

직업훈련사업 평가: 재직근로자 훈련 부문*

이 승 렬**

I. 머리말

1995년 7월 고용보험제도의 도입으로 재직근로자를 대상으로 하는 직업능력개발은 크게 변화하였다. 사업주가 보험료를 납부하되 근로자에게 훈련을 실시하면 훈련비를 지원 하는 재정지원방식으로 전환된 것이다. 사실 정부가 주도하여 공공직업훈련기관을 설치·운영하고, 기업에 직업훈련 실시의무를 부과하는 것은 직업훈련기본법(1976년 12월 31일 제정)으로 거슬러 올라간다. 하지만 1980년대 이후의 고학력화 진행으로 양성훈련 대상자가 크게 감소함과 더불어 산업구조의 고도화에 따라 재직근로자에 대한 향상훈련의 필요성이 증가하게 되어, 고용보험 직업능력개발사업을 통하여 수요자 중심의 자율적인 직업능력개발향상을 지원하고자 하였던 것이다. 그리고 1997년 12월에 근로자직업훈련촉진법(현 근로자직업능력개발법)이 제정되어 1999년부터는 직업훈련기본법이 폐지되고 모든 사업장이 고용보험 직업능력개발사업의 적용을 받게 되었다. 이에 따라 재정 지원이 이루어진 재직근로자 향상훈련의 실적과 예산은 지속적으로 증가하여 2009년의 경우에 참여인원이 4,979천 명에 이르렀으며, 집행액은 7,468억 원이었다. 2010년과 2011년 재직근로자 대상 직업능력개발사업 재정지원 예산은 각각 7,076억 원과 7,171억 원이다.

근로자직업능력개발법이 2005년 7월부터 시행되면서 노동부장관(현 고용노동부장관)은 근로자의 직업능력개발을 촉진하기 위하여 직업능력개발기본계획을 수립·시행하게 되었다. 이에 따라 1차 평생능력개발기본계획을 수립하여 직업능력개발 기회의 확대와 형평성 제고를 위한 중장기 비전과 전략과제를 정립하고, 종합적·체계적인 정책 실천

* 본 논문은 이승렬·강병식·신현구·반정호(2011), 『일자리창출 교육 및 훈련사업군 심층평가- 재직근로자 훈련 부문』을 발췌하여 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 연구위원(yeesy@kli.re.kr).

방안을 마련·추진하기에 이르렀다. 이때 재직근로자 향상훈련의 문제점으로 기업규모와 고용형태에 따라 직업능력개발의 양극화 현상이 발생하고 있다는 사실이 제시되었다. 특히 100인 미만 규모의 사업체와 임시직·일용직근로자가 직업능력개발에 낮은 참여율을 보인다는 점에 주목하였으며, 일반적으로 기업은 직업능력개발에 대한 투자와 인식이 미흡한 상태이면서 기업규모간에 교육훈련비에서 양극화 현상도 확인되었다. 이에 따라 기업의 학습조직화를 위해 중소기업의 자체적인 HRD 역량 제고를 역점 지원하면서 근로자의 자율적 능력개발 지원을 확대하는 방안이 제시되었다.

이 글은 재정지원방식의 재직근로자 향상훈련 사업 전체를 조망함으로써 재직근로자 향상훈련 사업 체계의 재정립을 위한 정책적 개선방안을 고민하여 보는 것이 목적이다. 특히 재직근로자 향상훈련 재정지원사업에 대한 심층평가가 일단락되고, 아울러 1차 직업능력개발 기본계획 시행도 종료되는 시점에 해당하는 만큼 재직근로자 향상훈련사업에 대한 종합적 분석·평가를 통하여 사업의 효율적 재편성과 향후 발전방향을 제시하고자 한다.

II. 재직근로자 훈련사업 개관

재직근로자 직업능력개발 지원사업은 근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득·향상시키기 위해 실시하는 훈련에 대해 정부가 소요비용의 일부를 지원하는 것을 의미한다. 정부는 2008년 글로벌 금융위기 이후 기업들이 경제위기를 고용조정이 아닌 인적자본 축적의 계기로 활용할 수 있도록 재직근로자에 대한 직업능력개발 지원을, 특히 대기업에 비해 자체 훈련역량이 부족한 중소기업에 대한 지원을 확대하고자 하였다. 또한 정부는 기업 경영여건, 고용상위 등으로 사업주가 실시하는 훈련에서 소외되기 쉬운 중소기업·비정규직 근로자에 대해서는 자기주도적 직업능력개발지원을 강화하고자 하였다. 예를 들어 근로자에게 훈련비를 직접 지원해 주는 근로자 수강지원금제와 근로자 능력개발카드제의 훈련요건을 완화하여 훈련과정을 확대하는 한편, 주중이나 장기간의 직업훈련에 참여하기 어려운 근로자를 위해 주말이나 야간에 실시하는 단기 고급훈련과정(JUMP)도 운영하기로 하였다.

