

노동정책연구
2012. 제12권 제4호 pp.45~76
한국노동연구원

연구논문

훈련의 권리, 시장의 높이: 실업자훈련의 시장주의적 재편에 대한 소고*

장흥근**
주민규***

지난 15년간 두 차례에 걸친 경제위기를 거치며 우리나라의 실업자훈련 시스템은 큰 변화를 겪었다. 근래에는 실업자훈련 및 다양한 취약계층 훈련이 직업능력개발계좌제도로 재편되었다. 우리보다 앞서 영국·미국 등은 훈련바우처를 핵심으로 하는 실업자훈련 시스템의 개혁을 추진하였다. 하지만 시장주의적 개혁의 성과는 불확실하며 성공적 정착을 위한 선결요건들이 있음을 보여주었다. 최근 우리나라에 도입된 직업능력개발계좌제는 수요자의 선택권과 책무성을 강조하고, 훈련기관 간의 경쟁을 통한 훈련시장의 효율화를 도모한다는 점에서 시장주의적 개혁의 전형을 보여준다.

실업자훈련의 시장주의적 재편을 통해 훈련과정과 훈련공급기관, 그리고 훈련참여자가 급증하면서, 훈련의 기회와 권리가 크게 신장되었다. 하지만 산업현장에서의 인력수요가 훈련참여자의 합리적 선택을 건인하도록 하는 훈련상당, 훈련평가 및 정보시스템 등 제도적 메커니즘이 제대로 작동하지 않음에 따라, 실업자훈련은 왜곡된 시장 논리의 높에 빠져 훈련의 질과 취업성과는 이전에 비해 퇴보하고 있다.

훈련의 권리 확대, 곧 취약계층의 훈련 기회 확대와 동시에 효율성 증진 차원에서 출발한 직업능력개발계좌제가 편향된 시장주의의 함정을 빠져나와 소기의 목적을 달성하려면 훈련전달체계의 재구축 및 인프라의 확충, 그리고 정부 등 이해관계자의 역할의 재설계가 필요하다.

핵심용어 : 실업자훈련, 직업능력개발계좌제(내일배움카드제), 시장주의적 재편, 정부의 역할

논문접수일: 2012년 8월 30일, 심사의뢰일: 2012년 9월 24일, 심사완료일: 2012년 10월 17일

* 심사과정에서 유익한 논평을 해 주신 익명의 논평자분들께 감사드립니다.

** 한국노동연구원 연구위원(changhg@kli.re.kr)

*** 김앤장법률사무소 HR·IR 연구센터 선임연구원(minkyujoo@kimchang.com)

I. 서론

오늘날 한국 사회는 경제와 노동, 복지의 삼중 질곡에 빠져 있다. 경제 활력이 둔화되는 가운데 사회의 일자리창출 능력은 하락하고 있으며 양극화와 복지 위기가 지속되고 있다. 이러한 현실을 타개하고 인적자본의 고도화와 고숙련 사회로의 이행을 위해 근로생애에 걸친 직업능력개발의 중요성이 점증하고 있다.

최근 유럽직업훈련개발센터(Cedefop)가 유럽 21개 국가를 대상으로 직업교육훈련의 편익을 분석한 연구에 따르면, 직업교육훈련은 경제적 측면에서뿐만 아니라 사회적 측면에서, 미시, 중위, 그리고 거시 차원에서 여러 종류의 편익을 가져오며, 그러한 편익들은 분절된 형태가 아니라, 세 차원과 경제적·사회적 측면 상호 간에 서로 연결된 형태로 발현되는 것으로 나타난다(Cedefop, 2011).¹⁾

오늘날 기술혁신과 노동시장의 구조변화로 인한 고용형태의 다양화는 실업자를 대상으로 한 교육훈련에도 영향을 미치고 있다. 실업자훈련은 재직근로자 훈련과 더불어 정부 직업훈련정책의 대표적인 사업이다. 실업자훈련은 대부분 고용보험기금이나, 정부 일반회계 등 공적 재원으로 노동시장에 처음으로 진입하는 신규실업자나, 이직하였거나 전직을 희망하는 전직실업자를 대상으로 능력개발을 통해 신규취업 또는 재취업을 원활하게 할 목적으로 실시된다. 실업자훈련은 사업 규모의 적정성, 재정 투입 성과와 효율성, 공공과 민간의 역할 분담 및 전달체계의 적합성 등을 둘러싸고 논란의 대상이 되었다. 역대 정부는 이러한 문제를 고려하여 보다 현실적이고 효율적인 사업 모델과 내용을 확보하려고 노력해 왔다.

1) Cedefop(2011: 7)는 직업교육훈련의 각종 편익을 다음과 같이 유형화하였다. 미시 경제적 편익은 ‘직업지위와 경력개발’, ‘소득’, ‘취업기회’, 미시 사회적 편익은 ‘개인 동기화’, ‘생활 만족’, 중위 수준의 경제적 편익은 ‘종업원 생산성’, ‘기업성과’, 중위 수준의 사회적 편익은 ‘취약집단의 포용’, 거시 경제적 편익은 ‘노동시장 성과’, ‘경제성장’, 거시 사회적 편익들로는 ‘건강’, ‘사회통합’, ‘범죄 감소’ 등이다.

본고는 근래 우리나라에서 진행된 실업자훈련 시스템의 변화와 성격, 성과와 문제점 등을 시장주의적 재편에 대한 비판적 관점에서 살펴보고, 앞으로의 발전방향과 과제를 모색하려는 데 목적이 있다.²⁾ 이를 위해 영국과 미국 등 선진국 직업훈련의 동향에 대해 살펴보고, 2008년부터 시작된 실업자훈련 전달체계의 시장주의적 개혁의 핵심인 직업능력개발계좌제의 기본 취지, 사업 내용과 추진 현황 및 이에 대한 성과평가 결과를 검토한 다음 향후 발전방향과 과제 등을 제시할 것이다.³⁾

II. 선진국 직업훈련의 시장주의적 개혁 동향과 함의

일반적으로 한 국가의 직업교육훈련 시스템은 구조적 특성에 따라 ‘정부주도형’, ‘사회적 합의형’, ‘자유방임 혹은 시장주의형’으로 분류된다(Crouch et al., 1999). 정주연(2003)에 따르면 정부주도형은 중앙정부가 주도적이고 독점적인 역할을 담당하는 경우를 가리키며, 시장주의형은 말 그대로 시장 원리에 맡겨 어떤 경제 주체의 통제 혹은 규제가 아닌 고용주나 근로자의 이윤이나 효용을 극대화하는 방향으로 선택을 해나가는 경우를 말한다. 사회적 합의형은 정부, 사용자, 노동조합 등 이해당사자들의 사회적 대화와 타협이 시스템을 주도하는 유형이다. 과거 많은 국가들이 정부주도형의 직업교육훈련제도를 실행했으나 여러 가지 부작용들을 근거로 시장주의로의 재편을 추진하고 있다.

-
- 2) 실업자훈련의 대상과 종류는 다양하지만 여기서는 실업자훈련의 시장주의적 재편에 초점을 맞추기 위해, 양성훈련의 성격이 있는 국가기간전략산업직종훈련(구 우선선정직종훈련) 등은 제외하고 직업능력개발계좌제로 통합된 신규 및 전직 실업자훈련을 중심으로 논의를 전개하되, 통계 자료의 성격상 불가피한 경우에는 실업자훈련 전체를 대상으로 한다. 아울러 이후 논의에서 훈련계좌제, 계좌제 등은 모두 직업능력개발계좌제를 의미하며, 현재 고유 사업명은 ‘내일배움카드제’이다.
 - 3) 이른바 ‘시장주의’ 내지 ‘시장친화적 개혁’의 본질은 공급자와 소비자의 자유로운 거래와 이에 유리한 환경을 조성하기 위해 각종 규제를 완화 내지 제거하는 것을 특징으로 한다. 경쟁을 통한 시장의 활성화와 공급 증대, 가격 하락은 일반적으로 시장주의적 개혁의 성과로 간주되지만 적절한 매개 장치에 의해 조절되지 아닐 경우 시장주의는 성과 못지않은 한계에 봉착한다. 선진국의 개인훈련계좌제나 한국의 직업능력개발계좌제는 직업훈련 영역에서의 시장주의적 개혁을 대변한다.

훈련시스템에서 시장주의적 개혁의 가장 두드러진 현상은 개인훈련계좌제의 도입이다. 이는 공급자 중심의 직업훈련체계에서 수요자 중심의 체제로의 변환을 의미하는 것으로, 효율성을 향상시키고(Alford, 2002) 정부에 의한 과잉공급 문제를 줄일 수 있는 공급자들 간의 경쟁을 유도한다는 측면(Savas, 2000)에서, 그리고 수요자들의 선택권을 대폭 확장시킨다는 측면에서 시장주의적 직업훈련시스템의 핵심 요소를 이루며, 미국·영국·독일 등 주요 선진국가들이 시장주의적 개혁의 흐름 속에서 개인훈련계좌제를 도입해 왔다(유길상·이은영, 2012; Hipp & Warner, 2007).

개인훈련계좌제를 필두로 한 시장주의적 훈련시스템의 개편은 근로자 개인에게 원하는 교육을 받을 수 있게 해준다는 장점이 있는 반면, 전체적으로는 지나친 경쟁으로 수익성이 높은 분야로의 집중 현상이나 저비용의 질 낮은 교육훈련이 과잉 공급될 개연성도 있다. 일찍이 이정표(2003)는 정부주도 공급자 중심의 훈련시스템이 지배하고 있는 한국의 경우 직업교육, 직업훈련, 자격제도가 산업계의 수요를 반영하지 못하고 있어 비효율성이 야기되고 있다고 지적한 바 있다. 2000년대 들어 한국은 종전의 정부주도 공급자 중심의 직업교육훈련 시스템을 지양하고, 빠르게 변화하는 대내외적 환경에 능동적으로 대응할 수 있는 직업교육훈련체계를 만들기 위해 노력해 왔고, 그 방향은 대체로 시장주의로의 전환에 두어졌다. 선진국 제도들에 대한 벤치마킹을 통해 후발 주자로서 이점을 누려 온 우리의 입장에서는 선진국의 직업교육훈련이 어떻게 변화·발전하고 있는지, 또 그러한 동향이 한국의 직업교육훈련체계 발전에 어떤 함의를 주는지 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 훈련계좌제의 대표적 사례로서 영국과 미국을 살펴보기로 한다.

