

직업능력개발사업의 성과분석

2000. 1.

목 차

I. 서 론	1
II. 직업훈련의 효과에 대한 평가방법과 시사점	4
1. 평가의 필요성	4
2. 직업훈련의 거시경제적 효과	5
3. 직업훈련의 미시경제적 효과에 대한 평가방법과 주요 결과	9
4. 시사점	20
III. 직업능력개발사업의 총괄적 평가	23
1. 직업능력개발사업의 개요	23
2. 사업별 추진실적과 평가	25
IV. 실업자재취직훈련의 성과분석	32
1. 1998년 실업자재취직훈련 현황	32
2. 원자료를 이용한 훈련의 성과분석	34
3. 직업훈련이수자 조사를 통한 훈련성과분석	56
V. 결 론	85
참고문헌	89

표 목 차

<표 II-1> 주요국의 노동시장정책 지출 구성비 추이	4
<표 II-2> 직업훈련의 이론적 효과	8
<표 II-3> 평가방법의 비교	13
<표 II-4> 일반 실업자 훈련의 주요 평가연구 결과	17
<표 II-5> 표적화된 실업자 훈련의 주요 평가연구 결과	18
<표 II-7> 청년 실업자 훈련에 대한 주요 평가연구 결과	19
<표 III-1> 직업능력개발사업 규모별 적용 현황(1999년 10월 현재)	24
<표 III-2> 직업능력개발사업 업종별 적용 현황(1999년 10월 현재)	24
<표 III-3> 사업별 지원현황(1999년 10월 현재)	25
<표 III-4> 사업장 규모별 직업능력개발훈련 추진실적 (1999년 10월 현재)	26
<표 III-5> 업종별 직업능력개발훈련 추진실적(1999년 10월 현재)	27
<표 III-6> 규모별 유급휴가훈련사업 추진실적(1999년 10월 현재)	28
<표 III-7> 업종별 유급휴가훈련사업 추진실적(1999년 10월 현재)	29
<표 III-8> 실업자재취직훈련 참여자의 주요 특성(1999년 10월 현재)	29
<표 III-9> 실업자재취직훈련수당의 지급건수 및 평균지급액 (1999년 10월 현재)	30
<표 III-10> 실업자재취직훈련 지원금 총괄(1999년 10월 현재)	30
<표 III-11> 근로자학자금대부 실적(1999년 10월 현재)	31
<표 IV-1> 실업대책 직업훈련의 현황	32
<표 IV-2> 실업자재취직훈련의 추이	33
<표 IV-3> 실업자재취직훈련 수강자의 인적 특성별 분포	36
<표 IV-4> 훈련이전 미취업기간	38

<표 IV-5> 훈련수강자의 이직사유	39
<표 IV-6> 훈련 수강자의 이전 사업장 특성	40
<표 IV-7> 실업자재취직훈련 분포	41
<표 IV-8> 실업자재취직훈련 수강자 특성별 훈련기관 분포	42
<표 IV-9> 실업자재취직훈련의 훈련직종 분포 (직업훈련과 고용촉진훈련)	43
<표 IV-10> 훈련수강자 특성별 실업자재취직훈련의 훈련직종 분포	44
<표 IV-11> 실업자재취직훈련의 훈련직종 분포(교육훈련)	45
<표 IV-12> 훈련수강자 특성별 실업자재취직훈련의 훈련직종 분포 (교육훈련)	46
<표 IV-13> 실업자재취직훈련 수강자의 훈련기간	47
<표 IV-14> 평균 훈련기간	48
<표 IV-15> 훈련수료자 특성별 재취업률	50
<표 IV-16> 훈련기관별 재취업률	51
<표 IV-17> 실업자재취직훈련과정별 재취업률	52
<표 IV-18> 재취업자의 산업별 이동행렬	53
<표 IV-19> 직업별 노동이동 행렬	54
<표 IV-20> 규모별 노동이동 행렬	55
<표 IV-21> 실업자 재취업훈련 성과 측정을 위한 지표	58
<표 IV-22> 주요 설문 항목	59
<표 IV-23> 성, 연령별 훈련직종 선택동기	60
<표 IV-24> 주요 훈련직종의 성, 연령, 학력 분포*	62
<표 IV-25> '98년 실업자 재취업훈련 이수자의 평균 훈련기간	63
<표 IV-26> 6개 주요 훈련직종의 훈련기간 분포	64
<표 IV-27> 성, 연령, 학력별 훈련계획 유무	65
<표 IV-28> 훈련 중 생계유지 방법	66
<표 IV-29> 훈련생의 훈련 후 구직희수	67
<표 IV-30> 훈련이수자의 구직시 애로사항들	67
<표 IV-31> 응답자의 인적속성 분포	68

<표 IV-32> 훈련의 취업에 대한 도움정도	70
<표 IV-33> 훈련 초기 정보	72
<표 IV-34> 훈련생의 인적속성별 취업률	74
<표 IV-35> 주요 훈련직종의 재취업률	75
<표 IV-36> 훈련 후 경제활동상태	75
<표 IV-37> 훈련분야와 취업분야의 연계성	78
<표 IV-38> 산업별 이동	79
<표 IV-39> 직종 변화	80
<표 IV-40> 성, 연령별 임금변화의 분포	81
<표 IV-41> 종사상 지위의 변화	82
<표 IV-42> 훈련 후 현재 취업중인 자의 근속의사	83

I. 서 론

1997년 말의 외환위기에서 비롯된 경제위기는 급격한 실업의 증가를 초래하였으며, 이에 따라 정부는 1998년 초에 종합적인 실업대책을 수립하여 대응하게 된다. 이러한 실업대책은 다양한 재원을 동원하여 고용유지지원 및 일자리 창출, 취업알선과 직업훈련, 실업급여, 생활보호 및 지원 등 광범위한 정책수단을 마련하여 실업발생 억제와 실업자 생활안정에 기여하여 왔는데, 그 핵심적 수단은 무엇보다도 1995년에 도입된 고용보험제도였다. 이러한 고용보험제도를 주축으로 한 종합실업대책은 실시 이후에 상황변화에 따라 법·제도 및 사업내용 등을 지속적으로 수정·보완하는 등 사업의 효율성과 효과를 높이기 위한 상당한 노력을 강구하여 왔으나, 실업대책의 경험부족, 대책이 단기간에 수립·시행됨에 따른 준비부족 등으로 일부 사업의 경우 목표설정의 부적정 및 세부사업의 선정, 집행 측면에 있어 문제점이 부각되기도 하였으며, 특히 적극적 실업대책의 중요한 축을 형성하는 고용보험제의 직업능력개발사업에 기초한 실업대책 직업훈련에 대하여는 비용효과적인 측면에서 많은 문제점이 지적되기도 하였다. 실업대책에서 직업훈련은 인적자원의 보전·개발, 충격완화, 소득보전 등의 기능을 통하여 사회적 안전망으로서 중요한 기능을 수행하기도 하였으나 직업훈련 인프라의 미비 속에 급격한 훈련공급확대에 따라 비용소모적, 취업과의 연계미흡, 도덕적 해이, 전달 및 집행체계의 비효율성 발생 등의 문제점이 나타났던 것이다.

뿐만 아니라 향후 지식기반사회에서 국가의 경쟁력과 개인의 삶의 질 향상을 함께 추구하기 위하여는 개개인의 생산성 높은 전문기능을 익히고 활용할 수 있게 하는 것이 무엇보다 중요하다. 이는 주요 선진국에서도 공통적으로 강조되고 있는 직업능력개발, 평생학습사회의 구축과도 맥락을 함께 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 그간 우리의 고용보험제도의 직업능력개발사업은 활용

직업능력개발사업의 성과분석

실적도 저조하였으며 내실화 측면에서도 많은 문제점이 지적되어 왔다. 한해 동안 직업능력개발사업의 지원을 받은 피보험자의 비율이 적용사업장 전체의 10%에도 못미치며, 지원사업이 소수의 사업에 편중되고 있고, 중소기업의 직업능력개발사업 참여가 상대적으로 저조하다는 것이 대표적으로 드러나고 있는 문제점이다. 경제위기 이후 급증하고 있는 직업능력개발사업의 실업자 재취직훈련의 경우 훈련분야의 일부 인기직종 분야에 집중되고, 훈련대상자의 선별기능 및 훈련프로그램 특성화 미비 등에 따른 직업훈련 효과가 미진하며, 교육훈련기관 및 실업자 또는 훈련생의 직업훈련 남용 등의 문제점이 지적되고 있기도 하다.

그럼에도 불구하고 그간 직업능력개발사업의 이러한 양적인 확대나 내실화의 문제에 대하여는 적절한 평가와 이에 기초한 보완노력이 소홀하였는데, 이는 사업이 아직 초기 단계라는 점도 있기는 하지만 기본적으로는 사업이나 프로그램에 대한 적절한 평가도구나 제도가 미흡한 데서 비롯된 것이다. 공적 프로그램은 적절한 평가를 통하여 제대로 성과를 거두지 못하는 경우 수정되거나 폐지되어야 한다. 이는 공적 프로그램의 비용효과 제고를 위하여 정부가 책임을 지어야 할 부분이기도 한데 이러한 이유로 OECD 등 국제기구나 주요 선진국에서도 이러한 프로그램에 대한 평가작업이 활발하게 이루어지고 있다. 즉, 공적 프로그램에 대한 평가를 통한 성과의 제고는 정책의 입안, 시행에 버금가는 중요한 사항이 된다. 특히, 당면한 ‘사회통합적 구조조정’을 성공적으로 마무리하고 안정적인 경제발전과 삶의 질 향상을 동시에 이루어 나간다는 생산적 복지의 실현을 위하여는 각 경제주체의 직업능력제고가 그 중심에 있기 때문에 직업능력개발사업의 성과제고는 긴요한 과제이며, 이러한 이유로 직업능력개발사업에 대한 체계적인 성과분석은 더욱 중요하다.

최근에 들어 직업훈련, 특히 실업자 직업훈련에 대하여는 상당한 평가가 이루어지고 있다. 하지만 그러한 평가는 훈련생 만족도 조사나 아니면 훈련기관 별 훈련이수자 수나 개설된 훈련직종의 종류, 취업률과 자격증 취득률 등 총량적 지표를 사용한 평가가 주를 이루고 있다. 그러나 직업훈련, 특히 실업자 직업훈련의 성과는 인구학적 특성뿐만 아니라 전직 경력과 숙련 수준, 훈련 및 희망취업직종, 의중임금 수준 등에 따라 다르게 나타나며, 또한 그 효과도 기

직업능력개발사업의 성과분석

능과 숙련도의 향상을 통하여 장기적으로 나타나는 경향이 크고 사회의 노동 이동 관행에도 크게 영향을 받는다. 이러한 측면들은 직업훈련의 공급과 수요, 산업수요와의 연계, 훈련성과의 질적인 면들을 포괄한 것으로 기본적으로 일정한 평가틀, 특히 훈련이수후 일정기간 경과한 훈련 이수자에 대한 개인별 추적조사를 통해서만 가능하다.

본 연구에서는 이러한 문제의식하에서 직업능력개발사업의 체계적인 평가를 위한 방법을 제시하고 그간의 성과를 몇 가지 측면으로 분석하고자 한다. 이를 위하여 주요 선진국에서 이루어진 직업훈련에 대한 평가방법 및 주요 결과를 소개할 것이다. 그리고 우리의 직업능력개발사업을 원자료를 통하여 종합적으로 사업별로 성과를 분석할 것이다. 다음으로 실업자 재취직훈련에 대하여 원자료 및 훈련이수자 추적조사를 통하여 여러 가지 지표에서 성과를 분석할 것이다. 그리고 이러한 성과분석 결과를 바탕으로 직업능력개발사업의 효과 제고를 위한 개선책과 체계적인 성과분석을 위한 과제를 결론으로서 제시하고자 한다.

II. 직업훈련의 효과에 대한 평가방법과 시사점

1. 평가의 필요성

서구 선진국들은 지속적인 고실업과 소득불평등의 확대에 직면하여 적극적 노동시장정책을 강화하고 있다. 특히 1980년대 이후 경기회복에도 불구하고 고실업과 장기실업이 지속되는 구조적인 실업 문제가 대두되면서 실업보험과 실업부조를 통해 실업자의 생활안정에 중점을 두는 소극적인 노동시장정책으로부터 재고용을 촉진하기 위한 적극적 노동시장정책으로 선회하게 된다.¹⁾ <표 II-1>의 노동시장정책 지출의 추이를 보면, 1985~96년 동안 적극적 노동시장정책의 상대적 비중은 증가하고 있으며, 미국과 영국을 제외하고는 대체로 적극적 노동시장정책에 지출되는 예산이 GDP의 1%를 상회하고 있다.

<표 II-1> 주요국의 노동시장정책 지출 구성비 추이

(단위 : %)

		미 국		영 국		프랑스		독 일		스웨덴		호 주	
		1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996
노동시장지출의 GDP구성비		0.84	0.43	2.85	1.47	3.07	3.13	2.23	3.96	2.97	4.62	1.72	1.97
	적극적	(33.3)	(39.5)	(26.0)	(28.6)	(21.8)	(42.2)	(36.3)	(36.6)	(71.0)	(51.1)	(24.4)	(33.5)
	소극적	(67.9)	(60.5)	(74.0)	(71.4)	(78.5)	(57.8)	(63.2)	(63.4)	(29.3)	(48.9)	(75.6)	(66.0)
적극적 노동시장 정책지출 구성비	직업안정	25.0	35.3	18.9	42.9	19.4	12.1	25.9	16.6	11.8	11.0	26.2	36.4
	직업훈련	42.9	23.5	12.2	21.4	37.3	27.3	24.7	31.0	23.7	23.3	4.8	13.6
	청소년대책	10.7	17.6	35.1	31.0	25.4	18.2	6.2	4.8	10.0	0.8	16.7	9.1
	고용보조금	7.1	5.9	29.7	0.0	9.0	36.4	21.0	29.0	20.4	34.7	45.2	31.8
	장애자지원	14.3	17.6	4.1	4.8	7.5	6.1	23.5	18.6	34.1	29.7	9.5	9.1

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 1992 ; 1998.

1) 적극적인 노동시장정책은 적극적인 취업알선을 통해 적재적소에 취업할 수 있도록 도와주는 직업안정서비스, 재훈련과 계속교육훈련을 통해 직업에 필요한 능력을 개발·향상시키는 직업훈련, 취업애로가 큰 실업자들을 대상으로 공공근로사업을 시행하거나 민간부문에 임금보조금을 지급함으로써 취업을 촉진하는 일자리 창출 정책 등으로 구성된다.

이처럼 적극적 노동시장정책에 대한 재정투자가 커질수록 투자의 실효성에 대한 관심은 증대된다. OECD(1994)의 주장대로, 적극적 노동시장정책에 대한 투자가 정당화되려면 그 실효성이 확보되어야 할 것이다. 특히 1980년대 들어 선진 각국에서는 예산상의 제약과 함께 노동시장정책의 분권화가 진행되면서 정책목표의 달성 여부에 대한 평가와 그에 따른 재정지원이 강조되고 있다 (Grubb & Ryan, 1998).

노동시장정책에 대한 평가는 노동시장정책의 목표와 실행 및 효과를 체계적으로 분석하는 활동을 말한다. 그리고 평가에 대한 대부분의 연구는 정책의 수립과 전달까지의 실행과정에 대한 점검·평가(process evaluation)보다는 정책의 효과에 대한 평가(impact evaluation)에 치우쳐 있다(김동헌, 1998). 이 때 노동시장정책의 효과에 대한 평가는 정책목표 집단의 취업이나 임금 또는 생산성에 어떤 효과를 미쳤는가에 대한 미시적인 평가와, 노동력 공급의 확대에 따라 인플레이션 압력이나 구조적 실업의 억제와 같은 거시경제적인 측면에 어떤 효과를 미쳤는가에 대한 거시적인 평가로 크게 나눌 수 있다.

이 장에서는 적극적 노동시장정책의 근간을 이루는 직업훈련의 효과에 대한 평가방법과 주요 평가결과를 소개하고자 한다. 이하에서는 민간훈련은 제외하고²⁾ 주로 노동시장정책의 일환으로 실시되는 정부지원훈련(public sponsored training)에 국한하여 살펴볼 것이다.

2. 직업훈련의 거시경제적 효과

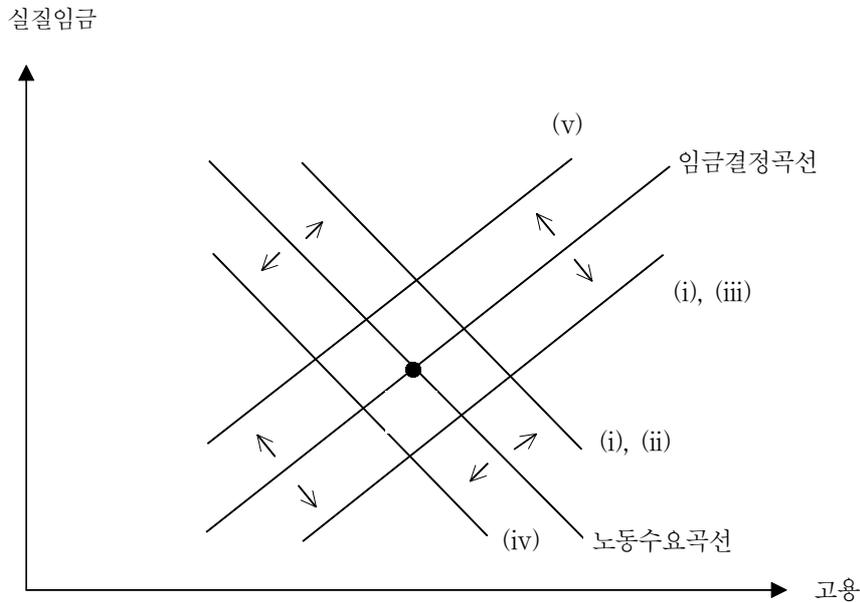
적극적 노동시장정책으로서의 직업훈련은 취업능력을 제고하여 안정적인 일자리의 재취업을 촉진하는 데 일차적인 목적이 있다. 따라서 직업훈련의 다양한 효과 가운데 주로 고용과 임금수준에 대한 거시경제적 영향을 중심으로 살펴보자.

직업훈련이 노동시장에 미치는 영향을 이해하기 위해 [그림 II-1]을 살펴보자.³⁾ 그림에서 수평축은 직업훈련 참여자를 제외한 취업자수를 나타낸다. 그리

2) Brown(1990), Lynch(1994) 참조.

3) 직업훈련의 거시경제적 효과에 대한 이론적 고찰은 OECD(1993), Shackleton(1995) 참조.

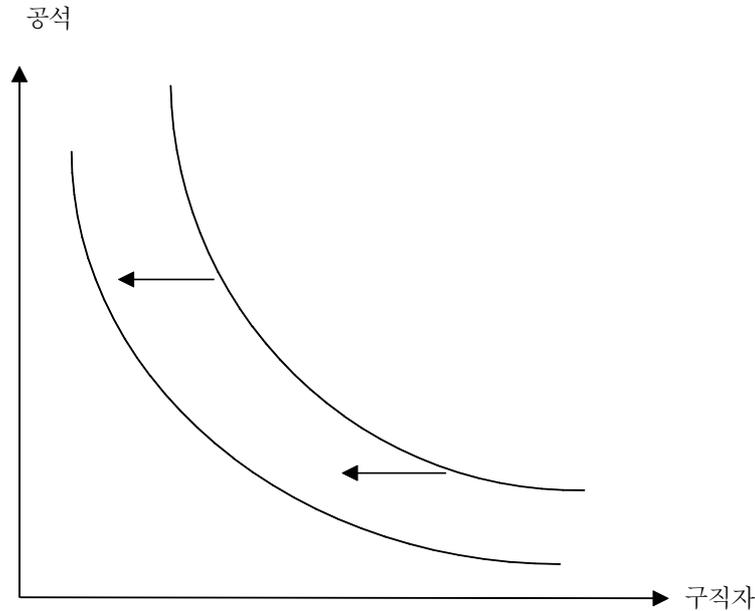
[그림 II-1] 직업훈련정책의 거시경제적 효과



고 우상향하는 곡선은 임금결정곡선(wage setting schedule)으로서, 고용의 증대는 실질임금의 상승을 초래하게 된다. 한편 우하향하는 곡선은 통상적인 노동수요곡선이다. 이 두 곡선이 만나는 점에서 균형임금과 균형고용량이 결정된다. [그림 II-2]는 공석(空席)과 구직자간의 관계를 보여주는 베버리지 곡선을 제시한 것이다. 베버리지 곡선은 노동시장의 구인·구직 합치(matching process)의 효율성을 보여준다.

직업훈련이 가져올 수 있는 첫째 효과로는 베버리지 곡선 효과(Beveridge-curve effect)를 지적할 수 있다. 직업훈련은 일자리에 필요한 직업능력을 제고함으로써 구인·구직 합치과정의 효율성을 증대하여 [그림 II-2]의 베버리지 곡선이 하향이동하는 효과를 낳는다. 이에 따라 노동시장에서는 일정한 고용수준에 대한 공석을 줄임으로써 임금압력을 억제하게 되어 [그림 II-1]의 임금결정곡선은 하향이동하게 된다. 또한 공석의 신속한 충원에 따라 일정한 고용수준을 채용하는 총비용이 하락함으로써 동일한 실질임금수준으로도 종전

[그림 II-2] 베버리지 곡선



보다 더 많은 채용을 할 수 있게 되어 노동수요곡선이 상향이동하게 된다. 이러한 두 곡선의 이동에 따라 경제 전체적으로 고용규모는 증대하게 된다.

둘째, 교육훈련은 직접적으로 개인의 생산성을 증대하는 효과(productivity effect)를 가진다. 또한 신성장이론에 따르면 동료에게 미치는 긍정적인 외부성을 통해 간접적으로 전체 생산성의 증대로 이어질 수 있다. 이에 따라 노동수요곡선은 상향이동하여 고용과 임금의 동시적 증대를 가져온다.

셋째, 직업훈련은 실업의 장기화나 노동시장으로부터 외부자가 될 위험을 줄임으로써 노동력의 유효공급을 증대하는 효과(supply effect)를 가진다. 이에 따라 구직경쟁이 증대하여 임금압력이 하락하게 된다. [그림 II-1]에서 임금결정곡선의 하향이동은 고용의 증대를 가져온다.

넷째, 이상의 긍정적인 효과와는 달리 직업훈련은 거시경제적으로 부정적인 효과도 가진다. 직업능력이 낮은 재직근로자를 직업훈련 수료자가 대체하는 효과(substitution effect)가 그것이다. 이에 따라 기존 근로자에 대한 노동수요곡선은 하향이동함으로써 직업훈련 참여자를 제외한 고용규모는 감소하게

직업능력개발사업의 성과분석

된다.

다섯째, 직업훈련은 관대한 실업급여와 마찬가지로 실업에 따른 소득손실이 나 장기실업 위험을 감소시킴으로써 노조는 임금억제압력을 덜 받게 되고, 사용자는 우수노동력을 모집하기 위하여 더 많은 임금을 지급하는 전치효과(displacement effect)를 낳을 수 있다. 이에 따라 임금결정곡선은 상향이동하여 정규 고용규모는 감소하게 된다.

한편 직업훈련의 거시경제적 효과와는 별도로, 정부의 지원이 없더라도 훈련을 받고자 하는 실업자에게 정부가 훈련을 실시함으로써 재정투자가 낭비되는 사중손실(deadweight loss) 문제가 존재한다.

<표 II-2>는 직업훈련이 야기될 수 있는 긍정적 효과와 부정적 효과를 요약한 것이다.

<표 II-2> 직업훈련의 이론적 효과

긍정적 효과	부정적 효과
<ul style="list-style-type: none"> - 구인·구직 합치과정의 효율성 증대 - 생산성 제고 - 유효 노동공급의 증대 	<ul style="list-style-type: none"> - 대체효과 - 전치효과 - 사중손실효과 - 훈련기간 동안 구직강도 약화

이처럼 직업훈련은 여러 가지 경로를 통하여 다양하고도 서로 상충될 수 있는 효과를 야기한다.⁴⁾ 따라서 정부가 지원하는 훈련이 반드시 실업을 줄인다고 선형적으로 말할 수는 없으며, 실증적인 평가연구가 요청된다.

직업훈련이 고용에 미치는 거시경제적 효과에 대한 실증적 결과는 OECD (1993)에서 제시된다. OECD 21개국을 대상으로 1985~90년간 직업훈련이 고용변화에 미치는 효과에 대한 주요한 분석 결과는, 첫째 훈련지출의 증대는 고용규모의 증대와 음(陰)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 이는 일반적으로

4) 직업훈련이 개인에게는 취업가능성을 제고할 수 있지만 거시경제 전체적으로 순수한 고용 증대효과를 추정하기 위해서는 다른 부정적인 효과를 제외하여야 한다(Fay, 1996).
순효과(net effect)=총효과(gross effect)-사중손실-대체효과-전치효과

취업규모가 증대하는 나라에서는 훈련지출을 증대하지 않기 때문에 나타나는 현상을 반영한다. 그러나 훈련과 GDP의 상호작용항은 고용변화에 대하여 유의한 양(陽)의 영향을 미치고 있다. 이는 직업훈련에 대한 지출이 증가하는 나라일수록 GDP 증가는 더 높은 고용창출을 한다는 것을 의미한다. 다시 말하자면, 훈련 그 자체가 고용을 증대하는 효과를 가지는 것은 아니지만, 구인수요가 증가하는 상황에서 직업훈련은 고용창출을 촉진하는 데 효과적임을 시사한다.

둘째, 직업안정기능과 직업훈련이 병행되었을 때는 직업훈련만을 실시하였을 때보다 더 높은 고용효과를 가지는 것으로 나타난다. 즉 실업자가 희망하는 직업훈련 정보를 체계적으로 전달하고, 실업자 특성에 적합한 직업훈련프로그램을 제시하며, 훈련수료자의 취업을 알선하는 등의 직업안정서비스는 직업훈련을 효율적으로 이끌어 나가는 데 기여하고 있음을 의미한다.

3. 직업훈련의 미시경제적 효과에 대한 평가방법과 주요 결과

가. 평가지표

적극적 노동시장정책의 일환으로 실시되는 직업훈련의 가장 큰 목적은 취업의 제고이기 때문에, 평가지표로는 훈련수료생의 취업과 임금 등의 경제적 성과가 가장 널리 사용된다. 한편 기업체가 실시하는 민간훈련의 경우에는 생산성이 주요 성과지표로 활용된다(Grubb & Ryan, 1998, 제4장). 이하에서는 직업훈련이 영향을 미치는 여러 가능한 효과들을 측정하고자 하는 평가지표들을 살펴보자.

첫째, 직업훈련이 개인에게 미치는 경제적 성과지표로 임금 변화가 가장 널리 활용된다. 특히 임금지표는 직업훈련 실시 전후의 상태 변화를 비교하는 것이 용이하며, 프로그램 유형별 비교를 통하여 특정 프로그램의 상대적 효과를 쉽게 측정할 수 있고, 고용안정성이나 직무 만족도 등의 질적인 지표와는 달리 훈련투자의 비용-편익 분석이 가능하다는 장점을 가지고 있다.

그러나 실직 전 임금과 훈련수료 후 취업시 임금을 비교하여 훈련의 임금 증

대효과를 측정할 때 과대 추정될 수 있다는 점에 주의하여야 한다. 일반적으로 고용조정은 임금조정 이후에 이루어지므로 실직 직전의 임금수준은 정상적인 임금수준에 비해 낮을 가능성이 높기 때문이다.