이 글에서는 재직근로자를 대상으로 하는 직업훈련 지원사업 가운데 10개 사업을 중심으로 살펴보았는데 이들 사업은 지원대상에 따라 사업주지원 훈련사업(6개)과 근로자지원 훈련사업(4개)으로 구분된다. 재직자 직업능력개발사업의 주관 부처는 고용노동부이며, 예산의 종류는 고용보험기금이고 따라서 여기에서 말하는 사업은 모두 고용보험 적

용 사업체와 근로자가 수혜자이다.

2011년 현재 평가대상의 재직근로자 직업능력개발사업 예산규모는 7,171억 원인 것으로 파악되었다(표 1 참조). 예산을 보면, 사업주지원 사업(중소기업특화 지원 포함)이 5,365억 원으로 전체 예산의 3/4을 차지하고 있고, 나머지 근로자 지원사업은 1,806억 원(25.2%)인 것으로 드러났다. 사업주 지원사업을 세분해 살펴보면, 사업주능력개발지원금이 4,247억 원(59.2%)으로 예산의 절반 이상을 차지하고 있고, 중소기업 특화지원은 1,118억 원(15.6%)이다.

<표 1> 재직근로자 직업능력개발사업 개요

소관 부처	재원	지원방식	사업명	재정지원(억 원, 예산기준)			
				2008	2009	2010	2011
고용 노동부	고용 보험 기금	사업주 지원	1) 재직근로자훈련 지원 ¹⁾	3,869	3,911	4,106	4,247
			2) 유급휴가훈련 지원 ¹⁾	114			
		중소 기업 특화 지원	3) 중소기업 유급휴가훈련 및 대체인력 지원 ¹⁾	-	52	49	
			4) 중소기업 훈련컨소시엄 지원 ²⁾	737	790	737	889
			5) 중소기업 학습조직화 지원	86	87	82	82
		근로자 지원	6) 중소기업 핵심직무능력 향상훈련 지원	161	379	163	147
			7) 근로자 수강지원금 ³⁾	561	528	535	365
			8) 근로자 능력개발 카드제 ³⁾	148	52	173	361
			9) 중소기업·비정규직 근로자 단기직무능력 향상지원(JUMP) ³⁾	-	150	144	43
			10) 학자금·훈련비 대부	889	992	943	1,037
전 체				6,565	6,941	6,932	7,171

주 : 1) 2011년부터 재직근로자 훈련지원, 유급휴가 훈련지원, 중소기업 유급휴가훈련 및 대체인력 지원 사업은 사업주 능력개발사업으로 통합됨.

2) 2011년부터 중소기업 훈련컨소시엄 지원사업은 다른 정부부처의 전문인력양성사업(6개부처, 12개 사업 33,458백 만 원)과 함께 국가인적자원개발컨소시엄사업에 통합되었으며, 표의 889억 원은 이 예산을 제외한 수치임.

3) 2011년부터 전직실업자 취업훈련지원 사업, 근로자 수강지원금, 근로자 능력개발 카드제, 중소기업·비정규직 근로자 단기직무능력 향상지원(JUMP) 사업은 실업자 및 근로자능력개발지원금 사업으로 통합됨.

4) 음영으로 표기된 부분은 당초 계획 예산이 수정된 것을 반영함.

5) 2011년 기금운용계획 개요에 따르면, 중소기업 지원훈련(유급휴가대체, 학습조직화, 핵심직무 등을 통합한 사업명)의 2010년도 예산(수정)은 331억 원으로 나타나 있음.

자료 : 고용노동부, 「예산기금운용계획 개요」, 각년도 1월.

III. 재직근로자 향상훈련 사업의 진전과 성과

1. 고용보험제도 도입 이후의 재직근로자 향상훈련의 진전과 성과

재직근로자를 대상으로 하는 향상훈련은 1995년부터 사업주직업능력개발훈련, 근로자수강지원금, 학자금대부, 유급휴가훈련지원, 직업능력개발훈련시설·장비자금대부로 시작하였다. 그리고 1차 평생능력개발기본계획(2007~2011) 수립에서 기업규모와 고용형태에 따라 직업능력개발의 양극화 현상이 심화되는 현상에 주목하고, 중소기업의 혁신역량 강화를 위하여 중소기업 학습조직화, 중소기업 핵심직무능력 향상, 중소기업 직업훈련 컨소시엄 확대를 지원하기에 이르렀다.

고용보험 직업능력개발사업제도 이후 재정지원 재직근로자 향상훈련 실적과 예산은 지속적으로 증가하여 2009년의 경우에 참여인원이 4,979천 명에 이르렀으며, 집행액은 7,468억 원이다. 재정지원 재직근로자 향상훈련 사업의 참여 인원과 예산으로만 평가한다면, 한국의 재직근로자 향상훈련 수준은 양적인 의미에서 20여 년간 확연한 증가를 보였다고 할 수 있다.

