

정책연구 2007-25

HRD 관련 政策의 類型과 評價

안종범 김승보

머 리 말

인적자원은 ‘자원으로서의 사람’을 의미하는 것으로서, ‘경제적 가치를 생산하는 생산요소인 지식 혹은 숙련의 축적으로’ 인식될 수 있다. 정부는 21세기 지식정보화 사회에서 국가 경쟁력 강화와 삶의 질 향상을 위한 수단으로 다양한 인적자원개발 정책을 수립하여 추진하고 있다.

인적자원개발을 위한 기업과 근로자의 의사결정은 다양한 요인에 의해 결정된다. 즉, 인적자원개발은 기업의 지배구조, 재무구조, 조직문화 등 기업의 내부환경 뿐 아니라, 경제여건, 관련 정책여건 등과 같은 외부환경에도 영향을 받는다. 또한 근로자의 경우 가족구조, 개인특성 등의 요인에 의해 인적자원개발 수요에 영향을 받는다. 마지막으로 인적자원개발에 기업의 투자와 근로자의 참여는 정부정책에 의존하는 바가 상당히 크다고 할 수 있다.

그러므로 인적자원개발 관련 정책에 대한 일련의 과정이 잘 되고 있는지를 검토하는 활동이 필요하다. 본 연구는 이러한 기업과 근로자가 인적자원개발에 대한 의사결정에 미치는 다양한 요인들 중에서 정책에 초점을 맞추고 있다. 특히, 인적자원개발에 영향을 미치는 기존 정책을 유형별로 분류하고 현황을 파악하여, 그 정책들의 실효성을 평가하는 모형과 방법 개발·평가를 시도함으로써 인적자원개발을 위한 정책개선과제를 제시하고 새로운 정책메뉴 발굴을 시도하였다.

본 연구는 한국직업능력개발원 2007년 기본연구 2007-28번으로 진행되었으며, 안중범 성균관대 교수가 책임자로서 김승보 박사와 공동으로 연구를 수행하였다. 향후 본 연구를 바탕으로 다양한 직업훈련 사업에 대한 여러 미시 및 패널자료를 이용한 성과 평가가 실시되고, 이러한 평가를 바탕으로 인적자원개발 프로그램을 더 효율적으로 운영하는 데 도움이 될 수 있기를 기대한다. 끝으로 이 보고서에 수록된 내용은 본원의 공식의견이 아닌 연구진의 개인 견해를 밝히둔다.

2007년 12월

한국직업능력개발원
원 장 이 원 덕

목 차

요 약

제1장 서론: 연구의 의의

제2장 HRD의 개념과 범위

제1절 HRD의 개념 · 3

제2절 숙련(skill)에 대한 개념적 이해 · 4

제3절 HRD와 노동시장 · 6

제3장 HRD 관련 정책의 현황과 특징

제1절 HRD에서의 정부의 역할 · 9

제2절 HRD 관련 정책의 범위와 유형별 특징 · 11

1. HRD 정책 현황 · 11

2. 대상별 분류 · 17

3. 부처별 · 22

4. 정책수단별 · 27

5. 자원조달 · 31

6. 조세 및 복지정책 · 38

제3절 직업훈련관련 사업의 주요내용과 평가대상 · 39

1. 직업훈련 사업 · 39

2. 실업대책훈련 · 41

3. 재직 근로자 향상 훈련 · 44

제4장 HRD 직업훈련사업 정책평가모형

제1절 정책평가 방법별 비교 · 47

1. 프로그램의 효과에 대한 평가 · 48
2. 효과성 평가: 사회실험과 준실험적 방법 · 49
3. 사전평가방법 · 53
4. 일반균형분석 · 57

제2절 평가모형의 개발방향 · 59

1. 평가모형의 구축 · 59
2. 평가모형의 추정방법 · 60
2. 직업훈련 효과 추정방법 · 64
3. 자료의 현황과 한계 · 68

제5장 HRD 직업훈련사업 평가 및 정책 개선 과제

제1절 기존 직업훈련 평가의 비교분석 · 75

제2절 직업훈련사업의 실효성 평가와 문제점 · 82

1. 실업대책훈련의 평가 · 82
2. 재직근로자 향상훈련의 평가 · 85
3. 효율적인 정책실행을 위한 부처 간 조정 · 연계 문제 · 87
4. 평가체제개발 및 자료의 축적 미비 · 87
5. 실효성 평가를 위한 적절한 평가기준의 부족 문제 · 89
6. 환경변화에 대응 문제 · 91

제3절 직업훈련사업의 정책개선과제 · 92

1. 취약계층에 대한 정책 프로그램 강화 · 92
2. 기업주도와 산업별 접근의 필요성 · 94
3. 중복요인의 최소화를 통한 비용효과성 극대화 · 94
4. HRD 관련 세제 개선과제 · 97

제6장 결론 및 향후 연구

SUMMARY · 103

<부록 1> Job Corps · 111

참고문헌 · 113

<표목차>

- <표 III-1> 1차·2차 기본계획 상 국가인적자원개발 영역·12
- <표 III-2> 평생직업능력개발의 추진전략·13
- <표 III-3> 2007년 부처별 국가인적자원개발 사업 현황·16
- <표 III-4> 2007년 부처별 평생직업능력개발 사업 현황·16
- <표 III-5> 2007년 부처별 여성인력개발 사업 현황·17
- <표 III-6> 실업자, 재직자에 대한 직업훈련 및 교육·18
- <표 III-7> 청년층 대상 직업훈련 및 교육·19
- <표 III-8> 여성 대상 직업훈련 및 교육·20
- <표 III-9> 취약자 대상 직업훈련 및 교육·22
- <표 III-10> 노동부 인적자원개발 사업 현황·24
- <표 III-11> 교육인적자원부 인적자원개발 사업 현황·25
- <표 III-12> 보건복지부 인적자원개발 사업 현황·26
- <표 III-13> 여성가족부 인적자원개발 사업 현황·27
- <표 III-14> 교육을 통한 인적자원개발·28
- <표 III-15> 재교육을 통한 인적자원개발·29
- <표 III-16> 직업훈련을 통한 인적자원개발·30
- <표 III-17> 사회적일자리 창출 관련 사업·31
- <표 III-18> 2007년 주요 사업별 채용조달 방식·32
- <표 III-19> 2007년 국가인적자원개발 계획 부처별 채용현황·33
- <표 III-20> 평생직업능력개발 부처별 채용현황 및 투자계획·35
- <표 III-21> 2006년 여성인력개발 부문별 채용현황·36
- <표 III-22> 2007년 여성인력개발 부문별 채용현황·37
- <표 III-23> 인적자원개발 관련 특별공제 항목·38

- <표 IV-1> 분석기법에 따른 장·단점·55
- <표 IV-2> 사전적 정의·61
- <표 IV-3> 이중차이법에 의한 정책 효과 분해·62

- <표 IV-4> 직업훈련기관 사업별 DB 구조·69
- <표 IV-5> 직업훈련 사업별 조사 항목 현황·70
- <표 IV-6> 정부위탁훈련 및 실업자훈련 기관 DB 중 교육·훈련 참여자에 대한 성과 항목·70
- <표 IV-7> 재직자 훈련기관 DB 중 교육·훈련 참여자에 대한 성과 항목·71
- <표 IV-8> HRD 정책평가를 위한 기초자료 현황·72

- <표 V-1> 실직자 직업훈련 사업평가에 관한 주요 국내 연구·81
- <표 V-2> 실업자재취직훈련 실적·84
- <표 V-3> 취업훈련·84
- <표 V-4> 기능사양성훈련·84
- <표 V-5> 우선직종훈련·85
- <표 V-6> 고용촉진훈련·85
- <표 V-7> 대상별 교육·직업훈련 목표·91
- <표 V-8> 2002년-2006년 노동부 소관 기금현황·95
- <표 V-9> 통합대상기금현황·96

[그림목차]

[그림 Ⅲ-1] 평생직업능력개발의 개념 · 14

[그림 Ⅲ-2] 여성인력개발종합계획 개요 · 15

[그림 V-1] 인적자원개발 정책의 상·하위 제 개념과 정책평가체제 · 89

【요약】

1. 연구개요

정부는 21세기 지식정보화 사회에서 국가 경쟁력 강화와 삶의 질 향상을 위한 주요한 정책 수단으로 다양한 인적자원개발(Human Resource Development) 정책을 수립하여 추진하고 있으며, 이러한 국가 차원의 노력이 실효를 거두기 위해서는 인적자원개발 정책을 추진하는 각 부처를 비롯한 다양한 주체들이 상호 협력·보완하는 노력을 통해 정책의 효율성과 효과성을 극대화해야 한다.

인적자원개발(HRD)을 위한 기업과 근로자의 의사결정은 다양한 요인에 의해 결정되는데, 기존의 HRD 관련 연구는 이러한 다양한 요인의 유효성을 검증하고 이를 통한 기업과 근로자의 HRD 참여에 있어서의 바람직한 의사결정구조를 도출하는데 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 기업의 HRD 투자 그리고 근로자의 HRD 참여에 미치는 다양한 영향은 정책에 의존하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 이러한 기업과 근로자가 HRD에 대한 의사결정에 미치는 다양한 요인들 중에서 정책에 초점을 맞춘다. 특히, HRD에 영향을 미치는 기존 정책을 유형별로 분류, 현황을 파악하고, 그 정책들의 실효성을 기준으로 평가하는 모형과 방법을 개발함으로써 HRD를 위한 정책개선과제를 제시하고 새로운 정책메뉴를 발굴하고자 한다.

본 연구의 목적은 다음의 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, HRD에 영향을 미치는 다양한 정책들을 여러 기준으로 분류하고 현황을 파악함으로써 HRD 관련 정책을 체계적으로 관리하고 정책효과를 분석하는데 기초자료로 활용한다. 둘째, HRD 관련 직업훈련 정책에 대해 기존 미시자료들을 이용하여 평가할 수 있는 기본 모형을 구축하고, 이를 기초로 보

다 구체적이고 과학적인 평가기법을 개발한다. 셋째, HRD 관련 정책 평가 결과를 기초로 기존 정책의 실효성을 분석하고 개선과제를 도출한다.

2. 연구내용

가. 인적자원개발에서의 정부의 역할

인적자원개발 사업은 전통적으로 국가 개입의 정도가 매우 높았던 부분이었으나, 경험적으로 다른 선진국의 사례에 비취보더라도 시장실패 가능성과 비용이 매우 큰 정규교육 부문을 제외하면 인적자원개발사업을 국가가 직접 수행하는 경향이 점점 줄어들고 있다.

즉, 숙련의 구분에 따라 기업-일반적, 그리고 직무-특수적 숙련의 경우 민간 교육시장이 형성될 가능성이 크므로 국가가 재정지원 등의 보조적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 반면에 기업-특수적 숙련의 형성을 위한 인적자원개발사업의 경우 훈련비용을 기업과 근로자가 공동으로 부담하면 된다.

나. 인적자원개발 관련 정책의 범위와 유형별 특징

1) HRD 정책현황

인적자원개발 관련 정책의 큰 틀은 교육인적자원부가 주축이 되는 「국가인적자원개발 기본계획」과 노동부가 관련부처와 시행하는 「평생직업능력개발」계획, 그리고 여성가족부가 주축이 되는 「여성인력개발계획」으로 나누어 볼 수 있다.

2) 대상별 분류

인적자원개발정책 중 일반, 청년, 여성, 취약자를 대상으로 하는 직업훈련 및 교육에 대한 정책을 살펴본다.

3) 부처별 분류

부처별 인적자원개발 관련 사업 분류 기준은 인적자원개발 중 교육·훈련 사업과 그 결과로써 일자리를 창출하는 사업으로 나누어본다.

4) 정책수단별 분류

정책수단별 분류는 부처별 분류에서 선택된 사업을 바탕으로 교육, 재교육, 직업훈련, 사회적 일자리 창출의 공급 측면으로 구분한다.

5) 재원조달별 분류

재원조달별 분류는 국가인적자원개발, 평생직업능력개발, 여성인력개발 사업을 중심으로 예산과 기금, 민간 투자로 분류하여 사업별 재원조달 현황을 살펴본다.

6) 조세 및 복지정책

조세 및 복지정책은 인적자원개발과 연관된 선택적 근로자복지제도의 강화로 근로소득자에 대한 특별공제 확대와 기업에 대한 직업훈련 관련 지출을 복리후생비로 처리할 수 있도록 지원하는 방안이다.

다. 직업훈련 관련 사업의 주요내용과 평가대상

1) 직업훈련사업

인적자원개발 관련 노동부의 핵심적인 사업은 정규교육 시스템에서 포괄하지 못하는 부분을 직업훈련으로 보완하는 역할이다. 즉, 노동부의 직업능력개발사업(고용보험)을 재분류하여 정책대상과 정책목표가 동일함에도 불구하고, 재원 혹은 사업주체의 행정 편의적 분류에 기인되는 전략추진과 사업시행의 혼란 양상을 파악한다.

2) 실업대책훈련

실업대책훈련은 실직자재취업훈련, 신규실업자대책훈련으로 나누어 볼 수 있으며, 후자의 경우 실업자를 위한 기능인력 양성 사업(비보험자 대상, 고용보험), 취약계층 근로자를 대상으로 한 고용촉진 훈련(비보험대상, 일반회계 지원), 그리고 다기능기술자 양성훈련(비보험 대상, 고용보험)으로 나누어 볼 수 있다.

3) 재직 근로자 향상 훈련

재직근로자향상훈련에 대한 정부 정책의 핵심은 기업들이 자율적으로 재직근로자의 숙련향상훈련을 실시할 수 있도록 미리 기업들로부터 징수한 고용보험 기금으로 훈련 사업에 대한 재정 지원을 하는 것이다. 이는 훈련비지원사업과 대부사업으로 구분된다.

3. 정책평가모형과 직업훈련사업 실효성 평가

1) 정책평가 방법별 비교

본 장은 인적자원개발 정책의 실효성에 대한 평가모형 도출을 위한 정책평가 방법을 비교·소개한다.

첫째, 프로그램 효과에 대한 평가는 정책 및 프로그램의 목표나 내용의 적절성, 타당성, 그리고 사업성과의 달성여부로서 성과지표에 기초한 성과목표의 설정·달성, 그리고 실효성과 재정투입 대비 효율성으로 나누어 볼 수 있다.

둘째, 사회실험(experimental)과 준실험적(quasi-experimental) 방법을 이용한 효과성 평가가 있다. 사회실험은 정책 또는 사업을 평가하기 위한 사업 대상을 무작위 메커니즘에 의해 복수의 집단에 배정한 후 이들 집단을 비교하여 그 효과를 평가하는 방법이다.

준실험적 방법은 횡단면 자료에 대한 매칭, 회귀분석, 전환회귀분석 등의 방법을 사용할 수 있으며, 이밖에 사전/사후 방법, 이중차이 방법 등이 있다.

2) 평가모형

직업훈련 참여효과분석을 위해 준실험적 방법을 이용한 평가모형을 설정하고 평가에 사용할 적절한 자료의 현황을 파악한다.

실효성 평가를 위한 표준평가 모형은 사전·사후 모형, 횡단면 이중차이법, 도구변수를 이용한 이중차이법을 이용하여 실험집단과 비교집단에 대한 프로그램 실행 전·후 구분해 낸다. 이중차이법에 대한 접근방법은 패널자료를 이용한 방법과 조건부 기대를 이용한 방법으로 구분되면 본 연구는 패널자료를 이용한 이중차이 방법으로 분석을 시도한다.

3) 자료

평가모형을 토대로 직업훈련사업의 효과성을 평가하는데 사용할 수 있을 것으로 판단되는 자료는 한국노동패널(KLIPS), 저소득층 자활사업패널(KWPP), 청년패널(Youth Panel)과 고용보험 DB가 있다.

4. 직업훈련 실효성 평가와 문제점

실업대책훈련의 평가 결과 성과지표는 다소 과대평가된 측면이 있으며, 현재의 자료로는 취업된 직장에서의 유지율, 즉 근속기간을 고려한 취업률을 파악하기 어렵다.

재직자 향상훈련의 경우 성과를 나타내는 결과지표는 ‘훈련으로 인한 직무능력의 향상도’이나 이 지표는 현실적으로 거의 측정하기 어렵다. 따라서 직무능력 향상이 필요한 대상이 훈련 프로그램의 수혜를 받았는지 여부 정도로 성과를 파악할 수밖에 없다.

실효성 평가를 위해서는 우선적으로 평가의 잣대(measure)부터 적절하게 선정되어야 한다. 즉, 정책 프로그램의 목표나 내용의 적절성·타당성이 중요한 기준이 되어야 한다. 또한 사업성과 달성여부(달성도)에 대한 평가가 필요하다. 마지막으로 사업결과에 대한 평가와 더불어 재정투입 대비 효율성(efficiency)에 대한 평가도 이루어져야 한다. 그러나 체계적이고 과학적인 평가를 시도하기에는 현재의 자료가 턱없이 부족한 상황이다.

이밖에 평가체제개발 및 자료의 축적 미비와 효율적인 정책실행을 위한 부처 간 조정·연계의 강화, 그리고 환경변화에 대응방안 강구의 문제점이 파악되었다.

5. 인적자원개발 관련 직업훈련 정책 개선 과제

가. 취약계층에 대한 정책 프로그램 강화

국가 인적자원개발 사업의 주된 대상을 누구로 할 것인가를 명확히 해야 한다. 앞서 국가 인적자원개발 사업의 필요성은 훈련투자 대비 수익률이 낮아서 수익성이 그리 높지 않은 기술에 대한 사업, 그리고 경제적 능

력이 취약한 근로자를 대상으로 하는 훈련사업으로 정의하였다. 따라서 해당 정책 프로그램의 주된 정책대상이 지금보다 더 중소기업이나 취약 계층으로 확대되는 방향으로 전면 재편할 필요가 있다.

나. 기업주도와 산업별 접근의 필요성

급속한 기술변화에 따라 국가주도의 훈련사업은 한계에 부딪칠 수 밖에 없으며, 이에 따라 기업이 직접 참여하는 시스템을 구축하고 국가는 재정지원만 하는 방식을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

다. 중복요인의 최소화를 통한 비용효과성 극대화

노동부의 인적자원개발 관련 정책을 수행하는데 소요되는 재원은 일반 회계 뿐 아니라 기금으로부터도 조달된다. 노동부가 관장하는 기금은 고용보험기금, 근로복지진흥기금, 산업재해보상보험기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금인데, 이 중에서 직업훈련의 경우 고용보험기금의 주요사업이 되고 있다. 기금사업은 매년 중복요인이 지적되고 있으며, 예산낭비사례로 직업훈련사업이 포함된다는 점에서 직업훈련사업의 비용효과성(cost-effectiveness)의 제고가 필요하다.

라. 인적자원개발 관련 세제개혁 과제

선택적 근로복지제도의 활성화를 위해 세제상 어떤 지원을 해야 하고 특히 특별공제제도의 개혁과 어떻게 연관지을 것인가에 대해 논의할 필요가 있다. 미국을 중심으로 하는 선진국의 경우, 선택적 근로자복지제도는 소득세법상 특별공제제도를 확대하여 근로자의 선택을 기초로 다양한 세제지원을 부여한다는 것이 도입의 주요내용이다. 따라서 우리의 경우도

이미 법적 근거를 갖춘 선택적 근로자복지제도에 세법상 보완이 반드시 이루어져야 한다.

6. 결론 및 향후 연구

본 연구는 다양한 HRD 관련 제도와 정책, 나아가 정부사업들을 적절히 분류하여 정책별 실효성을 평가하기 위한 정책평가모형을 새롭게 구축하고, 새로운 평가기법을 개발함으로써 평가하고자 하였다.

따라서 지금까지의 연구는 직업훈련을 중심으로 각종 정책을 분류하고 이에 대한 평가를 시도하였다. 즉, 각종 직업훈련관련 지출에 대비하여 그 효과를 평가하는 비용효과를 분석하였다.

향후 연구의 주요내용은 본 연구에서 제시한 평가모형을 기초로 다양한 직업훈련 사업의 성과를 평가하는 것이라 할 수 있다. 특히 사후적인 사업평가 목적 중의 하나는 모든 프로그램 주체별로 그 비용과 편익을 비교하여 효율성을 평가하는 것이다. 이러한 평가를 바탕으로 해당 프로그램을 더 효율적으로 운영할 수 있는 정책방향을 제시할 수 있을 것이다.

또한 직업훈련과 함께 2001년 도입된 선택적 근로자 복지제도가 갖는 인적자원개발 개선효과를 중점적으로 분석할 수 있다. 이러한 사례연구를 통해 HRD 정책평가모형 개발 및 적용, 실효성 평가를 통하여 정부가 추진하고 있는 다양한 인적자원개발 관련 정책의 시행 목적과의 부합성, 일관성, 지속성, 효과성 등을 분석할 수 있다. 또한 HRD 정책의 성공적인 수행에 기여, HRD 정책 평가 체제 모형에 대한 지속적인 연구와 검토의 기초자료로 활용한다면, 평가영역, 평가수준, 평가지표 등의 개선 및 보완에 기여할 수 있을 것이다.

제 1 장

서론: 연구의 의의

정부는 21세기 지식정보화 사회에서 국가 경쟁력 강화와 삶의 질 향상을 위한 중요한 정책 수단으로 다양한 인적자원개발(Human Resource Development) 정책을 수립하여 추진하고 있다. 이러한 국가 차원의 노력이 실효를 거두기 위해서는 인적자원개발 정책을 추진하는 각 부처를 비롯한 다양한 주체들이 상호 협력·보완하는 노력을 통해 정책의 효율성과 효과성을 극대화해야 한다.

정책평가는 정부가 추진하는 일련의 정책과정이 잘 되고 있는지를 검토하는 활동이며, 정부 정책이 단순히 설정한 목표 달성뿐만 아니라 궁극적으로 국민의 요구에 얼마나 부응하는 행정, 정책을 집행하고 있는가를 점검하고, 정책의 지속적인 추진 여부와 이에 필요한 정보를 산출하는 것도 포함된다. 결국, 정책평가는 일련의 정책과정에서 자원낭비를 예방하고 재정을 재분배하여 국민의 삶의 질 향상에 기여하도록 하는 합목적적 과정이라고 볼 수 있다.

인적자원개발(HRD)을 위한 기업과 근로자의 의사결정은 다양한 요인에 의해 결정된다. 즉, HRD는 기업지배구조, 기업재무구조, 기업조직문화 등과 같은 기업 내부 환경뿐만 아니라 경제여건, 관련 정책여건 등과 같은 기업 외부 환경에 의해서도 영향을 받게 된다. 근로자의 경우 역시 근로자의 가족구조(family structure), 개인특성(individual characteristics) 등과 같은 요인에 의해 HRD 수요에 영향을 받게 된다.

기존의 HRD 관련 연구는 앞서 살펴본 다양한 요인의 유효성을 검증하고 이

2 HRD 관련 政策의 類型과 評價

를 통한 기업과 근로자의 HRD 참여에 있어서의 바람직한 의사결정구조를 도출하는데 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 기업의 HRD 투자 그리고 근로자의 HRD 참여에 미치는 다양한 영향은 정책에 의존하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 이러한 기업과 근로자가 HRD에 대한 의사결정에 미치는 다양한 요인들 중에서 정책에 초점을 맞춘다. 특히, HRD에 영향을 미치는 기존 정책을 유형별로 분류하고 현황을 파악하여 그 정책들을 실효성을 기준으로 평가하는 모형과 방법을 개발함으로써 HRD를 위한 정책개선과제를 제시하거나 새로운 정책메뉴를 발굴하고자 한다.

HRD 관련 정책은 기업과 근로자의 HRD 관련 의사결정에 직접 혹은 간접적으로 영향을 미치게 된다. 복지정책의 범주 하에서는 고용보험제도의 직업훈련사업과 국민기초생활보장제도의 자활사업 등이 HRD에 영향을 미치는 것으로 파악될 수 있다. 그리고 노동정책 및 교육정책의 경우는 각종 공공 및 민간 직업훈련사업 그리고 재교육프로그램 개발 등이 HRD에 영향을 미치는 정책으로 분류될 수 있다. 이러한 HRD에 영향을 미치는 정책은 정부의 예산, 특별회계 그리고 기금사업을 통해서도 이루어진다. 예를 들어 근로복지기금이나 장애인고용촉진기금에서의 각종 훈련프로그램 개발 및 교사 양성 등은 앞서 논의한 제도와 함께 HRD에 주요한 영향을 미치는 것으로 파악될 수 있다.

따라서 본 연구의 연구목적은 다음과 같이 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, HRD에 영향을 미치는 다양한 정책들을 여러 기준으로 분류하고 현황을 파악함으로써 HRD 관련 정책을 체계적으로 관리하고 정책효과를 분석하는데 기초자료로 활용한다. 둘째, HRD 관련 정책을 기존 미시자료들을 이용하여 평가할 수 있는 기본 모형을 구축하고 이를 기초로 보다 구체적이고 과학적인 평가기법을 개발한다. 셋째, HRD 관련 정책 평가 결과를 기초로 기존 정책의 실효성을 분석하고 개선과제를 도출한다.

제 2 장 HRD의 개념과 범위

제1절 HRD의 개념

인적자원(Human Resource)은 ‘자원으로서의 사람’을 의미하는 것으로서, ‘경제적 가치를 생산하는 생산요소인 지식 혹은 숙련(skill)의 축적(stock)’으로 인식될 수 있다. 그리고 인적자원에 축적된 지식 또는 숙련이 일정기간 생산요소(production factor)로서 투입될 경우, 인적자원은 ‘가치의 창출’에 기여함과 동시에, 바로 그러한 이유로 창출된 ‘가치의 분배’에 참여할 자격이 주어지게 된다.

생산요소인 지식·숙련 축적으로서의 인적자원은 크게 두 가지 특징을 가질 수 있다. 첫째, 인적자원은 다른 축적변수와 마찬가지로 감가상각이 될 수 있으며, 물적 관점에서 볼 때 노화, 장애 등의 이유로 체력·기술이 자체적으로 악화·소실될 수 있다. 한편, 물적으로는 동일한 수준을 유지하더라도 가치 개념으로 볼 때 시대가 변할수록 보유 지식 및 기술의 경제적 가치가 떨어질 수도 있다. 둘째, 인적자원은 다른 축적변수와는 달리 내용(지식·숙련)을 투자 하더라도 본래의 인적자원내의 내용이 그만큼 감소되지 않고, 오히려 축적체인 인적자원 내에서의 자체융합을 통한 새로운 내용의 창출로써 내용간의 시너지(synergy)에 의한 체증효과가 발생할 수 있다. 그리고 이때의 융합은 물리적

개념의 합집합의 개념이 아니고, 오히려 화학적 개념의 합체로 볼 수 있는데 지식·숙련의 합집합내에는 과거에는 전혀 없던 새로운 지식과 기술이 포함되어 있기 때문이다.

한편, 인적자원개발은 ‘인적자원의 형성과 활용’이라고 정의할 수 있을 것이다. 여기서 ‘형성’은 인적자원의 내용(지식·숙련)을 인적자원 내에 축적하는 과정이고(inflow), ‘활용’은 이렇게 축적된 내용을 생산요소로서 투자하는 과정(outflow)으로 이해할 수 있을 것이다. 구체적인 HRD사업과 연결을 시켜본다면, 인적자원의 형성은 직업교육·훈련 사업으로 대표될 수 있을 것이고, 인적자원의 활용은 자격제도 및 직업소개 사업을 통해 가능할 것이다.

유입(inflow)되는 지식·소양은 학교·기업 등 학습기관의 산출물(output)이고, 유출(outflow)로서의 지식·소양은 기업의 투입(input)이므로, 인적자원은 학습기관과 기업의 매개체(intermediary)이고, 이 일련의 과정 모두가 HRD로 개념화될 수 있다. 또한 특기할 사항은 인적자원은 외부로부터 유입되는 지식·숙련을 단순히 축적·체화하는 주체일 뿐만 아니라, 자체 내에서 새로운 지식·숙련을 창출(생산)해 내는 생산주체가 되기 때문에 인적자원 자체가 HRD의 주체가 되기도 한다. 이때의 생산요소는 자체 내에 이미 축적된 지식·소양이며, 그것의 수준과 구성에 따라 생산함수가 결정될 것이다.

제2절 숙련(skill)에 대한 개념적 이해

숙련은 그 자체로서 거래, 양도 될 수 없는 것이고, 인적자원에게만 축적되어 공급될 수밖에 없다. 그래서 교육·훈련기관은 사람 즉, 인적자원에게만 숙련을 공급할 수 있고 기업에 직접 공급할 수 없다. 결국 기업은 노동(인적자원) 수요의 형태로 숙련을 공급받을 수 있는 것이다.

한편, 숙련의 유형은 첫째, ‘특정 직무 수행능력’과의 연관성을 기준으로 하여, ‘직무-일반적(occupation-general)’ 숙련, ‘직무-특수적(occupation-specific)’

숙련으로 구분될 수 있으며, 직업훈련과 자격은 직무-특수적 숙련에 중점을 두는 것인 반면에 정규 교육, 특히 초·중·고등교육은 직무-일반적 숙련을 배우는 곳이다. 여기서 직무-일반적 숙련은 그 자체로 업무성과(생산성)에 영향을 미치지만, 직무-일반적 숙련의 수준이 높을수록 직무-특수적 숙련에 대한 학습능력이 높아질 수 있다는 사실에도 유념할 필요가 있다. 이러한 간접효과까지 존재할 것이므로, 직무-일반적 숙련의 경제적 가치는 직무-특수적 숙련에 비해 계산하기 훨씬 더 어려울 것이다. 그래서 직무-일반적 숙련의 습득(형성)인 정규교육 과정을 국가가 주도하는 사례가 많다.

둘째, ‘특정기업에서의 유용성(effectiveness)’을 기준으로 하여 숙련의 기업-특수성(firm-specific) 정도가 결정된다. 그리고 숙련의 기업-특수성 여부에 따라 해당 숙련을 형성하는 교육훈련의 비용부담 주체가 달라진다. 우선 ‘기업-일반적(firm-general)’ 숙련의 경우에는 피교육생이 부담하게 된다. 만약 기업이 훈련비용의 일부라도 부담한다면, 훈련을 통해 숙련을 쌓은 근로자가 다른 기업으로 이직할 경우 그 훈련비용을 회수할 수 없기 때문이다. 반면에, ‘기업-특수적(firm-specific)’ 숙련의 경우에는 근로자와 기업이 공동부담하게 되는데, 이는 양자가 쌍방독점의 관계에 놓이기 때문이다. 기업-특수적 숙련의 경우 근로자가 훈련비용을 별도로 각출하여 부담하지는 않지만, 훈련 후의 임금이 높아진 생산성 보다는 낮게 책정되기 때문에 근로자도 훈련비용의 일부를 부담하게 되는 것이다.

