

# **고용보험제 시행에 따른 고용촉진훈련 내실화 방안**

**1996**

**한국노동연구원**

## 目次

### 第1章 序論

#### 第1節 研究目的 및 方向

#### 第2節 問題提起 및 研究課題

1. 훈련에 대한 정부, 기업, 노동자, 훈련생의 인식문제
2. 법적·제도적 문제
3. 행정규제와 자율성 보장의 문제
4. 훈련의 자율성 보장을 위한 새로운 발상의 문제
5. 고용촉진훈련과 고용안정산업의 연계성 문제
6. 전체적·총괄적 사고의 문제
7. 훈련의 기능화와 활성화 문제
8. 평생훈련체계에 대한 이해의 문제
9. 신직종 단기훈련으로서의 고용촉진훈련방안 모색

#### 제3節 研究方法 및 限界

### 第2章 우리나라 雇傭促進訓練의 現況과 問題點

#### 第1節 訓練의 歷史와 運營實態

#### 第2節 雇傭保險法 導入과 雇傭促進訓練 實行上の 構造的 問題點

1. 고용보험제도와 직업능력개발사업의 의미
2. 고용촉진훈련사업에 관한 법률적 근거
3. 고용보험법과 고용촉진훈련의 관계
4. 법구조 및 규정상의 모순점과 시정 과제

### 第3章 雇傭促進訓練의 需要分析和 內實化 課題의 理解

#### 第1節 우리나라 雇傭促進訓練의 需要豫測

#### 第2節 國際情勢의 變化 속에서 雇傭促進訓練의 位相

#### 第3節 雇傭促進訓練의 內實化 課題의 概要와 體系構成

1. 내실화 문제의 개요
2. 내실화 과제의 체계구성

### 第4章 失業者 再就職訓練과 雇傭保險度와의 關係

#### 第1節 訓練의 內實化 方案

1. 법적·제도적 근거와 문제점 분석
2. 훈련계획의 수립

#### 第2節 모델 스터디: 獨逸의 失業者 再就職訓練과 雇傭保險制度와의 關係

1. 연훈련인원
2. 훈련생의 성별, 연령별, 이직전 직종, 산업경력, 학력별, 훈련직종, 훈련기간, 훈련방법
3. 훈련전, 훈련중, 훈련후의 이들에 대한 관리체계 및 평가
4. 1인당 훈련비용 및 훈련비용의 조달방법
5. 고용촉진훈련과 실업자 재취직훈련의 연계성
6. 최근 독일의 실업자 재취직훈련으로서의 고용촉진훈련의 경향

## 第5章 雇傭促進訓練의 內實化 準備作業으로서 中央雇傭情報센터(가칭)의 運營方針

### 第1節 센터의 業務內容과 訓練準備의 內實化 過程

1. 정보화시대의 직업지도와 전문상담인의 위상
2. 고용촉진훈련을 위한 직업지도의 내용과 방향
3. 직업훈련 전문상담인의 업무분석, 자격 및 양성체제

### 第2節 訓練의 內實化를 위한 職業指導 프로그램의 運營

1. 직무조사 분석 및 직무기준
2. 훈련위탁생의 개인 훈련준비도 조사

### 第3節 職業訓練機關 및 適應訓練場所의 斡旋體系

### 第4節 訓練의 內實化를 위한 訓練過程의 評價體系

1. 훈련결과에 대한 평가와 훈련과정 평가의 관계
2. 예시: 독일의 바우카스텐시스템 (Baukastensystem)

### 第5節 訓練修了後 再就職斡旋體制 定立

## 第6章 雇傭促進訓練의 內實化를 위한 教育訓練의 方法

### 第1節 新人力養成 雇傭促進訓練方法의 基本原理

1. 의사소통 교수-학습 : 성인학습심리-성인교육원리
2. 문제해결식 교육훈련방법의 원리

### 第2節 新人力養成의 教育訓練方法

1. 소집단 작업학습
2. 프로젝트 학습조치

## 第7章 結論

### 參考文獻

### 附錄: 설문지

## 表 目 次

<표 1-1> 사업내 훈련의무업체 훈련실시 현황

<표 2-1> 연도별 고용촉진훈련실시

<표 2-2> 고용촉진훈련 과정별 양성 및 취업실적(1993년 12월 현재)

<표 2-3> 공단훈련원 졸업생의 재직 및 이직실태 (1989년 2월)

<표 2-4> 1994년 고용촉진훈련 직종현황

<표 2-5> 성별 취업알선처

<표 3-1> 고용구조 전망

<표 3-2> 도시화와 농업인구 감소 추이

<표 3-3> 생활보호대상자에 대한 직업훈련 실적

<표 3-4> 5인 이상 사업체의 고령자 현황

<표 3-5> 직업훈련대상 인력자원

<표 3-6> 청소년층 인구

<표 3-7> 주요 분류직종별 구인, 구직, 취업, 구인배율, 취업률

<표 3-8> 주요국의 경제활동인구 중 25세 이하의 비율(1991년)

<표 3-9> 노동시장정책 프로그램 나열

<표 3-10> 1992년 취업알선 실태

<표 4-1> 고용훈련 : 연령(남녀 합) 및 실업기간

<표 4-2> 연령계층별 학력별 실업자 및 구성비

<표 4-3> 전직 직업별 실업기간별 실업자 및 구성비

<표 4-4> 세계비교 산업별 취업구조 (1993)

<표 4-5> 산업별 취업자 현황

<표 4-6> 산업별 노동이동률(신산업분류)

<표 4-7> 산업별 전직희망 또는 추가취업희망 여부별 취업자 및 구성비

<표 4-8> 연령계층별 전직희망 이유별 취업자 및 구성비

<표 4-9> 1년간 산업별 전·이직 취업자

<표 4-10> 구서독지역의 연도별 실업자 재취직훈련 입교자, 훈련중인 자, 수료자의 수

<표 4-11> 구동독지역의 연도별 실업자 재취직훈련 입교자, 훈련중인 자, 수료자의 수

<표 4-12> 구서독지역 직업적 계속교육의 입교자 중 실업자의 비율과 성별 추이

<표 4-13> 독일의 연령별 재취직훈련 참가 실업인구(1993년)

<표 4-14> 학력별 성별 재취직훈련 참가자(1993년)

<표 4-15> 이직전 산업경력과 산업별 재취업훈련 지망 비율(독일전역 평균)

<표 4-16> 재취직훈련의 훈련기간별 참여율

<표 4-17> 훈련방법에의 참여율

<표 4-18> 구서독지역 훈련생 및 미훈련생의 산업별·직종별 고용증감현황(1976~89년)

<표 4-19> 공단 산하 직업훈련원 훈련생 1인당 연간 훈련비 추이

<표 4-20> 독일의 1인당 1년간 훈련경비(1991년)

<표 4-21> 공적 부조사업의 지출규모 국제비교

<표 4-22> 독일 주별 노동청의 실업급여비용 보조비 지분 현황(1984~88년)

## <Abstract>

### The Operation of the Unemployment Insurance System and Reform Measures of the Employment Promotion Training/Retraining

Sang-O Lee(Yon-sei University)

The aims of the Vocational Training/Retraining for Employment Promotion are:

1. to help the unemployed find employment;
2. to provide the trainee with necessary qualifications and skills required in the current job market;
3. to minimize the disadvantages of the trainee seeking employment;
4. to improve the trainee's scope of social-vocational activities;
5. and to provide the trainee with social-vocational mobility, means of improving the prospects of finding employment.

To realize the above aims, we have summarized the following conclusions from this study.

1. The training and retraining of those seeking employment should be designed along the lines of social welfare within the social security system.
2. The animosity between administrative control and self-regulation concerning training should be solved through another dimension; there is a problem with the system's trainee qualifying examination.
3. The qualifying exam should be diversified.
4. Today's training programs should work in conjunction with Employment Security, which deals with vocational arrangements and management using a computer network.
5. Training facilities need to be updated and modernized and the training itself needs to be improved as soon as possible. This is because vocations throughout the world are constantly changing at a rapid pace in the information age.
6. Local and industrial specifications should be incorporated in order to improve training.
7. Those seeking employment are predominantly adults. Thus, the method of training and education should be geared towards adults, not youth and children.

The above mentioned conclusions can be summed up by the lifelong training system. People today can no longer ignore the lifelong training system. Avoiding the system would be detrimental to one's survival in the information age. The information society nullifies the usefulness of the one-test system for prospective employees. The primary goal of the Vocational Training/Retraining for Employment Promotion is for the unemployed to find employment, not to pass a useless exam.

There is also an inconsistency in today's employment provision. Our rules are designed to give the most disadvantaged the opportunity to gain employment. The order of priority is: semi-aged, handicapped, and aged veterans. What is important and necessary for these trainees? A certificate that does not accurately measure one's ability, knowledge or information one needs to obtain employment in today's information society?

Undoubtedly, the employee must immediately be exposed to the lifelong training system, after he/she has obtained a job through the training course. The newly developed technology of this information era needs to be taught and learned continuously. Through this process outdate information and technology needs to be replaced and updated. Therefore, the various training and retraining systems of today must transform into a lifelong learning and education system. This system will become more useful with the more rapid pace of change.

If an employee possesses the initiative to pursue this lifelong training, he/she will be able to create an optimal living condition. Through this system he/she will be able enjoy the independence of the training/retraining course, since he/she is motivated by the incentives of obtaining employment and future

opportunities. Establishing a lifelong training system requires the creation of an atmosphere suitable for providing the best available type of training, namely the Vocational Training/Retraining for Employment Promotion.

## 第 1 章

### 第 1 節 研究目的 및 方向

본 연구는 고용보험제도의 실시에 즈음하며, 이미 1986년부터 직업훈련기본법의 테두리 안에서 시행되어 오고 있으며, 1994년 상반기부터 고용정책기본법(제20조)에 규정, 적용·시행되고 있는 고용촉진훈련 실시의 현실과 문제점을 분석하고, 훈련에 새로운 지표를 제시함으로써 고용촉진훈련의 내실화 방안을 강구함을 목적으로 한다. 그러나 본 연구의 궁극적인 과제는 고용보험법 제24조에 기초하여 새로이 실시되어야 하는 피보험 수급자격 실업자를 대상으로 하는 재취직훈련의 내실화 방안에 시사점을 제시하는 것이다. 아울러 고용보험법과 고용정책기본법하에서 고용촉진훈련과 실업자 재취직훈련이 어떠한 연계성을 가지고 실시될 수 있으며, 또 어떠한 훈련실시조건 및 상황에서 가장 내실있는 고용촉진정책과 결부될 수 있는지에 연구의 방향이 지향된다.

### 第 2 節 問題提起 및 研究課題

#### 1. 훈련에 대한 정부, 기업, 노동자, 훈련생의 인식문제

모든 산업세계의 정보화추세에 따라서 산업구조의 변화가 가속화되고 있으며, 기업과 공장의 생산·판매요구 성향에 따라 산업구조는 자연스럽게 개편되고 있다. 따라서 정부 입장에서 볼 때 이러한 추세를 방관할 수만은 없다. 심지어 적극적이고 의도적인 정부의 산업구조조정이 불가피한 상황으로 치닫고 있으며, 이러한 정책은 빨리 서두르면 서두를수록 훨씬 생산적일 수 있다는 의견도 많다. 결국 오늘날 어느 나라, 어느 정부를 막론하고 산업구조조정과 이에 따르는 고용조정은 극히 당연한 노동정책의 과제가 되었으며, 국가와 사회가 살아남기 위한 중핵문제가 되었다. 특히 세계산업경제를 주도해 나가는 선진국의 경우에 이는 더욱 중요하다. 따라서 선진국의 문턱을 겨냥하는 우리에게도 이러한 과제는 중요한 것이 아닐 수 없다.

정보화 산업사회에서는 정보화시대에 걸맞는 산업구조조정이 필수적이며 이에 따르는 고용조정 역시 불가피하다. 그러나 정보화시대를 맞이하여 피치 못하게 더욱 빨라지고 다양화될 산업구조조정이 몰고 올 사회문제는 심각하다. 즉 대량실업 및 수시실업 그리고 노동력 이동과 노동인력의 고급·전문기능화 등의 문제가 그것들이다.

실업이나 실업위기에 대한 자구책으로서 우리 정부는 앞으로 야기될 사회문제에 국민 모두가 책임지고 국민 모두가 혜택받을 수 있는 사회보장제도로서의 고용보험제도를 도입·실시하게 되었다. 즉, 선진국형 사회보장제도로서의 고용보험제도의 도입과 실시는, 첫째, 의무적으로 기업과 근로자 그리고 정부는 고용보험기금을 마련하여야 하며, 둘째, 이를 산업구조조정과 노동구조조정에 따르는 고용정책사업에 적절하게 투입하여야 한다. 고용보험제의 도입·실시로 대두하게 되는 고용정책사업의 핵심과제는, 고용안정사업의 활성화에 따른 인력수급, 분배, 배치의 원활화 같은 고용촉진사업과 실직근로자의 생활안정 및 재취업촉진훈련 및 활동에 지원하는 보험금 보상의 방향 등으로 대변될 것이다. 이러한 사업수행은 궁극적으로 고용보험제도의 정착에 기여하게 될 것이며, 제도의 정착을 위해 고용훈련정책의 역할과 위상도 대단히 중요한 문제로서 부각되게 되었다.

1995년 7월 1일부로 도입·실시되고 있는 선진복지국가형 사회보장제도인 고용보험제도는 고용보험법의 제정을 통하여 고용보험 3대 사업 중의 하나로 직업능력개발사업을 규정하고 있으며,<sup>1)</sup> 이는 국내의 경기여건의 변화에 따라 이제까지의 정부주도에 의한 훈련의무제도가 갖는 한계점을 극복하고 기업의 자율훈련촉진을 통해 기업경쟁력을 제고시킬 목적으로 도입되었다(한국산업인력관리공단, 1995. 4. 9쪽). 그동안 훈련의 무제도는 까다로운 훈련규정을 따르지 못하는 기업에게 융통성을 부여한다는 의미에서 훈련분담금제도를 도입하여 동반실시해 왔다. 그러나 제도의 시행취지와는 달리 분담금으로 거둬진 금액은 1985년의 경우 실훈련비의

64.5%를 나타냄으로써, 이때부터 사업주는 귀찮고 복잡한 행정규제에 따라 훈련을 실시하기보다는 대신 분담금을 납부하는 것을 택하는 경향으로 기울게 되었다. 비용이 많이 들고 복잡한 훈련을 통하여 인력을 양성하고 향상시키기보다는 남들이 힘들여 양성해 놓은 유능한 인력을 스카웃하여 필요한 전문인력을 확보하는 것이 보다 용이한 현실도 이러한 상황변화에 한몫을 한다.<sup>2)</sup> 그러나 이러한 상황은 국가경쟁력이나 기업경쟁력의 측면에서 볼 때 국가의 인력시장정책을 위축시켜 놓고 말았다.

따라서 정부는 1987년부터 사업주가 훈련사업에 능동적이고 적극적으로 참여할 수 있도록 부분적으로 직업훈련 또는 관련사업에 투자한 비용을 인정하여 줄 수 있도록 의무비용총액에서 차액만을 납부하도록 했다. 그러나 그 후에도 훈련실시는 좀처럼 늘지 않았고 오히려 점점 줄어들게 되었다 (표 1-1 참조).

<표 1-1> 사업내 훈련의무업체 훈련 실시 현황

	(단위 : 개, %)				
	1983	1985	1987	1988	1989
실시의무업체	1,133	1,341	1,537	1,573	1,612
실사업체수	173	185	130	132	110
실시비율	15.2	13.8	8.5	8.4	6.8

자료 : 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1989.

훈련에 대한 사업주의 관심과 참여의지는 계속 낮아졌으며 훈련기피의 현상은 점점 두드러졌다. 훈련에 대한 이해도 점점 엉뚱한 방향으로 발전되었으며 훈련의무제도 역시 쓸데없는 부담으로 인식되기 시작했다. 즉 업계에서 이미 준조세로 이해되던 분담금제도에 강한 불만마저 표출되기 시작했다. 국가경쟁력을 높이기 위한 일환으로 추구되던 훈련의 원래 취지는 사라지고 오히려 분담금 납부업체는 분담금제도의 부당성을 주장하기에 까지 이르렀던 것이다. 훈련실시의지는커녕 불만만이 지배적이 되어 갔다.<sup>3)</sup>

이 와중에도 정부는 산업구조조정과 노동구조조정을 필연으로 받아들일 수밖에 없는 상황이 되었다. 따라서 노동인력의 적절한 이동, 배분, 활용을 촉진하기 위한 훈련의 필연성이 부각되었다. 특히 오늘날과 같이 테크놀러지의 수준이 하루가 다르게 발전하는 상황에서 훈련정책은 가장 시급한 과제로 인식되기에 이르렀다. 따라서 정부는 국가경쟁력의 차원에서 직업훈련의 강화를 통한 노동인력시장을 재편할 수 있는 획기적인 제도를 필요로 하게 되었다. 즉 새로운 모형의 훈련사업을 시행하면서 산업구조조정 정책에 능동적이고 적극적으로 대처해 나가기에 적합한 것으로 판단되는 선진국형 고용보험제도가 도입되기에 이르른 것이다.

결국 직업훈련의무제도는 한국산업인력관리공단이 1994년 9월 관계부처와의 협의를 거친 '산업인력수급 원활화방안과 직업훈련체계 개편계획'에 따라 점진적으로 고용보험제도하의 직업능력개발사업으로 통합되는 계기를 맞게 되었다. 이 기회에 정부는 그동안의 지나친 법적·제도적 규제와 행정간섭, 감독 또는 제도적 강화는 오히려 훈련운영 자체가 중단되는 위기를 초래할 수 있다는 이해를 갖게 되었다. 정부는 이제 고용보험제의 도입·실시로 인해 각종 훈련실시에 기업측과 훈련생들의 자발적이고 능동적인 참여를 보장할 수 있는 제도를 마련해야 한다. 간단히 말해서, 종래 직업훈련 실시 여부를 기업의 자유선택사항으로 남겨 놓았던 훈련정책의 폐단과 문제점, 즉 '훈련이나 아니면 돈으로 때우기냐'라는 단순선택을 개선·보완해야 할 필요성이 있었다. 근로자 30인 이상을 고용하고 있는 사업장에서 사용자와 근로자 양측으로부터 일률적으로 각출하는 '고용보험료'<sup>4)</sup>를 정부가 맡아 관리하면서, 그 중 일부를 국가의 고용정책계획에 따라서 각종 직업능력개발사업 및 훈련사업에 적절히 투입해 줌으로써 근로자들과 기업들이 훈련에 자발적이고 능동적으로 참여할 수 있는 가능성을 열어 놓게 되었다. 기업과 근로자들에게 훈련에 대한 의식이 부족하다면 이 제도 역시 강제성이나 강압성으로 이해될 수 있다. 그러나 훈련이 기업이나 근로자가 살아남기 위한 필요로 인식될



때에는 무한한 효율성과 생산성으로 이해될 수도 있을 것이다. 이런 의미에서 국가는 기업과 근로자들에게 고용보험제도라는 새로운 제도의 도입·실시에 따른 훈련에 대한 인식을 새롭게 해주어야 할 필요가 있다. 즉 근로자-기업-정부는 '훈련이란 바로 현대산업인의 생존'과 직결되어 있다는 공감대를 형성할 수 있어야 할 것이다. 과거 훈련의 부실과 형식성으로 인해 훈련이란 하루 때우기식으로 인식되었던 시절이 있었다. 또한 바쁜 세상에 훈련이란 비경제적이라는 인식도 있었다. 따라서 훈련에 대한 이미지는 항상 훈련분담금의 대치로 대신되었다. 또한 훈련분담금 납부는 그저 준조세로 인식되어 왔던 것이다.

## 2. 법적·제도적 문제

고용보험법에서 고용을 촉진시키기 위한 훈련사업으로는 원칙적으로 실업자 재취직훈련만이 해당된다. 그러나 고용보험제도의 실현과 발맞추어 국가의 고용정책을 구체화하기 위해 한낱 한시에 제정된 고용정책기본법(1993년 12월 27일 제정)은 고용촉진훈련을 직업훈련의 한 분야로서 수용하고 고용보험 또한 이를 지원해야 할 당연한 과제로 간주하고 있다. 즉 우리나라에서는 전통적으로 주로 저소득층과 영세민층에 속하는 비진학청소년과 일반실업자들을 대상으로 고용촉진훈련을 실시하여 왔다. 정부는 이러한 훈련을 노동부의 예산과 직업훈련촉진기금 등으로 지원하여 왔다. 앞으로 고용보험기금 역시 이의 지원에 한몫 해야 한다. 그러나 문제는 고용촉진훈련의 재정적 지원으로서 고용보험기금에 대한 언급은 어디에도 없는 것이다. 따라서 법률상 적용범위 문제를 규명하기 위해서 차제에 고용보험법과 고용정책기본법은 고용촉진훈련을 위한 고용보험기금의 사용근거를 명백히 제시할 수 있어야 한다.<sup>5)</sup>

따라서 본고에서는 고용보험법이 채택하고 있는 직업능력개발사업 중 실업자의 재취직훈련(고용보험법 제24조)과 기존의 고용촉진훈련(고용정책기본법 제20조)의 문제가 연구 중심에 위치하게 된다. 즉 새로이 고용보험제의 실시와 함께 고용촉진훈련이 어떻게 유지·계승·발전될 수 있을 것이며, 아울러 실업자 재취직훈련이 어떻게 실시되어야 고용보험제도가 내실있게 정착할 수 있을 것이며, 이러한 훈련 등이 과연 어떠한 연계성을 가지고 실시되어야 국가의 고용정책에 바람직하게 기여할 수 있는가 하는 것을 알아보는 것이 두 번째 연구과제가 된다.

## 3. 행정규제와 자율성 보장의 문제

고용촉진훈련은 법적으로 규정된 일정한 대상자들을 대상으로 국비 보조로 실시된다는 특징을 가지고 있다. 따라서 정부의 예산 등으로 실시되는 무료훈련에 행정규제와 감독은 극히 당연하다. 이러한 원칙 때문에 고용촉진훈련의 내실화를 위해 그동안 정부는 수많은 행정규제와 감독을 펼쳐 왔다. 시행상 문제가 발생하는 분야는 그때그때 수정해 나가고 필요하다면 새 법과 시행규칙 및 규정 등을 강화하면서 이를 개선·보완해 나가는 방식을 채택했다. 따라서 우리의 고용촉진훈련의 현장을 살펴보면 훈련원은 훈련원대로 불만이 많으며, 정부는 정부대로 애로투성이다. 이러한 쌍방간의 불협화음은 문제의 소지가 밝혀지고 수정되면서 또 다른 문제를 낳게 되는 악순환을 거듭하여 왔다. 그렇다고 만사가 상호 합의나 일치로 해결되는 일은 좀처럼 드물다. 심지어 일부 훈련기관측에서는 정부의 각종 규제망을 피해 가면서 소기의 목적을 달성하려고 한다. 한편 정부는 계속해서 이를 추적하고 수정·보완·개선해 나가려는 일을 되풀이해 왔다. 즉 훈련의 내실화정책은 훈련기관측과 정부의 쫓고 쫓기는 숨막히는 현장으로 나타난다. 그러나 문제의 심각성은 이러한 추격과 도피의 방법으로 과연 훈련의 내실화가 이루어졌는가 하는 점에서 모두가 의문을 갖고 있다는 데에 있다. 다시 말하면, 현재 무료로 실시되는 고용촉진훈련은 훈련생에게 부담이 없다는 자유 분방한 성격 때문에 항상 보다 강력한 행정규제와 감독이 필요한데도 불구하고, 이러한 지침은 훈련사업 현장을 위축시킨다는 정반대의 우려 때문에 진퇴양난의 입장에 처해 있다.

#### 4. 훈련의 자율성 보장을 위한 새로운 발상의 문제

정부는 고용촉진훈련의 맹점과 내실화를 이루기 위해 행정규제와 감독을 강화하는 일관된 정책을 취하다가 이제 마지막 초강수를 내놓고 있다. 즉 고용촉진훈련 역시 공공훈련원인 한국 산업인력관리공단에서 주도해 준다면 잘 될것으로 믿고 있는 것이다. 정부는 공공직업훈련원인 한국산업인력관리공단에서 이러한 방안을 수용할 수 있도록 공공연하게 많은 특혜를 제시하고 있다. 이를테면 1995년 1월 13일 개정된 고용촉진훈련시행규정의 제29조에서는 종래 고용촉진훈련기관들에 부여되었던 각종 행정규제와 감독기준등은 공공훈련기관에게는 적용하지 않겠다는 조항을 삽입하고 있다. 즉 일반 고용촉진훈련 위탁기관에게는 상당히 까다롭게 적용되는 훈련실시 기관의 지정 및 위탁절차(제9조), 훈련실시기관의 지도점검(제11조), 훈련생의 출석확인(제24조 제1항) 등을 면제시켜 주겠다는 것이다. 또한 실업자 재취직훈련실시 규정 제18조에서도 각종 훈련실시 기관의 지도점검(매월 1회 이상 수시 점검)에 관한 규제조항을 공공직업훈련기관에 한하여 생략하고 있다. 재취직훈련도 공공직업훈련기관에서 주도해 준다면 현재의 훈련정책은 달라질 것이라는 기대이다. 따라서 한국사회인력공단은 이를 긍정적으로 검토하고 수용·실행하는 단계에 들어섰다. 물론 이럴 경우 그 동안 염원하던 훈련의 자율성 보장문제는 공공직업훈련원 차원에서나마 일부 확보되었다고 볼 수 있지만, 훈련기관의 역할 분담이나 공평성 문제는 여전히 중요한 과제로 남게 된다.

공공직업훈련원의 경우를 계기로 과연 훈련의 자율성 보장 문제가 전 훈련기관으로 파급될 수 있을지, 즉 인정직업훈련원이나 훈련위탁 기술계학원에 대한 여태껏의 행정규제와 감독처사들도 폐지될 수 있을는지, 과연 행정규제 폐지가 곧 훈련의 자율성을 의미하는 것이며 이것이 훈련의 내실화의 직결되는 것인지, 그렇다면 애초부터 왜 훈련실시기관에 각종 규제와 감독이 따랐던 것인지, 그냥 처음부터 알아서 하도록 내버려두었다면 지금보다 더 잘할 수도 있었을는지 모르는데 말이다. 결국 어찌 보면 자율성과 행정규제의 문제는 돌고 도는 다람쥐 쳇바퀴인 셈이다. 이는 도저히 불가피한 모순인가?

훈련의 자율성 보장을 위해서 행정규제와 감독을 무조건 완화해야 하는가, 아니면 훈련의 효율성과 생산성을 위한 행정규제라면 자율성 보장을 무시해도 되는 것인가? 종래 우리 나라의 고용촉진훈련정책은 애초부터 자율성 보장과 허술한 행정규제로 인해 발생하는 폐단과 문제점을 개선하기 위해서 행정규제와 감독을 계속 강화해 온 것이 사실이다. 그러나 자율 또는 자유방종과 허술한 관리로 야기된 훈련상황의 문제가 행정규제 및 강화로 해결된 것은 결코 아니다. 따라서 행정규제와 감독을 완화하여 자율로 돌아간다고 모든 것이 나아질 것이라는 예측도 제고되어야 한다. 이제 훈련의 '자율성'과 '행정규제·감독'간의 상관관계는 과거와는 완전히 달리 이해되어야 한다. 왜냐하면 적어도 정보화시대에 요청되는 의식의 변화는 종래의 그것과는 완전히 다른 것이기 때문이다.

오늘날 요청되는 훈련의 자율성 문제와 행정규제 강화의 문제에서는 이제 더 이상 일차원적 선상에 서 있는 모순과 대립 그리고 조화의 관계로만 인식되어서는 안 된다. 즉 정보화·개방화 시대에 요청되는 훈련의 자율성 문제와 행정규제의 문제는 차원이 전혀 다를 수도 있다. 종래 보호무역 및 관세장벽의 대명사였던 가트(GATT)체제가 무너지고, 무한자유경쟁시대를 가속화·다양화 그리고 첨단화시킬 세계무역기구(WTO)가 가동하기 시작했다. 따라서 오늘날 요구되는 기본적인 사고의 전환은 개방성과 다양성의 존중으로 이어져야 한다. 이렇게 본다면 경제활동 관계에 행정통제나 규제위주의 구시대적인 발상은 위험하다. 따라서 무조건 행정규제와 감독을 완전히 풀어 버리는 것이 반드시 자율을 의미하는 것은 아닐 수도 있다. 또한 행정규제가 없는 자율 속에서는 반드시 무엇이든지 잘 될 수 있는 것이라고 오해해서도 안 된다. 결국 오늘날 신속한 개방화와 다원화로 대표되는 신경제질서의 패러다임(Paradigm)의 변화가 인식되어야 할 것이며, 이로써 훈련정책의 자율화 방침에도 새로운 패러다임이 존재할 수밖에 없다는 사실이 이해되어야 할 것이다.

#### 5. 고용촉진훈련과 고용안정사업의 연계성 문제

정부는 종래의 직업훈련법과 직업훈련에 관한 특별조치법을 통합하여 1976년 12월 직업훈련기본법을 제정하였다. 이러한 법적 통합을 통해 직업훈련의 중요성을 보다 강조하게

되었으며 상기에서 이미 언급한 바와 같이 직업훈련 분담금제를 도입한 바 있다. 즉 이 제도의 도입은 직업훈련의 실시 강화로 국가 및 기업의 경쟁력을 제고할 수 있을 것이라는 인식에서 이루어졌다. 그러나 결국 이 제도는 직업훈련정책의 실효성과 생산성의 문제를 무시했다는 비난으로 끝나고 말았다. 즉 훈련이 실효성을 얻기 위해서는 직업안정사업이 연관성을 가지고 이루어져야 한다는 필요성이 부각되었다. 이는 분명 과거의 훈련정책이 훈련 시작과 훈련 결과와 거의 연관성 없이 이루어져 왔다는 사실을 입증하는 것이다.

1994년 새로이 직업안정법이 제정되면서 직업안정사업은 결국 훈련사업과 무관하지 않으며, 훈련이 잘 시행되고 유종의 미를 거두기 위해서는 직업안정사업과의 연계성이 가정 중요하다는 인식이 생겨나게 되었다. 즉 훈련이 잘 되고 좋은 성과를 얻기 위해서는 직업안정사업이 활성화되어야 한다. 그 역도 마찬가지이다. 정부는 이러한 연계성 있는 사업이 고용정책에 커다란 기여를 한다는 사실을 이해하게 된 것이다. 간단히 말해서, 과거의 직업훈련은 인력양성뿐만 아니라 인력배치 및 사후관리에도 대책을 세워 상호 보완성을 가져야 함에도 불구하고 이에 대한 연계성이 약하여 기능인력의 양성에 대한 효과를 낮추어 놓고 말았던 것이다.(신명훈·윤석천·이승홍, 1989. 12. 98쪽)

우리 나라의 직업안정법 제13조에서 “직업안정기관의 장은 구직자의 취직을 촉진하기 위하여 직업훈련을 받는 것이 필요하다고 인정되는 경우에는 구직자가 직업훈련기본법에 의한 직업훈련기관 등에서 직업훈련을 받도록 알선할 수 있다”고 규정하고 있다. 결국 우리 나라의 직업안정법상에는 직업소개, 직업지도, 고용정보제공사업 등이 훈련기관알선 등의 훈련정책과 결부되어 규정되어 있다. 그러나 이러한 사업들이 별 연계성 없이 주먹구구식으로 별도로 운영된다면 이는 국가적인 낭비이며 훈련의 효율성과 생산성을 떨어뜨리는 결과를 초래할 것이다. 따라서 우리의 고용보험제도 고용안정사업을 직업능력개발사업 및 실업급여사업과 연계성 있게 시행될 수 있도록 하는 법적·제도적 기반을 마련하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 실제 상황에서는 고용촉진훈련사업과 고용안정사업이 따로 운영되고 있다. 즉 훈련을 잘 시키고도 결과는 엉뚱하게 나오는 것이다. 일례로 훌륭한 훈련실시의 결과로 우리의 현 평가 기준으로 볼 때 높은 자격취득과 취업률이 이루어졌다고 하더라도, 입직 후 이들의 이직률이 점점 높아진다면 훈련의 내실화가 이루어진 것이라고 볼 수 없을 것이다. 따라서 고용안정사업과 고용촉진 훈련사업은 명실공히 법 시행의 취지대로 상호 유대관계와 공조체제 속에서 이루어져야 한다. 이러한 연계성과 공조체제의 실시 여부는 일률적인 행정적 강화나 감독·규제로 이루어질 수 있는 사항이 아니다. 하여간 상호 관련성 및 연계성하에서 실시 될 수 있는 사업간의 연결작업은 고용촉진훈련의 내실화 과제에 직결된다고 볼 수 있다. 특히 고용보험법의 실시에 즈음한 고용촉진정책 및 훈련정책의 내실화 방안과 관련하여 볼 때 고용안정사업과 직업능력개발사업은 보다 유기적인 공조체제를 이루어야 할 것이다.

## 6. 전체적·총괄적 사고의 문제

우리는 고용촉진훈련사업을 그 자체적 기능으로만 볼 것이 아니라 직업훈련의 전반적인 맥락과 고용보험제도의 성공적 구현을 위한 전체적 맥락 차원에서 보아야 한다. 이를 위해 해석학적 차원의 연구가 필수 불가결하다. 부분을 전체적인 맥락에서 파악하면서 수행하는 연구를 우리는 체계 이론적 접근이라고 말하는데, 이러한 연구 방법을 기초로 하고 있는 최근의 사회과학의 연구경향은 종래의 구조기능주의적인 연구에서 나타나는 오류들을 어느 정도 보충·수정할 수 있다는 과학적 근거를 갖게 되었다.(Jürgen Habermas, 1967. pp. 292-311). 즉 “부분보다 전체가 항상 먼저이고, 부분의 합은 전체가 아니며 그 이상”이라는 이해가 연구방법의 기초원리이다. 예를 들면 인간에게서 눈, 코, 입, 간, 허파 중단 하나가 고장나더라도 인간은 전체가 고장난 셈이 된다. 살아서 제각기 제기능을 하고있는 지체(肢體)와 기관(器管)들은 살아 움직이는 인간 자체에서 분리될 수 없다. 분리해서 보려고 하는 순간 이미 그것은 시체이지 생체는 아니다. 시체를 안고 생체라고 우길 수는 없는 것이다. 살아있는 인간이 구성원인 사회의 동적 역학 관계도 마찬가지이다.

고용촉진훈련에 관한 내실화의 문제는 훈련에 대한 재정적인 지원도 중요하고, 법적 보완도 중요하고, 훈련의 형식과 내용도 중요하다. 각각 모두 중요한 기능들을 담당한다. 그러나 더 중요한 것은 각 훈련관계의 제요소들이 공조체제를 유지하면서 생명을 잃지 않도록 서로 기능을

잘 유지하는 것이다. 한 기능만이라도 제대로 되지 않는다면 모든 것은 잘못된 것이다. 훈련 하나만 제 기능을 해준다고 해서 반드시 훈련 성과 및 결과가 좋은 것은 아니다. 따라서 우리에게 당면한 고용촉진훈련의 내실화 과제는 산업구조조정 및 노동시장정책 같은 산업정책, 이에 따른 직업훈련정책사업 그리고 고용보험제도 실행의 전반적인 생산성·효율성 문제 및 행정비용 낭비 문제 등의 문제들이 거시적인 순환적 관련성 속에서 이해되어야 할 것이다.<sup>6)</sup>

## 7. 훈련의 기능화와 활성화 문제

훈련의 기능화와 활성화의 문제가 제기되어야 한다. 훈련을 기능화 할 것인가 아니면 활성화할 것인가에 따라서 훈련의 내실화를 추구하는 관점은 달라질 것이다. 인간의 삶과 마찬가지로 모든 제도나 정책은 활성화가 될 때 의미가 있는 것이지 기능화가 중요시 될 수는 없다. 즉 기능화는 계속성을 창출하지 못하는 반면 활성화는 각 기능이 상호관련성 속에서 생동적으로 계속성을 보장하는 것을 의미한다. 더구나 평생훈련체계가 요구되는 오늘날의 상황에서 이러한 계속성을 보장해 줄 수 있는 훈련정책은 중요하다.

제 3의 물결(엘빈 토플러) 속에서 빠르고 다양하게 변화하는 정보화 산업사회의 추세는 그 만큼 빠르고 다양한 산업구조조정과 노동구조조정을 야기할 것이다. 이러한 산업정책에 적극적이고 능동적으로 대처할 수 있는 묘방은 정책안에 대한 단순한 기능화가 아니라 개방적인 활성화뿐이다. 특히 시대가 요구하는 전문인력자원을 양성해 내야 하는 인간의 교육훈련의 문제가 국가 정책에 의한 기능화로 일관될 때 이들로써 구성되는 사회는 항상 뒤지게 되어 있다. 따라서 오늘날 개방화된 무한경쟁시대에서 살아남을 수 있는 훈련정책은 훈련이 계속 살아서 활성화될 수 있는 방향으로 전환시켜 주어야 한다. 특히 우리 나라의 경우 이제 선진국으로 진입하는 과정에서 요구되는 것은 단순기능공 훈련이 아니라 전문기술자로서 활용하는 고부가가치의 인력양성에 주력하여야 할 것이다. 이는 활성화된 계속교육·향상교육체계의 가동에서만 가능할 것이다. 간단히 말하면 종래 자격증을 따내고 이 자격증 하나로 버티는 전문기술자가 아니라 특정분야에서 만이라도 새로운 기술을 계속 알아 가고 활용할 수 있는 단기 전문기술자가 필요한 것이다. 오늘날과 같이 한 기술의 수명이 점점 짧아지는 시대에 단기적으로 기술수준을 계속 순환적으로 터득할 수 있게 해주는 훈련정책이 요청된다. 우리나라의 고용촉진훈련사업도 이러한 과제 속에서 운영되어야 할 것이다.

## 8. 평생훈련체계에 대한 이해의 문제

오늘날 인력을 육성하고 양성해 내는 정보화 산업사회는 평생 교육·학습·훈련체제와 생애계속 훈련체제의 구현을 요구한다. 즉 어제의 지식(정보)과 기술이 오늘의 지식(정보)과 기술이 아니며, 어제의 정책이 더 이상 오늘의 정책이 아니기 때문에 이에 능동적이고 적극적으로 대처할 수 있는 능력을 지닌 인력의 길러 내는 일을 평생 계속되어야 하는 것이다. 이제는 과거처럼 기초 및 양성 훈련을 시켜 놓았다고 인력을 길러 놓은 것이 아니다. 오늘 배운 지식과 기술 수준이 내일이면 무용지물이 될 수 있다. 한번 따놓은 자격증이 내일은 쓸모 없는 종이조각으로 변할 수도 있다. 즉 기술이 변화하는 속도와 방향에 맞추어서 계속 새로운 기술의 다양성이 요구되기 때문에 항상 무엇인가 소비자에게 요청되는 새롭고 다양한 교육·훈련이 되어야 한다. 이러한 요청은 고용촉진훈련에 있어서 더욱 중요하다. 즉 훈련의 양식이나 형식보다는 '고용을 가장 잘 촉진할 수 있는 내용 있는 훈련'만이 중요한 것이다. 따라서 본고가 추구하는 고용촉진훈련의 내실화 방안은 평생동안 끊일 수 없는 평생교육·학습의 훈련의 체계 내에서 이해되어야 할 것이다.

## 9. 신직종 단기 훈련으로서의 고용촉진훈련방안 모색

산업구조조정에 의해 고용촉진훈련이나 실업자 재취직훈련은 무엇보다도 일단 지역적으로 관계 산업·직업별로 새롭게 도래하는 신직종과 고용구조상 급격하게 필요로 하는 분야에서 쉽고 빨리 (재)취업할 수 있는 최신 기술을 단기간에 가르쳐야 한다. 왜냐하면 고용촉진훈련이나

채취직훈련의 목적은 취업이고 고용이기 때문이다. 훈련 수료 후 취업이 안 되는 직종은 소용이 없다. 또한 훈련수료후 장기간 기다리다가 고용되는 것도 의미가 없다. 연령적으로나 정신능력면에서나 검정자격증 취득이 어려운 훈련생도 고용촉진훈련의 대상인데 이들에게 자격증 취득을 강요할 수는 없다. 훈련 수료 후 일시적인 취직도 문제이다. 따라서 정부는 고용촉진훈련을 통한 자격증 취득률이나 취직률을 높일 수 있는 행정규제만을 강요할 것이 아니고, 산업구조조정과 고용구조조정에 따라 긴박하게 요청되는 훈련직종의 발굴과 개발에 전념해야 할 것이다. 이러한 훈련직종 발굴 및 개발에 중앙관리 직업 및 고용 정보 전산망을 가동시킬 수 있는 직업·고용안정사업이 도움을 줄 수 있을 것이다.

정리해 보면, 상기의 연구과제들은 모두 전체적인 맥락에서 파악되어야 한다. 즉 훈련의 법적·제도적 문제 속에서 훈련계획 및 준비, 훈련과정 그리고 훈련수료후의 관리 문제 등을 별개로 생각할 수 없다. 따라서 법적·행정적 맹점들이나 훈련과정과 훈련 수료 후 직업지도 및 관리 등에서 나타나는 맹점은 상호 관련된 공조체제 속에서 수정되고 보완될 수 있어야 한다. 오로지 훈련을 계획하고 지원하는 법적·제도적인 근거 보완만이 훈련의 내실화를 보장한다는 논리도 설득력이 없고, 법적 보완 없이도 훈련과정이나 커리큘럼의 충실도가 훈련의 내실화를 이루어낼 수 있다는 논리도 별 호소력이 없다. 훈련정책을 위한 체계적 접근과 내용적 접근은 동전의 양면으로서 어느 한쪽의 변화 양상은 다른 한쪽의 방향을 동시에 끌고 다닐 수밖에 없다. 따라서 훈련의 내용과 형식간의 상보성이 세부적으로 구안(具案)될 수 있으며, 이의 연계성 확보방안 역시 중요한 과제가 될 것이다. 그러나 보다 중요한 것은 사회 보장제도로서의 고용보험사업의 전체적인 맥락 속에서 고용훈련을 기획하고 실시하고 사후관리하는 훈련 기안자들과 훈련 대상자들의 사고와 혁신과 사고전환에 대한 공감대 형성이다. 급격하게 도래하는 정보화시대에 요청되는 훈련에 대한 신 사고와 사고의 공감대 종래의 '수직적 사고'가 아닌 '수평적 사고'(에듀아르트 드보노)에서 출발하여야 한다. 즉 오늘날 요청되는 훈련의 욕구는 행정적인 욕구일 뿐만 아니라 훈련 위탁생 차원에서 볼 때에도 사방팔방에서 요청되는 욕구이다. 이러한 사고의 전환은 개방적이고 다원화되는 훈련체제의 공조체제 형성에 꼭 필요하고 평생 교육 훈련체제의 가동에도 중요하다. 고용촉진훈련 역시 이러한 훈련 활성화체제의 범주 속에서 실효성을 거둘 수 있을 것이다.

주석 1) 우리의 고용보험법은 고용안정사업, 작업능력개발사업 그리고 실업급여를 3대 기본사업으로 규정하고 있다. 그러나 이미 오랜 역사와 전통을 가지고 수많은 시행착오 끝에 이제서야 조금씩 그 결실을 거두고 있다고 볼 수 있는 주요국들의 경우를 보더라도, 상기 세 가지 기본사업들이 상호 긴밀한 유대관계 속에서 이루어질 때 비로서 고용보험제도는 그 실효성을 보장받을 수 있다는 것을 확인시켜 주고 있다.

주석 2) 통계청이 1993년도에 조사한 보고서에 의하면, 총실업자 48만 4,000명 중 89.7%에 해당하는 43만 4,000명이 훈련을 받지 않았고, 10.3%인 50만 명이 직업훈련을 받았다(『고용구조조사보고서』, 1993. 12.).

주석 3) 한국기술교육대학 산업기술인력연구소의 연구 결과에 의하면, 주요국의 경우 직업훈련 의무제도는 항구적으로 실시되지 않고 전후나 경제공황 등으로 인력부족이 심하게 나타날 때 한시적으로 실시되어 왔다. 따라서 우리의 경우도 고용보험 실시로 인해 제도 실시 방법의 변화가 이루어지고 있다(이종성·신명훈·윤석천·김봉환, 『직업훈련 투자의 경제성 분석과 정책방향』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1994, 114쪽 참조).

주석 4) 직업능력개발사업의 보험료율은 기업규모에 관계없이 0.4% 단일 요율을 적용할 계획이었으나, 관계부처간의 협의과정에서 영세기업의 부담완화를 위하여 다음과 같이 차등 요율을 적용하는 것으로 결정했다. 70~149인 0.1%, 150~중소기업 0.3%, 대기업 0.5%, 훈련의무제 적용기업 0.05%, 즉 요율 차등과 아울러 훈련비용 지원수준에 있어서도 중소기업을 우대할 수 있는 근거조항을 법에 마련하였다(한국산업인력관리공단. 1995. 4. 11쪽)

주석 5) 현행 고용보험법상 고용보험기금의 용도(법 제68조)는 ① 고용안정사업 및 직업능력개발사업(실업자 재취직훈련 포함)에 필요한 경비, ② 실업급여의 지급, ③ 보험료의 반환, ④ 일시차입금과 이자, ⑤ 기타 동법 시행을 위해서 필요한 경비로서 대통령령이 정하는 경비와 제1호 및 제2호의 규정에 의한 사업의 수행에 부수되는 경비로 규정되어 있다.

주석 6) 이러한 이해방법은 종합적인 네트워크 내에서의 종합적 사고행위를 통해서 가능해진다고 볼 수 있다. 우리는 전체적인 이해의 원리, 내용 방법을 대상으로 하는 운영방법을 질적인 연구방법이라고 부른다. 이러한 이해방법은 삶에 대한 체계 이론적 토대원리인 '전체원리'(Ganzheitsprinzip)에 입각한 '전체적 사고방식'(Ganzheitliches Denken)을 전제하는 것으로서, 순환고리형의 관련 관계의 파악이며 '부분과 전체' 간의 관계에 대한 꾸준한 검토내지 환류의 과정을 요한다. (Klaus Lumma, Strategien der Konfliktlösung. Betriebliches Verhaltenstraining in Theorie und Praxis mit 4 Seminarbeispiele, Hamburg 1992, S. 23.).

### 第3節 研究方法 및 限界

첫째, 직접적 또는 간접적으로 연구의 취지에 관련되는 법규들로서 '우선 관련 노동법 중에 고용보험법, 고용보험법 시행령안, 고용정책기본법, 고용정책기본법 시행령, 직업훈련기본법, 직업훈련기본법 시행령, 직업안정법, 직업안정법 시행령, 고령자고용촉진법, 고령자고용촉진법 시행령, 장애인고용촉진 등에 관한 법률, 장애인고용촉진 등에 관한 법률 시행령, 근로기준법, 근로기준법 시행령, 중소기업근로자복지진흥법, 고용촉진훈련시행지침, 그 다음으로 관련 교육법으로서 교육법, 교육법 시행령, 사회교육법, 사회교육법 시행령, 산업교육진흥법, 산업교육진흥법 시행규칙, 산업체 근로청소년의 교육을 위한 특별학급 등의 설치 기준령, 동법 시행규칙, 그리고 마지막으로 헌법 중 제반 관련 법규를 연구의 취지에 따라서 찾아내고 해석해 낸다. 이로써 제도 실행상의 문제들이 지적되기도 하고 아울러 법적 실행 근거에 대한 구체적인 실천기준 및 방안이 제시되기도 한다.

둘째, 문헌에 대한 체계이론 접근으로서는 고용보험제도, 직업교육훈련제도, 고용촉진훈련제도에 대한 국내 및 외국 문헌들의 비교해석 연구를 들 수 있다. 문헌해석 및 비교의 연구를 위해서는 아래와 같은 사회과학의 질적 방법론을 혼합사용하고 있다.

①직업적 인간 행동에 관한 심리학적 접근-직업 성인의 발달 심리학적 연구, 사회심리학적 연구 및 산업 심리학적 연구

②인간 행동의 특성에 관한 인간학적 접근

③삶의 제반 현상과 제도 일반에 대한 현상학적 · 해석학적 접근

④산업사회에서 인간의 삶의 형성에 관한 역사적 · 체계적 접근

셋째, 민속 지적인 연구방법의 일환으로서 훈련현장에서의 인터뷰, 질문, 관찰 그리고 훈련생들에 나누어진 설문지 회수, 분석방법을 사용한다.

넷째, 비교 통계해석 및 통계분석의 방법으로서 주요국의 통계 비교 및 분석, 그리고 우리 나라의 기존 고용촉진훈련에 대한 훈련 통계가 미래의 고용촉진훈련 및 실업자 재취직 훈련의 내실화를 위해서 분석된다. 그러나 앞으로 고용보험제도하에서 실행될 우리의 실업자 재취직훈련을 예측하기 위해서는 자료의 입수 불가로 인해 모델 스터디(독일)가 수행될 수밖에 없는 한계를 가지고 있다.

일반적으로 고용촉진훈련은 선진국의 경우 실업자 재취직 훈련과 함께 일반 직업훈련, 즉 양성교육, 향상교육, 재교육, 전환교육 등에 함께 포함되어 실시되기 때문에 순수한 고용촉진훈련에 관한 통계가 일반 직업 훈련의 통계에서 별도로 분류되어 있지 않다. 따라서 국제적으로 통계치를 비교할 경우 상황에 따라 또 사안에 따라 일일이 추리통계를 작성해내야 하는 어려움이 따르고 그나마 국내외에서 입수할 수 있는 국외 자료 역시 극히 불규칙하고 충분치 않다. 물론 우리 나라의 국내 사정의 경우도 고용촉진훈련의 경우와 비슷하다. 즉 종래부터 실시되어 온 고용촉진 훈련에 관한 통계가 일반 실업자 취직훈련인 양성훈련의 통계에 같이

편성되어 있기도 하고 별도로 분류되어 산발적이면서 계속성 없이 작성되기도 했다. 결국 고용보험제도의 도입·실시 의도에 따르는 훈련통계사항은 고용정책기본법에 근거한 고용촉진훈련이 실시된 원년이라고 볼 수 있는 1994년 상반기부터 총체적으로 작성해 나아가야 하기 때문에<sup>1)</sup> 전체적으로 볼 때 과거와 현재 실시되고 있는 고용촉진훈련에 관한 종합적이고 지속적인 분류·통계작업과 자료공개 및 입수의 불충분성 등은 본 연구의 한계점으로 지적될 수밖에 없다.

주석 1) 본고는 현재 산만하게 흩어져서 주관부처도 다른 -이를테면 실업자고용촉진훈련은 노동부에서, 생활보호대상자훈련은 보건복지부에서, 비진학 청소년교육훈련은 교육부에서 관장하는-각종 고용촉진훈련들이 고용보험법의 시행을 계기로 어떤 형태로라도 직업능력개발사업의 일부로서 통합·실시되어야 훈련 전반의 내실화가 이루어질 수 있다는 것을 기본 전제로 하고 있다.

## 第 2 章

### 우리 나라 雇傭促進訓練의 現況과 問題點

#### 第1節 訓練의 歷史와 運營實態

1970년대 후반부터 우리에게 불어닥친 경기침체로 인해 휴업·폐업 사태가 늘어나면서 이로 인한 실업·실직자들이 늘어가기 시작하였다. 정부는 이들을 대상으로 1980년 야간과정의 전직훈련을 개설하여 공공직업 훈련원에 위탁훈련을 실시하게 되었고, '이로써 실업자의 고용촉진을 목적으로 하는 고용촉진 훈련'이 우리 나라에서 처음으로 시작되었다. 또한 1982년에는 농어촌 영세민에 대한 전직 훈련이 실시된 바 있다. 그러나 이들 훈련들은 공히 본래 훈련의 취지대로 실효를 거두기에는 미진했다. 즉 훈련대상자가 극히 제한되어 있었고 홍보부족으로 인해 훈련생 모집이 부진하였을 뿐만 아니라 훈련 수료 후 취업알선의 미흡으로 훈련사업의 기대치를 얻지 못하였다.

따라서 1986년부터 대통령령으로 실시된 '저소득층 실업자 대상의 고용촉진훈련'은 종전의 고용촉진훈련의 문제점을 시정·보완하여 실시하는데 주력하였다. 즉 훈련사업의 홍보에 주력하면서 훈련생 모집과 훈련 수요조사에 정부가 직접 관여하는 방법으로 훈련사업의 내실화를 기해보려 하였다. 특히 1985년 10월 21-31일 까지 실시된 이직·전업훈련 때에는 최초로 훈련수요조사를 시도하였으며, 과학적 조사에 입각하여 훈련대상의 확대 및 훈련기간, 훈련방법 등을 개선하고자 하였다.

한편 훈련 수료 후 취업알선율은 1988-91년 사이에 70%이상을 기록하다가 1994년도에는 절반 정도(53%)로 추락했다. 1982년 이후 실업자, 생활보호대상자, 영세농어민, 비진학청소년 등의 고용취약계층을 대상으로 실시한 우리 나라의 고용촉진훈련은 1993년까지 총 9만 7,326명을 배출했으며, 훈련받은 자 중 총 62.9%가 취업을 하여 현직에 종사하고 있다.(표 2-1 참조). 그러나 이 중에는 자영업으로의 고용이 포함되어 있기 때문에 순수 취업률은 통계수치면에서 다소 차이가 있을 수 있다.

<표 2-1> 연도별 고용촉진훈련 실적

(단위 : 명, %)

	목 표	위 타	수 료	취 업	취 업 률
전 계	106,800	134,603	97,326	61,191	62.9
1987	3,800	4,355	3,815	2,389	62.8
1988	4,500	5,845	5,177	3,675	71.0
1989	10,000	11,575	9,868	7,091	71.9
1990	10,000	10,963	9,761	7,057	72.3
1991	12,000	12,067	10,113	7,294	72.1
1992	11,000	9,875	7,280	4,868	66.9
1993	9,000	10,198	8,091	5,825	72.0
1994	46,500	69,729	43,211	22,992	53.0

자료 : 노동부, 『노동백서』, 1994.

