월간 노동리뷰 | 2011년 9월호 pp.18~35
ⓒ 한국노동연구원

직업훈련사업 평가: 실업자 훈련 부문*

장 홍 근**

Ⅰ. 평가의 필요성과 목적

실업자를 대상으로 하는 직업능력개발훈련은 재직근로자 훈련과 더불어 정부 직업훈련정책사업의 대표적인 사업이다. 실업자 훈련은 노동시장에 처음으로 진입하려는 신규 실업자나 이직하였거나 전직을 희망하는 전직실업자를 대상으로 능력개발을 통해 신규 취업 또는 재취업을 원활하게 할 목적으로 실시된다. 실업자 훈련은 대부분 고용보험기금이나 정부 일반회계 등 공적 재원으로 실시된다.

분류 방법에 따라 다소 차이가 있지만 기획재정부의 분류에 따르면, 2010년 기준으로 21개 사업에 4,344억 원의 정부 일반회계 및 기금 예산이 투입된 것으로 집계되었다. 이처럼 적지 않은 정부 재정 및 기금이 과연 목적과 취지에 따라 효율적으로 집행되고 있는지를 점검하는 것은 중요하다. 아울러 실업자 훈련사업의 일차적 목적이 훈련이수자의 신규 혹은 재취업임을 감안할 때 취업효과의 적정성도 살펴보아야 한다. 실업자 훈련 분야와 산업현장 훈련인력 수요와의 양적·질적 미스매치 문제도 오래된 현안이다. 또한 훈련공급 구조와 훈련인력 수요구조의 양적·질적 괴리의 정도도 살펴보아야 한다.

현재 실업자 직업훈련은 종래의 물량배정방식이 2010년을 끝으로 폐지되고, 훈련참여 요건을 갖춘 희망자에게 일정한도 내에서 훈련과정을 선택하여 수강할 수 있도록 직업능력개발계좌제(내일배움카드제) 방식으로 전환되었다.[1] 훈련수요자 선택권 제고 차원에

---

* 본 논문은 장홍근·박혁·최효미(2011), 『일자리창출 교육 및 훈련사업군 심층평가 - 실업자 훈련 부문』을 요약하여 재정리한 것이다.

** 한국노동연구원 연구위원(changhg@kli.re.kr).

1) 직업능력개발계좌제는 2008년 대구, 광주 시범사업, 2009년 시범사업 전국 규모로 확대, 2010년 본사업 전환, 2011년 종전의 신규 및 전직 실업자 훈련 방식 폐지, 계좌제 전면 실시로 확대 발전되어 왔다.

서 직업능력개발계좌제로 전환되고 있는 실업자 훈련 전달체계의 안정적인 정착 여부 및 문제점과 개선방향을 모색하는 것도 주요한 과제이다.

한편 국가적으로 고용 이슈가 중요해지면서 인력개발 관련 사업이 무분별하게 확대되면서 유사 중복의 가능성이 높아지고 있다. 따라서 실업자를 대상으로 여러 부처나 기관에서 실시하는 실업자 훈련 사이에 중복성 문제는 없는지, 있다면 어떻게 해야 하는지 따져보아야 한다.

본 평가연구는 일차적으로 실업자 훈련사업에 대한 재정지원의 필요성을 검토하고, 종합적인 평가지표에 기초하여 실업자 훈련사업의 성과 및 문제점과 한계를 분석하며, 전반적인 사업 방향을 검토하는 데 목적이 있다. 구체적으로 실업자 훈련 개별사업의 필요성, 적절성, 효과성, 효율성 분석을 통해 사업의 존속 여부 및 재정투자 규모 등에 대한 합리적 재조정을 위한 근거를 제시하고자 하였다.

Ⅱ. 평가의 방법과 주요 쟁점

1. 기본방향과 평가방법

실업자 훈련사업들에 대한 평가는 사업계획, 사업집행, 사업성과 등 사업단계별로 각 사업의 취지와 목적에 맞게 적정하게 이루어졌는지를 살펴보는 데 주안점을 두었다. 평가지표는 단계에 따라 설정하였는데, ① 계획단계에서는 사업의 필요성, 계획의 적합성, 사업의 고유성, ② 집행단계에서는 예산집행 정도, 점검평가시스템, 전달체계의 적합성, ③ 성과단계에서는 목표달성 정도, 노동시장 성과, 사업(훈련) 만족도를 살펴보았다.

본 평가연구에서는 실업자 훈련을 사업목적과 내용을 고려하여 ① 직접훈련사업과 ② 훈련보조사업 및 기타 두 유형으로 구분하였으며, 직접훈련사업은 정책수단에 따라 다시 계좌제, 패키지사업, 위탁훈련 세 유형으로 구분하였다. 사업목적과 특성이 평가결과에 고려될 수 있도록, 실제 평가에 있어서는 사업 유형별로 평가지표를 탄력적으로 적용하였다.

본 평가연구에서는 전문가 표적집단면접(FGI), AHP 조사, 선행연구 및 문헌조사, 관계자 심층면접 등의 다양한 방법을 활용하였다. 총 4회에 걸쳐 진행된 FGI에서는 실업자 훈련 전반의 주요 쟁점에 대한 전문가의 의견수렴과 아울러 평가대상 개별사업의 장단점과 개선방안 등이 집중적으로 논의되었다. AHP는 확대된 전문가를 대상으로 실업자 훈련의 대상별, 정책수단별 우선순위 파악 및 평가지표별 중요도 산정을 목적으로 진행되

었다. 개별 실업자 훈련사업에 대한 선행 평가연구와 거기에서 사용된 만족도 조사 결과 등을 최대한 활용하였다. 심층면접은 개별사업의 현황 및 문제점 파악, 그리고 개선방안을 도출할 목적으로 진행하였다.

2. 실업자 훈련사업의 주요 쟁점

근래 실업자 훈련사업은 직업능력개발계좌제의 도입, 개별사업들의 통폐합 등 커다란 변화를 거치고 있다. 이러한 변화와 아울러 실업자 훈련이 내포하고 있는 본질적인 질문 등을 고려하여 이번 실업자 훈련사업 평가연구에서는 전반적으로 다음과 같은 일곱 가지 사항을 주요 쟁점으로 설정하였다.

첫째, 실업자 훈련사업의 의의 및 재정지원의 필요성이다. 경제사회적 맥락에서 볼 때, 실업자를 대상으로 하는 직업훈련사업에 정부 재정지원이 필요한 현실적·논리적 근거가 있어야 하며, 사업대상이나 사업내용에 비추어 각각의 실업자 훈련사업들은 재정지원이 필요한 사업이어야 할 것이다.

