

재정지원 직업훈련사업의 현황과 총괄적 평가*

강 순 희**

I. 현황과 문제점

1. 일반 현황

우리나라에서 재정지원에 의하여 이루어지는 공공훈련은 경제발전과 궤를 같이하면서 발전되어 왔는데, 크게 4단계로 구분이 된다. 60, 70년대에 비진학 청소년을 주 대상으로 하여 산업화에 따른 기능인력을 양성하던 도입 및 정착기, 1980년대에 들어서면서 제조업을 중심으로 하여 다기능기술자양성과 재직근로자의 향상훈련이 강조되던 성장기, 1990년대에 들어 서비스업을 포함한 전 산업에 걸쳐 재직근로자 향상훈련이 강조되고 동시에 외환위기 이후 대량실업사태에 대응하여 실업자훈련이 급격히 강조되던 시기로서 고용보험 직업능력개발사업의 도입으로 이러한 직업훈련의 전환을 뒷받침한 시기, 그리고 2000년대에 들어 기존의 재직자, 실업자를 대상으로 한 훈련뿐만 아니라 전략분야 전문인력 양성과 유휴노동력의 활용, 노동시장 양극화에 대처하기 위한 사회경제적 정책으로서 직업훈련이 자리매김되는 시기가 그것이다.

직업훈련사업을 주된 목적과 대상에 따라 실업자훈련, 재직자훈련, 전략분야 전문인력 양성훈련, 훈련인프라구축 등 4개 분야로 구분하여 현황을 살펴보기로 하자. 먼저 실업자의 취업능력 향상을 통한 취업 촉진을 목적으로 하는 실업자훈련의 경우 2011년 기준 13개 사업에 2,176억 원이 지원되고 있다. 대부분 사업이 고용노동부 소관이며, 신규실업자 등 훈련(708억 원)이 32.5%, 취업성공패키지사업(574억 원)이 26.3%로 주를 이루고 있다.

* 본 연구는 기획재정부(KDI 주관) 정책연구용역사업인 『일자리창출 교육 및 훈련사업군 심층평가』(2011) 총괄편의 일부 내용을 요약 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(shkang@kli.re.kr).

나머지는 고용노동부·여성부·보훈처 등의 경력단절여성, 장애인, 영세 자영업자, 보훈 대상자 등 사회적 취약계층을 대상으로 한 훈련이다.¹⁾

재직 근로자의 직업능력 향상을 통하여 기업의 생산성을 제고하고자 하는 재직자훈련은 2011년 기준으로 3개 사업에 7,171억 원이 지원되고 있다. 사업주 지원사업이 59.2%(4,247억 원), 근로자 지원사업이 25.2%(1,806억 원), 중소기업 특화사업이 15.6%(1,118억 원)인데, 모두 고용보험기금을 재원으로 하고 있다.

대학재학생, 취업준비생, 실업자 또는 재직자를 인력부족분야로 유도하여 기술기능 및 전문분야의 인력난을 해소하고자 하는 전략분야 전문인력 양성훈련은 2011년 기준 30여 개 사업에 3,997억 원이 지원되고 있다. 고용노동부에서 실시하는 기술기능인력 양성사업(485억 원)이 12.1%, 국가기간전략직종 훈련사업이 37.6%(1505억 원)이며, 나머지는 기타 부처의 전문인력 양성사업으로서 지경부의 산업전문인력 역량강화사업이 744억 원, 전력신재생 인력양성사업이 286억 원으로 비교적 크며, 나머지 대다수는 50억 원 미만의 사업이다. 고용보험기금, 일반회계, 여타 기금 등 다양한 재원을 통해 지원되고 있다.

직업훈련교원 양성, 신기술시설·장비 확충, 직업능력개발훈련망(HRD-Net) 확산 및 역량강화 등 직업훈련의 인적·물적 지원 및 시스템 구축을 지원하는 직업훈련 인프라구축 지원사업은 2011년 기준 15개 사업에 1,092억 원이 지원되고 있다. 모든 재원은 고용보험기금이다.

<표 1> 생애단계별 직업훈련의 역할

정규교육 단계	노동시장 진입단계 (정규교육단계 포함)	노동시장 활동단계	
		재직시기	무업시기 (정규교육단계 포함)
비진학청소년	청년실업자	재직자	실업자 비경제활동자
		중소기업 비정규직 영세자영업자 등	경력단절여성, 중고령자, 장애인, 탈북자, 재소자 등
(실업자훈련)		(재직자훈련)	(실업자훈련)
(전략분야 전문인력 훈련)		(전략분야 전문인력 훈련)	
(훈련인프라)			
15세		64세	

주: 진한부분은 훈련취약계층.