1. 영 국

영국은 2000년 개인학습계좌제도(Individual Learning Account Programme)를 도입하였다. 개인학습계좌제도에서는 세 가지의 교육지원 형태가 있었는데 개인학습계좌를 개설한 최초의 100만 명에게는 최소 25파운드의 자기부담금을 조건으로 150파운드를 지원하였고, 정보통신과 몇몇의 수학 과정에 대해서는

정부가 80%를 부담하였다. 마지막으로 운전, 자격증 취득, 대학과정 등과 관련된 교육에 대해서는 최대 100파운드의 비용을 정부가 보조하였다. 그러나 이듬해 개인학습계좌제도를 폐지하게 되는데 그 이유로는 예상했던 것보다 훨씬 많은 예산이 소요되었고, 비록 일부이지만 등록되지 않은 계좌 보유자를 이용해 정부 공금을 횡령한 경우도 발생하였다. 그러나 이보다 더 주요한 폐지 이유는 보안상의 문제로 개인학습계좌와 관련된 정보가 유출되어 판매되었기 때문이다(심재진, 2006).

개인학습계좌제도가 폐지된 이후 기술숙련전략실행(2003년), 레벨 2 자격교육의 무료화를 추진하였고, 레벨 2의 모든 과정이나 레벨 3의 전 과정을 전일제로 수강하는 사람들에게 주당 30파운드의 성인학습수당을 지급하였다. 물론 이 수당을 수령하기 위해서는 배우자가 없을 경우 연간 소득 19,000파운드 이하, 배우자가 있을 경우 30,000파운드 이하의 연간 소득을 가져야 하며, 최소 출석 일수 이상의 출석과 다른 수당과 함께 성인학습수당을 받을 수 없다는 조건이 있다. 성인학습수당을 받고 있는 대다수가 기술자, 숙련공을 양성하는 레벨 3의 자격교육을 받고 있음을 감안할 때 정부는 실업률을 낮추는 데 있어 성인학습수당의 긍정적인 역할을 기대했다(심재진, 2006).

개인훈련계좌제 실패 이후 영국 정부는 실업자들을 위한 뉴딜(New Deal) 정책을 집행하였다. 이 과정에서 고용서비스(Employment Service)와 실업수당청구기관(Benefits Agency)은 잡센터플러스(Jobcentre Plus)로 통합되었고 잡센터플러스에서는 실업자들을 위해 직무와 관련된 학습(Work Based Learning for Unemployed Adults)을 제공하였다(Cuddy & Leney, 2005). 뉴딜정책의 대상은 18세에서 24세의 청소년들 중에서 6개월 이상 실직상태에 있는 사람들이며, 정책이 실행되면서 그 대상 범위는 조금씩 확대되었다. 등록된 청소년 실업자로서 뉴딜정책에 참여하면 게이트웨이 과정(Gateway Process)을 거치게 되는데 이 과정에서 뉴딜 개별상담사(New Deal Personal Adviser)들이 구직을 위한 여러 가지 정보 제공과 조언을 해준다(정주연, 2012).

또한 영국 교육부에서는 2006년부터 실업자들을 위한 교육장려제(Learning Option)를 실행하고 있다. 교육장려제는 장기간의 실직자를 위한 것이며, 기술력의 부족으로 취업을 하지 못하고 실업급여를 수령하는 사람들이 대상인 프로

그램이다. 이 교육장려제도하에서 주당 10파운드를 제공받을 수 있고, 특정 자격을 취득하게 되면 100파운드까지 수령이 가능하다. 교육장려제도는 파트타임훈련을 위한 것으로 한정되며, 구직과 관련성이 있는 경우에만 지원을 받을 수 있다. 또한 기술자격증제도를 도입해 고용주들이 새로운 인력을 채용할 때 각자가 어떤 기술을 보유하고 있는지 쉽게 파악할 수 있도록 하고 있다. 교육장려제도는 언어, 문자, 수리능력 교육을 포함하고 있다. 지금까지 언급한 프로그램들은 상대적으로 취업하기 힘든 여건에 있는 사람들의 취업 기회를 확대시키기 위한 것이 목적이다. 그러나 이러한 프로그램들은 책임도 뒤따르는데 만약 프로그램을 신청한 후 의도적으로 과정을 이수하는 데 노력을 기울이지 않은 것으로 판단될 경우 이는 기록으로 남아 다음번 교육장려제도 신청 시 불이익을 받을 수 있다.

이처럼 영국의 경우 국가경쟁력 향상을 위해 직업기술교육훈련의 필요성을 깊이 인식하고, 직업교육훈련 프로그램의 유연화와 학습과정, 교육기관 간의 연계를 통해 실업자들이 다양한 진로를 개척할 수 있고 자신에게 필요한 기술을 배울 수 있는 발판을 마련하려고 한다. 뿐만 아니라 영국에서는 직업자격을 직무와 관련된 업무 수행능력을 평가하여 부여하고 있으며, 자격 취득이 단순한 스펙의 향상이 아닌 현장직무 수행능력으로 이어지도록 한다.

그러나 일반적으로 실업자를 위한 뉴딜정책은 부정적인 평가를 받는 경우가 많은데 그 원인은 게이트웨이 과정 중에 발생하였다. 새로운 정부 정책에 따라 업무 부담이 가중된 뉴딜 개별상담사들은 업무량을 감당하기 어려웠고, 일부 구직자들은 집이 없거나 부채가 많고 혹은 장애가 있어, 제도상의 사각지대로 남을 수밖에 없었다. 뉴딜정책의 성공적 수행에 걸림돌이 되는 또 다른 요인은 뉴딜정책을 이용해서 이익만을 챙기려는 집단들이다. 이들은 실업훈련생의 의무는 다하지 않으면서 금전적인 이득만을 챙기려는 이기적인 소수의 사람들로 많은 뉴딜 개별상담사들은 이들을 관리하기 위해 시간을 낭비할 수밖에 없었고 실제 다른 발전적인 측면을 위해 사용할 수 있는 시간들을 제대로 활용할 수 없었다. 뿐만 아니라 뉴딜정책에 참여한 참가자들의 규정 위반에 관한 처벌이 미약하여 위반 사례가 빈번하게 발생되고 기본적으로 취업만을 강조하였기 때문에 단기 고용 수치를 높이기 위해 민간 회사들은 청소년들이 장기적인 측면

에서 만족하지 않더라도 취업을 종용했다. 마지막으로 지역, 인종마다 뉴딜정책으로 인한 취업률이 다 달랐음에도 불구하고 모든 지역과 인종에 걸쳐 취업률이 상승했다고 과장하는 정부의 실태도 이후의 연구에서 드러났다.

2. 미국

영국과 독일을 비롯해 여러 국가들이 점차 실업자를 위한 직업교육을 민간 교육기관에 위탁하고 정부의 역할을 줄여나가고 있다. 미국 역시 개인훈련계좌제를 받아들이게 되었는데, 가장 큰 이유는 훈련시스템의 효율성을 강화하고 과정상의 투명성을 확보함으로써 수요자들이 프로그램을 다양하게 선택할 수 있게 하고 이전보다 더 높은 고용 성과를 얻으려는 데 있었다. 1998년 인력투자법(Workforce Investment Act : WIA)에 따라 지방노동사무소들은 실업자들을 위한 개인훈련계좌제(Individual Training Account)를 실시하였다. 미국의 실업자직업훈련 역시 양성훈련과 마찬가지로 개별 주마다 인력투자법에 대한 실행과 법에 대한 해석이 다르다.

직업훈련공동법(Job Training Partnership Act : JTPA)이 제정된 이후 미국의 실업자직업훈련은 시장주의 성격을 띠기 시작해 인력투자법을 기반으로 하는 직업교육프로그램 실시 이후 지역정부는 민간과 공공기관 모두에 직업훈련을 위탁했다. 나영선 외(2009)에 따르면 인력투자법 프로그램 참가자 수는 계속 증가하고 있으며, 구직자들의 취업성과와 임금증가 측면에서도 이전의 프로그램인 직업훈련공동법 프로그램보다 효율적이라 언급하고 있다. 뿐만 아니라 인력투자법하에서는 훈련기관들의 승인을 위한 훈련기관 명단제도(Eligible Training Provider List : ETPL)를 도입하여 높은 질의 직업교육훈련을 제공할 수 있는 기관들에게만 정부 재원을 지원하고 있다. 한 번 훈련기관 명단에 포함되었다고 하더라도 주정부가 매년 승인·고시를 하기 때문에 지역 인력수요를 반영한 과정을 지속적으로 제공해야 하며, 일정 수준의 수수료 및 취업률을 달성해야 한다. 그렇지 못할 경우 이 명단에서 탈락하게 되고, 연방정부가 지원하는 교육훈련 사업을 계속적으로 실시할 수 없게 된다.

또한 개인훈련계좌제를 도입한 이후 온라인과 개별상담을 통해 지속적으로

제기되고 있는 정보의 불균형 문제를 해소하기 위해 노력하고 있으며, 이를 통해 구직자가 훈련기관을 선택할 때 구직자에게 가장 적합한 프로그램을 선택할 수 있도록 돕고 있다. 기본적으로 오랫동안 실직상태에 있는 사람들이 우선적으로 지원 대상이 되며, 인력투자법하에서는 개인훈련계좌를 발급 받기 위해서는 핵심서비스와 집중서비스를 거쳐야만 한다. 훈련기관의 질적 관리는 주정부에서 관장한다. 훈련기관 명단에 포함된 기관들은 7개의 성과측정 수단을 가지고 평가되며, 구체적인 성취 목표 및 평가 기준은 주마다 다양하다.

