

평생직업능력개발 체제의 혁신(III)

채창균 임 언 김승보
유길상 백필규

기본연구	2010-26
보안등급	일반과제

평생직업능력개발 체제의 혁신(III)

채창균 임 언 김승보
유길상 백필규

머 리 말

고용 없는 성장이 여전히 지속되고 있는 가운데, 적극적 노동시장 정책의 중요성이 부각되고 있다. 특히 여러 가지 다양한 적극적 노동시장 정책 중 인적 자본의 축적에 기여하는 직업훈련의 중요성이 강조되고 있는 상황이다. 우리나라도 고용보험을 중심으로 실업자훈련과 재직자훈련을 지원하는 시스템을 구축하여 운영하고 있다. 하지만 그간의 여러 연구에서 확인되었던 것처럼, 우리나라의 평생직업능력개발 체제가 효율성과 형평성 측면에서 제대로 작동하고 있다고 보기 어려운 측면이 있다. 이런 상황에 비추어 볼 때, 효율성과 형평성을 제고하기 위해 우리나라의 평생직업능력개발 체제를 어떻게 혁신시킬 것인지에 대한 해답을 찾아보고자 하는 취지로 추진된 본 연구는 그 의미가 매우 크다고 할 것이다.

특히 본 연구는 지난 3년간 추진되었던 연구의 최종판이라는 점에서 의의가 더욱 크다. 지난 2년간의 연구가 주로 실증분석에 초점을 맞추어 현행 평생직업능력개발 체제의 실태와 문제점을 파악했다면, 3년차인 본 연구는 이러한 실증분석 결과를 토대로 문제가 되는 주요 이슈를 발굴해내고, 그 이슈들을 중심으로 평생직업능력개발 체제의 혁신을 위한 정책 방안을 제시하고자 하였다. 아무쪼록 본 연구를 통해 제시된 정책 제언들이 우리나라 평생직업능력개발 체제의 혁신에 도움이 될 수 있기를 기대해본다.

이 연구는 한국직업능력개발원 채창균 박사(1장, 2장, 7장)의 책임하에 추진되었으며, 본원의 임언(6장), 김승보(5장) 박사와 외부의 유길상 교수(3장, 한국기술교육대), 백필규 박사(4장, 중소기업연구원)가 원고작성에 참여하였다. 연구를 성실히 수행한 연구진의 노고를 치하한다. 자문위원으로서 이영민 교수(숙명여자대학교)의 도움도 적지 않았다. 또한 연구책임자를 도와 자료 수집과 편집

등을 성실히 수행한 본원 기세현 위촉연구원에게도 고마운 마음을 전한다.

마지막으로 이 연구 보고서에 수록된 내용은 연구진의 개인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 11월

한국직업능력개발원
원 장 권 대 봉

목 차

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적 · 1

제2절 주요 연구내용 · 3

제2장 훈련 재원의 조달 및 배분 시스템 개편

제1절 훈련 자원 조달 및 배분의 일반론 · 10

1. 기업과의 훈련비용 분담 시스템 · 10
2. 개인과의 훈련비용 분담 시스템 · 19

제2절 우리나라 훈련 자원 조달 및 배분 시스템과 재직자훈련의 문제점 · 22

제3절 훈련 자원 조달 및 배분 시스템 개편 논의에 대한 비판적 검토 · 34

제4절 훈련 자원 조달 및 배분 시스템의 개편을 위한 몇 가지 제언 · 40

제3장 실업자 훈련의 고용 연계성 강화

제1절 실업자훈련의 추진현황 · 45

제2절 실업자훈련의 문제점 · 50

1. 기존 실업자훈련체계에서의 실업자훈련의 문제점 · 51
2. 직업능력개발계좌제 훈련체계에서의 실업자훈련의 문제점 · 58

제3절 실업자훈련의 고용 연계성 강화 방안 · 65

1. 기존 실업자훈련체계에서의 실업자훈련의 고용 연계성 강화 방안 · 65
2. 직업능력개발계좌제훈련체계에서의 실업자훈련의 고용 연계성 강화 방안 · 68

제4장 중소기업의 사업주주도 직업훈련 활성화방안

제1절 중소기업 직업훈련 지원제도 · 75

제2절 중소기업 직업훈련 현황과 문제점 · 80

1. 중소기업 직업훈련 현황 · 80
2. 중소기업 직업훈련 부진원인 · 84

제3절 중소기업에서의 사업주 주도 직업훈련 활성화방안 · 92

1. 직업훈련인센티브 미스매치 대책 · 93
2. 직업훈련프로그램 미스매치 대책 · 98
3. 직업훈련정보 미스매치 대책 · 102

제5장 대학의 평생직업능력개발 기능 강화

제1절 대학 평생직업능력개발의 의의 · 107

1. 새로운 성장 패러다임과 평생직업능력개발 · 107
2. 평생학습과 평생직업능력개발 참여율 · 110
3. 대학의 평생직업능력개발 · 115

제2절 대학의 평생직업능력개발 실태 및 정책 현황 · 118

1. 대학의 직업교육·훈련의 실태와 현황 · 118
2. 대학의 평생직업능력개발 제도 및 정책 현황 · 123

제3절 대학 평생직업능력개발의 장애요인 · 132

1. 법적·제도적 미비 및 각종 규제 · 132
2. 공급자 중심의 전달체계 · 135
3. 취약한 재정구조 · 139

제4절 대학의 평생직업능력개발 기능 활성화 방안 · 143

1. 성인 학습자의 접근성 제고 · 144
2. 성인 대상 대학프로그램의 산업현장성 강화 · 146
3. 인프라 구축 확대 · 148

제6장 평생직업능력개발 정보 및 상담 인프라 확충

제1절 온라인 교육훈련 정보 인프라 · 154

1. 교육 및 훈련 온라인 정보 인프라 현황 · 154

제2절 교육 및 훈련 상담 실태 및 외국 동향 · 162

1. 교육훈련 상담 서비스의 필요성 · 162
2. 한국의 훈련상담서비스 현황 · 163
3. 유럽의 교육 및 훈련 상담 최근 동향 · 166
4. 훈련상담원 역량 관리 외국 사례 · 172

제3절 직업능력개발 정보 및 상담 실태에 관한 초점집단면접(FGI, Focus Group Interview) 결과 · 176

1. FGI 개요 · 176
2. 온라인 정보인프라에 대한 의견 · 177
3. 훈련 상담 현황 및 개선 사항 · 180

제4절 주요 정책 제언 · 183

1. 직업능력개발 정보 및 상담 체제 주요 현황 및 문제점 · 183
2. 직업능력개발 정보 및 상담 인프라 확충 방안 · 186

제7장 결론

Summary · 197

참고문헌 · 199

〈표목차〉

- <표 2-1> 기업주의 재직자훈련 지출 수준(임금 대비 %) · 13
- <표 2-2> 중소기업을 위한 다양한 훈련 재원 조달 시스템 · 19
- <표 2-3> 개인과의 훈련비용 분담 시스템 · 21
- <표 2-4> 고용보험요율(임금총액 대비 %) · 23
- <표 2-5> 고용보험 적용 현황 및 추이 · 24
- <표 2-6> 규모별 고용보험 가입률 · 24
- <표 2-7> 지원 대상별 훈련 지원의 연도별 추이 · 25
- <표 2-8> 임금근로자의 특성별 교육훈련참여율(각년도 8월 기준) · 29
- <표 2-9> 기업규모별 교육훈련비(2008년) · 30
- <표 2-10> EU 12개국의 기업규모별 노동비용대비 교육훈련비의 비중(1993년) · 30
- <표 2-11> 기업규모별 재직자훈련 참여현황과 보험료 수혜율 추이 · 32
- <표 2-12> 규모별 재직자직업능력개발사업 참여 변화 · 33
- <표 2-13> 기업규모별 교육훈련 실시 여부(향상훈련) · 38
- <표 2-14> 직업훈련을 실시하지 않는 이유(기업규모별) · 39
- <표 2-15> 중소기업의 훈련 참여 제약 요인 · 43

- <표 3-1> 실업자훈련의 종류별 현황 · 48
- <표 3-2> 실업자훈련의 훈련대상별 훈련실시 추이 및 계획 · 49
- <표 3-3> 실업자훈련의 취업률 추이 · 50
- <표 3-4> ‘민간훈련기관이 훈련생을 모집하는 과정에서 훈련수강과 취업이 상대적으로 용이할 것으로 예상되는 수강신청자를 우선적으로 선발하는 경향이 있다’는 의견에 대한 민간훈련기관장의 동의 여부 · 55
- <표 3-5> ‘정부의 지원을 받는 실업자훈련의 경우 직업훈련기관이 정부에 제출하는 각종 서류의 양과 내용은 적정하다고 생각하는 가’에 대한 민간훈련기관장의 의견 · 57

- <표 3-6> 기존 실업자훈련과 직업능력개발계좌제의 비교 · 60
- <표 3-7> 계좌제훈련 수료자의 취업률 · 60
- <표 3-8> 기존 실업자훈련과 계좌제훈련의 훈련단가 비교 · 63

- <표 4-1> 성인(25~64세) 직업능력개발 참여율 국제비교 · 73
- <표 4-2> 1인당 부가가치 생산성으로 본 중소기업의 경쟁력(제조업) · 74
- <표 4-3> 직업능력개발사업 예산 현황 · 77
- <표 4-4> 직업능력개발사업 지원 대상 및 지원내용 · 78
- <표 4-5> 직업능력개발사업의 중소기업 우대지원제도 · 79
- <표 4-6> 중소기업 규모별 교육·훈련 실시여부 및 교육·훈련 형태 · 80
- <표 4-7> 기업 규모별 1인당 훈련시간 및 훈련비용(2008년 기준) · 81
- <표 4-8> 직업훈련의 필요성 · 82
- <표 4-9> 근로자 직업능력개발 참여율 · 82
- <표 4-10> 고용보험료 수혜율 · 83
- <표 4-11> 직급별 직업훈련 실시비율 · 83
- <표 4-12> 직업훈련을 실시하지 않는 이유 · 84
- <표 4-13> 직업훈련 미실시 사유 · 85
- <표 4-14> 훈련기관 주체별 선호도 · 88
- <표 4-15> 정부지원제도 개선 필요사항 · 90
- <표 4-16> 제공되는 정보가 훈련실시 여부 결정하는데 충분했는지? · 91
- <표 4-17> 해당 직업훈련이 목적인 기술 등의 성공적 습득에 대한 평가 · 92

- <표 5-1> 전 산업의 산출증가율과 기여요인 분석('81~'05) · 109
- <표 5-2> 우리나라 평생학습 참여율 · 111
- <표 5-3> 평생학습 유형별 참여수요와 실제 참여율 비교 · 113
- <표 5-4> 학위와 관련한 성인의 평생학습 현황(2008~2009) · 114
- <표 5-5> 평생학습 참여와 소득 증대 · 115

- <표 5-6> 전문대학 및 고등교육기관의 졸업자 수 및 취업률 · 119
- <표 5-7> 전문대 및 대학 졸업자의 대기업 취업 비중 · 120
- <표 5-8> 100대 기업 취업자 현황 · 120
- <표 5-9> 산업대학 신입생 편입생 수 · 121
- <표 5-10> 원격대학 현황 · 122
- <표 5-11> 원격대학(대학과정) 신입생 계열별 현황 · 123
- <표 5-12> 대학 부설 평생교육원 설치 현황 · 124
- <표 5-13> 대학(원)부설 평생교육원(2009) · 125
- <표 5-14> 학점은행제 및 독학사 학위수여자 현황 · 126
- <표 5-15> 학점은행제 운영 대학기관 수 · 126
- <표 5-16> 국내 대학교의 시간제등록생의 모집, 지원 및 선발 현황 · 128
- <표 5-17> 연도별 시간제 등록생 학점은행제 등록 현황 · 128
- <표 5-18> 연도별 계약학과 개설 현황 · 129
- <표 5-19> 대학기관별 계약학과 개설 현황(2008년도) · 130
- <표 5-20> 평생학습 중심대학 추진 현황 · 131
- <표 5-21> 권역별 직업중심대학 추진 현황 · 132
- <표 5-22> 고등교육법 및 관련 시행령에 의한 규제 실태 · 135
- <표 5-23> 대학별 고용보험환급 교육훈련 현황 · 137
- <표 5-24> 고용보험기금 참여 대학기관 현황 · 138
- <표 5-25> 대학 및 대학의 평생교육시설 계좌제 참여 현황 · 138
- <표 5-26> 실업자훈련 훈련기관현황 · 138
- <표 5-27> 직업능력개발사업 고용보험기금관련 예산현황('08년~'10년) · 140
- <표 5-28> 사립 고등교육기관의 운영수입대비 수강료 수입(2007 결산) · 141
- <표 5-29> 사립대학의 재정구조 · 141
- <표 5-30> 평생학습 중심대학 추진 현황(교육과학기술부) · 142
- <표 5-31> 권역별 직업중심대학 추진 현황(고용노동부) · 142

- <표 6-1> 평생학습 정보접근률 · 152
- <표 6-2> 교육 및 훈련 온라인 정보 사이트(국가 수준) · 155
- <표 6-3> 지역수준의 직업훈련정보망(서울시 사례) · 156
- <표 6-4> 직업능력지식포털에서 안내하고 있는 정부 부처별 사업 · 160
- <표 6-5> 호주 진로개발 실무자 역량 가이드라인 · 175
- <표 6-6> 초점집단면접조사 개요 · 176

[그림목차]

[그림 1-1] 직업훈련의 주요 영역과 핵심 이슈 · 5

[그림 2-1] 성별 재직자훈련 참여비율 · 26

[그림 2-2] 연령별 재직자훈련 참여비율 · 27

[그림 2-3] 학력별 재직자훈련 참여비율 · 28

[그림 2-4] 교육훈련참여율의 특성별 격차 국제비교 · 34

[그림 4-1] 직업능력개발 사업체계 · 76

[그림 4-2] 표준훈련비 제도의 문제점 · 89

[그림 4-3] HRD-Net의 개요 · 103

[그림 5-1] 우리나라 성인 인구의 학력구성 추이 · 108

[그림 5-2] 성인의 평생학습 참여율과 1인당 GDP(1996~2004) · 110

[그림 5-3] 성인의 평생학습 참여율과 1인당 GDP, 2000년 · 112

[그림 5-4] 직업관련 비형식교육 참여율 비교(%) · 113

[그림 6-1] 직업능력개발 정보 및 상담 인프라 구조 · 187

【요약】

1. 연구 개요

직업훈련, 즉 평생직업능력개발의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 직업훈련을 통해 근로자의 고용가능성을 높임으로써 사회통합력을 제고하는 한편으로, 기업의 생산성 및 경쟁력 제고를 통해 지속가능한 성장을 뒷받침할 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 우리나라의 경우 이러한 직업훈련이 효율성이나 효과성 측면에서 얼마나 가시적인 성과를 거두었는지에 대해서는 아직 확실하게 언급할 수 있는 부분이 많지 않다. 여러 평가 연구 결과들이 서로 다른 엇갈린 결론을 제시하고 있기 때문이다.

또한 직업훈련 체제를 평가하는 또 다른 중요 기준인 형평성 측면에서 우리나라의 시스템은 만족스럽지 못한 결과를 보이고 있다는 것이 대체적인 중론이다. 실업자 훈련의 경우 취약계층이건 그렇지 않건 간에 실업자라면 똑같은 시스템의 적용을 받아 동일한 지원을 받아왔다는 점에서 우리나라의 실업자 훈련은 형평성 제고와 반대로 가는 측면이 강했다. 재직자훈련의 경우에도 보험원리의 지나친 강조에 따라 사업주를 통해 주로 훈련이 실시되었던 까닭에, 기업내에서 상대적으로 취약한, 따라서 능력개발이 절실한 근로자 계층이 훈련으로부터 소외되는 상황이 빚어졌다. 또한 대기업에 비해 중소기업의 훈련 참여가 매우 미진하여, 정부가 중소기업에게서 재원을 조달해서 대기업 훈련을 지원하는 거꾸로 된 정책을 펼치고 있다는 비판도 받아야만 했다.

이러한 문제 상황은 평생직업능력개발의 취지 달성을 위해서는 보다

더 근본적이며 적극적인 제도적 개선이 필요함을 시사하는데, 본 연구는 바로 이러한 필요성에 부응하고자 하는 취지에서 진행되었다.

본 연구는 2008년 이후 3개년 연구로 추진된 평생직업능력개발 체제 혁신 관련 연구의 종합 연구이다. 이미 이 연구의 전 단계 연구로 나영선 외(2008)과 최영섭 외(2009)에서 우리나라 평생직업능력개발 체제의 주요 이슈에 대해 구체적이고도 엄밀한 실증분석을 진행한 바 있으며, 본 연구에서는 최영섭 외(2009) 등에서 밝혀진 주요 실증 분석 결과를 토대로, 훈련재원의 조달 및 배분 시스템, 실업자훈련, 재직자훈련, 훈련기관, 훈련인프라 등 5가지 직업훈련시스템의 주된 영역을 중심으로 각 영역별로 가장 문제가 되는 핵심 이슈를 선정하였으며, 이렇게 선정된 이슈들을 중심으로 현행 시스템을 혁신할 수 있는 정책 대안을 종합적, 구체적으로 모색해보았다.

훈련 재원의 조달 및 배분시스템의 경우 형평성 제고 문제가 중요한 것으로 판단하여, 이 문제를 중심으로 훈련재원의 조달 및 배분 시스템의 개편문제를 논의하였다. 실업자훈련과 관련해서는 훈련이수자의 효과적 취업이 무엇보다 중요한 것으로 판단하여, 주로 고용연계성 강화 관점에서 실업자훈련의 개편 문제를 살펴보았다. 재직자훈련의 경우에는 중소기업에서 훈련이 활성화되어 있지 못한 것이 가장 큰 문제이므로, 중소기업에서의 훈련 활성화 방안이 중점적으로 검토되었다. 훈련기관과 관련해서는 양질의 훈련을 제공할 수 있는 훈련기관의 확충이 중요하며, 이를 위해서는 대학의 직업훈련 참여가 필요하다는 인식에 기초하여, 대학의 직업훈련 참여 활성화 문제를 집중적으로 논의하였다. 끝으로 훈련인프라와 관련해서는 훈련참여자들에게 적절한 훈련 정보를 제공하고, 충실한 상담 기회를 보장해주는 것이 훈련의 성과 제고 등의 측면에서 매우 긴급하다고 판단하였기 때문에, 이 문제를 중심으로 논의를 전개하였다.

2. 주요 정책 제언

먼저 훈련 재원의 조달 및 배분시스템과 관련한 주된 논의 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 기존 levy 시스템을 폐지하자는 주장의 근거가 아직 충분히 축적되지 않았다고 판단하여, 일단은 levy 시스템의 보완 관점에서 논의를 전개하였다. 현재 levy 시스템의 가장 큰 문제점은 훈련의 형평성이 미흡하다는 점에 있기 때문에, 주로 훈련의 형평성을 높이는 쪽에 초점을 두고 정책 대안을 제시하였다.

둘째, 훈련의 형평성 제고를 위해 근로자 개인에 대한 지원을 현재보다 더욱 확대해야 함을 강조하였다. 이 때 취약계층에게 활용도가 낮을 수밖에 없는 대부제도보다는 바우처 형태의 지원을 더욱 확대할 필요성이 있으며, 동시에 훈련에 대한 정보 제공 및 훈련 상담의 활성화가 매우 중요하다고 지적하였다.

셋째, 중소기업의 훈련 활성화를 위해 현행 levy 시스템의 틀 내에서 중소기업 대상의 대부제도나 보조금 제도를 운영함으로써 중소기업의 훈련에 대한 거부감이나 훈련의 편익에 대한 무지를 극복해나갈 필요가 있다고 보았다. 특히 중소기업 대상의 심층적인 훈련 컨설팅 제공이나 중소기업 경영자 대상 교육훈련 기회 제공 등도 중요하다고 지적하였다. 이렇게 중소기업에 대한 지원을 강화할 경우 불가피하게 중소기업에게 지출되는 재원의 증가를 수반하게 되는데, 이 문제는 예산의 추가 투입보다 대기업에 대한 지원 감축을 통해 해결하는 것이 다른 나라들의 사례 등에 비추어 더 적절할 것으로 판단하였다.

실업자훈련의 고용연계성 강화를 위한 정책 제언을 기존 실업자훈련체

계와 직업능력개발계좌제훈련체계로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

먼저 기존 실업자훈련체계에서는 첫째, 실업자훈련시장에서의 ‘크리밍’ 및 ‘파킹’ 현상이 최소화되도록 실업자훈련의 지원대상자를 분명히 하고, 개별 훈련대상자의 취약성 정도에 따라 훈련비용 지원을 차등화해야 한다. 둘째, 훈련성과 보너스의 비중을 현행 10% 수준에서 20~30% 수준으로 상향조정 하고, 민간훈련기관에 대한 위탁기간을 현재의 1년 단위에서 3년 정도의 장기간으로 바꾸는 등 실업자훈련의 질 제고를 위한 제도적 장치를 강화해야 한다. 셋째, 실업자에게 고용서비스와 훈련서비스는 물론 훈련수강 중의 생계지원까지 연계된, 고용-훈련-복지 연계의 맞춤형 종합서비스를 제공하는 것이 필요하다. 넷째, 실업자훈련 실시과정에서의 거래비용의 최소화를 위해 훈련기관의 성과평가지표로서 가급적 객관화된 계량지표를 활용하며, 우수 훈련기관에 대해 신고만으로 훈련과정을 운영하게 하는 등의 조치가 필요하다.

직업능력개발훈련계좌제 훈련체계에서는 첫째, 희망자가 신청만 하면 계좌를 발급해주는 방식을 탈피하여 실업자에 대한 고용서비스 제공 과정에서 직업훈련의 필요성을 진단하여 가장 취약한 실업자부터 우선적으로 계좌를 발급해주는 시스템을 구축해야 한다. 둘째, 훈련비용의 직종별 차등화를 더욱 확대하고, 계좌발급을 인력수급과 연계하여 인력과잉 직종에 대한 계좌발급을 억제하여야 한다. 셋째, 계좌제훈련의 훈련비용 적정성에 대한 판단을 위해 전문기관이 훈련기관을 표본추출하여 지속적으로 모니터링하고 평가할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 넷째, 훈련기관과 훈련과정의 질을 일정 수준 이상 유지하기 위해서는 너무 많은 훈련기관이 계좌제훈련에 참여하는 것 보다는 경쟁력 있는 훈련기관과 훈련과정만이 계좌제훈련에 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

사업주주도 교육훈련의 활성화 방안과 관련해서는, 특히 교육훈련이 활성화되어 있지 않은 중소기업을 중심으로 논의를 전개하였다. 중소기업에서의 교육훈련을 활성화하기 위한 핵심 방안으로 본 연구에서는 ‘인력육성형 중소기업’ 지정 방안을 검토하였으며, 아울러 ‘인력육성형 중소기업’을 중심으로 중소기업 인력지원의 제도와 정책을 전면 개편하는 방안을 제시하였다. 그 주된 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘인력육성형 중소기업’을 중심으로 한 업종별 협회의 구성을 통해 인력육성 노하우의 공유 및 산업별 중소기업의 인력수요를 집약하고, 인력확보와 육성의 중요한 방법 중의 하나인 산학협력을 인력육성의 의지와 노하우가 있는 ‘인력육성형 중소기업’ 중심으로 이루어지도록 한다.

둘째, ‘인력육성형 중소기업’의 근무경력이 학력이나 대기업 근무경력보다 수익률이 높도록 하여 우수인력의 중소기업 유입을 촉진하고 학력인플레이를 완화하도록 한다.

셋째, 이와 함께 시장친화적 방향으로 교육훈련서비스 공급시스템을 정비하는 노력도 필요하다. 중소기업에서의 교육훈련이 활성화되기 위해서는 교육훈련서비스의 수요자인 기업에 대한 지원뿐만 아니라 공급자인 교육훈련기관의 서비스가 양적, 질적으로 수요자의 기대에 부응할만한 수준으로 공급될 수 있어야 한다. 이를 위해 훈련단가를 정하고 물량배정방식으로 이루어지고 있는 현행 교육훈련서비스 공급시스템을 전면 개편하여 가격규제를 폐지하고 교육훈련산업에 시장원리를 전면 도입할 필요가 있다.

대학의 평생직업능력개발 참여 확대를 위해서는 평생직업교육 부문이 고등교육기관의 특정분야나 주변적 영역이 아니라 고등교육기관의 중심적 기능으로 작동할 수 있도록 하는 관점에서 학사제도의 각종 규제 문제

를 전반적으로 재검토하고 혁신하여야 하며, 이와 관련된 인프라의 구축을 지원할 필요가 있다. 이런 관점에서 주요 정책대안들을 요약해서 제시하면 다음과 같다.

첫째, 시간제 등록과 정규등록 학생 간 차별을 철폐해나가고, 대학등록금의 ‘학기당 등록제’를 ‘학점당 등록제’로 전환할 수 있도록 하는 등의 정책적 개입이 요청된다.

둘째, 사전학습 및 경험학습 인정체계의 구축을 통해 성인 학습자의 대학교육에 대한 접근성을 제고하는 것도 매우 중요하다고 할 것이다.

셋째, 대학별 ‘교육’ 업적 평가부분에 직업교육·훈련과 관련한 평가항목 및 성인프로그램 개설·운영 실적 등을 강조하는 정책도 요구된다.

넷째, 산업체 근무경력이 있는 교수진의 채용을 확대하고, 대학교수와 산업체 인사가 함께 수업 및 현장실습을 운영하는 협력수업(co-teaching) 등의 활성화를 정책적으로 지원할 필요가 있다.

다섯째, 대학이 정규학위과정 외 자격증 과정, 단기연수 및 단기강좌 등의 비정규과정을 다양하게 제공하도록 유도하며, 정규과정 학생들에게도 그 문호를 개방하는 문제를 적극 고려하여야 한다.

여섯째, 현재 관련 부처의 대학 평생교육·훈련 프로그램에 대한 예산이 매우 미미한 상황이므로, 이를 적극적으로 확대하는 문제에 대한 고민이 필요하며, 정부의 재정 지원도 평생직업교육·훈련 과정이 대학의 부수적·추가적 영역이 아니라 중심적 영역이 되는 대학의 등장을 돕는 식으로 추진되어야 할 것이다. 또한 고용보험기금을 대학에 지원할 경우 기존의 훈련단가 지원방식이 아닌 프로젝트 파이낸싱 방식 등을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

평생직업능력개발 정보 인프라의 확충을 위해 제안된 정책 대안들은

다음과 같이 요약된다.

첫째, 최근 직업능력개발지식포털이 개통되는 성과가 있었지만 지자체 수준의 정보 미포함, 부처의 지원 사업이 아닌 평생학습 관련 정보의 부재 등의 문제에서 확인할 수 있는 것처럼 교육 및 훈련 정보의 통합성을 더욱 제고할 필요가 있다.

둘째, 다양한 주체에 의해 생성된 정보를 통합하는 것과는 별개로 교육 훈련과 관련된 다양한 차원의 정보들(예컨대, 직업정보, 자격정보, 개인정보)을 통합적으로 제공하는 것이 필요하다.

셋째, 교육 및 훈련 프로그램 정보의 최신성, 신뢰성을 확보해야 하며, 보다 포괄적인 정보 제공을 통해 이용자들의 선택을 실질적으로 지원할 수 있어야 한다.

넷째, 상대적으로 인터넷 이용이 어려운 취약계층에 대한 배려 차원에서, 이들의 정보에 대한 접근성을 제고하기 위해 영국의 LearnDirect나 독일의 Telephone-Hotline과 같은 전화상담 서비스를 제공할 필요가 있다.

다섯째, 훈련 상담원의 업무 체계 변화, 전문성 제고, 근로조건 개선 등을 전제로, 교육훈련 프로그램 선택을 위한 전문적인 면대면 상담이 제공될 필요가 있다. 특히 이런 서비스는 독자적인 정보탐색 및 의사결정이 어려운 집단에 대해 우선적으로 제공되어야 한다.

여섯째, 교육 및 훈련정보 상담 기능을 고용안정센터에만 한정하지 말고, 지역 주민의 높은 접근성, 지역내 학습훈련 정보 획득의 용이성 등과 같은 이점을 지닌 지자체의 주민센터(혹은 복지관)에서도 오프라인 원스톱 창구로서 그 기능을 수행할 수 있도록 하는 문제를 적극 검토할 필요가 있다.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

직업훈련, 즉 평생직업능력개발의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 직업훈련은 매우 중요한 적극적 노동시장 정책 수단이다. 실업자훈련은 실업에 따른 충격완화와 소득보전 등을 통해 사회적 안전망으로 기능하며, 실업기간 중 발생할 수 있는 인적자본의 손실을 방지하고 이를 보전·개발함으로써 안정적인 일자리로의 재취업을 촉진하는 역할을 수행한다. 재직자 훈련의 경우 기업내 근로자의 숙련수준을 높여 기업의 생산성이나 수익성이 제고되고, 결과적으로 기업의 고용을 유지·확대하는 데 기여할 것으로 기대된다.

다시 말하자면, 직업훈련을 통해 근로자의 고용가능성을 높임으로써 사회통합력을 제고하는 한편으로, 기업의 생산성 및 경쟁력 제고를 통해 지속가능한 성장을 뒷받침할 수 있을 것으로 기대된다.

주요 선진국들이 직업훈련을 중시하고, 여기에 대한 투자를 강조해 온 것도 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 우리나라의 경우에도 평생직업능력개발체제는 그동안 많은 실업자와 재직근로자들의 인적자본축적에 도움이 되는 다양한 직업훈련 기회를 제공해 왔다.

그러나 이러한 직업훈련이 효율성이나 효과성 측면에서 얼마나 가시적인 성과를 거두었는지에 대해서는 아직 확실하게 언급할 수 있는 부분이 많지 않다. 여러 평가 연구 결과들이 서로 다른 엇갈린 결론을 제시하고 있기 때문이다.

실업자훈련에 대해 채창균 외(2008)에서는 취업가능성 제고나 소득 증가 효과 등의 측면에서 훈련의 긍정적 효과가 제한적임을 보인 반면, 이병희 외(2009)는 실업자훈련의 취업성고가 단기적으로는 잘 나타나지 않지만 1년 이후부터 가시화되는 것으로 분석하였다.

재직자훈련의 경우 김안국(2002), 이병희·김동배(2004), 노용진·정원호(2006)에서는 기업 교육훈련의 긍정적 생산성 효과가 확인되고 있는 반면, 노용진·채창균(2009)에서는 교육훈련의 수익성 효과가 지지되지 않았으며 생산성 효과에 대해서는 부분적으로만 지지되었다.

이렇게 직업훈련의 긍정적 효과에 대한 공유된 결론이 아직 부재한 것은 직업훈련의 효과에 대한 평가 연구 자체가 충분히 축적되어 있지도 않았고, 이러한 평가를 가능하게 하는 자료의 구축 등이 미흡한 때문이기도 하지만, 어떤 의미에서는 현행 직업훈련체제의 문제점이 여전히 적지 않게 존재한다는 방증일 수 있다.

또한 직업훈련 체제를 평가하는 또 다른 중요 기준인 형평성 측면에서 우리나라의 시스템은 만족스럽지 못한 결과를 보이고 있다는 것이 대체적인 중론이다. 실업자 훈련의 경우 취약계층이건 그렇지 않건 간에 실업자라면 똑같은 시스템의 적용을 받아 동일한 지원을 받아왔다는 점에서 우리나라의 실업자 훈련은 형평성 제고와 반대로 가는 측면이 강했다. 재직자훈련의 경우에도 보험원리의 지나친 강조에 따라 사업주를 통해 주로 훈련이 실시되었던 까닭에, 기업 내에서 상대적으로 취약한, 따라서 능력개발이 절실한 근로자 계층이 훈련으로부터 소외되는 상황이 빚어졌다. 또한 대기업에 비해 중소기업의 훈련 참여가 매우 미진하여, 정부가 중소기업에게서 재원을 조달해서 대기업 훈련을 지원하는 거꾸로 된 정책을 펼치고 있다는 비판도 받아야만 했다.

물론 이런 문제점을 완화하기 위해 그동안 평생직업능력개발체제의 혁신 노

력이 지속되어 왔다. 실업자 훈련에 직업능력개발계좌제를 도입하고, 취약계층 대상 고용연계형 사업을 추진하며, 재직자 훈련에 중소기업 우대 지원 조치 및 현장훈련 지원/훈련 컨설팅 도입 등을 시도하고 있는 것이 그 예이다. 또한 산업별 인적자원개발 협의체, 노사공동훈련 등 훈련공급 주체의 다양화를 도모하고 있고, 지역별 훈련수요조사 실시, HRD-net 개편 등을 통해 훈련 정보 인프라의 개선을 추진하고 있다.

그러나 평생직업능력개발의 취지 달성을 위해서는 보다 더 근본적이며 적극적인 제도적 개선이 필요하다. 본 연구는 바로 이러한 필요성에 부응하고자 하는 취지에서 진행되었다.

본 연구는 2008년 이후 3개년 연구로 추진된 평생직업능력개발체제 혁신 관련 연구의 종합 연구이다. 본 연구에서는 기존의 연구 성과를 전제로 평생직업능력개발체제 혁신에 대한 정책 대안의 종합적 구체화를 추진하고자 한다. 이미 이 연구의 전 단계 연구로 나영선 외(2008)과 최영섭 외(2009)에서 우리나라 평생직업능력개발체제의 주요 이슈에 대해 구체적이고도 엄밀한 실증분석을 진행한 바 있으며, 본 연구에서는 나영선 외(2008)과 최영섭 외(2009)에서 밝혀진 주요 실증 분석 결과를 토대로 평생직업능력개발체제의 혁신과 관련하여 중요하다고 판단되는 분야(또는 이슈)를 선정하고, 그 분야를 중심으로 현행 시스템을 혁신할 수 있는 정책 대안을 종합적, 구체적으로 모색해볼 것이다.

제2절 주요 연구내용

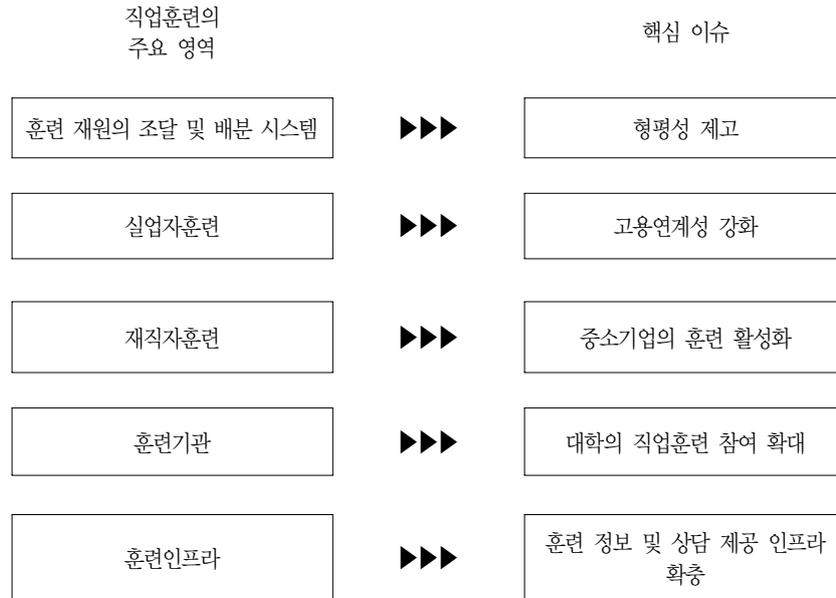
직업훈련은 실업자훈련과 재직자훈련으로 구분되며, 효과적이고 효율적인 직업훈련이 이루어지기 위해서는 직업훈련을 지원하는 훈련인프라가 적절히 구축되어야 한다. 또한 질적으로 우수하며 양적으로 충분한 훈련기회가 훈련기관으로부터 제공될 수 있어야 한다. 나아가 훈련재원을 조달하고 배분하는 시스

템이 적절해야 사회적으로 바람직한 수준까지 훈련이 제공되고, 훈련 제공의 형평성이 확보될 수 있는 만큼, 훈련재원의 배분 및 조달 시스템의 중요성이 매우 크다.

이런 점에서 본 연구는 훈련재원의 조달 및 배분 시스템, 실업자훈련, 재직자 훈련, 훈련기관, 훈련인프라 등 5가지 직업훈련시스템의 주된 영역을 중심으로 각 영역별로 가장 문제가 되는 핵심 이슈를 선정하였다. 이슈의 선정 과정에는 본 연구를 위한 사전 실증분석 연구의 성격을 띠는 최영섭 외(2009)를 비롯한 직업훈련에 대한 기존의 실증연구 결과를 적극적으로 고려하였으며, 이렇게 선정된 이슈들을 중심으로 정책 대안 수립을 위한 연구를 추진하였다. 각 영역별 핵심 이슈는 [그림 1-1]에 제시된 바와 같다.

먼저 훈련 재원의 조달 및 배분시스템의 경우 형평성 제고 문제가 중요한 것으로 판단하여, 이 문제를 중심으로 훈련재원의 조달 및 배분 시스템의 개편문제를 논의하였다. 실업자훈련의 경우에는 훈련이수자의 효과적 취업이 무엇보다 중요한 것으로 판단하여, 실업자훈련의 개편 문제를 주로 고용연계성 강화 관점에서 검토하였다. 재직자훈련의 경우 중소기업의 훈련 참여가 제약되어 있는 것이 가장 큰 문제이므로, 중소기업에서의 교육훈련 활성화 방안을 주로 살펴보았다. 훈련기관과 관련해서는 양질의 훈련을 제공할 수 있는 훈련기관의 확충이 중요하며, 이를 위해서는 대학의 직업훈련 참여가 필요하다는 인식에 기초하여, 대학의 직업훈련 참여 활성화 문제를 집중적으로 논의하였다. 끝으로 훈련인프라와 관련해서는 훈련참여자들에게 적절한 훈련 정보를 제공하고, 충실한 상담기회를 보장해주는 것이 훈련의 성과 제고 등의 측면에서 매우 중요하다고 판단하였기 때문에, 이 문제를 중심으로 논의를 전개하였다.

[그림 1-1] 직업훈련의 주요 영역과 핵심 이슈



각 이슈별로 보다 구체적인 연구 내용을 제시하면 다음과 같다.

먼저 2장에서는 훈련 자원 조달 및 배분시스템의 개선 문제를 검토해보았다. 보다 구체적으로는 현행 levy-grant 시스템의 문제점을 분석하여, 이를 어떤 식으로 바꾸어가야 할 지에 대해 고민해 본 것이다. 여기에서는 levy-grant 시스템의 문제가 훈련의 양적 확대를 제약하는 측면에 있다기보다는, 근로자간 또는 기업간 배분과 관련된 형평성 문제에 있는 것으로 파악하고, 이를 개선하기 위한 대안 제시를 시도해보았다. 특히 대안 제시 시 개별 근로자나 중소기업들의 참여를 유도할 수 있는 시스템을 어떻게 설계할 것인지에 중점이 두어졌다.

3장에서는 실업자훈련의 혁신 문제에 대해 고민해보았다. 실업자훈련 혁신의 방향은 실업자훈련의 고용연계성을 강화하는 것이다. 이를 위해 기존 실업자훈련 및 향후 전면적으로 도입될 직업능력개발계좌제로 운영되는 실업자훈련의

문제점을 분석했다. 이러한 분석결과를 토대로 정부 지원 실업자훈련의 목표효율성을 강화하고, 다시 말해 정부가 실업자훈련을 통해 훈련을 실시하고자 하는 대상자 집단의 정부 지원 실업자훈련에 대한 참여도를 높이고, 고용서비스 및 산업수요와의 연계성을 높이며, 실업자훈련의 효과적 실시를 지원하기 위한 관련 인프라를 어떻게 구축할 것인지에 대해 구체적으로 고민해 보았다.

4장에서는 사업주주도 교육훈련의 활성화 방안을 검토하는데, 그 초점은 중소기업에 있다. 중소기업의 경쟁력 제고와 중소기업 근로자의 고용가능성 제고, 그리고 이를 통한 양극화 개선, 중소기업의 해묵은 숙제인 인력수급의 미스매치, 최근 심각한 문제로 부각되고 있는 일자리 창출 등 우리나라 경제의 핵심 현안의 해결의 열쇠는 중소기업의 인력육성에 달려 있지만, 이러한 인력육성의 중요성에도 불구하고 현실의 중소기업에서의 직업능력개발은 미흡한 상태에 있다. 그 이유는 업무에서 훈련이 불필요하거나 교육훈련참여에 따른 업무부담이나 비용부담이 큰 것이 가장 큰 요인이지만 이와 함께 훈련단가와 훈련방식 등을 정부가 지정하고 훈련물량을 훈련기관에 배정하는 현행 훈련공급시스템이 시장의 요구와 부합되지 않는 점도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이러한 문제점을 해소하고 중소기업에서 사업주 훈련을 활성화하기 위해서는 인력육성투자의 직접비용과 기회비용을 능가하는 수준의 투자수익을 기대할 수 있는 제도의 설계가 필요하다. 이러한 제도로써 본 연구에서는 ‘인력육성형 중소기업’ 지정 방안을 검토한다. 아울러 ‘인력육성형 중소기업’을 중심으로 중소기업 인력지원의 제도와 정책을 전면 개편하는 방안을 제시한다.

5장에서는 지식기반경제의 핵심 인력양성 시스템인 대학 부문이 평생직업능력개발에서 충분히 활용되지 못하는 상황을 타개하기 위한 방안을 모색해보았다. 대학이 평생직업능력개발에 소극적인 것에는 대학 내부의 문제 뿐만 아니라, 대학의 변화를 효과적으로 유도해내기 위한 정책 접근에서의 문제도 존재한다고 보고, 그 실태를 파악했으며, 이러한 실태 파악에 기초하여 성인 학습자의 대학에 대한 접근성 제고, 성인 대상 대학프로그램의 산업현장성 강화, 인프라 구축 확대 등의 측면에서 보다 실효성 있는 정책 대안을 정리해보았다.

6장에서는 평생직업능력개발을 위한 훈련 정보 인프라의 확충 방안에 대해 검토해보았다. 훈련에 대한 충실한 정보 제공은 훈련참여자의 ‘알고하는 선택 (informed choice)’을 가능하게 함으로써 훈련의 효율성과 효과성을 높이는 중요한 수단인 반면, 우리나라의 경우 아직 이런 측면에서 미흡한 점이 적지 않은 만큼, 정보 인프라 확충의 중요성이 대단히 크다고 판단했기 때문이다. 이 장에서는 외국 동향 검토, 정보 제공 및 상담 관련 관계자(훈련상담원, 훈련제공기관 운영자, 훈련상담 이용자) 대상 FGI 등을 통해 우리나라의 훈련 관련 정보 인프라의 실태와 문제점을 분석하고 훈련 정보 인프라의 확충방안을 보다 구체적으로 모색해보았다.

제 2 장

훈련 재원의 조달 및 배분 시스템 개편

우리나라의 훈련 자원 조달 시스템은 levy-grant 방식에 해당된다. 급여세 (Payroll Tax) 형태로 재원을 조달한 후 기업이 실시한 훈련에 대해 환급금을 지급해주는 방식이다. 이러한 훈련 자원 조달 시스템은 시장실패에 기인하는 훈련에 대한 과소투자 문제로 인해 불가피한 것으로 인식되어져 왔다. 그러나 최근 들어 적어도 대기업의 경우 시장실패의 가능성이 크지 않다는 주장이 제기되었고(유경준 외, 2008; 유경준, 2009), 중소기업이나 취약계층의 훈련참여가 여전히 제약되고 있는 것에서 확인할 수 있는 훈련 참여의 형평성 저하 문제가 levy-grant 시스템의 속성상 불가피한 측면도 있어, 현행 훈련참여 시스템의 개편 문제에 대한 논의가 등장하기 시작하였다(한국노동경제학회, 2008; 강순희, 2010).

하지만 이들 논의는 아직은 주장의 수준에 머무르고 있는 측면이 강해, 좀 더 면밀하게 훈련 자원 조달 시스템의 개편 문제를 고민할 필요성이 있다. 이 장은 이러한 필요성에 부응하여, 현행 우리나라의 훈련 자원 조달 시스템의 적절성을 판단해보고, 보다 바람직한 대안을 모색해보는 것을 그 목적으로 한다.

이를 위해 먼저 1절에서 훈련 자원 조달의 일반론을 정리한다. 2절에서는 우리나라의 현행 훈련 자원 조달 시스템의 적절성에 대해 검토할 것이다. 이러한 논의를 전제로 3절에서 최근 제기된 대안들의 타당성을 살펴보고, 4절에서 보

다 바람직한 대안을 모색해보기로 한다.

참고로 여기에서 검토하는 훈련은 실업자훈련까지 포괄하는 것이 아니며, 주로 재직자 대상 훈련에 초점을 맞추어 논의를 진행하게 될 것이다.

제1절 훈련 자원 조달 및 배분의 일반론

훈련비용을 누가 부담해야 하는지에 대해서는 오랫동안 논란이 있어왔다. 가장 분명한 해결책은 훈련의 혜택을 받는 사람들이 훈련비용을 부담하는 것이다. 하지만 이것이 말처럼 간단하지는 않다. 훈련의 혜택을 측정하기가 용이하지 않을 뿐만 아니라 훈련의 경우 상당한 외부효과를 갖는 것으로 알려져 있기 때문이다(M. Tessaring & J. Wannan, 2004). 따라서 통상적인 훈련의 경우 훈련비용을 여러 주체가 부담하여 부담하게 된다.

훈련 자원 조달 시스템은 비용 부담의 주체가 기업인 경우와 개인인 경우로 구분하여 생각해볼 수 있다.

1. 기업과의 훈련비용 부담 시스템

기업과의 훈련비용 부담 시스템은 강제적인 접근을 취하는 것과 자발적인 접근을 취하는 것으로 구분할 수 있다(Brunello, Garibaldi and Wasmer eds. 2007). 밀렵문제(poaching)가 심각할 경우 전자의 접근이 선호되는데, 이것이 바로 levy 시스템이다. 모든 기업이 훈련 자원 조달에 기여하도록 강제함으로써 무임승차자 문제를 해결하고자 하는 것이다.

levy 시스템에서는 보통 급여세 형태로 재원을 조달하게 되는데¹⁾, 급여세의

1) 드물기는 하지만, 기업의 매출액에 훈련분담금이 부가되는 경우도 있다.

운영방식은 순수 levy(revenue-raising), levy-exemption, levy-grant로 구분된다.

순수 levy(revenue-raising 방식(브라질 등))의 경우 급여세 재원을 전적으로 정부가 주도하여 사용하며, 급여세를 납부하는 개별 기업에 대한 재정지원은 전혀 없는 방식이다. 이 방식의 경우 기업의 재직자훈련을 촉진하려는 목적보다는 공공부문의 훈련 제공을 활성화하려는 의도가 강하다. 이 방식은 면제금 혹은 환급금 지출이 없기 때문에 정부가 사용할 수 있는 예산규모가 사전적으로 예측가능하고 재정수입도 안정적으로 확보할 수 있다는 장점이 있다. 또한 사업주 주도 훈련에 대한 재정지출이 없기 때문에 취약계층에 대한 직업훈련 예산을 원하는 대로 확보해 놓을 수 있다는 것도 장점일 수 있다. 그러나 이 방식은 기업이 '또 다른 조세'로 인식하는 등 납세자의 불만이 크게 나타날 수 있다는 단점이 있다. 왜냐하면 사업주 주도 훈련에 대한 지원이 없이 전적으로 모든 급여세 재원을 공공직업훈련에 사용하고 있기 때문이다.

levy-exemption(프랑스, 캐나다 퀘벡주 등)은 급여세를 징수하되 기업이 승인된 직업훈련을 실시할 경우 급여세를 감면해주는 방식이며, levy-grant(벨기에, 스페인, 이태리 등)는 일단 급여세를 징수하고 사후에 실시된 훈련에 대해 환급금(혹은 보조금)을 지급해주는 방식이다. 이들 시스템의 경우 levy의 면제나 환급을 위해 개별 기업들이 훈련을 실시하고자 하는 유인을 갖게 된다는 점에서 사업주 주도 훈련을 촉진하는 효과를 가질 수 있다. 동시에 이 장점이 다른 관점에서 보면 단점이 되기도 한다. 사업주들이 어쨌든 자신들이 공급해야 할 훈련 프로그램에 추가적인 지원을 하게 된다는 점에서 사중손실(deadweight loss)을 발생시키는 문제가 있기 때문이다.

levy-grant 방식의 경우 기본적으로 개별 훈련 프로그램이 환급의 대상이 되기 위해 지켜야할 국가적인 표준과 목적을 설정하고 있다는 점에서, 개별 기업들이 제공하는 훈련의 내용과 질에 대한 일정한 통제가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 이 경우 훈련의 인정 및 환급 기준 마련과 실제 적용을 위한 행정 기구가 필요하다. 우리나라를 위시한 일부 국가에서는 정부가 이 기구에서 핵

심적 역할을 수행하고 있다. 스페인이나 이태리의 경우 노사가 중요한 역할을 수행한다. 우리나라의 경우처럼 정부 역할이 너무 큰 경우 사용자들이 levy를 기업의 경쟁력을 저해하는 부가적인 세금으로 인식하게 될 우려도 있다. 이를 피하기 위해서는 levy 시스템에 대한 사용자의 참여를 높이는 것이 필요하다. 이 방식은 그때그때의 상황에 따른 많은 결정이 필요한 까닭에 행정수요가 많다는 점이 단점이며, 이와 관련하여 경우에 따라서는 재원이 오·남용될 가능성도 배제할 수 없다.

반면 levy-exemption 방식의 경우 levy-grant 방식에 비해서는 상대적으로 행정수요가 적은 편이고, 따라서 이를 전담할 행정기구의 필요성도 약하며 행정비용도 적게 소요된다. 이 방식의 경우 훈련 제공 여부에 대한 결정을 전적으로 사용자에게 맡겨두는 것이기 때문에, 국가적인 혹은 산업적인 필요에 따라 훈련 정책을 발전시킬 수 있는 여지가 제한될 수밖에 없다. levy-exemption 또는 levy-grant 방식의 경우 revenue-raising 방식에 비해 상대적으로 훈련의 형평성 확보에 난점이 있을 수 있는데, 특히 이러한 난점은, 국가적 필요에 따른 자원 사용 여지가 가장 제한적이라는 점에서 levy-exemption 방식의 경우 제일 클 것이다. 또한 사전면제는 부담금 금액내에서만 허용되는 것이고 사후환급은 부담금 금액을 초과하여 인정해 준다면, 부담금을 적게 내는 중소기업에게는 levy-grant 방식이 보다 유리한 방향으로 작용하게 될 것이다. 이 점에서도 levy-exemption 방식보다는 levy-grant 방식이 훈련의 형평성 확보에 상대적으로 더 유리할 수 있다. 한편, levy-exemption 방식의 경우 기업이 일정 수준 이상으로 훈련을 실시할 유인을 갖지 못한다는 점에서 levy-grant 방식에 비해 사중손실이 더 클 것으로 짐작할 수 있다.

levy 시스템의 실제 효과와 성공적인 levy 시스템의 구축 조건에 대한 그간의 평가 결과를 살펴보면, 다음과 같은 내용들이 주로 지적되고 있다(Dar, Canagarajah & Murphy, 2003).

일단 levy 시스템으로 인해 훈련의 양적 증가가 초래되었다고 지적된다. 예를 들어 말레이시아의 경우 levy 시스템 참여기업이 비참여기업에 비해 종업원

들에게 훈련을 더 많이 제공하는 것으로 나타났다. 마찬가지로 프랑스와 싱가포르의 경우에도 levy 시스템의 도입에 따라 기업이 제공하는 훈련이 증대된 것으로 보고되고 있다.

그러나 이런 주장에 대한 반론도 적지 않다. Ball et al.(2005)에서는 기업 제공 훈련 규제와 관련된 국가별 접근을 4가지(자유방임시스템, 고용주의 책무성이 높은 시스템, 부문별 훈련기금, levy 시스템)로 유형화하였다. 이 중 자유방임시스템은 재직자훈련에 대한 규제가 별로 없다는 점에서 재직자훈련을 위한 강제적 levy를 기업에 부과하는 levy 시스템과 정반대의 시스템이라고 할 수 있다. 이 시스템하에서는 고용주들이 스스로 인식한 사업적 필요에 따라 자유롭게 근로자를 훈련시킬 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 호주, 영국, 미국, 캐나다(퀘벡주 제외) 등이 여기에 해당되는데, 이들 국가에 대한 우려의 시선(저숙련균형 가능성에 대한 비판(Finegold & Soskice, 1988), 숙련 부족의 지속에 대한 걱정(Hall, Buchanan & Considine, 2001; Ashton & Green, 1996))과 달리 이들 나라의 훈련에 대한 지출이 미흡한 수준은 아니라고 강조하고 있다. <표 2-1>에 따르면, 자유방임시스템에 해당하는 호주의 재직자훈련에 대한 기업주의 지출 수준이 프랑스와 별 차이가 없음을 알 수 있다. 또한 프랑스 기업의 훈련에 대한 지출이 levy가 없는 영국보다 낮은 수준이며(Giraud 2002), 프랑스에서 재직자훈련 참여 비율은 58%로 독일에 비해 크게 낮은 수준이라는 점에서 levy 시스템이 훈련 참여를 높인다는 보장이 없다고 주장하고 있다.

<표 2-1> 기업주의 재직자훈련 지출 수준(임금 대비 %)

국가	임금 대비 %	국가	임금 대비 %
호주	1.3	프랑스	1.3
덴마크	1.7	핀란드	1.3
네덜란드	1.7	독일	0.9
노르웨이	1.6	오스트리아	0.8
아일랜드	1.5	스페인	0.5

주: 호주는 2002년, 나머지 국가는 1999년.
자료: Ball et al(2005).

한편, Dar, Canagarajah & Murphy(2003)에서는 levy 시스템이 경제성장시에 보다 효과적이었다고 지적하고 있다. 사실 싱가포르에서 levy 시스템이 성공한 것은 경제 성장에 따라 훈련에 대한 수요가 증가한 것과 밀접한 관련이 있다.

또한 앞서 언급했던 것처럼 이 제도에 대한 고용자의 참여가 중요하다고 지적되고 있다. 1964년 도입된 영국의 levy-grant 시스템이 80년대에 폐지된 것은, 영국의 경영자들이 이 시스템을 기업에 추가적인 비용부담을 초래해 기업 경쟁력을 저하시키는 세금으로 인식했기 때문이다. 헝가리의 경우에도 정부가 훈련재원에 너무 강한 영향력을 행사해 훈련재원의 효과성을 저하시키고 있다는 사용자의 불만이 팽배해있으며, 이런 상황에서는 levy 시스템에 대한 사용자들의 저항이 커질 수밖에 없다.

그런가 하면 levy 시스템에 대한 관리의 효율성과 투명성을 확보하는 것도 매우 중요하다. 이것은 levy 시스템이 성공하기 위한 전제 조건이다. 프랑스나 싱가포르, 말레이시아 등은 잘 관리되고 있는 levy 시스템의 대표적인 예이다 (Gasskov, 1994).

levy 시스템이 성공적으로 작동하기 위해서는 비정부부문 훈련 공급자가 구축되지 않도록 시스템을 설계하는 것도 중요하다. 다시 말해, 정부부문과 비정부부문의 훈련공급자들이 훈련 공급을 위해 서로 경쟁할 수 있도록 시스템이 설계되어야 한다.

또한 정부가 이 시스템의 효과성을 평가하는데 있어서 중요한 역할을 수행해야 한다. 그런 점에서 볼 때, 30개국 이상에서 levy 시스템이 도입되었음에도 불구하고, 이 시스템에 대한 엄밀한 평가가 많지 않은 것은 분명히 문제라고 할 것이다.

한편, 중소기업의 경우 이 시스템으로부터 실질적인 혜택을 보지 못했다는 것이 일반적인 지적이다. 어떤 의미에서는 levy 시스템이 중소기업에 세금을 부과해서 대기업에게 보조금을 주는 상황이었다고 볼 수도 있다. 이런 문제가 클수록 levy 시스템에 중소기업의 참여 기회 문제가 심각해질 것이다. 사실 상당히 성공적으로 평가받는 싱가포르나 말레이시아의 levy 시스템에서도 중소

기업의 참여 기피 문제가 적지 않으며, 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 우리나라에서 현행 levy-grant 시스템에 대한 개편 목소리가 나오는 것도 이런 상황과 밀접한 관련이 있다고 할 것이다.

평준화 효과(Levelling Effect)도 levy 시스템의 문제점의 하나로 지적되고 있다. 이 시스템이 없었다면 훈련에 더 투자했을 기업들이 이 시스템에서 요구하는 정도만 훈련에 투자하는 한편으로, 이 시스템이 없었으면 훈련에 별로 투자하지 않았을 기업들이 이 시스템의 요구수준 정도까지 투자하는 양상을 보인다는 것이다. 특히 훈련에 소극적인 기업들의 경우 환급이나 감면을 받기 위해 그다지 적절하지 않은 훈련을 실시하기도 한다는 증거가 있다(Herschbach, 1993). 이런 문제를 피하기 위해서는 가능한 한 노동력의 숙련 구성이나 훈련 필요성이 산업별로 다를 수 있음을 감안하여, levy를 산업별로 달리 부과하는 것이 필요할 수 있다(Middleton, Ziderman and Adams, 1993). 하지만 이는 산업별로 효율적인 훈련수준에 대한 정보가 없을 경우 실행에 옮기기 어려운 난점이 있다(Brunello, Garibaldi and Wasmer eds. 2007). 또한 급여세의 형태로 levy가 조달된다면, 임금이 숙련 수준을 반영한다고 전제할 경우 숙련 수준, 따라서 숙련의 지속적 업그레이드 필요성에 부응하게 levy가 부과된다는 점에서 산업별로 동일한 비율의 levy가 오히려 합리적이라고 볼 수도 있다.

levy 시스템의 경우 기업이 훈련재원을 강제적으로 부담하게 하는 것이라면, 세금공제 시스템은 기업의 '자발적인' 훈련 참여를 유도한다는 점에서 그 차이가 있다. 호주나 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드 등의 국가에서 주로 사용되었는데, 이는 훈련 실시 기업에 대해 훈련비용의 일정 비율을 법인세에서 감면해주는 주는 것이다(Brunello, Garibaldi and Wasmer eds. 2007). 주요 국가의 사례를 보면, 대개 훈련비용 이상을 법인세에서 공제해주었다는 점에서 세금공제는 사실상 훈련보조금의 성격을 띠었다. 룩셈부르크의 경우 훈련비용의 110%, 호주와 네덜란드는 120%를 공제해주었으며, 이태리는 무려 150%까지 훈련비용을 공제해주었다. 통상 이 시스템의 경우 기업이 이익을 내는 경우에만 작동할 수 있기 때문에, 어떤 나라들은 훈련비용을 이익을 내는 회계연도까

지 이월하는 것을 허용하고 있다. 예를 들어 이태리의 경우 특정연도에 과세대상 수입이 없으면, 최대 4년 후까지 공제 연기가 가능하도록 되어 있으며, 룩셈부르크에서는 10년까지 이월할 수 있다.