1) 고용보험 가입이력이 있는 자를 대상으로 하는 전직 실업자훈련은 2011년부터 ‘실업자 및 근로자 능력개발지원사업’으로 통합되어 재직자훈련 통계로 분류된다.

<표 2> 재정지원 직업훈련사업의 추이

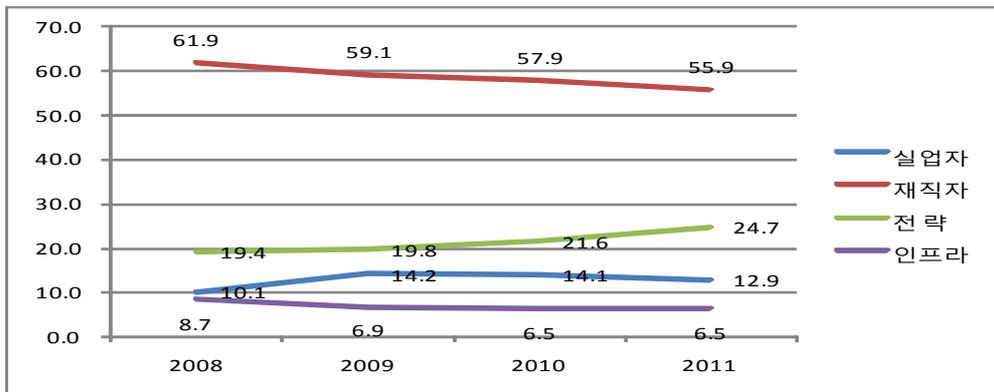
(단위: 억 원)

	2008	2009	2010	2011
실업자	1,365	2,584	2,359	2,176
재직자 ¹⁾	8,385	10,724	9,717	9,404
전 략	2,626	3,592	3,617	4,164
인프라	1,175	1,246	1,084	1,092
전 체	13,551	18,146	16,777	16,836

주: 1) 고용보험 가입이력이 있는 전직 실업자훈련은 재직자훈련 통계로 분류.

[그림 1] 재정지원 직업훈련예산의 사업군별 추이

(단위: %)



이들 직업훈련의 예산을 사업군별로 보면, 재직자훈련 예산이 50% 이상으로 비중이 가장 크며, 다음으로는 전략분야 훈련이 20% 전후, 실업자훈련은 13%, 인프라구축 지원이 7% 전후를 차지하고 있다.

2. 공공훈련투자의 국제비교

교육훈련은 재정투자 주도 주체에 따라 시장형(market-driven, liberal market model), 조합주의형(corporate model), 국가주도형(state-regulated bureaucratic model)으로 나눌 수 있다. 영미국가는 일반적으로 시장형이며, 조합주의형은 독일이 대표적인데 노동조합이나 산업계가 직업훈련에 많은 관심을 가지고 산업수요에 맞추어 필요한 인력을 숙련시킨다. 국가주도형 직업훈련은 프랑스, 한국이 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 그러나 최근에 이르러 우리나라에서도 시장을 강조하고 민간의 참여를 촉진하는 정책을 적극적으로 시행하고 있어 국가주도와 시장형의 중간적 유형으로 이동하고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 3〉 향상훈련 참가자 비율(향상훈련 운영 기업 기준)

(단위: %)

규모	유럽 전체	영국	독일	프랑스	규모	한국
전 체	42	42	35	47	전 체	55.5
10 ~ 19인	45	42	52	42	300인 미만	52.3
10 ~ 49인	43	41	47	41	10 ~ 29인	55.5
20 ~ 49인	41	40	44	41	30 ~ 99인	49.9
50 ~ 249인	40	43	39	38	100 ~ 299인	52.8
250 ~ 499인	42	40	44	41	300인 이상	58.3
500 ~ 999인	45	50	38	55	300 ~ 499인	59.0
1000인 이상	43	39	30	55	500 ~ 999인	59.6
250인 이상	43	41	32	53	1,000인 이상	58.1

주: EU의 2005 CVTS(Continuing Vocational Training Survey)와 노동부의 2009년 기업직업훈련실태조사 결과의 비교임.
 자료: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)(노동부(2009), 「2009년 기업 직업훈련실태조사」에서 재인용).

