

자유와 개혁 5

직업훈련과 정부역할

심재용

자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여

자유기업센터는 시장경제 원리에 걸맞는 법과 제도의 개혁을 통한 한국 사회의 번영과 발전을 위해 노력하고 있습니다. 법과 제도의 개혁은 뜨거운 열정만으로 가능한 일이 아닙니다. 올바른 법제 개혁이 가능하기 위해서는 법제 개혁에 대한 구체적인 대안을 마련해야 합니다.

그러나 현재 구체적이고 실질적인 대안 마련을 위해 노력하는 연구의 폭이 좁을 뿐 아니라 연구 발표의 장도 여의치 않습니다.

이에 자유기업센터는 ‘자유나라가 지향해야 하는 이념’, 즉 자유와 개인적 책임, 작은 정부, 자유기업, 법치, 그리고 폭력의 자제에 뜻을 같이 하는 지식인들에게 연구의 기회를 제공할 목적으로 『자유와 개혁』 연구지원 사업을 추진하게 되었습니다. 아무쪼록 이 사업에 참여하는 연구자들의 열성적인 연구가 우리 사회를 올바른 방향으로 선도해 가는 데 큰 역할을 하리라 굳게 믿습니다.

이 사업은 김정호 법경제실장이 과제의 선정 및 편집을, 신재화 홍보기획실장이 출간과 홍보를, 그리고 권오성 연구원이 실무를 맡아서 수고하고 있습니다.

1997년 11월
자유기업센터 소장 공병호

책을 펴내면서

자유기업센터는 여러 종류의 출판물을 시리즈 형태로 만들어내고 있다. 이미 17권이 발간된 『자유주의 시리즈』가 자유시장경제 원리에 대한 사변적인 연구결과의 소개를 목적으로 한 것이라면, 이번에 새로 시작하는 『자유와 개혁 시리즈』는 구체적 정책대안의 제시를 목적으로 하고 있다.

자유기업센터를 세운 목적은 시장원리를 전파함에 있어 여론의 압력에 굴하지 않겠다는 것이다. 그러자면 과격하다는 말을 들을 수밖에 없다. 이 시리즈에서 주장하는 많은 내용들도 여론과는 동떨어진 ‘과격’한 것들이 될 것이다. 하이에크Hayek가 『노예의 길』이라는 책을 통해서 사회주의 국가의 멸망을 예언함과 더불어 서구인들의 사회주의화 경향을 비판했던 것은 사회주의와 복지국가주의의 광풍이 몰아칠 때였다. 바스티아Bastiat가 사회주의의 열망에 들떠 있던 민중들에게 각성하라고 외쳤던 것은 프랑스 2월 혁명의 소용돌이 속에서였다. 당시 여론의 눈에는 그들의 주장이 매우 과격하게 비쳤겠지만 역사는 그들의 주장이 옳았음을 증명해 주고 있다. 자유와 개혁 시리즈에서 제시될 주장들도 언젠가는 옳은 것이 될 것임을 바라면서 첫발을 디뎌 본다.

이 연구는 주로 아웃소싱out-sourcing에 의존하게 될 것이다. 많은 연구소들이 외부의 학자들에게 연구용역을 주어왔지만 그 중에서 오래 남는 작품을 찾아보기는 어렵다. 연구소 내부의 전임연구원들과는 달리 외부 연구자들의 연구 성과를 통제하기가 어렵기 때문이었다. 연구소들이 높은 비용을 들이면서 전임연구자를 뽑아 놓으려 하는 것은 그 때문일 것이다.

내부 연구진의 연구결과물에 대해서는 여러 단계의 심사가 이루어진다. 사업계획에 대한 심사, 중간 및 최종 결과물에 대한 평가, 비공식적인 토론 등이 그런 역할을 한다. 연구의 수준과 내용이 경영방침과 맞지 않는다면 수정하라는 압력이 가해진다. 그러나 외부 연구자들에 대해서는 그 같은 압력을 행사하기가 매우 어려웠다. 외부인들에게 의뢰한 연구용역의 성과가 좋지 않았던 것은 그 같은 현상의 자연스런 귀결이었다.

자유기업센터는 그 같은 문제의 해결을 위해서 연구의 결론과 그것을 뒷받침할 만한 증거들을 연구계획서 단계에서 미리 제출받기로 했다. 혹자는 이 같은 우리의 태도를 비난하기도 했다. 결론에다가 억지로 논리를 끼워 맞추는 식이라는 것이다. 하지만 우리는 결론만 있는 그런 연구는 사절한다. 우리는 치밀하면서도 시장경제의 원리와 부합되는 연구를 선별해 내고자 한다. 가혹하다 싶은 정도의 논평과 계약 조건 준수의 요구가 없다면 그 같은 목표를 달성하기는 어려울 것임을 알기에 그렇게 할 것이다.

영국의 대처나 뉴질랜드의 로저 더글러스처럼 시장원리에 입각한 개혁을 하려는 정치인

이 우리나라에도 언젠가는 나올 것이다. 자유와 개혁 시리즈가 그런 사람들에게 개혁의
지침서 역할을 해주길 기대한다.

1997년 11월
자유기업센터 법경제실장 김정호

훑 어 보 기

직업훈련시장은 여러 가지 요인으로 인하여 사회적으로 적정한 양의 훈련을 공급하지 못하는 시장실패가 발생하기 때문에 정부의 정책적 개입이 요구될 수 있다. 그러나 직업훈련시장에 대한 정부개입이 정당화되기 위해서는 몇 가지 조건들이 충족되어야 한다. 첫째, 정부정책은 시장실패를 야기하는 주요한 원천들에 대한 정확한 식별에 근거하여야 한다. 둘째, 정부의 정책적 개입은 이러한 시장실패의 원천과 부합하여야 한다. 셋째, 잠재적인 정부실패의 비용이 시장실패의 비용보다 낮아야 한다. 이러한 원리들은 직업훈련시장에서의 정부역할을 정립하는 데 명확한 지침이 되어야 함에도 불구하고 현실의 정부정책들은 이러한 원리에 따라 입안되지 않는 경우가 빈번하다. 심지어 직업훈련시장이 잘 작동하고 있는 경우에도 간섭하여 오히려 효율성을 저하시키는 경우도 많이 존재한다. 특히 우리나라의 기존 직업훈련정책은 이러한 원리들을 거의 무시한 채 이루어진 결과 전형적인 정부실패를 드러내고 있다. 따라서 직업훈련정책의 개혁에 있어서 기본방향은 이러한 기초적이지만 쉽게 지켜지지 않는 원리들을 회복하는 데에 주력해야 한다고 본다.

지금까지 우리나라 정부의 직업훈련정책은 경제개발을 위한 인력정책의 일환으로 민간기업에 대해서는 강제와 과도규제, 그리고 공공훈련의 직접적·독점적 공급을 중심으로 실시되어 왔다. 이러한 직업훈련정책은 민간직업훈련의 효율성을 저해하였음에도 불구하고 직업훈련에서의 민간기업들의 무임승차free riding가 심각한 초기 경제개발단계에서 농촌의 유희인력과 미진학 청소년을 기능인력으로 개발하여 공급하는 데 기여함으로써 어느 정도 경제적 합목적성을 가질 수 있었다. 그러나 민간기업의 직업훈련에 대한 과도규제와 공공직업훈련의 독점적 공급으로 특징지어지는 정부정책은 경제·기술적 환경의 변화와 더 이상 부합하지 않는 것으로 판단되며, 오히려 민간주도의 자율적 발전을 방해함은 물론 기업내 훈련의 효율성을 심각히 저해하고 있다.

직업훈련 여건의 변화는 직업훈련의 주체로서의 기업의 자율적 훈련의 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 우리나라 기업들도 기업환경 및 기술의 변화에 대응하여 새로운 유연기술을 도입하고 작업체제를 재구축함에 따라 근로자훈련의 필요성을 더욱 인식하고 투자를 증가시키는 것과 아울러 현장훈련을 체계화하려는 노력을 기울이고 있다. 또한 근로자 이직률도 최근 급격히 하락하고 있어 민간주도의 직업훈련을 위한 여건이 조성되고 있다.

직업훈련 여건의 변화에 부응하기 위해서 정부의 역할은 어떻게 재정립되어야 하는가? 본 논문은 우리나라 직업훈련에서의 정부역할을 시장중심적 지원체제로 전환하는 것이 시급하다고 판단하고 있다. 시장중심적 직업훈련체제하에서 민간기업과 민간직업훈련기관이 중심적 역할을 하며 시장기능의 작용에 따라 공급이 직업훈련수요의 변화에 신속히

적응하며 그리고 효율적으로 이루어질 것으로 기대된다. 그러나 직업훈련시장을 전적으로 자유방임에 맡겨 둘 수는 없다. 시장실패가 정부간섭을 정당화하기에 충분하지 않는 것과 마찬가지로 정부실패의 존재가 자유방임을 정당화하기에 충분한 것은 아니기 때문이다. 시장중심적 지원체제하에서 정부역할의 방향은 시장원리를 거슬리는 것이 아니라 본질적으로 시장기능을 따르고 촉진하며 그리고 잠재적으로 중요한 시장실패를 보완하기 위하여 간접적으로 지원하고 뒷받침하는 것이다. 보다 구체화시키면, 정부역할은 민간의 자발적인 판단과 노력에 따른 훈련공급에 긍정적인 유인을 제공하는 것과 직업훈련시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 뒷받침하는 제도적 하부구조의 구축에 초점을 맞추어야 한다.

본 연구는 시장중심적 지원체제로의 개혁을 위하여 다음과 같은 구체적인 정책대안들을 제시한다.

(1) 민간주도의 자율적 훈련을 위한 기반을 조성하기 위해서는 과도규제체제가 우선 철폐되어야 한다. 따라서 직업훈련 의무제도와 고용보험법상의 직업능력개발사업(실업자 재취업훈련사업을 제외하고)은 폐지되는 것이 전제조건이다. 그리고 노사의 공동투자를 저해하는 각종 규제들도 완화되어야 한다.

(2) 분담금/지원금제도보다 덜 시장왜곡적인 방법으로 시장실패를 치유하고 기업의 자발적 훈련을 촉진할 수 있는 긍정적 유인정책들을 확대 또는 도입하여야 한다. 구체적인 정책방안으로는 직업훈련비용에 대한 세액공제를 대폭 확대하고, 금융적 제약에 처한 중소기업의 훈련을 촉진하기 위한 정부대출 및 조건부 지급보증제도를 도입하고, 그리고 규모의 경제를 실현하기 위하여 기업간 공동훈련에 대한 지원을 강화할 필요가 있다.

(3) 정부역할을 시장중심적 지원체제로 전환하는 데 있어서 가장 중요한 과제는 민간부문의 자율적 직업훈련을 뒷받침할 수 있는 제도적 하부구조의 구축에 있다. 민간기업의 직업훈련과 공공직업훈련에 대한 금융적 지원은 정부재원의 희소성으로 인하여 큰 효과를 거두기 어렵다는 점을 고려할 때, 제도구축institution building에 대한 지원은 희소한 정부재원이 가장 효율적으로 사용될 수 있는 방법이기도 하다. 그 중 핵심은 효율적인 경쟁적 훈련시장을 창출하는 것이다. 직업훈련산업을 하나의 수익성 있는 성장산업으로 육성하기 위해서는 민간훈련기관의 설립·운영에 관한 각종 규제를 완화하고 적어도 한시적으로 정책적 지원을 강화하여야 한다. 민간훈련시장의 성공적 창출의 전제조건은 기존의 공공훈련을 축소하는 것이기 때문에, 일부를 제외하고는 대부분의 공공훈련기관은 민영화하여야 한다. 시장중심적 지원체제하에서 정부는 주로 노동시장 열위자의 훈련을 위한 재정지원의 역할을 감당하고 민간이 실제 훈련공급을 담당하는 역할분담이 이루어져야 한다. 그리고 직업훈련시장에서의 경쟁촉진을 통하여 훈련공급자에게 동기를 부여하고 훈련수요자의 선택폭을 확대하기 위하여 훈련바우처제도를 도입할 필요가 있다. 또한

정부는 직업훈련시장의 성과를 효율적으로 측정할 수 있는 성과척도의 개발에 많은 노력을 기울여야 한다.

(4) 기술자격제도는 직업훈련체제의 성과를 결정하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 효율적이고 신뢰성있는 기술자격제도는 직업훈련시장에서의 정보의 흐름을 촉진하여 훈련시장의 효율성을 제고하는 데 중요한 역할을 감당하기 때문에 기존 기술자격제도를 시급히 개혁하여야 한다. 마지막으로 정부는 앞으로 전개될 민간주도의 직업훈련시장에서 여러 가지 중요한 역할을 감당하게 될 고용주단체의 형성과 활동강화를 위하여 정책적으로 지원할 필요가 있다.

저자 심재용

목 차

자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여	3
책을 펴내면서	4
훑어보기	6

제1장 머리말 · 11

제2장 근로자숙련에 대한 수요증가 · 16

1. 기업환경 및 기술의 변화 · 17
2. 노동시장의 구조적 변화 · 21

제3장 직업훈련에서의 시장실패 · 23

제4장 직업훈련에서의 정부실패 · 29

1. 정부역할과 정부실패 · 30
정부역할의 제유형 · 30
정부실패에 대한 이론적 논의 · 31
2. 직접적 조정: 고용조정 · 32
직업훈련의무제도의 문제점 · 33
직업능력개발사업의 문제점 · 38
3. 정부실패의 원천 · 40

제5장 최근 직업훈련 여건의 변화 · 44

1. 직업훈련 주체로서의 기업의 중요성 증가 · 45
2. 기업의 교육훈련 필요성 인식 · 48
3. 근로자 이직률의 하락 · 49

제6장 정부역할의 재정립1: 과도규제체제의 철폐 · 51

1. 분담금/지원금체제의 폐지 · 52
2. 노사 공동투자를 위한 규제완화 · 55

제7장 정부역할의 재정립2: 긍정적 유인정책의 확대 · 58

1. 직업훈련 세액공제의 확대 · 59

- 2. 정부대출 및 조건부 대출보증 · 61
- 3. 공동훈련에 대한 지원강화 · 61

제8장 정부역할의 재정립3: 제도적 하부구조의 구축 · 65

- 1. 경쟁적 훈련시장의 창출 · 66
 - 직업훈련시장 육성을 위한 기반조성 · 45
 - 공공훈련의 축소와 민영화 · 48
 - 경쟁과 수요자 선택폭 제고 · 48
 - 직업훈련 성과척도의 개발 · 48
- 2. 기술자격제도의 개혁 · 74
- 3. 고용주단체의 역할증대 · 76

참고문헌 · 77

영문요약 · 82

제1장

머리말

머리말

근래 각국에서는 근로자들의 숙련부족skill shortage 또는 숙련격차skills gap가 국제경쟁력을 약화시킨다는 우려가 증가하고 있다. 이러한 우려가 증가하고 있는 가장 중요한 이유는 기업환경 및 기술의 변화에 따라 근로자들의 숙련에 대한 수요가 증가하고 있기 때문이다. 기업들이 경쟁력을 회복하기 위하여 활발히 진행하고 있는 작업조직 재구축과 전자정보기술의 광범위한 응용으로 인한 유연자동화 기술진보는 근로자숙련에 대한 수요를 크게 증가시키고 있으며, 이에 대응하기 위하여 근로자훈련에 대한 투자의 필요성이 증가하고 있다. 역으로 근로자훈련에 대한 투자는 원활한 산업구조의 조정을 뒷받침하며, 신기술의 도입과 작업조직의 재구축을 통한 소위 고도성과 작업체제high performance work organizations의 구축에 필수적이다(Cappelli, 1993 ; Kochan & Osterman, 1994). 그리고 직업훈련에 대한 투자는 경제환경의 불확실성이 증가하고 있는 상황에서 근로자들의 고용가능성employability을 높여 고용안정성을 제고하는 데에도 매우 중요하다.

따라서 대부분의 선진국에서는 근로자들의 숙련수준을 향상시키기 위하여 학교교육, 학교-직장간 이행과정, 학교 후 교육 등의 제방면에서 기업과 정부 그리고 노동조합들은 다양한 개혁노력을 기울이고 있다. 기술과 작업조직이 변화하는 환경하에서 인적자원의 개발이 지속적 경쟁우위의 원천이라는 인식이 확산되면서 기업들은 종업원 교육훈련에 대한 투자를 증가시키고 있다. 특히 고도성과 작업체제의 구축으로 경쟁력을 획기적으로 회복하기 위하여 미국을 중심으로 하는 선도적 기업들은 인적자원의 개발에 혼신의 노력을 기울이고 있다. 그들은 과거의 단속적인 훈련개념을 넘어서서 개인과 집단 그리고 조직 전체가 끊임없이 학습해 나가는 소위 학습조직learning organization의 구축으로까지 발전시키기 위하여 교육훈련에 대한 투자증가와 훈련방법에 있어서의 개혁뿐만 아니라 그것을 뒷받침하기 위한 인적자원관리체제 전반(비전과 전략, 보상체제, 조직구조 등)에 걸쳐 변화를 모색하고 있다(손태원, 1997).

각국 정부의 직업훈련정책은 기존의 노동시장 열위자에 대한 복지정책적 또는 노동시장 정책적 차원을 넘어 인적자원개발을 통한 국제경쟁력의 제고에 보다 많은 관심과 강조를 두고 있다. 구체적인 개혁방안에 있어서는 국가간 상당한 편차를 보이고 있지만, 그 중심 원리를 시장중심적market-based 지원체제의 구축에 두는 것이 - 직업훈련시장에서 시장력market forces이 효율적으로 작용하도록 촉진하며 민간부문의 자율적 노력을 지원하고 뒷받침하는 방향으로 정부역할을 재정립하고 있는 것이 - 최근의 두드러진 추세이다.

최근 우리나라에서도 전반적으로 낮은 근로자숙련 수준에 대한 우려가 증가하고 있고 이

에 따라 정부의 직업훈련정책과 기업내 훈련체제가 근본적으로 개혁될 필요성이 증가하고 있다. 우리나라에서 근로자숙련 수준을 시급히 제고할 필요성은 다른 선진국들에 비하여 더욱 크다고 할 것이다. 과거 저숙련·저생산성·저임금에 기초한 저가의 규격화된 제품의 대량생산과 수출에 의존하는 방식으로는 우리 경제의 고임금화와 갈수록 치열해지는 국제경쟁의 환경하에서 국제경쟁력을 급속히 상실하고 있기 때문에, 이제는 제품품질, 서비스, 제품다양화, 지속적인 혁신에 기반을 둔 고부가가치 제품의 생산을 통하여 국제경쟁력을 회복하고 또한 고임금을 유지하기 위해서는 고숙련·고생산성에 기초한 생산체제로 전환하여야 한다는 인식이 지배적이다. 그리고 최근 고용불안이 심화되고 있는 상황에서 고용가능성의 제고를 위한 근로자훈련의 필요성은 더욱 시급하다. 아직 만족할 만한 수준에 이르고 있진 않지만, 근래 우리나라에서도 대기업을 중심으로 근로자훈련에 대한 관심과 투자가 증가하고 있는 것은 매우 고무적이다.

그간 우리나라의 직업훈련에 있어서 시장실패를 치유한다는 명분으로 정당화해 온 정부 주도적인 직업훈련정책은 직업훈련 여건의 변화에 따르는 개혁의 기피로 전형적인 정부 실패government failure를 드러내고 있다. 기존의 정부 직업훈련정책은 민간기업훈련에 대해서는 강제와 과도규제를 근간으로 하고, 공공직업훈련에 대해서는 정부의 직접적 공급으로 특징지을 수 있다. 이러한 직업훈련체제는 민간기업의 직업훈련을 활성화하는데도 실패하였을 뿐만 아니라 직업훈련의 효율성을 극도로 저해하여 왔다. 또한 공공 직업훈련을 위한 재원조달의 중요한 창구로 기능해 온 직업훈련의무제도는 관련 정부관료들의 지대추구rent-seeking의 수단으로 전락하였다. 따라서 정부는 이러한 기존 직업훈련체제를 확대하고자 하는 유인은 큰 반면에, 직업훈련의 효율성을 제고하려는 유인은 거의 갖지 못한 것은 당연한 일이다. 직업훈련에서도 고비용·저효율이라는 우리 경제의 고질적 문제를 시정해야 할 필요성이 시급하다.

최근에 이러한 비효율적인 정부주도적 직업훈련체제에 대한 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 이러한 비판에 따라 그리고 고용보험제의 도입을 계기로 하여 기존의 과도규제가 다소 완화되고 공공훈련기관의 기능과 조직이 개편되는 등 어느 정도의 변화가 시도되고 있다. 그러나 대부분의 변화는 체계적 일관성이 결여된 채 임시방편적 땀집의 성격을 띠고 있으며, 적어도 부분적으로는 공공직업훈련에 대한 수요감소로 인하여 공공훈련기관의 위상이 급격히 하락하는 것을 타개하기 위한 방편으로 진행되는 경향이 있음을 부인할 수 없다.

최근의 활발한 개혁논의 중 대부분은 기존 정부정책의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 즉, 과도규제와 강제에 기초한 분담금/지원금제도levy-grant system와 공공훈련의 직접공급을 중심으로 하는 기존 직업훈련정책의 틀 내에서 규제완화와 훈련공급자간 경쟁 촉진 그리고 공공훈련기관의 기능 재조정을 중심으로 개혁하려는 방향이다. 보다 구체적으로는 직업훈련 의무제도를 고용보험법상의 직업능력개발사업으로 통합·일원화하는 것,

일부 공공직업훈련기관의 기능개발센터로의 전환, 훈련바우처training voucher제도의 도입에 의한 훈련기관간의 경쟁촉진 등을 들 수 있다. 그러나 과연 이러한 개혁들이 민간 기업의 자발적 판단과 책임에 근거한 효율적인 직업훈련체제를 촉진할 수 있는가? 정부 실패를 얼마나 줄일 수 있는가? 정부실패가 시장실패보다 작다는 보장이 있는가? 그리고 기존 틀내에서의 부분적 개혁들이 구성요소들간의 일관성있는 체제system를 형성할 수 있는가?

본 연구는 이러한 질문들에 대하여 부정적인 견해를 가지고 있으며, 따라서 이러한 개혁 방향은 근본적인 개혁방향이 될 수 없다고 판단한다. 이러한 정부주도적 틀 내에서의 소극적인 개혁방향은 암묵적으로 민간부문의 역할증대를 감당할 능력에 대한 회의적인 시각(관료엘리티즘과 맥을 같이 함)에 근거하고 있다. 그러나 이러한 시각은 명실상부한 민간주도적 체제하에서 정부의 가장 중요한 역할은 바로 민간의 역할증대에 대하여 정책적으로 지원하는 것이라는 점을 간과하고 있다.

본 연구는 이러한 개혁논의들에 대한 비판적 검토와 외국에서의 실패와 성공의 경험들을 토대로 직업훈련에서의 정부역할을 시장중심적 지원체제로 재정립하는 방안을 모색하고자 한다. 자유방임도 현단계 우리나라 경제의 각 부문에서 과도한 정부간섭을 제거하고 자유시장경제적 원칙을 확립하는 것이 시급하다는 측면에서 볼 때 고려해 볼 만한 대안이나, 직업훈련이 국가경쟁력과 근로자들의 고용과 생활수준에 매우 중요한 영향을 미치고 또한 거의 모든 학자들이 시장실패의 현실적 존재를 인정하고 있다는 점에서 그리 바람직한 대안은 아니라고 판단된다. 즉, 시장실패의 존재가 정부간섭을 정당화하기에 충분치 않는 것과 마찬가지로, 정부실패의 존재가 자유방임을 정당화하기에 충분한 것은 아니기 때문이다(Lindbeck, 1993). 따라서 직업훈련에 있어서 정부와 시장간의 단순한 이분법적 선택보다는 정부역할을 시장중심적 지원체제로 재정립하여 직업훈련의 효율화를 추구하는 것이 보다 올바른 개혁방향이라고 판단한다. 가장 철저한 자유주의적 개혁으로 많은 부문에서 정부지출을 축소해 온 영국의 대처Thatcher정부도 적어도 교육훈련 부문에서는 정부역할의 증가가 필요하다는 확신하에 시장중심적 지원체제로 개혁하면서 교육훈련에 대한 정부지출을 오히려 증가시켰다(Shackleton et al., 1995). 그러므로 정부지출의 크기가 아니라 정부의 역할을 어떻게 재정립하느냐가 보다 중요한 문제이다.

직업훈련에서의 정부역할을 시장중심적 지원체제로 재정립하는 방안에 대한 본 연구의 논의는 다음과 같은 기본적인 경제학적 원리에 바탕을 두고 있다. 즉, 직업훈련시장에 대한 정부의 정책적 개입이 정당화되기 위해서는 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 정부정책은 시장실패를 야기하는 주요한 원천들에 대한 정확한 식별에 근거하여야 한다. 둘째, 정부의 정책적 개입은 이러한 시장실패의 원천과 부합하여야 한다. 셋째, 잠재적인 정부실패의 비용이 시장실패의 비용보다 낮아야 한다. 이러한 원리들은 직업훈련시장에서의 정부역할을 재정립하는 데 명확한 지침이 되어야 함에도 불구하고 현실의 정부정책

들은 이러한 원리에 따라 입안되지 않는 경우가 빈번하다. 심지어는 자유훈련시장이 잘 작동하고 있는 경우에도 간섭하여 효율성을 오히려 저하시키는 경우도 많이 존재한다. 우리나라의 기존 직업훈련정책은 이러한 원리들을 거의 무시한 채 이루어진 결과 전형적인 정부실패를 드러내고 있다. 따라서 직업훈련정책의 개혁에 있어서 기본방향은 이러한 기초적이지만 쉽게 지켜지지 않는 원리들을 회복하는 데에 주력해야 한다고 본다. 이러한 이론적 관점과 외국의 경험들로부터 볼 때 보다 바람직한 정부역할의 방향은 민간의 자발적인 판단의 원칙하에서 긍정적인 유인을 제공하는 것과 직업훈련시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 뒷받침하는 제도적 하부구조의 구축에 초점을 맞추어야 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 근래 근로자숙련에 대한 수요와 그에 따른 훈련투자를 증가시키고 있는 경제적, 기술적 요인들을 살펴본다. 제3~4장에서는 직업훈련에서의 시장실패와 정부실패의 원천에 대한 이론적 논의와 아울러 우리나라에서의 구체적 실태를 분석한다. 제5장에서는 민간자율적인 훈련을 지원하는 방향으로의 정부역할의 재정립을 요구하고 있는 직업훈련 여건의 변화를 살펴본다. 제6~8장에서는 정부역할의 재정립방안을 과도규제체제의 철폐, 긍정적 인센티브의 제공, 그리고 가장 중요한 제도적 하부구조의 구축으로 구분하여 자세히 논의하고자 한다.

제2장

근로자숙련에 대한 수요증가

근로자숙련에 대한 수요증가

1. 기업환경 및 기술의 변화

전통적인 대량생산체제하에서는 직무가 세분화되면서 대부분의 근로자에게 요구되는 기능수준은 매우 제한적이었다. 이러한 제한적 범위의 직무를 수행하는 데 필요한 기능은 비공식적 현장훈련이나 실제 직무를 수행하는 과정에서 비교적 손쉽게 습득할 수 있었다. 따라서 기업들은 전문기술직을 제외한 현장근로자들에게 체계적인 훈련을 제공할 유인을 갖지 못하였으며, 따라서 직업훈련은 기업의 중요한 관심사항이 되지 못하였다. 그러나 근래 근로자들의 숙련부족skill shortage 또는 숙련격차skills gap에 대한 우려가 증가하고 있으며, 이는 숙련근로자와 미숙련근로자간의 임금격차의 확대에 반영되고 있다.

