

경제위기와 미국의 직업훈련 및 재훈련 프로그램

Randall W. Eberts (W.E. 업존고용연구소 소장)

■ 고용 현황

2007년 12월 본격적으로 경기침체가 시작된 이래 미국에서는 700만이 넘는 일자리가 사라졌고 실업률은 1980년대 초 이래 최고로 치솟았다. 1948년 이후 미국의 실업률이 현재의 9.4% 수준을 넘어선 것은 1982년 심각한 경기침체로 인해 실업률이 10.8%를 기록했을 때뿐이었다. 현재 일 자리를 찾고 있는 900만 명의 실업자들은 완전히 해고된 상태로, 복직의 가능성은 희박하다. 이들 실업자들은 구직활동을 펼치면서 자신이 가지고 있는 기술이 기업의 요구(needs)에 부합하는지, 또한 앞으로 경기가 회복이 되면 자신의 기술이 직무에 적합할지에 대해 확신할 수 없는 상태이다. 경기침체로 인해 가장 큰 타격을 받는 사람들을 지원하고 일자리를 보존·창출하는 데 그 목적을 두고 있는 경기부양법인 미국 경제회복 및 투자촉진법(American Recovery and Reinvestment Act of 2009 : ARRA)은 올 2월 미의회에서 통과되어 오바마 대통령의 최종 승인을 받았다. 경기부양법은 근로자가 기업이 요구하는 기술을 확보하고 있어야 한다는 점을 인식하고, 해고근로자와 취약 계층을 위한 추가 훈련과 지도를 위한 예산을 2009년 예산에서 승인한 금액의 2배로 증액하였다. 전체적으로 해고근로자 또는 취약근로자의 훈련과 기술 업그레이드를 위해 30억 달러의 추가 재원이 투입될 예정이다.

증액된 예산은 경기침체로 타격을 받는 모든 산업의 근로자 훈련을 지원하지만, 특히 자동차 산업의 근로자는 지난 1년간 워낙 큰 폭으로 일자리가 감소했던 탓에 특별한 관심을 받았다. 올 1월

까지 12개월 동안 자동차 제조업의 고용은 41.3%가 줄어들어 8만 4,400개의 일자리가 사라졌다. 같은 기간 동안 1차 자동차 부품 공급업체는 인력의 21.8%를 감축하여 12만 5,600개의 일자리가 줄어들었다. 크라이슬러와 GM이 구조조정을 위해 파산신고를 함에 따라 대대적인 일자리 삭감이 있을 것으로 예상된다. 이로 인한 문제점을 줄이기 위해 자동차산업 해고근로자 지원을 위한 특별 기금이 마련되었다.

■ 경기부양법하에서의 근로자 훈련

근로자 훈련을 위한 경기부양법 예산은 미 노동부가 재정지원하고 운영해 온 기존 인력개발프로그램을 통해 전달된다. 따라서 훈련의 형식은 동일하지만 경기부양법 프로그램으로 근로자 훈련의 역량은 확대되었다. ① 해고근로자 프로그램, ② 경제적으로 취약한 성인을 위한 프로그램, ③ 무역조정지원제도, ④ 국가일시기금(National Emergency Fund), ⑤ 고속성장 및 신흥산업 분야의 근로자 훈련 및 배치 등 5개의 프로그램이 경기부양법의 훈련 예산 대부분을 배정받았다. ①과 ② 프로그램은 1998년 이후 연방 인력개발프로그램 대부분을 관장해 온 인력투자법에 따라 운영되고 있다. 해고근로자와 성인프로그램을 합쳐 총 17억 5,000만 달러에 달하는 경기부양 기금을 지원받았다. 무역조정지원제도는 훈련과 기타 지원활동을 위해 3억 5,300만 달러를 지원받았으며, 고속성장 및 신흥산업 이니셔티브는 추가로 7억 5,000만 달러를 책정받았다. 경기부양법은 공장폐쇄, 대규모 정리해고 등에 대한 대응방안인 국가일시기금 프로그램에 추가로 2억 달러를 지원하였다. 인력투자법에 따른 ①과 ② 프로그램에 책정된 예산이 가장 많았다.¹⁾ 인력투자법은 연방 정부, 주정부, 지역기관 간의 파트너십이다. 미 노동부 산하 고용훈련청(ETA)이 프로그램의 요소를 정하고 주정부와 지역기관이 서비스를 제공한다. 인력투자법 제도에서는 기금이 연방정부에서 주정부를 통해 지역인력투자위원회(WIB)로 흘러들어가게 된다. 500곳이 넘는 지역인력투자위원회는 각각 자신의 관할 지역 내에서, 서비스를 제공하기 위해 지역 단체와 계약을 체결하는 등

