

실업 대책(Ⅳ) - 직업 훈련 활성화

홍성민 · 현대경제연구원 주임연구원

실직자에 대한 직업 훈련 제공은 실업자의 재취업을 용이하게 하는 실업 대책으로써 뿐만 아니라, 인적 자원을 배양함으로써 장기적인 경제 발전의 토대를 구축하는 데 있어서도 중요하다. 그런데 현재 우리나라의 경우 외환 위기와 기업 구조 조정에 따라 대량 실업 사태가 우려되고 있는데도 불구하고, 실직자에 대한 직업 훈련은 극히 미미하게 이루어지는 데 그치고 있으며 산업 요구 인력 변화에 대응하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 문제점을 극복하고 직업 훈련을 활성화하기 위해서는 실업자의 재취업을 촉진할 수 있는 단기적인 정책과 인력 배양에 초점을 맞춘 장기적인 정책을 구분하여 추진할 필요가 있을 것이다.

실업 대책으로서의 직업 훈련

지난 연말의 외환 위기 이후 우리나라의 실업률은 급속도로 높아지고 있다. 1997년 실업률은 전년도에 비해 0.6%p 상승한 2.6%였으며, 1998년 1월 실업률은 전년 동기에 비해 1.9%p나 상승한 4.5%에 달해 실업자 수가 93.4만 명으로 늘어난 것이다. 더구나 노동부의 예상에 따르면, 졸업생들의 구직이 본격적으로 시작될 3~4월에는 실업자 수가 150만 명

에 달할 것이라고 한다.

이렇게 실업자가 급격히 늘어나면서 이들에 대한 대책 마련이 시급한 현안으로 등장하고 있다. 특히, 우리나라와 같이 사회보장제도가 미비하고 가계의 소득이 주로 가장의 임금에 크게 의존하고 있는 사회에서, 가장의 실직은 한 개인의 고통에 그치는 것이 아니라 가계 생활의 파탄으로 이어지기 쉽다. 결국, 대량 실업 사태는 극심한 사회 불안과 혼란을 가져올 우려가 높은 것이다. 따라서 현재 우리나라로

서는 실직자와 그 가족들의 생계를 보장하는 것이 가장 중요한 실업 대책이 될 수밖에 없을 것이다. 그러나 이러한 생계 보장은 단지 단기적인 최소한의 대책에 불과하며, 진정한 실업 대책은 실직자가 빨리 재취업할 수 있는 기반을 마련해주는 데 있다고 할 것이다. 즉, 직업 훈련을 통해 근로자의 기술 및 지식을 제고하고 직업안정망을 확충하여 실직자의 재취업을 촉진하는 것만이 근본적인 실업 대책이 되는 것이며, 이는 또한 생산적 복지체제의 구축과도 부합된다고 할 수 있다.

특히, 직업 훈련의 활성화는 실직자의 취업 기회를 제고시킬 뿐만 아니라, 단기적으로는 교육 훈련 기간 동안 수강 인원만큼 실업자를 감소시켜 실업의 사회적 충격을 완화하고, 장기적으로는 국가 발전을 위한 인적 자원 배양의 역할까지 수행할 수 있다. 이런 점에서 볼 때, 90년대초 미국의 노동부 장관이었던 로버트 라이시가 경기 침체로 일자리가 크게 부족한데도 불구하고, 실직자들을 대상으로 대대적인 직

업 재훈련을 실시하여 인적 자원을 배양함으로써 미국 경제 회생의 한 발판을 마련하였다고 평가받는 점은 커다란 시사점을 던져준다. 인력 이외의 특별한 자원이 없는 우리나라로서는 직업 훈련을 통한 인적 자원 배양이 앞으로 새로운 경제 도약을 이루어낼 토대가 될 수 있다는 점에서 더욱 중요하다 할 것이다.