이 시스템의 경우 levy 시스템에 비해 사중손실이 크지 않을 것으로 기대되며, 행정비용 역시 적게 소요될 것이라는 점에서 긍정적인 측면을 지니고 있다. 또한 훈련수요자의 자발적 선택을 통해 작동하는 보다 수요주도적인 시스템이라는 점에서도 긍정적이다. 특히 세금공제 시스템은 기존 조세제도의 틀을 전제로 하기 때문에 쉽게 도입·운영될 수 있는 장점도 있다.²⁾

하지만 이 시스템의 경우 소수의 근로자가 받는 훈련비용을 국민들이 세금을 통해 부담하는 것인 만큼, 훈련의 외부경제효과가 매우 크거나, 훈련이 취약계층에 집중적으로 제공될 때에만 정당화될 수 있다. 만약 외부성이 주로 기업들 간에만 나타나고 훈련을 받는 근로자들이 취약계층이 아니라면 levy 시스템이 더 적합할 수 있다(Brunello, Garibaldi and Wasmer eds. 2007).

물론 levy 시스템과 세금공제 시스템이 양립 불가능한 것은 아니다. 다시 말해 프랑스나 이태리처럼 levy 시스템을 갖춘 나라에서도 부가적으로 세금공제 시스템을 설계하여 기업의 훈련 참여를 유도하고 있다. 예를 들어 프랑스의 경우에는 전년도 실행 규모를 초과한 훈련비에 대해, 초과 훈련비의 35%를 세액 공제해준다.

세금공제(또는 보조금) 시스템 이외에 추가적으로 언급할 수 있는 자발적인 훈련비용 분담 시스템으로는 훈련비용에 대한 대부 시스템을 들 수 있다. 또한 산업별 또는 지역별로 노사간에 특정 산업이나 지역에 일정한 규모와 유형의 훈련을 제공하기로 협약을 체결한 경우도 여기에 해당된다고 할 것이다. 이와 관련해서는 네덜란드의 사례가 대표적이다. 네덜란드의 경우 향상훈련에 대한 재원조달은 전적으로 정부에 의존하는 반면, 재직자훈련에 대한 재원조달은 사적부문에서 해결한다. 경제의 주요 섹터별로 단체협약에 따른 부문별 훈련기금

2) 물론 이 시스템이 원활히 운영되기 위해서는 국가의 조세시스템에 대한 신뢰가 전제되어야 할 것이다(Gasskov, 1994).

인 O+O펀드가 구축되어 있는데, 보다 구체적으로는 134개의 단체협약에 기초한 66개의 O+O펀드가 존재한다. O+O펀드는 고용주와 노조 대표로 구성된 기구에서 관리된다. O+O펀드의 구축을 위한 levy는 부문별로 상이한데, 많게는 총임금의 0.7%, 적게는 0.1%(이중 40% 정도만이 직접적으로 훈련 지원에 사용)에 이른다. 그런데 O+O펀드를 통한 자원 조달이 재직자훈련에 대한 총지출의 5%미만에 불과하다는 점이 특징적이다. O+O펀드를 통해 조달되지 않는 재직자훈련에 대한 지출의 50% 이상을 고용주가 부담하며, 나머지는 개별 근로자가 부담한다(Hendriks & Westerhuis, 1997). 이러한 O+O펀드에 대한 고용주들의 수용성은 높은 편이다. 이 펀드가 법적으로 강제된 것이 아니라 협상의 산물이기 때문이다. 이 펀드는 산업 특성에 맞게 사용이 가능하며, 고용주가 펀드에 대한 상당한 통제력을 행사하고 있다는 점도 고용주의 펀드에 대한 수용성을 높이는 역할을 하고 있다.

한편, 지금까지 논의되었던 기업과의 훈련비용 분담 시스템의 경우, 강제적 형태를 취하건, 자발적 형태를 취하건 관계없이 훈련 제공의 형평성을 기하기에 어려움이 있다는 것이 문제로 지적된다. 기업이 훈련대상자를 선별할 수 있는 권한을 갖고 있는 한, 미숙련근로자나 저학력근로자, 여성, 고령자 등의 훈련참여가 제약될 수밖에 없다. 이는 levy 시스템의 역사에서 이미 확인된 사실이며, 세금공제(보조금) 시스템하에서도 크게 달라질 것 같지 않다. 기업은 이윤에 관심을 가질 뿐 보조금이 주어지더라도 취약계층을 보상하는 것에는 별다른 관심이 없기 때문이다. 이런 이유 때문에 Brunello, Garibaldi and Wasmer eds.(2007)는 훈련 제공의 형평성 제고를 위해서는 근로자 개인을 대상으로 하는 지원 방식이 병행되어야 한다고 지적하고 있다.

그러나 중소기업의 훈련 참여 활성화를 위해서는 자발적 형태의 훈련비용 분담 시스템이 크게 도움이 될 수 있을 것으로 보이며, 이런 점에서 이 시스템을 다양하게 활용할 필요가 있다고 생각한다. 중소기업의 훈련 지원을 위한 다양한 자원 조달 시스템은 <표 2-2>와 같이 제시될 수 있다(Pukkinen, Romijn & Elson-Rogers, 2001).

levy 시스템은 중소기업이 훈련 참여 필요성을 인식하고는 있고 훈련비용을 부담할 능력과 의사도 있지만, 밀렵문제 등을 우려하여 훈련 참여를 꺼려하는 경우에 중소기업의 훈련 참여 활성화를 위한 대안으로 작용할 수 있다. 하지만 역사적 경험에 비추어 볼 때 levy 시스템은 중소기업의 훈련 참여 활성화를 가져오지 못했다. 이는 결국 중소기업의 경우 훈련 참여 필요성에 대한 인식도 부족하고, 훈련비용을 부담할 능력과 의사도 부족하다는 것을 의미한다.

그런 점에서 기업의 자발적 참여를 유인할 수 있는 시스템이 하나의 대안일 수 있다. 중소기업의 훈련 참여를 제약하는 다양한 요인을 인정하는 등 중소기업의 훈련 참여 제약에 대한 진단이 levy 시스템에 비해 보다 현실적이고 적극적이기 때문이다. 대부 시스템의 경우 중소기업이 종업원에 대한 훈련 투자를 하고자 하는 의지가 있지만, 금융시장에 대한 접근이 어려울 경우 중소기업의 훈련 활성화를 위해 매우 유용한 대안일 수 있다. 훈련보조금³⁾은 중소기업이 훈련의 편익을 잘 알지 못해 훈련 참여에 소극적일 때 효과적인 정책 수단이다. 이런 경우 순수한 금전적인 인센티브가, 중소기업이 훈련을 시도해보고, 그 편익을 인식하며, 그 결과 미래에는 자신의 재원으로 훈련에 투자하도록 하는데 필요한 기폭제가 된다.⁴⁾ 또한 훈련보조금은 규모의 불경제로 인해 훈련 구입 시 대기업에 비해 재정적 불이익을 느끼는 중소기업이 이러한 장애를 극복하도록 하는 데에도 유용할 것이다

물론 중소기업이 직면한 특정 장애 요인을 극복하기 위해 하나의 자원 조달 시스템만이 활용될 수도 있으며, 다양한 자원 조달 시스템을 결합하여 사용할 수도 있다. 다시 말해 levy 시스템과 대부 시스템, 훈련보조금 시스템이 공존할 수도 있는 것이다.

3) 중소기업의 경우 세금공제 자체의 효과는 그렇게 크지 않을 것이다. 다수의 중소기업들이 충분한 이익을 내고 있지 못하기 때문이다. 따라서 중소기업을 대상으로 할 경우 세금 공제보다는 훈련보조금의 지급이 더 적절할 것으로 보인다. 또한 유럽에서 실시되고 있는 세금공제 시스템의 경우 세금공제 규모가 훈련 비용을 초과한다는 점에서 실질적으로 훈련보조금 제도에 가깝다는 사실도 상기할 필요가 있다.

4) 물론 이러한 시스템은 그 성격상 일시적일 수밖에 없다. 이미 이 시스템을 활용한 중소기업에 대해서는 추후 지원 대상에서 배제하는 형태로 제도를 설계하는 것이 일반적이다.

<표 2-2> 중소기업을 위한 다양한 훈련 자원 조달 시스템

	보조금	대부	levy	협약
공급자	정부(중앙, 지방), 사회적 파트너	정부(중앙, 지방), 은행, 벤처캐피탈, 사회적 파트너	모든 기업(중소기업 포함 또는 불포함), 경우에 따라서는 공공재원이 추가	대기업과 같이 하는 중소기업, 사회적 파트너
목표 집단	중소기업에 직접적으로 또는 훈련 공급 자금 제공을 통해 간접적으로	중소기업	모든 기업	특정 부문, 중소기업, 모든 기업
자원 사용처	훈련, 훈련 계획 수립 또는 훈련 수요 발굴, 기업 발전이나 보다 광범위한 사회적 계획의 일환으로 특정 수준이나 유형의 훈련 제공도 가능	훈련, 훈련 계획 수립 또는 훈련 수요 발굴, 특정 수준이나 유형의 훈련 제공도 가능, 일반적인 기업 발전	훈련, 훈련 계획 수립 또는 훈련 수요 발굴, 특정 수준이나 유형의 훈련 제공 또는 근로자를 위한 개인훈련휴가 지원도 가능	훈련, 훈련 계획 수립 또는 훈련 수요 발굴, 특정 수준이나 유형의 훈련 제공 또는 근로자를 위한 개인훈련휴가 지원도 가능
법적 상태	자발적	자발적	강제적 (자발적)	자발적 (강제적)
지속기간	일회성/일시적/영구적	일회성/일시적/영구적	일시적/영구적	일시적/영구적
시장 지향성	수요측/공급측	수요측	수요측	수요측

자료: Pukkinen, Romijn & Elson-Rogers(2001).

2. 개인과의 훈련비용 분담 시스템

Brunello, Garibaldi and Wasmer eds.(2007)에 따르면, 개인 대상 훈련비용 분담 시스템은 세금공제, 대부제도, 바우처, 개인훈련계좌, 휴가제도 등으로 나누어 볼 수 있다(<표 2-3> 참조).

세금공제나 대부제도의 경우 제도교육에 대해서는 활성화되어 있는 편이지만, 직업훈련에 관련 제도가 도입되어 있는 나라는 많지 않다. 세금공제제도는 오스트리아, 대부제도는 미국, 영국 등에 도입되어 있다. 세금공제제도는 훈련 비용을 감소시켜주는 역할을 하기 때문에 훈련의 수익률이 낮거나 불확실한 상황에서 훈련 투자를 장려하는 효과가 있다. 대부제도는 훈련자금 마련에 어려움을 겪는 개인에게 도움을 줄 수 있다. 그런데 이들 시스템은 고임금 근로자에게 보다 효과적이다. 저임금 근로자의 경우 세액이 크지 않아 세금공제에 별

로 반응이 없고 학습을 위해 대부반기를 꺼려하는 경향이 있기 때문이다. 또한 대부제도의 경우 훈련비용 상환을 전제하므로, 상환 가능한 집단의 선정 및 대부/상환 관리에 많은 행정비용이 요구되고, 현재 훈련 투자 확대를 기대할 수 있다 하더라도 미래의 상환부담으로 장기적으로는 사회 전체의 훈련투자를 기대하기 어려울 수 있다. 따라서 대부시스템의 경우 그 자체만으로 정책효과를 기대하기 어렵고 다른 정책과 조합하여 활용하는 것이 바람직한 것으로 평가된다(Johanson, 1996).

세금공제나 대부제도의 이런 한계 때문에 많은 나라에서 개인의 훈련 투자 촉진을 위한 대안으로 고려하고 있는 것이 바로 바우처나 개인훈련계좌처럼 훈련을 받고자 하는 목표 집단 개인들을 대상으로 직접 보조금을 지급하는 방식이다. 훈련 참여시 훈련비용의 일부에 대한 정부의 지불 보증 전표라고 할 수 있는 바우처는 오스트리아, 독일, 이태리, 스위스, 미국 등에서 실시되고 있다. 개인이 훈련을 위한 예금계좌를 개설하고 여기에 정부나 사용자 등이 일정 금액을 추가 예치시켜주는 개인훈련계좌의 경우 캐나다, 네덜란드, 영국, 미국, 스페인 등에서 실시되고 있다.

바우처의 경우 훈련수요자의 선택권을 강화한 제도이므로, 훈련공급자간의 경쟁 촉진을 통해 훈련의 질적 개선을 가져올 것으로 기대된다. 그런데 이러한 효과가 실현되기 위해서는 훈련바우처의 대상이 되는 훈련기관의 훈련프로그램 종류 및 품질에 대한 충분한 정보가 훈련 수요자에게 제공될 수 있어야 한다. 또한 이태리 등의 예에서 확인되는 것처럼 바우처 발급 대상을 취약계층과 같은 특정 계층에 국한하지 않을 경우 참여자의 대부분이 상대적으로 고숙련 고학력 근로자들로 취약계층의 비중이 낮은 것으로 나타났음에도 유념할 필요가 있다. 다시 말해 독일의 경우에서처럼 특정 취약계층(예를 들어 59세 이상으로 자격증이 없거나 반숙련 및 미숙련 직업에 4년 이상 취업한 사람)만이 바우처를 발급받을 수 있게 하는 등 취약계층의 참여가 활성화될 수 있도록 제도를 설계하는 것이 중요하다.

개인훈련계좌의 경우 바우처에 비해 취약계층에서 널리 활용되는 것으로 확

인되고 있다. 다만 개인훈련계좌는 오용과 사기행위의 위험이 높다는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

한편, 많은 나라에서 훈련휴가제도를 통해 근로자들이 훈련을 마친 후 일에 복귀할 권리를 보장해주고 있다. 훈련 참여로 인해 상실된 소득이 훈련 참여를 저해하는 요인으로 작용하기 때문에, 독일, 오스트리아, 프랑스 등의 사례에서 확인될 수 있는 것처럼 훈련기간 중의 생활비나 상실된 소득을 일정정도 보전해주는 보조금 제도가 수반될 때 훈련휴가제도가 효과를 거둘 수 있다. 훈련휴가제도는 훈련에 참여할 수 있는 시간 부족이 훈련 활성화를 저해하고 있는 경우에 효과적인 정책 수단일 수 있다. 그러나 아직은 이 제도에 대한 참여가 그다지 활성화되고 있지 않은 상황이다.

<표 2-3> 개인과의 훈련비용 분담 시스템

	적용 국가	주요 장점	주요 문제점
세금공제	오스트리아	훈련비용을 감소시켜주는 역할을 하기 때문에 훈련의 수익률이 낮거나 불확실한 상황에서 훈련 투자를 장려하는 효과 존재.	회계연도에 세금공제를 받을 수 있을 만큼 충분한 소득이 전제되어야 하므로, 단기/시간제 훈련과 고임금 근로자에게 더 효과적
대부제도	영국, 미국	훈련자금 마련에 어려움을 겪는 개인에게 도움	<ul style="list-style-type: none"> - 저임금 근로자의 경우 학습을 위해 대부받기를 꺼려하는 경향 - 상환 가능한 집단의 선정 및 대부/상환 관리에 많은 행정비용이 소요 - 현재 훈련 투자 확대를 기대할 수 있다 하더라도 미래의 상환부담으로 장기적으로는 사회 전체의 훈련투자를 기대하기 어려울 수 있음

<표 계속>

	적용 국가	주요 장점	주요 문제점
바우처	오스트리아, 이태리, 스위스, 미국	훈련공급자간의 경쟁 촉진을 통해 훈련의 질적 개선을 가져올 것으로 기대	- 사중손실이 큰 편 - 훈련기관의 훈련프로그램 종류 및 품질에 대한 충분한 정보가 훈련수요자에게 제공될 수 있어야 효과 달성 가능 - 경험적으로 볼 때 고숙련 근로자들에게 주로 활용
개인훈련계좌	캐나다, 네덜란드, 영국, 미국, 스페인	경험적으로 볼 때 취약계층에게 널리 활용	오용과 사기행위의 위험
훈련휴가제도	오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 일본, 한국, 노르웨이, 스페인, 스웨덴	시간 제약 극복에 도움	낮은 참여율

자료: Brunello, Garibaldi and Wasmer eds(2007), Johanson(1996).

제2절 우리나라 훈련 자원 조달 및 배분 시스템과 재직자훈련의 문제점

우리나라의 재직자훈련은 고용보험을 통해 사업주로부터 조달한 재원을 토대로 실시된다. 고용보험은 1995년 7월 1일부터 시행되었다. 급여세(payroll tax) 형태로 조달되는 고용보험 재원은 실업급여 지급을 위한 재원과 고용안정 및 직업능력개발사업을 위한 재원으로 구분된다. 실업급여 지급을 위한 재원의 경우 사업주뿐만 아니라 근로자도 일정 비율의 보험료를 납부한다. 반면 고용안정 및 직업능력개발사업을 위한 재원의 경우 사업주만의 부담으로 조성된다. 근로자와 사업주가 부담해야 하는 고용보험 요율은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 고용보험요율(임금총액 대비 %)

구분		근로자	사업주
실업급여		0.45	0.45
고용안정 및 직업능력개발사업	상시근로자 150인 미만 기업	-	0.25
	상시근로자 150인 이상 기업으로서 우선지원대상 기업	-	0.45
	우선지원대상이 아닌, 상시근로자 150인 이상 ~ 1,000인 미만 기업	-	0.65
	상시근로자 1,000인 이상 기업 및 국가·지방자치단체가 직접 행하는 사업	-	0.85

자료: 노동부.

1998년 10월 이후 1인 이상 근로자를 고용하는 모든 사업장은 의무적으로 고용보험에 가입하도록 되어 있다. 그러나 실제 고용보험 적용률은 아직 높지 않은 편이다. 2008년 12월 현재 고용보험 피보험자수는 9,385천 명으로, 전체 취업자수 대비 40.4%, 임금근로자 대비 58.0%의 적용률을 보이고 있다. 고용보험 적용률이 높지 않은 것은 그만큼 고용보험 부과에 대한 기업의 반발이 적지 않다는 것을 의미한다. 특히 취약계층의 고용보험 가입률이 매우 낮은 상황이다. 300인 미만 사업체 비정규직의 가입률은 50%에도 미치지 못하며(정규직 81.6%), 특히 5인 미만 사업체의 경우 20.7%에 불과하다(정규직 74.6%). 이렇게 고용보험 미가입 취업자의 비율이 높고, 보험료를 납부한 기업 및 근로자만이 그 혜택을 받아야 한다는 보험원리가 여전히 강조되고 있는 상황이기 때문에, 직업훈련이 가장 절실한 취약계층에 대한 훈련 확대가 제한적일 수밖에 없는 상황이다. 하지만 피보험자수는 해마다 지속적으로 증가하고 있다. <표 2-5>에 따르면, 2008년의 피보험자수는 1997년 4,280천 명의 2.2배에 달하며, 적용률 역시 임금근로자 대비 시 1997년의 32.0%에 비해 2008년에는 58.0%로 26%p 증가했음을 알 수 있다.

<표 2-5> 고용보험 적용 현황 및 추이

(단위: 명, %)

		1997년	2008년
피보험자		4,280,430	9,385,239
적용률	취업자 수 대비	20.5	40.4
	임금근로자 대비	32.0	58.0
	상시근로자 대비	37.1	66.3

자료: 노동부.

<표 2-6> 규모별 고용보험 가입률

(단위: %)

		300인 미만				300인 이상
		5인 미만	5~29인	30~299인		
고용보험	전체	81.6	53.4	90.2	96.5	95.8
	정규	91.7	74.6	95.1	98.4	96.1
	비정규	45.3	20.7	65.4	82.8	93.8

자료: 노동부 보도자료(2008.1.4), 사업체근로실태조사 잠정결과.

직업능력개발사업은 실업자를 대상으로 하는 실업자 지원사업과 재직근로자를 대상으로 하는 재직근로자 지원 사업으로 구분되는데, 실업자에 대해서는 개인 지원, 재직자에 대해서는 기업을 통한 지원이 일반적이다. 하지만 근로자 수당지원금, 근로자능력개발카드제, 근로자 학자금 및 훈련비 대부사업 등을 통해 재직자 개인에 대한 직접 지원도 이루어지고 있다.

근로자수당지원금 제도는 고용보험 피보험자로서, 이직예정자, 우선지원대상 기업에 고용된 자, 40세 이상인 자, 기간제·단시간·파견·일용직 근로자, 고용보험 임의가입 자영업자 등이 노동부장관이 인정한 훈련과정을 자비로 수강한 경우 연간 100만 원 한도내에서 그 비용의 일부 또는 전부를 지원하는 제도이다. 이 제도의 도입 초기에는 실적이 미비하였지만, 적용 대상의 확대 등을 통해 최근 활성화되기 시작해서 2009년 현재 약 28만 명에게 560억 원 정도의 지원이 이루어졌다. 근로자능력개발카드제는 고용보험 피보험자인 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자, 일용근로자가 노동부의 인정을 받은 훈련과정을

수강할 수 있도록 근로자능력개발카드를 발급해주는 제도이다. 이 제도는 2006년 시범사업을 거쳐 2007년부터 본격적으로 실시되었으며, 2009년에는 약 8만 명의 근로자에게 200억 원 정도의 지원이 이루어졌다. 근로자 학자금 및 훈련비 대부사업은 고용보험 피보험자인 근로자가 자기비용으로 대학 등에 입학·재학하거나 노동부장관이 인정하는 훈련을 수강하는 경우 학자금이나 훈련비의 전부 또는 일부를 대부해주는 제도이다. 2009년 현재 약 3만 명의 근로자에게 약 990억 정도의 자금이 대부되었다.

이들 근로자 개인에 대한 직접 지원이 전체 재직자훈련지원에서 차지하는 비중은 아직 미흡한 수준이다. 2009년 현재 근로자 지원 사업은 대부사업 불포함 시 금액 대비로 재직자 훈련지원 총액의 10.3%에 불과한 수준(2008년)이며, 대부사업을 포함하더라도 23.5%에 지나지 않는다. 또한 지난 5년간 근로자 개인에 대한 지원 비중에 거의 변화가 없음도 특징적이다.

<표 2-7> 지원 대상별 훈련 지원의 연도별 추이

(단위: 백만 원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009
재직자훈련지원(A)	382,256	485,157	587,856	640,469	746,891
근로자 수강지원금(B)	11,688	28,851	52,782	53,507	56,033
근로자능력개발카드제(C)	0	0	1,890	7,373	20,684
근로자 학자금 및 훈련비 대부사업(D)	76,504	81,642	79,851	87,755	99,076
근로자 개인 지원 비중1((B+C)/A)	3.1	5.9	9.3	9.5	10.3
근로자 개인 지원 비중2((B+C+D)/A)	23.1	22.8	22.9	23.2	23.5

자료: 노동부 내부자료.

근로자에 대한 직접 지원이 부족한 것은 훈련 재원이 사업주를 통해 조달되고 있는 것과 밀접한 관련이 있다. 하지만 고용보험료의 대부분이 근로자에게 전가되고 있다는 최근의 연구 결과(채창균, 2009)에 비추어 볼 때, 근로자에 대

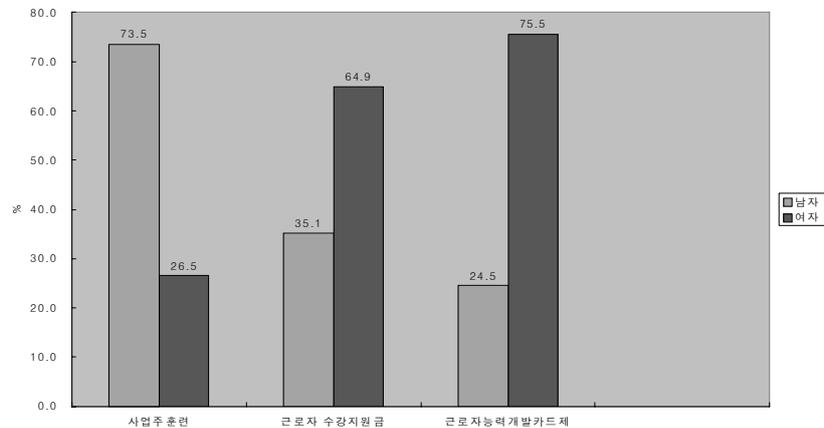
한 직접적인 지원을 보다 강화하는 형태로 재직자훈련에 대한 지원 시스템을 개편하는 것은 정당성 측면에서 큰 문제가 없을 것으로 보인다.

근로자에 대한 직접 지원이 부족하다는 것은 훈련 참여의 형평성 제고에 걸림돌로 작용하고 있다. Brunello, Garibaldi and Wasmer eds.(2007)의 지적처럼 기업이 훈련대상자를 선별할 수 있는 권한을 갖고 있는 한, 미숙련근로자나 저학력근로자, 여성, 고령자 등의 훈련참여가 제약될 수밖에 없기 때문이다.

근로자에 대한 직접 지원 시 사업주 지원에 비해 취약계층의 훈련참여 가능성이 더 커짐은 [그림 2-1]~[그림 2-3]에서 확인할 수 있다.

[그림 2-1]에는 성별 훈련 참여비율이 제시되어 있는데, 사업주 훈련의 경우 남성의 훈련 참여비율이 73.5%로 압도적임에 비해 근로자 수강지원금이나 근로자능력개발카드제를 통한 경우 반대로 여성의 참여비율이 70% 내외로 남성에게 비해 압도적으로 높게 나타난다.

[그림 2-1] 성별 재직자훈련 참여비율



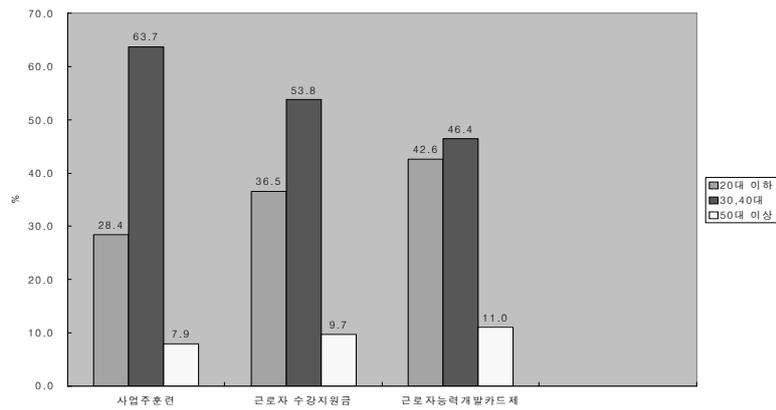
자료: 노동부 내부자료.

연령별로도 유사한 양상이 확인된다. [그림 2-2]에 따르면, 사업주 훈련의 경우 30, 40대 핵심 연령대 근로자들의 훈련참여율이 63.7%로 절대 다수를 차지

하는 반면, 근로자 수강지원금이나 근로자능력개발카드제의 경우 20대 이하와 50대 이상의 훈련 참여 비중이 상대적으로 크게 높아짐을 알 수 있다.

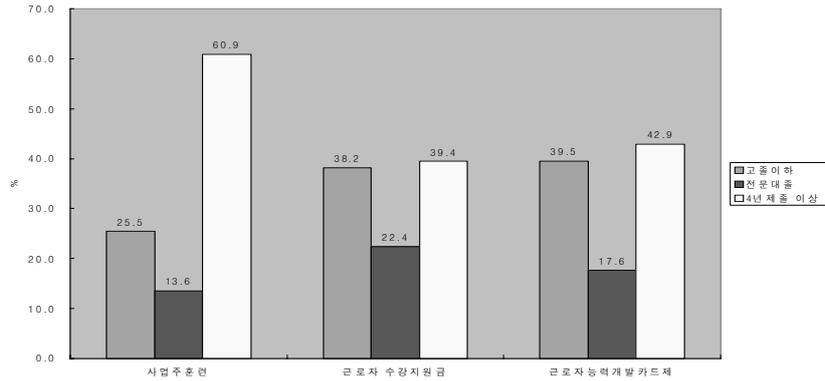
학력별 훈련 참여 상황에 대해서도 동일한 지적이 가능하다. [그림 2-3]에서 알 수 있는 것처럼, 사업주훈련에서는 4년제 대졸 이상 고학력자의 참여비중이 60.9%로 압도적이었지만, 근로자 수강지원금과 근로자능력개발카드제의 경우 그 비중이 40%내외로 떨어지는 반면, 고졸이하 저학력자나 전문대졸자의 비중이 상대적으로 높아짐을 알 수 있다.

[그림 2-2] 연령별 재직자훈련 참여비율



자료: 노동부 내부자료.

[그림 2-3] 학력별 재직자훈련 참여비율



자료: 노동부 내부자료.

근로자에 대한 직접 지원이 훈련 참여의 형평성 제고에 도움이 되지만⁵⁾ 현재 우리나라의 재직자훈련 지원이 사업주 위주로 되어 있으며, 앞서 언급했던 것처럼 우리나라의 경우 고용보험 미가입 근로자들이 많고 이들이 상대적으로 취약계층일 가능성이 높기 때문에, 취약계층의 훈련 참여가 상당히 제약되어 있는 상황이다. <표 2-8>에는 임금근로자의 특성별 교육훈련참여율이 제시되어 있는데, 여성보다는 남성의 교육훈련참여율이 3%p 이상 높고, 연령별로는 55세 이후 고연령층의 교육훈련참여율이 다른 연령대에 비해 10%p 이상 크게 낮은 상황임을 확인할 수 있다. 학력별로도 고학력자와 저학력자의 교육훈련참여비율의 차이가 현저하다. 대졸 이상 고학력자의 경우 중졸 이하 저학력자에 비해 30%p 가까이 교육훈련참여율이 높게 나타난다. 정규직과 비정규직간의

5) 근로자 수강지원금 훈련의 효과를 분석한 최영섭(2009)에 따르면, 수강지원금 훈련 참여와 재직자 훈련 참여 가능성 사이에 정의 상과관계가 존재하는 것으로 나타났는데, 이는 훈련에 친화성을 갖는, 혹은 훈련의 효과가 높을 것으로 기대되는 집단에서 두 가지 훈련 모두에 공히 적극적이라는 점을 의미한다. 이는 거꾸로 해석하면 개인 주도 훈련 제도를 제공하는 것 자체로는 훈련에 소극적인 집단을 훈련으로 이끌어내는데 한계를 가질 수밖에 없다는 점을 의미한다. 즉, 개인 주도 훈련 제도는 훈련에 적극적이거나 사업주 훈련이 제공되지 않는 상황에 놓여 있는 근로자들에게는 훈련접근성을 높이는데 효과적이지만, 훈련 자체에 소극적이거나 기대 생산성이 낮은 집단에 대해서는 개인 주도 훈련 제도 자체만이 아니라 이들을 훈련으로 유도해 내기 위한 별도의 정책적 개입이 필요함을 시사한다. 이런 점에서 훈련 상담의 활성화와 같은 정책도 매우 중요한 것으로 판단된다.

교육훈련참여율 격차도 10%p 내외로 매우 크다는 사실을 확인할 수 있다.

또한 우리나라의 재직자직업훈련에 있어서 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것은 중소기업 근로자에게 훈련이 상대적으로 과소공급되고 있다는 것이다.

기업규모별로 근로자 1인당 월간 교육훈련비를 살펴보면(2008년 기준), 대기업은 56천 원이지만, 중소기업은 대기업의 1/7에 불과한 8천 원 수준에 불과하다. 노동비용 대비 교육훈련비의 비중은 대기업의 경우 1.2%에 달하지만, 중소기업은 0.3% 수준에 지나지 않는다. 유럽국가들의 경우 1993년 현재 10~49인 기업 0.8%, 1,000인 이상 기업 2.3%로 기업규모에 따른 교육훈련 투자의 차이가 그렇게 크지 않다는 사실과 비교하면, 우리의 경우 기업규모에 따른 훈련 투자의 격차가 지나치게 크다고 할 것이다(우리나라 10~29인 0.1% vs. 1,000인 이상 1.3%).

<표 2-8> 임금근로자의 특성별 교육훈련참여율(각년도 8월 기준)

(단위: %)

		2007	2008	2009
성별	남자	26.3	28.2	32.3
	여자	23.1	24.8	29.4
연령별	25~34	28.9	30.4	34.0
	35~44	29.4	31.4	34.6
	45~54	23.4	25.8	31.0
	55~64	13.7	16.7	23.6
학력별	중졸이하	8.3	9.7	16.6
	고졸	20.0	22.1	25.6
	대졸이상	39.0	39.9	42.9
정규직 여부	정규직	29.5	31.4	35.7
	비정규직	20.0	21.3	25.0

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별부가조사』, 각년도.

<표 2-9> 기업규모별 교육훈련비(2008년)

(단위: 천 원, %)

		교육훈련비	노동비용 대비 교육훈련비 비중
전규모		30	0.8
300인 미만	10~29인	4	0.1
	30~99인	7	0.2
	100~299인	14	0.4
	300인 이상	56	1.2
300인 이상	300~499인	22	0.6
	500~999인	31	0.7
	1,000인 이상	71	1.3

자료: 노동부, 기업체노동비용조사(2008).

<표 2-10> EU 12개국의 기업규모별 노동비용대비 교육훈련비의 비중(1993년)

(단위: %)

	10~49인	50~99인	100~249인	250~499인	500~999인	1,000인 이상	평균
노동비용대비 교육훈련비의 비중	0.8	1.0	1.1	1.4	1.7	2.3	1.6

자료: European Commission, 1999.

고용보험을 통한 재직자 직업훈련 참여 상황을 보더라도, 기업규모간의 격차가 상당하다. 건수 기준으로 재직자 훈련 참여 상황을 보면, 1,000인 이상 기업의 경우 피보험자수의 1.5배 가까운 훈련이 실시되었음에 비해, 50인 미만 기업의 경우 그 비율이 18.7%에 불과하며, 이 비율은 기업규모가 작을수록 작아지는 양상을 보인다. 인원 기준으로 보더라도 유사한 경향을 확인할 수 있다. 다만 특징적인 것은 시계열적으로 대기업과 중소기업간의 훈련 참여 격차가 축소되는 양상을 보인다는 점이다.

또한 보험료수혜율을 보면, 2009년에는 1,000인 이상 기업이 33.4%에 비해 50인 미만 기업은 51.6%에 달하며, 기업규모가 작을수록 보험료수혜율이

커지는 모습을 확인할 수 있다는 점에서, 최근 들어 역진성 문제, 즉 중소기업의 부담금으로 대기업의 훈련을 지원하는 문제는 상당 정도 완화되었다고 할 것이다. 대기업과 중소기업간의 지원건수나 지원인원의 격차가 좁혀지는 속도에 비해 보험료수혜율이 더욱더 중소기업에 유리하게 변화되었다는 것은 중소기업에 대한 지원단가가 대기업에 비해 보다 유리하게 변화되었다는 것을 의미한다. 실제 채창균 외(2010)에 따르면, 50인 미만 기업에 대한 1인당 지원액은 2006년에 비해 2009년에 23.3% 증가한 반면, 1,000인 이상 기업의 경우에는 오히려 7.7% 감소하였으며, 1건당 지원액을 기준으로 할 경우에도 50인 미만 기업에서는 10.4%가 증가했지만 1,000인 이상 기업의 경우 17.5% 감소하였음을 알 수 있다. 이는 역진성 문제의 완화가 중소기업의 훈련 참여 확대보다는 참여 중소기업에 대한 지원 조건의 개선을 통해 달성된 측면이 강하며, 보험료수혜율의 개선에도 불구하고 중소기업의 훈련 참여를 확대하는 것이 여전히 중요한 과제임을 시사한다.

<표 2-11> 기업규모별 재직자훈련 참여현황과 보험료 수혜율 추이

(단위: %)

		2005	2006	2007	2008	2009
훈련총수/ 피보험자 수 (건수기준)	50인 미만	7.0	8.6	12.0	14.6	18.7
	50~99인	9.8	16.0	23.7	32.3	39.6
	100~299인	20.4	28.9	37.7	42.1	50.5
	300~499인	29.2	35.6	49.6	55.1	60.1
	500~999인	39.5	41.7	54.6	60.6	62.5
	1,000인 이상	125.1	122.3	125.0	125.6	148.4
훈련총수/ 피보험자 수 (인원기준)	50인 미만	-	6.0	7.7	9.6	11.7
	50~99인	-	11.3	15.7	20.3	25.4
	100~299인	-	18.6	22.6	25.3	31.3
	300~499인	-	24.1	31.0	31.4	35.0
	500~999인	-	28.0	34.2	33.0	37.5
	1,000인 이상	-	64.6	65.9	54.1	70.1
보험료 수혜율 (지원금/ 납부보험료)	50인 미만	22.5	20.2	30.0	38.2	51.6
	50~99인	25.7	20.5	27.6	38.6	45.0
	100~299인	21.2	20.0	26.2	29.5	36.3
	300~499인	21.1	18.8	24.9	22.7	27.9
	500~999인	24.5	17.5	22.1	24.4	23.3
	1,000인 이상	43.6	39.4	36.5	35.4	33.4

자료: 노동부 내부자료.

이러한 인식은 김안국(2009)에 의해서도 뒷받침된다. 김안국(2009)에 따르면, 한신평 자료와 고용보험 직업능력개발 사업장 자료를 결합하여 분석한 결과, 100인 미만 사업장에서 약 40% 가량이 직업능력개발 사업에 계속 참여하지 않는 집단으로 나타나고 있다. 즉, 연도별로 직업능력개발 사업 참여에서 비참여로 전환되거나 비참여에서 참여로 전환되는 경우가 총 30% 가량이며, 계속 참여하는 경우도 30% 가량을 차지하지만, 직업능력개발 사업에 계속 참여하지 않는 '절대 비참여'(hardcore non-participants) 그룹이 40%에 달하고 있다. 여전히 훈련에 참여하고 있지 않은 중소기업이 대단히 많은 상황인 것이다.

<표 2-12> 규모별 재직자직업능력개발사업 참여 변화

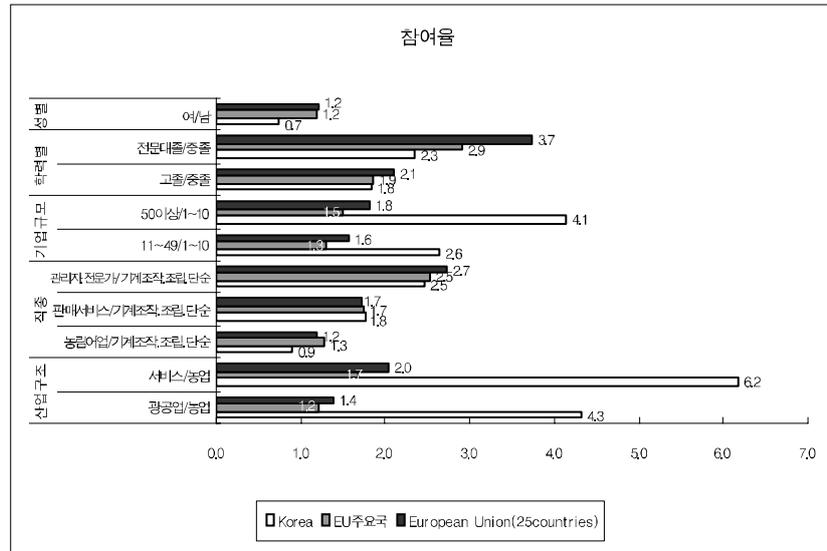
(단위: 개소, %)

규모	참여변화 구분				총합
	참여→참여	참여→비참여	비참여→비참여	비참여→참여	
29인 이하	927 29.65	381 12.18	1,264 40.42	555 17.75	3,127
30~99인	2,569 29.01	1,251 14.13	3,446 38.91	1,590 17.95	8,856
100~299인	3,107 47.1	836 12.67	1,639 24.84	1,015 15.39	6,597
300~999인	1,399 65.01	197 9.15	317 14.73	239 11.11	2,152
1,000인 이상	617 84.06	29 3.95	47 6.4	41 5.59	734
총합	8,619	2,694	6,713	3,440	21,466

자료: 김안국(2009).

이러한 훈련의 형평성 문제는 우리나라의 경우 주요 선진국에 비해 훨씬 심각한 상황이다. 우리나라의 2008년 3월 경제활동인구조사 근로형태별부가조사 결과와 EU의 2003년 Labour Force Survey 결과를 비교해보면, [그림 2-4]에서 알 수 있는 것처럼, 근로자의 특성이나 사업체의 특성에 따른 격차가 우리나라의 경우 주요 선진국에 비해 훨씬 크게 나타난다. 남자에 비해 여성이, 또 저학력자일수록 교육훈련참여율이 낮게 나타나며, 중소기업에 다니거나 저숙련 직종에 종사하는 근로자들의 교육훈련참여율이 상대적으로 낮은 편이다. 산업별 격차 역시 주요 선진국에 비해 더 크게 나타난다. 우리나라의 경우 훈련 정책과 관련하여 훈련의 형평성 제고가 매우 중요함을 시사한다고 할 것이다.

[그림 2-4] 교육훈련참여율의 특성별 격차 국제비교



자료: 통계청(2008.3.), 경제활동인구조사 근로형태별부가조사.
EU(2003), Labour Force Survey.

제3절 훈련 자원 조달 및 배분 시스템 개편 논의에 대한 비판적 검토

최근 한국노동경제학회(2008)에서 훈련 자원 조달 및 배분 시스템과 관련한 과감한 주장이 제기되었다. 재직근로자훈련에 대한 사업주 지원을 폐지하고 근로자 개인에 대한 지원 방식으로 전환하자는 것이 주장의 핵심이다. 이러한 주장의 근거로 첫째, 기업특수적 숙련(firm-specific skill)을 위한 훈련에 대한 재정지원 필요성이 적고, 둘째, 대기업의 경우에는 일반적 숙련(general skill)형성훈련에서도 밀렵으로 인한 시장실패의 가능성이 적으며, 셋째, 다만 중소기업의 일반적 숙련 형성을 위한 훈련에서 시장실패 가능성이 있는데, 이것은 근

로자 개인에 대한 지원 방식으로 전환하여 재정지원하면 될 것이라는 점을 제시하고 있다.

특히 근로자 개인에 대한 지원 방식이 적어도 현재방식 즉, 사업주가 훈련시킬 마음이 없을 경우 재직근로자의 훈련기회 자체가 박탈될 수 있는 상황보다는 더 우월한 방식이라는 것에 유념할 필요가 있음을 지적하고 있다.

또한 외국 사례에서도 이러한 경향이 발견됨을 강조하고 있다. 예를 들어 미국의 경우 사업주 훈련에 대한 재정지원 제도가 없고, 독일의 경우에도 기본적으로 기업에 대한 지원은 없다는 것이다. 또한 일본의 경우, 재직자 훈련에 대한 비용지원규모가 훈련비의 1/2~1/3 정도에 불과하고 스페인의 경우에도 기업규모에 따라 차등하여 지원하고 있다고 지적한다.

물론 사업주 주도 훈련에 대한 지원을 원천적으로 허용하지 말자는 것은 아니다. 사업주와 근로자의 합의로 훈련기관을 ‘해당기업’ 혹은 ‘사업주가 희망하는 위탁기관’으로 선택할 수 있도록 하여, 사업주 주도 훈련에 대한 재정지원의 길도 열어두자고 주장한다. 또한 (근로자 개인에 대한 지원과 상관없이) 특정분야에서 (필요성이 인정될 경우) 정부가 프로젝트 파이낸싱(project financing) 방식으로 공급자를 지원할 수도 있도록 하자는 것이다. 이는 사실상 독점적 지위에 있다고 인정되는 훈련기관에 대해서는 공급자 지원을 한다는 논리이며, 특히 사업주단체(업종별공동훈련), 대·중소기업 콘소시엄 등을 선정하여 이들이 모집한 훈련생의 훈련비용을 지원하는 것이다.

근로자 지원 대상의 기준은 ‘저임금근로자(비정규직, 중소기업 근로자 중 저임금 근로자)’로 하자고 주장한다. 부연하면 이들은 외부노동시장에서 경쟁해야 하고, 직업능력개발로 고임금 일자리로 이동해야 할 필요성이 있는 계층이며, 동시에 예산제약이 큰 근로계층이기 때문이며, 대기업, 중소기업으로 구분한다는 것은 결국 기업규모에 의존하는 것인데, 어떠한 기준을 둘 것인가에 대한 기준 마련의 어려움도 고려될 필요도 있기 때문이다.

재직자 직업훈련에 대한 재정지원 시스템이 위와 같이 개편될 경우 지금의 재원조달 방식도 변화되어야 할 것인가의 문제가 고민되어야 하는데, 이 문제

에 대한 한국노동경제학회(2008)의 주장은 다음과 같다.

첫째, 지금의 고용보험 직업능력개발 보험료를 어떻게 할 것인가의 문제에 대해서는, 사업주훈련 지원이 폐지되는 것과 함께 그만큼 고용보험료를 인하(독일에서도 동일한 사례)하자는 것이다. 둘째, 그러나 아예 고용보험기금 직업능력개발계정을 폐지하고 일반회계로만 직업훈련 재정을 조달해야 하는 것이 아닌가라는 의문이 있을 수 있는데, 지금과 같은 급여세 형식의 고용보험료는 계속 유지되어야 한다고 주장한다. 밀렵 등으로 인한 직업훈련의 수혜대상은 결국 기업들이므로, 모든 기업에 부과하는 급여세는 이러한 무임승차의 문제를 방지하는 효과를 갖기 때문이다. 또한 기업이 채용하고 있는 근로자의 수와 근로자의 임금수준(=숙련수준)에 연동하여 차별적으로 부과하는 것이 수혜의 정도에 따라 부과하는 수익자부담원리에 부합한다는 것이다. 물론 기업에 물리는 세금은 일부 근로자에게 전가될 수 있는데(채창균, 2009), 근로자도 직업훈련을 통해 더 높은 숙련=임금의 수혜를 누릴 수 있기 때문에 이것 또한 정당성을 가질 수 있다고 주장한다. 다만, 훈련의 이득이 일반국민(잠재적 훈련생 포함)에게 폭 넓게 분산되는 측면도 있으므로, 일반국민의 수익자 부담으로서 세금을 기금에 보탬 수는 있을 것으로 보고 있다. 결론적으로 [세금 + 고용보험료]로 별도의 기금을 조성하자는 주장이라고 할 것이다.

한편, 강순희(2010)에서는 중소기업재직자를 제외한 재직자훈련시장을 민간 훈련시장으로 돌리는 방안이 제기되었다. 이는 대기업에게는 사회보험료에 준하는 최소의 능력개발보험료만 납부하게 하는 대신 대기업 재직자 훈련에 대한 지원제도는 폐지하여 이들 대기업의 직업능력개발은 기업의 자율에 맡기자는 방안이다. 이러한 주장은 민간훈련시장의 활성화가 지체되고 있는 것이 공공훈련 영역의 과도함에 기인한다는 문제의식에 기초하고 있다. 또한 중소기업이 거꾸로 대기업 훈련을 지원하는 역진적 상황에 대한 대안의 일환이기도 하다.

한국노동경제학회(2008)이건 강순희(2010)에서건 모두 대기업의 훈련시장에는 시장실패가 없다는 인식을 전제하고 있다. 그러나 아직은 그 근거가 분명하지 않다. 물론 유경준(2009)에서 밀렵 외부성 문제가 소규모 기업에서만 두드

러질 뿐, 그 외에서는 확인되지 않는다는 점이 확인되기는 했지만, 보다 다양하고 엄밀한 분석들이 더 축적될 필요가 있다. 평균적으로는 밀렵 외부성이 나타나지 않는다고 하더라도, 대기업이라고 해서 모두 동질적인 집단은 아님에 유념해야 한다. 노동부의 기업체 직업훈련실태조사(2009년)에 따르면, 대기업이라고 하더라도 직업훈련을 실시하고 있지 않은 기업들이 23.4%로 적지 않다(<표 2-13> 참조). 또한 이들 기업이 훈련을 실시하지 않는 이유가 훈련 필요성이 없기 때문인 경우도 있지만, 필요한 숙련을 갖춘 자를 신규채용해서 충원하기 때문이라는 응답도 26.9%로 적지 않은 것으로 나타났다(<표 2-14> 참조). 물론 이런 기업들을 식별해내서 이들 기업에만 levy를 부과할 수 있다면 좋겠지만, 이는 현실적으로 간단한 일이 아니다.

나아가 외부성이 밀렵에서만 발생하는 것은 아니라는 점도 고려되어야 할 것이다. 예를 들어 숙련인력 확보를 통한 생산에서의 병목현상 해소도 훈련의 중요한 사회적 외부성의 하나로 거론될 수 있다(Dougherty and Tan, 1999). 물론 levy 시스템이 훈련의 양적, 질적 확충을 가져온다는 점이 설득되어야 Dougherty and Tan(1999)의 주장이 levy 시스템의 근거로 받아들여질 수 있을 것이다. 그러나 앞서 언급했던 것처럼 이에 대해서는 주장이 엇갈리고 있다. 다만 우리나라의 경우 일부 대기업 교육훈련담당자들이, levy 시스템이 있기 때문에 경영진에 대해 교육훈련을 실시할 필요성을 설득하기가 용이하다고 지적하고 있다는 점에서 짐작되는 것처럼, levy 시스템이 우리나라 대기업의 훈련 확대에 기여하고 있는 측면이 적지 않을 것으로 판단된다.

확실한 근거의 축적을 전제로 대기업 훈련시장이 시장실패로부터 자유롭다는 점이 분명해지지 않는 한, 대기업에 부과되는 levy를 최소화하자는 강순희(2009)의 주장이나, 중소기업, 대기업 모두에게 최소한의 levy만을 부과하고 재직자 훈련에 대해서는 지원할 필요가 없다는 한국노동경제학회(2008)의 주장 모두 아직은 다소 과한 감이 있어 보인다.

<표 2-13> 기업규모별 교육훈련 실시 여부(향상훈련)

(단위: %)

규모	전체	향상훈련	
		실시함	실시하지 않음
전체	100.0	24.7	75.3
300인 미만	100.0	23.7	76.3
10~29인	100.0	18.1	81.9
30~99인	100.0	35.1	64.9
100~299인	100.0	51.4	48.6
300인 이상	100.0	76.6	23.4
300~499인	100.0	72.2	27.8
500~999인	100.0	77.5	22.5
1000인 이상	100.0	83.3	16.7

자료: 노동부, 기업체 직업훈련실태조사(2009년).

한편, 기업에게 부과되던 levy 대신 일반국민들의 세금으로 재직자 훈련에 대한 재원을 조달하자는 한국노동경제학회(2008)의 주장 또한 신중할 필요가 있어 보인다. 앞서 언급했던 것처럼, 일반국민들의 부담으로 소수 근로자를 훈련시키는 것은 훈련의 외부경제효과가 매우 크거나, 훈련이 취약계층에 집중적으로 제공될 때에만 정당화될 수 있기 때문이다(Brunello, Garibaldi and Wasmer eds. 2007). 물론 한국노동경제학회(2008)의 주장은 모든 근로자의 훈련비용을 지원해주자는 것이 아니며, 취약계층인 저임금근로자의 재직훈련만을 지원하자는 것이기 때문에, 일반국민의 세금을 통한 지원에 명분이 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 한국노동경제학회(2008)의 주장이 보다 설득력을 갖기 위해서는 훈련의 외부경제효과가 기업들간에만 나타나는지, 아니면 일반국민들에게까지 궁극적으로 파급되는 것인지에 대한 보다 심도 깊은 연구가 전제되어야 할 것이다.

<표 2-14> 직업훈련을 실시하지 않는 이유(기업규모별)

(단위: %)

	전체	기업규모	
		300인 미만	300인 이상
현재 근로자들이 숙련이나 역량을 갖추고 있어서	57.5	57.6	44.0
필요한 숙련을 갖춘 자를 신규채용하는 것을 선호	36.9	36.9	26.9
적절한 훈련과정이 부족하여	10.8	10.8	14.4
직업훈련 실시에 비용이 많이 소요되어	12.1	12.0	17.0
전년도에 주요한 훈련효과가 달성되어	2.2	2.2	3.6
근로자의 업무부담 및 제한된 가용시간으로 인하여	26.7	26.7	38.0
근로자의 업무가 직업훈련이 필요한 수준이 아니어서	41.5	41.6	36.1
교육훈련의 효과에 대하여 회의적이어서	6.5	6.5	9.7

자료: 노동부, 기업체 직업훈련실태조사(2009년).

물론 기업에 대한 지원보다는 근로자에 대한 직접 지원쪽으로 훈련 재원의 배분 방식을 바꾸어야 한다는 한국노동경제학회(2008)의 주장은 훈련의 형평성이 미흡한 우리의 경우 적절한 측면이 있어 보인다. 앞서 언급했던 것처럼, 훈련의 불평등을 축소하기 위해서는, 개인에게 직접적으로 초점을 둔 지원 제도가 더 적절하기 때문이다(Brunello, Garibaldi and Wasmer eds. 2007). 다만 이 경우에도 실질적으로 활용될 수 있도록 훈련휴가의 활성화나, 다양한 주말 또는 야간 훈련과정의 확보 등과 같은 보완조치들이 수반될 수 있어야 할 것이다.

근로자 개인에 대한 지원을 강화하더라도, 중소기업에 대한 직접적인 지원 방식은 여전히 중요할 것으로 보인다(물론 한국노동경제학회(2008)의 경우, 그 여지를 완전히 차단한 것은 아니지만). 개별 근로자들이 별다른 거래비용 없이 노동이동을 통해 훈련으로 향상된 자신의 숙련을 가장 적절하게 활용할 수 있는 기업으로 찾아간다면 근로자 개인에 대한 지원만으로도 충분하겠지만, 현실적으로 노동이동에 따른 거래비용이 적지 않은 만큼, 중소기업에 대한 지원을 통해 효과적인 훈련이 이루어질 수 있다면 개인에 대한 지원보다 더 바람직할 수 있다. 또한 개인의 선택보다는 기업 차원의 선택이 시장 상황에 보다 적합

한 합리적인 것이 될 수 있다는 사실도 고려되어야 할 것이다. 물론 중소기업을 대상으로만 지원이 이루어질 경우 해당 중소기업내에서 훈련 성과가 높은 근로자에게 훈련이 집중되는 문제가 있을 수는 있기 때문에, 개별 근로자에 대한 지원을 통해 이런 문제를 보완하는 것은 당연히 필요하다고 하겠다.

제4절 훈련 자원 조달 및 배분 시스템의 개편을 위한 몇 가지 제언

재직자훈련에서의 형평성 부족 문제가 부분적으로는 levy 시스템의 결과이기도 하지만, levy 시스템을 어떤 식으로 운영하느냐에 따라 일부 문제 해소가 가능한 측면도 있고, levy 시스템의 폐지까지 주장하기에는 아직 그 근거나 당위성이 충분히 축적되지 않은 측면이 강하기 때문에, 일단은 문제를 levy 시스템의 존재보다는 levy 시스템의 보완 관점에서 접근하는 것이 생산적일 것으로 판단된다. 이런 관점을 전제로 여기에서는 levy 시스템의 개선 방안을 재직자훈련의 형평성 제고라는 관점에서 모색해보기로 한다. 몇 가지 대안을 제시하면 다음과 같다.

우선 근로자 개인에 대한 지원을 현재보다 더욱 확대하여야 한다. 채창균(2009)에서 확인된 것처럼, 기업에게 부과되는 levy의 대부분이 개인에게 전가되고 있는 상황에서는, 개인에 대한 직접 지원을 확대할 명분은 충분하다. 개인에 대한 지원 확대 시 취약계층의 활용도가 제한될 수밖에 없고 주로 정규교육 학자금 대부에 활용되는 대부제도보다는 근로자 수강지원금이나 근로자능력개발카드제와 같이 바우처 형태의 지원이 더욱 확대될 필요가 있다. 이 때 바우처 제도의 성공 여부는 훈련시장에 대한 충분한 정보의 생성 및 제공에 달려있는 만큼, 이 부분의 내실화를 도모하는 것도 중요할 것이다. 또한 최영섭(2009)

에서 확인되었던 것처럼, 개인 주도 훈련 제도는 훈련에 적극적이거나 사업주 훈련이 제공되지 않는 상황에 놓여 있는 근로자들에게는 훈련접근성을 높이는 데 효과적이지만, 훈련 자체에 소극적이거나 기대 생산성이 낮은 집단에 대해서는 개인 주도 훈련 제도 자체만이 아니라 이들을 훈련으로 유도해 내기 위한 별도의 정책적 개입이 필요할 것으로 보이며, 이런 점에서 개별 근로자에 대한 훈련 상담의 활성화와 같은 정책도 매우 중요할 것으로 판단된다.

또한 현재의 시스템만으로는 중소기업의 훈련 활성화를 도모하기 어려우므로 여기에 대한 보완책 마련이 시급하다. 앞서 언급했던 것처럼 levy 시스템은 중소기업이 훈련 참여 필요성을 인식하고는 있고 훈련비용을 부담할 능력과 의사가 있지만, 밀렵문제 등을 우려하여 훈련 참여를 꺼려하는 경우에 중소기업의 훈련 참여 활성화를 위한 유용한 방안으로 작동할 수 있다. 그러나 중소기업이 훈련 참여를 기피하는 것은 이런 문제 때문만은 아니며, 다양하다. Pukkinen, Romijn & Elson-Rogers(2001)에 따르면, 중소기업의 훈련 참여를 제약하는 요인들은 <표 2-15>와 같이 집약될 수 있는데, 훈련의 필요성에 대한 이해 부족이나 훈련재원의 결여가 중요한 제약 요인 중 하나임을 확인할 수 있다.