종합적으로 고려해 보면, ‘직무-일반적·기업-일반적’ 숙련(예: 언어, 수리, 협동심 등)은 철저히 일반 정규교육의 몫이다. 반면에 ‘기업-특수적·직무-특수적’ 숙련은 기업에 취직한 이후에 현장훈련(On the Job Training; OJT)을 통해서 습득하게 된다. 한편, ‘기업-특수적·직무-일반적’ 숙련은 특정기업에서 필요한 다양한 업무를 고루고루 다 잘할 수 있는 경우를 의미하며, 전환배치(job rotation)에 의한 다능공(多能工)의 양성으로 축적 가능한 것이다. 마지막으로 ‘기업-일반적·직무-특수적’ 숙련으로서, 특정산업에서 필요한 직무-특수적 숙련이나 산업 내(경쟁 산업의 경우)에 있는 기업들에게는 공통적으로 필요한 기업-일반적 숙련을 말한다. 예컨대, 항공조종 기술은 직무-특수적 숙련

인데, 항공 산업 내에서는 모든 항공사에서 유용한 기업-일반적 숙련이 된다. 바로 이러한 경우에 자격증이 매우 유용한 도구(device)가 될 수 있다.

제3절 HRD와 노동시장

세계경제 전반적인 변화로 지적할 수 있는 것은, 기술수준의 급속한 발전으로 인한 노동수요의 변화이다. 산업현장에서 요구되는 지식·숙련의 기술적 전문성(technical specialty)의 수준이 높아짐과 동시에 그 전문성의 범위도 더욱 좁아지고 있다. 또한 기술발전의 속도가 빨라지면서 훈련투자의 회수기간이 짧아지게 되고, 따라서 훈련내용의 시의성이 정말 중요해진다. 시간적으로 뒤진 훈련은 그 성과를 회수하기도 전에 새로운 기술에 밀려 훈련의 효과가 무색해지기 때문이다. 다른 한편으로는, 빠른 시간에 훈련의 효과가 나타날 수 있는 '학습능력 수준이 높은 사람이나 관련 경험자'를 훈련대상으로 선호하는 경향이 나타나게 된다.

이로 인해, 한국 노동시장에서 다수 근로자의 숙련 성격이 과거에 비해 직무-특수성(occupation-specificity)은 높아지고, 기업-특수성(firm-specificity)은 저하되는 경향이 나타나고 있다. 1997년 말 경제위기 이후, 근로자의 기업 간 이동이 활발해지는 것은 기업특수성의 저하를 의미한다. 그리고 직종별로 정규직과 비정규직 채용 분리가 나타나는 것은 숙련의 직무·특수성이 강화되어 직종별로 노동시장 분단되기 시작하기 때문인 것으로 해석된다.

이처럼 기업-일반적·직무-특수적 숙련에 대한 수요가 늘어남에 따라, 기업의 HRD전략도 자체양성(make)하는 방식에서 이미 다른 곳에서 훈련이나 직장경험을 통해 지식·숙련을 축적한 사람을 스카웃(buy)하는 방식으로 전환된다. 신규채용 보다 경력직 채용이 늘어나고 있는 추세가 이러한 상황을 반영한다. 기업-일반적·직무-특수적 숙련의 경우, 자체 개발한 인력을 다른 기업에 빼앗길 가능성이 높아지기 때문이며 기술변화의 속도가 빠를 경우, 스카웃 전

략의 효용성이 자체양성 전략의 효용성 보다 훨씬 더 크다고 판단하기 때문인 것으로 판단된다.

한국의 경우 기업 외부의 인력개발 체계가 다른 선진국에 비해 취약한 실정 이므로, 이렇듯 기업이 서로 인력개발을 포기하는 경향이 나타나는 것은 분명 바람직하지 않은 것으로 생각된다. 직종별로 필요한 숙련, 그리고 보다 전문성이 높은 숙련의 습득을 가능하게 하는 HRD사업이 추진되어야 할 것이다. 또 기술이 빨리 변화되는 점을 감안하여 볼 때, 국가가 주도하기보다 기업이 직접 참여하는 시스템을 구축할 필요가 있으며, 국가가 이를 유도하고 지원하는 방식을 고민해야 할 것이다.

한편 노동수요의 소프트(soft)화 현상에도 주목할 필요가 있다. 이는 업종별로는 제조업 보다 서비스 산업에서의 노동수요가 확대되고, 제조업 내에서도 직종별로 볼 때, 생산직 보다 비생산직의 노동력 비중이 더 커지는 것을 의미한다. 서비스 산업이 제조업을 지원하던 역할에서 벗어나 최종소비의 대상이 되면서 산업성장 확대가 이루어지고, 동시에 이 부문에서의 고용탄력성(고용흡수력)이 크기 때문에 나타나는 현상이다. 또한 제조업 내에서도 중간단계의 생산부문 보다도 연구개발·디자인 등의 기획단계와 유통·물류 등의 하류단계에서의 부가가치 창출 기능이 확대되면서, 이 부문에서의 노동수요가 확대되고 있는 것이다. 즉, 제조업 중심의 국가 HRD사업에 대한 전반적인 재검토가 필요한 시점이라 할 수 있겠다.

제 3 장

HRD 관련 정책의 현황과 특징

제1절 HRD에서의 정부의 역할

HRD 사업은 전통적으로 국가 개입의 정도가 매우 높았던 부문이다. HRD 사업은 시장실패가 존재하는 부분이기 때문에 정부가 개입하는 것이 경제효율성을 높일 것이라는 믿음 때문이었다. 그러나 다른 선진국의 사례에 비추더라도 시장실패의 가능성과 비용이 매우 큰 정규교육 부문을 제외하면 실제로는 시장실패 보다 더 큰 정부실패가 나타나서 HRD사업의 경우에는 국가가 이를 직접 수행하는 경향이 점점 더 줄어들고 있다.

첫째, 수익성이 없어서 민간이 시장참여를 하지 않으나 국민경제적 편익이 큰 경우, 즉 HRD 사업의 사적 편익(private benefit)이 사회적 편익(social benefit)보다 과소투자가 우려되는 경우에는 정부가 직접 사업을 추진하여 과소투자의 간극을 보완해야 한다는 논리가 있다. 그러나 이 경우에도 ‘정부가 예산 지원을 하는 정부출연사업, 예산지원의 대상을 공공, 민간 구분 없이 가장 경쟁력 있는 기관으로 제한을 두지 않는 방식’을 도입해야 한다. 즉, 과거에는 공공부문이 직접 사업을 수행하는 방식이었으나, 공공부문 보다 더 사업수행 능력이 있는 민간기관이 있을 경우, 해당 민간기관에 사업을 맡기되, 정부는 재정지원을 통해 민간기관의 수익성을 보장하면 된다는 것이다. 여기서 핵심요

소는 기관의 사업수행능력이다. 즉, 국가 보다 경쟁력 있는 민간기관이 많이 존재할 경우일수록 정부의 직접적인 사업추진의 가능성은 떨어지게 될 것이다.

둘째, 소비자의 경제적 능력이 부족한 경우에 국가가 직접 사업을 추진하면서 규모의 경제 실현과 비영리경영을 통해 저렴한 가격으로 서비스를 제공한다는 것이다. 그러나 이 경우에도, 앞의 경우와 같이 정부가 사업수행 기관에 예산을 지원하여 무료 혹은 매우 저렴한 가격으로 서비스가 제공될 수 있도록 하는 방식이 가능하며, 또는 정부가 소비자에게 직접 예산을 지원하는 소위 바우처(voucher) 방식도 가능하다. 전자는 민간기관의 사업수행능력이 충분히 존재할 때 가능한 것이며, 후자는 소비자 선택에 의한 경쟁을 촉진한다는 장점이 있기는 하지만, 소비자가 합리적인 선택을 할 수 있을 만큼 충분한 정보를 갖고 있을 때 성공할 수 있는 제도이다.

셋째, 투자비용이 엄청나게 들어가는 반면에 사업(시장)의 불확실성이 커서, 민간이 그 위험을 무릅쓰고 사업에 뛰어들기 어려운 경우에 국가가 직접 사업을 추진하는 경우가 있다. 그러나 이 경우에도, 초기에는 공공부문이 선도하여 시범적으로 사업을 수행하지만, 시장성숙과 함께 시행착오를 겪은 후 수익성 모델을 만들어 이를 민영화하거나 민간진입의 길을 터주어서 시장을 경쟁구조로 전환할 수 있다.

이상의 경우는 HRD의 비용을 국민(=피교육생)이 직접 부담하는 ‘기업-일반적 숙련의 습득을 위한 HRD사업’의 시장실패를 가정하는 것이다. 그리고 이 중에서도 기업-일반적·직무-일반적 숙련의 경우에는 그 가치를 측정하기 어렵고, 국민 누구나 경제적 능력과 상관없이 기초적으로 필요한 숙련이므로 시장실패의 가능성이 다른 유형의 숙련 보다 훨씬 더 높을 것이므로 국가가 직접 그 사업(주로 정규교육)을 담당하게 될 가능성이 더 높아지게 된다. 즉, 정부실패의 비용 보다 시장실패의 비용이 워낙 커서 국가의 직접개입이 불가피한 경우가 될 수 있다는 의미이다.

한편, 기업-일반적·직무-특수적 숙련의 경우에는 민간 교육 훈련시장이 형성될 수 있는 가능성이 상대적으로 클 것이며(예: 각종 직업기술학원), 앞서 언급한 세 가지 시장실패의 가능성을 고려하여 국가가 재정지원 등의 보조적인

역할만을 수행할 수도 있을 것이다.

반면에, 기업-특수적 숙련의 습득(형성)을 위한 HRD사업의 경우 훈련비용은 기업과 근로자가 공동으로 부담하게 된다. 따라서 노사 자발적인 의사결정에 의해 훈련이 이루어질 것이고 국가가 주도적인 역할을 수행할 필요가 없는 부분이다. 그러나 이 경우에도, 국가가 보다 적극적인 직업훈련 투자를 촉진(promote)하기 위해 사회보험 제도를 통해 HRD사업의 예산 비축을 강제화하는 경우도 있다. 기업사정으로 인해 자금 및 시간의 단기유동성에 제약이 있거나, 근로자 스킬 투자 등 장기적 시각에서의 투자를 고려하기 힘든 지배구조를 갖고 있는 경우에는, 이론적으로 필요한 투자도 제대로 이루어지지 않을 가능성이 있다고 판단하는 것이다.

제2절 HRD 관련 정책의 범위와 유형별 특징¹⁾

1. HRD 정책 현황

인적자원개발과 관련된 정책은 2002년부터 시행된 『국가인적자원개발』, 2006년 시행된 『평생직업능력개발』, 그리고 『여성인력개발종합계획』으로 크게 나누어 볼 수 있다.

우리나라의 인적자원개발 정책은 1990년대까지 개발 연대 방식의 인적자원 정책을 지속 추진하였다. 개발연대 인적자원정책은 경제개발 5개년 계획의 부문 계획이었으며, 정책 조정은 90년대 초반까지 경제기획원이 중심이었고, 교

1) 본 절은 2007년 현재 교육인적자원부, 노동부, 여성가족부에서 관장하는 HRD 정책의 유형을 구분하고 그 특징을 간략하게 기술한다. 유형별 분류에 따르면 '국가인적자원개발(NHRD)'계획을 중심으로 노동부의 '평생직업능력개발'계획, 여성가족부의 '여성인력개발종합'계획이 일정부분 보완적으로 추진되고 있는 것으로 파악된다. 다만, 위의 HRD관련 정책 및 프로그램에 대한 조사 및 정리를 통해서만 부처의 중복지업 및 예산 관계 등을 명확하게 구분할 수 없는 것으로 파악되고 있다. 이와 같은 이유로 제5장에서 HRD관련 정책의 연계·조정이 가능한 통합관리 운영체제 운영의 필요성을 제기하고 있다.

육부와 노동부가 각각 교육 정책과 훈련 정책을 담당하였다. 2000년대 이후 새로운 인적자원정책 추진 체제를 정비를 위해 2001년부터 2007년 현재까지 인적자원부총리 체제로 인적자원개발회의를 통해 2001년 12월 『제1차 국가인적자원개발 기본계획』(2002년-2005년)을 수립하고 추진하였으며, 2006년 1월 『제2차 국가인적자원개발 기본계획』(2006년-2010년)을 수립하여 시행하고 있다.²⁾

제1차 국가인적자원개발 기본계획은 ‘경제력 있는 국민, 서로 신뢰하는 사회’ 달성을 비전으로 4대 영역 16대 분야 45대 정책과제 하에 총 119개 세부추진과제를 시행하였다. 제2차 국가인적자원개발 기본계획은 ‘학습사회, 인재강국 건설’을 비전으로 2007년 현재 4대 정책영역 20개 정책분야, 212개 세부과제를 포괄한다.

<표 III-1> 1차·2차 기본계획 상 국가인적자원개발 영역

	제1차 국가인적자원개발 기본계획	제2차 국가인적자원개발 기본계획
4대 영역	① 전국민 기본역량 강화	① 국제경쟁력 있는 핵심인재 양성
	② 성장을 위한 지식과 인력 개발	② 전 국민의 평생학습능력 향상
	③ 국가인적자원 활용 및 관리의 선진화	③ 사회통합과 교육·문화 복지 증진
	④ 국가인적자원 인프라 구축	④ 인적자원개발 인프라 ¹⁾

자료: 대한민국정부(2001), 『국가인적자원개발 기본계획』 및 대한민국정부(2006), 『제2차 국가인적자원개발 기본계획』에서 발췌·정리함.

주: 1) 인적자원개발 인프라 구축은 핵심과제 내에 인적자원개발 정책의 총괄·조정기반 확충은 민관합동 국가 인적자원정책 수립 및 총괄·조정 기제를 확립하고 정책의 조사·분석·평가 및 환류체제 구축을 핵심과제로 포괄하고 있다.

이와 동시에 2005년 7월 1일 「근로자직업능력개발법」의 시행에 따라 노동부장관이 관련부처와 합동으로 『제1차 평생직업능력개발 기본계획』(2007년-2011년)을 수립·시행하였다. 이는 노동부 소관 정책, 교육인적자원부의 직업교육정책, 산업자원부의 기술인력정책, 그리고 여성가족부의 여성인력정책 등

2) 1차 인적자원개발의 추진체계는 인적자원개발회의이며, 2차의 경우 국가인적자원위원회로 명칭이 변경되었다. 과거의 경우 교육인적자원부총리를 의장으로 관련 부처 장관 등 13인과 실무조정회, 전문위원회를 두어 인적자원개발정책 수립·총괄·조정 및 기본계획 추진실적 평가 및 투자 분석 등의 기능을 하였다. 현재 국가인적자원위원회는 대통령을 위원장으로 교육인적자원부장관이 부위원장이며, 관련부처 장관, 국정과제 위원장, 그리고 사업계·노동계 대표, 민간전문가 등 30인 이내의 위원으로 구성되고 위원회 산하 운영위원회, 특별위원회, 전문위원회를 두고 있다.

정부부처의 평생직업능력개발 관련 정책들을 포괄하고 있다.

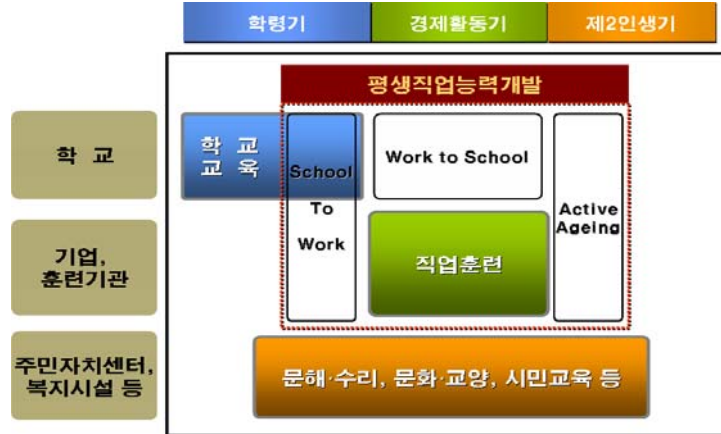
평생직업능력개발의 비전은 함께 가는 고숙련 사회를 비전으로 학습하고 혁신하는 기업, 경쟁력 높은 지식근로자, 활력 있는 직업능력개발시장을 목표로 하고 있다. 추진전략으로 정책대상은 근로생애를 아우르는 직업능력개발, 보편적 권리로써 직업능력개발로 구분되고, 전달체계 및 인프라는 시장친화적 전달체계 혁신, 능력중심 제도·문화 확산, 그리고 직업능력개발 추진체계 정비를 포괄하고 있다.

<표 III-2> 평생직업능력개발의 추진전략

① 근로생애를 아우르는 능력개발		② 보편적 권리로써 능력개발	
<입직기> 청년층: 학교에서 직장으로 원활한 이행	<근로빈곤> 비정규직: 더 나은 일자리로 이동		
<경제활동기> 재직자: 일터에서 평생학습	영세사업자: 임금근로자화/ 경쟁력강화		
실업자: 제도약 기회	<경력단절> 여성: 노동시장으로 원활한 재진입		
<제2의 근로생애> 고령자: 활동적 고령화	<근로소외> 장애인: 함께 일하는 고용기회 확대		
③ 사회친화적 전달체계		④ 능력중심 제도·문화 확산	
훈련비 지원방식 혁신	자격제도의 현장성 제고	중양·지역·산업별 추진체계	
공급기관의 다양화·질 제고	기능장려 활성화	노사단체 참여 확대	
훈련정보 제공 확대	고성장 작업장 혁신	연구·성과평가 인프라 확충	

자료: 노동부(2007), 『제1차 평생직업능력개발 기본계획』에서 발췌·정리함.

[그림 III-1] 평생직업능력개발의 개념



자료: 노동부(2007), 『제1차 평생직업능력개발 기본계획』에서 재인용.

평생직업능력개발 기본계획은 앞서 살펴본 인적자원개발정책과 대별되는 몇 가지 특성으로 구분되어진다. 우선 평생학습은 유아기부터 노년기까지 이루어지는 제반의 학습활동을 의미하고, 학교교육 전체와 평생직업능력개발, 문해·수리, 문화·교양, 시민교육 등을 포괄한다. 반면에 인적자원개발정책은 인적자원을 양성·활용·배분하고, 인프라로서 사회적 자본 구축을 위한 제반 활동으로, 평생학습은 인적자원개발 중 인적자원의 양성 측면을 나타내는 활동으로 개념화되고 있다. 추진체계 상의 차이점은 인적자원개발정책은 교육부의 인적자원개발회의에서 총괄·조정하고, 평생직업능력개발정책은 고용정책기본법에 의거 고용정책심의회³⁾을 통해 정책 협의·조정이 이루어진다. 또한 평생학습의 영역 중 평생직업능력개발을 제외한 문화·교양 교육 등은 인적자원개발회의에서 정책을 총괄한다.

3) 노동부장관 주재, 각 부처 차관 및 민간의원으로 구성된다. 평생직업능력개발정책은 고용정책심의회에서 통합 조정하지만, 인적자원개발회의의 보고를 통해 타 분야의 인적자원개발정책과 평생직업능력개발을 종합하고 연계한다.

[그림 III-2] 여성인력개발종합계획 개요



자료: 여성가족부(2007), 『여성인력개발종합계획 2007년도 시행계획』.

마지막으로 2006년 7월 심의·확정된 『여성인력개발종합계획』(2006년-2010년)은 저출산·인구고령화 시대, 여성인적자원의 효율적 개발을 위하여 범정부차원의 여성인력 개발계획을 수립·추진하고 있다. 2006년 공공부문 및 사회서비스 분야 여성일자리 확대, 여성청년, 근로여성, 경력단절여성의 능력 개발 및 취업기회 확대, 직장과 가정 양립기반 조성, 그리고 인적자원개발 사업의 성인지적 관점 반영을 추진하였다. 2007년 다양한 여성 일자리의 전략적 확대, 여성 능력개발 및 고용기회 확대, 여성인력개발 인프라 확충, 직장과 가정 양립기반 조성, 그리고 정책추진체계의 정비를 실시하였다. 이와 같은 여성인력개발종합계획은 여성인력 활용을 통한 선진경제로의 도약을 비전으로 5대 부문 15개 중점과제, 140개 세부과제로 구성되어 추진되고 있다.

<표 III-3> 2007년 부처별 국가인적자원개발 사업 현황

부처	I	II	III	IV	계
공 동	5	2	0	5	12
교육인적자원부	25	19	15	11	70
재정경제부	1				1
과학기술부	5		1	1	7
행정자치부		1	1		2
문화관광부	7	3		3	13
농림부		2	1		3
산업자원부	12	6	3	3	24
정보통신부	11	2		3	16
보건복지부	2		12	1	15
환경부	1		3		4
노동부	1	7	6	1	15
여성가족부			6	1	7
해양수산부	4		1		5
중앙인사위원회		6			6
국가청소년위원회		1	3		4
농촌진흥청		1			1
중소기업청		3	2		5
특허청	1			1	2
18개 부처 ¹⁾	75	53	54	30	212

자료: 대한민국정부(2006), 『제2차 국가인적자원개발 기본계획』에서 발췌·정리함.

주: I은 국제경쟁력 있는 핵심인재 양성, II는 전 국민의 평생학습능력 향상, III은 사회통합과 교육·문화 복지증진, IV는 인적자원개발 인프라 확충사업이다.

<표 III-4> 2007년 부처별 평생직업능력개발 사업 현황

부처	I	II	III	IV	V	계
교육인적자원부	12	1	2	1		16
과학기술부	1	1				2
농림부	5					5
산업자원부	10					10
정보통신부	5					5
보건복지부		1				1
환경부	1					1
노동부	32	14	9	13	6	74
여성가족부		5				5
해양수산부	1					1
중소기업청	6	2				8
11개 부처	73	24	11	14	6	128

자료: 노동부(2007), 『제1차 평생직업능력개발 기본계획』에서 발췌·정리함

주: I은 근로생애를 아우르는 능력개발, II는 보편적 관리로서 능력개발, III은 사회친화적 전달체계, IV는 능력중심 제도·문화 확산, 그리고 V는 추진체계 정비사업이다.

<표 III-5> 2007년 부처별 여성인력개발 사업 현황

부처	I	II	III	IV	V	계
공 동	6	3	6	10	5	30
교육인적자원부	3	4	1			8
과학기술부	1		2			3
문화관광부	1					1
농 립 부	1	3		1		5
산업자원부	1	2				3
보건복지부	3			1		4
노 동 부	3	17	1	5	1	27
여성가족부	17	5	8		12	42
8개 부처	45	34	18	17	18	132 ¹⁾

자료: 여성가족부(2007), 『여성인력개발종합계획 2007년도 시행계획』에서 발췌 정리함.

주: 1) 여성인력개발 기본계획상의 제시된 사업수와 자료를 토대로 계산한 사업수가 상이함

I은 다양한 여성 일자리의 전략적 확대, II는 여성능력 개발 및 고용 기회확대, III는 여성인력개발인 프로 확충, IV는 직장과 가정 양립기반 조성, 그리고 V는 정책추진체계정비 사업이다.

이처럼 국가인적자원개발, 평생직업능력개발, 그리고 여성인력개발종합계획으로 구분되는 HRD 관련 정책은 직업훈련과 관련한 유형별 정리를 통해서 체계적 관리 및 정책효과 파악을 위한 기초자료로 사용을 기대할 수 있을 것이다.

2. 대상별 분류⁴⁾

HRD 정책 중 직업훈련관련 정책은 대상은 크게 일반, 청년, 여성, 취약자(빈곤층, 장애인)로 분류할 수 있다.

가. 일반: 교육, 재교육, 고용보험 내 직업훈련

실업자에게 제공되는 교육·훈련은 실업자 훈련을 통해 ‘재도약 기회(Second Chance)’를 제공함을 목표로 하고 있으며, 다양하고 변화하는 인력·훈련 수요에 대응하기 위해 지역수요 밀착형 훈련체제로 개편되고 있다. 훈련기관으로 대학 및 폴리텍대는 취업률 향상 도모와 표준훈련모형을 보급하고

4) 유형별 분류 중 대상별 분류는 ‘평생직업능력개발’을 중심으로 정리하였다.

있다. 대학의 경우 훈련 중 실업급여 기간을 최대 2년까지 연장하여 장기과정 교육을 실시하고 있으며, 폴리텍대의 경우 민간 공급이 힘든 직종(산업기반기술 등)의 훈련을 실시한다. 또한 장기·구조적 실업에 대응하기 위해 고용서비스와 훈련의 연계 제공으로 취업성과를 제고하기 위한 사업을 시행하고 있다.

재직자에게는 ‘일터에서 평생학습(Workplace Learning)’을 제공함을 목표로 대·중소기업간 직업능력개발 투자 격차⁵⁾을 줄이기 위하여 중소기업의 HRD 역량 제고 중점 지원하고 있다. 세부적으로 살펴보면 직업훈련 컨소시엄, 핵심 직무능력향상, 학습조직화, OJT 프로그램 개발·보급 등을 실시하고, HRD 우수기업 확산을 위해 HRD-Best기업 인증, 기업 HRD 표준모형 개발 등을 지원하고 있다.

<표 III-6> 실업자, 재직자에 대한 직업훈련 및 교육

대상별 특화 프로그램	
실업자	지역수요 밀착형 실업자 훈련 체계로 개편
	고용서비스와 훈련의 연계 제공으로 취업성과 제고
재직자	중소기업의 HRD 역량 제고 중점 지원
	HRD 우수기업 확산
	성장산업의 핵심근로자 재교육 강화
	근로자의 자율적 능력개발 지원 확대

재교육을 위해 대기업 및 대학의 우수시설·장비를 중소기업과 공동 활용하고, 고급과정을 실시하는 훈련기관을 공모·선정하여 중소기업 근로자(연간 2만명 수준)에 대한 훈련을 무료로 제공하고 있다. 폴리텍대의 경우도 중소기업 향상훈련을 대폭 확대하여 2006년 4만명 수준에서 2007년 17만명 수준으로 확대 실시하고 있다. 또한 기술혁신 등 재직자의 신기술 교육 및 성장산업의 핵심근로자 재교육을 강화하는 사업을 시행하고 있다.

또한 근로자의 자율적 능력개발을 위해 대학 학자금 대부·지원, 수강지원금, 유급휴가훈련을 활성화하고, 대학의 경우 단기비학위과정을 확대하고, 훈

5) 2005년 노동부에 따르면 근로자 1인당 연간교육훈련비는 대기업 570천원, 중소기업 92천원으로 보고되었다.

런기관의 경우 훈련과정의 다양화를 모색하여 e-Learning과 주말·야간과정을 개설하였다.

나. 청년

청년층을 대상으로 하는 직업능력개발사업은 ‘학교에서 직장으로 원활한 이행(School to Work)’을 목표로 산학협력을 통한 맞춤형 전문 인력 양성, 대학·실업고 특성화와 재정지원 연계, 그리고 직업·진로지도를 강화하여 눈높이 불일치 해소 등의 특화 프로그램을 시행하고 있다.

우선 청년층이 직면하는 학교교육과 산업수요의 불일치⁶⁾가 발생하여 산학협력을 통한 맞춤형 전문인력 양성 프로그램을 실시하고 있다. 대학과 실업고 HRD 특성화에 대한 재정지원을 연계하여 대학은 주문식 교육, 계약학과, 공학 교육 개편, 신산업 핵심인력 양성, 실업고는 협약학과, 기업-공고 연계 인력양성 등의 특성화 프로그램을 도입 할 경우 재정지원을 확대하는 방식을 시행하고 있다.

<표 III-7> 청년층 대상 직업훈련 및 교육

	대상별 특화 프로그램
청년층	산학협력을 통한 맞춤형 전문인력 양성
	대학·실업고 특성화와 재정지원 연계
	직업·진로지도를 강화하여 눈높이 불일치 해소

최근에는 청년층의 고용사정이 어려운 가운데 중소기업의 구인난의 병존이 심화되는 현상이 두드러지고 있는데, 이에 대한 대책으로 직업·진로지도를 강화하여 눈높이 불일치를 해소하는 프로그램을 실시하고 있다. 2006년도 경제활동인구 부가조사에 의하면, 청년층의 첫 취업 소요기간은 12개월이며, 첫 직장 근속기간은 21개월로 조사되었다. 때문에 정부는 청년층을 대상으로 Job

6) 신입직원 직무 부합도는 상공회의소 발표에 따르면, 대졸의 경우 인문계 5.7%, 이공계 13.0%, 고졸의 경우 인문계 6.9%, 실업계 26.9%가 직무 부합도가 매우 낮은 수준으로 보고되고 있다.

School, 직업지도 프로그램, 그리고 직장체험프로그램 등을 시행하고 대학 및 실업고의 취업지원실을 지원하고 있다.

다. 여성

여성에게 제공되는 특화 프로그램은 ‘노동시장으로 원활한 재진입(Home to Work)’을 목표로 다양하게 제공되고 있다. 생애주기를 고려한 노동시장참여에 대한 주된 연구결과는 여성이 출산·육아시기에 노동시장을 이탈하여 M-curve형태의 단절된 노동시장참여 형태를 보인다는 결과를 보여주고 있다. 이에 따라 경력단절여성의 능력개발을 지원하기 위한 중·고령여성 사회서비스 전문훈련과 전업주부 직장복귀 프로그램(2008년 예정)을 시행하고 있다.

여성의 참여가 저조한 직종에 대해서는 성별 훈련격차 해소에 필요한 프로그램의 실시를 예정(2008년)하고 있으며, 취업을 전제로 한 기업 맞춤형 훈련 프로그램을 확대하고 있다. 전국 51개 여성인력개발센터를 여성 전문훈련기관으로 육성하기 위한 지원을 하고 있으며, 여성회관(124개소), YWCA 등으로 여성훈련시설을 다양화하고 있다. 폴리텍대는 여성 별도반을 운영할 뿐 아니라, 38개 캠퍼스에 보육시설 등을 설치하여 여성의 훈련 및 교육이 수월하게 이루어질 수 있도록 지원하고 있다.