실업자를 위한 직업 훈련 현황 및 문제점

현재 우리나라에서 실시되고 있는 실업자재취업훈련제도는 「고용보험법」에 의한 실업자 재취직 훈련과 「고용정책기본법」에 의한 고용 촉진 훈련이 있다. 그런데 1995년 7월부터 시작된 실업자 재취직 훈련을 받은 인원은 1996년의 경우 겨우 923 명에 그쳤고, 1997년(11월말 기준)의 참여 인원도 전년도에 비해 89.2%가 증가하기는 하였지만 1,746 명에 그치고 있다. 고용 촉진 훈련에 참여한 실업자도 1996년의 경우 6,794 명¹⁾에 그치고 있는 실정이다. 또한

1) 「고용정책기본법」에 의한 고용 촉진 훈련은 영세 농어민, 주부·고령자·무직 청소년, 실업자 및 비진학 중고생을 대상으로 하여 이루어지고 있음. 이 훈련에 대한 전체 참여 인원도 1993년에 6만 9,727 명을 기록한 이후 계속 감소하여 1996년에는 3만 7,536 명에 그쳤으며, 그 가운데 실업자의 비중은 18.1%에 불과하였음.

1997년 10월 중순에서 11월 초순에 이루어진 도시 근로자 실업 실태 조사 결과²⁾를 살펴봐도, 직업 훈련을 받은 경험이 있는 실업자의 비중이 8.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 결국, 우리나라의 경우 실업자에 대한 재취업 훈련이 극히 미미하게 이루어지는 데 그치고 있다.

이러한 미비점을 보완하고자 노동부에

서는 지난 2월 10일 발표한 고용 안정 종합 대책에 직업훈련제도를 대폭 확충하는 내용을 담고 있다. 이 대책은 훈련 대상을 크게 실업자와 이직 예정자, 재직 근로자로 구분하여 실업자에게는 실업자 재취직 훈련·고용 촉진 훈련을 중점적으로 실시하도록 하고, 이직 예정자에게는 직업 전환 훈련·창업 교육 훈련을 실시하며, 재직자

〈표〉 1998년 고용 안정을 위한 직업 훈련 종합 대책

(단위: 천 명, 억 원)

구분	훈련종류	목표 인원	소요 예산	지원 내용
계		249	4,151	
실업자		162	2,152	
· 고용보험 적용 사업장 이직자	· 실업자 재취직 훈련(고용보험기금)	80	1,350	· 훈련비 전액 · 실업 급여(비수급자는 최저 임금의 70%, 교통비, 가족 수당)
· 고용보험 적용 제외 사업장 실직자 및 신규 실업자	· 실업자 고용 촉진 훈련(일반 회계, 농특 회계, 직업훈련촉진기금) - 고용 촉진 훈련 - 기능사 양성 과정 - 창업 훈련 과정 - 대학 훈련 과정 - 영농 희망자 훈련	82	802	· 훈련비 전액 · 훈련수당 - 가계 보조 수당, 가족 수당, 교통비 등 요건에 따라 월 3만~41만 원(고용 촉진 훈련, 영농 희망자 훈련) - 기타 훈련 과정은 교통비 등 월 8만 원 수준
이직 예정자	· 이직 예정자 재취업 훈련(고용보험기금, 일반 회계) - 직업 전환 훈련 - 창업 교육 훈련	19	281	· 훈련비 전액 · 임금의 1/3~1/2
재직자	· 재직자 고용 안정 훈련(고용보험기금) - 고용 유지 훈련 - 유급 휴가 훈련	68	1,718	· 훈련비 전액 · 임금의 1/3~1/2 - 유급 휴가 훈련은 훈련비와 임금의 70~90%

자료: 박용웅(1998. 2. 18), 「실업자를 위한 직업 교육 훈련 정책」, 한국직업능력개발원 토론회 자료.

2) 금재호(1997. 12), 「도시 근로자의 실업 실태와 정책 과제」, 한국노동연구원.