1) 인력투자법에는 세 번째 프로그램-청년층을 위한 내용도 포함되어 있다. 그러나 이를 위한 재원 대부분이 하기 방학 때 경제적으로 취약한 청년층을 고용하는 데 집행되나, 훈련을 위해 집행되는 경우는 거의 없다.

인력투자법 제도를 운영하는 책임을 진다. 훈련 서비스로는 직업기술훈련, 실무훈련, 등록도제프로그램(registered apprenticeship), 민간 부문이 운영하는 훈련프로그램, 기술 업그레이드 및 재훈련, 창업훈련, 취업준비훈련, 성인교육, 문해훈련, 맞춤형훈련 등 현장훈련과 관련된 학습을 결합한 프로그램 등이 있다. 또한 주정부는 커뮤니티 컬리지와 같은 고등교육기관, 또는 기타 적격 훈련 제공업체와 계약을 체결하고 수요가 높은 직업에 대한 훈련이 쉽게 이루어지도록 한다. 인력투자법 하에서의 훈련은 여러 장소에서 실시되고 다양한 수준의 기술에 대한 교육을 모두 포함한다. 직업 기술훈련이라 함은, 직업에 필요한 자격을 갖추도록 특정 기술을 훈련하는 것을 의미한다. 커뮤니티 컬리지와 민간 훈련업체는 일반적으로 이러한 유형의 훈련을 제공한다. 훈련은 작업장을 벗어나 교실에서 이루어진다. 실무훈련(OJT)은 작업장에서 실시되며 구직자에게 취업에 도움이 되는 업무 경험과 기술훈련을 제공한다. OJT 프로그램에서는 근로자의 고용주가 훈련 비용의 절반을 부담한다. 도제훈련은 교육과 업무 경험을 결합하는 것으로 미 전역의 고용주가 인정하는 자격을 갖게 된다. 맞춤형훈련은 특정 사업체의 현직 근로자의 기술 업그레이드를 위한 것이다. 사업체가 보조금 신청을 하고, 신청이 받아들여지면 훈련은 해당 사업체의 니즈에 맞추어 이루어지게 되고, 훈련 서비스는 사업체나 커뮤니티 컬리지 훈련센터에서 제공된다. 맞춤형훈련 제도하에서는 고용주가 훈련 비용의 절반 이상을 부담한다. 고속성장 및 신흥산업 이니셔티브에서는 에너지 효율화와 재생에너지 관련 직업과 보건의료 부문의 커리어에 부합한 근로자 양성을 위한 훈련을 제공한다. 인력투자법에서는 경제적으로 소외된 근로자에게 일반적인 교정 수업을 제공한다. 이들 중 상당수는 일정 기간 사회복지제도의 수혜를 받았으며, 가장 구제적 성격이 강한 일자리에조차 필요한 기초기술이나 업무 경험을 갖추고 있지 않다. 취업준비, 성인교육, 문해훈련은 취업시장 진입에 필요한 기본소양을 갖추도록 한다. 창업훈련에서는 근로자가 자신의 사업체를 소유할 수 있도록 지원을 제공하는 데 주력한다. 사업계획 작성법, 자원 마련 등 소규모 사업체를 시작하고 운용하는데 필요한 기초적 지식과 정보를 제공하고 기술적 지원과 상담도 제공한다.

