

노동정책연구  
2010. 제10권 제4호 pp.39-64  
© 한국노동연구원

연구논문

## 직업훈련 민간위탁 성공조건 : 직업훈련 민간위탁사업에 대한 평가와 개선방향을 중심으로\*

유길상\*\*

이 논문은 직업능력개발계좌제의 도입 등으로 직업훈련 민간위탁사업이 확대되고 있음에 주목하여 직업훈련 민간위탁이 성공하기 위한 조건을 이론적으로 분석하고, 한국의 실업자직업훈련 민간위탁사업이 이러한 직업훈련 민간위탁의 이론적인 성공조건을 어느 정도나 충족하고 있는지를 분석하였다. 분석 결과 한국은 직업훈련 민간위탁 성공조건을 일부 충족시키고 있으나 대부분의 조건에서 미흡한 것으로 나타났다. 특히 직업능력개발계좌제훈련의 경우 민간위탁훈련 성공조건 충족 정도가 일반실업자훈련에 비하여 더 낮은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 실업자훈련의 효과를 높이기 위해서는 현행 실업자훈련의 위탁 방식을 전면적으로 개선하여야 함을 시사하고 있다. 특히 민간위탁훈련시장의 불확실성을 낮춰 양질의 민간위탁훈련시장을 형성하고, 훈련대상자에 대한 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상을 최소화하며, 훈련 실시 전에 상담을 내실화하여 실업자에 대한 직업훈련 수강의 동기를 부여하고, 훈련참여 실업자에 대한 능동화 조치를 강화하며, 위탁훈련의 거래비용을 최소화하기 위한 제도 개선이 시급한 것으로 분석되었다.

핵심용어 : 직업훈련, 민간위탁, 준시장, 직업능력개발계좌제

논문접수일: 2010년 8월 30일, 심사의뢰일: 2010년 9월 14일, 심사완료일: 2010년 11월 12일

\* 이 논문은 한국기술교육대학교의 2010년도 교수교육연구진흥비 지원을 받아 수행되었다.

본 논문의 초고에 대해 좋은 논평을 해준 익명의 심사위원들께 감사드린다.

\*\* 한국기술교육대학교 테크노인력개발전문대학원 교수(ksyoo@kut.ac.kr)

## I. 머리말

정부가 직접 수행해 오던 공공서비스 중 일부를 민간에 위탁하는 방식이 1990년대 이후 확산되고 있다. 노동시장정책 집행업무의 민간위탁은 고용서비스와 직업훈련 분야가 대표적이다. 고용서비스는 1980년대까지는 공공기관이 직접 수행하여야 할 업무로 인식되어 왔으나 1990년대부터 주요 선진국에서 민간위탁이 활성화되었으며, 직업훈련 분야에서의 민간위탁은 더 오랜 역사를 가지고 있다(Mosley & Sol 2005).

정부가 직접 공공직업훈련기관을 설치·운영하여 직업훈련을 실시할 것인가, 아니면 정부는 재정지원만 하고 민간훈련기관에 훈련 실시를 위탁할 것인가의 문제는 ‘정부 실패의 가능성’과 ‘민간훈련기관의 역량’ 수준에 달려 있다. 정부 실패의 가능성과 민간훈련기관의 역량 수준이 낮으면 전자(前者)를, 그리고 그 반대의 경우에는 후자(後者)를 선택하는 것이 합리적이다(유경준 외 2009). 한국의 경우 경제발전 초기에는 민간훈련기관의 역량이 낮았기 때문에 정부 주도의 직업훈련이 주류를 이루었으나 민간훈련기관의 역량이 성숙함에 따라 1980년대 후반부터 직업훈련의 민간위탁이 증가 추세를 보인 것은 직업훈련에 대한 수요가 점차 다양해지고 기술진보가 가속화되면서 직업훈련시장에서의 정부 실패의 가능성은 증가한 반면 민간훈련기관의 역량은 점차 향상된 것과 그 맥을 같이하고 있다고 볼 수 있다.

한국은 1997년 말의 외환위기 이후 실업자가 급증하자 민간훈련기관을 통한 실업자훈련을 대폭 확대하였다. 실업자훈련은 오랫동안 정부가 민간훈련기관에 훈련인원을 배정하여 훈련을 실시하게 하고 훈련비용을 훈련기관에 직접 지급하는 방식을 택하였다. 그러나 2008년 하반기부터 실업자에게 직업능력개발계좌를 발급하여 계좌를 발급받은 실업자가 훈련기관과 훈련과정을 자유롭게 선택하는 직업능력개발계좌제를 시범적으로 시행한 이래 이를 단계적으로 확대하고 있다.

고용노동부는 우선선정직종훈련에 대해서만 공식적으로 ‘위탁훈련’이라는

용어를 사용하고 있다. 그러나 정부가 훈련비용을 민간훈련기관에 직접 지원하거나 간접적으로 훈련생을 통해 지원하는 방식 모두 이론적으로는 민간위탁훈련에 해당한다. 직업능력개발계좌제를 제외한 실업자훈련은 훈련기관을 대상으로 훈련과정 승인과 훈련인원을 배정하는 방식(contracting-out)의 민간위탁인 데 반하여 직업능력개발계좌제는 실업자에게 직접 훈련비용을 지급하는 바우처(voucher) 방식의 민간위탁이다(이병희 외 2009).

실업자훈련의 대부분이 민간위탁 방식에 의해 수행되고 있고, 민간위탁훈련의 비중이 커짐에 따라 향후 민간위탁훈련의 효율성을 높이는 것은 실업자훈련의 질과 성과를 높이기 위한 주요 과제가 되고 있다.

이처럼 직업훈련 민간위탁의 중요성이 커지고 있는 점을 고려하여 본 논문은 직업훈련 민간위탁의 성공조건을 이론적으로 살펴보고, 이러한 바탕 위에서 한국의 직업훈련 민간위탁의 현황과 문제점을 분석하여 민간위탁훈련의 발전방안을 모색하고자 한다.

## II. 한국의 직업훈련 민간위탁 현황

### 1. 민간직업훈련 역할의 변천

한국은 1973년 3월에 직업훈련법을 개정하여 공공훈련기관이나 기업 또는 사업주 단체가 운영하는 직업훈련기관 이외에 정부로부터 인정을 받은 민간기관이 운영하는 직업훈련기관을 ‘인정직업훈련기관’으로 분류하여 직업훈련의 실시 주체로 인정하였다. 1983년까지는 사회복지법인이나 비영리법인에 의하여 운영되는 인정직업훈련기관만 허용하였으나 기능인력 양성에 있어서 민간의 직업훈련사업 참여를 유도하기 위해 1984년부터는 일반인도 노동부 장관의 인가를 받아 인정직업훈련을 실시할 수 있게 하였다. 이러한 정책의 변화로 인정직업훈련기관이 1984년에는 47개소에 불과하였으나 1990년에는 109개소로 증가하였다(정택수 2008).

1995년 7월에 고용보험제도가 시행되고, 1999년부터 사업내직업훈련 의무제

도가 폐지되면서 사업내훈련은 향상훈련 중심으로 급속히 전환되고 인정훈련 기관은 실업자훈련 중심으로 전환되었다. 특히 1997년 말에 발생한 외환위기 이후 실업률이 급증하자 1998년부터 정부는 실업자훈련을 대폭 확대하였다. 1997년에 4만여 명에 불과했던 실업자직업훈련이 1998년에 33만여 명으로 증가하면서 실업자훈련 실시 주체로서의 민간직업훈련기관이 폭발적으로 증가하였다.<sup>1)</sup>

외환위기가 극복된 이후 실업률은 3%대로 안정이 되었으나 여전히 실업자직업훈련의 실시 주체로서의 민간직업훈련기관의 역할은 지속되었다. 2008년부터 직업능력개발계좌제의 시행으로 학원도 계좌제훈련에 참여하게 되면서 민간직업훈련 실시기관이 크게 증가하였다. 2010년 8월 말 현재 6,296개소의 훈련기관 중 공공훈련기관 44개소, 민간훈련기관 6,252개소<sup>2)</sup>로서(고용노동부 직업능력정책관실, 2010) 민간훈련기관의 비중이 매우 높다.

## 2. 실업자훈련 민간위탁 실시 현황

현행 실업자훈련은 훈련 대상자에 따라 <표 1>에서 보는 바와 같이 신규실업자훈련, 전직실업자훈련, 지역실업자훈련, 자활직업훈련, 새터민직업훈련, 우선선정직종훈련, 영세자영업자훈련, 직업능력개발계좌제훈련(이하 ‘계좌제훈련’이라 칭한다) 등으로 구분된다(노동부 2009).