또한 주부와 중고령자를 대상으로 하는 고용촉진훈련의 실시 이후 취업률 역시 1993년 12월의 통계를 보면 각각 56.1%, 43.4%를 기록해 평균 52.5%를 기록하고 있다.(표 2-2 참조)

장애인의 취업률은 전체 구직자(1989년 3,892명)의 50%를 밑돌고 있지만, 이 가운데 1989년 통계에 의하면 고용촉진훈련을 받은 자 중 134명이 취직됨으로써 그 비율은 3.4%를 차지하여



극히 저조한 실적을 나타냈다.

<표 2-2> 고용촉진훈련 과정별 양성 및 취업실적(1993년 12월 현재)

(단위 : 명, %)

	계획인원	수료인원	수료율	취업인원	취업률
전 체	4,980	5,036	100	2,466	52.5
주 부	4,150	3,522	69.9	1,977	56.1
고 령 자	830	1,514	30.1	657	43.4

자료 : 한국산업인력관리공단, 미발간자료, 1993.

한편 훈련의 시행 횟수가 쌓이면서 훈련도중 탈락하는 훈련생의 비율이 지속적으로 늘어났다(1986년 12.5%, 1990년 16.1%, 1992년 21.9%). 훈련 중도탈락의 이유로는 종래 대부분을 차지하던 생계곤란으로 인한 사유는 점점 줄어들고, 반면 중도취업이 아닌 경우에도 퇴소로 인한 비율이 늘어났으며(1992년 87%), 시기별로는 훈련 초반의 탈락률이 늘어났다(1개월 만에 탈락 : 1986년 16.6%, 1992년 29.8%). 또한 공단훈련원 졸업생이 취업하여 재직하는 비율과 전직 및 이직하는 비율이 더 커지는 현상이 나타남으로써 훈련의 효율성이 극히 저조한 실정으로 나타나고 있다(표2-3참조).

<표 2-3> 공단훈련원 졸업생의 재직 및 이직실태(1989년 2월)

(단위 : 명, %)

전 체	계획인원	수료율	취업인원	취업률
9,231	9,062(100)	4,301(47.5)	1,448(15.9)	3,313(36.5)

자료 : 한국직업훈련관리공단, 1990.

예를 들어 전직의 경우 전공과 적성이 맞지 않아서 부적응하는 경우가 1990년의 경우 24.7%로서 임금불만(31.3%) 다음으로 나타났다. 결국 우리의 고용촉진훈련정책에서는 훈련 적성에 맞는 훈련생의 선발이 시급한 문제로 나타났으며, 이들에 부여되는 교육방법에도 문제가 있었다고 평가되었다.

그러나 가장 복잡한 문제는 현재 고용촉진훈련이 법적으로 또는 체계적이고 조직적으로 통합되지 않은 채 거의 임기응변식으로 실시되고 있다는 데에 있다. 즉 1978년 제정된 직업훈련기본법의 취지에 따라 1985년부터 고용촉진훈련은 공공직업훈련원이나 인정직업훈련원에서 서비스나 경공업 직종이라는 이유로 또는 훈련정책의 취지에 따라 상당비율 기술계 학원에 위탁 실시되어 왔다. 이러한 고용촉진훈련이 국가 인력수급정책에 많은 기여를 한 것이 사실이지만, 동시에 상당한 문제점들도 표출되고 있다. 일례로 정보처리와 정보통신 고용촉진훈련을 위탁하고 있는 H정보전산학원의 경우 예전에는 훈련위탁 기술계 학원에 오전반 훈련생이 많았으나 현재에는 저녁반 훈련생이 대부분을 차지한다. 즉 현재 위탁훈련생들은 낮에는 그들이 받는 있는 훈련직종과 전혀 관계가 없는 돈을 잘 벌 수 있는 서비스 유통업종에 종사하고 밤에 잠깐 시간을 내어 훈련에 참가하는 식이다. 훈련비용은 국가가 부담하므로 무료이고 교통비도 지급된다. 결국 훈련생은 시간만 잠깐 내면 된다는 식으로 훈련을 인식하게 된다. 따라서 그들은 훈련에 전념하지 못하는 실정이며 그럴 생각도 별로 없다는 것이 일선교사들의 견해이다.

구체적으로 본다면 기술계 직업학원에 위탁된 고용촉진 대상은 예나 지금이나 대부분 비진학 청소년들로 구성되어 있다.<sup>1)</sup> 이들은 대부분 대학진학에의 미련을 버리지 못하고 있다. 훈련 후 취업이나 훈련 중 훈련비용의 과소 지급이 문제라기보다는 사회적·개인적 가치관의 문제가 더욱 심각한 편이다. 즉 현재의 고용촉진 훈련은 이들에게 소속감 이탈에서 오는 심리적인 안정만을 노리는 시간 때우기 식으로 인식되고 있으며, 이들은 언제라도 기회가 주어진다면 대학진학을 하겠다는 것이다. 인정직업훈련원인 K전산직업학교의 경우도 이와 비슷하다. 훈련생들과 학교 운영진의 가장 커다란 요구는 학력 인정이다. 이러한 연유들 때문에 본인이 원하면 100% 취업할 수 있는 훈련업종에서도 본인들의 거부로 취업률이 저조할 경우가 자주 발생한다. 즉 그들은 설령 훈련을 수료했다고 해도 더럽고(dirty) 힘들고(difficulty) 위험한(dangerous) 소위 3D 업종을 회피하고 있으며, 훈련도중이라고 기회를 보면서 좀더 편하고 월급 등 조건이 좋은 직장을 구하거나 아니면 훈련의 내용과는 전혀 관계없이 서비스 유통업이나 대학진학을 자신의 최종진로로 생각하고 있다. 대학진학과 관련하여 훈련생에게 훈련을 잘 받을 수 있는 일종의 인센티브를 주는 방법으로서, 만약 훈련생의 훈련 수료 후 소기의 자격증을 취득한다면 공대나 기술계 산업대학에 입학할 때 특별가산점을 부여하는 방법을 활용할 수도 있을 것이다. 한편 훈련지원으로서 매월 개인당 교통비로 2만원이 지급되며 (재학생제외), 자격증을 취득했을 경우 10만원과 별도의 취업준비(5만원)이 지급되고 있다. 국민이 내는 세금으로 지원하다 보니 그 비용이 충분하지는 않지만<sup>2)</sup> 훈련이 무상 지원된다. 그러나 현재로서는 훈련성과에 대하여 훈련생 개개인에게 부과되는 국가 차원의 직접적인 제재나 책임감 같은 것이 거의 없다고 할 수 있다. 형식상 훈련생 추천처인 읍·면사무소나 동회<sup>3)</sup>에서 서약서를 쓰기는 하지만, 서약을 어겼을 때에 특별한 제재가 미미하기 때문에 그들은 국가와 국민에게 고마워하는 대신 훈련에 참가하면서 단지 잠시 심리적 안정감을 찾고 있을 뿐이다. 물론 현재의 고용촉진훈련이 훈련생들에게 그리 만족할 만한 훈련지원을 하고 있는 실정은 아니지만, 훈련생 자신들도 훈련에 대체로 부담감을 거의 갖고 있지 않다고 K정보처리학원의 일선교사들은 입을 모은다. 오늘날 훈련은 행정규제보다는 자율을 추구해야 한다면서 훈련의 민영화를 주장하지만 어디까지 그럴 수 있는가 하는 것이 의문이다.

1995년 10월 신규고용촉진 훈련의 시작을 기화로 시도된 “훈련을 마치고 취직할 것인가?” 라는 질문에, K컴퓨터기술학원의 설문(부록) 대상자 95명중에서 '취업을 하지 않고 대학에 진학하겠다'가 35명으로 36.8%의 비율을 나타냈는데, 이는 훈련을 시작한 지 불과 일주일의 경과한 시기에 조사한 질문이기 때문에 실제로 훈련의 시간이 지나면서 점점 그 비율은 훨씬 상승된다는 것이 일선교사들의 진술이다. 간단히 말하면, 훈련에 처음 임하면서 그들은 이미 10명 중 3-4명은 대학진학으로 진로를 결정하고 훈련에는 시간 때우기로 나오고 있다는 것을 의미한다. 정부는 이러한 국가적 낭비성이나 병폐를 막아보기 위해서 고용촉진훈련시행규정 제16조에서 취업을 목적으로 하지 않는다고 판단되거나 훈련을 이수하더라도 상당기간 취업을 안 될 것으로 판단되는 자와 훈련수강능력이 없다고 판단되거나 중도탈락의 우려가 높다고 판단되는 자는 훈련생 선발에서 제외하도록 행정제재를 가하고 있다. 그러나 훈련생 개인의 마음속에 지니고 있는 대학진학 희망의 비밀은 현재로서는 어떤 수단으로도 알아낼 길이 없다.

한편 정부는 고용촉진훈련의 효율성과 생산성을 위해서 취업률이나 국가자격 취득률이 낮은 훈련원 및 학원 등지에 행정제재를 가하고 있다. 이를테면 다음해에는 훈련생 모집 허가를 취소하거나 지정 위탁대상에서 제외하는 방식이다.<sup>4)</sup> 즉 전년도 훈련수료자의 취업률이 60% 이상 되거나 또는 국가기술자격 취득자의 비율이 60%이상 되어야 한다고 규정하고

있다(고용촉진훈련시행규정 제9조. 단, 예외적으로 특수한 사정으로 경기부진의 경우 40%). 따라서 각종 직업훈련원은 다음번에도 유리한 훈련생수를 모집하여 훈련시키기 위해서는 훈련 수료생들을 어떻게든 달래서 일단 자매결연 공장이나 기업체에 취업시킨다.<sup>5)</sup> 그렇게 함으로써 좋은 취업실적을 보고하게 되면 다음번에도 훈련이 위탁되고 훈련생을 모집할 수 있게 된다. 그러나 일선현장교사들에 의하면, 취업 후 조건이 맞지 않는다는 핑계로 금방 공장이나 회사를 그만두는 훈련 수료생들이 부지기수라고 한다. 결국 성과 위주로 관리·감독·행정규제를 해나가는 정부의 눈가리고 아웅 식의 고용촉진훈련정책은 이래저래 국가 낭비로 끝나고 만다. 즉 훈련 개시일 1개월 단위로 산정하여 월 소정출석일수의 60%이상 출석한 자에게 국가는 ‘훈련수당’<sup>6)</sup>을 지불하게 되어 있는데, 이러한 훈련수당을 받고 훈련을 포기하거나 또는 훈련을 수료하고도 취업을 포기한다면 이는 정부의 훈련비용은 무엇을 위해 투자되는 것이며,

과연 이런 상황에서 훈련의 내실화는 어떻게 이루어질 수 있는 것인가? 훈련의 자율성의 모순을 인식하고 정부는 나름대로 행정규제를 하고 있지만, 이러한 행정규제는 문제 해결은커녕 또 다른 문제를 낳고 만다.

훈련생 모집은 인정직업훈련원은 1년에 두 번 할 수 있지만 위탁학원의 경우에는 1년에 단 한 번 하게 되어 있다. 그러나 학원의 훈련생 모집시기는 일반적으로 공공이나 인정직업훈련원의 모집시기보다 늦게 짜여진 다고 불만이 대단하다. 또한 인정직업훈련원인

L컴퓨터기술연구원에서는 1995년 상반기에 노동부에서 훈련생 모집기간이 갑자기 공시되어서 당황한 적이 있다고 한다.

현재 훈련 종목에 따라서, 특히 정보통신 전산기술계의 경우 훈련생들은 인정직업훈련원보다는 훈련위탁 기술계 학원을 선호하는 경향으로 바뀌고 있다. 즉 2차산업인 생산직 근로자를 양성하는 훈련원은 훈련지원생들에게 인기를 잃었다. 그나마 3차산업 직종을 운영하는 훈련원에 훈련생들이 모여든다. 또한 학원이 다른 기숙훈련원보다 선호되는 이유로는 이미 위에서 언급한 바와 같이 낮에 일을 하면서 돈을 벌고 밤에 학원의 훈련 프로그램에 참가할 수 있다는 점이 있기 때문이다. 또한 일선교사들에 의하면, 낮에는 대학입시 학원이나 도서관에 가고 밤에는 정보화시대의 필수인 컴퓨터를 무료로 배우겠다는 실용과(?) 청소년들이 부쩍 늘고 있다는 것이다. 물론 고용촉진훈련시행규정 제17조에 의하면, 훈련직종의 선정에 있어서는 제조업, 건설업 등의 생산관련 직종과 재취업이 용이한 직종을 우선적으로 선정하여야 하며 사무서비스관련 직종은 잔여 예산의 범위 내에서 실시할 수 있도록 규정되어 있다. 특히 취업을 직접 목적으로 하지 않는 직종은 제외된다(표 2-4 참조).

그러나 이러한 규제조향에도 불구하고 현재의 법규나 행정조향으로써 훈련의 내실화가 이루어지기는 쉽지 않다. 즉 훈련생 자신과 사회의 의식변화를 유도할 수 없는 현행 제도하에서 훈련 효과란 그리 눈에 띄지 않는다. 특히 한국산업인력관리공단에서 고용보험기금의 재정적 지원을 기화로 새로이 고용촉진훈련을 통합적으로 수탁실시하려는 현재의 상황에서, 이러한 훈련생의 가치변화 및 훈련에 임하는 자세 그리고 교육 및 직업교육정책에 대한 정부 부처간의 비타협적인 단일한 태도는 국가의 노동인력 및 고용정책에 잠재적 장애물로서 지적되어야 할 것이다.

<표 2-4> 1994년 고용촉진훈련 직종 현황

1. 전자계산장비	16. 전기	31. 목공예	46. 간호조무사
2. 컴퓨터산업디자인	17. 엔터테인먼트디자인	32. 건설용통기개	47. 보일러
3. 정보통신	18. 산업디자인	33. 도장	48. 유선설비
4. 정보처리	19. 사진제판	34. 급속재료	49. 전화교환
5. 사무자동화	20. 귀금속공예	35. 제과	50. 정밀기계
6. 자동차장비	21. 섬유, 편물	36. 조리(한·양식)	51. 건축(시공)
7. 증장비운전	22. 자수(미싱)	37. 인쇄	52. 산업기계장비
8. 증장비정비	23. 휴대폰	38. 내선공사(전기)	53. 비디오
9. 항공기장비	24. 한복	39. 농업기계장비	54. 광고디자인
10. 고압가스	25. 이·미용	40. 유선통신기계장비	55. 가구제작
11. 열관리	26. 배관	41. 봉제	56. 속기
12. 냉동	27. 용접	42. 선반	57. 목재
13. 도배	28. 기계설비조립제조	43. 목공	58. 굴삭기운전
14. 양장(양복)	29. 기계공작·가공	44. 비파괴검사	29. 지게차운전
15. 전자	30. 프레스금형	45. 제어계측	

그때그때마다 규정되고 강화되는 행정규제로서 훈련원의 평가기준은 상당히 다양하다. 즉 훈련도중의 훈련생들의 중도탈락률이 훈련원에 대한 중요한 평가기준으로 작용한다.

훈련실시기관의 장은 고용촉진훈련시행규정 별지 제13호 서식의 출석부를 비치하고 훈련생의 출결상황을 확인·기록하여야 하며, 출석부는 반드시 훈련생 본인이 직접 날인하게 되어 있다. 또한 훈련실시기관의 장은 훈련생이 무단으로 5일 이상 계속 결석할 때에는 시·군·구청장 등에게 우선 보고하고 그 사유를 확인한 후 훈련수강 의사가 없다고 판단될 경우에는 퇴소 조치할 수 있다(동시행규정 제21조).

따라서 훈련실시기관은 노동부의 감독하에 출석부를 작성하고 이를 구청을 통하여 엄격히 통제한다. 즉 시·군·구청에서초기점검으로 2주 이내에 두 번 방문한다. 물론 정기점검으로 매월 1회 불시에 실시하게 되어 있다. (고용촉진훈련실시규정 제11조). 또한 동규정 제23조에 의하면 훈련실시기관의 장은 별지 제14호 서식에 의거 훈련을 위탁한 시·군·구청장 등에게 매월 훈련실시상황을 다음달 3일까지 보고하여야 한다. 이는 매월 15일까지 노동부장관에게 보고된다. 그러나 일선 훈련실시기관·원에서는 매달 3일 시한의 보고기한은 절대 무리이기 때문에 조정이 필요하다고 입을 모은다. 즉 매달 말일까지 훈련을 실시하고 만 3일 만에 모든 것이 보고되어야 한다는 것은 비의도적 보고의 누락도 생겨날 수 있다는 것이다. 또한 최근의 규제사항으로는 훈련원에서 구청에 보고하는 것 외에 별도로 노동부에 1부를 직접 보고하도록 하고 있다. 따라서 훈련원측의 행정사항은 점점 가중된다.

시·군·구청장은 훈련실시상황의 점검결과 위법·부당한 사항을 적발할 때에는 경고, 시정명령, 훈련위탁 배제 등 필요한 조치를 취한다. 그래서 K정보전산학원에서는 훈련에 임하기에 앞서 “제발 2주간만 결석하지 말라”는 강경한 부탁부터 시작한다고 한다. 왜냐하면 탈락률 20%미만이 바로 수강료 중 고정비용 지급의 근거가 되기 때문이다(고용촉진훈련시행규정 제9조). 그러나 학원의 경우 일선교사들에 의하면 실제로 출석 날인만 하고 안 나오거나 아예 도망가 버리는 비율이 50%를 넘을 때도 있다는 것이다. 노동부는 출석부에 본인 날인란을 추가로 만들어 규제하려고 해보았지만 편법은 여전히 행해지고 있다. 특히 우선훈련대상자인 장기근무 전역장병의 경우 마지막 휴가인 6개월을 훈련실시기관에 시간 보내기로 등록하고 부대전역 행정관계 등의 이유로 무단 이탈하는 사례가 많다는 것이 훈련기관 및 훈련원에서 공통으로 지적된다. 우선훈련대상자의 의무규정으로 인해 정작 훈련이 필요하고 훈련의 성과가 분명하게 예상되는 사람은 모집에서 탈락되고 정작 훈련참여가 불분명하거나 훈련의 가능성이 없는 자들, 이를테면 장기복무 전역장병 등이 선발된다. 또한 훈련실시기관측은 법적으로 출석부 위조의 경우 관계기관에 고발조치됨에도 불구하고 어떻게든 탈락률을 조작해야 할 형편이다. 왜냐하면 사회교육기관으로서 기술계 직업훈련을 담당하고 있는 학원들은 다음해에도 국가위탁 고용훈련촉진 훈련생들을 받아야만 그나마 겨우 운영될 수 있는 영세성을 면치 못하고 있기 때문이다.<sup>7)</sup>

하이테크놀러지의 발전이 현대 국가산업 경제발전의 초석임을 인정하면서도 사농공상(士農工商)의 선비사상이 여전히 지배하고 있는 우리나라 실정에서 대학진학 지도를 목표로 하지 않는 기술계 직업훈련학원은 항상 영세성을 면치 못하고 있다. 따라서 어떻게든 살아남기 위해서 관리, 통제 그리고 노동부에 보고하는 것은 항상 조작적일 수밖에 없다. 또한 실제로 훈련생 1인당 훈련비용으로서 기준액 7만 5,000원(1995년 기준)을 국가로부터 보조받고 있지만, 이는 일례로 정보통신학원의 경우 실습용 케이블 구입비도 안 된다는 것이다. 한편 고정비용<sup>8)</sup>과 가변비용<sup>9)</sup>을 포함하는 훈련비용은 개인별 출석률에 따른 규정 산식에 준하여 그만큼 깎여서 지급되도록 되어 있다. (고용촉진훈련시행규정 제24조 참조). 따라서 영세한 학원에서는 실제로 받는 만큼만 수업을 할 수밖에 없다. 결국 부실 수업은 극히 당연하다. 훈련보조가 크든 작든 국민의 세금으로 운영되는 고용촉진훈련이 내실있게 운용될 수 있는 근거는 찾아보기 어렵다.

기술계 학원들이 고용촉진훈련을 위한 위탁훈련생을 모집하기 위한 훈련위탁 신청을 하기 위해서는 이 외에도 다른 복잡한 신청기준들을 충족시켜야 한다. 이를테면 훈련생 모집능력(신문모집 광고비 등 약 1,000만원 정도), 교육능력, 행정력, 교육환경, 취업률 그리고 자격취득률 등이 그것이고, 이러한 기준을 채우는 것도 그리 쉬운 과업이 아니다 학원의 경우 훈련시간이 하루4시간씩 6개월 과정으로 구성되어 있다. 이는 훈련생에게 지루한 시간으로 여기지고 있으며, 교육프로그램 역시 훈련생들에게 상당히 지루하게 인식되고 있다.<sup>10)</sup> 특히 현장실습시간이 법적으로 총훈련의 6분의 1 이하로 배당되어 있지만 학원의 경우는 기회가 있어도 가능한 한 훈련생을 현장실습에 보낼 수가 없게 되어 있다. 왜냐하면 학원은 현장실습을

위해서 별도의 지원을 받고 있지 않기 때문이다. 심지어는 현장실습기간이 훈련기간의 6분의 1을 초과하고 그 기간중 훈련이 실시되지 않았다고 판단된다면 실습기간중의 수강료가 지급되지 않는다(고용촉진훈련시행규정 제24조 제8항). 물론 이러한 규정은 훈련을 합법적으로 빼먹는 일을 방지하기 위한 내실화를 위해 필요하다. 그러나 이러한 규정은 당사자간에 해석하기 나름이다. 즉 이론보다는 실습이 강조되는 오늘날의 국제적 인력육성의 관점에서 볼 때 현장실습에 제한을 두고 있는 우리의 직업훈련현장에서 발생하는 훈련시행상의 문제가 심각하다고 오해될 여지가 다분히 남아 있다. 법이나 시행규칙 등을 정할 때 같은 규정이 모든 훈련직종에 일률적으로 적용될 수 없다는 경우가 고려되어야 할 것이다. 고용촉진훈련이라는 명목으로는 1995년 10월 현재 서울에는 약 50개 정도의 기술계 학원이 위탁 지정되어 운영되고 있지만 경영난으로 슬그머니 문을 닫아 버리고 아직 신고도 하지 않고 있는 훈련실시기관 및 훈련원도 상당수에 이른다. 심지어는 점점 까다로워지는 행정규제와 미진한 보조 때문에 위탁을 반납하겠다는 곳도 늘어나고 있는 추세이다. 이러한 현상은 앞으로 우리의 훈련정책이 ‘자율중시 민간주도로의 방향전환’이라는 신직업훈련정책의 대명제를 실현해 나아가는 데에 적지않은 장애물로서 작용할 것이다.

1991년 현재 공공직업훈련원에서는 향상훈련이 전체의 1.2%에 불과하고 주로 비진학자를 대상으로 하는 양성훈련에 전체의 95.8%가 편중되어 실시되었으며(노동부, 「직업훈련사업현황」, 1992.), 그 이후 공공직업훈련원은 향상훈련 위주의 정책으로 꾸준히 바뀌어 나가고 있다. 즉 주로 비진학 청소년에 국한되어 운영되고 있는 직업양성훈련의 집중현상은 직업생애의 연장선에 있어 직업전환이나 기능향상 등이 필요한 실직이나 실직 위기의 중고령자 또는 부녀자 등의 전직훈련이나 재훈련에 기여할 수 없으며, 이는 정보화사회의 산업구조조정에서 야기될 노동인력 수급상황에 능동적으로 대처해 나갈 수 없다는 취지였다(정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 1993. 2. 17~18쪽).

인정직업훈련 역시 인력양상을 위하여 단기간의 신규 기능인력양성(1992년 법인 인정직업훈련원 30%, 개인훈련원 70% 훈련시켰음)에 치우쳐 왔지만, 사회적 측면에서 본다면 불우청소년, 문제청소년, 사회복지시설 수용자, 영세민 등에게 직업능력을 기를 수 있는 기회를 제공하고, 장애자에게 기능습득의 기회를 주고 취업에 도움을 주면서 사회적 불균형 해소에 이바지하여 왔다고 볼 수 있다(정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 1993. 2. 33쪽). 그러나 이러한 인정직업훈련원은 그것이 법인이건 개인이건간에 공히 영세성을 면치 못하고 있는 반면, 정부의 규제와 단속은 점점 까다로워져 위탁훈련실시 자체에 대한 위축이 우려되고 있는 실정이다. 일례로 노동부에서는 일선훈련원의 훈련 실적과 관리의 문제점을 막아보기 위해서 훈련강화요건으로서 입교 2주간의 출석률이 확인되었다 하더라도 훈련 개인비용 가운데 고정비용 지급액 중 일단 75%만 지급하고 훈련생이 자격증을 취득하거나 취업을 하고 난 경우에 나머지 25%를 계산하는 시행규정을 1995년 12월초 공문으로 시달한 바 있다. 그러나 업계에서는 이에 반발하고 있다. 중고령자나 부녀자, 아니면 전역장병 등 나아가 많은 재취직훈련자들 중에서 고용촉진훈련에 임하는 자들이 늘어나고 있는데, 이들은 실제로 자격증 취득이나 취업이 거의 불가능한 상태라는 것이다. 따라서 이들을 실업자 재취직훈련의 일환으로서 수용하도록 권장하면서 이들을 우선으로 모집한 훈련원의 경우에는 다른 훈련원에 비해 4분의 3의 훈련비용 수준으로 운영해야 한다는 계산이 나온다. 결국 고용보험제도의 취지에 따르는 실업자 재취직훈련의 의미 역시 퇴색되어 버릴 위기에 처해 있다. 우리나라의 법적 규제에 의하면 실업자 재취직훈련에서도 자격증 취득이 가장 중요한 행정기준이 되고 만다. 그러나 고용보험제도에서 의도하는 실업자 재취직훈련은 직업능력개발사업으로서 산업구조조정으로 인해 본인의 희망과 적성에 따라 시대와 지역사회와 산업직종이 요구하는 신직종에, 또는 신기술을 필요로 하는 동업종에 자발적이고 능동적으로 재취직하기 위한 새로운 기술을 습득하고 이를 계기로 새롭게 요구되는 직업능력을 습득하는 데에 그 취지가 있다. 따라서 일률적인 ‘자격증 취득’이라는 기준은 앞으로 고용촉진훈련이나 실업자 재취직훈련의 경우 일률적으로 적용하는 데에는 문제가 있다고 볼 수 있다.

또한 훈련수료후 취업알선의 경우, 공공기관을 통해서 이루어지는 경우는 거의 드물고 훈련교사, 훈련원 선후배 및 동료, 가족, 친구 등 개인에 의해 이루어지는 경우가 대부분이다. 정부는 국가의 세금으로 수많은 행정적·정신적 지원을 하고 훈련생들은 주어진 의무기간 동안 열심히 훈련을 받고 나서 마지막 마무리는 주먹구구식인 것이다. 취업알선에 관한 통계는 대동소이하지만

1992년의 경우 한국기술교육대학에서 조사한 통계(정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 1993. 2. 152쪽)에 의하면 학교 선배나 동료(22.8%) 그리고 학교 및 훈련원(21.8%)이 취업알선처로서 가장 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 반면 노동부 직업안정과(1.5%)를 통한 취업은 매우 미미한 수준이다. 여성의 경우는(1.1%) 더욱 저조하다(표 2-5참조).

특히 고용보험제도하에서는 실직시 실업급여를 지급하는 실업보험과는 달리 적극적인 취업알선과 직업상담, 고용안정사업, 능력개발사업 등을 통해 근로자의 안정적인 직업생활을 그 전제로 하기 때문에 고용보험제도하에서 직업안정과 직업훈련은 상호 의존적인 관계를 벗어날 수 없다. 따라서 고용보험제도하에서는 직업안정이 중요함을 감안할 때 공식적인 취업알선사업 활동이 이렇게 미약하다면 고용보험사업의 문제점은 크게 노출될 것이다.

<표 2-5> 성별 취업알선처

(단위 : 명, %)

	훈련 및 훈련원	공개경쟁 시험	부모 및 친척소개	학교선배 동료소개	스스로의 문의	노동부직 업안정과	사실취업 소개소	기타	전체
남자	489 (20.2)	561 (23.1)	384 (15.8)	561 (23.1)	295 (12.2)	38 (1.6)	10 (0.4)	86 (3.5)	2,424 (100.0)
여자	192 (27.4)	38 (5.4)	175 (25.1)	152 (21.7)	109 (15.6)	8 (1.1)	5 (0.7)	20 (2.9)	700 (100.0)
전체	681 (21.6)	600 (19.2)	560 (17.9)	714 (22.8)	404 (12.9)	46 (1.5)	15 (0.5)	106 (3.4)	3,125 (100.0)

자료 : 한국기술교육대학 부설 산업기술인력연구소, 1993. 2. 152쪽.

한 가지 비근한 예로 취업알선처가 각기 다르기 때문에 똑같은 훈련을 받고 동일한 자격을 갖고도 취직시 주어지는 취업조건은 천차만별이다. 훈련수료후 전산처리기능사 자격증 소지자의 경우 취업 후 각 직장의 봉급이 월 45만~65만 원까지 무려 20만원 정도의 차이가 나기도 한다.

훈련수료후 허가하고 아웅 식으로 훈련기관은 자체의 과업 때문에 일단 훈련 수료생의 취업률을 높기 위해서 취업을 급한 대로 아무 곳이나 연결시켜 준다. 그러나 당시 정보에 어두던 훈련수료생들은 취업 후 얼마 지나지 않아 정보교환을 통해 직업 비교나 봉급 비교를 하게 되면서 상대적 박탈감을 갖게 되어 금방 퇴사하는 경우가 많다. 결국 통계상으로는 훈련수료후 취업으로 분류되고 취업률로서 기록·보고될 수는 있지만, 장기적으로 볼 때 실질적으로 이들은 실업으로 남게 되어 고용촉진훈련정책에 커다란 문제거리로 대두된다. 따라서 사전 개인조사작업을 통한 일사분란한 공공 직업알선체계의 도입과 활용 그리고 합리적인 직업지도 등이야말로 훈련의 내실화 작업에 직결된다고 할 수 있다. 1993년 통계청이 조사한 바에 의하면<sup>11)</sup>, 취업을 희망하는 실업자 40만 2,000명 중 희망임금수준별로 살펴보면, 50~70만원을 희망하는 실업자가 17만 3,000명(43.1%), 20~50만원을 희망하는 실업자가 13만 4,000명(33.4%), 70~100만원이 8만 1,000명(20.1%)으로 70만원 이하를 희망하는 실업자가 76.8%를 차지하고 있다. 이를 학력별로 살펴보면, 전반적으로 학력이 높을수록 높은 임금을 희망하는데, 중졸 이하는 20~50만원이 39.7%로 구성비가 가장 높았고, 고졸은 50~70만원이 41.8%, 전문대졸은 50~70만원이 47.5%, 대졸이상은 50~70만원이 51.3%로 가장 높았다. 또한 성별 희망임금수준을 보면, 남자는 50~70만원 미만이 48.9%, 여자는 20~50만원 미만이 64.4%를 차지하여 성별 희망임금수준도 차이를 보이고 있다. 따라서 이러한 개인희망조사에 입각한 직업지도가 바람직하게 진행되어야 할 것이다.

이러한 문제점들을 풀어 보기 위한 조치로서 정부는 고용보험제 실시를 기화로 훈련의 내실화를 기해 보기 위해 1995년 1월 13일 고용촉진훈련시행규정 개정방안을 발표한 바있다. 한 예로 여기서는 농촌지도소 같은 공공기관을 본격적인 취업알선기관으로 구체적으로 활용하자는 방안이 명문화되었다. 즉 고용촉진훈련시행규정 제3조 및 제7조는 농어민훈련활성화를 위하여

농촌지도소가 훈련생 모집 홍보 및 훈련 수료생에 대한 취업알선을 할 수 있도록 하며, 농특세는 농어민훈련의 소요경비로만 사용토록 하고 다음 회계년도에 이월하여 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 고용안정사업은 전분야로 확대되어야 할 것이다. 또한 고용보험 제도의 도입·실시를 계기로 고용보험 전산망에 직업정보시스템을 계획하고 있는바, 이러한 직업정보시스템에서 직업안정사업이 차질없이 이루어질 수 있어야 한다. 아니면 현재 취업정보만을 주는 목적으로 가동중인 국립중앙직업안정소의 고용안정사업적 활용방안이 보다 구체화되고 활성화되어야 할 것이다(김병숙·김봉환, 1994. 2. 122쪽).

1995년 하반기를 기하여 정부는 공공 및 인정직업훈련원 그리고 위탁가능 기술계 학원 등에 제7차 경제개발 신경체제하에서 고용보험제도 실시에 따른 고용촉진훈련에 대한 법규 및 제출서류 양식 등의 홍보물들을 보내고 고용촉진훈련 위탁기관으로 신청하도록 했다.

고용보험제도가 도입되고 고용보험기금에서 지원될 수 있는 고용촉진훈련을 수탁·실시함으로써 안정적으로 훈련원을 운영해 보려는 의도에서 일부 신청 훈련원들은 긍정적인 기대에 들떠 있기도 하다. 여기에는 물론 상당히 타당한 근거도 있다. 올 하반기에 처음으로 노동부에서 고용촉진훈련에 관한 홍보물을 받아 보고 신청하게 되었다는 G미용의 경우 훈련수료 후 이·미용업은 취업률이 높기 때문에 배우고 싶어도 월9만원의 수강료를 내지 못하는 영세민과 저소득층이 많은 관계로 이러한 고용정책은 미용계 학원의 경우 상당히 고무적이라고 한다. 그동안 이 학원은 인정직업훈련원인 관계로 다른 일반 학원에 비해 낮은 수강료를 책정해 왔다. 그럼에도 불구하고 훈련생의 숫자가 점점 줄어든다는 것이다. 그 이유는 미용기술의 경우 3개월 과정으로는 자격증 취득까지 불가능하기 때문이다. 따라서 6개월 과정이 필수적인데, 고용촉진훈련의 경우 훈련과정이 국가에서 6개월을 보장하기 때문에 자격증 취득을 위해서는 이러한 조치가 합리적이라는 것이 학원측의 설명이다.

그러나 실질적으로 이들에게 고용촉진훈련이란 새로운 분야가 아니다. 그들은 이미 전부터 저마다 여기서 거론하는 고용촉진훈련의 대상, 이를 테면 비진학 청소년 또는 생활보호대상자 그리고 일반 실업자 등의 양성 훈련을 시켜 왔다. 아마도 그들은 국가의 산업인력정책 및 직업훈련의 양상 변화에보다는 고용보험제도의 실시에 따라 고용보험기금이 안정적으로 훈련촉진의 재정적 지원금으로 등장하는 데에 커다란 관심이 있는 듯하다. 따라서 고용보험기금이 이러한 고용촉진훈련의 지원체제로 운영되기 위해서는 지금까지 상당히 노출된 문제부터 분석·검토·해결·수용할 수 있어야 한다. 즉 국가, 지방자치단체에서, 또는 직업훈련촉진기금에서 지원하던 고용촉진훈련을 이제 고용보험기금에서도 한몫 해야 하는 입장에 서게 되었다. 고용보험은 이제 30인 이상 고용 기업체의 사업주와 근로자가 협동하여 일조하는 차원에서 그들과 국가 사이의 보험계약과는 실제로 별 관련이 없음직한 사회보조 및 부조의 일부를 떠맡음으로써 사회보장제도 및 복지사회 건설에 일익을 담당해야 하는 셈이 된 것이다. 그러나 현행법상 원칙으로 피보험자나 수급자격자 등을 대상으로 하고 있지 않은 고용촉진훈련이 고용보험기금의 재정적 지원을 받을 수 있다는 법적·제도적 근거는 보다 신중히 연구·보완되어야 할 문제이다.

주석 1) 1995년 10월 7일 실시와 설문조사 대상 95명 중에서 65명(68%)이 차지하고 있다(별지 설문지 참조).

주석 2) 설문조사 대상 95명 중 80명 교통비가 적다고 대답하였다(부록의 설문조사 참조).

주석 3) 고용촉진훈련시행규정 제3조에 의하면 읍·면·동장은 훈련 희망자를 모집하여 시·군·구청장에게 추천한다.

주석 4) 인정직업훈련소에서는 인정이 취소되지 않았을 시 1년 단위로 노동부에 훈련생 모집을 신청하게 되어 있다.

주석 5) 우리의 고용촉진훈련시행규정 제3조에 의하면, 훈련생의 취업알선업무는 지방노동관서의 장이 시·군·구청장 및 농촌지도소장과 협조하여 실시하도록 되어 있다.

주석 6) 훈련수당은 가계보조수당(5~7만원), 가족수당(부양가족 1인당 2~5만원), 교통비(2만원), 식비(5만원) 그리고 취업지원수당(5~10만원)으로 구성되어 있다 (노동부, 『고용촉진훈련시행요령』, 1995. 1. 46쪽 참조).

주석 7) 정부는 공공직업훈련의 고용촉진훈련 위탁실시를 활성화하기 위하여 훈련사항 규제를 대폭 완화하고 있다. 즉 고용촉진훈련시행규정 제29조는 공공직업 훈련원 훈련실시의 예외조항으로 규정하고 있다. 공공직업훈련원은 훈련실시기관 지정신청 및 시·군·구의 지역에 있어서 훈련수료자의 취업률, 중도탈락률 등 지정요건에 있어서 인정직업훈련원처럼 제한·규제되지 않으며, 훈련실시상황 지도감독(초기점검, 정기수시점검등)을 면제받게 된다. 또한훈련생 선발에 있어서도 자체 모집계획이 인정된다. 결국 국가의 고용촉진훈련정책이 이제 공공직업훈련소 중심으로 개편됨을 예고하고 있다.

주석 8) 고정비용=월수강료×노동부장관이 정하는 고정비율. 1995년 고정비율은 72.5%. 이 비용은 일반 수강생과 혼합편성된 반의 훈련생의 경우 출석률에 따라서 지급이 삭감된다. 고정비용은 직업훈련비용 기준항목 중 인건비, 교재비, 감가상각비 및 시설장비관리 유지비가 포함된다.

주석 9) 가변비용=월수강료×개인별 출석률×가변비율. 1995년도 가변비율은 27.5%. 가변비용에는 실습재료비, 동력비 및 운영비가 포함된다.

주석 10) 설문대상자 95명중 61명이 지루하다고 대답했다.

주석 11) 통계청, 『고용구조조사보고서』, 1993. 12.

## 第2節 雇傭保險法 導入과 雇傭促進訓練 實行上의構造的 問題點

### 1. 고용보험제도와 직업능력개발사업의 의미

구, 미, 일 등 산업선진국에서 사회보장정책의 일환으로서 금세기초 무렵부터 도입·실시하기 시작한 실업보험제도란<sup>1)</sup> 국가적으로 볼 때 노동근로자 보호의 차원에서 이해된다. 그러나 근로자 개개인의 입장에서 볼 때는 자구책에 해당된다. 즉 실업보험 실시는 국가적인 차원에서 볼 때는 근로자 복지정책의 실현책으로서 사회구조적 실업이나 실직문제에 대한 제도적인 문제해결 방안으로서 도입되었다. 한편 근로자 개개인은 고용보험분담금의 납입으로 자신의 권리를 행사할 수 있는 피보험자가 되어 만약의 경우에 자기에게 닥칠지도 모르는 신분적·경제적 위협으로부터 자구책을 세우는 것이 된다. 사업주는 국가 노동인력정책과 근로자의 자구책에 한몫 하면서 기업인력의 안정적 운영을 기하게 된다.

따라서 실업보험제도의 취지는 근로자 개개인의 자구책과 국가의 사회보장정책의 합의제로서 근로자(사업주 포함)와 국가간의 합법적인 쌍무계약을 통해 이루어지는 것이며, 단지 신뢰성 있는 국가가 보험제도를 직접 중재하고 관리하는 것이었다고 말할 수 있다. 간단히 말해서, 근로자가 자신의 몫으로서 일정금액을 국가에 적립시켜 놓았다가 실업상황에서 이를 되찾아 쓰는 것이다. 따라서 과거의 실업보험이란 단순한 쌍무계약 관계의 성격만을 지니고 있었다. 단 보험계약의 성립을 위해서 보험재원의 모집과 분배의 과정을 국가가 직접 관리하고 운영하는 것이었다. 이의 성립을 위한 근로자 개개인의 의무는 기금의 분담이며, 국가의 의무와 책임은 기금의 공정한 관리와 합리적 배분이었는데, 합리적 배분이란 필요와 요청에 따라 요구되는 것이었다. 여기서 필요와 요청이란 바로 실업 및 실직의 상태인 셈이다. 이로써 실업자에 대한 우선급부는 ‘더불어 살아가는 사회’를 만들어 가는 데에까지 기여하게 되는데, 이러한 내용을 근거로 우리는 실업보험제도가 사회보장적인 성격을 가진다고 이해한다. 이것이 과거실업보험제도의 기본원리이며 취지였다.

그러나 1970, 80년대에 걸쳐 전세계적으로 밀어 닥친 1,2차 오일파동 기간을 거치면서



폭발적으로 늘어나는 실업자들에게 무조건 실업급여를 지급하던 정책은 커다란 사회문제거리로 지적되기 시작한다. 실업대책보다는 실업예방에 대한 배려가 치중되어야 했고, 고급노동인력에 대한 준비체제가 요구되는 상황에서 보다 적극적이고 생산적인 노동정책 및 산업정책이 강조되었다. 따라서 그간의 실업보험은 ‘고용보험’의 성격으로 대치되어야 했다. 구조적 실업에 대한 소극적 대책으로서 사회보장정책의 실천방법이 생산적인 고용정책으로 변하게 된 것이다. 사회보장제도로서의 실업보험이나 고용보험은 공히 피보험자들에게 권리를 ‘되돌려 주는 것’을 전제로 하고 있다. 그러나 ‘어떻게 되돌려지는가?’ 하는 것이 문제가 된다. 즉 배분의 방법이 달라지게 된다. 실업보험에서 고용보험으로의 전환에서는 바로 이러한 배분의 방식과 정책이 달라지는 것이다.

과거 실업보험에서 채택하고 있던 배분정책은 소극적이고 소비적인 배분의 양상을 띠고 있었다. 즉 실업급여라는 명목의 배분정책은 실업자에게 재취업을 위한 기간중 일정한 기간 동안 최소한의 생계비와 이와 관련되는 가족수당 등의 명목으로 보험금을 법정비율에 따라 되돌려 주는 것이었다. 그러나 고용보험제는 적극적이고 생산적인 배분방식을 택하고 있다.

정부는, ①실업예방의 입장에서 재직근로자를 대상으로 향상교육 및 전직교육을 위한 직업재교육을 서둘러야 하며, ②재근로희망 실업자들에게는 실업기간중 단순한 실업급여만을 지급할 것이 아니라 그들에게도 훈련의 수혜 기회 및 제도적 장치를 부여함으로써 보다 적극적이고 생산적으로 직업능력개발과 고용을 촉진해야 한다.

결국 직업능력개발훈련을 통하여 특정한 자격 및 능력을 취득한 자에게 고용의 기회는 양적 또는 질적으로 상승될 수 있으며, 이는 유흥인력의 양성·활용이라는 국가의 노동정책에도 부합된다. 이러한 연유로 고용보험법의 사활은 직업훈련정책의 내실화에 직결되어 있다고 해도 과언이 아니다. 고용촉진훈련은 직업훈련의 일종이다. 국가의 직업훈련정책과 깊은 유대감을 갖고 실행되어야 하는 고용촉진훈련은 고용시장정책 전반과의 관련 속에서 고용보험사업을 구현시킬 수 있어야 할 것이다.

## 2. 고용촉진훈련사업에 관한 법률적 근거

고용촉진훈련사업은 생활보호대상자, 영세농어민 등 저소득계층과 장애인 및 실업자 같은 어려운 처지에 있는 자들의 직업능력을 개발해 주는 직업훈련의 기회를 제공함으로써 그들에게 고용의 기회를 확대·촉진시켜 주어 자활할 수 있는 기반을 확충시켜주며, 이로써 궁극적으로는 직업활동을 통한 소득향상과 직업 안에서의 자아실현을 도모하여 주는 것을 목표로 한다. 즉 국가 및 지방자치단체는 이들이 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 용이하게 하고 이를 촉진하기 위한 고용촉진훈련을 실시하도록 규정하고 있는데(고용정책기본법 제20조 제1항), 구체적인 훈련대상은 현재 만 14세 이상의 실업자, 생활보호대상자, 비진학청소년, 전업희망 농어민, 고용조정 지원이 필요하다고 인정되어 노동부장관이 지정·고시하는 업종 또는 지역의 이직자, 고령자, 주부, 장애인, 모자복지법에 의한 보호 대상자, 전역예정 장병, 갱생보호자 기타 고용촉진훈련이 필요한 자 중 읍·면·동장의 추천에 의해 노동부장관이 인정하는 자, 또는 노동부장관이 필요성을 인정한 자이다(고용촉진기본법 시행령 제15조 제1항, 고용촉진훈련시행규정 제12조 참조).

고용정책기본법 시행규칙은 고용촉진훈련에 관한 계획수립(제2조)과 훈련실시기관을 명시하고 있는데(제3조), ① 직업훈련기본법에 의한 직업훈련기관, ② 교육법에 의한 학교 중 교육부장관 또는 교육감이 지정하는 학교, ③ 한국산업인력관리공단법에 의한 한국산업인력관리공단 또는 장애인고용촉진 등에 관한 법률에 의한 한국장애인고용촉진공단, ④ 영유아보육법 제10조의 규정에 의한 교육훈련시설, ⑤ 학원의 설립 및 운영에 관한 법률에 의하여 설립된 학원 중 노동부장관이 정하는 직종을 교습하는 학원으로서 시·도지사가 직업훈련기본법에 의한 시설, 장비, 교사 등의 기준에 적합한 것으로 인정하는 학원, ⑥ 사회복지사업법 제2조의 규정에 의한 사회복지시설, 장애인복지법 제37조 제4호의 규정에 의한 장애인 이용시설, ⑦ 기타 노동부장관이 직업훈련을 실시할 능력이 있다고 인정하는 교육훈련시설 등이 그것들이다. 국가는 상기 직업훈련기관에 위탁하여 훈련소요비용을 훈련기관에 지급하도록 하고 있으며(고용정책기본법 시행령 제15조 제2항), 훈련생에게는 훈련수당으로서 가계보조수당 등을 지급할 수 있고(동시행령 제15조 제3항). 구체적으로 훈련소요비용은 국가 및 지방자치단체의

예산, 고용보험기금 기타 법령에 의한 기금의 범위 안에서 부담하게 되어 있다(동시행령 제15조 제4항).<sup>2)</sup>

고용촉진훈련사업에 직·간접적으로 관계하는 근거법령으로는 1993년 12월 27일 법령 제4643호로 제정된 고용정책기본법을 위시하여, 고용정책기본법 시행령(1994년 7월 16일 대통령령 제14326호로 제정, 1994년 12월 23일 개정), 고령자고용촉진법(1991년 12월 31일 법률 제4487호로 제정, 1994년 1월 7일 개정), 장애인고용촉진훈련 등에 관한 법률(1990년 1월 13일 법률 제4219호로 제정), 장애인고용촉진 등에 관한 법률 시행령(1990년 12월 31일 대통령령 제13219호로 제정, 1994년 7월 16일 개정), 고용보험법(1993년 12월 27일 법률 제4644호로 제정, 1994년 12월 22일 개정), 고용보험법 시행령안, 그리고 직업훈련법(1981년 12월 31일 법률 제3507호로 제정, 1993년 12월 27일 개정), 직업훈련기본법 시행령(1986년 12월 31일 대통령령 제12048호로 제정, 1994년 6월 4일 개정) 등을 들 수 있다. 그러나 고용정책기본법 시행규칙과 고용촉진훈련시행규정이 제정됨으로써 훈련시행의 세부지침이 마련되었다고 할 수 있다. 특히 고용촉진훈련 시행규정의 제정과 개정은 고용촉진훈련의 활성화 및 효율화 그리고 내실화 방안과 직접적으로 관련된다고 볼 수 있다. 고용촉진훈련사업에 관한 시행지침으로서 1993년 1월 1일 노동부예규 제223호로 제정되고 1995년 1월 13일 노동부장관 예규 256호로 개정된 고용촉진훈련시행규정에 의하면 고용촉진훈련의 효율적인 실시에 필요한 제반사항을 규정하고 있다.<sup>3)</sup> 즉 고용촉진훈련의 활성화를 도모하기 위하여 훈련수당지원 확대, 공공직업훈련원내의 훈련위탁 확대 및 취업률 제고 방안 등을 규정·시행하는 것 등을 골자로 하고 있다.

### 3. 고용보험법과 고용촉진훈련의 관계

종래의 직업훈련법(1967년)을 통합한 직업훈련기본법(1981년)의 규정하에서 실시되어 오면서 국가에 의해 지원·실시되던 고용촉진훈련은 고용보험법의 도입·실시와 함께 그 양상을 변화시켜야 할 처지가 되었다. 즉 이제 고용촉진훈련은 국가, 지방자치단체에서만 아니라 고용보험에서도 지원하도록 하고 있다(고용정책기본법 제15조 제4항). 노동인력시장정책 중 산업구조조정정책이 급격히 요청되는 오늘날 이는 불가피한 인력양성 또는 인력재양성사업 재원확보의 수단으로 작용된다.

그러나 고용보험법은 직업능력개발사업으로서 ‘재직근로자의 훈련’<sup>4)</sup>과 ‘실업자의 재취직훈련’<sup>5)</sup>을 관장하고 지원하도록 규정하고 있다. 여기서 실업자의 재취직훈련이 바로 종래 실업자를 위한 고용촉진훈련과 일부 겹치는 부분이 된다. 즉 훈련의 대상을 공히 실업자로 하고 있다는 것이 그것이다. 바로 이 점이 어떻게든 통합되는 것이 바람직할 것이다. 그러나 문제는 그리 용이하지 않다. 즉 실업자는 이제 고용보험의 피보험자로서의 실업자일 수도 있고, 피보험자가 아닐 경우가 있을 수도 있다. 여기서 실제로는 피보험자로서 또한 수급자격자로서의 실업자가 재취직훈련을 받을 수 있으며, 재취직훈련을 받는 자로서 현재 보험료 비용지급한도의 문제로 피보험자에 해당이 되지 않을 경우 훈련비와 각종 수당 등이 지원될 수 있도록 규정하고 있는 것이 고용보험제에서의 직업능력개발사업의 취지이다(고용보험법 시행령안 제32조 제3항). 그러나 고용보험제도의 도입·실시는 고용정책기본법의 법적 토대를 바탕으로 명실공히 사회보장제도의 실현으로서 모든 실업자의 훈련, 이를테면 고용촉진훈련등에 지원할 수 있도록 되어 있다(고용정책기본법 시행령 제15조 제4항).

어쨌든 고용보험의 수입금은 이제 ① 실업자의 재취직훈련과(고용보험법 제24조), ② 고용촉진훈련(고용정책기본법 제20조)의 재정적 지원을 분담하게 되는 것이다. 즉 과거에 국가 및 지방자치단체 그리고 직업훈련촉진기금 등의 재정적 지원으로 시행되던 고용촉진훈련이 이제는 고용보험기금에 의해서도 지원받을 가능성이 생겨나게 되었다. 그러나 고용촉진훈련에 대한 고용보험의 지원이 고용보험기금법상으로 명백하게 규정되어야 한다.

### 4. 법구조 및 규정상의 모순점과 시정 과제

우리나라의 고용보험법에서는 직업능력개발의 대상을, 원칙적으로 피보험자로서의 ① 재직근로자와, ② 실업자로 하고 있으며, 재직근로자의 향상훈련, 재훈련 그리고 전직훈련 등을 지원하고(동법 제21조) 실업자의 재취직훈련을 지원하도록 규정하고 있다(동법 제24조). 또한

고용보험은 훈련지원 대상을 '근로자'(동법 제19조), '기타 구직자'(동법 제20조) '구직자 및 이직예정자'(동법 제23조), '실업자'(동법 제24조) 등으로 표기함으로써 훈련대상의 범위를 광범위하게 규정하고 있다. 그러나 고용보험법 제26조는 고용촉진훈련의 수혜대상을 피보험자로 제한하고 있다. 따라서 재직근로자에 대한 직업능력개발 교육훈련이나 실업자를 대상으로 하는 고용촉진훈련이나 공히 피보험자를 수혜대상으로 제한하고 있다. 즉 동법은 '보험의 피보험자'(제9조 및 제10조)와 보험혜택의 '수급자격자'(제34조)와도 구분하고 있다. 직업훈련의 대상을 피보험자 및 실직상태의 피보험자로 제한(제25조 및 제26조)하고 있으며, 실업급여 역시 기본급여(제31조)와 취직촉진수당, 즉 조기재취직수당(제50조), 직업능력개발수당(제51조) 및 광역구직활동비(제52조)를 피보험자 중에서 단지 수급자격자에게만 지급하는 것을 원칙으로 하면서 고용보험은 명실공히 수익자부담원칙의 사보험적인 성격을 띠고 있다.

즉 이는 직업능력개발사업으로서 크게 두 가지 사업을 규정하고 있는바, ① 재직근로자들에 대한 제반 직업훈련수혜(고용보험법 제21조), ② 실업자의 재취직훈련(동법 제24조)이 그것이다. 전자는 적극적이고 생산적인 실업예방의 정책이며,<sup>6)</sup> 후자는 적극적인 실업처방의 정책이다. 실업처방으로서의 고용촉진훈련이란 고용보험제도의 '피보험자'<sup>7)</sup>로서 '수급대상자'<sup>8)</sup>로 인정되는 자로서 현재 실업 및 실직 상태에 있는 자들에 대한 재취직 고용촉진훈련방침을 말한다.

