

<바우처 및 직업훈련 도입과 그 영향>

<목 차>

1. 서론
2. 바우처 (Voucher) 제도란 ?
3. 교육훈련 바우처(voucher) 제도 도입 필요성 및 실시
4. 교육훈련 바우처(voucher) 제도 문제점과 그 해결 방향
5. credit-card 형태의 바우처 발급
6. 바우처(voucher) 제도하의 credit-card로의 기능
7. 바우처(voucher) 인프라 구축
8. 바우처(voucher) 제도 하에 직업학교에 미칠 영향과 앞으로 나아갈 방향

1. 서론

지금 우리나라의 직업교육훈련체제는 처음 구축되었던 과거 70년대와는 달리 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 과거 비진학 청소년을 중심으로 제조업 생산기능직 양성에 초점을 맞추었던 직업교육훈련이 설자리가 축소되고, 기술의 다양화 및 급속한 변화로 직업교육훈련의 대상계층과 프로그램이 매우 다양화되기를 요구받고 있다. 양성훈련 중심에서 향상훈련 중심으로의 훈련수요 변화되며 공공훈련원을 중심으로 한 과거의 획일적 직업교육훈련체제와 지원방식으로는 효과적인 지원이 되지 못할 것이라는 의미이다. 이러한 변화에 맞춰 꾸준히 선진국의 교육제도가 벤치마킹되며 필요성과 문제점이 제기 되는 것이 바우처제도이다.

2. 바우처 (Voucher) 제도란?

Voucher 제도는 원래 마케팅에서 특정 상품의 판매를 촉진하고, 고객의 충성도를 확보하기 위해 사용되는 기법 중의 하나였으나, 현재는 사회보장제도에서도 널리 사용되고 있다. 마케팅 방면에서는 Voucher제도란, 일종의 상품권으로 이해하되, 구입할 수 있는 상품에 제한이 있는 상품권으로 이해하면 이해가 쉬울 듯 하다. 예를 들어, 도서상품권, 문화상품권 등이 해당된다고 하겠으며, 이는 특정 상품의 판매를 촉진하는 방법이다.

이와 같은 맥락에서 교육훈련 바우처 제도는 근로자가 교육훈련비용을 쿠폰 형식으로 수령하여 본인이 원하는 기관에 제시하여 교육훈련 서비스를 받고 기관은 쿠폰을 정부에 제시하여 사후에 교육훈련비를 수령하는 제도이다.

3. 교육훈련 바우처 제도 도입 필요성 및 실시

훈련기관(공급자) 지원 방식에서 훈련생(수요자)을 직접 지원하는 방식으로 전환한 것으로서, 다양한 훈련 프로그램 수요 충족, 공급기관간 경쟁촉진으로 인한 가격인하 및 훈련 서비스 질 제고를 기대할 수 있는 매우 바람직한 개혁이다.

첫째, 훈련자가 자유롭게 선택한 기관에서의 교육훈련 실적에 대해서는 표준훈련비용 등을 통해 사전에 미리 정해 놓은 비용만큼을 바우처 대금으로 동훈련기관에 정산·지급한다.

둘째, 인정 상한선 범위 내에서 취업실적, 자격증 취득 등의 훈련성과를 평가하여 추가로 정산·지급해 준다. 일정수준 이상의 이윤을 보장해 주는 것으로도 생각할 수 있다.

셋째, 훈련이수후의 훈련성과에 대한 실적평가는 크게 취업실적과 자격증 취득 실적을 중심으로 평가할 수 있을 것이다.

마지막으로, 취업과 함께 일정등급 이상의 자격증 취득이 동시에 이루어진 경우 가점을 부여하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

4. 교육훈련 바우처 제도 문제점과 그 해결 방향

첫번째 최대한의 다양성이 허용될 수 있는 유연성의 정도이다. 수요자의 선택권을 보장하는 중요한 이유 중의 하나가 다양한 훈련 서비스의 제공이 가능하도록 함이다. 더구나 촉진훈련과는 달리 실직자재취직훈련의 수요자는 인적자원의 특성이 매우 다양하기 때문에 훈련수요도 다양할 수밖에 없고, 현재의 우리 훈련기관(특히 공공)의 프로그램이 매우 획일적인 문제를 갖고 있다. 따라서 다양성의 허용은 매우 중요한 과제이고 이를 가능하게 하는 유연성을 최대한 확보하는 것은 제도비교에 있어서 핵심적인 평가잣대가 되어야 할 것이다. 또한 유연성의 제고는 되도록 많은 훈련생이 제도에 참가할

