KLI 한국노동연구원

KLI 고용·노동 리포트

Korea Labor Institute

2011. 9. 15 | 통권 제5호(2011-05) |

재정지원 직업훈련사업의 현황과 정책방향*

[요 약]

- GDP 수준, 실업률과 고용률, 현행 경제사회정책의 수준에 비추어 볼 때 우리나라의 실업자훈련 규모는 적정하다고 평가됨.
- 재직자훈련은 보험료 납부·환급방식(levy-grant system)이라는 고용보험제도의 특징을 고려하여 지원의 효율화를 꾀함.
- 전략분야 전문인력 양성훈련 예산은 효율화 과정에서 증액되었기에 2년 정도 지켜본 후 점진적으로 증액하며, 인프라구축 지원 투자도 효율화를 전제로 점진적으로 증액할 필요가 있음.
- 직업훈련사업은 취업서비스·고용보조금 등 고용촉진사업과 비교했을 때 효과에서 우위를 보임.
- 재정지원 직업훈련의 정책방향으로서는 국가고용전략의 핵심정책수단으로서 직업훈련에 대한 정부의 책임 명확화, 재정지원의 효율화 및 효과성 제고 추구, 새로운 제도의 도입 시 도입여건 및 영향 사전점검과 평가를 고려한 제도설계 등 세 가지를 들 수 있음.
- 재정지원의 방향은 훈련비 지출의 선택과 집중 강화, 훈련의 기대수익을 제고하는 방향으로 프로그램 설계 및 운영, 단기 및 중장기 훈련수요에 따른 재원배분의 효율화 도모, 그리고 중장기 훈련은 사전 타당성조사, 수요조사와 프로그램 설계 등의 제도화로 요약됨.

* 본 내용은 기획재정부(KDI 주관) 정책연구용역사업인 『일자리창출 교육 및 훈련사업군 심층평가』(2011) 총괄편의 일부 내용을 요약·정리한 것으로 자세한 내용과 참고문헌 등은 본 보고서 참조.

재정지원 직업훈련의 발전

■ 시기별 발전은 크게 4단계로 구분

– 1960~70년대 비진학 청소년을 주 대상으로 한 직업훈련제도의 도입 및 정착기

– 1980년대 제조업을 중심으로 한 다기능기술자양성과 재직근로자의 향상훈련이 강조되던 성장기

– 1990년대 전 산업에 걸친 재직근로자 향상훈련과 대량실업사태에 대응하여 실업자훈련이 강조되던 전환기

– 2000년대 들어 재직자, 실업자를 대상으로 한 훈련뿐만 아니라 전략분야 전문인력 양성과 유휴노동력의 활용, 노동시장 양극화에 대처하기 위한 사회경제적 정책으로서 직업훈련이 자리매김되는 시기

사업군별 현황

■ 직업훈련사업은 주된 목적과 대상에 따라 실업자훈련, 재직자훈련, 전략분야 전문인력 양성훈련, 훈련인프라 구축 등 4개 분야로 구분

– 실업자훈련의 경우 2011년 기준 13개 사업에 2,176억 원이 지원되고 있으며, 대부분 사업이 고용노동부 소관이고, 예산 기준으로 신규실업자 등 훈련이

〈생애단계별 직업훈련의 역할〉

<table>
<tr><th rowspan="2">정규교육단계</th><th rowspan="2">노동시장 진입단계
(정규교육단계 포함)</th><th colspan="2">노동시장 활동단계</th></tr>
<tr><th>재직시기</th><th>무업시기
(정규교육단계 포함)</th></tr>
<tr><td rowspan="2">비진학청소년</td><td rowspan="2">청년실업자</td><td>재직자</td><td>실업자
비경제활동자</td></tr>
<tr><td>중소기업
비정규직
영세자영업자 등</td><td>경력단절여성, 중고령자,
장애인, 탈북자, 재소자 등</td></tr>
<tr><td colspan="2">(실업자훈련)</td><td>(재직자훈련)</td><td>(실업자훈련)</td></tr>
<tr><td colspan="2">(전략분야 전문인력 훈련)</td><td></td><td>(전략분야 전문인력 훈련)</td></tr>
<tr><td colspan="4">(훈련인프라)</td></tr>
<tr><td colspan="2">15세</td><td colspan="2">64세</td></tr>
</table>

주 : 회색부분은 훈련취약계층.