고용보험법 제24조에서도, 고용촉진훈련의 일차적인 수혜대상은 피보험자이면서 동시에 수급자격자로서 재취업을 원하는 현재 실업을 당한 재구직자들로 해석하고 있다. 또한 고용보험법 제68조에서 고용보험기금의 용도로서 ① 고용안정사업과 직업능력개발사업에 필요한 경비, ② 실업급여의 지급, ③ 보험료의 반환, ④ 일시차입금의 상환금과 이자, ⑤ 기타 이 법 시행을 위하여 필요한 경비로서 대통령령이 정하는 경비와 제1호 및 제2호의 규정에 의한 사업의 수행에 부수되는 경비를 명시하고 있는바, 기금의 사용은 곧 피보험자로서 수급자격자에게 개발사업으로서 원칙적으로는 현직근로자의 각종 교육훈련과 실업자 재취직훈련을 위해서만 사용되는 것으로 이해된다. 간단히 말해서, 현행법상으로 고용보험기금은 피보험자가 대상이 아닌 자의 고용촉진훈련에 지원할 수 있는 명백한 근거가 없다. 물론 고용정책기본법을 살펴보면 제20조 제1항에서 고용촉진훈련의 비용부담은 대통령령으로 정한다고 하면서 슬그머니 고용보험기금의 도움을 받을 수도 있다는 것을 암시하고 있을 뿐이다. 그러나 고용보험법의 기동과 함께 고용보험기금이 고용촉진훈련의 재원으로서는 합법적으로 활용될 수 있기 위해서는 고용보험법상의 기금 용도와 고용촉진기본법상의 훈련비용 지원이 합리적으로 조정되어야 할 것이다. 즉 현행 사보험적 성격을 띤 고용보험법이 사회보장보험법으로 인식될 수 있는 법적·제도적인 보완이 필요하다 고 하겠다. 왜냐하면 사보험적인 성격을 지닌 보험기금이 법적 명분도 없이 고용촉진훈련의 지원비용으로 사용된다면, 이는 기금전용으로 법적 논쟁이 될 수 있기 때문이다.

그러나 우리나라의 고용정책은 이러한 문제의 소지가 해결되지 않은 상태에서 이미 고용촉진훈련에의 지원을 시작하고 있다. 명실공히 노사 쌍방 그리고 정부와의 3자 합의 보험계약으로 도입·시행되면서 우리나라의 고용보험법은 고용정책기본법과 태생을 같이하고 있다. 이러한 노동정책의 기조는 실업자의 재취직훈련을 추진하는 사보험(노-사 또는 노사-정부)의 성격마저 가지고 있는 고용보험법의 규정과, 고용촉진훈련 지원을 국책으로 규정하고 있는 고용보험법의 공적 성격이 반드시 합치하기까지는 문제의 소지가 있다. 이를테면 고용정책기본법 시행령 제15조에 고용촉진훈련의 대상으로 규정되어 있는 자들, 즉 비록 현재는 피보험자가 아니더라도 미래의 보험대상자로서 학교 혜택을 받지 못한 생활보호대상자, 농어촌 주민, 여성취업희망자, 장애인, 주부 또는 앞으로 수요가 꾸준히 유지될 훈련위탁가능 비진학청소년들(1995~2001년 연평균 12만 5,000명 정도)도 고용보험법상 고용촉진훈련의 혜택을 받을 수 있어야 한다는 규정이 명확하지 못하다.

이러한 문제의 소지 때문에 이미 독일의 경우도 1969년 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz: AFG)의 제정과 함께 시행청으로서 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)이 여러 주무관청에서 담당하던 고용촉진훈련을 포함한 모든 직업훈련을 통합적으로 운영·관장하고 있다.<sup>9)</sup> 훈련지원의 경우도 별도의 기금법이 각기 존재하는 것이 아니고, 보험각출금과 연방정부 보조 및 지방자치단체, 사회복지단체, 종교단체, 의료보험, 연금보험 같은 사회보장보험 그리고 사회단체 및 정당의 기부금 등에서 보조·지원되는 연방고용청의 총수입금이 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)하에서 총괄되고 있다. 우리나라의 경우도 고용보험법상의

훈련지원과 고용정책기본법상 훈련비용 지원방안이 하나의 법적 테두리 아래로 통일되어야 오해가 없어질 것이다. 또한 독일은 연방고용청이 근거하는 고용촉진법 내에서 직업훈련 전반의 세부적 범주, 즉 양성훈련 지원, 전환훈련 지원, 재훈련 지원을 하고 있는데, 주로 사회적 결핍계층을 대상으로 하는 고용촉진훈련에 관한 지원은 이 세 가지 지원 가운데 한 훈련분야로 자연스럽게 편입될 수 있는 것이다(Volker Detemple, 1994, Köln. 참조).

현대인은 현재건 미래건 아니면 직접적이건 간접적이건 모두 산업인·직업인이라는 공동운명을 지니고 태어났다. 특히 고용보험제도가 사회보장적 성격을 실현하고자 한다면 평생동안 기회가 보장되는 평생학습훈련의 범주 속에서 고용촉진훈련 등의 각종 직업훈련의 혜택 역시 국민 모두에게 평등하게 보장되어야 할 것이다. 사회보장제도하에서는 고용촉진훈련 역시 마찬가지로의 범주에서 이해되어야 한다. 선진국의 경우 고용보험금의 납부는 명실공히 가진 자가 어려운 자를 도와주는 상호부조의 원리에 입각하여 운영되고 있지만, 우리나라의 경우 아직도 고용보험법상의 시행 규정들은 다분히 상호계약의 사(私)보험적인 성격을 띠고 있는 것으로 이해될 수도 있다. 평생교육체제란 교육결핍에 대한 보충이 필요불가결하기 때문에 대두되는 현대사회의 중요한 발전 모형이 된다. 그러나 과거 산업화시대와 오늘날 정보화시대의 교육결핍이란 그 본질과 양상이 다르다. 즉 과거에 교육결핍이란 교육받지 못한 특정한 자들에게만 한정되어 있었지만, 자고 나면 직업세계의 판도가 변하고 따라서 산업구조조정이 수시로 불가피한 오늘날의 정보화산업사회에서 교육결핍이란 학력이나 기술수준에 관계없이 거의 누구에게나 적용되는 일반적인 현상이 되었다. 한시적인 학교교육이나 자격증 취득이 중요하고 기초교육훈련으로서의 양성교육훈련이 중요했던 시대는 사라져가고 있다. 과거 어디서 어떻게 배웠건 너나할것없이 모두가 항상 보충적·보수적 직업훈련을 받아야만 하는 시대가 도래하는 것이다. 따라서 오늘날 요청되는 직업훈련의 커리큘럼도 양성훈련의 개념보다는 향상훈련, 재훈련, 전직훈련 등을 중요시하는 것은 극히 당연하다. 즉 오늘날은 누구든지 기회만 다면 자신의 교육결핍을 메꾸기위해 늘 계속훈련을 받아야만 살아남을 수 있는 평생교육시대이다. 이러한 관점에서 본다면 언젠가는 고용촉진훈련이나 실업자 재취직훈련이나 내용적으로는 전혀 구분할 필요가 없는 시대가 닥칠지도 모른다.

정리해 보면, 원칙적으로 고용보험기금이란 '수익자부담원칙'이라는 노사간의 쌍무보험계약 또는 노동자-사용자-정부간의 3자계약 관계로 형성된다. 이렇게 볼 때 현행 우리나라의 법적 근거는 시비의 소지를 안고 있다. 즉 고용보험제의 근거는 수익자의 실업에 대한 급부나 훈련비용 지원에 있다고 하는 이해당사자의 주장이 대두될 수도 있다. 그러나 언급한대로 고용보험제도란 원칙적으로 사회보장제도의 일환으로서 시작된다는 데 큰 의미가 있는 것이다. 또한 새로운 기술과 지식이 생성하는 속도와 정도가 다변화되는 정보화사회에서 고용촉진을 위한 훈련지원 및 훈련커리큘럼 작업이 기능습득적 차원에서 이원화, 삼원화로 구분되는 것은 국가경쟁력의 차원에서 바람직하지 않다. 오히려 새로운 시대의 변화에 발맞추어 계속훈련 욕구와 수요를 활성화할 수 있는 평생교육훈련의 체계를 형성하는 것이 보다 중요할 것이다. 즉 평생교육훈련의 혜택이 사회보장제도를 보장할 것이다.

그동안 우리의 고용촉진훈련은 국가 및 지방자치단체의 예산뿐만 아니라 과거 직업훈련의무제도하에서 운영되었던 직업훈련촉진기금에서 지원되어 왔다. 따지고 보면 실지로 우리의 고용촉진훈련은 사회보장제도의 차원에서 운영되어 왔던 것이다. 즉 훈련을 기피하는 기업체가 낸 직업훈련의무비용이 재직근로자의 훈련뿐만 아니라 실업자 등의 고용촉진훈련에도 지원되어 온 셈이다. 훈련원기금이 내용적으로는 달라진 것이 없지만, 형식적으로는-국가적 지원 이외에-직업훈련촉진기금에서 고용보험기금으로 전환되었다.

일선 산업현장에서는 고용보험제도의 도입이 또 하나 '명목없는 준조세'로 비난받기 이전에 우리는 고용보험제도를 명실공히 사회보장제도로써 성숙될 수 있는 법적·제도적인 발판을 마련해야 하며, 이의 구현을 위해서 교육훈련의 기회균등이 보장되는 평생교육 훈련체제를 구축할 수 있는 인력육성정책이 뒤따라야 할 것이다. 고용보험제도의 도입을 즈음한 고용촉진훈련의 내실화 방안 역시 이러한 관점에서 새롭게 구안될 수 있는 것이다. 즉 고용보험제도의 실시와 고용촉진훈련에 사회보장 재원으로서의 고용보험기금의 사용 용도가 복지사회 건설을 위한 평생교육 훈련체제의 당위성 차원에서 입법될 수 있어야 한다.

주석 1) 1911년 영국이 최초로 이 제도를 도입·실시함.

주석 2) 본 연구에서 고용보험법과 고용정책기본법 사이의 간극에 대하여 거론하고자 하는 부분이 바로 이 부분이다. 즉 고용정책기본법은 고용보험기금을 고용촉진훈련에 사용할 수 있다고 하고 있지만, 고용보험법상에는 고용보험피보험자로서 실업을 맞은 자에게 재취직훈련만을 지원할 수 있는 조항만이 규정되어 있다.(“3. 고용보험법과 고용촉진훈련과의 관계” 편에서 계속거론).

주석 3) 규정 제2조에 의하면, 고용촉진훈련에 관하여 이 규정에서 규정한 것을 제외하고는 직업훈련기 본법령의 규정을 준용하도록 하고 있다. 이를 테면 시설, 장비, 훈련교사의 자격, 교재 등 훈련실시와 관련된 기준들이 이에 속한다.

주석 4) 동법 제23조에 규정하고 있는 유급교육휴가제도의 실현과 함께 재직근로자의 교육훈련이 활성화될 수 있다.

주석 5) 동법 제24조.

주석 6) 고용보험법 제1조 참조.

주석 7) 고용보험법 제8조 및 고용보험법 시행령안 제3조는 고용보험의 피보험자가 될 수 없는 적용제외 근로자들을 명시하고 있다. 전자의 규정에의하면, ① 60세 이후 새로 고용된 자, ② 시간제 근로자, ③ 일용근로자, ④ 계절적 일시적 사업에 고용된 자, ⑤ 국가공무원 및 지방공무원, ⑥ 사립학교 교원, ⑦ 기타 대통령령에 의한 자 등이 이에 해당된다. 여기에 후자의 규정에 따라서, ① 국가 또는 지방자치단체에서 직접 행하는 사업에 참여하는 자, ② 외국기관 종사자, ③ 선원법에 의한 선원, ④ 외국 근로자(체류자격자로서 희망자 제외) 등이 보험적용 제외자로 첨가된다.

주석 8) 고용보험법 제31조는 피보험자 중에서도 보험금 납부의 산정일수 기준을 토대로 수급자격자를 명시하고 있으며, 동법 제45조는 예외규정으로 수급자격자의 제한규정을 두고 있다.

주석 9) 고용보험법 제31조는 피보험자 중에서도 보험금 납부의 산정일수 기준을 토대로 수급자격을 명시하고 있으며, 동법 제45조는 예외규정으로 수급자격의 제한규정을 두고 있다.

### 第 3 章

#### 雇傭促進訓練의 需要分析과 內實化 課題의 理解

##### 第 1 節 우리나라 雇傭促進訓練의 需要 豫測

1986~91년까지 훈련위탁생 중 생활곤궁자가 전체 위탁인원의 60%이상을 차지 하다가 1991년부터는 30% 정도로 감소된 반면, 1991년까지 0.001%를 차지하던 장애인의 훈련은 1992년부터 31% 이상을 기록하고 있다. 이는 물론 1991년말 제정된 장애인고용촉진 등에 관한 법률, 장애인고용촉진공단 설립·운영 등 실질적인 장애인 고용촉진사업의 실시 결과라고 볼 수 있다. 반면 1986~91년까지 평균 약 30% 이상 유지되던 휴·폐업으로 인한 실업자의 비율은 1992년 11%로 떨어졌다가 다시 점차 상승하는 추세를 보이고 있다. 훈련위탁생의 연령별로는 29세까지가 평균 약 88%를 차지하고 학력별로는 중퇴, 중졸, 고졸을 모두 합친 수의 평균이 약 95% 이상을 차지하고 있다. 또한 앞으로 필연적으로 예상되는 급격한 산업구조조정과 함께 고용구조 역시 크게 달라질 것이다(표 3-1 참조).

따라서 직업훈련의 양상도 달라지게 될 것이지만, 주로 실업·실직자를 훈련위탁대상으로 하고 있는 고용촉진훈련의 양상 역시 종전과는 달라져야 할 것이다. 즉 무엇보다도 양적으로 줄어들면서 기계화, 자동화 및

<표 3-1> 고용구조 전망

	(단위 : %)			
	1988	1991	1996	2001
농 립 어 업	27.7	18.2	15.6	14.0
광 고 업	28.5	30.8	31.1	31.5
제 조 업	27.7	29.8	30.6	31.0
기타 서비스업	50.8	51.0	53.2	54.5

자료 : 직업훈련연구소, 『산업구조개편과 직업훈련』, 1989. 12.

전산화 등을 통하여 질적인 경영방식이 요청되는 농림어업 등 1차산업종사자들의 전직훈련이 급격히 요망된다고 볼 수 있다. 특히 선업구조의 변화 추세로 농업인구의 감소 추이가 가장 주목되는데, 21세기 기획단이 1993년 예측한 2001년 도시화율은 86.2%로 집계되고 있다(표 3-2 참조). 또한 노동력이 고령화됨으로써 60세 이상의 농림업 취업자 비율이 1990년 23.7%에서 2001년 50% 이상으로 높아질 것으로 전망되며, 농업인구가 감소하면서 농촌임금이 급등하게 될 것이다(정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 1993. 2. 79쪽). 실제로 1968~90년까지 사이에 노동력의 이탈로 인해 농촌임금 수준은 무려 50배 이상이나 급상승되었다.

이와 같이 농업인구가 감소하여 농촌임금이 상승하고 노령화 현상이 두드러지는 현상은 선진국 같은 기술집약적이고 고부가가치의 생산기술 농업으로 전환되어야 함을 알려주는 것이며 농업인력의 육성 문제도 이러한 기반하에서 검토되어야 할 것이다.

또한 제조업 생산직부문에서도, 직업훈련이 산업구조조정의 여파로 직업분류와 이에 따르는 훈련종목이 다양화되듯이, 고용촉진훈련의 인정훈련종목도 시대적 추세에 부응하여 다양하게 구조개편·조정되어야 할 것이다(정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 1993. 2. 90~93쪽). 예를 들어 신발 생산업, 재래식 생산방식을 그대로 사용하고 있는 방직업, 기타 각 산업의 단순조립 직종은 직업훈련이 불필요하다고 할 수 있다.

생활보호대상자에 대한 고용촉진훈련 역시 점점 그 비율이 증가하는 추

<표 3-2> 도시화와 농업인구 감소 추이

(단위 : 천 명, %)

	1970	1980	1990	2001
전국인구	32,240	38,124	42,869	47,180
도시화율		(66.7)	(79.0)	(86.2)
농촌인구	18,513	16,002	11,123	8,492~9,436
비율	(57.4)	(42.0)	(25.9)	(18.0~20.0)
농가인구	14,441	10,827	6,651	3,960
비율	(44.7)	(28.4)	(15.5)	(8.4)
농림업취업자	4,576	4,429	3,152	2,300
	(49.5)	(32.3)	(17.5)	(10.1)

자료 : 한국농촌경제연구원, 「기술농업 시대를 연다」, 21세기 기획단, 「21세기의 한국」, 1993.

세에 있는데 이는 국가가 고령 생활보호자에게 지급하던 생활보조를 대신해서 시대적으로 더욱더 많이 요청되는 (재)취직훈련비를 위해 투자해야 하는 적극적 고용정책을 실시해야 한다는 긴박성을 반영한다(표 3-3 참조).

<표 3-3> 생활보호대상자에 대한 직업훈련 실적

(단위 : 천명, 10억 원)

	1970	1984	1988	1990
생활보호 예산	58.1	144.0	173.6	233.5
예산 구성비	0	2.1	3.3	5.4
훈련인원비율	0.0	5.1	10.4	16.6

자료 : 보건복지부, 「보건복지부 통계연보」, 1990.  
경제기획원, 「예산개요」, 1990.

이는 생활보호대상자를 생활보호만으로 영원히 금치산자로 만들어 버리는 구시대의 안일한 사회복지정책을 불식하기 위해서도 중요하다. 다시 말해 자립하고 자원할 수 있는 직업적 능력을 배양시켜 주는 일에 정부는 적극적이어야 한다.

또한 날로 증가하는 여성인력의 고용촉진훈련 및 재교육훈련에 대한 수요가 급격해질 것으로 예측된다. 우리나라 인구주택총조사의 자료에 의하면, 여성이 가장인 가정이 1980년 14.7%에서 1990년 15.7%로 1% 증가하였다(통계청, 『1990년 인구주택총조사보고서』). 이는 주로 여성들의 사회참여 인식변화와 취업여건 등의 개선에 기인한다고 볼 수 있다. 구체적으로 경제활동참가 인구 중 여성비율은 1970년 36%에서 1994년 40%로 4%포인트 증가함으로써 남성보다 빠른 속도로 경제활동에 참여하고 있음을 보여주고 있다(통계청, 『지난 30년간의 고용사정의 변화』 1994). 이러한 여성경제활동인구의 증가는 직업훈련 및 고용촉진훈련에 대한 수요에도 증가를 예고한다고 볼 수 있다. 특히 생산직 인력부족 현상에 따라서 상대적으로 유능하고 저렴한 여성노동인력에 대한 수요는 앞으로도 계속 증가할 것으로

예상된다(정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 1993. 2, 106쪽). 아울러 결혼이나 출산 같은 신상 변화로 인해 한동안 비경제활동인구로 남아 있기도 하는 여성유휴인력을 산업체의

인력수급요청에 따라 재활용하고자 한다면 이들에 대한 재적응훈련이나 재취직훈련 등의 수요는 급증될 것이다.

이밖에도 신경영-신인사정책에 따라 시대적으로 강요되는 명예퇴직자 또는 권고퇴직제에 따르는 중고령자들에 대한 재고용촉진 교육훈련의 수치도 만만치 않은 훈련의 대상으로 부각될 것이며-노동부의 1995년 4월 통계에 의하면 전체실업자 중 명예퇴직 또는 조기권고자가 대부분을 차지하는 40대 실업자가 10.4%를 차지하고 있다-특히 유럽 및 미국 등의 주요국을 중심으로 전세계적으로 진정기미를 보이지 못하는 구조적 실업 및 마찰적 실업으로 인한 중단기 실업자들을 위한 전직훈련의 수요가 급증하게 될 것이다. 따라서 우리나라는 고용촉진훈련의 방향도 이러한 국내외적인 노동시장 변동의 상황을 감안하면서 보다 과학적이고 합리적인 대안으로 실시되어야 할 것이다. 일례로 55세 이상 남녀 고령자의 경우 취업비율이 높아져 가는 추세이므로 고용촉진훈련 실시로 인해 재취업의 유리한 조건을 점하는 것을 예측할 수 있다(표 3-4 참조)..

그러나 지금도 국민과 사회전반의 의식 속에 대학진학 선호사상이 깊게 뿌리 내리고 있는 우리나라의 현 상황속에서 고용촉진훈련대상의 대부분을 차지 비진학청소년들을 건전한 직업활동세계로 인도하는 진로교육의 문

<표 3-4> 5인 이상 사업체의 고령자 현황

	(단위 : 명, %)		
	1990	1991	1992
전체 근로자수	5,566,000	5,461,000	5,883,000
고령 근로자	119,000	148,000	219,000
고령자 비율	2.2	2.7	3.7

자료 : 노동부, 1993.

제는 여전히 남아 있는 과제일 것이다.

따라서 비진학청소년에 대한 고용촉진훈련은 후기 산업화사회에서 우리나라 고용정책의 가장 중요한 과제임에도 불구하고, 교육개혁 및 의식개혁 그리고 사회개혁과의 연계 속에서 혁신적인 방안이 나오기 전에는 그 훈련대상자의 수요 예측도 고용촉진훈련정책에도 별 의미가 없을지 모른다. 물론 비진학청소년이 양성훈련 내지는 고용촉진훈련의 주대상으로 간주될 근거는 다음 표에서 보여주는 바와 같이 점점 줄어들게 된다(표 3-5 참조).



<표 3-5> 직업훈련대상 인력자원

(단위 : 명)

	국민학교	중학교	인문계고교	실업계중·고	전 체
1992	16,493	34,838	268,317	18,719	318,346
1993	16,335	35,987	210,517	18,125	280,964
1994	16,646	35,560	139,934	18,051	210,191
1995	16,014	39,555	48,499	20,131	124,200
1996	14,475	39,177	32,917	22,211	108,780
1997	12,740	39,921	31,766	24,290	108,718
1998	12,830	28,407	30,616	26,370	108,222
1999	12,305	34,716	30,323	26,117	103,461
2000	12,271	30,554	30,899	26,614	100,337

자료 : 한국기술교육대학, 1993. 2. 86쪽.

즉 의무교육의 확대실시로 인한 진학률의 증가, 실업계 고등학교의 대폭 증원<sup>1)</sup> 그리고 직업훈련원 대신 직업학교 및 기능대학을 설립·운영하고, 전문대학 및 개방대학(산업대학교), 통신대학 또는 신대학(예정)등의 대학 확장체제를 운영함으로써 특별히 비진학청소년의 양성훈련 문제가 학교 차원으로 흡수될 날이 멀지 않았다. 특히 한국산업인력관리공단 산하의 직업학교와 기능대학 등은 일반적으로 인문계 고등학교 출신을 기술인력으로 활용하는 방안으로 운영되기 때문에, 과거보다는 더욱 학습수행능력이 뒤떨어질 수 있고 생활이 불안정한 저소득층이 고용촉진훈련의 주대상이 될 것으로 예측해 볼 때 현행 훈련의 방법, 평가 그리고 직업지도의 문제는 더욱 제고되어야 할 것이다. 또한 고용촉진훈련의 방향도 일반 직업훈련과 마찬가지로 종래의 인문계 고등학교 출신자 위주의 기능인력 양성훈련으로부터 산업구조조정에 의한 실업자를 대상으로 하는 향상훈련, 재훈련 및 전직훈련 같은 계속훈련의 형태로 전환되어야 할 운명을 맞고 있다. 전체인구와의 비율로 볼 때 해마다 늘어나는 15~24세의 청소년층의 감소 현상은 현재 비진학청소년이 대부분인 당장의 고용촉진훈련정책에 적지 않는 변화를 예고하기 시작할 것이다(표 3-6 참조).

한편 고용보험제의 실시로 장기실업자에 대한 재취직훈련의 수요 예측은 중요한 과제이다. 그러나 이러한 실업자들이 모두 전직훈련의 대상자가 되는 것은 아니라는 사실을 인식해야 한다. 1995년 잠정 통계에 의하면 1995년 총실업자수는 47억명으로서 이 가운데 고용보험급부 수급자격자가 11만 명(총실업자의 23.1%)에 이를 것이며, 여기에 고용보험제도실시에 따르는 실업자 증가분 15만 9,000명을 합하면 1995년의 급부수혜 실업자는 26만 9,000명에 이르게 된다(정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 1993. 2. 105쪽). 그러나 이들 중 훈련을 통하지 않고 바로 재취업에 성공하는 경우가 아직은 상당한 비율이다. 예컨대 1989년의 경우 전직실업자의 72.2%는 1년 이내에, 90.5%는 1년 6개월 이내에 훈련 없이 재취업했었다(정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 1993. 2. 105쪽).

<표 3-6> 청소년층 인구

(단위 : 천 명)		
	전체인구	청소년 인구 (15~24세)
1980	38,124	8,613 (22.6)
1985	40,806	8,682 (21.3)
1990	42,869	8,753 (20.4)
1995	44,851	8,378 (18.7)
2000	46,789	7,721 (16.5)
2005	48,434	7,017 (14.5)
2010	49,683	6,493 (13.1)
2021	50,586	6,413 (12.7)

자료 : 통계청, 「장래인구추계(1990~2021)」, 1991.4.

고용보험제도를 일찌감치 도입·시행하고 있는 선진국들 역시 실업자들에 대하여 우선 취업을 알선하는 직업안정사업을 추진하며, 산업구조조정으로 훈련이 반드시 요구되는 분야에서 재취직훈련을 실시해 나가고 있다. 여기서 그들이 취하는 중요한 사업은 산업구조조정에 따라 발생하는 구조적 실업자들에게 (재)취업훈련이 꼭 필요한 직종을 선정하는 작업이다. 이러한 고용촉진훈련종목 선정작업이 훈련의 내실화를 위한 필수 조건이 될 것이다.

주석 1) 1996년까지 교육부는 실업계와 인문계의 비율을 50:50으로 조정할 계획을 내놓고 있다.

## 第2節 國際情勢의 變化 속에서 雇傭促進訓練의 位相

우루과이 라운드의 발동과 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제의 붕괴 그리고 대신 세계무역시장의 자유경쟁체제를 추구하는 WTO(세계무역기구) 체제의 출범에 따라 급격하게 개방화되는 국내외적인 경제동향과 이에 준하는 산업구조조정, 즉 노동시장의 인위적 개편이 필수적으로 되어가는 변화 추이하에서, 우리가 국제적인 고립성과 폐쇄성을 미연에 방지하고 아울러 국가경쟁력을 유지하고 세계화의 길로 나아가기 위해서는 시대가 요구하는 노동인력을 양성·육성해 내는 일이 시급하다고 할 수 있다.

또한 이미 세계 경제구조가 국제분업화로 개편된 이래로 우리나라의 국제적 위상과 국제분업적 역할분담은 많이 달라졌다. 즉 중저질급의 생산라인체계나 단순기능 노동인력의 자격수준은 이제 값싼 노동력을 바탕으로 급속하게 성장하고 있는 중국이나 동남아 또는 중남미 제국들의 몫이다. 달리 말해 국제분업시장의 원리는 우리나라로 하여금 고부가가치의 상품생산국으로서 살아남을 수밖에 없는 지경으로 몰고 가고 있다. 즉 우리나라 노동시장의 인건비는 그간의 급격한 경제발전 추세와 더불어 다른 개발도상국들에 비해 상대적으로 비싸졌다. 높은 인건비를 지불하면서 계속 단순노동력을 양산하고 고용해야 하며, 계속해서 단순기능만으로 가능한 저부가가치의 생산을 끌어 나가는 것은 이제 한계에 도달해 있다. 후기 산업화에서 정보화 첨단산업의 시작을 알리는 ME(Micro Electronics: 반도체) 산업과 VDT(Visual Display Terminal: 화면작업기재) 산업의 급격한 발달로 인한 국제화·전문화의 파장은 초초시대(超超時代)를 예고하고 있다. 이는 국제분업적인 산업역할에 부합하는 초전문직과 초단순기능직의 직업분할을 의미한다. 이제 초단순직을 위한 기능교육훈련이란 고작 1~2시간이면 끝난다. 이들을 양성·활용하는 일이 우리에게는 더 이상 교육훈련의 개념이 아니다.

현재 우리나라의 노동인력시장은 선진 외국에 비해서 비교적 실업률이 낮다(1995년 4월 기준: 유럽연합 11%, 일본 3.2%, 미국 7%, 한국 2.1%). 따라서 한편으로는 구인난도 심각하다. 1995년 3/4분기 구인은 4만 3,874명으로 전년 동기 5만 4,547명에 비해 19.6% 감소했으며, 구직도 2만 8,703명으로 전년 동기의 3만 8,629명에 비해 25.7% 감소했다. 그러나 현재 우리나라 노동인력시장을 자세히 살펴보면 '풍요속의 빈곤'이란 말이 잘 어울릴 정도로 쉽사리 헤아리기 힘든 기현상으로 일관되고 있다.

1986년을 기점으로 구인은 구직을 훨씬 초월하고 있지만 취업률은 상대적으로 낮아지고 있다(1986년: 구인 80만 9,594명, 구직 79만 3,021, 취업 66만 9,825명; 1990년: 구인 91만 8,340명, 구직 77만 7,433명, 취업 62만 8,235명). 따라서 노동기능인력의 충족률은 1986년 이후 연평균 60%선을 밑돌고 있다. 이러한 현상은 우리나라 경제가 성장하면 할수록 산업구조조정에 따라서 산업체가 요구하는 전문인력 내지는 고급인력이 항상 부족한 것으로 볼 수 있다. 아니면 요구되는 기술수준과 직종의 변화로 인한 실업자의 고용촉진훈련이나 재취직훈련이 이루어져야 함을 암시하고 있다. 특히 사무직, 단순노무직, 서비스 및 판매직의 취업률은 크게 증가를 보이고 있는 반면, 기능직, 기계조작 및 조립직 등 생산직은 큰 감소를 보이고 있다(노동부, 1995. 11쪽). 따라서 전체 실업률이 비교적 낮더라도 전년대비 실업률은 1992년을 기점으로 급격하게 늘고있는 추세이다(통계청, 「전년대비 실업률」, 『한국통계월보』 1991년 3.3%, 1992년 6.4%, 1993년 18.8%, 1994년 22.5%). 이를 직종별로 살펴보면 보다 구체적으로 이해할 수 있다(표 3-7 참조). 즉 구직보다 구인은 많으나 실제로 쓸 만한 자격을 갖춘 사람은 많지 않은 것이다. 이는 훈련으로 해결될 문제일 수도 있다고 이해될 수 있다.

<표 3-7> 주요 분류직종별 구인, 구직, 취업, 구인배율, 취업률

	구 인	구 직	취 업	구인배율	취업률
생산부서관리	168	112	7	1.50	6.3
컴퓨터전문가	606	436	79	1.39	18.1
기 계 정 비	369	1,059	58	0.35	5.5
기 계 조립원	957	548	111	1.75	20.3
단순생산직	10,180	2,084	831	4.88	39.9
인쇄기능근로	20	14	0	1.43	0.0

자료: 노동부 중앙정보관리소, 1995년 3/4분기.

한편 세계 주요국과 비교하여 뚜렷한 대조점은 25세 이하 경제활동연구의 실업률이 상대적으로 높다는 점이다(표 3-8 참조). 그 이유 중의 하나로 나타나할것없이 3D 업종을 기피하는 현상을 들 수 있다.

<표 3-8> 주요국의 경제활동인구 중 25세 이하의 비율(1991년)

		(단위 : %)		
		전 세	남	여
미 국		32.8	32.3	33.5
일 본		28.7	27.3	30.5
독 일		13.9	14.9	13.0
한 국		46.6	34.5	69.3

자료 : ILO Yearbook, 1993.

이러한 청소년 연령층의 실업양상은 이스라엘(34.7%), 캐나다(28.8%), 오스트리아(21.6%), 스위스(19.3%), 프랑스(24.4%), 덴마크(18.4%), 영국(30.5%), 그리스(29.8%), 스페인(37.4%)보다도 훨씬 상회하는 수치이며, 이탈리아(48.4%), 칠레(43.4%), 베네수엘라(46.1%), 필리핀(47.5%) 같은 중하위권 국가와 비슷한 양상을 보이고 있다.

따라서 고용촉진훈련정책은 이들을 훈련 프로그램에 끌어들이야 하는 과제를 가지고 있다. 그러나 주요 선진국의 경우에도 이러한 추세는 그리 용이하지 않다. 독일의 경우 가장 훈련실적이 좋다고 인정되는데, 1992년 전체 실업률 8.7% 중에서 실업자를 위한 고용촉진훈련의 비율은 3.7%를 차지해 5분의 2이상의 실업자를 훈련에 끌어들이고 있으며, 실업자훈련이 재직근로자훈련(0.5%)보다 훨씬 앞서고 있다(표 3-9 참조).

또한 우리나라의 직업별 취업구조는 일본, 미국, 대만 등지에 비해 각 산업분야의 전문지식과 기술을 요하는 전문기술직 및 행정관리직의 비중은 매우 낮은 반면 농림어업직의 비중이 월등히 높은 것으로 나타난다(1990년 전문기술직: 일본 11.1%, 미국 16.7%, 대만 7.8%, 한국 3.6%). 따라서 오늘날 우리에게 위촉된 직업교육훈련이란 개념은 자동화기술 및 전산화작업을 기반으로 하는 노동집약도가 낮은 산업으로 전환하는 산업구조조정의 여파에 따라 고급 전문직업인 육성 교육훈련에 해당하며, 고용촉진훈련 역시 이러한 범주를 벗어날 수 없다. 즉 국민의 세금을 가지고 실업자들에게 취직 및 재취직 훈련을 시키면서도 아직도 시대에 맞지 않는 단순기능공을 재배출하겠다는 사고는 지양되어야 한다. 왜냐하면 우리나라 경제의 위상에 어울리지 않는 단순기능공의 양산은 예산낭비이기 때문이다. 그러나 오늘날 고부가가치의 고급 전문기술습득훈련은 종래처럼 보다 장기적이고 보다 훌륭한 실습기재에만 종속되는 것이 아니다. 즉 단기간의 고용촉진훈련을 마치고도 언제 어디서라도 기술수준의 변화에 따른 계속 교육훈련을 받을 수 있는 평생교육 훈련체제를 가동시키는 가운데서 바로 고급두뇌인력이 육성되는 과정이 수행되는 것이다. 즉 오늘날의 정보화시대에 고급두뇌 전문가 육성이란 단 한번에 이루어지는 것이 아니고 계속되어가는 것이다.

<표 3-9> 노동시장정책 프로그램의 나열

(단위 : %)						
	독 일	프랑스	아이레	네덜란드	포르투갈	영 국
실 업 륜	8.7	10.0	16.7	8.3	5.6	8.2
장기실업률	32.9	44.8	65.8	51.2	56.6	40.8
실업자훈련	3.7	2.5	1.7	1.4	-	1.1
근로자훈련	0.5	1.7	2.0	-	1.1	-

자료 : Informisep 1993; OECD 1992; Bundesanstalt für Arbeit 1992.

구체적으로, 고용촉진훈련을 받고 취직이 되면 훈련이 평생 계속 연계될 수 있다는 것을 알려주는  
항상 계속훈련 그로그램이 직업안정사업 중 직업지도의 과제로서 중재되어야 한다. 일시적으로  
자격증 취득이 중요한 것이 아니고 계속 자신의 훈련성과를 이어갈 수 있고 이를 계속 확장할 수  
있다는 자율적인 교육훈련 참여가 바로 오늘날 요청되는 훈련의 자율성과 능동적 참여를  
보장할 것이다.<sup>1)</sup> 이는 현재 우리나라의 실정에서 훈련생의 높은 자격취득률만을 목표로 하다보니  
편법 운영될 소지만을 가지고 있는 위탁훈련기관의 파행성 문제도 원천적으로 방지할 수 있는  
고용훈련정책의 내실화 대책이 될 수 있을 것이다.

또한 고용촉진훈련은 훈련생들에게 최신기술을 단기간에 습득시켜 줄 수 있어야 한다는 방안도  
병행되어야 할 것이다. 산업구조조정과 노동구조조정이 빠르고 다양해질 것에 대비하여,  
실업자에게 가장 중요한 것은 정부가 훈련실시를 통해서 빠르고 수월하게 (재)취직시켜 주는  
것이다. 현재 정부는 훈련실시기관에서 무슨 수를 쓰더라도 취업률을 올리도록 각종 행정규제를  
취하고 있다. 그러나 고용촉진훈련을 통해 훈련생들이 최신기술을 배우고 고급인력으로서  
신직종에 우선 취업될 수 있다면 누가 훈련에 적극적이고 능동적으로 참여하지 않겠는가? 따라서  
고용촉진훈련은 가능한 한 유리한 조건에서 취업할 수 있는 최신기술을 가르치는 일에 전념해야  
할 것이다. 물론 신속한 취업도 중요하다. 따라서 고용촉진훈련은 단기간에 최신기술을 가르치고  
배울 수 있는 체제로 개편되는 것이 바람직하다.

이럴 경우 훈련에서 점점 멀어져 가는 청소년층의 잠재인력도 신직종 취직훈련 전선으로  
끌어들일 수 있을 것이다. 즉 고부가가치로 치닫는 신기술을 터득하는 자부심으로 훈련에 임하는  
자세가 좀더 긍정적으로 바뀔 수 있을 것이다. 결국 투자에 대한 보상으로서 억지로라도 취업률을  
높이기 위해 갈수록 강화하고 복잡하게 만들어야 할 행정규제나 감독을 통하지 않고도 훈련생과  
훈련실시기관이 자율적이고 적극적으로 훈련을 실시 할 수 있다면, 이는 개인의 직업능력개발에  
긍정적일 뿐만 아니라 국가의 고용정책사업에도 바람직한 결과를 가져올 것이다.

주석 1) 독일의 훈련평가방식인 바우카스텐시스템(Baukastensystem) 참조.

### 第3節 雇傭促進訓練의 內實化 問題의 概要와 體系構成

#### 1. 내실화 문제의 개요

고용촉진훈련은 고용의 기회를 창출한다. 그러나 첨단정보산업의 급속한 발달이 야기하는  
현대산업사회의 변화 속도와 모습 그리고 우리나라의 국제분업적 위상은 위에서 언급한 것처럼  
고용촉진훈련의 질적인 측면을 더욱 자극하고 있다. 따라서 고용촉진훈련의 내실화 과제는  
구체적으로 다음과 같은 시각하에서 재조망되어야 할 것이다.

- ① 우리는 국제경제동향 및 노동시장동향의 전반적인 맥락 속에서 산업 구조조정에 따르는  
고용시장과 훈련직종의 시대적 요청과 욕구점(Needs)을 과학적으로 파악하여야 하며,
- ② 고용주들의 기대치와 취업희망자, 즉 훈련생들의 욕구에 의해 결정되는 훈련의  
수요-공급관계를 양적·질적으로 분석하여야 하며,
- ③ 효과적이고 능률적인 훈련기준을 적용하기 위한 훈련생 선발이나 결정이 과학적으로  
이루어져야 하며,
- ④ 훈련생의 상담을 위해서 또는 고용주에게 교육훈련의 기회를 알리고 판매하기 위해서  
훈련시장조사(교육마케팅: Bildungsmarketing)를 하여야 하며,
- ⑤ 일률적인 자격증 평가가 아닌 학습목표(소단위) 평가체계를 다양화 해야하며,
- ⑥ 그 평가체계는 교육훈련의 성공적인 훈련과정에 기여할 수 있도록 가능한 한 과정-결과의  
연관성 차원으로 운용되어야 하며,
- ⑦ 훈련비용과 예산은 법적인 테두리 조건들이 근거 있게 활용되어야 하며,
- ⑧ 고용훈련사업과 고용안정사업이 상호 공조체제로 편성되고 운영되어야 한다. 이를 위해서는

훈련사업과 훈련지원 및 훈련관리사업 운영체제의 합리성이 보장되어야 할 것이다. 즉 훈련장비, 훈련과정, 훈련평가, 재취직알선의 과정들의 하나의 통합적 시각, 즉 상호 관련성 속에서 이루어져야 한다. 왜냐하면 고용촉진훈련의 내실화 방안이란 원칙적으로 훈련과정의 내실화를 기반을 하고 있지만, 훈련전후의 문맥과정이 일관성 있고 체계적으로 이루어지지 않는다면 고용촉진훈련의 내실화는 크게 기대할 수 없기 때문이다.

고용훈련정책에서 내실화 과제를 만족시키기 위해 우선 다음에 거론하는 훈련의 하드웨어 차원과 소프트웨어 차원에서의 훈련실행의 전략으로 세워져야 한다. 그런 다음 이러한 양 차원 훈련실행 전략이 상호 공조체제로 발전되어야 할 것이다.

## 2. 내실화 과제의 체계구성

### 가. 훈련의 하드웨어 차원

정보화시대로 들어서면서 하이 테크놀로지(Hi-Technology)의 발전은 정보 테크놀로지(Information Technology)의 발전과 그 맥을 같이 하고 있다. 하이 테크놀로지의 발달추이를 진전시키고 이를 뒷받침할 수 있는 기술인력을 육성하는 일은 이제 정보 테크놀로지를 어떻게 활용할 것인가 하는 과제와 엮물려 가동될 때 그 실효성을 얻게 될 것이다. 따라서 고용촉진훈련 역시 효과적이고 경제적으로 또 현실적이고 생산적으로 실시되기 위해서는 우선 노동법상의 직업훈련에 관한 제도적 측면이 합리적으로 운영되어야 한다. 실제로 우리는 1967년 3월 직업안정법을 개정하여 지방자치단체에서 설치·운영중이던 직업안정소를 노동청에서 설치·운영하고 있다. 1968년 국립중앙직업안정소가 전국에 25개소 설치되었지만 1970년, 1972년을 거치면서 직업안정소는 노동청 지방사무소에 흡수되어 직업안정관으로 개편되었다(김병숙·김봉환, 1994. 2. 50쪽). 1993년 12월 현재 전국직업안정기관은 총 1,579개소로서 국립직업안정기관은 52개소, 시·군·구 취업정보센터 278개소, 공공직업안내소 20개소 및 사설직업안내소 1,225개소가 있으며, 사업의 실적으로서는 취

<표 3-10> 1992년 취업알선 상태

(단위 : 명, %)

	구 인	구 직	취업알선	취 업	취업률
전 세	1,220,809	984,876	937,275	739,820	75.1
국 립	153,211	79,769	119,185	19,063	23.9
공 공	396,263	284,911	217,981	173,126	60.8
사 업	671,335	620,196	600,109	547,631	88.3

자료 : 노동부, 『노동백서』, 1993, 108쪽.

업알선 실태가 대표적인데 그 자세한 내용은 <표 3-10>과 같다.

한편 노동부는 국립중앙직업안정소를 비롯한 전국 52개 국립중앙직업안정기관과의 광역 취업알선 전산망을 구축하였다(김병숙·김봉환, 1994. 2. 51쪽). 즉 1987년 5월에 가동한 취업알선 전산망은 국립직업안정기관들을 비롯해 시·군·구 86개소와 한국산업인력관리공단 14개소 등에 온라인으로 연결하여 전국 어느 곳에서나 구직·구인이 이루어지도록 운영하고 있다(김병숙·김봉환, 1994. 2. 51쪽).

고용보험제도가 도입·설치되면서 고용안정사업으로서 직업지도 및 직업소개사업도 명문화되었다. 즉 고용보험법 제20조에 의하면, "노동부장관은 사업주 및 피보험자 기타 구직자 등에 대한 구인·구직정보 기타 고용정보의 제공, 직업지도와 직업소개 및 그에 필요한

전문인력의 배치, 노동시장 및 직업에 관한 연구와 고용보험 관련업무를 지원하기 위한 조사 연구사업을 할 수 있다"고 규정되어 있다. 또한 고용정책기본법 제8조에서도 고용정부의 수집, 정리 또는 배포 등이 신속하고 효율적으로 이루어질 수 있도록 하여 구직자 및 구인자, 직업훈련기관, 교육기관 기타 고용정보를 필요로 하는 자가 광범위하게 활용할 수 있도록 하여 정보 전산망의 필연성을 규정하고 있다.

또한 1993년 1월 1일부로 노동부 예규 제223호로 제정되어 4차에 걸쳐 개정되고 1995년 1월 13일 마지막으로 개정된 「고용촉진훈련시행규정」<sup>1)</sup>에서 시·군구청장 등과 훈련실시기관의 장은 지방노동관서의 장과 협조하여 훈련수료와 동시에 훈련수료자 전원이 지방노동관서, 시·군·구 및 농촌지도서 취업정보센터에 구직등록하게 하여 취업할 수 있도록 노력해야 하며, 훈련수료후 6개월까지 수시로 고용정보의 제공 및 취업알선 등에 노력하여야 한다고 명시되어 있다. 이러한 취지에서 고용보험제의 도입과 함께 고용보험 전산망을 운영하고 있다. 그러나 문제는 이러한 각종 직업정보시스템을 이용한 직업안정사업이 선진국과 비교하여 우리나라의 경우는-훈련알선도 규정하고 있는 법적 규정과는 달리-취업알선에만 국한되어 있다는 사실에 있다(김병숙·김봉환, 1994. 2. 122쪽). 즉 미국이나 독일의 경우 직업안정사업에서 빼놓을 수 없는 사업이 직업훈련 및 고용촉진훈련 프로그램의 알선사업이다. 예를 들어 미국의 경우

COLMIS(Civilian Occupational & Labor Market)나 CIDS(Career Information Delivery System) 사업 등이 훈련프로그램을 알선하는 업무를 주로 하고 있으며, 독일의 경우는 연방고용청의 고용안정사업에서 취업알선 못지않게 가장 중요한 업무로서 훈련소나 훈련프로그램 알선·안내·지도사업을 시행하고 있다. 따라서 우리나라의 직업안정사업도 훈련에 관한 상담사업과 구체적인 연계성을 맺으면서 시행될 수 있는 훈련·사업지원시스템을 정보화하는 것이 긴박하다고 할 수 있다. 즉 중앙관리 직업·고용정보 전산망은 고용촉진훈련과 훈련준비 및 관리체제에 직접 관련되는 정보알선·활용사업을 수행해 나감으로써 고용안정사업과 훈련사업의 연계성을 확보해 주어야 할 것이다. 간단히 말해서, 총체적인 직업정보 및 고용정보서비스 사업과의 관련 속에서 고용촉진훈련도 제대로 이루어질 수 있다는 것이다. 따라서 우리의 고용보험사업이 지원하는 고용보험 전산망도 고용정보 전산망으로 발전되어 훈련알선사업과 연계될 수 있도록 구안되어야 하겠다. 이러한 연계체계의 운영 속에서 고용촉진훈련 역시 그 효과가 배가될 것이다.

김병숙과 김봉환의 연구(1994)에 의해, 선진 외국의 경우 고용보험과 관련된 직업·고용정보 전산망 개발이 장구한 세월에 걸쳐 이루어졌다는 사실이 시사되었다(김병숙·김봉환, 1994.2.). 우리나라의 경우도 고용정보 전산망의 운영 및 정착에는 오랜 시간이 걸릴 것이다. 따라서 고용정보 전산망의 활용에 대한 연구는 계속 수행되어야 할 것이다.

첫째, 실업률이 높아지고 실업의 문제가 해결되는 기미를 보이지 않고 있는 일부 선진국에서는 고용정책의 방향을 틀고 있다. 이제 어느 나라이건 고용촉진정책으로서 취업알선이 먼저이고 훈련알선은 나중이다. 즉 가능한 한 취업을 시킬 수 있으면 시키고 나머지는 훈련이나 아니면 다른 방향으로 몰고 가는 현상이 벌어진다. 점점 늘어나는 실업과 이에 따른 실업급여로 인한 재정적자를 메우기 위해 구미의 모든 국가들은 응급조치로서-일부세력의 반대에도 불구하고-실업급여기간을 줄이고 급여액수를 깎아 내리는 정책을 감행하고 있다. 즉 가능한 빨리 (재)취직을 알선해 주는 것도 하나의 방편이다. 그러다 보니 직업안정사업은 직업알선에 우선이 되어, 훈련에 대한 정책은 뒷전으로 밀려나게 되고 훈련알선 역시 마지막 과제가 되고 만다. 그러나 문제는 가능한 한 빨리 (재)취직 시킬 수 '없는' 상황이 도래하고 있다는 것이다. 즉 산업구조조정의 결과 불필요한 직업능력은 도태되고 새로운 직업능력이 요구된다. 이는 훈련을 통해서만 보완되고 습득될 수 있는 것이다. 이미 우리나라의 경우에서도 나타난 바와 같이 '풍요 속의 인력난'은 바로 이러한 산업구조조정의 여파에 따른 신인력육성 훈련의 필연성을 보여주는 것이다.

그러나 훈련이 수료된 상태에서 직업·직장알선의 문제는 상기에서 거론된 고용정보 전산망의 서비스에 의해 지원되어야 효과가 있을 것이다. 이미 지적한 바와 같이 현재 고용촉진훈련을 수료한 자들의 취업은 실제로는 대개 알선교사나 친지, 선배, 동료가 맡고 있다. 이럴 경우 취업을 되더라도 곧 직장을 떠나는 경우가 빈번하다는 것도 이미 지적되었다. 따라서 훈련을 수료하고 나면 사전 비교나 사전 전망을 통하여 가능하면 일률적이고 공정한 노동조건하에서 직업을 시작할 수 있도록 정부가 합리적으로 직업지도와 직업조정을 해주는 직업 및 고용안정정책이

시급한 실정이다. 이러한 정책의 지연이 방지될 경우 훈련과정이 아무리 내실있게 이루어지더라도 결과적으로 훈련의 결과와 의미는 사라지게 될 것이다. 역으로 훈련을 마친 모든 구직자들에게 종합적이고 상세한 직업정보 및 고용정보가 신속하고 정확하게 제공되고, 이를 기본적으로 한 가운데 직업지도가 이루어지면서 훈련장소와 훈련프로그램도 알선되어야 한다. 본고에서 제안되고 있는 고용보험제 실시에 의한 고용정보 전산망의 운영은 고용촉진정책을 내실화하기 위한 제도적 준비체제의 수립을 의미한다. 각종 직업정보수집, 직업교육 훈련알선, 재취직(직장)알선 중개의 직업상담 및 직업지도체제가 전산화를 통하여 활성화될 수 있다. 이는 고용정보서비스체제로 일원화된 중앙공조체제를 구축하는 것을 말한다. 즉 직업, 고용 및 훈련에 관한 모든 정보서비스를 관장할 중앙정부 소관의 공조체제는 국내외 노동시장동향이라는 전체적인 맥락에서 이루어지는 직업지도를 가능하게 할 것이며, 이는 궁극적으로 고용촉진훈련의 내실화에 기여할 것이다. 왜냐하면 정보의 수명은 점점 짧아지고 있으며, 따라서 적재적소에 필요하다고 유용한 정보의 전산화에는 중앙관리화가 필수 불가결하기 때문이다.

둘째, 훈련의 내실화는 훈련준비작업의 내실화를 전제한다. 따라서 훈련준비작업의 내실화를 위해 훈련의 상담·자문 프로그램이 운영되어야 한다. 본연구가 기획했던 1994년 10월 설문(부록)조사에 따르면, 거의 대부분의 훈련생들이 훈련상담을 받아 본 경험이 없는 것으로 나타났다. 상담을 원해도 도대체 상담소가 어디 있는지를 아는 훈련생들도 드물었다. 단지 한 가지 훈련소를 찾은 이유 중에서 훈련을 마치고 나면 취직이 용이할 것이라는 견해가 58%를 차지했을 뿐이었다.<sup>2)</sup> 반면에 훈련수료후 취업에 대하여 반신반의하는 경우도 95명 설문대상 중 10건 이상으로 나타나 실제 직업지도가 요청되는 상황임이 밝혀졌다. 정보화시대를 살아가는 우리에게 정보가 전혀 주어질 수 없다는 사실이 우리나라 노동시장의 현실이다. 또한 훈련을 위해 적성검사를 받은 적은 없지만,<sup>3)</sup> 현재 선택한 훈련이 자신의 적성에 맞는다고 대답한 훈련생은 95명 중 88명을 기록하여 자신의 적성을 스스로 평가하는 것으로 나타났다.

또한 훈련생들은 자신의 적성에 관심이 있다기보다는 남들이 선호하니까, 또는 사회적 평도 좋고 돈도 잘 벌 수 있다고 판단되니까, 아니면 전망이 있다고 하니까 군중심리에 따라서 무조건 시작했다가 도중에 과정이 어렵거나 지루한 관계로 훈련대열에서 탈락하는 사태가 점점 눈에 띄게 늘어나고 있다(1986년 12.5%, 1990년 16.1%, 1992년 21.9%). 한 예로 1992년도 16개 고용훈련직종 중 39.8%로 가장 선호도가 높았던 자동차정비 교육훈련과정 3,784명의 훈련위탁생 중 909명(24%)이 중도탈락하였는데, 이는 당해 평균 탈락률 21.8%를 상회하는 것이다. 더욱이 그 이유에 있어서도 생계곤란으로 인한 탈락률은 줄고, 반면 중도취업이 아닌 경우에도 퇴소로 인한 비율이 늘고 있으며(1992년 87%), 시기별로는 훈련 초반의 탈락률이 늘고 있는 실정이다(1개월 만에 탈락 : 1986년 16.6%, 1992년 29.8%). 이는 개인적으로나 국가적으로나 엄청난 손실이다. 결국 훈련 및 직업적성에 맞는 훈련생의 선발이 시급한 문제이며, 이들에 부여되는 교육방법에도 문제가 있다고 판단된다. 따라서 훈련을 실시하기 전에 훈련준비도 조사로서 각종 심리검사<sup>4)</sup>와 건강검사, 능력검사, 전직경험, 학력조사 같은 개인조사가 실시되어야 하며, 이러한 개인훈련준비도 검사를 토대로 직업지도 및 상담 그리고 교육훈련이 이루어질 때 훈련의 내실화는 보장될 수 있다.