둘째, 최근 실업자 훈련사업 방식의 변화와 그 함의에 대한 것이다. 앞서 언급한 대로 직업능력개발계좌제로의 전면적인 전환 등 최근 실업자 훈련사업 패러다임의 변화 방향과 함의는 무엇인지 규명되어야 하며, 계좌제 훈련의 지원방식, 지원수준, 참여요건, 목표 등이 현실을 반영하여 적합하게 설계되어야 한다.

셋째, 실업자 훈련영역 내 세부 단위 사업간 유사 중복성 문제이다. 실업자 훈련사업군 내 단위사업 사이에 사업대상이나 내용이 중복되거나 유사한 부분은 최소화되어야 할 것이며, 만일 유사 중복성 문제가 있다면 합리적인 조정방안이 마련되어야 한다.

넷째, 실업자 훈련 재정지원 규모의 적정성 문제이다. 사업예산은 사업수요에 걸맞은 규모로 편성되어야 하고, 지원된 예산은 계획대로 집행되어야 한다. 예산 규모의 적정성과 예산 집행률이 평가에서 중요하게 다루어지는 이유이다.

다섯째, 실업자 훈련사업 모니터링과 평가의 적정성 문제이다. 실업자 훈련사업이 취지대로 추진되고 있는지에 대한 체계적인 지도점검과 평가가 이루어져야 하고, 지도점검 및 평가 등을 통해 정책여건, 상황변화에 적절히 대응하고 대국민 소통, 성과확산 노력 등을 충실하게 추진해야 한다.

여섯째, 최근 실업자 훈련의 지배적 방식으로 등장한 직업능력개발계좌제(내일배움카드제) 방식 실업자 훈련의 적적성과 효과 및 문제점이다. 이는 현행 실업자 훈련사업의 가장 뜨거운 이슈이다. 변화된 훈련 환경에서 실업자 직업훈련을 수행함에 있어 계좌제는 적합한 정책수단(전달체계)으로 정착되어야 한다. 이런 맥락에서 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)의 취지와 기본 방향은 제대로 설정되었으며, 소기의 성과를 거두고 있는

지, 또 시행 초기 계좌제 방식 실업자 훈련사업에서 드러나고 있는 문제점과 개선과제는 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다.

일곱째, 실업자 훈련사업 성과의 적정성이다. 훈련인원과 훈련수료 정도 등 사업계획상의 성과목표는 최대한 달성되는 것이 바람직하며, 훈련 후 노동시장에서 훈련생이 보이는 가시적 성과인 취업률 등의 노동시장 성과도 적정수준 이상이어야 한다. 훈련사업에 참여한 사람들이 훈련의 내용이나 정책수단 등에 관해 나타내는 훈련사업 만족도, 그리고 훈련참가자가 판단하는 훈련에 따른 능력개발의 정도 등도 주요하게 고려되어야 한다.

3. 평가대상사업

실업자 훈련사업 평가대상은 최초 21개였지만 2010년 직업훈련사업 체계 개편을 통해 2011년부터 다른 사업으로 통폐합하기로 한 사업들은 평가에서 제외하여 총 14개 사업을 평가대상사업으로 선정하였다. 평가에서 제외된 사업들은 첫째, 2011년부터 기존 신규실업자 직업훈련사업과 함께 '신규실업자 등 직업훈련'사업으로 통합 운영하기로 한 영세자영업자 능력개발지원, 여성가장실업자 취업훈련, 경력단절여성 특화훈련, 새터민 직업훈련, 둘째, 2011년부터 '취업성공패키지사업'으로 통합 운영하기로 한 청년층 뉴스타트프로젝트, 고령자 뉴스타트프로그램, 디딤돌일자리사업 등 일곱개 사업이다. 한편 전직실업자 취업훈련지원사업은 2011년부터 '실업자 및 근로자능력개발지원금'으로 통합 운영하기로 하였지만 2010년까지 실업자 훈련범주 안에서 사업이 진행되었기에 평가대상에 포함하였다.[2)]

<표 1>은 사업유형과 정책수단에 따라 평가대상 사업 현황을 정리한 것이다. 소관 부처별로는 고용노동부 11개, 여성가족부 1개, 국가보훈처 1개, 행정중심복합도시건설청 1개 등으로 고용노동부가 실업자 직업훈련을 주도하고 있음을 알 수 있다.

2) 실제 평가를 진행하면서 한시성 사업 또는 특정 지역이나 극히 제한된 목적에 국한된 몇 개 소규모 사업들은 심층평가에서 제외하였다. 심층평가에서 제외된 네 개 사업은 ① 제주특별자치도에 국한되어 실시되고 광특예산으로 운영되는 (광특)신규실업자 등 직업훈련, ② 행정복합도시 건설특별회계로 행정복합도시(세종시) 이주민의 재취업을 목적으로 2012년까지 한시적으로 시행되는 사업인 예정지역주민 직업전환 교육, ③ 장애인기금으로 실시되는 장애인 훈련목적의 직업능력개발원 운영사업, ④ 보훈대상자가 직업훈련을 받을 경우 지급하는 보훈처의 직업교육훈련장려금사업 등이다.

<표 1> 재정지원 훈련사업 실업자 훈련 부문 사업리스트 및 2010년 예산 현황

(단위 : 억 원)

	정책수단	사업명	재원	소관부처	2010년 예산	
직접 훈련 사업	계좌제	신규실업자 등 직업훈련	일반회계	고용노동부	838	2,839
		전직실업자 취업훈련	고보기금	고용노동부	1,985	
		(광특)신규실업자 등 직업훈련	특별회계	고용노동부	16	
	패키지사업	취업성공패키지 지원	일반회계	고용노동부	197	531
		청년 직장체험 프로그램	일반회계	고용노동부	152	
		경력단절여성 취업지원	일반회계	여성가족부	182	
	위탁훈련	농어민지역 실업자직업훈련	특별회계	고용노동부	11	83
		(장애인)직업능력개발지원	장애인기금	고용노동부	30	
		산재근로자 직업훈련	산재기금	고용노동부	34	
		예정지역주민 직업전환 교육	특별회계	행복청	8	
훈련 보조 사업 및 기타	훈련보조금	직업훈련 생계비 대부	고보기금	고용노동부	109	242
		직업능력개발원 운영	장애인기금	고용노동부	88	
		산재보험 급여(직업재활급여)	산재기금	고용노동부	43	
		(보훈처)직업교육훈련장려금	일반회계	보훈처	2	

Ⅲ. 평가결과

1. 부문 및 개별사업 평가결과

가. 직업능력개발계좌제 훈련사업 부문

계좌제 훈련사업에는 신규실업자 등 직업훈련, 전직실업자 취업훈련,[3] 그리고 제주도에서 시행되는 (광특)신규실업자 등 직업훈련 세 가지가 있다. 신규실업자 훈련과 전직실업자 훈련은 각각 신규실업자와 전직실업자를 대상으로 하고 사업재원은 각각 고용보험기금과 일반회계로 다를 뿐 사업방식은 직업능력개발계좌제 방식으로 추진된다. (광특)신규실업자 훈련은 제주특별행정자치도의 실업자 훈련사업으로 심층평가에서 제외하였다. 따라서 여기서는 신규실업자 등 직업훈련에 대한 평가결과를 요약한다.

