

한국의 직업훈련 정책 변천과정

- 쟁점과 대안을 중심으로 -

김 주 섭

KLI

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제2장 개발연대 직업훈련 정책 변천과정	5
제1절 정부 주도 경제개발 시대 직업훈련 정책	5
제2절 직업훈련제도의 도입	7
제3절 제도 정착 과정	8
1. 환경변화	8
2. 직업훈련보조금제도의 역할	10
3. 직업훈련의무제 실시	10
4. 개발연대 직업훈련 정책의 공과	13
제3장 고용보험 제도 도입에 따른 직업훈련 정책 변화	15
제1절 고용보험 직업능력개발 제도 도입의 배경	15
1. 경제사회 환경변화	15
2. 직업훈련제도의 고용보험제도로의 편입	16
제2절 고용보험 직업능력개발 사업 전환의 공과와 과제	20
1. 성과와 한계	20
2. 직업능력개발 사업 성과 창출 노력	21
제3절 직업훈련 품질관리 현황과 과제	25
1. 인증평가제도 현황	25
2. 직업훈련 품질관리 제도 개선 방안	27

제4장 대전환 시대 직업훈련 정책 방향	29
제1절 격변하는 직업훈련 정책 환경	29
제2절 정책방향과 도전과제	30
제5장 결 론	32
참고문헌	34

표 목 차

〈표 2-1〉 직업능력개발 정책 변천 과정	6
〈표 2-2〉 제1차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기술·기능공 인력수요 추계	7
〈표 2-3〉 직업훈련 제도 도입 초기의 연도별, 형태별 직업훈련 추이	9
〈표 2-4〉 사업 내 직업훈련 의무업체 훈련실시 실적 추이	11
〈표 2-5〉 사업 내 직업훈련의 훈련 과정별 기능사 훈련	13
〈표 2-6〉 연도별 직업훈련 실적(1967~1991년)	14
〈표 3-1〉 ‘직업훈련기본법’과 ‘근로자직업훈련촉진법’의 비교	17
〈표 3-2〉 1979~1991년간의 직종분야별(13개) 훈련기관 유형별 훈련생 수	18
〈표 3-3〉 1995~1997년간의 직종분야별(19개) 훈련기관 유형별 훈련생 수	19

요약

4차 산업혁명이라는 큰 변화의 한가운데에서 한국의 직업훈련 정책은 또다시 큰 변곡점에 직면해 있다. 2000년대 초반에 비하여 기술변화가 매우 빠르게 진행되고 있으며, 노동시장도 큰 변화를 겪고 있다. 저출생과 고령사회로의 진입, 코로나19의 영향으로 산업현장은 신기술 적용을 서두르고 있으며, 이에 따라 현장 직무의 변화도 빠르게 이루어질 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 직업훈련 정책도 대전환의 초입에 서 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 1960년대 한국의 직업훈련 제도 도입 이후 지금까지 직업훈련 정책이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보고, 현재의 대전환 시기를 대비하기 위한 직업훈련 정책 방향을 제시하고자 한다.

한국의 직업훈련은 그간 직업훈련의 성공 사례로 회자되어 왔다. 여러 개발도상국에서 앞다퉀 한국의 직업훈련 시스템을 벤치마킹하려는 움직임이 보더라도 한국이 그간 직업훈련 성공 사례로 국제적으로 인정받고 있음은 자명해 보인다. 개발연대에서 한국의 직업훈련은 경제발전에 필요한 기능인력 양성에 성공적이었다는 평가가 일반적이며, 이를 위한 직업훈련의 제도화와 재정지원 시스템 확보에도 매우 성공적이었다고 평가된다.

그러나 한국의 직업훈련은 IMF 대량실업 사태에 직면하여 그 기능과 역할에 중대한 변화를 맞이하게 된다. 그 이전까지만 하더라도 한국의 고용 상황은 경제 고도성장에 힘입어 완전고용에 가까운 상황이었기 때문에 실업자 직업훈련에 대한 경험과 계획이 거의 없었다. 오히려 1995년 기존의 직업훈련 제도가 고용보험 직업능력개발사업으로 편입되면서, 직업훈련의 방향이 기존의 양성훈련에서 재직자 향상훈련으로 전환됨에 따라 갑작스러운 대량실업 사태는 직업훈련 분야에도 혼란을 가져

왔다.

이러한 혼란은 훈련시장에 있어서 훈련공급에 커다란 영향을 미쳤다. 비영리 기관에 국한되었던 훈련공급은 학원 등 순수 민간훈련기관에서도 정부지원 직업훈련 공급이 가능해졌으며, 훈련시장 진입장벽도 대폭 완화되었다. 원론적으로 훈련시장의 개방은 훈련공급의 양적 증가로 보다 저렴한 가격에 보다 많은 훈련 수요를 충족시킬 수 있다. 그러나, 훈련시장 개방은 이러한 긍정적인 효과만을 가져오진 않았다. 직업훈련 서비스의 가격이 정부의 표준훈련비로 묶여 있어 이른바 ‘최고가격제’의 부작용이 훈련시장에서도 그대로 나타나게 된다. 최고가격인 표준훈련비를 초과하는 직업훈련과정은 훈련시장에서 생존하기 어려운 구조가 되었으며, 질적으로 낮은 수준의 직업훈련이 대량으로 공급될 가능성이 상존하게 되었다. 이에 따라 훈련시장에서 훈련기관 및 훈련과정에 대한 모니터링과 평가가 중요한 이슈로 제기되기에 이르렀으며, 이러한 배경하에 직업능력심사평가원이 태동하기에 이른다.

훈련시장 자체의 급격한 변화와 더불어 노동시장의 환경은 2000년대 이후 급변하게 된다. IT를 비롯한 신기술의 발달로 산업화 시대 패러다임은 더이상 유효하지 않게 되고, 탈산업화, 정보화 시대로의 진전은 가팔라졌다. 또한 2010년대 이후부터는 인구고령화로 인한 인구구조 문제가 부각되었다. 2020년대에 이르러서는 AI 기술 확산, 융합기술의 발달 등 그 이전과는 비교도 안 되는 빠른 속도의 기술혁신과 함께 인구고령화의 속도도 가팔라지고 있는 형국이다.

이러한 노동시장의 환경변화는 직업훈련 시스템 전반의 개혁 필요성을 제공하고 있다. 한국의 직업훈련이 산업화 시대의 성공스토리를 이어가기 위해서는 기존의 시스템을 개혁하지 않으면 안 되는 상황을 맞이하고 있다. 직업훈련 시장에서 제공되는 서비스의 질적 수준이 낙후되어 있으며, 직업훈련 시장이 완전 개방되어 있음에도 불구하고 대학이나 대기업 훈련원 등은 정부 지원 훈련 사업에 참가가 미진할 뿐 아니라, 산업계의 참여도 형식적인 수준에 머물러 있고, 정보체계 등 직업훈련 인프라도 미비하며, 고용서비스와의 연계성도 충분치 못한 상황이다.

이를 위한 대대적인 혁신 작업은 단기간에 완수될 수는 없을 것으로 판단된다. 제기되고 있는 문제점도 많으나, 이를 위한 해결 방안도 그간 많은 연구를 통해 상당 부분 방향성은 제시되었다고 판단된다. 지금은 혁신에 대한 강한 의지와, 제기된 문제점과 해결 방안에 대한 충분한 논의와 실천 전략이 필요한 시점이다.

제 1 장 서 론

‘직업훈련’이라는 용어는 학문적 논의에서 널리 사용되지만, 한국에서는 특히 법적, 행정적 맥락에서 ‘직업능력개발’을 공식적인 용어로 사용하고 있다. 이러한 변화는 한국이 기존 직업훈련을 고용보험 사업에 편입하고, 그 대신 ‘직업능력개발’이라는 용어를 사용하면서 일어났다. 일본도 1985년 비슷한 변화를 겪었다. 직업훈련의 범위와 내용을 확대하기 위해 ‘직업훈련법’을 ‘직업능력개발촉진법’으로 대체했다(정택수, 2008). 근로자직업능력개발법은 ‘직업능력개발훈련’을 근로자가 직무수행 능력을 습득하고 향상시키는 데 도움을 주는 훈련으로 정의하고 있다. ‘직업역량개발’, ‘직업역량개발훈련’, ‘직업훈련’ 등의 용어는 법적, 상황적 맥락에 따라 미묘한 차이가 있지만 일반적으로 일상에서는 같은 의미로 사용된다.

직업훈련의 혜택은 다양하다. 시장 경제에서 가장 확실한 이점은 기업의 경쟁력을 높여 기업의 이익을 높이는 것이다. 이는 기업이 직원을 교육하여 생산성에 중요한 기술을 향상시킬 때 발생한다. 이러한 훈련 비용은 강화되는 기술의 성격에 따라 달라진다. 훈련이 회사별 기술에 초점이 맞춰지는 경우 이러한 기술은 쉽게 이전할 수 없기 때문에 고용주와 근로자 모두 비용과 이점을 공유하게 된다. 그러나 더 넓은 취업시장에서 가치 있게 여겨지는 일반적인 기술의 경우 근로자가 모든 혜택을 누릴 수 있게 된다. 고용주가 임금을 인상하지 않으면 이러한 새로운 기술을 갖춘 근로자는 더 나은 기회를 위해 떠날 수 있다. 따라서 일반 기술의 경우 근로자는 훈련 비용 전액을

부담하고 모든 혜택을 누린다. 회사 내에서 교육을 실시할 경우 교육 내용에 따라 비용을 지불하는 사람과 혜택이 분배되는 방식이 달라진다.

직업훈련이란 직업에 관한 훈련을 말하며, 기술적 혹은 육체적인 면에서 직업 현장에서의 목표와 그에 맞는 기준에 도달하는 능력 습득을 위한 반복적인 행위를 의미한다. 한국에서는 법률적, 행정적으로는 ‘직업훈련’ 용어를 대체하여 ‘직업능력개발’이라는 용어가 공식적으로 사용된다.

근로자직업능력개발법 2조 4호에서는 ‘직업능력개발훈련’을 ‘근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득, 향상시키기 위해 실시하는 훈련’이라고 정의하고 있다.

직업훈련을 통해 얻어지는 효과는 다양하다. 시장 경제에서 기대되는 직업훈련의 효과는 기업경쟁력 향상과 이를 통한 이윤 증대이다. 이는 근로자의 숙련이 기업의 생산성을 결정하는 중요한 요소이기 때문이다.

