

근로자자율적능력개발제도와 계좌제 통합방안

나영선*

* 한국직업능력개발원 고용·능력개발연구실 선임연구위원

** 본고는 나영선 외(2010), 『근로자자율적능력개발제도와 계좌제 통합방안 연구』, 한국직업능력개발원의 내용을 바탕으로 정리한 것임.

근로자자율적능력개발제도와 계좌제 통합방안

《요 약》

- 글로벌 금융위기 이후 청년층의 고용불안 및 노동시장 유연성은 더욱 증가됨. 이와 같은 경기하강 국면에는 기업의 훈련투자에 대한 관심이 더욱 낮아지는 경향을 보이기 때문에 중소기업근로자, 비정규직, 실업자 등 근로취약계층의 훈련기회는 격감될 것으로 우려됨.
- 정부는 근로취약계층에게 직접 훈련비용을 지원하는 ‘근로자자율적능력개발제도’를 도입하고 다양한 훈련 사업을 추진해왔으나, 현재 유사중복 프로그램이 상존하고 있는 상황에서 개편이 요구되고 있음.
 - 개인주도훈련의 의의 및 기능을 재검토 하고 대상집단, 훈련과정 인정방식, 훈련비지원방식, 전반적인 훈련재정의 규모 등 제도정비를 검토할 필요성이 있음.
- 이에 본고에서는 ‘근로자자율적능력개발’ 원칙에 입각한 수강지원금, 카드제가 당초 취지에 맞게 운영되고 있는지 현황 및 문제점을 검토해보고, 평생직업능력개발이라는 측면에서 수강지원금, 카드제, 계좌제의 통합 방향과 통합에 따른 훈련상담, 훈련과정 심사·인정방안, 재정지원 및 자비부담 수준 등 구체적 실행방안을 제시하고자 함.

근로자자율적능력개발제도와 계좌제 통합방안

I. 서론

글로벌 금융위기 이후 청년층의 고용불안과 함께 노동시장의 유연성 증가는 훈련시스템이 더욱 효율적으로 작동해야 하는 압력요인으로 작용하고 있다. 경제위기시 사업주의 훈련투자의욕은 분명히 감소하지만 직업교육훈련에 대한 사회적 요구가 증가하기 때문이다.

2010년 2월 중 고용률은 56.6%로서 전년대비 감소추세이며, 비임금근로자 및 일용근로자의 취업자 감소추세도 지속되는 가운데 모든 연령층에서 실업자 및 실업률이 증가하였다. 경기하강 국면에는 전반적으로 기업의 훈련투자에 대한 관심은 더욱 낮아지는 경향을 보이기 때문에 중소기업근로자, 비정규직, 실업자 등 근로취약계층의 훈련기회는 악화될 것으로 우려된다.

정부는 1990년대 말부터 근로취약계층의 평생직업능력개발을 지원하기 위해 사업주를 매개로 하지 않고 개인에게 직접 훈련비용을 지원하는 ‘근로자자율적능력개발제도’를 도입하여 운영해 오고 있다. 2010년 현재 이와 같은 개인지원방식은 근로자수강지원금(이하 수강지원금으로 약칭), 근로자능력개발카드제(이하 카드제로 약칭), 직업능력개발계좌제(이하 계좌제로 약칭) 등 3가지 유형으로 운영되고 있는데, 이 중에서 계좌제는 실업자에 한정하여 적용하고 있으므로 훈련대상, 훈련과정 인정방식, 비용 지원기준 및 절차 등에 차이가 있다. 결국 노동력 상태에 따라 다른 프로그램이 적용되기 때문에 개인의 평생직업능력개발을 체계적으로 지원한다는 당초 취지를 살리지 못하고 있는 실정이다.

위와 같이 근로취약계층의 개인주도훈련에 대한 정책적 관심이 증가하면서 다양한 훈련사업이 개발되고 추진되어 왔으나, 현재 유사중복 프로그램이 상존하고 있는 상황에서 노동시장 여건변화에 따른 개편이 요구되고 있다. 개인주도훈련의 의의 및 기능을 재검토 하고 대상집단, 훈련과정 인정방식, 훈련비지원방식, 전반적인 훈련재정의 규모 등 제도정비를 검토할 필요성이 있다.

이에 본고에서는 직업능력개발을 둘러싼 노동시장 환경변화에 부응하면서 ‘근로자자율적능력개발’ 원칙에 입각한 수강지원금, 카드제가 당초 취지에 맞게 운영되고 있는지 현황 및 문제점을 검토해보고자 한다. 또한 평생직업능력개발이라는 측면에서 수강지원금, 카드제, 계좌제 통합의 방향성을 제시

하고, 통합에 따른 훈련상담, 훈련과정 심사·인정방안, 재정지원 및 자비부담 수준 등 구체적 실행방안을 제시하고자 한다. 이 연구에서는 훈련수요자 중심으로 변화를 추구하기 때문에 계좌제 방식에서의 통합을 고려하고 있다.

Ⅱ. 근로자자율적능력개발제도의 현황 및 문제점

1. 주요 프로그램 현황

근로자자율적능력개발제도는 중소기업 및 비정규직근로자에게 고용노동부 장관의 인정을 받은 직업능력개발훈련과정을 수강하는데 소요되는 비용을 지원하는 사업으로서 수강지원금제도와 카드제가 있다(<표 1>).

<표 1> 근로자자율적능력개발제도의 배경 및 목적

수강지원금	사업주주도의 재직자직업능력개발사업에서 벗어나 있는 중소기업근로자 혹은 비정규직을 대상으로 근로자주도자율적인 직업능력개발을 지원하여 직무능력향상 및 전직, 고용지위 개선의 기회를 확대함.
카드제	사업주를 매개로 비용을 지원하지 않고 근로자에게 훈련비용을 직접 지원함으로써 비정규직의 능력개발기회를 확대하고 정규직으로의 원활한 이행 등 고용안정을 지원하고자 함.

자료: 고용보험사업심층평가(2008).

카드제는 2007년 비정규직특화 훈련프로그램으로 도입하여 별도의 훈련과정 인정절차를 두었으나, 2010년 현재 수강지원금과 카드제훈련과정은 통합하여 운영하고 있고, 단지 대상 집단에 따라 지원내용이 상이하하다(<표 2>).

