

공공직업훈련의 의의와 개선과제

강 순 희*

◆ 직업훈련에 대한 정부개입의 의의

1. 직업훈련에 대한 정부개입의 필요성

직업훈련에 참가하는 개인이나 교육훈련을 실시하는 기업에 대하여 정부가 지원하는 논리는 시장에 대한 정부개입의 논리로 설명할 수 있다.

일반적으로 시장에 대한 정부의 개입은 시장실패(market failure)가 발생하는 경우, 즉 효율성에 문제가 되는 경우와 시장의 실패는 없으나 형평성을 제고하기 위한 이유로 정당화된다. 이는 직업훈련에 대한 정부개입의 논리에서도 마찬가지이다. 특히 지식기반경제의 도래에 따라 숙련수요에 예전과는 다른 변화가 발생하기 때문에 노동시장이나 교육훈련시장에서 실패가 발생할 가능성이나 불평등 심화의 문제가 더 커질 수 있기에 정부의 직업훈련에 대한 더 적극적인 개입이 필요하다.

이와 같이 직업훈련의 공공적 성격과 시장실패의 가능성이 더 커지는 것은 경제사회적 환경이 크게 변화하고 있기 때문이다. 실업이 만성화되고 특히 청년실업문제가 심각해지고 있는데 이에 따라 적극적 노동시장정책(ALMP)에 대한 요구가 커지고 있으며, 유례없는 고령화, 저출산 현상으로 인한 장기적·구조적인 인력부족 사태에 대응할 필요성도 증대되고 있다. 더구나 디지털 양극화, 지식격차 확대 등에 따른 사회양극화에 대응하기 위한 사회정책적 측면에서도 평생학습 및 능력개발의 중요성이 급부상하고 있다. 아울러 산업구조, 노동시장 구조도 급격하게 변화하고 있다. 한쪽에서는 일자리가 없다 하고 다른 한쪽에서는 사람이 모자란다는 일자리 난과 인력난의 공존은 이제 공공연한 진실이 되고 있으며, 신성장동력산업 등 전략분야에서는 새로운 전문 숙련인력에 대한 수요가 급증하고 있다. 양성된 인력과 산업수요의 미스매치, 즉 노동력의 질적 미스매치의 문제

* 한국노동연구원 선임연구위원(shkang@kli.re.kr).

도 여전히 심각하다.

2. 직업훈련에 대한 정부개입 영역과 공공훈련

이러한 배경하에서 직업훈련에 대하여 정부는 적극적으로 개입하여 왔다. 하지만 훈련 시장에 대한 정부의 개입이 문제가 없는 것은 아니다. 대표적인 것이 공급자 중심의 훈련이 이루어지는 과정에서 훈련수요자의 요구를 제대로 반영하지 못한다는 문제, 이른바 정부의 실패(government failure)를 초래한다는 점이다. 따라서 직업훈련에 대한 정부의 개입은 시장실패와 정부실패간의 균형적 보완을 꾀함이 중요하다. 이렇게 볼 때 직업훈련에 있어서 정부의 개입부문은 다음과 같은 다섯 가지 경우로 요약할 수 있다.

- ① 학교에서 노동시장으로의 진입 실패자: 비진학 미취업 청소년에 대한 훈련
- ② 노동시장에서의 중도탈락자: 실업자 및 고용조정대상자에 대한 훈련
- ③ 노동시장 진입에 어려움이 있는 자: 장애인 및 무기능자에 대한 훈련
- ④ 교육훈련시장실패 분야: 중소기업 근로자, 재소자, 중고령자, 외국인 근로자, 3D 직종훈련 및 첨단분야 직종훈련
- ⑤ 교육훈련 인프라 구축: 교육훈련 정보제공, 소프트웨어 개발, 직업훈련교사의 양성과 재교육, 교육훈련 시설, 장비 등 하부구조 구축

이와 같이 정부가 개입하는 직업훈련은 통상 공공훈련(Publicly Subsidized Training)이라 표현된다. 즉 정부가 훈련실시에 대하여 일정한 기준하에서 일반회계, 고용보험기금 등 공적자금(Public Money)을 통하여 지원하는 훈련을 의미한다. 이러한 의미에서 공공훈련은 공공훈련기관과 구분된다. 공공훈련기관은 훈련의 전달자(Delivery Agents)로서 공공이 운영하는 기관을 의미하는 것이다.