대부분의 실업자훈련은 민간직업훈련기관에 위탁하여 시행되고 있다. 2009년 하반기부터 계좌제훈련을 전국적으로 시행함에 따라 계좌제훈련을 중심으로 한 민간위탁훈련의 비중이 크게 증가하고 있다. 기존의 실업자훈련체제에서는 정부가 훈련기관에 훈련비용을 지급하는 데 반하여 계좌제훈련은 정부가 훈련 희망자에게 계좌제 카드를 발급하여 훈련생이 원하는 훈련기관과 훈련과정을 선택하여 훈련을 받게 하고 있다.

1) 민간훈련기관이 1998년의 178개소에서 1999년에는 훈련법인 77개소, 노동부 지정시설 501개소, 지정시설 외 훈련기관 2,504개소, 여성인력개발센터 44개소 등 3,126개소로 급증하였다(정택수, 2008).

2) 민간훈련기관은 노동부 지정시설 866개소, 훈련법인 62개소, 학원 2,174개소, 사업주 자체훈련시설 1,346개소, 평생교육시설 735개소, 기타 1,069개소 등이다.

〈표 1〉 실업자훈련 현황

구분	훈련대상	훈련기간 및 수강 횟수	훈련생 위탁방법	지원 내용
신규 실업자 훈련	고용보험의 적용을 받지 않는 실업자로서 직업안정기관에 구직등록을 하고 직업훈련을 희망하는 실업자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	원칙적으로 훈련비 전액, 매월 식비 6만원, 교통비 5만원
전직 실업자 훈련	고용보험적용사업장에서 실직 한 만 15세 이상의 근로자로서 직업안정기관에 구직등록을 하고 직업훈련을 희망하는 자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	원칙적으로 훈련비 전액, 매월 식비 6만원, 교통비 5만원
지역 실업자 훈련	실업자, 비진학청소년, 군전역자, 국민기초생활보장법상 수급권자(자활훈련 참여자 제외), 취업보호대상자 및 농어민 등으로서 농림어업 외의 직업에 취업하고자 하는 자와 가족	1개월~1년, 취업 전 3회까지 수강 가능	주소지 관할 시·군·구청장이 훈련생 희망직종의 훈련기관에 위탁	원칙적으로 훈련비 전액, 매월 식비 6만원, 교통비 5만원
자활 직업 훈련	국민기초생활보장법상 수급권자 중 직업훈련이 가능한 자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	훈련비 전액, 매월 식비 7만원, 교통비 7만원, 자활수당 10만원, 우선선정직종 수강 시 20만원
새터민 훈련	북한이탈주민(새터민) 중 직업 훈련 희망자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	원칙적으로 훈련비 전액, 매월 식비 10만원(주간) 또는 5만원(야간), 교통비 5만원, 기숙사비 월 17.5만원, 취업 후 90일 이상 동일직장 근무 시 20만원의 취업촉진수당
우선 선정 직종 훈련	직업안정기관에 구직등록을 한 만 15세 이상의 실업자 또는 인문계 고등학교 3학년에 재학 중인 상급 학교 비진학 예정자	6개월 또는 12개월 과정(대한상공회의소는 2년 과정), 취업 전 3회까지 수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	훈련비 전액, 매월 식비 6만원, 교통비 5만원, 훈련수당 20만원
영세자 영업자 훈련	연간 매출액 8천만원 미만인 사업자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	원칙적으로 훈련비 전액, 매월 식비 6만원, 교통비 5만원
직업 능력 개발 계좌제	구직자 중 고용센터의 상담을 거쳐 훈련의 필요성이 인정된 자	1년 이내(계좌 유효기간이 1년)	훈련기관이 훈련생 모집	1인당 200만원까지 실훈련비 지원(본인 부담 20~40%); 매월 식비 6만원, 교통비 5만원

자료: 노동부(2009)와 ‘직업능력개발계좌제 실시 규정’을 참조하여 정리하였다.

계좌제훈련에서는 훈련비의 20%를 본인이 부담(단, 이·미용, 주방 및 조리, 식당서비스, 제과·제빵 및 떡 제조, 식품 가공 관련 기능직종의 경우 2010년 7월 26일부터 40%를 본인이 부담)한다. 또한 ‘취업성공 패키지 지원’ 사업 참여자 또는 ‘청년층 뉴스타트 프로젝트’ 사업 참여자 중 위기청소년에 대한 지원 한도는 1인당 300만 원이다(직업능력개발계좌제 실시 규정 제32조).

고용노동부(2010b)에 의하면 2010년에는 계좌제훈련의 비중이 실업자훈련의 약 70%를 점할 전망이며, 2011년부터는 우선선정직종훈련을 제외한 모든 실업자훈련을 계좌제훈련으로 통합할 계획으로 있어 2011년부터는 계좌제훈련을 중심으로 실업자훈련의 민간위탁훈련의 비중이 더 확대될 것으로 보인다.

### Ⅲ. 공공서비스 제공 방식의 4가지 유형

공공서비스를 제공하는 방식은 <표 2>와 같이 관료모델, 목표관리모델, 준시장모델, 우선공급자모델 등 4가지로 유형화할 수 있다(Mosley & Sol 2005).

관료모델(bureaucratic model)은 정부 또는 공공기관이 공공서비스를 직접 제공하는 방식이다. 그러나 최근에는 관료모델에서도 취약계층 등 특정정책 대상자에 대해서는 민간위탁이 부분적으로 도입되기 시작하고 있으나 이 경우에도 핵심적인 서비스는 공공기관이 직접 제공한다.

<표 2> 공공서비스 제공 방식의 4가지 유형

		공공서비스의 역할	서비스를 주도하는 계약	민간위탁의 정도
관료모델		강함	없음	매우 낮음
목표관리모델		강함	내부적인 성과목표 계약	전문서비스의 제한적인 민간위탁
시장 모델	준시장모델	약함	있음	다수의 민간기관에 위탁
	우선공급자 모델	약함	있음	역량있는 민간기관에게만 위탁

자료: Mosley and Sol(2005), p.7을 참조하여 재작성하였음.

목표관리모델(management by objectives model)은 관료모델과 같이 정부 또는 공공기관이 공공서비스를 직접 제공하지만 정부와 공공서비스 제공기관 간에, 그리고 공공서비스 제공기관의 본부와 일선기관 간에 공공서비스를 제공하는 각 기관별로 달성해야 할 구체적인 성과목표(objective)를 설정하고 성과계약을 체결한 후 각 기관이 성과목표를 어느 정도나 달성하였는가를 관리해 나감으로써 공공서비스의 성과를 제고하기 위한 방식이다. 목표관리모델에서도 직업훈련 등 전문화된 서비스에 대해서는 외부기관에 대한 위탁이 활발하다.

준시장모델(quasi-market model)과 우선공급자모델(preferred-supplier model)에서는 전통적으로 공공서비스를 제공하던 공공기관의 역할은 대폭 축소되고, 그 대신 공공서비스의 질을 높이고 비용을 절감하기 위해 시장원리를 공공서비스에도 도입하여 정부가 영리 및 비영리 민간기관과 서비스 위탁계약을 맺고 이들 민간기관들이 정부를 대신하여 공공서비스 대상자에게 서비스를 제공하도록 하는 방식이다.

일반적인 시장에서는 수요자가 공급자에게 시장가격을 지불하고 재화와 서비스를 구매한다. 그러나 ‘준시장(quasi-market)’에서는 서비스를 소비하는 고객은 서비스에 대한 비용을 지불하지 않으며<sup>3)</sup>, 서비스 공급자(민간수탁기관)가 고객(구인·구직자, 직업훈련 수강자 등)에게 서비스를 공급하면 정부나 공공기관이 서비스 구매자로서 서비스 비용을 공급자에게 지불한다. 준시장에서는 서비스를 이용하는 고객이 서비스 비용을 지불하는 구매자가 아니다. 준시장에서는 고객, 구매자(주인), 공급자(대리인)라는 세 가지 주체들의 삼각구조가 시장의 중심에 자리잡게 된다(Mosley & Sol 2005).

준시장모델과 우선공급자모델은 다 같이 시장원리를 기반으로 한 모델이지만 준시장모델에서는 입찰 과정을 통해 다수의 서비스 공급자 간의 경쟁이 발생하며 영세기관에게도 공공서비스를 위탁하는 반면에, 우선공급자모델에서는 시장에서 서비스의 질이 어느 정도 검증된 신뢰할 수 있는 민간기관만을 선별하여 우선공급자로 인정하여 이들 우선공급자에 대해서만 공공서비스를 위탁하는 점이 다르다.

