

정책연구

2003-13

노사참여적 직업능력개발에 관한 연구

- 근로자 학습자원 운영방안을 중심으로 -

김주섭 · 임상훈 · 황준욱

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제2장 노사참여적 직업능력개발의 의의	5
제 1 절 숙련수요의 변화 요인과 평생직업능력개발의 중요성 5	
1. 세계화의 진전과 평생직업능력개발	6
2. 지식기반경제에서의 평생직업능력개발의 중요성	8
제 2 절 직업능력개발 제도의 유형과 노사정 참여의 중요성 13	
1. 직업능력개발에서 시장실패와 정부개입의 유형	13
2. 직업능력개발에 있어서 노사정 참여의 의의	15
제3장 노사참여적 직업능력개발제도의 현황과 문제점	17
제 1 절 우리나라 직업능력개발체제의 개관	17
1. 직업능력개발사업체제의 변천과정	17
2. 직업능력개발사업의 재원조달	20
3. 직업능력개발사업의 지원제도 현황	21
4. 직업능력개발사업 실적	22
제 2 절 노사참여제도의 현황과 문제	37
1. 제도현황	37
2. 문제점	39

제4장 주요국의 노사참여적 직업능력개발 지원사례	41
제 1 절 영국의 노조학습기금(Labor Learning Fund)	42
1. 제도의 도입배경	42
2. 제도의 운영과 성과	52
3. 평가와 전망	67
4. 영국 직업훈련제도와 노사관계에 대한 영향	73
5. 한국에 대한 시사점	78
제 2 절 미국 위스컨신 주의 노사정 협의 모델	80
1. 제도의 도입배경	80
2. 위스컨신 모델의 특성과 구조	85
3. 주요프로그램	87
4. 위스컨신 모델의 시사점	94
제 3 절 프랑스의 노사참여적 직업훈련제도	99
1. 개관	99
2. 직업훈련 공동관리를 통한 노동자(대표)의 참여	114
3. 최근 혁신방안 및 시사점	123
 제5장 노사참여적 직업능력개발 활성화 방안: 근로자 학습재원 운영방안을 중심으로	 132
제 1 절 근로자 학습재원 운용의 기본방향	134
제 2 절 근로자 학습재원제도 운영 체계	136
제 3 절 근로자 학습재원제도 운영 방법	139
제 4 절 근로자 학습재원의 조달	140
제 5 절 사업의 평가 및 관리방안	143
 제6장 결 론	 145
 참고문헌	 147
 부 록	 151

표 목 차

<표 III- 1> 직업훈련기본법과 근로자직업훈련촉진법의 비교	19
<표 III- 2> 직업능력개발사업의 보험요율	21
<표 III- 3> 고용보험 직업능력개발사업 실적 추이 (1995년 하반기~2001년)	22
<표 III- 4> 사업주 직업능력개발훈련 실적 추이 (1995년 하반기~2001년)	23
<표 III- 5> 고용보험 직업능력개발훈련 훈련과정별 실적(1999년)	24
<표 III- 6> 고용보험 직업능력개발훈련 훈련과정별 실적(2000년)	24
<표 III- 7> 고용보험 직업능력개발훈련 훈련과정별 실적(2001년)	25
<표 III- 8> 규모별 직업능력개발훈련 보험료 및 지원실적(1999년)	26
<표 III- 9> 규모별 직업능력개발훈련 보험료 및 지원실적(2000년)	27
<표 III-10> 규모별 직업능력개발훈련 보험료 및 지원실적(2001년)	28
<표 III-11> 고용보험 직업능력개발훈련·유급휴가훈련 사업장 규모별 참여율 및 지원인원 1인당 수지율(1999년) ...	29
<표 III-12> 고용보험 직업능력개발훈련·유급휴가훈련 사업장 규모별 참여율 및 지원인원 1인당 수지율(2000년) ...	30
<표 III-13> 고용보험 직업능력개발훈련·유급휴가훈련 사업장 규모별 참여율 및 지원인원 1인당 수지율(2001년) ...	31
<표 III-14> 고용보험 수강장려금 지원인원 특성별 실적(1999년)	32
<표 III-15> 고용보험 수강장려금 지원인원 특성별 실적(2000년)	33
<표 III-16> 고용보험 수강장려금 지원인원 특성별 실적(2001년)	33
<표 III-17> 고용보험 근로자학자금대부 지원인원 특성별 실적 (1999년)	34

<표 III-18> 고용보험 근로자학자금대부 지원인원 특성별 실적 (2000년)	35
<표 III-19> 고용보험 근로자학자금대부 지원인원 특성별 실적 (2001년)	35
<표 III-20> 고용보험 유급휴가훈련 특성별 실적(1999년)	36
<표 III-21> 고용보험 유급휴가훈련 특성별 실적(2000년)	36
<표 III-22> 고용보험 유급휴가훈련 특성별 실적(2001년)	37
<표 IV- 1> 영국 직업훈련 체계 변화	42
<표 IV- 2> 보수당 정부하의 직업훈련	46
<표 IV- 3> 2002/3 학습기금 보조 노동조합 학습 프로그램	59
<표 IV- 4> 학습위원 훈련관련 사업의 실적	65
<표 IV- 5> 학습위원 활동 지원 사용자 비용	66
<표 IV- 6> 학습위원 운영비 비교	72
<표 IV- 7> 기업/작업장의 노사협력적 교육, 훈련	75
<표 IV- 8> 밀워키 지역의 지역경제 현황(1990년 기준)	84
<표 IV- 9> 기타 위스컨신모델 적용 사례(밀워키 지역)	93
<표 IV-10> 1996~2000년간 직업훈련에 관한 노사협상건수 및 비율	113
<표 IV-11> 기업의 훈련분담금(임금총액에서의 비중)	115
<표 IV-12> 직업훈련관련 비용 구성(10인이상 기업)	123

요 약

1. 노사참여적 직업능력개발의 필요성 및 의의

21세기 지구촌의 문명사적 패러다임의 변화는 ‘지식의 부가가치’가 과거 어느 시대보다도 높게 평가되고 있는 경제·사회적 현실로부터 출발한다. 소위 ‘지식기반사회’라고 개념화되고 있는 21세기의 새로운 사회에서는 상품생산에 있어 ‘지식’의 활용이 급격히 증가하게 됨과 동시에 상품생산을 위한 경영방식까지도 일대 혁신이 요구되어진다. 다른 한편 물적 소유의 불평등으로부터 야기되는 허다한 사회적 문제들은 지적 능력의 격차에 의해 보다 확대되고 있는 양상을 보이기도 하며, 학습기회의 불평등이 새로운 사회문제로 대두되기도 한다. 지식에 대한 사회적 중요성은 점차 더해가고 있으며 지식사회건설을 위한 정부의 의지는 그 어느 때보다 고양되어 있는 것으로 보이나, 지식의 개발 및 활용의 사회적 여건은 오히려 악화되고 있다는 징후가 여러 가지 측면에서 감지되고 있다.

첫째, 사회 전반적인 고용안정성의 저하와 기업의 고용관행 변화가 학습유인의 저하를 야기하는 측면이 있다. 외환위기 이후 기업의 구조조정이 가속화되고, 비정규직 채용이 급격히 증가함에 따라 기업과 근로자 양측 모두는 교육훈련 투자에 대한 동기가 감소하게 되었다. 즉 기업의 입장에서 보면 근로자의 노동이동 증가, 비정규직의 증가 등의 요인으로 교육훈련 투자 대상이 그만큼 감소하였으며, 근로자의 입장에서든 고용불안정성으로 인한 기업특수적 훈련에의 참여유인이 감소하고 있으며, 특히 저소득 근로자의 경우 자부담의 자기주도적 교육훈련에 대한 유인이 더욱 줄어들게 되었다. 더구나 일괄채용 후 일정기간의 연수교육을 실시하던 기업의 관행도

이제는 경력자 위주의 수시채용으로 변화하고 있어 기업의 자발적 투자동기는 더욱 감소하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 교육훈련에 대한 제도 및 정보 인프라의 개선 속도가 급변하는 교육훈련에 대한 사회적 수요의 증가 속도를 따라잡지 못하고 있는 지체현상이 부분적으로 나타나고 있는 것으로 보인다. 고용보험상의 직업능력개발사업의 경우 사업주의 도덕적 해이 현상이 감지되고 있으며, 소규모 기업일수록 훈련 참여율이 낮아 고용보험의 수혜가 역진적으로 이루어지는 등의 형평성의 문제가 제기되기도 하며, 표준훈련비의 기준이 시장가격을 제대로 반영하지 못하여 기업에게 필요한 훈련이 적시에 이루어지지 못함으로써 훈련의 효과성을 저해하고 있다는 등의 문제를 노정하고 있다. 더구나 교육훈련을 담당하고 있는 교육훈련기관의 운영에 있어서도 과거와 같은 공급자 위주의 운영에서 크게 개선되고 있지 못하다는 지적이 제기되기도 한다. 뿐만 아니라 근로자 주도적인 훈련을 위해 필수적인 정보인프라가 미비하여 평생직업능력개발의 실현에 장애가 되고 있다는 평가도 있는 실정이다.

셋째, 교육훈련에 있어서의 파트너십이 미흡하여 전반적인 교육훈련의 효율성을 떨어뜨리고 있는 측면이 있다. 교육훈련에 있어서의 파트너십의 중요성에 대해서는 관련당사자들간에 원론적인 이해와 합의가 이루어져 미흡하나마 제도적인 장치(근로법에서의 직업훈련 계획수립에서의 노조참여 등)는 마련되어 있으나 제도의 시행에 있어서는 거의 유명무실한 것으로 보인다.

한편 교육훈련의 공공재적 성격으로 인해 교육훈련에 대한 투자를 시장기능에만 맡길 경우에 저숙련 함정(low skill equilibrium)과 시장실패(market failure)가 발생한다는 사실은 이미 역사적으로 경험한 바 있는 사실이며, 이에 대한 이론적인 논의도 충분히 축적되어 있다. 더욱이 세계화와 지식기반화로 인하여 상품시장 및 노동시장이 보다 경쟁적인 방향으로 변화해 가고 있는 최근의 추세는 교육훈련에 있어서의 시장실패 가능성을 더욱 높여주고 있다.

교육훈련에서 시장실패의 원인으로는 자본시장의 불완전성으로 인한 피훈련자의 신용계약(credit constraints), 훈련의 외부성(poaching externality)으로 인한 기업의 일반교육훈련(general education and training) 기피, 정보의 비대칭성과 불완전성으로 인한 보상불충분(matching externality)이 지적된다(Booth and Snower, 1996).

교육훈련에 있어서의 이와 같은 문제점들을 해결하기 위한 여러 가지 유형의 정부 개입이 강구될 수 있다. 첫째로 시장기능과 경제 주체의 의사결정의 합리성에 대한 신뢰를 바탕으로 시장의 불완전성을 보완하는 방식의 정부개입 유형이 채택될 수 있다. 시장기능의 중요성을 강조하는 의미에서 이러한 유형을 시장중시형(market based) 정책개입이라고 부를 수 있을 것이다. 이러한 유형에서의 정부 개입은 정규교육부문에 중점을 두는데, 이는 “작업장에서 스스로 학습하는 방법에 대한 학습(learn how to learn) 능력”은 정규교육에서 습득될 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 훈련 및 작업장에서의 학습에 대한 개인 및 기업의 의사결정에는 가급적 개입하지 않는 것을 원칙으로 한다. 그러나 정보불안정성을 해소하기 위한 정보인프라의 확대 등의 정책은 개인과 기업의 의사결정의 합리성을 증진시킬 것이기 때문에 적극적으로 수행된다.

시장중시형의 정책개입은 시장의 효율성에 기반하기 때문에 정책 개입의 효율성을 높일 수 있다는 장점을 가질 수 있다. 그러나 이러한 소극적 정책개입은 정규교육에서 탈락하는 비율이 높은 경우에는 정책실패를 유발할 가능성이 높고, 또한 개인과 기업이 단기에 있어서 완전정보에 근거하여 완전히 합리적인 의사결정을 하는 경우와 하더라도 장기에 있어서는 시장실패가 나타날 수 있다는 점에서 교육훈련의 시장실패 문제에 대한 근본적인 해결책이라고 보기는 어렵다.

둘째로 기업에 대한 보다 강력한 정책개입을 통하여 기업의 직업 훈련 투자 확대를 유발하는 유형의 정책개입이다. 이러한 유형은 직업훈련에서 기업의 역할을 중시한다는 측면에서 이를 기업중시형

(enterprise based) 정책개입이라고 부를 수 있을 것이다. 이러한 유형의 정책개입 수단으로는 기업에 대한 직업훈련 분담금(levy)의 부과, 기업(특히 중소기업)의 직업훈련 투자에 대한 세금감면 등을 들 수 있다. 이러한 유형의 정책개입은 기업의 직업훈련 투자 확대를 보다 확실하게 유도할 수 있고, 기업의 필요(needs)에 맞는 직업훈련을 시킬 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 직업훈련 분담금에 의한 직업훈련 투자 확대는 자칫 기업의 노동비용을 증가시켜 기업에게 추가적인 고용을 회피하는 유인을 제공할 수도 있다. 또한 이러한 유형의 정책개입에서는 훈련에 대한 국가적 인정(accreditation)이 수반되어야 하는데, 국가 인정이 통용성(transparency)과 일관성(consistency)을 확립하지 못하고, 인정된 훈련의 내용이 기술변화를 적절히 수용하지 못하는 경우에는 상당한 정도의 정책 비효율을 야기할 수 있다. 이러한 유형의 제도는 또한 사용자 편향적인 직업훈련만을 확대함으로써 근로자의 필요에 부합하는 직업훈련에 대한 과소투자를 야기할 수도 있다.

셋째로 근로자와 사용자 그리고 정부가 국가적(national) 혹은 지역적(local) 차원의 직업훈련 정책결정에 적극적으로 참여함으로써 직업훈련의 내용과 체제의 적절성을 확보하는 유형의 정책개입이다. 직업훈련에 있어서 노사참여를 강조한다는 점에서 이러한 유형을 참여중시형(participation based) 정책개입이라고 볼 수 있다. 직업훈련 정책결정에서의 노사정 참여 활성화는 직업훈련에 관하여 개별 기업의 근시안적(myopic) 의사결정으로 인해 야기될 수 있는 사회적인 숙련불일치(skill mismatch)의 가능성을 상당부분 해소할 수 있는 정책개입 방안이다. 즉 전체 경제의 틀 속에서 사회적으로 필요한 숙련의 내용이 무엇이며, 필요한 숙련개발을 위한 적합한 직업훈련의 형식은 어떠하여야 할 것인가에 대한 대안은 노사정의 적극적 참여와 협력하에서만 가능할 수 있다. 그러나 이러한 유형의 제도는 노사정 참여와 협력이 전제가 되어야 하며, 적대적 노사문화가 지배하는 사회구조하에서는 원활하게 작동하기 힘들다는 점이

간과되어서는 안될 것이다.

직업능력개발과 관련한 정부의 정책개입이 어떠한 유형이든 직업훈련에 관한 노사정의 참여와 협력은 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 예컨대 시장중시형 제도가 시행되고 있는 미국의 경우에도 후술하는 바와 같이 노사정간의 자발적인 참여와 협력이 이루어지고 있으며, 이러한 노사간의 참여와 협력은 긍정적인 성과를 보이고 있다. 직업훈련에서의 노사정 참여가 가져다 줄 수 있는 긍정적인 면은 다음과 같이 몇 가지로 요약될 수 있을 것이다.

첫째로 개별기업에서의 노사참여적 직업훈련은 노사 양측의 훈련 투자에 대한 유인가(incentive)를 높여줄 수 있다. 개별 기업단위에서의 직업훈련 정책결정에서의 노사참여는 근로자 개인들의 잠재적 훈련수요에 대한 정보를 사용자들에게 보다 정확하게 전달해 주는 역할을 할 수 있으며, 이로 인해 사용자가 단독으로 결정하였다면 간과하였을 훈련수요가 드러나게 되고 이에 대한 투자가 이루어질 수 있다. 더욱이 기업내 직업훈련 정책결정과정에서의 노사참여는 근로자 개인들에게도 훈련참여에 대한 유인을 더욱 높이는 긍정적 효과를 가져올 수 있다. 왜냐하면 이러한 정책결정제도에서는 사용자의 필요(needs)뿐 아니라 근로자들의 필요가 반영된 교육훈련의 제공이 보다 용이할 수 있을 것이기 때문이다.

둘째로 노사참여적 직업훈련제도가 업종별·산업별로 확대될 경우에는 이 제도의 긍정적 효과가 한층 증폭되어 나타날 수 있다. 앞서도 설명되었다시피 개별기업에서의 직업훈련에 대한 과소투자의 가능성은 피훈련자의 훈련수료후 다른 기업으로의 이동가능성에 기인한다. 그러나 업종별·산업별로 숙련형성 및 직업훈련에 관한 의사결정이 사업주 단체와 근로자 단체에 의해 공동결정된다면, 개별기업 근로자들의 업종 및 산업내 이동은 더 이상 직업훈련에 대한 과소투자의 원인으로 작용하지 않을 가능성이 높아진다. 더욱이 이들 단체들이 직접 훈련공급의 주체로서 기능을 하게 된다면 직업훈련의 현장성 확보에도 매우 긍정적인 효과를 줄 수 있다.

셋째로 노사참여적 직업훈련제도는 노사 양측의 직업훈련에 대한 몰입도(commitment)를 증가시킬 수 있다. 순전히 정부주도의 행정적 절차에 의해 이루어지는 직업훈련에 있어서는 사용자와 근로자는 직업훈련에 대하여 수동적인 자세를 갖게 된다. 그러나 노사가 주체적으로 직업훈련의 계획과 내용을 결정하고 실행하는 경우에는 직업훈련에 대한 몰입도가 이전에 비해 훨씬 높아질 수 있다.

2. 주요국의 노사참여적 직업능력개발

가. 영국

영국 노동당 정부는 1997년 총선 승리후 근로자 직업능력교육의 현황을 검토하면서 영국 근로자들이 기초적 기능(basic skill)의 습득이 놀랄 만한 정도로 부족하다는 사실을 발견하였다. 예를 들어 성인의 20% 이상이 문맹에 가깝고 수 개념을 잘 인식하지 못한다는 것이 드러났다(교육고용부, 1998). 이러한 인식을 바탕으로 영국 노동당 정부는 교육과 직업훈련을 강화하는 전략을 채택하게 되었는데, 자신의 역할에 대해 직접 서비스를 제공하고 재정을 담당하는 직접 개입자가 아니라 시장기능의 실패를 보완하는 조력자로서 정립하였다.

노동당 정부는 작업장/기업 수준의 직업훈련을 촉진하는데 근로자와 사용자의 협력을 강조하였으며, 특히 근로자와 노동조합 측의 자발성을 키워나가는데 초점을 맞추었다. 이를 위해 노조학습기금(Union Learning Fund)의 도입이 구체화되었다.

노조학습기금은 노동조합과 그 파트너인 사용자들이 넓은 의미의 학습을 촉진함으로써 기업의 경쟁력(competitiveness)과 근로자의 고용가능성(employability) 및 사회적 통합(social inclusion)을 높이도록 지원하는데 사용되었다. 학습기금은 기초적 기능의 함양만이 아니라 전문적 기능의 훈련에도 지원되는데, 주된 사용처는 작업장

내 학습실 마련, 노조 학습위원 훈련, 노동자들에게 도움될 학습기회의 확대를 위한 과정을 개설하는 사업 등이다. 학습기금의 운영은 철저하게 노동조합의 주도권을 인정하고 개별 근로자의 기술과 직업능력개발을 위한 자발성을 존중하지만, 노사가 공동으로 참여하는 것을 원칙으로 한다.

나. 미 국

미국 위스컨신 주의 노사정 협의모델은 1980년대 들어서 위스컨신 지역의 중심산업인 금속관련 제조업이 하락하고 서비스산업이 확대되는 산업구조 변동의 과정에서 확립되었다. 이 모델의 가장 큰 특징은 업종별 접근방식이다. 업종별 접근방식이란 개별 기업들이 공동으로 직면한 문제들을 업종단위로 해결하는 방식으로서 노동자들의 숙련 및 기업생산의 혁신에 대한 정부의 지원방식도 개별 기업단위가 아닌 업종별 사업단체가 대상이 된다. 이 모델은 국가가 경제위기를 극복하는데 직접 개입하지 않고 시장의 논리로 해결하려는 상황에서 찾을 수 있는 차선책으로서, 지역차원에서의 빈곤문제를 해결하고, 기업차원에서는 숙련 노동력을 양성하여 제품의 질을 향상시키려는 업종별 협력모델이다.

위스컨신 주의 노사정 협의모델의 주요 프로그램을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 위스컨신 지역 훈련파트너십 프로그램(W RTP)이다. 1992년에 시작된 훈련파트너십 프로그램은 현장교육훈련 프로그램, 구직자 및 실업자 지원, 업종별 숙련기준 마련, 부품 공급업체 및 하청 중소기업과의 협력체계 형성을 주요 사업으로 한다. 둘째, 미래의 희망이 있는 일자리 지원사업(Jobs With a Future)이다. 이 사업은 서비스산업의 업종별 협력프로그램 가운데 가장 대표적인 사업으로서 이 지역의 고용규모 확대와 서비스산업의 비중 증가라는 지역 경제변화를 반영한 것이다. 이 사업은 금융업계 등 서비스 직종에서의 비정규직을 대상으로 한 직업훈련의 강화를 주요 내용

으로 하고 있다. 셋째, 지역에 거주하는 저소득층과 복지 수혜계층을 대상으로 한 노사정 협력프로그램이다. 가장 대표적인 사업은 밀워키 지역의 직업훈련 및 취업알선제도를 들 수 있는데, 이 프로그램은 공익단체의 지원으로 1995년에 시작되었고, 고용주와 시민사회단체, 그리고 지방자치단체가 참여함으로써 지역차원의 협력프로그램으로 확대되었다.

다. 프랑스

프랑스에서 직업훈련(formation professionnelle)은 노동법(L.131.1)이 규정하고 있는 사회적 보장(garantie sociale)이라는 관점에서 이해되고 있다. 이는 직업훈련의 개념정립, 운영 등이 그와 관련되어 있는 사회적 협상단체(partenaires sociaux)간의 단체협상 및 공동관리에 의해 결정됨을 의미한다(Lindeperg, 1999: 27).

이런 의미에서 프랑스의 직업훈련제도와 관련있는 행위주체로는 우선 개별 노동자와 기업주, 그들의 대표, 정부, 직업훈련기관, 직업훈련기금운영·관리자 등을 들 수 있으며 그들간의 이해관계, 사회적 역학관계 등에 의해 다양한 직업훈련제도 양상을 보여주고 있다.

노사공동에 의해 관리되는 직업훈련시스템은 1970년 7월 노사협상단체 서명으로 모든 산업에 적용된 산업간 전국협약(accord national interprofessionnel)에 의해 도입되었다. 이 협약의 핵심 내용은 노동자에게 유급으로 직업훈련을 받을 권리를 부여하되, 그 재원을 사용자에게 부담시키고(훈련의무제의 도입), 기금은 노사가 공동관리한다는 것이었다. 이 협약은 다음해인 1971년 7월 16일자 법(들로르법, loi Delors)으로 법제화된다. 동 법은 프랑스 직업훈련의 기본법으로 불리는데 이는 동 법이 ① 직업훈련의 목표로서 개인의 사회적 상승과 기술변화에 대한 노동자의 적응, ② 직업훈련 재정부담자와 공급자 다양성, ③ 직업훈련 관련 국가와 사회적 협상대상자들간 협조체계, ④ 직업훈련을 위한 휴가, ⑤ 기업주의 훈련비용 부

담 등에 대한 원칙을 규정하였기 때문이다(Lindeperg, 1999: 16).

이후 훈련관련 주요 입법의 거의 모두는 노사협상단체가 참가하는 산업간 전국협약을 토대로 제정되어 왔으며(최영호 외, 1999), 노사간 협상에 기초하여 운영되는 시스템은 국가에 의해 승인되고 관리받는다. 이렇듯 노사가 동등하게 참여하여 합의를 통해 기본방향을 정하고 운영기금을 관리하며 국가는 노사합의된 사항을 바탕으로 고용정책과 연계된 직업훈련 수단을 법제화를 통해 국민들에게 적용하는 프랑스 직업훈련제도 형성·운영과정에서 주요한 관련주체로 노조, 사용자단체, 국가 등을 들 수 있다.

3. 노사참여적 직업능력개발의 활성화와 근로자 학습재원 도입 방안

가. 노사참여적 직업능력개발 활성화의 기본 방향

직업능력개발에 있어서 노사참여의 활성화는 여러 가지 면에서 장점을 가지고 있다. 특히 우리나라 직업능력개발의 고질적 문제로 지적되어온 중앙집권적 훈련체제, 이로 인한 직업훈련의 효율성 저하, 직업훈련의 현장성 부족 등의 문제에 대한 하나의 해결방안으로서 노사참여적 직업능력개발의 활성화는 하나의 전환점이 될 수도 있다고 여겨진다.

현 단계에서 노사참여적 직업능력개발의 활성화를 위해서는 무엇보다도 노사정의 지속적인 노력이 요구된다. 이하에서는 노사참여적 직업능력개발의 활성화를 기본적인 정책방향에 대해서 언급하고자 한다.

첫째, 노사참여적 직업능력개발 활성화의 중심적인 역할은 현실적으로 노동조합이 주체적으로 감당할 수밖에 없다. 영국의 사례에서도 볼 수 있듯이 근로자들의 학습에 대한 요구를 수렴하여 이를 제도적으로 정착시키고자 하는 노조의 끊임없는 노력이 노조학습기

금의 태동을 가져 왔으며, 미국의 예에서도 지역노사정협의회의 운영에 있어서 노조의 역할은 핵심적인 위치를 점하고 있음을 알 수 있다.

우리나라에서 노조가 택할 수 있는 현실적 대안 중의 하나는 기존의 노사참여적 직업능력개발제도를 최대한 활용하여 형해화되어 있는 제도를 활성화·내실화시키는 것이다. 예컨대 본 고의 제3장에서 소개된 근참법, 직업교육훈련정책심의회, 지방고용심의회 등의 제도에 적극적으로 참여하여 근로자들의 요구를 대변하는 것은 물론이고, 더 나아가 제도의 활성화를 위한 적극적 의견개진이 있어야 한다는 점이다.

둘째, 노사참여적 직업능력개발 활성화의 또 다른 중요한 한 축인 사업주들의 공동적인 노력이 필요한 시점이다. 우리나라의 경우 숙련형성과 관련한 모든 의사결정은 지나치게 개별화되어 있고, 개별 사업장의 사업주들은 정부의 의사결정에 수동적인 모습을 보이고 있는 것이 현실이다. 예컨대 지역별·업종별로 직업능력개발과 관련한 기업주들의 공동의 노력이 매우 부족한 것은 사업주들의 이러한 현실을 잘 반영하고 있는 것으로 보인다.

업종별·지역별 사업주단체가 활성화되어 있지 않기 때문에 발생하는 문제는 여러 가지를 들 수 있겠으나, 가장 큰 문제는 기존의 전국 단위의 기업주 단체로는 개별 사업장에서의 사업주들의 이해가 제대로 반영될 수 없다는 점일 것이다. 이러한 문제점으로 인하여 파생될 수 있는 문제 중의 하나가 직업능력개발과 관련한 문제들이다. 개별기업 단위에서는 포착되지 않는 직업능력개발 수요가 업종별·지역별 단위의 관점에서 보았을 때는 포착될 수 있는 경우가 많으며, 개별기업 단위에서 숙련형성과 관련하여 발생하는 저숙련 함정(low-skill equilibrium)의 문제는 업종 및 지역 단위의 직업능력개발체제에서는 상당부분 완화될 수도 있음은 이미 여러 연구와 외국의 사례에서 입증된 바 있다. 따라서 현 시점에서 직업능력개발과 관련하여 사업주들이 나가야 할 중요한 방향 중의 하나는

업종 및 지역단위의 일종의 숙련협회(work council)을 구성하고 여기에서 직업능력개발과 관련한 공동의 이해를 추구하는 것이라고 본다.

셋째로 직업능력개발에 관한 노사의 역량이 부족한 우리나라의 현 단계에서 정부의 역할은 매우 중요한 위치를 차지한다. 노사참여적 직업능력개발 활성화와 관련한 정부정책의 기본방향은 장기적인 관점에서 설정되어야 할 것이다. 특히 적대적·대립적 노사관계를 벗어나고 있지 못한 우리나라에서 노사정이 파트너십을 형성하여 궁극적으로는 정부주도적 직업능력개발체제를 참여적 직업능력개발체제로 전환시키는 작업은 지난한 과정이 수반될 수밖에 없다고 본다.

정부정책 수립은 장기적인 관점에서 수행되어야 할 뿐만 아니라, 실험적인 사업의 수행이 필요한 시점이다. 앞서도 언급했듯이 참여적 직업능력개발에 대한 경험이 적은 우리나라 현실에서는 앞으로도 많은 실패의 경험이 축적되고 난 후에야 비로소 참여적 직업능력개발체제가 착근할 수 있다는 점은 자명한 사실이다. 따라서 정책입안자들이 보다 관심을 기울여야 하는 부분은 단기적인 실패를 예방하기 위한 소극적인 정책결정이 아니라, 발생할 것으로 예견되는 단기적인 실패에서 진정한 교훈을 포착해 나감으로써 참여적 직업능력개발제도의 정착을 앞당기고자 하는 노력이다.

이러한 관점에서 볼 때 2002년 10월 24일 근로자 학습재원을 도입하기로 한 노사정위원회의 결정은 우리나라 직업훈련 역사의 한 획을 그을 수도 있는 매우 의미 있는 결정이었다고 판단된다. 비록 노사정의 근로자 학습재원과 관련한 노사정의 합의가 구체성과 실현가능성을 담보하는 데는 미흡하다는 점은 지적될 수 있겠으나, 향후 운영여하에 따라서는 우리나라 직업훈련체제를 획기적으로 발전시킬 수 있는 계기가 될 수도 있다.

나. 근로자 학습재원 운영의 기본방향

앞에서 언급한 주요국의 경우와 마찬가지로 한국의 경우에 있어서도 근로자들의 학습에 대한 투자의 확대와 학습의 질적 향상을 꾀하여야 할 시점에 다다랐다. 또한 기존의 근로자 학습체제에 대한 한계를 극복하고 새로운 대안을 모색하는 작업은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제이기도 하다. 그러나 한편으로는 한국적 현실을 도외시한 채 외국의 선진제도를 단순 이식하는 것은 바람직하지 못한 결과를 야기할 것임은 자명한 사실이다. 한국적 현실을 고려하여 성공적인 근로자 학습재원이 정착되기 위해서는 다음과 같은 방향으로 추진되어야 한다고 본다.

첫째, 근로자 학습재원의 운영주체는 노조가 되어야 할 것이지만 그 내용에 있어서는 노사참여적 학습의 강화에 주안점을 두어야 할 것이다. 근로자 학습재원의 성공은 궁극적으로는 근로자의 이익뿐 아니라 기업에게도 실질적인 도움을 줄 수 있는 방향으로 나아가지 않는 한 성공을 기약하기 힘들 것이다.

둘째, 기업단위의 노조가 아니라 지역·업종별 노조협의회가 주체가 되고 양대 노총이 공동으로 참여하는 방식이 되어야 한다. 근로자 학습촉진을 위한 지역·업종별 노조협의회의 역량이 미흡할 것으로 예상되므로, 초기 단계에 있어서는 이들 지역·업종별 노조협의회에 대한 지도와 자문을 제공함으로써 빠른 시간 안에 이들의 역량을 강화하는 것을 최우선의 목표로 삼아야 할 것이다.

셋째, 기존 정책과 보완 내지는 상승효과를 달성할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 예컨대, 산업자원부에서 추진하고 있고 향후 5년간 약 1조원의 재원이 투입될 지역산업진흥사업(2002~2006)에서 다루어질 중요한 사업 중의 하나가 지역의 인력양성 및 직업훈련 분야가 될 것으로 보인다. 근로자 학습재원이 지역·업종별 노조협의회 주체로 수행될 경우 이들 사업은 지역산업진흥사업과는 매우 긍정적인 상승효과를 불러일으킬 수 있다고 보여진다.

넷째, 근로자 학습재원의 도입 및 운영에 관하여는 면밀한 평가를 정례화함으로써 운영의 내실화를 꾀하여야 할 것이다. 전술한 바와 같이 근로자 학습재원의 도입은 사실 척박한 현실적 여건에서 출발하는 것이기 때문에 실패의 위험이 상존하는 제도이며, 다른 한편으로는 성공적인 제도의 도입은 사회적으로 매우 큰 긍정적 영향을 줄 수 있는 제도이기도 하다. 따라서 제도도입 결과의 불확실성에 따른 실패의 가능성을 줄이기 위해서는 제도운영에 대한 모니터링 및 평가기능을 강화하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

제 1 장 서 론

21세기 지구촌의 문명사적 패러다임의 변화는 ‘지식의 부가가치’가 과거 어느 시대보다도 높게 평가되고 있는 경제·사회적 현실로부터 출발한다. 소위 ‘지식기반사회’라고 개념화되고 있는 21세기의 새로운 사회에서는 상품생산에 있어 ‘지식’의 활용이 급격히 증가하게 됨과 동시에 상품생산을 위한 경영방식까지도 일대 혁신이 요구되어진다. 다른 한편 물질 소유의 불평등으로부터 야기되는 허다한 사회적 문제들은 지적 능력의 격차에 의해 보다 확대되고 있는 양상을 보이기도 하며, 학습기회의 불평등이 새로운 사회문제로 대두되기도 한다. 지식에 대한 사회적 중요성은 점차 더해가고 있으며 지식사회건설을 위한 정부의 의지는 그 어느 때보다 고양되어 있는 것으로 보이나, 지식의 개발 및 활용의 사회적 여건은 오히려 악화되고 있다는 징후가 여러 가지 측면에서 감지되고 있다.

첫째, 사회 전반적인 고용불안정성의 저하와 기업의 고용관행 변화가 학습유인의 저하를 야기하는 측면이 있다. 외환위기 이후 기업의 구조조정이 가속화되고, 비정규직 채용이 급격히 증가함에 따라 기업과 근로자 양측 모두는 교육훈련 투자에 대한 동기가 감소하게 되었다. 즉 기업의 입장에서 보면 근로자의 노동이동 증가, 비정규직의 증가 등의 요인으로 교육훈련 투자 대상이 그만큼 감소하였으며, 근로자의 입장에서 고용불안정성으로 인한 기업특수적 훈련에의 참여유인이 감소하고 있으며, 특히 저소득 근로자의 경우 자부담의 자기주도적 교육훈

련에 대한 유인이 더욱 줄어들게 되었다. 더구나 일괄채용 후 일정기간의 연수교육을 실시하던 기업의 관행도 이제는 경력자 위주의 수시채용으로 변화하고 있어 기업의 자발적 투자동기는 더욱 감소하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 교육훈련에 대한 제도 및 정보 인프라의 개선 속도가 급변하는 교육훈련에 대한 사회적 수요의 증가 속도를 따라잡지 못하고 있는 지체현상이 부분적으로 나타나고 있는 것으로 보인다. 고용보험상의 직업능력개발 사업의 경우 사업주의 도덕적 해이 현상이 감지되고 있으며, 소규모 기업일수록 훈련 참여율이 낮아 고용보험의 수혜가 역진적으로 이루어지는 등의 형평성의 문제가 제기되기도 하며, 표준훈련비의 기준이 시장가격을 제대로 반영하지 못하여 기업에게 필요한 훈련이 적시에 이루어지지 못함으로써 훈련의 효과성을 저해하고 있다는 등의 문제를 노정하고 있다. 더구나 교육훈련을 담당하고 있는 교육훈련기관의 운영에 있어서도 과거와 같은 공급자위주의 운영에서 크게 개선되고 있지 못하다는 지적이 제기되기도 한다. 뿐만 아니라 근로자 주도적인 훈련을 위해 필수적인 정보인프라가 미비하여 평생직업능력개발의 실현에 장애가 되고 있다는 평가도 있는 실정이다.

셋째, 교육훈련에 있어서의 파트너십이 미흡하여 전반적인 교육훈련의 효율성을 떨어뜨리고 있는 측면이 있다. 교육훈련에 있어서의 파트너십의 중요성에 대해서는 관련당사자들간에 원론적인 이해와 합의가 이루어져 미흡하나마 제도적인 장치(근참법에서의 직업훈련 계획수립에서의 노조참여 등)는 마련되어 있으나 제도의 시행에 있어서는 거의 유명무실한 것으로 보인다.

위에 언급한 문제점들을 극복하고 지식기반사회에 걸맞는 사회적 학습시스템의 구축과 이의 원활한 작동을 위해서는 노사정이 공히 극복해 나가야 할 여러 가지 과제가 있을 것이다. 그러나 이러한 과제를 성공적으로 수행하기 위해서는 단기적·전시적인 자세를 탈피하여 보다 전략적·장기적 시각을 가지고 인내와 노력을 기울여야 할 것임은 물론이다.

이러한 관점에서 볼 때 2002년 10월 24일 노사정의 진지한 논의 끝

에 합의한 근로자 학습재원의 도입은 우리나라 직업훈련의 역사에서 매우 중요한 의미를 가진다. 근로자 학습재원의 운영여하에 따라서는 금번 노사정위원회에서의 합의는 과거 40년 가까이 운영되어 온 정부 주도적 직업훈련 체제가 참여적 직업훈련 체제로 전환하는 첫 걸음이 될 수도 있다고 본다.

본 연구는 우리나라에서 노사참여적인 직업능력개발사업의 활성화를 유도하기 위한 정책 방향을 제시함을 목적으로 한다. 본 연구는 노사참여적 직업능력개발 활성화를 위한 정책의 기본방향과 아울러 2002년 10월에 노사정위원회에서 도입이 합의된 근로자 학습재원의 구체적인 운영방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이러한 연구목적을 위하여 제2장에서는 노사참여적 직업능력개발의 의의에 대해서 논하기로 한다. 이 장에서는 세계화와 지식기반화로 대표되는 오늘날의 경제·사회 환경변화가 직업능력개발에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 고찰하고, 이러한 환경변화 속에서 노사참여적인 직업능력개발이 어떠한 중요성을 갖는가를 논술하고자 한다.

제3장에서는 우리나라의 노사참여적 직업능력개발 제도 현황과 문제점을 설명하고자 한다. 우리나라의 직업능력개발은 고용보험상의 직업능력개발사업이 핵심을 이루고 있고, 이러한 직업능력개발사업의 운용에 대한 의사결정은 주로 정부에 의해 이루어지고 있으며, 기업단위에서의 사업참가에 관한 의사결정은 주로 기업에 의해 이루어지고 있다는 점에서 우리나라의 노사참여적 직업능력개발은 그 실체가 미미한 실정이다. 따라서 이 장에서는 주로 고용보험상의 직업능력개발사업의 현황과 문제점을 파악하고자 한다. 또한 기존의 형해화(形骸化)된 노사참여적 직업능력개발 제도에 대한 실태를 개괄한 후 우리나라에서 노사참여적 직업능력개발이 미진한 근본적 원인에 대해 논하고자 한다.

제4장에서는 영국의 노조학습기금과 미국 위스컨신 주와 프랑스의 노사참여적 직업훈련 모델을 살펴보고, 이들 제도의 장단점과 이들 제도의 한국에의 도입가능성을 진단한다. 사실 노사정이 도입을 합의한 근로자 학습재원은 영국의 노조학습기금을 원형으로 하고 있다고 볼 수도 있다. 때문에 근로자학습재원의 합리적·효율적 운용을 위해서

영국의 노조학습기금의 운용실태를 살펴보는 것이 매우 중요하다고 본다. 미국 위스컨신 주의 사례에서는 시장중심적인 미국 경제사회에서 어떻게 노사정의 자발적인 합의에 바탕을 둔 직업능력개발체제가 가능하게 되었는가를 볼 수 있다. 노사정의 자발성과 합리성에 의존하여 참여적 직업능력개발 체제를 구축하여야 하는 우리나라의 현실에서 미국 위스컨신 주의 사례는 많은 시사점을 주고 있다고 본다. 프랑스의 노사참여적 직업훈련체제는 앞서 예시한 영국과 미국의 체제와는 근본적인 차이를 보이고 있는데, 프랑스에서는 직업능력개발에 있어서의 노사참여가 법적·제도적으로 완전히 정착되어 있다는 점에서 미국과 영국에 비해서는 앞선 제도를 가지고 있다. 프랑스의 제도는 우리나라의 현실과는 거리가 멀 뿐 아니라 현재 단계에서는 여러 가지 면에서 벤치마킹(benchmarking)이 어려운 것은 사실이나, 기업수준, 업종수준에서의 노사참여 방식과 노사공동기금의 관리방식 등 부분적인 면에서는 중요한 시사점을 얻을 수 있다고 본다.

제5장에서는 앞 장에서의 논의를 바탕으로 노사참여적 직업능력개발 활성화를 위한 정책의 기본 방향과 한국적 실정에 맞는 근로자 학습재원의 운영방안에 대하여 논의하고자 한다. 이 장에서는 특히 근로자 학습재원의 단기적 실적위주의 운용보다는 장기적 관점에서 운영에 초점을 맞추고자 하였다.

제 2 장 노사참여적 직업능력개발의 의의

제 1 절 숙련수요의 변화 요인과 평생직업능력개발의 중요성

오늘날 숙련노동자(skilled labor)에 대한 수요의 변화는 주로 세계화(globalization), 지식기반화(knowledge-based economy), 기술발달(technological development), 그리고 작업조직(work organization)의 변화에 의해 야기되고 있다. 또한 숙련수요의 변화에 영향을 미치는 이와 같은 요인들은 상호 밀접한 연관성을 가지고 있는데, 예컨대 새로운 정보통신기술의 발달은 통신(communication)의 속도를 증대시키고 비용을 감소시킴으로써 상품거래와 금융시장의 세계화에 지대한 공헌을 하고 있다.

정보통신기술의 발달은 다른 한편으로는 지식기반경제의 중심축의 역할을 한다. OECD보고서에 따르면 기술 개발과 도입에 적극적인 제조업체나 서비스업체의 영업성과가 동종의 여타 업체들을 압도하고 있으며, 또한 가장 숙련된 기술 인력을 요구하는 것도 역시 이러한 업체들이다. OECD 국가들에서 창출된 부가가치의 삼분의 일이 정보통신산업을 위시한 지식기반산업에서 이루어지고 있다(Haworth 2001).

한편 세계화는 기업간의 경쟁을 촉발시키고 기술의 전파(diffusion)를 가속화하며 새로운 작업조직(work organization)의 채용(adoption)

을 견인한다. 그리고 지식이 부가가치 창출의 원천이 되는 지식기반경제 하에서 새로이 형성되는 작업조직은 조직구성원들의 창의력과 높은 수준의 학습능력을 바탕으로 유지·발전되는 특성을 가지게 된다. 따라서 세계화, 지식기반화, 기술혁신, 그리고 작업조직의 변화로부터 파생되어지는 숙련수요의 변화에 대한 적절한 대응은 한 국가의 경쟁력을 결정적으로 좌우하는 요소로 작용한다.

1. 세계화의 진전과 평생직업능력개발

세계화가 국내경제에 미치는 영향은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째 세계화는 기업간 경쟁을 격화시키고, 시장에서 기업의 진입과 퇴출을 촉진시킨다. 특히 개발도상국(developing country)에서는 생산성이 높은 기업과 생산성이 낮은 기업이 병존(co-exist)하는 경우가 많은데, 세계화가 진전될수록 이들 국가에서 고비용·저생산성 구조를 가진 기업의 시장퇴출이 가속화된다는 사실은 기업단위 연구들에서 공통적으로 발견되고 있는 사실이다(Haddad 1993; Haddad and Harrison 1993; Harrison 1994). 예컨대 Wacziarg(1998)은 1980년대의 무역자유화에 대한 연구에서 무역자유화가 비교적 잘 이루어진 국가와 그렇지 않은 국가사이의 비교분석을 통하여 무역자유화로 인하여 기업의 시장진입률이 20% 높아졌음을 실증적으로 분석하고 있다.

둘째, 세계화는 기술의 이전(transfer)과 전파(spillover)를 촉진시킨다. 세계화로 인한 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment)의 증가는 단순히 국가간 자본의 이동만을 촉진하는 것이 아니라 기술 및 경영방식, 디자인 등 무형의 자산에 대한 이전과 전파를 촉진한다. 그러나 국내에 진출한 다국적기업(multinational company)의 수의 증가가 반드시 기술이전 및 기술전파를 촉진시키는 것만은 아니다. Kokko(1994)의 연구에 따르면 보다 경쟁적인 산업에서의 다국적기업의 존재는 국내기업들에게 신기술에 대한 학습의 유인과 기회를 보다 많이 주게 되어 기술전파의 효과가 크게 나타나는 반면, 그렇지 않은 산업에서는 기술전파효과가 적게 된다.

셋째, 위에 언급한 세계화로 인한 국내산업에서의 경쟁축진효과와 기술이전 효과는 필연적으로 국내 노동시장의 변화를 유발한다. 특히 여기서 주목할 점은 세계화, 특히 외국인 직접투자의 증가로 인하여 교육과 훈련투자에 대한 수익률이 높아지고 숙련 프리미엄(skill premium)이 증가한다는 사실이다. 숙련 프리미엄은 통상적으로 평균적인 노동자들이 일년 동안의 정규교육을 추가적으로 더 받을 경우에 발생하는 노동소득(labor earnings)의 증가로 측정된다. 따라서 숙련 프리미엄은 곧 교육 프리미엄과 동일한 것으로 간주할 수 있다.¹⁾

최근에 이르러 무역자유화로 인하여 숙련 프리미엄이 증가하였다는 사실이 여러 연구에서 실증적으로 밝혀지고 있다. 예를 들어 Robbins와 Gindling(1999)은 코스타리카에서의 무역자유화가 숙련노동자의 수요 증가를 초래하였음을 실증하였고, Green, Dickerson, and Arbache(2000)은 브라질에서의 무역자유화 전후의 임금의 분산, 숙련노동자의 임금 프리미엄의 증가, 고용구조의 변화에 대해서 분석하였다. 이 연구에서 그들은 무역자유화로 인하여 중급단계 교육의 투자수익률은 감소한 반면, 대학교육의 투자수익률은 증가하였다는 사실을 발견하였다.

세계화의 진전이 숙련 프리미엄의 증가를 가져오기 때문에 이에 대응하는 효율적인 직업능력개발 체제를 갖추는 것은 모든 국가가 당면한 국가적 과제라고 할 수 있을 것이다. 그런데 세계화의 진전은 또 다른 측면에서 직업능력개발에 대한 수요를 증대시키는 역할을 한다. 세계화의 진전은 필연적으로 국내 노동시장에서 수혜자와 피해자를 발생시키며, 이들 피해자는 종종 임금감소와 고용불안, 심한 경우에는 실업상태로 전락하게 된다. 우리나라의 경우 금융시장의 자유화가 IMF사태를 초래하였고, 이는 곧바로 대량실업이라는 예기치 않은 사태를 야기하였음은 그 좋은 예가 될 것이다. 세계화의 진전에 따른 한계노동자의 발생 가능성은 세계화가 진전될수록 이들 노동자에 대한 사회적

1) 교육과 훈련이 정(+)의 대체관계를 가지고 있다고 할 때, 정규교육에 대한 투자수익률의 증가는 곧 훈련의 투자수익률 증가를 가져다 줄 것이다. 따라서 세계화로 인한 정규 교육의 투자수익률 증대에 대한 실증분석 결과로부터 훈련의 투자수익률 증대를 유추할 수 있다고 보여진다.

보호(social protection)를 위한 제도적 장치가 더욱 강화되어야 함을 시사한다. 이러한 제도적 장치는 훈련, 상담, 전직지원, 구직활동 지원 등의 프로그램을 포함하는데, 이러한 프로그램 중에서도 직업능력개발 훈련은 이들 한계노동자들의 고용가능성과 실업예방이라는 측면에서 가장 널리 활용되는 정책수단 중의 하나이다.

2. 지식기반경제에서의 평생직업능력개발의 중요성

지식기반경제의 정의는 학자들마다 조금씩 다를 뿐 아니라 개념 및 범위가 다소 모호한 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 지식기반경제의 중요성이 회자되고 있는 이유는 최근에 들어와 지식이 부가가치 창출에 기여하는 정도가 과거에 비해 비교도 되지 않을 정도로 커지고 있는 경향 때문이라고 보여진다. 다소 모호한 점이 있기는 하지만 APEC 경제 위원회에서 Mann과 Rosen이 정의한 지식기반경제의 개념은 다음과 같다.

“지식기반경제란 국제 교역의 확대와 전 세계적으로 네트워크화 되어 있는 정보기술을 근간으로 하고, 혁신적 접근과 창의성에 의거하여 조직 개편, 정책 입안, 그리고 시설 확충 등을 전략적으로 실천함으로써 지속적인 성장과 사회복지를 성취하는 것을 의미한다.”

이와 같은 정의에 입각할 때 지식기반경제의 도래는 개인, 기업, 정부 등 개별 경제주체들의 행위에 많은 영향을 미치게 된다. 이하에서는 지식기반경제에서 평생직업능력개발의 중요성을 개인차원, 기업차원, 그리고 정부차원에서 논하고자 한다.