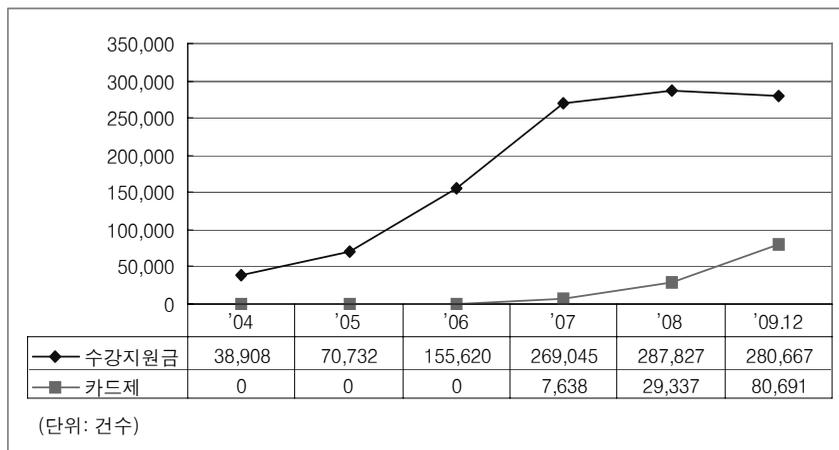
<표 2> 재직자훈련프로그램의 유형별 특성

	재직자훈련(사업주지원)	수강지원금(근로자지원)	카드제(근로자지원)
지원 대상	고용보험사업주로서 재직근로자, 채용예정자, 이직예정자, 단시간근로자, 파견근로자 등을 대상으로 훈련을 실시하는 경우(근로취약계층 제도상으로 사업주훈련지원제도(재직자향상훈련)에도 개방)	고용보험피보험자로서 이직예정자, 40세이상인자, 우선지원대상기업(중소기업)에 고용된 자, 기간제, 단시간, 파견근로자, 일용근로자, 고용보험임의가입자영업자	고용보험피보험자로서 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자, 일용근로자
지원 내용	집체, 현장, 원격, 유급휴가훈련(자체 또는 위탁)	일반, 외국어, 인터넷원격(1인당연간100만원, 5년간 300만원)	일반, 외국어, 인터넷원격(1인당연간100만원, 5년간 300만원)

자료: 고용노동부 직능정책관실 내부자료(2010). 직업능력개발주요 통계.

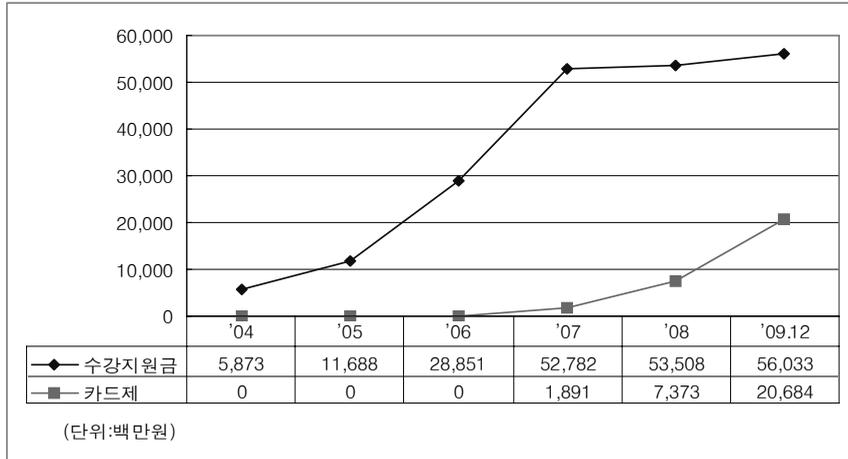
[그림 1, 2]에서 훈련건수 및 지원액 연도별 추세를 살펴보면, 지난 6년간 꾸준히 증가하였다. 특히 2007년 급격히 증가한 이후 수강지원금은 3년간 같은 수준에 머물고 있으나 카드제는 증가추세에 있다.

수강지원금 및 카드제는 사업주훈련의 혜택을 받지 못하는 중소기업근로자, 비정규직에 대한 훈련 기회제공이라는 점에서 긍정적으로 평가되었다. 그러나 2009년 재직자대상 훈련에서 지원액이 차지하는 비중은 수강지원금 560억, 카드제 207억으로서 전체 지원액 5,597억에서 각각 10.0%, 3.7%에 불과하다. 다만, 규모별로 검토할 때 중소기업근로자의 비중이 높아서 기회의 형평성 맥락에서 기여하였다. 즉 수강지원금과 카드제 지원금이 300인 미만 규모 사업체근로자에 환급된 비중을 보면 각각 88%, 69%에 이른다(<표 3>).



자료: 고용노동부 직능정책관실 내부자료(2010). 직업능력개발주요 통계.

[그림 1] 수강지원금, 카드제 훈련건수 추이



자료: 고용노동부 직능정책관실 내부자료(2010). 직업능력개발주요 통계.

[그림 2] 수강지원금, 카드제 지원금 추이

<표 3> 재직자훈련 프로그램별 지원금 현황(2009. 12.)

(단위: 백만원)

구분	총액	300인 미만	300인 이상
직업능력개발훈련 (재직자향상훈련)	432,942(77.4) (100.0)	182,318(63.8) (42.1)	250,624(91.5) (57.8)
유급휴가훈련	15,320(2.7)	7,088(2.5)	8,231(3.0)
핵심직무능력개발지원	34,686(6.2)	32,673(11.4)	2,013(0.7)
근로자수강지원금	56,033(10.0) (100.0)	49,455(17.3) (88.2)	6,578(2.4) (11.8)
근로자능력개발카드제	20,684(3.7) (100.0)	14,292(5.0) (69.1)	6,392(2.3) (30.9)
총계	559,665(100.0)	285,826(100.0)	273,838(100.0)

자료: 고용노동부 직능정책관실 내부자료(2010). 직업능력개발주요 통계.