3) 준시장의 고객은 서비스 비용을 지불할 경제력이 없는 것이 보통이며, 준시장에서의 공공서비스 대상자의 상당수는 실업급여, 실업부조, 기타 공적부조의 수혜자인 경우가 많아 공공서비스를 자발적으로 이용하려고 하지 않는 경향이 있다.

준시장모델에서는 다수의 영세 민간기관에게도 서비스를 위탁하기 때문에 정부는 매우 많은 기관과 계약을 맺고 비용을 지원하고, 이들 기관을 모니터링하고 평가하여야 하므로 많은 거래비용이 소요되는 단점이 있다. 반면에 우선공급자모델에서는 시장에서 서비스의 질이 어느 정도 검증된 기관에 대해서만 민간위탁을 하기 때문에 서비스의 질이 낮은 영세기관에게는 민간위탁을 하지 않으므로 시장에서의 실질적인 경쟁은 상당히 제한적이다. 우선공급자모델은 우선공급자와의 계약을 상당 기간 지속함으로써 주인과 대리인 모두에게 빈번한 입찰과 계약 때문에 발생하는 거래비용을 최소화할 수 있고, 우선공급자는 장기적인 시각에서 안정적으로 서비스 질을 향상시키고 서비스 혁신을 하기 위한 투자를 할 수 있다는 장점이 있다(Mosley & Sol 2005).

공공서비스 제공 방식을 이상과 같이 4가지 모델로 유형화할 수 있으나 실제 각국의 공공서비스 제공 방식은 이러한 이론적 모형이 혼합되어 시행되는 경우가 많다.

#### IV. 직업훈련 민간위탁의 성공조건에 대한 이론적 검토

직업훈련 민간위탁시장은 정부나 공공기관이 훈련서비스를 직접 제공하는 것이 아니라 제3자인 민간기관을 통해 훈련서비스를 제공하도록 하는 준시장의 특성을 가지고 있다. 따라서 훈련서비스 구매자인 정부나 공공기관이 훈련서비스 공급자인 민간훈련기관에게 여러 가지 인센티브와 통제를 통해 정부의 위탁을 받은 민간훈련기관이 정부의 의도대로 고객에게 최고의 훈련서비스를 제공하도록 유도하여야 한다. 이를 위해서는 인센티브 메커니즘, 정보 메커니즘, 통제 메커니즘을 잘 발전시켜야 한다(Mosley & Sol 2005; Bruttel 2005; Bartlett & Le Grand 1993). 이하에서는 Bruttel(2005)와 Bartlett and Le Grand(1993)의 연구에서 제시된 공공서비스의 민간위탁 성공조건을 직업훈련의 민간위탁에 맞추어 살펴보고자 한다.



## 1. 효과적인 ‘인센티브 메커니즘’의 구축

직업훈련을 민간훈련기관에 위탁하는 정부는 민간직업훈련기관이 양질의 직업훈련서비스를 실업자에게 제공하여 실업자의 조기취업과 고용안정을 도모할 수 있도록 하기 위하여 다음과 같은 효과적인 인센티브 메커니즘(incentive mechanism)을 갖추어야 한다(Bruttel 2005; Bartlett & Le Grand 1993).

첫째, 민간훈련시장에 대한 진입과 탈퇴에 대한 비용이 과다하지 않도록 하되 훈련의 질을 일정 수준 이상으로 유지하기 위한 제도적 장치를 함께 갖추어야 한다. 훈련시장에 대한 진입 조건을 무조건 낮추는 것이 능사는 아니다. 아무런 규제가 없이 민간위탁시장에 참여하도록 할 경우 훈련의 질을 담보하기 어려운 영세 훈련기관이 민간위탁시장에 참여하였다가 위탁받은 훈련 물량도 제대로 소화하지 못하고 중도에 폐업하거나 훈련의 질을 제대로 유지하지 못하는 사례가 발생할 수 있다. 따라서 직업훈련을 정부로부터 위탁받거나 직업능력개발계좌를 발급받은 훈련수강 희망자를 배정받기 위해서 각 훈련기관별로 갖추어야 할 훈련시설과 장비, 훈련과정, 훈련교사 등에 대한 합리적인 기준을 설정하여 경쟁력이 없는 훈련기관 및 훈련과정의 난립으로 인한 훈련의 질 저하를 방지하여야 한다.

둘째, 위탁비용이 적정하여 정부의 직업훈련 민간위탁사업에 참여할만한 동기가 유발되도록 하여야 한다. 위탁훈련비용 지원 단가가 시장가격에 비하여 지나치게 낮으면 위탁을 받은 훈련기관은 지원받는 비용에 맞추어 직업훈련을 실시하게 되기 때문에 훈련의 질이 저하되고 양질의 훈련기관은 민간위탁시장을 외면하고 영세 훈련기관들이 난립할 위험성이 있다. 위탁비용이 시장가격에 비하여 높게 책정되면 민간위탁사업에 경쟁력 있는 다수의 민간훈련기관들이 참여하게 되고 신규 훈련기관의 진입이 활발해지는 긍정적인 측면도 있으나, 민간위탁시장이 과열되어 정부로부터 위탁을 받기 위하여 온갖 편법이 난무하고 정부의 예산이 낭비되는 문제점이 따르게 된다. 따라서 위탁비용은 시장가격을 기준으로 훈련직종, 훈련기간, 훈련방법 등을 고려하여 합리적으로 설정되어야 한다.

셋째, 직업훈련을 위탁받은 민간훈련기관이 지속적으로 양질의 훈련서비스

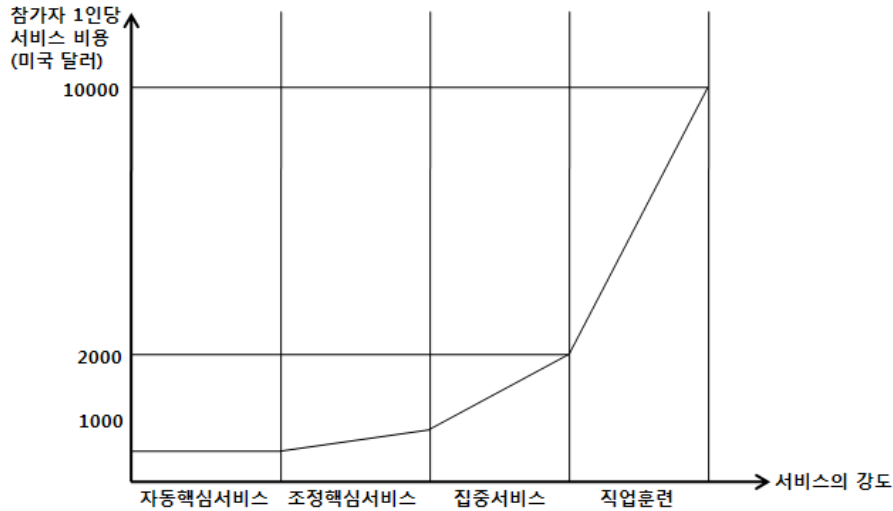
를 제공할 유인을 가질 수 있도록 위탁비용 지불체계를 구축하여야 한다. 위탁 훈련기관에 대한 훈련비용의 지불은 훈련 성과와 관계없이 훈련생 1인당 훈련 비용을 지급하는 고정비용(fixed cost)과 훈련 성과에 따라 차등 지급하는 ‘성과 보너스’(outcome-related bonus)로 구분할 수 있다. 고용서비스와 같이 서비스 제공을 위한 인프라 투자 금액이 상대적으로 적은 공공서비스의 민간위탁의 경우에는 성과보너스의 비중을 상대적으로 높게 책정하는 경우가 많으나(유길상, 2010) 직업훈련과 같이 서비스 제공을 위하여 훈련시설과 장비 등에 대한 투자에 많은 비용이 소요되는 직업훈련 민간위탁의 경우에는 성과보너스 비중이 높지 않고 고정비 비중이 높은 것이 일반적이다.

셋째, 민간위탁훈련시장의 불확실성을 최소화하여야 한다(Mosley & Sol 2005). 직업훈련 민간위탁 시 훈련의 질을 담보하기 위하여 정부는 일정 수준의 시설과 장비 및 훈련교사 등 기본 인프라를 갖추도록 요구하게 된다. 민간위탁의 조건으로 요구하는 이러한 투자를 거래특수적 투자(transaction-specific investment)라고 하는데, 거래특수적 투자가 많으면 많을수록 민간훈련기관이 정부의 민간위탁훈련사업에 참여하도록 유도하기 위해서는 정부가 민간위탁훈련시장의 불확실성을 최소화하여야 한다(Barney & Hesterly 1996).