그리고 2009년 기업체훈련실태조사에 따르면, 상용근로자 30인 이상의 기업체 가운데 절반 수준(50.8%)은 재직근로자에게 교육훈련을 실시하였던 것으로 확인된다. 경제활동인구조사 부가조사(8월)에서 2006년부터 지난 1년간 직업능력개발을 위한 교육훈련을 받은 경험이 있는지를 조사하고 있어 이 통계를 참고로 한다면, 근로자의 훈련참여율은 2006~2010년 5년간 추세로 볼 때, 2007년에 참여율이 일시 하락한 뒤에 지속적으로 상승

<표 2> 연도별 재직근로자 직업능력개발사업 실적 및 예산(1999-2003)

(단위: 천 명, 억 원)

훈련명	1999		2000		2001		2002		2003	
	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산
재직자향상훈련	795	1,063	1,239	1,751	1,617	2,170	1,675	2,951	1,725	2,554
- 사업주직업능력개발훈련	781	828	1,220	1,405	1,555	1,704	1,585	1,762	1,662	1,808
- 근로자수강지원금	14	235	19	346	62	466	60	556	29	42
- 유급휴가훈련	-	-	-	-	-	-	6	111	6	69
- 학자금대부	14	235	19	346	4	431	24	522	28	635

주: 2002년은 확인이 필요하나 2003년판에 따르면, 지원인원이 1,748천 명, 지원예산이 2,368억 원으로 되어 있음.
 자료: 고용노동부, 『직업능력개발사업현황』, 2004, 2005.

<표 3> 연도별 재직근로자 직업능력개발사업 실적 및 예산(2004~2009)

(단위: 천 명, 억 원)

훈련명	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	인원	집행액										
재직자훈련 총계	2,034	3,100	2,456	3,823	2,961	4,852	3,323	5,860	4,032	6,406	4,979	7,468
- 재직근로자훈련지원	1,958	1,982	2,351	2,365	2,752	2,969	3,000	3,409	3,654	3,826	4,504	4,329
- 유급휴가훈련	6	80	5	79	6	104	7	138	9	151	13	153
- 근로자수강지원금	39	59	71	117	156	289	269	528	288	535	281	560
- 근로자능력개발카드제	-	-	-	-	-	-	-	-	29	74	81	207
중소기업핵심직무능력 향상지원	-	-	-	-	19	144	22	166	26	156	71	347
- 학자금대부	31	748	29	765	28	816	25	799	26	878	29	991
- 시설·장비대부	-	63	-	98	-	80	-	76	-	84	-	98
- 중소기업컨소시엄	-	168	-	399	-	450	-	744	-	702	-	783

자료: 고용노동부, 『직업능력개발사업현황』, 2009, 2010.

하는 경향을 보인다고 할 수 있다. 2006년에 근로자의 교육훈련 참여율이 28.0%였으나 2007년에 24.9%로 3.1%포인트 하락한 뒤에 2008년부터 지속적으로 교육훈련 참여율이 증가하여 2010년에는 31.2%를 기록하였다.

참고로 2010년의 경우에는 고용보험 적용 대상 여부, 고용보험 가입 여부를 구체적으로 질문하고 있어 이 정보를 이용할 수 있다. 2010년의 경우에 고용보험 가입 근로자의 교육훈련 참여율은 35.1%이며, 고용보험 미가입 근로자는 14.1%로 양자의 차이는 21.0%에 이른다. 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 고용보험 적용제외 근로자의 교육훈련 참여율은 77.7%라는 사실도 알 수 있다. 이들을 제외한 근로자 전체의 교육훈련 참여율은 27.4% 수준이다.

정리하여 본다면, 기업의 향상훈련 실시율과 근로자의 향상훈련 참여율 변화에 대한 장기 시계열 통계자료를 얻을 수 없는 한계를 고려할 때, 고용보험 직업능력개발사업제도의 도입에 따른 기업과 근로자의 향상훈련 참여 효과를 객관적으로 평가하기는 곤란한 점이 있다. 하지만 고용보험 직업능력개발사업제도 도입 이후에 기업과 근로자의 직업능력개발사업 참여 수준이 지속적으로 증가하여온 사실과 「기업체훈련실태조사」의 최근 3년간 통계, 그리고 「경제활동인구조사 부가조사(8월)」의 근로자 직업훈련 참여율 통계로 볼 때, 재직근로자의 직업훈련 참여가 고용보험 직업능력개발사업제도 도입 이전보다 활성화되었다고 할 수 있다.

<표 4> 근로자 교육·훈련 참여율

(단위: %)

	근로자 전체	고용보험 가입 근로자	고용보험 미가입 근로자
2006	28.0	35.6	18.9
2007	24.9	31.0	17.4
2008	26.8	31.6	20.5
2009	30.8	34.7	25.1
2010	31.2	35.1	14.1(25.6)

주: 2006~2009년까지는 고용보험 미가입 근로자에 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 고용보험 적용제외 근로자가 포함되었으며, 2010년부터 이들을 제외하였음. 2010년의 ()안 수치는 고용보험 적용제외 근로자를 포함한 경우의 결과임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료, 각년도 8월.