거의 모든 선진국들에서 근로자숙련의 공급은 학교 교육의 확대와 정부와 기업의 직업훈련에 대한 투자확대로 증가하여 왔다(Ashton & Green, 1996). 그럼에도 불구하고 근래 근로자들의 숙련격차의 문제가 더욱 부각되고 이를 완화하기 위하여 근로자훈련에 대한 관심과 투자가 증가하고 있는 일차적인 이유는 근로자숙련에 대한 수요가 증가하고 있기 때문이다. 숙련근로자가 풍부하게 공급되어 있는 것이 적은 편에 비하여 유리한 것은 물론이지만, 숙련에 대한 수요가 적을 때에는 숙련근로자의 공급이 적은 것은 그리 심각한 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나 숙련에 대한 수요는 증가하는 반면에 숙련의 공급이 이에 미치지 못할 때에는, 숙련부족의 문제는 크게 부각되며 바로 국제경쟁력의 약화를 가져오게 된다.

근로자숙련에 대한 수요 또는 숙련필요량skill requirements 증가는 두 가지 차원이 있다. 즉, 개별 직무의 숙련필요량이 증가하는 것과 보다 높은 숙련을 요구하는 직무에 대한 수요 증가로 고용의 구성이 변화하는 것으로 구분할 수 있는데, 여러 경험적 연구들에 의하면 두 가지 차원이 모두 작용하고 있다. 미국에 대한 버만 외(Berman et al., 1994)와 영국에 대한 마신(Machin, 1996)의 연구에 의하면, 숙련근로자에 대한 수요증가는 산업간 성장률의 차이에 따라 고용구성이 변화한 것이라기보다는 주로 산업과 사업체 내에서 고용구성이 변화한 것임을 보이고 있다. 우리나라의 경우도 거의 동일한 결과를 보이고 있다(전병유, 1994). 그리고 개별 직무의 숙련필요량의 변화에 대한 수많은 연구들은 산업과 사업체 또는 직종에 따라 불분명한 결과를 보이고 있지만, 최근의 가장 체계적인 연구들에 따르면 적어도 대부분의 생산직과 전문기술직의 숙련필요량은 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다(Cappelli, 1993, 1996 ; Osterman, 1995). 특히 이들의 연구는 고용구성의 변화보다는 개별 직무의 숙련필요량 증가가 더욱 중요한 요인임을 보이고 있

다. 근로자숙련에 대한 수요증가의 요인은 다음 서로 밀접히 연관된 세 가지로 정리할 수 있다.

(1) 최근 기술진보의 성격은 숙련편향적skill-biased 성격을 띠고 있는 것으로 지적되고 있다. 프레이즈(Prais, 1995)는 기술진보의 단계를 초기의 기계화 단계와 근래의 자동화 단계로 구분하면서, 기계화 단계에서는 미숙련 또는 반숙련근로자들에 의하여 작동되는 기계가 숙련근로자들을 대체하여 근로자들의 숙련필요량을 감소시킨 반면에, 자동화 단계에서는 미숙련근로자들이 자동화된 기계에 의하여 대체되고 자동화된 기계를 작동하고 감독할 수 있는 숙련근로자에 대한 수요를 증가시키고 있다고 지적한다. 전자정보기술을 응용한 유연자동화flexible automation 기술이 광범위하게 보급됨에 따라 일상적으로 반복적인 업무는 컴퓨터가 대신 처리하게 됨에 따라 인적 활동은 컴퓨터에 의해 프로그래밍되지 않는 새로운 문제의 해결에 집중된다. 비정규적이고 새로운 문제를 신축적이고 빠르게 해결하는 데에는 높은 숙련수준을 갖춘 근로자들을 필요로 하게 한다. 일본의 고이케(Koike, 1988)는 이를 지적숙련intellectual skills으로 개념화한 바 있다. 널리 알려진 MIT 보고서(Dertouzos et al., 1989)에서 지적하고 있듯이, 컴퓨터 시스템의 지원을 받는 유연기술체제의 기술적 잠재력은 모든 직급의 근로자들이 특정 직무에 대한 숙련뿐만 아니라 전체적인 생산과정을 이해하고 그것을 분석·통제할 능력을 갖추고 있을 때 비로소 실현된다는 것이다. 또한 새로운 기술은 가속적으로 작업장에 도입되고 있기 때문에 끊임없는 학습을 요구하는데, 높은 숙련수준은 신속한 학습을 가능하게 한다.

그러나 전자정보기술을 응용한 유연자동화기술의 광범위한 사용은, 소지와 스트레크(Sorge & Streeck, 1988) 등이 지적하고 있는 바와 같이, 근로자들의 숙련구조의 변화를 결정론적deterministic으로 규정하는 것이 아니라 경영자들의 생산전략의 선택이나 기업내 노사관계의 특성에 따라 근로자숙련 수요에 상이한 영향을 미친다. 그러나 전체적으로 볼 때, 새로운 유연자동화기술의 보급은 근로자들의 숙련수준을 증가시키고 있음이 대부분의 경험적 연구들에 의하여 실증되고 있다. 우리나라에서도 최근의 일부 연구들에 의하면 신기술의 도입이 근로자숙련에 대한 수요를 증가시키고 있는 것으로 나타나고 있다(전병유, 1994 ; 최강식, 1997).

(2) 무역 및 자본이동의 국제화가 급속히 진전됨에 따라 국제시장에서의 기업간의 경쟁은 더욱 심화되어 왔다. 특히 신흥공업국가들NICs은 대량생산기술과 저임금을 결합하여 저가의 표준화된 제품의 대량생산에서 경쟁력을 갖추게 됨에 따라 선진국들은 전통적 산업에서 비교우위를 상실하여 왔다. 기업들은 이러한 경쟁심화에 대응하여 경쟁력을 회복하기 위하여 과거 경쟁우위competitive advantage의 원천이었던 기술, 자본, 규모의 경제 등과는 다른 새로운 경쟁우위의 원천을 발견할 필요성에 직면하게 되었다. 따라서 기술, 자본 등에 비하여 이동성이 낮은 인적자원의 질 향상과 효율적 이용이 기업의 지속적 경쟁우위의 새로운 중요한 원천으로 등장하게 되었다.

국제경쟁의 격화는 경쟁의 조건에도 큰 영향을 미쳤다. 외국시장의 국내시장 진입으로 소비자들은 다양한 선택을 접하게 되었으며, 이는 국내생산자들로 하여금 적절한 가격에 고품질의 제품을 생산하도록 하는 압력으로 작용하였다. 그리고 지속적인 소득수준의 향상으로 소비자들은 규격화된 제품보다는 개성을 반영한 다양한 제품을 원하고 있으며 소비자 기호가 보다 빨리 변화하고 있다. 따라서 제품시장은 더욱 세분화되고 차별화되고 있으며, 제품의 수명주기product life cycle도 단축되고 있다. 즉, 이처럼 경쟁의 조건이 과거의 가격과 비용 중심에서 고품질, 서비스, 유연성, 제품다양화, 그리고 지속적 혁신 중심으로 변화하면서, 이에 효율적으로 대처하기 위해서는 높은 숙련수준을 갖춘 인력이 필요해 진다. 피오러와 세이벌(Piore & Sabel, 1984) 등에 의하면 변화하는 제품시장조건에 신속하게 반응하기 위해서는 기존의 대량생산방식을 넘어서 유연전문화 또는 다품종 소량생산방식으로 전환되어야 한다고 지적한다. 이를 뒷받침하기 위해서는 변화하는 환경의 필요에 따라 다양한 업무를 감당할 수 있는 다기능multi-skilling과 비정규적인 문제해결능력을 갖춘 숙련근로자에 대한 필요성이 더욱 증가하고 있다.

근로자숙련에 대한 잠재적 수요는 우리나라의 경우 다른 선진국들에 비하여 더욱 높다고 할 것이다. 과거 저가의 규격화된 제품의 대량생산과 수출에 의존하는 방식은 갈수록 치열해지는 국제경쟁과 - 특히 저임금에 기초한 후발국가들이 빠르게 추격해오는 상황에서 - 그리고 우리 경제의 고임금화 추세 속에서 비교우위를 급속히 상실하고 있다. 과거 초기의 외연적extensive 성장단계에서는 노동규율과 조립가공에 적합한 초보적 기능을 갖춘 미.반숙련근로자의 풍부성과 저임금이 경쟁우위의 중요한 원천이었다. 그러나 이제는 품질, 서비스, 제품다양화, 지속적인 혁신에 기반을 둔 고부가가치 제품의 생산을 통하여 국제경쟁력을 회복하고 또한 고임금을 유지하기 위해서는 고숙련.고생산성에 기초한 생산체제로 전환하여야 하며, 이러한 내포적intensive 성장단계에서는 고숙련.다기능근로자의 풍부성 여부가 경쟁력의 중요한 원천이 된다(조우현, 1995). 근래 국제 비교우위의 변화에 대응하여 산업구조의 고도화와 다품종 소량생산체제로의 전환이 활발히 진행되고 있으나, 이를 뒷받침할 수 있는 고숙련.다기능 근로자의 부족은 우리경제의 주요 애로요인bottleneck으로 부각되고 있다.

(3) 근래 급속하게 진전되고 있는 작업조직 및 작업체제의 재구축은 근로자숙련 필요량을 크게 증가시키고 있다. ‘유연작업조직’, ‘린생산체제’, ‘고도성과 작업체제high performance work systems’ 등으로 다양하게 명명되는 새로운 작업조직하에서 적시JIT재고체제, 통계적 공정관리statistical process control, 전사적 품질관리TQM 등의 새로운 제조기술이 도입되고, 전통적으로 세분화된 직무분류가 단순화되며, 직무순환, 자율작업팀, 품질분임조, 중간관리층의 축소 등의 근로자참여 관행들이 도입되고 있다. 유연작업체제의 도입은 일본의 성공에 자극 받은 것임과 아울러 시장환경의 변화에 적응하고 새로운 정보기술의 잠재력을 제고하기 위한 것이다.

재구축된 유연작업체제하에서 근로자들은 품질관리를 포함한 새로운 업무들을 담당하며 직무순환에 필요한 다양한 업무를 수행할 수 있는 교차기능적cross-functional 숙련을 갖추어야 한다. 또한 자율작업팀과 납작flat해진 조직하에서 종래에 감독자나 전문기술자가 담당하였던 작업방법 변경, 기계설비의 설치 및 보수 등 업무의 범위가 확대되고 보다 많은 자율성과 책임을 부여받게 됨에 따라 다양한 범위의 업무에 높은 수준의 숙련을 갖추는 필요가 증가하고 있다. 또한 중간관리자나 감독자들도 작업팀이나 문제해결팀에 대한 코치나 조연자로서의 새로운 역할과 책임에 대하여 훈련을 받을 필요가 있다. 즉, 근로자숙련 필요량은 개별직무의 범위와 내용이 변화함에 따라 증가하고 있다. 이에 대한 대표적인 경험적 연구들인 카펠리(Cappelli, 1993, 1996)와 오스터만(Osterman, 1995)은 기술이나 제품시장의 변화보다는 유연작업조직으로의 이행이 숙련필요량을 증가시킨 가장 중요한 요인이라는 것을 보이고 있다. 많은 경험적 연구들에 의하면, 유연작업조직의 도입과 근로자훈련 투자간에는 매우 뚜렷한 상관관계가 나타나고 있다 (MacDuffie & Kochan, 1995 ; Osterman, 1995 등).¹⁾

최근 한국노동연구원의 이원덕·유규창(1997)의 조사에 의하면, 우리나라에서도 대기업을 중심으로 QC, 문제해결팀, 자율작업팀, 직무확대, 직무재설계 등의 유연작업관행이 활발히 도입되고 있는 것으로 조사되고 있다. 그러나 많은 경우 유연작업관행의 도입이 기업성과와의 명확한 관련이 약하고 일종의 경영유행으로서 형식적인 것으로 그치고 있다. 그러나 이 연구에서 저비용을 통하여 경쟁우위를 추구하는 기업에 비하여 품질과 기술향상을 통하여 경쟁우위를 달성하려는 기업들이 유연작업관행을 더 활발히 채택하고 있는 것은 주목할 만하다. 최근 우리나라 기업들의 경쟁우위전략이 종전의 저가격 대량생산 중심에서 고부가가치 중심으로 점차로 전환하고 있음에 따라 유연작업관행을 도입하는 기업들은 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 우리나라에 있어서 작업조직 재구축과 근로자훈련 투자와의 관계에 대한 체계적인 연구는 없는 실정이다. 그러나 이정택(1995)의 B조선에 대한 사례연구에 의하면, 1989년 이후 작업조직의 변화를 포함한 경영혁신전략을 추진하면서 다기능화를 위하여 근로자 교육훈련에 대한 관심과 투자가 증가하고 더욱 강조된 것으로 미루어 보아 작업조직의 재구축이 적어도 부분적으로는 근로자훈련에 영향을 미친 것으로 추측할 수 있다.

근로자훈련에 있어서 가장 선도적인 기업인 모토롤라Motorola사의 경험들은 변화된 환경 하에서 근로자훈련의 중요성을 잘 드러내고 있기 때문에 인용해 본다.

“모토롤라에서 우리는 생산직 근로자에게서 세 가지를 요구한다. 그들은 7 등급 수준의(곧 8, 9등급으로 상향될 것임) 커뮤니케이션과 계산기능을 보유해야 한다. 그들은 개인으로서 뿐만 아니라 팀의 구성원으로서 기본적 문제

1) 보다 자세한 문헌 서베이로 졸고(1996)를 참고할 수 있다.

해결능력을 보유해야 한다. 그리고 그들은 작업과 작업시간에 관한 우리 회사의 정의를 - 즉 완전한 제품을 주문한 소비자에게 발송하는 데 걸리는 시간을 - 받아들여야 한다. 그 시간은 일주일에 50시간이나 심지어 60시간을 의미할 수도 있지만, 우리는 시계가 아니라 품질과 성과를 향하여 기꺼이 일하려는 사람을 필요로 한다.

근로자에 대한 이러한 요구사항들은 비교적 새로운 것이다. 10년 전에는 우리는 미리 정해진 과업을 달성할 수 있는 사람을 채용했으며, 그들에게 많은 사고를 요구하지 않았다. 만약 기계가 고장났을 때, 근로자들이 손을 올리려면 고장수리 전문가가 고치러 왔다. 10년 전에는 품질관리를 제품이 출하되기 전에 결점을 찾아내는 심사과정으로 여겼다. 10년 전에는 대부분의 근로자와 일부 관리자들은 관찰과 경험 그리고 시행착오과정을 통하여 그들의 직무를 배웠다. 그들을 훈련시킬 때 우리는 단지 …… 새로운 기술만을 가르쳤을 뿐이다.

그후 생산과 경쟁의 모든 규칙들이 변화하였다. 그 변화에 따라 스스로 변화하려는 우리의 노력과정에서 기업내 훈련과 교육의 규칙들을 고쳐 써야 한다는 것을 발견하였다. 우리는 현장 근로자들이 그들의 작업과 장비를 실제로 이해해야 하며, 상급 관리자들도 살아남으려면 먼저 모범을 보여야 하고 새로운 방법과 기능을 보강해야 하며, 변화는 지속적이고 참여적이어야 하며, 그리고 교육이 - 단순한 강습이 아니라 - 이 모든 것을 가능하게 하는 유일한 방법이라는 것을 알게 되었다. [중략]

지금 우리는 근로자들이 그들의 장비를 이해하고 따라서 고장수리과정을 먼저 시작하기를 기대하고 있다. 만약 전문가가 필요할 때에는, 그들은 고장을 상세히 기술할 수 있어야 한다. 다시 말하면, 그들은 문제를 분석하고 다른 사람에게 전달할 수 있어야 한다. 지금 우리는 품질을 결점이 발생하는 것을 사전에 방지하는 과정으로 보고 있으며, 이는 회사 전체에 스며들고 있으며 생산스태프뿐만 아니라 경비와 비서들에게도 해당하는 공통의 기업언어가 되었다(Wiggenhorn, 1990, pp.71 ~ 72)".

2. 노동시장의 구조적 변화

근로자훈련 투자와 훈련체제의 개혁에 대한 증가하는 관심은 우선 숙련격차의 확대에 따른 경쟁력 약화에 대한 우려에 의하여 촉발된 것이지만, 근래 각국의 노동시장에서 전개되어 온 여러 부정적인 현상들과도 긴밀히 연관되어 있다.

첫째, 고용불안정성의 전반적인 증가이다. 경제활동의 국제화, 기술변화, 규제완화 등으로 인하여 전세계적으로 경쟁환경이 급격히 변화하면서 산업구조의 조정이 가속화되고 있다. 특히 최근에 유행처럼 번진 ‘리엔지니어링’과 ‘다운사이징’의 물결에서 과거 근로자들의 고용안정에 대한 높은 헌신으로 유명한 대기업들의 상당수가 대량해고를 실시하였다. 근로자들의 고용보장이 현실적으로 유지되기가 어려워지는 상황에서 고용안정성의 개념이 과거의 ‘평생직장’에서 “근로자들의 일반적인 고용가능성employability을 개선하는 데 필요한 경험이나 숙련을 제공하는 것”으로 변화하고 있다. 따라서 근로자들의 고용가능성을 제고시키기 위한 훈련에 대한 투자가 요청된다. 각국은 이러한 구조조정에 의하여 실직한 근로자들displaced workers을 성장산업의 새로운 일자리로 전직시키기 위하여 적극적 노력을 기울이고 있다. 따라서 많은 선진국들에 있어서 노동정책의 방향이 기존의 실업보험을 중심으로 한 수동적 노동정책에서 전직훈련과 고용안정 서비스를 중심으로 하는 적극적 노동시장정책으로 이동하는 추세에 있다. 노동조합도 제품수요와 기술이 급격히 변화하여 산업간 또는 직종간 이동이 불가피하게 요구되는 상황에서는 적응력adaptability을 제고하는 것만이 고용과 임금수준을 유지하는 유일한 방법이라는 인식하에 점차로 근로자훈련에 대하여 많은 관심을 기울이고 있으며, 이에 따라 단체교섭에서 근로자훈련 투자액을 규정한다던가, 노사 공동 훈련펀드를 조성하는 등의 노력을 기울이고 있다.

둘째, 임금격차의 급속한 확대이다. 지난 1980년대 이래 숙련근로자에 대한 수요는 증가하는 반면에 미숙련근로자에 대한 수요의 감소는 숙련도별 또는 학력별 임금격차를 확대시킨 가장 중요한 요인으로 지적되고 있다. 근로자훈련에 대한 투자가 상대적으로 낮은 미국과 영국에서 임금격차가 가장 크게 확대된 반면에, 근로자훈련에 대한 투자가 높은 독일과 일본에서는 임금격차가 거의 확대되지 않았다는 사실이 시사하듯이, 증가하는 임금격차를 축소시킬 수 있는 효과적인 방법으로 근로자훈련의 필요성이 강조되고 있다 (Freeman & Katz, 1995). 따라서 대부분의 나라에서는 임금격차를 완화하는 방법으로 전통적인 소득재분배 정책보다는 근로자숙련을 향상하기 위한 훈련투자를 증가시키는 것이 보편적인 정책적 방향으로 되고 있다.

제3장

직업훈련에서의 시장실패

직업훈련에서의 시장실패

정부의 직업훈련정책의 개혁에 대한 논의는 직업훈련시장에서의 시장실패와 정부실패의 원천을 정확히 식별하고 그것들의 상대적 비용을 판단하는 데서 출발해야 한다. 기업이 사회적으로 적절한 수준의 훈련을 제공하고 그리고 근로자들도 사회적으로 적절한 수준의 훈련을 받을 유인을 직업훈련시장이 제공하지 못할 때 시장실패가 발생하며, 민간의 직업훈련에 대하여 정부가 정책적으로 개입할 수 있는 근거가 된다.

그러나 직업훈련시장에 대한 정부의 정책적 개입이 효율적으로 이루어지기 위해서는 다음과 같은 기본적인 경제학적 원리에 바탕을 두어야 한다. 즉, 직업훈련시장에 대한 정부 개입이 정당화되기 위해서는 다음 세 가지 조건이 충족되어야 한다(Booth & Snower, 1996). 첫째, 정부정책은 시장실패를 야기하는 주요한 원천들(Becker의 인적자본이론에 따르면 보상받지 못하는 비용과 이익의 존재)에 대한 정확한 식별에 근거하여야 한다. 둘째, 정부의 정책적 개입수단은 시장실패의 원천과 부합하여야 한다. 그러나 이러한 조건이 충족된다고 하더라도 정부개입이 항상 정당화되지는 않는다. 시장과 마찬가지로 정부도 불완전한 존재이기 때문에 정책적 실패 즉, 정부실패가 발생할 수 있다. 셋째, 잠재적인 정부실패의 비용이 시장실패의 비용보다 낮아야 한다. 이러한 원리들은 직업훈련시장에서의 정부역할을 재정립하는 데 명확한 지침이 되어야 함에도 불구하고 현실의 정부정책들은 이러한 원리에 따라 입안되지 않는 경우가 빈번하다. 심지어는 자유훈련시장이 잘 작동하고 있는 경우에도 간섭하여 효율성을 오히려 저하시키는 경우도 많이 존재한다. 우리나라의 기존 직업훈련정책은 이러한 원리들을 거의 무시한 채 이루어진 결과 전형적인 정부실패를 드러내고 있다. 따라서 직업훈련정책의 개혁에 있어서 기본방향은 이러한 기초적이지만 쉽게 지켜지지 않는 원리들을 회복하는 데에 주력해야 한다고 본다.

베커(Becker, 1975) 등의 인적자본이론에 따르면 근로자나 기업이 각자의 훈련비용에 비례하여 그 혜택을 보상받을 때에는 효율적인 양의 훈련이 이루어진다. 보다 구체적으로 말하면, 다른 기업으로 이직하더라도 유용하게 사용될 수 있는 숙련을 취득하는 일반적 훈련general training은 근로자가 모든 혜택을 회수할 수 있기 때문에 훈련기간 중 낮은 임금을 감수함으로써 모든 훈련비용을 부담할 때에 효율적 훈련이 이루어지며, 반면에 현재 고용되어 있는 특정 기업에서만 유용하고 다른 기업에게로는 이전될 수 없는 숙련을 취득하는 기업특수적 훈련firm-specific training은 근로자와 기업이 훈련비용을 분담할 때에 효율적 훈련이 이루어진다. 그러나 현실의 직업훈련시장에서 이러한 조건들이 충족되기가 매우 어렵다. 대부분의 경험적 연구들에 의하면, 심지어 일반적 훈련비용의 대부분을 기업이 부담하고 있는 것으로 나타나, 직업훈련이 사회적으로 적절한 수준 이하로 과소공급되고 있다는 것을 간접적으로 입증하고 있다(Lynch, 1993; Bishop, 1996). 이러한 시장실패는 기업특수적 훈련보다는 일반적 훈련에서 발생할 가능

성이 더욱 크다.²⁾

직업훈련에서의 시장실패의 원천은 매우 다양하다. 노동시장에 대한 정부의 규제가 노사 간 훈련비용의 분담을 제약할 때, 자본시장의 불완전성으로 인하여 기업이 훈련비용을 쉽게 조달할 수 없는 유동성 제약liquidity constraints이 존재할 때, 훈련받은 근로자가 쉽게 이직하거나 다른 기업들에 의하여 스카우트될 가능성이 큼에 따라 기업이 훈련을 제공하려는 유인을 갖지 못하는 밀렵poaching 또는 무임승차free riding의 문제가 존재할 때, 직업훈련시장이 성숙되어 있지 않고 경쟁적이지 않아 훈련공급자가 훈련수요자의 필요를 충족시키지 못할 때, 불완전정보로 인하여 근로자가 취득한 숙련의 사회적 통용성transferability이 제약받을 때, 직업훈련시설, 장비, 훈련교사 및 훈련프로그램 개발비용 등 직업훈련에 상당한 고정비용이 존재하여 훈련이수자가 많을수록 1인당 평균 훈련비용이 감소하는 규모의 경제가 존재할 때, 직업훈련을 받는 것이 그 이수자뿐만 아니라 사회의 다른 사람에게도 혜택을 주는 긍정적 외부효과positive externalities가 존재할 때, 그리고 이외 다양한 이유들로 인하여 기업들이 적절한 양의 훈련을 공급하지 않는 시장실패가 발생한다. 특히 대기업에 비하여 중소기업은 자금조달의 어려움, 높은 근로자 이직률과 타사에 의한 밀렵 가능성, 규모의 경제로 인하여 직업훈련을 제공하려는 유인과 능력이 훨씬 적을 수밖에 없다. 게다가 중소기업은 여유인력이 대기업에 비하여 부족하므로 훈련에 따르는 생산손실비용이 더 클 수밖에 없다. 이러한 시장실패의 원천들은 대부분 보편적으로 존재하지만, 국가에 따라 그 상대적 중요성이 다를 것이다.

근로자 교육훈련에 대한 투자가 근래 상당히 증가하고 있음에도 불구하고 많은 기업들이 애로사항들을 토로하고 있는 점으로 볼 때, 우리나라 기업들은 여러 가지 제약이 없을 경우에 비하여 적은 양의 훈련을 실시하고 있는 것으로 보인다. 그러면 우리나라에서의 시장실패의 주요한 원천들은 무엇인가? 시장실패의 원천을 정확히 파악하기 위해서는 각각의 잠재적 원천들이 직업훈련에 미치는 영향에 대한 미시적 분석이 선행되어야 하나, 현재 우리나라에서는 이런 기초적 선행연구들이 거의 이루어지지 않은 실정이다. 그러나 기업들이 직업교육훈련에 대한 투자를 활성화하는 데 있어서의 애로사항들을 묻는 여러 서베이를 통하여 어느 정도의 간접적 추측이 가능하다(박덕제, 1993 ; 박성준, 1992 ; 경총, 1993 ; 유길상, 1995, 1997 등). 이 설문조사들은 문항의 차이와 조사대상의 차이로 인하여 구체적인 애로사항들의 중요성에 있어서 다소의 차이가 있지만 대체적으로 유사한 결과를 보이고 있다. 그 중에서도 한국노동연구원의 1994년 조사(<표 1> 참조)는 비교적 최근에 이루어졌고 대상도 전 산업을 대상으로 하고 있으며, 또한 표본기업이 가장 많다는 (사업내 직업훈련 의무업체 383, 비의무업체 685, 전체 1,068) 점에서 시장실패의 원천을 추측하는 데 가장 적합한 자료로 판단된다.

2) 그러나 현실적으로 훈련의 일반적 요소와 기업특수적 요소를 분리하는 것은 매우 어렵다. 대부분의 훈련은 이 두 가지 요소를 모두 포함하고 있다.