또한 훈련수료 후 임금의 증대가 직업훈련에 따른 소득 가득능력(earning capacity)이 높아진 때문인지, 아니면 단순히 노동시간의 증대에 따른 임금수준의 증대 때문인지도 구분되어야 할 것이다.

둘째, 훈련종료 후 일정 기간이 경과한 뒤의 취업률도 훈련의 경제적 성과로 폭넓게 활용된다. 특히 실업자훈련과 전직훈련 또는 숙련형성보다 재취업을 강조하는 훈련프로그램에서는 임금수준의 증대보다 재취업률을 보다 강조한다. 임금수준과 관계없이 취업은 실업보다 사회적으로 유용하며, 범죄와 같은 사회적 비용을 감소할 수 있다는 점에서 취업 자체가 중요한 성과인 것이다. 그러나 취업률이 상승하더라도 임금 증대를 가져오지 못하거나 취업의 안정성이 미흡할 때 취업률만으로는 평가지표로서 한계를 가진다.

이 외에도 훈련직종과 취업직종의 연계성이 훈련의 적합성과 관련된 평가지표로 활용되고 있다.

셋째, 직업능력의 개발은 직업훈련의 본래 목적이라 할 수 있다. 거시경제 여건이 악화되어 있는 상황에서 취업이나 취업시의 임금 증대 등의 경제적 성과만으로 직업훈련의 효과를 평가하는 것은 무리이기 때문이다. 학습결과에 대한 직접적인 측정은 어렵지만, 자격증 취득률이나 자격증 수준 등은 취업능력 제고의 대리 지표라 할 수 있다. 영국은 정부와 훈련기업협회(TECs), 그리고 훈련기업협회와 훈련기관간에 성과연계적인 훈련 계약을 체결하면서 국가직업자격의 취득을 특히 강조하고 있으며, 미국은 중도탈락한 청소년을 대상으로 실시하는 훈련의 주요한 성과지표로 일반교육등급(GED) 등을 활용하고 있다.

그러나 자격은 노동시장 성과와 연계되고 사회적 통용력이 높을 때에 평가 지표로서 유용하다. 그렇지 않을 경우 취업능력 제고보다는 자격증 취득이 용이한 이론 중심의 훈련이 확대되는 부작용을 낳을 수 있다.

넷째, 직업훈련은 재취업을 촉진함으로써 실업급여 등 사회복지 부담을 경감하고 범죄 등의 사회적 문제를 억제하는 역할을 한다. 실업급여 등의 복지수

혜액, 복지급여 수혜기간, 범죄율의 감소 등은 직업훈련의 사회적 효과를 측정하는 지표로 활용될 수 있다.

나. 평가방법

훈련참여자의 취업 및 소득의 증대 여부 등의 노동시장 성과에 대한 평가(impact evaluation)는 관련 자료의 성격이나 분석 목적에 따라 여러 가지 방법을 통해 이루어진다(Fay, 1996; Grubb & Ryan, 1998).

첫째, 정책의 점검(performance monitoring)을 위하여 훈련이수율(중도탈락률), 취업률, 자격취득률 등의 성과를 집계하는 방법(non-experimental method)이 흔히 사용된다. 운영상의 성과를 분석하는 것은 신속하게 정보를 획득하여, 당초 설정한 정책목표가 제대로 이행되고 있는지를 판단할 수 있는 용이한 방법이라 할 수 있다.

그러나 행정통계를 이용하여 측정되는 성과관리지표는 단순한 총효과(gross outcome)이기 때문에, 훈련의 이수에 따른 순효과인지 판단할 수 없다. 일반적으로 프로그램과 취업률 등의 성과간의 관계에 대한 단순한 분석은 잘못된 평가에 이르기 쉽고, 다소 나은 노동시장 성과만으로 정책의 성공을 예단하는 낙관적인 결론(rosy view)에 이르기 쉽다(Ryan, 1998).

직업훈련이 취업가능성이나 임금을 얼마나 제고하였는가를 판단하는 가장 적절한 방법은 훈련을 실시하지 않았을 경우의 가상적인(counterfactual) 결과를 추정하여 그 차이를 훈련의 영향으로 측정하는 것이다.

둘째, 훈련이수 여부에 따른 효과를 측정하는 가장 단순한 방법은 훈련에 참여하지 않은 사람들로 비교집단(comparison group)을 구성하여 훈련을 받은 집단과의 노동시장 성과 차이를 계산하거나 훈련 전후의 상황 변화를 단순비교하는 방법(weakly experimental method)이다. 비실험적 방법에 비하여 직업훈련의 효과에 대한 유용한 정보를 제공하지만, 여러 가지 문제를 야기할 수 있다.

훈련 미참여자로 비교집단을 구성하는 전자의 경우, 두 그룹간의 특성을 통제하거나 두 그룹간의 효과에 영향을 미치는 요인들을 별도로 통제하지는 않

으며, 훈련 참여자나 훈련 비참여자 모두에게 훈련이수 여부가 동일한 효과를 가질 것으로 가정한다. 그러나 훈련에 대한 참여 여부가 인적 특성 때문에 차이가 발생한다면, 참여자와 비참여자를 단순비교하는 것은 잘못된 분석에 이르게 된다. 예를 들어, 청년층의 훈련 참여율이 높다면, 훈련을 기피하는 중고령층이 많은 비교집단과의 성과 차이가 순효과라고 말할 수 없다.

훈련 전후의 상황을 비교하는 후자의 경우에도 마찬가지로 유사한 문제가 발생하게 된다. 훈련을 받기 이전의 실직 전 임금은 대개 임금이 크게 낮아진 상태이므로 훈련의 임금 증대효과가 과대계상될 수 있으며, 훈련의 실시기간 동안 노동시장 상황이 변화하여 훈련의 효과에 영향을 미쳤을 경우 잘못된 결론에 이를 수 있다.

셋째, 준실험적 방법(quasi-experimental method)은 훈련 참여집단과 가능한 한 유사한 인적 특성을 가진 집단으로 비교집단(matched pairs comparison group)을 구성하여 훈련을 마치고 난 이후의 결과(취업, 근로소득 등)를 훈련을 이수하지 않은 비교집단의 결과와 비교하여 그 차이로써 훈련의 효과를 측정한다. 일반적으로 동일한 모집단에서 참여그룹과 비참여그룹을 구성하며 계량적 분석을 이용하여 훈련의 효과에 영향을 미치는 잠재적 요인을 통제하여 순효과를 측정한다.

그러나 이 방법은 관측하지 못하는 특성 때문에 훈련 효과의 차이가 발생하는 선택 편의(selection bias) 문제를 안고 있다. 예를 들어, 훈련기관이 훈련 성과를 높이기 위해 우수한 훈련생을 선발하거나(creaming problem), 훈련 참여자가 비참여자에 비해 근로의욕이 높을 경우, 훈련 참여자가 설혹 훈련을 받지 못한다고 할지라도 비교집단과 동일한 소득을 받게 되리라고 볼 수는 없다.

준실험적 방법은 훈련을 받지 않았을 경우의 소득을 측정할 수 있는 통제그룹을 구성할 수 없는 경우에 신속하게 평가를 할 수 있다는 장점 때문에 널리 활용된다.

넷째, 가장 엄밀하게 훈련의 순효과를 측정할 수 있는 방법으로 알려져 있는 것이 실험적 방법(experimental method)이다. 이 방법은 비실험적 평가에서 야기될 수 있는 잠재적 편의를 완화하기 위하여 훈련을 희망한 사람들 가운데 무작위로 훈련을 받는 집단(treatment group)과 훈련을 받지 못하는 통제집단

직업능력개발사업의 성과분석

(control group)으로 할당(random assignment)한다. 동일한 자격요건을 가지고 있지만 무작위로 훈련 미참여자 집단을 구성함으로써 가상적인 현실을 만들게 되는 것이다. 이제 두 집단간에 나타나는 평균적인 결과의 차이가 훈련의 효과로 측정되는 것이다. 이러한 실험적 방법은 상대적으로 정확하게 성과 추정이 가능하며, 일반적으로 선택편의 문제가 발생하지 않는다.

그러나 실험적 평가에는 막대한 비용과 장기간의 실험 기간이 소요되기 때문에 현실적인 어려움이 있으며, 통제 집단을 구성하기 위하여 인위적으로 훈련을 배제하는 데 따르는 도덕적·정치적 문제, 훈련참여 집단의 중도탈락이나 훈련 미참여자 집단이 다른 교육훈련을 받는 문제를 통제하지 못하는 등의 상당한 난점이 존재한다.

무작위 할당을 통한 실험적 방법이 가장 정확하게 효과를 추정할 수 있다고 알려져 있으나 어떠한 평가방법을 사용할 것인가는 훈련정책의 목표, 평가의 목적, 평가비용, 시간의 제약 등에 달려 있다.

<표 II-3> 평가방법의 비교

구 분	방 법	비교집단	단 점
성과 점검 (non-experimental)	총효과(gross outcome) 측정	없음	순효과 알 수 없음
단순비교 (weakly-experimental)	평균적인 결과의 차이	- 인적 특성을 통제하지 않은 비교집단 - 훈련 전후	- 인적 특성의 차이 미고려 - 실직 전 소득수준의 하락에 따른 효과의 과대계산
준실험적 방법 (quasi-experimental)	회귀분석을 이용하여 인적 특성을 통제한 평균적인 결과의 차이	동일 모집단에서 비교집단 구성	- 선택편의 문제
실험적 방법 (experimental)	평균적인 결과의 차이	훈련 미참여자를 무작위 추출하여 선택편의 제거	- 비용, 시의성 - 실행과정의 어려움

자료 : Grubb & Ryan(1998), Leigh(1990)에서 재구성.

다. 평가의 주요 결과

직업훈련에 대한 평가연구가 가장 활발한 나라는 미국이다. 1960년대 중반

‘빈곤과의 전쟁’의 일환으로 인력개발정책에 대해 평가를 시작한 이래 미국에서는 체계적으로 평가연구가 발달하여 왔다. 특히 교육훈련이 분권적으로 실시되고 성과와 연계된 지원체계가 확대되면서 민간평가기관 등의 평가관련 산업이 발달하여 왔다. 이에 비해 직업훈련에 대한 노사참여적 전통이 강한 서유럽에서는 실증적인 평가연구가 상대적으로 미약하다.

이러한 미국과 유럽의 평가연구의 격차를 훈련체제의 차이에서 기인하는 것으로 파악하기도 한다. 서유럽의 직업훈련은 안정적이며 많은 비용이 소요되는 높은 수준의 교육훈련을 실시하고 있고, 직업훈련의 내용이나 성과에 대해 노사의 의견이 일상적으로 피드백되는 체계를 이루고 있다. 반면, 미국의 정부 지원 훈련은 변동이 심하고 상대적으로 단기적이면서 저비용의 교육훈련을 실시하기 때문에 실증적인 평가에 대한 의존도가 높다(Wilensky, 1985; Leigh, 1995). 공급자 중심의 훈련체제에 의존하여 왔던 우리 나라로서는 실증적인 평가의 체계화와 함께 정책의 수립·시행·평가에 노사단체를 비롯한 민간의 참여를 활성화하는 것은 직업훈련의 내실화를 가져오는 길임을 시사한다.

이하에서는 선진국에서 이루어진 직업훈련의 평가연구로부터 주요한 결과를 살펴보기로 하자.

첫째, 대체로 직업훈련에 대한 평가결과는 유의하지 않거나 성과가 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 불만족스러운 평가결과는 훈련프로그램의 운영상의 문제에도 기인하지만, 평가방법과 훈련프로그램 자체의 문제에도 기인한다(Fay, 1996).

평가방법과 관련하여 우선적으로 제기되는 것은 대부분의 평가기간이 성과를 측정하기에는 지나치게 짧다는 문제이다. 일반적으로 직업훈련에 대한 평가는 훈련이 종료된 직후의 단기적인 효과를 측정한다. 그러나 취업능력 제고를 통해 재취업을 촉진하는 직업훈련의 효과는 다른 노동시장정책에 비해 오랜 시간이 지나야 나타난다. 현장훈련은 즉각적인 효과를 가지지만, 교실수업에 기초한 집체훈련은 효과가 나타나기까지 오랜 시간이 소요된다.

실업자의 재취업을 지원하는 정책프로그램을 비교분석한 Leigh(1990, 1995)의 연구는 이러한 평가기간의 측면에서 중대한 한계를 가지고 있다. 그에 따르

면, 현장훈련(OJT)이나 집체훈련(class training)은 고용이나 소득에 유의한 효과를 미치지 못하는 반면, 취업알선 등의 구직활동지원(job search assistance)은 가장 낮은 비용으로 가장 높은 효과를 낳으며, 대부분의 실업자에게 유효한 성과를 낳는다. 그러나 구직활동지원이 집약적인 직업훈련보다 비용효과적이라는 결론은 단기적인 평가에 기초한 것이다. 구직활동지원은 단기적으로 취업을 촉진하는 효과는 뛰어나지만 장기적인 효과는 밝지 않으며, 반면 폭넓은 교육훈련은 단기적으로는 부정적이지만 장기적으로는 보다 긍정적인 효과를 낳을 수 있기 때문이다.

또한 훈련기간 동안에는 구직활동을 제대로 하지 않기 때문에(lock-in effect) 단기적인 성과가 낮게 나타날 수밖에 없다는 점도 고려하여야 할 것이다.

한편 훈련프로그램 자체의 문제와 관련하여 살펴보면, 직업훈련의 내용이 부실할 경우 고용주는 훈련을 이수한 사람이 오히려 생산성이 낮을 것으로 인식하는 낙인효과(stigma effect)가 작동할 수 있다. 또한 부적절한 훈련이 제공될 경우 훈련참여자의 취업전망은 악화되고 실업기간이 오히려 연장될 수 있다.

그리고 훈련수당을 받기 위해서, 또는 실업급여의 연장을 위한 수단(requalify for benefit)으로 악용될 경우 직업훈련이 노동시장에 미치는 영향은 미미할 수밖에 없다. 대량실업 시기에 실업자 직업훈련이 실업자의 생활을 안정화하는 등의 사회안정기능을 가져야 하는 것은 불가피하지만, 궁극적으로는 근로자의 직업능력을 유지·개발하고 취업을 촉진하는 데 직접적인 목적이 있다 할 것이다. 따라서 사회안정기능은 사회안전망의 확충을 통해 실현하며, 실업자 직업훈련은 적극적 노동시장정책으로서 인력개발 기능이 보다 강화되어야 할 것이다.

둘째, 실업자 직업훈련은 실업자 모두를 대상으로 하는 일반적인 형태와 특정한 실업자 집단을 대상으로 표적화하는 형태로 구분할 수 있다. 일반적인 실업자 훈련의 경우 노르웨이와 스웨덴에서 약간의 성과를 거둔 것을 제외하면, 대체로 훈련의 성과가 유의하지 않은 것으로 나타난다. 반면 특정한 실업자 집단을 대상으로 특화한 훈련은 비교적 효과적인 성과를 거두고 있다. 이에 기초

하여 OECD(1993, 1996)은 실업자 특성별로 특화된 훈련(targeted training)을 권고하고 있다.

이를 위해서는 면밀한 대상 선정이 필수적인 요건이라고 할 수 있다. 모든 사람이 집약적인 직업훈련을 필요로 하는 것은 아니기 때문에 마찰적 실업자에 대한 단기기간의 직업훈련을 지양하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 실업자에 대한 상담을 통해 훈련필요 여부를 결정하고, 훈련대상자별로 개인별 훈련 계획(Individual Training Plan)을 수립하며, 훈련대상별로 특화된 훈련과정을 개발하여 실시하는 것이 필요하다.

이처럼 직업훈련을 통한 재취업을 가장 필요로 하는 중점 실업자집단을 설정하여 특화된 훈련을 제공하는 것은 그 효과성 때문만이 아니라 형평성의 제고를 위해서도 필요하다. 구조적 실업의 위험이 큰 장기실업자, 고용조정으로 인한 실직자, 청소년, 여성 등은 인력개발을 통한 취업능력의 제고가 가장 크게 요청되는 집단이라 할 수 있다. 이러한 중점 실업자집단에 대해 실업자 특성별로 특화된 훈련을 제공하는 것은 훈련의 내실화뿐만 아니라 훈련을 통한 사회적 형평성의 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 훈련대상집단별 효과를 살펴보면, 대체로 여성에게서 효과가 높은 반면, 청소년이나 성인 남자의 경우 효과가 낮거나 유의하지 않은 것으로 나타난다.

직업훈련을 포함한 대부분의 적극적 노동시장정책은 여성에게 취업이나 소득의 증대 면에서 높은 효과를 보이고 있다. 반면 청소년은 가장 지원이 어려운 집단으로 나타나고 있다. 청소년의 고용이나 소득을 증대하는 데 성공한 프로그램은 매우 드물다. 이것은 선진국에서 청소년에 대한 직업훈련이 주로 학교 중퇴자 등 노동시장으로의 이행과정에서 심각한 문제를 안고 있는 취약집단을 대상으로 하기 때문에 이들의 훈련동기가 매우 낮은 데 기인하는 측면이 강하다. 그러나 미국의 직업훈련단(Job Corps)의 성공 사례는 청소년집단의 노동시장 진입을 촉진하는 데 어떠한 방법이 필요한가를 보여준다. 직업훈련단은 청소년에게 제공되는 다른 서비스에 비해 적어도 세 배 이상의 많은 비용이 소요되지만, 효과는 4년 이상 지속되는 것으로 분석되고 있다. 즉, 상대적으로 집중적으로 비용이 많이 드는 프로그램이 청소년층에게 필요하며, 나아가 노

직업능력개발사업의 성과분석

<표 II-4> 일반 실업자 훈련의 주요 평가연구 결과

프로그램명	평가방법	주요 결과
<미국> 뉴저지 실업급여 재취업 시범계획 (구직활동 지원과 함께 훈련 제공)	실증적 방법	구직활동 지원프로그램만을 실시한 경우에 비해 임금이나 실업급여 의존성에 미치는 효과는 높지 않음.
<독일> 계속 훈련과 재훈련	노동시장 플로우의 계량경제분석	실업탈출률에 영향을 미치지 못함
<네덜란드> 성인직업훈련센터	준실험적 방법	취업에 유의한 영향을 미치지 못함
<영국> 집체훈련	준실험적 방법	취업률과 소득의 증대
<벨기에>	사업주 면담조사	사중손실 35%, 대체효과 9%
<오스트리아> - 노동시장훈련 - 직업훈련	- 전체 실업자 집단과 비교 - 인적 특성이 유사한 비교집단 구성	- 취업에 유의한 영향을 미치지 못함 - 반복적인 실업의 위험 감소 - 취업률은 비교집단에 비해 12% 높음. 그러나 구직클럽(Job Clubs) 등의 다른 프로그램에 비해 효과가 낮음. - 장기실업자에게 효과가 매우 큼. - 훈련 직후에 가장 효과가 높으며, 5개월 이후에는 다른 실업자집단에 비해 취업률이 더 높지는 않음
<노르웨이> 노동시장훈련	준실험적 방법 준실험적 방법	공식적인 자격제도를 취득하는 훈련에서 유의한 효과. - 계속교육을 촉진하는 효과는 발견되지 않음. - 적극적인 구직활동을 계획하는 훈련생의 취업률이 높음. 고용효과는 실업수준과 음(陰)의 관계를 가짐
<스웨덴> - 노동시장훈련 - 직업훈련	준실험적 훈련 준실험적 방법 준실험적 방법	훈련을 마치고 1년 후 임금 20% 증가, 2년후 30% 증가 1989년 훈련참여자의 1990년 임금수준에는 부정적인 효과를 미치지 않지만, 1991년에는 부정적인 효과가 감소. 이는 효과를 정확하게 측정하기 위해서는 장기적인 평가기간이 필요함을 시사. 1994년 훈련참여자는 6개월간에 걸쳐 비교집단에 비해 임금이 유의하게 3% 높음. 그러나 1992년 훈련이수자는 임금이 1.9% 하락하였지만 유의하지는 않음.

자료 : OECD, 1993 ; Fay, 1996.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 II-5> 표적화된 실업자 훈련의 주요 평가연구 결과

프로그램명	평가방법	주요 결과
<캐나다>		
<p>Job Development Program (장기실업자를 대상으로 근로경험과 훈련을 함께 제공)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일자리 창출 프로그램을 주된 정책으로 하고 훈련을 최소화 (General projects option) - 현장훈련과 임금보조금 병행 (Individually subsidized jobs) - 심각한 취업 애로층 지원 	준실험적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 장단기에 걸쳐 소득 변화에는 유의하지는 않지만 음(陰)의 영향을 미침. 다만 추가적인 훈련기간의 연장은 소득 증대 - 고용에는 유의하지 않은 음의 영향 - 단기적으로는 소득을 증대하는 효과. 그러나 장기적으로는 소멸 - 장단기적으로 취업 증대 효과. 장기적으로는 11% 취업률 증대 효과 - 장단기적으로 소득에 유의하지는 않지만 음의 영향 - 단기적으로 취업 증대. 그러나 장기적으로는 유의한 효과를 미치지 못함
<p>Job Entry Programme (청소년과 여성 재진입자 대상)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 청소년에게 노동시장 진입을 조건으로 훈련과 근로경험 제공 (Entry option) - 여성에게 노동시장 재진입을 조건으로 훈련과 근로경험 제공 (Re-entry option) - 훈련만 제공 (Direct purchase option) 	준실험적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 단기적인 소득증대 효과를 가지지만, 장기적으로는 효과 없음 - 단기적으로 취업증대 효과를 가지지만, 장기적으로는 효과 없음 - 장단기 모두 소득증대 효과 : 장기 임금 효과는 단기효과의 절반수준인 2,800 달러 - 장단기 모두 취업 증대효과 : 취업률 증대는 23%에 이르며, 장기적으로는 6%로 하락 - 단기적으로는 효과가 없지만, 장기적으로는 3,000달러의 소득증대 효과 - 장단기적으로 취업증대 효과
<p>Employability Improvement Program(취업능력개발 프로그램)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고용보조금 (Job opportunities) - 교실내 훈련과 현장훈련 병행 (Project-based training) - 교실내 훈련 (Purchase of training) 	준실험적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 연간 근로시간 13주 증대, 연간 4,800 달러 증대 - 연간 근로시간 11주 증대, 연간 3,800 달러 증대 - 연간 근로시간 12주 증대, 연간 5,000 달러 증대

직업능력개발사업의 성과분석

프로그램명	평가방법	주요 결과
<미 국>		
JTPA Title II-A - 성인훈련 - 집체훈련	실험적 방법 실험적 방법	취업과 소득증대 유의한 소득증대 효과 없음
National Supported Work Demonstration (부양자녀가 있는 저소득 가족 지원(AFDC) 대상자에게 근로경험과 훈련 제공)	실험적 방법	취업과 소득증대 효과는 최소 8년 동안 지속
무역조정지원(TAA) 프로그램	준실험적 방법	소득증대 효과 없음
<영 국>		
고용훈련(ET)과 고용행동(EA)	준실험적 방법	- ET는 취업률 증대효과가 있지만, EA는 없음. - ET의 취업률 증대효과는 비교집단에 비하여 남자 5~10%, 여자 0~5% - ET/EA 참여가 임금을 증대하는 효과는 없음. 그러나 교실내 훈련은 6%의 임금증대 효과. 자격을 취득한 훈련생은 12%의 임금증대 효과.

자료 : OECD, 1993 ; Fay, 1996.

<표 II-7> 청년실업자 훈련에 대한 주요 평가연구 결과

프로그램명	평가방법	주요 결과
<미 국>		
National Supported Work Demonstration (열위 청소년에게 근로경험과 훈련 제공)	실험적 방법	취업과 소득 증대 효과 없음
JTPA title II (교실내 훈련, 현장훈련, 구직 지원 등 다양한 지원)	실험적 방법	중도탈락 학생에게 어떠한 긍정적인 효과도 발견되지 않음. 청소년 범죄나 복지 수혜의 감소 효과도 없음
직업훈련단(Job Corps)	준실험적 방법	교육 달성 수준 향상, 비행행위 감소
Jobstart (직업훈련단과 유사하지만 합숙을 하지는 않음)	준실험적 방법	교육 달성 수준의 향상에도 불구하고, 4년간의 추적 평가기간 동안 취업과 소득 증대 효과는 없음.
<노르웨이> 직업훈련	준실험적 방법	수료자의 취업률 증대. 20주 동안의 훈련을 이수한 훈련생에게서 취업률이 가장 높음

자료 : OECD, 1993 ; Fay, 1996.

동시장정책만으로는 청년층의 실업문제를 해결할 수는 없으며, 교육과 노동시장정책이 동시에 고려되어야 함을 의미한다.

한편 장기간의 실업 위험에 놓인 실직자에 대한 효과가 낮다고 해서 직업훈련 자체를 축소하는 것은 잘못된 것이라는 지적이 많다. 훈련효과가 낮다면 그것은 훈련의 질이 낮기 때문일 수 있다. 즉 저비용의 단기간 훈련으로는 취업능력을 개선하는 데 충분하지 못하기 때문이다(Grubb & Ryan, 1998). LaLonde(1995) 또한 성인 남성이나 청소년에 대한 직업훈련의 효과가 낮다는 것은 오히려 보다 내실있는 장기훈련이 필요하다는 것을 시사한다고 해석하고 있다.

4. 시사점

1998년 대량실업을 맞이하여 실업자 직업훈련은 외연적으로 크게 신장되었으나, 취업과의 연계 부족 등 훈련성과에 대한 의문이 일부에서 제기되고 있다. 이에 따라 직업훈련의 질적 수준을 제고하고 내실화를 기하기 위해서는 무엇보다도 직업훈련의 성과 분석을 체계화할 필요가 있다.

이제까지 직업훈련에 대한 기초자료는 행정통계를 집계한 성과관리지표에 크게 의존하여 왔다. 운영상의 성과를 집계하는 것은 신속하게 정보를 획득하는 용이한 방법이지만, 직업훈련이 실시되지 않았을 경우와 비교한 엄밀한 평가라고 보기는 어렵다.

우선적으로 직업훈련에 대한 기초적인 정보를 체계화할 필요가 있다. 1999년 들어 직업훈련체제가 고용보험 직업능력개발사업으로 일원화됨에 따라 고용보험 전산망에는 직업훈련에 관한 가장 포괄적인 정보를 축적하고 있다. 고용보험 미적용 실업자 등의 저소득 실업자를 대상으로 하는 고용촉진훈련의 전산화는 아직 구축되어 있지 않지만, 고용보험 전산망을 통해서도 사업주 직업능력개발훈련, 실업자 재취직훈련, 근로자 학자금 대부, 해외직업능력개발훈련, 수강장려금 등에 대한 심층적인 분석이 가능할 것이다. 따라서 직업훈련의 효과에 대한 심층적인 평가로 나아가기 위해서는 고용보험 전산망의 관련 DB를 체계화하는 작업이 선결적으로 이루어져야 할 것이다.

이외에 직업훈련 이수자와 비이수자를 별도로 설문 조사하여 직업훈련의 효과를 평가하는 연구가 필요하다. 직업훈련 이수자와 비이수자간의 특성을 비교하고 노동력 상태 변화를 추적하여 그 성과를 분석하는 것은 효과적인 정책 수립에 기여할 수 있을 것이다.

한편 직업훈련의 효과에 대한 평가는 효율성의 측면뿐만 아니라 공평성의 측면을 함께 고려하여야 할 것이다. 인력개발을 통한 취업능력의 제고가 가장 필요한 집단은 취업의 애로가 큰 주변노동력일 가능성이 높다. 이러한 주변적 실직자들은 장기실업자화할 위험이 크기 때문에 실업기간 중의 생계보조보다는 자활능력의 제고가 실업탈출에 보다 효과적일 수 있다. 따라서 이러한 직업훈련의 의의를 단순히 비용효과성만으로 제한해서는 안 될 것이다. 또한 직업훈련의 효과는 그 자체만으로 평가되어서는 곤란하다. 경제적인 상황, 노동시장의 여건 등에 따라 직업훈련의 효과는 크게 다를 것이기 때문이다.