2. 1차 평생능력개발기본계획 수립 이후의 재직근로자 향상훈련의 진전과 성과

1차 평생능력개발기본계획에서는 주로 중소기업의 혁신역량 강화에 초점을 두고 중소기업 학습조직화, 중소기업 핵심직무능력 향상, 중소기업 직업훈련 컨소시엄 확대를 지원하는 방향으로 재직자훈련사업지원을 전개하도록 하였다. 이는 1차 평생능력개발기본계획에서 기업규모와 고용형태에 따라 직업능력개발의 양극화 현상이 발생하고 있다는 사실이 확인되었기 때문이다. 게다가 기업은 직업능력개발에 대한 투자와 인식이 미흡한 상태이며 기업규모간에 교육훈련비에서 양극화 현상도 확인되었다는 사실도 들 수 있다.

먼저 정규직·비정규직간의 훈련참여 격차를 살펴보기로 하자. 경제활동인구조사 부가조사 결과를 보면, 정규직 근로자와 비정규직 근로자 사이에 교육훈련 참여율이 2006년에 12.2%포인트의 차이를 보이거나 2010년에는 10.2%의 차이를 보인다. 2010년의 경우에 고용보험 적용대상으로 범위를 한정한다면, 정규직·비정규직의 교육훈련 참여율 격차는 5.0%포인트이다.

<표 5> 고용형태별 교육훈련 참여율(2006-2010)

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (적용대상)
정규직	32.0	28.4	30.4	34.7	34.6	29.2
비정규직	19.8	18.6	19.8	23.5	24.4	24.2
전 체	28.0	24.9	26.8	30.8	31.2	27.4

주: 2010년의 '적용대상'이란 공무원, 사립학교 교원, 별정우체국 직원 등 고용보험 적용대상이 아닌 근로자를 제외한 수치임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료, 각년도.

<표 6> 고용형태별 교육훈련 참여율(고용보험 가입 근로자: 2006-2010)

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (미가입)
정규직	35.4	31.1	32.3	35.7	35.3	10.0
비정규직	36.3	30.8	29.6	31.9	34.4	17.1
전 체	35.6	31.0	31.6	34.7	35.1	14.1

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료, 각년도.

하지만 재정지원은 고용보험 가입 근로자만을 대상으로 하는 것이어서 만일 비정규직 근로자가 고용보험에 가입한 상태가 아니라면, 지원을 받을 수 없게 된다. <표 6>은 고용보험 가입 근로자만을 대상으로 하여 교육훈련 참여율을 얻은 결과이다. 표에 따르면, 2006년의 경우에 정규직 근로자와 비정규직 근로자 사이에 교육훈련 참여율의 차이가 0.9%포인트로 오히려 비정규직이 더 높게 나타나며, 이후 역전하여 2010년의 경우에는 정규직 근로자가 비정규직 근로자보다 교육훈련 참여율이 0.9%포인트 높다. 하지만 정규직 근로자와 비정규직 근로자 사이에 교육훈련 참여율의 차이는 미미한 수준이라 할 수 있다.

이와는 달리 고용보험 미가입 근로자의 경우는 비정규직 근로자의 교육훈련 참여율이 17.1%로 가입 근로자의 절반 수준이다. 흥미롭게도 정규직이면서 고용보험에 가입하지 않은 근로자의 경우는 비정규직 근로자보다 낮은 교육훈련 참여율을 보인다(10.0%). 다만 이 결과는 실제로 고용보험 가입자 데이터베이스에서 고용보험에 가입한 비정규직 근로자를 파악하고, 이들 가운데 재정지원을 받은 정도를 정확히 파악한 결과가 아니라 경제활동인구조사 부가조사(8월) 결과에 기초한 추측임에 유의하여야 한다. 아쉽게도 고용보험 가입자 데이터베이스에서는 가입자의 고용형태를 알 수 없으며, 비정규직 근로자 대상의 지원사업에 해당 근로자가 신청한 경우에만 비정규직 여부를 확인할 수 있다.

위의 결과가 의미하는 것은 고용보험 미가입 근로자에 대한 교육훈련 참여율을 제고하는 데 향후 정책의 중점을 두어야 한다는 사실일 것이다. 이들을 고용보험제도의 틀 속으로 편입되도록 사업주의 고용보험 성립신고를 유도하여야 하며, 현재 미가입 상태라 하더라도 이들을 취약계층으로 간주하여 직업능력개발사업에 참여할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

아울러 1차평생직업능력개발기본계획은 중소기업에 소속된 근로자의 교육훈련 참여율도 제고하는 것을 목표로 하고 있다. 비정규직 근로자와 마찬가지로 중소기업 소속 근로자들의 교육훈련 참여율이 대기업 소속 근로자와 비교할 때 상대적으로 낮다는 사실을 반영한 정책이라 할 수 있기 때문이다. <표 7>에서 볼 수 있듯이 사업체규모가 작을수록