가. 개인차원

우선 개인의 차원에서 볼 때 지식기반경제의 진전은 지식근로자에 대한 수요의 급증을 야기하고 정보기술에 대한 숙련프리미엄이 높아지는 상황에 놓이게 된다. 따라서 개인의 경력개발(career development)을 위한 인적자원개발 투자로부터 기대되는 수익률은 과거에 비해 커

지게 되며, 적절한 교육훈련을 통하여 스스로의 인적자본의 질적 향상을 이룩한 개인과 그러한 기회를 갖지 못한 개인들 간의 노동시장에서의 성과의 차이는 더욱 심화될 수밖에 없다.

더욱이 정보통신기술과 지식정보를 활용한 업무환경은 이전에 비하여 매우 빠른 속도로 변화하기 때문에 정규교육을 통해서 습득한 지식만으로는 변화된 환경에 적절히 대응할 수 없게 되고, 이에 따라 정규교육 이후의 교육훈련에 투자를 게을리 하게 되면 고용안정성의 저하와 생산성 하락에 따른 임금소득의 저하를 경험할 가능성이 크게 된다. 따라서 지식기반경제 하에서는 개인의 평생직업능력개발의 중요성이 그 어느 때보다도 강조된다.

지식정보화의 진전에 따른 개인의 평생직업능력개발 필요성은 단지 정규교육 이후의 교육훈련에 대한 양적인 투자의 확대 필요성 뿐 아니라, 교육훈련의 질적인 측면에서의 변화 필요성을 포함한다. Haworth (2001)에 따르면 개인적 차원에서 지식기반경제, 특히 정보통신기술 분야에 전문인력으로서 인정받기 위해서는 전 생애에 걸쳐 다음과 같은 단계로 교육훈련을 받아야 한다고 주장하고 있다.

첫 번째 단계는 기초적인 지식습득의 단계이다. 여기서 말하는 기초적인 지식에는 글을 읽고 쓰는 능력, 숫자를 셈하는 능력, 문제를 해결하는 능력, 과학적인 사고를 이해할 수 있는 능력, 그리고 정보통신기술에 관한 기초 지식 등을 포함한다.

두 번째 단계는 기초 단계를 넘어선 고도 기술의 습득 단계이다. 이는 기초 교육 과정을 마치고 그 이후의 고등 교육기관에서 노동시장이 요구하는 주요 능력을 학습하고자 하는 학생들을 위한 교육단계를 의미한다.

세 번째 단계는 소프트 기술의 학습 단계이다. 지식기반사회는 여러 가지 소프트 기술, 예를 들어, 비판적인 사고 능력, 문제 해결 능력, 자신에 대한 동기 유발과 관리 능력, 의사소통 능력, 사회생활 적응 능력, 팀 내에서의 협동 능력 등을 요구하는 사회이다. 하드웨어적인 기술적 능력과 마찬가지로 소프트 기술 역시 정기적인 재교육을 통하여 습득되어져야 할 중요한 학습내용의 하나이다.

네 번째 단계는 지식기반경제 하에서의 노동시장에 대한 이해를 습득하는 단계이다. 현재의 고용시장 변화를 충분히 이해하고 효율적인 대처능력을 스스로 학습하는 단계이다. 이러한 능력을 함양하기 위해서는 첨단 커뮤니케이션 수단들과 네트워킹 기술의 습득이 전제되어야 할 것이다.

마지막 단계는 개인의 혁신적 사고와 창의력을 함양하는 단계이다. 지식기반경제 하에서 개인들이 이러한 단계에 도달하기 위해서는 학교 교육의 혁신과 함께 기업에서의 업무 방식 개선, 인사관리 시스템의 혁신 등이 도입되어야 할 것임은 물론이다.

Haworth의 분류에 의한 모든 학습단계가 사회구성원 전체에게 적용되는 것은 사실상 불가능한 일일 수 있다. 그러나 이러한 학습단계 분류법이 유효한 이유는 과거와는 달리 지식기반경제에서는 습득하여야 할 기술의 내용과 방법이 달라지고 있고, 개인의 창의성과 혁신적 사고의 중요성이 강조되고 있다는 점일 것이다.

한편 지식정보화의 진전에 따른 개인의 평생직업능력개발에 대한 필요성의 증가는 개인과 고용주간의 새로운 이해상충의 원인이 될 수도 있다. 평생고용이 사회적 관행으로 지속되어오던 과거와는 달리 노동이동이 증가되고 있는 최근의 추세 하에서는 평생직업능력개발에 대한 투자유인에 있어 개인과 고용주 간에 이해의 상충이 발생할 수도 있다. 즉 기대고용기간(expected duration of employment)이 점점 단축되면서 근로자들은 노동이동에 대비하여 현재의 직무와는 상관성에 대한 고려보다는 개인의 경력개발에 필요한 교육훈련에 보다 많이 투자하기를 원하게 될 것이며, 기업들은 이와는 달리 근로자들이 현재의 직무에서 보다 높은 생산성을 담보할 수 있는 교육훈련에 대한 투자만을 선호할 것이기 때문이다.

기업 내에서 발생할 수 있는 근로자와 고용주와의 이러한 이해의 상충은 효율적인 숙련교섭을 통하여 극복될 수 있다.

나. 기업차원

지식기반경제 하에서 기업들이 직면하게 되는 가장 중요한 과제는 기업 스스로가 하나의 학습조직(learning organization)으로 탈바꿈하는 것이다. 학습조직을 구체적으로 정의하면, 첫째 학습조직은 개인, 집단, 조직 등 모든 차원에서 새로운 지식창출(knowledge creation)이 자유롭게 이루어질 뿐 아니라 나아가서 개인, 집단, 조직수준 간의 다차원적인 지식이전(knowledge transfer)을 통한 이차적인 지식창출이 활성화되는 것이다. 둘째 학습조직은 모든 조직 구성원들의 학습활동을 촉진시킴으로써 조직 전체에 대한 근본적인 변화(transformation)를 지속적으로 촉진시키는 조직이다. 셋째 학습조직은 조직구성원들의 능력을 향상시키고 그들에게 권한을 부여하는 조직이다. 조직의 구성원들에게 권한과 능력을 부여하고 그들이 스스로 자각하여 조직 내외적으로 정보를 발굴, 입수하여 전 구성원들이 공유하면서 일상적 업무활동에 적용함으로써 지속적으로 배우고 변화하여 급변하는 환경에 적극적으로 대처할 수 있는 조직이다(이영현, 2001).

기업의 학습조직화를 위해서는 경영층의 명확한 경영목표 설정과 이를 달성하기 위한 적극적 리더십(leadership)이 필요할 뿐 아니라 근로자들의 창의적·자발적 참여가 필수적이다. 특히 기업내 학습조직화가 이루어지기 위해서는 학습자 스스로가 조직의 가치를 향상시키기 위하여 본인 주도의 학습의 내용과 방향을 결정하는 분위기가 형성되어야 한다.

또한 기업들은 대외 조직과의 협조체제 구축에도 힘을 써야 할 것이다. 평생직업능력개발과 관련하여 협조체제의 몇 가지 예를 들어보면, 우선 기업들은 인적자원과 노동시장 동향을 파악하기 위하여 다른 기업들과의 네트워크를 활용할 수 있을 것이다. 또한 정도의 차이는 있겠지만, 대부분의 기업들은 중앙 정부 및 지방 정부와 협조체제를 유지함으로써, 교육훈련과 관련된 정부 정책, 그리고 경제개발 정책 등에 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 기업과 교육훈련 기관과의 협조체제

역시 중요하다. 이를 통해 훈련 프로그램의 부분적 참여, 연구개발에 대한 협조, 관리층의 교육 프로그램의 지원 등이 가능할 것이다. 또한 기업과 지식근로자들과의 개별적 커뮤니케이션도 가능하다. 이제 기업들은 첨단 통신수단을 활용하여 노동시장에 정보를 보내고, 자신들이 원하는 지식근로자들을 끌어 모을 수 있게 되었다. 이런 점에서 네트워킹은 향후 노동시장에서 가장 중요한 기능을 담당하는 요소 중의 하나가 될 것이다(Haworth, 2001).

다. 정부차원

지식기반경제 하에서의 평생직업능력개발과 관련하여 정부의 가장 중요한 역할은 국가경제와 사회 전반에 걸쳐 지식에 대한 비전을 설정하는 데 있다고 하겠다. 이러한 관점에서 볼 때 정부의 역할을 요약하면, 첫째 기존의 지식기반을 최대한 활용하고, 새로운 지식을 창출하며, 더 이상 효용가치가 없는 과거의 가치를 철폐하고 보다 효율적이며 미래지향적인 새로운 가치를 받아들이는 데 주도적 역할을 할 경제제도와 사회조직을 구성한다. 둘째 충분한 교육을 받고, 진취적인 정신과 지식을 창출하고 활용할 수 있는 능력을 갖춘 인구 기반을 늘리기 위한 방안을 모색한다. 셋째 정보의 효율적인 전달, 유통, 처리를 위한 역동적인 정보하부구조를 건설한다. 넷째 기업, 과학기술 연구센터, 대학, 두뇌집단, 컨설턴트, 기타 조직을 모두 포괄하는 효율적이고 혁신적인 시스템을 정착시킴으로써 세계적인 지식정보에 용이하게 접근하고, 이를 국내의 특성에 맞도록 응용하며, 새로운 기술과 지식을 창출하기 위한 목적으로 적극 활용할 수 있도록 한다.

이러한 정부의 역할은 수요와 공급 측면을 모두 포함하는 개념이다. 우선 공급측면에서 볼 때, 정부의 주요 책임 중의 하나는 교육훈련 시설을 확충하고, 민간분야와 공공분야 간에 연구개발 협조 체제를 구축하는 일이며, 수요 측면에서는 정부관료들의 지식관련 능력과 기술을 배양하며, 지식기반경제의 발전을 위한 정책을 마련하는 일이다(Haworth, 2001).

제2절 직업능력개발 제도의 유형과 노사정 참여의 중요성

1. 직업능력개발에서 시장실패와 정부개입의 유형

교육훈련의 공공재적 성격으로 인해 교육훈련에 대한 투자를 시장기능에만 맡길 경우에 저숙련 함정(low skill equilibrium)과 시장실패(market failure)가 발생한다는 사실은 이미 역사적으로 경험한 바 있는 사실이며, 이에 대한 이론적인 논의도 충분히 축적되어 있다. 더욱이 세계화와 지식기반화로 인하여 상품시장 및 노동시장이 보다 경쟁적인 방향으로 변화해 가고 있는 최근의 추세는 교육훈련에 있어서의 시장실패 가능성을 더욱 높여주고 있다.

교육훈련에서 시장실패의 원인으로는 자본시장의 불완전성으로 인한 피훈련자의 신용제약(credit constraints), 훈련의 외부성(poaching externality)으로 인한 기업의 일반교육훈련(general education and training) 기피, 정보의 비대칭성과 불완전성으로 인한 보상불충분(matching externality)이 지적된다(Booth and Snower, 1996).

구체적으로 보면 인적자원이 가진 저당권으로서의 불충분한 성격 때문에 근로자들이 신용제약에 처하게 되고 이에 인적자원에 대한 투자가 제한된다는 것이다. 기업의 입장에서는 교육훈련이 타기업에서도 유효하게 쓰이는 외부성 때문에 교육훈련에 대한 투자를 기피하게 되고, 대신에 타기업에서 교육훈련시킨 근로자를 빼내어(poaching) 쓰러하기 때문에 교육훈련 투자가 과소하게 된다(강순희 외, 2002).

교육훈련에 있어서의 이와 같은 문제점들을 해결하기 위한 여러 가지 유형의 정부개입이 강구될 수 있다. 첫째로 시장기능과 경제주체의 의사결정의 합리성에 대한 신뢰를 바탕으로 시장의 불완전성을 보완하는 방식의 정부개입 유형이 채택될 수 있다. 시장기능의 중요성을 강조하는 의미에서 이러한 유형을 시장중시형(market based) 정책개입이

라고 부를 수 있을 것이다. 이러한 유형에서의 정부개입은 정규교육부문에 중점을 두는데, 이는 “작업장에서 스스로 학습하는 방법에 대한 학습(learn how to learn) 능력”은 정규교육에서 습득될 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 훈련 및 작업장에서의 학습에 대한 개인 및 기업의 의사결정에는 가급적 개입하지 않는 것을 원칙으로 한다. 그러나 정보불안정성을 해소하기 위한 정보인프라의 확대 등의 정책은 개인과 기업의 의사결정의 합리성을 증진시킬 것이기 때문에 적극적으로 수행된다.

시장중시형의 정책개입은 시장의 효율성에 기반하기 때문에 정책개입의 효율성을 높일 수 있다는 장점을 가질 수 있다. 그러나 이러한 소극적 정책개입은 정규교육에서 탈락하는 비율이 높은 경우에는 정책실패를 유발할 가능성이 높고, 또한 개인과 기업이 단기에 있어서 완전 정보에 근거하여 완전히 합리적인 의사결정을 하는 경우라 하더라도 장기에 있어서는 시장실패가 나타날 수 있다는 점에서 교육훈련의 시장실패 문제에 대한 근본적인 해결책이라고 보기는 어렵다.

둘째로 기업에 대한 보다 강력한 정책개입을 통하여 기업의 직업훈련 투자 확대를 유발하는 유형의 정책개입이다. 이러한 유형은 직업훈련에서 기업의 역할을 중시한다는 측면에서 이를 기업중시형(enterprise based) 정책개입이라고 부를 수 있을 것이다. 이러한 유형의 정책개입 수단으로는 기업에 대한 직업훈련 분담금(levy)의 부과, 기업(특히 중소기업)의 직업훈련 투자에 대한 세금감면 등을 들 수 있다. 이러한 유형의 정책개입은 기업의 직업훈련 투자 확대를 보다 확실하게 유도할 수 있고, 기업의 필요(needs)에 맞는 직업훈련을 시킬 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 직업훈련 분담금에 의한 직업훈련 투자확대는 자칫 기업의 노동비용을 증가시켜 기업에게 추가적인 고용을 회피하는 유인을 제공할 수도 있다. 또한 이러한 유형의 정책개입에서는 훈련에 대한 국가적 인정(accreditation)이 수반되어야 하는데, 국가 인정이 투명성(transparency)과 일관성(consistency)을 확립하지 못하고, 인정된 훈련의 내용이 기술변화를 적절히 수용하지 못하는 경우에는 상당한 정도의 정책 비효율을 야기할 수 있다. 이러한 유형의 제도는 또한 사

용자 편향적인 직업훈련만을 확대함으로써 근로자의 필요에 부합하는 직업훈련에 대한 과소투자를 야기할 수도 있다.

셋째로 근로자와 사용자 그리고 정부가 국가적(national) 혹은 지역적(local) 차원의 직업훈련 정책 결정에 적극적으로 참여함으로써 직업훈련의 내용과 체제의 적절성을 확보하는 유형의 정책개입이다. 직업훈련에 있어서 노사참여를 강조한다는 점에서 이러한 유형을 참여중시형(participation based) 정책개입이라고 볼 수 있다. 직업훈련 정책결정에서의 노사정 참여 활성화는 직업훈련에 관하여 개별 기업의 근시안적(myopic) 의사결정으로 인해 야기될 수 있는 사회적인 숙련불일치(skill mismatch)의 가능성을 상당 부분 해소할 수 있는 정책개입 방안이다. 즉 전체 경제의 틀 속에서 사회적으로 필요한 숙련의 내용이 무엇이며, 필요한 숙련개발을 위한 적합한 직업훈련의 형식은 어떠하여야 할 것인가에 대한 대안은 노사정의 적극적 참여와 협력 하에서만 가능할 수 있다. 그러나 이러한 유형의 제도는 노사정 참여와 협력이 전제가 되어야 하며, 적대적 노사문화가 지배하는 사회구조 하에서는 원활하게 작동하기 힘들다는 점이 간과되어서는 안될 것이다.

2. 직업능력개발에 있어서 노사정 참여의 의의

직업능력개발과 관련한 정부의 정책개입이 어떠한 유형이든 직업훈련에 관한 노사정의 참여와 협력은 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 예컨대 시장중시형 제도가 시행되고 있는 미국의 경우에도 후술하는 바와 같이 노사정간의 자발적인 참여와 협력이 이루어지고 있으며, 이러한 노사간의 참여와 협력은 긍정적인 성과를 보이고 있다. 직업훈련에서의 노사정 참여가 가져다 줄 수 있는 긍정적인 면은 다음과 같이 몇 가지로 요약될 수 있을 것이다.

첫째로 개별기업에서의 노사참여적 직업훈련은 노사 양측의 훈련투자에 대한 유인가(incentive)를 높여줄 수 있다. 개별 기업단위에서의 직업훈련 정책결정에서의 노사참여는 근로자 개인들의 잠재적 훈련수요에 대한 정보를 사용자들에게 보다 정확하게 전달해 주는 역할을 할

수 있으며, 이로 인해 사용주가 단독으로 결정하였더라면 간과하였을 훈련수요가 드러나게 되고 이에 대한 투자가 이루어 질 수 있다. 더욱이 기업내 직업훈련 정책결정과정에서의 노사참여는 근로자 개인들에게도 훈련참여에 대한 유인을 더욱 높이는 긍정적 효과를 가져올 수 있다. 왜냐하면 이러한 정책결정 제도에서는 사용주의 필요(needs)뿐 아니라 근로자들의 필요가 반영된 교육훈련의 제공이 보다 용이할 수 있을 것이기 때문이다.

둘째로 노사참여적 직업훈련 제도가 업종별·산업별로 확대될 경우에는 이 제도의 긍정적 효과가 한층 증폭되어 나타날 수 있다. 앞서서도 설명되었다시피 개별기업에서의 직업훈련에 대한 과소투자의 가능성은 피훈련자의 훈련수료 후 다른 기업으로의 이동가능성에 기인한다. 그러나 업종별·산업별로 숙련형성 및 직업훈련에 관한 의사결정이 사업주 단체와 근로자 단체에 의해 공동결정 된다면, 개별기업 근로자들의 업종 및 산업 내 이동은 더 이상 직업훈련에 대한 과소투자의 원인으로 작용하지 않을 가능성이 높아진다. 더욱이 이들 단체들이 직접 훈련공급의 주체로서 기능을 하게 된다면 직업훈련의 현장성 확보에도 매우 긍정적인 효과를 줄 수 있다.

셋째로 노사참여적 직업훈련 제도는 노사 양측의 직업훈련에 대한 몰입도(commitment)를 증가시킬 수 있다. 순전히 정부주도의 행정적 절차에 의해 이루어지는 직업훈련에 있어서는 사용자와 근로자는 직업훈련에 대하여 수동적인 자세를 갖게 된다. 그러나 노사가 주체적으로 직업훈련의 계획과 내용을 결정하고 실행하는 경우에는 직업훈련에 대한 몰입도가 이전에 비해 훨씬 높아질 수 있다.

제 3 장 노사참여적 직업능력개발제도의 현황과 문제점

제 1 절 우리나라 직업능력개발체제의 개관

1. 직업능력개발사업체제의 변천과정

우리나라 직업훈련이 체계적인 모습을 갖추게 된 것은 1967년 ‘직업훈련법’이 제정되면서부터이다. ‘직업훈련법’ 이전에도 ‘산업교육진흥법(1963)’, ‘중소기업협동조합법(1961)’, ‘생활보호법(1961)’, ‘윤락행위방지법(1961)’, ‘아동복지법(1961)’, ‘직업안정법(1961)’, ‘원호대상자 직업재활법(1963)’, ‘근로기준법(1953)’ 등 각종 단행법에 의해 각각 다른 형태와 목적으로 직업훈련이 실시되고는 있었으나, 이러한 단행법들에 근거한 직업훈련은 사업의 비효율을 야기할 뿐 아니라, 경제 성장에 필요한 기능인력의 체계적 양성이라는 당시의 시대적 필요를 충족시킬 수 없었다. 그 당시 노동력은 풍부하게 있으면서도 산업체에서 일할 수 있는 기능인력은 현저하게 부족한 상황이었으므로 기능인력양성을 체계적·제도적으로 뒷받침할 제도적 장치가 시급히 요구되었으며, 이러한 배경 하에서 직업훈련법을 제정하게 된 것이다. 이후 직업훈련법은 직업훈련과정을 기능사와 교사훈련과정으로 구분하는 등의 내용을 골자로 하여 1973년 개정되었다.

1970년대 초반에 이르러 우리 경제는 본격적인 고도성장을 경험하게

되었으며, 이러한 고도성장은 중화학공업 육성 정책에 힘입은 바가 크며, 외부 요인으로 당시의 중동건설 붐으로 인한 건설경기의 호조도 고도성장에 많은 기여를 하였다. 뿐만 아니라 국내에서도 놓여준 취약 구조 개선정책이 시행되어 건설경기가 급상승하는 계기가 되었다.

이러한 고도 경제성장은 인력수급의 측면에서 심각한 문제점을 파생시키게 되었다. 우선 중화학공업 육성 정책에 따라 중공업분야의 산업에 막대한 투자가 집중되었으나, 이 분야의 숙련기능공이 부족하여 기업간 인력 스카우트 경쟁이 치열하게 전개되었다. 건설업 분야에서도 마찬가지로 심각한 인력부족 현상이 발생하였으며, 이에 따른 인건비의 급상승을 경험하였다. 이러한 인력부족 현상을 타개하고자 정부는 1974년 12월 '직업훈련에 관한 특별조치법'을 제정하기에 이른다. 이 법에 따라 일정규모 이상의 사업주에 대해 매년 일정비율의 인원을 의무적으로 양성토록 하는 사업내 직업훈련 실시 의무제도를 시행하게 되었다.

'직업훈련기본법'은 1976년 12월 제정되어 20여년 동안 시행되어왔다. '직업훈련기본법'이 제정된 계기는 그 동안 직업훈련에 관한 법이 '직업훈련법'과 '직업훈련에 관한 특별조치법'으로 이원화되어 운용되는 과정에서 여러 가지 비효율이 나타나게 되었고, 이에 따라 두 개의 직업훈련에 관한 법을 통폐합할 필요성이 제기되었다는데 있다. 아울러 '직업훈련기본법'에서는 그간 꾸준히 필요성이 제기되어 왔던 직업훈련 분담금제도를 도입하여 사업내 직업훈련의 활성화를 이루고자 하였다.

1990년대 중반에 이르러 한국의 직업훈련은 다시 한번 중요한 제도 변화를 경험하게 되는데, 그것은 1995년의 고용보험제도 하의 직업능력개발사업의 도입이다. 고용보험 직업능력개발사업은 기존의 정부 주도적·획일적 직업훈련제도를 개편하여 수요자 중심의 자율적인 직업능력개발·향상을 지원하기 위하여 1995년 7월부터 시행되었다. 이러한 제도변화의 배경에는 1980년대 이후 고학력화의 진전에 따라 양성훈련자원이 급격히 감소하고 산업구조 고도화에 따른 향상훈련 수요는 증가하였으나, 기존의 직업훈련의무제도는 효과적인 사업내 직업훈련을 유인하지 못할 것이라는 판단이 있었다. 이에 따라 사업내 직업훈

〈표 III-1〉 직업훈련기본법과 근로자직업훈련촉진법의 비교

	직업훈련기본법	근로자직업훈련촉진법
기본철학	정부의 의무부과에 의한 훈련 실시	기업의 필요에 의한 자발적 훈련 촉진
중점대상	비진학 청소년 중심의 양성훈련	재직근로자, 실업자, 비진학 청소년 등 모든 근로자
분야	제조업, 생산직 중심	사무관리, 서비스직까지 확대
주된 대상기업	1,000인 이상 6개 산업 사업장	전사업장
법의 전반적 내용	훈련의 방식, 기준, 절차 등을 규정	훈련의 방법은 물론 근로자직업 능력개발촉진 시책을 총괄적으로 규정
훈련의 범위와 구분	<ul style="list-style-type: none"> · 훈련기준을 준수하는 훈련만 규정 · 공공·사업내·인정훈련으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용보험법에 의한 교육훈련, 고용정책기본법의 고용촉진훈련 등을 포함 · 훈련기준 준수여부에 따라 기준훈련과 그 밖의 훈련으로 구분
규제완화		
훈련기준	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 직업훈련에 적용 	<ul style="list-style-type: none"> · 일정한 훈련과정에 적용
훈련교제	<ul style="list-style-type: none"> · 국가편찬·검인정교제 사용 	<ul style="list-style-type: none"> · 자율적으로 편찬·선정
훈련교사	<ul style="list-style-type: none"> · 면허 받은 훈련교사가 담당, 예외적으로 전문강사가 담당 	<ul style="list-style-type: none"> · 자격증을 취득한 훈련교사와 기타 대통령령으로 정하는 자가 훈련 담당
취업의무	<ul style="list-style-type: none"> · 공공, 사업내 직업훈련 이수자에 대한 취업의무 부과 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업주와 근로자의 계약에 따라 취업의무 부과
훈련비부담	<ul style="list-style-type: none"> · 노동부장관의 승인을 받아 훈련생에게 부담 	<ul style="list-style-type: none"> · 삭제
훈련약정서	<ul style="list-style-type: none"> · 노동부장관의 승인을 받은 양식에 따라 약정체결 	<ul style="list-style-type: none"> · 삭제
훈련원 명칭 사용	<ul style="list-style-type: none"> · 직업훈련원, 직업전문학교, 직업훈련소, 기능대학의 명칭만 사용 	<ul style="list-style-type: none"> · 삭제
민간훈련	<ul style="list-style-type: none"> · 노동부장관의 인가를 받은 훈련만 인정(영리법인 참여 제한) 	<ul style="list-style-type: none"> · 영리·비영리법인, 개인 등 누구나 참여 가능
지원에 관한 사항	지원규정 없음	사업주, 사업주 외의 자, 근로자에 대한 지원규정 신설
주요재원	일반회계, 직업훈련촉진기금	일반회계, 고용보험기금

자료: 이병희 외, 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』, 한국노동연구원, 2000. 12.

련의무제도를 수요자 중심의 자율적인 직업훈련제도로 전환하되 직업훈련 실시기업에 대한 지원을 통하여 직업훈련 산업을 활성화하고자하는 것이 고용보험 직업능력개발사업의 기본 취지이다.

직업훈련 제도의 급격한 변화에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 직업능력개발사업 도입 초기에는 1,000인 이상 기업에 대해서는 당분간 직업훈련의무제도를 유지하고 70인 이상 기업에 대해서만 고용보험 법 상의 직업능력개발사업을 적용하는 이원적 운영형태를 채택하였다. 직업능력개발사업 적용 사업장 범위는 이후 1998년 세 차례의 법개정을 통해 1인 이상 전 사업장으로 확대되었다.

이원적 제도 운영을 일원화하기 위하여 1999년 직업훈련 촉진기금법을 폐지하고, 근로자직업훈련촉진법을 시행함에 따라 전사업장이 고용보험 직업능력개발사업의 적용을 받게되었다. 근로자직업훈련촉진법은 기업과 근로자의 능력개발참여 확대, 훈련시장의 개방과 평가체제의 구축, 공공직업훈련의 내실화 등을 기본 방향으로 하고 있다. 근로자직업훈련촉진법 제정의 기본철학은 기업의 필요에 의한 자발적 훈련 촉진에 있으며, 이러한 철학의 바탕 위에서 훈련기준, 훈련교재선정, 취업의무 등에 대한 규제를 완화하였고, 훈련시장의 참가에 있어서도 과거와는 달리 영리·비영리법인, 개인 등 모든 주체들에게 완전히 개방하였다.

2. 직업능력개발사업의 자원조달

직업능력개발사업의 재원은 고용보험 적용사업장의 사업주가 부담하고 있는데, 이는 기업의 필요에 따른 훈련뿐만 아니라 근로자의 자율적인 직업능력개발과 실직자의 직업능력 제고도 궁극적으로는 기업의 경쟁력 강화에 기여할 것이라는 판단에 기초하고 있다.

사업주가 부담하는 보험요율은 사업규모별로 차등화되어 있는데, 이는 직업훈련의 외부성으로 인하여 상대적으로 대규모 사업일수록 직업능력개발사업의 수혜가 높기 때문이다. 보험요율은 상시근로자수 및 우선지원대상기업 여부에 따라 임금총액의 1/1,000~ 7/1,000로 차등적

으로 적용된다.

〈표 III-2〉 직업능력개발사업의 보험요율

	보험 요율	부 담
150인 미만 사업	0.1%	사업주 전액 부담
150인 이상 우선지원대상기업	0.3%	"
150인 이상~1,000인 미만 우선지원대상 아닌 기업	0.5%	"
1,000인 이상 사업, 국가 및 지자체가 직접 행하는 사업	0.7%	"

주: 우선지원대상은 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 산업 100인 이하임.

이러한 직업능력개발사업 보험요율은 직업훈련 의무제하의 직업훈련 실시의무비율의 평균과 거의 유사하게 책정된 것이다. 다만 훈련의 무가 없던 150인 미만의 사업체는 임금총액의 0.1%의 보험료가 신설되었고, 150인 이상 중소기업 미만의 규모와 1,000인 이상~3,000인 미만의 규모는 인상될 썸이며, 중소기업 이상 1,000인 미만의 규모와 3,000인 이상 규모의 기업은 인하될 썸이다(정택수, 1999).

3. 직업능력개발사업의 지원제도 현황

직업능력개발사업은 크게 사업주 지원, 근로자 지원, 실업자 지원의 세 가지로 구분되며, 이외에 직업능력개발촉진사업과 건설근로자의 지원사업이 있다. 사업주에 대한 지원은 재직근로자, 채용예정자(및 구직자)를 대상으로 실시하는 집체훈련, 현장훈련, 통신훈련, 해외직업능력개발훈련 및 유급휴가훈련에 대한 훈련비용 지원과 직업능력개발을 위한 시설·장비 구입에 필요한 비용의 용자로 구성된다. 재직근로자에 대한 지원은 50세 이상이거나 이직예정자의 직업능력개발훈련 수강비용 지원과 기능대학 또는 전문대학 이상의 학교에 입학 또는 재학하는 경우 장기저리의 학자금 대부로 구성된다. 실업자에 대해서는 실직한 피보험자를 대상으로 하여 실업자재취직훈련 수강시 훈련비 및 훈련수

당을 지원한다.

직업능력개발·향상을 촉진하기 위하여 직업능력개발사업에 대한 기술지원사업, 기능·기술장려사업, 조사연구·교육홍보, 교재 개발편찬 및 보급, 자격검정 등을 실시하는 자에게 실시에 필요한 비용을 지원하며, 개별사업주가 실시하기 곤란하거나 인력이 부족한 직종 또는 국가경제 발전의 기간이 되는 직종 등을 대한상공회의소 및 민간직업훈련기관에 위탁하여 실시할 수 있도록 하고 있다.

건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 대상으로 직업능력개발사업을 실시하는 사업주에게는 훈련비용 및 지급한 훈련수당의 일부를 지원할 수 있도록 별도로 규정하고 있다.

4. 직업능력개발사업 실적

가. 직업능력개발사업 지원 현황 및 추이

1995년 하반기 이후 1997년까지 직업능력개발사업 참여 사업장은 10,000개 사업장에도 미치지 못하는 수준이었으며, 참여인원도 20만명이 채 안되는 수준에 머무르고 있었으나, 고용보험 직업능력개발사업 적용범위가 전사업장으로 확대된 1999년을 기점으로 2001년까지 지원사업장 및 지원인원이 빠른 속도로 증가하고 있다. 1999년도의 경우 지원사업장은 전년대비 99.4%, 지원인원은 75.1%가 증가하였고, 2000년은 각각 67.7%, 32.6%가 증가하였으며, 2001년도는 각각 5.4%,

〈표 III-3〉 고용보험 직업능력개발사업 실적 추이(1995년 하반기~2001년)
(단위 : 개소, 명, 억)

	1995하	1996	1997	1998	1999	2000	2001
사업장	380	4,529	8,861	25,922	51,686	86,680	91,385
지원인원	10,034	106,635	199,880	588,006	1,029,813	1,365,782	1,730,308
지원금액	18	335	589	2,577	4,182	3,961	3,796

자료: 산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』, 각년도.

26.7%의 증가율을 보이고 있다. 1999년도 이후 지원사업장과 지원인원이 급격히 증가한 이유는 제도변화와 함께 대량실업사태라는 당시의 노동시장 상황에 기인한 것이다. 이로 미루어 향후 지원사업장과 지원인원은 계속적인 증가가 예상되나, 증가폭은 둔화될 것으로 전망된다.

나. 사업주 직업능력개발훈련 지원실적

직업훈련의무제에서 고용보험 직업능력개발사업 체제로의 전환은 사업주 직업능력개발훈련의 활성화에 크게 기여하였다. 1995년 하반기 이후 사업주 직업능력개발훈련은 지속적인 증가세를 보여, 2001년도에는 80,860사업장에서 1,555,402명이 참가하였다. 특히 1998년도에는 참가 사업자 수가 전년 대비 257%의 증가를 보였으며, 지원인원에 있어서도 122%의 높은 증가율을 보이고 있다. 사업주 직업능력개발훈련이 전체 직업능력개발사업에서 차지하는 비중은 2000년에는 지원사업장 84.7%, 지원인원 89.4%, 2001년에는 지원사업장 88.5%, 지원인원 89.8%로 2000년 이후 거의 90%에 육박하고 있다.

〈표 III-4〉 사업주 직업능력개발훈련 실적 추이(1995년 하반기~2001년)

(단위 : 개소, 명, 억)

	1995하	1996	1997	1998	1999	2000	2001
사업장	380 (100.0)	2,659 (58.7)	4,969 (56.1)	17,741 (68.4)	43,511 (84.2)	73,411 (84.7)	80,860 (88.5)
지원인원	9,888 (98.5)	99,222 (93.0)	184,007 (92.1)	408,603 (69.5)	781,408 (75.9)	1,220,334 (89.4)	1,555,402 (89.9)
지원금액	17 (94.3)	184 (54.9)	284 (48.2)	408 (15.7)	828 (19.8)	1,405 (35.5)	1,704 (44.9)

주: ()안은 전체 직업능력개발사업에서 차지하는 구성비임.

자료: 산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』, 각년도.

2001년 사업주 직업능력개발훈련의 훈련과정별 실적을 살펴보면, 향상훈련이 전체의 99.4%로 나타나 기업의 수요에 부응한 재직근로자의

향상훈련이 크게 활성화되고 있음을 알 수 있다. 향상훈련 중에서도 특히 위탁훈련의 비중이 매년 높아지고 있는 추세이다(1999년 73.5% → 2000년 82.7% → 2001년 85.4%). 따라서 사업주 직업능력개발사업이 보다 성공적으로 운영되기 위해서는 위탁훈련기관의 질적 수준을 제고하는 것이 필요한 것으로 평가된다. 한편 전직훈련과 유급휴가훈련 등의 실적이 매우 미미하므로 이들 사업의 활성화를 위한 대책이 필요한 것으로 보인다.

〈표 III-5〉 고용보험 직업능력개발훈련 훈련과정별 실적(1999년)

(단위 : 건수, 명, 백만원, 원, %)

		사업장	지원인원	지원금액	1인당 평균지원금액
양성	자체	245 (0.2)	7,312 (0.6)	4,036 (5.6)	552,027
	위탁	481 (0.4)	1,809 (0.1)	200 (0.3)	110,456
향상	자체	28,783 (25.4)	328,888 (25.4)	29,638 (41.2)	90,115
	위탁	83,385 (73.5)	301,304 (23.2)	31,904 (44.3)	105,888
전직	자체	20 (0.0)	404 (0.0)	475 (0.7)	1,175,298
	위탁	39 (0.0)	91 (0.0)	12 (0.0)	130,674
유급휴가훈련		562 (0.5)	8,446 (0.7)	5,723 (8.0)	677,607
전 체		113,515 (100.0)	1,296,508 (100.0)	71,988 (100.1)	55,524

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-6〉 고용보험 직업능력개발훈련 훈련과정별 실적(2000년)

(단위 : 건수, 명, 백만원, 원, %)

		사업장	지원인원	지원금액	1인당 평균지원금액
양성	자체	493 (0.2)	15,132 (1.2)	10,295 (7.1)	680,346
	위탁	255 (0.1)	1,321 (0.1)	258 (0.2)	195,307
향상	자체	33,817 (16.5)	547,870 (44.6)	51,960 (35.6)	94,840
	위탁	169,632 (82.7)	655,548 (53.4)	77,933 (53.4)	118,882
전직	자체	-	-	-	-
	위탁	38 (0.0)	51 (0.0)	7 (0.0)	137,254
유급휴가훈련		968 (0.5)	7,756 (0.6)	5,589 (3.8)	720,807
전 체		205,203 (100.0)	1,227,678 (99.9)	146,042 (100.1)	118,958

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-7〉 고용보험 직업능력개발훈련 훈련과정별 실적(2001년)

(단위 : 건수, 명, 백만원, 원, %)

		사업장	지원인원	지원금액	1인당 평균지원금액
양성	자체	389 (0.2)	17,689 (1.2)	16,483 (9.3)	931,822
	위탁	158 (0.1)	578 (0.0)	699 (0.4)	1,209,343
향상	자체	32,803 (14.0)	787,209 (52.7)	62,710 (35.3)	79,661
	위탁	202,099 (85.4)	679,563 (45.5)	87,519 (49.3)	128,787
전직	자체	4 (0.0)	5 (0.0)	0 (0.0)	60,000
	위탁	45 (0.0)	85 (0.0)	6 (0.0)	70,588
유급휴가훈련		1,023 (0.4)	8,611 (0.6)	10,145 (5.7)	1,178,144
전 체		234,521 (100.1)	1,493,740 (100.0)	177,562 (100.0)	118,870

자료: 고용보험 DB.

2001년의 규모별 직업능력개발훈련 보험료 및 지원실적을 살펴보면, 대체적으로 사업규모가 작을수록 수지율이 낮은 것으로 나타나 수지의 역진적인 현상이 여전히 남아있음을 알 수 있다. 특히 1000인 이상의 대기업과 그 외 기업 간의 수지율의 차이가 매우 높으며, 5인 미만 소기업의 경우에는 수지율이 불과 10.1%인 것으로 나타나고 있다. 납부 보험료 대비 지원금액을 나타내는 수지율은 1999년 평균 18.7%, 2000년 평균 27.6%, 2001년 평균 33.0%로 매년 증가하는 추세를 보이고 있다.

사업장 참여율과 피보험자 참여율은 높이지는 추세를 보이나, 기업 규모가 작을수록 참여율이 낮아지고 있는 현상은 계속되고 있다. 사업장 참여율은 1999년 3.9%, 2000년 5.4%, 2001년 5.4%이며, 피보험자 참여율은 1999년 10.8%, 2000년 18.6%, 2001년 22.0%로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 기업규모가 작은 중소기업에서의 저조한 참여율은 개선되고 있지 못하여, 중소기업의 사업참여 확대를 위한 다각적인 대책이 수립되어야 할 것으로 보인다.

〈표 III-8〉 규모별 직업능력개발훈련 보험료 및 지원실적(1999년)

(단위 : 개소, 명, 백만원, %)

	가입 사업장	가입 피보험자	납부 보험료(A)	지원 사업장	지원 피보험자	지급액 (B)	수지율 (B÷A)
5인 미만	336,181 (65.5)	667,694 (11.3)	8,389 (2.3)	1,197 (6.0)	1,885 (0.3)	192 (0.3)	2.3
5~9인	61,906 (12.1)	404,957 (6.8)	5,828 (1.6)	1,903 (9.6)	3,108 (0.5)	348 (0.5)	6.0
10~29인	50,380 (9.8)	813,996 (13.7)	13,067 (3.5)	5,024 (25.2)	14,382 (2.2)	1,622 (2.3)	12.4
30~49인	10,962 (2.1)	414,975 (7.0)	8,195 (2.2)	2,514 (12.6)	11,439 (1.8)	1,289 (1.9)	15.7
50~69인	4,460 (0.9)	260,728 (4.4)	5,533 (1.5)	1,458 (7.3)	9,832 (1.5)	1,076 (1.6)	19.5
70~99인	3,592 (0.7)	297,988 (5.0)	7,536 (2.0)	1,464 (7.3)	14,328 (2.2)	1,607 (2.3)	21.3
100~149인	2,756 (0.5)	334,632 (5.7)	12,377 (3.4)	1,215 (6.1)	19,308 (3.0)	2,121 (3.1)	17.1
150~299인	2,749 (0.5)	568,431 (9.6)	38,179 (10.3)	1,457 (7.3)	53,244 (8.3)	5,872 (8.5)	15.4
300~499인	851 (0.2)	323,939 (5.5)	30,900 (8.4)	590 (3.0)	56,852 (8.9)	6,680 (9.7)	21.6
500~999인	573 (0.1)	390,293 (6.6)	46,388 (12.6)	451 (2.3)	76,735 (12.0)	8,228 (11.9)	17.7
1,000인 이상	390 (0.1)	1,067,355 (18.0)	171,724 (46.5)	354 (1.8)	348,788 (54.4)	35,815 (51.8)	20.9
건설공사	38,689 (7.5)	376,541 (6.4)	21,135 (5.7)	2,292 (11.5)	31,717 (4.9)	4,331 (6.3)	20.5
전 체	513,489 (100.0)	5,921,529 (100.0)	369,253 (100.0)	19,919 (100.0)	641,618 (100.0)	69,181 (100.0)	18.7

주: 본 내용에서 지원 사업장의 수치는 지원건수가 아님. 즉 어느 사업장에
서 해당기간(1999년)내 두 번 이상 직업능력개발훈련(유급휴가훈련 포
함)을 실시하였다고 하더라도 한 사업장에서 실시한 것으로 보았다는
의미임. 그러나 지원 피보험자의 경우 고용보험 DB내 훈련을 실시한 개
인의 정보가 없는 관계로 한 사람이 몇 번 훈련을 받았는가를 확인할
수 없음. 그러므로 지원 피보험자의 수치는 동일인이 중복 계산되었을
가능성이 존재함.

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-9〉 규모별 직업능력개발훈련 보험료 및 지원실적(2000년)

(단위 : 개소, 명, 백만원, %)

	가입 사업장	가입 피보험자	납부 보험료(A)	지원 사업장	지원 피보험자	지급액 (B)	수지율 (B÷A)
5인 미만	483,939 (68.3)	950,913 (14.4)	24,229 (4.6)	6,422 (16.7)	17,191 (1.4)	2,630 (1.8)	10.9
5~9인	97,595 (13.8)	643,500 (9.8)	10,453 (2.0)	6,947 (18.0)	14,500 (1.2)	2,327 (1.6)	22.3
10~29인	70,013 (9.9)	1,017,827 (15.4)	20,152 (3.8)	10,988 (28.5)	34,135 (2.8)	4,702 (3.2)	23.3
30~49인	14,757 (2.1)	468,745 (7.1)	11,711 (2.2)	4,216 (11.0)	22,794 (1.9)	2,921 (2.0)	24.9
50~69인	6,066 (0.9)	281,734 (4.3)	8,276 (1.6)	2,117 (5.5)	17,467 (1.4)	2,149 (1.5)	26.0
70~99인	4,949 (0.7)	321,022 (4.9)	11,083 (2.1)	1,988 (5.2)	24,503 (2.0)	3,041 (2.1)	27.4
100~149인	3,649 (0.5)	354,918 (5.4)	16,072 (3.0)	1,709 (4.4)	32,349 (2.6)	3,952 (2.7)	24.6
150~299인	3,793 (0.5)	600,765 (9.1)	53,315 (10.1)	2,018 (5.2)	101,286 (8.3)	11,962 (8.2)	22.4
300~499인	1,293 (0.2)	348,734 (5.3)	43,710 (8.3)	826 (2.1)	94,311 (7.7)	11,864 (8.1)	27.1
500~999인	992 (0.1)	413,422 (6.3)	61,118 (11.6)	631 (1.6)	125,939 (10.3)	14,229 (9.7)	23.3
1,000인 이상	982 (0.1)	1,188,174 (18.0)	263,259 (49.8)	599 (1.6)	742,879 (60.5)	86,202 (59.0)	32.7
건설공사	20,231 (2.9)	7,273 (0.1)	4,861 (0.9)	28 (0.1)	319 (0.0)	56 (0.0)	1.2
전 체	708,259 (100.0)	6,597,027 (100.0)	528,239 (100.0)	38,489 (100.0)	1,227,673 (100.0)	146,035 (100.0)	27.6

주: 본 내용에서 지원 사업장의 수치는 지원건수가 아님. 즉 어느 사업장에
서 해당기간(2000년)내 두 번 이상 직업능력개발훈련(유급휴가훈련 포
함)을 실시하였다고 하더라도 한 사업장에서 실시한 것으로 보았다는
의미임. 그러나 지원 피보험자의 경우 고용보험 DB내 훈련을 실시한 개
인의 정보가 없는 관계로 한 사람이 몇 번 훈련을 받았는가를 확인할
수 없음. 그러므로 지원 피보험자의 수치는 동일인이 중복 계산되었을
가능성이 존재함.

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-10〉 규모별 직업능력개발훈련 보험료 및 지원실적(2001년)

(단위 : 개소, 명, 백만원, %)

	가업 사업장	가업 피보험자	납부 보험료(A)	지원 사업장	지원 피보험자	지급액 (B)	수지율 (B÷A)
5인 미만	544,725 (68.5)	1,029,767 (15.2)	37,826 (7.0)	8,031 (18.6)	24,251 (1.6)	3,802 (2.1)	10.1
5~9인	111,067 (14.0)	718,637 (10.6)	11,985 (2.2)	8,348 (19.3)	18,892 (1.3)	3,071 (1.7)	25.6
10~29인	74,573 (9.4)	1,086,477 (16.0)	22,662 (4.2)	12,489 (28.9)	38,557 (2.6)	5,736 (3.2)	25.3
30~49인	14,973 (1.9)	488,962 (7.2)	13,564 (2.5)	4,525 (10.5)	25,433 (1.7)	3,670 (2.1)	27.1
50~69인	5,743 (0.7)	288,196 (4.3)	8,729 (1.6)	2,232 (5.2)	19,443 (1.3)	2,576 (1.5)	29.5
70~99인	4,609 (0.6)	327,817 (4.8)	11,566 (2.1)	2,015 (4.7)	23,802 (1.6)	3,258 (1.8)	28.2
100~149인	3,416 (0.4)	361,196 (5.3)	16,787 (3.1)	1,662 (3.9)	33,868 (2.3)	4,081 (2.3)	24.3
150~299인	3,453 (0.4)	608,353 (9.0)	58,329 (10.8)	2,040 (4.7)	209,489 (14.0)	20,032 (11.3)	34.3
300~499인	1,091 (0.1)	328,089 (4.8)	44,693 (8.3)	787 (1.8)	84,778 (5.7)	10,929 (6.2)	24.5
500~999인	748 (0.1)	437,638 (6.5)	61,472 (11.4)	556 (1.3)	127,105 (8.5)	16,227 (9.1)	26.4
1,000인 이상	677 (0.1)	1,098,219 (16.2)	243,571 (45.3)	455 (1.1)	887,734 (59.4)	104,089 (58.6)	42.7
건설공사	30,038 (3.8)	6,749 (0.1)	6,944 (1.3)	27 (0.1)	86 (0.0)	16 (0.0)	0.2
전 체	795,113 (100.0)	6,780,100 (100.0)	538,128 (100.0)	43,167 (100.0)	1,493,438 (100.0)	177,487 (100.0)	33.0

주: 본 내용에서 지원 사업장의 수치는 지원건수가 아님. 즉 어느 사업장에
서 해당기간(2001년)내 두 번 이상 직업능력개발훈련(유급휴가훈련 포
함)을 실시하였다고 하더라도 한 사업장에서 실시한 것으로 보았다는
의미임. 그러나 지원 피보험자의 경우 고용보험 DB내 훈련을 실시한 개
인의 정보가 없는 관계로 한 사람이 몇 번 훈련을 받았는가를 확인할
수 없음. 그러므로 지원 피보험자의 수치는 동일인이 중복 계산되었을
가능성이 존재함.

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-11〉 고용보험 직업능력개발훈련·유급휴가훈련 사업장규모별 참여율
및 지원인원 1인당 수지율(1999년)

(단위 : %, 원)

	사업장 참여율	피보험자 참여율	지원 피보험자 1인당 평균 지급액(A)	피보험자 1인당 평균 보험료(B)	지원인원 1인당 수지율(A÷B)
5인 미만	0.4	0.3	101,596	12,564	808.6
5~9인	3.1	0.8	111,919	14,392	777.6
10~29인	10.0	1.8	112,780	16,053	702.6
30~49인	22.9	2.8	112,693	19,749	570.6
50~69인	32.7	3.8	109,458	21,220	515.8
70~99인	40.8	4.8	112,135	25,291	443.4
100~149인	44.1	5.8	109,869	36,986	297.1
150~299인	53.0	9.4	110,292	67,166	164.2
300~499인	69.3	17.6	117,499	95,389	123.2
500~999인	78.7	19.7	107,230	118,854	90.2
1,000인 이상	90.8	32.7	102,683	160,888	63.8
건설공사	5.9	8.4	136,536	56,129	243.3
전 체	3.9	10.8	107,822	62,358	172.9

주: 1) 사업장 참여율 = (지원 사업장수 ÷ 전체 고용보험가입 사업장수) × 100.

2) 피보험자 참여율 = (지원 피보험자수 ÷ 전체 고용보험가입 피보험자수) × 100.

3) 지원 피보험자 1인당 평균 지급액 = (전체 지급액 ÷ 지원 피보험자수).

4) 피보험자 1인당 평균 보험료 = (전체 납부 보험료 ÷ 전체 고용보험가입 피보험자수).