이런 상황은 levy 시스템의 운영방식을 바꾸는 형태로도 극복 가능할 것으로 보인다. 예를 들어 대부제도와 같은 경우 levy system의 틀 안에서 운영이 가능할 것이다. 훈련실시에 따른 비용을 대부해주고, 추후 고용보험 환급액으로 상환하도록 한다면, 적어도 훈련재원이 훈련 실시의 걸림돌로 작용하는 상황은 상당 정도 완화시킬 수 있다고 하겠다. 고용보험 환급 가능성이 높지 않은 훈련이지만, 개별 기업내에서의 필요성이 인식되는 훈련, 예를 들어 OJT에 가까우며 현행 시스템내에서는 환급이 곤란한 훈련과 같은 경우에는 보조금을 지급하는 것도 가능할 것이다.⁶⁾ 보조금의 경우 바우처 형태로 지급할 수도

6) 사실 levy 시스템은 공식적인 훈련 중심으로 지원이 이루어진다는 점에서 대기업 편향적이다. 최근 고용노동부에서는 OJT 등 비공식적인 훈련에 대한 지원을 확대하고자 하고 있지만, 그 기준 마련 등이 결코 간단한 문제는 아니다.

있다.⁷⁾ 이렇게 일단 훈련을 실시해보고 나면, 중소기업의 훈련에 대한 거부감이나 훈련의 편익에 대한 무지가 상당 정도 극복될 수 있을 것으로 기대되므로, 대부제도나 보조금의 경우 훈련을 처음 시작해보고자 하는 중소기업 중심으로 일회성으로 지원하는 식이면 될 것으로 보인다. 중소기업을 목표집단으로 하는 정책의 경우 사중손실이 상대적으로 크지 않을 수 있다는 점에서, ‘관련 당사자들에 의해 어떤 경우에 실현될 수도 있는 훈련투자에 대한 지원은 피해야 한다’는 재정지원시스템의 원칙에 보다 부응하는 것이라고 할 수 있다(Brunello, Garibaldi and Wasmer eds. 2007).⁸⁾

특히 중소기업의 훈련에 대한 거부감을 줄이고 훈련의 편익을 충분히 납득할 수 있도록 하기 위해서는 중소기업 대상의 심층적인 훈련 컨설팅 제공 사업도 중요해 보인다. 훈련 컨설팅은 훈련 필요 부분을 발견해내고, 중장기적인 훈련 계획 수립을 지원하는 형태가 되어야 할 것이다. 또한 장기적인 경영 발전 계획에 대한 컨설팅과 더불어 추진되는 것도 효과적일 것으로 기대된다.

중소기업 경영자를 대상으로 효율적 기업 경영이 가능하도록 지원하는 훈련을 실시하는 것도 필요하다. 이런 훈련을 통해 중소기업 경영자들이 훈련의 중요성을 인식할 수 있을 것이기 때문이다. EU의 경우에는 이러한 프로그램이 중소기업 발전 지원을 위한 프로그램(1997~2000)에 높은 우선순위로 포함되었다(Pukkinen, Romijn & Elson-Rogers, 2001).

이렇게 중소기업에 대한 지원을 강화할 경우 불가피하게 중소기업에게 지출되는 재원의 증가를 수반하게 될 것이므로, 여기에 대한 대책 마련도 동시에 이루어져야 한다. 하나의 대안은 대기업에 대한 고용보험 지원 기준을 현재보다 더 엄격하게 설정하는 것이다. 예를 들어 집체훈련의 경우 중소기업에 대해서는 ‘훈련직종별기준단가×조정계수×훈련시간×훈련수료인원’의 100%를 훈련비로 환

7) New South Wales의 바우처시스템에서는 소기업이 50불 훈련바우처를 사용하도록 권장하고 있다. 1998년부터 도입된 벨기에의 Walloon training voucher scheme은 50인 미만 소기업을 대상으로 하고 있으며, 14.87유로로 구입할 수 있는 훈련바우처의 액면 가치는 29.75유로이다.

8) 종업원수 50인 미만 기업을 대상으로 했던 영국의 SFTL(Small Firms Training Loans)에서는 사중손실이 약 35% 정도로 추정되었다.

급해주는 반면, 대기업에 대해서는 80%만을 환급하도록 되어 있는데, 그 기준을 대기업에 대해 더 낮추는 것도 검토해볼 수 있다. 다른 하나의 대안은 예산을 추가적으로 투입하는 것인데, 이 경우는 앞서 언급했던 것처럼 훈련의 외부경제 효과에 대한 파악 등이 선행되어야 설득력을 높일 수 있을 것이다.⁹⁾

<표 2-15> 중소기업의 훈련 참여 제약 요인

	중소기업 관련 요인	훈련의 공급	환경적 요인
표현된 수요가 인식된 최적 수준에 미치지 못한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업이나 중소기업 경영자의 거부감/훈련의 편익에 대한 무지/ 다른 제약으로 인해 훈련의 잠재적 편익에 초점을 맞출 수 없는 상황 - 재원의 부족 		<ul style="list-style-type: none"> - 정보의 부족/ 중소기업에게 훈련의 편익을 알려주는 서비스의 부족
수요가 실현될 수 없다.	<ul style="list-style-type: none"> - 훈련에 할애할 시간 부족/ 적절한 기회를 식별할 능력 부족 - 재원의 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 적절한 훈련 공급 부족 - 너무 비싼 훈련이 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 훈련 구매를 가능하게 하는 자원 공급 부족 또는 이용 가능한 훈련이 중소기업에 도움이 되도록 배분되지 못하는 상황

자료: Pukkinen, Romijn & Elson-Rogers(2001).

9) 프랑스 EDDF 프로그램의 경우 기존 levy 시스템과는 별개로 운영되는 것이다. 1984년에 도입된 EDDF는 변화하는 기술적 상황에 맞추어 종업원들을 재훈련시키고자 하는 기업들을 지원하는 프로그램이다. levy 시스템에 의해 정해진 법적 기준을 상회하는 훈련을 실시한 기업들을 대상으로 최고 70%까지 보조금을 지급하게 되는데, 수혜자의 90%가 50인 미만 종업원을 가진 중소기업이었다. 여기 소요되는 재원의 1/3은 국가가 지원하였다.

제 3 장 실업자 훈련의 고용 연계성 강화

제1절 실업자훈련의 추진현황

실업자를 대상으로 한 직업훈련인 실업자훈련이 대규모로 시행되기 시작한 것은 1997년 말에 발생한 외환위기 이후 1998년부터 대규모 실업이 발생하면서부터이다. 1997년에 4만 명에 불과했던 실업자훈련이 1998년에는 이보다 8 배가량 증가한 31만 명, 1999년에는 33만 명, 2000년에는 19만 명을 대상으로 실업자훈련을 실시하였다(노동부, 2003).

외환위기 이후 급격하게 확대된 실업자훈련은 실업자에게 직업훈련을 실시하여 실업기간을 미래를 위한 인적자원개발의 기회로 활용하는 한편, 실업자 사회안전망이 취약한 상황에서 실업자에게 거의 무료의 국비훈련을 시행하고 훈련참여자에게 훈련수당 등을 지급함으로써 실업자 사회안전망의 보완적인 기능을 수행하였으며(노동부, 2003), 대규모의 실업자훈련을 주로 민간훈련기관 등의 훈련생 모집 방식에 의해 추진함으로써 민간훈련시장을 양적으로 확대하는 효과를 가져왔다. 그러나 무료의 실업자훈련을 대규모로 실시함으로써 훈련생의 도덕적 해이, 일부 훈련기관의 부실훈련 및 부정, 산업인력수요에 부응

한 훈련 실시의 미흡, 훈련과 취업의 연계 미흡, 저학력자·고연령자 및 장기실업자 등 취약계층의 실업자 직업훈련에서의 소외(노동부, 2003; 노동부, 2004), 영세훈련기관이 국비훈련에만 의존하려는 타성의 형성과 훈련의 질을 높이기 위한 유인체계의 미흡 등의 문제점이 발생하여 직업훈련시장의 경쟁력을 저하시키는 부작용도 발생하였다.

이러한 문제점을 개선하고 실업자직업훈련의 효율성을 제고하기 위하여 정부는 1998년에 직업훈련정보망인 HRD-net을 구축하여 누구나 언제 어디서나 직업훈련에 관한 정보를 인터넷을 통해 검색할 수 있도록 하였고, 직업훈련카드제를 시행하여 실업자훈련의 훈련생 출석관리, 훈련비 청구 등의 업무를 전산화하였다. 1999년에는 맞춤형훈련제도를 도입하여 산업수요에 맞는 실업자훈련의 시행을 시도하였고, 훈련기관 및 훈련과정에 대한 평가체제를 도입하였다. 내실 있는 훈련실시를 위하여 직업훈련이 필요한 사람만을 선별하여 훈련에 임할 수 있도록 하고 직업훈련 희망자의 훈련과정 선택에 도움을 주고 중도탈락방지를 위하여 2002년 1월부터 직업훈련 사전상담제를 도입하였으나 아직 정착되지는 않고 있다. 2002년 2월에는 직업훈련 목표관리제를 도입하여 훈련기관에서 사전에 취업률, 자격증 취득률, 중도탈락률 등에 대한 목표치를 설정하고 목표 달성 여부에 따라 다음 해의 실업자훈련 참여 여부를 결정하도록 함으로써 실업자 직업훈련의 효과를 높이도록 하였다. 훈련수료생에 대한 사후관리기간을 훈련수료 후 3개월에서 6개월로 연장하여 적극적인 취업알선 서비스를 통해 취업률을 높이도록 하였다(노동부, 2005). 2007년에는 지역의 실정에 맞는 맞춤형 직업훈련을 실시할 수 있도록 하기 위해 “직업훈련 공모제”를 새로 실시하고, 운영방식도 민간훈련기관, 대학, 학원 등 역량이 있는 모든 기관이 참여할 수 있도록 하였다(노동부, 2009).

2008년 2월 25일에 집권한 이명박 정부는 종전의 직업능력개발훈련이 정부의 획일적 규제 중심의 전달체제로 낮은 훈련참여율과 양극화, 산업현장과의 괴리 등의 문제점이 있다는 판단 하에 훈련생에게 훈련선택권을 확대하고 훈련시장에는 진입장벽과 규제완화를 통해 시장을 활성화하고 훈련의 질을 제고하

며, 정부는 심층상담과 정보제공 등 고용서비스와의 연계를 강화하여 훈련성과와 자원배분의 효율성을 제고하는 수요자 중심의 훈련을 지향하였다(노동부, 2009). 수요자 중심의 훈련을 달성하기 위한 수단 중의 하나로서 직업능력개발계좌제를 2008년 하반기에 대구와 광주지역에서 실업자훈련의 일부에 대하여 시범적으로 실시하고, 2009년에는 전국으로 시범실시지역을 확대하였다. 다른 실업자훈련은 정부가 훈련비용을 훈련기관에 직접 지급하는데 반하여 직업능력개발계좌제는 실업자에게 훈련비용을 계좌제카드를 발급하여 지원하고, 계좌제카드를 발급받은 실업자가 지원 금액의 범위 내에서 훈련기관과 훈련과정을 선택하여 훈련을 수강하도록 하는 점이 다르다. 직업능력개발계좌제는 훈련을 받기 전에 고용센터에서의 훈련에 대한 상담 기능이 보다 강화되고, 훈련비가 정부가 정한 표준훈련비에 의해 정해지는 것이 아니라 시장가격에 의해 결정이 되고, 훈련비 중 일부를 개인이 부담하도록 하며, 훈련생 개개인의 훈련이력이 전산시스템을 통해 관리된다는 점에서 기존의 훈련제도와는 상당한 차이가 있다(노동부, 2009).

2010년 현재 실업자직업훈련은 훈련대상자에 따라 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 고용보험 피보험자였던 실업자를 대상으로 고용보험기금에서 비용을 지원하는 전직실업자훈련, 우선선정직종훈련(국가기간·전략산업직종훈련)¹⁰⁾과 고용보험기금과 일반회계에서 동시에 대상자에 따라 비용을 지급하는 직업능력개발계좌제훈련(이하 '계좌제훈련'이라 칭한다.), 일반회계에서 비용을 지원하는 신규실업자훈련¹¹⁾, 지역실업자훈련, 자활직업훈련, 새터민직업훈련 등으로 구분된다(노동부 직업능력정책관실, 2010).

10) 종전의 '우선선정직종훈련'은 2010년 7월부터 '국가기간·전략산업직종훈련'으로 명칭이 변경되었다.

11) 2009년부터 영세자영업자훈련, 고용보험 미적용 여성가장실업자훈련, 경력단절여성특화훈련 등이 신규 실업자훈련으로 통합되었다(노동부 직업능력정책관실, 2010. 4. 28).

<표 3-1> 실업자훈련의 종류별 현황

구분	훈련대상	훈련기간 및 수강 횟수	훈련생 위탁방법	지원내용
신규 실업자훈련	고용보험의 적용을 받지 않는 실업자로서 직업안정기관에 구직등록을 하고 직업훈련을 희망하는 실업자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 훈련수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	원칙적으로 훈련비 전액; 매월 식비 6만 원, 교통비 5만 원
전직 실업자훈련	고용보험적용사업장에서 실직한 만 15세 이상의 근로자로서 직업안정기관에 구직등록을 하고 직업훈련을 희망하는 자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 훈련수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	원칙적으로 훈련비 전액; 매월 식비 6만 원, 교통비 5만 원
지역 실업자훈련	실업자, 비진학청소년, 군전역자, 국민기초생활보장법상 수급권자(자활훈련 참여자 제외), 취업보호대상자 및 농어민 등으로서 농림어업 외의 직업에 취업하고자 하는 자와 가족	1개월~1년, 취업 전 3회까지 훈련수강 가능	주소지 관할 시·군·구청장이 훈련생 희망직종의 훈련기관에 훈련위탁	원칙적으로 훈련비 전액; 매월 식비 6만 원, 교통비 5만 원
자활 직업훈련	국민기초생활보장법 상 수급권자 중 직업훈련이 가능한 자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 훈련수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	훈련비 전액; 매월 식비 7만 원, 교통비 7만 원, 자활수당 10만 원, 우선선정직종 수강 시 20만 원
새터민훈련	북한이탈주민(새터민) 중 직업훈련 희망자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 훈련수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	원칙적으로 훈련비 전액; 매월 식비 10만 원(주간) 또는 5만 원(야간), 교통비 5만 원; 기숙사비 월 17.5만 원; 세대주인 경우 가계보조수당 월 15만 원(주간) 또는 7만 원(야간); 부양가족 1인당 월 4만 원(주간) 또는 3만 원(야간)의 가족수당, 우선선정직종 수강시 10~30만 원; 취업 후 90일 이상 동일직장 근무 시 20만 원의 취업촉진수당
우선선정직종 훈련(국가기간·전략산업직종훈련)	직업안정기관에 구직등록을 한 만 15세 이상의 실업자 또는 인문계고등학교 3학년에 재학 중인 상급학교 비진학 예정자	6개월 또는 12개월 과정(대한상공회의소는 2년 과정), 취업 전 3회까지 훈련수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	훈련비 전액 매월 식비 6만 원, 교통비 5만 원, 훈련수당 20만 원
영세자영업자 훈련	연간매출액 8천만 원 미만인 사업자	1개월~1년, 취업 전 3회까지 훈련수강 가능	훈련기관이 훈련생 모집	원칙적으로 훈련비 전액; 매월 식비 6만 원, 교통비 5만 원
직업능력개발 계좌제	구직자 중 고용센터의 상담을 거쳐 훈련의 필요성이 인정된 자	1년 이내(계좌 유효기간이 1년)	훈련기관이 훈련생 모집	1인당 200만 원(2)까지 실훈련비 지원; 매월 식비 6만 원, 교통비 5만 원

자료: 노동부(2009b)와 '직업능력개발계좌제 실시 규정'을 참조하여 정리함.

실업자직업훈련은 일부 공공기관훈련에서 시행되는 것도 있지만 대부분의 실업자훈련은 민간직업훈련기관에 위탁하여 시행되고 있다. 특히 2009년 하반기부터 계좌제훈련의 비중이 크게 증가하고 있다. 계좌제훈련을 제외한 실업자 훈련의 훈련대상별 훈련실시 추이 및 계획을 보면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 실업자훈련의 훈련대상별 훈련실시 추이 및 계획

(단위: 명, 백만 원)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010 (계획)
계	인원	107,403	101,625	116,528	113,453	153,465	171,006
	예산	281,519	323,587	363,847	340,162	465,870	388,341
신규 실업자훈련	인원	18,447	18,566	17,569	14,058	35,885	43,969
	예산	43,991	43,913	44,070	36,690	93,562	85,349
전직 실업자훈련	인원	64,186	53,625	65,142	70,565	35,885	114,159
	예산	136,788	128,486	152,604	160,899	93,562	201,949
지역 실업자훈련	인원	7,791	5,653	4,350	4,797	88,094	544
	예산	10,160	9,344	8,195	8,305	249,727	1,181
자활 직업훈련	인원	1,746	1,566	1,501	1,135	8,075	-
	예산	5,576	4,697	5,947	4,820	8,180	-
새터민훈련	인원	754	658	894	772	-	-
	예산	1,923	2,534	3,721	3,961	-	-
우선 선정직종훈련	인원	14,479	21,557	27,072	22,126	881	12,327
	예산	83,081	134,613	149,310	125,487	4,069	99,383
영세 자영업자훈련	인원	-	2,544	2,540	2,228	3,533	-
	예산	-	1,606	2,000	1,636	33,458	-

자료: 노동부 직업능력정책관실, 『직업능력개발 주요통계』, 2010.4.28.

주: 영세자영업자훈련은 2008년도까지 실업자훈련에 포함하지 않았음.

실업자훈련의 규모는 1998년과 1999년을 정점으로 감소하기 시작하였으나 2005년 이후에도 매년 10~11만 명 수준을 유지하다가 2008년 하반기에 발생

- 12) 훈련비의 20%를 본인이 부담(단, 이·미용, 주방 및 조리, 식당서비스, 제과·제빵 및 떡 제조, 식품 가공 관련 기능직종의 경우 200만원의 계좌제 지원금 중 40%를 본인이 부담)한다. 또한 「취업성공 패키지 지원」 사업 참여자 또는 「청년층 뉴스타트 프로젝트」 사업 참여자 중 위기청소년에 대한 지원한도는 1명당 300만원이다(직업능력개발계좌제 실시 규정 제32조).

한 세계금융위기로 인하여 2009년에 실업률이 크게 증가하자 2009년과 2010년에는 각각 15만 명과 17만 명으로 증가하였다. 실업자훈련의 종류별로 보면 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 전직실업자 훈련이 약 2/3를 차지하고 있으며, 그 다음으로는 신규실업자훈련, 우선선정직종훈련, 지역실업자훈련, 자활훈련, 영세자영업자훈련, 새터민훈련 등의 순서를 보이고 있다. 실업자훈련의 취업률은 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 매년 60% 이상의 높은 수준을 보이고 있다.

<표 3-3> 실업자훈련의 취업률 추이

(단위: 명, %)

연도	실시 인원	수료 인원	취업인원			취업률	중도 탈락자	중도 탈락률
			소계	조기 취업	수료후 취업			
2005	107,403	78,346	57,299	11,623	45,676	63.7	15,163	1.1
2006	101,625	74,453	60,059	11,906	48,153	69.5	12,473	12.3
2007	116,528	86,971	74,030	13,755	60,275	73.5	13,694	11.8
2008	113,451	86,568	71,083	12,691	58,392	71.6	12,331	10.9
2009	153,546	108,972	74,349	17,866	56,483	58.6	18,437	12.0

자료: 노동부 직업능력정책관실, 『직업능력개발 주요통계』, 2010.4.28.

제2절 실업자훈련의 문제점

노동부(2009a)에 의하면 2010년에는 계좌제훈련의 비중이 실업자훈련의 약 70%를 점할 전망이며, 2011년부터는 우선선정직종훈련(국가기간·전략산업직종훈련)을 제외한 모든 실업자훈련을 계좌제훈련으로 통합할 계획으로 있어 2011년부터는 계좌제훈련을 중심으로 실업자훈련의 비중이 더 확대될 것으로 보인다. 이러한 점을 고려하여 실업자훈련의 고용 연계성 측면에서의 문제점에 대하여 이하에서는 기존의 실업자훈련체계에서의 문제점과 계좌제훈련체계에

서의 문제점으로 나누어 살펴보고자 한다. 기존 실업자훈련체계에 대한 문제점 분석은 앞으로도 정부가 계속 추진할 것으로 보이는 국가기간·전략산업직종 훈련에 대한 개선방안을 마련하기 위한 것이다.

1. 기존 실업자훈련체계에서의 실업자훈련의 문제점

가. 훈련 후의 임금 및 소득 향상 효과의 미약

<표 3-3>에서 본 바와 같이 실업자훈련의 취업률은 최근 매년 60% 이상을 유지하여 외견상 취업률 제고 효과가 큰 것으로 보인다. 그러나 직업훈련을 수강한 직종으로의 취업률은 훈련기관에 대한 사례조사에 의하면 공식적으로 보고된 취업률의 1/3에도 미치지 못하는 실정에 있어 실업자훈련의 진정한 취업 효과에 대해서는 논란의 여지가 있다.

이러한 한계는 별도로 하더라도 실업자훈련이 취업에 미치는 효과에 대한 여러 연구가 통계적으로 유의한 긍정적인 효과를 일관되게 보이지는 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 유경준 외(2007)는 실업자에 대한 직업훈련이 실업기간을 단축시키고 취업률을 높이는 것으로 분석하였다. 나영선 외(2008)는 2008년에 실시된 훈련이수자 실태조사 결과를 토대로 실업자훈련이 훈련생의 취업가능성과 정규직 취업에 통계적으로 유의한 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석하였다. 채창균·김미란(2004), 채창균(2008), 채창균 외(2008) 등의 연구는 실업자에 대한 직업훈련이 실업으로부터의 탈출률과 취업 가능성을 높이며, 정규직 취업가능성과 비정규직에서 정규직으로의 이동 가능성을 높이는 긍정적인 효과가 있지만 취업 후 고용유지율에는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석하였다.

2008년에 실시된 직업훈련이수자 실태조사 결과를 토대로 실업자 직업훈련 성과를 분석한 채창균(2008)에 의하면, 여성가장실업자훈련, 새터민훈련, 자활 직업훈련 이수자의 취업가능성이 중도탈락자에 비하여 통계적으로 유의하게

높게 나타났으며, 고용촉진훈련과 영세자영자훈련 이수자의 취업률은 비교집단에 비해 높게 나왔지만 통계적으로는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 또한 신규실업자훈련과 우선선정직종훈련이수자의 취업률은 비교집단에 비하여 낮게 나타났으나, 통계적으로는 유의하지 않았다. 훈련이수 후 정규직으로의 취업률은 전직실업자훈련의 경우 비교집단에 비하여 높게 나타났으나, 신규실업자훈련과 우선선정직종훈련의 경우에는 통계적으로 유의한 차이가 발견되지 않았다. 고용촉진훈련의 경우 직업훈련이 정규직취업을 촉진시키는 효과가 확인되었으나, 신규실업자훈련과 우선선정직종훈련 및 영세자영자훈련의 경우 정규직훈련을 촉진시키는 효과가 확인되지 않았다.

이병희 외(2009)는 실업자훈련 참여자에 대한 인적 속성과 비슷한 특성을 가진 훈련 미참여자와의 비교 분석을 통해 실업자훈련의 취업 성과를 분석한 결과 실업급여 신청일로부터 12월 이내 재취업률은 직업훈련 수강자가 미수강자에 비하여 통계적으로 유의하게 낮은 반면에, 실업급여 신청일로부터 18개월 이내 재취업률은 직업훈련 수강자가 미수강자에 비하여 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타나 실업자훈련의 취업성과는 1년 이후부터 나타나는 것으로 분석하였다.

한편, 실업자훈련이 임금과 소득에 미치는 효과에 대해서는 유경준 외(2007), 나영선 외(2008), 채창균·김미란(2004), 채창균(2008), 채창균 외(2008), 황광훈(2008) 등의 연구는 모두 실업자훈련이 훈련 후의 임금 또는 소득을 증가시키는 효과는 없으며, 일부 훈련과정은 소득과 임금을 하락시키는 효과가 나타나고 있는 것으로까지 나타나고 있다.

이상의 실업자훈련의 효과에 대한 여러 연구는 실업자훈련이 훈련 후의 취업률을 높이고 실업기간을 단축하지만 그 효과는 장기간에 걸쳐 서서히 나타나며, 정규직으로의 이행에는 통계적으로 유의한 긍정적인 효과가 있으나 임금 또는 소득에는 통계적으로 유의한 효과가 없다는 것을 보여주고 있다. 이러한 연구결과는 실업자훈련이 취업 가능성을 높이고 노동시장에서의 상향 이동을 촉진하며, 훈련 후의 임금과 소득을 높여 안정적인 고용으로 이르게 하기 위한

목적 중에서 일부만 달성하고 있음을 의미한다. 즉 실업자훈련이 훈련을 통해 저숙련의 함정에서 탈출하도록 지원하여 노동시장에서의 안정된 소득을 보장해주는 상향이동의 사다리로서의 역할이 어느 정도 제한되어 있다는 것을 의미한다. 이는 현재의 실업자훈련이 안정된 취업과 이를 통한 안정적인 소득을 얻을 수 있도록 지원하지 못하고 있고, 취업률은 높지만 단편적인 취업을 달성에 치중하여 훈련의 질을 높이고 훈련 참여자의 탈빈곤을 지원하는 수단으로서는 한계가 있다는 것을 시사한다.

나. 정부 지원 실업자훈련의 목표효율성 미흡

실업자훈련의 목표효율성(target efficiency)이란 정부가 실업자훈련을 통해 훈련을 실시하고자 하는 대상자 집단이 실제 얼마나 정부 지원 실업자훈련에 참여하고 있는가를 평가하는 중요한 기준 중의 하나이다(Walker, 2005). 그런데 기존의 실업자훈련 민간위탁의 방식은 훈련시장에서의 ‘크리밍’(creaming) 및 ‘파킹’(parking) 현상이 만연하여 실업자훈련시장에서의 양극화와 사각지대 문제를 발생시킬 위험성이 매우 높다. ‘크리밍’ 또는 ‘체리피킹’(cherry picking) 현상이란 훈련기관의 입장에서 훈련 후 취업시키기가 용이할 것으로 예상되는 양질의 실업자부터 우선적으로 선발하는 현상을 말하며, ‘파킹’ 현상이란 취업하기가 어려울 것으로 예상되는 취약한 실업자는 훈련기관들이 선발하지 않아 사회적으로 취약한 실업자를 훈련시장에서 방치하는 현상을 말한다.

직업훈련시장에서 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상이 발생하지 않도록 하기 위해서는 실업자에 대한 취업지원서비스를 제공해도 취업하지 못한 취약실업자를 우선적으로 선발하여 훈련비를 정부가 지원하여야 하고, 고학력 실업자와 소득이 높은 실업자는 자비부담을 원칙으로 하여야 한다. 그런데 기존 물량배정방식의 실업자훈련 중에서 지역실업자훈련, 자활직업훈련, 새터민직업훈련, 신규실업자훈련 중 영세자영업자훈련, 고용보험 미적용 여성가장실업자훈련, 경력단절여성특화훈련 등은 비교적 정책대상집단이 취약계층으로 특화되어 있지만 전직

실업자훈련, 일반 신규실업자훈련, 국가기간·전략산업직종훈련 등은 훈련대상이 너무 광범위하여 정부지원훈련의 대상으로 적합한지에 대하여 의문이 간다. 더구나 기존의 실업자훈련 중에서 지역실업자훈련은 주소지 소재 시·군·구청장이 취약계층을 선발하여 훈련기관에 위탁하여 훈련을 실시하는 방식을 채택하고 있을 뿐 나머지 실업자훈련은 모두 기본적으로 훈련기관이 훈련생을 모집하도록 하고, 모집된 훈련생에 대한 훈련비용을 정부가 지원하는 방식을 취하고 있다. 훈련기관이 훈련생을 모집하는 방식은 ‘크리밍’ 또는 ‘체리피킹’ 현상과 ‘파킹’ 현상을 피할 수 없다.

필자가 민간훈련기관장 188명을 대상으로 훈련시장에서의 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상이 어느 정도나 발생하고 있는가를 조사하여 설문에 응한 87명의 응답 결과를 보면¹³⁾ <표 3-4>에서 보는 바와 같이 실업자훈련의 훈련생 모집과정에서 ‘훈련수강과 취업이 상대적으로 용이할 것으로 예상되는 수강신청자를 우선적으로 선발하는 경향이 있다’는 의견에 대하여 동의하는 민간훈련기관장의 비율이 67.8%나 되는 반면에 이에 동의하지 않는 비율은 13.7%에 불과하여 실업자훈련시장에서의 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상이 광범위하게 발생하고 있음이 확인되었다.

이와 같이 기존 실업자훈련의 목표효율성이 낮은 근본적인 이유는 실업자훈련을 위탁하면서 1차적으로 고용센터에서 심층상담과 취업알선 서비스를 우선적으로 제공하고, 상담과 취업알선 과정에서 훈련이 필요한 대상자를 선별하여 민간훈련기관에 위탁하지 않고 외형적인 훈련실적에 집착하여 훈련의 필요성이나 정부의 훈련비 지원의 필요성과는 관계없이 훈련기관에게 훈련생을 모집하도록 하는 제도적인 한계에 그 원인이 있다.

13) 설문조사는 모집단으로부터 표본을 추출하는 방식이 아니라 전국직업전문학교협회가 2010년 10월 7일과 8일에 한국기술교육대학교에서 개최한 ‘2010 전국직업전문학교장 연찬회’에 참석한 190여명의 전국직업전문학교장을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 설문조사는 2010년 9월 7일에 연찬회에 참석한 직업전문학 교장을 대상으로 구조화된 설문지를 배포한 다음 자개식으로 기입하도록 하였다. 조사결과 87명이 모든 문항에 성실하게 응답해주었으며, 본 연구는 87명이 응답한 결과를 분석하여 연구하였다.

<표 3-4> '민간훈련기관이 훈련생을 모집하는 과정에서 훈련수강과 취업이 상대적으로 용이할 것으로 예상되는 수강신청자를 우선적으로 선발하는 경향이 있다'는 의견에 대한 민간훈련기관장의 동의 여부

동의 여부	빈도(명)	비율(%)
전혀 동의하지 않는다	5	5.7
동의하지 않는 편이다	7	8.0
보통	16	18.4
동의하는 편이다	42	48.3
전적으로 동의한다	17	19.5
전체	87	100.0

자료: 본 연구를 위한 설문조사 결과.

다. 실업자훈련의 질을 높이기 위한 제도적 장치의 부족

실업자훈련의 성과를 높이기 위하여 정부는 훈련의 성과에 대한 평가 결과를 다음 해의 훈련위탁에 반영하게 하는 등 상당한 노력을 해왔다. 실업자훈련 위탁기관의 공모와 선정의 기준으로 훈련기관별 훈련실시 역량과 훈련 후 취업률 등 훈련성과를 중요한 기준으로 설정하는 등 나름대로의 노력을 하였다. 그러나 다음과 같은 점에서 훈련의 질을 높이는데 문제가 발생하고 있다.

첫째, 훈련시장에서의 불확실성이 너무 높아 훈련기관이 장기적인 시각에서 안정적으로 훈련시설과 장비, 훈련교사 확보와 훈련과정 개발 등에 투자를 하기가 어렵다. 실업자훈련을 위탁하는 훈련기관의 공모와 지정이 1년 단위로 이루어지고 있기 때문에 훈련기관의 입장에서는 내년에 훈련기관으로 지정받을 수 있을지 없을지, 위탁훈련기관 선정기준은 어떻게 바뀔지, 위탁훈련기관으로 지정받는다면 훈련생을 몇 명이나 배정받을 수 있을지, 배정받은 훈련생을 모집이나 정상적으로 할 수 있을지 등을 걱정하면서 불안해하고 있다. 실업자훈련의 위탁대상기관을 공모를 통해 시장에서 가장 경쟁력이 있고, 훈련을 저렴하고 효과적으로 실시할 수 있는 훈련기관을 선정하는 것은 지극히 정상적이고

민간훈련기관 간의 경쟁을 통해 훈련시장을 활성화하고 훈련의 질을 높일 수 있는 수단 중의 하나이다. 그러나 직업훈련과 같은 공공서비스 민간위탁시장이 과도하게 불안정하게 되면 훈련기관이 장기적인 시각에서 훈련의 질을 높이기 위한 인프라에 대한 안정적인 투자를 유인하지 못하여 훈련의 질을 하락시킬 위험성이 있다(유길상, 2010; Bruttel, 2005; Bartlett and Le Grand, 1993). 우리나라와 유사하게 실업자훈련 위탁기관을 매년 선정하고 있는 오스트리아의 경우 실업자훈련의 질이 심각하게 하락하고 있는 문제점이 발생하고 있음을 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

둘째, 실업자훈련을 정부가 주도해오면서 정부의 훈련비 지원을 통한 훈련생 공급이 훈련수요를 창출해왔다. 이 과정에서 민간훈련기관이 일반학원과 같이 자생적인 경쟁력에 의해 훈련생을 모집하여 자비로 부담하는 실업자훈련시장이 발전하지 못하고, 국비 지원을 통한 ‘공짜훈련’이 관행화되었다. 이에 따라 공짜훈련에 참여하는 훈련생도 훈련에 적극성이 부족하였고, 훈련품질의 평가 기제가 작동되지 않는 상황에서 표준훈련비 수준에 수지를 맞출 수 있는 저품질의 훈련은 과잉공급되고 고품질의 고급훈련과정은 과소 공급되는 문제를 야기하였다. 이에 따라 실업자훈련은 전액 정부 지원이며 품질이 낮다는 인식이 팽배하고, 훈련기관도 홍보 시 “국비 무료”, “국비 지원 전액 무료” 등의 문구를 사용하여 이러한 인식을 더욱 각인시켰다.

라. 실업자훈련 실시과정에서의 거래비용의 과다

실업자훈련을 민간훈련기관에 위탁하는 과정에서 위탁훈련기관의 선정, 계약, 평가 등의 과정에서 매우 많은 거래비용(transaction costs)이 발생하고 있다. 실업자훈련 민간위탁의 각 단계에서의 서류제출이 많고, 평가 및 모니터링을 위해 제출해야 하는 서류가 많아 거래비용이 매우 높은 편이다. 훈련강사, 강의실, 교재 등의 사소한 변경도 일일이 경직적인 변경절차를 밟아야 하고, 관련 서류도 매우 많아 거래비용이 많이 발생하고 있다(노동부, 2010a). 이러한

원인은 일부 민간훈련기관이 정부의 훈련비 유용 등의 사건이 발생하면서 정부가 민간위탁훈련기관을 신뢰하지 못하여 실업자훈련 민간위탁을 추진함에 있어서 기본적으로 훈련기관에 대한 불신을 바탕으로 비리가 발생하지 않도록 하는데 초점을 두어 관리하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

필자가 민간훈련기관장을 대상으로 ‘현재의 민간훈련기관에 대한 평가방식에 어느 정도 만족하는가’ 대한 설문조사에 의하면 ‘만족’이 19.5%, ‘보통’이 35.6%, ‘불만족’이 44.8%로 나타나 민간훈련기관에 대한 평가체계를 개선할 필요성이 있음을 보여주고 있다. 실업자훈련의 경우 훈련기관에 대한 평가 및 모니터링 과정에서 직업훈련기관이 정부에 제출하는 각종 서류의 양과 내용이 적정한지에 대한 설문조사 결과에 의하면 <표 3-5>에서 보는 바와 같이 ‘그렇다’가 11.4%, ‘보통이다’가 47.1%, ‘그렇지 않다’가 41.3%로서 실업자훈련의 평가 및 모니터링 과정에서 많은 거래비용이 발생하고 있을 가능성을 시사하고 있다. 또한 ‘정부의 훈련기관에 대한 현재의 지도감독 방식은 훈련생의 특성에 맞는 맞춤형 훈련을 다양하게 발전시키는 것을 저해하고 있다’는 주장에 대해 동의하는지에 대한 설문조사에 의하면 민간훈련기관장의 37.9%가 ‘동의한다’고 응답하였고, ‘보통이다’가 49.4%, ‘동의하지 않는다’가 12.6%로서 현재의 민간 직업훈련기관에 대한 관리감독체계가 상당히 경직적임을 시사하고 있다.

<표 3-5> ‘정부의 지원을 받는 실업자훈련의 경우 직업훈련기관이 정부에 제출하는 각종 서류의 양과 내용은 적정하다고 생각하는 가’에 대한 민간훈련기관장의 의견

	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	17	19.5
그렇지 않은 편이다	19	21.8
보통이다	41	47.1
그런 편이다	9	10.3
매우 그렇다	1	1.1
전체	87	100.0

자료: 본 연구를 위한 설문조사 결과.

2. 직업능력개발계좌제 훈련체계에서의 실업자훈련의 문제점

가. 훈련대상자의 목표효율성 및 취업과의 연계 미흡

계좌제훈련은 수요자 중심의 훈련을 표방하면서 2008년 하반기부터 시범적으로 추진하면서 향후 실업자훈련의 핵심적인 제도로 자리잡아갈 가능성이 높다. 그런데 훈련을 희망하기만 하면 대한민국 국민으로서 고용보험 적용사업장에 고용되어 있지 않으면 누구에게나 훈련계좌를 발급하고 있어 정부 지원 실업자훈련의 정책대상자 선정(targeting)에 심각한 문제가 있다. 더구나 현재의 계좌제훈련은 개인훈련계좌제(individual training account)가 정착된 미국과 달리 취업알선 및 취업을 지원하기 위한 심층상담서비스와 단절되어 계좌 발급을 신청하면 취업지원을 위한 다른 고용서비스와의 긴밀한 연계가 없이 계좌 발급 자체만 심사하는 과정을 거치고 있다. 이에 따라 중산층 이상의 가정주부 등이 취업과는 관계없이 취미교육이나 본인의 피부·손톱·발톱 관리, 기족을 위한 제과·제빵훈련과정 등을 수강하는 경우에도 훈련비를 정부가 지원하여 불필요한 훈련비가 지급되고 정작 훈련이 필요한 취약계층은 직업훈련을 수강하고 싶어도 당장의 생계유지 때문에 훈련에 참여하지도 못하는 훈련의 사각지대에 방치될 위험성이 있어 목표효율성이 극히 미흡하고 예산 낭비의 문제가 심각하다. 이에 따라 훈련의 필요성과 직업능력에 대한 수준을 진단하지 않고 아무에게나 신청만 하면 직업능력개발계좌를 발급하여 결과적으로 취업할 의욕도 없는 사람에게 계좌를 발급함으로써 예산을 낭비하고 있는 현상이 발생하고 있다¹⁴⁾.

14) 이병희 외(2009)에 의하면 2009년의 경우 계좌 신청에 대한 기간률이 1.1%에 그칠 만큼 거의 대부분의 계좌신청자에게 계좌가 발급되고 있어 훈련상담을 통한 훈련 필요성 여부의 검증은 제대로 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 계좌가 발급된 자 가운데 구직등록 시 구직표에 스스로 훈련 필요성이 있다고 기재한 사람의 비율이 2009년 7월 20일까지 55.7%에 그쳤다. 고혜원 외(2010)에 의하면 계좌제훈련이 시행된 2008년 9월 22일부터 2010년 7월 31일까지 계좌발급인원 369,059명 중 훈련참여자는 64.6%에 그쳤다.

이러한 현상이 발생하고 있는 것은 훈련상담이 부실할 뿐만 아니라 계좌제훈련과 고용서비스가 분리되어 운영되고 있는데 근본적인 원인이 있다. <표 3-6>에서 보는 바와 같이 계좌제훈련은 기존의 실업자훈련에 비하여 훈련상담을 거쳐 계좌발급 여부를 판단하고, 훈련 수강분야를 협의하여 결정하도록 하는 한편, 훈련비의 20~40%를 자비로 부담하게 하여 훈련생의 훈련수료를 조절하고 불필요한 계좌 발급을 억제하도록 하고 있다. 그러나 현재 일선 고용센터에서 계좌제훈련 담당자는 훈련분야에 대하여 전문성이 없는 비정규직으로서 산업계의 훈련 수요나 계좌 발급 신청자에 대한 심층상담과 훈련 수강 필요성 여부를 심사하여 결정할 수 있는 역량이 부족하여 상담을 통해 훈련 필요성을 확인하여 계좌 발급 대상자를 선별해내는 것은 어려운 실정에 있다. 공무원이나 상담원에 대한 존경심이 약한 우리나라의 문화에서 비정규직의 비전문가가 직업훈련의 상담을 맡아 계좌제 발급 신청자에게 계좌 발급 여부를 결정하는 것은 매우 어려운 실정에 있다. 또한 계좌를 발급해주는 과정에서 훈련을 받지 않고도 취업이 가능한지에 대한 직업능력진단이나 다른 고용서비스를 우선적으로 제공하지 않고 계좌제 발급 신청자에게는 계좌 발급 여부만을 심사하고 있다. 이에 따라 계좌 발급이 남발되어 2010년 9월에 연간예산이 모두 소진되는 현상이 발생하고 있다.

이에 따라 계좌제훈련은 고용과의 연계성이 기존 실업자훈련에 비해서도 낮아지는 문제점이 발생하고 있다. 이러한 사실은 <표 3-7>의 계좌제훈련의 취업률이 기존의 신규실업자훈련 취업률 50.1%, 전직실업자훈련 취업률 59.9%, 우선선정직종훈련 취업률 71.9%, 지역실업자훈련 취업률 51.0%(노동부 직업능력정책관실, 2010) 등에 비하여 크게 낮은 사실에서도 확인되고 있다¹⁵⁾.

15) 최영섭(2010)는 6개월 후 계좌제 훈련 취업률 30% 수준은 기존 실업자훈련의 취업률과 비교하여 결코 부진한 것은 아니라고 진단한 바 있다. 최영섭 외(2008)에서는 건강보험 가입 여부를 기준으로 2004~2006년 전직·신규 실업자훈련 수료자의 훈련 시작 이후 12개월 기준 취업률이 2004년 29.0%, 2005년 30.6%, 2006년 34.2%로 나타났다.

<표 3-6> 기존 실업자훈련과 직업능력개발계좌제의 비교

구분	기존 실업자 훈련	직업능력개발계좌제
지원체계	<훈련기관 지원> 	<훈련생 지원> 
공급기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한정된 공급기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다수의 공급기관
훈련기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 6개월 또는 1년 등 획일적 ▲ 기초부터 심화과정까지 단일과정으로 편성 → 수준별 학습 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 훈련과정 ▲ 본인에게 적합한 단기과정들을 조합하여 수강 → 개인 맞춤형 훈련과정 설계가능 ▲ 사전 학습경험, 직장경력 등이 있는 경우 바로 심화과정 수강 가능
훈련상담	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용지원센터의 훈련상담 서비스 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용지원센터에서 계좌 발급 시 상담 강화(필수사항) ▲ 훈련상담을 거쳐 계좌발급 여부를 판단하고, 훈련 수강분야를 협의 결정
훈련정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제공되는 정보가 부족 ○ 훈련생에 의한 평가 기능 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 훈련에 대한 체계적인 정보 제공 ○ 과정 수강 후 훈련생의 평가 의무화
지원방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여횟수 제한방식(3회) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원금액 한도 설정방식(200만 원) ▲ 일정비율 본인부담을 통해 책무성 강화
훈련비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표준훈련비 단가 기준 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 훈련서비스 시장가격 기준
고용센터 역할	<ul style="list-style-type: none"> ○ 훈련기관 관리에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 훈련생 지원 및 훈련기관 관리 병행

자료: 노동부(2009), 『2009판 노동백서』, 136쪽.

<표 3-7> 계좌제 훈련 수료자의 취업률

(단위: %)

훈련수료 후 3개월	훈련수료 후 6개월	훈련수료 후 9개월	훈련수료 후 12개월
19.8	30.5	33.2	39.8

자료: 고혜원 외(2010), 21쪽.

나. 훈련 실시와 산업수요와의 괴리

산업계의 인력수요와 직업능력에 대한 평가를 감안하여 다른 고용서비스와의 긴밀한 연계 하에 계좌를 발급하지 못하고 훈련생 수요에만 의존한 계좌 발급으로 산업수요와의 연계가 미흡하다. ‘수요자 중심의 훈련’을 지향한다고 하는 계좌제가 훈련수요자의 중요한 축인 산업계의 훈련수요는 반영하지 못하고 훈련생의 훈련수요만 반영하고 있어 인력수급 불균형을 심화시킬 위험성이 커지고 있는 것이다. 제조업 등 인력이 부족한 분야에 대해서는 훈련생이 훈련을 기피하여 국가기간산업임에도 불구하고 훈련이 축소되어 인력난이 심화되고 있는 반면에 이·미용, 제과·제빵, 피부마사지 등 가정주부들이 취미삼아 하는 직종에는 과다하게 훈련수요가 집중되어 계좌제를 통해 공급되는 인력과 산업계의 수요와 괴리되는 현상이 발생하고 있다. 2010년 7월까지 계좌제를 통한 직종별 훈련수강자의 분포를 보면 음식서비스(22.7%), 문화, 예술, 디자인, 방송(16.2%), 미용, 숙박, 여행, 오락, 스포츠(11.5%) 등 일부 직종에 편중되어 훈련이 이루어지고 있는 반면에 인력난이 심한 제조업과 건설업의 훈련수강자는 9.2%에 불과한 것으로 나타나고 있다(고혜원 외, 2010). 이러한 계좌제 훈련이 지속될 경우 이·미용, 조리 등이 대다수인 서비스 직종의 경우 영세한 자영업자를 양산하고, 산업수요와 인력공급 간의 불일치(mismatch)의 심화를 통한 제조업 등의 인력 부족과 영세 서비스업의 인력 공급 과잉으로 인해 훈련의 성과 하락과 고용의 질을 낮출 우려가 커지고 있다.

계좌 발급 신청자의 일부 훈련직종으로의 쏠림현상을 방지하고 불필요한 계좌발급을 억제하기 위하여 훈련생이 쏠리는 제과·제빵, 이·미용 등 일부직종의 자비부담비율을 2010년 7월부터 기존의 20%에서 40%로 상향조정하고, ‘계좌발급심의회’를 도입·운영하는 등 제도개선을 추진하여 약간의 효과를 보고 있다¹⁶⁾. 그러나 계좌제 훈련에 대한 참여인원이 대폭 증가하여 예산부족으로 계좌 발급이 중단되는 사태가 발생하고 있어 현재의 계좌제훈련체제 전반에 대

16) 2010년 5~8월의 기간 중 심의대상 2,747명 중 부적합 처분 비율이 19.2%였다(고용노동부 내부자료).

한 근본적인 변화 필요성을 시사하고 있다.

적합훈련과정에 대한 심사를 한국직업능력개발원이 중앙집중식으로 하고 있어 지역의 훈련수요를 반영하는데 한계를 갖고 있다. 한국직업능력개발원이 적합훈련과정(ETPL)을 심사하도록 한 것은 심사의 전문성 확보 차원이었다. 그러나 지역의 산업수요와 개별훈련기관 및 과정에 대하여 상대적으로 많은 정보를 가지고 있는 지방고용노동관서의 역할이 전혀 없이 지역에 대한 정보가 없는 한국직업능력개발원이 대량으로 신청되는 훈련과정에 대하여 기계적으로 적합훈련과정을 심사하여 지역의 훈련수요와 괴리되는 현상이 발생하고 있다. 즉 많은 지역에서 훈련수요에 비하여 과다한 훈련과정을 승인해주어 각 훈련과정마다 적정인원이 모집이 되지 않아 모든 훈련과정이 훈련을 실시하지 못하여 인력난이 야기되고 있는 것이다.

다. 훈련기관 및 훈련생에 대한 체계적 관리 미흡으로 도덕적 해이의 만연

계좌제훈련은 훈련기관과 훈련생의 편의를 위해 최대한 절차를 간소화하여 지방고용노동관서의 관여나 관리 시스템이 없이 운영되고 있다. 이에 따라 한국고용정보원과 계좌제 카드사의 전산망에만 의존하여 서류 한 장 없이 훈련비가 지급되고 있다. 그런데 한국고용정보원의 훈련과정 실시 단계에 대한 관리가 부실하여 훈련수강자가 자비부담분을 납부하지 않아도 전산으로 훈련비가 지급되는 현상이 발생하고 있고, 훈련생이 전산망을 운영하는 카드사의 직원에게 전화하여 전산으로 출석을 조작하더라도 이를 방지할 수 있는 제도적인 장치가 없다. 과거에 비하여 사설학원도 훈련에 참여하도록 문호가 개방되어 많은 영세훈련기관에서 많은 사람을 대상으로 계좌제훈련을 실시하고 있으나 지방고용노동관서는 어떤 기관에서 어떤 계좌제훈련과정을 운영하는지에 대한 정보도 갖고 있지 않아 훈련기관 및 훈련과정에 대한 관리감독을 할 수도 없고, 민원사항이 들어와도 해결할 수 없는 한계가 있다.

계좌제훈련은 표준훈련비단가를 적용하지 않고 시장가격을 적용하도록 하고

있다. 그런데 시장가격이라는 훈련비용이 적정한지에 대하여 훈련기관을 모니터링하는 제도적 장치가 없어 시장가격을 이유로 훈련기관들이 훈련의 질을 향상시키지 않으면서 훈련비만 인상하더라도 이를 방지할 제도적인 장치가 없다. 실제 계좌제훈련에서는 <표 3-8>에서 보는 바와 같이 훈련비용이 표준훈련비 단가에 비하여 평균 50% 정도 상승하였으나, 이러한 훈련비 증가가 훈련의 질을 기존의 실업자훈련에 비하여 높은 결과인지 단순히 훈련비만 인상한 것인지에 대한 사후적인 모니터링이 이루어지고 있지 않아 예산낭비라는 지적을 받을 우려가 있다.

훈련생에 대해서도 불필요한 계좌 신청을 통제할만한 제도적 장치가 마련되어 있지 않고, 훈련에 참여한 실업자가 직업훈련을 열심히 수강하도록 유도하고 훈련 후 취업을 촉진하게 하는 능동화 조치도 매우 미흡하다. 계좌를 발급 받은 사람이 계좌발급일부 3개월 이내에 훈련을 수강하지 않으면 계좌의 사용을 중지하고 있으나(직업능력개발계좌제 실시규정 제23조), 훈련생에 대한 훈련태도 등을 규제할 다른 조치는 없다. 훈련생이 훈련에 소홀하거나 훈련장비를 파손하여도 훈련기관은 이러한 훈련생을 제재할 수 있는 적절한 수단이 없어 훈련생에 대한 올바른 지도를 하기가 곤란한 실정에 있다.

이처럼 계좌제훈련은 훈련시장의 자율기능이 작동하지 않을 경우 훈련기관과 훈련생의 도덕적 해이가 발생하고, 이에 따른 예산낭비 발생 가능성이 매우 높지만 이에 대비한 제도적인 장치가 미흡하다.

<표 3-8> 기존 실업자훈련과 계좌제훈련의 훈련단가 비교

직종명	기존 실업자훈련 (조정계수 1.45)	계좌제훈련(평균)	기존 실업자훈련 대비 계좌제훈련비용 상승률
기계관련	4,666원	5,401원	15.8% 상승
사무자동화	3,319원	4,879원	47.0% 상승
전산사무	3,576원	4,804원	34.3% 상승

<표 계속>

직종명	기존 실업자훈련 (조정계수 1.45)	계좌제훈련(평균)	기존 실업자훈련 대비 계좌제훈련비용 상승률
전기전자	3,339원	4,833원	44.7% 상승
실내건축	3,471원	6,312원	81.8% 상승
웹디자인	3,554원	5,541원	55.9% 상승
직업상담사	3,236원	4,878원	50.7% 상승
이미용	3,236원	5,541원	71.2% 상승
요리	3,531원	6,202원	75.6% 상승
바리스타	3,531원	12,004원	240% 상승
제과제빵	3,531원	4,891원	38.5% 상승

주: HRD-net에서 발췌(2010년9월2일).
자료: 전찬환(2010)에서 재인용.

라. 훈련시장의 안정적인 발전과 훈련의 질 관리를 위한 제도적 장치의 미흡

직업능력개발계좌제의 경우 훈련시장에서의 경쟁은 더욱 치열해졌으나 훈련시장의 불안정성은 더욱 커져 훈련기관이 훈련과정을 안정적으로 운영하는 것은 더욱 어려워졌다. 영세훈련기관이 계좌제훈련시장에 대거 진입하면서 전반적인 훈련의 질이 하락할 위험성이 커지고 있다.

2010년 계좌제의 적합훈련과정의 훈련일수가 평균 51.25일이고 훈련월수로는 2.79개월로서 훈련기간이 2009년의 기존의 물량배정 실업자훈련의 평균 훈련일수 102일과 훈련월수 5.1개월보다 약 2분의 1로 감소하였다(고혜원 외, 2010). 이처럼 계좌제훈련의 훈련기간이 매우 단기간이고, 다음해에 훈련과정 승인을 받을 수 있을지 없을지, 받는다면 훈련생을 얼마나 받을 수 있을지가 불확실하여 훈련기관의 입장에서는 장기적인 관점에서 인력과 시설장비 및 훈련과정 개발에 대한 투자를 안정적으로 할 수 없고, 이러한 현상이 장기간 지속될 경우 경쟁을 통한 훈련의 질을 높이는 효과보다는 영세훈련기관의 난립으로 인한 훈련의 질 저하 가능성이 높아질 수 있다.

제3절 실업자훈련의 고용 연계성 강화 방안

1. 기존 실업자훈련체계에서의 실업자훈련의 고용 연계성 강화 방안

가. 정부 지원 실업자훈련의 목표효율성 강화

실업자훈련시장에서의 ‘크리밍’(creaming) 및 ‘파킹’(parking) 현상이 최소화되도록 정부지원 실업자훈련의 훈련비 지원대상자를 분명하게 하고, 개별 훈련대상자의 취약성 정도에 따라 훈련비용 지원을 차등화하여야 한다. 또한 현재와 같이 정부 지원 훈련의 대상자를 인적 특성을 중심으로 분류하여 지원하는 방식은 같은 인적 특성을 가진 사람 중에서도 취업능력이나 훈련의 필요성이 크게 다르기 때문에 개별 실업자의 특성에 맞는 맞춤형 고용서비스와 훈련이 불가능하다.

기존의 물량배정방식의 실업자훈련 중에서 지역실업자훈련, 자활직업훈련, 새터민직업훈련, 신규실업자훈련 중 영세자영업자훈련, 고용보험 미적용 여성가장실업자훈련, 경력단절여성특화훈련 등은 비교적 정책대상집단이 취약계층으로 특화되어 있어 상대적으로 ‘크리밍’ 및 ‘파킹’ 현상이 크지 않을 수 있다. 그러나 이러한 동질성이 강한 훈련대상자집단 내에서도 재취업의 난이도는 각기 다를 수 있다.

전직실업자훈련, 일반 신규실업자훈련, 국가기간·전략산업직종훈련 등은 훈련대상이 너무 광범위하여 훈련대상집단 내에서의 동질성은 매우 낮아질 수 있다. 이러한 이질적인 대상자를 하나의 실업자훈련 프로그램의 대상으로 하여 훈련기관이 모집하도록 하면 ‘크리밍’ 또는 ‘체리피킹’ 현상과 ‘파킹’ 현상이 매우 심각하게 나타날 수 있다.

이러한 ‘크리밍’ 및 ‘파킹’ 현상을 해소하기 위해서는 고용서비스를 통해 취업하지 못한 실업자와 1차 상담을 통해 취업능력이 매우 낮은 실업자를 대상으로

직업능력에 대한 평가를 통해 훈련의 필요성을 진단하여 훈련대상자로 선정하여 훈련기관에 정부지원 실업자훈련을 위탁하여야 한다. 또한 각 실업자의 재취업 난이도 등을 고려하여 취약한 정도가 심할수록 훈련비를 더 많이 지급하여 취약한 훈련자에게 훈련기관이 더 우선적으로 훈련을 실시하도록 인센티브 메커니즘을 만들어야 한다.

나. 실업자훈련의 질을 높이기 위한 제도적 장치의 강화

실업자훈련의 질을 높이기 위해서는 우선 훈련기관이 정부의 훈련비 지원에 안주하지 않도록 하여야 한다. 이를 위해서는 훈련의 성과와 훈련비 지원을 연계하는 성과 지향적인 평가시스템을 강화할 필요가 있다. 현재 훈련 후 취업률 뿐만 아니라 취업 후 3개월 또는 6개월 후의 고용유지율을 추가한 것은 긍정적인 변화이지만 6개월 이후에 재실업의 확률이 높은 취약한 취업자에 대해서는 고용서비스기관과 훈련기관이 협력하여 취업 후 1년 및 2년 후의 고용유지율을 훈련의 성과에 반영하여 취업 이후에도 최대 2년까지는 지속적으로 추가적인 훈련을 실시하도록 유도할 필요가 있다. 또한 훈련성과 보너스의 비중을 현재 전체 훈련비 지원액의 10% 수준에서 20~30% 수준으로 단계적으로 상향 조정할 필요가 있다.

또한 민간훈련기관에 대한 위탁기간을 현재의 1년 단위에서 3년 정도의 장기간으로 하여 훈련기관이 장기적인 시각에서 훈련의 질을 높이기 위한 투자를 할 수 있는 여건을 만들어주고 훈련의 질에 대한 평가를 강화하여야 한다.