근로자의 교육훈련 참여율은 낮아지는 성향을 보이고 있으며, 차이가 그다지 축소되지 않고 있다. 고용보험 가입 근로자에 국한하여 작성한 결과를 봐도 사업체규모별 근로자 교육훈련참여율의 차이는 여전한 것으로 나타나고 있다. 경제활동인구조사 부가조사(8월) 결과로 본다면, 중소기업 재직근로자, 특히 30인 미만 규모의 기업에 소속된 근로자의 교육훈련 참여율 제고에 정책의 중점을 두어야 할 것으로 판단된다. 특히 비정규직 근로자와 유사하게 고용보험 미가입 상태인 30인 미만 규모의 근로자를 대상으로 하는 정책적 지원이 필요하다.

<표 7> 사업체규모별 근로자 교육훈련 참여율(2006-2010)

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (적용대상)
1~4인	9.2	7.5	7.3	9.5	10.7	10.5
5~9인	14.0	10.8	13.6	16.0	16.5	16.1
10~29인	25.5	22.6	24.9	29.2	28.9	26.4
30~99인	37.0	34.3	37.3	39.8	41.0	35.2
100~299인	41.3	39.2	40.8	46.5	48.8	45.2
300인 이상	57.6	52.5	54.0	58.3	58.3	53.4
전 체	28.0	24.9	26.8	30.8	31.2	27.4

주: 2010년의 '적용대상'이란 공무원, 사립학교 교원, 별정우체국 직원 등 고용보험 적용대상이 아닌 근로자를 제외한 수치임.
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료, 각년도.

<표 8> 사업체규모별 근로자 교육훈련 참여율(고용보험 가입 근로자: 2006-2010)

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (미가입)
1~4인	18.5	16.7	16.2	19.3	20.3	7.5
5~9인	22.0	16.9	21.1	21.8	24.0	8.7
10~29인	27.4	24.1	25.7	29.9	29.2	28.5
30~99인	34.5	30.2	30.7	32.8	35.3	53.3
100~299인	42.3	38.7	38.2	43.9	46.3	59.2
300인 이상	59.3	54.4	54.1	56.7	54.6	69.2
전 체	35.6	31.0	31.6	34.7	35.1	25.6

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료, 각년도.

IV. 재직근로자 향상훈련 재정지원 개선방향을 위한 정책 제언

1. 재직근로자 향상훈련 재정지원 개선방향

재직자 향상훈련의 지원은 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 첫째, 재직자 향상훈련은 적절한 수준을 파악하기는 어려우나 외국과 비교할 때 훈련참여율이 높은 편이 아니기 때문이다. EU(25개국)와 비교할 때(2005년 훈련참여기업비율 50%), 한국 기업(사업체)의 향상훈련(Continuing Vocational Training : CVT) 참여율(2009년 50.8%)은 유사한 수준이다. 하지만 2009년 조사 결과는 상용근로자 30인 이상의 기업을 대상으로 한 것이며, 상용근로자 10인 이상을 대상으로 한 2008년 조사 결과에서는 참여율이 24.7%였다. 말하자면 중소기업의 경우는 여전히 훈련참여율이 외국과 비교할 때, 낮은 편에 든다고 할 수 있다. 따라서 재직자 향상훈련이 기업 주도로 실시되도록 하는 메커니즘이 형성되지 않는 상황에서는 재정지원방식의 재직자 향상훈련은 여전히 유효하다고 볼 수 있다.

〈표 9〉 한국·EU25개국(평균) 기업 향상훈련 실시율 비교

(단위: %)

	EU 25개국 평균 (2005)	한국(2008)	한국(2009) ¹⁾
전 체	50	24.7	50.8
10 ~ 19인(10 ~ 29인) ²⁾	38	18.1	-
20 ~ 49인(30 ~ 99인) ²⁾	54	35.1	45.5
50 ~ 249인(100 ~ 299인) ²⁾	70	51.4	61.1
250 ~ 499인(300 ~ 499인) ²⁾	82	72.2	75.9
500 ~ 999인	87	77.5	77.2
1,000인 이상	96	83.3	95.2

주: 1) 한국(2009)은 상용근로자 30인 이상의 기업을 대상으로 한 조사 결과임.

2) ()안은 한국의 기업체규모 분류기준임.

자료: 고용노동부(2009. 12), 「2009년도 기업 직업훈련실태조사 결과 보도자료」; 고용노동부(2010), 「2010년 기업직업훈련 실태조사 기초분석보고서」. Eurostat.

그리고 재정지원 향상훈련의 성과도 존재한다고 할 수 있다. 일반적으로 근로자를 대상으로 하는 향상훈련 실시가 기업 성과와 근로자 생산성 제고에 긍정적인 효과를 초래하는 것으로 알려져 있다. 특히 기존 연구에 따르면 고용보험 사업주지원 재직자훈련(사업주능력개발지원)에의 참여는 사업주의 훈련 투자 전반을 증가시키는 데에 긍정적인 영향을 주는 것으로 확인되고 있다.