<표 1> 교육훈련실시에 따른 애로사항

(단위: %)

구분	전체	사업내 직업훈련 의무업체	사업내 직업훈련 비의무업체
인력부족으로 교육훈련 인원을 빼내면 생산에 차질이 발생	20.8	19.6	21.6
교육훈련시설의 설치 및 장비구입에 많은 비용 소요	13.4	15.3	12.2
기업의 생산성 향상에 직결되는 교육훈련과정을 운영하는 마땅한 교육훈련 위탁기관이 없음	11.4	11.5	11.4
교육훈련프로그램의 개발이 어려움	11.0	10.5	11.4
교육훈련을 수료한 근로자가 오래 근무하지 않고 곧 이직함	10.5	8.3	12.0
교육훈련이 필요할 정도로 높은 업무수행능력이 필요 없음	7.8	7.3	8.1
근로자가 교육훈련을 받기 싫어함	4.9	4.6	5.1
교육훈련이 근로자 기능향상에 별 도움이 안 됨	4.7	3.5	5.5
교육훈련교사를 구하기 어려움	4.4	5.1	3.9
직업훈련기준 등 정부의 규제가 심하여 기업이 필요한 교육 훈련을 실시하기 어려움	4.0	8.4	1.2
교육훈련교재가 부적합	3.1	1.9	3.8
기업주가 교육훈련에 소극적	2.9	2.9	2.8
기타	1.1	1.3	1.0
전체	100.0	100.0	100.0

교육훈련실시의 애로사항에 대한 설문조사에서 기업들은 인력부족으로 현직 근로자를 교육훈련에 동원할 수 없다는 점을 가장 큰 애로사항으로 지적한다. 이 점은 상대적으로 근로조건이 열악하여 인력난을 겪는 제조업이나 중소기업에 특히 심각할 것으로 여겨진다. 그러나 인력부족으로 인하여 교육훈련이 활성화되지 않는 것은 시장실패로 볼 수 없다. 교육훈련에 따른 애로사항으로 교육훈련비용이 많이 소요된다는 점(13.4%), 기업의 직업훈련 필요를 충족시킬 수 있는 마땅한 외부의 위탁훈련기관이 없다는 점(11.4%), 그리고 교육훈련 프로그램의 개발이 어려운 점(11.0%)들이 가장 빈번히 지적되고 있는 것은 기업들이 교육훈련비용을 조달하기 어려운 금융적 제약이 크다는 것과 경쟁적 직업훈련시장이 제대로 구축되어 있지 않다는 것을 강하게 시사한다. 그 다음으로 기업내의 훈련을 받은 근로자들이 오래 근무하지 않고 곧 이직하는 것(10.5%)도 직업훈련의 활성화에 상당한 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있어 무임승차 또는 밀렵행위가 시장실패의 중요한 원천임을 시사한다.³⁾

3) 근로자 이직은 우리나라 정부가 중점을 두어 온 양성훈련의 활성화에 특히 심각한 애로 요인으로 작용하고 있다(유길상 외, 1997,p.78).

직업훈련에서의 시장실패는 중소기업들에게 더욱 심각하게 발생하고 있다. 노동부의 『기업체노동비용조사보고서』에 의하면(<표 2> 참조), 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중이 지난 1980년대 이후 상당히 증가하여 왔지만 대기업과 중소기업간의 훈련격차는 더욱 벌어지고 있다. 종업원 1,000인 이상 대기업의 경우 1983년의 1.17%에서 1995년의 2.31%로 증가하여 왔지만, 30~99인 중소기업은 0.62%에서 0.67%, 100~299인 중소기업은 0.74에서 0.84%로 증가하는 데 그치고 있다. 최근 심각한 기능인력 부족을 겪고 있는 중소기업들은 훈련에 대한 투자도 크게 뒤떨어져 숙련격차가 더욱 확대되고 있음을 보여준다.

<표 2> 기업규모별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중

(단위: %)

구분	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995
30 ~ 99인	0.62	0.74	0.58	0.62	1.02	1.38	0.67
100 ~ 299인	0.74	0.73	0.71	0.64	1.04	1.27	0.84
300 ~ 499인	0.58	1.04	0.82	0.61	1.65	1.65	1.21
500 ~ 999인	1.82	1.07	0.98	1.02	1.42	2.37	1.45
1000인 이상	1.17	1.33	1.21	1.39	2.28	2.60	2.31
전 규 모	1.19	1.22	1.12	1.28	2.09	2.46	1.98

주: 교육훈련비는 교육훈련시설에 대한 비용, 지도원에 대한 수당, 사례, 위탁훈련비용을 포함
 자료: 노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각 연도

직업훈련을 받아야 할 만큼의 높은 수준의 숙련을 필요로 하지 않는 점(7.8%)도 적지 않게 지적되고 있는 것은 숙련에 대한 수요의 부족이 훈련의 공급을 제약하는 하나의 요인을 의미한다. 중소기업협동조합중앙회(1991)의 7중소제조업 기술실태조사보고서⁴⁾의 조사에 따르면, 직업훈련이 활성화되지 않는 이유로 교육훈련이 불필요하다고 응답한 종업원 5~299인 중소기업의 비중이 약 23%에서 40%로(자체훈련/외부훈련의 구분과 기술직/기능직의 구분에 따라 차이가 남) 매우 높게 나타나, 이 애로요인은 중소기업에 특히 심각한 것으로 드러나고 있다. 이것은 우리나라 기업들의, 특히 중소기업들의, 지배적인 상품전략이 저가격의 표준화된 제품의 대량생산에 여전히 의존하고 있음을 의미한다. 즉, 많은 기업들이 기술, 설비, 중간재를 수입하여 단순한 조립가공을 거쳐 저가의 제품을 대량생산하는 제품전략하에서는 높은 수준의 숙련에 대한 수요가 적을 수밖에 없다.⁴⁾ 그리고 최근 새로운 유연작업체제로의 이행이 이루어지고 있으나, 그 속도가 느리다는 것을 시사한다. 역으로 근로자숙련에 대한 투자부족은 신기술과 유연생산체제로의 변화를 제약하는 애로요인bottleneck으로 작용할 수 있다. 경쟁압력의 심화에 따라 보다 많

4) 직업훈련이 활성화되지 않는 요인으로 제품전략의 중요성을 강조한 논문으로 이주호(1992), 정주연(1996) 등을 참조.

은 기업들이 기술 및 작업체제를 재구축하려고 시도함에 따라 숙련격차가 더욱 악화될 수 있을 것으로 보인다. 이와 관련하여 몇몇 연구자들은 우리나라에서 소위 ‘저숙련균형 low skill equilibrium’의 - 즉, 제도적 요인으로 인한 숙련에 대한 수요제약 → 숙련의 공급제약 → 저숙련에 의존하는 제품전략 → 숙련에 대한 수요제약으로 악순환 과정 vicious cycle에 빠지는 것 - 가능성이 있음을 지적하고 있다(이주호, 1992 ; 전병유, 1994).

그러나 필자는 우리나라에서 저숙련균형의 가능성은 그리 높지 않다고 판단하고 있다. 첫째, 우리나라 교육체제는 저숙련균형의 가능성이 높은 국가로 흔히 지적되는 미국.영국과는 달리 대다수의 근로자들에게 읽기, 쓰기, 산수 등의 기본적인 숙련을 공급하는 데에 상당히 성공적이었다. 둘째, 저숙련균형의 가능성이 현실화되기 위해서는 숙련의 공급부족이 기업들이 고숙련에 의존하는 제품전략으로 전환하는 데에 있어서 절대적인 제약요인으로 작용해야 한다. 그러나 미국에서처럼 상당한 비율의 근로자들이 가장 기본적인 숙련조차 크게 결여된 상황에서도 기업의 교육훈련에 대한 노력에 따라 고도성과 작업체제를 성공적으로 구축할 수 있다는 것을 보여준다(Kochan & Osterman, 1994). 이는 숙련부족이 기업의 신기술 도입 및 작업조직의 재구축에 절대적인 제약요인은 아니라는 점을 시사하며, 근로자들의 기본적 숙련이 잘 구비되어 있는 우리나라의 경우 근로자 훈련에 대한 적절한 유인과 제도적 환경이 구비되면 그리 어렵지 않게 극복될 수 있을 것으로 판단된다.

제4장

직업훈련에서의 정부실패

직업훈련에서의 정부실패

1. 정부역할과 정부실패

(1) 정부역할의 제유형

직업훈련시장에서 사회적으로 적정한 양의 훈련이 공급되는 않는 시장실패가 발생할 때 정부가 개입할 여지가 발생한다. 정부가 직업훈련시장에 개입하는 형태는 크게 세 가지로 분류할 수 있다(Shackleton et al., pp.49~51). 첫째는 직접 공급direct provision으로서 정부가 운영하는 직업훈련기관을 통하여 목표집단(주로 실업자, 극빈자, 장애인 등의 노동시장 열위자와 미진학 청소년)에 대하여 직접적으로 공급하는 것이다. 둘째, 재정지원funding하는 방법으로서 정부가 외부 훈련공급자와의 계약에 의하여 목표집단에 대하여 훈련을 제공하게 하거나 또는 훈련교환권training voucher 등을 통하여 훈련수요자가 공급자를 선택하게 할 수 있다. 그리고 기업에 대하여 보조금이나 조세감면을 통하여 간접적으로 금전적 유인을 제공하는 것도 이에 포함된다. 셋째, 규제regulation에 의한 것으로서 특정 직업에 대하여 자격조건을 의무화한다든가, 기업들로 하여금 일정량의 금액을 직업훈련에 투자하거나 일정한 방식으로 훈련을 제공할 것을 강제하고, 그 규제를 어기는 경우 벌칙금을 지불하게 하는 방식을 포함한다.

국가에 따라 직업훈련시장에 대한 정부의 개입은 다양한 편차를 보이고 있다. 정부역할을 민간기업의 직업훈련에 대한 역할과 사회복지정책이나 적극적 노동시장정책의 차원에서 목표집단에 대한 훈련제공의 역할로 나누어 생각해 볼 수 있다. 정부역할을 중심으로 직업훈련체제는 대략 세 가지 범주로 분류할 수 있다.

첫째, 직업훈련에서의 자유deregulated시장체제를 지향하고 있는 국가들로서 미국과 영국 등이 이에 해당한다. 이들 국가들에서는 민간기업의 훈련에 대한 정부규제는 최소한에 머물고 있다. 그러나 때로는, 비록 그 규모는 크지 않지만, 민간직업훈련에 보조금이나 조세감면을 제공하기도 한다. 전통적으로 가장 자유방임에 가까운 입장을 보여 온 미국에서도 지방정부와 연방정부 차원에서 민간기업에 대하여 금전적 유인정책을 실시하고 있다. 이들 자유주의적 국가들에서도 노동시장열위자에 대한 직업훈련을 광범위하게 제공하고 있다. 특히 영국은 미진학 청년층에 대한 훈련지원을 강화하고 있다. 그러나 이 경우에도 정부가 직접적으로 공급하는 것이 아니라 재정지원하는 형태를 띠며, 훈련의 수요·공급은 직업훈련시장의 시장력에 의하여 조정되도록 유도한다.

둘째, 시장력과 반대되는 관료주의적 규제와 직접 공급에 의존하는 국가들로서 이 중 대표적인 국가는 프랑스이다. 프랑스는 정부가 주도적으로 산업인력 양성정책을 수립·운

영하며, 민간기업에 대하여 분담금제도를 통하여 일정 비율의 훈련을 제공하는 것을 강제하고 있다. 그리고 취업 전 직업학교 교육의 대부분을 정부가 직접 공급하며 직업교육 체제 전반에 걸쳐 상당히 엄격한 규제를 가하고 있다. 직업훈련시장이 미비하여 정부가 노동시장 열위자를 위한 훈련을 직접적으로 공급하는 스웨덴도 이 유형에 속한다고 볼 수 있다.

셋째, 시장력과 관료적 규제의 중간에 위치하는 국가들로 대표적으로 독일을 들 수 있다. 독일에서 정부는 입법을 통하여 직업훈련에 대한 노사의 참여와 협조를 위한 전반적인 여건을 조성한다. 정부는 직업훈련기준을 규제하고 훈련의 질을 감독하는 역할을 수행하지만 정부 단독으로서가 아니라 사회적 동반자social partners의 일원으로 노사 양주체와 협력적으로 분담한다. 즉, 독일은 조합주의corporatism의 전통에 따라 직업훈련에 있어서 노.사.정간의 합의에 따라서 운영된다. 따라서 독일의 직업훈련제도는 기본적으로는 고용주와 고용주단체의 일차적 책임하에 시장원리에 따라 운영되지만 노.사.정 3자에 의하여 공동으로 규제되는 직업훈련체제라고 특징지을 수 있다(Sako, 1994). 그러나 독일의 공동규제는 양성훈련인 도제제도의 운영에 주로 적용되는 반면, 재직근로자에 대한 향상훈련의 경우에는 양상이 매우 다르다. 정부규제는 거의 없으며, 기업들은 노조의 규제권 확보노력을 거부하면서 독자적인 규제권을 유지하려고 한다(Ryan, 1996, p.366).

정부의 역할에 있어 국가간 차이는 기업의 직업훈련에 대한 관심과 수요 그리고 제도적 하부구조 등의 차이에서 연유한 것으로 현재 뚜렷한 수렴현상은 보이고 있지 않다. 그러나 최근 목표집단을 위한 훈련공급에 있어서 정부역할은 기존의 직접공급에서 경쟁적 직업훈련시장의 창출을 통하여 민간의 훈련공급자에게 재정지원하는 형태로 변화하는 추세에 있다(Shackelton et al., 1995). 특히 미국과 영국 등 자유직업훈련시장을 지향하는 국가들에서는 직업훈련시장에서의 경쟁촉진과 수요자 선택폭 확대 그리고 훈련 성과 척도의 개발을 통하여 유사시장market analogue을 창출하려는 노력을 기울이고 있으며, 정부는 민간의 훈련에 대하여 간접적으로 지원하는 체제로 전환하고 있다.

(2) 정부실패에 대한 이론적 논의

정부도 시장과 마찬가지로 완전한 존재가 아니기 때문에 정부개입은 또 다른 비효율성을 초래할 수 있다. 비효율성이 커지면 정부실패가 애당초 정부개입을 정당화한 시장실패보다 오히려 더 클 가능성이 존재한다. 따라서 정부실패가 치유할 시장실패보다 더 적을 때에만 정부개입이 경제적으로 정당화될 수 있다. 그러면 정부실패의 원천은 무엇인가?

정부실패의 원천 또한 다양하다(Booth & Snower, 1996, pp. 10 ~ 11). 첫째, 대표의 실패representation failure이다. 정부관료들은 반드시 공익을 위하여 행동하지는 않는다.

관료들은 성과를 개선하려는 노력보다는 승진, 지위, 권력에 대한 사익추구로 인하여 지나치게 관료제적이고 고비용의 직업훈련 프로그램을 고안하고 유지하고자 할 가능성이 있다. 이러한 지대추구행위rent-seeking의 가능성은 그 성과를 측정하기가 어려운 서비스 분야에서 현실화되기 쉬운데, 다른 서비스분야에 비하여 교육훈련 서비스 분야에서 성과측정은 본질적으로 더욱 어렵다. 근로자숙련은 다차원적이며 질적인 성격을 많이 내포하고 있기 때문이다(Ryan, 1996, p.362 ; Finegold, 1996, pp. 238 ~ 239).

둘째, 관료의 실패bureaucracy failure이다. 비록 관료들이 사익을 추구하지 않는다 하더라도, 관료들이 민간기업보다 훈련을 더 효율적으로 공급한다고 보장할 수 없다. 관료들이 개별기업마다 매우 상이한 훈련필요는 물론이거니와 각 지역별, 부문별 노동시장의 조건과 필요에 대하여 정확한 정보를 가질 수 없기 때문에, 각 시장의 변화에 대하여 신속하고 효율적으로 적응하는 것이 매우 어려울 수밖에 없다. 민간기업에 대한 정부규제가 광범위하게 존재하거나 정부가 직접적·독점적으로 훈련을 공급할 때 이러한 관료의 실패는 끊임없는 변화와 성과개선에 대한 인센티브의 부재와 결합하여 더욱 악화될 수 있다. 셋째, 정치가 실패politician failure이다. 권력과 재선출에 더 많은 관심을 가진 정치가들은 단기적 시야를 갖고 있기 때문에 장기적 효율성을 희생하더라도 단기성과를 거둘 수 있는 훈련정책을 입안할 가능성이 있다. 넷째, 정부가 훈련을 직접공급하거나 재정지원하기 위해서는 세금을 부과하거나 다른 정부지출을 축소해야 한다. 일반적으로 정액세lump-sum tax를 부과하는 것은 불가능하기 때문에 조세부과는 다른 종류의 비효율성을 초래하게 된다.

2. 정부실패의 실태

직업훈련에서 우리나라 정부의 역할을 어떻게 평가할 수 있는가? 지금까지 정부는 직업훈련정책의 수립과 운영에 독점적 주체의 역할을 수행해 왔다. 민간기업과 훈련기관 그리고 노동조합은 정책결정과정에서 거의 배제되어 그들의 훈련필요를 알릴 수 없었다. 우리나라의 직업훈련체제는 정주연(1996, p.397)이 적절하게 지적하듯이 ‘정부주도의 관료주의적 모델’로 특징지을 수 있다. 보다 구체적으로 말하면, 관료주의적 정부역할은 민간기업의 직업훈련에 대한 강제와 과도규제 그리고 공공직업훈련의 독점적 직접공급으로 특징지을 수 있다. 여기서 직업훈련에서의 이러한 정부역할이 형성된 배경을 살펴볼 필요가 있다.

지난 1960년대초 정부주도의 경제개발계획이 본격적으로 추진되는 과정에서 산업기능인력의 심각한 부족에 직면하게 되었다. 부족한 기능인력을 양성하기 위하여 정부는 1967년에 직업훈련법을 제정한 후 외국과 국제기관으로부터의 차관과 원조 그리고 내자를 동원하여 직업훈련시설을 확충하고 정부주도로 기능인력을 본격적으로 양성하기 시작하였

다. 그러나 기업이 실시하는 직업훈련에 대하여는 1974년까지 권고사항으로 권장하되 특별한 규제와 의무를 부과하지 않고 기업의 자율적 결정에 맡겨 두었다. 그러나 대부분의 기업들은 자율적인 훈련실시를 기피하고 공공직업훈련원에서 양성된 기능인력에 의존하거나 타사의 기능인력을 부당하게 스카우트하는 등의 문제점을 드러내었다. 정부는 중화학공업화를 본격적으로 추진하면서 예상되는 기능인력부족을 공공직업훈련과 기업의 자율적 훈련으로는 충족될 수 없다는 판단아래 인력계획manpower planning을 수립하고 이를 달성하기 위하여 정부주도적이고 규제위주의 직업훈련정책으로 전환하게 되었다. 이에 따라 정부는 1973년부터 공업계 고등학교에 대하여 집중적인 투자를 실시하기 시작하였다. 그리고 이와 아울러 1974년부터는 민간기업에게도 기능인력을 훈련하여 공급하는 의무를 부과하게 되었으며, 1976년의 직업훈련기본법의 제정으로 정착화되어 최근까지 그 기본 골격을 강화하여 왔다(이주호, 1992; 박성준, 1992).

(1) 직업훈련의무제도의 문제점

고용보험법상의 직업능력개발사업이 실시되기 직전인 1995년 6월 현재, 직업훈련법에 의하여 의무대상 산업들(광업, 제조업, 전기·가스 및 수도업, 건설업, 운수·창고 및 통신업, 서비스업)에서의 일정 규모 이상(상시근로자 150인 이상)의 사업체는 근로자 임금총액의 1000분의 20 범위 내에서 노동부 장관이 매년 산업별·규모별로 책정·고시한 훈련비를 이상을 사업내 직업훈련에 의무적으로 지출하도록 규제되어 있으며, 이를 지키지 못할 때에는 의무 훈련비율과 실제 훈련비율의 차이에 해당하는 금액을 직업훈련 분담금으로 부담하여야 한다. 그간 의무사업체의 수는 경제성장과 의무대상 기업체규모의 확대(처음 상용고 300인 이상에서 1992년 이후 150인 이상으로 확대)로 인하여 1977년의 1,012개에서 1994년에는 3,753개로 3.5배 이상 증가하여 왔으며, 평균 의무훈련비율은 1989년 이전까지는 대체로 감소하여 왔으나, 그후 큰 폭으로(1989년 임금총액의 0.176%에서 1994년의 0.716%까지) 증가하였다.

직업훈련기본법에 기반을 두고 있는 정부역할은 민간기업의 직업훈련에 대한 과도규제와 강제, 그리고 공공직업훈련의 직접 공급을 중심축으로 실시되어 왔다. 인력계획에 따라 부족한 기능인력을 공급하는 것을 목적으로 한 정부의 직업훈련정책은 초기 경제개발 단계에서의 직업훈련시장의 시장실패를 교정하는 데 상당히 긍정적인 역할을 하였다고 평가받았다. 기능인력에 대한 수요가 폭발적으로 증가하였지만 학교교육이 충분한 기능인력을 공급하지 못하는 절대적인 공급부족의 상황에서, 민간직업훈련시장은 거의 형성되지 못하였으며 인력의 수요자인 기업 또한 외부에서 양성된 기능인력을 스카우트하는데에 치중하고 기업자율적인 직업훈련에 대하여 장기적인 전망과 관심이 결여되어 있었다.

정부의 적극적 개입의 결과 자격증을 소지한 기능인력의 양성이 대폭적으로 증가하였으

며,⁵⁾ 기업내 직업훈련소와 인정직업훈련기관을 중심으로 직업훈련기관이 늘어나면서 직업훈련시장의 기반이 구축되기 시작하였다. 물론 정부개입의 비용과 시장실패의 비용 중 어느것이 더 컸느냐를 엄밀히 판단하는 것은 매우 어렵지만, 이러한 상황에서 정부의 주도적·적극적 역할은 긍정적 측면을 많이 가질 수 있었으며, 그 부정적 측면은 그리 크게 부각되지 않았다. 실제로 우리나라의 정부주도적인 적극적 직업훈련정책은 개발도상국의 성공사례로서 국제적으로 부러움의 대상으로 여겨져 왔다(김수곤, 1992).

그러나 과도규제와 직접공급을 중심으로 형성된 정부개입은 그 관료제적 경직성으로 인하여 끊임없는 정책평가(policy evaluation)와 개혁노력 없이는 변화하는 경제환경과 그에 따르는 새로운 훈련필요에 대하여 신속하고 효율적으로 적응하는 것이 어렵게 된다. 그리고 정부의 과도규제와 독점적 공급자의 위치에서 독점지대가 발생하고 이러한 독점지대를 유지하고 새로운 독점지대를 창출하려는 지대추구행위의 수단으로 정부정책이 전략할 가능성을 배제할 수 없다. 그러면 우리나라에서 정부실패가 구체적으로 어떠한 형태를 띠는지를 민간기업에 대한 정부역할의 문제점을 중심으로 논의하도록 한다.

민간기업의 직업훈련에 대한 정부역할은 강제와 과도규제를 중심으로 이루어져 왔다. 구체적인 규제내용은 여러 차례 변화되었지만 그 기본골격으로 분담금/지원금제도 levy-grant system를 유지하여 왔다. 게다가 정부는 인정되는 훈련비용의 범위, 훈련내용별 사용한도, 훈련방법, 훈련기간, 교과내용 및 교재, 훈련장비, 훈련교사 등 거의 모든 영역에 걸쳐 일정한 기준을 정하고 기업들로 하여금 그 기준에 따르도록 규제하여 왔다. 분담금/보조금제도의 시행에 있어서 발생할 수 있는 경제주체들의 기회주의적 행동을 억제하기 위하여 어느 정도의 규제는 필요할 수 있다. 본 연구에서 우리나라 직업훈련체제의 특징으로 과도규제를 지적하는 것은 지금까지의 정부규제가 경제적으로 정당화될 수 있는 수준을 훨씬 넘어섰다고 판단하기 때문이다.

노동부는 사업내 직업훈련을 기업 외부에서 제공되는 공공 및 인정직업훈련과는 달리 기업 자체내에서 필요로 하고 생산현장에서 쉽게 적응할 수 있는 기능인력을 신속히 충원할 수 있고, 기존 시설과 장비·자재를 활용하고 생산현장의 경험이 풍부한 자를 훈련교사로 활용함으로써 훈련의 효율성을 제고하는 이점이 있다는 점을 강조하였다(노동부, 1990). 이러한 노동부의 공식적 인식과 달리 직업훈련의무제도와 분담금제도에 대한 많은 문제점들이 지적되어 왔다. 이는 우리나라 사업내 훈련이 지나친 과다규제로 인하여 그 효율성이 심각히 훼손되어 왔기 때문이다.

(1) 직업훈련기준의 문제점: 정부는 직업훈련 전반(훈련교과과정, 훈련기간, 훈련시설 및

5) 기능사 양성실적이 1967~1971년 기간 중의 약 99천 명에서 1972~1976년 기간 중에는 약 313천 명으로 그리고 1977~1981년 기간 중의 496천 명으로 대폭적으로 증가하였다(노동부, 직업훈련사업현황 1996. 8.).

장비, 훈련교사 및 교재 등)에 대하여 일정한 기준을 규정하고 이 기준을 지키지 않을 시 훈련비용으로 인정하지 않는다. 정부는 이러한 규제를 직업훈련의 내실화를 기하기 위함이라는 명분을 제시하고 있지만, 이는 자격증을 취득할 수 있는 일반적 숙련을 지닌 기능인력의 양성이라는 정부의 관심사에서 볼 때는 내실화일 수 있지만, 기업마다 제각기 다른 특수한 훈련필요에 의거하여 가장 효율적인 방법으로 훈련시키려는 기업의 입장에서 볼 때는 내실화일 수가 없다. 오히려 직업훈련기준에 대한 과도규제는 기업들로 하여금 일반적인 초보적 기능에 투자하도록 강제하여 훈련의 효율성을 저해할 뿐만 아니라 이러한 훈련기준에 맞추는 비용을 증가시킨다. 특히 중소기업은 훈련기반이 미비하기 때문에 적은 인원을 훈련시키기 위하여 이러한 기준을 맞추려면 상대적으로 더 많은 비용을 지출하여야 한다.

그리고 훈련기준에 대한 과도규제는 일반적 훈련의 제공에 따르는 시장실패를 치유하기 위하여 정부가 기업에 보조금 등의 긍정적인 금전적 유인을 제공하는 경우에는 어느 정도 정당화될 수 있지만, 현행처럼 기업이 훈련비용을 전적으로 부담하는 정책하에서는 정당화되기 어렵다.

(2) 직업훈련비용기준의 문제점: 정부는 직업훈련비용의 과정별(양성훈련, 향상훈련, 재훈련, 전직훈련 등) 사용한도를 규정하고 있으며 그리고 비용항목별로 실제로 비용으로 인정되는 기준(즉, 표준훈련비)을 규정하고 있다. 이러한 규제는 훈련과정별, 항목별 상대가격구조를 왜곡시켜 훈련의 효율성을 심각히 훼손시킨다. 양성훈련 이외의 훈련에 대해서는 사용한도가 규정되어 있고 훈련비용으로 인정받는 비율이 낮기 때문에, 기업들은 훈련비용을 소진시키기 위하여 필요이상으로 양성훈련에 투자하고 있으며, 실제 기업들이 가장 필요로 하는 재직 근로자의 향상훈련과 재훈련에는 충분한 투자를 할 수 없는 실정이다. 특히 인력난으로 인하여 훈련생을 차출할 수 있는 여력이 없을 뿐만 아니라 양성훈련생을 모집하기도 매우 어려운 중소기업은 훈련필요와 자금능력이 있다고 하더라도 훈련을 제공하기가 매우 어렵다. 또한 훈련항목별로 인정되는 비용기준이 비현실적이고 경직적으로 설정되어 있기 때문에 비용으로 인정되는 비율이 높은 항목에 필요이상으로 과다하게 지출하게 하여 항목별로 효율적인 비용배분을 저해하고 있다.