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-12〉 고용보험 직업능력개발훈련·유급휴가훈련 사업장규모별 참여율 및 지원인원 1인당 수지율(2000년)

(단위 : %, 원)

	사업장 참여율	피보험자 참여율	지원 피보험자 1인당 평균 지급액(A)	피보험자 1인당 평균 보험료(B)	지원인원 1인당 수지율(A÷B)
5인 미만	1.3	1.8	152,976	25,479	600.4
5~9인	7.1	2.3	160,462	16,245	987.8
10~29인	15.7	3.4	137,758	19,799	695.8
30~49인	28.6	4.9	128,156	24,984	513.0
50~69인	34.9	6.2	123,034	29,374	418.9
70~99인	40.2	7.6	124,118	34,525	359.5
100~149인	46.8	9.1	122,159	45,285	269.8
150~299인	53.2	16.9	118,103	88,745	133.1
300~499인	63.9	27.0	125,793	125,339	100.4
500~999인	63.6	30.5	112,983	147,834	76.4
1,000인 이상	61.0	62.5	116,037	221,566	52.4
건설공사	0.1	4.4	175,859	668,309	26.3
전 체	5.4	18.6	118,952	80,072	148.6

주: 1) 사업장 참여율 = (지원 사업장수 ÷ 전체 고용보험가입 사업장수)×100.

2) 피보험자 참여율 = (지원 피보험자수 ÷ 전체 고용보험가입 피보험자수)×100.

3) 지원 피보험자 1인당 평균 지급액 = (전체 지급액 ÷ 지원 피보험자수).

4) 피보험자 1인당 평균 보험료 = (전체 납부 보험료 ÷ 전체 고용보험가입 피보험자수).

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-13〉 고용보험 직업능력개발훈련·유급휴가훈련 사업장규모별 참여율 및 지원인원 1인당 수지율(2001년)

(단위 : %, 원)

	사업장 참여율	피보험자 참여율	지원 피보험자 1인당 평균 지급액(A)	피보험자 1인당 평균 보험료(B)	지원인원 1인당 수지율 (A÷B)
5인 미만	1.5	2.4	156,758	36,732	426.8
5~9인	7.5	2.6	162,536	16,678	974.6
10~29인	16.7	3.5	148,755	20,859	713.2
30~49인	30.2	5.2	144,308	27,741	520.2
50~69인	38.9	6.7	132,484	30,290	437.4
70~99인	43.7	7.3	136,888	35,281	388.0
100~149인	48.7	9.4	120,486	46,475	259.2
150~299인	59.1	34.4	95,624	95,881	99.7
300~499인	72.1	25.8	128,914	136,221	94.6
500~999인	74.3	29.0	127,666	140,464	90.9
1,000인 이상	67.2	80.8	117,253	221,787	52.9
건설공사	0.1	1.3	188,566	1,028,950	18.3
전 체	5.4	22.0	118,844	79,369	149.7

주: 1) 사업장 참여율 = (지원 사업장수 ÷ 전체 고용보험가입 사업장수) × 100.

2) 피보험자 참여율 = (지원 피보험자수 ÷ 전체 고용보험가입 피보험자수) × 100.

3) 지원 피보험자 1인당 평균 지급액 = (전체 지급액 ÷ 지원 피보험자수).

4) 피보험자 1인당 평균 보험료 = (전체 납부 보험료 ÷ 전체 고용보험가입 피보험자수).

자료: 고용보험 DB.

다. 근로자 직업능력개발 지원실적

직업능력개발사업은 수강장려금 지원, 근로자 학자금 대부분을 통해 재직근로자의 평생직업능력개발의 틀을 마련하고 있으나, 2001년도 지원인원이 전체 사업의 3.6%에 불과하며, 지원금액도 전체의 12.2%에 머물고 있는 등 미미한 실적을 보이고 있다. 그러나 수강장려금 지원 인원의 경우 1999년 51명에서 2000년 252명으로 약 4배의 증가를 보였

으며, 2001년에는 전년대비 약 160배의 증가를 보이고 있는 등 급속한 증가추세에 있다. 한편 근로자 학자금 대부 지원인원도 1999년 13,552명에서 2000년 18,590명, 그리고 2001년에는 21,691명으로 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

수강장려금은 사업장의 감원계획·도산·폐업 등으로 인하여 이직예정자인 피보험자로서 훈련 중 또는 훈련수료 후 1월 이내에 이직한 자(다만, 이직사유가 실업급여 수급자격의 제한사유에 해당하는 경우) 또는 50세 이상인 고용보험의 피보험자인 재직근로자가 직업능력개발 훈련수강에 필요한 경비를 자비로 부담하는 경우에 훈련수강비를 100만원 한도 내에서 지원하는 것으로 지원대상을 엄격히 제한하고 있다. 지원대상에 대한 이러한 엄격한 제한으로 인해 본 제도의 활용실적이 미미한 실정이다. 2001년도 활용실적을 보면, 50세 이상 중고령자의 사업참가율이 8.3%에 지나지 않아 중고령자의 재취업기회 확대를 위한 직무훈련이 거의 실효를 거두지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 1개월 미만의 훈련에 전체의 97.0%가 집중되어 있어 이직예정자 및 중고령자의 재취업에 실질적인 도움을 줄 수 있는 훈련이 시행되고 있는가에 대한 의문이 있다.

〈표 III-14〉 고용보험 수강장려금 지원인원 특성별 실적(1999년)

(단위 : 명, 천원, %)

		지원인원	지원금액	1인당 지원금액
전 체		51 (100.0)	39,983 (100.0)	783
성별	남 자	48 (94.1)	37,083 (92.7)	772
	여 자	3 (5.9)	2,900 (7.3)	966
연령	30세 미만	23 (45.1)	21,315 (53.3)	926
	30~39세	13 (25.5)	10,828 (27.1)	832
	40~49세	5 (9.8)	4,320 (10.8)	864
	50세이상	10 (19.6)	3,520 (8.8)	352
훈련기간	1개월 미만	8 (15.7)	2,138 (5.3)	267
	1~3개월	6 (11.8)	4,485 (11.2)	747
	3~6개월	5 (9.8)	2,700 (6.8)	540
	6개월 이상	32 (62.7)	30,660 (76.7)	958

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-15〉 고용보험 수강장려금 지원인원 특성별 실적(2000년)

(단위 : 명, 천원, %)

		지원인원	지원금액	1인당 지원금액
전 체		252 (100.0)	59,491 (100.0)	236
성별	남 자	242 (96.0)	55,782 (93.8)	231
	여 자	10 (4.0)	3,708 (6.2)	371
연령	30세 미만	9 (3.6)	6,597 (11.1)	733
	30~39세	4 (1.6)	2,274 (3.8)	569
	40~49세	-	-	-
	50세이상	239 (94.8)	50,620 (85.1)	212
훈련기간	1개월 미만	169 (67.1)	26,932 (45.3)	159
	1~3개월	68 (27.0)	22,420 (37.7)	330
	3~6개월	15 (6.0)	10,139 (17.0)	676
	6개월 이상	-	-	-

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-16〉 고용보험 수강장려금 지원인원 특성별 실적(2001년)

(단위 : 명, 천원, %)

		지원인원	지원금액	1인당 지원금액
전 체		40,078 (100.0)	2,896,420 (100.0)	72
성별	남 자	25,235 (63.0)	1,842,782 (63.6)	73
	여 자	14,843 (37.0)	1,053,638 (36.4)	71
연령	30세 미만	13,927 (34.8)	982,195 (33.9)	71
	30~39세	14,166 (35.4)	978,037 (33.8)	69
	40~49세	8,668 (21.6)	605,910 (20.9)	70
	50세이상	3,317 (8.3)	330,279 (11.4)	100
훈련기간	1개월 미만	38,860 (97.0)	2,764,504 (95.5)	71
	1~3개월	1,112 (2.8)	95,236 (3.3)	86
	3~6개월	89 (0.2)	34,690 (1.2)	390
	6개월 이상	17 (0.0)	1,990 (0.1)	117

자료: 고용보험 DB.

근로자학자금 대부제도는 피보험자인 근로자가 자비로 기능대학 또는 전문대학 이상의 학교에 입학 또는 재학하는 경우 장기저리(연리 1%)로 학자금을 대부하여 근로자의 평생직업능력개발을 유도하기 위한 제도이다. 2001년 21,710명에 대해 430억원을 지원하여 지원인원과 지원금액이 꾸준히 증가하여 왔으나, 여전히 활용실적이 미미한 수준

인 것으로 보이고 있다. 지원인원의 성별로는 여성근로자의 비율이 점차로 높아지고 있는 추세이다(1999년 33.0% → 2000년 36.7% → 2001년 40.3%).

직종별로는 사무직이 생산직에 비해 압도적으로 많은 것으로 나타나고 있으며(1999년 85.6%, 2000년 88.8%, 2001년 87.8%), 학교별로는 전문대학과 대학이 거의 비슷한 비율이며, 특히 2001년에는 대학원 진학자가 8.1%나 되었다. 전공별로는 이공자연계(51.8%), 인문사회계(41.9%), 예체능계(3.5%)의 순으로 나타나고 있다.

고용보험 유급휴가훈련은 1년 이상 재직근로자를 대상으로 30일 이상의 유급휴가 훈련을 부여하는 사업주에 대하여 휴가기간 중 지급한 통상임금의 1/3(우선 지원 대상 기업은 1/2)과 훈련비용을 지원하는 제도이다. 지원대상 사업장 수는 1999년 562개, 2000년 968개, 2001년 1022개로 매년 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 지원인원 역시 1999년 7,276명, 2000년에는 7,751명, 2001년 8,611명으로 꾸준한 증가세를 보이고는 있으나, 전체적으로는 여전히 활용실적이 미미한 것으로 평가된다.

〈표 III-17〉 고용보험 근로자학자금대부 지원인원 특성별 실적(1999년)
(단위 : 명, 백만원, 천원)

		지원인원	지원금액	1인당 지원금액
전 체		13,465 (100.0)	30,520 (100.0)	2,266
성별	남 자	8,768 (65.1)	20,438 (67.0)	2,331
	여 자	4,697 (34.9)	10,082 (33.0)	2,146
직종	생산직	1,936 (14.4)	4,275 (14.0)	2,208
	사무직	11,529 (85.6)	26,245 (86.0)	2,276
학교	전문대	6,595 (49.0)	13,534 (44.3)	2,052
	대학	6,870 (51.0)	16,986 (55.7)	2,472
전공별	이공자연계	7,257 (53.9)	17,215 (56.4)	2,372
	인문사회계	5,473 (40.6)	11,620 (38.1)	2,123
	예체능계	270 (2.0)	635 (2.1)	2,352
	기타	465 (3.5)	1,049 (3.4)	2,256
주야	주간	1,578 (11.7)	3,390 (11.1)	2,148
	야간	11,862 (88.1)	27,083 (88.7)	2,283

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-18〉 고용보험 근로자학자금대부 지원인원 특성별 실적(2000년)

(단위 : 명, 백만원, 천원)

		지원인원	지원금액	1인당 지원금액
전 체		18,592 (100.0)	34,631 (100.0)	1,863
성 별	남 자	11,777 (63.3)	22,024 (63.6)	1,870
	여 자	6,815 (36.7)	12,607 (36.4)	1,850
직 종	생산직	2,090 (11.2)	3,877 (11.2)	1,855
	사무직	16,502 (88.8)	30,753 (88.8)	1,864
학 교	전문대	9,776 (52.6)	17,020 (49.2)	1,741
	대 학	8,816 (47.4)	17,611 (50.9)	1,998
전공별	이공자연계	9,729 (52.3)	18,930 (54.7)	1,946
	인문사회계	7,499 (40.3)	13,091 (37.8)	1,746
	예체능계	444 (2.4)	903 (2.6)	2,034
	기 타	920 (5.0)	1,708 (4.9)	1,857
주 야	주 간	636 (3.4)	1,250 (3.6)	1,965
	야 간	17,956 (96.6)	33,381 (96.4)	1,859

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-19〉 고용보험 근로자학자금대부 지원인원 특성별 실적(2001년)

(단위 : 명, 백만원, 천원)

		지원인원	지원금액	1인당 지원금액
전 체		21,710 (100.0)	42,994 (100.0)	1,980
성 별	남 자	12,970 (59.7)	25,891 (60.2)	1,996
	여 자	8,740 (40.3)	17,103 (39.8)	1,957
직 종	생산직	2,648 (12.2)	5,052 (11.8)	1,908
	사무직	19,062 (87.8)	37,942 (88.3)	1,990
학 교	전문대	11,036 (50.8)	19,961 (46.4)	1,809
	대 학	8,923 (41.1)	18,951 (44.1)	2,124
	대학원	1,751 (8.1)	4,082 (9.5)	2,331
전공별	이공자연계	11,253 (51.8)	23,085 (53.7)	2,051
	인문사회계	9,100 (41.9)	17,104 (39.8)	1,880
	예체능계	768 (3.5)	1,632 (3.8)	2,125
	기 타	589 (2.7)	1,174 (2.7)	1,993
주 야	주 간	1,164 (5.4)	2,493 (5.8)	2,142
	야 간	20,546 (94.6)	40,501 (94.2)	1,971

자료: 고용보험 DB.

유급휴가훈련은 대부분 집체훈련의 형태이며, 평균훈련기간은 2001년의 경우 57.4일로 나타나, 1999년의 40.9일, 2000년 44.3일에 비하여

평균훈련기간이 길어지고 있다. 유급휴가훈련의 활용실적이 미미한 수준에 머무르고 있는 주된 이유는 근로기준법상의 연차유급휴가와 달리 유급휴가훈련은 사업주의 임의적인 결정사항이기 때문에 생산의 차질 등의 이유로 활용을 기피하기 때문인 것으로 보인다. 따라서 훈련휴가권의 실효성을 확보하기 위해서는 근로자에 대한 직접적인 지원제도로의 전환을 검토할 필요가 있다.

〈표 III-20〉 고용보험 유급휴가훈련 특성별 실적(1999년)

(단위 : 개소, 명, 천원, 일)

		사업장	지원인원	지원금액	평균훈련기간
전 체		562	7,276	3,436,045	40.9
기준훈련여부	기준	12	28	50,411	46.6
	기준외	550	7,248	3,385,634	40.7
훈련방법	집체	561	7,275	3,435,923	40.9
	현장	1	1	122	2.0
훈련기간	1개월 미만	111	5,486	619,489	
	1~3개월	429	1,657	2,258,870	
	3~6개월	18	124	533,206	
	6개월 이상	4	9	24,480	

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-21〉 고용보험 유급휴가훈련 특성별 실적(2000년)

(단위 : 개소, 명, 천원, 일)

		사업장	지원인원	지원금액	평균훈련기간
전 체		968	7,751	5,581,997	105.0
기준훈련여부	기준	4	4	14,165	44.1
	기준외	964	7,747	5,567,832	44.3
훈련방법	집체	964	7,727	5,482,159	44.2
	현장	2	3	2,699	32.5
	통신	2	21	97,139	130.0
훈련기간	1개월 미만	213	5,202	1,433,781	
	1~3개월	663	2,256	2,985,210	
	3~6개월	90	272	1,056,685	
	6개월 이상	2	21	106,321	

자료: 고용보험 DB.

〈표 III-22〉 고용보험 유급휴가훈련 특성별 실적(2001년)

(단위 : 개소, 명, 천원, 일)

		사업장	지원인원	지원금액	평균훈련기간
전 체		1,022	8,611	10,108,667	57.4
기준훈련여부	기준	-	-	-	-
	기준외	1,022	8,611	10,108,667	57.4
훈련방법	집체	1,020	8,606	10,102,522	57.3
	현장	-	-	-	-
	통신	2	5	6,145	115.0
훈련기간	1개월 미만	195	4,928	1,173,361	
	1~3개월	696	2,792	4,497,120	
	3~6개월	80	485	1,905,773	
	6개월 이상	51	406	2,532,413	

자료: 고용보험 DB.

제 2 절 노사참여제도의 현황과 문제

1. 제도현황

우리나라 직업훈련은 제도적으로는 기업단위, 지역단위, 전국단위에서 노사(정)참여를 보장하고 있다. 기업단위에서는 근로자참여및협력증진에관한법률(이하 ‘근참법’이라 한다)에서 교육훈련 및 능력개발을 위한 기본계획 수립에 있어 노사참여의 범위와 운용 등에 관하여 규정하고 있으며, 지역단위에서는 교육훈련협의회, 고용정책심의회 등 위원회 형태로 직업훈련계획 수립 및 고용정책 수립 시 노사참여를 보장하고 있고, 전국단위에서는 노사정협의회에서 직업훈련에 관한 제반 사항을 협의할 수 있도록 보장되어 있다.

가. 근참법

근참법은 1980년에 제정된 노사협의회법을 전면 개정한 법으로서,

노사협의회의 구성, 임무, 운용 등에 관하여 규정한 법률이다. 동 법에서의 노사협의회의 기능으로는 노사간 커뮤니케이션의 증진, 경영참가 기능, 근로자보호 기능, 생산성 향상 기능, 분쟁예방 기능을 들 수 있다.

노사협의회의 구성은 동법 6조에 의거 근로자와 사용자를 대표하는 동수의 위원으로 구성하되, 각 3인 이상 10인 이내로 구성하게 되어 있다. 또한 근로자를 대표하는 위원은 근로자가 선출하되, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 노동조합의 대표자와 그 노동조합이 위촉하는 자로 한다.

근참법 제19조에서는 노사협의회에서의 협의사항에 대한 규정이 명시되어 있는데, ‘교육훈련에 관한 사항’ 및 ‘경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련’의 경우에는 협의를 거치도록 규정되어 있다. 또한 동법 20조에서는 ‘근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립’시 노사협의회의 의결을 거쳐야 함을 규정하고 있다.

나. 직업교육훈련정책심의회

직업교육훈련정책심의회는 직업교육훈련촉진법 제16조에 근거하여 구성된다. 동법 제17조에서는 심의회의 구성을 규정하고 있는데, 심의회는 위원장을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 국무총리가 되어야 함을 규정하고 있다. 3항에 의하면 위원은 ‘교육부장관·통상산업부 장관 및 노동부 장관이 추천하여 국무총리가 위촉하는 직업교육훈련계·산업계·노동계를 대표하는 자 각 3인, 이 경우 직업교육훈련계·산업계·노동계를 대표하는 자에는 각각 여성이 포함되어야 한다.’고 규정되어 있다.

동 심의회의 주요 업무는 직업교육훈련기본계획의 수립, 시행 및 직업교육훈련과 자격제도에 관한 주요 정책심의 등으로 되어 있다. 따라서 직업교육훈련정책의 수립에 관한 국가적인 의사결정에 노동자 대표의 참여가 제도적으로는 보장되고 있음을 알 수 있다.

다. 지방고용심의회

고용정책기본법 제6조제6항의 규정에 의한 지방고용심의회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성된다. 위원장은 특별시장·광역시장 또는 도지사가 되고, 위원은 근로자와 사업주를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자와 관계공무원 중에서 시·도지사가 위촉 또는 임명하는 것으로 규정되어 있다. 동 심의회의 주요업무는 고용정책기본계획의 시행을 위한 특별시·광역시 또는 도의 시행계획의 수립·시행에 관한 사항, 시·도의 고용촉진·직업능력개발 및 실업대책에 관한 중요사항, 직업안정법에 의한 무료 직업소개사업 또는 국내유료직업소개사업의 허가제한에 관한 사항, 그리고 기타 고용문제와 관련하여 시·도지사가 심의에 부치는 사항으로 되어 있다.

동 심의회가 가지는 중요한 의미는 지역 단위에서의 고용안정과 직업능력개발에 관한 노사참여적 의사결정 기구가 이미 제도적인 틀을 갖추고 있다는 점이다. 이러한 제도적 장치의 원활한 작동여부는 지역 단위 노사참여적 직업능력개발의 활성화와 밀접한 연관을 가질 수 있다고 하겠다.

2. 문제점

노사참여적 직업능력개발에 관한 일반의 관념과는 달리 직업능력개발에 있어서 노사참여는 기업단위, 지역단위, 전국단위에서 제도적인 구조를 이미 갖추고 있다. 단지 이러한 제도들이 과연 제 기능을 하고 있는가에 대해서는 지극히 회의적이다. 노사참여적 직업능력개발제도의 활성화가 미흡한 이유는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 주요한 원인은 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 직업능력개발에 있어서 노사참여가 법적·제도적으로 규정되어 있으나, 이러한 규정이 지켜지지 않았을 경우의 처벌에 관한 규

정은 미비한 실정이다. 예컨대 개별기업에 있어서의 노사참여적 직업 교육훈련에 관하여 규정하고 있는 근참법의 경우에 사용자가 의결 및 협의에 관한 의무규정을 어겼을 경우 또는 의결된 사항을 지키지 않았을 경우에 대한 규정이 미비한 것이 사실이다. 근참법에서 규정한 '교육훈련 및 능력개발에 관한 기본계획 수립'에 대한 의결의 의무나 '교육훈련에 관한 사항'에 대한 협의의 의무를 지킨 기업이 각각 6.3%, 30.3%에 지나지 않았다는 연구결과는 이러한 현실을 잘 반영하고 있는 것으로 보인다(한국노동교육원, 2000).

둘째, 각종 심의회에 참여하고 있는 사용자와 노동자 대표들이 과연 전체 사용자 및 노동자의 이해와 관심을 제대로 대표하고 있느냐 하는 점이다. 특히 노사를 대표하는 위원들에 대한 위촉 권한은 공무원들이 가지고 있으나, 대표성과 전문성을 동시에 가진 위원들을 위촉하는 것이 용이한 일은 아니다. 또한 심의회 위원들이 관심과 열정을 가지고 심의회 활동에 전념할 수 있는 동기(motivation)를 유발하는 것 역시 용이한 일이 아니다.

셋째, 보다 본질적인 문제로서, 사용자와 근로자 각각의 주체들이 교육훈련에 관한 이해와 관심이 적은 상황에서 법적·제도적 장치만 존재하였을 경우에는 제도의 원활한 작동은 요원할 수밖에 없다고 여겨진다. 그런데 우리나라의 경우 개별기업 단위, 지역 및 업종 단위, 전국 단위에서 교육훈련 및 숙련형성에 관한 노사의 이해와 관심이 매우 적다는 것은 이미 잘 알려진 사실이며, 이러한 상황에서 제도적인 장치만으로 노사참여적 직업능력개발의 활성화를 기대하는 것은 무리라고 여겨진다.

제 4 장 주요국의 노사참여적 직업능력개발 지원사례

이 장에서는 영국의 노조학습기금과 미국 위스컨신 주와 프랑스의 노사참여적 직업훈련 모델을 살펴보고, 이들 제도의 장단점과 이들 제도의 한국에의 도입가능성을 진단한다. 사실 노사정이 도입을 합의한 근로자 학습재원은 영국의 노조학습기금을 원형으로 하고 있다고 볼 수도 있다. 때문에 근로자학습재원의 합리적·효율적 운용을 위해서 영국의 노조학습기금의 운용실태를 살펴보는 것이 매우 중요하다고 본다.

미국 위스컨신 주의 사례에서는 시장중심적인 미국 경제사회에서 어떻게 노사정의 자발적인 합의에 바탕을 둔 직업능력개발체제가 가능하게 되었는가를 볼 수 있다. 노사정의 자발성과 합리성에 의존하여 참여적 직업능력개발 체제를 구축하여야 하는 우리나라의 현실에서 미국 위스컨신 주의 사례는 많은 시사점을 주고 있다고 본다.

프랑스의 노사참여적 직업훈련체제는 앞서 예시한 영국과 미국의 체제와는 근본적인 차이를 보이고 있는데, 프랑스에서는 직업능력개발에 있어서의 노사참여가 법적·제도적으로 완전히 정착되어 있다는 점에서 미국과 영국에 비해서는 앞선 제도를 가지고 있다. 프랑스의 제도는 우리나라의 현실과는 거리가 멀 뿐 아니라 현재 단계에서는 여러 가지 면에서 벤치마킹(benchmarking)이 어려운 것은 사실이나, 기업수준, 업종수준에서의 노사참여 방식과 노사공동기금의 관리방식 등 부분적인 면에서는 중요한 시사점을 얻을 수 있다고 본다.

제 1 절 영국의 노조학습기금(Labor Learning Fund)

1. 제도의 도입배경

가. 영국 직업훈련 개발모델의 변화와 문제점

영국의 직업훈련제도는 크게 세 번의 굴절점을 거쳐 변화하여 현재에 이른다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 첫 번째 큰 변화는 보수당 집권말기인 1973년 고용훈련법(Employment and Training Act)의 도입과 1974년 노동당 집권 후 노사정파트너십에 기초한 인력관리위원회(Manpower Service Commission)의 창설과 운영에서 비롯되었다. 그 다음은 노동당과 노동조합의 균열을 계기로 1979년에 등장한 보수당에 의해 초래되었고 가장 최근의 변화는 18년 보수당 장기집권을 종식하고 정권을 되찾은 노동당에 의해 만들어졌다.

〈표 IV-1〉 영국 직업훈련 체계 변화

시 기	~1970	1973/74~79	1979/80~97	1997~
특 징	교육과 훈련의 분리 정부 무간섭주의	교육과 훈련의 연계 정부의 적극적 개입	교육, 훈련 연계 강화 정부 개입 최소화	평생교육으로 전환 정부와 시장 조화
체 계	방임형 도제제도와 개별 사업장훈련 혼재	중앙집중형 산별/지역별 훈련체제 포괄	분권화 강화 산별 약화, 지역별 체제 강화	중앙집중화와 분권화 혼합 지역 주도성 강조
주 요 훈 련	청소년 취업	청소년 취업과 도제제도	청소년, 장기실업자 취업	평생 직업능력개발
원 칙	자유방임	노사정 파트너십 (노조의 주도권 인정)	시장/기업주 주도 사용자 필요성 강조	노사참여적 근로자 수요 강조

1973/4년의 변화가 도입되기 전의 영국의 직업훈련은 교육과 직업훈련의 분리 속에 정부는 전일제 교육부문에 전념하면서 직업훈련에 무

간섭주의로 대처하였다. 따라서 1964년 산업훈련법(Industrial Training Act)의 제정으로 인해 24개 산업별로 조직된 산업훈련위원회(Industry Training Boards)가 직업훈련을 담당한 법적인 조직으로 등장하였으나 직업훈련은 체계화되지 못하고 노동조합과 사용자측 직종별협의회간 협의 하에 운영되는 전통적 도제제도나 고용주 필요에 의해 운영된 개별 사업장내 훈련으로 진행되었다(직업훈련연구소 1984).

이러한 무간섭주의는 의무교육 이후의 상급학교 교육이 이론 중심으로 실제 생산과 유리되는 것 뿐 아니라 의무교육을 마친 청소년이 취업에 필요한 기술을 보유하지 못하는 문제를 발생시켰다. 전통적 도제제도에 의한 직업훈련은 일부 직종에 국한되어 이루어졌으며 개별 고용주 주도의 직업훈련은 중복투자의 문제점을 낳았고 근로자는 자신이 가진 기능에 대한 사용자의 물질적 보상 경쟁을 쫓아 장기적인 직업능력을 개발하지 않게 되었다.

정부는 1970년대 초반의 제 1차 오일쇼크의 어려움을 극복하기 위해 기존의 직업훈련제도를 개선하여야 할 필요에 직면하게 되었고 이를 위해 고용훈련법을 제정하여 이제까지의 무간섭주의를 버리고 직업훈련에 정부가 개입할 것을 결정하였다. 1974년 등장한 노동당 정부는 일년 전 제정된 고용훈련법에 의거 예정된 인력관리위원회를 설치하면서 이 기관이 직업훈련을 책임지게 하면서 다른 거시경제정책과 연계시키도록 하였다. 법적 조직으로서의 인력관리위원회는 정부 단독에 의해 운영되지 않고 노사정 그리고 전문가의 협의 하에 관리되어졌는데 이러한 관리운영 방식은 노사 당사자 자율주의와 법보다 관계를 중시하는 영국 노사관계의 전통에 벗어나는 새로운 시도로서 노사정간 사회적 파트너십이라는 네오코포라티즘적 실험(Social Contract)이 가미된 것이었다.

인력관리위원회는 중앙위원회에 의해 관리되었는데 이 위원회는 당시 고용성장관이 임명하는 위원장 1인, 영국 노동조합총연맹(Trades Union Congress: TUC)이 추천하는 노동조합 대표 3인, 영국 경영자총연합회(Confederation of British Industry: CBI)가 추천하는 사용자 대표 3인, 직업훈련 전문가 1인 등 10인으로 구성되어 노사정간 협의로

운영되었다.

(그림 IV-1) 영국의 노사관계 수준별 주요 활동 기관

	노동조합	사 용 자	정 부
국가수준	노동조합총연맹(TUC)	경영자총연합회(CBI)	중앙정부
산업별/지역별 수준	221여 개의 일반, 산업, 직종 노동조합 (대부분 10만 이상, 가장 큰 노조는 100만 이상 조합원 보유)	산업, 지역별 사용자 협의회	지방정부
작업장/기업수준	직장위원(shop-steward)과 그의 지도하의 복수 노동조합 소속 조합원	개별 사용자	-
영국노동조합총연맹(일명 노동조합회의 TUC)	영국 유일 전국중앙조직으로 1996년 현재 영국노동조합원 전체 (7백만 명, 조직률 32%)의 80%를 대표하는 74개 일반, 산업, 직종노동조합이 가입해 있다. TUC는 소속노조의 단체교섭에 직접 참여하지 않고 정부에 대한 정책관련 로비 등을 주 활동으로 삼는다		
경영자총연합회(일명 영국산업연맹 CBI)	중소기업 중심의 경영자협의회(Institute of Directors)와 경쟁하는 대기업 중심의 가장 크고 오래된 사용자단체이다. 회원 사업장의 단체교섭에 참여하지 않으며 회원들에 대해 아무런 지도력을 행사하지 않는다. 소수의 staff로 운영되며 TUC에 맞서 정부에 정책관련 로비활동을 하는 것을 주 활동으로 삼는다		

노사정간 협의에 의해 운영된 인력관리위원회는 산하 기능훈련센터를 통해 미취업자에 대한 직업훈련을 실시하였으며 또 다른 법적 직업훈련 담당 조직인 산업훈련위원회(IBTs)를 지원하였다. 인력관리위원회는 산업훈련위원회 뿐 아니라 산하에 두 개의 지역인력관리위원회를 둬으로써 지역과 산업을 통괄하는 실질 중앙조직으로 직업훈련을 담당하게 되었다. 노사정 협의라는 운영원칙은 산업훈련위원회와 지역인력관리위원회에도 적용되어 1979년 보수당이 집권하여 새로운 변화가 도입되기 전까지 계속되었다. 즉, 예를 들면 기계산업위원회의 경우 이사회가 최고 의사결정기구로 역할하였는데 이사회는 고용성 장관이 임명하는 이사장 1인, 노조대표 9인, 사용자대표 9인, 교육계 대표 5인 등으로 구성되었다(이상조 1988). 노동당 정부 하의 직업훈련의 재정은 산업훈련위원회가 정한 사용자의 법적 분담금에 주로 의존하였으며 훈련

은 미취업자(특히 청소년 실업자)에 집중되어 학교에서 직장으로의 원활한 이전에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 1970년대 말의 제2차 오일쇼크에 이은 경제침체의 심화와 계속된 고실업률로 인해 직업훈련의 성과에 대한 회의가 지속되었다. 특히, 사용자들은 법적 분담금을 부담하여야 하는데 반해 인력위원회 중심의 직업훈련체계가 너무나 중앙집권적이고 비효율적일 뿐 아니라 직업훈련의 내용이 기업의 수요를 반영하지 못한다고 비판하였다.

1979년에 집권한 보수당은 이전의 직업훈련체계에 대한 비판에 의거 대규모 변화를 도입하게 되었다. 1997년 선거에서 패배하기 전까지 18년 동안 보수당은 공공부문의 사유화와 시장경제원리에 입각한 탈규제를 진행하였으며 이 기간동안 직업훈련체계를 분권화하고 공적 교육/직업훈련 프로그램을 축소하였다.

우선 보수당은 1970년대에 마련된 직업훈련체계의 중앙집권성 대신 분권화를 강화하였다. 인력관리위원회는 고용성내 직업훈련국(Training Agency)으로 개편되었고 위원회의 직업훈련에 대한 총괄기능은 지역별로 결성된 100여개의 훈련기업협의회(Training and Enterprise Councils: TECs)로 이관되었다(윤석천 1995). 보수당 정부는 산업훈련법을 개정하여 산업훈련위원회가 결정하고 인력관리위원회가 총괄 관리하였던 사용자의 법적 훈련분담금을 임의화하고 24개 산업훈련위원회 가운데 17개를 폐지하였다. 이에 의류, 건축, 기계, 건설 등 7개의 산업위원회만 남게 되었을 뿐만 아니라 위원회의 재정을 사용자들이 자발적으로 부담하였다. 따라서 중앙기관 대신 지역기관이 직업훈련의 새로운 운영주체로 등장하였고 직업훈련이 산업 차원에서보다는 기업과 사업장 단위 중심으로 바뀌게 되었다.

한편, 정부는 직업훈련 운영에 있어서 노사정간 파트너십의 원리를 파기하고 기업주도의 원칙을 도입하였으며, 자신의 역할을 70년대의 훈련에 대한 직접적 개입과 재정지원의 집행 등에서 단순 행정지원을 담당하는 것으로 축소하였다. 노사정 3자 기구인 인력관리위원회가 정부기구로 변화하였을 뿐 아니라 직업훈련의 주요 담당 기구로 등장한 지역훈련기업협의회는 지역 최고 경영자들로 구성되었다. 정부는 인력

관리위원회 산하 기능훈련소에 의한 직업훈련의 직접적 공급 대신 지역훈련협의회와 기능훈련소, 기능교육대학 등 훈련기관간 연계나 정부차원의 훈련 프로그램의 개발 등 역할을 담당하게 되었다.

보수당 정부는 시장원리의 도입이란 명분 하에 직업훈련의 실행에 있어 현장수요를 중심으로 이에 대응한 지역차원의 공급을 강조하였다. 청소년과 장기실업자의 취업 중심의 직업훈련이 계속되었고 교육과 훈련의 연계를 보다 강화하였다. 특히, 후자와 관련하여 1986년 국가자격위원회(National Council for Vocational Qualifications: NCVQ)을 설립하고 국가직업자격제도(National Vocational Qualifications: NVQs)를 개발하였고 마침내 1991년 일반국가자격제도(GNVQs) 도입을 공표하였다. 이러한 교육과 훈련의 연계는 평생훈련체제 마련의 필요성을 제기하였고 이에 따라 정부는 1995년 고용부(Department of Employment)의 고용부문과 평생학습부문을 교육부(Department of Education)와 통합하여 교육고용부(Department of Education and Employment: DfEE)를 설립하였다.

〈표 IV-2〉 보수당 정부하의 직업훈련

	취업훈련제도		재 직 자	
	청소년대상	실업자 대상	향상훈련	전직/재훈련
내 용	영국 직업훈련의 가장 주요한 부분 상급학교 진학하지 않은 2/3 해당 대부분 훈련기업협의회 통해 운영	6개월 이상 장기 경우	기본적으로 기업과 근로자 본인들의 책임	
주 요 방 안	청소년 신용제도: 실패규정 현대적 도제제도: - 성공평가 - 기업과 청소년관심과 참여 높이는 과제 남음	‘Training for work’ Program	임의재정재원, 수업료 면제, 학생대부, 경력개발대부, 직업훈련세금 면제	Individual Learning Accounts 검토 중

보수당이 1997년 노동당에게 정권을 이양하기 전까지 마련한 직업훈련을 정리하면 위의 표와 같다. 표에서 알 수 있듯이 직업훈련이 재직

자의 향상이나 전직/재훈련보다는 청소년 위주의 취업훈련에 초점이 맞춰져 있었다. 재직자의 직업훈련은 전적으로 기업과 근로자 본인들의 책임으로 자신의 수요에 따라 시장기능에 맞게 직업훈련의 공급에 맞추어 이루어지게 되었다. 한편, 취업훈련의 경우 장기실업자 보다는 상급학교에 진학하지 않은 청소년의 취업교육이 주가 되었고 이는 사용자위주로 구성된 지역별 훈련기업협의회를 통해 시행되었다. 청소년 신용제도와 현대적 도제제도가 청소년 취업훈련의 주요 프로그램이었으나 청소년 신용제도는 이를 실행하는 훈련기업협회 조차도 실패로 규정하고 있으며 다만 현대적 도제제도의 경우만 성공적으로 평가받고 있으나 이도 수요의 양측인 기업과 청소년의 관심과 참여를 높이는 과제를 갖고 있다(한국산업인력관리공단 1997).

위에서 보아온 보수당 정부 집권동안의 직업훈련은 여러 가지 문제점을 안고 있었다. 우선, 정부는 기존의 직업훈련체제가 너무 중앙집권적이어서 비효율적이라고 지적하고 직업훈련에 시장기능을 강화하여야 한다고 하면서 정부의 개입과 지출을 줄여 나가는 한편 직업훈련의 주담당자로 사용자를 지목하였다. 직업훈련체계를 이끌어왔던 기존 노사정 협의의 인력위원회는 해체되고 지역별 훈련기업위원회가 그 기능을 승계 하였으며 이 위원회는 사용자에 의해 운영되게 되었다. 따라서 직업훈련에 시장기능을 도입하고 직업훈련체계를 제대로 운영하기 위해서는 사용자가 그 역할을 다해야 했다. 그러나 사용자간 경쟁과 사용자를 지도할 조직의 미약함은 보수당 정부가 마련한 변화를 성공적으로 정착시키지 못하였다.

사용자들은 근로자의 기술개발을 위한 직업훈련에 대한 투자를 증가하는 대신 필요한 기술을 가진 경쟁회사의 근로자를 보다 높은 임금 등으로 유인하면서 직업훈련을 외면하여 왔다. 비록 1990년대 들어 영국 경영자총연합회(Confederation of British Industry)가 사용자에게 직업훈련의 중요성을 강조하고 훈련에 대한 투자를 촉구하였으나 개별 사용자는 리더쉽이 약한 상위조직의 권고에 귀기울이지 않았다. 개별 사용자로서 자기 사업장 근로자의 직업훈련에 대해 투자를 할 경우 그 투자의 이득이 자신에게 돌아오는 것이 아니라 이 근로자가 타사에 이

직하게 됨에 따라 경쟁사에게 귀속된다고 하면서 직업훈련에 대한 저투자를 합리화하였다. 따라서 직업훈련을 위한 협력이 이들 사용자 사이에 형성되기란 점점 더 어려워졌다.

노동조합은 위와 같은 보수당 정부와 사용자의 직업훈련에 대한 경시를 비판하고 1980년대 이전 노동당정부 시절의 사회적 파트너십에 의한 직업훈련 강화를 주장하였으나 이 주장은 정부와 사용자로부터 외면당하였다. 한편, 노동조합은 보수당 집권 후 계속되는 정부의 반노동조합 정책으로 인해 급작스런 조직력의 쇠퇴를 경험하였으며 약화하는 노동조합으로선 국가단위에서 벌어지는 직업훈련 무력화를 대신해 지역이나 개별 사업장 단위에서의 직업훈련의 강화를 도모할 수 없었다.

그러한 결과 영국의 직업훈련은 시장경제 논리 속에서 무시되어졌으며 따라서 근로자의 기술향상과 생산성 증가는 점차 둔화되었고 영국의 기업은 점점 가속화되어 가는 세계시장의 경쟁 속에서 경쟁력을 잃게되었다. 근로자는 근로자대로 기술을 향상하는데 어려움을 겪으면서 고용의 불안정성이 더해 가는 현상을 경험하게 되었다. 1997년 집권에 성공한 영국 노동당 정부는 이러한 보수당 정권하의 기술개발과 직업훈련의 침체의 국면을 반전하기 위하여 교육 및 훈련의 강화를 촉진할 새로운 제도의 도입을 꾀하게 되었다.

노동당 정부는 보수당 정부가 제기해온 시장기능의 극대화과 정부개입의 축소에서 벗어난 시장실패 부분에 다시 정부가 개입하여야 한다고 보고 급속히 분권화로 경도되었던 직업훈련체제에 보완적으로 중앙집권화의 경향성을 부가하였다. 즉, 고용교육부로 하여금 지역별 훈련기업위원회로 분산된 훈련 기획 기능을 담당하고 지역과 산업, 그리고 사업장에서 성공적으로 실시되고 있는 직업훈련 프로그램을 벤치마킹(benchmarking)하여 전국적으로 전파되도록 하는 등 직업훈련위원회가 차지하고 있던 주도권을 분점 하도록 하였다. 이로써 직업훈련체제는 중앙집권화와 분권화가 병존하게 되었다. 이러한 병존 가운데 유럽통합의 영향이 커짐에 따라 노동당 정부는 유럽연합의 권고를 받아들이면서 지역주도의 직업훈련체제의 확립을 점차 가속화하고 있다.

한편, 노동당 정부는 교육과 훈련의 연계를 더욱 강화하여 교육체제를 개혁함과 동시에 일반국가자격제도(GNVQs)를 확대하였으며 더 나아가 교육과 훈련을 평생교육체제로 편입하기 시작하였다. 이에 따라 2001년 총선에서 재신임을 얻은 직후 노동당 정부는 교육고용부를 재구성하여 교육기술부를 출범시키면서 평생교육의 강화를 꾀하였다.

이러한 노동당 정부에 의해 도입되고 있는 변화는 현재 영국의 직업훈련체계가 보수당 정부 당시의 것과 비교하여 두 가지 면에서 뚜렷하게 다른 원칙을 따르고 있음을 보여주고 있다. 노동당 정부는 보수당 정부가 시장과 사용자 위주의 원칙을 따른 반면 노사참여적 원칙을 중앙과 지역, 그리고 작업장 수준의 직업훈련에 도입하고자 한다. 또한, 보수당 정부의 경우 사용자의 수요에 의해서만 직업훈련이 규정되고 운영되었으나 이제 노동당 정부 하에서는 기업과 더불어 직업훈련의 또 다른 수요자인 근로자의 자발성과 필요가 적극적으로 고려되어 구체적인 직업훈련 프로그램이 구상되고 운영되어지는 것이다. 노조학습기금은 이러한 노사참여적, 근로자 수요 중심의 원칙을 구체화한 것이며 이로 인한 성과는 노동당 정부가 추진하던 변화를 보다 촉진시켰다.

나. 새로운 제도 도입을 둘러싼 노사정간 전략

노조학습기금은 1998년 노동당 정부가 노동조합의 매개와 작업장 근로자의 자발적 참여를 통해 기술개발과 직업훈련을 활성화하기 위해 도입한 제도이다. 이 새로운 제도의 도입은 타 경쟁국가에 비해 낙후된 영국의 교육과 직업훈련체제에 대한 비판에서 비롯하였다.

영국 노동당 정부는 1997년 총선승리 후 근로자 직업능력교육의 현황을 검토하면서 어떤 부분의 교육이 우선적으로 강화되어야 할 것인지 찾아보았는데 정부 스스로 놀랄 정도로 영국 근로자들이 기초적 기능(basic skill)을 보유하지 못한다는 사실을 발견하였다. 예를 들면 성인의 20% 이상이 문맹에 가깝고 수 개념을 잘 인식하지 못한다는 것이 드러났다(교육고용부 1998). 이러한 노동 인구 내 최소 수준 이상의 기능인력의 부족은 영국의 근로자 일인당 생산성이 미국에 비해 40%,

그리고 프랑스나 독일에 비해 20%나 뒤져 있는 근본 원인을 제공하는 것으로 나타났다(교육고용부 1999). 이에 영국 정부는 근로자들에게 광범위하게 퍼져 있는 기초적 기능(basic skill)의 결핍 문제를 극복하고 세계화의 진행 속에서 요구되는 정보 및 지식기반 경제를 마련하기 위해 기능 개발 교육과 직업훈련을 강화하여야 한다는 것을 인식하게 되었다.

영국 노동당 정부는 교육과 직업훈련을 강화하는데 자신의 역할을 직접 서비스를 제공하고 재정을 담당하는 개입자가 아니라 시장기능의 실패를 보완하는 조력자로 정립하였다. 또한, 정부는 직업훈련이 성과를 내기 위해서는 작업장/기업 수준에서의 훈련이 활성화되어야 한다고 보고 훈련이 사용자와 근로자의 자발성에 기초하여 이루어져야 한다는 원칙을 세웠다. 이러한 원칙은 독일의 경우처럼 직업훈련이 산업/지역 수준에서 노동조합이나 사용자단체에 의해 주도되고 법제도가 이를 보완하는 것과 대비된다. 이는 노동당 정부가 비록 이전의 보수당 정부와 달리 직업훈련의 강화를 꾀한다하더라도 이 강화가 법제도보다 관례나 자발성에 기초한 영국 특유의 분권적 노사관계 틀을 활용하여야 하였기 때문이다.

노동당 정부는 작업장/기업 수준의 직업훈련을 촉진하는데 근로자와 사용자의 협력을 강조하였으며 특히 근로자와 노동조합 측의 자발성을 키워나가는데 초점을 맞추었다. 이를 위해 노조학습기금의 도입이 구체화되었다. 이 제도의 도입은 영국 노동당이 평등지향적 이념과 친노동조합지향의 정책을 추구하기 때문인 측면도 있다는 평가가 있다. 즉, 노동당은 사실상 노동조합을 뿌리로 하여 탄생한 정당인데, 노동당 정부는 노조 및 근로자들이 입지를 강화하면서 기업의 생산성 향상에도 도움을 줄 수 있는 정책으로서 훈련과 학습을 중시할 뿐 만 아니라, 이 정책의 실행에도 노조를 동반자로 끌어들이는 것을 원칙으로 하고 있다는 것이다(박덕제 2001).

그러나 블레어 노동당 정부가 단지 전통적인 친노동지향적 이념과 정책 때문에 이러한 노조참여적 직업훈련정책을 통하여 기능적 문맹자로서 사회발전의 혜택을 받지 못하고 있는 소외계층을 최대한 줄이고

노동조합의 조직적 힘을 강화하는 데만 주목한 것이 아니다. 도리어 사용자들이 자발적으로 직업훈련에 적극적인 투자를 하지 않는 현실에서 노조참여적 직업훈련이 근로자의 자발성을 촉진하여 기술개발에 나서게 함으로써 기업의 생산성 향상과 근로자의 임금상승을 동시에 도모하여 노사양측에 이익을 줄 수 있다고 판단하였기 때문이다.

이러한 노사공동의 이익을 제고하기 위한 새로운 직업훈련제도의 도입 필요성은 노동당정부의 교육훈련부(Department for Education and Skills)를 비롯하여 경제부처를 담당하는 장관들이 공유하고 있는 시각이기도 하다. 예를 들면, 재무장관인 Gordon Brown은 야당 지도자 시절인 1991년에 직장을 기반으로 한 학습을 위한 기구인 '산업대학(University for Industry)'의 설립을 주장하고, 1994년에 근로자들이 직장에서 일하는데 필요한 지식과 기능을 공급받음으로써 평생학습과 동시학습(concurrent learning)이 이루어질 컴퓨터 대학(desktop university)을 주장한 바 있다.

따라서 영국의 노조학습기금은 노동당 정부의 노사공동이익에 대한 강조와 이를 위한 학습사회(learning society)의 건설이라는 정책목표의 일환으로 도입된 것으로 직업훈련의 기획과 실행에 있어 노동조합이 핵심파트너로 참여한다는 특징을 가지게 되었다(박덕제, 2001).

노동조합은 노동당 정부의 노조학습기금 도입에 대해 적극적인 지지를 표했다. 영국 노총은 이미 1990년대 초 직업훈련의 활성화를 위해 노동조합이 사용자, 정부와 협력할 수 있음을 밝혔고 1997년 노동당 집권 직후엔 근로자의 평생 학습을 위해 사회적 파트너십에 의한 직업훈련 강화를 요구하였다. 따라서 정부의 노조학습기금 도입은 노동조합으로선 자신이 계속 주장해 온 근로자의 자발성을 통한 평생 학습, 노동조합 참여를 통한 직업훈련, 정부와 사용자와 협력에 기초한 훈련의 이행이라는 취지에 맞는 일이었다. 특히 영국 노총은 중앙교육센터 내에 파트너십 연구소를 세워 노동조합 학습위원의 양성, 교육과 자문 활동 그리고 노조학습기금의 효율적 운영을 책임지도록 하는 등 학습기금의 도입과 운영에 적극적인 지원을 보냈다.

한편, 사용자도 노조학습기금의 도입에 호의적으로 대응하였다. 영국

경영자총연합회는 발간한 보고서를 통해 직업훈련의 이해당사자 사이에 훈련의 활성화를 위해 파트너십의 형성을 강조하고 각 당사자가 직업훈련에 적극적으로 나설 것을 촉구하였다(CBI 1998). 사용자로서도 점점 낮아지는 생산성과 국제경쟁력을 우려하였고 이러한 상황을 반전시킬 수 있는 조치를 탐색하였지만 사용자 사이의 낮은 신뢰와 그들 간 높은 경쟁 속에서, 그리고 개별 사용자들을 지도할 강력한 사용자 단체의 부재 속에서 그 조치를 마련하기는 매우 어려웠던 터였다. 따라서 사용자들은 노조학습기금이 비록 노동조합의 조직을 강화시킬 가능성을 높이고 또한 노동조합 활동가의 훈련과 교육을 위한 시간에 대해 임금을 보전하는 등 운영상 비용 상승을 우려하였으나 노동조합의 근로자 훈련의 촉진을 통한 생산성과 경쟁력의 강화라는 측면에 대한 매력을 끊기는 어려웠던 것이다.