다. 고용-훈련-복지 연계 맞춤형 종합고용서비스 차원에서의 실업자훈련의 접근

실업자훈련과 고용서비스와의 연계 강화를 통한 맞춤형 훈련을 활성화하여 훈련의 성과를 극대화하여야 한다. 훈련참여 이전에 실업자에게 충분한 상담기

회를 제공하고, 훈련참여의 목적과 미래에 대한 비전을 갖고 본인의 꿈과 희망을 달성할 수 있는 훈련과정을 수강할 수 있도록 고용서비스를 통해 우선적으로 지원하여 본인의 적극적인 선택에 의해 훈련을 수강하도록 하여야 훈련에 적극적으로 임하고 취업 성과도 높아진다.

실업자와의 심층상담 및 취업애로요인 진단을 통해 훈련 필요 여부를 진단하고, 산업체 훈련수요와 연계하여 훈련 유망분야를 안내해주며, 본인의 훈련수강 동기부여를 위한 고용서비스가 전제된 이후에 훈련을 실시하여야 훈련의 성과가 높아진다. 또한 고용서비스와의 연계가 긴밀하여야 상담 및 훈련생에 대한 능동화(activation)와 실업자 스스로의 동기부여가 용이하며, 훈련 후 취업지원이 용이하고, 취업 후 계속훈련을 통한 직장 적응 및 고용안정을 도모할 수 있다. 고용서비스와 훈련서비스는 물론 훈련수강 중의 생계지원까지 연계된 패키지 형태의 맞춤형 종합서비스 제공이 필요하다.

물론 이러한 방식으로의 서비스 제공 체계를 전환하기 위해서는 고용센터의 상담인력을 대폭 확충할 필요성이 제기된다. 현재도 절대적으로 인력이 부족한 것이 사실인 만큼 어느 정도의 인력 확충은 불가피할 것이다. 그러나 현행 실업인정방식을 미국, 캐나다 등에서와 같이 구직급여 수급자의 특성에 맞춰 다양화하고, 고용보험 업무 처리의 전산화를 대폭 보강하고, 민간고용서비스기관 등과의 파트너십을 활성화한다면 인력 소요가 크게 발생하지 않도록 할 수 있을 것이다.

라. 실업자훈련 실시과정에서의 거래비용의 최소화

직업훈련 민간위탁기관에 대한 통제는 불가피하지만 거래비용을 최소화하기 위해서는 직업훈련 민간위탁의 각 단계에 대한 모니터링 및 평가에 필요한 서류를 최소화하면서도 잘 정비된 평가지표에 의한 과학적 평가를 실시하여야 한다. 민간위탁 훈련기관이 계약내용을 충실히 준수하여 고객에 대한 공평하고 효율적인 훈련서비스를 제공하고 있는지, 성과지표 달성에 대한 보고의 진실성

여부 등에 대하여 지속적으로 모니터링을 실시하고 자료 관리, 훈련의 질 관리 시스템 구축 등을 위한 인프라를 갖추어야 한다. 동시에 평가결과를 부실훈련 기관을 퇴출하고 양질의 훈련기관의 발달을 유도하는 실질적인 기제로서 작동하도록 하여야 한다. 현재 매년 10% 내외의 훈련기관이 퇴출대상인 최하위 등급의 평가를 받고 있지만 훈련기관명을 변경하거나 훈련기관 이전 등을 통해 실제 시장에서 퇴출되는 기관은 많지 않은 것으로 조사되고 있다(김수원, 2010). 따라서 훈련기관에 대한 평가결과가 부실훈련기관의 퇴출로 실질적으로 이어질 수 있도록 훈련기관 종사자의 인별관리도 병행하여야 할 것이다.

훈련기관의 성과평가지표로서 가급적 객관화된 계량지표를 활용하여 훈련의 양과 질을 측정함으로써 훈련성과 평가과정에 발생하는 거래비용을 최소화하여 훈련기관이 훈련의 성과를 높이는데 역량을 집중할 수 있도록 하여야 한다.

훈련기관과 과정 등에 대한 통제를 훈련성과를 높이는데 초점을 맞춰 유연화할 필요가 있다. 정부로부터 공인을 받은 우수훈련기관에 대해서는 각 훈련기관이 훈련과정을 개설하여 신고만 하면 정부의 승인 없이 훈련과정을 운영할 있도록 하여야 기술변화에 훈련과정을 신속하게 개발하여 대응할 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 직업능력개발계좌제훈련체계에서의 실업자훈련의 고용 연계성 강화 방안

가. 훈련대상자의 목표효율성 제고 및 고용서비스와의 연계 강화

직업훈련 민간위탁시장에서 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상을 방지하기 위해서는 현재와 같이 모든 국민을 대상으로 훈련희망자가 신청만 하면 계좌를 발급해주는 방식을 탈피하여 실업자에 대한 고용서비스 제공 과정에서 직업훈련의 필요성을 진단하여 가장 취약한 실업자부터 우선적으로 계좌를 발급해주도록 하고, 비용의 지급에 있어서도 훈련대상자의 취약 정도가 심할수록 더 많은 훈련비용이 지원될 수 있도록 하여야 할 것이다. 훈련기관이 훈련생을 모집하는 경우에

는 훈련생이 훈련비용을 부담하게 하는 것을 원칙으로 하되 훈련기관이 심사하여 취약계층으로 판단될 경우 고용센터에 심사를 의뢰하여 심사결과에 따라 훈련비용을 지원받거나 다른 지원방법을 모색하도록 할 필요가 있다. 물론 현행 훈련생 모집방식에서 일시에 이러한 방식으로 전환할 경우 훈련시장에 큰 혼란이 있을 수 있으므로 시범시행을 거쳐 단계적으로 전환하여야 할 것이다.

고용서비스와 훈련계좌의 발급이 긴밀히 연계되어 훈련생의 훈련 필요성에 대한 진단과 훈련 후 진로설계와 연계되어 일반 고용서비스를 통해 취업하지 못한 실업자와 취약실업자를 선별하여 직업훈련에 대한 동기부여를 먼저 한 후에 계좌를 발급하고 훈련설계에 맞는 훈련기관과 과정을 안내하도록 하여야 한다(나영선 외, 2008; 최영섭 외, 2008; 채창균 외, 2008; 이병희 외, 2009; 고혜원 외, 2010)¹⁷⁾. OECD(2004), CEDEFOP(2004) 등도 직업훈련의 효과를 높이기 위해서는 훈련대상자에 대한 심층상담과 진로지도가 중요하다고 지적하였다. 실업자훈련의 상담을 내실화하기 위해 상담인력의 보강과 전문화, 훈련과 고용서비스와의 연계 강화 등을 위한 인프라 투자가 강화되어야 할 것이다. 또한 계좌제훈련에서 훈련비 자부담 능력이 없는 취약계층에 대해서는 자부담을 면제하여 취약계층에 대한 훈련의 사각지대를 해소할 필요가 있다(나영선 외, 2008).

계좌제훈련을 실시하고 있는 미국의 경우에도 훈련계좌 발급은 취업알선과 심층상담을 통한 고용서비스를 제공받고도 취업하기 어려운 취약계층만을 대상으로 개별 실업자의 특성에 맞는 취업설계를 먼저 한 다음에 이러한 취업계획을 실현하기 위하여 훈련이 필요한 경우에 한하여 훈련계좌를 발급하고 있어 가장 취약한 실업자를 대상으로 정부가 훈련비를 지급하고 있다. 미국에서는 실업자에게 1단계로 취업 정보의 제공, 구직알선, 진로지도 등의 핵심서비스

17) 유경준 외(2007), 나영선 외(2008), 채창균 외(2008) 등은 한국의 실업자훈련 효과가 낮은 것으로 평가하였고, 나영선 외(2008)는 실업자훈련 효과가 낮은 원인을 실업자 훈련이 실업자에 대한 충분한 상담과 고용서비스를 통해 훈련의 필요성을 인식하고 훈련에 참여하려는 동기부여가 된 상태에서 본인의 적성과 미래 희망 직업에 맞는 적합한 훈련기관과 훈련과정에 대한 안내를 받아서 훈련을 수강하는 것이 아니라 본인의 미래 직업이나 직업훈련에 대한 명확한 목표를 가지 못한 상태에서 수동적으로 훈련에 참여하기 때문인 것으로 진단하였다.

(core service)를 제공하고, 그래도 취업이 어려운 실업자를 대상으로 2단계로 심층상담과 맞춤형 고용서비스를 제공하는 집중서비스(intensive service)를 제공하여 실업자에 대한 취업을 우선적으로 지원하고, 2단계까지의 고용서비스를 통해서 취업하지 못한 취약계층을 대상으로 제3단계로 훈련 필요성 진단 및 실업자에 대한 직업훈련 수강 동기 부여 이후에 취업을 지원하기 위하여 훈련 상담을 거쳐 산업계의 인력부족 직종 또는 훈련수요가 많을 것으로 예상되는 직종을 중심으로 훈련계좌를 발급하여 직업훈련(job training)을 수강하도록 하고 있다. 이러한 과정을 거치기 때문에 취업의사가 전혀 없는 전업주부 등이 취미로 훈련을 받거나 일부 직종에만 편중되어 계좌가 발급되는 것을 원천적으로 차단하고 있다.

나. 산업수요와의 연계 강화

훈련계좌를 훈련생의 수요만 반영하여 발급해주지 말고, 산업계의 훈련수요도 동시에 감안하여 인력수급의 원활화 차원에서 발급할 필요가 있다. 산업수요와 관계없이 일부 훈련직종으로의 쏠림현상을 방지하고 불필요한 계좌발급으로 인한 예산낭비를 억제하기 위해서는 인력이 부족한 직종을 훈련생들이 선호하도록 유도하기 위해 훈련비용 지원의 직종별 차등화를 더욱 확대하고, 계좌발급을 인력수급과 연계하여 인력과잉 직종에 대한 계좌 발급을 억제하여야 한다.

지역에 대한 정보가 부족한 한국직업능력개발원이 훈련과정 인정 심사를 담당하고 있는 현행제도를 지역의 산업수요와 개별훈련기관 및 과정에 대하여 상대적으로 많은 정보를 가지고 있는 지방고용노동관서가 반드시 참여하여 심사할 수 있도록 하여 지역의 산업수요에 맞는 훈련과정을 승인하고 이에 대한 관리·감독도 맡도록 개선할 필요가 있다.

다. 훈련기관 및 훈련생에 대한 관리·감독의 효율화

훈련기관이 어떠한 계좌제 훈련과정을 어떻게 운영하고 있으며, 어떤 애로가 발생하고 있는지에 대한 체계적인 모니터링과 관리시스템을 구축하여야 한다. 그러나 모든 계좌제 참여 훈련기관을 대상으로 점검하는 것은 불가능하기 때문에 1차적으로는 HRD-net을 통해 훈련성과를 중심으로 모니터링을 실시하되, 각 지방고용노동관서가 훈련기관을 표본추출하여 수시로 점검하는 체계를 갖출 필요가 있다.

계좌제훈련의 훈련비용의 적정성에 대해서도 전문기관이 표본을 추출하여 지속적으로 모니터링하고 평가할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 훈련기관이 비합리적으로 훈련비를 과다하게 책정한 경우에는 제재를 가하여 훈련시장이 자율적으로 적정훈련비를 추구하도록 여건을 조성할 필요가 있다.

또한 실업자가 훈련에 능동적으로 참여하도록 하기 위해 훈련수강자가 성실히 훈련과정을 이수하지 않을 경우 실업급여의 지급과 훈련비용 지원을 제한하도록 하여야 한다.

라. 훈련시장의 안정적인 발전과 훈련의 질 관리를 위한 제도적 장치의 마련

훈련의 질을 높이기 위해서는 일정수준의 시설과 장비 및 훈련교사 등 기본 인프라를 갖추기 위한 투자가 필요한데, 이러한 투자가 제대로 이루어져 훈련의 질을 높이도록 훈련기관을 유도하기 위해서는 정부가 계좌제훈련시장을 어느 정도 안정시키기 위한 제도적 장치를 강구하여야 한다

현재와 같이 2,000여 개소에 달하는 영세기관에 계좌제훈련을 위탁하는 것보다는 경쟁력이 있는 훈련기관과 훈련과정에 대해서만 계좌제훈련에 참여하도록 할 필요가 있다. 훈련기관과 훈련과정의 질을 일정수준 이상 유지하기 위해서는 너무 많은 훈련기관에게 계좌제훈련에 참여하게 하는 것 보다는 경쟁력

있는 훈련기관과 훈련과정을 엄선하여 훈련의 질과 성과를 관리해나갈 필요가 있다(Mosley and Sol, 2005)¹⁸⁾.

훈련 후 취업 성과의 평가기준으로 ‘훈련을 받은 직종’으로의 취업률, 취업 후의 임금수준, 6월, 1년, 2년 후의 고용유지율을 기준으로 하고, 훈련성과보너스의 비중을 대폭 상향조정하여 훈련성과 위주로 훈련기관을 관리하여 각 훈련기관이 훈련성과를 높이고 이를 위해 훈련과정의 질을 높이는데 심혈을 기울이도록 유도하여야 한다.

18) 인구 약 1천만 명인 미국 미시간주는 시장에서 훈련성과를 인정받은 100여개 훈련 기관에 대해서만 민간위탁훈련기관으로 지정하여 훈련생을 배정하고 있다. 독일의 경우 구직자가 3개월 이상 실업이 지속되면 구직자는 정부로부터 구직계좌를 발급 받아 민간고용서비스기관을 자유롭게 선정하여 고용서비스를 제공받고 그 비용을 정부가 지원하는 제도를 2003년부터 시행하고 있다. 그러나 이러한 제도가 너무 많은 영세고용서비스기관의 난립을 가져와 거래비용이 증가하고 성과는 미약하였다(Bernhard and Wolff, 2008). 반면에 호주는 대형고용서비스기관만을 우선공급자로 인정하여 고용서비스 위탁을 실시한 결과 취업률을 약 2배로 높이고 1인당 취업지원에 소요되는 비용은 약 2분의 1로 감소시키는 비용 절감 성과를 가져왔음(Department of Employment and Workplace Relations, 2007)을 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

제 4 장

중소기업의 사업주주도 직업훈련 활성화방안

글로벌화와 정보화의 진전으로 무한경쟁시대가 전개되면서 양질의 인력의 중요성이 날이 갈수록 높아지고 있다. 이에 따라 체계적인 능력개발의 중요성도 이제 새삼 강조할 필요가 없을 정도로 당연한 상식이 되어가고 있지만 현실은 상식대로 되고 있지 못한 경우가 많다. <표 4-1>를 보면 우리나라 성인의 직업 능력개발참여율은 EU평균의 절반밖에 되지 않는 14.3%의 수준에 불과하다.

<표 4-1> 성인(25~64세) 직업능력개발 참여율 국제비교

'07년 기준	한국('09년)	EU평균	프랑스	핀란드	영국	독일
참가율	14.3%	27.3%	30.6%	43.8%	30.6%	37.9%

주: 비형식교육 참여율 중 직업훈련 참여율만 산정.
자료: 2009 한국성인의 평생학습실태(한국교육개발원).

직업능력개발을 중소기업에 한정하여 살펴보면 어떨까? 제2절 이후에서 상세히 논의하지만 중소기업은 직업능력개발사업에 참여하는 비율이 대기업에 비해 상당히 낮은 수준에 있다. 직업능력개발은 사업주 입장에서는 인력육성이라고 할 수 있는데, 이러한 직업능력개발 혹은 인력육성노력 부진의 결과 다음과 같은 다양한 문제점들이 나타나고 있다.

첫째 중소기업의 경쟁력이 대기업에 비해 상당히 낮은 수준에 있다. <표

4-2>를 보면 1인당 부가가치 생산성 수준으로 본 중소기업의 경쟁력은 대기업 대비 30% 수준에 머물러 있고 최근 격차가 더욱 확대되는 경향을 보이고 있는데 이는 인력육성이 활발히 이루어지는 대기업에 비해 중소기업의 인력육성이 부진한 것에도 한 원인이 있다고 할 수 있다.

<표 4-2> 1인당 부가가치 생산성으로 본 중소기업의 경쟁력(제조업)

(단위: 천 원, %)

	2005	2006	2007	2008
중소기업	73,761	75,690	79,409	88,779
(지 수)	(100.0)	(102.6)	(107.7)	(120.4)
(증감률)	(4.7)	(2.6)	(4.9)	(11.8)
대기업	223,083	227,811	257,226	295,396
(지 수)	(100.0)	(102.1)	(115.3)	(132.4)
(증감률)	(△0.8)	(2.1)	(12.9)	(14.9)
대기업과의 격차	33.1	33.2	30.9	30.1

주: 1. 지수는 2005=100.0 기준, 증감률은 전년대비 증감률(%).임.

2. 대기업과의 격차는 대기업이 100.0일 때 중소기업의 부가가치생산성 수준임.

자료: 중소기업중앙회, 『2010 중소기업 위상지표』.

둘째 중소기업이 직면한 최대 현안중의 하나인 인력수급 미스매치의 문제도 해결이 더욱 어려워지고 있다. 대기업에 비해 임금수준이 크게 낮은 중소기업이 필요한 인력을 확보하기 위해서는 미래의 임금을 높여줄 수 있는 방법으로 인력육성이 매우 중요(백필규, 2009a, 2009b)한데, 이러한 노력을 하기 어려운 중소기업에 근본적인 변화의 계기가 마련되지 않는 한 인력수급 미스매치의 문제는 앞으로도 해결전망이 보이지 않는 문제라고 할 수 있다.

셋째 2000년대 이후 심각한 문제로 부각되고 있는 일자리 창출문제도 인력육성 없이는 해법을 찾기 어려운 문제이다. 고용창출에 관한 최근의 연구(서정대, 2009; 임채운, 2009; Acs & Parsons, 2008; Birch, 1981; NESTA, 2009; 佐藤博樹·玄田有史編, 2003)에 따르면 소수의 고성장 중소기업이 신규 일자

리 창출의 대부분을 담당하는 것으로 나타나고 있는데 이들 고성장 중소기업의 주요 특징은 기술력과 함께 인력육성에 적극적이라는 공통적 특징을 갖고 있다고 한다(백필규, 2009a). 기술력도 결국 인력육성과 밀접한 관련을 맺고 있는 점을 고려하면 인력육성의 문제를 비껴간 일자리 창출 논의는 임시방편의 미봉책은 낼 수 있을지 모르지만 실효성있고 지속가능한 해결책을 내기는 어렵다고 할 수 있다.

이처럼 인력육성은 중소기업 나아가 국민경제의 중요한 현안 해결의 중요한 열쇠를 쥐고 있는데도 현실에서는 왜 부진한 상태에 있는가? 그리고 그 개선대안은 무엇인가? 이에 대해서는 그동안 다양한 논의가 있었지만, 문제점을 지적하는 수준에 머물렀을 뿐 실효성있고 지속가능한 개선대안을 제시하기까지에는 이르지 못하고 있는 것으로 보인다. 본 연구에서는 이러한 현실인식에 입각하여 문제개선을 위해 능력개발사업중에서도 가장 비중이 높고 중요한 사업주주도 능력개발사업을 중심으로 문제점을 진단하고 그 활성화 방안을 살펴보고자 한다.

아울러 이하의 논의에서는 용어상의 혼란을 피하기 위해 특별히 언급하지 않는 한 인력육성이나 직업능력개발을 직업훈련이라는 말로 통일하여 사용하기로 한다. 논의의 순서는 먼저 2절에서 중소기업 직업훈련제도를 살펴보고 3절에서 중소기업 직업훈련의 현황과 문제점을 살펴본 다음, 4절에서 중소기업 직업훈련 활성화를 위한 정책대안을 제시하기로 한다.

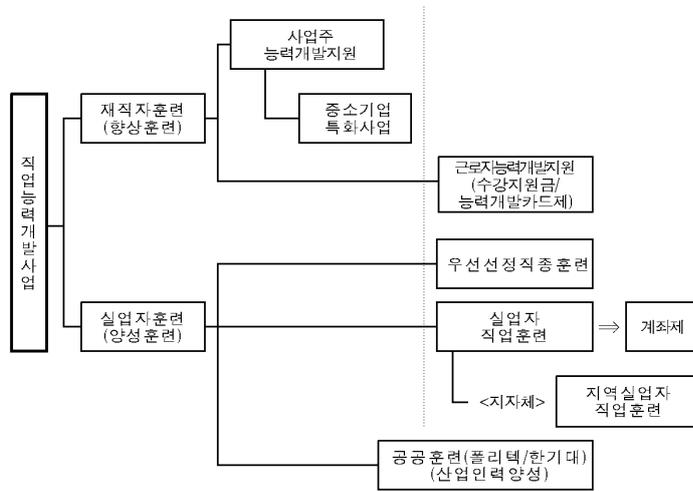
제1절 중소기업 직업훈련 지원제도

중소기업을 위한 직업훈련지원제도는 어떻게 되어 있는가? 이 문제를 살펴보기 전에 먼저 우리나라 직업훈련지원제도 전체의 개요를 간단히 살펴보자.

직업훈련(직업능력개발)은 ‘근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득

· 향상시키기 위하여 실시하는 훈련'으로 정의된다(고용노동부, 『직업능력개발 사업현황』). 이렇게 정의되는 직업훈련(직업능력개발)사업은 크게 재직자 훈련 사업과 실업자훈련사업으로 구성되어 있다.

[그림 4-1] 직업능력개발 사업체계



자료: 고용노동부, 『직업능력개발사업현황』, 2010년도.

직업훈련(직업능력개발)사업의 예산을 보면 '10년에 고용보험기금이 1조 2,086억 원, 일반회계가 3,123억 원으로 고용보험기금이 전체 예산의 79.5%를 차지하고 있다. 고용보험의 직업능력개발사업 예산은 노동부가 관장하고 있어 타 부처에서의 활용이 곤란한데, 중소기업청의 직업훈련 관련 예산은 2009년의 경우 중소기업연수원 연수사업의 144억 원과 인력구조고도화사업의 25억 원 등 169억 원에 불과하여 중소기업의 직업훈련과 관련된 중소기업청의 역할은 매우 미미한 상태에 있다.

<표 4-3> 직업능력개발사업 예산 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	'08년	'09년	'10년
계	14,260	17,630	15,209
일반회계 (농특·광특 포함)	2,834	3,948	3,123
고용보험기금 (근복지금 포함)	11,426	13,682	12,086

주: '09년 추경예산 1,464억 원 포함.
자료: 고용노동부, 「직업능력개발 통계집」.

고용보험의 직업능력개발사업은 실시대상에 따라 사업주지원사업과 근로자 지원사업, 그리고 중소기업특별지원사업으로 구분된다. 사업주지원사업은 사업주가 근로자를 위해 직업훈련을 실시하고 사후에 고용보험으로부터 비용을 환급받는 것으로, 직업능력개발사업, 유급휴가훈련지원, 직업능력개발훈련시설·장비자금 대부사업 등이 있다. 근로자지원사업은 중소기업 근로자나 비정규직 등 사업주에 대한 지원에서 소외될 우려가 높은 취약계층 근로자가 스스로 필요한 훈련을 수강하고 훈련비를 지원받는 것으로, 근로자수강지원금지원, 근로자 직업능력카드제, 학자금대부 등이 있다. 그리고 중소기업 특별 지원사업은 대기업에 비해 훈련 여건이 열악한 중소기업을 지원하기 위해 실시하는 것으로, 기존의 '중소기업훈련 컨소시엄 사업', '학습조직화 사업', '핵심직무능력 향상 사업'에 2009년에 새로이 '중소기업 유급휴가훈련 및 대체인력고용지원 사업' '중소기업·비정규직 근로자 단기직무능력향상사업' 등이 추가되었다.

<표 4-4> 직업능력개발사업 지원 대상 및 지원내용

구분		지원 대상	지원내용
사업주 지원훈련	직업능력개발사업	·재직근로자	·사업주가 재직근로자 훈련 시 직종별 훈련비 기준에 의한 훈련비 지원
	유급휴가훈련지원	·재직근로자	·30일 이상 유급휴가 훈련 시 훈련비 및 임금 일부 지원 ·우선지원대상 기업이나 ·중소기업의 경우 최저임금액의 150%까지 지원이 가능
	직업능력개발훈련시설·장비 자금 대부사업	·우선지원대상기업	·대부금액은 60억 원 한도
근로자 지원사업	근로자수강지원금	·40세 이상 고용보험 피보험자 및 이직예정자	·1인당 지원 금액은 연 100만 원(5년 간 300만 원)
	근로자학자금 대부	·대학 재학근로자	·학자금 전액을 연 1%로 대부
	근로자능력개발 카드제	·고용보험 피 보험자 중 근로계약기간 1년 미만인 자나, 단기간 근로자	·1인당 지원 금액은 연 100만 원(5년 간 300만 원)
중소기업 특별지원	중소기업직업훈련컨소시엄	·중소기업을 위해 훈련을 실시하는 대기업, 사업주단체, 공공훈련기관, 대학 등	·시설·장비의 경우 고용안정·능력개발사업 납부보험료의 100%범위 내에서 연간 15억 한도 ·훈련비는 훈련 직종별 훈련비용 지원단가의 100%
	중소기업 학습조직화 지원	·중소기업 및 우선지원대상기업	·학습조직화제도 도입을 위한 비용과 학습조직 구축을 위한 장비, 프로그램 개발비, 컨설팅비, 학습조직 전담자 인건비 등을 지원
	중소기업 핵심직무능력 향상 훈련지원	·중소기업 및 우선지원대상기업 사업주 및 근로자	·근로자인건비(훈련시간×최저임금액 200%)를 지원
	중소기업 유급휴가 훈련 및 대체인력 지원	·중소기업 근로자	·장기(4주 이상 1년 미만) 유급휴가 훈련을 실시하고 빈자리에 실업자를 채용하는 경우 훈련비 및 대체채용 근로자 인건비(실비70%) 지원
	중소기업·비정규직 근로자 단기직무능력향상사업	·비정규직 근로자 및 중소기업 재직근로자	·프로그램개발비, 강사료, 시설임차료, 전담인력인건비, 교?보재비, 홍보비, 일반관리비 등 훈련에 따른 실 소요비용을 훈련기관에 지원

고용보험의 직업능력개발사업에서는 후술하는 것처럼 직업훈련에서 ‘시장의 실패’가 크게 나타나는 중소기업을 지원하기 위해 상술한 중소기업 특별지원사업

외에도 다양한 우대지원제도를 두고 있는데 상세한 내용은 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 직업능력개발사업의 중소기업 우대지원제도

구분	지원내용
비용지원한도	▶ 고용안정·능력개발사업 납부보험료의 240%(대기업: 100%)
훈련비 지원	▶ 표준훈련비의 100%(대기업: 80%)
근로자수강지원금	▶ 300인 미만 기업의 근로자에 수강비용의 80%(연간 100만 원 한도), 비정규직 100% 지원
중소기업직업훈련 컨소시엄	▶ 중소기업과 컨소시엄을 구성하여 중소기업 근로자에게 직업능력 개발을 실시하는 기업, 사업주단체, 대학 지원 ▶ 지원내용 - 시설·장비: 고용안정·능력개발사업 납부보험료의 240% 범위 내 연간 15억 원 한도 - 사업운영에 필요한 인건비, 운영비, 프로그램개발비 - 훈련비: 직업능력개발사업 지원금 지급규정에 의한 훈련 직종별 훈련비용 기준단가의 100%
중소기업 학습조직 화 지원	▶ 중소기업의 학습조 활동 지원, 학습공간 구축, 학습조직화 코칭, 컨설팅, OJT프로그램 도입 등을 지원
중소기업 핵심직무 능력 향상 훈련지원	▶ 중소기업 사업주 및 근로자에게 비용부담 등으로 수강하기 어려웠던 우수훈련기관의 최고급 과정을 무료로 제공 ▶ 지원내용: 근로자의 인건비(훈련시간×최저임금액 100%), 훈련비
유급휴가 훈련 및 대체인력 지원	▶ 중소기업에서 소속 근로자에게 장기(4주 이상 1년 미만) 유급휴가 훈련을 실시하고 빈자리에 실업자를 채용하는 경우 훈련비 및 대체채용 근로자 인건비(실비70%) 지원

자료: 고용노동부, 『직업능력개발사업현황』, 2009.8.

중소기업중앙회, 『2009 중소기업 노동복지 지원제도』, 2009.8.

제2절 중소기업 직업훈련 현황과 문제점

1. 중소기업 직업훈련 현황

위에서 중소기업의 직업훈련과 관련하여 다양한 지원제도가 있음을 살펴본 것이다. 이러한 지원제도하에서 중소기업과 근로자는 실제로 어느 정도로 직업훈련에 참여하고 있는 것일까? <표 4-6>을 보면 종업원에 대해 직업훈련을 실시하는 업체의 비중은 69.3%, 실시하지 않는 업체의 비중은 30.7%로 나타나 있다. 규모별로 보면 종업원 100인 이상 업체는 실시율이 97.1%이고 50~99인 89.0%, 20~49인 77.8%, 5~19인 64.0%로 기업규모가 작을수록 실시율이 낮아지고 있다. 직업훈련 실시업체의 교육 훈련 형태는 현장사내교육(OJT)이 64.7%로 가장 높았으며, 다음으로 직업훈련기관 위탁 15.9%, 직업훈련 전문기관 위탁 8.0% 등의 순이었다.

<표 4-6> 중소기업 규모별 교육·훈련 실시여부 및 교육·훈련 형태

(단위: %)

구 분	교육여부		교육실시 형태						
	실시하지 않음	실시하고 있음	현장사내교육(OJT)	외부전문가초빙	대학·연구소등교육전문기관위탁	거래처등파견	직업훈련기관위탁	선진외국기업위탁	우편, 온라인 등 원격교육
전 체	30.7	69.3	64.7	3.8	8.0	3.5	15.9	0.1	4.0
5~19인	36.0	64.0	66.1	3.4	8.3	3.5	15.5	0.1	3.1
20~49인	22.2	77.8	64.8	3.7	6.1	4.2	15.6	-	5.6
50~99인	11.0	89.0	56.3	5.8	8.7	3.6	18.8	0.2	6.6
100~299인	2.9	97.1	56.2	8.0	12.8	1.1	17.5	-	4.4

자료: 중소기업청, 「2009년 중소기업실태조사」.

그런데 여기서 말하는 직업훈련에는 집체훈련, 인터넷원격훈련과 우편원격훈련등과 함께 현장사내교육(OJT)이 포함되어 있다. 만약 현장사내교육(OJT)을 제외하고 공식훈련만을 보면 훈련실시율은 어느 정도가 될까?

노동부가 상용근로자 10인 이상 표본기업체 6,420개를 대상으로 2008년 하반기에 실시한 '2009년도 기업 직업훈련실태조사' 결과에 따르면, 300인 이상 대기업은 76.6%가 직업훈련을 실시한 반면 300인 미만 중소기업은 23.7%로 대기업의 3분의 1에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또 1인당 훈련시간으로 보면, 300인 이상 대기업은 50.2시간으로 300인 미만 중소기업(23.2시간)의 2.2배였고, 1인당 훈련비용은 300인 이상 대기업은 626천원으로 300인 미만 중소기업(265천 원)의 2.4배였다.

<표 4-7> 기업 규모별 1인당 훈련시간 및 훈련비용(2008년 기준)

(단위: 시간, 천 원)

규모	1인당 향상훈련시간			1인당 훈련비용	
	계	자체훈련시간	위탁훈련시간	향상훈련	양성훈련
전체	38.4	24.5	14.8	468.6	1,123.4
300인 미만	23.2	10.6	12.6	264.5	321.0
10~29인	22.4	11.2	11.2	140.0	541.8
30~99인	21.4	7.0	14.5	239.9	234.0
100~299인	25.1	13.3	11.8	344.2	233.6
300인 이상	50.2	35.2	16.4	626.2	1,505.7
300~499인	21.7	7.5	14.2	302.9	669.3
500~999인	29.1	23.3	12.6	348.2	290.7
1,000인 이상	62.3	44.2	18.1	776.5	1,875.8

* 향상훈련에 참여한 근로자의 1인당 평균 연간 향상훈련일수는 9일임.
자료: 노동부(2009), 『2009년도 기업 직업훈련실태 조사』.

직업훈련의 필요성과 실시여부를 조항하여 질문한 심우일·장윤섭(2008)의 연구에 따르면 '필요하며 실시하고 있다'가 46.9%, '필요하지만 실시하고 있지 않다'가 22.4%, '필요하지 않다'가 30.8%로 나타났다. 100~299인 규모에서는 '필요하며 실시하고 있다'의 비율이 70.7%로 비교적 높게 나타나지만 50~99

인, 20~49인에서는 그 비율이 61.0%, 48.5%로 하락하면서 대신 ‘필요하지만 실시하고 있지 않다’에 25% 수준의 응답을 보이고 있다. 그리고 10~19인에서는 ‘필요하지 않다’가 57.2%로 상당히 높게 나타난다. 중소기업내에서도 훈련 참여에 규모별로 상당한 편차가 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<표 4-8> 직업훈련의 필요성

(단위: %)

		사례 수 (명)	필요하며 실시하고 있다	필요하지만, 실시하고 있지 않다	필요하지 않다
전체		608	46.9	22.4	30.8
규모	10~19인	145	24.1	18.6	57.2
	20~49인	305	48.5	24.3	27.2
	50~99인	100	61.0	25.0	14.0
	100~299인	58	70.7	17.2	12.1

자료: 심우일·장윤섭(2008).

참여율을 근로자수로 보면 어느 정도일까? 먼저 중소기업 근로자의 직업능력개발 참여율을 고용보험에 가입한 피보험자 대비 훈련참여자의 비율로 보면, <표 4-9>에서 알 수 있는 것처럼 2009년 현재 대기업은 115.1%인데 반해 중소기업은 27.2%에 불과하다.

<표 4-9> 근로자 직업능력개발 참여율

(단위: %)

구분	2007	2008	2009
전체	39.5	42.7	50.7
300인 미만 기업	18.3	22.0	27.2
300인 이상 기업	97.5	99.1	115.1

※ 근로자 직업능력개발 참여율(훈련참여자/피보험자×100).

자료: 고용노동부(2010), 고용보험백서.

그러나 연도별로는 참여율이 높아지면서 중소기업의 보험수혜율이 높아지고

있다. 납부보험료 대비 훈련지원비로 정의되는 보험료 수혜율을 보면 2007년에는 300인 미만 중소기업은 28.4%이고 300인 이상 대기업의 32.7%에 비해 수혜율이 낮았으나 2009년에는 300인 미만 중소기업의 비율이 45.8%로 크게 높아지고 300인 이상 대기업은 31.2%에 머물러 중소기업의 고용보험 활용도가 호전되고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-10> 고용보험료 수혜율

(단위: %)

구분	2007	2008	2009
전체	30.9	33.8	37.2
300인 미만 기업	28.4	35.4	45.8
300인 이상 기업	32.7	32.7	31.2

* 보험료 수혜율(훈련지원비/납부보험료 × 100).
 자료: 고용노동부(2010), 고용보험백서, 202쪽.

직업훈련 실시비율은 직급별로도 상당한 편차를 보인다. 중소기업청이 실시한 『2009년 중소기업실태조사』에 따르면 직업훈련을 가장 많이 실시하는 직급은 대리이하 일반직원(89.4%)이고 부·과장등 중간관리자는 62.0%, 임원급 이상은 24.4%인데 비해 비정규직은 7.5%에 불과한 것으로 나타났다. 비정규직은 고용과 임금만 불안정할 뿐만 아니라 능력개발의 기회에서도 크게 열악한 상태에 있음을 보여주고 있는 것이다.

<표 4-11> 직급별 직업훈련 실시비율

(단위: %)

구분	임원급 이상	중간관리자 (부·과장)	일반직원 (대리이하)	비정규직
전체	24.4	62.0	89.4	7.5
5 ~ 19인	23.9	56.3	88.1	7.4
20 ~ 49인	26.4	69.6	89.7	6.7
50 ~ 99인	15.7	74.0	93.4	7.7
100 ~ 299인	37.4	85.2	98.0	12.8

주: 교육대상 직원은 복수응답으로 합계 100.0을 초과.
 자료: 중소기업청, 『2009년 중소기업실태조사』.

2. 중소기업 직업훈련 부진원인

가. 전체 개요

위에서 중소기업이 현장사내교육(OJT)을 제외한 공식 직업훈련에 적극적으로 참여하지 않고 있는 현실을 개괄적으로 살펴보았다. 그렇다면 중소기업은 왜 직업훈련에 적극적으로 참여하지 않고 있는 것일까.

고용노동부의 『2009년도 기업 직업훈련실태 조사』에 따르면 300인 미만 중소기업들이 직업훈련을 실시하지 못하는 가장 큰 이유는 ‘현재 근로자들이 필요한 숙련이나 역량을 갖추고 있어서’(57.8%)이고, ‘근로자의 업무가 직업훈련이 필요한 수준이 아니어서’(42.0%), ‘필요한 숙련을 갖춘 자를 신규 채용하는 것을 선호’(36.6%), ‘근로자의 업무부담 및 제한된 가용시간으로 인하여’(26.8%), ‘직업훈련 실시에 비용이 많이 소요되어’(12.0%)의 순으로 나타났다.

<표 4-12> 직업훈련을 실시하지 않는 이유

(단위: %)

직 종	전체	300인 미만			300인 이상				
		10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상		
현재 근로자들이 필요한 숙련이나 역량을 갖추고 있어서	57.8	57.8	59.8	51.1	49.8	45.8	63.6	31.0	23.3
재직근로자 능력개발보다는 필요한 숙련이나 역량을 갖춘 근로자를 신규채용하는 것을 선호	36.6	36.6	37.3	33.7	36.8	25.0	21.6	30.9	23.8
시장에 적절한 훈련과정이 부족하여	10.7	10.7	10.9	9.2	13.4	12.2	8.7	14.0	18.5
직업훈련 실시에 비용이 많이 소요되어	12.0	12.0	10.9	15.6	17.2	17.3	17.2	10.0	31.2
전년도에 주요한 훈련효과가 달성되어	2.1	2.1	2.2	2.1	1.2	3.7	2.5	7.5	.0
근로자의 업무부담 및 제한된 가용시간으로 인하여	26.9	26.8	25.0	34.6	27.9	36.7	28.1	52.6	31.3
근로자의 업무가 직업훈련이 필요한 수준이 아니어서	42.0	42.0	42.6	39.6	40.6	35.1	27.0	45.4	38.8
직업훈련의 효과에 대하여 회의적이어서	6.6	6.5	5.7	9.3	10.4	10.2	6.6	14.8	11.5
기타	2.2	2.2	2.0	2.5	4.9	4.8	3.8	3.7	9.5

주: 다중응답 분석결과이므로 비율의 합계가 100%를 넘을 수 있음.

자료: 고용노동부, 『기업체 직업훈련실태 조사(09)』.

중소기업청의 『2009년 중소기업실태조사』에서도 직원에 대해 직업훈련을 실시하지 않는 사유에 대해 ‘회사 특성상 직업훈련 불필요’라는 응답이 65.5%로 가장 많았고, 다음으로 ‘직원 교육관련 예산 부족’(18.6%), ‘업무공백 우려’(13.4%)의 순으로 나타났다.

흔히 중소기업의 직업훈련 참여율 부족원인으로 업무부담이나 업무공백우려가 지적되고 있지만 실제로는 이처럼 직업훈련이 불필요하다는 응답이 많이 나오는 것은 일차적으로는 우리나라 중소기업의 상당수가 기술력이나 브랜드를 활용한 차별화전략보다는 단순기능인력의 저임금에 의존하는 원가경쟁전략을 추구하고 있기 때문에 숙련수준이 높은 직수가 많지 않고 따라서 현재 근로자들의 숙련과 역량이 충분하다고 인식하는 경향이 있기 때문이라고 할 수 있다(노동경제학회, 2009).

<표 4-13> 직업훈련 미 실시 사유

(단위: %)

구 분	유능한 외부위탁 교육기관 부족	일반 직원들의 무관심	직업훈련 관련 정보부족	업무공백 우려	직원 교육관련 예산부족	효과적인 직업훈련 프로그램 부재	경영진의 무관심	회사 특성상 직업훈련 불필요
전 체	1.4	6.1	5.7	13.4	18.6	8.9	1.7	65.5
5~19인	0.9	6.6	6.3	12.5	19.1	9.5	1.5	65.5
20~49인	4.0	1.2	2.0	18.9	16.5	6.2	1.4	68.0
50~99인	-	18.0	4.4	14.5	13.7	5.4	13.5	49.9
100~299인	-	8.4	8.1	15.7	8.1	-	-	67.7

주: 복수응답으로 합계 100.0을 초과.
자료: 중소기업청, 『2009년 중소기업실태조사』.

그러나 이 결과는 좀 더 주의깊게 해석될 필요가 있다. 필요없다는 응답이 정말 직업훈련이 필요없어서 그런 것인지, 아니면 현재의 기업여건이나 교육훈련실태를 전제로 필요없다고 응답한 것인지 불명확하기 때문이다. 즉 ‘현재의 기업여건으로는 필요없다’, 혹은 ‘현재의 훈련프로그램으로는 필요없다’, 일수도 있고, 만약 기업여건이 좋아지거나 교육훈련프로그램의 내용이 바뀌면 반대의 응답이 나올

수도 있는 것이다. 또한 인력육성을 당장 업무수행에 필요한 단기적, 정태적 측면에서만 생각하지 않고 인력유입에 인력육성이 필수불가결하다는 중장기적, 동태적 측면에서 생각하면 직업훈련이 매우 중요하다는 응답으로 전환될 수도 있다.

이렇게 본다면 필요없다는 응답의 상당부분은 교육훈련 인센티브의 부족, 교육훈련 프로그램의 미흡, 교육훈련 정보부족으로 설명가능하다고 할 수 있다. 따라서 아래에서는 중소기업에서의 직업훈련 부진의 원인을 직업훈련 인센티브의 미스매치, 직업훈련 프로그램의 미스매치, 직업훈련 정보의 미스매치 3가지로 나누어 차례로 살펴보고자 한다.

나. 직업훈련 인센티브의 미스매치

중소기업 직업훈련 부진원인으로 가장 많이 지적되고 있는 것은 직업훈련인센티브의 부족의 문제이다. 기업입장에서는 직업훈련은 경쟁력 제고를 위한 투자자의 일환으로 이루어지는 경우가 많은데 투자수익률이 낮거나 불확실하다면 투자에 소극적으로 되는 것은 당연한 일일 것이다.

이 문제에 대해 기존의 연구들은 어떤 결과를 내고 있을까? 기존의 연구들은 생산성의 지표로 매출액을 사용하여 대부분 교육훈련이 생산성에 플러스의 영향을 미치고 있다는 결과를 보여주고 있다(김안국, 2002; 이병희·김동배, 2004; 노용진·정원호, 2006). 이러한 연구결과에 대해 노용진·채창균(2009)은 기업의 교육훈련투자를 결정하는 직접적인 요인은 생산성이 아니고 수익성이라는 관점에서 한국직업능력개발원의 『인적자본기업패널』 자료를 이용하여 기업 교육훈련의 생산성 및 수익성 효과에 관한 실증분석을 시도하였다. 이때 생산성 지표로는 매출액 외에 부가가치, 수익성 지표는 영업이익, 직업훈련 변수로는 1인당 직업훈련비를 사용하였다. 연구 결과는 1인당 직업훈련비가 1인당 매출액에는 통계적으로 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있지만, 부가가치와 영업이익에 대해서는 통계적으로 유의한 양(+)의 영향을 미치지 않고 있는 것으로 나타났다. 이것은 교육훈련의 투자수익률이 높지 않다는 것을 의미하고

중소기업이 교육훈련에 소극적인 이유를 설명하는 것이라고 할 수 있다.

그렇다면 중소기업에서의 인력육성의 또 하나의 저해요인으로 자주 지적되는 훈련 후 이직이나 밀렵(poaching)의 문제는 어떠한가? 고용보험DB와 HRD-net을 연계한 자료(훈련을 받은 자 60만 명, 훈련을 받지 않는 자 60만 명의 표본)를 이용하여 훈련이 이직에 미치는 영향에 대한 실증분석을 시도한 노동경제학회(2009)의 연구에 따르면 4~29인 사업장을 제외하고는 모두 유의한 음의 관계를 보여주어 사업주 훈련에서 밀렵으로 인한 훈련시장의 실패는 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 5~29인 사업장의 경우는 유의한 양의 관계를 보여주고 있어 소기업에서는 여전히 훈련 후 이직이나 밀렵의 문제가 사업주가 훈련을 기피하는 한 이유가 될 것으로 보여진다.

다. 직업훈련 프로그램의 미스매치

중소기업 직업훈련 부진의 원인으로 또 하나 중요한 것은 직업훈련프로그램이 기업 현장의 요구와 맞지 않는다는 점이다.

심우일·장운섭(2008)의 연구에 따르면 중소기업은 훈련분야의 수요와 공급의 불일치가 심각하고, 훈련에 필요한 정보의 공급이 양적, 질적으로 미흡한 수준인 것으로 나타났다. 중소기업이 선호하는 훈련분야는 품질경영훈련(31.6%), 초급기술교육(20.6%), 일반경영(18.3%), 중급이상기술교육(15.8%) 순으로 나타났다. 또한 중소기업들이 상대적으로 중요하지 않다고 생각하는 분야는 '노사관계교육(0.3%)', 'OA분야(1.5%)', '행동혁신 및 의식교육(2.0%)', '일반교양교육(7.4%)' 등으로 조사되어 많은 중소기업이 OA분야 등의 사무관리 교육 보다는 기술교육을 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 품질경영훈련(52.1%), 초급기술교육(27.2%), 일반경영(73.9%) 등 선호도가 높은 분야에 대한 공급은 미흡한 반면, OA(100%) 등 선호도가 낮은 분야는 과잉 공급되고 있어 훈련수급에 큰 괴리가 있는 것으로 드러났다. 더 심각한 문제는 이러한 훈련의 수급 불일치가 중소기업의 대체훈련으로 높은 가능성을 가진 이러닝과 Blended

Learning(혼합훈련)에서도 그대로 나타나고 있다는 점이다.

또 정부에서 실시하고 있는 교육훈련정책을 활용하고 싶으나 충분히 활용하지 못하는 이유로 ‘중소기업 실정에 맞지 않는다.’는 응답비중이 55.8%에 달하여 중소기업 재직자 훈련의 가장 큰 장애물이 교육훈련프로그램의 미스매치인 것으로 드러났다. 이에 따라 중소기업의 수요에 맞는 다양한 프로그램의 공급에 대한 요구가 높았는데, 조사에 참여한 중소기업은 능력향상훈련 활성화 방안으로 ‘조업차질 문제 해결을 위한 대체적인 교육훈련 방법의 개발과 활성화(54.4%)’, ‘기술교육훈련 프로그램의 다양화(27.5%)’, ‘훈련프로그램의 질 향상(8.4%)’을 꼽았다.

이렇게 직업훈련프로그램이 현장의 요구와 맞지 않는 것은 고용보험의 직업훈련 지원제도와 밀접한 연관성이 있다.

첫째는 기업들은 현장훈련을 원하고 있음에도 불구하고 고용보험 지원은 집체훈련 중심으로 되어 있다는 점이다. 심우일·장윤섭(2008)의 설문조사에서 선호하는 훈련방법 1순위는 사내교육훈련이었고(41.9%) 이어서 공공훈련기관 위탁(31.7%), 민간직업훈련기관위탁(13.7%) 순으로 나타났다. 반면 훈련비 지원은 집체훈련 65.1%, 원격훈련 34.5%, 현장훈련 0.4%였다(국가경쟁력강화위원회 중소기업 현장훈련 관련 보고 내용).

<표 4-14> 훈련기관 주체별 선호도

(단위: %)

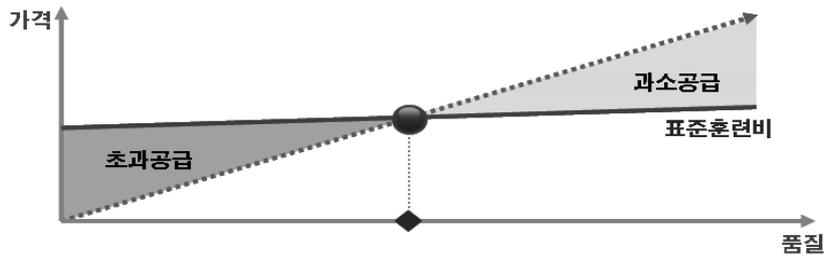
		사례 수 (명)	사내 교육 훈련	공공 훈련 기관 위탁	민간 직업 훈련 기관 위탁	대학과 산학 협력을 통한 파견 교육	거래모 기업 파견 교육	기타
전체		608	41.9	31.7	13.7	9.4	2.6	0.7
규모	10~19인	145	34.5	40.7	14.5	9.0	1.4	0.0
	20~49인	305	44.3	31.1	11.8	9.2	3.6	0.0
	50~99인	100	50.0	31.0	6.0	10.0	3.0	0.0
	100~299인	58	34.5	13.8	34.5	10.3	0.0	6.9

자료: 심우일·장윤섭(2008).

둘째는 표준훈련비에 기초한 지원방식 때문이다. 고용보험의 표준훈련비는 훈련단가와 훈련방식등을 정부가 지정하고 훈련물량을 훈련기관에 배정하는 지원 방식을 택하고 있는데, 이러한 지원방식은 고품질 훈련이 크게 필요하지 않았던 소품종 대량생산시대에는 최소품질을 확보하고 훈련시장을 확대하는데 상당부분 기여했다.

그러나 다품종소량생산시대로 바뀌고 고품질 훈련의 수요가 증대하면서 저품질 훈련은 초과공급되고, 고품질 훈련은 과소공급되는 현상이 나타나게 되었다. 표준훈련비 방식하에서 훈련단가가 시장가격과 괴리된 채로 경직적으로 운용되면서 훈련기관은 훈련단가에 맞추어 훈련프로그램을 제작하고 그것은 결국 훈련프로그램의 질 저하로 연결되어 저단가→저품질→저수요의 악순환이 생겨나게 된 것이다. 또 한번 훈련기관으로 지정되면 치열한 경쟁없이 훈련물량을 확보할 수 있는 시스템하에서 공급자 중심의 직업훈련서비스가 지속되어 왔던 것도 직업훈련프로그램이 현장의 요구와 괴리되는 배경요인으로 작용하였다.

[그림 4-2] 표준훈련비 제도의 문제점



이 때문에 기업들은 고용노동부가 실시한 「2009년도 기업 직업훈련실태 조사」에서 정부지원제도 개선필요사항으로 ‘직업훈련기관들이 야간·주말 등 수강이 용이한 훈련과정 개설(50.5%)’, ‘훈련비용 지원수준 인상(47.3%)’, ‘직업훈련기관들이 현장수요에 맞는 훈련과정을 많이 개설할 수 있도록 유도

(33.9%)’등을 바라고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-15> 정부지원제도 개선 필요사항

(단위: %)

구분	전규모	300인 미만			300인 이상				
		10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상		
훈련시설·장비 지원의 확대	25.2	25.3	28.2	21.3	24.7	23.3	24.7	23.2	21.4
직업훈련기관들이 야간·주말 등 수강이 용이한 훈련과정 개설	50.0	50.5	53.8	46.8	48.0	42.5	51.9	41.4	29.9
직업훈련에 따른 인력공백에 대한 지원	23.9	24.0	21.3	29.2	21.1	22.0	25.0	18.3	22.1
훈련프로그램 개발, 교수학습기법 등에 대한 지원	16.4	16.2	15.7	15.9	18.4	20.1	18.1	21.4	21.3
훈련비용 지원수준 인상	47.8	47.3	49.1	42.0	53.3	55.6	53.6	52.5	62.6
직업훈련기관들이 현장수요에 맞는 훈련과정을 많이 개설할 수 있도록 유도	34.1	33.9	32.0	35.5	36.7	36.3	34.1	40.4	34.0
직업훈련지원과 관련한 행정절차 간소화	25.0	23.9	25.2	20.6	27.5	40.6	33.8	37.3	55.0
학습조직(예: 멘토링, 학습동아리 등) 지원	4.5	4.2	4.9	2.4	6.2	8.6	3.0	9.8	15.4
기타	6.5	6.6	4.4	9.1	8.5	3.7	4.0	3.8	3.1

주: 다중응답 분석결과임.
 자료: 고용노동부, 「기업체 직업훈련실태 조사(09)」.

라. 직업훈련 정보의 미스매치

중소기업에서의 직업훈련 부진은 직업훈련 관련 정보가 부족하거나 부실한 것에도 기인하고 있다.

심우일·장운섭(2008)의 연구에 따르면 정부로부터 교육훈련 ‘권고를 받은 경험이 있다’고 응답한 기업은 54.4%인데, 특히 20인 미만 규모 기업의 경우가 비율이 35.9%에 불과했다. ‘제공되는 정보가 훈련실시 여부를 결정하는데 충분 했는지’에 대한 질문에서는 ‘충분’하다고 응답한 기업은 18.1%에 불과하고 이 비율은 규모를 막론하고 그다지 높지 않다.

<표 4-16> 제공되는 정보가 훈련실시 여부 결정하는데 충분했는지?

(단위: %)

	사례 수 (명)	매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분	종합		5점 평균 (점)	
							미흡	충분		
전체	608	1.8	15.3	64.8	17.8	0.3	17.1	18.1	3.0	
규모	10~19인	145	1.4	20.7	71.7	6.2	0.0	22.1	6.2	2.8
	20~49인	305	3.0	13.1	63.6	19.7	0.7	16.1	20.3	3.0
	50~99인	100	0.0	10.0	63.0	27.0	0.0	10.0	27.0	3.2
	100~299인	58	0.0	22.4	56.9	20.7	0.0	22.4	20.7	3.0
혁신형 중소 기업 여부	혁신형	152	0.0	19.7	61.2	19.1	0.0	19.7	19.1	3.0
	일반중소기업	411	2.4	13.9	64.0	19.2	0.5	16.3	19.7	3.0
	무응답 기업	45	2.2	13.3	84.4	0.0	0.0	15.6	0.0	2.8
교육 훈련 실시 여부	실시하고 있다	285	0.4	13.7	56.5	28.8	0.7	14.0	29.5	3.2
	실시하고 있지 않다	323	3.1	16.7	72.1	8.0	0.0	19.8	8.0	2.9

자료: 심우일·장윤섭(2008).

직업훈련의 전달체계와 관련된 정보부족 못지 않게 문제가 되는 것은 직업훈련의 성과에 관한 신뢰할만한 정보가 없다는 점이다. <표 4-17>은 직업훈련 실시 후 참여근로자를 대상으로 기술습득에 대한 평가를 실시한 기업의 비중을 나타낸 것인데 300인 미만 중소기업의 경우 평가를 전혀 실시하지 않는 기업이 53.3%에 이르고 있다.

<표 4-17> 해당 직업훈련이 목적인 기술 등의 성공적 습득에 대한 평가

(단위: 개소, %)

규모	모든 훈련에 대하여 실시	부분적으로 실시함	전혀 실시하지 않음
전체	4,044(14.4)	9,458(33.8)	14,509(51.8)
300인 미만	3,625(13.7)	8,741(33.0)	14,107(53.3)
10~29인	2,115(14.4)	4,661(31.6)	7,952(54.0)
30~99인	857(10.1)	2,946(34.6)	4,700(55.3)
100~299인	653(20.1)	1,134(35.0)	1,455(44.9)
300인 이상	419(27.3)	717(46.6)	402(26.1)
300~499인	149(23.1)	298(46.0)	200(30.9)
500~999인	171(32.6)	215(41.1)	138(26.3)
1000인 이상	99(26.9)	203(55.4)	65(17.6)

주: ()는 직업훈련 실시 후 참여근로자를 대상으로 기술습득에 대한 평가를 실시한 기업의 비중.
 자료: 고용노동부, 「기업체 직업훈련실태 조사(09)」.

제3절 중소기업에서의 사업주 주도 직업훈련 활성화방안

지금까지 중소기업에서의 직업훈련 지원제도 및 현황과 문제점을 살펴보았다. 요약한다면 중소기업은 기업경쟁력 제고를 위해서나 근로자의 고용가능성 제고를 위해서나 직업훈련의 중요성이 매우 중요함에도 불구하고 아직 사회적으로 필요한 수준에 크게 미흡하다는 것이고, 그 이유는 주로 직업훈련인센티브의 부족, 직업훈련프로그램의 현장필요와의 괴리, 직업훈련정보의 전달체계 취약이라는 3대 미스매치 요인에 기인한다는 것이었다.

그렇다면 중소기업에서 사업주 주도 직업훈련을 활성화하는 방안도 당연히 이 3대 미스매치 요인을 해소하는 방향에서 찾아야 할 것이다. 아래에서는 이 문제를 직업훈련인센티브 미스매치 대책, 직업훈련프로그램 미스매치 대책, 직업훈련정보 미스매치 대책의 순으로 차례로 살펴보기로 한다.

1. 직업훈련인센티브 미스매치 대책

가. '인력육성형 중소기업'지정

직업훈련투자는 투자수익률이 불명확하거나 투자회수기간이 중장기인 경우가 많고 투자 후 이직 리스크도 크기 때문에 중소기업들이 기피하고 있다. 따라서 중소기업에서 사업주 주도 직업훈련이 활성화되기 위해서는 먼저 직업훈련투자가 수지가 맞는 투자가 될 수 있도록 직업훈련투자에 대한 인센티브를 대폭 확대할 필요가 있다. 이를 위해 직업훈련투자의 직접비용과 기회비용(직업훈련기간동안의 업무손실, 직업훈련후의 근로자의 타사이직으로 인한 손실 등)을 증가하는 수준의 투자수익을 기대할 수 있는 제도의 설계가 필요하다. 이러한 제도로서 본 연구에서는 '인력육성형 중소기업' 지정 방안을 제시한다.

'인력육성형 중소기업'이란 <인력육성에 대한 투자를 통해 경쟁력을 제고하고 종업원에게는 능력개발을 통해 높은 생애보상기대를 주는 중소기업으로 정책지원의 최우선대상으로 하는 중소기업>으로 정의된다.

이러한 정의에는 몇가지 키워드가 담겨 있다.

첫째는 인력육성을 통한 기업의 경쟁력 제고이다. 중소기업 성장의 핵심동력은 양질의 인력이라고 할 수 있는데 이러한 인력을 외부조달(buy)이 아닌 내부육성(make)을 통해 확보하겠다는 것이다. 물론 이렇게 할 수 있으려면 육성비용을 증가하는 투자수익이 나올 수 있도록 경쟁력의 원천인 양질의 인력이 유입될 수 있는 인적자원관리시스템도 만들어져야 하고 적정수준의 정책지원도 필요하다.

