

보험원리인가 사회적 권리인가? : 우리나라 계좌제 훈련의 발전과정을 중심으로

Principle of Insurance or a Social Right? : Centering on the Development of Individual Learning Accounts in Korea

장신철*

중앙노동위원회 상임위원

Sinchul Jang*

Standing Commissioner, Central Labor Relations Committee, Sejong 30117, Korea

[요약]

“직업훈련 수장을 하나의 사회적 권리로 인정할 수 있는가? 그리고 개인이 수강하는 직업훈련에 소요되는 재원은 누가 부담하는 것이 타당한가?” 본고는 우리나라의 계좌제훈련을 중심으로 두 가지 이슈를 검토한 후 바람직한 계좌제훈련의 발전 방향을 제시하였다. 국내법에서 직업훈련을 권리로 인정한 명시적인 조문은 없지만 취약계층 등에 대한 국가의 훈련 제공 의무가 부정되는 것은 아니다. 그리고 우리나라의 직업훈련은 고용보험의 직업능력개발사업에 크고 의존하고 있으나, 동 사업은 과거의 훈련의무제를 계수한 사업으로서 고용보험에 가입하지 않은 많은 비정규직 등으로 인해 보험원리가 작동되기 어렵다. 향후 정책 방향은 현재 일반회계와 훈련생 자비부담 비율이 30% 미만이므로 이를 높여 나가는 것이 바람직하며 중장기적으로 계좌제 훈련의 발급 대상은 전국민으로 확대해 나가야 한다. 그리고 이미 제도적으로 마련되어 있는 유급교육훈련휴가, 근로시간단축청구 제도의 활용이 촉진될 수 있도록 노사의 공동노력이 필요하다.

[Abstract]

Can job training be considered a social right? Who must bear the costs of individual job training? This paper studies these two issues by examining the Korean Individual Learning Accounts (ILA) revised in 2020 and proposes future policy directions. Although there is no explicit legal provision stipulating job training as a lawful right in Korea, such absence does not negate the government's role of providing vulnerable people, etc with necessary training. Korean ILA heavily depends on the Skills Development Scheme under the Employment Insurance System which succeeded the past mandatory training levy system and it becomes harder to maintain principle of insurance because of sizable volume of atypical workers who are not insured. For future policy directions, it is desirable to increase the burden of general budget and self-financing as they are below 30% combined and the coverage of the ILA needs to be steadily expanded to all economically active people. Also, labor-management should step up joint efforts to stimulate the use of already existing policies such as paid training leave and request for reduction of working hours.

Key Words: National Learning Card, Individual Learning Accounts, Individual-led training, Market failure, Co-financing

<http://dx.doi.org/10.14702/JPEE.2020.187>



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Received 27 April 2020; **Revised** 15 May 2020

Accepted 15 May 2020

***Corresponding Author**

E-mail: marathonjang@hanmail.net

I. 들어가는 말

“개인이 원하는 직업훈련에 참여하는 것을 기본권의 하나인 사회적 권리¹로 인정할 수 있는가? 그리고 개인이 자발적으로 수강하는 직업훈련에 소용되는 재원은 누가 부담하는 것이 타당한가?” 본고는 우리나라에서 2008년부터 시행되어 오고 있는 개인주도훈련(individual-led training)인 ‘개인별 계좌제훈련’(individual learning accounts: ILA)을 중심으로 하여 이 두 가지 이슈를 논의해 보고자 한다. 양자는 상호 연동된 문제이다. 훈련을 국민들의 기본적인 권리의 하나로 인정한다면 정부는 훈련의 사각지대를 최소화할 필요가 있고 특히 취약계층들이 제도적·실질적으로 훈련에서 배제되지 않도록 정부 재정의 역할을 높여 나가야 한다.

훈련 재원의 경우 정부(일반회계), 사업주, 훈련생 개인이 공동으로 부담하거나 어느 일방이 부담할 수도 있다. 그러나 우리나라의 경우 계좌제 훈련 등 직업훈련사업이 일반회계보다는 고용보험기금에 크게 의존하는 상황에서 어떤 원칙 하에 고용보험기금과 일반회계에서 각각 부담할 것인지를 놓고 매년 정부 부처간에 고민을 해왔다. 기여(contribution)와 수혜(benefit)를 연계하는 보험원리 차원에서 본다면 고용보험에 가입한 경험이 전혀 없는 신규 실업자, 자영자, 특수형태근로종사자(이하 ‘특고’라 함) 등에게는 고용안정·직업능력개발사업 기금보다는 조세에 의한 일반회계를 사용해야 한다. 특히, 계좌제 훈련은 사업주가 단독으로 부담한 보험료를 사용하여 개인들이 원하는 훈련과정을 수강하는 것이기 때문에 계좌제 훈련을 이용하는 개인들은 보험원리에서 본다면 고용보험에 가입한 이력이 있어야 한다. 그러나 2000년대 이후 고용보험에 가입하지 않은 다양한 형태의 비정규직이 증가하면서 전형적 임금근로자를 전제로 설계된 고용보험과 보험원리에 의한 재원 분담이 도전 받고 있다. 이와 관련하여 최영섭 외[22]는 고용보험의 직업능력개발사업은 보험원리가 아니라 직업훈련을 필요로 하는 사람에게 제공한다는 정책적 목적에 따라 운영되어야 한다고 보았으며, 더 나아가 김안국 외[8]는 직업훈련과 같은 공공재는 보험원리를 강조할 것이 아니라 건전한 직업생활을 위해 국민들에게 하나의 기본적인 권리로 인정해야 함을 제시하였다. 사업주 훈련을 제공받을 수 없는 비정규직(특고, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등)의 증가는 직업훈련의 격차와 사회적 배제(social exclusion)를 야기하고 있기 때문에 계좌제 훈련은 보험원리보다는 훈련수

요의 필요성을 고려하여 취약계층 등 보다 많은 국민들에게 훈련기회를 제공해야 한다는 것이다.

이미 오래 전에 UN, EU 등 국제기구들은 누구에게나 보편적으로 교육·훈련을 받을 권리가 있음을 천명한 바 있다. 노동시장의 변화와 고용형태의 다양화 그리고 기술진보에 따른 실업의 위험에 대응하여 국민들이 다양한 교육훈련을 받을 수 있는 권리를 인정하고, 훈련에 대한 접근성을 높일 수 있는 비용 경감, 훈련시간 부여 등이 필요하다고 보았다. 김안국 외[8]도 교육훈련에 참여하는 것을 기본적 권리(사회권적 기본권)로서 인정하고 기존의 직업능력개발체제를 이에 맞게 재편해야 한다는 의견을 제시하였다. 즉, 교육훈련이 갖는 공공재적 성격을 볼 때 교육훈련을 받을 수 있는 권리는 보편적인 사회적 권리로서 부여될 필요가 있으며, 일반 조세의 투자를 늘림으로써 원천적으로 사각지대를 없애야 한다고 본다. 효율성보다는 형평성에 중점을 두고 특히 취약계층이 배제되지 않도록 하며 개인들이 주체가 되어 교육훈련에 참여할 수 있게 한다는 주장이다.

주요 선진국들은 2000년 이후 국민들에게 보다 많은 훈련 기회 확대를 위해 전통적인 사업주 훈련이 아닌 「개인주도 훈련」에 주목하였다. 대표적인 수단으로는 개인별 훈련계좌제 또는 훈련 바우처를 통해 훈련비 지원을 해나가는 것이다[29,38]. 개인주도 훈련에 대한 정부 지원은 사업주 훈련이 가진 시장실패의 가능성과 취약계층에 대한 사업주의 훈련 배제 등의 문제점에 대응해 나가고, 훈련 기회를 보다 많은 국민들에게 제공하는 인프라로 기능하고 있다. 우리나라도 2008년부터 계좌제 훈련을 도입한 이후 꾸준한 발전을 거쳐 2020년 국민내일배움카드라는 혁신적인 제도를 시행하였다. 아직 계좌제 훈련이 모든 국민들에게 인정되는 것은 아니며, 적용대상·훈련비 지원 등에 있어 일정한 제한이 있다. 그러나 계좌제 훈련은 과거 10여년간의 발전 경로를 볼 때 보험원리에 얽매이기보다는 훈련의 필요성 여부를 기준으로 하여 취약계층을 중심으로 꾸준히 적용대상을 넓혀 왔고, 계좌제의 유효기간과 계좌지원액도 확대해 왔다. 하지만 한정된 재원 하에서 보다 많은 국민들에게 훈련기회를 부여하기 위해서는 적용범위, 재원 분담 방안, 훈련생 개인들의 자비부담 수준, 훈련참여율을 높일 수 있는 법제의 보강 등 측면에서 다양한 검토가 필요하다.

본고에서는 훈련을 사회적 권리로 인정하려는 국내외 논의와 외국·우리나라 계좌제 훈련의 발전 경로 그리고 보험원리 측면에서의 계좌제 훈련을 살펴보고, 앞으로 훈련을 사회적 권리로 발전시켜 나가기 위해서는 어떠한 제도적인 개선책이 필요한지를 제시하고자 한다.

¹ 실업 탈피, 취업 등 인간다운 생활 영위에 필요한 훈련에 대해 국가에게 적극적인 배려를 요구할 수 있는 권리라고 인정한다면 다양한 기본권 중 사회권에 해당한다.

II. 사회적 권리로서의 직업훈련에 대한 논의

A. 국제적인 동향

직업훈련을 직업생활에 필요한 개인들의 기본적인 권리로 인정하고자 하는 국제적인 동향은 이미 오래 전부터 있어 왔다. 그 뿌리는 시민권 개념에 기초한 사회권(social rights)이다². 1948년 제정된 「UN 인권선언」(The Universal Declaration of Human Rights) 제26조는 직업훈련에 관한 사항을 담고 있으며 직업교육은 개인들의 역량에 기초하여 보편적으로 제공되어야 함을 규정하고 있다. 1965년 시행된 EU의 「유럽 사회헌장」(European Social Charter) 제10장은 훈련권(the right to vocational training)에 관한 사항을 두고 있으며, 개인들의 적성에 따라 모든 사람에게 훈련기회를 제공해야 하고, 기술진보와 다양한 고용형태 증가에 대응하여 성인들에 대한 재교육을 실시해야 하며, 장기실업자의 재훈련을 통한 사회통합을 촉진해야 하고, 훈련비용은 무료로 하거나 경감해 줌으로써 국민들이 훈련 참여를 촉진해야 함을 규정하고 있다. 2017년 발표된 「유럽 사회적 권리」(European Pillar on Social Rights) 제1장은 노동시장에 대한 ‘평등한 기회와 접근권’에 관한 것으로서 “누구나 노동시장의 변화에 잘 적응하는 데 필요한 기술을 배울 수 있도록 양질의 통합적인 교육훈련을 받을 수 있는 권리가 있음”을 규정하고 있다.