일반적으로 고용서비스에 비하여 직업훈련은 상대적으로 많은 비용이 소요된다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 미국의 경우 핵심서비스와 집중서비스에 비하여 직업훈련 단계에서의 1인당 서비스 비용이 5~10배 정도 증가하는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup> 이러한 사실은 직업훈련의 민간위탁에 있어서는 고용서비스 민간위탁에 비하여 위탁시장의 불확실성을 낮춰주기 위한 노력이 추가되어야 함

4) 미국은 인력투자법에 의해 1998년부터 실업자에 대한 서비스를 핵심서비스(core services), 집중서비스(intensive services), 직업훈련(skill training)의 3단계로 나누어 제공하도록 하고 있다. 핵심서비스 단계에서는 실업자에게 노동시장 정보를 제공하고 직업능력을 평가하여 재취업을 위한 일자리 탐색을 지원하며, 필요한 경우 이력서 작성 방법, 구직기법 등에 대한 교육을 실시한다. 집중서비스 단계에서는 개별적인 핵심서비스 제공만으로 취업하지 못한 실업자를 대상으로 심층상담을 통하여 개인별 취업 장애요인을 파악한 후 전담 사례관리자(case manager)가 중심이 되어 향후 직업생활에 대한 계획을 수립하고 그러한 계획이 달성될 수 있도록 구직기법의 교육과 취업알선, 자신감 회복 프로그램에의 참여 등 개인별 맞춤형 고용서비스를 제공한다. 직업훈련 단계에서는 핵심서비스와 집중서비스만으로 취업하지 못한 실업자에게 개인별 취업가능 분야의 직업능력을 개발해 주기 위하여 맞춤형 훈련을 수강하도록 하는 것으로서 이 단계에서 개인훈련계좌(individual training account)를 발급해 준다.

(그림 1) 미국 인력투자법 하에서의 서비스 종류별 1인당 평균 서비스 비용



자료: Eberts, O'Leary, and DeRango(2002), p.342.

을 알 수 있다.

따라서 각 민간위탁훈련기관에 배정되는 훈련생수를 ‘규모의 경제’(economy of scale)를 달성할 수 있을 만큼 일정 규모 이상을 보장해 주고, 위탁계약기간을 비교적 장기간으로 하면서 훈련 성과가 우수한 기관에 대해서는 계속하여 위탁을 할 것이라는 예측 가능성을 높여줌으로써 민간훈련기관이 양질의 훈련 서비스를 제공하기 위한 인프라에 투자를 하고 훈련비용을 낮출 수 있도록 여건을 조성하여야 한다. 위탁기간이 지나치게 단기간으로 되면 훈련기관이 미래에 대한 불확실성 때문에 훈련 인프라에 대한 투자를 할 수 없게 되고, 장기적으로 훈련의 질을 저하시키게 된다. 위탁훈련기관과 위탁훈련과정이 수시로 변경되고 위탁인원이 불안정해지면 직업훈련 민간위탁시장에 대한 불확실성이 커져서 훈련기관들이 장기적인 시각에서 직업훈련의 질을 높이기 위한 투자를 할 수 없게 된다.

이러한 측면에서 볼 때 수많은 직업훈련기관이 정부로부터 훈련을 위탁받아 수시로 위탁훈련기관과 위탁훈련과정이 변경될 수 있는 제Ⅲ장의 준시장모델에 비하여 시장에서 훈련 성과가 인정된 양질의 훈련기관을 우선공급자로 인정하여 이들 훈련기관과 안정적인 위탁훈련계약을 유지해 가는 우선공급자모델

이 거래비용의 관점에서 더 효율적이다(Mosley & Sol, 2005).

## 2. 효율적인 ‘정보 메커니즘’의 구축

공공서비스의 민간위탁의 경우에는 거래의 한 당사자인 주인(principal: 정부)과 주인으로부터 서비스 제공을 의뢰받은 대리인(agent: 민간훈련기관)의 이해관계가 일치하지 않고 ‘정보의 비대칭’ 문제가 발생하기 때문에 도덕적 해이(moral hazard)와 역선택(adverse selection)의 문제가 발생할 가능성이 상존한다. 이러한 점을 고려하여 다음과 같은 효율적인 정보 메커니즘(information mechanism)을 갖추어야 한다(Bartlett & Le Grand 1993; Bruttel 2005).

첫째, 훈련대상자에 대한 ‘크리밍’(creaming)과 ‘파킹’(parking) 현상<sup>5)</sup>이 발생하지 않도록 하기 위한 제도적 장치를 갖추어야 한다. 직업훈련 민간위탁시장에서 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상이 발생하지 않도록 하기 위해서는 민간훈련기관이 직접 훈련생을 모집하여 훈련을 실시하고 훈련비용을 지급하는 방식보다는 공공고용서비스기관에서 실업자에 대한 취업지원서비스를 제공해도 취업하지 못한 실업자 등을 선별하여 위탁하는 방식이 합리적이다.

둘째, 고용서비스와의 연계성을 통해 훈련 이외의 다른 방법으로 쉽게 취업할 수 있는지를 먼저 모색하고, 실업자에 대한 충분한 상담을 통해 훈련 필요성을 진단하며, 실업자에 대한 직업훈련 수강의 동기를 부여한 후 훈련을 위탁하여야 한다. 실업자에 대한 충분한 상담을 통해 실업자 스스로 직업훈련 수강의 필요성을 인식하고 훈련을 받아 취업하고자 하는 적극적인 의지를 가지도록 동기부여가 되어야 훈련의 성과가 높다.

셋째, 직업훈련의 수강을 게을리 하지 않고 열심히 훈련을 수강하도록 유도하는 능동화 조치(activation measures)를 적극적으로 실시하여야 한다. 훈련수강자가 성실히 훈련과정을 이수하지 않을 경우에는 실업급여 또는 실업부조의 지급이나 훈련비용의 지원 등을 제한할 수 있어야 한다. 1990년대 이후 선진국

5) 민간훈련기관이 손쉽게 취업할 수 있을 것으로 기대되는 실업자만을 골라서 훈련을 실시하는 현상을 ‘크리밍’ 또는 ‘체리 피킹’(cherry picking)이라고 하고, 훈련을 실시해도 취업하기가 상대적으로 어려울 것으로 예상되는 취약실업자는 훈련생으로 선발하는 것을 기피하여 훈련의 사각지대에 방치하는 현상을 ‘파킹’이라고 한다.

의 복지개혁은 실업자와 국가가 상호의무적인 관점에서 계약을 체결하고 적극적인 노동시장정책 프로그램에 참여하여 취업을 위한 실업자 스스로의 노력이 수반되지 않으면 사회보장급여와 노동시장 프로그램의 지원을 중단하는 능동화 조치에 초점을 맞추고 있다.

### 3. 합리적인 ‘통제 메커니즘’의 구축

정부의 훈련비 지원을 받는 민간훈련기관에 대해서는 불가피하게 일정한 통제가 따르게 되는데, 다음과 같은 합리적인 통제 메커니즘(control mechanism)을 갖추어야 한다(Bartlett & Le Grand 1993; Bruttel 2005).

첫째, 직업훈련 민간위탁과정에서 발생하는 거래비용이 최소화되도록 하여야 한다. 직업훈련 민간위탁시장에서 거래비용이 증가하면 훈련기관은 훈련에 집중하지 못하고 각종 서류의 작성과 제출 등에 많은 인력과 시간을 투자하게 되고, 정부는 위탁훈련기관의 모니터링과 관리에 많은 시간을 소비하는 문제가 발생하게 된다. 따라서 민간위탁훈련기관의 공모, 심사, 선정, 계약체결, 계약체결 이후 훈련실시 과정과 훈련 성과를 관리하고 모니터링하며 평가하는 과정에서 불필요한 서류의 요구, 평가지표의 과다 등으로 인해 거래비용이 과다하게 발생하지 않도록 하여야 한다.