그렇다면, 향상훈련의 시장실패(훈련 과소 공급)는 어디에서 발생하고 있는가? 대기업의 향상훈련에서는 시장실패가 일어나지 않는다는 것이 주요 연구 결과이다. 하지만 훈련참여율은 중소기업, 서비스업, 비정규직 근로자의 경우에 상대적으로 낮은 편이므로 이 영역에 재정지원방식의 향상훈련 프로그램 제공이 필요하다고 할 수 있다. 앞에서 지적하였듯이 고용보험 미적용 근로자에 대한 직업훈련참여율을 제고하는 정책의 수립(고용보험의 적용확대와 일반회계를 통한 직업훈련 제공)이 필요하다. 그리고 향후 재정지원 향상훈련의 체계는 중소기업·비정규직 근로자의 훈련참여율을 제고하는 방향으로 개편되도록 하여야 한다. 중소기업 사업주의 훈련실시 의향이 절대적으로 중요한 만큼 이들의 훈련실시 인센티브를 제고하도록 하여야 하기 때문이다. 아울러 근로자 직접 지원방식은 인적자본(human capital)이 궁극적으로 근로자에게 축적·체화된다는 점에서 바람직하나, 산업기업의 기술기능 수요를 반영하도록 하는 보완대책이 필요할 것으로 판단된다.

대기업의 경우에 향상훈련의 시장실패는 일어나지 않으나 현재 대기업은 정부 지원제도에 상당히 의존하는 직업훈련방식을 채택하였다고 볼 수 있다. 한 가지 예로 2009년 기업훈련실태조사 결과에 따르면, 직업훈련을 실시한 300인 이상 기업의 85.8%는 정부 지원제도를 활용하는 것으로 나타났다. 따라서 대기업에 대한 지원을 전면적으로 폐지하게 되면 직업훈련체계에 혼란을 줄 우려가 있으므로 단계적으로 대기업 지원 수준을 낮추는 방식으로 개편하여야 한다. 반대로 중소기업의 향상훈련은 2006년 이후 개선되고 있다고 하더라도 여전히 낮은 훈련참여율을 보이고 있으며, 시장실패 가능성도 상대적으로 높은 편이므로 중소기업 사업주와 근로자 양자에게 훈련 참여 인센티브를 높이도록 하여야 할 것이다.

하지만 양을 어떻게 질로 전환할 것인가의 문제는 남아 있다고 할 수 있다. 대기업은 정부 의존을 벗어나 자체적으로 훈련을 실시하는 방식으로 전환하도록 함과 동시에 우수한 기술기능을 중소기업에 확산시키는 훈련기관의 역할을 담당하도록 유도하여야 한다. 그리고 중소기업 재직근로자와 비정규직 근로자의 직업훈련 참여를 활성화하도록 하는 훈련프로그램을 개발·지원해야 한다. 저숙련 근로자들의 인적자본 축적은 이들이 팬층은 일자리로 상향 이동하는 기회가 되도록 하며, 간접적으로 이를 통하여 산업구조의 고도화를 수반할 수 있을 것이다.

2. 재직근로자 향상훈련 재정지원 사업별 개선방향

재직근로자 향상훈련 재정지원 개선방향에 따라 세부사업별 개선방향을 제시해 본다. 이를 위하여 연구진은 전문가 의견수렴, 사업담당자·수혜자 면담, 기존 평가보고서 검토

등 종합적인 연구를 수행하였다. 먼저 재직근로자훈련 지원의 경우에 대규모 사업체에 지원이 편중되는 현상이 발생하고 있음이 여러 연구와 평가에서 지적되고 있으며, 최근 관련 연구들에서 대기업 직업훈련의 경우 정부 개입의 필요성이 낮은 것으로, 즉 시장실패의 가능성이 낮은 것으로 보고 있는 만큼 대기업에 대한 지원을 폐지하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 그러나 사업주능력개발지원금의 경우는 한국의 직업능력개발사업 가운데 근본을 이루는 사업으로서 직업훈련의무제의 대안이었다는 역사적 배경도 있으므로 대기업 지원을 폐지하는 것은 직업훈련의 근간을 흔들 수 있는 우려가 있는 만큼, 재직자훈련의 지원을 줄여야 할 사회적 요청이 존재한다면 대기업에 대한 지원 수준을 하향 조정하는 방식으로 사업 조정이 가능할 것이다. 특히 직무를 전제로 하지 않은 고용계약이 일반적인 우리 현실에서 기업내교육과 이를 지원하는 공공정책으로서의 재직근로자훈련사업(향상훈련)은 여전히 중요한 역할을 담당하고 있으며, 아울러 중소기업 재직자에 대한 훈련참여가 여전히 부진한 가운데 그나마 본 사업이 어느 정도 성과를 보이고 있음을 고려하여 전달체계, 사후관리 강화 등을 통한 예산 운영의 효율성 제고도 필요하다.