B. 국내 관련법의 내용

헌법 제34조 제1항은 모든 국민에게 인간다운 생활을 할 권리(생존권)를 보장하고 있다. 이러한 목적을 구체적으로 실현할 수단으로 교육을 받을 권리(제31조), 근로의 권리(제32조), 노동 3권(제33조), 환경권(제35조) 등이 있다. 헌법 31조 5항에서는 국가가 평생교육을 진흥할 것을 규정하고 있는데 여기서의 교육이란 학교 교육 뿐만 아니라 사회교육 등을 망라한 넓은 의미의 교육을 말한다[9]. 헌법 제32조에서는 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력

² 사회권은 실업, 질병, 노령 기타 여러 가지 자본주의 노동시장으로부터 초래되는 곤궁으로부터 보호해 줄 수 있는 사회보장을 받을 권리를 의미하는 것으로서, 인간을 시장으로부터 脫상품화(decommodification) 하는 데 필요한 권리로 여겨진다. 서구에서는 세계 2차 대전이 끝나고 케인즈 경제학에 힘입어 榮光의 30년 (glorious 30 years)이라는 고도성장기를 거치면서 다양한 복지국가의 모습이 탄생하였지만 공통적인 것은 시민권(citizenship)이라는 이라는 개념에 근거한 사회권(social rights)이 권리로서 주어졌다는 점이다[20,34]. 즉, 언론의 자유와 계약권·재산권이 인정된 18세기의 시민권(civil rights), 참정권·투표권 등이 인정된 19세기의 정치권(political rights) 부여 그리고 20세기에는 사회권이 권리로서 인정된 것이다.

하여야 하며...(중략).”라고 규정하고 있다. 따라서 교육을 받을 권리와 근로의 권리는 인간다운 생활을 위해 국가의 적극적인 뒷받침이 요구되는 사회적 기본권이다[14]. 교육을 받을 권리와 근로의 권리 실현을 위해서는 실업해소, 고용증진, 직업훈련 등에 대한 정부의 책무가 따른다. 다만, 헌법의 자유권적 기본권 또는 사회권적 기본권 차원에서 직업훈련을 하나의 기본권으로 인정한다고 하더라도 지배적인 학설에 의하면 사회권은 선언적·추상적 권리 또는 프로그램적 권리일 뿐이며 따로 입법 되지 않는 한 정부재량에 의존하는 권리로 이해되고 있다[9,13].

국내 단행법에 직업훈련 수당을 하나의 권리로서 직접 명시한 조문도 없다. 우리나라 실업자·재직자 등 훈련을 위한 근거법인 「근로자직업능력개발법」에 직업훈련을 기본권의 하나로 언급한 조항은 발견할 수 없다. 다만 동법 3조에서 i) 생애에 걸친 훈련의 실시 ii) 성별, 연령, 신체적 조건, 고용형태, 신앙 또는 사회적 신분 등에 따라 차별해서는 안되며, 모든 근로자에게 균등한 기회가 보장되도록 하고 iii) 여성, 기초수급자, 중소기업 근로자, 기간제·파견·일용 등 비정규직에 대한 훈련의 중요성 등을 언급하고 있을 뿐이다.

그러나 국가가 국민들의 직업생활에 기초가 되는 훈련을 국민들에게 제공할 의무를 가지고 지속적으로 노력할 필요가 있다는 사실이 부정될 수는 없는 것이며, 특히 요즘과 같이 빠른 기술변화에 따라 지속적인 재훈련·전직훈련이 요구되는 시대에는 기본적인 사회안전망 차원에서 국가가 개인들에게 필요한 훈련기회를 제공해야 할 필요성은 더욱 높아지고 있다.

C. 사회권 기반 생애 직업능력개발체제의 제안

1990년대 이후 급속한 기술진보와 기술마모(skills obsolescence), 근로자간 훈련격차 등이 이슈로 부각되면서 직업훈련을 받을 권리를 기본적인 권리로 인정해야 할 필요성은 더욱 부각되고 있다. 2019년 4월 대통령직속 일자리위원회를 통해 발표된 「국민내일배움카드 추진계획」에서는 국민의 생애 직업능력개발 지원을 통해 ‘학습권’을 보장한다는 표현을 함으로써 훈련을 하나의 권리로서 표현하였다[19]. 김안국 외[8]는 사회적 기반 직업능력개발체제의 원칙으로서 i) 교육훈련의 주체는 개인이고 ii) 저학력자 및 저숙련자 교육훈련을 포섭하는 형평성을 추구하며 iii) 시장의 자율 경쟁을 촉진하되 품질 제고를 위한 규제를 하고 iv) 취업과정만이 아니라 외연을 확대하여 전문 지식, 문화, 교양 등도 허용하자는 것을 제시하였다. 이를 위해 모든 성인들에게 2~4천만원의 바우처 지급, 재직자들을 위한 교육훈련휴가권 부여,

훈련기간 중 부양가족수를 고려한 생계비 지급, 재원은 조세 또는 직업능력개발기금(수혜자인 노사 부담)으로 충당할 것을 제안하였다. 이러한 제안은 우리나라 계좌제 훈련이 어떠한 방향으로 가야 하는가에 대해 건설적인 방향을 담고 있다. 그러나 계좌지원 금액, 훈련 휴가권 부여 문제, 훈련기간 중 생계비 지급 문제, 재원 부담 주체 등에 대해서는 많은 논의가 필요한 사안들이다.

III. 주요 선진국의 개인주도훈련과 사회권 차원에 서의 평가

A. 개인주도 훈련의 대두 이유

전통적으로 직업훈련은 사업주 주도(employer-led)의 영역이었다. 기술변화가 빠르고 난이도가 높은 직무일수록 훈련 투자의 필요성이 높아지고 사업주는 훈련 참여 근로자의 생산성 증가에 맞춰 상응한 보상을 지급함으로써 해당 근로자를 유지하고자 한다. 사업주 훈련의 장점은 자체 훈련 또는 외부 위탁 훈련을 통해 기업에 맞는 맞춤형 훈련에 유리하고, 기업 특수적(firm-specific) 훈련 및 사내자격 발급을 통해 근로자의 이직을 억제할 수도 있다.

그러나 사업주 훈련은 다양한 요인에 의해 ‘시장실패’(market failure)가 나타날 수 있다. 훈련 투자자에게 훈련에 대한 보상(rewards)이 불확실하거나 충분치 않을 경우 훈련은 과소공급 된다. 시장실패의 대표적 원인으로는 이직(turnover)과 ‘밀렵의 외부효과’(poaching externality)이다. 조기 이직은 훈련투자 비용의 회수를 어렵게 만들고, 훈련 받은 근로자를 밀렵하는 기업은 이득을 보게 되기 때문에 사업주들은 위험회피(risk aversion) 차원에서 훈련 투자를 주저하게 된다. 그러나 밀렵한 기업과 사회 전체적으로는 인적자원이 높아지는 외부효과(externality)가 발생한다. 중소기업 사업주들은 비용의 한계와 인력부족으로 인해 훈련에 대한 과소 투자가 이루어진다³[24,25,27,42]. 훈련의 시장실패는 근로자로 인해 발생하기도 하는데, 훈련 후 보상에 대한 개인들의 정보 부족과 장기훈련 회피 경향, 훈련비 부담 등이 원인이다[35].

이러한 시장실패에 대응하기 위해 각국은 다양한 ‘정부 개입’(government intervention)을 해 왔다. 크게 분류해 본다면 i) 사업주에 대한 압박: 분담금제(train or levy 또는 levy and

grant 방식) ii) 기업에 대한 지원: 훈련투자에 대한 세제 혜택, 훈련 후 조기 이직시 근로자가 훈련비를 반환해야 하는 제도 (payback clauses) 마련⁴ iii) 근로자에 대한 법정 훈련휴가 부여와 훈련비 지원: 근로자 청구시 훈련휴가를 유급 또는 무급으로 부여하고, 훈련비를 지원해 주는 계좌제 또는 바우처 방식 실시 등이다[37].

이 가운데 계좌제 (또는 바우처) 훈련은 개인주도 훈련의 대표적인 수단으로서 2000년대 이후 주요 선진국에서 폭넓게 시행되고 있다. 개인주도 훈련이 많은 국가에서 관심을 가진 이유는 훈련공급자가 아닌 수요자 중심(demand-driven) 훈련의 필요성, 노동시장 유연화 추이에 따른 비정규직의 증가와 훈련 배제에 대한 대응 필요성, 노동시장 환경 변화에 따른 기업들의 훈련 축소 경향 등이 복합적으로 영향을 미친 것으로 보인다. 전통적으로 직업훈련은 훈련비용을 훈련 공급자에게 지급하여 훈련을 시켜 왔는데, 이러한 방식은 기업 등 산업 수요와의 괴리와 훈련수요자의 선택권을 제약하는 한계가 지적되어 왔다. 그리고 사업주로부터 훈련 기회를 제공받기 어려운 비정규직의 증가는 훈련 배제와 임금 감소, 실업 위험을 높이는 문제가 있다⁵. 또한 내부노동시장 (internal labor market)의 축소⁶와 채용관행의 변화(경력직 채용 위주), 노동력의 이동 증가는 과거처럼 사업주가 스스로 인력양성을 해야 할 인센티브를 감소시킴으로써 사업주 훈련의 위축 경향⁷도 발견된다[18,29,36]. 이에 따라 각국 정부

⁴ 우리나라의 근로자 직업능력개발법에는 훈련비 반환 규정은 없다. 다만 동법 제 9조(훈련계약과 권리의무)에서 다음과 같이 규정하고 있을 뿐이다. ① 사업주와 직업능력개발훈련을 받으려는 근로자는 직업능력개발훈련에 따른 권리의무 등에 관하여 훈련계약을 체결할 수 있다. ② 사업주는 제 1항에 따른 훈련계약을 체결할 때에는 해당 직업능력개발훈련을 받는 사람이 직업능력개발훈련을 이수한 후에 사업주가 지정하는 업무에 일정 기간 종사하도록 할 수 있다. 이 경우 그 기간은 5년 이내로 하되, 직업능력개발훈련 기간의 3배를 초과할 수 없다.

⁵ OECD는 지난 20년간 중간숙련자가 줄고 고숙련자와 저숙련자로 양극화됨을 보여 줄으로써 비정규직 등 취약계층에 대한 훈련지원의 필요성을 강조하고 있다[40].

⁶ 분단노동시장이론(segmented labor market theory)에 의하면 노동시장은 내부노동시장의 존재, 학력, 기업규모, 노동조합 등 다양한 요인에 따라 분단되어 있다고 본다. 내부노동시장에 편입된 근로자들은 숙련 형성의 기회, 승진체계, 보수의 편익을 누리는 반면, 내부노동시장에 편입되지 못한 근로자들은 불안정한 고용관계, 숙련형성 기회의 차단, 차별적인 임금을 경험하면서 외부노동시장을 형성한다[30].