둘째, 민간훈련기관에 대한 통제는 유연하면서도 효율적이어서 훈련 성과를 극대화할 수 있어야 한다(Bruttel 2005). 직업훈련은 지역별 산업수요에 맞춰 훈련과정을 개발하고 훈련생의 특성을 감안하여 맞춤형으로 실시되어야 효과적이다. 그런데 위탁훈련기관에 대한 정부의 기준이나 규제가 너무 경직적일 경우 민간훈련기관이 창의성과 유연성을 발휘하기 곤란하여 양질의 훈련서비스를 제공하기 어려워질 수 있다. 따라서 정부는 최소한의 기본 가이드라인만 제시하고, 민간훈련기관이 자율적으로 창의적인 훈련과정을 개발하여 훈련을 실시할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

## V. 한국의 직업훈련 민간위탁의 성공조건 충족 정도에 대한 평가와 제도개선 방향

### 1. 효과적인 '인센티브 메커니즘' 구축 측면

첫째, 경쟁적인 민간훈련시장을 형성하는 측면의 조건은 충족하고 있지만 훈련의 질을 일정수준 이상 유지하기 위한 제도적 장치를 갖추는 측면은 크게 미흡한 것으로 평가된다. 김수원 외(2009)에 의하면 민간직업훈련시장에서의 진입과 탈퇴에 대한 규제 정도는 매우 낮으나 민간훈련기관의 대부분이 영세하고 전문성이 부족한 것으로 나타났다. 훈련기관과 훈련과정의 질을 일정 수준 이상 유지하기 위해서는 제Ⅲ장의 준시장모델처럼 너무 많은 훈련기관에게 직업훈련을 위탁하는 것보다는 우선공급자모델과 같이 정부가 훈련시설과 장비, 훈련교사, 훈련과정 등에 대한 일정한 기준을 정하고 이러한 기준을 충족시키는 경쟁력 있는 훈련기관에 한해 훈련을 위탁하여 민간위탁훈련기관의 훈련의 질과 성과를 관리해나갈 필요가 있다(Mosley & Sol 2005).<sup>6)</sup>

둘째, 위탁훈련비용의 적정화를 통한 직업훈련 민간위탁사업에의 참여 동기를 유발하는 측면의 조건은 부분적으로 충족하고 있는 것으로 보인다. 기존의 민간위탁훈련의 비용 지급의 기준이 되는 표준훈련비는 훈련직종별 단가에 따른 일률적인 지원방식으로 인해 저품질의 훈련은 초과 공급되는 반면에 고품질

6) 인구 약 1천만 명인 미국 미시간 주는 시장에서 훈련 성과를 인정받은 100여개 훈련기관에 대해서만 민간위탁훈련기관으로 지정하여 훈련생을 배정하고 있다. 독일의 경우 구직자가 3개월 이상 실업이 지속되면 구직자는 정부로부터 구직계좌를 발급받아 민간고용서비스기관을 자유롭게 선택하여 고용서비스를 제공받고 그 비용을 정부가 지원하는 제도를 2003년부터 시행하고 있다. 그러나 이러한 제도가 너무 많은 영세 고용서비스기관의 난립을 가져와 거래비용이 증가하고 성과는 미약하였다(Bernhard & Wolff 2008). 반면에 호주는 대형 고용서비스기관만을 우선공급자로 인정하여 고용서비스 위탁을 실시한 결과 취업률을 약 2배로 높이고, 1인당 취업지원에 소요되는 비용은 약 2분의 1로 감소시키는 비용 절감 성과를 가져왔다(Department of Employment and Workplace Relations 2007).

의 훈련은 과소 공급되는 현상을 초래한다는 지적을 받아왔다(장홍근, 2007). 계좌제훈련의 경우 훈련직종별 표준훈련비 단가가 아닌 훈련시장에서 형성된 시장가격을 기준으로 지원되기 때문에 훈련비용 측면에서는 참여 동기가 매우 강하다. 특히 그동안 정부 지원이 없었던 학원은 계좌제훈련에의 참여 동기가 더욱 높다.)

셋째, 민간훈련기관이 지속적으로 양질의 훈련서비스를 제공할 유인을 갖도록 위탁비용지불체계를 구축하는 측면의 조건은 다소 미흡한 것으로 판단된다. 훈련시설과 장비 등에 대한 투자에 많은 비용이 소요되는 직업훈련의 민간위탁의 경우에는 성과보너스 비중이 높지 않고 고정비 비중이 높은 것이 일반적이다. 이러한 점을 고려할 때 현행 훈련성과보너스 9.1%의 수준<sup>8)</sup>이 낮다고만 평가할 수는 없으나 현행 비용지불체계가 일선훈련기관에서의 훈련 성과 제고를 실질적으로 유인하지 못하고 있다는 점에서 훈련기관의 지속적인 훈련 성과 향상 노력을 유도하기 위한 개선이 필요하다. 즉 훈련을 받은 직종으로의 취업률이 매우 낮고 취업 후 고용유지기간을 3월 또는 6월의 단기간으로 한정하여 성과보너스를 지급하고 있는 한계를 극복하기 위해 취업 성과의 평가기준으로 ‘훈련을 받은 직종’으로의 취업률, 취업 후의 임금수준, 6월 및 1년 후의 고용유지율을 기준으로 훈련성과보너스의 비중을 20~30% 수준으로 상향 조정할 필요가 있다. 계좌제훈련의 경우 훈련생에게 실훈련비를 지급하므로 훈련생을 많이 모집할수록 훈련기관은 더 많은 수익을 창출할 수 있기 때문에 양질의 훈련 서비스를 제공하는 기관이 장기적으로 훈련시장에서 경쟁력을 유지할 수 있다

7) 이·미용, 주방 및 조리, 식당서비스, 제과·제빵 및 떡 제조, 식품 가공 관련 기능직종의 경우 200만원<sup>1)</sup>의 계좌제 지원금 중 40%를 본인이 부담하도록 2010년 7월 26일부터 인상되었으나 이 경우에도 훈련비 전액을 본인이 부담해 왔던 학원의 경우에는 오히려 60%의 정부 지원금을 받는 셈이 되어 계좌제훈련을 크게 환영하는 분위기이다.

8) ‘실업자 등 직업능력개발훈련 실시규정’ 제25조에 의하면 훈련기관이 지방노동관서의 장이 부여한 취업률, 순중도탈락률, 자격취득률 등 훈련 목표를 달성하고, 수료생 중 훈련종료 후 6월 이내에 취업한 훈련생이 60% 이상이며, 수료생 중 취업자가 취업 후 고용보험피보험자격을 취득한 후 3월 이상 당해 사업장에 계속하여 근로한 경우 당해 훈련과정에 지급한 금액의 10%를 추가로 지급하는 성과보너스 체계를 갖추고 있다. 우선선정직종 훈련의 경우 훈련과정별로 훈련 종료 후 3개월 이내에 확정훈련생의 취업률이 70% 이상이고, 취업한 자의 50% 이상이 고용보험피보험자격을 취득한 후 6월 이상 동일 사업장에 계속하여 근로한 경우 지급된 훈련비 총액의 10%를 훈련성과급으로 추가 지급할 수 있도록 하고 있다(우선선정직종훈련의 대상 직종 및 실시 등에 관한 규정 제21조).

록 하는 제도적 인센티브가 있다.

넷째, 민간위탁훈련시장의 불확실성을 최소화하여 민간위탁훈련시장을 예측 가능하게 안정적으로 운용하는 측면에서 한국의 민간위탁훈련시장은 많은 문제점을 보이고 있다. 민간위탁훈련기관에 배정되는 훈련생 수와 위탁받는 훈련 과정이 불안정하다. 실업자훈련의 훈련기간이 매우 단기간이고, 다음해의 훈련 승인을 받을 수 있을지 없을지, 받는다면 훈련생을 얼마나 받을 수 있을지가 불확실하여 장기적인 관점에서 인력과 시설장비 및 훈련과정 개발에 대한 투자를 안정적으로 할 수 없는 상황에 있다.<sup>9)</sup>

민간위탁훈련시장의 불확실성이 매우 높아 민간훈련기관은 훈련교사를 안정적으로 고용할 수도 없는 상황이다. 정부로부터 민간위탁을 받으면 당해 과정의 훈련을 실시하고, 훈련과정 승인을 받지 못하거나 승인을 받은 과정도 훈련생을 충분히 확보하지 못하면 훈련과정을 폐지하고 훈련교사를 해고해야 하는 현상이 반복되고 있다.<sup>10)</sup> 이와 같은 상황에서는 양질의 민간훈련기관의 출현과 민간위탁을 통한 훈련의 질을 높이는 것을 기대하기 어렵다.