(3) 직업훈련의무비율의 문제점: 직업훈련을 통한 기능인력양성은 가급적이면 기업의 필요량에 따라서 경기순응적pro-cyclical으로 적응되는 것이 기능인력시장의 수요-공급조절을 원활히 한다는 의미에서 보다 효율적이다. 박기성(1994)의 연구에 의하면 1968 ~ 1991년 기간 중 우리나라에서 양성된 기능인력수는 실업률과 상당한 시차를 보이고 있는 것으로 나타나 기능인력 양성의 경기순응성이 전반적으로 약함을 보여준다. 훈련기관별로 살펴보면 공공직업훈련, 인정직업훈련, 사업내 직업훈련 중에서 사업내 직업훈련은 가장 낮은 경기와의 상관관계를 보였다. 반면에 정부규제가 상대적으로 적은 인정직업훈련은 상당한 경기순응성을 보여 왔다. 이처럼 사업내 직업훈련이 공공직업훈련에 비해서

도 낮은 경기순응성을 보이는 것은 직업훈련의무비율을 포함한 각종 규제가 기업의 실제 필요와는 동떨어진 비현실적이고 과도하였음을 간접적으로 나타낸다. 이처럼 직업훈련 의무비율이 경직적으로 결정되어 온 이유는 정부가 훈련정책을 독점적으로 수립·운영하고 민간기업의 실질적 참여가 거의 배제되어 그들의 실제 훈련수요를 반영할 수 없었기 때문이다.

정부의 과도규제는 민간기업의 자율성을 훼손하여 직업훈련의 효율성과 질을 떨어뜨리고 있다. 이는 실질적 직업훈련비용을 증가시킴으로써 기업이 직업훈련을 제공하려는 유인을 떨어뜨리게 된다. 게다가 정부의 각종 비공식적 간섭과 기업의 행정적 부담은 이를 더욱 악화시키고 있다. 직업훈련실시 의무업체는 매년 노동부장관이 정하는 기준에 의하여 사업내 직업훈련계획을 수립하여 노동부 장관의 승인을 얻어야 한다고 규정되어 있고, 직업훈련비용을 인정받기 위해서는 수많은 귀찮은 페이퍼워크를 감당해야 한다. 또한 정부는 직업훈련을 실시하지 않고 분담금을 납부하는 업체에 대해서는 아무런 간섭을 하지 않지만, 훈련을 실시하는 업체에 대하여는 비공식적으로 ‘사업장내 직업훈련 지도 지침’이란 명목으로 여러 가지 간섭과 규제를 가하고 있다(박성준, 1992, p.44).

따라서 많은 기업들은 정부의 기준을 따라야 하는 사업내 직업훈련을 기피하고 있으며, 대부분의 기업들, 특히 중소기업들에게는, 분담금이 하나의 준조세로 인식되어 정부의 훈련정책에 대한 불신감만 조장하여 왔다. 이러한 문제점은 사업내 직업훈련이 의무화된 사업체가 직업훈련을 실시하지 않고 분담금을 납부하는 비율이 매우 높은 데서 분명히 드러나고 있다(<표 3> 참조). 특히 중소기업의 직업훈련 참여율은 1992년 현재 8.0%에 불과한 실정으로(박덕제, 1993, p.21) 직업훈련 의무제도가 중소기업의 훈련활성화에 거의 기여하지 못하고 오히려 재정적 부담만 가중시키고 있다. 1990년도 이후 훈련의무비율이 급격히 증가하였음에도 불구하고 의무훈련을 실시하는 기업체의 비율은 더욱 감소하여 왔는데, 이러한 하락은 우선 훈련의무대상 사업체의 범위 확대에 상대적으로 능력과 관심이 저조한 중소기업의 비율이 증가하였기 때문이지만, 기업의 직업훈련환경이 급격히 변화하고 있지만 경직적인 과도규제가 상존한 결과 규제의 실제적 경직성이 오히려 심화되었기 때문이기도 하다. 거의 모든 실태조사에 의하면, 정부의 과도규제와 귀찮은 간섭이 기업들이 분담금을 선호하는 중요한 이유 중 하나로 나타나고 있다(박성준, 1992; 경총, 1993; 박덕제, 1993; 유길상, 1995).

<표 3> 사업내 직업훈련 의무 실시현황

(단위: 개소, %)

	직훈의무 사업체수	평균의무비율	직훈실시 사업체수	직훈실시비율
1980	1,103	상시근로자의 3.14	669	60.65
1981	1,103	4.13	485	43.97
1982	1,106	2.44	507	45.84
1983	1,185	1.78	382	32.24
1984	1,263	1.82	268	21.22
1985	1,341	1.73	519	38.70
1986	1,398	1.63	356	25.46
1987	1,537	임금총액의 0.173	239	15.55
1988	1,573	0.195	403	25.62
1989	1,612	0.176	392	24.32
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	3,753	0.716	843	22.46
1995. 1-6	3,776	0.671	602	15.94
1995. 7-12	390	0.831	273	70.00

자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1996. 8.

직업훈련의무제도가 직업훈련을 활성화시키지 못한 것은 한국노동연구원의 30인 이상의 사업체에서의 교육훈련비용에 대한 1993년 조사에 잘 나타나고 있다. 이 연구에 따르면 직업훈련의무업체는 임금총액의 2.25%를 지출하였고 비의무업체는 2.12%를 지출한 것으로 나타나, 직업훈련의무제도가 기업의 교육훈련에 대한 투자지출에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다(유길상, 1995, p.76). 직업훈련의무제도의 영향을 엄밀히 파악하기 위해서는 교육훈련투자에 영향을 미치는 여러 요인들을 통제control하여야 하기 때문에, 이러한 판단은 물론 잠정적이다.

민간기업의 직업훈련에 대한 과도규제로 인하여 민간직업훈련의 활성화가 이루어지지 못하고 오히려 훈련의 효율성이 저해되는 문제점이 더욱더 부각됨에 따라 사업내 직업훈련의무제도에 대한 개혁의 필요성이 많은 연구자들과 기업들에 의하여 지적되었다(박성준, 1992 ; 경총, 1993 ; 유길상, 1995 ; 박덕제, 1993, 1995 ; 어수봉, 1995 ; 이주호, 1992 ; 최성수, 1997 등). 이러한 비판들과 1991년 이후 정부차원의 규제완화노력에 따라 비용인정기준(향상훈련의 비용사용범위 확대, 표준훈련비의 확대, 현장훈련비용 인정범위 확대 등) 및 직업훈련기준(직업훈련교사 자격제한 완화, 교재사용 제한완화 등)을 비롯한 몇 개 영역에서 규제완화가 이루어졌다. 그러나 이러한 규제완화는 어디까지나

부분적이고 지엽말단적인 것에 지나지 않는다. 왜냐하면 이 기간 중 직업훈련의무비율이 증가한 것에서 볼 수 있듯이 오히려 직업훈련기본법의 기본틀은 강화되어 왔기 때문이다. 최근 사업내 직업훈련 의무이행비율이 증가하지 않았다는 점이 이를 시사한다.

(2) 직업능력개발사업의 문제점

지난 1995년 7월 이후 고용보험법의 도입으로 기존 직업훈련정책이 일대 전환할 계기가 주어졌다. 기존의 직업훈련기본법을 적용받는 기업은 1,000인 이상 사업체로 한정되었고, 그 외는 고용보험법으로 통합·일원화되었다. 고용보험법상의 직업능력개발사업은 민간기업이 기업필요에 따라 직업훈련을 자율적으로 실시하고 정부는 이러한 민간기업의 노력을 지원·조장함으로써 민간주도의 직업훈련을 활성화하는 것을 기본취지로 내세웠다(장화익, 1995). 그러나 실제로는 기본취지와는 매우 괴리가 큰, 기존 제도와 거의 동일한 제도로 귀결되고 말았다. 고용보험법상의 직업능력개발사업에 의하면 전 산업에 걸쳐 70인 이상의 사업체는 기업규모에 따라 임금총액의 0.1~0.5%를 보험료로 납부하여야 하고, 법이 정한 기준에 부합하는 훈련을 제공한 기업은 일정 금액을 지원받게 된다. 기존의 직업훈련기본법을 적용받는 1,000인 이상의 사업체에는 실업자 재취업훈련을 제외한 직업능력개발사업은 적용되지 않으나, 실업자 재취업훈련에 대하여는 0.05%의 보험료를 납부하여야 한다.

<표 4> 직업능력개발사업의 규모별 훈련참여율

(단위: 개소,%)

구분	계	70인 이상 150인 미만	150인 이상 중소기업	150인 이상 1,000인 미만 대기업	1,000인 이상 대기업 ¹⁾
<u>1996. 12. 31 현재</u>	(17,679)	(10,854)	(4,988)	(1,664)	(191)
사업내 직업훈련	1.8	0.5	1.9	6.3	32.5
교육훈련	13.2	6.4	16.4	40.2	80.6
유급휴가훈련	0.8	0.1	0.4	3.0	25.7
<u>1997. 6. 30 현재</u>	(19,162)	(11,027)	(6,221)	(1,710)	(204)
사업내 직업훈련	1.6	0.5	1.1	5.2	49.0
교육훈련	14.0	7.8	16.5	37.4	79.4
유급휴가훈련	0.6	0.1	0.1	2.3	25.5

주: 1) 사업내 직업훈련 실시의무업체에 해당하지 않는 1,000인 이상 사업장

2) ()안은 규모별 적용사업장 개소임

자료: 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각 호

고용보험법상의 직업능력개발사업은 종전의 사업내 직업훈련보다는 훈련과정, 훈련비용 사용한도, 훈련기간 등 여러 분야에 걸쳐 규제가 대폭 완화되었다. 따라서 미진학 청소년을 위한 양성훈련에 중점을 두었던 종전의 사업내 직업훈련의무제도보다는 재직근로자의 향상훈련 및 재훈련에 보다 많은 투자를 할 수 있게 되었다. 그리고 납부한 보험료의 100분의 120(중소기업에 대해서는 100분의 180)까지 지원금으로 돌려 받을 수 있게 되어 긍정적인 유인(positive incentives)의 성격이 추가되었다.

그러나 적어도 현재까지는 직업능력개발사업이 민간기업의 직업훈련을 활성화시키는 데 실패하고 있는 것으로 나타나고 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이, 3개 주요 직업능력개발사업에 대한 훈련참여율(적용사업장 중에서 훈련에 참여하여 지원받은 사업체의 비율)이 매우 저조한 데서 잘 드러나고 있다. 1996년 3월 중 시행령개정으로 지원금 지급요건을 완화하고 지원수준을 크게 상향조정하였고, 또한 1996년말 고용보험법 개정으로 종전에 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련만을 대상으로 한 직업훈련의 범위를 확대하고 지원금 지급절차를 간소화하는 등 재차 규제가 완화된 결과, 지원사업장 수와 지원금액이 증가하였지만(고용보험연구센터, 1997) 기업의 훈련참여율은 여전히 저조한 상태이다.

직업능력개발사업이 이처럼 부진한 이유는 이 제도를 통하여 종전의 의무제에서 기업의 자율훈련을 조장, 지원하는 방식으로 바뀌었다는 노동부의 공식적인 입장(장화익, 1995)과는 달리 기존의 사업내 직업훈련의무제도와 본질적으로 차이가 없기 때문이다. 특히 중소기업의 훈련참여율이 대기업에 비하여 현격히 낮은 것은 직업훈련의무제도의 실패와 그 궤를 같이하고 있다는 것을 분명히 나타내고 있다.

첫째, 직업능력개발사업은 실제 시행과정에 있어서는 규제위주의 직업훈련기본법에 거의 전적으로 의존하고 있기 때문에, 입법취지와는 달리 민간의 자율적인 훈련이 활성화되기 어려울 수밖에 없다(최성수, 1997; 유길상 외, 1997).

둘째, 보다 본질적인 문제점은 직업능력 개발사업도 직업훈련의무제도와 마찬가지로 부정적인 유인(negative incentives)에 의존하는 분담금/지원금제도(levy-grant system)의 일종이라는 점이다. 분담금/지원금제도를 실효적으로 유지하기 위해서는 직업훈련기준 및 비용인정기준 등에 대하여 일정한 규제를 가할 수밖에 없다. 앞의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 대부분의 기업들은 직업능력개발사업 보험료율 이상으로 훈련에 투자하고 있다. 기업내 훈련에 대한 규제를 완전히 철폐했을 경우에는 대부분의 기업이 분담금만큼 지원금을 돌려 받기 때문에 이 제도의 실효성이 없어지게 된다. 따라서 이 제도가 존속하는 한 일정한 규제는 불가피하며, 이러한 규제는 민간의 자율적인 훈련의 활성화와 훈련의 효율성을 저하시키게 된다.

3. 정부실패의 원천

정부주도의 인력계획의 일환으로 실행되어 온 강제와 과도규제에 입각한 직업훈련정책은 기업내 직업훈련의 효율성을 저해하였음에도 불구하고 초기 경제개발단계에서는 어느 정도 경제적 합목적성을 가질 수 있었다. 직업훈련의무제도가 도입될 당시 중화학공업화로의 이행을 뒷받침할 수 있는 기능인력이 절대적으로 부족하였다. 그러나 대부분의 기업들은 스스로 기능인력을 양성하려는 관심과 노력을 기울이지 않고 타사나 공공직업훈련원에서 양성된 기능인력을 스카우트하는 데 치중하였다. 초기 산업화단계에서 가장 필요한 기초적 숙련은 기업특수적 숙련보다는 일반적 숙련의 형태를 더 많이 띤다. 따라서 초보적인 일반적 숙련의 공급이 절대적으로 부족하고 기업들의 무임승차로 인한 시장실패가 현저한 상황에서, 잠재적 공급이 거의 무제한적이었던 기능인력에게 공공재적 성격이 강한 초보적인 일반적 훈련을 제공하여 산업현장에 즉시 투입하기 위한 강제와 과도규제에 입각한 직업훈련정책은 경제적 합목적성을 가질 수 있었다.

그러나 이제는 정부주도와 과도규제에 입각한 직업훈련정책의 합목적성이 더 이상 유지되기 어려운 상황에 도달하였다. 경제발전이 일정한 단계에 도달하고 기능인력의 양보다는 질의 고도화가 더 중요하게 된 상황에서는 과거와 같이 초보적인 기능공의 양성에 중점을 둔 정책은 그 실효성이 떨어질 수밖에 없다. 그리고 우리나라 기업들도 경쟁격화, 제품시장의 불확실성 증가, 고임금경제로의 변모 등의 기업환경의 변화에 대응하여 새로운 유연기술을 도입하고 작업체제를 재구성함에 따라 근로자훈련의 필요성을 인식하고 있다. 앞의 <표 2>에서 보는 바와 같이 이는 근로자훈련에 대한 지출이 지속적으로 증가하고 있는 데에서 잘 드러난다. 많은 기업들이 의무비율 이상으로 훈련을 제공하고 있는 상황에서 직업훈련의 효율성을 제고하는 것이 더욱 필요해진다. 기업내 직업훈련이 지닌 최대 장점은 기업내에서 수시로 변동하는 숙련필요에 가장 효율적인 방법으로 대응할 수 있는 데에 있다. 급속히 변화하는 경제환경에도 불구하고 민간기업의 직업훈련에 대한 과도규제를 지속하는 것은 기업들이 다양한 훈련필요에 효율적으로 대응할 수 있는 능력을 저해하는 부작용을 더욱 확대하게 된다.

그러면 민간기업에 대한 강제와 과도규제 정책이 점차로 과거의 긍정적인 기능을 상실하고 오히려 기업의 자율적인 훈련의 활성화와 훈련의 효율성을 저해함에도 불구하고 유지 또는 오히려 강화되어 온 이유는 무엇인가? 다시 말하면 정부실패의 원천들은 무엇인가? 이들은 크게 두 가지 측면에서 파악될 수 있다.

첫째, 과도규제는 외형적인 훈련실적을 중시하는 관료들의 행태와 관련되어 있다. 우리나라의 직업훈련체제는 기업의 훈련필요에 따라 직업훈련의 효과를 중시하는 성과중시 훈련(training for impact)이기보다는 외형적인 실적을 중시하는 실적중시훈련(training

for activity)으로 파악되고 있다(유길상, 1995, pp.92 ~ 93). 정부의 각종 규제는 외형적인 실적을 달성하는 데 유리하도록 구조화되어 있다. 직업훈련의무제도하에서 비용사용 한도, 비용인정기준 등에 관한 각종 규제는 기업들로 하여금 기업의 필요와는 동떨어진 양성훈련에 치중하도록 사실상 강제하고 있다. 그리고 직업훈련기준에 있어서의 각종 규제는 기업마다 특수한 훈련필요에 의한 자율적 훈련을 방해하고 사회적 통용성 transferability이 높은 일반적 훈련을 제공하도록 강제하고 있다.

결과적으로 사업내 직업훈련의무제도하에서 양성되는 기존인력의 대부분은 매우 초보적인 일반적 기능만을 구비한 기능사보에 머물고 있다. 이러한 기능사보는 사실상 무자격자와 크게 다르지 않기 때문에 기업내에서 단기간의 현장훈련에 의해서도 충분히 양성될 수 있는 수준이다. 국가기술자격의 하나인 기능사보의 자격을 취득하기 위해서는 일정한 훈련기간과 훈련기준들이 충족되어야 하고, 이렇게 양성된 기능사보의 배출실적은 정부 훈련정책의 외형적 실적의 척도가 된다. 따라서 정부의 외형적인 훈련실적을 제고하기 위해서는 사업내 직업훈련에 대한 각종 규제가 불가피해진다.

물론 일반적 기능의 취득을 강조하는 것은 취득한 기능의 사회적 통용성을 높여서 훈련 이수자들이 어느 기업에 가더라도 유용하게 사용될 수 있어 훈련 이수자들의 경제적 복지(임금과 고용기회의 확대)에 기여할 뿐만 아니라 훈련을 받을 유인을 제고한다. 그러나 정부정책이 공공재적 성격이 강한 일반적 훈련의 취득을 강조하기 위한 규제를 설정하는 것은 국민이 부담한 세금으로 조성된 일반예산에서 기업에 대하여 보조금 등의 긍정적인 유인을 제공하는 경우에는 충분히 정당화될 수 있지만(Batt & Osterman, 1993 ; Bishop, 1995), 직업훈련의무제도하에서 기업의 부담으로 이루어지는 경우에는 경제적으로 정당화되기 어렵다.

둘째, 직업훈련분담금(그리고 앞으로는 고용보험료)은 정부기관이 관장하는 공공직업훈련 프로그램들을 위한 재원조달의 주요 창구(즉, 직업훈련 촉진기금)라는 점이다. 노동부 산하에서 공공직업훈련을 관장하는 한국산업인력관리공단에 소속된 인원만 하더라도 1995년말 현재 약 3,500명에 이르고 있고, 1996년도 예산규모는 2,470여 억 원에 이른다. 또한 공단본부 및 공단산하 기능대학과 직업전문학교의 주요 책임자들의 상당수가 전직 노동부관리들로 구성되어 있다(한국산업인력관리공단, 1996). 직업훈련 촉진기금이 라는 ‘주인 없는’ 기금(최성수, 1997)을 이용하여 정부관료들은 조직을 유지.확대함으로써 독점지대를 추구하려는 유인을 가질 수 있다.

독점지대를 추구하려는 정부의 유인은 최근 공공직업훈련기관들의 개편과정에 잘 나타난다. 종전의 고졸 이하 미진학 청소년을 대상으로 기능사 2급 이하의 기초적 기능을 양성하는 데 중점을 둔 공공훈련 프로그램들은 근래 고학력화의 진전과 경제활동인구 증가율의 둔화로 훈련생을 구하기 어려워짐에 따라 점차로 장기간의 양성훈련으로 변화하고

있다. 종전의 직업훈련원을 기능대학으로 개편하여 1994년부터 시작한 다기능교육과정도 숙련근로자를 다양한 실기와 이론적 지식을 겸비한 중간기술자(technician)로 육성한다는 본래의 취지와는 달리 미진학 청소년을 대상으로 2년간의 장기 직업교육을 실시하고 있어, 직업교육기관인 공업전문대학의 양성과정과의 구별이 점차로 불분명해지고 있다. 그럼에도 불구하고 자격증(학력)을 선호하는 고졸자의 지원이 증가하지 않자 1996년부터는 아예 전문대학 학위를 수여한다는 약속하에 신입생을 모집하고 있어, 공공직업훈련기관이 국립전문대학화하고 있다. 직업훈련수요의 변화에 부응하는 방향으로 전향적으로 변신하는 것이 어려울 수밖에 없고 더군다나 준공무원 신분으로 평생고용이 보장되어 변화하려는 유인도 약할 수밖에 없기 때문에, 정책당국과 직업훈련기관들은 비교적 손쉬운 직업교육기관으로의 변화를 통하여 현상을 유지·확대하려고 시도하고 있다.

또 다른 최근의 조직확대의 예로서 1992년부터 신입생을 모집하기 시작한 한국기술교육대학을 들 수 있다. 훈련의무비율의 증가로 기업체에서 직업훈련교사를 확보하기가 어려워짐에 따라 교사양성을 위하여 별도의 대학을 설립하였다. 그러면 실제로 직업훈련교사가 부족하였는가? ‘생산현장의 경험이 풍부한 자를 훈련교사로 활용함으로써’라는 노동부(1990)의 강조와는 달리 직업훈련교사의 자격에 대하여 많은 규제를 가해 왔다. 따라서 훈련교사의 부족문제는 생산현장의 경험이 풍부한 자 중에서 교사의 역할을 감당할 수 있는 자질을 가진 자가 부족한 것을 반드시 의미하지는 않는다. 오히려 정부가 엄격히 정한 기준에 부합하는 교사가 부족하였기 때문으로 훈련교사 부족문제는 적어도 부분적으로는 과도규제의 결과이다. 비록 생산현장의 경험과 이론적 지식을 갖춘 훈련교사가 실제로 부족하였다 하더라도, 이는 기존 직업교육기관의 기능강화로 해결하는 것이 보다 효율적이었을 것이다. 즉, 기존 직업교육기관의 기능강화 및 물적·인적 자원의 활용으로 대처하는 것이 보다 효율적임에도 불구하고 정부와 공공훈련기관들은 조직을 유지·확대하기 위한 방편으로 이 문제를 이용해 왔다는 비난을 피하기 어려울 것이다. 직업훈련교사의 배출인원이 대폭 늘어날 계획으로 있어 졸업생들을 취업시키기 위해서도 훈련교사의 기준에 대한 규제가 완화되기 어려울 것이다.

최근 우리나라 공공직업훈련의 조직확대는 비용절감과 효율성을 위하여 새로운 조직을 신설하기보다는 기존 직업교육기관들을 적극적으로 활용하고 있는 선진국들과 많은 대조를 보이고 있다. 미국의 경우 공공훈련 프로그램을 위하여 별도의 조직을 만들기보다는 지역대학(community colleges)과 연계하여 그 자원들을 활용하는 방향으로 나아가고 있다. 그리고 우리나라 공공직업훈련체제의 개편은 우리나라가 본떠 온 일본의 공공직업훈련체제의 개편과도 커다란 대조를 보인다. 일본도 1970년대 이후 미진학 청소년의 공공직업훈련에 대한 지원이 급속히 줄어들고 전통적인 공작기능(engineering skills)에 대한 수요가 감소하였다(Dore & Sako, 1979). 또한 기업내에서 일상적으로 자리잡은 현장훈련을 통하여 습득한 기능을 단기간의 현장외훈련(Off-JT)을 통하여 원리적·체계적으로 정리하고 보완하는 향상훈련에 대한 수요가 급증하였다(김삼수, 1992). 비록 일본의 공공

직업훈련체제도 매우 신속하게 변화한 것은 아니었지만, 결국 공공직업훈련을 둘러싼 환경변화에 순응하여 기업들의, 특히 중소기업들의, 숙련형성을 지원하는 체제로 전환하였다. 일본 노동부 산하 고용촉진사업단에서 양성과정으로 운영하던 직업훈련교의 대부분을 기능개발센터(최근에는 직업능력개발촉진센터)로 전환하여 주로 자체 내에서 공식적 훈련과정을 운영할 능력이 부족한 중소기업 근로자를 대상으로 단기기간의 향상훈련을 실시하고 직업훈련에 대한 정보와 자문을 제공하고 있다. 정리하면, 일본의 공공훈련체제는 민간기업의 훈련을 지원하고 보완하는 체제로 변화한 반면, 우리나라의 공공훈련체제는 직접공급을 강화하여 민간부문 직업훈련을 대체하는 방향으로 나아가고 있다고 볼 수 있다.

고용보험법의 도입 이후에도 1,000인 이상의 사업체는 계속적으로 사업내 직업훈련의무제도의 적용을 받게 한 이유로 정부는 사업내 직업훈련이 급격히 하락할 것이라는 우려를 지적하였다. 그러나 한국노동연구원의 1994년 실태조사에서 사업내 직업훈련의무제도를 폐지하더라도 훈련을 축소하겠다는 기업들보다는 확대하거나 변화가 없을 것으로 응답한 기업들이 훨씬 많은 것으로 나타났고, 또 실제로 1996년 실태조사에 의하면, 사업내 직업훈련의무업체였다가 고용보험법 도입으로 의무대상에서 제외된 업체들의 경우 훈련인원의 변화가 거의 없는 것으로 조사되어(유길상 외, 1997, pp.68~69), 이러한 우려가 그리 현실적이지 않았다고 볼 수 있다.

그러한 우려 외에도 직업훈련 부담금을 거두어 공공직업훈련의 유지·확대에 사용하려는 동기가 작용하였을 것이라는 추측이 가능하다. 규모가 큰 기업일수록 직업훈련을 더 많이 실시하지만, 부담금 납부의 절대금액도 더 크기 때문이다. 1992년의 경우 총 부담금 납부액의 약 95%를 대기업들이 부담하였다(박덕제, 1993, p.21). 이러한 상황에서 과도규제를 완화하는 것은 공공직업훈련을 위한 주요한 재원조달의 창구를 닫는 것과 같기 때문에, 정부관료나 직업훈련기관들은 부담금징수를 위한 과도규제를 유지하려는 강한 인센티브를 갖게 된다.

제5장

최근 직업훈련 여건의 변화

최근 직업훈련 여건의 변화

지금까지 정부는 직업훈련정책을 경제개발계획의 일환인 인력계획의 입장에서 접근하여 왔다. 정부의 예측에 따라 기능인력의 부족이 예상되면, 민간기업에 대하여 사업내 직업훈련을 강화하도록 강제하였고 그리고 공공직업훈련기관의 확충을 통하여 직접적으로 공급하는 정책을 실시하여 왔다. 그러나 민간기업에 대한 과도규제와 공공훈련의 직접공급을 중심으로 하는 직업훈련정책은 빠르게 변하고 다양한 기능인력에 대한 수요에 효율적으로 대처하기 어렵다. 국가주도적 관료주의적 직업훈련정책의 비효율성은 프랑스의 사례가 보여주고 있듯이 공통적인 한계로 지적되고 있다(정주연, 1996).