실업자 직업훈련의 방향성에 대해서도 검토가 필요하다. Ashton(1997)은 실업자를 대상으로 한 직업훈련정책을 크게 재취업 촉진을 강조(activation strategy)하는 영미형과 인력개발을 강조(skill development strategy)하는 유럽형으로 구분하고 있다.

영미에서는 직업훈련을 비교적 단기간의 낮은 숙련습득기회 제공에 중점을 두고 있다. 그러나 실업자 직업훈련을 통해 취업은 신속하게 이루어지지만 임금증대 효과는 거의 없으며, 취업 또한 2차노동시장의 반숙련·미숙련 직무로 이동하고 있는 것으로 나타난다. 결과적으로 실업자 직업훈련은 저임·저숙련 직무로의 취업을 촉진하며, 장기적인 효과를 거두지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

반면 유럽에서는 실업자 가운데서도 훈련생을 비교적 엄격하게 선발하여, 장기간의 훈련(예를 들어, 독일에서는 18~24개월)을 습득하도록 하며 특정한 자격 취득을 목적으로 하는 경우가 많다. 이러한 훈련정책은 훈련생에게 고임의 양호한 일자리를 충분히 제공할 수 있을 때 유효하다는 지적이 가능하다.

우리 나라는 최근 급격한 실업을 경험하고 있기 때문에 비상실업대책의 성격이 강한 상황에서 선진국의 어느 한 유형이 바람직하다고 단정할 수는 없다. 직업능력이 상당히 축적되어 있는 근로자에게는 단기간의 전직훈련이나 창업

직업능력개발사업의 성과분석

훈련만으로도 효과적인 재취업에 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 궁극적으로 실업자 직업훈련은 취업능력 제고에 있으므로 인적자원개발에 보다 역점을 두어야 할 것으로 판단된다. 적극적 노동시장정책으로서 본래적인 의의를 가질 수 있도록 직업훈련의 질을 높이고 평균훈련기간을 확대하는 것이 필요할 것이다.

마지막으로 직업훈련의 질적 수준을 제고하기 위하여 직업훈련의 성과를 평가하고 이에 기초하여 차등적으로 지원하는 체계로의 전환이 필요하다. 이제까지 훈련기관의 인정·지정이나 훈련비용 지원시 훈련시설이나 훈련과정, 훈련시간, 훈련인원 등 외형적인 투입 측면(input)을 중시하여 왔다. 그러나 이러한 외형적인 지원기준으로는 훈련기관간 경쟁의 제한을 낳으며, 질 좋은 훈련을 기대하기 어렵다. 이에 비해 취업능력의 제고, 취업률, 자격증 취득률 등의 훈련성과(output)에 기초한 지원은 직업훈련시장의 자율적인 경쟁을 유도하고 훈련수요에 대한 신속한 대응을 촉진할 수 있을 것이다.

다만, 성과연계적인 지원체계가 훈련의 질을 높이기보다는 우수노동력에 치중하는 훈련을 낳을 위험(creaming problem)이나 장기적인 훈련을 기피하고 단기적인 결과를 지향하는 훈련을 지향하지 않도록 하는 정책방안이 함께 수립되어야 할 것이다.

Ⅲ. 직업능력개발사업의 총괄적 평가

1. 직업능력개발사업의 개요

1998년까지 우리 나라의 직업훈련은 직업훈련기본법에 의한 직업훈련의무제와 고용보험법의 직업능력개발사업으로 양분되어 있었다. 직업훈련의무제도는 1976년 도입된 이래 고도경제성장기, 특히 중화학공업 발전기에 필요한 기능인력을 양성·공급하는 데 막중한 역할을 해왔으나 경제사회환경 및 산업구조의 급격한 변화에 따라 산업수요에 유연하게 부응하는 인력개발체계로서는 한계에 처하게 되었다. 이에 따라 1995년 7월부터 시행되고 있는 고용보험법의 직업능력개발사업은 민간 자원의 수요자 중심의 직업훈련을 지향하게 되었고, 이러한 두 가지 직업훈련체제의 상충에 따른 문제를 해결하기 위하여 1998년 11월에 「근로자직업훈련촉진법」이 제정되어 고용보험법의 직업능력개발사업으로 일원화되었다.

이러한 이유로 1999년의 직업능력개발사업의 추진실적은 특히 사업주지원 부문에서 1998년까지의 고용보험제도하에서의 지원과 1999년의 개정된 제도하에서의 추진실적이 중첩되어 나타나고 있는데, 1998년에 승인받은 훈련에 대한 지원금을 1999년에 수급하는 경우가 발생하기 때문이다.

1999년의 직업능력개발사업의 규모별 적용대상 사업장과 근로자는 각각 59만개소에 594만명이었는데, 1998년 10월의 전면적인 적용확대 이후 150인 미만 사업장의 가입이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 업종별 현황을 살펴보면, 사업장수는 도소매·음식·수리·숙박업종이 20만개소로 가장 많았으며, 피보험자는 제조업이 242만명으로 가장 많은 것으로 집계되었는데, 특히 <표 II-2>의 사업장당 평균 피보험자수에서 보듯이 도소매·음식·수리·숙박업종에 소규모 사업장이 가장 많은 것으로 나타났다.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 III-1> 직업능력개발사업 규모별 적용 현황(1999년 10월 현재)

(개소, 명, %)

구 분	전 체	150인 미만	150인 이상 1,000인 미만	1,000인 이상	건설공사
사 업 장	595,070 (100.0)	564,690 (94.9)	4,703 (0.8)	538 (0.1)	25,139 (4.2)
피보험자	5,945,474 (100.0)	3,479,051 (58.5)	1,248,974 (21.0)	1,124,364 (18.9)	93,085 (1.6)

<표 III-2> 직업능력개발사업 업종별 적용 현황(1999년 10월 현재)

(개소, 명, %)

구 분	전 체	농·수· 임·어업	광업	제조업	전기· 가스· 수도공사	건설업	도소매· 수리· 숙박· 음식점업	운수· 창고· 통신업	금융· 보험· 부동산	교육서비 스·기타
사업장 (A)	595,070 (100.0)	1,439 (0.2)	896 (0.1)	136,211 (22.9)	765 (0.1)	66,009 (11.1)	208,203 (35.0)	16,513 (2.8)	65,302 (11.0)	99,732 (16.8)
피보험자 (B)	5,945,474 (100.0)	17,862 (0.3)	17,697 (0.3)	2,420,546 (40.7)	55,190 (0.9)	458,981 (7.7)	776,683 (13.1)	544,038 (9.2)	1,112,665 (18.7)	541,812 (9.1)
B/A	10.0	12.4	19.8	17.8	72.1	7.0	3.7	32.9	17.0	5.4

고용보험제도 내의 직업능력개발사업의 내용도 1999년에는 대폭 개정되어 1998년의 사업장지원 내용이 사업내직업훈련, 교육훈련, 유급휴가훈련 등에서 1999년에는 직업능력개발훈련, 유급휴가훈련으로 바뀌었다.

1999년부터 직업능력개발사업 내용은 크게 사업주에 대한 지원과 근로자에 대한 지원으로 나누어진다. 사업주에 대한 지원제도는 직업능력개발훈련지원과 유급휴가훈련지원, 재직근로자에 대한 지원은 수강장려금지원, 근로자학자금대부으로 나누어지며, 그외에 실업자재취직훈련, 정부위탁훈련으로 구분된다.

<표 III-3>의 실적에는 1998년에 훈련을 실시하여 1999년 10월까지 지급된 실적이 같이 집계되어 있는데, 사업내직업훈련, 교육훈련이 직업능력개발훈련으로 포함되어 있다.

1999년 10월까지 47,061개의 사업장에 727,087명에게 지원되었으며, 지원금

직업능력개발사업의 성과분석

은 3,487억원이었다. 실업자재취직훈련지원이 2,564억원으로 전체 지원액의 73.6%를 차지하였고, 직업능력개발훈련과 근로자학자금대부가 각각 576억원인 16.5%와 300억원인 8.6%의 순으로 나타났다.

<표 III-3> 사업별 지원현황(1999년 10월 현재)

(개소, 명, 천원, %)

구 분	전 체	직업능력 개발훈련	유급휴가 훈 련	수강장려금	실업자재 취직훈련	근로자 학자금대부
사업장	47,061 (100.0)	32,377 (68.8)	241 (0.5)	-	-	14,443 (30.7)
인 원	727,087 (100.0)	539,564 (74.2)	7,431 (1.0)	40 (0.0)	162,690 (22.4)	17,362 (2.4)
지원금	348,707,270 (100.0)	57,606,804 (16.5)	4,538,430 (1.3)	35,333 (0.0)	256,483,622 (73.6)	30,043,081 (8.6)

2. 사업별 추진실적과 평가

가. 직업능력개발훈련

<표 III-4>와 <표 III-5>는 1999년도 10월까지의 총지원 실적으로 개정 이전의 제도하에서 1998년에 훈련을 실시한 후 1999년에 지원받은 실적분을 포함한 것이다.

사업장 규모별로 1,000인 이상 사업장이 전체지원인원의 54.2%로 과반수를 넘는 292,389명이 지원을 받았으며, 150인 이상 1,000인 미만 사업장이 32.4%인 174,602명, 150인 미만 사업장이 13.4%인 72,573명을 차지하였고, 지원금액은 1,000인 이상 사업장이 50.1%로 과반수를 차지하였으며, 150인 이상 1,000인 미만 사업장이 35.0%, 150인 미만이 14.9%의 순으로 나타났다.

피보험자의 훈련참여율을 규모별로 살펴보면, 150인 미만 사업장에 비하여 1,000인 이상 사업장이 12배 이상 높았으며, 150인 이상 1,000인 미만 사업장이 6배가 높은 것으로 나타나, 사업장 규모가 작을수록 훈련참여가 저조한 것으로

직업능력개발사업의 성과분석

<표 III-4> 사업장 규모별 직업능력개발훈련 추진실적(1999년 10월 현재)⁵⁾

(개소, 명, 천원, %)

구 분	전 체	150인 미 만	150인 이상 1,000인 미만	1,000인 이상	건설공사
지 원 사업장	32,377 (100.0)	22,674 (70.0)	7,634 (23.6)	2,069 (6.4)	-
전 체 사업장	595,070 (100.0)	564,690 (94.9)	4,703 (0.8)	538 (0.1)	25,139 (4.2)
사업장 훈련참여율	5.4	4.0	162.3	384.6	-
지원인원	539,564 (100.0)	72,573 (13.4)	174,602 (32.4)	292,389 (54.2)	-
전 체 피보험자	5,945,474 (100.0)	3,479,051 (58.5)	1,248,974 (21.0)	1,124,364 (18.9)	93,085 (1.6)
피보험자 훈련참여율	9.1	2.1	14.0	26.0	-
지원금액	57,606,804 (100.0)	8,577,023 (14.9)	20,077,997 (35.0)	28,951,784 (50.1)	-

나타났다.

업종별 직업능력개발훈련 지원실적 중 사업장지원건수는 제조업이 45.4%로 가장 높았으며, 금융·보험·부동산업 25.6%, 도소매·수리·숙박·음식점업 9.4%의 순으로 나타났다. 전체 사업장의 구성비와 비교하여 볼 때, 제조업과 금융·보험·부동산업의 훈련참여가 상대적으로 대단히 높았으며, 소규모사업장이 많은 도소매·수리·음식점업 등에서 저조한 것으로 집계되었다.

업종별 피보험자의 지원인원은 제조업의 비율이 45.8%로 전체 피보험자 구성비와 비교하여 볼 때 훈련참여가 상대적으로 활발한 것으로 나타났으며, 이외의 다른 업종에서는 상대적으로 저조한 것으로 나타났다.

5) 지원사업장의 집계는 지원건수를 기준으로 집계한 것으로 1개 사업장에서 두 번 이상의 지원을 받은 경우가 있기 때문에 전체 사업장수를 초과하여 나타날 수 있다.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 III-5> 업종별 직업능력개발훈련 추진실적(1999년 10월 현재)

(개소, 명, 천원, %)

구 분	전 체	농·수·임·어업	광업	제조업	전기·가스·수도공사	건설업	도소매·수리업·숙박·음식점업	운수·창고·통신업	금융·보험·부동산	교육서비스·기타
지원사업장	32,377 (100.0)	122 (0.4)	123 (0.4)	14,704 (45.4)	241 (0.7)	2,546 (7.9)	3,023 (9.4)	1,795 (5.5)	8,290 (25.6)	1,533 (4.7)
전체사업장	595,070 (100.0)	1,439 (0.2)	896 (0.1)	136,211 (22.9)	765 (0.1)	66,009 (11.1)	208,203 (35.0)	16,513 (2.8)	65,302 (11.0)	99,732 (16.8)
사업장 훈련참여율	5.4	8.5	13.7	10.8	31.5	0.0	1.5	10.9	12.7	1.5
지원인원	539,564 (100.0)	394 (0.1)	428 (0.1)	246,926 (45.8)	8,400 (1.6)	22,043 (4.0)	44,324 (8.2)	37,537 (7.0)	149,634 (27.7)	29,878 (5.5)
전체 피보험자	5,945,474 (100.0)	17,862 (0.3)	17,697 (0.3)	2,420,546 (40.7)	55,190 (0.9)	458,981 (7.7)	776,683 (13.1)	544,038 (9.2)	1,112,665 (18.7)	541,812 (9.1)
피보험자 훈련참여율	9.1	2.2	2.4	10.2	15.2	4.8	5.7	6.9	13.4	5.5
지원금액	57,606,804 (100.0)	42,101 (0.1)	63,555 (0.1)	25,912,767 (45.0)	1,030,997 (1.8)	2,877,889 (5.0)	4,549,385 (7.9)	5,410,238 (9.4)	14,930,993 (25.9)	2,788,899 (4.8)

종래의 법에서는 직업훈련의 실시기관이 공공직업훈련, 사업내직업훈련, 인정직업훈련으로 구분되어 있었으나, 개정된 법에서는 이 구분을 폐지하고 직업능력개발훈련의 범위만을 정함으로써 일정한 기준을 갖추면 누구나 훈련사업에 진입할 수 있게 하였다. 따라서 이전 제도하에서 민간으로서의 직업능력개발훈련을 주로 담당했던 곳이 인정직업훈련기관이었지만, 개정된 제도하에서는 훈련시장이 학원이나 대학에까지 확대되어, 훈련시장의 다변화 및 경쟁체제의 기반이 마련되었다.

직업능력개발훈련의 과정은 훈련내용, 기간 및 대상에 따라 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련으로 구분된다. 양성훈련은 기초적 직무수행능력을 기르기 위한 것으로 주로 신규로 입직하는 자 및 재취업을 원하는 구직자들이 대상이 되며, 훈련기간은 1개월 이상이다. 향상훈련은 이미 양성훈련을 받은 사람이나 그 밖의 기본적 직무수행능력이 있는 근로자들 가운데서 추가로 지식과 기능을 습득하고자 하는 자들이 대상이 되며 훈련기간은 20시간 이상이다. 전직훈련은 새로운 직업을 얻고자 하는 근로자나 실업자에게 새로운 능력을 길러주기 위한 훈련을 말하며 훈련기간은 2주 이상이다.

직업능력개발사업의 성과분석

직업능력개발훈련은 노동부 장관이 정한 훈련기준의 충족 여부에 따라 기준 훈련과 기준외훈련으로 구분되며, 훈련방법에 따라 집체훈련·현장훈련·통신 훈련으로 나눌 수 있다.

나. 유급휴가훈련

1999년 10월까지의 유급휴가훈련지원금은 총 45억원으로 241개 사업장에 7,431명에게 실시되었다. 유급휴가훈련을 실시하여 지원받은 사업장을 <표 III-6>와 같이 규모별로 구분했을 때, 전체 7,431명의 훈련인원 중에서 1,000인 이상 사업장이 93.6%를 차지하고 있으나, 15인 이상 1,000인 미만 사업장은 5.8%, 15인 미만 사업장의 경우에는 0.6%로 대단히 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 집계되었다.

사업장 규모별 유급휴가훈련 참여율이 상당히 저조함은 물론 산업별 유급휴가훈련지원 사업장의 훈련인원의 구성비 경우에도 <표 III-7>과 같이 특정부문에 편중되어 있는 것으로 나타나고 있다. 산업 중에서도 제조업이 71.2%를 차지하고 있어, 유급휴가훈련에서 차지하고 있는 비중이 가장 크게 나타나는 반면에 다른 산업부문들은 전반적으로 저조한 것으로 나타났다.

<표 III-6> 규모별 유급휴가훈련사업 추진실적(1999년 10월 현재)

(개소, 명, 천원, %)

구 분	전 체	150인 미 만	150인 이상 1,000인 미만	1,000인 이상	건설공사
지 원 사업장	241 (100.0)	37 (15.4)	87 (36.1)	117 (48.5)	-
전 체 사업장	595,070 (100.0)	564,690 (94.9)	4,703 (0.8)	538 (0.1)	25,139 (4.2)
지원인원	7,431 (100.0)	42 (0.6)	430 (5.8)	6,959 (93.6)	-
전 체 피보험자	5,945,474 (100.0)	3,479,051 (58.5)	1,248,974 (21.0)	1,124,364 (18.9)	93,085 (1.6)
지원금액	4,538,430 (100.0)	73,414 (1.6)	630,993 (13.9)	3,834,023 (84.5)	-

직업능력개발사업의 성과분석

<표 III-7> 업종별 유급휴가훈련사업 추진실적(1999년 10월 현재)

(개소, 명, 천원, %)

구 분	전 체	농·수· 임·어업	광업	제조업	전기·가스 ·수도공사	건설업	도소매·수 리업·숙박 ·음식점업	운수·창고 ·통신업	금융·보험 ·부동산	교육서비스 ·기타
지 원 사업장	241 (100.0)	- (0.0)	- (0.0)	44 (18.3)	2 (0.8)	5 (2.1)	6 (2.5)	5 (2.1)	172 (71.4)	7 (2.8)
전 체 사업장	595,070 (100.0)	1,439 (0.2)	896 (0.1)	136,211 (22.9)	765 (0.1)	66,009 (11.1)	208,203 (35.0)	16,513 (2.8)	65,302 (11.0)	99,732 (16.8)
지원인원	7,431 (100.0)	- (0.0)	- (0.0)	5,291 (71.2)	29 (0.4)	56 (0.8)	47 (0.6)	45 (0.6)	1,834 (24.7)	129 (1.7)
전 체 피보험자	5,945,474 (100.0)	17,862 (0.3)	17,697 (0.3)	2,420,546 (40.7)	55,190 (0.9)	458,981 (7.7)	776,683 (13.1)	544,038 (9.2)	1,112,665 (18.7)	541,812 (9.1)
지원금액	4,538,430 (100.0)	- (0.0)	- (0.0)	807,745 (17.8)	40,537 (0.9)	203,154 (4.5)	167,917 (3.7)	200,306 (4.4)	2,973,072 (65.5)	145,699 (3.2)

다. 실업자재취직훈련

1999년 10월까지 실업자재취직훈련에 참여한 고용보험 이직자는 176천여명에 이른다. 성별로는 남자가 54.6%, 여자가 44.4%로 1998년 하반기와 1999년 10월 까지의 고용보험이직자의 남녀성비가 약 70:30인 점을 고려하여 볼 때 여자가 상대적으로 실업자재취직훈련에 적극적으로 참여하고 있는 것으로 보여진다.

<표 III-8> 실업자재취직훈련 참여자의 주요 특성(1999년 10월 현재)

(단위 : 명, 개월)

구 분		인 원	평균 훈련기간
총 계/평 균		175,608(100.0)	4.7
연 령	25세 미만	33,620 (19.1)	5.1
	25~29세	66,486 (37.9)	4.7
	30~39세	46,245 (26.3)	4.4
	40~49세	19,071 (10.9)	4.3
	50세 이상	10,186 (5.8)	4.3
성 별	남 자	95,844 (54.6)	4.5
	여 자	79,764 (45.4)	4.9

직업능력개발사업의 성과분석

연령별로 실업자재취직훈련에의 참여는 25~29세 연령층이 37.9%, 30~39세 연령층이 26.3%의 순으로 고용보험 이직자의 연령 구성비와 비교하여 볼 때 30세 미만의 연령층에서 훈련참여가 보다 적극적인 것으로 나타났다.

실업자재취직훈련의 평균훈련기간은 4.7개월이었으며, 전체 176천명에게 매 월 지급하는 훈련수당은 총 54만여건인 것으로 집계되었다. 훈련수당은 평균 159천원으로 수료자의 경우 총 747천원의 훈련수당을 지급받고 있는 것으로 나타났다.

<표 III-9> 실업자재취직훈련수당의 지급건수 및 평균지급액 (1999년 10월 현재)

(단위 : 건, 원)

구 분		지급 건수	평균 지급액
총 계/평 균		537,927(100.0)	158,572
연 령	25세 미만	104,719 (19.5)	139,123
	25~29세	207,299 (38.5)	149,257
	30~39세	136,716 (25.4)	173,642
	40~49세	57,111 (10.6)	182,085
	50세 이상	32,082 (6.0)	176,748
성 별	남 자	280,181 (52.1)	169,166
	여 자	257,746 (47.9)	147,055

<표 III-10> 실업자재취직훈련 지원금 총괄(1999년 10월 현재)

(단위 : 천원)

구 분	전 체	직업능력개발훈련시설 (지 정)	직업능력개발훈련시설 (미지정)	학 원	
지 원 금	전체	256,483,622 (100.0)	180,850,908 (70.5)	49,424,713 (19.3)	26,208,001 (10.2)
	훈련 수당	82,964,477 (100.0)	53,077,804 (64.0)	13,830,845 (16.7)	16,055,828 (19.3)
	훈련 비용	173,519,145 (100.0)	127,773,104 (73.6)	35,593,868 (20.5)	10,152,173 (5.9)

직업능력개발사업의 성과분석

1999년 10월까지의 실업자재취직훈련수당과 훈련비용은 총 2,565억원으로 집계되었는데, 훈련수당으로 830억원, 훈련비용으로 1,735억원이 지급되었다.

훈련수당 및 훈련비용의 훈련시설간 지급비율을 살펴보면, 지정훈련시설에서 훈련수당의 약 64.0%를 차지하였으며, 미지정훈련시설과 학원에 각각 16.7%와 19.3%로 실업자재취직훈련이 지정훈련시설과 학원을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

라. 근로자학자금대부

<표 III-11>에 나타난 근로자학자금대부 지원을 살펴보면, ‘대규모 사업장’의 근로자가 ‘우선지원대상기업’에 근무하는 근로자에 비하여 61.0%로 더 많은 것으로 나타났다. 대부를 받은 피보험자 중 이공계 전공이 53.7%로 기타 전공의 비율보다 더 높았으며, 1인당 평균 대부금액은 1,730천원으로 나타났다.

<표 III-11> 근로자학자금대부 실적(1999년 10월 현재)

(개소, 명, 백만원)

구 분	전 체	계열별		기업별		성 별		학교별	
		이·공 자연계	기 타	우선지원 대상기업	대기업	남자	여자	2년제	4년제
사업장	14,443 (100.0)	7,754 (53.7)	6,689 (46.3)	5,627 (39.0)	8,816 (61.0)	9,936 (68.8)	5,077 (31.2)	6,930 (48.0)	7,513 (52.0)
인 원	17,362 (100.0)	9,389 (54.0)	7,973 (46.0)	7,628 (43.9)	9,734 (56.1)	11,502 (66.2)	5,860 (33.8)	8,243 (47.5)	9,119 (52.5)
금 액	30,043 (100.0)	16,912 (56.3)	13,131 (43.7)	13,310 (44.3)	16,733 (55.7)	20,088 (66.9)	9,955 (33.1)	13,246 (44.1)	16,797 (55.9)

IV. 실업자재취직훈련의 성과분석

본 장에서는 외환위기 이후 직업능력개발사업 가운데 핵심으로 등장하였으며, 그 실적도 가장 많은 실업자재취직훈련에 대하여 원자료 및 이수자 추적조사 자료를 이용하여 그 성과를 심층적으로 분석하여 본다.

1. 1998년 실업자재취직훈련 현황

대량실업에 대처하여 실업자에 대한 직업훈련이 양적으로 대폭 확대되었다. 1998년 한 해 동안 실업자 331천명에 대하여 직업훈련을 실시하였으며, 1999년에도 비슷한 규모로 실시되었다. 특히 실업자재취직훈련은 실업대책직업훈련

<표 IV-1> 실업대책 직업훈련의 현황

(단위 : 천명, %)

계		1998(실적)		1999(계획)	
		인 원	비 중	인 원	비 중
		331	100.0	331	100.0
재취업훈련	소 계	301	90.9	280	84.6
	실업자재취직훈련	170	51.4	200	60.4
	고용촉진훈련	106	32.0	55	16.6
	취업훈련	11	3.3	7	2.1
	취업희망분야훈련			7	2.1
	창업훈련	14	4.2	8	2.4
	해외취업훈련			2.5	0.8
인력개발훈련	소 계	30	9.1	51	15.4
	기능사양성훈련	15	4.5	15	4.5
	우선직종훈련	11	3.3	16	4.8
	유급휴가훈련	4	1.2	20	6.0

자료 : 노동부.

직업능력개발사업의 성과분석

가운데 가장 높은 비중을 점하고 있다. 실업자재취직훈련은 고용보험 적용사업장으로부터 실직한 피보험자에게 재취업에 필요한 기술·기능의 습득을 위한 훈련을 말한다. 특히 1998년 10월 1일 고용보험이 전사업장으로 확대됨에 따라 실업자재취직훈련은 실업자에 대한 가장 대표적인 직업훈련으로 자리잡게 되었다.

고용보험 도입 이후 미미한 실적을 보이던 실업자재취직훈련은 1998년 들어 폭발적으로 증가하였다. 1998년에 실시된 실업자재취직훈련은 163천명에게 실시되었는데, 이는 전년 1,949명에 비해 무려 83배가 증가한 규모이다. 훈련지원금 또한 1997년 22.6억원에서 1998년 1,912억원으로 대폭 증가하였다. 이에 따라 고용보험 직업능력개발사업 내에서 실업자재취직훈련이 차지하는 비중은 훈련인원면에서 1997년 1.0%에서 1998년 27.7%로, 훈련지원비면에서 1997년 3.6%에서 74.1%로 증가하였다. 교육훈련, 사업내훈련 등의 일반 재직자훈련을 대체할 정도로 실업자재취직훈련이 외연적으로 확대된 것이다.

<표 IV-2> 실업자재취직훈련의 추이

(단위 : 천명, 백만원, %)

		1996	1997	전년대비 (%)	1998	전년대비 (%)
훈련인원		923 (0.9)	1,949 (1.0)	111.2	163,111 (27.7)	8,269.0
지원금	소 계	846 (2.5)	2,262 (3.6)	167.3	191,194 (74.1)	8,353.1
	훈련수당	458	1,099	140.1	88,871	7,984.9
	훈련비용	388	1,163	199.4	102,323	8,701.3

주 : ()안은 직업능력개발사업에서 차지하는 비중임.

자료 : 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각호.

