

직업능력개발제도의 변천과 과제

정택수

머 리 말

우리나라에 직업능력개발제도가 도입된 시점을 1967년의 「직업훈련법」의 제정으로 본다면 벌써 40여년이 경과한 셈이며, 직업능력개발제도는 무수히 많은 변화를 거듭하여 경제사회 발전에 기여하였다. 또한 앞으로도 우리나라의 발전에 맞추어 인력양성을 유지하기 위해서는 최적의 직업능력개발제도나 훈련정책을 추구해야 할 것이다. 이를 위해서는 직업능력개발제도를 둘러싼 경제사회 발전 방향이나 대상자원의 추이와 같은 주변 환경의 변화를 성찰하는 일외에도 우리나라 직업훈련 제도의 발전과정을 되새겨보면 향후 직업능력개발제도나 정책을 추구할 때 많은 도움을 받을 수 있을 것이다.

이런 관점에서 본 연구는 우리나라 직업능력개발제도의 변천과정을 살펴보고 중요한 이슈에 대해서는 생성 배경, 과정과 결과에 대해 상세하게 기술하여 향후의 직업능력개발제도를 구안 시 참고자료를 제시하는 데 그 목적이 있다. 이 연구는 한국직업능력개발원의 기본연구 2008-41번으로 진행되었으며, 정택수 박사가 책임자로서 연구를 수행하였다.

이제 우리 원의 정택수 박사님께서 직업훈련연구를 시작한 지 26년이 경과하여 정년퇴직을 맞게 되었고, 그 기간 동안에 수행한 직업훈련정책연구 결과와 더불어 그간의 각종 일화와 기억들을 한 권의 책으로 남기게 되어 다행스럽게 생각한다. 이 연구결과가 후학들이 직업훈련제도를 연구할 때 참고자료로 활용되기를 기대하는 바이다. 끝으로 본 연구를 위해 협조와 자문을 해주신 전문가 여러분께 감사드리며, 연구지원 업무를 성실히 수행한 김혜선 양에게도 감사를 드린다.

2008년 12월

한국직업능력개발원
원 장 권 대 봉

목 차

요 약

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적 · 1

제2절 제도변천의 시대구분, 연구내용 및 방법 · 3

제3절 직업훈련의 정의 · 5

제2장 정부주도 직업훈련 제도의 도입(1967~1974년)

제1절 직업훈련법의 제정 · 9

1. 법 제정의 배경 · 9
2. 법안의 성안 · 26
3. 심의과정 · 28

제2절 직업훈련법 제정 이전의 직업훈련 · 30

제3절 제도 도입기의 훈련사업 전개 · 32

1. 공공직업훈련 · 35
2. 사업내 직업훈련 · 43

제3장 직업훈련 의무제도의 시행(1975~1998년)

제1절 시대적 배경 · 49

1. 3~4차 경제개발 계획(1972~1981)과 중화학 공업화 추진 · 49

2. 5·6차 경제사회발전 5개년 계획(1982~1991)과 경제의 질적 성숙 · 54
3. 신경제 5개년 계획(1993~1998)과 문민정부 · 57
4. 고용구조의 변화 · 58

제2절 직업훈련 정책과 관련법령의 제·개정 · 65

1. 70~90년대 직업훈련정책 변천의 개요 · 65
2. 직업훈련에 관한 특별조치법의 제정 · 68
3. 직업훈련 의무제도 관련법의 정비 · 71
4. 직업훈련관리공단의 설립 및 법제화 · 76
5. 직업훈련 강화방안의 수립 및 시행 · 84
6. 직업훈련발전 기본계획과 법제화 · 89
7. 신 경제 정책기의 직업훈련 제도 개편 · 96
8. 직업훈련과정과 직업훈련기준의 변화 · 109

제3절 직업훈련사업의 계획과 실적 · 116

1. 3·6차 경제개발 5개년 계획에 따른 직업훈련계획 · 116
2. 직업훈련 실적 · 127
3. 공공직업훈련 · 139
4. 사업내 직업훈련 · 143
5. 인정직업훈련 · 167

제4절 직업훈련지원체제의 확립 및 보강 · 173

1. 한국직업훈련관리공단의 설립 · 173
2. 공단 직업훈련 시설의 확충과 사업이관 · 174
3. 공단 직업훈련과정의 개편 · 185
4. 산학협동훈련체제로의 개편과 사업 중단 · 189
5. 기능개발센터 설치 운영 · 191
6. 직업훈련교사 훈련과 기술교육대학교의 설립 · 193
7. 직업훈련연구사업 · 202

제5절 국가기술자격제도와 기능장려 · 214

1. 국가기술자격제도의 정착 · 214
2. 기능장려 시책 · 218

제4장 민간 직업훈련 지원 제도로의 전환(1999년~)

제1절 시대적 배경 · 223

1. 사회 경제적 배경 · 223
2. 노동시장 정책과 고용구조의 변화 · 225

제2절 직업능력개발체제의 법제화 · 228

1. 정책 변천의 개요 · 228
2. 고용보험제도의 도입과 직업능력개발사업 · 230
3. 직업훈련 의무제도의 폐지와 근로자 직업훈련 촉진법의 제정 · 238
4. 직업능력개발 3개년 계획 · 243
5. 근로자직업훈련촉진법 개정 · 243
6. 능력개발 지원을 위한 고용보험법 개정 · 244
7. 근로자직업능력개발법의 개정 · 245

제3절 직업능력개발사업의 구축 · 247

1. 직업능력개발사업의 지원개요와 변화 · 247
2. 직업능력개발사업의 전개 · 274

제4절 직업능력개발사업 실적 · 283

1. 기능인력 양성훈련 · 283
2. 직업훈련교사 양성훈련 · 286
3. 재직자 직업능력개발 · 287
4. 실업자 직업훈련 · 289

제5절 기술자격제도 개선과 기능장려 · 300

1. 기술자격제도 개선 · 300
2. 기능 장려사업 · 306

제6절 직업능력개발 대외교류 확대 · 310

1. 개도국에 대한 직업훈련 지원 · 310
2. 제1회 APEC 청소년기능캠프 개최 · 314
3. APEC Engineer Project 및 IT자격 상호인정 사업 · 314
4. 직업훈련 용역수출 · 314
5. 국제HRD센터(SIVAT) 운영 · 315

제7절 직업능력개발 혁신방안 수립 · 316

1. 공공훈련 인프라 개편 · 316
2. 한국산업인력공단을 HRD 선도기관으로 육성 · 317
3. 공공훈련기관(기능대학교, 직업전문학교) 통합, 지역분권화 및 기능조정 · 318
4. 공공훈련의 기능 및 사업영역 조정 · 320

제5장 요약 및 제언 · 323

<부록> 직업훈련기준의 변천

- I. 직업훈련기준(보건사회부령 제 250호, 1969. 4. 28) 구성체계 · 331
- II. 직업훈련기준(노동청훈령 제 164호, 1974. 8. 1) 구성체계 · 332
- III. 직업훈련기준(노동청훈령 제 188호, 1975. 6. 5) 구성체계 · 333
- IV. 직업훈련기준(보건사회부령 제 567호, 1977. 7. 5) 구성체계 · 337
- V. 직업훈련기준(노동부고시 제 84-28호, 1984. 9. 24) 구성체계 · 338
- VI. 직업훈련기준 구성 체계(2001년 이후 현재까지) · 342

SUMMARY · 349

참고문헌 · 351

<표목차>

- <표 II-1> 1차 경제개발 5개년 계획기간 중의 기술계 인력수요 추계 · 11
- <표 II-2> 1~2차 개발계획의 계획과 실적 · 15
- <표 II-3> 국민 총생산 및 경제성장률(1961~1971년) · 16
- <표 II-4> 경제활동인구 추이(1963~1971년) · 17
- <표 II-5> 산업별 취업자, 구성비 및 증가율(1963~1971년) · 18
- <표 II-6> 직업별 취업자수 및 구성비(1963~1971년) · 19
- <표 II-7> 제2차 5개년 계획기간 중 기능군별 기능인력 · 20
- <표 II-8> 제2차 5개년 계획기간 중 직업훈련 소요판단 · 21
- <표 II-9> 제도도입 초기의 연도별, 형태별 직업훈련 추이 · 34
- <표 II-10> 제2차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 직업훈련실적 · 34
- <표 II-11> 1980년까지 신설된 공법인 직업훈련기관별 시설규모와 투자액 · 41
- <표 II-12> 연도별 직업훈련소 및 훈련 직종 · 44

- <표 III-1> 국민 총생산 및 경제성장률(1972~1998년) · 60
- <표 III-2> 경제활동인구 추이(1972~1998년) · 61
- <표 III-3> 산업별 취업자, 구성비 및 증가율(1972~1998년) · 63
- <표 III-4> 직업별 취업자 및 구성비(1972~1998년) · 64
- <표 III-5> 연도별 각급학교 진학률 · 65
- <표 III-6> 연도별 · 산업별 경제성장률 추이 · 90
- <표 III-7> 제3차 5개년 계획기간 중 기능인력 수요 · 117
- <표 III-8> 제3차 5개년 계획기간 중 기능인력 수급계획 · 118
- <표 III-9> 제3차 5개년 계획기간 중 연도별 훈련계획 · 120
- <표 III-10> 장기전망에 따른 직업훈련 소요판단 및 수급계획 · 121
- <표 III-11> 5차 5개년 계획 기능인력 양성 기본계획 · 122
- <표 III-12> 6차 5개년 계획 기능인력 양성 기본계획 · 126
- <표 III-13> 연도별 직업훈련 실적(1967~1998) · 129
- <표 III-14> 연도별 직업훈련기관 현황(1967~1998) · 130
- <표 III-15> 3~4차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기능사 양성실적 · 131

- <표 III-16> 3~4차 5개년 계획 기간 중의 기능인력 양성 계획과 실적의
비교 · 133
- <표 III-17> 5~6차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기능사 양성 실적 · 133
- <표 III-18> 5~6차 5개년 계획 기간 중의 기능인력 양성 계획과 실적의
비교 · 134
- <표 III-19> 경제개발 계획 기간별 직업훈련기관 유형별 기능사
양성실적 · 136
- <표 III-20> 훈련기관 유형별 연도별 기능사 양성훈련 실적(1990~1997) · 138
- <표 III-21> 사업내 직업훈련 실시의무비율 및 실시 현황 · 146
- <표 III-22> 직업훈련비용의 부문별 비용사용 한도 · 152
- <표 III-23> 연도별 직업훈련 의무 현황 · 155
- <표 III-24> 국가기술자격 기능수준별 훈련기관 유형별 훈련생 수 · 160
- <표 III-25> '79~'91년간의 직종 분야별(13개) 훈련기관 유형별 훈련생 수 · 164
- <표 III-26> '95~'97년간의 직종 분야별(19개) 훈련기관 유형별 훈련생 수 · 165
- <표 III-27> 인정직업훈련기관의 연도별 훈련기관 수 · 170
- <표 III-28> 인정 직업훈련기관의 연도별 양성실적(명) · 171
- <표 III-29> 공단 직업훈련원 훈련과정 개편('81~'89) · 187
- <표 III-30> 연도별 기능대학 개편실적 · 187
- <표 III-31> 연도별 인력공단 훈련과정 개편실적 · 188
- <표 III-32> 직업훈련교사 자격기준 · 195
- <표 III-33> 연도별, 과정별 직업훈련교사 훈련 실적 · 201
- <표 III-34> 연도별 직업훈련 정책연구실적(1980~1991년) · 205
- <표 III-35> 기술교육대학 연구소의 직업훈련 정책
연구수행실적(1992~1997년) · 207
- <표 III-36> 연도별 직무분석 현황 · 209
- <표 III-37> 연도별 기준 개발 현황 · 210
- <표 III-38> 직업훈련 교재개발 · 212
- <표 III-39> 한국직업능력개발원의 연도별 예산 현황 · 213
- <표 III-40> 직능원의 연구 · 사업 실적 · 213
- <표 III-41> 기술자격 종목 수의 변천 · 216

- <표 IV-1> 국민 총생산 및 경제성장률(1999~2007년) · 224
- <표 IV-2> 경제활동인구 추이(1999~2006년) · 226
- <표 IV-3> 산업별 취업자, 구성비 및 증가율(1999~2006년) · 227
- <표 IV-4> 직업별 취업자 및 구성비(1999~2006년) · 227
- <표 IV-5> 고용보험 당연 적용대상 사업장의 규모 변화 · 235
- <표 IV-6> 고용보험 사업별 보험료율 · 237
- <표 IV-7> 직업훈련기본법과 근로자직업훈련촉진법의 비교 · 242
- <표 IV-8> 기준외훈련에 적용되는 지원 비율 · 262
- <표 IV-9> 지원금 지급규정 고시의 변화 · 263
- <표 IV-10> 대·중소기업직업훈련 컨소시엄의 연도별 운영현황 · 276
- <표 IV-11> 직업능력개발훈련 참여기관 현황 · 284
- <표 IV-12> 연도별 기능사 양성 실적 · 285
- <표 IV-13> 연도별 직업능력개발훈련교사 양성현황 · 287
- <표 IV-14> 고용보험 직업능력개발사업 재직자훈련 연도별 실적 · 288
- <표 IV-15> 실업대책 직업훈련 현황(1998년~2007년) · 290
- <표 IV-16> 전직실업자훈련의 연도별 실적 · 291
- <표 IV-17> 연도별 고용촉진훈련(지역실업자직업훈련) 실적 · 292
- <표 IV-18> 신규실업자훈련(취업훈련)의 연도별 실적 · 293
- <표 IV-19> 우선선정 직종의 연도별 훈련실시인원 및 예산 · 297
- <표 IV-20> 기술 분야별 자격종목 현황(2005.11.11. 개정) · 302
- <표 IV-21> 개별 국가자격과 국가기술자격을 관리체계 비교 · 304
- <표 IV-22> 국가시험 관련 사고유형 · 305
- <표 IV-23> 직업능력개발부문 국제협력사업 개요 · 311
- <표 IV-24> 기능대학 및 직업전문학교 개편 현황 · 319

[그림목차]

- [그림 III-1] 기능인력 양성계획(1972~81년)과 실적의 비교 · 132
- [그림 III-2] 기능인력 양성계획(1982~91년)과 실적의 비교 · 134
- [그림 III-3] 훈련기간 유형별 양성실적(1972~1997)의 비교(전체) · 137
- [그림 III-4] 훈련기간 유형별 양성실적(1972~1997)의 비교('90년 이후는 양성훈련만 비교) · 138
- [그림 III-5] 훈련 의무 적용대상 사업체 규모의 변화 · 145
- [그림 III-6] 연도별 표준훈련비 및 의무대상 사업체 근로자 수의 변화 · 156
- [그림 III-7] 연도별 훈련 의무비율 및 훈련실적의 변화 · 157

- [그림 IV-1] 직업훈련 실시비율 및 고용보험 직업능력 개발사업의 보험료율의 비교 · 236
- [그림 IV-2]] 자격의 체계도 · 301

【요약】

1. 연구개요

가. 연구의 필요성 및 목적

우리나라에서 직업능력개발제도가 도입된 시점을 1967년의 ‘직업훈련법’의 제정으로 본다면 벌써 40여 년이 경과한 셈이며, 직업능력개발제도는 무수히 많은 변화를 거듭하여 경제사회 발전에 이바지하였다. 이는 우리나라의 경제사회발전에 맞추어 인력양성을 도모함으로써 동 제도가 발전을 거듭한 것으로 보인다.

또한 앞으로도 우리나라의 경제사회발전에 맞추어 인력양성을 유지하기 위해서는 최적의 직업능력개발제도나 훈련정책을 추구하여야 할 것이다. 이를 위해서 직업능력개발제도를 둘러싼 경제사회발전방향이나 대상자원의 추이와 같은 주변 환경의 변화를 성찰하는 것 외에도 우리와 유사한 경험을 가진 외국의 예를 많이 참고하기도 한다.

그러나 외국의 예를 참고함에 있어 가장 큰 문제점은 그 나라의 정치, 경제, 사회, 문화적 배경이 우리와 다르기 때문에 그들의 현행제도를 우리가 참고하기에는 한계가 있기 마련이며, 이를 타개하기 위하여 그들 나라의 직업훈련 제도의 변천과정을 추적하여 참고하는 방안이 있을 수 있으나, 이 또한 남의 나라 제도이기 때문에 참고하기에는 한계가 있다.

이러한 관점에서 우리나라의 직업훈련 제도의 발전과정을 되새겨보면 향후의 직업능력개발제도나 정책을 추구함에 있어 많은 도움을 받을 수 있으리라 생각된다. 그러나 우리나라의 직업능력개발제도의 발전과정을 기술한 보고서는 그리 많지 않으며, 또한 각각의 제도나 정책이

생성된 배경 또는 변화된 과정이나 그 결과가 상세하게 기술되지 않아 이를 참고하는 데 한계가 있다.

다행히 본 연구자가 직업훈련연구를 시작한 지 26년이 경과하였고, 그 기간 동안에 직업훈련 정책의 연구결과와 연구하면서 겪은 각종 일화와 기억들을 보고서로 남긴다면 직업훈련 정책연구에 미력하나마 보탬이 될 수 있으리라고 판단되어 동 연구를 시작하게 되었다.

따라서 본 연구에서는 우리나라의 직업능력개발제도의 변천과정을 살펴보고, 중요한 이슈에 대해서는 생성된 배경, 과정과 결과에 대하여 상세하게 기술하여 향후의 직업능력개발제도를 구안함에 있어 참고자료를 제시하는 데 그 목적이 있다.

나. 제도변천의 시대구분, 연구내용 및 방법

본 연구의 시대구분은 직업훈련의 제도가 확립된 것이 1967년이고, 그 이전의 직업훈련상태는 극히 미약하다는 점에 맞추어 정부수립 이전까지 포함하는 많은 시대구분을 굳이 할 필요가 없다는 점을 고려하여 먼저 1960년대부터 1974년까지 정부가 주도하여 직업훈련 제도를 도입하였으므로 이 시기를 도입기(1967년~1974년)로 설정하고, 1975년부터 1998년까지 직업훈련 의무제도가 시행되었으므로 이때를 직업훈련 의무제도의 시행기(1975~1998)로 설정하고 고용보험 직업능력개발 사업이 도입되고 ‘근로자직업훈련촉진법’이 시행된 1999년부터 현재까지를 민간 직업훈련 지원 제도로의 전환기(1999~)로 설정하였다.

이러한 시대구분에 따른 연구의 내용은 제2장에서 정부주도의 직업훈련 제도의 도입을 다루되, 동법의 제정과정은 중요하므로 법제정의 배경, 법안의 성안 및 심의과정을 중점적으로 기술하였다. 제3장에서는 직업훈련 의무제도가 도입될 수밖에 없었던 시대적 배경을 경제발전5개년 계획과 그에 따른 고용구조의 변화를 중심으로 기술하였다. 특히 직업훈련정책은 노동시장의 변화에 민감하게 반응하여야 하므로 이 부

분은 매우 중요하게 기술하였다. 다음으로 이 시기의 직업훈련정책의 변화와 관련법령의 제·개정과정을 기술하였고, 또한 이 시기는 경제개발 계획을 달성하기 위한 직업훈련계획을 수립하고 이 목표를 달성하기 위한 직업훈련을 실시하던 시기이므로 직업훈련의 계획과 실적을 기술하였다. 또한 이 시기는 한국산업인력공단의 설립과 이 공단을 중심으로 직업훈련지원체제가 확립되던 시기이므로 이 부분을 기술하였고, 공단이 국가기술자격기능을 인수하였으므로 국가기술자격과 기능장려를 기술하였다.

제4장에서는 시대적 배경과 직업능력개발 법제화를 기술하였다. 특히 이 시기는 1999년부터 시작되지만 고용보험도입과 관련된 연구나 법제정과정은 1992년부터 시작되었으므로 이 부분은 이때부터 기술하였다. 다음으로 직업능력개발사업의 구축에서는 직업능력개발사업의 개요와 정책변화를 함께 기술하였고, 다음으로 직업능력개발사업의 실적 및 국가기술자격제도의 개선과 기능 장려를 기술하였다. 한편, 직업훈련의 대외협력부문에서 중전에는 우리나라가 수원국이었지만 이제는 대외적으로 공여국이 되었으므로 이를 기술하였고, 마지막으로 산업인력공단의 기능개편이 최근에 일어났으므로 이를 기술하였다.

연구방법은 문헌연구를 통한 기술적 방법을 활용하였다. 경제 환경의 변화나 직업훈련정책의 분석은 각종자료와 통계 및 노동관계 법령을 참고하였다. 상당히 긴 기간 동안의 제도 변천을 연구하여야 하기 때문에 자료의 획득에 많은 애로가 있었다. 다행히 직업훈련 제도와 관련된 선행연구가 있어 많은 도움이 되었다.

2. 연구결과

가 직업훈련 제도 변천과정의 요약

우리나라에서 직업훈련 제도가 도입될 당시에는 경제발전 초기단계

로서 경제발전이 따른 기능인력의 수요가 많이 발생하고 있었고, 무기능의 미진학 청소년과 실업자가 많이 있었다. 그러나 이들을 기능인력으로 훈련시킬 훈련시설이나 직업훈련교사나 이를 갖출 자본도 없는 상태에서 이들을 가르칠 부족한 기술도 없었으며, 이를 작동하게 하는 직업훈련 제도조차 없었던 시기였다.

이제 직업훈련 제도를 도입하고 작동시키기 위하여 선진국으로부터 자문관을 초빙하여 자문을 받고, ‘직업훈련법’을 제정하여 훈련제도를 마련하고, 독일, 벨기에, 일본, 미국 등의 선진국으로부터 국제협력을 받거나 또는 아시아개발은행(ADB)이나 세계은행으로부터(IBRD) 차관을 받아 직업훈련교사를 양성하기 위한 훈련원을 짓거나 기능인력 양성을 위한 훈련원을 지어 정부가 먼저 직업훈련을 시작하였다.

이 제도는 우리나라 산업인력 양성의 보고가 되어 국가발전에 크게 이바지하였다. 이 당시의 연간 인력양성의 실적은 5년간 9만 8천 명 수준에 불과 하였다. 직업훈련 제도 도입당시에도 사업내 직업훈련의 중요성을 인식하여 훈련을 독려하고 보조금을 지원하였으나 재원부족으로 보조금이 끊어지자 훈련이 급감하였다(시장의 실패).

이러한 정부주도의 기능인력 양성은 재원의 한계에 봉착하였고 더욱이 중동 건설 붐 등에 의하여 경제발전이 필요한 기능인력의 부족이 심해지자 이들을 양성하기 위하여 직업훈련 의무 제도를 도입할 수밖에 없게 되었다. 즉, 1970년대 후반에 ‘직업훈련기본법’과 ‘직업훈련촉진기금법’을 제정하여 우수 기능인력 양성의 기틀을 세운 것과, 1980년대 고학력자 공급확대를 내다보며 한국직업훈련관리공단을 설립하여 직업훈련의 체제를 다시 세운 것은 매우 시의 적절한 대응이었다고 평가된다. 기업에서 소요되는 인력의 질적 수준이 높아짐에 따라 여러 차례 직업훈련계획을 수립하여 적기에 소요인력을 양성하려는 노력은 큰 성과를 거두었다.

그러나 ‘직업훈련기본법’에 의한 훈련행정의 규제에 의한 직업훈련 의무 제도를 시행한 결과 자발적인 인력양성이 실종되었고, 업계의 요

구에 따라 직업훈련실시비율이 낮아져 1980년대에는 임금총액의 1/1000에 불과할 정도로 되었으며, 직업훈련 의무제도는 사실상 유명무실하게 되었다. 그 후 1990년대 초 2백만 호 건설로 인해 기능인력의 부족이 심해지자 직업훈련발전계획에 의해 직업훈련실시비율을 점차 상향조정하고, 행정규제를 완화하여 사업체에 의한 기능인력 양성을 독려했다. 3~6차 5개년 계획기간 중의 평균 인력양성 실적은 연평균 7만여 명 수준이었다.

이러한 정부주도에 의한 직업훈련 의무제도에 의한 기능인력 양성정책은 인구구조, 산업구조 및 노동시장의 구조 변화와 고학력 시대에 직면하면서 여러 가지 문제점을 지니게 되었다. 우선, 직업훈련 대상자를 확보하기 어렵게 되어 공공직업훈련부문에 훈련대상자를 찾기가 쉽지 않은 것은 물론이고, 직업훈련 의무대상 사업체가 직업훈련 의무를 이행하고자 하나 훈련대상자가 없는 상황에 이르렀고, 기업 특수적 훈련이나 향상훈련이 미흡하여 기업에서 필요한 인력을 제대로 확보하기 어렵게 되었다. 또한 지나치게 경직적으로 운영하는 직업훈련 의무제도는 기업체로부터 자발적으로 훈련 의무를 이행하는 것보다는 분담금을 납부하는 것을 오히려 선호하는 경우도 많았다.

따라서 정부는 이러한 정부주도의 훈련정책을 자율적 민간주도 훈련촉진 정책으로 전환하기에 이르렀다. 이러한 취지로 시행된 것이 1995년의 ‘고용보험법’의 직업능력개발사업과 1999년 ‘근로자직업훈련촉진법’이다. 이는 우리나라 직업훈련의 새로운 패러다임의 전환을 가져온 혁신적인 조치로 평가받고 있다. 이에 따라 훈련의 중심이 기능인력 양성 훈련에서 재직근로자의 직무능력 향상훈련으로 이동하고, 훈련의 기본 철학이 공급자 중심에서 수요자 중심의 자율적 훈련을 지원하는 것으로 바뀌게 된 것이다. 이렇게 변화된 체제 속에서 시행되고 있는 직업능력개발 사업은 전반적으로 지원사업장, 지원 금액, 인원 면에서 점차 확대되어 가고 있고, 사업주의 자율적인 직업능력개발 훈련도 지속적인 증가세를 보이고 있다.

특히 대량의 실업사태에 직면하여 실직자 재취업 촉진과 관련한 직업훈련을 확대한 일은 직업능력개발 사업이 가장 크게 기여한 영역으로 평가받고 있다. 또한 이러한 직업능력개발 사업은 실업급여와 고용안정 사업이 연계되어 실시된다는 측면에서 적극적 인력정책의 수단이 되고 있다. 또한 경제발전의 결과로 직업훈련 제도를 도입할 당시에는 선진국으로부터 원조를 받는 수원국의 입장이었으나 이제는 직업훈련에 관한 한 대외원조 공여국이 되어 우리나라의 위상을 높이고 있다.

이때의 훈련실적을 살펴보면 ‘근로자직업훈련촉진법’이 시행되던 1999년에는 재직자훈련이 80여만 명에 불과했으나, 2007년 현재 360여만 명에 이르고 있다. 반면에 실업대책직업훈련의 실적을 보면, 외환위기 때인 1999년의 33만여 명에 이르렀으나 2007년 현재는 8만 8천여 명에 불과하고, 기능인력 양성에 해당되는 인력개발훈련실적은 2000년에 2만여 명에 불과하였으나 2007년 현재 3만 4천여 명으로 증가하였다.

나. 제언

이상과 같이 직업훈련 제도의 변천과정을 살펴보고 이에 대한 개선 방안을 제언하면 다음과 같다.

우선, 직업능력개발에 대한 정부역할의 재정립의 문제이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 직업훈련 제도의 도입기에는 정부가 솔선해서 앞장설 수밖에 없었고 직업훈련을 선도하여 민간부문을 끌어가는 것이 정상이었다. 그러나 시장의 실패를 보완하기 위하여 직업훈련 의무 제도를 도입하였을 때에는 이들 직업훈련 의무대상 사업체가 직업훈련의 의무를 다하도록 독려하는 것이 정부의 역할이 되었고 정부가 솔선하여 시행하는 것은 아니었다. 즉, 시장의 실패를 보완하기 위해서 정부가 직업훈련 의무 제도를 도입하거나 또는 직업능력개발 사업을 실시하더라도 정부가 개입하여 정부의 실패를 일으켜서는 곤란하다는 것이다. 이제 민간주도의 직업능력개발훈련의 시대에 민간이 자율적으로 직

업훈련을 실시하도록 도와주기 위해서는 이들이 교육훈련시장에서 보다 값싸고 질 좋은 훈련을 공급할 수 있도록 치열한 경쟁을 유도하여야 할 것이다.

이를 위해서 정부가 해야 할 일은 시장에서의 경쟁 또는 게임의 규칙을 정하고 공정한 심판자가 되어야 하며, 선수가 되어 다른 선수들과 경쟁해서는 곤란하다고 생각된다.

예를 들면, 필요한 기능인력 또는 다른 종류의 어떤 인력을 필요로 할 때, 공정한 규칙에 의해 이들 상호간에 경쟁할 수 있도록 훈련공급자를 모집할 것이지, 정부가 가외로 더 많은 지원을 한다든지(무슨 근거인지는 모르지만), 상여금을 지원한다든지 하는 것은 교육훈련시장 질서를 왜곡하고 경쟁력을 낮출 뿐이다. 앞에서 본 바와 같이 연간 2만여 명을 양성할 때에는 정부가 직접 양성할 수 있으나 10만여 명일 경우에는 사업체가 직접해야하고 정부는 독려하는 수준이어야 하고, 3백만여 명을 넘어서는 시점에서는 정부가 직접 개입하는 것은 무리가 있다.

따라서 직업훈련에 관한 정부의 역할은 게임의 규칙 제정과 공정한 심판자의 역할에 충실하여야 하며 훈련 사업에 직접 개입하지는 말아야 할 것이다.

둘째, 직업훈련시장에서의 공정한 경쟁을 유도하기 위해서는 평가정보 공개의 문제가 있다. ‘근로자직업능력개발법’의 직업능력개발훈련은 원래 정부의 직접적인 개입보다는 시장의 자율적 경쟁기능에 의하여 작동되도록 설계되어 있었으나, 평가정보의 불완전 공개로 인한 훈련수요자의 정보부족으로 시장기능이 제대로 작동되지 않는 등의 관련 인프라가 구축되어 있지 못함에 따라 행정규제 없는 자율적인 훈련정책의 수행이라는 소기의 목적을 달성하는 데 많은 애로가 있는 것으로 드러나고 있다. 이를 위해서는 보다 정확한 평가와 과감한 평가결과의 공개, 훈련수요자의 접근성을 용이하게 하여야 할 것이다.

셋째, 공급자 위주의 훈련으로부터 수요자 위주의 직업훈련을 실시할

수 있도록 하는 직업훈련과 고용안정의 연계 방법의 구안문제이다. 그동안 고학력화 추세로 인하여 실업계 고등학교 졸업자나 직업훈련생들이 산업체의 진출보다는 진학을 선호하는 상황에서 인력수요를 고려하지 않는 공급위주의 기능인력 양성체제를 그대로 유지하는 데는 한계가 있다. 이를 해소하기 위해서는 수요자의 정보가 공급자에게 전달되고 이것이 즉각 반영될 수 있도록 하는 근본적인 대책이 강구되어야 할 것이다.

마지막으로, 지식정보화시대에 대응하여 창의력 있고 적응력 있는 기술 인력을 배출할 수 있는 훈련체계로의 전환문제이다. 정보화 사회의 진전, 경제의 지식집약화 등과 같은 인력수요의 변화에 신속히 대응할 수 있도록 하기 위해서는 종래와 같이 경직적이고 획일적인 교육훈련 체계로는 불가능하기 때문에 정부가 아닌 훈련기관이 스스로 유연하게 훈련내용을 변화시켜 적응할 수 있도록 할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

이러한 수요변화에 대응하여 우수한 훈련을 제공하는 훈련기관이 적절한 지원을 받을 수 있도록 하는 유인책으로서 훈련기관의 훈련비용에 대한 지원단가가 이제까지의 일률적인 훈련비용단가가 아닌 시장 기능에 의하여 자율적으로 조정될 수 있도록 하는 적절하고 획기적인 훈련비용 지원체계가 마련되어야 할 것이다.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

‘직업훈련’은 무엇인가? 직업훈련 또는 직업능력개발훈련은 우리에게 어떤 의미를 가진 것인가?

1995년에 고용보험 직업능력개발 사업이 시작되고 1999년의 ‘근로자직업훈련촉진법’이 제정됨에 따라, 고용보험에 가입한 700여만 명의 고용보험 피보험 근로자를 위시하여 근로자가 되려고 하는 청소년이나 실업자를 포함하는 모든 근로자의 직업생활에 필요한 직업능력을 개발하는 것이 직업훈련이라는 것으로 자리매김하게 되었다. 그러나 지금까지 우리는 직업훈련이라고 하면 생각나는 것은 대개 비진학 청소년 대상의 기능인력 양성이나 취약계층을 대상으로 하는 훈련으로 인식하는 것이 대부분일 것이다.

그러나 우리나라의 거의 대부분의 근로자가 고용보험의 가입자이고, 알게 모르게 고용보험의 직업능력개발 사업에 관련되어 있으며, 모든 근로자의 직업생활에 반드시 필요로 하는 직업능력을 개발하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있고, 이미 직업훈련은 우리 생활의 일부가 되어 있기 때문에 이를 이해하는 것은 우리 모두에게 긴급하게 되었다. 그럼에도 불구하고, 앞에서 제시한 바와 같이 직업훈련에 대한 일반인의 인식이 취약계층이나 비진학 청소년

2 직업능력개발제도의 변천과 과제

년을 대상으로 한 기능인력을 양성하는 것으로 인식하고 있기 때문에 본인과 무관한 것으로 인식하고 잘 모를 뿐더러 무시하는 경우가 대부분이다.

그렇다면 우리나라의 직업훈련이 이렇게 대접받지 못하는 이유는 무엇인가? 또한 현재의 직업훈련은 어떠한 형태로 이루어지고 있으며 앞으로는 어떻게 발전되어야 하는가? 이러한 의문을 해소하고 일반인들에게 직업훈련을 제대로 인식시키기 위해서는 우리나라에서의 직업훈련의 개념과 그 제도의 변천과정을 파악하고, 또한 현재의 직업훈련 현황과 문제점을 파악하여 향후의 과제를 모색할 필요가 있다.

한편, 우리나라에서 직업능력개발제도가 도입된 시점을 1967년의 ‘직업훈련법’의 제정으로 본다면 벌써 40여 년이 경과한 셈이며, 직업능력개발제도는 무수히 많은 변화를 거듭하여 경제사회 발전에 이바지하였다. 이는 우리나라의 경제사회발전이 맞추어 인력양성을 도모함으로써 동 제도가 발전을 거듭한 것으로 보인다.

또한 앞으로도 우리나라의 경제사회발전이 맞추어 인력양성을 유지하기 위해서는 최적의 직업능력개발제도나 훈련정책을 추구하여야 할 것이다. 이를 위해서 직업능력개발제도를 둘러싼 경제사회발전방향이나 대상자원의 추이와 같은 주변 환경의 변화를 성찰하는 것 외에도 우리와 유사한 경험을 가진 외국의 예를 참고하기도 한다.

그러나 외국의 예를 참고함에 있어 가장 큰 문제점은 그 나라의 정치, 경제, 사회, 문화적 배경이 우리와 다르기 때문에 그들의 현행제도를 우리가 참고하기에는 한계가 있기 마련이며, 이를 타개하기 위하여 그들 나라의 직업훈련 제도의 변천과정을 추적하여 참고하는 방안이 있을 수 있으나, 이 또한 남의 나라 제도이기 때문에 참고하기에는 한계가 있다.

이러한 관점에서 우리나라의 직업훈련 제도의 발전과정을 되새겨 보면 향후의 직업능력개발제도나 정책을 추구함에 있어 많은 도움을 받을 수 있으리라 생각된다. 그러나 우리나라의 직업능력개발제도의 발전과정을 기술한 보고서는 그리 많지 않으며, 또한 각각의 제도나 정책이 생성된 배경이나 또는 변화된 과정이나 그 결과가 상세하게 기술되지 않아 이를 참고하는데 한계가 있다.

다행이 본 연구자가 직업훈련연구를 시작한지 26년이 경과하였고, 그 기간 동안에 수행한 직업훈련 정책 연구의 결과와 연구하면서 겪은 각종 일화와 기억들을 남긴다면 직업훈련 정책연구에 미력하나마 보탬이 될 수 있으리라고 판단되어 동 연구를 시작하게 되었다.

따라서 본 연구에서는 우리나라의 직업능력개발제도의 변천과정을 살펴보고, 중요한 이슈에 대해서는 생성된 배경, 과정과 결과에 대하여 상세하게 기술하여 향후의 직업능력개발제도를 구안함에 있어 참고자료를 제시하는 데 그 목적이 있다.

제2절 제도변천의 시대구분, 연구내용 및 방법

직업훈련 제도의 변천과정을 살펴보는 데에는 훈련제도의 특색이 다른 시기를 구분하여 시대별로 찾아볼 수도 있을 것이다. 직업교육훈련백년사¹⁾에서는 직업훈련의 그 시대구분을 근대적 직업훈련의 태동기(1899~1910년), 일제강점기의 직업훈련, 광복 이후(1945~1960년), 제도 확립 및 성장기(1961~1981년), 1980년대와 1990년대 산업구조개편에 따른 직업훈련체제의 변화로 시대구분을 하였다.

그러나 본고에서는 직업훈련의 제도가 확립된 것이 1967년이고 그 이전의 직업훈련상태는 극히 미약하다는 점에 맞추어 볼 때, 정부수립 이전까지 포함하는 많은 시대구분을 굳이 할 필요가 없다는 점을 고려하여 먼저 1960년대부터 1974년까지 정부가 주도하여 직업훈련 제도를 도입하였으므로 이 시기를 도입기(1967~1974년)로 설정하고, 1975년부터 1998년까지 직업훈련 의무제도가 시행되었으므로 이때를 직업훈련 의무제도의 시행기(1975~1998년)로 설정하였고, 고용보험 직업능력개발 사업이 도입되고 ‘근로자직업훈련 촉진법’이 시행된 1999년부터 현재까지를 민간 직업훈련 지원 제도로의 전환

1) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998 참조.

기(1999년~)로 설정하였다.

이러한 시대구분에 따른 연구의 내용은 제2장에서 정부주도의 직업훈련 제도의 도입을 다루되, 동법의 제정과정도 중요하므로 법제정의 배경, 법안의 성안 및 심의과정을 중점적으로 기술하였다. 또한 이 시기 이전과 이후에 미약하나마 훈련실적이 있기 때문에 이들 훈련실적에 대해서도 기술하였다. 제3장에서는 직업훈련 의무제도가 도입될 수밖에 없었던 시대적 배경을 경제발전 전 5개년 계획과 그에 따른 고용구조의 변화를 중심으로 기술하였다. 특히 직업훈련정책은 노동시장의 변화에 민감하게 반응하여야 하므로 이 부분은 매우 중요하게 기술하였다. 다음으로 이 시기의 직업훈련정책의 변화와 관련 법령의 제·개정 과정을 기술하였고, 또한 이 시기는 경제개발 계획을 달성하기 위한 직업훈련계획을 수립하고 이 목표를 달성하기 위한 직업훈련을 실시하던 시기이므로 직업훈련의 계획과 실적을 기술하였다. 또한 이 시기는 한국산업인력공단의 설립과 이 공단을 중심으로 직업훈련지원체제가 확립되던 시기이므로 이 부분을 기술하였고, 공단이 국가기술자격기능을 인수하였으므로 국가기술자격과 기능 장려를 기술하였다.

제4장에서는 시대적 배경과 직업능력개발 법제화를 기술하였다. 특히 이 시기는 1999년부터 시작되지만 고용보험도입과 관련된 연구나 법 제정과정은 1992년부터 시작되었으므로 이 부분은 이때부터 기술하였다. 다음으로 직업능력개발사업의 구축에서는 직업능력개발사업의 개요와 정책변화를 함께 기술하였고, 다음으로 직업능력개발사업의 실적 및 국가기술자격제도의 개선과 기능 장려를 기술하였다. 한편, 직업훈련의 대외협력 부문에서 종전에는 우리나라가 수원 국이었지만 이제는 대외적으로 공여 국이 되었으므로 이를 기술하였고, 마지막으로 산업인력공단의 기능개편이 최근에 일어났으므로 이를 기술하였다.

연구방법은 문헌연구를 통한 기술적 방법을 활용하였다. 경제 환경의 변화나 직업훈련정책의 분석은 각종자료와 통계 및 노동관계 법령을 참고하였다. 상당히 긴 기간 동안의 제도 변천을 연구하여야 하기 때문에 자료의 획득에 많은 애로가 있었다. 다행히 직업훈련 제도와 관련된 선행연구가 있어 많은

도움이 있었다. 동 연구에서 특히 많이 참고한 자료는 김성중, 성제환의 『한국의 고용정책』(2005), 서상선의 『한국직업훈련 제도의 발자취(제도화 과정에 얽힌 뒷이야기를 중심으로)』(2002), 한국직업능력개발원의 『직업교육훈련 100년사』(1998), 조성수, 박정주, 나영선의 『한국직업훈련발전사』(1989)가 있었으며, 노동부의 『노동행정사』(2006)의 제2편 제2장의 『직업능력개발』은 본 연구자가 대표 집필한 것으로서 본 연구의 기초가 되었다. 또한 연구자가 1982년부터 지금까지 수행한 각종 직업훈련정책관련 연구보고서(참고문헌 참조)가 본 연구의 주요 참고자료가 되었다.

제3절 직업훈련의 정의

직업능력개발을 알기 위해서는 직업훈련의 개념을 파악할 필요가 있다. 인간의 능력을 개발하는 과정에는 학교교육과 직업훈련이 있는데, 학교교육은 학생을 대상으로 인격형성과 전문적 지식을 배양하는 것임에 비하여, 직업훈련은 취업자나 구직자를 대상으로 산업사회에 즉시 적용할 수 있는 능력을 습득시키는 데 그 목적을 두고 있다. 이 두 가지 방법 중에서 직업훈련을 살펴보기로 한다.

일반적으로, 직업훈련이란 직업에 관한 훈련을 말하는 것으로 ‘기술적 육체적인 직업의 일정한 목표와 기준에 도달되는 능력습득을 위한 반복적인 행위’라고 말할 수 있다고 하고 있다²⁾. 다만 여기에서 말하는 직업의 종류는 훈련으로 능력습득이 가능한 분야에 한정된다고 해야 할 것이다.

1939년 국제노동기구(ILO: International Labor Organization, '이하 ILO')가 채택한 ‘직업훈련에 관한 권고’(제57호)에서 “직업훈련이란 기술적 또는 직업적 지식을 습득시키거나 향상시킬 수 있는 모든 훈련방법을 말하는 것으로서 이 훈련이 학교에서 행하든 작업장에서 행하든 상관없다.”고 하였다.

2) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002 참조.

1950년의 권고(제88호)에서는 “기술적·직업적·감독적 지식 또는 기능을 습득하거나 개발할 수 있는 고용을 위한 모든 형식의 훈련으로서 그 훈련이 기업 내에서 행해지든 기업 외에서 행해지든 불문하고, 또한 재훈련을 포함한다.”고 정의하였다.

또한 1962년의 직업훈련에 관한 권고(117호)에서는 “이 권고는 경제활동의 모든 분야의 고용(최초인가 아닌가는 불문) 또는 승진을 위한 준비 또는 재훈련을 목적으로 하는 모든 훈련(이 목적에 필요한 일반적·직업적 및 기술적 교육을 포함한다)에 대하여 적용한다.”라고 되어 있다.³⁾

직업훈련에 관한 이 세 가지의 ILO의 정의는 약간의 표현의 차이는 있지만 공통적으로 우리나라에서 말하는 소위 학교교육의 일종인 직업교육이라도 그 내용이 기술적·직업적 지식을 습득 향상시키는 것이라면 체제와 장소를 불문하고 이를 직업훈련과정으로 넓게 보는 견해이다. 이 견해는 정규교육의 하나인 직업교육을 광범위하게 직업훈련으로 인정하는 서구의 정의에 따른 것으로 보인다.

이 ILO의 권고는 세계 여러 나라에서 채택되어 직업훈련 제도 운영에 참작되고 있다. 그러나 실제에는 각국에서 활용되고 있는 직업훈련이란 개념은 각국의 실정법과 운영내용의 세부적 형태에 따라 일정치 않다고 할 수 있다.

직업훈련의 개념에 관한 각국의 예를 보면 먼저 독일의 직업교육훈련법의 경우 ‘이 법에서 직업훈련이라 함은 직업양성훈련, 직업적 계속훈련, 직업적 전환훈련을 총칭 한다.’라고 규정하고 있다. 일본의 직업능력개발촉진법에서는 ‘직업에 필요한 근로자(구직자 포함)의 능력을 개발하고 향상’시키는 것으로 정의하고 있다. 우리나라의 경우에 구 ‘직업훈련법’에서는 ‘근로자(재직근로자 및 취업할 의사를 가진 자 포함)에게 기능(技能)을 습득 향상시키는 훈련’으로 기능(技能)으로 한정하고 ‘직업훈련법’의 목적에서 ‘근로자에게 직업훈련과 기능검정(技能檢定)을 실시하여 공업 및 기타 산업에 필요한 기능자(技能者)를 양성함’이라고 명시하고 있다. 여기에서 기능(技能)은 단순 반복적인 훈련을 통해서 숙달되는 것으로 인식되기 때문에 우리나라에서 직업훈

3) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 31쪽 참조.

련을 정의함에 있어 “반복적인 훈련”이라는 용어가 흔히 사용되었다.⁴⁾

1981년 12월 31일에 개정된 ‘직업훈련기본법’에서는 ‘직업에 관한 직무수행 능력을 습득 향상하는 것’으로 직업훈련에 관한 의미를 확대시키고 있으며, 동시에 동법의 목적에서 “근로자에게 직업훈련을 실시하여 그 능력을 개발·향상하게 함으로써 근로자의 지위향상을 도모하고 국민경제의 발전에 기여함”이라고 개정하였다. 이는 종래의 기능인 양성을 목적으로 하고 직업훈련의 정의가 기능(技能)을 습득 향상시키는 훈련으로 한정되어 있던 것을 모든 근로자를 대상으로 그들의 직무수행능력(기능(技能)의 습득 향상만이 아닌)을 습득 향상하는 것으로 그 개념이 확대된 것이고, 그 이후 직업훈련의 정의에서 “반복적인 훈련”이라는 용어가 제거되었다.⁵⁾ 따라서 우리나라 ‘근로자직업능력개발법’에 의한 직업훈련의 정의에서 직업훈련대상자는 근로자 또는 취업할 의사가 있는 자로 제한되며(교육의 대상자는 전 국민임), 훈련의 내용은 직업에 관한 직무수행능력을 습득 향상시키는 것으로 국한되며(취미 오락이나 외국어와 같은 교양교육 등은 제외됨), ‘고등교육법’에 의한 전문대학 이상의 학위와 관련된 정규교육과는 구분하여 학력이나 학위와는 무관하게 운영된다.⁶⁾

또한 우리나라에서 ‘고용보험법’의 제정과 ‘직업훈련기본법’이 ‘근로자직업훈련촉진법’으로 개정되면서 ‘직업훈련’이란 용어 대신 ‘직업능력개발’이란 용어를 사용하게 되었다. 이 용어는 1985년 일본이 ‘직업훈련법’을 ‘직업능력개발촉진법’으로 대체하면서 사용한 용어이다.

일본에서 직업훈련 대신 직업능력개발이란 용어를 사용하게 된 동기는 훈련 직종의 폭과 내용을 넓히기 위한 것이다. 즉, 일본에서도 종래의 ‘직업훈련법’의 훈련과정은 주로 제조업에 필요한 기능공 양성을 위주로 그 대상이 주로 청소년들이었다. 그러나 기술혁신에 의하여 모든 생산 공정이 자동화되

4) 이종성 외, 『직업훈련 제도 및 기능검정제도의 현황과 그 분석』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련 연구소, 1982, 23~24쪽 직업훈련 정의 참조.

5) 이종성 외, 『직업교육과 직업훈련의 역할에 따른 직업훈련체제 정비방안』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1988, 3~4쪽 직업훈련 용어의 정의 참조.

6) 노동부 고시 「직업능력개발훈련과정의 인정요건 및 직업능력개발훈련 실시상황보고 등에 관한 고시」, 2005년 7월 11일, 제1조 제2항 참조.

고 사무자동화가 이루어지면서 근로자도 새로운 직업능력을 필요로 하게 되었다. 이러한 능력은 반복된 실습 외에도 이론지식을 보완해야 했다. 그뿐만 아니라 신속한 기술변화가 급진되어 근로자의 능력도 꾸준히 개발되어야 했다. 즉, 입직부터 퇴직까지 자기개발이 필요하게 된 것이다. 더욱이 고령화 사회와 여성의 높은 사회참여율 등에 의하여 평생교육훈련을 필요로 하게 되었다. 이러한 훈련수요를 수용하기 위한 차별화된 개념으로 사용하게 된 것이 ‘직업능력개발’이다.

그러나 산업의 기술변화는 비단 일본에서뿐만 아니라 모든 산업국가에서 공통적으로 일어나고 있는 현상이다. 우리나라 또한 ‘직업훈련기본법’을 개정한 ‘근로자직업훈련촉진법’에서 ‘직업훈련’ 대신 ‘직업능력개발’ 또는 ‘직업능력개발훈련’으로 대체하여 사용하고 있다. 이는 직업훈련의 주 대상이 취약계층이라거나 단순 반복적이라거나 등등의 ‘직업훈련’이 갖는 편견을 완화하기 위한 경향의 일부가 반영되었다고 볼 수도 있다.⁷⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 ‘직업훈련’과 ‘직업능력개발’ 또는 ‘직업능력개발훈련’이 같은 용어로 사용되고 있기 때문에 본 연구의 직업능력개발정책의 변천과정을 살펴봄에 있어 이들 용어를 같은 용어로 혼용하여 사용할 것이다

7) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002, 20~22쪽 참조.

제 2 장

정부주도 직업훈련 제도의 도입(1967~1974년)

제1절 직업훈련법의 제정

1. 법 제정의 배경

가. 제1, 2차 경제개발 계획과 인력수급

1960년대 이전까지의 우리경제는 광복 이후 남북분단에서 초래된 자원의 불균형, 6·25 전쟁 등으로 어려움을 겪으면서 외국원조에 힘입어 경제를 유지해왔다. 이 당시 우리나라는 전형적인 저개발 농업 국가였다. 1인당 국민소득은 겨우 70~80 달러에 불과하였고, 빈곤과 무질서가 판을 치고 있었다. 또한 좁은 국토에 생산능력은 낮은데 인구가 기하급수적으로 증가하여 빈곤이 심화되는 저개발국이였다. 우리나라의 인구증가율은 1960~1963년 사이의 매년 2.91%가 되는 상황에서 경제성장률은 바로 잠식되고 말아 과잉노동력은 오히려 큰 암적 요소로 여겨졌다. 따라서 고용증대를 통한 실업해소와 인구증가 억제책은 정부의 중요한 과제로 선정되었다. 이러한 강력한 인구증가 억제책에 따라 인구증가율은 1966년에 2.55%, 1971년 이후에는 1%대로 진입하였다⁸⁾.

한편, 1960년 이후 4·19와 5·16 등 일련의 정치적, 사회적 대변혁과 대외적으로 미국원조 정책방향의 축소운영에 따른 외환사정 악화 등으로 경제 운영에 중대한 고비를 맞이하였다. 특히, 미국이 자체의 국제수지 및 재정적자 등의 문제로 외국원조를 축소하는 방향으로 대외전략을 변경함에 따라 우리나라는 큰 충격을 받았다. 1961년 당시 재정의 약 39.2%를 미국원조에 의존하고 있었기 때문에 이런 상황에 당면하여 원조 의존체질에서 탈피하여 자립경제 기틀을 마련하는 것이 무엇보다도 긴급하지 않을 수 없었다. 이러한 시대적 상황을 배경으로 당시 정부는 1961년 경제기획원을 설립하고 장기경제개발 계획의 수립에 들어가 1962년 1월 제1차 경제개발 5개년 계획을 확정, 발표하였다.⁹⁾

1차 계획의 기본목표는 ‘모든 경제사회적인 악순환을 시정하고 자립경제의 기반을 구축’하는 데 두었다. 또한 이를 수행하는 데 있어 경제체제의 성격은 ‘지도받는 자본주의’라고 설정하였다. 이러한 목표달성을 위한 기본방침은 다음과 같았다.

첫째로, 자유경제원칙에 강한 계획성을 가미하였다. 민간기업의 자유와 창의는 존중하되 기간부문과 그 밖의 주요산업에 대해서는 정부가 직·간접적으로 관여함으로써 경제성장에 주도적 역할을 담당하도록 하였다.

둘째로, 당시 우리경제의 가장 중요한 관건이 산업의 근대화를 통한 공업화에 있다고 보고 그 기반구축을 위하여 ① 전력·석탄 등 에너지원의 확보, ② 농업생산력 증대에 의한 농가소득의 향상과 국민경제의 불균형 시정, ③ 기간산업 확충과 사회간접자본의 증축, ④ 유휴자본의 활용, 특히 고용의 증대와 국토의 보전 및 개발, ⑤ 수출증대를 주축으로 하는 국제수지의 개선, ⑥ 기술의 진흥 등을 중점목표로 설정하였다.

셋째로, 이상과 같은 목표달성을 위하여 자원의 효율적 운용과 공급을 꾀하였다. 즉, 국내 가용자원을 최대한 동원하고 외자도입을 적극 추진하며, 정부보유 불(弗)은 사업목표를 위하여 계획적으로 사용하도록 하였으며, 특히

8) 통계청, 『통계로 본 한국의 발전취』, 1995.8, 62~69쪽 참조.

9) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 158쪽 참조.