<표 III-8> 여성 대상 직업훈련 및 교육

대상별 특화 프로그램	
여성	경력단절여성 능력개발 지원
	성별 훈련격차 해소 노력
	취업을 전제로 한 기업 맞춤형 훈련 확대
	여대생 취업지원과 진로개발

또한 여대생 취업지원과 진로개발은 고학력 여성의 노동시장 참여가 저조함에 대한 대책으로써 전문대졸 이상 학력의 여성의 ‘훈련-취업’ 연계사업을 실시하고 있다. 또한 2006년 현재 42개 대학에서 지역특화산업 및 여성유망직

중 훈련을 실시하고, 12개 대학에서 여대생커리어 개발센터를 설치·운영하여 여대생 취업지원 프로그램을 실시하고 있다.

라. 취약자: 자활사업(빈곤층), 장애인직업훈련(장애인)

평생직업능력개발 계획 하에 경제활동 및 구직에 취약자로 분류되는 장애인, 비정규직, 고령자를 대상으로 다양한 프로그램을 시행하고 있다. 장애인에게 제공하는 프로그램은 ‘함께 일하는 고용기회 확대(Work Together)’를 목표로 한다.

실제 장애인의 직업재활수요 및 훈련 희망율은 2005년 현재 15.2%인데 반해 참여율은 2.4%에 그치고 있는 것으로 보고되고 있기 때문에 취업을 전제로 한 기업 맞춤형훈련과 동시에 대기업 장애인고용증진 협약 체결을 확대하고 있다. 또한 장애특성별로 적합한 직종을 개발하고 훈련을 실시하고 있다. 장애인공단 고용개발원 및 훈련센터(6개소)는 장애인 특화 훈련을 제공하고, 경증장애인과 일반인을 통합하는 훈련기관을 확충하는 사업을 실시하고 있다.

취약계층 중 자영자 부문은 공급과잉으로 인한 경영악화로 생계에 곤란을 겪는 영세업자를 대상으로 ‘임금근로자화 및 경쟁력 강화’를 목표로 임금근로자로 전직을 위한 훈련 프로그램을 지원하고 있다. 훈련기관을 통해 서비스, 판매직 등으로 전직이 용이하도록 직종 훈련을 제공과 영세자영업의 경쟁력 강화를 위한 컨설팅 지원을 함께 제공하고 있다. 또한 소상공인센터의 자영업자 컨설팅 본부를 설치하고, 민간 컨설턴트에 위탁하는 사업을 진행하고 있다.

<표 III-9> 취약자 대상 직업훈련 및 교육

	대상별 특화 프로그램
장애인	취업을 전제로 한 기업 맞춤형훈련 확대
	장애특성(시각, 청각 등)별 적합 직종 개발 및 훈련 실시
영세업자	임금근로자로 전직 훈련 지원
	영세자영업의 경쟁력 강화를 위한 컨설팅 지원
비정규직	기업에 대해 정규직과 차별화된 훈련 지원
	비정규직에게 훈련비 사전 지원(근로자능력개발카드제)
	비정규직 대상 e-Learnig 콘텐츠 개발 및 훈련
고령자	기업의 고령자 친화적 직업능력개발 투자 촉진
	기업의 전직지원서비스 활성화
	고령자의 자기 주도적 능력개발 지원 확대

현재 기업은 비정규직에 대한 교육·훈련을 기피하고 있는 실정이며, 이에 비정규직을 대상으로 하는 훈련 사업은 ‘더 나은 일자리로 상향 이동’을 목표로 한다. 기업에 대해 정규직과 차별화된 훈련을 지원하고, 기업이 비정규직 훈련 시 훈련비 외에 임금을 추가(연간 3만명)로 지원하고 있다. 또한 비정규직 본인의 시간부족과 비용부담 문제에 대해 훈련비 사전 지원(근로자능력개발카드제)과 e-Learning 콘텐츠를 통한 훈련을 제공하고 있다.

고령자를 대상으로 하는 훈련은 ‘활동적 고령화(Active ageing)’를 목표로 하며, 기업의 고령자 직업능력개발에 소극적 투자 및 고령자 자신의 능력개발 의사부족에 대한 해결책으로 고령자 친화적 직업능력개발 투자 촉진, 기업의 전직지원서비스 활성화, 그리고 고령실업자 현장훈련 기회제공 등의 프로그램을 제공하고 있다. 또한 시니어클럽(42개소), 노인복지시설을 통해 재교육 및 훈련 프로그램을 실시하고 전문기관에 고령자 경력관리 위탁 사업을 시행하고 있다.

3. 부처별

부처별 인적자원개발 관련 사업 분류의 기준이 되는 사항은 각 부서의 여러 사업에서 인적자원개발을 위한 교육 및 훈련 사업과 이의 결과로써 일자리를

창출하는 사업을 선택하였다. 그러므로 단순한 지원금과 프로그램의 개발 지원과 같은 사업은 인적자원개발 사업의 분류에서 제외하였다.⁷⁾

가. 노동부

노동부의 인적자원개발 관련 사업을 분류한 결과, 다른 부서의 사업에 비해서 노동자(대상) 전반에 걸친 사업을 진행하고 있음을 확인할 수 있다. 다시 말해서, 정규직, 비정규직, 여성, 장애인 등 다양한 부류의 노동자에 대한 인적자원개발을 위한 교육과 취업을 원하는 여러 실업자를 위한 직업교육훈련을 포괄하고 있다.

여전히 문제가 될 수 있는 부분은 노동부내에서도 여러 사업의 세부 항목들이 중복된다는 사실과 다른 부서에서의 인적자원개발 사업들과도 중복된다는 사실이다. 예를 들어, 여성부에서 주도하고 있는 여성인력 위주의 인적자원개발 사업, 복지부에서 주도하고 있는 장애인 관련 인적자원개발 사업, 교육부에서 주도하고 있는 취업과 직업능력 개발을 위한 사업이 노동부에서도 전체적으로 진행되고 있다는 것이다. 전체 노동자의 인적자원개발에 대해서 노동부가 주관하는 것은 당연한 일이지만, 각 정부 부처간의 연계가 필요하다는 것을 또 다시 인식할 수 있다. 노동부에서 진행하고 있는 인적자원개발에 대한 세부 사업들을 살펴보면 다음의 <표 III-10>와 같다.

7) 각 부서의 명목상 같은 사항이 한 부서에서 중복되는 경우에는 그 사업을 하나의 사업으로 보고 목록에는 한 번만 표시하는 방법으로 구분하였다.

<표 III-10> 노동부 인적자원개발 사업 현황

부처	사업
노동부	<ul style="list-style-type: none"> • 성장동력산업 중간기술인력 양성 • 실업자 직업훈련 지원 등 취약계층 직업능력개발 지원 강화 • 기업내 e-Learning 지원 • 비정규직·근로자 등 직업능력개발 지원 강화 • 재직 여성근로자의 전문성 제고 • 다기능기술자 양성 • 기능사 양성 훈련 • 중소기업 사무직 전문 훈련 실시 • 비정규직 특화 e-Learning 콘텐츠 개발·훈련 실시 • 노사공동훈련 실시 • 여성 친화적 훈련 확대 • 여성가장 실업자훈련 • 공공·민간훈련기관 장애인 훈련 확대 • 장애특성별 훈련서비스 제공 • 장애인 기업연계 맞춤형훈련 확대 • 공공·민간훈련기관 장애인 훈련 확대 • 장애특성별 훈련서비스 제공 • 여성장애인 직업훈련 확대

이미 기술한 바와 같이 노동부의 인적자원개발 관련 사업은 여러 노동 주체들을 아우르는 범위에서 사업이 진행되고 있다는 것을 확인할 수 있으며, 동시에 다른 부서와 구분할 수 있는 사업들을 어느 정도 구별할 수도 있다.

노동부가 관장하는 주된 사업은 실업자에 대한 재취업교육이다. 이는 보건복지부나 여성인적자원부에서도 특정 계층에 대한 재취업교육은 어느 정도 마련되어 있지만, 전반적인 실업자를 위한 교육은 노동부가 주관하는 것이 가장 포괄적이라고 할 수 있다. 추가적으로 현재 직업을 가지고 있는 노동자들의 인적자원을 개발하는 사업도 노동부가 다른 부서에 비해 보다 포괄적으로 추진하고 있다고 판단된다.

이러한 사항을 종합해 볼 경우, 노동부에서는 특정 대상에 대한 지원보다는 노동자 전체를 포괄하는 교육에 집중할 필요가 있을 것이다. 다시 말해서 사회

전반에 걸친 인적자원개발을 위한 교육·훈련을 시행해야 할 것이다. 그러한 포괄적인 교육과정을 기반으로 다른 부서와의 연계를 통해 특정계층의 교육을 보장하고 제공하는 것이 현 시점에는 필요한 것으로 판단된다.

나. 교육인적자원부

앞서 언급한 노동부와 같은 맥락으로 교육인적자원부는 기초 교육과 관련해서 인적자원개발에 집중하는 여러 사업과 추가적으로 특정계층에 대한 교육 사업이 공존하고 있는 것을 확인할 수 있다. 초·중·고등학교, 대학교에서 시행될 수 있는 인적자원개발 관련 사업을 기초로 교육과정을 수료한 성인들에 대한 기초교육, 특정 산업의 인력양성을 위한 교육과정 등을 포괄하고 있다.

<표 III-11> 교육인적자원부 인적자원개발 사업 현황

부처	사업
교육인적자원부	<ul style="list-style-type: none"> • 전문대학생 해외인턴십 지원 • 의사소통 중심의 초·중등학교 영어교육 강화 • 국제이해교육 강화 • 영재교육 강화 • 수준별 교육과정 운영 강화 • 성인 문해 기초교육 • 여학생의 진로지도 및 직업교육 강화 • 고부가치산업 인력 특별양성 • 차세대 여성과학기술인 육성을 위한 WISE 프로그램 확대 • 초등학교 방과후 학교프로그램 확대

하지만 노동부와 마찬가지로 장애인 혹은 여성 등에 대한 교육·훈련이 다른 부처와 중복되는 것으로 파악할 수 있다. 이러한 사항은 교육인적자원부가 시행하고 있는 인적자원개발 사업의 현황을 알아본 위의 <표 III-11>에서 확인할 수 있다.

교육인적자원부의 인적자원개발 관련 사업은 기본적인 교육과정에서 인적자

원을 향상시킬 목적으로 추가적인 교육을 제공하는 방향이 적합할 것이라고 판단된다. 또한 기본 교육과정에 포함되지 않는 일반 성인들의 문화·사회 관련 교육을 책임지는 것이 적절하다는 판단이다. 이러한 교육인적자원부의 교육은 인적자원을 개발하기 위한 본격적인 교육에 앞선 기초교육의 개념으로 접근하는 것이 다른 부처와의 중복을 피할 수 있는 방법이라고 생각된다.

다. 보건복지부

보건복지부의 인적자원개발 사업은 앞서 살펴본 노동부와 교육인적자원부와는 상이하게 차별적 대상에 대한 교육·훈련 정책을 실시하고 있다. 이는 보건복지부의 본연의 정책과 잘 연계되는 것으로 보이지만, 사업 분야에 대해서는 노동부의 교육·훈련과 연계를 통해 부처 간 중복을 피해야 할 것이다.

<표 III-12> 보건복지부 인적자원개발 사업 현황

부처	사업
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> • 보건의료(BT)분야 R&D 전문인력 양성 • 노인요양서비스 전문인력 양성 • 노인일자리 창출 확대 • 의료기관 간호·간병서비스 개선 및 간병서비스 분야 일자리 창출 • 장애인 직업재활 강화 • 사회복지시설 종사자 능력 개발

또한 교육인적자원부의 기본 교육과정이 포괄하는 인적자원개발에서 소외될 가능성이 존재하는 취약계층에 대해 각 부처의 연계를 통해서 정책에서의 소외를 방지하고 교육·훈련 강화의 필요성을 인식해야 하겠다. 이는 현재 진행되는 교육·훈련 사업에서 장애인을 비롯한 보건복지부 정책의 대상인 취약계층의 기본 인적자원개발 사업이 부재한 것으로 보이기 때문이다.

라. 여성가족부

여성가족부의 인적자원개발 사업도 복지부와 마찬가지로 해당 부처의 특성을 반영한 특성화된 사업을 시행하고 있는 것으로 파악되나, 역시 정책 추진 시 다른 부처와 중복을 방지하기 위한 노력이 필요한 것으로 파악된다.

특히 여성가족부가 시행하고 있는 대부분의 사업이 여성의 일자리 창출 관련 사업이라는 점에서 여성에게 특화된 교육·훈련 정책을 개발하고, 해당 정책은 여성의 노동시장에 진입 및 정착을 도울 수 있는 프로그램이어야 할 것이다. 다시 말해서 일자리 창출 사업 외에 노동시장진출 시 여성에게 다소 부족하거나 여성이 소외될 수 있는 분야의 교육·훈련에 대한 강화가 필요할 것으로 보인다.

<표 III-13> 여성가족부 인적자원개발 사업 현황

부처	사업
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> • 전업주부 재취업 훈련 지원 사업 • 여성 사회적일자리 창출 지원 사업 • 여성의 사회적 일자리 창출 지원 • 국제전문여성 인턴사업 • 보육·유아교육서비스 확충을 통한 여성일자리 창출 • 사회서비스 분야 직업훈련 및 취업지원사업 확대 • 범정부 사회적 일자리 창출사업을 통한 여성일자리 확대

4. 정책수단별

인적자원개발에 대한 정책수단별 분류는 앞선 부처별 분류에서 선택된 사업을 바탕으로 교육, 재교육, 직업훈련, 사회적 일자리 창출의 공급 측면으로 구분할 수 있다.

교육에 포함된 사업은 기본 교육과정이라고 볼 수 있는 초·중·고등학교 교육과 관련된 사업이고, 재교육은 대학과정이나 취업자를 대상으로 하는 인적자원개발 관련 교육·훈련을 포함하였다. 직업훈련으로 분류된 사업은 재취업

이나 신규 취업의 활성화를 위한 교육이 주목적인 사업을 포함하고, 마지막으로 사회적 일자리 창출과 관련된 사업으로 분류하였다.

가. 교육: 중등교육, 고등교육

인적자원개발의 기본 바탕이 될 수 있는 교육과 관련된 사업을 분류해 볼 경우 다음의 <표 III-14>와 같다. 분류의 특성상 대부분이 교육인적자원부의 사업내용임을 확인할 수 있다. 이미 부처별 분류에서 교육인적자원부의 사업이 소외계층과 장애인에 대한 기초 교육이 부재하여 복지부와 연계한 취약계층에 대한 기본적인 인적자원개발 교육·훈련 사업이 필요함을 밝혔다. 즉, 일반 학생들을 위한 영어교육이나 수준별 교육은 포함되어 있지만, 취약계층에 대한 프로그램은 부재한 것으로 나타난다.

<표 III-14> 교육을 통한 인적자원개발

정책수단	사업
교육: 중등교육, 고등교육	<ul style="list-style-type: none"> • 의사소통 중심의 초·중등학교 영어교육 강화 • 국제이해교육 강화 • 영재교육 강화 • 수준별 교육과정 운영 강화 • 초등학교 방과 후 학교프로그램 확대

추가적으로 언급할 수 있는 부분은 영재교육에 대별하여 학업에 다소 부진한 학생들의 장점에 대한 특성화 교육에도 관심을 가질 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 영어 및 국제이해 교육의 강화 뿐 아니라 금융, 경제 등에 대한 교육을 더욱 활성화하여 인적자원개발의 근간을 넓히는 사업도 추가할 수 있을 것이다.

나. 재교육

재교육 관련 사업들은 여러 부처의 사업이 모두 포함되어 있다는 것을 알 수 있다. 이는 대상별 혹은 상황별 구분이 가능한 경우에 사업이 진행되고 있으므로 여러 부서가 동시에 관여하게 되는 것이라 판단된다. 그만큼 부서별 구분과 연계가 확실해야 되는 사업들임을 확인할 수 있다. 또한 이와 같은 재교육은 정부 뿐 만 아니라, 기업과 민간이 실시할 수 있는 지원과 여건의 조성이 필요할 것이다. 즉, 다양한 주체들이 제공하는 재교육은 사회전반으로 인적자원개발 확대와 교육·훈련의 효율성 증진을 도모할 수 있을 것이다.

<표 III-15> 재교육을 통한 인적자원개발

방법	사업
재교육	<ul style="list-style-type: none"> • 기업내 e-Learning 지원 • 비정규직·근로자 등 직업능력개발 지원 강화 • 재직 여성근로자의 전문성 제고 • 다기능기술자 양성 중소기업 사무직 전문 훈련 실시 • 비정규직 특화 e-Learning 콘텐츠 개발·훈련 실시 • 노사공동훈련 실시 • 전문대학생 해외인턴십 지원 • 성인 문해 기초교육 • 고부가가치산업 인력 특별양성 • 차세대 여성과학기술인 육성을 위한 WISE 프로그램 확대 • 사회복지시설 종사자 능력 개발

현재 유형화된 사항을 살펴본 결과, 전문교육과 직업훈련은 노동부가, 기초교육을 위한 부분은 교육인적자원부가, 소외계층을 위한 교육은 보건복지부가, 여성 관련은 여성가족부가 담당하는 체계 하에서 중복되지 않고 범위를 확대하여 질을 향상시키는 사업 형태로 발전하는 것이 필요하다고 판단된다.

다. 직업훈련

직업 훈련에 관련된 사업들도 앞선 재교육과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 하지만 부처별 구분과 연결해서 살펴본다면 직업훈련의 구분에서 부처 간 중복이 가장 많이 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 앞서 구분한 것과 같이 일반 실업자와 구직자의 직업훈련은 노동부가, 소외계층과 장애인은 복지부가, 여성 관련은 여성가족부가 담당하는 것이 가장 타당할 것이라 생각된다.

<표 III-16> 직업훈련을 통한 인적자원개발

정책수단	사업
직업훈련	<ul style="list-style-type: none"> • 실업자 직업훈련 지원 등 취약계층 직업능력개발 지원 강화 • 기능사 양성 훈련 • 여성 친화적 훈련 확대 • 여성가장 실업자훈련 • 장애인 기업연계 맞춤형훈련 확대 • 장애인 직업재활 강화 • 공공·민간훈련기관 장애인 훈련 확대 • 장애인 기업연계 맞춤형훈련 확대 • 공공·민간훈련기관 장애인 훈련 확대 • 장애특성별 훈련서비스 제공 • 여성장애인 직업훈련 확대 • 보건의료(BT)분야 R&D 전문인력 양성 • 노인요양서비스 전문인력 양성 • 전업주부 재취업 훈련 지원 사업 • 사회서비스 분야 직업훈련 및 취업지원사업 확대

현재 진행되고 있는 직업훈련과 관련된 다양한 사업의 대상이 되는 계층 범위가 다소 협소하다고 볼 수도 있지만, 이에 따라 단순 실업자와 구직자의 범위를 다각화하고 그에 적절한 개별 사업을 진행하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉, 실업자나 구직자의 대부분이 4년제 대학 졸업자들에게서 신규로 발생하는 추세라는 것을 감안한다면 보다 전문적인 직업교육도 포함되어야 할

것이며, 좋은 전망을 가진 새로운 직업에 대한 소개와 인식에 대한 교육도 추가되어야 할 것이다.

라. 사회적일자리 대책 중에서 공급측면 대책

사회적 일자리 공급측면에서의 인적자원개발 사업은 다음의 <표 III-17>에 나타나는 항목을 포함하고 있다. 특정 부서가 특정 부문의 사회적 일자리를 창출하는 방식은 그 한계를 이미 내포하고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 이러한 사업에 관해서는 각 부처가 특성화 할 수 있는 부분을 나누고, 모든 부처를 아우르는 사업 계획 및 조직 하에서 각 부처가 특성화된 역할을 담당하여 사업을 진행하는 것이 적절하다고 판단된다.

<표 III-17> 사회적일자리 창출 관련 사업

정책수단	사업
사회적 일자리 공급측면	<ul style="list-style-type: none"> • 노인일자리 창출 확대 • 의료기관 간호·간병서비스 개선 및 간병서비스 분야 일자리 창출 • 여성 사회적일자리 창출 지원사업 • 여성의 사회적 일자리 창출 지원 • 범정부 사회적 일자리 창출사업을 통한 여성일자리 확대

마지막 항목의 ‘범정부 사회적 일자리 창출사업을 통한 여성일자리 확대’ 사업과 같이 큰 범위의 사회적 일자리 창출 사업의 아래에 여성가족부의 사회적 일자리 창출관련 사업이 상당수 포함되어 있다. 이러한 상황의 적절성은 앞선 주장과 맥락을 같이 한다. 동일한 방식으로 노인과 특정 산업에 대한 부분도 진행되어야 할 것이다.

5. 재원조달

국가인적자원개발, 평생직업능력개발, 여성인력개발 사업을 중심으로 예산과 기금, 민간 투자로 분류하여 사업 구분별 재원조달 현황을 살펴본다.

가. 국가인적자원개발

다음의 <표 III-18>는 국가인적자원개발의 주요 사업으로 정해진 우수인재 양성, 평생학습능력 향상, 사회통합 및 교육복지, HRD 인프라 사업의 예산, 기금, 지방재원, 민간 재원의 크기를 나타내고 있다.

<표 III-18> 2007년 주요 사업별 재원조달 방식

(단위: 억원, %)

영역	국고		지방비	민간	계
	예산	기금			
우수 인재 양성	11,526	1,897	884	326	14,633
평생학습능력 향상	11,991	5,602	3,311	638	21,542
사회통합 및 교육복지	22,813	6,032	18,326	70	47,241
HRD 인프라	806	275	637	2	1,720
계	47,136 (55.4%)	13,806 (16.2%)	23,158 (27.2%)	1,036 (1.2%)	85,136

<표 III-18>에서 영역별 재정투자 내역을 살펴본 결과, 2007년에 총 8조 5136 억원의 투자가 있었고, 전체의 55.5%에 해당하는 금액이 사회통합 및 교육복지 사업에 투자되었다는 것을 알 수 있다. 전체 사업에서 예산과 기금을 합친 국고와 지방비, 그리고 민간의 비중을 살펴보면, 국고가 6조 942억 원으로 71.6%, 지방비가 2조 3,158억 원으로 28.2%, 민간이 1,036억 원으로 1.2%의 비중을 차지하고 있다. 반면 사회통합 및 교육복지의 경우는 다른 사업들과는 다르게 지방비의 비중이 상당히 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 교육복지에 해당되는 교육의 비중이 높아 지방교육세의 재원을 많이 활용했다고 생각할 수 있을 것이다. 다음의 <표 III-19>는 국가인적자원개발에 투자한 금액의 부처별 현황에 대한 내용을 나타내고 있다.

<표 III-19> 2007년 국가인적자원개발 계획 부처별 재원현황

(단위: 억원, %)

부처	국고 (예산·기금)	민간	지방비	계
과학기술부	1,451	1	1	1,453(1.7%)
교육인적자원부	27,603	644	7,355	35,602(41.8%)
국방부	463	-	-	463(0.5%)
노동부	8,067	-	-	8,067(9.5%)
농림부	1,080	24	43	1,147(1.3%)
농촌진흥청	8	-	-	8(0.01%)
문화관광부	998	60	115	1,173(1.4%)
보건보건의복지부	4,421	-	2,193	6,614(7.8%)
산업자원부	4,121	277	1	4,399(5.2%)
여성가족부	10,451	-	13,104	23,555(27.7%)
재정경제부	20	-	-	20(0.02%)
정보통신부	1,146	10	-	1,156(1.4%)
중소기업청	280	-	9	289(0.3%)
중앙인사위원회	64	-	-	64(0.1%)
청소년위원회	313	-	270	583(0.7%)
특허청	103	-	-	103(0.1%)
해양수산부	296	20	63	379(0.4%)
행정자치부	18	-	-	18(0.02%)
환경부	39	-	4	43(0.05%)
계	60,942	1,036	23,158	85,136

<표 III-19>에서 확인할 수 있듯이 교육인적자원부가 3조 5,602억 원으로 전체의 41.8%를 차지하는 금액을 투자했다는 것을 알 수 있다. 하지만 지방비로 가장 많은 투자가 이루어진 부처는 여성가족부로 1조 3,104억 원을 투자한 것으로 확인된다. 이는 지방비의 어떤 항목으로 투자되었는지는 정확한 내역은 알 수 없지만, 앞서 주요 사업별 투자금액에서 지방비 부문이 지방교육비를 활용했다는 내용에서 확인이 필요한 부분이라 할 수 있겠다.

국가인적자원개발에 대한 투자는 앞서 부처별 투자에서 살펴본 각 부처, 즉 노동부, 교육인적자원부, 여성가족부, 보건복지부에서 대부분의 투자가 이루어졌다는 것을 확인할 수 있다. 하지만 사업의 특성상 산업자원부에서 4,399억 원으로 5.2%, 정보통신부에서 1,146억 원으로 1.4%, 과학기술부가 1,453억 원으로 1.7%를 나타내며 여타의 부처에 비해 다소 많은 금액을 투자하고 있다는 것도 알 수 있다.

주요 부처의 투자 비중은 교육인적자원부가 3조 5,602억 원으로 41.8%, 여성가족부가 2조 3,555억 원으로 28%, 노동부가 8,067억 원으로 9.5%, 보건복지부가 6,614억 원으로 8%를 차지하고 있다.

나. 평생직업능력개발

다음의 <표 III-20>는 평생직업능력개발의 부처별 재원현황과 미래의 투자계획에 대해서 나타내고 있다. 현재 2007년의 투자계획을 위주로 살펴볼 경우에 노동부, 교육인적자원부, 산업자원부의 순서로 투자의 비중이 크다는 것을 알 수 있다. 또한 전반적으로 예산보다는 기금으로 운영되는 부분이 크다는 것도 알 수 있다.

기금에 대한 의존도가 높다는 것은 순수하게 평생직업능력개발 사업을 위해서 사용할 수 있는 투자금액이 확보된다는 장점은 있지만, 이러한 기금이 여러 부서별로 마련되어 있다는 사실은 기금의 통합에 대한 고려도 필요한 것이라 생각할 수 있을 것이다.

<표 III-20> 평생직업능력개발 부처별 자원현황 및 투자계획

(단위: 억원)

구분	'06	'07	'08	'09	'10
총계	16,550	18,699	20,115	20,934	21,322
(예산)	6,499	6,672	6,925	7,178	7,301
(기금)	10,051	12,027	13,190	13,756	14,021
<부처별>					
노동부	12,418	14,482	15,600	16,334	16,697
(예산)	2,782	2,926	2,927	3,104	3,163
(기금)	9,636	11,556	12,673	13,230	13,534
교육부 (예산)	2,359	2,372	2,423	2,429	2,423
산자부	836	914	977	1,018	1,063
(예산)	665	725	775	825	859
(기금)	171	189	202	193	204
중기청 (예산)	331	299	350	359	411
문광부	210	253	272	290	297
(예산)	156	160	175	185	190
(기금)	54	93	97	105	107
과기부	113	92	158	146	129
(예산)	80	55	116	103	81
(기금)	33	37	42	43	48
정통부(기금)	142	138	162	170	123
보건복지부(예산)	81	80	103	113	118
여성가족부	44	48	52	57	52
(예산)	29	34	38	42	47
(기금)	15	14	14	15	5
환경부(예산)	9	12	9	9	9
해수부(예산)	7	9	9	9	-

2007년의 세부 투자 금액을 살펴보면 다음과 같다. 노동부가 예산에서 2,926억 원, 기금에서 1조 1,556억 원을 투자하고, 교육부가 예산만으로 2,372억 원을, 산업자원부가 예산에서 725억 원을 기금에서 189억 원을 투자하는 것으로 나타난다. 또한 중소기업청에서 예산으로 299억 원을 투자하고 문광부가 예산 160억 원, 기금에서 93억 원으로 그 뒤를 잇고 있다.

특이할 만한 상황은 직업능력개발과 관련된 주요 부처에서 보건복지부와 여

성가족부에서의 평생직업능력개발에 대한 투자의 비중이 상당히 작다는 것이다. 이는 노동부와 교육인적자원부에서의 큰 비중에서 나누어 집중할 수 있는 여력이 존재할 수 있다고 생각된다.

다. 여성인력개발

여성인력개발의 경우는 자료의 제약으로 앞서 소개한 것과는 다르게 예산, 기금, 민간의 구분이 아닌 주요 5대 부문의 사업별 예산 집행액을 제시한다. 다음의 <표 III-21>는 2006년의 여성인력개발에 집행된 부문별 자원현황을 나타내고 있다.

<표 III-21> 2006년 여성인력개발 부문별 자원현황

(단위: 원, %)			
	5대 부문	예산 집행액	비중
부문 1	다양한 여성 일자리의 전략적 확대	404억 58백만	25
부문 2	여성 능력개발 및 고용기회 확대	52억 96백만	3
부문 3	여성인력개발 인프라 확충	254억 69백만	16
부문 4	직장과 가정 양립기반 조성	908억 86백만	56
부문 5	정책추진체계 정비	5억 27백만	0.3
	합 계	1,626억 35백만	100

여성인력개발에 특화하여 소요된 2006년의 예산은 총 1,626억 원이다. 다양한 여성 일자리의 전략적 확대 부문에 전체의 25%인 404억 5천 8백만 원이 소요되었고, 이 중 여성과학기술인지원에 199억 원, 여성기업종합지원센터에 30억 원, 산모신생아도우미에 30억 원이 각각 포함되어 있다. 세 번째 부문으로 여성인력개발 인프라 확충에는 총 254억 8천 6백만 원이 집행되었고, 이 부문에는 여성회관 및 여성인력개발센터에 167억 원, 여성농업인센터에 42억 원, 여성과학기술인센터에 18억 원이 집행되었다. 마지막으로 직장과 가정 양립기반 조성 부문에서는 전액이 산전·후 휴가급여 예산에 집행되었다.

추가적으로 여성에게 특화되지 않고 남녀 공통으로 소요된 예산을 모두 포

합할 경우 총 2조 5640억 원 정도가 집행되었다. 이에 포함되는 사업별 지원 금액은 영유아 보육료·교육비 지원에 6,218억 원, 기초과학연구사업·특정연구개발사업에 4,097억 원, 누리사업 3,068억 원, 범정부 사회적 일자리 사업 2,711억 원 등이다. 이와 비교하여 2007년도 예산 집행 계획은 다음의 <표 III-22> 표와 같다.