⁷ 우리나라의 경우에도 아래 표에서 보듯이 기업의 교육훈련비용은 추세적으로 감소하여 2000년에 비하면 2018년 1/3 수준으로 급감하였다.

<노동비용 총액 중 교육훈련비 비중(%>

	1993	2000	2003	2010	2013	2016	2018
기업전체	1.8	1.4	1.5	0.6	0.6	0.4	0.4
대기업	1.9	1.5	1.6	0.9	0.8	0.7	0.7
중소기업	1.0	0.5	0.4	0.3	0.3	0.1	0.2

* 노동부(각 연도), 기업체노동비용조사보고서('93년은 30인 이상, 그 이후는 10인 이상 사업체 기준)

³ 유경준 외[15]는 우리나라 사업주들의 재직자 훈련에 대한 시장실패를 실증적으로 분석하였으나 시장실패가 있다고 단정짓기 어렵다고 하면서 보다 심층분석이 필요하다고 보았다.

는 개인들에게 훈련기관과 훈련과정의 선택권을 주어 훈련에 대한 자발성과 주도권(ownership)을 갖게 하고 훈련기관 간 경쟁을 촉진하여 훈련의 질을 높이고자 개인주도 훈련에 대한 관심이 높아지게 되었다. 이러한 방향은 경쟁 촉진과 재정 효율성 추구, 투명성을 강조하는 시장친화적 직업능력체제의 구축이기도 하다[11,12,21].

개인주도훈련의 형태는 훈련 바우처⁸ 방식, 개인들의 자비부담 없이 훈련비용을 일시금(grants)으로 주는 방식, 개인들이 계좌에 교육훈련비를 입금하면 사업주 또는 정부가 매칭해 주는 학습계좌제(Individual Savings Accounts), 개인들의 입금 없이 가상계좌로 필요한 비용만 지급해주는 개인훈련계좌제(Individual Learning Accounts) 등 다양하다. 그러나 다양한 이름에도 불구하고 다른 제도들의 장점을 도입한 하이브리드 형태가 많아서 서로 구별하기 쉽지 않은 경우가 많다[28]. 우리나라의 계좌제도 기본적으로 바우처 방식이지만 개인별 관리시스템이 결합된 독특한 방식이다[7].

B. 국가별 개인주도훈련(계좌제) 사례

1) 프랑스

OECD는 프랑스의 개인훈련계좌제(CPF: Compte Personnel de Formation)를 지구상에서 가장 완벽한 계좌제로 평가한다[38]. 전 국민에게 훈련받을 권리를 법에 의해 보장하고 있고, 근속연수가 길어질수록 훈련권이 누적된다는 점이 특징이다. 2014년 3월 법개정으로 기존의 ‘개인훈련권리’(DIF: Droit Individuel de Formation)가 CPF로 전환되었다. 16세 이상 모든 국민이 대상이었고, 직업 생애기간 동안 계좌가 유지되었다. 1인당 연간 20시간의 직업교육을 받을 수 있으며 최고 120시간까지 6년간 적립해서 사용할 수 있다(육아휴직 기간 포함). 근무시간 내 훈련 참여시에는 사업주에게 사전 통지하고 동의를 얻어야 한다. 사업주는 1년에 한 번씩 적립된 시간을 알려주어야 한다. 2018년에는 훈련시간 대신 훈련비용을 지원하는 것으로 변경하였다⁹. 계좌 지원액은 1년에 500유로(약 665천원), 10년에 5,000유로 한도이다(취약계층은 800유로, 8천 유로). 재원은 사업주가 내는 막대한

⁸ 바우처는 공급자가 아닌 이용자에게 보조금을 지원하여 이용자가 제공기관과 서비스의 내용을 결정하는 방식이므로 정부가 이용자와 서비스 제공기관에 대한 일정 수준의 제한이 가능하다. 이용자의 선택권 강화, 서비스 제공자의 경쟁을 통한 질 향상 등의 장점이 있지만, 이용자가 충분한 정보가 없는 경우 효과는 반감되며, 서비스 제공자간 과당 경쟁시 오히려 서비스 품질이 저하될 수도 있다[10].

⁹ 훈련비의 시간당 단가 차이가 크기 때문에 어떤 훈련을 듣느냐에 따라 개인당 지원액 차이가 너무 컸기 때문이다. 이에 따라 DIF에서 누적된 시간을 1시간당 15유로로 환산해 주었다.

분담금(levy)이다¹⁰. 2018년부터 국가가 기여금을 납부함으로써 공무원에게도 계좌제 혜택을 주고 있다[48-50].

2) 싱가포르

2016년 Skills Future Credit을 도입하여 25세 이상자에 대해 사망 시까지 계좌가 유지되며 금액은 500 싱가포르 달러(약 42만원)를 지급 후 소진시 추가 지급하는 구조이지만, 아직까지 추가 지급은 없었다. 훈련과정은 취업 관련과정에만 한정하지 않고 폭넓게 수강할 수 있다. 연 평균 카드 사용률은 발급자수 대비 20% 수준이다[45].

3) 미국

1998년 제정된 인력투자법(Workforce Investment Act)에 의해 윈스토프센터 설치, 수요자 중심과 소비자 선택을 중시하면서 2000년부터 계좌제를 도입하였다. 유형은 i) Individual Training Account 방식과 ii) Lifelong Learning Account(LiLAs) 방식이 있다. 전자는 실업자를 대상으로 5천불 한도로 지급한다(주에 따라 상이). 후자는 401(K) 연금과 같이 재직 근로자가 자기 계좌에 정기적으로 금액을 적립하면 사업주가 지원액을 매칭해 준다. 참여 여부는 노사 자율이다. 2001~2007년까지 재직자들은 연간 500불까지 적립할 수 있었고, 2008년 이후에는 2,500불까지 적립할 수 있다. 그러면 사업주들은 그 만큼의 금액을 매칭한다. 주에 따라 노사에게 세금 혜택을 준다[31,33].

4) 독일

Hartz 개혁에 따라 2003년 1월부터 훈련바우처(Bildungsgutschein)를 도입하여 실업자가 직접 적합한 훈련기관과 훈련과정을 자유롭게 선택하여 직업훈련을 수강하도록 하였다. 유효기간 3년이다. 훈련기관과 훈련과정에 대한 정보는 KURS.net에 등재한다. 고용센터의 엄격한 관리를 받는 훈련생은 자비부담이 없지만, 일반훈련생은 보통 50% 내외의 자비부담이 있다. 훈련에 필요한 생계비, 숙박비, 교통비, 육아비 등을 폭넓게 지원한다[16,44].

5) 일본

고용보험의 직업능력개발사업 하에서 교육훈련급부금으

¹⁰ 2014년까지 20인 이상 기업은 임금의 1.6%, 10~19인 기업은 1.05%, 10인 이하는 0.55%를 부담했다. 0.7%는 노사훈련기금에 사용해야 하고 0.9%는 기업이 근로자를 위해 훈련을 시켜야 했다. 0.9%를 못채운 금액만큼 노사훈련기금에 냈다. 2015년부터는 제도를 단순화 시켜 10인 미만 업체는 0.55%, 10인 이상 업체는 1%를 분담금으로 낸다. 기업 훈련에 0.2%, 개인훈련휴가에 0.2%, 개인계좌제 훈련에 0.2%, 장기훈련에 0.4%를 사용한다. 모든 기업에는 별도로 도제훈련분담금 0.68%를 부과한다[22].

로 운영된다. 고용센터의 상담이 없는 ‘일반 교육훈련급부금’과 상담을 거쳐야 하는 ‘전문실천 교육훈련급부금’이 있다. 재직자는 피보험기간 3년 이상, 실업자는 실업 후 1년 이내 여야 참여 가능하다. 전자는 훈련비의 20% (10만엔 한도), 후자는 훈련비의 50% (40만엔 한도)를 지급한다. 재원은 노사가 각각 0.3%씩 부담하는 고용보험의 「실업 등 급부」 사업에서 충당된다[17,46].

6) 영국 (Scotland)

신노동당 정부가 도입하여 2000년에 전국 확대가 이루어졌으나 2001년에 훈련기관에 의한 대규모 부정훈련이 적발되어 폐지되었다. Scotland는 2004년 계좌제를 새로이 도입하였고, 현재 개인당 1년에 200파운드(약 30만원)까지 지원하며 초과금액은 개인이 부담한다. 지원대상은 16세 이상으로서 실업자이거나 연 2,200 파운드 이하 재직자이다[53].

7) 캐나다

2001~2008년까지 Learn\$ave Canada를 운영했으나, 2020년부터 Canada Training Credit를 새로이 시행하고 있다. 25~64세 국민에게 매년 250 캐나다 달러(약 22만원), 평생 5,000 달러(약 437만원)를 국세청에서 지급한다. 훈련비의 50%까지 계좌에서 충당 가능하다. 단, 지원대상은 연소득 1만~15만 달러 이하 사람이다[47].

C. 주요국들의 개인주도 훈련에 대한 평가

개인주도 훈련은 개인을 훈련의 객체가 아니라 주체로 인식하여 훈련받을 수 있는 권리를 부여함으로써 훈련 기본권의 신장을 가져왔다. 개인이 원하는 다양한 훈련과정, 시간·장소를 선택하기 때문에 능동적 참여가 가능하고, 개인의 자발성에 의한 훈련이므로 훈련효과가 보다 높게 나타난다[38]. 개인이 훈련공급자를 선택함으로써 훈련기관간 경쟁이 촉진되어 훈련의 질이 높아지고 훈련비가 낮아지는 장점도 있다. 또한 계좌가 특정 기업에 연계되어 있는 것이 아니고 개인별로 주어지는 것이므로 고용형태 변경, 사업장 이동에 관계 없이 사용할 수 있는 ‘portable한 훈련권’이라는 강점이 있다. 따라서 사업장 이동성이 높은 비정규직들의 훈련권 보장에 매우 효율적인 수단이 된다.

그러나 앞에서 살펴 보았듯이 국가별로 지원 대상, 지원 금액, 자비부담 수준 등 측면에서 매우 다양함을 보였다. 지원대상은 프랑스와 싱가포르를 제외하면 취약계층을 중심으로 지원하는 것이 일반적이며 지원금액은 국가별로 편차가 매우 크다. 자비부담은 취약계층을 제외하면 50~80% 수

준이다. 여기서 고려가 필요한 사항은 계좌제 등 개인주도 훈련이 취약계층, 저숙련자 등의 훈련권 보장이라는 측면에서는 새로운 지평을 열었지만, 개인들에게 계좌를 주는 것이 곧 훈련참여를 보장하는 것은 아니라는 점이다. Gaudié와 Perez[33]는 계좌제가 평생교육훈련을 위한 수단으로 기능하려면 실제 훈련참여까지를 보장하는 기반 조성(개인 맞춤형 상담서비스가 필요하다는 점에서 금전지원 중심의 접근법에서 탈피해야 함)을 주장한다. 결국, 보다 완전한 형태의 훈련권 보장을 위해서는 각국이 훈련참여에 있어서의 제약요인(훈련비용 부담, 시간의 부족, 취약한 개인 상담 등)까지를 완화해 주어야 하는 숙제를 안고 있다.