이상의 훈련준비작업들의 궁극적인 목적은 훈련위탁생 개개인에게 보다 과학적인 정보와 자료에 입각한 진로지도를 가능하게 해줌으로써 그들 개개인에게 비과학적인 직업진로 형성과정을 수정해 주게 되고, 궁극적으로는 개인의 직업적 성취에 보다 과학적인 결정을 하도록 도움을 주고자 하는 것이다. 즉 직업지도란 우선적으로 훈련생들에게 자기 자신의 능력과 소질을 이해시킴을 목적으로 한다. 이는 더 나아가서 국가적으로 볼 때에는 산업구조의 공동화 현상을 방지하는 데도 기여하고자 함이다.

셋째, 훈련의 개인준비도 조사를 하기 전에 먼저 해야 할 과제가 있다. 즉 직업 및 직무에 대한 조사와 분석작업이다. 직무조사작업은 개인의 훈련준비도 조사에 기여한다. 신기술훈련을 위한 산업별·지역별 신직종 및 신직업에 관한 직업·직무조사도 원리는 마찬가지이다. 즉 이는 산업구조조정과 고용조정에 따르는 직업동향의 분석과 직무 및 직업특성의 원리 및 응용변화를 파악함으로써 이루어지며, 본 작업은 과학적이고 객관적인 직무·직업수행의 기준척도(Mabname)를 규정해 준다. 직업능력의 기준척도는 훈련의 기준척도로 적용될 수 있다. 이를테면 훈련생의 등록부터 시작하여 훈련 수업시간 및 시간의 다양성, 훈련수업의 선택, 의무수업의 내용, 의무실습 및 선택실습의 구분, 훈련수료관계 및 평가기준·방법, 교육훈련후



직업활동관계 등에 관한 직업상담을 위시하여 직업훈련상담 프로그램이 직업지도자라는 커다란 테두리 속에서 상호간의 공조체제로 운영되는 기반이 필요하다. 또한 국제분업화 및 지역전문화로 특징지워지는 현대 산업사회의 생산산업구조에서 산업체가 처한 각각의 전문 분업세계에 대한 직업·직무조사 및 분석작업은 노동력의 수요와 공급이라는 대차관계의 계산에서 필수적이다. 특히 이는 퇴직 중고령자, 장애인 그리고 여성들을 위한 신체적·정신적 특성에 합당한 적합직종의 발굴 및 개발작업과 상호 관련적으로 이루어질 수 있는 직업연구·개발분야가 되기도 한다.

개인의 훈련준비도 조사란 직업·직무분석에서 마련된 직업·직무기준 척도 및 훈련의 기준척도에 알맞는 직업훈련생을 선발하기 위한 선발프로그램을 바람직하게 운영하기 위하여 실시하는 훈련위탁생의 심리검사와 개인조사를 의미한다. 따라서 훈련위탁생의 훈련준비도 조사로서의 심리검사와 개인조사는 직업·직무적 특이성과 개인적 고유성과의 상호 관련도를 파악하여 합리적인 직업지도 및 직업상담을 가능하게 해준다. 결국 이는 훈련생 개개인의 직업직성 및 능력 등의 내적 차별성을 인정하는 것으로, 인위적인 내적 차별화작업을 통하여 훈련위탁생 개개인에 꼭 알맞는 직업개발능력을 부여할 수 있는 기회를 마련해 주고자 하는 것이다. 일례로 고용촉진훈련시행규정 제102조에 의하면, 시·군·구청장은 관내 훈련기관의 훈련직종, 훈련실시기간 등이 훈련등록자의 희망과 불일치할 경우 본인의 희망을 고려하여 타 시·군·구의 훈련기관에 훈련을 위탁할 수 있다. 구체적으로 이러한 개인화 및 차별화작업은 우선적으로 훈련의 내실화를 준비하기 위한 훈련생의 선발에 과학적인 발판을 마련해 줄 것이며, 훈련위탁생들의 행동 예측을 가능하게 하여 줌으로써 보다 과학적이고 합리적인 훈련과정 및 훈련기관과 장소의 알선이 이루어 질 수 있는 객관적인 근거를 마련해 줄 것이다. 따라서 새로 제안되는 고용정보 전산망을 통하여 훈련에 관한 상담기능과 직업지도기능을 활성화 시키기 위한 준비작업으로서 훈련상담과 자문에 필요한 자료·정보수집 및 분석작업으로서 직업·직무조사 및 분석작업에 활용될 수 있는 정보이동이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 훈련의 내실화를 위해서는 직업훈련기관의 알선과 훈련후 재취직 알선업무의 체계화에 대한 연구가 필수적이다. 이는 물론 훈련위탁생의 직업적성, 직업능력 그리고 제반 직업 및 훈련준비도와 직업·직무특성의 일치도를 기반으로 훈련장소를 알선함을 전제로 한다. 이를 위해서는 우선 직업훈련기본법상에 규정되어 있는 공공직업훈련원, 인정직업훈련원 그리고 사업내직업훈련원의 각종 훈련프로그램들이 중앙정보 네트워크 하에서 일목요연하게 알려지고 매개될 수 있는 기회가 있어야 한다. 따라서 훈련장소의 매개는 고용정보 전산망의 도움으로 처리될 수 있는 고유업무영역으로 편성되어야 하며 여기서 개인차를 고려하는 개별적 직업지도가 이루어져야 한다. 이러한 직업지도의 과정에서 훈련희망 개인에게 적합한 교육훈련 장소 및 교육훈련과정이 중재되어야 할 것이다.

다섯째, 훈련과정중에는 훈련과정에서 발생하는 모든 훈련경과 및 성과들이 훈련준비과정에서 주어진 직업·직무조사분석 결과 및 개인에 대한 훈련준비도 조사를 통해 나타난 개인정보와 항상 피드백되어 검토되고 분석·평가될 수 있는 훈련과정의 분석체제가 구축되어야 한다. 아니면 훈련의 평가방식을 바꾸거나 훈련과정중에 평가가 병행되는 방식이 채택될 수 있는 교육프로그램의 개발도 바람직하다.

여섯째, 훈련평가에 따르는 훈련수료후의 취업알선 역시 고용정보 전산망의 도움을 통한 직업·직장지도의 일환으로 볼 수 있다. 이때 중요한 것은 훈련평가의 결과가 훈련 전의 개인의 훈련준비도 조사의 평가와 어떤 상관관계를 가지고 있는가 하는 것을 분석해 내는 작업이 뒤따라야 한다. 즉 훈련평가와 개인준비도 조사가 고용정보 전산망의 업무영역 내에서 다시 한번 피드백되면서 직업·직장지도 및 알선이 이루어질 때 훈련의 시작, 과정 및 결과에 따르는 훈련생의 직업능력 및 직업성취도를 예측할 수 있다. 따라서 이러한 피드백 작업은 일차적으로 현재의 교육훈련과정의 내실화에 기여하며, 더 나아가 고용정보 전산망이 다음 훈련생들을 위한 지속적인 훈련 내실화 과제를 해결하는 데에 기여할 수 있는 토대를 마련해 줄 것이다. 또한 이는 평생훈련체제 속으로 편입되는 훈련 수료생의 직업지도 및 관리에도 중요하다. 왜냐하면 국가적 차원에서 볼 때 훈련의 내실화 직업이란 훈련생들에 대한 단 한번의 적용이나 단 한번의 극적인 처방으로 끝나는 것이 아니고 항구적인 평생교육훈련의 과제이기 때문이다.

일곱째, 훈련교사 양성의 문제 역시 신중하게 고려되어야 한다. 국제 노동시장이 요구하는 일정 수준 이상의 자격을 가진 직업훈련교사의 양성정책이란 순간적이고 일시적으로 이루어질 수

없으며, 이는 고용훈련정책의 내실화에 상당한 영향을 미치게 된다. 즉 많은 연구가 지적하듯이 양질의 훈련교사의 확보 및 교사교육이 교육의 질을 좌우하지만, 오늘날은 이들에 대한 보수교육이 보다 중요하다. 특히 기술수준의 변화속도에 따라 필연적으로 요청되는 평생교육체제에 따라 교사교육 역시 이러한 관점의 예외는 아니다. 끊임없이 발전하는 새로운 기술수준에 대한 교사의 보수교육이 잘 이루어져야 훈련생들의 훈련내실화 작업이 기대될 수 있다.

#### 나. 훈련의 소프트웨어 차원

훈련의 내실화를 성취해 내기 위한 소프트웨어 작업은 훈련의 형식과 내용에 걸맞는 새로운 교수-학습방법의 개발과 적용작업에 주력하게 된다. 이를 위해서 의사소통의 성인학습 원리와 문제해결식 훈련의 원리가 적용될 수 있는 훈련방법이 강구되어야 할 것이다. 즉 고용촉진훈련과 실업자 재취직훈련에서도 도입되어야 할 훈련방법은, 소집단 작업학습 그리고 프로젝트 학습조직을 통한 훈련방법이다. 즉 이는 작업현장에서 훈련생 스스로 자발적으로 참여하고 상호학습(Synergogy)를 통해서 훈련생 각자가 서로서로 배우고 가르치는 자기 학습동기부여적 자율학습방법을 의미한다. 훈련생 개개인은 이러한 수업에 참여함으로써 작업현장에서 교육훈련의 이론교육과 실기훈련이 합일되는 과정을 체험하게 될 것이다. 특히 일시적으로 취득되고 영원히 인정받는 자격증 평가제도보다는 훈련의 '과정'이 중시되고, 계속교육훈련과 평생교육훈련의 가능성을 측정하는 것이 중시되어야 하는 오늘날의 훈련의 현장에서는, 고용촉진훈련과 재취직훈련이 자유시장경제의 원리에 입각한 노동시장에 능동적으로 대처해 나가기 위한 현장교육 학습 또는 '살아있는 학습'(Lebensdiges Lernen)으로서 운영되어야 한다(Rolf Arnold, 1994. S. 155). 이는 과거 일방적인 국가통제의 자격취득이라는 교육권에 의존하는 것이 아니라, 교육수요자-근로자 및 사업주가 직접 자신의 필요와 요구에 따라 스스로 알아서 자신의 학습동기를 개발하고 자율적으로 알 필요와 알 권리를 추구하는데 도움을 주는 학습권(學習權) 사상에 대한 신교육의 개념에서 출발한다. 최근에 구·미·일 등지의 선진국을 필두로 시작된 각종 학습조직운동과, 리엔지니어링, 리스트럭처어링, 리벨류에이션 등의 새로운 산업인력개발운동 등은 모두 이러한 신교육의 사상적 기반을 가지고 시작하고 있는 산업·직업교육 방법이다. 앞으로 이러한 알 권리 및 학습권에 입각한 새로운 산업현장의 교육방법은 자유시장경제, 자유경쟁의 원리에 입각하여 질적으로 수준 높은 직업적 교육훈련의 개혁을 선도해 나갈 것이다. 특히 이러한 산업·직업교육의 원리와 방법은 평생교육체제에서의 고용촉진훈련과 재취직훈련에 더욱 절실하다고 할 수 있다. 즉 고용촉진훈련과 재취직훈련은 신직종·신기술 습득을 위주로 단기적으로 끝나야 하며, 대신 장기적으로 항상 계속교육훈련을 받을 수 있는 평생교육 훈련체제가 마련되어야 한다. 이러한 측면에서 본다면 고용촉진훈련이나 재취직훈련은 훈련생에게 새롭게 도래하는 직업세계의 탐색에 흥미와 관심을 제고하면서 앞으로 취직하고도 계속 훈련에 임할 수 있게 하는 진정한 직업진로교육으로서 자리매김 해야 할 것이다. 정리해 보면, 현대 정보화산업사회에서는 훈련이 단 한번으로 끝나는 것이 아니다. 훈련은 죽는 날까지 계속되는 평생교육훈련이 중요하다. 실업자이든 재직근로자이든 관계 없이 훈련은 평생 계속된다. 이러한 평생훈련체제에서는 훈련에 임하는 자세가 활성화되는 것이 무엇보다 중요하다. 일과 직업에 대한 기능화로서의 일회적인 자격증 취득이 중요한 것이 아니고, 일과 직업에 대한 계속적인 능력개발의 활성화가 중요한 것이다. 이는 특히 고용촉진훈련이나 실업자 재취직훈련에 적합하다. 따라서 고용촉진훈련이나 실업자 재취직훈련은 직업능력 및 훈련에 임하는 자세의 활성화에 진취적인 역할을 해내야 한다. 이를 위해서는 훈련의 활성화 작업에 훈련생의 상상력과 창의성을 진작시켜 주면서 자기주도적인 훈련을 수행해 나가는 참여식 훈련방법이 효과적인 것으로 생각된다. 즉 평생교육훈련의 기반으로 실시될 고용촉진훈련과 재취직훈련에 소그룹 작업학습과 프로젝트 학습방법 같은 신교육훈련기법이 도입·시행될 때 가온 것이다.

주석 1) 이 규정은 고용정책기본법 제20조, 동법 시행령 제15조 및 동법 시행규칙 제2조 내지 제4조의 규정에 의하여 고용촉진훈련의 효율적 실시와 관리 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(동규정 제1조). 그리고 본 규정 제2조에 의하면, 고용촉진훈련에 관하여 이

규정에서 규정한 것을 제외하고는 직업훈련기본법령의 규정에 준용하도록 하고 있다.

주석 2) 95명 설문대상자 중 훈련후 취직이 용이하다고 생각하는 대답이 55명을 차지했다.

주석 3) 설문대상 95명 중 10명은 무응답이었으며, 나머지 85명은 적성검사를 실시한 적이 없다고 대답하여 학원 훈련생은 적성검사 없이 입교되는 것이 확인되었다. 아무것도 기재하지 않은 응답자들은 아마 적성의 개념조차 모르고 있는 듯하다고 학원관계자는 말하고 있다.

주석 4) 일반적으로 심리검사는 직업적성검사를 의미하는데, 성격검사, 지능검사, 적응도검사, 흥미검사, 재능검사 등이 여기에 속한다.

## 第 4 章

### 失業者 再就職訓練과 雇傭保險制度와의 關係

#### 第 1 節 訓練의 內實化 方案

##### 1. 법적 · 제도적 근거와 문제점 분석

정부는 고용보험법의 제정과 함께 동법 제24조 및 동법 시행령 제31조의 규정에 의거 실업자 재취직훈련을 실시하기 위한 세부규정으로 1995년 6월 30일 노동부 예규 제264호로 실업자 재취직훈련실시규정을 제정한 바 있다(1995년 7월 1일부 시행). 이 규정에 의하면 재취직훈련에 소요되는 비용은 고용보험법 제4장의 규정에 의한 직업능력개발사업을 적용받는 사업주가 납입하는 직업능력개발사업 보험료 및 직업훈련기본법 제24조 제2항의 규정에 의한 직업훈련 등 실시의무 사업주가 동법 제63조 제1항의 규정에 의하여 실업자 재취직훈련에 소요되는 비용에 충당하기 위해 납입하는 보험료에 의해 조성된 기금으로 충당한다고 되어 있다.

그리고 재취직 훈련기간은 2년을 초과할 수 없도록 하고 있으며(실업자 재취직훈련실시규정 제7조), 훈련직종은 취업 또는 전직이 용이하거나 성장이 유망한 직종으로서 당해 지역의 인력수급 상황, 훈련대상자의 희망직종, 훈련기관 현황 등을 감안하여 재취직훈련직종을 선정하되, 이 경우 훈련대상자의 기존 보유기능과 유사한 직종 및 제조업 등의 생산관련직종을 우선적으로 고려하여야 한다고 되어 있다(동규정 제6조). 훈련수당에 관하여는 동규정 제16조에서 지방노동관서의 장은 고용보험시행령 제32조 제3항의 규정에 의하여 실업급여 수급자격이 없는 자에 대하여는 훈련수당을 지급한다고 하여 고용촉진훈련의 경우와는 달리 보험기금에서의 훈련지원을 명백히 하고 있다.

또한 훈련대상자 선정은 지방노동관서의 장에 의한 직업훈련 명령자와 산업구조조정으로 인하여 실직한 자 그리고 장애자와 실업기간이 3월 이상인 자, 같은 조건일 경우 고령자를 우선 선발하게 되어 있다. 그러나 종래 고용촉진훈련의 경우에서 보면 우선대상자인 고령자나 장애자의 경우 '자격증 취득'이나 '재취직' 측면에서 청소년들에 비해 불리하기 때문에 훈련기관들은 오히려 이들을 기피하려고 한다. 따라서 이러한 관련성의 인식을 통하여 법적 · 제도적인 모순부터 해결해 주어야 할 것이다. 물론 정부는 고용보험의 취지를 잘 살려 보고자 하는 의도에서 법을 규정하지만, 이는 현실적으로 모순적인 행정으로 이어질 수 있다. 즉 이러한 규정조항은 평가기준에 따른 단속이나 확인 같은 행정규제만으로 풀릴 문제가 아닌 것이다. 따라서 사회보장제도 구현의 취지를 가진 고용보험법은 고령자를 위한 재취직훈련에 획일적인 평가규정의 적용을 재고하여야 한다. 간단히 말해서, 국가는 그동안 직업훈련의 실시 결과에 대한 평가를 자격검정 합격률에 의존함으로써 직업훈련기준에 의한 교과검정을 충실히 운영하지 않은 채 자격취득 위주로만 교과과정을 운영하였다는 사실은 상당한 문제거리로 지적되어야 할 것이다(심명훈 · 윤석천 · 이승홍, 1989. 12. 98쪽).

종래 우리나라의 고용촉진훈련의 현황에서 살펴본 바와 같이 획일적인 평가기준으로 훈련원 활동을 감독 · 규제하는 것은 훈련사업에 지장을 초래한다. 특히 중고령자나 장애자, 아니면 장기실업 고령주부 대상의 고용촉진훈련이나 재취직훈련에 이러한 문제는 상당히 파행적으로 운영될 소지가 다분하다. 물론 고령자라고 해서 자격을 취득한다거나 취업을 해내지 못하라는 법은 없다. 그러나 청소년에 비해 상대적으로 불리한 것은 사실일 것이다. 즉 훈련기관들은 어쩔 수 없이 이들을 우선적으로 수용해야 하지만 그들이 소기의 자격증을 취득하지 못하거나 조기취업을 하지 못 할 경우 결과적으로 훈련기관은 부실 훈련기관으로 낙인 찍히게 된다. 이럴 경우 훈련기관은 사기가 크게 저하될 것이며 가중되는 운영상의 애로점으로 인해 훈련기관으로서의 활동이 둔화될 것이다.

예를 들어 A라는 기술계 학원이 B라는 기술계 학원보다 고령자를 더 많이 받아 훈련시키게 된다면 이들의 경쟁관계는 명약관화하다. 또한 지역적 상황 변화나 산업구조조정에 따라서 급박한 훈련계획이 야기될 것을 미리 예측해야 하는 입장에서 특정한 직종의 노동구조조정 계획에 관계없이 무작정 우선훈련대상을 정한다는 것도 모순이다. 직무분석이나 직업조사에

입각하여 고령자나 장애자가 해낼 수 있는 직업적 및 행동적 특성에 맞추어 우선훈련대상자의 수용 문제가 고려되어야 할 것이다. 따라서 정부는 고령자 등에게 법적으로 우선훈련대상이라는 혜택을 주는 방법을 택할 것이 아니라, 그들에게 유리한 직종을 선정하는 작업을 주도 면밀하게 수행해나가야 할 것이며, 설령 훈련은 같이 받는다고 하더라도 자격증 취득과 비교적 상관관계가 적은 고령자들만의 특성에 준하는 훈련준칙에 관한 별도규정을 마련해야 할 것이다. 이를테면 실업자 재취직훈련실시규정 제19조에 규정되어 있는 수료증<sup>1)</sup>이 고령자의 재취직훈련에 대한 중요 평가기준이 될 수 있을 것이다. 이는 정상인의 고용촉진에 대한 규정과 달리

장애인고용촉진법이 별도로 재정·운영되는 것과 같은 이치이다.

사회보장제도가 잘 되어 있는 유럽 선진국의 경우 실업기간 동안 고용촉진훈련 수요를 보더라도 일반적으로 실업발생부터 1년 이내에 훈련에 참가하는 비율과 사회부조를 수급하면서 살다가 2년 이상의 실업기간을 보낸 뒤 훈련에 참가하는 비율이 높다고 할 수 있다. 일례로 영국의 경우 실업 6개월 이내에 훈련에 참가하고 있는 자가 전체실업자의 27.7%, 6~12개월간의 실업이 29.2%를 차지하고 있으며, 2년 이상의 실업기간을 보내고 훈련에 참가하는 비율이 31.7%를 차지하고 있다(표 4-1 참조).

<표 4-1> 고용훈련 : 연령(남녀 합) 및 실업기간

(단위 : %)				
	18~24세	25~50세	51세 이상	전 세
6개월 이하	12.4	14.2	1.2	27.7
6~12개월	13.2	14.7	1.3	29.2
1~2년	4.5	6.3	0.6	11.4
2년 이상	6.3	22.9	2.4	31.7
전 세	36.4	58.1	5.5	100

자료 : Employment Training Management Information(Starts Database), 1990.

이러한 선진국의 경우가 우리에게 시사하는 점은, 사회보장제도가 잘 되어 있는 국가는 그만큼 실업급여비용이 충당되기 때문에 문제가 비교적 적다고 볼 수 있다는 것이다. 즉 우리나라처럼 아직 실업급여를 위한 고용보험기금 확보도 여의치 않을 경우 실업기간이 긴 실업자들부터 적극 유치하여 그들을 빨리 산업전선에 내보내는 훈련계획을 세우는 것은 타당하다. 따라서 우리는 상기에서 거론한 것처럼 3개월 이상 실업자를 우선훈련대상으로 지정하고 있다. 그러나 실업급여의 기간을 줄이기 위해 빨리 훈련에 투입하여 인력재활용을 해보자는 의도도 중요하지만, 보다 더 중요한 것은 훈련의 내실화 문제이다. 즉 장기 실업자를 훈련시키는 것이 단기 실업자를 훈련시키는 것보다 결과가 좋다는 보고서는 나오고 있지 않다. 따라서 훈련은 실업급여 관계에서 벗어나 실시되는 것도 바람직하다. 즉 산업구조조정이나 노동구조조정이란 계획적이고 장기적일 수도 있지만 갑작스럽고 우발적일 수도 있다. 따라서 훈련의 적격자를 선발해 내서 훈련효과를 보는 것이 중요한 것이지, 단기적인 예산낭비를 막아 보기에 급급하여 주먹구구식 훈련계획이 세워지는 것은 바람직하지 않다. 직업·직종의 적격자를 선발하여 훈련을 시켜서 신속하고 정확하게 산업현장에 투입하여 재활용한다면 이 역시 보다 생산적일 수 있을 것이다. 따라서 점차 이러한 정책방향이 고려되어야 할 것이다. 또한 실업이 장기화되는 것을 방지하기 위해서는 오히려 실업급여기간의 조정에 주안점을 두어야 할 것이다. 훈련이란 어차피 인간이 받는 것이고, 그가 3개월을 실직했건 6개월을 실직했건 노동의사, 자질 그리고 능력 등은 실직기간과는 무관한 것이기 때문이다. 또한 이종성 외(1994)의 연구결과를 보면 훈련에 대한 개인적인 가치평가와 취직훈련을 기피하는 의도와 취지도 천태만상으로 나타나고 있다(이종성·신명훈·윤석천·김봉환, 1994. 2. 179~193쪽).

한편 실업자 재취직훈련실시규정 제9조에서는 훈련대상자 선발 제외의 조항을 명시하고 있다.

이는 국고와 행정의 이중적 낭비와 훈련생에 대한 철저한 감독 그리고 내실있는 훈련계획에 관한 행정규제의 차원에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 즉 실업계 학교에서 훈련희망 직종과 동일한 교육을 받은 후 2년이 경과하지 않은 자, 구직등록일을 기준으로 이 규정에 의한 훈련 등 국가가 위탁하는 직업훈련을 수료한 후 또는 훈련중 정당한 사유 없이 중도탈락한 후 각각 2년이 경과하지 않은 자, 구직등록일을 기준으로 공공·인정·사업내훈련기관에서 훈련희망 직종과 동일직종의 직업훈련을 받고 있거나, 훈련수료후 1년이 경과되지 아니한 자가 선발될 수 없도록 규정되어 있다. 그러나 종래 고용촉진훈련의 진행중에 나타난 일들인데, 훈련중 중도탈락한 후 2년이 경과되었는지 또는 이미 훈련희망 직종과 동일직종의 직업훈련을 받고 있거나 훈련수료후 1년이 경과되지 아니한 자인지를 파악하는 시간이 너무 걸려서 훈련생이 한참 훈련을 받던 중 발각이 되는 경우가 비일비재했다. 이럴 경우 단지 동·구청의 위임에 따라서 훈련생을 수탁하는 훈련원 측에서는 별 도리 없이 훈련비용을 회수당하고 소정의 제제까지 받게 되기 때문에 그저 법적으로 또 재산상으로 손해를 감수할 뿐이다. 그렇다고 훈련기관이 자체적으로 훈련 전에 별도로 훈련위탁생의 인적사항을 조사할 수 있는 방법도 없다. 따라서 법적인 규정을 하기 전에 시급한 것은 바로 훈련생 개개인의 전적(前績)을 합리적으로 확인할 수 있는 전산화작업이 이루어져야 할 것이며, 훈련위탁생의 훈련상황과 경력들이 신속하고 정확하게 중앙에서 일괄 처리될 수 있는 소위 인력자원 전산 데이터베이스의 설립이 강구되어야 할 것이다.

또한 실업자 재취직훈련실시규정 제20조에서는 취업알선과 취업정보의 제공업무를 규정하고 있는데, 지방노동관서의 장은 훈련생의 훈련수료후 6개월까지는 수시로 고용정보를 제공하고 취업을 알선하는 등 계속 관리하여야 한다고 명시하면서 훈련생의 취업이 촉진될 수 있는 취업알선활동을 강구해야 한다고 하고 있지만, 종래의 고용촉진훈련에서 보면 그 실현 여부는 불투명하다. 따라서 종합적으로 재취업 희망자들에게 고용정보를 제공하는 고용정보 전산망이 제 역할을 해낼 수 있는 작업부터 시작하여 직업훈련기관 알선, 직업지도 및 훈련수료후 직업알선업무를 대행하여 줄 공공직업정보 서비스센터가 중앙정부의 관장하에 설립·운영되어야 할 것이다.

그 밖에 동규정 제18조는 훈련실시기관의 지도·점검을 규정하고 있지만, 앞으로 공공직업훈련기관에서 실업자 재취직훈련 위탁을 활성화할 수 있도록 이러한 규제조항을 면제해 주고 있다. 물론 이러한 규제완화조항은 훈련의 자율성 보장의 차원에서 실용화되어야 하며, 오늘날의 무한 경쟁시대를 맞아 세계적인 추세인 '훈련의 민간이양'상황에 오히려 역작용하는 방향으로 오해되어서는 안 될 것이다.

## 2. 훈련계획의 수립

훈련계획의 수립은 관내의 실업자수를 파악하는 것으로부터 시작된다. 즉 이는 노동력수급 상황을 유추할 수 있게 하며 훈련기관은 수용능력을 고려하여 최종적으로 재취직훈련계획이 수립된다는 것을 의미한다. 그러나 불시의 산업구조조정으로 인해 다수의 실업자가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정될 때 또는 지방노동관서장의 요청에 따라서 필요할 경우에 노동부장관의 승인을 얻어서 이미 시달된 재취직훈련계획이 변경되어 실시될 수 있다(재취직훈련실시규정 제5조 제3항).

결국 재취직훈련을 계획하는 데에 있어서도 긴박하게 벌어질 산업구조 조정과 노동구조조정의 문제가 가장 중요한 과제로 부각되고 있다. 그렇다면 우리가 훈련계획을 세우기 위해서는 미래에 도래할 산업구조의 개편, 산업구조조정 그리고 이에 따른 고용구조에 대하여 아래와 같이 실업구조와 산업별 취업구조를 분석할 필요가 생긴다. 이는 실업자 재취직훈련을 실시할 때 훈련대상 연인원(훈련자의 성별, 연령별, 이직전 직종, 산업경력, 학력별)과 훈련직종 및 기타 훈련기간 등의 범위를 계획하는데 기초적 토대자료로서 기여할 것이다.

가. 우리나라의 실업구조와 실업자 재취업훈련 예측

1993년 12월 통계청에서 집계한 실업자수<sup>2)</sup>는 48만 4,000명으로서 연령 계층별로 보면, 15~24세가 19만 1,000명(39.4%), 25~34세가 16만 5,000명(34.0%), 35~54세가 11만 2,000명(23.0%), 55세 이상이 1만 7,000명(3.5%)으로 청소년계층인 15~24세의 구성비가 가장 높게

나타나고 있다(표 4-2 참조). 실업자의 평균연령은 30.0세로 취업자 평균연령 39.8세보다 낮다. 학력별로는 중졸 이하가 11만 2,000명(23.0%), 고졸이 25만 7,000명(53.1%), 전문대졸이 4만 1,000명(8.4%), 대졸 이상이 7만 4,000명(15.4%)으로 나타나고 있다. 또한 연령계층별로 학력별 실업자 구성비를 보면, 전반적으로 나이가 젊을수록 고학력 실업자가 많은 추세를 보이고 있는 가운데 평균연령은 중졸 이하가 36.8세, 고졸이 27.7세, 전문대졸이 26.9세 그리고 대졸 이상이 29.5세였다. 그리고 연령계층별 학력별 실업률을 보면, 대졸 이상 청소년(15~24세)의 실업률이 11.9%로 가장 높게 나타남으로써 고학력자 실업자 재취직훈련이 우선과제로서 부각되었다. 따라서 청소년 연령에서는 고학력수준에 맞는 훈련직종이 주종을 이뤄야 할 것이며, 훈련방법 역시 이러한 특성에 따라서 계획될 수 있을 것이다. 반면 대상이 중졸인 경우 주로 30대 중반 실업자가 많기 때문에 이들을 대상으로 하는 훈련방법은, 이를테면 이들의 특성에 알맞는 성인교육훈련 프로그램으로 시행될 수 있을 것이다.

<표 4-2> 연령계층별 학력별 실업자 및 구성비

(단위 : 천 명, %)

구 분	실업자	중졸 이하	고 졸	전문대졸	대졸 이상
전 체	484(100.0)	112(23.0)	257(53.1)	41(8.4)	74(15.4)
15~24세	191(39.4)	24	131	19	17
25~34세	165(34.0)	28	75	18	45
35~54세	112(23.0)	49	47	4	12
55세 이상	17(3.5)	12	4	0	1
평균연령(세)	30.0	36.8	27.7	26.9	29.5

자료 : 통계청, 『고용구조조사보고서』, 1993. 12.

한편 1993년 현재 실업자 48만 4,000명 중 전직 산업별로 보면, 신규 실업자는 21만 5,000명으로 전체의 44.3%를 차지하고 있으며, 전직 실업자는 27만 명으로서 전체의 55.7%를 나타내고 있다(표 4-3 참조).

<표 4-3> 전직 직업별 실업기간별 실업자 및 구성비

(단위 : 천 명, %)

구 분	총실업자수	6개월 미만	6~12개월	12~24개월	24개월 이상
전 체	484	288(59.4)	106(22.0)	53(10.9)	38(7.8)
신규실업자	215(44.3)	101(44.1)	57(26.7)	34(15.7)	23(10.6)
전직실업자	270(55.7)	187(69.2)	49(18.2)	19(7.0)	15(5.6)
전문행정	44	27	11	3	3
사무직	37	26	7	3	1
판매서비스	50	33	10	4	3
농림수산직	4	2	1	1	0
생산운수 노무직	135	98	21	9	8

자료 : 통계청, 『노동구조조사보고서』, 1993. 12.

따라서 실업자 재취직훈련과 고용촉진훈련의 비율도 이러한 비율로 조정되어야 행정낭비를 막을

수 있으며, 실제로 훈련의 효율성과 생산성 측면에서 바람직할 것이다. 실업자의 전직은 농림어업이 6,000명(1.2%), 광공업이 10만 5,000명(21.7%) 그리고 사회간접자본 및 기타가 15만 9,000명(32.8%)으로 나타났으며, 구체적으로 제조업(21.7%)과 도소매·음식·숙박업(13.9%) 그리고 건설업(7.6%) 순으로 나타나 이러한 분야에 실업자 재취직훈련의 비중이 주어져야 할 것으로 예측되었다. 또한 실업기간별로 보면 6개월 미만이 28만 8,000명으로서 전체의 59.4%를 차지했고, 6~12개월 미만이 10만 6,000명으로 22.0%, 1~2년 미만이 5만 3,000명으로 10.9%를, 2년 이상이 3만 8,000명으로 7.8%를 나타냄으로써, 6개월을 재취업 기준으로 삼아 훈련기간을 편성하는 것이 바람직하다고 할 수 있겠다.

전직 직업별 실업기간별 실업자를 분석하는 작업 역시 실업자 재취직훈련을 계획하는 데에 기여할 것이다. <표 4-3>에서 처럼 신규 및 전직별 실업기간의 구성비를 보면 6개월 미만이 신규는 47.1%, 전직은 69.2%를 보였고, 2년 이상은 신규는 10.6%, 전직은 5.6%를 보여 전직 실업자가 신규 실업자보다 상대적으로 짧은 실업기간을 나타내므로, 실업자재취직훈련보다는 고용촉진훈련에 비중이 조금 더 가해지는 것이 바람직하다고 볼 수 있겠다. 전직 직업별로는 6개월 미만 실업기간을 가진 실업자의 구성비는 생산·운수·노무직(72.6%), 사무직(71.5%), 판매 서비스직(66.1%), 전문행정직(61.6%), 농림수산직(56.8%)의 순서를 보여 당분간은 이들에 대하여서는 취업을 우선하면서 나머지를 재취직훈련에 투입시켜야 바람직하다는 예측을 해볼 수 있다.

#### 나. 산업별 취업구조와 훈련직종 선정

산업별 취업구조를 세계적으로 비교하여 보면 우리나라의 경우는 아직도 선진국들에 비해 3차 산업보다 1차 산업과 2차 산업에 주력하고 있는 것으로 나타난다(표 4-4 참조).

이는 산업구조의 변화와 산업구조조정에 따른 노동구조조정에서 가장 중요한 지표로 작용할 것이다. 즉 선진국으로 진입을 시도하고 있는 우리나라로서는 이제 종전처럼 세계경제의 흐름에 마냥 수동적으로만 쫓아갈 수 없으며, 고부가가치 생산을 위한 적극적이고도 합리적인 산업구조조정을 시행하여야 한다. 따라서 이러한 세계경제동향 비교조사 분석작업은 보다 중요한 과제가 되었으며, 이로 인해 예측될 수 있는 노동구조의 문제는 실업자 재취직훈련에도 합리적인 좌표를 제시할 것이다.

<표 4-4> 세계비교 산업별 취업구조(1993)

(단위 : %, 천 명)

	경제활동 참가율	취업자 수	농업·어업	광공업 (제조업)	SOC 및 기타 (건설업)
미 국	63.3	119,306.0	2.7	17.0(16.4)	80.3( 6.1)
대 만	58.8	8,745.0	11.5	28.6(28.4)	59.9(10.1)
일 본	63.8	64,500.0	5.9	23.8(23.7)	70.2( 9.9)
한 국	61.1	19,253.0	14.7	24.4(24.2)	60.9( 8.8)
프 랑 스	55.0	22,023.0	5.0	19.9(19.6)	75.1( 6.8)
독 일	58.3	30,094.0	3.5	31.5(30.8)	65.0( 6.8)
이탈리아		21,609.0	8.1	22.8(21.7)	69.2( 8.9)
호 주	62.6	7,679.0	5.3	15.4(14.2)	79.3( 7.1)

자료 : 통계청, 『통계로 본 세계와 한국』, 1995, 47쪽.

실제로 자본주의 시장경제의 원리에 입각하여 산업구조의 변화란 자연적인 보이지 않는 손의 원리에 맡겨 놓을 수 있지만, 세계 경제를 주도해 나가는 OECD 선진국의 경우에는 산업구조조정으로 국가 산업을 바탕으로 세계 경제의 주도권을 유지한다. 따라서 OECD 가입을



기화로 선진대열로 진입하려는 과정에서 우리의 산업구조조정정책은 불가피하다고 할 수 있다. 또한 정보화산업사회는 이러한 양상을 더욱 촉진시킬 것이다. 그러나 선진국 중 독일의 경우 2차 산업 종사자가 우리나라보다 무려 5% 이상 높은 수치를 나타내고 있다. 따라서 산업구조조정도 자국의 산업경제의 특성에 따라 이루어져야 함을 인식하여야 할 것이다. 그러나 우리나라의 경우 농업종사 인구와 제조업을 제외한 광공업 취업자의 비율이 점점 격감하고 있으며, 건설업을 포함한 사회간접자본 및 기타 서비스업의 취업자수가 급격하게 늘어나고 있다(표 4-5 참조).

<표 4-5> 산업별 취업자 현황

(단위 : 천 명)				
	전 체	농림어업(농림)	광공업(제조업)	SOC(건설업)
1988	16,869	3,483(3,319)	4,807(4,667)	8,579(1,024)
1989	17,560	3,438(3,219)	4,972(4,882)	9,150(1,143)
1990	18,085	3,237(3,100)	4,990(4,911)	9,858(1,346)
1991	18,612	3,064(2,935)	5,061(4,994)	10,487(1,550)
1992	18,961	2,991(2,869)	4,891(4,828)	11,079(1,658)
1993	19,253	2,828(2,713)	4,704(4,652)	11,721(1,685)
1994	19,837	2,699(2,586)	4,735(4,695)	12,403(1,777)
1995(9월)	20,735	2,762(2,650)	4,772(4,747)	13,201(1,951)

자료 : 통계청 통계조사국 사회통계과, 『한국통계월보』, 1995, 10, 86쪽.

이러한 노동인력의 이동상황은 우선 산업구조가 변화하는 것을 보여주는 것이며 이는 산업구조조정에 많은 것을 암시해 준다. 따라서 이러한 산업인력의 이동에 대한 분석은 산업인력자원 관리의 차원에서 중요하며, 재취련의 차원에서도 의미있게 분석되어야 한다. 그러나 입직률과 이직률을 비교해 보는 것도 재취직훈련의 인적자원을 예측해 볼 수 있는 지표가 될 것이다. 신산업분류가 시작된 이래 1993년과 1994년, 1995년(일부) 통계를 보면 광업, 제조업, 건설업, 숙박 및 음식점업 등이 전산업 평균 입직·이직률을 웃돌고 있으며, 전기·가스·수도업, 금융·보험업, 교육·건강 및 개인서비스산업 등은 비교적 경미한 비율로 노동이동률이 나타나고 있다(표 4-6 참조). 따라서 광업, 제조업, 건설업, 숙박 및 음식점업 등 노동이동률이 높은 산업이 재취직훈련 중목으로서 우선 배정될 수 있다. 산업별 전직희망자 역시 재취직훈련의 잠재 대상으로 분류될 수 있는데, '전직희망'이 7.8%, '그만두고 싶음'이 3.3%, '추가취업희망'이 1.8%를 나타내 취업자의 12.9%가 현재 종사하는 산업에 불만을 나타내고 있어 이들의 노동이동이 잠재적으로 이해될 수 있다(표 4-7 참조).

<표 4-6> 산업별 노동이동률(신산업분류)

(단위 : %)

	전 산업	광 업	제 조 업	전기, 가스, 수도
	입직률(이직률)	입직률(이직률)	입직률(이직률)	입직률(이직률)
1993	3.01(3.14)	3.23(3.63)	3.40(3.60)	0.83(0.98)
1994	2.90(2.85)	2.19(3.11)	3.21(3.11)	0.95(0.97)
1995(8월)	2.43(2.53)	0.94(3.31)	2.41(2.61)	1.54(0.86)
	건설업	도소매업, 수리업	숙박 및 음식점	운수, 창고, 통신업
	입직률(이직률)	입직률(이직률)	입직률(이직률)	입직률(이직률)
1993	3.93(3.98)	2.91(3.29)	3.20(3.49)	2.75(2.63)
1994	3.52(3.40)	3.11(3.11)	3.32(3.52)	2.62(2.74)
1995(8월)	4.42(3.52)	2.44(2.80)	3.26(3.48)	2.83(2.69)
	금융 및 보험업	부동산서비스	교육사업	건강, 사회사업
	입직률(이직률)	입직률(이직률)	입직률(이직률)	입직률(이직률)
1993	1.78(1.85)	2.95(3.04)	0.89(0.75)	2.17(1.84)
1994	1.95(1.96)	3.01(2.97)	0.80(0.81)	2.05(1.67)
1995(8월)	1.98(2.28)	2.71(2.59)	0.28(0.35)	1.16(1.11)

자료 : 노동부 기획관리실 통계담당관실; 통계청, 『한국통계월보』, 1995. 10. 95~96쪽.

산업별로는 건설업 취업자가 20.0%를 차지해 가장 불만이 높았는데, 특히 전직희망이 15.1%로 나타나고 있어 이들에게 언젠가는 전직훈련이나 실업시 재취직훈련이 요청될 수 있다고 하겠다. 연령계층별 전직희망 이유별 취업자의 구성비를 보면, '일의 장래성이 없다'고 판단하는 비율이 33.5%로 가장 높고, '수입이 적음'이 26.8%, '적성이 안 맞거나 개인사정'이 20.0%, '나쁜 작업환경 등 회사사정'이 18.0%를 차지해서, 개인의 직업적성 부조화와 직업비교 판단이 50% 이상으로 나타남으로써 이직자의 반수 이상은 재취직훈련방침에 즉각 수용될 가능성을 제시해 주고 있다(표 4-8 참조).

결과적으로 1년전 취업자의 산업별 전·이직을 보면, 1991년 9월 취업자 1,737 만1,000천 명 중 1,548만 6,000명(89.1%)이 1992년 9월에 동일한 직장을 가졌고, 123만 9,000명(7.1%)이 전직을, 64만 6,000천명(3.7%)이 이직을 하였다. 이를 산업별로 보면, 광공업(16.5%), 건설업(15.3%), 도소매·음식·숙박업(12.0%), 금융 및 운수업 등 기타(9.7%), 공공 및 서비스업(9.4%), 농림어업(3.5%)의 순서로 전·이직률이 높았다(표 4-9 참조). 따라서 실업자 재취직훈련의 대상인원, 범위선정은 이러한 자료들을 참고로 이루어져야 할 것이다.

<표 4-7> 산업별 전직희망 또는 추가취업희망 여부별 취업자 및 구성비

(단위 : 천 명, %)

	취업자	전직희망	추가취업희망	그만두고싶음	계속일하겠음
전국	18,100	1,404(7.8)	319(1.8)	591(3.3)	15,786(87.2)
1. 농림어업	3,766	221(5.9)	107(2.8)	263(7.0)	3,175(84.3)
2. 광공업	4,198	333(7.9)	58(1.4)	98(2.3)	3,710(88.4)
(제조업)	4,130	326(7.9)	57(1.4)	96(2.3)	3,650(88.4)
3. 사회간접 자본및기타	10,136	850(8.4)	155(1.5)	230(2.3)	8,902(87.8)
(건설업)	1,461	220(15.1)	34(2.3)	38(2.6)	1,168(80.0)
(도소매·숙박)	4,204	380(9.1)	70(1.7)	120(2.8)	3,634(86.4)
(공공서비스)	2,987	158(5.3)	38(1.3)	50(1.7)	2,741(91.8)
(금융·운수업)	1,485	91(6.2)	12(0.8)	22(1.5)	1,359(91.5)

자료 : 통계청, 『고용구조조사보고서』, 1993. 12.

<표 4-8> 연령계층별 전직희망 이유별 취업자 및 구성비

(단위 : 천 명)

	전직희망자	수입 적음	장래성 없음	직성문제	나쁜 환경	기타
전세	1,404	377	470	282	253	22
15~24세	309	54	135	75	42	4
25~34세	496	125	171	110	82	7
35~54세	548	179	152	90	117	10
55세 이상	52	19	12	8	11	2

자료 : 통계청, 『고용구조조사보고서』, 1993. 12.

<표 4-9> 1년간 산업별 전·이직 취업자

(단위 : 천명, %)

	1년간 취업자	동 일	전 직	이 직
전 국	17,371	15,486(89.1)	1,239( 7.1)	646(3.7)
1. 농업어업	3,813	3,679(96.5)	88( 2.3)	46(1.2)
2. 광공업	4,070	3,339(83.5)	453(11.1)	219(5.4)
(제조업)	3,998	3,342(83.6)	443(11.1)	214(5.4)
3. 사회간접자본	9,487	8,408(88.6)	698( 7.4)	698(4.0)
(건설업)	1,413	1,197(84.7)	145(10.3)	145(5.0)
(도소매·음식숙박업)	3,895	3,430(88.0)	307( 7.9)	307(4.1)
(공공서비스업)	2,759	2,500(90.6)	151( 5.5)	109(3.9)
(금융및 운수업)	1,419	1,282(90.3)	95( 6.7)	42(3.0)

자료 : 통계청, 『고용구조조사보고서』, 1993. 12.

주석1) 훈련실시기관은 소정의 훈련과정을 이수한 자에 대하여 별지 제12호 서식의 수료증을 교부하여야 한다. 다만 조기취업으로 인해 전 훈련과정을 수료하지 못한 훈련생에 대해서도 전 훈련과정의 100분의 80을 이수한 경우에는 수료증을 교부할 수 있다.

주석2) 본 연구의 목적과 취지에 맞는 비교통계를 분석·활용하기 위해서 『고용구조조사보고서』를 근거로 사용하는 관계로 실업자 통계 역시 1993년 자료를 사용한다. 이 자료는 3년에 한 번씩 출간되는 관계로 연구시점에서 가장 최신 자료임을 밝혀 둔다.

## 第 2 節 모델 스터디 : 獨逸의 失業者 再就職訓練과 雇傭保險制度와의 關係

### 1. 연훈련인원

독일의 경우 실업자의 훈련참가자와 수료 그리고 현재 훈련중인 자들을 연도별로 보면 <표 4-10> 및 <표 4-11>과 같다.

통독 후 1991년부터 독일연방은 구동독지역의 신독일에서 실업자가 폭주하는 바람에 이 지역에서의 훈련중인자는 구독일지역의 두 배를 상회하고 있으며, 훈련수료생도 50% 정도 상회하고 있는 것이 특징이다.

<표 4-10> 구서독지역의 연도별 실업자 재취직훈련 입교자, 훈련중인 자, 수료자의 수

(단위 : 명)

	1989	1990	1991	1992	1993
입 교	277,973	376,437	373,287	359,797	195,723
훈 련 중	139,313	164,269	171,266	171,869	152,928
훈 련 종 료	276,466	344,959	356,053	351,991	236,598

자료 : Bundesanstalt für Arbeit (1994, 10), Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993.

<표 4-11> 구동독지역의 연도별 실업자 재취직훈련 입교자, 훈련중인 자, 수료자의 수

(단위 : 명)

	1991	1992	1993
입 교	451,035	668,650	232,861
훈 련 중		389,120	303,241
훈 련 종 료		416,667	319,344

자료 : Bundesanstalt für Arbeit (1994, 10), Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993.

또한 1995년 2월 현재 양지역의 총실업자 383만 명 중에서 약 170만명이 재교육을 포함한 고용촉진훈련에 참여하고 있거나 훈련을 수료했다.<sup>1)</sup> 그러나 이는 지난해보다 20만 명 정도가 줄어든 수치로 이는 재고용촉진훈련희망 실업자가 다소 줄어들고 있다는 것으로 해석된다. 그 이유로는 전반적으로 실업률이 줄어들고 있다고 평가되기도 하지만, 실제적으로는 단기 시간제고용을 위한 단순직업 알선이 늘어나고 있는 추세가 지적되기도 한다.

## 2. 훈련생의 성별, 연령별, 이직전 직종, 산업경력, 학력별, 훈련직종, 훈련기간, 훈련방법

독일의 경우 실업자를 위한 고용촉진훈련이 별도로 실행되는 것이 아니라 직업적 계속교육훈련(Berufliche Weiterbildung)에 포함시켜서 현직 근로자의 향상훈련, 전환훈련, 재훈련 등과 병행하여 시행된다. 그러나 실업률이 높은 관계로(1995년 5월 현재 전체 8.8%, 구동독지역 14.7%) 실업자의 계속훈련 참가율이 1990~93년 동안 구서독지역에서 매년 평균적으로 61.8%를 차지하고 있다(표 4-12 참조). 전체 실업률이 10%이내인데도 불구하고 실업자의 훈련참가율이 이렇게 높다는 것은 독일의 직업적 계속교육훈련이 실업자의 재취직훈련을 위한 고용촉진훈련에 2분의 1이상이 할애되고 있음을 보여주는 것이다. 이 가운데 여성실업자의 훈련참여율이 보다 높은 것(4년 평균 69%)은 특히 유의할 사항이다.

<표 4-12> 구서독지역 직업적 계속교육훈련의 입교자 중 실업자의 비율과 성별 추이

(단위 : 명, %)

	참가자 전체	실업자비율	남자 전체	실업자(남)	여자 전체	실업자(여)
1990	574,031	65.6	342,630	60.3	231,401	73.5
1991	593,903	62.9	344,990	57.1	248,914	70.8
1992	574,667	62.6	328,282	57.6	246,385	69.3
1993	348,133	56.2	212,589	52.3	135,544	62.4

자료 : Bundesanstalt für Arbeit (1994, 10), Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993.

물론 이러한 독일의 직업계속훈련 가운데에서 실업자의 참여비율을 우리나라의 실업자 (재)취직을 위한 고용촉진훈련으로 간주할 수 있지만, 그들보다 실업률이 상대적으로 낮고 현직근로자가 대다수를 차지하는 우리의나라의 경우에는 독일의 직업재교육과 비교하는 데에는 한계가 있다. 그러나 이러한 실업자 재취직훈련의 비교 작업은 지금으로서는 큰 의미가 없을 듯하기도 하지만, 우리 역시 앞으로 고실업의 시대가 도래할 경우를 가상하고 대비한다면 이러한 통계치는 좋은 시사점이 될 수 있을 것이다.

또한 독일에서는 실업률이 증가하면서 1982~92년까지는 훈련신청자의 약0.5%가 훈련받을

자리를 얻지 못하고 거절되었고, 1993년에는 약 1% 정도가 거절당했다(구서독지역 36만 3,446명 신청에 3만 6,559명 탈락, 구동독지역 30만 1,328명 신청에 2만 5,347명 탈락). 따라서 이들이 훈련에 참가할 수 있는 것도 1개월 미만에서 길게는 2년 이상 기다려야 하기도 한다. 1993년 통계를 보면 실직후 1개월(18.5%), 1~3개월(26.1%), 3~6개월(21.0%), 그리고 6개월~1년(17.2%) 동안 기다리는 훈련위탁생이 대부분이다. 구서독지역과 구동독지역에서 실업자의 연령별, 성별 재취직훈련 참가자 수는 <표 4-13>과 같다.

<표 4-1> 독일의 연령별 재취직훈련 참가 실업인구(1993년)

(단위 : 명)		
	구 서 독 지 역	구 동 독 지 역
20 세 이 하	763(여성 : 423)	2,025(여성의 수: 651)
20 ~ 25 세	25,671(여성 : 10,550)	32,773(여성의 수: 15,307)
25 ~ 30 세	43,097( : 16,821)	42,418( : 23,779)
30 ~ 35 세	40,767( : 17,075)	42,897( : 24,956)
35 ~ 40 세	32,153( : 14,751)	35,010( : 20,030)
40 ~ 45 세	24,577( : 11,984)	30,825( : 17,970)
45 ~ 50 세	15,343( : 7,160)	19,405( : 11,937)
50 ~ 55 세	10,336( : 4,648)	22,214( : 14,957)
55 세 이 상	3,016( : 1,129)	5,294( : 3,707)
총 계 (훈련위탁 실업자)	195,723( : 84,541)	232,861( : 133,294)

자료 : Bundesanstalt für Arbeit(1994, 10), Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993.

특히 구서독지역에서보다 구동독지역에서 여성의 참여율이 비교적 높게 나타나고 있다는 사실에 주목해야 한다(43.2~57.3%). 학력별로 보면 실업자 재취직훈련에 참여하는 훈련위탁생은 구서독지역에서는 직업예비학교인 하우프트슐레(Hauptschule) 졸업자가 전체 훈련생의 55.5%를 차지하고 있으며, 구동독지역에서는 실과학교(레알슐레: Realschule)나 김나지움(Gymnasium) 같은 고등학교 졸업자가 약 60%를 차지하고 있다. 우리나라로 말하자면 중고등학교 졸업의 학력을 가진 자가 반수 이상을 차지하고 있는 셈이 되며, 전문대학 출신자의 재취업훈련 참가율은 약0.5%로서 가장 낮게 나타나고 있다(표 4-14 참조).

<표 4-14> 학력별 성별 재취직훈련 참가자(1993년)

(단위 : 명)

	구 서독 지역	구 동독 지역
전체	195,723	232,861
직업예비학교 중퇴	18,005	10,812
직업예비학교 졸업	108,655	62,021
고등학교 졸업	39,209	140,704
전문대학 졸업	9,326	2,771
대학졸	20,528	16,553
남자 전체	111,182	99,567
직업예비학교 중퇴	14,087	6,817
직업예비학교 졸업	64,140	27,268
고등학교 졸업	16,701	55,459
전문대학 졸업	5,611	1,442
대학졸	10,643	8,581
여자 전체	84,541	133,294
직업예비학교 중퇴	3,918	3,995
직업예비학교 졸업	44,515	34,753
고등학교 졸업	22,508	85,245
전문대학 졸업	3,715	1,329
대학졸	9,885	7,972

자료 : Bundesanstalt für Arbeit(1994, 10), Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993.