2. 원자료를 이용한 훈련의 성과분석

가. 자료와 분석방법

실업자재취직훈련의 효과를 평가하기 위하여 노동부의 고용보험전산망을 이용하여 「'98 실업자재취직훈련 DB」를 구성하였다. 이 DB는 1998년 실업자재취직훈련 수강자를 대상으로 ‘훈련생 특성’, ‘훈련 특성’, ‘실직전 정보’, ‘재취업정보’ 등을 훈련생별로 결합한 것이며, 자료 집계일은 1999년 3월 1일을 기준으로 하였다. 「'98 실업자재취직훈련 DB」에는 1998년 1월 1일~12월 31일 동안 실업자재취직훈련을 수강한 109,039명에 관한 정보가 수록되어 있다.⁶⁾

이하에서 다루게 될 분석내용은 다음과 같다.

첫째, 실업자재취직훈련이 적절한 대상에게 제대로 전달되었는가, 아니면 실업자재취직훈련의 수혜대상이 계층화 양상을 보이는가를 훈련생의 특성별 분석을 통해 살펴본다.

둘째, 훈련과정과 훈련기간 등의 훈련내용이 적절한가를 훈련특성별로 분석한다.

셋째, 재취업률, 노동이동면에서 훈련의 성과를 분석한다.

한편 「'98 실업자재취직훈련 DB」는 몇 가지 문제점을 안고 있으며, 이러한 문제점은 다음과 같은 분석상의 한계를 낳는다.

우선 자료 입력의 부정확 및 지연 등으로 인해 중도탈락 및 수료현황, 훈련수당 등의 정보가 부정확하다는 점을 들 수 있다. 훈련기간이 종료된 이후에도 훈련중인 것으로 입력된 건수가 과반수를 상회하는 것으로 나타나, 중도탈락 및 수료에 대한 정확한 집계는 불가능하다.

둘째, 훈련 성과의 중요한 지표 중의 하나인 임금 정보를 사용할 수 없었다. 고용보험 전산망에 수록된 피보험자의 임금은 고용보험 피보험자격 취득시에

6) 「'98 실업자재취직훈련 DB」는 중앙고용정보관리소의 채진숙 씨, 한국노동연구원의 김동우 책임연구원이 구성하였다. 이 자료를 사용할 수 있도록 도와준 두 분께 이 자리를 빌려 감사드린다.

만 통상임금을 포함한 월평균임금으로 기재하고 있기 때문에 개인 임금의 변동시 갱신되지 않고 있기 때문이다. 현재 기재되는 사항도 사업장의 업무상 임의적으로 기재되고 있는 형편이다. 또한 실직시 임금수준을 파악하는데에도 한계가 있다. 실직시 실업급여 수급가격 인정신청을 하는 경우에 한하여 근로기준법상의 평균임금을 이직확인서에 기재토록 하고 있기 때문이다. 이러한 임금정보의 부정확성은 개인별 피보험자관리체계가 구축되기 이전까지는 해결되기 어려울 것으로 판단된다.

셋째, 훈련 수강자의 재취업률 측정 또한 한계가 있다. 고용보험 전산망에서 확인할 수 있는 재취업자는 고용보험 사업장에 다시 재취업하여 고용보험 피보험자격을 취득한 수료자로 한정된다.⁷⁾ 따라서 창업을 하거나 고용보험 미적용사업장으로 취업한 수료자는 제외되어 실제 재취업률을 과소 측정하게 된다. 반면 훈련을 중도에 탈락한 실업자가 재취업하는 경우는 엄밀하게 훈련의 성과로 말하기 어렵다는 점을 고려하면, 훈련 수강자의 재취업률이 다소 과대 측정되는 측면도 존재할 것이다.

넷째, 고용보험 전산망에서는 실직 전 종사상 지위나 재취업시 종사상 지위를 별도로 구분하고 있지 않다. 최근 임시·일용직, 시간제 근로자 등 불안정 고용층이 급격하게 증가하고 있음을 고려하면, 재취업률 못지않게 취업의 질적 구조도 훈련의 중요한 성과지표라고 할 수 있다. 실업자 직업훈련이 단순히 저임·불안정 취업을 촉진한다면 장기적인 성과라고 보기 어렵기 때문이다.

다섯째, 훈련의 성과를 평가하는 데 가장 중요한 사항인 평가기간의 문제를 들 수 있다. 훈련의 취업제고 효과는 상당한 기간을 경과하여 나타난다는 점을 고려하면, 본 연구에서 사용한 DB의 집계일(1999년 3월 1일)로는 1998년 훈련 수료자의 취업능력 제고에 따른 취업률 증대 효과를 측정할 데에는 상당한 한계가 존재하게 된다.

나. 훈련생 특성

7) 또한 1998년 10월부터 고용보험이 전사업장으로 확대 적용되었으므로, 「'98 실업자재취직 훈련 DB」의 고용보험 적용사업장 범위는 제한적이다.

직업능력개발사업의 성과분석

1) 훈련생의 인적 특성

실업자재취직훈련은 고용보험 적용사업장으로부터 실직한 피보험자를 대상으로 하기 때문에, 이하에서는 실업자재취직훈련의 훈련대상별 분포의 적절성 여부를 고용보험 이직자 분포와 비교하여 살펴보자.

우선 실업자재취직훈련 수강자의 성별 분포는 남자 62.9%, 여자 37.1%로 고용보험 피보험자격 상실자의 성별 분포와 비교하여 여자가 재취직훈련에 대한 참여가 다소 높은 것으로 나타난다.

한편 연령계층별로 보면, 실업자재취직훈련은 30세 미만의 저연령층에 크게 치중되어 있다. 30세 미만 연령층의 훈련수강자는 56.2%에 이르러, 피보험자격 상실자 비율 43.2%를 크게 상회하고 있다. 반면 중고령층의 재취직훈련 비율은 피보험자격 상실자 비율에 비해 매우 낮은 수준에 머무르고 있다.

<표 IV-3> 실업자재취직훈련 수강자의 인적 특성별 분포

(단위 : 명, %)

		재취직훈련 수강자		고용보험 이직자 비중
		인 원	비 중	
전 체		109,039	100.0	100.0
성 별	남 자	68,555	62.9	67.0
	여 자	40,484	37.1	33.0
연 령	20세미만	2,847	2.6	43.2
	20~24세	23,331	21.4	
	25~29세	35,130	32.2	
	30~39세	28,291	25.9	
	40~49세	13,332	12.2	
	50세이상	6,108	5.6	
학 력	초졸이하	1,425	1.3	5.2
	중 졸	5,881	5.4	11.6
	고 졸	61,363	56.5	55.9
	전문대졸	15,533	14.3	10.0
	대 졸	23,526	21.6	16.1
	대학원이상	949	0.9	1.2

자료 : '98 실업자재취직훈련 DB; 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 1998. 가을호 및 1999. 봄호.

직업능력개발사업의 성과분석

실업자재취직훈련 수강자의 학력별 분포를 살펴보면, 고졸은 고용보험 피보험자격 상실자와 재취직훈련 수강자의 비율이 거의 비슷하게 나타나고 있으나, 전문대졸 이상의 고학력층의 재취직훈련 비율은 36.8%로 피보험자격 상실자 비율 27.3%에 비해 높게 나타난다. 반면 취업능력 제고가 필요한 저학력층의 훈련 참여율은 극히 낮은 것으로 나타나고 있다.

이상의 결과에서 보듯이, 고학력·저연령을 위한 직업훈련에 치중하여 저학력·고연령 실업자들의 훈련참여율이 저조하게 나타나는, 실업자재취직훈련 수혜의 계층화 양상이 주목된다. 훈련생 모집시 훈련생의 경력 및 적성, 연령, 수강능력 등을 고려하여 모집하도록 되어 있지만, 대부분의 훈련기관은 연령 및 학력을 우선하여 모집한 결과라고 보여진다. 즉, 훈련기관들은 취업능력 제고보다는 자격증 취득이 용이한 이론 중심의 훈련과정을 주로 개설함으로써 고연령 실업자들과 고졸 미만 저학력자의 훈련참여 기회가 제한되고 있는 것이다. 취업능력 제고가 필요한 저소득자·저학력자 등은 사회안전망이 미비한 상태에서 공공근로사업 등에 집중하고 있는 현상도 하나의 요인이라 할 것이다.

일반적으로 실업기간이 장기화될수록 재취업할 확률은 크게 낮아지므로, 장기실업자나 장기실업의 위험이 높은 실업자집단에 대한 직업훈련은 재취업을 촉진하는 가장 중요한 정책의 하나다. 재취직훈련에 참여하기 이전의 미취업기간⁸⁾은 간접적으로 직업훈련을 가장 필요로 하는 정도를 대표할 수 있을 것이다.

실업자재취직훈련 수강자 가운데 이직 이후 6개월 이상 미취업 상태에 있던 훈련생은 전체의 47.5%에 이르며, 미취업기간이 3개월 미만인 훈련생은 전체의 29.4%를 차지하고 있다. 한편 훈련에 참여하기 이전의 미취업기간은 성별로 큰 차이가 없으나, 연령이 낮을수록 그리고 학력이 높을수록 훈련에 참여하기 이전의 미취업기간은 뚜렷하게 짧은 것으로 나타난다.

앞에서 보았듯이, 훈련 수혜가 저연령·고학력에 치중되어 있을 뿐만 아니라 저연령·고학력층의 경우 미취업기간이 짧다는 사실은 직업훈련이 가장 취

8) 훈련시작일에서 피보험자격 상실일을 뺀 기간을 훈련에 참여하기 이전의 미취업기간으로 정의한다.

직업능력개발사업의 성과분석

업능력 제고가 필요한 집단에게 제대로 전달하고 있는가에 대한 의문을 제기한다. 미취업기간이 3개월 미만인 경우에도 실업의 장기화를 우려하여 직업훈련을 수강하는 경우가 있을 것이나, 대체로 재취업을 목적으로 하기보다는 단순히 능력개발을 목적으로 하는 가능성이 높기 때문이다.

<표 IV-4> 훈련이전 미취업기간

(단위 : 명, %)

		1개월이하	1~3개월	3~6개월	6~12개월	12개월이상	계
전 체		9,273 (8.5)	22,807 (20.9)	25,197 (23.1)	26,365 (24.2)	25,397 (23.3)	109,039 (100.0)
성별	남 자	6,092 (8.9)	14,292 (20.8)	15,780 (23.0)	16,891 (24.6)	15,500 (22.6)	68,555 (100.0)
	여 자	3,181 (7.9)	8,515 (21.0)	9,417 (23.3)	9,474 (23.4)	9,897 (24.4)	40,484 (100.0)
연령	30세미만	5,419 (8.8)	13,362 (21.8)	13,304 (21.7)	13,767 (22.5)	15,456 (25.2)	61,308 (100.0)
	30~39세	2,480 (8.8)	5,858 (20.7)	6,698 (23.7)	6,950 (24.6)	6,305 (22.3)	28,291 (100.0)
	40~49세	1,014 (7.6)	2,637 (19.8)	3,639 (27.3)	3,579 (26.8)	2,463 (18.5)	13,332 (100.0)
	50세이상	360 (5.9)	950 (15.6)	1,556 (25.5)	2,069 (33.9)	1,173 (19.2)	6,108 (100.0)
학력	초졸이하	79 (5.5)	245 (17.2)	375 (26.3)	433 (30.4)	293 (20.6)	1,425 (100.0)
	중 졸	344 (5.8)	1,107 (18.8)	1,390 (23.6)	1,622 (27.6)	1,418 (24.1)	5,881 (100.0)
	고 졸	4,973 (8.1)	12,862 (21.0)	13,806 (22.5)	14,513 (23.7)	15,209 (24.8)	61,363 (100.0)
	전문대졸	1,396 (9.0)	3,448 (22.2)	3,663 (23.6)	3,662 (23.6)	3,364 (21.7)	15,533 (100.0)
	대 졸	2,061 (8.8)	4,959 (21.1)	5,716 (24.3)	5,875 (25.0)	4,915 (20.9)	23,526 (100.0)
	대학원이상	79 (8.3)	186 (19.6)	244 (25.7)	258 (27.2)	182 (19.2)	949 (100.0)

자료 : 「'98 실업자재취직훈련 DB」.

직업능력개발사업의 성과분석

2) **훈련생의 이직사유**

실업자재취직훈련 수강자의 이직사유별 분포를 보면, 자발적 이직자 50.5%, 비자발적 이직자 34.3%, 기타사유로 인한 이직자 15.2%를 차지하고 있다. 자발적 이직자 가운데에는 ‘전직, 자영업 등을 위한 임의퇴직’이 대부분을 차지하고 있다. 한편 피보험자격 상실자의 이직사유 분포와 비교하면, 비자발적 이직자와 기타사유로 인한 이직자의 훈련참여가 높은 것으로 나타난다.

<표 IV-5> 훈련수강자의 이직사유

(단위 : 명, %)

		재취직훈련 수강자		고용보험
		인 원	비 중	이직자 비중
자발적 이직		54,696	50.5	57.6
비자발적 이직	정년퇴직, 계약만료	2,590	2.4	3.5
	권고사직	20,739	19.1	15.9
	폐업도산	6,588	6.1	6.6
	정리해고	7,241	6.7	7.0
기 타		16,451	15.2	9.4
전 체		108,305	100.0	100.0

주 : 자발적 이직 : ① 전직·자영업을 위한 임의퇴직 ② 결혼·출산·육아·가사 등을 위한 임의퇴직 ③ 질병·부상 등으로 인한 임의퇴직 ④ 정계해고 ⑤ 학업·군복무 등으로 인한 임의퇴직.

자료 : 「'98 실업자재취직훈련 DB」.

3) **훈련생의 실직 전 사업장 특성**

실업자재취직훈련 수강자가 이직하기 이전 직장의 업종별 분포는 제조업이 52.7%로 가장 높으며, 다음으로 금융·보험 및 부동산업, 도소매 및 음식숙박업순으로 나타난다. 고용보험 이직자의 이직 전 업종별 분포와 비교하면, 제조업의 훈련참여율이 상대적으로 높다.

한편 이전 직장에서 종사하던 직업을 고속련사무직(전문기술직·행정관리직), 저속련사무직(사무직·서비스관련직), 생산관련직으로 분류하면, 고속련사무직은 실업자재취직훈련 수강자의 15.6%으로 다소 낮은 반면, 저속련사무직은 46.7%으로 가장 높고, 생산관련직은 37.5%로 그 뒤를 잇고 있다. 고용보험 이직자의 비율과 비교하면, 사무직으로 근무하던 고용보험 이직자의 훈련

직업능력개발사업의 성과분석

참여가 다른 직종에 비하여 상당히 높게 나타나며, 장치기계 조작원 및 조립원, 단순노무직의 훈련 참여는 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-6> 훈련 수강자의 전사업장 특성

(단위 : 명, %)

		재취직훈련수강자		고용보험
		인 원	비 중	이직자 비중
산 업	농림어업	195	0.2	0.3
	광 업	302	0.3	0.4
	제조업	57,136	52.7	44.8
	전기·가스 및 수도사업	309	0.3	0.3
	건설업	8,102	7.5	9.4
	도소매 및 음식·숙박업	11,457	10.6	9.9
	운수·창고·통신업	6,242	5.8	9.5
	금융·보험 및 부동산업	20,236	18.7	20.5
	공공, 사회 및 개인서비스업	4,355	4.0	4.7
직 업	고위임직원 및 관리자	5,209	4.8	4.7
	전문가	3,355	3.1	3.7
	기술공 및 준전문가	8,339	7.7	8.6
	사무직	40,265	37.2	27.5
	서비스근로자 등	10,271	9.5	10.0
	농업 및 어업 숙련근로자	229	0.2	0.4
	기능원 및 관련기능근로자	23,314	21.5	22.2
	장치기계 조작원 및 조립원	5,198	4.8	6.9
	단순노무직	12,148	11.2	15.9
규 모	5인 미만	313	0.3	1.4
	5~9인	1,901	1.8	4.2
	10~29인	9,992	9.3	16.0
	30~49인	12,590	11.7	11.6
	50~69인	7,791	7.2	6.7
	70~99인	8,633	8.0	8.2
	100~299인	23,863	22.1	21.3
	300~499인	8,309	7.7	6.1
	500~999인	9,987	9.3	7.0
	1000인 이상	24,558	22.8	17.5
근속연수	6개월 미만	22,307	20.5	21.3
	6개월~1년 미만	14,867	13.6	14.2
	1~2년	33,175	30.4	29.2
	3~4년	13,474	12.4	12.6
	5~9년	11,729	10.8	12.1
		10년 이상	13,487	12.4

자료 : 「'98년 실업자재취직훈련 DB」.

직업능력개발사업의 성과분석

훈련수강자의 이전 직장 상시근로자수별로 보면, 30인 미만 사업장에서 이직한 훈련 수강자(11.4%)가 이직자(21.6%)보다 크게 적은 반면, 300인 이상의 사업장에서 이직한 훈련 수강자(39.8%)로 이직자(30.6%)보다 높게 나타난다. 즉, 이직 전의 사업장 규모가 클수록 실업자재취직훈련 참여율이 높다.

한편 이전 직장의 근속연수가 4년 이하인 재취직훈련 수강자가 전체의 76.9%에 이르고 있어, 단기근속자가 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

다. 훈련의 특성

1) 훈련기관 분포

1998년에 실시된 실업자재취직훈련은 직업훈련기관에서 32.1%, 교육훈련기관에서 38.7%, 고용촉진훈련기관에서 29.2%가 이루어졌다. 특히 두드러진 특징은 교육훈련기관의 실업자재취직훈련비중이 급격하게 증가한 점이다.⁹⁾ 훈련 주체별로 세분화하여 보면, 대학·전문대학과 지정교육훈련기관의 실업자재취직훈련 실시비율이 전년과 비교하여 대폭 증가하였다. 반면 사업내훈련기관은 실업자재취직훈련에 대한 참여가 제한되어 있어 실시비중이 매우 미약하다.

<표 IV-7> 실업자재취직훈련 분포

(단위 : 명, %)

	공 공	인 정	사업내	지정교육훈련	대 학	고용촉진훈련	전 체
직업훈련	7,611 (7.0)	25,982 (23.8)	1,435 (1.3)	-	-	-	35,028 (32.1)
교육훈련	3,568 (3.3)	66 (0.1)	-	17,340 (15.9)	20,186 (18.5)	1,039 (1.0)	42,199 (38.7)
고용촉진훈련	-	-	-	-	-	31,812 (29.2)	31,812 (29.2)
전 체	11,179 (10.3)	26,048 (23.9)	1,435 (1.3)	17,340 (15.9)	20,186 (18.5)	32,851 (30.1)	109,039 (100.0)

자료 : '98년 실업자재취직훈련 DB.

9) 훈련기관별 실업자재취직훈련 실시 추이를 보면, 1997년에는 직업훈련기관 64.9%, 교육훈련기관 11.4%, 학원 23.7%으로 공공직업훈련기관 중심으로 실업자재취직훈련이 실시되었으나, 1998년에는 직업훈련기관 30.2%, 교육훈련기관 44.9%, 학원 24.9%으로 교육훈련기관의 비중이 대폭 증가하였다. 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 1998. 봄호 및 1999. 봄호 참조.

직업능력개발사업의 성과분석

한편 실업자재취직훈련생의 훈련기관별 선택을 살펴보면, 남자는 교육훈련 기관과 직업훈련기관에 대한 참여가 상대적으로 높은 반면, 여자는 고용촉진

<표 IV-8> 실업자재취직훈련 수강자 특성별 훈련기관 분포

(단위 : 명, %)

		직업훈련	교육훈련	고용촉진훈련	전 체
전 체		35,028 (32.1)	42,199 (38.7)	31,812 (29.2)	109,039 (100.0)
성 별	남 자	23,229 (33.9)	28,754 (41.9)	16,572 (24.2)	68,555 (100.0)
	여 자	11,799 (29.1)	13,445 (33.2)	15,240 (37.6)	40,484 (100.0)
연 령	25세 미만	9,646 (36.8)	7,133 (27.2)	9,399 (35.9)	26,178 (100.0)
	25~29세	10,951 (31.2)	13,888 (39.5)	10,291 (29.3)	35,130 (100.0)
	30~39세	8,602 (30.4)	12,320 (43.5)	7,369 (26.0)	28,291 (100.0)
	40~49세	3,934 (29.5)	6,052 (45.4)	3,346 (25.1)	13,332 (100.0)
	50세 이상	1,895 (31.0)	2,806 (45.9)	1,407 (23.0)	6,108 (100.0)
학 력	중졸 이하	2,905 (39.8)	1,573 (21.5)	2,828 (38.7)	7,306 (100.0)
	고졸	22,231 (36.2)	18,673 (30.4)	20,459 (33.3)	61,363 (100.0)
	전문대졸	4,565 (29.4)	6,718 (43.2)	4,250 (27.4)	15,533 (100.0)
	대졸 이상	5,187 (21.2)	15,099 (61.7)	4,189 (17.1)	24,475 (100.0)

- 주 : 1) 직업훈련기관은 직업훈련기본법에 의하여 실업자재취직훈련을 실시하는 공공직업 훈련원, 인정직업훈련원, 사업내직업훈련원임.
 2) 교육훈련기관은 고용보험 직업능력개발사업에 의하여 교육훈련을 실시할 수 있는 공공, 인정, 지정교육, 대학·전문대학, 사설학원 등의 교육훈련기관임.
 3) 고용촉진훈련기관은 고용정책기본법에 의하여 시·도에서 고용촉진훈련을 실시할 수 있도록 지정한 학원을 말함.

자료 : 「'98년 실업자재취직훈련 DB」.

직업능력개발사업의 성과분석

훈련기관에 상대적으로 치중되어 있다. 그리고 연령이 낮고 학력이 낮을수록 고용촉진훈련과 직업훈련기관에 대한 참여가 높은 반면, 고학력층은 교육훈련 참여가 높은 특징을 보이고 있다.

2) 훈련직종

가) 직업훈련·고용촉진훈련의 훈련직종 분포

『98년 실업자재취직훈련 DB』의 훈련직종 분류는 직업훈련·고용촉진훈련과 교육훈련이 별도로 작성되기 때문에, 각각 구분하여 살펴보기로 하자.

<표 IV-9> 실업자재취직훈련의 훈련직종 분포(직업훈련과 고용촉진훈련)

(단위 : 명, %)

	전 체		직업훈련	공 공	인 정	사업내	고용촉진훈련
	인 원	비 중					
기계분야	14,792	22.1	26.6	31.2	24.3	43.5	17.2
금속분야	981	1.5	0.4	1.9	0.0	0.0	2.6
화공 및 요업분야	468	0.7	0.4	0.2	0.4	0.0	1.1
전기분야	2,274	3.4	3.8	12.5	1.3	2.4	3.0
전자분야	1,557	2.3	2.7	6.2	0.3	27.9	1.9
통신분야	3,129	4.7	3.5	2.3	3.9	3.1	6.0
조선분야	59	0.1	0.2	0.3	0.0	2.6	0.0
항공분야	315	0.5	0.2	0.0	0.2	0.0	0.8
토목분야	92	0.1	0.1	0.0	0.1	1.5	0.2
건축분야	1,656	2.5	3.0	3.8	2.8	1.3	1.9
섬유분야	720	1.1	0.4	1.3	0.2	0.0	1.8
광업분야	15	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
정보처리분야	10,542	15.8	21.7	11.6	25.9	0.0	9.2
국토개발분야	72	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
공예분야	624	0.9	0.6	1.8	0.0	5.3	1.3
산업응용분야	7,041	10.5	9.0	7.1	10.1	0.0	12.2
서비스분야	17,353	26.0	18.2	1.4	23.6	9.0	34.5
사무관리분야	3,618	5.4	8.4	18.0	5.9	3.4	2.1
금융·보험분야	226	0.3	0.6	0.0	0.9	0.0	0.0
의료분야	564	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8
기타분야	741	1.1	0.1	0.3	0.0	0.0	2.3
전 체	66,839	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 『98 실업자재취직훈련 DB』.

직업능력개발사업의 성과분석

우선 직업훈련과 고용촉진훈련에서 실시한 훈련직종은 서비스분야 26.0%, 기계분야 22.1%, 정보처리분야 15.8% 순이며, 이 3개 훈련직종이 전체의 63.9%를 차지하고 있다. 훈련기관을 세분화하여 보면, 사업내 훈련기관과 공공 훈련기관은 제조업 기능직 관련 훈련분야를 다수 실시하였으며, 고용촉진훈련은 제과·제빵·음식·미용 등의 서비스분야에 치중되어 있다. 한편 인정직업 훈련기관은 정보처리분야에 대한 훈련비율이 가장 높게 나타난다.

<표 IV-10> 훈련수강자 특성별 실업자재취직훈련의 훈련직종 분포
(직업훈련과 고용촉진훈련)

(단위 : 명, %)

	전 체		남 자	여 자	고졸이상	전문대졸	대졸이상
	인 원	비 중					
기계분야	14,792	22.1	35.8	2.0	24.8	14.4	15.6
금속분야	981	1.5	2.2	0.4	1.2	1.6	2.7
화공 및 요업분야	468	0.7	1.1	0.1	0.7	0.5	0.6
전기분야	2,274	3.4	5.7	0.1	3.3	4.1	3.4
전자분야	1,557	2.3	3.6	0.5	2.2	2.8	2.7
통신분야	3,129	4.7	4.4	5.0	4.2	5.9	6.2
조선분야	59	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
항공분야	315	0.5	0.8	0.0	0.5	0.4	0.4
토목분야	92	0.1	0.2	0.0	0.1	0.2	0.1
건축분야	1,656	2.5	3.0	1.7	2.6	2.4	2.0
섬유분야	720	1.1	0.2	2.3	1.0	1.3	1.2
광업분야	15	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
정보처리분야	10,542	15.8	16.2	15.2	13.3	20.4	24.2
국토개발분야	72	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
공예분야	624	0.9	0.8	1.1	0.9	1.1	0.7
산업응용분야	7,041	10.5	8.8	13.0	9.0	15.7	13.7
서비스분야	17,353	26.0	10.2	49.2	29.0	20.4	15.4
사무관리분야	3,618	5.4	5.4	5.4	4.6	6.3	8.5
금융·보험분야	226	0.3	0.2	0.5	0.3	0.4	0.4
의료분야	564	0.8	0.1	2.0	1.0	0.5	0.1
기타분야	741	1.1	1.0	1.3	1.0	1.1	1.7
전 체	66,839	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 「'98 실업자재취직훈련 DB」.

직업능력개발사업의 성과분석

한편 훈련생의 특성별로 훈련직종의 분포는 뚜렷히 구분되는 특징을 보이고 있다. 성별로 보면, 남자는 기계분야(35.8%), 정보처리분야(16.2%)의 훈련직종에 주로 참여한 반면, 여자는 서비스분야(49.2%)에 압도적으로 집중되어 있으며 정보처리분야(15.2%)가 그 뒤를 따르는 차별적인 분포를 보이고 있다. 학력별로는 고졸 이하가 서비스 및 기계분야에 상대적으로 훈련 수강자가 많으며, 전문대졸 이상의 고학력층은 정보처리분야에 상대적으로 훈련 수강자가 많다.

나) 교육훈련의 훈련직종 분포

한편 교육훈련 수강자는 컴퓨터·통신분야 38.8%, 기타분야 20.9%의 비중을 보인다. 훈련기관 유형별로 살펴보아도 컴퓨터·통신분야 수강자가 가장 많지만, 상대적으로 직업훈련기관은 생산 및 공장분야가 높은 비중을 차지하며, 지정교육훈련기관은 재무회계분야, 대학과 고용촉진훈련기관은 기타분야의 비중이 높다.