에게는 고용 유지 훈련·유급 휴가 훈련을 제공하도록 하고 있다. 이 계획에 의하면 전체 훈련 인원은 24.9만 명, 소요 예산은 4,151억 원에 달하게 된다. 이 가운데 특히 실업자로 이 훈련 대책의 혜택을 입을 인원은 16.2만 명이 되며, 여기에 필요한 예산만도 2,152억 원에 이른다. 또한 이 대책에 따라 대학 및 전문대학과 일반 사설 학원 가운데 훈련 시설이 양호한 기관은 실업자 재취직 훈련을 실시할 수 있게 됨에 따라 훈련 실시 기관도 대폭 확대될 수 있게 되었다. 이밖에도 훈련 수당의 인상(현행 최저 임금 50% → 70%), 훈련 과정의 유연성(전과 허용, 야간 과정 개설 등) 제고, 훈련 이수 후 취업 촉진을 위한 제도(훈련기관인센티브제도, 지속적인 취업 알선 및 취업 정보 제공) 도입 등을 통해 직업 훈련을 활성화시키고자 하고 있다.

그러나 이러한 제도 확충에도 불구하고 여전히 우리나라의 실업자 직업 훈련에 있어서는 다음과 같은 문제점들이 존재하고 있다.

첫째, 가장 큰 문제점은 교육 훈련 프로그램의 내용과 실업자의 요구 사항에 있어서의 차이이다. 1998년 1월 중순과 2월 초에 걸쳐 이루어진 실업자들의 직업 훈련 요구와 각 교육 훈련 기관들의 실업자 재교육 훈련 프로그램 설치 요구 조사³⁾에 따르면, 실업자들과 교육 훈련 기관의 요구 사이에 몇가지 불일치가 존재하고 있음이 밝혀졌다. 이 조사에 따르면 실업자들은 실직 이전의 업무와 같거나 유사한 직종에 재취직을 원하는 비율이 높는데 비해, 각 교육 훈련 기관들의 계획은 주로 자격증 중심의 교육 훈련에 집중되어 있으며, 실업자의 약 10% 가량이 창업을 희망하고 있는 데 비해 훈련 기관의 창업 훈련 개설 계획은 3.3%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 교육 훈련 기관들이 현재 계획하고 있는 재취직 훈련 프로그램들이 주로 기존의 프로그램을 기준으로 작성된 것이어서, 사무직을 중심으로 실업자가 급격히 양산되고 있는 등의 변화를 반영하지 못하고 있음에 따라 나타나는 문제

3) 강경중(1998. 2.18), 「실업자 재취직 교육 훈련 프로그램에 대한 요구 분석」, 한국직업능력개발원 토론회 자료. 여기서 조사 대상으로 한 실업자는 조사 기간중 노동부지방사무소에 들른 실업자로 한정되어 있어, 이 결과를 전체 실업자의 요구 사항으로 파악하는 데는 한계를 지니고 있음.

점으로 보인다. 특히, 직업 안정 서비스와 의 연계 부족으로 인하여 산업 인력 수요의 변화를 직업 훈련 프로그램 개발에 반영하는 체계가 전혀 존재하지 않고 있음으로 인해, 이러한 문제점은 더욱 심각하게 나타나고 있다.

둘째, 직업 훈련 프로그램에 대한 질 관리가 이루어지지 못하고 있는 것도 문제점이다. 프로그램의 질을 관리할 수 있는 제도가 미비되어 있는 관계로 직업 훈련 이수 후 재취직이 원활히 이루어지지 못하고 있다. 한 예로 고용 촉진 훈련의 경우 1996년의 취업률이 45.8%에 불과해 훈련 이수 후 절반도 취업하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 실직자의 특성별로 전문화된 프로그램의 개발이 미흡하다. 교육 훈련의 성과를 높이기 위해서는 실직자가 청년이나 고령층이나, 장기 실업자인가 아닌가, 실직 전 직종이 생산직인가 사무직인가 등 실직자의 특성에 따라 그에 알맞는 직업 훈련 프로그램이 적용되어야 할 것이다.