2. 정책대상 집단별 훈련과정

대상단별 훈련참여자 비중을 살펴보면, 정규직과 비정규직 모두 절대 규모에서 증가하고 있으며, 특히 비정규직(기간제근로자)의 증가가 두드러지고 있으나 다른 훈련에 비해 비정규직 커버리지(coverage)가 너무 작은 것이 문제이다(19.3%). 또한, 2008년의 경우 이·전직을 희망하는 재직자(0.3%) 및 비정규직 훈련참여자(19.3%)의 비중을 모두 합하여 당초 제도의 취지에 맞는 대상집단은 전체 훈련참여자의 19.6%에 불과하다(<표 4>).

<표 4> 근로자자율적능력개발제도 참여자의 종사상의 지위별 추이 (단위: 명, %)

구분		2005	2006	2007	2008
정규직	재직자	15,383(18.3)	19,970(10.7)	18,140(6.2)	14,454(4.7)
	이직예정자	967(1.1)	1,266(0.7)	1,287(0.4)	800(0.3)
	40세 이상	7,295(8.7)	21,181(11.4)	33,154(11.3)	36,667(11.9)
	300인 미만 사업장	57,566(68.3)	124,858(67.1)	191,867(65.6)	196,135(63.9)
비정규직	파견근로자	675(0.8)	2,535(1.4)	4,379(1.5)	4,524(1.5)
	일용근로자	110(0.1)	541(0.3)	868(0.3)	1,151(0.4)
	기간제근로자	2,239(2.7)	15,792(8.5)	33,595(11.5)	48,194(15.7)
	결측치	0(0.0)	4(0.0)	9,369(3.2)	5,188(1.7)
계		84,235(100.0)	186,147(100.0)	292,659(100.0)	307,113(100.0)

주: 표에서 정규직은 재직자, 이직예정자, 40세 이상, 300인 미만 사업체 근로자를 말함. 비정규직은 파견근로자, 일용근로자, 기간제근로자를 말함, 결측치는 비정규직카드제훈련생으로 추정됨.

자료: HRD-net 원자료.

훈련과정별 분석에 의하면, 2008년의 경우 사무관리 분야의 비중이 36.9%로 가장 높고, 서비스분야 23.5%, 의료분야 17.7%, 산업응용분야 5.9%의 순으로 높았다. 서비스분야가 감소한 것은 2007년 지원 비율 인하가 영향을 미친 것으로 볼 수 있다(<표 5>).

〈표 5〉 근로자자율적능력개발제도 참여자의 훈련과정별 비중 추이 (단위: 명, %)

구분	2005	2006	2007	2008
1 농림·농업·광업분야	0.0	0.0	0.1	0.0
2 섬유분야	1.1	1.2	1.2	1.1
3 화학제품 및 요업분야	0.1	0.1	0.1	0.1
4 금속분야	0.0	0.0	0.0	0.0
5 기계·장비분야	1.2	2.1	3.0	3.1
6 건설분야	0.4	1.1	2.0	2.4
7 전기분야	1.2	2.7	3.0	3.2
8 전자분야	1.1	0.4	0.3	0.2
9 정보·통신분야	6.8	5.9	4.3	3.9
10 운송장비제조	0.0	0.0	0.0	0.0
11 산업응용분야	6.7	5.8	6.2	5.9
12 공예분야	0.6	0.5	0.6	0.5
13 서비스분야	26.5	37.9	39.0	23.5
14 사무관리분야	54.0	41.1	38.1	36.9
15 금융·보험분야	0.1	0.3	0.5	1.2
16 의료분야	0.1	0.7	1.2	17.7
17 환경분야	0.0	0.1	0.1	0.1
18 계층별훈련분야	0.0	0.1	0.1	0.0
전체	100.0 (84,235명)	100.0 (186,147명)	100.0 (292,659명)	100.0 (307,113명)

주: HRD-net 원자료에서 작성.

자료: HRD-net 원자료.

훈련과정을 5개 유형으로 구분하여 검토할 때, 재직자들은 대부분 정보화기초과정을 수강하지만 그 외 이직예정자, 40세 이상, 우선지원대상기업근로자, 파견근로자, 일용근로자 등은 모두 일반과정에 참여하는 비중이 55.7%~84.2%에 달하고 있다. 외국어 과정에 대한 수요는 대상 집단에 따라 큰 차이가 있으며(5.2%~42.2%) 예상과 달리 인터넷원격훈련 참여자 비중은 작은 편이다(<표 6>).

〈표 6〉 근로자자율적능력개발제도 참여자의 대상집단별 훈련과정 분포 (단위: 명, %)

훈련 집단	훈련과정	2005		2006		2007		2008	
재직자	일반과정	0	(0.0)	103	(0.5)	23	(0.1)	0	(0.0)
	외국어과정	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
	정보화기초과정1	4,487	(29.2)	5,201	(26.0)	5,012	(27.6)	4,009	(27.7)
	정보화기초과정2	10,896	(70.8)	14,662	(73.4)	13,105	(72.2)	10,445	(72.3)
	인터넷원격훈련	0	(0.0)	4	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
	총합	15,383	(100.0)	19,970	(100.0)	18,140	(100.0)	14,454	(100.0)
이직 예정자	일반과정	477	(49.3)	928	(73.3)	967	(75.1)	599	(74.9)
	외국어과정	88	(9.1)	201	(15.9)	293	(22.8)	165	(20.6)
	정보화기초과정1	85	(8.8)	1	(0.1)	5	(0.4)	5	(0.6)
	정보화기초과정2	273	(28.2)	4	(0.3)	4	(0.3)	9	(1.1)
	인터넷원격훈련	44	(4.6)	132	(10.4)	18	(1.4)	22	(2.8)
	총합	967	(100.0)	1,266	(100.0)	1,287	(100.0)	800	(100.0)
40세 이상	일반과정	4,471	(61.3)	15,071	(71.2)	26,369	(79.5)	29,047	(79.2)
	외국어과정	1,119	(15.3)	2,295	(10.8)	3,365	(10.1)	4,010	(10.9)
	정보화기초과정1	255	(3.5)	233	(1.1)	346	(1.0)	382	(1.0)
	정보화기초과정2	375	(5.1)	267	(1.3)	539	(1.6)	748	(2.0)
	인터넷원격훈련	1,075	(14.7)	3,315	(15.7)	2,535	(7.6)	2,480	(6.8)
	총합	7,295	(100.0)	21,181	(100.0)	33,154	(100.0)	36,667	(100.0)
300인 미만 사업장	일반과정	31,758	(55.2)	79,530	(63.7)	128,756	(67.1)	132,902	(67.8)
	외국어과정	15,039	(26.1)	29,410	(23.6)	48,246	(25.1)	51,769	(26.4)
	정보화기초과정1	1,021	(1.8)	635	(0.5)	1,001	(0.5)	1,159	(0.6)
	정보화기초과정2	2,995	(5.2)	2,227	(1.8)	3,186	(1.7)	3,426	(1.7)
	인터넷원격훈련	6,753	(11.7)	13,056	(10.5)	10,678	(5.6)	6,879	(3.5)
	총합	57,566	(100.0)	124,858	(100.0)	191,867	(100.0)	196,135	(100.0)
파견 근로자	일반과정	453	(67.1)	1,651	(65.1)	2,687	(61.4)	2,522	(55.7)
	외국어과정	156	(23.1)	812	(32.0)	1,601	(36.6)	1,911	(42.2)
	정보화기초과정1	5	(0.7)	5	(0.2)	9	(0.2)	15	(0.3)
	정보화기초과정2	31	(4.6)	28	(1.1)	50	(1.1)	45	(1.0)
	인터넷원격훈련	30	(4.4)	39	(1.5)	32	(0.7)	31	(0.7)
	총합	675	(100.0)	2,535	(100.0)	4,379	(100.0)	4,524	(100.0)