실업자의 이직전 직업은 제조업과 서비스업의 경우가 가장 많고, 훈련을 마치고 앞으로 선택할 직업으로 제조업이 점점 줄어들고 있으며, 기술전문업, 서비스업 그리고 기타 자영업 등이 증가하는 추세에 있다(<표 4-15> 참조). 특히 여성인력 중 훈련후 미래 직업으로서 제조업을 선택하겠다는 비율이 절반으로 떨어지고 서비스업이나 기타 자영업을 하겠다는 수치가 상대적으로 높아지고 있다. 남자의 경우도 제조업의 경우 동종 재취업의 희망비율은 여성의 경우와 마찬가지로 급격히 떨어지고 있다(58.5→51.9%). 한편 농업, 어업, 임업 등의 1차 산업을 떠나겠다는 수치는 남녀 공히 높은 수치로 나타난다(4.1→2.5%). 결국 실업자를 위한 고용촉진훈련은 그들의 욕구대로라면 기술전문업, 서비스업 그리고 자영

<표 4-15> 이직전 산업경력과 산업별 재취업훈련 지망 비율(독일 전역 평균)

(단위 : 명, %)

	이직 전 직업	훈련 후 미래 직업
전체	622,650 (100)	642,286 (100)
농업, 어업, 임업	4.1	2.5
제조업	41.1	30.5
기술전문업	6.0	9.2
서비스업	47.9	51.7
기타	1.0	6.1
남자 전체	332,110 (100)	338,490 (100)
농업, 어업, 임업	4.8	2.3
제조업	58.6	51.9
기술전문업	7.2	13.1
서비스업	28.0	27.5
기타	1.4	5.2
여자 전체	290,547 (100)	303,796 (100)
농업, 어업, 임업	3.4	2.4
제조업	20.8	9.3
기술전문업	4.5	4.0
서비스업	70.7	77.5
기타	0.6	6.8

자료 : Bundesanstalt für Arbeit(1994.10), Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993.

업을 위한 방향으로 시행되어야 할 것이지만, 제조업의 수요가 여전히 더 필요한 시점에서 고용촉진훈련에 강제적인 인센티브나 적성검사에 따르는 훈련생 선발 프로그램이 더욱더 과학적이고 합리적으로 운용되어서 잠재 노동력을 계발하여 적재적소에 활용하는 인력개발사업이 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

특히 오늘날 미국, 일본, 독일 등 다른 유럽 산업선진국의 경우 국가의 산업구조조정 정책의 개입으로 새로운 시대가 요청하는 제조업 분야, 즉 첨단 반도체 제조산업의 육성을 비롯한 제조업 분야에서 직업적 재훈련을 통하여 개인의 자영업 경영을 부추기고 있다. 즉 미래 21세기에 다품종 소량생산체제를 주도적으로 끌고 나갈 제조업의 분야에서 새로운 기업경영 및 생산관리 형태가 요청된다. 따라서 이러한 전략적 경영 및 훈련정책은 대량생산을 기반으로 하는 기존 기업이나 공장을 상대로 하는 산업인력 양성체제를 시대적으로 보충하고, 나아가서는 미래 요청적 산업생산형태를 선도해 나가기 위해서 우선적으로 새로운 제조업의 자영업을 희망하는 실업자 또는 전업희망자에게 물질·인적 자원을 아끼지 않겠다는 국가 노동정책으로 채택하고 있는 것이다. 결국 다품종 소량생산 체제의 도래는 양성·향상·재훈련의 체제를 개인의 자영업 촉진정책으로까지 발전시키게 된 셈이다.

그러나 재취직훈련에 참여하는 훈련위탁생의 경우 자영업이건 비자영업이건 제조업보다는 서비스업을 선호하고 있다. 즉 제조업의 경우 1994년 독일의 통계에 의하면, 무려 10% 이상 동종업계, 즉 제조업 계통에서 더 이상 일하지 않겠다는 추세이며, 대신 서비스업 종사를 위한 재취직훈련을 선호하는 추세가 눈에 띄게 돋보이고 있다. 특히 여성의 경우는 1994년 이직전 직업이 제조업이었던 실업자가 20.8%를 차지하고 있지만, 훈련후 동업종 재취망 수치는 9.3%로 급강하하고 있다. 이는 우리나라의 경우에도 사회적 문제가 되고 있는 훈련생들의 3D 업종 기피현상과도 무관하지 않다고 볼 수 있다. 또한 기술전문직의 경우 여성들은 미세한 차이기는 하지만 어쨌든 줄어들고 있는 반면에, 남자들의 경우는 6.0%에서 9.2%로 급격히 상승하는 추세를 보이고 있다(표 4-15 참조). 이러한 통계분석을 토대로 독일 남성들의 경우 여성들보다 더 많이 전문인력으로서 일하겠다는 의지를 가지고 있는 것으로 추정할 수 있을 것이다. 물론 이러한 추세는 경제발전 및 경기상황 변화에 따른 훈련인원 및 훈련후 취업선호 직종 등의 변화와도



무관하지 않다고 볼 수 있다.

<표 4-16> 재취직훈련의 훈련기간별 참여율

(단위 : 명, %)

	구 서독 지역	구 동독 지역
전체	348,133 (100)	294,153명 (100)
3개월 이전	14.3	15.0
4~6개월	19.3	19.7
7~12개월	26.3	26.4
13~18개월	8.0	12.3
19~24개월	22.2	20.7
25~36개월	8.3	5.6
37개월	1.6	0.3
남자 전체	212,589 (100)	125,901명 (100)
3개월 이전	15.2	20.4
4~6개월	19.1	18.8
7~12개월	26.0	21.5
13~18개월	7.7	11.5
19~24개월	21.4	21.3
25~36개월	8.5	6.3
37개월	2.0	0.3
여자 전체	135,544 (100)	168,252명 (100)
3개월 이전	12.8	11.0
4~6개월	19.6	20.4
7~12개월	26.9	30.1
13~18개월	8.5	12.9
19~24개월	23.4	20.3
25~36개월	7.9	5.0
37개월	0.8	0.2

자료 : Bundesanstalt für Arbeit(1994, 10), Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993.

독일에서 훈련위탁생이 가장 많이 참여하는 훈련기간은 남녀 공히 7~12개월과 19~24개월로 나타나고 있지만 이는 훈련선호대상인 제조업과 서비스업을 위한 훈련생의 비율과 일치하지 않는다(표 4-16 참조).

즉 이러한 훈련기간의 설정은 국가의 노동시장정책과 직결되어 있기 때문에 훈련생의 자의적인 선택을 감안한 인위적인 참여기간이라고 볼 수 없다. 통계치에서 추정하여 보더라도 독일은 이미 제조업과 서비스업종의 훈련기간이 종전에 고용촉진법상 2~3년으로 고정되어 있던 훈련기간의 법규정 시스템에서 적극적으로 탈피하고 있다는 사실을 보여주고 있다. 즉 훈련기간의 다양화가 눈에 띄며, 특히 훈련기간의 단기화가 주목된다. 통독전까지 6개월 이전에 끝나는 공공직업훈련기간을 찾아 볼 수 없었던 독일이, 통독후 빠르고 긴박하게 변화하는 고용시장의 변화에 대처하기 위해 단기훈련정책으로 전환하면서 3개월 이전 훈련기간도 구서독지역에서는 14.3%, 구동독지역에서는 15%를 기록하고 있으며, 4~6개월 훈련기간도 거의 20%에 달하고 있다. 이러한 훈련기간의 규정과 조정은 과학적이고 합리적인 직무조사 분석을 기초로 하고 있는바, 이는 날로 변화하는 생산시스템의 전이 추이에 그 중요한 산정치를 두고 있다. 예를 들어

오늘날 3년 이상이 요구되는 훈련은 더 이상 의미를 잃고 있다. 그 중요한 이유로는, ① 과학기술이 3년 터울로 급변하는 시대에 하나의 기술을 연마하기 위해 3년이라는 기간을 투자해야 하는 것은 극히 모순이며, ② 장기간이 요청되는 특수한 훈련영역은 계속교육훈련 또는 순환교육훈련의 형태를 적극 활용하는 평생학습체제에 편성되어, 훈련지망생에게 항상교육이나 재교육 기회의 혜택이 주어지는 것이 효율적 이라고 판단되었기 때문이다.

훈련방법에의 참여는 통독 이후인 1994년의 경우를 보면 동서독지역 공히 전일제 수업의 형태가 주요 훈련방법으로 활용되고 있다. 이는 통독전보다는 늘어나는 추세로 볼 수 있는데, 그 이유는 높은 실업률 때문이다. 전통적으로 독일의 직업양성훈련이란 직업예비학교인 하우프트슐레를 졸업한 학생이 진학하는 각종 직업학교에서 이루어지도록 되어 있는데, 실질적으로 이러한 직업학교 진학이란 우리식으로 생각한다면 상당한 오해의 소지가 없지 않다. 다시 말해 독일 학생들은 하우프트슐레를 마치고 진학하는 것이라기보다는 취업하는 것으로 생각한다고 이해한다면 보다 쉬운 실질적인 이해방법이다. 하우프트슐레 졸업 후 취업을 하고나서 독일 학생들은 연이어 3년간 의무적으로 직업학교에 다니도록 법적으로 제정되어 있다. 이것이 바로 의무직업학교제도이며 이로써 산학협동 직업훈련 양성교육인 이중체제(Duales System)가 가동되는 것이다. 따라서 국가는 하우프트슐레 졸업 후 우선적으로 졸업생들에게 취업을 알선하여야 한다. 그 결과 취업을 된 학생들은 직업학교 수업에 종일 참여할 수 없기 때문에 시간제 수업이나 통신수업에 참여하는 것이고, 취업을 안 된 학생 또는 자발적으로 취업을 하지 않은 학생(훈련생)들은 전일제 직업학교 수업에 참여할 수 있으므로 전일제 수업을 택하게 되는 것이다. 따라서 전일제 수업방식에 상당수의 훈련생이 몰려 있다는 것은 그만큼 실업률이 높다는 것을 반증한다고도 볼 수 있다(표 4-17 참조).

<표 4-17> 훈련방법에의 참여율

(단위 : 명, %)		
	구 서독지역	구 동독지역
전체	348,133 (100)	294,153 (100)
종일제 수업	77.2	85.0
시간제 수업	21.5	14.7
통신 수업	1.3	0.3
남자 전체	212,589 (100)	125,901 (100)
종일제 수업	76.8	89.5
시간제 수업	21.6	10.1
통신 수업	1.6	0.4
여자 전체	135,544 (100)	168,252 (100)
종일제 수업	77.8	81.6
시간제 수업	21.4	18.2
통신 수업	0.9	0.2

자료 : Bundesanstalt für Arbeit(1994, 10), Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993.

특히 구동독지역의 전일제 수업방식이 보다 높은 수치를 나타내고 있다는 것은 이 지역이 구서독지역보다 높은 실업률을 나타내고 있음을 보여준다고 해석할 수 있다. 또한 눈에 띄는 것은 구동독지역보다는 구서독지역에서 통신수업의 형태가 보다 활성화되고 있다는 사실이다.

### 3. 훈련전, 훈련중, 훈련후의 이들에 대한 관리체제 및 평가

독일연방의 노동청(Arbeitsamt)은 직업교육훈련촉진법(Ausbildungsförderungsgesetz)의 테두리 내에서 훈련위탁생으로 하여금 직업적 향상교육(berufliche Fortbildung), 재교육(Umschulung) 또는 입직(Einarbeit)을 위한 국가의 교육훈련방침(Bildungsmaßnahmen)에 참여하도록 촉진한다.<sup>2)</sup>

여기서 촉진이란 직업적 교육훈련 방침이 특정한 자격기준을 충족시켜 주는 것을 전제할 때 가능하다. 재정적 지원 및 보조는 개인적인 측면과 노동시장정책적인 측면이 동시에 고려되면서 제정된다. 이는 크게, ① 생계유지비와, ② 직업적 교육방침에 참여함으로써 발생하는 필연적 경비, 즉 수강료, 교재비, 교통비, 작업복 등과 훈련상 필수적인 외박시 드는 경비 및 부양경비, 의료보험 및 산재보험비, 어린이 양육비 등을 부분적으로 또는 완전히 떠맡는 것을 말한다.

훈련을 위해서 전일제 수업, 부분시간제 수업, 직업적으로 수반되는 수업, 또는 장거리통신수업 등에의 참여가 촉진된다.<sup>3)</sup>

전일제 수업을 받음으로써 직업적 교육훈련방침에 참여하는 훈련생은 보조 또는 대부의 명목으로 생활보장을 위한 생계비를 수급받게 된다. 즉 훈련이 훈련생에게 꼭 필요하다고 인정될 때 그의 생계비는 국가보조금으로서 보장된다. 이를테면 실업자 또는 실업의 위협에 처한 자들이 다시 직업적으로 재편성되고 현직 근로자가 직업적인 자격을 새로이 습득해야 하는 경우 훈련은 필수적이며 이러한 경우에 국가보조가 보장되는 것이다. 이런 경우를 제외하면 대부분금으로서 생계비가 지원된다. 모든 경우 본인의 신청(Antrag)으로 가능한데, 신청서는 노동청에 서류상으로 제출되어야 하며 신청시기는 훈련참여의 준비가 되어 있을 때 가능하다.<sup>4)</sup>

그 밖에 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)에 규정이 없는 교육훈련생의 혜택부분은

연방교육훈련촉진법(Bundesausbildungsförderungsgesetz:BAföG)에 따른다.

직업적 적응훈련의 필요성으로 계속적인 기술화와 작업과정의 합리화는 직장과 직업을 변화시킨다. 즉 현대의 직업인에게는 결정력, 창조력, 팀 능력, 함께 사고하고 대화할 수 있는 능력이 요청된다. 일반적으로 보조인력보다는 자격있는 전문인들이 과거보다 더 많이 요구된다. 직업적인 미완성을 만회하거나 직업적 기존 지식과 숙련성을 새로운 상태로 옮겨 놓기 위하여 직업교육훈련이 요청된다. 자기 직업 내부에서의 자격 및 전문적 가능성의 향상이 중요하며, 다른 비슷한 직업 또는 다른 응용 직업분야로의 이직 가능성의 의미에서도 직업훈련은 중요하다. 이러한 것은 직업적 완성의 목적을 가진 부수적인 교육훈련방침에의 참여, 즉 교육훈련을 통하여 또는 직장업무에의 투입을 통하여 가능해진다. 또한 전문적 자격화 차원에서 새로운 직업에 도전하는 목적을 가진 부수적인 교육훈련이나 계속교육은 직업적 상승의 가능성을 제공하게 된다.<sup>5)</sup>

한편 전문직업상담인들은 ① 노동시장의 상황, ② 직업의 발달 추세, ③ 대안적 고용촉진을 위한 유사직종 소개, ④ 직업훈련과 촉진의 필연성과 가능성, ⑤ 일차적 직업훈련후의 직업적 가능성, 취업분야, 직업적 상승 가능성, 자격취득 가능성, 계속교육훈련의 가능성 그리고 전문시험 가능성 등에 대하여 훈련생들에게 상담 및 자문하게 된다. 따라서 상담인들은 노동시장 전반에 대하여 잘 알아야 한다. 특히 그들은 여러 상이한 직업교육훈련의 시스템 및 특수한 계속교육훈련에 대한 국가방침(학습과정들)과 이의 변동상황에 관하여 정통해야 한다.<sup>6)</sup>

직장중개의 업무 영역에서 이들이 오늘날 눈에 띄게 고려하는 사항은 거주지와 직장의 위치와의 상관관계이다. 물론 이러한 사적 문제는 국가적인 차원에서 보면 사소한 업무분야가 되지만, 훈련생 본인의 결정이 합리적이고 바람직하게 이루어질 수 있도록 상담인은 상담자에게 세심하고 자상하며 신뢰성 있게 자문에 응한다. 또한 구서독지역에서 1976~89년 동안 고용촉진훈련을 받은 자와 받지 않은 자의 취업동향의 차이는 고용촉진훈련의 효율성을 나타내 주는 중요한 지표가 된다. 이 통계자료는 산업별 및 직종별로 조사되어 있는데, 13년 동안 단순 서비스업을 제외하고 다른 어느 산업별·직종별 분야에서 훈련을 받지 않고 고용증가가 이루어진 곳은 없다(표 4-18 참조).

이는 고용훈련 실시 대신 실업자에게 단순히 직업을 알선해 주는 것으로 고용촉진사업을 주력하고 있는 우리나라의 현실에 많은 시사점을 주는 자료가 될 것이다.

#### 4.1인당 훈련비용 및 훈련비용 조달방법

우선 국제적인 비교를 위해서 우리나라의 경우 산업인력관리공단 산하 직업훈련원별 1인당 훈련비용을 소개하면 <표 4-19>와 같은데, 훈련비 산출은 인건비, 실습비 그리고 운영비를 합한 비용이다.

독일의 경우 1인당 1년간 훈련비용은 우리나라의 경우보다 4~5배로서 1991년 평균적으로 2만 9,600마르크(1,628만원)가 지출되었고 이 중 훈련생에 직접 지급되는 훈련부대비용은 총비용의 49%로서 1만 4,504마르크(797만 7,200원)에 달하고 있으며, 훈련교사 및 훈련생 관리비용

<표 4-18> 구서독지역 훈련생 및 미훈련생의 산업별·직종별 고용증감 현황(1976~89년)

(단위 : %)

	구서독지역	구동독지역
농업, 임업, 어업	+25.6	-59.4
생산제조업 (전체)	+16.5	-38.6
광산 및 에너지	+ 9.1	-47.7
가공제조업	+19.9	-38.3
기초자재 및 생산재	+17.5	-36.3
투자재	+15.9	-35.0
소비재	+11.0	-44.7
음식료품	+ 8.4	-39.5
건설	+ 2.7	-38.3
서비스업 (전체)	+46.3	-21.7
산업관련 서비스	+25.4	-35.7
교통통신 및 기업부역유통	+21.6	-38.8
개인 유통	+29.4	-31.6
고급서비스업	+63.2	17.5
은행, 보험 등의 서비스업	+60.3	-12.6
건강, 노인사업	+71.7	-27.3
단순 서비스업	+69.5	+ 3.1
국가관련직	+28.1	-31.6
전체	+29.6	-35.8

자료 : Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1994/95.

<표 4-19> 공단 산하 직업훈련원 훈련생 1인당 연간 훈련비 추이

(단위 : 원)

	1987	1988	1989	1990
창원기능대	3,674,377	3,838,904	3,781,813	4,045,807
중앙직업훈련원	2,283,875	2,622,948	2,883,051	3,157,422
공단직업훈련원	1,840,672	2,122,063	2,061,752	2,181,487

자료 : 노동부.

은 전체의 39%로서 1만 1,544마르크(634만 9,200원)에 달한다(표 4-20 참조).

<표 4-20> 독일의 1인당 1년간 훈련경비(1991년)

(단위 : 마르크, %)

전체경비(평균치)	29,600마르크 (16,280,000원)
훈련생 지원금	49%
인건비(훈련교사 수당 및 훈련생 관리비)	39%
훈련시설 관리비	4%
기타 부대비용	8%

자료 : 연방직업교육연구소, 1994, 5.

이러한 훈련경비의 차이는 국가간 직업훈련 및 고용촉진훈련에 대한 시각의 차이와 국가 경제규모 등에 따르는 훈련예산 편성과 실행상의 차이에서 연유하지만, 국가간의 공적 부조사업의 지출비율의 차이에서도 기인한다고 볼 수 있다(표 4-21 참조).

<표 4-21> 공적 부조사업의 지출규모 국제 비교

(단위 : 달러, %)

	연 도	1인당 GNP	공적 부조금 대 GNP의 비율
미 국	1982~83	14,521	2.48
서 독	1983	10,715	1.07
일 본	1982~83	9,882	1.18
한 국	1988	4,127	0.25

자료 : 한국개발연구원, 1990.

한편 독일의 경우 고용촉진훈련을 위한 훈련비용의 조달은 일반적으로 주정부별로 산재하는 주정부 노동청, 고용보험을 관장하는 연방고용청 그리고 각종 직업훈련연맹으로부터 이루어진다.

연방에 산재하면서 고용촉진훈련을 비롯한 직업훈련 전반을 관장하는 주 노동청의 지분참가 비율을 보면 <표 4-22>와 같다. 이는 각 주의 재정자립도와도 무관하지 않다. 물론 중앙정부에 의한 정책적이고 행정적인 조정이나 지원이 주요한 노동인력양성 개발정책에 준하고 있기는 하지만, 실업급부를 통한 고용정책의 재정적 분담은 대체로 각 주의 재정적인 능력이 최우선적으로 고려되고 있다. 여기서 실업급부의 보조비는 고용촉진훈련비용을 포함하고 있기 때문에, 우리가 참고적으로 독일연방 각 주의 실업자 고용정책비용의 연도별 추세를 알아보는 것은 앞으로 우리나라 역시 지방자치적으로 실업대책을 주도해 나아가야 함을 감안한다면 상당히 유용한 정보를 제공해 줄 것이다.

<표 4-22> 독일 주별 노동청의 실업급부용 보조비 지분 현황(1984~88)

	(단위 : %)				
	1984	1985	1986	1987	1988
슐레스비히-홀슈타인 함부르크	8.4	9.0	9.4	9.4	9.1
니더작센 브레멘	16.5	16.85	16.4	16.2	16.2
노르트라인-베스트팔렌	31.7	31.8	32.6	33.1	33.6
헤센	7.4	7.1	7.0	7.0	6.9
라인란트-팔츠-자일란트	7.6	7.7	7.7	7.6	7.2
바덴-뷔르템베르크	9.6	9.1	8.9	8.9	9.0
노르트바이에른	7.6	7.2	6.7	6.5	6.5
뤼트 바이에른	7.7	7.8	7.5	7.3	7.1
베를린	3.6	3.5	3.8	4.1	4.3
전 계	100	100	100	100	100

자료 : Bundesanstalt für Arbeit.

한편 연방고용청의 훈련 총경비는 1989년 66억 마르크(약 3조 6,300억원)로서, 1970년에 비하여 7.4배 상승했다.<sup>7)</sup> 이는 독일 직업훈련 총경비인 142억 마르크의 절반 가량이 되며, 고용보험 총수입의 13.4%에 해당된다. 이 가운데 고용보험의 피보험자가 아닌 실업자들을 위한 고용촉진 훈련 비용은 1989년 약5분의 2(26억 마르크)를 기록했다.<sup>8)</sup> 또한 연방고용청의 1989년도 장애인 재사회화 및 고용촉진훈련을 위한 지출경비는 29억 4,000만 마르크였다(『독일 연방은행 월간보고』, 1989. 1.; 『연방고용정보』, 1990.11.). 따라서 고용보험제도에 의한 훈련촉진제도가 거론 될 수 있는데, 독일연방의 고용보험제도는 고용촉진훈련에 관하여 직접 관여한다기보다는 훈련촉진의 지원만을 분담하도록 되어 있다. 즉 실업자 고용촉진을 위한 직업훈련의 총시행청은 연방고용청과 산하 각 주의 노동청이며, 이러한 시행근거는 연방고용촉진법에 준한다. 물론 고용보험제의 수입금은 연방고용청이 관장하고 있다.

## 5. 고용촉진훈련과 실업자 재취직훈련의 연계성

우리나라의 경우 고용촉진훈련의 학급편성에 있어서 일반수강생과 훈련생의 혼합반 편성을 원칙적으로 금지하고 있다(고용촉진훈련시행규칙 제20조). 상기에서 거론한 바와 같이,

독일연방의 경우에는 고용촉진훈련을 별도로 시행하는 것이 아니고 직업적 계속훈련(berufliche Weiterbildung)으로 편성, 일괄적으로 실시한다. 즉 현직 근로자와 실업자간의 구별 없이 향상훈련(Forbildung)과 재훈련(Umschulung)으로 구분하여 직업적 재취직훈련을 실시하는 것으로, 이는 하나의 통합된 훈련시스템하에서 실시하는 훈련을 통해서 실업예방과 실업대책을 동시에 성취해 보자는 적극적 의도를 가지고 있다. 이러한 훈련시스템은 훈련의 내실화에 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 즉 산업구조조정으로 인해 실업상태를 앞두고 있는 현직 근로자의 장래를 물리적·경제적으로 보장해 주는 훈련과정과 훈련프로그램은 전직의 과정에서 발생할 수 있는 훈련생의 심리적인 불안감을 덜어 주게 되기 때문에 훈련의 효과를 배가할 수 있으며, 기존의 실업자는 이들과 동일 선상에서 같은 훈련에 참여하기 때문에 훈련과정에서의 열등감을 덜 가질 수 있기 때문에 훈련에의 참여에 보다 적극성을 띠게 된다. 또한 이러한 통합훈련시스템의 장점은 사회적으로 요청되는 양적인 훈련수요를 조정할 수 있고 항상 정상적인 훈련을 실시할 수 있다는 것이다. 일례로 재취직 훈련위탁생의 숫자가 적거나 홍보부족으로 인해 훈련실시를 변경하는 사태가 줄어들 것이다. 그 밖에 훈련의 질적인 효과 차원에서 볼 때 통합훈련시스템은 직업능력 개발이라는 차원에서 실시되는 직업훈련의 일부로서 적용될 수 있는데, 훈련생의 모집, 훈련과정, 훈련후 취업알선 등의 과정이 일반 직업훈련 및 훈련수료후의 직장알선 등의 처리과정과 같이 일사분란하게 이루어질 수 있는 기반을 마련해 줄 수 있다. 따라서 우리나라의 경우도 훈련의 내실화를 위해서 이러한 독일연방의 훈련통합체제로부터 시사점을 얻어낼 수 있을 것이다. 이를테면 직업훈련법, 고용촉진법, 고용보험법 등 노동부 관련 법적인 시행면에서도 아직 일원화를 이루지 못한 우리의 처지에서 훈련의 내실화 및 효율성의 차원에서 직업훈련 통합정책이 심각하게 고려되어야 할 것이다.

## 6. 최근 독일의 실업자 재취직훈련으로서의 고용촉진훈련의 경향

오늘날 독일에서 재취직훈련으로서의 고용촉진훈련은 훈련생의 직업적 인격발달(Personalentwicklung), 즉 ‘자립적인 직업행동능력의 인격’ (Brater · Bauer, 1990., S. 54)을 목표로 하고 있다. 즉 ① 교육훈련을 통하여 전문 자격(Fachqualifikation)을 취득하고, ② 교육훈련을 통하여 잠재적 성취능력을 개발해 내는 것을 말한다(Werner Schweisfurth, 1994., S.299). 이를 위해서 시행되어야 하는 고용촉진훈련은 ① 훈련생의 직업적 성숙(Berufsmreife)을 위한 훈련, ② 훈련생의 목표에 입각한 상승촉진 훈련, ③ 훈련생의 상황변화 적응훈련으로 시행될 수 있다. 간단히 말해서 오늘날 독일의 훈련과정은 전문적 직업자격만을 목표로 하지 않는다. 왜냐하면 오늘날 모든 것이 자유시장경제의 원리에 내맡겨지고 있는 상황에서 직업자격수준 역시 고정적으로 정해지지 않고 항상 변동할 수 있으며, 또한 오늘의 직업자격수준이 내일은 무용지물이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 오늘날 요청되는 교육훈련은 훈련생들에게 잠재적으로 숨어 있는 무한한 작업능력의 가능성을 동기화시켜 주는 역할에 주안점을 둘 수밖에 없는 입장이 되었다. 구체적으로 말해서, 현실적인 작업자격능력을 배양해 주는 것이 긴급한 목표지만 궁극적으로 훈련생에게 자격향상 및 자기향상의 가능성을 개발해 주는 것이 보다 중요하다. 따라서 미래 직업인에게 향상될 수 있는 가능한 자격의 무한성과 개인적인 자기개발을 통한 자기만족이 실현되어야 한다. 이를 우리는 ‘자격순환’ (Qualifikationszirkel)<sup>9)</sup>이라고 부르고, 이로써 무한경쟁의 원리를 기초로 하고 있는 직업세계에서 개인의 직업적 ‘상승자격’ (Aufstiegsqualifikation)<sup>10)</sup>이 취득될 수 있는 것이다. 종래 우리는 단순한 전문기술 자격교육훈련을 직업교육훈련으로 이해해 왔다. 즉 새로운 테크놀러지, 전공관련적인 특별지식 그리고 세계공통 외국어의 구사능력 등이 그것에 해당되기도 하였다. 물론 이러한 교육훈련의 내용들은 근본적으로 직업교육의 자질과 자격에 관한 교육훈련 목표와 형식적으로 관계하고 있다. 그러나 오늘날의 전문기술 자격교육훈련은 내용면에서 기본적인 변화를 경험하고 있다. 가장 눈에 띄는 상황변화로서 새로운 테크놀러지의 발달, 전공관련지식 그리고 외국어의 구사능력은 ‘컴퓨터 사용’이라는 기초능력 위에서 다시 새롭게 재구조화(Re-Strukturierung)되어야 하는 상황으로 바뀌었다. 즉 컴퓨터산업 이외에도 전 직종이 컴퓨터 관련 영역으로 성장되면서 컴퓨터를 모르면 전문자격 취득조차 기대하기 힘든 상황이 초래되었다. 일례로 과거 컴퓨터와 상당히 무관하던 기계설비분야에서도 역시 소위 ‘컴맹’의 상황 속에서는 설게 제작부터 시작할 수가 없다. 일단 자격취득을 위해서 당면문제가 해결되어야

하는 것이다.

따라서 질적인 직업교육훈련의 의미는 전문·전공영역 관련의 지식 전수의 의미를 넘어서고 있다(Dagmar Ruppert, 1994., S.329 참조). 지식전수 이전에 요청되는 것은 문제해결에 대한 안목이다. 왜냐하면 현대는 문제가 문제를 낳고 문제를 해결하지 않고는 도저히 한 발짝도 전진할 수 있는 시대이기 때문이다. 즉 당면한 시급한 문제해결을 위해서 또는 문제해결을 필두로 최종적으로도 문제를 해결할 수 있는 능력을 갖추는 최종자격(Schlüsselqualifikation)을 얻어내기 위한 질적 직업교육훈련이 요청되는 시대가 되었다. 이를 우리는

‘최종자격화(Schlüsselqualifizierung) 교육훈련’ 이라고 한다(Rolf Arnold, 1994., S.143).

최종자격이란 한마디로 교육훈련을 통해 얻어지는 반성적 자격을 말한다(위의 책, S. 166). 따라서 이를 위해서는 ‘자격순환’ (Qualifikationszirkel)의 개념이 도입된다(Ute Schmidt-Bra e, 1994. S. 359~386 참조). 즉 직업자격이란 단번에 끝나고 완성되는 것이 아니라, 계속 순환적으로 보충되고 계발되어야 하는 것이다.

독일의 경우 교육훈련을 통한 자격순환과정을 이루어 내기 위해서 일반적으로 다음과 같은 문제해결식 교육훈련의 과정들이 진행된다(위의 책 S.374).

#### 1) 문제선택하기

과연우리는 주어진 과제를 수행하기 위해서 어떠한 문제들이 도사리고 있다는 사실을 인식하고 있는가에 대해서 생각해 보고, 이렇게 인식된 문제들을 글로 또는 도식으로 정리한다. 그 다음 인식된 문제들을 내용별·강도별로 상부-하부구조로 재구성한다. 이때 중요한 기준은 어떠한 문제가 얼마나 업무방해를 하고 있는가를 파악해 내는 것이다. 이로써 우리는 어떻게 문제들이 해결되어야 하는지에 대한 윤곽을 얻어내게 된다.

#### 2) 직접적인 영향권에 대한 한계 긋기

구체적으로 어떠한 원인들 때문에 우리가 작업훈련 중 직접적으로 영향을 받게 되는가 하는 것이 간접적인 영향 또는 무영향권들과 구별되어 기록된다.

#### 3) 중심적 원인 찾기

주요한 영향권 중 구체적으로 어떠한 원인들이 과제해결에 가장 중요한 문제거리로서 작용하고 있는가 하는 질문을 시작으로 각종 문제의 원인들을 기록하고 세부적으로 쪼개어 분류하고 나열한다. 이제 생각해야 할 것은 우리가 원인들을 어떻게 전체적으로 조망할 수 있도록 묘사할 수 있는가 하는 점이다. 이를 위해 원인들을 정리하고 원인집단별로 재구성한다. 여기서 어떠한 원인이 가장 핵심적인 원인인가를 분석해 낼 수 있으며 순번을 정할 수 있다.

#### 4) 기준척도 정하기

문제해결을 위해 어떠한 처치기준이 가능할 수 있는가에 대하여 생각한다. 처치기준들을 나름대로 기록한다. 그런 다음 이러한 기준척도들이 어떻게 작용할 것인가에 대해 생각해 보고, 이를 기록하고 정리해 본다. 이러한 처치기준 중 어떤 기준척도가 과연 실현 가능성이 가장 큰가가 분석된다. 누가 언제까지 무엇을 할 수 있는지도 생각해 본다. 이로써 문제해결을 통한 과제수행에 가장 쉽게 선택할 수 있고 권장할만한 기준척도가 정해진다.

#### 5) 자격순환의 목표설정

목표에 도달하기 위해 어떠한 척도가 적당한가, 기준은 무엇이며 척도수치가 무엇인가 하는 것을 생각한다. ‘현재 우리의 위치는?’ 이라고 물으면서 현존 위상을 확인한다. 우리가 언제까지 얼마나 많이 도달할 수 있을 것인가에 대한 잠정적인 목표를 설정한다.

#### 6) 자격순환 목표준수 확인

최초 목표달성의 날짜를 확인하고 이 기한 내에 무엇이 이루어졌는가 하는 것이 정확히 기록되고 보고된다. 피드백 작업과 함께 이러한 작업이 되풀이된다.

이러한 자격순환의 과정이 훈련생에게 이수될 때 직업적 능력의 상승이 기대된다. 이는 곧 최종자격화를 위한 반성적 직업훈련의 과정을 의미한다. 결국 우리는 최종자격화를 위한 훈련의 내용과 방법을 알지 못하고는 더 이상 직업교육훈련의 내실화에 대하여 거론할 수 없다. 왜냐하면 직업적 최종자격이란 전문기술자격 이상을 의미하며 단순생산과 단순작업의 의미와 가치를 초월하기 때문이다. 직업교육훈련에 대한 연구에서 볼 때, 최종자격에 대한 개념은 1974년 디터 메르텐스(Dieter Mertens)의 『노동시장 및 고용체계연구』에서 처음으로 거론되기 시작했으며(Herbert Beck, 1993. 6.; Heft, S. 14), 이는 유럽을 위시한 산업선진국의 노동인력양성



시장정책에 쉽게 과급되었다. 오늘날 그들이 추구하는 직업교육훈련의 내용도 이러한 기조속에서 내실화되고 있다고 볼 수 있다. 당시 교육훈련을 통한 최종자격 취득을 위해서는 모든 근로자들의 사고와 행위가 근본적으로 전환되어야 했다. 새로운 산업세계의 구조적 변화에 대한 사업주의 경영체제 준비와 근로자 개개인의 의식과 준비가 합치를 보는 것이 필요했던 것이다. 또한 당시 기업이나 공장 등의 산업현장에서는 작업단위는 팀을 토대로 하는 소집단(Kleingruppe)으로 구성되어야 했으며, 전체적인 과제가 집단에 할당되는 프로젝트(Project) 작업이 도입되어야 했다. 이를 위해서 우선 과거 테일러(Taylor)식의 인간경영에서 비롯하고 있는 권위 및 봉급조건을 바탕으로 하는 인간경영의 계급적 관리(Hierarchie)와 통제체제가 방법적으로 보완되거나 아니면 완전히 척결되어야 했다. 이러한 연유로 새로운 교육훈련에 대한 의식전환으로서 팀 작업에의 준비, 작업의 분석적 사고방식, 작업의 자립성 및 책임성 그리고 창작성 발휘 등이 요청되었던 것이다.

종래 모방이나 암기 지식 또는 단순연습과정으로 기술인력양성 및 작업훈련교육을 땀질하던 시대는 이미 지났으며, 언제 어디서든지 항상 스스로, 독창적으로 문제를 해결하면서 작업을 해낼 수 있는 능력을 소유하고 매사에 진취적이고 책임감이 투철한 우수한 고급인력들을 양성해 내는 것만이 신직업교육훈련의 과제이다. 따라서 무한경쟁시대에서 살아남기 위해 필수적으로 요구되는 소집단의 단계적 문제해결 훈련과정, 즉 최종자격화 교육훈련은

‘자격무제한차원’ (nicht begrenzbarer Qualifikationsdimension)<sup>11)</sup>의 시대를 주도하게 될 것이다.

오늘의 독일에서 고용촉진훈련 역시 이러한 맥락 속에서 영위되고 있다.

최종자격의 기준으로서, ①물적 전문지식과 숙련성, ②형식적 또는 방법적 직업능력, ③개인적이고 사회적인 행동방식 등을 들 수 있다. 즉 최종자격의 기준은 잠재적 직업행동능력의 총체적 표출이라고 볼 수 있는데, 이는 기술에 대한 작업능력, 방법적 작업처리의 능력 그리고 사회적 능력의 조합능력으로서 나타난다. 이는 크게 개인적 직업능력과 사회능력으로 구분되는데, 개인의 직업적 재능에 근거하여 직업세계에서 자신의 삶을 이해하고 설계해 보며 이러한 계획을 계속해서 발전시킬 수 있는 능력을 우리는 개인적 직업능력이라고 하며, 사회적 능력이란 다른 사람들과 또는 다른 직업영역들과의 사회적 관련성과 이해관계를 이해하는 능력과 준비성을 의미한다. 이러한 개인적 차원과 사회적 차원의 직업능력의 조합으로써 근로자 개개인에게는 합리적인 동시에 책임의식 속에서 자신의 직업과 작업을 추진해 나갈 수 있는 잠재적 역량이 개발되고 육성되는 것이다.

또한 물적인 전문지식과 숙련성을 배양하기 위한 훈련의 내용들은 질적 관련적이지만, 오늘날 구체적으로 다가오는 기본 숙련성들은, ① 작업환경 이해능력, ② 국제적 시장분석능력, ③ 그리고 정보수집·분석 테크닉 등이다. 이러한 능력들과 숙련성들은 물론 각각의 전문능력으로 분류되기도 하지만 다른 한편으로는 당면문제 해결을 위한 문제의식을 결정해 준다. 간단히 말해서 최종자격을 취득하기 위해서는 산업현장에 부딪치는 각종 문제의 해결과 과업의 성취가 상기 전문능력 및 숙련성과 결부되어야 한다. 즉 자립적이고 목표지향적으로, 사실에 입각하고 적합한 방법으로, 또한 전문영역에 맞추어서 제반문제와 과제에 대처해 나가는 능력과 준비성이 교육훈련을 통해 취득되어야 하며, 이러한 결과 또한 평가되어야 한다.

정리해 보면, 최종자격 획득이란 시대적 변화 추세에 기인하여 노동시장으로부터 직접 요청되는 무한한 ‘자격발달’ (Qualifikationsentwicklung)을 의미하는 동시에 다양하면서 첨단적으로 치달는 ‘문제해결의 능력’ (Beufähigung zur Problemlösung)을 의미한다(Herbert Beck, 1993. S.16 참조). 이러한 최종자격 취득을 위한 직업교육훈련은 순수·객관적 사실인식능력 및 전공능력 이외에 사회능력과 자아발달로의 교육이 동시에 강화되는 것이다. 이를테면 순수 전공관련적인 기술, 작업지도력, 적극적 인간관계의 행동, 의사소통의 능력, 문제해결의 테크닉이 서로 조화로운 맥락 속에서 교육되는 것을 말한다(Dagmar Ruppert, 1994. S.329 참조).

이는 단순한 작업내용이나 직업전공적인 해결을 목표하는 차원을 넘어서서, 개개인이 그때그때의 현실적인 상황에서 사실적이면서 동시에 방법적으로 요구되는 제반노동의 조건들 속에서 자기 자신을 스스로 개발해 나갈 수 있는 전제조건들을 마련해 주는 것이다. 따라서 교육훈련을 통한 최종자격화는 직업세계에서 직업적 개인도야를 바탕으로 하는 전체적이고 합리적인 행위논리(Handlungslogik)를 가리쳐주는 것에 지향된다고 볼 수 있다(Rolf Arnold, 1994. S.166).

최종자격화 교육훈련의 구체화 방법은 자립적 문제해결, 개방학습, 자유학습 그리고 자기발견학습을 기반으로 하고 있는 소집단 작업학습과 프로젝트 학습방법이 대표적이다(위의

책, S.168).

오늘날 직업교육훈련의 교사 역시 자신의 직업적 지식 내용만을 단순히 중재할 수 있는 것만으로는 부족하다. 그들은, ① 학습과정 및 세미나 설정능력, ② 성인교육의 교수-학습방법에 대한 지식, ③ 학습목표 설정능력, ④ 여러 다양한 학습테크닉 실습능력, ⑤ 다양한 정보수집능력, 정보분석능력, 창조적 문제해결능력, 의사소통(Kommunikation)의 형식 등과 같은 사실지향적인 방법에 대한 지식, ⑥ 상호행위 분석, 테마중심의 상호교섭, 학습공학적인 멀티미디어 이용 역할놀이, 멀티미디어를 배제한 상황에서 벌어지는 직접적인 역할놀이, 오디오 이용 역할놀이(Rollenspiel), 피드백 규칙, 자기모습 분석, 타인모습 분석능력, 지도력 모델 설정능력 그리고 다양한 세미나과정을 수행하기 위한 연습능력과 같은 제반 인과관계(Beziehung)의 방법 활용능력, ⑦ 훈련생과의 교제능력, ⑧ 집단동학(Gruppendynamik)적인 효과들과 방법들을 인식하고 수업현장에 활용할 수 있는 능력 등이 있어야 한다(Werner Schweisfurth, 1994. S.312). 간단히 말해서 직업훈련 교사는 문제해결사(Problemlöser)로서 군림할 수 있어야 하며 교사로서의 자격을 소유하고 있을 뿐만 아니라 문제해결의 테크닉(Problemlösungstechnik)과 문제 조정의 테크닉(Moderationstechnik)을 가지고 있어야 하는데, 이러한 테크닉을 우리는 총체적 기획 기술(Meta-Plan-Technik)이라고 한다(위의 책, S. 312). 이는 전공능력을 바탕으로 연마되는 체계적인 문제해결 능력과 의사결정능력을 말한다. 오늘날 독일에서 구직자들의 취업촉진을 위한 재취직훈련으로서의 고용촉진훈련의 영역 역시 이러한 신직업의 원리라는 커다란 범주에서 운영된다고 할 수 있다.

주석 1) Schwabisches Tagesblatt, 1955. 3. 8.

주석 2) 독일에서 노동청 주도의 직업적 교육훈련이란 국가 노동정책에 속하기 때문에, 우선적으로 국가는 국가의 취지와 그 정책방향에 따라서 교육훈련방침(Bildungsmaßnahmen)들을 세운다. 따라서 국가에서 시행하는 직업훈련의 혜택을 받고 있는 직업훈련생은 국가에서 정한 교육훈련방침들에 참여(Teilnahmen)하고 있는 것이다. 즉 여기서 사용되는 ‘교육훈련방침들에의 참여’란 표현은 국비직업훈련을 의미하는 것이고, 그 참여자는 국비직업훈련생을 의미한다. 또한 이러한 직업교육훈련에의 참여는 강제적이라기보다는 주무관청인 노동청에 의해 노동촉진법의 테두리 내에서 유도·촉진(Forderung)되는 것이다.

주석 3) Bundesanstalt für Arbeit(Hrsg.), Ihre Berufliche Zukunft, 1992(Heft 18) Nürnberg, S.5.

주석 4) A.A.O., S. 5.

주석 5) A.a.O., S.4

주석 6) A.a.O., S.5.

주석 7) Institut “Finanzen und Steuern”, Finanzproblem der Arbeitslosenversicherung, 1991. Bonn, S.43.

주석 8) A.a.O., S. 44.

주석 9) Ute Schmidt-Braße, Qualifikationszirkel in Organisation, In:Eckhard Gros(Hrsg.), Anwendungsbezogene Arbeits-,Betriebs- und Organisationspsychologie, Göttingen, 1994., S. 359.

주석 10) Werner Schweisfurth, Betriebliche Aus-, Fort-, und Weiterbildung. In: Eckhard Gros(Hrsg.), Anwendungsbezogene Arbeits-, Betriebs- und Organisationspsychologie, Göttingen 1994., S.306.

주석 11) Rolf Arnold, Berufsbildung, Annäherungen an eine Evolution re Berufspädagogik, Hohengehren 1994., S. 144.

## 第5章

### 雇傭促進訓練의 內實化 準備作業으로서 中央雇傭情報센터(가칭)의 運營方針

#### 第1節 센터의 業務內容과 訓練準備의 內實化 過程

##### 1. 정보화시대의 직업지도와 전문상담인의 위상

산업구조조정에서 오는 구조적 실업을 최소화하고 직업정보의 유통이 원활치 못하여 발생할 수 있는 마찰적 실업을 감소시키기 위해서 고용안정사업과 훈련사업의 연계성은 필수적이다. 이를 위해서는 공공직업안정망의 확충 및 취업정보의 전산화, 진로지도의 제도적 강화가 선행되어야 한다(신명훈·윤석천·이승홍, 1989. 12. 130쪽). 특히 고용보험의 실시로 우리나라도 선진국처럼 고용보험 전산망을 개발하고 이에 직업정보 전산망을 가동시켜 고용서비스와 직업지도 같은 고용안정사업을 할 수 있는 기반을 구축하고 있다. 그러나 이러한 사업을 구체화·정착화시키고 이로써 고용보험사업의 기반을 확고히 하기 위해서는, 이미 지적된 바와 같이 미국, 독일 등 산업선진국의 경우처럼 직업알선사업과 훈련사업이 공동의 정보 전산망에 의한 작업지도사업으로 운영되어야 한다.

자고 나면 직업의 양태가 변한다. 따라서 직업에 대하여 각 개인이 정보를 입수하고 그 정보를 잘 분석해 낼 수 있는 기회는 상대적으로 줄어들게 된다. 즉 구직자는 점점 자신이 선택해야 할 직업에 대하여 내용상으로 무지하게 된다. 결국 현대 산업사회의 변화양상 속에서 구직자 또는 재취직희망자들은 직업선택의 기로에서 ‘누군가 전문가에게서’ 무엇인가 보다 ‘내실있고 바람직한’ 진로선택에 대한 ‘모종의 자문이나 상담’을 받고 싶은 갈증을 느끼게 될 것이다. 물론 각종 매스미디어에 의해서 알려지는 직업정보의 양도 엄청나다.<sup>1)</sup> 그러나 일시적 기호나 순간적인 유행심을 조장하는 직업정보 습득이란 곧 한계를 드러낼 것이며, 직업세계의 전문화·분업화 추세 속에서 과학적인 적성분석이나 직무분석을 바탕으로 하는 직업지도의 전문성이 필연적으로 요구될 것이다. 따라서 과학적인 정보분석을 바탕으로 하는 직업지도를 위해서 우리는 전문가의 역할을 기대한다. 정보화산업시대에 국가는 구직자들에게 고용을 촉진시키기 위한 바람직한 직업지도업무를 위해서, ① 국가는 국내외의 고용정보를 수집·총괄할 수 있고 이를 바탕으로 직업지도업무를 주도해 나갈 수 있는 전문인력들을 양성해야 한다. 직업지도의 구체성을 확보하기 위해 직업지도는, ① 여성에 대한 직업진로지도<sup>2)</sup> ② 고령자에 대한 직업진로지도<sup>3)</sup> ③ 장애자에 대한 직업진로지도<sup>4)</sup>로 분리되어 시행되어야 바람직하다. 왜냐하면 직업지도란 대상의 개인차와 표준치에 따라서 이루어질 때 그 효율성, 생산성 그리고 과학성을 보장할 수 있기 때문이다. 이러한 업무를 직업지도의 전체적인 맥락에서 운영해 줄 수 있는 ‘중앙고용정보센터(가칭)’<sup>5)</sup>의 설립이 요청된다. 센터의 과제는 현재 운영되고 있는 고용보험 전산망의 확충으로 실현될 수 있을 것이고, 아니면 국립중앙직업안정소의 사업영역의 확대로 구현될 수도 있을 것이다. 한마디로 센터를 설립·운영한다는 것은 각종 직업 및 고용정보의 서비스업무체제를 중앙공조체제로 구현되는 것을 의미한다. 이는 고용촉진정책의 내실화를 위해서도 필수적이다. 즉 총체적인 직업지도사업의 맥락 속에서 고용촉진 및 재취직을 위한 훈련전략이 이루어져야 그 실효성이 보장된다. 구체적으로 고용정보의 서비스업무는, ① 국내외 직업에 관한 총정보, ② 직업양성교육, 향상교육, 계속교육 및 재교육을 받을 수 있는 훈련에 관한 총정보, ③ 직업 및 직장알선에 대한 업무를 의미한다. 그러나 우리나라의 경우 일선 지도감독업무를 수행하는 지방사무소의 직업훈련 지도원은 그 수의 부족과 직업훈련에 대한 실무경험의 부족 등으로 행정적 지도를 제외하고는 전문적인 상담역할을 수행하지 못했던 것이 사실이다(신명훈·윤석천·이승홍, 1989. 12. 99쪽).

직업상담(Berufsberatung)이란 일반적으로 취업희망자에게 직업정보를 제공하고 직업적인 문제에 대하여 개별적인 자문을 해주는 것으로부터 시작되는데, 원하는 사람들에게 언제나 무료로 그리고 용이하게 개방되어 있어야 한다. 물론 이러한 직업상담과 자문은 상담희망자의 직업적 결정(Berufsencheidung)을 현실화하는 데에 영향을 미치는 것을 전제하고 있다. 독일의 고용촉진법의 의미에서 본다면 직업상담은 전직을 포함한 직업선택에 관한 구직자의 조언을

제공하는 것으로 풀이될 수 있다.<sup>6)</sup> 또한 직업상담과 조인이 성공적으로 이루어지기 위해서는 직업선택의 물음, 직업교육훈련의 과정들, 직업적 발전 추세 그리고 직업진로지도(Berufsorientierung) 등에 관한 교육적 답변을 통해서 준비되고 보충되어야 한다. 특히 고용촉진훈련과 재취직훈련 등에 관하여도 이러한 직업지도의 큰 맥락 속에서 전문가에 의한 고용정보서비스가 이루어져야 한다.

세부적으로 전문가란 직업 및 직무분석의 전문가, 직업적성검사의 전문가, 직업교육훈련의 전문가 그리고 직업알선의 전문가로 구성되지만, 이들은 각자 모든 고용정보의 기능을 통합해 주는 중앙고용정보시스템하에서 상호 연계성을 축으로 일을 추진해 나가야 한다. 즉 그들은 공히 중앙고용정보시스템을 연계시켜 주는 공동의 프로젝트에 참여하면서 직업에 대한 전반적인 전문지식 및 정보해독능력을 바탕으로 각자 자신들의 전문상담분야에서 취업희망자 및 훈련지원생들에게 직업지식, 직업정보 및 정보분석을 중재하고, 이를 토대로 상담하면서 중앙고용정보시스템을 잘 기능하도록 직업지도를 수행해 나간다.

국제적 무한경쟁사회에서 건더 나가기 위해서 우리나라는 우선 우리가 처해 있는 사회변동의 상황을 잘 이해하여야 한다. 즉 정보사회에서는 모든 사고방식이 과거처럼 수직적 사고방식을 따라서는 안 되며 ‘수평적 사고’ (Eduard Devono)가 이루어져야 하며, 수평적 사고만이 정보화시대의 무한경쟁시대에 국가와 국민이 살아남을 수 있는 유일한 길이다. 간단히 말해서, 국가에서 주도하는 고용촉진정책도 국가에서 우선적으로 추구해야 하는 것만을 내세울 것이 아니라, 훈련지원 개개인의 욕구를 분석하는 차원이 고려되어야 한다. 자율적 훈련행정을 주장하면서 계속해서 행정규제를 가하는 일이 되풀이된다면 이는 임기응변식의 땀길행정이라는 비난을 면치 못할 것이며, 이로써 얻어지는 효과는 이미 지적된 바와 같이 일선 훈련현장과 훈련생 개개인의 사기저하와 훈련의욕의 위축 현상을 초래하고 말 것이다. 또한 국가는 건전하고 생산적이며 내실있는 고용촉진책으로써, 훈련위탁생 개개인의 무엇인가 보다 신뢰성 있게 직업적성을 발견해 내는 데 도움을 주어야 한다. 이로써 바람직한 상담과 자문도 가능한 것이다. 그러나 고용촉진훈련을 위한 중앙고용정보센터(가칭)에서는 수집된 정보들을 구직자, 즉 취업희망자에게만 제공하면서 봉사하는 역할에만 만족해서는 안 된다. 즉 구인을 요하는 기업사용자측을 위해서도 개방되어 있어야 한다. 그들이 요구하는 고용시장정보를 제공하기도 하고 받기도 하면서 상호 협조적인 관계를 유지하며 노동시장의 정보시스템이 가동되어야 하는 것이다. 이를테면 고용주측은 센터에 구인의뢰, 구인상담 또는 위탁교육훈련에 대한 상담을 해줄 수 있어야 하며, 훈련직종의 선정, 훈련교과과정의 개발, 훈련생의 관리, 훈련시설 확보 및 운영, 교재확보 등에 관한 정보보급이 이루어질 때 기업의 자발적인 훈련실시 의욕도 고조된다고 할 수 있다. 즉 중앙고용정보센터 사업내훈련을 주도하는 기업의 교육니즈(Needs)와 요구에도 항상 개방되어 있어야 한다. 우리는 이를 교육시장정책, 즉 교육마케팅(Bildungsmarketing)의 업무영역으로 편입시킬 수 있다(Werner, Schweisfurth, 1994. S.299). 교육마케팅이란 노동시장(Arbeitsmarkt)의 필요와 요구를 분석하는 일을 비롯하여 훈련의 수요(Bildungsbedarf)를 파악하는 일을 하는 것을 말한다. 고용정보전산망을 통하여 이러한 사업이 본격화되어야 내실있는 훈련계획도 세워질 수 있다.

