

마. 기술발전과 평생학습 교육환경¹⁾

교육시스템 밖에서 직업훈련이 국가적인 제도로 시작한 것은 1967년에 직업훈련법이 제정되면서부터이다. 1976년에 직업훈련 기본법이 제정되면서 현재의 직업훈련의 기본 틀이 형성되었다. 직업훈련 기본법에 의하면 직업훈련 형태는 공공 직업훈련, 사업내 직업훈련, 인정 직업훈련 3가지로 구분된다. 공공 직업훈련은 국가·지방자치단체 및 대통령령이 정하는 공공단체가 실시하는 직업훈련으로서 구체적으로는 한국산업인력관리공단, 장애인고용촉진공단, 대한상공회의소, 정부기관 및 지방자치단체가 실시 주체가 되는 직업훈련이다. 사업내 직업훈련은 사업주가 단독 또는 다른 사업주와 공동으로 실시하는 직업훈련으로서 자체 수요 직종의 단능공 및 준다능공 훈련에 중점을 두고 있다. 그리고 인정 직업훈련이란 공공 직업훈련과 사업내 직업훈련 외에 노동부장관의 인가를 받아 실시하는 직업훈련이다. 1967년~95년 기간 동안의 기능사 양성 실적을 보면 공공 직업훈련이 25.7%, 사업내 직업훈련이 59.1%, 인정훈련이 15.2%의 기능사를 양성하였다 (<표 2-3-7> 참조).

<표 2-3-7> 연도별 직업훈련 실적

(기능사 양성, 단위: 천명)

구 분		'67-'71	'72-'76	'77-'81	'82-'86	'87-'91	'92	'93	'94	'95
계	2,287	98	312	495	273	313	178	184	213	217
공 공	587	36	81	120	121	114	26	26	32	30
사업내	1,351	48	177	337	115	116	122	122	152	160
인 정	349	14	54	38	37	83	30	36	29	27

자료원: 노동부, 직업훈련사업현황, 1996

기술 변화와 산업구조 변화로 인해 근로자의 기능 수준 향상과 새로운 교과 과정에 대한 요구가 늘어나고, 중·고령화와 고학력화로 인한 양성훈련의 주요 대상자인 미진학 청소년의 규모가 감소함으로서 공공 직업훈련은 새로운 환경에 적합한 체제를 갖추지 않으면 안 되는 시점에 와 있다.

공공 직업훈련은 무엇보다도 공급자 중심의 훈련체제를 가짐으로써 산업 수요와 피리된 인력을 공급하는 문제점을 가지고 있다. 훈련 공급자 중심의 공공 직업훈련은 훈련 대상, 교과 과정 그리고 훈련 방식 면에서 산업 수요에 적절히 대응하지 못하는 결과를 낳을 수밖에 없었다. 인구 구조의 변화와 고학력화 추세로 미진학 청소년을 대상으로 하는 훈련 대상자는 지속적으로 감소 추세에 있을 뿐만 아니라 인력 수요자인 기업 역시 양성훈련보다는 향상 훈련을 더욱 요구하고 있다.

1) 고상원, “제3장 제1절 인력양성과 교육훈련 시스템”, 한국의 국가혁신체제, STEPI 연구총서 98-1, 과학기술정책연구원(STEPI), 1998.

고상원은 연세대 경제학과를 졸업하고 미국 Cornell대 대학원에서 경제학 석사 및 박사학위를 받았다. 현재 과학기술정책관리연구소(STEPI) 선임연구원으로 재직중이며, 연세대 국제학대학원 강사, 노사관계개혁위원회 연구위원, OECD의 과학기술정책국 과학시스템반(GSS) 한국대표 등으로 활동하고 있다.

그럼에도 불구하고 공공 직업훈련은 여전히 양성훈련 중심이다.²⁾ 또한 서비스업 취업자가 70%에 육박하는 등 산업구조의 급격한 변동에도 불구하고 제조업 생산직 중심의 직업훈련체제가 전 직종을 대상으로 하는 체제로 전환되지 못하는 실정에 있다.

민간 직업훈련은 사업내 직업훈련과 인정 직업훈련에 의해 이루어진다. 사업내 직업훈련과 인정 직업훈련을 포함하는 민간 직업훈련은 공공 직업훈련과 함께 공업화에 필요한 인력 양성에 크게 기여해 왔다. 1996년의 경우에도 사업 내 직업훈련과 인정 직업훈련에 의해 훈련된 인원은 전체 훈련 인원의 각각 68.6%와 16.9%를 각 각 차지하였다.

1976년부터 일정 규모 이상의 근로자를 상시 고용하는 사업장에 일정 비율 근로자들을 훈련시킬 것을 의무화하고 이를 실시하지 <표3-5-2>의 연도별 사업 내 직업훈련 실시 현황을 통해 정부의 사업 내 직업훈련 의무 적용 대상 결정에 따라 의무대상 사업체 수와 훈련 실시 사업체수가 크게 변동하였다.

못한 경우 분담금을 납부케 한 사업 내 직업훈련의무제도는 전체 훈련인원 중에서 차지하는 비중에서도 알 수 있듯이 민간 직업훈련에서는 대표적인 훈련이었다. <표2-3-8>의 연도별 사업내 직업훈련 실시 현황을 통해 정부의 사업내 직업훈련 의무 적용 대상 결정에 따라 의무대상 사업체 수와 훈련 실시 사업체 수가 크게 변동하였다.