계좌제훈련의 경우 훈련인원을 배정받는다 고 하더라도 훈련생 모집이 되지 않아 50~60명을 인정받은 과정이 각 훈련기관별로 1~2명만 모집되는 경우가 많이 발생하고 있는데, 이 경우 훈련인원의 부족으로 같은 지역의 모든 훈련기관에서의 훈련과정이 개설되지 못하는 현상도 발생하여 인력수급의 불균형을 심화시킬 우려가 발생하고 있다.<sup>11)</sup>

9) 이병희 외(2009)에 의하면 2009.1.1~2009.7.20의 기간 중 일반실업자훈련에서는 노동부로부터 인정을 받은 훈련과정 중 실제 훈련생을 모집한 훈련과정의 비율이 79.3%였는데 반하여 계좌제훈련에서는 노동부로부터 인정을 받은 훈련과정 중 실제 훈련생을 모집한 훈련과정의 비율이 39.3%에 불과하여 계좌제 훈련시장에서는 훈련생 모집의 불확실성과 불안정성이 매우 높게 나타나고 있는 것이 확인되었다. 민간위탁기관별 훈련인원 배정의 변동 폭이 심하여 어느 해에는 수용가능 인원을 100% 충원하기도 하고, 어느 해에는 20~30%밖에 충원하지 못하는 훈련기관이 많다. 또한 동일한 훈련기관에 대하여 한 해는 전기·전자과정을 승인했다가 다음해는 디자인과 사무관리 분야 훈련과정을 승인하고, 그 다음해에는 기계 분야를 승인하거나 아무런 훈련과정도 승인해 주지 않는 사례가 빈번하여 민간훈련기관의 안정적인 운영을 어렵게 하고 있다.

10) 필자가 방문한 한 훈련기관의 경우 훈련수용 인원은 300명인데 2010년에는 60명만 배정받아 훈련 중이고, 나머지 시설은 직업훈련에 활용되지 못한 채 일부는 실내골프연습장으로 전환한 상태였고, 나머지 시설은 유희시설로 방치되어 있었다.

11) A지역의 경우 사무자동화과정의 훈련수요는 약 100명뿐이어서 1~2군데 정도만 승인해 주면 충분한데 실제로는 50여 훈련기관에 동일한 과정이 승인되어 산발적으로 2~3명



민간위탁훈련기관에 배정되는 훈련생 수와 위탁받는 훈련과정의 불안정으로 인해 발생하는 문제점을 해소하기 위해서는 2010년 8월 말 현재 2,561개소에 달하는 너무 많은 훈련기관에 계좌제훈련을 위탁하는 것보다는 제Ⅲ장에서 살펴본 우선공급자모형에서와 같이 훈련시장에서 경쟁력을 인정받은 훈련기관을 위탁훈련기관으로 선정하여 훈련기관과 훈련과정의 운영을 안정화시키는 방향으로 단계적인 정책 전환을 검토할 필요가 있다. 거래적 투자가 많이 필요한 직업훈련시장의 특성상 위탁훈련기관이 갖추어야 할 기본적인 요건을 정부가 제시하고, 그러한 요건을 충족시킨 훈련기관에 안정된 훈련인원을 배정하여 훈련기관 운영의 예측 가능성을 높여야 훈련의 질을 높일 수가 있다.<sup>12)</sup> 위탁훈련 기간을 최소 3~4년 정도로 하여야 훈련기관이 안정적으로 훈련시설과 장비, 훈련과정 개발, 우수 훈련교사 확보 등 훈련의 질을 높이기 위한 장기적 시각에서의 투자를 할 수 있을 것이다.

## 2. 효율적인 '정보 메커니즘'의 구축 측면

첫째, 훈련대상자에 대한 '크리밍'과 '파킹' 현상의 예방 측면에서 보면 한국의 민간위탁훈련은 많은 문제가 있는 것으로 판단된다. 직업훈련 민간위탁시장에서 '크리밍'과 '파킹' 현상이 발생하지 않도록 하기 위해서는 실업자에 대한 취업지원서비스를 제공해도 취업하지 못한 취약실업자 등을 선별하여 계좌를 발급하거나 위탁하여야 한다. 지역실업자훈련은 주소지 소재 시·군·구청장이 훈련생을 훈련기관에 위탁하는 방식을 채택하고 있을 뿐 나머지 실업자훈련은 모두 기본적으로 훈련기관이 훈련생을 모집하도록 하고 모집된 훈련생에 대한 훈련비용을 정부가 지원하는 방식을 취하고 있다. 훈련기관이 훈련생을 모집하는 방식은 '크리밍'과 '파킹' 현상이 발생할 수밖에 없다. 특히 능력개발계좌제 하에서는 취약계층도 훈련비의 20~40%를 본인이 부담해야 하는데, 취약계층에게는 40만~80만 원의 훈련비를 본인이 직접 부담할 능력도 없어 계좌제가

정도씩 모집이 되어 각 훈련기관 모두 훈련을 실시하지 못하는 현상이 발생하고 있었다.

12) 현행 직업능력개발계좌제 실시 규정 제3조 내지 제16조는 계좌적합훈련과정의 인정에 대해 규정하고 있으나 계좌적합훈련과정으로 선정된 훈련과정에 대한 산업계와 훈련기관의 이견도 많으며, 훈련기관 및 훈련과정의 안정성에도 기여를 하지 못하고 있다.

‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상을 심화시킬 우려가 크다. 유경준 외(2007)는 우선선정 직종훈련의 경우 장애인이나 고령자 등 사회 취약계층은 훈련에서 배제되고 있다고 지적하였다.

직업훈련 민간위탁시장에서 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상을 방지하기 위해서는 현재와 같이 훈련 희망자가 신청만 하면 계좌를 발급해 주는 방식에서 탈피하여 실업자에 대한 고용서비스 제공 과정에서 직업훈련의 필요성을 진단하여 가장 취약한 실업자부터 우선적으로 계좌를 발급해 주도록 하고, 민간위탁비용의 지급에 있어서도 민간위탁 대상자의 취약 정도가 심할수록 더 많은 훈련비용이 지원될 수 있도록 하여야 할 것이다. 훈련기관이 훈련생을 모집하는 경우에는 훈련생이 훈련비용을 부담하게 하는 것을 원칙으로 하되 훈련기관이 심사하여 취약계층으로 판단될 경우 고용센터에 심사를 의뢰하여 심사 결과에 따라 훈련비용을 지원받거나 다른 지원 방법을 모색하도록 할 필요가 있다.<sup>13)</sup> 물론 현행 훈련생 모집 방식에서 일시에 이러한 방식으로 전환할 경우 훈련시장에 큰 혼란이 있을 수 있으므로 시범 시행을 거쳐 단계적으로 전환하여야 할 것이다.

둘째, 고용서비스와의 연계 및 실업자에 대한 충분한 상담을 통한 훈련 필요성 진단 및 실업자에 대한 직업훈련 수강 동기부여 측면이 매우 미흡하다. 실업자훈련은 모두 고용센터 등에서 훈련상담을 받아 적합한 훈련과정이나 훈련기관을 안내 받아서 훈련을 수강하도록 하고 있다(실업자 등 직업능력개발훈련 실시규정 제5조, 직업능력개발계좌제 실시 규정 제18조). 그러나 이러한 규정이 일선 고용센터에서 잘 지켜지지 않고 있다. 2008년에 실시된 ‘훈련이수자 실태조사’ 결과 2008년 실업자훈련 이수자 중 훈련 이수 전에 훈련상담을 받은 사람의 비율은 21.0%에 불과하였고, 훈련상담을 받은 경우에도 평균 상담시간이 19.2분에 불과하여 심층상담을 받지 못한 것으로 나타났다(나영선 외, 2008). 계좌를 발급하고 있는 고용센터의 담당자는 고용서비스나 직업훈련에 대한 배경 지식이 매우 낮고 상담능력도 부족한 비정규직이다. 이에 따라 훈련의 필요성과 직업능력에 대한 수준을 진단하지 않고 아무에게나 신청만 하면 직업능력개발계좌를 발급하여 결과적으로 취업할 의욕도 없는 사람에게 계좌를 발급함으로써 예산을 낭비하고 있는 현상이 발생하고 있다.<sup>14)</sup> 또한 훈련상

13) 이는 미국 미시간 주의 개인훈련계좌제 하에서의 훈련생 위탁 및 훈련비 지원방식이다.