사업주가 근로자에게 직업훈련의 기회를 제공하면 근로자가 생산성을 향상시킬 수 있는 기회가 되는 동시에 기업으로서는 경쟁력 증대와 이로 인한 이윤 증대를 유인하게 된다. 직업훈련의 비용과 이득은 훈련의 내용에 따라 분담의 주체와 배분 방식이 달라지는데, 기업 특수적인 숙련을 습득하는 경우에는 훈련의 비용과 이득을 사업주와 근로자가 공동으로 분담하게 된다. 반면, 일반적 숙련의 경우에는 훈련의 이득이 모두 근로자에게 돌아가고, 비용도 근로자가 모두 부담하게 된다.

개인이 직업훈련을 받으면 고용 가능성이 높아져 소득이 증가할 것으로 기대된다. 이뿐만 아니라 삶의 만족도가 높아지는 등 부수적인 심리적 효과도 있을 것으로 예상된다. 이 경우, 직업훈련의 내용이 기업 특수적 숙련이든 일반적 숙련이든 모든 비용과 효과는 개인에게 돌아간다.

시장 경제에서 개인과 기업은 직업훈련 참가 여부를 비용과 효과를 분석하여 결정한다. 하지만 직업훈련은 국가적 차원에서 정책적으로 개입해야 할 필요성이 있는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 직업훈련은 긍정적 외부효과를 가지고 있으므로 시장에서 결정되는 직업훈련의 균형 거래량은 사회적 최적 수준에 미달하게 된다. 즉 직업훈련에서는 시장실패가 존재한다. 실업자 대상 직업훈련은 경제성장과 실업을 감소 외에도 범죄 감소, 사회통합 증대 등의 부수적인 효과를 가져온

다. 이를 고려하면 정부는 시장실패를 보완하는 차원을 넘어 적극적으로 투자해야 한다(조성재 · 김주섭, 2021).

둘째, 때로는 개인이나 기업이 직업훈련을 받고 싶어도 돈이 부족하거나 신용이 좋지 않기 때문에 할 수 없는 경우가 있다. 이는 이미 어려움을 겪고 있는 사람들이나 재정적 문제를 겪고 있는 중소기업에는 특히 어려운 일이다. 필요하고 중요한 교육을 놓칠 수도 있다. 정부가 이 문제를 해결하는 것은 중요한 일이다.

셋째, 아직 개발 중이고 직업훈련을 위한 자원이 충분하지 않은 국가에서는 일반적으로 민간 부문이 경제성장 초기 단계에 직업훈련을 제공할 수 없다. 훈련을 시장에만 맡긴다면 국가는 그대로 낮은 기술에 갇힐 수 있다. 이런 상황에서는 얼마간 정부가 나서서 직업훈련 분야 발전을 적극 지원해야 한다.

직업훈련에 대한 한국의 접근 방식은 경제발전 과정에서 전 세계적으로 두드러진 사례였다. 한국은 자원이 많지 않음에도 불구하고 빠르게 성장할 수 있었다. 이러한 성공의 핵심은 정부가 적시에 사람들의 기술에 투자한 것이었다. 이는 특히 다른 개발도상국들에 영감을 주었다. 1962년부터 1991년까지 경제개발 5개년 계획 동안 한국의 직업훈련은 산업 성장과 경제발전에 큰 역할을 했다. 이 기간은 세계에 크게 기여한 것으로 간주된다.

1990년대 초반, 국가 주도의 계획경제가 종식되고 민간의 자율성이 강조되기 시작하면서 직업훈련의 정책 환경에도 큰 변화가 있었다. 이러한 변화에 대응하기 위해 정부의 직업훈련 정책도 유의미한 변화를 겪었다. 그러나 다른 정책 분야와 마찬가지로 직업훈련 분야에서도 지난 30년간의 국가 주도 관행을 민간 자율 중심 또는 민관의 합리적 역할 분담이라는 새로운 체제로 전환하는 것은 쉽지 않았다. 이로 인해 여러 가지 비효율이 발생했지만, 이러한 문제가 단기간에 해결되지는 않았다.

2000년대 이후, 지식 기반 경제의 도래, IT 기술 혁명, 글로벌화의 급속한 진전 등으로 인해 한국의 직업훈련 정책은 또다시 변화를 거듭하게 되었다. 이러한 변화로 긍정적인 성과가 나타나기도 하였지만, 다른 한편으로는 한계를 보이기도 했다. 이 과정에서 한국 직업훈련의 시작점이었던 제조업 숙련 기능인력 양성이라는 정책 목표는 희미해져 갔고, 전 국민을 대상으로

한 평생 직업 능력 개발이 새로운 지향점이 되었다. 훈련 직종도 제조업 중심에서 서비스업이나 IT분야 등의 신기술 분야로 확대되었다.

4차 산업혁명이라는 큰 변화의 한가운데에서 한국의 직업훈련 정책은 또 다시 큰 변곡점에 직면해 있다. 2000년대 초반에 비하여 기술변화가 매우 빠르게 진행되고 있으며, 노동시장도 큰 변화를 겪고 있다. 저출생과 고령사회로의 진입, 코로나19의 영향으로 산업현장은 신기술 적용을 서두르고 있으며, 이에 따라 현장 직무의 변화도 빠르게 이루어질 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 직업훈련 정책도 대전환의 초입에 서 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 1960년대 한국의 직업훈련 제도 도입 이후 지금까지 직업훈련 정책이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보고, 현재의 대전환 시기를 대비하기 위한 직업훈련 정책 방향을 제시하고자 한다.

제 2 장

개발연대 직업훈련 정책 변천과정

제1절 정부 주도 경제개발 시대 직업훈련 정책

우리나라 직업훈련의 역사는 크게 다섯 단계로 나눌 수 있다.

- 도입기(1960년대): 이 시기에는 경제개발 5개년 계획에 따라 산업정책에서 결정된 인력수급 계획에 충실하게 인력을 적기에 공급하는 것이 직업훈련 정책의 주요 목적이었다. 주로 기능인력 양성에 중점을 두었으며, 이를 통해 양성된 기능인력은 경제 고도성장의 밑거름이 되었다.
- 정착기(1970년대): 중화학 공업 육성을 위한 기능인력 양성에 주력하였다. 정부는 기능올림픽 등을 통해 기능인력의 중요성을 강조하고, 기능인력 양성을 위한 다양한 정책을 추진하였다.
- 성장기(1980년대): 산업구조가 고도화되면서 기술인력의 수요가 증가하였다. 이에 따라 직업훈련도 기술인력 양성에 중점을 두게 되었다. 정부는 직업훈련 기관의 시설과 장비를 현대화하고, 직업훈련 교사의 양성과 교육을 강화하였다.
- 전환기(1990년대): 국가 주도의 계획경제가 종식되고 민간의 자율성이 강조되기 시작하면서 직업훈련의 정책 환경에도 큰 변화가 있었다. 1995년에는 직업훈련 제도가 고용보험 직업능력개발사업으로 편입되었다.
- 혁신기(2000년대 이후): 지식 기반 경제의 도래, IT 기술 혁명, 글로벌화

의 급속한 진전 등으로 인해 직업훈련의 내용과 방식도 크게 변화하였다. 정부는 직업훈련의 성과를 높이기 위해 직업훈련 기관에 대한 평가와 인증 제도를 도입하고, 직업훈련 정보망을 구축하는 등 다양한 노력을 기울이고 있다.

우리나라의 직업훈련은 경제 발전에 큰 역할을 해 왔으며, 앞으로도 지속적인 발전이 필요하다. 이를 위해서는 정부와 기업, 훈련기관 등이 함께 노력해야 한다.

〈표 2-1〉 직업능력개발 정책 변천 과정

시기	고용보험 도입 이전			고용보험 도입 이후	
	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
경제환경	제1, 2차 경제개발 5개년 계획	제3, 4차 경제개발 5개년 계획(중화학 공업화 및 고도성장 도약기)	제5, 6차 경제개발 5개년 계획(자율과 개방 경제안정기)	초반 및 중반: 중성장·저실업 후반: 1997년 경제위기	글로벌/지식 정보화 사회 진입, 성장률 하락
직업훈련 발전단계	도입기	정착기	성장기	전환기	혁신기
관련 법령	직업훈련법 (1967)	직업훈련특별조치법(1974), 직업훈련기본법(1976), 직업훈련 촉진 기금법(1976)	직업훈련기본법 제4차 개정(1987)	고용보험법 (1995), 근로자직업훈련 촉진법(1999)	근로자능력개발법(2004)
인력수요 변화와 대응 전략	경공업화 진입에 따른 단순 기능공 수요증가→학교교육을 통한 기능인력 확보에 치중, 직업훈련 제도 설계, 직업훈련 보조금 제도 도입	중화학공업화에 따른 기능인력수요 증대, 기능인력 부족 심각→이농으로 인한 무기능인력 무제한 공급 한계, 실업고등학교 설치, 공공직업훈련 확대, 훈련 의무제도 실시, 훈련분담금 제도 도입	한국산업인력관리공단 설립 (1982), 고급직업훈련 과정 신설(기능장 과정)	실업자 사회안전망으로서의 직업훈련	노동시장유연화에 따른 평생직업능력개발 체계 구축, 취약계층 훈련 강화, 전략분야 인력양성

자료: 김주섭(2017), 「전환기 직업능력개발 정책 방향과 과제」, 『노동리뷰』 3월호, p.73; 조성재·김주섭(2021), p.125.

제2절 직업훈련제도의 도입

한국의 직업교육훈련의 기원은 1899년 상공학교 설립으로 거슬러 올라간다(한국직업능력개발원, 1998). 그러나 현대적 의미의 직업훈련 제도는 1967년 1월 16일에 공포된 「직업훈련법」에서 시작되었다. 박정희 정부는 집권 초기 자립 경제의 기반을 확립하기 위해 1961년에 경제기획원을 설립하였고, 1962년에는 제1차 경제개발 5개년 계획을 발표하였다. 이 계획은 정부 주도의 적극적 공업화와 수출주도 성장전략을 바탕으로 진행되었으며, 필요한 투자재원은 외자에 의존했다.

〈표 2-2〉는 제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966년) 기간에 필요했던 기술자, 기술공, 기능공의 수를 보여준다. 당시에 기술인력과 기능인력을 양성하기 위한 수단으로 실업교육과 견습공 제도가 있었지만, 이를 통해 양성되는 인력으로는 수요를 충족하기 어려웠다. 1962년 당시에 공고를 졸업한 학생 수는 10,380명으로, 이들이 매년 동일하게 양성된다고 가정하면 제1차 경제개발 계획 기간에 약 51,900명이 양성될 수 있을 것으로 예상되었다. 그러나 이는 필요한 기술·기능인력 수준에 크게 못 미치는 수치였다. 또한, 공고 졸업생이 기술공이 되기 위해서는 평균 2년간의 실무 경험이 필요했기 때문에 실제 양성 가능한 인원은 31,140명인 것으로 추계되었다. 공고 교육과정에서 이론과 실기의 학습 비중이 약 8:2로 구성되어, 졸업생의 실기 능력이 부족했다는 점도 직업훈련 도입의 필요성을 높이는 요인이었다(조성재·김주섭, 2021: 126).