기술수준의 수명이 점점 짧아지는 추세 속에서 직업적 계속 재교육을 통한 기술습득 내지 기술보완 작업 역시 ‘단기적’ 이면서 ‘빈번하게’ 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 훈련은 항상 상황적 교육니즈를 파악하면서 방향이 정해질 수밖에 없다. 그러나 교육니즈를 알아내는 교육마케팅이 단순히 시장조사로서 끝난다면 그 효용성을 얻기 힘들다. 교육마케팅은 교육 커리큘럼과 교육프로그램을 현실적으로 적합하게 개발하는 일과 병행될 때 훈련전략으로서 바람직하다(위의 책, S. 309). 왜냐하면 교육니즈의 측면에서 볼 때 교육수혜자인 고용주와 훈련생 모두에게 신뢰성 있는 훈련이 이루어져야 노동인력시장의 고용관계는 질적으로 촉진될 수 있기 때문이다. 또한 중앙고용정보센터는 정보교환체제로도 이용될 수 있을 것이다. 즉 지역별, 산업별, 업체별로 현재 보유하고 있는 장비나 폐기해야 할 장비가 타업체나 타지역에서는 필요할 수도 있는데, 정보교환체제를 통하여 활용할 수 있는 방도를 알게 되어 비용낭비를 최소화하는 데 기여할 것이다.

## 2. 고용촉진훈련을 위한 직업지도의 내용과 방향

직업지도의 형식은 직업상담 및 자문의 형식으로 나타난다. 여기서 훈련에 대한 상담과 자문은 직업상담의 일부분이며 전문분야라고 볼 수 있다. 따라서 원칙상 훈련에 대한 상담은 직업상담의 일부로서 편성될 수 있고, 이는 고용안정사업에 지향된 독립된 전문분야로서 운영되는 것이 타당하리라고 여겨질 수도 있다. 그러나 산업선진국에서 시행된 수많은 선행 연구들은 훈련에 관한 상담이 직업지도의 전반적인 연관관계 속에서 이루어지는 것이 바람직하는 사실을 알려주고 있다.

부분을 전체적인 맥락에서 파악하면서 이루어지는 연구를 우리는 해석학적인 연구방법이라고 부르는데, 이러한 연구방법을 기초로 하고 있는 최근 사회과학의 연구경향은 종래의 구조기능주의적인 연구에서 나타나는 오류들을 최대한으로 막을 수 있다는 과학적 근거를 제공하고 있다(Jürgen Habermas, 1967., S.292~311). 즉 ‘부분보다 전체가 항상 먼저이고, 부분의 합은 전체가 아니며 그 이상’이라는 해석학적 견해가 이러한 연구의 기초를 제공하고 있다. 다시 말해 인간의 연구를 위해서 눈, 코, 입을 다 떼어 놓았다가 다시 붙여 놓는다고 살아있는 인간이 되는 것은 아니다. 원래 현재 살아있는 인간이 전체이고 살아서 기능하고 있는 인간에게서 분리되지 않고 전체적인 삶의 맥락에서 기능하는 눈, 코, 입만이 인간의 부분지체로서 인정될 수 있는 것이다. 사람이 살아가는 원리는 모두 같다. 인간 개개인의 구성체인 사회 역시 삶의 원리가 같은 법이다.

결론적으로, 고용촉진정책과 고용안정정책을 한 나무에서 뺀은 각각의 가지로 파악하여야 한다. 그러므로 훈련정책과 별개로 인식되는 우리나라의 직업안정정책과 법적 규정들은 제고되어야 할 것이다. 따라서 고용촉진훈련정책과 고용안정정책도 결코 다른 맥락에서 이루어질 수 없다.

우리의 고용보험법은 직업능력개발사업과 고용안정사업과 별개로 운영하는 법적인 근거까지 세우다 보니 훈련정책과 보험사업 구현의 전체적인 연계성은 결코 보장되지 않는 것으로 이해될 수도 있다. 즉 고용보험법(57조)과 동시행령(안) 제74조는 고용안정사업의 보험료율을 1,000분의 3, 직업능력개발사업의 보험료율을 1,000분의 4, 실업급여의 보험료율은 1,000분의 6으로 구분하여 규정하고 있으며, 보험기금관리 및 사용도 철저하게 구분(고용보험법 제70조)하고 있다. 이는 언뜻 보면 합리적이고 과학적인 것처럼 보이지만, 실질적으로 기금의 용도에서는 사회공익보험적 성격이 아니라 사보험적인 요소를 규정하고 있는 셈이다. 따라서 우리의 고용보험제도가 사회보장제도로서 성숙되기 위해서는 기금관리나 용도에 관한 규정이 제고되어야 할 것이다.

## 3. 직업훈련 전문상담인의 업무분석, 자격 및 양성체제

### 가. 전문상담인의 업무영역

직업지도의 전체적인 맥락 속에서 구체적이고 현실적으로 가능한 고용촉진 훈련에 대한 상담 및 자문을 중심으로 이끌어 나가야 하는 훈련 전문상담인의 역할은 크게 나누어서, ① 과학적인 훈련상담을 위한 상담 자문의 프로그램을 수립하며, ② 훈련관계들에 대한 상담 및 자문의 과정을 주도하는 것이다. 물론 이러한 상담·자문 프로그램의 수립이나 상담·자문업무의 주도는 훈련수료후 직장상담 및 직장알선에 관한 각종 상담·자문의 업무내용 등과 연계성을 맺으면서 이루어져야 할 것이다.

첫째, 전문상담인은 상담·자문 프로그램을 수립하기 위해서 중앙고용정보센터에 수집된 모든 직업정보들 중에서 재취업을 위한 훈련의 직업들을 가려내고 이를 토대로 각 직업 및 직무의 특성들을 조사하고 분석한다. 그런 다음 이러한 조사분석의 결과들을 근거로 고용촉진을 위한 훈련 관계들의 정보로서 자료화하고 범주화한다. 이러한 작업을 우리는 직업·직무조사 및 분석이라고 한다. 그리고 이러한 자료들은 훈련위탁생에게 제공되어야 한다. 이를 우리는 직무시사라고 한다. 직무조사와 직무시사의 작업은 재취업희망자에게 바람직한 직업선택(Berufswahl)의 기회를 보장함과 동시에 직업선택에 있어서 다시는 실패하지 않을 구체적인 가능성을 제공하게 된다. 이러한 직무조사 분석 및 직업시사의 기회를 통하여 재취업희망자의 직업능력개발의 가능성 및 직업전망에 대한 상담과 자문의 기회도 주어질

것이다.

둘째, 전문상담인은 훈련지원생 개개인에 대한 조사를 수행하여야 한다. 이는 훈련지원생 개개인의 훈련준비도에 대한 조사를 목적으로 한다. 우리는 이를 개인의 훈련준비도 조사라고 한다. 이러한 조사에는, ① 심리조사와, ② 학력, 경력, 그리고 신체 건강상태에 관한 개인조사가 해당되며, 이는 개개인이 가지고 있는 고유한 직업적성과 직업수행의 적합성을 과학적이고 합리적으로 파악해 내는 것을 최종목표로 하고 있다. 즉 훈련지원생의 직업적성 및 직업적합성을 분석해 내고 이를 바탕으로 훈련생을 선발하고 훈련시켜 봄으로써 훈련성취도 및 직업알선에 따르는 직업성취관계를 보다 과학적으로 예측할 수 있다. 또한 앞으로는 학력에 따라서, 전공에 따라서, 성별에 따라서, 연령에 따라서, 신체장애 정도에 따라서 그리고 경력에 따라서 인적 심리검사 데이터를 따로 분류하는 작업도 중요한 업무가 될 것이다. 왜냐하면 현재 정보화산업사회는 직업·직무의 분업·전문화의 경향을 초전문화와 초단순가능화의 추세로 몰고가고 있기 때문이며, 오늘날의 국내외적 분업체계는 학력별, 연령별, 경력별, 성별 등의 사회계층별 특성을 기반으로 하는 분업영역을 보다 전문화 및 영역화시키는 사회적 분업체제로 돌아서고 있기 때문이다.

셋째, 이제 상담인은 그동안 객관적으로 수집한 직무조사 분석의 자료와 과학적으로 조사분석된 개인조사를 비교하면서 훈련에 대해 상담 및 자문을 이끌어 나간다. 즉 전문상담인에 의해 분석된 제반 상담·자문 즉 비자료들을 토대로 개인상담·자문의 프로그램이 진행된다. 물론 이러한 프로그램은 훈련지원생들로 하여금 자신들의 적성에 맞는 직업영역에서 활동하고 살아갈 수 있도록 하는 거시적인 목적을 가지고 있지만, 일차적으로는 전문분야의 교육훈련을 보다 잘 수행해 나갈 수 있는 훈련적임자를 선발해 내는 기능을 수행하는 것이다. 즉 자료분석결과와 면접을 통해서 모든 훈련지원생 중에서 훈련적임자를 선발하는 것이다.

물론 이러한 작업은 노동시장 및 노동인력시장의 수요와 공급의 관계에 따라서 융통성을 가지고 발전되어 나가기도 하겠지만, 원리적으로 본다면 훈련준비체제를 과학적인 근거로 단일화시켜 고용인력의 적재적소 배치를 목표하는 고용촉진정책의 내실화 원리에 해당된다. 이미 많은 선행 연구들은 재취업희망자 개개인에게 고유한 직업적성에 따라서 재취업이 이루어질 때 비로서 최적의 직업알선작업이 가능하다는 사실을 입증한 바 있다.

넷째, 훈련위탁생의 직업적성에 대한 분석을 바탕으로 훈련에 적격자가 선발되고 이러한 훈련과정을 이수한 훈련생은 국가가 정하는 엄정한 평가절차를 밟아 훈련이수자로 등록된다. 즉 훈련생의 훈련이수가 어떤 형식으로든지 개인의 전문직업훈련의 경력으로 인정되어야 한다. 전문상담인의 역할은 구직자의 직업적성과 훈련성과를 바탕으로 취업 희망자에게 다시 한번 신중한 직업결정을 내릴 수 있고 직업선택을 할 수 있는 상담과 자문의 기회를 제공한다. 즉 훈련과정중에 나타난 훈련평가의 지표가 직업적성의 발굴 및 계발 문제가 결부되어 다시 한번 피드백되는 것이다. 결국 전문상담인은 직업상담의 초기부터 이루어진 훈련이수자의 신상데이터를 기반으로 수미일관한 상담·자문 프로그램을 성공적으로 마무리짓는 작업을 해야 한다. 이로써 전문상담인은 상담희망자에게 직장알선(Arbeitsvermittlung)을 중심으로 하는 직장상담(Arbeitsberatung)을 수행하게 된다. 여기서 직장상담 및 직장알선이란, 구인을 원하는 고용주와 훈련이수를 하고 나서 구직을 원하는 취직희망자를 직접 만나게 주선해 준다거나 아니면 독일의 경우처럼 국가 공인 전문직업 중간위탁인(Zwischenmeister)을 만나게 해주는 것을 의미한다. 이러한 직업지도를 직업전문상담인이 주도해 나간다.

## 나. 전문상담인의 자격 및 양성체제

직업전문상담인으로서 갖추어야 할 특별한 자격조건들을 들어 보면, ① 심리분석과 통계에 정통한 실력을 가지고 있으며, ② 경제상황과 노동시장의 추세 그리고 노동인력정책과 산업구조의 변화에 대한 전문가이어야 하며, ③ 상담의 원리와 방법 및 테크닉을 잘 알고 있으며 이를 현실적으로 실용화할 수 있는 능력을 갖춘 자이어야 한다. ④ 이외에도 이들은 법률적으로도 해박하여 훈련과정 및 관계에서 또는 이와 관련되는 과정에서 발생하게 되는 법적 제반문제들에 대해서도 상담과 자문을 해낼 수 있어야 하며, 훈련생에게 훈련 도중 야기되는 신체적이고 가정적인 문제에 대한 상담과 자문까지 배울 수 있어야 한다. 즉 전문상담인은 직업적으로, 산업적으로, 경제동향적인 노동시장의 움직임에 대해서 뿐만 아니라 인간적으로, 사회적으로,

법적으로 그리고 조직적·행정적인 측면에서도 능숙한 지식 및 실질적 응용능력을 겸비하여야 한다.

따라서 이들의 양성은 고도의 전문성과 테크닉을 요하기 때문에 우선적으로는 과학적이고 합리적인 전문인력을 양성하는 한국기술교육대학 같은 대학급 이상의 기관이나 그 이상의 전문단체에서 배출되는 것을 원칙으로 한다. 그러나 장기적인 시각으로 본다면 선진 외국의 경우에서 보는 바와 같이 우리나라의 전문상담인들도 대학과 노동시장과의 상관관계 속에서 이루어지는 산학협동의 차원에서 ‘산업체 경험자’로서 양성되는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 이들의 기술·지식적 전문성과 직업적 권위가 계속 유지되고 발전되기 위해서는 자기계발의 과정으로서 이들에게 부여되는 계속교육 및 평생교육의 기회가 법적·제도적으로 규정되고 보장되어야 한다.

주석 1) 한때 모래시계라는 TV 드라마가 인기를 끌었을 때, 청소년들의 미래직업관은 용역회사를 차리는 일이었고, ‘마지막 농부’가 방영될 때는 농부가, ‘창공’이라는 드라마가 방영될 때는 파일럿이 이상적 미래 직업관이었다고 한다.

주석 2) 남녀고용평등법 제9조에서는, “직업안정기관은 근로여성의 적성, 능력, 경력 및 기능의 정도에 따라 직업을 선택하고, 직업에 적용하는 것을 쉽게 하기 위하여 고용정보 및 직업에 관한 조사 연구의 자료를 제공하는 등 직업지도에 필요한 조치를 하여야 한다”고 규정하고 있다.

주석 3) 고령자의 직업진로지도를 위해 노동부장관은 우선 사업주에게 고령자에 대한 특별 고용지도를 하면서(고령자고용촉진법 제7조), 고령자들을 위한 ‘적합직종’을 선정하거나 개발하여야 하며(동법 제15조), 적합직종으로는 선정된 업종에서는 고령자를 우선적으로 채용하도록 지도하여야 한다(동법 제16조, 동법 시행령 제5조). 또한 노동부장관은 고령자에 대하여 그들의 신체적·정신적 조건 등을 감안하여 특별 직장적응훈련을 시켜야 하며(고령자고용촉진법 제6조, 동법 제10조 제1항), 이에 따르는 직업진로지도를 해야 한다(동법 제5조). 이를 담당할 고령자인재은행이 지정될 수도 있다(동법 제11조).

주석 4) 노동부장관은 사업주에 대해 장애인 우선채용에 대한 고용지도를 하면서(장애인고용촉진법 제11조), 사업주의 장애인 고용의무 및 비율을 고시하고(동법 제35조) 이를 실행해야 한다(동법 시행령 제34조, 제35조). 장애인을 위한 직업지도로서 장애인고용촉진법 제7조는, “노동부장관은 장애인이 능력에 맞는 직업에 취업할 수 있도록 하기 위하여 장애인에 대한 적성검사를 실시하고, 고용정보를 제공하는 등 직업지도를 해야 한다”고 명시하고 있으며, 특히 ‘장애인의 자립의지 지도’(동법 제5조)와 ‘취업후의 적응지도’(동법 제9조)를 강조하고 있다.

주석 5) 중앙고용정보센터(가칭)의 설치에 대한 모델로서 독일의 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit:BA)이 소개될 수 있다. 1927년 10월 1일 직장 알선 및 실업보험에 관한 법률(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)의 제정을 기화로 고용보험제도를 도입·실시하고 있는 독일연방공화국의 경우 1952년부터 중앙고용정보센터로서의 역할을 하고 있는 연방노동청의 본부를 뉘른베르크(Nürnberg)시에 설치하였고, 그 아래에 11개의 주 노동청(Landesarbeitsämter)과 184개의 일반노동청(Arbeitsämter)을 두고 중앙전산네트워크의 공조체제하에서 직업상담, 직업교육훈련, 상담, 직업교육훈련장 알선 및 직업알선의 업무를 관장하고 있다. 물론 업무들은 지역적이면서 자치적으로 분담되어 있다. 단 공조체제의 형성면에서는 일사불란한 중앙통제관리의 성격을 띤다. 처음 제도 도입시에 독일의 고용보험제도는 단지 직업알선 업무와 연계를 하고 시작했었지만, 시간이 흐르고 시대가 바뀌면서 산업인들에게 직업선택적 유의 사상이 팽배해지면서 연방고용청은 직업상담의 업무 및 직업교육훈련의 업무를 중요한 업무로 인식하게 되었다(Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor, Nürnberg 1994. S. 12~15 참조). 또한 각 지방 노동청에 설치되어 있는

직업정보센터(Berufsinformationsezentrum : BIZ)는 직업적 결정을 내려야 하는 취업지망생이 정보를 입수할 수 있는 노동청의 기구로서 독일 전역에 151개가 산재한다(구동독 지역 제외). 각각의 직업정보센터는 정보서비스를 위해 모든 직업정보를 매체화하고 있는바, ① 직업훈련과 대학연구, ② 작업활동들, ③ 계속교육 및 재교육, ④ 직업시장에서의 발달 추세 등에 관한 내용을 담고 있다. 물론 정보서비스는 무료로 제공된다. 정보의 매체화를 위해서는, ① 직업적 과제, 활동,

요구사항들, 직업 교육훈련 내지 대학연구, 공직, 고용전망, 계속교육 내지 전문화에 대하여 상세하게 기술되어 있는 서류철, ② 직업, 대학연구 그리고 경제정보를 주제로 하는 서적 및 정기간행물, ③ 개별작업, 직업분야 그리고 테마별 직업선택에 관한 영상화면자료, ④ 개별직업과 직업분야에 관한 조망용 환등기, ⑤ 직업적 향상교육에 대학연구에 관한 질문들이 담긴 녹음테이프, ⑥ 다양한 직업선택에 관한 프로그램을 담은 센터의 컴퓨터 단말기 같은 정보매체기재 등이 활용된다(Bundesanstalt für Arbeit(Hrsg), Ihre Berufliche Zukunft, 1992. (Heft, 18) Nürnberg, S. 30. 참조). 스위스의 경우에도 중앙에 ‘직업정보센터’ (Profession Information Centers;PIC)를 운영하고 있다.

주석 6) 김상호, 독일의 『고용보험제도』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1993., 50쪽 참조.

## 第2節 訓練의 內實化를 위한 職業指導 프로그램의 運營

### 1. 직무조사 분석 및 직무기준

개인의 훈련준비 조사작업을 토대로 작업진로 또는 교육훈련에 대한 전문적인 상담 및 자문을 해야 하는 전문상담인은 훈련위탁생의 직업적성 및 학습적성 파악을 위한 심리검사 및 개인조사를 해야 한다. 그러나 직업진로 교육상담자가 보다 우선적으로 취할 업무사항은 훈련위탁생이 원하는 훈련분야에 대한 현장조사, 즉 직무조사 분석이며 이러한 조사분석을 토대로 직업 · 직무척도의 기준자료들을 작성하는 것이다.

이렇게 조사 · 분석 · 작성된 자료들이 우선 훈련지원생들에게 솔직하게 제시되어 일차적으로 그들의 의도 및 희망사항 등과 견주어 보는 기회가 마련되어야 하며 아울러 훈련의 준비사항 등이 소개되어야 한다. 즉 훈련생이 무슨 훈련을 어떻게 받고 나서 재취업하려는 희망분야가 해당직업 분야의 특성분석 결과를 통하여 일단 그의 훈련성과 및 직업적 미래의 가능성이 예견될 수 있다. 또한 훈련수료 후 교육평가자들도 이러한 직무분석의 자료들과 개인의 훈련과정이나 성과를 비교하면서 직무분석과 훈련성과와의 관련성을 평가할 수 있다.

직무조사 분석으로는, ① 객관적으로 평가되는 직무의 특성분석에 대한 산업공학적인 분석과, ② 질문, 면담, 관찰, 체험, 설문 그리고 녹화 등의 방법을 통하여 재직근로자들에게서 직접 얻어내는 자료를 근거로 하는 인간공학적인 분석작업이 진행된다. 직무나 직종에 대한 산업공학적인 분석은 재직근로자들이 그 직종 및 직무에 종사하면서 숙지하게 되는 신체적 · 경제적 · 정신적인 장단점들에 관한 과학적인 분석으로서 시작되는데 이는 전문가들에 의해 운영된다. 그 다음에 실시하는 인간공학적인 분석작업은 인간-기계 시스템에 관한 산업심리학적 연구로서 일정한 근로조건 및 근로환경 속에서 기계 및 작업시설 등을 직접 작동하고 전체조건을 재해석해 내는 작업이다. 직무분석이 중요한 또 다른 이유가 있다. 즉 현행 국가기술자격제도가 타당도, 신뢰도 그리고 객관성을 확보하는 데에는 직업분류가 체계화되고 이를 바탕으로 실시되는 직무분석이 대단히 중요하다. 이러한 직무분석은 훈련과정에도 직접 반영된다(신명훈 · 윤석천 · 이승홍, 1989. 12. 135쪽)

그러나 전반적으로 볼 때 산업심리학 연구의 근간을 이루는 연구방법은 과학적인 관찰실험 및 면담이다. 왜냐하면 재직근로자들의 입을 통해서 직무수행상의 어려운 점 또는 작업시 반드시 요청되는 직무수행특성 등이 인터뷰나 ‘설문지 방법’<sup>1)</sup> 또는 직접 참여관찰의 방법을 통해서 관찰 · 분석되고, 이것이 일반적인 인간행동양식으로서 객관적으로 기술되는 것이 중요하기 때문이다. 이러한 조사분석의 방법은 직무조사분석 작업을 보다 구체적이며 현실적으로 수행하는 기회를 준다.

이제 우리는 수집된 직무조사 분석의 자료를 보다 과학적으로 정립하기 위해서 양적인 방법으로서 통계처리하고 이러한 통계작업을 체계화 규범화, 범주화한다. 그런 다음 자료에 대한 질적인 분석방법으로 근로자에게 가능한 행동양식을 해석해 내면서 직무종사에서 나타날 수 있는



미래의 작업행동양식을 예측해 낸다. 이를테면 어떤 신체적·정신적 조건 하에서 ‘가’라는 직무를 수행할 수 있으며, 어떤 신체 및 작업조건하에서 작업수행의 비효율성, 비생산성 그리고 작업스트레스가 나타날 수 있는가 하는 것에 대한 조사분석의 방법이 여기에 해당된다. 또한 이를 피드백하기 위해 비교확인법<sup>2)</sup>이라든지 데이컴(DACUM)법<sup>3)</sup>등의 직무조사 분석 방법이 보충될 수 있다. 마침내 이렇게 조사되고 분석된 과학적 직무조사 분석의 자료들이 훈련지망자 자신에게 솔직하게 제시되어야 하는 것이다. 즉 직업전문상담자에 의해 과학적으로 이루어진 직무특성의 자료들이 훈련위탁생들에게 시사되는 것이다.

궁극적으로 이러한 직무조사 분석의 연구는 적합직종의 근로자 및 훈련 지망자들을 합리적인 선발하는 데에 응용될 수 있을 것이다. 이를테면 과거 용접공으로 종사해 온 사람이 실직을 하게 되면서 새로이 '크레인 운전기술'을 배우겠다고 훈련신청을 했을 때, 직업상담인은 우선 현재 크레인 사용의 기계공학적인 특성과 장단점을 조사하고 크레인을 운전을 하면서 살아가는 기술자로부터 기계를 다루고 시설을 활용하는 데에서 발생하는 직업·직무의 장단점을 세밀하게 조사하고 분석하여 이 분석 자료들을 훈련위탁생에게 제시하여야 한다. 이를 우리는 직무시사라고 한다.

이제 직무조사 분석작업과 직무시사행위는 상담을 위한 자료로서 채택될 뿐만 아니라, 적성검사지를 만드는 데에 결정적으로 기여하게 된다.

이 직무분석의 자료들은 다음에서 거론될 적성조사용 심리검사지 작성 수립으로 이어지게 됨으로써 개인의 훈련준비도 조사를 성공적으로 수행할 수 있는 과학적인 근거를 제공한다. 물론 이러한 프로그램을 주관하는 것은 국내적·국제적인 노동시장의 전국적 네트워크를 관장하고 있는 중앙고용정보센터(가칭)가 되어야 할 것이고, 이러한 센터를 체계화하고 활성화하는 데 결정적인 역할을 하는 인적자원은 직업전문상담자들이 될 것이다.

## 2. 훈련위탁생의 개인 훈련준비도 조사

### 가. 고용보험제도 훈련준비작업

우리의 고용보험법과 고용정책기본법은 근로자 및 재취업 희망자들에게 많은 고용촉진의 가능성들을 제공하고 있다. 특히 고용보험법 제21조와 제23조에 의하면, 정부는 피보험자인 근로자 및 재취업희망자들의 고용촉진책으로서 시대적 요청에 충분히 부합되는 직업교육훈련을 실시하거나 이에 준하는 모든 사업에 적극적으로 지원하여야 한다. 특히 훈련(준비)지원사업을 위해 고용보험법 제20조 및 고용정책기본법 제8조와 제9조는, 정부는 내실있는 고용촉진정책을 추진하기 위해서 고용정보의 수집·제공 및 직무분석 그리고 이를 토대로 하는 직업지도작업에 요구되는 각종 사전조사 연구사업을 추진하도록 규정하고 있으며, 고용보험법시행령(안) 제 35조 및 고용정책기본법 시행령 제14조에서도 노동부장관은 피보험자 등의 직업능력개발의 촉진을 위해서 훈련 등에 관한 제반 사전조사 연구사업을 시행할 수 있다는 시행규칙을 제정하고 있다. 따라서 훈련준비를 위한 조사연구사업이 훈련준비 프로그램의 수립작업으로 구체화되어야 한다. 이러한 훈련준비작업은 그 다음 단계로 이어지는 직업교육훈련(장소) 알선 같은 진로지도과정과 훈련과정 수립 및 진행 커리큘럼과 프로그램 수립 등과의 일원화된 상호 협조기능으로서 작용하게 될 것이고, 더 나아가 성공적인 훈련성과 및 직업알선작업에 체계적으로 기여할 것이라는 점에서 그 의의가 크다고 할 것이다.

오늘날의 고용촉진을 위한 훈련은 1차적으로 고도로 발전하는 기술적 진보에 시대적으로 뒤지지 않는 노동인력들을 양성한다는 목적으로 개인의 직업자격훈련을 실시할 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 근로자들은 훈련을 통하여 시대가 요청하는 새로운 자격과 능력을 획득하여 직업적 성취 및 직업적 상승기회를 얻어야 하며, 재취업을 요하는 고용보험의 피보험자들은 재취업교육훈련을 통하여 부여받는 새로운 직업능력에 의해서 성공적인 재취업과 직업성취를 보장받아야 한다. 여기는 국가는 이러한 훈련목적을 위해 훈련생들에게 새로운 자격과 작업능력을 부여할 수 있는 훈련을 주도하여야 할 것이다.

한편 고용촉진기본법 제3조 제1항은 다음과 같이 국가의 고용촉진정책에 준하는 근로자의 자기개발의 의무를 규정하고 있다. "근로자는 자신의 적성과 능력에 적합한 직업을 선택하여 직업생활의 전기간에 걸쳐 끊임없이 직업에 필요한 능력(이하 '직업능력'이라고 한다)을

개발하고, 직업을 통하여 자기발전을 도모하도록 노력하여야 한다." 따라서 고용보험제도의 시행에 따르는 고용촉진훈련은 재취업희망자들이 자신의 적성과 능력에 맞는 직업능력을 개발할 수 있는 권리이자 동시에 의무가 된다.

따라서 훈련준비작업으로서 우리는 개인의 훈련준비도 조사를 해야 하는데, 이러한 조사작업은 개인차, 즉 개인의 직업적성을 과학적인 방법으로 알아내는 ① 심리검사 작업과, ② 개인(신상)조사 작업으로 나뉜다.

#### 나. 과학적 훈련준비도 조사의 현안문제

개인차로 타고나는 개인의 직업적성을 객관적으로 밝혀 내는 일은 크게 심리·적성검사의 내용에 관한 신뢰도와 타당도의 문제로 집중된다. 즉 인위적으로 만들어진 질문에 대한 대답으로 인간의 적성을 파악한다는 것이 얼마나 객관성이 있을 것이며, 이러한 적성검사의 결과가 과연 훈련성과와 직업성취에 연관성을 얼마나 확보하고 있는가 하는 것에는 산업심리학자들에게 계속해서 회의감만을 불러일으켜 왔다. 그럼에도 불구하고 우리는 훈련생의 선발을 위해서 아니면 신입사원 선발을 위해서 적성검사를 하고 있다. 적성검사나 검사지가 완벽하지는 않지만 그래도 당장의 불안을 떨쳐 버릴 수 있다는 심리적인 선택이다.

또한 직업적성이 적성검사를 통하여 완전히 객관적으로 밝혀진다고 하더라도 그것이 심리검사 대상자의 일시적인 심리반응 또는 충동이였다면 이러한 훈련생에게 훈련의 취지에 맞는 학습동기를 유발시키는 데는 문제가 있다고 볼 수 있으며, 이럴 때 훈련의 내실화는 불가능하게 된다. 왜냐하면 훈련의 내실화란 훈련생을 최대한 학습동기화시켜서 훈련의 목적을 생산적이고 효과적으로 달성해 보자는 의도를 가지고 있기 때문이다.

물론 직업적성과 훈련의 성과간에 분명한 상관관계는 있다고 볼 수 있다. 이를테면 높은 지능을 가진 자들만 모아서 교육한다고 반드시 교육의 내실화가 이루어지는 것이 아니다. 또한 이미 밝혀진 대로, 보다 중요한 사실은 직업적성이란 유전적이고 선천적이기도 하지만 주변환경이나 조건의 변화에 따라서 유동적이기도 하고 수정 및 변화가 가능하다는 사실이다. 왜냐하면 잠재적으로 심층에 숨어서 잠자고 있던 재능이나 천성 또는 적성이 시공의 변화조건에 자극되어 갑자기 나타날 수 있다는 것이다. 물론 이러한 심층적인 잠재적성을 가능한 한 과학적으로 추구해 보려는 연구작업 역시 부단히 진행되고 있다.

인성·심리파악의 과학성 추구의 노력은 상당히 포괄적인 측면에서 시도되고 있다. 규범적 패러다임을 사용하는 규범적 연구방법과 해석학적 패러다임을 사용하는 해석학적 연구방법이 존재하는데, 이러한 연구방법론이 직업심리학적 연구의 방법에 적용된다. 전자가 인간의 행동구조를 설명하고 기술하게 위해서 현실적으로 나타나는 행동구조를 규범화하고 도식화하는 반면에, 해석학적 패러다임은 인간 개개인의 역사적 행동구조를 해석하여 이해함을 목적으로 한다. 물론 두 방법의 궁극적인 목적은 인간의 행동에 관한 과학적인 예측이다. 이러한 연구방법론의 적용으로 우리는 직업적성·학습적성을 알아내는 일에 점점 과학적으로 접근하는 것이다.

#### 다. 개인 훈련준비도 조사의 영역

훈련위탁생의 적성을 알아내려는 개인 훈련준비도 조사는 근로희망자의 인적 특성을 알아냄으로써 학습적성을 밝혀내는 것을 그 목적으로 한다. 이를 위해서 우리는 구체적으로, ① 훈련지원생의 지능, 적성, 인성, 취향, 흥미, 자질, 능력 등의 심리검사를 하며, ② 그들이 개인적으로 성장하고 살아온 과거의 사회행동을 분석·검토하여야 하는데, 그의 학력과 이력 그리고 커리어 분석이 연구의 핵심이 된다. ③ 또한 이러한 조사는 가정환경적인 배경, 이를테면 부양가족의 경제적 부담문제와 이에 대하여 느끼고 있는 본인의 심리적인 부담 등이 고려되어야 하며, 마지막으로 ④ 직종의 특성상 고려되어야 할 근로당사자의 일반적인 건강상태 및 육체적 직무감당력, 이를테면 시력, 청력, 체력, 병력, 장애 유무 등이 체크되고 평가되어야 한다. 인간 개개인의 적성이나 취향을 객관적이고 합리적으로 분석·파악해 보려는 기존의 과학적 심리분석의 방법들이 아직 완벽하지 않은 것을 인정하는 이상 훈련지원생 본인의 신체적·정신적 조건과 직무수행가능성, 환경극복 의지 및 적극적 발상의 전환기회 부여의 가능성 등이 완전히

무시되어서는 안 된다는 의미이다. 결국 이러한 훈련준비도 조사는 연구의 편의를 위해서, ① 신체적(물리적) 측면 조사, ② 심리적 측면 조사, 그리고 ③ 정신적 측면 조사로서 분류될 수 있는데, 보다 인간학적인 연구 방법을 위해서는 ① 심리적-정신적 연결측면에 대한 심리조사와, ② 물리적-심리적 연결측면의 개인의 신상조사로 요약될 수 있다. 왜냐하면 인간은 신체, 심리, 정신의 단일체로 이해되지만, 보다 현실적으로 본다면 '신체 심리' 및 '심리 정신'의 결합체로 이해될 수 있기 때문이다. 여기서 심리영역은 인간이라는 단일체의 중심영역을 나타내며, 이로부터 인간특성의 연결점을 찾아낼 수 있는 것이다. 마치 이는 심리학적 분석의 차원에서 신경점로서의 뉴런의 단위를 설명하는 것과 같은 이치이다.

#### 1) 연속성 선발용 직업적성 심리검사의 특성

직업적성을 알아보려는 심리검사는 일반적으로 심리검사지라는 과학적인 측정도구에 의해 시행된다. 심리검사의 목적은 검사대상인 개인의 미래 행동의 가능성을 과학적으로 예측하기 위함이다. 또는 심리검사의 결과를 어떤 목적으로 사용하는가에 따라 심리검사의 내용이 달리 선택될 수 있다. 이를테면 신입사원 선발이나 배치 등을 목적으로 심리검사를 할 수도 있다. 훈련지원생의 선발을 위해서도 심리검사를 사용할 수 있다. 이는 심리검사지 수립이 차별화되어야 한다는 사실에 과학적인 근거를 제공한다. 이러한 근거를 충족시켜 주기 위해서 구체적으로는 직무조사 분석의 결과가 검사지의 내용 작성에 응용될 수 있다. 또한 직무분석 작업은 훈련생 선발목적의 검사지 수립을 위해 적용되어야 하는 정당한 근거까지도 확보하고 있다.

훈련지원생의 선발이나 일반 신입사원 선발이나 학교 신입생 선발 같은 상대적인 선발이 아니고 절대적인 선발이 된다. 다시 말해서 훈련지원생의 선발이란 일반 회사에서 상대적으로 많은 지원자 가운데 상대적으로 우수하게 평가되는 일정하게 제한된 숫자만을 선발하여 채용하는 선발의 방식이 아니라, 적성면에서건 인성면에서건 특정 직업에의 적격자를 과학적으로 찾아내는 '절대적인' 선발방식을 말한다. 따라서 심리검사를 통해서 교육훈련생을 선발하는 데 있어서 중요한 것은 지원된 특정직업 및 직무의 특성분석에 입각한 특정 교육훈련에 알맞는 자격이나 자세를 가지고 있는 사람을 절대적인 기준하에서 발견하여 선발해 내는 것이다.

심리검사를 통해서 적격자로 판명된 자는 해당 직종에서 훈련을 받게 되고 훈련을 이수하게 된다. 애초에 실시되었던 심리검사의 자료들은 그가 훈련수료후 직업 및 직무배치를 위해서 다시 검토되고 고려될 수 있다. 즉 심리검사를 상 훈련적격자로 판정되고 훈련생으로 선발되어 훈련을 받은 자가 과연 교육훈련의 성과나 평가와는 어떠한 상관관계가 있었는가 하는 것은 이미 실시된 심리검사에 어떠한 시행착오가 있었는가 하는 것을 알아내는 데에도 커다란 기여를 한다. 또한 이러한 상관도를 분석해 내고 도식화하고 해석하는 과제는 직업상담자가 세대와 세대를 이어가면서 계속 작업해서 자료화하는 산업심리적 연구작업에 해당한다. 이러한 연구작업으로 얻어낸 자료들이 나중에 보다 과학적인 직업상담·자문을 위해서 연구되고 적용될 수 있는 것이며, 장기적으로 볼 때 상담자가 이를 기반으로 완벽하게 과학적인 심리검사지를 기안하고 만들어 내는 데에도 기여할 것이다. 따라서 직업전문상담자가 의무적으로 추구하고 성취해야 하는 심리연구의 작업이란 단지 일회성으로 끝나는 것이 아니고 항구적이며 자료누적적임을 명심하여야 한다. 왜냐하면 시중에 수많은 적성검사자가 상업화되었음에도 불구하고 아직 완벽하게 일회적으로 완성된 것으로 입증되는 과학적인 심리검사 또는 심리검사지가 존재하지 않기 때문이다. 이렇게 본다면 현재 이용되는 심리검사들이란 끊임없이 과학적이고 객관적인 근거를 마련해야 하는 과제를 안고 있다. 이를 우리는 직업적성검사지 자체수립작업이라고 한다.<sup>4)</sup>

#### 2) 직업적성 심리검사 시행의 과학성

훈련생 선발을 위한 직업적성을 발견해 내기 위해서는 일반적으로 직업적성지 테스트가 실시된다. 적성검사지를 활용하는 심리검사를 수행하는 데 있어서는 우선 과학성이 보장되어야 하는데, 이를 위해 일반적으로 충족되어야 할 것들로는, ① 표준화되어야 하고, ② 객관성이 보장되어야 하고, ③ 규범화·규준화될 수 있어야 하고, ④ 신뢰성이 있어야 하며, ⑤ 타당도가 입증되어야 한다.

첫째, 표준화란 심리검사의 시행조건과 절차의 일관성과 통일성을 의미하는 것으로, 간단히

말하면 검사는 피검자에게 동일한 조건으로 동일한 환경하에서 시행되어야 한다는 것이다. 즉 동일한 양과 동일한 시간 그리고 동일한 감독의 지시사항 및 피검자 이행조건 등의 모든 검사절차가 응시자 모두에게 동일하게 표준화되어 적용되어야 한다.

둘째, 객관성 보장이란 일반적으로 검사에 대한 형식적인 문제로서 검사의 평가가 객관적이어야 한다는 뜻이다. 따라서 심리검사나 심리검사가 주관식 또는 논술식으로 출제된다면 객관성을 취득하기가 쉽지 않다. 이상적으로 본다면 주관적인 논술이나 수필시험의 답안지를 객관적으로 평가할 수 있다면 가장 바람직할 것이다. 왜냐하면 인간의 행동이란 극히 주관적이기 때문이다. 그러나 주관적인 문제를 객관적으로 평가하는 것은 근본적으로 불가능하다. 즉 주관적인 의견을 분석하고 해석하는 평가자의 편견, 컨디션, 자질 또는 순간적인 기분 반응은 인간의 사고 내용을 결코 객관적으로 만들지 못한다. 따라서 우리는 차선을 선택할 수밖에 없다. 즉 4지 선다형 또는 5지 선다형 같은 객관식 문제를 심리검사의 형식으로 채택하고 그에 대한 평가를 위하여 누군가라도 객관적으로 채점할 수 있는 정답을 작성하여야 한다.

셋째, 규범화·표준화란 피검자의 검사결과를 평가하기 위해서 먼저 표본의 모집단에게 똑같은 심리검사를 해서 얻은 결과를 가지고 비교하는 것이다. 이때 모집단의 평가결과는 다음 검사 평가의 틀이 되고 이것이 검사규준의 규범이 되는 것이다. 여기서 표본 모집단은 연령별로, 또는 성별로 아니면 교육정도별로 각각 달리 선정될 수 있다. 어쨌든 모집단의 평가결과에 대한 틀짜기는 전문상담인이 꾸준히 해나가야 할 개관적인 심리검사의 준비작업이 될 것이다.

넷째, 신뢰성은 검사응답의 일관성을 나타낸다. 만약 동일한 검사지에 임하여 어제 90점을 맞았는데, 오늘은 60점밖에 얻지 못했다면 검사의 신뢰도에 문제가 있는 것이다. 신뢰성 측정 방법 중에 '재검사의 방법'은 표본의 모집단이 되는 동일한 피검자나 집단에게 동일한 검사를 두 차례 실시하여 점수를 상관 비교해 보는 것이다.

다섯째, 타당성의 문제로는, 원래 측정하고자 하는 검사내용을 잘 측정해 낼 수 있다면 그 검사는 타당성이 있다고 간주된다. 검사내용의 타당성을 얻어내기 위해서는 사전 직무조사 분석이 토대를 제공하게 되는데, 모집단에서 얻어진 훈련수행능력 또는 직무수행능력과 훈련위탁생의 심리검사의 결과를 상관시켜 봄으로써 그 검사의 타당도를 알아낼 수 있다. 이러한 타당도의 정의는 검사의 고유한 본질이나 속성과는 관계가 없고, 검사결과와 그 후의 훈련수행능력 및 직무수행능력의 상호 관련성에만 관련된다. 여기서 상관계수가 타당성을 결정해 줄 때 그것을 타당도 라고 부른다. 심리검사의 타당도 검사에는, ① 예언적 타당도 측정과, ② 공인타당도 측정이 있다(Duane P. Schultz, 1982., p. 123). 전자는 훈련위탁생들에게 검사를 실시하고 그 결과에 관계 없이 훈련을 시키고 훈련의 성공도를 미리 예측하여 훈련 및 직무평점척도와 상관관계를 살펴 보는 것인데, 이는 사전의 검사결과상의 성공예언이 맞았는가 아니면 빗나갔는가 하는 것을 주관심사로 한다. 한편 후자는 심리검사의 비완벽성 때문에 사전에 자신의 적성과 인성이 엉뚱하게 평가될지도 모르는 사전검사의 편견성을 없애고, 처음부터 공정한 기회 속에서 실질적인 교육훈련과정이나 직무수행과정에서 발휘되는 직무평가를 바탕으로 사전검사의 평점과 상관관계도를 기록해 나가는 것이다.

검사의 타당도를 추정하고 예측하고 결정하는 과정에서는 일반적으로 시간과 비용 이외에도 고도의 전문성이 요구된다는 제한이 따른다. 그럼에도 불구하고 이러한 과정에서 누적된 정보가 없으면 제반 심리검사는 실제로 측정하려는 개인의 자질과 능력에 대해서 무엇인가를 평가해 내야 하는 임무를 완수할 수가 없으며, 따라서 타당성이 결여된 심리검사는 더 이상 사용될 수도 없는 것이다.

### 3) 개인조사-학력, 경력, 연령, 성별, 건강조사

개인조사의 목적은 훈련위탁생의 훈련적합성을 판정하기 위함이다. 이는 남녀별로 학력조사, 경력조사 등의 이력조사와 연령 및 신체적 장애 및 질병 등의 건강상태에 대한 조사작업을 포함한다. 물론 이는 교육훈련 시행상의 개인차 문제뿐만 아니라 적합직종 또는 직업적성 문제에 깊게 관여되어 있다. 예를 들면 여성인력의 급증 추세를 엿어 내는 현대 산업사회에서 여성들만이 가지고 있는 특수 적성을 알아내거나 발굴·개발해 내는 작업은 여성들의 적합직종을 발굴해 내는 작업과 일치하게 될 것이며, 이는 개인조사로서 훈련준비도 조사의 필요성에 직접적으로 근거를 제공하게 활용될 것이다. 장애인 및 준고령자의 경우도 마찬가지이다. 과거의 이력감사를 통하여 우리는 훈련위탁생의 전문능력 및 경험 등을 정보화할 수 있으며, 건강상태의 진전도를

알아봄으로써 직업적응훈련이 필요한가 아닌가를 알아낼 수 있을 것이다. 물론 정밀검사를 위해서 의료진의 도움을 받기도 한다.

그러나 이러한 개인조사는 잠정적인 정보를 얻어낼 수 있을 것이며, 이러한 개인조사 자체가 과학적인 개인의 훈련준비도 조사를 위해 완전한 신빙성을 제공해 줄 수 있는 것은 아니다. 따라서 가능한 한 개인조사의 객관성과 과학성을 확보하기 위해서 훈련과정에서의 성취능력 및 결과와 개인조사의 기록을 대조하면서 개인조사와 훈련 및 직업적응과의 상관도를 측정하는 것이 중요하다. 왜냐하면 훈련의 내실화를 위한 훈련준비도 조사란 훈련생 개개인에게 학습동기를 부여할 수 있는 가능성에 대하여 파악하고 분석하는 작업에 그 생명이 달려 있기 때문이다. 이는 장기적이고 거시적인 연구의 측면에 더욱 적합할 것인데, 이를테면 차후 훈련의 성과를 얻어내기 위하여 훈련준비도 조사로서의 개인조사에 관한 장기적인 검사 프로그램을 수립하는 것을 말한다.

또한 훈련을 준비하기 위해 훈련준비도 조사 프로그램의 차별화 역시 중요하다. 예를 들면 재취직을 위해 컴퓨터그래픽 분야서 교육훈련을 받는 진공 대졸자와 비진공 중졸자는 당연히 차별화된 학습동기 부여 속에서 훈련이 이루어질 때 비로서 그 훈련효과의 효율성과 생산성을 거론할 수 있을 것이다. 훈련분야에 따르는 건강상, 연령별, 성별의 차별화에 의한 개인조사 역시 마찬가지로 근거를 가질 것이다.

특히 현대 산업사회는 종전처럼 고학력자들이나 다경험자들을 실업의 안정권으로 남겨 놓고 있지는 않다. 권고사직 및 명예퇴직 등과 같은 제도적인 변화의 바람 속에서 이제 학력과 경력을 바탕으로 앞으로 계속 같은 업종에서 종사할 수밖에 없다는 고정적인 적합성의 개념은 의미를 잃고 있다. 심지어 그가 평생 종사해 온 직종이 사라지기도 한다. 또한 비전문적 다기능공으로서 업무를 수행하는 추세가 늘어나면서 다기능공이 실업을 당하게 되면 그가 초전문화, 초단순기능화를 추구하는 현대산업사회에서 다시 어떤 특정 영역에서 전문가로서 취직할 수 있는 확률은 점점 줄어든다. 따라서 재취직을 위한 훈련을 위한 직업적합성검사 즉 개인검사의 중요도는 높아질 수밖에 없다.

또한 연령의 변화나 건강상태에 따라서도 직업적합성은 변할 수 있다. 성별로도 직업적합성의 변화는 다양하게 판가를 날 것이다. 따라서 개인의 훈련준비도 조사작업으로서 개인조사는 과거보다 광범위한 영역에 걸쳐서 세분화되어야 하며, 장기적인 차원에서 다음 세대를 위한 훈련준비도 조사를 수립하기 위해서는 상황접근식 연구방법도 피치 못하게 될 것이다. 이렇게 이루어지는 개인조사는 우선 직업지도에 기초를 주며, 보다 구체적으로는 적합직종에 맞는 교육훈련의 선택 및 상담에 활용될 것이다.

주석 1) 일반적으로 설문지 방법으로 조사되는 대표적인 직무요인들은, ① 안정된 직무인가, ② 적정한 보수가 보장되는가, ③ 안전한 직업인가, ④ 복지연금, 치료수당의 부담과 혜택은, ⑤ 일반적인 작업조건은, ⑥ 직장동료들의 수준은, ⑦ 승진기회는 어떠한가, ⑧ 휴가관계는 어떠한가, 직업에 대한 사회적 평가는, ⑨ 기술향상의 최고수준은 어느 정도인가, ⑩ 직종에 만족하는가 등에 대한 설문을 들 수 있다(Duane P. Schultz, *Psychology and Industry Today*. An Introduction to Industrial and Organizational Psychology, New York 1978., p.87.a 참조).

주석 2) 비교확인법이란 분석대상 직종과 관련되는 각종 참고문헌과 자료를 수집·검토한 후, 일정양식 즉 직업명세서, 직무명세서, 작업명세서 등을 작성한 다음 현장실사를 통해 비교·확인하여 분석하는 방법을 말한다(한국산업인력관리공단, 『직무분석 지침서』, 1994., 4쪽.)

주석 3) 데이컴이란 교육과정개발(developing a curriculum)을 줄여서 부르는 말로서, 분석대상 직종분야에서 풍부한 지식과 경험을 겸비한 학계, 산업계 및 관련 단체의 전문가가 참여하여 워크숍을 통해 분석하는 방법을 말한다(한국산업인력관리공단, 『직무분석 지침서』, 1994., 4쪽.)

주석 4) Duane P. Schultz, *Psychology and Industry Today*, p.126~131 참조.

### 第3節 職業訓練機關 및 適應訓練場所의 幹旋體系

현재 우리나라 직업훈련원의 경우는 공공직업훈련원, 사업내 직업훈련원 그리고 위탁직업훈련원으로 나뉘어서 직업훈련이 실시되고 있다. 그러나 이러한 세 부분의 직업훈련원 체제는 양적 수용에 따라서가 아니라 질적인 교육효과를 올리기 위한 방법으로 재정비되어야 한다.

즉 산업선진국들의 경우 역시 무수히 많은 직업훈련원이 전국적으로 산재해 있다. 그러나 이러한 직업훈련원들은 국영이나 아니면 민영이나 또 아니면 위탁이나 하는 양적 기준으로 분산·운영되는 것이 아니고, 직업 특성에 따라서 과연 어떠한 성격의 직업훈련 실시기관이 어디에 위치하는 것이 가장 효율적이고 생산적인가 하는 질적 기준으로 설립·운영되는 것이다. 특히 지방자치의 구현과 함께 지방화시대를 추구하는 우리나라의 현 실정은 이러한 직업훈련원의 설립, 운영에도 고려되어야 할 것이다. 특히 직업훈련의 민영화 추세에 대비하여 직업훈련기관의 마케팅이 체계적으로 이루어져야 하며(Werner, Schweisfurth, 1994. S.303), 이러한 마케팅으로 수집된 훈련원에 대한 소개들이 체계적으로 정보화되어야 한다. 각종 직업·직종에 대한 직업·직무분석과 직업적성의 조사분석작업은 개인의 직업적성을 판별하는 기초적인 자료로서 기여함을 물론, 이를 기반으로 훈련지원생에게 적합한 직업훈련원이 알선되어야 한다. 개인의 특성과 소질 또는 직업적성이 차별화됨에 따라서 훈련원의 특성 역시 차별화되어 개성있게 운영되어야 한다. 이를테면 훈련원 설립의 지리적인 위치와 시설 및 교육훈련의 내용은 지역사회적인 특성을 기반으로 이루어져야 한다. 반도체산업이 한창인 지역에 농기구 사용을 가르치는 훈련원이 생긴다면 훈련생들의 실습문제라든지 훈련생 확보의 어려움은 쉽게 예측된다. 또한 지역 특성에 따라서 설립된 훈련원이라고 하더라도 첨단산업의 진전도에 입각하여 항상 교육프로그램이나 커리큘럼을 수정·보완할 준비체제를 갖추고 있어야 한다. 이를 위해 중앙고용정보 전산시스템의 혜택을 받을 수 있을 것이다. 이러한 훈련원 설치 및 운영에 관한 일체의 배려는 모두 고용촉진책 및 고용촉진훈련의 내실화와 직결되는 처사이다. 즉 지역사회 및 지역경제의 특성에 입각한 훈련원의 임무 정착은 분업화·전문화사회에서 지역분업의 위상과 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 장애자와 준고령자 또는 여성들의 직업적응훈련소 설립과 운영 역시 이에 준한다. 그럼에도 불구하고 훈련원의 배치라든지 각각의 훈련원의 커리큘럼 또는 교육훈련프로그램에 관한 일체의 정보는 중앙전산화되어 서비스체제가 구축되어야 한다. 그리하여 가칭 중앙고용정보센터가 이를 관장하여야 하며, 여기서 훈련에 관한 상담 및 자문프로그램이 전문상담인의 주도하에서 이루어져야 할 것이다.

### 第4節 訓練의 內實化를 위한 訓練過程의 評價體系

#### 1. 훈련결과에 대한 평가와 훈련과정 평가의 관계

훈련과정에 대한 평가를 직접 해보겠다는 의지는 훈련의 내실화를 노리는 과제 중의 하나이다. 그러나 이러한 평가는 거의 의미가 없다. 왜냐하면 과정평가를 위해서는 관찰자인 교사가 주관성과 평가자로서의 한계성을 극복할 수 없다는 제한요소가 따르기 때문이다. 그러나 보다 중요한 한계성은, 평가란 원칙적으로 평가의 객관적인 기준 또는 평가의 비교척도가 주어지지 않는다면 불가능하다는 것이다. 따라서 우리는 훈련결과에 대한 평가가 훈련과정에 대한 평가 및 훈련과정의 내실화를 기하는 방향으로 활용될 수 있다는 사실에 그 착점을 둘 수밖에 없다. 즉 훈련의 내실화를 말해 주는 훈련과정의 평가에서 평가의 객관적인 기준 또는 평가의 비교척도로서 활용되는 것은 바로 훈련결과의 평가치가 되는 것이다. 따라서 훈련결과의 평가에 관하여 거론하는 것으로부터 우리의 목적이 유추될 수 있다. 우선 훈련결과에 대한 평가로는 주로 주관식 평가와 객관식 평가로 진행된다. 그리고 주관식 평가는 훈련생의 자기평가와 교사의 평가로 나뉘어진다. 그러나 이러한 주관적인 평가는 평가의 신뢰성과 타당성의 측면에서 볼 때 문제가 될 수 있으므로 우리는 주로 객관적인 평가방법을

선호하고 있다.

객관적 평가에는 객관적인 평가기준이 주어져야 한다. 객관적 훈련평가를 위해 요구되는 평가시험의 형식기준으로 다음을 들 수 있다. 즉, ① 필요한 자격과 기능을 토대로 하는 전문지식과 학습결과를 측정하는 4지 또는 5지선다 필기시험 학습테스트, ② 훈련중의 생산량, 단위생산요소시간 같은 생산속도, 생산불량, 소모자제량, 품질검사 등 객관적인 통계 처리가 가능한 기준들이 평가의 대상으로 채택된다.