국내노동력을 최대한으로 활용하여 자본화를 기하는 한편, 재정금융 면에서도 안정을 유지하면서 성장목표를 달성하도록 하였다.

이상과 같은 1차 계획의 개발전략을 요약하면 정부주도로 적극적인 공업화를 추진하며 수출증대로써 지속적으로 산업생산의 수요원을 확보하고 부족한 투자재원은 외자로서 충당한다는 것이다.¹⁰⁾

또한 제1차 경제개발 5개년 계획의 완수에 소요되는 기술계 인적자원을 확보하고, 산업발전과 생산성 향상을 위하여 기술수준의 질적 향상을 도모하기 위하여 1962년에 제1차 기술진흥 5개년 계획을 수립하였다. 이 계획은 1961년 한국기술계 인적자원조사보고서의 수치를 기준으로 하여 작성한 것으로서 1961년의 약 30만여 명의 기술계인력이 5개년 후인 1966년에 60만여 명으로 증가하는 것으로 구성되었으며, 기술 인력의 구성비 또한 1961년의 기술자: 기술공: 기능공의 구성비가 2.9: 3.7: 93.4이던 것을 1966년에는 3.2: 16.1: 80.6으로 예측하여 기술공의 구성비가 대폭 상향하는 것으로서 매우 의욕적인 추계를 실시하였다(<표 II-1> 참조).

<표 II-1> 1차 경제개발 5개년 계획기간 중의 기술계 인력수요 추계

(단위: 명, %)

연 도	1961	1962	1963	1964	1965	1966
기술자	8,616 (2.9)	10,994	12,814	15,032	17,055	19,411 (3.2)
기술공	11,128 (3.7)	55,509	66,219	78,266	87,739	97,059 (16.1)
기능공	279,670 (93.4)	282,933	339,131	402,334	444,974	485,293 (80.6)
계	299,414 (100)	349,436	418,164	495,632	549,768	601,763 (100)

자료: 대한민국정부, 『제1차 기술진흥 5개년 계획(1962~1966)』, 1962.

제1차 경제개발 5개년 계획 수행에 소요되는 기술계 인적자원을 확보하기 위하여 기술자는 기업체별 기술자 정원제를 실시하며, 이공계 대학의 과별

10) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 159쪽 참조.

정원조정, 기술공은 공업고등학교의 졸업생의 증가와 시설 및 교육내용의 개선 등이 제시되었으나, 기능공의 가용자원은 풍부하다고 보고 별도의 확보책을 강구하지 않고 있었다.¹¹⁾ 여기에서 특기할 사항은 오늘날의 테크니션 또는 다기능기술자에 해당되는 기술공의 문제인데, 이 당시에는 공업고등학교 졸업자가 기술공이 되고 있음을 알 수 있는데, 이는 그 당시 전문대학 수준의 교육제도가 크게 활성화되어 있지 않았기 때문에 나타난 현상으로 보인다.¹²⁾ 1차 개발계획은 성장률과 투자율의 하향 조정 등 초년도의 시행착오에도 불구하고 계획기간 중 연평균 7.8%의 높은 성장실적을 나타내어 우리나라 경제의 자립 가능성을 제시해 주었다. 이 성장률은 1950년대의 연평균 4.7% 성장률을 뛰어넘을 때 기대 이상의 성과였으며, 계획보다도 0.7%가 높은 실적이었다. 인구성장률 또한 계획보다 0.1% 낮은 2.7%를 달성하였으며, 1인당 GNP는 경상가격으로 1961년의 87달러에서 1966년에 125달러로 비약적으로 상승하게 되었다.

제1차 계획의 추진에 있어 전 기간에 걸쳐 대외 개방체제로의 지향이 추진되었지만, 초기에는 시멘트, 정유 및 비료공업 등 국가기간산업 중심의 수입대체산업 육성전략에 중점이 두어졌고, 계획 중반이후에는 수출 주도적 공업화전략과 이를 달성하기 위한 제도적 장치 마련에 중점이 두어졌다. 이러한 노력에 힘입어 1960년대 중반이후 공업제품을 중심으로 획기적 수출증대를 이룩하여 우리경제가 고도성장의 궤도에 진입하는 데 밑거름이 되었다.¹³⁾

1차 계획의 성공적 수행으로 말미암아 정부는 상당한 자신감을 얻었다. 특히 1965년 한·일 국교정상화가 이루어지면서 청구권 자금 등 8억 달러의 해외자금이 유입되어 외자조달이 순조로워지고, 월남 특수로 인한 수출도 증가하였기 때문에 정부는 더욱 의욕적으로 경제개발 정책을 추진할 수 있었다. 그리하여 제2차 개발계획을 수립하면서부터 본격적인 외향적 발전전략을 채

11) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 102쪽 참조.

12) 이때보다 훨씬 후인 1976년의 전기기 제조업의 기술공의 학력분포는 고졸자가 66.9%였고, 전문대졸업자는 2.93%에 불과하였으며, 1982년에는 기술공의 고졸자는 94.2%였고 전문대 졸업자는 1.7%에 불과하였음. 정택수, 오영훈, 『산업구조고도화에 따른 인력수급연구-전기·전자분야를 중심으로-』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1984, 23쪽 참조.

13) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 74쪽 참조.

택하고 수출증대책을 강화하였다. 1차 계획이 자립성장 달성을 위한 기반조성기라고 한다면, 2차 계획(1967~1971)은 국제 분업 차원의 공업육성을 통한 수출주도형 성장기라고 할 수 있다.

2차 계획은 특히 한국경제의 장기전망에 기초하여 1980년대 초까지 우리 경제가 완전한 자립체계를 갖추고 근대화를 위한 경제적 기초, 즉 국제수지 균형, 투자재원의 자립화, 완전고용 등을 달성한다는 가정 아래 수립되었다. 따라서 2차 계획은 경제 및 사회의 장기적 발전을 추진하는 한 과정으로서 '산업구조를 근대화하고 자립경제의 확립을 더욱 추진'시키는 데 그 기본목표를 두었다.

이를 위해 중점적으로 추진할 사항으로 ① 식량자급과 삼림녹화 및 수산 개발에 주력하고, ② 화학, 철강 및 기계공업을 건설하여 공업고도화의 기틀을 잡는 한편 공업생산을 배가하며, ③ 7억 달러(상품수출: 5억 5,000만 달러) 수출을 달성하고 수입대체를 촉진시켜 획기적인 국제수지의 기반을 굳히며, ④ 고용을 증대하는 한편 가족계획의 추진으로 인구팽창을 억제하고, ⑤ 국민소득을 획기적으로 배가케 하며, 특히 영농을 다각화하여 농가소득의 향상에 주력하며, ⑥ 과학 및 경영기술을 진흥시키고 인적자원을 배양하여 기술수준과 생산성을 제고할 것을 제시하였다.

2차 계획은 그 목표치가 매우 의욕적이었다. 계획기간 중 경제성장률은 연평균 7%로 책정되고 최종연도인 1971년에는 경제규모가 기준연도 및 1965년보다 50% 확대되어 1인당 국민소득도 31% 증가되는 것으로 계획되었다. 이와 같은 고도성장을 달성하기 위하여 인구증가율은 1965년의 2.7%에서 1971년에는 2.2% 수준으로 억제하는 한편, 총투자율은 14.7%에서 19.4%로 증가하도록 했다. 한편, 수출증대의 극대화를 추진하여 상품수출이 1965년의 1억 8,000만 달러에서 1971년에는 5억 5,000만 달러로 늘어나도록 잡았다.¹⁴⁾

1966년 7월에 마련하여 제2차 경제개발 5개년 계획과 병행하여 수립된 제2차 과학기술진흥 5개년 계획에서는 과학기술의 진흥을 3개 부문으로 분류하였는데 인력개발부문에서는 실업계 고교의 공급인력이 수요를 초과하고 있으

14) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 161~162쪽 참조.

나 새로운 산업개발에 적응할 수 있는 기술자와 기능공의 공급은 상당히 부족한 것으로 보였다. 제1차 기술진흥 5개년 계획에서 기능공의 공급은 아예 언급조차 하지 않은 데 비하여, 기능공의 공급이 부족한 것으로 보고 양성을 위한 직업훈련계획을 수립하게 된 것은 경제개발과정에서 숙달된 기능인력의 필요성을 절감하게 된 데다, 외국 전문가들의 기능인력 양성 조언에 따른 것으로 보인다.

동 계획의 정책 수단 중 ‘인력의 양성·훈련 및 활용’부분에서는 계획기간 중 산업이 요구하는 인력개발을 위하여 산업계와 학계가 협동하여 추진토록 산학협동체제를 확립해야 할 것이며, 인력개발투자로서 가장 효율이 높은 직업훈련은 어느 직종을 막론하고 취업에 선행하여 반드시 실시하는 사회적 관행으로 정부 공공기관 및 민간기업 간에 스스로 이행토록 ‘직업훈련법’의 뒷받침을 받아 연구·발전시켜야 할 것이라 하였다. 이를 위하여 직업훈련은 기술공과 기능공을 주요 대상으로 하되 공급부족으로 보이는 직종을 우선적으로 하고, 다음에 신규소요 직종에 대한 직업훈련을 하도록 하였다. 또한 계획기간 중 노동청 산하에 중앙직업훈련소를 설치하도록 하여 훈련교사의 양성, 기능검정의 실시, 훈련교재의 편찬 및 제반훈련에 관한 사항을 관장하게 하였다. 한편, 공공훈련소를 주요 산업도시에 설치하게 하여 구직자와 중소기업 취업자의 훈련을 실시토록 하며, 인정직업훈련소를 각 대기업체에 부설하게 하여 생산 공정에 종사하는 기술공 및 기능공을 중점적으로 훈련하고 기업내 직업훈련과 아울러 중소기업 취업자에 대한 위탁훈련도 실시하도록 할 것도 명시하였다.¹⁵⁾ 동 계획을 살펴보면 1967년에 제정된 ‘직업훈련법’에 따라 향후에 일어날 우리나라의 직업훈련사업이 그 이전인 1966년 7월에 마련된 동 계획에 명시된 그대로 시행되고 있음을 알 수 있다.

15) 김성중·성계환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 108~109쪽 참조.

<표 II-2> 1~2차 개발계획의 계획과 실적

구 분	단위	1962	1966		1971	
			계획	실적	계획	실적
국민총생산	1980년 가격, 백만 불	12,640	13,773	18,060	23,306	28,717
경제성장률	기간평균 %	2.2	7.1	7.8	7.0	9.7
인 구	천명	26,513	29,185	29,436	32,429	32,883
인구성장률	%		2.8	2.7	2.2	2.2
1인당 국민총생산	1980년 가격, 불 (경상가격, 불)	395 (87)	471	613 (125)	719	873 (285)
1인당 GNP성장률	%		4.2	5.0	4.7	7.3

자료: 대한민국정부, 『제5차 경제사회발전 5개년 계획(1982~1986)』, 1981.

2차 계획의 실적은 대단히 좋았다. 다소 무리한 계획이라고 이야기되었던 목표성장률을 2.7%나 초과한 9.7%의 높은 성장률로 달성하였고, 인구증가를 또한 계획대로 2.2% 증가하였다(<표 II-2> 참조). 특히, 수출의 증가는 단연 돋보였다. 상품수출이 계획보다 약 두 배나 증가하여 당시로서는 기대하기 어려웠던 10억 달러 선의 수준에 이르렀다. 이런 수출의 증가세는 세계경제의 호황이라는 외부적 조건에도 기인하지만, 대내적으로는 노동집약적 경공업이 수입대체화의 단계를 지나 본격적인 수출 공업화단계로 진입한 데 힘입은 바 크다. 물론 그 배경에는 양질의 풍부한 저임금 노동력이 뒷받침되었다.

한편, 물가가 안정되고 금리가 현실화됨에 따라 저축이 크게 증대되었다. 이에 따라 저축률이 14.6%로 향상되었고, 이를 뒷받침으로 해서 투자율 또한 25.1%로 크게 높아졌다. 이렇게 볼 때 2차 계획기간 중의 고도성장은 급속한 수출증가를 기동력으로 하여 공업부문에 높은 투자가 이루어짐으로써 달성되었다고 요약할 수 있다.¹⁶⁾

1960년대는 수출주도형 성장전략을 채택함으로써 전통적 농업국이 신생공

16) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 162쪽 참조.

업국으로 전환하는 기틀을 잡았으나, 오늘날 한국경제에 자리 잡고 있는 불균형적 요소, 즉 지역 간, 도농 간의 불균형, 또는 대기업과 중소기업 간의 불균형, 소득분배상의 불균형도 이 기간 중에 발생했다. 1960년대는 우리나라 경제의 전개과정을 이해하는 데 중요한 의미를 가지게 된다.¹⁷⁾

나. 고용구조의 변화

제1, 2차 경제개발 계획의 성공적인 수행으로(<표 II-3> 참조) 고용구조의 변화가 긍정적으로 변화하게 되었다. 경제활동인구조사가 시작된 1963년부터의 통계자료를 살펴보면 1963년의 취업자 수 7,563천 명에서 1971년에 9,946천 명으로 8년 동안에 12.5%나 취업자 수가 증가하고 있다. 급격한 인구증가

<표 II-3> 국민 총생산 및 경제성장률(1961~1971년)

구분	GNP(경상)		1인당 GNP(경상)		경제 성장률 ¹⁾ (%)	비고
	억원	억\$	천원	\$		
1961	2,942	21	11	82	5.6	
1962	3,555	23	13	87	2.2	
1963	5,029	27	18	100	9.1	
1964	7,163	29	26	103	9.6	
1965	8,057	30	28	105	5.8	
1966	10,370	37	35	125	12.7	
1967	12,812	43	43	142	6.6	
1968	16,529	52	54	169	11.3	
1969	21,553	66	68	210	13.8	
1970	28,004	82	90	254	7.6	
1971	34,351	95	100	290	7.5	

주: 1) 1975년 불변가격 기준

자료: 한국은행 경제통계시스템 사이트 <http://ecos.bok.or.kr>.

17) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 74~75쪽 참조.

로 인하여 15세 이상의 인구가 60년대에 매년 40만여 명 씩 급격하게 증가하고 있음에도 불구하고 경제활동참가율이 1963년에 56.6%에서 57.6%로 꾸준히 증가하고 있음은 이러한 취업자 수의 증가에 힘입은 바 크다고 할 수 있을 것이다. 이와 마찬가지로 1963년의 실업률이 8.1%에 비하여 1971년에는 4.4%로 급격한 하락을 가져왔으며 만성적인 실업의 문제가 해소되고 있음을 알 수 있다.(<표 II-4> 참조)

<표 II-4> 경제활동인구 추이(1963~1971년)

구분	15세 이상 인구					경제 활동 참가율 (%)	취업률 (%)	실업률 (%)
	전체	경제활동인구			비경제 활동 인구			
		소계	취업자	실업자				
1963	14,551	8,230	7,563	667	6,321	56.6	91.9	8.1
1964	14,967	8,341	7,698	643	6,627	55.7	92.3	7.7
1965	15,367	8,754	8,112	642	6,613	57.0	92.7	7.3
1966	15,753	8,957	8,325	632	6,796	56.9	92.9	7.1
1967	16,121	9,180	8,624	556	6,941	56.9	93.9	6.1
1968	16,456	9,541	9,061	480	6,915	58.0	95.0	5.0
1969	16,852	9,747	9,285	462	7,105	57.8	95.3	4.7
1970	17,468	10,062	9,617	445	7,407	57.6	95.6	4.4
1971	18,118	10,407	9,946	461	7,711	57.4	95.6	4.4

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

산업별 취업자 구성비의 변화를 보면 공업화의 진전에 따라 1963년에 광공업의 취업자 수는 657천 명으로서 구성비 또한 8.7%에 불과하던 것이 1971년에는 광공업의 취업자 수가 무려 1,413천 명으로서 거의 2배 이상 증가하였고 구성비 또한 14.2%로서 비약적으로 증가하였다. 이와 반대로, 농림어업의 취업자 수는 1963년의 4,763천 명에서 1971년의 4,797천 명으로 거의 증가하지 않은 상태이다. 이로 인하여 농림어업의 취업자 구성비는 1963년에 63.0%에서 1971년에 48.2%로 크게 감소한 것으로 나타나고 있다.

한편, 3차 산업은 1963년의 28.3%에서 1971년에는 37.6%로 그 구성비가 완만하게 증가하고 있다.<표 II-5> 참조) 이러한 산업별 고용구조는 아직 선진국의 수준에는 못 미치기 때문에 이후에도 한동안 이 추세를 계속 유지할 것으로 보인다.

<표 II-5> 산업별 취업자, 구성비 및 증가율(1963~1971년)

(단위: 천 명, %)

년도	전산업	농림·어업	광공업	사회간접자 본 및 기타 서비스업	전산업	1차	2차	3차
1963	7,563	4,763(63.0)	657(8.7)	2,144(28.3)	-	-	-	-
1964	7,698	4,747(61.6)	682(8.9)	2,269(29.5)	1.8	-0.3	3.8	5.8
1965	8,112	4,742(58.5)	840(10.3)	2,530(31.2)	5.4	-0.1	23.2	11.5
1966	8,325	4,811(57.8)	899(10.8)	2,616(31.4)	2.6	1.5	7.0	3.4
1967	8,624	4,756(55.1)	1,094(12.7)	2,775(32.2)	3.6	-1.1	21.7	6.1
1968	9,061	4,748(52.4)	1,263(13.9)	3,050(33.7)	5.1	-0.2	15.4	9.9
1969	9,285	4,744(51.1)	1,333(14.4)	3,208(34.5)	2.5	-0.1	5.5	5.2
1970	9,617	4,846(50.4)	1,377(14.3)	3,395(35.3)	3.6	2.2	3.3	5.8
1971	9,946	4,797(48.2)	1,413(14.2)	3,737(37.6)	3.4	-1.0	2.6	10.1

주: () 안은 구성비임.

자료: 통계청, 「경제활동인구연보」, 각 연도.

산업별 고용구조가 변함에 따라 직업별 고용구조가 변하는 것은 당연하다고 할 것이다. 1963년에 513천 명에 불과하던 전문기술·행정사무직의 취업자 수가 1971년에 1,183천 명으로 두 배 이상 증가하였고, 그 구성비 또한 1963년의 6.8%에서 1971년에 11.9%로 증가하였다.

생산·운전·장비운전자·단순노무자의 직업에서도 1963년에 1,131천 명에 불과하던 것이 1971년에는 1,945천 명으로 크게 증가하였으며 구성비 또한 15.0%에서 19.6%로 크게 증가하였다. 반면에 농림·수산직의 경우에는 1963년에 4,760천 명이던 것이 1971년에 4,778천 명으로 거의 증가하지 않았으며, 구성비는 62.9%에서 48.0%로 크게 감소하였다.<표 II-6> 참조)

<표 II-6> 직업별 취업자수 및 구성비(1963~1971년)

(단위: 천 명, %)

구분	전체	전문기술· 사무직	판매·서비스직	농림·수산업	생산·운전·장 비운전자·단순 노무직
1963	7,563	513(6.8)	1,158(15.3)	4,760(62.9)	1,131(15.0)
1964	7,698	513(6.6)	1,299(16.9)	4,741(61.6)	1,145(14.9)
1965	8,112	562(6.9)	1,491(18.4)	4,739(58.4)	1,319(16.3)
1966	8,325	653(7.8)	1,447(17.4)	4,833(58.1)	1,391(16.7)
1967	8,624	720(8.4)	1,559(18.1)	4,739(54.9)	1,606(18.6)
1968	9,061	763(8.4)	1,762(19.5)	4,732(52.2)	1,804(19.9)
1969	9,285	909(9.8)	1,740(18.7)	4,708(50.7)	1,929(20.8)
1970	9,617	1,037(10.8)	1,809(18.8)	4,827(50.2)	1,944(20.2)
1971	9,946	1,183(11.9)	2,042(20.5)	4,778(48.0)	1,945(19.6)

주: () 안은 구성비임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

다. 직업훈련계획의 수립

앞에서 본 바와 같이 1차 경제개발 5개년 계획에서는 기능공의 인력개발과 관련된 계획이 없었으나 1차 계획을 집행하는 과정에서 기능인력 양성의 필요성을 절감하고 직업훈련계획을 수립하게 되었다. 정부는 기술협력 확대 계획에 의거하여 ILO에 대하여 근로자의 사업장 내 훈련과 훈련교사 및 기술공의 훈련수요를 조사하고, 제1차 경제개발 5개년 계획을 수행하는 데 필요한 자문에 응하도록 요청하였다. 이 요청에 따라 ILO의 사무총장은 일본의 M. Masatsugu와 미국의 P.C.Tolson을 전문가로 파견하였으며, 이들은 1964년 9월 7일부터 11월 13일까지 경제기획원에 주재하며 산업인력 수요 추계와 사업장내 훈련계획의 수립, 교사훈련 등에 관한 자문에 응하고 보고서를 제출하였다. 이 보고서에서는 5개년 계획 기간 중 기술계 인력수요를 예측하고, 훈련계획을 시작하기 전에 각 직종에 대한 기술계 노동력에 대한 산업계의 수요에 대하여 더욱 신빙성 있고 세분된 통계자료를 가질 것을 권고하였다. 또, 기술교육은 문교부가 담당하고, 실기훈련은 노동청이 담당하도록

임무 분담을 권고하였다. 이 조치가 상호경쟁을 초래하거나 대립되어서는 안 되고, 중앙에 직업훈련위원회를 설립하여 조정하도록 하였다. 이 보고서에서는 직업훈련법안의 효력을 발휘할 것과 노동청 산하에 훈련교사 양성소를 만들 것을 권고하였다.

이러한 경제개발 5개년 계획의 일환으로 직업훈련을 실시하기 위하여 1965년 4·5월에 걸쳐 미국 노동성의 인력개발 전문가인 Edger. C. Mcvoy를 초청하여 우리나라의 인력사항에 관한 조사를 실시하게 하였으며, Mcvoy는 1965년 5월에 'Mcvoy 보고서'를 제출하였다. Mcvoy 보고서에 의하면, 한국의 인적자원 개발수준은 중진국의 경제수준에 있다고 전제하면서 이 인적자원을 산업의 특수수요에 맞도록 훈련하고, 또 이들을 적재적소에 배치하는 문제가 중요함을 지적하였다. 정부의 대책으로,

첫째, 실업계 학교의 교과과정 내용을 산업수요에 맞게 개선하고 있는 것은 바람직하나 수요를 충족하기 어려우므로 직업훈련과 사업내 도제훈련을 실시할 것을 건의하였으며, 둘째, 인력계획의 행정면에서 주책임은 경제기획원이 되어 하나 노동청과의 유기적인 협조와 조정이 이루어져야 한다고 건의하였다. 내이션 고문단에서도 제2차 경제개발 계획 수립 시 경제발전을 위한 인력정책 및 계획을 제시하였다. 이에 따라 경제기획원이 중심이 되어 직업훈련 계획을 수립하는 작업이 추진되었고, 노동청에서는 직업안정국 실업대책과와 직업안정과에서 동 계획 작성에 참여하였으며, 1966년 12월 7일에는 직업안정국에 직업훈련과를 설치하여 본격적인 직업훈련에 임하였다.

<표 II-7> 제2차 5개년 계획기간 중 기능군별 기능인력

(단위: 명)

구분	1965	1971	1967~1971 소요
전체	459,750	751,780	242,900
기술자	54,820	80,320	20,800
기술공	111,770	177,950	57,100
기능공	293,160	493,510	165,000

자료: 노동부, 『노동행정 10년사』, 1973, 205쪽.

<표 II-8> 제2차 5개년 계획기간 중 직업훈련 소요판단

(단위: 명)

구분		전체	1967	1968	1969	1970	1971
소요 (A)	전 체	222,100	44,100	44,300	44,700	44,500	44,500
	기능공	165,000	34,600	33,900	33,400	32,100	31,000
	기술공	57,100	9,500	10,400	11,300	12,400	13,500
공급 (교육기관)	전 체	101,400	16,790	18,310	21,210	22,560	22,540
	기능공	68,700	11,600	12,400	14,900	14,900	14,900
	기술공	32,710	5,190	5,910	6,310	7,660	7,640
공급 (직업훈련) (A)-(B)	전 체	120,690	27,310	25,990	23,490	21,940	21,960
	기능공	96,300	23,000	21,500	18,500	17,200	16,100
	기술공	24,390	4,310	4,490	4,990	4,740	5,860

주: 1) 기능공 공급: 실업계 고교졸업자

2) 기술공 공급: 실업계 초대 및 전문교 졸업자

자료: 노동부, 『노동행정 10년사』, 1978. 206쪽.

제2차 경제개발 계획 수립 시 인구는 기준연도인 1965년의 2,840만 명에서 1971년에 3,240만 명으로 증가될 것이며, 노동인구는 연평균 2.9%씩 증가하여 1971년에는 10,917천 명이 되고, 동 기간 중 고용은 연 3.3%씩 증대하여 이에 따른 기능인력의 수요는 1965년의 609천 명에서 1971년도에는 979천 명(전문직 포함)으로 늘어나 총 고용량의 9.4%가 될 것으로 책정하였다. 기능군별로는 기술자가 20,800명, 기술공이 57,100명, 기능공이 165,000명, 계 242,900명이 신규로 소요될 것으로 판단하였다.(<표 II-7> 참조)

기능인력의 신규소요는 1967년부터 1971년까지 기술공이 약 57,100명, 기능공이 165,000명, 계 222,100명이며, 이 중 교육기관에 의한 공급이 기술공 32,710명, 기능공 68,700명, 합계 101,410명이므로 여기서 부족한 기능인력은 직업훈련으로 공급하게 되었다. 따라서 직업훈련 소요는 기술공 24,390명, 기능공 96,300명, 합계 120,690명으로 예측하였다.(<표 II-8> 참조)¹⁸⁾

18) 김성중·성계환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 176~178쪽 참조.

라. 직업훈련법 제정의 배경

앞에서 살펴본 바와 같이 제1차 경제개발 5개년 계획을 성공적으로 수행하고 제2차 경제개발 계획을 수립함에 있어 기능인력의 양성 필요성을 절감하여 직업훈련계획을 수립하는 것을 살펴보았다. 이제 본 계획에 의거 정규 교육과 견습공 제도에 의한 양성 외에 직업훈련에 의한 기능인력 양성사업을 수행하기 위해서는 이에 맞는 제도적 장치가 필요하게 되었다.

직업훈련의 실시 목적이 기능인 양성에 있다면 사실상 그와 같은 기능은 이미 실업교육제도 이외에도 견습공 제도와 직업보도시설 등 기존의 제도들이 담당하고 있었다. 그럼에도 불구하고 당시 생소했던 직업훈련 제도를 도입하게 된 배경에는 기존의 제도가 산업발전에 따른 기술계인력의 원활한 수급을 감당할 수 없다는 판단에 따른 것이다.

1961년 당시 우리의 산업구조는 그 기초기반이 미약하여 업종의 내용이나 규모면에서 영세성을 벗어나지 못하고 있었다. 산업의 기간업종은 거의 전무했고 주로 국민생활에 필요했던 생필품을 제조 혹은 가공하는 정도의 경공업, 수공업이 주종이었다. 당시 우리 국민경제는 미국의 무상원조 지원에 힘입어 겨우 유지되는 세계 최저 수준이었다. 그와 같은 극한 상황에서 우리 경제는 1962년부터 시작된 연차별 경제개발 계획사업이 추진되면서 점차적인 변화를 겪게 되었다. 기업체 수의 증가로 산업사회가 확대되기 시작했고, 실업률이 차츰 감소하기 시작했다. 개발 초기단계에서는 주로 노동집약 산업이 육성되었기 때문에 단순인력의 취업률이 높았다. 반면에 높은 숙련의 기술계인력 수요의 증가에는 공업고등학교 출신이나 기업이 자체적으로 양성하는 견습공으로 충족해도 잉여인력이 발생했다. 그러나 정부의 경제개발 사업이 지속적으로 추진되어 차츰 산업기반이 형성되면서 기술계 인력의 수요도 증가하게 되었다. 기업 일각에서는 기능공을 확보하지 못해 공장 가동도 제대로 못하고 있다는 말이 나돌 정도로 상황은 달라지고 있었다. 제1차 경제개발 계획이 시작된 지 3년이 지나면서 일어나기 시작한 변화였다.

정부가 직업훈련 제도를 도입하기로 한 것은 이러한 상황을 예상하던

1961년부터 시작되었다. 즉, 정부가 경제개발 계획을 수립하던 단계에서 검토되었던 상황이었다. 경제개발로 산업사회가 확대되면 기업의 인력수요가 증가될 것인데, 인력개발은 장기간이 소요되므로 산업개발과 병행하여 추진해야 한다는 인식에서 비롯된 것이다.

정부가 그 같은 생각을 신속하게 할 수 있었던 것은 인력개발사업의 중요성을 강조해온 사회적 인식이 일찍부터 있었기 때문이다. 즉, 우리나라는 국내 부존자원이 부족하여 경제발전을 위한 입지조건이 매우 열악한 상태에 놓여 있으므로 이를 극복하려면 인적자원을 우수한 인력으로 개발하여 그 인력을 기반으로 경제성장을 기하여야 한다는 것이 전문가들의 기본적인 견해였던 것이다.

또한 직업훈련 제도를 새로운 인력개발 제도로 도입하기로 정한 것은 2차 대전 후 다양한 인력의 사회적 수요가 증가하자 저마다 기술계 인력개발 사업으로 직업훈련 제도를 도입하거나 강화하여 온 선진공업국의 경험에서 그 효율성이 입증되고 있었기 때문이다.

직업훈련은 교육체제와는 달리 제도 운영상에 융통성이 있어 인력수요에 따라 교과 내용이나 시설, 장소 그리고 대상자의 수준과 교사의 자격에 구애되지 않고 과정편성이 용이하고 수시 운영할 수 있는 과정이었던 것이다. 또한 자체적으로 훈련실시가 어려운 중소기업체의 인력수요를 충족하기 위한 경우에도 사업주, 사업주 단체 또는 연합회가 실시하는 공동 직업훈련 시설을 이용한 단체훈련(institutional training)과정에서 다양한 교과목을 편성하여 직업훈련을 실시할 수 있는 융통성도 있어 기존의 직업훈련 체제와 견습공 제도와는 차이가 있었다.

정부가 직업훈련 제도를 도입하기로 결정한 직접적인 원인을 들면 첫째, 기술계 인력수요가 급증하게 된다는 점이다. 경제기획원이 작성한 ‘제1차 5개년 계획 사업계획’기간의 인력수요 추계를 보면(<표 II-1> 참조) 기능공의 경우는 기준 연도인 1961년의 279,670명이 목표 연도인 1966년에는 485,293명으로 증가되어 205,623명의 신규 수요가 늘어나 매년 평균 4만여 명의 신규 공급이 필요할 것으로 추정되었다.

또한 기술공수요도 1961년의 11,128명에 비하여 1966년에는 97,059명으로 증가하여, 늘어난 85,931명을 기준으로 하면 연평균 17,000명씩 매년 수요가 늘어갈 것으로 추계되었다.

둘째, 직업훈련실시 대상자인 무기능 인적자원이 많았다. 그것은 인문사회계통의 진학을 선호하는 사회 풍토로 인해 인문계열의 학교가 실업계보다 많았기 때문인데 이는 산업 기반이 취약하여 기술을 배워도 취직을 제대로 할 수 없어 청소년들이 실업계 학교를 기피한 데도 원인이 있었지만 실업계 학교 설립비가 인문계 학교에 비하여 많이 들어 실업학교 설립을 기피해온 교육당국의 교육방침에도 영향을 받은 것이다. 그 결과 인문계 대 실업계 학교 비율은 70대 30으로 인문계 학교가 더 많았고, 이러한 교육체제 때문에 직업훈련대상이 되는 무기능 인적 자원이 많았다.

셋째, 기존의 실업교육과 견습공 제도가 기술계 인력 공급기능에 미흡했다는 점이다. 실업교육제도는 앞에서 본 바와 같이 교과내용, 설비시설, 실습자료, 교사의 자질 등의 부족으로 산업계에서 요망하는 실무 위주의 작업능력을 수행할 수 있는 기술계 인력을 제대로 양성하지 못했고, 견습공 제도는 사업주의 인식 부족과 요건 등의 미비로 숙련공 양성제도의 실효성을 거두지 못하고 있었으며, 직업보도기관은 일부 수용자(收容者)들을 대상으로 하는 소수 과정이므로 인력수급에 영향을 줄 수 있는 규모는 아니었다.

이처럼 부족한 기술공과 숙련기능공을 당시의 직업교육훈련 체제로는 양성하기 어렵다는 것이 국내외 전문가들의 일치된 견해였다. 즉, 기존의 견습공 제도는 기업의 현존 기술수준에 필요한 단순인력의 자체공급 수단으로 활용될 수는 있어도 앞으로 필요하게 될 숙련된 다능공의 양성을 떠맡기는 어렵다는 것이었다. 또한 공업고등학교를 졸업한 자를 기능공으로 인정하려 해도 당시의 공고 교과과정이 이론 교과목 위주로 편성된 까닭에 졸업생은 실기능력이 부족하여 기능공으로 직접 활용하는 데 한계가 있었다.¹⁹⁾

19) 1963년 이전의 공고 교육과정의 전문교과의 단위배당비율이 30%에 불과했으나 1963년 교육과정에서 50~55%, 1971년에 55~70%로 상향 조정되었다. 이 전문교과 또한 이론과 실습으로 구분되기 때문에 1963년 이전의 공고 교육과정의 이론 수업은 보통교과 70%, 전문교과의 이론 10%이상 포함 80% 이상의 시간이 이론 교육으로 형성되어 있다고 보아야 할 것임. 이를 미루

더욱이 그 무렵의 공업고등학교는 사실상 실습 여건을 제대로 갖추지 못해 올바른 의미의 실습이 불가능했다. 학교에 따라 편차는 있으나 기계과에 공작기계가 없어서 실습을 못 하는가 하면, 심지어는 노후장비를 견본으로 보는 것만으로 실습시간으로 대체하는 학교도 있었던 때였다. 그런 점에서 기술공이나 숙련 기능인력의 전문적인 양성을 그러한 공업교육에 의존할 경우, 기술 인력의 양적·질적 수준의 원활한 공급이 사실상 어려워 인력의 수급 불균형은 불가피할 것이라고 예상했던 것이다.

넷째, 기업주가 기능인력 양성을 적극적으로 실시할 수 있는 제도적 장치가 필요했다. 당시의 견습공 제도는 ‘근로기준법’에 근거를 둔 기능자양성령에 의하여 사업주가 자체적으로 필요한 인력을 생산 현장에서 견습공 방식으로 임의로 양성하는 제도였으므로 사업주가 이를 기피하거나 실시하려는 의지가 없으면 제도의 실효성이 전혀 없었다. 따라서 견습공 제도를 보완하는 새로운 형태의 제도를 마련해야 했다.

다섯째, 평생교육훈련체제가 필요했다. 산업은 지속적인 기술혁신으로 급변한다. 따라서 근로자가 직업생활을 하려면 항상 새로운 직무에 적응할 수 있는 능력개발이 불가피하기 마련이다. 그러한 장래를 대비하여 자기개발을 충실히 해야 하는데, 그런 인력개발수요를 당시 정규교육이나 견습공 체제만으로는 충족시킬 수 없었다. 이를 감당할 수 있는 적절한 평생직업 교육훈련 제도가 마련되어야 했다.²⁰⁾

이 볼 때, 1963년 이후에는 공공교육 또한 실기비중을 강화하는 방향으로 전환되고 있음을 보여 주고 있음. 다음의 표는 공고 교육과정 중 1963년과 1971년의 교과와 편제를 보인 것임.

<표> 공고 교육과정 중 교과와 편제

구분	1963년 교육과정에서의 이수단위(%)		1971년 교육과정에서의 이수단위(%)	
보통교과	88-100(45-50%)		68-90(30-45%)	
전문 교과	이론	112-122	114-154 (55-70%)	42-82(30-50%)
	실습	(50-55%)		72-108(60-80%)
총계	204-222		204-222	

자료: 이재원 외(1985). 『충남대학교 공업교육연구소 논문집』, 8(2), 7쪽, 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련발전사』, 1989, 172쪽에서 재인용.

20) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002, 46~56쪽 참조.

2. 법안의 성안

산업기술인력 양성을 위한 직업훈련 관계 법령 제정을 위한 첫 시도는 당시 경제개발 계획 수립을 주도하였던 경제기획원에 의해 이루어졌다. 경제기획원은 먼저 학교 밖에서 실시되는 기술인력 개발제도를 조기에 도입해야 된다는 방침을 세우고 관계법 제정을 서둘러 추진했다. 경제기획원은 1962년 9월 11일 각령(閣令) 961호로 법정기초위원회를 설치하고, 동년 12월에 ‘기술훈련법’을 성안하여 1963년 1월에 각의(閣議)의 의결을 거쳐 입법기관이었던 국가재건최고위원회에 제출하였다. 그러나 이 기관이 1963년 12월 해산됨에 따라 그때까지 처리되지 못했던 이 안건은 자동적으로 폐기되었다. 그 후, 경제기획원은 직업훈련업무를 보건사회부 산하에 신설된 노동청에서 주관하도록 결정하고, 1964년 4월에 동 업무를 노동청으로 이관하였다.²¹⁾ 노동청이 이 업무를 주관하게 된 것은, 기술훈련의 대상이 주로 실업자나 전직자였으므로 고용관리 내지는 직업안정업무와 연계, 실시되어야 한다고 보았기 때문이다. 노동청은 경제기획원으로부터 인수한 ‘기술훈련법(안)’을 토대로 영국과 프랑스의 직업훈련 제도와 직업훈련 분담금, 부과금 제도, 그 밖에 일본의 인정직업훈련 제도 등을 참조하여 ‘직업훈련법’ 초안을 작성하였다.²²⁾ 이로써 ‘직업훈련법’이, 경제기획원에 의해 공업화를 위한 기술인력 개발의 차원에서 시도되었던 ‘기술훈련법’의 입법 취지를 이어받게 되었던 것이다. 이러한 입법 취지는 ‘직업훈련법’ 제1조(목적)에 ‘공업 및 기타 산업에 필요한 기능자를 양성한다는 문구로 나타나 있다. 추후에 논의되겠지만, 이러한 공업 및 산업부문의 강조는 ‘직업훈련기본법’의 1981년 개정 시 삭제되었다.

경제기획원 이외에도 산업사회의 발전에 대응하기 위한 인력양성 노력은

21) 경제기획원이 동법의 초안을 작성하였다는 것은 경제개발 계획을 입안하는 부서가 그 입안과정에서 기능공의 공급이 긴요하다고 판단하였기 때문이다. 이는 곧 우리나라의 직업훈련 제도가 자연발생적인 것이 아니라 경제개발에 기능인력이 필요하기 때문에 만들어진 제도라는 것을 의미한다. 또한 노동청이 직접 구안한 것이 아니라 경제기획원이 그 당시의 노동청에 그 기능을 이양하였기 때문에 노동청이 가진 직업훈련기능에 대하여 부처 간에 시시비비가 있게 된다.

22) 동 법은 비진학 청소년의 직업훈련과 관련하여 일본의 경우와 우리가 유사한 점이 많았기 때문에 많은 참고가 있는 것으로 보인다.

정부의 여러 관계부처에 의해 이루어졌다. 노동청에서는 직업안정국의 신설로 조직적인 기능훈련을 도모하려는 ‘직업훈련법’의 입안이 검토되는 한편, 근로기준법 7장에 있는 기능습득 조항의 적극적인 활용 문제가 논의되었다. 상공부에서는 ‘기계공업진흥법(안)’에 직업훈련 조항을 포함하였고, 문교부에서는 ‘산업교육진흥법’의 시행령을 개정, 종전의 실업고등학교, 실업고등전문학교에만 병설하도록 되어 있는 ‘실업기술원양성소’를 기업체에도 설치할 수 있도록 하는 개정안을 국회에 상정하였다. 그러나 결국 제2차 경제개발 5개년 계획의 원동력이 될 기능인력을 조직적이고 계획적으로 양성하기 위해, 노동청 직업안정국이 주관하는 ‘직업훈련법(안)’을 중심으로 직업훈련 제도가 이루어지게 되었다.

1964년 12월, 노동청은 ‘직업훈련법’ 초안을 마련하여 관계부처에 발송하였다. 이 초안에서는, 직업훈련의 목적이 구직자를 포함한 근로자에게 직업훈련과 기능검정을 수행하여 직업의 안정과 산업의 발전을 도모하는 데 두며, (제1조), 용어정의(제2조), 직업훈련의 원칙(제3조) 등 전문 26조와 부칙으로 구성되어 있었다.

이 초안의 주요 내용 중 법안의 특성을 잘 나타내는 것이 직업훈련의 원칙이다. 첫째, 공공 및 인정직업훈련을 상호 밀접한 관계 아래 시행한다. 둘째, ‘교육법’ 등에 의한 학교교육과 밀접한 연관 하에 행하되 중복을 피하여야 하며 셋째, ‘근로기준법’ 적용 근로자와 사업주는 일정한 기준에 의하여 노동청장의 명에 따라 직업훈련을 실시하고 비용 일부를 부담한다는 것이었다. 또한 직업훈련의 주체는 국가, 지방자치단체, 사업주, 사업주 단체가 되지만, 사업주가 실시하는 직업훈련에 대하여 정부가 비용을 보조할 수도 있게 하였고, 직업훈련의 기본계획은 노동청장이 수립하고, 직업훈련심의위원회의 설치 운영, 공공직업훈련소의 설치 운영 등을 규정하였다. 특히, 사업주가 직업훈련을 실시하는 인정직업훈련소의 설치를 노동청장이 명할 수 있는 근거 조항이 있었는데, 이는 많은 논란의 대상이 되어, 결국 최종심의 과정에서 삭제되었다. 그 밖에 직업훈련 교사의 면허, 인정직업훈련에 대한 원조, 직업훈련의 위임, 정부의 직업훈련비용 부담, 기능검정 등이 포함되어 있었다.²³⁾

23) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 906~908쪽 참조.

3. 심의과정

앞서 기술한 바와 같이, 1964년 12월 노동청의 초안이 마련된 이후 ‘직업훈련법’이 제정되기까지는 2년 이상이 소요되었다. 이는 당시 경제개발 계획과 관련된 타 법안의 제정과정과 비교해 볼 때 상당히 많은 시간이 소요된 것으로, 그만큼 많은 논란이 있었음을 의미하며, 또 많은 관계자들의 참여가 있었음을 의미한다.

이 법에 대하여 경제기획원은, 직업훈련의 목적은 기술계 인적자원의 수급 계획에 의한 기능공의 양성에 중점을 둘 것, 직업훈련 기본계획은 기획원이 작성한 기술인력 수급계획의 범위 내에서 수립할 것, 직업훈련을 실시할 때에는 실업계 고등학교와 공업전문학교 등의 시설 가운데 가용시설을 충분히 활용할 것, 기업이 직업훈련을 실시하도록 정부가 명할 수 있는 권한과 불응시의 제재 규정도 확실히 삽입할 것 등의 의견을 제시하였다. 경제기획원의 의견은 직업훈련 제도의 수립 목적이 경제발전에 필요한 기술인력 공급에 있음을 다시 한 번 강조하고 있으며, 학교교육과의 중복 회피보다는 상호협력에 관심을 표명하고 있다.

상공부는 이 법의 제정 후 소관부처 문제와 훈련경비, 훈련실시자의 대우 문제 등에 대하여 관계부처 실무자 회의나 공청회에서 논의할 것을 제안하였고, 사업주에게 직업훈련 의무를 부과하는 것에 기본적으로 반대하였는데, 의무화할 경우에는 명령을 발할 수 있는 조건을 엄격히 규정할 것을 요청하였다. 그 밖에도, 직업훈련 교사의 자격면허 요건을 완화할 것과, 훈련비용을 위탁자 혹은 수익자 부담을 원칙으로 하여야 한다고 하였다.

건설부, 교통부, 체신부 등은 별다른 의견 제시가 없었으나, 문교부에서는 기본적으로 직업훈련 제정은 불필요하다는 의견을 제시하였다. 그 이유는 기존의 ‘교육법’과 ‘산업교육진흥법’ 등을 토대로 비정규 과정을 운영하면 기술 기능인의 양성이 가능하다는 것이었다. 그러나 1965년 관계부처 실무자 회의 이후, 7월 문교부는 노동청이 의도하는 직업훈련이 일반 근로자에 대한 재훈련과 직장훈련이므로 문교부가 실시하는 사업과 중복되지 않기 때문에 ‘직업

훈련법' 초안에 대하여 이의가 없다는 최종의견을 통보했다. 이는 직업훈련과 정규교육의 관계가 입법 당시부터 문제가 되고 있었지만, 직업훈련이 근로자를 대상으로 실시하는 직무기술 훈련이라는 점에서 양해가 있었음을 보여준다.

각 부처의 의견수렴을 거친 이 법안은, 법제처의 심의를 받고 차관회의와 국무회의를 거치는 과정에서, 당초에 경제기획원이나 노동청이 의도한 기업주에게 사업내 직업훈련을 명할 수 있는 근거 조항이 사업주의 사업내 직업훈련실시를 정부가 지원 하도록 하는 것으로 대체되었다.

'직업훈련법' 초안의 기초 내용과 그에 대한 관계 부처의 의견은 향후 직업훈련 제도의 정체성에 지대한 영향을 끼쳤다. 즉, 직업훈련은 기술계 인적자원의 수급계획에 따른 기능공의 양성에 중점을 두어야 하고, 정규 학교 교육에서 실시하고 있는 실업교육과 중복되지 않아야 하며, '근로자'를 대상으로 한 직무 기술 훈련이라는 것 등이다. 그리고 사업주의 자발적인 참여보다는 국가가 계획을 수립하여 훈련을 실시하며, 인·허가 등 감독업무를 수행하는 정부 주도적 직업훈련 제도가 구상되었다.

이 법은 1965년 9월 27일 정부에서 국회로 이송된 후 1년 이상의 기간이 경과한 다음인 1966년 12월 21일 국회 본회의에서 의결되어 1967년 1월 16일 공포되었다. 이 과정에서 정부는 외국의 직업훈련 전문가들의 권고에 따라, 국회의원을 포함한 인력관계 인사들로 구성된 해외시찰단을 미국, 동남아 등지에 파견(1966. 3. 22~4. 16.)하여 인력계획 및 행정상황, 인력개발 및 활용 실태를 파악하도록 하였다. 이 밖에도, 1966년 7월 '직업훈련법' 초안에 대한 간담회와 수차에 걸친 국회 보사위원회 '직업훈련법'에 대한 소위원회의 심사를 거쳐, 관계자들의 인력개발에 대한 이해의 폭을 넓힌 후, 이 법안의 수정안인 보사위원회의 대안이 1966년 12월 21일 국회 본회의에서 수정 없이 의결되었다. 이때의 보사위원회 대안에서는 직업훈련의 원칙이 삭제되었고, 공공직업훈련소를 고등직업훈련소와 보통직업훈련소로 분리했던 조항도 삭제되었다. 보사위원회 대안의 주요 내용은, 노동청장이 정부의 종합적인 기술계 인적자원의 수급계획을 기초로 직업훈련에 대한 기본계획을 수립하며, 노동청의 자문에 응하도록 직업훈련 심의위원회를 둔다는 것, 공공직업훈련소를

설치, 운영하기 위하여 직업훈련공단을 별도로 설치하도록 하며, 직업훈련공단이 설치, 운영하는 직업훈련소의 훈련비는 국가가 부담하고, 지방자치단체, 영리목적의 경우에만 각각 운영하는 자가 부담하되, 그 일부 또는 전부를 국가가 부담할 수 있다는 것, 직업훈련교사는 노동청장이 실시하는 교사시험에 합격하고 면허를 받은 자로 하며, 기능검정 합격자는 기능사라 칭한다는 것, 직업훈련공단은 1년 이내에 설치하되 그때까지는 노동청이 이를 행한다는 것이었다. 그러나 이 법이 규정한 직업훈련공단은 업무량의 과소 및 예산 사정 등을 들어 경제기획원이 반대하였기 때문에 1년 이내에 설립될 수 없었고, 결국 사문화되어 1969년 ‘직업훈련법’ 개정 시 삭제되었다. 이때 구상된 직업훈련공단의 설립은 1982년에야 이루어졌다²⁴⁾.

우리나라의 직업훈련 관련입법은 시의 적절한 것이었다. 세계 각국이 직업훈련 제도를 마련한 것은 제2차 세계 대전이 종료된 이후였는데, 1956년에 덴마크, 1958년에 일본, 1963년에는 스페인, 1964년에 영국, 1966년에 프랑스, 1969년에 독일에서 ‘직업훈련법’이 제정되었다²⁵⁾.

제2절 직업훈련법 제정 이전의 직업훈련

우리나라의 직업훈련 제도는 1967년의 ‘직업훈련법’이 제정되면서 시행되었다. 그러나 그 이전에도 직업훈련과 관련된 직업훈련 제도가 다양하게 시행되고 있었다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

직업훈련은 실업교육과 병행하여 일찍이 시작되었다. 근대 기술을 배우기 위한 시도로 고종 18년(1881년) 기기창을 설치하여 무기를 제조하면서 기술자들을 교육시키기도 하였으며, 1900년대 초에 공업기술을 가르치는 공업전

24) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 908~910쪽 참조.

25) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002, 19쪽 참조.

습소가 서울 및 각도에 설립되었다. 일제강점기 동안에 이 땅에는 실업계 학교로는 공업학교, 농업학교, 상업학교, 수산학교, 직업학교 기타 실업교육을 위한 학교와 실업보습학교 등이 있었다. 직업학교와 실업보습학교는 보통학교 4년만 수료하면 들어갈 수 있었고 훈련기간도 2년이였다. 또한 사설 강습소와 사설 실업학원들이 직업교육을 실시하였고, 일제하에서 공업계 학교교육 외에 직업훈련도 기능자의 양적, 질적 향상에 크게 기여하였다. 지방공업전습소, 전기직공양성소, 광업기술원양성강습소, 숙련공양성소 등에서 산업인력을 양성하였다. 1939년에 시행된 공장사업장 기능자양성령은 직업훈련을 위한 획기적인 조치로서 조선총독이 지정하는 일반 공장이나 사업장도 기능인 양성의무자로 정하였다.

광복 이후의 직업훈련은 미군정 하에서 각 부처별로 노력을 기울였다. 1948년 정부 수립 후 사회부에서 직업보도란 이름으로 상이군경과 유가족 등을 대상으로 기능훈련을 실시하였으나 일반 근로자를 위한 직업보도나 기능훈련은 제도화되거나 제대로 실시되지 못하였고 관행에 의한 견습공 제도가 있을 뿐이었다.

직업훈련에 관한 최초의 법적 근거를 갖춘 것은 1953년 5월에 공포한 ‘근로기준법’의 ‘기능자 양성’에 관한 규정이다. ‘근로기준법’ 제75조 제1항에 의하면 장기습득을 요하는 특정기능자를 근로과정에서 양성할 필요가 있는 경우에는 그 양성방법, 사용자 자격, 계약기간, 근로시간과 임금에 관한 규정은 노동위원회에 자문하여 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 여기에서 대통령령은 기능자 양성령을 뜻하는 것으로, 동령은 계약기간과 근로시간 및 임금 등에 관하여 ‘근로기준법’과는 달리 규정하고 있다. 사용자가 근로자 양성령에 의하여 근로자를 사용하고자 하는 경우에는 공원 수, 교습 방법, 계약기간 및 임금의 기준과 지급 방법을 정하여 보건사회부의 인가를 받아야 한다고 규정하였다. 이 법령은 직업훈련을 촉진하거나 정부가 이를 직접 수행하기 위한 근거를 제시한 것이 아니라, 견습근로자를 보호하기 위한 것이었다. 이것은 상대적으로 일제 지배하의 작업 현장에서 비형식적으로, 다양하게 이루어진 기술 숙련의 과정에서 미숙련 미성년자들이 임금 및 근로시간 등에

서 착취를 당한 경우가 적지 않았음을 시사한다.

1950년대에 견습근로자를 보호하기 위해 제정된 ‘근로기준법’의 기능자양성령에 의한 직업훈련 외에 ‘중소기업협동조합법(1961. 12. 27.)’, ‘생활보호법(1961. 12. 30.)’, ‘윤락행위방지법(1961. 11. 9.)’, ‘아동복지법(1961. 12. 30.)’, ‘직업안정법(1961. 12. 6.)’, ‘원호대상자 직업재활법(1963. 7. 26.)’, ‘산업교육진흥법(1963. 9. 9.)’ 등 각종 법에 의해 각각 다른 목적과 형태로 직업훈련이 실시되고 있었다. 1960년대 초에 들어 그러한 직업훈련 과정들은 더욱 다양화되는 추세를 나타내었다. 그러나 그러한 직업훈련 과정은 정부의 공업화 정책을 위한 것이라기보다는 급격한 인구증가와 전후 복구과정에서 인구의 도시 집중 등에 따라 심각해진 각종 사회문제에 대처하는 과정에서 산발적으로 수립된 사회 안정과 관련된 시책들이었다²⁶⁾.