한국산업인력공단, 폴리텍대학 등 공공훈련기관(Public Training Institute)뿐만 아니라 대한상의훈련원, 훈련법인, 사내훈련원, 기타 노동부지정 및 비지정 등 다양한 민간훈련기관(Private Training Institute)도 공공훈련의 전달자가 될 수 있으며, 외환위기 이후 공공직업훈련시장의 급속한 확대와 근로자직업훈련촉진법의 시행에 따른 직업훈련시장의 개방 등으로 민간훈련기관의 공공훈련에의 참여가 급속히 확대되어 왔다. 최근 직업능력개발계좌제의 도입은 직업훈련시장에서 또 다른 변화의 조짐을 보이고 있다. 역으로 공공훈련기관도 공공기관의 역할을 넘지 않는 적절한 범위 내에서 민간훈련을 전달할 수도 있다. 이러한 공공직업훈련과 공공훈련기관, 민간훈련기관의 관계는 <표 1>과 같이 표현할 수 있다.

<표 1> 공공직업훈련과 훈련전달자

훈련전달자 \ 훈련영역	공공훈련	민간훈련
공공훈련기관	○	△
민간훈련기관	○	○

◆ 공공직업훈련의 현황

정부가 직업훈련에 개입하는 방법은 훈련을 직접 실시하거나 참가한 훈련기관이나 개인에 대하여 훈련비를 지원하는 방법, 그리고 훈련시설, 장비, 연구개발 등 인프라에 대한 지원으로 대별할 수 있다. 이러한 공공훈련은 그간 직업훈련시장의 발전을 견인하면서 경제발전에 필요한 숙련인력을 양성하는 데 중심적 역할을 하여 왔다. 그러나 경제사회 환경의 급변에 따라 기존의 정부의 훈련지원방식으로는 변화하는 산업수요를 반영한 교육훈련을 유인하고 지원하는 데 한계가 있다는 비판이 제기되어 왔으며, 이는 수요자 중심원리를 반영한 직업능력개발계좌제의 도입으로 나타나게 된다.

하지만 이러한 공공훈련은 주로 고용노동부 주관의 훈련에 해당하는 것이다. 최근에 들어서는 각 부처, 지자체 등에서도 해당 분야에서 필요한 인력을 양성하기 위하여 적극적인 투자를 해오고 있다. 2009년 기준으로 중앙정부, 지자체에서 실시하는 직업훈련사업, 즉 공공훈련의 규모는 총 111개 사업에 예산은 1.8조 원 규모이다(2009. 4 국가경쟁력 강화위원회 발표 자료). 예산기준으로 보면, 고용노동부가 93%로 대부분을 차지하고 있으며, 지자체 훈련사업 예산은 432억 원이고 취약계층을 대상으로 복지 차원의 직업훈련 위주로 이루어지고 있다. 재원으로 보면, 고용보험에 의한 직업능력개발사업이 중심을 이루고, 일반회계를 통한 훈련사업이 보조적으로 운영되는 형태이다.

훈련대상별로는 크게 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 실업자 및 취약계층 대상의 직업훈련으로서, 고용보험에서 지원하는 전직실업자 직업훈련과 일반회계에서 지원하는 신규실업자 직업훈련 등이 있다. 2010년 기준으로는 18개 사업에 3,884억 원의

<표 2> 중앙정부 직업능력개발사업 현황

(단위: 억 원, 개)

	구분	노동부	지경부	문광부	여성부	중기청	환경부	기타	합계
2009	예산	16,079 (92.6)	390 (2.2)	219 (1.3)	196 (1.1)	170 (1.0)	87 (0.5)	232 (1.3)	17,373 (100)
	사업수	13 (21.7)	4 (6.7)	14 (23.3)	2 (3.3)	2 (3.3)	10 (16.7)	15 (25.0)	60 (100)

예산이 지원되고 있다. 둘째는 재직자를 대상으로 한 직업훈련인데, 이는 다시 사업주를 지원하는 사업과 재직 근로자를 지원하는 사업으로 구분할 수 있다. 2010년 기준으로 8개 사업에 6,025억 원이 지원되는데 대부분이 고용보험기금이다. 셋째는 인력부족분야 및 전문분야 직업훈련인데, 고용보험을 통하여 전체 산업을 대상으로 하는 사업과 개별 부처가 해당 산업의 전문인력을 육성하기 위한 사업으로 구분이 가능하다. 2010년 기준으로 13개 부처에 50개 사업이 있으며, 6,874억 원이 지원되고 있다.

◆ 공공직업훈련의 문제점과 개선과제

그런데 정부의 재정이 지원되는 이러한 공공직업훈련에 대하여는 여러 가지 문제점이 지적되어 왔다. 이는 크게 다섯 가지로 나누어 정리할 수 있다.

1. 생애단계별 직업능력개발 체계 미흡

직업훈련이 가지는 적극적 측면에서 보면 필요한 국민은 언제(생애에 걸쳐) 어디서라도(횡단면적으로) 자신의 생애능력개발과 삶의 발전을 위하여 능력개발의 기회를 가질 수 있어야 할 것이다. 이른바 사회학습망의 철학이 그것이다.