3) 전직실업자 취업훈련은 2011년부터 '실업자 및 근로자능력개발지원'사업으로 통합하여 운영된다.

신규실업자 훈련은 2007년까지 종래의 민간훈련기관 위탁방식으로 실시되어 오다가 2008년부터는 기존의 방식과 새로 도입된 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)가 2년여에 걸쳐 2010년까지 병행 실시되었으며, 2011년부터는 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)로 일원화되는 등 최근 큰 변화를 겪었다. 종전 민간훈련기관 위탁방식 신규실업자 훈련의 구조적 문제점을 몇 가지로 정리할 수 있다.

무엇보다 종래 신규실업자 대상의 훈련은 기업·산업 등 인력수요자와 구직자 등 훈련수요자가 배제된 공급자 중심의 전달체계로 운영되어 훈련과정 개발 및 훈련실시 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·평가 시스템의 미정착으로 인한 노동시장 성과 미흡 등 정부 실패를 노정해 왔다.

종전 실업자 훈련방식이 안고 있는 이런 문제점들이 기존의 방식으로는 해소되기 어렵다는 판단에 따라 최근 직업능력개발계좌제로 전면적으로 전환되었다. 이를 통해 요건을 갖춘 훈련수요자에게 일정범위의 훈련계좌를 부여하고 선택권을 대폭 확대하면서 훈련비 자부담제도를 도입하여 책무성을 강화하고, 훈련기관간의 경쟁을 높여 현장수요에 부응하는 다양한 훈련이 유연하게 공급되는 수요자 중심의 훈련시스템으로의 전환을 도모하고자 하였다.

빠르게 변화하는 변화된 산업구조 및 노동시장 환경 아래에서 계좌제 방식으로의 전환은 취지나 기본방향 면에서 올바르다는 평가가 지배적이며, 시행 초기에 기대했던 정책효과가 일부 나타났다. 예컨대 적합훈련과정(ETPL)제도로 진입장벽이 완화되어 훈련기관 수 및 훈련과정 수가 대폭 증가하였고, 훈련과정의 세분화 및 훈련기간의 단축 등이 가시화되었으며, 훈련시장에서 어느 정도 자율적으로 형성된 시장가격을 기준으로 훈련비용을 지원함에 따라 양질의 훈련이 가능하게 된 점, 그리고 종래 실업자 훈련과 달리 훈련기관의 자율적인 개강시기 조정이 가능하게 됨으로써 연중 훈련참여가 가능하게 된 것 등이다.

하지만 계좌제의 급속한 확대 및 전면 실시에 따라 성과와 더불어 일부 측면에서 예상했거나 혹은 예상치 못했던 문제들이 나타나고 있다. 먼저 계좌제 훈련시장 참여 훈련기관의 문제를 들 수 있다. 직업능력개발계좌제 훈련참여 훈련기관이 크게 늘면서 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, 계좌제 훈련분야와 과정의 문제이다. 계좌제 참여 훈련기관간의 경쟁격화로 훈

련생 모집이 용이한 훈련과정이 다수 개설됨으로써 훈련과정의 다양화에 역행할 가능성이 커지고 있다. 훈련생들의 선호가 높은 훈련분야는 더욱 늘어나고 선호가 낮은 훈련분야는 더욱 축소되는 경향을 보이며, 적합훈련과정으로 인정받은 후 훈련생 모집 문제 등으로 과정 미개설, 개강지연 사례가 상당수 발생하고 있다. 절대적으로 인력이 모자라는 제조업 분야 등 일자리 수요가 많은 훈련분야에 대한 훈련 및 인력 부족이 심화되고 노동시장에서 인력이 넘쳐 나는 서비스 분야 등의 훈련공급은 많아져 일자리와 훈련수료생의 불일치(mismatch)가 온존하고 있다.

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

넷째, 훈련의 노동시장 성과문제이다. 종전 실업자 훈련은 훈련기관에서 비교적 까다로운 심사기준에 따라 훈련생을 선별하여 엄격하게 관리하는 편이나 직업능력개발계좌제는 상대적으로 취업의사가 불분명한 훈련생들이 다수 참여하여 훈련의 질 관리에 어려움이 가중되고 있다. 시범사업 평가결과에서도 종래의 위탁형 전직실업자 훈련에 비해 계좌제 방식 전직실업자 훈련의 취업성과가 저조한 것으로 나타난 바 있다. 상담, 훈련, 취업에 이르는 일련의 과정에 대한 개인별 관리도 훈련기관이나 고용지원센터에서 제대로 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

직업능력개발계좌제(내일배움카드제)의 제도개선 방안을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 무엇보다 계좌제 훈련시장 동태에 대한 분석과 객관적 진단이 선행되어야 한다. 큰 틀에서의 제도 변화가 진행중인 점을 감안하여 훈련기관과 훈련참여자 등이 훈련시장에서 어떻게 반응하는지를 면밀히 살펴보고 내일배움카드제(직업능력개발계좌제)의 긍정적 취지를 극대화하며 조기에 정착할 수 있도록 제도적 틀과 내용을 정교하게 보완(fine tuning)할 필요가 있다. 둘째, 훈련정보서비스 및 훈련상담 기능을 대폭 강화해야 한다. 불요불급한 훈련계좌 발급 및 훈련쇼핑을 차단하기 위해 최초 훈련상담과 계좌발급 단계에서 취업을 위한 훈련 필요성을 엄격하게 사전 검토한 이후 당사자의 능력개발 및 취업 혹은 재취업에 꼭 필요한 계좌제 훈련에 참여하도록 유도하여야 한다. 셋째, 계좌제 훈련의 취업성과 제고이다. 실업자 훈련의 궁극적 목적이 취업에 있는 만큼 참여한 훈련생들이 성공적으로 훈련과정을 이수하도록 훈련기관에서의 상담 및 관리를 내실화해야

한다. 훈련이수자에 대해서는 취업성공시까지 고용센터와 훈련기관이 유기적으로 협력하여 사후관리를 할 필요가 있다. 넷째, 적합훈련과정(ETPL) 심사의 현실적합성 및 효율성 제고이다. 현재 중앙 차원에서 일률적으로 진행되는 적합훈련과정(ETPL) 심사시스템을 산업현장 인력 및 훈련수요 등 지역의 특성을 반영할 수 있도록 개선하여야 할 것이다.