무역조정지원제도는 제공되는 훈련의 유형으로 볼 때 해고근로자 프로그램과 유사하지만, 훈련의 강도, 지원 서비스의 범위 측면에서는 다르다. 첫째, 나이와 특정 직종에서의 오랜 근무로 인해 다른 기술을 요하는 직종으로 전직하는 것이 어려운 근로자를 지원하고자 하기 때문에 외국과의 경쟁으로 타격을 입은 회사의 50세 이상 근로자에게만 무역조정지원 서비스를 받을 수 있는 자격이 주어진다. 둘째, 파트타임뿐 아니라 전일제로도 훈련이 시행될 수 있다. 셋째, 훈련기간 동안 재정

지원을 하고 이직 비용을 지원하기 위해 무역조정지원제도에서는 최대 130주까지 현금지원을 하며, 건강보험의 보조금을 지급하고, 구직과 이직관련 비용을 부담한다. 혜택이 풍성한 제도임에도 불구하고 근로자는 제한적으로만 참여하고 있다. 그 이유는, 근무하고 있는 회사가 증명하는요구 사항에 부합해야 한다. 이러한 기존 프로그램 외에도, 오바마 정부는 얼마 전 자동차산업의 위기, 특히 크라이슬러와 GM의 도산으로 타격을 받은 근로자와 지역사회를 지원하기 위한 특별프로그램을 발표하였다. 특별프로그램을 통해 근로자에게는 훈련이, 그들이 살고 있는 지역사회에는 경제개발 지원이 제공된다. 현재 오바마 정부는 5,000만 달러 규모의 지원을 약속하였고, 향후에는 예산이 증액될 것으로 기대된다. 제공될 서비스로는 근로자를 위한 훈련과 구직지원활동, 지역사회를 위한 경제개발 지원 등이 있다.

■ 훈련 서비스 전달의 혁신전략

경기부양법을 통해 지원되는 훈련의 유형은 기존의 인력개발프로그램하에서 제공되던 것과 비슷하지만, 경기부양법에서는 주정부와 지역인력투자위원회가 서비스 제공시 혁신적인 접근법을 채택하도록 장려하고 있다. 새로운 전략을 시행하는 기관에게는 추가로 재정지원도 하고 있다. 특히 강조하는 주요 분야는 기존에 활동하고 있거나 신규로 활동을 시작한 지역 업체와 고속성장 직종의 기술 니즈에 부합하도록 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 미 노동부는 경제성장과 일자리 증가가 예상되는 분야에 맞추어 훈련이 실시될 수 있도록 그들의 서비스 전략에 평가와 데이터에 입각한 커리어 상담이 통합될 수 있도록 장려하고 있다. 이러한 노력을 지원하기 위해 경기부양법 기금을 실업보험 수급자를 주요 대상으로 하는 정보기술을 업그레이드하는 데 사용하여 인력투자위원회 직원이 실업보험 수급자들에게 이들의 니즈에 가장 잘 부합하는 훈련 서비스 등의 서비스를 소개할 수 있도록 한다.

일자리 수요 전망과 커리어 요구 사항 같은 노동시장 데이터를 실직근로자와 직접 대면하게 되는 직원이 활용할 수 있는 전략적 의사결정 시스템에 통합하자는 제안이 있었다. 이를 통해 현장직원은 취업 전망과 기술 요구 사항에 대해 보다 종합적이고 최신 정보를 얻을 수 있을 것이다.

또 다른 강조점은 인력투자위원회, 기업, 경제개발기구, 교육기관 간의 파트너십 강화이다. 이러한 파트너십을 통해 다양한 기구 간의 커뮤니케이션이 강화되고, 따라서 각 파트너가 안고 있는

우려 사항, 니즈 등을 조속히 파악함으로써 대책을 마련할 수 있다. 또한 인력개발프로그램과 교육 프로그램 사이에서뿐 아니라, 인력개발 제도 내에서도 보다 빈틈 없이 완벽한 서비스 통합을 가능하게 한다. 교육기관과 인력개발프로그램의 간극을 줄임으로써 모든 단계에서 교육과 훈련이 제휴할 수 있는 기회가 만들어지고, 따라서 근로자는 자신의 커리어 진로에 따라 필요한 지침을 손쉽게 얻을 수 있게 된다. 교육과 훈련 간의 제휴로는 교육과 취업의 각 단계별 평가와 요구사항에 부합하도록 설계된 인증 제도 등이 있다.