최근 들어 정부의 훈련정책이 초래하는 비효율성은 더욱 뚜렷이 노정되고 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 지금까지 수행해 온 역할이 없어질 경우 직업훈련에서의 시장실패가 워낙 클 것으로 예상된다면, 현행 체제의 골격을 계속 유지하는 것이 정당화될 수 있을 것이다. 그러나 직업훈련을 둘러싼 경제적 여건의 변화는 민간기업마다 다양한 훈련필요에 따른 자율적 직업훈련의 중요성을 더욱 부각시키고 있어 정부역할의 근본적인 혁신을 요구하고 있다고 판단된다.

1. 직업훈련 주체로서의 기업의 중요성 증가

직업훈련이 생산성과 경쟁력을 증가시키기 위해서는, 기업의 실제 생산현장에서 이루어져야 하며 기업마다 특수한 훈련필요에 직접 부합하여야 한다. 따라서 훈련내용, 훈련방법, 훈련대상의 선정 등이 기업과 근로자들에 의하여 자율적으로 결정되어야 하며, 정부가 규제나 간섭할 사항이 아니다(Bishop, 1994). 이러한 매우 단순한 논리가 우리나라에서는 제대로 지켜지지 않음에 따라 훈련의 효율성이 저해되고 있다. 최근 직업훈련을 둘러싼 환경변화는 기업의 자율적 결정의 중요성을 더욱 부각시키고 있다.

제2장에서 살펴보았듯이 정보기술의 빠른 진전과 새로운 작업조직의 도입 등은 전체적인 숙련필요량을 증가시키고 있을 뿐만 아니라, 필요한 숙련의 종류를 변화시키고 있다. 더욱더 중요한 것은 필요한 숙련의 형성이 지속적이어야 한다는 점이다. 기술, 제품 및 작업조직의 변화가 지속적으로 이루어지고 있듯이 숙련형성과정도 일회적으로 끝나서는 안되며, 지속적인 훈련과 재훈련으로 이어져야 한다. 따라서 지속적인 학습continuous learning장소로서의 작업현장의 중요성이 더욱 증가하고 있으며, 그것을 체계적으로 공급하는 주체로서의 기업의 역할이 더욱 부각되고 있다(Stern, 1992 ; Sako, 1994).⁶⁾ 급

6) 필요한 새로운 숙련을 용이하게 획득하기 위해서는 기본적인 분석적 능력이 잘 구비되는 것이 전제조건이다. 따라서 이러한 기본적 학문적 숙련을 제공하는 장소로서의 학교교육의

격히 변화하는 훈련필요에 신속히 대처하기 위해서는 훈련주체로서의 기업의 자율성이 최대한 보장되어야 한다. 기업들이 필요한 훈련수요를 가장 정확하게 알 수 있고 훈련내 용도 작업장과 기술의 변화에 따라 조절하는 데 있어서 가장 우위에 있기 때문이다. 규제에 입각한 훈련체제는 변화하는 환경에 신속하게 적응하는 기업의 능력을 떨어뜨린다. 기술 및 경제환경의 변화에 따라 직업훈련체제의 효율성에 대한 재평가가 최근 이루어지고 있다. 기업이 직업훈련에 있어서 외부규제를 받지 않고 자율성이 최대한 보장되며 직업훈련의 공급에 있어서 민간이 주도적 역할을 담당하는 훈련체제가 효율적이라는 평가가 증가하고 있다.

먼저 레지니(Regini, 1995)는 직업교육훈련체제를 두 가지 유형으로 분류하면서 상대적 효율성에 대하여 재평가하고 있다. 하나는 ‘잉여지향적(oriented to redundancy)’ 유형으로서 숙련기능인력에 대한 실제수요를 초과하는 공급을 창출하는 것을 지향하는 체제이다. 독일의 도제제도와 프랑스의 정부주도적, 규제중심적 훈련체제가 이에 해당하며 일반적 훈련에 중점을 둔다. 다른 하나는 ‘적정량 지향적(oriented to appropriateness)’ 유형으로서 기업의 분명한 숙련필요를 예측하여 공급하려는 것이 아니라 사후적으로 공급을 조정하여 수요·공급을 일치시키려는 체제이다. 숙련형성을 위하여 주로 현장 훈련과 실행을 통한 학습(learning by doing)에 의존하는 일본과 이태리의 훈련체제가 이에 해당한다. 이러한 ‘린(lean) 훈련체제’의 장점은 수요변화에 신속하게 적응할 수 있으며, 규제가 많고 잉여지향적인 훈련체제가 수반하는 경직성과 비용을 회피할 수 있다는 점이다(Regini, 1995, pp.198 ~ 200). 이러한 레지니의 지적은 가장 뛰어난 직업훈련체제로 흔히 평가되는 독일 도제제도의 최근 변화에 잘 나타나고 있다.

최근 독일의 도제제도에 대한 비판이 제기되고 있는 것은 이런 점에서 매우 시사적이다(The Economist, 1994, 8. 20, p.44). 독일 훈련체제의 중핵을 이루고 있는 도제제도는 최근 작업장에서의 숙련구조의 변화에 적응하지 못하여 기업들의 불만을 초래하고 있다. 또한 학생들도 도제훈련이 높은 임금과 안정된 일자리를 더 이상 보장해 줄 수 없다는 인식이 증가하면서 대학에 진학하려는 경향을 보이고 있다. 도제훈련의 이원체제(dual system)에 지원하는 학생들의 수가 감소하고 있으며, 1993년에는 역사상 처음으로 대학으로 진학하는 학생들의 수가 도제훈련을 받으려는 학생들 수보다 더 높았다. 이러한 변화는 교육체제의 변화로 인하여 대학에 진학하기가 전보다 용이해진 데에도 일부 기인하지만, 보다 중요하게는 독일 도제제도의 관료제적 경직성에 기인하고 있다. 최근의 기술 및 작업장 변화는 과거에 중시된 정교한 조작기능보다는 보다 세련된 컴퓨터지식과 다양한 작업을 수행할 수 있는 유연성 등 새로운 종류의 숙련을 요구하는데, 사회적 파트너간의 공동규제에 의거하는 경직적인 직업교육체제는 이러한 작업장 변화를 신속히 반영하기 어렵다는 점이다. 달리 표현하면, 최근의 유연작업장은 다기능 제너럴리스트(multi-skilled generalists)를 요구하는 데 반하여 독일식 제도는 특정 직종에 편협한 기

역할도 더욱 커지고 있다.

능적 스페셜리스트functional specialists를 생산하는 데 적합하다는 것이다(McDuffie & Kochan, 1996, p.165 ; The Economist, 1994. 3. 12. p.26). 교과과정이 기술의 변화를 따라가지 못하며, 심지어 교과과정을 바꾸는 데 20년이 걸리는 과목들도 있다고 한다. 함부르크(Hamburg)에 소재한 한 직업교육대학 교장은 다음과 같이 근본적 문제점을 지적하고 있다.

“고용주들은 편협한 기술적 숙련보다는 관리적, 사회적 숙련을 점점 더 많이 요구하고 있다 …… 학교도 이러한 방향을 따라서 재구축되고 있지만, 어렵다. 우리 교사들의 평균연령은 45세이다. 우리에게는 새로운 피의 유입이 필요하다(The Economist, 1994, 8. 20, p.44)”.

특히 주목할 만한 것은 직업훈련에 있어서 전형적인 시장실패를 보이는 것으로 여겨져 온 미국의 훈련체제에 대한 재평가가 이루어지고 있다는 점이다. 앞의 모토롤라의 예에서 볼 수 있듯이 미국의 일부 초우량기업들은 근로자훈련체제의 개혁을 위하여 주도적 노력을 기울이고 있으나, 아직도 대부분의 기업들은 그렇지 않다(졸고, 1996). 따라서 미국의 훈련체제가 일반적 예상과는 달리 독일이나 일본보다 우월하다는 아래의 주장을 액면 그대로 받아들이기는 어려우나, 적어도 기업자율적 노력이 더욱 중요해지고 있음을 강조하는 점에서 최근 선진국 직업훈련 여건의 변화를 잘 반영하고 있다.

“놀랍게도 기술혁신과 국제경쟁에 가장 잘 대처하는 것으로 보여지는 훈련체제는 가장 많이 비판받아 온 미국의 훈련체제이다. 밀렵행위, 단기주의와 아마추어리즘 등 미국체제에 대한 표준적인 비판들은 항상 과장되어 왔다. 지각있는 근로자들은 별 볼일 없는 회사에서 몇 달러를 더 받기 위하여 좋은 훈련을 제공하는 기업을 떠나지 않는다. 성공적인 기업들은 주식시장으로부터 단기이윤을 내도록 사정없는 압력을 받고 있지만, 근로자들의 숙련에 장기적 관점을 취하고 있다. 경쟁압력에 의하여 미국의 연관공, 전기공, 유해물 통제공들은 독일의 기능자격증 보유자만큼 유능한 것이 보통이다.

대다수의 국민에 대하여 일반적 학문교육을 제공하고, …… 특수적 훈련은 시장에 맡기는 미국의 전통은 점차로 현실적합성을 더하고 있다. 경제학자들은 오랫동안 어디에서나 통용되는 일반적 교육이 특정 직무에만 한정된 용도를 가지는 특수적 훈련에 비하여 수익률이 더 높다고 주장해 왔다. 오늘날 이러한 주장은 직업안정성이 점점 더 낮아지고, 서비스부문이 팽창하고, 직업기능의 라이프사이클이 짧아지고, 사람을 다루고 정보를 처리하는 능력이 시장에서 더 많은 프리미엄을 받게 됨에 따라 더욱더 설득력이 있다. 미국이 직면하고 있는 가장 시급한 과제는 도제제도를 재발명하는 것이 아니라 질적 차이가 매우 높은 학교체제를 개혁하는 것이다.

더군다나 많은 미국기업들은 현장훈련에 대한 접근에 있어서 매우 신축적이며, 혁신적이고 상상력이 풍부한 것으로 입증되고 있다. 1980년대 초기의 불황에 동요되고 그리고 다양한 제품을 매우 신속하게 대량생산할 수 있는 일본의 능력에 자극을 받아 많은 미국기업들은 훈련을 어느 때보다도 더욱 중시하고 있다. [중략] 일반적인 교육의 가치, 유연성의 미덕, 그리고 지역 및 기업의 주도적 노력local and corporate initiative의 바람직스러움에 관하여 다른 선진국들이 미국으로부터 많은 것을 배울 수 있다는 것은 분명하다(The Economist, 1994. 3. 12, p.26)”.

2. 기업의 교육훈련 필요성 인식

정보기술 및 작업조직의 변화에 신속히 대처하기 위한 교육훈련의 필요성에 대한 인식이 증가함에 따라 우리나라 기업들도 공식적 교육훈련에 대한 투자를 크게 늘리고 있다. 제 3장의 <표 2>에서 보는 바와 같이 우리나라 대기업들의 교육훈련비가 임금총액에 차지하는 비율이 최근(1994~1995년은 제외) 상당히 증가하여 왔다. 1980년대 후반 이후 임금이 급격히 증가한 것을 감안하면, 교육훈련비의 증가는 더욱 클 것이다. 그리고 1,000인 이상 대기업 중 자체 훈련시설 보유업체는 대상기업의 70%를 넘어서고 있으며, 최근에는 협력업체 근로자를 위한 교육훈련으로까지 확대되는 경향이 증가하고 있다(최성수, 1997). 그러나 유장수(1995)의 연구에 의하면 1인당 교육훈련투자가 1인당 부가가치에 거의 영향을 미치지 않은 것으로 나타나고 있는 것은 아직 우려할 만하다. 이러한 결과는 우리나라 기업들의 공식적 훈련에 대한 투자가 증가하고 있으나 아직도 기업성장에 유의미한 영향을 미치기에는 미흡하거나, 또는 대부분의 교육훈련이 기업성과와의 분명한 연관없이 비체계적이고 형식적으로 이루어지고 있음을 시사한다.

공식적 교육훈련에 대한 지출증가보다 훨씬 더 중요한 것은 현장교육의 체계화이다. 다른 나라에서와 마찬가지로 우리나라에서도 근로자 숙련형성에 있어서 공식적 현장외훈련에 비하여 비공식적 현장훈련이 보다 중요한 역할을 수행해 왔다. 한국노동연구원의 「숙련형성조사」(1992)에 의하면 근로자 및 사업체의 대다수가 현장학습이 여러 교육훈련 형태(정규교육, 외부 직업훈련기관, 공식적 사내훈련을 포함하여) 중 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 그러나 과거 경제성장과정에서 이러한 현장학습을 통한 숙련형성이 활발히 이루어져 왔으나, 체계적으로 조직화되지 못하였다는 지적을 받아 왔다(박기성, 1994; 박덕제, 1993). 기술과 제품의 변화가 빠르지 않고 요구되는 숙련수준도 그리 높지 않을 때에는 근로자의 개인적 노력과 실제 작업과정을 통하여 기능을 축적 learning by doing해 가는 것이 가능하며 또 체계화에 따르는 비용을 고려하면 효율적이었다고 볼 수도 있다.

그러나 기술, 제품, 작업조직의 최근 변화는 근로자들로 하여금 지속적인 학습 또는 숙련 향상을 요구하고 있다. 현장훈련이 체계적으로 조직될 때 근로자 숙련형성에 누적적인 cumulative 영향을 미치며, 지속적인 숙련형성을 원활하게 한다. 물론 현장훈련만으로는 빠른 기술변화를 따라가기에는 불충분하며, 때때로 체계적 현장외훈련에 의하여 현장 경험이 정리되고 이론적인 원리를 보강받아야 한다. 고이케(Koike, 1988)는 일본의 숙련 형성방식이 효율적인 이유로 계획적이고 체계적인 현장훈련이 중심이 되면서 이를 보완하는 단기간의 공식적 현장외훈련이 유기적으로 결합되어 있기 때문이라고 지적하고 있다.

최근 적어도 일부 대기업들을 중심으로 교육훈련에 대한 투자증가와 아울러 현장훈련의 체계화가 진행되고 있는 것으로 보인다. 한국노동연구원의 조사(1992년)에서도 기업들은 기능인력을 확보하고 그 숙련을 향상시키기 위한 가장 중요한 대책으로 체계적인 현장훈련을 들고 있다(박덕제, 1993, p.79). 이정택(1995)은 전자산업과 조선산업의 두 대기업에 대한 사례연구에서 1980년대 후반 이후 교육훈련에 있어서의 변화의 특징으로 교육훈련이 현장중심으로 전환되고 있다는 것과 현장교육이 체계화되고 있다는 것을 들고 있다. 또한 그는 교육훈련에 있어서의 이러한 변화는 노동력의 질 향상과 유연성을 제고하여 생산성을 향상시키려는 경영혁신전략의 일환으로 진행되고 있다고 지적하고 있다.⁷⁾

그러나 교육훈련에 있어서 우리나라에서 선도적인 이들 기업들도 선진국에서 고도성과 작업체제를 성공적으로 구축한 기업들과 비교하면 투자량이 크게 뒤떨어질 뿐만 아니라, 보다 중요하게는, 교육훈련의 효율성을 제고하는 데 필요한 유연작업조직관행들(직무체계의 단순화, 직무순환의 활성화, 작업팀/QC 등 현장에서의 조직학습의 장場的 역할을 하는 근로자참여제도들, 의사결정구조의 분권화 등)이 아직 제대로 구축되어 있지 않으며, 근로자들로 하여금 자발적인 훈련노력을 기울이도록 동기부여하는 데 필요한 보상 및 승진·승급에 있어서의 유인제도들(새로운 기능의 습득과 보상을 연결하는 기능급skill-based pay, 조직학습에 유인을 부여하는 집단성과급 등)이 제대로 정비되어 있지 않는 실정이다.⁸⁾

3. 근로자 이직률의 하락

높은 근로자 이직률은 직업훈련에 있어서 시장실패를 초래하는 중요한 이유 중 하나이

7) 그리고 노사관계의 안정과 근로자의 기업에 대한 일체감을 제고시키기 위한 의식개혁도 이들 기업에서의 교육투자의 중요한 부분을 이루고 있다.

8) 작업조직과 인사관리제도들이 근로자 숙련형성에 미치는 영향에 대한 대표적인 연구로 고이케(Koike, 1988)를 들 수 있다. 박기성(1992)은 우리나라에 있어서 이 중 일부 요인들에 대하여 실증분석을 제시하고 있다.

다. 일본의 기업들이 재직근로자에 대하여 심도깊은 훈련을 제공하는 것은 일본 특유의 노동시장제도로 인하여 이직률이 매우 낮기 때문이다. 높은 근로자 이직률은 기업들이 직업훈련(특히 일반적 훈련)에 대하여 투자하려는 유인을 감소시킨다는 것은 앞에서 살펴보았다. 근로자 입장에서든 기업내 직업훈련은 다른 기업에서는 유용하게 사용될 수 없는 기업특수적 성격을 상대적으로 많이 띠기 때문에 이직성향이 높은 근로자들은 기업내 훈련을 열심히 받고자 하는 유인이 약해진다. 근로자이직은 직업훈련의 효율성에도 중요한 영향을 미친다. 작업현장에서의 학습이 효율적으로 이루어지기 위해서는 훈련교사와 피훈련자간의 안정적인 관계가 형성되어야 하는데, 근로자이직은 학습과정을 혼란하게 한다(Bishop, 1996). 우리나라에 대한 경험적 분석에서도 근로자의 평균 근속년수가 길수록 1인당 교육훈련비가 뚜렷이 큰 것으로 나타나고 있다(유장수, 1995).

최근 우리나라의 근로자 이직률은 급격히 하락하고 있다. 10이상 사업장 근로자의 평균 이직률은 1980년의 4.8%에서 1995년에는 2.86%로 감소하여 왔다. 500인 이상 규모 사업장에서의 근로자 이직률은 2% 이하로(1995년 1.88%)까지 감소하였으며, 가장 규모가 적은 10~29인 사업장에서의 이직률도 1995년 현재 3.33%에 불과하다(노동부, 1995. 12). 근로자 이직률의 지속적 감소는 기업과 근로자의 자율적 훈련투자를 활성화시키는 데 있어서 중요한 기반을 조성할 것이다.

제6장

정부역할의 재정립1: 과도규제체제의 철폐

정부역할의 재정립1: 과도규제체제의 철폐

직업훈련 여건의 변화는 직업훈련의 주체로서의 기업의 자율적인 훈련의 중요성을 부각시키고 있다. 그리고 우리나라 기업들도 직업훈련의 필요성을 더욱 인식하고 투자를 증가시키는 것과 아울러 현장훈련을 체계화하려는 노력을 기울이고 있다. 또한 근로자 이직률도 최근 급격히 하락하고 있어 민간주도의 직업훈련을 위한 여건이 조성되고 있다.

직업훈련환경의 변화에 부응하기 위해서 정부역할은 어떻게 재정립되어야 하는가? 필자는 우리나라 직업훈련에서의 정부역할을 시장중심적 지원체제^{market-based support system}로 전환하는 것이 시급하다고 판단하고 있다. 시장중심적 직업훈련체제하에서 민간기업과 민간직업훈련기관이 중심적 역할을 수행하며 시장기능의 작용에 따라 공급이 직업훈련수요의 변화에 신속히 적응하며 그리고 효율적으로 이루어질 것으로 기대된다.

그러나 직업훈련시장을 전적으로 자유방임에 맡겨 둘 수는 없다. 시장실패가 정부간섭을 정당화하기에 충분치 않은 것과 마찬가지로 정부실패의 존재가 자유방임을 정당화하기에 충분한 것은 아니기 때문이다(Lindbeck, 1993). 시장중심적 지원체제하에서 바람직한 정부역할의 방향은 시장원리를 거슬리는 것이 아니라 본질적으로 시장기능을 따르는 것이다. 시장기능을 따른다는 것은 정부개입의 방법이 민간의 인센티브와 정합적^{compatible}이어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 정부의 역할은 시장기능을 촉진하며 잠재적으로 중요한 시장실패를 보완하기 위하여 간접적으로 지원하고 뒷받침하는 것이다. 정부실패를 최소화하기 위해서는 정부정책은 시장실패의 원천에 직접적으로 향하여야 한다. 보다 구체화시키면, 정부역할은 민간의 자발적인 판단과 노력에 따른 훈련의 공급에 긍정적인 유인을 제공하는 것과 직업훈련시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 뒷받침하는 제도적 하부구조의 구축에 초점을 맞추어야 한다.

본 장에서는 기존 과도규제체제의 과감한 폐지에 대하여 논의하고, 다음 두 장에 걸쳐서 새로이 구축될 시장중심적 지원체제의 구체적 내용을 상세히 제시하기로 한다.

1. 분담금/지원금체제의 폐지

최근 직업훈련의무제도를 규제가 상대적으로 적은 고용보험법상의 직업능력개발사업으로 통합·일원화하고 규제를 더욱 완화하는 것이 유력한 정책대안으로 제시되고 있으나, 이는 정부실패의 비용을 다소 완화할 수는 있겠지만 결코 근본적인 해결책이 되지 못한다. 앞에서 지적한 바와 같이, 두 제도가 기본취지와 목적에 있어서 매우 다르다는 일부의 주장에도 불구하고, 두 제도는 규제의 정도와 적용대상 기업이 다를 뿐 강제와 과도규

제에 입각한 분담금/지원금제도로써 본질적으로 동일하다. 따라서 직업능력개발사업도 직업훈련의무제도의 실패를 거의 그대로 답습할 수밖에 없으며, 이는 직업능력개발사업의 부진한 실적에서 잘 드러나고 있다.

전 장에서 논의한 바와 같이, 정부규제를 완전히 폐지할 경우에는 이 제도들은 실효성 없는 무의미한 제도로 전락하게 된다. 반면에 이 제도들을 실효적으로 유지할 때는 훈련기준과 훈련비용 등에 대하여 어느 정도의 규제들을 부과하는 것은 불가피하며, 그에 따라 기업내 직업훈련의 효율성이 훼손될 수밖에 없다. 최소한의 규제하에서 분담금/지원금제도를 실시해 온 여러 국가들(대처정부 이전의 영국, 프랑스, 호주 등)의 경험으로 볼 때, 이들 제도들은 상당한 비효율성, 즉 정부실패를 노정하고 있으며 그 잠재적 이익보다는 비용이 더 크다는 것을 보여주고 있다. 그러면 프랑스를 중심으로 이들 국가들의 경험을 보다 구체적으로 살펴보기로 하자.

분담금/지원금제도는 전 세계적으로 매우 소수의 국가들에서만 실시된 적이 있거나 현재 실시 중에 있다. 분담금제도는 그 단순성의 매력으로 인하여 주로 정치가들에 의하여 빈번히 옹호되어 왔으나, 실제로 새로이 도입된 경우는 거의 없는 실정이다. 예를 들면, 미국의 클린턴 대통령은 1차 선거유세에서 기업에게 임금총액의 1.5%를 지출하도록 강제하는 분담금제도를 도입할 것을 약속하였지만 그 약속을 이행하지 않았으며, 영국의 노동당도 분담금제도의 도입(정확히는 부활)을 오래 전부터 약속하여 왔지만 최근 블레어 수상의 당선 훨씬 전에 이미 그 약속을 포기한 바 있다(The Economist, 1996. 5. 18., p.63).

먼저 영국은 1964년 이후 산업별로 노.사.정의 대표로 구성된 산업위원회Industrial Training Board가 설립되었는데, 각 산업위원회는 기업들에게 훈련세를 부과하여 기금을 조성하고 일정한 기준까지 훈련을 실시한 기업들에게 그 기금으로 장려금을 지급하였다. 그러나 대부분의 중소기업들은 산업위원회가 선호하는 현장외훈련을 위하여 근로자들을 차출할 인력의 여유가 없었기 때문에 분담금을 지불하게 되었고, 게다가 많은 귀찮은 페이퍼워크paperwork의 부담을 갖게 되었다. 이처럼 기업들의 직업훈련을 제고하는데 뚜렷한 효과를 거두지 못하였으며, 분담금을 준조세로 여기는 기업들의 반대로 인하여 1970년대말 대처정부에 의하여(건설업을 제외하고) 분담금제도는 폐지되었다(Shackleton et al., 1995). 1990년 호주도 분담금제도를 도입하였다. 훈련세율은 처음에 임금총액의 1.0%로 시작하였으며 1992년에는 1.5%로 인상되었다. 그러나 제도의 비효율성이 드러나고 기업의 강력한 반대와 처음에는 강하게 옹호한 노조의 지지철회로 인하여 실시 4년 후인 1994년 중지된 상태이다(Bishop, 1994).

분담금제도를 국가적 직업훈련체제의 중심적 구성요소로서 가장 지속적으로 운영하고 있는 국가는 프랑스이다. 프랑스의 분담금제도는 1971년에 도입되었다. 초기에는 근로자

10인 이상을 채용하는 모든 기업에게 임금총액의 0.8%를 근로자들의 계속훈련(continuing training)에 지출할 의무가 부과되었다. 그리고 기업규모에 관계없이 모든 기업은 임금총액의 0.5%를 양성훈련인 도제훈련에 지출할 의무가 추가적으로 부과되었다. 계속훈련에 대한 의무비율은 그후 지속적으로 증가하여 1993년에는 임금총액의 1.4%까지로 증가하였다. 기업들은 매년의 훈련계획을 개발하여 기업내 노사공동위원회에 제출하여야 한다. 그러나 이 위원회는 단지 자문하는 역할에 그치며, 훈련내용, 훈련대상 그리고 훈련기간 등 전반적인 사항은 경영진이 결정한다. 기능자격증이 없는 청년층 실업자를 위한 정부승인 훈련프로그램에 대한 지출(전체 1.4% 중 0.3% 이상)과 학교에 등록한 재직근로자들의 등록금에 대한 지출(전체 1.4% 중 0.15% 이상)에 대한 규제를 제외하고는 정부는 공식적 훈련(formal training)의 운영과 훈련비용의 사용(우리나라와 달리 훈련 중 재직근로자의 임금도 포함됨)에 대하여 기업의 자율에 전적으로 맡겨두고 있다.

분담금제도가 도입된 이후 프랑스 기업의 공식적 훈련에 대한 평균지출이 크게 증가하였다(1974년의 임금총액의 1.63%에서 1990년의 3.14%). 그러나 분담금제도 그 자체가 얼마나 큰 영향을 미쳤는지는 분명치 않다. 첫째, 분담금제도가 실시되지 않았던 다른 국가들에서도 공통적으로 기업당 평균훈련지출이 증가하였다. 둘째, 프랑스 기업들이 평균적으로 공식적 훈련에 지출하는 금액은 1990년 현재 임금총액의 3.14%에 달하여 훈련의무액을 훨씬 초과하고 있다. 따라서 분담금제도는 중소기업을 제외한 대부분의 기업들에게는 제약요인이 아니며 따라서 훈련을 확대하려는 유인을 제공하지 못하였다. 셋째, 훈련지출액을 전년도에 비하여 증가시킨 기업들은 1984년 이후 연간 증가액의 25%에 해당하는 금액을 세액공제(tax credit)를 받게 되었다. 따라서 이미 의무비율 이상으로 훈련비용을 지출한 기업들에게 있어서는 분담금제도보다는 세액공제가 훈련확대의 일차적 유인으로 작용하였을 가능성이 크다(Bishop, 1993).