결국 노조학습기금은 영국 노사정 모두가 그 이전에 운영되었던 근로자의 기술개발과 직업훈련을 비판하면서 도입한 하나의 새로운 시도이다. 기존 기술개발과 훈련이 분권적인 노사관계체제로서는, 그리고 시장중심의 논리로 활성화가 어렵다는 인식 속에서 노동당 정부는 적극적으로 노조학습기금제도 도입을 선도하였고, 노동조합과 사용자는 이에 호응함으로써 중앙집권화가 가미된 노사협력적인 제도가 마련이 된 것이다. 이러한 배경 속에서 도입된 노조학습기금은 영국의 노사정이 경쟁력 강화와 고용성의 증대를 위해 상호 배제 대신 참여라는 전략적인 선택을 지속하게 됨에 따라 4년을 넘어 현재까지 운영되고 있으며 많은 긍정적인 성과들을 만들면서 영국의 직업훈련체계를 변화시키고 있을 뿐만 아니라 영국의 노사관계의 틀에까지 영향을 미치고 있다.

2. 제도의 운영과 성과

가. 추진체계

노조학습기금은 노동조합과 그 파트너인 사용자들이 넓은 의미의 학

습을 촉진함으로써 기업의 경쟁력(competitiveness)과 근로자의 고용가능성(employability) 및 사회적 통합(social inclusion)을 높이도록 지원하는데 사용된다(박덕제, 2001). 학습기금은 기초적 기능의 함양만이 아니라 전문적 기능의 훈련에도 지원되는데, 주된 사용처는 작업장내 학습실 마련, 노조학습위원 훈련, 노동자들에게 도움될 학습기회의 확대를 위한 과정을 개설하는 사업 등이다. 학습기금의 운영은 철저하게 노동조합의 주도권을 인정하고 개별 근로자의 기술과 직업능력 개발을 위한 자발성이 존중되도록 하나 학습이 노사참여적 사업의 성격으로 추진되도록 한다. 따라서 대부분의 지원사업은 사용자, 지역단체, 유럽연합 등 다른 주체의 참여와 비용출연을 전제로 하는 조건부 지원(matching fund)이 많다.

구체적으로 운영되는 과정을 보면, 학습기금은 크게 두가지 용도로 사용된다. 첫째로 노동조합 학습위원 교육에 대한 지원을 들 수 있다. 영국 노동조합총연맹(TUC)은 각 업종별/산업별/일반 노동조합에서 작업장/기업 수준의 노동조합 활동가(Shop-steward)나 적극적인 조합원 중에서 학습위원으로 추천한 이를 교육하는데 정부는 이 교육비용전체를 학습기금에서 보조한다.

노동조합의 학습위원은 작업장/기업 수준에서 조합원 여부를 막론하고 해당 작업장이나 기업의 근로자들을 개별적으로 만나 근로자들이 기술 또는 직업훈련에 대한 필요성을 인식하고 훈련에 나서도록 촉진하는 촉매제 역할을 한다. 근로자들은 학습위원들의 자문을 통해 모든 영역의 교육, 기술 혹은 직업 훈련 중 필요한 부분을 파악하여 이들 학습이 실제로 시행될 수 있도록 학습위원에게 도움을 요청한다. 학습위원은 이러한 자문활동에서 비롯한 근로자들의 자발적 학습의욕이 실현화 될 수 있도록 학습기금이 보조될 수 있도록 노력한다. 이러한 학습위원의 활동으로 말미암아 학습기금은 말하기, 쓰기, 수리이해 등 기초기능의 교육에서부터 직장 내 승진이나 전업을 위한 기술 훈련을 거쳐, 여가를 위한 컴퓨터 교육까지 모든 부분의 교육, 훈련이 근로자에 의해 자발적으로 요구된다면 이를 지원하게 되는 것이다.

둘째로 노동조합이 요청한 직업훈련 프로젝트 실행비용의 일부가 학

습기금에서 충원된다. 작업장내 학습실이나 지역별/산업별 노동조합 프로그램이 이 경우에 해당한다.

노동조합 학습위원들은 근로자들이 훈련을 바라고 있다는 사실을 확인하면 우선적으로 사용자나 기업주를 만나 작업장내 학습실을 만들 것을 협의하고 학습실에서 진행되는 훈련의 비용을 충원하기 위해 정부에 학습기금을 지출해 줄 것을 신청한다. 정부는 프로젝트별로 일정한도(예를 들면, 1998년의 경우 한 건 당 6천 5백만 원에 해당하는 5만 파운드) 내에서 보조한다. 작업장 내 학습실의 훈련은 해당 기업이나 작업장의 고기능 보유자에 의해 이루어지기도 하고 외부 훈련기관(예를 들면 산업대학, University for Industry Ufi)의 전문가에 의해 진행되기도 한다. 이는 근로자의 요구와 그 기업이나 작업장의 훈련능력을 고려하여 노사가 함께 결정한다.

만약, 작업장내 학습실이 여의치 않을 경우 노동조합 학습위원은 개별 근로자의 기술과 직업훈련을 위해 외부 위탁교육을 추천할 수 있는데 이러한 위탁교육의 비용은 학습기금에서 보조되지 않는다(이 경우 보통 개별 근로자와 사용자가 함께 공동으로 외부 위탁교육을 부담하거나 또는 개별 근로자가 노동조합 학습위원의 도움을 얻어 개별학습계좌(Individual Learning Account)를 열고 정부 보조금을 받아 훈련비용을 마련한다). 학습기금으로 개별 근로자의 외부 위탁교육에 대한 비용을 보조하기 위해 노동조합은 해당 지역이나 산업차원에서 위탁교육기관과 함께 공동학습프로그램을 개설할 수 있다. 이 경우 보조비는 학습실의 경우와 마찬가지로의 한도 내에서 마련된다.

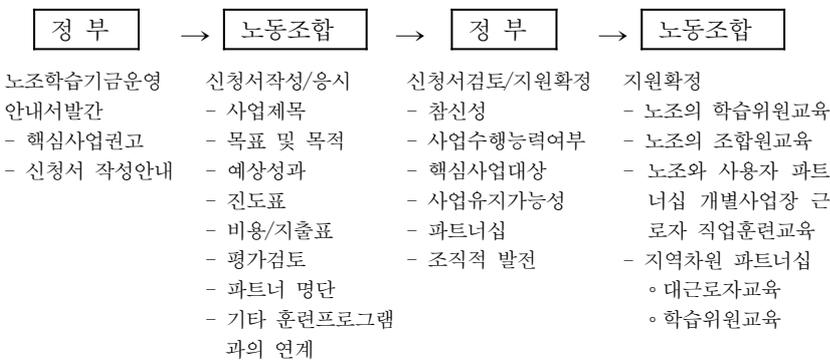
나. 재정의 운영

교육훈련부(2001년 총선 전에는 교육고용부, 총선이후에는 확대·개편된 교육훈련부)가 노조학습기금의 지원을 담당하는데 학습기금은 1998년에 2백만 파운드(약 36억원)의 예산으로 출발하였다. 첫 해인 1998/1999에는 21개 노조에서 진행하는 45개 프로젝트에 약 180만 파운드(약 32억원)를 지원하였다. 2차 연도인 1999/2000에는 약 2백 40만

파운드(43억원)로 사업을 집행하였다. 3차 연도인 2000/2001년도에는 당초 3백만 파운드의 예산이 책정되어 있었는데 이후 이 사업에 대한 예산을 확대하기로 하여 7백만 파운드(126억)로 증액되었다. 프로젝트 당 연간 지원규모는 5만 파운드 미만을 원칙으로 하였으나 2001년부터 상한을 폐지하였다. 이러한 예산의 확대와 상한선의 폐지로 말미암아 정부의 예산 규모는 1998~2001 사업 기간 동안 12.5백만 파운드가 책정되었던 것이 2001~2004년 사업기간 동안 27백만 파운드로 급증하였다. 지난 1998~2001 3년간 총 293개 프로젝트가 추진되었는데 여기에는 66개 노조와 3천개 이상의 사업장이 참여하였다.

중앙정부가 예산을 지원하는 사업을 주도하지만 이는 어디까지나 사업을 착수하도록 유도하는 성격이 강하며 이를 기반으로 사용자, 유럽 연합, 지방정부, 노동조합 등이 사업지원에 나섬으로써 투입되는 실제 전체 예산규모는 이보다 커지게 된다. 예를 들면 1차 및 2차 연도 동안 기업에서 지출한 17만 파운드와 유럽연합에서 지원한 28.5만 파운드를 포함하여 약 50만 파운드에 달하는 자금이 프로젝트에 추가로 지원되었다. 특히, 지역 및 산업부문의 문제해결을 위하여 여러 노조가 연합하거나 기업주(단체)나 지방정부 등과 연합하여 사업을 추진하는 경우에 주로 많은 금액이 지원된다.

다. 사업추진(2002/3년 예)



사업은 우선 정부의 학습기금운영 안내서 발간으로 시작하는데 안내서에는 해당 사업추진 연도의 핵심사업과 신청서 작성에 관련한 설명이 주어진다. 사업추진 1기 사업은 2002년 4월부터 시작하는데 정부는 2001년 8월까지 안내서를 발간하고 노동조합은 이를 바탕으로 2002년 1월말까지 사업에 대한 재정 보조를 신청한다. 한편, 2기 사업은 2002년 6월부터 시작하게 되어 있어 노동조합은 4월말까지 신청을 완료하여야 한다.

영국의 모든 노동조합, 혹은 노동조합을 대변하는 기구는 영국노총(TUC)에 대한 소속 여부와 상관없이 정부에 재정지원 신청서를 제출할 수 있다. 개별 노동조합이나 지역별 노동조합 연합은 정부의 노조 학습기금 사업 안내서가 기술한 기초훈련부터 시작하여 핵심기술, 그리고 전문가 발전프로그램까지 포괄하는 교육내용 중에 자신이 기획하는 프로그램이 어느 부분에 해당되는지 확인하여 정부의 노조 학습기금 운영부서(현재는 교육훈련부의 노조 학습기금팀, 미래는 새로 설립할 국가 학습기술위원회)에 재정지원 신청서를 제출한다.

노동조합은 학습기금이 주로 작업장 학습장 설립이나, 노조 학습위원 훈련, 학습강좌 운영과 근로자 학습지원에 쓰이기 때문에 그러한 사업을 구상하는 것이 보통이며 정부 역시 노동조합이 새로운 프로그램 개발에 나서는 것 보다 기존의 좋은 프로그램을 도입하기를 권장한다. 한편, 노동조합은 한 사업의 재정지원 기간이 2년을 넘지 않게 설계하여야 한다.

노동조합은 사업을 구상하는데 안내서를 참조하고 사업에 대한 재정 지원 가능성을 높이기 위해 정부가 제시하는 권고사항에 주목한다. 예를 들면, 정부는 2002/3 기간 동안 핵심 추진사업으로 다음과 같은 경우, 즉 한 산업이나 한 생산품의 공급체계에 걸쳐 노동조합, 사용자들이 함께 협력해서 운영하는 프로젝트, 한 노동조합 내에서 작게 시행되고 있는 교육, 훈련 제도를 보다 크게 활성화하는 사업, 그리고 보다 많은 근로자를 참여할 수 있게 하는 프로젝트들을 설계할 것을 권고하였다.

노동조합이 지원을 요청하는 사업의 구체적인 항목들은 사업을 주도

하는 노동조합 활동가에 대한 임금이나 사무기기 유지 등 경상경비가 아니라 주로 교육과 훈련 프로그램을 제도화하고 네트워킹 하는데 필요한 비용이다. 예외적으로 임금이 지불되는 경우도 있으나 이는 최초 도입 시에 제한되며, 이 경우 사업이 지속적으로 유지될 수 있는가에 대해 엄격한 판단이 내려져야만 한다. 한편, 사무기기와 관련하여 보면 일반 사무기기는 재정지원대상에서 제외되며 다만 정보통신 훈련기기(컴퓨터 등)에 대한 재정은 지원될 수 있다. 그러나 이 경우도 정부는 노동조합에게 다른 재원을 찾기를 권고하는데 보통 교육훈련부의 정보통신기술기금을 신청하도록 제안한다.

재정지원을 신청하는데 있어 학습사업의 주관은 오직 한 노동조합만이 가능하다. 산별/지역별 사업을 여러 노동조합, 사용자, 사용자 단체, 또는 공공기관이 파트너십을 형성하여 진행한다 하더라도 그 사업에 대한 재정 지원을 신청하는 것은 한 노조가 담당하게 된다. 이는 두 가지 이유 때문인데 하나는 지원된 재원을 공정하고 투명하게 사용하기 위해서이고 또 하나는 능력 있는 책임자가 선정이 되어 사업진행과 관련한 변경사항이나 진척도에 대해 교육훈련부로부터 필요한 자문을 얻게 하기 위해서이다.

정부의 관련 부서는 노동조합의 신청서를 평가하여 재정 지원을 결정하는데 주요한 기준으로 다음과 같은 것을 삼는다. 우선 노동조합이 신청한 사업이 지속적으로 유지될 수 있는가를 검토하고 그 사업이 학습기금의 목적에 맞게 설정되어 있는지를 평가한다. 학습기금의 주요 목적으로 근로자에 대한 자문과 지도, 기술개발 등이 제시되어 있다. 또한, 해당 부서는 신청 사업이 모든 연령의 근로자의 필요를 반영하고 있는지 그리고 불편 부담함 없이 사업이 모든 근로자에게 접근이 가능한지를 검토한다. 따라서 신청한 사업 가운데 학습위원들을 훈련하고 개발하는 사업, 기초 기술과 핵심기술을 훈련하는 사업, 소외 계층을 포함하는 사업, 훈련 지도와 권고 정보화 사업, 사업장 혹은 지역 차원의 노사 참여적 직업훈련 사업, 중소기업 대상 훈련 사업들에 높은 점수가 부여된다. 특히 정부는 노동조합과 다른 주체와의 협력사업을 선호하는데 보통 다른 주체는 사용자나 사용자 단체가 되나 때때로

공공기관(예를 들면, 국가 훈련기관이나 지방정부) 또는 지역 시민단체가 되기도 한다. 학습기금의 주요 목적에 따르고 노사참여적 방식으로 진행되는 사업이 있다면 우선 지원 대상이 된다.

교육훈련부의 장관은 노동조합, 교육훈련부, 그리고 독립적 전문가의 자문을 받은 후에 노동조합이 신청한 사업에 대해 최종 재정지원을 검토, 승인한다. 그 결정을 받아 성인훈련국장은 실질적 지원을 운영한다. 정부는 전년도(2001/2년) 사업의 7백만 파운드(1백만 파운드는 기초훈련에 사용)보다 2백만 파운드가 늘어난 9백만 파운드의 예산을 책정하고 이 중 2백만 파운드가 기초기능에 대한 훈련 프로그램을 지원하는 데 사용하게 된다. 내년(2003/4년)의 사업예산은 현재에 비해 2백만 파운드가 증액될 계획으로 3백만 파운드가 기초훈련에 쓰이게 된다.

이렇게 예산이 해마다 늘어남에도 불구하고 정부는 노조학습기금이 보다 많은 근로자에게 활용되도록 노동조합을 지도하며 이중지원이 금지되고 있음을 분명히 한다. 예를 들면, 정부는 지역별 훈련사업의 경우 가능하면 유럽연합 사회기금의 지원을 받도록 유도한다.

한편, 이러한 예산 내에서 사업을 승인할 때 정부는 영국노총(TUC)이 기관 내 평생교육대학을 통해 실행하는 노동조합 활동가를 위한 교육프로그램에 우선적으로 재정 지원을 배정하여 노동조합의 조직활동 강화에 도움을 준다. 학습기금제도가 도입된 1998년부터 지금까지 1.2백만 파운드가 노총 조직강화 사업을 지원하는데 사용되었다. 교육훈련부의 노조학습기금에 대한 운영권한이 국가학습기술위원회로 이전될 것임에 따라 정부와 영국노총의 간극이 발생할 가능성이 있으나 이 여지를 줄이기 위해 교육훈련부는 영국노총과 계속하여 근로자학습과 관련한 노동조합의 역할에 대해 정책연대를 지탱하기로 하였다.

2002/3 노조학습기금에서 재정지원을 받는 1기 사업을 표로 간략하게 정리하였다. 위표에서 보는 바와 같이 영국노총 뿐 아니라 각 산별, 업종별 노동조합이 사업의 주체로 노조 학습위원과 평근로자에 대한 교육과 훈련사업을 실시하게 된다. 한편, 각 개별 사업장 뿐 아니라 지역별로 노동조합의 사업이 추진되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 IV-3〉 2002/3 학습기금 보조 노동조합 학습 프로그램

노동조합	지원액수 (파운드)	사업내용 (혹은 사업명)
영국노총 (TUC)	15,000	라이세스터 지역의 의류노동자 기술향상 훈련
영국노총 (TUC)	57,000	학습위원회에 대한 기술훈련에 대한 노조참여 영향 교육
영국노총 (TUC)	78,000	학습위원, 평균근로자에 대한 정보통신기술 훈련
CONNECT	61,400	학습위원회에 대한 경력자문서비스 교육
TGWU (운수, 일반 노조)	128,800	개별 사업장 사용자와 함께 근로자에 대한 훈련체제구축
TGWU (운수, 일반 노조)	46,800	학습위원회에 대한 노조참여 기술훈련 교육
GMB (일반, 지방근로자, 보일러제조공 노동조합)	13,000	노퍽과 동양리아 지역 학습위원 네트워크 체제 구축
GMB	149,000	남서부 지역 근로자, 학습위원 교육훈련 프로그램
GMB	152,818	노퍽지구 타노조와 함께 근로자, 학습위원 교육훈련
GMB	154,077	학습을 통한 성장 프로그램 구축
UNISON(공공서비스노조)	182,300	LA직군의 기초기술 훈련
UNISON	1,015,795	학습문화 건설 프로젝트
USDAW(상점유통업노조)	47,155	남서지역 학습 프로그램 구축
USDAW	49,500	남동지역 학습 활성화 프로젝트
USDAW	39,950	자체 학습위원교육
CATU	101,000	학습위원 네트워크
BFAWU(제과음식노조)	447,245	제과음식산업 근로자에 대한 기초, 핵심기술 교육
ASLEF	290,000	철도산업에서 평생학습 문화증진 프로젝트
CWU	424,000	국가적 경쟁
GPMU(인쇄미디어노조)	180,866	학습지대: 학습위원, 근로자 학습체제 구축
BECTU(방송, 오락, 영상 및 극장 노조)	150,754	TOSCA 프로젝트
총 계	3,882,360	

라. 학습위원의 훈련과 역할, 활동근거

노조학습기금의 운영에 있어서 핵심적 역할은 노동조합 학습위원(Learning Representative)이 담당한다. 영국에서는 노동조합이나 사용

자조직이 분권화 되어 있을 뿐만 아니라 전통적으로 노사가 상호 경쟁하고 대립하기 때문에 사업장/기업 단위의 직업훈련이 노사협력을 통해 이루어지는 경우가 거의 없다. 학습위원은 이렇게 상호 협력의 경험이 없는 노사를 설득해 아래로부터는 작업장에서 위로는 기업전체차원까지 노사참여적 직업훈련체계를 만들어 나가는 주체이다. 따라서 영국노총은 학습위원의 양성을 학습기금의 성패에 결정적인 영향을 준다고 보고 이의 양성을 위해 노력하고 있다. 비록 학습위원을 양성하는 사업이 차지하는 재정적 비중은 전체 학습기금 사업의 일부에 불과하지만 내용적으로는 이 사업의 중추적 부분을 담당하고 있다.

학습위원은 주로 비상근의 노조활동가(일명 직장위원, Shop-Steward) 가운데서 나오며 조합원의 학습활동 지원을 담당한다. 영국에서 노조활동가란 노조 현장 간부로서 한국의 경우와 비교하여 보면 한국 기업별노조의 대의원과 비전임 집행위원의 성격을 동시에 가지고 있다고 할 수 있다. 영국의 많은 노조활동가가 노조학습기금제도가 도입된 이래 영국 노총(TUC)이 주관한 전문가 과정을 거쳐 학습위원으로 활동하고 있다. 그러나 모든 노조활동가가 학습위원이 되지 않을 뿐만 아니라 일부 노조 활동가는 여전히 학습위원의 역할에 대해 부정적 의견을 가지고 있다. 조사에 따르면 학습위원 90%가 이미 활동가로 노동조합 일을 하고 있었음이 나타나 기존 활동가가 적극적으로 근로자의 직업훈련을 촉진하고 있음을 보여준다(York Consulting 2001).

지난 3년 동안 학습위원 훈련에 참여하는 노조는 전체 221개 노조 중에서 50개이며, 조합원 10만 명 이상인 16개 대규모 노조의 경우 2개를 제외한 모든 노조가 훈련에 참여하였다. 참여한 노동조합을 살펴보면 생산직에 비해 조합원의 학력수준이 높은 전문직 노조 중에서 학습위원 훈련에 소극적인 노조가 많다. 영국의 노동조합원은 7백만 명이고 7만9천 작업장이 노사합의의 적용을 받으며 23만 명의 노동조합 활동가가 있는 것으로 추정된다(영국노동인구조사 2000).

대규모 노동조합에서 학습위원 교육을 시행하는 경우가 많은 것과 마찬가지로, 사업장의 규모가 클수록 학습위원 양성에 적극적이었는데, 이는 천명 이상의 근로자가 일하는 사업장의 많은 경우 5명의 학습위

원이 있는 것으로 조사되어 평균적으로 230명의 근로자당 1명의 학습위원이 있는 결과를 보인다(사업장의 평균 근로자 수는 390). 한편, 50명 이하의 사업장의 경우 전체 해당 사업장의 7% 경우에서만 학습위원이 활동하고 있음이 나타났다.

학습위원 훈련대상은 영국노총에 가맹한 노조의 경우, 단위노조에서 선발하여 추천한 자들로 구성되며, 노총의 해당 지역본부는 이들을 훈련하기 위한 교육 일정을 정하고 구체적인 대상을 할당한다. 교육은 노총에서 제공하는 자료를 통하여 주간 또는 야간교육 형태로 그 지역 사정에 맞춰서 실시되며 교육자료는 중소기업 위원, 시간제 근로요원, 신규사업장 위원 등 출석수업에 참여할 수 없는 위원들을 고려하여 온라인 형태로도 제공된다.

교육자료는 학식과 오랜 현장경험을 두루 갖춘 노총의 전문요원들이 작성하며, 수시로 개정된다. 지역의 학습위원에 대한 교수요원은 거의 모두가 성인교육기관에 고용된 사람들이지만 이전에 노동조합에서 관련 업무를 담당했던 경험자들이다. 노총의 교육센터는 특별히 고안된 능력향상 코스를 수시로 제공하는 등 이들의 자질 관리에 힘쓴다. 구체적인 내용을 보면, 모든 학습위원은 영국 현장상담과 안내, 학습욕구 분석, 국가 직업자격제도에 관한 교육 등을 노총 인터넷이나 ‘열린 대학 네트워크’ 등을 통해 통신 강좌의 형태로 받는다. 한편, 이러한 기초 훈련 수료 후에도 이들 학습위원은 노총으로부터 활동에 도움될 각종 자료를 제공받으며, 부정기적으로 각 지역별로 개최되는 지역 학습위원 회의를 통하여 자료와 정보를 교환하고 타 노조 지도자와 정부 관계자들로부터 격려와 후원을 받는다.

노동조합의 교육을 거쳐 훈련된 학습위원은 대체로 다음과 같은 역할을 하는 것으로 인식한다(박덕재, 2001).

- 근로자들에게 훈련의 긍정적인 측면을 인식시킨다.
- 근로자들에게 훈련기회를 안내하기 위하여 지도하고 조언한다.
- 근로자들에게 훈련에 관한 정보를 제공한다.
- 기업에 대하여 직업훈련 정책에 대한 논점을 제기하고 기업이 훈련 계획을 세우도록 권유하고 그 계획의 입안 및 실행계획을 지원한다.

가능한 경우, 그 과정에서 학습기금의 지원이 가능하도록 돕는다.

- 여성, 이주 근로자 등 비전통적 학습자들의 개인학습구(Individual Learning Account)의 개설을 돕는다.
- 새로운 학습자의 학습기회를 늘린다.

학습위원들의 활동은 노동조합이나 근로자에게만 이득을 주는 것이 아니라 사용자에게도 이득을 가져다 주는 것으로 나타난다. 즉, 기업의 인적자원관리를 보완하고 근로자의 자신감의 증가와 기술개발을 통해 생산성을 증가시키고 노사관계를 개선하고 파트너십을 향상시킨다. 특별히 사용자가 독자적으로 근로자에 대한 직업훈련을 강화하였을 때와 비교하여 노동조합 학습위원의 적극적인 설득을 통해 근로자 직업훈련을 활성화할 때 사용자는 근로자의 자발성에 근거한 생산성의 증가라는 효과를 갖게 된다고 한다(York Consulting 2000, 2001). 학습위원들을 대상으로 조사된 이 두 번에 걸친 연구에 따르면 학습위원들은 개별 근로자에 대한 직업훈련의 필요성에 대한 지도와 안내, 그리고 직업훈련 기회에 대한 정보의 제공에 가장 많은 노력을 기울이는 것으로 나타났다. 또한 훈련과 관련한 사용자 교섭, 그리고 사업장내 학습장 개발 등이 그 뒤를 잇고 있다.

학습위원의 활동을 위해서는 사용자의 협력이 필요한데 그 이유는 학습위원이 교육을 받고 사업장내 활동을 하기 위해 쓰는 시간에 대해 사용자가 임금을 보전하여야 하기 때문이다. 또한, 사용자는 작업장의 근로자가 학습을 위한 자문과 지도를 학습위원으로부터 얻는 동안의 근로시간에 대해 임금을 보전하여야 한다. 만약, 학습위원과 합의에 의해 작업장내 또는 작업장 밖에서 해당 근로자의 교육이 이루어진다면 사용자는 이 교육 동안 쓰인 근로시간에 대해 일정 부분의 임금뿐만 아니라 교육비의 일정부분을 부담하여야 하기 때문이다.

학습위원의 활동과 해당 근로자의 교육에 대한 사용자의 협력은 주로 관례로 치부되어 버리기도 하지만 문서화되어 이들 활동과 교육을 보장하기도 한다. 학습위원에 대한 설문조사에 따르면 1/3의 학습위원이 그들의 작업장에서 학습위원의 활동과 관련하여 노사협의 또는 파

트너십의 문서화가 마련되었다고 응답하였고 16%가 이와 같은 문서화가 진행 중이라고 대답하였다. 이는 사용자에 대한 설문조사에서도 확인되었다고 한다.

대부분의 사용자들은 노동조합 활동가가 학습위원으로 활동할 때 활동가에게 관례나 노사합의에서 허용한 유급활동시간 이외 부가적 시간을 제공하지 않고 있다. 즉, 이들은 학습위원이 존재할 경우 이들의 활동이 기존의 노사합의서 내에서 이루어지기를 바라거나 심지어 특별히 학습위원의 활동을 위해 추가 합의서 작성은 필요하지 않다고 보고 있다. 3/4의 학습위원은 자신들의 교육을 위해 사용한 시간 동안 임금을 보전 받았다고 밝히고 있는데 이는 주로 노동조합 활동가에 대한 기존의 노사합의서에 의한 것이다. 평균적인 유급 교육기간은 5일이며 이 교육은 5일 연속으로 이루어지는 경우부터 13주에 걸쳐 발생하는 경우까지 다양하게 나타난다. 이러한 학습위원 교육의 경우 말고 학습위원이 사업장에서 학습관련의 일을 수행할 경우 절반에 못 미치는 학습위원만이 그 시간 동안의 임금을 보전 받고 있다. 이 경우도 대부분 기존의 노동조합 활동가에 대한 노사합의서에 따른 것이다.

한편, 사업장의 평 근로자가 학습위원과 자문하는 시간에 대해서는 반 정도의 사용자가 유급으로 인정하는 것으로 나타났다. 그러나 대부분의 사용자는 이를 위해 특별한 규정을 두어야 한다고 생각하지 않는데 그 이유는 이 자문이 작업이 이루어지는 동안 이루어진다(on-the-job)고 보기 때문이다. 학습위원과의 합의에 의해 근로자가 작업장내 혹은 지역의 훈련프로그램에 참가할 경우에 대해서 조사한 설문조사에 따르면 2/3의 사용자는 만약 근로자의 직업훈련 또는 기술개발 학습이 사업과 관련이 있다면 교육시간 동안 근로자의 임금은 보전되어야 한다고 답하고 있어 학습위원 주도의 근로자 교육에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있다(York Consulting 2000).

마. 사업성과

노조학습기금이 도입된 후 3차 연도가 지난 지금까지 이 기금의 지

원을 받은 사업의 실적은 다음과 같다(박덕제, 2001).

- 25,000명 이상이 학습을 홍보하는 행사에 참여하고, 14,000명의 근로자가 훈련 또는 학습에 참여함. 노동조합 학습위원 설문조사에 따르면 1인의 학습위원이 1주일에 평균 3.5인의 근로자를 만나 학습에 관해 조언하며 이를 위해 3시간을 사용함(1년 기준 7.5-10일).
- 3,250명 이상의 노조 지도자가 학습위원이 되기 위한 훈련을 받았음. 설문조사에 따르면 기초교육을 받은 학습위원 중 70%가 이듬해 이후에도 학습위원으로 활동함. 30%의 중도 포기자는 주로 일이 과다하거나(13%) 사용자로부터 긍정적 지원을 받지 못했기 때문(8%)으로 대답(York Consulting 2001).
- 311개의 교육 훈련 사업을 지원하였으며, 이 과정에서 66개의 사업장내 학습실(learning centers)이 개설되거나 기존 시설이 확장되었고 160개의 인정교육과정 또는 자격과정이 설치됨.
- 341만 파운드의 노조학습기금과 다른 기관으로부터의 지원금 264만 파운드 등 605만 파운드(111억원)의 기금이 근로자의 교육 및 훈련을 위한 사업에 사용되게끔 유도. 이러한 교육 훈련사업 중 두 개는 유럽연합에 의해 사회적 파트너십의 대표적 사례로 지정됨.
- 노조의 훈련 및 학습에 대한 관심이 고조되었으며, 그 결과 개별노조 단위로 전국수준에서 훈련을 강화할 방안을 논의하거나 학습전문위원(learning officer) 직위를 신설하는 등의 경향이 나타남.

이와 같은 성과를 거둔 노조학습기금의 운영과 관련해 사용된 비용은 직접비용과 간접비용으로 나누어 질 수 있다. 먼저 직접비용으로 학습기금 그 자체를 들 수 있으며 이는 크게 두 가지 비용을 감당하는데 사용된다. 노동조합 학습위원을 양성하기 위한 교육훈련비와 노동조합의 근로자 교육을 위한 훈련비-즉, 작업장 내 근로자 직업훈련 프로젝트 보조비와 노동조합 주관 지역별 근로자 교육훈련 보조비-가 그들이다. 한편, 간접비용으로 학습기금과 별도로 사용자가 작업장/기업 내에서 벌이는 노동조합 학습위원 활동과 근로자 직업훈련 보조를 위해 지출하는 비용을 들 수 있다.

직접비용으로 우선 지금까지 진행된 학습위원 훈련을 위해 준비된 훈련기금 예산은 <표 IV-4>와 같다. 표에서 보는 바와 같이 학습위원 교육훈련 예산은 매년 증가하였는데, 1차 연도인 1998년엔 68만 파운드(12.3억원), 2차 연도인 1999년엔 112만 파운드(21.7억 원), 3차 연도인 2000년엔 162만 파운드(29.8억원) 등 지난 3년 동안 지출된 예산은 총 341만 파운드(63.8억원)이다.

<표 IV-4> 학습위원 훈련관련 사업의 실적

사업연도	사업건수	훈련수료 학습위원	예산액(파운드)
1차 연도	16	734	667,180
2차 연도	25	882	1,122,312
3차 연도	59	1,200	1,620,964

자료: 영국 교육훈련부.

한편, 고용교육부(현 교육훈련부의 전신)가 의뢰한 연구보고서에 따르면 노동조합의 학습위원 각 1인의 훈련을 위하여 정부가 지원한 금액은 훈련 초기에는 1인당 약 328파운드(60만원) 그리고 3년째에는 약 289파운드(53만원)가 소요되는 것으로 추정하고 있다. 연도가 지남에 따라 1인당 금액이 감소하는 것은 첫 해에 투입하여야 할 교재개발비나 훈련받을 위원의 섭외를 위한 TUC 지역홍보팀의 활동지원비가 감소하기 때문이다. 대신에 훈련 수료자가 많아지면 각 지역별로 조직되는 학습위원 네트워크 구축지원비(cost of network support)가 늘어날 것으로 추정하고 있다(York Consulting 2001).

노조 학습위원 교육을 위한 비용 외로 지출되는 노동조합의 근로자 교육을 위한 훈련비도 직접비용을 구성하고 있는데 이 근로자 대상 교육비는 크게 작업장 내 근로자 직업훈련 프로젝트 보조비와 노동조합 주관 지역별 근로자 교육훈련 보조비로 나누어진다. 전체 노조학습기금 운영비에서 학습위원을 위한 교육비 지원과 근로자 교육을 위한 프로젝트 보조 지원비의 비중은 1차 연도인 1998/9의 경우 38:62(총 180만 파운드, 32억원 가운데), 2차 연도인 1999/2000에는 47:53(총 240만

파운드, 43억원), 그리고 3차 연도인 2000/2001 경우 23:77(총 700만 파운드, 126억원)로 나타나고 있다. 이러한 비중에서 보이듯이 학습위원 교육에 대한 보조액은 지속적으로 증가하는 반면 노동조합 주관의 근로자 교육 프로그램을 보조하는 경비가 급속히 증가하고 있다.

위의 두 가지 직접비용 이외 노조학습기금 운영과 관련해 발생하는 간접비용도 막대히 발생한다. 이는 노조 교육위원 훈련관련 직접비 전액을 정부가 지원하더라도 사용자는 학습위원이 훈련받는 시간 동안 임금을 지출해야 하면 이 학습위원이 작업장/기업내에서 근로자 직업 훈련 활성화를 위해 활동하는 시간 동안의 임금도 보전하여야 하기 때문이다.

<표 IV-5> 학습위원 활동 지원 사용자 비용

	시 간	비 용
학습위원 교육시간 임금 보전	5일	373.9 파운드
학습위원 학습지원활동시간 임금 보전	8일	598.2 파운드

주: 1일 평균 근로시간 7.5시간, 시간당 임금은 조사 당시의 시간당 평균 임금인 9.97파운드를 적용.

<표 IV-5>에서 보듯이 사용자가 노동조합 학습위원 1인당 지출하는 비용은 연간 총 972 파운드(179만원)로 추정된다. 이는 우선 사용자가 자기 사업장의 노동조합 학습위원이 받는 평균 5일 동안의 기초훈련에 약 374파운드의 임금을 지불하고 또 이 학습위원이 연간 총 8일에 해당하는 시간동안 유급활동을 하는데 이에 해당하는 약 598 파운드의 임금을 보전하여야 하기 때문이다. 여기서 교육위원이 8일 동안 활동을 한다는 추정엔 논란이 있겠으나 이는 영국통상산업부의 추정에 따른다. 통상산업부는 노동조합 활동가(Shop-steward)가 개별 사업장에서 주당 약 5시간(연 약 30주 기준)의 유급활동을 하는 것으로 조사했다. 대개의 경우 노동조합 활동가와 학습위원이 동일인이라고 가정하고 이 활동가가 해당 사업장의 근로자 학습지원업무에 자신의 유급활동시간의 약 3분의 1 내지 4분의 1을 투입하는 것으로 보고 있다. 즉,

통상산업부는 연간 노동조합 학습위원의 학습지원을 위한 상담에 들어가는 시간은 약8일이 될 것으로 추정한다. 이러한 학습위원 교육과 학습지원활동을 위해 지출한 간접비용은 실로 막대하다. 예를 들면 2001/2002의 경우 4천4백 명의 학습위원을 위해 지출한 간접비용은 총 44억 3천만 파운드(82.4조원, 2001년 환율기준)로 예측되고 있다.

3. 평가와 전망

정부와 노동조합은 모두 노조학습기금이 근로자의 기술을 향상시키는데 기여하고 이러한 기술의 향상이 영국의 생산성의 증대로 나갈 것이라며 긍정적인 평가를 아끼지 않는다. 노조학습기금과 학습위원 제도가 성공적인 성과를 만들어 내기 위해서는 노동조합도 인정하듯이 정부가 그 주도적 역할을 담당하였다(TUC 2001).

설문조사 결과에 의하면 사용자 대부분도 학습위원의 활동에 따른 효과에 대해서 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 파악되었다. 사용자들은 노조학습기금과 학습위원의 활동이 여러 가지 이득을 가져다 준다고 본다. 설문조사 응답에서 사용자들은 학습기금 제도와 학습위원 활동이 사업장의 인사노무관리팀의 일을 보완하는 긍정적인 역할을 할 뿐만 아니라 특히 보다 많은 근로자가 스스로 인력개발을 위해 나서게 한다는 점을 높이 평가한다. 사용자들은 이외에 근로자의 향상된 기술이 결국 생산성의 증가로 나타날 수 있다고 인식하고 있다. 한편, 노사관계와 관련하여서 사용자들은 학습위원의 활동이 사용자와 노동자간 파트너십을 개선하고 발전시킨다고 하여 노조학습기금의 도입을 긍정적으로 평가하기도 한다(York Consulting 2001).

그러나 사용자들의 이러한 긍정적인 평가가 곧 학습기금과 학습위원 활동을 지원하기 위해 쓰이는 간접비용을 흔쾌히 감당하는 것으로 연결되지 않는다. 대다수의 사용자들은 학습위원들의 근로자들에 대한 직업훈련 지원활동을 위해 쓸 수 있는 시간을 사업장에서 기존의 노사 합의에 의해 할애한 노조활동가의 유급활동 시간과 별도로 추가하여 마련하지 않고 있다.

영국의 경영자총연합회는 아직 어느 정도로 사용자들이 노조 학습위원회에 유급시간을 할애해야 할 것인지 뚜렷한 수치를 계산하지 못하고 있는 실정이다. 다만 현재 과반수의 사용자들이 근무시간 중에 근로자가 노동조합 학습위원으로부터 직업훈련과 관련한 자문을 받는 것은 허용하고 있다는 점을 들어 법적으로 시간을 정하는 것 보다 노사가 자율적으로 작업장의 형편에 맞게 결정하도록 하여야 한다는 입장을 유지한다. 사용자의 반 정도가 학습위원이나 근로자 양자에게 직업훈련의 자문과 관련한 유급 노동시간을 허용하는 것은 사용자들이 노동조합 주도의 교육활동과 근로자 개인의 평생학습이 자기 사업의 필요성이나 목적과 관련이 되고 있다고 판단하기 때문이다.

사용자의 노동조합 학습위원 활동에 대한 긍정적인 평가를 반영하듯 대다수(3/4)의 사용자는 학습위원의 현재 그리고 향후 활동에서 별 문제가 발생하지 않을 것으로 기대한다. 심지어 많은 사용자는 이제까지의 자발성에 기초한 학습기금의 운영과 학습위원의 비공식성 대신에 학습위원에게 법적이고 공식적인 지위를 배정하여 근로자 직업훈련의 성과를 높이자고 주장하기도 한다. 그러나 소수(1/5)의 사용자는 여전히 노조학습기금의 운영에 우려를 나타내는데 이들은 표면상 주로 근로자이면서도 근무 외 활동을 해야하는 학습위원들이 장기적으로 자신들에게 좋지 않은 영향을 가지게 될 것이라는 이유를 대고 있으나 그 내면엔 노조학습기금과 학습위원의 활동이 노동조합의 조직력과 해당 사업장에 대한 노동조합의 영향력이 커지는 것에 대한 두려움이 존재하는 것으로 평가된다(York Consulting 2001).

노동조합은 노조학습기금과 학습위원의 활동을 매우 긍정적으로 평가하면서 이 제도를 교육사업이나 조직사업 등 여러 측면에서 활용될 수 있도록 노력하고 있다. 영국 노동조합총연맹(TUC)의 설문조사에 따르면 이 제도와 활동이 학습기회를 증가시키고 학습을 위한 재정적 지원을 확대시켜 근로자와 조합원의 학습역량이 강화된 것으로 나타났다. 노동조합은 소속 조합원의 직업훈련에 대한 교육지원을 강화할 뿐만 아니라 노조학습기금과 학습위원 활동을 통하여 평조합원이 노동조합 활동가로 양성되는 조직 강화의 이득도 누리고 있는 것으로 나타났다.

다. 조사에 따르면 노동조합은 학습위원의 10%를 평조합원 가운데에서 새로 보강한다고 한다(TUC 2001).

영국정부 역시 이제까지의 성과를 긍정적으로 보며 노조학습기금제도 활성화를 위해 지속적인 예산확대 등을 추진하고 있다. 원래 노동당정부는 이 기금제도를 2002년 3월까지만 운영하기로 예정하고 예산 규모도 1998년 이후 3년 간 12.5백만 파운드를 배정할 계획이었다. 그러나 3년 간의 성공적인 운영과 2001년의 총선에서의 승리로 말미암아 노동당정부는 이 기금제도를 확대하기로 결정하였다. 이에 따라 노조 학습기금제도는 2004년 3월까지 연장하여 운영되며 제도 운영을 위한 예산도 배이상이 증가하여 2001년부터 2004년까지 27백만 파운드가 배정되었다.

이러한 노사정 모두의 긍정적인 평가에도 불구하고 노조학습기금제도의 운영에 대한 문제점이 제기되고 있다. 신생노조 보다 기존 노조가 우월한 재정적 지원을 받는데 유리한 지위에 있다는 문제점이 지적되고 있다. 비록 정부가 신청 사업을 평가하는데 있어 혁신성을 감안하기는 하지만 이 혁신성이 신생노조에 우호적인 평가 조항이 되지 않는다. 따라서 명목상으로 영국 노총에 대한 소속 여부와 관련 없이 모든 노동조합이 신청할 수 있게 되어 있으나 실질적으로는 영국 노총 소속 노조를 선호하게끔 되어 있어 영국노총의 지도력만을 강화하는 경향이 크다.

그러나 무엇보다도 노조학습기금이 갖고 있는 미비점은 이 제도가 중소기업 사업장의 근로자가 가지고 있는 기술개발과 직업훈련에 대한 욕구를 충분히 충족하고 있지 못하다는 것이다. 즉, 노조학습기금 신청, 재정지원 결정, 그리고 학습위원의 교육이나 활동이 대규모 사업장 위주로 진행된다. 특히 노조학습기금이 개별 작업장 단위의 훈련소 개설을 위해 지원되는데 이 훈련소가 중소기업에 자리잡는 경우는 극히 드물다. 영국 정부의 통계에 따르면 소기업은 영국전체 사업체의 99%와 사부문 고용의 44%를 차지하고 있으며, 종업원 1000명 이상을 고용한 대기업은 7천개에 불과하나 사부문 고용의 45%를 점유하고 있다고 한다(상공자원부 통계 2001). 1%의 대규모 기업이 노조학습기금의 작업

장 내 훈련소 개설 지원 부문을 독자지하게 되어 형평의 문제를 안고 있다.

이러한 형평의 문제에 대해 노동조합은 지역별로 중소기업을 묶어 교육프로그램을 개발하는 작업을 진행하는 등 개선책을 마련하고 있기는 하지만 학습기금의 실행에 있어서 대규모 사업장에 대한 선호도 문제는 여전히 남아있다. 한편, 노동조합의 지역별 교육 프로그램 개설은 단지 형평의 문제를 개선하는 것뿐만 아니라 주로 중소기업에 고용된 여성 파트타임어, 청소년, 이민 근로자가 가지고 있는 기초직업능력을 향상시킴으로써 영국의 경쟁력을 높이는 기반을 마련하는 역할도 하게 된다. 따라서 영국의 노동조합과 정부는 향후 학습기금을 지역차원의 훈련프로그램의 개발에 보다 많이 지원할 것이라는 계획을 발표하였다.

노조학습기금 제도의 전망과 관련해서 영국의 노사정은 정도는 다르나 이 제도가 계속 확대될 것이라고 보며 이를 위해 재정적 지원이 증대할 것이라고 예측한다. 노사정 모두 영국의 성인 가운데 20%가 여전히 매우 낮은 문자해독 능력을 가지고 있어 초보 기능인으로 일하기조차 부적합하다는 사실을 인지하고 있다. 이러한 상황에도 영국의 사용자 중 오직 9%만이 소속 근로자에게 문자와 숫자 해독 훈련을 제공하기 때문에 영국의 생산성과 경쟁력은 미국, 프랑스와 같은 경쟁국에 비해 낮다는 문제점을 노사정이 모두 인식하고 있다. 따라서 이들은 미래 학습에 대한 지원이 강화되어야 한다는 점은 강조하고 있다. 한편, 영국의 노사정은 노조학습기금과 학습위원이 저기능 근로자로 하여금 자발적으로 교육에 참여하도록 이끈다는 사실에 주목하고 이제까지 보여준 학습기금과 학습위원의 성공적인 운영이 계속되리라고 예상하고 있다.

노조학습기금의 전망과 관련하여 노동조합은 2000년의 설문조사에서 향후 10년 간 학습위원의 수가 다섯 배(2009/2010년에 2만 2천명) 증가하고, 학습의 이득을 본 근로자 수가 일곱 배(2009/2010년에 198만명) 늘어날 것이라고 보았다. 이러한 수치는 영국노총이 1998년부터 지금까지 진행된 경과를 검토해 볼 때 노동조합 학습위원 활동에 대한

사용자의 인식이 그리 빨리 변화하지 않고 있어 갑작스럽게 학습위원과 이득을 본 근로자가 급속히 증가하지 않을 것이라는 예상에 근거한다. 즉, 노동조합은 현재의 한 사용자당 평균 학습위원이 3인이라는 도식이 계속되고 노동조합이 인정되고 있는 사업장 가운데 30%에서 이러한 3인 정도의 학습위원의 활동되리라고 예상하고 있다.

정부는 이러한 노동조합의 전망이 보수적이라 보고 보다 야심 찬 전망을 내놓고 있다. 즉, 노동조합은 향후 10년 동안에도 학습위원이 현재와 마찬가지로 노동조합 활동가가 존재하는 사업장의 30%에서만 운영될 것으로 보고 있는데 반해 정부는 10년이 지나면 학습위원이 노조가 있는 사업장의 50%에서 활동할 것으로 본다. 따라서 학습위원의 수는 다섯 배가 아닌 6.4배로 늘어나 2만 8천명에 이를 것으로 전망한다.

노동당정부는 이러한 전망을 보다 현실화하기 위해 학습위원에게 유급으로 근무시간에 활동할 수 있도록 법적 지위를 부여하는 것을 제안하고 있다. 이는 정부가 현재 노사합의로 학습위원의 유급 활동이 부여되는 것만으로는 학습위원이 원활히 활동하기 곤란하다고 판단하기 때문이다. 정부는 학습위원의 활동을 법적으로 인정하는 근거로 학습위원 활동의 효과를 강조하고 있다. 정부에 따르면 50%의 사업장에서 학습위원들의 활동이 법적으로 인정된다면 9천명의 사용자가 이의 혜택을 받게 되는데 근로자의 직업훈련 개발로 인한 생산성의 증가에 따라 적게는 9천4백만 파운드에서 많게는 5억4천만 파운드의 혜택을, 그리고 기초기술훈련으로 인한 비용절감으로 적게는 4천5백만에서 많게는 2억2천만 파운드의 혜택을 갖게 된다고 한다. 정부의 계산에 따르면 사용자는 1인당 총 최저 1.5만 파운드(0.3억 원), 최고 8.4만 파운드(1.5억원)의 간접 이득을 보게 된다.

노조학습기금과 노조학습위원 제도의 미래는 정부의 학습위원활동 합법화라는 제안에 대한 노사정의 상호작용 속에서 우선적으로 구체화될 것이다. 정부는 이미 2001년 3월 합법화에 대한 노동조합과 사용자의 의견을 조사한 결과보고서를 발간하면서 자체 의견을 제시하였다. 제시한 의견에 따르면, 노동조합은 모든 단체교섭 적용사업장에서 학습위원을 지정할 법적 권한을 부여받으며, 이 학습위원은 교육과 활동

에 필요한 시간에 임금을 보전 받는다. 정부는 6월까지 이 제안에 대한 노동조합과 사용자의 의견을 취합하였고 2001년 12월 상공자원부는 최종안을 고용법에 첨부하여 하원에 제출하였다.

노동조합과 사용자는 정부의 제안에 대해 약간의 이견을 보이고 있다. 영국 노총(TUC)과 경총(CBI) 모두 노조학습위원이 부가가치를 향상시키고 있다는 데에 동의하고 있으나 학습위원의 선정과 이들의 활동에 대한 비용 부담과 관련하여 다른 의견을 내놓고 있다. 영국노총은 노동조합이 독립적으로 학습위원을 결정하여야 한다고 주장하는데 대해 영국 경총은 학습위원의 선정에 있어서 사용자의 동의를 얻어야 한다고 주장하였다. 이러한 이견의 근저에는 정부의 학습위원 활동 합법화가 가져올 비용에 대한 사용자의 반대가 있기 때문이다.

영국의 새 직업훈련제도인 노조학습기금과 학습위원의 활동을 활성화할 재정적 지원은 학습위원과 직업훈련 참여 근로자 수의 증가와 더불어 비약적으로 증가할 것으로 예상된다. 한 정부 용역 연구에 따르면 노동조합의 보수적인 예측을 따른다 할지라도 향후 10년 간 감당할 정부와 사용자의 총비용(학습기금 비용뿐 아니라 학습위원 활동시간 중 지급된 임금 등 간접비용 포함)은 <표 IV-6>과 같이 대폭적으로 확대될 것으로 나타났다(York Consulting 2000).