〈표 2-2〉 제1차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기술·기능공 인력수요 추계

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
기술자	8,616	10,994	12,814	15,032	17,055	19,411
기술공	11,128	55,509	66,219	78,266	87,739	97,059
기능공	279,670	282,933	339,131	402,334	444,974	485,293
전 체	299,414	349,436	418,164	495,632	549,768	601,763

자료 : 노동부(2008), 『노동행정사』, p.232; 조성재·김주섭(2021), p.126.

직업훈련법이 제정되기까지는 약 5년의 시간이 걸렸다. 1961년부터 실무적 검토가 시작되었지만, 부처 간 이견과 관련 단체와의 협의 등으로 많은 시간이 소모되었다.

경제기획원은 직업훈련 제도가 경제발전을 뒷받침할 기술·기능 인력공급에 중요하다고 판단하여 관련 부처 간 상호협력을 주장했다. 그러나 상공부는 사업주에 대한 직업훈련 의무 부과에 반대했으며, 문교부는 기존 교육법과 산업교육진흥법 등에 기반한 비정규 과정 운영으로 필요한 인력 양성이 가능하다고 주장했다.

최종적으로 직업훈련의 대상이 학생이 아닌 구직자와 재직자이며, 현장훈련이 중심적 요소라는 점이 확인되어 문교부의 업무영역을 벗어난 것으로 정리되었다. 이에 따라 직업훈련제도의 주관 부처는 노동청으로 결정되었다.

1967년 1월 16일에 공포된 「직업훈련법」에는 다음과 같은 주요 내용이 담겨 있다. 첫째, 직업훈련은 경제개발계획에 따라 기능공을 양성하는 데 중점을 두어야 한다. 둘째, 정규 학교교육과 중복되지 않아야 한다. 이는 실업교육의 내용과 직업훈련이 중복되어서는 안 된다는 것으로 해석된다. 셋째, 사업주가 자발적·자율적으로 참여하는 방식이 아니라 국가가 수립한 계획에 따라 훈련을 실시해야 하며, 정부는 직업훈련에 관한 인·허가 및 감독 업무를 독점한다.

이처럼 직업훈련법은 정부 주도 성격이 강한 것이 특징이다.

제3절 제도 정착 과정

1. 환경변화

1960년대 후반은 경공업 중심의 경제개발이 본격화된 제2차 경제개발 5개년 계획(1967~1971년) 기간과 일치한다. 이 기간 한국 경제는 제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966년)이 성공하여 높은 성장률을 기록했다. 1966

년에 경제성장 목표는 7.1%였는데, 실제로는 7.8%의 높은 실적을 올리는 등 기대 이상의 성과를 거두었다.

1차 경제개발 계획의 성공을 바탕으로 2차부터는 경제성장 목표치를 상향 조정하는 등 고도성장에 박차를 가하기 시작했다. 이에 따라 기술인력과 기능인력에 대한 사회적 수요도 큰 폭으로 증가했다. 1963년 8.4%까지 치솟았던 실업률은 1970년대에 들어 4%대까지 감소하는 등, 유휴 노동력을 무한대로 공급할 수 있었던 시대는 끝났다.

제조업 분야 기술·기능 인력양성과 공급이 2차 경제개발 계획의 핵심 쟁점으로 부각되었다. 일부 산업에서는 기술·기능 인력이 부족해지는 등 1차 경제개발 계획 기간과는 다른 상황이 노동시장에서 전개되었다.

2차 경제개발 계획 기간 내에 필요한 기능인력은 5년간 493,000명으로 추계되었다. 이 중 직업훈련을 통한 양성 인원은 96,000명으로 추산되었다. 해당 기간 동안 실제로 양성된 직업훈련 이수자 수는 <표 2-3>에서 보는 바와 같다.

<표 2-3> 직업훈련 제도 도입 초기의 연도별, 형태별 직업훈련 추이

(단위: 명)

		1967	1968	1969	1970
전 체	86,688	10,738	20,180	25,212	30,558
사업 내 훈련	33,922	3,890	8,022	8,527	13,483
기능공	27,111	3,140	5,918	6,503	11,550
기술공	6,811	750	2,104	2,024	1,933
공공직업훈련	30,313	1,502	7,093	9,878	11,840
군위탁	3,721	1,278	853	777	813
정부기관	5,553	224	510	2,514	2,305
법인체	6,906	-	784	1,459	4,663
촉진훈련	13,597	-	4,946	4,961	3,690
농촌직업훈련	50	-	-	-	50
기능공(중직)	486	-	-	167	319
특수훈련	7,483	2,346	1,965	2,766	406
교사	811	246	160	195	210
경영관리자	461	-	105	246	110
감독자	6,211	2,100	1,700	2,325	86
통신훈련	14,970	3,000	3,100	4,041	4,829

자료: 노동청(1971), 『알기 쉬운 노동백서』, p.24; 조성재·김주섭(2021), p.128.

표에서 볼 수 있듯이 사업 내 직업훈련과 공공직업훈련을 통하여 양성된 기술인력과 기능 인력의 수는 비슷했다. 사업 내 직업훈련은 사업주가 직접 훈련을 실시하거나 인증받은 직업훈련기관에 위탁하는 것을 의미한다. 이는 회사 업무에 참여하는 직원의 기초교육, 숙련된 작업자를 위한 기본 교육과 감독자를 위한 교육이 포함된다.

공공직업훈련은 미진학 청소년을 대상으로 하는 군위탁 훈련, 각종 정부 기관에서 실시하는 정부기관 훈련, 농가 소득 증대를 위한 기능훈련을 주요 내용으로 하는 농촌직업훈련, 미취업자의 고용 촉진을 위해 실시하는 촉진 훈련 등으로 구분된다. 비영리단체에서 운영하는 공공직업훈련소는 법인체 여야 하며(비영리법인), 이후 공공직업훈련소는 인정직업훈련원으로 변경되었다.

2. 직업훈련보조금제도의 역할

직업훈련법 제정 이후 한국의 직업훈련시장은 빠르게 성장했다. 수료인원은 1967년 10,738명에서 1970년 30,558명으로 3배 가까이 증가했다. 이와 같은 급격한 증가는 정부지원의 확대에 의한 공공훈련 확대와 사업 내 직업훈련을 대상으로 한 직업훈련보조금 정책의 효과에 기인한 것이다. 사업 내 직업훈련은 대기업이 주된 대상이었다.

직업훈련법에서는 사업주가 실시하는 모든 직업훈련을 ‘사업 내 직업훈련’으로 정의한다. 이 중에서도 보건사회부령이 정하는 기준에 적합한 경우, 훈련실시자가 신청하면 노동청장이 이를 인정할 수 있는데, 이를 ‘인정 직업훈련기관’이라 한다. 인정직업훈련기관은 공공직업훈련과 마찬가지로 정부로부터 훈련비의 전부 또는 일부를 지원받을 수 있었다(정택수, 2008).

3. 직업훈련의무제 실시

직업훈련제도 변천사에서 전환점이 되는 것 중 하나는 대기업(300인 이상 기업)에 훈련 실시를 의무화한 「직업훈련기본법」(1976년)의 제정이다.

1973년 중화학공업화 선언과 중동 건설 붐으로 기능인력 부족 현상과 인건비 급증 현상이 발생하자, 정부는 1974년부터 민간 기업에 기능인력 훈련을 의무화하는 「직업훈련에 관한 특별조치법」을 제정했다.

이 법에서는 훈련 의무 불이행 기업에 대해 사업주에게 벌금과 전과기록까지 부과하도록 했다. 하지만 사업주들의 반발로 「직업훈련법」과 「직업훈련에 관한 특별조치법」은 이후 통합되었고 「직업훈련기본법」이 제정(1976년)되었다.

「직업훈련기본법」에서는 적용 대상을 특별법의 200인 이상 기업에서 300인 이상의 대기업으로 조정하고, 의무적으로 훈련을 시행하여야 할 인원도 재직근로자의 15% 이상에서 이 기준을 완화하여 10% 범위 내에서 실시하게 하였다. 또한 사업주에 대한 형사처벌 조항은 삭제하고, 그 대신 직업훈련비 분담금을 내도록 했다.

〈표 2-4〉는 직업훈련기본법 이후 직업훈련 의무업체의 훈련실시 실적 추이를 보여준다. 1970년대 후반 이후 훈련실시 사업체 비율이 점차 감소하였는데, 이는 기업에서 훈련을 실시하기보다는 분담금을 납부함으로써 훈련 의무를 회피하였음을 보여준다.

〈표 2-4〉 사업 내 직업훈련 의무업체 훈련실시 실적 추이

(단위 : 개소, %, 명)

	훈련 의무 대상사업체 (A)	평균훈련 의무비율	훈련실시 사업체 (B)	훈련실시 사업체비율 (B/A)	훈련인원
		상시근로자의			
1977	1,012	5.7	673	66.5	
1978	1,095	6.2	774	70.7	
1979	1,223	6.7	723	59.1	
1980	1,103	3.14	669	60.7	66,213
1981	1,103	4.13	485	44.0	48,406
1982	1,106	2.44	507	45.8	30,131
1983	1,185	1.78	382	32.2	20,960
1984	1,263	1.82	268	21.2	22,011
1985	1,341	1.73	519	38.7	23,876
1986	1,398	1.63	356	25.5	19,042

〈표 2-4〉의 계속

	훈련 의무 대상사업체 (A)	평균훈련 의무비율	훈련실시 사업체 (B)	훈련실시 사업체비율 (B/A)	훈련인원
		임금총액의			
1987	1,537	0.173	239	15.5	14,774
1988	1,573	0.195	403	25.6	20,560
1989	1,612	0.176	392	24.3	17,570
1990	2,575	0.300	505	19.6	31,363
1991	2,675	0.479	507	19.0	52,602
1992	3,417	0.619	551	16.1	122,457
1993	3,577	0.673	686	19.2	122,151
1994	3,753	0.716	843	22.5	152,030
1995. 1~6	3,776	0.671	602	15.9	79,725
1995. 7~12	390	0.831	273	70.0	160,413
1996	377	0.739	284	75.3	151,303
1997	373	0.679	301	80.7	173,686
1998	359	0.614	313	87.2	258,127

주: 1) 훈련의무 대상업체는 1975년 1월 상시근로자 200인 이상, 1975년 말 500인 이상, 1977년 4월 300인 이상, 1989년 7월 200인 이상, 1992년 1월 150인 이상, 1995년 7월 1,000인 이상 사업체임.