다음으로 유급휴가훈련의 경우는 저조한 실적으로 볼 때, 대기업이나 중소기업 모두 유급휴가훈련 실시가 인센티브로 강하게 작용하지 않는 것으로 판단된다. 다만 기존의 평가 보고서에서는 유급휴가훈련 참여자의 직무능력향상에 대한 평가가 높게 나타나고 있다. 이로 볼 때, 중장기의 기간을 필요로 하는 훈련을 재직자들이 부담 없이 받을 수 있다는 점에서 이 지원방식은 확대하여도 좋으나, 여유가 있는 대기업은 자체적으로 할 수 있게 하고, 중소기업으로 한정하는 것이 바람직하다. 이에 중소기업 유급휴가훈련-대체인력지원으로 통합하는 방향으로 개선하는 것도 가능하리라 본다.

셋째, 중소기업 유급휴가훈련 및 대체인력 지원의 경우도 실적이 저조한 편으로 중소기업의 경우에 30일 이상의 유급휴가훈련 실시가 가능한지에 대한 의문점이 제기된다. 중소기업 근로자에게는 직업훈련의 기회를 부여하고, 아울러 이들의 업무를 일시적으로 대체하는 인력(실업자)에게도 현장훈련(OJT)에 참여하는 기회를 부여할 수 있다는 점에서 사업의 의의는 높은 편이다. 특히 중소기업 유급휴가훈련 및 대체인력 지원제도는 장기간의 훈련 휴가에 대해서 인건비 및 훈련비 지원을 해주고, 실업자를 그 직무의 대체인력으로 사용하여 실업자에게도 훈련을 시킨다는 유럽식 훈련개념으로서 훈련과 고용정책을 연계시키는 잠재력이 큰 제도이기 때문에 의의가 높은 사업이라 할 수 있다. 하지만 중소기업의 참여율이 낮아서 중소기업에 인센티브로 작용하지 못하고 있다. 2011년에 사업 개편 작업에 들어가 현재 사업주 능력개발지원 사업으로 개편되어, 훈련생 및 대체인력에 대한 최저임금 기준의 인건비 지원이 있게 되었다(각각 150%, 100%).

넷째, 중소기업 훈련컨소시엄 지원의 경우는 중소기업의 훈련참여율 제고에 기여하고 있으며, 기존의 평가 보고서에 따르면, 중소기업훈련컨소시엄사업에 참여한 중소기업 사

업주와 근로자 모두 직무능력향상에 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가하고 있다. 게다가 OECD에서도 한국의 중소기업훈련컨소시엄사업은 중소기업의 훈련참여확대에 대한 우수 사례로 평가되고 있다. 다만 대기업-협력사의 경우에 기업간 협력 네트워크를 중소기업훈련컨소시엄 사업이 강화하여 준다는 장점이 있으나 사중손실에 대한 문제 제기도 있다. 말하자면, 정부의 지원 없이도 대기업-협력사간의 협력 네트워크는 구축강화될 것으로 예상된다는 것이다. 따라서 이 사업은 대기업의 비협력사 참여를 일정 부분 의무화하거나 컨소시엄 지정 심사운영 평가에 가점을 배정하고, 보다 많은 지원을 해주는 방안을 검토하도록 하여야 할 것이다. 그리고 “우수한 시설·장비를 갖춘” 경우에 컨소시엄 사업을 주관할 수 있어 다양한 훈련주체의 참여가 어려우므로 산업협의체(Sector Council)의 참여를 현재보다 활성화하는 방안을 강구하도록 할 필요성도 제기된다. 예를 들어 지역 및 산업별 단체와 지역대학이 협의하여 지역대학이 운영기관이 되는 방안 등이다.

다섯째, 중소기업 학습조직화의 경우는 현장 인력이 근무시간 중에 Off-JT에 참여하기가 어려운 만큼 학습조 활동은 중소기업의 훈련방식으로 적합한 방식이라 할 수 있다. 2008년 평가 보고서에서도 1인당 교육훈련비 증가, 1인당 교육훈련시간 증가, 산재발생률 감소, 불량률 감소, 이직률 감소 등의 성과가 보고되고 있다. 중소기업의 경우 종업원이 근무시간 중에 Off-JT에 참여하기 어렵기 때문에 학습조직 활동은 중소기업의 훈련방식으로서 의의가 크며, 전반적인 만족도나 직무능력 향상에 매우 긍정적이다. 다만 컨설팅과 코칭은 지원실적이 저조한 편이며, 학습조직화의 개념이 모호하다는 지적이 있다. 아울러 물리적 학습공간을 제공하기만 하는 결과를 초래하지 않도록 학습조 활동을 통한 훈련내실화에 역점을 둘 필요성이 제기되기도 하였다. 이러한 점에서 볼 때, 현재 사업 실적은 그리 많지 않으나 학습조 운영의 성과는 큰 것으로 판단되어 홍보 강화를 통한 실적 제고가 필요하다. 그리고 컨설팅과 코칭은 중소기업 근로자의 직무능력 향상과는 직접적인 관련성이 없다고 판단되는 만큼 지원 폐지를 적극 검토할 필요가 있으며, 학습공간 구축은 지원 수준을 하향 조정하는 것도 가능하다. 다만 예산은 확대하도록 하며, 학습조 운영과 체계적 현장훈련(structured OJT)에 예산을 확대 편성하도록 하고, 사업주 능력개발지원금과 학습조직화사업의 연계를 고려하도록 하여야 할 것이다. 이러한 조정을 통하여 사업의 규모와 인센티브를 높이면서 특정 대상에게 집중적인 지원을 함으로써 성공모델을 먼저 만든 뒤에 이 모델을 확산시키는 방안도 가능할 것으로 보인다.