<표 IV-6> 학습위원 운영비 비교

	사용자 부담 비용	정부 부담 비용	총 액
2001/2002	3,379 백만 파운드	1,051 백만 파운드	4,430 백만 파운드
2009/2010	15,929 백만 파운드	4,684 백만 파운드	20,613 백만 파운드

즉 2001/2002의 4천4백 명의 학습위원 교육과 학습지원활동을 위해 총 44억 3천만 파운드(82.4조원, 2001년 환율기준)에서 2009/2010년 2만2천 명의 학습위원 활동을 위해 206억 1천만 파운드(383.2조원, 2001년 환율기준)이 지원될 것이다(York Consulting 2001).

여기에서 주의 깊게 보아야 할 점은 정부 부담에 비해 사용자의 부담이 커진다는 것이다. 이는 비록 사용자가 지금까지는 노조학습기금

과 학습위원의 활동과 관련하여 긍정적인 평가를 내리고 있으나 앞으로 학습위원이 증가하면서 갖게 되는 그들의 교육과 활동 시간에 대한 임금 보전비용을 지속적으로 감당할지 의문이 생기게 된다. 결국 이러한 비용의 증가와 더불어 일부 사용자의 새로운 제도에 대한 의혹(예를 들면, 노동조합의 조직력을 강화한다는)을 고려하면 노조학습기금과 학습위원의 활동이 급속히 확산되기는 힘들다고 할 수 있다.

4. 영국 직업훈련제도와 노사관계에 대한 영향

보수당 정부 하에서 진행된 직업훈련의 문제점을 비판하면서 1998년 도입된 노조학습기금이라는 새로운 실험은 도입된 지 불과 3년에 지나지 않았지만 노사정 모두로부터 긍정적 평가를 받는 것으로 보인다. 과거의 직업훈련은 사용자의 투자 기피와 분권화되고 투쟁적인 노사관계를 변화시키지 못한 채 사용자 위주로 운영됨으로써 영국 근로자의 기술 경쟁력과 생산성이 타 선진국에 비해 낮아지게 되는 결과를 낳았다고 비판받았다. 이에 반해 노조학습기금은 근로자의 자발성을 강조하고 노사파트너십에 바탕한 직업훈련을 정착시키는 역할을 할 뿐만 아니라 영국 근로자의 기초 직업능력의 향상 등의 성과를 만들어 나가고 있다고 평가되고 있다.

노조학습기금이라는 새로운 실험은 진행 과정 중에 있으며 정착되기 위해서는 여전히 많은 애로를 겪어야 할 것이다. 가깝게는 학습위원 활동의 법적 구속력을 보장하느냐에 관련하여 노사정이 얼마나 순조롭게 합의를 만들 것인가라는 과제가 놓여져 있다. 도입된 지 불과 3년이 지난 지금 노조학습기금의 성공, 실패에 대한 단정적인 평가를 내리기는 어렵다. 그러나 이러한 평가와 관계없이 노조학습기금은 영국의 기존의 직업훈련체제나 노사관계에 변화를 만들어 나가고 있음은 의문의 여지가 없다.

직업훈련과 관련하여서는 중앙의 정책개발과 작업장의 필요가 조절되는 형식으로 중앙집중성과 분권화가 공존하게 되는 지역중심 체제가 형성되는데 촉진제로 역할하고 있다. 한편, 노사관계와 관련하여서는

기존의 대립적이고 경쟁적인 노사간 상호작용에 노사파트너십의 원칙이 도입되고 있다. 후자를 대표하여 개별 사업장 단위의 직업훈련의 변화를 그리고 전자와 관련하여 지역별 직업훈련체제의 강화를 들 수 있다. 여기에서는 이 둘에 관해 간략히 살펴봄으로써 노조학습기금의 영향을 서술하고자 한다.

가. 작업장/기업차원 파트너십의 도입

영국의 노사관계는 대립적이고 경쟁적이며 이러한 특성은 기업과 개별 작업장에서 뚜렷한 경향으로 나타나고 있는 것으로 평가된다. 기업과 개별사업장에서는 직무와 작업과정에 대한 결정권한을 둘러싸고 사용자와 직장위원(shop-steward)이 계속되는 경쟁과 갈등 속에서 교섭을 통한 규칙을 만들었다. 60년대와 70년대의 노동조합의 우위 속에서 이러한 규칙은 종종 직장위원에 의해 일방적으로 만들어져 왔으나 80년대 보수당 집권하의 사용자 우위의 사회적 분위기 속에서 작업장내 유연성을 높이기 위해 사용자들은 규칙을 변경할 것을 요구하였고 따라서 노사간 갈등과 긴장이 고조되어 왔다. 노동조합과 근로자들은 과업량 조정, 초과시간 할당, 직종전환, 일의 완급 조정 등에 관한 기존의 직무권한이 침해되는 것을 인내하기 힘들었던 것이다. 사용자의 경우에서 보면 직무위원 중심으로 결정되고 있는 주요 사항들이 경영특권을 제한하고 때로는 경영효율을 낮추기 때문에 기존의 관례는 변화되어야 하였던 것이다.

1997년 블레어 노동당 정부가 집권한 이래 정부는 노사파트너십의 미덕을 강조하였고 파트너십이 정착하기 위한 여러 가지 제도를 도입하였으나 기업/작업장 차원에서 기존의 갈등, 대립적 노사관계가 파트너십에 바탕한 모습으로 변화하기는 어려웠다. 기업/작업장 차원에서 파트너십이 형성되기 위해서는 직무와 관련한 기존의 원칙과 관례가 변화하여야 하기 때문인데 이를 위해서는 노사간 합의가 선행되어야 했다. 그런데 이 합의를 촉진하기 위해서는 노사가 노사협력적 사업을 수행하고 그 성과를 만드는 경험이 필요하였던 것이다. 노조학습기금

〈표 IV-7〉 기업/작업장의 노사협력적 교육, 훈련

회사	노 조	학습위원수	대근로자 학습실적	학습시설
Birdseye Wall's Humberside Factories	GMB	20명이상	- Information Technology - Craft skills - motor maintenance	- 지역내 대학의 현장학습실교육 - 현장학습실 운영
Thurrock Council	TGWU		- basic skills	- 현장학습실
Littlewoods	USDAW GMB	8명	- sign language	- 현장학습실
Cheshire Fire Service	FBU		- IT	- 현장학습실 지역 대학교육담당
T & G	TGWU		- basic literacy/ numeracy skill - IT skills - CLAIT - IBTII	- 현장학습실 - 몰류대학
Lancaster University	MSF/AEEU/Unism/TGWU/AUT		- basic computer	- 현장학습실
Elecxtrolux	AEEU	9명	- ICT - Alternative Medicine	- 현장학습실
Fird EDAP	USDAW/GMB/Unism/TGWU/LCATT		- basic skills	
Ethel Austin	USDAW			- 현장학습실

제도의 도입과 학습위원의 활동은 노사가 이러한 경험을 축적할 수 있는 계기를 마련해 주었다.

위의 표에서 보는 바와 같이 노조학습기금제도가 도입된 후 여러 기업과 작업장에서 현장학습실의 설치를 중심으로 한 노사협력적 학습과 훈련의 경험이 마련되기 시작하였다. 현장학습실에서 다루는 내용을 살펴보면 그 사업장의 근로자의 자발적 참여와 요구에 의해 다양한 학습이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 문자해독과 수리능력 등 기초 학습능력을 배양하는 교육에서부터 직무와 관련 없는 컴퓨터 프로그래밍 교육을 거쳐 작업장내 특수 직무와 관련된 직업훈련에 이르기까지 학습장에서 다루는 교육의 범위는 매우 넓다.

위와 같은 노사협력적 현장학습실의 성공사례는 노조학습기금의 운영과정에서 노사가 해당사업장의 훈련을 계획하는데 벤치마킹되며 중앙정부와 지방정부, 그리고 지역 훈련기관에 의해 선전, 홍보되어 지속

적으로 확산되고 있다. 이러한 노조학습기금의 도입과 학습위원의 활동에 의한 노사협력적 현장학습실 도입과 정부와 훈련기관에 의한 확산, 그리고 노사 협력적 훈련으로 인한 근로자 능력의 향상이라는 성과는 기업/작업장 수준에서 노사 파트너십이 정착되는 촉진제로서 역할을 하고 있다.

최근 영국에서 기업/작업장의 갈등, 대립적인 노사관계가 조금씩 변화하고 있다는 징표가 보도 되곤 한다. 대표적인 노사협력/노사 파트너십의 예로 자동차 산업의 다국적 기업 공장에서 만들어지고 있는 고용협약을 들 수 있다. 고용협약에서 사용자는 고용 안정과 새로운 직무의 개발을 보장하고 노동조합과 직무위원, 근로자는 더욱 유연한 작업 방식을 받아들이는 것을 합의하고 있다. 이러한 고용협약은 사유화된 전력산업 공장과 대형금융기관으로 확대되고 있다. 노사협력적 학습과 직업훈련은 사용자와 노동조합이 고용협약을 맺기 위해 필요한 노사간 직무, 작업과정에 대한 분석과 토론의 기회를 제공하며 또한 노사가 문제점을 해결하기 위해 윈윈전략을 구체화하는 주요한 사업이다. 따라서 노조학습기금의 도입과 학습위원의 적극적 활동은 기존의 대립과 갈등으로 점철한 영국의 노사관계에 변화가 일어날 계기를 마련해 준다고 할 수 있다.

나. 지역 직업훈련/교육 네트워크 형성을 통한 중앙집권성과 분권성의 조율

영국의 직업훈련체계는 시장원리를 기반으로 분권화 되어 있다고 평가된다. 그러나 노동당 정부는 집권 이후 기존 체계의 문제점을 해결하기 위해 변화를 시도하였다. 즉, 신정부는 기존의 직업훈련이 개별 사용자와 근로자의 수요, 그리고 훈련기관의 공급 간의 접점에 따라 이루어졌으나 결국 시장실패의 결과를 낳게 되었다고 비판하였다. 개선책으로 정부는 중앙과 산업, 지역 수준에서 노사정이 직업훈련을 놓고 정책 협의를 할 뿐 아니라 구체적 사업을 계획하고 시행하여야 한다고 주장하였다. 이러한 변화는 영국의 직업훈련 체계에 분권화뿐 아

나라 중앙집권화의 경향이 병행된다는 것을 뜻한다. 영국의 노동당 정부는 두 상반되는 경향을 효과적으로 조정하기 위해 지역 훈련/교육 네트워크를 강화하여야 하였다.

구체적으로 보면 영국의 노사정은 지역체제를 강화하기 위해서 보수당 정부 하의 지역별 훈련기업위원회 중심의 직업훈련체계를 재구성하고 이 과정에서 새로운 지역별 기구를 구성하여 이 기구가 훈련을 주도하도록 하여야 한다. 기존의 훈련기업위원회는 사용자로 구성되어 중앙집중성이 약하고 노동조합이 배제되어 있기 때문에 노사정 파트너십을 도모하지 못하기 때문이다. 그러나 파트너십의 원칙과 지역 중심의 훈련체계의 구성이라는 두가지 목표를 달성하기 위해서는 노사정 모두의 동의가 필요하며 이 동의를 밑받침해 줄 실험적 사업이 긍정적 결과를 낳아야 한다.

노조학습기금과 학습위원의 활동에 의해 시작된 노종조합 주관의 지역별 교육, 훈련 사업은 노동당 정부가 모색한 변화의 타당성을 제공하면서 지역별 학습/훈련네트워크를 촉진하였다. 이는 영국노총(TUC)과 경총(CBI)이 '교육과 직업훈련의 성과를 향상시키고 근로자의 기술 수준을 제고하기 위한 공동연구 프로젝트'의 결과(2002)를 발표하면서 노조학습기금에 기초한 지역별 훈련사업의 성과에 주목하여 노사정파트너십에 의한 지역별 학습/훈련네트워크의 구축을 권고한 사실로 보아도 명백하다(지역별 사업은 표 II-3 참조).

노동당 정부는 노조학습기금의 성과에 힘입어 직업훈련이 학습기술위원회(Learning and Skill Council)의 주관 하에 이루어지도록 하는 변화를 도입하였다. 이 학습기술위원회는 노사정과 교육, 훈련전문가로 구성되며 중앙위원회와 지역별위원회간 긴밀한 정책협의를 마련되도록 하고 있다. 특히 지역별 학습기술위원회는 지역개발공사(Regional Development Agency), 지역의 훈련기관, 지역 노동조합협의회, 지역사용자협의회와 함께 학습/훈련 네트워크를 형성하는데 중심적 역할을 하도록 하였다. 이러한 지역네트워크에서 사용자와 근로자의 수요와 훈련기관의 공급이 지역의 노동시장, 복지, 교통 등의 여러 정책과 더불어 검토되어 노사정은 자발성과 효율성을 함께 추구하면서 직업훈련

을 기획하고 집행할 수 있게 된다.

학습기술위원회 중심으로의 훈련체계의 변화는 동시에 노조학습기금의 운영에 변화를 가져왔다. 영국 노동당 정부와 노동조합은 노조학습기금이 국가 수준보다는 산별과 지역별 수준에서 다루어져야 한다는 데 의견을 모았다(2001). 이에 따라서 신설 교육기술부는 정책적인 지원업무만 계속하고 교육고용부(교육기술부의 전신)가 담당했던 노조학습기금 요청의 심사와 배분 업무는 중앙과 지방에 있는 학습기술위원회에 이전되었다. 한편, 영국 노총이 주도했던 노동조합 학습위원 교육과 일반 사업장에서의 근로자 대상 학습지원 업무도 소속 업종, 산별, 일반 노조로 점차 이전되어 지역사업으로 구체화 될 것이다.

5. 한국에 대한 시사점

가. 노사정 역할 조정과 파트너십의 구축

먼저 정부는 훈련의 직접공급자나 혹은 방관자라는 양 극단의 입장을 떠나 노사의 자발성이 극대화될 수 있도록 지원하고 노사간 이견을 조정하는 역할을 하도록 하여야 할 것이다. 영국의 경우 60/70년대 정부가 직접 훈련을 공급하였고 80/90년대는 시장원리에 따라 훈련이 이루어지게 방관하였으나 모두 긍정적인 성과보다는 부정적인 결과를 낳게 되었다. 이에 반해 1998년 이후 노조학습기금의 운영에서 보이듯이 정부는 노사의 자발성에 기초한 훈련체제가 구축될 수 있도록 지원한 결과 노사 모두에게서 긍정적인 평가를 얻고 있다.

사용자의 경우 경영전략을 설계하고 실질적 비용을 부담하기 때문에 훈련의 내용을 정하고 훈련사업을 시행하는데 있어 주도적인 역할을 할 필요성이 인정되지만 노동조합과 근로자의 참여와 협력을 구해야 할 것이다. 특히 근로자가 자발적으로 훈련에 참가하여 자신의 직업능력을 개발하도록 하며 이를 위해 훈련이 경력개발과 전직 등과 관련한 근로자의 욕구와 부합되어야 할 것이다. 영국의 경우 80/90년대 사용자의 수요 위주로 훈련과 학습이 개발되었을 때 인력개발에 투자된 비용

에 비해 성과가 낮게 발생한 것은 사용자들도 스스로 인정한 사실이다 (CBI 2000). 이에 반해 노조학습기금의 운용과정에서 사용자가 노동조합과 근로자의 훈련과 학습에 대한 요구에 수동적으로 응하였음에도 불구하고 사용자도 긍정적으로 평가할 만한 성과를 낳았다.

노동조합은 근로자들의 학습권을 강화한다는 측면에서 훈련과 교육에 적극적으로 나서야 할 것이다. 단순히 훈련과 교육을 구조조정의 활성화 등 사용자 이해를 충족시키기 위한 방편으로 파악할 것이 아니라 근로자들의 필요를 대변하여 훈련과 학습이 이루어져 평생학습의 차원에서 근로자가 자신의 능력을 지속적으로 개발할 수 있도록 하고 구조조정과 진직, 이직에 능동적으로 대응하도록 하여야 할 것이다. 영국의 경우 80/90년대의 사용자 위주의 훈련에 소극적으로 대응한 결과 특정 집단을 제외한 대부분의 근로자들은 자신의 기능과 기술을 제고하고 숙련화 하지 못하게 되었다(Crouch, 1999). 이에 반해 노조학습기금 운영에 있어 노동조합이 적극적으로 근로자들의 필요를 발굴하고 이해를 대변한 결과 근로자들은 기초기능을 획득할 수 있을 뿐 아니라 경력개발과 기능제고를 모색할 수 있게 되었다.

위와 같은 노사정의 역할이 조정되는 동시에 노사정간 파트너십의 원칙이 훈련과 학습이 이루어지는 과정 가운데 지켜지도록 하여야 할 것이다. 우리나라는 영국의 경우와 마찬가지로 노사관계가 갈등, 대립적이다. 이러한 갈등, 대립적 노사관계는 그 자체로도 많은 애로를 발생시킬 뿐만 아니라 근로자의 훈련과 학습에 비효율성을 증대시킨다. 영국의 노조학습기금 사례는 노사파트너십에 기초한 훈련과 학습이 갈등과 대립에 기초하였을 때 보다 효율적으로 운영되고 긍정적인 결과를 가져온다는 것을 보여주었다. 또한 이러한 훈련과 학습은 기존의 갈등, 대립적인 노사관계를 변화시키는 요인으로 작용하게 된다는 가능성을 제시하였다.

나. 지역별(산업별) 훈련네트워크의 구축

기업별 노동조합이 대부분인 우리나라의 노사관계는 영국의 경우와

같이 분권화의 경향성이 매우 높다. 분권화가 극단적으로 진행될 경우 시장실패와 직업훈련의 비효율성이 증가할 가능성이 높다. 노조학습기금제도의 도입에 따른 지역 중심의 직업훈련체계의 구축-특히 지역별 훈련네트워크의 조성-은 영국의 경우 어떻게 노사정이 분권화의 문제점을 극복하고 직업훈련체계의 효율성을 제고하였는가를 보여준다.

지역별(산업별) 훈련네트워크는 훈련과 학습의 이해 당사자인 사용자, 노동조합, 정부, 그리고 훈련기관 모두가 해당 지역(산업) 수준에서의 애로점을 파악하고 논의하는 과정 가운데 극복 방안을 도출하고 각각의 특수한 이해를 조정하게 된다. 이러한 방식은 이해 당사자로 하여금 분권화된 경우 훈련이 어떤 특정 집단의 이해를 충족시키는 반면에 전체의 효율성을 낮추는 경향성을 피할 수 있게 한다. 이러한 소극적인 효과 이외에 훈련네트워크의 형성은 근로자의 자발성, 기업의 역동성, 정부의 행정기능의 결합에 의한 시너지 효과를 가져 온다(강순희, 2002). 지역별(산업별) 훈련네트워크의 형성을 통해 앞의 소극적 또는 시너지 효과 이외에 다른 측면의 성과도 기대할 수 있다. 즉, 지역의 경우 사회학습망의 건설로 인한 지역 복지의 향상과 함께 산업의 경우 산업구조의 고도화를 촉진하여 국제 경쟁력의 제고를 피할 수 있다.

제 2 절 미국 위스컨신 주의 노사정 협의 모델²⁾

1. 제도의 도입배경

가. 미국경제여건의 변화

이 제도가 도입된 가장 중요한 배경은 미국 제조업체들이 1980년대 들어서 침체되고 세계경제가 급격히 변화하면서 새로운 숙련향상 및

2) 본 절은 한국노동연구원의 “21세기 노동운동 포럼” 중 이성균 교수의 발표문을 요약·정리하였다.

취업지원제도를 필요로 하였다는 점이다. 미국 경제는 1970~80년대의 지속적인 세계경제하락으로 침체된 상황이었으며, 금속관련 제조업과 서비스산업을 중심으로 한 위스컨신지역은 지역내 사업기반의 1/4이 붕괴되는 현실을 경험하였다. 미국 제조업체들은 그 동안 포드주의에 기초한 대량생산체제와 대기업중심의 하청생산체제에 의존하여 세계시장을 주도해 왔으나, 70년대 후반부터 신흥공업국의 저가 생산품이 범람하고 독일과 일본 등 경쟁국 제조업체들이 미국시장에 성공적으로 진입함으로써 경쟁력을 상실하기 시작하였다. 미국 제조업체 가운데 이러한 경제여건에서 신규투자규모를 확대하려는 경우는 거의 없어 제조업이 앞으로 다시 활성화될 것으로 기대하기 어려운 상황이었다. 예를 들어서 1990년에 실시한 조사결과에 의하면, 250인 이하의 사업체 가운데 신기술에 대한 투자규모를 예년에 비하여 증가하려는 기업은 거의 없었으며, 경제여건 변화에 부응하기 위하여 작업조직을 개편하거나 경영혁신 조치를 취하려는 기업은 전체의 20%에 불과하였다(Dresser and Rogers, 1999: 272).

또한 미국의 금융업계도 치열한 경쟁상황에서 살아남기 위하여 기업통합과 조직개편 등 다양한 구조조정작업을 진행하였다. 1980년대 들어서 금융업계에 대한 규제완화조치가 발표되자 가장 먼저 나타난 현상은 금융업계간 기업합병 확대였으며, 곧 이어 금융상품개발과 고객중심서비스가 매우 중요한 영업전략이었다(Whiford, J., and L. Dresser, 1997). 또한 급속히 확대되는 금융전산화추세에 적응하기 위하여 금융기관 종사자들의 인적 자원개발이 매우 중요한 과제로 부각되었다. 금융기관 종사자들의 인적자원개발을 위한 기술훈련은 중소도시 금융업에서 더욱 절실한 과제로 지적되었다. 뉴욕 등 거대도시에 거점을 둔 세계적 규모의 금융기관들은 본사의 전문가집단에 의하여 금융상품을 개발하거나 차별화된 서비스를 제공할 수 있었다. 그러나 중소도시에 있는 금융기관과 지역내 금융협동조합들은 고객에 다가가는 차별화된 서비스를 통하여 생존할 수 있기 때문에, 전문가 집단보다는 창구 WLOR업들의 노동능력이 더욱 중요해 졌다(Whiford, J., and L. Dresser, 1997). 1980년대 이후 본격화된 기술변동추세도 새로

은 생산체제와 숙련형성체제를 마련해야 하는 중요한 원인으로 작용하였다. 표준화된 제품을 대량으로 생산하는 위계적·포드주의적 생산조직은 효율성을 상실하였고, 전문화·유연화된 생산조직과 새로운 경영방식을 도입해야 살아남을 수 있는 상황이었다. 그러나 당시 미국의 제조업체들은 시장에서의 가격경쟁력에 기초한 경영전략을 선호하였기 때문에, 일부 혁신적 경영전략을 도입한 대기업을 제외한다면 생산제품의 질적 향상이나 이를 위한 노동자 숙련향상에는 특별한 관심을 갖지 않았다(Rogers, 1996: 5). 특히 중소제조업체들은 특정한 기술인력을 필요로 할 경우에 현직 노동력의 기술수준을 향상시키려 하지 않고 다른 기업에서 일하는 노동력을 채용하려는 것이 일반적인 경향이었다. 이처럼 미국의 기업들이 인력형성에 소극적인 이유는 “기업의 비용으로 종업원의 숙련도를 향상시켰음에도 불구하고, 이들이 다른 기업으로 이직할 경우에 기업은 숙련향상을 위해서 지출한 막대한 비용을 버리는 결과에 직면할 것이다”는 경제적 고려이다(COWS, 1999). 더구나 공공 기술교육기관에서 주도해 온 기술훈련과정이 현장경험과 이론을 결합하지 못하였기 때문에, 개별 기업뿐만 아니라 공공기술교육제도도 노동자 숙련형성을 위한 기술교육수요를 충족시키는데 많은 한계를 갖고 있었다.

1980년대의 경제적 상황에서 나타난 가장 큰 문제는 임금격차와 빈곤층확대이다. 특히 저학력자·여성 등 숙련수준이 낮은 단순 노동계급의 실질임금하락이 빈곤층을 확대하는 결과를 초래하였다. 예를 들어서 고졸미만 학력층의 실질임금은 1979~1993년 기간동안 27%가 하락하였고, 고졸자의 실질임금도 동 기간동안 20%가 하락하였다.³⁾

노동자들은 경제가 지속적으로 성장하여 노동력수요가 증가할 경우에는 안정적인 취업기회와 일정수준 이상의 임금을 제공받을 가능성이 있지만, 경제위기가 지속되거나 미래의 경제상황이 불확실한 경우에는 임금하락, 노동조건악화, 실업자 증가, 승진기회의 축소 등으로 희망을

3) 실질임금 하락 폭이 가장 큰 집단은 고졸미만의 1~5년 직업경력자들이다. 이들 대부분은 특별한 기술을 갖지 않은 단순업무 종사자들로서, 1979~1993년 기간동안 30%의 실질임금 하락을 경험하였다(Rogers, 1997a).

갖지 못한다. 더구나 노동조합의 조직력과 정치력이 미약한 상황에서는 경영진들의 전략대로 노동시장이 재편되어 노동시장 유연성이 증가할 가능성이 매우 높다. 결국 저임금과 불안정고용에 기초한 기업경영 전략(Low-road Strategy)은 1980년대의 경제위기와 제조업 위축을 극복하는데 많은 문제점을 안고 있었다.

나. 위스컨신 지역의 경제현황과 새로운 제도의 필요성

위스컨신 지역도 1980년대 들어서 지역중심산업인 금속관련 제조업이 하락하고 서비스산업이 확대되는 산업구조변동을 경험하였다. 미국 자동차산업이 불황상태에 있던 1980년대에는 자동차관련 제조업체가 동반 몰락하였고, 주요 완성차 업체들이 생산체제를 혁신하던 90년대 초에는 모기업의 생산혁신요구에 부응하지 못하여 기업 존립의 가능성이 회의적이었다.⁴⁾ 반면, 미국경제의 서비스화 추세와 마찬가지로 금융·보험·보건 등 서비스산업이 위스컨신 지역(특히 지역경제에서 가장 높은 비중을 차지하는 밀워키 지역)에서 지속적으로 확대되었다. 1975년에서 1995년의 고용비중변화를 보면, 제조업체는 26.7%에서 15.5%로 하락하였으나, 서비스업은 17%에서 28.2%로 증가하였다(Center on Wisconsin Strategy, 1996). 그럼에도 불구하고 계속 확대되는 서비스산업이 지속적으로 발전하는데 많은 어려움이 있었다.

위스컨신 지역경제의 문제점은 비슷한 규모의 다른 공업도시와 비교하면 쉽게 알 수 있다. 미국의 주요도시 가운데 인구수가 비슷한 시애틀이나 보스턴과 비교하면, 실업률과 빈곤층의 비중이 위스컨신 지역경제의 중심지라고 할 수 있는 밀워키 지역에서 가장 높았고 도시몰락의 추세도 뚜렷하였다(표 II-6 참조).

한 신문기자는 밀워키 지역의 도시몰락과 공동화과정을 다음과 같이

4) 당시 밀워키지역의 제조업체들은 대부분 생산기초교육을 마련하고 있으나, 생산자동화를 위하여 도입한 CNC 등의 기계를 다루기 위한 기술교육여건을 마련하지 못하였다. COWS의 조사에 의하면, 14개 업체 가운데 사내 직업훈련인력이 있는 업체는 10개이지만, 사내 직업훈련기관이 있는 업체는 2개에 불과할 정도로 직업훈련을 위한 제도화가 미흡한 상황이었다(Rogers, 1997).

정리하였다. “도시 공업지역의 거주자들은 계속 빈곤해지고, 소득수준이 높아지는 사람들은 교외로 이주하고, 교외로 이주한 후에는 도시중심부를 개발하기 위한 세금납부를 거부한다. 도시중심부의 개발이 지체됨에 따라서 중심부 몰락과 교외이주자 증가는 더욱 가속화된다” (Peter Rebhahn, Daily Tribune, 1999년 1월 23일자 보도).

따라서 이제까지 지역경제의 증추역할을 해왔던 금속관련 제조업과 앞으로 발전가능성이 높은 서비스산업이 회복되어야 지역경제가 활성화될 수 있었다. 인근(디트로이트)에 있는 자동차산업과 관련된 기계, 부품소재, 장비업종 등 금속관련 제조업체의 기술혁신이 가능하다면 제조업 전체가 활성화 될 것이며, 서비스산업의 인력형성이 원활히 이루어진다면 금융·보험·보건업계의 발전이 두드러질 것이라는 점이 명확해졌다.

그러나 당시 이 지역 금속관련 제조업체들이 선택한 경영전략은 단순생산기능에 대한 외부하청을 확대함으로써 생산단가를 줄이고, 기업에 핵심적인 생산능력을 향상시키는 것이었다. 이러한 전략은 한편으로는 하청되는 생산분야의 인력감소와 실업률 증가, 그리고 하청업계의 저임금구조를 낳았고, 다른 한편으로는 새로운 기술혁신을 위한 인력형성이 미흡하기 때문에 기술혁신과정이 부진한 상태였다(Rogers, 1997). 따라서 실업자와 저임금 노동자들을 위한 지원제도, 그리고 기술혁신 및 인력형성을 위한 새로운 접근방식이 시급히 요청되었다.

〈표 IV-8〉 밀워키 지역의 지역경제 현황(1990년 기준)

	밀워키	시애틀	보스턴
인구수(천명)	628	516	574
인구증가율(80-90, %)	-1.3	4.5	2.0
편모가정의 비중(%)	19.8	9.0	16.8
고졸이상 학력자 비중(%)	71.5	86.4	75.7
평균소득(\$)	23,627	29,353	29,180
빈곤층의 비중(%)	22.2	12.4	18.7
실업률(%)	8.9	4.9	8.3
생산직비중(%)	10.2	7.0	6.4

2. 위스컨신 모델의 특성과 구조

위스컨신 지역 노사정 협력모델은 이러한 문제를 해결하기 위하여 시작되었다. 이 모델의 가장 큰 특징은 업종별 접근방식이다. 업종별 접근방식이란 개별 기업들이 공통으로 직면한 문제를 함께 해결한다는 것으로서, 동일한 산업이나 최종생산품을 생산하는 과정에 관련된 사업체들을 공통의 단위로 묶어서 노동자들의 숙련을 향상하고 기업생산을 혁신하도록 지원하는 방법을 의미한다(COWS, 1999:2).

이 모델은 국가가 경제위기를 극복하는데 직접 개입하지 않고 시장의 논리로 해결하려는 상황에서 찾을 수 있는 차선책으로서, “지역차원에서는 빈곤문제를 해결하고, 기업차원에서는 숙련 노동력을 양성하여 제품의 질을 향상시키려는 업종별 협력모델”이라고 할 수 있다(Paker and Rogers, 1995). 원래 이 모델의 초안은 일부 지식인그룹에 의하여 마련되었다.⁵⁾ 지역경제현황과 노동시장개혁의 필요성을 주장한 일부 연구집단은 노동계가 경제위기의 가장 큰 피해자로서 좀 더 능동적으로 문제를 해결하도록 촉구하였다. 노동계는 유럽의 선진자본주의 국가에 비하여 낮은 수준의 자원동원능력을 갖고 있다는 점을 인정하고, 전국차원이 아니라 지역차원에서라도 경영계와 공공부문의 지원을 받아 문제를 해결하려고 업종별 협력모델에 적극적으로 참여하였다. 또한 경영진들도 “업종 공동의 접근방식이 제반 경제여건과 노동과정의 변화로 인하여 발생하는 개별 기업의 문제(예를 들어서 노동시장 유연화로 인하여 직업안정성이 저하된다거나 높은 노동이동으로 인하여 숙련노동자 확보의 어려움이 발생하는 문제 등)를 해결하는데 도움 받을 수 있다”는 판단으로 업종별 협력체계에 참가하였다(Paker and

5) 이 연구보고서를 작성한 집단은 COWS(The Center on Wisconsin Strategy; www.cows.org)로 불리우는 대학 연구소이다. 이 연구소는 고성장·고임금·저당비·친노동의 경제발전을 추구하는 연구·자문기관으로서 지역의 공공기관(대학의 연구진과 주정부)으로 구성되었으나, 연구결과가 사회적으로 반향을 일으키면서, 노동계(AFL-CIO) 등의 지원을 받아 이론을 현실로 전환시킬 수 있었다.

Wever, 1997:13). 이러한 노사간 인식의 공유는 지방자치단체의 지역 경제활성화를 위한 재정적 행정적 지원에 의하여 노사정 협력체제로 정착하였다.

현재 지역단위 동일업종 노사정 협력모델의 가장 핵심적인 조직은 노동시장 개혁위원회이다. 이 위원회는 시장, 대학 및 기술전문학교 관계자, 지역 및 업종별 노조대표자, 업종별 경영진 대표(인적 자원개발 부서 담당자 포함), 지역 상공회의소, 노동운동지원단체, 변호사 등 지역경제와 직접 관련있는 이해당사자들로 구성되었다(COWS, 1999:28). 이 위원회의 운영방식을 노사정의 참여와 역할을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

(1) 기업의 참여방식 : 개별 기업단위의 노동조합과 고용주들은 업종 단위로 재편성되어 노사협력체를 형성하고, 업종단위의 노사협력체는 교육훈련 및 취업정보와 관련된 제반 정보를 공공부문과 직업훈련기관에 요구한다. 또한 교육훈련과 취업알선에 필요한 경비는 대부분 기업이 책임진다.

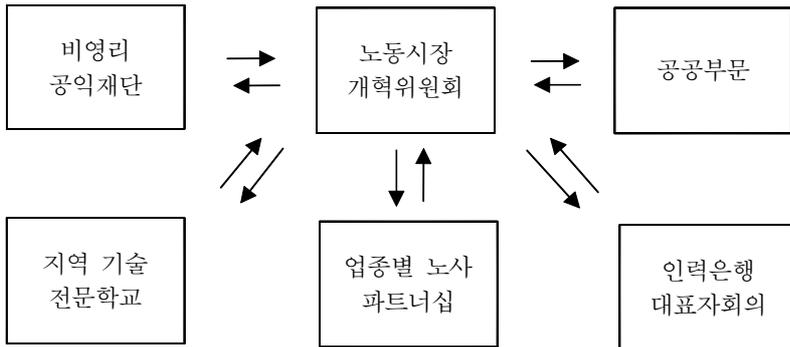
(2) 노동계의 참여방식 : 노동조합이나 노동자단체는 사업장별로 구성원들의 직업훈련요구를 수용하고 업종별 회의에서 동일업종 노동자들의 요구를 체계화한다. 또한 신규인력이나 기존 인력의 배치 전환이 필요할 경우에 임금 및 고용(승진)조건 등에 관하여 고용주와 협의한다. 필요할 경우에는(대기업의 사례), 하청 노동자들이 사내 교육훈련 과정과 공공직업훈련과정에 참여한다.

(3) 공공부문 : 이 협력체는 기본적으로 민간부문의 자발적 노력에 의하여 주도되기 때문에, 공공부문의 역할은 최소화한다. 공공부문과 비영리공익재단은 재정적으로 지원하고, 지역별 업종별 노동시장정보를 제공한다. 또한 비정규직과 저소득층 등 기업단위에서 소홀히 다루어지는 사회적 약자의 자활을 위하여 지역단위의 직업훈련 기회와 취업알선 체계를 마련한다.

(4) 지역 내 직업전문학교의 역할 : 직업훈련학교는 현장과 교육을 접목시키는 직업교육을 통하여 지역 내 기업들의 기술교육수요를 충족시킨다. 업종별 협력프로그램에 참여한 기업체들과 상의하여 기업별

업종별 직업훈련수요에 적합한 직업훈련 프로그램을 제공하거나, 단기적으로는 특별 프로그램을 통하여 기업 특수적 훈련과정에 참여한다. 예를 들어서 금속산업 사업체들의 요구를 수용하여 16주(1일 4시간) 특별기술교육강좌를 개설하고 병원전산화 담당자를 대상으로 모듈화된 교육과정(특수 직무에 필요한 전산화 공통교육)을 실시하여, 업종별 직업훈련체계를 지역사정에 맞게 제도화한다.

[그림 IV-1] 위스컨신 주 직업훈련·취업지원제도 모델



3. 주요프로그램

가. 위스컨신 지역 훈련파트너십 프로그램(WRTP)

1992년에 시작된 훈련파트너십 프로그램(WRTP)은 현장교육훈련 프로그램, 구직자 및 실업자 지원, 업종별 숙련기준 마련, 부품공급업체 및 하청중소기업과의 협력체계 형성을 주요 사업으로 하였다. 당시 밀워키 지역에 있는 46개 기업의 고용주와 해당기업의 5만여 노동자들(지역 내 25%)을 주축으로 노동시장서비스업무와 업종별 훈련기관을 결합하는 사업을 시작하였고, 현재까지 기술력향상·생산과정혁신·생산현장의 미래수요조사·학교-산업체의 연계망 형성·신규노동력 발굴, 훈련, 알선을 위한 프로젝트를 수행하고 있다. 이 프로그램에 참여한 사업체는 일부 대기업과 이들의 1차 부품공급업체들이 주요 구성원

이며, 이 가운데 절반은 500인 미만의 중소기업이고, 업종별로는 금속 산업(기계, 전자)과 플라스틱제조업 등이 다수를 차지한다.

이 프로그램은 노동계와 지식인 집단이 직업훈련 협력체계와 취업알선제도의 재편 필요성에 대하여 공감대를 형성함으로써 시작되었다. 지역내 산업 및 노동의 재편 필요성에 대한 한 연구기관의 보고서가 발표된 이후, 해고노동자지원 및 현장교육분야를 담당해 왔던 노동계가 “변화하는 경제여건에 적응하기 위한 새로운 대안”으로서 이 모델을 평가함으로써 노동계와 지식인집단에 알려졌다. 또한 이들은 대외적으로는 상공회의소를 이용하여 지역내 핵심 사업장의 경영진 및 인적 자원업무 담당자와 접촉하고, 민선지방자치단체장을 핵심참모 및 담당 공무원들과 지역노동현실에 대한 토론회를 조직하였다.

이러한 주도집단의 제안은 지역 내 핵심 사업체 경영진들이 참여함으로써 노사간 협력체로서 본격화되었다. 위스컨신 주의 경우에는 초기에 60개 이상의 사업체가 노동력의 질적 향상에 관심을 보였고, 표준화된 직업훈련의 필요성을 인식한 사업체 대표자 40명이 토론에 참여하였다. 이들은 업종별 현황에 관한 토론을 통하여 공통의 문제를 발견하고 “노동자이직과 신규노동인력에 대한 추가비용부담을 줄이는데 업종별 공동작업이 더욱 효율적이다”는 주장에 동의하였다.

업종별 협력프로그램은 제조업에서 다른 업종으로 확산되어 보건의료분야, 사회서비스분야, 금융 보험업계, 일반 제조업체, 금속산업 제조업체 모임으로 소그룹화 되었으며, 10개 노동조합대표자들은 직업훈련 및 취업현황에 대한 토론회를 통하여 노사간 협력체계에 동의하였다. 이러한 협력체계는 공공부문이 개입된 이후 하나의 지역단위 사업으로 실행되었다. 시장과 상공회의소 대표가 모임을 조직하였고, 협력체계에 비교적 적극적인 3개 분야(보건의료분야, 금융 보험업계, 금속산업 제조업체) 노사대표자들이 업종별 협력 프로그램을 시작하였다.

지역 및 업종차원의 노사정 대표들은 위스컨신 지역 훈련파트너십 프로그램(WRTP)을 실행하기 위하여 추진위원회를 구성하였다. 이 위원회 대표자들은 노사정 대표자로 구성되었으나, 실제로는 프로그램을 운영하는 현장그룹이 핵심적인 구성원이다. 현장의 노조와 경영진들이

주축이 되어 직업훈련, 신규노동자교육 등 공통의 문제를 제기하고 이를 추진위원회에 보고하면, 해당 문제에 관심있는 대표자들이 참여한다. 이들의 최종적인 작업결과를 다시 위원회에 보고하여 결과를 공유한다.

위스컨신 지역 훈련파트너십 프로그램(W RTP)이 현재까지 지속될 수 있었던 이유는 매우 다양하다. 첫째, 노사간 인식의 공유이다. 기업 경영진들은 “저임금과 하청확대에 의존한 경쟁력확보가 더 이상 불가능하며 고품질 제품을 생산하기 위해서 노조의 협조가 필요하다”고 인식하였고, 노동계도 경제여건 및 생산과정의 변화에 따라서 숙련을 형성하는 것이 고용안정의 지름길이라는 점에 동의하였다. 일부 기업의 성공적 노사협력 사례도 경영진들이 협력적 의식을 갖는데 도움을 주었다.⁶⁾

둘째, 노동자와 고용주의 요구를 충족시키는 구체적인 작업이 마련되었다. 노동시장 개혁위원회는 개별 기업의 문제점은 인정하지만 업종별 컨설팅작업을 시작하였다. 해당 기업의 구체적인 기술숙련 요구도, 노동자만족도, 비용상의 이점, 노사관계에 미치는 영향 등에 대한 연구작업을 통하여 기업생존에 필요한 대안을 구체적으로 제시하였고, 일부 기업들이 이를 통하여 기업내부 문제를 해결하자 비슷한 상황에 있던 기업들이 협력체에 참여하였다.

셋째, 지역기술전문대학에서 주관하는 현장교육체계의 사례가 좋은 본보기가 되었다. 이 대학은 처음에는 복지수혜계층을 대상으로 한 기술교육과 취업알선사업을 주로 하였으나, 노사정 협력체계가 지역차원에서 형성된 이후에 기업과 공공부문의 지원아래 현장기술교육센터를 확대하였다. 프로그램 참여 업체들은 \$1백5천만(1996년)을 투자하여 2000여명의 노동자에게 직업훈련 참여기회를 제공하였고, 노동조합은 현장 내 직업훈련수요와 교육기관의 직업훈련내용을 연계함으로써 노동자들이 현실적으로 필요한 교육프로그램을 운영하도록 지원하였다.

넷째, 대기업과 부품공급업체의 협력관계가 금속산업에서의 직업훈

6) 노사합의와 기술교육기관의 지원이 노동자 숙련형성에 있어서 도움을 준 가장 대표적인 사례는 오토바이 생산업체인 Harley-Davison 기업이다.

련과정을 내실화하였다. 모기업은 지역내 하청기업들에 대한 기술지원과 교육이 필요함을 인식하고 부품공급업체와의 연결망을 개선하였고, 공공부문과 노동자 혁신 프로그램(Employment Modernization Program)은 중소기업과 비노조기업의 기술발전을 위하여 현장차원의 다양한 서비스를 제공하였다. 이러한 노력은 대기업과 중소기업이 임금 및 기술 수준 등에 기준을 공유하는 체계로 발전하였다.

나. 미래의 희망이 있는 일자리 지원사업(Jobs With a Future)

서비스산업의 업종별 협력프로그램 가운데 가장 대표적인 것은 위스컨신 주 데인 카운티(Dane County)의 경제단체 대표자회의가 1996년에 시작한 “미래의 희망이 있는 일자리 지원사업”이다. 이 프로그램도 고용규모의 확대와 서비스산업의 비중증가라는 지역경제변화를 반영한 것이다. 이 지역의 경제규모가 커짐에 따라서 취업자 수가 지속적으로 증가하였고, 공공부문이 차지하는 비중이 감소하고 서비스산업의 비중이 증가함에 따라서 경제활동의 중심이 변화하고 있었다. 서비스산업에서의 일자리는 1995년에 14,500명이었으나, 1995~96년 3.2%, 1996~97년 2.5%, 1997~98년 4.18%의 증가율을 기록하는 추세에 있다(WSJ, 98년 5월 23일).

1980년대의 금융업계 변화로 인하여 중소기업 금융업계 종사자들의 기술능력, 특히 고객에게 서비스를 제공하는 일선 창구직원들의 일처리 능력이 더욱 중요하게 부각되었으며, 위스컨신 주의 경우에는 금융업계 종사자 가운데 1/3 이상을 차지하는 비정규직 창구전담직원에 대한 직업훈련의 필요성이 증대되었다(Whitford and Dresser, 1997).

그러나 비정규직 창구전담직원들을 위한 직업훈련제도가 미흡하였기 때문에 은행창구 종사자들의 기술능력향상을 기대하기 어려웠고, 높은 이직률과 저임금이 지속되는 문제점이 나타났다. 지역내 7개 사업체에 대한 조사결과에 의하면(Rogers, 1997:4-11), 금융관련 업종 종사자 가운데 시간당 임금수준이 \$7이하인 노동자가 18%, \$7-8 14.3%, \$ 8-10 21.3%에 이를 정도로 낮은 수준이며, 은행창구 종사자 가운데

20%가 이직 및 실직의 경험이 있었다. 이처럼 높은 이직률은 미래를 보장하는 고용안정성과 승진기회가 부족하기 때문에 나타난 현상으로서, 비슷한 수준의 임금을 받더라도 미래가 보장되는 다른 일자리로 옮긴 결과라고 할 수 있다. 또한 매우 빠른 속도로 변화하는 금융전산화과정에 적응하지 못함으로써 또 다른 비정규직으로 이직하거나 실업자로 전락하는 사례도 증가하였다.

이러한 문제는 개별 기업의 특수한 문제가 아니라 중소도시 금융기관들의 공통적인 것이었다. 이 지역 12개 금융기관의 경영진들은 노동자들과 협의 하에 금융기관 협력프로그램을 마련하여 조직개편과 기술훈련체계에 관한 정보를 공유하였고, 공공직업훈련기관에 중단기 교육과정을 마련하여 공동직업훈련을 실시하였다. 금융업종 노사협력 프로그램에 대한 비용은 대부분 공공기관과 프로그램 참가기업으로부터 충당되었으며, 직업훈련사업의 경우에는 관련 기업이 교육비 일체를 부담하였다(Department of Work force Development, 1999).

업종별 협력사업 가운데 금융관련 전산화 교육과정을 정리하면, 직업훈련학교는 금융협력체계의 의뢰를 받아 전산자료입력에서부터 프로그램개발분야에 이르는 16주(주당 20시간) 교육과정과 고객서비스 프로그램을 실시하였고, 직업알선기관과 함께 고등학교 졸업생과 지역 내 인사노무담당자를 연계하는 프로그램(School-to-Work Internship Program)을 통하여 청년 노동력의 취업을 지원하였다(Department of Work force Development, 1999). 이 프로그램들은 금융업 저소득 종사자들의 전산능력을 향상시킴으로써 “저임금 비정규직에서 실업자 혹은 또 다른 비정규직으로”의 악순환을 방지하고 자신의 직업경력을 향상시키도록 지원하였다. 또한 기업은 실무능력을 갖춘 노동력을 안정적으로 공급받게 되고, 주 정부는 실업률을 낮출 수 있었다(WSJ, 1999년 1월 31일).

다. 기타 프로그램 : Milwaukee Job Initiative

지역에 거주하는 저소득층과 복지수혜계층을 대상으로 한 노사정 협

력 프로그램 가운데 가장 대표적인 것은 밀워키지역의 직업훈련 및 취업알선제도이다. 이 프로그램은 한 공익단체의 지원(Casey Foundation)으로 1995년에 시작되었고, 고용주와 시민사회단체, 그리고 지방자치단체가 참여함으로써 지역차원의 협력프로그램으로 확대되었다.⁷⁾

이 프로그램은 업종별 접근방식이라는 점에서 다른 프로그램과 동일하다. 건설, 제조업, 인쇄, 보건복지서비스분야의 업종별 위원회는 노동시장의 수요·공급을 조정하는 역할을 하였다. 노동자들은 고용주와 협의하여 신규노동력 자격 조건을 정하였고, 지역내 사회단체 및 공공직업훈련기관과 협조하여 구직자를 발굴하여 이들이 취업하고 계속 근무할 수 있도록 지원하였다.

그러나 이 프로그램은 주요 대상이 현재 취업자가 아니라 도시 저소득층 주민(inner city residents)이라는 점에서 특징이 있다. 대부분 복지수혜계층으로 구성된 저소득층 주민들은 실업자이거나 비정규직 종사자, 혹은 단순업무 종사자들이다. 이들은 특별한 기술이 없어서 취업할 수 없으며, 취업한 경우에도 낮은 임금과 열악한 근무여건을 갖는 비정규직 종사자이다. 따라서 노사정 협의체는 특별한 기술이 없는 저소득층에게 직업훈련기회를, 취업자들에게는 직업훈련기회와 취업알선기회를 제공하였다. 이러한 프로그램에서도 업종별 접근방식이 유지되었는데, 동일한 업종의 사업체들이 공동으로 일자리정보를 제공하고 구직자를 선발하는 등 공동으로 노력하도록 체계화하였다. 또한 관련업무의 경험이 있는 일부 실업자들로 하여금 이러한 공동업무를 담당할 직업알선업체를 직접 운영토록 하여 일부 실업자들이 안정적인 일

7) 이 밖에 지역경제사회활성화를 위하여 시작한 프로그램을 간략히 소개하면 다음과 같다. 첫째, 지속가능한 도시만들기 캠페인(Campaign for a Sustainable Milwaukee): 1993년에 밀워키 내의 200여개 단체들과 함께 도시발전을 위한 장기전략과 정책을 개발함. 주요 분야는 최저임금지급보장, 교통망확충, 토지이용계획, 공해방지와 같은 지역현안을 해결하기 위하여 노력, 신규노동력의 구직알선 등이다. 둘째, 노동의 자본(Labor's Capital): 1995년에 노동계 대표들이 “책임있는 공적 사적 투자의 전망과 지역차원의 투자기금조성방안”으로서 밀워키 지역에서 정책개발 중이다. 이 계획은 스웨덴 등 일부 유럽에서 실시된 경험이 있는 노동자 기금사업과 유사하다. 이 사업들은 아직 초기 단계라서 본문에서는 자세한 정리를 생략하였다.