2) 훈련의무 책정 기준은 상시근로자 수 대비에서 1987년 임금 총액 대비로 변경됨.

자료: 노동부, 「직업훈련사업현황」, 각 연도; 이원덕 외(2003), 『한국의 노동 1987~2002』, p.403 및 조성재·김주섭(2021), p.131에서 재인용.

1990년대 이후에는 학력 수준이 높아지고 산업구조가 고도화되면서 양성 훈련보다 재직자 향상훈련과 재훈련의 필요성이 증가했다. 〈표 2-5〉에서도 사업 내 직업훈련의 훈련 과정별 기능사 훈련 유형을 보면 1986년에는 양성 훈련이 전체 훈련의 74.2%, 1987년에는 전체 훈련의 85.5%일 정도로 사업 내 훈련의 상당 부분이 양성훈련이었으나, 1990년대에는 양성훈련과 향상·재훈련의 비율이 역전되었다. 1997년에 이르러서는 양성훈련이 전체 훈련에서 차지하는 비중이 16.3%에 불과하였고, 향상·재훈련이 차지하는 비중은 83.3%에 달해, 훈련의 상당 부분이 재직 근로자 대상의 향상훈련 혹은 재훈련으로 이루어졌다.

〈표 2-5〉 사업 내 직업훈련의 훈련 과정별 기능사 훈련

(단위 : 명, %)

	양성훈련	향상·재훈련	전직훈련	전 체
1986	16,948(74.2)	5,882(25.8)	-(0.0)	22,830(100.0)
1987	11,327(85.5)	1,916(14.5)	-(0.0)	13,243(100.0)
1988	13,559(68.9)	6,115(31.1)	-(0.0)	19,674(100.0)
1989	10,547(64.8)	5,731(35.2)	-(0.0)	16,278(100.0)
1990	14,340(54.6)	11,926(45.4)	-(0.0)	26,266(100.0)
1991	25,155(47.8)	27,282(51.9)	165(0.3)	52,602(100.0)
1992	40,969(33.5)	81,488(66.5)	-(0.0)	122,457(100.0)
1993	36,990(30.3)	84,886(69.5)	275(0.2)	122,151(100.0)
1994	50,137(33.0)	100,148(65.9)	1,745(1.1)	152,030(100.0)
1995	37,722(23.5)	122,353(76.3)	338(0.2)	160,413(100.0)
1996	33,255(22.0)	117,504(77.7)	544(0.4)	151,303(100.0)
1997	28,312(16.3)	144,611(83.3)	763(0.4)	173,686(100.0)

주 : 1986~90년의 훈련인원은 승인된 계획 인원이며, 1991~97년의 훈련인원은 실적임. 따라서 1990년 이전의 승인된 사업 내 훈련인원 규모는 〈표 2-4〉의 실시된 훈련인원 규모와 차이가 있음.

자료 : 노동부, 「직업훈련사업 현황」, 각 연도; 이원덕 외(2003), 『한국의 노동 1987~2002』, p.405에서 재인용.

4. 개발연대 직업훈련 정책의 공과

한국의 직업훈련은 개발도상국에 모범사례로 알려져 있다. 경제발전 초기 단계에서 무기능인력을 기능 인력화하는 것이 경제발전에 큰 장애물 중 하나인데, 한국이 이를 잘 극복했기 때문이다.

〈표 2-6〉에서 볼 수 있듯이 한국에서의 직업훈련은 경제개발 기간 중에 총 150만 명을 상회하는 기술·기능인력을 공급하여 한국의 공업화와 제조업 발전에 기여했다.

기술인력과 기능인력을 안정적·지속적으로 공급할 수 있었던 배경에는 제도적 인프라와 물적 인프라를 정비하고 확충하는 노력이 있었다. 1980년대에는 경제사회 환경이 악화됨에도, 직업훈련관리공단(현 한국산업인력공단)을 설치하여 직업훈련 시설을 확충하고, 직업훈련관리공단과 한국기술

〈표 2-6〉 연도별 직업훈련 실적(1967~1991년)

(단위 : 명)

			전체	2차	3차	4차	5차	6차
				1967~ 1971	1972~ 1976	1977~ 1981	1982~ 1986	1987~ 1991
전 체			1,564,472	99,308	314,133	501,147	279,429	370,455
기 능 사	계		1,493,764	98,863	312,736	495,739	273,151	313,275
	공 공	소계	855,846	36,317	81,294	120,177	121,044	113,802
		산업인력관리공단	472,634	1,091	11,200	56,417	66,474	78,648
		정부기관	143,617	12,717	36,232	34,239	34,947	25,482
		자치단체	100,554	18,432	27,452	26,646	18,366	9,658
		K·N·O·P	14,573	4,077	6,410	2,815	1,257	14
	사업 내		794,125	48,225	177,350	337,388	114,773	116,389
	인정		227065	14,321	54,092	38,234	37,334	83,084
고용근로자			26,361	-	-	-	26,361	
관리·감독자			31,016	-	-	3,036	27,980	
기능장			3,704	-	-	1,556	2,148	
훈련교사			9,627	445	1,397	5,408	1,686	691

자료 : 정택수(2008), 『직업능력개발제도 변천사』, p.131 일부 수정; 조성재·김주섭(2021), p.133.

검정공단을 통합하여 자격검정 업무와 직업훈련 업무를 일원화하는 등의 노력을 기울였다. 또한 여성과 장애인에게 직업훈련의 기회를 확대하는 등 소외된 계층을 포용했다.

이 시기에 직업훈련 제도를 성공적으로 시행할 수 있었던 가장 중요한 요인 중 하나는 중앙정부의 강력한 리더십이다. 법적 기반을 마련하고, 직업훈련 의무제에 기반하여 기업으로 하여금 직업훈련을 실시하도록 강제하는 것이 가능하였던 것은 정부의 강력한 리더십 덕분이었다.

하지만 이러한 정부의 강력한 리더십은 직업훈련 발전의 제약 요인으로 도 작용했다. 직업훈련 의무제도 시행 과정에서 볼 수 있듯이, 기업의 자발성과 자율성에 기반하여 직업훈련 체제가 발전할 수 있는 단초를 제약하는 결과를 낳았다. 기업은 단지 (분담금이든 고용보험비이든 상관없이) 비용을 지불하면 되고, 직업훈련과 관련된 제반 사항은 국가의 책임이라는 인식이 기업인들 사이에 강하게 자리 잡았다.

경제구조와 노동시장이 고도화되면서 기업과 국가 간의 강제적인 역할 분담은 더욱 문제가 되었다.

제 3 장

고용보험 제도 도입에 따른 직업훈련 정책 변화

제1절 고용보험 직업능력개발 제도 도입의 배경

1. 경제사회 환경변화

정부가 주도하는 계획경제 시스템은 「제6차 경제사회발전 5개년 계획 (1987~1991년)」을 마지막으로 끝났다. 6차에 걸친 경제개발계획은 경제성장 측면에서 놀라운 성과를 거두었고, 1990년대 초반에도 이러한 추세는 계속되었다. 1990년대 초중반까지 경제성장률은 평균 7%대를 유지했고, 경제활동인구 참가율도 50%대에서 60%대로 상승했으며, 실업률은 3% 미만의 완전고용 수준을 달성했다.

산업구조 측면에서는 3차 산업의 빠른 증가와 함께 3D 기피 현상이 확산되고, 이로 인해 제조업이 퇴조하는 조짐이 나타나기 시작했다. 정치사회적으로는 1993년 김영삼 정부가 들어서면서 군인 정치가 종식되었고, 6·29 선언 이후 대규모 노사분쟁이 발생하면서 임금이 급격하게 상승했다. 이는 산업현장에서의 자동화와 기술 고도화를 촉진하는 요인이 되었고, 단순 기능인력 수요 감소와 고급 기술인력 수요 증가를 야기했다. 국내 정치적으로는 민주화에 대한 열망이 표출되었고, 세계화의 물결이 거세게 불어닥쳤다. 이에 따라 자유시장경제의 원칙이 보다 강조되었다.

이러한 정치, 경제, 사회적 변화는 정부의 국정운영 기조를 크게 변화시켰다. 정부와 민간의 역할 조정이 가장 눈에 띄는 변화였다. 정부의 역할은 민간의 자유로운 경제활동을 보장하는 큰 틀을 만드는 데 국한되어야 하며, 정부가 시장에 개입하는 행위는 최소화되어야 한다는 자유주의적 경제철학이 국정운영의 기초로 자리 잡았다.

2. 직업훈련제도의 고용보험제도로의 편입

이 시기 직업훈련제도도 큰 변화를 맞이했다. 1994년 발표된 '산업인력수급 원활화 방안과 직업능력개발체제 개편 계획'은 김영삼 정부의 신경제 5개년 계획에 따른 산업인력 양성과 관리에 관한 종합적인 개편 계획의 후속 계획으로, 정부와 민간의 역할 재정립이 골자였다. 정부는 자유주의적인 관점에서의 경제운영 기조를 바탕으로 기업이 훈련시장을 통해 자율적으로 기술·기능인력을 양성하고, 정부는 이를 유인하는 정책을 수립하고 시행하는 방향으로 역할을 분담한다는 것이다.

이러한 배경에서 직업훈련제도 변화를 제도적으로 완성한 것은 1995년 고용보험제도의 도입이었다. 직업훈련은 「직업능력개발사업」이라는 명칭으로 고용보험 사업에 편입되었고, 이와 함께 기존 직업훈련 의무제가 폐지되기에 이른다. 이를 뒷받침할 법률적 정비는 1997년 「근로자직업훈련촉진법」의 제정을 통해 이루어졌고, 이 법은 2004년 「근로자직업능력개발법」으로 개정되었다.

〈표 3-1〉은 1997년 「근로자직업훈련촉진법」 제정 이전까지 직업훈련제도의 근간이 된 「직업훈련기본법」과 새로 제정된 「근로자직업훈련촉진법」의 차이를 비교한 것이다. 이 법은 기업이 자발적으로 훈련에 참여하여야 하고 정부는 이러한 기업의 노력을 촉진시켜야 한다는 기본 철학에 바탕을 두고 있으며, 훈련의 중점 대상이 재직근로자뿐 아니라 모든 근로자로 확대되었다. 훈련분야 역시 제조업, 생산직 중심에서 사무관리와 서비스직까지 거의 모든 직종으로 확대되었다.