IV. 우리나라 계좌제훈련의 도입과 사회적 측면에서의 진전

A. 계좌제훈련의 도입 배경과 경과

우리나라에 계좌제 훈련이 도입된 것은 실업자 훈련이 기업과 구직자 등 훈련수요자들의 니즈를 충분히 반영하지 못하고 훈련 공급자(training providers) 중심의 전달체제로 운영되어 온 문제점을 시정하기 위함이었다. 계좌제 도입 이전의 실업자 훈련은 정부가 실업자훈련을 실시할 물량을 정하여 훈련기관에게 배정하면 훈련기관이 지방노동관서와 위탁계약을 체결하여 훈련을 실시하는 「물량배정 방식」이었다. 이 방식은 정부와 훈련기관이 주도가 되고 기업·산업 등 인력수요자와 구직자 등 훈련수요자가 배제된 공급자 중심의 전달체제라는 문제가 있었다. 반면, 재직자 훈련은 훈련 여력이 있는 대기업이나 정규직에 지원이 편중되었다[4].

이러한 문제인식을 바탕으로 2008년 2월 이명박 정부 출범 이후 새 정부의 국정과제로 ‘평생학습계좌’¹¹가 논의되면서 근로자·구직자가 자기주도적으로 훈련에 참여할 수 있도록 계좌에 훈련비용을 지원하고 훈련이력 등을 개인별로 통합관리하는 구상을 하였다. 그리고 시장경쟁을 통한 훈련의 질 제고를 위해 훈련법인 뿐만 아니라 학원과 (전문)대학, 민간훈련기관 등까지 참여시킴으로써 교육 프로그램의 다양화도 추진하였다. 1인당 계좌금액은 200만원(유효기간 1년)으로 출발하였고, 자비부담은 20%(취약계층은 무료) 수준으로 하였다[1,2,4].

2008년 9월부터 대구·광주에서 구직자를 대상으로 시범사

¹¹ 평생학습계좌제는 ‘직업능력개발계좌제’(노동부)와 ‘학습계좌제’(교육부)를 포괄하는 상위개념으로 설정하고 부처별로 추진기로 하였으며, 두 제도를 학점인정으로 연계하여 학위 등을 부여한다는 구상이었으나 10년이 지난 현재 노동부와 교육부간의 학점인정 연계는 극히 미진한 상태에 있다.

표 1. 기업 규모별 계좌 발급자수 · 비율(2019)

Table 1. No. of card issuance and ratio by company size(2019)

구분 (천명, %)	총계	300인 미만					300인 이상
		소계	10인 미만	10~49인	50~99인	100~299인	
피보험자(A)	13,674	9,822	3,628	3,297	1,200	1,696	3,852
취업자수(B)	20,414	16,006	9,077	3,870	1,293	1,766	4,408
계좌발급자(C)	493	389	159	128	45	57	104
계좌발급률(C/A)	3.6	4.0	4.4	3.9	3.8	3.4	2.7
계좌발급률(C/B)	2.4	2.4	1.8	3.3	3.5	3.2	2.4

* 피보험자수는 2019 고용보험 DB, 취업자수는 2018 기업생멸통계(통계청), 계좌발급자수는 내일배움카드 2019 DB 기준

업 실시 후 동 사업이 2009년 3월 전국적으로 시범사업이 확대되었다. 2011년에는 기간제, 단시간, 일용, 파견까지 확대하였고, 2012년부터 영세자영자(연매출 8천만원 이하), 특고 일부(학습지교사, 캐디, 보험설계사로서 연소득 4,800만원 이하)가 대상이 되었다. 2014년에는 50세 이상 대기업 근로자와 고용보험 임의가입 자영자까지 확대되었다. 2015년에는 여러 개로 분산되어 있던 근로자 능력개발카드제, 근로자 수강지원금, 중소기업·비정규직 근로자 단기직무능력향상지원사업 등 개인 지원 제도를 내일배움카드제로 통합하였다[4, 5]. 2017년부터는 연소득 1.5억 미만의 자영자와 특고 그리고 2019년에는 일반회계를 통해 고용보험 미성립 사업장의 재직근로자에게도 계좌를 발급하였다. 2019년까지 계좌의 유효기간은 1년, 계좌 지원액은 실업자 200만원, 재직자 200만원(5년 300만원)이 유지되었다. 실업자는 아무리 짧은 훈련이라도 무조건 훈련상담을 거쳐야 했고, 재직자는 일체의 훈련상담이 없었다.

B. 사회권적 측면에서의 舊 계좌제훈련에 대한 평가

긍정적인 측면에서 본다면 舊 계좌제훈련은 지난 10년간 개인주도훈련의 핵심수단으로 성장하였다. 2019년 기준으로 연간 78만명(실업자 21만명+재직자 57만명)이 훈련에 참여하였고, 사업주훈련을 받기 어려운 비정규직과 중소기업 재직자에게 훈련의 문호를 개방하였다[43].

표 1에서 2019년 기준으로 기업 규모별로 볼 때는 피보험자수 기준으로는 300인 미만이며 기업 규모가 영세할수록 계좌 발급률이 높았지만, 우리나라 전체 취업자수 기준으로 본다면 300인 이상 기업 근로자들의 계좌 발급률이 높았다¹².

¹² 45세 미만 월소득 300만원 이상 대기업근로자는 계좌발급 대상에서 제외됨에도 불구하고 300인 이상 기업 근로자의 계좌발급률이 높은 것은 2019년에 고용위기지역(6개)과 고용위기업종(조선업) 지정에 의한 효과가 부분적으로 영향을 미친 것으로 보인다.

고용형태별로는 피보험자수 기준으로 볼 때 정규직보다는 기간제 등 비정규직과 특고·자영자의 계좌 발급 비율이 높았지만, 전체 취업자수 기준으로 볼 때에는 기간제·파견 등 비정규직의 계좌 발급률은 1.0%, 영세자영자 및 특고의 계좌 발급률은 0.03%에 불과하여 취약계층이 사실상 훈련에서 크게 배제되어 있음을 알 수 있다.

舊 계좌제훈련은 실업자카드와 재직자카드라는 이원화된 구조로 인해 한계도 많았다. 실업↔재직간 경제활동상태 변화시 카드를 변경해야 하고, 그에 따라 자비부담율도 달라짐으로써 자비부담을 회피하고자 하는 부정 문제도 발생하였다. 또한 재직자는 일부 직종을 제외하고는 대부분 자비부담이 없었던 반면, 실업자는 평균 30% 수준의 자비부담을 함으로써 훈련비 부담의 역진성이라는 치명적인 약점이 있었다. 그리고 유효기간이 1년에 불과하여 훈련수요자가 장기적인 안목에서 훈련투자를 설계하기도 곤란하였다.

C. 2020년 국민내일배움카드제의 도입과 기본권으로의 진전

2020년 국민내일배움카드제 시행은 계좌제 훈련에 큰 변

표 2. 고용형태별 계좌 발급자수 비율(2019)

Table 2. No. of card issuance and ratio by employment types (2019)

구분(천명, %)	합계	정규직	기간제 · 파견 등	특고 · 자영자
피보험자수(A)	13,865	12,129	1,713	23
취업자수(B)	27,392	14,499	6,262	6,631
계좌발급자(C)	476	410	64	2
계좌발급률(C/A)	3.4	3.4	3.7	8.7
계좌발급률(C/B)	1.7	2.8	1.0	0.03

*19년, 고용보험 DB, 경제활동인구조사(통계청), 재직자 내일배움카드 발급자 DB

표 3. 현행 계좌제 훈련의 재원 구조

(단위: 억원, %)

Table 3. Funding sources of current Individual learning accounts

구분	2015		2018		2019		2020	
일반회계	632	(9.9)	677	(9.2)	889	(10.5)	974	(9.2)
사업주 부담 보험료	5,129	(80.6)	6,205	(84.2)	6,929	(81.7)	7,808	(73.5)
훈련생 자비부담 비율(추정)	603	(9.5)	487	(6.6)	659	(7.8)	1,839*	(17.3)
계	6,365	(100.0)	7,370	(100.0)	8,478	(100.0)	10,621	(100.0)

* 2020.4.30. 기준 훈련생 자비부담 총액 613억원을 1년으로 환산하여 추정

화를 가져왔다. 우선 실업자 카드와 재직자 카드를 통합하여 5년 동안 사용토록 하였고 재발급도 가능하게 함으로써 평생 교육훈련시대를 열었다. 적용대상은 포지티브에서 네거티브 방식으로 전환하여 사각지대를 대폭 축소하였으며, 고용보험기금과 일반회계간 재원 분담 방식도 보험원리에서 보다 탈피함으로써 훈련을 하나의 기본권으로 발전시켜 나가는 데 중요한 진전이 있었다고 평가된다.

1) 적용 대상(coverage)의 확대

국민내일배움카드제로 바꾸면서 적용대상을 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 전환한 것이 가장 특징이다. 포지티브 방식은 지원을 받을 수 있는 대상을 일일이 지정하는 것으로, 이러한 방식으로는 고용형태의 다양화와 유연적 고용이 점증하는 상황에서 제도적 한계를 보일 수밖에 없다¹³. 따라서 국민내일배움카드제로 전환하면서 네거티브 방식, 즉 공무원·사립학교 교직원, 월소득 300만원 이상의 45세 미만 대기업 근로자 등 명시적인 계좌 발급 제외대상이 아닌 한 누구에게나 계좌를 발급하는 방식으로 전환한 것은 커다란 철학적 변화이다. 이에 따라 그동안 실업자 vs. 재직근로자라는 이분법적인 제도를 설계한 후에 필요에 따라 계좌발급 대상자를 단계적으로 확대해 왔던 방식에서 근본적으로 탈피하여 고용보험 가입 이력과 관계없이 그리고 취약계층 모두가 계좌발급 대상이 되도록 한 것은 훈련이 기본적 권리로 나아가는데 큰 전환점을 이룬 것으로 보인다.

외국과 비교해 볼 때 한국과 같이 넓은 적용범위를 가진 국가는 싱가포르, 프랑스, 스위스 등 일부 국가 뿐이다. 독일·포르투갈·이태리(Tuscany 지역) 계좌제는 구직자만을 대상으로 하며, 벨기에 Flanders 지역은 재직자만을 대상으로 한다[38]. 2020년부터 계좌제를 실시한 캐나다의 경우에는

저소득계층(연소득 1만불 이상 15천불 이하)만이 대상이다.

