

한국 직업훈련 제도 분석

I. 서론

가. 역사적 전개

직업훈련이란 “특정한 종류의 직무(a particular kinds of work)에 필요한 지식을 가르치도록 설계된 활동 또는 일련의 과정”으로 이해되고 있다. 국제노동기구(ILO)는 “기술적 또는 직업적 기능과 지식을 습득하거나 향상시킬 수 있는 모든 훈련방식”이라 말하고 있다. 직업훈련은 정규학교 교육과정과는 직접적인 관계가 없는 직업에 필요한 교육훈련을 의미하게 된다. 직업능력의 폭과 깊이가 날로 확대됨에 따라 과거처럼 직업교육(vocational education)과 직업훈련(vocational training)을 구태여 구분할 필요가 없기 때문에 직업교육과 직업훈련을 합성하여 직업교육훈련(VET : (vocational education and training)이라 칭하는 것이 일반적이다. 한국의 직업훈련은 국가의 개입이 강한 정부주도의 관료주의적 모델로 분류되고 있다. 민간기업의 직업훈련에 대한 규제와 강제, 그리고 공공직업훈련의 정부기관에 의한 직접공급을 중심 축으로 직업훈련이 이루어지고 있기 때문이다. 직업훈련의 출발 자체도 정부주도로 이루어졌으며, 정부가 중심이 되어 기업의 직업훈련을 촉진시켜왔다. 1960대초 정부가 경제개발 5개년 사업을 추진하는 과정에서 산업현장의 기능계 인력 부족의 문제점이 대두되기 시작하자 기업의 자체훈련을 통하여 기능공을 양성토록 계획하였다. 이를 뒷받침할 법적 근거로 당시의 노동청이 주관부처가 되어 1967년에 『직업훈련법』이 제정되었다. 이후 1974년 『직업훈련에 관한 특별조치법』이 제정되면서 일정규모 기업에게는 직업훈련 실시가 의무화 되었다. 그러나 기업이 형편상 훈련을 실시하지 못할 경우에는 벌칙조항 외에는 제재조치가 없었으므로 기업의 직업훈련이 본격적으로 시작되지는 않았다. 그러므로 기업의 직업훈련을 활성화하기 위해 『직업훈련법』과 『직업훈련에 관한 특별조치법』이 통합되어 1976년 『직업훈련기본법』이 제정되었고, 이 법이 1995년 『고용보험법』, 1999년 『근로자직업훈련촉진법』 시행 이전까지 직업훈련의 기준이 되었다. 이후 변화하는 경제환경에 맞추어 기존의 기능인력 양성 훈련 위주의 공공직업훈련보다는 계속훈련 위주의 민간의 직업훈련을 활성화

화하고자 1995년 『고용보험법』 시행과 더불어 직업훈련은 고용보험 3대사업의 하나인 직업능력개발사업으로 변모하게 되었다. IMF위기 이후 1998년부터 실업자직업훈련이 확대되었으며 실업대책속에서 공공직업훈련은 이른바 ‘생산적 복지’의 역할을 수행하면서 사회통합책이자 적극적 노동시장정책으로 중요한 기능을 행사하게 되었다.

나. 현행과제

이상 관련법의 변천과정에서 보이는 바와 같이 한국의 직업훈련은 산업화과정과 그 궤를 같이 하면서 발전해 왔다. 산업화과정에서 꼭 필요하였던 기능인력을 확보하는 차원에서 국가가 주도적으로 1967년 관련법을 제정하여 직업훈련(주로 양성훈련)을 직접 실시하였고, 또한 기업체의 양성훈련을 강제하기 위하여 직업훈련의무제를 실시하기도 하였다. 과거의 정부주도 한국 직업훈련제도는 과거의 경제 틀에서는 직업훈련의 시장실패를 교정하는데 있어 어느 정도 긍정적인 효과를 가져왔다고 평가되고 있다. 초기 산업화 단계의 조립가공형 대량생산에 치중하는 전략 하에서 당시 초보적이고 일반적인 숙련의 공급이 절대적으로 부족하고 시장실패가 현저하였으므로, 기능인력 양성을 위한 정부주도의 강제와 규제가 어느 정도 성과를 보였기 때문이다. 기능인력에 대한 수요의 폭발적인 증가에 비해서 학교교육이 충분한 기능인력을 공급하지 못하는 절대적인 공급부족이 있었고, 민간직업훈련시장 또한 거의 형성되지 못하였으며, 인력의 수요자인 기업 또한 자율적인 직업훈련에 대하여 장기적인 전망과 관심이 결여된 상태에서 외부에서 양성된 기능인력을 스카우트하는 데에만 치중하였다. 이러한 상황에서 정부가 적극적으로 개입한 결과 공공직업훈련을 주축으로 하여 기능인력의 양성이 대폭적으로 증가하기 시작하였으며 기업내 직업훈련과 민간의 훈련기관들이 늘어나면서 직업훈련시장의 기반도 구축될 수 있었다. 그러나 이러한 직업훈련은 정부주도형 경제개발전략과 대규모 투자 중심의 산업육성과 궤를 같이 하는 것으로서 현재에 와서는 한국의 경제구조가 고부가가치의 다품종 소량생산방식으로 넘어가는 데 있어서 구조적인 장애요소로 작용한다는 데 문제가 있다. 기존의 직업훈련제도가 민간의 자율적인 훈련을 활성화하고 기업의 종업원에게 다양한 직업훈련의 기회를 제공하는데 한계를 보인다는 점에서 개편의 필요성이 제기되고 있는 것이다. 정부 중심의 직업