또 다른 미국의 개인훈련계좌제의 특징으로는 훈련정보시스템의 인프라가 잘 구축되어 있다는 점을 들 수 있다. 중요한 훈련정보들은 CRS(Consumer Report System)를 통해 제공되는데 이를 통해 구직자는 교육훈련기관과 관련된 프로그램 비용, 기간, 훈련 일정과 내용 및 성취 수준을 볼 수 있다. 그러나 인력투자법 프로그램에서는 이전의 직업훈련공동법 프로그램보다 프로그램 참여와 관련하여 엄격한 조건들을 제시하고 있기 때문에 이전 시스템과 비교해 3분의 1로 교육생 수가 감소한 것을 알 수 있다(나영선, 2007). 더불어 훈련서비스의 질적인 측면의 확보를 위해 관리·감독과 규제를 강화하다 보니 여기서 발생하는 높은 비용은 곧 훈련공급기관이 다양한 과정 개선을 하는 데 장애가 되었고 이는 수요자들에게 다양한 선택권을 부여하지 못하는 결과를 가져왔다. 미국의 경우 훈련계좌제가 개인에게 선택권을 부여하고 정부의 관리적 측면의 부담을 덜어주며, 개인 및 훈련기관의 책무성 그리고 훈련성과를 극대화하는 등 긍정적인 영향을 미친 것도 사실이나 관련 정보가 불충분하고 개인, 훈련기관, 정부의 서로 다른 이해관계로 인해 문제가 야기되는 것 또한 사실이다(나영선 외, 2009).

3. 선진국 사례의 시사점

지금까지 살펴본 선진국의 실업자훈련체계가 한국의 실업자훈련체계에 갖는 시사점은 크다. 선진국들 역시 실업자훈련시스템의 효율성 강화와 수요자들에게 프로그램 선택의 다양성을 증대시키기 위해 시장주의적 성격의 실업자훈련체계를 도입하였다. 그러나 시장주의적 훈련체계 도입 이후 지역에 따라, 수요에 따라 훈련프로그램이 제한적으로 공급되고 이마저도 이전 제도와 비교했을

때 질적인 저하를 가져왔다(Cedefop, 2000; German Bundestag, 2006). 이외에도 영국과 미국의 바우처 시스템이 작동하는 데 있어 몇 가지 공통된 문제점을 발견할 수 있는데 이러한 원인은 고용사무소(Public Employment Agencies)와 훈련제공자들 사이의 파트너십의 약화에서 기인한다. 훈련바우처 시스템은 경쟁 속에서 구직자들이 자신에게 가장 적합한 훈련과정을 받을 수 있는 환경에서 효율적으로 작동할 수 있다. 이러한 합리적인 선택을 유도하기 위해서는 소비자의 선택, 교육 품질관리, 정부의 적절한 개입 등의 균형 있는 조화가 필요함을 선진국 사례를 통해 알 수 있다. 특히 구직자에게는 정보 인프라 구축을 통한 정보 불균형의 최소화가 무엇보다 중요하고, 훈련프로그램 제공자들에게는 좋은 교육프로그램을 지속적으로 제공하였을 경우 적절한 보상 조치가 정부에 의해 제공되어야 할 것이다. 고용사무소들은 충분한 시간을 가지고 관련 의사결정을 하고, 바우처 시스템을 구동하는 데 더 큰 유연성을 발휘해야 할 것이다(Hipp & Warner, 2007). 뿐만 아니라 구직자들이 최선의 선택을 할 수 있는데 도움이 될 수 있는 독립적인 조언프로그램, 적절한 프로그램 제공자가 준비되었을 때 최상의 실업자를 위한 직업교육훈련의 목적을 달성할 수 있음을 선진국의 사례를 통해 알 수 있다.

Ⅲ. 실업자훈련 시스템의 시장주의적 재편

1. 직업능력개발계좌제의 도입

최근에 도입된 직업능력개발계좌제는 서구 선진국의 훈련바우처제도를 우리 현실에 맞게 변용하여 개발한 것이다. 서구에서의 훈련바우처와 유사한 제도를 도입하려는 논의와 시도는 1990년대 말 경제위기 시기까지 거슬러 올라간다. 외환위기가 한창 진행되던 1998년에 이미 교육훈련 바우처 및 카드제도의 도입 방안에 대한 정책연구가 수행되었으며(강순희 · 홍성호, 1998; 이종훈 외, 1998), 이후에도 선진국의 근로자 자율적 훈련제도에 대한 연구가 계속되었다(강순희 외, 2000). 한편 선도적으로 개인훈련계좌제(Individual Training Account)

를 도입한 영국은 도덕적 해이 등의 문제로 실패한 반면, 캐나다·미국·네덜란드 등은 비교적 성공적인 것으로 평가되면서(OECD, 2005) 같은 시장주의적 성격을 띤 훈련계좌제라고 할지라도 이를 어떻게 실천하는가에 따라 그 결과는 달라짐을 알 수 있다.

직업능력개발계좌제 이전의 실업자훈련은 고용노동부 고용센터에 구직등록을 한 신규 혹은 전직 실업자가 고용센터의 직업상담원으로부터 훈련상담을 통해 적합한 훈련과정이나 훈련기관 안내를 받아 고용노동부 장관으로부터 승인(지정)받은 훈련기관을 선택한 후 훈련기관에 관련 서류(구직등록필증 등)를 제출하고 수강 등록을 신청한 후 훈련을 이수하는 방식으로 진행되었다(고용노동부, 2010b : 12~15). 이런 방식은 통상 위탁훈련 혹은 물량배정 방식으로 일컬어졌다. 실업자훈련과정 선정은 연 2회 지방고용센터에서 이루어졌으며, 훈련과정 인증을 받은 훈련기관은 ‘국비 무료직업훈련’이라는 모집 광고를 통해 훈련생을 모집하여 훈련을 실시하고 훈련비를 고용노동부로부터 환급받았다. 사실상 정부주도 공급자 중심의 훈련 공급체계가 십여 년 이상 지속되었고, 산업현장의 인력수요나 훈련생의 선택권은 설 자리가 좁았다.

이와 같은 종전의 민간훈련기관 물량배정 방식의 실업자훈련은 여러 가지 구조적 문제점을 드러냈다. “무엇보다 종래의 실업자훈련은 기업·산업 등 인력수요자와 구직자 등 훈련수요자가 배제된 공급자 중심의 전달체계로 운영되어 훈련과정 개발 및 훈련 실시 등에 있어 산업현장의 기술 및 인력수요를 제대로 반영하지 못하였다. 아울러 산업화 시기의 기능인력 양성에서 노동시장 유연화에 따른 실업자의 재취업을 지원하는 시스템으로 변화하는 과정에서 훈련기준이 현장의 기술수요 변화에 탄력적으로 대응하지 못하고, 훈련장비·교사 등 인프라의 개선도 지체되었다. 물량배정 방식의 지속, 시장 내 경쟁·평가시스템의 미정착으로 인한 노동시장 성과 미흡 등 정부 실패를 노정해 왔다”(장홍근, 2011 : 23)

종전의 실업자훈련사업 체계의 구조적 문제점을 해결하기 위한 노력은, 훈련수요자의 선택권을 확대하고 훈련기관이 아닌 훈련과정에 기초한 훈련시장 형성을 지향하는 직업능력개발계좌제의 도입으로 귀결되었다.⁴⁾ 2007년 발표된

4) 나영선 외(2005)는 지역 취약계층의 능력개발을 위한 개인훈련계좌제의 시범 적용을 제안

고용노동부의 「제1차 평생직업능력개발기본계획」은 이러한 정책 구상을 집약하고 있다. 이 계획은 저성장 - 저고용 - 양극화의 구조적 문제에 직면한 우리가, 이를 해결하고 성장과 복지의 선순환 구조를 만들려면 인적자본의 고도화와 고숙련 사회로의 전환을 이루어야 한다는 인식하에, ‘보편적 권리로서의 직업능력개발’과 아울러 ‘시장친화적 전달체계의 혁신’을 주요한 추진 전략으로 제시하였다. 이후 현 정부에서 시장친화적 직업능력개발체제 개편(대통령 주최 국가경쟁력강화위원회 13차 회의, 2009. 5)을 발표하였고, 이를 계기로 직업능력개발계좌제 전면 도입이 결정되었다. 이러한 맥락에서 볼 때, 실업자 및 비정규직 근로자 등 취약계층을 대상으로 하는 현행 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)는 노동시장 취약계층의 능력개발을 위한 훈련의 권리를 대폭 확대하되, 전달체계 면에서 시장의 효율성을 최대한 활용하겠다는 정책 구상의 산물이었다.

현 정부는 종래의 실업자훈련 방식의 문제점을 개선하기 위해 2008년 대구와 광주에서 시범 실시한 이후 전국적 시범 사업을 거쳐 2011년부터 모든 실업자훈련을 직업능력개발계좌제로 대체하였다.⁵⁾ 직업능력개발계좌제는 실업자 개인의 훈련프로그램 선택권 보장을 통하여 훈련시장에서의 훈련기관 간 경쟁을 촉진하고, 시장친화적이고 효율적인 훈련체제로 개편함으로써 궁극적으로 훈련사업의 효율화와 실업자훈련의 효과성을 높이려는 취지로 도입되었다.⁶⁾ 다시 말해, 정부는 “직업능력개발계좌제를 통해 일정한 요건을 갖춘 훈련 희망자에게 일정 범위의 훈련계좌를 부여하고 선택권을 대폭 확대하면서, 훈련비 일부 자부담 제도를 도입하여 책무성을 강화하고, 훈련기관 간의 경쟁을 높여 현장 수요에 부응하는 다양한 훈련이 유연하게 공급되는 수요자 중심의 훈련시스템으로의 전환을 도모하였다”(장흥근, 2011 : 23).

하였으며, 장흥근·이의규(2006)는 구조적으로 능력개발의 기회에서 배제된 비정규직 근로자의 능력개발을 위해 근로자 주도형의 직접지원 방식인 개인훈련계좌제가 유효한 방안이라고 진단하였다.

- 5) 직업능력개발계좌제 시범 사업의 성과에 대한 엄정한 평가가 이루어지지 않은 채 이전 실업자훈련방식을 폐기하고 계좌제 방식으로 전면 전환한 것은 정책 의지 외의 다른 무엇으로 설명하기 어렵다.
- 6) Barnow(2009)에 따르면, 시장주의적 성격의 직업교육훈련 시스템은 훈련기관 간의 훈련생 유치에 경쟁이 불가피하기 때문에 상대적으로 경쟁력이 없는 기관은 도태하게 되고 결과적으로 적합한 훈련기관들만이 살아남아 종합적인 측면에서 기존의 정부 위주의 직업교육훈련제도보다 우월하다고 주장하고 있다.