제3절 제도 도입기의 훈련사업 전개

‘직업훈련법(안)’이 국회에서 통과될 것이 확실시되자 1966년 6월 8일 노동청은 기획관리관 소속하에 직업훈련담당관실을 신설하였다가 직업훈련과와 기능검정과로 나누었고, 1966년 12월 7일 노동청직업안정국소속으로 개편되었다. 그 후, 직업훈련이 확대되고 본격화함에 따라 1968년 6월 25일 직업훈련관을 신설하고 그 하부조직으로 직업훈련과와 기능검정과를 두어 직업훈련 계획 실시를 위한 체제를 정비하였으며, 그 후 직업훈련의 확대와 국제협력 사업의 활발한 추진에 따라 몇 차례 훈련기구 강화조치가 있었다.²⁷⁾

‘직업훈련법’이 제정됨에 따라, 당시 여러 가지 형태로 실시되던 직업훈련 사업은 이 법이 정하는 바에 따라 정비되었다. 먼저, 직업훈련은 사업내 직업훈련과 공공직업훈련으로 크게 구분되었다. ‘직업훈련법’ 제8조에 의하면, 공

26) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 903쪽 참조.

27) 김성중, 성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 172쪽 참조.

공직업훈련은 직업훈련공단이 설치, 운영하도록 하였다. 그리고 지방자치단체, 영리를 목적으로 하지 않는 법인 또는 노동조합이 보건사회부령이 정하는 바에 따라 노동청장의 인가를 받아 행하는 직업훈련은 공공직업훈련에 관한 규정을 준용하도록 하였으며, 통계상으로도 공공직업훈련으로 분류되었다. 비영리 법인이 행하는 직업훈련은 후에 ‘직업훈련기본법’이 제정된 뒤 인정직업훈련으로 분류되었다.

사업내 직업훈련은 사업체의 경영상 그 종업원 또는 종업원이 될 수 있는 자를 대상으로 실시하는 것으로, 그 대상은 각 사업체의 경영정책에 따라 달라질 수 있으나 대체적으로 훈련형태는 감독자 훈련, 일반 기능공에 대한 기초훈련 등으로 구분된다. 정부는 사업내 직업훈련을 그 능력과 조건이 합당하다고 인정하는 경우에 인정직업훈련으로 승인하여 이들에게 수료생 자격을 공인하고 정부가 훈련비를 보조할 수 있도록 법에 규정하였다.

직업훈련과정의 승인 여부는 직업훈련 기준에 의해 평가되었다. 직업훈련 기준이란 직업훈련 직종의 명칭, 훈련대상, 교과, 시설, 장비 등 직업훈련을 실시하는 데 있어서 필수적인 요소들을 훈련 직종별로 규정한 것이다. 최초의 직업훈련 기준은 1969년 4월 ‘직업훈련법시행규칙(보사부령 제250호)’으로 139개 직종에 대하여 공포되었다.

제도 도입단계인 1967~1970년 사이의 직업훈련 추이를 살펴보면 <표 II-9>와 같다. 1967년의 ‘직업훈련법’이 발효된 이후 직업훈련이 급격히 성장하였는데 1967년에 10,738명을 배출하던 직업훈련이 1970년에는 30,558명을 배출하여 4년 사이에 3배 가까운 신장세를 나타내었다²⁸⁾. 훈련형태는 사업내 직업훈련, 공공직업훈련, 특수훈련 및 통신훈련으로 구분되었다. 이러한 구분은 기관별, 과정별, 대상별, 방법별 구분이 혼재 되어 있음을 의미한다. 또한 이 자료를 제2차 5개년 계획기간에 맞추고, 나중에 생기는 인정훈련의 실적을 그대로 재편성한 자료는 <표 II-10>과 같다.

28) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 910~911쪽 참조.

<표 II-9> 제도도입 초기의 연도별, 형태별 직업훈련 추이

(단위: 명)

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

자료: 노동청, 『알기 쉬운 노동백서』, 1971, 24쪽.

<표 II-10> 제2차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 직업훈련실적

연도별 기관별	제 2 차 5 개 년 계 획					
	소계	1967	1968	1969	1970	1971
계	98,863	5,392	15,115	18,405	26,965	32,986
○ 공공	36,317	1,502	6,309	8,419	8,819	11,268
공법인 ¹⁾	1,091	-	-	167	319	605
정부기관	12,717	1,502	1,363	3,291	3,118	3,443
K.N.O.P. ²⁾	4,077	-	-	-	1,642	2,435
자치단체	18,432	-	4,946	4,961	3,740	4,785
○ 사업내	48,225	3,890	8,022	8,527	13,483	14,303
○ 인 정	14,321	-	784	1,459	4,663	7,415

주: 1) 공법인 훈련원은 1982.3.18. 한국직업훈련관리공단으로 통합됨.

2) K.N.O.P.은 주한 미8군 한국인종업원 전직프로그램임.

자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1984, 44쪽.

1. 공공직업훈련

공공직업훈련에는 군 위탁 훈련, 정부기관, 지방자치단체 및 일반 비영리 법인체가 노동청장의 인가를 받아 실시하는 훈련 등이 포함된다. 또, 수출증대와 농가소득증대를 위한 기능인력 양성을 목적으로 실시된 촉진훈련은 수출 공산품, 특히 수공업 분야에 중점을 두고 단기과정으로 운영되었다. 고용 촉진을 위해 설립된 촉진훈련소는 주로 지방의 특산물 생산이나 섬유제품 제조업에 취업할 수 있는 능력을 길러주었다. 비영리 단체가 운영한 일반 공공훈련소는 모두 법인체적 성격을 띠고 있었는데, 이들은 후에 인정직업훈련원이 되었다.

또, 육해공군 및 해병대의 군교육시설과 자원을 활용하여 실시한 제대 장병과 상급학교 미 진학 청소년에게 취업의 기초적인 기능을 습득케 하는 군위탁 공공직업훈련(공병, 차량, 수송, 병참, 통신, 조병, 인쇄 등 특과부대에서 일상 근무를 통한 훈련임)도 공공직업훈련에 포함된다. 이는 특히 청소년 선도사업의 성격을 가지고 건전한 직업관 교육에 큰 기여를 하였다. 이들의 대부분은 자체시설능력으로는 훈련기관을 가질 수 없는 중소기업체 및 각종 공공기관에 취업하였다.²⁹⁾

가. 기술계 인력자원 양성요강에 의한 직업훈련

앞에서 소개한 공공직업훈련사업은 ‘직업훈련법’이 공포되기 전인 1966년 12월 5일, 대통령이 내각에 지시한 기술계인력양성대책에 의해 시작된 사업이었다. 이 지시의 배경은, 제1차 경제개발 5개년 계획의 종료 시점에서 공장 시설 등은 마련되었지만 기술 인력, 특히 숙련기능공의 부족으로 공장 가동이 안 되는 사례가 발생하고, 일자리를 원하는 비진학 청소년들이 많이 있는데도 기술, 기능이 없어 취업을 못하는 일이 벌어진 것이었다. 이것을 직업훈련 시설의 부족에 기인한다고 판단한 박 대통령은 관계기관 대책회의를 열고

29) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998. 12, 911~912쪽 참조.

여러 가지 대책을 지시하였다. 지시내용은 ‘첫째, 각 군의 공창(工廠), 통신학교, 병참학교, 기타 창(廠) 등의 시설과 국영기업 및 민간기업의 공장시설을 인근 비진학 청소년들의 기술습득을 위해 개방할 것. 둘째, 정부 보조나 기타 재정적 부담 없이 현 시설을 활용하는 범위 내에서 적은 수의 인원이라도 인근 청소년들에게 단기간에 기술습득을 시키고, 무엇보다 정신교육에 노력할 것. 셋째, 문교부는 이러한 방법의 기술교육을 위한 근본지침을 만들어 주고 수료증과 면허증에 대하여 배려해 줄 것. 넷째, 무임소 장관은 관계부처의 실무자를 집합시켜 이러한 방법의 기술훈련을 위한 방안을 세밀히 연구할 것’³⁰⁾ 등이었다. 이 지시에 따라 ‘국내 여력시설을 활용한 기술계 인력자원 양성요강’이 만들어졌다.

이 계획에 의한 직업훈련 대상은 초등학교(당시 국민학교) 졸업 이상의 비진학 청소년과 기술병과 제대 예정자였고, 훈련기간은 훈련기관의 실정과 노동청의 직업훈련 계획에 의거 조정하였는데, 대체로 장기 3년, 단기 3개월의 기능공 및 단순기능공 과정이었다. ‘직업훈련법’이 시행되기 시작한 1967년도에 ‘기술계 인력자원 양성요강’이 수립되고 추진된 것은, 직업훈련사업의 중요성을 관계자들에게 인식시키고 직업훈련이 발전할 수 있게 하는 시발점이 되었다.

나. 중앙직업훈련원의 설립

직업훈련 체제가 확립되어 가던 시기에 이루어진 성과 중 여러 곳의 직업훈련기관이 설립되었지만, 그중에서도 중앙직업훈련원과 한독부산직업훈련원의 설립 추진 및 농촌직업훈련소의 설립 등 훈련시설의 확충은 매우 중요한 의미를 가진다.

‘직업훈련법’ 제6조는 공공직업훈련소의 의무를, 근로자에 대한 직업훈련 외에 직업훈련에 관한 조사연구, 직업훈련에 관한 교과작성, 직업훈련교사의

30) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002.4, 112~113쪽 참조.

훈련, 국외 파견근로자의 직업훈련, 외국과의 기술협력에 관한 직업훈련, 사업내 직업훈련에 대한 지원 등으로 정하였다. 직업훈련 제도를 도입하면서 이 제도의 정착을 위한 구심점 역할을 담당할 기관으로 공공직업훈련소가 지목되었던 것이다. 물론, 공공훈련소를 통합, 관리하기 위해 직업훈련공단이라는 법적 기구가 설립되도록 규정되었지만, 그 설립이 불투명한 가운데 추진된 중앙직업훈련원 설립은 이러한 여러 가지 목적을 수행해야 한다는 기대 속에서 진행되었다.

중앙직업훈련원 설립을 위해 정부는 1968년 9월 25일 ILO 및 UNDP와 협약을 체결하여 받은 131만 달러의 원조에 8억 6,250만 원을 투입하였다. 원조 기관은 장비비와 전문가 및 연수생 파견 비용을 부담하였고, 우리 정부는 시설 운영비를 부담한 것이다. 중앙직업훈련원의 시설은 보건사회부가 운영하고 있던 인천시 북구 구산동 소재의 국립청소년직업보도소(전 인천기능대학)를 이관받은 것이었다.

중앙직업훈련원은 인수한 시설과 건물을 활용하여 먼저 기능사 양성과정을 운영하였다. 교사양성과정이 개설되기 전에 시작된 기능사과정은 만 14세 이상 18세 미만의 중졸 청소년에게 주물, 목형, 용접, 판금 및 전기기기 수리 등의 직종에 대해 1년 과정으로 각 직종 30명씩 14학급 420명을 훈련시켰다. 처음 계획된 훈련 직종은 주물, 목형, 기계, 기계조립, 판금, 용접, 자동차 정비, 전기, 전자 등이었는데, 기존의 시설에 이들 직종을 모두 수용할 수가 없었다. 주물·목형과 실습장, 자동차공과 실습장, 전기, 전자, 판금, 용접공과 실습장이 수용된 제1작업장이 신축된 것은 1970년 전후였다. 새로운 실습시설이 완성된 다음 1970년 3월에 2년 과정인 교사양성 과정이 개설되었다. 그리고 1971년 4월, 본관 신축공사 등이 완성되면서 개원식을 가졌다. 여기에서는 1972년 초부터 주물·목형과를 비롯한 6개 공과에서 연간 180명의 훈련교사를 배출하였다.³¹⁾

31) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998. 12, 914~916쪽 참조.

다. 한독부산공공직업훈련원의 설치

직업훈련 제도가 도입, 정착되는 과정에서 우리나라는 독일, 일본, 벨기에, 미국 등 여러 나라와 국제협력관계를 맺은 바 있다. 그중에서 독일은 가장 장기간에 걸쳐 전문가를 파견하고, 많은 직업훈련 교사들의 독일 연수를 제공함으로써 직업훈련 제도의 기본 틀을 잡는 데 큰 영향을 끼쳤다. 한국과 독일 간의 직업훈련을 위한 국제협력의 첫 결실이 한독부산직업훈련원의 설립이다.

이 훈련원은 1966년 9월에 체결된 ‘한독기술협력협정’의 정신에 입각하여, 1967년 3월에 한·독 양국 대통령의 공동성명에 기술협력사업의 일부로서 부산에 직업훈련원을 설치하기로 한 합의에 설립 기반을 두고 있다. 이 합의에 따라 ‘대한민국 정부와 독일연방공화국 정부는 부산에 직업훈련원을 공동으로 설치한다.’라는 부산직업훈련원 설치에 관한 약정이 1970년 5월 16일 체결되었다. 투자의 내역은 건물, 대지, 운영비 및 장비 관리를 내자로 충당하며, 외자는 전문가 용역비에 14%만이 사용되고 장비에 80%가 쓰여서 최선의 독일 장비를 갖추었고, 한편 장학금으로 6%가 확보될 예정이었다.

한독부산공공훈련원은 이런 기능자양성 외에도 매년 순환적으로 실시된 한국인 교사의 독일 연수를 통하여 독일의 우수한 기술을 도입하는 교량 역할을 담당하였고, 직업훈련의 교과기준을 개발하여 직업훈련의 수준을 통일하는 데 기여하였다.

한독공공훈련원 설치의 가장 큰 의의는, 다른 훈련소와 달리 독일의 도제 훈련기준과 방식을 도입·활용하였고, 기술공 수준의 훈련을 최초로 시도해 본 것에 있다.³²⁾

1) 국제협력을 통한 공공직업훈련 시설의 확충 및 직업훈련사업의 전개

1960년대는 직업훈련이 태동하여 그 기반을 구축하기에 바빴던 시기였다

32) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998. 12, 916~917쪽 참조.

고 한다면, 1970년대는 외국 차관을 이용하여 전국에 공공직업 훈련기관을 계속적으로 설치하고 기업체에 양질의 기능인력을 공급하는 등 직업훈련이 크게 성장하였던 발전기라고 할 수 있다. 이 기간 동안에 설치되었던 훈련기관들은 <표 II-11>과 같다.

1970년대 초부터 본격적으로 수행된 직업훈련 시설 확충사업은 주로 외국 원조 사업과 ADB(Asian Development Bank)·IBRD(International Bank for Reconstruction and Development) 차관 사업으로 추진되었는데, <표 II-11>에서 보는 바와 같이 25개 훈련원 중에서 5개는 국제협력 사업으로, 20개는 차관사업으로 지어졌다. 그런데 이들 재원 중에서 건물이나 공구류는 우리 재원으로, 실습기계 등은 외국 자본으로 충당되었다. 1968년부터 투자되기 시작한 중앙직업훈련원을 비롯한 공공훈련기관의 시설과 장비 구입에 투자된 재정은 표에서 보는 바와 같이 700억 원을 넘었다. 그리고 대지는 약 40만 평에 건평은 10만 평을 넘었다.

앞에서 언급한 바와 같이 중앙직업훈련은 UNDP(United Nations Development Program) 자금으로, 한독부산직업훈련원은 독일과의 협력으로, 1976년 개원한 대전직업훈련원은 일본 정부의 협조로, 1976년에 창원에 개원한 한·백 창원직업훈련원은 벨기에의 협력으로 설립되었다. 또한 기능장을 양성하기 위하여 2년제 과정으로 운영하고 있는 창원기능대학은 독일의 협력이 있었다(이 당시 동 대학은 과학기술처 산하였음). 당시 공공직업훈련기관을 확충하는 데 국제협력에 크게 의존하게 된 것은 무엇보다 재정형편 때문이었다.

몇 개의 공공직업훈련 시설을 마련하였으나 급증하는 기능공 수요와 누적되어 가는 비진학 청소년을 감안할 때, 공공직업훈련 시설의 증설은 시급한 과제였다. 이에 필요한 예산의 주무기관인 노동청이 국제금융기관의 차관을 확보하면 정부가 변제해 주겠다는 경제기획원의 입장을 듣고, 노동청은 1971년 차관유치를 위한 사업계획을 수립하였다.

노동청은 먼저 각 시도별로 1개소씩 11개 시도에 공공직업훈련 시설을 설치하기 위하여 500만 달러의 차관을 아시아개발은행(ADB)에 요청하였다.

ADB는 이로부터 2년간의 타당성조사를 실시한 결과 향후의 한국경제발전을 감안할 때 전국에 50개소의 공공직업훈련 시설이 필요할 것이라는 판단 아래, 시범적으로 10분의 1인 5개소만 설치하여 운영해 보라고 권고하였다. 노동청은 이 제안을 받아들여 1973년 7월 연리 3%의 특별차관 300만 달러로 춘천, 성남, 인천, 대구, 광주 등 5개소에 공공직업훈련 시설을 설치하기 위한 차관 협정을 체결하였다. 이 5개 훈련원들은 1976년에 완공되었다.

ADB 사업이 완료된 후 1977년부터 1980년까지 3차 IBRD 차관사업(총 11,100,000 달러)으로 청주, 전주, 진주, 순천, 구미, 포항, 울산 등 7개 훈련원이 신설되었고, 4차 IBRD 차관사업(총 22,425,790 달러)으로 원주, 부산, 홍성, 김천, 이리, 목포, 영주, 충주 등 8개소에 공공직업훈련 시설이 설치되었다.

공공직업훈련원의 운영방법에 대하여 살펴보면, 1976년 말에 '직업훈련기본법'을 제정하던 그 당시까지 노동청에서 공무원이 직접 운영하였던 직업훈련기관을 직업훈련 법인체로 전환하였다. 그러한 조치는 직업훈련이라는 전문적인 사업을 노동청 공무원들이 맡아서 경직되게 운영하는 것보다는 전문가들에게 맡겨 효율적으로 운영하게 하는 것이 바람직하다는 판단에서 이루어진 것이었다.

1972년부터 1981년까지의 10년은 제3차와 제4차 경제개발 5개년 계획 추진 기간으로 직업훈련을 통한 기능인력 양성은 이러한 경제개발 계획의 테두리 안에서 계획되고 실천에 옮겨졌다. 이 기간 동안 직업훈련을 통하여 양성된 기능인력의 수는 <표 III-15>와 같다.

이에 따르면, 공법인 직업훈련기관을 통하여 양성된 기능인력은 1972년에 불과 678명이었던 것이 1981년에는 13,013명으로 늘었다. 그러나 이러한 외형적인 양은 공공직업훈련 실적의 절반밖에 되지 않으며, 더구나 사업내와 인정직업훈련까지 포함한 전체 실적에 비추어 보면 얼마 되지 않는다. 그러나 대부분이 1년 과정으로 운영되던 공법인 직업훈련은 주간 정규과정의 경우 교양 180시간, 전공이론 360시간, 전공실기 1,360시간으로, 전체 1,900시간의 훈련시간 중 71.6%를 실기를 통한 훈련을 하였기 때문에 산업사회에서 호평을 받았다.

<표 II-11> 1980년까지 신설된 공법인 직업훈련기관별 시설규모와 투자액

사업구분	훈련원별	설립일자	시 설 규 모		투자예산(백만 원)		
			대지(평)	건물(평)	합 계	국 비	지방자치단체
	계		386,215	101,163	70,623	66,005	4,618
국제협력	한독부산	1971.12.	7,449	4,211	2,321	1,991	330
	정수	1973. 2.	9,482	3,634	2,708	2,243	465
	대전	1976.10.	15,312	4,306	4,306	2,195	59
	창원	1976. 8.	16,877	4,537	4,537	3,504	296
A	춘천	1973.10.	10,000	5,190	1,792	1,762	30
	대구	1973.10.	11,776	5,295	1,954	1,887	67
D	광주	1975. 4.	13,605	3,501	1,538	1,408	130
	인천	1975. 4.	11,584	5,247	2,476	2,134	342
B	성남	1976.12.	12,962	5,012	2,825	2,682	143
I B R D 3 차	청주	1977. 4.	11,321	2,895	2,054	1,942	112
	전주	1977. 4.	9,829	2,926	1,988	1,759	226
	진주	1977. 4.	12,236	3,025	2,457	2,061	396
	순천	1977. 5.	10,020	2,964	1,937	1,729	208
	구미	1977. 4.	10,000	3,004	3,000	2,870	130
	포항	1978. 4.	13,600	3,108	2,233	2,133	100
	울산	1978. 4.	16,753	3,117	2,406	2,266	140
I B R D 4 차	원주	1978. 3.	12,254	3,752	2,659	2,531	118
	부산	1978. 4.	16,691	3,696	3,066	2,837	292
	홍성	1979. 3.	12,634	3,969	3,197	3,117	80
	김천	1979. 3.	12,399	3,848	3,097	2,967	130
	이리	1979. 3.	13,116	3,730	3,322	3,131	191
	목포	1979. 3.	12,449	3,740	3,387	3,167	220
	충주	1980. 4.	14,469	3,749	6,211	5,961	250
	영주	1980. 4.	15,063	3,755	6,057	5,834	223
국제협력	중 직	1968. 6.	84,514	8,961	1,894	1,894	-

자료: 노동부, 「직업훈련의 현황과 전망」, 서울 동부, 1983, 85쪽.

※ 참고: (교사 아파트 건립비 미포함)

1970년대에는 이상의 공공직업훈련 법인체를 통한 기능인력 양성 외에 정부 각 부처의 특수목적에 의한 직업훈련도 활발하게 실시되었다. 물론 ‘직업훈련법’ 제정 이전에도 사회정책적 의미에서 ‘생활보호법(1961)’, ‘윤락행위방지법(1961)’, ‘아동복지법(1961)’, ‘원호대상자 직업재활법(1963)’ 등에 근거하여 실시되었으며, ‘직업훈련법’ 제정 이후 1960년대에 철도청의 철도요원 양성, 국방부의 준 기능요원 양성, 건설부의 중기공장 정비공 운전병 양성, 체신부의 통신요원 양성 훈련 등이 있었다.

1972년에는 상공부 관할 마산 도자기 훈련소가 설치되어 1972년부터 매년 120명씩 도자기 제조공을 양성하였으며, 1973년부터는 전매청에서 연초제조 기능인력을 양성하여 매년 150명씩의 담배제조공을 배출하고 있다. 1969년의 법무부 제1 공공훈련소 설치에서부터 시작된 재소자 직업훈련은 가장 활발히 현재까지 실시되고 있다.

라. 농촌직업훈련소의 설립

기능개발 사업으로 농공병진과 농촌근대화를 위한 농촌직업훈련소가 설치되었다. 농촌직업훈련은 첫째, 농업 기계화에 대비한 기능인력의 양성 둘째, 이농자의 도시 이입 전 기초기능 습득 셋째, 지역사회 특유의 수공업에 기능 개발에 목적이 있었다. 새마을사업과 병행하여 실시된 농촌직업훈련사업은 기계화 영농에 필요한 농기구수리 직종과 농촌지역 전화사업(電化事業)에 필요한 전기직종을 각 훈련원의 필수 직종으로 하였으며, 그 밖에 농가개량사업에 필요한 건축 관계 직종과 지역산업에 필요한 직종을 개설하였다. 이 훈련소를 건립하기 위하여 노동청은 한 훈련소당 500만 원씩의 지원금을 지급하고, 기술지원을 담당하는 미 평화봉사단의 배정 및 ILO 파견 전문관의 지원을 담당하였으며, 지방자치단체는 대지와 일부 부족한 건축비를 부담하였다. 장비는 모두 국제아동기금에서 지원되었는데, 이를 배치·관리하는 것은 노동청이 담당하였다. 그리하여 1969년부터 3년에 걸쳐 모두 6개소의 농촌직업훈련소를 시범 설치하였다. 1969년에는 전남 광주와 충남 논산에, 1970년에는 경북 칠곡과 전북 이리예, 1971년에는 경기 김포와 충북 음성에 각각 설치하였다.³³⁾ 이 농촌직업훈련소는 당시 농촌의 유희노동력을 기능화하고 농가소득 증대에 기여하였다. 이렇게 설립된 농촌직업훈련소 중 8개 훈련소는 향후 설립된 한국직업훈련관리공단으로 1987~1988년에 편입되었다.

33) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 198쪽 참조.

2. 사업내 직업훈련

‘직업훈련법’은 사업주가 실시하는 직업훈련을 모두 사업내 직업훈련 이라고 정의하였다(법 제2조 제5항). 또, 사업내 직업훈련 중 보사부령이 정하는 기준에 적합한 것인 경우 그 훈련을 행하는 자의 신청에 의해 노동청장이 인정할 수 있도록 하였는데, 이것이 인정직업훈련이다. 인정직업훈련기관은 공공직업훈련기관처럼 직업훈련비의 전부 또는 일부를 노동청으로부터 보조 받을 수 있었다(법 제13조).

법 제정 이전에 운영되던 ‘기능자 양성령’ 및 ‘산업교육진흥법’에 의한 사업내 직업훈련 체계가 존속하고 있었지만, 규모면에서 미미하였기 때문에 노동청은 새로운 직업훈련 제도의 확립을 위하여 법에 의해 인정받은 사업내 직업훈련의 지원제도를 즉각 운영하였다. 이를 통해 사업내 직업훈련이 성장할 수 있는 계기가 마련된 것이다.

1967년 선정된 직종은 기계, 주물, 전공, 용접, 단조, 기계운전, 목공, 금속프레스, 내연기관 조립, 배관, 기계 조립, 도안, 자동차 정비, 판금, 공업제도, 도장, 전기기기 수리, 유기합성 및 합성수지, 라디오 TV, 전자기기 조립, 판금, 통신기기 조립공 등 22개 직종이었다. 당시 인정을 받은 사내직업훈련 실시 사업체는 모두 15개 사업체이며 이중 한국전력, 한국통신, 신광기업, 한국기계공업, 기아산업, 대성목재, 대동공업, 호남비료, 대한조선공사, 금성사, 대한도자기주식회사 등 11개 사는 연 52개 직종 분야에서 1,560명을 대상으로 기초훈련을 실시하고 대한전기공업, 한국통조림, 신진자동차, 제일모직주식회사 등 4개 업체에서는 연 33개 직종분야에서 1,470명을 대상으로 단기훈련을 실시하였다.

이들 훈련기관에는 인정직업훈련 제도상의 특전들이 주어졌다. 즉, 직업훈련에 관한 교재 및 자료제공, 직업훈련교사의 지원 및 기술적인 지도, 노동청장이 공인하는 수수료증의 수여, 기능검정의 수검자격부여, 기타 보조금지급을 포함한 ‘직업훈련법’상의 특전을 받을 수 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 보조금은 교사수당과 교재비 일부가 지급되었다. 지급기준은 학급당 1인의 교

사수당 50%와 교재비 10종에 해당하는 비용이었다. 당시 노동청은 사업내 직업훈련을 촉진시키기 위하여 사업주가 선호하는 보조금의 증액을 위해 예산 당국과 투쟁도 많이 했다.

다행히 69년에는 예산이 증액되어 보조비목도 인건비(교사, 보조교사, 훈련주무), 실습비, 교재비, 비품비, 운영비, 시설비, 훈련기재비, 기타비목으로 확대되었다. 보조금은 표준훈련비를 기준으로 작성한 ‘직업훈련보조기준’(노동청장 훈령)에 의하여 지급했다. 지원율은 인건비가 50%, 실습비가 직종에 따라 10~45%, 교재비 50~100%, 운영비 30%, 시설비가 50%였다.³⁴⁾

이러한 인정직업훈련의 보조금제도는 사업내 직업훈련을 촉진시키는 데 크게 기여하였다. 사업내 직업훈련기관이 67년의 16개소가 68년의 36개소, 69년의 49개소, 70년의 53개소, 71년에는 59개소로 확대되었다.(〈표 II-12〉 참조) 물론 훈련인원도 '67년의 3,890여 명에서 '71년에는 14,300여 명으로 늘었다.(〈표 II-10〉 참조) 사업내 직업훈련이 확대 실시되자 노동청은 인정직업훈련제가 제 기능을 하고 있다는 인식을 하게 되었다.

<표 II-12> 연도별 직업훈련소 및 훈련 직종

(단위: 개소, 개)

1967			1968			1969			1970			1971		
계	사내	공공	계	사내	공공									
36	16	20	95	36	59	133	49	84	158	53	105	164	59	105
50	26	42	73	43	50	92	56	59	110	70	75	124	81	87

자료: 노동청, 『노동행정 10년사』, 1973. 12, 208쪽.

다만, 정부의 보조금은 일반회계에서 지출되었기 때문에 재원확보에는 한계가 있었다. 경제개발 사업에 지원해야 할 투융자 사업이 많았기 때문이다. 따라서 정부 방침은 사업내 직업훈련이 일정 수준으로 성숙되는 단계까지만 한시적으로 보조금을 지급한다는 것이었다. 이런 사정으로 정부가 동 보조금

34) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 156~158쪽 참조.

지급을 중단한 것이 1972년의 일이다. 보조금이 축소되자 훈련인원이 1972년에 1만 800여 명으로 줄게 되었다(<표 III-15> 참조).

‘직업훈련법’ 제정 당시에는 초기에만 정부주도로 실시하고 점차 지원 지도를 통하여 사업체 중심의 민간주도 사업으로 발전시키고자 하였다. 이는 직업훈련을 실시하면 생산성이 높아지는 등의 이점을 감안하여 사업내 직업훈련이 자발적으로 확대될 것으로 전망하였으나 실제로 기업은 훈련을 기피한 것이 되었다. 이는 곧 향후의 인력 부족사태에 대응하여 직업훈련 의무제도를 도입하는 계기가 되었다.³⁵⁾

1967년의 직업훈련사업계획에 따르면, 사업내 직업훈련은 (1) 기능공 양성 훈련 (2) 감독자, 관리자 훈련 (3) 통신훈련 및 해외 기술자 단기훈련으로 구분되었다. 이들 각 훈련의 성격과 내용은 다음과 같다.

가. 기능공 양성훈련

사업내 기능공훈련은 양성훈련을 말한다. 사업체에 필요한 기능공을 사업주가 조직적, 체계적인 방법으로 양성함으로써 기업의 기능공 수요를 충족시키는 동시에 노동생산성의 향상을 목적으로 한다. 그러므로 이 훈련의 비용은 원칙적으로 기업이 부담한다. 그러나 직업훈련 사업에 대한 사업주들의 이해와 관심이 높지 않았던 당시의 사업내 직업훈련에 대한 정부의 지원은 기업이 사업내 직업훈련을 실시하게 하는 데 적지 않은 효과를 발휘하였다.

1967년 당시 정부는 인정직업훈련소가 기능공을 양성할 경우 실습재료비와 교사 인건비 명목으로 1개 학급당(학급인원 30명) 연간 54만 원을 보조하는 조건으로 사업내 직업훈련 실시 희망 기업을 모집하였는데, 이에 대한도자기 등 26개 사업체가 선정되었다. 이들은 40개 직종에서 9,492명을 장기 3년, 단기 1개월 과정으로 훈련을 실시한다는 계획서를 제출하였다. 이와 같은 사업내 직업훈련 사업은 정부의 보조금이 지급되던 70년도까지는 훈련실사업체가 52개로 증가되었고 직종도 79개로 확장되었으며, 훈련 인원도 3,890명에

35) 김성중·성계환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 186~187쪽 참조.

서 1만 3,483명으로 증가하였다. 그러나 1970년 보조금이 중단되자 사업내 직업훈련 참여 업체는 급격히 감소하였다. 이는 후에 사업내 직업훈련 실시의 무제 도입의 계기가 되었다.

나. 감독자, 관리자 훈련

생산은 기능공만의 힘으로는 이루어지지 않는다. 또, 기능공은 이들을 활용하는 데 따라서 그 생산성이 다르다. 따라서 기능공에게 능력을 부여하고 그 능력을 활용하며 관리하는 자의 위치는 근대경영에서 중요한 자리를 차지하게 되었다. 그리고 당시의 고도성장과 기술개혁은 이에 필요한 자격을 구비한 감독자를 선발, 훈련하는 일이 절실히 요청되었다. 이런 견지에서 사업내의 일선감독자에게 작업지도(Job Instruction), 작업방법(Job Method), 인간관계 및 안전관리 기법(Job Relation)과 능력을 개발, 향상시키는 것을 목적으로 감독자 훈련이 실시되었다. 이때 실시된 감독자 훈련은 미국에서 제2차 세계 대전 중 개발되었던 T.W.I.(training within industry) 과정이었다. 이는 ‘직업훈련법’ 제정 이전에 한국생산성본부가 ILO로부터 60만여 달러를 지원을 받아 우리나라에서 먼저 실시하였던 것인데, ILO와 한국생산성본부 간의 협정 사업이 완료된 후, 이 훈련에 참가하였던 합근배³⁶⁾가 노동청 사업에 가담함으로써 시작된 사업이었다. 감독자 훈련의 방법은 각 사업체에서 선발된 감독자를 중앙직업훈련원에 입교시켜 전문적인 훈련을 실시하고 훈련된 감독자로 하여금 자기 사업체의 다른 감독자에게 전달하게 하였다.

감독자 훈련과 함께 사업체의 최고 관리자에게 직업훈련의 중요성을 인식시키고 사업내 직업훈련의 효율적인 실시와 직업훈련 애로의 타개책을 관계자 스스로 강구토록 하기 위해 관리자 훈련을 실시하였다. 이 과정은 1968년부터 기업 경영자를 대상으로 실시하였으나, 1971년부터는 중간관리 및 직업훈련소장 등 관계자와의 합동으로 서울, 부산, 대구, 광주 등의 4개소에서 실시하였다.

36) 한국항공대학 명예교수.

다. 통신훈련

통신훈련은 조직적인 직업훈련을 받지 못하는 기존의 취업근로자 혹은 지방소재지의 기업에 고용된 근로자에게 직종별로 이론적 지식을 통신교재로 갖추어 주기 위한 훈련과정이었다. 통신훈련과정으로 개설된 직종은 기계, 기계조립, 전기, 전자, 용접, 판금, 목공 등이었다. 이 과정이 개설된 배경은 당시 우리나라의 기능공 대부분이 생산현장에서 견습공 형태로 기능을 습득하여, 실기능력은 있으나 이론적 지식이 부족한 관계로 상급 기술자의 작업지도에 의존하는 단계를 벗어나지 못하는 상황을 개선하기 위한 것이었다. 이 과정은 1967년부터 1971년까지 14개 직종에 대하여 19,460명을 훈련시켰다.³⁷⁾

37) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998. 12, 918~920쪽 참조.

제 3 장

직업훈련 의무제도의 시행(1975~1998년)

제1절 시대적 배경

1. 3~4차 경제개발 계획(1972~1981)과 중화학 공업화 추진

우리경제는 1960년대 중반 이후 대외 지향적 공업화 전략을 채택하면서 급속한 수출증대에 힘입어 높은 성장과 고용증대를 달성하였다. 그러나 이 과정에서 수출 및 성장목표 달성을 무리하게 추진함으로써 경제운영에 몇 가지 심각한 구조적 문제점이 나타나게 되었다. 또한 우리경제에 유리한 여건으로 작용하던 국제 경제 환경도 1960년대 후반부터 난조의 기미를 보이기 시작했다. 이에 따라 1970년대의 개발계획에서는 종전과 다른 발전 전략이 모색되지 않을 수 없었으며, 이를 위해 채택된 것이 중화학공업화 전략이었다. 중화학공업정책 추진의 배경을 대외적 요인과 대내적 요인으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1970년대의 세계 경제는 1960년대와 달리 자원민족주의와 자국의 경제적 이익 우선이라는 입장을 추구하였다. 세계적인 스태그플레이션의 진행과 함께 미국의 국제수지 적자 확대 및 이에 따른 달러의 신인도 저하는 국제통화질서의 동요를 초래하였으며, 미국정부가 취한 금 태환 금지조치로 종래의

IMF체제가 수정되면서 세계의 무역질서는 보호무역주의로 전환하였다. 1973년 10월의 중동전 재발 이후 산유국들의 석유 무기화 정책으로 제1차 석유파동이라는 경제 위기를 겪게 되었다.³⁸⁾

이러한 보호무역주의와 자원민족주의 경향은 수출주도로 경제성장을 해 온 우리경제에 커다란 어려움으로 작용하였다. 즉, 보호주의 경향에 따라 수출신장과 외자조달에 애로가 발생하였고, 자원민족주의로 인해 수입원자재 가격상승과 공급불안이 나타났다. 이에 따라 1970년대 개발전략의 수립에 있어서는 국내 산업구조의 전면적 개편과 성장전략의 재검토가 적극적으로 이루어졌다.

한편, 국내적으로는 1971년에 야기된 사법파동, 경기도 광주 대단지 주민들의 소요사태 등 사회적 불안사태의 발생 등에 따라 국가비상사태의 선포가 있었고, 1972년 7월 4일에는 남북공동성명이 발표되고 1972년 10월에는 10월 유신이 선포되었으며, 그해 말에 제4공화국이 성립되었다.

1970년대 초 우리 경제가 침체국면에 돌입하자 인플레이션, 국제수지 악화, 경제 불황이라는 3중고 해결과 산업구조 개편이 요구되었다.³⁹⁾

즉, 1960년대를 통한 경공업 수출위주의 성장전략은 경제규모의 급속한 확대와 수출의 급신장이라는 괄목할 만한 성과를 가져왔지만, 한편으로는 원료, 자본재 및 자본의 대외의존을 심화시켜 수출의 증대가 곧 국제수지 적자폭을 확대하는 모순을 낳았다.

또한 급속한 성장과정에서 수출형 대기업중심으로 정부의 집중지원이 이루어짐으로써 이들 기업에 재무구조 부실화와 경영체질의 취약성이 나타났다. 당시 부실기업문제는 차관기업의 45%가 부실화될 정도로 심각한 것이었다. 상대적으로 저렴한 비용의 자금지원이 기업의 이윤성을 무시한 투자확대를 초래함으로써 자원의 낭비를 초래했던 것이다 이것이 기업의 사채를 동결해주는 1972년의 '8·3조치'라는 충격적 조치를 낳게 한 배경이 되었다.

이런 요인들이 복합되어 경제성장률은 1969년의 최고 13.8%에서 1970년의

38) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 76쪽 참조.

39) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 75쪽 참조.

7.6%로 현저히 낮아졌다.(표 II-3 참조) 또한 그동안 고도성장을 주도해 온 제조업의 성장률도 둔화됨으로써 당시의 국제수지 악화 및 인플레이션 문제와 더불어 고도성장 지속 여부에 의문이 제기되었다.

이와 같이 그동안의 경공업수출 위주의 성장전략은 성장 자체에 적신호를 울리게 되었고, 그 대책으로 강구된 것이 적극적인 중화학공업화 정책이었다. 한편, 앞에서 언급한 1970년대 초의 광주단지 소요 등 정치적·사회적 불안이 1972년의 '10월 유신'으로까지 이어지면서 정부의 외형성장에 대한 정치적 의지가 강력해진 것도 중화학공업 추진의 한 계기가 되었다.

그런데 중화학공업화 추진은 당시의 산업여건으로 봐서 필요한 것이기도 하였다. 수출증대로 경공업제품의 생산이 확대됨으로써 소재 및 생산재의 공급증대 요구가 확대되었고, 경제규모도 1960년대의 성장성장으로 생산재의 국내수요가 최소생산규모에 달할 수 있을 정도로 커져 중화학공업화의 기초적인 국내조건이 형성되기에 이르렀다. 그러나 고도성장에 대한 의욕이 과다하여 이전 대내적 기반위에 중화학공업화를 단계적으로 추진하기보다는 바로 대외 지향적 중화학공업화를 시도함으로써 중복·과잉 투자 등의 문제점을 드러내었다.

제3차 및 제4차 경제개발 계획은 저임금의 노동집약적 경공업만으로는 성장에 한계가 있다는 인식을 바탕으로 강력한 중화학공업화의 의지를 갖고 수립된 계획이다.

제3차 개발계획(1972~1976)은 그 기본 정신을 '성장·안정·균형'의 조화에 두고 중점목표로서 농어촌 경제의 혁신적 개발, 수출의 획기적 증대, 중화학공업의 건설 등을 추진하였다. 즉, 제 1·2차 개발계획에서 상대적으로 무시된 농촌경제를 육성하며, 중화학공업을 육성, 산업간 불균형을 완화하고 수출증대를 통한 국제수지의 적극적 개선과 지역 간의 균형발전을 추구한다는 것이었다.

또한 이를 위한 중점시책으로는 ① 식량자급과 농어촌개발, ② 수출 35억 불 달성, ③ 중화학공업 건설과 공업고도화, ④ 과학기술의 향상 및 인력개발과 고용의 극대화, ⑤ 전력·교통·보관·통신·하역 등 사회기초시설의 균

형된 발전, ⑥ 4대강유역 개발, 도로망 확충 등 국토의 종합적 개발 및 지역 개발의 균형 등을 제시하였다.

그러나 1972년부터 착수된 제3차 계획은 당초 예상하지 못했던 내외여건의 악화에 당면하였다. 이에 따라 제3차 계획을 보완하는 동시에 새로운 여건변화 속에서 장기적 경제좌표를 설정하고자 1973년 ‘우리경제의 장기전망(1972~1981)’이 작성되었다. 이 계획서에서 1980년대 ‘1,000달러 소득, 100억 달러 수출’의 낙관적 청사진 아래 중화학 공업화의 적극적인 건설의지가 제시됨으로써 1970년대의 경제운용의 기본적 지침이 되었다.

한편, 제4차 개발계획(1979~1981)에서는 ‘성장·능률·균형’을 그 기본정신으로 제시하였다. 이를 위한 계획의 목표는 첫째, 자력성장구조의 실현, 즉 투자재원의 자기 조달, 국제수지의 균형 및 산업구조의 고도화 둘째, 사회개발의 촉진 셋째, 기술의 혁신과 능률의 향상 등이었다. 이 계획은 기본적으로 3차 계획의 연장선상에서 작성되었으며, 역시 성장과 수출증대를 최대의 목표로 삼은 것에는 차이가 없었다. 그러나 3차 계획과 다소 다른 점은 보다 강한 외향적 성장 의지가 표명되었고, 이를 위한 국내 저축의 증대, 수출 지향적 중화학공업화, 국제경쟁력 제고를 기준으로 한 능률향상 등을 담았다는 것이다. 또한 불균형성장과정에서 상대적으로 간과된 부문을 위해 형평과 사회개발을 도모한 것도 다소 다른 점이다.

그런데 제3, 4차 계획기간 중에 가장 핵심적으로 추진된 사업이 중화학공업화였기 때문에 그 기본계획과 추진 내용을 구체적으로 살펴보기로 한다.

본격적인 중화학공업화가 전개된 것은 1973년 이후로서 중화학공업추진위원회가 정식으로 발족되면서부터이다. 여기서 수립된 계획의 기본내용을 보면, ① 중화학공업의 비율을 1971년 35.2%에서 1981년에는 51.0%로 고도화하고, ② 수출구조 면에서도 중화학공업제품의 비율을 1971년 19.1%에서 1981년의 60%이상으로 높이며, ③ 1980년대에 소득 1,000달러와 수출 100억 달러를 달성한다는 것이다.

이 계획은 철강·화학·비철금속·기계·조선·전자공업 등을 6개의 전략산업으로 선정하는 한편, 투자의 효율성을 제고하기 위하여 업종별 기지를

건설한다는 매우 의욕적인 것이었다. 또한 소요자금은 1973~1981년까지 외자 58억 달러와 내자 38억 달러 등 총 96억 달러가 들 것으로 예상했다. 이것은 같은 기간 동안 제조업투자의 3분의 2를 6개 전략부분에 집중한다는 야심적 투자 계획이었다.

한편, 정부는 이를 위하여 재정·금융·조세상의 지원과 아울러 투자자금 조달을 위한 각종 정책조치를 취했다. 우선, 재정상의 정책지원을 보면 재정투자의 대부분을 차지하는 국민투자기금이 중화학공업에 집중 지원되었다. 또한 금융지원도 동시에 이루어져 1973~1980년에 산업은행의 제조업에 공여된 대출 중 약 80%가 중화학공업에 지원되었다. 이들 자금은 대부분 정책자금이었으므로 수혜기업에 있어서는 특혜적이었다고 할 수 있다. 이러한 재정·금융지원 외에도 내국세 전액 감면 등 조세상의 정책적 지원도 아울러 이루어졌다.⁴⁰⁾

제1차 석유파동의 충격으로 인한 전 세계적인 경기후퇴국면은 1975년 여름에 최저점에 도달한 뒤 각국의 적극적인 경기부양책이 주효하기 시작한 가을부터 회복세로 전환하면서 다시 상승국면으로 선회하였다. 1976년부터 시작된 국내경기는 수출의 지속적인 증가와 함께 때마침 일어난 중동건설 붐을 타고 해외건설이 이례적으로 증가되는 데 힘입어 1978년까지 지속되었다. 1977년에는 수출 100억 달러를 달성하였고, 1976~78년간의 우리의 경제 개발과정에서 가장 높은 수준의 경제성장률을 달성하고 최저 실업상태를 보이는 등 사상 유례 없는 호경기를 맞이하였고, 국민소득이 1,000달러에 도달하였다. 이는 80년대에 달성하기로 되어 있었던 목표를 3년 앞당긴 결과였다. (<표 III-1> 참조)

그러나 1979년 10월의 10·26사태로 인하여 유신정권이 막을 내리고, 중화학 공업의 편중 투자로 인한 부작용 등의 국내적 요인과 1980년의 세계적 경기침체의 계속과 보호무역주의 등으로 불경기와 구조조정을 겪게 되었다.

40) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 206~210쪽 참조.

2. 5~6차 경제사회발전 5개년 계획(1982~1991)과 경제의 질적 성숙

1980년대에 들어 세계경제는 2차 석유파동의 여파로 저성장을 지속하는 가운데 보호주의 경향이 더욱 강화되었다. 또한 선진국의 고물가에 대응한 고금리정책의 채택은 세계경제의 회복을 지연시킴과 동시에 외채부담이 큰 개발도상국에 커다란 어려움을 가져다주었다. 한편, 국제원유가격이 높은 수준에서 지속됨으로써 수입물가 상승에 따른 국내물가 불안과 국제수지 적자 폭의 확대 등의 문제를 야기하였다.

특히 1970년대 이후부터 자유무역주의가 퇴조되고, 그 대신 대두된 신 보호 무역주의는 1980년대부터 구조적으로 정착되는 경향을 보였다. 선진 각국은 두 차례의 석유파동으로 산업구조 조정의 필요성에 직면하였지만 산업구조 조정과 새로운 국제 분업 체계로의 진전은 실업과 고용문제를 야기하였다. 이에 각국은 자국의 산업보호와 실업해결에 더욱 치중함으로써 구조조정이 지연되고 대외적으로 오히려 보호무역주의가 강화되는 결과를 가져온 것이다.

이와 같은 대외여건의 약화로 말미암아 우리나라도 종래의 확대위주의 외향적 성장에서 나타나는 부작용이 심각해졌다. 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 그간의 외향적 성장전략은 경제의 양적 팽창에는 성공적이었지만 질적 측면에서 몇 가지 심각한 부작용을 초래하였다. 즉, 성장에 치중하여 안정을 소홀히 한 결과 인플레이션이 심화되었고 수출산업의 가격경쟁력이 약화되었으며, 자원의 비생산적인 낭비를 초래하였다. 또한 중화학공업부문에 투자가 집중됨으로써 산업 간 불균형 및 부문 간 이중구조를 초래했다. 아울러 국내 산업을 수입규제와 높은 관세를 통해 대외경쟁으로부터 과보호하는 한편, 특정산업에 대해서 조세, 금융보조 등을 집중 지원한 결과 산업과 기업의 체질이 약화되었으며, 정부주도에 따른 각종 비능률이 노출되었다. 이로 인한 지역 간, 소득계층 간 격차의 심화 또한 사회적 갈등의 요인이 되었다. 이에 따라 정부는 고도성장에 파생되는 구조적 취약점을 개선하고 경제의 질적 성숙을 위한 제반 대책을 시급히 강구하지 않을 수 없었고, 이는 제5차 경제사회발전 5개년 계획에 ‘안정, 능률, 균형’이란 이념으로 표현되었다. 이러한 기초

하에서 종래의 ‘경제개발 5개년 계획’이라는 명칭도 경제사회발전 5개년 계획으로 개칭하게 되었다.

제5차 계획(1982~1986)에서 최대의 역점을 둔 부문은 물가의 안정이었다. 기간 중 평균 10%, 1984년 이후부터는 한 자리 수준까지 물가를 안정시키기 위하여 재정·금융 면에서 철저히 안정위주의 정책을 펴나갔다. 다음으로 주목되는 것은 민간주도 경제에로의 정책기조의 전환이다. 그동안 민간경제활동에 대한 지나친 보호, 지원 및 규제시책은 민간부문의 창의성을 저해하고 산업과 기업의 경쟁력을 약화시켰다. 또한 경제규모의 확대와 함께 경제구조가 복잡, 다양화함에 따라 정부주도의 경제운용은 오히려 비능률적이었다. 따라서 시장경제원리에 입각하여 경쟁을 촉진하고 독과점을 억제하며 특정산업에 대한 편중지원을 지양하고 금융은 자율화하는 등의 시장경제신장을 위한 제반 시책이 강구되었다. 동시에 국내 산업을 과잉보호해 왔던 수입규제를 철폐하여 해외경쟁을 도입하였다.

또한 사회개발에도 역점을 두어 지역·계층 간의 불균형을 시정하려는 노력이 병행되었다. 이상과 같은 개발기조의 변화를 요약하면 ‘안정·자율·개방’의 기조 아래 성장우선에서 안정우선으로, 정부주도 계획에서 민간주도 자율경쟁으로, 불균형성장 전략에서 균형성장 전략으로, 양적 팽창에서 질적 고도화로 전환한 것이다.

이러한 개발기조의 변화에 따라 1980년대 초의 우리 경제는 그간의 구조적 문제를 극복하고 1986년 이후 국제수지 흑자전환과 투자재원의 자립화를 이룩함으로써 선진경제 실현의 토대를 마련하였다. 특히 1982년 이후 정부의 안정시책에 힘입어 물가가 연속 5년간 제자리에 가까운 안정세를 보였다. 이것이 경제구조의 질적 성숙과 체질 강화에 가장 큰 뒷받침이 되었다.⁴¹⁾

제6차 경제사회발전 5개년 계획에서는 ‘능률과 형평을 토대로 한 경제선진화와 국민복지의 증진’을 기본 목표로 설정하고, 21세기에 선진사회에 진입하기 위한 1단계 실천계획으로 수립되었다. 특히 흑자 기조로의 전환에 따라 선진국의 보호주의 압력과 대내적인 소외 부문의 보상욕구가 더욱 커지게 되

41) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 277~278쪽 참조.

어 이에 대응하기 위하여 자율·경쟁·개방에 입각한 시장경제 질서의 확립, 고기술 중심으로의 산업구조 개편과 기술입국 실현, 지역·계층간 소득분배 개선과 사회개발의 확대, 생활의 질적 향상을 가져오는 제반정책의 추진을 중점과제로 삼게 되었다.

주요정책은 ① 고용기회 확대를 위한 적정성장의 지속을 위한 고용구조의 양적·질적 개선을 도모하기 위해 우선 유망업종을 중심으로 지원하고 수출을 늘려 수출의존도를 낮추며, ② 물가압력을 최대한 완화하고 대내외 경쟁력을 촉진하며 유통구조 개선과 부동산투기를 억제함으로써 물가안정에 노력, ③ 산업구조 기반의 촉진과 기술입국을 실현하기 위해 경쟁력 강화가 예상되는 기계·전자·자동차부문의 기술개발과 투자를 확대하고, 부품·소재 업체를 육성하여 수입대체 촉진, ④ 국제수지 흑자기조의 정착과 외자부담 완화를 위해 부가가치율이 높은 기술집약적 제품으로 수출 추진, 대일적자 해소, 대미흑자 적정관리, 성장잠재력 배양과 외채의 점진적 축소, ⑤ 국민복지 증진과 형평을 실현하기 위해 의료보험 확대와 최저임금제 도입 등이었다.⁴²⁾

1987년 4월 전두환 대통령의 호헌 선언으로 촉발된 6월 항쟁이 있었고, 노태우 집권당 대표에 의한 대통령직선제와 민주화조치 등을 주 내용으로 하는 6·29선언이 있었다. 6월 항쟁이후 사회전반에 민주화가 이룩되었고, 새로운 헌법에 의하여 제6공화국이 성립되었다.

6·29선언 이후 노사분규가 폭발적으로 발생하였고, 기존의 노사관계 제도와 관행을 일시에 무너뜨리게 되었다. 1987년의 임금인상률이 17.8%에 이르러 1986년의 6.6%보다 3배 가까이 증가하였고, 고학력화와 더불어 소위 더럽고 위험하고 힘든 직업을 기피하는 3D 기피 현상이 이때부터 나타나기 시작하였다.

1980년대 경제운영의 주요 성과를 보면 5개년 계획기간(1982~1986) 중 경제성장률은 대내적으로는 구조조정의 어려움과 대외적으로는 선진국의 보호주의, 고유가, 고금리 등의 불리한 여건 속에서도 연평균 8.6%의 높은 성

42) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 350쪽 참조.

장률을 보였다. 특히 1986년 이후 6차 계획기간에는 이른바 3저 현상을 맞아 목표 7.5%를 상회하여 10%의 성장률을 달성하였고 실업률은 2.2%를 달성하여 고용안정을 가져왔다. 1986년을 기점으로 세계경제여건이 달러화의 약세와 상대적으로 엔화강세를 시현하면서 우리나라의 수출경쟁 여건에 유리하게 작용하였으며, 또한 원유가 하락은 국제수지 적자의 회복에 크게 기여한 것이 사실이다. 그러나 이런 호기를 맞아 우리 경제가 급성장 할 수 있었던 것은 앞에서 살펴본 바와 마찬가지로 물가의 안정과 경제능력의 향상에 힘입은 바 크다. 또한 1970년대 후반부터 적극 추진하여 온 중화학공업화의 성과가 이런 성장을 뒷받침하였다는 것도 지적하지 않을 수 없다.