프랑스의 분담금제도는 정부규제가 비교적 최소한에 머물고 있기 때문에 기업마다 다양한 훈련필요에 따른 자율적 의사결정이 가능하다. 따라서 우리나라와는 달리 훈련의 효율성과 질이 상대적으로 덜 침해되었던 것으로 평가된다. 그러나 아무리 규제가 최소한에 국한된다 하더라도 분담금제도는 그 자체적으로 훈련의 효율성과 비용부담 및 훈련이 수자 분포의 형평성 측면에서 중요한 결점들을 내포하고 있다(Bishop, 1993 ; Batt & Osterman, 1993 ; Lynch, 1993 ; Shackleton et al., 1995).

첫째, 훈련비용의 지출에 있어서 낭비를 조장한다. 의무훈련비율에 도달하기 전까지 기업의 훈련지출은 분담금에 대하여 100% 상계(offset)되기 때문에 공짜라고 볼 수 있다. 따라서 기업들은 의무훈련비율에 도달할 때까지 훈련비용을 효율적으로 사용할 유인을 가지지 않게 된다. 이러한 낭비는 프랑스의 정책담당자도 인정하고 있듯이 현실화되어 왔다. 둘째, 분담금제도하에서는 비공식적(informal) 현장훈련은 지출을 감독하기 불가능하

기 때문에 의무지출에 포함될 수 없다. 따라서 기업들은 비공식적 훈련을 공식화시키거나 공식적 훈련으로 대체하려는 강한 유인을 갖게 마련이다. 훈련의 효율성을 최대화시키기 위해서는 공식적 훈련과 비공식적 현장훈련이 적절히 배합되는 것이 필요한데, 분담금제도는 이러한 최적 배합을 방해하여 효율성을 저해할 수밖에 없다. 실제로 프랑스의 공식적 직업훈련이 많이 증가한 이유 중 하나는 기존의 비공식적 훈련이 공식적 훈련으로 대체되었기 때문일 가능성이 크다. 셋째, 분담금제도는 유동성제약, 규모의 경제, 높은 근로자 이직률 등으로 직업훈련을 제공하려는 능력과 수요가 적은 중소기업의 상대적 훈련부족 문제를 해결하는 데 성공하지 못하였다. 중소기업은 공식적 훈련에 있어서 규모의 경제의 존재로 상대적으로 불리한 위치에 있다. 분담금제도하에서는 공식적 훈련만이 비용에 포함되기 때문에 중소기업이 상대적으로 더 많이 제공하는 비공식적 현장훈련은 비용으로 인정받지 못하며 따라서 분담금을 더 많이 납부하게 된다. 프랑스의 경험에서도 대기업과 중소기업간 훈련지출의 격차는 거의 축소하지 못하였으며, 근래 오히려 확대되어 왔다. 넷째, 분담금제도는 기업내 훈련이수자의 분포에 있어서의 불평등문제를 악화시킨다. 프랑스뿐만 아니라 모든 나라에서 현장의 미숙련근로자에 비하여 관리자, 전문·기술직, 숙련근로자들이 월등히 많은 공식적 훈련을 받는다. 이러한 현상은 이들에 대한 공식적 훈련의 효과가 더 높은 것으로 인식되고 또한 작업의 성격상 현장의 미숙련 근로자들은 비공식적 현장훈련을 더 많이 받는 데도 부분적으로 기인하지만, 공식적 현장외훈련을 강조하는 분담금제도는 이러한 집중현상을 더욱 강화하였다.

대부분의 경제학자들은 이러한 분담금/지원금제도의 정부실패의 비용이 그 잠재적 혜택보다 더 크다는 데에 견해를 같이하고 있다.⁹⁾ 따라서 정부는 직업훈련의무제도는 물론이거니와 직업능력개발사업도 실업보험의 원래 취지에 맞게 실업자 재취직훈련사업을 제외하고는 폐지하는 것이 바람직하다. 이에 따라 직업능력개발사업 고용보험료도 대폭 하향조정되어야 하며, 이는 중소기업들의 재정적 부담을 조금이라도 덜어준은 물론 자율적 훈련의 활성화를 위한 전제조건을 형성한다. 마지막으로 언급할 것은 분담금제도보다 덜 시장왜곡적distortionary이면서도 더 효과적인 정책들(다음 장에서 제시되는 긍정적 유인정책들)이 존재한다는 점이다.

2. 노사 공동투자를 위한 규제완화

직업훈련비용을 근로자와 기업이 공동으로 분담할 때 기업은 보다 많은 훈련을 제공할 유인을 가지게 된다. 독일에서 도제훈련이 활발하게 이루어지고 있는 중요한 이유 중 하나로 훈련생이 상당한 정도로 비용을 분담하여 기업의 훈련제공비용을 크게(경우에 따라 제로에 가까운 정도로) 경감시키기 때문이다. 도제훈련기간 중 임금은 비슷한 나이의 미

9) 헤크만(Heckman et al., 1994)은 분담금제도는 기업의 노동비용을 증가시킴으로써 고용과 임금에도 부정적 영향을 미친다고 지적하고 있다.

숙련근로자 임금의 1/4에서 1/3 수준이며, 물론 자격증을 취득한 후 받는 숙련공임금에 대한 비율은 이보다 더 낮다. 대기업에 비하여 수공업handwerk 부문의 중소기업들이 훈련 후 도제생들의 이직률이 훨씬 더 높음에도 불구하고 더욱 활발히 도제훈련의 공급에 참가하는 것은 도제임금이 더 낮을 뿐만 아니라 훈련이 주로 현장에서 이루어지며 필요한 경우 미숙련근로자의 일을 대신할 수 있어 실질적 훈련비용이 더욱 낮아지기 때문이다(Soskice, 1994).¹⁰⁾

노사간 직업훈련에 대한 공동투자가 직업훈련을 촉진시킨다고 하더라도 이를 강제할 수는 없으며, 부정적 효과만 야기하기 쉽다. 그러나 이런 공동투자를 제약하는 임금과 근로시간에 대한 인위적인 규제들을 완화할 필요는 있다. 현행 규제하에서 기업은 훈련기간 중 재직근로자의 임금비용을 포함하여 모든 훈련비용을 부담하도록 되어 있다. 따라서 기업들은 훈련비용을 과도하게 부담할 뿐만 아니라 훈련 후 이직가능성을 우려하여 직업훈련을, 특히 일반적 훈련을, 제공하는 것을 꺼리게 된다.

비용분담 문제를 해결하는 방법으로 훈련을 제공한 기업에게 훈련에 대한 재산권 property rights를 명료하게 정의해 주는 것을 생각할 수 있다. 즉, 근로자가 이직할 때 고용주가 제공한 훈련의 비용을 지불하게 하거나 스카우트를 하는 기업이 일종의 ‘이적료’를 지불하게 하는 것이 가능하다면 근로자들의 기회주의적 행동을 완화하여 기업의 훈련제공에 유인을 제공할 수 있을 것이다. 직업훈련기본법 제17조에서 양성훈련을 받은 기능공은 훈련기간의 3배에 해당하는 기간을 직업훈련을 실시한 기업이 지정하는 사업에 취업하여야 한다는 의무조항이 1991년의 법 개정에서 첨가되었다. 그러나 위반한 경우 100만 원 이하의 과태료를 부담하게 되어 있어, 이 의무조항이 얼마나 실효성이 있는지는 의문이다. 재직근로자의 훈련에 대한 재산권 정의는 현행 근로기준법상의 위약예정금지조약에 - 즉, 근로계약 불이행에 대한 위약금 또는 손해배상액을 예정하는 계약의 체결을 금지하는 조항에 - 의하여 상당히 어렵게 되어 있다.

직업훈련을 촉진하기 위하여 재산권을 정의하는 것이 필요하다 하더라도 모든 종류의 직업훈련에 대하여 보편적으로 그리고 일방적으로 강제하는 것은 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 경제적 효율성을 반드시 보장하는 것도 아니다. 보다 바람직한 방향은 이러한 규제조항들을 완화하여 훈련 후 근로조건에 대하여 가급적 계약자유의 원칙을 적용하는 것이다. 김태기(1994, pp.174~175)도 주장하듯이, 많은 비용이 드는 고기술.고기능을 위한 훈련을 촉진하기 위해서는 계약자유의 원칙을 적용하는 것이 특히 필요할 것이다. 그리고 훈련비용의 분담을 촉진하는 또 다른 효율적인 방법은 유급훈련기간 중에는 통상 임금 이하로 임금을 지급할 수 있도록 규제를 완화하는 것이다. 현행 양성공의 임금에 대해서는 ‘기능자양성령’에 의하여 근로기준법과 달리 규정하고 있으며, 최저임금법도

10) 물론 도제훈련생들이 낮은 임금을 기꺼이 감수하게끔 유도하는 유인체제(신뢰받는 기술자격제도 등)도 마찬가지로 중요하다(Soskice, 1994).

적용하지 않을 수 있도록 규정되어 있으나, 재직근로자의 직업훈련에 대하여는 그렇지 않다. 직업훈련기본법 제13조에 기업이 직접적인 직업훈련비용을 전액 부담하도록 되어 있으며, 특히 제27조 2항에서는 근로자가 받는 직업훈련은 근로의 제공으로 보고 있어 훈련기간 중에도 통상적인 임금을 전액 지급하도록 규정되어 있다. 즉, 직접적인 비용과 기회비용을 기업이 모두 부담하도록 규제되어 있다. 최근(1991년) 프랑스에서도 300시간 이상 훈련을 받는 근로자는 추가적인 훈련시간의 25%를 자신의 무급unpaid시간에 지출하여야 하며, 또한 훈련휴가 중에는 통상임금의 90%만 지불받도록 관련법안이 개정된 것을 참조할 필요가 있다(Lynch, 1993, p.34).

그러나 기업이 남용할 가능성과 재직근로자들의 훈련에 대한 유인이 저하될 우려가 있기 때문에, 일정한 보호조항들을 두고 근로자가 지불한 훈련비용을, 즉 훈련기간 중 임금과 통상임금과의 차이를, 훈련 후로 지불을 이연移延할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 이처럼 훈련기간 중 임금을 낮추는 반면에 훈련 후에는 보다 높은 임금지급을 약속하는 것은 근로자들의 이직률을 낮추어 기업의 훈련제공에 대한 유인을 자극하는 긍정적인 효과도 아울러 가질 수 있다(Bishop, 1994; Booth & Snower, 1996).

제7장

정부역할의 재정립2: 긍정적 유인정책의 확대

정부역할의 재정립2: 긍정적 유인정책의 확대

직업훈련정책이 시장실패를 적절히 치유하기 위해서는 시장실패의 원천을 먼저 파악한 후 그 원천들을 교정할 수 있도록 고안되어야 한다. 제3장에서 살펴본 바와 같이, 직업훈련이 활성화되지 않고 있는 가장 중요한 원인들로 기업들의 훈련필요를 충족시킬 수 있는 직업훈련시장이 발전되어 있지 않다는 점과 기업들이 금융적 제약으로 인하여 필요한 만큼의 훈련을 제공할 수 있는 능력이 부족하다는 점이 지적되었다. 이러한 시장실패는 규모의 경제의 존재와 재정적·인적 자원이 부족한 중소기업에게 특히 심각하다. 이는 직업훈련정책이 경쟁적 직업훈련시장의 창출과 기업들의 금융제약을 완화시킬 수 있어야 효과를 거둘 수 있다는 것을 시사한다. 1991년 *가중소제조업 기술실태조사보고서*에서 생산인력 재훈련을 위한 가장 효과적인 정책방안에 대한 설문조사에서도 훈련내용·기관 확충이 45.3%, 금융적 지원이 50.9%(구체적으로는 훈련자금 융자제도 9.3%, 훈련자금 보조지원 14.9%, 사내훈련시 지원 26.7%)로 나타나 경쟁적 직업훈련시장의 창출과 금융적 지원이 가장 효과적일 가능성이 크다는 것을 시사하고 있다(중소기업협동조합중앙회, 1991, p.486). 본 장에서는 먼저 금융적 지원방안에 대하여 논의하도록 한다.

1. 직업훈련 세액공제의 확대

보다 적극적인 긍정적 유인을 제공하는 방법으로 직업훈련비용에 대하여 일정한 비율의 세액공제(tax credit)를 고려할 필요가 있다. 직업훈련 세액공제제도는 일반적으로 분담금/지원금제도보다 덜 시장왜곡적이면서도 기업의 훈련을 촉진하는데 있어서 더 효과적인 방법으로 알려져 있다(Lynch, 1993; Kochan & Osterman, 1994; Bishop, 1994).

그러나 세액공제도 일종의 보조금제도이기 때문에 잘못 고안될 경우에는 여러 가지 비효율성을 초래할 가능성을 내포하고 있기 때문에 신중히 고안되어야 한다. 첫째, 대체(substitution)의 문제가 - 즉, 보조금이 없을 경우에도 기업이 실행할 직업훈련에 대하여 결과적으로 지원하게 되는 문제가 - 발생할 가능성이 있다. 이러한 대체의 문제를 적절히 다룰 수 있는 방법은 임금총액 중 일정한 기준을(threshold)을 정하여 그 기준을 초과한 지출에 대하여 세액공제를 실시하는 것이다. 대체문제를 완화하고 기업에게 실제적인 도움이 되기 위해서는 기준율은 기업규모에 반비례하여 결정되어야 한다. 그리고 세액공제는 이윤을 실현하지 못하는 기업에 대해서는 유인을 제공하지 못하기 때문에 이월이 가능하도록 할 필요가 있다. 그리고 직업훈련에 대한 지출을 증가시킬 유인을 더욱 확대시키기 위하여 훈련지출액을 전년도에 비하여 증가시킨 경우 연간 증가액의 일정 비율에 해당하는 금액에 대해서는 보다 높은 세액공제율이 적용되도록 하는 것이 효과적일 것이다. 앞에서 언급한 프랑스의 경험은 이를 확인하고 있다.

둘째, 분담금/지원금제도하에서 훈련지출비용이 높은 비율(우리나라의 경우 70~80% 정도)로 상계되어 훈련자원이 낭비를 초래하는 것처럼 지나치게 높은 세액공제율은 자원 사용에 있어서 비효율성을 유발하게 된다. 따라서 세액공제율은 비교적 낮은 수준에서 (약 30%정도가 적절) 결정되어야 한다. 이러한 세액공제는 분담금/지원금제도에 비하여 여러 가지 상대적 장점을 가지고 있기 때문에, 미국, 영국, 프랑스를 비롯한 여러 국가에서 최근 도입하였거나 도입을 고려하고 있다. 셋째, 공제의 대상이 되는 훈련종류나 훈련 방법 등에 대하여 지나친 규제를 가하는 것은 그 효율성을 크게 감소시키게 된다. 이처럼 훈련투입물inputs에 대하여 규제할 때는 기업의 최적 훈련배합을 방해하여 훈련의 질과 효율성을 저해할 위험이 매우 커지게 된다.

직업훈련에 대한 세액공제는 우리나라에서도 조세감면규제법 제9조(시행령 제9조, 시행규칙 제7조)에 의하여 실시되고 있다. 제조업·광업 또는 대통령령이 정하는 사업을 영위하는 기업은 당해 연도에 지출한 인력개발비의 5%(중소기업의 경우 15%)를 공제하거나 또는 당해 연도의 지출액이 과거 2년간 연평균지출액을 초과할 때 초과금액의 50%를 공제할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 초과금액에 대한 공제율은 비교적 후한 반면 정상적인 훈련비지출에 대한 공제율은 실제적인 효과를 거두기에는 매우 낮은 수준이다. 그리고 적용되는 업종과 공제대상이 되는 훈련형태와 소요비용 항목에 대한 규제가 매우 많기 때문에 효과 면에서 제한적일 수밖에 없다. 이러한 규제들이 존재할 때 세액공제제도가 훈련을 활성화시키지 못함은 물론 기업의 훈련비 배분에 있어서 효율성을 저해하게 된다.¹¹⁾ 따라서 세액공제제도가 실효를 거두기 위해서는 공제율을 상향조정할 뿐만 아니라, 각종 규제를 대폭 완화하여 기업이 훈련비를 배분하는 데 있어서 자율성을 최대한 보장할 필요가 있다.

그리고 세액공제와 같은 공공보조금이 지나치게 비싼 교육훈련 프로그램이나 관리자 중심으로 운영된다면, 근로자의 기능향상에 도움이 되지 않고 공공자금이 낭비되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 교육훈련비의 지출에 일정한 제약이 불가피한데, 이를 위하여 또 다른 규제를 가하는 것은 훈련의 효율성을 저해하여 득보다 실이 더 클 것이다. 그 대신에 교육훈련비의 지출에 근로자의 의견이 반영되도록 하는 것이 한 방법일 수가 있다. 교육훈련에 대한 노사협회는 근로자로 하여금 훈련을 받고자 하는 인센티브를 제공할 뿐만 아니라, 노사의 이해가 비교적 용이하게 일치될 수 있는 분야이기 때문에, 노사협력의 분위기를 조성하고 노사협력에 대한 경험축적의 기회를 제공할 수 있을 것이다. 최근 노동법의 개정에서 근로자의 교육훈련과 능력개발사업의 계획수립에 대해서 노사협의회의 의결을 거치도록 의무화되었는데, 이는 바람직한 방향으로 판단된다.

11) 비공식적 현장훈련은 그 비용을 측정하기가 어렵기 때문에 세액공제는 공식적 훈련에만 적용될 수밖에 없다. 따라서 비공식적 훈련을 공식화하려는 유인이 존재하기 때문에 어느 정도의 비효율성은 피할 수 없다(Bishop, 1994).

2. 정부대출 및 조건부 대출보증

대부분의 실태조사에 비추어 볼 때 기업들이, 특히 중소기업들이, 체계적인 공식적 훈련을 실시하지 않는 가장 중요한 이유 중 하나는 비용을 감당할 금융자원이 부족하기 때문이다. 만약 자본시장이 완전하여 기업들이 미래의 수입을 담보로 자금을 빌릴 수 있다면 이러한 문제는 완화되겠지만, 금융시장의 현실적 불완전성에서 유래하는 금융적 제약으로부터 발생하는 시장실패는 기존의 분담금이나 훈련세 부과에 근거한 정책으로는 해결할 수 없다. 이러한 금융제약에서 오는 시장실패를 치유할 수 있는 방안으로는 정부가 훈련자금을 대출해주거나 대출자금에 대하여 지급보증을 해주는 것이다.

정부대출은 현재 부분적으로 실시되고 있으나 대출대상에 대한 많은 규제에 인하여 실효를 보지 못하고 있다. 따라서 일반회계로부터 ‘인력개발기금’과 같은 정책자금을 조성하여 대출금액을 확대하고 지원대상에 대한 규제를 완화하는 것이 필요하다. 그러나 정부대출의 확대는 재원확보의 문제가 있기 때문에 한계가 있을 수밖에 없다. 민간은행으로 하여금 일정 비율을 대출하도록 강제하는 것도 생각할 수 있지만 이는 직업훈련시장에서의 시장실패를 금융시장에서의 시장실패로 대체하는 것에 불과할 수 있기 때문에 바람직하지 않다.

금융제약을 가장 시장원리에 가깝게 해결할 수 있는 방안의 하나로 거론되는 것이 직업훈련자금 대출에 대한 정부의 지급보증이다. 조건부(일정한 요건을 갖춘 직업훈련자금 대출에 대한) 지급보증제도는 직업훈련의 혜택을 받는 주체가 사실상 전 비용을 부담하는 수익자 부담의 원칙을 따르기 때문에 자율적 판단에 의하여 효율적인 투자가 이루어질 수 있다(Friedman, 1962 ; Snower, 1993). 이 제도는 주로 개인들의 교육투자에 대하여 빈번히 적용되어 왔으나, 직업훈련을 실시하는 기업에도 쉽게 적용할 수 있다. 미국의 코네티컷Connecticut 주를 비롯한 몇몇 주에서는 이 제도를 도입하였거나 도입할 예정으로 있으며, 그 긍정적 측면으로 인하여 상당한 지지를 받고 있다(Bishop, 1994).

3. 공동훈련에 대한 지원강화

직업훈련을 실시하는 데는 규모의 경제가 존재하기 때문에 기업단독으로 훈련을 실시하게 되면 더 많은 비용이 든다. 훈련인원이 적고 교육훈련을 지원하는 자원과 인력이 부족한 중소기업은 규모의 경제를 실현하기가 매우 어렵기 때문에 비용부담을 가중시키는 요인이 되고 있다. 또한 중소기업들은 근로자들의 이직률이 더 높고 타사로부터 스카우트하는 것이 비용측면에서 오히려 유리할 수 있다. 공동훈련은 이러한 무임승차문제를 완

화할 수 있다. 따라서 지역 또는 업종단위로 중소기업들이 훈련조합(training consortium)을 결성하여 공동훈련을 활성화시키기 위한 정부의 적극적 지원은 시장실패의 원천을 해결하는 데 필요하다(Lynch, 1993 ; Heckman et al., 1994).

많은 선진국들에서는 기업간의 공동훈련이나 고용주단체에 의한 공동훈련이 활성화되어 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 일본 중소기업들이 협동조합이나 지역별 상공회의소 및 중소기업협회가 실시하는 공동훈련에 의존하는 비율이 각각 45.1%와 34.6%에 이른다(1989년 조사). 일본정부는 공동훈련을 촉진하기 위하여 공동훈련을 실시하는 단체에 법인격을 부여하고 직업훈련용도의 부동산과 건물에 각종 세제혜택을 부여하고 있다(박원구 외, 1993, p.85). 특히 주목할 만한 것은 주요부품을 납품하는 협력업체의 근로자를 대상으로 고객기업이 훈련을 제공하는 것이 활발한데(38.0%), 이는 일본에서 적시 just-in-time생산체제가 광범위하게 구축되어 있고 부품의 품질을 향상시키기 위한 것이다. 독일의 경우에도 기업간 공동훈련센터가 광범위하게 확산되어 있고 정부는 금융적 지원을 제공하고 있다. 그리고 각 지역 상공회의소와 수공업단체 등의 고용주단체는 중소기업이 감당하기 어려운 분야를 대상으로 공동훈련원을 운영하여 그 지역 근로자의 직업훈련(도제 양성훈련뿐만 아니라 향상훈련과 재훈련을 포함)에 적극적 역할을 수행하고 있다. 이들 고용주단체들은 직업훈련관련 정보의 제공, 기업체 직업훈련 적격여부 심사, 인가 및 지도.감독, 훈련기준개발, 자격시험 등을 아울러 관장하고 있다(박원구 외, 1993, pp.52 ~ 54).

<표 5> 일본 중소기업의 외부훈련공급자별 이용비율

1. 협동조합에 의한 공동훈련	45.1%
2. 민간직업훈련기관	44.3%
3. 관련 대기업	38.0%
4. 상공회의소 및 중소기업협회	34.6%
5. 공공직업훈련기관	4.2%
6. 대학 및 대학원	3.4%

출처: Mari Sako, "Enterprise Training in a Comparative Perspective: West Germany, Japan, and Britain", Report to the World Bank, 1990(Lynch, 1993에서 재인용).

그러나 우리나라에서 기업간의 공동훈련은 매우 미흡하다. 현재 대한상공회의소가 1994년 이후 공동직업훈련원을 운영하고 있으며 현재 총 8개에 이른다. 지역 중소기업을 대상으로 기능향상 훈련을 위한 공동훈련의 장場이라는 본래 목적과는 달리 공공훈련과 정과 거의 동일한 미진학 청소년을 위한 장기 양성훈련에 치중하고 있으며, 이 훈련생들은 각 지역의 직업훈련의무업체가 분담금을 납부하는 대신에 위탁하는 양성훈련생들로

이루어져 있다.¹²⁾ 최근에는 우수한 훈련생의 확보에 상당한 애로를 겪고 있으며, 직업훈련의무업체의 축소와 인정직업훈련원들과의 훈련생확보 경쟁으로 재정상의 어려움을 겪으며 정부의 경상보조금으로 보전되고 있다. 재정난을 타개하기 위하여 1997년부터 본격적으로 향상과정을 운영하고 있으나 입지문제 등으로 인하여 활성화되기 쉽지 않을 전망이다.

보다 중요한 문제점은 이들 공동직업훈련원이 지역별 회원사들의 훈련필요와 협의에 의하여 운영되는 것이 아니라, 정부의 간섭을 받고 있는, 즉 공공직업훈련의 연장에 불과하다는 것이다. 따라서 상공회의소가 운영하는 공동직업훈련은 회원사의 필요와 협조에 의하여 실시되는 본래적인 의미에서의 공동훈련으로 보기 어렵다. 공동훈련원의 운영경비가 직업훈련의무제도에 의한 위탁교육비와 정부의 경상비지원으로 조달되고 있는 데에도 기인하지만, 보다 중요하게는 정부로부터의 독립성을 획득하고 있지 못하기 때문이다. 따라서 본래의 설립목적인 중소기업에 의한 공동훈련의 장소로 기능하기 위해서는 운영주체를 지역상의회와는 별도의 상급단체인 대한상회에서 지역별 상의로 전환하여 각 지역의 특수한 훈련수요에 부합하는 다양한 교육훈련과정을 개발하여 중소기업의 실질적인 공동훈련기관으로 자리매김하여야 한다.

지역별 공동훈련보다 더 효율적인 것은 업종별 고용주단체에 의한 공동훈련이다. 현재 사업주단체가 운영하는 공동훈련원은 서울 인쇄공업협동조합을 비롯하여 8개에 지나지 않는다(박덕제, 1995). 현재 직업훈련촉진기금법과 고용보험법상의 직업능력개발사업에 의하여 사업주단체가 공동훈련원을 설립·운영할 때, 시설 및 장비구입에 필요한 비용을 90%까지 대부받을 수 있고 금리와 상환기간 면에서 혜택을 주고 있다. 그러나 실제로 이 자금을 이용한 실적은 미미하며, 특히 직업능력개발사업이 도입된 후 아직 한 건의 실적도 없는 형편이다.

동종업계 공동훈련이 잠재적으로 효율적임에도 불구하고 이처럼 부진한 이유는 아직 잘 이해되고 있지 않지만 여러 가지 가능성을 추측할 수 있다.¹³⁾ 그 중 현행 지원제도가 공동훈련을 활성화시키기에 크게 미흡하다는 점도 지적될 수 있다. 지원제도의 실제운영을 보면, 대부의 대상이 별도의 공동훈련원 시설 및 장비의 구입에 한정되어 있으며, 지원대상이 되는 시설과 장비에 대한 많은 규제가 존재하고 있다. 이러한 제약은 공동훈련을 저해하는 요인이 되고 있다. 별도의 훈련시설과 장비를 구입하고 운영하는 것은 금융자

12) 그러나 실제로는 기업이 훈련생을 모집하여 위탁하는 것이 아니라 상의가 직접 훈련생을 모집한 후 각 기업과 위탁계약을 체결하고 있다.