■ 성과 모니터링 및 책임

미 노동부는 성과측정을 연방인력제도의 핵심적인 부분으로 만듦으로써 오래 전부터 책임성과 투명성의 중요성을 인정하여 왔다. 인력투자법에 따라 고용훈련청(Employment and Training Administration, 인력투자법을 담당하는 미 노동부 산하기관)에서는 ① 취업, ② 일자리 유지, ③ 소득수준 등 세 가지의 기초성과 측정지표를 마련하였다. 각 주는 미 노동부와 개별적으로 협상하여 표준을 마련하고, 이후 주정부에서는 지역인력투자위원회와 협상하여 성과 목표를 정한다.

표준채정 관행이 진화함에 따라 주정부와 지역인력투자위원회는 협상에서 성과에 영향을 미치는 요인이 감안되지 않고 있으며, 협상이 자신이 통제할 수 있는 수준이 아닐 뿐더러, 자신이 제공하는 서비스와 관련이 있지도 않다는 점을 깨닫게 되었다. 주정부와 지역인력투자위원회별로 이러한 요인의 차이점을 감안하지 않는다면 노동시장 조건이 우수하거나 참여자의 역량이 뛰어난 기구는 성과도 보다 우수하게 나오고, 그렇지 못한 기구는 성과도 낮을 수밖에 없다. 결국 결과의 차이는 서비스 제공업체가 고객의 니즈에 얼마나 잘 부합했느냐에 기인했다기보다는 자신의 통제권 밖에 존재하고 서비스 제공의 효과와 상관도 없는 요인에 좌우되고 있는 것이다.

따라서 경기부양법 시행 초기에 부각된 우려 사항은 목표가 비현실적으로 높게 책정된 경우 주정부와 지역인력투자위원회로서는 서비스를 가장 필요로 하는 사람들의 등록을 꺼리게 하는 요인으로 작용하지 않을까 우려하는 것이었다. 고용훈련청(ETA)은 최근 이러한 우려에 대해 실업률이 성과측정에 미치는 영향을 감안하여 목표를 국가 차원에서 조정하기로 결정하였다. 1998년 인력투자법이 실시된 이래 해마다 목표를 조금씩 상향 조정해 왔고 국가나 지역 경제상황의 변화에 대해 목표 조정 없이도 성과 기준을 상향 조정하였다. 그러나 이번 경기침체의 골이 깊어지면서 고용목표

설정 절차가 객관적이고 투명하며, 현황을 반영할 수 있도록 하였다. 고용훈련청은 실업률의 변화가 3대 성과측정지표에 미치는 영향을 예측하고, 이러한 예측치를 활용하여 대통령이 국회에 제출한 2010년 예산편성 요청안에 제시된 내년 실업률 예상치에 따라 성과 표준을 조정한다. 이렇게 조정된 성과 목표는 주와 지역 차원의 목표에 영향을 미치게 되는데, 이는 여전히 협상을 통해서 이루어진다.