그러나 우리나라에는 이러한 제도가 존재하지 않고 있다.⁴⁾

마지막으로 중앙정부 및 지자체 그리고 기업 사이의 역할분담 및 협력체계가 존재하지 않아 직업훈련체계의 낭비적 요소가 존재하고 있으며, 실제적으로 도움이 되는 산업 현장에서의 실직자 직업 훈련이 이루어지지 않고 있다.

선진국의 실직자직업훈련제도의 특징

먼저 미국의 경우 실업자 재취업 훈련은 1983년에 발효된 「직업 훈련 파트너십 법」(*Job Training Partnership Act: JTPA*)에 근거하여 이루어지고 있다. 이 법에 따르면 실업자에 대한 직업 훈련은 연방 정부의 지원 하에 주정부가 주체가 되어 민간 부문과 협력하면서 훈련 프로그램을 개발하고 관리·운영하도록 되어 있다. 즉, 연방정부와 지방정부 그리고 민간 부문이 서로 밀접히 협력하여 실직자에 대한 직업 훈련을 담당하도록 하고 있

4) 최근 금융업을 중심으로 사무직 출신 실업자들이 대량으로 발생함에 따라 정부는 대학 및 전문대학과의 연계를 중심으로, 이들을 위한 다양한 직업 훈련 프로그램(벤처 창업 및 컴퓨터 관련 전문가 과정 등)을 개설하였으며, 민간 훈련 기관들도 이들에게 맞는 창업 훈련 등의 프로그램을 개설하고 있음. 그러나 아직 그 효과는 미지수임.

는 것이다. 특히, 80년대 후반부터는 훈련과 취업 및 이와 관련된 모든 직업 안정 서비스를 한 곳에서 취급하도록 하는 원스톱서비스센터(One Stop Service Center)체제가 널리 확산되고 있다. 이를 통해 수요자(실업자나 기업)의 편의를 제고하고 선택의 다양성을 부여하며 실업자 대책이 일관성있게 이루어지도록 하고 있는 것이다. 또한 이 센터에서 이루어지는 모든 서비스는 일반 행정가나 사무원이 아니라 그 분야의 전문가에 의해 담당되고 있다.

다음으로 영국의 경우 주목되는 점은 1990년부터 비영리 민간 기관 형태의 훈련·기업협의회(Training and Enterprise Council: TEC)를 설립하고, 이를 통해 산업 인력 수요의 변화에 발맞추어 다양한 직업 훈련을 제공하고 있다는 것이다. 영국 전역에 100여 개가 설립되어 있는 이 기관은 각 지역의 기업 및 공사립 기관 인사들에 의해 운영되면서 기업이 효과적인 인력 개발을 할 수 있도록 지원하며, 특히 청년 및 장기 실업자를 위한 다양한 훈련 프로그램을 제공하고 있다. 이 TEC

가 주요한 역할을 하는 훈련 프로그램으로서 16~17세의 청년을 대상으로 하여 산업체 현장에서 이루어지는 청년훈련제도(Youth Training)와 6개월 이상의 장기 실업자나 2년 이상 노동 시장을 벗어나 있던 사람 등을 대상으로 하여 실제로 일 자리를 찾을 수 있도록 하는 데 중점을 둔 일자리를 위한 훈련(Training for Work: TFW), 일종의 바우처제도로써 신용카드와 유사한 카드를 발급받아 기업이나 훈련 기관에 제출하면 훈련을 받을 수 있도록 한 청소년신용제도(Youth Credit) 등이 있다.