2) 계좌제 재원 구조에 있어서의 진전

a) 계좌제 훈련의 재원 구조와 보험원리의 타당성 검토

우리나라의 계좌제 훈련은 고용보험기금에 크게 의존하고 있다. 고용안정·직업능력개발사업 계정은 사업주만이 부담하는 보험료를 통해 충당된다¹⁴. 표 3에서 보듯이 2020년 기준으로 재원의 73.5%는 고용보험 기금이며, 일반회계가 9.2%이다. 그러나 훈련참여자가 훈련비의 일부를 자비부담하기 때문에 재원은 노사정 3자 공동부담이다. 훈련생 자비부담은 무료훈련과정을 제외하면 2020년 기준으로 32.2%이지만, 무료훈련 과정을 포함하여 자비부담을 계산하면 17.3%로 추정된다. 2019년에 비해 2020년 자비부담이 2배 정도 높아진 것은 재직자에 대한 자비부담이 전 업종에 확대되었기 때문이다. 2019년에는 사무회계, 요리, 제과제빵 등 일부 공급 과잉직종에 대해서만 자비부담이 있었지만, 2020년부터는 실업·재직 구분 없이 자비부담을 통일함에 따른 결과이다. 그동안 실업자들이 자비부담을 하고 형편이 더 나은 재직자들이 자비부담을 해오지 않은 역진성을 시정할 점에서 바람직한 변화로 판단된다.

그렇다면, 직업능력개발 분야는 얼마나 보험원리의 적용이 가능한 것인가? 보험원리를 엄격히 적용한다면 고용보험 가입이력이 전혀 없을 경우 계좌를 발급받을 수 없어야 하고, 계좌제 재원 분담에 있어서도 고용보험 가입이력이 있었던 자는 고용보험 기금에서, 그렇지 않은 자는 일반회계에서

¹⁴ <고용안정 및 능력개발 사업의 보험요율(>

	2005년 이전	2006년 이후
고용안정사업	0.15	능력개발사업과 통합
150인 미만	0.1	0.25
능력개발사업		
150인 이상(우선지원)	0.3	0.45
150인 이상~1,000인 미만	0.5	0.65
1,000인 이상 사업, 국가기관 등	0.7	0.85

주) 우선지원대상은 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인 이하, 창고 및 통신업 300인 이하, 기타 산업 100인 이하임.

¹³ 가령, 2008년 7월부터 산재보험에서는 포지티브 방식에 의해 특고를 산재보험에 적용하고 있으나, 수많은 특고 중 6개 직종만 적용되고 있어 네거티브 방식으로 바꾸지 않는 한 특고 보호에 근본적인 한계가 있다는 지적이 많다. 6개 직종은 보험설계사, 콘크리트믹서트럭 운전자, 학습지교사, 골프장 캐디, 택배원, 퀵서비스 기사 등이다.

표 4. 2020년 계좌제훈련의 재원 분담 구조의 변화

Table 4. Change in funding sources for individual learning accounts

구분	기준	고용보험기금	일반회계
'19년	고보 가입(이력) 여부 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 일반계좌제훈련(전직실업자, 재직자) <3,033억원> • 일반고 특화훈련(전직실업자) <400억원> • 국기 훈련 <3,264억원> • 4차산업혁명 선도훈련 <219억원> 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반계좌제훈련(신규실업자) <302억원> • 고보 미가입자 훈련<186억원> • 일반고 특화훈련(신규실업자) <398억원>
'20년	사업성격에 따라 구분	<ul style="list-style-type: none"> • 일반훈련(실업자, 재직자) <3,476억원> • 국기 훈련<4,307억원> 	<ul style="list-style-type: none"> • 4차산업혁명 선도훈련 <265억원> • 일반고 특화훈련 <676억원> 등

부담하자는 주장이 가능하다. 그러나 현행 고용보험법 제19조(고용안정·직업능력개발사업의 실시)¹⁵에서는 고용보험 가입 이력이 있는 자 뿐만 아니라 “그 밖에 취업할 의사를 가진 자”도 직업능력개발사업의 지원 대상에 포함하고 있다. 고용보험법 제10조(적용제외)에서는 실업급여 사업에 대해 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자와 소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자(즉, 1주간의 근로시간이 15시간 미만인 자) 등은 적용하지 않는 것으로 하고 있으나, 고용안정·직업능력개발사업에 대해서는 이들도 적용 대상으로 규정하고 있다. 또한 계좌제의 근거법인 「근로자 직업능력개발법」 제2장(근로자의 자율적인 직업능력개발지원 등) 제12조에서는 제1항 제6호에 “그밖에 대통령으로 정하는 사람”이라는 매우 포괄적인 위임을 시행령에 함으로써 특고와 자영자 등을 계좌 발급대상으로 하고 있다. 2020년부터 시행된 국민내일배움카드제 하에서는 더 나아가 계좌제 지원 대상을 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 변경하는 혁신을 통해 명시적인 비대상자가 아니면 모두에게 계좌 발급을 하고 있다.

결국, 그간의 고용보험법과 직업능력개발법령의 규정을 보면 고용보험 가입 이력이 전혀 없는 신규 실업자, 특고와 자영자도 고용보험 가입이력에 관계없이 지원을 해왔기 때문에 엄격한 보험원리를 적용해오지 않았음은 분명하다. 고용보험의 직업능력개발사업은 1975~1998년까지 시행되었던 직업훈련의무제(levy-exemption system)를 계수한 것이기 때문에 태생적으로 엄격한 보험원리에 의해 작동되는 어려운 사업적 특성도 있다. 최영섭 외[23]는 직업능력개발사업 보험료는 보험료가 아니라 훈련 목적을 달성하기 위한 특수목적세 earmarked tax 혹은 levy)로 본다.

¹⁵ 고용보험법 제19조(고용안정·직업능력개발사업의 실시) ①고용노동부장관은 “피보험자 및 피보험자였던 자, 그 밖에 취업할 의사를 가진 자”(이하 “피보험자 등”이라 한다)에 대한 실업의 예방, 취업의 촉진, 고용기회의 확대, 직업능력개발·향상의 기회 제공 및 지원, 그 밖에 고용안정과 사업주에 대한 인력 확보를 지원하기 위하여 고용안정·직업능력개발 사업을 실시한다.

b) 2020년 재원 분담 구조의 진전

국민내일배움카드가 2020년 시행되면서 계좌제 훈련의 재원 분담 구조가 크게 바뀌었다. 2019년까지는 고용보험 가입 이력 여부에 따른 구분을 함으로써 하나의 사업 내에서도 고용보험 가입 이력이 있는 자와 없는 자가 섞여 있는 경우 그 비율에 따라 고용보험 기금과 일반회계가 재원을 분담해 왔다. 2020년에는 이러한 구분을 없애고 표 4에서 보듯이 사업 성격에 따라 고용보험 가입이력이 없는 자가 주로 참여하는 특화사업(대상·목적 등 고려)은 일반회계로, 나머지 사업은 고용보험 기금에서 부담하는 것으로 단순화 되었다. 이러한 변화는 계좌제 훈련의 재원을 보험원리에 의해 부담하는 것이 어렵다는 정부 내의 인식이 변화했음을 보여준다¹⁶.

3) 훈련생 자비부담의 적정화

자비부담은 계좌제 훈련 참여시 훈련생이 부담해야 하는 비용을 의미한다. 훈련비용은 ‘정부지원 단가+훈련생 자비부담’으로 구성되는데 그동안 계좌제 훈련에서는 정부가 두 가지 모두를 통제해 왔다. 자비부담은 2008년 계좌제 도입 당시부터 있어 왔다. 훈련생의 책임성을 강화하고 도덕적 해이를 방지하기 위해서 일정 수준의 자비부담을 요구하였다. 자비부담 수준은 훈련비의 20%(취약계층과 국가기간·전락산업직종 등은 무료)였고 음식조리 등 일부 공급과잉직종 32개에는 40%가 부과되었다. 그러나 계좌제 예산이 2018~2019년 연속 부족을 겪음에 따라 2019년 11월부터 자비부담 40%가 적용되는 직종 48개를 추가하였다.

¹⁶ 만일 보험원리를 강조하여 고용보험 가입이력이 있는 자의 계좌제 재원을 고용보험 기금에서 부담해야 한다면 앞으로 갈수록 일반회계에 의한 재원 부담은 줄어들게 된다. 왜냐하면 주당 15시간 이상만 일하면 고용보험 피보험자가 될 수 있고 젊은층들도 아르바이트 등을 통해 고용보험 피보험자가 되는 경우가 크게 늘고 있기 때문에 갈수록 고용보험 가입 이력이 전혀 없는 신규 실업자는 계속 줄게 되기 때문이다. 실제 2019년 기준으로 고등학교 또는 재학생 신분 이면서 고용보험 피보험자가 된 사람은 93,147명으로 2010년 60,657명에 비해 53.5% 증가하였다. 그리고 가령 10년, 20년 전에 한두 달 고용보험에 가입하여 피보험자 자격을 취득한 사실이 있다고 해서 그 사람에 대한 계좌제 재원은 일반회계가 아닌 고용보험에서 부담해야 한다는 논리도 타당성을 갖기도 어렵다.

표 5. 2020년 참여자 유형 및 직종별 취업률에 따른 자비부담률

Table 5. Self-financing rate by types of trainees and courses

구분	직종평균 취업률(2016~2018년 종료과정)					외국어· 법정직무
	70% 이상	60~70%	50~60%	40~50%	40% 미만	
일반훈련생			35%	45%	55%	
취성패 2유형	15%	25%	30%	40%	50%	50%
취성패 1유형		0%			20%	

* 근로장려금(EITC) 수급자는 일반훈련생 자비부담의 50%만 부과

2020년 국민내일배움카드제를 시행하면서 표 5와 같이 자비부담이 개편되었다. 국민내일배움카드는 5년의 유효기간 동안 경제활동상태가 변동(실업↔재직↔자영·특고 등) 되더라도 한 장의 카드를 사용하도록 했기 때문에 실업자와 재직자 등의 자비부담률을 통일시킨 것이 특징이다. 일반 계좌제 훈련생들은 과거 3년간의 직종 평균 취업률에 따라 최소 15%, 최대 55%까지 자비부담을 한다. 10대 공급과잉 직종¹⁷에 대해서는 5% 포인트의 추가 자비부담이 있다. 특화훈련(국가기간·전략직종 훈련, 비진학 일반고 훈련, 과정평가형 자격 훈련) 참여자에게는 자비부담이 없다. 국민기초수급자, 취성패 I 유형 참여자 등 취약계층은 자비부담이 없고 EITC 수급자 가구의 구성원은 일반훈련생 자비부담의 50%만을 부담하고 있다. 2019년 계좌제 훈련 예산을 기준으로 볼 때 약 72%의 과정이 자비부담이 없다.