그 다음 단계는 국가적 목표 설정의 객관적 절차를 주와 인력투자위원회를 위한 목표 설정에까지 확대하는 것이다. 이를 위해서는 조정 내용을 산출하기 위해 실업률 차이의 효과에 개인별 특징 차의 효과를 더하는 것이 필요하다. 인력투자법의 전신인 직업훈련 및 파트너십법에서도 유사한 절차를 밟았다. 목표 설정 절차를 두게 되자 성과측정지표는 근로자의 취업 결과에 관해 모든 변수(변수의 대부분이 서비스의 부가가치와는 관계가 없다)의 효과를 단순히 기록하기보다는 인력개발프로그램이 제공하는 서비스의 부가가치를 반영하도록 변화하였다. 이러한 성과 제도는 등록 고객 중 우수한 고객만을 고르게 되는 부작용을 줄이고, 어려운 경제 시기에 서비스를 가장 절실하게 필요로 하는 사람에게 서비스가 전달되도록 한다. 기존의 성과 제도를 따르는 것 외에도 경제상황을 감안하여 조정되었듯이 경기부양법은 기금 집행에 있어 투명성과 책임성을 강조한다. 경기부양법하에서 집행된 예산을 추적할 수 있는 웹사이트를 제공하는 것은 혁신적인 조치라고 할 수 있다. 웹사이트는 훈련이나 기타 인력개발프로그램의 예산 지출을 포함하여 모든 경기부양법 기금의 지출을 추적한다. 부대통령실에서 모든 경제회복기금이 법에서 정한 대로, 또한 조속하고 지속가능한 경제회복을 양양하는 가장 효과적인 방법으로 집행되고 있는지를 확인하는 책임을 맡고 있다.

■ 훈련의 효과

12년이 넘게 인력투자법이 시행되어 왔지만 임의배정방법론을 활용하여 그 효과를 엄격하게 평가한 적은 없었다. 반면 의회에서는 인력투자법 전신인 직업훈련 및 파트너십법(JTPA)이 임의 배정접근법을 활용하여 평가되어야 한다고 요구했다.²⁾ 따라서 직업훈련프로그램의 효과에 대해 현재 우리가 알고 있는 내용의 대부분은 직업훈련 및 파트너십법에 대한 평가를 통해서이다. 다만 업존고용연구소는 몇몇 주(州)에 대해 인력투자법에 대한 평가를 실시하였다. 방법론의 엄격성은

다소 떨어졌지만, 직업훈련 및 파트너십법 평가 결과와 동일한 결과를 얻어냈다. 따라서 두 연구에서 얻은 결과를 요약하여 직업훈련의 효과에 관한 견해를 제공할 것이다. 대체로 직업훈련 및 파트너십법 평가 결과에서는 취업과 소득에 많지는 않으나 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 그 효과는 성별, 경제상황, 노동시장 상황, 훈련서비스의 전달 방식 등에 따라 다르게 나타났다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 여성은 남성보다 훈련에 보다 호의적으로 반응하는 것으로 나타났다. 훈련

<표 1> 직업훈련 및 파트너십법(JTPA)의 전국 평가에서 하위 집단의 순효과 예측치

	소득 (달러) (30개월 이후)	통제군과의 차이(%)	등록자들에게 미치는 순효과	사회에 미치는 순효과
성인 남성	1,599	8.0	1822	524
OJT	2,109	9.8	2,232	648
CT	1,287	7.1	- 1,694	323
성인 여성	1,837	14.8	1,422	512
OJT	2,292	15.3	1,695	1,091
CT	630	5.5	287	- 1,027
사회복지수당을 받는 성인 여성	2,387			
OJT	4,833			
CT	1,077			
남성 청년층	- 868	- 5.0	-530	- 2,923
OJT	- 3,012	- 3.9	-2,481	- 6,766
CT	251	8.9	815	- 1,608
여성 청년층	210	2.0	- 121	- 1,180
OJT	- 579	- 12.5	- 1,003	- 2,670
CT	839	1.6	1,100	- 1,028

출처: 전미 직업훈련 및 파트너십법 평가.

2) 임의배정방법론에서는 개인을 실험군과 통제군으로 임의로 배정함으로써 대조군을 만든다. 실험군에 속한 개인은 훈련을 받고, 통제군에 속한 개인은 훈련을 받지 않는다. 이렇게 배정이 임의로 이루어지고 충분한 표본이 확보된다면 두 집단에 속한 사람들은 특정, 동기부여, 기타 특징에 있어서 동일하게 되고 따라서 선택적 편향을 없앨 수 있다. 따라서 취업, 유지율 등과 같은 근로자의 결과 차이를 검토하면 평가 대상 훈련프로그램의 순영향을 확인할 수 있다.