〈재정지원 직업훈련사업 예산의 추이〉

(단위 : 억 원)

	2008	2009	2010	2011
실업자	1,365	2,584	2,359	2,176
재직자[1)]	8,385	10,724	9,717	9,404
전 략	2,626	3,592	3,617	4,164
인프라	1,175	1,246	1,084	1,092
전 체	13,551	18,146	16,777	16,836

주 : 1)고용보험 가입이력이 있는 전직 실업자 훈련은 재직자훈련 통계로 분류.

32.5%, 취업성공패키지사업이 26.3%로 주를 이룸.

- 재직자훈련은 2011년 기준으로 3개 사업에 7,171억 원이 지원되고 있으며, 사업주 지원사업이 59.2%, 근로자 지원사업이 25.2%, 중소기업 특화사업이 15.6%인데, 모두 고용보험기금을 재원으로 하고 있음.
- 전략분야 전문인력 양성훈련은 2011년 기준 30여개 사업에 3,997억 원이 지원되고 있으며, 고용노동부의 기술·기능인력 양성사업이 12.1%, 국가기간 전략직종 훈련사업이 37.6%, 나머지는 기타 부처의 전문인력 양성사업으로서 지식경제부의 산업전문인력 역량강화사업, 전력신재생 인력양성사업이 비교적 크며, 나머지 대다수는 50억 원 미만의 사업임. 또한 고용보험기금, 일반회계, 여타 기금 등 다양한 재원을 통해 지원되고 있음.
- 직업훈련 인프라구축지원사업은 2011년 기준 15개 사업에 1,092억 원이 지원되고 있으며, 모든 재원은 고용보험기금임.

■ 재직자훈련 예산이 50% 이상으로 비중이 가장 크며, 전략분야 훈련이 20% 전후, 실업자훈련은 13%, 인프라구축지원이 7% 전후를 차지

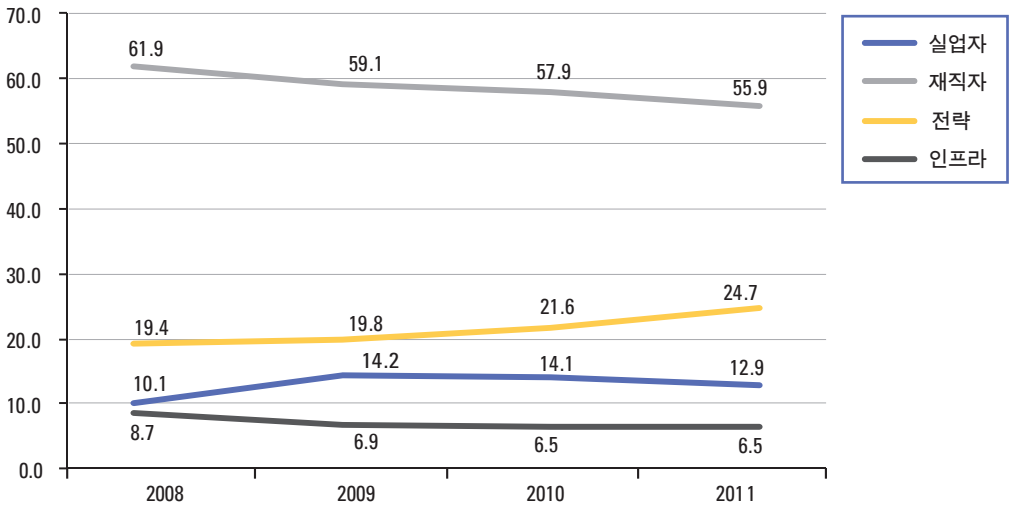
공공훈련투자의 국제비교

■ 2008년 기준으로 우리나라의 실업자훈련을 포함한 양성훈련 재정지원액이 GDP 중 차지하는 비중은 0.06%

- OECD 평균인 0.14%보다는 낮으나 호주(0.01%), 영국(0.02%), 일본(0.03%)보다는 높고, 미국(0.07%), 캐나다(0.08%) 등에는 근접하고 있음.
- 그러나 독일(0.29%), 프랑스(0.24%), 덴마크(0.23%), 네덜란드(0.10%)보다는 크게 낮음.
- 기업주도의 향상훈련의 경우 향상훈련