나. 패키지 방식 훈련사업 부문

취업성공패키지 지원사업은 저소득 가구를 중심으로 다양한 유형의 취업취약계층에 대하여 사례관리기법에 근거한 통합적 취업지원서비스를 제공하는 사업으로서, 이전의 고용지원서비스 및 급여지원사업과는 차별적 성과가 기대되는 중요한 사업으로서 향후 지속적인 확대를 통하여 고용-복지연계체계의 바람직한 방향을 제시하고 그 성과를 환류할 필요가 있을 것으로 보인다.

다만, 현재 유사한 사업으로 (시범) 시행중인 보건복지부의 '희망리본프로젝트'와의 연계 혹은 통합 운영 방향모색에 걸린 쟁점 해결, 본 사업의 핵심적 수행기제인 민간위탁기관과 고용센터와의 관계 정립, 지자체와의 역할 분담 등의 세부적인 문제들에 대한 대안제시가 필요하다. 유사사업간 통합 운영이 현실화된다고 하더라도 본 사업이 사례관리를 통한 통합적 서비스 지원체계를 지향하고 있기 때문에 공공이든 민간이든 사업수행 전문인력의 양적·질적 확보가 사업 성패를 가늠하는데 중요한 사안이다. 또한 주요 정책대상인 상대적으로 근로능력이나 근로의욕이 낮은 (차)차상위계층 등 저소득계층의 유형 및 특성을 보다 면밀히 파악하여 이에 따른 차별화되고 실질적인 취업지원서비스가 제공될 필요가 있다.

아울러 현재 취업성공수당 지급조건에 가장 기본적으로 요구되는 '고용보험 피보험자격 취득' 요건이라든지, IAP·ITP 수립 및 이행과 관련한 지나치게 엄격한 요구 조건 등 세부제도 내용의 현실적합성 등을 추가적으로 확인하여 지원대상자의 실제적인 욕구를 충족하고 양질의 취업성과를 달성할 수 있도록 제도 개선이 요구된다.

청년직장체험프로그램은 청년층(대학생, 고등학생)에게 직장체험 기회를 주어 직업진로 탐색을 돕는 프로그램으로서, 2010년 사업성격상 중복성이 있던 직장체험, 직업체험, 취업캠프 프로그램을 청년직장체험 프로그램으로 통합하여 운영한 데 이어 2011년부터 사업 대상에서 대학 졸업생을 배제하고, 위탁기관도 대학 및 특성화 고교로 조정하여 사업의 성격을 직업진로 탐색으로 전환함으로써 더 이상 실업자 훈련사업으로 보기 어렵게 되었다. 훈련사업으로서의 성격은 퇴색했지만 이처럼 사업의 목적 및 성격이 재설정됨에 따라 사업의 상당부분이 효율화되었으며, 청년들의 진로 탐색에 있어 의미있는 기회를

제공할 것으로 기대된다.

경력단절여성 취업지원사업은 사업의 경력단절여성의 노동시장 재진입이라는 사업목표가 명확하고, 이를 위해 단순히 훈련서비스 제공에 그치지 않고 적극적 취업지원을 병행한다는 점에서 의미가 크다. 훈련참여자들의 접근성을 고려하여 훈련기관을 선정하고, 훈련프로그램도 대상자 특성 및 지역적 차별성을 반영하여 설계하는 등의 장점을 갖고 있다. 하지만 사업시행 초기 단계로 향후 훈련생 및 훈련과정에 대한 사후관리체계 구축, 성과관리 등이 다소 미흡하다는 지적도 받고 있다. 사업의 성과면에서 보면, 훈련참여자의 취업률이 2010년 기준 54.5%로, 적극적 취업의사를 가진 대상층에 대한 훈련성과로서는 다소 낮은 편이다. 이 사업의 취업성과를 높이기 위해 경력단절여성 취업지원사업 수행기관과 고용노동부 고용센터와의 보다 긴밀한 연계와 협조가 필요할 것으로 보인다. 현재 여성가족부와 고용노동부는 MOU를 체결하여 업무협조체계를 갖추고 있다. 그러나 집단상담, work-net 활용수준을 넘어서는 실질적인 연계협력체계를 구축해야 한다.

다. 위탁훈련 방식의 훈련사업 부문

농어민지역실업자 직업훈련사업은 농어민을 대상으로 전직을 지원하고, 고용을 촉진하기 위한 직업훈련사업으로 중앙정부와 지방정부의 매칭펀드 형식으로 운영되고 있다. 사업의 목적은 분명하나 2010년 중앙정부의 예산지원액이 급격히 줄어들고, 지방자치단체가 운영하게 됨에 따라 다소 불안정하게 운영되는 측면이 나타나고 있다. 2010년 지역실업자 훈련(舊고용촉진훈련)에서 농어민지역실업자 훈련으로 사업의 성격이 변경되면서 예산 및 훈련목표 인원이 크게 감소하였고 사업참여 지자체도 여섯 곳에 그치는 등 독립적인 사업으로 존치할 근거가 미약하므로 실업자 훈련사업에 통합하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

장애인능력개발지원사업은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제12조에 근거하여 공공훈련기관(한국폴리텍 등)에서 훈련받는 장애인에게 교통비, 식비 등 훈련수당을 지급하고, 담당교사에게 교사수당을 지급하는 한편, 직업훈련을 희망하는 장애인 대상의 직업능력개발훈련 및 직업재활프로그램을 실시하는 것을 내용으로 한다. 이는 장애인이 비장애인과는 구별되는 신체적·정신적 특성과 그로 인한 사회·경제적 환경의 제약 등의 조건에 대한 특화된 훈련서비스 지원이라는 측면에서 필요성이 높은 사업으로 판단된다.

특히 맞춤형·기업연계형 훈련사업은 일반훈련에 비하여 상대적으로 취업률이 높고, 임금수준 등도 높으며, 대기업 사회공헌(CSR)과 연계할 수 있기 때문에 전략적으로 확대 추진할 필요가 있다. 이와 함께 의무고용사업체 확대, 적용제외 직종의 축소, 장애인 사회적기업 활성화 등의 노력을 병행함으로써 장애인 고용수요 창출노력도 강화해야 한다.

또한 장애인 직업훈련 상담교사 및 강사진들의 전문성 확보를 위하여 체계적인 양성프로그램 지원 등 제도적 개선책도 병행할 필요가 있다.

