는 등록된 견습제도의 간소화된 등록 대상으로 고려하는 것을 거부하거나, 자격을 갖춘 제3자가 승인한 견습제도 등록을 중단할 수 있도록 관련된 법에 근거하여 검토 절차를 마련

아울러 노동부 장관은 최종적으로 마련된 규칙을 시행하기 이전에 이를 둘러싼 다양한 의견을 고려하고 검토한다.

## 견습제도 촉진을 위한 재정지원

노동부 장관은 활용 가능한 재정과 관련법에 근거하여 견습제도 확대를 위해 재정을 지원한다. 특히 승인된 중·고등교육 기관에 재학 중인 학생들이 이 프로그램에 대한 접촉의 기회를 갖고 실제로 참여할 수 있는 방안에 초점을 맞추어 재정지원이 이루어질 것이다. 이에 따라 현재 견습제도가 충분히 제공되지 않는 분야에 대해서 해당 프로그램의 양적 확장을 도모하고 청년층의 참여를 확대시킬 수 있도록 재정이 투입될 것이다.

우선 프로그램에 대한 접근 기회를 늘리기 위해서, 국방부 장관, 노동부 장관, 교육부 장관, 법무부 장관 등이 서로 협의하여 이를 확대해 나간다. 이와 함께 미국 고등학생과 청년취약계층 직업훈련 프로그램(Job Corps)의 참가자, 현재 수감자나 전과자, 현재 고등교육 기관에 재학 중이 아닌 사람들, 그리고 미군 및 참전용사를 위한 예비단계의 견습제도를 확대한다. 상무부 장관과 노동부 장관은 이 프로그램을 중요한 산업분야, 예를 들어 제조업, 국가의 기간 산업, 사이버 보안 분야, 그리고 의료 및 보건 분야 등으로 확대해나갈 것이다.

또한 2년제와 4년제 대학교에서 이 프로그램을 활성화하기 위해 관련 법안에 준하여 이 프로그램을 교과 과정의 일부로 통합시키는 학교에 대해 지원이 이루어진다.

## 기타 항목

그 밖에 견습제도 확대를 위해 TF팀을 신설하고 기업, 산업 및 무역 단체, 교육기관, 노동조합 등을 대변할 수 있는 자들을 TF팀의 구성원으로 포함하여 그들의 의견을 반영하고자 한다. 또한 근로자 직업능력 개발프로그램의 효율성 증진을 위해 정부의 관련 부처가 예산 제출 시, 이 프로그램에 대한 리스트와 그에 대한 평가 정보를 함께 제출하는 것을 행정명령에 명시하고 있다.

## ■ 행정명령을 둘러싼 의견들

견습제도 프로그램 확대와 관련한 행정명령은 실업과 일자리 관련 통계치가 공표된 직후에 발표되었다. 이 통계에서는 현재 690만 명이 실업상태에 놓여 있지만 동시에 600만 개의 일자리가 있는 것으로 밝히고 있다.<sup>6)</sup> 행정명령의 배경에서 언급한 것처럼 트럼프 정부는 이러한 수치가 현재 지원이 가능한 일자리가 있음에도 불구하고 구직자들이 일자리에 제대로 매칭되지 못하고 있는 현실을 대변한다고 주장한다. 이러한 불일치의 현상은 다양한 원인들에 기인하지만, 특히 제조업과 같은 분야에서는 구직자들이 고용주가 원하는 실용적이고 실무에 바로 적용이 가능한 기술이나 업무지식을 갖고 있지 못하기 때문인 것으로 트럼프 정부는 인식하고 있다. 따라서 현실에서 기업이 요구하는 실용적인 업무기술 및 지식을 근로자에게 체득시키는 것이 잠재적으로 현재의 실업자 수를 줄일 수 있는 하나의 대안이 될 수 있다는 논리이다.

뿐만 아니라 비용적인 측면에서 고용주가 희망하는 업무에 활용 가능한 지식을 근로자에게 제공할 수 있는 가장 효율적인 방법이 기업 주도의 직무교육이라는 주장을 한다.<sup>7)</sup> 이러한 주장을 반영하듯 행정명령은 견습제도가 기업 주도하에 이루어질 수 있도록 이에 대한 예산지원의 확대와 함께, 기업이나 노사협의회와 같은 프로그램 수행 주체들의 목소리를 반영하고자 하는 내용을 담고 있다. 예를 들면, 견습제도를 관할 부서인 노동부에 등록하는 과정에서 발생할 수 있었던 고용주의 부담 및 기존의 비효율적인 요소들을 제거하고자 하였다. 여기에 더하여 향후 이 제도를 개편하고 운영하는 과정에서 수행 주체의 의견을 반영하기 위해 이들을 대표할 수 있는 자들을 TF팀의 구성원으로 포함시키는 것을 또 하나의 예로 들 수 있다.