둘째는 능력개발을 통한 종업원의 생애보상 제고이다. 중소기업의 보상수준이 일반적으로 대기업에 비해 상당수준 낮다는 현실을 전제로 하면 보상수준을 제고할 수 있는 방법은 능력개발을 통한 미래보상의 증대밖에 없다. 능력개발이 높은 생애보상으로 이어지는 방식에는 기업내 이동을 통한 방식과 기업간 이동을 통한 방식이 있는데 '인력육성형 중소기업'은 기본적으로 기업내 이동을

전제로 하고 있다.

셋째는 정책지원의 최우선대상으로 함으로써 기업이 인력육성에 적극적으로 임하도록 동기부여를 하고 그것을 매개로 하여 기업의 경쟁력제고와 종업원의 생애보상제고를 통한 우수인력 유입의 선순환을 만들어 중소기업 성장의 기반을 구축한다는 것이다. 인력육성은 투자효과가 증장기적이고 육성 후 투자이익을 회수하기 전에 이직의 가능성이 있기 때문에 기업의 입장에서는 리스크 요인이다. 따라서 이러한 리스크를 보완해주는 인센티브가 없으면 기업입장에서는 인력육성에 소극적이 될 수밖에 없는 만큼 다음과 같은 적절한 인센티브 제공이 필요하다. 그리하여 인력육성형 중소기업에게는 기술개발자금 및 산업기능요원, 전문연구요원, 연구소 기술인력지원 등 인력지원을 집중하여 인력육성과 기술개발의 선순환을 창출하는 혜택을 부여한다. 정책지원에서 우대받는 혁신형 중소기업이나 산학협력기업 지정, 산업기능요원, 전문연구요원 등 병역특례요원 배정의 필수요건으로 한다. 그리고 일정 수준 이상의 인력육성비용에 대한 세제혜택을 부여하고 환급받을 수 있는 직업능력개발사업의 범위를 확대한다. 자체훈련의 경우 인력육성의 목적이 충분히 달성될 수 있도록 직업훈련기준요건을 필요한 범위 내에서 일부 완화한다.

인력육성형 기업의 지정요건은 객관적 지표의 활용을 통한 자의성의 최소화, 기업평가 등에 따른 운영비용의 절약, 직업훈련시장의 확대강화 등의 다양한 목적을 동시에 달성할 수 있는 방법으로 외부직업훈련기관을 이용한 인력육성에 투자한 비용을 기준으로 삼는 방안이 바람직하다. 가장 간편한 방법으로는 고용보험을 통한 근로자의 직업능력개발사업의 환급비용을 기준으로 일정수준 이상을 만족시키는 기업을 ‘인력육성형 중소기업’으로 간주할 수 있는데, 산학협력을 통한 인력육성 기여도(중소기업체험활동, 인턴십, 구직자 현장연수), 기업경영의 의사결정에 가장 영향력이 큰 CEO의 직업훈련참여도도 고려의 대상으로 한다,

아울러 인력육성은 기업성장을 위해 필수불가결한 요소인 만큼 ‘인력육성형 중소기업’은 혁신형 중소기업의 한 유형으로가 아니라 혁신형 중소기업 지정에

필요한 기본요건으로 포함시키는 것이 바람직하다. 그리고 정부의 혁신형 중소기업 지원 = 기업의 혁신경영로드맵 = 우수인력의 경력비전이 일치되도록 혁신형 중소기업의 평가방식을 재검토할 필요가 있다.

《유사 제도》 인적자원개발 우수기관인증제

- 제도 개요: ‘인적자원개발 우수기관인증제’(Best HRD: Best Human Resources Developer)는 교육인적자원부, 산업자원부, 노동부, 중소기업청 등이 공동으로 2005년도부터 시행하고 있는 것으로, 능력을 중심으로 인재를 채용·관리하고, 재직 중 학습을 통해 개인의 능력을 제고하는 등 인적자원개발이 우수한 기관을 대상으로 심사를 통해 인증마크를 부여하는 제도
- 문제점: 이 제도는 평가지표가 너무 많고 추상적이어서 중소기업에게 인력육성의 명확한 시그널을 주기 어렵고, Best HRD로 인증되어도 특별한 혜택이 없어 중소기업이 인증을 받기 위해 노력할 유인이 약함
 - 이러한 이유 때문에 실제로 인적자원개발에 상당한 노력을 기울이고 있는 중소기업들의 대다수가 이 제도에 큰 관심을 두고 있지 않고 인증을 받기 위해 신청하는 중소기업의 수도 많지 않음

‘인력육성형 중소기업’이 활성화되기 위해서는 ‘인력육성형 중소기업’ 재직자의 근무기간을 일정한 조건하에 학업기간으로 인정하여 청년인력들이 경력단절 없이 대학 학위를 취득할 수 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 청년인력의 경력단절을 가져오는 핵심요인은 병역과 진학인데 이 문제를 중소기업에 근무하면서 해결할 수 있다면 우수인력의 중소기업 유입과 정착이 가능하다. 병역문제에 대해서는 산업기능요원제도가 있지만 사용업체가 복무 청년인력을 저임금 인력으로 활용하는 경향이 있고 미래비전을 주지 못하는 경우가 많아 복무 후 정착률이 높지 않다는 문제점이 있다. 또 산업기능요원제도는 중소기업들이 제도연장을 희망하고 있지만 병역자원의 수급 불균형 문제 때문에 기간연장도 쉽지 않은 상황이다.

반면 ‘인력육성형 중소기업’ 근무기간의 학업기간 인정방안은 미래비전의 제시가 가능하고 인력수급불균형의 문제가 발생하지 않는다는 점에서 청년인력의 중소기업 유입과 정착에 매우 효과적인 방안이 될 수 있다. 즉 전문계 고등학교나 전문대학을 졸업하고 ‘인력육성형 중소기업’에서 경력을 시작하면 경력 단절 없이 능력개발과 학위취득이 가능하기 때문에 생애소득을 크게 높일 수 있기 때문에 보상과 숙련의 미스매치를 해소할 수 있을 뿐만 아니라 학력 인플레이션상도 완화 할 수 있다.

<경력 예시>

- 전문계 고등학교를 졸업하고 ‘인력육성형 중소기업’에서 2년 근무하고 이러닝 등을 통해 일정단위의 교과학점을 취득하면 전문대학 학위취득으로 간주
- 전문계 고등학교와 전문대학을 졸업한 후 ‘인력육성형 중소기업’에서 2년 근무하고 이러닝 등을 통해 일정단위의 교과학점을 취득하면 4년제 대학 학위 취득 간주
- 전문계 고등학교를 졸업하고 ‘인력육성형 중소기업’에서 4년 근무하고 이러닝 등을 통해 일정단위의 교과학점을 취득하면 4년제 대학 학위 취득 간주
- ‘인력육성형 중소기업’에서 6년을 근무하면 ‘기술마이스터’의 자격을 부여하여 중소기업경영컨설팅 지원 사업에 우선 배치하고 창업시에는 자금 및 인력 우선 지원
- 이상과 같은 직업교육트랙을 만들면 전문계고등학교 출신은 직업을 가진 상태에서 최단 6년 만에 4년제 대학 학위를 취득하고 ‘기술마이스터’ 및 창업지원까지 받게 되므로 인문계 고등학교 출신으로 일류대를 나온 사람 못지않은 생애소득을 올릴 수 있는 길이 열리게 됨.
- 또한 ‘인력육성형 중소기업’ 역시 생애소득을 높이는 트랙으로 각광을 받을 것이기 때문에 치열한 경쟁이 예상되며 <전문계-인력육성형 중소기업> 트랙과 <인문계-일류대> 트랙 간에 생애소득수준을 둘러싼 경쟁이 본격화될 것으로 전망됨.

‘인력육성형 중소기업’은 또한 다른 중소기업들이 직업훈련을 필요로 할 때 직업훈련서비스를 공급할 수 있는 기관이 되는 것까지도 염두에 둘 필요가 있다. 물론 이때 ‘인력육성형 중소기업’은 직업훈련서비스 제공의 대가로 고용보험으로부터 직업훈련기관과 동일한 환급을 받을 수 있어야 한다. 이렇게 ‘인력육성형 중소기업’이 직업훈련기관으로서의 역할을 수행하게 되면 다음과 같은 이점이 있다.

첫째, 양질의 현장에 입각한 직업훈련서비스를 제공할 수 있다. 직업훈련기관의 일반적 문제점 중의 하나가 현장성 결여인데 ‘인력육성형 중소기업’이 현장에서 축적한 노하우를 전달하고 공유할 수 있다면 이러한 문제가 상당부분 해소될 수 있다.

둘째, 직업훈련서비스 제공의 대가로 고용보험으로부터 환급을 받음으로써 정책지원상의 우대 이외의 부가이익을 올려 인력육성투자의 이익률을 높일 수 있다.

나. 소기업 직업훈련 특별지원

중소기업에서의 직업훈련이 많은 애로요인을 안고 있지만 그중에서도 30인 이하 소기업은 훈련후 이직가능성이 높아 사업주들이 직업훈련투자를 기피하는 경향이 더욱 강하게 나타나고 있다.

일반적으로 소기업은 경영부담이 상대적으로 크고 근로조건이 열악한 경우가 많아 직업훈련여력도 다른 규모의 기업에 비해 더욱 취약한 상태에 있다. 이 때문에 이런 소기업들은 필요한 인력을 확보하기 위해 내부육성보다는 외부 조달을 택하는 경우가 많고 그 결과 이 규모의 기업에서 밀렵의 문제가 특히 부각되고 있다고 할 수 있다. 따라서 30인 이하 소기업에 대해서는 우대지원을 특별히 강화할 필요가 있는데 그 방안으로는 다음과 같은 것들을 생각해볼 수 있다.

첫째, 중소기업 특별지원사업으로 시행되고 있는 핵심직무능력향상등 무료

직업훈련을 30인 이하 소기업에 집중할 필요가 있다.

둘째, 30인 이하 소기업에 대해서는 능력개발사업 보험료를 면제하는 방안도 검토할 필요가 있다. 보험원리에 입각하여 이러한 인센티브 부여에 논란이 있을 수 있으나 30인 이하 소기업은 직업훈련에 참여하는 비율이 낮을 뿐만 아니라 보험료 부담이 형태상으로는 사업주가 부담하는 것으로 되어 있지만 실질적으로는 근로자에게 대부분 전가되고 있다는 연구결과(채창균, 2009)를 감안하면 보험료 면제는 충분한 실행근거가 있다고 생각된다.

셋째, 일반회계예산에서 소기업 대상의 직업훈련지원사업을 대폭 확대할 필요가 있다. 대표적인 것으로는 중소기업청의 인력구조고도화사업등이 있다. 인력구조고도화사업은 사업자단체가 중심이 되어 업종별 수요조사를 바탕으로 업종의 특성을 반영한 인적자원개발 교육, 공동인력채용, 효율적 인력관리 체계 도입, CEO인식개선 등 다양한 사업을 통해 중소기업의 인력구조 고도화 및 생산·경영시스템의 효율화를 추진하는 사업이다. 이 사업은 업종별 특성에 부합하는 현장중심(OJT)의 사업을 실시하여 '09년 동 사업 참여인원 5,710명 중 74.2%인 4,235명이 소기업 인력으로 규모의 영세성과 대체인력 부족 등으로 교육훈련기회가 적은 소규모기업에 많은 교육훈련 기회를 제공하고 있는데 이러한 사업들을 적극 지원할 필요가 있다.

2. 직업훈련프로그램 미스매치 대책

중소기업의 직업훈련이 활성화되기 위해서는 중소기업이 필요로 하는 직업훈련프로그램의 공급도 매우 중요하다. 직업훈련프로그램이 중소기업의 필요와 부합되지 않으면 설령 그 프로그램의 사용비용이 저렴하더라도 직업훈련에 따른 기회비용이 커질 수 밖에 없다. 이렇게 되지 않기 위해서는 직업훈련프로그램의 내용과 실시주체가 현장에 밀착되어 있어야 한다.

여기에서는 훈련프로그램의 내용과 관련해서는 '구조화된 현장훈련'(S-OJT)에 대한 지원 강화, 그리고 실시주체와 관련해서는 직업훈련에서 사

업주단체의 역할 강화에 대해 논의하기로 한다

가. '구조화된 현장훈련'(S-OJT)에 대한 지원 강화

현장훈련은 훈련으로 인한 업무공백을 최소화하고 기업 특성에 적합한 맞춤형 훈련이 가능하다는 등의 장점으로 기업들의 선호도가 높은 훈련유형이나, 중소기업의 경우 사내강사 부족, 훈련 프로그램 부재 등으로 대부분 사전준비 없이 주먹구구식으로 현장훈련이 실시되고 있어 훈련성고가 미흡한 실정이다.

중소기업의 현장훈련을 정책적으로 지원하는 대표적 사업으로는 '06년 도입된 중소기업 학습조직화사업이 있다. 이 사업은 중소기업의 학습조직화 지원을 통해 생산현장에서 일과 학습을 유기적으로 연계하고, 직업능력 개발을 근로자의 평가, 보상 및 기업의 성과개선과 연계시키는 사업이다.

이 사업은 단순히 직업훈련 프로그램만 개설하고 기업의 참여가 활발하지 않다는 점만 지적하는 대신, 중소기업의 전반적인 인적자원관리 개선의 일환으로 학습조직화를 추진하고, 그 과정에서 현장훈련 등이 활성화되도록 한다는 점에서 상당한 진전을 보인 것이긴 하지만 현장훈련 실시 여부에 대한 검증이 쉽지 않아 시설장비비 지원이나 컨설팅비용 지원으로 되어버리는 경우가 적지 않다는 문제점이 있었다.

따라서 현장훈련이 제대로 활성화되려면 현장훈련을 널리 보급하고 확산시키기 위한 시스템 구축과 함께 효과성을 높이고 내실화하기 위한 '구조화된 현장훈련'과 훈련모듈의 개발이 필수불가결하다. '구조화된 현장훈련'(structured On-the-Job Training)이란 현장훈련 실시에서의 교육내용·절차·평가방법 등을 체계화·매뉴얼화하고 그에 따라 현장훈련을 실시하는 것으로, 이러한 구조화된 현장훈련을 실시하기 위해서는 훈련에 관한 모든 정보가 담겨 있는 훈련모듈을 개발하여 보급하는 것이 바람직하다. 특히 중소기업의 경우 구조화된 OJT 실행을 위한 전제조건인 업무명세서 작성, 분임조 운영, 성과 위주의 인사노무관리 등도 이뤄지지 않은 경우가 많아 이에 대한 지원도 실시할 필요가 있다.

또한 현장훈련이 체계적이고 지속적으로 운영되기 위해서는 최고경영자와 관리자가 현장훈련의 기초를 이해하고 도움이 될 수 있게 하는 현장훈련경영자 과정, 관리자와 감독자들이 그들이 업무분야에서 현장훈련의 수행을 처리할 수 있게 하는 현장훈련관리자 과정, 감독자와 숙련된 직원들이 업무상의 일을 분석하고 수행할 수 있도록 하기 위한 현장훈련지도자 과정등의 직업훈련 프로그램등을 운영할 필요가 있다. 그리고 현장훈련의 노하우가 부족한 중소기업들을 위해 다른 기업의 현장훈련 우수사례를 발굴하여 인터넷이나 책자, CD등으로 보급하는 노력도 필요하다.

아울러 중소기업에서는 인력이 부족하여 훈련전담자를 두기가 어려운만큼 훈련전담자의 인건비에 대해서는 정부차원의 지원이 필요하고, 현장훈련우수사례, 직무별 훈련모듈, 교수-학습방법등 관련 훈련정보를 제공해줄 수 있는 훈련정보시스템도 구축되어야 한다.

나이가 현장훈련을 정착시키고 가속화시키기 위해 정부차원에서 4~10년 정도의 현장훈련 중장기 계획을 수립하여 정부의 현장훈련 활성화에 대한 의지를 보여줄 필요도 있다.

나. 직업훈련에서 사업주단체 역할 강화

위에서 현장훈련의 활성화와 관련하여 훈련모듈 개발, 우수사례 발굴, 훈련전담자 확보 필요성등을 이야기했지만 이것은 여력이 많지 않은 개별 중소기업들이 실천하기가 쉽지 않은 과제이다. 이런 과제들은 현장에 가장 가까이 있으면서 개별 중소기업들의 공통적 이해를 집약하고 대변하는 역할을 하는 사업주단체가 수행해야 할 과제들이다.

그러나 사업주단체에 요구되는 이러한 역할에도 불구하고 현실의 사업주단체들은 소속 회원사의 권익증진활동과 홍보활동을 위주로 하고 있어 직업훈련에 관한 마인드와 역량이 크게 미흡한 상태에 있다. 그렇게 된 이유는 중소기업의 당면 관심사가 직업훈련과 같은 중장기적 과제보다는 자금이나 판로와 같

은 단기적 과제에 더 중점이 두어져 있고, 회원사의 연합체인 사업주단체도 그러한 경향에 부응할 수 밖에 없기 때문이다.

그러나 이제는 주지하는 바처럼 자금이나 판로 못지 않게, 아니 그 이상으로 인력육성의 중요성이 부각되고 있어 이에 대한 사업주단체의 적극적 대응 필요성이 갈수록 커지고 있다.

이러한 환경변화에 대응하기 위한 가장 바람직한 방법은 상술한 ‘인력육성형 중소기업’의 협회를 구성하는 것일 것이다. 인력육성투자에 대한 관심과 실행의 정도가 크게 다른 중소기업들의 연합체로는 중소기업 인력수요의 공통분모 추출과 전달이 곤란한 만큼 중소기업의 인력육성이 활성화되기 위해서는 HRD에서 이해관계를 함께 하는 기업간의 협력이 필수불가결하다. ‘인력육성형 중소기업’의 업종별 협회는 인력육성에 투자하는 중소기업들의 연합체이기 때문에 기업간 이해관계가 동일하여 협력이 용이하게 이루어질 수 있고 업종별로 중소기업의 인력수요를 집약하여 직업훈련기관에 전달하는데도 효과적이다. 또 ‘인력육성형 중소기업’의 업종별 협회는 대기업과 연합하여 업종별 인적자원개발 협의체(Sector Council)를 구성하여 효과적인 인력육성시책을 실행할 수도 있다. Sector Council은 인력육성에 관심 있는 기업들로만 구성될 때 제대로 기능할 수 있기 때문이다.

아울러 기업현장을 가장 잘 알고 인력육성의 노하우가 있는 ‘인력육성형 중소기업’의 업종별 협회가 각 업종에서 필요로 하는 인력의 직업능력을 평가하는 자격제도를 구축하면 자격의 현장성이 크게 제고되어 직업훈련이 크게 활성화될 수 있는 계기가 마련될 수 있다.

그러나 이처럼 직업훈련의 획기적 활성화의 계기가 될 수 있으리라 기대되는 ‘인력육성형 중소기업’과 그 협회는 아직 구성되어 있지 않다는 점을 고려하여 현행 사업주단체의 기능을 강화하는 방안도 고려할 필요가 있다.

먼저 업계 인력수요의 집약과 전달창구로서 업종별 협회나 중소기업 협동조합등을 적극 지원한다. 업종별 협회나 협동조합은 업계의 현황 및 애로사항에 대해 가장 잘 아는 조직으로 직업훈련기관으로 인력수요를 파악하고 전달하는

역할을 수행할 수 있다. 그러나 대부분의 협동조합은 규모와 인력이 영세하여 현황과 문제점을 체계화하고 대안을 제시하기에는 역량이 부족한 경우가 있기 때문에 일정단계에 이르기까지에는 지원이 필요하다. 지원방식은 사업주단체의 인력육성노하우의 축적이 이루어질 수 있도록 중소기업 인력지원정책의 주체로 참여시키는 방식을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 위에서 논의한 인력 구조고도화 사업등이 대표적인 정책으로 업계단체의 역량미흡으로 일시적으로 비효율이 생기더라도 사업주단체의 훈련역량이 축적될 때까지 지속적으로 지원한다는 철학이 필요하다.

3. 직업훈련정보 미스매치 대책

중소기업에서 직업훈련의 활성화를 위해서는 직업훈련의 실행과 성과와 관련된 정보의 미스매치를 완화하는 노력도 중요하다. 이러한 노력으로 온라인에서는 HRD-Net의 강화, 오프라인에서는 직업훈련 코디네이터의 양성을 논의한다.

가. HRD-Net의 역할 강화

현재 우리나라에서 직업훈련 정보에 대한 가장 풍부한 정보를 제공하는 곳은 고용노동부의 HRD-Net이다. HRD-Net은 2009년 5월 현재 일평균 접속자수 4만4천 명, 조회수 134만건에 이르는 대표적 직업훈련 정보망으로 직업훈련과 관련된 방대한 정보가 축적되어, 공유, 활용되고 있지만 몇가지 개선해야 할 점도 존재한다.

[그림 4-3] HRD-Net의 개요



제일 먼저 개선이 필요한 곳은 훈련프로그램 평가이다. 직업훈련과 관련하여 기업이나 근로자가 가장 얻고 싶어하는 정보는 양호한 성과를 보이는 직업훈련 프로그램일 것이다. 양호한 직업훈련프로그램을 수강해야만 기업은 경쟁력을 높일 수 있고 근로자는 고용가능성이나 생애보상을 높일 수 있기 때문이다. 그런데 HRD-Net에는 이러한 정보가 충분하지 않다. 물론 홈페이지상에는 훈련 프로그램을 평가하는 메뉴가 있지만 의무사항이 아니어서 훈련과정 수료생에 비해 평가하는 사람의 비율은 매우 낮아 실효성있는 평가정보를 제공하고 있지 않다. 따라서 적어도 정부지원을 받는 프로그램은 훈련과정 수료전에 평가를 의무화하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

현재의 직업훈련기관평가는 개별프로그램에 대한 평가가 아니라 대표프로그램을 제출하도록 하여 그 평가를 통해 기관등급을 매기는 방식으로 되어 있는데, 이러한 방식은 대표프로그램의 질이 기관의 질과 동일하다는 보장이 없을 뿐만 아니라 개별프로그램에 대한 평가 자체를 할 수 없게 하여 공급자 중심의 직업훈련을 하는 원인으로 작용하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 기관평가를 개별프로그램 평가로 바꾸고 평가주체도 전문가 평가에서 수강자 평가방식으로 전환할 필요가 있다. 즉 수강자들이 프로그램을 수강하고 난 후

프로그램에 대해 온라인, 혹은 오프라인상으로 평가를 수행하도록 하고 평가결과를 공개하는 것이다. 이때 평가의 객관성을 확보하기 위해 평가관리전담기구를 두고 평가표는 해당 훈련기관뿐만 아니라 평가관리전담기구에도 동시에 전송되도록 하여 크로스체크를 하도록 할 필요가 있다. 또 수강자들의 정확한 평가를 유도하기 위해 평가에 대해 적정수준의 인센티브를 부여하는 방안도 검토할 필요가 있다.

이처럼 수강자평가방식으로 평가를 하고 결과를 공개하면 훈련기관은 수요자를 끌어들이기 위해 수요자중심의 훈련을 할 수 밖에 없을 것이고 공개된 정보는 기업이나 근로자들의 훈련기관 선택에 매우 유용한 자료가 될 수 있을 것이다.

아울러 인력육성의 노하우를 알려주고 공유하는 ‘인력육성형 중소기업’의 DB도 구축하여 HRD-Net을 단순한 직업훈련기관이나 프로그램의 정보를 넘어 인력육성의 노하우를 공유하는 장으로까지 확대할 필요가 있다. 직업훈련의 성과가 가장 높은 곳은 현장맞춤형 훈련이 실시되는 곳이고, 그런 곳으로서 가장 기대되는 곳은 위에서 논의한 ‘인력육성형 중소기업’인 만큼 ‘인력육성형 중소기업’의 DB 자체가 양질의 직업훈련프로그램에 대한 좋은 정보가 될 것이다. 특히 ‘인력육성형 중소기업’은 인력육성을 통해 구직자들에게 희망을 주기 때문에 가장 좋은 일자리로 인식되고 일자리와 직업훈련을 연결하는 핵심고리로 만들 필요가 있다.

나. 오프라인 직업훈련 코디네이터 제도 도입

온라인상의 직업훈련프로그램 정보망 확충과 함께 오프라인에서도 직업훈련을 선도적으로 추진할 직업훈련 코디네이터의 육성도 필요하다. 이와 관련하여 국가경쟁력강화위원회는 중소기업 현장훈련 관련 보고에서 현장중심 능력개발 활성화를 위한 전문가 육성방안으로 기능명장, 품질명장 등을 사업장의 현장문제 해결을 지원하는 전문 컨설턴트(Skill Broker)로 '10년부터 매년 100명씩

양성하고, 사내 고숙련자를 현장 전문가로 육성하여 “사내강사” 등으로 활용하면서 사업장 혁신 등을 선도하고 이를 훈련비용으로 환산하여 지원한다는 방안을 제시한 바 있다.

이러한 방안은 중소기업에서 직업훈련을 활성화하는데 크게 기여할 것으로 생각되는데 이것을 지금까지 논의한 ‘인력육성형 중소기업’이나 사업주단체의 역할등과 연동하여 실행하면 훨씬 더 지속적이고 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다. 예를 들면 ‘인력육성형 중소기업’에서 S-OJT사내강사로 시작하여 R&D와 인적자원관리를 학습하면서 사내직업훈련전문가로 성장하고 다음에 사업주단체나 인적자원개발협의체에 파견되어 업계의 능력개발표준 설계에 기여하는 방식으로 HRD와 R&D를 결합하는 코디네이터의 경력을 만들어가는 것이다. 이런 코디네이터는 그 자체로서 전문직으로 중소기업의 발전에 기여할 수도 있고 창업을 통해 새로운 혁신적 중소기업을 창출할 수도 있어 중소기업에 들어오는 우수인력들의 미래상이나 롤모델로도 될 수 있다.

제 5 장 대학의 평생직업능력개발 기능 강화

제1절 대학 평생직업능력개발의 의의

1. 새로운 성장 패러다임과 평생직업능력개발

1970년 우리나라의 1인당 GDP(PPP¹⁹⁾ 기준)는 미국의 16% 수준에 불과했으나, 2009년에는 미국의 60% 수준에 이른다. 좁은 국토면적과 허약한 부존자원의 자원빈국인 우리나라가 짧은 기간에 급격한 고도성장을 이룰 수 있었던 데에는 인적자본에 대한 적극적 투자를 통한 우수 인력의 뒷받침이 있었음은 익히 논의된 바이다.

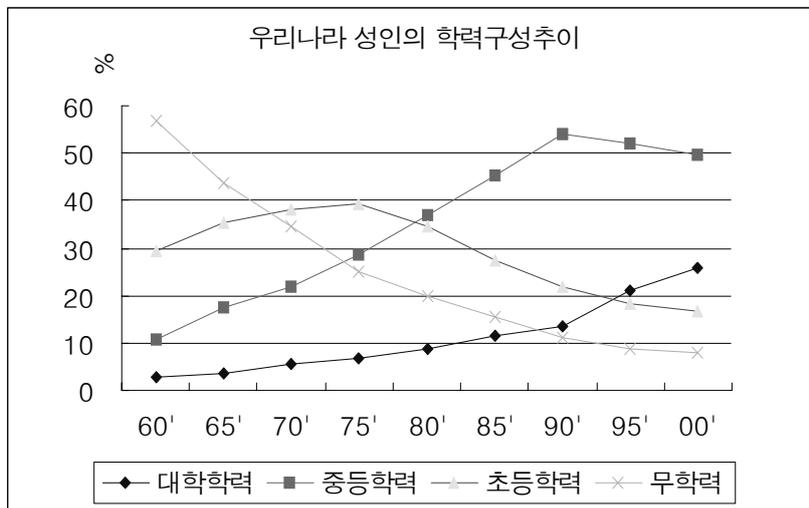
세계 최고 수준에 달하는 고등교육 이수율 등 양질의 인적자원에 대한 투자를 통해 그간의 고도성장이 가능했고, 또 이를 통해 선진국과의 경제적 격차가 급격히 축소되고 있는 것이다.

고학력 인구의 지속적인 배출과 성인들의 학력 향상 노력은 우리나라의 인적자원의 양적·질적 증대를 가져왔다. 우리나라 성인인구의 학력증가는 [그림

19) purchasing power parity(구매력평가지수).

5-1]에서 나타나듯이, 1960년대에 25세 이상 성인인구의 2.6%에 불과하던 대학학력 인구가 2000년대에는 25.8%로 증가하고 있고 중등학력 인구는 10.9%에서 49.5%로 높아지고 있다. 성인인구의 75.3%(2007년도의 경우 77.9%)가 고졸 이상의 학력을 가지게 되었다.

[그림 5-1] 우리나라 성인 인구의 학력구성 추이



자료: Barro&Lee Data.

그러나 급격한 경제성장 및 인적자본 개발의 모범적인 양상에도 불구하고, 우리나라의 성장세는 1995년 이후 15년째 국민소득 1만불대의 정체가 지속되는 등 성장의 한계에 직면하고 있고, 미래 경제성장의 가능성을 가늠할 수 있는 잠재성장률은 크게 감소하고 있다. 서구 선진국의 경험에서 보듯, 지속적인 경제 성장이 담보되기 위해서는 성장요인에 있어서 총요소생산성²⁰⁾ 부분의 기

20) 총요소생산성(TFP, Total Factor Productivity)이란 정해진 노동, 자본, 원자재 등 전체 생산요소를 투입해 얼마나 많은 상품을 생산해 내는가 하는 것을 보여주는 지표임. 노동생산성보다 총요소생산성을 지표로 사용하는 이유는 같은 수의 노동자라도 기계 등 보다 많은 자본을 갖추게 되면 노동생산성이 높아질 수 있게 되나 노동생산성이 높다고 해서 한 나라의 생산효율이 반드시 높다고는 할 수 없기 때문임. 총요소생산성을 제고하기 위해서는 무엇보다 기술진보와 같은 혁신역량의 축적이 중요함.

여도 제고가 특히 필요하다. 그러나 <표 5-1>에서 보듯, 우리나라의 전산업 총산출증가율은 7.74%로서 미국(2.76%), 일본(2.32%), EU10개국(2.37%)에 비해 크게 높으나, 총요소생산성의 기여율은 0.20%에 불과하여 미국(0.40%)이나 EU 국가(0.34%)에 비해 매우 낮게 나타나고 있다. 1980년대 이후 25년 간 우리나라 경제성장은 기술 및 인적자본 혁신 등을 포함하는 생산의 효율성 증가보다는 요소투입량에 크게 의존하는 성장을 지속해 온 것이다.

<표 5-1> 전 산업의 산출증가율과 기여요인 분석('81~'05)

(단위: %)

국가	총 산출	노동투입	자본투입	에너지투입	원재료투입	서비스투입	TFP
한국	7.74	0.64	1.91	0.48	3.08	1.44	0.20
미국	2.76	0.56	0.72	-0.04	0.45	0.67	0.40
일본	2.32	0.06	0.93	0.04	0.53	0.58	0.17
EU10국	2.37	0.21	0.54	0.03	0.53	0.73	0.34

자료: 한국생산성본부(2009), '총 요소생산성 국제비교' 재구성.

우리나라를 비롯한 동아시아 신흥경제국의 경제성장을 둔화에 대해 일찍이 폴 크루그만(1994)은 이들 국가의 경제성장이 '지식자본축적'이나 '기술진보'에 의하기 보다는 인적·물적 생산요소의 단순 축적에 의한 '양적 성장 패러다임'에 기인한다고 지적하고²¹⁾ 따라서 성장의 한계에 이르고 있음을 경고한 바 있다. 노동, 자본 등 양적 요소의 투입을 증가하는 노력보다는 총요소생산성 제고를 염두에 둔 새로운 성장 패러다임의 전환없이 지속적인 경제성장이 불가능함을 역설하였던 것이다. 총요소생산성 제고를 위해서는 고급지식과 원천기술을 확보하고 각 분야의 R&D 투자 확대를 통한 인재 육성 등의 노력이 요구된다. 그리고 이는 노동인력의 지속적인 교육과 훈련을 통한 인적자본의 혁신, R&D 투자 확대를 통한 노동생산성 향상, 그리고 지식과 창조성에 바탕을 둔 질적 요소의 향상 등 이른바 평생직업능력개발 체제의 구축이 전제되지 않고는 불가능하다.

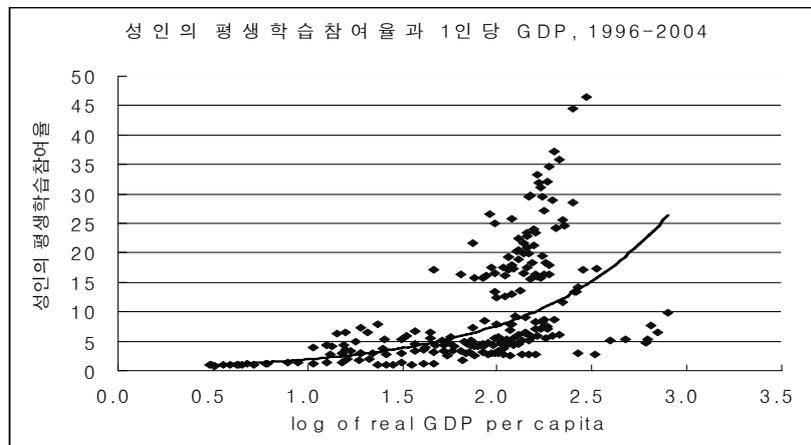
21) "Economic growth that is based on expansion of inputs, rather than on growth in output per unit of input, is inevitable subject to diminishing returns."

2. 평생학습과 평생직업능력개발 참여율²²⁾

가. 평생학습 참여율

일반적으로 평생학습 참여율은 그 나라의 소득수준과 양의 상관관계를 보인다. 다음의 [그림 5-2]는 성인인구의 평생학습 참여율과 1인당 실질 GDP의 관계를 Barro&Lee 자료, AES²³⁾ 및 PWT(Penn World Tables) 자료를 이용하여 나타낸 산포도(scatter plot)이다.²⁴⁾ 소득수준과 평생학습 참여율 지표간의 양의 상관관계는 이들 변수간의 내생적 관계에 기인하는 측면 때문이다. 즉 소득수준이 향상됨에 따라 인적자본 축적이 증가하고 인적자본 축적이 커짐에 따라 생산성이 향상되어 소득이 높아지는 쌍방향의 관계가 내재되어 있기 때문이다.

[그림 5-2] 성인의 평생 학습 참여율과 1인당 GDP(1996~2004)



자료: Barro-Lee, AES(Adults Education Survey of EUROSTAT), PWT(Penn World Tables) Ver.6.2.

22) 평생학습과 평생직업능력개발은 거의 같은 개념이라 할 수 있으나 직업과 직접적으로 관련된 직업 교육·훈련을 강조하는 개념으로서 평생직업능력개발을 사용하고 있다. 이에 대해서는 김승보·이주호(2007)를 참조.

23) Eurostat AES(Adult Education Survey).

24) 데이터는 1996년부터 2004년까지 연도별 자료를 함께 사용한 통합자료(pooled data)이다.

우리나라의 평생학습 참여율은 <표 5-2>에서와 같이 2009년 현재 25.3%로 나타나고 있다. 여기서 평생학습 참여율은 학교나 대학의 학위과정을 제외한 직업훈련 등 교육, 교습, 강좌, 연수 등에 1회 이상 참여한 비율을 의미한다. 2007년부터는 교육과학기술부와 한국교육개발원이 OECD 국가간 비교를 위하여 AES와 동일한 유형의 조사도구를 설계하여 조사하고 있다. 이 조사에서는 이전 조사와 달리 학교·대학 학위과정을 포함하는 형식교육도 포함하고 있으며 이를 포함한 2007년~2009년의 평생학습 참여율은 각각 29.8%, 26.4%, 28.0%에 이른다.

<표 5-2> 우리나라 평생학습 참여율

				(단위: %)			
구 분	1996	2000	2004	구 분	2007	2008	2009
평생학습참여율	17.4	17.2	21.6	평생학습참여율	26.4	23.9	25.3
직장연수	9.1	7.8	10.8	취업/직업능력	9.2	11.7	12.4
학원수강	3.5	3.6	4.1	교양문화관련	5	3.6	6.9
교양강좌	3.1	3.3	4.6	시민교육	0.7	1.2	1.5
직업훈련	2.2	2.1	2.1	취미/여가/스포츠	12.9	11.2	10.2
TV 및 라디오 인터넷 강좌	3.8	3.7	4.6	성인지초	0.2	0	0.1
기타	0.4	0.4	0.3	기타	0.4	0	0

주: * 1996년~2004년의 평생학습 참여율은 만 15~64세 성인 대상, 2007년~2009년은 25~64세 연령 대상.

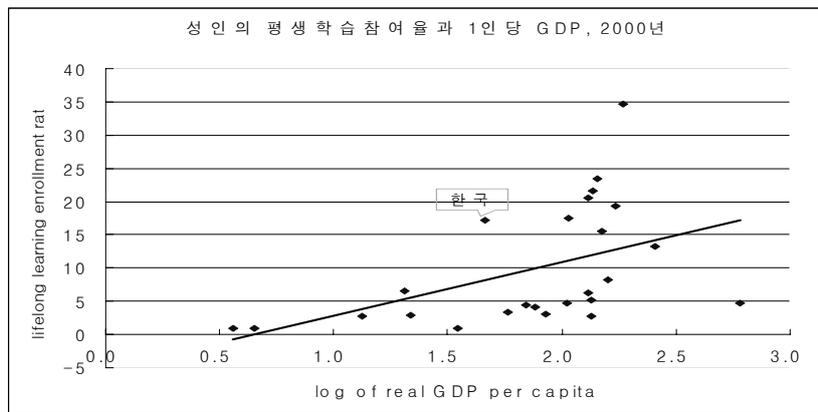
** 평생학습참여율은 평생학습 프로그램에 한번이라도 참여한 비율이며 학교나 대학 학위과정을 제외한 비형식교육 참여율임.

자료: 통계청 「사회통계조사보고서」, 한국교육개발원 「한국성인의 평생학습 실태조사」, 한국직업능력개발원 「2008 한국의 인적자원개발지표」 참조 구성.

이러한 참여율 수치는 OECD 등 선진국과 비교하면, 소득수준을 감안할 때 결코 낮지 않은 수준이다. [그림 5-3]은 성인의 평생학습 참여율과 1인당 GDP의 관계를 살펴본 것이다. 우리나라의 평생학습 참여율은 그래프에서 선으로 제시되고 있는 추정값보다 다소 높게 나타나고 있다. 추정값이 1인당 GDP 수준에 따라 기대되는 평생학습 참여율이라고 한다면 실제값과 추정값의 차이가

클수록 평생학습에 의한 인적자본축적 의존율이 소득수준에 대비하여 다른 생산요소에 비해 상대적으로 높다는 의미로 볼 수 있다.

[그림 5-3] 성인의 평생학습 참여율과 1인당 GDP, 2000년



자료: AES(Adults Education Survey of EUROSTAT), Barro-Lee dataset, 통계청의 사회통계 조사보고서.

우리나라의 평생학습 참여율이 소득수준 대비로 볼 때는 매우 높게 나타나고 있는 것이다. 그러나 우리나라 일반 성인의 참여희망 수요는 이보다 더 높게 나타나 아직 공급이 수요를 충족하지는 못하고 있는 상태로 파악된다. 학습 유형별로 보면, 취업 및 직무능력향상을 위한 수요는 41.2%에 이르고 있으나 실제 참여율은 9.6%로 격차가 31.6%p에 이르고 있다. 인문학 등 교양문화 관련 학습도 32.6%p, 시민교육 11.6%p 그리고 여가선용 교육은 38.2%p에 이르고 있다. 평생학습 참여에 대한 사회적 요구가 여전히 큰 폭으로 존재하고 있으며, 이는 반대로 현재의 평생학습 기회가 충분하지 못하다는 의미도 담겨져 있다.

<표 5-3> 평생학습 유형별 참여수요와 실제 참여율 비교

(단위: %, %P)

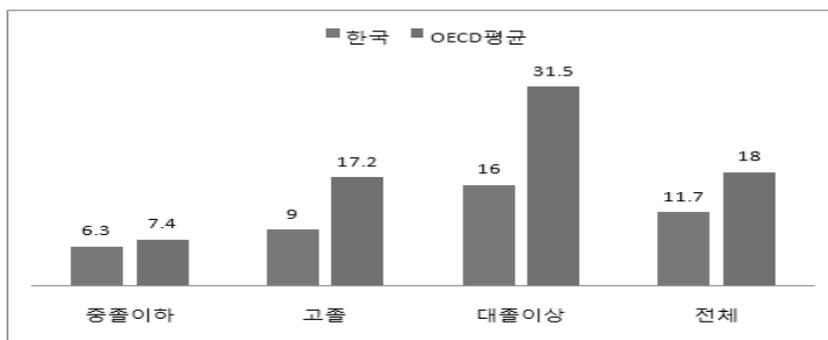
	학습 유형			
	취업, 직무능력향상을 위한 교육·훈련	교양문화 관련 교육	시민교육 및 사회참여 교육	여가선용 교육
참여희망 비율(A)(복수응답)	41.2	36.1	13.3	45.7
실제참여비율(B)	9.6	3.5	1.7	7.5
격차(A-B)	31.6	32.6	11.6	38.2

자료: 박태준 외(2005).

나. 평생직업능력개발 참여율

우리나라 성인의 전반적인 평생학습 참여율은 낮지 않으나 직업 관련 평생학습 참여율은 크게 낮다. [그림 5-4]에서 나타나듯이 우리나라의 직업관련 비형식교육의 성인 참여율은 OECD 평균에 크게 못 미친다. 특히 대졸 이상의 직업관련 참여율은 우리나라가 OECD의 거의 절반 정도에 불과하다.

[그림 5-4] 직업관련 비형식교육 참여율 비교(%)



자료: 2008년 평생학습통계연보, KEDI.

이처럼 직업관련 평생학습 참여율의 저조에는 여러 가지 이유가 있겠으나 우리나라의 평생학습체계가 학위수요와 긴밀하게 발전되어 온 상황과도 무관하지 않은 것으로 파악된다. <표 5-4>에서 보듯이, 우리나라 성인의 평생학습

참여 중 학위취득과 관련한 참여율은 2009년 현재 1,624천 명에 이른다. 이는 2009년 경제활동인구 24,394천 명의 6.7%에 이르는 높은 수치이다.

<표 5-4> 학위와 관련한 성인의 평생학습 현황(2008~2009)

(단위: 명)

구 분	학습자 수		
	기준연령	2008	2009
공민학교, 각종학교, 산업체 부설고(초·중등 과정)	22세	512	303
학교형태의 학력인정 평생교육시설(중·고 과정)	25세	15,464	16,241
방송통신고등학교	25세	10,910	11,128
방송통신대학	25세	246,527	253,088
산업대학	25세	43,533	37,881
기술대학, 각종학교, 사내대학(전문대학과정)	25세	165	155
기술대학, 각종학교, 사내대학(대학과정)	25세	1,104	1,028
원격대학(대학과정)	25세	70,650	78,445
원격대학(전문대학과정)	25세	4,339	4,536
대학(학부과정)	25세	352,442	345,908
특수대학원	25세	134,151	133,137
독학사과정	26세	4,492	5,047
학점은행제과정	21세	688,607	737,341
계		1,572,896	1,624,238

자료: 2008년 평생학습통계연보, KEDI.

평생학습 참여는 미시적으로 개인의 소득 증대로 나타나게 된다. <표 5-5>는 평생학습 참여가 소득증대에 도움이 되었는지를 묻는 설문조사의 결과표이다. 결과에 따르면 조사 시점을 기준으로 지난 1년간 평생학습에 참여한 경험이 있던 응답자의 18.5%만이 (소득증대에) 약간 도움이 되었거나(15.9%) 매우 도움이 되었다(2.6%)고 답하고 있다. 이는 전반적으로 평생학습의 경제적 성과가 크지 않다는 점을 시사한다 할 것이다. 그러나 직업훈련 참여자의 경우, 다른 평생학습에는 참여했지만 직업훈련에는 참여하지 않은 경우에 비해 상대적으로 평생학습이 소득 증대를 가져왔다는 응답 비율이 더 높게 나타난다

(25.4% 대 11.2%). 그리고 평생학습에 대한 만족도가 높을 경우 그렇지 않은 경우에 비해 평생학습이 소득 증대를 가져왔다는 응답이 많아진다(21.3% 대 14.6%). 채창균(2007)은 이러한 조사 결과를 바탕으로, 평생학습이 경제적 성과를 높이기 위해서는 취업이나 직무능력향상을 위한 평생학습 참여가 보다 활성화되어야 함을 주장하고 있다.

<표 5-5> 평생학습 참여와 소득 증대

(단위: 명, %)

구 분		전혀 도움이 안됨	별로 도움이 안됨	보통	약간 도움이 됨	매우 도움이 됨	계
지난 1년간 평생학습 참여자		420 (23.8)	458 (25.9)	562 (31.8)	281 (15.9)	46 (2.6)	1,767 (100.0)
직업훈련 참 여 여부	참여	148 (16.3)	197 (21.7)	333 (36.6)	204 (22.4)	27 (3.0)	1,767 (100.0)
	미참여	272 (31.7)	261 (30.4)	229 (26.7)	77 (9.0)	19 (2.2)	1,767 (100.0)
평생 학습에 대한 만족도	만족	231 (25.4)	243 (26.8)	301 (33.2)	122 (13.4)	11 (1.2)	1,767 (100.0)
		보통 또는 불만족	172 (22.5)	196 (25.6)	235 (30.7)	134 (17.5)	29 (3.8)

자료: '한국 성인의 평생학습 실태 및 수요조사'(2005), 한국직업능력개발원.

3. 대학의 평생직업능력개발

우리나라 성인의 평생학습 참여율이 선진국과 비교하여 낮지 않은 수준을 유지하고 있음에도 불구하고 성인의 직업교육·훈련 참여율이 저조한 상황이 학위수요와 관련된다면, 대학의 평생직업능력개발의 실태와 현황을 우선 살펴보는 일이 중요할 것이다.

사실, 대학교육에 있어서 직업교육·훈련의 비중이 증가하는 것은 일반적인

대학 발전의 역사적 맥락에도 부합하는 것이다. 대학의 역사는 어떤 측면에서는 직업교육·훈련 및 실용교육 확장의 역사라고 할 수 있을 정도로 대학교육에 있어서 직업교육·훈련의 역사는 그 뿌리가 깊다.²⁵⁾ 대학교육의 역할이 점차 사회적으로 큰 비중을 차지하고 그 기능이 확장됨에 따라, 대학은 초등(primary education) 및 중등교육(secondary education)에 이어 ‘세 번째 단계의 교육(tertiary education)’으로 자리잡는다. 그러나 대학의 교육은 심화교육 및 연구기능을 강조한 ‘고등단계의 교육(higher education)’이라는 의미로 국한되기보다는 ‘중등이후의 교육(postsecondary)’라는 의미도 아울러 강조되며, 이로써 대학에는 ‘고등단계의 교육(higher education)’ 및 ‘계속교육(further education)’ 영역이 병존하게 되는 것이다(기타무라 가즈유키, 1995). 대학 교육에서 직업교육·훈련의 영역이 확장되고 실무지향적 교육이 강화되는 추세는 자연스러운 추세인 것이다.

한편, 지식기반 사회에서 국가가 경쟁력을 갖추기 위해서는 단순히 학령기의 학생을 대상으로 한 학교교육만으로는 불충분하며, 학교 안과 밖에서 이루어지는 다양한 형태의 평생직업능력개발을 통하여 학교 졸업 후 직장에 다니면서도 지속적으로 학습이 이루어져야 한다는 측면도 적극 고려되어야 한다. 그리고 학령기의 학생을 대상으로 한 학교교육 자체도 평생직업능력개발이 가능하도록 걸맞게 바뀌어야 한다는 점도 강조되어야 한다. 특히 지식기반 사회에서 실업문제를 해결하기 위해 평생직업능력개발 체제의 구축은 매우 큰 의미를 가지며, 이를 위한 대학의 역할은 필수불가결하다. 과거 산업화시대, 노동시장이 정규교육(formal education)의 과정에서 충분히 기술을 습득하거나 일정한 추가 습득훈련을 통해 노동현장에 바로 투입할 수 있는 질을 갖춘 노동인력을 요구하였다고 한다면, 이제는 노동하면서 학습하고 학습을 통한 자기개발을 통해

25) 중세의 대학이 출범하는 초기부터 확립된 자유7과(문법, 수사, 음악, 산수, 기하 등) 교양과목은 점차 가운을 입는(직업과 연계되는) 전공과목인 신학, 법학, 의학 등의 계열로 확장되었다. 현대적 의미의 연구중심대학으로서 엘리트주의적인 소수의 정예 인재를 양성하는 흐름의 베를린 대학(1809) 주도로부터, 19세기 중후반의 미국 토지무상제공운동(1862년 모릴법)을 계기로 각 주별로 농과대학 및 공과대학을 설립하게 되고, 이로부터 대학에도 실용주의적인 기술 훈련교육이 실시된다(Clark Kerr, 1994).

노동을 향상할 수 있는(work to school, school to work) 능력과 의지, 창의성을 가진 노동인력을 필요로 하고 있기 때문이다. 이에 따라 노동시장은 정규 교육 과정의 교육내용에 대한 변화를 요청하는 한편, 정규교육과정과 결부된 다양한 형태의 직업교육·훈련 및 현장경험교육을 요구하게 된다(김승보 2007).

또한, 우리나라 대학에는 이미 평생직업능력개발과 관련한 기능이 거의 대부분의 대학기관에 주요 영역의 하나로 구축되고 있으며, 대학의 교육과정 전반에 걸쳐 필수적인 영역으로 자리 잡고 있음도 고려되어야 한다. 사실, 우리나라 대학 정책에 있어서 직업교육·훈련은 고등교육법에 ‘전문직업인’의 양성이라고 교육목적이 명기되어 있는 전문대학이 중심이 되고 있으나, 그 외에도 고등교육법에는 다양한 규정을 두어 고등교육 단계의 직업교육·훈련을 언급하고 있다. 전문학사학위 및 학사학위 수여가 가능한 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학, 산업현장의 전문인력을 양성하기 위한 기술대학 및 각종 학교, 산업인력을 양성할 목적으로 설치한 산업대학, 교원양성을 목적으로 하는 교육대학, ‘직업인 또는 일반 성인을 위한 계속교육을 주된 교육목적으로 하는’ 특수대학원, ‘전문직업 분야의 인력양성에 필요한 실천적 이론의 적용과 연구개발을 주된 교육목적으로 하는’ 전문대학원 등 다양하다. 즉, 대학 단계의 직업교육·훈련은 비단 전문직업교육기관으로 자리매김 되어 있는 전문대학뿐만 아니라 방송통신대학에서부터 전문대학원에 이르기까지 거의 대부분의 대학 형태에 직업교육·훈련 영역이 연계되어 있어 대학의 교육과정 전반에 걸쳐 필수 불가결한 영역으로 자리 잡고 있는 것이다.

이와 같이 이론적으로나 현실적으로 전국에 산재해 있는 약 400개에 이르는 대학은 노동시장의 변화된 수요를 충족하고 개인의 평생직업능력개발 요구를 담보할 수 있는 질 높은 평생교육·훈련 기관으로서 중요한 위치를 점할 수 있다. 그러나 만약 대학이 제공하는 평생교육·훈련의 프로그램 질과 내용은 사회적 기대에 비추어 미흡하여 대학 직업능력개발 정책이 전문대학, 기술대학 등 전문 직업교육·훈련 기관으로 특화된 일부 대학만을 대상으로 지나치게 한

정하여 접근하게 된다면 대학의 직업교육·훈련에 대한 일반적 맥락 및 사회적 요구 추세와는 괴리되는 것이다. 그러나 대학이 이제 성인 및 재직자 등을 대상으로 한 직업교육·훈련의 활성화 및 평생직업능력개발의 선도적 역할 수행 등 질적 전환으로 이어진다면, 개발연대의 급격한 성장에 핵심적 역할을 수행해 온 대학이 전국적인 편재성 및 인프라를 바탕으로 지역민들의 재직향상훈련 등 실업극복과 지역사회의 문화력 제고에 새로운 힘을 제공할 수 있을 것이다.

제2절 대학의 평생직업능력개발 실태 및 정책 현황

1. 대학의 직업교육·훈련의 실태와 현황

대학의 평생직업능력개발 실태 및 현황을 파악하기 위해서는 우선 대학기관 별 직업교육·훈련의 현황과 문제점을 살펴볼 필요가 있다. 대학에 평생직업능력개발 기능이 접목되기 위해서는 대학의 직업능력개발 기능이 전제되어야 할 것이기 때문이다.

가. 전문대학

고등교육법상 ‘전문직업인’을 양성하기 위한 전문적인 직업교육기관인 전문대학은 2009년 현재 146개 기관, 760,920명이 재학하여 전체 고등교육기관 3,188,824명의 23.9%를 차지하고 있다. 그러나 전문대학이 배출하는 졸업생수는 2009년 현재 199,421명으로서 전체 고등교육 졸업자 509,387명의 39.1%에 이르러 그 비중이 매우 높다. 졸업생 인원의 비중이 2005년도를 정점으로 조금씩 낮아지고는 있으나, 여전히 40%에 가까운 비율이 전문대학을 통해 사회로 배출되고 있다.

전문대학의 취업률은 해마다 조금씩 상승하여 2009년 현재 86.5%의 비율을 보여주고 있으며, 이는 4년제 대학의 취업률 68.2%에 비해 20%p에 가까운 차이를 보여주고 있다. 이를 취업인원으로만 환산한다면, 전문대학에서 배출하는 취업 인원이 해마다 고등교육 기관 전체에서 배출하는 취업 인원의 거의 절반을 차지하고 있음을 뜻한다.

<표 5-6> 전문대학 및 고등교육기관의 졸업자 수 및 취업률

(단위: 명, %)

년도	전문대졸업자 (A)	전체 고등교육 졸업자 수(B)	전문대 졸업비중 (A/B)	전문대 취업률 (%)	대학 취업률 (%)
1997	175,965	447,354	0.393	75.5	61.8
2000	223,489	542,196	0.412	79.4	56.0
2003	246,789	633,730	0.389	79.7	59.2
2004	226,886	527,876	0.430	77.2	56.4
2005	228,336	530,417	0.430	83.7	65.0
2006	222,973	526,328	0.424	84.2	67.3
2007	215,040	525,599	0.409	85.2	68.0
2008	207,741	522,860	0.397	85.6	68.9
2009	199,421	509,387	0.391	86.5	68.2

주: * 전체 고등교육기관에는 전문대학, 대학, 산업대학, 교육대학, 각종학교 등 포함.

** 대학은 산업대학, 교육대학 등을 포함하지 않은 4년제 대학만으로 산출.

자료: 한국교육개발원 「교육통계연보」, 「취업통계자료집」.

그러나 전문대학 졸업자 취업의 양적 지표에도 불구하고 질적 문제는 남는다. <표 5-7>에서 보듯이, 전문대학 졸업자의 대기업 취업비중은 해마다 조금씩 낮아지고 있으며, 전문대학의 대기업 취업 비중은 일반대학과 비교하여 44.0% ~ 54.3%의 범위로 절반에도 채 미치지 못하는 성과를 보여주고 있다. 이러한 점은 <표 5-8>에서도 마찬가지로의 양상을 보여주고 있다. 일반대학의 경우 100대 기업 취업자 비중이 전체취업자의 7.5%를 차지하고 있는 반면, 전문대학의 경우는 3.0%에 불과하다.

<표 5-7> 전문대 및 대학 졸업자의 대기업 취업 비중

(단위: %)

구분	인문	사회	교육	공학	자연	의약	예체능	전체	
전문 대학 (A)	2005	16.9	12.8	1.9	13.8	11.9	1.2	4.2	10.2
	2006	11.4	10.2	0.59	11.9	10.1	1.2	3.0	8.1
	2007	19.8	13.5	1.2	13.5	14.8	1.7	5.5	10.5
	2008	17.8	11.6	0.01	12.2	11.2	1.4	4.8	9.1
	2009	19.9	8.9	0.88	12.5	9.1	1.2	3.9	7.9
일반 대학 (B)	2005	14.1	22.3	2.7	32.1	17.7	1.2	4.5	18.8
	2006	13.9	22.4	2.5	31.7	16.6	0.88	4.2	18.4
	2007	18.4	25.7	3.5	33.9	20.4	1.6	6.3	21.2
	2008	18.5	26.3	4.3	32.1	19.7	1.6	5.0	20.5
	2009	15.4	20.7	2.9	28.7	15.3	1.2	4.9	17.1
A/B	2005	119.9	57.4	70.4	43.0	67.2	100.0	93.3	54.3
	2006	82.0	45.5	23.6	37.5	60.8	136.4	71.4	44.0
	2007	107.6	52.5	34.3	39.8	72.5	106.3	87.3	49.5
	2008	96.2	44.1	0.2	38.0	56.9	87.5	96.0	44.4
	2009	129.2	43.0	30.3	43.6	59.5	100.0	79.6	46.2

<표 5-8> 100대 기업 취업자 현황

구분	100대 기업 취업자(%) A	전체 취업자(%) B	100대 기업 취업자 비중 (A/B×100)
고등교육기관	20,257(100.0)	387,487(100.0)	5.2
전문대학	4,958(24.5)	167,526(43.2)	3.0
대학	12,747(62.9)	170,828(44.1)	7.5
일반대학원	2,154(10.6)	24,835(6.4)	8.7
교육대학, 산업대학, 각종학교	398(2.0)	24,248(6.3)	1.6

주: * 100대 기업은 매출액 기준(한국신용평가정보(주))에 의함.

** (%)는 취업자 중 해당 취업자 비중을 의미함.

자료: 한국교육개발원(각년도), 「취업통계연보」.