2008년 기준으로 보면, 우리나라의 실업자훈련을 포함한 양성훈련 재정지원액이 GDP 중 차지하는 비중은 0.06%로서, OECD 평균인 0.14%보다는 낮으나 호주(0.01%), 영국(0.02%), 일본(0.03%)보다는 높고 미국(0.07%), 캐나다(0.08%) 등에는 근접하고 있다. 그러나 독일(0.29%), 프랑스(0.24%), 덴마크(0.23%), 네덜란드(0.10%)보다는 크게 낮다.

그러나 기업주도의 향상훈련의 경우 향상훈련 참가자수 비율이나 향상훈련시간은 유럽 주요 국가보다도 많게 나타나는데, 이는 기업이 재직자의 훈련비용을 환급받을 수 있는 고용보험제도가 있기 때문으로 보인다(levy-grant system).

3. 재정지원 직업훈련사업의 문제점

첫째로는 생애단계별 및 계층별 직업훈련 특화가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 그간 대상별 맞춤서비스가 지속적으로 강조되었음에도 불구하고 생애단계별(lifelong), 계층별(life-wide)로 특화된 직업훈련은 여전히 미흡하다. 재정지원 직업훈련으로 식별된 110개 사업을 연령단계별로 보면, 25세 이하 청년층에 특화된 사업 3개를 제외하고는 모든 연령대가 참여할 수 있도록 되어 있다. 경제활동상태로 보면, 재직자 대상이 48개이며, 실업자 대상이 16개, 비경제활동인구 대상이 4개이고 대상이 무관한 사업이 42개에 이르고 있다. 세부대상별로는 노동시장 취약계층, 즉 장애인(4개), 탈북자(1개), 농어민 등 기타(5개)에 특화된 사업은 10개에 불과하고 나머지는 대상이 구분되어 있지 않다. 이와 같이 대상별 특화가 미흡한 제도 설계는 경제활동상태, 인적특성 등에 따른 대상별 맞춤서비스를 제한하여 직업훈련의 효과를 줄일 가능성이 크다. 지원방식으로는 직접훈련 사업이 85개로

다수를 차지하며, 다음으로는 인프라구축지원 18개, 훈련 보조사업이 4개, 기타가 2개이다.

둘째로는 노동시장 수요와 괴리된 직업훈련의 문제로, 직업훈련 분야와 직종이 편중되어 이·미용과 음식서비스 등을 포함한 서비스분야, 사무관리, 정보통신분야 등은 훈련이 과잉이고, 전략분야 훈련은 부족하다는 점을 들 수 있다.

셋째로는 훈련수혜가 특정계층에 편중되면서 저학력자, 고연령층, 중소기업 근로자, 비정규직 등 취약계층이 상대적으로 훈련기회에서 배제되는 문제점을 들 수 있다.

넷째로는 그간 많이 지적되어온 투입 대비 성과가 불충분하다는 점이다.

마지막으로는 각 부처별, 중앙-지방간 인력양성 및 훈련사업이 비체계적으로 추진되면서 일부 사업의 유사 중복이 나타나고 전달체계 및 수요자의 혼선을 초래하는 등 비효율이 나타나고 있다는 점이다.

이러한 일반적 문제점 이외에 제도적인 문제점도 발견이 된다.

먼저 계좌제의 전면 실시에 따른 문제로, 훈련생의 편향된 훈련 선호에 따라 훈련과정의 공급이 좌우되면서 훈련 수급의 괴리 현상이 점증하고 있다는 점, 훈련기간의 단기화, 훈련과정의 질적 저하, 훈련참여자의 책무성 약화 문제 등으로 훈련이수자의 취업성과가 이전 실업자훈련에 비해 상당 정도로 하락하고 있다는 점이다. 또한 훈련계좌제의 전면 실시로 훈련과정 운영의 불안정성이 높아지고, 단기 훈련과정이 늘어나면서 훈련 교·강사의 고용불안이 높아지고 질이 낮아져 결국 질 낮은 훈련공급으로 이어질 수 있는 문제가 나타나고 있다. 적합훈련과정(ETPL) 제도로 훈련기관의 시장 진입장벽이 완화되면서 상대적으로 영세한 훈련기관들이 대거 진입하여 훈련의 질이 낮아지는 문제도 있다.