트럼프의 보좌관 Reed Cordish는 비즈니스 라운드테이블(Business Roundtable)<sup>8)</sup>이 주최한 자리에서 이 프로그램의 문제는 재정이 아닌 책임과 효율성에 있다고 주장하였다.<sup>9)</sup> 이

6) Fortune, 2017년 6월 18일자, "This new Trump plan could be the answer to millennial job woes".

7) Fortune, 2017년 6월 18일자, "This new Trump plan could be the answer to millennial job woes".

8) 미국의 대기업 CEO들로 구성된 협회. 자세한 사항은 <http://businessroundtable.org/about> 참조.

9) US News, 2017년 6월 15일자, "Trump unveils apprenticeship overhaul".

러한 발언에서도 유추할 수 있는 것처럼 기존의 비효율성을 야기하는 요인들을 제거하는 것이 행정명령의 주요 목적 중 하나로 간주될 수 있다. 따라서 이 행정명령은 프로그램 운영에 있어 효율성을 고취시킬 수 있다는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

그러나 이 행정명령이 앞으로 견습제도를 성공적으로 성장시킬 수 있을지에 대해 회의적인 시각도 존재한다. 이러한 비판적인 시각의 근거로서 다음의 두 가지가 언급되고 있다. 첫째, 트럼프 정부는 연방정부가 수행하고 견습제도와 구별되는 직업훈련 예산을 현재 27억 달러에서 16억 달러로 약 40%를 삭감할 예정이다. 둘째, 견습제도의 거의 대부분이 기업의 주도 하에서 관리·감독이 이루어지기 때문에 제대로 된 운영이 가능할 것인지에 대한 의구심을 또 다른 근거로서 제시하고 있다.<sup>10)</sup> 이러한 주장은 결국 현재 운영되고 있는 견습제도가 행정명령을 통해 성장 또는 확대되어 모두가 바라는 바람직한 결과를 가져오기보다는, 정부 주도가 아닌 기업 주도로 프로그램의 수행 주체만 바뀌어 운영의 효율성 이외에 다른 성과가 달성되기 어려울 수 있다는 점을 지적한다.

## ■ 맺음말

견습제도 확대에 대한 행정명령은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 이 프로그램에 투입되는 재정지원의 규모를 늘리는 것이고, 다른 하나는 실제 이를 수행하는 주체(민간분야의 기업 및 노사협의회 등)들의 의사가 가능한 한 많이 반영될 수 있는 제도적인 틀을 확보하는 것이다. 그리하여 결과적으로 트럼프 정부는 기존에 운영되고 있는 견습제도를 보다 기업 주도형으로 변화시키고자 하는 정책적 목적을 가지고 있다고 판단된다.

그러나 앞에서 살펴보았듯이 행정명령에는 그러한 목적을 달성하기 위해서 구체적인 내용이 제시되기보다는 향후 정책의 방향성을 제시하는 수준에 그치고 있는 것처럼 보인다. 예를 들면, 행정명령을 통해 확보한 더 많은 재정을 어떻게 사용할 것인지에 대한 보다 상세한 정보가 부족하다. 그러므로 이 행정명령으로 인하여 현재의 견습제도가 어떠한 모습으로 변화

10) PBS News, 2017년 6월 15일자, "Trump signs executive order on apprenticeships".

해 갈 것인지는 시간을 가지고 지켜볼 필요가 있다. **KLI**

---

---

### 참고문헌

---

---

- United States Department of Labor(2016), The federal resources playbook for registered apprenticeship, Employment and Training Administration.
- Fortune, 2017년 6월 18일자, “This new Trump plan could be the answer to millennial job woes”, <http://fortune.com/2017/06/18/donald-trump-apprenticeships-programs-executive-order-millennials-news/>
- PBS News, 2017년 6월 15일자, “Trump signs executive order on apprenticeships”, <http://www.pbs.org/newshour/rundown/watch-live-trump-expected-sign-executive-order-apprenticeships/>
- US News, 2017년 6월 15일자, “Trump unveils apprenticeship overhaul”, <https://www.usnews.com/news/articles/2017-06-15/donald-trump-unveils-apprenticeship-executive-order>
- 미국 노동부 홈페이지, <https://www.dol.gov/>
- 미국 노동부 고용·훈련 관리부 홈페이지, <https://www.doleta.gov/>
- 미국 백악관 행정명령 공표문서, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/15/presidential-executive-order-expanding-apprenticeships-america>