<표 IV-11> 실업자재취직훈련의 훈련직종 분포(교육훈련)

(단위 : 명, %)

	전 체		직업훈련	지정교육	대 학	고용촉진훈련
	인 원	비 중				
경영기획분야	2,685	6.4	3.2	9.4	4.7	0.0
재무회계분야	4,610	11	4.6	16.0	8.3	0.0
인사노무분야	107	0.3	0.0	0.5	0.1	0.0
계층분야	283	0.7	0.0	0.6	0.9	0.3
국제분야	1,514	3.6	0.0	6.2	2.2	0.0
생산관리분야	456	1.1	0.0	1.1	1.3	0.0
생산분야	3,626	8.6	29.7	8.6	4.6	14.5
공장분야	1,929	4.6	17.0	1.5	5.2	0.7
컴퓨터·통신분야	16,344	38.8	34.3	37.9	40.9	30.2
영업분야	196	0.5	0.0	0.6	0.5	0.0
금융분야	614	1.5	0.0	1.8	1.5	0.0
품질분야	333	0.8	0.0	1.8	0.1	0.0
산업안전분야	623	1.5	3.7	1.1	1.0	9.1
기타분야	8,779	20.9	7.5	13.1	28.7	45.3
전 체	42,099	100.3	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 「'98 실업자재취직훈련 DB」.

직업능력개발사업의 성과분석

훈련수강자의 교육훈련직종 분포를 보면, 컴퓨터·통신분야가 남녀 모두 가장 수강자가 많으며, 그 외에 남자는 재무회계, 생산, 경영기획분야가 상대적으로 많고, 여자는 기타분야에 대한 훈련참여가 높다. 학력별로 보면, 상대적으로 고졸이하의 저학력층은 기타분야와 생산분야에, 대졸 이상의 고학력층은 재무회계, 경영기획, 재무분야에 대한 훈련수강이 많다.

<표 IV-12> 훈련수강자 특성별 실업자재취직훈련의 훈련직종 분포(교육훈련)

(단위 : 명, %)

	전 체		남자	여자	고졸이하	전문대졸	대졸이상
	인 원	비 중					
경영기획분야	2,685	6.4	7.9	3.0	4.9	5.1	8.9
재무회계분야	4,610	11	14.2	3.9	9.8	6.8	14.3
인사노무분야	107	0.3	0.2	0.4	0.2	0.2	0.3
계층분야	283	0.7	0.7	0.5	0.4	0.5	1.1
국제분야	1,514	3.6	4.5	1.7	1.7	2.1	6.8
생산관리분야	456	1.1	1.5	0.2	1.2	0.9	1.1
생산분야	3,626	8.6	11.8	1.8	13.2	5.9	3.7
공장분야	1,929	4.6	5.0	3.7	4.7	7.0	3.4
컴퓨터·통신분야	16,344	38.8	36.7	43.4	33.8	45.1	42.9
영업분야	196	0.5	0.5	0.3	0.5	0.5	0.4
금융분야	614	1.5	1.9	0.4	0.7	0.9	2.6
품질분야	333	0.8	1.1	0.2	0.5	1.0	1.1
산업안전분야	623	1.5	1.7	1.1	1.9	1.7	0.8
기타분야	8,779	20.9	12.3	39.2	26.6	22.4	12.4
전 체	42,099	100.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 「'98 실업자재취직훈련 DB」.

이상에서 보았듯이, 훈련직종은 몇몇 분야에 치중되어 있어 실업자의 다양한 훈련수요를 충족하는 데에는 매우 미흡한 실정이다. 훈련기관은 노동시장의 수요나 실업자의 요구를 감안하지 않고 기존의 프로그램을 반복적으로 운영하거나, 훈련기관의 특성을 살린 훈련실시가 제대로 이루어지고 있지 않다. 특히 지식정보화에 대비한 다양한 훈련과정의 개발이 미약한 형편이다.

3) 훈련기간

실업자 직업훈련이 외연적으로 크게 확대되면서 문제가 되고 있는 것이 훈련의 질적 수준이다. 실업자 직업훈련의 양적 규모와 질적 수준은 상충관계(trade-off)가 발생할 가능성이 크기 때문에 직업훈련의 내실화를 기하기 위해서는 직업훈련의 질적 수준을 평가할 필요가 있다. 이 글에서는 제한적이거나 훈련기간을 통하여 접근하고자 한다.

‘98 실업자재취직훈련 DB」에서 계산된 평균훈련기간은 4.9개월로 나타난다.¹⁰⁾ 훈련기간이 3~6개월인 수강자의 비중이 가장 높으며, 3개월 미만의 단기훈련도 26.9%에 이르고 있다. 단기간의 실업자 직업훈련은 취업능력을 제고하는 효과가 미미할 뿐만 아니라 서구의 경우 취업하더라도 저임금의 불안정 고용형태가 많았다는 점을 고려하면, 직업훈련의 질을 높이기 위해 평균훈련기간을 6개월 이상으로 연장할 필요가 있다.

<표 IV-13> 실업자재취직훈련 수강자의 훈련기간

(단위 : 명, %)

	인 원	비 중
1개월미만	4,849	4.4
1~3개월	24,545	22.5
3~6개월	43,473	39.9
6개월이상	36,172	33.2
전 체	109,039	100.0

자료 : ‘98 실업자재취직훈련 DB」.

훈련기관 유형별로 보면, 직업훈련기관과 고용촉진훈련기관이 교육훈련기관에 비해 상대적으로 장기적인 훈련을 실시하고 있는 것으로 나타난다. 그리고 훈련생 특성별로는 청년층일수록, 저학력일수록, 훈련이전 미취업기간이 짧을수록, 근속기간이 짧을수록, 자발적 이직자일수록 평균 훈련기간이 길게 나타

10) 이 때의 평균훈련기간은 1일당 훈련시간을 고려하지 않은 수치이다. ‘98 실업자재취직훈련 승인현황」(노동부)에서 1일 8시간 훈련으로 계산한 평균훈련기간은 3.8개월로 나타난다.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 IV-14> 평균 훈련기간

(단위 : 개월)

구 분		평균훈련기간
훈련기관유형	직업훈련	5.9
	교육훈련	3.5
	고용촉진	5.7
훈련기관	공공	4.1
	인정	6.2
	사업내	5.1
	지정교육	3.1
	대학	3.9
	고용촉진훈련	5.7
성 별	남자	4.7
	여자	5.2
연 령	30세 미만	5.2
	30~39세	4.6
	40~49세	4.4
	50세 이상	4.3
학 력	초졸 이하	5.1
	중 졸	5.3
	고 졸	5.2
	전문대졸	4.9
	대 졸	4.2
	대학원졸	3.8
훈련이전 미취업기간	1개월 이하	5.1
	1~3개월	5.1
	3~6개월	4.8
	6~12개월	4.8
	1년 이상	5.0
근속기간	6개월 미만	5.2
	6개월~1년	5.0
	1~2년	5.0
	3~4년	4.9
	5~9년	4.7
	10년 이상	4.4
실직사유	자발적 이직	5.1
	정년퇴직, 계약만료	4.9
	권고사직	4.6
	폐업도산	4.8
	정리해고	4.6
	기 타	5.0

자료 : '98 실업자재취직훈련 DB.

난다. 그러나 장기실업자, 중고령층, 저학력자, 장기근속자, 비자발적 이직자 등 취업능력 제고를 위해 비교적 장기적인 훈련이 필요한 계층에서 훈련기간은 오히려 짧은 것으로 나타나고 있다.

훈련생의 숙련수준, 희망취업직종, 전직 경력 등의 특성에 따라 훈련기간은 차등화되어야겠지만, 장기실업자 등 인력개발을 통해 취업능력 제고가 긴요한 집단에게는 보다 장기적이고 내실있는 직업훈련을 추진할 필요가 있다.

라. 훈련의 성과

1) 재취업

'98 실업자재취직훈련의 재취업 분석은 1998년 1월 1일~12월 31일 동안 훈련이 실시·종료된 수료자 69,655명(중도탈락자 포함)으로 국한한다. 훈련수료자 가운데 재취업한 자는 7,765명이며, 재취업률은 11.1%으로 집계되었다.

이러한 재취업률은 노동부의 행정통계에서 집계하는 '98 실업자재취직훈련의 재취업률 21.2%¹¹⁾보다 낮은 수치이다. 이것은 앞서 지적한 것처럼, 「'98 실업자재취직훈련 DB」에서 재취업자는 고용보험 사업장으로 재취업한 훈련 수료자만 측정되기 때문이다. 또한 DB의 집계일이 1999년 3월 1일 기준인 점을 고려하면, 1998년 훈련 수료자의 취업능력 제고에 따른 취업률 증대 효과가 나타나기에는 비교적 짧은 평가기간에 걸친 지표이며, 훈련기간 동안에는 구직활동을 제대로 하지 않기 때문에 오히려 취업률이 일반적인 실업자보다 낮게 나타날 수밖에 없다는 점(lock-in effect) 또한 주의하여야 할 것이다.

실업자재취직훈련의 취업률이 낮게 나타나지만, 그 이유가 노동시장 전체의 여건 때문인지 직업훈련의 질적 수준이 미흡해서 발생한 것인지에 대해서는 단정적으로 말하기 어렵다. 엄밀한 평가를 하기 위해서는 비교적 장기간에 걸쳐 훈련의 성과를 측정하고,¹²⁾ 훈련을 받지 않은 실업자의 성과와 비교할 필요

11) 노동부 능력개발심의관실, 「실업대책 직업훈련 실시현황 분석」, 1998. 12.

12) 또한 직업훈련의 취업효과는 취업 자체의 문제가 아니라 직업훈련으로 인하여 취업이 이루어졌느냐의 문제이다. 따라서 실업자 직업훈련의 취업 효과를 엄밀하게 측정하기 위해서는 직업훈련과 관련된 분야에 취업한 경우만으로 한정하여야 할 것이다.

직업능력개발사업의 성과분석

가 있다.

훈련수료자의 특성별로 재취업률을 살펴보면, 남자가 12.4%, 여자가 8.7%로 나타나, 남자의 재취업률이 상대적으로 높게 나타난다. 그리고 연령이 높을수록 재취업률이 낮게 나타나고 있다. 학력별로는 고졸 재취업률은 10.4%인 반면, 전문대졸 13.0%, 대졸 12.8%, 대학원졸 13.0%으로 나타나, 전문대졸 이상의 고학력층에서 재취업률이 높다.

훈련기관 유형별로는 교육훈련기관의 재취업률이 가장 높으며(12.6%), 직업훈련기관이 11.8%이고, 고용촉진훈련기관은 8.0%으로 가장 낮다. 세부적으로 보면, 훈련수료자가 적은 사업내훈련기관의 재취업률이 가장 높으며, 공공훈련기관 13.5%, 지정교육훈련기관 13.5%, 대학 11.4%, 인정훈련기관 11.2%, 사설학원 8.1%의 순으로 나타나고 있다.

<표 IV-15> 훈련수료자 특성별 재취업률

(단위 : 명, %)

		재취업자		재취직훈련수료자		재취업률
		인 원	비 중	인 원	비 중	
전 체		7,765	100.0	69,655	100.0	11.1
성별	남 자	5,682	73.2	45,670	65.6	12.4
	여 자	2,083	26.8	23,985	34.4	8.7
연령	30세 미만	4,344	55.9	36,543	52.5	11.9
	30~39세	2,255	29.0	19,433	27.9	11.6
	40~49세	870	11.2	9,458	13.6	9.2
	50세 이상	296	3.8	4,221	6.1	7.0
학력	중졸 이하	295	3.8	4,347	6.3	6.8
	고 졸	3,914	50.4	37,460	54.0	10.4
	전문대졸	1,310	16.9	10,055	14.5	13.0
	대 졸	2,154	27.7	16,839	24.3	12.8
	대학원 이상	92	1.2	706	1.0	13.0

자료 : 「'98 실업자재취직훈련 DB」.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 IV-16> 훈련기관별 재취업률

(단위 : 명, %)

		재취업자		재취직훈련수료자		재취업률
		인 원	비 중	인 원	비 중	
훈련기관유형	직업훈련	2,103	27.1	17,838	25.6	11.8
	교육훈련	4,167	53.7	33,173	47.6	12.6
	고용촉진훈련	1,495	19.3	18,644	26.8	8.0
훈련기관	공 공	1,234	15.9	9,173	13.2	13.5
	인 정	1,303	16.8	11,625	16.7	11.2
	사업내	86	1.1	557	0.8	15.4
	지정교육훈련	1,866	24.0	13,853	19.9	13.5
	대 학	1,717	22.1	15,100	21.7	11.4
	고용촉진훈련	1,558	20.1	19,346	27.8	8.1

자료 : '98 실업자재취직훈련 DB.

훈련직종별로 재취업률을 보면, 직업훈련·고용촉진훈련과정에서 가장 많은 훈련수료자를 배출한 서비스분야는 평균 재취업률 9.9%보다 훨씬 낮은 6.2%에 불과한 것으로 나타난다. 이는 훈련생의 훈련과정 선택이나 훈련기관에서 훈련과정 개설이 노동수요를 제대로 반영하고 있지 못함을 시사하는 것이다. 한편 기계분야는 평균 재취업률보다 상회하는 12.7%, 정보처리분야는 평균 재취업률을 약간 상회하는 10.6%임을 보이고 있다.

훈련수료자가 많은 3대 교육훈련과정별로 재취업률을 보면, 컴퓨터·통신분야는 평균 재취업률과 비슷한 수준인 13.1%를 보이고 있으며, 기타분야는 크게 하회하는 8.3%, 재무회계분야는 평균 재취업률보다 낮은 수준인 10.8%로 집계되었다.

2) 노동이동

직업훈련을 받은 실업자들은 일반적인 근로자에 비해 산업간·직업간 이동이 활발할 것으로 생각된다. 이러한 노동이동이 직업훈련의 효과 때문인지에

직업능력개발사업의 성과분석

대해서는 훈련과정의 산업·직업 특성을 실직 전 산업·직종, 재취업시 산업·직종과 연결하여 보아야 할 것이지만, 현재 통용되는 훈련과정의 분류로는 이러한 분석이 곤란하다. 여기에서는 제한적으로나마 실업자 직업훈련을 이수하고 재취업한 근로자의 노동이동 행태를 살펴보도록 하자.

<표 IV-17> 실업자재취직훈련과정별 재취업률

(단위 : %)

	직업훈련		고용촉진훈련			교육훈련	
	수료자 비 중	재취업률	수료자 비 중	재취업률		수료자 비 중	재취업률
기계분야	26.2	14.8	19.0	10.0	경영기획분야	7.7	13.8
금속분야	0.8	10.3	4.0	9.7	재무회계분야	11.6	10.8
화공및요업분야	0.2	10.8	1.4	12.2	인사노무분야	0.3	11.5
전기분야	4.2	13.5	3.6	9.9	계층분야	0.7	7.7
전자분야	2.8	9.9	2.0	8.5	국제분야	3.6	12.0
통신분야	3.3	9.2	5.8	6.5	생산관리분야	1.0	18.6
조선분야	0.1	9.5	0.0	100.0	생산분야	8.3	16.0
항공분야			0.5	7.8	공장분야	5.3	17.9
토목분야	0.0	20.0	0.2	10.0	컴퓨터·통신분야	38.2	13.1
건축분야	3.9	11.6	2.2	9.8	영업분야	0.6	12.6
섬유분야	0.7	6.8	1.5	7.6	금융분야	1.8	8.4
광업분야	0.1	20.0			품질분야	1.0	26.4
정보처리분야	18.1	12.4	9.8	7.5	산업안전분야	1.4	15.7
국토개발분야	0.1	11.5	0.2	2.3	기타분야	18.6	8.3
공예분야	0.6	8.8	1.0	7.2			
산업응용분야	8.7	12.5	9.4	11.3			
서비스분야	14.9	7.6	33.5	5.8			
사무관리분야	13.8	10.5	2.2	8.3			
금융·보험분야	1.2	8.5	0.0	0.0			
의료분야			0.2	0.0			
기타분야	0.1	23.8	3.4	6.9			
전 체	100.0 (17,838)	11.8	100.0 (18,644)	8.0		100.0 (33,073)	12.6

자료 : 「'98 실업자재취직훈련 DB」.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 IV-18> 재취업자의 산업별 이동행렬

(단위 : 명, %)

	농림어업	광업	제조업	전기, 가스 및 수도사업	건설업	도소매 및 음식 숙박업	운수·창고 통신업	금융, 보험 및 부동산업	공공, 사회 및 개인 서비스업	전체
농림어업	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (0.1)	0 (0.0)	2 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (0.0)	8 (0.1)
광업	1 (0.0)	1 (0.0)	4 (0.1)	5 (0.1)	2 (0.0)	0 (0.0)	7 (0.1)	0 (0.0)	4 (0.1)	24 (0.3)
제조업	164 (2.1)	127 (1.6)	389 (5.0)	1,368 (17.7)	337 (4.4)	5 (0.1)	922 (11.9)	176 (2.3)	824 (10.7)	4,312 (55.7)
전기·가스 및 수도사업	2 (0.0)	5 (0.1)	2 (0.0)	5 (0.1)	3 (0.0)	0 (0.0)	4 (0.1)	3 (0.0)	0 (0.0)	24 (0.3)
건설업	28 (0.4)	35 (0.5)	153 (2.0)	269 (3.5)	45 (0.6)	1 (0.0)	122 (1.6)	8 (0.1)	69 (0.9)	730 (9.4)
도소매 및 음식·숙박업	29 (0.4)	17 (0.2)	50 (0.6)	309 (4.0)	117 (1.5)	0 (0.0)	70 (0.9)	10 (0.1)	82 (1.1)	684 (8.8)
운수·창고· 통신업	11 (0.1)	10 (0.1)	25 (0.3)	97 (1.3)	41 (0.5)	3 (0.0)	58 (0.7)	45 (0.6)	53 (0.7)	343 (4.4)
금융·보험 및 부동산업	48 (0.6)	64 (0.8)	121 (1.6)	585 (7.6)	104 (1.3)	1 (0.0)	144 (1.9)	27 (0.3)	269 (3.5)	1,363 (17.6)
공공, 사회 및 개인서비스업	4 (0.1)	31 (0.4)	39 (0.5)	69 (0.9)	26 (0.3)	1 (0.0)	38 (0.5)	6 (0.1)	33 (0.4)	247 (3.2)
전체	287 (3.7)	290 (3.7)	783 (10.1)	2,711 (35.0)	675 (8.7)	13 (0.2)	1,365 (17.6)	275 (3.6)	1,336 (17.3)	7,735 (100.0)
산업내 이동률	0.0	4.2	9.0	20.8	6.2	0.0	16.9	2.0	13.4	7.2
산업간 이동률	100.0	95.8	91.0	79.2	93.8	100.0	83.1	98.0	86.6	92.8
유입·유출	279	266	-3,529	2,687	-55	-671	1,022	-1,088	1,089	

자료 : '98 실업자재취직훈련 DB.

우선 실업자재취직훈련을 이수하고 재취업한 근로자의 산업별 노동이동을 보면, 대각행렬로 구성된 산업내 이동은 7.2%에 불과하여, 산업간 이동이 매우 높은 것으로 나타난다. 일반적으로 근로자는 산업에 특화된 숙련을 가지고 있기 때문에 주로 산업내 이동의 형태를 띠게 된다는 점(사양산업은 예외)을 고

직업능력개발사업의 성과분석

려하면, 이러한 결과는 주목되는 현상이다. 한편 재취업자의 산업별 유입과 유출 플로우를 보면, 전기·가스 및 수도업, 공공, 사회 및 개인서비스업, 운수창고통신업순으로 유입된 재취업자가 유출 규모보다 크다. 반면 유출 규모가 유입 규모를 상회하는 산업은 제조업이 가장 높고, 금융·보험 및 부동산업 등이 그 뒤를 잇고 있다.

<표 IV-19> 직업별 노동이동 행렬

(단위 : %)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	계
고위임직원 및 관리자	69 (0.9)	24 (0.3)	38 (0.5)	155 (2.0)	27 (0.3)	0 (0.0)	30 (0.4)	6 (0.1)	29 (0.4)	378 (4.9)
전문가	16 (0.2)	43 (0.6)	51 (0.7)	105 (1.4)	21 (0.3)	0 (0.0)	26 (0.3)	3 (0.0)	19 (0.2)	284 (3.7)
기술공 및 준전문가	32 (0.4)	64 (0.8)	165 (2.1)	203 (2.6)	40 (0.5)	2 (0.0)	125 (1.6)	22 (0.3)	76 (1.0)	729 (9.4)
사무직원	131 (1.7)	108 (1.4)	227 (2.9)	1,672 (21.6)	244 (3.2)	1 (0.0)	245 (3.2)	40 (0.5)	327 (4.2)	2,995 (38.7)
서비스 및 판매근로자	9 (0.1)	16 (0.2)	50 (0.6)	193 (2.5)	134 (1.7)	1 (0.0)	70 (0.9)	17 (0.2)	60 (0.8)	550 (7.1)
농어업 숙련근로자	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.0)	4 (0.1)	1 (0.0)	2 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (0.1)	14 (0.2)
기능원	18 (0.2)	25 (0.3)	178 (2.3)	246 (3.2)	123 (1.6)	3 (0.0)	573 (7.4)	100 (1.3)	450 (5.8)	1,716 (22.2)
장치기계조작원 및 조립원	4 (0.1)	5 (0.1)	23 (0.3)	31 (0.4)	25 (0.3)	1 (0.0)	82 (1.1)	52 (0.7)	86 (1.1)	309 (4.0)
단순노무직	8 (0.1)	5 (0.1)	50 (0.6)	102 (1.3)	60 (0.8)	3 (0.0)	214 (2.8)	35 (0.5)	283 (3.7)	760 (9.8)
전 체	287 (3.7)	290 (3.7)	783 (10.1)	2,711 (35.0)	675 (8.7)	13 (0.2)	1,365 (17.6)	275 (3.6)	1,336 (17.3)	7,735 (100.0)
직업내 이동률	18.3	15.1	22.6	55.8	24.4	14.3	33.4	16.8	37.2	38.7
직업간 이동률	81.7	84.9	77.4	44.2	75.6	85.7	66.6	83.2	62.8	61.3
유입-유출	-91	6	54	-284	125	-1	-351	-34	576	

자료 : '98 실업자재취직훈련 DB.

직업능력개발사업의 성과분석

직업별 노동이동을 보더라도, 동일직업내 이동은 전체 재취업자의 38.7%에 불과하다. 사무직은 동일 직업으로 이동한 비중이 상대적으로 높은 61.7%인 반면 전문가, 기술공 및 준전문가 등의 전문기술직은 다른 직업으로 이동한 비중이 높다. 한편 유입과 유출규모를 비교하면, 사무직과 기능원은 다른 직업으로의 유출이 상대적으로 많았으며, 단순노무직과 서비스직은 신규 유입이 많았다.

<표 IV-20> 규모별 노동이동 행렬

(단위 : 명, %)

	10인미만	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인이상	전체
10인미만	58 (0.8)	34 (0.4)	27 (0.4)	16 (0.2)	4 (0.1)	10 (0.1)	149 (1.9)
10~29인	203 (2.7)	262 (3.4)	155 (2.0)	105 (1.4)	14 (0.2)	31 (0.4)	770 (10.1)
30~99인	584 (7.6)	578 (7.6)	599 (7.8)	363 (4.7)	57 (0.7)	144 (1.9)	2,325 (30.4)
100~299인	368 (4.8)	371 (4.8)	424 (5.5)	405 (5.3)	70 (0.9)	117 (1.5)	1,755 (22.9)
300~499인	145 (1.9)	117 (1.5)	138 (1.8)	97 (1.3)	55 (0.7)	66 (0.9)	618 (8.1)
500인이상	442 (5.8)	407 (5.3)	384 (5.0)	305 (4.0)	97 (1.3)	401 (5.2)	2,036 (26.6)
전체	1,800 (23.5)	1,769 (23.1)	1,727 (22.6)	1,291 (16.9)	297 (3.9)	769 (10.0)	7,653 (100.0)
하향이동	0 (0.0)	203 (26.4)	1,162 (50.0)	1,163 (66.3)	497 (80.4)	1,635 (80.3)	4,660 (60.9)
동일이동	58 (38.9)	262 (34.0)	599 (25.8)	405 (23.1)	55 (8.9)	401 (19.7)	1,780 (23.3)
상향이동	91 (61.1)	305 (39.6)	564 (24.3)	187 (10.7)	66 (10.7)	0 (0.0)	1,213 (15.8)

자료 : '98 실업자재취직훈련 DB.

한편 규모별 노동이동을 통해 제한적이거나 취업의 질적 구조를 살펴볼 수 있다. 실업자재취직훈련을 이수하고 재취업한 근로자의 규모별 노동이동을 보면, 동일 규모 이동은 23.3%이며, 이전 사업장 규모보다 상시 근로자수가 적은 사업장으로 이동한 하향이동은 무려 60.9%에 이르고, 상향 이동은 15.8%에 불과하다. 이러한 결과는 재취업한 훈련 수료자라고 하더라도 10명 중 6명은 이전 사업장보다 규모가 작은 직장으로 하향 취업하고 있음을 보여준다.

3. 직업훈련이수자 조사를 통한 훈련성과분석

본 성과분석은 1998년에 실시된 실업자 재취업훈련의 성과를 측정하기 위하여 취업 여부를 포함한 경제활동상태의 변화, 훈련 만족도, 소득의 변화 등 직업훈련 전후의 변화를 훈련이수자를 추적하여 조사(tracing survey)한 결과이다. 1998년의 실업자재취업훈련의 주요 대상은 전직실업자로서 신규실업자와는 달리 연령과 학력 등 인적 속성이 매우 다양할 뿐 아니라 전직 경력과 숙련 수준, 희망취업직종, 의중임금 수준 등의 노동시장 행태에서의 성격도 다르다. 특히 훈련성과의 측정을 위하여는 훈련 만족도와 같은 주관적 지표의 조사 이외에도 훈련과정에서 실업자가 어떤 경로를 통하여 어떤 훈련직종을 선택하고 또 훈련 이수 후에 어떤 업종에 재취업하였는지, 또 재취업한 직종에서의 근로 조건은 어떠한지, 이 과정에서 고용안정기관은 얼마나 잘 작동하였는가, 등과 같은 서비스의 공급과정과 성과의 내용에 대한 체계적인 평가가 필요하다. 따라서 이와 같이 다양한 특성들을 통제하고 훈련의 성과를 좀더 정확히 파악하기 위하여는 훈련이수자에 대한 개인별 추적조사가 유용하다.

현재 실업자 재취업훈련생에 대한 개인별 자료는 고용보험 전산망을 통해 관리되고 있는데, 훈련내용과 훈련수당, 취업 여부에 대하여만 기록하고 있을 뿐 훈련 후 '취업한 직종'이나 '근로조건'에 대한 정보는 포함하고 있지 못하다. 또한 이 자료는 이들 훈련생에 대한 훈련비와 훈련수당이 고용보험기금에서 지급된 자에 한정되어 있다. 즉 일반회계에서 훈련비가 지급되는 '고용촉진훈련'의 훈련생에 대한 자료는 인원수만 집계될 뿐 개인별 자료는 전산화되어 있지 않다.

본 성과분석에서는 1998년도 실업자 재취업훈련 이수자의 추적조사(follow-up survey)를 통하여 직업훈련과 취업의 연계 정도, 훈련내용의 만족도, 개인의 직업경력(훈련 전), 직업훈련 내용, 취업상황(훈련 후) 등을 구조화하여 분석하였다. 하지만 본 연구 역시 적절한 비교집단(reference group, comparison group)을 구성하거나 조사하여 분석한 것이 아니라서 엄밀한 의미에서 훈련성과의 평가(evaluation)으로서는 한계가 있음을 밝힌다.