또한 그간 정책적으로 상당히 강조되었음에도 불구하고 여전히 중소기업·비정규직 근로자에 대한 직업훈련은 부족하며 대기업 편중현상이 심하다. 특히 고용보험 미가입 근로자에 대한 훈련이 미흡하다. 2010년 고용보험 가입자의 지난 1년간 교육훈련 참여율은 35.1%로 나타난 반면, 미가입 근로자의 참여율은 14.1%로 나타나고 있다(경제활동인구조사, 2010년 8월).

직업훈련의 효율화를 위하여 전략분야 사업을 중심으로 2011년에 통합과 개편이 이루어졌으나, 실질적 통합은 지지부진하다. 고용노동부 외 부처소관사업 가운데 국가기간전략직종훈련/컨소시엄으로 통합된 사업과 유사한 성격을 가짐에도 통합대상에서는 제외된 사업들이 다수 존재하고 있는 등 통합의 기준이 불명확하고, 일부 통합된 사업은 오히려 성격이 달라 통합의 효과가 반감되는 등의 문제가 나타나고 있기도 하다. 또한 국가기간전략직종훈련의 훈련기관 및 훈련규모 결정방식으로는 지역 여건/특성을 충분히 고려하지 못하는 ‘공간 미스매치’와 직종과 훈련기관 선정시 산업현장이 요구하는 다양한 숙련수준을 고려하지 못하여 ‘숙련 미스매치’ 문제가 발생하고 있기도 하다. 이외에 컨소시엄 훈련의 주된 취지는 중소기업 근로자의 직업능력개발인데, 영세업체일수록 실무자나 중간관리자 참여가 어렵고 훈련 또한 단기과정 위주로 운영되는 한계가 있다. 또한 통합

이 안된 소관부처 사업의 경우 대체로 해당분야 전문지식과 기술 습득에 그치고 교육훈련 후 취업 등 노동시장 성과에 대한 관심이 미흡하여 훈련의 효율성과 효과가 낮게 나타나고 있다. 그리고 범정부 차원의 총괄조정기제의 부재로 부처간 경쟁적인 사업의 신설과 추진이 이루어져 유사 중복성 및 예산투입의 비효율성이 발생하고 있다는 점도 지적할 수 있다.

훈련인프라 지원사업의 경우 계좌제 도입에 따른 투자 배분 조정이 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 여전히 인프라 중 시설장비 부문의 단기적 중복 투자에 치중하여 신기술 국가전략 부문에 대한 장기적 계획에 기반한 투자가 미흡하다. 또한 훈련기관 및 과정 평가, 훈련기관 모니터링 사업간의 연계 부재 등 평가 인프라 부문에의 투자도 여전히 미흡하다.

II. 재정지원의 적절성

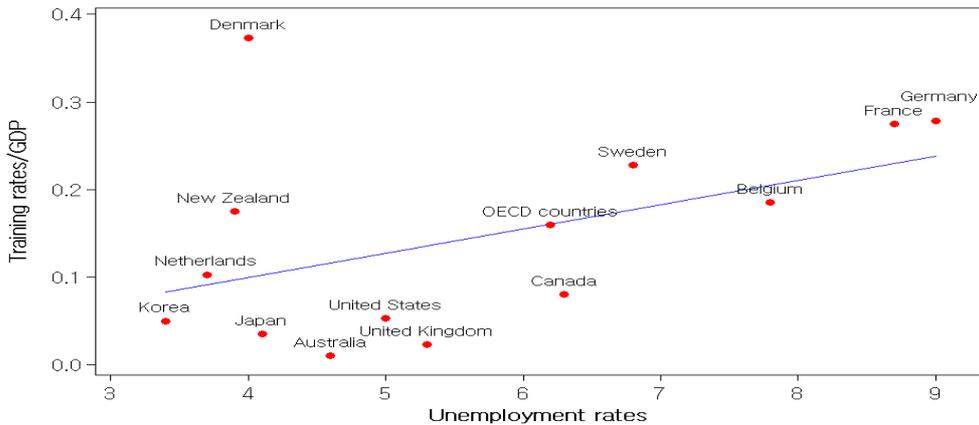
1. 재정투자규모의 적정성

가. 실업자훈련

OECD 주요 국가의 직업훈련 규모 및 고용 통계를 비교통계가 가능한 2005년부터 2008년까지 4개년을 평균하여 실업률과 직업훈련투자 비중의 관계를 나타낸 것이 [그림 2]의 회귀선이다. 여기에서 보면, 우리나라는 일본, 미국, 영국, 호주, 캐나다 등보다 회귀선에 더 근접하고 있어 이들 국가와 비교할 때 실업률 수준에 비하여 실업자훈련투자 규모가 상대적으로 높다. 그러나 OECD 평균선에는 못 미치고 있는데 이는 대륙유럽 국가들의 훈련투자가 실업률 수준과 비교하여 훨씬 높기 때문이다. 즉 고용사정을 고려하여 실업자훈련투자의 규모를 비교하여 볼 때, 영미형 국가보다는 투자가 더 많으나 대륙유럽 국가에 비하여는 낮아 OECD 평균보다 낮게 나타난다는 점을 확인할 수 있다.