<표 III-22> 2007년 여성인력개발 부문별 재원현황

(단위: 원, %)

	5대 부문	예산 집행액	비중	증가액/비율
부문 1	다양한 여성 일자리의 전략적 확대	640억 99백만	28	236억/58
부문 2	여성 능력개발 및 고용기회 확대	158억 43백만	7	105억/199
부문 3	여성인력개발 인프라 확충	288억 87백만	13	34억/13
부문 4	직장과 가정 양립기반 조성	1,206억 7백만	52	297억/32.7
부문 5	정책추진체계 정비	4억 91백만	0.2	△36백만/6.8
	합 계	2,299억원 27백만	100	673억/41

<표 III-22>에서 확인할 수 있듯이 여성인력 개발에 특화하여 소요되는 예산은 총 2,299억 원으로 전년도 대비 41%인 673억 원이 증가하였다. 부문별로 다양한 여성 일자리의 전략적 확대에 집행되는 예산은 아이돌보미 27억 원, 장애아가족·결혼이민자가족 아동양육지원 사업 44억 원 등이 신설되면서 증가하였고, 산모신생아도우미 지원 사업이 120억 원 증가되어 집행되었다. 직장과 가정 양립기반 조성에 소요된 예산은 역시 산전·후 휴가급여만이 집행되었고 2006년에 비해 297억 원이 증가하였다.

앞서와 같이 여성에게 특화되지 않고 남녀 공통으로 소요되는 예산을 포함할 경우는 총 3조 1,928억 원으로 전년대비 24.5%인 6,287억 원이 증가하였다. 이에 포함되는 사항으로는 범정부 사회적 일자리사업에 6,213억 원이 증가하였고, 중소기업의 대기업교육 위탁에 411억 원이 증가, 영유아 보육료·교육지 지원이 1,207억 원 증가하였다.

6. 조세 및 복지정책

조세정책 중 HRD와 연관된 정책은 근로소득자에 대한 특별공제와 기업에 대한 인적자원개발 비용 즉, 직업훈련 관련지출을 복리후생비로 처리할 수 있도록 하는 것이다.

현행 근로 소득자에 대한 특별공제는 항목별공제(itemized deduction)와 표준공제(standard deduction)로 구분된다. 여기서 특별공제란 세제상 근로소득 공제에서 반영하지 못한 비용을 추가로 공제하기 위한 제도이며, 근로소득공제의 보완적 성격을 갖는다. 특히 항목별공제는 일부 지출항목을 공제대상으로 하기 때문에 바람직한 재화의 소비를 촉진할 목적으로 사용되기도 한다.⁸⁾

즉, 근로소득가구 및 개인에 대해 인적자원개발 및 평생교육에 대한 소비를 촉진할 목적으로 특별공제로써 유인을 제공한다.

<표 III-23> 인적자원개발 관련 특별공제 항목

	법률	대상	공제금액
특별공제	유아교육법	유치원, 보육시설	1인당 연 200만원
	초·중등교육법	초·중·고등학교	
	고등교육법 및 특별법	학교	
	평생교육법	원격대학	대학생인 경우 1인당 연 700만원
	학점인정등에관한법률 독학에의한학위취득에관한법률	대통령령이 정하는 교육과정	

위의 특별공제제도에 추가적으로 2001년 근로자복지기본법 개정을 통해 도입된 선택적 근로자복지제도는 기업복지의 개념을 변화시켰다. 선택적 근로자복지제도는 기업복지제도가 기업중심에서 근로자 중심으로 변화의 단초를 마련한 것이다. 즉, 근로자가 참여하는 근로자 중심 복지제도으로써 선택적 근로자 복지제도의 활성화의 관건은 적절한 세제지원 방안이 마련되는 것이라 할 수 있다.

8) Musgrave(1989)는 항목별공제가 형평성(equity)을 위해 필요경미성 지출을 제외하는 것 외에 가치제(merit good)에 대한 소비 장려를 위한 유인(incentive)기능을 위한 제도로 보았다.

선택적 근로자복지제도의 도입은 노동시장에 ‘일하는 복지’의 제도적 기반을 마련하였음은 물론 사회복지와 선택형 근로자복지제도의 상호역할 분담을 통해 그동안 부처 간 업무중복과 목표효율성의 저하에 따른 비효율을 해결할 수 있는 정책수단이 될 수 있다. 선택적 근로자복지제도에서 직업훈련, 재취업교육 등은 복지-노동-교육의 연계 체제 구축의 핵심이 된다.

선택적 근로자 복지제도는 근로자에게 복지항목에 대한 선택권을 부여함으로써 실질적인 근로복지를 제고한다. 이 때, 기업은 의료, 건강, 사망, 장애, 실업 등에 대한 선택항목 뿐 아니라, 교육 및 자기개발, 보육비 등의 선택항목을 제시할 수 있다. 우리의 경우 2002년 12월 사내근로복지기금법시행령의 개정으로 선택적 근로자 복지제도 도입에 대한 인센티브를 부여하고 있으나, 여전히 세제지원은 이루어지지 않고 있다.

제3절 직업훈련관련 사업의 주요내용과 평가대상

1. 직업훈련 사업

노동부 HRD 정책 중 직업훈련 정책은 핵심적인 역할을 하고 있다. 직업교육의 경우 숙련의 성격에 따라 HRD사업에서의 국가의 역할이 달라진다. 직무-일반적·기업-일반적 숙련의 경우에는 전적으로 정규교육의 영역으로서 교육부의 정책 사업이다. 한편, 직무-특수적·기업-일반적 숙련의 경우 통상적으로 산업기술로 정의되는 부분 중에는 실업계 고교와 전문대 이상의 고등교육이 담당하는 부분이 많지만, 이러한 정규교육 시스템에서 포괄하지 못하는 부분을 직업훈련으로 보완하는 역할을 노동부가 담당하고 있다. 따라서 여기서는 노동부가 담당하는 직업훈련에 대한 평가를 중점적으로 논의하고자 한다.

노동부의 직업능력개발 사업을 재분류하여 프로그램별로 주된 내용을 살펴볼 필요가 있다. 프로그램별로 재분류를 하는 이유는, 현재의 노동부 직업훈련

사업이 정책대상과 정책목표가 동일함에도 불구하고, 재원 혹은 사업주체에 따라 행정 편의적으로 분류되고 있기 때문이다. 예컨대, 현재 우리나라의 정규교육을 제외한 국가 HRD 정책 및 사업을 위한 예산은 고용보험 기금을 주축으로 하고 있다. 1995년 도입된 한국의 고용보험은 실업급여 지급의 고유기능 뿐만 아니라, 직업훈련, 고용안정 정책을 추진하기 위한 별도의 계정을 갖고 있다. 그러나 국가 HRD 정책 및 사업의 재원을 고용보험을 통해 조달하면서, 국가 HRD사업의 수혜자(대상)가 누가 되어야 하느냐, 사업내용이 기금목적에 부합하는가에 대해 논란이 발생하고, 이것이 오히려 체계적인 국가 HRD 전략 추진과 사업시행에 혼란을 가져다주는 경향이 있다.

또한 정책목표가 동일하다면, 그것에 맞추어 성과관리가 통합적으로 이루어져야 할 것이기 때문이다. 이미 우리나라에 도입된 미국식 통합적 성과관리 방식에 의하면, 부처의 임무(mission)와 정책목표를 우선 분명하게 정의하고, 그것에 따라 전략목표(strategic goal)를 수립하며, 해당 전략목표를 달성하기 위한 제반 프로그램을 정의되어야 한다. 즉, 진행되고 있는 사업을 파편적으로 분산 관리하는 것이 아니라, 조직(부처)의 임무 달성을 위해 연역적으로 정책 프로그램이 관리되어야함을 의미한다. 즉, 성과관리는 다양한 사업 및 활동(activity)에 초점이 분산된 과거의 관리방식에서 벗어나, 궁극적으로 우리가 원하는 '결과' 하나에 관심을 집중시키는 관리 방식이며, 때문에, 우리가 무엇을 원하는지를 먼저 확인하고, 거기에서부터 출발하여 역으로 그것을 얻기 위해 무엇이 필요한지를 알아나가는 노력이 요구되기 때문이다.

직업훈련의 목적은 무엇일까? 첫째는 실업에서 벗어나 취업하기 위함이다. 즉 현재의 기술(숙련)이 부족해서 산업현장에 취업하지 못하고 있는 실업자(신규실업자와 전직실업자 모두 포함)를 대상으로 해서, 부족한 숙련을 습득하여 취업에 성공하기 위함이다. 둘째, 현재 취업해 있지만, 기존에 보유하고 있는 기술(숙련)의 수준이 기술변화에 뒤쳐있기 때문에, 숙련수준을 향상시켜 인적 자원의 경쟁력과 산업경쟁력을 높이기 위함이다. 그리고 여기서는 전자를 목표로 하는 것을 실업대책훈련으로, 그리고 후자를 목표로 하는 것은 재직근로자 향상훈련으로 정의하고자 한다.

한편, 노동부는 직업훈련을 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련의 3개 사업으로 대별하는데, 이 중에서 향상훈련은 재직근로자향상훈련과 일치하는 것이고, 양성훈련과 전직훈련은 모두 실업대책훈련인데 전자는 신규실업자를 대상으로 하는 것이고 후자는 실직자(전직실업자)를 대상으로 하는 것이라는 점에 차이가 있다.

2. 실업대책훈련

가. 실직자재취업 훈련 (피보험자 대상, 고용보험 지원)

고용보험의 실업대책훈련 중 전직실업자를 위한 훈련 사업으로 전직실업자 훈련 지원 사업이 있다. 노동부(정부)가 직접 훈련서비스를 제공하거나 훈련기관을 정해 위탁하는 방식이 아니라 훈련비만 지원하는 방식이다. ① 과거 피보험자이었던 실직자(훈련생)가 ② 노동부가 인정·승인한 훈련기관을 선택하여 훈련을 받을 경우, ③ 노동부가 고용보험 기금에서 인정되는 훈련비용과 훈련수당·식비를 지원하는 방식의 정책을 실시하고 있다.

이 정책의 특징은 첫째, 피보험자를 대상으로 하고 있기 때문에, 보험 논리에 따라 고용보험 기금의 지원 대상이 되는 여부에 대해 논란이 없다. 둘째, 노동부가 사전에 정해놓은 pool 안에서 선택해야 한다는 제약이 있기는 하지만, 훈련생(실직자)이 직접 훈련기관을 선택한다는 점은 훈련 바우처 제도의 속성을 일부 갖고 있다.⁹⁾ 셋째, 인정 훈련비용 이외의 비용을 자기부담으로 할 수 있다는 점에서 유연성을 갖고 있다.

9) “바우처는 예산제약(budget constraints)이 있는 일종의 현금급여의 성격을 갖는 반면에, 현행제도는 ‘훈련받을 수 있는 권리’라는 일종의 재산권(property right)을 부여하는 현금급여의 성격을 갖되 그것의 구체적인 가격은 규정되지 않는—즉 예산제약은 존재하지 않는—방식이다”, 보다 자세한 차이점에 대해서는 이종훈(1998)을 참조하면 된다.

나. 신규실업자대책훈련

반면에 신규실업자를 대상으로 하는 실업대책훈련은 매우 다양하고 복잡하다. 이를 대상과 목적이 같은 사업들로 다시 ‘프로그램 재분류’하면 다음과 같다.

1) 실업자를 위한 기능인력 양성 사업 (비보험자 대상, 고용보험 지원)

제조업 기능인력을 양성하는 훈련 프로그램을 중심으로 기존 공공훈련기관에서 직접 신규실업자대책 훈련을 실시하는 사업이다. 훈련대상은 무기능(unskilled)의 실업자인데(15세 이상 일반 실업자), 주로 ‘인문계 고교생 중 상급학교 비진학자’를 주된 대상으로 하고 있다.

노동부 재정사업 분류에서 이 사업에 포함될 수 있는 훈련 사업은 기능사양성훈련, 대한상공회의소 인력개발원 양성훈련, 정부위탁(우선선정직종)훈련 지원의 세 가지이다. 이중 전자의 두 사업은 각각 ‘산업인력공단’, ‘대한상공회의소’로 훈련기관만 다를 뿐, 동일한 과정으로 볼 수 있다. 여기서 중요한 것은 훈련기관간의 차이로서, 산업인력공단의 경우에는 교사 인건비를 일반회계 재정을 정부가 부담해주지만, 상공회의소 훈련의 경우에는 교사 인건비도 훈련비용에 포함시켜 계상해야 한다는 점이다. 그리고 정부위탁훈련지원 사업은 공단, 상공회의소와 노동부 인정훈련원에서 인력난 직종(2005년의 경우 기계정비 등 101개, 그러나 실제적으로 제조업 기능관련 직종이므로 전자의 2개 양성훈련 사업과 유사한 훈련과정)의 훈련을 받을 경우 그 훈련비를 지원하는 것으로서, 훈련기관을 훈련생이 직접 선택할 수 있고 정부는 훈련비만 지원한다는 점에서 전자의 두 사업과 차이가 있다.

2) 취약계층 근로자를 대상으로 한 고용촉진 훈련(비보험자 대상, 일반회계 지원)

기본적으로 직업능력이 없어서(unskilled) 실업에 처해 있는 ‘근로능력 취약계층’의 숙련을 훈련을 통해 향상시켜 실업에서 벗어나 취업할 수 있도록 만들기 위한 훈련이다. 앞서 정리한 ‘실업자를 위한 기능인력 양성 사업’ 사업대상

과 목적에서 근본적으로 차이가 없는 사업이다. 근로능력 뿐만 아니라 경제적 능력도 취약해서 자체적으로 직업능력개발을 할 수 없는 취약계층에 초점을 둔다는 점에도 정책의 큰 주안점이 두어지고 있다는 것이 특징이며, 고용보험으로 지원되지 않고 일반회계가 재원이기 때문에 통상적으로 ‘고용촉진훈련’의 범주로 구분되고 있다.

이 분류에 포함될 수 있는 훈련 사업은 취업훈련 지원, 고용촉진훈련 지원, 자활직업훈련 사업이다. 이 중에서 전자의 두 사업, 즉 취업훈련지원과 고용촉진훈련지원은 사실상 ‘훈련기관을 선택(혹은 위탁)하고 훈련비용을 지원’하는 방식에서는 차이가 없다. 그러나 주관기관이 취업훈련지원은 노동부 직업안정기관, 고용촉진훈련지원은 지자체라는 점에서 차이가 있다. 한편, 자활직업훈련 사업은 ‘국민기초생활보장법상 수급자 중에서 직업훈련이 가능한 자’를 대상으로 노동부의 직업안정기관이 훈련생을 선발한 이후 노동부가 인정한 훈련기관에 위탁하여 훈련을 실시하는 사업을 말한다.

3) 다기능기술자 양성훈련 (비보험자 대상, 고용보험 지원)

전문대 이상 수준의 테크니션 양성을 위한 직업훈련에 정부가 고용보험 기금을 지원하는 사업이다. 이 범주 안에서는 지원 대상에 따라 다음의 두가지 사업으로 구분될 수 있는데, 하나는 특정기관인 기능대학에 출연금을 지원하는 사업이고, 다른 하나는 민간교육기관 중에서 특정 프로그램을 선정하여 그 교육프로그램에 재정 지원하는 성장동력산업중급기술인력양성 사업이다.

한편, 본래 목적이 직업훈련 교사를 양성하기 위한 교육기관인 한국기술교육대학에 출연금을 지원하는 사업이 있다. 물론 이것의 본래목적이 직접적으로 다기능기술자를 양성하기 위한 교육훈련은 아니지만, 실제로 졸업생 중 직업훈련 교사로 진출하는 경우는 매우 드물고, 실제로는 산업현장의 산업기술 인력으로 취업하는 경우가 대부분이므로, 다기능기술자 양성훈련의 범주에 포함시키는 것에 적합할 것으로 생각된다.

3. 재직 근로자 향상 훈련

재직근로자향상훈련에 대한 정부 정책의 핵심은 ‘기업들이 자율적으로 재직 근로자의 숙련향상훈련을 실시할 수 있도록 유도하기 위해, 미리 기업들로부터 (피보험자) 징수한 고용보험 기금으로 재정 지원하는 것’이다.

가. 훈련비 지원 사업

재직근로자의 훈련비용을 고용보험 기금으로 지원하는 사업이며, 지원 대상에 따라 사업주를 지원하는 사업과 근로자를 직접 지원하는 사업으로 다시 구분할 수 있다.

먼저 사업주를 지원하는 사업은 재직근로자훈련 지원 사업과 유급휴가훈련 지원 사업이 있다. 재직근로자훈련 지원 사업은 가장 일반적인 것으로서, ‘고용보험에 가입된 모든 사업장에 대해, 자체적으로 재직 근로자를 자체 훈련시킬 경우, 그 훈련비용을 지원하는 것’이다. 훈련방식에 제한을 두지 않고, 집체훈련 뿐만 아니라 현장훈련, 원격훈련 등에 대해서도 지원을 해준다. 한편, 유급휴가훈련 지원 사업은 ‘150인 이하 중소기업 등 특정 지원 대상 기업에 한하여, 유급휴가 기간에 훈련을 실시할 경우, 훈련비용 뿐 만 아니라 훈련기간(=휴가기간) 중의 임금도 지원해주는 것이다. 즉, 위의 사업은 사업대상의 폭(전체사업장 대 특정대상사업장)과 사업지원의 폭(훈련비용 대 훈련비용+임금)에서 차이가 난다.

한편, 재직근로자훈련지원 사업과 (사업주에게 재직 근로자 훈련비용을 지원한다는 점에서) 본질상 동일하나, 별도로 분류되고 있는 사업은 중소기업훈련컨소시엄 지원이다. 2001년부터 시작된 사업으로서, 신규 기능 인력의 공급(양성 훈련), 재직근로자의 능력개발(향상훈련), 대기업과 중소기업의 근로자간의 지식정보 격차를 완화하고자 도입되었다.¹⁰⁾

“중소기업훈련컨소시엄은 컨소시엄 운영주체 및 산업연관성, 지역적 근접성

10) 이하 자세한 내용은 이종훈·김세중·최강식(2004)를 참조하면 된다.

에 따라 3가지 유형으로 구분된다. 첫째, ‘공공훈련기관-중소기업’모형은 공공 직업훈련기관이 운영주체가 되어 지역 중소기업들을 훈련컨소시엄에 참여시켜 운영하는 형태로서, 산업연관성은 낮지만 지역적 근접성이 높은 특징을 가지고 있다. 여기에는 2004년 5월 현재 대한상공회의소 산하 부산, 인천, 광주 등 3개 인력개발원, 대구기능대학, 한백창원직업전문학교, 포항직업전문학교 등 6개가 운영되고 있다. 이와 같은 유형에는 지역 밀착성이 강하기 때문에 그동안 훈련에서 소외되었던 지역 내 중소기업 참여가 활발한 편이다. 둘째 유형인 ‘사업주단체-중소기업’ 모형은 사업주 단체가 운영하는 훈련기관이 주체가 되어 같은 업종의 중소기업들이 훈련컨소시엄을 구성하여 산업-특수적 인력양성 및 근로자 능력개발을 도모하는 것으로 지역적 근접성보다는 산업연관성이 높은 편이다. 2004년 현재 기계산업진흥회 산하 직업전문학교가 참여하고 있다. 산업연관성이 높지만 관련 중소기업들이 전국적으로 산개되어 있어 상대적으로 관련 기업들의 참여가 미흡한 실정이다. 셋째 유형인 ‘대기업-중소기업’모형은 대기업 훈련시설이 운영주체가 되어 협력업체 중소기업들이 훈련컨소시엄을 구성하여 협력업체 필요인력의 공급 및 재직자 능력개발을 도모하는 방식으로 지역적 근접성과 산업연관성이 높은 특징을 지니고 있다. 2004년 현재 조선산업(현대중공업, 대우조선, 삼성중공업, 한진중공업, 현대삼호중공업)과 자동차산업(현대자동차, GM대우, 쌍용자동차), 볼보건설기계코리아(건설기계), 유한킴벌리(섬유), KT(정보통신), 삼성SDI(전자기기) 등 총 12개 대기업 훈련기관들이 컨소시엄에 참여하고 있다. 지역적 근접성에 산업연관성이 높아 대기업과 협력관계에 있는 중소기업들의 훈련참여가 높은 편이다.¹¹⁾

한편, 근로자를 대상으로 훈련비용을 지원하는 것으로는 근로자수강 지원 사업이 있다. 300인 미만기업의 40세이상 비자발적 이직대상근로자 혹은 기간제·단시간·파견 근로자 등 비정규직을 대상으로, 이들이 자율적인 훈련을 받을 경우, 그 비용 중 일부를 연간100만원 한도 내에서(5년간 300만원내) 지원 하는 것이다.

11) 이종훈·김세종·최강식(2004)에서 인용하였다.

나. 대부 사업

사업주, 근로자단체, 사업주단체, 훈련법인 등의 훈련시설에서 훈련장비를 구입하고자 할 때, 60억원을 한도로 그리고 연리1%의 금리로 대부해주는 사업이 있다 (직업능력개발훈련시설장비자금 대부).

한편, 근로자를 대상으로 한 대부사업으로는 재직근로자들이 전문대(기능대 포함)이상의 학교에 등록할 경우 등록금 전액을 대부해 주고 있으며(근로자학자금 대부), 기타 직업훈련기관에서 자율적으로 훈련을 받을 경우, 그 훈련비용을 연300만원 한도 내에서 대부 해주는 사업이 있다.

제 4 장 HRD 직업훈련사업 정책평가모형

제1절 정책평가 방법별 비교

본 장은 HRD 정책 실효성¹²⁾에 대한 평가모형의 도출을 위한 정책평가 방법을 소개·비교한다. 우선 정책평가는 평가시기에 따라 사전평가와 사후평가로 나누어 볼 수 있다. 사전평가의 경우 사업 시행 여부를 판단하기 위해 비용편익분석(Benefit-Cost Analysis)과 조건부 가치추정법(Contingent Valuation Method)로 구분할 수 있다. 사후평가의 경우 평가방법에 따라 기술적 통계분석, 이중차분법, 회귀분석, 대응기법 등으로 나누어 볼 수 있다. 전술한 바와 같이 본 장은 HRD 정책 실효성 평가를 목적으로 하므로 사후 정책평가 방법을 중심으로 비교하도록 한다.

현행 HRD 정책이나 프로그램에 대한 평가는 사업 모니터링(monitring)이나 과정 평가(process evaluation)에 그치고 있음을 지적할 수 있다. 때문에 정

12) 실효성(effectiveness)은 정책 상·하위 개념상에서 정의되는 일련의 정책체제(policy system)의 평가에 해당하는 광의의 의미와 개별 프로그램의 효과를 측정하고 평가하는 협의의 의미로 나누어 정의 할 수 있다. 즉, <그림 V-1>에 제시한 바와 같이 정부 정책은 이상, 목적, 목표, 정책을 포괄하는 정책의 적절성, 정책, 계획, 사업, 단위사업의 체계상의 효율성, 그리고, 목표, 사업, 활동, 산출에 의한 효과성으로 나누어 볼 수 있다. 이처럼 정책의 적절성, 효율성, 효과성 아우르는 체제에 대한 평가와 프로그램 단위의 성과측정을 목적으로 하는 평가로 나누어지는 것이다. 본 연구에서 정책 실효성이라 함은 후자로 정의한다.

책 및 프로그램 평가를 위해 다양한 평가 방법론의 개발·평가하여야 하며, 이는 효과성 평가는 물론 비용효과분석(Cost-effectiveness analysis), 비용편익 분석 뿐 아니라 나아가 경제 전반에 미치는 효과를 분석하기 위한 일반균형분석으로 확장되어야 할 것이다.

1. 프로그램의 효과에 대한 평가

프로그램의 효과는 해당 프로그램에 참여한 개인의 성과(outcome)의 사전·사후 변화에 대한 측정하는 것이다. 즉, 프로그램에 참여하였을 경우 발생한 성과와 프로그램 참여하지 않았을 경우의 성과의 차이를 말한다. 프로그램의 평가기준은 ① 정책 및 프로그램의 목표나 내용의 적절성, 타당성, ② 사업 성과의 달성여부로서 성과지표(개발)에 기초한 성과목표의 설정·달성, ③ 실효성과 재정투입 대비 효율성으로 나누어 볼 수 있다.

이와 같은 기준에 따라 프로그램이나 정책의 효과는 다음과 같이 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 프로그램 운영과정을 측정하는 과정 평가로서 프로그램이 계획한대로 효율적으로 운영되었는지 평가하는 것이다. 즉, 과정 평가는 프로그램의 지원자, 참여자 수, 제공된 서비스, 프로그램의 비용 등을 관리자에게 환류(feedback)하여 과정상의 문제점, 비효율성 등의 제거·개선이 가능하도록 한다. 둘째, 프로그램을 통한 참여자의 성과를 모니터링 하는 평가방식으로 직업훈련 프로그램 수료 후 훈련참가자의 노동시장 참가 여부 및 참가율을 보고하는 방식이다. 셋째, 효과성 평가(impact evaluation) 방식이다. 이 방법은 모니터링 평가방식에서 프로그램 참여자와 미참여자의 성과의 차이를 식별할 수 없는 문제에 대한 대안이 될 수 있다. 그럼에도 효과성 평가 방법은 프로그램의 효과를 제외한 비용과 편익에 대한 정보를 제공하지 못하여, 정확한 프로그램의 효과를 분석하기 위해서는 비용편익분석 방법으로서의 확대가 요구된다. 이 밖에 훈련 프로그램의 효과의 적절한 평가를 위해서는 특정 인구 집단에 대한 직업훈련의 효과, 시간이 지남에 따라 훈련 효과의 확대 또는 감소, 그리고 상이한 프로그램의 효과성의 차이에 대한 고려가 필요하게 된다.

2. 효과성 평가: 사회실험과 준실험적 방법

가. 사회실험

정책 또는 사업을 평가하기 위하여 사업 대상(개인, 가구, 회사, 조직 등)을 무작위 메커니즘에 의해 복수의 집단에 배정한 후 이들 집단을 비교하여 그 효과를 평가하는 방법을 사회실험이라고 한다. 무작위 메커니즘에 의해 배정되는 두 집단은 사업의 적용을 받는 실험집단과 사업의 적용을 받지 않는 통제집단이다. 사회실험의 핵심은 실험집단과 통제집단을 무작위 배정(random assignment)에 의해 나눈다는 점에 있으며, 무작위 배정은 평가의 대상이 되는 모든 표본 구성원들이 사업집단 또는 통제집단에 배정될 확률이 동일한 경우를 말한다.¹³⁾

사회실험은 사업을 본격적으로 실시하기에 앞서 소규모로 시행하여 그 효과성을 객관적이고 과학적인 방법으로 측정한 후 그 결과에 근거하여 전국적 실시 여부를 결정하는 평가모형이다. 따라서 사업을 전국적으로 실시하고 사후에 평가하는 일반적인 사업평가와는 달리 평가를 위하여 사업을 소규모로 실시하기 때문에 ‘평가를 위한 사업’이라고 말할 수 있다.

사회실험이 갖는 가장 큰 유용성은 편의(bias)가 없는 효과성을 측정할 수 있다는 점이다. 이것이 가능한 이유는 무작위로 실험집단과 통제집단을 나눌 경우에는 확률의 원리에 의하여 양 집단이 평균적으로 동일한 특성을 갖기 때문에 표본 구성원의 모든 특성들에 걸쳐서 동질적인 대응적 사실을 구축할 수 있기 때문이다.

나. 준실험적 방법

준실험적 방법(quasi-experimental methods)은 무작위 실험이 불가능한 경우에 프로그램 비참가자, 다른 시기 참가자를 이용하여 참가자의 프로그램 비참가자의 성과를 추정하는 방법이다.

13) 사회실험에 대한 논의는 주로 이석원(2007)의 내용을 인용하였다.

1) 횡단면 방법(cross-sectional methods)

가) 매칭

y_0 가 관찰 가능한 사람들을 모아놓은 실험집단의 성과라고 했을 때 이들이 실험을 받지 않았을 때 발생할 수 있는 y_1 은 관찰이 불가능할 것이다. 이때 y_1 집단의 성과를 반사실적 성과(counter-factual)라고 한다. 이 성과의 관찰이 불가능하기 때문에 정확한 비교집단과의 차이를 통한 처리효과(treatment effect or casual effect)를 추정할 수 없는 문제가 발생하게 된다. 이러한 처리효과를 추정하기 위해서는 통제집단의 편의(bias)가 0인 반사실적 성과를 설정하여야 한다. 이를 위해 시도되는 것이 매칭(Matching)이다. 만일 $d = 1$ 을 갖는 i 라는 사람을 보자. 매칭의 목적은 비교집단에서 처리집단의 i 와 가장유사한 사람을 선택하는 것이다. 가장 일반적인 방법으로 층화추출(stratification or sub-classification)¹⁴⁾을 먼저 하고 그 다음에 매칭을 시도하는 것이다.

매칭의 목적은 참가자 표본과 가장 유사한 비교집단을 비참가자 표본으로부터 찾는 것이다. 이때 유사성은 관찰된 특성들에 의해 측정된다. 단지 한두 가지의 특성만이 존재한다면 매칭이 쉽겠지만 전형적으로 많은 잠재적인 특성들이 존재한다. 이러한 이유에서 성향 점수 매칭(Propensity Score Matching; PSM)이 사용된다. 성향 점수에 근거한 매칭의 주요한 단계는 다음과 같다.

먼저, 프로그램 참가 여부를 이를 결정할 것 같은 모든 변수의 함수로 로짓 모형(logit model)을 추정한다. 로짓 회귀분석으로부터 참가 예측 확률을 계산하면 이 값이 성향 점수가 된다. 이를 통해 참가자와 비참가자 모두에 대한 성향 점수를 구할 수 있다. 그리고 참가자 표본의 개별 관측치에 대해 가장 가까운 성향 점수를 갖는 비참가자 표본의 관측치를 찾는다. 이는 성향 점수 차이의 절대 값을 이용하여 구하며, 이를 가장 가까운 이웃(nearest neighbor)이라고 한다. 마지막으로 결과 지표(outcome indicator)의 두 집단 간 평균 차이를 구하면 된다.

14) 학력 또는 성별, 연령별로 층화를 구성하면 층화 내에 존재하는 자료의 그룹들은 서로 간에 커다란 차이를 나타내지 않는다.

나) 회귀분석(regression analysis)

성과에 영향을 미치는 주요한 특성을 각 표본에서 파악할 수 있다면 프로그램 외에 성과에 영향을 주는 변수들을 통제하고 프로그램이 성과에 미치는 영향을 파악할 수 있다.

$$Y_i = \alpha_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 D_i + \beta_3 JT_i + \epsilon_i$$

JT_i 는 더미변수(dummy variable)로서 프로그램에 참여한 사람(실험집단)=1이고, 프로그램에 참여하지 않은 사람(통제집단)=0일 때, 회귀분석의 결과 β_3 값이 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 갖는다면 프로그램 참여는 성과를 높이는데 유의한 효과가 있는 것으로 해석할 수 있다.