또 하나 주목할 변화는 훈련공급 기관이 민간 영리기관까지 확대되었다는 점이다. 이는 훈련 수요와 훈련공급, 훈련 가격(지원비)까지 모두 정부에

의해 통제되었던 이전과 달리 훈련 수요와 훈련공급이 자율화되었다는 점에서 중요한 변화였다.

〈표 3-1〉 ‘직업훈련기본법’과 ‘근로자직업훈련촉진법’의 비교

	직업훈련기본법	근로자직업훈련촉진법
기본철학	· 정부의 의무부과에 의한 훈련 실시	· 기업의 필요에 의한 자발적 훈련 촉진
중점대상	· 비진학청소년 중심의 양성훈련	· 재직근로자, 실업자, 비진학청소년 등 모든 근로자의 직업능력 개발
분야	· 제조업, 생산직 중심	· 사무관리, 서비스직까지 확대
주된 대상기업	· 1,000인 이상 6개 산업 사업장	· 전 사업장
법의 전반적 내용	· 훈련의 방식, 기준, 절차 등을 규정	· 훈련의 방법은 물론 근로자직업능력 개발촉진 시책을 총괄적으로 규정
훈련의 범위와 구분	· 훈련기준을 준수하는 훈련만 규정 · 공공·사업 내·인정훈련으로 구분	· 고용보험법에 의한 교육훈련, ‘고용정책기본법’의 고용촉진훈련 등을 포함 · 훈련기준 준수 여부에 따라 기준 훈련과 그 밖의 훈련으로 구분
규제완화 훈련기준 훈련교재 훈련교사 취업의무 훈련비부담 훈련약정서 훈련원명칭 사용 민간훈련	· 모든 직업훈련에 적용 · 국가편찬·검인정교재 사용 · 면허받은 훈련교사가 담당, 예외적으로 전문강사가 담당 · 공공, 사업 내 직업훈련이수자에 대한 취업의무 부과 · 노동부장관의 승인을 받아 훈련생에게 부담 · 노동부장관의 승인을 받은 양식에 따라 약정체결 · 직업훈련원, 직업전문학교, 직업훈련소, 기능대학의 명칭만 사용 · 노동부장관의 인가를 받은 훈련만 인정(영리법인 참여 제한)	· 일정한 훈련과정에 적용 · 자율적으로 편찬·선정 사용 · 자격증을 취득한 훈련교사와 기타 대통령령으로 정하는 자가 훈련담당 · 사업주와 근로자의 계약에 따라 취업의무 부과 · 삭제 · 삭제 · 삭제 · 영리·비영리법인, 개인 등 누구나 참여 가능
지원에 관한 사항	· 지원규정 없음	· 사업주, 사업주 외의 자, 근로자에 대한 지원규정 신설
주요 재원	· 일반회계, 직업훈련촉진기금	· 일반회계, 고용보험기금

자료 : 정택수(2008), 『직업능력개발제도 변천사』, p.248; 조성재·김주섭(2021), p.137.

지원 방식에도 변화가 있었다. 과거에는 기업이 사업 내 직업훈련 의무를 수행하거나 훈련분담금을 납부하는 방식 중 선택할 수 있었지만, 고용보험 제도에서는 모든 기업이 고용보험료를 납부하고 훈련을 실시한 기업에 훈련비를 환급하는 방식(levy-grant 방식)으로 변경되었다. 이 방식은 기업의 직업훈련 실시를 유도하는 효과가 있었지만, 훈련시장이 정부의 통제에서 완전히 벗어나지는 못했음을 의미한다. 훈련시장이 자율화되었다면 훈련 수요와 공급뿐 아니라 훈련비도 시장에서 결정되어야 하지만, 근속법 시대에도 훈련비는 여전히 정부의 통제 범위 안에 있었다.

직업훈련제도가 고용보험제도에 편입되면서, 모든 근로자를 대상으로 한 유인제도가 기업의 참여를 독려하는 데 많은 도움이 되었다. 1994년에는 직업훈련 의무가 부과된 기업(근로자 150명 이상 고용 기업) 중 22.5%만이 근로자를 교육시켰지만, 2002년에는 150명 이상의 근로자를 고용한 기업의 직업훈련 참여율이 63%로 증가했다(강순희, 2014).

그러나 직업훈련의 고용보험제도 편입이 제조업 직업훈련 발전에 기여했는지에 대해서는 다소 부정적인 측면도 존재한다. <표 3-2>는 1979년부터 1991년에 이르기까지 13개 분야에서 실시된 직종별 훈련 실적을 직업훈련

<표 3-2> 1979~1991년간의 직종분야별(13개) 훈련기관 유형별 훈련생 수

(단위: 명, %)

	공단	사업 내	인정	전체
금속재료, 제조	6,837(3.7)	23,044(4.1)	135(0.1)	30,016(3.4)
금속가공	128,280(69.0)	107,664(18.9)	6,811(4.8)	242,755(27.1)
운수장치, 건설장비	3,666(2.0)	90,119(15.9)	43,995(31.2)	137,780(15.4)
전기	24,164(13.0)	20,736(3.6)	1,702(1.2)	46,602(5.2)
전자, 통신	10,585(5.7)	55,975(9.8)	18,611(13.2)	85,171(9.5)
섬유	2,042(1.1)	119,627(21.0)	3,226(2.3)	124,895(13.9)
건설, 목재가공	6,766(3.6)	78,762(13.9)	3,529(2.5)	89,057(9.9)
화학	26(-)	40,116(7.1)	748(0.5)	40,890(4.6)
인쇄	981(0.5)	1,652(0.3)	874(0.6)	3,507(0.4)
광업	0(-)	13,036(2.3)	0(-)	13,036(1.5)
공예	2,192(1.2)	848(0.1)	1,072(0.8)	4,112(0.5)
식품가공	0(-)	12,209(2.1)	769(0.5)	12,978(1.4)
기타	420(0.2)	4,762(0.8)	59,564(42.2)	64,746(7.2)
전 체	185,959(100)	568,550(100)	141,036(100)	895,545(100)

자료: 노동부(1992. 8), 「직업훈련사업현황」, p.88(공단실적), p.100(사업 내 실적), p.104(인정실적). 정택수(2008), 『직업능력개발제도 변천사』, p.167 및 조성재·김주섭(2021), p.139에서 재인용.

유형에 따라 정리한 것이고, <표 3-3>은 19개 직종 고용보험 직업능력개발 사업 지원의 기준이 되는 직종 분류이다.

두 표를 비교해 보면 몇 가지 특징적인 점이 있다. 먼저, 고용보험을 도입한 이후에 훈련생 수가 급격히 증가했다는 점이다. 과거 13년간의 훈련생 총수는 90만 명에 약간 못 미치는 수준이었으나, 고용보험이 도입된 1995년 이후 3년간의 훈련실적은 70만 명에 육박하여 훈련 실적이 크게 증가했다.

둘째, 고용보험을 도입한 이후 직업훈련에서 직무능력 향상 훈련이 차지하는 비중이 54.4%를 차지하여 과반 이상이 되었다는 점이다. 과거에는 제 조업과 양성훈련에 중점을 두었지만, 고용보험에 편입된 이후에는 비제조업과 향상훈련으로 중심 이동이 진행되었다.

<표 3-3> 1995~1997년간의 직종분야별(19개) 훈련기관 유형별 훈련생 수

(단위: 명, %)

	공공	사업 내	인정	전체
기계	34,483(29.6)	45,991(9.5)	28,078(37.4)	108,552(16.0)
금속	2,230(1.9)	2,642(0.5)	677(0.9)	5,549(0.8)
화공	997(0.9)	7,340(1.5)	281(0.4)	8,618(1.3)
전기	7,906(6.8)	9,452(1.9)	1,058(1.4)	18,416(2.7)
전자	3,683(3.2)	33,784(7.0)	1,859(2.5)	39,326(5.8)
통신	1,079(0.9)	10,774(2.2)	2,152(2.9)	14,005(2.1)
조선	903(0.8)	2,508(0.5)	0(-)	3,411(0.5)
항공	0(-)	1,233(0.3)	3,853(5.1)	5,086(0.8)
토목	0(-)	1,508(0.3)	0(-)	1,508(0.2)
건축	6,428(5.5)	4,582(0.9)	2,183(2.9)	13,193(1.9)
섬유	3,173(2.7)	7,318(1.5)	510(0.7)	11,001(1.6)
광업	0(-)	274(0.1)	47(0.1)	321(-)
정보처리	3,205(2.8)	8,647(1.8)	16,157(21.5)	28,009(4.1)
농림	1,088(0.9)	378(0.1)	0(-)	1,466(0.2)
공예	3,337(2.9)	1,600(0.3)	153(0.2)	5,090(0.8)
산업응용	1,564(1.3)	3,573(0.7)	7,419(9.9)	12,556(1.9)
서비스	2,617(2.2)	1,141(0.2)	7,527(10.0)	11,285(1.7)
사무관리	1,579(1.4)	16,843(3.5)	3,098(4.1)	21,520(3.2)
직무능력	42,137(36.2)	325,814(67.1)	100(0.1)	368,051(54.4)
전 체	116,409(100)	485,402(100)	75,152(100)	676,963(100)

자료: 노동부(1998. 8), 「직업훈련사업현황」, pp.76~77의 3개년 실적을 합산한 것임.
정택수(2008), 『직업능력개발제도 변천사』, p.168 및 조성재·김주섭(2021), p.139에서 재인용.

제2절 고용보험 직업능력개발 사업 전환의 공과와 과제

1. 성과와 한계

가. 성 과

직업훈련제도가 고용보험제도로 편입되면서 여러 가지 측면에서 성과를 거두었다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일반 국민이 직업능력개발에 접근할 기회가 크게 확대되었다. 근속법에 명시되어 있듯이 고용보험 도입 이후 직업훈련은 전 국민을 대상으로 하고 있으며, 훈련실적도 크게 확대되었다. 훈련분야도 제조업, 생산직에 국한되지 않고 비제조업 분야로 확대되어 국민들의 접근성 확대에 기여했다.

둘째, 민간의 자율적인 직업훈련 기반이 마련되었다. 훈련 실시 요건이 완화되었고, 민간의 직업능력개발 사업 참여를 위한 법적 기반이 마련되어 훈련시장에서 경쟁이 활성화되고 이를 통한 질적 향상이 가능해졌다. 이는 공공직업훈련의 경직성을 완화하는 계기가 되었다.