〈표 계속〉

훈련집단	훈련과정	2005		2006		2007		2008	
일용 근로자	일반과정	57	(51.8)	350	(64.7)	696	(80.2)	969	(84.2)
	외국어과정	13	(11.8)	84	(15.5)	100	(11.5)	60	(5.2)
	정보화기초과정1	14	(12.7)	24	(4.4)	30	(3.5)	40	(3.5)
	정보화기초과정2	26	(23.6)	26	(4.8)	40	(4.6)	79	(6.9)
	인터넷원격훈련	0	(0.0)	57	(10.5)	2	(0.2)	3	(0.3)
	총합	110	(100.0)	541	(100.0)	868	(100.0)	1,151	(100.0)
기간제 근로자	일반과정	1,709	(76.3)	12,772	(80.9)	27,597	(82.1)	41,316	(85.7)
	외국어과정	356	(15.9)	2,272	(14.4)	4,913	(14.6)	5,842	(12.1)
	정보화기초과정1	25	(1.1)	170	(1.1)	239	(0.7)	227	(0.5)
	정보화기초과정2	91	(4.1)	476	(3.0)	627	(1.9)	490	(1.0)
	인터넷원격훈련	58	(2.6)	102	(0.6)	219	(0.7)	319	(0.7)
	총합	2,239	(100.0)	15,792	(100.0)	33,595	(100.0)	48,194	(100.0)

주: 일반과정의 분야는 공예, 설계/지도, 용접/판금, 사무지원, 생산사무, 외국어과정, 재무, 경영, 디자인, 음식서비스, 정보통신, 전자, 화학이며 외국어과정은 영어, 일본어, 중국어이고 인터넷원격훈련과정은 금융, 보험, 무역, 사무지원, 생산사무, 인사노무, 재무, 경영, 디자인임.

자료: HRD-net 원자료에서 작성.

3. 재직자향상훈련과의 중복성

먼저 가장 많은 근로자들이 참여하는 재직자향상훈련과의 차이점을 검토해보자.

수강지원금을 중소기업근로자에 제한하는 제도적 특성으로 인한 차이 외에는 재직자향상훈련과 수강지원금훈련은 기본적으로 유사한 특성을 가진 참여자들로 구성되면서 두 프로그램 간의 차별성이 불분명하다. 두 프로그램 모두 기대근로기간이 긴 청년층, 업무에 필요한 숙련형성이 필요한 신규근로자, 기대생산성이 높은 고학력근로자 중심으로 훈련이 이루어지고 있고, 다만 재직자향상훈련의 경우 여성비중이 30%임에 비해 수강지원금은 70%에 가까웠다(<표 7>). 최근 연구에 의하면(최영섭 외, 2009) 재직자향상훈련과 수강지원금훈련은 제도설계의 특성으로 인해 기업규모별 집중도에 있어서 차이를 보이고 있으나 차별성이 분명치 않다고 보고한 바 있다.

〈표 7〉 재직자향상훈련과 수강지원금 참여자의 인적속성비교(2009. 12.) (단위: 명, %)

구분		재직자향상훈련 (사업주지원 훈련)		수강지원금		카드제	
		명	%	명	%	명	%
성별	합계	4,503,595	100.0	280,667	100.0	80,691	100.0
	남	3,296,069	73.1	98,632	35.1	19,779	24.5
	여	1,880,610	26.4	182,035	64.9	60,910	75.5
	외국인	17,841	0.4	-	-	-	-
	분류불능	1,075	0.0	-	0.0	2	0.0
연령별	합계	4,503,595	100.0	280,667	100.0	80,691	100.0
	19세 이하	13,831	0.3	469	0.2	111	0.1
	20~29	1,258,345	27.9	102,013	36.3	34,250	42.4
	30~39	1,776,717	39.5	85,138	30.3	20,272	25.1
	40~49	1,080,290	24.0	65,727	23.4	17,197	21.3
	50~59	326,738	7.3	24,536	8.7	7,733	9.6
	60세 이상	28,752	0.6	2,784	1.0	1,126	1.4
	분류불능	18,922	0.4	0	0.0	2	0.0
학력별	합계	4,503,595	100.0	280,667	100.0	80,691	100.0
	초졸	18,575	0.4	2,233	0.8	753	0.9
	중졸	52,399	1.2	5,933	2.1	1,792	2.2
	고졸	1,055,893	23.4	98,692	35.2	29,011	36.0
	초대졸	599,016	13.3	62,590	22.3	14,061	17.4
	대졸	2,521,334	56.0	105,148	37.5	33,125	41.1
	대학원졸	166,708	3.7	5,116	1.8	1,176	1.5
	기타	2,480	0.0	234	0.1	741	0.9
	분류불능	87,190	1.9	721	0.3	32	0.0

자료: 고용노동부 직능정책관실 내부자료(2010). 직업능력개발주요 통계.