이러한 객관적 평가기준은 개인적인 수직평가에도 적합하지만, 소집단 작업학습의 방법을 택할 경우 집단과집단을 수평적·객관적으로 평가하는 데에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 그러나 평가의 영향력은 조금 다르게 나타난다. 개인적인 평가는 자극과 자기개발의 능력향상에 기여할 수 있겠지만, 소집단 평가는 자기개발의 노력을 바탕으로 공동의 과제로 주어진 문제해결력에 자극을 줄 수 있다는 장점이 있다.

또한 객관적인 평가는 일반적으로 평가의 결과만을 중요시하게 됨으로써 실질적으로 교육을 통한 자기개발의 과정이 도외시될 가능성이 높으며, 이럴 경우 인간의 내적 능력인 잠재적 능력이나 창의성 같은 것이 평가될 수 없다는 단점이다. 반면에 주관적인 훈련평가는 교사에게 교육과정에 대한 책임적인 '참여관찰'을 요구하기 때문에 훈련과정의 측면에서 내실화를 기대할 수 있다. 만약 객관적 판단기준의 문제만 제거된다면 주관적 훈련평가는 교육훈련과정 내실화에 기여할 수 있을 것이다.

평가가 객관적이든 주관적이든 아니면 혼합형이든, 또 개인평가든 집단평가든 그때그때의 훈련상황, 취지, 목적 또는 훈련의 성격에 따라 취사선택될 수 있을 것이다. 그러나 제반 교육훈련평가에서 반드시 지켜져야 할 공통의 주지사향은, 훈련평가란 반드시 '훈련과정의 내실화'와 연계되어 고려되어야 한다는 것이다. 즉 내실있는 훈련과정이 내실있게 평가될 때 비로서 교육훈련의 내실화는 보장될 수 있다.

## 2. 예시 : 독일의 바우카스텐시스템(Baukastensystem)

우리나라의 고용촉진훈련 평가에도 독일의 바우카스텐시스템이 예시적으로 도입될 수 있다.

이러한 평가제도는 현재 우리나라의 학교교육에 도입하려고 하고 있으며, 전세계적으로도 가장 유용한 교육훈련의 학점은행제도와 그 원리가 대등소이하다.

바우카스텐시스템(Baukastensystem)이란 글자 그대로 '쌓아올리는 나무상자'를 나타내는 바우카스텐(Baukasten)과 시스템(System)의 합성어로 구성된다. 원래 기술공학적인 용어로서 교육학적으로 전용되었는 바, 소위 자격누적적 학점은행제도를 말한다.

과거 19세기 중반 이래로 민족주의를 배경으로 국민교육운동(Volksbildungsbewegung)이 국민대중 계몽교육으로 발전하면서 급기야는 성인을 대상으로 하는 성인교육(Erwachsenenbildung)으로 대물림을 하였다. 이러한 전통을 가진 독일의 성인교육은 민족공동체 형성을 위한

정치이데올로기 형성 교육의 틀을 벗어날 수 없었다. 그러나 나치시대 이전, 즉 1920년대 바이마르 공화국 시절에 '자유로운' 성인교육으로서 전성기를 구가한 독일의 성인교육은 종전후 다시 바이마르의 맥을 이어 받으면서 '자유민주시민교육'으로 발전한다. 여기서 성인교육은 '교육 및 학습참여의 자유'를 부르짖게 되고, 기존 학교교육의 문제로서 '의무적·강제적인 교육참여' 및 획일적인 '교육평가'를 비판하고 나선다. 따라서 성인교육은 전통적으로 폐쇄적 학교교육을 반대하였고 이에 따라서 학교성적평가표(Zertifikate)제도를 배척하였다. 말 그대로 '자유로운 참여'에 '자유로운 학습'이 새로운 성인교육 학습의 원칙이 되었다. 폐쇄적이고 강제적인 평가보다는 자유로운 참여가 우선이 되었다.

그러나 '자유로운 참여'라는 성인교육의 모토는 전후 그 빛을 잃게 된다. 즉 성인교육에의 자발적인 참여라는 원칙은 '실용주의적인 전환'(realistische Wende)을 기반으로 하는 사회경제적인 동향 속에서 성인교육 및 사회교육은 의미를 잃게 된다. 1960년대 말 보쿰-슐렌베르크

플랜(Bochumer- und Schulerberg- Plan)은 독일 성인교육 및 사회교육의 전당인 국민대학(Volkshochschule)의 수강생들이 급격하게 줄어드는 근거로서 소위 사회교육에서의 '자격증' 문제를 가장 심각한 문제로 들고 나섰다. 결국 성인교육 및 사회교육에서도 일정한 사회·국가적 인정 및 자격증이 필요하게 되었다. 즉 이러한 플랜은 기존 학교교육을 부정하는 것이 아니고, 과거 성취하지 못한 학교교육의 학력 및 자질을 성인이 되어서도 나중에라도

사회교육기관을 통하여 다시 취득하거나, 아니면 더 구체적으로 자격증 취득을 국가가 허가하고 인정함으로써 이미 취득한 학교교육의 자격을 평생동안 계속 추가로 보충하고 보완할 수 있도록 하는 평가제도를 긍정적으로 받아들이게 되었던 것이다. 이것이 새로운 성인교육평가의 기초인 바우카스텐시스템의 출발 근거이다. 그러나 이러한 새로운 유동적인 자격증제도의 도입·실현은 과거 학교교육에서 실시되던 평가체제를 성인교육영역에 재도입한 것이 아니고, 과거 학교교육 중심적 사고에서 볼 수 있었던 강압적이고 폐쇄적으로 운영되던 자격증(학력) 관리체제에서의 또 다른 해방을 의미한다.

이러한 바우카스텐시스템은 직업훈련의 평가에도 도입되었다. 이에 의하면, 산업인들은 그들의 각자의 생업에 열심히 종사하면서 서서히 그리고 누적적으로 언제든지 교육훈련을 받은 만큼의 자격증명서(Zertifikat, Nachweis)를 취득할 수 있다. 더 나아가서 이 보쿰-슐렌베르크 플랜이 바우카스텐시스템하에서 성인의 교육 및 학습이 이루어지도록 하고자 하는 궁극적인 의도는, 성인의 학습속도 및 학습동기·수단·목적을 성인교육의 방법적 측면 및 교수학적 측면과 조화롭게 재구조화하려는 데에도 있었다. 이러한 바우카스텐제도의 원리는, ① 각종 직업훈련의 분야와, ② 새로운 형태의 대학개혁에서 커다란 반향을 일으키고 있다.

1970년대 이래로 독일국민대학연맹(DVV: Deutscher Volkshochschule Verband)에서는 성인교육 영역에서 바우카스텐 방식으로 자격을 취득할 수 있는 코스에서 자격증을 누적적으로 취득할 수 있는 평가시스템을 도입하였다. 성인교육학자인 슐렌베르크(Wolfgang Schulenberg)는 각종 성인교육기관에서는 순환학습이나 평생학습이라는 교육 학습기회를 누구에게든지 보장해야 한다는 것이었다. 이를 위해서는 누적적이고 기회적인 교육평가제도가 바람직하다. 또한 이러한 바우카스텐시스템을 통하여 학습내용들이 순환학습 및 평생학습을 위해 재구성될 수 있다. 한편 바우카스텐시스템의 실용주의적 교육정책의 의도는, 성인의 시험평가의 방식은 반드시 객관화된 실질적인 업무실적 측정의 기준척도에 입각하여 결정되어야 한다는 기본원칙을 유지하는 것이다. 이는 평가에서 평가자의 주관적인 평가를 최대한 피할 수 있고, 이론적이거나 관념적인 또는 우연성에 좌우되는 형식평가의 병폐를 최소화한다는 데에 그 장점이 있다. 즉 바우카스텐시스템하에서의 평가는 '학습목표지향적'(Lernzielorientiert)테스트를 목표로 하고 있다. 이는 모듈이라든지 유닛(단위)제의 학습과 평가를 말한다. 따라서 이는 실생활교육에 입각한 평생교육체제에 알맞는 열린 평가시스템으로 간주된다. 즉 할 수 있을 목표와 단위를 미리 정해 놓고 이에 대한 자격만 취득하고 나중에 계속해서 평생 자격을 보충해 나가는 방식이다. 이러한 평가방식은 오늘날과 같은 정보화시대의 하이테크놀러지시대에 적합하다. 매일 바뀌는 기술수준을 한번 따놓은 자격증으로 대처해 나간다는 것은 모순이다. 현대인이 살아 남기 위해서는 매일매일 새로운 기술을 습득하는 교육과 훈련이 필수적인 것이다. 따라서 평가 역시 항상 부분적일 수밖에 없다.

평가는 지식, 능력 그리고 숙련성의 분야로 이루어진다. 물론 이는 자격증 수여를 목표로 하는 교육과정에 한한다. 오늘날 독일의 국민대학-성적자격을(VHS-Zertifikat)은 국가적 또는 산업적으로 평가를 인정하기 위한 가장 좋은 예이다. 또한 바우카스텐 평가시스템은 학습목적에 지향된 커리큘럼 및 프로그램의 제정에도 결정적인 역할을 하고 있다. 특히 실업자의 고용을 촉진하기 위한 훈련은 그때그때마다 새로운 자격이 요청되고 있으며 새로운 자격이 인정되어야 취업이 쉽다. 따라서 교육프로그램과 커리큘럼의 설정도 이러한 평가기준에 맞추어 편성될 수 있다.

## 第5節 訓練修了後 再就職斡旋體制 定立

원칙적으로 훈련수료와 함께 일어날 수 있는 일에 대하여 훈련 계약서는 아무것도 보장하지 않는다. 또한 훈련교사 역시 이에 대한 의무가 없다. 따라서 재취업알선체제가 합리적으로 가동할 수 있는 단일직업알선체제가 필요하다. 이는 어렵게 길러낸 훈련생들을 적재적소에 배치하여 바람직한 능력인으로서 활용해 보자는 의도를 구체적으로 실천하는 방안이다. 이를 우리는 '성취도 컨트롤'(Erfolgskontrolle)이라고 부르며, 이러한 성취도 컨트롤을 통해서 훈련의 내실화도 제 기능을 발휘할 수 있는 것이다(Werner, Schweisfurth, 1994., S.306). 다시 말해, 이러한 컨트롤을 통해서, ① 훈련의 기준척도에 따르는 평가작업이 이루어지고, ② 이러한 기준척도에 따라



훈련도야된 훈련생들을 실제의 장으로 매끄럽게 연결시켜 주는 것이다(위의 책, S. 310). 이러한 작업을 우리는 훈련생 전달(Transfer)이라고 한다(위의 책, S. 301). 훈련 후 이러한 훈련성취도 컨트롤이 잘 이루어지려면 훈련수료 후 재취직알선체계가 단일화되는 것이 바람직하다. 우리나라 헌법 제15조에 따르면, "모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다." 또한 동법 32조에 따르면, "모든 국민은 노동의 권리를 갖는다"고 규정하고 있으며, "따라서 국가는 사회적·경제적인 방법으로 노동자의 고용촉진에 노력하여야 할 의무가 있다"고 명시하고 있다. 결국 국가는 근로희망자의 고용에 대하여 간접적으로든 직접적으로든 책임이 있다. 특히 고용보험제도라는 사회보장제도를 매개로 국가와 법적인 쌍무계약관계를 체결하여 피보험자로서의 자격을 획득하고 국가적인 고용촉진정책이 요구하는 소정의 직업훈련을 마친 재취업 또는 직업전환 희망 근로자들에게 국가는 직장알선의 의무를 성실히 수행하여야 한다. 특히 헌법 제34조에서 국가는 사회보장 및 사회복지의 증진에 노력할 의무가 있음을 명시하고 있다. 따라서 직장알선으로 구체화되는 고용알선의 의무는 고용보험제도의 사회보장적 취지에서도 구현되어야 하는 것이다.

국민의 취업문제에 대하여 구체적인 취지를 밝히고 있는 직업안정법 제1조는, "모든 근로자가 각자의 능력을 개발, 발휘할 수 있는 직장에 취직할 수 있는 기회를 제공하고 산업에 필요한 노동력이 충원을 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 균형있는 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다"고 규정하고 있다.

그러나 직업알선이 단지 양적인 수급정책의 측면에서만 일관적으로 처리되고 실행된다면, 직업성취의 실효성이나 생산성면에서 또는 장기적인 노동시장정책의 내실화를 위해서는 그다지 효과를 거두지 못할 것이다. 즉 시간적으로 경제적으로 상당한 투자를 하여 온 훈련의 성과가 효율적이고 생산적인 직업성취로 이어지기 위해서는, 훈련성취결과의 비교분석에 근거하는 직장상담과 직업진로지도의 과정이 진행되어야 한다. 이러한 검토과정을 우리는 질적인 직업알선이라고 한다. 즉 이미 계속교육이나 재취업을 위한 전환교육을 희망하거나 요구하여 훈련과정을 이수한 훈련생들에 대한 개인 훈련준비도 조사기록과 직무조사 분석을 통해 전산화되어 수집되고 분석되어 있는 직장과 직종의 특성들에 대한 입력자료들과 이 훈련과정 및 결과의 업적에 따라서 직업성취에 대한 예측이 있어야 하며 이를 토대로 직장결정이 이루어질 수 있는 기회가 창출되어야 한다. 훈련준비과정부터 직장알선의 과정이 다시 한번 일맥상통하게 체계적으로 피드백될 때 고용보험제도의 취지에 맞는 고용촉진정책의 내실화는 기약될 수 있다고 본다. 이러한 직업알선 일원화작업의 실행기관은 가칭 중앙고용정보센터이며, 직업지도의 주도자는 전문상담인이 되어야 할 것이다.

## 第 6 章

### 雇傭促進訓練의 內實化를 위한 教育訓練의 方法 - 教育訓練의 소프트웨어 次元 -

#### 第 1 節 新人力養成 雇傭促進 訓練方法의 基本原理

##### 1. 의사소통 교수-학습 : 성인학습심리-성인교육원리

고용촉진 및 재취직훈련생들에게 베풀어지는 교육훈련은 일련의 성인교육에 해당된다. 성인교육이란 아동교육이나 청소년교육과는 교육의 원리로부터 방법까지 근본적으로 다른 차원에 있다. 성인교육이란 이미 청소년들에게서보다 학습효과를 그다지 기대하기가 힘든 나이로 접어드는 성인들이 교육대상이기에, 지식습득의 가능성이 풍부한 어린 학생들을 대상으로 하는 아동교육 또는 청소년교육과는 근본적으로 구분된다. 또한 성인교육에서는 강제적 또는 반강제적으로 진행되는 학교교육에서 얻어낼 수 있는 교육적 결과도 기대하기가 힘들다. 성인교육이란 일정한 연령과 특별한 경험을 가진 성인들의 자유롭고 자율적인 참여를 전제로 한다(Wolfgang Schulenberg, 1976). 따라서 직업성인에 대한 재교육 역시 강제적 또는 반강제적의 학교아동 및 학교청소년교육의 연장으로 보아도 안 되고 기술계 청소년 직업학교교육의 연장으로 이해될 수도 없다(Erich Weniger, 1955. S.414).

교육의 효과가 극대화되고 생산적으로 되기를 희망하는 한, 우리는 먼저 학습자의 고유한 소질이나 신체적·심리적·정신적 특성을 알아야 한다. 특히 훈련의 내실화를 기하고자 한다면, 교육전 학습자의 고유성 파악은 결정적이다. 학습을 수행하는 주체인 어린이의 항구적 소질이나 특성에 대해서는 아무 것도 알지 못하면서 무조건 자신의 방식대로 어린이를 교육해 보려고 대드는 국민학교 교사는 반드시 교육에 실패하고 말 것이다(Eduard Spranger, 1955). 즉 우리가 교육의 현장에서 학습자의 특성과 소질을 알아낼 때 교육은 비로소 교육의 가능성과 학습성취도가 정확하게 예측될 수 있으며 교육의 방법 역시 이로부터 고안될 수 있는 것이다. 물론 이는 학습자간의 개인차의 의미에서도 중요한 지적이 되겠지만 아동교육, 청소년교육 및 성인교육을 구분하는 데에도 마찬가지로 논리가 적용된다.

일반적으로 밝혀진 성인의 교육 및 학습 가능성은 어린이 또는 청소년의 교육 및 학습 가능성과 근본적으로 다르다. 즉 성인의 교육 및 학습 가능성은 이미 어린이나 청소년의 그것이지 아니다. 구체적으로 말해서, 성인이란 일반 학습심리학자들이 밝혀 낸 것처럼 일정한 연령(대략 25세)을 고비로 지능 및 기억력이 현저하게 둔화되기 시작하기 때문에 정신능력을 신장시켜 주는 교육이나 학습의 효과는 청소년 시절만큼 기대될 수 없다는 것이다(Marita Verres-Muckel, 1974. S. 18). 그런 기준에서 본다면 성인에게서는 어린 나이 때와는 달리 특별히 기대될 수 있는 학습 가능성이 없다는 말이 된다. 즉 성인교육이란 그저 청소년교육에 비해 질이 떨어지는 적당한 교육과 적당한 평가로서 또한 적당한 교육효과를 올림으로써 그 본래의 취지를 달성하면 되는 것이 된다.

이러한 연구의 테마, 즉 성인의 교육 및 학습 가능성에 대한 연구가 이미 50여 년 전부터 선진 구미 각국에서 교육학자, 심리학자 그리고 사회과학자들 사이에 상당히 활발하게 토론되고 논쟁되면서, 학문적인 발전을 거듭하여 오고 있다. 연구의 결과는 성인에게서도 발견할 수 있는 수많은 교육 및 학습의 가능성들이 존재한다는 것이다.

성인기란 위기의 시대이다(Martin Buber, Grundlegung, 1934). 즉 신체적으로 기능이 점점 약화되는 시기이며 또한 정신적으로도 지능이나 기억력 같은 천부의 능력이 퇴화되는 시기이다. 특히 직업전선에서 직업세계와의 싸움 속에서 살아가는 근로자들이란 신체적이고 정신적인 생리현상의 약화 속에서 심리적인 부담만을 느끼면서 살아간다. 신체-심리-정신의 단일체로서의 인간은 이제 심리적인 부담, 즉 각종 스트레스의 강화현상 속에서 하루하루를 연명해 간다.

발달심리학자들은 이제 자신들이 사용하는 '발달'의 개념을 다시 정의하고 있다. 즉 성인심리학이라는 학문분야가 발달심리학의 연구분야로 편입되기 시작하면서 개념의 대수술이 시작되었다. 즉 종래에는 사춘기까지의 청소년기를 기점으로 연구를 중단하던 학문의 경향이,

이제 성인기 및 노년기의 심리적 문제를 학문적으로 취급하게 되면서 그들은 '발달'의 개념에 대하여 다시 생각한다. 즉 '발달'이란 반드시 '장애'를 동반한다는 것이다(Erik H. Erikson, 1974). 종래 발달이란 항상 '될 가능성'이라는 긍정적이고 낭만적인 측면에서만 연구하였지만, 이제 현대 산업사회에서 파생되는 엄청난 문제덩어리 속에서 하루하루를 겨우 버티고 살아가는 직업성인들에게 항상 성장에 방해물로서 다가오는 무엇인가를 발견하게 된 것이다.

성인이란 심리적 위기의 존재이다. 즉 나이를 먹음에 따라서 파생하는 신체적 약화와 정신적 퇴보는 성인기의 인간을 심리적 위기의 존재로 몰고 간다. 따라서 심리위기의 극복이 바로 성인교육의 일차적인 과제가 된다. 여기서 우리는 성인교육의 방법까지도 유추해 낼 수 있다. 성인에게 부딪치는 각종 문제들은 심리위기를 촉발시킨다.

직업성인을 대상으로 하는 고용촉진훈련의 내실화에 대한 첫걸음은, 다음에서 언급하게 될 성인교육의 원리와 방법이 잘 실현될 때 가능하다. 이미 경험적으로 그리고 지적으로 성숙한 성인들에게 '문제해결'의 교육훈련이 가장 시급하며, 이는 그들만의 삶의 경험을 바탕으로 성숙된 인생여정을 계속 보장해 줄 것이다. 물론 자기계발로서 선택하는 계속교육이나 평생교육의 문제는 개인적인 성향과 의지의 문제에 속한다. 우선 해결되어야 할 문제는 많고 능력은 한계에 직면하게 되어 심리위기는 심화된다. 부버에 의하면, 위기는 성인교육에 기회를 준다(Martin Buber, Grundlegung, 1934).

인간에게 심리위기는 폐쇄적인 삶이 추구될 때 심화된다. 따라서 성인교육의 원리는 개방성 속에서 추구되는 교육을 의미한다. 즉 모든 것이 개방되는 성인교육 학습의 분위기는 이들에게 주어지는 교육의 효과를 상승시키는 지름길이 된다. 구체적으로 성인교육은 성인기에 '일그러지고 찌그러드는 심리 영역'<sup>1)</sup>에 대한 치료의 의미에서 접근되어야 한다. 폐쇄적으로 좁아진 심리영역 속에서는 어떠한 단순한 사기진작이나 흥미유발도 계속적이고 질적인 교육학습의 동기로 이어지지 못할 것이다. 여기서 심리치료의 대표적인 방법 중에 하나로 '열린 대화'를 들 수 있으며, 이는 심리적인 영역의 개방화와 폐쇄성 속에서 신음하는 극도의 불안감을 점차 감소시켜 줄 것이다. 바로 성인교육은 여기서부터 시작되어야 할 것이다.

이제 결론을 내려야 한다. "어린이들은 놀면서 배우고 어른들은 서로 개방적으로 대화를 하면서 배운다"는 사실규명이 이 시대 성인교육연구의 공통 결론이다. 즉 심리문제의 해결을 추구하며 자유로운 참여와 분위기 창조의 상황에서 가장 적절하고 내실있는 교육효과를 올리기 위하여서는 개방적인 대화의 장이 교육 및 학습조직으로 선택되어야 한다는 것이다. 여기서 성인교육의 방법으로서의 대화는 상호간의 자유로운 의사소통을 전제로하고 있으며, 자유롭고 자율적인 교수·학습분위기를 배경으로 하고 있다. 인간에게 개방성은 언제든지 창조성을 보장한다. 따라서 완전히 보장되는 개방성 속에서 교육훈련의 내실도는 예상될 수 있으며, 이러한 개방적인 상호 교섭관계, 의사소통 그리고 토론성의 질문과 답변들 속에서 생산적이고 창의적인 교육훈련의 성과가 달성될 수 있을 것이다. 즉 창의적인 성인교육의 원리와 방법은 '대화' 또는 '의사소통'이라는 매개체 속에서 학습과정과도 합일되는 대원칙으로 이해될 수 있다.

## 2. 문제해결식 교육훈련방법의 원리

일반적으로 직업교육훈련이라고 하면, 훈련교사는 자기가 경험상으로 또는 연구를 통하여 터득한 기능 및 기술과 그에 관한 지식을 훈련생들에게 가르치고, 훈련생들은 기능, 기술 그리고 지식을 배우고 전수 받고 직업현장에서 무리 없이 활용할 수 있는 직업능력을 배우는 것이다. 즉 배운 기술적 능력과 지식으로 작업현장 또는 직업현장에 적응할 수 있는 직업인을 키워 주는 것이 직업교육의 현실이다.

그러나 인간은 주변환경에 적응하기도 하지만 주변환경을 창조할 수 있는 능력을 가지고 있다. 따라서 인간 개개인이 무한한 창조의 능력이 있음에도 불구하고 단순한 적응만을 가르친다면 교육은 문제가 아닐 수 없다. 또한 반대로 훈련생 개개인의 수준과 적성을 무시하고 너무 어려운 것만을 가르치거나 그들의 관심도 끌지 못하는 상태에서 극히 이론적인 것을 중요시한다면 이 역시 바람직한 교육훈련으로 간주될 수 없을 것이다. 즉 양자 모두 교육훈련의 내실화라는 관점에서 볼 때 불합격이다.

성인대상의 교육이란 우선 훈련생들의 입장에서 시작되어야 내실화를 기할 수 있다. 성인 나이의 훈련생들은 이미 자신들에게 주어지는 교육프로그램을 자유롭게 선택하려고 하며, 프로그램에

만족하지 못하고 만다면 교육은 중단되거나 불만족으로 끝나게 된다. 또한 지루한 학습방법의 선택은 교육훈련의 과정에서 보이지 않는 거부감이나 저항감으로 나타날 수도 있다. 교육 학습동기의 유도는커녕 교육훈련의 성과조차 없다.

따라서 훈련은 그들의 관심이 모아지는 곳으로부터 마침내는 자아실현 및 자아만족을 도와줄 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 이 경우 미국의 인본주의 행동심리학자인 아브라함 매슬로우(Abraham Maslow)의 단계별 욕구충족이론이 적용되기도 할 것이다. 즉 인간은 생리적·물리적인 욕구가 만족되었을 때에는 안전욕구를 충족시켜 주어야 하며 그 다음 사회적 욕구를 그 다음은 명예 욕구를 그 다음 최종단계로서 자기실현의 욕구를 충족시켜 주어야 삶에 만족한다는 것이다.

이러한 의미에서 인간 개개인에게 궁극적으로 점차 잠재된 창조성을 끌어내고 계발시켜 주는 새로운 교육방법이 제시되어야 한다. 왜냐하면 창조성이란-비록 현재는 잠재되어 있을지언정-다른 동물에게서는 볼 수 없고 단지 인간에게만 부여되어 있는 고유의 본성이기 때문이다. 즉 단순한 적응성만 있고 창조성이라고는 일말의 여지도 없는 삶이란 동물의 삶이며, 인간은 이러한 비본질적인 삶에 거부감을 느끼며 권태감과 지루함마저 느끼게 되는 것이다. 따라서 인간에게는 창조적인 삶을 위한 창조적인 교육방법이 중요하다. 이것이 학교교육이건 산업현장의 교육이건 같은 인간교육의 이치이다.

즉 창조적인 직업훈련은 직업적 전인격체로서의 인간현성을 가능하게 해주며 나아가 이러한 교육의 결과는 직업인의 자아만족을 보장해 줄 것이다. 또한 일을 통한 자아만족을 동반하는 직업생활은 생산성 향상에도 크게 기여할 것이다. 왜냐하면 산업사회에서 생산성 향상이란 반드시 근로자의 자기만족 및 자기계발의 욕구성취를 수반할 때 가능하기 때문이다. 따라서 인간교육으로서의 창조성 교육이란 궁극적으로 기업 최대의 목표인 생산성 향상에도 크게 기여할 것이다. 결국 직업교육훈련도 훈련생들에게 잠재된 창조성을 진작시켜 줄 수 있는 인간본위의 교육으로 바뀌어 나갈 때, '교육훈련의 내실화'라는 차원에서 그 실효를 거둘 수 있을 것이다.

인간에게 잠재한 창조성의 근원은 구체적으로 인간의 '상상력'이다(Eduard Spranger, 1927.

S.52~79). 따라서 교육훈련의 내실화를 위해서 우리는 훈련생들이 상상력을 발휘할 수 있는 제반 훈련조건들을 정비하고 교육훈련 프로그램들을 개발하여 바람직한 작업연습을 할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 그러나 상상력의 개발이라는 교육의 대과제는 과학적인 차원에서 실현되어야 한다. 왜냐하면 자칫 잘못하면 상상력이란 공상이나 환상으로 발전하기도 하고 심지어 광기로 발전할 수도 있기 때문이다. 상상력교육의 자기합정이 여기에 도사리고 있는 것이다.

상상력 개발을 통한 교육 내실화의 구현은 바로 문제해결식 교육방법에의 접근에 기인한다. 즉 '문제해결'이라는 구체적인 대과제 앞에서 상상력 개발 및 창조력 개발이라는 교육원리가 기능하여야 한다. 왜냐하면 문제해결이란 바로 현실적인 문제를 해결해야 하는 구체적·현실적 당면과제이기 때문이며, 이때 상상력은 현실적인 차원에서 유용하게 활용될 수 있기 때문이다.

우리에게 던져지는 각종 문제 상황들이 바로 인간의 최대 장점이고 고유능력인 상상력의 발동으로 창조적으로 해결되어져 나가야 한다는 것이다. 결국 상상력의 개발은 잠재적인 창조력을 진작시킨다. 이러한 창조력의 진흥은 자아만족적인 삶을 보장할 것이다. 그러나 반복하건대 이러한 삶의 원리가 문제해결이라는 구체적인 교육의 대명제에 기여할 때 우리는 교육의 내실화에 대하여 거론할 수 있다.

교육이란 인간 개개인의 사회적인 성장을 도와주는 것을 그 목표로 한다. 따라서 훈련 역시 훈련생 개개인의 직업적인 성장을 도와주어야 한다. 그러나 오늘날은 종전과는 또 다른 양상으로 개개인의 성장에 엄청난 장애물들이 존재하고 있다. 즉 기계 및 과학문명의 발달, 분업화·자동화 전문화·기능화의 발달로 인한 생산체계의 변화, 교통과 통신체계의 발달, 그리고 정보의 홍수화 및 고도의 정보 전산화작업 같은 산업사회의 구조적 변화들에 따라서 우리 개개인이 활동할 수 있는 영역은 점점 좁아지고 말았다. 즉 우리가 소유하고 활용할 수 있는 실질적인 정보는 상대적으로 제한되고 편협화되었으며, 따라서 우리의 삶은 오히려 엄청난 '문제거리'에 부딪히게 되었다.

특히 산업현장에서 생겨나는 각종 문제들은 직업인 개개인에게 직접 닥쳐오는 성장의 장애물이다. 따라서 직업교육훈련을 통한 문제해결능력의 배양이라는 직업교육의 의미는 실로 지대하다고 할 것이다. 그러나 문제해결식 교육은 반드시 인간적인 차원의 문제 해결, 즉 인간의 고유성인 상상력과 공상력을 긍정적이고 현실적으로 활용하는 차원에서 실천되어야 그 실효를

얻을 수 있을 것이다.

이제 다음의 제2절에서 소개하려는 소집단 작업학습과 프로젝트 학습조직에 의한 신인력양성의 교육훈련방법들은 앞서 독일의 최종자격화훈련에서 보았듯이 선진 외국에서 실현되고 있거나 아니면 아직 실험단계에 있는 인간중심교육의 현장교육 프로그램들을 기반으로 하고 있는 신교육방법의 기본원리들로서, 이에 대한 현대적 해석이다. 아울러 이는 오늘날 우리의 현실이 요구하는 훈련의 내실을 기하고 위해 우리의 처지에 맞고 우리의 실정에 어울리도록 새로이 개발되는 훈련의 모델 프로그램들이라고 볼 수 있다. 즉 이는 종전 직업교육의 방법론적인 문제들, 즉 학습동기 부여의 문제, 상호 학습의 문제 그리고 학습과제해결 능력배양의 문제를 하나의 학습프로그램 속에서 해결해 보자는 의도로 발전되고 있는 직업교육의 기본 모델들이다.

주석 1) 청소년기의 심리영역은 성년기와 반대로 중구난방식으로 팽창된다. 이 역시 일종의 심리적 위기라고 볼 수 있는데, 이는 근본적으로 성년기와 반대의 경우로 나타날 것이다. 즉 청소년교육은 심리적인 통제와 관리를 필요로 할 것이고, 성인교육은 그 반대로 심리적 위축영역의 팽창을 조장해 주는 일을 도와야 할 것이다(Eduard Spranger, Zur Psychologie der Bildungsamkeit des Erwachsenen, 1953, In: Ders., Psychologie und Menschenbildung, Tübingen 1974, S. 356~365 참조).

## 第2節 新人力養成의 教育訓練方法

### 1. 소집단 작업학습

우선 종래의 주입식 교육에서는 훈련생들이 피동적이고 기계적인 직업훈련방법으로 양성되었다는 것이 부실한 훈련의 원인으로 지적될 수 있다. 즉 훈련에 참여하는 훈련생들은 일단 교사의 지시에 따라야 하고 교사의 교시대로 작업을 반복연습하는 것으로서 자신의 과제를 다하는 셈이다. 따라서 훈련에 의한 직업능력개발 역시 여기서 만족하게 된다. 단순기능공을 강제적으로 양산해 내던 인력지원 양산체제에서 이러한 양적성장은 어느 정도 효과를 본 것도 사실이다.

그러나 오늘날과 같이 자동생산화·정보화의 추세 속에서 고도의 전문기술인력을 필요로 하는 산업정보화시대에, 종래의 훈련방식으로는 보다 더 많은 것을 잃게 될 것이다. 특히 종래의 주입식 수업방식은 오늘날 계속 적용된다고 하더라도 학습수요 욕구가 급속하게 개방되는 정보화시대에서 훈련생 개개인의 흥미나 작업교육, 동기를 유발해 내기가 쉽지 않을 것이다. 왜냐하면 정보화사회의 가속화 추세에 따라서 알 필요와 알 권리는 점점 개방되고 이에 따라 개인의 흥미와 욕구가 다양해지고 극대화되어 과거의 일방적 교수형태의 훈련생들은 훈련과정이나 훈련일과에 만족할 수 없으며, 심리적으로 단조로움이 지루함마저 느끼게 될 것이기 때문이다. 따라서 시대적 변화와 함께 유발되는 잠재적 학습동기 욕구의 수준에 걸맞는 훈련프로그램의 개발만이 훈련 내실화의 과제에 부응할 수 있을 것이다. 인간의 욕구체제 그리고 학습동기체제는 자동생산화·정보화시대의 추이변화와 함께 그동안 잠재적으로 폐쇄되어 있던 영역부터 개방화되고 활성화된다. 따라서 이에 알맞는 교수 학습방법이 적용되지 않는다면 오늘날의 교육훈련은 위상을 정립하기 힘들게 되었다. '집단동학<sup>1)</sup>'의 방법적 응용으로서 알려진 소집단 작업학습은 훈련생 개개인들이 자신들의 흥미와 관심을 바탕으로 능동적이고 적극적으로 교육훈련에 참여할 수 있도록 동기유인체제를 설정하는 협동놀이(Zusammenspiel)의 학습방법이다. 오늘날 직업세계에서 요청하는 유능한 일꾼이란 과거처럼 자신의 전문능력(Fachkompetenz)만을 가지고 대접받기 힘들게 되었다. 즉 직업인에게 가장 중요한 것은 행동능력인데, 단편적 전문지식 몇몇을 통하여 행동능력을 인정받던 시대는 지났다. 즉 전문능력과 자기개발능력(Methodenkompetenz)과 사회적 능력(Sozialkompetenz)이 조화를 이룰 때 직업인으로서 위치를 확보할 수 있다(Rolf Arnold, 1994, S.43). 결국 자기개발능력과 사회능력에 관한 관심이 새로운 직업교육훈련의 방법으로 등장하게 된다. 이렇게 본다면 소집단 내에서의

협동작업(Zusammenarbeit)은 대단히 중요한 셈이고 이에 근거하는 교육훈련의 방법은 협동놀이의 방식이 된다.

협동놀이의 협동작업 속에서 훈련생들은 자기가 속한 집단에서 자신의 역할배역(Rollenspiel)을 받는다. 역할은 수시로 바뀐다. 하루는 공장장으로서의 역할을 해내기도 하고 하루는 견습공으로서의 역할을 배정받기도 한다. 이러한 역할교대의 중요성은 오늘날 일터에서 다기능공(Technition)의 시대를 맞았기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 집단에게 주어진 최종과제는 단일하다. 물론 학습과제 및 목표는 단계적으로 분류되는 하위과제 병렬의 방법, 즉 단위(Unit) 또는 모듈(Module)의 방식을 택한다. '가'가 끝나면 '나'로 넘어가는 방식으로 최종과제를 해결하는 방식이다. 이러한 과제설정은 교사가 한다. 과제를 받은 소그룹의 구성원들은 우선 자기주도적으로 집단 전체에 주어진 과업성취를 위해 열심히 무엇인가를 추구해 나간다. 각자 주어진 문제해결에 몰두하게 되면서 때로는 누군가에게 물어 보기도 한다. 교사에게도 묻기도 하지만 주변 친구 동료들에게도 묻게 되기도 한다. 때로는 자신이 누군가를 가르치기도 한다. 아니면 교사의 도움 없이 문제를 해결해 보려고 서로간에 애를 쓰기도 한다. 그리하여 자연스럽게 다른 사람과 의사소통을 하게 되고, 의사소통의 과정을 통하여 점차 서로서로는 상의도 하고 비판도 하고 격려도 하게 되어 궁극적으로는 서로를 학습으로 자극하게 된다. 우리는 이를 상호학습 즉 시너지고지(Synergogy)라고 한다. 오늘날 작업학습의 교육훈련 현장에서 상호학습의 분위기를 주선하는 것은 무엇보다도 중요하다. 왜냐하면 특히 작업학습의 현장에서는 개인주의적 전문기능공을 양성할 소지가 다분하기 때문이다. 상호학습 분위기의 조성은 자발적이고 능동적으로 학습현장에 참여하도록 유도하는 것을 말하며, 이는 훈련생 개개인의 심리적인 학습동기를 유발시킴으로써 교육학습의 효과를 극대화시켜 보려는 질적 교육훈련의 시작이다. 소집단 작업학습은 훈련생 개개인의 자율적인 학습동기를 바탕으로 하는 참여학습의 분위기를 조성함을 기반으로 하며, 훈련생들의 자유개방적이고 창의적인 학습활동이 항상 동료들과 상호 협조적으로 이루어질 수 있도록 단계적으로 하위단위별로 학습목표를 정하고 있다.

훈련목표의 차원에서 볼 때 소집단 작업훈련은 전문(기능)인력양성을 기약하고 있지만, 훈련생 개개인의 입장에서 본다면 훈련중 습득하게 되는 자신들의 지식과 능력개발을 바탕으로 사회적 소속감과 정체감을 확인할 수 있게 해준다. 우리는 후자를 소집단 작업학습에서만 얻어질 수 있는 '사회적 정체감 도야과정'(Soziale Identitätsbidungsproze)이라고 이해하는데(Wolfgang Klafki, 1992. 2. S.8), 이는 소집단 작업학습에서 피치 못하게 발생하는 다양한 갈등상황들(Konfliktsituationen)을 극복해 내는 것을 전제로 한다. 즉 훈련의 목표와 개인의 자아만족이나 자아실현이 일치될 때 훈련의 내실화는 기대될 수 있다.

소집단의 구성방법은, ① 같은 능력의 훈련생들끼리 모으는 동질집단구성의 방법과, ② 무작위 배정이나 의도적 배정에 의해 작업집단을 구성하는 이질집단 구성의 방법이 있다(김병성, 1994, 260쪽). 그러나 집단구성에서 주의해야 할 점은, 작업집단의 작업을 통한 사회적인 관계 향상 및 공동의 학습목표 성취를 고려하여 짜여져야 한다는 것이다. 왜냐하면 집단이란 주어진 공동목표를 달성하기 위하여 상호 의존적 관계에서 작용하는 두 명 이상의 사람들로 구성된 하나의 사회체제이기 때문이다.

소집단 작업학습이란 훈련생들의 상이한 관심들, 상이한 경력, 상이한 교육 및 학습과정 그리고 상이한 학습속도를 고려함으로써 설정되는 '내적 차별성'(Innere Differenzierung)을 전제로 하는 학습형태이다(Wolfgang Klafki, 1992. 2. S.8). 내적 차별성을 전제로 한다는 것은 훈련생 개개인의 소질과 적성 그리고 능력 가능성들에 대한 훈련과정의 개인평가를 가능하게 해주면서 작업훈련을 시행하는 것이다. 더 나아가 이는 분업화된 산업사회에서 자신의 역할분담을 알게 해줌으로써 자신과 산업사회 전반에 대한 이해를 증진시켜 주게 된다. 물론 이러한 학습형태의 실현 가능성은 근본적인 훈련기획, 훈련준비 등의 훈련구조화작업과 해당 작업시설 및 교육기자재의 준비도 그리고 훈련생 개개인에게 부여되는 전문 개별영역에서의 직업능력발달에 관한 방법적인 준비들을 기반으로 한다.

모든 소집단 작업학습의 활동은 기본적으로 참여학습으로서 상호 의사소통(Kommunikation)과 상호 교섭행위(Intersktion)를 전제로하고 있다. 즉 ① 작업의 내용적인 차원이 그 하나이고, ② 인간관계적 차원이 또 다른 하나이다(Waldemar Pallasch, 1992. 1. S.23). 내용적인 차원에는 작업기술능력, 기술습득내용 그리고 주어진 과제해결이 해당되며, 인간관계의 차원에는 인간적

활동, 반응 그리고 행동양식이 중요한 요소가 된다. 그러나 다기능공을 요하는 오늘날 이 두 차원은 결코 분리되어 생각될 수 없으며, 서로 상호 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 두 차원의 상호 관련성 역시 잘 이해되어야 한다.

우리는 소집단 학습활동이 진행되는 과정을 다음과 같이 다섯 단계로 나누어서 목격할 수 있다(Waldemar Pallasch, 1992. 1. S.23-24).

처음 단계는 형성과정(Forming)이다. 내용적인 차원에서는 학습과제가 모든 훈련생들에게 단위별로 단계적으로 제시되고 알려진다. 물론 단위설정은 교사나 교재가 한다. 인간관계의 차원에서는 작업상황과 작업의 구속성이 집단구성원에 의해 스스로 조사되고 인식되고 평가되기도 한다. 이에 따라 과제의 요점과 핵심이 밝혀지고 때로는 과제해결의 도움수단이 예측되기도 한다. 그러나 이 단계에서는 집단 구성원들간에 긴장이 감돌기도 하고, 상대방의 태도나 반응 또는 상대의 기대치 등에 민감한 반응을 보이며, 이를 파악하려고 하기도 하고 따보기도 하는 탐색의 시간이 계속되기도 한다. 이러한 탐색의 과정 속에서 개인은 또래 집단의 일원으로서 자신의 입장에 대한 집단 구성원들의 동질적 측면 또는 이질적 요소들을 대략 감지하게 된다.

두번째 단계는 폭풍우과정(Storming)이다. 내용적인 차원에서는 과제의 어려움과 과제의 모순들이 훈련생 자신들에 의해 지적된다. 인간관계의 차원에서는 집단 내에서 집단의 변화를 촉진 또는 방해의 요인으로 발생하는 사회적 압력, 통제, 권력, 갈등, 배반, 적대감, 부조화, 긴장, 경쟁, 안전·불안, 균형, 불균형, 상호 의존, 상호작용 등이 공식적·비공식적으로 또는 이합집산으로 다양하게 전개된다. 즉 집단 안에 동질적이기도 하고 이질적이기도 한 또 다른 작은 자생집단이나 관계들이 형성되는 것이다. 자신이 터득해 가는 전문기술능력이 집단 전체적으로 어떠한 역할을 해내는가를 파악하면서 자신의 학습동기를 스스로 자극한다. 주의할 것은 창의적인 학습동기는 하늘에서 떨어지는 것이 아니고 사회적·집단적 자극에서 가능하다는 사실이다.

세번째 단계는 규범화과정(Norming)이다. 내용적 차원에서는 정보 및 지식교환과 과제설정에 대한 해석의 과정이 목격된다. 인간관계적 차원에서는 인간관계의 조정과 조화를 통한 집단행동의 규범화가 이루어지며, 다양한 역할분담이 실천되며, 팀 단위의 소집단 안에서 일어나는 문제에 대한 동참의식과 자발적인 참여행위가 발생하고 집단연대감의 발달이 이루어진다. 이는 점점 소집단을 규제하는 힘으로 작용하게 되는데, 이에 따라 소집단의 표준행동양식이 규정되는 것이 목격되기도 한다. 자신의 전문지식을 터득하는 과정과 집단의식의 연대감이 결합되면서 자신의 지위와 역할이 명확하게 규정되기 시작한다. 극히 이질적인 개인과 개성 그리고 전문지식에 대한 관점이 원만하게 융화되기도 하고 배척되기도 한다. 그러나 학습과제의 단위에 의하면 공동의 목표와 공동의 문제해결이 당면과제이다. 자기 집단에 주어진 집단과제 및 목표가 보다 뚜렷해지면서 행동의 통일이나 응집력에 대한 반응을 보이기도 한다. 반면에 리더십이 발휘되기도 하고 독선적인 행동이 관찰되기도 한다. 그러나 일반적으로 이 단계에서는 문제해결의 과정이 부각되기 때문에 어떻게든 개인사고보다는 집단사고가 지배적으로 되어간다. 여기서 자신의 전문지식과 전문기능능력의 역할 가능성이 가늠된다.

네번째 단계는 완결과정(Performing)이다. 이 단계에서 소집단 구성원들은 내용적으로 과제에 집중적으로 매달리게 되며 과제해결책에 접근하려는 움직임이 두드러진다. 인간관계로서는 기능적인 역할 관련이 마무리됨에 따라 소집단은 견고한 동질성을 띠게 된다. 따라서 그동안 단편적인 기능적 사고에서 유발하는 모든 갈등 및 부조화관계들은 절충 및 해결단계로 들어서고, 이로써 소집단구성원들간의 상호 공조체제가 가능해지게 된다. 반면 비공식적인 조직의 상호 교섭관계들도 음지로 숨지 않고 밖으로 양성화된다.

소집단 학습활동의 마지막 단계는 재형성과정(Informing)이다. 내용적으로는 소집단 활동에서 얻어진 전문기능의 교육훈련성과와 결과들이 다른 집단들의 성과들과 교환관계에 들어서게 된다. 소집단 안에서 개인적으로 습득된 기능과 지식은 하나의 과제에 종속되며 미래의 직장과 직업내에서의 인간관계 역시 비교적 안정적으로 되어가는 과정을 터득하게 된다. 즉 이러한 단계에서는 소집단작업의 정체감이 확립된다. 이는 작업 및 학습활동과정에서 나타났던 전문기술적, 자기개발적, 사회적 능력의 부조화에서 비롯되었던 제반 갈등상황들이 외부적으로 공시되어 다른 집단활동의 결과와 비교되면서 평가되어, 다음의 소집단 학습활동을 보다 활성화할 수 있는 비판의 태도를 제공해 주기도 한다. 더 나아가 이는 보다 나중에 예상될 수도 있는

대집단활동에 기반을 줄 수도 있다.

개별적인 직업영역들과 이에 준하는 교육훈련의 과정에서 관찰되는 훈련생 개개인의 상이한 작업속도와 작업능력 그리고 다양한 갈등상황들을 전제하고 시도되는 소집단학습의 원리는 협동게임의 원리로부터 출발한다. 그러나 이는 단지 직업활동을 위한 새로운 교육-학습이나 직업전환학습의 유연성과 능력만을 목표하는 것이 아니고, 집단 내에서의 개인적·사회구조적인 갈등해결 등의 과정을 의도적으로(교육적으로) 직접 동참 경험하게 함으로써 공동의 '문제해결'을 목표로 한다. 이로써 훈련생들은 교육훈련을 통하여 개인적·집단적 문제해결능력을 양성·개발할 수 있다. 자신의 직업전문적 소양과 관심을 바탕으로 소집단 학습활동에 동참하면서 훈련생 개개인은 자신의 자기개발능력과 사회적 능력을 겸비하게 되어 일터에서 자신의 기능적인 활용을 창조적으로 활용할 수 있는 행동능력을 배양하게 된다.

특히 현대 산업사회에서는 교육훈련의 공동목표로서 사회적 협동능력이 과거보다 훨씬 더 요청되기 시작했다. 왜냐하면 작업분야들의 분지화, 자동화 그리고 전문화가 첨단을 향해 달려나가고 이와 더불어 급변하는 제반 작업조건들과 요구들은 이제 개인적인 차원에서 해결될 수 있는 문제보다도 적어도 팀 단위의 소집단 또는 중집단의 공동작업에 의해 해결될 수 있는 문제들을 잉태하고 있기 때문이다. 이러한 경향은 오늘날 개인의 문제는 사회구조적인 갈등과 마찰 등으로 인해 야기되는 경우가 많아졌다는 것을 시사해주는 것이다.

이렇게 본다면 오늘날 문제상황에 대한 대처로서 요구되는 공조체제의 필요성은 작업현장의 부분영역으로부터 시작하여 산업사회의 총체적 관리체계에서도 강조된다고 볼 수 있으며, 현 시대가 필요로 하는 질적인 교육훈련은 근로자 개개인이 자신의 능력을 최대한 개발하고 신장시킬 수 있는 기회를 제공해 주어야 한다. 미시적으로 보면 이러한 노력은 결과지향적이고 생산지향적이며, 동시에 자아발전적이며 경쟁지향적인 학습효과를 노릴 수 있으며(Wolfgang Klafki, 1992. 2. S.11), 거시적으로 본다면 공동의 목표 및 과제를 다기능공으로서 공조적 협동 차원에서 달성해 낼 수 있다.

또한 이러한 학습방식은 교육훈련을 조직적으로 검토하여 계속적으로 훈련의 내용과 방법을 보다 효과적이고 생산적으로 제고할 수 있는 의사결정의 학습조직을 형성하는 데에도 기본 토대를 마련해 준다. 즉 훈련평가를 위해 훈련과정중에 얻어진 경험들과 지식들 또는 문제상황에 대한 소집단 단위의 해결방식들이 훈련생 개개인의 의견들로서 제시되고 토론되며, 이러한 다양한 의견들을 바탕으로 훈련의 난이도, 중요도 그리고 문제점들이 순위별·등급별로 범주화될 수 있다. 이는 차기 교육훈련의 내실화를 위한 방향과 진로결정에도 과학적인 지표를 제공할 수 있을 것이다.

소집단 작업학습의 전체진행과정에서 훈련교사는 학습교시의 교수·학습방법들과 학습절제 사이에서 유연성있게 행동하여야 한다(Waldemar Pallasch, 1992. 1. S.26). 여기서 학습교시란 강의, 세미나, 교육공학적 교재재활용으로의 인도 그리고 전문기술적 작업지시 등을 의미하며, 학습절제한 학습활동상의 조력, 자문 그리고 학습과제 및 목표를 조정하는 측면을 의미한다. 그때그때 소집단별로 나누어 문제해결을 단위별로 수행하는 학습평가가 교사의 학습절제를 가능하게 해줄 것이다.

## 2. 프로젝트 학습조직

프로젝트 학습조직의 방법은 1918년 출간된 킬패트릭(Kilpatrick)의 『프로젝트 방법』(Projekt Methode)에 그 뿌리를 두고 계속 발전되어 왔다. 특히 1950년대 이후 '상호교섭주의 이론(Interaktionismus)<sup>2)</sup>을 배경으로 하는 응용학습이론으로서 발전된 현대식 프로젝트 학습이란 계획적인 프로그램 학습방식을 의미하며 실천 위주의 학습방법을 전제한다.

이 학습의 프로그램의 특징은 다분히 '실험적'이라고 볼 수 있다. 즉 계획된 학습 프로그램이 실천적인 학습으로 되기 위해서 항상 실험·관찰의 체제 속으로 편입되어야 하는 것이다. 이러한 프로젝트 학습의 실질적인 목표는 학습의 생산성과 효율성 제고를 위해서 '공동학습의 맥락에서 자신의 특정 관심분야'를 이해하고 분석해 보는 것이다.

여기서는 우선 개인적으로 볼 때 자발적인 학습참여를 가능하게 해주는 자신의 학습동기를 찾아내어 창의로운 발상을 해낼 준비를 갖추는 것이 중요하다. 교사의 입장으로서 '과연 학습과정을 학습결과와 얼마나 잘 피드백시킬 수 있는가?' 하는 것이 중요한 질문이 된다. 즉



일관된 전체적 프로젝트 아래에서 부분적인 실행이 객관적이고 과학적으로 피드백될 수 있을 때 학습효과는 소기의 목적을 달성하는 방향을 잡아 나갈 수 있을 것이다. 프로젝트 학습은 다음과 같이 진행된다.

우선 훈련기간으로 규정된 기간 동안 학습될 내용들이 전체적으로 계획되어 한눈에 볼 수 있는 시간표로 작성된다. 이러한 프로젝트를 짜기 위해서는 우선 같은 전공의 훈련교사들이 팀을 이루어야 한다. 왜냐하면 수업의 프로젝트는 그들의 상호 협조에 의해서 작성되기 때문이다. 즉 프로젝트 학습이란 소그룹 학습과는 달리 처음 수업의 전체적인 구상부터 교사들에 의해 계획되고 체계적으로 구조화되면서 주도되는 것이다(Enja Rieger/Hajo Weber, 1989. 7~8. S.46). 즉 소그룹 학습이 훈련생의 학습권을 개방적으로 보장하는 측면을 강조하고 있다면, 프로젝트 학습방법은 훈련담당 교사들에 의한 교육권의 영역을 보다 강조하고 있다. 즉 훈련교사가 프로그램 설정과 학습과정을 체계적으로 활성화하는 데 주도적인 역할을 해내는 것이다. 물론 학습과정중에는 훈련생들의 자발적인 학습활동, 즉 자율적인 학습권이 배제되는 것은 아니다.

수업의 프로젝트가 다 짜여지면 학습과정의 프로그램들이 훈련생들에게 그대로 제시된다. 이로써 훈련생들은 전체적으로 자기들이 하여야 할 역할을 대략 인지하게 된다. 다음으로 학습시간표 또는 학습진도표가 주어진다. 물론 진도표는 테마(Thema)<sup>3)</sup> 별로 작성된다. 테마를 선정할 때 교사들은 훈련생 개개인 또는 집단공동의 관심과 흥미 같은 인성적인 측면이 고려하여야 한다. 흥미와 호기심은 학습동기를 유도할 수 있기 때문이다. 따라서 훈련생들의 관심영역과 해당 훈련전문분야의 관련성을 중심으로 테마가 선택되어야 하고 테마가 진행되는 학습의 순서가 정해져야 한다.

이때 훈련생의 훈련준비도 조사 또는 교육과정에서 알려지고 평가된 개인조사의 기록들이 테마 선정의 참고자료로서 검토될 수 있다. 물론 선택되는 테마들은 전체적 프로젝트와 긴밀히 연결된 실험적인 내용이어야 한다. 또한 각 테마를 해결하는 시간배당과 테마와 테마를 연결하는 맥락적인 내용 역시 중요하다. 왜냐하면 정해진 시간에 정해진 주제에 대한 문제해결의 능력이 연습되어야 하기 때문이며, 이러한 해결능력은 내용적으로도 전체적 프로젝트의 취지에 합치되어야 하기 때문이다.