수 있게 만들고 훈련기관의 입장에서 많은 기관이 적용대상이 될 수 있다는 점에서 제도도입의 취지를 살리고 실효성을 높이는데 기여할 것이다. 현재 수익성이 없더라도 국가적으로 꼭 필요한 산업에 인력양성이나 혹은 수익성은 있는데 시급하게 인력이 필요한 경우 등에 있어 훈련기관이 부족한 경우는 정부가 훈련기관에 대한 지원을 할 수 있을 것이다. 그러나 이때에도 정부가 주체가 되어 훈련기관을 세울 필요는 없다. 기존 민간기관의 훈련 성과를 평가해서 좋은 기관일 경우 새로운 훈련프로그램의 개발에 지원함으로써 훈련공급을 유도할 수 있을 것이다.

둘째, ‘도덕적 해이(moral hazard)’의 방지이다. 수요자 자신이 선택할 수 있는 자유가 보장되는 반면에 그 비용은 부담하지 않기 때문에, 수요자의 선택이 신중하거나 합리적이지 못하게 이루어 질 가능성, 즉 도덕적 해이의 문제가 발생할 수 있다. 특히 훈련유인이 부족할 경우에 나타날 수 있는 ‘훈련생과 훈련기관간의 공모에 의한 훈련권(혹은 바우처)의 중간매매’의 가능성은 제도 도입자체를 주저하게 만드는 (가장 우려되는)부작용으로 꼽히고 있다. 바우처제도를 도입할 경우 피훈련생이 바우처를 훈련목적에 이용하지 않고, 이를 불법 중개상을 통해 현금화하여 다른 목적으로 사용할 수 있다는 우려가 있다. 그러나 훈련비용을 훈련기관에게 환불해 줄 때 단순히 훈련건수만이 아닌 취업과 자격증 취득의 실적을 기준으로 환불해 주면 이러한 우려는 크게 줄어든다고 하겠다.

셋째, ‘저수준의 함정(low-skill trap)’의 극복 문제이다. 실직자를 재훈련시키는 이유는 실직된 인력의 현재 직업능력이 재취업되기에 부족하기 때문에, 재교육·재훈련을 실시한다 하더라도 질 높은 서비스가 제공되지 못할 경우 그 실직자재취직훈련제도는 소기의 목적(즉 취업)을 달성할 수 없을 것이고 결국 실패할 수밖에 없다. 따라서 정부주도에 의한 재훈련 프로그램이 「저수준 비용-저수준 훈련」의 소위 ‘저수준의 함정(low-skill trap)’에 빠지지 않아야 한다. 외국의 경우 ‘제한적인 바우처 제도’를 도입할 경우 고급기술의 훈련이나 질 높은 교육기관의 훈련을 받지 못하게 되고, 이렇게 되면 결국 저기능 기술이나 저질의 교육만을 받게 될 가능성이 있다. 그러나 이 경우는 무제한적인 바우처 제도를 도입하면 해결이 가능하다. 즉 고급기술의 경우 수강료가 비싸면 정해진 바우처의 금액에다가 개인이 필요한 비용을 추가로

부담할 수 있게 하는 것이다. 하지만 저소득자인 경우에 추가비용을 할 능력이 없으면 여전히 같은 함정에 빠지게 된다. 따라서 대부제도를 활용한다든지 일정수준 미달의 저소득 계층에 한하여 훈련비용의 전액 지원을 통해 이러한 문제를 해결할 수 있다

넷째, 취업성과와 훈련지원이 연계되는 인센티브의 구축 문제이다. 생계를 책임져야만 하는 남성 가구주가 주실직자가 되고 장기실업의 가능성이 높은 실직자가 많아짐에 따라, 실업의 사회적 비용이 다른 어느 경우 보다 클 것이다. 따라서 훈련 그 자체가 목적이 아니라 취업능력의 제고로 재취업에 성공하는 것이 핵심과제가 되어야 할 것이고, 이를 위해 훈련과 취업간의 연계성이 강조되어야 할 것이다. 따라서 높은 취업성과가 이루어질 수 있도록 훈련기관 및 훈련생에 대한 유인체계가 적절히 구축되는 방향으로 제도가 설계되어야 한다는 의미이다.