가. 조사방법

본 조사는 1998년에 고용보험에서 훈련비가 지급된 '실업자재취업훈련'생 중 1998년 1~12월 동안의 훈련 이수자 35,000명(중도탈락자 포함)에서 임의추출한 1,500명을¹³⁾ 대상으로 하였다. 따라서 '훈련 도중에 있는 사람'과 고용보험에서 훈련비가 지급되지 않은 훈련생은 조사대상에서 제외되었다.

대상자의 추적은 본 연구원 「실업대책모니터링센터」의 지역모니터링 요원(50명)과 임시 추가조사원(12명)이 선발된 조사대상자에 대하여 전화로 면담을 요청하는 방식으로 이뤄졌다. 조사기간은 1999년 3월 8일에서 3월 29일이며, 설문지 작성은 응답자가 설문지를 읽고 기록하는 자계식이었다.

조사대상 표본의 추출은 '고용보험 전산망의 직업훈련생 자료(DB)'에서 조사대상자를 임의추출하는 방식으로 하였다. 이때 조사구수는 노동관서를 기준으로 하여 29개이며 조사원 1인당 약 30개의 설문지를 담당하여 조사하였다. 원래 표본 크기는 1,500개이나 회수된 설문지는 1,255개이며 응답내용이 부실한 설문지(15개)를 제외하고 총 1,240개가 최종 분석대상이 되었다. 조사대상자에 대한 추적의 어려움으로 인하여 약 25~30%가 대체표본에서 조사되었다.

실업자재취업훈련의 성과 측정을 위한 잠정적인 지표들은 <표 IV-21>과 같으며 이를 위한 주요 설문항목은 <표 IV-22>와 같다. 특히 설문설계에 있어 훈련생의 개인별 상황 변화를 파악하기 위하여 훈련생이 직업훈련을 전후로 어떤 경제활동상태에 있는지를 [그림 IV-1]과 같은 흐름도로 나타내었다.

13) 모비율을 50%로 할 때 필요한 표본수는 1,026개이다. 유영호, 『설문조사법』, 134쪽 참조, 1994.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 IV-21> 실업자재취업훈련 성과 측정을 위한 지표

1. 훈련직종 선택 동기와 경로
2. 훈련의 만족도 : 수업내용, 훈련기관의 복지시설, 상담 및 취업알선 서비스
3. 훈련의 단기적 성과 측정(약 3~6개월 경과) :
 - ① 총량지표 : 재취업률(임금근로자, 창업), 노동시장 탈락률, 훈련-취업 평균소요기간, 중도 탈락률, 자격증 취득률
 - ② 훈련과 취업의 연계성 : 훈련과 동일직종 여부별 재취업
 - ③ 산업이동과 직종이동 : 내(외) 이동을
 - ④ 재취업의 질: 임금, 종사상지위, 규모, 근로시간, 이직의사 여부
 - ⑤ 기능과 숙련의 보전 및 향상 여부
 - ⑥ 기타 전직장 경력, 취득한 자격증, 훈련직종간의 상호연계성 등
4. 훈련정책의 효과 측정(미완) :
자중손실(deadweight loss), 대체효과(substitution effects), 전치효과(displacement effects) 등

1차적으로 직업훈련 후 취업 여부에 따라 구분하여 설문지를 구성한 다음, 취업자와 미취업자 각각에 대하여 훈련내용과 만족도 및 구직활동, 훈련후 취업 여부를 질문하였다. 그 다음에 훈련 후 현재 취업중이거나 취업한 적이 있는 경우, 어떤 직종에 어떤 근로조건으로 취업되어 있는지를 응답하고, 미취업인 경우, 여전히 구직 상태인지 아니면 구직 중단 상태인지 등으로 구분되도록 하였다. 모든 응답자는 훈련 전 직장상황과 실업급여 항목에 응답하였다.

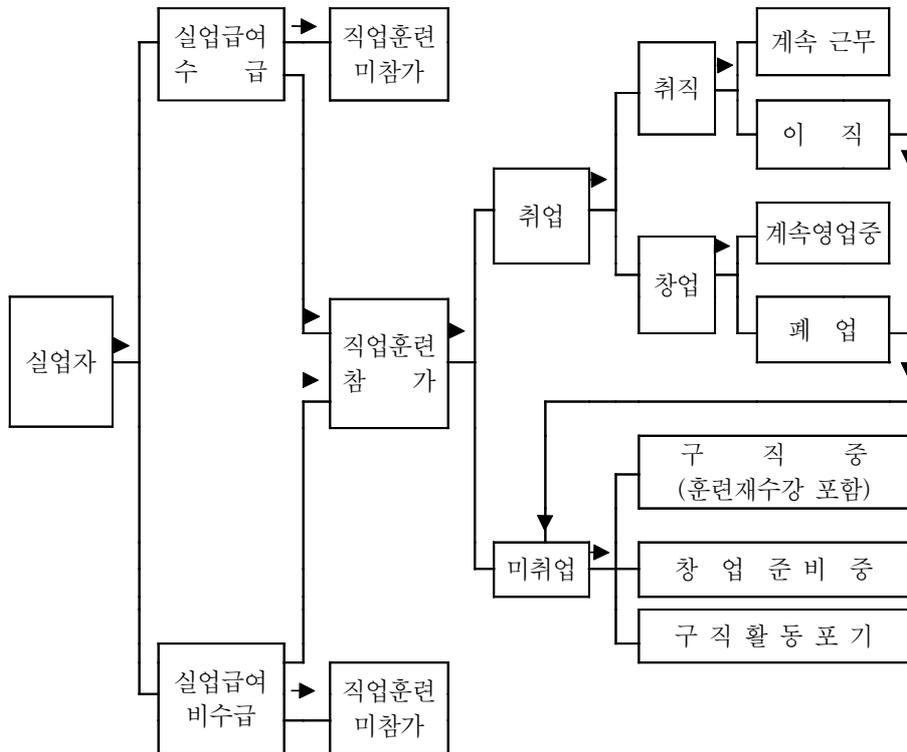
본 연구결과는 훈련기관의 훈련내용과 사후관리 서비스에 대한 만족도를 훈련생에 대하여 직접 측정한 결과이며, 훈련 후 추적조사를 통하여 훈련과 취업의 연계과정 및 그 정도를 측정하고 있다. 따라서 훈련생과 훈련기관에 대하여 훈련의 질을 내실화하고 취업과 연계되는 훈련을 실시하도록 유인·지원하기 위한 정책수립 및 평가의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 실업급여수급 만료자(장기실업 예상자)에 대하여 적극적으로 직업훈련지도 및 전직훈련을 유인하는 방안을 연구하는 데 있어서도 활용될 수 있을 것이다.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 IV-22> 주요 설문 항목

- ① 개인의 인적속성, 가계소득, 전 직장 직종·임금, 이직사유, 실업급여 수급
- ② 훈련경위, 직종선택 동기, 훈련내용의 만족도 평가, 훈련수당
- ③ 훈련기관의 훈련 도종과 훈련 후 사후관리서비스의 종류, 만족도 평가
- ④ 훈련생의 구직활동 내용, 강도
- ⑤ 희망훈련직종과 희망월평균임금, 근로형태와 근로시간
- ⑥ 훈련 후 이수자의 취업 여부 및 최근 1주간의 상태
- ⑦ 취업(자)의 질적내용 : 훈련 후 취업까지의 기간, 훈련직종과의 관련성 (산업, 직종, 정규직 여부, 근로시간, 규모), 현재 임금, 이직 여부
- ⑧ 자격증 취득의 내용과 도움 여부에 대한 인식
- ⑨ 중도탈락자 조사 : 탈락 (및 조기취업자) 사유(상태) 파악
- ⑩ 2차조사 응답 여부

[그림 IV-1] 직업훈련 이수에 따른 경제활동상태 변화 흐름도



나. 훈련생의 특성과 훈련여건

1) 훈련직종 선택동기와 훈련경로

실업자 재취업 훈련생이 훈련직종을 선택하게 된 동기를 보면 훈련생의 38.8%가 ‘직종전환을 위한 재훈련’ 목적이고 ‘향상훈련’은 20.8%, 자격증 취득은 11%, 전 직장과 무관하게 ‘재취업 전망’을 고려한 경우는 9.3%, 기타는 20.0%이다(표 IV-23).

연령계층별로 보면 20~40대의 경우 ‘직종전환을 위한 재훈련’이 주요 동기이며, 50세 이상은 ‘향상훈련’과 ‘창업’이 주요 동기이다. 성별로 남성은 여성에 비해 ‘향상훈련’의 비중이 훨씬 더 높게 나타난 데 비해, 여성은 ‘자격증 취득’과 ‘취업 전망’의 비중이 남성보다 더 높고 향상훈련이 낮게 나타난다. 즉 훈련 동기에 있어 성별·연령별로 뚜렷한 차이가 있음을 알 수 있다.

<표 IV-23> 성, 연령별 훈련직종 선택동기

	전체	성 별		연 령			
		남자	여자	29세 이하	30~39세	40~49세	50세 이상
전 체	1,224 (100.0)	788 (100.0)	436 (100.0)	576 (100.0)	355 (100.0)	198 (100.0)	95 (100.0)
재 훈련1)	475 (38.8)	280 (35.5)	195 (44.7)	256 (44.4)	137 (38.6)	58 (29.3)	24 (25.3)
향상훈련2)	255 (20.8)	202 (25.6)	53 (12.2)	108 (18.8)	82 (23.1)	39 (19.7)	26 (27.4)
자격증 취득	135 (11.0)	70 (8.9)	65 (14.9)	69 (12.0)	35 (9.9)	24 (12.1)	7 (7.3)
취업전망	114 (9.3)	63 (8.0)	51 (11.7)	61 (10.6)	26 (7.3)	16 (8.1)	11 (11.6)
기 타3)	245 (20.0)	173 (21.9)	72 (16.5)	82 (14.3)	75 (21.1)	61 (30.9)	27 (28.4)

주 : 1) 새로운 기술이나 일을 배워 직종전환.

2) 전직장의 일과 유관.

3) 창업준비, 무료이고 취업정보도 얻어.

학력별로 보면 학력이 높을수록 '직종전환을 위한 재훈련' 동기는 더 낮았으며 '향상훈련'을 받으려는 동기가 높게 나타났다. 이는 저학력 실업자의 경우, 고학력 실업자에 비해 상대적으로 향상훈련보다는 전직훈련 욕구가 더 높다는 것으로 1998년의 실업사태의 상당수가 구조조정에 따른 실업자인 점을 고려할 때 전직훈련의 중요성을 제기한 다는 점에서 매우 시사하는 바가 크다 하겠다.

요약하면 실업자재취업훈련의 주요 동기는 청년층일수록, 여성일수록, 저학력자일수록 '직종전환을 위한 재훈련'의 비중이 높았으며, 중장년층일수록, 남성일수록, 학력이 높을수록 '전 직장과 관련한 향상훈련'의 비중이 높았다. 이러한 결과는 훈련정책에 대하여 연령별·학력별로 훈련직종의 선택동기가 다르므로 이를 고려하여 대상자에 적합한(target specific) 훈련직종과 내용을 구체화할 단계에 이르렀음을 시사한다 하겠다.

훈련받게 된 주요경로는 신문·벽보·PC통신(38.1%), 노동관서 안내게시판(17.4%), 직업훈련기관의 모집안내(15.7%), 가족·친구·친지 소개(15.1%)의 순으로 나타나며, 노동관서의 실업자 교육과정(5.2%)과 노동관서직원과의 상담(3.2%)을 통한 경로는 예상보다 낮다(부표 1 참조). 또한 남자는 여자보다 상대적으로 노동관서 안내나 신문·벽보·PC통신을 이용하며, 여자는 가족·친구·친지 소개를 더 이용하는 것으로 나타났다.

훈련직종의 개설에 대한 정보는 비교적 대중매체를 주로 활용하고 있으므로 '노동관서의 직원 상담'에서는 개인별 특성(전 직장 경력 등)과 훈련직종의 취업 전망, 적성검사 결과 등 개인별 종합적 훈련상담에 초점을 두는 것으로 분담화할 필요가 있다.

2) 훈련내용 : 훈련직종, 훈련기관종류, 평균훈련기간

훈련기관에서 실시한 훈련 내용을 주요 훈련직종별로 보면 서비스(25.9%), 사무관리(23.9%), 정보통신(21.9%), 기계장비(11.2%)의 순으로 나타나며, 응답자의 91.2%가 이들 6개 훈련분야에 집중돼 있다¹⁴⁾(표 IV-24).

14) 본 실태조사의 표본은 대상자의 추적과정에서 '추적 불가', '응답 거부'가 많아 높은 표본 대체율(250%)을 보였고, 또 조사결과 사무관리분야 훈련생이 over-sampling(모집단: 5.4%, 표본: 23.9%)되었다.

직업능력개발사업의 성과분석

성별로 남자는 사무관리(25.1%), 정보통신(22.8%), 기계장비(17.2%)의 순으로 훈련받고 있지만, 여자의 경우 서비스분야에 42%가 집중되어 있으며, 사무관리(21.8%), 정보통신(20.2%)의 순으로 훈련을 받았다.

<표 IV-24> 주요 훈련직종의 성, 연령, 학력 분포*

(단위: %, 명)

	DB	실태조사	성	
			남 자	여 자
기계장비	22.1	11.2(137)	17.2(135)	0.5(2)
정보통신	20.5	21.9(267)	22.8(179)	20.2(88)
산업응용	10.5	4.0(49)	3.6(28)	4.8(21)
서 비 스	26.0	25.9(316)	16.9(133)	42.0(183)
사무관리	5.4	23.9(292)	25.1(197)	21.8(95)
금융보험	0.3	4.3(52)	5.6(44)	1.8(8)
소 계	84.8	91.2(1,113)	91.2(716)	91.1(397)

(단위 : 명, %)

	연 령				학 력**			
	29이하	30~39	40~49	50이상	중졸 이하	고졸	전문대	대학교 이상
기계장비	42 (7.3)	46 (13.0)	35 (17.7)	14 (14.9)	16 (25.0)	92 (18.5)	9 (3.8)	19 (4.6)
정보통신	163 (28.3)	76 (21.5)	24 (12.1)	4 (4.3)	1 (1.6)	83 (16.7)	74 (30.8)	107 (25.8)
산업응용	40 (7.0)	6 (1.7)	3 (1.5)	0 (0)	2 (3.1)	18 (3.6)	16 (6.7)	13 (3.1)
서 비 스	145 (25.2)	88 (24.9)	59 (29.8)	24 (25.5)	25 (39.1)	157 (31.5)	52 (21.7)	80 (19.3)
사무관리	124 (21.6)	94 (26.6)	49 (24.7)	25 (26.6)	8 (12.5)	92 (18.5)	52 (21.7)	139 (33.6)
금융보험	10 (1.7)	15 (4.2)	13 (6.6)	14 (14.9)	0 (0)	10 (2.0)	7 (2.9)	35 (8.5)
소 계	575 (91.1)	354 (91.9)	198 (92.4)	94 (86.2)	64 (81.3)	498 (90.8)	240 (87.6)	414 (94.9)

주 : * 17개 직종 전체에 대한 비중임.

** 학력 미응답자 6명은 제외.

직업능력개발사업의 성과분석

연령별로 보면 20대는 정보통신분야의 훈련을 주로 받고 30대 이상은 서비스와 사무관리분야의 훈련을 주로 받으며, 학력별로는 고졸 이하는 서비스와 기계장비분야의 훈련을 주로 받으며, 전문대졸은 정보통신, 대졸 이상은 사무관리와 정보통신분야의 훈련을 주로 받는 것으로 나타났다.

훈련기관 종류별로 훈련생수가 많은 훈련기관은 인정·지정(40.3%), 사설학원(24.5%), 대학·전문대학(21.7%), 공공(10.8%)의 순인데, 여성의 경우 사설학원과 대학·전문대학을 많이 이용한 반면, 남성은 공공과 지정기관을 더 많이 이용했고, 중졸 이하는 사설학원을 주로(43.8%) 이용했으나 전문대 이상에서는 비교적 모든 기관을 골고루 이용하고 있다.

훈련기관 종류별로 훈련기간에 대해 살펴보자. 대부분의 훈련기관에서 3개월 훈련이 가장 많지만, 사설학원(55.6%)과 인정훈련원(39.6%)의 경우 6개월 훈련이 더 많아, 상대적으로 공공이나 대학·전문대학 훈련에 비해 장기훈련에 집중하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이 두 기관의 훈련이 불필요한 훈련기간의 장기화인지는 판단하기 어렵다.

훈련생 1인당 평균훈련기간은 본 실태조사의 경우 3개월 20일로 전수조사인 DB자료와 다르게 나타나고 있다. 그 이유는 훈련기간이 상대적으로 짧은 사무관리직분야 훈련생의 초과로 표본추출되었고(over-sampling), 중도탈락자 포함 비율이 다르기 때문으로 보인다(표 IV-25).

본 실태조사의 경우 훈련생 1인당 평균훈련기간은 3개월 20일(112.2일)이며 여자(122.6일)가 남자(106.5일)보다 평균훈련기간이 더 길게 나타난다. 훈련직종별로 보면 산업응용이 5개월(153.7일), 기계장비가 4개월 22일(144.2일), 전기,

<표 IV-25> 1998년 실업자재취업훈련 이수자의 평균 훈련기간

	DB자료	본 실태조사자료
평균훈련기간*	4.9개월 ¹⁾	3.7개월 ²⁾
인 원(명)	109,039	1,221

주 : * 중도탈락자 포함.

1) 1일당 훈련시간을 고려하지 않은 수치.

2) DB자료에서 98년 12월 31일 기준 훈련이수자 1,500명 임의추출.

자료 : '98 실업자재취직훈련 DB.

직업능력개발사업의 성과분석

금속, 화학제품·요업분야가 4개월 13일(135일), 서비스분야가 3개월 1일(123.4일)의 순이며 상대적으로 훈련생이 많은 사무관리직은 3개월 3일(95.8일)이다.¹⁵⁾ 훈련기간의 분포를 주요 훈련직종별로 보면 <표 IV-26>와 같은데, 대부분의 훈련기간이 3개월과 6개월이며, 산업응용과 기계장비분야의 경우 5~6개월의 비중이 높고, 서비스와 사무관리분야는 상대적으로 3개월 훈련이 더 많다.

<표 IV-26> 6개 주요 훈련직종의 훈련기간 분포

(단위 : 명, %)

	1개월미만	1~2개월	3개월	4개월	5~6개월	7개월~1년	전 체
전 체	97 (10.3)	141 (15.0)	326 (34.7)	80 (8.5)	280 (29.8)	15 (1.6)	939 (100)
기계장비	2 (1.9)	11 (10.4)	28 (26.4)	9 (8.5)	51 (48.1)	5 (4.7)	106 (100)
정보통신	26 (11.2)	51 (22.0)	65 (28.0)	26 (11.2)	59 (25.4)	5 (2.2)	232 (100)
산업응용	1 (2.8)	2 (5.6)	4 (11.1)	4 (11.1)	23 (63.9)	2 (5.6)	36 (100)
서비스	5 (1.9)	15 (5.7)	120 (45.5)	23 (8.7)	99 (37.5)	2 (0.8)	264 (100)
사무관리	46 (18.5)	50 (20.1)	92 (36.9)	16 (6.4)	44 (17.7)	1 (0.4)	249 (100)
금융보험	17 (32.7)	12 (23.1)	17 (32.7)	2 (3.8)	4 (7.7)	0 (0.0)	52 (100)

이상에서 본 바와 같이 1998년 실업자 재취업훈련은 전체적으로 6개월 이하의 단기훈련에 집중되어 있으며, 주요 직종인 서비스와 사무관리분야에는 30대 이상의 대졸자가, 정보통신분야에는 전문대졸 이상의 20대가, 서비스와 기계장비분야에는 고졸 이하가 주로 훈련받은 것으로 나타났다. 따라서 직종별로 연령·학력별 특성화가 초보적인 수준에서 이뤄지고 있다고 볼 수 있으나, 이러한 훈련직종별 특성을 훈련생의 특성과 어떻게 연계하고 또 특화시킬지 또 이 특성화 훈련시 훈련기간과 훈련내용의 수준은 어떻게 해야 할지에 대해

15) 훈련생 1인당 평균훈련기간은 직종별로 차이가 큼(표준편차 약 2개월; 59.6일).

직업능력개발사업의 성과분석

여는 추가적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

특히 훈련직종의 중분류 단위에서 훈련생의 분포를 보면 정보통신분야는 정보통신응용이 72%, 산업응용분야는 디자인 개발이 96%, 서비스분야는 음식서비스와 기타서비스가 93%, 사무관리분야는 사무지원이 67%로 특정 직종에 훈련생이 몰려 있는 상황이다. 향후 훈련직종을 세분화·구체화하는 것과 아울러 고급단계로의 발달이 함께 시도될 필요가 있다 하겠다. 또한 서비스와 사무관리분야 훈련의 경우 상대적으로 다른 분야보다 훈련생은 많지만 단기훈련(3개월 이하)에 집중되어 있으며, 훈련직종도 단순한 것으로 판단된다. 따라서 이들 분야의 경우 신서비스산업 육성과 관련하여 훈련내용 고급화 및 세분화 등 훈련직종의 집중적인 개발이 필요할 것으로 보인다.

3) 훈련여건 : 훈련계획 여부, 추가훈련비 부담, 생계유지방법

본 실태조사에 응답한 훈련생의 45%가 훈련받기 이전에 훈련계획이 있었던 것으로 나타났다. 남성보다는 여성이, 20대와 50대일수록, 학력이 높을수록 훈련 이전에 훈련받을 계획이 있었다. 또한 훈련 계획이 있었던 사람들의 60%가 원래 의도한 직종과 일치하는 분야의 훈련을 받은 것으로 나타났다.

훈련생의 28.6%가 훈련과 관련된 추가훈련비를 부담한 적이 있으며, 명목은 주로 교재비(60.7%), 실습비(43.1%)이며 추가수강료(5.4%)였다. 금액은 1~5만원이 38.1%, 6만~10만원이 25.4%, 1만원 이하가 24.4%이며 11만원 이상도 12.2%이다. 직종별로는 서비스분야(25.7%), 사무관리분야(24%), 정보통신(22%), 기계장비(11.1%)분야의 순서이며, 훈련기관 종류별로는 사설학원(46.7%), 인정

<표 IV-27> 성, 연령, 학력별 훈련계획 유무

	전체	성 별		연 령				학 력*				
		남자	여자	20대	30대	40대	50대	중졸 이하	고졸	전문대	대학	대학원 이상
유	550 (45.0)	349 (44.5)	201 (46.1)	269 (46.9)	163 (46.0)	74 (37.4)	44 (46.3)	22 (34.4)	225 (45.1)	108 (45.0)	174 (45.2)	17 (60.7)
무	671	436	235	305	191	124	51	42	274	132	211	11

* 무응답 4명 제외.

직업능력개발사업의 성과분석

훈련원(22.2%), 지정훈련원(14.7%), 대학전문대학(13%)의 순으로 나타났다.

본 조사 응답자들의 49.2%는 실업급여를 수급하였으며 50.8%는 실업급여를 수급하지 못하였다. 훈련생이 훈련 중 생계를 어떻게 유지하였는지에 대한 조사결과가 <표 IV-28>과 같다. 훈련생의 37.7%가 ‘저축이나 퇴직금’을 털어서 생계를 유지하였으며, ‘가족이나 친척·친지의 소득’은 24.2%, ‘배우자 소득이나 본인 아르바이트’는 20.8%이며, ‘실업급여나 훈련수당으로’ 생계유지한 비율은 9.4%로 나타났다.

<표 IV-28> 훈련 중 생계유지방법

	1순위	2순위
저축, 퇴직금	462(37.7)	365(35.6)
가족·친척·친지 소득	294(24.2)	190(18.6)
배우자 소득, 본인 아르바이트	254(20.8)	36(3.5)
실업급여, 훈련수당	114(9.4)	262(25.6)
이자, 집세 등 재산소득	29(2.4)	35(3.4)
빚을 얻거나, 재산매각 등 기타	54(4.4)	118(11.5)
영세민 보호 등 정부보조금	3(0.2)	6(0.6)
전 체	1,224(100.0)	1,025(100.0)

4) 훈련생의 구직행태: 구직활동 종류와 횟수, 구직시 애로사항

훈련생의 훈련 도중이나 훈련 후 구직활동 종류를 보면, 미취업자의 경우 훈련 후 신문·TV·PC통신(57.6%), 벽보·생활정보지(51.5%), 친구·친지 접촉(50.9%), 채용박람회나 사업장 방문(42.3%), 공공직업안내소(22.3%)의 순으로 비교적 다양한 경로를 활용한 것으로 나타났다.

구직횟수는 ‘입사지원서나 이력서 제출 또는 면접 등’의 구체적인 구직활동을 기준으로 할 때, 훈련생의 43.5%가 훈련 이수 후 1~5회 구직하였으며, 6회 이상은 19.1%이다(표 IV-29). 훈련 후 한번도 구직하지 않은 자의 비율이 24.2%로 나타났는데, 이는 훈련 후 비경제활동상태인 자의 비율(25.8%, 표 IV-30)과 비슷한 수준이다.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 IV-29> 훈련생의 훈련 후 구직횟수

	전 체	미취업자	취업자
전 체	1,224(100.0)	753(100.0)	471 (100.0)
1~5회	533(43.5)	285(37.8)	248 (52.7)
6~10회	147(12.0)	81(10.8)	66 (14.0)
11회 이상	87(7.1)	49(6.5)	38 (8.1)
0회 또는 무응답	457(37.4)	338(44.9)	119*(25.3)

주 : * 훈련 중 취업한 자가 일부 포함됨.

훈련생들은 구직 활동 시 가장 큰 애로사항으로 ‘일자리가 없거나 부족’(71.7%)을 지적하였으며, 두 번째 애로사항은 미취업자의 경우 ‘나이가 많아서’(46.5%)를 들고 있으나 취업자의 경우 ‘학력·기능·자격 불일치’(41.2%)를 들고 있다(표 IV-30). 30~40대 중장년층 실업자의 경우 재취업에 나이가 현실적인 가장 큰 제약으로 작용하고 있음을 확인할 수 있으며, 취업자의 경우에도 숙련과 관련한 광범위한 불일치가 장애요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-30> 훈련이수자의 구직시 애로사항들

(단위 : 명, %)

항 목	전 체	미취업자	취업자
일자리 부족	816(71.7)	443(67.7)	373(75.7)
나이가 많다	466(39.7)	304(46.5)	162(32.9)
학력·기능·자격 불일치	457(40.0)	254(38.8)	203(41.2)
경험 부족	374(33.0)	199(30.4)	175(35.5)
취업·창업정보 부족	335(29.3)	187(28.6)	148(30.0)
보수 적어	293(26.5)	129(19.7)	164(33.3)
작업시간·환경 불일치	153(13.4)	86(13.1)	67(13.6)
기 타	283(23.8)	196(30.0)	87(17.7)
전 체*	3,177(277.3)	1,798(274.9)	1,379(279.7)
응답자수	1,147	654	493

주 : * 3가지 중복응답에 대한 비율임.

직업능력개발사업의 성과분석

5) 응답자의 인적속성 및 전 직장 경력

본 실태조사 응답자의 인적속성을 보면 <표 IV-31>와 같다. 본 조사표본은 실업자재취업훈련의 전체집단인 DB자료와 비교할 때, 30~50대가 더 많이 추출되어 있으므로 이를 고려하여 본 조사 결과를 해석해야 할 것이다.