따라서 우리 경제는 1986년부터 경상수지의 흑자전환, 투자재원의 자립, 물가안정 등 경제의 질적 성숙을 바탕으로 자력성장의 기반을 구축하였다고 볼 수 있다.⁴³⁾

3. 신경제 5개년 계획(1993~1998)과 문민정부

1993년에 김영삼 정부가 취임하면서 오랜 군사정권시대가 종식하게 되었다. 김영삼 정부는 '문민정부'라 자칭하며 사회 각 방면에 걸쳐 개혁을 강력히 추진하고, 거센 사정작업을 펴나갔으며, 모든 정책에 '신'자를 붙여 신경제 정책, 신산업정책 등을 전개하였고, 1993년 8월 12일에는 금융실명제를 실시하였다.

따라서 1992년부터 시행되는 제7차 경제사회발전 5개년 계획은 폐기되고 신경제 5개년 계획이 재작성되었다. 직업훈련에서의 중대 변화는 종래의 5개년 계획에서는 인력수급계획에 의해 5년간의 훈련계획이 설정되었으나 신경제 5개년 계획에서부터는 이것이 생략되었다는 점이다. 이는 종래의 5개년 계획에서 경제성장률 등의 목표치를 두고 이에 맞춘 투자계획 등의 모든 계량적 계획량이 생략되었음을 의미한다.

또한 신경제계획에서는 실업계 고교교육을 학교교육 2년과 기업체의 직업

43) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 279~280쪽 참조.

훈련 1년을 결합하는 '2+1 시스템'을 채택하여 시행하였고, 직업교육과 직업 훈련을 함께 개편하는 신 직업교육체제로의 개편을 추진하였다.

고공행진을 거듭하던 우리나라 경제는 1990년에도 안정적인 성장추세를 나타내었다. 1995년에는 경기호황에 힘입어 한 해 동안의 수출규모가 최초로 1,000억 달러를 넘어섰고, 1인당 GNP가 1만 달러를 돌파하였으며 실업률은 2.0%를 기록하였다. GDP성장률도 8.9%로 높은 증가세를 보였다. 그러나 1996년에 OECD 29번째 회원국에 가입하는 등 세계화시대를 구가하는 동안 국제 경쟁력강화를 위한 노력을 소홀히 하여 국제수지 적자가 사상 최고인 200억 달러를 넘어섰고 외채가 1,000억 달러를 돌파했으며 주식이 급락하였다. 이에 대한 대책 또한 소홀히 하여 결국 1997년 11월에 외환위기를 겪게 되었다.

4. 고용구조의 변화

1970년대부터 1990년대 말까지의 우리나라의 경제성장은 앞에서 본 바와 같이 수차에 걸친 경제사회발전계획에 따라 비약적인 발전을 이루어 왔다. <표 III-1>에서 본 바와 같이 1972년의 GNP는 107억 불에 불과했으나 1996년에는 5,553억 불에 이르렀고, 1972년의 1인당 GNP는 320불에 불과했으나 1996년에는 12,197불에 이르는 등 비약적으로 발전하고 있다. 경제 성장 또한 지속적으로 이루어지고 있었는데, 특기할 것은 1980년의 -4.2%의 경제성장률로 1979년의 10·26 사태와 제2차 석유파동 등으로 인한 경기하강의 영향 때문인 것으로 보이고, 1998년의 -8.3%의 경제 성장률은 IMF 외환위기 사태로 인한 영향으로 보인다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 어려운 경제적 환난이 닥친 경우에도 즉각적으로 경제성장률이 회복되고 있다는 것은 우리나라의 저력이 아닌가 생각된다.

한편, 경제활동인구추이를 살펴보면 우리나라의 노동 공급과 수요를 알 수 있는데 <표 III-2>에서 볼 때 15세 이상의 인구변화를 살펴보면 1970년대에는 매년 약 70만 명의 인구가 늘어나다가 1980년대에는 매년 약 64만여 명으로

증가하고 있고, 1990년대에는 약 56만여 명으로 증가하여 그 증가 속도가 둔화되고 있음을 알 수 있다. 이는 전후의 베이비붐으로 인한 다수의 출생자가 성장하여 15세 이상의 인구로 편입된 영향이 크다고 할 것이다. 그 이후의 15세 이상 인구의 성장 둔화는 1961년 제1차 경제개발 5개년 계획에 의한 인구 억제 정책의 성공으로 인한 영향이 15년 이후에 나타난 결과라고 할 수 있을 것이다.

이러한 15세 이상 인구의 비약적인 증가는 경제발전이 일어나지 않았을 경우, 실업의 증가와 같은 큰 사회적인 문제를 야기할 수 있지만 우리나라의 경우와 같이 경제발전이 비약적으로 이루어질 경우에는 이로 인한 고용의 증가가 다시 경제발전을 이루는 상승 작용을 일으키므로 이들 15세 이상 인구의 비약적인 증가는 우리나라의 경제발전엔 큰 이점으로 작용했다고 할 수 있을 것이다.

경제발전의 결과로 70~90년대의 취업자 수 또한 엄청나게 증가되고 있는데 1972년도의 1,040만여 명 정도의 취업자 수가 1998년에는 1,990만여 명 정도로 증가하여 약 배 정도의 취업자 수 증가가 있었다. 이러한 취업자 수의 증가는 1차적으로는 경제발전엔 의한 산업의 인력수요의 증가에 힘입은 바 크지만 동시에, 앞에서 언급한 바와 같이 15세 이상 인구의 비약적인 증가로 인한 인력의 공급이 있었기 때문에 가능한 일이었다고 생각된다. 이러한 취업자 수의 증가와 동시에 이러한 산업의 인력수요에 대응하여 경제활동 참가율의 지속적인 증가와 실업률의 감소가 이루어지고 있다.

연도별 경제활동참가율의 변화를 보면 1972년에 57.7%에 불과하던 것이 1997년에는 62.5%에 달할 정도로 높은 경제활동 참가율을 보이고 있으며, 실업률 또한 1972년의 4.5% 정도에서 1997년에는 2.0% 정도로 떨어지고 있다. 이러한 실업률의 변화는 경제성장률과 밀접한 관련이 있는데, 경제성장률이 높았던 1976~78년간이나 1986~88년간 및 90년대 후반에는 실업률이 3%대 또는 2%대로 낮았던 반면에 경제성장률이 낮았던 1980년에는 실업률이 5.0%까지 상승하였고, 외환위기인 1998년에는 7.0%까지 상승하고 있다.

<표 III-1> 국민 총생산 및 경제성장률(1972~1998년)

구분	GNP		1인당GNP		경제성장률 ¹⁾ (%)	비고
	억원	억\$	천원	\$		
1972	42,186	107	130	320	4.2	
1973	54,426	137	160	401	12.1	
1974	77,710	192	220	554	6.7	
1975	102,776	212	290	602	4.1	
1976	142,014	293	400	818	12.4	
1977	182,290	377	500	1,034	10.8	
1978	246,656	529	670	1,431	10.4	
1979	315,073	629	840	1,676	6.1	
1980	381,177	627	1,000	1,645	-4.2	
1981	474,970	697	1,230	1,800	5.2	
1982	544,495	744	1,380	1,893	8.0	
1983	643,018	828	1,610	2,076	11.2	
1984	734,990	912	1,820	2,257	8.2	
1985	820,332	942	2,010	2,309	6.3	
1986	960,126	1,089	2,330	2,643	12.5	
1987	1,136,612	1,382	2,730	3,321	13.1	
1988	1,361,792	1,864	3,240	4,435	12.1	
1989	1,544,196	2,300	3,640	5,418	8.4	
1990	1,865,598	2,635	4,350	6,147	8.9	
1991	2,256,597	3,076	5,210	7,105	9.8	
1992	2,571,077	3,293	5,880	7,527	5.8	
1993	2,900,877	3,614	6,560	8,177	6.3	
1994	3,393,431	4,223	7,600	9,459	9.2	
1995	3,974,587	5,155	8,810	11,432	9.5	
1996	4,468,564	5,553	9,820	12,197	5.6	
1997	4,884,574	5,136	10,630	11,176	2.7	
1998	4,762,454	3,404	10,290	7,355	-8.3	

주: 1) 2000년 불변가격기준.

자료: 한국은행 경제통계시스템 사이트 <http://ecos.bok.or.kr>.

비약적인 경제발전에 따라 산업별 고용구조에도 큰 변화가 일어나고 있다. 1972년 당시에는 520만여 명에 달하던 농림어업의 취업자 수가 1981년에 480만여 명, 1991년에는 306만여 명, 1998년에는 240만여 명으로 줄어들었으며, 구성비 또한 1972년 50.5%에서 1981년 34.2%, 1991년 16.5%, 1998년에 12.0%로 크게 감소하고 있다.

<표 III-2> 경제활동인구 추이(1972~1998년)

구분	15세 이상 인구					경제활동 참가율 (%)	취업률 (%)	실업률 (%)
	전체	경제활동인구			비경제 활동인구			
		소계	취업자	실업자				
1972	18,819	10,865	10,379	486	7,954	57.7	95.5	4.5
1973	19,490	11,389	10,942	447	8,101	58.4	96.1	3.9
1974	20,187	11,900	11,421	479	8,287	58.9	96.0	4.0
1975	20,918	12,193	11,692	501	8,726	58.3	95.9	4.1
1976	21,630	12,911	12,412	499	8,718	59.7	96.1	3.9
1977	22,407	13,316	12,812	504	9,090	59.4	96.2	3.8
1978	23,130	13,849	13,412	437	9,281	59.9	96.8	3.2
1979	23,787	14,142	13,602	540	9,646	59.5	96.2	3.8
1980	24,463	14,431	13,683	748	10,032	59.0	94.8	5.2
1981	25,100	14,683	14,023	660	10,417	58.5	95.5	4.5
1982	25,638	15,032	14,379	654	10,605	58.6	95.7	4.4
1983	26,212	15,118	14,505	613	11,094	57.7	95.9	4.1
1984	26,861	14,997	14,429	568	11,094	55.8	96.2	3.8
1985	27,553	15,592	14,970	622	11,863	56.6	96.0	4.0
1986	28,225	16,116	15,505	611	11,961	57.1	96.2	3.8
1987	28,955	16,873	16,354	519	12,082	58.3	96.9	3.1
1988	29,602	17,305	16,869	435	12,298	58.5	97.5	2.5
1989	30,265	18,023	17,560	463	12,242	59.6	97.4	2.6
1990	30,887	18,539	18,085	454	12,348	60.0	97.6	2.4
1991	31,422	19,048	18,612	436	12,374	60.6	97.7	2.3
1992	31,898	19,426	18,961	465	12,472	60.9	97.6	2.4
1993	32,400	19,803	19,253	550	12,597	61.1	97.2	2.8
1994	32,939	20,326	19,837	489	12,614	61.7	97.6	2.4
1995	33,558	20,797	20,377	419	12,761	62.0	98.0	2.0
1996	34,182	21,188	20,764	425	12,994	62.0	98.0	2.0
1997	34,851	21,782	21,214	568	13,070	62.5	97.4	2.6
1998	35,347	21,428	19,938	1,490	13,919	60.6	93.0	7.0

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

반면에 광공업의 취업자 수는 1972년의 147만여 명에서 1981년 298만여 명, 1991년 506만여 명이던 것이 1998년에는 394만여 명으로 약간 감소하였으며, 구성비는 1972년의 14.1%에서 1981년 21.3%, 1991년에 27.2%로 증가하다가 1998년에 19.7%로 크게 감소하고 있다. 한편 제3차 산업의 취업자 수는 1972년의 367만여 명에 구성비는 35.4%이던 것이 1998년에는 1,360만여

명에 구성비는 68.2%로 지속적으로 증가하고 있다.

이러한 산업별 취업자 수의 변화를 보면 농림어업의 취업자가 꾸준히 광공업 또는 제3차 산업으로 유출되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 유출의 속도는 1970년대와 1980년대에는 매우 빠른 속도로 유출하였으나 1990년대에는 유출의 속도가 크게 떨어지고 있음을 보여주고 있는데, 이는 농림어업의 취업자가 거의 고갈되어 가고 있음을 의미한다. 광공업의 경우 취업자의 구성비가 1988년에 28.8%로서 정점을 보이다가 점차 감소하여 1998년에는 19.8%로 크게 감소하였다. 이는 1987년의 6·29 선언 이후 촉발된 노사관계 문제의 발생과 과격한 임금인상 및 소위 3D 기피 현상 등으로 인한 제조업의 급격한 퇴조 현상의 결과인 것으로 보인다.

반면에 제3차 산업 취업자의 구성비가 1998년에 68.2%에 이르고 있는 것은 산업구조가 고도화된 선진국의 경우에서도 2차 산업의 취업자 구성비가 정체되고 3차 산업의 구성비가 지속적으로 증가하는 예와 유사한 것으로 보인다.

산업별 고용구조가 변함에 따라 각 산업에 특화된 직업별 고용구조 또한 변하기 마련이다. 이를테면, 농림어업의 취업자 수가 급격하게 감소함에 따라 농림수산직의 근로자 수 또한 비슷한 정도로 급격하게 감소하는 것을 볼 수 있다.(<표 III-4> 참조)

이 기간 동안에 특기할 사실은 전문기술행정 사무직의 증가가 두드러졌다는 것이다. 즉, 1972년에 107만여 명에 10.4%에 불과하였으나 1998년에는 623만여 명에 31.2%의 구성비를 나타냈다는 것이다. 이는 취업자 수로서 거의 6배의 증가이고 구성비로도 3배에 해당되는 엄청난 취업자 수의 증가가 있었는데, 이는 우리나라의 산업구조가 고도화됨에 따라 직업구조 또한 고도화되고 있음을 의미하며, 동시에 고학력의 근로자가 산업체에 유입되었기에 가능한 것으로 보인다.

<표 III-3> 산업별 취업자, 구성비 및 증가율(1972~1998년)

(단위: 천 명, %)

구분	전산업	농림·어업	광공업	사회간접자본 및 기타 서비스업	전산업	1차	2차	3차
1972	10,379	5,238(50.5)	1,468(14.1)	3,674(35.4)	4.4	9.2	3.9	-1.7
1973	10,942	5,445(49.8)	1,779(16.2)	3,719(34.0)	5.4	4.0	21.2	1.2
1974	11,421	5,481(48.0)	2,027(17.7)	3,914(34.3)	4.4	0.7	13.9	5.2
1975	11,692	5,339(45.7)	2,235(19.1)	4,118(35.2)	2.4	-2.6	10.3	5.2
1976	12,412	5,514(44.4)	2,708(21.8)	4,191(33.8)	6.2	3.3	21.2	1.8
1977	12,812	5,342(41.7)	2,866(22.4)	4,604(35.9)	3.2	-3.1	5.8	9.9
1978	13,412	5,154(38.4)	3,092(23.1)	5,167(38.5)	4.7	-3.5	7.9	12.2
1979	13,602	4,866(35.8)	3,209(23.6)	5,527(40.6)	1.4	-5.6	3.8	7.0
1980	13,683	4,654(34.0)	3,079(22.5)	5,951(43.5)	0.6	-4.4	-4.1	7.7
1981	14,023	4,801(34.2)	2,983(21.3)	6,239(44.5)	2.5	3.2	-3.1	4.8
1982	14,379	4,612(32.1)	3,143(21.9)	6,624(46.1)	2.5	-3.9	5.4	6.2
1983	14,505	4,315(29.7)	3,375(23.3)	6,816(46.9)	0.9	-6.4	7.4	2.9
1984	14,429	3,914(27.1)	3,491(24.2)	7,024(48.7)	-0.5	-9.3	3.4	3.1
1985	14,970	3,733(24.9)	3,659(24.4)	7,578(50.6)	3.7	-4.6	4.8	7.9
1986	15,505	3,662(23.6)	4,013(25.9)	7,830(50.5)	3.6	-1.9	9.7	3.3
1987	16,354	3,580(21.9)	4,602(28.1)	8,172(50.0)	5.5	-2.2	14.7	4.4
1988	16,869	3,483(20.6)	4,807(28.5)	8,579(50.9)	3.1	-2.7	4.5	5
1989	17,560	3,438(19.6)	4,972(28.3)	9,150(52.1)	4.1	-1.3	3.4	6.7
1990	18,085	3,237(17.9)	4,990(27.6)	9,858(54.5)	3	-5.8	0.4	7.7
1991	18,612	3,064(16.5)	5,061(27.2)	10,487(56.3)	2.9	-5.3	1.4	6.4
1992	18,961	2,991(15.8)	4,891(25.8)	11,079(58.4)	1.9	-2.4	-3.4	5.6
1993	19,253	2,828(14.7)	4,704(24.4)	11,721(60.9)	1.5	-5.4	-3.8	5.8
1994	19,837	2,699(13.6)	4,735(23.9)	12,403(62.5)	3	-4.6	0.7	5.8
1995	20,377	2,541(12.5)	4,799(23.6)	13,037(64.0)	2.7	-5.9	1.4	5.1
1996	20,764	2,405(11.6)	4,701(22.6)	13,657(65.8)	1.9	-5.4	-2	4.8
1997	21,214	2,285(10.8)	4,564(21.5)	14,365(67.7)	2.2	-5	-2.9	5.2
1998	19,937	2,397(12.0)	3,937(19.7)	13,603(68.2)	-6	4.9	-13.7	-5.3

주: () 안은 구성비임.

자료: 통계청, 「경제활동인구연보」, 각 연도.

한편, 연도별 각 급 학교 진학률을 살펴보면(<표 III-5> 참조) 초등학교에서 중학교의 진학률은 1985년에 이미 99%를 상회하였고, 고등학교 진학률은 1985년에 90.7%, 1990년에 95.7%, 1995년에는 98.5%에 이르고 있다. 대학 진학률 또한 1995년에 51.4%, 2000년 68%, 2005년에는 82.1%에 이르고 있다.

<표 III-4> 직업별 취업자 및 구성비(1972~1998년)

(단위: 천 명, %)

구분	전체	전문기술· 사무직	판매·서비스직	농림·수산직	생산·운전·장비 운전자·단순노무직
1972	10,379	1,068(10.3)	1,912(18.4)	5,257(50.6)	2,145(20.7)
1973	10,943	1,010(9.2)	2,069(18.9)	5,463(49.9)	2,401(22.0)
1974	11,421	1,129(9.9)	2,212(19.4)	5,498(48.1)	2,582(22.6)
1975	11,692	1,163(10.0)	2,352(20.1)	5,360(45.8)	2,815(24.1)
1976	12,413	1,286(10.4)	2,353(18.9)	5,539(44.6)	3,235(26.1)
1977	12,812	1,526(11.9)	2,435(19.0)	5,329(41.6)	3,524(27.5)
1978	13,415	1,732(12.9)	2,625(19.6)	5,148(38.4)	3,910(29.1)
1979	13,603	1,887(13.9)	2,776(20.4)	4,862(35.7)	4,078(30.0)
1980	13,683	2,000(14.6)	3,062(22.4)	4,648(33.9)	3,974(29.0)
1981	14,024	2,050(14.6)	3,243(23.1)	4,774(34.1)	3,957(28.2)
1982	14,379	2,188(15.2)	3,640(25.3)	4,573(31.8)	3,979(27.7)
1983	14,505	2,407(16.6)	3,702(25.5)	4,273(29.4)	4,122(28.4)
1984	14,429	2,616(18.1)	3,616(25.1)	3,873(26.8)	4,324(29.9)
1985	14,970	2,819(18.8)	3,935(26.3)	3,686(24.6)	4,530(30.3)
1986	15,505	2,964(19.1)	4,025(25.9)	3,621(23.4)	4,894(31.6)
1987	16,354	3,119(19.1)	4,233(25.9)	3,543(21.7)	5,459(33.4)
1988	16,869	3,347(19.8)	4,300(25.5)	3,455(20.5)	5,768(34.2)
1989	17,560	3,633(20.7)	4,444(25.3)	3,406(19.4)	6,078(34.6)
1990	18,085	3,927(21.7)	4,645(25.7)	3,216(17.8)	6,298(34.8)
1991	18,612	4,190(22.5)	4,855(26.1)	3,043(16.3)	6,523(35)
1992	18,961	4,630(24.4)	5,000(26.4)	2,967(15.6)	6,365(33.6)
1993	19,253	4,871(25.3)	5,435(28.2)	2,803(14.6)	6,145(31.9)
1994	19,848	5,579(28.1)	4,327(21.8)	2,348(11.8)	7,594(38.3)
1995	20,414	5,910(29.0)	4,504(22.1)	2,256(11.1)	7,743(37.9)
1996	20,853	6,174(29.6)	4,713(22.6)	2,218(10.6)	7,748(37.2)
1997	21,214	6,365(30.0)	4,904(23.1)	2,177(10.3)	7,769(36.6)
1998	19,938	6,229(31.2)	4,712(23.6)	2,284(11.5)	6,712(33.7)

주: () 안은 구성비임.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.

이러한 사실은 1985년경에 이미 노동시장에 중졸 미 진학 청소년이 고갈 되었음을 의미하고, 2000년에는 고졸 미 진학 청소년조차 고갈되어 가고 있음을 의미한다. 이는 그동안 제조업에서 기능인력의 공급원으로 인식되던 중졸 및 고졸자원의 부족사태를 야기하였고, 산업의 고용정책에 중대한 영향을 미친 것으로 보인다.

<표 III-5> 연도별 각급학교 진학률

(단위: %)

연도	초등학교- 중학교	중학교- 고등학교	고교- 대학	일반계 고교- 대학
1965	54.3	69.1	32.3	43.0
1970	66.1	70.1	26.9	40.2
1975	77.2	74.7	25.8	41.5
1980	95.8	84.5	27.2	39.2
1985	99.2	90.7	36.4	53.8
1990	99.8	95.7	33.2	47.2
1995	99.9	98.5	51.4	72.8
2000	99.9	99.6	68.0	83.9
2005	99.9	99.7	82.1	88.3

자료: 교육부, 『교육통계연감』, 각 연도.

제2절 직업훈련 정책과 관련법령의 제·개정

1. '70~'90년대 직업훈련정책 변천의 개요

1960년대와 1970년대의 직업훈련은 경제성장과 밀접한 관계가 있다. 1960년대 후반기에는, '직업훈련법'이 제정되었고 직업훈련과정과 직업훈련기준이 설정되었으며, 교사 양성의 기반이 마련되는 등 직업훈련의 기본적인 토대가 마련된 시기라고 한다면, 1970년대는 제3~4차 경제개발 5개년 계획(1972~1981)과 함께 직업훈련이 양적, 질적으로 비약적인 성장을 이룩한 시기라고 할 수 있다. 특히, 제3~4차 경제개발 5개년 계획기간 중에 가장 역점을 두고 추진된 경제개발 시책은 중화학공업화였기 때문에, 직업훈련도 중화학공업 부문의 성장에 필요한 인력공급 관련 직종 중심으로 발전하였다.

1971년 당시 전체 제조업의 35.2%를 점유하고 있던 중화학공업 부문을 1981년에는 51%로 신장시키기 위해 철강, 화학, 비철금속, 기계, 조선, 전자 공업 등을 6개 전략산업으로 선정하고, 업종별 기지를 건설하는 등 집중적인 투자계획이 수립되었다. 이를 위해서는 중화학공업 자체만으로도 4차 계획이 종결되는 1981년까지 약 100만 명 이상의 고용증가가 예측되었다. 예상되는 막대한 수의 기술 인력을 차질 없이 공급하기 위해서는 학교교육을 통한 과학기술교육의 확충과 더불어 공공 및 사업내 직업훈련 시설도 획기적으로 확충해야 하였다. 1970년대의 직업훈련은 경제계획상 중화학공업 성장을 위한 인력공급체제로서 정부의 강력한 의지 아래 법제의 정비와 시설 확충이 추진되었던 것이다.

1970년대에 이룩된 직업훈련 법제상 주목할 만한 변화는, 사업내 직업훈련 의무제도를 도입한 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’(1974년 12월 26일, 법률 제 2741호)과 직업훈련 분담금제도를 도입한 ‘직업훈련기본법’(1976년 12월 31일, 법률 제2973호)이 제정된 것 등 사업내 직업훈련 독려와 관련된 제도가 정비된 것이다. 직업훈련 실시와 관련해서 정부는 1960년대 후반에 이미 기초가 닦여진 중앙직업훈련원을 통하여 적기에 직업훈련 교사를 양성·공급하였고, 여러 곳에 공공 직업훈련원을 설립하였다. 특히, 직업훈련의 시설 확충과 관련해서, 해외 차관을 유치하여 20여 개의 공공직업훈련 기관을 신설한 것은 1970년대의 중요한 성과였다⁴⁴⁾.

1980년대에 들어서면서 우리나라는 정치적으로 큰 변화를 겪었다. 정치적 격변의 파장은 정치 부문에 머물지 않고 경제, 사회, 교육, 노동 등 사회 전체를 질적으로 변화시키는 도화선이 되었다. 인력개발 부문에서도 교육훈련 대상자원의 구조적 변화와 산업계가 요구하는 인적 자원의 변화가 동시에 일어나 체제 전반의 변화가 불가피하였다. 1970년대 말까지 국가가 주도한 경제계획에 따라 공업화와 경제성장과정에서 요구되는 신규인력 공급이라는 패러다임이 지배하였으나, 1980년대 이후에는 질적으로 우수한 인력의 양성 공급과 재직근로자의 능력향상을 중시하는 패러다임이 등장하였다.

44) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 921쪽 참조.

생산체제는 노동집약적 산업에서 기술집약적 산업으로, 대량생산 체제에서 다품종 소량생산 체제, 유연생산 체제로 변화하면서 사고력, 문제해결능력, 창의력을 겸비한 인적자원에 대한 산업계의 요구가 높아졌다. 교육훈련 수요에 있어서도 자녀의 미래를 위해 교육에 투자하려는 매우 높은 교육열이, 소득의 증가로 발생한 가계의 여유에 힘입어 전문대학 이상 고등교육의 수요가 급격히 팽창함에 따라 중등 수준의 직업교육 및 단기간의 직업훈련 수요는 크게 위축되었다. 이에 따라, 훈련 대상자 확보의 한계에 직면한 직업훈련 부문에서도 훈련생들에게 미래의 기술변화에 충분히 대처할 수 있는 능력을 개발해 줄 수 있도록 훈련기간을 장기화하고 훈련수준도 높이게 되었다.

직업훈련 분야에서 1980년대 이후에 이루어진 질적인 변화는 크게 제도적인 보장, 훈련과정의 개편, 훈련방식의 개편 모색 및 사업내 직업훈련의 자율화로 요약할 수 있다. 제도적인 측면에서의 큰 변화로는, 노동청이 노동부로 승격되고 한국직업훈련관리공단(현 산업인력공단, 이하 ‘공단’이라 칭함)이 설립된 것과 공단을 중심으로 한 직업훈련 관련 연구 개발 및 각종 지원체제가 확립된 것을 들 수 있다. 직업훈련 과정의 측면에서는 직업훈련 대상자들의 학력 상승과 산업계의 요구에 따라 훈련과정이 장기화되고 훈련 내용이 심화되었으며, 기능장·다기능 기술자과정 등 다양한 수준의 직업훈련이 실시된 것을 들 수 있다. 또, 직업훈련 방법의 측면에서 산학협동훈련 제도를 도입하고자 노력했던 것과 사업주 단체인 대한상공회의소가 관장하는 공동훈련원이 탄생한 것도 1990년대 직업훈련의 성과이다.

그리고 사업내 직업훈련 의무제도의 운영에 있어서 1980년대 초에는 사업체의 부담을 경감하고자 훈련 의무 비율을 매우 낮게 책정하였으며, 1987년부터는 훈련 의무 산정 기준을 근로자 수에서 임금 총액으로 변경하였고, 의무이행 인정대상 사업의 대상과 종류를 다양화하며 훈련기준을 단순화하는 등 점진적으로 자율화되었다. 이로 인하여 사업내 직업훈련의 인력양성실적이 급격히 위축되는 것을 경험하였으나 200만 호 주택건설로 인한 인력부족 사태에 대응한 직업훈련발전 기본계획에 의하여 1990년부터 급격한 의무비율 인상을 실현하였고 사업내 직업훈련실적의 증가를 보게 되었으며, 이로 인하

여 고용보험 능력개발사업의 현재의 보험료율을 형성하는 기초가 되었다. 특히, 고용보험 제도가 도입된 1995년 이후 직업훈련 의무 대상기업이 1,000인 이상 규모의 기업으로 축소되었으며, 1999년 이후에는 직업훈련 의무제도를 폐지하게 되었다. 인정훈련 또한 훈련대상자의 부족과 훈련생에게 훈련비용을 부담하는 체제로 되어 있었기 때문에 위축될 수밖에 없었다.

직업훈련교사 양성제도도 중앙직업훈련원의 양성과정이 중단된 후 거의 맥이 끊어질 위기에 봉착하였다. 중앙직업훈련원의 교사양성 과정이 중단된 후 설립된 과학기술대학에서 직업훈련교사 양성과정을 잠시 운영하였으나 다시 중지하였고, 1992년 한국기술교육대학이 개교함으로써 직업훈련교사 양성의 새로운 전기가 마련되었던 것이다⁴⁵⁾.

2. 직업훈련에 관한 특별조치법의 제정

우리나라 직업훈련 제도의 가장 큰 특징의 하나는 직업훈련 의무제도가 있었고 이를 연장한 고용보험의 직업능력개발 사업이 있다고 할 것인데, 이 직업훈련 의무제도의 시발이 되는 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’ 제정의 배경을 살펴보는 것은 매우 중요한 의미가 있다.

‘직업훈련에 관한 특별조치법’이 제정되던 1974년 당시의 노동시장 상태를 살펴보면 1, 2차 경제개발 5개년 계획이 성공적으로 완수된 상태에서 기업의 사채 부담을 완화해 주는 1972년의 8·3조치로 기업의 경제활동이 매우 활발하게 이루어지고 있었다. 또한 1973년에 일어난 제1차 석유파동으로 촉발된 중동 건설 붐으로 인하여 건설인력의 중동진출이 본격화되기 시작하였다.⁴⁶⁾ 또한 1970년에 박정희 대통령의 제안으로 시작된 새마을 운동의 농어촌 마을가꾸기 운동으로 인해 도로 개설 등의 소규모 건설 사업이 발생하여 인력부족이 가중되기도 하였다. 때문에 1973년도에는 경제 성장률이 12.1%에 이르

45) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 942~943쪽 참조.

46) 우리나라의 중동 인력진출은 1973년에 본격화되어 1975년에는 총 해외진출 인력의 30.8%가 중동에 나갔으며, 이후 계속 증가하여 1980년대에 이르러 80%를 넘어 섰다고 한다. 김성중·성제환, 『한국의 공용정책』, 한국노동연구원, 2005, 269쪽 참조.

고 실업률 또한 1973년에 3.9%, 1974년에는 4.0%에 이르게 되었다. 노동부에서는 1972년까지는 무한 공급되어 경기변동과 관계없이 노동력의 수급이 용이하였으나, 1973년부터 노동력의 수급이 경색되기 시작하였다고 보고하고 있으며⁴⁷⁾, 그 결과로서 신발산업 등을 위시한 경공업의 산업현장에 인력부족으로 인한 인력 스카웃 파동이 격심하게 일어나고 있었다.⁴⁸⁾

한편, 정부에서는 1973년에 ‘우리 경제의 장기전망(1972~1981)’을 작성하고 동 장기전망에 따른 직업훈련소요 판단 및 수급계획을 작성하여 시행하고 있다.(〈표 III-10〉 참조) 여기에 의하면 직업훈련 소요인원이 1973년의 5.6만 명에서 1981년에는 34만 여 명으로 크게 증가토록 되어 있는데, 1973년의 기존 시설은 3.2만 명에 불과하므로 공공훈련과 사업내 훈련시설을 확충할 수밖에 없었다. 그중 공공훈련시설 증설계획은 1981년까지 4.3만여 명의 증설에 그친 데 비하여 사업내 훈련시설은 11.8만여 명으로 증설토록 계획되어 있었다. 그러나 사업내 훈련을 독려할 수 있는 제도적 장치인 직업훈련 제도를 살펴보면 이와는 거리가 있었다. 즉, ‘직업훈련법’ 제정 당시 국회에서는 ‘직업훈련법’에서 사내훈련을 의무화하기보다는 사업주에게 보조금을 주어 사내훈련을 촉진하는 것이 바람직하다 하여, 1967년부터 사내훈련 실시 자에게 보조금을 지급하며 사내훈련을 촉진하여 왔다. 정부는 초기에만 정부주도로 직업훈련을 실시하고 점차 민간주도형 직업훈련사업으로 계도해 나가고자 ‘직업훈련법’에 사업내 직업훈련 실시 의무조항은 두지 않았으며, 사업주가 자체 소요 기능인력을 스스로 양성하여 자체 생산현장에 투입·활용하는 사업주의 임의 훈련이 점차 확대될 것으로 기대하였다.

그러나 1972년부터 경제개발 사업비의 수요증가로 사내훈련 보조금의 예산이 삭감되자 사내훈련 인원이 현저히 감소되고 말았다. 일부 사업체를 제외하고는 대부분의 사업주가 훈련을 기피함으로써 국가산업발전에 따른 기능

47) 노동부 직업안전국, 『노동력 수급추이와 대책』, 1984.11.30, 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 93쪽에서 재인용.

48) 그 실례로 부산지역의 신발공장에서 대규모 신발공장의 증설로 인력 스카웃이 격심하여 30%의 인력이 한꺼번에 이직하는 경우도 있었다고 함. 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 171쪽 참조.

인력 수급에 차질을 가져오게 되었고, 사업주들은 자체 인력양성보다도 기존 기능인력을 부당 스카우트하는 등 많은 문제점을 낳게 되었다.

이상의 논의를 요약하면 우선, 무한 공급되던 기능인력은 그 공급이 한계에 이르렀고 둘째, 인력수요는 건설인력을 중심으로 엄청나게 늘어나고 있었으며, 인력공급을 위한 직업훈련에 있어서는 국가 재정형편상 많은 투자비가 들어가는 공공훈련의 증설은 외국의 차관으로 할 수밖에 없었고, 이 또한 한계가 있기 때문에 많은 증설은 어려웠다. 따라서 사업내 직업훈련을 통해 기능인력을 양성 할 수밖에 없었는데, 사업주들이 훈련을 기피하므로 직업훈련 의무제와 같은 특단의 조치를 취할 수밖에 없는 형편이었다.

이러한 필요성에 의하여 정부는 1974년 12월 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’을 제정·공포하여 500인 이상 근로자를 고용한 사업주로 하여금 매년 일정비율 이상의 기능인력을 의무적으로 양성하게 하는 사업내 직업훈련 의무제도를 채택함으로써 기업자체에서 필요한 기능인력을 스스로 양성·활용토록 유도하였다. 당초에는 ‘직업훈련법’을 개정하려 하였으나 법 개정 시 개정범위가 확대되어 1975년에 시행을 목표로 하는 일정에 차질을 빚을 것을 우려하여 사업주에게 직업훈련을 의무화하는 것에 한정되는 전문 15조 부칙으로 구성된 특별법을 제정하게 되었다고 한다.⁴⁹⁾

동법의 주요내용을 보면 상시고용근로자 200인 이상 또는 연간 연인원 6만 명 이상의 사업체를 직업훈련 의무대상사업체로 하되, 법 시행 2년이 되는 1976년 12월말까지는 시범적으로 500인 이상 또는 연간 연인원 15만 명 이상 사업체만 적용하는 것으로 하였다.(동법 부칙 제2항) 또한 적용 사업은 광업, 제조업, 전기가스 및 수도업, 건설업, 운수창고 및 통신업, 서비스업 등 6개 산업으로서 이들 산업은 비교적 기능인력 수요가 많은 산업이었다.(동법 제3조)

훈련실시 의무인원은 산업별 규모별 차이 없이 일률적으로 상시고용근로자의 100분의 15 이상이거나 고용근로자 연인원의 2000분의 1에 해당하는 인

49) 실제로 1974년 8월에 입법 작업을 시작하여 1974년 말에 법을 제정하고 1975년 1월 1일에 시행하였다. 서상진, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 178~186쪽 참조.

원으로 하였다.(동법 제4조) 이후 1976년 ‘직업훈련기본법’이 제정되면서 산업별로 차이를 두었고, 1986년 동법이 개정되면서 규모별로 차이를 두게 되었다. 산업별 훈련 인원은 기초훈련(현 양성훈련)이 2/3이상 재훈련, 향상훈련 및 적응훈련 등이 잔여 1/3로 하도록 되어 있었다.(동법 제4조 및 동법 시행규칙 제3조) 또한 사업주에게 직업훈련 의무를 부과하는 대신에 훈련생에게도 의무규정을 두었는데, 이는 훈련 수료 후에 사업주가 지정하는 사업체에서 훈련기간의 2배에 해당하는 기간 동안 의무적으로 취업하는 규정이다.(동법 제8조) 또한 직업훈련실시의무를 이행하지 않았을 경우에는 500만원 이하의 벌금형에 처하도록 되어 있다.(동법 제11조)

이 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’의 형태는 분담금제를 제외하고는 1998년까지 시행된 ‘직업훈련기본법’의 훈련 의무제도의 틀을 거의 그대로 유지하고 있는 것으로 보이며, 이는 실질적으로 우리나라의 직업훈련 의무제도가 1975년부터 시행되고 있었다는 것을 의미한다. 다만 동법의 문제점은 부득이한 사정으로 훈련 의무를 이행하지 못한 사업주가 이 의무를 대체할 합리적인 방법이 없다는 것이다. 즉, 훈련 의무를 이행하지 못한 사업주는 별다른 방법 없이 벌금형 이상의 형사적 처벌을 받는 범법자가 될 수 있다는 것이다.

1974년의 이 법의 제정 및 실시로 우리나라 직업훈련에 있어서 기업의 역할에 대한 정책방향은 크게 전환하게 되었다.

3. 직업훈련 의무제도 관련법의 정비

가. 직업훈련개혁방안

1976년 공식적인 직업훈련이 실시된 이후 거의 10년이 되어 가면서 제도 운영에 관련된 여러 가지 문제점들이 노출되어 직업훈련 체제의 전반적인 변화가 필요하다는 인식이 확산되었다.

그동안 국제협력과 차관사업으로 공공훈련시설이 많이 늘어나자 이들 시설의 효율적인 운영문제가 발생하였다. 즉, 직업훈련 제도 시행 초기 단계에

서는 공공훈련시설을 공무원이 관리직으로 근무하는 국립기관으로서 운영하는 것이 명분이 있었으나, 시설이 증가하자 이들 시설을 계속 국립기관으로 존속하는 것은 기관운영의 능률면에서도 적합하지 않은 것으로 나타났다. 또한 공공훈련시설 증설을 위한 차관사업이 일시에 착공됨에 따라 업무가 일시에 집중되는 경향이 있었고, 훈련 직종 또한 지역별로 특화할 필요가 있었다. 여기에 1975년부터 시행된 사업내 직업훈련 의무화 조치는 사내훈련을 확충하는 계기가 되어 업무량도 늘어났다.

그에 따라 직업훈련사업을 획기적으로 개편 운영하고자 「직업훈련 개혁방안」을 작성하였다. 주된 내용은 관리직 및 사무직 공무원을 철수시켜 민간인이 공공훈련기관의 주축이 되도록 하기 위하여 중앙직업훈련원을 제외한 모든 국립직업훈련기관을 법인체 직업훈련기관으로 전환하고, 훈련원별로 훈련 직종을 특성화시키며, 훈련시설의 투자계획을 조정하여 여러 곳에서 동시에 시공하지 않고 순차적으로 집중 시공할 것, 각 훈련시설에는 교사 아파트를 건립한다는 것이었다.⁵⁰⁾ 동 개혁방안에 의해 설립된 공공훈련기관의 공법인 체제는 한국직업훈련관리공단이 설립될 때까지 존속하게 된다.

나. 직업훈련기본법의 제정 및 개정

직업훈련에 관한 법이 ‘직업훈련법’과 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’으로 이원화되어 있어 운용에 비효율적이라는 지적과 함께, 그동안 꾸준히 논의 되어 온 직업훈련 분담금제를 신설할 필요성이 대두되었다. 또한 앞에서 제기한 직업훈련개혁방안으로서 국립훈련기관을 법인체로 전환하는 것을 법제화할 필요도 발생하였다. 이에 노동청은 1976년부터 시작된 제4차 경제개발 5개년 계획에 맞추어 두 가지 직업훈련 관련법을 통합하는 동시에, 직업훈련분담금제를 신설한 ‘직업훈련기본법’을 1976년 12월 31일 법률 제2973호로 제정하게 되었다. 이 ‘직업훈련기본법’은 종래의 ‘직업훈련법’에 ‘직업훈련에

50) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 187~197쪽 참조.

관한 특별조치법'에서 규정한 사업내 훈련의 의무적인 실시규정을 통합한 것이며, 사업주가 사업내 훈련을 실시하지 못하는 경우에는 일정액의 분담금을 납부하게 하는 선택제도를 추가하였다.

'직업훈련기본법'은 제1조 목적에서 첫째, 근로자에 대하여 직업훈련과 기능검정을 실시하고, 둘째, 공업 및 기타산업에 필요한 기능자를 양성하며, 셋째, 근로자의 지위향상을 도모하고, 넷째, 국민경제발전에 기여하는 것으로 하여 종래의 '직업훈련법'의 목적을 그대로 계승하였다.

이 기본법에서는 ① 직업훈련을 공공직업훈련, 사업내 직업훈련, 인정직업훈련으로 구분하여 종래 그 성격이 불분명하였던 인정직업훈련을 하나의 분명한 훈련형태로 정립하였다.

또, 이 법은 직업훈련의 단계적, 체계적 실시와 '교육법'에 의한 학교교육과의 중복을 피하고 또한 기능검정과 밀접한 관계를 강조하였다. 그리고 훈련과정을 교양양성과정과 기능사훈련과정으로 구분하여, 전자는 양성, 면허, 재훈련으로, 후자는 기초, 향상, 전직훈련 및 재훈련으로 세분하였다. 또한 분담금 납부 규정을 두어 기능사 기초훈련에 관한 사업내 직업훈련을 실시하지 못한 직업훈련 실시의무 기업은 직업훈련분담금을 납부하게 하였다.

② 또한 종래의 직업훈련기준은 공공직업훈련의 기준이라고 규정하고 노동청장이 정하도록 하였으나 본법에서는 직업훈련의 훈련기간, 시설 등의 기준은 보건사회부령으로 정하도록 하고, 교과과정은 노동청장이 정하도록 개정하였다. 이는 직업훈련기준이 공공, 사업내, 인정 직업훈련 모두에 적용되는 직업훈련기준이라는 의미가 있는 것으로 보인다.

③ 직업훈련에 필요한 비용은 원칙적으로 직업훈련을 실시하는 자가 부담하도록 하고, ④ 교양양성훈련과정 또는 기능사기초훈련과정의 이수자는 본인이 직업훈련비의 일부를 부담한 경우 등을 제외하고는 훈련기간의 2배에 해당하는 기간 동안 그 훈련을 실시한 자가 지정하는 사업에 취업하도록 하였는데, 이는 종래의 '직업훈련에 관한 특별조치법'에서의 취업의무조항을 승계한 것으로서 이 조항은 한동안 유지되었다.

또한 ⑤ 공공직업훈련 시설은 직업훈련을 실시하는 것 외에 지역사회 내

의 직업훈련촉진을 위한 기술지원등을 행할 수 있도록 하였고, ⑥ 대통령령이 정하는 규모이상의 광업·제조업·건설업 등 사업의 사업주는 노동청장의 승인을 얻은 훈련계획에 따라 기능사기초훈련을 실시하도록 하되, 실시하여야 할 기능사기초훈련의 연간훈련인원은 전년도 상시 고용근로자 수의 100분의 10을 초과하지 아니하는 범위 안에서 산업별로 노동청장이 매년 고시하도록 하였다. ⑦ 공공직업훈련생에 대한 원호와 사업내 직업훈련생에 대한 재해위급금 등을 규정하였다. ⑧ 공공직업훈련법인이 아닌 비영리법인은 노동청장의 인가를 받아 직업훈련을 실시할 수 있도록 하였고,

또한 ⑨ 국가는 특수법인으로서 공공직업훈련법인을 설립하여 기능사 등의 양성을 위한 직업훈련 시설을 설치·운영하게 하고, 당해 법인에 대하여는 국유재산 등을 무상으로 대부할 수 있도록 하여 국립직업훈련기관을 법인체로 전환할 수 있는 근거를 마련하였다. 국립직업훈련기관이 공법인으로 바뀌면서 일반 행정직의 부이사관의 보직이었던 국립직업훈련 시설의 원장이 공법인의 훈련원으로 되면서 각 원장은 각 군의 퇴역 혹은 퇴역 예정 장성들로 충원되었다.⁵¹⁾ ⑩ 직업훈련분담금제도를 신설하여 사업내 직업훈련으로서 기능사 기초훈련을 실시하여야 할 사업주가 이 법에 의한 직업훈련을 실시하지 아니하는 경우에는 직업훈련분담금을 납부하도록 하였고, ⑪ 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 기능사자격은 이 법에 의하여 노동청장이 부여하도록 하였다.

동법의 제정에 있어 가장 중요한 점은 1998년까지 이어온 직업훈련의 기본 틀이라고 할 수 있는 ‘직업훈련기본법’이 제정되었다는 것이고, ‘직업훈련에 관한 특별조치법’에서 부득이한 사정으로 훈련을 실시하지 못한 사업주에게 벌금형을 처할 수밖에 없었던 것을 시정하여 분담금을 납부할 수 있는 기회를 부여한 점이라 할 수 있을 것이다. 직업훈련 의무인원이나 범위 또한 많이 완화되었는데, 이를 나타내면 종래에는 200인 이상 사업주에게 직업훈련 의무를 부과하던 것을(실제로는 2년간 500인 이상으로 유예하였음) 300인

51) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4. 201~202쪽 참조.

이상으로 완화하였고, 훈련 의무 인원 또한 재직자 수의 15/100로서 모든 산업에 동일한 인원을 부과하던 것을 10/100의 범위 내에서 산업별로 차별화하여 그 비율을 노동청장이 책정, 고시하도록 하고, 직업훈련을 위탁하거나 분담금을 납부할 때 그 기준이 되는 오늘날의 표준훈련비에 해당하는 분담금 기준을 노동청장이 고시하도록 규정하고 있는데, 이 직업훈련 의무 인원비율과 분담금 기준은 직업훈련심의위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다. 시행 당시인 1977년의 의무인원 실시비율은 최저 3%, 최고 8%로서 평균 5.7%였고, 분담금 기준 액은 69,474원 이었다.

동법의 제정 당시에는 기초훈련(양성훈련)만이 훈련 의무 이행에 포함되었으나 1979년 법 개정 시 기초훈련 외에 전직훈련도 의무이행에 포함되었고, 1981년 법 개정 시 직업훈련과정을 기능사와 직업훈련교사 외에 사무·서비스직 종사자, 감독자, 관리자 등에까지 확대하면서 사업내 직업훈련에 있어 향상 및 재훈련도 훈련 의무 이행에 포함되었다.

다. 직업훈련촉진 기금법의 제정

‘직업훈련기본법’에 의하여 훈련 의무를 가진 사업주가 훈련을 실시하지 못하여 납부한 직업훈련분담금으로 조성된 기금을 재원으로 하여 직업훈련을 촉진시킬 수 있는 여러 가지 사업을 추진하도록 하는 ‘직업훈련촉진기금법(법률 제2974호)’을 1976년 12월 31일에 ‘직업훈련기본법’과 동시에 제정하였다. 직업훈련촉진기금의 용도는 위탁훈련비, 훈련수당, 재해위로금과 공공 직업훈련 시설의 운영비와 사업내 직업훈련의 지원비, 직업훈련교재개발, 조사·연구사업, 교육·홍보사업으로 정하였다가, 추후 한국직업훈련관리공단에 대한 출연금으로도 사용할 수 있게 함으로써 직업훈련발전에 큰 기여를 하였다.

4. 직업훈련관리공단의 설립 및 법제화

가. 기능인력 양성 및 직업안정 활성화방안(인력공단 설립방안)

1) 공단 설립의 배경

우리나라의 직업훈련 제도의 변천에 있어 한국직업훈련관리공단의 설립은 매우 중요한 의미를 지닌다. 동 공단은 공공훈련 사업의 시행뿐 아니라 정부의 각종 직업훈련지원업무를 대행하는 등 공공훈련의 대명사처럼 되었기 때문이다. 이제 인력공단의 설립배경을 살펴보기로 한다.

국가의 인적자원을 효율적으로 관리하는 인력관리라는 개념은 교육훈련기관에서 인력을 양성하고 이들이 설정된 목표에 도달하였는지를 평가하는 인력형성단계와 형성된 인력을 적재적소에 배치하여 취업을 지도하고 실업을 예방하여 완전고용을 지향하는 인력배분단계, 민주적 노사관계를 수립하고 생산성을 향상시켜 경영을 합리화하는 인력활용단계, 그리고 안전보건관리와 ‘근로기준법’ 준수로 재해를 예방하고 실업보험제를 실시하여 인력을 보존하는 단계로 나누어진다. 이러한 제 단계에서 국가의 정책을 세우고 지도하는 일을 노동부가 맡고 있다.

이러한 효율적인 인력관리 체계의 구축이라는 구상 아래 직업안정과 직업훈련, 직업훈련과 자격검정이 효율적으로 연계성을 가지고 추진되려면 전문성을 가진 민간기구로서 이러한 여러 기능을 포괄적으로 갖춘 기구가 설립되어야 한다는 생각이 직업훈련관계자들 사이에서 오래 전부터 기회 있을 때마다 논의되었다. 이러한 형태의 기구는 일본의 고용촉진사업단, 독일의 상공회의소, 영국의 산업별훈련위원회 등에서 찾아볼 수 있다.⁵²⁾

공단설립은 ‘직업훈련법’ 제정 당시부터 거론되었던 과제였다. 특히 직업훈련사업이 확대 추진되면서 그러한 인식이 한층 강화되었다. 즉, ADB 차관사업이 끝나고 다시 IBRD 차관사업이 계속되어 신규 공공직업훈련 시설이 15

52) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 294쪽 참조.

개소나 늘어나는 등 직업훈련사업이 크게 확충된 반면에 노동청의 행정관리 능력은 한계에 이르러 제대로 능률이 오르지 않았다. 그뿐만 아니라 이들 공공직업훈련기관이 모두 개별 법인으로 운영되고 있었기 때문에 중복된 작업으로 낭비요소가 많았던 것이다.

이러한 상황을 체험했던 IBRD 차관사업의 독일자문단에서도 이를 주장하고 있었다. 독일자문단 대표였던 Arbert Schnitter 수석자문관은 직업훈련 제도를 정상화하기 위해 공단은 꼭 있어야 한다고 늘 강조하였다. 공단설립의 목적은 직업훈련 제도를 능률적으로 운영하려는 데에 있었다. 즉, 직업훈련사업은 수시로 변하는 산업과 훈련수요에 따라 과정 설정, 교과목 편성, 운영방법, 교사의 자격기준 등을 적절히 설정하고 운영할 수 있어야 했다.

그러나 직업훈련사업을 국가가 조직으로 직접 운영할 경우에는 ‘정부조직법’과 ‘예산회계법’, ‘공무원법’ 등 관계법령에 의한 경직성 때문에 조직기능이 융통성 있게 운영되지 못하기 때문에 정부는 직업훈련사업을 전담하여 능률적으로 운영할 공단설립의 필요성을 인식하고 꾸준히 노력해 왔다.

사실 노동청은 1967년 1월에 제정된 ‘직업훈련법’ 부칙 2항의 경과조치에서 “직업훈련공단을 법 시행 1년 내에 설립하여야 한다.”는 조항을 두고 이를 근거로 일차적으로 공단설립을 추진했다. 그러나 그 시점에서는 공단설립을 반드시 해야 할 만큼 업무량이 많지 않았고, 또 정부의 예산 사정도 이를 수용할 여유가 없다는 경제기획원의 반대 때문에 정해진 기간 내에 공단설립을 하지 못했다. 1년이 지나자 관계조항도 사문화되어 1969년 ‘직업훈련법’ 개정 시 삭제되었다.

이후 이 문제를 다시 거론하게 된 것은 1970년 ADB 평가조사단 측에서 공단설립을 조건으로 차관협정을 체결하면서였다. 당시 ADB 조사단은 우리나라의 직업훈련사업을 전반적으로 조사·분석한 결과, 차관협정이 체결되면 차관사업을 국가 조직에서 시행하는 것보다는 공단 조직으로 수행하는 것이 더 능률적인 것이라고 판단하였다. 특히 이들은 일본의 고용촉진사업단에서 운영하고 있는 훈련실태까지 파악하여 공단의 필요성을 확인했던 것이다.

ADB 조사단은 공단설립에 관한 한국정부의 입장을 확인하기 위해 경제기획원의 의견도 타진하였다. 경제기획원에서는 ADB측의 제안에 대하여 긍정

적인 반응을 보이면서도 그 시기에 관하여는 명확히 답변하지 않았다. 결국 경제기획원의 그러한 입장 때문에 ADB 차관사업이 완결되는 단계까지도 공단은 끝내 설립되지 못했다. 그러나 직업훈련사업을 주관하는 노동청 입장에서는 공단설립은 언젠가 필히 이룩해야 할 커다란 과제였다.

노동청이 공단설립을 다시 추진하게 된 것은 '79년 10월 이후의 일이다. 그간의 IBRD 차관사업이 거의 종결되고 공공직업훈련 시설이 20여 개로 늘어나 훈련업무가 급증하게 되었던 무렵이었다.