결국 수강지원금은 주로 중소기업근로자의 훈련기회의 수단으로 활용되고 있다고 볼 수 있다. 2010년 현재 중소기업학습조직화, 핵심직무능력향상 등 중소기업근로자 훈련 확대를 위한 다양한 혁신적인 프로그램이 운영되고 있으므로 기존 수강지원금의 제도적 특성이 많이 퇴색되었다고 볼 수 있다. 한편 대기업들이 주요 활용하는 사업주지원 훈련대상에 있어서도 재직근로자, 채용예정자 뿐만 아니라 이직예정자, 단시간근로자, 파견근로자 등을 대상으로 훈련을 실시하는 경우 지원하는 규정을 두고 있음을 고려할 때 사업주가 지원하는 대상에서 비정규직 등 근로취약계층을 의도적으로 배제할 가능성이 있음을 시사한다.

4. 훈련성과 측면

수강지원금 및 카드제 훈련참여자의 훈련효과 및 직무관련성을 분석한 조사결과에 의하면 ‘이·전직 및 정규직으로의 이동’이라는 목적을 실현하기에는 제한적 효과만을 보이고 있다(나영선 외, 2008). 2008년 수강지원금 훈련참여자 조사에서 응답자의 12.0%만이 정규직전환으로 효과가 있었으며 24.5%는 직장이동의 효과가 있었다고 응답하였기 때문이다. 즉, 수강지원금 참여자의 1/4 정도만이 당초의 훈련목적 달성을 짐작할 수 있다. 또한 응답자의 67.4%는 교육훈련과 직무와의 관련성이 높아 재직자향상훈련과 유사한 목적으로 수강지원금 프로그램을 활용하고 있다. 결국 수강지원금은 정규직전환 뿐만 아니라 직장이동 및 직무능력향상 등 다양한 목적에 기여하였다고 볼 수 있다.

김미숙(2007)의 훈련참여 후 이직행태 분석에 의하면 근로자자율적능력개발제도가 당초 목적에 부합하지 않게 운영되고 있음을 보고하고 있다. 분석 시점(2007년 6월)까지 피보험자 자격상실 기간을 살펴보면 수강지원금 훈련참여자의 평균 상실 기간은 167일로 약 6개월 정도이며, 사업주훈련은 246일로 약 8개월이었다. 수강지원금의 경우 훈련을 받고 약 6개월 후 이직을 하는 비율이 30.8%임에 비해 사업주지원훈련은 8개월 후 11%정도 이직하고 있었다. 이직이유(피보험자자격상실 이유)는 수강지원금의 경우 전직이나 자영업이 17.6%임에 비해 사업주지원훈련은 자영업이 30%이상으로서 두 프로그램이 당초 목적과 서로 다르게 활용되고 있음을 시사하고 있다. 또한 훈련직종별로 훈련전-훈련후 종사업종을 비교하면, 유사한 훈련 직종을 통해 다시 동일한 업종에 잔류하는 직무관련성은 평균 27%정도이다. 훈련 전·후 종사하는 업종이 변한 경우, 훈련을 통한 전직효과는 0.64%로서 수강지원금이 전직에 영향을 거의 주지 못하고 있었고, 순수하게 훈련받은 직종과 동일한 업종으로 종사업종

이 변한 훈련효과를 보면, 0.14%로 훈련효과가 거의 없다고 볼 수 있다.

이상과 같이 사업주지원훈련은 현재의 직무에서의 능력향상을 목적으로 하고 수강지원금훈련은 이·전직을 향한 능력개발이지만 이직후의 행태는 훈련성과는 반드시 동일한 방향으로 나타나는 것은 아니다. 결과적으로 수강지원금훈련의 경우 직무관련성 측면에서 훈련의 성과는 있지만 이·전직을 도와주는 효과는 거의 나타나지 않는다고 볼 수 있어 논란의 여지가 있다.

5. 시사점

근로자자율적능력개발제도는 사업주가 제공하는 훈련기회에서 소외되기 쉬운 근로취약계층에게 훈련참여를 유도하는 긍정적 효과가 있어서 꾸준히 증가하였다.

그러나 재직자향상훈련과의 중복성 문제, 이직 및 재취업, 정규직 전환 등에 거의 영향을 주지 못하여 문제점으로 지적할 수 있다. 즉, 중소기업근로자 및 비정규직훈련희망자를 모두 포괄하기에 어렵고, 근로취약계층을 대상으로 하므로 단순한 직업능력 향상이 아닌 이·전직을 돕거나 종사상의 지위 개선(비정규직 → 정규직) 등으로 이어져야 하지만 실질적인 훈련성과를 유도하는 훈련서비스가 용이하지 않았다. 또한 훈련 상담 및 모니터링을 통해 밀착 서비스 및 관리를 제공해야 하지만 충분한 행정적 통제가 없는 경우 도덕적 해이의 우려가 있다(사업주가 훈련투자비를 절감하기 위해 비정규직 근로자들에게 수강지원금·카드제수강을 독려하는 경우도 있다).

2008년 수강지원금과 카드제훈련과정의 통폐합을 통해 희망훈련프로그램의 선택범위가 확대되는 등 제도개선이 있었으나 취업 또는 실업 등 노동력상태에 따라 선택할 수 있는 프로그램이 달라 연속적인 직업능력개발 기회를 보장하기는 어려운 실정이다. 따라서 훈련운영과 관련하여 수강지원금 및 카드제를 계좌제방식으로 통합하되 대상 집단, 훈련전달체계, 훈련과정 인정, 지원기준, 비용 지원(자비부담 등) 등 효율성을 강화하는 방식으로 제도개선이 시급하다.

이상과 같이 수강지원금 및 카드제를 계좌제와 통합하기에 앞서 검토해야할 과제를 다음의 <표 8>에서는 제시하였다.