'산재보험급여 직업재활급여사업' 및 '산재근로자 직업훈련사업'은 산재근로자의 노동시장 복귀를 촉진하고자 하는 취지에서 실시되는 사업으로, 사업 대상과 사업 목표가 명확하게 설정되어 있다. 다만 산재보험급여사업과 산재근로자 직업훈련사업은 지원대상과 그에 따른 훈련비 지원수준에서만 차이가 있을 뿐[4] 큰 틀에서 유사한 사업으로 볼 수 있으므로, 이에 대한 사업 조정이 필요할 것으로 보인다. 사업 조정은 산재근로자 직업훈련사업을 산재보험 직업재활급여사업으로 통합하고 장해판정 후 일정기간이 경과한 산재근로자에 대해서는 일반 실업자 훈련이나 장애인능력개발지원사업으로 유도하도록 한다.

'예정지역주민 직업전환 교육'은 사업 대상이 행정중심 복합도시 건설에 따른 이주자로 명확하고, 2012년까지 한시적으로 시행하기로 한 사업으로서 계획대로 추진해 나가면 될 것으로 보인다. 다만, 사업의 성과 측면에서 특히 취업성과가 저조하므로 취업률 제고를 위한 방안을 보다 적극적으로 찾을 필요가 있다.

라. 훈련보조사업 부문

직업훈련 생계비 대부사업은 대표적인 훈련보조사업으로서 취약계층(비정규직 근로자 및 실업자)이 생계비에 대한 부담 없이 장기간 체계적인 훈련을 받도록 지원한다는 측면에서 사업의 필요성, 정당성을 충분히 확보하고 있는 것으로 판단된다.

제도 시행초기 단계임에도 예산집행률, 제도활용률이 높은 사업임을 감안할 때 제도지원 요건 등의 개편을 통하여 대부 활용자의 다양한 유형을 고려한다면 사업의 중장기적인 효과는 높아질 것으로 기대된다. 하지만 지원대상이 실업자 및 비정규직으로만 구분되어 있고, 피부양자 여부, 상환능력 등 세부적인 요건에 따른 지원내용의 차등화, 다양화가 부족한 것으로 보인다.

취약계층의 직업훈련참여 촉진을 위해 본 사업은 의의가 적지 않지만, 고용서비스와의 연계가 없어 훈련수료 후 실제의 취업 성과까지 연결되지 못하는 면도 존재하므로 취업성공패키지 사업 내 생계비 대부 내용을 연계시키는 방안도 검토해 볼만하다.

---

4) 산재보험급여사업은 장해판정 후 1년 이내의 산재근로자를 대상으로 하며, 산재근로자직업훈련사업은 장해판정 후 1년 경과 3년 이내의 산재근로자를 대상으로 한다.

2. 실업자 훈련사업 주요 쟁점의 검토

가. 실업자 훈련사업의 의의 및 재정지원 필요성

실업자 훈련은 경제적 목적과 아울러 사회적 목적을 지닌다. 실업자 훈련은 신규실업자 및 전직실업자, 기타 노동시장 취약계층을 대상으로 직업능력개발을 목적으로 하는 교육훈련을 실시하여 이들의 취업 및 사회 복귀를 촉진하는 데 일차적 목적(=경제적 목적)이 있으며, 이와 함께 취약계층을 위한 사회안전망으로서의 이차적 역할(=사회적 목적)을 수행하는 이중적 의의를 지닌다. 따라서 실업자 훈련은 시장에서 공급될 수 없는 시장실패 영역으로 정부가 개입할 수밖에 없는 정책영역으로서, 대부분의 나라에서 정부재원으로 실업자 훈련사업을 실시하는 까닭이 여기에 있다.

우리의 경우에도 일찍부터 정부 일반회계를 재원으로 실업자 훈련을 실시해 왔으며, 산업화 시기에는 산업인력 공급이 늘어나는 인력수요를 감당하지 못하는 상황에서 정부는 신규기능인력양성(신규실업자 훈련)에 주력했으며, 1995년 고용보험 능력개발사업의 일환으로 전직실업자 훈련사업을 운영하였으며, 1997년 외환위기 이후 실업대란이 발생하면서 실업자 훈련사업은 크게 확대되고 체계화되었으며, 이후 실업사정에 따라 예산규모와 훈련인원수를 조정하면서 오늘에 이르고 있다. 오늘날 노동시장 유연성이 높고 고용문제가 심각한 상황에서 실업자 훈련사업에 대한 적정수준의 정부 개입 및 지원은 불가결하다.

나. 최근 실업자 훈련사업 방식의 전환과 함의

근래 실업자 훈련영역에는 직업능력개발계좌제가 전면적으로 도입되고, 패키지사업 방식이 확산되는 등 사업방식의 변화가 두드러지게 진행되고 있다. 곧 전통적 실업자 훈련방식(이른바, 지역별 물량배정 방식)은 점차 사라지고 대신, 직업능력개발계좌제와 패키지사업 방식이 대안으로 등장하여 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)를 통해 훈련수요자(구직자)의 선택권을 대폭 존중하고, 선택 대상을 훈련기관보다 훈련과정 중심으로 재편하였다.

또한 심층직업 및 훈련상담, 개인별 활성화계획(IAP), 취업지원, 생계지원 등이 결합된 패키지 방식의 훈련사업이 확대되고 있다. 취업성공패키지사업이 대표적인 사례라 할 수 있다. 2010년 직업훈련사업 조정을 통해 실업자 훈련사업을 타깃집단별로 세분화하던 데서 탈피하여 통합적으로 접근하고 있다. 예컨대, 기존 5개 사업을 통합한 '신규실업자 등 직업훈련'사업으로 종래의 4개 사업을 통합한 '취업성공패키지 지원' 등이 대표적이다.

이러한 사업방식의 전환은 실업자 훈련영역에서 훈련공급자가 아닌 훈련수요자 그리고 시장메커니즘의 역할이 증대되며 사업방식이나 사업대상 정의에 있어 통합적 접근이 확대되고 있음을 보여준다.

다. 실업자 훈련사업간 유사중복성과 사업간 통합 필요성

2010년 직업훈련사업 개편을 통해 실업자 훈련사업 영역에서 단위사업간 유사중복성 문제가 대부분 해소되었다. 종전의 ① 신규실업자 직업훈련, ② 영세자영업자 능력개발지원, ③ 여성가장실업자 취업훈련, ④ 경력단절여성 특화훈련, ⑤ 새터민 직업훈련이 2011년부터 '신규실업자 등 직업훈련'으로 통합되었고, 종전의 ① 취업성공패키지사업, ② 청년층 뉴스타트프로젝트, ③ 고령자뉴스타트프로그램, ④ 디딤돌일자리사업이 2011년부터 '취업성공패키지 지원사업'으로 통합되었다.