2. 직업능력개발계좌제 사업체계와 지원 내용

현행 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)는 적합훈련과정(ETPL) 심사 및 공고(고용노동부, 직능원) → 훈련참여 희망자의 구직등록 및 훈련상담(고용노동부 고용센터) → 내일배움카드 발급 → 훈련기관 및 과정 선택과 훈련참여 → 훈련비용 정산 및 취업지원/개인이력관리 등의 과정을 통해 진행된다.

직업능력개발계좌제 훈련 방식에서 고용노동부 등 관련 주체의 역할은 다음과 같다. 고용노동부는 사업계획 수립, 법령 및 시행 지침 제·개정 등 사업을 총괄적으로 관리하며, 고용노동부 산하의 지역 고용센터는 실업자의 구직등록, 훈련상담, 직업능력개발계좌(내일배움카드) 발급, 교육훈련이력관리, 지도·점검 등을 담당한다. 한국고용정보원은 HRD-Net을 통해 각종 직업정보와 훈련정보, 자격정보 등을 제공하며, 훈련이력에 대한 전산관리, 금융기관과 연계한 훈련비용 정산시스템의 구축 및 운영 등을 담당한다. 카드사는 훈련비용 정산시스템 구축 및 HRD-Net과 연계, 출결 단말기 설치 및 관리를 맡는다. 적합훈련과정 심사 및 직업훈련기관 평가 업무는 정부출연연구기관인 한국직업능력개발원에서 수행한다. 훈련기관은 적합훈련과정 개발 및 심사 신청, 훈련생 모집·선발, 훈련실시, 취업지원 등 사후관리 역할을 수행한다.

훈련상담은 직업능력개발계좌제의 성공적인 정착을 위해 필수적이다. 넓은 의미의 훈련상담은 훈련 필요성이 있는 훈련대상자를 선별하고 훈련정보를 제공하며, 취업에 이르기까지 훈련이력을 관리하고 취업지원서비스를 제공하는 일련의 과정이다. 현재 훈련상담은 계좌 발급 단계에서 ‘구직등록 → 훈련 필요성 판단 → 계좌 발급 결정 → 개인훈련계획서 작성(훈련 분야 약정, 취업훈련 분야 명시) → 계좌 발급’의 순서로 이루어지며, 계좌 발급 이후에는 훈련 분야의 변경이나 동일 훈련과정 재수강 등에 대한 상담이 이루어진다. 훈련 수료 후에는 미취업자를 대상으로 취업지원서비스 제공의 방식으로 진행된다. 현재 고용센터에서는 구직희망 내방자를 취업의욕 제고 대상자(A형), 취업능력 또는 기술 제고 대상자(B형), 취업알선 대상자(C형) 등으로 분류하여 이 중 B형에 대하여 심층적인 직업훈련상담 서비스를 제공한다. 한편 2010년 10월부터 계좌 발급 시 선별 기능을 강화하기 위해 계좌발급심의회를 고용센터별로 구성

운영하고 있다.

한국직업능력개발원에서 위탁하여 수행하는 적합훈련과정 심사는 1단계 지원 필요성 심사(직능원 평가센터), 2단계 내용 적합성 심사(심사위원), 3단계 현장실사(지방노동관서), 최종 종합심사 등 네 단계로 진행된다.

내일배움카드제하의 훈련 지원은 훈련비 지원과 교통비, 식비 등의 지원으로 이루어진다. 훈련비 지원은 훈련생이 카드를 사용하여 훈련을 이수하면 정부가 훈련기관에 소정의 훈련비를 지급하는 방식으로 이루어지는데, 1인당 계좌한도는 200만 원이고,⁷⁾ 유효기간은 발급일로부터 1년이다. 발급 횟수는 취업 전 1회를 원칙으로 한다. 훈련비는 수강료 실비의 60~80%를 정부가 지원하고 나머지 20~40%는 책무성 확보 차원에서 훈련생 본인이 부담하는, 이른바 훈련비 일부 자부담 방식을 도입하였다.⁸⁾ 지원한도 200만 원 초과 금액도 훈련생 본인 부담이다. 훈련비 중 자부담률은 훈련수급 효율화 차원에서 훈련직종별로 차등을 두고 있다. 다만, 취업성공패키지지원사업 참여자, 기초생활수급자, 희망리본사업 참여자, 중소기업친화직종 수강 희망자, 취약계층을 위한 계좌적합훈련과정 단독반을 수강하는 북한이탈주민 등 취약계층에 대해 예외적으로 자부담을 면제해 준다.

3. 직업능력개발계좌제의 전개

최근 2년간의 훈련계좌 신청 및 발급 현황을 보면 2010년의 경우 신청자 351,231명에 발급인원 311,348명이었고, 2011년의 경우 신청자 268,760명에 발급인원 237,871명으로 집계되었다. 2011년의 경우는 전년도에 비해 훈련계좌 신청인원과 발급인원이 크게 줄었다.⁹⁾ 훈련상담을 거쳐 계좌를 발급받은 사람의 비율 곧 발급률은 2010년 88.6%, 2011년 88.5%로 두 해 모두 높은 발급

7) 자활사업 참여자 등 노동시장 취약계층을 대상으로 하는 취업성공패키지사업 참여자의 경우 예외적으로 직업능력개발계좌 연간 한도액은 300만 원이다.

8) 이후 보다 신중한 훈련선택 및 성실한 훈련수강 등 책무성 강화 차원에서 훈련비 자부담 비율을 상향 조정하였으며, 2012년 현재 훈련비 자부담률은 훈련 분야에 따라 25~45% 수준이다.

9) 2011년 훈련계좌 신청 및 발급인원이 크게 감소한 것은 훈련상담의 강화와 그에 따른 계좌 발급신청의 억제 효과에 기인하는 것으로 보인다.

〈표 1〉 직업능력개발계좌 신청 및 발급 현황 : 2010~2011

(단위: 명, %)

	신청인원	계좌 발급인원	미발급인원
2011	268,760(100.0)	237,871(88.5)	30,889(11.5)
2010	351,231(100.0)	311,348(88.6)	39,883(11.4)

주: () 안의 수치는 신청인원 대비 백분율임.

자료: 고용노동부.

〈표 2〉 직업능력개발계좌 발급 인원 대비 훈련참여 현황

(단위: 명, %)

	직업능력개발계좌 발급인원			훈련참여자 수		
	전 체	신규	전직	전 체	신규	전직
전 체	461,100	127,342	333,758	332,303 (72.1)	96,572 (75.1)	236,731 (70.9)
2010	311,348	80,989	230,359	229,231 (73.6)	62,486 (77.2)	166,745 (72.4)
2009	149,752	46,353	103,399	103,072 (68.8)	33,086 (71.4)	69,986 (67.7)

주: () 안의 수치는 발급인원 대비 참여자 수의 백분율임.

자료: 고용노동부.

를 나타내었다(표 1 참조). 이는 사실상 계좌 신청자의 대부분이 형식적인 결격 요건만 없으면 계좌를 발급받고 있다는 것으로, 훈련의 필요성보다는 훈련 참여 희망자의 의지가 계좌 발급에 주요하게 작용함을 시사한다.

2009년과 2010년에 직업능력개발계좌를 발급받은 사람의 72.1%가 실제 훈련에 참여한 것으로 나타났다(표 2 참조). 2009년의 경우 총 149,752명이 직업능력개발계좌를 발급받아 그 중 103,072명이 훈련에 참여하여 훈련참여율은 68.8%로 집계되었다. 계좌발급 대비 훈련참여율을 실업자 유형별로 보면 신규 실업자가 71.4%로, 전직실업자의 참여율 67.7%보다 약간 높게 나타났다. 2010년에는 계좌제훈련 예산이 대폭 늘면서 계좌발급 총인원도 311,348명으로 크게 늘어났다. 2010년 계좌발급자 가운데 229,231명이 훈련에 참여하여 참여율은 73.6%로 집계되었다.¹⁰⁾ 신규실업자와 전직실업자 모두 참여율이 올라갔으며, 신규실업자의 참여율이 약 5%포인트가량 높게 유지되고 있다.

〈표 3〉 적합훈련과정 심사, 승인 및 개설 현황 : 2011. 2

(단위: 개, %)

	심사 현황					과정 개설	
	전 체	승인		불승인			
		과정 수	승인율	과정 수	불승인율	과정 수	개설률
전 체	36,757	18,477	(50.3)	18,280	(49.7)	10,227	(55.3)
2010	26,435	13,668	(51.7)	12,767	(48.3)	7,114	(52.0)
2009	9,456	4,280	(45.3)	5,176	(54.7)	2,794	(65.3)
2008	866	529	(61.1)	337	(38.9)	319	(60.3)

주: 개설률은 승인과정 수 대비 개설과정 수의 백분율임.

자료: 고용노동부.

훈련기관이 계좌제훈련시장에 훈련과정을 개설 운영하기 위해서는 훈련과정을 개발하여 적합훈련과정 심사 신청을 한 후 소정의 심사를 거쳐 적합훈련과정으로 승인을 받아야 한다. 직업능력개발계좌제 도입 이후 2011년 2월 말 현재까지 적합훈련과정 심사 과정 수는 36,757개이며, 심사 결과 승인된 과정은 총 18,477개(승인율 50.3%), 그 중 개설된 과정은 10,227개로 평균 과정 개설률은 55.3%로 나타났다. 과정 개설률이 2009년 이전까지 60% 중반에 이르렀지만 2010년 승인된 과정 개설률이 52%로 전년에 비해 크게 낮은 것으로 보이지만, 2011년 2월 현재 승인 유효기간이 남아 있으므로 예년과 비슷한 수준으로 올라갈 것으로 전망된다.

종래의 실업자훈련 방식에 비해 직업능력개발계좌제가 도입되면서 실업자훈련 참여기관이 대폭적으로 확대되었다. 고용노동부 집계에 따르면, 2011년 2월 현재 직업능력개발계좌제 훈련기관 참여 현황은 적합훈련과정 승인을 받은 선정기관이 3,150개, 과정 운영기관이 2,269개로 나타났다. 이 중 과거 물량배정 실업자훈련 실시 이력이 있는 기관(기존 기관)은 선정기관 기준으로 965개소로 전체 3,150개 기관의 30.5%를 점하며, 운영기관 기준으로는 850개소로 계좌제 훈련 운영기관 2,269개소 가운데 37.5%를 차지한다(표 4 참조).