〈표 8〉 수강지원금, 카드제, 계좌제 통합방안: 주요 항목 검토

구분	수강지원금	카드제	계좌제	검토사항
목적	중소기업 및 기간제 근로자 등 자율적 직업능력개발지원	기간제 근로자 등의 자율적 직업능력개발지원	실업자의 자율적 직업능력개발 지원	-
대상	고용보험 피보험자 중 중소기업근로자, 기간제근로자 등, 이직예정자, 40세이상, 영세자영업자	고용보험 피보험자 중 기간제·단시간·파견·일용근로자	전직·신규실업자	• 대상별 지원현황
상담 등 사전 절차	없 음	없 음	계좌발급시 상담 실시 ※ 개인별훈련계획서 수립	• 행정비용(상담원수, 상담원교육비용) • 훈련생불편 • 정보제공, 이력관리
훈련 과정 인정	지방관서별심사 (분산형) ※ 과정개시 7일 전까지, 과정변경 5일 전까지 신청 ※ 과정수 63,813건('09)	지방관서별심사 (분산형) ※ 과정개시 7일 전까지, 과정변경 5일 전까지 신청 ※ 과정수 26,281건('09)	직능원 심사 (집중형) ※ 연 1회 정기심사 ※ 과정수 13,668건('10)	• 심사주체, 심사시간, 과정변경시의 유연성 등 고려
지원 기준	훈련시장에서 자율형성된 가격 기준 ※ 직종별(집체)단가, 컨텐츠별(원격)단가 별도 적용	훈련시장에서 자율형성된 가격 기준 ※ 별도적용 단가 없음	훈련시장에서 자율형성된 가격 기준 ※ 별도적용 단가 없음	• 훈련시장에서 자율형성된 가격 기준으로 지원 • 훈련비 과다인상, 지나친 가격인하 경쟁 억제방안 마련
비용 지원	훈련생 사후정산	훈련기관 사후정산	훈련생 사전지급 ※ 신용카드 결제 → 카드사가 비용지급 후 훈련생을 대위하여 비용 수령	• 비용지급방식 변경 • 전자바우처 시스템
자비 부담 여부	비정규직은 없음(한도초과액) 그 외의 경우 있음 (수강료-지원금액)	없 음	있 음 (수강료의 20%)	• 소득수준, 훈련대상자 (취약계층), 훈련편중직종별로 자비부담을 조정
재원	고용보험기금	고용보험기금	고용보험기금, 일반회계	
지원 인원 (2009)	280,667건	80,691건	83,462명	
예산 집행 (2009)	56,033백만원	20,684백만원	79,205백만원	

<최근 1년간 수강지원금·카드제훈련참여자(500명) 설문조사>

- 조사 목적
 - 직업능력개발을 둘러싼 노동시장 환경변화에 부응하면서 개인의 훈련선택권을 중시하는 ‘근로자자율적 능력개발제도’ 즉 수강지원금·카드제 훈련이 당초의 목적에 맞도록 적절히 운영되고 있는지 훈련성과 및 제도개선 요구를 파악하고자 함.
 - 구체적으로 수강지원금·카드제 훈련참여 직종 및 훈련기관 등 현황, 훈련참여 동기 및 경로, 훈련참여 집단의 특성, 직무관련성, 정규직전환에 대한 기여 등 훈련성과, 훈련상담 및 자비부담과 관련된 요구사항 등을 조사·분석하고자 함.
- 조사대상
 - 조사 모집단은 2009년 1월~12월 수강지원금·카드제 참여자(HRD-DB)
 - 훈련건수 기준 총 36만명(수강지원금 28만명, 카드제 8만명) 중 설문가능 연락처가 있는 약 13만 명 중에서 모집단의 특성을 반영하여 500명을 층화 추출
 - 수강지원금훈련과 카드제훈련 참여자의 비율은 5:5, 여성과 남성의 비율은 6:4, 직종구분은 서비스, 사무관리, 기타가 3:3:4, 연령은 20대 미만과 30대 이상이 5:5로 할당추출
- 설문조사 주요 결과
 - 첫째, 타깃집단에 따라 자기주도적능력개발기회 확대, 중소기업근로자능력개발, 비정규직 이직 및 고용지위제고 등 다양한 목적을 달성하는데 기여하고 있음. 중소기업근로자 및 기간제, 임시·일용 등의 비정규직이 평균적으로 지난 1년간 평균 1.6개(평균 96일)의 훈련과정에 참여한 것으로 나타났음. 훈련참여목적은 ‘자기계발을 위해서’, ‘현 직무에서의 능력개발을 위해’, ‘자격증취득’, ‘이·전직’, ‘미래직업, 직장을 기대’하고 참여하는 경우가 많았음. 최근 중소기업근로자특화사업을 통해 중소기업근로자의 훈련기회는 다른 유사제도에서 충족되거나 강조되고 있는 상황이므로 수강지원금·카드제는 좀 더 취약계층근로자의 훈련기회를 통한 지위향상에 기여할 수 있도록 제도 개선이 필요
 - 둘째, 훈련성과 측면에서 자격증 취득, 직장이동, 정규직전환, 임금인상 등의 측면에서 가시적인 성과가 있었음. 특히 2년 전과 달리 수강지원금 보다는 카드제의 성과가 좀 더 높게 나타나고 있음. 훈련종료 후 직장을 이동한 경우는 1/5수준에 불과하지만 유사분야로의 전직한 경우가 그 반대보다 많으며, 훈련수료가 도움이 되었다는 응답이 도움이 되지 않았다는 응답보다 많았음. 또한 임금수준, 근무환경, 직무만족도 측면에서도 이전보다 나은 경우가 못한 경우보다 훨씬 많았음. 이상과 같은 결과는 수강지원금·카드제훈련을 통해 직장이동이 있었으며 근로조건 측면에서 이전 직장보다 더 나은 곳으로 전직하였음을 시사함. 재정지원방식이 다소 상이한 수강지원금(선납부·후정산)·카드제(선지원·후정산)의 특성을 고려할 때 근로자의 자율적 선택권을 선지원하는 방식인 카드제로의 개편이 바람직할 것으로 판단됨.
- 시사점
 - 사업주훈련과 관련하여 근로자자율적능력개발제도는 중소기업근로자의 훈련기회를 확대하여 소외부문을 해소하는 긍정적 역할을 담당하였지만, 수강지원금보다는 실비를 지원하고 선지원하는 카드제방식의 재정지원이 좀 더 효과적임을 고려할 때 선지원의 카드제방식으로의 제도 개선이 필요함.
 - 카드제방식으로 제도개선이 이루어지더라도 노동력상태 간의 지위이동을 수반하는 훈련과정을 수강하기 때문에 개인경력계획에 따른 효과적인 정책적 지원이 필요할 것이며, 이 때 훈련상담과 결합한 계좌제로의 통합이 바람직함. 또한 훈련비 자비부담과 관련하여 현재의 훈련의욕을 위축시키지 않는 적정성을 검토할 필요가 있음.
 - 계좌제로 전환한다면 현재보다 훨씬 많은 훈련상담 및 훈련과정 심사가 이루어져야 하기 때문에 이에 대비하여 훈련과정 심사 및 상담의 간소화, 효율화 방안이 시급함. 독일사례와 같이 훈련과정 심사와 관련하여 현재의 중앙집중식 방식을 지방분산형으로 변경하고 훈련기관이 소재하는 지역에 관계없이 전국 5개소~10개소의 집중심사시설을 설치하여 활용하는 방안도 검토할 필요가 있음.
 - 훈련상담의 필요성은 높지만 대면상담의 어려움을 고려하고 순차적인 스크린 역할을 두기 위해 온라인원스톱센터 방식을 개발해야함.