〈재정지원 직업훈련예산의 사업군별 추이〉

(단위 : %)



참가자수 비율이나 향상훈련시간은 유럽 주요국가보다도 많게 나타나는 데, 이는 기업이 재직자의 훈련비용을 환급받을 수 있는 고용보험제도(levy-grant system) 때문이라고 봄.

재정지원 직업훈련사업의 문제점

■ 생애단계별 및 계층별 직업훈련 특화가 미흡

– 재정지원 직업훈련으로 식별된 110개 사업 중 청년층에 특화된 사업 3개를 제외하고는 모든 연령대가 참여할 수 있음. 재직자 대상이 48개이며, 실업자 대상이 16개, 비경제활동인구 대상이 4개이고 대상이 무관한 사업이 42개에 이름.

– 세부대상별로는 노동시장 취약계층, 즉 장애인(4개), 탈북자(1개), 농어민 등 기타(5개)에 특화한 사업은 10개에 불과하고 나머지는 대상이 구분되어 있지 않음.

■ 노동시장 수요와 괴리된 직업훈련의 문제

– 직업훈련 분야와 직종이 편중되어 서비스 분야, 사무관리, 정보통신 분야 등은 훈련이 과잉이고, 전략분야 훈련은 부족함.

■ 훈련수혜가 특정계층에 편중

– 저학력자, 고연령층, 중소기업근로자, 비정규직 등 취약계층이 상대적으로 훈련기회에서 배제됨.

■ 훈련투입 대비 성과가 불충분

– 계좌제 훈련의 취업률이 18~30% 정도로 이전 물량배정방식 훈련에 비하여 성과가 더 낮음.

■ 일부 사업의 유사 중복 및 전달체계의 비효율

– 각 부처별, 중앙-지방간 인력양성 및 훈련사업이 비체계적으로 추진되면서 일부 사업의 유사 중복이 나타나고 전달체계 및 수요자의 혼선을 초래하는 등 비효율이 발생함.

■ 기타 제도적인 문제점

– 계좌제의 전면 실시에 따른 훈련 수급의 괴리현상 점증, 훈련의 질적 저하의 문제, 훈련참여자의 책무성 약화 문제 등으로 훈련이수자의 취업성과 하락, 훈련 교·강사의 고용불안 증가, 영세한 훈련기관들의 대거 진입에 따른 훈련의 질 저하 가능성이 증가함.

– 중소기업·비정규직 근로자에 대한 직업훈련의 여전한 부족과 대기업의 편중현상, 고용보험 미가입 근로자에 대한 훈련이 미흡함.

– 직업훈련의 효율화를 위한 사업의 통합과 개편의 효과가 불충분함.