10) 2010년 직업능력개발계좌 발급자의 훈련참여율은 계좌 유효기간이 종료되는 시점 이후 집계에서 더 올라갈 수 있다.

〈표 4〉 직업능력개발계좌제 훈련기관 현황 : 2011. 2

(단위: 개소, %)

선정기관 현황			운영기관 현황		
전체	기존	신규	전체	기존	신규
3,150(100.0)	965(30.5)	2,185(69.5)	2,269(100.0)	850(37.5)	1,419(62.5)

주: '기존'은 자료 추출일 현재 물량매정 실업자훈련 실시 이력이 있는 기관임.

() 안의 수치는 전체 기관 수 대비 백분율임.

자료: 고용노동부.

4. 실업자훈련 시스템 재편의 잠정적 결과

중전의 실업자훈련 직업능력개발계좌제로의 전면적인 재편은 훈련의 양적 규모는 물론이고 내부 구성, 그리고 훈련성과 모든 면에서 커다란 변화를 초래하였다. 직업능력개발계좌제로의 전환에 따른 전후의 변화를 훈련의 양적 확대를 통한 접근권 확대 측면과 실업자훈련에 대한 투자와 성과 측면에서 살펴보기로 한다.

가. 훈련선택권의 확대

직업능력개발계좌제가 시행된 이래 실업자훈련에 대한 접근권 혹은 훈련참여의 권리가 신장되었다는 점은 여러 면에서 확인된다. 먼저 실업자훈련 참여 총수가 폭발적으로 증가하였다. 2005년에서 2008년까지 10만 명 내지 11만 명대에 머물던 실업자훈련 실시인원이 직업능력개발계좌제가 본격화된 2010년에는 30만 4,000명으로, 다시 2011년에는 39만 4,000명으로 급증하여 2005년에 비해 3.68배 수준으로 늘어났다(표 5 참조).

〈표 5〉 실업자 직업능력개발훈련 실시인원 추이

(단위: 천 명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
훈련인원	107	102	117	113	153	304	394

자료: 고용노동부, 『2012년판 고용노동백서』, p.532.

〈표 6〉 실업자훈련 인정과정 추이

(단위: 개소)

	2007	2008	2009	2010
물량배정 훈련과정	3,942	4,221	3,692	a
계좌제 훈련과정	-	529	4,280	13,668
수강가능 과정 수	3,942	4,750	8,501	17,948+a

주: 직업능력개발계좌제 적합훈련과정의 유효기간은 1년임.

자료: 고용노동부, 『고용노동백서』, 2011년판, pp.136~137 및 2012년판, p.143을 토대로 작성.

직업능력개발계좌제의 시행에 따라 종전의 위탁훈련방식 대신 적합훈련과정 심사 제도가 도입되면서 실업자훈련과정도 큰 폭으로 늘어났다. 종전의 물량배정 방식하에서 인정된 훈련과정 수는 연간 약 4,000개 안팎이었으나 훈련수요자 선택권이 강조되면서 훈련생들이 선택하여 수강할 수 있는 훈련과정은 2010년 약 1만 8,000개를 상회할 정도로 급증하였다. 2010년 수강가능 실업자훈련 과정은 직업능력개발계좌제 도입 이전인 2007년에 비해 최소 4.55배 이상 확대되었다(표 6 참조).

직업능력개발계좌제의 시행에 따른 훈련선택권의 확대는 고용노동부 훈련참여기관의 증가에서도 엿볼 수 있다.¹¹⁾ 고용노동부 직업능력개발훈련 실시기관은 2005년 3,174개에서 계좌제 도입 직전인 2007년 4,931개로 늘었고, 시범사업 첫 해인 2008년에 5,154개로 약간 증가한 후 계좌제가 전국적으로 확대된 2009년에 6,611개로 크게 늘었으며, 2011년에는 7,000개를 넘어선 것으로 집계되었다(표 7 참조). 훈련 실시기관이 이처럼 단기간에 늘어난 주된 원인은 계좌제의 시행에 있다는 사실은 불문가지이다. 세부 범주별로 보면 민간훈련기관 중에서 상대적으로 규모가 영세한 학원의 증가세가 두드러진 것으로 나타났다.

직업능력개발계좌제는 실업자훈련 참여자의 수뿐 아니라 인적 구성에도 큰 변화를 초래하였다. 2009년까지 종전 위탁훈련 방식의 훈련생 구성과 2010년 이후 계좌제 방식 훈련생 구성을 비교해 보면, 성별로는 여성, 연령별로는 40세 이상의 중장년층, 학력별로는 전문대 이상의 고학력층의 비율이 두드러지게 늘

11) 여기에서는 자료의 제약상 실업자훈련 및 계좌제훈련 참여에 한정하지 않고 고용노동부의 직업능력개발훈련 참여기관 전체 추이를 살펴보았다.

〈표 7〉 직업능력개발훈련 실시기관의 추이

(단위: 개소)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전 체		3,174	3,877	4,931	5,154	6,611	6,932	7,049
공공		53	49	49	49	47	36	35
민 간	소 계	3,121	3,828	4,882	5,105	6,564	6,896	7,014
	고용노동부 지정시설	612	687	756	873	959	900	874
	고용노동부 훈련법인	56	68	67	70	68	59	55
	학원	776	1,260	1,493	1,756	2,040	2,376	2,655
	사업주 자체 및 단체	1,113	1,723	2,457	1,006	1,615	1,610	1,769
	평생교육시설	-	-	-	504	664	818	896
학교 전문대 등 기타		91	90	109	896	1,213	1,133	765

- 주: 1) 고용노동부의 직업능력개발훈련을 실시한 기관 수.
 2) 2005~2007년의 경우 ‘학교 전문대 등 기타’는 ‘대학 전문대학’, ‘사업주 자체 및 단체’는 ‘기타(사업주 자체 등)’임.

자료: 고용노동부, 2006년판부터 2012년판까지의 『고용노동백서』를 토대로 작성.

〈표 8〉 실업자훈련생 구성의 변화

(단위: 명, %)

		2007	2008	2009	2010	2011
전 체		116,652	113,487	153,465	303,598	394,247
성별	남성	46.4	45.7	40.7	29.9	29.4
	여성	53.6	54.3	59.3	70.1	70.6
연령별	29세 이하	47.3	45.8	41.6	36.0	34.9
	30~39세	31.8	32.1	31.7	33.1	31.7
	40~49세	13.5	14.2	17.6	20.7	21.7
	50세 이상	7.4	7.9	9.1	10.3	11.7
학력별	고졸 이하	61.6	28.2	55.7	46.4(50.5)	-
	전문대 이상	38.4	41.8	44.3	45.4(49.5)	-

- 주: 1) 2009년까지는 계좌제훈련 인원 미포함.
 2) 2010년 학력 미확인자 24,807명은 제외하였으며, () 안의 수치는 학력이 확인된 사람의 합을 100%로 계산한 구성비임.

자료: 고용노동부, 『고용노동백서』, 2011년판, p.534 및 2012년판, p.534. 계산 오류는 수정.

어난 반면, 남성, 29세 이하 청년층, 고졸 이하 저학력층의 비율이 현저히 낮아졌다(표 8 참조). 이러한 변화는 직업능력개발계좌제 시행이 절대적으로 모든 하위 집단에서 훈련참여 기회를 확대하였지만 상대적으로 취약계층의 실업자

훈련 참여 기회를 제약하였을 가능성을 보여준다. 이런 결과는 20~40%에 이르는 훈련비 자부담 제도와 연관되었을 것으로 추측된다.

나. 실업자훈련 투자와 성과의 변화

직업능력개발계좌제가 본격적으로 도입된 이래 정부의 실업자훈련 예산지출은 급감하였다. 2009년 3,984억 100만 원에 이르던 실업자훈련 예산지출액이 2011년에는 2,678억 1,700만 원으로 급감하였다. 물론 2009년 실업자훈련 예산 투입이 2008년의 글로벌 경제위기에 대한 선제적 대응으로서의 성격이 있었다는 점을 고려하더라도 이러한 큰 폭의 감소는 실업자훈련 시스템의 재편이 정부의 훈련투자 감소와 연관되었음을 시사한다.

한편 정부의 예산지출은 줄어들었지만 종전의 위탁훈련 방식에 비해 직업능력개발계좌제 방식 아래에서 훈련인원은 크게 증가하였는데 이로 인해 훈련생 1인당 정부 재정지출은 위탁훈련 방식 때(약 278만 원)에 비해 23.6%(2009)~43.0%(2011) 수준으로 격감하였다(표 9 참조). 이와 같은 1인당 훈련 투자의 급감은 훈련과정의 단기화, 훈련의 질적 수준 저하 그리고 직업능력개발계좌제 훈련 취업성과의 하락으로 이어졌을 가능성이 높다.

직업능력개발계좌제의 취업성과는 초미의 관심사이지만 아직 확정적인 분석 결과는 나오지 않은 상태이다. 잠정적으로 현재까지의 분석 및 현장의 보고를 종합하면, 직업능력개발계좌제 훈련의 취업성과는 훈련의 단기화, 훈련생에 대

〈표 9〉 유형별 실업자훈련 예산집행액과 훈련인원 추이

(단위: 백만 원, 명, 천 원/명, %)

	2009		2010		2011
	위탁훈련	계좌제훈련	위탁훈련	계좌제훈련	계좌제훈련
예산집행액(A)	341,378	57,023	104,530	230,397	267,817
훈련인원(B)	123,125	87,215	37,642	246,597	224,328
인당 훈련예산 (A/B)	2,777 (100.0)	654 (23.6)	2,777 (100.0)	934 (33.7)	1,194 (43.0)

주: 신규 실업자훈련과 전직 실업자훈련의 예산집행액과 인원을 분석한 결과임.
 자료: 고용노동부, 『고용노동백서』, 2010년판, p.117, p.123 및 2011년판, p.129, 그리고 2012년판, p.145.