독일의 경우에는 일종의 산학협력체제인 이원화직업훈련제도(Vocational Training in Dual System)를 운영하고 있는 것이 특징적이다. 실기는 사업체에서, 이론 및 교양은 직업 학교에서 중점적으로 배울 수 있도록 하여, 현재의 기술 수준을 반영하는 최신 기계와 설비를 이용한 실기 훈련을 받으면서도 이론적인 뒷받침이 가능하도록 하고 있는 것이다. 이 제도를 위해 독일 연방 정부는 전국에 1,800여 개의 직업 학교를 설립했으며, 또한 민간

사업체 가운데 1,800여 개 회사에서 사업장내 직업 학교를 설립하고 있다. 여기서는 대학 진학 청소년(약 30%)을 제외한 청소년과 실업자의 70% 정도에게 훈련을 제공하고 있다. 또한 직업 학교의 교과 과정이나 교사의 수준도 대단히 높아 전체 교사 가운데 50% 정도가 기능장이며, 최근에는 항공우주 산업과 관련된 교과 과정을 개발할 정도이다.

실직자 직업 훈련 활성화를 위한 정책 제언

앞서 밝힌 바와 같이 실직자에 대한 직업 훈련은 실업의 폐해를 줄일 뿐만 아니라, 장기적으로는 인적 자원을 배양함으로써 경제 발전을 촉진시키는 효과도 가질 것이다. 그러나 이를 위해서는 우리나라 직업 훈련제도의 현황에서 나타나고 있는 다양한 문제점들을 해결하고 선진국의 유용한 제도를 적극적으로 받아들이는 정책적인 노력이 필요할 것이다. 특히, 현재와 같이 실업자가 급격히 양산되고 있는 시기에는 좀 더 실용적인 직업 훈련을 제공할 수 있는 노력이 필요하다. 따라서 이 장에서는

먼저 단기적으로 실행 가능하고 시급한 정책들과 장기적으로 꼭 필요한 정책들을 구분하여 몇가지 정책 제언을 하고자 한다.

먼저 단기적으로는 실업자들이 빠른 시간 안에 재취업할 수 있도록 도울 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 가장 시급하다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책들이 필요할 것이다.

첫째, 직업 훈련에 대한 수요와 구직이 용이한 부문을 파악하기 위해서는 직업안정망과의 연계 강화가 절실하다. 구인·구직의 내용 및 노동 시장 추세를 분석하여 직업 훈련에 대한 수요를 신속히 파악할 수 있는 직업 안정 기관과 협력하여, 이러한 변화를 직업 훈련 프로그램에 적극 도입하고 실업자에게 적절한 직업 훈련을 권장할 수 있는 체제를 갖춘다면 실업자의 재취업이 훨씬 용이해질 것이다.

둘째, 직업 훈련 프로그램의 질 관리 강화가 필요하다. 특히, 이번 고용 안정 대책으로 인해 직업 훈련 기관이 대폭 확대되는 만큼 일정 수준 이상의 프로그램의 질을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 영국의 일자리를 위한 훈련

(TFW)처럼 훈련 비용을 훈련 목표 달성 정도에 따라 단계적으로 정산하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.⁵⁾ 특히, 단기적으로는 재취업률을 중요한 성과 평가 항목으로 하여 재취업이 활성화될 수 있도록 하여야 할 것이다.

셋째, 실용적인 훈련을 위해 사업체 작업 현장에서 많은 직업 훈련이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 사업체 내에 있는 직업훈련원도 실직자를 위한 훈련 기관이 될 수 있도록 허용하고 이를 지원하여야 할 것이다. 이러한 지원은 현재 고용보험 사업의 일환으로 이루어지고 있는 직업 능력 개발 사업 가운데, 사업내 직업 훈련 비용 지원 등의 사업 대상에 실직자를 위한 사업내 직업 훈련도 포함시키는 방법으로 이루어질 수 있을 것이다.