당시 공단설립의 시급한 추진에는 몇 가지 이유가 있었다.

첫째, 당시 인력양성체제가 다원화되어 있어 업무의 비효율성이 노출되고 있었다. 한 예를 보더라도 국가인력정책이 체계적으로 운영되지 못했다. 즉, 인력의 정책기획 업무는 경제기획원과 과학기술처에서, 교육 훈련은 문교부와 과기처 및 노동부에서, 기능검정도 과기처와 노동부에서 각각 분산하여 시행되고 있어 체계적인 인력양성이 어렵고 인력과 예산의 낭비가 있었다.

둘째, 교육과 훈련과정이 산업수요와는 관계없이 공급자 위주로 운영되고 있어 산업수요와 괴리된 인력양성이 행해지고 있었다. 그것은 훈련기준과 자격검정의 기준이 산업수요에 적용할 수 있는 능력 유무를 판단하기에는 적절하지 못한 내용이었기 때문인데, 그 같은 원인은 인력양성기능이 산업현장과 유기적으로 연계되지 못한 체제 운영에 있었다. 산업수요와 직업훈련 그리고 기능검정의 기준은 상호 연계되어야 하는 것이었다.

셋째, 정부가 인력양성을 추진하면서 인력의 양적 증대에만 치중함으로써 새로운 기술의 도입, 훈련방법이나 지도기법의 개발을 소홀히 하고 있어 이를 감당할 수 있는 새로운 조직체계가 필요 했다.

넷째, 인력배분, 즉 직업안정기능이 미약하였다. 직업안정망이나 고용, 정보체제가 미비했으며, 적성검사 기능이 부재했고 기능인력에 대한 취업알선, 사후관리 또한 미흡했다. 지역 간 인력수급의 불균형도 나타나고 있었다. 또한 산업인력의 수요측정과 양성된 인력의 적재적소 배치 등이 체계적이지 못해서 인력양성과 직업안정업무가 상호 연계되지 못하고 있었다.⁵³⁾

53) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 203~205쪽 참조.

2) 기능인력 양성 및 직업안정활성화방안의 성안

이러한 문제점에 대하여 인력관리에 대한 민간기구의 설립에 대한 구상은 1980년 당시 국가보위비상대책 상임위원회에서 검토되어 ‘인력관리체제 일원화’ 대책으로 성안되었다. 1980년 9월 15일에 대통령의 결재를 얻어 인력개발관리공단 설립(안)을 확정하였고, 국무총리실에 공단설립 추진위원회를 두고 국무총리 행정조정 상황실에서 관계부처 국장급으로 공단설립 추진위원회를 구성하여 제1차 설립추진위원회를 개최하고 설립될 공단의 명칭을 ‘한국인력공단’으로 정하였다.⁵⁴⁾

이때의 통합기능 초안은 ① 직업교육 및 훈련의 지도감독과 실시, 자격검정 실시 및 관리 ② 직업안정업무, 고용안정 및 실업대책 ③ 노동시장 정보관리, 인력등록관리 ④ 기타 관련분야의 연구개발, 통계 및 등록관리, 전산처리와 관련 국제협력, 홍보 및 간행물발간 등의 부대사업으로 되어 있었다.

또한 통합기구의 초안은 ① 정부기관에서는 노동청 지방사무소 직업안정과(현 지방노동청 고용개발센터), 국립중앙직업안정소(현 한국고용정보원), 국립 중앙직업훈련원(현 한국폴리텍Ⅱ 대학)이었고, ② 출연기관에서는 24개 공공직업훈련법인, 창원기능대학, 한국기술검정공단, 근로복지공사 부설 직업훈련연구소, ③ 기타 지방자치단체 직업훈련원, 문교부산하 고등기술학교, 기술학원, 청소년 직업학교 등이 그 대상으로서 방대한 기구였다.⁵⁵⁾

그러나 인력이라는 방대한 분야를 노동부가 관장한다는 데에 대한 청와대 비서진의 반대로 동 설치안이 일시 보류되는 일이 있었고(1년여), 다시 동 설치안을 추진하는 과정에서 종래의 안을 그대로 사용할 수 없기 때문에 인력개발관리공단 설치방안 대신에 “기능인력 양성 및 직업안정활성화방안”으로 정하고 그 목적에 “인력개발관리공단 설립방안의 문제점을 검토·보완하여 합리적인 기능인력 양성 및 직업안정활성화방안을 새로이 마련코자 하는 것”으로 명시되었으며, 1981년 9월 11일 국무회의에서 대통령은 기능인력 양

54) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국 직업훈련 발전사』, 1989, 295쪽 참조.

55) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 206쪽 참조.

성 및 직업안정 활성화방안을 추진하도록 지시함에 따라 정부는 산업계 수요 변동에 대처할 새로운 형태의 인력관리체제 확립을 위한 대책으로 1981년 10월 11일에 “기능인력 양성 및 직업안정활성화방안”을 확정하였다.

동 방안에서는 직업안정사업이 아직 미비한 상태에 있고, 직업안정사업을 직업훈련과 자격검정처럼 정상궤도에 올리는 데는 민간기구가 수행하는 것 보다는 정부에서 주도하는 것이 더 바람직하다는 직업안정국의 주장에 따라 직업안정사업은 제외하고 직업훈련과 자격검정업무를 통합시키기로 하였다. 직업훈련업무 또한 축소되어 문교부 등이 갖고 있는 직업교육훈련부문이 제외되었다.

이에 따라 통합기구에 들어가는 기관은 ① 정부기관에서는 국립 중앙직업훈련원과, ② 출연기관에서는 24개 공공직업훈련법인 창원기능대학, 한국기술검정공단, 근로복지공사 부설 직업훈련연구소로 대폭 축소되었고 공단의 명칭 또한 한국직업훈련관리공단으로 개칭하기로 하였다.

각개 부처에 산재된 공공기관을 통폐합 하는 것은 정권이 바뀔 때마다 자주 발생하는 것이긴 하지만, 비록 효율성의 추구라는 기본 목적이 있다고 할 지라도 각 부처의 입장이 있기 때문에 여간 어려움이 많은 것이 아닐 것이다. 게다가 처음에는 노동청 단위였다가 1981년 당시에는 겨우 부로 승격한 노동부의 입장에서는 더욱 그러했을 것이다.

이러한 어려운 여건 속에서도 한국직업훈련관리공단의 설립(안)이 결정되고 이에 따라 동 공단이 설립되었지만, 이 많은 과정이 서상선 훈련기획과장(1982년에 직업훈련국장)의 헌신적인 노력이 아니었으면 어려웠다고 할 수 있을 것이다.⁵⁶⁾

그러나 한국직업훈련관리공단이 설립되고 26년여가 지난 시점에서 되돌아 보면 동 공단의 설립은 두 가지의 문제를 안고 있었다. 첫째는 노동부의 직업안정기능을 공단으로 이관시켜 국가직업안정을 서비스화 하겠다는 최초의 시도는 노동부가 직업안정기능을 정상화시켜 공단에 이관하겠다는 약속이 있

56) 공단 설립과정의 일화는 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 203~221쪽 참조.

있음에도 결국 무산되었으며, 이후 수차에 걸친 시도가 있었으나 성공하지 못했다는 것이고, 둘째는 국가기술자격검정과 직업훈련을 일원화해서 수요자 중심의 인력양성을 도모하겠다는 것이 동 통합의 목적이었으나, 직업훈련과 자격검정을 한 기관에서 실시하는 것의 문제였다. 즉, 인력양성을 실시하는 기관에서 검정까지 집행할 때의 공정성을 제3자(특히 실업계 고교 교장단)가 믿을 수 있느냐의 문제이다. 이와 함께 내부적으로는 비록 공공훈련이지만 효율성의 문제가 제일 큰 목적인 직업훈련부문과 효율성보다는 공정성이 제일 큰 목적인 자격검정부문이 한 조직 안에 있음으로 인해 발생하는 조직문화의 괴리가 있었다. 이러한 문제는 결국 2004년 공공훈련 인프라 혁신방안에 의해 공단이 직업훈련실시 부문과 공단본부 부문으로 이원화되는 계기가 되었다.

나. 직업훈련 관계법령 개정 및 한국직업훈련관리공단법 제정

1) 직업훈련기본법의 개정

이와 같은 한국직업훈련관리공단의 설립 방침에 따라 이를 뒷받침하기 위하여 1981년 말에는 ‘직업훈련기본법’, ‘직업훈련촉진기금법’, ‘기능대학법’, ‘국가기술자격법’ 등 직업훈련관계법령을 대폭 개정하는 동시에 ‘한국직업훈련관리공단법’을 제정·공포하였다.

‘직업훈련기본법’ 개정내용은 효율적인 인력관리체제를 확립하기 위하여 ‘직업훈련기본법’상의 공공직업훈련법인을 ‘한국직업훈련관리공단법’에 의한 한국직업훈련관리공단에 흡수·통합시키고, 기능검정에 관한 규정을 ‘국가기술자격법’에 흡수하기 위하여 관계규정을 각각 삭제하고, 아울러 계속적인 기술개발의 진전과 산업구조의 변화 및 고급인력에 대한 수요증가 추세 등에 신속성 있게 대처할 수 있도록 직업훈련의 개념과 과정을 확대, 보강하여 전 생애를 통한 지속적인 능력개발이 가능하도록 하려는 것이었다.

즉, ① 종전에는 직업훈련의 개념을 공업 기타 산업에 필요한 기능자의 양

성을 위한 기능의 습득·향상에만 한정하고 있던 것을(제1조 목적 및 제2조 정의) 모든 근로자를 대상으로 직무수행능력을 습득·향상시키기 위한 모든 훈련으로 확대하였고, ② 중·고령자, 여성 및 신체장애자에 대한 직업훈련을 특별히 고려하도록 하였으며, ③ 직업훈련과정을 기능사훈련과정, 직업훈련교사훈련과정 이외에 감독자훈련과정, 관리자훈련과정 및 사무·서비스직 종사자훈련과정을 추가하여 산업분야와 사무기능분야까지 확대하고 이들 과정 중 기능사 훈련과정은 다시 기초, 향상, 전직 재훈련으로 구분되고, 직업훈련교사과정은 양성훈련, 면허훈련, 재훈련으로 구분되던 것을 모든 과정에 대하여 양성, 향상, 전직 및 재훈련과정으로 세분하였으며, ④ 종전의 공공법인의 훈련기관이 공단에 흡수·통합되므로 공공직업훈련법인과 관련된 규정을 삭제하였고, ⑤ 종전 법의 기능사 기능검정은 ‘국가기술자격법’에 의하여 공단이 실시하므로 동법에 의한 기능사 검정관련 규정은 삭제하였다. 또한 ⑥ 직업훈련을 받는 모든 훈련생에 대하여 훈련수당, 재해위로금 지급을 확대하여 직업훈련생의 복지에 대한 규정이 보강되었으며, ⑦ 직업훈련 의무대상 사업주가 실시하여야할 훈련과정은 종래에는 기능사 기초훈련과 전직훈련에 국한하였으나 이번에 개정된 훈련과정 중 기능사훈련과정 외에 사무·서비스직 종사자훈련과정으로 확대하였다.

특기할 일은 종전법의 직업훈련교사의 명칭이 직업훈련敎士였던 것이 직업훈련敎師로 개정된 것이다. 이는 법령에 한글을 주로 쓰는 요사이는 별 것 아닌 것으로 보이지만 대부분의 용어를 한자로 사용하던 그 시절에는 敎師는 스승으로서 敎士는 운전사 등과 같이 낮게 보는 의미가 있어 큰 차이가 있었으며 문교부의 ‘교육법’에 의한 敎師와 같이 쓸 수 없다 하여 마찰이 있었다고 한다. 이 부분에 대한 개정은 직업훈련관계자의 오랜 요구사항이었으며 동법 개정 시 노동부의 요구가 반영되어 개정되었다.⁵⁷⁾

57) 공단 설립과정의 일화는 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 173~177쪽 참조.

2) 기타 관련법의 개정

‘직업훈련기본법’의 개정 외의 관련법 정비에는 우선 공단 설립을 위한 ‘한국직업훈련관리공단법’의 제정이 있었다.(법률 제3506호) 그 외에는 ‘국가기술자격법’에 노동부가 관장하기 위한 장치로서 ‘국가기술자격법’ 제2조의 2에 기술자격제도심의위원회를 노동부에 두도록 하는 규정을 신설하였다. 또한 공단의 설립에 따른 출연금을 직업훈련촉진기금에서 사용할 수 있도록 하기 위하여 ‘직업훈련촉진기금법’의 기금의 용도 규정을 개정하였다. 또 창원기능대학의 공단 편입을 위해, ‘기능대학법’을 개정하여 과학기술처장관이 관장하던 동법을 노동부장관이 관장하게 하고, 기능대학을 법인으로 설립하는 제도를 폐지하여 공단과 ‘교육법’에 의한 대학에만 설치하도록 개정하였으며, 공단에 설치하는 기능대학의 학장은 노동부장관의 승인을 얻어 공단 이사장이 임용하도록 하였다.

여기서 특기할 사항은 ‘국가기술자격법’의 수검의무 조항의 삭제와 사무·서비스계의 추가이다. 사무·서비스계의 추가에 의해 민간의 사무·서비스계 검정기관은 폐쇄되었고, 이 당시에 직업훈련관리공단의 사무·서비스계 검정기능을 이관받은 상공회의소가 지금까지 사무·서비스계 검정기능을 수행하고 있다.

한편, 1973년 12월 31일의 ‘국가기술자격법’ 제정 시 신설되었던 기술자격검정의 수검의무조항은 ‘교육법’에 의한 각급 실업계 및 기술계학교 중 대통령령이 정하는 학교에서 교육과정을 이수·졸업한 자나 ‘직업훈련법’에 의한 직업훈련기관에서 직업훈련과정을 이수한 자는 기술자격검정을 받아야 하도록 규정되어 있었다(‘국가기술자격법’ 제5조, 1973. 12. 31.). 대통령령에 의한 수검의무 대상학교가(’74. 10. 16.) ‘교육법’에서는, 4년제 대학(사범대학 제외)·초급대학(교육대학 제외)·실업고등전문학교·전문학교·고등학교 및 문교부장관이 지정하는 각종 학교로 하고 ‘직업훈련법’에서는, 노동청장의 인정을 받은 공공직업훈련 또는 사립직업훈련을 행하는 기관으로 하여 이들 학교에서 이수 및 졸업한자는 수검의무를 갖도록 되어 있었다.

그러나 이 규정은 국가기술자격검정에 의한 기술 인력의 질적 수준 제고의 훌륭한 목적이 있음에도 불구하고 자격검정 합격을 우선하는 교육 훈련으로 인하여 고유의 교육훈련과정에 왜곡이 발생한다는 교육현장의 요구가 있었다. 이로 인하여 1980년 12월 31일에는 앞에서 제시한 ‘교육법’에 의한 학교 중 다른 학교는 모두 제외되고 고등기술학교와 문교부장관이 지정하는 학교만으로 축소되었고, 직업훈련기관은 그대로 유지되었다가 1981년 12월 31일의 ‘국가기술자격법’의 개정에 의해 수검의무가 삭제되었다.

그러나 ‘직업훈련법’에 의한 직업훈련기관의 이수자는 ‘직업훈련기본법’의 개정에 의하여 수검의무가 그대로 유지되어 기능사 훈련과정이나 사무·서비스직 종사자 훈련과정의 양성훈련 또는 향상훈련의 과정을 이수한 자는 국가기술자격검정을 받도록 되었다.(‘직업훈련기본법’ 제16조, 1981. 12.31 및 동법 시행령 제9조) 이는 ‘교육법’에 의한 학교들은 학력과 학위가 수여되기 때문에 별도의 자격이 없어도 되었으나, 직업훈련생의 경우에는 직업훈련과정의 이수증만으로는 노동시장에서 통용되기 어렵기 때문에 국가기술자격의 수검의무가 계속된 것으로 보인다. 이로 인하여 직업훈련과정은 ‘교육법’에 의한 학교와 달리 직업훈련과정이 있음에도 자격검정을 받아야 하기 때문에 자격검정으로 인한 직업훈련과정의 왜곡 문제가 지속적으로 발생하였음을 알 수 있다.

5. 직업훈련 강화방안의 수립 및 시행

가. 1980년대 후반 직업훈련 기본방향

1984년에는 직업훈련의 여건이 변화하고 있으므로 산업수요에 부응하여 고급 기능인력을 양성할 수 있는 직업훈련 체제를 갖추어야 한다는 논의가 활발하였다. 직업훈련국의 계획에 의하면 직업훈련은 그때까지의 양적 훈련에서 벗어나 질적 위주 훈련으로 전환하며 공공훈련은 고급 기능인력 양성체제로 전환하고, 여성과 신체장애자 및 중·고령자도 참여할 수 있는 특수 훈

련원을 단계적으로 설치하려 하였다.⁵⁸⁾ 민간주도의 인력양성체제로 전환하기 위하여 대기업체는 단독훈련원을 설치하되 중소기업체는 업종별·지역별 공동훈련원 설치를 유도하고, 사업내 훈련에 대한 정부 지원을 확대하면서 훈련부과금제도를 도입하며, 인정 직업훈련원은 특성화시킨다는 계획이었다.⁵⁹⁾

나. 직업훈련 강화방안

노동부는 직업훈련강화방안을 수립하여 1985년 4월 인력정책심의위원회의 심의를 거쳐 시행하였다. 주된 내용을 살펴보면 먼저 공공직업훈련의 특성화를 도모하려 하였다.

그간 획일적으로 중·고졸자 대상의 기능사 2급 1년 과정으로 운영해 오던 공단훈련원을 고졸 2년제 및 중졸 3년제의 기능사 1급 과정으로 연차적으로 개편하여 고급기능인력 양성체제로 전환하는 한편, 중앙직업훈련원에 전산응용기계과, 광주직업훈련원에 금형과를 설치하는 등 훈련원별로 특성공과를 설치하여 첨단기능의 보급에 주력하며, 산학협동훈련의 확대와 함께 재직 근로자의 기능수준향상과 기업내 기술개발 촉진을 위한 향상 훈련을 강화하고자 하였다.

또한 산업수요와 자각검정의 연계를 더욱 강화하여 산업현장에서 요구하는 실질적 능력을 갖춘 기능인력 양성에 박차를 가하며, 여성, 중·고령자 및 신체장애자에게 기능습득의 기회를 제공하고, 관광사업 확충에 대비한 전문 공예인 양성 등 특수직업훈련원을 단계적으로 추진해 나가기로 하였다.

4년제 직업훈련교사 전문양성기관을 설치하고 재직교사에 대한 향상 및 재훈련과 주기적인 산업현장연수 및 연구수업을 강화하려 하였다. 이 밖에 직업훈련지원체제를 강화시키기 위하여 기능개발센터의 기능을 확대하고, 직

58) '80년대 초의 경제 사회의 여건은 매우 열악하였다. 당시의 직업훈련 소요인력 수급상황은 모집과 취업이 함께 어려운 상태에 있었다. 김판욱, 정택수, 장상일, 김유배 등, 『직업훈련 소요인력 수급에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1983.12, 131~134쪽 및 별지 참고자료 참조.

59) 김성중·성계환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 291쪽 참조.

업훈련용 시청각 자료의 개발·보급을 위한 Media Center와 직업훈련정보체제의 구축을 위한 Documentation Center를 개설하려 하였다.

둘째로, 민간부문 직업훈련의 활성화를 위해서는 사업내 직업훈련의 확충이 요청되므로 대기업체는 단독훈련원을, 중소기업의 업체는 업종별·지역별로 공동훈련원을 설치하며, 의무 적용대상 산업을 확대하고 대상기업도 100인 이상의 업체까지 확대·적용토록 하였다. 의무산출 기준을 훈련인원에서 임금총액으로 전환함과 동시에 의무인정 범위를 훈련시설 및 장비투자 등에까지 확대함으로써 기업체 실정에 맞는 훈련을 실시하도록 계획하였다.

또한 훈련실시업체에 대한 세제상의 혜택확대와 함께 직업훈련촉진기금의 용도를 훈련시설 및 장비에 대한 투자비 용자 등에까지 확대하기로 하였다. 인적직업훈련에 있어서는 개인에 대한 인가확대와 아울러 각종 협회 및 공공기관에 의한 훈련실시를 유도함으로써 점차적으로 훈련기관수를 늘려 나가며 각종 지원을 강화해 나가려 하였다.

셋째로, 자격검정의 합리화를 위하여 자격검정·훈련기준 및 산업수요의 연계를 강화하여 자격검정 출제기준을 정비하고 보완하며 자격종목 체계도 점차적으로 재조정하기로 하였다. 실기 시험장의 설치가 어려운 직종에 대하여 우선적으로 상설 검정장을 설치하고, 실기문제의 공개를 점차 확대할 계획이었다. 자격취득자의 사후관리 강화를 위하여 위험도가 높은 종목 및 기능수준 변화가 심한 종목에 대해 우선적으로 실시하고 있는 보수교육을 점차 일반직종까지 확대 실시해 나가고, 자격취득자에 대한 실질적 혜택의 강화와 함께 기능인 우대포인트를 조성하기 위하여 전국기능경기대회의 참여범위를 확대하여 명장선발대회를 겸하도록 하고 대회 입상자들에 대한 포상 및 상금 수여 확대 등으로 기능진흥시책을 펴 나가려 하였다.⁶⁰⁾ 그러나 이러한 의욕적인 강화방안의 추진에도 불구하고 1년제 훈련과정의 2년제 전환, 여자 및 신체장애자 훈련원 등의 설립과 상설 검정장의 개설 등의 몇 가지 가시적인 실적 외에는 두드러진 실적이 보이지 않는 것으로 보인다.

60) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 291~293쪽 참조.

다. 기능인력 양성 효율화 방안

1985년 12월 실업계 고교와 직업훈련으로 양분되어 있는 기능인력 양성기관의 역할을 조정하여 기능인력 양성을 효율화하는 방안이 인력정책심의위원회에서 보고되었다. 당시는 낮은 정원 확보율과 높은 진학률 및 중도탈락률 등으로 실업계 고교의 육성이 현안과제로 떠오르고 있었기 때문이었다. 노동행정과 문교행정의 협력 증진을 위하여 노동부는 실업계 고교생의 기능검정에 편의를 제공하고 취업 진로 및 취업알선을 지원하며, 문교부는 직업훈련생의 학력을 인정해 주는 방안을 추진하였다. 또한 신체장애자 및 여성훈련을 담당하기 위하여 부설학교를 특수훈련원 화하고 실업계 고교의 실험실습에 편의를 제공하며 산학협동을 공동 추진하는 방안 등이 강구되었고, 또한 시설 강습소를 노동부로 이관하는 방안도 포함되어 있었다. 이 방안은 당시의 직업교육에서 나타난 어려움을 해소하려는 데 목적이 있었으나 실제 실현되지 못한 부분이 많았다. 특히 훈련생의 학력 인정 문제는 직업훈련에 있어서 큰 애로사항이었다.⁶¹⁾

라. 직업훈련기본법 개정

1986년 5월 9일에는 ‘직업훈련기본법’을 개정하여 사업내 직업훈련 의무제도에 큰 변화를 가져오게 되었다. 즉, 종전에 사업의 내용·규모 등이 일정한 기준 이상인 사업의 사업주는 소정 인원을 기준으로 하여 사업내 직업훈련을 실시하도록 하고 불이행시에는 분담금 기준액에 의무인원을 곱하여 분담금을 내도록 하던 것을, 그 사업에 종사하는 근로자에게 지급되는 임금총액을 기준으로 1천분의 20을 초과하지 아니하는 범위 안에서 산업별·규모별로 산출되는 일정비율의 금액을 직업훈련 및 직업훈련 관련 사업에 사용하면 되도록 변경함으로써, 불필요한 인원을 무리하게 훈련하는 폐단을 제거하고 기업의 실정에 따라 신축성 있게 운용하도록 하였다. 이는 종래의 훈련 의무가 직업

61) 김성중·성계환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 293~294쪽 참조.

훈련을 실시하는 것만을 인정하던 것을 훈련시설의 설치 및 장비의 구입과 같은 직업훈련 관련 사업을 실시하여도 직업훈련 의무를 이행한 것으로 폭넓게 인정하는 제도로 개정 된 것이고, 의무비율 또한 종래에는 산업별로만 차등화 되어 있었으나 산업별, 규모별로 세분화하였다.

또한 사업내 직업훈련 과정을 기능사 훈련과정과 사무·서비스직 종사자 훈련과정에 국한하여 인정 하던 것을 훈련과정에 제한을 두지 아니하도록 하여 관리 감독자 훈련과정으로 확대하였다. 사업내 직업훈련 및 직업훈련 관련 사업을 행하여야 할 사업주가 이를 실시하지 아니한 경우에는 종전과 같이 직업훈련분담금을 납부하지만, 과거에는 노동부 장관이 그 금액을 결정하여 통지하던 것을 사업주가 자진하여 신고하고 납부하도록 함으로써 행정낭비의 요인을 제거하는 등 사업내 훈련을 활성화하고 민간주도의 직업훈련 체제의 기틀 마련과 확충을 시도하였다.

마. 기능장려법의 제정

본인의 능력이나 적성을 고려하지 않은 채 학력만을 중시하는 현실에서 기능인이 긍지와 자부심을 가지고 맡은 분야에 정진하도록 하고 경제적·사회적 지위향상을 도모키 위하여 1989년 4월 1일 ‘기능장려법’을 제정·공포하였다. 기능 장려를 위한 사업의 효율적인 수행을 위하여 국가가 기능 장려에 관한 사항, 즉 명장 등의 선정, 기능전승 지원 및 창업자금 대부, 기능장려 우수사업체의 선정, 국내기능경기대회 개최 및 국제기능올림픽대회 참가, 기능 장려금의 관리·운영 등의 기본시책을 수립·시행하도록 하였으며, 필요시 관계 행정기관 및 지방자치단체, 기타 공공단체와의 협조가 이루어지도록 규정하였다.

6. 직업훈련발전 기본계획과 법제화

1980년대 중반부터 후반기까지는 1980년대 초반의 불경기로 인한 훈련생의 모집과 취업의 어려움에 직면하여 인력공단의 설립과 그 후의 1년 과정의 훈련기간을 2년 과정의 훈련과정으로 전환하는 등의 질적 수준제고와 양적 축소지향의 「직업훈련강화방안」의 실천에 주력해 오다가 1990년 3월 12일에 비진학청소년에 대한 직업훈련기회의 확대 제공과 이를 위한 훈련시설의 확충, 산업구조 고도화에 대비한 숙련대기능공의 확대 양성 및 훈련시행체제 개편 등을 주요 골자로 하는 「직업훈련발전 기본계획」을 수립하였다.⁶²⁾ 이 계획은 직업훈련 제도뿐 아니라 학교교육과 기업체가 3위 일체가 되어 산학협동의 교육훈련체제를 확립하는 것 등 인력개발체제를 재구축하려 한 것이었다.⁶³⁾ 이제 이 계획의 수립배경과 계획의 내용 및 그 경과를 살펴보기로 한다.

가. 계획 수립의 배경

1986~88년 3년간의 소위 저금리 저달러 저유가의 3저 호황으로 인한 매년 10% 이상의 경제성장률의 달성과(<표 III-1> 참조) 이로 인한 통화량증가, '88 올림픽 특수 등이 겹쳐 아파트값이 폭등하였다. 이를 해소하기 위하여 정부의 주택 2백만 호 건설계획이 발표되었고 이로 인하여 건설업이 비약적으로 성장하여 1990년에는 성장률이 25.5%에 이르렀는데(<표 III-6> 참조) 이는 평균 GNP 성장률의 3배에 이르는 것이었다. 건설업의 호황은 결과적으로 국내의 제한된 인력을 건설업으로 빨아들이는 현상을 가져왔고 국내 모든 산업의 전반적인 인력부족 사태와 임금인상 현상을 가져오게 되었는데, 이는 '직업훈련에 관한 특별조치법'이 제정되던 1974년 말의 건설업의 증동진출로 인한 인력부족사태와 상당히 유사하다.

이러한 인력부족 사태를 해소하는 방안으로서는 고용정책을 통한 인력공

62) 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1990.6, 77~90쪽 참조.

63) 서상진, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 239~248쪽 참조.

급과 직업훈련을 통한 기술 인력의 공급이 있을 수 있겠다. 그러나 그 당시의 직업훈련정책을 살펴보면 공공훈련부문은 질적 수준의 제고와 훈련기간 연장으로 인한 양적 축소 방안을 시행중에 있었고, 사업내 직업훈련은 직업훈련분담금을 훈련인원기준에서 임금총액기준으로 전환하면서 직업훈련실시의무비율은 임금총액의 1/1,000에 불과한 아주 낮은 것이었다. 따라서 사업주는 아예 직업훈련을 실시할 의사가 없이 분담금만 납부하는 등으로 사업내 직업훈련의 실적은 아주 낮은 상태에 있었다.([그림 III-1] 참조)

<표 III-6> 연도별 · 산업별 경제성장률 추이

구분	농림어업	광공업	제조업	건설업	서비스업	GNP성장률
1988	8.2	11.2	11.9	9.7	10.3	12.1
1989	-1.0	2.8	3.4	14.5	7.5	8.4
1990	-6.5	8.3	9.1	25.5	7.8	8.9
1991	2.0	8.5	9.1	14.0	8.6	9.8
1992	9.3	3.5	4.1	-0.1	7.1	5.8
1993	-6.0	4.8	5.1	9.5	6.8	6.3
1994	0.4	11.1	11.4	5.7	7.7	9.2
1995	5.3	11.2	11.7	7.7	8.1	9.5
1996	2.3	6.2	6.4	8.9	6.2	5.6
1997	4.6	4.7	4.9	2.8	5.1	2.7
1998	-6.4	-8.0	-7.9	-10.0	-3.9	-8.3

주: 1) 2000년 불변가격기준

자료: 한국은행 경제통계시스템 사이트 <http://ecos.bok.or.kr>.

이러한 인력부족상태와 직업훈련의 실적 부진에는 획기적인 전환을 필요로 할 것인바, 인력공단의 설립을 주도적으로 입안하여 성공시킨 서상선 직업훈련국장이 1989년 9월에 다시 부임하여 직업훈련발전 기본계획을 수립하여 실시하게 되었다.

나. 계획의 개요

동 계획의 개요를 살펴보면 직업훈련을 통한 인력공급의 확대를 위하여 첫째, 집체훈련 방식을 탈피하여 기업체 내의 현장시설을 활용하여 훈련효과

를 극대화하는 독일식의 산학협동 훈련방식을 시행하며, 종래에는 훈련대상자가 주로 중졸자, 일반 고등학교 졸업자 및 재직근로자이던 것을 여기에 기능이 부족한 공고생과 일반 고등학교 재학생(인문계 직업반) 그리고 대졸 미취업자까지 포함하여 직업훈련 대상자를 확대하였다. 이는 인문계 직업반 학생의 직업훈련 과정 개설의 시작이 되었다.⁶⁴⁾ 둘째, 기술 혁신에 따른 산업사회 변천에 부응하여 직업훈련 직종을 조정하고 훈련기준을 개편하였다. 훈련의 지침이 되는 직업훈련 기준을 대폭 완화·조정하고 적용에 융통성을 부여하였다. 셋째, 사업내 직업훈련 제도의 훈련 의무 적용산업과 규모를 확대하고, 훈련 의무비율을 상향조정하는 등, 민간주도에 의한 직업훈련사업을 활성화시키고자 하였다. 이러한 훈련 의무비율의 단계적 인상은 후일의 고용보험 직업능력개발사업의 보험료율 책정의 기초가 되었다. 넷째, 산업체가 요구하는 기능인력의 유형도 단순 기능인력에서 고도의 실무기능과 전문이론지식을 겸비하는 다능공으로 변화하게 되었으므로 기능장 과정의 기간을 다양화하는 등의 방법으로 기능장을 확대·양성하여 산업사회에 공급하도록 하였다. 이를 위하여 기능대학의 양성과정을 장·단기로 하고 인력공단이 운영하고 있는 훈련시설 중에서 각 시도 단위에 하나씩 기능대학을 설치하도록 계획하였다. 다섯째, 새로이 현장훈련교사 자격제도를 도입하고 한국산업인력공단 내 기능개발센터로 하여금 현장훈련기법 지도 등 사업주에 대한 기술지원 업무를 행할 수 있도록 하며, 공단의 직업훈련연구소 기능을 활성화시키도록 하였다. 여섯째, 기능인이 우대받는 사회풍토를 조성해 나가고자 기능자격소지자에 대한 인사 상 우대 강화를 위한 정부소관 사업법령의 관련 규정 개정과 민간기업체에 대한 행정지도 등 강화, 장기근속 기능인의 ‘명장’ 선정 및 상징화사업 시행, 우수 및 장기근속기능인에 대한 기능장려금 지급과 창업자금 지원, 이를 위한 기능장려금 조성 운용과 기능 경기대회 시행 개편 및 활성화 사업, 기능장려 우수사업체를 선정하여 매년 정부가 포상토록 하는 기능장려 시책 등을 펴나가도록 하였다.

64) 문교부 고시 제90-1호(90.1.22)에 의거 인문계 직업반 학생에 대한 직업과정을 효율적으로 운영하기 위하여 위탁교육을 할 수 있도록 명시하였다. 강중훈, 김수원, 『일반계 고등학교 직업과정 운영의 실태분석 및 개선방안』, 한국직업능력개발원, 2001.9.

다. 직업훈련기본법 등 관련법의 개정

이 계획을 뒷받침하기 위하여 1991년 ‘직업훈련기본법’ 등 4대 법률이 개정·공포되었으며 6개의 시행령과 4개의 시행규칙이 차례로 제·개정 되었으며, 이를 살펴보면 다음과 같다.

‘직업훈련기본법’(법률 제4331호, 1991. 1.14)과 시행령(대통령령 제13396호, 1991. 6.27) 및 시행규칙(노동부령 제69호, 1991. 8.6)의 개정에서는 민간기업의 직업훈련 참여확대를 유도하고, 아울러 기능인력의 현장훈련을 강화함과 동시에 비진학 청소년에게 직업능력을 부여키 위하여 산학협동 훈련을 제도화하면서, 직업훈련방법을 집체훈련, 현장훈련, 산학협동훈련으로 구분하고 그 개념을 규정하였다. 직업훈련의 원칙으로 여성, 중·고령자, 신체장애자의 생활보호대상자와 비진학 청소년에 대한 중요성을 강조하였다. 또한 현장훈련 및 산학협동훈련을 뒷받침하기 위하여 현장훈련교사 제도를 신설하고 자격요건을 완화하였다.

직업훈련과정에 대하여 종래의 훈련대상 기준으로 한 기능사훈련과정, 직업훈련교사훈련과정, 관리감독자훈련과정 등에서 훈련목적 내지는 내용을 기준으로 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련, 재훈련으로 구분함으로써 평생직업훈련체제를 확립하였다. 또, 직업훈련 위탁 대상을 직업훈련을 실시할 능력이 있는 자에게까지 확대하였으며, 훈련비용의 부담을 수익자부담 원칙으로 전환하여 종래 인정훈련기관에서만 훈련생에게 부담시킬 수 있었던 훈련비용을 공공훈련기관에서도 부담시킬 수 있게 하였다.

인력수급상 직업훈련이 특히 필요한 산업을 사업내 직업훈련의 우선실시 대상으로 지정하고, 이행치 않은 경우 분담금을 50%까지 추가 납부토록 하였고 직업훈련 의무대상 사업체의 규모를 종래의 200인 이상에서 150인 이상으로 적용범위를 확대하였다. 또한 훈련비용을 부담한 사업주에게 훈련 유인을 제공하기 위하여 직업훈련 실시자가 양성훈련의 훈련비용을 부담한 경우 훈련인수자의 취업의무기간을 종래의 훈련기간의 2배에서 3배로 연장하였다.

‘기능대학법(법률 제4330호, 1991. 1. 14.)’과 동법 시행령(대통령령 제13397

호, 1991. 6. 27.)에서는 기능장 양성을 훈련 직종별·대상별로 실무경력과 특성에 따라 다양화하기 위하여 기능대학의 수업 연한 등 교육 과정을 조정하기 위하여 교육과정을 장·단기 과정으로 구분하고 교육 과정별로 입학자격을 정하며 교육과정별로 수업일수, 학기 및 복수 전공 방법을 정하였고 수업 연한 2년을 장기 1, 2년 단기 3개월, 6개월로 정하였다. 교육기간을 1년으로 단축하자 창원기능대학 학생과 일부 교수들이 소요를 일으키기도 하였다. 학생들은 수업연한을 2년제로 존치하고 기능장 시험 응시자격을 수정·보완하며, 창원기능대학 수료자를 4년제 대학 수료자와 동등하게 대우해 달라는 등의 요구를 하였다.⁶⁵⁾

한국직업훈련관리공단을 ‘한국산업인력관리공단’으로 1991년 4월 21일⁶⁶⁾에 개칭하면서 근거법의 명칭도 ‘한국산업인력관리공단법(법률 제4332호, 1991. 1. 14.)’ 및 동법 시행령(대통령령 제13347호, 1991. 4. 11.)으로 개정하였다. 공단의 사업으로 양성 기능인력의 취업지도 등 사후관리, 직업훈련 실시자에 대한 기술지원 및 기능 장려 등의 사업을 명시하고 기능인력 수급 등에 관한 조정·연구 사업을 추가하였다.⁶⁷⁾

‘기능장려법(법률 제4329호, 1991. 1. 14.)’ 및 시행령(대통령령 제13349호, 1991. 4. 13.)을 정비하여 기능인의 장기근속 장려에 중점을 둔 우수기능인제도와 기능수준의 향상에 중점을 둔 명장제도를 별도로 운영함에 따른 문제점을 해소하기 위하여 우수기능인과 명장의 선정기준을 정비하고, 기능장려 우수사업체를 선정하여 사업의 지원 등 우대조치를 할 수 있도록 하고, 국내기능경기대회에 있어 청소년부와 명장부의 구분을 폐지하고 동 대회의 개최에 기능관계 단체가 참여할 수 있도록 권한의 위탁기관을 확대하였다.

‘국가기술자격법시행령(대통령령 제13494호, 1991. 10. 31.)’을 정비하여 기

65) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4. 266~268쪽 참조.

66) 제51회 공단이사회 의결. 『산업인력관리공단 10년사』, 55쪽 참조.

67) 공단 명칭을 바꾼 것은 공단 설립초기의 확보하지 못한 직업안정 사업을 얻기 위하여 관련 연구사업도 수행하였으나 성취하지 못했고, 명칭이나마 변경한 것은 고용보험제도 도입시 직업훈련사업보다 고용촉진 사업 등 직업안정사업이 더 중요시될 것을 예상하고, 고용촉진과 고용안정 사업을 공단에서 수용하려는 뜻이 있었다. 정택수, 오영훈, 『인력관리의 단계적 추진방안(한국직업훈련관리공단 인력관리업무를 중심으로)』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1982.12.

술계의 기술 분야를 21개 분야에서 22개 분야로, 기능계의 기술 분야를 15개 분야에서 19개 분야로 확대하였다. 기술계 기술자격의 응시자격 기준을 현실에 맞게 조정하였고, 기능장의 검정방법 중 경력 심사 및 면접시험에 갈음하여 실기시험을 부과하고 기능사 1급 및 기능사 2급 검정에 있어서 교육훈련기간 중 평가한 실기성적을 실기시험에 반영할 수 있도록 하는 등 훈련과 검정의 연계를 강화하는 방향으로 검정방법을 개선하였다.

‘직업훈련촉진기금법시행령(대통령령 제13348호, 1991. 4.11)’을 정비하여 기금 사용용도를 확대하고, 직업훈련방법에 관한 규칙을 제정하여 직업훈련을 훈련 직종 및 대상에 따라 집체훈련, 현장훈련, 또는 병행하는 방법이 가능하게 하였으며, 직업훈련 의무대상자가 아닌 사업주도 현장훈련을 실시할 수 있도록 현장훈련 대상자의 범위를 집체훈련 수료자와 1월 이하의 기간 동안 재직한 근로자 등으로 하였다.

라. 직업훈련장기발전계획에 대한 논의

앞에서 본 바와 같이 직업훈련 장기발전계획은 계획의 방대함으로 인하여 각종 법령의 개정에서부터 사업추진의 양 또한 방대하였고, 직업훈련 발전과정에서 매우 큰 역할을 한 것은 틀림이 없다.

그러나 동 계획의 실행 결과를 보면 동 계획의 입안 책임자의 표현이 아니더라도⁶⁸⁾ 그리 만족할 만한 수준은 아닌 것으로 보인다. 우선 산학협동훈련의 실적을 살펴보면, 첫째인 1991년에 일반, 전문 및 고등과정에 산학협동훈련과정을 개설하여 3,375명을 양성하였으나, 성과가 지지부진하여 1994년에 전면 폐지되었다.⁶⁹⁾

또한 기능장 과정 역시 실적이 부진하여 명맥만을 유지하였으나 신경계 계획에 의한 다기능기술자과정의 개설의 토대가 되는 데 만족하고 있다. 그렇다면 왜 이런 문제가 발생하는가? 이는 동 계획의 근간에는 독일식 훈련제도

68) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 268쪽 참조.

69) 한국산업인력공단, 『한국산업인력공단20년사』, 2002.8, 183쪽 참조.

인 이원화제도와 독일의 기능장 제도를 우리나라에 접목하고자 하였으나 우리의 실정과 맞지 않기 때문에 나타난 현상으로 보인다.

주지하는 바와 같이 독일의 이원화제도는 대개 직업학교의 학생이(정규교육과정의 학생임) 일주일의 하루만 학교에서 수업하고 나머지 기간은 산업체에서 근무하면서 낮은 도제월급을 받고 현장훈련을 받는 제도로서 이들의 신분은 학생이면서 근로자이다. 그렇다면 독일의 이원화제도는 어떻게 유지되고 있으며 우리나라를 위시한 다른 나라는 왜 잘되지 않고 있는가?

독일의 이원화제도는 중세직종조합의 전통, 기능인이 우대받는 사회적 풍토, 선별적 교육체제, 고기능을 중시하는 기업, Corporatism에 바탕을 둔 기업 간 혹은 노사 간의 협조적인 관계, 직종노동시장을 유지할 수 있는 사회적 규제 등의 기반위에서 성립하고 있다.⁷⁰⁾

즉, 이 독일의 이원화제도를 뒷받침하는 장치는 그들 특유의 자격제도에 있는 것으로 보인다. 이들은 적절한 자격증이 없으면 노동시장에 진입할 수 없으며, 그 결과로서 자격의 신인도가 매우 높다고 한다(우리나라의 의사나 변호사의 면허와 유사함). 따라서 학생들은 그들이 받는 교육훈련에 상응한 자격을 획득하기 위해서 독일 사회가 구축한 이원화체제에 들어가게 되며 낮은 임금과 산업체의 작업조건을 기꺼이 받아들여야 된다고 한다. 한편, 기업의 입장에서는 낮은 임금으로 도제라고 하는 노동력을 받아 쓸 수 있으므로 기꺼이 이들 학생을 수용할 유인이 있고⁷¹⁾, 정부에서는 일주일에 하루 정도인 집합교육에 들어가는 교육비용만 들어가므로 낮은 교육비용으로 인력을 양성할 수 있어, 현장훈련을 통해 산업수요에 적합한 인력을 양성할 수 있게 되므로 이를 선호하게 된다. 따라서 이해당사자인 훈련생, 기업 및 정부 3자 모두에게 동 제도를 수행할 유인이 있으나 자격의 신인도가 낮은 영국, 프랑스, 일본 등의 선진국의 경우에도 이를 따라하려 하나 번번이 실패한 경험이 있다.⁷²⁾

70) 이주호, 「인력개발체제의 개혁방안 -교육·훈련·자격을 중심으로」, 노동연구원 산업인력개발체제의 국축방안, 한국기술교육대학교, 1995.12, 453~483쪽 참조.

71) 정택수 역, OECD편, 청소년을 위한 직업교육훈련, 한국산업인력관리공단, 1997, 252쪽 참조.

72) 이주호, 「인력개발체제의 개혁방안 -교육·훈련·자격을 중심으로」, 노동연구원 산업인력개발체

그렇다면 우리의 경우는 어떠한가? 우선, 자격의 신인도가 높지 않기 때문에 자격을 얻기 위하여 힘들고 어려운 현장훈련을 받을 유인이 없으며, 기업의 입장에서는 이들이 근로자라는 생각을 하지 않으니 생산에 도움이 된다는 생각이 없고 임금은 아예 생각할 수도 없다. 다만 정부의 입장에서만 훈련시설이 부족하니 보다 많은 인력의 양성을 위하여 동일한 훈련용량에 현장훈련을 실시하여 훈련생이 훈련기관에 없는 동안 다른 훈련생에게 훈련을 실시할 수 있으므로 이로 인한 훈련능력을 키우겠다는 발상은 정부의 일방적인 판단일 뿐으로서 기업이나 훈련생의 호응을 얻기 어렵게 되어 있다. 이러한 문제는 다음에 제기되는 공업계 고등학교 학생이 2년 교육을 받고 1년을 산업체에서 근무하게 하는 소위 '2+1' 제도의 실패 원인 또한 이와 같다고 할 수 있다.

이런 문제는 기능장의 경우에도 그대로 적용되고 있다. 비록 독일의 기능장 제도를 본떠 왔지만 독일만큼의 기능장 대우를 산업현장에서 받는 것도 아니고, '국가기술자격법'에서 기능장의 기능계의 최고자격으로서 박사나 기술사와 대등하다는 선전만 있을 뿐인데, 이를 위하여 산업체에서 쌓고 있던 경력을 중단하고 경력의 유지에 대한 보장도 없는 상태에서 다시 기능대학에 와서 장·단기간의 기능장 과정을 거치기가 매우 어렵기 때문에 기능장 확대 방안은 소기의 목적을 달성하기 어렵게 되어 있다.

7. 신 경제 정책기의 직업훈련 제도 개편

1993년에 취임한 김영삼 정부는 1992년부터 시행되고 있는 제7차 경제사회발전 5개년 계획을 폐기하고 신경제 5개년 계획을 수립하여 추진하면서 모든 정책에 '신'자를 붙여 신경제정책, 신산업정책 등을 전개하였다. 이 기간 중에 수립된 직업훈련 개편계획 중 가장 큰 두 가지를 내세우라면 신경제 5개년 계획에 의한 기술 및 기능인력 양성제도 개편계획과 신 직업교육체제의 개편이 되겠다.

가. 기술 및 기능인력 양성제도 개편계획과 법제화

신경제 5개년 계획의 기술 및 기능인력 양성제도 개편계획을 설명하기 전에 동시대의 제7차 5개년 계획의 인력개발부분을 살펴볼 필요가 있다. 이는 비록 이들 계획이 본격적으로 시행되지는 못했지만 이때의 직업훈련부문의 의제를 살펴볼 수 있기 때문이다.

제7차 경제사회발전 5개년 계획의 인력개발부분에서는 학교교육과 산업수요의 연계를 강화하기 위하여 1980년대 이후 급격히 낮아졌던 실업계고등학교 학생 비율을 35%에서 50%로 끌어올리려던 계획이 포함되어 있었다.⁷³⁾ 직업훈련에 있어 민간 기업들이 직업훈련에 자발적으로 투자할 수 있도록 사업내 훈련에 대한 규제를 완화하고 적절한 유인을 제공하려는 개선 노력이 있었다. 또한 과거 양성훈련 중심에서 어느 정도 탈피하여 향상훈련을 강조하기 시작하였고, 특히 정보처리, 사무자동화 등의 서비스부문에서의 시장성 있는 훈련을 제공하는 인정훈련을 활성화하고자 하였다. 직업훈련 대상을 확대하여 1991년부터 진학하지 않는 인문계 고교 3년생들(연간 5만여 명)에 대한 양성훈련프로그램이 도입되었다.

이러한 제7차 5개년 계획이 폐기되고 신경제 5개년 계획이 성안되자 동 계획에 의한 「기술 및 기능인력 양성제도 개편계획」이 1993년 7월에 수립되었다. 이 개편계획은 기술혁신 및 산업구조 고도화에 대비하여 경쟁력을 갖춘 기술·기능인력에 대한 양성체제를 구축하기 위한 신경제 5개년 계획 중 직업훈련부문 개편 추진계획으로서 노동부와 관계부처 합동으로 수립하였다.

신경제계획에서는 실업계 고교 교육을 학교교육 2년과 기업체에서의 직업훈련 1년을 결합하는 소위 '2+1 시스템'을 채택하였다. 이 프로그램에 참여하는 실업계 고등학교 3학년 학생들은 실업고교 교육의 마지막 1년 동안 사업장내 훈련기관에서 직업훈련과 현장에서의 OJT(On the Job Training)를 받도록 하였다.⁷⁴⁾

73) 교육부, 「고교직업교육 체제개혁 추진계획」, 1992.5.

74) 동 계획은 직업훈련장기발전계획에서 구상한 산학협동훈련과 비슷한 개념으로서 당시 경제기획원의 최각규 장관이 주장한 것이라 한다. 노동부나 교육부 등에서 개최한 전문가 회의에서 연구

<고교직업교육체제개혁과 공단 직업훈련기관의 교육부이관 문제>

기능 인력의 공급확대를 위하여 7차 5개년계획에 의한 인문계고교 학생 대 실업계학생의 비율을 50 : 50으로 추진하기 위한 추진계획(안)이 1992년 5월에 교육부에서 성안되었다. 동 계획에 의하면 1990년 현재의 공고 학생 수 20만 명을 1995년에 45만여 명으로 확대하고 일반계고교의 직업교육을 확대하는 것으로 되어 있었다. 이를 위해서는 학교의 증설 등과 같은 시설 투자비와 교원의 인건비 등이 필히 소요될 것인 바, 교원 소요예산을 제외하고 순수 시설투자비만으로도 6,718억 원이 소요되는 것으로 제시되었다.

한편 이러한 막대한 투자비를 조달해야 하는 경제기획원의 입장에서는 이러한 투자비를 들이지 않고도 시설을 제공할 수 있는 기존의 시설로서 인력공단의 40여 개의 직업훈련기관을 착목하게 되었다. 이를 위하여 당시 경제기획원의 강봉균 차관보는 인력공단의 이회선 훈련시설과장을 대동하고 전국의 인력공단 훈련시설을 시찰하고 있었기 때문에 인력공단의 훈련기관이 교육부로 이관되는 것은 기정사실화되어 있었다.

마침 연구자는 1992년 7월에 한국기술교육대학으로 부임하게 되어 있어 6월말에 노동부에 인사차 들리게 되었는데, 당시의 신명 사무관(후일 국회의원 역임)이 이 사실을 상세히 알려주면서 교육부의 문제를 노동부가 왜 피해를 봐야 하며, 또한 이를 방어할 누구도 없을 뿐더러 이를 위한 이론적 자료가 아무것도 없어 속수무책으로 지켜보기만 하고 있다고 하였다. 이에 연구자는 1개월의 여유를 주면 하나의

자는 당시 공고 교장 강기주 등과 함께 앞에서 제시한 독일의 예를 들며 무수히 반대하였으나 막을 수 없었다. 다만 동 계획의 실무를 맡았던 KDI의 이주호 박사(후일 국회의원 및 청와대 수석비서관 역임)와 상의하여 1차 연도에는 가장 낮은 수량인 5천 명으로 그 다음해에는 1만 5천명 등으로 점진적으로 증가토록 주장하였다. 결국 동 계획은 한번도 5천 명을 달성하지 못하고 말았다.

보고서를 만들어 주겠다고 약속하고 한국기술교육대학에서 1개월 간에 걸쳐 연구하여 「직업훈련대상 인력자원의 변화에 부응한 직업훈련의 정책대응」이라는 보고서를 작성하여 8월에 제출하였다. 동 보고서에 의하면, 당시 1990년에 실시한 인구센서스 속보 자료가 1992년 초에 발표되었는데 이 자료에서 1990년 현재 0~4세의 한 연령집단(1 cohort)의 인구가 65만여 명으로 줄고 있다는 것이었다. 이는 평소 우리나라의 한 연령집단의 학령인구가 평소 85만여 명으로 되어 있던 것에 비하면 갑자기 매년 20만 명씩 줄어드는 것이 되는 것으로써 2000년이면 고등학교 학생자원의 부족문제가 닥치고 2003년이면 대학의 정원문제가 닥친다는 결과치를 산출하였다.

이 결과치에 근거하여 1992년 현재기준으로 8년 후인 2000년에는 벌써 고등학교 입학자원의 부족문제가 닥칠 것인데 이때를 상정한다면 공고 학생 수를 20만 명에서 45만 명으로 확대하기 위하여 6,718억 원을 투자하는 것은 명백히 과잉 투자라고 할 수밖에 없으며, 또한 인력공단의 훈련기관은 향후 고용보험이 도입되었을 때, 동 제도를 운영하는 노동부에게 매우 유용한 시설이기 때문에 이관하는 것은 매우 불합리하다고 주장하였다(당시 본인은 고용보험도입과 관련한 직업훈련 제도 문제를 연구하고 있었다).