답에 상담에 기초한 훈련과정의 합리적인 선택이 이루어지지 못하여 수요자 중심의 훈련을 지향한다고 하는 계좌제가 훈련 수요자의 중요한 축인 산업계의 훈련 수요는 반영하지 못하고 훈련생의 훈련 수요만 반영하고 있어 인력수급 불균형을 심화시킬 위험성이 커지고 있다. 제조업 등 인력이 부족한 분야에 대해서는 훈련을 기피하여 국가 기간산업임에도 불구하고 훈련이 축소되어 인력난이 심화되고 있는 반면에, 이·미용, 제과·제빵, 피부마사지 등 가정주부들이 취미삼아 하는 직종에는 과다하게 훈련 수요가 집중되어 산업계의 수요 및 인력 수요가 괴리되는 현상이 발생하고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 고용서비스와 훈련계좌의 발급이 긴밀히 연계되어 훈련생의 훈련 필요성에 대한 진단과 훈련 후 진로 설계와 연계되어 일반 고용서비스를 통해 취업하지 못한 실업자와 취약실업자를 선별하여 직업훈련에 대한 동기부여를 먼저 한 후에 계좌를 발급하고 훈련 설계에 맞는 훈련기관과 과정을 안내하도록 하여야 한다(나영선 외 2008; 최영섭 외 2008; 채창균 외 2008; 이병희 외 2009; 고혜원 외 2010).<sup>16)</sup> OECD(2004), CEDEFOP (2004) 등도 직업훈련의 효과를 높이기 위해서는 훈련 대상자에 대한 심층상담과 진로지도가 중요하다고 지적하였다. 실업자훈련의 상담을 내실화하기 위해 상담인력의 보강과 전문화, 훈련과 고용서비스와의 연계 강화 등을 위한 인프라 투자가 강화되어야 할 것이다. 또한 계좌제훈련에서 훈련비 자부담 능력이 없는 취약계층에 대해서는 자부담을 면제하여 취약계층에 대한 훈련의 사각지대를 해소할 필요가 있다(나영선 외 2008).

셋째, 훈련에 참여한 실업자가 직업훈련을 열심히 수강하도록 유도하고 훈련

14) 이병희 외(2009)에 의하면 2009년의 경우 계좌 신청에 대한 기각률이 1.1%에 그칠 만큼 거의 대부분의 계좌 신청자에게 계좌가 발급되고 있어 훈련상담을 통한 훈련 필요성 여부의 검증은 제대로 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다.

15) 2010년 7월까지 계좌제를 통한 직종별 훈련 참여자의 분포를 보면 인력난이 심한 제조업과 건설업의 훈련 수강자는 9.2%에 불과하다(고혜원 외 2010).

16) 유경준 외(2007), 나영선 외(2008), 채창균 외(2008) 등은 한국의 실업자훈련 효과가 낮은 것으로 평가하였는데, 나영선 외(2008)는 실업자훈련의 효과가 낮은 원인을 실업자훈련이 실업자에 대한 충분한 상담과 고용서비스를 통해 훈련의 필요성을 인식하고 훈련에 참여하려는 동기부여가 된 상태에서 본인의 적성과 미래 희망직업에 맞는 적합한 훈련기관과 훈련과정에 대한 안내를 받아서 훈련을 수강하는 것이 아니라 본인의 미래 직업이나 직업훈련에 대한 명확한 목표를 갖지 못한 상태에서 수동적으로 훈련에 참여하기 때문인 것으로 진단하였다.

후 취업을 촉진하게 하는 능동화 조치와 관련해서도 한국의 실업자훈련은 매우 미흡하다. 계좌를 발급받은 사람이 계좌 발급일부터 3개월 이내에 훈련을 수강하지 않으면 계좌의 사용을 중지하고 있으나(직업능력개발계좌제 실시 규정 제 23조), 훈련생에 대한 훈련 태도 등을 규제할 다른 조치는 없다. 훈련생이 훈련에 소홀하거나 훈련장비를 고의로 파손하여도 훈련기관은 이러한 훈련생을 제재할 수 있는 적절한 수단이 없어 훈련생에 대한 올바른 지도를 하기가 곤란한 실정에 있다.

실업자가 훈련에 능동적으로 참여하도록 하기 위해서는 훈련 수강자가 성실히 훈련과정을 이수하지 않을 경우 실업급여의 지급과 훈련비 지원을 제한하도록 하여야 한다. 훈련생에 대한 실업급여 지급, 훈련비 지원과 훈련수당 지원을 훈련생의 능동적인 훈련 참여 정도, 자격증 취득 여부 등과 연계하여 지급할 수 있도록 개선이 필요하다. 실업자훈련의 경우 훈련기간 중 시간제근로도 할 수 없도록 하고 있어 오히려 훈련 수강자의 자립을 저해하는 부작용이 발생하고 있으므로 보다 유연한 접근이 필요하다. 일용근로자가 일하지 못한 날에 훈련을 수강하도록 하고 훈련수당을 지급함으로써 일용근로자가 훈련을 받아 기술이 향상되고 임금이 향상되어 중산층이 될 수 있는 희망을 갖도록 하여야 한다.

### 3. 합리적인 '통제 메커니즘'의 구축 측면

첫째, 직업훈련 민간위탁 과정에서 발생하는 거래비용의 최소화 노력이 매우 미흡하다. 민간위탁훈련의 각 단계에서의 서류 제출이 많고 평가 및 모니터링을 위해 제출해야 하는 서류가 많아 거래비용이 매우 높은 편이다. 훈련강사, 강의실, 교재 등의 사소한 변경도 일일이 고용노동부에 변경 승인 요청 절차를 밟아야 하고, 변경 승인 요청에 대하여 쉽게 승인도 나지 않을 만큼 경직적이며, 관련 서류도 아주 많아 거래비용이 많이 발생하고 있다(노동부 2010a). 이처럼 민간위탁훈련기관에 대한 통제가 경직적이어서 민간위탁훈련에 대한 거래비용이 많이 발생하고 있는 원인 중의 하나는 수많은 영세기관이 민간위탁훈련에 참여하면서 정부는 민간위탁훈련기관을 신뢰하지 못하여 민간위탁훈련사업을 추진함에 있어서 기본적으로 훈련기관에 대한 불신을 바탕으로 비리가 발

생하지 않도록 하는 데 초점을 두어 관리하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

직업훈련 민간위탁기관에 대한 통제는 불가피하지만 거래비용을 최소화하기 위해서는 직업훈련 민간위탁의 각 단계에 대한 모니터링 및 평가에 필요한 서류를 최소화하면서도 잘 정비된 평가지표에 의한 과학적 평가를 실시하여야 한다. 민간위탁 훈련기관이 계약 내용을 충실히 준수하여 고객에 대한 공평하고 효율적인 훈련서비스를 제공하고 있는지, 성과지표 달성에 대한 보고의 진실성 여부 등에 대하여 지속적으로 모니터링을 실시하고, 자료 관리와 훈련의 질 관리 시스템 구축 등을 위한 인프라를 갖추어야 한다. 동시에 평가 결과가 부실한 훈련기관을 퇴출하고 양질의 훈련기관만이 시장에서 생존할 수 있도록 유도하는 실질적인 기제로서 작동하도록 하여야 한다. 현재 매년 10% 내외의 훈련기관이 퇴출 대상인 최하위 등급의 평가를 받고 있지만 훈련기관명을 변경하거나 훈련기관을 이전하면서 다시 위탁기관으로 선정될 수 있어 실제 훈련시장에서 퇴출되는 기관은 많지 않은 것으로 조사되고 있다(김수원 2010). 따라서 훈련기관에 대한 평가 결과가 부실 훈련기관의 퇴출로 실질적으로 이어질 수 있도록 훈련기관 종사자의 인별 관리도 병행하여야 할 것이다.

훈련 성과를 측정함에 있어서는 민간위탁기관의 훈련서비스 제공 ‘과정’을 중시할 것인지, 훈련서비스의 ‘성과’를 중시할 것인지가 중요한데, 일반적으로는 ‘과정’보다는 ‘성과’를 중시하여야 한다(Mosley & Sol 2005). 그런데 훈련기관의 평가 시 성과를 중시할 경우에도 가급적 객관화된 계량지표를 활용하여 훈련의 양과 질을 측정함으로써 훈련 성과 평가과정에서 발생하는 거래비용을 최소화하여 훈련기관이 훈련의 성과를 높이는 데 역량을 집중할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 민간훈련기관에 대한 통제를 유연하면서도 효율적으로 하여 훈련 성과를 극대화하는 측면에도 미흡한 편이다. 훈련기관에 대한 통제가 매우 경직적이라는 민간훈련기관들의 불만이 많다. 필자의 조사에 의하면 훈련기관장의 44.1%가 정부의 훈련기준과 민간위탁 지침대로 훈련을 실시하면 산업계의 훈련 수요에 유연하게 대응하여 맞춤형 훈련과정을 개설하기가 어렵다고 응답하였다. 훈련과정에 대한 평가 항목도 너무 많고 경직적이라는 비판이 훈련 현장에서 제기되고 있다. 따라서 이러한 훈련기관의 하소연을 경청하여 훈련기관과

훈련과정 등에 대한 통제를 훈련 성과를 높이는 데 초점을 맞춰 유연화할 필요가 있다. 정부로부터 공인을 받은 우수 훈련기관에 대해서는 각 훈련기관이 훈련과정을 개설하여 신고만 하면 정부의 승인 없이 훈련과정을 운영할 수 있도록 하여야 기술 변화와 산업계 수요에 대응하여 훈련과정을 신속하게 발전시킬 수 있을 것이다.