다만, 회귀분석의 경우 내생성(endogenous)의 문제에 주의를 기울여야 한다. 내생성은 누락변수(omitted variable), 측정오차(measurement error), 동시성(simultaneity) 등의 요인에 의해서 발생한다. 내생성의 문제가 발생하는 경우 회귀분석의 결과는 설득력을 얻을 수 없다.

다) 전환 회귀 모형(switching regression model)

전환 회귀 모형(switching regression model)에서는 전환 메커니즘이 외생적으로 가정되고, 방정식은 다음과 같다.

$$y_i = x_i \beta + \theta d_i + [u_{0i} + (u_{1i} - u_{0i})d_i]$$

u_{si} 는 상태 $s = 0, 1$ (각각 비참가와 참가)에서의 비관측 특성을 나타낸다. 위 식은 다음과 같은 가정을 반영하고 있다. x_i 의 특성을 가지는 개체에 대한 프로그램의 효과와 관측 변수와 성과간의 관계를 나타내는 계수 β 는 참가에 따라 변하지 않는다는 것이다. 따라서 위 식에 대해 통상최소자승법(ordinary least squares)을 적용하면 프로그램의 영향에 대한 불편 일관(consistent) 추정치를 얻을 수 있다. 회귀분석과 매칭의 기본적인 차이점은 회귀 분석이 성과,

참여 여부 그리고 관찰 특성에 대해 특정 조건을 요구하는 반면, 매칭은 이를 요구하지 않는다는 점이다.

라) 도구변수 방법(Instrumental Variable Method)

참가와 성과가 결합하여 결정되는 경우, 참가 방정식과 성과 방정식으로 이루어지는 선택 모형(selection model)을 설정하여야 한다. 이러한 경우에는 참가의 외생적 변화에 기여하는 프로그램 영향의 일부를 분리하기 위해 도구 변수(instrumental variable; IV) 접근을 이용할 수 있다. 이 방법은 도구 변수가 주어진 참가 하에서 성과와 무관해야 한다는 것을 요구한다. 도구 변수 추정은 2 단계의 과정을 거친다. 첫 번째, 프로빗이나 로짓 모형을 이용하여 비선형 이분 반응 모형(nonlinear binary response model)으로서의 참가 방정식을 추정한다. 그 다음에 이 단계에서의 예측 확률을 참가 지표에 대한 도구 변수로 사용하여 프로그램 영향에 대한 통상최소자승 추정을 실시한다.

2) 사전/사후 방법

사전/사후 방법(before/after methods)은 복지프로그램이 변화하기 이전과 이후의 성과를 비교하는 방법을 통해 복지프로그램 변화의 효과를 평가하는 것이다. 즉 사전/사후 방법은 일반적으로 시계열 자료에 대한 분석이 그러하듯이, 예상치 않은 경제적 충격이 없을 경우 복지정책의 변화에 따른 차이를 비교하고자 하는 방법이라고 할 수 있다.

하지만, 이 방법은 크게 두 가지 문제점을 갖고 있다. 첫째는 연령 효과(aging effect)이다. 시간이 지남에 따라 관측대상자의 나이가 많아지게 되고, 이에 따라 고용조건 등에 있어 변화가 발생하게 된다. 예를 들어 여성의 경우 아이가 유아일 때보다 학교에 다닐 때 보다 많은 적합한 일자리를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 연령 효과는 비교기간이 비교적 단기인 경우에는 무시될 수 있다. 하지만, 장기간에 걸쳐서는 상당한 영향을 발휘할 수 있다. 두 번째 문제점은 시간의 경과에 따라 경제적 환경 등에서의 구조적 변화가 발생할 수 있다

는 점이다. 경제적 환경의 변화는 가족의 소득을 쉽게 변화시킬 수 있으며, 그 결과 사전 사후 결과에 대한 추론에 신뢰성을 떨어뜨릴 수 있다.

3) 이중차이 방법

이중차이(Double Difference 또는 Difference in Difference) 방법은 실험집단 내의 차이와 통제집단 내의 차이를 구해서 공통된 차이를 없애고 실험집단의 프로그램 효과만 측정한다. 관찰 자료의 형태가 패널 자료의 성격을 가지고 있다면 아래의 식과 같은 이중차이 추정치를 구할 수 있다.

$$\begin{aligned}\hat{\beta}^{DD} &= (\bar{Y}_{after}^{treatment} - \bar{Y}_{before}^{treatment}) - (\bar{Y}_{after}^{control} - \bar{Y}_{before}^{control}) \\ &= \Delta \bar{Y}^{treatment} - \Delta \bar{Y}^{control}\end{aligned}$$

프로그램 영향에 대한 이중 차이 추정치는 두 단계를 걸쳐 얻을 수 있다. 첫째, 각각의 참가자와 비교단위에 대한 개입 전후의 성과의 차이를 구한 후, 참가자와 비참가자 사이의 평균 변화에 대한 차이를 계산한다. 이렇게 관찰된 이중차이의 경우에는 처리 전의 상황과 처리 후 상황 간의 평균값 차이를 보기 때문에 시간 변화나 미세한 정책변화에 의한 처리효과를 추정할 수 있는 장점이 있다.

3. 사전평가방법

가. 비용편익분석

모든 사업은 비용을 초과하는 편익을 낳을 목적으로 수행된다. 따라서 사업의 각종 비용과 편익을 추정하고 이들을 비교함으로써 평가자는 사업의 가치에 대한 판단을 내릴 수 있다. 이를 위해 가장 많이 쓰이는 분석방법은 비용편

익분석(cost-benefit analysis)이다.

비용편익분석은 어떤 공공사업에서 나오는 편익과 이를 수행하는데 드는 비용을 종합적으로 검토함으로써 그 사업이 갖는 경제성을 평가한다는 것을 기본 아이디어로 한다. 이 분석을 통해 얻어지는 편익과 비용의 수치는 모두 화폐단위로 표시되고 있다는 특징이 있다. 객관적인 화폐단위로 표시된 비용과 편익에 의해 공공사업의 경제성을 평가하면 사회후생의 변화를 직접 평가하려 할 때 생기는 문제점, 즉 주관적인 평가가 개입되어야 하는 문제점을 회피할 수 있다.

일반적으로 편익/비용 비율이 '1.0'을 상회하면 경제성이 있다고 판단하나, 미국의 관리예산처(OMB; Office of Management and Budget)는 조세왜곡에 따른 초과부담 등을 감안하여 편익/비용 비율이 최소 '1.25' 이상이 되어야 경제적 타당성을 인정받을 수 있다는 특수기준을 제시하기도 한다.

$$\text{편익/비용비율}(B/C) = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} / \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

여기서, B_t 은 t 시점의 편익, C_t 은 t 시점의 비용, r 은 할인율, 그리고 n 은 분석기간이다. 순현재가치(NPV; Net Present Value)는 '0' 이상이면 경제성이 있다는 의미로 해석하며, 사업에 수반된 모든 비용과 편익을 기준년도의 현재 가치로 할인한 총편익에서 총비용을 제외한 것이다.

$$\begin{aligned} \text{순현재가치}(NPV) &= \frac{B_0 - C_0}{(1+r)^0} + \frac{B_1 - C_1}{(1+r)^1} + \dots + \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} \\ &= \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} \end{aligned}$$

내부수익률(IRR: Internal Rate of Return)은 사회적 할인율보다 클 경우 경제성이 있다고 판단하며, 편익과 비용의 현재가치로 환산된 값이 같아지는 할

인율 R 을 구하는 방법으로 사업의 시행으로 인한 순현재가치를 0으로 만드는 할인율이다.

$$\begin{aligned} \text{내부수익률}(NPV) &= \frac{B_0 - C_0}{(1 + R)^0} + \frac{B_1 - C_1}{(1 + R)^1} + \dots + \frac{B_t - C_t}{(1 + R)^t} \\ &= 0 \end{aligned}$$

<표 IV-1> 분석기법에 따른 장·단점

분석기법	판단	장점	단점
편익/비용비율 (B/C)	$B/C \geq 1$	· 이해용이, 사업규모 고려 가능	· 상호배타적 대안선택의 오류 발생 가능
순현재가치 (NPV)	$NPV \geq 0$	· 대안 선택 시 명확한 기준 제시 · 장래발생편익의 현재가치 제시 · 한계 순현재가치 고려 · 타 분석에 이용가능	· 이해의 어려움 · 대안 우선순위 결정 시 오류 발생가능
내부수익률 (IRR)	$IRR \geq r$	· 사업의 수익성 측정 · 타 대안과 비교가 용이 · 평가과정과 결과 이해가 용이	· 사업의 절대적 규모 고려하지 않음 · 몇 개의 내부수익률이 동시에 도출될 가능성 내재

주: 심상달 등(2004), 『에비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제4판)』, 한국개발연구원.

심상달 외(2004)는 편익/비용 비율, 순현재가치, 내부수익률에 의한 타당성 유무 판단이 항상 동일하지 않다는 점을 지적하였다. 순현재가치는 순편익의 흐름을 사업 개시년도의 가치로 평가하였지만, 사업규모에 대해 표준화(normalize)하지 않았기 때문에 사업 간 비교가 어렵다. 내부수익률의 경우 수익의 발생구조에 따라 계산되지 않으며, 편익/비용 비율은 특정 항목을 편익 혹은 비용으로 처리하는가에 따라 값이 달라진다는 단점이 있다.

나. 비용효과분석

비용편익분석에서 편익을 화폐단위로 표시하기 어려운 경우가 많다는 문제점을 갖고 있다. 이러한 경우에 사용되는 방법이 비용효과분석(cost-effectiveness analysis)이다. 예를 들어 교육사업의 결과는 “사업비 백만원당 평균 독해시험 점수가 1점 상승하였다”는 식으로 표현되며, 편익 또는 효과는 화폐단위가 아닌 다른 어떤 질적 단위로 계산된다. 이 경우 경제성 평가는 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 정책의 목표가 주어졌을 경우 목표를 달성하는데 비용이 최소화되는 대안을 선택하는 방법이고, 둘째는 예산이 주어졌을 경우 목표를 최대로 달성하는 대안을 선택하는 방법이 있다.

다. CVM(Contingent Valuation Method)

시장가격 자체가 존재하지 않는 비시장재화, 즉, 시간, 생명의 가치, 환경의 가치, 그리고 공공재의 가치 등은 조건부가치추정(CVM: Contingent Valuation Method)에 의해 사업에 따른 편익을 산출하여 소비자잉여를 계산하는 방법을 사용할 수 있다. CVM은 Hanemann(1984) 등에 의해 전통적인 임의효용이론(random utility theory)에 근거하여 이산선택모형(discrete choice model)로 개발되었다(신영철, 1997; 홍종호·오형나, 2007).

한 개인의 효용은 결정된 선호부분과 확률적 선호부분으로 나누어진다. 결정된 선호부분은 지불의사액 추정모형을 통해 파악되며, 확률적 선호부분은 설문 및 모형 추정과정에서 파악되지 않는다. 이는 응답자의 개인적 특성, 가치 평가 대상에 대한 불확실성, 추정오차 등에 발생된다.

일반효용함수에 확률 부분(e)을 고려한 간접효용함수는 다음과 같다.

$$e(M, Z, P, e)$$

여기서, M 은 개인의 가처분소득, Z 는 개인의 사회경제적 특성의 설명변수

벡터(vector), P 는 사업 기대효과, e 는 연구자에게 관찰되지 않는 개인의 확률적 선호부분(stochastic variable)이다. 개인 i 는 공공재 공급 사업 전·후 $P_0 \rightarrow P_1$ 로 삶의 질이 향상될 것으로 기대한다면, 개인의 보상잉여(CS; compensate surplus)는

$$v(M_i, Z_i, P_0, e_i) = v(M_i - CS_i, P_1, e_i)$$

가 되며, 이를 통해 도출된 보상잉여는 개인 i 가 P_0 에서 P_1 으로 공공재 공급 사업을 시행하는데 따른 최대지불의사액(maximum willingness to pay)이다.

$$CS_i = WTP_i = f(M_i, Z_i, P_0, P_1, e_i) = X_i' \beta + e_i$$

여기서 $X_i = [M_i, Z_i]$ 는 i 의 소득, 나이, 학력, 공공재 공급 사업에 대한 기대치 등 설명변수들의 벡터이며, β 는 설명변수들의 계수벡터, e_i 는 오차항을 나타낸다.

CVM은 주로 비시장재화를 실제로 시장이 존재하는 것처럼 가상적 상황을 설정하고 설문조사(survey)를 통해 소비자들에게 지불의사액(willingness to pay)을 묻거나, 우편조사를 통해 얻은 자료를 기초로 Hicks의 보상변화(보상 잉여) 등을 산출하여 비시장재화의 가치를 측정하는 방법이다. 일반적으로 개인의 효용에 기초하여 지불의사액을 추출하기 위해서 설문조사의 기법으로 이 중양분선택형 질문법을 사용한다. 이는 개인이 갖고 있는 지불의사액을 직접 질문하지 않고, 미리 준비된 금액을 두 번 제시하여 “예” 또는 “아니오”로 답한 응답자의 잠재적 지불의사액 WTP_i 를 추정하는 것이다.

4. 일반균형분석

경제는 수많은 경제 주체와 수많은 경제부문들이 서로 연결되어 상호작용을 수행하면서 구성된다. 이때 각 경제 부문을 독립적으로 구분하여 그 부문만의

균형이 갖는 여러 특성들에 대해 분석하는 것을 부분균형분석(partial equilibrium analysis)이라고 하고, 개별적인 각 경제부문 뿐만 아니라 이들로 구성되는 경제전반이 완벽한 균형에 도달했을 때 그 균형이 갖는 여러 특성에 대해 분석하는 것을 일반균형분석(general equilibrium analysis)이라고 한다. 복지평가 역시 부분균형분석방법, 일반균형분석방법에 의하여 각각 이루어 질 수 있다. 예를 들어 복지 프로그램의 변화가 저소득층의 소득에 미치는 영향만을 보는 것은 부분균형 분석이라고 할 수 있으며, 복지프로그램 변화에 따른 노동공급, 저축의 변화, 사회 후생의 변화 등 경제 전반에 걸친 영향을 검토할 경우 일반균형분석이라고 할 수 있다.

앞서 살펴본 평가분석 방법의 대부분은 부분균형에 입각한 평가모형이라 할 수 있다. 따라서 여기서는 일반균형모형, 특히 최근 많이 사용되고 있는 계산가능 일반균형(Computable General Equilibrium :CGE) 모형에 대해서만 설명한다.

CGE 모형은 Arrow(1971) 등에 의하여 공식적으로 정리된 추상적인 왈라스의 일반균형이론을 현실경제의 보다 현실적인 표현으로 전환시킨 모형이다. 실증적 및 수치적으로 무장된 일반균형모형은 특정 경제의 공급(생산)부문과 수요부문의 중요 파라미터 값을 가정하고 현실경제의 자료를 이용하여 특정 경제정책의 영향을 평가하는데 이용된다.

CGE모형에는 여러 종류와 계보가 있으나 다음의 세 가지 요소를 가지고 있는 모형을 일반적인 CGE모형으로 정의한다. 그 세 가지 요소들은 ①경제주체들의 행태에 대해 효용극대화 혹은 비용최소화 등 명시적인 설명이 있고 ② 각기 다른 경제주체에 의한 수요와 공급결정이 결정되는가가 명확히 모형에 나타나 있으며 ③ 이러한 행태 방정식의 집합에 의한 결과들을 수치적으로 나타낼 수 있어야 한다는 것이다. 이 같은 정의에 기초한 최초의 CGE모형은 요한센(1960)에 의해 시작되었다. 요한센 이후에 1970년에 이르기까지 CGE 모형 자체적인 발전보다는 분석적인 설명력을 동원하여 균형의 존재와 같은 이론적인 작용이 주류를 이루었는데 대표적인 학자가 스카프(1967a, 1967b, 1973)이다. 스카프는 이론적으로 균형이 존재함을 증명하였을 뿐 아니라 균형의 해를 푸는 알고리즘(algorithm)을 개발함으로써 CGE모형이 활성화되는데

크게 기여하였다. 그 후 변수가 많고 복잡한 모형이 많이 개발되었으며 그 대표적인 것이 스카프의 제자들인 Shoven과 Whalley(1972)에 의한 모형들과 이후에 개발된 Fullerton-Shoven-Whalley (1983), Ballard-Fullerton-Shoven-Whalley (1985)등의 모형으로 하버거-스카프-쇼븐-윌리모형(Harberger-Scarf-Shoven-Whalley: HSSW)으로 알려진 것들이다.

이러한 CGE 모형은 모형 설정이나 분석이 복잡하다는 문제점이 있으나 합리적인 가정에서 출발하여 모형내의 각 경제주체들이 각기의 목적 함수를 주어진 조건에서 최적화하는 행동에 따라 행동방정식에 추정되는 것이므로 분석의 결론이 경제전반에 걸쳐 일관성을 갖는다는 장점이 있다. 그러나 이러한 종류의 CGE 모형은 정태적 모형이다. 시장기구가 시장여건의 변화에 충분히 반응할 수 있으리라 여겨지는 중장기 분석에 적합하며 각 경제주체들의 최적화 결정이 한 기간 내에서 이루어지므로 완전한 의미에서 동태모형이라 할 수 없다. Auerbach과 Kotlikoff(1988)는 그들의 저서인 『동태적 재정정책』에서 ‘정부의 재정정책이란 어떤 한 시기의 결과를 위한 일회적 정책이 아니고 여러 시기에 걸쳐 경제 전반의 반응을 나타내는 경제 변수의 시간경로를 고려하여 수행되는 모든 정책변수들의 시간경로를 일컫는 것이다’라고 언급하고 있다. 이러한 종류의 동태적 시간경로에 따른 경제분석 방법은 최근 경제학의 여러 분야에서 많이 적용되고 있다.

제2절 평가모형의 개발방향

1. 평가모형의 구축

본 연구는 직업훈련 참여효과분석을 위한 준실험적 방법을 이용한 평가모형을 설정한다. 즉, 이미 1절에서 살펴본 정책평가 방법 중 매칭과 이중차이법(Difference-in-Difference)을 기초로 직업능력개발 프로그램의 모형을 설정하

고, 추정방법을 제시한다. 추가적으로 효과성 평가에 사용할 적절한 자료(data)의 현황을 파악한다.

2. 평가모형의 추정방법

평가모형은 자료의 성격에 따라 사전·사후(Before/After) 모형, 횡단면 이중차이법(DID), 도구변수(Instrument Variable; IV)를 이용한 이중차이법으로 나누어 볼 수 있다. 이중차이법은 무작위로 배정된 자료(random assignment data)를 이용하여 특정 정책 또는 프로그램이 대상(자)에게 미친 효과를 및 영향을 살펴보는 방법이다. 즉, 실험집단(treatment group)과 비실험집단(control group)으로 구분하고 비실험집단(또는 비교집단)을 이용하여 정책 이외의 다른 요인들은 통제된 상태에서 정책 또는 프로그램이 실행된 전·후의 효과를 구분해 내는 것이다.

가. 이중차이법

이중차이법은 비실험적 자료(non-experimental data)의 분석과 정책변화가 적은 경우 유용하게 사용될 수 있지만, 정책 및 프로그램 시행 전(사전) 측정 또는 관찰은 실험집단과 비실험집단의 행동에 영향을 미쳐 실험편의(test bias)를 발생시킬 수 있으며, 프로그램 시행 후(사후) 무작위 비교모형은 두 집단이 동일한 특성을 갖는가에 대한 정당성의 확보가 필요하다. 이처럼 다양한 제약조건하에서 일반적인 OLS 추정량이 일치추정량이 되지 않을 수 있으며, 추정오차, 신뢰구간 등에 대한 추론결과 등이 적절하지 않을 수 있다.

이중차이법을 이용한 정책효과를 분석한 대표적 선행연구들은 Card(1990)과 Card and Krueger(1994) 등이 있으며, Conley and Taber(2005)는 이중차이법에 대한 일반적인 모형의 연구를 제시하고 있다. 또한 선택편의(selection bias) 등이 발생하였을 때 대안적으로 사용되는 도구변수(IV)를 이용한 대표적인 추정 사례는 Angrist and Krueger(1999)이며, 이외 Anderson and Meyer(2000), Dynarski(2004), Gruber, Levine, and Staiger(1999) 등이 있다.

나. 사전적 정의 및 정책효과

<표 IV-2> 사전적 정의

변수	정의
D_{it}	정책변수(treatment variable)는 각 연도별로 정책 또는 프로그램이 실행된 경우 1($i = 1$), 그렇지 않은 경우 0($i = 0$)인 이항변수(binary variable)임
T_i or γ	정책그룹변수(control group variable)는 실험그룹에 속하는 경우에 1, 그렇지 않은 그룹은 0인 이항변수이며, 각 연도별로 상이하게 조합될 수 있음
A_i or τ	정책시점변수(control time variable)는 각 집단별로 정책 또는 프로그램이 실행된 연도는 1($j = 1$), 그렇지 않은 연도는 0($j = 0$)인 이항변수임
y_i or y_{it}	반응변수(response variable)는 정책 또는 프로그램의 실행은 이 반응 변수에 대해 정(+) 또는 부(-)의 효과를 기대할 수 있음
x_i or x_{it}	통제변수(explanatory variable)는 실험집단과 비실험집단에서 동일하게 나타내는 변수로서 정책 또는 프로그램이 실행이 미치는 영향 이외의 두 집단에서 모두 적용될 수 있는 설명변수임
i	개별변수(individual variable)는 $i = 1, \dots, N$ 이며 관측된 자료의 개수
j	집단변수(group variable)는 $j = 1, \dots, N_T + N_C$ 이며, 실험집단의 개수는 N_T 이며, 비실험집단의 개수는 N_C 임.
t	시간변수(time variable)는 $t = 1, \dots, T$ 이며, T 는 전체 기간임. t_1 는 정책 또는 프로그램 실행 연도이고, t_0 는 미실행연도임
$\theta_{j(i)}$	개별 또는 집단효과(individual or group effect)는 패널자료분석(panel data analysis)에서의 개별효과와 동일한 의미
$\delta_{j(i)}$	시간효과(time effect)는 개별 또는 집단효과와 마찬가지로 패널자료분석에서의 시간효과와 동일한 의미
u_{it}	시간에 따른 오차항(time varying error)은 시간에 따라 변동하며 $u_{it} \sim i.i.d.(0, \sigma_u^2)$ 로 가정함

<표 IV-2>는 분석모형에 사용될 사전적 정의를 보여주고 있다. 이러한 사전적 정의를 바탕으로 정책 및 프로그램 효과(treatment effect)를 추정하기 위한 기본 회귀추정식은 다음과 같다.

$$y_i = \alpha + \beta_1 T_i + \beta_2 A_i + \beta_3 (T_i \times A_i) + \varepsilon_i$$

여기서, T_i 는 정책 및 프로그램 집단에 대한 더미변수(dummy variable)로써 실험집단은 1, 비실험집단(비교집단)은 0이다. A_i 는 정책 및 프로그램 실행에 대한 더미변수로써 정책 시행 이후는 1, 이전은 0이다.

<표 IV-3> 이중차이법에 의한 정책 효과 분해

	실험집단(T)	비교집단(C)
정책 시행 전(B)	T_B $\alpha + \beta_1$	C_B α
정책 시행 후(A)	T_A $\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	C_A $\alpha + \beta_2$

<표 IV-3>에서 보았듯이 정책효과는 실험집단의 사전·사후 차이에서 비교집단의 사전·사후 차이를 제거한 것으로 나타난다. 즉 정책효과는 보다 일반적인 정책분석을 위한 기반이 되며, 이는 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 \text{policy effect} &= (T_A - T_B) - (C_A - C_B) \\
 &= \{(\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3) - (\alpha + \beta_1)\} - \{(\alpha + \beta_2) - \alpha\} \\
 &= \beta_3
 \end{aligned}$$

정책 효과성 평가를 위한 이중차이법은 정책 시행 전·후의 시간효과, 비교집단과 대응을 통한 집단효과, 그리고 시간 및 집단효과의 결합을 통한 효과로 분해해 볼 수 있다.

우선, 정책 및 프로그램의 효과를 시간측면에서 시행 전·후로 구분하여 사전·후(before/after) 분석으로 정책실행 전(t_0)과 후(t_1)의 반응 변수 y 의 시간효과($y_t - y_{t_0}$)을 비교할 수 있다. 두 번째로 비교집단과 대응을 통한 집단효과를 비교할 수 있다. 이는 정책효과를 집단별로 구분하여 실험집단과 유사한 특성을 갖지만 정책이 실행되지 않은 집단, 즉 비교집단을 구성하여 집단효과

를 분석하여야 한다. 이러한 대응(matching)과정으로 실험집단과 비교집단 간의 집단평균 차이를 구분할 수 있으며, 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\frac{1}{N_1} \sum_{i=1}^N y_i D_i - \frac{1}{N_0} \sum_{i=1}^N y_i (1 - D_i)$$

마지막으로 위에 살펴본 시간 및 집단효과의 결합을 통해 이중차이를 구할 수 있게 된다. 이 과정은 T 와 C 에서 정책실행에 대한 반응을 각 시점별 (t_0, t_1)로 나누어 측정하는 과정이며 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\frac{1}{N_T} \sum_{i=1}^N (y_{it_0} - y_{it_1}) D_i - \frac{1}{N_C} \sum_{i=1}^N (y_{it_1} - y_{it_0}) (1 - D_i)$$

나. 접근방법

이중차이법에 대한 접근방법은 패널자료(panel data)를 이용한 방법과 조건부 기대를 이용한 방법으로 구분할 수 있다.

패널자료 등을 이용한 이중차이 방법에서 자료는 실험집단과 비교집단에서의 진입과 퇴출하는 개별 관측치의 행태에 따라 다양한 방법을 통해 추정가능하며, 각각의 유형에 따라 추정량의 성격과 가정 등도 상이하다.¹⁵⁾

다음은 조건부 기대를 이용한 이중차이법의 접근방법으로 주어진 자료에 관측된 반응 변수 y_{it} 는 정책효과를 구분하기 위해 다음과 같이 분해할 수 있다.

$$y_{it} = D_{it} y_{it_1} + (1 - D_{it}) y_{it_0}$$

결국 실험집단과 비교집단에서의 반응변수는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

15) 본고에서는 패널자료를 이용한 세 가지 분석방법을 소개하고 적용한다.

$$y_{it_1} = y_{it_1}^1, y_{it_0} = y_{it_0}^0 \quad \text{if } T \text{ group}$$

$$y_{it_1} = y_{it_1}^0, y_{it_0} = y_{it_0}^0 \quad \text{if } C \text{ group.}$$

정책집단변수 γ 와 정책시점변수 τ 을 이용하면 정책효과의 척도인 정책변수 $D_{it} = \gamma_i \times \tau_t$ 로 정의 된다. 즉, 통제변수 x 와 정책집단변수 γ 에 대한 조건부 기대로 표현되는 이중차분은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} DID(x) &\equiv E(y_{it_1} - y_{it_0} | x, \gamma = 1) - E(y_{it_1} - y_{it_0} | x, \gamma = 0) \\ &= E(y_{it_1}^1 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 1) - E(y_{it_1}^0 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 0) \\ &= E(y_{it_1}^1 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 1) - E(y_{it_1}^0 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 1) \\ &\quad + E(y_{it_1}^0 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 1) - E(y_{it_1}^0 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 0) \end{aligned}$$

위 식에서 동일한 시간효과를 가정하면, $DID(x)$ 의 두 번째 항이 사라지게 되고, 이는 정책실행 차기년도의 실험집단에 대한 정책효과로써 다음과 같다.

$$\begin{aligned} DID(x) &\equiv E(y_{it_1}^1 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 1) - E(y_{it_1}^0 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 1) \\ &= E(y_{it_1}^1 - y_{it_0}^0 | x, \gamma = 1) \end{aligned}$$

2. 직업훈련 효과 추정방법

가. 모형

직업능력개발 프로그램에 대한 효과 평가는 횡단면자료, 패널자료를 이용하여 세 가지 추정모형을 설정하고 각각 모형에 대한 추정방법을 제시한다. 첫

번째 추정모형 [모형1]은 정책효과의 존재여부에 대한 사전적인 분석으로 하고, 두 번째 모형 [모형2]는 [모형1]에 적절한 설명변수를 도입함으로써 분석자료를 패널자료로 확장한다. 세 번째 모형 [모형3]은 [모형2]에서 채택한 설명변수와 정책변수 간 제약조건하에에서 선택편의가 발생함을 수정하기 위해 도구변수를 도입한 수정모형(correction model)이다.

[모형1¹⁶⁾]

$$y_{it} = \alpha_0 + \beta_\gamma \gamma_{j(i)} + \beta_D D_{j(i)t(i)} + \theta_{j(i)} + \delta_{t(i)} + \eta_{j(i)t(i)} + \varepsilon_{it}$$

[모형2]

$$y_{it} = \alpha_0 + \beta_\gamma \gamma_{j(i)} + \beta_D D_{j(i)t(i)} + \beta_D x_{jt} + \theta_{j(i)} + \delta_{t(i)} + \eta_{j(i)t(i)} + \varepsilon_{it}$$

[모형3¹⁷⁾] $D_{it} = \alpha_0 + \beta_x x_{it} + v_{it}$

나. 추정방법

[모형1]의 추정은 $\eta_{it} \equiv 0$ for $\forall i, t$ 의 가정하에 OLS를 적용한다. 그러나 이러한 가정이 위배되는 경우에는 추정된 정책효과는 일치추정량이 되지 못하므로, 이분산(heteroskedastics)을 고려한 GLS 추정도 함께 고려하게 된다. $X_{jt} = [\gamma_{j(i)}, D_{j(i)t(i)}]$, $\beta = [\beta_\gamma, \beta_D]$ 라고 한다면 각각 추정량은 다음과 같다. 단, $\eta_{it} \equiv 0$ for $\forall i, t$ 이 성립하는 경우에만 $\hat{\beta}_{OLS} \rightarrow_P \beta$ 가 성립한다.

또한 Σ 는 이분상성을 갖는 오차항의 분산-공분산(variance-covariance)행렬이다.

16) [모형1]은 Two-way Error Components model의 응용으로 $\eta_{it} \equiv 0$ for $\forall i, t$ 을 가정으로 하는 모형이다.