종전의 '전직실업자 취업훈련 지원'은 재직근로자 대상의 '근로자능력개발지원금', '중소기업 비정규직 JUMP 지원'사업과 통합하여 2011년부터 '실업자 및 근로자능력개발지원'사업으로 재편되었다. 고용노동부 외의 다른 부처들도 부처별 정책 목적과 대상에 특화하여 실업자 훈련사업을 추진하고 있어 유사중복성 문제는 거의 없는 것으로 판단된다.

훈련사업체계 개편 후에도 고용노동부 이외 부처(보훈처, 행복청, 여성가족부 등)에서 시행되는 실업자 훈련 및 관련 사업들이 남아 있지만, 전체 실업자 훈련사업에서 차지하는 비중이 미미하고, 부처별 정책 목적과 대상에 특화되어 있어 유사중복성 문제는 거의 없는 것으로 보인다.

다만, 근로복지공단에서 산재근로자를 대상으로 시행중인 '산재근로자 직업훈련'과 '산재보험급여(직업재활급여)'사업의 경우, 굳이 별도 사업으로 수행할 실익이 없어 전자를 후자에 통합하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

라. 실업자 훈련사업 재정지원 규모의 적정성

재정지원 규모의 적정성 판단의 절대적 준거는 없고, 이론적·실천적으로 실업자 훈련사업 재정지원 규모의 적정성을 판단할 수 있는 절대적 준거는 없다. 훈련제도, 사업내용, 목적, 수단, 대상의 차이에 따라 재정지원 규모는 달라질 수밖에 없다.

실업자 훈련의 규모(훈련인원과 예산)는 실업자수와 실업률 등에 따라 조절되어야 하며 지난 10여년간 상당한 정도의 상관성을 가지며 조정되어 왔다(실업자수와 실업자 훈련사업 예산의 상관계수 0.9). 현재 실업자 훈련재정 지원의 적정성은 여러 차원에서 살펴보아야 한다. 전체 실업자수 대비 훈련참가자 비율이 적정한지? 자비로 구직을 위한 교육

〈표 3〉 연도별 실업자 훈련예산, 실업자수, 실업률, 훈련참여자수 추이

(단위 : 억 원, 천 명, %, 명)

	2006	2007	2008	2009	2010
예산	2,524	2,807	3,098	5,222	4,284
실업자수	827	783	769	889	920
실업률	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7
훈련참여자	91,176	101,641	101,862	160,094	296,213

주 : 2009년 예산 및 2010년 훈련인원의 급증은 직업능력개발계좌제 훈련의 전면 실시에 따른 것임.

훈련을 받을 의사와 능력이 있는 사람에게 훈련재정지원이 이루어지는, 이른 바 사중손실의 규모가 용인수준을 상회하는지 등이 그것이다.

<표 3>은 지난 몇 년간의 실업자 훈련재정 지원규모와 실업자수, 실업률, 실업자 훈련참여자수 추이를 정리한 것이다. 여러 상황 및 조건들을 종합적으로 판단해 보건대, 현 실업자 훈련재정 지원규모가 과다 혹은 과소하다고 판단할 뚜렷한 근거는 발견하기 어렵다.

실업자 훈련사업군 내 하위사업군 또는 개별사업간 재정배분의 적정성을 보면, 예산배분면에서 전직실업자 훈련이 46.3%(1,985억 원)로 가장 많고, 이어서 신규실업자 훈련 19.6%(838억 원)로서 이 둘의 비중이 65.9%를 차지하였다. 다음으로 취업성공패키지 4개 사업 예산을 합한 구성비가 18.3%(786억 원), 경력단절여성 취업지원 4.2%(182억 원), 청년 직장체험 프로그램 3.5%(152억 원)으로 큰 비중을 차지한다. 기타 사업들은 특수한 사업대상 및 목적으로 설계·운영되는 소규모 사업들이다. 이러한 사업별 예산 배분은 전체적으로 사업 목적이나 대상의 규모 등 실업자 훈련사업의 수요에 부합하는 것으로 판단된다.

마. 실업자 훈련사업 모니터링과 평가의 적정성

고용노동부 실업자 훈련사업에 대한 넓은 의미의 제어 기제는 크게 훈련과정 적격성 심사(ETPL 심사), 지방고용센터의 훈련기관 지도점검, 훈련기관 평가(한국직업능력개발원 위탁 수행) 등이다. 먼저 적합훈련과정 리스트(ETPL: Eligible Training Program List) 작성을 위한 훈련과정 심사를 보면, 연간 2만여 개가 넘는 과정 심사에 따른 행정적 과부하, 심사위원 조달이 어렵고, 심사예산 제약 등으로 충실한 심사가 이루어지지 못하는 한계 등을 안고 있으며, 훈련기관들로부터 심사 결과의 신뢰성, 타당성에 대해 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 훈련과정 적격성 심사에서 훈련기관의 훈련과정 운영능력이 제대로 심사되지 못하는 것도 문제이다. 또한 훈련과정의 산업현장 인력 및 훈련수요와의 부합여부가 제대로 확인되지 못함에 따라서 결과적으로 승인받고서도 훈련생 모집 실패로 과정이 개설되지 못하는 사례가 빈발(경제적 낭비)하고 있다.

고용센터의 훈련상담, 훈련기관 지도점검을 보면, 훈련계좌 발급 단계에서 훈련상담이 매우 중요함에도 불구하고 훈련상담이 형식적이며, 불충분하다는 문제를 안고 있다. 불요불급한 훈련계좌가 발급되어 훈련참여율, 훈련의 취업성과에 영향을 주며, 결국 직업능력개발계좌제 방식 실업자 훈련의 취업성과 저조로 이어진다. 인력 부족 등으로 충실한 지도점검이 이루어지지 못하는 문제도 있다. 고용센터의 훈련기관 지도 점검이 제도화되어 있음에도 불구하고 훈련기관의 불법/비위행위(출결조작, 지침위반, 훈련비 부정수급 등)가 특히 신규진입 훈련기관을 중심으로 발생하여 사회적 물의를 빚는 경우가 있다.

훈련기관 평가는 1998년부터 시작되었으며 10여년을 경과하면서 대체로 정착되어 가고 있다. 하지만 최근 직업능력개발계좌제의 전면 확대실시에 따른 훈련기관의 피심사 및 피평가 부담 가중(적합훈련과정 심사, 훈련기관 평가, 전략직종훈련과정 심사 등)되고, 기관평가 중 과정 평가는 대표 과정만을 대상으로 평가하는 데 따른 문제가 여타 과정 질 관리 부실화 우려로 이어지고 있다. 훈련기관 평가결과 정보는 HRD-Net을 통해 공개되고 있지만, 평가결과가 훈련수요자(기업과 근로자)의 훈련기관 및 과정 선택에 적극적인 영향을 미치는 것으로 보기는 어렵다.