자리를 찾고, 다른 실업자들에게도 현실적인 직업알선사업을 실시하였다(자세한 프로그램은 표 IV-9 참고).

제조업체는 위스컨신 지역협력 프로그램(W RTP)과 연계하여 저소득층 주민들이 제조업체에 취업하도록 지원하였고, 건설업과 인쇄업체들은 노동자센터와 협력하여 복지수혜계층 가운데 구직자들의 일자리를 알선하는 원스톱 서비스센터를 운영하였다. 일례로 이튼사(Eaton Co.)는 저소득 복지수혜자 가운데 자활지원자로 전환하려는 사람들에게 14주의 직업훈련 프로그램을 제공하고 교육과정 이수자 50여명에게 시간당 \$12 이상의 임금과 의료보험 등 복지혜택을 제공하였다.

저소득층 지원프로그램의 성과는 이들의 임금관련 통계에서 확인된다. 하위 20%의 소득수준을 주별로 비교하면, 위스컨신은 이 프로그램

〈표 IV-9〉 기타 위스컨신모델 적용 사례(밀워키 지역)

프로그램	재 정	목 적	적용대상의 규모	종료후 임금수준
행정지원 기관				
원스톱 고용지원 센터	공공부문과 기업의 공공지원	· 구직자-구인자-직업 훈련기관의 연계 · 구직자서비스(구직자에 대한 운송시설, 아동보육시설 등) 제공	실업자와 저소득층 자활지원 사업대상자	-
기타 프로그램				
지역훈련 파트너십	공공부문과 기업의 공공지원	· 현장교육훈련 · 구(실)직자 지원 · 업종별 숙련기준적용 및 훈련	파트너십 기업 30개 사업체 (20,000명)	시간당 \$9-11, 기업복지 혜택
청소년 직업훈련 기관	국가가 매년 \$150,000지원	· 학교중도탈락 청소년의 직업훈련과 전문기술 · 학교 진학유도	2000명 (1995년 기준)	시간당 \$6
밀워키 인쇄업종 직업훈련	기업지원(75%)과 공공예산; 총예산 \$787,000	· 인쇄업종의 기술교육	825명 (1995년 훈련이수자)	시간당 \$7-11
사무자동화 기술교육	기업지원(10-20%)과 공공예산; 총예산 \$200,000-300,000	· 컴퓨터 등 사무자동화(하드웨어와 소프트웨어) 관련 교육	270명 (1995년 훈련이수자)	시간당 \$8이상

자료: Center on Wisconsin Strategy(1996).

이 실시되기 전인 1989년에는 시간당 \$6.59로 전국에서 29위였으나(전국평균보다 3% 낮다), 1998년에는 시간당 \$7.62로 12위로 향상되어(전국평균보다 8% 높다), 위스컨신 주 저소득층의 소득수준이 다른 주의 저소득층에 비하여 뚜렷하게 높아졌음을 알 수 있다.⁸⁾

4. 위스컨신 모델의 시사점

이러한 업종별 접근방식은 현재까지 일정한 성과를 거두고 있으며, 이 모델의 성공이 알려지자 다른 지역에서도 비슷한 실험이 진행되고 있다.⁹⁾ 그러나 지역전체를 보면 빈곤층이 여전히 많고(1998년 현재 7.9%), 제조업과 서비스업을 중심으로 저임금구조가 남아 있어 여전히 해결해야 할 과제가 많다. 이것은 최저임금수준의 향상과 직업훈련·취업알선제도를 통하여 노동자와 기업이 동시에 이익을 얻는 질적 혁신 전략(high road strategy)이 더욱 확대되어야 함을 의미한다.

경제위기는 협력적 노사관계, 노동자 경영참가 보장, 일자리에 대한 공식적이고 민주적인 접근, 높은 보상체계와 생산성 향상 등 다양한 노력이 종합적으로 진행될 때 극복할 수 있다. 그러나 혁신적 경영진들로 구성된 일부 기업을 제외한다면, 고용주와 경영진들이 이러한 노력을 주도적으로 수행할 가능성은 매우 낮다. 따라서 노동계가 현장의 문제를 제기하고 해결할 수 있는 방안을 주도적으로 마련하는 등 경제여건의 변화에 적극적으로 개입함으로써 문제해결의 주체로 나아가야

8) 또한 1996~1997년 위스컨신주의 실업률도 8.8%에서 8.5%로 하락하였다(The Capital Times, 1998년 9월 25일). 실업률의 하락이 단순히 이 프로그램만의 성과라고 단언할 수 없으나, 저소득층 소득수준의 향상은 “주정부가 지원한 노사정 업종별 협력 프로그램의 결과임에 틀림없다”(WSJ 99년 3월 22일).

9) 이 모델은 지역단위의 업종별 노사정 협력체계로서 다른 지역에도 확산되었다. 필라델피아 지역의 인쇄업종 기술표준 협력프로그램, 뉴욕시의 직물산업 노동자교육 프로그램, 중서부지역 노동자참가 프로그램, 오래곤주의 건설업 노동자 프로그램, 샌프란시스코의 호텔업계 종사자 프로그램, 시애틀시와 실리콘 벨리의 노동자 직업훈련 프로그램 등이 노동자 숙련향상과 취업지원을 위한 노사정 협력사업이다. 이에 대한 간략한 소개는 AFL-CIO(1996)를 참고.

한다. 취업알선제도와 직업훈련제도의 혁신작업은 노동계 자신이 안정된 일자리와 임금인상을 확보하기 위해서도 필수적인 일이다. 위스킨슨 모델의 핵심적인 사항을 재정리하면, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

가. 업종별 접근방식의 활성화

업종별 접근방식의 가장 큰 장애요인은 개별 기업중심의 사고이다. 개별 기업의 틀에서만 문제를 인식하는 경영진들은 “기업이 정보를 공유하고 문제를 함께 해결하는 방식”에 동의하지 못하며, 기술숙련과 관련하여 “개별 기업이 필요로 하는 숙련수준이 동일할 수 있을 것인가”에 대하여 회의적이다. 그러나 기술수준이 표준화되는 현재의 생산체제와 전산화추세를 고려하면, 개별 기업에 특수한 일부 기술·숙련분야를 인정하더라도 업종별 공통수요를 찾는 일은 어렵지 않다. 업종별 접근방식이란 이처럼 기업 특수적 기술·숙련분야를 인정한 상태에서 공통의 해결방안을 업종단위에서 찾으려는 노력이다.

업종별 접근방식은 노동자와 기업 양측에 이익을 줄 수 있다. 첫째, 새로운 프로그램을 시작하려는 기업들이 동일 업종의 다른 사업체가 성공한 사례를 이용할 경우에 불필요한 경비지출을 최소화할 수 있다. 특히 중소·영세기업이 기업단위에서 해결할 수 없는 노력을 공동으로 해결할 경우에 개별기업차원에서 드는 비용을 줄일 수 있다. 더 나아가 동일한 문제를 가질 것으로 예상되는 기업들의 사례를 공통화 한다면, 정보와 경험을 공유함으로써 개별적으로 시도하는 노력에서 나타날 시행착오를 줄일 수 있다.

둘째, 업종별 노력은 노동자에게 이익이 된다. 노동자의 경우에 업무내용이나 일자리가 변동될 경우에 변동에 따른 업무격차를 해소할 수 있다. 왜냐하면, 일련의 업무과정이 체계적으로 연계될 경우에는 다음 단계의 업무내용에 대한 예측가능성이 높아지며, 한가지 일자리에서 이직하더라도 동일한 직업군에서 연속적으로 일한다면 훈련을 따로 받을 필요가 적어지기 때문이다. 또한 신규 노동력의 취업 및 숙련형성

에 취업 노동자들이 협력함으로써 노동시장의 내부자-외부자 간 분절화를 극복할 수 있다.

셋째, 개별 기업의 수요를 산업의 수요로 발전시킬 수 있다. 개별기업의 상황은 단지 해당 기업의 상황이 아니라, 해당 업종의 상황이 될 수 있다. 따라서 노동시장의 수요자인 기업공급자인 노동자들이 공통된 사항을 공공기관에 요구할 경우에 이것은 개별 기업의 요구가 아니라, 업종의 요구가 된다. 현재 업종별 정보는 공공연구기관에 의존하고 있으나, 산업별로 축적된 정보를 통하여 현장의 요구를 좀 더 명확히 알 수 있다.

나. 공공부문의 역할

지역 및 산업별로 필요한 인력을 형성하기 위한 제도적 장치가 시급하다. 특히 노동시장 유연성이 확대됨에 따라서 단순업무 종사자들의 기술수준을 향상시키는 작업은 개별 기업차원과 국가 차원에서 동시에 이루어져야 한다. 국가는 노사간 이해관계를 지역 및 산업별로 조정함으로써 문제해결을 위한 제도적 장치(예를 들어서 지역차원의 노동시장제도를)를 사전에 마련해야 한다.

기술교육과 취업지원사업을 예로 들면, 이것을 특정 기업이나 교육기관이 주도하는 것이 불가능하므로 지역단위에서 새로운 기술교육체계를 마련해야 한다. 신규 노동력을 현장여건에 맞게 훈련하고 이들의 기술능력을 재교육하며, 기업여건에 따라서 해고된 노동자들이 새로운 일자리를 찾도록 취업알선기능을 강화하는 작업이다.

공공부문의 역할과 관련하여 가장 많이 지적되는 것은 새로운 취업지원제도를 마련하는 일이다. 취업자들의 입직경로를 보면 “아는 사람의 소개로” 취업하는 경우가 매우 많으며, 이러한 가능성은 단순노무직과 비정규직일수록 더욱 높다. 사원입사제도를 갖고 있는 대기업과 공공부문을 제외하면, 대부분의 중소 영세기업들은 비공식적 방식에 의존하여 종업원을 채용하고 있으며, 단순업무 종사자를 채용할 때 인적 네트워크에 의존하는 경향이 더욱 높다. 취업자의 입장에서 볼 때,

이러한 채용방식은 노동시장에의 접근을 불투명하고 불공정하게 만든다. 고용주의 입장에서도 비공식적 방식에 의존하여 채용한 종업원의 업무수행능력을 정확히 평가하지 못하기 때문에 채용이후에도 노사갈등의 가능성이 있다. 따라서 취업지원분야에서 가장 필요한 것은 윈스톱 취업지원제도이다. 이 제도는 고용주와 구직자에게 해당 지역 및 업종의 인력정보를 정확히 공급하고, 특히 저소득층이나 신규 노동인력에게 복지제도와 노동시장제도를 연계하여 노사정 모두에게 도움을 줄 수 있다.

다. 지역내 기술전문학교의 역할 강화

대부분의 기술전문학교는 학생과 기업의 연계를 강화하도록 교육과정을 개편하고 각종 취업지원제도를 마련해야 한다. 기업이 요구하는 교육과정을 마련하여 기업의 인력수요를 단기적으로 충족시키고, 업종 및 지역의 노동시장을 평가하여 장단기 인력수급상황을 결정하며, 현직 종사자들의 재배치를 위하여 종업원 재훈련 프로그램을 제공한다.

또한 직업훈련과 관련하여 산업별·지역별로 기술 및 숙련도 평가표준안을 마련하여 취업 및 승진과정의 객관적 기준으로 활용한다. 예를 들어, 주 정부의 상공회의소와 교육위원회는 이를 위한 실무팀을 구성하고, 모든 직무에 필요한 공동표준안(예, 컴퓨터숙련도 등)과 해당산업의 특수직무에만 적용되는 표준안을 각각 마련하여 지역내 기업체들이 활용하도록 지원한다.

라. 노사관계의 새로운 모델

노동조합의 조직력은 경제위기를 고비로 약화되는 경향이 있다. 미국의 경우 대량생산체제로 인하여 노동조합의 규모와 역할이 일정한 수준으로 유지되었으나, 1980년대 들어서 민간부문의 노동조합 조직률이 취업자의 10%수준으로 하락하였다. 따라서 노동조합의 조직방식과 노사관계는 노동조합 조직률이 높았던 대량생산체제와는 다른 방식으

로 재편되어야 한다.

일반적으로 기업은 고용안정과 생산성에 따른 임금인상 등을 보장함으로써 노동자의 충성과 노력을 이끌어 내고 기업경쟁력을 확보한다. 그러나 노동조합 조직률이 현재와 같이 낮은 상태에서 고용주가 이러한 상호이익을 위한 협정을 맺을 가능성은 매우 낮다. 따라서 노동계는 지역단위와 업종단위에서 노동자를 조직하는 새로운 모델을 모색해야 한다. 여기에서 업종별 전략을 강조하는 이유는 노동력 이동이 일련의 범위에서 이루어질 가능성이 높기 때문이다. 노동자들은 노동시장의 유연성이 강화되는 상황에서도 비슷한 일자리로 전직할 것이며, 기업이 종업원을 새로 채용하거나 숙련노동자를 확보할 경우에도 해당 지역에서 비슷한 일을 해왔던 노동자 가운데 적절한 노동자를 고용할 가능성이 높다. 따라서 노동이동과 노동유연성은 개별 기업을 넘어 동일한 지역 및 업종에서 이루어지며, 노동자를 조직하는 새로운 노동조합모델은 개별 기업을 뛰어넘은 단위(업종과 지역)에서 모색되어야 한다.

마. 중소기업의 중요성

중소기업은 새로운 경제여건에 유연하게 적응할 수 있고, 대규모 고용창출효과를 거둘 수 있는 중요한 기업집단임에도 불구하고, 새로운 생산품을 개발하고 노동과정을 새롭게 설계할 수 있는 자본과 기술이 없다는 점에서 소홀히 취급되어 왔다. 현재 중소기업들은 생산조직의 혁신 없이 대기업의 규모축소와 하청확대 등으로 경영을 유지할 뿐이다. 또한 대기업의 발전을 위해서는 대기업 자체뿐만 아니라 중소기업에서도 고도로 숙련된 노동력과 높은 수준의 부품공급업체가 필요하다는 점을 고려하면, 중소기업에서의 인력개발은 매우 시급한 과제이다.

제 3 절 프랑스의 노사참여적 직업훈련제도

1. 개관¹⁰⁾

가. 프랑스 노사참여적 직업훈련제도관련 주체¹¹⁾

프랑스에서 직업훈련(formation professionnelle)은 노동법(L.131.1)¹²⁾이 규정하고 있는 사회적 보장(garantie sociale)이라는 관점에서 이해되고 있다. 이는 직업훈련의 개념정립, 운영 등이 그와 관련되어 있는 사회적 협상단체(partenaires sociaux)¹³⁾간의 단체협상 및 공동관리에 의해 결정됨을 의미한다(Lindeperg, 1999, p.27).

이런 의미에서 프랑스의 직업훈련제도와 관련있는 행위주체로는 우선 개별 노동자와 기업주, 그들의 대표, 정부, 직업훈련기관, 직업훈련기금운영·관리자 등을 들 수 있으며 그들간의 이해관계, 사회적 역할관계 등에 의해 다양한 직업훈련제도 양상을 보여주고 있다.¹⁴⁾

노사공동에 의해 관리되는 직업훈련시스템은 1970년 7월 노사협상단체 서명으로 모든 산업에 적용된 산업간 전국협약(accord national

10) 본 고의 연구범위는 민간부문의 직업훈련에 한정된다. 공공부문 종사자에 대한 직업훈련은 민간부문과 다른 역사적 배경, 재원조달, 기금운영기구 등이 존재한다.

11) Lindeperg, 1999 참조.

12) Le présent titre est relatif à la détermination des relations collectives entre employeurs et salariés ; il définit les règles suivant lesquelles s'exerce le droit des salariés à la négociation collective de l'ensemble de leurs conditions d'emploi et de travail et de leurs garanties sociales(노동법 L.131-1).

13) 프랑스에서 사회적 협상단체(partenaires sociaux)란 노사협상을 위해 참가하는 노조 등의 노동자단체와 사용자단체를 의미한다.

14) 프랑스 직업훈련제도에서 어떤 하나의 이상적인 형식을 찾는다는 것이 헛된 것일 수도 있다라는 평가도 있다(Claude Dubar, 2000).

interprofessionnel)에 의해 도입되었다. 이 협약의 핵심 내용은 노동자에게 유급으로 직업훈련을 받을 권리를 부여하되, 그 재원을 사용자에게 부담시키고(훈련의무제의 도입), 기금은 노사가 공동관리한다는 것이었다. 이 협약은 다음해인 1971년 7월 16일자 법(들로르법, loi Delors)으로 법제화 된다. 동 법은 프랑스 직업훈련의 기본법으로 불리는데 이는 동 법이 ① 직업훈련의 목표로서 개인의 사회적 상승과 기술변화에 대한 노동자의 적응, ② 직업훈련 재정부담자와 공급자 다양성, ③

〈Box 1〉 프랑스의 직업훈련제도관련 주요 주체들

노조(노동자) : 프랑스의 노동조합은 조직률이 낮고(1995년 기준 9.1%), 이념에 따라 분열되어 있다. 최상급노조로는 조합원 65만명으로 조직규모가 가장 큰 노동조합총연맹(CGT: Confédération générale du travail, CGT)이 있고, 그 외 프랑스민주노동총연맹(Confédération française démocratique du travail, CFDT), 노동자의힘(Confédération générale du travail force ouvrière, CGT-FO), 프랑스기술·관리직근로자총연맹(Confédération française de l'encadrement, CFE-CGC), 프랑스기독교노동조합총연맹(Confédération française des travailleurs chrétiens, CFTC) 등이 있다.

사용자 단체 : 프랑스의 대표적인 사용자단체는 전체 기업의 약 75%가 가입하고 있는 '프랑스기업운동'(Mouvement des entreprises de France, MEDEF), 중소기업연합회(Confédération générale des petites et moyennes entreprises, CGPME), 직업예술인연합회(Union professionnelle artisanale, UPA) 등이 있다.

국가 : 다른 유럽국가들에 비해 프랑스는 전통적으로 노사관계에 개입하는 정도가 심한 국가이다. 최저임금을 규정하여 노사에 강제하고 있으며 각종 중재, 조정을 통해 노사관계에 개입하고 있다. 이는 사회적으로 국가(Etat)가 국민의 기본적권리와 의무를 보장하는 자로 간주되기 때문이다.¹⁵⁾ 노사참여 직업훈련관련제도의 운영에 있어 국가는 구체적으로 ① 관련 주체들의 활동의 장을 규정하고, ② 노조, 사용자단체 등 사회적 협상대상자들을 규제하며, ③ 기술적·전문적인 의견을 제공하며, ④ 관련기금 사용등을 통제하며, ⑤ 지방자치단체와 계약등을 통해 직업훈련에의 참여를 촉진하는 것 등이다(Lindeperg, 1999, pp.20-24).

15) Mansfield, Salais et Whiteside, 1994, p. 8.

직업훈련관련 국가와 사회적 협상대상자들간 협조체계, ④ 직업훈련을 위한 휴가, ⑤ 기업주의 훈련비용 부담 등에 대한 원칙을 규정하였기 때문이다(Lindeberg, 1999, p.16).

이후 훈련관련 주요 입법의 거의 모두는 노사협상단체가 참가하는 산업간 전국협약을 토대로 제정되어 왔으며(최영호 외, 1999), 노사간 협상에 기초하여 운영되는 시스템은 국가에 의해 승인되고 관리 받는다. 이렇듯 노사가 동등하게 참여하여 합의를 통해 기본방향을 정하고 운영기금을 관리하며 국가는 노사합의된 사항을 바탕으로 고용정책과 연계된 직업훈련 수단을 법제화를 통해 국민들에게 적용하는 프랑스 직업훈련제도 형성·운영과정에서 주요한 관련주체로 노조, 사용자단체, 국가 등을 들 수 있다. 앞의 박스는 이들에 대한 상세한 설명을 하고 있다.

나. 직업훈련 파트너십 구축의 역사적 배경¹⁶⁾

프랑스 직업훈련제도 운영에 노동자(대표)가 적극적으로 개입할 수 있기까지는 노사대표 정부간 길고 험난한 논의의 과정을 거쳐야만 했다. 프랑스에서 초기 직업훈련(formation professionnelle initiale)에 대한 법제화가 이루어진 것은 1차대전이 끝나고 난 후였으며 직장에서의 직업훈련(formation professionnelle continue)에 대한 규정과 효과적인 보급이 이루어진 것은 1960, 70년대 들어서였다.

1919년 Astier 법은 극히 부분적으로 노동자의 직업훈련을 규정하였다. 하지만 이법이 프랑스 직업훈련제도 형성에 가지는 의미는 ‘직업훈련관련기관의 다양화’, ‘기업의 훈련비용납부 의무화’, ‘이론적 수업과 기업에서의 실무학습간의 전환’이라는 향후 프랑스 직업훈련제도의 개략적 틀을 마련했다는 점이다.

1958년 프랑스 제5공화국의 출현이후 시도된 ‘사회적 상승(promotion sociale)’ 계획을 통해 이전까지 기업주들에 의해서만 주도되어오던 직

16) Claude Dubar, 2000, pp. 10-25 참조.

업훈련에 노동자가 참여하기 시작하였다. 하지만 당시의 노동자 참여는 기업의 이익을 위해 노동자들이 참여하는 형태를 띠었고 그 배경에는 경제활성화에 따른 숙련노동자 필요 증대, 노동자들의 사회적 상승 욕구로 인한 직업훈련에 대한 사회적 합의 이외에 노사모두 과거의 사회적 투쟁과 이데올로기적 갈등을 넘어 참여와 합의를 바탕으로 새로운 사회를 창조하려는 정치적 분위기가 깔려 있었다.¹⁷⁾

‘기업의 이익을 위한 노동자의 직업훈련에의 참여’는 1968년 5-6월 대과업을 계기로 수정되기 시작했다. 과업후 “그르넬 확인서(constat de Grenelle)”에서 직업훈련보장수단 강구가 노사간에 합의된 것을 바탕으로 투쟁적인 분위기에서 시작된 1969년 5월 노사협상은 1970년 7월 9일 직종간 합의를 이끌어냈고 이 합의를 법제화시킨 것이 앞서 언급한 1971년 7월 16일자 법이다. 이 법이 프랑스 노사참여적 직업훈련 제도형성에 가지는 의미는 노동자들은 근무시간중 직업훈련을 위해 시간을 쓸 수 있으며 일정한 조건하에서 임금수준을 유지하고 무료 직업훈련을 받을 수 있는 ‘직업훈련에 대한 권리(droit à la formation professionnelle)’를 법적으로 보장받게 되었다는 것과, 동법 38조를 통해 직업훈련을 위해 필요한 협상에 노동자협의회(comité d’entreprise, CE)의 개입을 명문화하였고 이 기구의 원활한 활동을 위해 300인 이상 기업에 대해 직업훈련 위원회(commission de formation) 설치도 강제하였다는 점이다.

노동자협의회는 직업훈련에의 개입은 1978년 7월법에 의해 분명해지는데 동법은 기업의 직업훈련계획(plan de formation)에 대한 노동자협의회 정기적(매년) 의사표시를 명문화하였다. 노동자협의회에 의한 직업훈련 조정기능은 점차 확대되어졌는데, 1984년 2월법은 노동자협의회 자문범위를 확대하였다. 또한 동법은 산별수준에서 직업훈련의 목표와 수단을 의무적으로 협상하도록 하였다. 최근들어서는 1991년 법을 통해 5년마다 주기적인 산별 수준 협상을 규정하고 기업이 다년간 직업훈련 계획을 세우도록 유인하였다. 이러한 과정을 거쳐 최종적

17) 상계서, p.18

으로 직업훈련관련 노사협상 의무대상이 된 사항은 ① 직업훈련 성격과 우선순위, ② 직업훈련에 의해 획득한 자격에 대한 인정, ③ 임무수행을 위해 노동자협의회와 기업내 노조대표에 부여된 수단, ④ 직업훈련관점에서 청년층의 기업에로의 편입, ⑤ 자격수준이 낮은자에 대해 수행되는 직업훈련, ⑥ 직업훈련에서 남녀평등 인정, ⑦ 직업훈련위약에 대한 조항 제정, ⑧ 중소기업 직업훈련문제를 해결하기 위한 특별한 조치, ⑨ 노동시간과 노동조직 조정을 위한 직업훈련필요, ⑩ 유럽공동체 차원의 직업훈련 고려, ⑪ 산별협약사항에 대한 기업별 적용방법 등이 다.¹⁸⁾

다. 프랑스의 노사참여적 직업훈련제도 관련 주체들의 전략¹⁹⁾

프랑스 노사참여적 직업훈련제도의 노사합의를 통한 기본방향 설정, 운영자금 관리, 노사합의를 바탕으로 고용정책과 연계된 직업훈련 수단 법제화 등의 과정에서 *노동*와 *사용*은 각기 다른 전략적 목표를 가지고 행동한다. 이 장에서는 프랑스 직업훈련제도 운영의 근간이 되는 노사참여와 관련된 노사간의 전략을 비교해 보기로 한다.

1) 노동자측

1968년 대파업에 따른 직업훈련에 대한 노사협상과정을 거치면서 노조간에는 노동자의 직업훈련필요를 충족시키기 위해 현재의 권리속에서(특히, 노사동수의 구도하에서) 최대한을 도출해낸다는 합의가 있었다. 하지만 1974년 2월 CGT와 CFDT가 직업훈련의 재정적 수단부족, 기금에 대한 통제부족, 노조대표에 대한 가용시간 허용 등 기존 직업훈련제도에 대한 비판을 제기하면서 노조간에 이견이 도출되었다. 비록 1982년 9월 협약체결시 직업훈련수단 혁신을 위해 노조들은 공통된 의견을 보이는 부분도 있었지만 그 이후 여전히 직업훈련의 목적과 이에 따른 중심 프로그램에 대해 노조간 이견이 존재하고 있다.

18) Claude DUBAR, 2000, p. 32.

19) Lindeperg, 1999와 Claude DUBAR, 2000, pp. 74-85 참조.

CGT, CFDT, FO 등 주요 노조의 견해를 살펴보면 우선 CGT는 직업훈련이 사용자로부터 부과되는 경제적 조정으로부터 노동자를 보호해야하며 노동조건과 노동자의 상황을 개선해야 한다는 생각을 가지고 있다. 이런 관점에서 직업훈련은 노동자로 하여금 노동계약의 중단없이 전환을 가능하게 하도록 인정된 자격을 주는 것이어야 하며 이를 위해서는 학위에 의해 인정될 수 있는 직업훈련이 중요하다고 주장한다.

노동자여건개선에 집중하는 CGT에 비해 CFDT는 보다 정치적이고 문화적인 입장을 취하고 있다. 즉, 직업훈련은 노동자로 하여금 전반적이고 사회적인 전환 필요성에 대한 통합적인 인식을 갖게 하여야 한다는 것이다. 이러한 관점은 CFDT로 하여금 직업훈련이 노동자들에게 정치경제적, 사회적 환경을 제어할 수 있고 판단에 도움을 주도록 해야 한다는 주장을 피게 한다.

FO는 앞의 두 노조에 비해 상당히 실용적인 노선을 견지하고 있다. 노동자가 직업훈련혜택을 제대로 받기 위해서는 충분한 정보와 노동자 개인적인 노력이 필요하다는 이유로 FO는 직업훈련에서의 노동자·사용자 공동 결정을 요구하고 있으며 이를 위해 노사동수의 직업훈련제도 운영을 주장하고 있다.

2) 사용자측

사용자측이 기업성공을 위한 인적자본(human capital) 개념과 인적자원의 효율적 관리라는 신고전파적 전통을 따라 '수익성있는 투자'로서 직업훈련을 본격적으로 제기한 때는 노사간 직업훈련협약이 끝난 직후인 1970년 프랑스사업주전국평의회(Conseil National des Patronats Français, CNPF, 이후 MEDEF로 개칭)의 Lyon 회의에서였다. 이 회의를 통해 직업훈련에 소요되는 자원을 단순히 비용으로 볼 것이 아니라 인적자원관리를 위한 적극적인 요소로 보아야 한다는 주장이 평의회회장인 François Ceyrac에 의해 발표되었으며 이후 사용자측은 직업훈련은 진정한 의미의 경영수단이라는 입장을 취하였다.

하지만 70년대초 석유과동에 따른 경제위기가 닥치자 경영주들은 직

업훈련을 위한 예산지출에 더 많은 통제를 가하기 시작했으며 단기간에 기업이익을 보장해 줄 수 있는 단기 훈련을 선호하는 경향을 보이기도 하였다. 1980년대 들어서는 급변하는 경제환경속에서 직업훈련이 이러한 변화에 대응하기 위한 혁신적인 수단이라는 생각이 기업현대화 과정의 중심에 자리잡게 되었다.

라. 단체협상을 통한 노동자(대표)의 참여

프랑스에서 직업훈련에 노동자의 참여는 크게 단체협상을 통한 방향 정립과 직업훈련제도의 공동관리를 통해 이루어진다.

단체협상을 통한 노동자의 직업훈련에의 참여는 우선 최상급의 산업간(interprofessionnel)수준, 산업별(branche)수준, 개별기업(entreprise) 수준의 3단계로 이루어지고 있으며 직업훈련제도 공동관리는 직업훈련기금 및 관련기관에 대한 공동관리·운영을 통해 이루어지고 있다.

이번 장에서는 각 수준별 노조 및 기업위원회 등이 참가하는 단체협상을 통한 참여를 알아보고 다음 장에서는 공동관리를 통한 참여에 대해 설명한다.

1) 산업간(interprofessionnel) 수준의 협상

1970년 노사협약을 바탕으로 1971년 법이 제정되었듯이 프랑스 직업훈련제도관련 규정들의 법제화는 노사협약에 기초한다는 점을 상기하면 산업간 수준의 협상은 모든 국민에게 적용되는 직업훈련 관련법의 제정을 위해 기초적인 틀을 제공하는 역할을 한다고 평가할 수 있다. 이러한 환경하에서 국가와 국회의 관련법 제정은 노사협상자를 대치하지 않고 사회적 담론을 조정할 수 있는 여지를 얻게 되는 것이다.²⁰⁾

앞서 설명한 1970년 7월 9일에 체결된 산업간 전국협약을 계기로 직업훈련이 최상급 수준 노사협상의 주요 현안이 되었으며 그 이후에 진행된 협상의 주요내용들로는 직업훈련체계의 확립, 재원조달방법 및

20) Cereq, documents 127, 1997. 10월호

조직, 취업자·구직자·청년층 등의 직업훈련에의 접근방법 등이 있다. 1991년 7월 3일 노사협상단체들은 1970년의 협약을 재확인하면서 노동자능력평가(bilan de competence),²¹⁾ 상호투자(coinvestissement)²²⁾ 등 직업훈련관련 산업간 협상의 영역을 확대하였다.

2) 산업별(branche) 수준의 협상

앞에서 본 산업간 협상이 법적인 규약의 기본틀을 제정하는 성격을 지닌다면 산별 협상은 이들에 대한 관리의 성격을 가진다. 단체교섭을 규율하는 일반조항인 노동법 L.131-1조는 “단체협약은 직업훈련에 관한 조항을 포함할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 직업훈련에 관한 사항은 노동조합의 교섭 요구에 대하여 사용자가 그에 응해야 할 의무를 부담하는 의무적 교섭사항이 된다. 또한 프랑스 노동법은 산업별수준의 협정(convention de branche) 혹은 그것이 없는 경우 직업협약(accord professionnel)과 관련되어 있는 단체들은 최소한 매 5년마다 모여 노동자를 위한 직업훈련의 우선순위, 목표, 방법등에 대해 논의하여야 한다고 규정하고 있다(노동법, L.933-2). 한편, 5개년법인 1993년 12월 20일자 법은 견습계약(contrat d'apprentissage) 등 기업들의 청년층 취업을 위한 환경들을 점검하기 위해 매년 협상을 개최하여야 한다고 규정하고 있다(4조).

5년 마다의 협상에서 다루어질 수 있는 주요내용들은 다음과 같다.²³⁾ ① 훈련행위의 성격을 규정하고 우선순위를 결정, ② 훈련에 의해 획득한 자격을 인정, ③ 노조대표자와 기업위원회 위원이 훈련관련 임무를 수행하기 위한 적절한 수단을 모색, ④ 순환진입계약의 틀 내에서 청소년을 기업에 진입시키는 조건을 모색, ⑤ 도제훈련의 목적·우선순위·계약이행조건을 마련, ⑥ 낮은 수준의 자격을 소지하는 근로자가

21) 노동자능력평가란 노동자가 직업계획을 세우기 위해 자신의 개인적·직업적 능력과 소양을 평가하는 것을 의미한다.

22) 상호투자란 훈련자가 직업훈련의 비용을 부담하는 형태를 말한다. 3장 1절 참조.

23) 최영호외, 1999.

그 지위를 개선할 수 있는 훈련행위를 탐색, ⑦ 남녀간 훈련기회의 형평을 실현할 수 있는 훈련행위를 정하고 조건을 제시, ⑧ 해고시 적절한 훈련행위의 수행조건을 제시, ⑨ 중소기업과 10인 미만의 기업에서 발생하는 훈련에 관한 특수한 문제들을 해결할 수 있는 방안을 모색, ⑩ 근로시간, 근로내용, 근로조직과 관련된 문제를 분석, ⑪ 유럽수준에서 통용가능한 훈련체제 구축방안을 모색, ⑫ 해외주재 프랑스기업을 발전시키기 위해 필요한 훈련수요를 조사·분석, ⑬ 기업이 단체협약에서 정한 사항을 이행하는데 필요한 양식을 개발.

직업훈련에 관한 산별수준에서의 단체협상이 법적의무가 된 1984년 이후 거의 매년 100여개가 넘는 협약이 만들어지고 있는 등 협상에 의한 협약 수도 증가하고 그 내용 또한 발전되고 있다. 예를 들어 '95년

〈Box 2〉 법, 산업간 전국협약, 산업별 협약간의 관계
(훈련시간누적사용제의 예)

산별 수준에서 최근에 이루어진 협상은 훈련시간누적사용제에 관한 것이다. 이것은 단체협약에 의해 도입된 것으로 최소 기본훈련시간을 보장하고자 하는 장치이다(노동법 L.932-2조). 이 새로운 장치의 목적은 산업 부문에서의 기술적·경제적 변화에 적응할 수 있는 자격을 확보하고 경제적 해고를 방지하는데 좋은 여건을 구성하고자 하는 데 있다²⁴⁾. 이 예를 통하여 프랑스의 직업훈련관련법, 산업간 전국협약, 산업별 협약간의 관계를 알아보자.

우선 5개년법(Loi quinquennale: 노동·고용및직업훈련관련 1993년 12월 20일자 5개년법)은 훈련시간누적사용제의 원칙을 세우고 이 원칙을 적용시킬 방식을 구체화시키는 임무를 노사에 위임했다. 이 장치를 실제로 가동시킬 수 있는 조건은 전국산업간협약에 의해 규율되었다. 노사는 5개년법이 위임한 바에 따라 1994년 7월 5일자로 기존의 1991년 7월 3일 ANI(산업간 전국협약)에 새로운 조항을 첨가하여 훈련시간누적사용제를 구체화시켰다. 이것을 근거로 하여 산업별 협약에서 주로 결정하는 사항은 첫째, 우선권을 갖는 훈련대상자와 훈련행위의 성격, 둘째, 산업부문내의 훈련시간누적사용제의 사용조건, 특히 기간·우선권·기업내 실시방식, 셋째, 최소 훈련시간 수 등이다.

24) 최영호외, 1999.

(130개), '96년(115개)에 이루어진 협약의 주요내용을 살펴보면, 직훈기금노사공동관리기구인 OPAC(Organismes Paritaires Collecteurs Agréés)²⁵⁾의 설립과 운영, 순환훈련을 위한 계약,²⁶⁾ 훈련의 목표와 우선순위, 직업훈련의 인증서 등에 관한 것이었다. 또한 이러한 협상들은 단순히 직업훈련에만 국한된 내용을 다루는 것이 아니라 고용, 기술변화, 노동조건이라는 틀 안에서 노동자들의 고용환경에의 적응, 높은 수준의 노동 조직화 등도 다루고 있다.

앞의 박스 2는 지금까지 설명한 프랑스 직업훈련관련 산업간 전국협약, 산업별 협약, 법간의 상호관계를 예를 들어 설명한 것이다.

3) 기업 수준(entreprise)의 협상

프랑스에서는 기업수준에서 3가지 종류의 노동자대표조직이 존재한다. 박스 3은 이를 설명하고 있다.

〈Box 3〉 프랑스의 노동자 대표조직²⁷⁾

1. 종업원대표(délégué du personnel)

프랑스에서 노동자참여의 고전적인 형태는 1936년에 법적 지위를 획득한 종업원대표이다. 이는 대규모의 파업을 경험한 후 정부가 양보한 조치 중 하나로 사용자에게 강제되었다. 종업원대표가 노동조합원일 필요는 없다. 그의 임무는 개별근로자가 제기한 고충을 처리하는 것이며 실제로 그 역할은 매우 제한적이다.

2. 기업위원회(Comité d'entreprise)

기업위원회는 제 2 차대전 직후에 도입되었다. 이 위원회는 3인-15인 사이의 노동자대표로 구성되지만 사용자대표가 회의를 주재한다. 기업위원회는 노동자 50인 이상의 기업에 대하여 조직이 강제되며, 70% 이상의 기

25) OPAC에 대해서는 3장 3절에서 자세히 설명한다.

26) '순환훈련'이라 함은 주로 청년층을 위해 기업과 훈련기관간의 연계를 통하여 실시되는 훈련을 말하며, 적응계약(contrat d'adapation), 자격획득계약(contrat de qualification), 방향제시계약(contrat d'orientation)에 의해 이루어지고 있다(Liaisons sociales, 2001 3월).

27) 최영호외, 1999.

업이 이를 조직하고 있다. 생산직 및 사무직 노동자, 중간 및 고위관리자는 그의 인원수에 비례하여 선출된다.

기업위원회의 기능은 '협의를' 위한 것이다. 이것은 거부권을 행사하거나 공동결정을 할 권한을 갖고 있지 못하다. 다만 사용자측은 위원회에 대하여 정보를 제공해야 하며 월 1회 회의를 개최해야 한다. 사용자가 기업 위원회에 제출해야 할 정기보고서는 그 내용이 매우 상세하다. 주문량·생산계획·고용량 그리고 근로조건에 영향을 미칠 수 있는 변화 등에 대한 분기별 자료가 포함되어 있다.

3. 기업수준의 노동조합지부(section syndicale)

1968년 이후에 상시기관들과 병행하여 사업장에 노동조합 지부가 설치되었다(그 이전에는 지부를 설립하는 법적 권리가 노동조합에 없었다). 일정규모 이상의 기업에서 노조 지부는 사무실과 기타 편의시설을 가질 수 있고 독자적인 위원을 임명할 수 있다. 이들 위원은 근로시간중에 조합비를 징수하거나, 게시판 사용 또는 유인물 배포, 월례집회를 개최할 수 있다. 이들 노조대표는 위에서 말한 종업원대표와 다르나 실제로 종업원대표의 65%가 조합원이다.

이러한 대표제도는 특정 정치집단이나 특정 사회적 사건에 부응하여 설치된 것이다. 종업원대표는 1936년에 인민전선에 의해, 기업위원회는 해방기인 1945년에, 그리고 사업장 노동조합지부는 1968년 미테랑정부의 오루(Auroux) 개혁에 의해 각각 설치되었다. 일반적으로 말하면 종업원대표는 개별근로자 고충을 처리하고, 기업위원회는 사업장 협의를 담당하는 한편, 노동조합지부와 그 위원(steward)은 소속 노동조합을 대표하고 사업장에서 단체교섭에 참여한다.

프랑스의 법규정하에서 직업훈련과 관련된 기업수준의 노사협상은 산업별 수준의 협상이 이루어지지 않는 경우에 한하여 보조적으로 이루어지고 있다. 하지만 이 수준의 노사협상은 노동법(L.132-27)의 규정에 따라 고용의 상황을 점검하기 위해 매년 정기적으로 개최되는 노사협상의 범주에 포함되어 진행되기도 한다. 이 협상을 통해 다루어지는 주요 내용은 협상의 보조적 성격에 따라 제한되어 있다. 주로 노동자들의 단체적 권리인 기업위원회(comité d'entreprise)와 훈련위원회(commission de formation)의 역할 등을 협상주제로 다룬다.

기업수준의 협상의 우선순위는 노조와의 협상이 아닌 노동자대표의

직업훈련관련사항에 대한 자문권한에 주어지고 있으며 이는 주로 기업위원회를 통해 이루어지고 있으나 예외적으로 종업원대표에 의해 이루어지기도 한다.

가) 기업위원회를 통한 참여²⁸⁾

노동법(L431-1)에 의해 50명 이상 사업장에 의무적으로 설치되어 있는 기업위원회는 직업훈련과 관련된 결정에 있어 노동자 이익확보를 위해 노동자의 단체적 의견 표출을 보장하는 임무를 띠고 있다. 자발적으로 혹은 고용주의 요구에 의해 노동조건, 고용, 직업훈련을 개선시키는 어떠한 제안도 할 수 있고(노동법 L.431-4) 직업훈련에 영향을 미치는 모든 수단들은 기업위원회의 자문을 받아야 한다(노동법, L.432-1, al.1).

우선 기업위원회는 차기연도 직업훈련 계획안과 익년도 성과 등 ‘훈련 계획(plan de formation)’에 대해 의견제시 및 제안을 할 수 있다. 훈련계획의 정의와 작성의무에 관해서는 법적인 규정은 없으나 고용주는 노동자들에게 자신의 고용변화에 적응하는 것을 보장하여야 한다는 규정(노동법, L932-2)을 잘 이행하고 있다는 것을 보여주기 위해 훈련계획을 작성하고 있다. 이 계획은 회사의 발전목표에 따라 고용주가 노동자들을 위해 행하는 직업훈련 전반을 포함할 수 있다. 훈련계획에 대한 기업위원회의 자문을 위해 법적으로 매년 2차례의 회의가 규정되어 있는데 각각 익년도 직업훈련성과와 차년도 직업훈련계획안에 대한 검토를 한다.

기업위원회 자문의 실효성을 확보하기 위해서는 관련정보에 대한 접근과 검토할 수 있는 충분한 시간이 할당되어야 한다. 이를 위해 고용주는 회의개최 3주전까지 관련자료를 기업위원회에 송부하여야 하며 이 관련자료에는 직업훈련의 방향, 재직자 직업훈련(formation professionnelle continue)의 발전을 위한 고용주의 분담금납부 등 기여사항 공개, 직업훈련에 대한 감독관의 결론(있는 경우), 익년과 현재연도에 진행된 직

28) Liaisons sociales, 2001 4월호 참조.

업훈련관련 조치들에 대한 종합평가보고 등이 포함되어야 한다. 기업 위원회는 이러한 수동적인 방법 이외에 적극적인 방법을 통한 정보수집도 할 수 있다. 즉, 회사내부의 노동자들에 대한 설문조사도 가능하며 외부의 전문가들의 의견도 구할 수 있다.

직업훈련계획검토를 위한 충분한 자료와 방법을 통해 기업위원회는 자신의 의견을 고용주에게 줄 수 있으며 고용주는 법적으로 이 의견을 접수할 의무를 가진다. 하지만 이 의견이 부정적이라도(예를 들어 직업훈련계획의 불승인) 고용주는 이에 구속될 의무는 없다. 다만, 고용주는 기업위원회의 자문이 실제적인 것이 되도록 협조하여야 한다. 단순히 위원회에 관련정보를 제공함으로써 자문이 실제성이 확보되는 것이 아니라 이 정보를 토대로 토론이 이루어져야 하며 이 토론은 회의록을 통해 기록되어야 한다. 이는 고용주가 기업위원회에의 직업훈련관련사항 자문의무를 이행했다는 증거가 된다. 만일 고용주가 의무이행사실을 증명하지 못하는 경우 고용주가 부담하는 훈련부담금의 50%에 해당되는 금액을 추가로 부담하여야 한다.

기업위원회는 위에서 설명한 훈련계획에 대한 검토이외에 경제전망, 고용의 변화, 회사내의 투자와 기술사정 등을 고려하여 회사의 직업훈련방향에 대한 검토의견을 고용주에게 줄 수 있다. 이 검토를 위한 회의는 최소한 1년에 한번은 개최되어야 하고 향후 발전전망에 영향을 미치는 중요한 변화가 있을 경우에는 그 때마다 개최되어야 하며, 또한 이 회의는 법적으로 의무사항인 산업별 협상개시 3개월 이전에 열려야 한다. 회의결과는 기업위원회의 훈련계획검토가 있기 3주 전에 기업위원회에 제출되어야 한다.

또한 고용주는 기업위원회에 익년도의 고용변화와 노동자의 자격부여에 대해 보고서를 제출하여야 한다. 이 보고서에는 고용변화에 대한 다년간 예측은 물론 과거 예측과 실제 행해진 고용 및 직업훈련관련 조치들간의 괴리에 대해 설명이 있어야 한다.

한편, 기업위원회는 개인훈련휴가제도²⁹⁾의 운영에 중요한 역할을 수

29) 프랑스에서 개인훈련휴가란 모든 노동자들이 직업세계에 있어 자신의 주도하에 자신이 선택한 교육 및 훈련 훈련을 받을 수 있는 권리를 의미한다(노

행한다. 하지만 이 역할은 휴가요청에 대한 검토를 하는 것이 아니라 휴가요청이 고용주에 의해 연기되었거나 고용주가 이 제도에 대한 일반적인 의견을 요청하였을 경우에만 고용주에게 위원회의 의견을 준다.

기업위원회는 직업훈련관련사항의 검토·자문을 위해 여러 가지 수단을 가지고 있다. 우선, 기업의 고용 및 직업훈련관련 재정적 의무사항 등을 담은 연차 보고서, 고용·임금·노동조건·노사관계·직업훈련 등에 관한 정보를 담고 있는 종합사회평가(300인 이상 기업), 직업훈련기획안, 신기술도입기획안, 학습, 남성·여성간 비교 등에 대한 광범위한 자료를 고용주로부터 얻을 수 있다. 또한 외부전문가의 지원을 받을 수 있는데 직업훈련일반에 대한 자유전문가(expert libre)인 경우 기업위원회가 보수를 지급하나 300인이상의 회사의 경우 신기술의 도입시 고용주와의 합의에 의해 외부전문가의 지원을 받는 경우는 회사에 의해 보수가 지급된다.

기업위원회는 직업훈련 위원회를 설치할 수 있으며³⁰⁾ 이 경우 직업훈련위원회의 회의는 어떤 경우라도 기업위원회의 자문으로 간주될 수 없다. 이렇듯 기업위원회와 구분하여 직업훈련위원회를 두는 이유는 기업위원회에 속하지 않는 회사내 직업훈련 책임자 등을 기업위원회의 희망에 따라 고용주의 합의하에 직업훈련위원회에 참가시킬 수 있기 때문이다. 200인이상의 회사인 경우 직업훈련위원회의 임무는 직업훈련계획, 회사내 직업훈련방향등과 관련하여 기업위원회의 자문을 준비하는데에 있다고 규정되어 있으며(노동법, L. 434-7) 직업훈련위원회의 보고서는 기업위원회에 제출된다.

나) 종업원대표를 통한 자문³¹⁾

위에서 밝혔듯이 기업위원회는 종업원 50인 이상의 회사에만 법적의

동법 L.931-1). 프랑스 개인훈련휴가에 대해서는 강순희 외(2000)를 참고하라.

30) 200인 이상의 회사는 법에 의해 의무적으로 구성하여야 한다.

31) Liaisons sociales(2002), pp.77~78.

무사항이다. 50인 미만으로 기업위원회가 없는 경우 혹은 50인 이상 회사이지만 후보자의 태만(조서에 의해 확인된 경우에 한함)으로 아직 기업위원회가 만들어지지 않은 경우에는 종업원대표(délégués du personnel)가 직업훈련에 관련하여 기업위원회에 부여된 권한을 행사하게 된다.

두 경우 큰 차이점은 50인 미만의 경우 종업원대표의 직업훈련관련 권한행사는 일상적으로 종업원대표에게 할당된 시간내에서 가능하나 50인 이상의 경우에는 기존 시간외에 매월 20시간의 추가적인 시간을 할당받고 기업위원회관련 전문가의 지원을 받을 수 있다는 점이다.

마. 단체협상을 통한 노동자참여 실적

현재 프랑스 노사협상의 주요주제는 임금, 노동시간, 직업훈련, 보조적인 사회보장, 직업적 분류, 고용, 직업에서의 남녀평등 등이다. 최근 들어 35시간 노동도입에 따라 총 노사협상 중 노동시간단축에 대한 노사협상의 비율이 크게 늘었지만 직업훈련에 관한 협상도 중요한 주제로 자리잡고 있다. <표 IV-10>은 1996~2000년간 직업훈련에 관한 노사협상건수와 전체 협상건수 중 직업훈련관련 협상건수의 비율을 보여주고 있다.