그러나 우리의 직업훈련체제는 이러한 생애단계별 평생직업능력개발 체계를 제대로 갖추고 있지 못하다. 횡단면적(life-wide)으로도 직업의 유무 및 계층 등에 따라 직업훈련의 목적·내용 등이 상이하야 함에도 이를 획일적으로 운영하거나, 아예 프로그램 자체가 없는 경우가 많다. 이는 직업훈련의 비효율을 초래하는 결과로 나타나게 된다.

노동시장진입준비(재학, 비진학청소년) - 노동시장참가(취업, 실업, 비경황) - 퇴장준비 - 재진입 등 근로 생애주기(lifelong)에 맞는 맞춤형 직업능력개발 체계의 구축이 필요하다. 생애단계별×횡단면적으로 직업능력개발 매트릭스를 그리고 평가하여 빠진 사업, 중복 사업 등을 체크하고 사업의 신설 및 보완, 연계와 조정, 통폐합 등의 작업을 추진할 필요가 있다.

2. 노동시장 수요변화에 적극적 대응 미흡

이미 지적한 대로 그간의 공급자중심의 직업훈련은 훈련생 및 산업현장의 훈련수요를 제대로 반영하지 못하였다. 특히 그간 많은 시도가 있었음에도 불구하고 산업수요에 부응하는 맞춤형, 주문식 직업훈련이 미흡하였다. 이는 훈련수요를 반영하기 위한 제도적 장치가 부족하기 때문이기도 하다.

숙련수요조사를 제도화하고, 훈련기관과 사업체간 맞춤형, 주문형 훈련의 확대를 촉진하여야 한다. 아울러 훈련과정인정 과정에서 산업수요의 반영을 최우선으로 고려하도록 하고, 훈련성과평가를 강화하고 성과에 따른 차등지원을 확대함으로써 직업훈련 공급자들이 노동시장의 수요에 적극적으로 대응하게끔 하여야 한다.

3. 훈련수혜대상이 특정계층에 편중

공공훈련이 우선적으로 고려하여야 할 대상인 중소기업 근로자, 비정규직, 저학력 및 고령자 등 취약계층이 오히려 훈련기회로부터 상대적으로 배제되어 왔다. 이는 이들에게 적합한 훈련프로그램이 부족한 탓도 있으나 훈련참가에 따른 기회비용이 크다는 점, 훈련기관들이 훈련생 선발시 훈련성과가 좋을 것 같은 대상을 우선 선택함에 따른 취약계층의 배제(cherry-picking, creaming effect) 등 때문이다. 취약계층이 처한 특성을 고려하고 이들의 수요에 맞춘 취약계층 친화적 특화 프로그램을 적극 마련하도록 하여야 할 것이다. 현재 시행 중인 e-learning 훈련, 현장훈련, 야간주말 훈련 등 취약계층의 훈련접근성을 제고하기 위한 노력을 확충하고 취약계층이 훈련에 몰입할 수 있도록 훈련기간 중 생계비 지원을 확충하고, 훈련기간 중 실업급여의 지급 등의 방안을 고려할 필요가 있다.

4. 훈련투입 대비 성과 저조

이상에서 지적한 바와 같이 그간의 공급자규제중심의 공공훈련방식은 수요자의 선택권을 제한하였으며, 이는 훈련시장에서 경쟁을 통하여 양질의 훈련 프로그램을 개발하고자 하는 노력을 더디게 하였고 훈련의 성과도 낮추는 요인으로 작용하였다. 작년부터 실업자훈련에 한하여 우선 적용되고 있는 직업능력개발계좌제가 이러한 문제점을 개선하고자 하는 의도에서 도입된 것이지만, 초기 단계에서 개인의 선택의 왜곡, 남용, 도덕적 해이 등 새로운 문제점도 대두되고 있다. 사전상담을 내실화하고 그간의 시행을 냉정하게 평가하고 문제점을 조속히 보완하여 계좌제 훈련이 내실 있게 확대되도록 하여야 할 것이다. 또한 현재 고용노동부의 일부 훈련에 대해서만 이루어지고 있는 훈련성과 평가를 내실화하고 다른 훈련으로까지 확대할 필요가 있으며, 평가결과와 연동한 지원책을 강화하여야 할 것이다.

5. 각 부처별, 중앙-지방간 인력양성 및 훈련사업이 비체계적으로 추진

대다수의 부처와 지자체가 해당 정책 영역의 인력양성 및 훈련의 필요성을 강조하면서

개별적으로 직업훈련사업에 투자하다보니 사업의 필요성, 중복, 사업효과, 전달체계의 문제 등이 지적되고 있다. 이미 일부 사업은 조정을 통하여 통폐합, 연계작업이 진행 중이기는 하지만, 재정 투입의 적절성, 사업의 효과, 사업체계의 적정성 등에 대한 심층적인 평가를 통하여 재정이 지원되는 공공직업훈련 전체 사업을 재정비하고 효율화를 꾀할 필요가 있다. **KLI**