나. 산업대학

산업대학은 2009년 현재 12개 기관, 143,368명의 학생이 등록되어 전체 고등교육기관 학생 3,188,824명의 4.5%를 점하고 있다. 산업대학은 실업계 고교

졸업생의 진학 기회 확대, 직장인의 재교육, 직장 근로자의 대학교육 기회 부여, 전문대 졸업생의 편입 기회 확대 등을 배경으로 설립되었다. 고등교육법(제 37조)에서는 “산업사회에서 필요로 하는 학술 또는 전문적인 지식·기술의 연구와 연마를 위한 교육을 계속하여 받고자 하는 자에게 고등교육의 기회를 제공하여 국가와 사회의 발전에 기여할 산업인력을 양성”함을 산업대학의 설립목적으로 제시하고 있다. 이에 따라, 산업대학은 일반 대학과는 달리, 수업연한 및 재학연한을 제한하지 않고 있으며, “다른 학교·연구기관 또는 산업체등에서 행한 교육·연구 또는 실습 등을 특정한 교과목의 이수로 인정”하도록 개방하고 있다.

그러나 <표 5-9>에서 보듯이, 일반대학과의 예산지원 차별성 등을 이유로 산업대학 기관 수와 학생 수는 해마다 줄어들고 있으며, 더욱이 26세 이상 성인연령의 신·편입생 비율도 25.2%(2006년)를 정점으로 계속 낮아져 2009년에는 20.8%를 보여주고 있다. 이러한 수치는 전문대학이나 일반대학의 성인연령 학생비중에 비해서는 다소 높은 수치이나 산업대학의 원 설립취지가 직장인의 재교육 및 대학교육 기회 부여, 전문대 졸업생 편입 기회 확대 등이라는 점에서 설립취지가 희석화되는 신호로 볼 수 있다.

<표 5-9> 산업대학 신입생 편입생 수

(단위: 명, %)

구분	기관 수	전체 학생 수	신·편입생(A)	26세이상 신·편입생 (B)	26세이상 비율 (B/A)
2001	19	180,068	43,271	6,673	15.4
2002	19	187,040	41,188	6,835	16.6
2003	19	191,455	40,287	8,398	20.8
2004	18	189,035	38,650	7,898	20.4
2005	18	188,753	39,437	9,504	24.1
2006	14	180,435	31,432	7,935	25.2
2007	14	169,862	30,757	6,898	22.4
2008	13	161,876	29,905	6,107	20.4
2009	12	143,368	25,894	5,381	20.8

자료: 한국교육개발원(각년도), 『교육통계연보』.

다. 원격대학

애초 사이버대학은 평생교육법에 의해 설립된 기관²⁶⁾이지만 지금은 대부분의 사이버대학이 고등교육법의 적용을 받고 있다. 이에 따라 역시 고등교육법에 의해 1972년에 설립된 방송통신대학과 마찬가지로 “열린 학습사회를 구현함으로써 평생교육의 발전에 이바지함”을 목적으로 하는 평생직업교육 전문의 대학기관이라 할 수 있다. 현재 한국방송통신대학 외에 원격 사이버대학은 대학과정을 개설한 대학이 16개교에 이르고 설치 학과수도 207개에 이르며, 전문대학 과정은 2개교 16개 학과이다. 학생 수는 대학과정과 전문대학 과정을 더하여 2009년 현재 94,500명이며, 설립연한이 짧은 관계로 대학과정의 졸업자 수가 해마다 큰 폭으로 증가하고 있다.

그러나 원격대학 현황을 계열별로 살펴보면, 전체 신입생의 80.9%가 인문·사회·교육계열로 나타나고 있으며 공학·자연·의약계열의 신입생은 전체의 10.3%에 불과하다. 원격대학의 특성상 시설·기자재를 통해 실험·실습이 요구되는 현장 직무분야는 제외되고 있음을 알 수 있다.

<표 5-10> 원격대학 현황

(단위: 개, 명)

구분		2006	2007	2008	2009
대학과정	학교 수	15	15	15	16
	학과 수	185	192	218	207
	학생 수	64,658	72,454	81,229	89,569
	졸업자 수	6,277	11,271	13,150	15,345
전문대학과정	학교 수	2	2	2	2
	학과 수	16	19	17	16
	학생 수	3,600	4,769	4,755	4,931
	졸업자 수	1,389	1,312	1,753	1,583

주: * 한국방송통신대학 제외.

자료: 한국교육개발원(각년도), 『교육통계연보』.

26) 개교 연도를 보면 1972년 개교한 방통대를 제외하면, 경희사이버대가 2001년, 한양사이버대 및 한성디지털대 2002년, 국제디지털대 2003년 등이다.

<표 5-11> 원격대학(대학과정) 신입생 계열별 현황

(단위: 명, %)

	2,006		2007		2,008		2009	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중
인문계열	4,542	22.4	3,612	19.0	7,337	30.4	6,684	27.5
사회계열	10,539	51.9	10,285	54.0	10,233	42.5	11,567	47.6
교육계열	1,160	5.7	1,345	7.1	1,306	5.4	1,392	5.7
공학계열	1,565	7.7	1,437	7.5	1,919	8.0	1,428	5.9
자연계열	100	0.5	100	0.5	400	1.7	245	1.0
의약계열	528	2.6	286	1.5	663	2.8	827	3.4
예체능계열	1,876	9.2	1,972	10.4	2,242	9.3	2,142	8.8
총 인원	20,310		19,037		24,100		24,285	

자료: 한국교육개발원(각년도), 『교육통계연보』.

2. 대학의 평생직업능력개발 제도 및 정책 현황

대학의 평생직업능력개발 기능은 비단 전문대학, 산업대학, 원격대학 및 폴리텍대학 등 직업교육·훈련을 공식적으로 실시하는 전문직업교육기관으로서의 대학만으로 국한되지는 않는다. 앞서 언급한 대로, 대학 단계의 직업교육·훈련은 일반대학을 포함한 거의 대부분의 대학기관에 요구되며 또 이미 수행되고 있기 때문이다. 정부도 이미 정책적으로 일반대학을 포함한 대학기관에 평생직업직업능력개발 기능을 강화하기 위한 다양한 수단을 추진하고 있다.

가. 대학 부설 평생교육원

평생교육법의 제 30조(학교 부설 평생교육시설)는 대학 부설 평생교육원의 설치 근거가 되는 조항이다. 같은 조 2항에는 “대학의 장은 대학생 또는 대학생 외의 자를 대상으로 자격취득을 위한 직업교육과정 등 다양한 평생교육과정을 운영할 수 있다.”고 규정하여 평생교육원의 학습 프로그램 개설, 폐지, 학생 모집 등은 대학 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 2009년 현재, 380개의 대학

기관에 평생교육원이 설치되어 있으며, 2001년부터 9년 동안에 교육과정은 3.0배인 24,037개로 늘어나고 있고 수강 학생 수는 3.9배인 758,586명으로 폭발적인 증가세를 보이고 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 전체 교육인원의 68.4%인 518,582명을 차지하고 있는 일반 대학의 경우 183개 기관에 설치되어 있으며 1개월 이상의 교육과정이 16,571개이다. 전체 인원의 23.4%인 177,527명이 수강하고 있는 전문대학의 경우 127개 기관에서 1개월 이상의 교육과정 4,715개가 설치되어 있다. 개설된 교육과정은 기관별로 차이가 있지만, 일반적으로 교양과정, 전문교육, 학점은행제과정, 독학사과정, 자격증과정 등이다.

<표 5-12> 대학 부설 평생교육원 설치 현황

(단위: 개, 명)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
대학기관	374	376	405	411	419	412	419	416	418
평생교육원	274	294	303	313	333	375	375	378	380
교육과정	7,901	9,205	11,858	13,274	15,021	17,809	18,318	19,416	24,037
교육인원	192,532	266,935	264,842	273,868	271,607	283,725	523,439	615,923	758,586

<표 5-13>에서 보듯, 개설되어 있는 교육과정은 대부분 1개월 이상이고, 강좌는 주당 1회 수업인 경우가 가장 많으며, 1회에 2~3시간으로 운영된다. 강좌 운영 시간은 한 학기를 4개월, 16주 과정으로 이수하는 경우가 많다. 교·강사는 본교의 전임 교수를 원칙으로 하고 분야에 따라 외래 교수와 전문 강사를 초빙하여 활용하도록 하고 있으나 대부분의 대학부설 평생교육원에서 채용하고 있는 전임 교수는 거의 없는 실정이다. 또한 교직원과 일반 행정 사무 직원의 확보율 또한 매우 낮으며, 교육 시설의 경우 독립적인 시설을 확보하고 있는 경우는 매우 적고 대학 간 시설의 편차도 크다(최지희 외, 2007).

<표 5-13> 대학(원)부설 평생교육원(2009)

(단위: 개, 명)

	기관 수	교육과정		교육인원(%)
		1개월 미만	1개월 이상	
전문대학	127	107	4,715	177,527(23.4)
교육대학	11	-	214	6,687(0.9)
대학	183	250	16,571	518,582(68.4)
방송통신대학	1	1	9	2,984(0.4)
산업대학	11	1	394	18,957(2.5)
각종학교	1	3	3	220(0.03)
원격및사이버대학	13	8	146	7,220(1.0)
기능대학	7	727	160	6,128(0.8)
대학원대학	23	-	717	20,013(2.6)
전공대학	3	-	11	268(0.04)
합계	380	1,097	22,940	758,586(100.0)

나. 학점은행제

학점은행제는 ‘열린 교육체제 및 평생학습체제’를 표방하며 1995년에 발표한 5.31 교육개혁안의 하나로, 여러 평생교육기관에서 이루어지는 교육·훈련과정에 ‘인정체제’를 부여함으로써 평생교육을 활성화하기 위하여 1998년 3월에 도입·시행된 제도이다. 학점은행제는 학점인정 등에 관한 법률 제3조의 “평생교육시설, 직업교육훈련기관” 등이 “설치·운영하는 학습과정에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가인정”을 할 수 있도록 한 규정에 의거하고 있고, 독학사제도는 독학에 의한 학위취득에 관한 법률에 근거하는 제도로서 1990년에 도입되었다. 두 제도는 대학의 정규교육과정을 받지 않더라도 전문학사 또는 학사 학위를 취득할 수 있는 길을 열어 평생교육·훈련의 영역을 넓히고 있는 것으로 평가할 수 있다. 두 제도의 활용 현황을 보면, 학점은행제의 등록자 및 학위수요자는 매우 가파르게 상승하고 있으나, 독학사의 경우 증가율은 상대적

으로 미미하며, 학위취득율은 정체되고 있다. 이는 학점은행제가 시간제 등록제 등과 맞물리면서 상승효과를 가져온 것으로 판단된다. 대학기관에서 학점은행제를 활용하는 비율은 2008년 현재 전문대학 93개, 대학 111개 등 총 228개에 이르고 있다.

그러나 학점은행제는 학력중심 사회에서 학위취득의 대안적인 통로가 되었다는 성과에도 불구하고 실질적인 직업교육 및 훈련을 통한 능력향상으로 이어지고 있는지에 대해서는 여전히 부정적 평가가 많다(최은수, 학점은행제 10년 성과와 과제, 2007). 교육 훈련기관의 출석 허위 보고, 성적 조작 등 부실 운영 사례 역시 꾸준히 지적되어 여러 문제점이 지적되고 있으나 이의 개선대책은 제대로 제시되지 않고 있다.

<표 5-14> 학점은행제 및 독학사 학위수여자 현황

(단위: 명)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
학점 은행제	등록자	42,536	63,978	88,902	116,873	158,978	210,500	279,555	363,395
	학위수여자	2,459	4,450	7,800	8,757	12,742	17,540	26,201	32,705
독학사	학적보유자	42,480	44,610	46,751	49,954	53,893	58,443	64,048	70,265
	학위수여자	755	904	944	603	610	708	778	679

주: * 등록자 및 학적 보유자는 누계이고, 학위수여자는 당해연도 수여자임.

출처: 교육과학기술부(내부자료).

<표 5-15> 학점은행제 운영 대학기관 수

(단위: 개)

	전문대학	대학	산업대학	원격대학	기능대학	대학원대학	총계
학점은행제 운영 기관 수	93	111	4	-	4	13	225

다. 시간제 등록제

시간제 등록제는 고졸 이상의 학력을 가진 일반인들이 대학의 정규교육과정

을 시간제로 선택하여 이용할 수 있도록 한 평생교육 활성화를 위한 제도로서, 1997년 3월부터 도입되어 시행하고 있다. 그러나 수업을 정규 대학생들과 통합하여 받도록 함으로써 일반인들의 접근성과 융통성 및 성인학습자 편의성이 부족하다는 문제제기가 있어, 교육과학기술부는 2008년 9월에 고등교육법 시행령을 개정하여 시간제 등록생만으로 편성되는 모집을 허용하고 시간제 등록생이 매 학기 취득할 수 있는 학점도 기존의 기준학점의 1/2(약 9학점)에서 12학점으로 증대하였다. 이로써, 일반인들을 위한 주말반 운영 등 수업의 탄력적 운영 및 실무위주의 교육 등이 이론적으로는 가능하게 되었다. 그러나 대학기관의 시간제등록생은 등록인원을 해당 대학 총입학정원의 100분의 10 범위로 한정하는 방식의 규제가 지속되고 있어, 시간제등록생의 기준학점 규제완화 정책이 실효성을 확보하기는 쉽지 않아 보인다.

사실, 그동안 기준학점 1/2 규정은 학생이 시간제 학점만으로는 정규 학위 취득이 원천적으로 불가능하도록 차단하는 장치로서, 시간제등록생은 학점은행제를 통해서만 학위취득이 가능하도록 한 제도적 장치의 일환이었다. 이에 따라 <표 5-16>에서 보는 바와 같이, 대학기관의 시간제 등록생 모집 현황을 보면 1998년 1학기를 제외하고는 모집한 인원이 모집정원의 10%를 거의 넘지 못하고 있다. 그러나 <표 5-17>에서 보듯, 학점은행제와 연계된 시간제 등록생의 규모는 해마다 큰 폭으로 증가하여 왔다. 따라서 시간제 등록제가 대학의 정규과정에서 그 운용이 보다 유연해진다면 많은 잠재력을 가지고 있는 제도라 할 수 있을 것이다.

<표 5-16> 국내 대학교의 시간제등록생의 모집, 지원 및 선발 현황

(단위: 명)

연도별	학기별	학교 수	모집인원 (A)	지원인원 (B)	선발인원 (C)	경쟁률 (B/A)	선발비율 (C/B)
1998년	1학기	37	5,855	1,676	1,111	0.29	66.3%
1998년	2학기	52	10,485	1,101	787	0.10	71.5%
1999년	1학기	47	8,389	911	697	0.11	76.5%
1999년	2학기	45	29,365	1,007	861	0.03	85.5%
2000년	1학기	57	30,826	1,636	1,401	0.05	85.6%
2000년	2학기	40	20,035	1,000	880	0.05	88.0%
2001년	1학기	54	29,602	2,063	1,735	0.07	84.1%
2001년	2학기	50	29,192	2,448	2,287	0.08	93.4%
2002년	1학기	60	27,859	2,961	2,788	0.11	94.2%
2002년	2학기	49	25,355	1,521	1,424	0.06	93.6%
2003년	1학기	51	26,051	2,377	2,250	0.09	94.6%
2006년	1학기	40	13,661	1,683	1,460	0.12	86.7%
2006년	2학기	38	20,814	1,338	1,118	0.06	83.5%

자료: 교육인적자원부, 2007.

<표 5-17> 연도별 시간제 등록생 학점은행제 등록 현황

(단위: 학점)

연도	학점원별 인정 학점				계
	평가인정된 학습과목	자격증 취득	학점인정 대상학교 이수	시간제 이수	
1999	142,852	18,849	20,039	-	181,740
2000	206,433	42,883	111,917	19,610	380,843
2001	441,444	97,013	156,367	24,571	719,395
2002	540,201	106,879	170,222	26,079	843,381
2003	823,301	212,241	350,450	53,804	1,439,796
2004	792,691	296,665	562,088	129,936	1,781,380
2005	952,993	504,443	1,029,316	362,457	2,849,209
2006	1,105,388	620,634	1,800,639	524,919	4,051,580
2007	1,019,983	600,515	1,519,356	730,194	3,870,048
계	6,025,286	2,500,122	5,720,394	1,871,570	16,117,372

자료: 교육인적자원부, 2007.

라. 계약학과

계약학과 제도는 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률에 따라 대학(전문대, 산업대, 4년제 포함)이 국가, 지방자치단체, 기업 등의 요청에 따라 계약을 맺고 특정 분야의 학과를 설립·운영하는 제도를 말한다. 2003년에 도입된 계약학과 제도는 기업체 채용을 전제로 하는 ‘채용조건형’과 기존 직원의 재교육을 위한 ‘재교육형’이 있다. 계약학과의 대부분은 재교육형이다. 2009년도의 경우 채용조건형은 5개대 12개학과에 401명에 불과한 반면, 전체적으로는 6,569명이 계약학과로 등록하고 있다. 개설된 학교도 56개학교 200학과에 이르지만 대부분 재교육형으로 개설되고 있음을 알 수 있다.

교육과학기술부는 2009년 1월에 기업맞춤형 계약학과 설치·운영의 자율화 조치를 발표하여, 그동안 계약학과 활성화에 걸림돌로 작용하였던 교사·교원 확보율 요건 완화 등 대학의 부담 경감책을 마련하고 있다. 또한 기업으로서는 직원의 수업참여로 인한 근무손실 등 부담을 경감하고 인센티브를 제공하는 차원에서 기업이 편리한 장소인 산업단지 내 계약학과를 개설 운영할 수 있도록 하고 기업의 시설·기자재 등 현물비용을 산업체 부담 교육비로 인정하도록 하였다.

<표 5-18> 연도별 계약학과 개설 현황

(단위: 개, 명)

	개설학교 수	개설학과 수	학생 수	비고
2007	38	130	4,213	
2008	45	151	5,067	채용조건형: 3개대 4개학과
2009	56	200	6,569	채용조건형: 5개대 12개학과 401명

자료: 교육인적자원부, 2009.

<표 5-19> 대학기관별 계약학과 개설 현황(2008년도)

(단위: 개, 명)

	학교 수	학과 수	학생 수	비고
전문대	14	36	2,059	채용조건형: 2개 대학
대학 (산업대)	31	115	3,008	개설학과수: 학사(54개), 석사(53개), 박사(8개) 채용조건형: 1개 대학
계	45	151	5,067	

자료: 교육인적자원부, 2009.

마. 평생직업교육·훈련 재정 지원사업

대학의 평생교육·훈련 기능강화를 위하여 교과부에서는 성인학습자를 위한 평생학습 중심대학을 추진하고 있으며, 고용노동부에서는 권역별 직업능력개발 중심대학 육성 정책을 시행하고 있다.

교과부의 평생학습 중심대학 정책은 대학의 평생교육기능 활성화를 위하여 ① 대학과 지자체 간의 파트너십 형성 ② 유연성 있고 질 높은 학사 운영 ③ 고등교육기관에서 성인의 계속교육 지원의 제도화 ④ 학습비 직접 지원 등 네 가지 추진기본방향을 제시하며, 2008년도에 7개 대학, 2009년도에 41개 대학을 선정·지원하고 있다. 평생학습 중심대학은 반드시 대학과 해당 지역의 지자체(대응투자)가 파트너십을 맺고 공동 추진하며, 재정 지원은 해당 대학과 협약을 체결한 지방자치단체를 통해 대학에 학습비로 최대 1억 원을 지원하며, 성인학습자에게는 1인당 최대 30만 원까지 지급하도록 하고 있다.

평생학습 중심대학 정책은 지자체의 선도성을 인정함으로써 지자체의 대응투자를 유도하여 규모의 확장을 피하고 지역주민에게 실질적으로 도움이 되는 평생교육 프로그램을 공급할 수 있다는 점에서 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 그러나, 시행 2차연도의 추경 예산을 감안한다면 매년 7억 원 정도의 적은 예산으로는 실험적 성격이 될 수밖에 없어 보다 적극적인 예산 확보가 요구된다.

<표 5-20> 평생학습 중심대학 추진 현황

구분	지원 기관 (갯수)	지원규모	비고
2008년	전문대(3), 4년제(3), 컨소시엄(1)	7억 원	지자체 대응투자 5.3억 원
2009년	전문대(19), 4년제(21), 컨소시엄(1)	60억 원	1차 7억, 2차(추경) 53억 원, 계속지원 11개교 포함

자료: 교육인적자원부, 2010.

고용노동부가 2008년부터 추진하고 있는 권역별 직업능력개발 중심대학 (“Bridge”) 사업은 중소기업 재직자의 직업능력개발을 통해 중소기업의 기술력을 향상하고자 대기업과 대학이 연계하여 협력업체의 근로자 훈련을 활성화 하도록 설계한 사업이다. 권역별로 선정된 대학은 대기업과 협력업체 간의 가교(Bridge) 역할을 할 수 있도록 훈련과정의 직접적 경비뿐 아니라 중소기업 훈련을 위한 전용 인프라로서 시설·장비비, 인건비·운영비 등이 지원받고 있다. 이 사업을 위해 2008년에는 149.2억 원이 지원되었으며, 2009년에는 207.1억 원이 지원되어 중소기업에 고품질의 비학위 과정 훈련 프로그램을 제공하고 있다. 지원대학은 2008년의 11개 기관에서 2009년에 6개 기관이 추가되어 17개 기관이며, 전문대학이 5개, 4년제 대학이 11개이다. 훈련과정 수는 사업 2년 차인 2009년에 크게 증가하는 모습을 볼 수 있으며, 훈련참가 인원 역시 큰 폭의 증가가 이루어지고 있다.

교과부의 평생학습 중심대학이 지방자치단체를 파트너십을 삼은데 비해 고용노동부의 Bridge 사업은 지역의 대기업 및 협력업체를 파트너로 하고 있어 사업의 차별적 특징을 보여주고 있다. 현재 Bridge 사업의 내용을 비학위 사업으로만 한정하고 있으나, 이 사업이 일종의 사내대학이나 계약학과적 성격도 있다고 한다면 학점은행제나 시간제 등록제 등과 연계하는 방안도 검토할 필요가 있다.

<표 5-21> 권역별 직업중심대학 추진 현황

(단위: 천 원)

		2008년		2009년	
		전문대	4년제	전문대	4년제
지원 기관 수		3	8	5	12
지원규모	운영비	412,120	1,187,424	468,800	2,874,242
	시설·장비비	2,834,613	9,322,717	1,585,520	11,101,300
	프로그램개발비	219,700	947,060	349,400	953,180
	계	3,466,433	11,457,201	2,403,720	14,928,722
훈련과정 수		20	45	41	143
훈련실적(순인원)		167	1,020	4,245	10,928

자료: 고용노동부, 2010.

제3절 대학 평생직업능력개발의 장애요인

1. 법적·제도적 미비 및 각종 규제

고등교육법 제28조는 대학의 목적을 “대학은 인격을 도야하고, 국가와 인류 사회의 발전에 필요한 학술의 심오한 이론과 그 응용방법을 교수·연구하며, 국가와 인류사회에 공헌함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 이러한 규정 하에서, 직업교육으로 특화된 전문대학과 같은 기관 외의 일반 ‘대학’이 직업교육·훈련의 커리큘럼을 교육과정의 중심으로 설정하기는 힘들다. 현재의 고등교육법 및 평생교육법 체제 전반이 평생직업교육·훈련을 대학의 주변적인 기능으로 위치 지우고 있는 것이다. 더구나, 그동안 고등교육에 대한 정부의 재정 지원사업이 학생들의 취업률²⁷⁾ 등 교육의 질보다는 교수들의 연구성과와 주로

27) 정부는 현재 추진하고 있는 ‘교육역량강화사업’을 통해 취업률을 대학의 성과를 나타내는 주요한 지표로 제시하고 있다.

연계하도록 함으로써, 전문적인 직업교육기관을 포함하여 거의 모든 유형의 대학이 정부의 재정지원사업의 핵심 요구인 ‘연구’기능에 집착하도록 하는 결과를 낳았음은 그동안 익히 논의된 바이다(황규희 외, 2007). 대학기관에 대한 연구 중심적 시각이 깊이 자리하고 있었던 것이다.

이러한 점은 고등교육법이 정규교육과정에 대해서는 대단히 구체적으로 규정하고 있는데 비해 성인교육, 직업교육 등에 대한 언급은 거의 하지 않고 있고²⁸⁾, 평생교육법이 고등교육법과 상호보완적 위치이기보다는 ‘열등한’ 대우를 받고 있는데서도 확인할 수 있다. 예를 들어, 평생교육법에 근거하여 설치되고 있는 교육 계좌제, 평생교육사 제도, 학력인정 평생교육시설, 사내대학, 원격대학 그리고 학점은행제 등 제도는 고등교육법에 의해 설립된 일반대학이나 전문대학 등과는 엄격히 다른 처우를 받고 있다²⁹⁾. 이에 따라, 성인이나 직장인들이 대학의 정규교육과정에 참여하기 위해서는 예외적인 조치에 의하거나 학점은행제와 같이 열등한 처우를 받고 있는 과정에 의존하는 수밖에 없다.

대학 역시 직장인 및 성인들을 대상으로 한 과정 개설·운영은 각종 규제로 인해 용이하지 않아 특별 전형 등 예외적인 조치에 의할 수밖에 없으며, 정규교육과정이 아닌 다른 평생교육과정을 통하여 실시되고 있는 성인들의 학습은 고등교육기관의 부수적인 교육활동이 될 수밖에 없다. “심오한 이론”과 “그 응용방법” 중심의 교수·연구에 치중하여 대학 운용을 요구하고 있는 현재의 제도로는 대부분 대학의 학부 교육과정 교육(teaching)의 질이 부실해지고 특히 직업교육 영역은 설 자리를 잡지 못하고 있는 현실을 타개하기는 힘들다(이재경, 2007).

따라서 대학 직업능력개발 정책이 전문대학, 기술대학 등 전문 직업교육·훈련 기관으로 특화된 일부 대학만을 대상으로 지나치게 한정하여 접근하는 것은 대학의 직업교육·훈련에 대한 일반적 맥락 및 사회적 요구 추세를 도외시할

28) 미국의 고등교육법(Higher Education Act)이 대학의 지역사회봉사활동 및 성인 교육의 충실을 요구하고 있는 것과 대비된다.

29) 심지어 같은 원격대학이라도 고등교육법에 의한 것과 평생교육법에 의한 것이 엄격히 다르다.

가능성이 크다. 대학의 직업교육·훈련의 정책은 고등교육법 및 기능대학법 등에서 제시되고 있는 제반 유형의 대학기관을 포괄하는 영역 전반에 관한 문제로 확장되고 있기 때문이다. 그러므로 현재의 고등교육법 등 관련 법률 체계가 대학 단계의 직업교육·훈련을 가로막고 있는 요소들을 제거하고 직업능력개발 기능을 장려하는 규정을 강화하는 등 정책을 통해 대학 현장의 직업교육·훈련에 대한 요구 및 추세를 반영할 필요가 있다³⁰⁾.

한편, 학사운영 등 고등교육의 운영체계 전반도 과거 개발연대의 규제 중심의 운영체계에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 대학의 교육기간이나 학제간 수업연한, 학과 및 계열의 분류, 학생선발 및 정원책정, 학위수여 및 이수과정 등 각 영역이 법령이나 정부지침에 의해 엄격하게 통제되고 있는 것이다(채재은, 2007). 고등교육에 부과된 각종 규제와 경직된 운영체계는 결과적으로 수요자인 학생의 선택권을 제한하고 성인 등 실수요자의 요구에 걸림돌로 작용하여, 대학이 성인층 교육수요자에 굳게 닫혀진 채 학령기 중심 학사운영체계를 유지하는 원인이 되고 있다.

<표 5-22>는 고등교육법 및 관련시행령에 의한 각종 규제 실태를 나타내고 있다. 이와 같은 각종 규제체계로는 직업교육을 위한 일반 성인의 고등교육 참여가 제약될 수밖에 없으며, 규제 위주의 고등교육법령 방식으로 대학들 간 평생직업교육·훈련 기능 활성화를 위한 기관간 경쟁을 일으키기는 힘들다. 예컨대, 평생직업교육기능을 대학의 중심 미션으로 설정·도입하려는 대학이 새로이 출현하려해도 이와 같은 규제가 시장진입의 장애로 작용하게 된다. 또한, 예를 들어 직업교육·훈련을 강화하기 위해 현장실무형 교수를 대학이 임용하더라도, 현재의 행정규정은 이들 대다수를 비정규직 시간강사 정도로밖에 대우할 수 없어 현장 중심의 직업교육·훈련의 장애로 작용하게 된다.

30) 미국의 고등교육법(Higher Education Act)이 대학의 지역사회봉사활동 및 성인 교육의 충실을 요구하고 있는 것과 대조적으로 우리의 고등교육법은 정규교육과정에 대한 세세한 규정에 비해 성인 교육, 직업교육 등에 대한 언급은 부족하고 규제 위주의 법체제로 일관되고 있다.

<표 5-22> 고등교육법 및 관련 시행령에 의한 규제 실태

행정 전반	법	· 학교는 장관의 지도·감독을 받아야(제5조) · 학칙의 제정·개정 사항 장관에 보고(제6조) · 대학운영 전반과 교육과정운영에 대한 평가, 인증(제11조의 2)
	령	· 학교현장의 세부 내용(제3조) · 학칙의 세부 내용(제4조)
학사관리	법	· 교과 이수 및 학점당 필요한 이수시간(제21조) · 학생정원에 관한 사항(제12조) · 학연도 설정(제20조)
	령	· 학기에 관한 규정(제10조) · 학생정원의 세부 사항(제28조) · 대학원의 학생정원(제30조) · 수업일수(제11조)
학생선발	법	· 학생선발을 위한 전형방법 구분(제34조)
	령	· 입학전형 구분(제34조) · 입학전형자료 규정(제35조) · 학생선발방법: 산업대학(제39조), 사이버대학(제39조의 2), 전문대학(제40조) · 입학 지원방법(제42조)
인사	법	· 교원·조교의 자격기준 및 자격인정 사항(제16조)
	령	· 교원의 교수시간(제6조) · 교원의 소속(제9조)
재정	법	· 수업료 기타 납부금 징수 사항(제11조)
	령	· 수익용기본재산의 확보(대학령 제7조)
조직구성	법	· 대학의 조직에 관한 기본적 사항(제19조) · 연구시설 등 기관(제25조)
	령	· 대학의 조직의 세부 내용(제9조)
설립·폐지	법	· 대학 설립기준 및 장관의 인가(제4조) · 대학 분교 설립 인가(제24조) · 대학 폐지 및 변경 장관 인가(제4조)
	령	· 대학 설립 및 폐지의 세부 사항(제2조) · 교육대학의 교육과 설치(제54조) 및 종합 교원양성대학 설립(제55조), 임시교원양성기관 설치(제56조)

주: 대학령 = 대학설립·운영 규정.

2. 공급자 중심의 전달체계

우리나라는 1998년 외환위기 이후 전면적 개방화로 인해 사회 전체가 세계 자본시장에 보다 긴밀하게 연결되었다. 이때를 전후한 평생직장 개념의 붕괴, 지식과 정보의 갱신주기가 짧아지는 정보화·세계화 추세의 가속화, 세계에서 가장 빠른 속도의 저출산·고령화 흐름 등이 맞물리면서 우리나라에도 본격적으로 노동력 유동화 현상³¹⁾이 심화되었고, 정규교육기관을 통한 평균적인 기초

31) 노동력의 유동화란 구직장에서 신직장으로 옛 직종에서 새로운 직종으로, 취업에서 실업으로 혹은 실업에서 취학이나 가사노동으로, 그리고 가사노동에서 취학으로 혹은 취학에서 다시 취업으로 등 노동력의 직업간, 직종간, 직업영역간 이동의 방향이 다양해지고 빈도가 증가하는 현상을 일컬으며, 이러한 특징을 가지는 노동시장을 이동노동시장(transitional labor market)이라고 함(박세일 외,

지식과 기술역량을 갖춘 인재 배출 패러다임은 일대 전기를 맞이하게 되었다.

그러나 우리의 학교교육 체제는 외환위기 이후 지난 10여 년간 노동시장의 변화를 제대로 반영하지 못한 채 과거 산업화 시대의 인력배출 패러다임에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 우선, 직업기초능력에 대한 학교교육이 전반적으로 부실하여 개인으로서는 생애주기의 초기단계 교육부터 매우 취약한 상태로 노동시장에 배출되게 된다. 예를 들어, 고등학생의 75.5%(교육통계연보, 2009년 기준)가 재학하는 일반계 고등학교에서 일과 관련된 교육은 대단히 부실하다. 일에 기반한 학습(work-based learning) 혹은 일 체험은 교육과정에 거의 반영되지 않고 있으며, 중2~고3 시기에 직업체험 프로그램에 참여한 비율은 3.0%~7.0% 정도에 불과하다(한국청소년패널, 2003~2007). 한국직업능력개발원(2007)의 조사에 의하면, 직업과 관련하여 산업체 현장과 교육을 연계하여 운영을 하고 있는 경우는 초등학교(5.6%), 중학교(1.6%), 일반계고(1.4%)에 불과한 것으로 나타나고 있다. 그리고 직업교육 전문기관인 전문계고등학교의 경우에도 이미 학생의 73.5%(2009년)가 대학에 진학하고 있는 현실에서, 진학을 염두에 두고 있는 학생들을 대상으로 온전한 직업교육이 이루어지기를 기대하기는 어렵다.

한편, 학교운영체제도 여전히 학령기 학생 위주로 되어 있어 사회적으로 증대하고 있는 평생학습의 수요에 제대로 대처하지 못하고 있다. 산업현장에서 발생하는 직업인들의 재교육 요구나 성인들의 계속교육 등과 같은 평생학습 수요는 직장 현장의 교육·훈련 프로그램과 더불어 학교교육에서도 주요하게 해소되어야 한다. 그러나 성인들이 대학에 진입하기 위해서는 사회생활이나 직장의 경험과는 전혀 상관없는 ‘대학수학능력시험’이라고 하는 관문을 반드시 통과하도록 하는 등 각종 장애물이 놓여 있다. 성인들을 위해 대학에 개설한 시간제 등록제와 같은 제도가 있으나, 앞서 언급하였듯이 양적 규제 방식에 의해 재직자들의 많은 수요에 비해 실질적인 평생학습 지원정책으로 아직 자리 잡지 못하고 있다.

2007, 12쪽에서 13쪽 참조).

평생교육에 있어서 직업훈련기관과 직업교육기관이 유기적으로 연계되지 못한 채 비효율을 발생하고 있는 것은 고용노동부 산하의 직업훈련기관과 교육과학기술부 산하의 직업교육기관이 수요자보다는 공급자 중심의 전달체계를 구성하여 부처 간 울타리를 넘지 못하고 있기 때문이다. 예를 들어, 1조 2천억 원에 이르는 막대한 직업능력개발사업이 폴리텍 대학 및 고용노동부 훈련시설 중심으로 이루어지고 있는 가운데, 400개에 이르는 전문대학 및 4년제 대학들은 여기에서 거의 아무런 역할도 하지 못하는 실정이다. <표 5-23> 대학별 고용보험환급 교육훈련 현황을 보면, 2006년 11월 현재 고용보험 직업능력개발사업과 관련한 전체 재직근로자 교육훈련과정은 136,776개이나, 이중 4년제 대학·2년제 대학·평생교육원 등의 훈련과정은 418개로서 전체 훈련과정의 0.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 고용보험 직업능력개발사업에 대한 훈련 참여자 수도 2006년 11월 현재 18천여 명 정도로 전체 참여자의 0.5% 정도에 그치는 것으로 나타나고 있다.

<표 5-23> 대학별 고용보험환급 교육훈련 현황

(단위: 개, 명)

구분	과정 수			참여자 수			
	2004년	2005년	2006년	2004년	2005년	2006년	
대학	4년제 대학	63	95	105	1,206	1,942	5,179
	2년제 대학	35	28	84	916	757	4,739
	대학평생교육원	58	71	72	2,886	2,816	2,274
	대학의료원	32	35	56	1,539	1,664	3,771
	전문대학원 등	69	126	101	2,935	4,343	3,191
	소계	257	355	418	9,482	11,522	19,154
한국폴리텍대학	487	565	447	15,708	31,143	23,633	
합계	744	920	865	25,190	42,665	42,787	

자료: 한국고용정보원, HRD-net 원시자료(2006년 11월 현재), 최영섭(2007)에서 재인용.

<표 5-24>를 보면 최근 고용보험기금과 연관된 재직자 훈련생을 받은 대학 기관의 수가 지난 3년 사이에 두 배 가까이 많아지기는 했으나, 대학 부설 평생

교육원을 설치하고 있는 대학기관이 380개에 이르고 있음을 감안한다면 고용보험기금 연계 재직자를 수용하고 있는 대학 부설 평생교육원이 아직 절반 정도밖에 참여하지 않고 있는 셈이다.

<표 5-24> 고용보험기금 참여 대학기관 현황

구분	2006년	2007년	2008년	2009년
재직자훈련	85	105	141	156
계좌제	-	-	1	10
실업자 훈련	4	6	3	7

자료: 고용노동부 내부자료, 2010.

그리고 실업자 교육·훈련과 연계된 계좌제 참여 현황이나 실업자 훈련기관 현황은 더욱 미미하다. <표 5-25> 대학 및 대학의 평생교육시설 계좌제 참여 현황에서 2009년, 대학의 계좌제 인정건수는 12건이고 실시건수는 10건에 불과하다. 또한 대학 평생교육시설의 경우 인정건수는 50건이고 실시건수는 44건으로 나타나고 있다. <표 5-26>의 실업자훈련 훈련기관 현황 역시 비슷한 양상으로 저조한 참여율을 기록하고 있다.

<표 5-25> 대학 및 대학의 평생교육시설 계좌제 참여 현황

구분	인정건수		실시건수	
	'08년	'09년	'08년	'09년
대학	1	12	1	10
대학 평생교육시설	9	50	6	44

주: 인정건수는 최초인정일 기준, 실시건수는 훈련시작일 기준(2010.4.16, 고용노동부), 훈련과정 수는 51건에 훈련생수는 연인원으로 1,255명에 불과.

<표 5-26> 실업자훈련 훈련기관현황

구분	2006년	2007년	2008년	2009년
고등교육법에 의한 학교	4	6	3	7
대학 평생교육시설	18	16	17	17

주: 실업자훈련, 우선선정훈련, 지역실업자훈련 대상, 훈련시작일자('06.01.01 ~ '09.12.31), 훈련실시기간기준(2010.4.16, 고용노동부).

3. 취약한 재정구조

그동안 초·중등 시기에 집중되어 인력의 양적 확대에 초점을 맞춘 획일적 인적자원투자 패러다임으로서 시대적, 환경적 변화에 따라 많은 한계를 노정하고 있다. 하지만, 교육과학기술부의 2009년 교육분야 예산을 보면, 유아 및 초·중등교육이 87.5%인 33조 3천억 원 정도이고 고등교육은 12%인 4조 4천억 원, 평생직업교육은 0.5%인 2천억 원 정도로 나타나고 있다. 지나치게 유아 및 초·중등교육에 정책이 모아지고 있는 것이다. 고용노동부에서도 평생직업능력개발과 관련한 예산을 편성하고 있지만, 그 대부분을 차지하는 고용보험기금예산은 사업주와 근로자의 민간 보험료적 성격이다(기획재정부, 나라살림 2009). 결국 우리나라의 고등교육 및 평생교육은 초·중등 예산에 비해 지나치게 낮은 것이다.

고용노동부 역시 대부분의 직업능력개발사업은 사업주와 근로자의 민간 보험적 성격인 고용보험기금예산에 의존하고 있다.

<표 5-27> 직업능력개발사업 고용보험기금관련 예산현황('08년~'10년)

(단위: 백만 원)

사업명	'08년 예산	'09년 예산	'10년 예산
고용보험기금	1,139,163	1,333,433	1,202,598
사업주능력개발지원금	331,084	391,056	410,609
근로자능력개발지원금	80,918	70,804	70,804
전직실업자취업훈련지원	173,301	268,557	201,949
맞춤형산업인력양성	150,592	125,575	114,254
중소기업능력개발지원	103,400	145,858	117,517
기타능력개발지원	8,262	7,659	6,294
능력개발용자지원	97,260	150,609	114,675
한국산업인력공단 능력개발사업지원	41,153	33,193	33,686
한국폴리텍대학 능력개발사업지원	118,009	109,955	104,990
한국기술교육대학교 능력개발사업지원	35,184	30,167	27,820

정부 예산에서 평생교육이 차지하는 비중이 빈약함과 아울러 성인 평생학습의 주요 근거지로 기능해야 할 대학 및 전문대학의 관련 재정이 빈약하기도 마찬가지이다. <표 5-28>에서 보는 바와 같이, 정규교육과정이 아닌 평생교육원 단기간좌, 시간제 등록제 등을 통한 수강료 수입 등을 통털어도 이들 재정이 차지하는 비중은 전체 운영수입의 1.7%(전문대학)와 2.9%(일반대학)에 불과하다.

<표 5-28> 사립 고등교육기관의 운영수입대비 수강료 수입(2007 결산)

(단위: 천 원)

구분	일반대학	전문대학	산업대학	대학원대학	각종학교
등록금 수입(A)	8,665,460,786	2,739,570,437	292,997,821	23,853,657	4,436,602
수강료 수입(B)	338,836,005	53,341,987	2,487,605	6,945,280	115,766
운영수입 계(C)	11,759,935,247	3,166,446,122	343,688,700	64,680,623	5,633,557
B/C (%)	2.9	1.7	0.7	10.7	2.1

자료: 교육통계연보 2009, 한국교육개발원.

대학의 79%, 전문대학의 96%가 사립대학인 우리나라 구조에서 <표 5-29>에 나타나듯이 재정의 등록금 의존율이 절대적인 상황을 고려하면 대학의 평생교육이 결코 용이하지 않다. 평생교육 등에 의한 수강료 수입이 저조한 재정구조에서 대학은 평생교육에 대한 투자를 꺼려하게 된다. 그리고 교육·훈련 단가를 시간 대비로 환산할 때 학위과정의 강의와 단기강좌의 단가 차이가 비교하기 어려울 정도로 크기 때문에 대학은 다시 성인학습자의 참여가 용이한 '학점당 등록제'와 같은 수요자 위주의 제도보다는 '학기당 등록제'를 유지하며 재정의 안정화를 유지하려고 하게 된다.

<표 5-29> 사립대학의 재정구조

(단위: %)

등록금	기부금	전입금	기타	국고보조금
68.2	3.6	8.0	18.9	1.3

정부는 대학의 평생교육 기능을 강화하기 위하여 교육과학기술부에서는 성인학습자를 위한 평생학습 중심대학을 추진하고 있고, 고용노동부에서는 권역별 직업능력개발 중심대학 육성 정책을 시행하고 있다. 그러나 교육과학기술부의 평생학습 중심대학이 2009년도에 60억 원 정도로 아직 재정적 규모는 크지 않다. 그리고 고용노동부가 2008년부터 추진하고 있는 권역별 직업능력개발 중

심대학(“Bridge”) 사업³²⁾의 규모는 2008년 149.2억 원, 2009년 207.1억 원 정도로 교육과학기술부 예산보다는 크게 나타나지만 절대액수가 높은 것은 아니라 할 수 있다.

<표 5-30> 평생학습 중심대학 추진 현황(교육과학기술부)

구분	지원 기관 (갯수)	지원규모	비고
2008년	전문대(3), 4년제(3), 컨소시엄(1)	7억 원	지자체 대응투자 5.3억 원
2009년	전문대(19), 4년제(21), 컨소시엄(1)	60억 원	1차 7억, 2차(추경) 53억 원, 계속지원 11개교 포함

<표 5-31> 권역별 직업중심대학 추진 현황(고용노동부)

(단위: 개소, 천 원, 명)

구분	2008년		2009년		
	전문대	4년제	전문대	4년제	
지원 기관 수	3	8	5	12	
지원 규모	운영비	412,120	1,187,424	468,800	2,874,242
	시설·장비비	2,834,613	9,322,717	1,585,520	11,101,300
	프로그램개발비	219,700	947,060	349,400	953,180
	계	3,466,433	11,457,201	2,403,720	14,928,722
훈련과정 수	20	45	41	143	
훈련실적(순인원)	167	1,020	4,245	10,928	

32) 중소기업 재직자의 직업능력개발을 통해 중소기업의 기술력을 향상하고자 대기업과 대학이 연계하여 협력업체의 근로자 훈련을 활성화하도록 설계한 사업. 권역별로 선정된 대학은 대기업과 협력업체 간의 가교(Bridge) 역할을 할 수 있도록 훈련과정의 직접적 경비뿐 아니라 중소기업 훈련을 위한 전용 인프라로서 시설·장비비, 인건비·운영비 등을 지원받고 있음.

제4절 대학의 평생직업능력개발 기능 활성화 방안

대학의 평생직업능력개발 기능을 활성화하기 위해서는 앞서 제기한 여러 문제점들이 해결되어야 한다. 먼저, 급증하는 성인의 직업교육·훈련 수요를 대학교육기관이 제대로 수용할 수 있는 태세를 갖추 수 있도록 각종 제도적 보완과 지원이 필요하다. 특히 전문대학 및 대학의 학부과정에서 성인참여에 장애가 되는 각종 제도적 요인을 제거하여 성인의 직업능력개발이 활성화될 수 있는 정책적 방안이 도입되어야 한다. 지금과 같은 학령기 학생 중심의 구조로 고착화되어 있는 입시제도의 큰 틀은 중·장기적으로 폐기되어야 하며, 단기적으로는 현재의 제도적 틀 내에서 성인 학습자들이 보다 용이하게 대학관문을 통과할 수 있도록 다양한 장치가 도입되어야 한다. 학사관련 제도의 유연성을 높임으로써, 예컨대 학생 미충원률이 높은 대학 등 평생직업교육·훈련에 특화할 유인이 있는 대학들을 흡수할 수 있는 제도를 정비함으로써 개별대학이 성인들을 위한 여러 가지 배려가 가능할 수 있도록 하여야 할 것이다.

다음으로, 대학교육 기관이 산업현장과 연계된 직업교육·훈련 실시가 가능하도록 보다 적극적인 정부의 투자 및 정책적 지원이 필요하다. 직업교육·훈련의 중요한 인프라로서 역할을 할 수 있는 400개에 이르는 전문대학 및 4년제 대학들이 직업훈련과 거의 연계되지 못하고 있는 현실이나 대학교육기관이 과도하게 정규과정에만 의존함으로써 산업현장과 괴리되고 있는 현실을 타개할 필요가 있다. 대학의 단기교육에 대한 의존율이 불과 1.7%~2.9%에 불과한 것이나 통신·인터넷 매체를 이용한 성인교육이 원격대학의 전유물로만 된 채 일반 교육기관에서 제대로 활용하지 않는 것은 대학교육기관의 직업교육 질제고 차원이나 성인학습자에 대한 서비스 제고 차원에서도 바람직하지 않다. 단기교육 및 원격매체를 통해 대학의 직업교육·훈련을 위한 유연성을 높여나갈 필요가 있다.

끝으로, 대학의 평생직업능력개발 기능 및 인프라의 미비로 인해 가장 큰 피

해를 보는 층은 결국 중소기업 재직자 등 상대적 취약계층임을 인식하고, 이들의 직업능력 개발을 지원하기 위해서라도 평생직업능력개발을 위한 공공적 인프라 구축에 대한 보다 적극적 정책 도입이 요구된다. 전문대학이나 학부과정에 등록금 부담 능력이 있는 고학력자 위주의 성인학습 구조가 형성되고, 중·저학력층 및 중·저수익층을 대상으로 하는 성인교육이 상대적으로 저조하게 된 것도 근원적으로는 평생직업능력개발을 위한 공공적 인프라 구축이 미흡하기 때문이라고 볼 수 있다. 예컨대, 97%가 사립대학으로 구성되어 있는 전문대학에서 성인학습자가 고가의 등록금을 낼 수밖에 없는 상황은 저소득층의 성인교육 참여를 더욱 심각한 제약으로 몰고 가는 것이다.

1. 성인 학습자의 접근성 제고

가. 학사제도의 각종 규제 철폐

직업교육·훈련에 대한 성인의 참여를 제약하고 있는 현재의 고등교육 규제 체계로는 개별대학이 평생직업교육을 새로이 도입하거나 평생직업교육기능을 대학의 중심 미션으로 설정하려는 대학에 장애로 작용하고 있다. 평생직업교육의 영역에 대학이 신규 진입하거나 전환하는 일이 제약되어 있는 한, 평생직업교육을 위한 대학기관 간의 자발적인 경쟁이 나타나기는 힘들다. 평생직업교육의 주요 전달체계로서 대학의 기능을 활성화하기 위해서는 근본적으로 국·사립대학의 자율성 신장과 각종 규제적 정부개입의 근거가 되는 정책사업을 폐지·축소하고, 취업률 연계 등 대학에 대한 재정지원 방식을 전면적으로 개편하여야 할 것이다.

수강시간 유연화 등 현재의 규제해제 정책을 보다 가속화하여 근본적으로 시간제 등록과 정규등록 학생 간 차별을 철폐해 나가며, 특히 평생직업교육 부문이 고등교육기관의 특정분야나 ‘주변적’ 영역이 아니라 고등교육기관의 중심적 기능으로 작동할 수 있도록 체제 전반을 혁신하여야 한다. 또한 평생교육원의

학점은행제 학습자나 시간제 등록제 참가자 등 학위 과정 학습자들에게 학비 용자, 장학금 지급, 학비의 교육비 인정, 도서관 사용 등 정규과정 학생들과 동일한 후생복지 제도를 적용하는 것도 성인학습자의 참여도를 높여 평생직업교육을 활성화하는 유력한 방안이 될 것이다.

나. 시간제 등록제 강화를 통한 비정규 과정 활성화

시간제 학생의 입학 허가 및 학점·학위의 온전한 인정 등 비정규 과정을 활성화하는 일은 대학의 공급자 중심 체질을 수요자 위주 체질로 바꾸는 일로서, 대학 평생교육의 발전을 위해서도 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 시간제 등록 학생제의 광범위한 활성화는 대학교육이 기존의 엘리트 중심의 폐쇄적 체제에서 벗어나 다양한 유형의 학습자들을 받아들이도록 함으로써, 대학이 교양교육에서부터 전문직 재교육에 이르기까지 다양한 프로그램을 제공할 수 있는 평생교육 체제로 전환을 가능하게 할 것이기 때문이다. 따라서 현재 수요자인 학생들보다 공급자적 시각에서 정형화되어 있는 대표적 프로그램으로서 대학등록금의 ‘학기당 등록제’를 ‘학점당 등록제’로 전환할 수 있도록 하는 등 대학에 대한 보다 적극적인 개입정책이 필요하다.

다. 사전학습 및 경험학습 인정체계의 구축

대학 평생교육 과정을 통하여 성인들의 계속학습 기회가 확대되기 위해서는 성인들의 근로경험을 학점 및 자격으로 연계할 수 있는 인정체계가 사회적으로 정착되어야 한다. 이는 계속교육에 대한 재직자들의 시간적·정적 부담을 경감함으로써 학습동기를 체계적으로 유발할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 학습자 등록 및 학점인정 과정의 간소화 및 온라인화를 추진하고, 학습과목 평가 인정 기준에 있어서도 시설기준, 교강사 자격 및 운영여건 평가 등에 대한 대폭 완화가 필요하다. 아울러 대학은 계속학습을 필요로 하는 성인들이 원칙적

으로 대학의 모든 강좌를 수강할 수 있도록 문호를 개방하고 또한 그 결과를 공인함으로써 실질적인 학습기회가 보장되도록 하여야 할 것이다.

2. 성인 대상 대학프로그램의 산업현장성 강화

가. 대학의 직업교육·훈련 프로그램 활성화

대학의 평생직업능력개발 프로그램을 활성화하기 위해서는 우선 대학에서 직업교육·훈련 프로그램 자체가 활성화되어야 한다. 성인근로자들이 고등교육 기관에 참여하는 일차적인 이유는 본인의 직업능력개발을 통해 노동시장에서의 성공적인 재진입 혹은 재직능력 향상 부분이다. 따라서 대학의 교육프로그램이 산업체의 요구를 적극 반영할 수 있는 현장지향적 교육과정으로 구축되어 있을 때, 성인근로자의 대학프로그램 참여가 보다 활성화될 뿐만 아니라 교육의 실질화 및 내실화를 기할 수 있을 것이다.

계약학과, 주문식 교육, 계약형 학과, 산업체 위탁교육 등 기업의 요구를 반영한 프로그램은 물론이고, 일반적인 정규의 직업교육 과정도 산업현장성을 강화할 수 있도록 각종 정책적 인센티브를 강화할 필요가 있다. 또한, 성인대상의 프로그램을 담당하는 대학 교수의 직업교육·훈련에 대한 관심과 능력을 제고하기 위하여, 대학별 '교육' 업적 평가부분에 직업교육·훈련과 관련한 평가항목 및 성인프로그램 개설·운영 실적 등을 강조하는 정책도 요구된다.

나. 대학교육의 기업 참여 활성화

성인근로자의 평생교육 참여 내실화를 위해서는 대학의 직업교육·훈련 프로그램 기획 및 운영 과정에 기업의 참여를 대폭 확대해야 한다. 그리고 기업이 참여한 평생학습 프로그램에 대해서는 모집인원 제한 폐지 등 과감한 규제 완화를 실시할 필요가 있다. 또한 대학의 현장실습 기회를 제공하는 기업에 세

제혜택, 기술개발경비 지원 등 인센티브를 부여하는 방안을 도입하여야 한다. 대학정책의 교육과정 수립 및 평가 과정에 산업계 중심으로 운영되는 산업별 협의체 등의 참여를 적극화하는 것은 기업의 참여를 촉진하는 방안이 될 수 있다. 산업별협의체(SC)와 전문대학간 컨소시엄사업을 활성화하는 방안을 고려할 수 있다.

대학 교수진의 채용에 있어서도 산업계 근무경력이 있는 교수진의 참여를 확대할 수 있도록 채용기준을 현장지향적으로 전환하고, 이들을 중심으로 하는 현장실무교육을 강화하는 것도 중요하다. 현장실무교육에는 산업체 인사를 강사 또는 겸임교수 등으로 활용하는 방법도 가능하겠지만, 대학교수와 산업체 인사가 함께 수업 및 현장실습을 운영하는 협력수업(co-teaching)과 같은 방법도 적극 활용하도록 정책을 수립하여야 한다.

다. 단기강좌 등 대학의 비정규 프로그램 활성화

대학이 정규학위과정 외 자격증 과정, 단기연수 및 단기강좌 등의 비정규과정을 다양하게 제공하는 것은 학습자로 하여금 선택의 폭을 넓혀 줌으로써 수요자의 이점을 증대하는 효과가 있다. 또한, 이를 제공하는 대학으로서도 산업 현장 및 수요자의 수요에 맞춘 현장 지향형 프로그램 개설 및 운용이 활성화된다는 점에서 그 이점이 적지 않다. 특히, 이들 비정규 프로그램을 개설·운용하는 과정에서 대학은 재직자가 필요로 하는 직무능력의 내용을 파악하고 개발하는 과정으로 이어지게 된다는 점에서 대학이 산업계의 요구를 직접적으로 만나는 하나의 계기가 될 수 있다.

아울러, 정규학위 과정에 있는 대학생에게 대학 정규 과정이 아닌 평생교육원이나 단기강좌 등 비정규과정으로부터 본인이 필요로 하는 교육을 받을 수 있도록 문호를 개방하는 일도 적극 고려되어야 한다. 이는 비단 대학과 산업현장 간의 숙련불일치 문제를 적극적으로 해소하는 일일 뿐만 아니라, 정규과정의 성인학생들로 하여금 산업현장에서 필요한 지식과 기술을 습득할 수 있는

기회가 확장될 것이기 때문이다.

3. 인프라 구축 확대

가. 정보인프라 및 네트워크 활성화

대학의 평생직업능력개발 기능 확대를 위한 관련 정보 인프라의 대폭 확충은 필수적으로 전제되어야 한다. 특히 성인학습자의 중심의 원스톱 시스템 구축 차원에서 고용노동부의 직업훈련 정보망인 HRD-net과 교육과학기술부의 평생학습 관련 데이터베이스 등 관련 부처 간 정보 인프라의 연계 및 협력체계 형성이 필요하다. 이를 위해서는 HRD-net, edubank, 원격대학 정보 등을 종합한 정보 네트워크를 구축하고, 영역별·수준별 맞춤형 정보 검색을 지원하여야 할 것이다. 아울러 동 사이트를 통해 원격대학 강좌, 학점등록제·일반 e-러닝 과정 등에 대한 샘플 보기 및 직접 수강도 가능토록 하며, Work-net, Q-net 등과도 연계하여 평생학습과 노동시장 정보의 연계성을 대폭 확충하여야 한다(최영섭, 2007).

나. 재정적 총량 확대 및 구조조정 활성화

고용노동부의 직업중심대학사업과 교과부의 평생학습중심대학 등 부처에서 실시하고 있는 대학의 평생교육·훈련 기능 강화정책은 지역경제와 직접 관련이 있는 지방자치단체나 대기업 및 중소기업 간의 연계에 주력하는 방향으로 진행되고 있다. 그러나 현재 관련 부처의 대학 평생교육·훈련 프로그램에 대한 예산은 매우 미미한 만큼, 이들 프로그램이 규모의 경제 및 실질적인 사회적 파급력 차원에서 효과를 나타낼 수 있도록 보다 적극적인 재정 지원 정책을 통해 정부 재정의 총량을 확대하여야 한다.

특히 만 25세 이상 성인학습자의 증가가 예상되는 만큼, 정부의 재정 지원은

효율적 측면에서 직접적인 지원보다는 대학의 구조조정이 일어날 수 있는 여건 조성에 우선 배정할 필요가 있다. 예컨대, 대학의 정규교육과정과 분리된 별도의 프로그램 설치 혹은 특별 전형 등 예외적인 영역에 평생직업교육·훈련 프로그램을 운영하는데 정부의 재정예산을 배분하기보다, 정규과정의 중심에 정착하는데 활용될 수 있도록 배정할 수 있을 것이다. 이를 통해, 평생직업교육·훈련 과정을 대학의 중심 프로그램으로 설정하고 이에 주력하는 대학기관이 나타날 수 있도록 유도할 수 있다.