바. 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)로의 전환과 평가

빠르게 변화하는 산업구조 및 노동시장 환경 아래에서 대안적 실업자 훈련방식으로 계좌제 방식으로의 전환은 취지나 기본 방향면에서 올바르다는 평가가 지배적이며, 시행 초기에 기대했던 정책 효과가 일부 나타나는 것으로 보인다. 적합훈련과정(ETPL) 제도로 진입장벽이 완화되어 훈련기관 수 및 훈련과정 수가 대폭 증가한 점이나, 훈련과정의 세분화 및 훈련기간의 단축 등이 가시화된 점, 그리고 훈련시장에서 어느 정도 자율적으로 형성된 시장가격을 기준으로 훈련비용을 지원함에 따라 양질의 훈련이 가능하게 되었다는 점 등이다. 아울러 종래 실업자 훈련과 달리 훈련기관의 자율적인 개강시기 조정이 가능하게 됨으로써 연중 훈련참여가 가능하게 된 것도 성과 중의 하나이다.

하지만 2008년 시범사업 실시(대구, 광주) 후 2009년부터 전국적으로 확대 실시중인 직업능력개발계좌제는 초기 정착과정에서 적지 않은 시행착오 혹은 부작용이 나타나고 있다. 훈련시장 측면에서 볼 때 직업능력개발계좌제의 도입 취지는 '훈련기관간 자유경쟁 촉진 ⇒ 자연선택 ⇒ 경쟁력 있는 훈련기관 중심으로 훈련시장 재편'이었지만, 현실적으로 직업능력개발계좌제가 본격 도입되면서 종래 경쟁력 있던 중대형 훈련기관의 시장 점유율은 낮아지고, 학원 등 새로이 훈련시장으로 진입한 영세훈련시설의 시장점유율이 높아지는 현상이 고착되고 있다. 또한 훈련참여자와 현장산업인력 수요 구조의 괴리(훈련분야, 훈련수준 등), 그리고 훈련이수자의 취업성과가 이전의 실업자 훈련에 비해 상당한

정도로 하락하고 있는 점 등이 지적된다.

하지만 제도 도입 초기 시점에서 훈련계좌제의 존폐 문제를 거론하는 것은 정부행정의 안정성 차원에서 적절치 않으며, 다만, 제도 운영시스템 전반에 걸쳐 미세조정이 필요할 것으로 판단된다. 제도개선의 방향은 다음과 같은 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 훈련과정 심사의 신뢰성, 타당성 제고를 위해 적합훈련과정(ETPL) 심사 효율화, 내지 시스템 개편(훈련기관 중심으로 과정 심사 병행하는 방안), 둘째, 불필요한 훈련낭비 예방 및 훈련효과 극대화를 위해 훈련상담을 내실화하여 훈련이 필요한 대상자 선별, 훈련효과성이 높은 훈련과정 안내, 셋째, 계좌제 방식으로 바뀌면서 훈련기간이 단기화, 훈련과정에 대한 질 관리 문제 등이 대두되고, 훈련기관의 훈련생 취업지원 기능도 약화되고 있는 점을 감안하여 고용센터 취업지원서비스와의 연계 강화 등이다.

Ⅵ. 실업자 훈련사업의 방향과 과제

실업자 직업훈련사업의 전체 규모는 당분간 현 수준을 유지할 필요가 있을 것으로 보인다. 연구자에 따라 향후 실업자 훈련사업 규모에 대해 확대론과 축소론이 양립해 있다. 예산 확대 주장의 주된 논거는 첫째, 실업자 훈련에 대한 GDP 대비 재정투자 비율을 선진국 수준으로 끌어올리기 위해 예산 확대가 필요하고, 둘째, 실업자 훈련은 고용보험 사각지대에 놓여 있는 노동시장 취약계층을 대상으로 하는 핵심적인 사회안전망 중의 하나로서 사회적 안정 차원에서 확대되어야 하며, 셋째, 실업자 훈련의 품질 및 취업성과 제고를 위해 예산의 증액이 필요하다는 등으로 요약할 수 있다.

반면, 예산 축소 주장의 주된 논거는 첫째, 실업률이 주요 선진국에 비해 낮은 우리의 실정을 고려한다면, 실업자 훈련에 대한 GDP 대비 재정투자 비율이 낮다고 볼 수 없으며 거의 비슷하거나 높은 수준이고, 둘째, 실업자 훈련시스템의 허점으로 인해 훈련참여자와 훈련기관의 모럴 해저드가 적지 않아 불요불급한 훈련이 공급 소비되는 등 훈련거품이 있어 이를 제거할 필요가 있으며, 셋째, 훈련성과 제고 및 내실화는 예산 증액이 아니라 예산 축소 및 훈련시장 효율화를 통해 추구되어야 한다는 등으로 요약된다.

이처럼 확대 주장과 축소 주장은 나름대로의 근거를 가지고 있으며 일견 타당한 측면이 있다. 하지만 실업자 훈련의 규모(예산, 인원 등)는 단순히 위에서 열거된 논리나 근거에 의해 어느 한 방향으로 결정될 사안이 아니라, 기본적으로 현재 및 미래의 고용상황에 따라 탄력적으로 결정되어야 한다. 아울러 실업자 훈련에 대하여 절대적으로 적정한 재정투입 수준은 없으며, 국가고용전략하에서 실업자 훈련정책이 지향하는 가치에 따라 예

산 투입의 방향이 결정되어야 할 것이다.

실업자 훈련사업 예산 규모를 현행 수준으로 유지해야 할 논거는 향후 경기 및 고용전망, 노동시장의 유연화 추세, 고용률 제고의 필요성, 지속적인 청년고용 문제 등의 측면에서 찾을 수 있다. 첫째, 2008년의 글로벌 경제위기가 완전히 진정되었다고 보기 어려우며 다수의 국내외 전문기관들이 국내외 경기가 둔화될 것으로 전망하고 있다. 둘째, 이러한 경기전망하에서 고용전망 역시 밝지 못하며, 교육실패로 인한 산업 업종별 인력수급의 괴리현상이 지속되고 있다. 셋째, 통속적인 이해와 달리 OECD보고서 등에 따르면, 한국 노동시장의 유연성은 경쟁 선진국들에 비해 오히려 높은 편으로 나타나 노동시장의 유연안정성을 위한 장치로서의 실업자 훈련의 중요성이 크다. 넷째, 전체 고용률이 낮은 가운데 여성, 특히 고학력 여성고용률이 경쟁국들에 비해 현저히 낮아, 여성 유휴노동력의 고용가능성을 높이기 위한 실업자 훈련투자가 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 다섯째, 노동력의 고학력화 추세 속에서 청년층의 고용불안이 지속되고 있고, 이는 잠재적으로 사회불안정 요소로 작용할 우려가 있다. 따라서 이들 청년층 신규실업자를 위한 적극적 노동시장정책으로서 고용서비스와 연계한 실업자 직업훈련이 활성화되어야 한다.