여섯째, 중소기업 핵심직무능력 향상훈련 지원의 경우는 참여근로자에 대한 인건비 지원이 있어 중소기업 사업주에게 인센티브로 작용한다. 훈련의 고급화와 내실화에 기여하는 사업에 대해서는 인정되는 편이며, 우수한 훈련프로그램 제공기관(provider)이 전국을 순회하며 훈련을 단기간에 실시하므로 성과도 기대된다고 할 수 있다. 하지만 중소기업

에 필요로 하는 핵심직무능력을 향상시키기 위한 훈련을 지원하는 것이지만, 중소기업 유급휴가훈련 등 여타의 훈련사업과 차별성이 부족하다는 비판이 있다. 기존의 평가보고서에 따르면, 훈련비 지원은 상향 조정하고, 인건비 지원은 하향 조정할 필요가 있는 것으로 평가하였으며, 훈련기관이 참여자 모집을 하는 현재의 전달체계는 문제가 있다는 지적도 있다. 현행 근로자수강지원금 사업에서 훈련비용이 많이 들어가는 고급 과정을 제공하는 현실적으로 어려운 상황이므로, 중소기업에 내실 있는 우수 훈련과정을 제공한다는 차원에서 타당한 사업임은 분명하다. 특히 중소기업의 경우 일반훈련보다 고급 훈련과정에 대한 기회가 대기업에 비하여 더 적다고 할 수 있기에 중소기업 훈련 참여 확대에 기여한다고 볼 수 있다. 개선방향으로는 일정 기간 후 근로자 수강지원금이나 계좌제로 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다.

일급제, 근로자 수강지원금의 경우에는 중소기업 근로자의 훈련참여율을 제고할 수 있는 주요한 수단이라 할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 특히 훈련투자에 의욕이 없는 중소기업 사업주에 소속된 근로자가 훈련을 받고자 하는 경우에 현실적인 대안이라 할 수 있다. 게다가 사업주의 지시·명령에 따른 훈련 참여가 아니라 본인의 자발적 의사에 기초한 훈련 참여이므로 훈련효과가 상대적으로 높을 가능성이 크다. 기존의 평가 보고서에 따르면, 참여자의 만족도가 높으며, 임금 상승, 승진·승급, 직장이동 등의 성과도 보고되고 있다. 따라서 1개월 내 이직예정자가 아닌 중장기적으로 전직·창업을 목적으로 참여하는 재직자는 고용센터 담당자의 상담이 개입되도록 하되 전직·창업 의사가 구체적인 전직·창업 희망 재직자에게만 현재의 직무와 관련성이 낮은 훈련과정 참여를 승인하도록 하는 체계를 강구할 필요가 있다. 예를 들어 본인의 직무와 관련성이 낮은 경우에 본인부담률을 높이는 방안도 생각해볼 수 있다. 그리고 현재 매년 이루어지고 있는 훈련과정 인정을 주기적(2년 혹은 3년)으로 하여 보다 내실 있는 훈련과정 심사가 되도록 하고 매년 심사에 대한 행정적인 부담을 감소시키는 방안도 검토하여야 할 것이다. 장기적으로는 사업주단체가 훈련과정 승인에 참여하는 방식으로 훈련기관에 대한 심사와 훈련과정에 대한 심사를 연계하여 우수 훈련기관의 경우 훈련과정 인정 기간을 더 길게 하거나 일정 정도의 자율권을 부여하는 방안도 가능할 것이다. **KLI**

<참고문헌>

- 고용노동부, 『직업능력개발사업현황』, 2004, 2005, 2009, 2010.
 _____(2009. 12), 「2009년도 기업 직업훈련실태조사 결과 보도자료」.
 _____(2010), 『2010년 기업직업훈련 실태조사 기초분석보고서』.
 _____, 「예산기금운용계획 개요」, 각년도 1월.
 _____(2011), 「직업능력개발 주요통계」.
 노동부(2000), 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』.
 _____(2007), 『제1차 평생직업능력개발 기본계획('07~'11)』.
 한국고용정보원(2010), 『2009 고용보험통계연보』.