한 관리 기능 약화 등으로 말미암아 종래의 물량배정 방식 실업자훈련의 취업 성과에 비해 저조한 것으로 나타났다. 종전의 실업자훈련과 직업능력개발계좌제 방식 실업자훈련의 취업성과에 대한 근래의 실증적 분석 결과들을 비교해 보면 다음과 같다.¹²⁾

종전의 실업자훈련의 취업효과에 대한 최근의 분석으로는 이병희 외(2009)가 있다. 이 연구에서는 2007년 전직 실업자훈련을 이수한 사람을 대상으로 훈련 종료 후 6개월 시점의 취업률을 고용보험 조회를 통해 분석하였는데 실업급여 신청자의 경우 45.8%, 미신청자의 경우 46.9%로 추정하였다.

직업능력개발계좌제 훈련 이수자의 취업효과에 대한 연구로는 정재호(2010), 조준모 외(2010a, 2010b) 등이 있다. 정재호(2010)는 2008년 9월부터 2009년 3월까지 계좌제훈련에 참여한 사람을 대상으로 훈련 종료 후 6개월 시점의 취업률을 고용보험 DB 조회 방식으로 조사하였는데, 전체, 신규, 전직 실업자 각각의 취업률을 30.5%, 23.3%, 35.8%로 보고하였다. 조준모 외(2010a)는 2008년 9월부터 2009년 3월까지 대구와 광주 지역의 계좌제훈련 참여자의 2010년 1월 현재 취업률을 고용보험 DB 조회 방식으로 조사한 결과 28.6%의 취업률을 보고하였다. 후속 연구에서 조준모 외(2010b)는 2008년 9월부터 2009년 12월까지 실업자 대상 계좌제훈련 참여자의 최대 취업률이 신규 및 전직 실업자 각각 18.1%, 30.9% 수준으로 추정하였다. 이상의 결과를 두고 보면, 비교집단을 전직실업자로 한정할 경우 계좌제 실업자훈련의 취업률이 실업자 위탁훈련 방식에 비해 약 10~16%포인트 하락한 것으로 보인다.

한편 고용노동부의 공식 집계 역시 종전의 위탁훈련 방식에 비해 직업능력개발계좌제 방식 실업자훈련의 취업성고가 두드러지게 낮음을 보여준다(표 10 참조). 고용보험 가입사업장 취업을 기준으로 한 취업률을 보면, 2009년 종전의 실업자훈련 취업률은 43.2%였음에 비해 직업능력개발계좌제 실업자훈련의 경우 계좌 유효기간(1년)이 경과된 자의 고용보험 가입사업장 취업률은 2009년 28.6%, 2010년 30.3%로 집계되었다. 종전의 실업자훈련 취업률에 비해 직업능력개발계좌제 훈련의 취업률이 약 13~15%포인트 크게 하락하였음을 알 수 있

12) 이 실증분석 결과들은 분석 대상 시기, 분석 방법, 자료 등에서 약간씩 차이가 있지만 전체적인 취업성고를 파악하는 데는 문제가 없을 것으로 판단된다.

〈표 10〉 종전의 실업자훈련과 직업능력개발계좌제 방식의 훈련 취업률

(단위 : %)

	2009	2010
종전 실업자위탁훈련	43.2	
계좌제훈련	28.6	30.3

주: 고용보험 가입사업장 취업 기준임.

자료: 고용노동부, 『2011년판 고용노동백서』, p.139 참조

다(고용노동부, 2011a : 139).

이 같이 훈련성과가 저조하게 된 데에는 직업능력개발계좌제 도입 이후 심화되고 있는 훈련 공급의 새로운 편중 현상과 연관되었을 수 있다. 고용노동부의 분석에 따르면 승인된 적합훈련과정이 몇몇 직종에 집중된 것으로 나타나고 있다. 2010년에 직업능력개발계좌제 적합훈련과정으로 승인된 훈련과정은 13,668 개인데, 이를 훈련직종별로 분류해 보면 문화·예술·디자인·방송 관련직이 28.3%로 가장 많고, 다음으로 경영·회계·사무 관련직(25.3%), 정보통신 관련직(10.6%), 음식서비스 관련직(9.5%), 미용·숙박·여행·오락 및 스포츠 관련직(6.7%)의 순으로 나타났다.

직업능력개발계좌 수급자의 훈련참여를 기준으로 보면 훈련직종별 편중 현상이 더 높게 나타나고 있다. 2011년 1월부터 2월까지 직업능력개발계좌 훈련참여자의 직종별 참여 현황을 분석한 자료에 따르면, 전체 인원의 36.4%가 경영·회계·사무 직종 훈련과정에 참여하였으며, 다음으로 문화·예술·디자인·방송(18.6%), 음식서비스(16.7%)순으로 나타났다. 여기에다 미용·숙박·여행·오락·스포츠(6.9%)까지 더하면 이 네 직종이 전체 훈련참여 인원에서 차지하는 비율이 78.6%에 이를 정도로 직종별 편중 현상은 심하다.¹³⁾

13) 종전의 위탁훈련 방식에 의한 훈련참여자의 주요 훈련 분야 역시 대체로 몇 개 직종(서비스, 사무관리, 정보통신, 기계장비)에 집중되어 있었다. 하지만 정보통신과 기계장비 분야 훈련참여자 비율이 신규 실업자훈련의 경우 적어도 27%(2009년, 2010년)에서 많게는 38%(2008년), 전직 실업자훈련의 경우에도 적어도 30%(2009년)에서 많게는 35%(2008년)에 이르렀다는 점을 감안할 때 계좌제훈련의 직종별 편중 구조는 산업 현장의 인력수요 구조와 더 괴리되었을 가능성이 있는 것으로 보인다.

IV. 실업자훈련 시스템 재편에 대한 비판적 검토

1. 실업자훈련 시스템 재편의 성격과 성과

일반적으로 공공 영역에서의 시장주의적 개혁은 시장참여자의 선택과 책임을 강조하고, 진입장벽이나 가격규제 완화를 통해 경쟁을 촉진하며, 이를 통해 재정 투입의 효율성을 높이고 제한된 재정으로 최대의 효과를 거두려고 한다. 앞에서 살펴본 대로 직업능력개발계좌제의 도입 역시 다음과 같은 몇 가지 점에서, 최근 이루어진 훈련사업체계의 시장주의적 재편의 성격을 단적으로 보여 준다.¹⁴⁾

첫째, 훈련의 수요자인 훈련생에게 훈련기관과 훈련과정에 대한 파격적인 선택권을 부여함으로써 훈련시장에서 수요자 선택권을 강화하였다. 이를 통해 과거의 정부주도 공급자 중심의 전달체계를 수요자 중심의 전달체제로 혁신하고자 하였다.

둘째, 과거의 고용노동부 직업능력개발훈련시설 인·지정과 무관하게 직업능력개발원으로부터 적합훈련과정으로 승인만 받으면 누구나 직업능력개발계좌제 훈련시장에 참여할 수 있게 함으로써, 훈련시장에 대한 진입 장벽을 대폭 낮추었다. 실제로 직업능력개발계좌제 도입 이후 새로이 훈련시장에 진입한 훈련기관들이 폭발적으로 증가하였다.

셋째, 시장 규모의 확대에 비해 신규 진입 훈련기관이 급속히 팽창함으로써 훈련공급자 간의 경쟁이 격화되었다. 직업능력개발계좌제 훈련시장에서의 경쟁은 기관 베이스의 시장 진입 규제가 무너지고 적합훈련과정 심사라고 하는 관문만 넘으면 누구라도 훈련시장에 진입할 수 있게 됨으로써 더욱 격화되었다.

넷째, 상당한 정도로 훈련서비스에 대한 가격 규제가 완화되었다. 과거 훈련

14) 일찍이 강순희는 교육훈련바우처 제도에 대하여 “시장 원리를 도입하여 … 수요자에게 직접 그 비용을 투자(지원)하여야 한다는 철학에서 출발하는 것”이라고 해석한 바 있다(강순희·홍성호, 1998: 8).

체계하에서 훈련비는 훈련비 조건표에 의한 표준 훈련단가 체계에 의해 사실상 일률적으로 규제됨으로써 가격경쟁 메커니즘 자체가 작동하지 않았다. 이에 반해 직업능력개발계좌제하에서는 표준 훈련비가 아니라 실훈련비 기준의 지원 방식을 택함으로써 다양한 훈련 가격이 존재할 수 있고 경쟁 메커니즘이 작동할 수 있게 되었다.

다섯째, 일부 예외를 제외하고 원칙적으로 모든 훈련생이 훈련비 중의 일정 부분에 대하여 자기 부담을 해야 하는 수혜자 부담 원칙을 도입함으로써 시장 참여자의 책무성을 강화하였다.

2. 직업능력개발계좌제 시행상의 제 문제¹⁵⁾

직업능력개발계좌제의 급속한 확대 및 전면 실시에 따라 성과와 더불어 일부 측면에서 예상했거나 혹은 예상치 못했던 문제들이 나타나고 있다. 먼저 직업능력개발계좌제 훈련시장 참여 훈련기관의 문제를 들 수 있다. 직업능력개발계좌제 훈련 참여 훈련기관이 크게 늘어나면서 경쟁이 격화되고 있지만 시장 경쟁의 편익보다 부작용이 적지 않게 나타나고 있다. 학원 등 영세 훈련기관의 대거 참여로 양적으로는 크게 증가하였지만 훈련의 질적 수준 유지가 어려워 자칫 훈련 품질의 하향 평준화 가능성이 상존한다.

둘째, 직업능력개발계좌제 훈련 분야와 과정의 문제이다. 계좌제 참여 훈련기관 간의 경쟁 격화로 훈련생 모집이 용이한 훈련과정이 다수 개설됨으로써 훈련과정의 다양화에 역행할 가능성이 커지고 있다. 훈련생들의 선호가 높은 훈련 분야는 더욱 늘어나고 선호가 낮은 훈련 분야는 더욱 축소되는 경향을 보이며, 적합훈련과정으로 인정받은 후 훈련생 모집 문제 등으로 과정 미개설, 개강 지연 사례가 상당수 발생하고 있다. 절대적으로 인력이 모자라는 제조업 분야 등 일자리 수요가 많은 훈련 분야에 대한 훈련 및 인력 부족이 심화되고 노동시장에서 수요가 많지 않은 서비스 분야 등의 훈련 공급은 많아져 일자리와 훈련 수요생의 불일치(mismatch)가 온존하고 있다.