Ⅲ. 근로자자율적능력개발제도와 계좌제의 통합방안

취업 또는 실업 등 노동력상태에 관계없이 근로자에게 단절 없는 훈련기회를 제공하기 위해 근로자자율적능력개발제도(수강지원금 및 카드제 훈련)는 계좌제로 통합될 필요가 있다.

그러나 통합을 고려할 경우, 훈련목적 및 대상집단의 통합, 의무적 훈련상담 절차의 필요성, 훈련과정 심사·인정제도, 지원기준 등을 사전에 검토할 필요가 있다. 훈련과정 측면에서 별도 훈련과정을 운영할 것인지 여부, 외국어과정인정여부, 원격훈련인정여부, 교차수강 허용 여부 등을 검토해야 한다. 또한 직종별 단가를 적용할 것인지, 시장에서 자율형성된 가격을 기준으로 할 것인지 판단해야 한다. 가장 핵심적인 사항은 일정비율 자비부담원칙을 적용할 것인지, 인력 및 훈련수요에 따라 조정할 수 있는지 등도 검토하여야 한다.

1. 훈련목적 및 대상집단

훈련목적은 ‘근로자(재직자, 실업자 등) 자율적능력개발을 통한 이·전직, 재취업 등 고용안정 지원’으로 포괄적으로 명시한다.

훈련대상자는 이·전직예정자, 기간제근로자, 전직실업자, 신규실업자 등으로 노동력상태에 관계없이 일원화하여 평생직업능력개발의 차원에서 자율적으로 하나의 계좌로서 끊임 없는 훈련참여가 가능하도록 한다.

현행 수강지원금의 직업능력향상훈련 부분은(설문조사결과 약 20% 추정됨) 사업주능력개발지원금 훈련 및 중소기업컨소시엄 향상훈련, 중소기업학습조직화 지원 등으로 통합하고, 미래의 이직 및 재취업을 지향하는 집단을 대상으로 하는 과정은 계좌제훈련으로 일원화하는 것이 바람직하다. 또한 계좌제훈련은 광의의 근로자(실업자, 재직자포함)를 대상으로 하므로, 수강자의 연령, 성별, 학력 등에 있어서 불합리한 제한을 받지 않으며 재직자 및 근로자 모두를 대상으로 고용보험가입여부 및 기간 등 온라인을 통해 어디서든지 자격요건을 조회할 수 있도록 한다.

〈표 9〉 통합 계좌제의 훈련목적 및 대상집단(안)

구분	통합직업능력개발계좌제(가칭)			
목적	근로자(재직자, 실업자 등) 자율적능력개발을 통해 전직·재취업촉진 등 고용안정 도모			
대상 집단	우선지원대상기업 근로자 이직예정자 40세이상근로자	기간제근로자 (근로계약1년미만, 단시간, 파견근로자, 일용근로자)	고용보험피보험경력 실업자	고용보험가입미경력 신규실업자

2. 훈련과정 심사·인정방식

근로자자율적능력개발제도는 개인지원방식인 현재의 계좌제 방식으로 일원화하되 1차 심사는 적격 과정 심사로서 지방관서가 담당하고 2차 심사는 내용적합성 심사로서 한국직업능력개발원이 담당하는 2단계 심사체계를 구축한다. 심사물량이 급증하여 행정수요가 폭증할 것으로 예상되지만 1차 적격성 심사를 최소화하고 간소화하여 심사기간을 단축하고 심사주기를 연2회로 늘릴 필요가 있다.

현행 훈련과정 심사·인정방식은 수강지원금, 카드제, 계좌제 별로 심사 주체 및 주기, 방식, 절차 상에 차이가 나타난다. 카드제의 훈련과정 심사 방식을 개인 단위의 훈련지원 심사 시스템에 적합한 인프라를 구축하고 있는 계좌제 심사방식으로 일원화함으로써 사업주 단위가 아닌 ‘개인 단위의 훈련 방식’에 적합한 심사방식을 적용할 필요가 있다. 물론 이는 재직자 중심의 향상훈련 중심인 카드제와 실업자 중심의 양성훈련 중심인 계좌제의 차이를 반영하여 적용해야 할 것이다.