<표 IV-10> 1996-2000년간 직업훈련에 관한 노사협상건수 및 비율 (단위: 건, %)

	1996		1997		1998		1999		2000	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
산별 협상	123	11.9	101	11.5	90	12.1	132	18.0	89	10.4
기업 협상	236	2.5	257	2.2	288	2.2	1,458	4.1	960	3.2

자료: 노동부(DARES), 2002, Bilan de la négociation collective, Projet de loi de finances pour 2002, www.senat.fr/rap/a01-091-5/a01-091-5.html에서 재인용

표를 보면 산별수준에서는 1999년의 높은 비율(노동시간 단축협상에 직업훈련이 포함되어서 늘어남)을 제외하면 1996~2000년간 전체 노사

협상에서 직업훈련에 대한 노사협상이 약 11% 정도를 차지함을 알 수 있다. 하지만 기업수준에서는 이 비율은 2~3%대로 낮아진다.

지난 2002년 6월 24일 발표된 2001 단체협상보고서(Bilan 2001 de la négociation collective)도 직업훈련분야를 임금, 노동시간단축에 이어 중요한 주제로 설명하고 있으며 협상건수면에서 보더라도 2001년 한해 동안 108건의 노사협약(산업간, 산별 포함)이 이루어졌음을 알 수 있다. 보고서는 108건 노사협약 중 직업훈련의 목적과 우선순위를 다룬 2건의 단체협정(convention collective), 노동자의 직업훈련비용 분담관련 1건, 직업훈련 노사동수위원회(Commission Paritaire Nationale de l'Emploi et de la Formation professionnelle) 관련사항 7건 등을 주요한 협상의제로 평가하고 있다.³²⁾

2. 직업훈련 공동관리를 통한 노동자(대표)의 참여

앞에서 설명하였듯이 프랑스에서 노조의 직업훈련에의 참여는 단계별 단체협상과 직업훈련관련기관의 공동운영 및 관리에 의해 이루어지고 있다. 이번 장에서는 두 번째 주제를 설명하는데 우선 직업훈련관련비용 재원조달방법에 대해 살펴본후 공동관리에 대해 설명하기로 한다. 공동관리는 크게 조절·통제·협약과 기금의 공동관리로 나누어 볼 수 있다.

가. 재원 조달³³⁾

1) 강제적인 기업분담금

모든 기업은 그들의 종업원수, 법적인 지위, 활동내용에 관계없이 취업중의 직업훈련(formation professionnelle continue)의 발전을 위해 재정적으로 지원을 해야 하며³⁴⁾ 이러한 재정적 지원은 법적으로 규정

32) MES(노동부), 2002, Bilan 2001 de la négociation collective, www.travail.gouv.fr/actualites/pdf/NCO2.pdf

33) Liaisons Sociales, 2001년 3월호 참조.

되어 있는 직업훈련관련 조치들을 가능하게 한다. 부담률은 기업규모에 따라 법적으로 규정되어 있으며 아래와 같다.

〈표 IV-11〉 기업의 훈련분담금(임금총액에서의 비중)

(단위: %)

기업규모 \ 분담금	도제훈련세 유무	훈련계획 (재직자훈련)	청년층 순환훈련	개인훈련 휴가	전 체
10인 이상	무	1.0	0.3	0.2	1.5
	유	0.9	0.4	0.2	1.5
10인 미만	무	0.15			0.15
	유	0.15	0.1		0.25
10인 이상의 임시 노동회사 ¹⁾		1.3	0.3	0.4	2

주: 1) 한시계약노동자를 고용한 기업(10인 이하 혹은 초과)은 1%의 기여금 부담.

자료: Liaisons Sociales, 2001.3월호에서 재구성하여 인용.

2) 국가 및 지역의 지원

중앙정부 및 지방자치단체가 민간기업의 직업훈련을 지원하기 위한 방법은 다음과 같다.³⁵⁾

- 민간기업의 직업훈련을 권장하는 직업훈련개발약속(Engagements de développement de la formation, EDDF), 직업훈련세금혜택 (crédit d'impôt formation) 등
- 산업내 직업훈련과 자격제도에 대한 필요사항을 발견하기 위한 향후연구계약(contrat d'études prospectives, CEP)
- 직업훈련관련 기업의 어려움을 해소하기 위한 국가고용기금(Fonds national pour l'emploi)

이 외에도 국가와 지역은 개인훈련휴가와 능력평가휴가를 지원할 수

34) 국가, 지자체, 병원, 사회보장관련 기관, 대학, 공립고등학교 등 공공기관, 국제기구 등은 제외

35) CEDEFOP, 1999, pp. 41~42.

도 있다.

3) 상호투자(coinvestissement)

직업훈련을 위한 비용은 대체로 기금운영기구에서 충당되나 소요되는 비용이 전부 충당되지 않을 경우 예외적으로 상호투자(coinvestissement) 형태를 빌어 훈련자 개인이 지출하기도 한다.

나. 조정·통제·협의 기구³⁶⁾

직업훈련관련 조정·통제 및 협의를 위한 기관은 산업간 국가수준, 산업별 수준, 산업간 지역수준의 노사협상에 의해 만들어진다.

우선 산업간 국가수준의 협상에 의해 만들어진 기관으로는 ‘전국직업훈련위원회’, ‘개인훈련휴가위원회’, ‘순환훈련기금운영협회’ 및 ‘전국 고용노사협의회’가 있다.

첫째, 전국직업훈련위원회(Comité paritaire national pour la formation professionnelle, CPNFP)는 전국차원의 노사동수 위원회로서 직업훈련 제도의 중심에 위치하는 기구이며 1991년 7월 3일 사용자단체와 최상급노조간에 체결된 산업간 국가수준의 단체협약에 근거하여 설치되었다. 이 기구는 협약참가 노조별로 각 2명의 대표와 동수의 사용자대표로 구성되며, 간사는 사용자대표인 프랑스기업운동(MEDEF)에 의해 선임된다. 이 기관의 임무는, ① 1991.7.3. 협약과 그 후의 개정내용을 기업과 근로자에게 홍보하고, ② 협약 수행에 필요한 절차와 양식을 구체화하며, ③ 개인훈련휴가위원회의 활동방향을 정의하고, ④ 정부와의 협력체계를 확보하며, ⑤ OPCA(훈련기금노사공동관리기구)를 승인하며, ⑥ 관련 연구와 설문조사를 실시하는 등이다(Liaisons sociales, 2001 4월호, p. 70).

둘째, 개인훈련휴가위원회(Comité paritaire du congé individuel de formation, COPACIF)는 1991년 7월 3일 단체협약에 의해 창설된 노사

36) 최영호외, 1999과 Lindeperg, 1999 참조

동수 기관으로서 기본적으로 개인훈련휴가(CIF)와 관련된 문제를 조정하고 통제한다. 협약에 의해 규정된 위원회의 임무를 보다 상세히 설명하면, ① 개인훈련휴가의 재원조달을 위한 고용주들의 분담금을 관리하는 훈련기금노사공동관리기구(OPACIF)의 승인을 전국직업훈련위원회에 제안하며, ② 산업간 수준에서 개인훈련휴가 관리기구들간의 협조를 확보하고, ③ 개인훈련휴가에 대한 지출과 관련된 일반적 규칙을 구체화하며, ④ 노동자들이 개인훈련휴가의 재정지원을 요청하기 위해 취해야 할 절차들을 규정하고, ⑤ 개인훈련휴가의 재정지원 거부에 대한 노동자들의 고충을 조사·분석하는 것 등이다(Liaisons sociales, 2001 4월, p. 72).

셋째, 순환훈련기금운영협의회(Association de gestion des fonds en alternance, AGEFAL)는 1986. 12. 22. 협약의정서의 틀 내에서 제정된 1986년 12월 30일자 제정법에 따라 노사에 의해 설립된 기관이다. 이 기관은 전국직업훈련위원회가 정한 틀안에서, 기업들이 순환훈련명목으로 써야할 금액 중 쓰지 못한 부분을 정부(세무서)에 직접 내는 기여금과 기업들이 OPCA에 순환진입계약(contrat d'insertion en alternance) 명목으로 낸 금액 중 초과분을 받아 관리하며 이 금액을 노사공동기술그룹(Groupe technique paritaire)이 정한 원칙에 따라 OPCA에 보조금형태로 배분한다(Liaisons sociales, 2001 4월, p.72).

넷째, 전국고용노사협의회(Commissions paritaires nationales de l'emploi, CPNE)는 고용안정을 위한 1969.2.10. 산업간 전국협약(ANI)에 의해 창설되었다. 협의회의 주요 임무는 직업능력과 관련한 훈련정책을 발전시키는 것이다. 특히 협의회는 순환훈련과 관련하여 특별한 역할을 수행하고 있는데 직업적 자격획득을 정의하며, 직업자격획득인증서(Certificats de qualification professionnelle)를 개발하여 산업별 직업훈련정책을 규제하는 역할을 하기도 한다(Lindeperg, 1999, p. 35).

산업간 지역단위의 협상을 통해 만들어진 조절·통제·협의 기구로는 전국고용노사협의회(CPNE)와 같이 1969. 2. 10. 산업간 전국협약에 따라 설립된 산업간지역협의회(Commissions interprofessionnelles régionales, COPIRE)가 있다. 이 기구는 지역내 직업훈련정책과 관련한 연구와 제

안을 통해 정책의 발전을 도모한다.

CPNE와 비교하여 COPIRE의 역할은 크게 보충적 역할, 보완적 역할, 고유한 역할 등 세 가지로 나눌 수 있다. 여기서 ‘보충적 역할’이라 함은 CPNE가 없을 때 COPIRE가 CPNE의 역할을 대신하는 것을 말하고, ‘보완적 역할’은 최초의 기술직업훈련과 관련된 계약을 결정할 때 COPIRE는 CPNE의 자문활동을 지원하는 것을 가리킨다. 이것에 대하여 ‘고유한 역할’이라 함은, ① 자격을 획득하고 직업에 적응하고 직업능력을 향상시킬 수 있는 훈련수단에 대한 연구에 참여하고 이러한 수단을 완전하게 이용·적용·발전시키기 위해 필요한 방법 및 공공기관을 포함하는 관련 훈련기관과 절차를 조사·관찰하고, ② 관찰하는 지역내의 훈련정책을 촉진시키며, ③ 경우에 따라서는 직업진입순환 훈련계약에 관한 지역차원의 요구를 충족시키는 행위를 CPNE에 제안하며, ④ 순환훈련과 개인훈련휴가 장치를 만들어 내는 산업간 노사기구에 의해 정해진 기능과 방향에 관한 정보를 제공받을 수 있으며, ⑤ 청소년 직업진로지도의 영역에서 주도권을 가지며, ⑥ 지역·산업간 OPCA에 의해 순환훈련협회에 제출된 보조금 요구에 대해 자문하고, ⑦ OPCA에 의해 자신의 임무에 적절한 연구와 조사를 하도록 제안할 수 있는 역할 등이다(최용호외, 1999, p. 58).

다. 기금공동운영기구³⁷⁾

위에서 보았듯이 고용주의 직업훈련관련 부담금은 크게 훈련계획(재직자훈련), 청년층 순환훈련, 개인훈련휴가를 위해 쓰여진다. 앞의 두 부분을 위한 기금의 공동관리를 위해 ‘훈련기금 노사공동관리기구(OPCA, organismes paritaires collecteurs agréés)’가 설치 운영되고 있으며 OPCA의 특별한 형태로서 개인훈련휴가를 위해서는 ‘개인훈련휴가노사공동관리기구(OPACIF, organismes paritaires agréés chargés du financement des congés individuels de formation)’가 있다. 2001년

37) Lindeperg, 1999와 Liaisons sociales, 2001년 3, 4월호 참조

4월 현재 산업별 국가수준과 산업간 수준 등에서 98개의 기구가 설치·운영되고 있다(Liaisons Sociales, 2001년 3월, p. 69).

1) OPCA의 역사적 배경³⁸⁾

1971년 7월법에 의해 민간기업의 직업훈련분담의무가 규정된 이후 노사양측에 기금의 관리가 부여되었으며 노사는 동수의 인원으로 구성되는 기관을 설립하여 기금의 모금, 관리, 지출을 담당케 하였다. 이에 따라 노사동수관리기관이 만들어졌는데, 주로 직업훈련보험기금(fonds d'assurance formation, FAF), 직업훈련협회(association pour la formation, APF), 개인훈련휴가관리기금(fonds pour la gestion du congé individuel de formation, Fongecif) 형태를 취하였다.

1990년대 중반까지 지속되어온 이런 형태들은 동일한 기관이 직업훈련기금도 모집하고 직업훈련서비스도 제공하는 등 중복된 기능을 수행하고 국가로부터 받는 인증의 종류도 다양해 짐에 따라 운용, 담당영역 등과 관련하여 투명성 문제가 제기되었다. 이에 정부와 국회는 1993년 12월 20일 5개년법을 통하여 기존 기금관리기관에 대한 국가승인을 취소하고 산업별 공동관리기구인 경우 모집기금의 최소액을 1억프랑(약 180억)으로 규정하여 이 규모이하 기구들의 재편성을 유도하였고, 기구의 승인을 위해 단체협약의 필수성을 규정하였다. 이후 1994년 7월 5일 노사협약에 의해 OPCA 탄생의 발판을 마련하였다. 이러한 혁신의 결과 많은 기금관리기관이 폐지되어 1990년 초반 255개에 이르던 기관이 1995년에는 98개 밖에 남지 않게 되었다.

현존하는 OPCA는 크게 3가지 형태로 나누어 볼 수 있는데, 첫째는 산별수준에서 조직되어 있는 거대 OPCA로 중요한 산업을 담당하고 있으며 제대로 된 직업훈련 정책과 센터를 운영하고 있다. 둘째는 산별수준의 중소 OPCA로 신흥산업 혹은 덜 체계화된 산업에 존재하고 직업훈련정책과 목적이 분명하지 못하다. 마지막으로 산업간 OPCA로 산별 OPCA와 독립적으로 운용된다.³⁹⁾

38) Centreinffo, Actualité de la formation permanente N° 175, 2001. 11~12월 참조.

39) Bernard Brunhes, 2001.

2) OPCA의 운영원리

OPCA는 위에서 살펴보았듯이 법적인 기반위에 노조와 사용자대표 간의 협상과 국가의 승인을 거쳐 설치되고 노사동수에 의해 관리되는 기구이다(노동법, L.961-9). 이 기구는 프랑스 직업훈련제도의 특성을 그대로 반영해 주는 3가지 원칙하에 운영되고 있다.⁴⁰⁾

첫째, OPCA는 강제적인 기업분담금을 관리한다. 10인미만의 종업원을 가진 회사는 직업훈련분담금의 OPCA에 대한 납부가 의무적이나 10인이상의 회사는 자발적 혹은 노사협상에 의해 규정되어 있을 경우 OPCA에 가입하고 있다. 또한 노동법은 어떤 경우라도 OPCA의 운영을 직업훈련기관에 위임하지 못하도록 규정하고 있다. 국가의 승인은 OPCA의 재정상태, 조직, 임무수행능력 등을 검토하여 이루어진다. 앞서 설명하였듯이 산업별 수준의 OPCA는 기금모집액(추정)이 1억프랑 이상 일때만 가능하다. OPCA의 재원은 이러한 기업의 기여금뿐만 아니라 공적 보조금 등으로 이루어지며 모금된 기금은 훈련직접비용 뿐만 아니라 교통비, 숙박비, 사회보장비 등 훈련을 위한 제반비용, 훈련 관련 연구 비용, 고용주와 노동자들에 대한 정보제공, 상담비용, 기관 운영비용 등으로 쓰인다.

둘째, 기금의 운용은 중소기업의 직업훈련에의 접근을 확대하기 위해 납부한 액수만큼 지원받을 수 있는 것이 아니라 지출한 만큼 지원받을 수 있는 '상호부조(mutualisation)'의 형태로 이루어진다. 훈련계획(plan de formation)과 관련하여 기여금을 납부한 기업은 그 크기와 상관없이 종업원 직업훈련을 위한 비용을 지원받을 수 있는 권리가 있게 된다. 또한 개인훈련휴가(congé individuel de formation)와 관련해서는 훈련을 받는 노동자는 소속한 기업, 산업의 한도를 넘는 범위의 액수를 훈련지원비용으로 받을 수 있다(CEDEFOP, 1999, p.47).

셋째, 노사동수의 대표들에 의해 관리된다. OPCA의 기금운영은 노사동수의 운영위원회(Conseil de gestion)를 통해 이루어지며 OPCA는 매년 기금운영상황과 기여금 수급상황, 대차대조표, 운영방향 등을 포

40) Entreprise & Carrières, 2001 4.21.

합하는 보고서를 양식에 맞게 작성하여 직업훈련관련부처 혹은 지역 행정도지사(prefet de région)에게 제출하여야 한다(노동법, R.964-1-9). 각 기업들이 어떤 OPCA에 기여금을 납부하는냐는 기업들이 속한 산별협약에서 단협의 적용범위를 지정해놓은 경우에는 특정 OPCA에 가입하여야 하고 그렇지 않은 경우에는 산업간 OPCA에 가입할 수 있다.⁴¹⁾

3) OPCA의 기능⁴²⁾

OPCA 운영 환경이 점점 더 경쟁적으로 변해감에 따라 각 OPCA는 기업의 직업훈련관련 종합적인 자문수요에 대응하기 위해 주요기능들을 발전시켜 왔는데 그 기능은 첫째 가장 기초적인 것으로 직업훈련 재정지원 기능이다. 이는 기업에 대한 재원 모금, 모금된 자금의 회계 관리, 회계신고 등을 포함한다. 둘째, 직업훈련에 대한 기업에 대한 자문기능이다. 자문을 통해 OPCA는 각 기업에게 개인훈련휴가, 직업훈련계획 등 직업훈련관련정보, 특정산업 혹은 지역에 대한 정보를 제공하고 각 기업의 직업훈련관련 필요를 구성케하고 기업의 문제와 상황에 가장 적절한 직업훈련수단을 찾아주고 이 수단의 실행을 지원한다. 마지막으로 OPCA는 특정 산업, 몇몇의 기업, 혹은 개별기업을 대상으로 직업훈련관련 대규모계획을 작성해주기도 한다. 예를 들어 비슷한 문제를 가진 기업들에게 서로 협조할 수 있는 계획을 마련해 주기도 하고 개별기업차원에서 복잡한 문서작업 및 계획이행을 지원하기도 한다.

4) 개인훈련휴가 노사공동관리기구(OPACIF)⁴³⁾

OPACIF는 OPCA의 한 형태로 노동자들의 개인훈련휴가비용 관리를 위해 구성되어 국가에 의해 승인되는 노사동수의 기구이다. 이미

41) Liaisons Sociales, 2001 3월호.

42) Centreinffo, 2001, Actualité de la formation permanente N° 175, 11~12월 참조.

43) LS, 2001 4월호.

승인을 받은 OPCA가 개인훈련휴가에 대해서도 승인을 받았거나 임시 노동, 공연·시청각·영화산업 등 특수한 입법조치의 대상이 되는 산업의 OPCA, 개인훈련휴가를 위해 조직되고 승인받은 지역의 산업간 기구(FONGECIF) 혹은 프랑스국영철도(SNCF), 파리지하철공사(RATP) 등 공공기업의 개인훈련휴가 관리를 위한 AGECEF 등이 이에 포함된다.

OPACIF의 가장 주요한 역할은 개인훈련휴가와 개인능력평가휴가(congé de bilan de compétence)⁴⁴를 위한 비용을 지원하는 것으로 휴가기간중 노동자에 대한 보수 및 기간중 훈련에 소요되는 제반비용을 지원한다. 1991년 7월3일 협약에 의해 규정된 그 밖의 역할로는 ① 기업으로부터 기여금 수취 및 관리, ② 개인훈련휴가 및 개인능력평가관련 유인 정책 개발, ③ 개인훈련휴가위원회(Copacif)가 규정한 일반규칙하에 재정지원의 우선순위, 기준 등 규정, ④ 개인훈련휴가나 개인능력평가관련 정보 및 상담 등이다.

5) OPCA 운영성과

기업이 시행하는 직업훈련중에 OPCA(OPACIF 포함)에 납부하여 직업훈련을 시행하는 비율은 약 18%에 이른다. 아래 표는 1999년과 2000년 기업의 직업훈련관련하여 지출된 비용을 종류별로 나누어 본 것이다.

표에서 볼 수 있듯이 10인이상기업의 직업훈련관련 지출중에서 훈련계획, 개인훈련휴가등을 위해 OPCA 혹은 개인훈련휴가관련기구에 기여한 비율은 1999년 18.5%, 2000년 18.6%에 이른다.

그리고 2000년의 경우, 훈련계획을 위해 OPCA에 기여금을 납부한 10인이상 기업수는 164,694개이고 관련된 노동자수는 천만명을 넘는다. 이렇게 모아진 돈을 이용하여 훈련계획을 통해 1,593,510명을 상대로 61,226,246시간의 직업훈련이 시행되었으며 4,595명 개인훈련휴가를 위해 511,411시간의 직업훈련이 이루어졌다. 한편, 10인미만의 기업은

44) 개인능력평가휴가란 노동자가 직업계획을 세우기 위해 자신의 개인적·직업적 능력과 소양을 평가하기 위해 고용주에게 요구하는 휴가를 의미한다.

3,500,000만명의 노동자가 관계되어있는 1,057,864개의 기업이 OPCA에 기여금을 납부하였으며 이 기금으로 310,243명을 대상으로 1억 5천9백만 유로의 비용으로 11,400,000 시간의 직업훈련을 실시하였다. (CentreInffo, Inffo Flash, 2002년 1월)

〈표 IV-12〉 직업훈련관련 비용 구성(10인이상 기업)

(단위 : 백만유로, %)

	1999(확정 수치)		2000(잠정 수치)	
	금액	비율	금액	비율
내부비용(운영 및 장비)	971	13.4	989	13.6
외부비용(협상, 능력평가)	1,373	19.0	1,364	18.8
견습생보수	2,231	30.8	2,207	30.5
교통·숙박비	181	2.5	184	2.5
납부금	1,451	20.0	1,464	20.2
OPCA 기여금	1,003	13.8	1,015	14.0
개인훈련휴가관련기구	337	4.7	335	4.6
직업훈련시간자본	112	1.5	114	1.65
순환훈련지출	870	12.0	881	12.2
기타	170	2.3	158	2.2
신고지출금액	7,247	100.0	7,247	100.0
보조금	161		146	
공제가능 비용	7,086		7,101	

자료: Cereq, déclaration fiscales des employeur n°24-83, Centreinffo, inffo flash, 2002.1월, p.10에서 재구성하여 인용.

3. 최근 혁신방안 및 시사점

가. 문제점

이상에서 살펴보았듯이 프랑스 직업훈련제도는 노사 및 정부의 적극적인 참여와 협조를 통해 운용되고 있다. 산업간, 산업별, 기업별로 나뉘어진 노사협상은 직업훈련의 목적과 기본적인 방향을 물론, 구체적인 시행에서의 문제까지 다루고 있으며, 기업이 의무적으로 납부하는 기여금에 대한 관리를 노사동수가 참여하는 기구가 담당하고 있다. 정부는 이러한 과정에 노사협상의 결과를 법제화하여 직업훈련을 노동자

의 법적인 권리로 전환시킴은 물론 직업훈련전담기금에 대한 승인 및 관리 기능도 수행하고 있다.

그런데 프랑스의 직업훈련제도내에서의 노사참여는 실제운용에 있어서는 다양한 문제점을 안고 있는 것도 사실이다. 프랑스 노사참여적 직업훈련제도 운영에 있어서 행위자간의 문제를 조망해본 Lindeperg 보고서가 지적하는 주요 문제점은 다음과 같다.⁴⁵⁾

우선 노조 및 경영자협회 등 노사대표조직의 다양성에 따른 복잡함을 들 수 있다. 앞서 보았듯이 프랑스는 5개의 주요 노조, 3개의 주요 경영자 협회로 나뉘어져 있으며 이러한 단체에 소속되지 않은 노동자와 기업도 많다. 경영자협회의 경우 직업훈련에 관한 가장 주요한 전국산업간 협약인 1970년 7월 협약이 농업, 의료 등 주요한 부문을 제외하고 이루어지기도 하였다. 노조측에서는 지역간 노조의 조직이 매우 불균등하게 이루어져 있다는 점에서 문제를 발견할 수 있다.

다음으로 직업훈련이 주로 산업내에서 이루어져 왔다는 프랑스 역사적 전통에 따라 직업훈련의 목적과 우선순위가 산업별로 정해지고 OPCA 구성의 중심이 주로 산업별로 이루어지고 있다는 직업훈련체계의 특징은 한 산업에서 획득한 자격이 타 산업에도 이전이 가능한가라는 문제를 유발하고 있다. 또한 최근 강화되고 있는 지역적 배려와 전통적인 산업별 구분이 양립할 수 있는가에 대한 문제도 제기된다.

노사가 직업훈련의 수요자와 공급자간에 연결역할을 하며 특히 직업훈련 재원을 공동으로 관리하는 부분에 대해서도 자유주의적 입장에서 비판이 제기되고 있다. 이러한 중개역할은 시장에서의 경제성에도 부합되지 않고 직업훈련의 질을 제고하는데도 별로 도움이 못 된다는 지적이 있다.

그리고 직업훈련제도를 규제하고 있는 AGEFAL, CPNE, COPIRE와 같은 기구들이 운영상 문제점을 보이고 있어 직업훈련제도에 대한 규제수단이 미약하다는 지적도 있다. 특히 이들 기관의 정책에 대한 평가문화가 정착되어있지 않아 투명성에 대한 우려도 높다.

45) Lindeperg, 1999, pp.39~44.

나. 경험획득인정제를 통한 직업훈련제도 혁신⁴⁶⁾

이러한 문제점에 직면하여 프랑스는 정부의 주도하에 직업훈련제도의 혁신을 기도하고 있다. 1998년 고용연대부 장관이던 Martine Aubry 와 직업훈련 국가서기인 Nicole Péry에 의해 주도된 직업훈련제도의 혁신은 2002년 1월 17일자 법인 사회근대화법(loi de modernisation sociale)으로 그 모습을 갖추게 되었는데, 이 법은 노동자가 일정기간(3년) 이상 근무한 경우 고등교육기관이 발행하는 국가명의를 자격증 혹은 학위를 요구할 수 있게 하는 경험획득인정제도(validation des acquis de l'expérience, VAE)를 제정하였다. 이러한 법제화는 경험에 의해 습득된 역량에 대한 인정요구가 법적인 권리로 인정되었다는 의의를 가진다. 이 제도는 위에서 지정한 산업별 노사협상에 의해 주도되고 있는 직업훈련제도에 따른 산업간 이전문제를 해결하는데 도움을 줄 수 있으며 각 기업, 산업별로 추진되는 직업훈련에 대한 국가적인 조정수단이 되기도 한다.⁴⁷⁾

1) 정의

VAE는 경제활동에 참여하는 모든 사람의 직업적 경험을 인정해줌으로써 학위 혹은 직업에 목적을 둔 자격을 얻을 수 있게 해주는데, 직업적 경험의 범주에는 경우에 따라 무보수의 자원봉사행위도 포함된다. 지금까지 경험에 대한 인정은 법에 의해 부분적으로 이루어지고 있었으나 VAE를 통해서 그 범위를 확대한 것이다.

또한 VAE를 통해 교육 수준이나 일반적으로 요구되는 학위나 자격증 없이도 직업훈련 과정에 접근할 수 있게 한다. 국가나 훈련임무를 맡은 공공 단체가 주는 직업적 성격을 가진 자격증이나 학위를 심사하는 심사단(jury)은 자격이나 학위 획득을 원하는 이에게, 획득을 위해 필요한 자격이나 학위를 면제해 주기도 하고 훈련 과정을 단축하기 위

46) Liaisons Sociales, 2002년 7월호 참조.

47) 프랑스노동부DGEFP 총괄과장 Mme. Gauvin 인터뷰 내용, 2002. 7. 9.

해 당사자의 (이전)경험이 고려되고 인정된다.

하지만 경험인정이 무조건적으로 이루어지는 것은 아니다. 노동자는 자신의 이전경험을 인정 받거나 혹은 인정받지 않게 할 수도 있으며 고용주는 이에 반대할 수 없다. 왜냐하면 2002년 1월 17일자 사회 현대화 법은 원칙적으로 경험획득인정이 노동자의 동의를 얻을 때에만 이루어질 수 있다고 밝히고 있다. 고용자의 경험인정요구에 동의하지 않는 행위는 과실이 아니며 해고의 대상에도 포함되지 않는다.

잠재적 후보자들과 기업들이 관심있는 관련 증명서에 대해 정확한 평가를 하게 하기 위해서는 증명서 시스템이 일관적이고 이해가 용이해야 한다. 이를 위해 법으로 ‘직업자격증 국가 리스트(répertoire national des certifications professionnelles)’를 만들었다.

이 리스트는 직업과 관련된 자격이나 학위에 대해 혹은 각 직종에서 노사동수위원회가 만든 자격증 리스트에 대해 지속적으로 기업과 대상자에게 정보를 제공한다. 자격과 더불어 훈련관련 학위나 직업 목적 자격증 전부가 등록되는데, 이 국가 리스트는 경제 사회 인사 대표와 관련 장관들이 모여서 만든 국가 위원회에 의해 작성된다.

2) 대상자 및 대상자격·학위

VAE를 통해 자신의 경험을 인정받을 수 있는 대상은

- 무한기간계약(CDI), 유한기간계약(CDD), 인턴 등 봉급생활자
- 자유업자, 농업 종사자, 예술가, 상인, 자영업자 등 비봉급생활자
- 실제직책의 유무와 상관없는 공공기관 종사자(agents publics)
- 실업보험등에 의해 받는 보상 유무와 관계없이 구직자
- 단체 혹은 노동조합경험을 갖고 있는 자원봉사자
- 활동을 재개하기 위해, 인정되는 자격이 없지만 이를 원해서 자격을 획득하거나 자격에 적응하기를 원하는 모든 사람 등 모든 유형의 국민들이다.

경험인정을 통해 획득할 수 있는 관련 자격이나 학위는 사전에 ‘직업자격증 국가 리스트’ 안에 등록되어있어야 하는데 실제로 현재 국가

가 교부하는 자격이나 학위의 거의 전부가 리스트 내에 등록되어있다.

3) 승인 절차

경험획득인정제도는 ① 인정요청, ② 심사, ③ 인정결정의 절차를 거친다.

인정요청은 크게 두가지 경우로 나뉜다. 우선 VAE를 신청하는 대상자가 원하는 증명서가 어떤 것인지 정확히 알고 있다면, 발행관청에 바로 요청이 가능하다. 이 경우에 대상자는 자신의 경험을 분석하거나 더 수월하게 승인 받을 수 있도록, 서류를 구성하는데 참여할 수 있다. 만약 VAE 대상자가 자신의 직업생활에 필요한 방향이 어떤 것인지 모른다면, 그는 대상별로 각기 다른(예: 구직자의 경우 국립고용안전센터(ANPE)) 기관에 필요한 사항을 문의할 수 있다. 대상자는 같은 자격증 혹은 학위에 대해 한해동안 오직 한 건의 요청만 할 수 있다. 서로 다른 학위나 자격증에 대해서는 같은 해에 세 개 까지만 요청이 가능하다.

경험획득인정 심사는 직업 전문가와 교육자, 훈련자 등으로 구성되는 심사단에 의해 이루어진다. 이들은 대상자와의 면담, 후보자가 만든 서류 심사, 대상자의 직장 근무를 평가한 후에 결정을 내리게 된다. 심사는 계속적이든 그렇지 않든 행해왔던 유급 혹은 무급 행위 후에 얻어지는 노동자의 역량을 총체적으로 고려하여 이루어진다. 경험은 학위나 자격 내용과 직접적 관련이 있어야 하며 최소 경험활동기간은 예전의 5년에서 3년으로 감소하였다. 이 기간산정에 있어 교육제도 내에서의 초기 직업훈련, 직장에서의 직업훈련 및 학위나 자격 준비를 위해 행해진 직업적 환경에서의 훈련기간이나 연수기간은 포함되지 않는다.

심사단은 후보자의 경험이 원하는 학위 및 자격증의 획득에 필요한 지식, 적성, 역량과 상응하는 정도에 따라 전체적 인정과 부분적 인정을 결정한다. 증명서 획득을 위해 보충 심사가 필요할 경우 심사단이 후보자에게 새로운 심사시에 증거로 인정될 수 있는 지식, 적성, 역량 등을 알려 줄 수 있다.

4) 경험 획득 인정을 위한 휴가

프랑스 노동법은 경험획득인정을 위한 검증에의 참여와 인정신청에 신청자가 동참할 수 있도록 휴가를 규정하고 있다(노동법 L900-1). 휴가요청은 경험획득인정 조치가 시작되기 60일전까지 당해 학위, 자격증과 경험습득 인정 날짜, 성격 및 증명서교부기관이나 관청 명칭을 적시하여 제출되어야 한다. 요청서접수 후 30일 이내에 고용주는 서면으로 당사자에게 휴가 동의 혹은 연기시 이유를 알려줘야 한다. 연기는 요청일로부터 6개월내에서 가능하다.

휴가기간은 연속여부와 상관없이 24 노동시간(3일 정도 해당)이며, 휴가종료후 휴가신청자는 증명서 교부 권리가 있는 단체나 관청이 제공하는 경험획득인정과정의 출석증명서를 제출해야 한다. 휴가는 유급이며 정상근무시 받게 되는 임금을 받는다.

5) 경험 획득 인정제도의 재원

법적으로 경험획득인정제도는 직업훈련의 테두리내에서 진행된다(노동법 L. 900-2). 따라서 직업훈련에서와 마찬가지로 중앙정부, 지방자치단체, 훈련기금 노사공동관리기구(OPCA), 개인훈련휴가노사공동관리기구(OPACIF), 기업 등 직업훈련에 참여하는 주체들이 관련 수당비용, 대상자 임금 등 비용에 대한 재원을 담당한다.

경험인정신청이 고용주의 요청으로 이루어지게 될 때에는 기업 직업훈련계획 범주 안에서 적절한 규정에 따라 회사가 비용을 지불한다. 반면, 개인훈련휴가의 범주내에서 노동자의 요청으로 이루어졌다면 적절한 규정하에 Opacif가 비용을 지출한다.

6) 시사점 : 노동자대표의 적극적인 참여를 위한 제도적 보장 및 인식 변화

여러 문제점에도 불구하고 프랑스 노사와 정부는 직업훈련제도의 발전을 위해 끊임없이 협상을 진행해 왔으며 그 결과 프랑스의 환경에 맞는 노사참여적 제도를 마련할 수 있었다. 이 제도는 ① 직업훈련제도 운용에 대한 노동자의 참여를 명문화하고 법적으로 보장하고 있으며,

② 제도운용에서 각종 수준의 노사협상 및 기업위원회를 통해 노동자의 의견이 반영될 수 있도록 각종 실질적인 장치를 마련하고 있으며 ③ 실제로 노사협상의 주요 의제로 직업훈련이 다루어지고 있으며 ④ 제도의 혁신을 위해서 노사가 계속 노력하고 있다는 점에서 평가받을 만 하다.

하지만 프랑스 노사참여적 직업훈련제도에서 가장 평가받을만 한 것은 그 배경에 깔려있는 사회적 인식이다. 프랑스 사회에는 경제사회적 변화에 대응하기 위한 조정과정에 직업훈련제도가 정합성을 유지한채 효과적인 해답을 주기 위해서는 노동자, 노조는 물론, 시민, 시민대표들의 적극적인 참여가 필수적이라는 인식이 존재한다.⁴⁸⁾ 이 인식은 이미 살펴보았듯이 1968년 대파업당시 노동자들의 권리요구를 경영주들이 적극적으로 받아들이기 시작하면서 자리잡기 시작하였다. 그 이후 기업의 경제상황변화에 따른 조정의 필요와 새로운 기술을 습득한 노동자에 대한 수요와 노동자의 자기 계발 및 고용의 안정성 확보라는 일견 대립적이지만 노사협력의 관계에서 양립할 수 있는 두 가지 목적을 동시에 추구하기 위해 노사협상을 진행해 오면서 이 인식은 프랑스 노사관계에 주요한 요소로서 자리잡게 되었다. 이러한 인식은 직업훈련제도의 발전원동력이 됨은 물론 노사관계의 발전에도 중요한 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다.

지금까지 살펴본 프랑스의 노사참여적 직업훈련제도는 아직 직업훈련의 중요성에 대한 인식조차도 노사간에 널리 확산되어 있지 않은 우리에게 어찌면 지나치게 앞서간 경우일 수도 있다. 하지만 급변하는 경제상황에서 직업훈련이 가지는 노동자와 기업에 대한 의미는 단순히 생산성 향상 혹은 유지 차원이 아닌 노동자가 경제적 조정과정에서 고용안정성을 어떻게 유지하느냐라는 것과 기업이 새로운 혁신과정에 적응하기 위해 어떠한 인력을 보유하며 훈련할 것인가라는 생존적 차원의 것으로 파악한다면 이러한 목표를 가지고 직업훈련제도를 발전시켜 온 프랑스의 경우는 우리에게 시사하는 점이 많다고 하겠다.

48) Claude DUBAR, 2000, p.112.

무엇보다도 직업훈련은 노사양쪽에 이익을 줄 뿐만 아니라 생존에 꼭 필요한 것이라는 직업훈련의 중요성과 직업훈련의 효과성을 담보하기 위해서는 노사모두의 적극적인 참여가 진체가 되어야 한다는 점에 대한 노사모두의 공동인식이 있어야 한다. 프랑스 노사가 제1차 세계 대전 종전 이후부터 지금까지 때로는 투쟁을 통해 때로는 협상을 통해 얻어낸 가장 큰 수확은 직업훈련에의 노사참여라는 것에 대한 사회적 인식이다. 이 인식을 기반으로 할때 노사는 언제든지 당시의 사회가 요구하는 가장 적절한 직업훈련제도를 만들어낼 수 있는 것이며 이러한 노력은 사회적으로 충분한 지지를 받을 수 있다.

이 인식형성을 위해서는 프랑스 예에서도 볼 수 있듯이(1968년 대과업에 따른 기업의 기여의무와 노동자참여권 보장) 직업훈련에 대한 노조의 보다 명확한 권리요구가 선행되어야 한다. 현재의 급변하는 상황을 고려하면 기술 및 경제조건변화에 따른 기업의 구조조정 요구는 더욱 더 커질 것이고 이에 따라 새로운 기술 및 지식을 습득하지 못한 노동자들에 대한 퇴출압력은 더욱 거세질 것이 분명하기 때문에 실업의 위협하에 고용의 안정성확보라는 차원에서 직업훈련제도에 대한 보다 확실한 권리보장과 참여를 요구해야 하는 것이다. 기업측에서도 이러한 노동자의 요구를 기존의 노사대립구도에서 볼 것이 아니라 직업훈련은 노사공생의 길이라는 점을 명심하여 보다 나은 제도정착을 위해 오히려 노동자의 참여를 유도하여야 한다.

다음으로는 이러한 인식을 바탕으로 현실에서 노사참여를 보장할 수 있는 제도적 장치가 견실하게 만들어져야 하며 동시에 이 장치들이 작동될 수 있는 현실적 여건을 마련하여야 한다. 이는 「근로자참여및협력증진에관한법률」 20조가 규정하고 있는 직업훈련 및 능력개발 기본계획 수립에의 노사협의회의 의결을 보다 활성화할 수 있는 방안을 의미한다. 제도적으로는 노사협의회에 보고해야되는 사항에 직업훈련제도운영결과를 포함하는 것도 생각할 수 있고, 직업훈련에 대한 정보와 능력배양을 위해 노사협의회가 외부 전문가그룹 및 내부의 인사관련 관리자에 대한 청문제도도 노동자 참여를 현실화할 수 있는 방안으로 사료된다.

또한 고용주가 출연한 기금을 노사동수의 관리기관이 운영하고 있는 프랑스 OPCA 사례를 적극적으로 도입검토하여 직업훈련의 내용뿐만 아니라 재원도 노사가 적극참여하여 관리하는 방안도 검토가 필요하다.

제 5 장

노사참여적 직업능력개발 활성화 방안: 근로자 학습재원 운영방안을 중심으로

직업능력개발에 있어서 노사참여의 활성화는 여러 가지 면에서 장점을 가지고 있다. 특히 우리나라 직업능력개발의 고질적 문제로 지적되어 온 중앙집권적 훈련체제, 이로 인한 직업훈련의 효율성 저하, 직업훈련의 현장성 부족 등의 문제에 대한 하나의 해결 방안으로서 노사참여적 직업능력개발의 활성화는 하나의 전환점이 될 수도 있다고 여겨진다.

현 단계에서 노사참여적 직업능력개발의 활성화를 위해서는 무엇보다도 노사정의 지속적인 노력이 요구된다. 이하에서는 노사참여적 직업능력개발의 활성화를 기본적인 정책방향에 대해서 언급하고자 한다.

첫째, 노사참여적 직업능력개발 활성화의 중심적인 역할은 현실적으로 노동조합이 주체적으로 감당할 수밖에 없다. 영국의 사례에서도 볼 수 있듯이 근로자들의 학습에 대한 요구를 수렴하여 이를 제도적으로 정착시키고자 하는 노조의 끊임없는 노력이 노조학습기금의 태동을 가져 왔으며, 미국의 예에서도 지역노사정 협의회의 운영에 있어서 노조의 역할은 핵심적인 위치를 점하고 있음을 알 수 있다.

우리나라에서 노조가 택할 수 있는 현실적 대안 중의 하나는 기존의 노사참여적 직업능력개발제도를 최대한 활용하여 형해화(形骸化)되어 있는 제도를 활성화·내실화시키는 것이다. 예컨대 본 고의 제3장에서

소개된 근참법, 직업교육훈련정책심의회, 지방고용심의회 등의 제도에 적극적으로 참여하여 근로자들의 요구를 대변하는 것은 물론이고, 더 나아가 제도의 활성화를 위한 적극적 의견개진이 있어야 한다는 점이다.

둘째, 노사참여적 직업능력개발 활성화의 또 다른 중요한 한 축인 사업주들의 공동적인 노력이 필요한 시점이다. 우리나라의 경우 숙련형성과 관련한 모든 의사결정은 지나치게 개별화 되어 있고, 개별 사업장의 사업주들은 정부의 의사결정에 수동적인 모습을 보이고 있는 것이 현실이다. 예컨대 지역별·업종별로 직업능력개발과 관련한 기업주들의 공동의 노력이 매우 부족한 것은 사업주들의 이러한 현실을 잘 반영하고 있는 것으로 보인다.

업종별·지역별 사업주단체가 활성화되어 있지 않기 때문에 발생하는 문제는 여러 가지를 들 수 있겠으나, 가장 큰 문제는 기존의 전국 단위의 기업주 단체로는 개별 사업장에서의 사업주들의 이해가 제대로 반영될 수 없다는 점일 것이다. 이러한 문제점으로 인하여 파생될 수 있는 문제 중의 하나가 직업능력개발과 관련한 문제들이다. 개별기업 단위에서는 포착되지 않는 직업능력개발 수요가 업종별·지역별 단위의 관점에서 보았을 때는 포착될 수 있는 경우가 많으며, 개별기업 단위에서 숙련형성과 관련하여 발생하는 저숙련 함정(low-skill equilibrium)의 문제는 업종 및 지역 단위의 직업능력개발체제에서는 상당부분 완화될 수도 있음은 이미 여러 연구와 외국의 사례에서 입증된 바 있다. 따라서 현 시점에서 직업능력개발과 관련하여 사업주들이 나가야 할 중요한 방향 중의 하나는 업종 및 지역단위의 일종의 숙련협회(work council)를 구성하고 여기에서 직업능력개발과 관련한 공동의 이해를 추구하는 것이라고 본다.

셋째로 직업능력개발에 관한 노사의 역량이 부족한 우리나라의 현 단계에서 정부의 역할은 매우 중요한 위치를 차지한다. 노사참여적 직업능력개발 활성화와 관련한 정부정책의 기본방향은 장기적인 관점에서 설정되어야 할 것이다. 특히 적대적·대립적 노사관계를 벗어나고 있지 못한 우리나라에서 노사정이 파트너십을 형성하여 궁극적으로는 정부주도적 직업능력개발체제를 참여적 직업능력개발체제로 전환시키

는 작업은 지난한 과정이 수반될 수밖에 없다고 본다.

정부정책 수립은 장기적인 관점에서 수행되어야 할 뿐만 아니라, 실험적인 사업의 수행이 필요한 시점이다. 앞서도 언급했듯이 참여적 직업능력개발에 대한 경험이 적은 우리나라 현실에서는 앞으로도 많은 실패의 경험이 축적되고 난 후에야 비로소 참여적 직업능력개발체제가 착근할 수 있다는 점은 자명한 사실이다. 따라서 정책입안자들이 보다 관심을 기울여야 하는 부분은 단기적인 실패를 예방하기 위한 소극적인 정책결정이 아니라, 발생할 것으로 예견되는 단기적인 실패에서 진정한 교훈을 포착해 나감으로써 참여적 직업능력개발 제도의 정착을 앞당기고자 하는 노력이다.

이러한 관점에서 볼 때 2002년 10월 24일 근로자 학습재원을 도입하기로 한 노사정 위원회의 결정은 우리나라 직업훈련 역사의 한 획을 그을 수도 있는 매우 의미 있는 결정이었다고 판단된다. 비록 노사정의 근로자 학습재원과 관련한 노사정의 합의가 구체성과 실현가능성을 담보하는 데는 미흡하다는 점은 지적될 수 있겠으나, 향후 운영여하에 따라서는 우리나라 직업훈련체제를 획기적으로 발전시킬 수 있는 계기가 될 수도 있다. 노사참여적인 직업능력개발을 활성화하기 위해서는 여러 가지 방안들이 제시될 수 있을 것이다. 그러나 노사대립이 첨예한 현재의 단계에서 실현가능성을 담보로 한 구체적인 정책방안이 도출되기는 매우 어려운 것 또한 사실이며, 구체성과 실현가능성이 수반되지 않은 정책방안의 나열은 현실의 개선에 도움이 되지 않을 것이라고 판단된다. 따라서 본 장에서는 기왕에 노사정이 합의한 근로자 학습재원에 대한 구체적 운영방안을 제시함으로써 정책의 실현가능성을 높이고자 한다.

제 1 절 근로자 학습재원 운용의 기본방향

앞에서 언급한 주요국의 경우와 마찬가지로 한국의 경우에 있어서도

근로자들의 학습에 대한 투자의 확대와 학습의 질적 향상을 피하여야 할 시점에 다다랐다. 또한 기존의 근로자 학습체제에 대한 한계를 극복하고 새로운 대안을 모색하는 작업은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제이기도 하다. 그러나 한편으로는 한국적 현실을 도외시한 채 외국의 선진제도를 단순 이식하는 것은 바람직하지 못한 결과를 야기할 것임은 자명한 사실이다.

이러한 관점에서 볼 때 노사신뢰의 미흡, 노조의 조직률과 제도의 차이, 직업훈련 제도의 차이 등을 고려하지 않은 근로자학습재원의 도입은 성공의 가능성을 그만큼 낮추게 될 것이다. 그러나 다른 한편으로는 근로자 학습재원의 도입이 그 동안의 적대적 노사관계를 극복하고 노사간 신뢰구축에 긍정적인 영향을 줌과 동시에 기업의 학습문화를 획기적으로 개선시켜 기업의 생산성 향상과 근로자의 소득향상을 가져다주며, 더 나아가 사회전체의 학습시스템의 개선에 긍정적 기여를 할 수 있는 계기가 될 여지도 충분히 있다고 보여 진다.

한국적 현실을 고려하여 성공적인 근로자학습재원이 정착되기 위해서는 다음과 같은 방향으로 추진되어야 한다고 본다.

첫째, 근로자학습재원의 운영주체는 노조가 되어야 할 것이지만 그 내용에 있어서는 노사참여적 학습의 강화에 주안점을 두어야 할 것이다. 근로자학습재원의 성공은 궁극적으로는 근로자의 이익 뿐 아니라 기업에게도 실질적인 도움을 줄 수 있는 방향으로 나아가지 않는 한 성공을 기약하기 힘들 것이다.

둘째, 기업단위의 노조가 아니라 지역·업종별 노조협의회가 주체가 되고 양대 노총이 공동으로 참여하는 방식이 되어야 한다. 근로자 학습촉진을 위한 지역·업종별 노조협의회의 역량이 미흡할 것으로 예상되므로, 초기 단계에 있어서는 이들 지역·업종별 노조협의회에 대한 지도와 자문을 제공함으로써 빠른 시간 안에 이들의 역량을 강화하는 것을 최우선의 목표로 삼아야 할 것이다.

셋째, 기존 정책과 보완 내지는 상승효과를 달성할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 예컨대, 산업자원부에서 추진하고 있고 향후 5년간 약 1조원의 재원이 투입될 지역산업 진흥사업(2002-2006)에서

다루어질 중요한 사업중의 하나가 지역의 인력양성 및 직업훈련분야가 될 것으로 보인다. 근로자 학습재원이 지역·업종별 노조협의회 주체로 수행될 경우 이들 사업은 지역산업진흥산업과는 매우 긍정적인 상승효과를 불러일으킬 수 있다고 보여진다.

넷째, 근로자 학습재원의 도입 및 운영에 관하여는 면밀한 평가를 정례화 함으로써 운영의 내실화를 꾀하여야 할 것이다. 전술한 바와 같이 근로자학습재원의 도입은 사실 척박한 현실적 여건에서 출발하는 것이기 때문에 실패의 위험이 상존하는 제도이며, 다른 한편으로는 성공적인 제도의 도입은 사회적으로 매우 큰 긍정적 영향을 줄 수 있는 제도이기도 하다. 따라서 제도도입 결과의 불확실성에 따른 실패의 가능성을 줄이기 위해서는 제도운영에 대한 모니터링 및 평가기능을 강화하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

제 2 절 근로자 학습재원제도 운영 체계

근로자학습재원제도의 궁극적인 목적은 노조의 주도하에 사용자들의 협력을 견인하여 기업의 학습조직화를 꾀함으로써 기업의 생산성 향상과 근로자의 고용안정성을 확보하는데 있다. 이와 더불어 직업훈련의 사각지대에 존재하는 비정규직 근로자 및 일용근로자들에게 접근성이 용이한 노조가 참여하여 직업훈련을 주도적으로 이끌어 나감으로써 노조의 사회적 역할을 강화하고자 하는 목적도 중요한 부분을 차지한다.