15) 이 부분은 한국노동연구원이 기획재정부 정책연구용역사업으로 수행한 『일자리 창출 교육 및 훈련사업군 심층평가』(2011) 중에서 장홍근·박혁·최효미가 수행한 「실업자훈련 사업 평가」 부분을 토대로 작성하였다.

셋째, 훈련 교·강사의 문제이다. 훈련과정이 단기화되고 과정 개설의 불확실성이 높아지면서 대다수 훈련시설에서 강사의 고용안정성이 약화되고 있다. 또한 훈련 교·강사에 대한 자격 요건이 사실상 사라져 경력만 있으면 누구나 훈련 교·강사가 될 수 있는 등 잠재적 공급이 늘어나 저임금과 낮은 고용안정성으로 이·전직이 빈번해지고 있다. 훈련기관에서 훈련 교·강사의 양성과 활용에 대한 투자도 미흡하여 우수한 훈련 교·강사의 확보가 어려워지고 있으며, 이는 훈련의 효과를 낮추어 훈련생 모집이 더욱 어려워지는 악순환으로 이어진다. 훈련과정의 개발이나 준비 단계에서 훈련 교·강사가 과정과 유리되어 있고, 인센티브 체계도 미흡하여 강사의 열의를 유도하기 어려운 실정이다.

넷째, 훈련의 노동시장 성과 문제이다. 종래 실업자훈련기관들은 나름대로 심사 기준에 따라 훈련생을 선별하여 엄격하게 관리하는 편이었으나 직업능력개발계좌제 아래에서는 상대적으로 취업의사가 불분명한 훈련생들이 다수 참여함으로써 훈련의 질 관리에 어려움이 가중되고 있다. 시범사업 평가 결과에서도 종래의 위탁형 전직 실업자훈련에 비해 직업능력개발계좌제 방식의 전직 실업자훈련의 취업성고가 저조한 것으로 나타났다. 상담, 훈련, 취업에 이르는 일련의 과정에 대한 개인별 관리도 훈련기관이나 고용지원센터에서 제대로 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

다섯째, 실업자훈련에 대한 투자효율성의 문제이다. 종전에는 실업자훈련 재정이 전적으로 일반회계와 고용보험기금에 의존했지만 직업능력개발계좌제 도입으로 훈련참여자가 훈련비의 일부를 부담하게 됨에 따라 투자효율성의 중요성은 더욱 커지게 되었다. 실업자훈련 재정투입의 효율성은 단위비용당 훈련인원 수로 가늠할 수도 있겠지만 궁극적으로는 훈련의 취업성가로 측정된다. 그런데 앞에서 우리는 직업능력개발계좌제 실업자훈련의 취업성고가 이전에 비해 크게 떨어짐을 살펴보았다. 이는 실업자훈련을 위한 정부 재정은 물론 계좌제 훈련생의 자기부담 훈련비 중 상당 부분이 낭비적 투자로 귀착되었을 개연성이 높음을 시사한다.

3. 진단과 대안의 모색

시장주의적 방향으로의 실업자훈련 시스템 개혁이 재정투입의 효율성을 높이고 실업자훈련의 성과를 높이는 데 기여하였는지는 앞으로 면밀히 분석해 보아야 할 것이다. 본격적인 평가를 하기엔 시기상조인 감이 있지만, 현재까지 드러난 각종 조사 결과나 통계, 그리고 현장의 보고는 이러한 시장주의적 훈련시스템 개혁이 아직 소기의 성과를 거두고 있지는 못한 것으로 보인다. 보편적 권리로서의 훈련 선택권과 시장의 효율성이 조화를 이루며 발전해 나가기보다 훈련의 권리를 노동시장 성과로 이어주는 제도적 메커니즘이 제대로 작동하지 못함으로써 현행 실업자훈련은 중첩된 난관에 봉착해 있다.

개인 주도적인 직업능력개발훈련이 제대로 실행되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 첫째, 훈련제공자는 훈련참여자가 원하는 것에 대해 적성, 경력에 대한 욕구를 정확히 판단해야 한다. 둘째, 훈련참여자 역시 자신에게 필요한 훈련과정에 대한 올바른 이해와 정보 접근능력을 갖춰야 한다. 셋째, 훈련제공자는 직업세계에 대한 전망을 제공해야 한다. 이러한 조건이 갖춰진 상황에서 훈련참여자가 합리적 선택을 한다면 시장주의의 우산 속에서 작동하는 실업자훈련 시스템이 제대로 작동한다고 할 수 있을 것이다. 그러나 현재 우리나라의 실업자훈련 시스템은 위의 전제조건이 갖춰지지 못한 상태에서 작동되고 있다. 뿐만 아니라 훈련참여 중의 생계 문제, 이와 연관된 단위 훈련과정 교육기간의 단축 경향¹⁶⁾, 이로 인한 교육훈련 수준의 저하라는 악순환이 연쇄적으로 발생하고 있는 것이다.

무엇보다 직업능력개발계좌제의 도입으로 실업자훈련 참여자 수는 이전에 비해 크게 늘어났지만 수수료 후 취업률은 이전보다 오히려 낮아지는 현상, 이른바 실업자훈련의 ‘양적 확대와 질적 저하’ 현상이 나타나고 있다. 직업교육훈련 과정만을 개발한 뒤 적합훈련과정으로 승인만 받으면 시장에 진입할 수 있게 되면서 시장 진입장벽이 사실상 허물어졌다. 경쟁을 통해 부실한 훈련공급자가

16) 고용노동부의 분석에 따르면, 직업능력개발계좌제 훈련의 경우 1인당 평균 훈련일수가 51.25일로 종래 물량배정 방식의 실업자훈련(2009년)의 평균 훈련일수 102일에 비해 거의 절반으로 단축된 것으로 나타났다. 이는 직업능력개발계좌제 도입 이후 훈련생의 교육훈련 기간이 크게 단축되고 있음을 보여주는 결과이다.

시장에서 퇴출되고, 우량한 훈련기관이 성장하여 이러한 우량 훈련기관을 중심으로 훈련시장이 재편되기를 기대했지만, 현실적으로 훈련 공급기관만 급증했을 뿐 건전한 ‘가격경쟁’이나 ‘품질경쟁’이 촉진되지 않음으로써 훈련시장은 점차 레드오션(Red Ocean)으로 변화하였다. 훈련시장에서 양질의 훈련기관들이 오히려 위축되는 일종의 그레섬의 법칙(Gresham's law)이 관철되는 상황도 도래한 것이다. 실업자훈련 재정투입의 효율성 역시 개선되기는커녕 오히려 떨어질 조짐을 보인다. 요컨대 현행 실업자직업훈련 시스템은 규율되지 않은 시장의 늪에 빠져 있는 것이다.

실업자훈련 시스템의 일대 개혁에도 불구하고, 이처럼 소기의 성과가 나타나지 않는 이유는 무엇일까? 우리나라 노동시장 구조나 환경, 훈련기관의 역량과 행태, 훈련참여자의 의식, 훈련인프라 등 여러 가지 이유를 생각해 볼 수 있고 개선해야 한다는 점에는 이론의 여지가 없을 것이다. 우리가 주목하는 부분은 제도 설계와 작동의 측면이며, 이 점에서 현행 직업능력개발계좌제는 상당 부분 개선의 여지가 있다.

무엇보다 직업능력개발계좌제를 단순히 훈련시장 기제 촉진 차원에서가 아니라 적극적 노동시장정책에서의 활성화 프로그램(Activation Program)으로 재정의할 필요가 있다. 형식적 요건만 충족되면 훈련계좌를 발급받아 별다른 고민 없이 훈련과정을 수강하는 현재의 시스템을 혁파하여, 실질적인 훈련상담 내지 훈련지도, 교육훈련 이력관리 및 취업지원으로 이어지는 일련의 개인별 관리(Case Management)가 이루어지도록 해야 한다.

같은 맥락에서 ‘훈련의 권리와 함께 그에 따른 의무’가 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다. 훈련참여자에게 공적 재원의 도움으로 훈련을 받은 만큼 상응하는 취업 노력을 할 의무가 있음을 주지시키고, 그러한 노력의 성과에 대해 취업성공 인센티브와 같은 유인책을 두는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 훈련기관에서도 “훈련생들이 성공적으로 훈련과정을 이수하도록 상담 및 관리를 내실화해야 하며, 훈련 이수자에 대해서는 취업성공 시까지 고용센터와 훈련기관이 유기적으로 협력하여 사후관리를 할 필요가 있다”(장홍근, 2011: 24~25).

아울러 정보 비대칭성의 문제를 해결해야 한다. 커리큘럼을 모르는 상황에서 자신의 경력개발(Career Building)에 가장 적합한 프로그램을 선택하고 참여하

는 것은 쉽지 않을 것이다. 현재와 같이 정보 비대칭성이 온존하고 있는 상황에서 훈련참여자의 합리적 선택과 결과를 기대하기는 어렵다. 잡다하고 단순한 정보가 아니라, 최신의 다양하고 풍부한 직업전망 정보, 교육훈련 정보들이 훈련참여 희망자들에게 제공됨으로써 이들의 선택을 도울 수 있어야 한다. 이를 위해서라도 “고용센터의 훈련정보 서비스 및 훈련상담 기능이 대폭 강화되어야 한다. 불요불급한 훈련계좌 발급 및 훈련 쇼핑을 차단하기 위해, 최초 훈련상담과 계좌 발급 단계에서 취업을 위한 훈련 필요성을 엄격하게 사전 검토한 이후 당사자의 능력개발 및 취업 혹은 재취업에 꼭 필요한 계좌제 훈련과정에 참여하도록 유도하여야 한다.” 아울러 “적합훈련과정 심사의 현실적합성 및 효율성을 높이는 일도 중요한 과제이다. 현재 중앙 차원에서 일률적으로 진행되는 적합훈련과정 심사시스템을 산업현장 인력 및 훈련 수요 등 지역의 특성을 반영할 수 있도록 개선하여야 한다”(장홍근, 2011: 24~25). 정보 비대칭성 문제를 해결하지 못한다면 훈련의 보편적 권리를 국민에게 주자는 구상이 자칫 훈련을 시장의 늪에 빠뜨리는 결과로 이어질 수 있다.