연령별로는 20대가 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 학력별로는 고졸 41%, 대졸 이상 34%, 전문대졸 19.7%, 중졸 이하 5.3%의 순이다. 성·연령별로 보면 남성은 20대에서 40대까지의 연령층이 골고루 훈련을 받고 있는 데 비해, 여성은 20대의 비중이 68.8%로 매우 높게 나타나, 여성훈련생의 상당수가 청년층이고 30대 이상 기혼여성의 훈련이 매우 드문 것을 알 수 있다.

연령·학력별로 보면 20대는 고졸과 전문대졸이 많은 데 비해, 30~50대 연령층은 대졸이 더 높은 비중을 차지하고 있다. 즉 중장년층 훈련생의 경우 대졸이상의 고학력자들이 주류로 나타났다. 이것은 본 조사의 표본추출이 고용보험에서 훈련비가 지급된 훈련생만을 대상으로 하였기 때문으로 보인다. 전체적으로 보아 전문대졸 이상의 20~30대 남성과 고졸 20대 여성이 훈련생의 주류를 이루고 있다.

기타 특성으로서 훈련생의 42.2%는 미혼이며 57.6%가 기혼자로서, 기혼자의 57%는 배우자가 직업이 없는 가구주로 나타나 있고, 훈련생의 가계소득은 70만원 이하가 35.7%, 71만~120만원이 28.1%, 121만원 이상은 36.2%이다.

<표 IV-31> 응답자의 인적속성 분포

(단위 : 명, %)

	DB	실태 조사	성 별		학 력				
			남자	여자	중졸 이하	고졸	전문대	대학교 이상	소계
전 체	109,039 (100.0)	1,224 (100)	788 (100)	436 (100)	64 (5.2)	500 (41.0)	240 (19.7)	415 (34.0)	1,219 (100)
29세이하	61,308 (56.2)	576 (47.1)	276 (35.0)	300 (68.8)	3 (0.5)	259 (45.2)	167 (29.1)	144 (25.1)	573 (100)
30~39세	28,291 (25.9)	355 (29.0)	262 (33.2)	93 (21.3)	14 (4.0)	135 (38.1)	57 (16.1)	148 (41.8)	354 (100)
40~49세	13,332 (12.1)	198 (16.2)	163 (20.7)	35 (8.0)	31 (15.7)	76 (38.6)	13 (6.6)	77 (39.0)	197 (100)
50세이상	6,108 (5.6)	95 (7.8)	87 (11.0)	8 (1.8)	16 (16.8)	30 (31.6)	3 (3.2)	46 (48.5)	95 (100)

직업능력개발사업의 성과분석

훈련생 개인의 전직장 경력을 보면, 산업별로는 제조업(51.2%), 금융·보험·부동산 및 사업서비스업(21.6%), 도소매·숙박음식점업(11.1%), 건설업(8.2%)의 순으로 구성돼 있고, 규모별로는 응답자의 72.5%가 50인 이상 규모 사업장 이직자이며, 전직장 임금은 70만원 이하가 17.3%, 71만~120만원이 40.6%, 121만원 이상이 42.1%이다. 근속연수는 1년 미만이 27.2%, 1~2년 미만은 20.7%, 2~5년 미만은 22.8%, 5년 이상인 자는 29.3%이다. 이직 사유로 비자발적(폐업, 도산, 정리해고, 권고사직) 사유가 57.2%를 차지하며, 특히, 30~40대 남자 훈련생의 경우 '비자발적 사유'의 비중이 각각 63.4%, 80.9%로 매우 높게 나타나, 훈련생의 상당수가 '단기적 대량해고'에 따른 실업자들임을 알 수 있다.

다. 훈련 이수자의 훈련만족도

1) 훈련수당

훈련생이 받는 훈련수당의 도움 정도에 대하여 훈련생의 47.1%가 '도움이 되는 것'으로, 16.7%가 '보통'으로, 36.2%가 '별로 또는 거의 도움이 안되는 것'으로 평가하고 있다. 실업급여 수급 여부나 배우자의 직업 유무와 상관없이 비교적 만족하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 훈련 만족도 : 측정지표와 점수

실업자 훈련의 재취업에 대한 전체적인 도움 정도(1,125명 응답)는 만족이 42.1%, 보통이 19.8%, 불만족은 38.0%(표 IV-32)로 나타났다. 훈련후 취업여부에 따라 구분해 보면, 취업자의 불만족 비중이 47.9%로 미취업자(31.1%)보다 더 높게 나타났다. 취업자의 불만족이 미취업자보다 높게 나타난 것은 일견 이상한 결과이지만 훈련 자체의 만족도와 취업 여부는 서로 다른 기준에서 평가되는 것으로 훈련생들 자신은 이 둘을 서로 독립적으로 보고 평가하였기 때문으로 보인다.

또 훈련생들은 자격증의 취업에 대한 도움 정도(277명 응답)를 만족 53%, 19%가 보통, 28%가 불만족으로 평가하고 있다.

직업능력개발사업의 성과분석

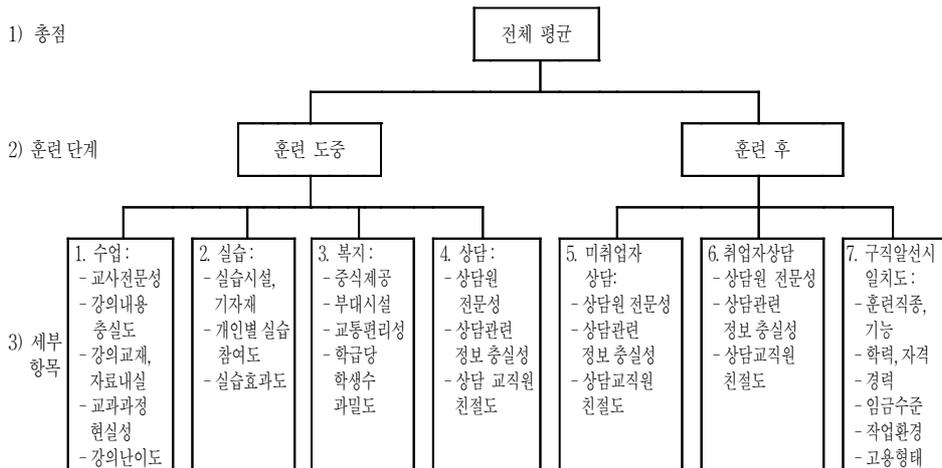
<표 IV-32> 훈련의 취업에 대한 도움 정도

	진 체	미취업자	취업자
만 족	42.1%	309(46.9)	165(35.4)
보 통	19.8%	145(22.0)	78(16.7)
불만족	38.0%	205(31.1)	223(47.9)
진 체	100.0%	659(100.0)	466(100.0)

주 : * 무응답 99명 제외.

실업자 재취업 훈련내용의 만족도를 측정하기 위하여 [그림 IV-2]와 같은 평가항목을 구성하였다. 우선 훈련의 순서에 따라 훈련 도중과 훈련후 상담서비스로 구분하였으며, 다음 단계로 세부 내용의 평가항목으로 훈련내용의 소프트웨어(S/W)에 해당하는 수업과 실습·상담으로 구성하였으며 하드웨어(H/W)에 해당하는 복지시설로 구분하였다. 훈련 후 만족도에 대하여는 훈련생의 구직관련 상담과 상담내용의 성실도를 평가하는 항목으로 구성하였다. 본 조사연구는 훈련기관의 훈련여건 평가가 아니라 제공된 서비스의 질에 대한 수요자의 주관적인 만족도를 측정하기 위한 것이므로 가중치를 고려하거나 평가항목간 체계성을 심각히 고려하지 않고 단순평균으로 점수화하였다.

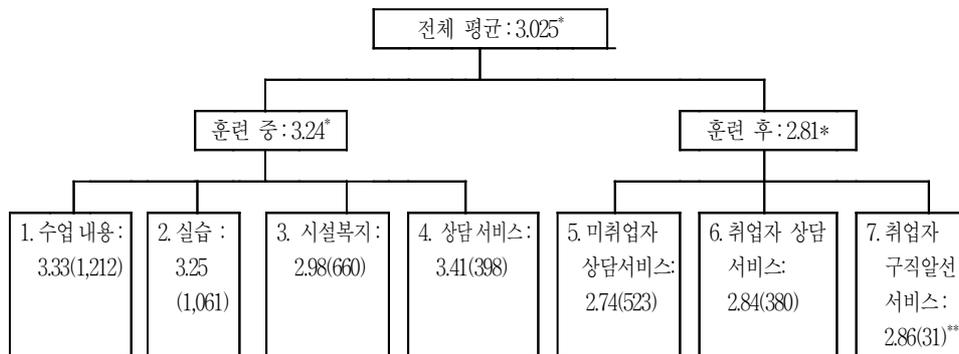
[그림 IV-2] 훈련내용 만족도 측정 항목



직업능력개발사업의 성과분석

평가항목별 훈련 만족도의 종합 측정 결과가 [그림 IV-3] 나타나 있다. 5점 만점으로 측정한 결과 ‘수업내용’이 ‘실습’과 ‘시설복지’ 분야에 비해 만족도가 높게 나타났으며, 훈련 이후 ‘상담’과 ‘구직알선 서비스’ 등에 대하여는 상대적으로 만족도가 낮은 것으로 나타났다.

[그림 IV-3] 훈련이수자 만족도 측정



주 : * 세부항목의 점수를 단순평균함. 세부항목별 점수는 부록 참조.

** 훈련기관의 구직알선서비스에 대해 응답한 취업자가 31명으로 매우 적음.

4) 훈련내용 만족도 : 수업내용, 실습, 복지시설

훈련내용의 세부항목별 만족도를 3단 평가한 결과를 보자(부표 2에서 부표 8까지 참조). 수업내용 중 교재와 자료의 내실도에 대하여는 훈련생의 28%가 불만을 나타냈고, 교과과정의 현실성에 대한 불만족은 29.8%로 교사의 전문성(15.1%)이나 강의의 충실도·난이도(17%)에 비해 상대적으로 불만족이 높게 나타났다. 실습의 경우 실습시설 기자재는 30.6%, 개인별 실습참여도 23.8%, 실습효과도는 28.8%가 불만족한 것으로 나타났으며, 복지시설 중 부대시설 불만족은 45.3%, 교통불편은 35.2%, 중식제공의 질에 대하여는 31.7%, 학급당 학생수 과밀도는 30.8%가 불만족한 것으로 나타났다.

전반적으로 보아 훈련생들은 훈련기관의 복지시설에 가장 크게 불만이 있으며, 실습관련 기자재와 실습효과에 불만이 크고, 훈련교재의 내실도와 교과과정의 현실성이 떨어지는 점에도 불만을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

5) 훈련기관의 상담 및 구직알선서비스, 정보제공

훈련 중 훈련생에 대한 기관의 상담 현황을 보면, 훈련생의 33.1%만이 상담 경험이 있으며, 그 횟수는 1~3회가 80.7%이고, 상담의 60%가 담임교사에 의해 이뤄지고 있으며, 전문상담원에 의한 상담은 15.9%에 불과하다. 기관종류별로는 인정·사설학원·공공의 순으로 훈련상담자 비율이 높고, 상담교사나 전담상담원이 있는 훈련기관은 전체의 26.4%로 매우 적다.

훈련기관의 구직알선서비스 상황을 보면, 응답자 763명 중 12.2%만이 훈련 이수 후 훈련기관에서 구직알선서비스를 받았으며, 그 회수도 1~2회가 대부분(84.4%)이어서 ‘훈련 후 구직알선서비스’가 잘 이뤄지지 않고 있음을 알 수 있다. 구직알선서비스의 내용에 대하여는 훈련생의 약 41.2%가 ‘구직정보의 충실성’과 ‘상담의 전문성’에 대해 불만족하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 취업자 중에서 훈련기관의 소개로 취업한 사람의 수는 3%(16/545명)에 불과하며, 취업자 중 소수(84/461명)만이 훈련기관의 구직알선 횟수에 응답할 정도로 매우 취약한 상태이다.

훈련기관의 훈련관련 정보제공 상태를 보면 <표 IV-33>과 같다. 훈련을 시작할 당시에 훈련생들의 61.2%가 해당 직종의 자격취득관련 정보를 제공받았으며, 과목의 수업내용은 55.2%, 취업전망에 대하여는 46.6%, 관련직업분야 소개는 45.1% 정도의 훈련생이 정보를 제공받았다. 즉 여러 가지 정보가 제공되기는 하지만 정보의 충실도나 전달의 정확성면에서는 보완이 필요한 것으로 보인다.

<표 IV-33> 훈련 초기 정보

정보의 내용	수	비율(%)
자격증 취득 관련	710	61.2
과목의 수업내용	641	55.2
취업전망	541	46.6
훈련직종의 관련직업분야 소개	524	45.1
적성검사·상담	100	8.6
기 타	44	3.8
전 체	2,560*	220.5

주 : * 3가지 중복 응답.

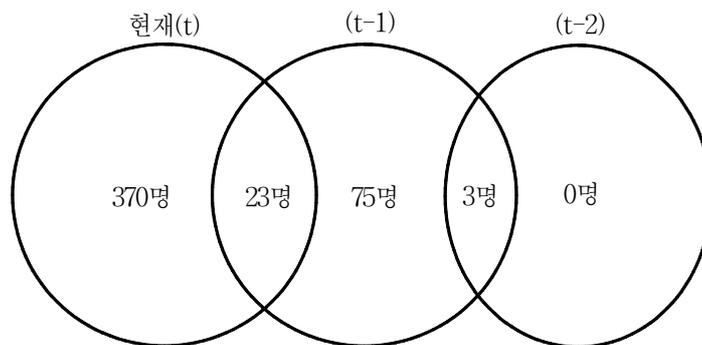
직업능력개발사업의 성과분석

전체적으로 보아 ‘훈련 중 상담’과 ‘훈련 후 구직알선 서비스’가 훈련기관의 의무사항임에도 불구하고 현재로서는 잘 작동되지 않고 있음을 알 수 있다. 이제까지의 훈련은 IMF 이후 갑작스런 훈련수요 증가에 대응한 짧은 기간 동안 다수의 훈련생을 단기훈련에 수용하는 데 급급한 상황이었다고 볼 수 있다. 따라서 향후 훈련에서는 사후관리 등 훈련의 질적 서비스를 향상시키는 데 집중할 필요가 있다. 특히 앞으로는 장기실업자나 장애인 등 취약계층에 대한 직업훈련이 중요시될 전망인데, 이들의 경우 훈련 후 구직알선 서비스뿐 아니라 구직기법의 훈련, 훈련생의 특성에 맞는 직종선정 등이 다양한 서비스를 종합적으로 지원(패키지화)하는 것이 필요할 것으로 본다.

라. 훈련성과의 측정

1) 총량 지표 : 재취업률, 노동시장 탈락률, 훈련-취업 소요기간, 중도탈락률
실업자 재취업훈련 후 조사 당시 재취업 중인 자는 393명으로 전체의 32.1%이며 ‘훈련 후 1번이라도 취업한 적이 있는 자’는 471명(38.5%)이다.

[그림 IV-4] 훈련 후 취업상황



인적속성별로 보면 <표 IV-34>와 같다. 성별로 남자가 34.9%로 여자의 27.1%보다 더 높은 취업률을 보이고, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록(특히 전문대 이상) 재취업률이 높다. 본 조사의 재취업률 32.1%는 ‘실업자 재취업훈

직업능력개발사업의 성과분석

련 이수자 전체에 대한 분석의 11.1%보다 21%포인트 더 높게 나타났다. 그 이유는 본 조사가 ‘전체 DB(수료 후 1~2개월)’보다 ① 더 장기적 시점인 점(수료 후 5개월 이상 경과한 자의 비중이 전체 응답자의 50.5%), ② 단시간근로나 아르바이트 등 비정규직도 취업자로 자료에 잡히기 때문으로 보인다. 특히 본 조사는 대상자의 72.5%가 ‘50인 이상 사업장에서 이직’한 자이며 ‘월평균소득이 121만원 이상’이 42.1%로서 ‘실업자재취업훈련 전체’에 비해 상대적으로 경력이나 근로능력 등에 있어서 경쟁력이 있는 사람들로 볼 수 있다.

<표 IV-34> 훈련생의 인적속성별 취업률

(단위 : 명, %)

		취업자수(A)	이수자수(B)	취업률(가) (A/B)	취업률(나) ¹⁾ (A'/B)	DB
전체		471(100.0)	1,224(100.0)	38.5	32.1	11.1
성별	남자	326 (69.2)	788 (64.4)	41.4	34.9	12.4
	여자	145 (30.8)	436 (35.6)	33.3	27.1	8.7
연령	30 미만	247 (52.4)	576 (47.1)	42.9	35.8	11.9
	30~39	132 (28.0)	355 (29.0)	37.2	31.0	11.6
	40~49	72 (15.3)	198 (16.2)	36.4	30.8	9.2
	50 이하	20 (4.2)	95 (7.8)	22.2	17.8	7.0
학력 ²⁾	중졸이하	23 (4.9)	64 (5.3)	35.9	29.7	6.8
	고졸	178 (38.1)	500 (41.0)	35.6	27.8	10.4
	전문대졸	95 (20.3)	240 (19.7)	39.6	35.0	13.0
	대졸	156 (33.3)	387 (31.7)	40.3	34.9	12.8
	대학원이상	16 (3.4)	28 (2.3)	57.1	53.6	13.0

주 : 1) A'는 현재 취업중인 자에 대한 취업률임.

2) 무응답 3명 제외.

주요 훈련직종의 재취업률을 보면 <표 IV-35>와 같다. 산업응용 53.1%, 기계장비 49.6%, 전자 47.1%, 정보통신 45.3%, 전기 43.5%, 사무관리 40.4%의 순으로 나타나며, 특히 서비스분야 훈련의 경우 이수자 수는 세 번째로 많은 데 비해 취업률은 28.8%로 낮은 편이다. 이러한 취업률 차이는 산업별 경기여건과 훈련분야별 인력수급상황에 따라 다르게 영향을 받을 수도 있음을 감안하여 평가해야 할 것이다.

직업능력개발사업의 성과분석

<표 IV-35> 주요 훈련직종의 재취업률

		취업자수*	이수자수	재취업률
훈련직종	전체	471	1,224	38.5
	섬유	5	24	20.8
	기계·장비	68	137	49.6
	전기	10	23	43.5
	전자	8	17	47.1
	정보통신	121	267	45.3
	산업응용	26	49	53.1
	서비스	91	316	28.8
	사무관리	118	292	40.4
금융, 보험	13	52	25.0	

주 : * 훈련후 1번이라도 취업한 경력이 있는 자.

<표 IV-36> 훈련 후 경제활동상태

(단위 : 명, %)

	전체	성 별		연 령				학 력			
		남자	여자	29이하	30~39	40~49	50 이상	중졸 이하	고졸	전문대	대학교 이상
일 합	493* (40.4)	340 (43.3)	153 (35.3)	243 (42.4)	146 (41.1)	80 (40.6)	24 (25.3)	24 (37.5)	181 (36.3)	106 (44.5)	164 (42.4)
구 직	319 (26.1)	259 (33.0)	60 (13.8)	137 (23.9)	96 (27.0)	55 (27.9)	31 (32.6)	19 (29.7)	121 (24.3)	67 (28.2)	104 (26.9)
창 업 준 비	32 (2.6)	29 (3.7)	3 (0.7)	7 (1.2)	12 (3.4)	10 (5.1)	3 (3.2)	1 (1.6)	12 (2.4)	3 (1.3)	16 (4.1)
추 가 훈 련	61 (5.0)	36 (4.6)	25 (5.8)	28 (4.9)	15 (4.2)	11 (5.6)	7 (7.4)	2 (3.1)	27 (5.4)	11 (4.6)	21 (5.4)
비경제 활 동	315 (25.8)	122 (15.5)	193 (44.5)	158 (27.6)	86 (24.2)	41 (20.8)	30 (31.6)	18 (28.1)	157 (31.5)	51 (21.4)	82 (21.2)
전 체	1220 (100)	786 (100)	434 (100)	573 (100)	356 (100)	198 (100)	96 (100)	64 (100)	498 (100)	238 (100)	387 (100)

주 : * 공공근로 또는 일시휴직자(22명) 포함.

실업자재취업 훈련생들의 훈련 후 경제활동상태를 살펴보면 <표 IV-36>과 같다. 훈련이수자의 74.2%가 훈련 후 경제활동에 참가하고 있지만 나머지

25.8%는 비경제활동상태이다. 여자의 경우 비경제활동인구의 비중이 44.5%로 남자(15.5%)보다 더 높게 나타나, 훈련에도 불구하고 여성의 노동시장 탈락률이 상대적으로 매우 높음을 알 수 있다.¹⁶⁾

재취업률은 남자일수록, 연령층이 젊을수록, 고학력일수록 높게 나타난다. 훈련직종별로는 섬유, 공예, 서비스, 금융·보험분야 이수자의 노동시장 탈락률이 높게 나타난다.

훈련 후 취업까지의 평균소요기간은¹⁷⁾ 3개월 12일(약103.1일)로 전체 취업자의 40.6%가 훈련 수료 2개월 내에 재취업하였으며, 38.5%가 3~5개월, 나머지 20.9%는 6~10개월 걸렸다.¹⁸⁾ 훈련직종별로 보면 기계장비, 정보통신, 사무관리분야가 3개월 7일로 비교적 단기에 재취업하였으며, 전기, 금융·보험분야는 5개월 이상으로 비교적 기간이 더 걸렸다. 성별로는 큰 차이가 없으나 연령별로는 30~39세 계층이 98일(3개월 7일)로 가장 짧고 29세 이하는 102일(3개월 11일)로 평균수준을 보였으며 40~49세, 50세 이상은 각각 108일과 116일이 걸렸다.

요약하면 연령이 증가함에 따라 훈련 후 재취업에 더 많은 기간이 소요되는 것으로 나타나고 있는데, 다시 말하면 중장년층 훈련생의 경우 재취업이 6개월~1년 이내에 이뤄지지 않을 경우 장기실업자화 가능성이 높다고 추론할 수 있다. 따라서 중장년층 훈련생의 경우 훈련과 함께 고용안정서비스를 병행하는 것이 매우 중요함을 시사한다 하겠다.

훈련 중도탈락률과 그 사유 등을 살펴보자. 중도탈락률은 15.4%이며, 사유별

16) 실업자 훈련생의 노동시장 탈락률이 높은 이유는 경기침체에 따른 실망노동자효과 외에도 실업자 훈련생의 본래 경제적 상태가 구직과 비경제활동을 빈번히 오가는 성격을 띠는 것에도 기인한다고 볼 수 있다.

17) 훈련을 수료한 386명만을 대상으로 하되, 훈련기간이 ‘-’ 또는 ‘0’인 자 57명을 제외한 328명만 분석.

18) 미국의 경우 훈련프로그램 종료후 18~30개월 경과한 시점에서의 소득을 조사하였다(P. Ryan, 1998 p.11). 본 조사의 경우, 조사대상자의 절반이 훈련을 수료한 지 5개월도 안된 자들로서 매우 단기적 시점에서의 측정이다. 장기적으로는 5~6년 경과한 시점에서 조사하기도 하지만 훈련의 효과인지 다른 효과인지 식별의 어려움이 있으며 일반교육과 달리 직업훈련은 장기적인 효과가 별로 없는 것으로 말해지고 있는데, 그 이유는 취직하는 것과 그 일자리를 유지하는 것은 다르기 때문이라고 한다.

로는 ‘중도취업’이 전체 탈락사유의 49.4%를 차지하며, ‘수업내용이나 강의 수준이 원래 생각과 불일치’가 19.5%, ‘예상보다 번거롭고 힘들어서’가 11.5%로 나타나, 수요자의 훈련 요구(needs)와 불일치가 상당부분 존재함을 알 수 있다.

성별로 남자보다는 여자가, 연령과 학력이 낮을수록 중도탈락률이 높다. 연령별로 30~40대 연령층의 경우 29세 이하나 50세 이상보다도 중도취업으로 인한 훈련중단이 많았고, 여성의 경우 남성보다 ‘훈련이 예상보다 번거롭고 힘들다는 응답’이 많았다.

훈련기관 종류별로는 사설학원이 17.7%로 가장 높은 탈락률을 보였고, 인·지정기관이 16.5%, 대학·전문대학훈련이 13.9%이고, 공공훈련기관이 9.8%로 가장 낮은 탈락률을 보였다. 훈련직종별로는 산업응용(26.5%), 기계장비(22.6%), 섬유(20.8%)의 순으로 평균보다 높은 탈락률을 보였으며, 정보통신(13.1%)과 사무관리분야(14.7%)는 훈련생수가 많은 데 비해 상대적으로 평균 수준의 탈락률을 보였다. 훈련기관 종류별로 ‘수업내용과 강의수준의 불일치’를 지적한 사례는 사설학원, 대학·전문대학, 인정훈련기관이 높게 나타나고 있다.

2) 훈련과 재취업의 연계성

훈련직종과 동일한 분야로 재취업 여부를 기준으로 하여 훈련과 취업의 연계성을 측정해 보았다. 재취업자의 직업을 훈련직종분류표(대분류) 기준으로 조사·재분류함으로써 훈련과 직업의 연관성을 훈련생이 직접 평가하도록 한 결과 훈련직종과 동일한 직종으로의 재취업률은 전체 재취업자의 26%(99/381)이며, 다른 분야로의 재취업률은 74%로 나타나고 있다(표 IV-37).

훈련분야별로 보면 ‘동일분야로의 취업률’이 높은 직종은 금융보험(46.2%)과 사무관리직(39.6%), 금속기계장비(36.2%) 분야이며, 산업응용분야와 정보통신 분야는 ‘훈련과 다른 분야로 취업률’이 각각 95.7%, 88.9%로 매우 높게 나타났다.

산업응용 및 정보통신분야 훈련의 경우 여러 산업에서 공통적으로 활용되는 산업일반의 응용기술분야이고 또 일반훈련(general training)의 성격을 지니기 때문에 타분야로 재취업률이 높게 나타난 것으로 보인다. 이러한 훈련직종의 경우 훈련직종과 취업직종의 연계성이 정확히 측정되기 어려운 문제점이 있다.

직업능력개발사업의 성과분석

즉 응답자의 직종분류 오류가 발생할 수 있기 때문에 전문조사원에 의한 직종 분류가 필요할 것으로 보인다. 또한 훈련직종 분류표를 기준으로 연계성을 측정하는 경우 훈련직종 분류표상에서 분류가 안되는 직업(예: 영업용 자동차 운전, 소규모 자영 집 수리업 등)이 나타나는 문제가 있다.

따라서 ‘동일분야로 취업률’ 26%는 이러한 직종분류 연계상의 제약을 고려하여 판단되어야 할 것이다. 다만 현재로서는 훈련과 취업의 연계가 그다지 잘 되어 있다고는 볼 수 없겠다. 훈련과 취업의 연계성이 이렇게 낮은 이유에 대하여는 ① 경기침체로 인한 재취업률의 저조, ② 노동시장에서 훈련과 관련한 수급불일치 등을 생각할 수 있으며, ③ 훈련으로 직업선택의 눈높이가 높아졌을 가능성, ④ 전직실업자의 특성상 훈련 외에 전직장의 경력과 숙련 등을 고려해 재취업 직종을 선택하게 되는, 즉 재취업의 결정요인이 다양하기 때문으로 볼 수 있다.