동 보고서를 작성한 연구자는 신명 사무관에게 제시하여 정부관계부처에 설득자료로써 사용할 수 있도록 하는 한편 본 연구자의 고용보험 관련 연구의 자문위원으로 참여하고 있던 당시 홍익대학교의 박래영 교수를 방문하여 이를 상의하였다. 마침 이 고교직업교육 체제개혁방안을 논의하는 KDI의 회의에 참석하기로 되어 있던 박래영 교수는 본인의 연구보고서에 대한 설명을 듣고 동 보고서를 가지고 본 회의에 참석하여 내용을 피력하였다고 한다. 동 회의에서 공단 직업훈련기관의 이관문제는 해소되었고, 기능 인력의 양성 방안의 대안으로 공고생 「2+1」 제도의 도입이 대두되게 되었다. 이 제도의 도입은 또 하나의

문제를 야기하게 되는데 여기에서 우리가 되새겨야 할 문제는 인력의 양성 공급이 능사가 아니라 이들을 어떻게 활용하고 보존해야 할 것인가에 보다 많은 신경을 써야 할 것임에도 불구하고 우리나라의 인력 정책구조가 이를 제대로 반영하지 않으니 안타까울 따름이다.

일반계 고교 학생수와 실업계 학생수의 비율을 50 : 50으로 하는 정책은 다음 정권인 김영삼 정부의 신 직업교육체제구축방안에 의하여 폐기되었다.

신경제 5개년 계획에 의한 「기술 및 기능인력 양성제도 개편계획」을 뒷받침하고 직업훈련 활성화를 저해하는 불합리한 일부 규정을 정비·보완하기 위하여 ‘직업훈련기본법’ 및 ‘기능대학법’을 1993년 12월 27일 개정하여 시행하였다.

‘직업훈련기본법’의 개정내용은 향상·재훈련 또는 단기양성훈련과정의 경우 훈련실시기관이 자체 특성에 맞는 교재를 검정절차 없이 자율적으로 편찬·사용할 수 있게 하고, 신기술·신직종 훈련의 경우에는 직업훈련교사 면허가 없는 해당분야 전문가도 강사로 활용할 수 있도록 하여 행정 규제를 완화하였다. 사업주는 학교 또는 직업훈련기관으로부터 소속 학생 또는 훈련생의 산학협동훈련에 관한 협조를 요청받은 때에는 이에 응하도록 하였고, 새로이 설립된 한국기술교육대학교 등 직업훈련교사 양성시설도 직업 훈련시설로 규정하고 이를 직업훈련교사양성 시설로 인정하기 위하여 직업훈련교사 양성 시설을 종래의 정부 또는 공공단체가 설립한 시설에서 노동부장관이 지정한 법인이나 단체로 확대하였다. 훈련시설의 명칭을 기존의 직업훈련원(소) 외에 「직업전문학교」⁷⁵⁾ 및 「기능대학」으로 사용할 수 있도록 하였다. 또한 기술자격검정시 훈련실시자의 검정비용 부담을 1종목 2회로 제한하여

75) 오랫동안 사용했던 직업훈련원의 명칭을 직업전문학교로 바꾸는 것에 대하여는 여러 가지 반론이 많았으며, 직업전문학교의 명칭을 사용하지 않는 훈련기관도 많았다. 교육부의 후임 담당자들조차 학교라는 명칭이 그들 부처 교유의 명칭으로 알고 있었는데 왜 그들의 전임자가 노동부에 이를 허락했는지 궁금해 하고 있었다.(전 한국직업능력개발원 부연구위원 이정표박사의 증언)

훈련수로 후에도 무기한 부담하여야 하는 사항을 개선하였고 취업의무기간을 종전과 같이 훈련기간의 3배로 하되 최장 5년으로 제한하였다.

‘기능대학법’의 주요 개정내용은 기능대학이 기존의 기능장 양성 외에 다 기능기술자 등 고급 기능인력의 양성과 재직근로자에 대한 향상, 재·전직훈련도 담당하도록 하여 기존의 2년 과정 인력공단 훈련기관들이 기능장과정 외에 다기능기술자 과정을 중심으로 운영할 수 있는 단초를 열었다. 기능대학의 훈련기간을 현재 일률적으로 2년 이하로 규정하고 있으나 훈련 직종의 특성에 따라 탄력적으로 운용할 수 있도록 하고, 교원 이외의 자를 시간강사로 위촉하여 직업훈련을 담당할 수 있도록 하였다.⁷⁶⁾

나. 산업인력 공급확대 및 인력공급체제 개편

1994년 8월 노동부 직업훈련국에서는 「산업인력 수급계획과 대책」을 발표하였다. 먼저, 인력수요와 공급을 전망한 뒤⁷⁷⁾ 산업인력 공급 확대를 위해 탁아시설 증설, 농어촌 전업인력, 고령자, 조기퇴직자, 부분 및 경증 장애인을 산업인력화하는 방안을 강구하였다. 다음으로 인력개발체제를 개편하여 공공훈련원은 다기능 기술자 등 고급 기능인력 양성체제로 전환하고, 양성훈련은 점진적으로 교육과 민간부문에 맡기는 대신 향상·재훈련과정을 대폭 확대하는 것과, 사업내 직업훈련 의무제도는 고용보험의 직업능력개발사업과 통합하여 기업에서 자율적으로 시행하도록 하며⁷⁸⁾ 사설 직업훈련원에 대한 규제를 완화하는 방안 등을 포함하였다. 끝으로, 기능사보를 기능사 2급에 통합하고 상위 등급 응시소요 경력기간을 단축하며 일부 종목에 대하여 자체 평가를 인정하는 등 자격제도 개편⁷⁹⁾을 추진하였다.⁸⁰⁾

76) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 435~436쪽 참조.

77) 동 계획의 직업훈련 소요인력수급예측 자료는 정책수가 노동부내에서 강봉균 차관 주재로 발표한 것이다.

78) 이때는 이미 「고용보험법」이 1993. 12. 27.에 제정되어 있었으며 여기에는 1,000인 이상 규모의 직업훈련 의무대상사업체와 비 직업훈련 의무대상사업체가 「고용보험법」 발효와 함께 직업능력개발사업체로 전환되도록 예정되어 있었다. 조순문 당시 직업훈련국장은 직전에 직업안정국장으로 서 「고용보험법」 제정에 결정적인 기여를 한 후 직업훈련국장으로 부임하였다.

79) 이들 자격검정 개편계획은 1998년에야 이루어질 수 있었다.

다. 신 직업교육체제로의 개편

1995년 5월 국무총리 주재 하에 학계, 연구기관, 인력개발 관련 장관 등 19명으로 구성된 「산업인력개발계획 수립을 위한 민관협의회」를 개최하여 1995년 6월 노동연구원에 산업인력개발연구단을 설치한 후, 연구발표회, 의견 수렴회, 공청회 등을 거쳐 1995년 12월에는 「종합적인 산업인력개발체제 구축계획」을 수립하였다.⁸¹⁾

이 계획은 세계화·정보화 시대에 기술혁신과 함께 우수 인력의 확보가 국가경쟁력의 요체가 된다고 보고, 향후 인력개발을 교육훈련기관을 통한 양성 위주에서 나아가, 노동력의 배분·보존·활용과 연계시킨 종합적인 노동시장정책으로 전환시키기 위하여 기능인력 및 다기능 기술자 등의 산업인력을 중심으로 체계적이고 종합적인 정책을 수립하려는 것이었다.

그 주된 내용은 산업 수요에 부응하는 직업훈련체제 구축, 고용과 연계된 직업훈련 실시, 평생 학습사회를 조성하는 능력개발 체제 확립, 능력사회를 구현하는 국가기술자격제도의 개편, 인력의 활용·배분의 효율화, 기능인 존중정책의 강화 등과 함께 ‘고용정책기본법’을 ‘산업인력정책기본법’으로 개정하며, 국가의 인력정책을 노동부가 총괄하고 관계 부처가 역할을 분담하는 방향으로 종합 조정기능을 강화할 것을 포함하였다.⁸²⁾

그러나 1996년 2월 9일 대통령자문기구인 교육개혁위원회에서 신 직업교육체제구축 방안을 발표함에 따라 교육부와 공동으로 직업교육·훈련체제개편, 기술자격제도 개편 등을 포함하는 ‘직업교육훈련촉진법’, ‘자격기본법’, ‘한국직업능력개발원법’을 1997년 3월 제정하는 것으로 대체되었다.

이 교육개혁위원회의 신 직업교육체제구축방안은 비록 ‘직업교육’ 부분의 개혁방안이지만 여기에는 “교육과 노동시장 기능의 통합이라는 세계적 추세에 부응하고, 교육과 훈련의 엄격한 분리에 따른 직업교육·훈련 지원체제의 문제점을 해소하기 위하여, 단기적으로 교육부의 기능을 평생 직업교육 중심

80) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 362쪽 참조.

81) 노동연구원, 『산업인력개발체제의 구축방안』, 한국기술교육대학교, 1995. 12.

82) 노동부, 『종합적 산업인력 개발체제 구축계획』, 1995. 12. 28.

으로 개편하고, 정부의 경제·고용 정책과 교육·훈련 정책간의 연계기능을 제도적으로 강화한다.”는 내용이 들어있다.⁸³⁾ 이로 인하여 원래는 교육개혁의 일환으로 시작된 직업교육체제구축방안이 직업훈련부문의 상당 부분을 변화시키는 신 직업교육체제가 되었으므로 이 방안의 개략적인 내용과 이로 인한 법령의 변화를 살펴볼 필요가 있다.

김영삼 정부의 대통령자문 교육개혁위원회는 두 차례에 걸친 교육개혁방안을 발표하였다. 그 첫 번째는 1995년 5월 31일에 발표한 제1차 교육개혁방안으로서 초등학교에서부터 대학에 이르는 각급 교육시설에서의 교육내용, 학사운영, 교육행정 등의 개혁을 다루고 있으며, 핵심 주제는 수요자 중심의 열린 평생학습사회의 구현이었다.(소위 5·31 교육개혁방안) 두 번째는 1996년 2월 9일에 발표한 제2차 교육개혁방안으로서 신 직업교육체제의 구축, 초·중등 교육과정의 개혁, 전문대학원제도의 도입, 교육관계법령의 체제개편 등을 다루고 있다. 특히 두 번째 개혁안은 우리나라의 직업교육훈련제도와 관련하여 많은 방안을 제시하고 있는데, 직업훈련과 관련된 부분만을 발췌하여 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 고등학교 단계 직업교육의 다양화로서 지금까지 추진해온 실업계 대비 일반계 비율 50 대 50의 정책을 양적인 직업기술교육 기회확대에서 질적인 내실화로 전환·운용하며, 정보고 디자인고 등과 같은 특성화 고등학교를 확대하고, 계속교육기회를 부여하기 위하여 고등학교 2~3학년 단계의 직업교육과정을 전문대학(2+2), 개방대학(2+4) 등의 교육과정과 연계할 수 있게 하며, 공고 2+1 체제는 현장실습을 내실화하는 방향으로 신축성 있게 운영하는 등이다.

둘째, 전문대학, 개방대학, 기능대학의 직업교육활성화방안으로서 그 방향은 직업교육의 중심이 고등교육단계로 이동함에 따라 이들 대학의 위상을 강화하는 것이며, 이를 위한 방안으로는 전문대학의 직업교육을 강화하기 위하여 전문대학의 편입학 기회를 확대하고 졸업자에게는 산업학사학위를 부여하

83) 대통령자문 교육개혁위원회, 제3차 대통령보고서 『세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(II)』, 1996.2.9, 33~34쪽 참조.

며, 기능대학은 점차 독립법인체로 전환하여 직업교육·훈련기관간의 경쟁기반을 확립하고, 졸업자에게는 산업학사학위를 부여하고, 이수자에게는 학점취득을 인정하도록 한다.

셋째, 평생직업교육 기반을 구축하기 위하여 생애에 걸친 진로지도 및 진로정보를 제공하고, 여성, 중소기업근로자 등 취약계층의 직업교육 기회를 확대하며, 직업능력인증제를 도입하고 교육구좌제의 도입을 검토한다.

넷째, 교육과 노동시장의 연계기능을 강화하고, 직업교육의 방향과 수준을 선도하며, 인력확보의 경쟁력을 강화하기 위하여 자격제도를 개편하는 방안으로서, 자격제도 운영에 민간참여를 증대하며(민간자격의 공인), 국가기술자격의 기능계와 기술계를 통합하고 등급을 기능사, 산업기사, 기사 및 기술사로 단순화하며(기능장 제도는 유지), 기능사의 경우 신설되는 직업능력개발원에서 인정을 받은 실업계 고등학교와 직업훈련원은 교육과정을 만족스러운 수준으로 이수하는 학생에 대하여 별도 시험 없이 관련분야 기술자격증을 수여하고, 국가기술자격 취득자가 전문대학 등에 입학하여 취득자격과 동일한 분야의 과정을 이수할 경우 자격취득 시험관련 과목을 학점으로 인정한다.

다섯째, 신 직업교육체제의 구축을 위한 직업교육·훈련관련 행·재정적 지원체제를 구축하기 위하여, 국공립 직업교육기관의 법인화를 추진하고, 직업교육·훈련기관의 평가를 제도화한다. 지방자치단체의 역할을 강화하기 위하여 단체장은 직업교육·훈련협의회의 공동의장으로서 직업교육·훈련기관의 시설 현대화 및 투자계획을 수립·추진하게 하며, 중앙정부에서는 직업교육·훈련 정책을 종합적으로 담당할 법적 심의기구로 직업교육·훈련정책심의회를 둔다. 또한 직업교육·훈련의 기본정책을 연구·개발하고, 직업교육·훈련 프로그램 및 교육과정을 개발하며, 직업능력인증제도의 개발 및 평가인증과 자격제도의 기준 등 정책연구·개발 및 정보공개를 할 수 있는 기관으로서 노동부와 교육부가 공동으로 설립·운영하는 특수법인 형태의 직업능력개발원을 설립한다. 이들 직업교육개혁방안을 법적·체계적으로 뒷받침하기 위하여 ‘산업교육진흥법’을 ‘직업교육촉진법’으로 개편하여 교육·훈련기관의 연계, 평가 재정지원 등에 관한 사항을 규정하고, ‘국가기술자격법’을 ‘자격기

본법'으로 전면 개정하여 민간자격제도 운영사업자의 창설과 그 운영절차, 자격제도에 대한 평가인정 절차 등을 규정하도록 되어 있다.⁸⁴⁾

그러나 이 교육개혁방안을 구현하기 위한 입법과정에서 변화가 있었다. 이들 법의 제·개정이 동 개혁방안에서 제시한 바와 같이 교육부와 노동부가 공동으로 입법하도록 하는 유례를 찾아보기 힘든 작업이기 때문에 두 부처 간의 이해관계에 얽힌 많은 우여곡절이 있었다.⁸⁵⁾ 결국 '산업교육진흥법'을 개편하여 '직업교육촉진법'으로 하려던 것을 '산업교육진흥법'은 그대로 두고 '직업교육훈련촉진법'을 제정하는 것으로 하였고, '국가기술자격법'을 전면 개정하여 '자격기본법'으로 하려던 것을 '국가기술자격법'은 그대로 존치하고 '자격기본법'을 제정하는 것으로 하여, 한국직업능력개발원의 설립근거 법으로서 '한국직업능력개발원법'이 제정되었다. 이들 세 개의 법을 통칭 직업교육훈련 3법이라고 불렀다.

이들 3법의 내용을 살펴보면 먼저 '직업교육훈련촉진법'에서는 국가와 지방자치단체가 직업교육훈련에 관한 기본계획 및 실천계획을 수립하고, 직업교육 훈련비용 등을 지원하도록 하며, 직업교육훈련기관간 인적·물적·정보 자산의 공동 활용 등을 연계·운영하게 하였다. 직업교육훈련정책에 관한 주요사항 심의를 위하여 직업교육훈련정책심의회(국무총리), 산학 간, 직업교육훈련기관 간 연계·협조를 지원하기 위한 직업교육훈련협의회(지자체)를 설치하는 근거규정을 두었다.

'한국직업능력개발원법'에서는 직업교육훈련에 관한 정책의 연구·개발 및

84) 대통령자문 교육개혁위원회, 제3차 대통령보고서 『세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅱ)』, 1996.2.9, 137쪽 참조.

85) 이들 입법과정에는 많은 일화가 있었다. 노동부측에서는 「국가기술자격법」에 의한 자격의 취급 규모가 워낙 방대하고 새로이 추진되는 민간자격공인은 비중이 크지 않기 때문에 「국가기술자격법」을 확대 개편하여 만든 자격기본법은 당연히 노동부의 법이라고 주장하였고, 이럴 경우 「국가기술자격법」을 운영하는 한국산업인력공단의 기능에 직업능력개발원에 부여될 기능을 합하여 공단을 직능원으로 개편할 수도 있으며, 이때의 공단(직능원)은 당연히 노동부의 몫이라고 주장하려 하였다.(노동부 유필우 능력개발심의관의 증언) 그러나 신 직업교육체제구축방안은 어디까지나 교육개혁의 일환으로 일어난 것이지 직업훈련 개혁방안으로 일어난 것이 아니기 때문에 직업훈련을 담당하는 노동부가 주도권을 잡을 수는 없다고 판단되었다. 결국 교육부로부터 당연히 거절당하여 「국가기술자격법」은 그대로 노동부에 존치하고 자격기본법만 교육부의 법으로 제정되었다.

지원을 담당할 한국직업능력개발원의 설립근거를 마련하고, 조직 및 직무를 정하였다. ‘한국직업능력개발원법’은 그 후 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률로 1999년에 대체되었다. 한국직업능력개발원이 설립된 이래 직업교육 및 직업훈련에 대한 연구 및 개발 사업이 활성화되고 있다.

‘자격기본법’을 제정하여 국가자격의 창설·개설·폐지절차를 정하였고, 민간자격제도 도입근거 및 민간자격 평가·인정절차를 마련하였으며, 직종 공통의 직업기초소양과 직무수행능력을 측정·공인해 주는 직업능력인증제를 도입하였다.

또, 종래 ‘국가기술자격법’이 국가기술자격을 기술·기능 및 서비스계로 형식적으로 분류하고 국가만이 자격을 창설하는 등 폭넓고 신축적인 능력이 요구되는 직업현장의 여건변화에 부응하지 못한다고 보아, 국가 기술자격의 분류를 폐지하여 국가기술자격제도를 탄력적으로 운영할 수 있도록 하였으며, 민간분야에서도 자율적으로 기술자격검정을 할 수 있도록 하였다.

되돌아보면 동 개혁안은 일반계 고등학교와 실업계 고교 학생 수의 비중을 50 대 50으로 추진하던 것을 후퇴시키고, 전문대학에 편입학 기회의 확대와 학위제도 등을 촉구하고 시행하였다. 이는 당시까지 일반교육에 비해 상대적으로 소외되어 왔던 직업교육훈련분야에 하나의 활력소를 제공할 수도 있다는 긍정적인 측면이 있는 반면에, 학위인정과 편입학 허용 등으로 고학력화에 편승하여 자칫 산업인력의 현장 이탈을 초래할 수 있을 뿐만 아니라, 능력중심사회로 전이되어야 할 국민의 가치 의식을 학력 중심사회로 고착시킬 가능성도 있는 등의 부정적 측면을 동시에 가지고 있는 것으로 평가되었다.⁸⁶⁾

직업교육훈련 3법의 입법과 시행과정을 살펴보면 ‘직업교육훈련촉진법’에서 동법의 핵심과제로서 직업교육훈련정책을 심의하도록 되어 있는 직업교육훈련정책심의회는 민간자격 공인업무 외에는 거의 기능하지 못했는데, 이마저도 ‘자격기본법’의 개정(2007. 4. 27)을 통해 자격정책심의회를 설치하여 이를 통해 민간자격공인을 심의하게 됨으로서 직업교육훈련정책심의회는 더욱 할 일이 없어져 버렸다. 또한 직업교육훈련 기본계획을 5년마다 수립 시행케

86) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 966쪽 참조.

되어 있었으나 1회만 수립하는 데 그쳤고, 지방자치단체에 설치되어야 할 직업교육훈련 협의회는 제대로 구성되지 못하여 ‘직업교육훈련촉진법’은 제정 의미가 없어져 버렸다.

‘자격기본법’은 ‘국가기술자격법’ 외에 별도로 만들어진 관계로 국가의 모든 자격을 총괄하는 기본법적인 성격 외에 민간자격의 공인을 규정하고 있는데, 이 업무 외에 별 효용이 보이지 않고 있었으나, 최근에는 법 개정을 통해 국가직무능력표준을 규정하고 시행준비에 들어가 있다. 그 외 ‘한국직업능력개발원법’은 앞에서 이미 설명한 바와 같이 폐기되었다.

결과적으로 직업교육훈련을 촉진하기 위하여 개혁안을 만들고 촉진법을 제정하고 시행하였으나, 전 국민의 고학력화에 일조하고 교육부장관을 부총리로 만들었을 뿐 ‘직업교육훈련촉진법’은 사문화되고 말았다.

라. 기능대학법 개정

앞에서의 신 직업교육체제 구축방안에서 본바, 전문대학이나 기능대학과 같이 전문대학 수준의 과정을 졸업한 자에 대하여 산업학사학위를 주도록 되어 있었는데, 1997년 1월 13일에 개정된 ‘교육법’은 동 방안과 달리 전문대학 졸업자에게만 전문학사 학위를 수여하도록 규정함으로써 시행과정에서 여러 가지 갈등을 야기하게 된다.

원래 우리나라에는 외국과 달리 전문대학 수준의 졸업생에게 수여하는 준학사 제도가 없었다. 그러나 교육개혁위원회의 제안으로 직업교육훈련 활성화 차원에서 도입하기로 하였던 산업학사학위가 전문학사학위로 명칭이 바뀌면서 전문대학 졸업생에게만 동 학위가 부여되자 급기야는 기능대학 졸업생들의 집단 민원을 야기하게 되었다. 이들의 주장은 당시까지도 기능대학이 전문대학과 동등한 학력인정 기관일 뿐만 아니라, 수업시간과 졸업학점 등이 전문대학보다 월등히 많고 능력에 있어서도 보다 높게 평가받고 있다는 것이었다.⁸⁷⁾

87) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 966~967쪽 참조.

1997년 6월 기능대학생들의 학위 요구사태를 계기로 관계부처 간(총리실, 노동부, 교육부)협의 결과에 따라 ‘교육법’ 체계와 별도로 설치·운영되어 온 기능대학을 교육 관계법이 적용되는 학교법인으로 전환함으로써 다기능기술자과정 졸업자에게 산업학사학위를 수여하기 위하여 1997년 12월 24일 ‘기능대학법’을 개정하였다.

기능대학의 정의가 종래에는 ‘기능대학법’의 목적에서 “국가기술자격법에 의한 기능장 또는 다기능기술자등 고급 기능인력을 양성하기 위한 대학”으로 정의되었으나, 이번 개정 법률에서는 동법의 목적이 “산업현장에서 필요로 하는 다기능기술자·기능장 등 고급 기능인력을 양성하기 위한 기능대학”으로 변경되었고, 용어의 정의에서 “기능대학은 교육법에 의한 전문대학으로서 학위과정인 다기능기술자과정과 ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련과정 등을 병설 운영하는 대학”으로 규정하였고, 기능대학의 설립·운영주체를 국가, 지방자치단체, 학교법인으로 명시하였다.

‘기능대학법’이 처음에는 ‘국가기술자격법’에 의한 기능장만을 양성하는 대학을 설치·운영하는 것을 목적으로 제정되었으나, 1993년 12월 27일의 개정에서 동법의 목적에 ‘다기능기술자’가 추가되었고, 다시 1997년 12월 24일 개정 시에는 비록 동법의 목적에서는 기능장이라는 용어가 살아 있지만 다기능기술자보다 뒤에 있게 되고 또한 기능대학의 정의에서 학위과정인 다기능기술자과정이 우선시되었고 기능장과정은 ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련과정 속으로 숨어버려 주객이 전도되었다.

학교법인이 기능대학을 설립하는 경우에는 노동부 장관의 추천을 거쳐 교육부장관이 인가토록 하였으며, 기능대학에 ‘교육법’에 의한 교원과 ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련교사 등을 둘 수 있도록 명시하였으며, 기능대학의 다기능기술자과정을 졸업한 자에게 산업학사 학위를 수여토록 하였다.

기능대학 설립·운영에 대하여 교육관계법령이 정한 교육부 장관의 권한 중 대통령령이 정하는 사항은 노동부 장관이 관장토록 하였다.

8. 직업훈련과정과 직업훈련기준의 변화

2004년 중반쯤에 ‘근로자직업훈련촉진법’을 대폭 개정하여 ‘근로자직업능력 개발법’으로 개정하기 위하여 노동부규제심사위원회에 개정(안)을 상정한 일이 있었다. 연구자는 이 (안)에서 직업훈련기준이 삭제된 것을 알고 착오인 줄 알고 문제를 제기하였으나 담당자는 직업훈련기준에 문제가 있어 삭제한 것이라 하였다. 연구자는 교육에 교육과정이 없으면 교육이 아니듯이 직업훈련에 훈련내용을 규정하는 직업훈련기준이 없으면 이미 직업훈련이 아니니 동 규정을 복구할 것을 요구하였다. 그 후 동 규정이 다시 살아나 오늘에 이르고 있다. 여기에서 문제는 직업훈련을 조직적이고 효과적으로 실시하기 위하여 직종별 훈련의 목표, 교과내용 및 시설·장비와 교사 등에 관하여 규정하고 있는 훈련기준이 직업훈련에 필수적임에도 불구하고 왜 이렇게 존폐의 문제로 되어 버렸는가 하는 점이다.

이는 그동안 직업훈련 의무 제도를 시행하는 과정에서 직업훈련기준에 의한 행정규제가 과도하여 직업훈련의 실시가 어렵다고 하는 사업체의 많은 불만이 이러한 문제를 야기한 것으로 보인다. 이제 직업훈련기준이 직업훈련 제도에서 차지하는 위치가 무엇이며 어떻게 변천해 왔으며 앞으로 어떻게 해야 할 것인가 알아보기로 한다.

가. 직업훈련기준의 제정(보건사회부령 제250호, 1969.4.28)

1967년 1월 16일에 제정한 ‘직업훈련법’에서는 직업훈련과정에 대한 규정이 없었다. 다만 동법 제7조에서 “공공직업훈련의 직업 교과·기간·시설의 기준 및 기타 필요한 사항은 보건사회부령으로 정한다.”라고 규정하고 있다. 동법에 의하여 시행규칙 제1조에서 공공직업훈련 중 기초훈련에 관한 직종별 교과·훈련기간 및 훈련생 단위별 시설의 기준은 별표 1에 의하도록 하고, 또한 제7조에서 사업내 직업훈련(당시의 인정직업훈련)의 기초훈련에 관한 훈련기준은 별표 1에 의하되 별표 1에 없는 훈련생 단위에 대한 시설기준은

별표 1에 준하여 노동청장이 따로 정하도록 규정하고 있다.

동 규정에서 보는 바와 같이 이 당시의 직업훈련기준은 공공직업훈련, 사업내 직업훈련(인정직업훈련)에 공히 적용되었다. 이때의 공공직업훈련기준은 공업계의 기술·기능인력 양성에 초점을 맞추어 제정된 것으로 기초훈련기준, 기술공직업훈련기준 및 농촌직업훈련기준으로 구분되었다.

기초훈련기준은 18개 산업분야에 138개 공과 428개의 훈련 직종으로 세분되었고 훈련기간은 3개월, 6개월, 1년, 2년, 3년으로 구성되었다. 기술공 직업훈련기준은 10개 산업분야, 37개 공과, 55개 훈련 직종으로 세분되었으며, 훈련기간은 1, 2, 3년간 되어 있었다. 농촌직업훈련기준은 산업분야 없이 22개 공과에 28개 훈련 직종으로 되어 있었으며, 훈련기간은 1, 2, 3, 4, 6개월 및 1년 과정으로 되어 있었다. 각 기준의 분야, 공과 및 훈련 직종과 훈련기간은 직업훈련기준에 고시되며(직업훈련기준 직종체계) 직종별 직업훈련기준이 함께 고시된다.

이 당시의 직종별 직업훈련기준의 구성 체계를 보면 훈련교과는 학과와 실기로 구분되며, 학과는 다시 교양학과와 관련학과로 나뉘고, 그 각각은 교과목과 함께 개괄적인 내용을 제시하고 있으며 실기는 항목을 크게 구분하고, 그 항목에 대하여 주요 내용만을 제시하고 있다. 훈련시간은 교양 및 관련학과의 명칭과, 실기의 명칭에만 시간을 배정하고 있다.⁸⁸⁾

한편, 훈련시설에는 훈련생 30인 단위와 50인 단위로 나누어 시설 및 장비를 구분하되, 그 각각에 대하여 수량을 제시하고 있다.(부록 예시 참조)

이 당시에는 직업훈련기준을 만들 수 있는 전문가도 없었고, 기능인력 양성을 위한 준비 작업이 다급했기 때문에 산업체의 큰 협조 없이 산업분야별 대학교수와 실업계 고등학교 교사를 근간으로 하는 위원회를 구성하여 일본의 직업훈련기준을 참고로 우리나라의 공공직업훈련기준을 만들게 되었다.

88) 이종성, 『직업훈련기준 체계개선에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1989.12, 31~35쪽 참조.

나. 직업훈련기준의 1차 개정(노동청훈령 제164호, 1974. 8.1)

‘직업훈련법’이 1973년 3월 13일 개정되면서 앞에서 본바와 같이 직업훈련의 구분을 공공직업훈련과 사립직업훈련으로 구분하고, 공공직업훈련을 구분함에 있어 교사훈련과 기능사훈련 및 기타훈련으로 구분하였으며 이를 다시 기초훈련, 재훈련, 향상훈련, 전직훈련 및 적응훈련으로 세분하였다.(동법 제5조) 또한 공공직업훈련의 내용·교과과정·훈련기간·시설 등에 관한 기준은 노동청장이 정하도록 규정하였다.(동법 제6조)

이에 따라 직업훈련기준의 전면적인 1차 개정이 이루어졌으며, 이 기준은 교사훈련기준과 기능사훈련기준으로 나뉜다. 교사훈련과정은 기초훈련과 재훈련으로 나뉘고 기초훈련은 다시 정규훈련과정과 면허과정으로 세분된다. 기능공 훈련기준은 ‘직업훈련법’의 기능검정에 의한 기능사 1, 2급을 목표로 하는 기술공 훈련과 기능사 3, 4, 5급을 목표로 하는 기능공훈련으로 구분된다. 종전의 농촌직업훈련기준은 폐지되었다.

직업훈련 구성 체계는 직업훈련기준 제정 시의 구성 체계와 크게 다르지 않으나, 다만 교양학과에 있어 과목만 나열했을 뿐 그 과목의 내용은 제시하지 않은 것만 다를 뿐이다.(부록 예시 참조) 훈련기간별 훈련시간이 규정되었는데, 이때는 1주에서 4주의 시간은 주당 40시간, 3개월 450시간, 6개월 900시간, 1년 1,800시간 및 2년 3,600시간이 규정되었다.

다. 직업훈련에 관한 특별조치법에 의한 직업훈련기준 개정

(노동청훈령 제188호, 1975.6.5)

1974년 12월의 ‘직업훈련특별조치법’의 제정으로 직업훈련 의무제도가 도입되자 이를 뒷받침하기 위하여 직업훈련기준 또한 개정하게 되었다. 우선, 종래의 기술공 훈련기준이 폐지되고, 공공직업훈련기준과 사업내 직업훈련기준으로 나뉘었다. 이는 직업훈련 의무제도의 도입에 따라 사업내 직업훈련이 감당할 수 있는 훈련기간의 융통성을 부여하기 위하여 따로 직업훈련기준을

설정한 것으로 보인다. 사업내 직업훈련기준에 있어 기초훈련 외에 향상훈련 과정에 대해서도 직종별 직업훈련기준이 제정되어 있었다. 훈련목표는 종래의 기능사 1~5급이 아니라 ‘국가기술자격법’이 제정됨에 따라 기능사보, 1, 2급 등으로 변경되었다.

라. 직업훈련기본법에 의한 직업훈련기준(보건사회부령 제567호, 1977.7.5)

1976년 ‘직업훈련기본법’이 제정됨에 따라 직업훈련기준 또한 개정하게 되었다. 동법에서 직업훈련을 공공직업훈련, 사업내 직업훈련 및 인정직업훈련으로 구분하였고, 직업훈련의 훈련기간, 시설 등에 관한 기준은 보건사회부령으로 하고 교과과정은 노동청장이 정하도록 개정하였다.

동법의 제정에 따라 직업훈련기준 또한 개정하게 되는데, 공공직업훈련과 사업내 직업훈련으로 분리되었던 직업훈련기준을 통합하였고, 기초훈련에 대한 직업훈련기준만 정하고, 훈련기간 또한 직종의 범위에 따라 단순화시켜 3개월, 6개월, 1년 및 2년의 4종류로만 하였다. 직업훈련기준의 직종체계는 13개 산업분야의 4가지 훈련기간으로서 총 361개 직종의 훈련기준이 있었다.

직업훈련기준의 구성 체계를 보면 훈련 직종명과 함께 간단하게 훈련 직종을 정의하고 있으며, 훈련교과에 있어서는 학과와 교양교과로 나누되, 교양교과로는 사회와 체육만을 포함시키고 관련학과에는 직종과 관련된 이론과목만을 나열하고 각 과목에는 주요내용만을 기술하고 있다. 실기는 기본실습, 기초실습, 전공실습 및 종합실습의 네 단계로 나누어 훈련내용을 제시하고 있다. 이때 개정된 직업훈련기준이 지금까지의 모든 직업훈련기준 중 가장 단순한 구성체제로 되어 있다.

마. 직업훈련공단 설립 후의 직업훈련기준(노동부고시 제84-28호)

1981년 12월 31일의 ‘직업훈련기본법’의 개정에 의하여 직업훈련과정이 기능사훈련과정, 감독자훈련과정, 관리자훈련과정, 사무·서비스직 종사자훈련

과정과 직업훈련교사훈련과정의 5가지로 구분되었으며, 이 직업훈련의 각 과정은 양성훈련·향상훈련·전직훈련 및 재훈련으로 세분되었다.(동법 제8조) 또한 노동청장이 노동부장관으로 승격함에 따라 직업훈련기준은 노동부장관이 정하도록 규정되었다.(동법 제9조)

이에 따라 직업훈련기준 또한 대폭적인 개정이 이루어지게 되는데, 이때는 직업훈련관리공단이 설립된 이후이고, 직업훈련연구소에서 직무분석을 통한 직업훈련기준 및 교재개발이 이루어질 때이기 때문에 보다 상세한 직업훈련기준으로 개정되었다. 직업훈련교사의 훈련기준은 종래와 차이가 없었고, 기능사훈련과정의 양성훈련기준의 훈련기간은 종래의 4종류에서 공단의 36개월 과정이 있으므로 이를 추가하여 5가지의 훈련기간이 있었으며, 360개의 양성훈련 직종이 있었다.

기능사훈련과정의 양성훈련기준의 구성 체계는 우선 ① 훈련직종명 ② 훈련기간 ③ 훈련 직종의 정의 및 훈련 직종 기능사직무범위(가. 훈련 직종 정의, 나. 작업환경, 다. 수행사항) ④ 훈련목표(가. 훈련목표, 나. 교과과정, 다. 시험기준) ⑤ 훈련설비기준으로 구성되어 아주 상세하게 구성되어 있다. 또한 교과과정에 있어서는 실무중심에 근거하여 제시하고 있고, 실기에 있어서도 구체적인 작업 명까지 열거하고 있으며, 훈련시간에 있어서는 각 교과목마다 시간을 배정하고 있고, 실기에는 기본실기 전공실기, 전공실습 응용실습 명에 시간을 배정하고 있다.

기능사 훈련과정의 향상, 전직 및 재훈련과정의 기준은 직업훈련기준에서 정하는 원칙에 따라 해당 양성훈련 직종의 훈련기준에 준하여 훈련기관에서 작성하여 실시토록 하고 있으며, 감독자직업훈련과정, 관리자직업훈련과정, 사무·서비스직종사자훈련과정의 훈련기준은 직업훈련기준에서 정한대로 실시토록 되어 있다.⁸⁹⁾

89) 이종성, 『직업훈련기준 체계개선에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1989. 12, 35~65쪽 참조.

바. 산업인력공단에 의한 직업훈련기준(1991년~)

1991년에 직업훈련연구소가 해체되고 직업훈련기준 및 교재개발기능이 공단에 흡수되었고, 직업훈련발전계획의 수립에 의해 직업훈련기준의 체계도 변하게 되었다. 즉, 직업훈련기준에 의한 지나친 행정 규제로 사업내 직업훈련이 활성화되지 못한다는 의견에 따라 직업훈련기준을 1년 이상과 이하로 구분 적용하게 하고 1년 미만의 훈련과정은 인력공단에서 작성하는 직업훈련과정표준지침서에 의하도록 행정 규제를 완화하였다. 또한 직업훈련기준의 개발은 산업인력공단에서 주관하게 되었다(13개 분야 401직종).

그 후 1996년의 개정에는 훈련내용 중에 산업요구훈련교과를 편성하여 전 훈련시간의 35% 정도를 자율편성시간으로 부여하고, 시설 장비를 최소화하여 수록하게 하였다.(23개 분야 424직종)⁹⁰⁾

1998년의 개정에서는 ‘근로자직업훈련촉진법시행령’ 제28조 제2항 1호에 의하여 훈련기준에 관한 사항을 공단 이사장에게 위임함에 따라 공단 이사장이 노동부장관과 협의하여 제시하게 되었다. 이때의 가장 큰 변화는 고용가능 기능단위(Minimum Employable Module Unit: MEU)로 편성하게 되었다는 것이다.

사. 소결

앞에서 본 바와 같이 직업훈련기준은 직업훈련을 조직적이고 효과적으로 실시하도록 하기 위하여 훈련내용을 규율하는 중요한 것임에 틀림이 없다. 그러나 그동안의 직업훈련기준의 문제는 민간훈련기관인 사업내 직업훈련기관이나 인정직업훈련의 입장에는 교과의 내용을 지나치게 세분화하고, 어떤 경우에는 교과목 하나하나에까지 시간배당을 하며, 이대로 하지 않으면 안 되도록 하는 등의 직업훈련기준이 행정 규제의 수단으로 악용되는 경우가 많

90) 정진영, 『직업능력개발훈련기준 개선방안』, 한국산업인력공단, 2007.9, 제8차 직업능력개발전문가 포럼 회의자료

있다고 생각하고 있었다. 반면에 공공훈련기관의 입장에서는 이들은 어차피 직업훈련기준에 의해 규제를 받지 않더라도 그 내용을 모두 실시할 것이므로 훈련내용의 상세 유무는 관심이 적고 오히려 시설 장비를 상세히 또는 많이 기재하여 보다 많은 실습장비가 예산에 반영되기를 원하는 편이었다.

따라서 이를 개선하는 방안은 첫째, 필요한 부분만으로 훈련내용을 구성하여 단순화하고, 둘째, 필요한 시설 장비만을 제시하여 직업훈련의 효율성을 도모하여 행정 규제를 완화하는 두 가지 방안이 제시될 수 있을 것이다.

첫째의 필요한 부분만으로 내용을 구성하는 것에 대해서는, “직업훈련기준을 만드는 시초부터 직업훈련의 특성을 살리는 모듈단위를 사용하지도 못하고 교과목 위주로 훈련내용이 편성되어 있어 직무수행에 필요한 실습내용과 이에 필요한 이론으로만 구성되지 아니하고 많은 이론교과가 들어가게 되어 맞지 않는 훈련을 실시하게 되었다.”고 서상선 고문께서 한탄하고 있었다.⁹¹⁾ 게다가 1980년에 시작하여 1984년에 마치기로 한 직업훈련연구소의 5개년에 걸친 단위훈련체계개발연구(모듈체계 도입연구)가 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다가, 한참 후인 1998년에야 훈련기준에 적용하게 되어 그만큼 늦어지게 되었다. 이마저도 직업훈련기준은 모듈 식으로 되어 있으나 교재는 이에 맞추어지지 않고 있어 훈련교과만 단순화시킨 것 외에는 큰 진전이 없는 것으로 보인다. 하지만 이제 이를 위하여 인력공단에서는 국가직업능력개발표준 개발 사업을 활발하게 실시하고 있고, 직업능력개발원에서도 국가직무능력표준 개발 사업을 실시하고 있어 좋은 결과가 기대된다.

그 다음은 훈련내용의 단순화로 행정규제를 완화하는 문제이다. 일본의 직업훈련기준에는 교과목만 나열하고 훈련내용을 일체 기술하지 않고 있으나, 우리의 경우에는 교과목이나 실습 내에 지나치게 많은 훈련내용을 기술하고 심지어는 교과목 하나하나에까지 훈련시간을 배정하는 때도 있었다. 더욱이 지방노동관서의 점검이 무척 강하던 시기에 자신의 회사의 실정에 정확히 맞지 않는 내용을(사실 맞지 않을 수밖에 없다.) 정확하게 훈련기준의 내용에

91) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 167~173쪽 참조.

맞추어 실시하거란 정말 어려운 고통이 아닐 수 없었을 것이다. 이제 35%의 자율시간이 부여되고 훈련내용을 모듈화함으로써 바람직한 훈련기준이 되고 있어 이를 잘 활용하게 된다면 만족스러운 결과가 나타나리라 생각된다. 마지막으로, 시설 장비의 단순화 문제인데 최근에 직업훈련기준의 형식을 대폭 개편하여 꼭 필요한 장비만으로 대폭 간소화하였으므로 이 문제는 점차 해결 될 것으로 기대된다.

제3절 직업훈련사업의 계획과 실적

'70~'90년대의 우리나라의 직업훈련은 경제개발 5개년 계획에 의한 인력 수요예측과 이 결과를 이용하여 훈련이 필요한 인원을 산출하여 직업훈련계획을 세우고 여기에 맞추어 직업훈련 투자계획을 세워 직업훈련을 실시하는 형태였다. 다만 1993년 신경제 5개년 계획에서부터는 별도의 인력수급계획에 의한 직업훈련계획 없이 직업훈련을 실시하게 되었다.

1. 3~6차 경제개발 5개년 계획에 따른 직업훈련계획

경제개발 계획에서 계획된 경제성장을 이루기 위해서는 이에 적절한 기술 인력을 미리 미리 양성하여야 하는데, 이를 위해서는 교사의 양성과 훈련기준의 작성, 교재의 편찬 및 훈련시설의 설치 등과 같은 작업을 최소한 4~5년 전에는 실시해야만 직업훈련에 의한 적절한 인력공급이 가능하다.

이를 위해서는 사전에 어느 산업분야의 직종이 많이 소요될 것인가에 대한 인력수요예측을 실시하고 이에 맞추어 직업훈련계획을 수립하고 이에 따른 훈련투자가 이루어지는 방식이 사용되었다. 그러나 주지하는 바와 같이 4~5년 후의 인력수요를 예측하기 힘들었기 때문에 한국개발연구원이나 직업훈련연구소로 하여금 상세하게 장기인력수급전망을 하도록 하고 그 결과에

따라 향후 인력소요량을 산출하고 그에 따른 훈련인원을 정할 수밖에 없었다.⁹²⁾ 그럼에도 불구하고 직업훈련 부문이 노동시장의 변동에 기민하게 대응할 수 있는 것은 실업계 고등학교 등과 같은 직업교육에 비하여 상대적으로 훈련기간이 짧기 때문에(6개월, 1~2년 등) 단기간에 훈련인원의 증감이 가능하기 때문이다.

앞에서 본 바와 같이 1차 5개년 계획에서는 직업훈련계획이 수립되지 못했고, 2차 5개년 계획에서는 외국인 전문가의 자문을 받아 훈련계획을 수립하였으며, 3차 5개년 계획기간의 직업훈련계획은 지난 5년 동안의 직업훈련 행정경험을 토대로 행정조직이 보강됨으로써 종합적인 계획 수립이 가능하게 되었다.

직업훈련계획은 먼저 기능인력 수요를 판단하고 계획기간 중 직업훈련에 의한 공급능력을 판단한 후에 기능인력 수급계획을 작성하였고, 그에 맞추어 직업훈련계획을 수립하였다. 양성해야 할 기능인력의 수요를 산업별, 기능군별로 산출한 것이 <표 III-7>과 같다. <표 III-7>에서 산출된 연도별 기능인력 수요를 공급원별로 구분하여 과부족을 제시한 것이 <표 III-8>의 기능인력 수급계획이다.

<표 III-7> 제3차 5개년 계획기간 중 기능인력 수요

(단위: 천 명)

구분	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	
전체	477.4	539.6	603.0	674.8	748.4	828.5	915.5	
산업별	농림·수산업	2.6	2.7	2.8	2.9	3.1	3.2	3.4
	광공업	367.6	421.1	475.1	536.6	599.0	667.1	741.2
	사회간접자본 및 기타	107.2	115.8	125.1	135.3	146.3	158.2	170.9
기능군별	기술자	24.8	27.1	29.5	32.1	34.9	37.9	41.1
	기술공	57.9	63.3	68.9	75.2	81.7	88.7	96.2
	기능공	394.7	449.2	504.6	567.5	631.8	701.9	778.2

자료: 노동부, 『노동행정 10년사』, 1973. 12, 217쪽.

92) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 238쪽 참조.

<표 III-8> 제3차 5개년 계획기간 중 기능인력 수급계획

구 분		전 체	1972	1973	1974	1975	1976
전체	수 요		603,000	674,800	748,400	828,500	915,500
	공 급		604,000	676,000	757,100	838,200	925,600
	과 부 족	31,000	1,300	1,200	8,700	9,700	10,100
기술자	수 요		29,500	32,100	34,900	37,900	41,100
	공 급		32,900	36,000	39,900	42,600	45,500
	기 취업자		26,300	28,600	31,200	33,900	8,700
	신규공급(대학)	41,100	6,600	7,400	8,700	8,700	8,700
	과 부 족	21,400	3,400	3,900	5,000	4,700	4,400
기술공	수 요		68,900	75,200	81,700	88,700	96,200
	공 급		68,900	75,200	81,700	88,700	96,200
	기 취업자		61,400	66,900	73,000	79,300	86,000
	초 급 대 학	18,500	4,400	3,200	3,300	3,800	3,800
	(초급대학 확충)	(7,800)	(-)	(900)	(1,800)	(2,300)	(2,800)
	(직업훈련)	(3,400)	(100)	(400)	(700)	(1,100)	(1,100)
	(기술자 전입)	(14,400)	(3,000)	(3,800)	(2,900)	(2,200)	(2,250)
기능공	수 요		504,600	567,500	631,800	701,900	778,200
	공 급		502,500	564,800	635,500	706,900	783,900
	기 취업자		440,900	494,700	550,400	613,000	680,900
	실업고등학교	159,600	29,200	32,600	32,600	32,600	32,600
	(실업고등학교확충)	(54,300)	(-)	(2,200)	(12,500)	(17,600)	(22,000)
	(직업훈련)	(199,800)	(32,400)	(35,300)	(40,000)	(43,700)	(48,400)
	과 부 족	9,600	△2,100	△2,700	3,700	5,000	5,700

주: () 안은 신규 공급계획.

자료: 노동부, 『노동행정 10년사』, 1973. 12, 218쪽.

이 2개의 표를 간략하게 설명하면 <표 III-7>과 <표 III-8>의 1972년 기술자의 수요는 29.5천 명인데, <표 III-8>의 기술자의 공급계획은 기 취업자 수가 26.3천 명이고, 대학 졸업한 신규공급 기술자 수는 6.6천 명이므로 합계는 32.9천 명이 된다. 수요와 공급을 비교하면 공급이 3.4천 명 과잉이 된다. 이러한 집계 방식으로 기술공의 경우에도 설명해 보면, 1972년의 기술공의 수

요는 68.9천 명이고 기술공의 공급계획은 기취업자 61.4천 명, 초급대학 확충 4.4천 명, 직업훈련 0.1천 명 및 기술자 전입 3천 명으로 합계 68.9천 명이다. 여기서 기술자의 전입 3천 명은 앞의 기술자 공급계획에서 과잉으로 나타난 3.4천 명 중 3천 명이 기술공으로 전입한다는 전제로 계획되었으며, 대학졸업자가 기술자로 진입하지 못할 경우에는 기술공으로 진입할 수도 있으므로 타당한 계획이라 할 수 있을 것이다. 기능공의 공급계획 또한 이와 유사한 방법으로 작성되어 <표 III-8>에 제시되어 있다.

이 표에서 알 수 있는 것은 기술자의 공급에 관한 한 1970년대에도 벌써 대학 졸업자의 수는 과잉으로 나타나 있으며, 과잉의 대학 졸업자는 지속적으로 기술공으로 전입한다는 전제로 공급계획이 구성되어 있는 반면에 기능인력의 공급은 매우 부족하여 기존의 실업고등학교 외에 실업고등학교의 확충과 직업훈련의 확충으로 공급계획을 수립하고 있음을 보여주고 있다. <표 III-8>의 기능인력 수급계획 중 직업훈련이 담당해야 할 공급계획을 직업훈련 부문별로 수립한 것이 <표 III-9>와 같다. 1972년의 훈련계획을 보면 기술공 60명, 기능공 32,436명으로 합계 32,496명으로 되어 있는데, <표 III-8>에서의 수급계획에서는 기술공 100명, 기능공 32,400명 합계 32,500명으로 되어 있다. 기능인력 수급계획에 의한 기능공 및 기술공 훈련 계획 외에도 직업훈련교사, 감독자훈련 등의 훈련계획이 함께 <표 III-9>에 제시되어 있다.

그러나 1972년부터 착수된 제3차 계획은 당초 예상하지 못했던 내외여건의 악화에 당면하여 3차 계획을 보완하는 동시에 새로운 여건변화 속에서 장기적 경제좌표를 설정하고자 1973년 「우리경제의 장기전망(1972~1981)」이 확정·발표되었다. 동 계획에 의하면 1981년도 수출 109억 달러, 국민소득 983달러를 목표로, 제3차 경제개발 5개년 계획 기간 중 당초 경제 성장을 연평균 8.6%에서 연평균 9%로 높였다.

<표 III-9> 제3차 5개년 계획기간 중 연도별 훈련계획

(단위: 명)

구 분	전 체	1972	1973	1974	1975	1976
전 체	203,212	32,496	35,674	40,745	44,786	49,511
기 술 공	3,390	60	390	720	1,110	1,110
기 능 공	199,822	32,436	35,284	40,025	43,676	48,401
직업훈련교사	2,850	650	550	550	550	550
감독자 훈련	1,5000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
통 신 훈 련	29,000	3,000	3,500	4,000	4,500	5,000
산 학 연 계	4,920	600	720	960	1,200	1,440
관리자 세미나	2,000	400	400	400	400	400

자료: 노동부, 『노동행정 10년사』, 1973. 12, 219쪽.

그에 따라 인력수급계획의 대폭적인 확장·보완이 불가피하게 되었고, 훈련시설의 신규 설치는 물론 기존 훈련시설의 확충과 훈련소 설치 지역의 재편성, 훈련 직종의 재검토 등의 필요성이 제기되었다. 기능인력의 장기수요추계도 대폭 수정되었다. 1973~1981년까지의 제3차 및 제4차 계획을 망라한 직업훈련 소요판단 및 수급계획은 <표 III-10>과 같다.

이 표에서의 수급계획은 앞에서의 방법과 마찬가지로 계획되었는데, 기술공 및 기능공의 수요에 기술자로부터의 전입부분을 제외한 인원수를 직업훈련 소요인원으로 집계하였고, 이를 다시 기존 훈련시설에서의 훈련계획 외에는 공공훈련시설의 확장과 사업내 직업훈련 의무제를 도입하여 사업체가 기능공을 양성토록하고 그리고도 부족한 인원은 실업교육을 확충하여 실시하는 것으로 계획하였다.

1974년의 경우를 예시하면 기술공 및 기능공의 합계인 수요는 74,460명인데 기술자에서의 전입이 761명이므로 훈련 소요인원은 73,699명이 된다. 이 인원 중 직업훈련으로 공급 가능한 인원은 47,500명이고, 부족한 26,199명은 실업교육으로 확충토록 되어있다. 직업훈련으로 공급 가능한 47,500명은 기존

직업훈련 시설에서 32,000명, 사업내 훈련시설 확충으로 12,500명, 공공훈련시설 확충 3,000명으로 구성되어 있다.

<표 III-10> 장기전망에 따른 직업훈련 소요판단 및 수급계획

구분		전체	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	
수요	소계	1,498,418	57,060	74,460	92,612	120,204	121,115	162,273	249,105	277,630	343,959	
	기술공	157,687	8,213	8,448	10,172	13,140	15,032	17,466	24,347	27,781	33,088	
	기능공	1,340,731	48,847	66,012	82,440	107,064	106,083	144,827	224,758	249,849	301,871	
기술자에서 전입	소계	16,650	770	761	1,133	1,494	1,771	1,911	2,388	2,931	3,491	
	기술공	16,650	770	761	1,133	1,494	1,771	1,911	2,388	2,931	3,491	
	기능공	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
직업훈련 소요	소계	1,481,768	56,290	73,699	91,479	118,710	119,344	160,362	246,717	274,699	340,468	
	기술공	141,037	7,443	7,687	9,039	11,646	13,261	15,555	21,959	24,850	29,597	
	기능공	1,340,731	48,847	66,012	82,440	107,064	106,083	144,807	224,758	249,849	310,871	
직업 훈련 공급	소계	소계	1,084,800	32,000	47,500	76,000	93,500	99,000	174,400	180,900	187,500	194,000
		기술공	27,100	100	500	1,100	1,900	2,700	3,700	4,700	5,700	6,700
		기능공	1,057,700	31,900	47,000	74,900	91,600	96,300	170,700	176,200	181,800	187,300
	기존 시설	소계	288,000	32,000	32,000	32,000	32,000	32,000	32,000	32,000	32,000	32,000
		기술공	900	100	100	100	100	100	100	100	100	100
		기능공	287,100	31,900	31,900	31,900	31,900	31,900	31,900	31,900	31,900	31,900
	사업 훈련 확충	소계	622,300	-	12,500	37,000	49,500	49,500	118,400	118,400	118,500	118,500
		기술공	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		기능공	622,300	-	12,500	37,000	49,500	49,500	118,400	118,400	118,500	118,500
	공공 훈련 확충	소계	174,500	-	3,000	7,000	12,000	17,500	24,000	30,500	37,000	43,500
		기술공	26,200	-	400	1,000	1,800	2,600	3,600	4,600	5,600	6,600
		기능공	148,300	-	2,600	6,000	10,200	14,900	20,400	25,900	30,400	36,900
과부족 (실업교육 확충)	소계	△396,968	△24,290	△26,199	△15,479	△25,210	△20,344	△14,038	△65,817	△87,199	△146,468	
	기술공	△113,937	△7,343	△7,187	△7,939	△9,746	△10,561	△11,855	△17,259	△19,150	△22,897	
	기능공	△283,031	△16,947	△19,012	△7,540	△15,464	△9,783	△25,893	△48,558	△68,049	△123,571	

주: 기술자에서 기능공으로의 전입을 33%로 추정.