요컨대, 예산 축소론자들이 주장하는 대로 일부 실업자 훈련의 거품이 있어 효율화할 필요가 있는 점도 사실임을 감안할 때, 훈련예산 규모는 유지하면서 직업능력개발계좌제의 보완 등을 통해 전체 실업자 훈련의 내실화를 도모하는 것이 현실적이고 타당한 정책방향이 될 것으로 판단된다.

다음으로 실업자 훈련의 전일적 방식으로 등장한 직업능력개발계좌제에 대해 살펴보면, 초기 단계에서 성과와 아울러 문제점들이 발생하고 있어 이에 대한 면밀한 검토와 제도 개선이 필요한 것으로 보인다. 계좌제 실시의 성과로는 첫째, 실업자 훈련참여 훈련기관의 증가, 훈련기관간 경쟁환경 조성, 둘째, 훈련수준과 훈련기간, 훈련비면에서 다양한 훈련과정이 공급, 셋째, 훈련참여자의 선택기회 확대 등을 꼽을 수 있다.

성과 못지 않게 계좌제 도입에 따른 문제점들도 드러나고 있다. 무엇보다 훈련참여자의 훈련과정 선택의 편향성 및 훈련공급의 쏠림, 그에 따른 산업현장 인력수요와 훈련공급의 괴리현상이 두드러진다. 훈련기관간 경쟁 심화에 따른 훈련의 품질저하 우려도 높아지고 있다. 동시에 과정 중심의 운영시스템으로 영세소규모 교육훈련기관, 특히 학원이 대거 진입하면서 계좌제 도입을 통해 육성하려고 했던 양질의 중대규모 훈련기관이 오히려 도태될 위기에 처하고 있다. 나아가 훈련비가 종래 표준훈련단가에 비해 높게 설정되고 있고 향후 가파르게 오를 가능성도 배제하기 어렵다.

하지만 현재 드러나는 문제들은 계좌제 폐지까지 검토할 근본적 제도 결함에 기인한 것이라기보다 제도 도입시 어느 정도 예상했던 시행착오상의 문제로 판단된다. 근본적 제도 결함임을 보여주는 실증적 연구결과는 아직 없다. 아울러 본격 도입된 지 채 3년이

지나지 않은 시점임을 감안하여 제도적 안정성 측면도 고려할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 훈련계좌제의 개선 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 계좌발급 심사 및 훈련상담서비스의 내실화, 그리고 이를 위한 인프라 구축이 긴요하다. 둘째, 훈련분야별로 자부담 비율 차등 확대 등 지원수준과 방법의 유연성을 높여야 한다. 셋째, 적합훈련과정 심사기준 및 과정에서 현장인력 수요를 적극 반영하고, 훈련기관의 인적·물적 인프라 등 양질의 훈련제공 가능성을 중요하게 고려하도록 한다. 넷째, 훈련기관 및 과정에 대한 지도점검과 모니터링을 내실화하여 훈련과정의 품질관리 수준을 높여야 한다. 다섯째, 계좌제 훈련의 직접적 취업성과(훈련유관분야 취업) 제고를 위해 취업성공축하금 등 인센티브제를 도입하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 실업자 훈련사업 방식의 중장기 방향을 어떻게 할 것인가가 중요하다. 이는 실업자 훈련사업 방식의 양대축인 직업능력개발계좌제(내일배움카드제)와 취업성공패키지사업에 대한 선택의 문제이다. 현재 직업능력개발계좌제와 취업성공패키지사업은 사업 대상, 사업 방식면에서 일정하게 차별화되면서 동시에 패키지사업 2단계 참여자에게 필요한 경우 직업능력개발계좌제가 발급되는 등 상호보완적으로 운영되고 있다.

직업능력개발계좌제가 훈련희망자의 자율적 선택과 시장메커니즘에 방점이 두어져 있다면, 패키지사업은 계좌제 훈련 참여자에 비해 상대적 취약계층인 차차상위 계층을 대상으로 사업참여자 개개인에 대한 관리(case management)에 초점을 두고 진행된다. 따라서 계좌제와 패키지사업 중 양자택일 방식으로 접근하기보다 계좌제를 주축으로 하고, 패키지사업 방식을 보조축으로 하되, 상호보완적으로 운영함으로써 두 개 사업 방식의 장점을 극대화하고 단점을 극소화하는 방향으로 전개하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 직업능력개발계좌제 방식에 패키지사업의 일부 요소를 결합하여 진행하는 것도 적극적으로 검토해 볼만하다. KLI

<참고문헌>

고용노동부(2010),『2010년판 고용노동백서』.

고혜원 외(2010),『직업능력개발계좌제 개선방안 : 품질관리를 중심으로』, 한국직업능력개발원.

국무총리실·고용노동부(2010),『일자리대책 백서』.

국회 예산정책처(2010),『일자리정책의 현황과 과제』.

김안국(2009),『2009 고용보험사업 심층평가』, 고용노동부.

김혜원 외(2009),『저소득층 취업패키지 지원사업 추진실태 및 효과분석을 통한 개선방안모색』, 고용노동부.

변민수(2009),『산재장애인의 직업훈련 효과분석』, 한국장애인고용공단 고용개발원.

이병희 외(2009),『직업능력개발훈련 이수자 실태조사』, 노동부.

장홍근·이영현 편(2006),『직업능력개발체제의 혁신』, 한국직업능력개발원.

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

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

조준모 외(2011),『직업능력개발훈련 이수자 실태조사』, 고용노동부

주무현(2009),『청년층 뉴스타트 프로젝트 운영실태 비교연구』, 고용노동부.

최영섭 외(2008),『효율적 우선선정직종 훈련을 위한 제도개선방안 연구』, 한국직업능력개발원.

최영섭(2010),「실업자 훈련 효과성 제고를 위한 직업능력개발 계좌제 도입의 성과와 과제」,『제3차 국정성과 평가 전문가 토론회자료집』, 경제인문사회연구회, pp.113 ~ 144.