<표 2-3-8> 연도별 사업내 직업훈련 실시현황

구 분 연 도	의무 대상 사업체(A)	임금총액 대비 의무비율(평균)	훈련 실시 사업체(B)	훈련 실시업체 비율(B/A)
1990	2,575	0.300	505	19.61
1991	2,675	0.479	507	18.95
1992	3,417	0.619	551	16.13
1993	3,577	0.673	686	19.18
1994	3,573	0.716	843	23.59
1995	390	0.831	273	70.00

주: 사업내 직업훈련의 의무 적용 대상은 200인 이상('75년 1월)→300인 이상('77년 4월)→200인 이상('89년 7월)→150인 이상('92년 1월)→1,000인 이상('95년 7월)으로 변경되었음.

자료원: 노동부, 직업훈련사업현황, 1996

특히, 1995년 이후 고용보험 실시와 함께 직업능력 개발사업을 위한 보험료가 각출되면서 사업내 훈련 의무업체가 150인 이상 사업장에서 1,000인 이상 사업장으로 대상이 축소되었다. 이처럼 민간 직업훈련의 근간을 이루어왔던 사업내 직업훈련의 실적은 기업의 자

2) 직업훈련기본법은 직업 훈련과정정을 양성훈련·향상훈련·전직훈련·재훈련으로 구분한다. 여기서 양성훈련은 근로자에게 필요한 기초적 직무 수행능력을 습득시키기 위하여 실시하는 직업훈련이고, 향상훈련은 양성 훈련을 받은 자 또는 직업에 필요한 기초적 직무 수행능력을 가지고 있는 자에게 더 높은 직무 수행능력을 습득시키는 직업훈련이다. 전직훈련은 근로자에게 종전의 직업과 유사하거나 새로운 직업에 필요한 직무 수행능력을 습득시키는 훈련, 재훈련은 근로자에게 직업에 필요한 직무 수행능력의 부족을 보충하기 위하여 실시하는 직업훈련을 말한다.

율이 아니라 정부 정책에 의해 사실상 결정되어 왔다.

공공재적 성격이 강한 일반적 훈련에 적용될 수 있는 정부의 각종 규제가 오래 전부터 훈련 공급자인 기업으로 하여금 훈련기피, 분담금 납부를 선택하도록 함으로써 기업의 불만 고조와 함께 훈련의 성과 자체에도 의문을 낳게 하였다. 훈련 전반에 대한 개별 기업의 요구와 정부의 정책간에 존재하는 이러한 괴리는 공공 직업훈련 부분에서 지적하였던 정부의 중앙 집권적·공급자 위주의 훈련정책을 말해 주는 현상임과 동시에 문제점이다.

민간 직업훈련의 또 다른 한 축을 형성하고 있는 인정 직업훈련원에 대해서 노동부는 시설 설치에 대한 융자 지원, 훈련원의 토지와 건물에 대한 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지 소득세 등의 면세 혜택과 1년 과정 수료자에 대해 기능사 시험 필기고사를 면제하는 혜택을 부여함으로써 일반 기술계 학원에 비해 많은 혜택을 주고 있다. 이러한 혜택을 받는 대신 노동부가 정한 표준 훈련비 적용 등 일정한 규제와 감독을 받고 있다. 인정 직업훈련원 가운데에는 개인이 실시 주체인 훈련원과 법인이 실시 주체인 훈련원으로 구분되는데, 노동부는 자체 훈련 시설을 보유한 법인 형태의 훈련원과 주변 환경이 양호한 일부 훈련원에 대해서는 훈련 의무업체의 근로자 훈련을 대신할 수 있는 위탁 훈련원으로 지정하고 있다.³⁾

노동부의 규제와 감독에도 불구하고 인정 직업훈련원이 받고 있는 혜택은 일반 기술계 학원이 경쟁시장 논리에 의해 운영되는 것과 비교하면 특혜임에 틀림없다. 이는 인정훈련의 분야별 훈련 실적을 보면 보다 분명해진다. 인정훈련의 1/3 정도의 훈련생이 정보처리 분야이며, 그밖에 항공, 산업 응용, 서비스, 사무관리 등의 비제조업분야가 전체 훈련생의 절반을 초과한다. 그리고 기계, 전기 등 제조업과 관련된 인정 직업훈련원도 원동기, 냉동공조기, 전기 기능사 등 자격증 취득과 관련되는 훈련으로서 제조업체의 생산 요원 취업 준비를 위한 훈련으로 보기 어려운 과정이 다수 있다.

우리 나라 인력양성체제는 전반적으로 유연성이 부족하고 획일화, 서열화되어 있다. 대학 졸업자 이상의 고학력 인력의 공급이 수요를 초과할 뿐만 아니라 질적 수준이 수요측의 요구 수준에 도달하지 못함으로써 고급인력의 실업률이 심각하다. 이에 따라 1980년 고졸자의 2.3배에 달했던 대졸자의 임금은 1996년에 1.6배로 좁혀짐으로써 고학력자의 임금 프리미엄이 사라지고 있다. 이와는 반대로 고도의 전문성을 갖춘 전문 기술인력이나 생산직 인력은 공급이 부족한 실정이다.

기업은 소수 핵심 고용자의 인적자원 개발에만 집중하고 나머지 인력에 대해서는 한계화 혹은 외부화하는 양극화전략을 취하는 특징을 보인다. 이 양극화 현상은 특히 중소기업들을 중심으로 심화되고 있는 데 그 이유는 수요에 부응하는 유연한 인력양성체제가 구축되어 있지 못하기 때문이다.

3) 1994년 말 현재 이러한 위탁 훈련원은 32개로서 전체 인정 훈련원의 25%이며, 1993년의 위탁 훈련생은 약 8천명이었다.