17) [모형3]은 도구변수의 적합성(relevance)과 외생성(exogeneity)의 가정으로 $\text{corr}(D_{it}, x_{it}) \neq 0$ for i, t 을 만족한다.

$$OLS \text{ estimator: } \hat{\beta}_{OLS} = (X'_{jt} X)^{-1} X'_{jt} y$$

$$GLS \text{ estimator: } \hat{\beta}_{GLS} = (X'_{jt} \Sigma^{-1} X)^{-1} X'_{jt} \Sigma^{-1} y$$

[모형2]는 변형된 within effects model을 기본으로 집단 및 시간효과(group and time effect) 를 고려한 편차(deviation)을 이용한 OLS 추정을 실시한다. 여기서, $\tilde{z}_{it} = z_{it} - \bar{z}_{.i} - \bar{z}_{.t} + \bar{z}$ 로 within transformation을 나타낸다.¹⁸⁾

$$y_{it} = \alpha_0 + \beta_\gamma \tilde{\gamma}_{j(i)} + \beta_D \tilde{D}_{j(i)t(i)} + \beta_x \tilde{x}_{jt} + \tilde{\eta}_{j(i)t(i)} + \tilde{\epsilon}_{it}$$

[모형3]은 이미 살펴본 바와 같이 도구변수가 적합성과 외생성의 가정을 만족하면 적용이 가능하며, 2단계 전환회귀분석(2SLS)이 대표적인 추정방법이다. 즉, 선택편의, 생략된 변수(omitted variable) 등으로 OLS 추정량에 편의가 발생하여 일치추정량이 되지 못할 때 적용할 수 있는 대안이다. 일반적인 회귀분석 모형의 경우 도구변수 추정을 통해 설명변수의 변동(variation)은 오차항과 상관관계가 존재하는 부분(bad variation)과 존재하지 않는 부분(good variation)으로 분해할 수 있다.

- ① 1단계는 정책변수 D_{it} 을 설명변수 x_{it} 로 로짓 모형(logit model)을 추정하여 오차항과 상관관계가 존재하는 부분과 그렇지 않은 부분을 분해한다. 단, $v_{it} \sim \Lambda(\cdot)$ 이고, $\Lambda(\cdot)$ 는 로지스틱 함수이다.

$$D_{it} = \alpha_0 + \beta_x x_{it} + v_{it}$$

18) Within transformation의 각각의 평균값들은 $\bar{z}_{.i} = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T z_{it}$ 과 $\bar{z}_{.t} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N z_{it}$, 그리고 $\bar{z} = \frac{1}{NT} \sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T z_{it}$ 이며, 단, $z_{it} = y_{it}$ or x_{it} 이다.

② 2단계는 1단계 회귀분석에서 추정된 D_{it} 를 이용하여 [모형1] 과 동일한 방법을 이용하여 추정한다.

$$y_{it} = \alpha_0 + \beta_\gamma \gamma_{j(i)} + \beta_D \hat{D}_{j(i)t(i)} + \theta_{j(i)} + \delta_{t(i)} + u_{it}$$

다. 직업훈련 사업평가 분석모형에서의 변수 선택

이미 제3장에서 살펴본 바와 같이 다양한 유형별 인적자원개발 정책 중 직업훈련 프로그램의 목표는 훈련을 통해 실업에 처해있는 자는 직업을 구하고, 비정규직 및 재직자는 현재 근로여건보다 나은 직업으로 이직하도록 도움을 주는 것이다. 또한 청년의 경우는 직업훈련을 통해 고등학교, 대학교에서 미처 습득하지 못한 숙련(skill)을 익혀 사회로 온전한 진출을 할 수 있을 것이며, 노동시장에서 직업선택에 어려움이 있는 취약자인 장애인, 고령자는 기업의 노동 수요에 맞춰 숙련을 익힐 수 있다.

이상과 같이 직업훈련은 각 대상자의 상태에 맞춰 훈련·교육함을 그 목적으로 하며, 이는 궁극적으로 훈련 대상자의 취업 및 소득 증대에 있다고 할 수 있다. 즉, 직업훈련의 효과성 평가를 위해 직업훈련 사업 전·후 훈련 수혜자의 임금(소득) 증감을 종속변수로 하고 각 훈련 참가자의 특성을 나타내는 설명변수를 도입하여 정책 및 프로그램의 효과를 살펴볼 수 있다.

모형에서 종속변수로 사용되는 소득은 첫째, 취업활동에서 발생하는 임금을 기준으로 각 연도 증감과 로그변환을 이용한 임금상승률 개념의 소득의 연도 간 증감으로 나누어 적용할 수 있을 것이다. [모형2]와 [모형3]에서 도입할 수 있는 설명변수는 연령, 학력, 성별, 혼인여부 등의 인구학적 변수들과 자격증 수, 훈련받은 개수 등이 있다.

3. 자료의 현황과 한계

평가모형을 토대로 직업훈련사업의 효과를 평가하는데 사용할 수 있을 것으로 판단되는 자료는 고용보험 DB와 <표 IV-8>와 같다. 그러나 한국노동패널(KLIPS)과 저소득층 자활사업(KWPP), 청년패널(Youth Panel)을 제외한 한국교육고용패널조사(KEEP), 사업체패널(WPS), 사업체패널조사(WPS), 인적자본기업패널조사(HCCP), 장애인고용패널조사는 조사기간이 3년 이하로 훈련정책의 도입 이전·후의 변화를 측정해야 함을 고려하면 평가모형에 적용이 어렵다. 또한 본 연구에서 제시한 평가모형을 기반으로 평가를 실시하고자 할 때, 고용보험 DB의 경우 성과지표인 임금에 대한 조사는 이루어지지 않고 있을 뿐 아니라 조사에 포함되어 있더라도(재직자 훈련 DB) 훈련 후 일회성에 그치고 있을 뿐이다.

가. 한국노동패널

한국노동패널은 4차년 조사부터 직업훈련경험, 직업훈련 받은 개수, 직업훈련 이름, 직업훈련 시작시기(년/월/일), 직업훈련진행여부, 직업훈련 종료 시점, 훈련의 지원형태(회사, 정부, 개인, 협회), 정부지원훈련¹⁹⁾, 훈련기관²⁰⁾, 훈련목적, 비용부담자 등의 자료를 포함하고 있다. 정부직업훈련의 참가 응답자수는 4차년 111명, 5차년 112명, 6차년 120명, 7차년 133명, 8차년 142명, 그리고 9차년 204명이다. 하지만 정부직업훈련을 대상과 목적에 따라 하위 프로그램으로 구분할 경우 실효성을 평가하기 위한 자료로써 자료의 표본수가 턱없이 부족하여 평가의 대표성을 확보하기 어려운 수준이다.

19) 정부지원훈련의 조사항목은 기능사 양성훈련 또는 정부위탁훈련, 실업자 재취직 훈련, 고용촉진훈련, 재직자 훈련, 취업훈련(신규학교 졸업자), 기타 실업자 훈련, 잘 모르겠음으로 구분되어진다.

20) 훈련기관에 대한 조사항목은 사설학원, 직업훈련법인, 공공직업훈련기관, 회사, 대학, 협회, 복지관 등으로 구분되어진다. 예로 2006년(9차년도) 기능사 양성훈련 또는 정부위탁훈련 31명, 실업자 재취직 훈련 17명, 고용촉진훈련 8명, 재직자 훈련 122명, 취업훈련 12명, 기타 2명, 잘 모르겠음 9명이다.

나. 고용보험전산관리시스템(또는 고용보험 DB)

정부가 실시하는 정부위탁훈련기관, 실업자훈련기관, 재직자훈련, 그리고 양성훈련기관 DB가 구축되어 있다. 각 DB는 공통적으로 교육기관, 교육훈련, 교육훈련 및 교강사 여건, 교강사 활용, 중도탈락, 취업현황, 재학생 만족도, 수료생 만족도 등의 정보를 포괄하고 있다. 하지만, 재직자훈련을 제외한 나머지 DB는 훈련 후 임금정보 등의 조사를 실시하지 않는다. 특히 훈련 프로그램의 효과성은 훈련 후 효과의 증대 또는 감소로 이어지는 지속성 뿐 만 아니라, 대상별(인구별) 프로그램에 따른 상이한 반응(성과)을 보인다는 해외 연구결과를 고려해보면 이상의 DB가 근로자의 노동시장의 성과를 파악하는 범위는 매우 제한적이다.²¹⁾ <표 IV-4>는 직업훈련기관 사업별 DB이며, 변수는 데이터 각 항목별 변수의 개수이다.

<표 IV-4> 직업훈련기관 사업별 DB 구조

기관	항목	변수 개수
정부위탁훈련 DB	14개 중범위 항목	111개 변수
실업자훈련 기관 DB	14개 중범위 항목	94개 변수
재직자훈련 기관 DB	12개 중범위 항목	91개 변수

직업훈련기관 사업별 구분에 따르는 정부위탁훈련, 실업자훈련, 그리고 재직자훈련 관련한 DB의 항목을 구분한 것이다. 정부위탁훈련 및 실업자훈련 기관의 DB는 14개 중범위 항목에 대한 각각 111개 변수, 94개 변수에 대한 조사가 이루어지고 있다. 이 중 훈련 참여자의 성과에 관한 사항은 중도탈락 현황, 취업현황, 훈련생 개인별 취업처, 재학생 만족도 조사, 수료생 만족도, 산업체 만족도에서 살펴 볼 수 있다.

21) 김형만 외(2004)는 이처럼 고용보험전산관리시스템에서 근로자의 노동시장 이동을 파악할 수 있는 범위의 제한을 극복하기 위해서는 정기적인 사후 추적조사(follow-up survey)와 함께 패널데이터 구축을 실시해야 한다고 평가하였다. 다만, 본문에 기술한 바와 같이 다양한 패널데이터가 이미 구축되고 있는 점을 감안하면, 각 조사간의 조율을 위한 협의체의 필요성이 대두된다.

<표 IV-5> 직업훈련 사업별 조사 항목 현황

	정부위탁훈련 및 실업자훈련 기관 DB	재직자훈련 기관 DB
1	교육훈련기관 현황	교육훈련기관 현황
2	교육훈련 과정 현황	교육훈련 과정 현황
3	교육훈련 및 교·강사 여건	교육훈련 수료생 현황
4	교·강사 활용 현황	훈련 관련 업체 현황
5	교·강사 및 직원 연수 실적	교육훈련 및 교·강사 여건
6	외부 전문가 활용 현황	교·강사 활용 현황
7	중도탈락 현황	교·강사 및 직원 연수 실적
8	취업현황	외부 전문가 활용현황
9	취업지도 시 애로사항	재학생 만족도 조사
10	훈련생 개인별 취업처	교사의 근무 만족도
11	재학생 만족도 조사	수료생 만족도
12	교사의 근무 만족도	상급자 만족도
13	수료생 만족도	
14	산업체 만족도	

정부위탁훈련 및 실업자훈련 기관 DB의 경우 취업현황에서 훈련 직종명과 전체 취업자 수(조기 취업, 수료 후 취업)와 훈련생 개인별 취업처, 수료생 만족도, 그리고 산업체 만족도 등에서 훈련 등의 변수에 대한 취업률, 만족도(5점 척도) 등의 성과 지표를 생산하고 있다.

<표 IV-6> 정부위탁훈련 및 실업자훈련 기관 DB 중 교육·훈련 참여자에 대한 성과 항목

변수	하위 변수	데이터 형태
중도탈락 현황	중도탈락자 수	숫자
취업 현황	조기취업자	숫자
	동일 직종	
	관련 직종	
	다른 직종	숫자
	수료 후 취업자	
	동일 직종	
	관련 직종	
다른 직종		
훈련생 개인별 취업처	훈련직종명, 업체명 등	문자, 숫자
수료생 만족도	교육훈련 여건, 교과 및 생활지도, 운영, 직무관련성, 훈련수준 등	숫자(5점 척도)/ 숫자
산업체 만족도	직무분야 기초, 전문 지식 습득정도, 직무수행 능력, 수료생 채용에 대한 만족	숫자(5점 척도)

재직자 훈련기관 DB 중 교육·훈련 참여자의 성과에 대한 항목은 교육훈련 수료생의 현황과 수료생 만족도, 그리고 상급자 또는 직업능력개발담당자 만족도 등의 지표를 생산하고 있다. 주목할 만한 것은 수료생의 현황 변수 중 하위 변수에 훈련 전·후 임금변화 조사가 이루어지고 있으며, 수료생 만족도 및 상급자 만족도의 변수에 하위 변수로 정성적 지표로 기대수준, 직무성과 증가, 승진승급 반영여부와 정량적 지표로 임금 변화 액을 조사하고 있다.

이와 같은 프로그램 이전, 이후의 성과에 대한 지표는 교육·훈련에 대한 효과성 평가의 잣대로써 본 보고서에서 제시한 준실험적 방법으로써 평가모형의 적용의 가능성이 있음을 시사한다.

<표 IV-7> 재직자 훈련기관 DB 중 교육·훈련 참여자에 대한 성과 항목

변수	하위 변수	데이터 형태
교육훈련 수료생 현황	업체명, 업무 구분, 업체규모, 고용형태 등	숫자/ 문자
	임금	숫자
	훈련 전	
	훈련 후	
수료생 만족도	교육훈련과 직무와의 관련성	숫자(5점 척도)
	교육훈련효과	
	기대된 강의 목표 달성	숫자(비율)
	강의 결과 직무 성과 증가 정도	숫자(비율)
	임금 변화 액(월 급여)	숫자(원)
	승진승급 반영 여부	숫자(예, 아니오)
상급자 또는 직업능력개발담당자 만족도	교육훈련과 직무와의 관련성, 교육훈련 여건	숫자(5점 척도)
	교육훈련 효과	숫자(5점 척도)
	기대된 강의 목표 달성	숫자(비율)
	강의 결과 직무 성과 증가 정도	숫자(비율)
	임금 변화 액(월 급여)	숫자(원)
	승진승급 반영 여부	숫자(명목 척도)

<표 IV-8> HRD 정책평가를 위한 기초자료 현황

조사명	조사기관	최초(주기) 실시 연도	조사목적	조사내용
한국노동패널조사 (KLIPS)	한국노동연구원	1998(1년)	<ul style="list-style-type: none"> 노동시장관련 시초조사자료의 미흡 및 부재의 문제 해소, 분석적인 노동시장연구 활성화 도모 	<ul style="list-style-type: none"> 경제활동 및 노동시장이동, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업후년, 사회생활 등
한국교육고용패널조사(KEEP)	한국직업능력개발원	2004(1년)	<ul style="list-style-type: none"> 중등교육에서 고등교육으로 지학하는 과정과 중등 및 고등교육에서 직업세계로의 이행과정에 대한 기초자료 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 학생: 직업 선택, 향후 진로설정, 진로준비, 여가활동, 기타 생활, 생활 영역별 시간 배분 및 중요도, 자아관 등 가구: 가족 구성 형태, 학생의 동거자 및 그 사유, 부모의 학력, 직업 및 근로 형태, 사교육비, 거주 형태 등
사업체패널조사 (WPS)	한국노동연구원	2006(2년)	<ul style="list-style-type: none"> 사업체에서의 고용구조 및 노동수요 파악 기업의 인적자원 관리 체계 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 인사/노무 담당자: 일반적인 사업체 특성 및 고용현황 및 고용관리, 보상 및 평가, 인적자원관리 및 작업조직, 인적자원개발, 노사관계, 재무현황 등 근로자대표: 노동조합현황, 노동조합 선거 및 의사결정구조, 교섭구조 및 교섭과정, 노사협의회, 경영참여 등 개별근로자: 직무특성, 보상, 교육훈련 및 회사지원, 작업장참여 등

<표 계속>

조사명	조사기관	최초(주기) 실시 연도	조사목적	조사내용
인적자본기업 패널조사(HCCP)	한국직업능력개발원	2006(2)	<ul style="list-style-type: none"> 기업의 인적자원 실태 및 기업 내 근로자의 인적자본 축적에 관련한 정보구축 	<ul style="list-style-type: none"> 기업(본사, 사업장): 경영일반, 인적자원관리, 인력현황, 인적자원개발 근로자(팀장, 감독자): 인적자원개발 현황 근로자(팀원): 인적자원개발 현황
장애인고용 패널조사	한국장애인 고용촉진공단 고용개발원	2007(1년)	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 고용 패턴과 고용정책 활용 기초자료 구축 및 장애인 실태조사 	<ul style="list-style-type: none"> 공동: 장애일반, 일상생활, 문화여가, 사회일반, 정책제도 경제활동관련(취업자, 미취업자, 여성, 학생) 가구: 주거, 소비/지출/저축, 가구원
저소득층 자활사업 (KWPP)	한국보건사회연구원	2002(1년)	<ul style="list-style-type: none"> 가구여건, 고용상태, 건강상태의 변화가 저소득층의 빈곤화 및 탈빈곤화에 미치는 영향 파악, 자활사업의 합리화 및 효율화, 자활대상자 및 관리체계의 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 저소득 근로능력가구의 가구형태, 가구특성, 보육실태, 간병실태, 소득, 지출, 자산, 부채 가구원의 경제활동상태, 직업이력, 사회보험 등
청년패널 (Youth Panel)	한국고용정보원	2001(1년)	<ul style="list-style-type: none"> 청년층의 학교에서 직업으로 이행과정 및 노동시장 경로(career path)에 대한 광범위한 자료 획득 	<ul style="list-style-type: none"> 학교생활, 직업관 및 향후 진로, 직업이동 및 구직활동, 직업교육훈련 이수 및 자격증 취득 등

제 5 장

HRD 직업훈련사업 평가 및 정책 개선 과제

제1절 기존 직업훈련 평가의 비교분석²²⁾

직업훈련 정책 및 프로그램 평가에 대한 연구는 크게 자료와 분석방법에 따라 나누어 볼 수 있다.²³⁾ 우선 기존 연구의 특징은 주로 횡단면 자료를 이용하여 이루어졌다는 것이 특징이다. 또한 분석방법에서 실험적(experiment) 방법이 아닌 비실험적 방법인 회귀분석이 기존 연구의 주를 이루고 있다. 하지만 이미 프로그램 평가에 있어서 회귀분석모형, 선택편의(selection bias) 수정(correction)모형이 다양한 문제점에 의한 한계가 드러났다.²⁴⁾ 이러한 이유로 최근에는 준실험적(quasi-experiment) 방법을 이용한 인과추론에 의한 프로그램 평가방법이 널리 사용되고 있다.²⁵⁾ 하지만, 국내 연구 직업훈련에 대한 연

22) 김안국 외(2004)는 직업훈련 정책 평가와 관련한 계량 모형 현황을 자료(data)와 평가 방법을 기준으로 정리하였다. 본 절은 해당 연구를 기반으로 본 연구에서 제시한 평가모형의 추정방법을 이용한 연구를 중심으로 기술한다.

23) 이와 관련하여 이미 4장에서 기술하였으므로, 이를 참조하면 될 것이다.

24) Lalonde(1999)는 단순회귀모형(simple regression), 선택모형(selection model)을 이용한 비실험적 평가를 비교하였다. 그 결과 비실험적 평가 결과는 신뢰도가 낮고, 두 모형의 결과가 동일하지 못한 결과를 나타내고 있으므로 계량기법의 사용에 유의해야한다고 하였다.

25) 물론 실험적 방법이 요인(cause)와 효과(effect)를 가장 정확히 알아낼 수 있겠지만, 주지하다시피 프로그램 평가에서 실험적 방법은 비용이 매우 크고, 개념적 문제, 그리고 인륜적 문제가 발생할 수 있다.

구는 최근에 이르러 준실험적 방법을 적용한 평가가 이루어지고 있다. 다시 말해서, 횡단면 자료를 기초로 한 회귀분석 방법은 프로그램 평가에 다양한 문제점을 내포하고 있으며, 매칭 방법은 시간특성(time-specific)을 반영하지 못한다. 즉, HRD 사업 혹은 직업훈련의 보다 정확한 요인(cause)과 효과(effect)를 파악하기 위해서는 패널자료를 기반으로 본 연구에서 제시한 매칭을 이용한 이중차이법(Difference-In-Difference)을 적용하여야 한다.

강순희 외(2000)의 연구는 약실험적 방법으로 실업자 재취직훈련의 효과를 평가하기 위해 실업자재취직훈련 DB(1998)을 구성하여 ‘훈련생 특성’, ‘훈련 특성’, ‘실직 전 정보’, 그리고 ‘재취업정보’ 등을 훈련생들 별로 결합하여 사용하였다.²⁶⁾ 이들은 실업자재취직훈련이 적절한 대상에게 전달되는가, 실업자재취직훈련의 수혜대상이 계층화 양상을 보이는가를 훈련생의 특성별 분석을 통해 살펴보았다. 그 결과, 직업훈련수혜가 저연령, 고학력, 사무직에 치중되는 수혜대상의 계층화를 보이고, 장기실업자, 중고령층, 저학력자 등 근로취약계층의 훈련기간이 짧은 것으로 나타나 훈련생 특성을 고려한 훈련기간의 설정이 필요한 것으로 나타났다.

정택수·김철희(2001)은 2000년 실업자 직업훈련 성과분석에서 실업자재취직훈련의 성과를 재취업률, 임금, 노동이동 등을 중심으로 1998년, 1999년과 2000년의 성과와 비교하는 사전·사후 평가를 실시하여 효율성 및 훈련생의 변화 상태를 살펴보았다. 분석 자료는 고용보험 통계연보, 고용보험 동향 및 노동부 현황자료를 활용하고, 고용보험 DB 중 실업자재취직훈련 원자료를 사용하였다. 이들의 연구는 처리집단(훈련생)의 비교집단을 설정하지 못하고 훈련 유형별, 개인특성별, 기간별, 그리고 지역별 재취업률을 분석하였다. 또한 로짓모형을 통해 재취업의 결정요인 분석을 실시하였다. 그 결과, 실업자재취직훈련생의 수료율 및 재취업률은 1999년 보다 증가한 것으로 보여 지고 있다. 하지만 이미 논의한 바와 같이 시간특성이 반영되지 못하였으므로 연구결과에서 밝힌 재취업률 등의 증가는 경기적인 요인에 의한 것인지, 직업훈련에 의한

26) 또한 직업훈련이수자 조사를 통한 성과분석을 위해 1998년 고용보험에서 훈련비가 지급된 ‘실업자재취직훈련생’ 중 1998년 1월에서 12월 동안의 훈련 이수자 35,000명(중도탈락자 포함)에서 임의추출해 1,500명을 설문조사한 자료를 이용하였다.

결과인지 알 수 없다는 문제가 있다.

강순희·노홍성(2000)의 직업훈련의 취업 및 임금효과는 평가 연구에서 거의 고려되지 않았던 선택편의의 문제를 고려한 연구로는 최초의 연구를 실시하였다. 이들은 한국노동패널(KLIPS) 자료를 활용하여 직업훈련의 효과성을 추정한 연구로서 Heckman's 2step 모형을 사용하여 선택편의를 통제하려고 하였다는 점에서 의의를 갖는다. 연구의 결과는 직업훈련이 취업에 미치는 효과는 전체적으로 긍정적인 효과가 있는 반면에 성별 차이는 발견되지 않고, 직업훈련의 주요대상자인 고졸자에게서도 취업의 가능성을 높이지 못하는 것으로 나타났다. 직업훈련의 임금효과는 임금근로자에게 한정하여 분석하였을 경우 직업훈련을 경험한 사람이 그렇지 않은 사람보다 더 높은 임금을 받는 것으로 나타났다. 하지만, 이들은 임금함수 추정을 위한 선택편의 통제는 노동시장 참여과정만 고려하였으며, 직업훈련사업 참여과정에 관한 선택편의는 통제되지 않았다는 문제가 있다. 이밖에 패널자료를 이용한 연구들은 주로 고정효과 모형을 사용하여 직업훈련의 효과를 추정한 김안국(2002)은 패널자료를 이용한 직업훈련 효과추정의 최초의 연구이며, 이외에도 이상은(2003)과 김주섭 외(2004)는 개별적 특성과 시기적 특성을 고려하면서 훈련의 효과를 추정한 연구라 할 수 있다.

이병희(2000)는 실업자재취직훈련 DB(1998)과 고용보험피보험자격상실자 DB(1997.7-1998.12)를 이용한 훈련효과의 추정에서 훈련을 받지 않은 실직자들로 비교집단을 구성하여 훈련을 받은 실직자들과 함께 추적조사 함으로써 훈련을 받지 않았을 경우의 가상적인 결과와 대비한 훈련의 성과를 추정하는 최초의 실증연구이다. 결과는 훈련참여가 재취업확률을 32.4% 증가시키고, 훈련기간이 1개월 늘어날수록 재취업 확률이 5.6%증가한다는 결과를 보여주고 있다. 그러나 이병희(2000)는 연구시점을 기준으로 아직 취업하지 않은 실직자들은 실직기간의 계산이 불완전한 잘림현상(censoring)문제를 해결하기 위해 Cox 회귀모형을 사용하였는데 이러한 생존분석은 개별 시점에 사업집단과 비교집단 간에 표본에서 이탈하는 취업자 비율이 다르기 때문에 동태적 선택편의(dynamic selection bias)의 통제는 유용하지만, 사업집단과 비교집단이 근

본적으로 상이함으로 인해 발생하는 선택편의를 통제하는 것은 아니다(이석원(2007)). 다만, 비교집단이 매칭의 방법이 정교하게 구성되지는 않았지만 훈련 효과의 추정에 비교집단을 명시적으로 고려하여 구성한 것은 평가연구에 있어서 중요한 발전이었다.

채창균·김미란(2004)은 고용보험 DB를 이용하여 실업자 직업훈련 참여자의 취업 및 고용효과 분석을 실시하였다. 재취업여부를 종속변수로 하고 성, 나이, 학력더미, 이전 직장변수, 이직유형변수, 그리고 실업급여수급기간이 미치는 영향을 살펴보았다. 그 결과는 실업자 훈련의 경우 취업가능성을 높이지만 실업탈출 효과는 장기에 걸쳐 나타나는 것으로 나타났다. 김안국 외(2004)의 연구결과를 토대로 기존의 직업훈련정책평가 결과를 살펴보면 대부분의 연구들은 실업자훈련의 성과에 관한 연구를 실시하였다. 이밖에 김주섭 외(2001)와 김우영(2002), 그리고 이상은(2003)은 청년층교육을 대상으로 한 연구를 실시하였다. 이들 연구들은 공통적으로 데이터의 부실 혹은 부족으로 연구의 한계를 보였다. 이상은(2003)은 청년들에 대한 직업훈련의 취업 및 근로소득 효과를 연구하였다. 자료는 한국산업인력공단, 중앙고용정보원(2001,2002), 그리고 청년패널 1-2차 자료를 이용하여 직업훈련, 개인특성, 비근로소득이 취업 또는 근로소득에 미치는 고정효과모형을 분석하였다. 그 결과 대학재학이상인 20-24세 청년에게 양의 효과가 나타나는 것으로 보고하고 있다.

남재량(2004)은 고용촉진훈련의 취업기여도 연구에서 HRD-Net과 고용보험 DB 연결자료를 이용하여 성, 나이, 학력, 훈련기간, 훈련전 실직기간, 자격증 취득여부 등이 재취업에 미치는 영향을 헤저드 모형을 통해 분석하였다. 그 결과 고용촉진훈련은 취업가능성을 높이지만 다른 훈련들에 비해 매우 낮은 성적을 보인다고 보고하고 있다.

Lee and Lee(2005)는 중앙고용정보원 DB(1999년 -2000년 3월)를 통해 직업훈련을 받는 처리집단(N=5,031)과 동일기간 실업급여 DB를 통해 비교집단(N=47,060)을 구성하고 매칭의 방법을 우리나라 최초로 도입하여 우리나라 여성의 훈련효과(실업기간)를 추정하였다.²⁷⁾ 효과를 추정하기 위한 모형은

27) 두 집단은 매우 높은 절단(censoring)을 보여주었다.(처리집단 71%, 비교집단 72%)

Proportional Hazard와 Weibull MLE, Cox Partial Likelihood Estimator(PL), 그리고 Accelerated Failure Time(AFT) 방법을 사용하였다. 그 결과 Weibull MLE와 Cox PL는 부호와 크기, 그리고 통계적 유의성이 유사하게 나타났다. AFT의 결과로서 직업훈련의 효과를 살펴보면 연령(age)과 연령·교육 상호작용항(interaction)은 실업기간을 증가시키는 것으로 나타났다. 교육(education)의 경우 대학(교), 대학원의 지표로써 실업기간을 줄이는 것으로 나타났으나 연령에 의해서 완화되는 것으로 보여 진다. 자영자, 자녀/혼인은 실업기간을 증가시키고, 직전 직장의 규모와 정년보장은 실업기간을 증가시키는 것으로 보여주고 있다. Lee and Lee(2005)는 서로 다른 추정 방법으로 직업훈련의 성과에 대해 측정하고자 하였다. 이 연구는 모형 간 일부 모순되는 결과를 보이기도 하지만, 전반적으로 다양한 방법의 사용에도 불구하고 직업훈련은 실업기간을 증가시키는 결과를 보여주고 있다. 이후 Lee and Lee(2008)는 앞선 연구의 자료를 이용하여 매칭을 통한 처리집단과 비교집단 사이의 관측되지 않는 차이들(unobserved differences)을 갖는 처리효과 분석을 위한 민감도 분석(sensitivity analyses)을 실시하였다.²⁸⁾ 그 결과 직업훈련의 유형에 따라 기존연구에서 숨겨진 편의로 인한 유의성 상실에 대한 조정을 할 수 있었다.

유경준(2007)은 재정사업심층평가 보고서에서 실업자직업훈련의 일환으로 실시되고 있는 전직실업자훈련의 효과성을 평가하기 위해 직업훈련을 받지 않은 실업자와 전직실업자 훈련을 받은 실업자를 비교분석의 대상으로 하였다. 자료는 한국고용정보원의 고용보험 DB와 훈련생 및 훈련기관에 관한 HRD-Net 자료를 종합하여 실업자 취업훈련의 효과를 추정하였다. 보다 구체적으로 피보험자 모두를 대상으로 고용보험가입자의 개인적 특성, 취직, 이직 등을 파악하고, 취업시점의 임금자료를 이용하였다. 또한 고용보험 상실에 관한 자료로부터 실업급여 신청자를 중심으로 실직일자, 그리고 실직이전 직장에서 상세한 임금정보를 얻어 개인 일련번호를 이용하여 개별 실직자의 직장 이

28) Lee and Lee(2005)에서 매칭에서 관측되지 않는 차이가 없다는 가정(assumption of no unobserved difference(또는 no hidden bias) in matching)을 하였다.