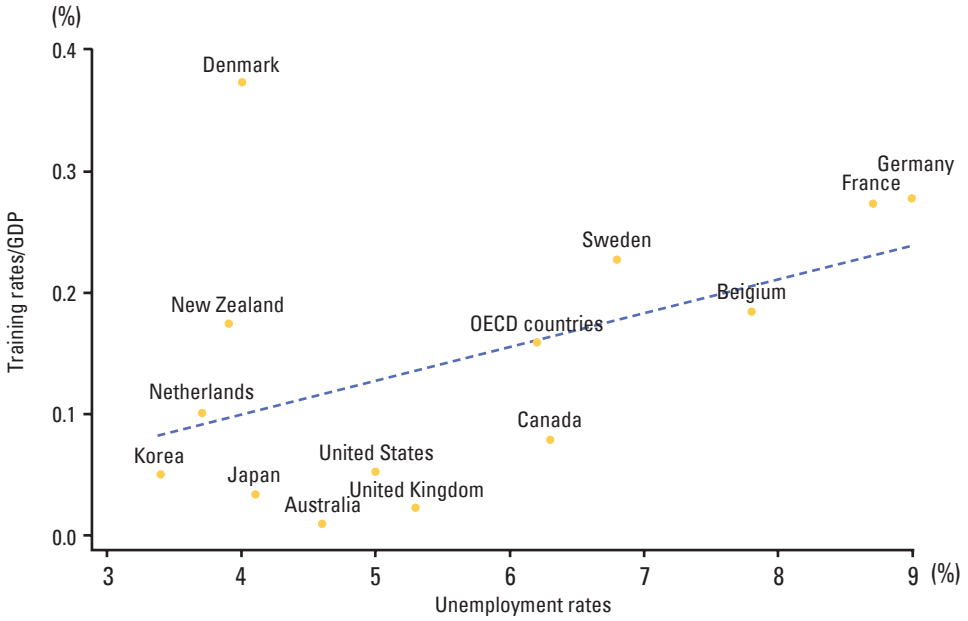
– 훈련인프라 지원사업은 계좌제 도입에 따른 투자 배분 조정이 미흡함.

재정투자규모의 적정성

■ GDP 수준, 실업률과 고용률, 현행 경제사회정책의 수준에 비추어 볼 때 실업자 훈련 규모는 적정하다고 평가

– 2005년부터 2008년까지 4개년 평균의

〈OECD 주요 국가의 GDP대비 훈련 비중과 실업률 비교〉



주 : 1) GDP대비 훈련 비중과 실업률의 상관계수는 0.4586임.
2) 국가별 위치는 2005년부터 2008년까지 4개년 평균치에 기초함.

직업훈련 규모 및 고용 통계를 비교하여 보면, 우리나라는 일본, 미국, 영국, 호주, 캐나다 등보다 회귀선에 더 근접하고 있어 이들 국가와 비교할 때 실업률 수준에 비하여 실업자훈련 투자 규모가 상대적으로 높음.

– 그러나 OECD 평균선에는 못 미치고 있는데, 이는 대륙유럽 국가들의 훈련 투자가 실업률 수준과 비교하여 훨씬 높기 때문임.

– 2008년 글로벌 경제위기의 영향과 최근의 직업훈련제도 효율화 등 제도개선 과정에서 직업훈련 재정투자가 크게 증가하였으며, GDP 수준이나 고용사정, 그리고 현행 사회보장제도, 경제정책의 방향 등에서도 우리나라가 일본이나 영미형 국가를 뛰어넘고 대륙유럽형을 지향한다고 보기는 어렵다는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 현재 우리나라 실업자 직업훈련 예산은 적정하다고 평가됨.

– 이는 그간 정부의 실업자에 대한 직업훈련 투자가 경제상황을 반영하면서 비교적 잘 조정되어 왔음을 의미함. 따라서 현 단계에서 실업자훈련의 과제는 예산의 문제보다는 내실화에 있다고 할 수 있음.

■ 재직자훈련은 고용보험제도의 특징을 고려하여 지원의 효율화를 꾀함.

– 재직자훈련에 대한 재정지원의 적절성은 국가별로 제도와 배경이 달라 단순 비교하기에는 다소 어려움이 있음.

– 유럽을 포함한 다수의 선진국에서는 재직근로자에 대한 직업훈련은 기업이 일

차적인 책임을 지며, 정부는 정보인프라 구축 등을 지원하는데 국한하지만, 일본과 프랑스 등은 우리와 유사한 기업의 분담금(levy) 제도를 통하여 중소기업의 재직근로자 훈련 등을 지원함.

- 우리나라의 경우 고용보험을 통한 재직자훈련 지원제도가 있기 때문에 재정(고용보험기금)을 통한 재직자훈련 지원규모는 대다수 유럽 국가들에 비하여서도 낮지는 않음.
- 따라서 현행의 고용보험제도가 존속되는 한, 재직자훈련에 대한 재정지원제도는 현행 고용보험기금의 예산을 상한으로 하여 그 내에서 지원의 효율화를 꾀하는 것이 바람직하다고 판단됨.