훈련생의 중도탈락 방지 등 책임성 강화와 상호의무(mutual obligation), 한정적인 자원 등을 고려하여 훈련생들에게 일부 자비 부담을 시키는 것이 훈련 참여권을 반드시 제한한다고 보기는 어렵다. 계좌제 훈련에 있어 주요 선진국들의 자비부담률은 취약계층을 제외하면 50~80%에 이를 정도로 매우 높은 편이다. 반면, 우리나라는 무료 훈련과정이 많고 자비부담률도 높지 않기 때문에 표 8에서 볼 수 있듯이 훈련비용이 훈련의 장애요소는 아니며, 중장기적으로 무료 훈련 과정을 다소 축소해 나가더라도 훈련권 보장에는 문제가 없어 보인다.

훈련재원의 경우 훈련을 사회적 권리로서 인정하는 방향으로 나아간다고 하더라도 일반 조세를 통해서만 조달해야 하는 것은 아니다. 한국·프랑스·스페인·일본과 같이 사업주로부터 분담금(levy)을 징수하는 국가, 미국·싱가포르와 같이 정부(또는 지자체)가 부담하는 국가, 독일과 같이 산업별 자율로 실시하는 국가 등 양태가 다양하다. 자원 분담 문제는

각국이 가진 훈련제도의 역사, 노동시장 기제 등에 따라 국가별 상황에 맞게 발전해 온 것이기 때문에 어떠한 재원부담 방식이 보다 타당하다고 말하기는 어렵다.

4) 계좌지원 금액과 유효기간

앞에서 프랑스, 싱가포르, 미국, 캐나다 등 국가별로 계좌제의 유효기간과 지원금액은 매우 상이함을 살펴 보았다. 우리의 계좌제는 유효기간 5년간 300~500만원을 지원하며, 5년마다 고용센터의 상담을 거쳐 갱신 가능하다. 국가기간·전략산업 직종 훈련, 과정평가형 자격훈련, 4차 산업 선도인력 양성사업 훈련 등은 훈련비가 계좌한도를 초과하더라도 모든 훈련비를 지급하며 자비부담도 없다. 이러한 지원액은 주요 선진국에 비해서도 매우 높은 수준이며 훈련권 보장에 충실한 금액으로 평가할 수 있다. 그러나 5년 단위로 계좌갱신이 가능하기는 하지만, 개인별로 계좌 사용금액에 편차가 크게 나타날 수도 있으므로 각 개인이 이용할 수 있는 총 한도 금액(가령, 평생 2천만원)을 설정해야 하는지는 추후 검토가 필요한 사항이다.

V. 결론: 사회적 기본권으로의 발전을 위한 계좌제 훈련의 발전 방향

이상 우리나라에서 직업훈련을 받는 것이 사회적 차원의 권리로 인정될 수 있는지 그리고 보험원리를 적용하는 것이 가능한지에 대해 개인주도훈련의 대표적인 수단인 계좌제의 발전 경로를 통해 살펴보았다. 계좌제 훈련은 고용보험에 가입하지 않았지만 훈련지원의 필요성이 보다 큰 비정규직과 영세사업장 근로자들에게 지원대상을 확대해 줌으로써 보험원리는 지속적으로 와해되어 왔고, 2020년 국민내일배움카드제의 시행에 의해 지원대상을 네거티브 방식으로 바꾸고 자원 분담 구조도 개혁함으로써 보험원리에서 사실상 탈피했다고 평가된다. 이하에서는 개인주도훈련이 사회적 기본권으로 보다 발전하는 데 있어 어떠한 제도 개선이 필요한지를 적용범위, 재

¹⁷ 2019년의 경우 일반사무, 회계, 요양보호사, 음식조리, 공예, 바리스타, 이미용, 제과제빵, 문화콘텐츠 제작, 간호조무사 과정으로서 계좌제 훈련인원 기준으로 50%가 넘는다. 계좌제 시행 초기부터 일부 직종으로의 훈련 편중이 있어 왔다.

표 6. 계좌제 적용제외 대상 추정

Table 6. Estimation of excluded people from the coverage of ILA

구분	인원(천명)	통계기준	출처
○ 경제활동인구(A)	28,095	'19.12월	국가통계
○ 경제활동인구 중 제외대상자 합계(B)	4,734		
- 공무원(중앙·지자체·공립학교 교사 등)	1,161	'19년 기준	인사혁신처
- 사립학교교직원	320	'18년 기준	공공데이터
- 자영업자(1억5천만원 이상) ¹⁾	925	'19.12월	국가통계(추정)
- 특고(월 300만원 이상) ²⁾	234	'19. 8월	국가통계(추정)
- 대기업 근로자(45세 미만, 월 300만원 이상) ³⁾	951	'19.12월	고용보험시스템, 국가통계(추정)
- 만 75세 이상자 ⁴⁾	1,143	'19.12월	국가통계(추정)
적용제외 대상자 추정치 비중(B/A)	16.8%		

* 대학재학생(2,676천명, '19년 기준)은 경제활동인구에 미포함되어 제외

1) '19.12월 4,626천명 중 국세청의 '18년 자영업자 매출액 1억5천만원 이상 분포 20%로 산출

2) '19.8월 528천명 중 국세청의 '18년 과세대상 연말정산에서 연 3,600만원(월 300만원) 이상 분포 44.4%로 산출

3) '19.12월 2,372천명 중 고용노동부의 '18년 고용노동통계에서 연 3,600만원(월 300만원) 이상 분포 65.7%로 산출하고 45세 미만자를 제외

4) '19.12월 경제활동인구에서 만 65세 이상(통계는 만 65세 이상만 작성)이 2,616천명으로 이중 만 75세 이상을 43.7%('18년 총인구 만 65세 이상에서 만 75세 이상 비중)로 추정해서 산출

원 부담 구조, 훈련참여 촉진 측면에서 살펴보고자 한다.

A. 적용범위: 계좌 발급 대상을 전국민으로 확대 추진

계좌제 훈련은 지난 10여년간 꾸준히 적용대상자를 확대 해 왔지만, 국민내일배움카드제 하에서도 i) 공무원, 사립학교 교직원, ii) 최종학년 졸업예정자 이외 재학생 iii) 연 매출 1억 5천만원 이상의 자영자, iv) 월평균 임금 300만원 이상인 대기업 근로자(45세 미만) v) 월평균 소득 300만원 이상인 특고는 계좌 발급대상에서 제외되어 있다. 제외하는 이유는 특별한 논리가 있는 것이 아니고 재원의 한계 때문이다.

표 6에서 보듯이 계좌제 발급제외 대상은 2019년말 우리나라 경제활동인구 2,800만여명 중 약 16.8%로 추정되어 작지 않은 규모이다. 그러나 소득이 많은 대기업 근로자, 특고, 자영자라 하더라도 기술변화에 따른 적용이 필요하고 실업의 위험에 대응해야 하는 것은 다른 대상자들과 다르다고 할 수 없다. 따라서 궁극적으로 전 국민이 국민내일배움카드제 혜택을 받을 수 있도록 적용범위를 확대하는 것이 필요하다¹⁸. 다만, 재원 확충의 필요성과 상대적으로 소득이 낮은

¹⁸ 공무원, 사립학교 교직원도 정부와 학교가 소정의 기여금을 납부한다면 계좌제 대상으로 포함시키는 것도 가능하다. 예산 제약이 있다면 제 2의 인생 설계가 필요한 50대 이상자로 연령을 제한하는 것도 방법이다. 그러나 특수 직역이라는 특징을 고려할 때 다른 제외 대상자들을 먼저 계좌제에 포함시켜야 할 것이다. 프랑스는 정부와 지자체가 필요한 기여금을 냄으로써 공무원도 계좌제에 포섭하고 있다[48-50]. 사업주(CEO)도 계좌제 훈련을 희망한다면 배제할 이유는 없다.

계층과의 형평성을 고려한다면 이들에게는 다소 높은 자비 부담을 하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

경제활동인구 대비 계좌제 훈련 참여 비율의 확대도 큰 숙제이다. 급속한 기술진보에 따라 개개인들의 숙련형성은 더욱 중요한 과제가 되고 있으나 우리나라 국민들의 연간 계좌제 참여 비율은 2019년 2.8%에 불과하다. 그리고 우리나라의 직업훈련 투자는 2017년 GDP 대비 0.03%로 OECD 평균 0.12%에 비해 1/4 수준에 있다[52]. 따라서 향후 디지털 경제 진전에 따른 기술변화와 그에 따른 근로자들의 기술 마모에 대응하기 위해서는 계좌제 훈련 참여 인원을 수년 내에 매년 경제활동인구의 10%까지 확대한다는 목표로 훈련투자를 확대할 필요가 있겠다.

B. 재원 부담: 조세(일반회계) 부담 확대와 훈련생의 자비 부담 인상

1) 고용안정·직업능력개발사업 기금의 상황

표 7에서 보듯이 최근 들어 청년지원금 등에 대한 지출 증가로 인해 고용보험의 고용안정·능력개발사업 보험재정은 적립배율이 2019년 0.8에 머물고 있고, 2020년 코로나 사태가 유발한 고용 위기로 인해 고용유지지원금 신청이 폭증하면서 보험료 인상이 없다면 급속한 보험재정 고갈이 우려되고 있다. 본래 고용안정·직업능력개발사업 제정은 1995년 제도 시행 시에는 분리되어 있었으나, 재원의 탄력적인 활용을 위해 2006년에 통합되었다. 따라서 앞으로 고용안정사업 관

표 7. 연차별 고용안정/능력개발사업 기금 재정 추이(억원)

Table 7. Financial trend of Job Security · Skills Development scheme by year

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년	2019년
수입(a)	9,860	13,580	17,921	26,867	31,193	33,752
지출(b)	6,347	10,269	18,426	26,220	36,566	40,894
수지차(a-b)	3,487	3,311	-505	647	-5,374	-7,142
적립배율	2.4	3.7	1.5	1.7	1.1	0.8

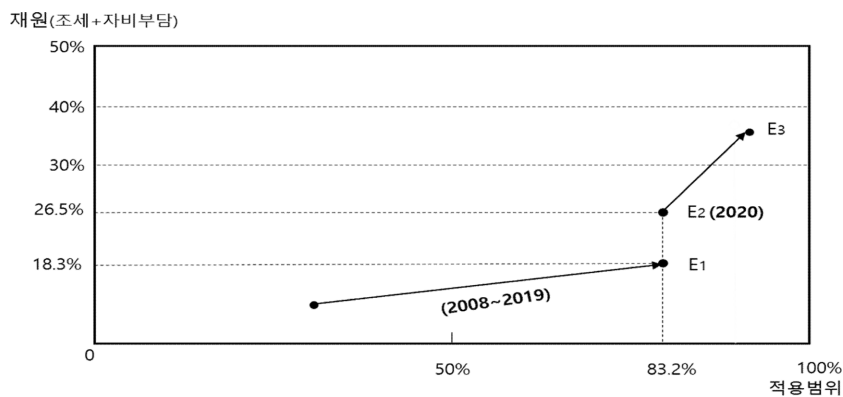
* 자료: 노동부

런 지출이 더욱 늘어나게 된다면 직업능력개발사업의 재원 확보는 갈수록 어려워지는 딜레마가 있다.