13) 본고에 대한 한 익명의 논평자는 정부가 동종업계간의 연구개발조합을 장려하고 있음에도 불구하고 거의 대부분 성공적이지 않다는 예를 들면서 우리나라 기업들이 협동적 활동에 부적합하다는 점을 주요 이유로 추론하고 있다. 필자도 이러한 가능성에 동의하며 논평자에게 사의를 표한다. 그러나 이것이 정부의 지원은 불필요하다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 정부지원이 낭비적으로 사용되지 않고 기업들의 지대추구행위를 조장하지 않도록 지원제도가 신중히 고안되어야 할 것이다.

원이 부족한 중소기업들에게는 무리이며, 경제 전체적으로 보더라도 자원의 중복투자 또는 과잉투자의 비효율성을 낳게 된다. 미국의 경우, 공동훈련의 장소로 지역대학을 포함하여 주로 외부 훈련기관을 이용하고 있으며 이를 지원하고 있는 점을 참고할 필요가 있다. 따라서 공동훈련을 활성화시키기 위해서는 자립이 가능할 때까지 일정기간 동안 재정적·행정적 자원을 보다 적극적으로 지원하되, 기업들이 자율적으로 결정할 수 있도록 훈련방법(외부 훈련기관을 이용하는 것을 포함하여)이나 훈련시설 및 장비에 대한 각종 규제를 완화하여 공동훈련의 범위를 확대하는 것이 무엇보다도 필요하다. 또한 중요한 것은 현재의 고용주단체가 이러한 공동훈련을 조직하고 운영할 수 있는 금융적·조직적 역량이 매우 부족하므로 이에 대한 지원이 병행되어야 한다(다음 장 참조). 그리고 지역 중소기업들간의 실질적 협조에 의하여 운영될 수 있도록 가급적 다양한 의견이 반영될 수 있는 제도적 장치가 마련되는 것도 필요하다.

중소기업과 대기업간의 훈련협조체제의 구축은 훈련의 비용면에서 뿐만 아니라 기업생산성과 품질에 미치는 효과면에서 매우 효율적이다. 최근 우리나라에서도 일부 대기업들이 협력업체의 종업원에 대하여 기술교육 및 향상훈련을 자체 사내 훈련원에서 실시하는 추세가 증가하고 있으나, 아직 매우 미흡한 실정이다. 우리나라에서도 적시JIT생산체제 등이 보급됨에 따라 이러한 공동훈련이 더욱 증가할 것으로 예상된다. 정부는 이러한 공동훈련을 촉진시키기 위하여 주기업의 협력업체를 위한 훈련프로그램 개발비용 등에 대하여 금융적 지원을 강화할 필요가 있다.

제8장

정부역할의 재정립3: 제도적 하부구조의 구축

정부역할의 재정립3: 제도적 하부구조의 구축

각국의 직업훈련체제에 대한 최근의 비교연구에 의하면 제도적 하부구조institutional infrastructure가 효율적인 직업훈련을 촉진하는 데 있어서 가장 중요한 요인으로 지적되고 있다. 독일과 일본에서는 정부의 정책적 개입이 상대적으로 적음에도 불구하고 이러한 제도적 하부구조가 잘 구축되어 있기 때문에 효율적인 직업훈련이 이루어지는 것으로 평가되고 있다(Lynch, 1993 ; Lynch, ed., 1994에 실린 여러 국제비교연구들). 우리나라 정부는 그간 민간직업훈련에 대한 강제와 규제 그리고 공공훈련의 직접공급을 강조한 반면 이러한 제도적 하부구조의 구축에는 매우 소홀하였다. 앞으로 정부는 민간부문의 자율적 직업훈련을 뒷받침할 수 있는 제도적 하부구조의 구축에 중점적 노력을 기울여야 한다.

민간기업의 직업훈련과 공공직업훈련에 대한 금융적 지원은 정부재원의 희소성으로 인하여 큰 효과를 거두기 어렵다는 점을 고려할 때, 제도구축institution building에 대한 지원은 희소한 정부재원이 가장 효율적으로 사용될 수 있는 방법이기도 하다. 제도적 하부구조는 매우 다양한 요소들을 포함하고 있으나, 본 논문에서는 다음의 세 가지 측면이 가장 중요하다고 판단하고 있다.

1. 경쟁적 훈련시장의 창출

직업훈련에 있어서 정부의 역할을 시장중심적 지원체제로 재정립하는 데 있어서 가장 핵심적인 과제는 효율적인 경쟁적 직업훈련시장competitive training market의 창출을 촉진하는 것이다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 기업들의 직업훈련이 활성화되지 못하고 있는 가장 중요한 이유 중 하나가 기업의 다양한 훈련필요를 충족시킬 수 있는 훈련기관이 부족한 것으로 조사되었다. 그리고 최근 한국노동연구원의 직업능력개발사업 활성화방안에 대한 조사(유길상 외, 1997, p.105)에서도 직업훈련에 대한 정보제공과 다양한 교육훈련기관 및 프로그램의 개발을 요구한 기업들의 비중이 매우 높은 것으로 드러나고 있어, 경쟁적 직업훈련시장의 창출이 시급한 과제임을 시사하고 있다.

경쟁적 훈련시장의 필요성은 앞으로 더욱 증가하리라 예상된다. 직업훈련에 대한 수요가 매우 다양해지고 급격히 변화하고 있으며, 새로운 훈련방법이 빠른 속도로 개발되고 있다. 이런 상황에서 직업훈련 투자에 적극적인 기업이라 하더라도 다양하고 변화하는 훈련수요를 충족시킬 수 있는 프로그램을 조직하고 새로운 효율적인 훈련방법을 신속히 도입하는 것이 어려울 수밖에 없기 때문에 전문적 훈련기관에 의존해야 할 필요성이 더욱 커질 것이다.

그리고 최근 한국기업들도 대대적인 감량경영downsizing이 진행되고 있는데 인력담당 부서도 예외가 아닐 것이다. 이와 같이 인적자원관리 담당부서와 인원이 감소하면 기업 내 훈련프로그램의 개발과 훈련의 공급을 더욱 외부기관들에 의존하는 경향이 늘어날 수밖에 없을 것이다. 이런 점에서도 경쟁적 훈련시장의 창출은 매우 시급한 과제가 아닐 수 없다.

미국의 경우 기업들이 교육훈련을 외부의 전문기관에 외주를 주는 경향이 늘어나는 것과 병행하여, 기업의 특수한 훈련수요에 부응하는 ‘주문식 훈련contract training’ 또는 ‘맞춤식 훈련customized training’을 공급하고 훈련프로그램을 개발해주는 훈련용역기관들의 수가 급격히 증가하고 있다(손태원, 1997). 더욱 주목할 만한 것은 교육기관들도, 특히 지역대학community colleges들이, 이러한 주문식 훈련에 적극적으로 뛰어들고 있다는 점이다(Batt & Osterman, 1993). 제2장에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 상당수 기업들은, 특히 중소기업들은, 훈련의 필요를 인식하고 있음에도 불구하고 인력부족으로 인하여 현장외훈련Off-JT에 파견할 여유가 없어서 훈련을 실시하지 못하고 있기 때문에, 이러한 주문식 훈련이 활성화될 필요성은 매우 크다고 하겠다.

경쟁적 훈련시장은 공급과 수요의 두 가지 측면으로 구분해 볼 수 있다. 공급 측면에서 경쟁적 훈련시장을 창출하기 위해서는 양질의 훈련을 제공하는 두꺼운 층의 훈련기관들을 양성·발전시키는 것이다. 수요 측면에서는 훈련을 이수하는 수요자들이 훈련기관을 자유롭게 선택할 수 있는 폭을 넓혀주는 것이다. 물론 이 두 가지 측면은 상호 밀접하게 연관되어 있다. 두꺼운 훈련시장은 훈련수요자의 선택폭을 넓힐 것이며, 또한 넓은 선택폭은 훈련기관으로 하여금 양질의 훈련을 공급하려는 경쟁을 촉발시킬 것이다. 따라서 이러한 선순환관계virtuous cycle를 구축하는 것이 직업훈련정책의 핵심적 과제로 부상하게 된다.

(1) 직업훈련시장 육성을 위한 기반조성

지금까지 우리나라의 민간직업훈련시장은 하나의 산업으로 발전되지 못하였다. 지금까지 직업훈련기관에 대한 국가의 지원은 공공직업훈련기관과 비영리기관인 인정직업훈련원에만 국한된 것에서 볼 수 있듯이, 정부는 교육훈련을 하나의 산업으로 인식하지 않았다. 그동안 기업들의 외부 직업훈련에 대한 수요가 적었던 것이 시장의 발전을 저해한 측면이 크지만, 정부의 주도적 역할과 시장에 대한 각종 규제도 그에 못지않은 부정적 영향을 미쳤다고 판단된다. 최근 선진국들에서는 직업훈련시장이 하나의 수익성 있는 산업으로 성장하여 다양하고도 질 높은 훈련을 경쟁적으로 공급하기 시작하고 있다. 우리나라의 직업훈련정책도 혁신적인 민간기업이 적극적으로 참여할 있도록 ‘직업훈련산업’이 하나의 수익성 있는 성장산업으로 발전할 수 있는 여건을 조성하는 데에서 출발하여

야 한다. 나아가서는 직업훈련산업을 하나의 전략산업으로 취급하여 빠른 성장을 할 수 있도록 정책적 지원을 강화할 필요가 있다.

현재 사업내 직업훈련원을 제외하고 민간직업훈련기관은 인정직업훈련원과 기술계 학원으로 대별할 수 있다. 그중 인정직업훈련원은 전체 민간직업훈련생의 약 23%(1995년 기준)을 차지하고 있다. 정부는 인정직업훈련원에 대해서는 시설설치에 대한 용자지원, 훈련원 토지와 건물에 대한 각종 면세혜택, 그리고 1년 과정 수료자에 대하여 기능사시험 필기고사를 면제하는 혜택을 부여하는 등 일반 기술계 학원에 비하여 우대하고 있다. 또한 자체 훈련시설을 보유한 법인형태의 훈련원과 주변환경이 양호한 일부 인정훈련원(1994년말 기준으로 전체의 25%)에 대해서는 직업훈련의무제도와 고용보험법상의 직업능력개발사업의 종업원 훈련을 위탁할 수 있는 위탁훈련원으로 지정하여 비교적 안정적 수입원을 제공하고 있다. 그대신 인정훈련원은 노동부가 정한 표준훈련비 적용 등 일정한 규제와 감독을 받고 있다(박덕제, 1995, p.186).

근본적인 문제는 이러한 인정직업훈련원의 설립과 운영에 대한 정부의 지나친 간섭이 민간직업훈련산업의 성장을 방해하고 있다는 점이다. 첫째, 인정직업훈련원은 영리를 목적으로 하는 법인이나 개인이 운영할 수 없도록 규제되어 있다. 따라서 인센티브가 결여된 상태하에서 인정직업훈련이 민간직업훈련의 활성화를 주도하는 것을 기대할 수 없는 것은 당연하다. 둘째, 인정훈련을 중지할 사유가 발행할 때 개인운영의 훈련기관은 잔여재산에 대한 소유권을 인정하나 법인운영 훈련기관의 경우에는 잔여재산이 법인해산절차에 의하여 국고귀속 또는 유사기관에 무상증여하도록 규제되어 있기 때문에 민간의 훈련시장참여를 저해하여 왔다(강순희, 1997, pp.23~24). 셋째, 각종 면세혜택이나 위탁훈련원의 지정 등에 있어서 민간직업훈련원들간 차별적 대우를 하고 있는데, 이는 민간 훈련기관간의 경쟁을 제한하여 질을 저해함은 물론 시장의 성장을 방해한다.

따라서 경쟁적 직업훈련시장의 창출을 위해서는 민간직업훈련기관의 설립과 운영에 대한 규제들을 과감히 완화하여야 한다. 먼저 직업훈련산업도 하나의 산업으로 인정하여 민간 영리기업이 자유로이 진입하고 퇴출할 수 있도록 자유화되어야 한다. 그러기 위해서는 민간직업훈련기관의 설립이 현행 인가제에서 신고제로 전환되어야 하며, 또한 훈련비용 및 수강료 등의 결정 등 운영상의 제약들이 최소화되어야 한다. 둘째, 인정훈련원의 지정을 현재 정부가 지정하는 방식에서 준칙주의準則主義로 전환되어야 한다. 즉, 일정한 최소한의 기준을 충족시키는 민간훈련기관들을 인정훈련기관으로 개방하여 민간훈련기관들이 동일한 조건하에서 질적 경쟁을 벌일 수 있어야 한다.

그리고 특히 중요한 것은 기존의 직업교육기관들이, 특히 전문대학들이, 직업훈련산업에 적극적으로 뛰어들 수 있도록 규제를 완화하고 제도적 환경을 조성하여야 한다. 앞서도 지적한 바와 같이 미국의 지역대학과 같은 직업교육기관들이 기업의 특수한 훈련필요

를 충족시키는 주문식 훈련 프로그램을 개발하고 공급하는 등 민간기업화되고 있다. 교육기관의 훈련산업에의 참여는 기존시설을 활용하고 경쟁을 촉진하는 것과 아울러 교육과 훈련을 연계하는 시스템적 성격을 띠고 있어 직업훈련시장의 효율성을 제고할 것이다. 또한 조만간 대학진학자가 격감하면서 전문대학이 심각한 경영난을 겪을 것으로 예상되기 때문에, 이는 시급한 정책과제라고 판단된다.

(2) 공공부문의 축소와 민영화

민간직업훈련시장이 하나의 성장산업으로서 육성되기 위해서는 공공직업훈련기관의 축소가 필수적 전제조건이 된다. 그간 우리나라의 공공직업훈련은 기업이 부담하는 직업훈련분담금을 재원으로 하여 정부가 직접적·독점적으로 공급하는 체제를 유지하여 왔다. 따라서 공공직업훈련은 정부기관의 지대추구의 수단으로 전락하였으며 훈련의 효율성을 제고하려는 유인을 갖지 못한 것은 너무도 당연하다. 미진학 청소년을 초보적 기능인력으로 양성하는 데에 초점을 두어 온 공공직업훈련은 최근 고학력화의 영향으로 직업훈련원 지원자가 크게 줄어 들고 있음에도 불구하고 공공직업훈련기관은 오히려 확대되어 온 점이 이를 잘 나타내고 있다. 이는 정부가 독점적으로 공급하는 공공직업훈련체제를 유지하는 한 피할 수 없는 정부실패이다.

최근 공공직업훈련의 개혁방안으로 중심적인 공공훈련기관인 한국산업인력관리공단의 현행 중앙집권적인 의사결정체제를 지방분권화decentralization하거나 또는 공단운영의 자율성 및 책임성을 제고하는 방안과 공공과 민간 직업훈련기관간의 경쟁제고 방안이 가장 빈번히 거론되고 있으나(유길상, 1995 등), 지방정부의 운영능력이 부족하고 구성원들의 평생고용이 보장되는 공공직업훈련기관에 효과적인 인센티브를 제공하기가 쉽지 않다. 이러한 방안들은 현행 공급자 독점체제를 유지하는 한 미봉책에 불과하다. 즉, 과도한 공공훈련은 민간훈련을 구축crowding out하여 경쟁과 선택폭을 제약하게 된다(The Economist, 1994. 3. 12. p.20). 정부나 혹은 정부산하기관이 직접공급하는 공공직업훈련이 비대한 경우 국가의 독점력으로 인하여 직업훈련생의 유치경쟁에 있어서 민간직업훈련기관은 필연적으로 열위에 서게 되며, 따라서 경쟁적 민간직업훈련시장의 창출은 방해받을 수밖에 없다.¹⁴⁾

보다 근본적인 개혁방안은 직업훈련의 재원조달financing과 공급provision을 분리하는 것이다. 이미 미국과 영국의 공공 직업훈련에서 이러한 분리가 이루어져 왔으며, 이는 사회복지제도에서도 재원조달과 공급서비스가 분리되고 있는 최근 경향을 볼 때 더욱 확산될 것으로 보인다. 이러한 체제하에서 정부는 노동시장 열위자의 직업훈련에 대하여 재

14) 정주연(1996)의 창원지역 실태조사에 의하면, 기업들은 창원기능대학에 매년 3~5명의 지원생을 보내라는 정기적인 압력을 노동부 지방사무소로부터 받아 왔다. 또한 필자의 조사에 의해서도 공공직업훈련기관과 인정직업훈련기관간에 기업의 위탁훈련생의 유치를 둘러싼 로비가 심한 것으로 조사되었다.

원조달의 역할만 감당하고 기업을 포함한 민간직업훈련기관이 훈련공급에 있어서 주도적 역할을 감당하게 된다.

공공직업훈련체제를 개혁하는 방향을 보다 구체화하면 다음과 같다. 첫째, 장애인, 고령자 등 민간훈련시장에서 적절한 훈련을 제공받기 특히 어려운 노동시장 열위계층에 대한 훈련을 직접공급하는 데 필요한 기관들과 기능개발센터로서 정보제공서비스를 감당하거나 직업훈련교사를 양성할 일부의 공공훈련기관들을 제외하고는 민영화한다. 둘째, 민간직업훈련시장에서 효율적 훈련을 공급받을 수 있는 그 외의 노동시장 열위자(미진학 청소년, 실업자, 주부 등)의 직업훈련에 대하여는 재원조달에 의하여 지원한다. 셋째, 독립적인 산업별 또는 지역별 민간협의회가 공공훈련 프로그램을 운영·관리하고 정부와 민간훈련공급자를 중개하는 역할을 수행한다. 이것은 공공훈련 프로그램이 지역과 산업의 필요에 적응할 수 있는 신축성과 운영의 효율성을 제고하는 것을 목표로 한다.

그러나 외국의 경험을 볼 때 정부를 대행하여 공공훈련 프로그램을 관리하는 민간기구가 그 자체로 이익집단화하여 정부지출의 증가와 권한의 강화를 요구하는 등의 지대추구행위를 할 가능성이 있다. 따라서 민간협회에는 사용자, 사용자단체, 그리고 노동조합(단 훈련공급자 제외) 등이 실질적으로 참여하여 지역이나 산업의 훈련필요와 다양한 이해당사자들의 견해가 적절히 반영될 수 있도록 구성되어야 한다. 또한 영국의 경험에서 볼 수 있듯이 실제 관리과정에서 정부의 지나친 간섭이나 규제는 신축적인 적응을 방해함은 물론 민간의 참여열의를 저해하게 된다는 점을 주의하여야 한다(The Economist, 1994. 1. 15. p.62). 또한 미국과 영국의 경험에서 볼 수 있듯이 공공훈련 프로그램을 관리하는 민간기구의 존재 그 자체가 공공훈련의 효율성을 제고하기에 충분치 않으며(Bailey, 1993), 아래에 논의되는 바와 같이, 적절한 훈련성과 척도 등 다른 효율성 제고방안과 결합되어야 한다는 것을 보여 준다.

(3) 경쟁과 수요자 선택폭 제고

경쟁을 통하여 훈련공급자를 동기부여시키고 훈련수요자로 하여금 자신의 훈련필요에 맞는 훈련기관을 다양하게 선택할 수 있는 폭을 넓혀 훈련수요자 위주의 훈련체제를 촉진하기 위하여 훈련교환권제(training voucher)를 도입할 필요가 있다. 훈련교환권제는 정부가 노동시장 열위자에 대한 훈련비용을 지원할 때 증서를 교부하면 수령자는 그 증서를 본인이 원하는 훈련기관에 제시하여 교육훈련을 수강하고 교육훈련기관은 증서를 정부에 제시하여 훈련비를 수령하는 제도로서, 미국과 영국 등 교육훈련에 시장원리를 도입하려는 국가들에 의하여 최근 그 도입이 증가하고 있는 제도이다. 훈련교환권제는 다양한 훈련프로그램에 대한 선택폭을 넓혀 줌으로써 훈련의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 가장 훈련이 필요한 노동시장 열위자의 훈련이수율을 제고하는 데에도 긍정적인 효과를 보이는 것으로 평가되고 있다(Leigh, 1995, p.189).

교환권제도는 원래 학교교육 분야에서 활발히 논의되어 왔다. 초·중·등 의무교육제도하에서 대부분의 학생들은 인근의 공립학교 외에는 학교선택의 여지가 거의 없음에 따라 학교간의 경쟁이 결여되고 결국 교육의 질이 저하된다는 우려하에 학교 선택폭을 넓혀주기 위하여 고안된 제도로써, 사립학교를 선택한 학생은 교환권에 해당하는 금액만큼(원칙적으로는 공립학교에 보낼 때 이익을 보는 부분만큼) 국가로부터 지원받는 제도이다. 교육교환권제도는 아담 스미스로부터 밀턴 프리드만 등의 자유주의 경제학자들에 의하여 오랫동안 주장되어 왔다. 지난 1980년대 이후 미국과 영국을 중심으로 저하하는 학생의 질이 국가경쟁력에 미치는 부정적 영향에 대한 우려가 증가하면서 교육정책의 초점이 형평성에서 우수성(excellence)과 다양성으로 전환되면서 교육개혁차원에서 교환권제도의 도입이 적극적으로 모색되어 왔다(Boyd, 1993). 그러나 공립학교를 비롯한 교육이익집단들의 격렬한 반대와 형평성 저해에 대한 우려로 인하여 몇몇 실험적인 경우를 제외하고는 거의 실시되지 못하였으나 학교의 선택폭을 넓혀주기 위한 여러 가지의 덜 급진적인 방법들은 활발히 도입되고 있다.¹⁵⁾

교환권제도가 실제로 실행된 곳은 직업훈련분야이다. 직업훈련에서 교환권제도는 미국에서 2차 대전 후 제대군인을 위한 훈련프로그램에서부터 도입되기 시작하였다. 현재 미국에서는 TAA(Trade Adjustment Assistance) 프로그램에 의한 수입증가로 인하여 실직한 근로자들에 대하여 훈련교환권을 제공하고 있으며, 수령자는 다양한 교육훈련기관들 중에서 선택할 수 있다(Leigh, 1995, p.189). 훈련교환권제도는 영국에서 가장 널리 사용되고 있다. 훈련교환권제도는 TC(Training Credits, 최근 Youth Credits로 명칭변경)제도하에서 실업청년층에 대하여 광범위하게 적용되고 있는데, 수령자는 민간 훈련기관, 교육기관과 그리고 기업내 훈련 중에서 임의로 선택할 수 있다. 단, 훈련공급자는 지역수준에서 공공훈련 프로그램을 조직하는 훈련 및 기업위원회(Training and Enterprise Councils)에 의하여 인정받아야 하며, 훈련이 일정한 수준의 자격증(NVQ Level Two)의 취득을 위한 것이어야 한다(Shackleton et al., 1996, pp.113~116). 훈련교환권제도는 최근 국내에서도 많은 연구자들에 의하여 도입이 적극적으로 권고되어 왔으며(박덕제, 1995 ; 유길상 외, 1997 ; 최성수, 1997 등), 정부도 1999년 이후 부분적 도입을 고려하고 있다.

교환권제도가 훈련공급자간 경쟁촉진과 훈련이수자의 선택폭을 확대하는 본래의 취지에 맞게 운영되기 위해서는 공공훈련공급자에 대한 제한이 가급적 최소한이어야 한다. 공공 직업훈련기관과 인정훈련원뿐만 아니라 민간훈련기관도 일정한 최소한의 조건을 충족하는 경우 해당되어야 하며, 전문대학이나 개방대학 등 기존의 직업교육기관도 포함되어야 한다.

15) 그러나 미국에서 주정부가 사립대학에 진학하는 학생들에게 장학금을 지급하는 것도 그 취지상 교환권제도와 동일하다고 볼 수 있다(Friedman, 1962, p.100).

그리고 기업을 통한 간접적 방법도 적극적으로 고려되어야 한다. 교환권 수령자는 자신을 고용하는 기업에게 훈련교환권을 제공하면, 기업은 이들 새로운 채용자를 기업의 훈련필요를 충족하는 공인된 교육훈련기관에 보내게 하는 방법이다. 최근 논의에서 이러한 간접적 방법은 고려되고 있지 않는 듯한데, 이 간접적 방법이 두 가지 중요한 장점을 가지고 있는 점에 비추어 볼 때 재고되어야 한다. 첫째, 정부는 이들을 고용하는 기업의 훈련비용을 낮추어주는 일종의 고용보조금employment subsidy의 역할을 하기 때문에 고용을 촉진할 수 있다. 부스와 스노우어(Booth & Snower, 1996)에 의하면, 이 제도를 실업보험이나 사회복지제도와 연계하면(즉, 실업보험금이나 복지지급액의 일부를 자신들을 고용하는 기업에 대하여 훈련교환권으로 제공하는 방식으로) 장기실업자의 고용문제를 완화하는 데 효과적일 수 있다. 둘째, 이러한 간접적 방법은 훈련의 효율성과 훈련이 임금에 미치는 효과를 제고할 수 있다. 경험적 결과들에 의하면, 기업에 의하여 조직되고 후원되는 직업훈련이 근로자 스스로 결정하는 훈련에 비하여 더 효율적이며 임금에 더 큰 영향을 미친다. 이는 정보가 취약한 노동시장 열위자 스스로 결정하는 것에 비하여 기업이 보다 효율적인 훈련프로그램을 선택할 수 있다는 것을 시사한다(Bishop, 1996, p.15). 따라서 기업을 통한 간접적 방법은 오히려 적극적으로 촉진할 필요가 있다.

마찬가지로 기업내 현장훈련OJT에 대해서도 훈련교환권을 적용하는 것을 검토할 필요가 있다. 기업내 현장훈련이 작업장과 유리된 외부훈련기관(민간이든 공공이든)에 의한 훈련보다 더 효율적이라는 일반적 주장은 최근 영국의 YT(Youth Training)의 경험에서도 확인되고 있다. 따라서 노동당 정부는 일반적으로 질이 낮은 민간훈련기관에 의한 훈련을 줄이고 현장훈련을 증가하는 방향으로 변화를 추구할 계획으로 있다(The Economist, 1996. 5. 18. pp.62~63). 그러나 영국의 경험이 또한 보여주듯이 노동시장 열위자의 훈련을 기업내 현장훈련에 맡기는 것은 자칫하면 훈련의 질을 떨어뜨리고 기업이 훈련생을 저임금 근로자로 착취할 가능성이 있기 때문에(Ryan, 1996), 최소한의 훈련 기준을 설정하는 등의 적절한 보완책을 마련할 필요가 있다.

(4) 직업훈련 성과척도의 개발

경쟁적 직업훈련시장이 잘 작동하기 위한 중요한 조건 중 하나는 질 높은 정보가 모든 의사결정자에게 획득가능한가에 달려 있다. 의사결정자들이 계약을 하는 데 있어서 필요한 정보 중 가장 중요한 것은 훈련공급자가 얼마나 효율적으로 훈련을 공급하는가에 대한 정보, 즉 훈련성과에 대한 효율적 척도이다(Finegold, 1996 ; Ryan, 1996). 따라서 훈련성과가 효율적으로 측정될 수 없다면 훈련시장에서의 효율적 계약은 이루어질 수 없다.