그러나 2008년 글로벌 경제위기의 영향과 최근의 직업훈련제도 효율화 등 제도개선과정에서 직업훈련재정투자가 크게 증가하였는데 이는 여기에는 반영이 되지 않았다. 또한 GDP수준이나 고용사정, 그리고 현행 사회보장제도, 경제정책의 방향 등에서도 우리나라가 일본이나 영미형 국가를 뛰어넘고 대륙유럽형을 지향한다고 보기는 어렵다는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 현재 우리나라 실업자 직업훈련예산은 낮은 수준으로 보기는 어렵다.

[그림 2] OECD 주요 국가의 GDP대비 훈련 비중과 실업률 비교



주: GDP대비 훈련 비중과 실업률의 상관계수는 0.4586임.

즉 우리나라의 직업훈련체제를 현행의 시장중심과 국가주도의 절충방식을 고수할 경우, 실업자훈련 예산은 적정하다고 평가된다. 이는 그간 정부의 실업자에 대한 직업훈련 투자가 경제상황을 반영하면서 비교적 잘 조정되어 왔음을 의미하기도 한다. 따라서 현 단계에서 실업자훈련의 과제는 예산의 문제보다는 내실화에 있다고 할 수 있다. 공공훈련제도의 개선과 효율화 노력을 지속적으로 강구하여야 할 것이다.

나. 재직자훈련

재직자훈련에 대한 재정지원의 적절성은 제도와 배경이 달라 단순 비교에는 유의하여야 한다. 유럽을 포함한 다수의 선진국에서는 재직근로자에 대한 직업훈련은 기업이 일차적인 책임을 지며, 정부는 정보인프라 구축 등을 지원하는 데 국한하지만, 일본과 프랑스 등은 우리와 유사한 기업의 분담금(levy) 제도를 통하여 중소기업의 재직근로자 훈련 등을 지원한다. 따라서 재정을 통한 재직자훈련 지원규모의 국제비교는 이러한 측면을 고려하여 해석되어야 한다. 우리나라의 경우 고용보험을 통한 재직자 훈련지원 제도가 있기 때문에 재정(고용보험기금)을 통한 재직자훈련 지원규모는 대다수 유럽 국가들에 비해서도 낮지는 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 현행의 고용보험제도가 존속되는 한, 재직자훈련에 대한 재정지원제도는 현행의 고용보험기금의 예산을 상한으로 하여 그 범위 내에서 지원의 효율화를 꾀하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다. 전략분야 전문인력 양성훈련

전략분야의 경우, 이 부문 인력수급전망에서 볼 때 인력의 초과수요가 발생할 부분을

중심으로 직업교육 등과 연계하여 적절한 수준의 훈련공급을 증대시킬 필요가 있다. 그러나 초과수요분야는 상대적으로 고기술 부문이어서 직업교육수요가 크며 직업훈련을 통하여 추가 공급할 부분은 그 다지 많지 않을 것으로 추정된다.

라. 인프라구축 지원

인프라구축 지원의 경우 재정지원훈련의 효율화를 위하여 강조되어야 할 부분이나, 그 간 재정지원에서 직접훈련사업 등에 비하여 상대적으로 소홀하였다. 다만 인프라구축 지원의 경우 재정투자 적정성에 대한 사전적 판단 및 활용과 효과에 대한 평가가 제대로 이루어지지 못할 경우 사중손실과 낭용의 가능성이 크기에 인프라구축 지원사업의 효율화를 위하여 사업타당성의 사전 판단, 과정 모니터링과 사후 평가를 체계적으로 하기 위한 제도적 장치가 먼저 마련되어야 한다. 이를 기초로 직업훈련 인프라구축 지원사업은 예산을 점증시킬 필요가 있다. 그러나 이 인프라구축 지원사업이 전체 예산에서 차지하는 비중은 그다지 크지 않다.