2) 향후 재원 확보 방안

OECD는 계좌제 훈련에 있어서 재원 분담은 개인의 지불 능력 그리고 개인·기업·사회에 돌아가는 편익에 따라 개인, 기업, 정부가 공동분담(co-financing)해야 한다고 보았다[38]. 우리나라의 경우 계좌제 재원의 부담 주체는 일반회계와 사업주가 단독으로 부담하는 고용안정·직업능력개발사업 보험료 그리고 훈련생의 자비부담이다. 우선, 사업주가 부담하는 보험료를 인상하는 것은 논리상 쉽지 않아 보인다. 왜냐하면, 현재 근로자·실업자들은 계좌제를 위한 보험료를 전혀 내지 않으면서 개인이 필요한 훈련을 수강할 수 있기 때문에 일부 자비부담이 있다고 해도 사업주 입장에서는 무임승차(free-ride)로 보이기 때문이다. 수익자 부담 원칙에도 반한다. 계좌제 훈련의 정부 예산 규모는 2015년 6,700억원대에서 2020년 8,724억원으로 성장하였으나, 사업주 대상 환급과정 훈련(사업주 훈련+일학습병행 훈련+대중소 컨소시엄훈련 등)은 2015년 6,924억원에서 2020년 5,247억원으로 오히려 예산이 축소된 상황도 고려가 필요하다.

그렇다면, 향후 일반회계와 훈련생 자비부담의 비중을 현재보다 높여 나가는 것은 불가피해 보인다. 현재 일반회계가 부담하는 계좌제 훈련은 앞서 살펴보았듯이 신규실업자가 많은 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련과 비진학 일반고 특화훈련 뿐이다. 그러나 2021년 1월 한국형 실업부조인 「국민취업지원제도」가 시행되면 실업부조 수급자의 30~50%가 직업훈련에 참여할 것으로 예상되기 때문에 이들의 훈련비용은 일반회계에서 상당 부분 충당해야 한다. 그리고 사업주 훈련을 제공받을 수 없는 특고의 지속적인 증가도 예상된다. 따라서 현재보다 일반회계의 부담 확대는 불가피해 보인다. 근로자들도 재직 시에 직업능력개발을 위한 보험료를 일부 공동 부담하는 것이 무임승차 문제를 해소하고 수익자 부담 원칙에 충실한 대안이다. 우리의 고용보험과 유사한 사업체제를 갖고 있는 일본의 경우에는 노사가 1/2씩 분담하는 ‘실업급여 등 보험료’(2020년 현재 노사 각각 0.3%)를 통해 교육훈련금부금 소요재원을 충당하고 있음은 시사하는 바 크다. 표 3에서 보았듯이 2020년 현재 취약계층의 무료훈련까지를 포함한 전체 훈련생의 자비부담 비율은 17.3%에 불과하기 때문에 주요 선진국과 비교하면 매우 관대하다. 따라서 중장기적으로 자비부담이 전혀 없는 훈련과정은 축소해 나감으



* 사업주 단독 부담 고용안정·직업능력개발사업 보험료는 인상하지 않는다는 전제

그림 1. 향후 계좌제 훈련 재원 확충의 바람직한 궤적

Fig. 1. Desirable path of funding sources for the ILA.

로써 취약계층을 제외한 훈련생의 평균 자비부담률을 2020년 32.2%에서 다소 높일 필요가 있다. 물론, 훈련생 자비부담률의 인상 정도는 일반회계 지원 정도에 따라 달라질 것이다.

이상과 같은 점을 고려할 때 앞으로의 재원 확충 방향은 그림 1과 같이 제시할 수 있겠다. 2008~2019년 사이에 ‘조세+자비부담’ 비율은 완만하게 상승하였고 적용대상도 확대되어 E1에 도달하였고, 2020년에는 재직자 자비부담 부과 확대와 네거티브 방식에 의한 적용대상 변경에 따라 E2에 이른 것으로 보인다. 앞으로 한국형 실업부조의 시행과 비정규직 등 증가에 따른 일반회계의 역할 강화와 자비부담 인상의 필요성을 고려할 때 전체 재원에서 ‘조세+훈련생 자비부담’이 차지하는 비중은 2020년 E2의 26.5%에서 새로운 균형점 E3, 즉, 30~40%까지 인상하는 장기방향의 설정이 필요해 보인다.

C. 훈련 참여에 대한 장벽 제거

1) 훈련 참여 장애 요인

훈련 후 보상에 대한 불확실성, 훈련기관과 훈련과정에 대한 정보 부족 외에 가장 큰 훈련 장애요인은 훈련받을 시간의 부족과 훈련비용 부담이다[37]. 한국의 경우 국민내일배움카드제가 훈련비 부담을 크게 낮추어 주고 있기 때문에 훈련비 부담은 큰 문제가 되지 않는 반면, 훈련시간의 확보 곤란이 압도적인 장애 요인이다[32,39]. 한국 근로자들은 회사일이 바빠서 훈련을 받을 시간이 없다는 응답이 40.9%로서 OECD 평균의 두 배가 넘는다. 반면, 미국·스웨덴·프랑스 등은 ‘훈련비 부담’이 주요 장애요인이다.

표 8. 저기능자가 훈련에 참여하지 않는 국가별 이유

Table 8. Reasons why the low-skilled workers do not train, by country

	회사일로 인한 시간 부족	개인 일로 인한 시간 부족	훈련비용 부담	기타
France	10.77	11.39	24.16	8.76
Finland	14.45	14.65	7.33	12.35
Netherlands	14.88	14.09	18.2	7.99
Sweden	16.97	11.06	21.32	7.35
United Kingdom	19.78	12.51	16.92	2.68
United States	19.93	15.03	24.16	3.10
OECD 평균	20.07	17.19	16.15	6.75
Spain	25.45	25.15	10.59	7.33
Canada	27.81	20.93	19.16	2.55
Korea	46.90	13.61	13.79	3.77

*<http://www.oecd.org/skills/piaac/>

2) 훈련 참여 촉진 방법

앞으로 계좌제 훈련의 바람직한 방향은 고용의 불안정성과 실업의 위험이 높은 비정규직과 중소기업 근로자들의 훈련 참여율이 높아지는 것이다. 국민내일배움카드제를 통해 계좌 발급대상을 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 변경함으로써 취약계층이 제도적으로 훈련에 참여할 수 없는 장벽은 해소하였지만, 훈련시간의 확보 곤란과 생계 등 때문에 실질적인 사각지대가 나타날 수 있는 문제가 있다. 가장 훌륭한 계좌제 인프라를 구축하고 있다고 평가받는 프랑스의 계좌제(CPF)에서도 훈련이 정착 필요한 저숙련자들의 참여가 오히려 저조한 문제가 지적되고 있다[38].

근로자의 훈련 참여를 높이기 위해 주요국에서 활용하고 있는 수단은 법정 교육훈련휴가를 부여하는 것이다. ILO는 1974년 「유급교육훈련휴가 협약」(Paid Educational Leave Convention, No. 140)을 통해 각국은 자국의 실정에 맞게 유급으로 교육훈련휴가를 부여할 것을 규정하였다¹⁹. 그러나 교육훈련휴가를 법으로 보장할 것인지, 유급으로 할 것인지, 얼마나 장기까지 허용할 것인지는 국가마다 양태가 다양하다[51]. 프랑스는 근로자가 최대 1년간 교육훈련휴가를 갈 수 있고, 임금이 월 2,915유로 이하이면 임금 전액, 그 이상이면 80%를 사업주가 낸 훈련분담금에서 지원한다. 독일은 16개 주 중 12개 주가 교육훈련휴가를 인정하고 있는데, 통상 1년에 5일, 2년에 10일이 가능하고 유급이다. 반면, 영국은 근로자(6개월 이상 근속 조건)가 훈련휴가를 사업주에게 청구할 수는 있으나 무급이다. 250인 이상 기업에서만 인정된다.

우리나라에도 법령에 근거하여 교육훈련 참여를 촉진할 수 있는 제도가 보장되어 왔기 때문에 훈련권 보장이라는 측면에서 긍정적이다²⁰. 우선, 근로자직업능력개발법령에 근거한 「유급교육훈련휴가제」가 있다. 근로자직업능력개발법 시행령 제41조(사업주에 대한 직업능력개발 훈련비용의 지원)에서는 사업주에 대한 유급훈련휴가지원 제도를 규정하고 있다. 사업주가 통상임금 이상을 지급하면서 일정 시간 이상 유급교육훈련 휴가를 부여하는 경우 훈련비 및 임금의 일부를 지원하며 지원 수준도 높다²¹. 다만, 이 제도는 근로자가

¹⁹ 한국은 아직 미비준 상태이다.

²⁰ 2020년 5월부터 고령자법에 의해 1천원 이상 기업에는 50세 이상 이직예정자에 대한 재취업지원서비스 의무제공이 시행되었는데, 이 제도의 핵심 서비스는 직업훈련이므로 사업주가 제공하는 훈련을 받는 것도 가능하다. 1995년부터 사업주가 전직지원서비스를 제공하는 경우 1인당 300만원까지 지원해 주는 제도가 있었으나 활용 저조로 폐지되었다.

²¹ 훈련비 지원 요건(고용보험법 시행령 제41조)은 소속 근로자 대상으로 5일(대기업 10일) 이상 유급휴가를 부여하고 20시간(대기업 180시간) 이상 훈련을 실시해야 한다. 인건비로 최저임금의 150%(대기업은 100%)를 지급한다. 중소기업이 대체인력 고용시 해당 인건비도 최저임금 기준으로 지급한다.

청구하는 것이 아니고 사업주 훈련 차원에서 사업주가 재량으로 실시하는 제도라는 한계가 있다²². 그리고 개인주도훈련에 대해 사업주에게 유급으로 휴가를 부여토록 법으로 강제하는 것은 노사간에 합의가 있지 않는 한 쉽지 않아 보인다. 개인주도훈련은 근무 중이 아닌 때에 충분히 수강 가능하고, 훈련에 대한 보상(숙련형성, 임금 상승 등)은 일차적으로 근로자가 향유하는 것이므로 훈련 중 임금손실이라는 리스크는 개인들이 감내할 필요가 있기 때문이다. 물론 사업주들이 자발적으로 유급처리 해주는 것은 별론으로 한다.