직업능력개발 사업에 있어서의 근로자 참여를 보장하는 여러 제도가 존재함에도 불구하고 이러한 제도들이 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 이유는 제도가 원활하게 작동하는데 필수적인 제도의 촉진자(activator)들의 역할의 미흡이 중요한 이유 중의 하나이다. 따라서 근로자학습재원 제도가 성공적으로 운영되고 이 제도의 성공이 여타 제도의 활성화에도 기여할 수 있기 위한 핵심적 요소는 (가칭)근로자학

습위원의 역할에 있다고 본다. 그러므로 초기 단계에 있어서의 근로자 학습재원의 사업내용은 근로자학습위원의 양성에 중점을 두는 것이 바람직할 것으로 보인다.

그러나 근로자 학습재원의 사용은 학습위원의 양성에 국한하지 않고 노사참여적 직업훈련사업에 대한 직접지원을 포함한다. 선진적인 단위 사업장에서의 노사참여적 학습프로그램에 대하여 근로자학습재원을 지원하고, 성공적인 노사참여적 학습프로그램을 운영하고 있는 단위 사업장에 대해서는 성공사례에 대한 홍보를 강화함으로써 근로자학습재원의 활용범위를 확대해 나간다. 이외에도 사업공모를 통하여 근로자 학습재원 도입의 근본취지에 부합하는 사업에 대한 현장근로자들의 창의적 사업들을 폭넓게 수용함으로써 직업훈련에 있어서의 현장근로자들의 참여를 촉진시켜야 할 것이다.

학습위원의 역할은 1) 근로자들에 대한 학습필요성 홍보 및 인식제고 2) 교육훈련 정보수집 및 제공 3) 교육훈련 수요조사 4) 기업의 학습조직화 촉진 5) 지역내 학습네트워크 형성에 기여 등으로 한다.

학습위원에 대한 교육·훈련은 장기적으로는 지역·업종별 노조협의회가 주관이 되어 실시하는 것이 바람직하나, 현 단계에서는 지역·업종별 노조협의회는 기능이 미약하므로 한시적으로 중앙단위에서 교육·훈련을 담당한다. 궁극적으로는 지역·업종별 노조협의회는 기능활성화가 근로자 학습재원의 운영주체가 되어야 하므로 중앙에서는 지역·업종별 노조협의회는 기능활성화를 위한 지도 및 자문을 강화하여야 한다.

학습위원의 선정에 있어서도 1차 연도에는 한국노총의 주관 하에 실시하지만 2차 연도 이후에는 지역·업종별 노조협의회에 위임하는 것을 원칙으로 한다. 학습위원에 선정되기 위해서는 사업주의 동의를 득하여야 한다.

근로자학습재원의 도입은 정부 주도적인 직업훈련 체제에서 민간의 참여를 활성화하는 직업훈련체제로 이양한다는 의미를 내포하고 있다. 따라서 장기적으로는 근로자학습재원의 운영 전반에 관하여 노동조합에 일임하고 정부는 사업의 성과에 근거한 지원만을 담당함으로써 노

동조합의 학습촉진역량을 강화하는 것이 타당하다고 보여진다. 그러나 현재의 단계에서는 노동조합의 학습촉진역량이 미흡한 것으로 판단되므로, 일정기간 동안 정부의 운영지원과 감독이 불가피할 것으로 보인다. 정부의 이러한 운영지원과 감독 및 심의는 (가칭)근로자학습재원 운영위원회에서 주관하며, 동 위원회는 노사정 및 관련 전문가로 구성한다.

근로자 학습재원 사업추진절차는 다음과 같다.

1단계: 사업공모

- 사업의 공모에 앞서 한국노총은 민주노총과 협력하여 근로자학습재원의 도입 취지 및 사업신청 절차, 사업계획서 작성 등에 대하여 충분한 홍보활동을 전개한다.
- 앞서 서술한 바대로 학습위원회에 대한 교육훈련, 지역·업종별 노조 협의회의 학습촉진역량 강화, 단위사업장의 노사참여적 학습프로그램의 실시, 기타 노조가 주도하는 직업능력개발 사업 등에 관한 지원사업을 공모한다.
- 노동부 주관으로 사업을 공모함.

2단계: 심의

- (가칭)근로자학습재원 운영위원회를 노동부 주관 하에 설치하되 노사정 및 관련 전문가를 참여시킴.
 - 장기적으로는 동 위원회의 자립을 유도(정부역할을 단계적으로 축소)함으로써 노사자율적 협의기구로 발전시킴
- 동 위원회에서 지원사업에 대한 심의를 실시
 - 동 위원회는 지원사업에 대한 심의 뿐 아니라 근로자학습재원 운영 평가결과에 기초하여 지원사업의 방향을 결정

3단계: 사업수행 단체의 결정

- 심의내용에 바탕을 두어 사업수행 단체를 결정
- 결정된 사업에 대해서는 사업수행의 방향 등에 관하여 자문제공

- 운영위원회 산하에 사업자문단을 구성하고, 결정된 사업에 대한 자문제공

4단계: 사업수행 평가결과 분석

- 전문 연구기관에 의뢰하여 객관적인 평가결과를 산출
- 평가결과는 근로자학습재원 운영위원회에 제출하여, 익년도의 사업수행에 반영

제 3 절 근로자 학습재원제도 운영 방법

○ 사업 시행 주체

- 노동부에서 매년 근로자 단체가 주도하는 직업훈련 사업을 공모하여 지원 대상 사업을 선정하여 지원

▲ 공모 대상 사업

- 근로자의 직업능력개발을 촉진할수 있는 근로자 학습위원 양성, 근로자단체 주도의 직업훈련, 산업 차원의 교육훈련계획수립등

▲ 참가 대상 : 연맹, 산별노조, 지역노조, 단위노조 등

○ 직업능력개발전문위원회의 심의

- 『근로자 학습재원 운영평가 자문단』을 구성하여 제출된 사업계획에 대한 전문적인 검토 보고서를 작성

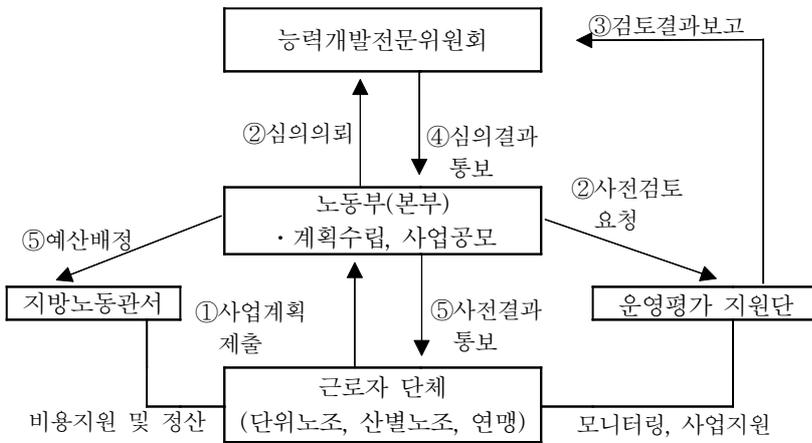
※ 운영 평가 자문단 구성: 노동연구원, 직능원 전문가와 경총, 노총 등에서 추천받은 전문가로 구성(10명 내외)

- 검토 보고서를 토대로 「직업능력개발전문위원회」에서 사업 수행 근로자 단체를 선정

※ 직업능력개발 전문위원회 구성(위원장 : 차관) : 노사정 각 3인, 공익 9인

○ 사업 수행 지원

- 『운영평가자문단』에서 근로자 단체 사업 수행 과정에 모니터링, 자문, 평가 등을 실시
- ※ 자문단에서 사업수행 종료후 평가를 실시하여 사업의 계속실시 여부, 다음연도 사업 규모 등을 검토
- ※ 소요예산 : 박사급 전담 인력 3명, 자문위원 10명 위촉, 회의비 등으로 1억원 배정
- 비용은 사업수행 근로자 단체 관할 지방노동관서에 지원한후 사후 정산을 실시



제 4 절 근로자 학습재원의 조달

근로자 학습재원 조달의 경우 고용보험상의 직업능력개발사업으로부터의 재원조달과 정부 일반회계에서의 재원조달, 그리고 지방자치단체 및 기업주단체, 여타 기관으로부터의 재원조달을 상정할 수 있을 것이다. 근로자학습재원 사업의 안정적 수행과 사업의 확대를 위해서

는 다양한 재원의 확보가 필요할 것으로 보이나, 사업초기에 있어서는 다양한 재원의 확보가 여의치 않을 것으로 보인다.

근로자 학습재원의 구성에 있어서 가장 바람직한 형태는 지역별·업종별 사업주 단체로부터의 자발적 지원과 이에 대응하는 노조의 조건부지원(matching fund)이 재원의 대부분을 차지하는 경우일 것으로 보인다. 왜냐하면 본 사업으로 인한 직접적 수혜당사자는 해당 지역 및 업종의 기업이 될 것이며, 근로자 또한 동 사업으로부터의 수혜자가 될 것이기 때문이다. 또한 학습은 매우 긍정적인 외부효과(externality)를 가지는 서비스이므로 해당 지역의 공익을 대표하는 지방자치단체의 지원도 바람직한 것으로 볼 수 있다. 그러나 현재의 단계에서 이러한 재원조성 방법은 매우 이상적인 방안에 불과할 것으로 보인다. 사업의 효과가 불투명하다고 판단할 사업주들에게 재원조달을 전가할 경우 사업수행에 대한 저항을 가져올 것이 자명하며, 노조의 경우에도 재원조달의 능력이 없는 것으로 보이기 때문이다. 지방정부 역시 사업의 효과가 확실하다고 판단하기 전까지는 재원의 구성에 소극적일 수 밖에 없다고 보여진다.

근로자 학습재원의 구성에 있어 고용보험으로부터의 재원조달 방안을 생각할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방안은 다음의 두 가지 측면에서 바람직하지 못한 것으로 보인다. 첫째는 고용보험을 납부하는 기업의 동의가 필요하다는 점이다. 이러한 동의가 법적 구속력을 가지는 것은 아니나, 고용보험사업의 원활한 운용을 위해서는 재원의 사용에 있어서 보험료 납부주체의 의사에 반하는 사업에 대한 재원의 사용은 가급적 피하여야 할 것으로 보인다. 그런데 본 제도의 도입과 관련한 노사정 위원회의 합의시 사업주 단체에서는 고용보험기금에 의한 재원조성에 대해서는 명백한 반대 입장을 밝힌바 있으며, 이러한 주장에 반하여 굳이 고용보험기금으로부터 재원을 조달하는 것은 바람직하지 않을 것으로 보인다. 둘째, 고용보험기금으로부터 재원을 조달할 경우, 직업능력개발사업 상의 제반 기준과 규정에 준하여야 하기 때문에 근로자 학습재원이 경직적으로 운영될 수 있다. 근로자 학습재원의 취지는 훈련 그 자체에 있다기보다는 훈련을 통한 노사참여의 확대 및 노

사신회의 구축, 그리고 지역 파트너십 구축 등에도 상당한 비중의 의미가 있기 때문에 직업능력개발 사업상의 기준이 엄격히 적용될 경우 본래의 취지와는 다른 방향으로 흐를 가능성이 농후한 것으로 판단된다.

위와 같은 판단에 근거하여 근로자학습재원의 조성은 최소한 단기적으로는 정부의 일반회계에서 지원되는 것이 바람직할 것으로 보인다. 물론 이러한 재원조성 방식을 지속시킬 것인가에 대해서는 사업의 사후평가를 통하여 사회적 비용-효과가 과학적으로 계산된 연후에 이를 바탕으로 판단하여야 할 것이다.

재원의 적정규모에 대한 과학적인 근거의 제시는 현재로서는 매우 어려운 일이다. 단지 여기에서 언급하고 싶은 내용은 재원의 규모가 너무 적을 경우에는 본 사업에 대한 근로자 및 사업주의 인식부족을 야기하여 사업 자체가 유명무실해질 우려가 있다는 점이다. 물론 반대의 경우 사업의 내용에 비하여 과잉투자가 될 경우에는 사회적 낭비를 초래할 수 있음은 자명하다.

거칠게나마 재원의 적정규모에 대한 판단의 근거로서 영국의 경우를 원용하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다고 보여진다. 영국의 경우 1차 연도에 총 45개의 사업에 180만 파운드(약 33억원)가 지출되었으며, 2차 연도에는 74개 사업에 240만 파운드(약 43억원), 3차 연도에는 95개 사업에 420만 파운드(약 76억원)가 지출된 것으로 나타났다. 한국의 경우 초기조건이 영국에 비하여 열악하다는 점을 감안하여 사업의 개수는 줄이고 단위 사업당 지원액수는 늘림으로써 사업의 효과를 제고하는 것도 하나의 방법이라고 여겨진다. 즉 선택과 집중의 원리를 적용하여 단위 사업의 효과를 극대화하고 이러한 성공사례를 철저히 벤치마킹하여 성공적 사업의 확산을 꾀하는 것이 옳은 방향이라고 보인다.

제5절 사업의 평가 및 관리방안

근로자학습재원 사업의 성공적 수행을 위한 관건이 되는 핵심적인 요소는 사업의 평가를 강화하고 이에 기초하여 사업의 내실화를 꾀하는데 있다. 앞서도 언급하였다시피 근로자학습재원 제도의 성공적 도입은 근로자의 능력개발을 위한 혁신적인 제도로서 기능할 수 있을 것으로 기대되지만, 이 제도의 성공을 위해서는 극복하여야 할 많은 불확실한 과제가 존재하는 것도 엄연한 사실이기 때문이다. 근로자학습재원의 평가 및 관리를 위한 기본방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 본 사업의 장기적 성공을 위해서는 사업의 단계적 추진 및 확산이 필요하다. 그리고 사업의 매 단계에서는 기존 사업에 대한 면밀한 평가에 기초하여 사업의 방향을 설정하여야 할 것이다. 예컨대 근로자학습재원 사업 중 어떠한 사업에 보다 중점을 두어 투자를 집중할 것인가, 운영시스템 상 개선점은 어떠한 것이 있는가 등의 문제는 사전에 면밀한 평가와 관찰을 통하여 조사되어야 할 문제들이다.

둘째, 평가의 지속성과 일관성을 유지하기 위해서는 별도의 상설 평가팀을 구성하여 운영할 필요가 있다. (가칭)평가·관리 지원팀에서는 사업추진 상의 매 단계를 모니터 할 뿐 아니라, 사업추진 주체들에 대한 자문 및 홍보 역할을 담당함으로써 본 제도의 내실 있는 정착에 기여하여야 한다.

셋째, 평가의 객관성과 과학성을 담보하고, 외국제도와와의 비교연구가 가능하기 위해서는 사업참여자들의 특성과 사업 성과에 대한 자료의 구축이 필수적으로 이루어져야 한다. 이를 토대로 본 사업의 성과분석 및 향후 정책방안 등이 도출될 수 있을 것으로 기대된다.

이상의 기본방향에 입각하여 향후 (가칭)평가·관리 지원팀의 역할은 다음과 같이 규정될 수 있을 것으로 본다.

- 사업공모에 대한 홍보
 - 사업의 도입취지에 대한 홍보 및 사업계획서 작성에 대한 자문
 - 성공가능성이 높다고 판단되는 사업의 발굴 및 관계자 접촉
- 공모 사업에 대한 심의 지원
 - 본 사업에 응모한 단체에 대한 서류 심사(필요시 현장 심사)
 - 운영위원회에 심사의견서 제출
- 사업주체에 대한 자문
 - 지원이 결정된 단체에 대한 자문 수행
 - 사업계획에 대한 재검토 및 필요시 사업계획 수정
- 사업추진에 대한 모니터링 실시
 - 당초 사업계획과의 일치여부 조사
 - 사업추진 시 애로사항 조사
- 사업참가자에 대한 자료 구축
 - 사업참여자에 대한 개인 특성 자료
 - 사업 참여단체에 대한 자료
 - 정기적인 만족도 조사
 - (필요시 test 실시)
- 사업성과 분석
 - 사업참가 결정요인 분석
 - 사업성과 분석
 - 사업의 성공요인 분석
 - (외국제도와의 성과비교 연구)
- 평가보고서 작성 및 제출
 - 매년 정기적인 평가보고서 작성
 - 향후 사업방향 제시
 - 운영위원회에 평가보고서 제출 및 보고

제 6 장 결 론

지식기반사회의 도래와 함께 ‘전국민의 학습역량 강화’는 선택의 문제가 아니라 필연적으로 달성하여야 할 국가적인 명제로 자리매김되고 있다. 학습역량의 강화가 이렇듯 중요한 의미를 가지고 있는 데 비하여, 우리의 학습여건은 아직도 개선의 여지가 많다는 것이 일반적인 견해이다. 학습에 대한 기초를 이루어야 할 학교교육의 붕괴에 대한 우려의 목소리가 높아지기 시작한 지는 이미 꽤 오랜 시간이 흘렀으나, 이에 대한 해결책은 아직도 실마리를 찾지 못하고 있는 것으로 보인다. 학교교육의 부실에 대한 여론에 가려 아직 본격적인 문제제기가 되고 있지는 않으나, 학교교육 이후의 사회적 학습여건 또한 매우 심각한 지경에 이르렀다고 보여진다. 특히 국가경쟁력의 기반이랄 수 있는 기업에서의 학습역량의 저하는 시급히 해결하여야 할 국가적 과제이다.

기업의 교육훈련 내지는 학습역량을 높이기 위한 제도적 장치는 외형적으로는 이미 선진국 수준에 다다르고 있으나, 제도의 운영에 있어서는 그리 낙관적이지 못한 것으로 보인다. 고용보험 기금으로 운영되는 직업능력개발 사업의 경우 사업에 대한 참여가 저조하고, 특히 중소기업의 경우 훈련참여율이 대기업에 비하여 낮은 것으로 나타나 고용보험 수혜의 역진성이 문제로 제기되기도 하며, 사업주의 도덕적 해이 현상, 공급자 위주의 교육훈련 운영 등의 문제가 끊임없이 제기되어 왔던 것이 사실이다.

사회적 학습여건을 개선시키기 위해서는 기존의 제도 자체에 대한

개선노력이 지속되어야 할 것이지만, 근본적으로는 제도가 정착되고 있지 못하는 근본적인 이유에 대한 심각한 고민과 이에 대한 대책이 구안되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 기업의 학습역량 저하는 단지 제도상의 문제에서 비롯된 것만은 아니고, 제도가 정착되기 위한 기본적인 여건의 미성숙이 그 원인일 수 있다고 보여진다. 예컨대, 학습에 대한 경영주와 근로자의 이해 부족, 근로자들의 참여를 배제한 채 결정되는 기업의 학습에 대한 투자, 교육훈련기관 운영의 경직성 등의 문제에 대한 해결이 선행됨으로써 직업능력개발사업 제도가 보다 원활하게 작동할 수 있을 것으로 보인다.

이러한 관점에서 금번 노사정위원회에서 합의한 근로자학습재원의 도입은 우리 사회의 학습역량 강화를 위해 매우 의미 있는 결정이었다고 평가된다. 또한 근로자학습재원이 단지 외형적인 사업실적에 연연하지 않고, 노동조합의 학습촉진 역량의 강화, 지역별 직업훈련 파트너십의 구축, 단위사업장내 노사참여적 학습의 확대 등을 위해 내실 있게 운용된다면 기존에 사문화되어 가고 있는 직업능력개발 관련 제도의 활성화에도 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

근로자학습재원의 도입이 성공하기 위한 조건들은 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 첫째, 무엇보다도 노동조합의 전략적인 선택이 중요하다. 근로자의 학습역량 강화에 보다 중점을 둔 노조활동이 본 제도의 성공을 위한 기본조건이다. 둘째, 사업주의 이해와 인내 역시 본 제도의 성공을 위한 전제조건이다. 본 제도의 정착을 위해서는 일정기간 동안의 적응기간이 필요할 것이며, 단기적으로는 예기치 못한 문제점들이 발생할 수도 있을 것이다. 이러한 문제에 대한 사업주의 이해와 인내가 없이는 본 제도가 정착할 수 없을 것이며, 이에 따라 기업의 학습역량은 현재의 수준에서 발전될 수 있는 기회를 상실하게 될 것으로 보인다. 마지막으로 정부의 유연한 역할이 요구된다. 본 제도는 기본적으로 학습에 있어서의 민간의 자율적 참여와 운영을 전제로 한다. 이러한 제도에 있어서 정부의 궁극적인 역할은 평가결과에 기초하여 지원의 범위를 결정하는 것으로 국한되어야 하며, 실질적인 운영에 있어서는 감독과 관리기능을 축소하여야 할 것이다.

참고문헌

- 강순희·김미란·김안국·류장수(2002), 『기업교육훈련 투자의 현황과 과제』, 한국 노동연구원.
- 강순희(2002), 「노사참여적 능력개발을 위한 노사정의 역할」, 한국노동교육원, 테마별 워크숍 발표자료.
- 강순희 외(2000), 『근로자 자율적 능력개발의 활성화 방안』, 한국노동연구원.
- 김 훈 외(2001), 『노사관계 및 인적자원관리 패널조사』, 노동부.
- 김 훈·김정환(2001), 『한국의 노사관계 연구』, 한국노동연구원.
- 김 훈·이승욱(2000), 『노사협의회 쟁점과 과제』, 한국노동연구원.
- 노동부(2002), 『직업훈련관계법령집』.
- 노동부(2001), 『노사협의회 운영 매뉴얼』.
- 박덕제(2001), 『근로자 학습재원 조성 방안』, 노사정위원회.
- 심재용(1997), 『직업훈련과 정부역할』, 자유기업센터.
- 윤석천(1995), 『주요 선진국의 직업훈련제도와 시사점』, (재)중앙노동경제연구원 창립5주년 학술세미나.
- 이상조(1988), 「영국의 직업훈련제도와 서독의 고용훈련제도 - 유럽선진국 직업훈련 제도 시찰결과 보고서」, 직업훈련연구소.
- 이성균(2001), 「미국 위스컨신 주의 노사정 협의 모델」, 한국노동연구원, 21세기 노동운동 포럼 발표자료.
- 정주연(2002), 『선진국과 한국의 직업교육·훈련제도의 특성과 한계』, 집문당.
- 직업훈련연구소(1984), 『영국의 직업훈련』, 한국직업훈련관리공단.
- 한국노동교육원(2002), 『노사관계토론회 및 워크숍 자료집』.
- 한국산업인력관리공단(1997), 『獨英佛 직업훈련제도 시찰결과 보고』.
- 한국직업능력개발원(2001), 『기업내 인적자원개발을 위한 노·사·정

- 협력방안』.
- 한국직업능력개발원(2001), 『지식기반사회에서의 인적자원개발 전략에 관한 국제회의』.
- 허찬영(2000), 『근차법하에서의 노사협의회 운영실태』, 한국노동교육원.
- Brunhes Bernard(2001), *Etude sur les Relations entre OPCA et Organismes de Formation dans le Système de Formation Professionnelle*.
- CBI(2000), “Fact not Fiction: UK Training Performance”, *Human Resources*, July, CBI.
- CEDEFOP(1999), *Le Financement de la Formation et de l'Enseignement Professionnels en France, Luxembourg*.
- Centreinfo(2002), *info flash*, January.
- _____(2001), *Actualité de la formation permanente* N° 175, November-December.
- Cereq(1997), Documents 127, October.
- Confederation of British Industry(1999), *Making Employability Work*, London: CBI.
- Crouch(1999), “Are the Skills the Answer? - The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries”, Oxford Univ Press.
- Department for Education and Employment(1998), *The Learning Age: A Renaissance for a New Britain*, UK DfEE.
- _____(1999), *Learning to Succeed: A New Framework for post-16 Learning*, UK DfEE.
- Dubar Claude(2000), *La Formation Professionnelle Continue*, La Découverte, Paris.
- European Commission(2002), “Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union”, Employment & Social Affairs, January.

- International Labour Office(2002), "Learning and Training for Work in the Knowledge Society".
- _____ (1999), "World Employment Report 1998-1999".
- Liaisons Sociales(2002), Groupe Liaisons SA, July.
- _____ (2001), Groupe Liaisons SA, April.
- _____ (2001), Groupe Liaisons SA, March.
- Linderperg Gérard(1999), "Les Acteurs de la Formation Professionnelle", CentreInffo Mansfield M, Salais R, Whiteside N(1994), *Aux Sources du Chômage*, BELIN, Paris.
- MES(2002), *Bilan de la Négociation Collective, Projet de loi de Finances pour 2002*.
- _____ (2002), *Bilan 2001 de la Négociation Collective*.
- Trades Union Congress(2001), *The Quiet Revolution: The Rise of the Union Learning Representative*, UK, London.
- York Consulting(2000), *Regulatory Impact Assessment for Providing Statutory Backing for Union Learning Representatives*, Round 2 Report to DfEE, London.
- _____ (2001), *Assessing the Impact of Statutory Recognition for Union Learning Representatives*, the Final Report to DfEE, London.

부 록

〈부록 1〉 근로자 학습자원 관련 합의문(안)

〈부록 2〉 1차 연도 근로자 학습자원 사업예시

〈부록 1〉 근로자 학습재원 관련 합의문(안)

노·사·정은 직업훈련제도 개선방향 관련 합의문(2001. 7)에 명시된 근로자학습재원 조성방안에 대하여 논의한 결과 21세기 평생학습사회에서 근로자의 직업능력을 개발하기 위하여 근로자학습재원의 조성 및 운영방법에 대하여 다음과 같이 합의한다.

1. 노·사·정은 노사가 공동으로 참여하는 근로자 직업능력개발사업을 촉진하기 위한 근로자학습재원을 조성토록 한다.
1. 근로자학습재원의 건전하고 효율적인 운영을 위해 노·사·정 및 전문가가 참여하는 가칭 「근로자학습재원 심의평가위원회」를 설치·운영한다. 동 심의평가위원회는 노사가 제안하는 프로젝트의 심의·선정, 선정된 프로젝트의 운영과 사후평가를 실시한다.
1. 근로자학습재원의 사업내용은 본 제도도입의 기본정신에 입각하여 노사가 공동으로 참여하는 근로자 직업능력개발 프로그램과 노·사의 능력개발 촉진역량 강화를 목적으로 하는 사업을 기본으로 한다.

2002년 10월 24일

노사정위원회 상무위원회

〈부록 2〉 1차 연도 근로자 학습재원 사업예시

1. 근로자 학습위원 양성

□ 필요성 및 목적

- 지식기반경제 하에서는 인적자원의 질이 개인, 기업 및 국가의 경쟁력을 결정하는 핵심관건이 되고 있으나
 - 최근 노동시장의 유연화에 따라 기업의 인적자원개발의 투자가 감소하고 있어 근로자 주도의 직업능력개발을 활성화할 필요가 있음.

- 근로자 주도의 직업능력개발사업의 활성화를 위해서는 근로자들에 대한 접근성이 용이한 노동조합의 학습역량을 촉진하는 것이 필요함.
 - 노동조합의 학습역량을 강화하여 근로자주도의 직업능력개발을 활성화하기 위한 현실적 방안으로서 근로자 학습위원의 양성에 대한 지원이 필요

- 근로자 학습위원 양성사업은 위와 같은 필요성에 입각하여 근로자들과 사업주들의 학습에 대한 인식을 높이고, 근로자들에 대한 학습상담, 학습수요 예측, 기존 제도의 활용도 제고, 지역내 학습네트워크 형성의 촉진 등의 역할을 원활하게 수행할 수 있는 핵심요원들을 교육·양성하는 것을 목적으로 함.

□ 학습위원의 역할

- 직업능력개발의 중요성에 대한 홍보 및 학습 분위기 조성
 - 직업능력개발이 기업의 생산성 향상과 근로자의 고용안정성에 미치는 영향을 국내외의 구체적 사례를 예시하여 홍보
 - 지식이 점차 중요시되고 있으며, 지식의 격차가 기업의 생산성 및 개인의 소득격차를 야기하고 있는 현실 추세에 대해 설명하고, 작업장 내에서의 학습의 중요성을 전파
- 근로자들에 대한 학습 상담, 교육 훈련 정보 수집 및 안내
 - 평생직업능력개발에 관련된 제도들을 소개하고, 상담을 통하여 근로자들이 이들 제도를 적극적으로 활용할 수 있도록 유도
 - 교육훈련 기관 및 과정, 교육훈련 수수료 후 진로선택 등에 대한 정보를 수집·안내
- 근로자 교육훈련 수요 조사, 교육훈련계획 수립지원 등
 - 근로자의 교육훈련에 관한 수요 조사를 수행하여 이를 기초로 기업내 교육훈련계획 수립시 기초자료로 활용
 - 기업의 교육훈련계획 수립에 적극 참여하여 현장수요를 충족시킬 수 있는 교육훈련이 이루어질 수 있도록 지원
 - ⇒ 근로자 학습위원이 위에 열거한 역할을 수행하기 위해서는 산업교육 분야의 준전문가 수준에 도달하여야 할 필요가 있음.
 - ⇒ 이러한 필요성에 입각하여 근로자 학습위원 양성 프로그램은 전문과정 수준으로 하는 것이 바람직할 것임.

□ 교육 대상·선발

- 적정규모: 근로자 학습위원 400명
 - 교육대상의 적정규모 산정시 근로자 학습위원의 역할이 필요한

업종 및 지역에 대하여 보다 많은 가중치를 두어 산정.

- 교육대상은 노동조합 간부를 주요 대상으로 하며, 이외에도 근로자 주도 학습에 핵심적 역할을 수행하고자 하는 비노조원을 포함

□ 양성 주체

- 근로자 학습위원의 양성은 한국노총 및 민주노총 그리고 기타 노동자 단체가 주체가 되어 실시하여야 하나, 초기 단계에는 정부의 주도하에 실시
- 학습위원 양성에 있어 정부는 자문제공, 교육시설 및 프로그램의 지원 등의 역할을 수행한다.

□ 학습 위원 양성 프로그램 운영

- 교육기간 및 인원

구 분	교육 기간	교육 인원	교육 시간	교육 차수
학습위원 대상자	10일(2주)	400명	80시간	20차

- 장소: 지역별 공공훈련기관을 임대하여 사용

- 프로그램 구성도

제1모듈	법·제도의 이해	- 직업능력개발 및 평생교육관련 법과 제도 소개	이론	8시간
제2모듈	산업교육 개론	- 산업교육의 트렌드 및 HRD에 대한 전반적 이해	이론	12시간
제3모듈	산업교육 방법론	- 교육의 체계 수립·실행 및 평가에 대한 이해	이론·실습	20시간
제4모듈	인사 및 조직관리	- 인적자원관리에 대한 이해	이론	8시간
제5모듈	커뮤니케이션 및 상담기법	- 구성원에 대한 커뮤니케이션 및 교육상담 기법	이론·실습	8시간
제6모듈	사내강사 실무	- 사내강사로서의 기본 스킬 향상	이론·실습	8시간
제7모듈	교육훈련 실무	- 교육훈련 실무자로서의 실무지식 습득	이론·실습	16시간

○ 프로그램 주요내용(I)

회 합	교 과 목	주 요 내 용	강의시간	강의방법
제1모듈	법·제도의 이해	- 직업훈련제도 해설 - 평생교육법 개론 - 선진국의 교육관련 제도 해설	8시간	강의
제2모듈	산업교육개론	- HRD란 무엇인가? - 수행문제의 분석 - 교육 프로그램의 이론과 실제 - 인간행동의 경영학 - 직무과제 분석 - 성인학습 심리 - 성인학습의 동기전략	12시간	강의
제3모듈	산업교육방법론	- 산업교육의 필요성 및 필요점 파악 - 효과적 학습을 위한 조건 - 성인교육의 원리 - 인력개발 체제의 필요성 - 교육요구 진단 - 목표 및 평가 개발 - 프로그램 개발 - 교육실행 평가	20시간	강의·실습

○ 프로그램 주요내용(Ⅱ)

회 합	교 과 목	주 요 내 용	강의시간	강의방법
제4모듈	인사 및 조직관리	<ul style="list-style-type: none"> - 인적자원관리의 진단적 접근방법 - 인적자원의 계획 - 직무 및 관리 - 성과평가 및 교육훈련 - 조직 및 경력개발 - 노동생활의 질, 동기부여 및 리더쉽 	8시간	강의·실습
제5모듈	커뮤니케이션 및 상담기법	<ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니케이션의 이해 - 커뮤니케이션의 3대 요소 - 커뮤니케이션 스킬 - 상담의 원칙 - 집단상담기법 - 개인상담기법 - 역할연기 	8시간	강의·실습
제6모듈	사내강사 실무	<ul style="list-style-type: none"> - 사내강사의 역할과 사명 - 프레젠테이션 기법 - 커뮤니케이션과 교단에서의 기술 - 강의기술의 전개 - 체험학습의 활용 - 강의안 작성방법 - 강의실습 	8시간	강의·실습
제7모듈	교육훈련 실무	<ul style="list-style-type: none"> - 교육훈련담당자의 역할과 사명 - 기업교육의 경쟁력 강화 방안 - 기업내 교육훈련 체계 수립 - 교육운영 실무 - 직무 및 계층교육의 설계 및 운영 - 교육훈련 니즈 파악 - 교육훈련 평가 방안 - 교육훈련시 준비사항 - 평가 및 피드백 	16시간	강의·실습

○ 운영방법

구분	교 과 목	주 요 내 용
1	합숙교육	- 교육훈련전문가를 양성하는 교육이기 때문에 집중교육이 가능한 합숙교육 필요
2	소수정예 인원교육	- 토론식 교육이며 체험교육이기 때문에 20명 단위의 소수정예로 교육운영 필요
3	지역별 교육 운영	- 지방의 수강생을 고려, 전국을 4-5개 단위의 권역으로 분류하여 해당 지역에서 교육
4	분할교육	- 회사업무상 장기간의 교육이 어려울 시 교육프로그램을 이론과 실습교육으로 분류하여 상·하반기로 나누어서 운영
5	현장실습	- 교육 후 1회 정도 국내 교육훈련 우수기관 현장실습 (대기업 그룹 연수원 및 교육훈련기관)
6	교육평가	- 이론과 실습 평가를 병행하여 교육 수료후 평가를 함으로써 교육동기유발 및 교육집중도 향상
7	인센티브	- 성적 및 교육우수자를 선발하여 해외연수 특전 부여 (상위 10%) ※ ASTD연수 : 전세계 인재개발 대회 (기간 9박 10일, 매년 5월 미국에서 개최)

○ 예산

과정	과 정	내 역	금 액
교육비 내역	강사료	200,000원×80시간	16,000,000원
	숙박비	25,000원×8일×20명	4,000,000원
	시설사용료	200,000원×10일	2,000,000원
	교재대	100,000원×20명	2,000,000원
	식·음료대	100,000원×20명	2,000,000원
	예비비	100,000원×20명	2,000,000원
1인당 교육비		1,400,000원	
차수당 교육비		28,000,000원	
총 교육비		560,000,000원	

※ 위에 산출된 비용은 프로그램 운영방식에 따라 달라질 수 있음.

2. 근로자 주도의 교육 훈련 사업

필요성 및 목적

- 공급자 위주 직업능력개발사업의 한계와 문제점이 드러나 근로자 주도의 직업능력개발에 대한 필요성이 끊임없이 제기되어 왔으나, 이를 실천할 수 있는 구체적인 역량의 축적이 매우 미흡한 현실임.
 - 개별 근로자들은 교육훈련 관련 정보의 수집 및 활용에 있어 역량의 한계를 가질 수밖에 없음.
 - 근로자 단체 역시 교육훈련 사업에 대한 역량의 축적이 미흡하여 직업능력개발사업에서 제도적으로 규정된 역할을 제대로 수행하지 못하여 왔음.
 - 이러한 결과 직업능력개발 사업이 여전히 정부주도적·공급자 위주 시스템에서 탈피하고 있지 못함.
 - 따라서 근로자에 대한 접근성이 용이한 근로자 단체의 교육훈련 촉진 역량을 축적하는 것이 매우 필요한 시점임.

- 본 사업은 근로자 단체가 주관하여 교육훈련 사업을 실시함으로써 노동조합 등 근로자 단체의 교육훈련 촉진 역량을 강화하는 것을 목적으로 함.
 - 이와 더불어 교육훈련 사업의 대상을 고용보험이 적용되지 않는 비정규직 근로자를 대상으로 함으로써 근로자 단체의 사회적 책무성을 강화함

교육·훈련 분야

- 건설분야, 정보화 기초 분야 등 훈련 직종의 운영

□ 훈련의 주체·대상(이하 건설분야 사업예시)

○ 훈련대상 : 건설일용노동자

※ 건설일용직 확인 : 건설일용노동자 확인서(다음 서류중 1부) : 일용직노조 조합원증, 일용근로자 복지수첩, 건설현장 책임자(소장) 확인서, 건설취업센터 등록증 중 해당서류 제출

○ 훈련내역

- 훈련기간 : 2003년 1월 ~ 2003년 12월

- 훈련단위 : 분기별 1회

- 훈련시간 : 1인당 80시간 교육

▶ 1안 - 2개월 80시간 교육

· 기본교육 : 72시간 / 36강좌

- 주 4일교육 4회 (2시간/일 × 4회/주 × 4주)

- 주 5일교육 4회 (2시간/일 × 5회/주 × 4주)

· 현장실습 : 4시간 / 1강좌

· 법률 및 산업안전교육 : 4시간 / 2강좌

▶ 2안 - 3개월 80시간 교육

· 기본교육 : 72시간 / 36강좌 (1일 2시간 × 주당 3회 × 12주)

· 현장실습 : 4시간 / 1강좌

· 법률 및 산업안전교육 : 4시간 / 2강좌

○ 훈련요건

- 훈련교사 : 직업훈련 교사 자격에 맞는 강사(각 지역 기능학교별 채용)

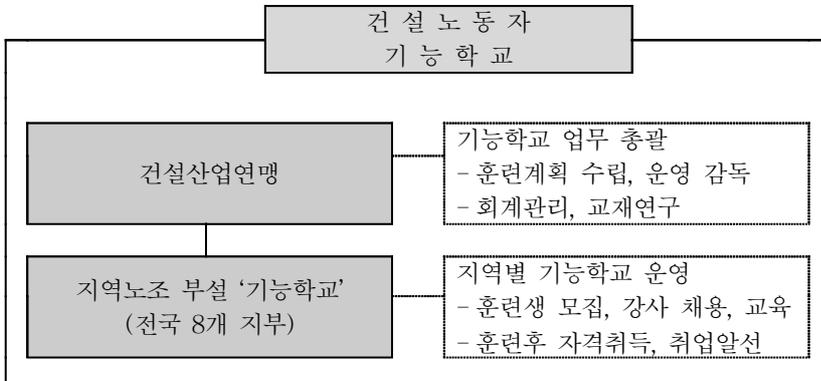
· 건설현장 경험이 많은 숙련된 강사

- 교육인원 : 1회 정원 30명

· 총인원 : 960명 (30명 × 4회/연 × 8개학교)

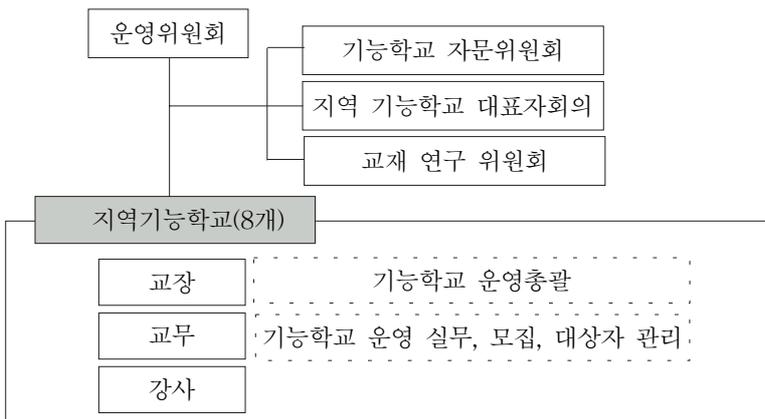
□ 훈련체계

○ 훈련 실시 단위



- ▶ 훈련지역 : 포항, 경기, 인천, 대전 등 총 8개 학교
- ▶ 건설인력의 특성상 중앙 집중적인 교육이 아니라, 필요 지역에 기능학교를 설립, 운영의 통일성은 중앙에 별도의 기구를 두어 통합관리

○ 조직 체계



- ▶ 운영위원회 : '건설일용노동자 기능학교' 운영을 책임지는 단위
- ▶ 대표자회의 : 지역 기능학교 교장(대표자) 회의, 기능학교 운영문제에 대한 논의 기구
- ▶ 자문위원회 : 건설일용노동자 기능훈련과 관련한 자문위원회 구성, 노동계

저명인사 및 직업 훈련 관련 전문가로 구성

- ▶ 교재연구 위원회 : 기능학교 교과과정을 연구하고, 교재를 연구하는 단위. 각 지역 기능학교 실무담당자 1인, 연맹 1인으로 구성

□ 교과과정

※ 다음 교과과정은 현재 건설기능학교에서 추진중이거나 계획하고 있는 교과과정 중 몇가지 교육안을 발췌한 것임. 교과과정은 지역별 특성 및 직종에 따라 다르게 구성됨.

1) 산업안전 및 법률교육

- 건설안전 : 현장 산업안전에 대한 교육 및 산업안전보건법 교육
- 기초생활법률 : 건설현장에 필요한 법률 및 생활에 필요한 기초법률

2) 시공 이론 과정

- 설계도면 보기
 - 건축설계에 대한 일반적 이해
 - 도면의 종류와 실습
 - 면적에 대한 감 잡기
 - 도면 기호에 대한 이해와 실습
 - 축적에 대한 이해
 - 우리 말 건축 용어
 - 도면 보기 실습
- 견적산출(적산)
 - 적산 개념과 방법
 - 공통가설 공사 산출방법
 - 토목공사적산
 - 철근콘크리트공사 적산 방법
 - 철근콘크리트공사 산출 실습

- 조적, 미장공사 산출 방법
- 목공사. 수장, 창호공사 산출
- 단가적용 방법과 품셈 및 일위대가
- 구성에 대한 개괄적 설명

3) 형틀목공 및 미장과정

- 목공 : 도면의 이해, 견적실무, 목제가공 실습, 창호/가구 제작실습, 거푸집시공 실습, 형틀제작 실습, 건축구조시공 실습
- 미장 : 시방서의 이해, 견적실무, 몰탈의 배합 및 바닥면 바르기 실습, 벽체 바르기 실습, 천정면 바르기 실습, 메탈라스 및 비드설치 실습, 끝선 마무리 실습

4) 용접·제관 과정

- 제관공학
 - 제관공학 개념(구조물 및 산업기계 일반에서 제관의 역할과 의의)
 - 기계공작(공작기계 종류 및 특성, 현장에서 다루는 수공구 및 지그)
 - 기계재료(현장에서 쓰이는 자재의 종류 및 특성, 탄소 함유량이 철에 미치는 영향, 비금속종류 및 특성 등)
 - 기계제도(기초작도법, 투상도, 전개도, 계산기를 이용한 전개법, 현장에서 쓰이는 도면해독 및 약어 일반)
 - 견적서 작성(물량 정산 산출 근거 및 제작단가 산출)
 - 현장 용어(현장에서 쓰이는 속어 등)
- 용접공학
 - 용접공학일반(용접기 종류 및 특성, 취급방법, 용접기호)
 - 용접실습(ARC 용접기본, MIG 용접기본, TIG 용접기본)
 - 절단공학일반(절단기 종류 및 특성, 취급방법)
 - 절단실습(GAS 절단, 프라즈마 절단)

5) 케이블·전공 과목

- 케이블 : 공구사용법, 케이블작업, 중단접속(조립형, 일체형), 직선 접속(일체형, 조립형), 플러그용 직선접속, 엘보접속 등
- 전기분야 : 전기작업안전, 배전선로의 이해, 인입선 작업, 내외선 작업 도면의 측정기기, 입선작업 및 기기의 설치, 가선작업 및 기기의 설치, 저압케이블 작업, 고압케이블 작업, 수전설비 작업, 활선 및 무정전 작업

□ 교과 세부 진행 내역 (용접 교과과정 예시)

※ 다음 내역은 현재 건설기능학교에서 시행중인 용접 과정의 세부적인 강의 계획임

※ 총 36강좌 기본교육 내용임

1) 기초과정 (10강좌)

- 용접이론과 원리 (2강좌)
- 토오치 사용법, 비이드 쌓기 (2강좌)
- PIPE(6"), 2G(H/Z) 백비이드 연습 (4강좌)
- 숙련자 2G 테스트 (2강좌)

2) 전공기술과정 (20강좌)

- 5G(V/T) TIG 비이드 쌓기 (5강좌)
- PIPE(6") 백비이드 연습 (5강좌)
- 숙련자 5G 테스트 (2강좌)
- 6G(45") 백비이드 연습 (5강좌)
- 6G 테스트, 비파괴검사(TR) (3강좌)

3) 숙련과정 (6강좌)

- 2G, 3G, 4G, 5G, 6G 자세별 연습 및 실기

□ 운영 예산안

가. 총괄

1) 예산

○ 총 10 억원

· 교육생 1인당 교육비 1,041,667원

· 2개월 교육 : 1개월당 520,833원

· 3개월 교육 : 1개월당 347,222원

※ 2개월, 3개월 교육 모두 80시간(40강좌) 교육이기 때문에 총 예산액은 동일

2) 인원

○ 전국 8개 학교 총 960명

· 1분기당 교육인원 240명

· 1개학교당 교육인원 120명

※ 교육인원이 일정 한도내에서 증가할 경우 보험료, 교육자재비, 교재비, 교육생지원비 증가

나. 세부내역

(단위 : 천원)

세부항목	단위지역 (1개지역)						전체 (8개지역)	
	합계	1분기	2분기	3분기	4분기	산출근거		
인건비	소 계	28,000	7,000	7,000	7,000	7,000	224,000	
	교 무	12,000	3,000	3,000	3,000	3,000	급여 1백만원 / 월	96,000
	전임강사	16,000	4,000	4,000	4,000	4,000	1강좌당 10만원×총40강좌	128,000
운영비	소 계	11,300	3,050	2,500	2,750	3,000		90,400
	광열비	2,800	900	400	600	900	전기세, 난방비	22,400
	통신비	800	200	200	200	200	교육 및 업무연락	6,400
	상담비	1,200	300	300	300	300	수강접수, 음료제공	9,600
	사무비	1,200	300	300	300	300	강의 진행 및 행정처리를 위한 사무용품	9,600
	보험료	2,400	600	600	600	600	사고발생시 치료를 위한 훈련생 상해보험 가입	19,200
	회의비	1,600	400	400	400	400	강의 준비 회의, 교과과정 개발 위원회, 대표자회의, 운영 위원회	6,400
	홍보비	1,200	350	300	350	300	광고, 전단지, 포스터, 프랭카드	9,600
교육비	소 계	61,700	41,450	6,750	6,750	6,750		493,600
	장비 구입비	35,000	-	-	-	-	초기 교육장비 구입 3천만원 (실습장비) 책상등 교육환경장비 구입 300만원 컴퓨터, 프린터 구입 200만원	35,000
	장비 유지비	900	-	300	300	300	손실 및 손괴되는 장비 구입 수리	7,200
	교육자재비	24,000	6,000	6,000	6,000	6,000	20만원/1인 × 30명 / 분기	288,000
	교재제작비	1,800	450	450	450	450	1만3천원 × 35부 / 분기	14,400
	교육생 지원비	24,000	6,000	6,000	6,000	6,000	1강좌당 5천원×40강좌×30명	192,000
합 계	125,000	57,500	22,250	22,500	22,750		1,000,000	

※ 위 예산은 프로그램 운영방식에 따라 달라질 수 있음.

3. 지역 및 기업내 인적자원개발 지원 사업

□ 목 적

- 지역 및 기업내 인적자원개발 파트너십의 형성을 지원하고, 이들 중 우수사례들을 발굴하여 홍보함으로써 인적자원개발에 있어서

의 파트너십 확산을 도모함

- 지역 및 기업 단위로 인적자원개발에 대한 직업능력개발사업 제도의 취지와 활용에 대한 홍보를 실시함으로써 제도의 활성화에 기여함
- 지역 및 기업 단위의 인적자원개발 수요 및 인적자원개발 장애요인에 대한 조사를 실시함으로써 지역 및 기업단위의 효과적 인적자원개발 모형을 수립하는데 기여함

□ 사업 내용

- 교육훈련 능력개발 계획 수립
 - 교육 훈련 현황 및 수요 분석
 - 교육훈련 능력 개발 계획 수립
- 교육 훈련 능력 개발 계획에 따른 사업 지원
 - 근로자들에 대한 학습 필요성 홍보
 - 교육훈련 정보 제공, 교육·훈련 정보사이트 구축등

□ 사업 주체

- 지역별 업종별 단위 노조
- 중소기업 노조 연합

□ 수행 방법

- 훈련수요 분석 등에 대한 컨설팅을 위탁
 - 기본계획을 수립
 - 다양한 사업을 시행