마. 종합판단

실업자훈련만이 아니라 재정지원 직업훈련사업 전체를 대상으로 하면, 2010년 현재 GDP에서 차지하는 비중은 이미 0.15%로 OECD 평균 수준까지 올라 있다²⁾. 직업훈련사업 전체에 대한 재정지원 수준은 GDP수준, 고용사정, 기타 사회제도·정책 등을 종합적으로 고려할 때 적절하다고 평가된다. 즉 현재 우리나라의 재정지원 직업훈련의 문제는 투자 규모 문제라기보다는 효율화를 통한 효과성 제고에 초점을 맞출 필요가 있다고 판단된다.

2. 사업군간 배분의 적정성

이미 살펴본 대로 재정지원 직업훈련사업 예산에서는 재직자훈련 예산이 절반 이상을 차지하며, 다음으로는 전략분야훈련이 20% 전후, 실업자훈련은 13%, 인프라구축 지원이 7%를 차지하고 있다.

실업자훈련 예산은 2009년 글로벌 경제위기로 인한 실업자 등 취약계층에 대한 능력개

2) 현재 OECD의 직업훈련에 대한 공공지출의 비교에서 각국의 훈련범위에 대한 설명으로는 포괄범위가 분명치 않다. 따라서 OECD 통계를 통한 비교에서는 통계의 포괄범위에 대한 세심한 해석과 비교가 필요하다.

발지원 확대 및 훈련계좌제의 전국 확대실시로 2008년에 비하여 1.9배로 급증하였다가 그 이후 곧 축소 조정되었으나 여전히 2008년에 비하여 1.5배 이상의 높은 수준을 유지하고 있다. 하지만 그간 실업자수와 실업자훈련 규모 간의 동조관계(상관계수 0.91), 여전히 낮은 훈련참가율(훈련참가자/전체실업자수), 계좌제 본격 도입에 따른 수요증가 요인과 여전히 불안한 고용사정, 노동시장 유연화에 따른 훈련수요 증가 가능성 등에 비추어 볼 때 현재의 13% 수준은 유지되어야 할 것이다. 실업자예산 규모나 배분보다는 새로운 제도의 안정화와 내실화를 꾀하는 데 중점을 둘 필요가 있다.

재직자훈련 예산은 그간 재직자 향상훈련, 특히 중소기업의 훈련참여를 촉진하면서 꾸준히 증가되어 왔다. 글로벌 경제위기로 상대적으로 그 비중은 줄어들었다지만 여전히 전체 예산의 55.9%를 차지하고 있다. 대기업에 비해 영세기업을 중심으로 한 중소기업은 여전히 훈련 참여가 미진한 측면이 있기에 대기업 지원수준을 축소함으로써 재직자훈련 예산 비중을 조정할 필요가 있다.

전략분야 훈련 예산은 증액 추세를 보이며 2011년 기준으로 24%를 차지하고 있다. 국가기간직종 및 전략분야 숙련인력의 중요성에 비추어 볼 때 이 부분의 예산은 증액되는 방향으로 나아가야 할 것이다. 그러나 전략직종훈련의 경우 필요한 숙련수요를 직업훈련만으로 공급할 수 있는 영역은 제한적이다. 일반대학, 폴리텍대학, 전문교육훈련기관 등의 공급역량을 고려하여 역할 분담이 필요하다. 또한 글로벌 경제위기 및 효율화 과정에서 이 부분 예산이 크게 증액되었기 때문에 2년 정도는 현 상황에서 예산을 유지하면서 내실화를 꾀하고 그 이후 평가를 통하여 필요할 경우 단계적으로 점증하는 것이 바람직하다.

직업훈련의 내실화와 제도개선의 효과 제고를 위하여 인프라구축이 중요함에도 예산 비중은 7% 이하에 머물고 있다. 재직자훈련 등에서 절감된 예산을 인프라구축 지원부분에 증액할 필요가 있다. 하지만 사중손실과 남용의 소지가 크기에 지원 필요성, 과정 모니터링과 사후 평가를 위한 전문적, 엄정한 체계구축이 우선되어야 할 것이다. 그러나 이 부분의 예산비중이 별로 크지 않아 증액하더라도 전체 훈련예산에 미치는 영향은 미미하다.

III. 재정지원 직업훈련의 효과³⁾

그간의 선행 연구들에 의하면, 취업서비스·고용보조금 등 고용촉진 사업과 비교했을

3) 직업훈련의 효과에 대한 자세한 내용은 『일자리창출 교육 및 훈련사업군 심층평가』(2011)의 총괄 보고서 <부록 2> 직업훈련의 성과에 관한 국내의 선행연구를 참조.