동 이력을 구축하였다. 마지막으로 훈련생 및 훈련기관(과정)에 관한 HRD-Net 자료를 훈련과정일련번호와 개인 일련번호를 이용하여 통합하여 훈련생의 훈련기관과 훈련 내용을 파악하였다. 해당 연구는 이와같은 자료를 통해 준실험적 방법에 의해 구직기간, (재)취업률, 동일직정취업률, 그리고, 임금 상승률 및 임금격차 등 통제 가능한 특성을 통제된 지표를 분석하였다. 그 결과 직업훈련의 수혜자는 미수혜자에 비해 구직기간이 단축되며 취업률도 향상시키는 효과가 존재하는 것으로 밝혀졌으나, 실업자들은 일반적으로 훈련여부에 상관없이 재취업후에 이전직장에서 받던 임금보다 평균적으로 낮은 임금을 받고, 훈련을 받은 실업자의 경우 훈련을 받지 않은 실업자보다 다소 높은 임금을 받지만 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 즉, 직업훈련이 훈련생의 노동생산성을 향상시키는 효과는 미미하나 실업으로 인한 훼손된 인적자본을 유지시키는 효과는 어느정도 보이고 있다고 설명하고 있다. 2002년 고용보험 가입자를 대상으로 한 전직실업자와 훈련 미참여 실업자의 직업훈련성과 비교 결과(전직실업자 훈련생/ 훈련 미참여 실업자)는 구직기간(평균) '123일/ 297일', 훈련후 취업률(평균) '42%/ 9%', 그리고 취업 후 임금상승·격차 '재취업 후 임금 다소 감소/ 재취업후 임금 다소 감소'로 나타났다.

<표 V-1> 실직자 직업훈련 사업평가에 관한 주요 국내 연구

자료	방법론		저자	
횡단면자료 (반복횡단면포함)	준실험적 방법		강순희 외(2000)	
			김주섭 외(2001)	
			Krivet(2002)	
			유경준(2007)	
	회귀분석	임금함수 회귀분석		이종성 외(1994)
				Krivet(2001)
		로짓프로빗 분석		정원오(1999)
				정택수·김철희(2001)
				김우영(2002)
		헤저드모형		류기철·류재술(1999)
			나영선·이상준(1999)	
			이병희(2000)	
			이명재·이상준(2003a)	
	매칭		채창균·김미란(2004)	
			남재량(2004)	
		이상준(2003)		
		Krivet(2003)		
	Lee and Lee(2005)			
	Lee and Lee(2008)			
Heckman's 2-step모형			강순희·노홍성(2000)	
패널자료	회귀분석	고정효과모형	김안국(2002)	
			이상은(2003)	
		dynamic conditional logit / dynamic conditional probit	Lee and Tae(2005)	

주: 위의 표의 주요한 사항은 다음의 자료에서 발췌하여 정리하였으며, 일부 보완한 것이다. 김안국, 김미숙, 김미란(2004), 『직업훈련 정책 평가 계량 모형 연구』, 한국직업능력개발원.

제2절 직업훈련사업의 실효성 평가와 문제점

1. 실업대책훈련의 평가

실업자를 대상으로 한 직업훈련 프로그램을 예로 하여 성과지표를 각 유형별로(시범적으로) 설정해 보면, 투입지표는 프로그램 예산, 산출지표는 훈련참가자 수, 훈련수료자 수, 중간결과지표는 숙련습득(향상)근로자 수, 훈련후 취업자 수, 최종결과지표는 훈련수료 후 지속적으로 취업하면서 과거 보다 더 높은 임금소득을 얻고 있는 근로자 수, 훈련수료 후 자립가능해진 근로자 수로 정의될 수 있을 것이다.

이 중에서 최종결과지표는 현실적으로 매우 선택하기 어려울 것이다. 훈련생에 대한 사후관리 자료가 충분히 준비되어 있거나, 또는 노동시장 성과에 대한 과학적인 분석이 가능할 만큼의 충분한 개인별 자료와 통계적 분석이 있어야 하기 때문이다. 따라서 여기서는 중간결과지표인 훈련 후 취업실적이나 직업능력 향상 실적을 중심으로 평가할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 또한 효율성 평가를 위한 자료를 위해서는 노동시장 성과에 대한 경제적 가치를 산정할 수 있어야 하는데, 이것 역시 사후관리 자료의 부족으로 불가능한 현실이다. 앞서 분류한 직업훈련 프로그램별로 사업목표 및 내용의 적정성에 대한 평가와 가용한 성과지표를 활용한 사업성과를 평가해 보기로 한다.

먼저 노동부가 발표한 전체 실업자훈련 사업(신규실업자훈련, 전직실업자훈련, 우선선정직종훈련, 북한이탈주민훈련, 자활직업훈련 등)의 성과를 보면²⁹⁾, 2005년의 실업자직업훈련취업률³⁰⁾ 실적은 48.4%로서 당초 목표인 45.0%를 초과달성한 것으로 자체평가하고 있다. 이 수치는 2002년-2004년의 43.9%, 44.8%, 43.5% 보다 더 높은 수치임에는 분명하다. 그러나 실업자훈련의 목표는 취업이고, 취업에 성공하지 못할 경우 그 훈련의 경제적 의미는 거의 찾기

29) 노동부(2006a), 128쪽 참조

30) 실업자직업훈련취업률=(조기취업자+훈련종료후6개월이내취업자) / (실업자직업훈련수료자+조기취업자)

어려운 것이므로, 50%에 못 미치는 지금의 성과는 여전히 미흡하다고 할 수 있다.

또한 지금의 취업률 성과지표는 다소 과대평가된 측면이 있다. 먼저 조기취업자가 훈련성과에 의한 것이 아니라 훈련 중의 직업탐색의 결과로 인한 것이라면, 조기취업자를 취업인원에 포함시킨 지금의 취업률 지표는 다소 과대평가된 것으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라, 지금의 자료로는 취업된 직장에서의 유지율, 즉 근속기간을 고려한 취업률을 파악하기 어렵기 때문에 실제적 훈련의 성과는 이 성과지표로 측정된 성과보다 다소 낮게 평가될 수밖에 없을 것이다. 그리고 만약, 노동부로부터 훈련서비스를 지원받는 근로자가 ‘취업시의 임금보조(wage subsidy)’의 고용안정 서비스까지 받는다면, ‘근속기간이 고려되지 않은 취업률’의 성과지표가 직업훈련에 기인하는 것인지, 임금보조에 힘입은 것인지 그 효과를 구분해 낼 수 없을 것이다.

이제 주요 훈련프로그램별로 구분하여 훈련에 의한 취업성과를 분석한 표가 아래에 정리되어 있다. 여기서 특기할 사항은 인력난 직종에 집중된 우선직종 훈련의 취업률이 매우 높은 실적을 보이고 있으나 그 추세는 점점 더 하락하고 있으며, 훈련프로그램이 거의 유사한 사업인 기능사양성훈련은 (추세적으로는 올라가고 있으나) 취업률이 이보다 낮은 수치를 보이고 있다. 그리고 실업재계 취직훈련과 취약계층의 대상으로 하는 취업훈련이나 고용촉진훈련은 다른 훈련사업에 비해 취업률이 다소 낮은 것으로 나타나고 있다. 여기서는 통계표로 정리하지는 않았지만, 다른 연구에서의 과거 연도에서의 실적평가에서도³¹⁾ 유사한 결과를 보이고 있다.

31) 이종훈(2004b) 참조

<표 V-2> 실업자재취직훈련 실적

(단위: 명, %)

구 분	계 획 인 원	실 시 인 원	취업률	수 료 인 원	취 업 인 원	중도탈락 인 원
'03	60,000	57,662	40.2%	25,354	12,256	15,105(5,137)
'04	60,000	53,710	43.6%	26,124	13,688	13,634(5,283)
'05	54,395	64,179	47.7%	32,578	18,567	14,482(6,384)

주: ()은 훈련 중 취업으로 중도탈락한 인원임
 각연도말 기준으로 산정
 여성가장훈련 포함
 취업률=취업인원/(수료인원+취업으로중도탈락한 인원),
 자료: 노동부(2006c), 직업능력개발사업현황

<표 V-3> 취업훈련

(단위: 명)

구 분	계 획 인 원	실 시 인 원	취업률(%)	수 료 인 원	취 업 인 원	중도탈락 인 원
'03	13,400	17,043	33.0%	5,157	2,001	35,05(911)
'04	14,417	18,056	36.3%	9,469	3,957	4,674(1,422)
'05	18,091	19,160	42.9%	10,017	4,932	4,122(1,489)

주: ()은 훈련 중 취업으로 중도탈락한 인원임
 각연도말 기준으로 산정
 북한이탈주민훈련 포함
 취업률=취업인원/(수료인원+취업으로중도탈락한 인원)로 계산됨.
 자료: 노동부(2006c), 직업능력개발사업현황

<표 V-4> 기능사양성훈련

(단위: 명)

구 분	계 획 인 원	실 시 인 원	취업률(%)	수 료 인 원	취 업 인 원	중도탈락 인 원
'03	9,200	10,760	47.3%	2,885	1,387	1,196(46)
'04	9,170	10,536	51.5%	9,280	4,854	1,227(153)
'05	7,870	9,520	65.9%	7,692	5,176	877(163)

주: '04년도 현황산정부터 익년도 2월기준(훈련생 수료시점)으로 집계
 ()은 훈련 중 취업으로 중도탈락한 인원임
 취업률=취업인원/(수료인원+취업으로중도탈락한 인원)로 계산됨.
 자료: 노동부(2006c), 직업능력개발사업현황

<표 V-5> 우선직종훈련

구 분	계 획 인 원	실 시 인 원	취업률(%)	수 료 인 원	취 업 인 원	중도탈락 인 원
'03	10,000	11,662	88.6%	1,226	1,849	2,473(861)
'04	12,000	16,014	81.7%	2,635	3,326	3,504(1,437)
'05	11,000	14,479	76.6%	3,455	3,899	2,883(1,638)

주: 기능사양성훈련은 6~12개월 과정으로 대부분 다음연도 2~3월 훈련종료
 ()은 훈련 중 취업으로 중도탈락한 인원임
 각연도말 기준으로 산정
 취업률=취업인원/(수료인원+취업으로중도탈락한 인원)로 계산됨.
 자료: 노동부(2006c)

<표 V-6> 고용촉진훈련

(단위: 명)

구분	취업률(%)	위탁(입소)	수 료	취 업
'03	45.5%	11,700	8,602	4,102(404)
'04	41.0%	9,759	7,710	3,304(349)
'05	55.5%	7,791	6,239	3,681(391)

주: 취업의 ()는 훈련 중 취업인원으로 취업에 합산되었음
 연도별 실적은 해당 연도에 훈련이 시작되어 다음 연도까지 이월되어 실시된 실적을 종합
 취업률=취업인원/(수료인원+취업으로 중도 탈락한 인원)로 계산됨.
 자료: 노동부(2006c)

2. 재직근로자 향상훈련의 평가

재직근로자 향상훈련의 성과를 나타내는 결과지표는 ‘훈련으로 인한 직무능력의 향상도’이다. 그러나 이 지표는 현실적으로 거의 측정하기 어렵다. 따라서, ‘직무능력 향상이 절실하게 필요한 대상(근로자)이 훈련 프로그램의 수혜를 받았는가’의 정도를 파악하는 등의 시도를 할 수 밖에 없는데, 이것 또한 훈련필요성에 대한 객관적 평가가 어렵다는 점에서 어려움이 있다.

따라서 주관적인 가정이 필요한데, 여기서는 전체 재직근로자 중에서 직업능력이 상대적으로 취약한 근로자에 대한 훈련 필요성이 더 크다는 문제의식 하에, 중소기업 근로자와 비정규직 근로자의 훈련 참여율을 핵심 성과지표로

보기로 한다. 노동부 자체적으로 대기업-중소기업간 직업훈련 참가율의 격차와 정규직-비정규직간 직업훈련 참가율의 격차를 주요 정책지표로 보고 있다. 실제 수치를 비교해 보면³²⁾, 2005년 현재 중소기업 근로자의 직업훈련 참여율(=직업능력개발훈련참여자수/중소기업고용보험피보험자수)은 9.9%로서 대기업의 87.0%에 비해 절대적으로 낮은 수치를 보이고 있다. 그나마 이 수치도 예년(2002-2004년)의 7.7%, 5.4%, 7.4%에 비해 다소 큰 폭으로 상승한 것이다. 한편, 비정규직의 훈련 참여율은 2.3%로서 정규직의 14.8% 보다 크게 낮은 수치를 보이고 있다.

재직근로자 향상 훈련의 생산성 향상 효과에 대해서는 정부의 발표된 자료만으로는 측정하기 어렵고 미시적인(개인별) 자료를 이용한 별도의 분석이 요구된다. 이와 관련된 이병희·김동배(2004)의 연구결과를 보면, 고용보험에 의한 재직근로자 훈련지원 사업의 생산성 증가효과가 유의하게 나타나고 있으나 그 크기는 기대보다 크지 않은 것으로 보고하고 있다.

한편, 중소기업근로자의 훈련참여를 적극 지원하기 위해 별도의 프로그램으로 관리하고 있는 중소기업훈련콘소시엄 사업의 경우, 실적이 점차 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 2005년11월 현재 운영기관은 47개소, 훈련인원은 75천명, 참여 중소기업수는 31,000개소, 지원금액은 399억원으로서 예년에 비해 계속 크게 늘어가는 추세를 보이고 있다. 운영기관 수 47개는 2004년의 30개에서 17개나 늘어난 수치이며, 양성훈련의 취업률은 78.7%를 그리고 향상훈련의 수료율은 94.5%(04년실적)를 보이는 등 훈련성과가 매우 큰 것으로 나타나고 있다³³⁾.

한편, 비정규직 훈련실태에 대해 미시적 자료를 이용한 분석을 시도한 안주엽(2006)에 의하면, 통상적으로 비정규직으로 분류되는 임시직과 일용직의 훈련참여율은 각각 2.7%, 1.4%로서 상용직의 14.1% 보다 크게 낮은 수준에 머물고 있다. 더욱 놀라운 점은 비정규직 근로자의 '정부가 지원하는 훈련 프로그램에 참여하는 비중'이 정규직 근로자에 비해 크게 낮다는 사실이다. 현재의

32) 노동부(2006a) 참조

33) 노동부(2006a) 참조

국가 HRD사업이 취약계층에 결코 유리하게 설계되어 있다고 볼 수 없는 결과이다.

3. 효율적인 정책실행을 위한 부처 간 조정·연계 문제

2002년부터 2005년까지 시행된 제1차 국가인적자원개발 기본계획의 경우 2004년 12월에 이르러 시행계획 총 124개의 과제를 수립 완료하기에 이른다. 이처럼 각 부처별 수요에 따라 개별적으로 사업이 추진되고 있어 재정투자의 효율성 저하 문제가 정책도입·추진단계에서 꾸준히 제기되고 있었다. 즉, 추진체계인 인적자원개발회의가 실질적인 조정권한을 갖지 못해 범부처적인 인적자원개발정책의 통합 조정 및 재정투자의 효율성 제고가 이루어지지 못한 것이다. 뿐만 아니라, 사업의 평가 및 예산조정 수단의 부재로 인해 추진실적 평가 및 투자분석이 거의 이루어지지 못하였다.

현행 인적자원개발 관련 주요 축은 교육인적자원부의 국가인적자원개발 기본계획, 노동부의 평생직업능력개발 계획, 여성가족부의 여성인력개발 종합계획으로 나누어 볼 수 있다.³⁴⁾ 제3장에서 살펴본 유형별 분류의 결과 국가인적자원개발 정책에 대한 정부부처 및 프로그램 간 조정 및 연계의 총체적이고 총괄적인 관리 미비 등 구조적인 문제점은 여전히 해결되지 않은 상태에서 위의 대규모 인적자원 및 인력개발 사업의 시행으로 프로그램 간 중복, 과소·과잉 투자로 부처 간 조정·연계 미흡으로 인한 비효율이 여전히 것으로 파악되고 있다.

4. 평가체제개발 및 자료의 축적 미비

2002년 제1차 국가인적자원개발 기본계획은 과학적인 인력수급 전망이나 성과지표도 없이 발표·시행되었고, 이에 대한 후속 연구로 다양한 평가체제개발

34) 이러한 분류는 이미 3장의 'HRD정책현황 및 특징'에서 살펴본 바와 같이 해당 부처의 사업수 및 사업비를 고려한 것이다.

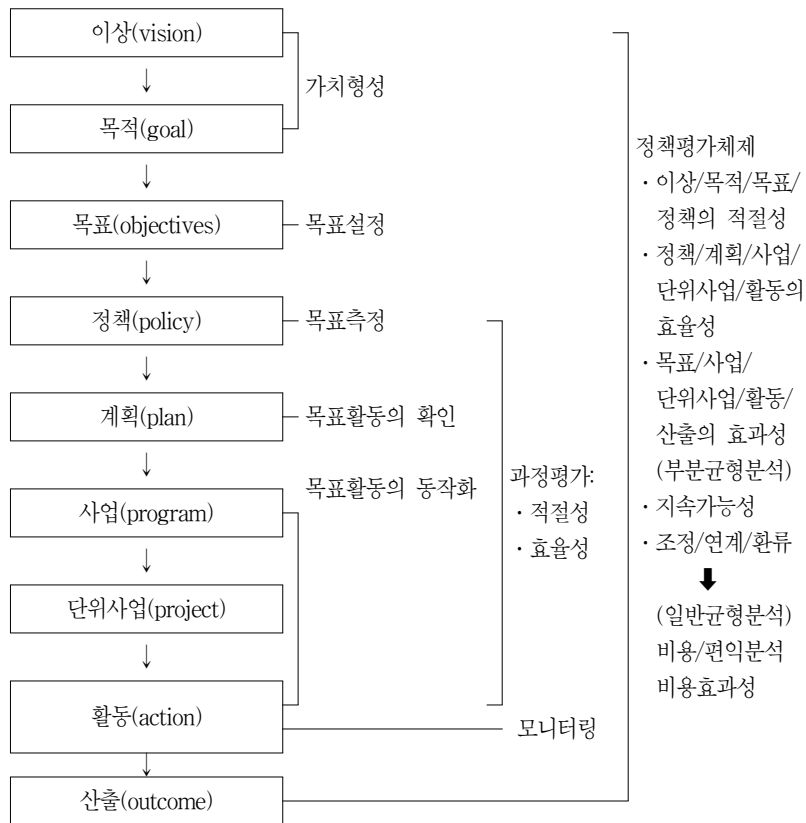
에 관한 연구들이 시행되었다. 또한 각 연구들이 구축한 평가체제를 기반으로 인적자원개발 사업 또는 프로그램에 대한 평가가 이루어졌다.

정책 및 프로그램 평가의 주요 기준은 첫째, 계획단계에서 사업추진의 적절성이다. 이는 사업의 목표가 사회적 수요 충족을 위해 얼마나 잘 설정되었는지, 정부정책의 우선순위와 얼마나 부합하고 있는지를 평가하는 것이다. 둘째, 집행단계의 재정의 효율성이다. 이는 자원배분의 효율성을 점검하고 투입의 적절성 등을 평가한다. 셋째, 사업성과단계에서 효과성, 효용성, 지속가능성이다.

[그림 V-1]은 일련의 정책 과정과 정책평가체제를 보여주고 있으며, 이는 현행 인적자원개발 정책과 정책평가의 문제를 함축적으로 나타내고 있다. 즉, 다양한 직업훈련의 각각의 이상·목적·목표를 실현한 정책의 계획, 사업, 그리고 단위사업은 각각의 사업의 최종결과물인 산출을 측정할 수 있어야 한다. 그래야만 개별 사업의 효과성(실효성) 평가를 통해 조정·연계·환류를 이뤄 낼 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 현행 정책평가체제 내에서는 사업의 결과(outcome)가 아닌 예정된 자원 또는 프로그램의 실행 여부인 투입(input) 또는 궁극적인 목표에 부합되지 않는 단순한 중도탈락, 수료비율과 같은 산출(output)의 모니터링 정도의 효과성 평가가 이루어지고 있다. 즉, 이러한 정책 평가를 통한 조정·연계·환류는 본래의 목적과 그 달성여부와 상당한 괴리가 발생할 수 있다.

사업의 실효성 평가를 위한 자료는 현재 노동패널과 고용보험 DB 정도에 불과한 수준이다. 특히 고용보험 DB는 각 프로그램에 대한 세부적인 정보를 담고 있기는 하나, 효과성 평가에 필요한 자료들의 보완이 요구된다고 할 수 있겠다. 특히 인적자원에 투자하는 정책의 효과는 시간이 지남에 따라 감소(decay) 또는 확대(expansion)될 수 있을 뿐 아니라, 특정 인구집단(specific population)에 따른 상이한 효과가 발생한다는 연구결과들이 생산되고 있다. 이러한 경험적 사실들에 비추어 볼 때 훈련에 따른 사후추적조사(follow-up survey)의 필요성이 제기된다.

[그림 V-1] 인적자원개발 정책의 상·하위 제 개념과 정책평가체제



5. 실효성 평가를 위한 적절한 평가기준의 부족 문제

정부의 정책사업의 실효성 평가를 하기 위해서는 먼저 평가의 잣대 (measure)부터 적절하게 설정해야 한다. 첫째, 정책 프로그램의 목표나 내용의 적절성·타당성이 중요한 기준이 되어야 한다. 노동부 직업훈련 정책의 목표와 각 정책 프로그램의 목표가 정합성을 가져야 할 것이며, 그 다음에는 각 정책 프로그램의 내용이 그 프로그램의 목표달성을 가능하게 할 수 있는 내용으로 부족함이 없어야 할 것이다. 즉, 훈련사업의 실적을 논하기에 앞서 그 사업내

용 자체에 대한 평가가 필요할 것이라는 의미이다.

둘째, 사업성과의 달성여부(달성도)에 대한 평가가 필요하다. 사업내용이 적절하다면, 사업을 성공적으로 추진하였는지를 판단할 수 있는 성과지표가 개발되어야 하고, 그 성과지표를 기준으로 장기적·단기적 성과목표가 설정되어야 하며, 그 성과목표가 실제로 달성되었는지를 판단해야 한다. 즉, ①정책목표 달성과 직접적으로 연결되는 적절한 성과지표의 개발, ②성과지표에 기초한 성과목표 설정의 적정성 평가, 그리고 ③성과목표 달성 여부의 판단이 모두 가능해야 한다.

셋째, 사업결과에(실효성, effectiveness) 대한 평가 뿐 만 아니라, '재정투입 대비 효율성(efficiency)' 평가도 이루어져야 한다. 동일한 사업목표(예: 실업자 구제)를 달성했다 하더라도, 보다 적은 비용으로 이를 달성할 수 있는 정책 프로그램을 강구해야 하는 것을 목적으로 해야 하기 때문이다.

그러나 이러한 체계적이고 과학적인 평가를 시도하기에는 현재의 자료가 턱없이 부족한 상황이다. 첫 번째 잣대인 정책 프로그램의 목표 및 내용의 적절성·타당성은 정성적으로 평가할 수 있는 부분이라 가정하더라도, 두 번째 평가잣대인 성과지표의 타당성 및 성과목표 설정의 적정성, 세 번째 잣대인 효율성 평가를 하기에는 기초자료가 거의 없는 실정이다. 물론 미국의 PART를 원용한 기획예산처의 재정사업자율평가제도가 도입된 이후에 재정이 투입되는 각 정책사업별로 성과지표가 도입되고, 해당 성과지표로 연도별 성과목표를 설정하고 있기는 하다.

그러나 많은 경우의 성과지표는 결과(outcome)지표가 아니라 산출(output) 지표, 혹은 심지어 투입(input)지표가 적용되는 것이 문제이다. 결과지표는 산출을 통해 나타나는 '궁극적인 사업의 효과'를 나타내는 지표(예: 보육수요충족률)로서, 원하는 최종결과의 달성정도를 측정하는데 꼭 필요한 성과지표이다. 물론 결과지표는 최종결과를 나타내는 것이므로, 경우에 따라서는 장기적으로는 측정 가능하지만 단기적으로는(예컨대 연간성과목표에서는) 측정 불가능한 경우가 있으며, 이때 많은 경우 단기적 성과지표로서 '결과' 대신 '산출'을 선택하는 경향이 있다. 산출지표는 사업완료 후 나타나는 1차적 결과 혹은 산출물

을 나타내는 지표(예시: 논문게재건수, 상수도보급율)이다. 특히 정부 부처에서는 결과지표 보다 산출지표를 더 선호하는 경향이 강한데, 가장 주된 이유는 지표측정을 위한 자료가 보다 쉽게 얻을 수 있기 때문인 것과 결과변수 보다 더 통제하기 쉬운 이유에서 이다.³⁵⁾

6. 환경변화에 대응 문제

경험적으로 노동시장은 경기의 변화에 따라 노동수요 변화를 겪게 되고, 이는 경제활동참가에 급격한 등락을 야기한다. 특히 인적자원개발 관련 직업훈련은 이러한 경제여건의 변화에 따른 인력수급에 중요한 역할을 하게 된다. 우리나라는 2000년 이후 급속한 고령사회로의 이행을 겪고 있으며, 출산율 감소에 따른 노동공급의 감소, 노동력의 고령화가 예상된다. 즉, 이와 같은 환경변화에 따라 대상별 교육·훈련을 특화, 개발하여야 한다. 대상별 교육·직업훈련 프로그램의 다음의 <표 V-7>와 같다.

<표 V-7> 대상별 교육·직업훈련 목표

대상	목표
실업자	재도약 기회(Second Chance)
재직자	일터에서 평생학습(Workplace Learning)
청년	학교에서 직장으로 원활한 이행(School to Work)
여성	노동시장으로 원활한 재진입(Home to Work)
장애인	함께 일하는 고용기회 확대(Work Together)
고령자	활동적 고령화(Active ageing)

하지만, 현재 평생직업능력개발 기본계획 하에서의 대상별 직업훈련 및 교육 현황은 장기적인 관점에서 노동수요에 불일치가 발생하고 있는 것으로 평가된다. 특히 고학력화와 교육의 인문화에 따른 교육과 취업의 연계 미흡, 졸업자수 감소에 따른 신규 양성노동력의 감소로 인한 전공과 직무 불일치, 업무

35) 이 부분은 이종훈, 전택승(2005)의 내용을 중심으로 정리한 것임.

와 학력의 적합도 측면에서의 하향 취업, 고학력자를 위한 직업훈련의 부재³⁶⁾는 현재 시행되고 있는 대상별·정책수단별 교육·직업훈련 정책의 전략적 대응의 부재를 보여주고 있다.

제3절 직업훈련사업의 정책개선과제

1. 취약계층에 대한 정책 프로그램 강화

국가 HRD 사업의 주된 대상을 누구로 할 것인가를 명확하게 할 필요가 있다. 1장의 이론적 논의에서 이미 언급했듯이, 국가 HRD 사업의 필요성은 훈련 투자 대비 수익률이 낮아서 수익성이 그리 높지 않은 기술에 대한 사업, 그리고 경제적 능력이 취약한 근로자를 대상으로 하는 훈련 사업이다. 전자의 경우, 수익률이 낮은 기능의 경우 그 이유가 기능의 시장가치(임금)가 낮기 때문이라는 점을 감안해 보면 주로 ‘사회적으로 기초가 되는, 그렇지만 낮은 수준’의 스킬일 것이다. 즉, 대부분 중소기업이 담당하고 있는 업무임과 동시에, 상대적으로 저수준의 기능을 가진 (즉 직업능력이 취약한) 근로자들이 담당할 가능성이 큰 업무이다.

따라서, 국가 직업훈련 정책 프로그램의 주된 정책대상이 지금 보다 더 중소기업이나 (직업능력 뿐만 아니라 경제적 능력이 취약한) 취약계층으로 확대되는 방향으로 전면 재편할 필요가 있다. 사업주 지원의 재직근로자향상훈련에서 중소기업의 참여가 획기적으로 높아질 수 있도록 만들어야 한다. 이를 위해서는 지금의 재정지원 방식, 즉 ‘법정 조건이 충족되면 사업주에게 훈련비용을 지원하는 방식’에서 탈피하는 것을 장기적으로 검토해 볼 필요가 있다. 지금의 방식은 훈련의 여유가 있는 대기업에게 절대적으로 유리한 방식이며, 실제로

36) 장창원(2007)은 HRD 환경변화에 따른 문제점으로 인구 고령화와 교육과 취업의 불일치를 지적하였다.

고용보험료 중 직업능력개발 부분은 대기업은 재직근로자훈련을 통해 (보험료를 낸) 사업주들이 거의 다 찾아갈 것으로 추측되며, 오히려 중소기업이 낸 보험료로 대기업을 지원하고 다른 비보험자를 대상으로 한 직업훈련 사업의 재원도 조달하는 것으로 생각된다. 따라서 현재의 방식은 중소기업에게 역진적 성격을 갖는 제도로 사료되며, 근본적인 해결책이 요구되는 부분이다.

기타 저소득층 실업자 등에 대한 실업대책훈련도 지금 보다 확대되고 더 실효성 있게 추진되어야 할 것이다. 저소득층에 대한 실업훈련 중에서 제조업 기능직 훈련 프로그램을 중심으로 한 것은 고용보험기금에서 조달되지만, 일반회계에서 지원하는 프로그램의 재정지원 금액은 지나치게 적은 경향이 있다. 고용보험 기금을 비보험자를 대상으로 한 정책프로그램에도 사용하기로 한 이상, 그 재원을 지금 보다 더 확대할 뿐만 아니라, 지금 보다 효율적으로 사용할 필요가 있다. 현재는 '취약계층 근로자에 대한 지원을 (비보험자에 대한 지원이라는 이유로) 획기적으로 높이지도 못하면서, 과거 직업훈련분담금으로 재정 지원하던 공공훈련기관에 대해서는 분담금을 대체한 고용보험 기금이 계속 지원해야 한다'는 방식이다.

이상의 문제를 해결하기 위해 현재의 '직업훈련 예산을 고용보험료 징수를 통해 적립한 기금으로 조달하는 방식'의 대폭적인 수술이 필요할 것으로 사료된다. 예컨대, ①고용보험료를 일부 인하하는 대신 대기업의 재직근로자 향상훈련에 대해서는 별도로 지원하지 않고, ②인하된 고용보험료에 일반회계 출연금을 합하여 '(가칭)국가HRD기금'을 조성하며, ③동기금으로 중소기업 재직근로자 향상훈련(예: 중소기업훈련 콘소시엄 포함)에 대한 지원, 비정규직에 대한 개인별 훈련비용 지원, 청년층 실업자 및 취약계층 실업자에 대한 개인별 훈련비용 지원의 재원으로 사용하는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 더 장기적으로는 지금의 고용안정 보험료도 이 기금에 통합하되, 개인별로 (주어진 재정지원 금액내에서) 직업훈련과 임금보조를 선택할 수 있는 옵션까지 부여할 경우, 보다 효과적인 실업대책을 강구할 수도 있을 것으로 생각된다.