셋째, 사회안전망으로서의 직업훈련 역할이 제고되었다. 이전에는 기술·기능 인력 양성에 초점이 맞춰졌지만, 고용보험 시대에는 실직자 등 취약계층에 대한 안전망 기능을 하게 되었다. IMF 경제위기 때 대규모로 직업훈련을 실시함으로써 실업자가 노동시장에 복귀하는 것을 돕고, 고용안정에 기여했다는 것이 국내외의 평가이다. 특히, IT 분야 훈련은 IT 강국으로 한 걸음 도약하는 밑거름이 된 것으로 평가할 수 있다.

나. 한 계

직업훈련은 직업능력 개발을 목표로 하는 고용보험 프로그램의 일부가 되었다. 이러한 변화는 주로 제조업에서 숙련된 인력을 양성하는 데 중점을

두던 기존 시스템을 보다 광범위한 접근 방식으로 변경했다. 이제는 근로자의 평생 기술 개발과 이미 근무 중인 근로자의 향상 교육이 중요해졌다. 또한 훈련 공급자 중심의 시스템에서 훈련생의 요구에 초점을 맞춘 시스템으로 변화가 이루어졌다. 이는 긍정적인 변화인 것으로 평가된다. 그러나 직업훈련제도가 도입된 이래 30년간의 관행과 인식, 경제주체들의 인식이 바뀌는 것은 쉬운 일이 아니었다. 실행 과정에서 고용보험 직업능력개발사업은 다음과 같은 한계를 드러냈다.

첫째, 대·중소기업 간, 기업 내 정규직·비정규직 간 훈련 격차가 확대되었다. 대기업은 훈련 여력이 크기 때문에 중소기업에 비해 많은 환급금을 반환받을 수 있으나, 중소기업은 훈련실시 자체가 어려워 환급금을 돌려받기 어려웠다. 여성, 저학력, 저숙련, 비정규직 노동자들은 훈련 기회가 적어 숙련 격차와 임금 격차의 가능성이 커졌다.

둘째, 훈련시장에 대한 정부 개입이 지속되어 훈련시장이 충분히 자율화되었다고 보기 어렵다. 훈련비는 정부가 정한 표준훈련비 단가에 의해 결정되므로, 훈련공급자 입장에서는 고급 훈련과정에 대한 훈련공급의 유인이 사라진다. 정부 지원에 의존하여 운영되는 훈련과정의 비중이 커서 훈련공급은 훈련수요자의 수요에 맞는 프로그램의 기획과 실행보다는 정부 지원 방식 변화에 민감하게 반응하게 된다.

셋째, 제조업에서의 직업훈련은 상대적으로 위축되었다. 훈련 수요 입장에서 중소제조업은 여유 인력의 부족으로 훈련 가용인원 자체가 적고, 훈련 이후 이직하는 경우가 발생할 수 있어 사업주는 재직근로자 훈련에 대한 기피 유인이 발생한다. 훈련공급 입장에서도 중소제조업 근로자에 대한 훈련 여건이 대기업에 비해 상대적으로 열악하다.

2. 직업능력개발 사업 성과 창출 노력

가. 중소기업 직업훈련 컨소시엄 사업 도입

직업능력 개발을 위해 고용보험에 직업훈련이 포함되었으나, 중소제조업은 여전히 인력부족에 직면해 있어 기술 전수 및 개선이 필요하다. 이를 해

결하기 위해 2001년부터 중소기업 직업훈련 컨소시엄 사업이 시작됐다. 이 사업은 인력이 부족한 중소기업에 양질의 훈련을 제공하고 재직자들의 기술 향상을 돕는 것을 목표로 했다. 이는 훈련을 크게 향상시키는 것으로 국내외적으로 인정받고 있다(강선희, 2014).

이 사업은 2001년 3년간의 시범사업으로 시작됐다(정택수, 2008). 6개 컨소시엄으로 시작해 2007년 6월 기준 70개 컨소시엄으로 늘어났다. 참가 중소기업도 2001년 1,029개에서 59,833개로 늘어나 인상적인 성과를 냈다. 이 프로젝트의 성공은 세 가지 핵심 요소에 기인한다. 첫째, 업무 차질을 줄이기 위해 야간 및 시간제 교육을 제공하는 등 중소기업 현실에 맞는 교육 방식을 사용했다. 둘째, 대기업과의 파트너십이 중요한 역할을 했다. 그들은 중소기업이 전문성과 교육 프로그램의 부족을 극복하도록 도왔다. 또한 정부는 특별환급제도를 통해 이들 중소기업에 교육비를 지원했다.

2004년 한국직업능력개발원 평가에서 이 사업은 매우 성공적이었다. 대기업과 중소기업 간 공동 교육 모델을 구축하여 시간제, 야간 수업 등 유연한 교육 옵션을 제공했다. 이는 훈련 요구를 충족시켰고 근로자의 성과와 태도를 향상시켰으며 근로자 만족도는 91.2%였다(이영현 외, 2002). 참여 중소기업의 훈련비 환급률이 기존 4%에서 49%로 대폭 향상되어 훈련비 환급의 공정성이 향상되었다. 이 사업은 2004년 OECD 고용전망 보고서와 2005년 3월 OECD 평생학습 국제회의에서 한국 직업훈련의 대표적인 사례로 강조됐다. 현재는 국가인적자원개발 컨소시엄 사업으로 확대 개편되고 있다.

나. 민간자율로의 이행 노력

2000년대 한국은 경제와 사회에서 급격한 변화를 겪었다. 이 기간은 세계화로 인해 글로벌 시장에서 경쟁이 심화되고, 특히 IT 부문에서 기술의 급속한 발전, 산업 경제에서 지식 기반 경제로의 전환, 서비스 부문의 성장 등으로 특징지어진다. 이러한 환경변화는 직업능력개발과 관련된 정책에도 많은 변화를 가져왔다.

이러한 환경 변화가 직업훈련 정책에 주는 함의는 ‘의사결정의 탈중앙화’로 요약할 수 있다. 1990년대 후반 이후 직업훈련이 고용보험 제도로 편입

되면서, 직업훈련에 관한 정책과 사업이 과거 중앙정부 주도에서 민간 자원으로 선회하는 방향으로 변화하였으나, 이러한 변화를 적극적으로 뒷받침할 수 있는 새로운 거버넌스 구조가 생성되지는 못한 상황에서 직업훈련에 관한 정책 환경은 더욱 복잡해지고 다양해졌다. 이에 따라 정부는 다양한 방식으로 새로운 정책 및 사업의 의사결정 구조를 분권화하기 위해 시도하게 되었다. 이러한 분권화는 세 가지 방향으로 진행되었다. 첫째는 산업 및 지역으로의 분권화이다. 2021년 기준 19개 인적자원개발위원회(Industrial Skills Council : ISC)를 운영하고 있는데, 이는 2004년에 설립된 산업별 협의체(SC)를 모태로 탄생되었다. 둘째는 2006년부터 실시된 “노사공동훈련사업”이다. 이 사업은 노사 파트너십을 기반으로 직업훈련을 추진함으로써 노사가 윈윈할 수 있는 제도적 기반 마련을 목적으로 하였다. 셋째는 2008년에 도입하여 시행된 직업능력개발계좌제이다. 이 제도는 훈련수요자의 선택권을 훈련 참가자에게 부여함으로써 공급자 중심의 직업훈련 체제를 수요자 중심의 체제로 전환시키는 데 근본 취지가 있다.

이러한 시도들은 일부 긍정적인 효과를 보이기도 했으나, 여전히 한계를 가지고 있다. 이러한 한계의 원인은 다음과 같다.

첫째, 직업훈련과 관련하여 정부의존적 성향이 직업훈련 관련 이해당사자들에게 확고하게 자리 잡고 있어 민간 자원의 제도 정착에 애로 요인으로 작용한다.

둘째, 인력양성과 직업훈련과 관련된 민간의 전문 역량의 부족도 하나의 문제로 지적될 수 있다.

셋째, 직업훈련과 관련하여 시장 기능이 작동되는 데에도 일정한 한계가 있다. 직업능력개발계좌제 도입은 개인이 합리적 의사결정을 한다는 전제하에 추진되었으나, 직업훈련 프로그램에 대한 정확한 정보가 부족하고, 정부 지원 단가에 좌우되는 훈련비 결정 구조에서는 정부의 통제가 여전하며, 직업상담 등 개인의 훈련 선택을 지원할 수 있는 사회서비스가 부족한 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.

다. 직업훈련과 현장 직무 간의 괴리 완화

2000년대에 들어 산업현장은 빠른 속도로 변화하고 있다. 그러나, 대학

교육을 포함한 정규교육 과정은 양적으로는 팽창하였으나, 질적으로는 학교교육이 산업현장에서의 실제 직무와 불일치하는 문제가 한국 노동시장에서의 고질적인 문제점 중 하나로 부각되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안 중 하나로 국가직무능력표준(National Competency Standards : NCS)이 개발되어 활용되고 있다.

국가직무능력표준은 산업현장에서 직무 수행에 필요한 직무능력을 체계적이고 과학적으로 도출하여 이를 표준화한 것을 말한다. 2002년부터 일부 직종에 대해 소규모로 표준개발을 시작하였으며, 2013년부터는 정부의 핵심 정책과제로 추진되어 산업 전반에 걸쳐 NCS를 개발하여 활용하게 되었다. 2016년 7월 고시에 의하면 24개 직무 분야에서 847개 NCS(세분류 기준)와 10,599개 능력 단위가 개발되었다.

NCS는 직업훈련 분야에서 가장 많이 활용되고 있다. NCS는 곧 현장의 직무분석을 기반으로 한 것이므로, 이것을 직업훈련에 적용하여 현장성을 제고할 수 있다는 점에서 커다란 장점이 있다. 이 외에도 정규직업교육 과정인 특성화고, 전문대 등 분야에서도 NCS를 활용하여 현장성 있는 교육이 확산되는 중이며, 국가기술자격 출제와 과정평가형 자격의 운영에 있어서도 NCS 활용이 확산되고 있다.

NCS는 채용시장에도 많은 영향을 주었다. 블라인드 채용이라는 이름으로 시행된 공정채용제도도 직무역량 중심 채용을 지향하고 있는데, 이러한 공정채용이 확산하게 된 것도 직무역량을 평가할 수 있는 NCS가 개발된 덕택이며, 이러한 직무역량 기반 공정채용은 점차 확산되는 추세이다.