이와 같이 카드제의 훈련과정 심사 방식을 계좌제 심사방식으로 통합하여 중앙집중형으로 심사함으로써, 유사한 훈련과정에 대해 지방노동관서마다 인정여부가 달라지는 문제를 해결할 수 있게 되어 전국적으로 심사 결과의 통일성을 기하게 될 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 10〉 계좌제로 통합시 훈련과정 심사·인정방안(안)

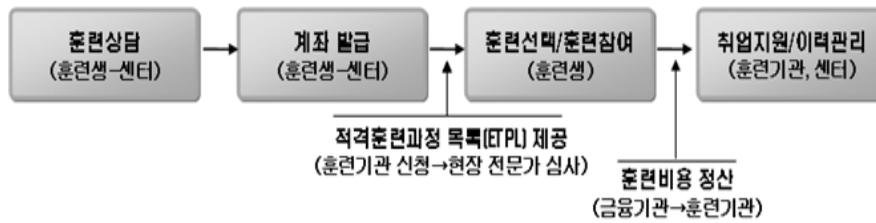
구분		전문직무 과정		공통직무 과정
심사 대상	실적 유무	훈련실적 있음	훈련실적 없음	훈련실적 필수
	인정 시간	카드제: 2일 16시간 이상 계좌제: 10일 40시간 이상	카드제: 2일 16시간 이상 계좌제: 10일 40시간 이상	카드제: 2일 16시간 이상 계좌제: 10일 40시간 이상
심사 차수	카드제: 연 2회 계좌제: 연 1회 ※ 카드제, 계좌제 심사는 시기를 달리하여 실시 ※ 계좌제 심사에서 적합성을 인정 받은 과정은 별도의 심사 과정 없이 카드제 훈련과정으로 허용 (즉, 카드제의 경우 총 3회 심사에 근접한 훈련 횟수 확보)			
심사 절차	2단계 심사 - 1단계: 정부 지원 분야 적합성 - 2단계: 훈련과정 내용 적합성			
1단계 심사	운영기관 또는 대표심사위원회를 통한 일괄 심사 ※ 카드제, 계좌제 별로 정부 지원 분야에 대한 구체적 지침 개발 및 공유 ※ 전문직무, 공통직무 과정 분야 지침 제시			
2단계 심사	1인 심사 개별 심사 Negative 방식	3인 심사 개별 심사 Positive 방식	분과별 심사위원회 구성 집합 심사 실효성 있는 과정만 선정	
심사 기준	1단계: 공통 2단계: 최소 요건 확인 을 위한 심사	1단계: 공통 2단계: 훈련과정 운영 요소 집중 심사	1단계: 공통 2단계: 훈련성과, 실효성 중심으로 집중 심사	

3. 훈련상담

훈련상담에 있어서 계좌제와 같이 훈련수요자 전부에 대한 고용센터 상담체제로 진행하되 상담인력 부족에 대비하여 온라인 상담, 훈련인증기관 상담 등을 검토하여야 한다. 일본은 헬로우워크에서 자발적 참여에 의한 상담을 실시하고 독일은 훈련체크사업에서 훈련상담을 의무화하여 다양한 사회조직을 활용하고 있음을 고려하여 훈련상담기관의 다원화를 통한 자발적 훈련상담 촉진방안도 검토하여야 한다.

계좌제로 통합 시 훈련 상담 의무화에 대한 명확한 판단이 필요하다. 훈련 상담 절차를 의무화할 경우, 훈련 상담원의 양적 확대 및 역량 강화가 필요하다. 수강지원금, 카드제의 경우에도 훈련 상담

절차를 의무화하여 효과적인 훈련이 되도록 개선해야 한다. 특히 상담의 질적인 내용이라 할 취업전망, 훈련정보, 상담시간 등에서 지적된 문제점에 대한 개선이 필요하며 보다 효율적이고, 체계적인 상담이 가능하도록 훈련상담원의 역량 강화 및 관련 정보, 시스템 등 인프라구축이 필요하다.



[그림 3] 계좌제 진행 프로세스

4. 훈련재정 효율화 방안

훈련재정의 효율화 방안을 모색하기 위해 수강지원금, 카드제훈련, 그리고 계좌제훈련이 하나의 프로그램으로 통합됨에 따른 재정소요액을 추정하였다. 고려사항은 계좌제 훈련이 지원 금액이 급격히 증가하였고 짧은 시간에 훈련참여인원이 급증하였다는 사실이다. 훈련재정운영의 효율화방안 모색이 시급하다.

먼저 두 가지 정책시뮬레이션을 적용하였는데, 정책 시뮬레이션 1에서는 계좌제의 인원을 감축하는 것을 가정하고, 정책 시뮬레이션 2에서는 자부담금의 비율을 인상하는 것을 가정하여 전망을 한다. 정책시뮬레이션 1의 경우, 2009년 지원인원 44만9천명, 집행금액은 1,337억원인데 기준선방법의 통합 계좌제로 전망하면 2015년 인원은 68만5천명, 소요액은 3,028억원으로 전망된다. 정책시뮬레이션 2의 경우, 자기부담율을 20%에서 30%로 인상하면 2015년 전망 훈련인원은 63만3천명, 재정소요액은 2,451억원으로 전망되고 20%에서 40%로 인상하면 전망 훈련인원은 58만2천명, 재정 소요액은 1,931억원으로 전망된다.

따라서 수강지원금 및 카드제, 계좌제 등 3개 프로그램을 통합함에 따른 재정소요 예측과 함께 집행금액을 조정할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 꼭 훈련이 필요한 사람을 엄격히 선발하여 계좌를 발급하는 방안, 그리고 훈련참여자의 도덕적 해이를 통제하기 위해 자부담비율을 상향조정방안을 고려하여야 할 것이다.

참고문헌

- 고용노동부 직업능력정책관실 내부자료(2010). 『직업능력개발 주요 통계』.
- 김미숙(2007). 『재직자훈련 과정인정 요건 및 절차 개선방안』, 『직업능력정문가 포럼 논의결과 및 발제자료』, 고용노동부·직업능력개발원.
- 김철희·나영선·최영섭(2009). 『직업능력개발계좌제 전국확대실시에 따른 모니터링 및 분석』, 한국직업능력개발원.
- 나영선·이수경·고혜원·윤여인·김안국·최영섭·김영생(2008). 『고용보험사업 심층평가: 직업능력개발사업』, 한국직업능력개발원.
- 최영섭·유경준·노용진·채창균·김안국(2009). 『평생직업능력개발체제의 혁신(Ⅱ): 직업훈련재정시스템 실증분석』, 한국직업능력개발원.
-