자료: 노동부, 『노동행정 10년사』, 1973. 12, 226~227쪽.

<표 III-10>을 볼 때, 경제개발 목표가 매우 원대하였고 이에 맞춘 기능인력 수급계획 자체가 기존의 능력에 비하여 워낙 방대하였기 때문에 본격적인 공공훈련시설의 확대와 사업체에 대한 의무훈련제도가 실시되지 않을 수 없었음이 본 계획을 통해서 나타났다고 할 수 있을 것이다.

제5차 5개년 계획의 기능인력 양성 기본계획은 <표 III-11>과 같다. 노동청에서는 한국개발연구원에 의뢰하여 인력수급연구를 진행하였는데⁹³⁾ 동 연구에서 경제기획원의 5차 5개년 계획의 지침에 따른 산업별 성장 및 산업구조를 이용하여 인력수요를 전망하였다. 동 연구에서는 인력공단의 설립을 주장하였으며, 현재의 인력공단 설립에 큰 영향을 미쳤다. 노동청은 동 자료를 이용하여 <표 III-11>의 기능인력 양성 기본계획을 수립하였다.

<표 III-11> 5차 5개년 계획 기능인력 양성 기본계획

(단위: 천 명)

구분	전체	1982	1983	1984	1985	1986	
총 수요	24,771	4,478	4,708	4,945	5,191	5,449	
필요공급인원	1,632.2	275.9	317.2	330.6	346.9	361.6	
양성불요인원	1,142.4	193.1	222.0	231.4	242.8	253.1	
양성필요인원	489.8	82.8	95.2	99.2	104.1	108.5	
직업 훈련 계획	전체	557.9	93.7	107.7	112.5	119.7	124.3
	공공	161.4	30.1	31.3	32.9	33.4	33.7
	사업내	371.5	58.6	71.4	74.6	81.3	85.6
	인정	25.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0

자료: 노동부, 『직업훈련 사업현황』, 1982. 5, 35쪽.

이제까지의 기능인력 양성계획에서는 기술공과 기능공을 구분하여 제시하였으나 동 계획에서는 그 구분을 없앴으며, 또한 기능인력 양성의 주체가 종래에는 공공훈련과 사업내훈련으로만 되어 있었는데 민간의 인정훈련을 추가하고 있다. 이는 1970년대 후반에 ‘직업훈련기본법’에 의한 인정훈련이 정착

93) 김수곤·박원구·하태현, 『복지사회의 인력정책과 직업안정』, 한국개발연구원, 1981. 3.

되고 있음을 의미한다.

제6차 5개년 계획의 기능인력 양성 기본계획은 <표 III-12>와 같다. 노동부에서는 한국직업훈련관리공단에 직업훈련연구소를 세우고 직업훈련 소요인력 수급예측을 의뢰하였다. 직업훈련연구소는 그간의 연구결과를 토대로 경제발전과 산업구조 변화에 따른 인력구조의 변화를 예측하고 기능인력의 수요와 기능인력 양성기관별 공급능력을 비교하여 직업훈련 소요인력을 전망하였다. 동 보고서는 생산 기능인력만의 수요와 공급을 별도로 예측한 우리나라 최초의 연구보고서로서 인력수요와 공급이 일치하는 의사 등의 고급인력과 달리 현장훈련이 많고 탈락률이 심각하게 많이 발생하는 특이한 생산 기능인력 직종에 대한 심층적인 분석을 실시한 연구 보고서였다.⁹⁴⁾ 노동부에서 필요로 하는 것은 향후 직업훈련계획을 수립하기 위하여 산업별·업종별·직종별·기능수준별 상세한 자료였으나, 세 분류에 들어갈수록 예측치와 현실 간에 차이가 발생하여 어려움을 겪었다.⁹⁵⁾

직업훈련연구소에서는 제6차 5개년 계획 수립을 위하여 별도로 인력수급 예측을 실시하고 <표 III-12>의 기능인력 양성 기본계획 수립을 위한 자료를 제시하였다.⁹⁶⁾⁹⁷⁾

94) 김유배·김관옥·정택수 등, 『직업훈련 소요인력 수급에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1983.12.

95) 김성중, 성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 241~242쪽 참조.

96) 김성중, 성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 243쪽 참조.

97) 직업훈련연구소가 제시한 동 계획은 “직업훈련을 위한 인력수급예측(안)-6차 5개년 계획”(1985.7.3)으로서 『직업훈련 소요인력수급에 관한 연구』의 공동연구자인 정택수가 동 연구의 예측결과를 수정 보완하여 재조정된 결과를 이용하여 기능인력 양성 기본계획(안)을 제시한 것으로 노동부의 기본계획에 채택되었다.

<별지 참고> 인력수급연구의 비교

1983년에 직업훈련연구소에서 수행한 「직업훈련 소요인력 수급연구(1)」 이전의 주요한 인력수급연구로는 한국교육개발원에서 과학기술처의 용역을 받아 실시한 1978년 12월의 「장기인력수급전망 1977~1991(2)」과 1981년 3월의 KDI의 김수곤, 박환구, 하태현 등이 연구한 「복지사회의 인력정책과 직업안정(3)」의 보고서가 있었다.

이 세 가지의 보고서의 인력수요예측의 방법은 산업별 생산액 또는 부가가치를 예측하고, 이에 맞추어 회귀방정식을 이용하여 산업별 인력수요를 예측한 후, 직업별 인력수요를 예측하는 방법으로서 근본적으로 예측 방법에서는 큰 차이가 없었다. 다만 예측 시점에 차이가 있었다. (2)번과 (3)번의 보고서는 1970년대 후반의 초 호경기의 인력부족사태가 심각할 때의 실적치를 기초로 예측하였기 때문에 인력수요가 과대하게 예측되는 결과를 낳았고, (3)번의 보고서는 1979년의 박 대통령 서거와 1980년의 불경기로 인한 인력 수요 감축의 실적치를 기초로 예측하였기 때문에 과소 예측되는 결과를 낳았다.

아무튼 (2)번의 예측치는 교육개발원의 보고서로서 문교부에서 1982년 대학 정원 결정의 기초자료로 활용되었고, (3)번의 예측치는 노동청에서 의뢰한 보고서이기 때문에 5차 5개년 계획의 직업훈련계획수립의 기초자료로 활용되었다. (2)번에 의한 높은 대학 정원은 그 당시 시행된 대학 졸업정원제와의 동시 실시로 인해 입학정원이 한꺼번에 50% 가까이 증가하는 사태를 낳았고, 이것이 현재 문제가 되고 있는 고학력화의 하나의 원인이 되었다.

한편 (1)번의 연구에서 본 연구자는 인력수급연구에 관한 경험이 없었기 때문에 (2)번 연구를 수행하였던 성균관대학의 김유배 교수(후일 청와대 수석비서관 역임)와 같은 대학의 오광우를 공동연구자로 모시고, (3)번 연구에 참여한 김수곤, 박환구 박사의 자문을 받아 수행하였다. 또한 (1)번의 연구는 그 제목이 의미하는 바와 같이 직업훈련을 필요로 하는 인력의 예측이므로 생산직과 기술공에 국한한 인력수요를 예측하는 목적으로 수행되었다. 이를 위해서는 단순히 우리나라의 생산직과 기술공의 근로자 수만 예측하는 것이 아니라 이들 인력의 이직으로 인한 보충 수요의 산출이 매우 중요하였다.

<표 계속>

왜냐하면, 그 당시의 이직률은 연간 총 근로자 수의 60% 이상을 차지하고 있었으며, 그중에서도 생산직의 이직률은 매우 높았기 때문에 이로 인한 보충 수요는 매우 높을 것으로 판단되어 연령별 직업별 이직자 분포와 입직자 분포를 이용하여 보충수요를 산출하는 방법을 개발하였다.

또한 생산직인력의 대부분은 굳이 집체훈련을 받지 않고도 현장훈련을 통해서라도 얼마든지 공급할 수 있는 직종이 많으므로, 이들 직종에 대한 판단도 필요하기 때문에 훈련 직종별 훈련기간 조사치를 활용하여 이들 결과를 종합한 후 실업계 고등학교 졸업자 중 취업자 수를 적용하여 직업 중분류별 직업훈련 소요인력을 산출하고 중분류 별 특징과 수급대책을 제시하였다.

이 연구 결과에 의하면 중공업 분야의 기능인력의 공급이 수요보다 많아 모집과 취업이 함께 어렵고, 또한 산업의 기술수준이 향상함에 따라 다능공이 많이 필요하므로 이를 함께 해소하는 방안으로서 종래의 1년제 훈련을 2년제로 전환하는 등의 근본적인 방향 전환이 필요하여 다음과 같은 구체적 방안을 제시하였다.

우선 ① 종래의 기능인력 양성 훈련위주에서 사무·서비스직종으로 다양화하여야 하고, 양성훈련 위주에서 향상훈련, 재훈련 및 전직훈련 등으로 훈련과정을 다양화하여야 하며, ② 고학력층세의 심화로 훈련대상자원이 감소할 것이므로 부녀자, 고령자 및 신체장애자 등에 대한 인력활용 방안이 마련되어야 하며, ③ 기능인력 양성에 있어 종래의 양적 위주에서 질적 위주로 전환하여 2년제 등의 다능공 인력양성체제로 전환할 것을 제안하였고, ④ 탈락률이 매우 높게 나타나므로 인력 양성만 할 것이 아니라 인력보존을 제대로 하여 탈락률을 낮출 것을 제안하였고, ⑤ 문교부의 각급학교의 취업률이 낮아 교육훈련의 투자효과가 낮으니 노동시장에 부합하는 양성대책이 필요함을 제안하였고, ⑥ 기업 규모별 인력 부족률을 보면 300인 미만의 사업장이 인력부족을 느끼고 있으므로 직업훈련 의무제도의 적용범위의 확대를 제안하였다.

되돌아보면, 동 연구가 이루어진 것이 1983년이니까 벌써 25년이 경과한 셈인데, 이 당시 동 연구의 정책제안이 지금의 정책의제와 별로 다르지 않다는 것을 느낄 수 있다. 또한 동 연구의 결과에 의해 6차 5개년 계

획의 직업훈련계획이 작성되었다. 이 연구로 인한 공단의 1년제 과정을 2년제로 전환하는 방안은 80년대의 대표적인 훈련정책 방향이 되었고, 후일 고졸2년제의 중직 출신교사가 고졸 2년제 훈련과정을 담당하기 어렵다는 이유로 4년제직업훈련대학 설립의 계기가 되었다.

직업훈련연구소에서는 동 연구 이후 인력수급연구의 계속사업으로서 전기전자사업 및 기계산업과 관련한 부문별 인력수급연구를 수행하였다. 연구보고서는 다음과 같다. 이 들 인력수급연구의 결과로 본 연구자는 후일인 2004년 9월에 국무조정실에 설치한 인적자원정책개선위원회 인력수급분과위원회 위원장에 피선되는 영광을 입었다.

- 1) 정택수 외(1984). 『산업구조 고도화에 따른 인력수급 연구 - 전기·전자분야를 중심으로-』. 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- 2) 정택수 외(1985). 『기계관련 산업의 인력수급에 관한 연구』. 한국 직업훈련관리공단 직업훈련연구소.

<표 III-12> 6차 5개년 계획 기능인력 양성 기본계획

(단위: 천 명)

구분	전체	1987	1988	1989	1990	1991	
총 수 요	29,527.0	5,459.0	5,684.0	5,908.0	6,123.0	6,353.0	
필요공급인원	2,305.8	614.7	412.8	419.5	418.2	440.6	
양성불요인원	1,949.9	556.3	351.1	350.6	339.2	352.7	
양성필요인원	355.9	58.4	61.7	68.9	79.0	87.9	
직 업 훈 련 계 획	전체	355.9	58.4	61.7	68.9	79.0	87.9
	공공	128.7	22.2	24.5	25.0	27.8	29.2
	사업내	148.8	27.2	28.0	30.2	31.2	32.2
	인정	52.1	9.0	9.2	9.7	11.2	13.0
	교육기관	26.3	-	-	4.0	8.8	13.5

자료: 노동부, 『직업훈련 사업현황』, 1989. 6, 37쪽.

<표 III-11>과 <표 III-12>의 5차 및 6차 기능인력 양성 기본계획을 비교하면 그 틀에서는 큰 차이가 없으나 훈련계획량에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 5차 5개년 계획에 있어 계획량이 10만여 명을 초과하고 있는데 비하여 6차 계획에서는 그보다 훨씬 적은 6~9만 사이로 계획되고 있음을 보여준다. 이는 5차 계획을 수립할 당시는 10·26 사태가 나기 전의 호황기에 인력 수급 예측을 실시하여 낙관적인 예측을 한 경향이 있고, 반면에 6차 계획은 1982년 당시의 위축된 경제상황하에서 비관적인 예측을 한 경향이 있어 축소 조정된 것으로 보인다. 5차 계획에서 양성필요인원과 직업훈련계획인원이 일치하지 않는 것은 양성한 인원의 취업탈락을 감안한 수치로 보인다. 반면에 6차에서는 이를 반영하지 않았기 때문에 현장에서는 이를 감안하여 정원 외 추가 모집이 허용되었다.

2. 직업훈련 실적

가. 훈련실적 개요

‘직업훈련법’이 도입된 1967년 이후 ‘직업훈련기본법’이 폐지된 1998년까지의 훈련실적과 훈련기관을 나타낸 것이 <표 III-13, 14>이다. <표 III-13, 14>의 실적을 보면 우리나라 직업훈련의 변천과정을 엿볼 수 있다.

우리나라의 직업훈련은 1967~1998년까지 31년간 총 3,342,255명의 훈련실적을 보이고 있는데, 이는 연간 10만 8천여 명씩 훈련한 셈이 된다. 또한 이 훈련인원 중에서 기능사 훈련과정은 3,228,227명으로서 전체의 96.6%에 이르고 있다. 비록 약간의 기타 부분이 있다고는 하지만 다기능기술자과정은 1994년 이후에 생긴 것이고, 직업훈련교사 또한 기능사 양성을 위한 훈련교사양성이나 면허과정이라고 할 수 있다. 이를 미루어 보면 1998년까지의 우리나라 직업훈련은 기능인력 양성을 위한 기능사 훈련과정을 위해 존재했다고 할 수 있을 것이다.

‘직업훈련기본법’이 훈련기관의 형태로 구분한다고 할 때, 우리나라 기능사

양성은 공공직업훈련, 사업내 직업훈련 및 인정직업훈련으로 구분할 수 있다. 여기에서 사업내 직업훈련의 양성 실적은 1,934,202명으로서 총 기능사훈련과정 3,228,227명의 59.9%에 이르고 있다. 이는 우리나라의 직업훈련이 이 기간 동안 직업훈련 의무제도에 의한 사업내 직업훈련이 활성화되어 있음을 의미한다.

<표 III-13>의 훈련실적에서 훈련과정별 통계를 보이고 있는데, 가장 큰 실적으로 보이는 기능사 훈련과정 외에 고용노동자, 관리·감독자, 다기능기술자, 기능장 및 직업훈련 교사과정으로 구분되고 있다. 우선 제일 아래의 직업훈련교사과정은 2차 5개년 계획기간부터 꾸준히 유지되어 온 것으로 나타나고 있으며, 관리감독자 훈련과정은 1986년의 '직업훈련기본법'의 개정에 의해 동 훈련과정들의 훈련비용이 인정됨에 따라 급격히 증가한 것으로서 1992년부터는 기능사의 직무능력향상훈련과정의 실적으로 편입되었다.

기능장 훈련과정의 경우, 1982년부터 양성이 시작되어 현재까지 양성이 이루어지고 있으나 그 실적은 매년 500여명 수준으로 극히 미미한 실정이다. 한편, 신경제 5개년 계획에 의해 기능대학에 설치된 다기능기술자과정은 기능사로 편입되지 않고 별도로 집계되었으며 1994년부터 양성되었다. 고용근로자로 집계된 훈련과정은 1987, 88년의 실적으로서 아마도 1986년의 '직업훈련기본법' 개정에 의해 재직자의 향상훈련 비용이 직업훈련 의무비용으로 인정됨으로 인한 실적으로서 이 두해 동안은 관리감독자 훈련과정과 마찬가지로 별도로 집계되다가 기능사 직무능력향상훈련과정으로 합산된 것으로 보인다.

또한 산업인력공단의 1981년까지의 훈련실적은 공법인 또는 그 이전 노동청이 운영하던 국립직업훈련원의 실적으로 보이며, 정부기관과 자치단체의 실적은 지금까지 꾸준히 유지되고 있다. 그러나 주한 미8군에 근무하던 근로자의 전직훈련프로그램인 KNOP은 1987년에 끝났으며, 장애인고용공단의 1993년부터 대한상공회의소 훈련원은 1994년부터 훈련이 시작되고 있음을 보여주고 있다.

<표 III-13> 연도별 직업훈련 실적(1967~1998)

구분	연도	계	2차	3차	4차	5차	6차							
			1967~1971	1972~1976	1977~1981	1982~1986	1987~1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
총계		3,342,255	99,308	314,133	501,147	279,429	370,453	80,018	188,408	217,337	223,894	221,817	253,558	491,529
기업 사	계	3,228,227	98,863	312,736	495,739	273,151	313,273	78,864	184,034	213,095	217,738	214,259	245,044	481,595
	소계	855,846	36,317	81,294	120,177	121,044	113,802	26,131	26,206	31,761	30,586	36,644	49,257	182,853
	산업인력관리공단	526,016	1,091	11,200	56,417	66,474	78,648	18,116	18,407	22,704	21,220	25,615	36,970	169,153
	대한상공회의소	20,577	-	-	-	-	-	-	-	1,869	2,069	3,253	5,450	8,076
	장애인고용공단	1,284	-	-	-	-	-	-	193	241	224	198	195	233
	경부기관	175,267	12,717	36,232	34,239	34,947	25,482	5,082	4,991	4,815	4,825	4,570	4,355	3,011
	자치단체	118,129	18,432	27,452	26,646	18,366	9,658	2,933	2,615	2,104	2,248	3,008	2,287	2,380
	K·N·O·P	14,573	4,077	6,410	2,815	1,257	14	-	-	-	-	-	-	-
	사업내	1,984,202	48,225	177,350	337,388	114,773	116,389	22,457	122,151	152,090	160,413	151,303	173,686	258,037
	인정	438,179	14,321	54,092	38,234	37,334	83,084	30,276	35,677	29,304	26,739	26,312	22,101	40,705
	고용근로자	26,361	-	-	-	-	26,361	-	-	-	-	-	-	-
	관리·감독자	31,016	-	-	-	3,036	27,980	-	-	-	-	-	-	-
다기능기술자	21,718	-	-	-	-	-	-	-	961	3,004	4,733	5,843	7,177	
기능장	6,886	-	-	-	1,556	2,148	594	352	286	417	480	579	474	
훈련교사	28,047	445	1,397	5,408	1,686	691	560	4,022	2,992	2,735	2,345	2,092	2,283	

자료: 노동부, 「직업훈련사업현황」, 1998, 1999.

앞에서의 훈련실적은 훈련기관의 현황에서도 그대로 나타나고 있다. ‘직업훈련기본법’의 제정으로 종래에는 인정되지 않던 인정직업훈련기관이 1977년부터 인정훈련으로 집계되고 있다. 총 훈련기관의 수는 1979년의 696개로 급격히 증가하다가 그 이후 점진적으로 감소하기 시작하여 1987년에는 233개로 가장 적게 나타나기도 했다. 그 후 점진적으로 증가하여 1998년에는 510개소에 이르고 있다. 이러한 훈련기관의 변화는 사업내 직업훈련기관의 변화 때문에 일어난 현상으로 보인다. 1979년까지는 호경기로 인한 경제적 요인도 있었지만 그보다는 ‘직업훈련기본법’ 제정 이후 매우 높은 의무인원 비율로 인해 사업내 직업훈련의 훈련실적이 높을 수밖에 없었다. 그러나 1980년 이후 직업훈련 의무인원비율이 급격히 낮아지면서(그림 III-5) 참조) 사업체에서 직업훈련을 포기함에 따라 훈련기관의 수가 급격히 감소한 것으로 보인다.

1) 3, 4차 계획기간 중의 계획과 실적의 비교

이제 지난 31년간의 훈련실적을 일별하고 앞 절에서 보여준 훈련계획과 훈련실적을 1972~1981년 사이와, 1982~1991년 사이의 각각 10년 단위로 비교해 보기로 한다. <표 III-15>은 제 3, 4차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기능사 양성실적을 연도별로 나타낸 것이고, [그림 III-1]은 <표 III-10>의 “장기전망에 따른 직업훈련 소요판단 및 수급계획”의 직업훈련에 의한 기능

<표 III-14> 연도별 직업훈련기관 현황(1967~1998)

(단위: 개소)

연도별 훈련기관	계	공공					사업내	인정
		소계	산업인 력공단	대한 상의	장애인 공단	정부 기관		
'67	36	20					16	
'71	160	101					59	
'75	388	109					279	
'76	556	80					476	
'77	670	79					558	33
'78	670	84					553	33
'79	695	89					575	31
'80	590	90					472	28
'81	512	85					400	27
'82	390	85					283	22
'83	278	81					272	25
'84	294	80	25			37	183	31
'85	312	78	25			37	188	46
'86	310	79	26			36	179	52
'87	233	78	26			35	133	22
'88	296	74	34			36	143	79
'89	284	75	34			37	110	99
'90	316	82	37			38	122	112
'91	397	80	36			37	211	106
'92	406	80	36			37	220	106
'93	451	87	39		1	38	232	132
'94	468	90	38	4	1	38	239	139
'95	450	89	38	4	1	37	233	128
'96	443	91	38	6	1	37	219	133
'97	477	96	41	8	1	37	242	139
'98	510	95	40	8	1	37	237	178

자료: 노동부, 「직업훈련사업현황」, 1997~1999.

인력 양성계획(1972~81년) 중 직업훈련에 의한 기능사 공급계획인원과 <표 III-15>의 기능사 양성 실적을 비교한 것이다. <표 III-15>에서 볼 때, 1981년 까지는 인력공단이 설립되지 않았기 때문에 공법인으로 분류되고 있다.

[그림 III-1]의 기능인력 양성계획(1972~81년)과 실적을 비교해 보면 3차 5개년 계획기간 중의 계획과 실적은 큰 차이를 보이지 않고 있으나, 4차 5개년 계획기간 중인 1978~1981년간에는 계획과 실적이 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 III-15> 3~4차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기능사 양성실적

(단위: 명)

연도별 기관별	제 3 차 5 개 년 계 획 기 간					
	소계	1972	1973	1974	1975	1976
계	312,736	30,668	39,851	41,310	75,254	125,653
○ 공 공	81,294	13,061	16,234	16,355	17,480	18,164
○ 공 법 인 ¹⁾	11,200	678	1,174	2,106	2,999	4,243
○ 정부기관	36,232	3,893	3,649	7,924	9,885	10,881
○ K.N.O.P. ²⁾	6,410	3,143	1,515	833	355	564
○ 자치단체	27,452	5,347	9,896	5,492	4,241	2,476
○ 사 업 내	177,350	10,799	14,124	12,940	42,667	96,820
○ 인 정	54,092	6,808	9,493	12,015	15,107	10,669

연도별 기관별	제 4 차 5 개 년 계 획 기 간					
	소계	1977	1978	1979	1980	1981
계	495,739	83,027	100,425	129,442	104,480	78,365
○ 공 공	120,117	14,878	19,201	28,633	31,131	26,274
○ 공 법 인	56,417	5,539	10,041	12,817	15,007	13,013
○ 정부기관	34,239	6,925	3,967	8,076	8,330	6,941
○ K.N.O.P.	2,815	802	518	518	603	349
○ 자치단체	26,646	54 1,871	4,391	7,222	7,191	5,971
○ 사 업 내	337,388	58,739	73,038	90,992	66,213	48,406
○ 인 정	38,234	9,410	8,186	9,817	7,136	3,685

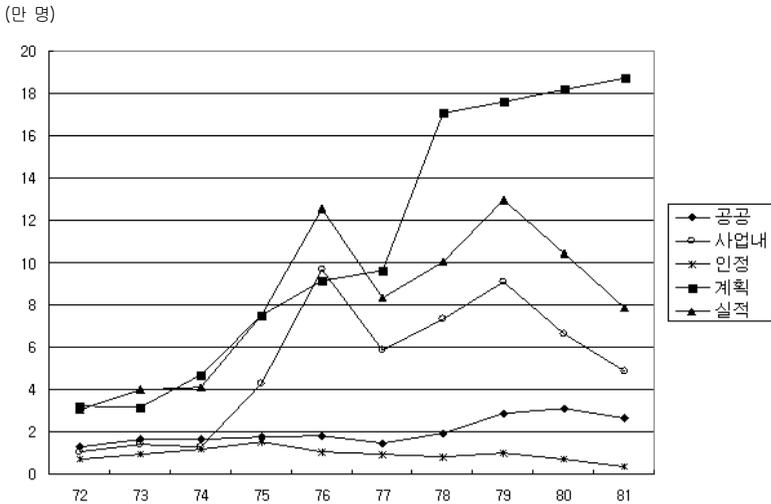
주: 1) 공법인 훈련원은 1982.3.18. 한국직업훈련관리공단으로 통합됨.

2) K.N.O.P.은 주한 미8군 한국인종업원 전직프로그램임.

자료: 노동부, 「직업훈련사업현황」, 1984, 44쪽.

그렇다면 왜 이런 현상이 발생하고 있는 것일까? 유추하여 해석하자면 1973년에 기존의 3차 5개년 계획에 의한 직업훈련계획을 폐기하고 장기전망에 따른 직업훈련 소요판단 및 수급계획을 재작성하면서 1977년 이전까지는 10만 명 미만으로 순조롭게 증가하는 것으로 계획을 세웠으나 1978~1981년까지는 18~21만 수준으로 갑작스럽게 증가시켰기 때문이고, 또한 1979년의 호황기까지는 훈련 의무인원 비율이 높아 사업내 직업훈련이 활발하였으나 훈련 의무인원 비율이 낮아지면서 사업내 직업훈련실적이 급격히 떨어지면서 나타난 현상과 맞물려 훈련계획과 실적이 맞지 않게 된 것이 또 다른 이유로 보인다. 이것은 직업훈련실적에서 사업내 직업훈련의 비중이 그만큼 크다는 것을 의미한다.

[그림 III-1] 기능인력 양성계획(1972~81년)과 실적의 비교



<표 III-16> 3~4차 5개년 계획 기간 중의 기능인력 양성 계획과 실적의 비교
(단위: 명)

구분	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
계획(A)	32,436 ^{*)}	31,900	47,000	74,900	91,600	96,300	170,700	176,200	181,800	187,300
실적(B)	30,668	39,851	41,310	75,254	125,653	83,027	100,425	129,442	104,480	78,365
B/A	0.95	1.25	0.88	1.00	1.37	0.86	0.59	0.73	0.57	0.42

주: *) 1972년 계획은 3차 5개년 계획의 기능인력 양성 계획치임.

<표 III-17> 5~6차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기능사 양성 실적
(단위: 명)

연도별 기관별	제 5 차 5 개 년 계 획 기 간					
	소계	1982	1983	1984	1985	1986
계	273,151	62,920	52,142	51,846	55,385	50,858
○ 공 공	121,044	28,085	24,711	22,803	22,583	22,862
공 단	66,474	15,663	12,377	12,079	12,957	13,398
정부기관	34,947	6,422	7,810	7,086	6,787	6,842
K.N.O.P. ¹⁾	1,257	180	305	218	318	236
자치단체	18,366	5,820	4,219	3,420	2,521	2,386
○ 사 업 내	114,773	30,131	20,960	20,764	23,876	19,042
○ 인 정	37,334	4,704	6,471	8,279	8,926	8,954

연도별 기관별	제 6 차 5 개 년 계 획 기 간					
	소계	1987	1988	1989	1990	1991
계	313,275	46,059	49,248	56,763	67,702	93,503
○ 공 공	113,802	22,593	20,745	20,073	24,441	25,950
공 단	78,648	14,580	14,025	14,235	17,343	18,465
정부기관	25,482	6,767	5,648	4,380	4,254	4,433
K.N.O.P.	14	14				
자치단체	9,658	1,232	1,072	1,458	2,844	3,052
○ 사 업 내	116,389	14,208	18,168	15,019	25,690	43,304
○ 인 정	83,084	9,258	10,335	21,671	17,571	24,249

주: 1) K.N.O.P.은 주한 미8군 한국인종업원 전직프로그램임..

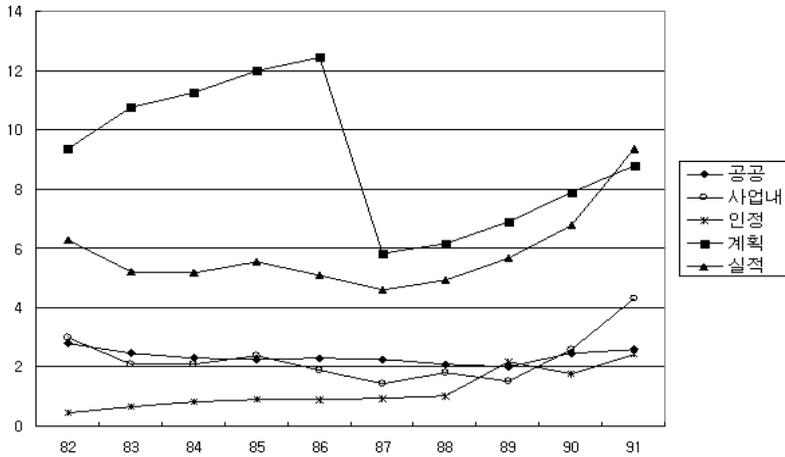
자료: 노동부, 「직업훈련사업현황」, 1994, 63쪽.

<표 III-18> 5~6차 5개년 계획 기간 중의 기능인력 양성 계획과 실적의 비교
(단위: 명)

구분	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
계획 (A)	93,700	107,700	112,500	119,700	124,300	58,400	61,700	68,900	79,000	87,900
실적 (B)	62,920	52,142	51,846	55,385	50,858	46,059	49,248	56,763	67,702	93,503
B/A	0.67	0.48	0.46	0.46	0.41	0.79	0.80	0.82	0.86	1.06

[그림 III-2] 기능인력 양성계획(1982~91년)과 실적의 비교

(만 명)



2) 5~6차 계획기간 중의 계획과 실적의 비교

이제 다시 제 5, 6차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기능사 양성 실적과 훈련계획을 비교해 보기로 한다. <표 III-17>은 제 5, 6차 경제개발 5개년 계획 기간 중의 기능사 양성 실적이고, [그림 III-2]는 <표 III-11, 12>의 5차 및 6차 5개년 계획 기능인력 양성 기본계획(1982~91년)과 <표 III-17>의 기능사

양성 실적을 비교한 그림이다.

그림에서 볼 때, 5차 5개년 계획의 기능인력 양성계획과 실적은 큰 차이를 보이고 있으나 6차 5개년 계획기간 중에는 큰 차이가 나지 않는 것으로 나타나고 있다. 왜 이런 현상이 나타나는 것일까? 5차 5개년 계획은 이미 언급한 바와 같이 1979년대 호황기의 실적을 이용하여 낙관적인 인력수급 예측치에 근거하여 작성되었으나 1979년 불의의 사고로 박 대통령이 서거하는 과정에서 1980년 마이너스 성장을 하게 되었고, 앞에서 언급한 바와 같이 직업훈련 의무인원 비율이 계속 낮아져 사업내 직업훈련실적이 감소되어 나타난 현상으로 보인다.([그림 III-5] 참조)

반면에 6차 5개년 계획은 1983년에 직업훈련연구소에서 고용이 늘지 않을 것이라는 비관적인 인력수요 예측치에 근거하여 마련되었기 때문에 현실과 부합되는 계획과 실적이 나타나지 않았나 생각된다.

3) 훈련기관 유형별 양성실적의 비교

우리나라에서 직업훈련이 시작된 1967년부터 1998년까지의 직업훈련기관 유형별 실적은 <표 III-19>와 같다. 표에서 볼 때, 31년간의 합계를 중심으로 한 사업내 훈련의 양성 실적은 전체의 60%를 차지하고 있으며, 공공훈련은 26.5%, 인정훈련은 13.5%를 차지하고 있다. 계획기간별 훈련인원수의 변화를 보면, 공공훈련이나 인정훈련의 경우 기간별로 큰 차이를 보이지 않고 있으나 사업내훈련의 경우 기간에 따라 실적에 큰 차이를 보이고 있는데, 이는 전체의 60%를 차지하고 있는 사업내 직업훈련 실적의 변화가 곧 우리나라 전체의 훈련실적 변화를 일으키고 있는 셈이며, 이는 우리나라의 기능인력 양성이 사업내훈련을 중심으로 양성되고 있음을 의미한다. 또한 사업내 직업훈련의 실적 변화에 대해서는 별도의 분석이 요구된다고 하겠다.

기간별로는 2차 5개년 계획기간 중에는 초창기여서 양성 인원이 많지 않았지만, 3, 4, 5차 계획기간 중에는 30~40만여 명으로 거의 비슷한 수준을 유지하다가 마지막 7년간에는 173만여 명으로 엄청난 수준으로 증가하고 있

어 별도의 분석이 요구된다.

[그림 III-3]은 훈련기관 유형별 양성 실적을 연도별로 비교한 그림이다. 1972~1981년간의 실적은 <표 III-15>의 자료를, 1982~1991년간의 실적은 <표 III-17>의 자료를, 1992~1997년의 실적은 <표 III-13>의 자료를 이용하여 비교한 것이다.

그림에서 볼 때, 70년대 후반에는 매우 높은 훈련실적을 보이다가 1980년대에는 전반적으로 훈련실적이 저조한 것으로 나타나고 있다. 그 후 1990년대에 이르러 급격하게 훈련실적이 증가하고 있는데, 1990년에 6만 7천 명의 실적이 1991년에 9만 3천여 명이 되고, 1992~93년에는 18만여 명이 되었다가 1997년에는 24만여 명에 이르고 있다.

<표 III-19> 경제개발 계획 기간별 직업훈련기관 유형별 기능사 양성실적

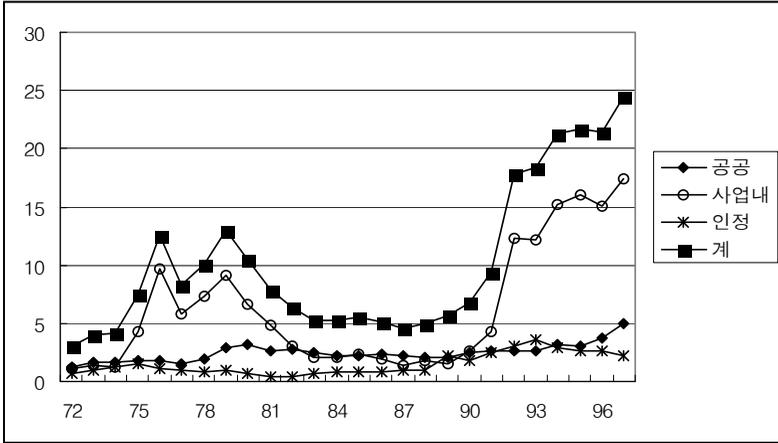
(단위: 명, %)

연도 구분	계 (1967~ 1998)	2차 (1967~ 1971)	3차 (1972~ 1976)	4차 (1977~ 1981)	5차 (1982~ 1986)	6차 (1987~ 1991)	7차 (1992~ 1998)
계	3,228,227 (100.0)	98,863 (100.0)	312,736 (100.0)	495,739 (100.0)	273,151 (100.0)	313,275 (100.0)	1,734,629 (100.0)
공공훈련	855,846 (26.5)	36,317 (36.7)	81,294 (26.0)	120,117 (24.2)	121,044 (44.3)	113,802 (36.3)	383,438 (22.1)
사업내 훈련	1,934,202 (60.0)	47,225 (48.8)	177,350 (56.7)	337,388 (68.1)	114,773 (42.0)	116,389 (37.0)	1,140,077 (65.7)
인정훈련	438,179 (13.5)	14,321 (14.5)	54,092 (17.3)	38,234 (7.7)	37,334 (13.7)	83,034 (26.5)	211,114 (12.1)

자료: 노동부, 「직업훈련사업 현황」, 1998, 1999.

여기에서는 표시되고 있지 않지만 1998년에는 48만여 명이라는 더욱 높은 훈련실적을 보이고 있는데,(물론 1998년은 외환위기라는 특수한 환경과 ‘근로자직업훈련촉진법’이 시행되기 직전의 시기여서 여기에 직접 비교하기에는 무리가 있다.) 그렇다면 왜 이런 것인지 별도로 판단할 필요가 있다.

[그림 III-3] 훈련기간 유형별 양성실적(1972~1997)의 비교(전체)



직업훈련 의무제도가 성립된 이후 양성훈련만 직업훈련비용을 인정하다가 1986년에 ‘직업훈련기본법’이 개정되면서 다양한 훈련과정에 대하여 영역을 확대하였다. 이에 따라 향상, 전직, 재훈련과정에 대하여 직업훈련비용을 20%까지 인정하고, 관리감독자 및 사무·서비스훈련과정에 대하여 10%까지 인정하면서⁹⁸⁾ 1987년부터 이들 과정에 대한 훈련인원이 급격하게 증가하였다. 이에 따라 1990년 직업훈련사업현황의 통계자료에서부터 향상·전직·재훈련과정과 양성훈련을 별도로 집계한 자료가 있다.

이를 이용하여 1990년 이후 1997년까지의 양성훈련원을 집계한 것이 <표 III-20>이다. 앞에서 언급한 바와 같이 기능사 훈련과정에서 1987년 이후 양성훈련 외에도 다른 과정이 있었지만 통계자료가 없으므로 <표 III-20>의 1990년부터의 양성훈련자료와 1989년 이전의 양성 실적자료를 결합하여 [그림 III-3]과 유사한 그림을 나타내면 [그림 III-4]와 같다.

[그림 III-3]과 [그림 III-4]를 비교해 볼 때, 향상·전직·재훈련이 포함된 [그림 III-3]은 사업내훈련 실적이나 전체실적이 시간이 경과하면 할수록 증가하고 있는 데 반하여 1990년 이후 양성훈련 실적만을 집계한 [그림 III-4]

98) 노동부고시 제87-80호, 「직업훈련비용기준」 제3조.

의 실적은 시간이 경과할수록 점차 감소하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 사업 내 직업훈련 양성훈련의 실적이 1994년을 정점으로 급격히 감소하는 대신에 향상훈련을 중심으로 한 훈련과정의 전환이 대폭적으로 일어난 것으로 보이는 데, 이는 이 당시 1995년의 ‘고용보험법’ 시행이 있었고, 향상훈련 중심으로의 전환을 위하여 향상훈련과정에 대한 대폭적인 훈련비용 인정이 있었기 때문인 것으로 보인다.

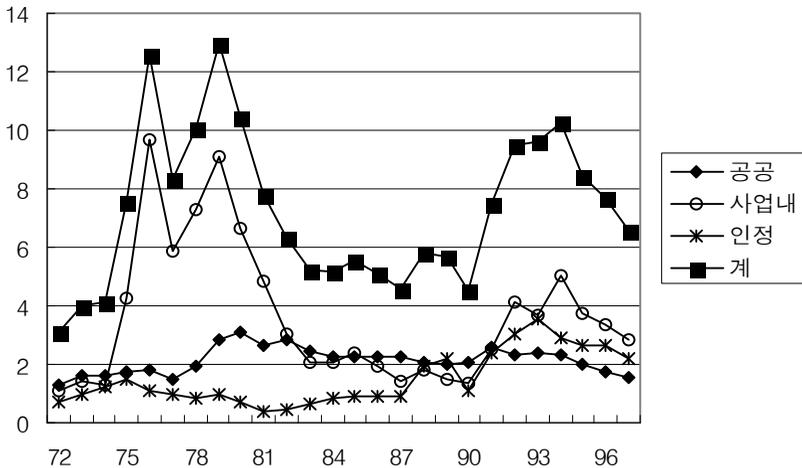
<표 III-20> 훈련기관 유형별 연도별 기능사 양성훈련 실적(1990~1997)

(단위: 명)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
공공	20,355	25,637	23,399	23,671	23,414	20,228	17,428	15,644
사업내	13,376	25,155	40,969	36,990	50,137	37,722	33,255	28,312
인정	11,130	24,141	30,225	35,591	29,304	26,527	26,243	22,059
계	44,861	74,933	94,593	96,252	102,855	84,477	76,926	66,015

자료: 노동부, 『직업훈련사업 현황』, 1998, 1999.

[그림 III-4] 훈련기간 유형별 양성실적(1972~1997)의 비교
(’90년 이후는 양성훈련만 비교)



3. 공공직업훈련

공공직업훈련은 ‘직업훈련기본법’ 제19조에 따라 국가, 지방자치단체 또는 공공단체(한국직업훈련관리공단)가 노동부장관의 훈련시설 설치 협의(승인)를 얻어 실시하는 직업훈련을 말한다. 노동부 직할 공공직업 훈련시설의 역할이 증대하게 되자 초기에 주축을 이루었던 군부대 시설을 이용한 국방부의 공공훈련과 여타 정부기관의 훈련 사업은 점차 줄어들어, 1980년대에는 재소자들의 교정행정의 일환으로 실시하게 된 법무부 산하 교도소 내 공공훈련시설과 지방자치단체의 농촌직업훈련소 및 주한 미군부대 한국인 종사자 전직 훈련만 실시하게 되었다.

1980년대에 들어서 민간주도의 직업훈련체제로 전환하고자 무척 노력하였으나 기업들이 사업내 직업훈련을 더욱 기피하게 됨에 따라 자연히 공공훈련의 역할과 비중이 커지게 되었다. 훈련원의 수도 점차 늘어서 1986년 말 공단 산하에 중앙직업훈련원을 비롯하여 26개소, 기타 정부기관 36개소, 지방자치단체 11개소, KNOP(주한미군 종사자 전직훈련) 6개소 등 79개소에서 훈련을 실시하였다. 중앙직업훈련원은 그동안 실시해오던 교사양성 전문과정을 1982년에 폐지하고 1983년부터는 1급 기능사 양성기관으로 개편 운영하였다.

제2차 경제개발 5개년 계획 기간에서 ‘직업훈련기본법’이 폐지되기 전까지의 1967~1998년까지 기능인력 양성인원 총 3,228,227명 중 855,846명을 공공직업훈련원에서 양성하여 전체의 26.5%를 차지하였다. 특히 제5차 5개년 계획 기간에는 동 기간 총 양성인원 273,151명 중 44.3%에 달하는 121,044명을 양성하였다.⁹⁹⁾

’90년대 들어 공공직업훈련은 산업인력공단의 직업훈련이 주축을 이루는 가운데 1994년부터는 대한상공회의소 직업훈련이 본격화되었으며, 정부기관 훈련은 법무부 산하 보호감호소 및 교도소 등 31개 교정시설에서 실시되었다. 지방자치단체가 운영하는 직업훈련기관은 1987년 산업인력공단으로 이관된 후 4개 기관에 불과하였으나, 1990년에 지방자치제도가 정착됨에 따라 다

99) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 2005, 307~308쪽 참조.

시 활성화되어 1997년에 10개소로 늘어났다. 서울시가 운영하는 기관이 서울 종합직업훈련원 등 7개소이고, 경기도 농민교육원, 경기도립 직업전문학교, 경남도 직업훈련원이 있었다. K.N.O.P. 훈련원은 1987년에 종료되었고, 장애인고용촉진공단 산하에 일산직업훈련원 등이 설립됨에 따라 장애인들에 대한 직업훈련이 실시되었다.

가. 한국직업훈련공단 직업훈련

1) 기능사 양성훈련

1970년 5월 16일 서독정부와 지원협정을 체결하여 부산시 동래구에 한독 부산직업훈련원을 설치한 이후 1970년대 중반까지 6개 도시에 직업훈련기관을 설립하여 노동부 소속기관으로 운영하여 오다가, 정부 기관으로서의 경직성을 탈피하기 위하여 1977년부터는 공법인 훈련원으로 전환하였다. 제4차 경제개발 5개년 계획 기간 중 기능인력의 수요에 대처하기 위하여 IBRD 차관 자금으로 직업훈련기관을 계속 설립하여 전국에 24개 공법인 직업훈련원을 설립하였다. 1982년 3월 한국직업훈련관리공단을 설립하고 공법인 직업훈련원을 그 산하기관으로 흡수하였다.

당시 공법인 훈련원장은 대부분 군 장성 출신이 차지하고 있었으며, 군사정부 시절이라 도 단위 기관장으로서 대우를 받으며 그 위세가 대단하였고 직업훈련의 위상 제고에 기여한 바도 컸다. 공단 직업훈련원은 일반 직업훈련기관에서 양성하기 어려운 중화학공업 분야의 기본 직종을 중심으로 정예 기능인력을 양성하기 위해 설립되었다. 명석하지만 가난한 농촌지역의 청소년들에게 무료로 배움의 길을 열어주어 100% 취업을 가능케 하였을 뿐 아니라 그들이 우리나라 중화학공업을 일구는 데 중추적인 역할을 하였다.

1980년대에 들어 산업발전 추세에 따라 다능공 양성이 큰 숙제로 대두되었다. 그에 따라 공단 직업훈련원을 전면적으로 개편하여 훈련기간을 종래의 6개월 또는 1년(한독 부산직업훈련원은 3년)에서 1년 또는 2년 과정으로 전

환하며 2급 기능사 양성에서 1급 기능사 양성으로 점차 전환하였다. 중앙직업훈련원도 1983년부터는 1급 기능사 양성과정으로 개편하여 운영하게 되었다. 또한 1982년 11월부터 1983년에 걸쳐공단 산하 24개 훈련원에 기능개발 센터를 설치하여 직업훈련에 필요한 자료를 지역 내 여타 훈련기관과 각 기업체에 공급하고, 기술지도와 상담을 통하여 사업체가 직업훈련에 적극적으로 참여하도록 계도함으로써 지역내 직업훈련사업을 촉진시켜 왔다. 인력공단이 1967년부터 1998년까지 양성한 기능인력은 526,016명이다(<표 III-13> 참조).

2) 기능장 양성훈련

발전하는 산업사회의 인력수요에 부응하는 기능장을 양성하기 위하여 1977년 7월에 '기능대학법'이 제정·공포되어 경남 창원시에 창원기능대학이 설립되었다. 기능장은 고도의 숙련된 실무기능과 전문분야에 관련된 기능과 이론 및 지식은 물론, 기업 경영에 관한 지식도 갖추어 현장 기능자들의 기술 및 기능을 지도, 향상, 보완하고, 또한 생산효율의 극대화를 위해 작업방법을 개선하여 현장 근로자들과 경영관리자의 관계를 직접적으로 연결시켜 주는 역할을 수행할 것으로 기대되었다.

기능대학은 기계공작학과, 판금용접학과, 금속학과, 차량정비학과, 전기학과, 전자학과, 금형학과, 열 설비학과, 위험물관리학과 등 9개 학과로 편성되었으며 정원은 290명이었다. 전공이론 대 실습비율을 34대 66으로 하여 실습 위주의 기능교육을 2년 동안 실시하였는데, 무려 2,828시간을 교육하여 여타 전문대학보다 현저하게 훈련의 수준이 높았다.

기능인의 최고봉인 기능장을 획득하기 위하여 산업현장 경험이 풍부한 기능인이 모여들어 학습열기가 대단히 높았다. 1980년 3월부터 처음으로 신입생을 모집하여 1982년 2월 제1기 졸업생을 배출하였다. 그 이후 1998년까지 6,886명의 기능장을 양성하였다(<표 III-13> 참조).

나. 지방자치단체 공공직업훈련

지방자치단체는 새마을운동의 추진인력을 양성하기 위해서라도 농촌인력의 직업훈련의 필요성을 느껴 왔다. 그리하여 농기구 수리, 목공 등 건설 분야를 중심으로 여러 지방자치단체에서 직업훈련원을 건립하였다가 시간이 지나감에 따라 기계, 전기, 용접, 공예분야까지 범위가 넓혀졌다. 노동부는 이 훈련시설을 정부 위탁 훈련기관으로 지정하여 훈련비를 지원하였다. 1987년에 인력공단으로 상당수의 훈련기관이 이관되어 1987년의 17개 훈련기관이 1988년에 4개로 줄기도 하였으나 차츰 증가되어 1998년 현재 9개의 훈련기관이 운영되고 있다(<표 III-14> 참조). 지방자치단체의 직업훈련이 시작된 1967년 이래 1998년까지 지방자치단체에서 훈련된 기능인력은 118,129명이다(<표 III-13> 참조).

다. 정부기관 공공직업훈련

상공부는 영세기업이 대부분인 도자기 산업의 소요인력을 양성하기 위하여 1972년 3월에 노동부로부터 설립인가를 받아 마산도자기 공공직업훈련원을 설립하여 1973~1983년까지 1,086명의 기능공을 양성하였다. 전매청은 1973년 3월에 자체 소요인력 양성을 위하여 공공직업훈련소를 설치하여 1982년까지 519명의 기능공을 양성하였으나 1983년 이후에는 훈련을 중단하였다. 1986년에는 전국교도소 및 소년원에 설치되어 있는 법무부 공공직업훈련원 35개소에서만 조적, 미장, 인쇄, 이용 등 28개 직종의 훈련을 실시하여 사회생활에 대한 적응능력을 제고함은 물론 재범방지에 크게 기여하였으며, 또한 교정행정의 방향이 전환되는 전기가 되었다. 보건복지부에서는 생활보호대상자 중 15~30세 미만인 자를 대상으로 지방자치단체에서 공공 훈련기관 또는 사설 훈련기관에 의뢰하여 훈련을 실시하도록 하는 생활보호대상자 기능훈련 사업을 시행하였다. 1976년부터 군 기술전력의 향상과 우수 기능인력의 양성을 목적으로 군 1인 1기 교육을 실시하여 1977년의 14,192명을 시작으로

1978년부터 40,000명 이상으로 확대하여 실시하였다. 정부기관의 직업훈련이 시작된 1967년 이래 1998년까지 정부기관 훈련기관에서 훈련된 기능인력은 175,267명이다(<표 III-13> 참조).

라. 주한 미군부대 종사원 전직훈련

1970년대 초의 주한미군 철수에 따른 미군부대 한국인 종사원의 전직에 대비하여 주한 미군부대가 주체가 되어 훈련을 실시하였다. 훈련 직종을 보면 컴퓨터프로그래밍, 자동차정비, 중기운전 등 취업이 쉬운 직종이 주를 이루고 있었다. 1970~1986년까지 전직훈련을 받은 인원은 총 14,573명에 이르렀고, 노동부에서는 훈련교사에 대한 강사료를 지원하였다.

4. 사업내 직업훈련

가. 사업내 직업훈련 의무제도 개요

사업내 직업훈련은 기업체에서 필요로 하는 기능 위주의 훈련을 스스로 실시함으로써 생산현장에 쉽게 적응할 수 있는 인력을 신속히 양성할 수 있으며, 사업체 내의 기존시설, 장비, 자재를 활용함으로써 훈련경비를 절약할 수 있는 이점이 있다. 또한 생산현장의 경험이 풍부한 자를 훈련교사로 활용함으로써 훈련이 더욱 효과적으로 이루어질 수 있다는 점에서 매우 중요한 훈련수단이 된다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 ‘직업훈련법’ 제정 초기에 일부 보조금을 지원하여 사업내 직업훈련을 독려하였으나 정부의 재정 형편상 보조금이 끊어지자 훈련실적이 급감하였고, 국내 경제발전과 중동 건설인력 송출 등으로 인한 기능인력의 소요는 급증하는데 기능인력이 제대로 공급되지 않아 인력 스카웃이 발생하는 등의 부작용이 속출하게 되었다. 이에 사업체에 소요되는 기능인력은 사업체 스스로 양성해야 한다는 의미에서 1973년 ‘직업훈련에 관

한 특별조치법¹⁰⁰이 제정되어 직업훈련 의무제도로 전환되었다.

직업훈련 의무 제도를 간략하게 설명하면 일정 규모 이상의 근로자를 가진 사업체로서 기능인력을 많이 소요하는 사업체는 정부에서 고시하는 일정 비율 이상의 근로자 수 또는 금액만큼 기능인력을 양성토록 의무화하는 제도이다. 여기에서 기능인력을 많이 소요하는 산업으로 지정된 산업은 사업내 직업훈련실시 의무대상 산업이라고 부르는데, 이들 산업은 ① 광업 ② 제조업 ③ 전기·가스 및 수도업 ④ 건설업 ⑤ 운수·창고 및 통신업 ⑥ 서비스업 중 세탁업·수선업 등 6개 산업으로 되어 있었다. 훈련방법은 자체 훈련 시설을 이용하여 자체적으로 실시할 수도 있고, 공동 또는 위탁의 방법을 취할 수도 있도록 하였다.