프로그램을 수료하고 30개월 이후 소득 증대는 남성보다 여성에게 7%포인트 높게 나타났다. 사회 복지수당을 수령하는 여성에게는 효과가 더욱 컸다.

결과가 통계적으로 유의미하지는 않았지만 젊은 여성에게 동일한 효과가 있는 것으로 파악되었다. 특이한 점은 성인 남성과 여성은 실무교육에 보다 강점을 나타낸 반면, 청년층 남성과 여성은 교실훈련에 보다 우호적으로 반응하였다. 청년층에 관한 결과는 통계적으로 유의미하지 않다. 마지막으로 성인 여성은 성인 남성보다 소득 증대의 폭이 큰 반면, 남성과 여성에 대해 사회에 미치는 순효과는 대동소이하였다. 여성과 교실훈련이 고용인과 밀접하게 연관된 경우를 제외하고, 교실에서 실시되는 훈련프로그램은 유의미한 결과를 갖지 못하는 경향이 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 업존고용연구소의 Hollenbeck(2002)은 행정 및 임금 기록 데이터를 토대로 의사 실험적 접근법을 사용하여 몇몇 주의 인력투자법 프로그램에 관한 평가를 실시하였다. 워싱턴 주의 평가 결과는 다른 주의 평가 결과를 대표적으로 보여주고 있어 아래에서 좀더 살펴보고자 한다. Hollenbeck(2002)은 워싱턴 주의 인력개발프로그램을 평가하기 위해 비실험적 접근법인 통계 매칭을 채택하였다.³⁾ 훈련프로그램에 참여한 개인의 결과와 고용서비스에 등록하였으나 어떠한 프로그램에도 참여하지 않은 자의 결과를 비교하여 훈련의 순영향을 결정하였다. 이러한 접근법을 통해 워싱턴 주에서 실시되고 있는 연방직업훈련프로그램이 특히 고용률 증가에 효과적일 뿐 아니라 소득 증대에도 도움이 된다는 것을 밝혀냈다. (해고근로자가 아닌) 성인의 경우 취업에 미치는 영향은 15~20%, 소득에 미치는 영향은 남성에게 10~20%, 여성에게 20~40% 수준이었다. 해고근로자의 경우 취업에 미치는 영향은 10~15% 수준으로 다소 적었다. 소득에 미치는 영향 또한 적어 남성과 여성 모두에서 5~10% 수준으로 나타났다.

■ 맺음말

미국의 경기회복 및 투자촉진법으로 근로자 훈련과 재훈련을 위한 재원이 2배 증액되었다. 기존의 훈련제도에 증액된 예산이 투입됨에 따라 해고근로자가 경제 구조조정에 적응하고, 취약근로

3) 평가에 대한 소고는 Employment Research, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, October 2002, Vol. 9, No.4 at www.upjohn.org에서 찾아볼 수 있다.

자가 취업시장에서 교두보를 확보하는 데 필요한 기술을 획득하도록 지원하는 제도의 역량이 확대되었다. 훈련프로그램의 효과에 관한 연구에서 훈련이 긍정적으로 작용한다는 것이 확인되었다. 고용률 증가와 소득수준 향상에 기여하기는 하나 해고근로자보다는 경제적으로 소외계층에 보다 긍정적으로 작용하고 있다. 물론 기술만 있다고 해서 수백만의 실업자가 하루 아침에 일자리를 구할 수 있는 것이 아니라, 일자리 자체가 창출되어야 한다. 경기부양법의 훈련 관련 내용은 경기부양책의 일면일 뿐이다. 훈련프로그램은 근로자가 현재, 그리고 미래에 기업이 요구하는 기술을 확보하도록 함으로써 경기회복을 앞당기고, 이를 위해 기업이 필요로 하는 인재를 제공하여 생산적인 경제 확장이 지속되도록 하여야 한다. **KLI**