테마는 문제해결의 능력을 실험하는 차원에서 설정된다. 실험성이 다분한 테마가 정해지면 훈련생들은 크게 두 집단으로 나뉜다. 한 집단은 주어진 시간동안 작업훈련을 계속하고(실습집단), 다른 집단은 그들이 작업하는 것을 관찰한다(관찰집단). 실습집단은 주어진 테마에 따라서 현장에서 교사에게 물어서 직접 배우기도 하고 자신이 알고 있는 이론을 그대로 적용해 보기도 하며, 또는 자신의 상상력과 상상력에 따라서 아니면 아무 생각 없이 단순히 반복연습한 대로 실습해 나간다. 관찰집단은 실습집단의 작업모습들을 기록하기도 하고 사진을 찍기도 하고 비디오 촬영도 하며 때에 따라서는 실습집단을 상대로 직접 인터뷰를 하기도 하면서 녹음도 한다.

그러나 이때 중요한 것은 '문제' 또는 '문제분석' 위주로 모든 관찰이나 자료수집 및 조사 등이 진행되어야 한다는 점이다. 왜냐하면 이러한 프로젝트 수업은 창조적인 '문제해결'을 기반으로 하고 공동의 과제해결을 최종목표로 하고 있기 때문이다. 이를테면 작업자의 작은 실수로 문제가 발생했다든가 아니면 작업장의 문제로 문제가 발생했다든가 하는 문제들의 에피소드 중심으로 모든 작업훈련과정이 관찰되고 기록되어야 한다. 이러한 학습작업을 성공적으로 수행하기 위해서는 학습장으로 활용되는 작업장 및 실습장이 목적과 진행방법에 맞게끔 설계될 필요가 있다. 즉 협동과 업무조화관계가 잘 이루어질 수 있는 학습장과 분위기가 조성되어야 한다. 관찰 및 조사 등을 통한 실습장면이 보고되기 위해서 서면상으로 기록되고 작성된다. 이미 계획된 보고시간에는 두 집단의 훈련생들과 프로젝트를 주관하는 교사들이 한 자리에 모여 브리핑과 토론을 통한 검증(피드백)의 시간을 갖게 된다. 관찰집단에 의해 현장자료가 제시되기도 하고 각종 기록들이 발표되기도 한다. 관찰자들은 자료에 근거하는 비판도 할 수 있다. 실습집단은 자기 방어나 변호를 하거나 아니면 수고를 하거나 자기반성도 하면서 자신의 실습과정에서 제3자에 의해서 관찰·기록·발표되는 상황들이 작업 당사자인 본인의 진술에 의해 검토되고 검증되고 하는 것이다. 여기서 마찰이나 갈등도 예상된다. 경우에 따라서는 이 과정에서 교사단의 집단별 평가가 가능할 것이다. 문제상황에 대한 과학적이고 객관적인 나열 및 기록들을 바탕으로 창조적인 의사소통, 담론 및 토론이 진행된다. 그리고 처음에는 작업시행상의 개인적 문제에 대한 관찰 및 보고로 시작되는 모든 대화의 과정이 점차 상호 집단간에 주어지는 공동의 과제로서

인식되는 과정을 갖게 된다. 이는 결국 전체적인 프로젝트의 맥락에서 공동의 과제에 대한 창조적인 문제해결의 장으로 공감되어 갈 것이다. 이때 프로젝트 학습을 설계하고 주도하는 교사들은 프로젝트 학습의 과정에서 벌어지는 공동의 문제해결을 위한 경험이나 지식을 제공함으로써 교사의 역할을 한다. 그러나 이러한 교사의 진술과 교육은 개인적인 입장에서 창조적인 문제해결에는 아직 결정적으로 작용하지 못한다. 인간의 창조성이란 기계적이고 인위적으로 만들어지는 것이 아니고, 인간의 본성적 특질로서 심층에 고유하게 내재되어 잠재되어 있다가 어떤 계기나 자극을 통해 발현되는 것이다. 천부적인 훈련교사가 할 수 있는 것은 창의로운 학습에의 자극이다. 따라서 개인적이면서 동시에 전체적인 차원에서의 창조적인 문제해결이라는 프로젝트 학습의 목표는 훈련생 스스로 교사들의 조력하에 점진적으로 접근해 가는 것일 수밖에 없다.

개방적 문제해결의 장이 열린교육의 장으로 활용된다면, 이는 창조적인 자기학습을 자극하는 동기재로서 작용할 수 있다. 이는 자기주도적 학습(Selbstinitiiertes Lernen)을 가능하게 하며 '실천적 학습'에 기여한다(Rolf Arnold, 1991. S.78). 바로 프로젝트 학습을 성공적으로 주도할 의무를 가진 훈련교사는 훈련생들에게 창조적인 문제해결 통해 접근되는 자기학습 및 실천학습의 기회를 최대한 보장해 주어야 한다. 왜냐하면 성인이란 청소년이나 아동들과는 달리 일반적으로 자기학습 및 자기주도적 학습의 기회를 통해서 실천적으로 성장하기 때문이다. 또한 이러한 자기주도적 학습과 실천학습은 성인들에게 자아만족감 또는 자기성취감을 보장해 주게 된다. 물론 자기학습 및 자기주도적 학습이라고 하더라도 이러한 것이 실천되기 위해서는 교사들의 역할이 분명히 존재한다. ① 이미 언급한 것처럼 교사들은 전 프로젝트 학습과정을 스스로 실험적으로 기획하고 주도하여야 한다. ② 교육훈련중 교사들은 훈련생들에게 자신의 경험이나 전문지식들을 전수시키면서 학습의 분위기를 진작시켜야 한다. ③ 교사들은 작업 및 훈련평가를 위한 피드백 시간에 모든 훈련생들과 자리를 함께 하여, 그들의 보고를 듣고 결과분석에 대한 질문도 하고 때로는 여기에 대하여 자문도 하고 하면서 피드백의 전 과정을 평가해야 한다. ④ 이때 교사들 역시 프로젝트 학습과정 및 내용에 대한 자기반성이나 검증의 기회를 가져야 한다. 이는 다음 프로젝트를 기안할 때 도움이 될 것이다. ⑤ 이를 종합하여 교사들은 교육훈련 성과의 최종적인 평가를 해야 한다.

그러나 교사들이 자신의 역할과 임무를 실행해 나가는 데서 보다 중요시해야 하는 사실은, 교사들이란 원칙적으로 이 프로젝트를 관리하지만 항상 훈련생 자신들이 추구하는 창조적인 문제해결의 교육을 옆에서 도와주는 역할을 해내어야 한다는 것이다. 이런 의미에서 소크라테스는 진정한 교육자란 학습자 자신에게 도움만을 주는 '산파의 역할'을 해내는 것이라고 비유했다(Werner Jaeger, 1944). 즉 아기는 산모가 낳고 교사는 아기를 낳는 산모의 어려운 상황들, 즉 주변의 상황적 문제들을 해결해 주는 것으로 문제해결에 일부 도움을 주는 역할만을 할 수 있다는 것이다(Eduard Spranger, 1954). 결국 아기를 낳아야 한다는 당면문제 및 당면과제는 산모 자신이 해야 하는 것이다. 따라서 소크라테스는 교사란 산모의 고통을 간단한 조력이나 자극으로 육체적으로든 심리적으로든 완화시켜 줄 수는 있겠지만, 이미 산모에게 필연적인 산고의 고통을 완전히 해결해 줄 수는 없으며 그렇다고 아기를 대신 낳아 줄 수도 없다는 교사로서의 역할 한계를 명확히 하고 있다. 또한 아무리 유능한 교사라도 훈련생들에게, '이런 아기를 낳아라! 또는 저런 아기를 낳아라!'하고 강제할 수는 없는 것이다. 이러한 원리는 우리의 현실적 교육현장에서 참다운 교육권과 학습권의 조화에 대한 필요성을 강조하는 것으로서 해석될 수 있다.

실습집단과 관찰집단의 역할은 번갈아서 교대된다. 물론 작업 및 업무의 과정은 하나의 구체적인 프로젝트, 즉 테마 설정에 따라서 꼭 같은 방식으로 진행된다. 그러나 집단역할이 교대되면서 창의성을 바탕으로 하는 문제해결식 수업의 '내용적 측면'은 항상 달라질 것이다. 집단별로 똑같은 사건에 대해서도 항상 공동문제를 보고 분석하는 시각들이 달라질 것이며, 집단 내부에서 각자의 마음이 다르듯이 공동의 문제를 설정하고 이를 해결해 나가는 과정에서 항상 각자의 의견 역시 다르게 표현될 것이다. 따라서 수업에 임하는 참여자 모두의 의견과 시각이 자유롭게 발표되는 토론의 '개방성'은 열린교육으로서의 수업의 질을 결정해 줄 것이며, 이러한 개방적 학습은 실천적 학습의 내실을 보장하는 기초가 될 수 있을 것이다.

결과적으로 프로젝트 학습이 보여줄 수 있는 학습의 특성들은,(Johannes Bastian · Herbert Gudjons, 1989. 7~8. S.11, 13)

① 실질적인 일의 상황과 직접 관련적이며, 일터에서 현실적 · 구체적으로 부딪치는 문제상황의

극복과정에 관계한다.

② 학습의 전 과정이 훈련참여자들의 흥미와 관심에 기인하고 있으며, 이러한 개인적 관심과 흥미가 점점 공동의 관심사로 집중된다. 공동의 관심사부터 학습테마의 선정이나 프로그램과정이 재검토될 수도 있다.

③ 훈련생 스스로가 의사소통의 조직 및 집단을 결성해 나가기 때문에, 매사에 자기결정적이고 자기책임적이다. 훈련생에게 잠재된 역량이 발휘될 수 있는 기회가 마련될 때 훈련생 개개인의 상상력을 토대로 하는 창조적 전인교육의 가능성이 생겨난다.

④ 산업조직적인 실천과 직접 관련되어 있어서 현장에서의 실천학습이 된다.

⑤ 분명한 목표지향적인 프로젝트 속에서 진행된다. 따라서 학습은 시행과 착오라는 실험의 과정을 전제하며 교사의 지도적 역량을 요구하게 된다. 즉 교사는 실험을 원칙으로 하는 프로젝트 학습과정이 일사분란하게 피드백되는 과정을 과학적으로 실험·검증하여야 하며, 다음의 학습 프로그램의 개선을 위한 자료로서 활용할 수 있어야 한다.

⑥ 작업학습을 통해 결과한 생산품 및 생산결과에 직접 지향되어 있다. 재생산의 결과로서 학습효과를 노리는 종래의 방식이 아니라 일차적 생산의 결과에 대한 직접적인 분석이나 검토에 지향되어 있기 때문에 현장에서 발생하는 문제에 대한 해결력을 자극해 낼 수 있다.

⑦ 학습과정중에 벌어지는 현상들에서 많은 의미를 배우고 많은 의미를 검토하게 되어 질적이고 체계적인 자기주도적 학습을 가능하게 해 준다.

⑧ 통합된 프로젝트 속에서 직업전문능력을 바탕으로 하는 사회적 행동양식을 배우는 '사회적 학습'(Soziales Lernen)의 방법을 스스로 터득하게 된다.

⑨ 전문학과들간의 상호 보충성을 알게 되고 전체적인 맥락에서 자신의 분야를 알게 되어 전 인격적인 인간교육의 가능성을 열어 주게 된다.

⑩ 배움의 과정이 가르침의 과정과 혼연일체가 됨으로써 창조적인 자기주도적 학습이 가능해진다.

결국 이러한 특성들을 가지고 있는 프로젝트 수업방식은 다기능공 양성을 위한 신인력양성 교육훈련 즉 '창의적인 직업능력인'을 양성하는 교육훈련행위에 기여할 것이다. 본고는 고용촉진훈련에서도 일률적으로 적용되고 있는 국가검정 자격취득제도를 견제하여 왔다. 고용촉진훈련은 당면문제를 창의적으로 해결해 나갈 수 있는 다능공을 육성해야만 한다. 이러한 취지에서 본다면 다소 실험적이라고 할 수 있는 이러한 신교육훈련 방법이 다른 직업훈련분야에서보다는 고용촉진훈련에 먼저 도입·시행될 수 있을 것이다.

주석 1) 집단동학 또는 집단역학은 레빈(K. Lewin)에 의해 처음 소개된 집단역동성에 대한 관찰과학의 개념인데, 사회학적인 시각 및 사회심리학적인 시각으로 개별학문적으로 또는 학문적 상호 관련 속에서 발전된 광의의 행동과학으로 볼 수 있다. 즉 집단동학이란 집단구성원들의 상호 의존성, 사회적 상호작용을 촉진시키는 집단의 기능, 집단구성원들의 행동에 미치는 집단의 영향력, 목표달성을 위한 도구로서의 집단의 유용성, 집단의 응집력, 집단변화의 촉진요소 및 장애 세력, 집단의 유동성 등을 함축하는 말로서, 집단이 형성되고 변화하는 과정에서 나타나는 사회심리적인 요인과 이에 따르는 역동적 관계변화를 과학적으로 관찰하게 된다. 구체적으로 이는 개인간, 개인과 집단 또는 집단과 집단간의 상호 교섭관계에서 피치 못하게 발생하게 되는 제반 갈등 및 부조화를 구성원들이 스스로 조화롭게 조정하고 해결해 나감으로써 집단의 공동목표를 달성해 가는 의사소통, 의사결정의 상호작용과정을 관찰 분석하는 학문을 의미한다. 따라서 집단동학은 과학적인 연구방법을 발달시켰는 바, 이를테면 관찰방법의 표준화, 통계적 분석방법을 활용한 측정의 신뢰도 검증, 사회적 측정법 등이 그것이다. 존 듀이(John Dewey)는 이러한 집단동학의 방법을 문제해결식 학습방법과 결부시켜 해석함으로써 학습의 사회적 측면을 강조한다.

주석 2) 게오르크 짐멜(Georg Simmel)에 의해 처음 소개된 이 이론에 의하면, 집단이란 상호작용체제이다. 이는 직접적으로 인간관계의 이론이다. 즉 모든 사회현상은 인간의 상호작용에 의해 이루어진다. 다시 말해 사회나 집단도 사회구성원의 상호작용의 결과이다. 쿨리는 이 이론을 토대로 집단 내부에서 형성되는 심리적 구조를 설명하고 있으며, 미드는 상호작용이론을 바탕으로 집단역학이론을 집대성시킨다. 이 이론의 중심은 집단의 공동목표를

달성하기 위해 부과된 역할을 수행하는 개개인의 모든 행동은 다른 개인 및 집단의 역할수행 행동과 관계를 맺으며 이루어진다고 보고 있으며, 특히 여기서 관찰되는 집단 구성원들의 상호작용 속에서 부여되는 집단의 기능적 측면을 분석할 것을 강조하고 있다.

주석 3) 킬패트릭(William H. Kilpatrick)이 1918년 『프로젝트 학습방법(Project Methode)』이라는 책을 발표하면서 테마는 당시 '단위(Unit)'로서 교과과정에 분류되었다.

## 第7章

### 結 論

구직실업자들에게 부여되는 고용촉진훈련 및 재취직훈련은, ① 실업 및 실직자를 보호하고 새로운 직업능력개발을 통해 실직·실업상태를 종결시키는 것에 기여하고, ② 시대에 맞는 전문직업인의 자격이 결여됨을 지양시켜 주며, ③ 훈련생의 직업능력을 질적으로 고취·연마시켜 재취업에 따르는 불이익을 최소화시킴을 목적으로 하며, ④ 사회적·직업적인 활동성을 개선시켜 주며, ⑤ 직업적·사회적 상승이동이나 도약을 가능하게 하여 주는 것을 목표로 한다(Volker Detemple, 1994. S.76).

이러한 훈련의 목표를 구현해 보겠다는 취지에서 본 연구는 다음과 같은 결과들을 추출시켜 왔다. 첫째, 현재 근로자와 사용자 2자간 또는 노·사·정 3자간의 사보험적 성격을 지닌 법조항들이 공익사회보험적 성격을 가지고 명실공히 사회보장복지제도 건설의 일조를 담당할 수 있는 토대로 보완·개선되어야 한다. 우리나라는 고용보험제의 실시와 함께 앞으로 직업능력개발사업을 본격화하여야 하는 과제를 안고 있다. 이를 기화로 이미 오래전부터 실시되어 온 저소득층 실업자를 대상으로 하는 고용촉진훈련이 실업자 고용촉진이라는 측면에서 보완·계승 발전되어야 할 것이다. 왜냐하면 고용보험사업이란 바로 사회보장제도를 구현하는 중핵과제를 안고 있기 때문이다. 따라서 우선 현행 법적·제도적인 문제가 일부 재검토되어야 사회복지국가로 지향하는 고용보험제도 실시의 원래의 취지가 살아날 것이다. 고용보험제도가 사회보장제도로써 성숙되지 못한다면 복지사회건설의 취지 약화는 물론이지만 보험제와 관련될 수 있는 국가의 제반 산업정책들은 커다란 혼란을 야기하게 될 것이다.

둘째, 종래 고용촉진훈련의 현장에서 보았던 행정규제 및 감독과 자율성의 이율배반 문제는 반드시 재고되어야 한다. 고용보험제도도 앞으로 피치 못할 산업구조조정에 능동적으로 대처해 나가기 위한 방편으로서도 크나큰 역할을 해내어야 한다. 과거 우리나라의 고용촉진훈련은 고용보험의 실시로 인해 앞으로 더욱 본격화될 실업자 재취직훈련의 내실화 방향에 교훈을 줄 수 있었다. 즉 국비무료훈련임에도 불구하고 자율적이고 자유방임적으로 운영되어 가는 모습을 그냥 내버려 둘 수 없는 것이 정부의 입장이고, 훈련의 자율성을 보장한다고 하면서도 다른 방향으로 가고 있는 행정에 항상 불만인 것이 훈련실시기간의 입장이다. 심지어 이러한 반목은 단순한 불만으로서만 그치지 않고 범망을 피해서라도 훈련원 운영의 묘(?)를 찾아 나간다. 그리고 이를 막기 위해 정부는 기발한 행정규제를 강화하게 된다. 결국 임기응변식의 행정규제가 난무하고, 훈련은 훈련대로 지쳐 버려 훈련의 내실화는 커녕 훈련의 취지조차 유명무실해진다. 더욱이 국가경쟁력 제고를 위해서 훈련의 자율화를 외쳐 대는 현재의 상황에서 이러한 '행정규제-도망다니기-강한 행정규제-또 도망가기'라는 도식은 훈련의 내실화는커녕 정책의 모순만을 낳고 있으며, 이는 곧 국력의 낭비로 이어지고 있다.

물론 국비무료훈련실시에서 행정규제는 없어서는 안 될 중요한 과제이다. 그러나 오늘날 훈련의 자율성 보장 역시 중요한 과제이다. 이제 '행정규제 자율성'의 모순을 풀기 위해서는 발상의 전환이 필요하다. 우선 행정방침이 수직적 사고가 아닌 수평적 사고로부터 정해져야 한다. 이는 특히 정보화사회에서 우리가 살아남기 위한 발상 방법이다. 과거 전통사회에서 정보나 지식이 위로부터 아래로 수직적으로 흐르고 일사분란한 관리(매니지먼트)를 위해서 지식과 정보를 일직선상으로 통제할 필요성이 있었던 사회에서는 상부하달식의 행정과 관리가 주효했다. 그러나 마이크로일렉트로닉스 산업과 화상산업의 발전으로 가속화되는 오늘날의 정보화사회에서는 지식과 기술정보들이 여기저기 산재하고 있어 수시로 필요에 따라서 얼마든지 취사선택이 가능하고, 원한다면 얼마든지 활용이 가능하다. 간단히 말해서, 오늘날과 같이 급속하게 개방되고 다양화되는 사회에서는 행정적 편의나 합리성도 중요하지만, 훈련을 통해 훈련생 개개인에게 줄 수 있는 인센티브 역시 똑같이 중요하다. 따라서 훈련실시 기관들이 아니고 훈련생 개개인들이 자발적이고 능동적으로 훈련에 참여하여 자기주도적인 학습에 참여할 수 있는 훈련 분위기를 조성하는 것이 가장 중요하다. 결국 오늘날 요구되는 행정규제란 훈련 분위기를 조성하는 포괄적인 행정조치를 말하는 것으로서 이는 훈련에 직접 참여하는 훈련생들의 '자기규율'로서

시작될 때 가능하다.

셋째, 훈련에 대한 일률적인 평가제도(국가검정자격제)는 원칙적으로 다변화되어야 한다. 현대는 자격증시대라고 한다. 물론 이는 훈련정책에서도 예외가 아니다. 그러나 당장 실업자로하여금(재)취업을 시켜 주는데 가장 유리한 입장에 서도록 도와주어야 하는 고용촉진의 훈련에 종전의 일률적인 행정관리의 원칙을 그대로 적용시키는 것은 문제이다. 실업자들은 훈련을 통해서 어쨌거나 일자리를 얻는 것이 가장 급선무이다. 이를테면 고용촉진훈련이나 재취직훈련에서 중요한 것은 자격획득의 행정규제가 아니고 훈련위탁생에게 신정보를 보급하고, 우선 '신기술 신직종'을 '단기간으로' 가르쳐서 취업의 유리한 고지를 마련해 주는 정책이다.

또한 어린 청소년층과 성인연령이 혼합되어 똑같은 조건과 상황하에서 신체기능의 감퇴현상으로 지적 능력도 쫓아가지 못하는 판국에 국가가 정해 놓은 일률적인 기능검정자격을 따내어서 취업을 한다는 것은 의미가 없다. 내일이면 필요와 수요가 없어질지도 모르는 자격을 오늘 열심히 갈구해야 하는 것은 시대적 착오이다. 결국 획일적으로 규정되어 있는 국가검정자격제도는 결코 오늘날의 정보화산업시대에서 요구하는 고용촉진훈련의 평가제도가 아니다. 특히 앞으로 WTO 체제가 가속화된다면 자유시장경제의 원리는 더 활성화되어 국제경제시장에 엄청난 파란을 불러 일으킬 것이다. 이럴 경우에는 현재 규정되어 있는 고용촉진훈련종목과 검정자격제도는 그 실효성을 잃게 될 위기에 있다. 따라서 일단 정해진 직업훈련기준이라고 하더라도 일정 주기별로 또는 산업구조조정 및 노동조정의 필요성과 계획 등을 검토하면서 고용구조의 변화, 기술내용 변화, 직업의 전문화와 분업·통합화의 과정과 생산과정의 다양화에 적절한 보완·수정·작업이 계속되어야 할 것이다(신명훈·윤석천·이승홍, 1989.12. 129쪽).

또한 훈련생들이 동일한 기준에 맞추어 훈련을 실시하도록 되어 있기 때문에 산업이나 지역의 특수성이나 사정에 따라 훈련의 내용과 수준이 달라져야 함에도 불구하고 동일한 기준 속에서 행정규제 및 감독을 받게 된다. 이는 훈련의 자율성 침해이기도 하지만, 더 중요한 것은 산업구조조정으로 인한 후유증에 민첩하게 대처하고 이에 적합한 훈련을 능동적으로 실시함으로써 훈련의 효율성과 생산성을 창조할 수 있어야 한다는 취지에도 어긋나는 것이다. 즉 산업발달의 속도에 뒤지는 훈련기준과 자격검정제가 계속 적용되어야 하는 고용정책은 파국을 초래하고 말 것이다.

넷째, 훈련과 전산화된 고용·직업안정사업이 한치의 오차도 없이 상호공조체제로 운영되어야 한다. 즉 훈련준비부터 훈련기관알선 그리고 훈련수료후 직업 및 직장알선정책이 매듭없는 하나의 선상에서 일사분란하게 이루어질 수 있는 법적·제도적 실현이 시급한 과제이다. 계속 순환적으로 피드백될 수 있는 훈련계획이나 훈련구안이 이러한 전제 속에서 활성화될 수 있을 것이다. 일례로, 우리가 이미 검토한 바와 같이, 훈련수료 직후에 나타나는 취업률은 훈련원과 훈련교사측의 자구노력(?) 때문에 높은 편이지만, 사후지도의 부족이나 직업비교의 결과로 인해 이직률이 높아져 훈련에 대한 투자에 비하여 훈련성과는 미약하였다. 따라서 산업구조조정에서 오는 구조적 실업을 최소화하고 직업정보의 유통이 원활치 못하여 발생할 수 있는 마찰적 실업을 감소시키기 위한 직업안정사업과 직업훈련사업의 연계성 확립은 필수적 과제이다. 이러한 과제를 수행하기 위해서는 공공직업안정망의 확충 및 취업정보의 전산화, 진로지도의 제도적 강화가 선행되어야 한다(신명훈·윤석천·이승홍, 1989. 12. 130쪽). 또한 훈련생들간의 연령별, 학력별, 직업적성별 능력차, 즉 개인차가 존재함에도 불구하고 이를 무시하고 동일등급으로 동일기간에 훈련시키는 관계로 능력별, 개인별 차이를 고려한 개별 직업지도가 이루어지지 않아 훈련의 내실화가 이루어지지 않는다. 결국 직업적성에 따른 훈련적격자의 발굴, 육성 및 관리를 목표로 하는 직업지도사업은 본인의 삶에도 기여하지만 국가적인 차원에서 훈련탈락생을 최소화하고 나아가서는 산업공동화 현상을 조정하는 계기를 마련해 줄 것이다.

다섯째, 현재 대부분의 훈련원들은 예산부족이나 운영의 영세성으로 인해 실습시설이 부족하고 낡은 훈련시설을 교체하지 못하고 있으며, 교육훈련의 전문성이 결여된 관계로 훈련의 질마저 향상될 기미를 보이고 있지 않다. 물론 정부는 공공직업훈련원인 한국산업인력관리공단에 직업훈련의 신교육환경을 창조해 보겠다는 의지를 표방하고 있다. 그러나 아직도 교사의 신분보장 문제가 미흡하여 우수한 교사를 확보하기가 어렵고 현 교사들의 재교육을 위한 보수교육 및 연수기회도 태부족한 실정이라고 할 수 있으며, 특히 평생교육체제하에서는 이들에 대한 별도의 전문적 승급 보수훈련도 급선무가 될 수 있다.

하나의 제안으로서, 훌륭하고 전문성 있는 교사를 확보하기 위해서 이들을 양성훈련의 이수자(인천기능대학)로서 또는 정규 양성대학 졸업자(한국기술교육대학)로서 일정한 자격을

취득한 자에게 국한할 것이 아니고, 경험 많고 유능한 산업체에서 겸임교사제도를 적극 활용하는 방안이 모색될 수 있다. 이제 우리나라도 학교와 산업체와의 유대관계만이 산학협동이 아니고 독일의 경우처럼 훈련원과 산업체와의 협동도 산학협동의 개념에 포함시켜 한다. 즉 독일의 각종 직업학교들(우리나라의 경우 실업계 고등학교와 기술계 학원에 해당함)와 직업상급학교(우리나라로 말하면 직업훈련원 소속의 전문학교)의 교사들은 산업체에서 공장 마이스터 자격을 가진 자가 겸임하고 있거나 전임하고 있다. 또한 교사양성과정을 다양화시키기 위해서 정규과목의 목적에 맞는 보수교육과정을 개발하고 교육훈련방식에 있어서 장·단기과정을 적절하게 배합하고 야간제, 통신제, 주간제 등 융통성있게 운영하여야 한다(신명훈·윤석천·이승홍, 1989. 12. 134쪽). 한번 교사가 이제는 영원한 교사가 아니다. 직업기술과 지식은 자고 나면 달라지는데 한번 배운 마이스터가 영원한 마이스터가 될 수 없는 것이다.

여섯째, 고용촉진훈련과 실업자 재취직훈련의 내실화를 기하기 위해서는 특히 지역특수성과 산업특수성이 고려되어야 한다. 반복하건대 훈련의 목적은 (재)취업이다. 따라서 이들에 대한 훈련은 지역특성에 맞게 그리고 산업적 특수성을 고려하여 시행되어야 한다. 그래야만 유리한 조건하에서 쉽고 빠르게 고용의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 이는 국가적으로 보더라도 산업구조조정에 따르는 정부의 실업해결능력을 제고시켜 줄 것이며, 산업공동화 방지도 기여할 것이다. 따라서 공공직업훈련원에서 수행하지 못하는 훈련종목을 인정직업훈련원과 사업내직업훈련원등에 위임한다는 식의 발상은 고용촉진훈련과 재취직훈련에는 의미가 없다. 그보다는 기존의 모든 훈련원들은 구별없이 각각 지역별, 산업별, 직종별 특성을 기준으로 각 훈련원 고유의 훈련 가능종목을 발굴·개발토록하고 이를 기준으로 훈련을 시행해야 할 것이다. 일곱째, 오늘날 방송통신대학, 독학사제도, 전문학교, 기능대학, 산업대학 등의 설립과 앞으로 구상되는 신대학(예정) 등의 설립으로 고등교육 기회의 다양화와 산업 중심 대학기관의 확충으로 비진학청소년층이 점점 줄어들고 있다. 종전에 고용촉진훈련대상의 대부분을 차지하던 인력자원이 줄어들면서 고용촉진훈련은 이제 실업자 재취직훈련에 비중이 주어질 것이다. 특히 리엔지니어링, 리스트럭처링, 권고퇴직제, 명예퇴직제의 급증과 앞으로 예견되는 엄청난 산업구조조정의 여파에 따라서 전직근로자 중에서 대량 실직이 예상된다. 또한 앞으로의 노동력 공급면에서도 고령화, 고학력화, 여성경제활동인구의 증가가 계속 가속화될 것이다. 그러나 문제는 사업주들이 고용촉진훈련이나 재취직훈련을 받은 훈련생을 기꺼이 고용하겠다는 신뢰감을 회복하는 데 있다. 즉 아무리 열심히 훈련을 지원하고 훈련을 시켜 보았자 고용주가 그 고용촉진훈련의 내용과 수준을 불신하여 구직자의 고용을 외면해 버린다면 훈련의 의미는 반감된다. 이는 물론 교육훈련의 수요와 공급이 자유시장경제의 원리에 입각하여 분석될 수밖에 없는 교육훈련의 마케팅 과제와도 직결되는 문제이다. 또한 훈련보다는 스카웃에 의존하는 우리나라의 현실도 아직 훈련에 대한 이미지를 제고시키기에는 걸림돌이다.

오늘날 우리 사회는 기술·정보화사회, 개방·국제화사회, 다변·다원화사회로 치닫고 있다. 따라서 기술혁신과 산업구조의 변화는 가속화되고 최근의 국제경제화나 경기의 변화 추세는 우리 경제의 첨단기술화, 서비스화, 소프트화를 초래하면서 이러한 과업을 수행해 나갈 고급전문기능인력의 활성화를 요청할 것이다. 훈련방법의 혁신 없이 이러한 과제를 성취할 수는 없다.

훈련은 대상이 분명히 정해져 있다. 앞으로 그 비중이 더 커질 실업자 재취직훈련의 경우 성인교육훈련에 속한다. 성인에게는 성인의 특수성에 알맞는 훈련방법이 적용되어야 한다. 성인에게 청소년이나 아동교육훈련방법이 적용된다면 낭패를 보기 십상이다. 그 역도 마찬가지이다. 성인교육훈련의 원리는 나이를 먹으면서 점점 감퇴되는 지적 능력을 바탕으로 하는 대신 그동안 살아온 과정에서 쌓여진 '경험'을 바탕으로 한다. 이미 터득하고 살아온 특수한 경험을 통한 창의력 교육훈련이 이루어져야 하는 것이다.

인간의 본성은 창의력이다. 태초에 인간은 자기의 주변을 새롭게 창조하면서 살아남았고, 그 흔적이 문화이며 문명으로 전래되고 있다. 맹수의 습격이나 천재지변에서 살아남기 위해서 우리는 계속 무엇인가를 생각하고 만들어 내야 했다. 환경에 순응만 하면서도 살아남을 수 있었던 다른 동물들과는 달리 인간은 창조의 본능 덕택으로만 살아남을 수 있었다. 인간의 창조하는 삶을 도와주는 것이 창의성 교육이며 창의성 교육이 곧 인간교육이다. 창의력 교육이 무시되는 날 인간은 죽는 것이며 국가도 마찬가지이다. 결국 무한경쟁시대에 살아남을 수 있는

교육훈련방법은 창의성 교육훈련이라는 것이다. 정보화사회는 이러한 교육방법의 요청을 훨씬 빠른 속도로 현실화시킬 것이다. 즉 인간은 살아남기 위해서 끊임없이 무엇인가를 만들어 내야 한다. 여기에 교육훈련이 개입하는 것이다. 바로 본 연구에서 소개된 소집단 작업훈련과 프로젝트 학습의 방법은 이러한 창의성 교육훈련의 원리를 신훈련방법으로 발전시킨 모형들이다. 이러한 훈련방법은 인간의 잠재적 창의성을 개발시켜 주는 데 기여할 것이다. 즉 똑같은 지식과 기술을 배우고 개발하는 데에도 창의성을 바탕으로 해나간다면 이는 현 시대가 요청하는 고급전문(기능)인력 양성에 이바지할 것이다.

이상과 같이 연구의 목적상 의도적·이상적으로 위의 일곱 가지 결론부분들로 분리해 보려고 시도해 보았지만, 따지고 보면 모든 사항들이 서로 맞물려 있으며 상호 영향권 안에 놓여 있다는 사실을 목도하게 될 것이다. 그러나 본 연구는 결론 지체들을 다시 전체적인 맥락에서 모아야 하고 이를 해석학적 입장에서 정리해야 한다. 왜냐하면 인간의 삶을 하나하나 떼어 놓고 분리해 볼 수 없듯이 사회현상을 분리해서 보는 것 역시 그 자체가 극히 이론적이며 이상적인 수밖에 없기 때문이다. 결국 사회적용·응용지향성을 피할 수 없는 사회과학 연구의 방법적인 해법도 전체를 '지체의 합 이상'으로서 볼 수 있는 해석학적 안목에 그 관심이 모아져야 한다. 즉 하나의 기능이 잘못되었으니 오로지 그것만을 시정하면 된다는 사고방식을 고집한다면 시대가 요청하는 발상의 전환은 어렵다. 이제 전체를 전체로서 인식하고 전체적인 맥락에서 각각의 정책을 피드백하면서 개선·보완해 나가야겠다는 사고의 전환이 중요하다.

본 연구의 전체적인 맥락으로 결론을 묶어 보면 위에 설명한 결론 지체들은 하나의 총체성에 엮여 있다. 바로 오늘날 우리가 살아남기 위해서 강력하게 요청되는 평생교육 훈련체제의 구현작업이 위의 구체적인 과제들을 생산적이고 효율성있게 실현시켜 주는 데에 결정적으로 기여할 것이다.

첫째, 현대인은 누구나를 막론하고 평생교육체제에서 빠져나오지 못한다. 만약 누군가가 평생교육체제에서 벗어나고자 한다면 그는 죽음을 선언하는 것과 같다. 인간은 죽을 때까지 배워야 살아남는다. 단 한번 시험을 통해서 따놓은 자격증이 내일이면 휴지조각으로 변하는 세상을 정보화사회는 더욱 가속화시킬 것이다. 특히 고용촉진훈련의 경우 고용이 목적이지만 훈련생들에게 상대적으로 어려운 자격취득에 기준이 주어져서는 안 된다. 쉽게 눈에 띄는 법적 모순도 존재한다. 우리는 자격취득에 가장 불리한 자들, 이를 테면 중고령자, 장애자, 장기근무 전역장병 등을 고용촉진훈련의 우선훈련대상으로 지정하고 있다. 또 고용보험제의 피보험자로서 수급혜택자인 실업자들은 중고령자가 대다수를 차지할 것이다. 과연 이들에게 무엇이 중요한가? 재취업을 위해서 앞날이 불투명한 자격증을 따내는 것이 중요한가? 아니면 하이테크놀러지의 발달로 무섭게 변화하는 기술세계의 신기술을 하나 더 습득하여 지역적으로 산업적으로 볼 때 남보다 유리한 조건에서 신속하고 정확하게 일자리를 잡아 가는 것이 중요한가? 그러나 무엇보다도 중요한 것은, 누구든지 고용촉진훈련을 통하여 일단 지역적·산업적 특성에 신직종 및 신기술을 습득하여 취업을 하고 나면 평생교육체제에 들어가야 한다는 사실이다. 즉 새로운 기술습득과 학습이 재직근로자훈련에서 계속 보충되어야 하는 것이다. 따라서 우리의 모든 각종 훈련체제는 빠른 시간 내에 평생교육훈련체제로 개혁되어야 한다. 그렇게 된다면, 실업자로서는 훈련을 마치면 가장 유리한 조건에서 다시 새로운 삶을 살아갈 수 있다는 인센티브를 확보하게 되어 훈련에의 자율적인 참여가 보장될 것이다. 또한 일단 실업구제에 성공한 정부는 평생교육훈련체제를 마련함으로써 내실있는 산업인력개발을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

간단히 말해서, 오늘날 고용촉진 및 재취직훈련을 평가하는 데에는 계속적인 단계적 평가가 필요하다. 왜냐하면 오늘날은 신기술·신지식의 수명이 점점 짧아지고 있기 때문이다. 오늘 배운 기술과 자격증이 내일은 무용지물이 될 가능성이 점점 높아지고 있다. 따라서 오늘날의 산업인에게는 항상 보충교육, 보완교육의 속성을 지닌 평생 직업재교육훈련의 기회가 계속 보장되는 것이 중요하다. 이제 직업재교육훈련이 산업인이 산업사회에서 계속 살아남을 수 있는가 아니면 도태되어 버릴 것인가 하는 운명을 결정짓는 역할을 하게 될 것이다. 또한 국가 역시 마찬가지이다. 국제사회에서 국가경쟁력을 확보할 수 있는가 하는 관건이 직업적 평생교육훈련정책에 쏠려 있다고 해도 과언이 아니다.

둘째, 평생교육훈련제도의 확립은 훈련을 기능화하는 것이 아니라 활성화시키는 데에도



기여한다. 오늘날 우리의 국제적 위상은 단순 기능공양성정책에서 고부가가치의 전문인력양산체제로 이동해야 함을 알려주고 있다. 이에 필요한 것이 바로 교육훈련의 활성화정책이다. 훈련의 활성화란 내용적으로 죽은 교육훈련이 아니고 살아서 움직이는 것을 의미한다. 훈련이 살려면 훈련에 주어지는 인센티브가 가장 정확하게 인식되는 것으로부터 시작되어야 한다. 전문가란 한번에 완성되는 것이 아니고, '계속되어지는'것이다.

셋째, 고용촉진을 위한 훈련은 일반적으로 신기술 및 신지식 습득을 목적으로 단기적으로 영위되는 것이 마땅하다. 그러나 일단 재취직 후 재직근로자로서 직업적 계속교육훈련의 기회가 항구적으로 보장되어야 한다는 사실을 잘 인식하여야 한다. 즉 고용촉진훈련에서 터득된 신기술은 앞으로 재직중에도 끊임없이 보충되고 보완되어야 한다는 것이다. 우리의 고용보험법은 재직근로자에 대한 계속적 직업능력개발사업을 보장하고 있다. 특히 산업구조조정과 고용구조조정에 따라서 전공별로 계속 학습내용 및 학습방법 그리고 학습목표가 정해지고 수정되는 것이 바람직하다.

넷째, 특히 우리나라의 경우 선진국에 비해 훈련에 대한 비중보다는 스카웃이나 다른 대안에 훨씬 더 매력을 느끼고 있는 사용자와 근로자들의 현실 인식을 급전환시킬 수 있는 제도와 정책이 요청된다. 훈련에 대한 신뢰감과 책임감의 회복이 그것이다. 이를 위해서 훈련의 소프트웨어와 하드웨어가 강한 연계성을 가지고 운영될 수 있도록 해주는 평생교육훈련제도를 정착시키는 일이 중핵과제가 된다.

구, 미, 일의 산업선진국들의 경우 고용보험제도를 구현할 수 있는 보험정책은 소극적이고 단순한 실업급여정책이 아닌 적극적 투자정책, 즉 보험기금으로 창조적인 산업 잠재인력을 재육성해 내고 재활용할 수 있는 과제에 보다 비중을 두고 있다. 이는 고용보험제도라는 사회보장제도의 실현에 있어서 훈련이 얼마나 중요한 과제인가를 시사해준다. 우리나라의 고용촉진훈련과 실업자 재취직훈련은 상기 연구의 결론으로서 추출된 복합적 문제성이 제고되는 가운데 시대적으로 요청되는 '훈련의 새로운 분위기'를 창조해 내야 할 것이다. 결국 평생교육 훈련체제를 가동하는 가운데서 훈련정책 역시 '현실적인 훈련 분위기 재창조'라는 대과업을 이루어 낼 수 있는 것이고, 이때에야 비로소 우리는 고용촉진훈련의 내실화에 대해서도 언급할 수 있을 것이다.

參考文獻

- 金炳聲, 『教育和社會』, 서울: 學志社, 1994.
- 金炳淑·金鳳煥, 『고용촉진을 위한 직업정보 활용방안』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1994, 2.
- 金相鎬, 『獨逸의 雇傭保險制度』, 韓國勞動研究院 雇傭保險研究企劃組, 1993.
- 노동부 중앙고용정보관리소, 『전국취업알선전산망』, 구인 구직 및 취업동향(1995년 3/4분기).
- 루드비히 폰 비틀란피, 현승일 옮김, 『일반체계이론(General System Theory)』, 1990, 서울: 민음사.
- 裴震漢, 『雇傭保險實施에 對備한 勞動力 需給展望 및 職業訓練需要分析』, 韓國勞動研究院 雇傭保險研究企劃組, 1994.
- 申明勳·尹錫天·李承其, 『산업구조개편과 직업훈련』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1989, 12.
- 柳吉根, 『고용보험도입과 직업훈련체제 개편방향』, 한국산업인력관리공단 심포지엄, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『雇傭保險制度 實施에 對備한 關聯制度와의 關係研究』, 韓國勞動研究院 雇傭保險研究企劃組, 1994.
- 이종성·신명훈·윤석천·김봉환, 『직업훈련투자의 경제성 분석과 정책방향』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1994, 2.
- 정택수·오영훈·김봉환·윤석천, 『고용보험실시에 대비한 직업훈련체제 개편방안』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1993, 2.
- 한국산업인력관리공단, 『직무분석 지침서』, 1995.
- Arnold, Rolf, *Berufsbildung, Annäherungen an eine Evolutionäre Berufspädagogik*, Hohengehren 1994.
- Bastian Johannes/Gudjons Herbert, "Über die Projektwoche

- hinaus,..." (Zeitschrift) *Pädagogik*, 1989/ 7-8 Heft,
- Beck, Herbert, "Schlüsselqualifikation und schulische Bildung," (Zeitschrift) *Pädagogik* 1993/ 6. Heft,
- Blaschke, Dieter / Plath, Hans-Eberhard, Elisabeth Nagel, "Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung", in: Bolte, Karl Martin u.a. (Hrsg.): *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt-und Berufsforschung*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1992/ 25. Jg.,
- Böhm, Winfried, *Wörterbuch der Pädagogik* (Begründet von Wilhelm Hehlmann), Stuttgart 1988,
- Brater, M./ Bauer, H.G., "Schlüsselqualifikationen. Der Einzug der Persönlichkeitsentwicklung in die berufliche Bildung?" in: Herzer, H. u.a. (Hrsg.): *Methoden beruflicher Weiterbildung. Ansätze zur Integration fachlicher und fachübergreifender beruflicher Bildung*. Eschborn 1990, S.51-69,
- Buber, Martin, "Grundlegung", in: *Mittelstelle für jüdische Erwachsenenbildung bei der Reichsvertretung der deutschen Juden*, (Rundbrief) Frankfurt/ a. M. im Juni 1934,
- Buber, Martin, "Volkserziehung als unsere Aufgabe, Referat, gehalten auf dem XXI. Delegierten Tage der deutschen Zionismus, (1921)," in: Ders., *Der Jude und sein Judentum*, Köln 1963,
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), *Ihre berufliche Zukunft*, Nürnberg 1992 (Heft 18)
- Bundesanstalt für Arbeit, *Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor*, Nürnberg 1994,
- Bundesanstalt für Arbeit, *Berufliche Weiterbildung, Förderung beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1993*, Nürnberg 1994,

- Detemple, Volker, *Finanzielle Förderung von Umschulung und Fortbildung*, Köln 1994.
- Erikson, Erik H., *Jugend und Krise. Die Psychodynamik im sozialen Wandel*, Stuttgart 1974.
- Habermas, Jürgen, "Analytische Wissenschaftstheorie und Dialektik. Ein Nachtrag zur Kontroverse zwischen Popper und Adorno", in: Topich, Erunst(Hrsg.): *Logik der Sozialwissenschaften*, Köln/ Berlin 1967.
- Bundesanstalt für Arbeit, *Informationen für die Beratungs und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit* (Europa), 1993/ 1.
- Institut, "Finanzen und Steuern", *Finanzproblem der Arbeitslosenversicherung*, Bonn, 1991.
- Jaeger, Werner: *Paideia. Die Formung des griechischen Menschen, Bd. I*, Berlin 1944.
- Jaspers, Karl: *Philosophie II. Existenzerhellung*, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, (Informationsbulletin) *Berufsbildung*, 1978.
- Klafki, Wolfgang, "Lernen in Gruppen", in: (Zeitschrift) *Pädagogik*, 1992/ 2. Heft.
- Kreft, Dieter/ Mielenz, Ingrid(Hrsg): *Wörterbuch Soziale Arbeit*, Weinheim/ Basel 1980.
- Lee, Sang-Ö, : *Eduard Sprangers Beitrag zur Theorie der Erwachsenenbildung*, (Diss.) Tübingen 1994.
- Lumma, Klaus, *Strategien der Konfliktlösung. Betriebliches Verhaltenstraining in Theorie und Praxis mit 4 Seminarbeispiele*, Hamburg 1992.
- Metens, Dieter, "Schlüsselqualifikationen. Überlegungen zu ihrer Identifizierung im Erst und Weiterbildungssystem", in:

- Faltin, G. / Herz, O. (Hrsg.), *Berungforschung und Hochschuldidaktik I: Sodierung des Problems, Blickpunkt Hochschuldidaktik Nr. 32* Hamburg 1974.
- Mertens, Dieter, "Schlüsselqualifikationen, Überlegungen zu ihrer Identifizierung im Erst- und Weiterbildungssystem", in: Siebert, Horst: *Begründung gegenwärtiger Erwachsenenbildung*, Braunschweig 1977.
- Pallasch, Waldemar, "Gruppendynamische Hilfen bei der Kleingruppenarbeit", (Zeitschrift) *Pädagogik*, 1992/ 1. Heft, Max Planck-Institut für Bildungsforschung, *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen*, Hamburg 1980.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Politik für junge Leute*, Bonn, 1992.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Politik für Frauen*, Bonn, 1991.
- Rieger, Enja/ Weber, Hajo, "Projektunterricht: Unterrichtsprinzip einer Schule", (Zeitschrift) *Pädagogik* 1989 / 7-8 Heft.
- Schwabisches Tagesblatt, 1995. 8. März.
- Ruppert, Dagmar, "Ermittlung des Bildungsbedarf in Unternehmen", in: Eckhard Gros (Hrsg.), *Anwendungsbezogene Arbeits-, Betriebs- und Organisationspsychologie*, Göttingen 1994.
- Schmidt-Braune, Ute, "Qualifikationszirkel in Organisation", in: Eckhard Gros (Hrsg.), *Anwendungsbezogene Arbeits-, Betriebs- und Organisationspsychologie*, Göttingen 1994.
- Schweisfurth, Werner, "Betriebliche Aus-, Fort-, und Weiterbildung", in: Eckhard Gros (Hrsg.), *Anwendungsbezogene Arbeits-, Betriebs- und Organisationspsychologie*, Göttingen 1994.

1994년 10월 14~18일 실시

본 설문은 현재 고용촉진훈련에 참여하고 있는 훈련위탁생 여러분들의 의견을 국정에 반영하여 보다 내실있는 훈련 및 고용촉진사업을 내실있게 실시하고자 하는 데에 목적이 있습니다. 훈련에 대하여 가장 솔직하고 진지한 의견을 선택하여 주시기 바랍니다.

성 별 : 남, 녀, 나이 : 세

학 력 : 무, 국, 중, 고 (퇴 졸)

훈련경력 : 번째

훈련분야 : 생활보호대상자, 비진학청소년, 일반실업자,  
농어촌영세민, 기타( )

1. 훈련에 관한 정보를 어디서 얻어서 훈련에 참여하게 되었습니까?

- ① 노동부 ② 상공부 ③ 먼저 회사 ④ 친구 및 동료 ⑤ 직업훈련소  
⑥ 산업인력관리공단 ⑦ 취업정보센터 ⑧ 신문

2. 현재의 훈련이 지난번 직업과 같은업종 또는 유사한 업종에 취업하기 위한 것입니까?(예, 아니오) 만약 전과 다른 직종에 취업하기 위한훈련이라면 직업을 바꾸기위한 가장 중요한 동기는 무엇입니까?

- ① 전의 직업이 너무 힘들어서 ② 전의 직장에서 봉급이 적어서  
③ 전직장이 폐업하여서 ④ 전직업이 전망이 없어서  
⑤ 전직업에 대하여 사회적으로 인식이 안 좋아서  
⑥ 전직업이 적성에 안 맞아서 ⑦ 남들이 인기직종이라고 하기 때문  
⑧ 그냥 자격증을 따두기 위해서 ⑨ 자영업을 하기 위해서

⑩ 기타( )

3. 본 훈련을 위해서 적성검사를 받았나요? (예, 아니오) 만약 받았다면 어디서 받았습니까?( )

4. 현재 참여하고 있는 훈련이 본인의 적성에 맞다고 생각하십니까? (예, 아니오) 만약 적성에 안 맞는다고 생각할 경우에도 훈련을 계속 서 훈련을 수료하고 자격을 취득할 것입니까?(예, 아니오)

5. 현재 훈련에 만족하십니까? (예, 아니오) 만약 만족스럽 못하다면 무엇이 제일 불만입니까?

- ① 훈련소 시설 ② 실습시설 장비의 노후 ③ 훈련수준  
④ 교사의 자질 ⑤ 교사수 부족 ⑥ 교재문제  
⑦ 교양교육 시간이 짧다 ⑧ 생계비 보조문제  
⑨ 교육내용 ⑩ 기타( )

6. 훈련종료후 취직은 쉽다고 생각하십니까? (예, 아니오) 만약 취직이 어렵다고 생각한다면 가장 문제가 무엇입니까?

- ① 훈련소의 직장알선 성의 부족 ② 일자리 부족  
③ 취업정보센터의 활성화 ④ 국가의 소극적 태도 ⑤ 기타( )

7. 훈련기간이 길다고 생각하십니까? (예, 아니오) 만약 훈련기간이 길다고 생각한다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 생계문제 ② 지루하다 ③ 훈련내용의 낙후성 ④ 훈련방법  
⑤ 기타( )

8. 훈련소의 상담기능에 불만이 있습니까? (예, 아니오) 만약 불만이 있다면 무엇이 제일 불만입니까?

- ① 전문상담교사의 부족 ② 상담교사의 자질부족 ③ 상담소가 없음  
④ 직장알선을 잘 못함 ⑤ 그냥 이용하기 싫다 ⑥ 기타()

9. 훈련종료 후 취직이 안 될 경우 어떻게 할 것입니까?

- ① 계속 더 받는다 ② 훈련직종을 바꾸겠다  
③ 취업이 될 때까지 기다리겠다 ④ 그냥 받고 아무 데나 취직하겠다  
⑤ 기타()

10. 가장 바람직한 교육훈련방법은?

- ① 훈련교사주도의 강의와 실습지도 ② 자기주도 참여—대화식  
③ 강의 + 참여식 ④ 기타()

11. 훈련수료생에 대한 사회적 대우에 만족하십니까? (예, 아니오) 만약 만족하지 않는다면 무엇이 가장 문제가 됩니까?

- ① 자격증 인정문제 ② 훈련평가의 문제 ③ 사회적 인식  
④ 배운 기술수준의 문제 ⑤ 훈련종료 후의 사회적 대우의 문제  
⑥ 기타()

12. 취업을 위해서 취업정보센터에 가본 적이 있습니까? (예, 아니오) 만약 가본 적이 있다면, 언제 가보았습니까?

- ① 훈련 전 ② 훈련중 ③ 훈련종료 후 ④ 기타



12-1. 가본 취업정보센터는 어디에 있는 것이었습니까? ( ) 거기 가서 무엇을 했습니까?

① 상담 ② 구직자등록 ③ 정보수집 ④ 기타( )

12-2. 취업정보센터를 이용하면서 자기의 목적을 달성하였습니까? (예, 아니오)

13. 훈련 취업정보센터에 가본 적이 없다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 어디 있는지 모른다 ② 어떻게 이용는지 모른다  
③ 훈련종료 후 자동으로 구직자로 등록된다  
④ 교사나 아는 사람이 알선하는 취업이 더 믿을 만하다  
⑤ 스스로 알아보는 것이 더 낫다 ⑥ 자영업을 원하기 때문  
⑦ 기타 ( )

14. 훈련을 받은 후 취업할 것입니까? (예, 아니오) 만약에 취업을 원하지 않는다면 무엇을 할 것입니까?

- ① 대학진학 ② 자영업 ③ 군입대 ④ 다른 직업훈련 ⑤ 기타

15. 훈련중 국가에서 보조되는 생활비 및 교통비는 충분합니까? (예, 아니오) 만약 불충분하다면 어디서 보충받습니까?

- ① 부모님 ② 처 ③ 형제자매 ④ 친척 ⑤ 친구 ⑥ 기타 ( )

\* 기타 현재 훈련에서 자신에게 가장 불편하고 가장 어려운 문제로서 개선되기를 바라는 것은?