<표 IV-37> 훈련분야와 취업분야의 연계성

(단위 : 명, %)

	금속·기계·장비	건설	전기전자	정보통신	산업응용	서비스	사무관리	금융·보험	기타	훈련생계
금속·기계·장비	21	3	4	4	2	8	4	3	9	58
건설	2	1	0	0	1	0	0	0	1	5
전기전자	4	1	3	1	0	1	3	0	0	13
정보통신	13	5	8	12	3	15	39	8	5	108
산업응용	4	2	1	4	1	2	6	1	2	23
서비스	2	2	0	3	0	18	27	7	5	64
사무관리	9	9	3	3	4	15	36	5	7	91
금융·보험	0	1	0	0	0	1	5	6	0	13
기타	1	0	2	0	0	1	1	0	1	6
취업자 계	56	24	21	27	11	61	121	30	30	381
동일분야 재취업률*	21 36.2	1 20.0	3 23.1	12 11.1	1 4.3	18 28.1	36 39.6	6 46.2	1 16.7	99 26.0
타분야 재취업률*	37 63.8	4 80.0	10 76.9	96 88.9	22 95.7	46 71.9	55 60.4	7 53.8	5 83.3	282 74.0

주 : * 동일(타)분야 취업자수/훈련생수.

직업능력개발사업의 성과분석

3) 산업 및 직종별 이동

훈련 후 취업자들의 산업별·직업별 이동 상태를 살펴보자. 산업별로 훈련 이전과 훈련 후 이동상태를 보면 <표 IV-38>와 같다. 훈련 전과 동일한 산업으로의 이동은 40.8%이며 다른 산업으로 이동은 59.2%로 더 높게 나타나고 있다. 이는 전직 근로자가 비록 훈련을 받고 재취업을 하더라도 전직장의 산업 관련 숙련과 지식을 보전하기 어려운 극심한 노동이동을 겪고 있음을 시사한다. 산업내 이동은 금융보험업과 기타(개인 및 공공서비스업)에서 55~60%의 이동률을 보이고, 산업간 이동은 제조업, 운수통신업, 사업서비스업이 중심이 되어 60%대의 높은 이동률을 보이고 있다.

유입-유출로 보면 유출의 대부분은 제조업에서 발생하였으며, 이들의 대부분은 도소매업·숙박업과 기타, 서비스업으로 유입된 것으로 볼 수 있다.

<표 IV-38> 산업별 이동

(단위 : 명, %)

후산업 \ 전산업	제 조	건 설	도소매 음식숙박	운수 통신	금융 보험	사업서 비스업	기타**	유출 (전산업)
제 조	82	12	52	5	4	27	34	216
건 설	5	18	5	1		3	4	36
도소매·음식·숙박	3	1	15	3	5	3	6	36
운수·통신	3	1	5	5		2	6	22
금융·보험	1	0	2	2	21	4	5	35
사업서비스	8	2	7	0	1	14	6	38
기 타	1	0	1	1	0	1	5	9
유입(후산업)	103	34	87	17	31	54	66	392
산업내 이동률*	82	18	15	5	21	14	5	160
	38.0	50.0	41.7	22.7	60.0	36.8	55.6	40.8
산업간 이동률*	134	18	21	17	14	24	4	232
	62.0	50.0	58.3	77.3	40.0	63.2	44.4	59.2
유입-유출	-113	-2	51	-5	-4	16	57	0

주 : * 산업내(외) 이동자수/ 전산업계.

** 기타 : 공공행정, 교육서비스, 보건사회복지, 공공 및 개인서비스업, 농수림업.

직업능력개발사업의 성과분석

전 직장과 재취업 직장의 직종별 이동행렬을 보면 전체 재취업자의 54.1%가 전 직장과 동일한 직종으로 이동했으며, 직종간 이동은 45.9%로 근로자 10명 중 4.6명이 전 직장과 다른 직종의 일로 바뀐 것으로 나타나, 근로자 개인별로는 매우 큰 직업변화가 있음을 알 수 있다. 직종별로는 서비스·판매직과 기계조작조립원, 단순노무직에서 다른 직업으로의 이동이 52%, 67.7%, 80%로 높게 나타났다.

유입-유출로 보면 기술공 및 준전문가직(-33명), 사무직과 기능직(-16, -22)의 순으로 유출이 발생했으며, 임직원 관리직(+31), 서비스 판매직과 단순노무직(+23, +16)의 순으로 유입이 있었다. 이는 유출된 전문직과 사무직 중간관리층의 상당수가 자영업, 창업으로 전직한 것으로 볼 수 있으며, 사무직과 기능직 근로자가 서비스업이나 단순노무직으로 이동한 것으로 보여 직업의 하향이동이 발생하고 있는 것으로 생각된다.

<표 IV-39> 직종 변화

(단위 : 명, %)

전직종 \ 후직종	임직원 및 관리직	전문가	기술공 준전문가	사무직	서비스 판 매	기능직	단 순 노무직	(유출) 전직종
임직원 및 관리직	14	4	4	1	1	1	1	26
전문가	4	15	1	0	0	1	1	22
기술공·준전문가	20	4	61	5	11	6	6	113
사무직	7	5	8	47	10	2	4	83
서비스·판매	2	0	1	5	12	1	4	25
기능직	5	2	4	6	7	49	14	87
단순노무직	5	0	1	3	7	6	14	36
유입(후직종)	57	30	80	67	48	66	44	392
직종내 이동률	53.8	68.2	54.0	56.6	48.0	56.3	38.9	54.1
유입-유출	31	8	-33	-16	23	-21	8	0

4) 재취업의 질 : 임금, 종사상지위, 규모, 근로시간, 이직의사

훈련 후 취업자의 고용의 질을 살펴보기 위하여 먼저 월평균임금의 변화를 보자. 현재 재취업 중인 자(393명)의 71.3%가 전 직장 임금에 비해 재취업한 직

직업능력개발사업의 성과분석

장에서 임금이 감소하였으며 28.6%만이 불변이거나 증가한 것으로 나타났다 (표 IV-40). 연령별로 40대의 약 90%가 임금감소를 경험한 데 비해 상대적으로 20대는 그 비율이 66%로 낮았다. 감소 규모는 1만~50만원 미만이 절반 정도 (52.7%; 96/182)를 차지하며, 20대보다 30~40대일수록 임금 감소폭이 컸다.

<표 IV-40> 성·연령별 임금변화의 분포

(단위 : 만원, 명, %)

		전체	성 별		연 령			
			남 자	여 자	29세이하	30~39세	40~49세	50~59세
감소	100인 이상	39 (15.3)	34 (18.7)	5 (6.9)	3 (2.2)	15 (22.1)	19 (43.2)	2 (22.2)
	50~99인	47 (18.4)	33 (18.1)	14 (19.2)	23 (17.2)	12 (17.6)	10 (22.7)	2 (22.2)
	1~49인	96 (37.6)	62 (34.1)	34 (46.6)	63 (47.0)	20 (29.4)	11 (25.0)	2 (22.2)
불 변		30 (11.8)	21 (11.5)	9 (12.3)	19 (14.2)	7 (10.3)	2 (4.5)	2 (22.2)
증가	1~50인	34 (13.3)	24 (13.2)	10 (13.7)	22 (16.4)	10 (14.7)	1 (2.3)	1 (11.1)
	51인 이상	9 (3.5)	8 (4.3)	1 (1.4)	4 (3.0)	4 (5.9)	1 (2.3)	0 (0.0)
전 체		255 (100)	182 (100)	73 (100)	134 (100)	68 (100)	44 (100)	9 (100)
감 소		(71.3)	(70.9)	(72.7)	(66.2)	(69.2)	(90.9)	(66.7)
불 변		(11.8)	(11.5)	(12.3)	(14.2)	(10.3)	(4.5)	(22.2)
증 가		(16.8)	(17.5)	(15.1)	(19.4)	(20.6)	(4.5)	(11.1)

훈련 후 현재 임금이 전 직장의 임금수준에 얼마나 영향을 받는가에 대하여 알아보기 위하여 회귀분석한 결과, 연령과 성, 종사상 지위가 같도록 통제할 때, 전 직장 임금이 높을수록 훈련 후 현 직장의 임금은 유의하게 더 높은 것으로 나타났다.

$$W_t = -14.926 + 0.229 W_{t-1} + 3.39 \text{ 연령} - 0.041 \text{ 연령}^2 - 15.74 \text{ 성} + 24.30 \text{ 종사상지위}$$

(-0.268) (5.238)† (1.097) (-1.005) (-2.097)† (4.03)†

$$R^2 = 30.8$$

직업능력개발사업의 성과분석

W_t : 훈련 후 재취업한 직장의 월평균임금

W_{t-1} : 훈련이전 직장의 월평균임금

() : t 값 * : 5% 수준에서 유의미

n : 임금근로자로 재취업한 221명만 분석

재취업자의 고용조건 변화를 보기 위하여 종사상지위별로 훈련 전후를 비교한 것이 <표 IV-41>이다. 훈련 전 정규직 임금근로자의 53.4%만이 정규직 신분으로 재취업하였고, 12.0%는 고용주·자영업자로, 32.7%는 비정규직으로 재취업한 것으로 나타나, 직업훈련 이수에도 불구하고 고용의 안정성은 저하되었음을 알 수 있다.

<표 IV-41> 종사상 지위의 변화

(단위 : 명, %)

후 종사상 지위 전 종사상 지위	정규직 임금근로자	비정규직 임금근로자	고용주 및 자영업자	무급가족 종사자	전 직장 전 체
정규직임금근로자 (비율)	191 (53.4)	117 (32.7)	43 (12.0)	7 (2.0)	358 (100.0)
비정규임금근로자	6	8	3	0	17
고용주 및 자영업자	3	4	1	0	8
무급가족종사자	0	1	0	0	1
새 직장 전체	200	130	47	7	384

재취업자의 사업장 규모를 보면 재취업한 근로자의 65.5%가 이전 직장보다 상시근로자수가 적은 사업장으로 이동하였으며 34.5%만이 전직장과 같거나 큰 규모로 이동하는 것으로 나타나, ‘하향규모 취업’이 뚜렷하게 나타나 있다. 이와 같이 고용안정성이 저하되었거나 하향이동이 많은 이유로는 ① 경기침체 등으로 정규직 또는 대기업의 채용이 거의 없었던 점, ② 훈련생의 절반 이상이 수료한 지 6개월이 안되어 구직기간이 아직 짧을 뿐만 아니라 훈련의 효과가 나타나기에는 충분한 기간이 되지 않는다는 점 등을 들 수 있다.

직업능력개발사업의 성과분석

재취업자의 근로시간 변화를 보면 재취업자의 36.8%가 전 직장과 동일한 근로시간 일하고 있으며, 전 직장보다 근로시간이 증가한 경우는 31.9%, 감소한 경우는 각 31.3%로 근로시간이 크게 변화한 것으로 나타난다.

재취업자의 이직의사를 물어본 결과 훈련 후 현재 취업중인 자의 64%는 현 직장에서 근속할 계획이며 36%는 이직할 의사가 있는 것으로 나타나고 있어 현 직장에 그다지 만족하고 있지 않은 것으로 보인다(표 IV-42).

<표 IV-42> 훈련 후 현재 취업중인 자의 근속의사

(단위 : 명, %)

	전 체*	남 자	여 자
		381(100)	266(100)
근 속	244(64.0)	169(63.5)	75(65.2)
이직의사 있음	137(36.0)	97(36.5)	40(34.8)

주 : * 무응답 12명은 제외.

마. 소 결

훈련이수자의 조사연구에서 발견된 사실들 중에서 중요한 것을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 훈련직종 선택의 주요 동기가 ‘향상훈련’보다는 ‘직종전환을 위한 재훈련’이 주류를 이루고 있으며, 연령별, 성별, 학력별로 훈련직종의 선택동기가 다른 것으로 나타난다. 따라서 기존의 물량 위주의 훈련에서 대상자의 특성에 맞는 훈련(target-specific training)으로 전환해야 할 필요가 있다. 이는 훈련의 주요 대상이 20~30대의 중심노동력이라는 점에서 더욱 중요한 의미를 갖는다.

둘째, 훈련내용 만족도와 관련하여 훈련 후 구직알선 및 상담서비스에 대한 불만족이 매우 높게 나타나, 실업자 훈련의 경우 훈련과 구직알선이 종합적으로 연계하여 이뤄지는 것이 매우 중요함을 알 수 있다. 훈련기관의 사후관리 서비스가 거의 안되는 현실에서 이에 대한 보완이 필요함을 시사한다. 훈련내용과 관련하여서는 교사의 전문성이나 강의의 충실도에 비해 상대적으로 훈련

직업능력개발사업의 성과분석

교재 및 실습 기자재가 부실하며 실습의 효과에 대한 불만이 큰 것으로 나타나 훈련프로그램의 질을 개선하는 문제가 제기되고 있다.

셋째, 훈련직종과 동일한 분야에 재취업 여부를 기준으로 하여 훈련과 취업의 연계성을 측정한 결과, 금융보험과 사무관리, 금속기계장비분야의 경우 동일분야로의 취업률이 36.2%에서 46.2%로 나타나며, 산업응용과 정보통신분야의 훈련의 경우 타분야로의 취업률이 매우 높게(95.7%, 88.9%) 나타난다. 이는 산업응용과 정보통신분야의 경우 산업 전반에 대한 응용기술훈련(transferable training)이 이루어졌기 때문으로 보인다. 이 두 분야를 제외한 앞의 세 분야에서 훈련과 취업연계성은 그다지 높지 않은 편이다.

넷째, 산업 및 직업별 이동상태를 보면, 훈련후 취업자의 59.2%가 훈련 전과 다른 산업으로 이동한 것으로 나타나고 있어, 훈련에도 불구하고 상당수의 근로자가 전 직장의 산업관련 숙련과 지식을 보전하지 못하고 있는데, 이는 노동시장 상황으로 인한 것인지 아니면 훈련의 효과가 미미한 것 때문인지는 엄밀한 분석이 필요하다. 직업별로는 훈련 후 재취업자의 45.9%가 전 직장과 다른 직업으로 일을 바꾸어 상당수의 근로자가 직업변화를 경험하고 있음을 알 수 있으며, 특히 전문직과 사무직 중간관리층의 상당수가 자영업·창업으로 전직한 것이 두드러진 특징으로 나타났다.

다섯째, 재취업의 질과 관련하여 살펴보자. 월평균임금의 경우 현재 재취업 중인 자 393명 중 71.3%가 전 직장보다 임금수준이 하락한 것으로 나타났으며, 종사상지위로 보면, 훈련 전 정규직 임금근로자의 53.4%만이 정규직 신분으로 재취업하였고, 32.7%는 비정규직으로, 12%는 고용주·자영업자로 재취업한 것으로 나타나, 임금과 고용조건이 나빠진 것을 알 수 있다. 응답자의 36%가 이직할 의사가 있다고 응답하고 있어 비자발적으로 임시적 일자리에 취업하고 있는 경우가 많은데, 이는 외환위기 이후 노동시장 사정이 어렵고 훈련수료 후 기간이 얼마되지 않아 구직이나 훈련효과가 나타나기에는 짧은 기간이라는 조사상 특성을 고려하더라도 훈련의 재취업 성과가 만족스럽지 않음을 시사해 준다고 본다.

V. 결 론

본 연구는 적극적 노동시장정책의 주요한 틀을 형성하고 있으며 외환위기 이후 사회안전망으로서 주요한 역할을 하여온 고용보험제의 직업능력개발사업을 총괄적인 측면에서뿐만 아니라 세부사업별로 구체적으로 평가하는 데 주안점을 두고 있다. 이를 통하여 그간 산발적으로 지적되어 온 직업능력개발의 효율성 문제, 참여의 제한과 이에 따른 역형평성 문제 등을 이론적 근거와 자료에 기초하여 분석하고 선진국의 경험과 시사점을 참조하여 직업능력개발사업의 효과를 제고함과 동시에 이를 체계적으로 모니터링할 수 있는 수단으로 평가의 체계화 방안을 제시하고자 하였다.

이를 위하여 우선 직업능력개발사업을 총괄적으로 평가하였다. 다음으로 외환위기 이후 직업능력개발사업의 중심사업으로 되고 있는 실업자재취직훈련에 대하여는 원자료 데이터베이스와 이수자 추적조사를 통하여 평가를 수행하였다. 이를 위한 기초로서 주요 선진국에서 이루어진 직업훈련의 평가방법과 주요 결론, 평가의 한계 등을 정리하고 시사점을 도출하였다.

본 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

먼저 선진 주요국의 직업훈련 평가작업의 대체적인 결론과 시사점은 직업훈련이 취업, 소득 증가 등에 미치는 단기적인 효과는 낮게 나타나지만, 적극적 노동시장정책으로서의 역할을 중시하고 있다는 점이다. 아울러 직업훈련의 효율성 제고를 위해 훈련생 특성별로 특화된 훈련을 권고하고 있으며, 노동시장 정책, 특히 직업안정기능과의 연계를 강조하고 있는 측면을 주목할 필요가 있다. 그리고 실업자훈련을 포함한 취약계층에 대한 직업훈련의 평가기준은 비용효과성만으로 제한해서는 안되며 공평성의 측면을 함께 고려하여야 한다는 점이 강조되고 있다.

우리 나라 직업능력개발사업을 총괄적으로 살펴보면, 전반적으로 사업체의

참여가 저조한 가운데 특히 중소기업의 활용도가 미흡하며, 사업간 편중현상이 심하다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다.

고용보험 데이터베이스 원자료를 이용한 실업자재취직훈련의 성과분석은 「'98 실업자재취직훈련 DB」(집계일, 1999. 3. 1)을 재구축하여 사용하였다. 그 내용은 훈련대상 및 훈련내용의 적절성, 훈련의 취업과 소득 등 성과분석으로 나눌 수 있는 데, 훈련수혜가 저연령·고학력·사무직에 치중되어 있어 수혜대상의 계층화 양상을 보이고 있으며, 미취업기간이 이직 이후 3개월 미만인 훈련생이 30% 가까이 차지하여 취업능력 제고가 가장 필요한 집단을 대상으로 하는 직업훈련이 강화될 필요가 있음을 발견할 수 있었다. 또한 훈련직종이 몇몇 분야에 치중되어 있어 실업자의 다양한 훈련수요를 충족하기에는 미흡하며 훈련기관의 특성을 살린 훈련실시가 제대로 이루어지고 있지 못하고 있다는 점도 지적이 되어야 한다.

평균훈련기간은 4.9개월로 나타나고 있으나 장기실업자, 중고령층, 저학력자, 비자발적 이직자 등 근로취약계층의 훈련기간은 오히려 짧은 것으로 나타나 훈련생 특성을 고려한 훈련기간의 설정이 필요함을 보여주었다. 마지막으로 '98 실업자재취직훈련 수료자의 고용보험사업장 재취업률은 11.1%로 집계되어 상당히 저조한 것으로 나타나고 있을 뿐만 아니라 재취업자의 산업간·직업간 이동이 매우 높게 나타나, 직업훈련에도 불구하고 이전의 숙련과 지식을 유지하지 못하고 있음을 보여주고 있다.

한편 '98 실업자재취직훈련 이수자의 개인별 추적조사는 직업훈련과 취업의 연계 정도, 훈련만족도, 직업경력, 경제활동상태의 변화 등을 구조화된 설문을 통하여(조사기준일 1999. 3) 실시하였다.

분석결과는 연령별·성별·학력별로 훈련직종의 선택동기가 다르므로 훈련대상자의 특성에 맞춘 특성별 훈련이 직업훈련의 효과를 제고하기 위하여 필요하며, 훈련만족도 가운데 훈련후 구직알선 및 상담서비스에 대한 불만족이 매우 높게 나타나, 훈련과 직업안정의 연계가 우선적으로 필요함을 보여주고 있다. 이 추적조사에서 재취업률은 32.1%이나 훈련직종과 동일한 직종으로의 재취업률은 전체 취업자의 26%에 불과하여 훈련과 취업의 연계성은 낮게 나타나고 있다. 또한 실업자 직업훈련을 통한 재취업자의 임금은 실직 전 임금보

다 높기 어렵다는 것이 선진국의 경험분석에서도 일반적으로 나타나고 있는 현상이지만, 우리의 경우 재취업자의 71.3%가 임금수준이 하락하였고, 53.4%만이 정규직으로 취업하는 등 취업의 질적 수준은 만족스러운 것은 아니었다.

이상의 직업훈련에 대한 성과분석에서 얻을 수 있는 정책적 시사점은 우선 체계적이고 과학적인 평가와 이를 기초로 한 정책효율성 제고를 위하여는 고용보험 DB의 정비를 통한 체계적인 정보 관리 및 성과분석작업이 이루어져야 한다는 점을 들 수 있다. 이러한 체계적인 평가시스템 구축은 성과연계형 지원 체제와 연계되어야 할 것이다. 또한 사업주의 직업능력개발사업의 참여를 활성화하기 위하여 사업주 지원시스템에서 규제적인 요소를 최소화하고 수요자 중심 원리를 강화하기 위한 노력이 지속되어야 함을 시사받을 수 있다. 반복적으로 지적되고 있는 사실은 세부사업별로 목표집단의 특성을 파악한 후 특성화된 프로그램을 집중적으로 실시하는 것이 정책의 실효성을 제고하는 것이며, 특히 취약계층의 취업능력 제고에서는 특성화 직업훈련과 직업안정 서비스, 소득보전책 등의 기타 정책과의 연계 및 패키지 프로그램의 운영이 효과적임을 알 수가 있었다.

본 연구의 한계와 앞으로의 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 능력개발사업의 실업자재취직훈련 이외로 고용촉진훈련과 기타 취업 훈련 이수자에 대한 조사와 분석이 필요하다. 현재로서는 이들 훈련자료의 전산화가 제대로 이루어지고 있지 않아 원자료의 이용이 불가능할 뿐만 아니라 훈련기관의 사후관리대장도 제대로 관리가 되고 있지 않아 기초적인 정보입수 및 분석이 이루어지기가 어렵다.

다음으로는 비교집단을 통한 직업훈련의 성과분석이 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 즉, 과학적인 방법에 근거하여 직업훈련을 받지 않은 실업자와 훈련받은 실업자의 훈련성과를 비교 평가하는 연구가 필요하다.

세 번째로 직업훈련 투자의 성과가 장기적으로 나타나는 점을 고려할 때, 훈련을 이수한 1~2년 이후 시점에서 추적(follow-up) 조사하여 장기적 성과를 측정할 필요가 있다. 특히 훈련성과를 평가하기 위한 다양한 지표를 개발하여 평가를 구조화할 필요가 있다. 훈련과 취업의 연계성 평가의 경우, 전 직장 직종이나 기존의 숙련·자격증 등과의 연계성을 평가하는 방법이나, 훈련에 따

직업능력개발사업의 성과분석

른 숙련내용과 수준변화를 평가하는 지표의 개발 등이 그 예가 될 것이다.

직업능력개발사업의 성과분석은 우선적으로 직업능력개발사업의 내실화를 추구하기 위한 기초적 과제이다. 이를 통하여 적극적 노동시장정책의 효율성을 제고하고, 실업대책 직업훈련의 효율성 제고로 실업대책의 국민경제적 효과를 거양하며, 개인의 능력개발을 통한 취업가능성 제고, 소득향상 및 고용안정, 기업 및 국가의 경쟁력을 제고할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강순희, 『중소기업의 직업훈련 활성화 방안』, 한국노동연구원, 1998.
- _____ · 이병희 · 최강식, 『지식경제와 직업훈련』, 한국노동연구원, 1999.
- _____ 외, 『실업자 직업훈련의 현황과 개선방안』, 한국노동연구원, 1999.
- 김병숙 외, 『대량실업하에서 직업훈련의 실태와 과제』, 한국직업능력개발원, 1998.
- 박태준 외, 『직업교육훈련프로그램 평가방안 연구』, 한국직업능력개발원, 1998.
- 서준호 외, 『직업교육훈련기관 평가방안 연구』, 한국직업능력개발원, 1998.
- 노동부 · 한국산업인력관리공단, 「독 · 영 · 불 직업훈련제도 시찰결과보고」, 1997. 5.
- 유길상 · 강순희 · 홍성호, 『구조조정기의 신직업훈련체제구축방안』, 한국노동연구원, 1998a.
- 유영호, 『설문조사법』, 자유아카데미, 1994.
- Ashton, D., “Case Studies of Labor Market Training Interventions,” paper presented Regional Workshop on Strengthening Interaction between Skill Development and Employment Promotion, 1997. 12.
- Blalock, A. B.(1990), *Evaluating social Programs at the State and Local Level : the JTPA Evaluation Design Project*, Kalamazoo : W. E. Upjohn Institute for Employment Research
- Bloom, H. S.(1990), *Back to Work : Testing Reemployment Services for*

- Displaced Workers*, Kalamazoo : W. E. Upjohn Institute
- Brown, C.(1990), “Empirical Evidence on Private Training,” *Research in Labor Economics* 11, J.A.I. Press
- Card, D. and D. Sullivan(1988), “Measuring the Effect of subsidized Training Programs on Movements in and out of Employment,” *Econometrica*, vol. 56, no. 3, pp. 497~530
- CEDEFOP(1996), *New Strategies to Combat Long-term Unemployment in Belgium, Denmark, the United Kingdom.*
- Fay, R. G.(1996), *Enhancing the Effectiveness of Active Labor Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, Labor Market and Social Policy Occasional Paper No. 18, Paris: OECD
- Grubb, W. N. and P. Ryan(1998), *The Roles of Evaluation for Vocational Education and Training : Plain Talk on the Field of Dreams*, Geneva : ILO, draft manuscript, November 1998 version
- Johanson, R.(1994), “Retraining adults in Germany,” *Training Policy Studies*, ILO
- LaLonde, R. J. (1995), “The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, no. 2, Spring, pp. 149-168
- Leigh, D. E.(1990), *Does Training Work for Displaced Workers*
- Leigh, D. E.(1994), “Retraining Displaced Workers: The US Experience,” *Training Policy Studies*, ILO.
- Leigh, D. E.(1995), *Assisting Workers Displaced by Structural Change : An International Perspective*, Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research

- Lynch, L. M.(1994), “Payoffs to Alternative Training Strategies at Work,” R. B. Freeman ed., *Working under Different Rules*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 63~96
- Manski, C. F. and I. Garfinkel(1992), *Evaluating Welfare and Training Programs*, Cambridge : Harvard University Press
- OECD(1991), *Evaluating Labour Market and Social Programmes : The State of a Complex Art*.
- OECD(1993), “Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects,” *Employment Outlook*.
- OECD(1994), *The OECD Jobs Study*.
- Payne, J.(1990), “Effectiveness of Adult Off-the-job Skills Training,” *Employment Gazette*, vol. 98, no. 3, Mar.
- Ryan, P.(1998), “Follow-up Procedures, Impact Evaluation and Performance Management in Public Training Programs,” *mimeo*.
- Schmid, G., J. O'Reilly and K. Schömann(1996), *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*.
- Shackleton, J. R.(1995), *Training for Employment in Western Europe and the Unites States*, Edward Elgar.
- Grubb, P. Ryan(1999), *The Roles of Evaluation for Vocational Education and Training: Plain Talk on the Field of Dreams*, ILO.
- Herald Blau, Herbert Hofmann et. al., *Labor Market Studies: Germany*, EC, 1997.
- Robert J LaLonde, “The Promise of Public Sector-sponsored Training Programs”, *J. E. Perspectives* 9:2:149, 1995.

◆ 著者 略歷

- 강 순 희
 - 성균관대 경제학 박사
 - 현 한국노동연구원 동향분석실장

- 이 병 희
 - 서울대 경제학 박사
 - 현 한국노동연구원 부연구위원

- 김 미 란
 - 서울시립대 경제학 박사과정 수료
 - 현 한국노동연구원 연구원

직업능력개발사업의 성과분석

- | | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2000년 1월 25일 인쇄
2000년 1월 29일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 박 환 구 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
1150-0110 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax:(02) 786-1862 |
| ▪ 조판·인쇄 | 성문인쇄사 (02) 2272-7553 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 14일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 정가 5,000원