■ 전략분야 전문인력 양성훈련 예산은 점진적으로 증액

- 인력의 초과수요가 발생할 부분을 중심으로 적정 수준까지 숙련인력공급을 확대할 필요가 있음. 그러나 초과수요분야는 상대적으로 고기술 부문이어서 고등교육 및 직업교육 수요가 크며 직업훈련을 통하여 추가 공급할 부분은 그다지 많지 않을 것으로 보임.
- 또한 글로벌 경제위기 및 효율화 과정에서 이 부분 예산이 크게 증액되었기 때문에 2년 정도는 현 상황에서 예산을 유지하면서 내실화를 꾀하고 그 이후 평가를 통하여 단계적으로 증액하는 것이 바람직함.

■ 인프라구축 지원 투자도 효율화를 전제로 점진적으로 증액

- 인프라구축 지원의 경우 재정지원훈련의 효율화를 위하여 강조되어야 할 부분이나, 그간 상대적으로 소홀하였음.
- 다만 사중손실과 남용을 줄이기 위하여 사업타당성의 사전 판단, 과정 모니터링과 사후 평가를 체계적으로 하기 위한 제도적 장치가 먼저 마련되어야 함.
- 또한 인프라구축 지원사업은 예산을 점증시키더라도 전체 예산에서 차지하는 비중은 그다지 크지 않음.

재정지원 직업훈련의 효과

■ 직업훈련사업은 취업서비스·고용보조금 등 고용촉진사업과 비교했을 때 효과에서 우위를 보임.

- 다른 사업에 비하여 일시적이 아닌 생애에 걸쳐 고용을 촉진하고, 생산가능인구 감소에 대비하는 기능이 크며, 고용유연화 대비, 전 국민의 총체적 직업능력 향상으로 국가경쟁력 향상 등의 효과가 큼(OECD, 2004, 2009; 유경준 외, 2004; 국회예산정책처, 2010).
- 청년층 고용대책에 국한하여 보더라도 정책목표 달성의 중요도는 직업훈련 〉 직장체험, 연수, 인턴〉고용인센티브 〉 공공고용서비스와 행정 〉 직업일자리 창출의 순으로 평가되고 있음(국회예산정책처, 2010).
- OECD 자료에 의하면, 청년층 고용률 제고 성과가 높은 국가들은 '고용인센티브'나 '직접 일자리 창출'사업보다는 '공공고용서비스와 행정', '노동시장 훈

련'에 대한 지출 비중이 높음. 다만, 현재의 청년층 직업훈련사업은 단기적이고 특화되지 않아 효과가 부실하며 취업서비스·고용보조금이 청년층 고용확대에 더 효과적인 것으로 나타나고 있기에, 직업훈련사업이 효과를 가지기 위해서는 프로그램을 기간, 분야별로 내실화하고 고용서비스, 생계지원 등과 연계하여 훈련을 실시하고 장기적인 대책으로 운영할 필요가 있음(전병유, 2011).

재정지원 직업훈련의 정책방향

■ 국가고용전략의 핵심정책수단으로서 직업훈련에 대한 정부의 책임 명확화

– 원하는 모든 국민이 생애에 걸쳐 필요한 학습을 받을 수 있도록 하는 사회학습망(social learning net) 차원에서 재정지원 직업훈련을 자리매김하고 학습권 개념의 도입을 검토하여야 함.

– 고용 중심의 정책운영에서 직업훈련의 역할이 제대로 실현될 수 있도록 정책의 기획과 집행단계에서의 구체화와 내실화를 꾀하여야 함.

– 노동시장의 공정성 회복을 위한 통합적 노동시장정책으로서의 직업훈련의 정책적 방향을 분명히 함.

■ 직업훈련에 대한 재정지원의 효율화 및 효과성 제고 추구

– 재정지원 직업훈련에 있어 수요자 중심의 원리는 강화할 필요가 있지만 이 과정에서 발생할 수 있는 남용 가능성, 도덕적 해이 등의 문제를 최소화하기 위하여 수요자의 책임성 제고 장치도 동시에 마련(mutual obligation)하여야 함.