NCS 개발과 활용 정책과 관련해서는 적지 않은 비판도 존재한다. 주로 정부 주도하에 개발과 활용이 이루어지면서 문제점들이 제기되고 있다. 제기되고 있는 문제점은 NCS 자체의 문제도 일부 있을 수 있으나, 많은 부분은 NCS를 직업훈련이나 자격, 교육과정에 적용하는 과정에서 발생하는 문제로 볼 수 있다.

교육과 현장 직무의 괴리를 완화하기 위해 도입하고 있는 또 다른 제도 중 하나는 일학습 병행제이다. 이 제도는 2014년 도입되었으며, 산업현장 일학습 병행 지원에 관한 법률에 의하면, 사업주가 실시하는 직업교육훈련인 일학습 병행의 내용과 방법 및 일학습 병행에 참여하는 학습근로자의 근

로조건의 보호 등에 관한 사항을 정하고, 일학습 병행과 자격을 연계하여 학습근로자의 고용촉진 및 사회적, 경제적 지위의 향상을 도모함으로써 국민 경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

이 제도는 실제 작업현장을 학습 장소로 활용하고 기업에 훌륭한 현장 직원을 고용할 수 있는 기회를 제공하는데, 이 접근 방식은 강의실 학습과 실제 업무 간의 격차를 해소하고 회사 경쟁력을 높이는 것을 목표로 한다. 그러나 이 시스템이 얼마나 효과적인지에 대해서는 의문이 제기된다. 우려 사항에는 학습자를 위한 교육 및 훈련 프로그램의 질과 경제적 이익이 정부 지원을 정당화하는지 여부가 포함된다. 이러한 문제에도 불구하고, 일학습 병행제 참여 기업 수는 2014년 752개에서 2018년 7,691개로 급증했고, 같은 기간 학습자 수도 3,154명에서 41,105명으로 급증하는 등 참여가 늘고 있다는 점은 이 제도의 인기를 입증하고 있다. 이러한 강력한 반응은 이것이 유용한 시스템임을 시사하고 있다. 제기되는 문제점을 해결하고 안정성을 높이기 위한 개선을 통해 일학습병행제에 대한 지속가능한 성공이 이루어져야 할 것이다.

제3절 직업훈련 품질관리 현황과 과제

1. 인증평가제도 현황

현재 직업훈련 품질관리는 한국기술교육대학의 부속기관인 직업능력심사평가원에서 담당하고 있다. 2015년 설립된 직업능력심사평가원은 그간 한국산업인력공단, 한국직업능력개발원, 한국기술교육대학교 등으로 분산·운영되어 있던 국가 차원의 직업능력개발사업의 심사 및 평가 업무를 통합함으로써 심사 평가의 전문성을 확보하기 위한 기반을 마련하였다는 데 그 의의가 있다. 심사평가원의 주요 업무는 직업능력개발훈련에 대한 심사 및 평가, 직업능력개발훈련에 대한 인정 및 지정, 직업능력개발훈련에 대한 모니터링 및 평가, 직업능력개발훈련에 대한 정보 제공 및 지원 등으로 구

성된다. 이를 통해 직업능력심사평가원은 직업능력개발훈련의 품질을 향상시키고, 훈련기관의 경쟁력을 강화하는 데 기여하고 있다.

한국의 직업훈련 인증평가 제도는 직업훈련기관의 역량과 성과를 평가하여 인증하는 제도이다. 이 제도는 직업훈련의 품질을 향상시키고 훈련기관의 경쟁력을 강화하기 위해 도입되었다. 현재 한국의 직업훈련 인증평가 제도는 다음과 같은 단계로 이루어져 있다.

- 인증평가 신청 : 직업훈련기관은 인증평가를 신청한다.
- 서면평가 : 직업훈련기관의 역량과 성과를 서면으로 평가한다.
- 현장평가 : 서면평가 결과를 바탕으로 직업훈련기관의 현장을 방문하여 평가한다.
- 인증등급 결정 : 평가 결과를 종합하여 인증등급을 결정한다.
- 인증등급 통보 : 결정된 인증등급을 직업훈련기관에 통보한다.

한국의 직업훈련 인증평가 제도의 문제점으로는 다음과 같은 점이 지적되고 있다. 첫째, 평가 기준의 모호성이다. 평가 기준이 모호하여 직업훈련기관이 평가를 준비하는 데 어려움이 있다는 점이다. 둘째, 평가 결과의 신뢰성 부족의 문제이다. 평가 결과의 신뢰성이 부족하다는 문제가 제기되고 있는데, 이는 평가자의 주관적인 판단이 개입될 수 있기 때문이다. 셋째, 훈련기관의 부담 증가도 문제점으로 인식되고 있다. 인증평가를 준비하는 과정에서 훈련기관의 부담이 증가한다는 문제가 있다. 이는 훈련기관의 인력과 예산이 소모되기 때문이다. 넷째, 평가 결과의 활용 부족 문제이다. 평가 결과가 훈련기관의 역량 향상이나 성과 개선에 활용되지 않는다는 문제가 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 평가 기준을 명확하게 하고, 평가자의 전문성을 강화하며, 훈련기관의 부담을 완화하고, 평가 결과를 적극적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 이를 통해 직업훈련 인증평가 제도가 직업훈련의 품질을 향상시키고, 훈련기관의 경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있을 것이다.

또한, 직업훈련 인증평가 제도는 훈련기관의 역량과 성과에 대한 평가뿐만 아니라, 훈련기관의 운영과 관리에 대한 평가도 함께 이루어져야 한다.

이를 통해 훈련기관의 운영과 관리에 대한 문제점을 파악하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 모색할 수 있다.

직업훈련 인증평가 제도는 훈련기관의 역량과 성과를 평가하는 중요한 제도이다. 따라서 이 제도를 효과적으로 운영하고, 문제점을 개선하여 직업훈련의 품질을 향상시키는 것이 중요하다.

2. 직업훈련 품질관리 제도 개선 방안

훈련기관 인증평가를 둘러싼 이해관계자들은 대체로 이 제도에 대해 긍정적으로 인식하고 있다. 이런 인식을 바탕으로 향후 훈련기관 인증평가의 방향을 제시하면 다음과 같다.

가. 훈련기관 인증평가 강화

다른 나라의 경우 훈련기관 인증평가제도 외에도 ISO 인증 등 자체적 품질관리 시스템이 상호보완적으로 갖추어져 있다. 반면 우리나라는 보완 제도가 부족한 실정이므로, 인증평가 제도에서 훈련기관의 품질관리를 확실히 하는 것이 중요하다. 이를 위해 인증평가 기준을 보완하고, 훈련기관의 품질관리를 위한 다양한 지원을 제공해야 한다.

나. 훈련교·강사 제도 개선

직업능력개발훈련의 품질을 높이기 위해서는 훈련교·강사의 역량 관리가 중요하다. 이를 위해 훈련교·강사의 자격증, 현장경력, 강의경력 등에 대한 평가를 강화하고, 훈련교·강사의 처우 개선과 훈련 품질 개선을 연계하는 방안을 모색해야 한다.

다. 신기술, 고숙련 훈련 분야에서의 신규기관 진입 지원

신기술이나 고숙련 훈련의 경우 신규 기관에도 기회를 제공해야 한다. 다

만, 인증평가 등급이 높은 경우에 한해 고속권 훈련실시 기회를 제공하는 등의 조건을 부과할 수 있다. 신규진입 훈련기관의 역량을 강화하기 위해 우수기관과 컨소시엄을 구성하게 하거나, 훈련 시작 후에도 교직원 대상 보수 교육을 의무화하는 등의 지원책도 필요하다.

라. 우수기관 선정 및 관리 강화

우수기관 선정 기준을 명확히 하고, 우수사례를 심사하여 선정하는 과정을 거쳐야 한다. 또한 우수기관 인증 후에도 성과가 낮아지거나 기존 우수기관의 기준을 유지하지 못하는 상황이 발생할 수 있으므로, 우수기관의 성과 등에 대한 모니터링을 통해 우수기관 유지를 검토해야 한다.

마. 인증평가 주기 연장에 따른 엄격한 평가와 모니터링 필요

인증기간이 3년 및 5년으로 연장됨에 따라 훈련기관의 체계성이 무너질 우려가 있다. 이를 방지하기 위해 인증평가를 엄격하게 실시하고, 인증기간 중에도 훈련기관의 수준 변화를 보면서 2년 또는 4년 주기의 인증을 검토해야 한다.

바. 인증평가위원의 전문성 강화

인증평가위원의 전문성과 노하우를 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 전문평가위원을 육성하고, 인증평가체계를 전문가들의 전문성과 권위를 강화하는 방향으로 개선해야 한다.

제 4 장

대전환 시대 직업훈련 정책 방향

제1절 격변하는 직업훈련 정책 환경

2020년을 전후로 한국의 직업훈련 정책 환경은 큰 변화를 맞이하고 있다. 가장 큰 변화의 요인은 4차 산업혁명으로 인한 노동시장의 변화이다. 기술 변화, 고령사회로의 진전, 코로나19의 발생으로 기술변화로 인한 노동현장의 변화가 가속화되고 있다.

4차 산업혁명이 진전됨에 따라 직업훈련 정책 환경에도 많은 변화가 예상된다. 교육훈련의 관점에서 보면 4차 산업혁명 시대에는 창의적인 능력과 기계와 대화하는 능력이 중요한 기술이 될 것이며, 문제를 잘 찾아내고 해결하는 능력도 중요해질 것이다. 취업시장은 많은 변화를 겪을 것으로 예상된다. 고용 시장에는 유연성에 대한 수요가 더 많아질 것이며, 각 경제의 성장으로 인해 새로운 종류의 업무 관계가 더욱 보편화될 가능성이 높다. 재택근무의 확산 등으로 기업문화 역시 변화가 예상된다(조성재 · 김주섭, 2021: 149).

4차 산업혁명과 더불어 인구구조 변화도 직업훈련 환경변화에 큰 영향을 줄 요인이다. 한국 총인구는 2028년까지 증가를 지속하다가 이후 감소할 것으로 전망되며, 생산가능인구는 2018년을 정점으로 감소하고 있다. 고령인구의 급격한 증가가 확실시되고 있다. 이로 인해 고령자의 노동생산성 저하

가 기업의 고령자 고용 회피 가능성을 높일 것으로 보인다.

이러한 노동시장의 변화로 평생직업능력개발 수요가 증가할 것으로 예견된다. 기술의 변화 속도가 급격해지면서 교육에서의 학습내용은 감가상각이 빨라질 것으로 예견되고 있으며, 이에 따라 정규교육 단계에서의 교육내용 혁신필요성과 함께 평생직업능력개발 체제 혁신의 필요성도 강하게 제기되고 있다. 4차 산업혁명 대응 국가전략에서도 급변하는 기술변화에 적절히 대응하기 위한 근로자들의 재교육을 효과적으로 제공하는 것이 중요하게 다뤄지고 있다.