둘째, 2020년 1월부터는 남녀고용평등법 22조의3에 의거하여 「근로시간단축청구권」이 시행됨으로써 제한적이거나 법적으로 개인이 교육훈련 시간을 확보하는 것이 가능해졌다. 가족돌봄, 본인 건강, 55세 이상자의 은퇴준비, 학업(교육훈련 포함) 등을 이유로 근로시간단축을 청구할 수 있으며 특별한 이유²³가 없는 한 사업주가 거부할 수 없다. 근로시간은 주당 15~30시간으로 조정 가능하다. 그러나 근로가 단축되는 시간은 임금이 무급처리 되기 때문에 근로자에게는 임금감소가 발생할 수 있다.

반면, 실업자들은 훈련 참여에 있어 생계문제가 가장 큰 걸림돌이다. 이에 대응하는 방법은 실업급여를 훈련기간 동안 연장해서 주거나 생계비를 대부해 주는 것이다. 실업급여 수급자가 훈련을 받는 경우 최대 2년까지 실업급여를 연장해서 지급하는 ‘훈련연장급여’는 고용보험 초기부터 도입되어 있다. 그러나 지금까지 활용도는 매우 저조한 실정이다²⁴. 고용센터의 개인 상담원들이 훈련연장급여 지급을 단독으로 결정하는 것이 부담이 되기 때문인 것이 주된 원인이며 외부위원이 참여하는 소규모의 회의체를 가동하여 결정을 함으로써 상담원의 부담을 줄여줄 필요가 있다. 생계비 대부의 경우 훈련수강 중인 실업자에게 연간 1천만원 한도로 대부를 해주고 있는데, 만일 재직자가 훈련 참여에 의해 임금 감소가 발생하게 되는 것이 문제라면 생계비 대부 대상으로 포함시키더라도 무리가 없다.

이상에서 보았듯이 근로자와 실업자의 훈련 참여 촉진을 위한 법적·제도적 기반은 마련되었으므로 이를 활용해 나가는 것은 노사의 몫이다. 훈련에 대한 법적 규제를 높여 나가 기보다는 기업 또는 개인이 훈련투자에 관심을 갖는 문화를

정착시켜 나가는 것이 보다 중요하다. 앞으로 중앙 또는 기업단위 노사협의 또는 단체협약 추진시 임금과 복리후생비 중심에서 탈피하여 개인주도훈련 (또는 사업주 훈련)이 보다 활성화될 수 있도록 노사의 보다 많은 관심과 공동 노력이 요구된다.

감사의 글

2019년 국민내일배움카드라는 역사적인 계좌제훈련을 설계하는 데 많은 도움을 주신 외부 전문가, 한국직업능력개발원·한국기술교육대·한국산업인력공단 관계자 등 TF 위원 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

참고문헌

- [1] Ministry of Employment and Labor, “Plan on individual learning account,” Bureau of Skills Development, Ministry of Employment and Labor, 2008
- [2] Ministry of Employment and Labor, “Guide on Individual Learning Account,” 2010.
- [3] Ministry of Employment and Labor, *Employment and Labor White Book*, 2012, 2013.
- [4] Ministry of Employment and Labor, *Employment Insurance White Book*, 2013.
- [5] Ministry of Employment and Labor, “Progress and future plan of National Agenda: Competency Society,” Report to 1st meeting of Skills Development Committee, Tripartite Commission, 2014.
- [6] Ministry of Employment and Labor, *Report on Enterprise Labor Cost Survey*, each year
- [7] H. Ko, Y. Na, Y. Choi, J. Kim, K. Yoo, and J. Lee, *A Study on the introduction of Individual Learning Accounts*, Chapter 2-3, Krivet, 2008.
- [8] A. Kim, M. Kim, S. Lee, H. Jang, and W. Chung, *Setting up Vocational Skills Development System Based on Civil Rights*, Krivet, pp. 115-141, 2018.
- [9] C. Kim, *Constitution Law*, Parkyoungsa, pp. 933-966, 2007.
- [10] Y. Kim and M. Park, “A study on Voucher system in service field in Korea,” Korea Health and Welfare Information Service, pp. 7-11, 2014.

²² 근로자직업능력개발법 제 4조에서는 사업주의 책무로서 근로자에게 직업능력개발을 위한 휴가를 주거나 인력개발담당자(직업능력개발훈련시설 및 기업 등에서 직업능력개발사업의 기획·운영·평가 등을 하는 사람)을 선임하는 등 직업능력개발훈련 여건을 조성하기 위한 노력을 하여야 한다고 규정하고 있다.

²³ 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우, 대통령령으로 정하는 경우(근속 6개월 미만자의 청구 등)에는 사업주는 근로자의 청구를 거부할 수 있다.

²⁴ 고용보험 도입 초기부터 있어 온 제도이지만 2019년 수혜자가 43명에 불과한 실정에 있다.

- [11] Y. Na, W. Chung, S. Lee, and J. Lee, *How to Improve Training for the Unemployed*, Krivet, pp. 85-90, 2007.
- [12] Y. Na, Y. Choi, H. Kim, K. Yoo, Y. Kim, W. Lee, and D. Lee, *Building strategy of Market-friendly System for Vocational Training*, Chapter 3, Krivet, 2009.
- [13] J. Moon, "The concept of social rights and characteristics," Poverty Forum presentation paper, KIHASA, pp. 108-121, 2008.
- [14] S. Park, *Introduction to Laws*, Dong-Hyun Publishing-Co. pp. 140-150, 2004.
- [15] K. Yoo, Y. Choi, J. Nam, and Y. Park, *Study on Activation of Private Vocational Training Market*, Research requested by Ministry of Employment and Labor, Korea, Chapter 2, 2019.
- [16] K. Yoo and E. Lee, "International comparison on individual learning accounts," *Case Studies on Training Delivery System Home and Abroad*, Korea Tech HRD Research Center, pp. 115-162, 2012.
- [17] M. Yoon, "Japanese unemployment insurance law," Korea Legislation Research Institute, p. 9, 2016.
- [18] B. Lee and D. Kim, *A Study on the Characteristics and Effects of Supporting System for Company Training*, Korea Labor Institute, pp. 126-138, 2004.
- [19] Presidential Committee on Jobs, Related Ministries, "Implementation plan on national learning card," p. 7, 2019.
- [20] S. Jang, *Labor Market Policies in OECD Countries*, Korea Employment Information Service, p. 3, 2011.
- [21] H. Jang and M. Joo, "Training rights, Swamp of market: A Study on market-oriented restructuring of training for the unemployed," *Quarterly Journal of Labor Policy*, vol. 12, no. 4, Korea Labor Institute, pp. 45-76, 2012.
- [22] Y. Choi, "Problems and alternative of Korean training system," unpublished paper, 2018.
- [23] Y. Choi, *How to introduce National Learning Card into Korea*, Research requested by Ministry of Employment and Labor, Korea, 2019.
- [24] J. Bishop, "Do most employers and workers underinvest in training and learning on the job?," Cornell University ILR School, pp. 37-48, 1993.
- [25] A. L. Booth and D. J. Snower, *Acquiring Skills: Market Failures, their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge University Press, pp. 19-25, 1996.
- [26] G. Bosch and J. Charest, *Vocational Training: International Perspectives*, NY: Routledge, pp. 1-26, 2010.
- [27] G. Brunello and M. De Paola, "Market Failures and the under-provision of training," CESIFO WORKING PAPER NO. 1286 Category 4: Labour markets September, 2004.
- [28] CEDEFOP, *Individual Learning Account*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 20-26, 2009.
- [29] CIPD, *Addressing Employer Under-investment in Training: The Case for a Broader Training Levy*, London, pp. 2-7, 2019.
- [30] P. B. Doeringer and M. J. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Massachusetts. D.C. Heath and Company, 1971.
- [31] R. Eberts, "Individual training accounts provided under the U.S. workforce investment act investment act," W.E. Upjohn Institute, 2010.
- [32] A. Forti, "Adult learning in Korea: Enhancing training opportunities in SMEs," OECD-Krivet-KLI Workshop, 2019.
- [33] J. Gotié and C. Perez, "Promoting life long learning through individual accounts: from asset-based to capability-based policies," halshs-00706675v2, pp. 10-12, 2012.
- [34] J. Handler, *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe; The Paradox of Inclusion*, Chapter 1, Cambridge University Press, 2004.
- [35] E. Keep, "Market failure and public policy on training: some reasons for caution," *Development and Learning in Organizations: An International Journal*, vol. 20, iss. 6, pp. 7-9, 2006.
- [36] R. Lerman, "Are Employers Providing Enough Training? Theory, Evidence and Policy Implications," Urban Institute, American University and IZA, 2017.
- [37] OECD, *Promoting Adult Learning*, Chapter 3, OECD Publishing, Paris, pp. 55-73, 2005.
- [38] OECD, *Individual Learning Account*, OECD Publishing, Paris, pp. 135-137, 2019.
- [39] OECD, *OECD Employment Outlook*, Chapter 6, OECD Publishing, Paris, 2019.
- [40] OECD, *OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a better Future*, Chapter 3, OECD Publishing, Paris, 2019.
- [41] M. Reich, D. Gordon, and R. Edwards, "Dual labor markets: a theory of labor market segmentation, economics department faculty publications," Paper 3, vol. 63, no. 2,

1973.

[42] M. Stem and J. Ritzen, (edited), *Market Failure in Training? New Economic Analysis and Evidence on Training of Adult Employees*, Springer-Verlag, pp. 185-213, 1991.

<online>

[43] <https://www.hrd.net>

[44] <https://www.arbeitsagentur.de/en/further-training>.

[45] <http://skillsfuture.sg>

[46] www.mhlw.go.jp/

[47] <https://www.canada.ca/en/employment-social-develop->

[ment/programs/ei/consultation-training-benefit.html](https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/ei/consultation-training-benefit.html)

[48] <https://www.cpformation.com/compte-personnel-de-formation/>

[49] <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/droit-a-la-formation-et-orientation>

[50] <https://www.icifformation.fr/article-1845-le-compte-personnel-de-formation-cpf-ce-quil-faut-retenir.html>

[51] <https://www.cedefop.europa.eu/FinancingAdultLearning/>

[52] <http://stats.oecd.org>

[53] <https://www.myworldofwork.co.uk/>



장 신 철 (Sinchul Jang)_정회원

1991년 2월 : 서울대 사회복지학과, 1998년 5월 : 美 일리노이대 노사관계대학원 졸

2014년 2월 : 한국기술교육대(Korea Tech) 고용정책학 박사

1990년 : 34회 행정고시, 2003년 : 12회 공인노무사 시험 합격

2017년 2월 ~ 2018년 11월 : 서울지방노동청장, 대통령직속 일자리위원회 기획단 부단장

2018년 11월 ~ 현재 : 노동부 직업능력정책국장, 중앙노동위원회 상임위원

<관심분야> 고용노동정책, 직업훈련, 국제협력, 사회안전망