## VI. 맺음말

Bruttel(2005)과 Bartlett and Le Grand(1993) 모형에 근거한 직업훈련 민간위탁의 성공조건을 한국의 실업자훈련 민간위탁이 어느 정도나 충족하고 있는가를 요약하면 <표 3>에서 보는 바와 같이 직업훈련 민간위탁의 성공조건을 대부분 충족시키지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 계좌제훈련은 정부가 국정과제로 선정하여 추진하고 있는 핵심적인 사업이지만 일반실업자훈련에 비하여 직업훈련 민간위탁의 성공조건을 더 적게 충족하고 있는 것으로 나타났다. 민간위탁훈련시장의 불확실성이 높아 양질의 민간위탁훈련시장이 조성되기 어려운 여건에 있고, 훈련 대상자에 대한 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상이 광범위하게 발생하여 훈련의 사각지대가 넓다. 고용서비스와의 연계가 미흡하고 실업자에 대한 상담이 제대로 이루어지지 않아 실업자에 대한 직업훈련 수강의 동기 부여가 되지 않은 상태에서 훈련이 이루어져 훈련 성과가 미흡하며, 훈련참여 실업자에 대한 능동화 조치가 미흡하고, 위탁훈련의 거래비용도 매우 높게 발생하고 있다는 점이 가장 심각한 문제점으로 분석되었다. 이러한 분석 결과는 한국의 실업자훈련 민간위탁사업 전반에 걸쳐 대대적인 개선이 없이는 민간위탁훈련의 확대에도 불구하고 훈련의 성과는 극히 제한적일 수 있다는 우려를 낳고 있다.

지금까지 한국의 실업자훈련에 대한 평가 연구는 실업자훈련의 성과가 크게 높지 않은 것으로 나타났는데, 이러한 결과가 민간위탁훈련의 성공조건 미충족과도 상당한 관련이 있을 것으로 짐작된다. 따라서 실업자훈련의 효과성과 효율성을 높이기 위해서는 본 연구에서 분석된 문제점에 대한 개선이 시급히 요

청된다.

〈표 3〉 한국의 실업자훈련 민간위탁의 직업훈련 민간위탁의 성공조건 충족 정도

직업훈련 민간위탁의 성공조건		성공조건 충족 정도
효과적인 '인센티브 메커니즘'의 구축	경쟁적 민간위탁훈련시장의 형성과 훈련기관과 훈련과정의 질을 일정 수준 이상 유지하기 위한 제도적 장치 구축	경쟁적 민간위탁훈련시장 형성 측면은 충족, 훈련의 질 관리 측면은 미흡
	적정한 위탁비용 지급으로 민간위탁 훈련사업에 참여할 만한 동기부여	대체로 충족
	위탁훈련기관이 지속적으로 양질의 훈련서비스를 제공할 유인을 가질 수 있도록 위탁비용 지불체계 구축	다소 미흡
	민간위탁훈련시장의 불확실성 최소화	일반실업자훈련은 미흡, 계좌제훈련은 매우 미흡
효율적인 '정보 메커니즘'의 구축	훈련 대상자에 대한 '크리밍'과 '파킹' 현상이 발생하지 않도록 하기 위한 제도적 장치 마련	매우 미흡
	고용서비스와의 연계 및 실업자에 대한 충분한 상담을 통해 훈련의 필요성 진단 및 실업자에 대한 직업훈련 수강 동기부여	매우 미흡
	직업훈련 수강 실업자에 대한 능동화 조치의 효율적 실시	매우 미흡
합리적인 '통제 메커니즘'의 구축	훈련기관 공모, 심사, 선정, 계약체결, 계약체결 이후 훈련실시 과정과 훈련 성과의 모니터링 및 평가 과정에서 발생하는 거래비용의 최소화	매우 미흡
	민간훈련기관에 대한 유연하고 효율적인 통제를 통해 훈련 성과 극대화	미흡

## 참고문헌

- 고용노동부 직업능력정책관실. 『직업능력개발 주요통계』. 2010.
- 고혜원·박천수·정재호. 「직업능력개발계좌제 운영 현황과 향후 개선방향」.
- 『시장친화적 직업능력개발체제 구축을 위하여』. 2010 직업능력개발 세

- 미나 자료집, 한국직업능력개발원, 1-35.
- 나영선 · 채창균 · 최영섭 · 정재호. 『미래전략적 직업능력개발정책의 방향성 및 법체계 개편방안 연구』. 노동부, 2008.
- 노동부. 『직업능력개발 사업현황』. 2009.
- \_\_\_\_\_. 「직업능력개발계좌제 적합훈련과정 심사 개선 관련 워크숍」. 2010a.
- \_\_\_\_\_. 「직업능력개발계좌제 확대시행 계획」. 2010b.
- 유경준 · 최바울 · 이철인 · 나영선 · 김주섭 · 조인호. 『2007년도 재정지원사업 심층평가 보고서: 실업자직업훈련사업』. KDI공공투자관리센터, 2007.
- 유경준 · 이종훈 · 이인재 · 강창희 · 최바울 · 권태구. 『직업훈련의 성과에 관한 실증분석 및 정부지원사업 개편방향 연구』. 한국노동경제학회, 2009.
- 유길상. 「공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건」. 『노동정책연구』 10(1) (2010): 89-128.
- 이병희 · 류장수 · 안태현 · 이기재 · 장홍근 · 최형재. 『직업능력개발훈련 이수자 실태조사』. 노동부, 2009.
- 정택수. 『직업능력개발제도의 변천과 과제』. 한국직업능력개발원, 2008.
- 채창균 · 이영현 · 최영섭 · 김미숙 · 김안국 · 김철희 · 정재호 · 노용진. 『훈련이수자 실태조사 연구』. 한국직업능력개발원, 2008.
- 최영섭 · 오영훈 · 나영선. 『일-학습 연계를 통한 능동적 복지의 구현』. 한국직업능력개발원, 2008.
- Barney, J. B. and W. Hesterly. “Organizational Economics: Understanding the Relationship between Organisations and Economic Analysis.” In S. R. Clegg, C. Hardy, and W. R. Nord (Eds.). *Handbook of Organisational Studies*. London: Sage, 1996, pp.115-147.
- Bartlett, Will and Le Grand, Julian. “The Theory of Quasi-markets.” In L. Le Grand and W. Barlett (Eds.). *Quasi-Markets and Social Policy*. Macmillan Press, UK: Basingstoke, 1993, pp.13-34.
- Bernhard, Sarah and Joachim Wolff. *Nur Wenige Profitieren von der Privaten Arbeitsvermittlung*. IAB-Kurzbericht. Nr. 5, 2008.
- Bruttel, Oliver. *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public*



*Employment Service*. Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2005.

CEDEFOP. *PANORAMA: Guidance Policies in the Knowledge Society*. 2004.

Department of Employment and Workplace Relations. "Measuring the Performance of Australia's Job Network." Paper for an International Policy Forum on Visions and Strategies for more Effective Policy for Korea. 4~5 October, 2007, Seoul, Korea.

Eberts, Randall W., Christopher J. O'Leary, and Kelly J. DeRango. "A Frontline Decision Support System for One-Stop Centers." In Eberts, Randall W., Christopher J. O'Leary, and Stephen A. Wandner (Eds.). *Targeting Employment Services*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, USA. 2002, pp.337-379.

Mosley, Hugh, and Els Sol. "Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective." In Els Sol and Mies Westerveld (Eds.). *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, 2005, pp.1-20.

OECD. *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*. 2004.

## The Success Conditions of Contracting-out Vocational Training Services

Kil-Sang Yoo

Considering the increase of contracting-out of vocational training programs to private training institutions since late 1990s, this study analyzes contracting-out conditions of Korean vocational training programs for the unemployed, and evaluate if Korean contracting-out mechanism satisfies the success conditions of contracting-out government services based on previous theoretical models. The results show that Korean vocational training contracting-out system satisfies only few success conditions of contracting-out. Especially current individual training account system does not satisfy the success conditions well. These results imply that there are lots of things to be reformed in contracting-out conditions in Korean vocational training programs for the unemployed.

Keywords : vocational training, contracting-out, a quasi-market, individual training account