– 수평적-수직적으로 다기화된 전달체계의 효율화 방안도 지속적으로 모색하고, 재정지원의 효율화와 효과성 제고를 위한 평가체계를 내실화하여야 함.

– 직업훈련정책이 지향하는 취업역량의 개발을 통한 고용창출, 소득증대, 경제성장과 사회통합의 목적을 달성하기 위하여 기타 고용정책, 교육정책, 산업정책 등과 연계한 종합적인 관점에서 정책을 마련하여야 함.

■ 새로운 제도의 도입시 도입여건 및 영향 사전점검, 평가를 고려한 제도설계

– 인프라 등 환경요인에 대한 사전 점검과 제도 도입이 초래할 수 있는 부작용에 대한 사전 점검을 체계화하여야 함.

– 시범적용과 결과의 평가를 내실화하고, 충분한 시범적용 기간을 가지고 시범적용 결과에 대한 엄밀한 평가와 문제점에 대한 보완장치를 마련한 후 본 제도를 시행하도록 함.

– 제도의 설계시 성과평가를 고려하고 성과평가를 위한 자료와 정보가 충분히 축적되도록 하여야 함. 예를 들면 정책수혜자에 대한 정보는 물론이고 신청 후 탈락자 등 성과평가시 비교집단이 될 수 있는 대상에 대하여도 정보를 관리하며 수혜자의 평가협조 의무화 규정을 마련할 필요가 있음.

재정지원의 방향과 과제

■ 훈련비 지출의 선택과 집중을 강화

– 재정지원의 필요성, 중복성을 사전 점검하는 시스템을 구축하여야 함.

– 훈련수요자의 요구를 감안하되 사회적 수요와 훈련참여자 특성을 고려하여 우선순위를 설정하고 훈련비를 배분하여야 함.

– 취약계층에 대한 훈련강화를 통해 사회보장지출에 대한 재정 부담을 상쇄함으로써 국가재정의 건전성에 기여하여야 함.

■ 훈련의 기대수익을 제고하는 방향으로 프로그램 설계 및 운영

– 사중손실과 남용 최소화를 위하여 프로그램과 훈련참여자, 수혜기업 간의 매칭을 강화하여야 함.

– 개인지원의 경우 훈련이력 관리와 상담을 내실화하고 재직자훈련은 중소기업 및 취약근로자 훈련참여 유인을 강화하여야 함.

– 전략산업분야 일부 훈련과 같이 소규모 단기 훈련의 경우 전달체계나 사업 통합 등으로 규모의 경제를 실현할 필요가 있으며, 전달 및 관리체계의 효율화, 성과관리 및 평가체계의 내실화를 꾀하여야 함. 사업 전달 및 관리체계를 유사분야별로 통합관리하며, 체계적인 관리와 성과평가가 가능하도록 훈련사업 관리기관에 대해 참여자 DB 구축, 훈련지원 수혜자에 대해 평가·조사 협조를 의무화할 필요가 있음.

– 직업훈련과 직접일자리 제공, 고용안정, 실업급여 등 소득보장정책간 연계를 강화하여 정책의 효과를 제고하여야 함.

■ 단기 및 중장기 훈련수요에 따른 재원배분의 효율화 도모

– 기본 사업 이외의 훈련 보조 목적의 신규사업에 대해 사업시효를 정하는 사업일몰제의 도입을 검토할 필요가 있음.

■ 중장기 훈련은 수요조사와 프로그램 설계 사전 기획

– 중장기 훈련의 경우 사업의 타당성 검토, 훈련수요조사를 제도화하고, 훈련수요에 부합하는 프로그램의 설계, 전달체계 구축 등을 통해 예산 낭비 요소를 최소화하여야 함.

강순희 (한국노동연구원 선임연구위원)
shkang@kli.re.kr/ Tel. 02–3775–5554

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 www.kli.re.kr 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.

KLI 한국노동연구원

발행인 : 김승택 / 편집인 : 장홍근 / 편집·교정 : 정철
150-740 서울시 영등포구 은행로 30
Tel : 02-3775-5514 / Fax : 02-3775-0697 / www.kli.re.kr