다섯째, 훈련 산업의 경쟁력 제고의 관점이다. 직업훈련의 공공적 속성으로 인해 정부의 재정지원이 있게 마련이다. 따라서 지원방식에 따라 훈련 산업의 시장 메카니즘이 달라지게 될 것이고, 훈련 산업의 경쟁력도 영향을 받게 될 것이다. 장기적으로 직업훈련산업의 경쟁력이 실업문제 해결의 중요한 부분을 차지할 것이므로 새로운 훈련제도의 도입과 개선방안 강구에 있어 어느 것이 훈련 산업의 경쟁력을 더 높일 수 있는지를 면밀하게 검토해야 할 것이다.

5. credit-card 형태로의 바우처 발급

훈련대상자에 대한 경력 상담과 훈련계획서 작성 이후에 개인별 「교육훈련카드」를 발급한다. 여기에는 근로자의 과거 직업경험의 기술 및 숙련의 내용과 평가, 기취득한 자격증(민간자격 포함)의 종류 및 등급 등 동근로자가 이미 취득한 직업능력 뿐만 아니라, 재취직을 위해 필요한 직업훈련의 내용과 총비용(total money) 등의 내용을 모두 포함시킨다. 즉 직업능력카

드는 훈련자의 직업능력을 시그널(signal) 해주는 기능과 훈련 credit-card로 서(즉 바우처)의 기능을 동시에 갖게 되는 것이다. 훈련생은 이 카드를 제시하고 자신이 선택한 훈련기관에서 훈련을 받을 수 있기 때문이다.

6. 바우처(voucher) 제도하의 credit-card로의 기능

첫째, 직업(경력)상담 이후에 작성된 개인별 교육훈련계획에 따라 각 개인별로 필요훈련내용과 추가용훈련비용을 교육훈련카드(이하 카드)에 입력시킨다.

둘째, 훈련생은 개인별훈련계획상의 필요훈련내용과 크게 벗어나지 않는 범주의 훈련프로그램을 제공하는 훈련기관을 선택하여, 발급 받은 카드(바우처)를 제시한 후 동훈련기관으로부터 훈련서비스를 제공 받으면 된다. 구체적으로는 훈련생은 훈련기간 중 출석할 때마다 카드를 제시하면, 훈련기관은 그때마다 통상적인 신용카드를 접수하듯이 전산시스템으로 접수등록하고 영수증에 훈련생의 서명을 받는다. 이러한 방식은 중간매매 등의 사기행위를 체크하는 중요한 수단으로 사용될 수 있을 것이고, 접수실적과 서명자료는 사후에 훈련비용정산의 기초자료가 될 것이다.

셋째, 만약 훈련자가 훈련내용이 적성에 맞지 않아 중도탈락 후 완전히 새로운 범주의 직업교육훈련을 희망할 경우, 과거의 개인별 훈련계획을 무효화하고 새로운 개인별 훈련계획을 세워주며, 이에 따라 카드(바우처)를 수정·재발급한다.

넷째, 교육훈련 카드의 소지 여부와 훈련받은 사실을 확인한 후에만 훈련수당을 나누어 지급함으로써 훈련유인 부족으로 인한 도덕적 해이의 문제를 해결하는 장치로 활용한다. 즉 앞서 언급했듯이 신용카드 방식의 체크 및 결제시스템을 구축함으로써 훈련기간 중의 훈련이수 여부가 체크 가능할 것이기 때문이다.

다섯째. 인적자원 정보 제공 기능과 연계되어 교육훈련 투자의 효율성을 점검 할 수 있다.

7. 바우처 인프라 구축

직업목록, 취업성과 평가지표, 표준훈련비용 등의 정보가 축적되어만 바우처 제도가 성공적으로 정착될 수 있다, 바우처 카드의 사용실적으로 관리할 수 있는 전산체계와 훈련기관에 대한 정보가 데이터-베이스화 되어 있는 전산체계가 구축되어야 할 것이다. 이러한 정보화 시스템 구축은 직업훈련기관과의 정부기관의 상호 업무의 속도와 효율성을 높일 수 있을 것이다