또한 실업급여를 받는 동안 일반적으로 교육훈련에 참여하지 않는 경향이 강하고, 적지 않은 실업자들이 실업급여를 받지 못하는 현실에서 실업자훈련의 권리가 어떻게 작동할 것인가에 대한 보다 진지한 고민이 필요하다. 훈련제공자의 입장에서 단기간의 훈련과정에 대한 수요자들의 선호가 높다 보니 불가피하게 단기과정을 개발·공급할 수밖에 없다. 이러한 현상을 비용절감 관점에서 접근하여 시장주의로의 시스템 재편이 기존 실업자훈련의 거품을 제거했다고 평가할 수도 있다. 그러나 주요한 교육과정 요소들이 누락된 훈련이 무슨 의미가 있는지 생각해 볼 문제이다. 현재와 같은 단기 훈련으로는 현장에서 필요한 기술을 습득하는 데 한계가 있다.

V. 결 론

최근 우리나라의 실업자훈련사업은 전반적으로 크게 재편되었다. 훈련사업 재편의 키워드는 효율화였으며 이는 시장주의의 핵심 가치이다. 하지만 효율성

을 기치로 하는 시장주의적 훈련사업 재편에 따라 노동시장 취약계층이 정부 재정지원 직업훈련사업에서 이전보다 더 소외될 수도 있다. 이런 우려를 불식하기 위해서는 취약계층의 직업훈련 확충을 위한 좀 더 세심한 제도적 설계와 배려가 있어야 한다. 하지만 훈련의 권리를 시장의 효율성과 결합하려고 했던 실업자훈련 시스템 개편은 원래의 취지를 제대로 살리지 못한 채 시장주의적 편향의 부작용이 나타나면서 시장의 늪에 빠져 있다. 혹자는 시장의 진입장벽을 낮추고 훈련생의 과정 선택권을 활용한 경쟁을 통해 훈련과정의 질과 경쟁력을 올릴 수 있다고 보며, 현재 드러나고 있는 여러 문제를 과도기의 진통으로 볼지도 모른다. 그러나 작금의 현실은 시장 순기능이 만개하기 위한 과도기적 현상으로 보기에 매우 엄중하다.

직업능력개발훈련에 있어 시장주의가 능사가 아니며, 변화된 환경에 부합하도록 새롭게 정의된 정부의 역할이 필요하다. 직업능력개발계좌의 남발과 비합리적인 훈련 선택을 막기 위해 체계적인 직업지도와 훈련상담 서비스의 확충 및 전문화가 무엇보다 긴급한 사안이다. 또한 여러 문제점을 안고 있는 현행 적합훈련과정 심사제도의 현실 적합성에 대해서도 재검토가 필요하다. 이와 함께 “훈련시장 동태에 대한 분석과 객관적 진단이 진행되어야 한다. 큰 틀에서의 제도 변화가 진행 중인 점을 감안하여 훈련기관과 훈련참여자 등이 훈련시장에서 어떻게 반응하는지를 면밀히 살피고 이를 토대로 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)의 긍정성을 최대화하면서 동시에 부작용을 최소화할 수 있도록 제도적 틀과 내용을 정교하게 보완해 나가야 할 것이다”(장홍근, 2011 : 24).

최근 고용노동부는 직업능력개발계좌제 시행으로 드러난 여러 문제를 해결하기 위해 다양한 제도 개선을 추진하고 있다. 첫째, 기계·용접 등 68개 국가 기간산업직종에 대해 중장기(3~12개월) 훈련이 가능토록 하는 중소기업친화 직종 훈련과정 신설 및 지원한도의 상향 조정(400만 원), 둘째, 훈련과정 운영 실적 및 성과와 훈련과정 심사절차와의 연계 강화, 셋째, 상담인력 전문성 확보를 위한 교육 강화 및 상담인력체계 개편, 넷째, 취업성과를 높이기 위한 조치로서 훈련수료 후 취·창업한 경우 훈련비의 일정액을 추가지원(환급)하는 것 등이 대표적이다. 제도 보완의 효과는 두고 보아야 하겠지만, 정부, 훈련기관, 실업자 모두 시장의 늪에서 벗어나, 훈련의 권리와 시장의 효율성이 새로운 조

화를 이루면서 산업현장의 장·단기 수요에 부응하는 양질의 훈련을 공급하고 소비할 수 있는 기반을 다지기 위해서는 직업능력개발계좌제의 긍정성과 부정성에 대한 명확한 인식과 더불어 제도개선 노력들이 지속되어야 한다.

참고문헌

- 강순희 외(2000). 『근로자 자율적 능력개발의 활성화 방안』. 한국노동연구원.
- 강순희·홍성호(1998). 『교육훈련 바우처제도의 도입방안』. 한국노동연구원.
- 고용노동부(2010a, 2011a, 2012). 『고용노동백서』.
- _____(2010b, 2011b). 『직업능력개발사업 현황』.
- 나영선(2007). 「외국의 훈련바우처 사례 및 시사점」. 『제3차 직업능력전문가 포럼』.
- 나영선 외(2005). 『지역수요 밀착형 취약계층 직업능력개발 활성화를 위한 개인훈련계좌제 시범적용방안 연구』. 한국직업능력개발원.
- _____(2009). 『직업능력개발계좌제 발전방안 연구』. 한국직업능력개발원.
- 노동부(2007). 『제1차 평생직업능력개발 기본계획(2007~2011)』.
- 심재진(2006). 「영국 노동당 정부의 근로자 대상 직업교육훈련 정책 변화」. 『국제노동브리프』 4(2): 86~97.
- 유길상·이은영(2012). 「직업능력개발계좌제훈련의 국제비교」. 유길상 외(2012). 『직업훈련 전달체계 국내외 사례 연구』. 한국기술교육대학교 HRD연구센터, pp.115~162.
- 이병희 외(2009). 『직업능력개발훈련 이수자 실태조사』. 노동부.
- 이정표(2003). 「호주의 직업교육훈련 개혁 동향과 시사점」. 『직업교육연구』 22(3): 223~238.
- 이종훈 외(1998). 『교육훈련바우처 및 교육훈련 카드제도의 도입·실시 방안에 관한 연구』. 노동부.
- 장흥근(2011). 「직업훈련사업 평가: 실업자훈련 부문」. 『노동리뷰』 9월호, pp.

18~35.

장흥근·박혁·최효미(2011). 『2010년도 재정사업 심층평가보고서 일자리 창출 교육 및 훈련사업군 - 실업자훈련사업 부문 평가』. KDI 공공투자관리 센터·한국노동연구원.

장흥근·이의규(2006). 『비정규직의 직업능력개발 활성화 방안』. 한국직업능력개발원.

정재호(2010). 「직업능력개발계좌제 훈련참여와 취업실태」. 고혜원 외. 『직업능력개발계좌제 개선방안: 품질관리를 중심으로』. 한국직업능력개발원, pp.45~75.

정주연(2003). 「영국과 독일의 직업훈련·숙련자격제도: 특성 및 최근 변화」. 『노동경제논집』 26: 75~110.

_____(2012). 「선진국의 실업자훈련정책의 최근 변화와 그 성과: 실업자훈련을 중심으로」. 유길상 외(2012). 『직업훈련 전달체계 국내외 사례 연구』. 한국기술교육대학교 HRD연구센터, pp.92~114.

조준모 외(2010a). 『직업능력개발계좌제 시범사업 평가 및 개선방안 연구』. 고용노동부.

_____(2010b). 『직업능력개발훈련 이수자 실태조사』. 고용노동부.

Alford, J.(2002). “Defining the Client in the Public Sector: A Social-exchange Perspective.” *Public Administration Review* 62 (3): 337~346.

Barnow, B. S.(2009). “Vouchers in U.S. Vocational Training Programs: An Overview of What We Have Learned.” Vouchers, Contracting Out and Performance Standards Conference Invited Paper.

Cedefop(2000). *Demand-side Financing - A Focus on Vouchers in Post-Compulsory Education and Training: Discuss and Case Studies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

_____(2011). *The Benefits of Vocational Education and Training*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Crouch, C., Finegold, D., and M. Sako(1999). *Are Skills the Answer?: The*

Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries.
London: Oxford University Press.

Cuddy, N., and T. Leney(2005). “Vocational Education and Training in United Kingdom-short Description.” *CEDEFOP Panorama series: 111*, CEDEFOP.

German, Bundestag(2006). *Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt(ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende)*, Berlin: BT-Drs. 16/505.

Hipp, M., and M. Warner(2007). “Market Forces for the Unemployed? Training Vouchers in Germany and the U.S.” *Social Policy and Administration* 42 (1): 77~101.

OECD(2005). *Promoting Adult Learning*.

Savas, E. S.(2000). *Privatization and Public-Private Partnership*. New York: Chatham House.

The Right of Training, the Swamp of Market : A Review on the Market-Biased Reform of Vocational Training for the Unemployed in Korea

Hong Geun Chang · Min Kyu Joo

In the past 15 years economic crises have caused big changes in the Korean vocational training system for the unemployed. Recently similar and overlapping training programs were combined into a new vocational training voucher system. England and the United States pursued the reformation of vocational training for the unemployed before Korea. However, the performance of market oriented reformation is unclear. The cases show that several prerequisites are needed for the successful reformation of the system. Since the Korean vocational training voucher emphasizes the choice and the responsibility of consumers and promotes the efficiency of the training market through competition among training providers, it shows the stereotype of market oriented reformation.

As the number of training programs, training providers, and training participants through market oriented reformation of vocational training for the unemployed has increased, it initially seems that the opportunity and the right of training have improved. However, since institutional mechanisms such as training counseling, evaluation, and information systems, which are helpful for rational choice do not work properly, vocational training for the unemployed has fallen into a distorted market swamp. This causes training quality and performance to be low. To escape biased market principle, vocational training for the unemployed that aims to enhance training rights and efficiency of vulnerable social groups is necessary for rebuilding of the training delivery system, expansion of infrastructure, and redesigning roles of stakeholders, especially, including government.

Keywords : vocational training for the unemployed, vocational training voucher (Naeilbaeum card system), market-biased reform, role of government