넷째, 직업훈련제도의 혜택이 다른 사회보장 혜택을 거의 받지 못하고 상대적으로 실직시 생계 대책도 없는 취약 계층에게 더 많이 제공될 수 있도록 하여야 한

다. 이는 대량 실업 사태로 인해 가장 극심한 피해를 입을 이들 계층을 보호하여 사회 불안 요소를 최소화시키는 효과를 가져올 것이다. 이러한 근로자의 대표적 인 예로 고용보험은 고사하고 근로기준법의 보호조차 받지 못하는 5인 미만 사업장의 근로자, 일용직 근로자 등이 있다. 이들에 대해서는 우선적으로 실업자 고용 촉진 훈련 등을 제공하는 정책이 필요할 것이다.

다음으로 장기적으로는 전반적인 직업 훈련의 효율성을 향상시키고 인적 자원 배양에 좀 더 초점을 맞춘 다음과 같은 정책들이 필요할 것이다.

첫째, 미국의 경우와 같은 원스톱서비스체제의 구축이 필요하다. 구인·구직과 관련된 정보의 제공, 실업 급여 지급, 직업 훈련 정보 제공 및 훈련 기관 연결 등 고용과 관련된 모든 업무가 이곳을 통해 이루어지도록 하여, 종합적이고도 일관적인 고용 안정 정책이 수립·실시되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 노동부 지방사무소,


5) 정부의 이번 대책에서 직업 훈련 이수자의 조기 재취업이 달성된 경우, 잔여 수강 기간 수강료의 50%를 지원하는 등 훈련 기관에 대한 인센티브제를 도입하겠다고 밝히고 있음. 그러나 이러한 제도가 체계적인 훈련 프로그램의 질 관리와 연결되어 있지는 못함.

지방자치단체 및 경제단체, 산업인력공단 등 여러 기관에 분산되어 있는 현체제를 일관되게 통합하는 정책이 필요할 것이다. 직업훈련체제 역시 이러한 체제 속에서 계획되고 운영되어야 그 효율성을 극대화할 수 있을 것이다.

둘째, 실직자 직업 훈련에 대한 정부와 지방자치단체 및 기업의 협력체제를 강화하고, 지역 실정에 알맞는 직업훈련체제 구축을 위해 영국의 훈련·기업위원회(TEC)와 같은 협의체를 지역별로 구성하고 활성화하여야 한다.

셋째, 장기적인 노동 시장 수요를 예측하고 이에 맞는 적절한 훈련 프로그램을 개발할 수 있는 체제를 구축하여야 한다. 또한 실업자 특성별 직업 훈련 프로그램 및 대책 마련이 필요하다. 같은 실업자라 하더라도 그 연령 계층이나 실직 이전의 근무 경험, 실업 기간 등이 다르면 그에 적합한 훈련 프로그램도 달라져야 직업 훈련의 효율성을 극대화할 수 있을 것이다. 선진국의 경우 청소년이나 장기 실업

자 등을 위한 프로그램이 따로 마련되어 있다는 것은 이 점에서 시사하는 바가 크다. 이러한 업무를 한국직업능력개발원⁶⁾ 등의 기관이 전담하도록 하여 이를 전문화할 필요가 있을 것이며, 그 결과가 앞의 훈련·기업위원회에 제공되어 구체적인 훈련 계획 수립에 도움이 되도록 하여야 할 것이다.

마지막으로 직업 훈련을 위한 전문 인력 양성 및 직업 훈련 선택 등과 관련한 상담 등 전반적인 서비스 개선과 인터넷 등을 활용한 직업 훈련의 다양화 역시 적극적으로 추구되어야 할 것이다. 

6) 한국직업능력개발원은 직업 교육 훈련에 관한 국가 기본 계획 연구, 산업 인력 정책 연구, 직업교육훈련 및 자격제도에 관한 정책 연구, 직업 교육 훈련 프로그램 개발·보급·평가 등의 업무를 효율적으로 수행하여, 직업 교육 훈련을 보다 활성화시키고 국민의 직업 능력을 향상시키기 위해 1997년 9월 10일 설립된 노동부 및 교육부 산하 정부 출연 연구 기관임.