다. 고용보험기금 활용성 강화를 위한 제도개선

대학의 평생직업교육·훈련 참여를 촉진하기 위해서는 재직근로자가 대학에서 받는 교육훈련비용을 장학금 형태로 지원 받는 등 고용보험기금의 역할을 강화할 수 있도록 각종 제도적 여건을 보강할 필요가 있다. 예를 들어, 표준훈련비에 의한 현재의 고용보험기금 배분 방식은 대학의 유인을 제한하고 있는 만큼, 대학에는 훈련단가 지원방식의 적용을 프로젝트 파이낸싱 방식으로 전환한다든지 하여 대학의 고용보험기금 사업참여 유인을 강화할 수 있을 것이다. 특히, 고용보험 가입 실직근로자 등 취약계층의 지원을 위해서는 고용보험과 일반회계를 모두 동원하여 이들의 직업능력개발을 돕는 종합적인 프로그램 구축 및 제도설계를 통하여, 평생직업능력개발이 사회적인 안전망 확보의 기능을 할 수 있도록 유도하여야 한다.

제 6 장 평생직업능력개발 정보 및 상담 인프라 확충

이 장에서는 우리나라의 평생직업능력개발을 위한 교육과 훈련 정보 인프라의 실태를 파악하고 이를 확충하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 훈련에 관련된 정보를 충실하게 제공하는 것은 훈련 참여자의 ‘알고하는 선택(informed choice)’을 가능하게 하고, 훈련의 효율성과 효과성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

진로관리능력(Career management skills)은 개인이 자신에 대한 정보와 교육직업에 관한 정보를 체계적으로 수집, 분석, 통합 및 조직하여 교육훈련에 대한 체계적인 결정을 내리는데 필요한 역량으로서(Cedefop, 2010), 단순히 정보에 대한 접근을 넘어서 그 정보를 평가하고 적절하게 활용할 수 있는 능력을 의미한다. 따라서 정보 제공을 넘어서 그러한 정보가 이용자에게 적절하게 활용될 수 있도록 필요한 도움을 제공할 필요가 있으며, 그러한 의미에서 개별화된 상담서비스가 요청된다.

2009년 평생학습조사 결과에 따르면, 조사 대상의 40.4%가 학습관련 정보를 찾아본 경험이 있는 것으로 나타났다. 연령층이 높을수록, 최종학력이 낮을수록, 월 가구 소득 수준이 낮을수록, 또한 낙후된 지역에 거주할수록 관련 정보를 찾아본 경험이 없음을 확인할 수 있다. 취약계층의 경우, 직업능력개발의 필요성이 상대적으로 더 높지만 정보에 대한 접근성이 떨어진다. 따라서 일방적

인 정보 제공을 넘어서 개별화된 정보지원 서비스가 지원될 때, 정보격차로 인한 학습격차를 줄일 수 있을 것이다.

<표 6-1> 평생학습 정보접근률

(단위: %)

정보 접근 경험	있다	없다
전체	40.4	59.6
남자	37.2	62.8
여자	43.5	56.5
25~34	53.9	46.1
35~44	43.8	56.2
45~54	31.3	68.7
55~64	23.1	76.9
중졸이하	17.5	82.5
고졸	34.4	65.6
대졸이상	52.3	47.7
전국 만 25~64세 성인남녀 4,500명		

자료: 한국교육개발원(2009a).

70년대 경제성장기에 산업화 과정에서 요구하는 기능 인력의 양성을 위하여 비정규 교육 형태로 제시된 직업훈련은 우리나라 전체 직업훈련의 대부분을 차지해 왔으며 현재 진행되고 있는 성인 비형식 학습의 상당 부분이 고용노동부가 주관하는 직업능력개발 사업을 통하여 이루어지고 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 성인 직업능력개발을 고용노동부 고용보험 사업에만 초점을 맞추는 것은 현실적으로 타당하다.

그러나 국민 개개인의 입장에서는 공적으로 제공되는 교육과 훈련 기회를 찾을 때, 특정 부처가 제공하는 훈련 프로그램만이 관심의 대상이 되지 않는다. 고용노동부가 제공하는 훈련 프로그램 외에, 평생학습 기관이나 지역주민센터를 통하여 제공되는 프로그램, 여성부를 비롯한 타 부처에서 제공하는 프로그램이 모두 고려의 대상이 된다. 유럽과 영미권의 국가에서는 평생학습의 관점에서 교육과 훈련 서비스를 통합된 체제 안에서 제공하고 있다는 점에서, 우리

나라와 같이 교육과학기술부의 평생학습과 고용노동부의 평생직업능력개발이 분리되어 접근되는 것과는 차이가 있다.

정보인프라를 논의하는 이 장에서는 고용노동부의 직업능력개발에 초점을 맞추되, 그 한계를 인식하는 가운데 대안을 모색하고자 한다. 지식기반사회에서의 직업능력개발은 교육 및 훈련 기간, 프로그램의 내용, 프로그램 운영 기관이 다양하다. 취업을 명시적인 목표로 내건 프로그램만이 아니라 학위 취득을 위한 학습, 기초역량을 강화하기 위한 각종 프로그램 등을 포괄하는 접근이 요청된다. 특히 국민 개인의 입장에서는 재정 지원 주체별로 분절된 정보가 아니라 통합된 정보를 바탕으로 자신에게 적합한 교육 및 훈련 프로그램을 선택하는 것이 가장 자연스럽게 쉽다는 점에서 교육 및 훈련에 대한 통합적 접근이 필요하다.

통합적 접근의 필요성을 전제로 하되, 이 장에서는 고용노동부가 제공하는 직업능력개발을 위한 훈련 정보 인프라를 중심으로 현황 및 문제점을 들여다보고 확충방안을 모색하고자 한다. 직업능력개발 정보 인프라를 온라인 인프라와 상담 인프라로 구분하여 검토하고, 관련 외국사례를 검토하였다. 아울러, 정보 및 상담 인프라의 실태를 보다 상세하게 파악하기 위해 훈련상담원, 훈련참가자, 훈련기관 담당자 대상으로 초점집단면접(FGI)를 실시하였다.

정보 인프라의 실태와 문제점을 파악하고, 외국 사례에서 시사점을 도출하는 과정에서 “통합성”, “신뢰성”, “유용성”, “접근성”이라는 관점에서 인프라를 평가하고자 한다. 통합성이란 다양한 공급처가 제공하는 서비스 또는 정보가 통합되어 고객에게 전달되고 있는가? 개인에게 필요한 다양한 정보 또는 서비스 요소가 통합적으로 전달되고 있는가? 즉, 훈련에 대한 정보만이 아니라, 개인의 특성을 진단할 수 있는 정보, 직업에 대한 정보, 훈련에 대한 정보, 자격에 대한 정보가 통합되어 제공되는가? 라는 점이다. 신뢰성은 제공되는 정보의 정확도를 의미하며, 정보 생성 과정과 유통과정의 적절성, 신속한 업데이트가 이루어지는가를 포함한다. 유용성은 주어진 정보가 실질적인 의사결정에 도움이 되는 정보인가를 의미하며, 접근성은 얼마나 쉽게 그 정보를 얻을 수 있도록 구성되어 있는지를 의미한다.

제1절 온라인 교육훈련 정보 인프라

1. 교육 및 훈련 온라인 정보 인프라 현황

가. 개요

정보 제공 경로로서 인터넷이 차지하는 비중은 더 이상 견줄만한 것이 없다. 2009년에 전국의 만 25세 이상 64세 이하 4,500명을 대상으로 실시한 평생학습 실태조사 결과에 따르면, 학습 정보를 찾은 경로로 ‘인터넷을 통한 정보탐색’(68.9%)이 가장 많았고 ‘가족, 이웃, 친구’가 30.6%, ‘대중매체(tv, 라디오, 뉴스, 전단광고)’ 20.9%, ‘교육훈련기관’ 14.4%, ‘직장동료/상사’ 11.7%, ‘경력개발 안내기관’ 4.1% 순이었다(한국교육개발원, 2009b).

학습을 위한 온라인 정보는 국가 수준, 지역 수준으로 구분이 가능하다. 교육 및 훈련 정보와 연계되어야 하는 정보들로는 고용정보, 직업정보, 자격정보, 개인의 특성 진단 정보 등이 있다. 현재 국가 수준에서 제공되고 있는 대표적인 인터넷사이트는 직업훈련정보망(HRD-Net)과 평생교육정보망이 대표적이다. 이와 더불어 최근에는 직업훈련정보망을 업그레이드시켜 개설한 직업능력지식포털이 서비스를 시작하였다.

또한 지자체 수준에서 운영하고 있는 사이트에서도 국가수준에서 제공하지 못하는 지역기반 교육훈련 프로그램을 제공하고 있다. 서울시의 경우, 지역수준에서 교육 및 훈련에 대한 정보를 제공하고 있다.

<표 6-2> 교육 및 훈련 온라인 정보 사이트(국가 수준)

사이트	검색 기능	상담	구인 구직	학습 이력 관리	주요 내용	운영 주체
HRD-Net (http://www.hrd.go.kr/main.jsp)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 훈련대상, 지역, 직종, 시작년월, 과정 별로 검색 가능. ○ <훈련직종별 현황>을 통해 지역, 훈련종류, 훈련시작월, 훈련과정명 별로 검색 가능 	X	X	○	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 훈련지원 안내 ○ 직업능력개발계좌제 ○ 실업자를위한훈련 ○ 근로자수강지원과정 ○ 능력개발카드제과정 ○ 사업주지원과정 ○ 핵심직무능력향상 ○ JUMP * 직업능력개발계좌제는 계좌제 신청자격, 훈련기관 및 훈련과정 정보를 별도로 제공 	한국고용정보원
직업 능력 지식 포털 (http://portal.hrd.go.kr/)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 훈련주관처, 교육 방법, 경력 수준별 훈련 정보 검색 가능 ○ 훈련방법, 훈련시간대, 학습기간, 대상수준, 지역, 비용 등 상세 조건에 따라 맞춤형 정보 검색 가능 ○ 메인화면의 <직업능력개발 훈련과정>에서 고용노동부 지원 훈련 프로그램 검색 	X	○	○ 학습 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 14개 정부부처와 민간훈련기관에서 제공하는 실업자 및 전문인력 양성 훈련 프로그램 정보 제공 ○ 교육방법별 정보 제공: 집체/이러닝/우편/혼합 교육훈련 정보 ○ 대상경력수준별 정보 제공: 해당 분류경력 3년 미만/5년 미만/8년 미만/10년 이상자 대상의 훈련 정보 ○ 키워드 검색 가능 	한국산업인력공단
평생 교육 정보망 (http://www.lll.or.kr/)	메인화면에서 교육기관, 강좌, 평생학습지도를 바로 검색 가능	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <정보센터> ○ 강좌검색 ○ 교육기관 검색 ○ 평생교육사 검색 ○ 평생학습지도 	평생교육진흥원

서울시에서 운영하는 서울일자리플러스센터는 구직 및 창업활동 지원을 주된 목표로 하지만, 이와 더불어 센터 자체에서 제공하는 취업 및 창업 교육정보와 또한 시 산하기관에서 제공하는 다양한 교육정보를 제공한다. 예컨대 여성 이용자를 위한 서울시내 여성교육기관 및 전국여성인력개발센터의 훈련정보를 제공하고 그 외에도 서울시 시립직업전문학교의 교육훈련정보를 제공한다. 구청 홈페이지의 경우, 지역 내 주민자치센터, 구립도서관, 보건소, 정보화

교육센터, 대학교 부설 기관 등에서 제공하는 강좌 정보를 제공하고 있다. 구청 혹은 군청, 주민센터 홈페이지에서 제공하는 정보는 취업을 주된 목적으로 하는 교육훈련정보보다 여기증진을 위한 교양강좌 혹은 생활문화강좌에 대한 정보가 주를 이룬다. 이러한 정보는 직업지식능력포털이나 HRD-Net, 일자리플러스센터 사이트에는 등록되어 있지 않다.

<표 6-3> 지역수준의 직업훈련정보망(서울시 사례)

사이트	검색 가능	상담	구인 구직	학습 이력 관리	주요 내용	운영 주체
서울 일자리플러스 센터	서울시 산하기관에서 제공하는 교육훈련 정보 비교적 통합적으로 제공	○	○	X	<교육·훈련> ◦ 센터교육정보- 취업/창업교육정보 ◦ 서울지역 여성 교육기관 ◦ 전국여성인력개발센터 ◦ 고령자 교육정보 ◦ 시립직업전문학교	서울 특별시
구청 (서울관악 구청)	<관악구 평생학습관> <시민 인터넷 교실> <사이버 학습 센터> 등 을 메인화면에 링크	X	○	X	<교육/강좌> ◦ 종합생활문화강좌 ◦ 자치회관 ◦ 여성교실 ◦ 평생학습관 ◦ 관악문화관/도서관 ◦ 구민정보화 교육	서울시 관악구

나. HRD-Net(<http://www.hrd.go.kr/main.jsp>)

직업능력개발훈련정보망인 HRD-Net은 직업능력개발 훈련 희망자를 위한 종합적인 정보망으로서, 수요자가 중심이 되어 자신에게 적합한 교육훈련 과정 및 기관을 자율적으로 검색하고 자신의 훈련이력을 관리할 수 있도록 지원하고 있다.

1) 훈련에 대한 행정적 정보 제공

우선 누구를 대상으로, 어떤 훈련이 제공되고 있고, 훈련에 참여하기 위해서는 어떤 절차를 거쳐야 하는지, 또한 어떤 혜택이 주어지는지 등 훈련 자체에 대한 소개와 함께 수요자에게 필요한 행정적 정보를 제공하고 있다. 수요자가 많은 직업능력개발계좌제에 관해서는 메인화면에 안내 동영상을 게시하고 있다. HRD-Net에서는 크게 재직근로자(비정규직 포함)를 위한 훈련, 실업자를 위한 훈련, 중소기업 핵심직무능력향상 훈련에 대한 정보를 제공한다.

2) 훈련과정 및 기관 정보와 수강 평가 제공

교육훈련정보는 직업능력개발계좌제, 실업자를 위한 훈련, 근로자수강지원과정, 능력개발카드제과정, 사업주지원과정, 핵심직무능력, JUMP, 중소기업유급휴가, 훈련생수강평가 범주별로 제공된다. 그 다음, 직종별, 지역별, 훈련종류, 훈련시작일, 훈련기관별로 더욱 상세한 검색이 가능하다.

훈련과정 및 기관에 대한 평가 정보는 계좌제에 한해서는 올해 7월부터 비교적 상세한 정보를 제공하고 있다. 수강평점과 더불어 훈련과정 참여인원, 수료인원, 수료 후 취업 인원, 중도탈락 인원, 월별 취업률을 제공하고 있다. 그동안은 훈련참여자들이 부여한 수강평점과 후기를 바탕으로 훈련과정의 질을 가늠할 수 있었지만, 이러한 훈련성과 정보가 제공됨으로써 수요자들은 좀 더 객관적으로 훈련과정 및 기관에 대한 판단을 내릴 수 있게 됐다. 뿐만 아니라 취업이 유망한 훈련과정을 선택하는 것이 용이해졌다.

3) 개인서비스

본인의 훈련이력조회가 가능하고, 훈련 신청 자격 여부, 카드 신청 내역 및 사용 내역, 온라인수강신청을 조회할 수 있다.

4) 다른 사이트와의 연계 정도

HRD-Net에서는 직업정보, 구인구직 정보, 자격증 정보 등을 제공하지 않는다. 대신 메인화면 오른쪽의 킷메뉴를 통해 해당 정보를 제공하는 사이트로 바로 접속이 가능하다. 심리검사나 직업적성검사 역시 이 사이트에서 제공하지 않고 워크넷에서 제공하고 있는데, 워크넷 또한 킷메뉴를 통해 바로 접속 가능하다.

다. 직업지식능력포털(<http://portal.hrdkorea.or.kr/>)

2010년 9월 6일 서비스를 시작한 직업능력지식포털 사이트는 “사업별, 기관별로 혼재되어 개발·운영되고 있는 교육, 콘텐츠 정보들을 통합 관리함으로써 수요자의 학습 선택권 강화와 공급자간 성과경쟁으로 다양하고 질 높은 훈련시장 유도와 함께 직업능력개발시장의 활성화를 도모할 수 있는 장”을 마련하려는 목적으로 개설되었다. 직업능력지식포털에서는 14개 정부 부처와 민간훈련기관에서 성인 대상 교육훈련프로그램 정보 및 자격증, 구인구직 정보를 제공하며 또한 이러닝 콘텐츠를 제공하고 있다.

1) 통합된 교육훈련 정보 제공

14개 정부 부처와 민간훈련기관에서 제공하는 실업자 및 전문 인력양성 훈련프로그램 정보를 제공하고 있다. 기본적으로 교육훈련 주관처별, 교육 방법별, 대상 경력 수준별로 정보 검색이 가능하다. 또한 자격증 대비 교육훈련 카테고리별, 별도로 제공하고 있다. 고용노동부에서 제공하는 훈련의 경우, 해당 훈련이 사업주지원과정, 근로자수강지원과정, 능력개발카드제과정, 직업능력개발계좌제, 실업자훈련, JUMP, 핵심직무능력향상과정 훈련 중 어디에 해당되는지를 안내하고 있어, 재직자, 비정규직, 중소기업 재직자, 구직자가 자신에게 해

당되는 훈련을 한눈에 확인할 수 있다. 또한 해당훈련이 취업을 우선 목적으로 운영되는 훈련인지, 전문 인력 양성 과정인지 혹은 재직근로자의 직무능력향상 과정인지에 대한 정보 또한 제공하고 있다.

2) 정교한 맞춤 검색

직업능력지식포털에서는 훈련 희망자가 훈련방법, 훈련시간대, 학습기간, 대상수준, 지역, 비용 등 상세한 조건에 따라 맞춤식 훈련정보 검색이 가능하다. 또한 알리미 기능이 있어, 자신이 설정한 조건에 맞는 최신 훈련정보를 지속적으로 받아볼 수 있다.

기존의 HRD-Net의 검색 방식이 훈련직종, 지역, 훈련종류, 훈련시작일, 훈련기관명을 설정하여 검색하는 방식이었음을 감안하면, 새로 개설된 직업능력지식포털의 검색 방식은 개개인이 훈련에 참여하기 더욱 용이한 시간대, 훈련 방식 및 개개인의 경력, 적정 부담 비용을 고려하여 검색 가능하게 함으로써 좀 더 훈련수요자 친화적인 검색 방식이라고 할 수 있다.

3) 부처별 사업 안내

14개 정부 부처에서 실시하는 실직자 및 전문인력 양성 사업을 소개하고 있다. 각 훈련사업을 클릭하면 해당 사업에 대한 기본 정보를 볼 수 있어, 훈련수요자에게 다양한 부처에서 제공하고 있는 훈련 프로그램의 특성을 상세히 할 수 있도록 소개하고 있다. 현재 소개되어 있는 부처별 직업능력개발 사업은 <표 6-4>와 같다.

<표 6-4> 직업능력지식포털에서 안내하고 있는 정부 부처별 사업

부처	사업
고용노동부	교육훈련 혁신센터지원사업, 근로자능력개발지원금, 사업주능력개발지원금, 신규실업자 훈련, 우선선정직종훈련, 전직실업자훈련, 중소기업·비정규직 JUMP 지원, 중소기업유급휴가훈련 및 대체인력지원, 중소기업핵심직무능력향상, 중소기업훈련컨소시엄, 직업능력개발계좌제, 한국폴리텍대학 기능기술인력양성
교육과학기술부	대학평생교육 활성화 지원, 소외계층 평생교육 프로그램 지원, 한의학전문인력 양성
국토해양부	U-city 전문인력 양성, 공간정보산업인력 양성, 물류전문인력 양성, 미래 친환경 건설 산업인력 양성, 첨단우주항공인력 양성, 해양에너지산업 인력양성, 해외건설인력 양성
금융위원회	녹색금융전문리더양성, 실무금융 전문인력 양성
기상청	수치예보 전문기술인력 양성
기획재정부	국제금융 전문인력 양성
농림수산식품부	농식품수출리더 과정, 식품산업 CEO 과정, 전통식품산업화 과정
문화체육관광부	관광 전문인력 양성, 국내외 연계 융합형 창의인재 양성, 디자인공예 전문인력 양성, 디지털방송 전문인력 양성(방송영상기술전문가 스쿨), 무대예술 교육사업, 문화예술교육 전문인력 양성, 문화예술기획경영 전문인력 양성, 문화중심도시조성 국제교류 전문인력 양성, 문화콘텐츠 전문인력 양성, 스포츠산업 전문인력 양성, 한국영화아카데미 운영
방송통신위원회	방송영상전문교육지원, 초고속 정보통신기반인력 양성
보건복지부	병원국제마케팅 전문가 양성, 임상 의과학자 양성, 임상 시험전문인력 양성
여성가족부	여성새로일하기센터 지정·운영, 경력단절여성 직업훈련
중소기업청	중소기업 녹색경영전문가 양성, 중소기업 인력채용 패키지 사업
지식경제부	IT융합 고급인력과정, 국제적합성평가 전문인력 양성, 기술경영 전문인력 양성, 기술사업화 글로벌인력 양성, 대학IT연구센터 육성지원, 디자인학과 계약운영제사업, 무역인력 양성, 바이오 전문인력 양성, 시스템 반도체 융복합형 설계인재 양성, 신재생특성화 대학원 사업, 에너지지원인력 양성, 융복합형 로봇 전문인력 양성, 전력신재생인력 양성, 지식정보보안산업인력 양성, 차세대 디자인리더 육성, 최우수실험실지원사업, 플랜트 전문인력 양성
환경부	국제환경규제정책 전문인력 양성, 기후변화특성화대학원 운영, 물산업프로젝트매니저 양성, 생태독성·위해성평가 전문인력 양성, 에코디자인전문인력 양성, 온실가스관리 전문인력 양성, 지식기반환경서비스 전문가 양성, 토양지하수 전문인력 양성, 폐기물에너지자원화 전문인력 양성, 환경기술전문인력 양성, 환경건설링 전문인력 양성

출처: 직업능력지식포털(<http://portal.hrdkorea.or.kr/>).

4) 자격증 정보를 개인특성과 연결

자격증 정보를 취업 관련성, 취득 연령별, 개인 특성별, 학습기간 및 형태별로 범주화하여 정보를 제공하고 있다. 취업 관련성의 경우, 취업에 도움이 되는 자격증과 창업 및 부업에 도움이 되는 자격증을 구분하고 있고, 개인 특성의

경우, 직장인 역량 향상에 도움이 되는, 여성에게 유리한, 정신적 적성 혹은 신체적 적성에 맞는, 외향적 혹은 내향적 적성에 맞는 자격증을 구분하고 있다. 그러나 현재까지는 자격증 개요와 자격시험 일정 등 단순 정보만을 제공하고 있기 때문에 위와 같은 범주에 따라 자격증을 구분해놓은 수준이다. 더욱 상세한 정보를 알고자 하는 이들을 위해서 자격정보 제공 정보망인 Q-Net을 링크해두어 Q-Net에서 검색하도록 하고 있다.

5) 학습이력관리 서비스

학습이력 관리를 위하여 이용자가 현재·희망 경력을 설정하면 추천 교육훈련 프로그램을 볼 수 있고, 이를 바탕으로 연간 개인학습계획을 작성하도록 서비스할 예정이다.

라. 평생교육정보망

평생교육진흥원에서 운영하는 평생교육정보망 사이트에서는 크게 강좌 및 교육기관 정보와 또한 평생교육센터 지도검색 서비스를 제공하고 있다. 이 사이트에 등록된 강좌는 기초문해교육, 학력보완교육, 직업능력교육, 문화예술교육, 인문교양교육 및 시민참여교육 등으로, 취업이나 직업능력개발을 주된 목적으로 하는 교육훈련 외의 교육 정보를 제공하고 있다.

강좌 정보는 지역, 교육기간, 강좌유형, 강좌속성(평생학습계좌제 인증 강좌, 학점은행제 평가인정 과목), 기관명별로 검색 가능하다. 그러나 제공되는 정보가 수강료, 접수인원, 접수기간, 교육기간, 교육장소 등 단순 정보가 주를 이루고 있고, 교육기관 정보 역시 많은 부분 누락되어 있거나 홈페이지와 같은 주요한 정보를 공개하지 않은 기관들도 종종 눈에 띈다.

직업능력개발 온라인정보 인프라 상황을 요약하면, 현재 대표적인 사이트는 HRD-Net이며, 이를 통하여 고용노동부에서 제공하는 훈련 프로그램을 검색

할 수 있다. 또한 훈련기관별로 취업률 성과가 제시되고 있으며(실업자 및 우선선정직종 훈련의 경우, 훈련기관별 평균취업률 및 동일직종 취업률 점수, 계좌제 훈련의 경우, 수료인원, 수료 후 취업 인원, 중도탈락 인원, 취업률 등) 프로그램별로는 수강생의 만족도 정보가 게재되어 있어 훈련생들의 프로그램 선택에 필요한 기본 정보를 제공하고 있다. 아울러, 고용노동부에서 지원하는 다양한 직업능력개발사업에 대한 상세한 안내가 제공되고 있어 기본적으로 필요한 정보를 담고 있다고 평가할 수 있다. 그런데 HRD-Net은 고용노동부에서 제공하는 훈련프로그램에 한정되어 있다는 문제가 있다. 이를 개선하기 위하여 최근에 직업능력개발지식포털이 오픈됐다. 이 사이트에서는 보다 정교한 훈련 프로그램 검색이 가능하고, 다양한 부처에서 제공하는 프로그램을 포함하고 있다는 점에서 개선된 사이트라 볼 수 있다. 그러나 방대한 정보가 담겨져 있기 때문에 부분적으로 자료의 최신성이 의문시 되고, 상호 연계될 필요가 있는 직업정보, 자격정보, 개인 특성에 대한 진단, 교육훈련정보가 분절적으로 제시되고 있다는 한계를 여전히 드러내고 있다.

제2절 교육 및 훈련 상담 실태 및 외국 동향

1. 교육훈련 상담 서비스의 필요성

교육 및 훈련에 대한 정보를 인터넷으로 제공하는 것이 대세이기는 하지만, 저학력층과 고연령층, 기타 취약계층의 경우에는 인터넷을 통한 정보 접근권이 현저하게 떨어진다는 문제가 제기될 수 있다. 개별화된 교육 및 훈련 상담의 필요성은 단순한 교육훈련 정보 제공을 넘어서서 개인의 특성에 관한 정보 제공이라는 측면에서 중요하다. 즉, 인터넷을 통한 교육훈련 정보 검색 과정에서, 개인이 스스로의 요구와 능력, 가치관과 같은 특성을 파악하기 어려운 경우, 개

인의 특성을 객관적으로 파악하고, 그 특성을 바탕으로 가장 적합한 교육 및 훈련 기회를 찾고자 할 경우, 개별화된 상담 서비스가 요청된다. 정보에 대한 접근성을 넘어서 정보를 평가하고 종합할 수 있는 능력이 상대적으로 떨어지는 집단을 위한 보완적 서비스 기능으로 상담서비스가 필요하며, 이는 정보홍수 시대의 정보격차를 극복하고, 학습에 대한 실질적인 접근권을 가질 수 있도록 하기 위하여 필요한 서비스이다.

2. 한국의 훈련상담서비스 현황

가. 훈련상담원, 직업상담사 및 평생교육사

현재 훈련 상담서비스가 필수 절차로 적용되고 있는 것은 직업능력개발계좌제와 실업자훈련으로 한정되어 있다. 고용노동부에서는 직업능력개발계좌제 훈련상담 및 발급 업무를 위하여 훈련상담원을 계약직으로 300여명 채용하여 각 지역의 고용센터에 배치하고 있다(2009년 기준). 그러나 전문성과 정보 인프라 부족으로 인해 상담원들이 훈련상담을 충실히 수행하기는 역부족인 상황이다.

훈련상담원 외에도 고용센터에는 직업상담사가 배치되어 있지만, 이들의 경우 여타 업무로 인하여 훈련상담을 제공하지 못하고 있는 실정이다. 직업상담사의 경우, 구직자의 적성과 흥미에 알맞은 직업정보를 제공하고 구직자에게 적합한 취업정보를 제공한다. 또 청소년, 여성, 중·고령자, 실업자 등을 위한 직업지도 프로그램 개발과 운영, 구인·구직상담, 창업상담, 경력개발상담, 직업 적응상담, 직업전환상담, 은퇴 후 상담 등의 각종 직업상담, 구인처 및 구직자를 개척, 고용보험업무, 외국인근로자 고용허가관련 업무와 같이 매우 다양한 업무를 수행하고 있어서 현재로서는 직업상담사의 직무에서 훈련상담의 비중이 상대적으로 미미하다고 볼 수 있다.

한편, 전국의 평생교육기관에 평생교육사를 배치하도록 권장하고 있는데, 평생교육사는 대학 또는 평가인정을 받은 교육훈련기관에서 평생교육 관련 과목

을 일정 이상 이수한 후 자격증을 취득한 자들로, 평생교육의 기획, 진행, 분석, 평가 및 교수업무를 수행한다. 또한 교육상담도 업무 내용에 포함된다. 현재 평생교육사 배치 기관 비율은 50.3%로 작년(38.2%)에 비해 큰 폭(12.1%p)으로 증가했다. 2009년도 평생교육기관 수는 2,807개(한국교육개발원, 2009c)이다. 그런데 평생교육사 역시 다양한 업무 중의 하나로서 교육상담 업무가 포함되어 있고, 그 비중은 매우 적다고 볼 수 있다.

나. 훈련 상담 운영 체제의 문제점

1) 상담절차상 문제점

훈련상담 절차상의 문제점으로 최영섭 외(2010)는 계좌 발급의 판단 기준이 모호하다는 점을 들었다. 훈련희망자가 작성한 등록카드와 대화 내용에 의존하여 발급을 결정하지만 훈련희망자 역시 본인의 특성이나 일자리 상황 등에 관한 객관적인 정보를 갖고 있지 못한 경우가 많다. 또한 1차 상담만으로 계좌발급 및 훈련분야가 결정되며, 인증된 평가도구나 정확한 정보가 제공되지 않아 상담 내용 자체에 불신을 갖는 경우도 있다. 또한 훈련생이 훈련직종 및 기관을 사전에 결정하고 와서 훈련상담의 필요성을 느끼지 못하는 경우도 많다. 하지만 무엇보다도 개인의 업무로드가 많아서 심층적인 훈련 상담이 이루어지기 어려운 구조라는 것이 가장 큰 문제로 꼽을 수 있다.

2) 정보인프라의 문제점

일부 센터의 경우 훈련상담사가 발급 희망자에 대한 정보를 검색할 권한이 제한되어 단순 상담 수준에 그칠 가능성이 크다는 문제가 있다. 이는 훈련-일자리 연계 검색 시스템 기능이 미흡하기 때문이고, 또한 기준에 별도로 관리되던 취업지원, 직업훈련, 고용보험정보 등을 통합하고 있기는 하지만 아직까지는

개발 단계 수준에 머물러 있기 때문이다. 뿐만 아니라 부정확한 정보로 인해 검색 시스템의 사용률이 낮은 것도 한 원인이다. 현재는 이와 같이 참고자료나 정보가 부족하여 상담원이 개별적으로 매뉴얼을 만들어 활용하는 경우도 있다. 참고자료로 주어진 사례집이 있지만 전화번호부와 같이 단순나열식의 정보를 제공하는 수준이다(김철희·나영선·최영섭, 2009).

정보인프라와 관련하여 또 하나의 문제점은 정보시스템 간의 정보 연계성이 낮다는 점이다. 각 관리부처에서 별도의 사이트를 운영하고 있는데, 예컨대 구 인구직 일자리 정보와 훈련 직종을 연계시키는데 필요한 직업-훈련 직종 정보가 부족하다. 최근 서비스를 시작한 직업능력지식포털에서도 이 문제는 여전히 남아있다. 직업능력지식포털 내 일자리 정보와 교육훈련 정보가 등록되어 있지만 현재로서는 이 두 정보가 직업-훈련 정보로 연계되지 못한 채 일자리 정보와 교육훈련 정보를 따로 제공하고 있다.

3) 상담인력의 문제점

훈련상담원의 전문성 부족은 지속적으로 제기되는 문제이다. 예컨대, 계좌제 업무 수행 담당자(훈련상담원, 취업지원팀 공무원 및 과장)가 본 제도를 정확히 숙지하지 못하는 경우도 종종 있다. 계좌제 이용자를 대상으로 한 FGI에서도, 정확한 행정적 정보를 원하는 이용자들이 훈련상담자를 통해 원하는 정보를 얻을 수 없었다는 문제를 제기한 바 있다. 더불어 계좌발급 및 취업에 관한 구체적인 상담 경험이 부족한 것도 문제로 지적된다(김철희·나영선·최영섭, 2009; FGI 결과).

그런데 이러한 전문성 부족 문제는 상담인력의 고용 지위와 연관돼 있다. 훈련상담원의 경우 임시직으로 채용되기 때문에 전문적 역량 축적에 소극적인 경향을 보인다. 또한 업무 분장의 비효율성도 한 가지 원인이 된다. 계좌제 발급은 취업지원팀에서 관리하나 그 외 계좌제 관련 업무(훈련비 및 훈련수당 지급, 계좌제 운영 관련 상담 등)는 직업능력개발팀에서 담당하고, 또한 두 팀 간의

상호 연계가 잘 이루어지지 않아 상담업무의 전문성 제고가 어려운 상황이다.

3. 유럽의 교육 및 훈련 상담 최근 동향

Cedefop에서는 진로관리능력(Career management skills, CMS)을 “개인 혹은 집단이 스스로에 대한 정보와 교육직업에 관한 정보를 체계적으로 수집, 분석, 통합 및 조직하여 교육훈련에 대한 체계적인 결정을 내리는데 필요한 모든 역량”으로 규정하면서, 이러한 진로관리능력 향상을 위해서 전문성을 갖춘 상담가, 멘토, 교사 혹은 훈련가와 진로 관련 이슈를 탐색하는 것이 중요함을 강조하고 있다(Cedefop, 2010). 이러한 맥락에서 유럽에서는 상담서비스의 질 보장의 중요성에 대한 인식이 확산되고 있다. 평생학습, 고용가능성, 개인의 진로 관리 및 목표 달성에 있어서, 진로 지도 및 상담의 질이 핵심이라는 인식이 확산되고 있고, 또한 이러한 지도 및 상담 서비스의 질을 좌우하는 것은 상담가의 역량이라는 인식 하에, 상담가 전문 훈련 과정 마련에 부심하고 있다.

유럽 국가의 진로상담 서비스 제공의 최근 현황을 살펴보면, 첫째, 관련 섹터, 행정부처, 기관이 통합되는 추세이고, 둘째, 서비스 제공의 보편화와 더불어, 사각지대에 놓여있는 계층을 대상으로는 개인맞춤화가 증가되는 추세이며, 셋째, 온라인 정보 제공에 있어 노동시장 정보 및 진로 상담 서비스보다 교육 훈련 정보 인프라가 수적으로 우세한 상황이다(Cedefop, 2010).

여기서는 독일, 프랑스, 영국의 교육훈련 상담과 관련하여 최근의 정책 동향을 Cedefop Refernet 자료를 바탕으로 살펴보았다.

가. 독일³³⁾

1) 상담 및 조언을 필수 요소화

독일에서는 국가적으로 추진하는 교육훈련 프로그램에서 상담 및 조언을 필수적인 요소로 포함하고 있다. 재직자를 위한 심화훈련 프로그램에는 필수적으로 상담이 제공되어야 하고, 학습도시(지역) 프로그램의 후속 프로그램으로 시작된 지역학습(local learning)프로그램에서도 진로상담을 제공하도록 하고 있다.

2) 전화상담

독일에서는 “Telephone-Hotline”을 2009년에 시행하여, 자신에게 적합한 직업교육훈련에 관한 지도·상담을 원하는 시민들을 지원하기 위한 상담을 제공하고 있다. 잘 알려진 영국의 LearnDirect와 유사한 제도이다.

3) 고용서비스 및 상담에 관한 공통의 질 가이드라인과 표준 수립 시작

독일에서는 2009년에 진로 상담 제공자, 이용자, 학계, 정책입안자, 사회적 파트너와 기타 이해당사자들 간의 공개협의체가 조직되어, 학습·고용 지도 및 상담에 관한 공통의 질 가이드라인과 표준 수립을 위한 첫 발을 내딛었다. 독일 국가진로지도포럼(German National Guidance Forum)이 주도한 이 협의체는 진로 지도상담의 질 강화 정책의 일환으로서 연방교육부에서 재정지원을 하고 있다. 독일은 2007년에 유럽 평생 지도상담 정책 네트워크(European Lifelong Guidance Policy Network)에 참여하였다.

33) ReferNet Germany(2009), Germany. VET in Europe - Country Report 2009, Cedefop의 내용을 정리.

4) 학습을 위한 지역 네트워크

평생학습정책 이행 및 지원을 위하여 독일 연방교육연구부(BMBF)는 2001년에 “학습을 위한 지역 네트워크(www.lernende-regionen.info)”라는 새로운 프로그램에 착수하였다. 연방교육연구부의 재정 지원 하에 지역 학습네트워크가 설립되어, 진로 지도 및 상담 제공을 포함하여 지역에서는 평생학습 및 고용 전략을 시행하고 있다. 이 네트워크에는 훈련제공자, 고용관련 부처, 상공회의소, 기업, 지역 내 학교, 시청, 노조, 여타 지역 주체 및 이해당사자들이 참여하고 있고, 또한 대부분의 경우 상담 서비스가 “학습도시 네트워크”의 일부로서 포함되어 있다. 학습도시 네트워크에 대한 연방정부의 재정 지원은 2007년까지 제공된 바 있다.

5) 취약계층을 위한 면대면 상담서비스

독일의 성인대상 훈련에서는 대상자가 훈련이수에 필요한 조건을 갖추었는지, 직업 적성이 어떠한지를 평가하기 위해 다양한 진단프로그램을 개발해왔다. 독일의 성인 대상 상담 서비스는 주로 등록된 실업자나 잠재적 실업자, 노동시장으로의 재진입을 전제로 실업급여를 받고 있는 이들에 국한되어 제공한다. 제한된 재원으로 인하여 실업자가 아닌 성인에게는 제한된 상담서비스만 제공하고 있다.

6) 정부의 상담 인력 양성 프로그램

독일 연방고용부(BA)의 경우 고용부 직원의 자격요건을 자체적으로 규정하고 있다. 연방고용부에서는 1979년부터 만하임 지역에서 대학과정을 운영하고 있는데, 이 대학은 직업·교육상담가들에게 3년제 학위 과정(Diploma course)을 제공하는, 정부 인증의 대학(Fachhochschule)이다.

2006년도의 개혁 이후에는 고용부 실무자만을 대상으로 “노동시장 관리”와 “고용 지향 지도 및 사례 관리” 라는 두 개의 과정이 개설되었다. “노동시장 관리” 과정은, 직업소개, 사회통합, 서비스 제공 및 자원 관리 업무 담당자를 위한 과정이며, “고용 지향 지도 및 사례 관리” 과정은 직업 및 진로 지도와 고용 관련 사례를 관리하는 실무자를 위한 과정이다. 전일제 3년 과정으로, 이수 후 학사학위를 취득하고, 이수 기간 동안 연방고용부 고용상태가 유지된다. 네 차례의 현장 실습은 졸업시험과 연결되는데 고용부의 다양한 부서에서 실무를 경험함으로써 통합적 이해를 축적할 수 있다.

나. 프랑스³⁴⁾

1) 전략과 규정

정보 제공 및 진로 지도·상담에 있어서 프랑스 교육부가 주로 학생(대학생까지)을 타깃그룹으로 보고 있다면, 고용부에서는 적극적인 성인 구직자, 새로운 분야로의 이직 희망자, 성인 훈련생을 주 타깃으로 삼고 있다. 국가고용조직(Pôle Emploi)을 통해 각 지역으로 서비스가 전달되는데 1,800개의 지역사무소가 전국 도처에 설립되어 있고 고용상담가를 배치하고 있다. 계속훈련에 대한 정보 제공 담당기관은 Centre INFO에서 담당하고 있다.

이 외에도 조직 간 역량 심사 센터(Centre Interinstitutionnel Bilan de Compétences, CIBC)가 있는데, 이 센터를 통해 근로자와 구직자들은 자신의 진로 혹은 훈련개발계획을 설계한다. 이러한 기관은 정부 혹은 사립기관의 재정 지원을 일정 정도 받는다.

34) ReferNet France(2009), France. VET in Europe - Country Report 2009, Cedefop을 바탕으로 정리.

2) 타깃그룹과 정책 전달체계

2005년 1월 18일에 발효된 사회통합법에 따라 고용을 위한 집(Maison de l'Emploi)이 설립되었다(영국의 job centre와 유사). 고용을 위한 집은 여러 기관의 서비스를 한 곳에서 통합적으로 제공하는 원스톱샵이다. 고용을 위한 집에서는 국가고용조직(Pôle Emploi), Missoins Locales(졸업증이나 기타 자격증 없이 학교 시스템에서 중도 탈락한 16~25세를 지원하는 기관), OPCA(훈련기금노사공동관리기구), 지방정부 대표 등이 청소년, 성인, 재직자 및 실업자를 대상으로 진로 지도 및 상담 서비스를 제공한다.

라. 영국³⁵⁾

1) 전략과 규정

영국에서는 역량에 관한 라이치보고서(Leitch review, 2006)를 통하여, 성인 대상의 보편적 진로서비스 기관을 신설하고 모든 성인들에게 노동시장 중심의 진로 자문을 제공할 것을 권고하였다. 최근, 성인 정보상담가이드의 권한을 이양 받아 몇몇 유관기관과 협력하고 있는 영국학습역량협회(Learning and Skills Council, LSC)는 성인 대상의 계발·진로서비스(Adult Advancement and Careers Services, AACS)를 2010~11년에 제공할 예정이다. “성인이라면 누구나 역량 및 진로 상담 서비스를 쉽게 제공받을 수 있게 하여 구직 및 진로계발을 지원하는 것”이 AACS의 설립 목적이다. 영국학습역량협회는 2010년 조직 해체 전까지, 성인학습위원회를 하부위원회로 두고 성인 대상 가이드 서비스에 대한 감독 및 부분적 재정 지원의 업무를 맡는다.

공공 기금을 지원받고 있는 정보상담가이드 제공 기관은, 공공 및 민간기관

35) ReferNet United Kingdom(2009), United Kingdom VET in Europe - Country Report 2009, Cedefop을 바탕으로 정리

모두 국가 수준의 학습 및 노동의 질 기준(National Quality Standards for Learning & Work)에 맞추어 기관 인증을 받아야 한다. 이 기준은 영국진로지도협회(Guidance Council)에서 개발하였다. 영국진로지도협회는 가이드 제공에 관한 자문을 제공하고 이를 독려하고 있으며, 영국 진로지도 승인위원회(Guidance Accreditation Board)에서는 인증 절차를 담당하고 있다. 교육기준청인 Ofsted(Office for Standards in Education)에서 제시한 일반평가프레임워크는 가이드 서비스에 관한 기준 자체와 서비스 제공의 질을 보장하고 있다.

재직자를 대상으로 하는 자문 및 가이드 제공은 인적자원개발의 일환으로 진행되었다. 특히 기업에서 자체적으로 숙련도 평가 혹은 수행평가 시스템을 구축하는 경우가 증가하면서 더욱 부각되었다. 이러한 평가시스템은 일반적으로 직업역량 개발 훈련 및 연수교육과 연결된다. Investors in People는 영국 정부가 지원하는 대표적인 인적자원개발 제도인데, 영국 정부는 직원교육훈련에 있어 우수한 성과를 보이는 공공 및 민간 조직을 코치하고 인증하고 있다. 노동조합 역시 직장에서 정보상담가이드를 제공한다. 노조 내 교육훈련국(Union Learning Representatives, ULRs)은 새로운 형태의 정보상담가이드를 개발해 오고 있다. 한편, 학습자와 학습제공자 간의 브로커 역할을 하는 learndirect와 learndirect 스코틀랜드 지부를 통해서도 직장에서 서비스를 제공받을 수 있다.

2) 전화상담 서비스(Learndirect)

Learndirect(www.learndirect.co.uk)는 Ufi(University for Industry)에서 제공하는 정보상담가이드 서비스이다. Learndirect는 자격요건을 갖추고 진로 지도 및 상담에 관한 훈련을 이수한 상담가를 채용하고 있고, 60만 건의 교육훈련기회 정보를 담고 있는 데이터베이스를 활용하여 신뢰할만한 검색 서비스를 무료로 제공하고 있다. 또한 개인 학습자의 시간, 학습장소, 진도에 맞는 학습 프로그램을 제공한다. 학습 프로그램 대부분이 온라인 과정으로 전국 2천

곳의 학습센터나 가정 혹은 직장에서 이용할 수 있다. Learndirect Scotland (Scottish University for Industry)는 스코틀랜드 전역에서 개인 학습자와 기업체에 교육훈련 기회에 관한 자문을 제공한다. 6만여 건의 교육훈련 기회 정보를 담고 있는 데이터베이스를 활용하고 있고, 또한 스코틀랜드 전역에 460 곳의 Learndirect Scotland 학습센터가 구축되어 있다.

4. 훈련상담원 역량 관리 외국 사례

훈련상담원의 전문성 부족 문제가 지속적으로 제기되는 근본적인 원인은 훈련상담원의 선발 및 배치가 필요한 역량에 기반하여 이루어지지 않고 있기 때문이다. 유관 업무 경력자를 선발하고 있지만 세밀한 역량에 기반한 선발 기준이 부재하고, 또한 채용 후 업무 관련 교육이 제대로 제공되지 않고 있다. 따라서 훈련상담원 혹은 진로 관련 실무자에게 필요한 역량이 무엇인지를 해외사례를 통해 살펴보고자 한다.

가. 덴마크의 상담전문가 양성프로그램의 학제화³⁶⁾

2004년을 기점으로, 상이했던 상담가 훈련과정이 단일한 학위과정으로 통합됐다. 현재 6곳의 지역대학에서 관련 과정을 개설하였고, 매년 200여명의 학생들이 등록하고 있다. 석·박사과정도 제공된다. 한편, 현재로서는 공공고용서비스(PES) 부문에서 상담서비스가 우선시되고 있지 않기 때문에 공공고용서비스 직원 연수교육과정에서도 상담 서비스에 대한 관심은 저조한 편이다. 역설적이게도 민간훈련기업에서 공공고용서비스 기관에 훈련과정을 제공하고 있는데, 예컨대 체계적 코칭, 문제해결 접근 방식 등의 훈련과정을 공공 기관에 제공하고 있다. 아래 내용은 지역학교에서 제공하고 있는 진로상담 커리큘럼이다.

36) Cedefop(2009), "Professionalising career guidance: Practitioner competence and qualification routes in Europe"의 내용을 바탕으로 정리.

이 프로그램은 3가지 필수 모듈로 구성(각각 9 ECTS)

1. 진로 상담과 현장상담가(상담이론 및 방법론, 윤리관, 상담 관련 정보통신기술 등)
 - 선택, 상담 및 진로 개발에 관한 이론 및 상담 방식
 - 어린이, 청소년, 성인 등 상이한 고객의 필요에 부응하는 상담 활동 개발, 입안 및 평가
 - 복합적인 상담활동에 대한 이해 및 상담가로서의 윤리관
2. 진로 상담과 개인(상이한 타깃 그룹, 인적 개발, 학습이론 등)
 - 심리학 및 특수 집단을 포함한 진로 개발에 있어서의 문화적 및 개인적 차이 이해
 - 이전 학습 승인 및 진로 목표 선정에 대한 이해
 - 개개인의 직업적 가치관에 관한 이해
3. 진로 상담과 사회(노동시장 조건 및 정책, 교육 시스템 및 정책, 사회와 기업의 발전 등)
 - 세계적 추세와 이것이 진로개발에 있어서 개개인과 사회에 미치는 영향에 대한 이해
 - 진로 상담과 관련한 국가 교육 시스템 이해
 - 사기업 및 공기업의 노동시장 현황에 대한 이해
4. 이 밖에도 다음과 같은 모듈(각 9 ECTS)이 제공됨
 - 진로 의사결정 이론 및 실제
 - 진로 상담에 관한 연구, 개발, 질 보장 및 관리
 - 혁신과 기업가 정신(Entrepreneurship)
 - 고객 평가훈련방법, 훈련시간대, 학습기간, 대상수준, 지역, 비용 등 상세한 조건에 따라 맞춤형 훈련정보 검색이 가능
 - 특수 아동 및 청소년을 위한 진로 상담
5. 최종 필기시험 포함

나. 아일랜드의 국가상담포럼 및 시민 참여 사례³⁷⁾

아일랜드 국가상담포럼(National Guidance Forum)은 주요 상담 제공자 간의 협력 강화를 위해 2004년부터 2006년까지 운영된 바 있다. 이 포럼에는 교육과학부, 기업통상고용부, 국가진로교육센터, 진로상담가협회 등이 참여했다. 포럼의 주요 역할은 상담서비스의 질 보장 및 현장 상담가의 역량 강화, 또한

37) Cedefop(2009), "Professionalising career guidance: Practitioner competence and qualification routes in Europe"의 내용을 바탕으로 정리.

상담서비스에 관한 시민 의견 수렴, 시민에게 필요한 진로역량을 규정하기 위한 연구 수행 및 이를 위한 시민의견 경청이었다.

이 포럼에서 합의하고 있는 목표는 다음과 같다. 첫째, 교육, 노동시장 및 사회적 전략 과정의 입안과 공공 정책에 있어서 상담 서비스가 그 핵심에 놓여야 한다. 둘째, 개개인의 발전, 사회 평등 및 지속가능한 고용가능성을 지향하는 상담 모델을 개발, 전달, 실행해야 한다. 셋째, 변화를 예측하며 기존 상담 자원을 활용하고 또한 실제 성과를 측정하는 메커니즘 구축에 합의해야 한다. 넷째, 분절화 되어 있는 상담 제공에서 벗어나 통합적이고 다면적인, 또한 전문성과 접근성이 높은 서비스의 제공으로 방향을 수정해야 한다.

다음으로 아일랜드 국가상담포럼의 핵심 성과를 알아보면 다음의 세 가지로 정리 가능하다. 첫째, 개개인의 진로 및 교육훈련 관리의 효과성을 높일 목적으로 시민 개개인을 대상으로 하는 개인성과 프레임워크를 마련했다. 둘째, 진로 상담가를 위한 역량 프레임워크를 제시했다. 이 프레임워크를 통해서 학생과 성인의 진로 관리 지원에 필요한 상담가의 역량을 규정하고 있다.

다. 호주의 진로개발 실무자 역량 가이드라인³⁸⁾

호주진로산업협회(Career Industry Council of Australia)에서는 진로개발 실무자가 갖춰야 할 핵심역량을 7개의 상위 범주로 구분하고 있다. 첫째, 진로 개발 이론, 둘째, 노동시장, 셋째, 고급 커뮤니케이션 기술, 넷째, 윤리적 수행, 다섯째, 다양성, 여섯째, 정보 및 자원 관리, 일곱째 전문성이다. 뿐만 아니라 특수역량으로는 평가, 상담, 프로그램 수행, 장애인 대상 업무, 프로젝트 관리 및 고용주와의 협력을 제시하고 있다.

38) CICA(2006), 『Professional Standards for Australian Career Development Practitioners.』를 바탕으로 정리.

<표 6-5> 호주 진로개발 실무자 역량 가이드라인

진로개발 이론	진로 개발에 관한 주요 이론 진로 개발 이론의 실질적 적용 생애 진로 개발 관점에서 변화·이직에 관한 이해 생애 진로 개발관점에서 일과 일상의 균형에 대한 이해 진로 개발 전략 촉진 적절한 자원 소개 욕구(needs) 평가 내담자의 직업 관련 흥미, 역량, 지식 및 가치관 평가 지원 프로그램 개발 특수 역량-평가
노동시장	노동시장 정보 노동시장 참여
상급 커뮤니케이션 기술	상담 환경 이해 언어적 커뮤니케이션 기술의 효과적 활용 경청 기술의 효과적 활용 적절하고 전문적인 기록 기술 활용 팀워크의 효과적 활용 특수 역량-상담 기술 특수 역량-프로그램 전달
윤리적 수행	윤리규범 적용 전문성 입증 다른 분야의 전문가들과 관계 구축 (실무자 역시) 평생학습에 참여하고 있음을 입증
다양성	다양성 인정 다양성 존중 특수 역량-장애인을 위한 업무
정보 및 자원 관리	정보 수집, 분석 및 활용 최신 기술 습득 진로개발 분야의 주요 기관 및 자원, 지역사회 기반의 서비스 확인
전문성	피상담자 기록 보관 고객에게 제공한 서비스 평가 계획 및 시간관리기술 활용 사례 혹은 프로젝트 관리 절차 준수 협력적 업무관계 구축 및 유지 기업가 정신 및 혁신 기술의 활용 특수 역량-프로젝트 관리 특수 역량-고용주와의 협력

출처: CICA(2006).

제3절 직업능력개발 정보 및 상담 실태에 관한 초점집단면접(FGI, Focus Group Interview) 결과

1. FGI 개요

직업능력개발 정보 및 상담서비스 체제의 현황을 세밀하게 파악하려는 목적으로 초점집단면접조사를 진행하였다. 초점집단면접(FGI)은 정성조사 기법으로 보다 짧은 시간 내에 계량화하기 어려운 심리 상태 및 구체적인 사실을 파악하거나, 문제점 및 개선점 파악 및 아이디어 생성 등 및 심도 있는 결과물 도출에 유용한 방법이다. 사전에 구조화된 질문을 바탕으로 토의가 이루어졌으며, 토의 내용은 전문 스크립터가 녹음하고 속기된 결과를 분석하여 주요내용을 추출하였다. 초점집단은 크게 훈련상담원, 훈련제공기관담당자, 훈련상담 이용자(재직자 및 실업자)의 세 집단으로 구성되었다. 각 집단별로 7명이 참가하였으며, 집단별로 1회의 회의를 개최하였다.

<표 6-6> 초점집단면접조사 개요

구분	내용	
조사방법	초점집단면접조사(F.G.I., Focus Group Interview)	
조사대상 및 규모	훈련 상담원	7명
	훈련제공기관 운영자	6명
	훈련 상담 이용자	7명
조사 일시	훈련 상담원	2010년 10월 14일 19시~21시
	훈련제공기관 운영자	2010년 10월 15일 19시~21시
	훈련상담 이용자	2010년 10월 16일 14시~16시
조사 장소	직업능력개발원 회의실	

2. 온라인 정보인프라에 대한 의견

가. 주요 정보원

훈련참여자가 훈련 분야 및 기관을 결정할 때에는 주로 인터넷을 통해 관련 사이트나 수강평 등을 이용하는 경우가 많았으며, 학원을 직접 방문해 보는 경우도 있는 것으로 나타났다. 상담원들이 파악하기로는 훈련참여자들은 인터넷만이 아니라 주변사람들의 이야기나 학원의 홍보물의 영향을 받는다는 것이다.

한편, 훈련상담원들은 훈련상담 과정에서 다양한 정보원을 이용하는 것으로 나타났다. HRD-Net만이 아니라 여성가족부, 한국산업인력공단, 고용정보원 등 정부부처의 홈페이지 내 직업훈련 정보, 그리고 2007년도 노동부에서 출판한 직업 사전, 워크넷의 직업 정보 자료실 등 다양한 정보원을 이용하고 있다고 응답하였다.

나. HRD-Net에 대한 평가

1) 정보의 업데이트 필요

훈련참가자들은 HRD-Net에서 자신이 원하는 정보의 제공에 대해서는 인지하고 이용하고 있었으나 참여율 및 중도탈락율에 대한 정보 제공 등 다양한 정보를 원활하게 이용하고 있지는 못했다. HRD-Net을 통해 주로 본인이 수강하는 수업과 관련한 부분에서 도움을 받고 있으며, 업데이트가 되지 않는 정보에 대한 불만을 드러냈다.

상담원들 역시 기본적으로 HRD-Net의 정보를 활용하고 있지만, 정보 부족 및 정보의 업데이트 관련 문제점을 지적하였다.

2) 교육과정 정보를 지금보다 더 포괄적으로 제공할 필요

훈련상담원이 보기에 HRD-Net에 게재되어 있는 훈련 기관 외에 보다 전문화된 좋은 훈련 기관이 많기 때문에 HRD-Net을 효과적으로 활용하기 위해서는 추가 정보 및 업데이트가 필요하다는 것이다.

“노동부에서 지원을 해주는 무료 교육이 있고, 서울시, 자체 지역에서 하는 무료 교육들이 있어요. 이게 걸치면 계좌제 카드를 발급해 주지 않는데, 저희는 그런 교육들이 홈페이지에 다 뜨지 않기 때문에 사실 잘 몰라요.”

“서울시에서 지정한 직업학교에서 굉장히 전문화 된 IT, 바리스타 등 교육 과정을 해주는 곳이 있어요. 그런데 HRD-Net에 뜨지 않는 게 많아요.”

3) 특수사례에 대한 Q&A 필요

HRD-Net에 방대한 자료가 있지만, 규정 지침 외 특수 사례에 대한 조치 정보는 부족하며, 체계적인 시스템이 없어 자료 검색에 어려움을 느끼고 있다고 응답하였다.

“상담을 하다 보면 법에서 규정된 것 외에 다양한 케이스가 많거든요. 대상자 중에 통장은 발급 대상자에서 제외가 되어 있어요. 수당을 한 50만 원 받는다고 소득으로 볼 수 있는데, 거기에 대한 답변은 아직 본부에서 안 나와서 돌려보내요. 그런 특별 케이스가 있으면 상담은 실시간으로 이뤄지니까 즉시 답변을 해 줘야 하는데, 본부에서도 답변이 늦고 Q&A가 아예 나오지 않아요.”

4) 개인학습이력제도에 대한 긍정적 기대

현재로서는 HRD-Net에 현재 중복되는 교육 과정을 수강하고 있는지에 대한 정보가 없기 때문에 계좌제 카드 발급 대상자 선별이 어렵다. 향후 개인학습이력제도의 실시될 경우, 이러한 문제에 대응하는데 도움이 될 것으로 기대하였다.