직업훈련을 받고자 하는 개인들이나 재직근로자에 대하여 훈련을 위탁하고자 하는 기업

들은 훈련기관들의 성과에 의거하여 결정할 것이다. 근로자들은 자신들이 받은 훈련의 성과가 시장에서 잘 신호전달signal이 될 때 훈련이수의 가치가 증가하고 훈련을 받고자 하는 인센티브도 증가할 것이다. 그리고 훈련에 대하여 재정지원하는 정부가 공공훈련 프로그램을 관리.운영하는 민간기구와 훈련공급자들에게 효과적인 금전적 동기를 부여하기 위해서도 이들 기관들의 훈련성과에 대한 효율적 척도가 필수적이다. 다시 말하면 적절한 훈련성과 척도가 전제되어야 훈련성과에 근거하여 차별적으로 지원하는 결과지향적outcome-oriented 접근방식을 채택할 수 있다.

그리고 이와 연관되어 중요한 것은 훈련성과가 적절하게 측정될 수 있다면 훈련과정에 대한 탈규제deregulation가 촉진될 수 있다는 점이다. 라이언(Ryan, 1996, p.353)은 영국에서 과거 훈련제도의 중요한 특징이었던 훈련의 투입물inputs에 대한 정부규제들이 광범위하게 철폐된 것은 훈련성과의 측정수단이 발달되었기 때문이라고 지적하고 있다.

직업훈련에서 시장지향적 접근을 채택하고 있는 미국과 영국 등의 국가들에서 정부는 민간훈련협의회 및 민간훈련공급자에 대하여 최소한의 훈련기준을 보장할 것을 요구하는 대신 훈련성과에 근거하여 차별적으로 지원하는 결과지향적 접근방식을 채택하고 있다. 실제로 이용되는 훈련성과척도들은 프로그램의 목표에 따라 다르지만, 통상적으로 일정 수준 이상의 기술자격증의 취득수, 훈련이수생의 취업률 및 임금수준, 1인당 훈련비용 등이 널리 사용되고 있다.

그러나 미국과 영국의 경험에서 볼 수 있듯이 결과지향적 접근방식을 채택하여 효율성을 제고하려는 시도는 그 긍정적 효과와 더불어 잘못 고안될 때에는 상당한 부정적 효과를 드러낼 수 있다. 대표적으로 두 가지 예를 들어보자. 훈련성과 척도가 엄격하지 않을 때에는 민간훈련공급자는 질이 낮은 훈련을, 즉 가장 값싼 방식으로 또는 가장 낮은 단계의 자격증 취득이나 가장 취업하기 쉬운 저숙련 직종을 위한 훈련을 제공할 유인이 커진다. 그리고 현장훈련이 압도적인 비중을 차지하고 훈련생의 임금이 낮은 기업내 훈련의 경우에는 훈련생을 저임금 근로자로 착취하며 훈련에 대한 매우 부정적인 인상을 심어주기도 한다(Finegold, 1995 ; Ryan, 1996). 마찬가지로 중요한 문제점은, 훈련공급자가 훈련이수자를 선택할 수 있을 때 소위 ‘크리밍creaming’ 현상이 - 즉 훈련공급자가 자격증 취득률이나 취업률을 높이기 위하여 가장 성공할 가능성이 높은(따라서 훈련이 덜 필요한) 훈련생들만 선택하려 하고 실제로 가장 훈련이 필요한 노동시장 최열위자를 경시하려는 부작용이 - 초래할 가능성이 크다는 점이다(Bailey, 1993 ; Shackleton et al., 1995).

따라서 우리나라에서 이 제도를 도입할 때에는 이러한 부작용의 가능성을 최소화하기 위하여 훈련프로그램의 목표에 맞도록 성과척도를 더욱 발달시켜야 함은 물론 훈련공급자가 훈련생을 선택하는 데 있어서의 재량권을 어느 정도 제한하는 등의 조치가 필요할 것이다. 그러나 이러한 규제들은 훈련의 효율성을 심각히 침해하지 않을 정도로 최소한에

그쳐야 함은 물론이다.

2. 기술자격제도의 개혁

기술자격제도는 국가적 직업훈련체제를 뒷받침하는 제도적 하부구조의 하나로서 그 성과를 결정하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 먼저 앞에서 논의한 바와 같이 효율적으로 구축된 기술자격제도는 정부가 민간훈련공급자를 평가하여 차등적 지원을 가능하게 하는 성과척도의 역할을 한다. 국가적으로 공인된 기술자격제도가 존재할 때에는 기술자격증 취득수는 가장 중요한 성과척도의 역할을 할 수 있다. 따라서 기술자격제도는 시장중심적 훈련체제에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 그리고 기술자격제도는 훈련기준의 역할을 함으로써 훈련의 질과 효율성을 촉진하는 데 도움이 된다. 영국에서 시장원리를 적용한 청년층 실업자에 대한 광범위한 지원정책이 질이 낮은 훈련을 양산하게 된 중요한 이유 중 하나로 기술자격제도가 매우 불완전하여 성과척도로서의 역할을 적절히 수행하지 못하였기 때문인 것으로 지적되고 있다(Oulton & Steedman, 1994).

그 외에도 효과적인 기술자격제도는 직업훈련시장에서의 정보의 흐름을 개선함으로써 여러 가지 긍정적인 역할을 수행한다. 기술자격증은 근로자가 습득한 기능의 가치를 알려주는 신호전달(signaling)의 역할을 한다. 기술자격증의 취득으로 이수한 직업훈련의 사회적 통용성(transferability)이 증가하면, 훈련이수자는 훈련투자로부터의 잠재적 이익을 충분히 확보할 수 있다. 따라서 학교-직장간 이행과정에 있는 청년층과 재직근로자들로 하여금 직업훈련에 투자하고자 하는 유인을 증가시킨다. 독일의 경우에서 볼 수 있듯이, 공인된 자격제도가 잘 구축되어 있을 때 훈련생들로 하여금 훈련 후 임금상승을 기대하며 훈련기간 중 낮은 임금을 기꺼이 감수하도록 유도함으로써 기업들이 보다 많은 훈련(특히 일반적 훈련)을 제공하려는 유인을 제고할 수 있다. 그리고 구직자와 구인자간의 보다 나은 결합(match)을 촉진함으로써 기업이 직업훈련을 제공하는 것을 촉진하게 하는 기능을 한다. 오울톤과 스티드맨(Oulton & Steedman, 1994)은 이론적 모형과 독일·프랑스·영국과의 국제비교분석을 통하여 효율적인 기술자격제도의 존재 여부는 국가별 직업훈련체제의 성과(훈련의 양과 효율성)를 결정하는 핵심적인 요인임을 설득력 있게 보이고 있다. 독일뿐만 아니라 일본과 스위스 등 직업훈련이 활발한 국가들은 모두 국가차원의 잘 정비된 기술자격제도를 갖추고 있는 것은 이러한 주장을 뒷받침한다.

물론 기술자격제도를 운영하는 데 비용이 들 뿐만 아니라, 쉽게 측정되기 어려운 숙련을 경시하게 되며, 빠르게 변하는 숙련내용을 따라가기 어려우며, 그리고 훈련과정을 '시험에 맞춘 교육(teaching to the test)'으로 전락시켜 훈련의 효율성을 감소시키는 등의 부작용들이 발생할 수 있다(Heckman et al., 1994). 그러나 효율적 기술자격제도를 갖춘 국가들에서는 이러한 비용과 부작용보다는 긍정적 측면이 더 크다는 점에 대하여 대체적

인 동의consensus가 형성되어 있는 것으로 보인다.

최근 많은 국가들은 기존의 기술자격제도를 경제구조 및 기술의 변화에 부합시키기 위하여 그리고 훈련성과의 척도로서의 효율성을 제고하기 위하여 개혁을 시도하고 있으며, 미국과 같이 국가적 기술자격제도가 결여된 국가도 새로운 제도를 도입하려고 시도하고 있다. 최근 우리나라에서도 기존 기술자격제도의 문제점들이 점차로 부각되고 있으며, 이는 근로자들이 기술자격을 취득하려는 유인이 매우 약하다는 점에서 잘 드러난다. 따라서 기존 제도를 시급히 재정비할 필요성이 널리 인식되고 있다(어수봉, 1995 ; 배진한, 1995 ; 이주호, 1992 등).

기술자격제도의 개혁에 대해서는 이미 많은 논의가 이루어졌기 때문에, 본 논문에서는 세부적인 사항을 논의하기보다는 기술자격제도의 요건과 자격검정기관의 운영에 관하여 기본적인 개혁방향만 제시하도록 한다.

첫째, 가장 중요한 것은 훈련공급자와 자격검정자를 분리시키는 것이다. 훈련공급자가 자격검증을 담당하게 되면 검정의 엄격성을 유지하기 어려우며, 따라서 자격증의 생명인 신뢰성과 객관성을 확보할 수 없다(Dore & Sako, 1989). 지금까지 우리나라는 공공훈련의 공급자인 산업인력관리공단이 독점적으로 기술자격검정을 맡아 왔다. 어수봉(1995, p.41)은 정부와 공단이 공공훈련을 공급자위주의 ‘편한 훈련’으로 변화시키기 위하여 기술자격제도를 복잡화시키고 그 결과 기술자격증의 본래 기능을 상실하도록 만들었다고 비판하고 있다.

둘째, 기술자격증이 검정하고자 하는 숙련수준이 지나치게 낮아서는 신호전달의 역할을 제대로 할 수 없게 된다. 그리고 기술자격증이 지나치게 편협한 직무특수적job-specific이 되어서는 안되며, 어느 정도 일반적인 숙련을 포함하고 있어야 한다. 그렇지 않을 경우에는 사회적 통용성과 그 가치가 감소되어 자격증을 획득하려는 유인이 약해지게 된다 (Oulton & Steedman, 1994;Prais, 1995).

셋째, 기술자격증제도의 현장성과 실효성을 제고하기 위하여 자격검정기관을 지역별로 분권화하고 민간화하는 것이 필요하다. 특히 매우 빠르게 변하는 첨단기술 부문의 자격검정은 산업별 협회와 같은 민간기관에 이양하는 것이 숙련구조의 변화에 신속히 적응할 수 있다는 점에서 바람직하다. 그러나 분권화되고 민간화된 검정기관들이 수여하는 다양한 자격증에 비교가능성과 통일성을 부여하고 품질통제quality control를 가하기 위해서는 국가적으로 통일된 자격검정기준을 설정하고 감독하기 위한 독립기구가 필요하다. 여기서 중요한 것은 국가적 체제를 갖추는 것이기 때문에 독립기구가 반드시 정부기구일 필요는 없다.

3. 고용주단체의 역할증대

민간주도적, 시장중심적인 직업훈련체제하에서 고용주단체는 효과적인 직업훈련을 공급하는 데 매우 중요한 역할을 수행하게 된다. 고용주단체는 회원사들에게 대하여 훈련프로그램의 개발 및 정보공급의 서비스를 제공하며, 직업훈련(특히 중소기업의 직업훈련)에 있어서 규모의 경제를 실현하기 위한 훈련조합(training consortium)을 주도적으로 형성하는 등 다양한 방면에서 중심적 역할을 수행하게 된다. 특히 독일과 일본의 고용주단체들은 중소기업들을 위한 공동훈련을 활발히 조직하고 있다(Sako, 1994).

그 외에도 고용주단체는 여러 가지 중요한 역할을 할 수 있다. 고용주단체는 개별 고용주가 빠지기 쉬운 무임승차문제를 치유하는 데 도움이 될 수 있다. 근로자들이 경쟁사에 의하여 스카우트되어 이직하는 것을 예상하는 기업은 훈련비용을 회수할 수 없기 때문에 훈련투자를 기피하게 된다. 고용주단체는 훈련을 기피하거나 스카우트에 의존하는 기업들에 대하여 도덕적 권고(moral suasion)나 협회가 통제하는 자원들(훈련시설, 정보서비스, 공공보조금 등)에의 접근을 제약하는 제재를 가함으로써 무임승차문제를 완화할 수 있다. 독일의 상공회의소는 이러한 면에서 매우 적극적인 역할을 수행하고 있다(Soskice, 1994). 그리고 고용주단체는 민간화된 기술자격제도하에서 일부 직종의 기술자격증을 검정하는 데 중요한 역할을 수행하게 된다. 또한 새로이 구축되는 분권화된 훈련체제하에서 고용주단체는 자금공급자인 정부와 훈련수요자인 기업들간에 매우 효과적인 중개인의 역할을 수행할 수 있다. 따라서 외국의 경험에서 볼 수 있듯이 효과적으로 기능하는 고용주단체는 직업훈련시장의 효율적 작동을 뒷받침하는 제도적 하부구조의 중요한 부분을 차지한다.

현재 우리나라의 고용주단체들은 일부를 제외하고는 로비단체에 머물고 있으며, 이러한 증대된 역할을 감당할 수 있는 인적·금융적 자원이 매우 부족한 실정이다. 따라서 고용주단체의 역할증대에 대한 회의적인 시각이 지배적이다(어수봉, 1995; 유길상, 1995 등). 그러나 명실상부한 민간주도적, 시장중심적 직업훈련체제로 전환하기 위해서는 고용주단체의 적극적인 역할이 불가피하다는 측면에서 보면, 정부는 이러한 역할을 감당할 고용주단체의 형성과 활동강화에 정책적으로 지원할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강순희, 「직업훈련체제 개편방안」, 7월린 직업능력개발 체제의 구축 방안에 관한 공청회는 한국노동연구원, 1997. 8.
- 고용보험연구센터, 7고용보험동향는 각 호.
- 김삼수, 「일본기업의 숙련형성 - 유연한 직무배치와 그 성립요인」, 안병직·이종운 편, 7일본의 산업기술는 서울대 경제연구소, 1992.
- 김수곤, 7한국노사관계론는 경문사, 1992.
- 김태기, 7중소제조업의 노사관계와 인적자원개발는 한국노동연구원, 1994.
- 경총 노동경제연구원, 7사업내 직업훈련의 실태와 개선방안는 경총, 1993.
- 노동부, 7노동백서는 1990.
- , 7매월노동통계조사보고서는 1995. 12.
- , 7기업체노동비용조사보고서는 1996.
- , 7직업훈련사업현황는 1996. 8.
- 박기성, 7한국의 숙련형성는 한국노동연구원, 1992.
- , 7숙련인력의 형성과 활용는 한국노동연구원, 1994.
- 박덕제, 7사업내 직업훈련제도의 현황과 발전방향는 한국노동연구원, 1993.
- , 「민간직업훈련의 발전방안」, 7산업인력개발체제의 구축방안는 한국기술교육대학교 산업기술인력연구소, 1995.
- 박성준, 7사업장내 직업훈련제도의 문제점과 개선방안는 한국경제연구원, 1992.
- 박원구·최돈길·윤윤규, 7직업교육훈련체제의 현황과 대책는 한국개발연구원, 1993.
- 배진한, 「국가기술자격제도 개선방안 연구」, 7산업인력개발체제의 구축방안는 한국기술교육대학교 산업기술인력연구소, 1995.
- 삼성경제연구소, 「산업수요에 부응하는 인력개발체제 확립」, 1997. 7. 24.
- 심재용, 「기업환경 변화와 미국 노사관계의 전환」, 7경제정책연구는 제2집, 상명대학교 경제정책연구소, 1996. 12.
- 손태원, 「미국기업 경영교육과 인적자원관리의 현황과 전망」, 7경영교육연구는 제1권 제1호, 한국경영학회, 1997. 5.
- 어수봉, 「우리나라 훈련체제의 재구축」, 7산업인력개발체제의 구축방안는 한국기술교육대학교 산업기술인력연구소, 1995.
- 유길상, 7고용보험제도와 적극적 노동시장정책는 한국노동연구원, 1995.
- 유길상·강순희·홍성호, 7직업능력개발사업 활성화 연구는 한국노동연구원, 1997.
- 유장수, 7한국기업의 교육훈련투자 결정요인과 효과분석는 한국노동교육원, 1995.
- 이원덕·유규창, 7근로자 참여적 경영의 실태 - 한국과 미국 기업의 비교는 한국노동연구원, 1997.
- 이정택, 7대기업 교육훈련의 현황과 과제 - A전자, B조선 사례연구는 한국노동교육원,

- 1995.
- 이주호, 「직업훈련과 산업경쟁력」, 송대희·유일호 편, 『국가예산과 정책목표 - 1992년도
는 한국개발연구원, 1992.
- , 「중소제조업 고용문제에 대한 제도적 접근」, 『KDI 정책연구』 제17권 제3호, 한
국개발연구원, 1995. 가을.
- 장화익, 「직업훈련체제 개편을 통한 산업인력 양성」, 『나라경제는 국민경제교육연구소,
1995. 9.
- 전병유, 『한국 제조업 생산직노동자의 숙련구조에 관한 연구』 서울대학교 경제학박사학
위 논문, 1994.
- 정주연, 「비교적인 시각에서 본 한국의 산업인력양성제도」, 송종래 편, 『한국과 EU국가
들의 노사관계는 법문사, 1996.
- 조우현, 「전략적 핵심기업의 인적자원 개발방식, 그 중요성과 실상」, 『경제학연구』 제43
권 제3호, 1995. 12.
- 중소기업협동조합중앙회, 『중소제조업 기술실태조사보고서』 1991.
- 최강식, 『기술진보와 노동시장의 변화』 한국노동연구원, 1997.
- 최성수, 『직업훈련체제의 문제점과 개선방안』 한국경제연구원, 1997.
- 한국산업인력관리공단, 『국가정감사 환경노동위원회 의원 요구자료』 1996. 9.
- Paul Ryan, 「영국, 프랑스, 독일의 코포라티즘과 인력개발」, 송종래 편, 『한국과 EU국가
들의 노사관계는 법문사, 1996.
- Ashton, D. and F. Green, *Education, Training and the Global Economy*,
Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- Bailey, T., “The Mission of TECs and Private Sector Involvement in Training:
Lessons from Private Industry Councils”, in D. Finegold et al., eds.,
Something Borrowed, Something Learned?, Washington, DC : Brookings
Institution, 1993, pp. 151 ~ 170.
- Batt, R. and P. Osterman, *A National Policy for Workplace Training: Lessons
from State and Local Experiments*, Washington, DC: Economic Policy
Institute, 1993.
- Becker, G., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*, 2nd ed.,
Chicago: Univ. of Chicago Press, 1975.
- Berman, E., J. Bound, and Z. Griliches, “Changes in the Demand for Skilled
Labor within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of
Manufactures”, *Quarterly Journal of Economics*, May 1994, pp.367 ~ 397.
- Bishop, J., “The French Mandate to Spend on Training: A Model for the United
States?” Working Paper No. 93-05, Center for Advanced Human
Resource Studies, Cornell Univ., 1993.
- , “The Incidence of and Payoff to Employer Training”, Working Paper

- No. 94-17, Center for Advanced Human Resource Studies, Cornell Univ., 1994.
- , "What We Know about Employer-Provided Training: A Review of the Literature", Working Paper No. 96-09, Center for Advanced Human Resource Studies, Cornell Univ., 1996.
- Booth, A. and D. Snower, eds., *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.
- Boyd, W., "Choice and Market Forces in American Education: A Revolution or a Non-event?" in D. Finegold et al., eds., *Something Borrowed, Something Learned?*, Washington, DC: Brookings Institution, 1993, pp.235 ~ 257.
- Cappelli, P., "Are Skill Requirements Rising?: Evidence from Production and Clerical Jobs", *Industrial and Labor Relations Review*, 46(3), April 1993, pp.515 ~ 530.
- , "Technology and Skill Requirements: Implications for Establishment Wage Structures", *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, May/June 1996, pp.139 ~ 154.
- Dertouzos, M., R. Lester, and R. Solow, *Made in America: Regaining the Productive Edge*, Cambridge, MA: MIT Press, 1989.
- Dore, R. and M. Sako, *How the Japanese Learn to Work*, London: Routledge, 1989.
- Finegold, D., "Market Failure and Government Failure in Skills Investment", in A. Booth and D. Snower, eds., *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996, pp.233 ~ 253.
- Freeman, R. and L. Katz, eds., *Differences and Changes in Wage Structures*, Chicago : Univ. of Chicago Press, 1995.
- Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago : Univ. of Chicago Press, 1962.
- Kochan, T. and P. Osterman, *The Mutual Gains Enterprise: Forging a Winning Partnership among Labor, Management, and Government*, Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- Koike, K., *Understanding Industrial Relations in Modern Japan*, London: Macmillan, 1988.
- Leigh, D., *Assisting Workers Displaced by Structural Change*, Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.
- Lynch, L., *Strategies for Workplace Training: Lessons from Abroad*,

- Washington, DC: Economic Policy Institute, 1993.
- , ed., *Training and the Private Sector: International Comparisons*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1994.
- MacDuffie, J. and T. Kochan, "Do U.S. Firms Invest Less in Human Resources?: Training in the World Auto Industry", *Industrial Relations*, 34(2), April 1995, pp.147 ~ 168.
- Machin, S., "Changes in the Relative Demand for Skills", in A. Booth and D. Snower, eds., *Acquiring Skills : Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996, pp.127 ~ 146.
- Osterman, P., "Skill, Training, and Work Organization in American Establishments", *Industrial Relations*, 34(2), April 1995, pp.125 ~ 146.
- Oulton, N. and H. Steedman, "The British System of Youth Training: A Comparison with Germany", in L. Lynch, ed., *Training and the Private Sector: International Comparisons*, Chicago : Univ. of Chicago Press, 1994, pp.61 ~ 76.
- Piore, M. and C. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York: Basic Books, 1984.
- Prais, S., *Productivity, Education and Training: An International Perspective*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1995.
- Regini, M., "Firms and Institutions: The Demand for Skills and their Social Production in Europe", *European Journal of Industrial Relations*, 1(2), 1995, pp. 191 ~ 202.
- Sako, M., "The Role of Employers and Unions in Facilitating the Transition to Employment and Further Learning", in OECD, ed., *Vocational Education and Training for Youth: Towards Coherent Policy and Practice*, Paris: OECD, 1994, pp.115 ~ 142.
- Shackleton, J. et al., *Training for Employment in Western Europe and the United States*, Aldershot: Edward Elgar, 1995.
- Snower, D., "The Future of the Welfare State", *Economic Journal*, May 1993, pp.700 ~ 717.
- Sorge, A. and W. Streeck, "Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective", in R. Hyman and W. Streeck, eds., *New Technology and Industrial Relations*, New York: Basil Blackwell, 1988, pp.19 ~ 47.
- Soskice, D., "Reconciling Markets and Institutions: The German Apprentice System", in L. Lynch, ed., *Training and the Private Sector: International*

- Comparisons*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1994, pp.25 ~ 60.
- Stern, D., "Institutions and Incentives for Developing Work-Related Knowledge and Skill", in P. Adler, ed., *Technology and the Future of Work*, Oxford: Oxford Univ. Press, 1992, pp.149 ~ 186.
- The Economist*, "Training for Jobs: O Brave New World", 1994. 3. 12., pp.19 ~ 26.
- , "Education in Germany: The Next Generation", 1994. 8. 20., p.44.
- , "Labour's Training Policy: One Small Step", 1996. 5. 18., pp.62 ~ 63.
- Wiggenhorn, W., "Motorola U: When Training Becomes an Education", *Harvard Business Review*, July-August 1990, pp.71 ~ 83.

The Role of the Government in Vocational Training

Jae-Yong Shim

The free training market sometimes fails to provide the socially optimal level of training for workers. Because of these potential market failures, government intervention in the finance, provision, or regulation of training may be called for. However, some prerequisites should be met in order for the government intervention in the training market to be justified in terms of economic efficiency. First, a design of government policies should begin with identifying the potential sources of market failures as accurately as possible. Second, government policies should be targeted to correct the specific market failures identified. Third, government policies must take into account the potential government failures as well. The case for government intervention can be made only if the cost of potential government failures does not outweigh the cost of market failures.

These principles should be clear guides to the making of public training policies, but are frequently ignored in actual policy makings. There are even many cases in which the government makes interventions into the well-functioning free training market and thus impairs economic efficiency. Korea can be mentioned as a typical example. The Korean government has consistently ignored these basic principles, leading to severe government failures. Therefore, the most important element in the reform of Korean training policies is to firmly follow these most basic but easily ignored principles.

The Korean training policies have centered around the mandate or overregulation to private firms and the direct and monopolistic provision of public training as a part of manpower policies for speeding up economic development. Even if these training policies have decreased the training efficiency inside of private firms, they are judged to have had at least some economic rationale as they have helped to supply an ample amount of basic skills, which were urgently needed in the initial stage of economic development. However, the current government policies, which rely on the overregulation of private training and the monopolistic provision of public training, are no

longer compatible with recent changes in the economic and technological environments and thus are hampering a development of the private-led training market.

The employers' role is gaining increasing importance as a result of changes in the training environments. Korean private firms are making serious efforts to increase investment in worker training and, more importantly, to systemize on-the-job training as they introduce new flexible automation technologies and restructure work organizations in response to changes in firms' environments. In addition, the rate of workers' turnover has decreased significantly. These changes are laying a ground for an unregulated private-led training market.

How should the government's role in worker training be redefined? We make a strong case for redirecting the government's role to a facilitator in a market-based support system. In the market-based system, private firms and private training agencies are expected to play leading roles and the supply of training is expected to adjust promptly and efficiently to the demand for training according to market forces. But we do not argue for leaving the training market *laissez-faire*. In the market-based support system, the proper role of the government is to facilitate the operation of market forces and to support in an indirect way to correct potentially important market failures. In other words, the government's role should focus on the provision of financial incentives to private-led training and the building of institutional infrastructures needed to make the training market function efficiently.

More concrete policy alternatives for a market-based support system are proposed as follows.

(1) First of all, the overregulation of private training should be abolished. This is an essential step toward a private-led training system. Therefore, the current training levy-grant systems should be removed as soon as possible. In addition, various regulations that prohibit a co-investment of employers and workers should be removed or significantly loosened.

(2) The government should introduce or expand financial incentive systems that are considered by most economists to correct market failures in a less

distortionary way than the levy-grant systems. Policy proposals include an expansion of tax credits for worker training, an introduction of government loan and/or conditional loan guarantee to facilitate training in liquidity constrained small-and medium-sized firms, and financial and policy support for training consortia that aim to realize economies of scale in training.

(3) The most important task in changing to the market-based support system is to build institutional infrastructures for private-led training. The government efforts to build institutional infrastructures that will outlive particular programs will be most effective because the provision of financial incentives to private training is inherently limited due to the scarcity of public funds. First, many regulations regarding the establishment and operation of private training agencies should be removed for the private training industry to develop as a profitable industry. Second, since reducing direct provision of public training is a precondition for a successful development of the training industry, most public training agencies should be privatized. There should be a clear division of roles in which the government finances training for the labor market disadvantaged and the private sector is in charge of providing training. Third, a training voucher system will be necessary to motivate training providers and to expand the freedom of training takers to choose among private providers. Fourth, the government should make efforts to improve performance measures that will be used to assess and fund training providers.

(4) The skill certification system plays a crucial role in determining the performance of a national training system. The current Korean certification system is urgently needed to be reformed as it is outdated and lacking in reliability and thus fails to facilitate efficient information flow. Finally, some financial and policy support should be expended to build up the role of employer consortia that will assume many important roles in an upcoming private-led training system.

직업훈련과 정부역할

1997년 11월 25일 1판 1쇄 발행

2020년 4월 9일 1판 2쇄 발행

저자_심재용

발행자_최승노

발행처_자유기업원

주소_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화_02-3774-5000

팩스_0502-797-5058

비매품