때 직업훈련 사업은 효과에서 우위를 보이고 있다. 다른 사업에 비하여 일시적이 아닌 생애에 걸쳐 고용을 촉진하고, 생산가능인구 감소에 대비하는 기능이 크며, 고용유연화 대비, 전 국민의 총체적 직업능력 향상으로 국가경쟁력 향상 등의 효과가 강점으로 지적되고 있다(OECD, 2004, 2009; 유경준 외, 2004; 국회예산정책처, 2010 등).

청년층 고용대책에 국한하여 보더라도, 정책목표 달성의 중요도는 직업훈련 > 직장체험, 연수, 인턴 > 고용인센티브 > 공공고용서비스와 행정 > 직업일자리 창출의 순으로 평가되고 있다(국회예산정책처, 2010). OECD 자료에 의하면, 청년층 고용률 제고 성과가 높은 국가들은 ‘고용인센티브’나 ‘직접 일자리 창출’ 사업보다는 ‘공공고용서비스와 행정’, ‘노동시장 훈련’에 대한 지출 비중이 높다고 한다. 다만, 현재의 청년층 직업훈련사업은 단기적이고 특화되지 않아 효과가 부실하며 취업서비스·고용보조금이 청년층 고용 확대에 더 효과적인 것으로 나타나고 있기에, 직업훈련사업이 효과를 가지기 위해서는 프로그램을 기간, 분야별로 내실화하고 고용서비스, 생계지원 등과 연계하여 훈련을 실시하고 장기적인 대책으로 운영할 필요가 있다는 지적도 있다(전병유, 2011). 직업훈련을 포함하여 청년고용대책의 효율성을 제고하기 위해서는 정책수단간 유기적 연계와 지속적인 사후관리 및 평가 기능의 통합이 필요하다.

직업훈련의 노동시장성과, 개인과 기업성과에 대한 꽤 많은 연구들이 있지만 결론은 다양하다. 대체로 훈련의 성과는 있지만 투입에 대비하여 충분하지는 않은 것으로 집약할 수 있을 것 같다. 또한 근로 취약계층에 대한 특화지원이 사회통합효과를 크게 가지지 못한다는 지적도 유념할 필요가 있다(직업능력개발원(2010), 「취약계층 평생직업교육훈련의 사회통합효과 분석」).

IV. 재정지원 직업훈련의 정책방향⁴⁾

1. 정책 방향

가. 국가고용전략의 핵심정책수단으로서 직업훈련에 대한 정부의 책임 명확화

변화하는 환경하에서 직업훈련에서 정부의 역할을 새롭게 자리매김하고 책임을 명확히 하여야 한다. 우선 원하는 모든 국민이 생애에 걸쳐 필요한 학습을 받을 수 있도록

4) 세부 개선과제는 후속하는 각 사업군별 평가부분에서 제시할 것이기에 여기에서는 생략하였다.

하는 사회학습망(social learning net) 차원에서 재정지원 직업훈련을 자리매김하고 학습권 개념의 도입에 대하여 진지하게 검토할 필요가 있다. 고용중심의 정책운영에서 직업훈련의 중요성은 이미 강조되고 있지만, 그 취지가 제대로 실현될 수 있도록 정책의 기획과 집행단계에서 구체화와 내실화를 꾀하여야 할 것이다. 또한 노동시장의 공정성 회복을 위한 적극적 노동시장정책으로서 직업훈련이 가지는 의미도 크기에 이에 대한 정책적 방향도 분명히 할 필요가 있다.

나. 직업훈련에 대한 재정지원의 효율화 및 효과성 제고 추구

재정지원의 효과성을 극대화하기 위한 노력도 강화하여야 한다. 재정지원 직업훈련에 있어 수요자 중심의 원리는 지속적으로 강화할 필요가 있지만, 이 과정에서 발생할 수 있는 남용 가능성, 도덕적 해이 등의 문제를 최소화하기 위하여 수요자의 책임성 제고 장치도 동시에 마련(mutual obligation)할 필요가 있다. 또한 수평적, 수직적으로 다기화된 전달체계의 효율화 방안도 지속적으로 모색하여야 한다. 무엇보다도 재정지원의 효율화와 효과성 제고를 위해서는 평가체계를 내실화하여야 한다.

그리고 직업훈련정책이 지향하는 취업역량의 개발을 통한 고용창출, 소득증대, 경제성장과 사회통합의 목적을 달성하기 위해서는 직업훈련정책이 기타 고용정책, 교육정책, 산업정책 등과 연계한 종합적인 관점에서 마련되어야 할 것이다.