제2절 정책방향과 도전과제

대전환 시대에 대응하기 위해 개혁이 필요한 정책 중 교육정책과 평생직업능력개발 정책이 가장 시급하다. 직업능력개발 정책 측면에서 보면, 직업훈련 경쟁력 순위는 2013년에 22위에서 2014년에는 33위로 하락하였으며, 2015년 42위로 하락하고 있다. 이는 직업훈련과 고용서비스에 대한 투자 미흡, 경쟁촉진 기제 부족, 직업훈련의 낮은 질적 수준, 산업현장 인력수요와 훈련수요의 불일치, 직업훈련 관련 정보 인프라 미흡, 직업훈련에 대한 정부의 강력한 통제 등이 원인으로 지적된다. 이러한 상황에서 다음과 같은 직업훈련 정책방향을 제시하고자 한다.

첫째, 인력수요의 불확실성 증대와 노동시장 미스매치 대응을 위해 훈련수요와 공급에 대한 실시간 정보제공 시스템을 구축하고, 직업훈련에 대한 평가와 모니터링을 강화하는 정책이 필요하다. 예산 문제로 전체 산업에 대한 실시간 정보체계 구축이 불가능하다면 일부 기술혁신이 빠르게 진행되는 분야에 대해 우선적으로 실시간 훈련수급 정보를 구축하고, 훈련-일자리-임금 종합정보를 제공해야 한다. 또한 직업훈련 모니터링과 평가제도를 내실화하여 훈련성과 향상과 재정효율성을 높여야 한다.

둘째, 신직업과 신직무 출현은 더욱 빈번해 질 것으로 예견된다. 따라서 이에 대응하는 직업훈련 프로그램 개발이 필요하다. 새로운 직업과 직무에

서 필요될 것으로 예견되는 역량을 미리 발굴하여 훈련프로그램에 반영해야 하며, 이를 위한 R&D 투자를 확대하고 민간에 확산해야 한다. 예를 들어, 메타버스를 활용한 훈련, 플립러닝 학습, MOOC의 활용, 혼합훈련 등의 새로운 훈련모델 및 학습기법의 개발과 평가 등이 필요하다.

셋째, 비정형 근로자가 증가하는 것은 막을 수 없는 추세이다. 이에 대응하기 위해 재직자 훈련제도를 개편하고, 고용보험제도를 검토해야 한다. 직업훈련 사각지대에 위치한 취약근로자 대상 직업훈련 확대가 필요하며, 이를 위해 직업훈련에서 일반회계 기여분을 확대하거나 평생학습기금 등 별도의 기금을 마련하는 방안을 검토해야 한다.

넷째, 근로자 학습휴가를 확대하고, 이를 노동개혁 아젠다에서 중요한 쟁점 중 하나로 논의하는 것이 필요하다. 노동이동 증가와 개별 기업에서의 고용안정성 하락에 대응하기 위해 근로자 개인이 스스로 역량개발을 할 수 있도록 학습휴가제를 도입해야 한다.

다섯째, 대학의 평생직업능력개발 기능을 확대해야 한다. 대학이 평생직업능력개발 공급기관으로서의 역할을 강화함으로써 저출생·고령화 시대에 대학의 학령인구 감소에 대응할 수 있다.

여섯째, 일학습병행 제도는 내실화 과정을 통해 확대해야 한다. 이를 통해 청년실업 문제를 해결하고, 고학력 구조를 개선하여 인력수요와 인력공급의 균형을 이루어야 한다.

일곱째, 청년층이 조기에 노동시장에 진입하는 것이 개인의 생애 전체에서 보았을 때 경력과 생애소득 면에서 손해가 되지 않는 방향으로의 노동시장 시스템을 구축해야 한다. 이를 위해 업종별 역량체계(SQF) 구축사업과 국가역량체계(KQF) 사업을 확대하고, 투자를 강화해야 한다.

제 5 장

결 론

한국의 직업훈련은 그간 직업훈련의 성공 사례로 회자되어 왔다. 여러 개발도상국에서 앞다퉈 한국의 직업훈련 시스템을 벤치마킹하려는 움직임을 보더라도 한국이 그간 직업훈련 성공 사례로 국제적으로 인정받고 있음은 자명해 보인다. 개발연대에서 한국의 직업훈련은 경제발전에 필요한 기능 인력 양성에 성공적이었다는 평가가 일반적이며, 이를 위한 직업훈련의 제도화와 재정지원 시스템 확보에도 매우 성공적이었다고 평가된다.

그러나 한국의 직업훈련은 IMF 대량실업 사태에 직면하여 그 기능과 역할에 중대한 변화를 맞이하게 된다. 그 이전까지만 하더라도 한국의 고용 상황은 경제 고도성장에 힘입어 완전고용에 가까운 상황이었기 때문에 실업자 직업훈련에 대한 경험과 계획이 거의 없었다. 오히려 1995년 기존의 직업훈련 제도가 고용보험 직업능력개발사업으로 편입되면서, 직업훈련의 방향이 기존의 양성훈련에서 재직자 향상훈련으로 전환됨에 따라 갑작스러운 대량실업 사태는 직업훈련 분야에도 혼란을 가져왔다.

이러한 혼란은 훈련시장에 있어서 훈련공급에 커다란 영향을 미쳤다. 비영리 기관에 국한되었던 훈련공급은 학원 등 순수 민간훈련기관에서도 정부지원 직업훈련 공급이 가능해졌으며, 훈련시장 진입장벽도 대폭 완화되었다. 원론적으로 훈련시장의 개방은 훈련공급의 양적 증가로 보다 저렴한 가격에 보다 많은 훈련 수요를 충족시킬 수 있다. 그러나 훈련시장 개방은 이러한 긍정적인 효과만을 가져오진 않았다. 직업훈련 서비스의 가격이 정부의 표준훈련비로 묶여 있어 이른바 ‘최고가가격제’의 부작용이 훈련시장에

서도 그대로 나타나게 된다. 최고가적인 표준훈련비를 초과하는 직업훈련 과정은 훈련시장에서 생존하기 어려운 구조가 되었으며, 질적으로 낮은 수준의 직업훈련이 대량으로 공급될 가능성이 상존하게 되었다. 이에 따라 훈련시장에서 훈련기관 및 훈련과정에 대한 모니터링과 평가가 중요한 이슈로 제기되기에 이르렀으며, 이러한 배경하에 직업능력심사평가원이 태동하기에 이른다.

훈련시장 자체의 급격한 변화와 더불어 노동시장의 환경은 2000년대 이후 급변하게 된다. IT를 비롯한 신기술의 발달로 산업화 시대 패러다임은 더 이상 유효하지 않게 되고, 탈산업화, 정보화 시대로의 진전은 가팔라졌다. 또한 2010년대 이후부터는 인구고령화로 인한 인구구조 문제가 부각되었다. 2020년대에 이르러서는 AI 기술 확산, 융합기술의 발달 등 그 이전과는 비교도 안 되는 빠른 속도의 기술혁신과 함께 인구고령화의 속도도 가팔라지고 있는 형국이다.

이러한 노동시장의 환경변화는 직업훈련 시스템 전반의 개혁 필요성을 제공하고 있다. 한국의 직업훈련이 산업화 시대의 성공스토리를 이어 가기 위해서는 기존의 시스템을 개혁하지 않으면 안 되는 상황을 맞이하고 있다. 직업훈련 시장에서 제공되는 서비스의 질적 수준이 낙후되어 있으며, 직업훈련 시장이 완전 개방되어 있음에도 불구하고 대학이나 대기업 훈련원 등은 정부 지원 훈련 사업에 참가가 미진할 뿐 아니라, 산업계의 참여도 형식적인 수준에 머물러 있고, 정보체계 등 직업훈련 인프라도 미비하며, 고용서비스와의 연계성도 충분치 못한 상황이다.

이를 위한 대대적인 혁신 작업은 단기간에 완수될 수는 없을 것으로 판단된다. 제기되고 있는 문제점도 많으나, 이를 위한 해결 방안도 그간 많은 연구를 통해 상당 부분 방향성은 제시되었다고 판단된다. 지금은 혁신에 대한 강한 의지와, 제기된 문제점과 해결 방안에 대한 충분한 논의와 실천 전략이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 강순희 외(2011), 『일자리창출교육 및 훈련사업군 심층평가』, 기획재정부.
- _____(2015), 「직업훈련 이수자 실태조사」, 노동경제학회.
- 김주섭(2017), 『일학습병행제 인사관리 연계방안』, 한국노동연구원.
- _____(2017), 「전환기 직업능력개발 정책 방향과 과제」, 『노동리뷰』 3월호.
- 김주섭 외(2017), 『NCS 기반 직무, 숙련, 임금 연계방안』, 고용노동부.
- 노동부(2008), 『노동행정사』, 고용노동부.
- _____, 「직업훈련사업현황」, 각 연도, 고용노동부.
- 노동청(1971), 『알기 쉬운 노동백서』.
- 이원덕 외(2003), 『한국의 노동 1987~2002』, 한국노동연구원.
- 정택수(2008), 『직업능력개발제도 변천사』, 한국직업능력개발원.
- 조성재 · 김주섭(2021), 『한국 제조업의 노동력 활용 구조와 발전과제』, 한국노동연구원.

◆ 執筆者

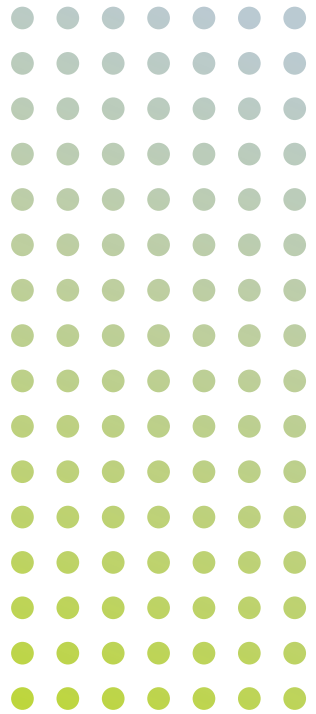
- 김주섭(한국노동연구원 선임연구위원)

한국의 직업훈련 정책 변천과정 : 쟁점과 대안을 중심으로

- | | |
|------------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2023년 5월 22일 인쇄
2023년 5월 25일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 허 재 준 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조 판 · 인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2023

ISBN 979-11-260-0702-8



KLI
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>



9 791126 007028
ISBN 979-11-260-0702-8