5) 훈련기관 및 과정에 대한 평가 결과 신뢰도 제고

HRD-Net이 최근 개선된 후, 훈련 과정 성과에 대한 정보를 공개하는 것에 대해 훈련 상담원과 이용자의 만족도가 모두 높다고 응답하였다. 그러나 높은 취업률에 관한 정보만 있고, 취업 후 근무 지속 기간에 대한 정확한 자료가 없어서 취업률 정보를 신뢰하기가 힘들며, 훈련 기관 및 교육 과정에 대한 평가가 부실하기 때문에 여전히 이용자에게 관련 정보를 추천하기가 힘들다는 반응이다.

한편, 수강자의 입장에서 인터넷 상에서 제공되는 수강평이 도움이 많이 된다는 의견이었다. 하지만 보다 객관적인 수강평이 올라올 수 있도록 제도적 보완이 필요하다는 것이다. 예컨대 수강평 작성의 횟수를 늘리고, 수강평을 작성하는 과정에서 훈련기관의 영향력이 작동하지 않도록 시스템화하는 것이 필요하다는 것이다.

“수강평이 도움이 많이 되요 꼭 써야 되거든요 사람들이 적나라하게 이진 좋고, 이진 안 좋고 이렇게 써요 그래서 도움이 많이 돼요”

“수강평에서 선생님이 좋다는 데를 찾아서 학원을 갔어요 집에서 가는 데 한 시간이나 걸리긴 하는데, 그래도 선생님이 설명을 잘해줘서 좋아요 수강평이 큰 도움이 되었어요”

한편, 훈련기관의 입장에서 훈련과정 성과에 대한 정보 공개에 대한 취지는 좋지만, 훈련기관으로서 아무리 노력하더라도 취업할 수 없는 경우가 있어서 취업률 성과를 공개하는 것에 대한 부담감을 드러내었다. 또한 만족도가 공정하게 평가되지 못할 수도 있음에 대한 우려를 나타냈다.

“만족도에 대한 관리를 하는 기관이 있대요 어떤 기관은 아이디어까지 비밀번호까지 알아서 수정을 한대요 어떤 기관의 별표가 다 다섯 개예요 다 별표 다섯 개가 나올 수는 없거든요 어떻게 그럴까 의구심이 들 정도인데, 옆에서 선생님이 보고 있으니까 안 해 줄 수 없고요 예전에 1, 2일 전에 해야 하니까 병폐가 있었다고 해서 수료 전에는 안 하는데도 수료일에는 가능하니... 만족도의 의미가 그렇게 크지 않은데, 지금 노동부에서는 크다고 생각하세요”

6) 강좌에 관한 상세한 정보 제공 및 참관수업 허용

훈련참가자의 입장에서는 강의 내용 및 전망 등 강의와 관련한 좀 더 많은 정보를 제공해 주기를 원하고 있었다. 아울러 강의를 실제 참관할 수 있는 기회를 제공할 것을 제안하였다.

“그냥 강의시간표만 알려 주는 게 아니라, 이 수업을 들으면 어떤 경로 연계가 될 수 있는지 등의 연계 과정까지 알려주면 좋을 것 같아요. 또, 그 분이 어떻게 수업을 할 지 등에 대해 알려주면 수업 듣거나 준비할 때 좋을 것 같아요.”

“1회 참관 수업이 있으면 좋겠어요. 학원 같은 경우에는 직접 가서 볼 수 있잖아요. 가서 시설도 보고 수업하는 것도 보면 선택에 도움이 많이 될 것 같아요.”

3. 훈련 상담 현황 및 개선 사항

가. 훈련상담원의 근무 현황 및 애로사항

1) 고용센터 훈련상담원의 애로사항

고용센터 훈련 상담원은 1년 계약직으로 업무의 지속성이 없기 때문에, 새로 입사한 연초에 민원이 가장 많이 발생한다고 응답하였다. 상담원 직업적 특성으로 깊은 상담을 위해서 30분 이상의 시간이 소요되지만, 현재 업무는 쉬는 시간이 없고, 업무량이 많은 데다, 구직 등록 및 사업자등록여부 확인 등 상담 이용자 계좌제 발급 이전 확인 절차가 늘어나서 질 높고 깊은 상담을 하는 경우는 극히 일부인 것으로 나타났다. 무엇보다 상담원이 되기 위해 요구하는 경력 대비 보수가 낮은 것도 문제점으로 지적되었다.

2) 직업훈련기관의 애로사항

한편 직업학교를 포함한 훈련제공기관에서 최근에 훈련 상담이 제공되기는 하나, 대부분 수요자 확보를 위한 상담으로 진로탐색, 훈련과정 설명보다는 시수나 개강일정에 대한 소개로 이루어지며, 형식적인 차원에 머무르는 경우가 많은 것으로 나타났다.

최근 직업능력개발계좌제 아래서 공급과 수요의 변화에 따라, 계좌제 하에서 훈련 상담은 취업의 목표가 퇴색되었고, 수강 희망자의 의사에 반하는 내용은 잘 제시하지 않는 방향으로 이루어지고 있으며, 취업과 연계된 솔직하고 체계적인 상담이 불가능한 구조라는 것이다. 점차 수요자의 요구에 따라 단기간, 흥미 위주의 훈련이 많아지게 된다는 것이다.

“상담을 듣고 꼭 들어야겠네 하는 마음을 들게 해야 하니까 계좌제 상담이 어려운 부분이 있는 거죠 이 분이 선택하는 직업에 대한 것을 다 풀어 놓으면 이 분이 도망갈 수도 있어서, 황금빛적인 것을 많이 강조해서 희망을 드리도록 해요”

3) 훈련참가자가 바라본 훈련 상담

훈련참가자들의 관점에서 볼 때, 훈련상담은 짧은 시간에 부실하게 이루어졌기 때문에 수강자의 훈련 선택 등에 불충분하고, 신뢰성이 부족하여 수강자가 개인적으로 추가 정보를 탐색했다는 부정적인 의견이 있었다. 하지만 동시에 훈련상담원이 친절하게 상담을 해주어 도움을 받았다는 긍정적인 평도 있었다. 훈련참가자의 입장에서 심도 있는 상담에 대한 필요는 절실하지만, 현재 그러한 상담 서비스가 제공되고 있는지 잘 모르고 있었고, 상담을 하더라도 상담 내용을 신뢰하지 못하기 때문에, 본인이 먼저 인터넷의 수강평이나 다른 정보를 검색하고 결정했다는 것이다. 게다가 상담원의 계좌제에 대한 지식 부족으로 인해 깊이 있는 상담이 이루어 지지 않거나, 잘못된 정보 제공으로 인해 환급을 받지 못하는 등 피해를 보는 사례가 있었다는 것이다.

“이걸 해서 길이 여기 저기 있다는 걸 제시해 주면 좋겠는데, 노동부에서 취직 되었냐고 문자만 엄청 오고 너무 부담스러워요 우리처럼 절실한 사람들은 루트를 정해주면 좋겠는데, 그와 관련해서는 한 번도 상담을 해 주지 않았어요”

“형식적인 상담은 필요 없어요 수강생이 필요한 상담을 해줘야 하는데 나와 있는 것만 설명하시고는 취업을 빨리 하라고만 했어요”

“상담하면서 학원을 몇 개 추천 받아서 갔는데 별로더라고요 A등급이라고 알려준 학원도 가보면 별로예요 수강평이 제일 정확해요”

나. 상담 내실화를 위한 개선사항

1) 질적 훈련 상담이 가능하게 하는 정보원 필요

훈련상담원이 수강자에게 적절한 훈련을 안내하기 위해서는 연령대별, 은퇴자, 고학력 주부 등 다양한 인구통계학적 특징별로 상담을 위한 맞춤 정보가 제공되어야 하며, 새로운 직종에 대해 상담자에게 매달 알려주는 시스템이 필요하다고 제안하였다.

2) 심리검사 활용법에 대한 교육 필요

훈련 상담원들은 이용자에게 보다 구체적인 진로 방향 설정을 해 주기 위해 직업선호도 및 적성검사의 결과를 정확하게 해석 및 효과적으로 활용 및 코칭할 수 있는 교육을 제공받기를 원하고 있었다.

3) 사전예약에 의한 상담 서비스 제공

훈련참가자들은 상담 시간을 예약하여 무작정 기다리지 않아도 상담을 받을 수 있게 할 것을 제안하였다.

“상담 시간을 정해서 가는 게 좋을 것 같아요 그러면 30분이든 10분이든 제가 필요한 정보를 받아서 갈 수 있잖아요 노동부에서는 번호표 뽑아서 무작정 기다리다가 마감잡이로 하잖아요 그렇게 하면 제대로 상담이 안 되는 것 같아요”

4) 규정 및 제도에 대한 안내 방법의 다양화

현재 계좌제 참가를 위하여 필수적으로 시청해야하는 동영상에는 계좌에 대한 단순 소개만이 제공되고 있으며, 계좌제 연장 및 이용기간등과 같은 상세한 정보는 누락되어 있다. 따라서 보다 상세한 정보가 동영상에 포함되어야 한다는 것이다. 또한 꼭 필요한 정보들은 팸플릿으로 제작하는 것을 제안하기도 하였다. 그 외에도 계좌제에 대한 상세한 설명은 상담형식이 아니라 평일이나 주말 저녁에 시간을 정해서 체계적으로 설명하는 것이 필요하다는 의견이 있었다.

“계좌제 이용할 때 유의점을 상담원이 설명을 잘 못한다면, 직업능력카드를 발급할 때 카드 회사에서 오는 것 말고 좀 더 자세한 내용을 팸플릿으로 만들어서 주면 좋겠어요 취업성공패키지는 그렇게 되어있더라고요 얘기해 준다고 해도 한 번 듣고 외울 수 있는 게 아니니까요”

제4절 주요 정책 제언

1. 직업능력개발 정보 및 상담 체제 주요 현황 및 문제점

가. 직업능력개발 온라인 정보 인프라 현황 및 문제점

직업능력개발에 관련된 온라인 정보 인프라의 현황을 간략히 정리하면 다음과 같다. 첫째, 그 동안 꾸준히 제기되어온 정보 분절성 문제가 여전히 남아있으나, 이를 개선하기 위한 방향으로 변화하고 있다. 정보의 분절성은 여러 차원

에서 논의될 수 있겠지만, 가장 두드러진 것이 각 부처에서 제공하는 다양한 교육훈련기회가 통합되지 않아서 이용자의 접근성이 현저히 떨어진다는 문제가 컸다. 최근에 개설된 직업능력지식포털에서는 14개 부처에서 제공하는 주요 프로그램들이 포함되어 국민의 알고하는 선택을 용이하게 하고 있다. 아울러, 산업인력공단의 이러닝 공개강의와 국내 및 해외의 우수대학과 기관에서 제공하는 공개강의를 바로 시청할 수 있도록 하고 있다. 국내외 대학과 기관에서 제공하는 강의 분야는 인문, 사회, 교육, 자연, 의학, 예체능 등으로 다양하다.

둘째, 정보의 내용을 보다 풍부하게 하여 개인의 상황에 맞는 프로그램 선택이 용이하도록 개선되었다. 직업능력개발지식포털에서는 훈련방법, 훈련시간대, 학습기간, 대상수준, 지역, 비용별로 검색이 가능하도록 하여 개인의 특성에 맞는 맞춤형검색이 가능하다. 아울러 개인의 학습이력이 관리되고, 이에 따른 학습 계획수립이 온라인상에서 가능하도록 구축되어 있다는 점에서 사이트에서 개별화된 서비스는 더욱더 진화하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 이용자가 정보 생성에 기여할 수 있도록 상호작용의 폭이 증가하고 있다는 점이다. 훈련기관에 대한 수강생의 평가가 사이트에서 공유되는 것은 이러한 쌍방향성의 대표적인 예이다.

이렇듯 최근 들어 교육훈련 정보 사이트의 속성이 통합성, 개별화된 서비스, 쌍방향성의 확대라는 점에서 발전하고 있지만, 그럼에도 여전히 개선되어야 할 사항이 남아있다. 우선, 직업능력개발과 평생학습 정보가 분리되는 문제이다. 이는 최영섭(2007)도 이미 지적한 사항으로서 평생교육과 직업능력개발훈련의 분절화로 인해 평생학습 관련 정보망과 직업훈련 정보망인 HRD-Net 사이에 상호 연계가 이루어지지 않는다는 것이다.

둘째, 정보의 신뢰성과 공정성의 문제이다. 직업능력개발계좌제의 시행은 프로그램 및 기관에 대한 상세한 정보를 요구하게 되었다. 특히 기관의 취업률과 수강생의 프로그램에 대한 만족도 정보가 최근에 포함된 것은 이러한 흐름을 반영한 결과이다. 그러나 교육기관에서 수강생을 대상으로 만족도 평정을 높이기 위한 시도들이 있어서 이 자료의 공정성 및 객관성을 인정하기 힘들다는 의

견 또한 있다.

셋째, 현재 제공되는 정보는 프로그램과 기관에 대한 기본적인 정보만이 제공되고 있어서 실제적인 유용성이 떨어지는 문제이다. 개인에게 적합한 교육 및 훈련 프로그램을 선택하기 위해서는 개인의 요구 및 특성에 대한 정확한 분석이 필요하지만 이를 지원하기 위한 서비스가 거의 없다는 점이다. 즉 개인의 가치, 흥미, 적성들을 검토할 수 있는 프로그램이 온라인상에서 통합적으로 제공되지 못하고 있으며, 최소한 이를 알기 위하여 어떻게 해야 한다는 가이드라인조차 제공되지 않고 있다는 문제가 있다.

넷째, 직업능력개발지식포털은 정보의 분절성을 얼마간 해결하고 통합적 정보를 제공하고 있으나, 훈련성과 정보, 수강후기, 만족도 등을 검색하기 위해서는 여전히 다른 사이트와의 병행 검색이 필요하므로, 이용자로서는 불편한 점이 있다. 예컨대 HRD-Net에서는 직업능력개발계좌제 훈련과정별 성과 정보(취업률, 수료인원, 중도탈락 인원 등)가 제공되나 직업능력지식포털에서는 아직 제공되지 않고 있다. 따라서 계좌제 훈련희망자가 성과 정보를 검색하기 위해서는 HRD-Net에서 다시 한 번 검색해야 하는 불편함이 있다.

나. 훈련상담 인프라 국내 및 외국 최근 동향

현재 우리나라의 훈련상담인프라는 매우 열악한 상태라 할 수 있다. 직업능력개발계좌제를 운영하기 위하여 고용된 훈련상담원은 단순한 행정업무에 치중할 수밖에 없으며, 이들의 고용 지위가 불안정하여 전문성과 높은 직무몰입을 기대하기 어려운 상황임을 FGI를 통해 재확인하였다.

독일에서는 국가적으로 추진하는 교육훈련 프로그램에서 상담 및 조언을 필수적인 요소로 포함하고 있으며, 2009년 “Telephone-Hotline”을 시행하여, 자신에게 적합한 직업교육훈련에 관한 지도·상담을 원하는 시민들을 지원하기 위해 상담을 제공하고 있다. 독일 연방고용부에서는 직업·교육상담가 양성을 위한 3년제 학위 과정을 운영하고 있다.

프랑스에서는 2005년 1월 18일에 발효된 사회통합법에 따라 고용을 위한 집(Maison de l'Emploi)이 설립되었다(영국의 job centre와 유사). 고용을 위한 집은 여러 기관의 서비스를 한 곳에서 통합적으로 제공하는 원스톱샵이다. 고용을 위한 집에서는 국가고용조직(Pôle Emploi), Missions Locales(졸업증이나 기타 자격증 없이 학교 시스템에서 중도 탈락한 16~25세를 지원하는 기관), OPCA(훈련기금노사공동관리기구), 지방정부 대표 등이 청소년, 성인, 재직자 및 실업자를 대상으로 진로 지도를 제공한다.

영국의 Learndirect(www.learndirect.co.uk)는 Ufi(University for Industry)에서 제공하는 정보상담가이드 서비스이다. Learndirect는 자격요건을 갖추고 진로 지도 및 상담에 관한 훈련을 이수한 상담가를 채용하고 있고, 60만 건의 교육훈련기회 정보를 담고 있는 데이터베이스를 활용하여 신뢰할 만한 검색 서비스를 무료로 제공하고 있다. 또한 개인 학습자의 시간, 학습장소, 진도에 맞는 학습 프로그램을 제공한다.

아일랜드의 경우, 주요 상담제공 주체 간의 협력 강화를 위해 2004년에서 2006년까지 국가상담포럼(National Guidance Forum)을 운영한 바 있다. 아일랜드 교육과학부, 기업통상고용부, 국가진로교육센터, 진로상담가협회 등이 이 포럼에 참여하였다. 포럼의 주요 역할은 상담 서비스의 질 보장, 현장 상담가의 역량 강화, 상담 서비스에 대한 시민의 의견 수렴 및 시민이 필요로 하는 진로 역량 확립을 위한 연구 수행이었다.

호주에서는 진로개발 실무자 역량에 관한 가이드라인을 제작하여, 진로 개발 이론, 노동시장, 고급 커뮤니케이션 기술, 윤리적 수행, 다양성, 정보 및 자원 관리, 전문성과 같은 7가지 핵심 역량과 그 하위 역량을 상세히 제시하고 있다.

2. 직업능력개발 정보 및 상담 인프라 확충 방안

직업능력개발과 관련된 정보는 비단 훈련프로그램이나 기관에 대한 정보에 한정되지 않으며, 수강생 개인의 특성 정보, 그 특성과 연계된 직업정보, 지역

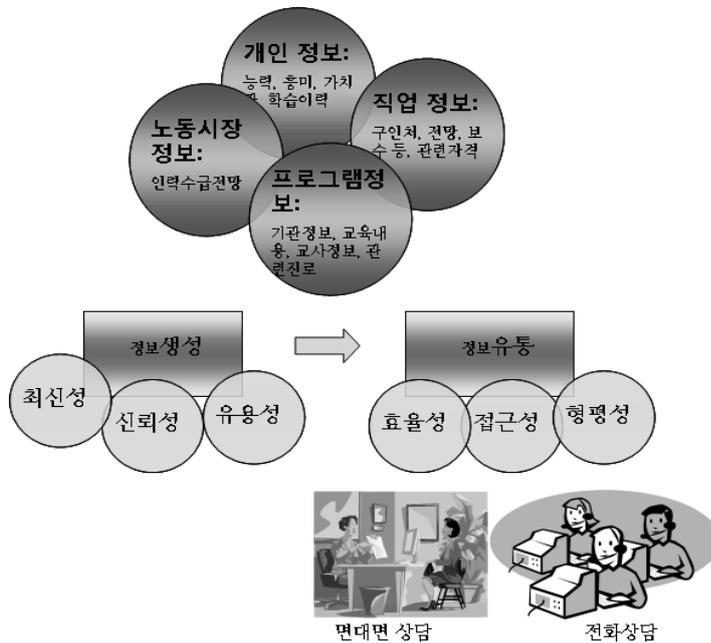
및 산업의 노동시장 정보 등이 직·간접적으로 관련된다. 따라서 기본적으로 통합적인 접근이 요청된다.

이렇듯 다양한 정보가 관련되므로 정보 생성 주체가 다양할 수밖에 없고, 이러한 정보들이 적절하게 통합되어 편리한 인터페이스를 갖도록 구축되기 위해서는 상당한 기술력과 창의성이 요청된다.

정보 생성 과정에서는 “최신성”과 “공정성”에 바탕을 둔 “신뢰성”의 원칙을 제고하여 정보의 “유용성”을 높이는 것이 필요하다.

한편 정보의 유통이 “효율적”으로 되고, “접근성”을 높여서 “형평성”을 확보할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 인터넷 정보망으로는 한계가 있고, 면대면 상담이나 전화상담과 같은 개별화된 서비스가 병행되어야 할 것이다.

[그림 6-1] 직업능력개발 정보 및 상담 인프라 구조



이러한 기본 원칙을 바탕으로 직업능력개발 정보 및 상담 인프라 확충 방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 교육 및 훈련 정보의 통합성을 더욱 제고할 필요가 있다. 교육 및 훈련 정보의 분절성은 이미 오래 전부터 반복적으로 지적되어온 것으로서(최영섭, 2007, 2010) 지난 9월에 개통한 직업능력개발지식포털은 그간에 제기된 문제를 해결하고자 노력한 결과이다. 고용노동부 이외의 다양한 부처에서 제공하고 있는 훈련 프로그램을 제시하고 있는 것이 가장 대표적인 변화이다. 하지만 통합성의 측면에서 여전히 문제는 남아있다. 부처 이외에 지자체 수준에서 제공하고 있는 프로그램은 포함되지 않으며, 부처의 지원 사업이 아닌 평생학습 관련 정보는 여전히 제외되었다는 점이다. 예를 들어 부처별 교육사업에 들어가서 교과부의 2010 소외계층평생교육프로그램 지원 사업을 클릭해보면 여러 세부 사업이 제시되어 있지만, 특정 훈련에 대해 알고 싶어 지식포털에서 검색하면 해당 교육훈련 정보가 제시되지 않고 있다. 현재처럼 정보가 나열된 수준을 넘어서 DB안에서 다양한 주체가 제공하는 교육과 관련된 정보들이 통합되어 제시될 수 있어야 한다. 비단 고용노동부의 정보망과 평생교육 진흥원에서 제공하는 평생교육정보망이 분리된 문제만이 아니라, 평생교육정보망에서 미처 담지 못하는 민간에서 제공하는 학습 정보와의 분리 문제도 개선되어야 할 사항이다. 정부의 재정 지원이 없는 프로그램의 경우, 최신의 정보를 확보하기 어렵다는 점을 감안하더라도 현재보다는 통합적인 방식으로 교육 기회에 관한 상세한 정보가 국민에게 제공될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 다양한 주체에 의하여 생성된 정보를 통합하는 것과는 별개로 교육훈련과 관련된 다양한 차원의 정보들(예컨대, 직업정보, 자격정보, 개인정보)을 통합적으로 제공하는 문제가 여전히 남아있다. 개인이 자신의 특성을 파악하기 위한 심리검사와 같은 진단도구와 직업정보를 연결하고 그러한 직업정보와 연계하여 자신에게 적합한 교육 및 훈련 프로그램을 선택할 수 있도록 정보를 입체적으로 구성하는 것이 필요하다. 현재로서는 관련 사이트를 링크하여 안내하는 수준에 그치고 있으며, 하나의 시스템 안에서 그러한 정보들 간에 유기적인

통합이 이루어지지 못하고 있다.

셋째, 교육 및 훈련 프로그램 정보의 최신성, 신뢰성을 확보해야 한다. 수많은 교육기관에서 프로그램이 개설되고 폐지되고 있으므로 이러한 프로그램이 적시에 업데이트될 수 있는 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 자료의 신뢰도에는 최신성만이 아니라 자료의 객관성이 담보되어야 한다. 최근 HRD-Net 상에서 제공되고 있는 교육기관의 성과에 대한 정보는 이용자들로부터 유용하다는 긍정적 평가와 동시에, 그 자료의 신뢰성에 대한 의문이 제기되고 있다. 직업능력개발계좌제의 시행은 훈련프로그램 및 기관에 대한 상세한 정보를 요구하게 되었다. 특히 기관의 취업률과 수강생의 프로그램에 대한 만족도 정보가 최근에 포함된 것은 이러한 흐름을 반영한 결과이다. 그러나 이러한 정보 역시 왜곡될 소지가 있다는 점에서 정보의 신뢰성을 높이기 위한 추가 노력이 요청된다. 훈련기관에서 수강생을 대상으로 만족도 평정을 높이기 위한 별도의 시간을 할애하는 일들이 일어나고 있음을 감안할 때, 정보의 편파성을 낮추기 위한 방안을 모색하는 것이 필요하다.

넷째, 교육 및 훈련 정보에 대한 보다 포괄적인 정보가 제공될 필요가 있다. 단순히 프로그램명과 강사, 수강평을 제시하는 것을 넘어서 구체적인 수업 내용과 관련 자격 및 직업에 대한 내용 등 프로그램에 대한 상세한 정보를 제공하여 이용자들의 선택을 실질적으로 지원할 수 있어야 한다. 또한 수업 모습을 동영상으로 촬영하여 게시하는 것도 이용자가 학원을 직접 방문하지 않고 선택하는데 도움이 될 것이다.

다섯째, 정보에 대한 접근성을 제고하기 위하여 전화상담 서비스를 제공할 필요가 있다. 전화상담은 영국에서 LearnDirect 프로그램을 통하여 성공적으로 시행돼 왔으며, 최근에 독일에서도 “Telephone-Hotline”을 개설해 전화서비스를 시작하였다. 이는 상대적으로 인터넷 이용이 어려운 취약계층이 쉽게 다가갈 수 있는 정보 지원 체제라는 점에서 국내에서도 도입을 적극 고려할 필요가 있다.

여섯째, 교육훈련 프로그램 선택을 위한 전문적인 면대면 상담이 제공될 필

요가 있다. 특히 독자적인 정보탐색 및 의사결정이 어려운 집단에 대해서 우선적인 면대면 상담 서비스가 제공되어야 한다. 이를 위해서 현재의 훈련상담원의 업무 중 제도의 설명이나 행정 사무 처리에 관한 내용을 최대한 효율화하여 상담에 비중을 둘 수 있도록 업무 체계 변화가 필요하다. 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 계좌제에 대한 설명을 위한 집체 교육을 주기적으로 개설하고, 현재의 동영상 프로그램에 보다 상세한 행정 관련 정보를 포함하는 것이 필요하다. 또한 훈련참가자가 숙지해야 할 원칙을 리플렛으로 제작하여 훈련기관 및 고용센터에 비치하는 것도 필요하다. 김철희 외(2009)가 제안한 바와 같이 상담의 전문성 제고를 위하여 교육 제공 및 상담원간의 정보교류를 위한 정기적인 워크숍을 마련하는 것도 고려할 만하다. 또한 현재 훈련상담원이 유기계약의 근로조건 하에서 전문성 향상이나 헌신적 몰입을 기대하기 힘들다는 점을 감안할 때, 근로 조건을 개선하는 것 또한 필요하다.

일곱째, 교육 및 훈련 정보 상담 기능을 고용안정센터에 한정하지 않고, 오프라인 윈스톱 창구로서의 지자체의 주민센터(혹은 복지관)의 기능을 확충하는 것도 고려할 필요가 있다. 사회취약계층과 일상적으로 접촉하는 주민센터 직원이나 사회복지사를 활용하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 이는 이미 김안국 외(2005)와 최영섭(2007)이 제안했던 내용으로서 여전히 유효한 제안이다. 읍·면·동 주민센터의 매우 높은 접근성과 지역 내 학습훈련 정보 획득의 용이성이 이점으로 작용하고 있다. 박영수 외(2009)는 지방자치센터에서 제공하는 고용지원서비스가 질적인 측면에서 몇 가지 문제를 배태(상담인력의 비전문성 등)하고 있지만 용이한 접근성 등으로 괄목할만한 성과를 기대할 수 있을 것이라 제안하였다. 실제로 최근 들어 동 주민센터에 일자리 지원 창구를 개설하는 사례가 늘고 있다(예컨대, 서울 동대문구, 동작구, 인천 서구, 구미시 등). 하지만 현재로서는 구인구직 상담이 주가 되고 있기 때문에 이와 더불어 교육 및 훈련에 대한 상담을 병행할 필요가 있다. 또한 복지 담당 직원이나 청년인턴 등을 상담요원으로 배치하는 경우가 많으므로 전문성을 갖춘 인력 배치가 요구된다.

제 7 장

결론

본 연구에서는 효율성과 형평성을 모두 담보할 수 있는 평생능력개발체제의 구축을 지향하면서, 이를 위해 추진되어야 할 구체적인 정책 과제들을 모색해 보았다. 직업훈련시스템의 5가지 주요 영역, 즉 훈련재원의 조달 및 배분 시스템, 실업자훈련, 재직자훈련, 훈련을 공급하는 훈련기관, 훈련인프라 등의 각 영역별로 가장 문제가 되는 핵심 이슈를 선정하였으며, 이들 이슈를 중심으로 주요 정책 과제를 모색해 보았다. 이슈의 선정 과정에서는 본 연구를 위한 사전 실증분석 연구의 성격을 띠는 최영섭 외(2009) 등의 실증 분석 결과를 적극적으로 참조하였다.

선정된 주요 이슈는 형평성 제고를 위한 훈련 재원의 조달 및 배분시스템 개편, 실업자훈련의 고용연계성 강화, 중소기업의 사업주 주도 교육훈련 활성화 방안, 대학의 평생직업능력개발 기능강화, 성인을 위한 교육 및 훈련 정보 인프라 확충 등이다.

훈련 재원의 조달 및 배분시스템의 경우 형평성 제고 문제가 중요한 것으로 판단하여, 이 문제를 중심으로 훈련재원의 조달 및 배분 시스템의 개편문제를 논의하였다. 실업자훈련과 관련해서는 훈련이수자의 효과적 취업이 무엇보다 중요한 것으로 판단하여, 주로 고용연계성 강화 관점에서 실업자훈련의 개편 문제를 살펴보았다. 재직자훈련의 경우에는 중소기업에서 훈련이 활성화되어

있지 못한 것이 가장 큰 문제이므로, 중소기업에서의 훈련 활성화 방안이 중점적으로 검토되었다. 훈련기관과 관련해서는 양질의 훈련을 제공할 수 있는 훈련기관의 확충이 중요하며, 이를 위해서는 대학의 직업훈련 참여가 필요하다는 인식에 기초하여, 대학의 직업훈련 참여 활성화 문제를 집중적으로 논의하였다. 끝으로 훈련인프라와 관련해서는 훈련참여자들에게 적절한 훈련 정보를 제공하고, 충실한 상담기회를 보장해주는 것이 훈련의 성과 제고 등의 측면에서 매우 긴요하다고 판단하였기 때문에, 이 문제를 중심으로 논의를 전개하였다.

먼저 훈련 재원의 조달 및 배분시스템과 관련해서는 기존 levy 시스템을 폐지하지는 주장의 근거가 아직 충분히 축적되지 않았다고 판단하여, 일단은 levy 시스템의 보완 관점에서 논의를 전개하였다. 이때 현재 levy 시스템의 가장 큰 문제점은 훈련의 형평성이 미흡하다는 점에 있기 때문에, 주로 훈련의 형평성을 높이는 쪽에 초점을 두고 정책 대안을 제시하였다. 이와 관련하여 우선 근로자 개인에 대한 지원을 현재보다 더욱 확대해야 함을 강조하였다. 이때 취약계층에게 활용도가 낮을 수밖에 없는 대부제도보다는 바우처 형태의 지원을 더욱 확대할 필요성이 있으며, 동시에 훈련에 대한 정보 제공 및 훈련 상담의 활성화가 매우 중요하다고 지적하였다. 또한 중소기업의 훈련 활성화를 위해 현행 levy 시스템의 틀 내에서 중소기업 대상의 대부제도나 보조금 제도를 운영함으로써 중소기업의 훈련에 대한 거부감이나 훈련의 편익에 대한 무지를 극복해나갈 필요가 있다고 보았다. 특히 중소기업 대상의 심층적인 훈련 컨설팅 제공이나 중소기업 경영자 대상 교육훈련 기회 제공 등도 중요하다고 지적하였다. 이렇게 중소기업에 대한 지원을 강화할 경우 불가피하게 중소기업에 지출되는 재원의 증가를 수반하게 되는데, 이 문제는 예산의 추가 투입보다 대기업에 대한 지원 감축을 통해 해결하는 것이 다른 나라들의 사례 등에 비추어 더 적절할 것으로 판단하였다.

실업자훈련의 고용연계성 강화를 위한 정책 대안은 기존 실업자훈련체계와 직업능력개발계좌제훈련체계로 나누어 구체적으로 제시되었다.

먼저 기존 실업자훈련체계에서는 첫째, 실업자훈련시장에서의 ‘크리밍’ 및

‘파킹’ 현상이 최소화되도록 실업자훈련의 지원대상자를 분명히 하고, 개별 훈련대상자의 취약성 정도에 따라 훈련비용 지원을 차등화해야 한다. 둘째, 훈련 성과 보너스의 비중을 현행 10% 수준에서 20~30% 수준으로 상향조정 하고, 민간훈련기관에 대한 위탁기간을 현재의 1년 단위에서 3년 정도의 장기간으로 바꾸는 등 실업자훈련의 질 제고를 위한 제도적 장치를 강화해야 한다. 셋째, 실업자에게 고용서비스와 훈련서비스는 물론 훈련수강 중의 생계지원까지 연계된, 고용-훈련-복지 연계의 맞춤형 종합서비스를 제공하는 것이 필요하다. 넷째, 실업자훈련 실시과정에서의 거래비용의 최소화를 위해 훈련기관의 성과 평가지표로서 가급적 객관화된 계량지표를 활용하며, 우수 훈련기관에 대해 신고만으로 훈련과정을 운영하게 하는 등의 조치가 필요하다.

직업능력개발훈련계좌제 훈련체계에서는 첫째, 희망자가 신청만 하면 계좌를 발급해주는 방식을 탈피하여 실업자에 대한 고용서비스 제공 과정에서 직업훈련의 필요성을 진단하여 가장 취약한 실업자부터 우선적으로 계좌를 발급해주는 시스템을 구축해야 한다. 둘째, 훈련비용의 직종별 차등화를 더욱 확대하고, 계좌발급을 인력수급과 연계하여 인력과잉 직종에 대한 계좌발급을 억제하여야 한다. 셋째, 계좌제훈련의 훈련비용 적정성에 대한 판단을 위해 전문기관이 훈련기관을 표본추출하여 지속적으로 모니터링하고 평가할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 넷째, 훈련기관과 훈련과정의 질을 일정 수준 이상 유지하기 위해서는 너무 많은 훈련기관이 계좌제훈련에 참여하는 것 보다는 경쟁력 있는 훈련기관과 훈련과정만이 계좌제훈련에 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

재직자훈련과 관련해서는 중소기업의 사업주주도 교육훈련의 활성화 방안에 대해 집중적인 논의가 이루어졌다. 여기에서는 중소기업에서 훈련이 활성화되지 못한 것은 훈련투자비용에 비해 수익이 작아 훈련참여에 소극적이 되는 직업훈련 인센티브의 미스매치, 기업현장이 필요로 하는 훈련프로그램이 제대로 공급되지 않거나 지원되지 않는 직업훈련 프로그램의 미스매치, 훈련의 실행이나 성과와 관련된 정보가 제대로 전달되지 않는 직업훈련 정보의 미스매치 등

에 그 원인이 있는 것으로 보고, 이러한 미스매치의 해소를 위한 방안을 제시하였다.

첫째 직업훈련인센티브의 미스매치 해소를 위해서는 <인력육성에 대한 투자를 통해 경쟁력을 제고하고 종업원에게는 능력개발을 통해 높은 생애보상기대를 주는 중소기업으로 정책지원의 최우선대상으로 하는 중소기업>으로 정의되는 ‘인력육성형 중소기업’ 지정방안을 검토할 필요가 있다. 아울러 훈련후 이직 등 시장실패가 큰 소기업에 대해서는 무료훈련지원이나 보험료 면제 등 특별지원을 집중하도록 한다.

둘째 직업훈련프로그램의 미스매치 해소를 위해서는 현장훈련 실시에서의 교육내용·절차·평가방법 등을 체계화·매뉴얼화하고 그에 따라 훈련을 실시하는 ‘구조화된 현장훈련(S-OJT)’의 활성화를 위한 지원정책이 필요하다. 아울러 직업훈련에서 현장에 가장 가까이 있으면서 개별 중소기업들의 공통적 이해를 집약하고 대변하는 역할을 하는 사업주단체의 역할 강화가 필요하다.

셋째, 직업훈련정보의 미스매치 해소를 위해서는 온라인에서는 훈련프로그램 성과평가의 강화, ‘인력육성형 중소기업’ DB구축 등을 통한 HRD-Net의 강화, 오프라인에서는 ‘인력육성형 중소기업’이나 사업주단체와 연동하여 직업훈련을 선도적으로 추진할 직업훈련 코디네이터의 육성도 필요하다

한편, 훈련기관의 질적 제고를 위해서는 대학의 훈련 참여가 매우 중요하기 때문에, 이를 위한 방안도 모색해보았다. 대학의 평생직업능력개발 참여 확대를 위해서는 평생직업교육 부문이 고등교육기관의 특정분야나 주변적 영역이 아니라 고등교육기관의 중심적 기능으로 작동할 수 있도록 하는 관점에서 학사제도의 각종 규제 문제를 전반적으로 재검토하고 혁신하여야 하며, 이와 관련된 인프라의 구축을 지원할 필요가 있다는 관점에서 주요 정책대안들을 검토해보았는데, 이를 요약해서 제시하면 다음과 같다.

첫째, 시간제 등록과 정규등록 학생 간 차별을 철폐해나가고, 대학등록금의 ‘학기당 등록제’를 ‘학점당 등록제’로 전환할 수 있도록 하는 등의 정책적 개입이 요청된다.

둘째, 사전학습 및 경험학습 인정체계의 구축을 통해 성인 학습자의 대학교육에 대한 접근성을 제고하는 것도 매우 중요하다고 할 것이다.

셋째, 대학별 '교육' 업적 평가부분에 직업교육·훈련과 관련한 평가항목 및 성인프로그램 개설·운영 실적 등을 강조하는 정책도 요구된다.

넷째, 산업체 근무경력이 있는 교수진의 채용을 확대하고, 대학교수와 산업체 인사가 함께 수업 및 현장실습을 운영하는 협력수업(co-teaching) 등의 활성화를 정책적으로 지원할 필요가 있다.

다섯째, 대학이 정규학위과정 외 자격증 과정, 단기연수 및 단기강좌 등의 비정규과정을 다양하게 제공하도록 유도하며, 정규과정 학생들에게도 그 문호를 개방하는 문제를 적극 고려하여야 한다.

여섯째, 현재 관련 부처의 대학 평생교육·훈련 프로그램에 대한 예산이 매우 미미한 상황이므로, 이를 적극적으로 확대하는 문제에 대한 고민이 필요하며, 정부의 재정 지원도 평생직업교육·훈련 과정이 대학의 부수적·추가적 영역이 아니라 중심적 영역이 되는 대학의 등장을 돕는 식으로 추진되어야 할 것이다. 또한 고용보험기금을 대학에 지원할 경우 기존의 훈련단가 지원방식이 아닌 프로젝트 파이낸싱 방식 등을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

끝으로 훈련인프라의 확충과 관련해서는 훈련정보 제공 및 상담 기능의 확충이 가장 중요한 것으로 보고, 이를 중심으로 한 인프라 확충 방안을 집중적으로 모색해보았는데, 그 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 최근 직업능력개발지식포털이 개통되는 성과가 있었지만 지자체 수준의 정보 미포함, 부처의 지원 사업이 아닌 평생학습 관련 정보의 부재 등의 문제에서 확인할 수 있는 것처럼 교육 및 훈련 정보의 통합성을 더욱 제고할 필요가 있다.

둘째, 다양한 주체에 의해 생성된 정보를 통합하는 것과는 별개로 교육훈련과 관련된 다양한 차원의 정보들(예컨대, 직업정보, 자격정보, 개인정보)을 통합적으로 제공하는 것이 필요하다.

셋째, 교육 및 훈련 프로그램 정보의 최신성, 신뢰성을 확보해야 하며, 보다

포괄적인 정보 제공을 통해 이용자들의 선택을 실질적으로 지원할 수 있어야 한다.

넷째, 상대적으로 인터넷 이용이 어려운 취약계층에 대한 배려 차원에서, 이들의 정보에 대한 접근성을 제고하기 위해 영국의 LearnDirect나 독일의 Telephone-Hotline과 같은 전화상담 서비스를 제공할 필요가 있다.

다섯째, 훈련 상담원의 업무 체계 변화, 전문성 제고, 근로조건 개선 등을 전제로, 교육훈련 프로그램 선택을 위한 전문적인 면대면 상담이 제공될 필요가 있다. 특히 이런 서비스는 독자적인 정보탐색 및 의사결정이 어려운 집단에 대해 우선적으로 제공되어야 한다.

여섯째, 교육 및 훈련 정보 상담 기능을 고용안정센터에만 한정하지 말고, 지역 주민의 높은 접근성, 지역내 학습훈련 정보 획득의 용이성 등과 같은 이점을 지닌 지자체의 주민센터(혹은 복지관)에서도 오프라인 원스톱 창구로서 그 기능을 수행할 수 있도록 하는 문제를 적극 검토할 필요가 있다.

SUMMARY

Innovation in Vocational Training System

Chae, Chang-Kyun Lim, Eun Seung-Bo Kim
Yoo Kil-sang Pilgyu Baik

There is no consensus about efficiency or effectiveness of Vocational Training in Korea. Even though there are several evaluation results, their conclusions are not same one another.

However, most of researchers agrees that vocational training could not contribute to enhance equity. In unemployment training, there is not government's special support for unemployed social weak. They are treated as same to the ordinary unemployed. In employee training, training is delivered to their employee through employers. Therefore, employee, who have weak ability, so need more training, could not receive enough training to enhance their ability, as employers prefer to train more able employee to retrieve their training cost easily. Also, SMEs do train their employee less than Large companies.

To solve these problems, we have to reconstruct vocational training system of Korea. In this research, we were trying to rebuild Korea vocational training system. Main issues we had researched are collecting and distributing of training fund, improving unemployment

training and employee training, colleges' participation in vocational training, and constructing training infrastructure.

We had rebuilt collecting and distributing system of training fund to enhance equity of training distribution. Also, policies improving effectiveness and efficiency of unemployment training had been suggested. Several policy suggestions had been made to expand SMEs' participation in employee training. To enhance the quality of training, we had suggested policies expanding colleges' participation in vocational training. Finally, several policies to increase training information for training participants or candidates, and to provide them with substantial consulting, had been suggested in this research.

참고문헌

- 강순희(2009). 「글로벌 경제위기와 직업훈련」, 『국제노동브리프』, 제7권 제8호, 한국노동연구원.
- _____ (2010). 「경력개발지원이 기업성과에 미친 영향: 교육훈련에 대한 보완 효과」, 『노동정책연구』, 제10권 제2호, 35~65쪽, 한국노동연구원.
- 고혜원·박천수·정재호(2010). 「직업능력개발 계좌제 운영현황과 향후 개선방향」, 『시장친화적 직업능력 개발체제 구축을 위하여』, 2010직업능력개발 세미나 자료집, 한국직업능력개발원.
- 기타무라 가즈유키(1995). 『고등교육의 혁신』, 교육과학사.
- 김미숙·김승보·장명수(2009). 『평생학습의 사회경제적 성과』, 한국직업능력개발원.
- 김안국 외(2005). 『지방자치단체의 고용과 인적자원개발정책: 총괄편』, 한국직업능력개발원.
- 김선웅(2007). 「미국의 평생교육과 평생학습」, 『평생학습사회만들기: 교육에서 학습으로』, 한국직업능력개발원.
- 김수원·박천수·이의규·장혜정·최철호(2009). 『민간직업능력개발시장실태 분석 및 경쟁력 제고 방안: 수요자 중심 직업능력개발체제 구축을 중심으로』, 한국직업능력개발원.
- 김승보(2007). 「우리나라 고등교육기관의 성인참여 실태와 구조」, 『평생학습사회 실현과 고등교육 혁신』, 한국교육개발원.
- _____ (2007). 「대학경쟁력을 강화하자」, 『21세기 국가전략』, 한국직업능력개발원.
- _____ (2008). 「수요자중심의 고등교육 체제 구축」, 경제인문사회연구회.
- _____ (2009). 「평생학습과 경제적 성과」, 『평생학습의 사회경제적 성과분석』, 한국직업능력개발원.

- _____ (2010). 『대학의 평생직업능력개발 기능 강화, 미발간』
- _____ 외(2008). 『사교육 공급자 실태조사 연구 IV - 온라인 학원 실태조사』, 한국직업능력개발원.
- 김승보·이주호(2007). “평생학습사회 실현을 위한 실천전략”, 『평생학습사회 만들기: 교육에서 학습으로』, 한국직업능력개발원.
- 김영화(2001). 『성인학습 기회와 참여의 형평성: 실태와 과제』, 『평생교육학연구』, 제7권 제1호.
- 김철희·나영선·최영섭(2009). 『직업능력개발계좌제모니터링』, 한국직업능력개발원.
- 나영선 외(2008). 『평생직업능력개발 체제의 혁신(I): 직업능력개발정책과 고용정책의 연계강화』, 한국직업능력개발원.
- 나영선·채창균·최영섭·정재호(2008). 『미래전략적 직업능력개발정책의 방향성 및 법체계 개편방안 연구』, 노동부.
- 노동부(2003). 『국민의 정부 5년(1988~2002) 실업대책백서』.
- _____ (2004). 『2004년판 노동백서』.
- _____ (2005). 『2005년판 노동백서』.
- _____ (2009a). 『2009년판 노동백서』.
- _____ (2009b). 『직업능력개발사업현황』, 2009. 8.
- 노동부 직업능력정책관실(2010), 『직업능력개발 주요통계』, 2010. 4. 28.
- 박세일·김승보·박정수 편(2007). 『평생학습사회만들기: 교육에서 학습으로』, 한국직업능력개발원.
- 백성준·김승보·전재식(2006). 『고등교육과 인적자원개발』, 한국직업능력개발원.
- 박영수 외(2009). 『차상위계층의 고용알선 서비스 개선방안 연구』, 한국고용정보원.
- 박윤희(2010). 『중소기업 직업능력개발 실태와 활성화 방안』, 『e-HRD Review』, 2010. 10. 한국직업능력개발원.
- 백필규(2009a). 『청년실업의 해법- 고성장기업과 인력수급미스매치의 문제를

- 중심으로 -』, 중소기업학회 춘계학술대회 발표논문.
- _____ (2009b). 『중소기업 인력수급 미스매치 완화정책의 문제점과 개선과제』, 국제경제학회 발표논문.
- 서정대(2009). 『성장지원프로그램(GSP)을 통한 중소기업 부문의 일자리 창출』, 중소기업포커스 제3호, 중소기업연구원.
- 심명인(2010). 『독일의 ProfilPASS 체제』, 『교육정책포럼』, 한국교육개발원.
- 심우일·장운섭(2008). 『중소기업 재직자 직업능력개발훈련 제도, 실태 및 개선 방안』, 중소기업연구원.
- 유경준·이철인(2008). 『실업자 직업훈련의 효과 추정』, 『노동경제논집』, 제31권 제1호, 한국노동경제학회, 59~103쪽.
- 유경준·이중훈·이인재·강창희·최바울·권태구(2009). 『직업훈련의 성과에 관한 실증분석 및 정부지원사업 개편방향 연구』, 한국노동경제학회.
- 유경준·최바울·이철인·나영선·김주섭·조인호(2007). 『2007년도 재정지원 사업 심층평가 보고서: 실업자직업훈련사업』, KDI공공투자관리센터.
- 이경아(2009). 『고등교육기관 성인학습자 재교육 활성화를 위한 재정 지원 방안』, 교육과학기술부.
- 이병희 외(2005). 『평생학습과 노동시장 연구』, 한국노동연구원.
- 이병희·류장수·안태현·이기재·장홍근·최형재(2009). 『직업능력개발훈련 이수자 실태조사』, 노동부.
- 이수영(2007). 『평생학습 지원체제로서의 이러닝』, 『평생학습사회만들기: 교육에서 학습으로』, 한국직업능력개발원.
- 이재경(2007). 『학부중심대학 강화를 위한 교수(teaching)의 질 확보』, 교육혁신위원회.
- 임채운(2009). 『고성장 기업(High Impact Firms) 육성을 위한 정책과제』, 『2009 기은연구』 겨울호.
- 전찬한(2010). 『실업자 직업훈련의 효율성 제고 방안: 직업능력개발계좌제를 중심으로』, 미발표 자료.

- 정경순(2005). 『평생교육체제를 통한 고등교육의 성격 변화 -엘리트적 특권에
서 시민권 획득으로-』, 『평생교육학연구』, 제11권 제3호.
- 중소기업중앙회(2009). 『중소기업 인적자원개발 모델 및 중소기업 인력개
발원미래전략 연구』.
- 천세영·한승희(2006). 『평생학습사회에서의 고등교육의 의미와 대학의 위상
전환』, 『평생교육학연구』, 제12권 제1호.
- 최상덕 외(2007). 『평생학습사회평생학습사회 실현을 위한 고등교육체제 혁신
방안』, 한국교육개발원.
- 최영섭(2007). 직업교육기관의 평생학습 기능 강화, 『평생학습사회만들기: 교육
에서 학습으로』, 한국직업능력개발원.
- _____ (2010). 『실업자 훈련 효과성 제고를 위한 직업능력개발 계좌제 도입의
성과와 과제』, 제3차 국정성과평가 전문가 토론회 발표자료, 경제인문
사회연구회.
- _____ 외(2008). 『평생직업능력개발 재정 시스템 연구-사회적 이해관계자의
역할을 중심으로』, 한국직업능력개발원.
- _____ 외(2009). 『평생직업능력개발 체제의 혁신(II): 훈련재정 시스템 실증
분석』, 한국직업능력개발원.
- _____ 외(2009). 『직업능력개발계좌제 훈련상당 개선방안 연구 - 국제사례연
구』, 한국직업능력개발원.
- _____ 외(2009). 『훈련비용 기준단가 실태조사·분석 연구』, 한국산업인력공단.
- 최영섭·채창균·김안국·노용진·유경준(2009). 『평생직업능력개발체제의 혁
신(II): 직업훈련재정 시스템 실증 분석』, 한국직업능력개발원.
- 최영섭·오영훈·나영선(2008). 『일-학습 연계를 통한 능동적 복지의 구현』,
한국직업능력개발원.
- 최운실(2006). 『평생교육 정책 공과 분석 연구』, 한국교육개발원.
- 최은수(2007). 『학점은행제 10년 성과와 과제』, 한국교육개발원.
- 최지희(2009). 『훈련이력관리방안』, 『직업능력개발계좌제 발전방안 연구』, 한국

직업능력개발원.

- 채창균(2008). 『실업자직업훈련의 성과제고를 위한 근로자직업능력개발법 개정 방향』, 『미래전략적 직업능력개발정책의 방향성 및 법 체제 개편방안 연구』, 노동부.
- _____ (2009). 『임금기반조세의 노동시장 효과 분석』, 『평생직업능력개발 체제의 혁신(Ⅱ): 훈련재정시스템 실증분석』, 한국직업능력개발원.
- _____ 외(2010). 『인적자원개발분야 국가고용전략 수립 지원 연구』, 고용노동부.
- 채창균·김미란(2004). 『실업자 직업훈련 참여자의 취업 및 고용효과 분석』, 한국직업능력개발원.
- 채창균·이영현·최영섭·김미숙·김안국·김철희·정재호·노용진(2008). 『훈련이수자 실태조사 연구』, 한국직업능력개발원.
- 피터 드러커(1898). 『새로운 현실』, 시사영어사.
- 한국교육개발원(2005). OECD 고등교육주제검토.
- _____ (2009a). 『2009년도 평생학습 개인표집조사 사업 보고서』, 한국교육개발원.
- _____ (2009b). 『2009 한국 성인의 평생학습실태』, 교육과학기술부·한국교육개발원.
- _____ (2009c). 『평생교육통계자료집』, 한국교육개발원.
- 한국노동경제학회(2008). 『훈련비 기준단가 체계 개편방안 연구』.
- _____ (2008). 『훈련비 기준단가 체계 개편방안 연구』, 노동부.
- _____ (2009). 『직업훈련의 성과에 관한 실증분석 및 정부지원 사업 개편방향 연구』.
- 한국생산성본부(2009). 중요소생산성 국제비교.
- 황규희 외(2007). 『2006 인적자원개발 관련사업 투자분석』, 교육인적자원부.
- 황수경(2007). 『개방화 시대의 국제노동기준과 정책적 시사점』, 『개방화 시대의 한국 경제』, 한국개발연구원.

- Acs, Z. J. and Parsons and S. Tracy(2008). "High-Impact Firms: Gazelles Revisited", SBA Report. Washinton, D.C.: SBA Office of Advocacy.
- A. Green, Hodgson. A et al.(2001). Financing vocational education and Training, Second report on vocational training research in Europe 2000: background report., Cedefop Reference series, Cedefop.
- Amit Dar, Sudharshan Canagarajah and Paud Murphy(2003). Training Levies. Levies: Rationale and Evidence From Evaluations, HDNSP.
- A. West and Sparkes M. J. et al.(2000). Demand-side financing - a focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion and case studies, CEDEFOP.
- Bartlett, W. and Le Grand, J.(1993). "The Theory of quasi-markets," In L. Le Grand and W. Barlett(Eds.), Quasi-Markets and Social Policy, Macmillan Press, Basingstoke, UK, 1993, pp. 13~34.
- Barney, J. B. and W. Hesterly.(1996). "Organizational Economics: Understanding the Relationship between Organisations and Economic Analysis," In S. R. Clegg, C. Hardy. and W. R. Nord(Eds.), Handbook of Organisational Studies, London; Sage. pp. 115~147.
- Birch, D. L.(1981). "Who Creates Jobs ?" The Public Interest 65.
- Brewer Dominic J., Susan M. Gates. and Charles A. Goldman(2002). "In Pursuit of Prestige: Strategy and Competition in US Higher Education" New Brunswick, N.J: Transaction Publishe.
- Bruttel, O.(2005). "Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service", Discussion Paper, Wissenschaftszentrum

- Berlin für Sozialforschung(WZB), 2005.
- C. Dougherty and J. P. Tan(1999). “Financing training: issues and options”, Journal of European Industrial Training.
- Cedefop(2009). Sharing the costs of vocational education and training: An analysis of schemes in the newer EU Member States.
- _____ (2009). 『Professionalising career guidance: Practitioner competence and qualification routes in Europe』.
- _____ (2010). 『Access to Success: Lifelong Guidance for Better Learning and Working in Europe』.
- CICA(2006). 『Professional Standards for Australian Career Development Practitioners』.
- D. Finegold & D. Soskice(1988). “The failure of British training: analysis and prescription”, Oxford Review of Economic Policy.
- D. N. Ashton & F. Green(1996). “Education, training, and the global economy”, Edward Elgar Publishing Inc.
- G. Brunello, Garibaldi, P. and Wasmer, E. eds.(2007). Education and Training in Europe, Oxford University Press.
- J. Middleton, A Ziderman, AV Adams(1993). “Skills for productivity: Vocational education and training in developing countries”, A World Bank Publication.
- Johanson, R.(1996). “Training Policy and Programme Development Branch”, Unpublished report for the ILO, Internatioanl Labour Office.
- J. Whalley. and Ziderman, A.(1990). Financing Training in Developing Countries: The Role of Payroll Taxes, Economics of Education Review, Vol.9 No.4, pp. 377~387.
- ReferNet Finland(2009). 『Finland. VET in Europe - Country Report

- 2009, Cedefop」.
- ReferNet France(2009). 『France. VET in Europe - Country Report 2009, Cedefop』.
- ReferNet Germany(2009). 『Germany. VET in Europe - Country Report 2009, Cedefop』.
- ReferNet Italy(2009). 『Italy: VET in Europe - Country Report. 2009, Cedefop』.
- ReferNet United Kingdom(2009). 『United Kingdom VET in Europe - Country Report 2009』, Cedefop.
- R. Hall, J. Buchanan & G. Considine(2001). “You value what you pay for” Enhancing Employers’ Contributions to Skill Formation and Use: A Discussion Paper for the Dusseldorf Skills Forum.
- Katrina Ball eds.(2005). Funding and financing vocational education and training, Research readings, National Centre for Vocational Education Research(NCVER).
- Klaus Ruth, Philipp Grollmann(2009). Monitoring VET Systems of Major EU Competitor Countries: The Cases of Australia, Canada, U.S.A and Jpan, Universität Bremen.
- M. Tessaring and Wannan. J.(2004). Vocational education and training key to the future: Lisbon-Copenhagen-Maastricht: mobilising for 2010, Cedefop.
- Naidoo, V.(2006). “International education: A tertiary-level industry update” Journal of research in international education. Vol.5 No.3, pp. 323~346.
- NESTA(2009). “The vital 6 per cent: High-growth innovative business generate Prosperity and Jobs”, October 2009, NESTA.
- Newman et.al(2004). The Future of Higher Education.

- Paul Krugman(1994). The Myth of Asia's Miracle, Foreign Affairs Vol.73.
- S.Elason-Rogers and Westphalen S.A.(2000). Funding Continuing Vocational Training in the European Union, Journal of Vocational Education and Training, Vol.52 No.4, pp. 687~695.
- T. Pukkinen, Clemens R. and Elson-Roges. S.(2001). Cedefop Panorama series, Funding continuing training in small and medium-sized enterprises, Discussion and case studies from across the EU, Cedefop.
- V. Gasskov(1994). "Alternative Schemes of financing training", International Labour Office, Geneva.
- Walker, R.(2005). "Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons", Open University Press, U.K.
- World Bank(1995). Priorities and strategies for education: A World Bank Review
- _____ (2003). Lifelong learning in the global knowledge economy: Challenges for developing countries TechKnowLogia.
- 佐藤博樹・玄田有史編(2003). 『成長と人材: 伸びる企業の人材戦略』. 勁草書房.

■ 저자 약력

- 채창균
 - 한국직업능력개발원 연구위원
- 임 언
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 김승보
 - 한국직업능력개발원 연구위원
- 유길상
 - 한국기술교육대학교 교수
- 백필규
 - 중소기업연구원 연구위원

평생직업능력개발 체제의 혁신(III)

· 발행연월일	2010년 11월 29일 인쇄 2010년 11월 30일 발행
· 발 행 인	권 대 봉
· 발 행 처	한국직업능력개발원 135-949, 서울시 강남구 삼성로 147길 46 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전 화: (02)3485-5000, 5100 팩 스: (02)3485-5200
· 인 쇄 처	대한인쇄사 (02)2279-7834
· 등 록 일 자	1998년 6월 11일
· 등 록 번 호	제16-1681호
· I S B N	978-89-6355-166-1 93370

©한국직업능력개발원

<값 7,000원>