2. 기업주도와 산업별 접근의 필요성

기술이 급속도로 변화되는 사회에서는 국가주도의 훈련사업은 한계에 부딪칠 수밖에 없으며, 기업이 직접 참여하는 시스템을 구축하고 국가는 재정지원만 하는 방식을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

“과거 전문 직업훈련기관에 대해 정부가 재정지원을 한 후, 사후평가를 통해 통제하는 방식을 활용하였으나, 많은 경우, 잘못된 평가지표를 쓸 경우 훈련의 본래 목표가 실종되거나(형식적으로 추진되어) 훈련효과가 기대에 미치지 못할 가능성이 크게 된다. 예컨대, 취업률 등 실업대책 관련 성과지표로 평가하고 이에 근거하여 예산지원이 연계될 경우, 우수훈련생 위주로 선발(creaming effect), 취업용이 직종위주, 특히 인력난의 저숙련 위주로 훈련이 주종을 이루면서 산업인력 숙련향상이라는 본래 목적이 달성되기 어렵게 된다. 또한 단위 훈련비용을 기준으로 지원하는 방식도 ‘저비용훈련-저숙련형성’의 함정에 빠지게 만들 우려가 있다”.³⁷⁾

한편, 기업주도 방식에서 주목할 점은 ‘업종별 특성화와 지역성 강화’가 동시에 추구하고 있다는 사실이다. 산업특성화 없는 지역중심의 기업 네트워크는 무엇을 위한 네트워크인가에 대한 의문이 생길 수밖에 없으며, 지역성이 없이 중앙집권적으로 추진되는 업종별 접근은 효율성이 크게 떨어질 수밖에 없을 것이다. 현재 우리나라의 중소기업훈련 콘소시엄 사업도 사업체간 연계성과 지역적 접근성이 동시에 충족될 때 가장 효과적으로 운영된다는 사실을 확인하고 있다.

3. 중복요인의 최소화를 통한 비용효과성 극대화

노동부 HRD 관련 정책을 수행하는데 소요되는 재원은 일반회계 뿐만 아니라 기금으로부터도 조달된다. 노동부가 관장하는 기금은 고용보험기금, 근로복지진흥기금, 산업재해보상보험기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직

37) 이종훈(2004a) 1장 참조.

업재활기금의 다섯 가지가 있다. 그 중에서 직업훈련의 경우 고용보험기금의 주요사업이 되고 있다. 아울러 장애인고용촉진 및 직업재활기금도 직업훈련사업을 포함하고 있다. 그러나 장애인고용촉진 및 직업재활기금의 경우 직업훈련사업에 있어서 고용보험기금과의 중복이 문제로 지적된다. 특히, 2004년 8월 기획예산처 주관한 기금준치평가단에서 당시 57개 기금을 39개로 줄이는 기금정비방안을 발표한 바 있는데 기금통폐합 대상으로 고용보험기금과 장애인고용촉진 및 직업재활기금을 포함한 바 있을 정도이다.

<표 V-8> 2002년-2006년 노동부 소관 기금현황

(단위: %, 억원)

구분	2002 실적	2003 실적	2004 실적	2005 실적	2006 실적	B-A %
고용보험기금	75,952	83,440	95,716	119,764	118,227	(1,537) (1.30)
근로자복지 진흥기금	22,257	18,395	7,846	3,092	3,028	(64) (2.11)
산업재해보상 보험 기금	45,890	50,088	53,639	63,117	66,528	3,411 5.13
임금채권 보장기금	4,986	4,181	3,720	4,143	3,844	(299) (7.78)
장애인고용촉진 및 직업재활기금	3,079	2,913	3,253	3,007	2,731	(276) (10.11)

주: 기획예산처, 디지털예산회계시스템(<http://www.digitalbrain.go.kr>)

<표 V-9> 통합대상기금현황

(단위: 백만원)

기금명	사업비	사업 운영비	기금 관리비	운영비	중복사업
고용보험 기금	3,838,617	97,950	169	104,059	고용안정 능력개발 고용안정용자지원 능력개발용자지원 사업주능력개발시설장비대주 고용보험시설설치·지원 고용보험지원·반환금
장애인 고용촉진 및 직업재활 기금	211,213	36,950	265	37,215	고용알선사업 직업능력개발 기능경기대회지원 고용환경개선 민간활동지원 고용연구사업 직업재활지원 장애인근로자용자 장애인시설설치비용용자 자영업전세금융자 장애인고용장려금

이러한 기금사업의 중복요인과 함께 감사원이 지적하는 예산낭비사례로서 직업훈련사업이 포함되곤 한다는 점도 직업훈련사업의 비용효과성(cost-effectiveness)을 제고하는데 반드시 고려해야할 사항이라고 할 수 있다.³⁸⁾

예산이나 기금과 함께 공기업 특히 정부투자기관이 수행하는 HRD 사업에 있어서도 문제점이 있는 것으로 지적된다. 매년 실시되는 13개 정부투자기관 평가결과를 보면 내부인력양성에 무관심하다는 지적이 많다. 그 지적사항을 예시하면 다음과 같다. “내부인력의 능력 향상을 위한 교육에 투자가 필요하다”, “교육·훈련 피드백 시스템이 취약하다”, “고급인력 충원을 위한 노력이 미진

38) 감사원, “참여정부 예산낭비 사례”, 2006.05

하며 연구원의 신분 안정 보장이 미흡하다”, “경영진 역량강화를 위한 교육훈련 시스템이 미흡하다”, “신규인력 확충 노력이 부족하며 인력 충원에 있어 제도적 유연성을 갖출 필요가 있다”.

현재 예산편성에서 심의에 이르기 까지 정부 부처별로 이루어지고 있어서 부처 간 사업의 경우 중복과 낭비가 크다. 일자리지원사업을 예를 들면 청년실업대책사업, 사회적일자리창출사업 및 취약계층일자리창출사업과 직업훈련이 있으며 13개 부처에서 관장하고 있다. 2006년도에는 계획 예산이 1조 5,543억 원을 총 47만 9048명에게 지원하고 있다. 따라서 보다 근본적으로 HRD 사업의 비용효과성을 제고하기 위해서는 예산과 기금 간 그리고 부처 간 중복요인을 점검하고 사업의 실효성을 평가하는 체제를 갖추어야 할 것이다. 즉, 부처별 예산사업 평가가 아닌 사업별 평가(program evaluation)를 통해 중복 및 낭비를 점검하고 이를 사전에 제거하는 것이 바람직할 것이다.

4. HRD 관련 세제 개선과제

현행 특별공제제도는 상한이 낮고 항목이 다소 한정되어있어서 그 효과가 작다. 따라서 특별공제제도의 실효성을 높일 수 있는 방법으로 특별공제 항목별 한도액을 올리거나 새로운 항목을 추가하는 방법이 필요하다. 특히, HRD 관련 지출에 대한 특별공제 항목을 신설하거나 기존공제 한도를 상향조정하는 것이 필요하다.

앞서 논의되었던 선택적 근로자복지제도에 대한 세제지원이 하루빨리 이루어지도록 노력해야 한다. 특히 기업이 제공하는 복지혜택에 근로자가 추가적으로 지불하고자 하는 추가적인 혜택에 대한 비용지출에 대해서 특별공제해주는 세제상 지원이 없는 선진국에서 활성화되어 있는 선택적 근로복지제도가 되기에 힘들다. 따라서 선택적 근로복지제도의 구체적 내용을 살펴보고 이를 활성화하기 위해 세제상 어떤 지원을 해야 하고 특히 특별공제제도의 개혁과 어떻게 연관지을 것인가에 대해 논의할 필요가 있다. 미국을 중심으로 하는 선진국의 경우, 선택적 근로자복지제도는 소득세법상 특별공제제도를 확대하여 근

로자의 선택을 기초로 다양한 세제지원을 부여한다는 것이 도입의 주요내용이다. 따라서 우리의 경우도 이미 법적 근거를 갖고 있는 선택적 근로자복지제도에 세법상 보완이 반드시 이루어 져야 한다.

선택적 근로자복지제도에 대한 세제지원의 기본구조는 크게 기업주 부담분과 근로자 부담분으로 구분할 수 있다. 기업주 부담에 대해서는 복리후생비로 처리하며, 근로자에게는 소득세 비과세 혜택을 부여한다. 대상이 되는 항목은 근로자의 생활안정과 삶의 질 향상을 위해 기업주가 지원하는 비용으로 의료 및 건강 관련, 사망, 장애, 실직시 대책 관련, 노후생활대책 관련, 교육 및 자기계발 관련, 주거관련, 부양가족 보육비 관련 등 기본생활보장 관련 급부를 들 수 있다. 근로자의 필요에 의해 추가적으로 부담하고자 하는 비용에 대해서는 소득공제 혜택을 부여하되(노사합의에 의한 지출) 한도를 설정해야 한다. 예를 들면, 총급여의 일정비율 혹은 정액을 한도로 설정하는 것이다. 제도 운영상황은 제도 운영 후 관련기관에 보고하도록 하며, 세제지원의 조건으로 관련기관 제출서류, 기간, 방법 등을 법제화하여 변칙적인 운영을 방지해야 한다.

본격적인 선택적 근로자복지제도 세제지원 방안을 도입하기 이전에 현행 특별공제제도의 항목별 한도를 상향조정하고 새로운 항목을 신설하는 것이 필요하다. 물론 면세점을 적정수준으로 유지하기 위해서 근로소득공제액을 인하하고 동시에 특별공제제도를 대폭 확충하는 것을 전제해야 한다.

우선 선택형 근로자복지제도 세제지원의 사전단계로서 근로자들이 안정적인 근로활동을 영위할 수 있도록 기존 특별공제항목을 개편할 필요가 있다. 이는 앞서 설명한 공제한도 상향조정 및 새로운 공제대상 항목 신설로서 가능할 것이다. 이와 같이 특별공제를 개편하면 근로소득자의 필요경비의 많은 부분을 특별공제가 담당하게 되어 실질적인 근로복지증진을 기할 수 있다. 또한, 세율 인하나 면세점 인상의 경우 세수의 전반적인 감소로 바로 이어지지만 특별공제제도 개편은 세수감소가 직접적이지 않고 크지 않을 것이다. 특별공제제도의 확대가 근로소득공제의 하향조정을 통한 면세점 인하와 동시에 이루어질 경우, 세수감소가 발생하지 않을 수도 있다. 따라서 선택형 근로자복지제도의 도입에 앞서 근로자 특별공제제도의 확대개편 노력이 필요하다고 하겠다.

그 후 제도가 어느 정도 자리 잡게 되면 마지막 단계로서 선택적 근로복지제도 세제지원을 함으로써 근로자의 수요에 맞는 항목에 대해 기존의 특별공제가 추구하던 바를 실질적인 혜택으로 돌림으로써 특별공제의 실효성을 확보할 수 있으리라 본다. 특히 HRD와 관련된 각종 지출에 대한 지원의 폭을 확대하는 것이 바람직할 것이다.

제 6 장 결론 및 향후 연구

본 연구는 다양한 HRD 관련 제도와 정책 나아가 정부사업들을 적절히 분류하여 정책별 실효성 평가를 위한 정책평가모형을 구축하여 새로운 평가기법을 개발함으로써 평가하고자 하였다. 그러므로 지금까지의 연구는 직업훈련을 중심으로 각종 정책을 분류하고 이에 대한 평가를 시도하였다.

향후 본 연구의 주요내용은 평가모형을 통해 다양한 직업훈련 사업을 여러 미시 및 패널자료를 이용하여 평가하는 것이라 할 수 있다. 특히 사후적인 사업평가의 목적 중의 하나는 모든 프로그램 주체별로 그 비용과 편익을 비교하여 효율성을 평가하는 것이다. 이러한 평가를 바탕으로 해당 프로그램을 더 효율적으로 운영할 수 있는 정책방향을 제시할 수도 있는 것이다.

이러한 직업훈련 관련 사업평가를 가장 과학적으로 잘 수행하고 있는 미국의 경우 대표적인 사례가 Job Corps라는 직업훈련과정에 대한 자료를 모은 National Job Corps Studies(NJCS)이다. 이는 직업훈련 참여자에 대한 자료를 졸업 후 4년간 추적하며 훈련에 필요한 상세한 비용에 대한 기록을 갖고 있다. 이를 통해 직업훈련사업의 비용과 편익을 훈련생, 정부 그리고 사회전반의 세 가지로 구분하여 분석한다. 특히 훈련생의 소득증대효과와 정부의 훈련관련 직접간접비용을 중심으로 비용편익분석을 한다. 한국의 경우 고용보험 DB가 이러한 직업훈련 효과를 검증하는데 유용한 자료가 될 수 있을 것이다.

향후 직업훈련과 함께 2001년 도입된 선택적 근로자 복지제도가 갖는 HRD

개선효과를 중점적으로 분석할 수 있다. 2001년 근로복지기본법 개정을 통해 도입된 선택적 근로자복지제도는 기업복지제도를 기업중심에서 근로자 중심으로 변화시키는 것이다. 기업중심 복지제도의 경우 근로자의 수요와는 별도로 획일적으로 일방적 지원이 이루어진 반면, 선택적 근로자복지제도의 경우 근로자 스스로 각종 기업복지프로그램을 선택할 수 있게 해주는 제도이다. 선택적 근로자복지제도에서 근로자가 선택할 수 있는 지원은 의료/건강 관련, 사망/장해/실직 관련, 노후생활 관련, 주거 관련, 교육 및 자기계발 관련, 보육비 관련으로 분류될 수 있다. 본 연구는 이러한 선택적 근로자복지제도 중에서 교육 및 자기계발 관련 항목에 초점을 맞추으로써 기업과 근로자의 HRD에 미치는 실효성을 분석할 수 있다.

이러한 선택적 근로자복지제도와 함께 HRD 관련 조세정책에도 초점을 맞추어 그 실효성을 평가할 수도 있을 것이다. 조세정책은 기업의 경우 법인세 각종 손금산입 항목, 근로자의 경우 특별공제제도를 통해 HRD에 영향을 미친다고 할 수 있다. 따라서 이들 조세제도의 실효성을 기업 및 근로자 자료를 이용하여 분석할 수 있다. 이러한 기업과 근로자관련 조세제도는 선택적 근로자복지제도의 활성화에도 관건이 된다는 점에서 중요한 의미를 갖게 된다. 따라서 선택적 근로자복지제도를 활성화하기 위해서는 적절한 세제지원방안을 마련하는 것이 핵심적인 역할을 하게 될 것인바 이러한 세제지원의 필요성을 HRD를 기초로 강조할 수 있을 것이다. 보다 구체적으로는 항목별 세제지원의 파급효과 분석하되, HRD를 위한 교육 및 능력개발비관련 항목에 초점을 맞춘다. 근로자 성격별 파급효과와 기업 규모별, 산업별 파급효과를 분석한다. 이를 기초로 정책개선과제를 발굴한다.

이러한 사례연구를 중심으로 인적자원개발 정책 평가 모형 개발 및 적용, 실효성 평가를 통하여 정부가 추진하고 있는 다양한 인적자원개발 관련 정책의 시행 목적과의 부합성, 일관성, 지속성, 효과성 등을 분석하고자 한다. 이로부터 인적자원개발 정책의 성공적인 수행에 기여 인적자원개발 정책 평가 체제, 모형에 대한 지속적인 연구와 검토의 기초자료로 활용하여 평가영역, 평가기준, 평가지표 등의 개선 및 보완에 기여할 수 있을 것이다.

SUMMARY

Classification of the HRD Related Policies and the Evaluation of Their Effectiveness

An, Chong-Bum

Kim, Seung-Bo

1. Introduction

This research has three objectives. First, by classifying the HRD related policies in terms of their characteristics, we attempt to make HRD policies more systematic. Second, we construct the basic model evaluating the HRD-related policies using the existing micro data and more scientific and rigorous methods of policy evaluation. Third, based on the evaluation results, we analyze the effectiveness of the policies and draw some policy measures solving the problems.

2. The contents of this research

1) The role of the government in HRD

HRD programs have been traditionally developed by government. However, considering the other developed countries' cases, we can find that the governments' development of the HRD programs plays less important role except the public education in which the possibility of market failure is considerably high.

2) HRD-related policy and characteristics by type

a. The present state of the HRD policies

The main frames of HRD-related policies are the National Human Resource Development Plan from Ministry of Education & Human Resources Development, the Life-time Vocational Education from Ministry of Labor and related Ministry, and the Female Human resource Development Plan from Ministry of Gender Equality and Family.

b. The classification by the targets of the policies

We specify the policies of vocational training and education by the target group; general people, young people, female workers and needed person.

c. The classification by the ministries

We classify the policies for the vocational education and training projects and the projects for creation of jobs as the result of the former policies.

d. The classification by policy instruments.

Based on the classification by the ministries, we classify the project into education, reeducation, vocational training and the supply side of social jobs creation.

e. The classification by financing methods

We divide the policies for the national HRD, life-time vocational skill development, and female HRD.

f. Taxation and social security policies

As the related policies with the reinforcement of selective-social

welfare system, these policies enlarge special deduction on labor workers and enable firms to treat the expenditure on vocational training as welfare cost.

3) The main contents and the objects of evaluating the vocational training projects.

a. Vocational training

As the major program of the Ministry of Labor, it supplements the sectors which are not covered by public education system in terms of vocational training.

b. Training program for the unemployed

Training the unemployed consists of the training program for the unemployed and programs for helping those avoiding unemployment.

c. Training program for improving the current employees

The main point of the government's policies is that it makes the firms implement the skill improvement training for the current employees autonomously. From employment insurance fund assigned to the firms, the government supports the firms' training programs financially. These policies include supporting training cost program and giving loans for employer.

3. Policy evaluation model and evaluation of job-training program

This chapter introduces the policy evaluation methods for induced standard model of HRD policy and compare them. First, evaluating the

impact of HRD program is divided by relevance, efficiency and effectiveness of program. Second, standard procedure for evaluating the effectiveness includes various methods of social experiment and quasi-experiment. Evaluations tended to use conventional regression methods using quasi-experimental control and experimental groups. The evaluation method using the quasi-experimental method can be applied for analyzing the effectiveness of the job training programs. Before and after model and difference in difference methods using cross sectional data or instrumental variables are also applied to both experimental group and control group. In addition, this research introduces the difference in difference method using panel data.,

Most of the researches often confront limitation of data. Therefore, this chapter reviews the data available for using job-training evaluation. Those data set includes the Korean Labour & Income Panel Study(KLIPS), the Korea Welfare Panel Study(Koweps), the Youth Panel, and job-training file from the Center for Employment Information in the Department of Labor.

4. The Evaluation of Vocational Training Programs

To evaluate the vocational training programs, firstly, we need to construct the evaluation criteria based on goal and feasibility of program. Second, we have to consider that the program outcome has been achieved. Finally, we should evaluate the efficiency for financial outcome. However, we face the problem of lack of data set and then we should consider policy coordination for improving efficiency.

5. Conclusion and further study

This book investigates the evaluation models estimating the effectiveness of job-training using the micro & panel data sets. Especially, main purpose of this book is evaluating effectiveness of various HRD programs in terms of comparing benefits and costs. Based on these evaluations, we can focus on the procedures of the HRD policy making.

And we also intensively analyze how to improve HRD using the Cafeteria-plan that have been introduced in 2001. This is very important because development of HRD evaluation model and evaluation of program effectiveness can analyze consistency, durability, and efficiency of the HRD policies implemented by the Korea Government. As a result, it could give rise to success in the HRD policy and accomplishment of various evaluation.

<부 록>

<부록 1> Job Corps

<부록 1> Job Corps³⁹⁾

1964년 이후 Job Corps 프로그램은 16세부터 24세 사이의 청년을 대상으로 연방차원의 고용 지원서비스를 이어오고 있다. 주요한 서비스 요소는 대학교육(academic education), 직업훈련(vocational training), 거주(residential living), 건강관리(health care), 건강교육(health education), 상담(counseling), 그리고 구직지원(job placement assistance)를 포함한다. Job Corps 센터는 전국적으로 119개 지소에서 서비스 되고 있다.

미국의 경우 이러한 제도에 맞춰 평가대상사업에 대한 자료를 지속적으로 수집하여 연구와 사업평가에 사용하고 있다. National Job Corps Studies(NJCS)는 직업훈련 참가자에 대한 자료를 졸업 후 4년간 추적하며, 훈련에 필요한 상세한 비용에 대한 기록을 가지고 있다.

프로그램 평가는 모든 프로그램 주체별 비용과 편익을 측정·비교하여 효율성을 평가하고, 이를 토대로 보다 효율적인 운영 방안을 마련하는 것이다. 각종 프로그램은 구직지원 및 직업훈련 등을 실시하고 있으며, 프로그램의 주체는 프로그램의 참여자(훈련생, 교육생 및 구직자), 정부 및 사회로 구분된다. 직업훈련사업 평가에서는 해당 사업의 비용(cost)과 편익(benefit)을 앞서 제시한 각 대상별로 분석하는 것이 필요하게 된다. <표>는 각 대상별 편익과 비용을 보여주고 있다.

<표> 각 대상별 편익과 비용

	편익	비용
참여자	프로그램 참가로 얻게 되는 소득 혹은 취업	프로그램에 의존하고 있는 기회비용
정부	장기적으로 실업감소로 인한 프로그램 비용 감소 및 실업급여, 사회부조비용 감소, 그리고 소득 증대에 따른 세수 증가	프로그램 비용 + 행정비용
사회	범죄감소, 의료비 감소, 여타 긍정적 파급 효과	중복성(deadweight) 대체성(substitution) 구축성(displacement) 정부의 직접비용

39) 한국조세연구원, 『예산사업의 사업평가 연구』, 전택승 편과 U.S. Department of Labor (<http://www.dol.gov/>)에서 발췌 정리하였다. 보다 세부적인 내용은 위의 자료에서 확인할 수 있다.

기존의 사업평가는 원칙론에 그치거나, 훈련의 평가를 위한 편람의 개발, 직업훈련기관별로 평가방법을 개발하는 수준이거나 정량적 방법이 아닌 정성적인 방법에 의존하고, 사후적으로 사업을 평가할 수 있는 방법론을 제시하지 못했다. 이는 사업평가를 위해서는 훈련 참여자에 대한 자료가 무엇보다 중요하지만, 우리의 경우 이러한 자료가 부재하기 때문이다.

참고문헌

- 강일규·고혜원(2002). 『인적자원개발 정책 평가 체제 개발』, 한국직업능력개발원.
- 국회예산결산위원회(각 년도). 『예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』.
- 국회예산정책처(2005). 『직업능력개발사업 집행평가』.
- _____ (2006). 『일자리지원사업평가』.
- 기금운영평가단(각 년도). 『기금운영평가 보고서』, 기획예산처.
- 기획예산처. 『2006-2010년 국가재정운용계획- 노동·육아 분야』.
- 김기승·조은상·이상돈·윤성·김진영·이영(2004). 『2004년도 인적자원개발 관련 사업 투자 분석』, 한국직업능력개발원.
- 김미숙·이의규·주용국(2004). 『기업 내 인적자원개발 평가모형 연구-정부사업 참여 중소기업을 중심으로』, 한국직업능력개발원.
- 김안국·김미숙·김미란(2004). 『직업훈련 정책 평가 계량 모형 연구』, 한국직업능력개발원.
- 김형만 외(2002). 『직업훈련 평가결과를 활용한 훈련기관 DB 구축』, 한국직업능력개발원.
- _____ (2004). 『인적자원 관련 DB 및 정보인프라 효율화 방안』, 한국직업능력개발원.
- 나영선(2007). 『노동부: 직업능력개발 정책 성과 평가』, 『직업과 인력개발』, 한국직업능력개발원.
- 노동부(각 년도). 『재정사업 자율평가 결과』.
- _____ (2001). 『지식기반 경제하의 직업교육과 직업훈련의 운영 및 발전 방안』.
- _____ (2006a). 『2006년도 업무추진계획』.
- _____ (2006b). 『고용보험백서』.
- _____ (2006c). 『직업능력개발사업 현황』.
- _____ (2007). 『예산·기금운용계획 개요』.
- _____ (2007). 『제1차 평생직업능력개발 기본계획』.

- 대한민국정부(2001). 『국가인적자원개발기본계획-사람, 지식 그리고 도약』.
- _____ (2001). 『제2차 국가인적자원개발기본계획-인재강국 코리아』.
- 신영철(1997). 『이중양분선택형 질문 CVM을 이용한 한강 수질개선 편익측정』, 『환경경제연구』, 제6권 제1호, 한국환경경제학회, 171-192.
- 안중범(2006). 『우리나라 재정상황의 진단과 대책』, CFE Report No. 3, 자유기업원.
- 안중범 · 이종훈(2007). 『HRD 관련정책의 실효성 평가: 노동부 정책을 중심으로』, 성균관대학교 경제연구소 HRD센터.
- 안주엽(2006). 『정규-비정규근로자간 능력개발 기회의 격차』, 『노동리뷰』, 2006년 2월호, 한국노동연구원.
- 여성가족부(2007). 『여성인력개발종합계획』.
- 우천식 · 서중해 · 윤윤규 · 최준욱 · 김진영 · 홍영란 · 조은상(2001). 『인적자원 개발 관련 재정지원사업 분석 및 효율화 방안』, 교육인적자원부.
- 유경준(2007). 『2007년도 재정사업 심층평가보고서- 실업자직업훈련사업』, 한국개발연구원.
- 윤여인(2007). 『우리나라의 패널조사 현황과 과제』, 『직업과 인력개발』, 2007년 여름호, 한국직업능력개발원.
- 이병희 · 김동배(2004). 『기업훈련제도의 특성과 효과에 관한 연구』, 한국노동연구원
- 이영 · 김진영(2004). 『인적자원개발 관련 재정지원사업 구조 및 추이 분석』, 한국직업능력개발원.
- 이종훈(1998). 『교육훈련 바우처 및 교육훈련카드 제도 도입 실시 방안에 관한 연구』, 노동부.
- _____ (2004a). 『한국의 고용과 인적자원개발』, 명지대 금융지식연구소.
- _____ (2004b). 『취약계층 보호를 위한 고용보험 제도 개선 방안』, 『취약계층 보호정책의 방향과 과제(유경준 · 심상달 편)』, 한국개발연구원.
- 이종훈 · 전택승(2005). 『국정평가기본법하 통합적 성과관리에 대한 성과관리 전략계획 · 성과관리 시행계획 수립 및 집행방안에 대한 연구』, 국무조

정실 제출 연구보고서.

장창원·강일규·조은상·김환식(2004). 『인적자원개발(HRD) 정책의 문제점 및 발전대책』, 한국직업능력개발원.

장창원(2007). 『지식 기반 사업화에 따른 HRD 전략』, HRD 포럼, 한국직업능력개발원

정진화·최영섭(2002). 『산업경쟁력 제고를 위한 인적자원개발 방안』, 산업연구원.

채창균·강일규·김미란·반상진·이영(2002). 『인적자원개발 관련 사업 투자 분석』, 한국직업능력개발원.

황규희·정원호·김미란·이영·김진영·박상훈(2005). 『2005년도 인적자원개발 관련 사업 투자 분석: 기능대와 국·공립 전문대 공학계』, 한국직업능력개발원.

홍중호·오형나(2007). 『다중이용시설 실내공질 개선이경제적 가치 추정: 서울시 지하철역을 중심으로』, 『한국경제연구』, 제17권, 한국경제연구학회, 169-198쪽.

국가인적자원개발 종합정보망(<http://www.nhrd.net>)

노동부(<http://www.molab.go.kr>)

디지털예산회계시스템(<http://www.digitalbrain.go.kr>)

여성가족부(<http://www.mogef.go.kr>)

워크넷(<http://www.work.go.kr>)

한국고용정보원(<http://www.keis.or.kr>)

Anderson, Patricia and Bruce Meyer. "The Effects of the Unemployment Insurance Payroll Tax on Wages, Employment, Claims, and Denials", *Journal of Public Economics*, Vol.78, No.1, pp.81-106.

Angrist, Joshua, and Alan Krueger(1999). "Empirical Strategies in Labor Economics", *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, NY, Ashenfelder and Card eds.

Card, D. and A. B. Krueger(1994). "Minimum wages and employment: A

case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania”, *American Economic Review*, 84(5), 772-793.

Conley, Timothy, and Christopher Taber(2005). “Influence with ‘Difference In Differences’ with A Small Number of Policy Changes”, NBER Technical Working Paper 312.

Dynarski, Susan(2000). “Hope for Whom? Financial Aid for the Middle Class and its Impact on College Attendance”, *National Tax Journal*, Vol.53, No.3, pp.629-662.

Gruber, Jonathan, Phillip Levine, and Douglas Staiger(1999). “Abortion Legalization and Child Living Circumstances: Who is the Marginal Child?”, *The Quarterly Journal of Economics*.

Lazear, E. P.(1998). *Personnel Economics for Managers*, John Wiley & Sons.

Lalonde, Robert J.(1999). “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Policies”, (with J. Heckman and J. Smith) in *The Handbook of Labor Economics*, eds. Orley Ashenfelter and David Card, Amsterdam: North-Holland.

Lee, M. J. and Lee, S. J.(2005). “Analysis of Job-Training Effects on Korean Women”, *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 20, pp.549-562,

_____ (2008). “Sensitivity Analysis of Job-Training Effects on Reemployment for Korean Women”, *Empirical Economics*, forthcoming

Lee, M. J. and Tae, Y. H.(2005). “Analysis of Labour Participation Behaviour of Korean Women with Dynamic Probit and Conditional Logit”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 67, pp.71-91.

Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave(1989). *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Higher Education.

U.S. Department of Labor(<http://www.dol.gov>)

▣ 저자 약력

· 안종범

- 성균관대학교 경제학부 교수

· 김승보

- 한국직업능력개발원 부연구위원

HRD 관련 政策의 類型과 評價

· 발행연월일	2007년 12월 30일 인쇄 2007년 12월 31일 발행
· 발 행 인	이 원 덕
· 발 행 처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전 화: (02)3485-5000, 5100 팩 스: (02)3485-5200
· 인 쇄 처	(주)범신사 (02)720-9786
· 등 록 일 자	1998년 6월 11일
· 등 록 번 호	제16-1681호
· I S B N	978-89-8436-972-6 93370

©한국직업능력개발원

< 정가 5,000원 >