훈련제도가 필요 이상으로 공공직업훈련부문을 과대 성장시키거나 변화하는 훈련수요에 유연하게 대처하지 못하는 등의 정부 실패를 보인 바 있었다. 또한 민간부문의 기업내 훈련에서도 기업필요에 의한 훈련보다는 기금납부 면제를 위하여 또는 비용환금을 목적으로 하는 소모적 훈련을 실시하게 되는 낭비가 발생하고 있다. 이러한 문제점에 대한 해결을 위하여 직업훈련제도를 개편하려는 움직임들이 생겨났고 아울러 영국과 같은 시장중심형 제도에 대한 관심도 증가하고 있다.

우리나라의 직업훈련제도는 초기 산업화단계에 필요한 인력양성을 목표로 정부주도하에 도입되었으며 정부가 주도하여 인력을 양성하는 특징을 지니고 있었다. 그러나 정부 주도의 정책이 ‘공공직업훈련의 비효율성’을 초래하였고 ‘성과와 연계되지 않는 지원’이라는 강한 비판이 제기되면서 이에 대한 대안으로서 영국식 모델이라고 볼 수 있는 ‘성과와 연계된 예산지원’, ‘민간중심의 직업훈련’이라는 시장중심형 정책을 시도하는 과정에 있다. ‘민간주도’, ‘시장경제’, ‘경쟁과 개방’, ‘효율성’, ‘성과중심’으로 시장중심형 직업훈련제도로 탈바꿈되고 있다. 하지만, 영국의 직업훈련의 경우 ‘민간 주도형’, ‘시장중심형’ 직업훈련제도 하에서 중급기술의 부족 문제가 심각하거나 전체적으로 저숙련자들의 배출상황이 나타나고 있으며 이는 국가기술인력양성의 핵심이라고 할 수 있는 기업이 직업훈련에 적절히 기여하지 않기 때문이라는 지적도 나오고 있다. 특히, 직업훈련정책이 사회복지적 성격을 강하게 띠기 시작하면서 기존의 복지수혜층이었던 장기실업자나 장애인, 고령자, 청소년층과 같은 이른바 노동시장 취약계층을 주 정책대상으로 하면서도 이들에 대한 효과적인 정책이 되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 우리나라의 직업훈련제도는 개편의 시점에서 영국과 같은 시장중심형 제도의 도입이 타당한 것인지에 대한 충분한 검토가 필요하다.

직업훈련정책은 고용 확대를 정책목표로 하는 고용정책의 하나이다. 노동의 질을 제고하여 우수한 노동력을 노동시장에 공급함으로써 고용확대를 꾀하고자 하는 정책이라고 할 수 있다. 직업훈련정책은 그 동안 경제발전에 필요한 우수한 인력을 공급하는 경제정책으로 인식되어 왔다.

그러나 최근에 와서 복지국가를 지향해 온 일부 선진국의 직업훈련정책은 경제정책의 성격에만 머무르지 않고 사회복지정책과 연계하여 노동시장 취약계층의 고용가능성을 제고하기 위한 근로복지, 교육복지의 성격을 강하게

드러내고 있다. 직업훈련을 통하여 노동시장에 참여를 유도하고 노동시장에 진입하지 못하거나 탈락한 이들에게 보완적인 교육으로 직업훈련을 실시함으로써 실업 막고 사회적 배제, 이탈을 막고 있는 역할을 하고 있다.

즉, 직업훈련은 노동시장 취약계층의 학습을 제고시키고 그들의 사회적 통합(social inclusion)을 가속화시키는 역할과 국가 전체적으로 필요한 인력을 제공하는 정책의 역할을 수행하고 있는 것이다. 이러한 직업훈련제도의 기능을 수행하기 위해서 앞으로 직업훈련이 나아가야 할 방향을 설정해 보고 직업훈련제도를 분석·수정하여 개인의 노동력과 경쟁력 향상은 물론 취업 가능성 및 고용안정성을 제고하고, 또한 국가의 발전에 기여할 수 있는 인적자원을 제공하여 기업과 국가의 경쟁력을 제고하는 역할을 수행할 수 있는 직업훈련제도를 정착시키고자 한다.

***요약 논문**

-직업훈련 정책의 형성과 집행에 관한 제도주의적 분석 - 고희원(2001)