다. 새로운 제도의 도입시 도입여건 및 영향 사전점검, 평가를 고려한 제도설계

새로운 제도의 도입이 성공할 수 있는 인프라 등 환경요인에 대한 사전 점검과 제도 도입이 초래할 수 있는 부작용에 대한 사전 점검을 체계화하여야 한다. 특히 시범적용과 결과의 평가를 내실화할 필요가 있다. 즉 충분한 시범적용 기간을 가지고 시범적용 결과에 대한 엄밀한 평가와 문제점에 대한 보완장치를 마련한 후 본 제도를 시행하도록 한다.

이를 위하여 제도의 설계시 성과평가를 고려하고 성과 평가를 위한 자료와 정보가 충분히 축적되도록 하여야 한다. 예를 들면 정책수혜자에 대한 정보는 물론이고 신청 후 탈락자 등 성과평가지 비교집단이 될 수 있는 대상에 대하여도 정보를 관리하여야 하며, 또한 수혜자의 평가협조 의무화 등 관리된 정보를 성과평가를 위하여 원활하게 사용할 수 있도록 하는 장치도 마련할 필요가 있다.

2. 재정지원의 방향과 과제

가. 훈련비 지출의 선택과 집중을 강화

먼저 재정지원의 필요성, 중복성을 사전 점검하는 시스템을 구축하여야 한다. 훈련수요자의 요구를 감안하되 사회적 수요와 훈련참여자 특성을 고려하여 우선순위를 설정하고 훈련비를 배분하도록 한다. 취약계층에 대한 훈련강화를 통해 사회보장지출에 대한 재정 부담을 상쇄함으로써 국가재정의 건전성에 기여하도록 한다.

나. 훈련의 기대수익을 제고하는 방향으로 프로그램 설계 및 운영

사중손실과 낭용최소화를 위하여 프로그램과 훈련참여자, 수혜기업 간의 매칭을 강화하여야 한다. 개인지원의 경우 훈련이력 관리와 상담을 내실화하고 재직자 훈련은 중소기업 및 취약근로자 훈련참여 유인을 강화하여야 한다.

전략산업분야 일부 훈련과 같이 소규모 단기 훈련의 경우 전달체계나 사업 통합 등으로 규모의 경제를 실현할 필요가 있으며, 전달 및 관리체계의 효율화, 성과관리 및 평가체계의 내실화를 꾀하여야 한다. 사업 전달 및 관리체계를 유사분야별로 통합관리하며, 체계적인 관리와 성과평가가 가능하도록 훈련사업 관리기관에 대해 참여자 DB 구축, 훈련지원 수혜자에 대해 평가·조사 협조를 의무화할 필요가 있다.

또한 직업훈련과 직접일자리 제공, 고용안정, 실업급여 등 소득보장정책간 연계를 강화하여 정책의 효과를 제고하도록 한다.

다. 단기 및 중장기 훈련수요에 따른 자원배분의 효율화 도모

기본 사업 이외의 훈련 보조 목적의 신규사업에 대해 사업시효를 정하는 사업 일몰제의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 일몰 예정 시점 이전에 성과를 평가하여 사업의 지속 여부를 판단하도록 한다.

라. 중장기 훈련은 수요조사와 프로그램 설계 사전 기획

중장기 훈련의 경우 사업의 타당성 검토, 훈련수요조사를 제도화하고, 훈련수요에 부합하는 프로그램의 설계, 전달체계 구축 등을 통해 예산 낭비 요소를 최소화하도록 할 필요가 있다. **KL**

<참고문헌>

국회예산정책처(2010), 『청년고용대책평가』.
기획재정부(2010. 7. 6), 「수요자 중심의 재정지원 일자리사업 효율화 방안」.
정부부처합동(2010. 7. 6), 「수요자 중심의 일자리사업 효율화 방안」.
중소기업청·중소기업협동조합중앙회(2009), 『2008 중소기업 인력실태조사』.
통계청(2010. 8), 「경제활동인구조사」.

EU(2005), *Continuing Vocational Training Survey*.

Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

GAO(2003), Multiple Employment and Training Programs, GAO-03-589.

OECD(1996), *Assessing and Certifying Occupational Skills and Competences in Vocational Education and Training*.

OECD(2004, 2009), *OECD Employment Outlook*.

OECD(1996), *Lifelong Learning For All*.