8. 바우처(voucher) 제도 하에 직업학교에 미칠 영향과 앞으로 나아갈 방향

바우처제도하에서 직업훈련교육이 경쟁을 겪게 되면서 어떠한 모습으로 변화될지를 분명하게 보여주고 있다. 경쟁을 겪으면서, 직업교육 역시 살아남는 학교와 몰락하는 학교로 나뉘지고 있다. 앞서 언급한 것과 같이 제도의 목적 중 하나가 훈련기관(공급자) 지원 방식에서 훈련생(수요자)을 직접 지원하는 방식으로 전환한 것으로서, 다양한 훈련 프로그램 수요 충족, 공급기관간 경쟁촉진으로 인한 가격인하 및 훈련 서비스 질 제고를 기대한다는데 있다. 또한 최근 직업훈련기관으로 참여할 수 있는 규제가 완화되고 있는 추세인데 이것 역시 경쟁을 유도하는 정부의 의지라 볼 수 있다.

이렇게 수요자 즉 학생 중심으로 바뀔 때 그 욕구를 충족 시켜줄 수 있는 특정화 된 훈련프로그램 또는 다양한 훈련 프로그램을 갖지 못하거나 그에 맞는 우수한 인적자원 확보, 물적 자원의 보유 중 단 한 가지라도 소홀하다면 결국 경쟁에서 밀려 날 수밖에 없을 것이다.

예를 들면, 지금 당장 다양한 훈련프로그램을 운영하기엔 재정적 부담을 크게 느끼는 규모가 비교적 작은 직업훈련 기관 같은 곳은 앞으로 획기적인 변환점을 마련하지 못한다면 점점 운영 자체가 어려운 상황으로 가게 될 수도 있다. 여기서 획기적인 변환점은 경제에서 시장원리가 그렇듯이 어떠한 특화된 과정에 대해서 다른 교육기관에 비해 월등하게 뛰어나다고 특히 수요자들에게 인정을 받고 찾게 만드는 방법을 들 수가 있다. 하지만 이 또한 다양한 훈련프로그램을 가지고 있고 수요자 사이에 네임벨류가 있는 큰 규모의 훈련기관이 동일한 품질의 훈련프로그램을 운영한다면 재정적 부담을 갖고 있는 작은 직업훈련기관 경우에는 운영에 어려움이 예상된다.

또한 비교적 재정적으로 탄탄하고 규모가 크다고 할 수 있는 직업학교도 수요자의 특성이 유동적이라는데 초점을 맞추면 여러 과제가 생기게 된다. 직업훈련 참여 규제 완화로 인한 많은 중소 훈련기관과의 경쟁은 물론, 동급 훈련기관과의 경쟁에서 이길 수 있도록 훈련 교육프로그램의 질적 향상과 그에 적절한 인적, 물적 자원의 적재적소 투입 될 수 있어야만 한다.

이렇게 나아가기 위해서는 교사와 학교가 함께 힘써야 된다. 교사들은 질적으로 우수한 다양한 훈련프로그램을 교육하기 위해 최소 한 과정 이상의 자기개발을 해야 하며, 수요자의 특징이 유동적인만큼 교사 또한 자신이 맡은 과정 이외에 다른 과정 교육도 생각 할 수 있는 교육의 유동성을 확보해야 할 것이다. 그리고 학교는 이러한 교사들의 자기개발을 할 수 있는 환경을 만들어 줄 수 있어야 하며, 이러한 우수한 인적자원에 대한 보상, 지원 등을 아끼지 말아야 한다. 또한 학교 시설 또한 타 직업훈련기관 보다 수요자중심으로 편의가 제공 될 수 있도록 관리 되어야 할 것이다.

그리고 직업훈련직종면에서 볼 때 지금까지 직업훈련직종은 지역산업체의 인력수급동향 및 지역현안 등을 고려하여 훈련과정이 선정(승인)되고 수요자(훈련생)은 선정(승인) 된 훈련과정을 선택하는 형식으로 직업훈련이 이루어져 왔다. 그러나 앞으로 바우처제도하에서는 수요자(훈련생)의 욕구, 인기있는 취업유망직종 등에 따라 훈련직종이 개발되고 선정된다. 이에 따라 기존

의 취약계층(우선직종/3D직종)에 대한 훈련수요도가 낮아지는 반면 서비스 직(요리, 제과제빵, 미용) 및 취미 관련직종에 대한 훈련수요도는 높아지는 현상이 발생하여 산업체의 원활하지 못한 인력수급과 실업률 상승 등 여러 문제점이 야기 될 가능성이 있으므로 이에 대한 대책도 함께 검토 되어야 할 것이다.