또한 사업내 직업훈련 의무대상 사업체 규모는 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’이 처음 발효된 1975년 1월에는 500인 이상의 규모였다가¹⁰⁰⁾ 1976년 12월 ‘직업훈련기본법’이 제정되고, 동법 시행령이 1977년 4월에 제정·공포됨에 따라 300인 이상으로 변경되었다. 그 후 1989년 3월에 개정되어 1989년 7월에 발효되는 동법 시행령 개정에 의해 200인 이상으로 대상이 확대되었다가 직업훈련발전 장기계획에 의해 1991년 6월에 개정되고 1992년 1월에 발효되는 동법 시행령 개정에 의해 150인 이하로 확대되었다가 ‘고용보험법’의 도입으로 1995년 7월부터 1,000인 이상 사업장으로 축소되었다. 이를 그림으로 나타낸 것이 [그림 III-5]이다. 건설업의 경우에는 상시근로자의 개념이 없으므로 전년도 공사 실적 액이 매년 노동부 장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 사업주(1991년 46억 8천만 원 이상, 1997년 736억 1,500만 원 이상)로 되어 있었다.

100) 직업훈련에 관한 특별조치법의 본문에서는 200인 이상의 사업장으로 되어 있었으나 부칙의 경과조치에 의해 2년간 500인 이상의 사업장으로 변경되었다. 그러나 동법이 1976년 「직업훈련기본법」으로 대체되었기 때문에 동법에 의한 200인 이상은 한 번도 적용되지 못하였다.

[그림 III-5] 훈련 의무 적용대상 사업체 규모의 변화

500인 이상	→	300인 이상	→	200인 이상	→	150인 이상	→	1,000인 이상
1975.1		1977.4		1989.7.		1992.1.		1995.7.

나. 사업내 직업훈련 실시비율

여기에서는 직업훈련 의무대상 사업체가 의무적으로 이행해야 할 양인 직업훈련실시비율에 대하여 논의하기로 하자. 직업훈련 의무 제도를 도입한 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’에 의한 1975년과 1976년의 실시비율은 상시근로자의 15%로 되어 있었다.

15%인 이유는, 동법의 훈련 의무대상 사업체의 규모가 처음에는 200인 이상으로 되어 있었고, 최소 훈련 인원이 통상 30명 기준이기 때문에 의무대상 사업체가 직업훈련 의무를 이행하기 위해서는 한 학급 최소 훈련인원은 30명을 넘도록 맞추기 위한 것이 그 하나이고, 또 다른 하나는 장기전망에 따른 직업훈련 소요판단에 의한 연도별 훈련수요가 연 10만여 명인데(<표 III-10> 참조), 이를 맞추기 위해서 15%로 정했다고 한다.¹⁰¹⁾

그러나 이 비율은 매우 높은 비율이었고 분담금을 납부할 기회조차 주지 않았기 때문에 문제가 되어 ‘직업훈련기본법’의 제정으로 분담금 제도가 도입되었고 이에 맞춘 실시비율에 의해 대폭 낮아지게 되었다.<표 III-21> 참조)

101) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 183~184쪽 참조.

<표 III-21> 사업내 직업훈련 실시의무비율 및 실시 현황

연도	구분 의무대상 사업체 (개소)	실시비율(평균) ('86까지 %, 0.1%*)	훈련실시사업체 (개)	훈련인원 (명)
1977	1,012	5.7		58,739
1978	1,095	6.2		73,038
1979	1,223	6.7		90,992
1980	1,103	3.14	669	66,213
1981	1,103	4.13	485	48,406
1982	1,106	2.44	507	30,131
1983	1,185	1.78	382	20,960
1984	1,263	1.82	268	22,011
1985	1,341	1.73	519	23,876
1986	1,398	1.63	356	19,042
1987	1,537	1.73	239	14,774
1988	1,573	1.95	403	20,560
1989	1,612	1.76	392	17,570
1990	2,575	3.0	505	31,363
1991	2,675	4.79	507	52,602
1992	3,417	6.19	551	122,457
1993	3,577	6.73	686	122,151
1994	3,753	7.16	843	152,030
1995.1.76.	3,776	6.71	602	79,725
1995	390	8.31	273	160,413
1996	377	7.39	284	151,303

주: *) 1987년부터 훈련 의무비율 책정기준 변경 적용
근로자수 대비(백분율)→임금총액 대비(천분율)

자료: 노동부, 「직업훈련사업현황」, 1984, 121쪽, 외 각 연도.

1976년에 제정된 '직업훈련기본법'에서는 훈련실시비율을 정함에 있어 상시근로자 수의 100분의 10을 초과하지 않는 범위 내에서 매년 1월에 노동청장이 산업별로 책정, 고시하도록 하였다. 처음으로 고시된 1977년의 훈련 의무 실시비율은 각 산업별로 고시하였으며 평균치는 5.7%이다. 이 비율의 의미는 상시근로자 수의 5.7%에 해당되는 인원수만큼의 기능사기초훈련을 실시하여야 하며, 그렇지 못할 경우에는 그 훈련 의무 인원수에 분담금 기준액을 곱한 금액만큼 분담금을 납부하도록 되어 있었다.

그 후 1986년에 '직업훈련기본법'을 개정하여 직업훈련 실시비율을 종래의

인원기준에서 임금총액 기준으로 전환하였다. 즉, 해당 직업훈련 의무 사업체에게는 근로자에게 지급하는 임금총액의 1000분의 20 범위 내에서 노동부 장관이 매년 인력수급상황 등을 고려하여 직업훈련심의위원회의 심의를 거쳐 산업별·규모별로 책정, 고시한 훈련비율에 해당 기업이 근로자에게 지급할 연간 임금총액을 곱하여 산출한 금액을 의무적으로 직업훈련 비용에 사용하도록 한 것이다.

그렇다면 왜 직업훈련실시비율 기준이 훈련 의무인원 기준에서 임금총액 기준으로 전환된 것인가? 이는 종래의 인원기준으로는 기능사훈련과정이나 사무·서비스훈련과정의 사업내 직업훈련만을 실시하도록 규정되어 있기 때문에 사업주가 사업내 직업훈련을 실시함에 있어 필요로 하는 시설이나 장비를 구입 또는 설치한다든가, 사업체가 고용하는 근로자가 다른 교육훈련기관에서 교육훈련을 받을 때 이를 지원한다든가 또는 다른 직업훈련을 실시하는 자에게 지원을 하는 등의 직업훈련 관련 사업은 할 수 없게 되어 있었다. 이를 해소하기 하기 위해서는 이들 사업에 소요되는 금액기준으로 훈련 의무를 부과할 필요가 있어 임금총액기준을 이용하여 금액기준으로 훈련 의무를 부과하게 된 것이다. 이러한 임금기준의 직업훈련 실시비율은 ‘직업훈련기본법’이 폐지될 때까지 유지되었다.

산업별로 고시된 직업훈련 실시비율은 <표 III-21>과 같다. 표에서 볼 때, '77년에는 평균 실시비율이 5.7%였으며, 이는 1,000명의 상시근로자를 채용하고 있는 기업은 연간 57명의 기초(양성)훈련을 실시하여야 한다는 것을 의미한다. 그 이후 실시비율이 차츰 낮아져 1986년에 1.63%까지 낮아지게 되었다. 1987년에는 임금총액기준으로 변경되어 평균 실시비율이 임금총액의 1.73/1,000으로 변경되었다. 이는 당해 연도 근로자 임금 총액이 1,000억인 기업이 직업훈련을 실시해야할 훈련 의무비용은 1.73억 원임을 의미한다. 주의할 점은 1986년까지의 훈련인원 기준 실시비율이나 1987년 이후의 임금총액 기준이나 실시비율의 크기는(비록 백분율과 천분율의 차이가 있긴 하더라도) 거의 비슷한 것으로 나타나고 있는데, 이는 훈련 의무인원이나 훈련 의무액이 실시비율로 전환되는 과정에서 분담금 기준액이나 표준훈련비의 크기에

의해 그렇게 된 것으로 보인다.

임금총액 기준 실시비율이 1989년까지는 임금총액의 1/1,000대의 낮은 비율을 유지하다가 1990년부터 갑자기 임금총액의 3/1,000대로 높아지면서 1996년까지 지속적으로 오르고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 직업훈련 장기발전계획에 의해 사업내 직업훈련을 활성화하고, 또한 고용보험이 도입될 경우 능력개발보험료율을 책정함에 있어 요율을 안정적으로 유지하기 위한 조치로 급격하게 상승시켰기 때문이다.

또한 직업훈련 실시비율이 부과 대상별로 변경된 과정을 살펴보면 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’이 발효된 1975, 1976년에는 500인 이상의 직업훈련 의무대상 산업의 모든 사업체가 산업별 구분 없이 동일하게 15%의 훈련 의무인원을 부과받았다. 그러나 ‘직업훈련기본법’이 제정된 이후 1977년 이후부터는 직업훈련 의무대상 산업의 300인 이상 규모의 사업체는 산업 중분류별로 고시된 실시비율에 따라 각기 다른 훈련 의무인원을 부과받았다. 이때는 기업 규모별 구분이 없었다. 그 후 1986년 ‘직업훈련기본법’이 개정된 후 1987년부터는 산업별, 규모별로 각기 다른 직업훈련 실시비율을 부과받았다. 기업 규모별 구분은 상시근로자 3,000인 이상을 고용하는 기업을 대기업으로, ‘중소기업기본법’에 의한 중소기업규모 이하를 중소기업으로, 대기업과 중소기업 사이의 기업을 중규모 기업으로 구분하여 직업훈련 실시비율을 규모별로 차등화하여 고시하였다.

실시비율 차등의 규모는 대개 중규모 기업의 실시비율을 100%로 할 때, 대기업은 150%, 중소기업은 25%의 비율로 고시하였다. 그러나 1990년의 직업훈련장기발전계획에 의해 인력수급상 직업훈련이 특히 필요한 산업을 사업내 직업훈련의 우선실시 대상으로 지정하고 이행치 않은 경우 분담금을 50%까지 추가 납부토록 하는 방침에 따라 사업내 직업훈련 우선실시 대상 산업의 경우 대기업의 실시비율이 중규모기업의 실시비율의 185% 가까이 되는 비율이 고시되었다. 이러한 직업훈련 우선실시 대상 산업의 지정은 고용보험이 실시되기 직전인 1994년까지 지속되었다.

또한 <표 III-21>에서 1995년에 두 가지 실시비율이 제시된 것은 1995년 7

월부터 ‘고용보험법’이 도입되는 과정에서 직업훈련 의무대상사업체가 종전의 150인 이상 규모의 사업체에서 1,000인 이상 규모의 사업체로 전환되고 나머지 사업체는 고용보험 능력개발 대상사업체로 전환되었기 때문이다. 7월 이후의 비율이 높게 된 것은 3,000인 이상의 대기업과 1,000인 이상의 중규모 기업의 실시비율의 평균으로 이루어져 중소기업이 포함된 전반기보다 실시비율이 높아져 나타난 현상으로 보인다.

다. 사업내 직업훈련 대상 사업체

한편, 직업훈련 의무대상사업체의 수는 '89년과 '92년의 대상사업체의 확대로 꾸준히 증가하여 1995년 전반기에 3,776개로 확대되었으나, 1995년 하반기부터 1,000인 미만 규모의 사업체가 고용보험 직업능력개발사업의 대상 사업체로 전환되면서 390개로 급격히 축소되었다. 직업훈련 의무의 이행방법은 앞에서 언급한 바와 같이 처음에는 사업내 직업훈련의 실시만 인정되었으나 ‘직업훈련기본법’ 개정 이후 1987년 1월부터는 사업내 직업훈련의 실시 외에 노동부 장관이 지정하는 다른 직업훈련을 실시하는 자에 대한 지원, 당해 사업주가 고용한 근로자에 대한 교육훈련의 지원, 직업훈련에 필요한 시설의 설치 및 장비의 구입 등으로 직업훈련 의무비용을 사용하게 되었다.

라. 사업내 직업훈련의 훈련과정

이제 사업내 직업훈련의 실시에 있어 인정되는 직업훈련과정의 변화에 대하여 알아보기로 하자. 1974년에 제정된 ‘직업훈련에 관한 특별조치법’에 의한 직업훈련 의무 이행방법으로 의무대상 사업주는 직업훈련을 실시해야 하는데(동법 제3조), 이 법에 의한 직업훈련은 기초훈련·재훈련·향상훈련 및 적응훈련으로 나누며, 각 훈련별 훈련인원은 보건사회부령으로 정하도록 되어 있었다(동법 제6조). 또한 동법 시행규칙에서 기초훈련의 훈련인원은 훈련실시실시인원의 3분의 2, 재훈련·향상훈련 및 적응훈련의 훈련인원은 훈련실

시인원의 3분의 1로 하도록 규정하여 재훈련·향상훈련 및 적응훈련에 관해서는 관대하게 규정하였다.

그 후 1976년 ‘직업훈련기본법’에서는 직업훈련 의무대상사업의 사업주가 기능사 기초훈련에 관한 사업내 직업훈련을 의무적으로 실시하여야 한다고 하여 기초훈련의 실시를 강제하고 있다(동법 제19조 제1항). 그러나 직업훈련 의무대상사업의 사업주가 “근로자의 기능향상을 위하여 기능사기초훈련을 실시하는 외에 기능사의 향상·전직·재훈련에 관한 사업내 직업훈련을 실시할 수 있다.”라고 규정은 하였으며(동법 제19조 제3항), 직업훈련 의무대상사업의 사업주가 이들 향상·전직·재훈련을 실시했을 때, 이를 직업훈련 의무의 이행으로 인정한다는 명시적인 규정이 없다. 이는 직업훈련 의무대상사업체가 직업훈련 의무를 이행함에 있어 기능사 기초훈련만 유효할 뿐임을 의미한다. 1979년에 개정된 ‘직업훈련기본법’에서도 직업훈련 의무대상 사업주가 기능사 기초훈련 외에 노동청장이 직업안정을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 직종으로 제한한 전직훈련을 추가하여 이에 관한 사업내 직업훈련을 의무적으로 이행하도록 규정하였으나, 일반적인 향상·전직·재훈련에 대해서는 아무런 언급이 없었다.

1981년 12월 31일에 개정된 ‘직업훈련기본법’에서는 직업훈련 의무대상사업의 사업주는 사업내 직업훈련 과정으로서 기능사훈련과정 외에 사무·서비스직 종사자 훈련과정을 추가하였다. 종전에는 훈련과정을 구분함에 있어 기능사훈련과정과 직업훈련교사과정만 있었으나 1981년 말의 동법 개정에서 사무·서비스직 종사자 훈련과정, 감독자직업훈련과정 및 관리자직업훈련과정이 추가되어 5개의 훈련과정으로 이루어지게 되었고, 또한 종래에는 기능사 훈련과정에 대해서는 기초, 향상, 전직 및 재훈련으로, 직업훈련교사훈련과정에 대해서는 양성훈련, 면허훈련 및 재훈련으로 세분되었던 것이 앞의 5가지 훈련과정에 대하여 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련 및 재훈련으로 함께 세분되었다. 이로 인하여 지금까지 유지해 오던 기초훈련이라는 용어가 사라지게 되었다. 여기에서 사무·서비스직 종사자 훈련과정이 사업내 직업훈련 의무대상 훈련과정으로 편입된 것이다. 그리고 동법 개정에서 “기능사의 향상·

전직·재훈련에 관한 사업내 직업훈련을 실시할 수 있다.”는 규정은 아예 삭제되었다.

그 후 1986년 5월 9일에 개정된 ‘직업훈련기본법’에서 실시비율이 임금총액기준으로 크게 변경되었는데, 임금총액기준에 의해 직업훈련 의무가 인원 기준에서 금액기준으로 변경되었기 때문에 양성훈련인원 외에도 다른 훈련과정도 광범위하게 인정되는 틀이 잡히기 시작하였다. 즉, 사업내 직업훈련으로 인정되는 훈련과정이 종래의 기능사훈련과정과 사무·서비스직 종사자 훈련과정 외에도 관리자직업훈련과정 및 감독자직업훈련과정이 추가 되었다(동법 시행령 제13조).

또한 개정된 ‘직업훈련기본법’에서 신설된 직업훈련비용에 관한 규정에서(동법 제25조 제4항) 직업훈련 및 관련 사업에 사용하여야 할 비용의 기준을 노동부장관이 정하도록 되어 있는데, 이 기준에서(1988년 기준) 직업훈련 의무대상 사업주가 직업훈련에 사용할 수 있는 금액으로서 기능사 훈련과정의 향상, 전직, 재훈련과정에 대하여 당해 연도 직업훈련비용의 20% 이내에 훈련비용을 사용할 수 있게 하였고, 사무·서비스종사자 훈련과정, 관리·감독자훈련과정에 대해서는 당해 연도 직업훈련 비용의 10% 이내의 훈련비용을 사용할 수 있도록 하는 규정을 신설하였다.

직업훈련 의무의 이행이 가능한 훈련과정의 부문별 한도가 이때 처음으로 생성된 것으로서 이 부문별 한도의 변화에 따라 사업내 직업훈련에 있어 훈련과정별 훈련인원의 배출이 엄청나게 변하게 되었다. <표 III-22>는 직업훈련비용의 부문별 비용의 사용 한도를 보인 것이다.

표에서 볼 때, 향상, 전직 및 재훈련 과정에 사용할 비용의 한도는 임금총액에 실시비율을 곱하여 나온 직업훈련비용의 20%만 처음에는 인정하였으나, 1990년에 30%, 1993년 1월에 55%, 1993년 7월에 70%, 1994년 7월에 다시 80%로 증가하여 계속 유지하다가 ‘직업훈련기본법’이 폐지되기 직전인 1998년에는 그 제한이 없어져 100%가 되었다.

<표 III-22> 직업훈련비용의 부문별 비용사용 한도

구분	1988.1	1990.1	1993.1	1993.7	1994.1	1994.7	1995.1	1996.1	1997.1	1998.1
양성훈련	제한 없음	좌동	좌동 ¹⁾	좌동	좌동 ³⁾	좌동	좌동	좌동	좌동	제한 없음
향상, 전직, 재	20%	30%	55% ²⁾	70%	좌동	80%	좌동	좌동	좌동	상동
관리, 감독, 사무	10%	10%								
관련사업	20%	30%	10%	좌동	20%	좌동	좌동	좌동	30%	30%
정보처리, 사무관리			각 분야 10%	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	제한 없음
직무능력 향상			향상의 20%	향상의 30%	좌동	향상의 50%	좌동	좌동	좌동	상동

주: 1) 이때부터 관리, 감독자 및 사무서비스 훈련과정의 부문별 한도를 없애고, 양성·향상·전직 및 재훈련과정에 편입하는 대신에 훈련기준에 의한 직종 중 정보처리 및 사무관리 분야의 직업훈련에 사용할 수 있는 비용의 한도는 앞의 각 분야의 한도의 10%를 초과할 수 없도록 하였다. 즉, 동 직종의 양성훈련의 경우 10%, 동 직종의 향상·전직 및 재훈련과정의 경우 5.5%를 초과할 수 없다.
 2) 향상훈련 중 직무능력향상훈련에 사용할 비용의 한도는 여기의 55% 중의 20%를 초과할 수 없다. 즉, 전 비용의 11%를 초과할 수 없다.
 3) 이때부터 양성훈련 외에 전직훈련이 추가되었음. 따라서 아래의 향상, 전직, 재훈련과정은 이때부터 향상, 재훈련과정의 부문별 한도임. 또한 양성훈련의 훈련방법 중 현장훈련이 추가되었음.

자료: 노동부, 「직업훈련비용기준」, 각 연도.

다만, 1994년 1월부터 전직훈련과정의 훈련비용은 양성훈련과정과 함께 제한 없음으로 전환되었지만 향상, 재훈련과정의 비용한도가 이미 70%에 달했기 때문에 큰 의미는 없는 것으로 보인다. 또한 1993년부터 관리·감독자훈련과정 및 사무·서비스직 훈련과정이 없어진 것은 1991년 1월의 ‘직업훈련기본법’이 개정됨에 따라 이들 훈련과정이 폐지되고, 양성, 향상, 전직 및 재훈련과정으로 개편되었기 때문이다. 따라서 종래의 사무·서비스직 훈련과정에 해당되던 정보처리 사무관리 훈련 직종은 그 직종의 양성훈련부문 또는 향상, 전직 및 재훈련과정의 비용 한도의 10%를 사용할 수 있게 되었고, 이마저도 1998년에는 그 제한이 해제되었다.

통상 기업체에서 가장 많이 활용하였던 재직자 직무능력향상 훈련과정의 비용사용 한도는 향상, 전직 및 재훈련과정 훈련비용 사용한도의 20%에서 시작하여 30%, 50%로 증가하다가 이것도 마찬가지로 1998년에 그 제한이 해제되었다.

여기에서 우리가 알 수 있는 것은 직업훈련 의무제도의 목적이 사업내 직업훈련을 통해 기능인력의 양성을 도모하는 것이기 때문에 1986년 이전까지는 직업훈련 의무인원의 형태에서 향상, 전직 및 재훈련과정의 훈련인원을 양성훈련의 훈련인원으로 전환해서 인정할 장치가 마련되지 못한 셈이다. 이제 1986년 5월의 법 개정에 의해 직업훈련실시비용이 임금총액기준으로 바뀌에 따라 직업훈련 의무가 인원기준이 아닌 직업훈련비용의 형태가 되어 향상, 전직 및 재훈련을 허용하더라도 각 훈련과정의 표준훈련비에 의해 간단히 허용할 수 있게 되었고, 이에 따라 직업훈련비용의 사용한도가 중요하게 된 것이다.

정부가 직업훈련 의무 제도를 시행할 때 기능인력의 양성을 목표로 하였다고 하더라도 기업체의 입장에서는 신규 기능인력의 양성 못지않게 재직자 근로자의 향상훈련도 더욱 중요하게 생각하는 경향이 있었다. 이는 직업훈련 의무대상 사업체가 직업훈련 의무를 이행하기 위하여 신규 기능인력을 양성 하였다고 하더라도 이들을 모두 자신의 기업에 취업시킬 수 없기 때문에 협력회사에 취업시키거나 또는 취업을 못 하기도 하는데, 이는 자칫 훈련을 위한 훈련을 실시할 우려가 있으나, 재직자향상 훈련과정은 본인의 회사 직원 이므로 생산성 향상에 도움이 되기 때문이다.

이러한 사업체의 요구와 정부의 기본 목적이 맞물려 처음에는 향상, 전직, 재훈련과정의 비용한도를 낮게 책정했으나 점차 높아져 80%까지 상승하다가 그 제한이 해제되었다. 이로 인하여 1990년 이후 사업내 직업훈련의 향상훈련 실적이 급격하게 증가되었다(<표 III-3, 4> 참조).

마. 사업내 직업훈련의 표준훈련비

직업훈련 의무대상사업체가 당사의 임금총액과 직업훈련실시비율에 의하여 직업훈련비용이 정해지면 이 비용만큼 직업훈련을 실시하여야 하는데, 이 직업훈련을 실시한 만큼의 훈련비용을 산출하는 비용기준이 표준훈련비이다. 1986년 법 개정 이전에는 직업훈련 의무인원만큼 훈련을 실시하지 못하면 그 인원수에 직업훈련분담금 기준액을 곱하여 직업훈련 분담금을 납부하였으나, 법 개정 이후에는 그 사업체에 부과된 직업훈련비용 중에서 직업훈련을 실시한 인원수에 표준훈련비를 곱하여 나온 훈련비용과 직업훈련 관련 사업을 실시한 비용을 더한 금액을 감하고 남은 직업훈련비용을 분담금으로 납부하는 것으로 전환된 것이다.

여기에서 중요한 것은 의무대상 사업체가 사업내 직업훈련을 실시하도록 하는 기제로서 직업훈련 실시비율의 높고 낮음 외에 표준훈련비의 많고 적음 또한 매우 크다는 사실이다. 즉, 직업훈련 의무대상 사업주 입장에서는 직업훈련실시비율이 높아져 직업훈련비용이 많아졌는데, 직업훈련을 실시하지 않게 되면 그만큼 많은 양의 분담금을 납부해야 하지만, 직업훈련비용이 정해지고 직업훈련을 실시함에 있어 실 훈련비보다 표준훈련비가 낮아 실제 훈련을 실시하고도 실제 사용된 훈련비만큼 직업훈련분담금이 감면되지 않으면 직업훈련을 실시할 유인이 떨어지게 된다. 반면에 표준훈련비가 실 훈련비보다 높을 경우에는 실 훈련비를 감면된 분담금으로 보상을 받고 투자된 직업훈련비는 훈련생으로부터 어느 정도 회수가 가능하기 때문에 사업주는 직업훈련을 실시할 유인이 생기게 된다.

바. 사업내 직업훈련 실적과 실시비율 및 표준훈련비와의 관계

따라서 직업훈련 실시비율의 변화와 표준훈련비의 변화가 사업내 직업훈련의 훈련실적에 어떠한 영향을 주는지 살펴보기로 한다. <표 III-23>은 직업훈련 의무제도가 시작된 1975년 이래 1993년까지의 직업훈련실시비율과 표준

훈련비(분담금 기준액)를 보인 것이다. 자료의 일관성을 위해 표준 훈련비는 훈련수당을 포함한 6개월 기준으로 통일하였고, 직업훈련 실시비율의 연도별 상호 비교를 위해 1987년 이후의 실시비율은 인원기준으로 환산하여 함께 제시하였다.

<표 III-23> 연도별 직업훈련 의무 현황

연도	표준훈련비 ¹⁾ (천 원)	실시비율 (인원기준, %)	의무사업체 근로자 수 (명)	직업훈련비용 (천 원)	임금총액 (천 원)	실시비율 (임금기준, 0.1%)
1975	-	15				
1976	-	15				
1977	69,474	5.7	1,094,428			
1978	76,416	6.2	1,387,717			
1979	131,892	6.7	1,585,095			
1980	195,762	3.14	1,754,860			
1981	271,536	4.13	1,573,594			
1982	375	2.44	1,498,284			
1983	460.5	1.78	1,723,686			
1984	524.5	1.82	1,921,585			
1985	590.3	1.73	2,003,013			
1986	592	1.63	2,039,074			
1987	747	0.99	2,214,170	16,357,521	9,249,814,737	1.768416
1988	963	0.99	2,541,075	24,301,354	12,152,233,480	1.999744
1989	1,247	0.98	2,462,254	29,960,273	14,594,387,252	2.052863
1990	1,609	1.35	2,689,660	58,602,829	19,867,059,150	2.949749
1991	1,926	2.07	2,849,567	113,413,395	23,239,138,039	4.880275
1992	2,401	2.68	2,946,455	189,548,435	28,596,382,935	6.628406
1993	3,256	2.57	2,855,036	239,073,006	31,789,193,202	7.520575

주: 1) 자료의 일관성을 위하여 본 표의 표준 훈련비(분담금 기준 액)는 6개월 기준 훈련비에 훈련수당을 포함하여 통일한 것임.

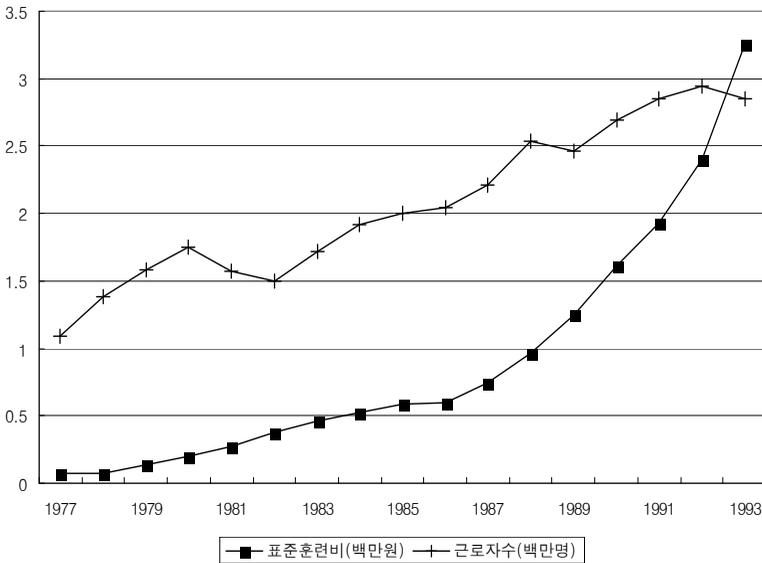
자료: 정택수 외, 『기업의 직업훈련 의무 적정범위 및 의무부과방안』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1994. 2, 18쪽.

환산하는 방법은 직업훈련 의무대상 사업체 전체에 부과된 직업훈련비용에 표준훈련비를 나누면 훈련하여야 할 인원수가 산출되고, 이 인원수에 직업훈련 의무대상 사업체의 근로자 수로 나누면 인원기준 직업훈련실시비율이

산출된다. 또한 전체 직업훈련비용에 전체 임금총액을 나누면 임금총액 기준의 평균 실시비율이 산출된다. 이 비율은 고시된 평균 실시비율과는 약간 다를 수 있을 것이다.

<표 III-23>을 이용하여 연도별 표준훈련비와 의무대상사업체의 근로자 수의 변화를 보인 것이 [그림 III-6]이고, <표 III-21>의 사업내 직업훈련의 양성 실적과 <표 III-23>의 인원기준 직업훈련 실시비율과 임금기준 직업훈련 실시비율의 연도별 변화를 보인 것이 [그림 III-7]이다.

[그림 III-6] 연도별 표준훈련비 및 의무대상 사업체 근로자 수의 변화

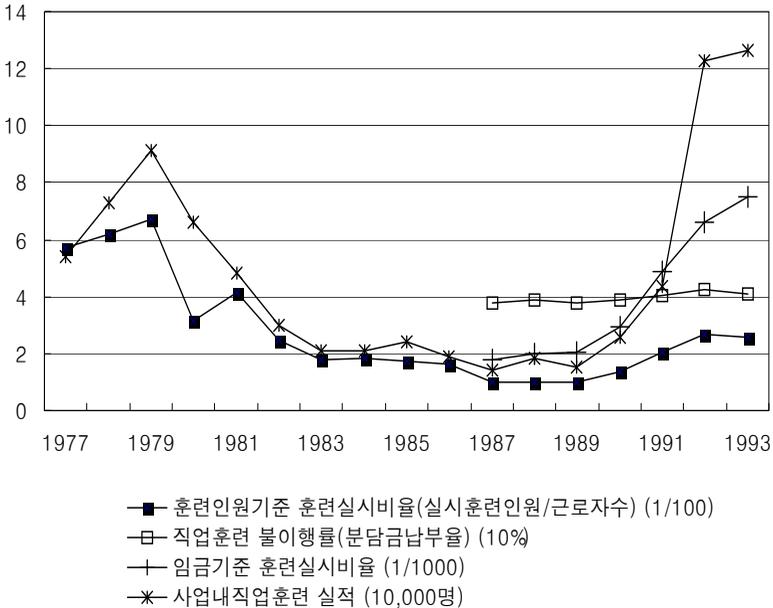


자료: 정택수 외, 『기업의 직업훈련 의무 적정범위 및 의무부과방안』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1994. 2, 20쪽.

[그림 III-6, 7]을 살펴볼 때, 사업내 직업훈련의 양성실적은 1977~1990년 사이에 직업훈련실시비율과 정확하게 같이 움직이고 있음을 보여주고 있다. 1983~1990년 사이에는 직업훈련실시비율이 인원기준으로 2% 미만으로 변하고 있었고, 임금기준으로도 3/1000 미만으로 움직이고 있었으며, 표준훈련비

또한 백만 원 미만으로 아주 낮은 상태에 있었다. 이러한 상태에서는 직업훈련을 실시해봐야 실 훈련비만큼의 분담금 감면이 이루어지는 것도 아니고, 직업훈련실시비율이 낮은 만큼 직업훈련을 실시하지 않고 분담금을 납부해봐야 큰 금액이 아니기 때문에 직업훈련 의무를 기피하여 훈련실적이 낮아진 것으로 보인다.

[그림 III-7] 연도별 훈련 의무비율 및 훈련실적의 변화



자료: 정택수 외, 『기업의 직업훈련 의무 적정범위 및 의무부과 방안』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1994. 2. 21쪽.

이러한 상황에서 변화를 보인 것은 1986년의 ‘직업훈련기본법’ 개정에 의한 임금총액기준 직업훈련실시비율의 전환이 되겠다. [그림 III-6]에서 보는 바와 같이 1987년부터 분담금 기준액이 표준훈련비로 전환되면서 표준훈련비의 상승이 뚜렷하게 나타나고 있음을 보여주고 있다.

또 한 가지는 1990년 직업훈련발전 기본계획 수립과 관련하여 1990년부터

직업훈련 실시비율을 높이면서 직업훈련 실시비율과 훈련실적은 1991년까지 함께 증가하고 있다. 그 후 1992년부터 실시비율의 증가보다 훈련실적의 증가가 더욱 두드러지게 나타나고 있는데, 이는 앞의 [그림 III-3, 4]에서 본 바와 같이 향상훈련의 비용 사용한도를 증가시킴으로 인해 향상훈련의 양성 실적이 포함되었기 때문이다.

한편, 임금기준 실시비율은 1990년부터 증가하고 있는 데 비하여 훈련인원 기준으로 환산한 실시비율은 크게 증가하고 있지 않은 것은 [그림 III-6]에서 본 바와 같이 1987년부터 표준훈련비가 크게 증가하고 있기 때문에 임금기준 실시비율에 의한 직업훈련비용을 표준훈련비로 나누어 환산한 훈련인원기준 실시비율은 크게 증가하지 않은 것으로 나타나고 있다. 결과론적이지만 임금기준 실시비율을 아무리 증가시킨다고 하더라도 표준훈련비를 그 증가율만큼 증가시킨다면 훈련인원 기준 실시비율은 더 이상 증가하지 않음을 의미한다.

따라서 1991년 이후의 훈련실적의 변화를 보면 훈련실적의 외형은 크게 증가하였으나 표준훈련비가 크게 상승하여 훈련인원기준의 실시비율은 크게 증가하지 않았고, 향상훈련의 거품을 제거하면 양성 훈련만으로는 큰 증가가 없는 것으로 나타나고 있다. ([그림 III-3, 4] 참조)

결과적으로 1987~1993년까지 직업훈련실시비율과 표준훈련비를 인상하였으나 직업훈련분담금 납부 비율은 거의 그대로 40%대를 유지하고 있었다. 다만 직업훈련비용의 절대금액이 증가했기 때문에 직업훈련을 활성화하는 의미는 있었다고 할 수 있을 것이다.

또한 <표 III-23>을 볼 때, 1990년 이후 직업훈련 실시비율의 증가와 근로자수의 증가 및 임금총액의 증가가 한꺼번에 일어남으로 인해 직업훈련비용이 매년 매우 급속도로 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 임금기준 직업훈련 실시비율이 처음 적용되던 1987년에는 직업훈련비용이 163억에 불과했으나 1993년에는 2,390억 원으로 증가하고 있는데, 이 당시의 이 정도 비용은 매우 큰 금액으로서 고용보험 도입 시의 직업능력개발사업의 연간 보험료에 육박할 정도의 금액이었다.

따라서 직업훈련실시비율이 임금 총액의 0.1~0.2% 정도일 때는 이에 대

한 관심이 없었지만 이들 비율이 높아지고, 또한 우선직업훈련 대상 산업의 대기업의 경우 직업훈련 실시비율이 더욱 높게 증가되었기 때문에 직업훈련 비용이 막대하게 부과되자 여기에 관심을 가지게 되었고, 직업훈련비용의 기준이 되는 직업훈련 실시비율을 산업별, 규모별로 차등화하여 고시하도록 되어 있었기 때문에 산업체의 모든 이해당사자들이 자기산업의 실시비율의 변동에 민감하게 반응하게 된 것이다.

비록 ‘직업훈련기본법’에서 노동부 장관은 인력수급상황 등을 고려하여 직업훈련심의위원회의 심의를 거쳐 산업별, 규모별로 책정하여 매년 고시하도록 되어 있어 이에 맞추어 고시하였다고 하지만, 이제 인력수급 상황에 대한 보다 정교한 모델을 필요로 하게 되었다. 이에 한국기술교육대학교 산업기술 인력 연구소에서 두 차례에 걸친 연구가 있었으나 만족할 만한 해법을 찾지 못하다가 연구자에 의해 이에 대한 모델이 개발되었고, 1995~1998년까지 매년 실시비율이 작성되어 노동부에서 소정의 절차를 거쳐 이를 고시하게 되었다.¹⁰²⁾

사. 사업내 직업훈련 양성 인력의 기능수준

사업내 직업훈련을 통해 양성한 기능인력의 ‘국가기술자격법’ 상의 기능수준에 대하여 알아보기 위해서는 공공훈련과 인정훈련에서 양성된 기능인력의 기능수준과 상대비교를 할 필요가 있다. <표 III-24>는 공공, 사업내 및 인정훈련기간의 기능 수준별 양성 실적을 보인 것이다. 표에서 볼 때, 사업내 직업훈련의 국가기술자자격 기준에 의한 기능 수준은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.

우선, 사업내 직업훈련에서 1982~1992년까지 양성한 전체 288,670명 중에서 기능사보에 해당하는 인력이 279,742명으로서 무려 96.9%에 이르고 있다. 이는 공공직업훈련의 29.1%, 인정직업훈련의 71.3%에 비하면 아주 높은 것이다.

102) 정택수, 『직업훈련비용에 관한 연구』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1995. 2 및 참고 자료 참조.

<표 III-24> 국가기술자격 기능수준별 훈련기관 유형별 훈련생 수

(단위: 명, (%))

구분	기능수준	계 (%)	82-'87 (%)	88-'92 (%)
합계	1급	63,214 (9.0)	13,462 (4.2)	49,752 (13.1)
	2급	173,832 (24.8)	92,288 (28.9)	81,544 (21.4)
	보	463,295 (66.2)	213,460 (66.9)	249,835 (65.6)
	계	700,341 (100)	319,210 (100)	381,131 (100)
공공	1급	42,785 (16.4)	13,462 (9.4)	29,323 (25.0)
	2급	142,129 (54.5)	84,542 (58.9)	57,587 (49.1)
	보	76,063 (29.1)	45,633 (31.8)	30,430 (25.9)
	계	260,977 (100)	143,637 (100)	117,340 (100)
사업내	1급	111 (-)		111 (0.1)
	2급	8,817 (3.1)	2,670 (2.1)	6,147 (3.8)
	보	279,742 (96.9)	126,311 (97.9)	153,431 (96.1)
	계	288,670 (100)	128,981 (100)	159,689 (100)
인정	1급	20,318 (13.5)	-	20,318 (19.5)
	2급	22,886 (15.2)	5,076 (10.9)	17,810 (17.1)
	보	107,490 (71.3)	41,516 (89.1)	65,974 (63.4)
	계	150,694 (100)	46,592 (100)	104,102 (100)

자료: 노동부, 「직업훈련사업현황」, 1993.

시대구분별로 보면 공공이나 사업내, 인정 모두 시간이 경과할수록 기능수준을 높게 훈련시키는 것을 알 수 있으나 공공직업훈련의 기능수준이 아주 높게 나타나고 인정직업훈련이 그 다음이며 사업내 직업훈련은 아주 낮게 나타나고 있다.

그렇다면 왜 이런 차이가 나는 것일까? 이는 각 훈련기관의 특성에 따른 것으로 보인다. 공공직업훈련이나 인정직업훈련의 경우 훈련생이 직업훈련을 이수하면 취업을 해야 하는데, 직업훈련의 경우 근본적으로 학력인정이 안되기 때문에 자격증을 목표로 하게 되지만 사업내 직업훈련은 훈련 목적이 자사의 근로자가 되려고 하는 자를 대상으로 훈련하기 때문에 국가기술자격의 획득과는 무관하다. 따라서 사업내 직업훈련의 경우에는 국가기술자격을 취득할 유인이 없고, 또한 자사의 근로를 위한 직무능력의 개발 향상이 우선하고 직업훈련 의무의 이행이 우선하기 때문에 무리하게 많은 훈련기간을 요

하지 않게 된다. 반면에 취업을 목적으로 하는 공공훈련기관이나 인정 훈련기관의 취업을 목적으로 하는 훈련생은 자격취득의 요건이 된 1년 이상의 장기 훈련을 선호하게 된다. 결과적으로 사업내 직업훈련의 기능수준은 낮은 것으로 나타나게 된 것으로 보인다. 또한 인정직업훈련기관의 경우 기능수준이 낮은 이유는 단기간의 훈련으로 취업이 가능한 운수장치 및 건설장비 등과 같은 훈련 직종 분야의 훈련을 많이 시키기 때문에 나타난 현상이 아닌가 생각 된다.

<참고자료> 직업훈련 실시비율 산출 모델

직업훈련 의무 제도를 도입한 목적은 기업이 고용하는 기능인력을 기업 스스로 양성할 수 있도록 강제하자는 것이었으므로 생산기능인력을 많이 고용하는 산업인 ① 광업 ② 제조업 ③ 전기·가스 및 수도업 ④ 건설업 ⑤ 운수·창고 및 통신업 ⑥ 서비스업 중 세탁업·수선업 등 6개 산업으로 한정된 것이다.

여기에서 이들 산업은 생산 기능인력을 고용하는 구성비도 다를 것이고, 또한 이들 기능인력의 직종별 훈련 소요량도 다를 것이므로 산업별로 직업훈련실시비율을 차별화하여 고시 하도록 ‘직업훈련기본법’ 제정 시에 이미 규정하고 있었다. 그렇다면 이들 산업에 필요한 기능인력의 훈련에 소요되는 훈련비용을 이들 각 산업의 사업체에게 부과하는 근거는 무엇인가?

생산 기능인력의 입·이직 현황을 살펴보면 경력 입직자의 대부분이 자신의 이직 전 직업으로 입직하는 것을 알 수 있는데, (정택수 외, 『직업훈련 소요인력 수급에 관한 연구』, 직업훈련연구소 1983, 61~61쪽 참조) 이는 각 산업에 특화된 특정 생산 직종의 경력 입직자는 그 산업의 자산이 되는 것을 의미하며(예컨대, 인쇄공이 직장을 옮기더라도 인쇄공으로 있으면 인쇄산업의 자산임), 특정 산업에 입직하는 특정 직업의 신규 입직자에 대해서는 특정 직업 근로자로 훈련시키고 유지할 책임이 그 산업에 있음을 의미한다. 따라서 산업별로 그 산업에 입직하는 무경력 입직자에게 훈련시킬 양을 산출하여, 이것을 근거로 훈련비용을 산출하고 이를 그 산업의 임금총액으로 나누면 훈련실시비율의 산출이 가능해진다.

이들 생산직 무 경력 신규 입직자는 각기 필요로 하는 훈련기간이 다르므로 훈련기간의 양이 곧 훈련 의무 량에 포함될 필요가 있고, 또한 입직하는 모든 생산 기능인력의 직종이 반드시 집체훈련을 필요로 하지 않으므로 실제의 집체훈련 실시비율을 반영할 필요가 있다. 또한 이렇게 산업별 신규입직자수와 산업별 훈련기간 및 산업별 집체훈련실시비율을 곱한 훈련량에 해당 산업의 표준훈련비를 곱하고 해당산업의 임금총액으로 나누면 해당산업의 실시비율이 산출된다. 다음은 연구자가 개발한 직업훈련 실시비율 산출 모델이다. 이러한 모델이 성립될 수 있었던 것은 이미 고인이 된 인력공단 직업훈련연구소의 강영희 선생이 1983년에 그 많은 훈련 직종의 간이 훈련기준을 개발하고 이를 기초로 직종별 훈련기간을 산출한 「기능공직종별 훈련 소요기간 분류에 관한 연구」라고 하는 방대한 기초 조사 자료가 있었기에 가능한 것이었다.

$$\begin{aligned} & \text{산업별 직업훈련 실시비율} = \\ & (\text{생산직무경력입직자 수} \times \text{평균훈련기간} \times \text{집체훈련실시비율} \times \text{표준훈련비}) / \\ & \text{임금총액} \\ & \text{단, 산업별 생산직 무경력 입직자 수} = \\ & \text{산업별 근로자 수} \times \text{생산직구성비} \times \text{생산직연간입직률} \times \text{무경력 입직률} \\ & \text{산업별 평균훈련기간} = \sum_{i=1}^n J_i \times D_i \\ & J_i = \text{해당산업의 } i \text{ 직종 근로자의 구성비} \\ & D_i = \text{해당산업의 } i \text{ 훈련 직종의 훈련기간} \\ & n = \text{해당산업의 생산직 직종 수} \end{aligned}$$

이 모델이 적용된 연구결과에 의한 실시비율(안)은 매년 직업훈련심의회위원회에 상정되었고, 직업훈련실시비율의 고시에 반영되었다. 이 당시 직업훈련실시비율은 매우 많은 직업훈련비용을 유발하였기 때문에 사업주단체의 주된 관심사로 대두되었고, 경영자총협회의 김영배 상무(현 부회장)와 심의회에서 매년 치열한 논쟁을 벌이기도 했다. 매년 적용된 연구보고서는 다음과 같다.

1. 정택수 외, 「기업의 직업훈련 의무 적정범위 및 의무부과방안」, 한국 기술교육대학 산업기술인력연구소, 1994.2
2. 정택수, 「직업훈련비용에 관한 연구」, 연구소(1번과 같음), 1995.2
3. 정택수, 「직업훈련 실시비율 조정」, 연구소(1번과 같음), 1996.2
4. 정택수, 「고용보험제하에서의 직업훈련비용 개선방안연구」, 연구소(1번과 같음), 1997.2

아. 사업내 직업훈련의 직종 분야별 양성 실적

우리나라 직업훈련에서 직종 분야별 양성 실적을 집계함에 있어 처음에는 13개 분야로 양성실적을 집계하였다. 그 후 1992년부터 19개 분야로 세분하여 집계하였다.

<표 III-25>는 1979년부터 1991년까지의 13개 분야의 훈련기관 유형별 훈련실적을 집계한 것이고, <표 III-26>은 1992년부터 1997년까지의 19개 분야의 훈련기관 유형별 훈련실적을 집계한 것이다. <표 III-25>의 13개 분야에 통신, 조선, 항공, 정보처리, 산업응용, 서비스, 사무관리 및 직무능력이 추가되어 19개로 변화한 것이다. 이는 직업이 보다 전문화되었기 때문에 나타난 현상으로 보이며, 이 19개의 분야는 나중에 고용보험 직업능력개발사업의 지원금 지급규정의 훈련비용 지원 단가의 직종분류체계의 모태가 된다.

<표 III-25>를 통해서 양성 기관의 직종분야별 특징을 살펴보면 공단훈련 기관의 경우 기계분야로 집중되어 있고 인정직업훈련기관의 경우 운수장치나 건설장비 분야에 집중되어 있는 반면에, 사업내 직업훈련기관의 경우에는 섬유, 건설, 기계가공 등의 모든 분야에 골고루 분포하고 있음을 알 수 있다. 이는 이들 훈련기관의 특성상 사업내 직업훈련기관의 경우 그들 산업에 특화된 훈련 직종 분야를 훈련시키기 때문일 것이고, 인정직업훈련기관의 경우 단기간의 훈련으로 취업이 가능한 운수장치 및 건설장비 분야와 훈련생들이 선호하는 정보처리 분야의 훈련이 많은 것이 특징이다.

한편, <표 III-26>에 의한 1995~1997년 3년간의 훈련 직종분야별 실적을 살펴보면 가장 큰 특징은 앞에서 본 바와 같이 직무능력향상훈련의 실적이 매우 높게 나타나고 있다는 것이다. 그 외의 특징으로 인정훈련기관의 기계 분야 실적이 두드러지게 높게 나타난 것은 이전에 인정직업훈련기관에서 많이 실시하던 운수장치 및 건설장비 분야의 직종이 기계분야로 포함되었기 때문에 나타난 현상으로 보인다.

<표 III-25> '79~'91년간의 직종 분야별(13개) 훈련기관 유형별 훈련생 수

(단위: 명, (%))

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

자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1992. 8, 88쪽(공단실적), 100쪽(사업내 실적), 104쪽(인정실적).

사업내 직업훈련 역시 직무능력향상훈련의 실적이 워낙 높게 나왔기 때문에 다른 분야의 비중은 상대적으로 감소될 수밖에 없으며, 각 분야의 실적은 이전과 마찬가지로 각 분야에 골고루 분포되어 있음을 알 수 있다.

사업내 직업훈련 의무제도는 1995년 7월 1일 고용보험제도가 시행되면서 광업, 제조업, 전기·가스 및 수도업, 건설업, 운수·창고 및 통신업, 서비스업 중 세탁업 및 수선업 등 6개 산업분야의 1,000인 이상을 고용한 사업체만 직업훈련 실시의무가 존치되고, 나머지 업체는 고용보험에 의한 직업능력개발 사업을 실시하게 되었다. 그때까지 기업은 직업훈련 의무를 이행하거나 훈련을 실시하지 않는 경우에는 분담금을 내어야 했지만, 고용보험은 피보험자가 보험지급 대상기준에 적합한 훈련을 실시하면 지원금을 주도록 전환되었다.

<표 III-26> '95~'97 년간의 직종 분야별(19개) 훈련기관 유형별 훈련생 수

(단위: 명, (%))

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

자료: 노동부, 「직업훈련사업현황」, 1998. 8, 76~77쪽의 3개년 실적을 합산한 것임.

자. 사업내 직업훈련에 대한 논의

우리나라에서 1967년에 직업훈련 제도가 도입되면서 시행되었던 사업내 직업훈련에 대한 보조금이 삭감되자 사업내 직업훈련의 양성실적이 부진하게 되었다. 이에 직업훈련 의무제도가 도입되면서 양성 실적이 크게 신장되었다가(1975~1981년) 경기불황에 직면하여 직업훈련실시비율이 크게 낮아지고

직업훈련분담금 기준액(표준훈련비)이 정체되자 다시 사업내 직업훈련의 양성 실적이 크게 정체되었다(1982~1990년).

그 후 1990년의 직업훈련발전계획에 의해 매년 직업훈련실시비율과 표준훈련비가 비약적으로 상승하여 현실화되자 사업내 직업훈련의 양성실적 또한 크게 증가하였다. 그러나 이들 양성실적을 살펴보면 향상훈련 과정의 훈련인원수만 많아졌을 뿐 정작 투자의 양의 지표인 분담금 납부율은 여전히 40%대를 그대로 유지하고 있음을 알게 되었다. 그렇다면 지속적인 직업훈련실시비율 및 표준훈련비의 상승에도 불구하고 양성훈련 실적이 증가하지 않는 이유는 무엇인가를 논의해볼 필요가 있다.

직업훈련 의무제도 도입 목적은 기업이 필요한 인력에 대하여 스스로 직업훈련을 실시하여 기능인력을 양성하여 활용하고자 하나 훈련에 투자한 근로자가 스카우트되어 타 기업으로 가게 되면 훈련투자의 회수가 불가능해지기 때문에 훈련을 기피하게 되는데(시장의 실패), 이를 방지하기 위하여 직업훈련 의무제도를 도입하게 된 것이다. 기업의 입장에서는 직업훈련실시비율이 높으면 매우 많은 직업훈련비용이 생성되고, 여기에서 직업훈련을 실시하지 않으면 이 비용을 직업훈련분담금으로 납부할 수밖에 없는데, 표준훈련비가 높아 실 훈련비를 보전해 준다면 분담금으로 납부하는 것보다 직업훈련에 투자할 유인이 생기는 것은 당연하다 할 것이다. 그럼에도 불구하고 분담금 납부율이 여전히 40%대를 유지하는 이유는 무엇인가? 여기에는 크게 다음의 두 가지 이유가 제시될 수 있을 것이다.

첫째, 양성훈련 대상자원의 부족이다. 1960~1970년대의 경제발전 결과로 우리나라의 상급학교 진학률이 높아짐에 따라 비진학 청소년의 자원이 점차 고갈되고 있었다. 따라서 직업훈련 의무대상사업체가 양성훈련을 실시하여 자신의 기업이나 협력업체에 공급하고자 하였으나 대상자원이 부족하여 양성훈련을 실시하기 어렵다는 불만이 곳곳에서 발생하고 있었다. 둘째, ‘직업훈련기본법’이 가지고 있는 행정 규제의 어려움이다. 예를 들면, 직업훈련 의무대상 사업체가 직업훈련 의무를 이행하기 위해서는 ① 직업훈련기준에 의한 시설과 장비를 갖춘 직업훈련 시설을 가지고 있어야 하고, ② ‘직업훈련기본

법'에 의한 면허를 가진 직업훈련교사를 채용하여야 하며, ③ 직업훈련기준의 훈련내용을 갖춘 검·인정받은 교재를 사용하여 직업훈련을 실시하되, ④ 훈련계획의 승인 및 경과보고 등 각종 행정행위를 '직업훈련기본법'에 의한 행정절차대로 밟아야 하고, ⑤ 직업훈련을 실시하여 훈련비용을 인정받기 위해서는 직업훈련비용기준에 의해 훈련비용을 인정받고 그 절차에 따라 사후 정산을 행해야 하는 것 등이다.

사업내 직업훈련 의무제도에는 이러한 어려움이 있기 때문에 고용보험 직업능력개발사업에의 편입 논의가 있어 왔고, 또한 직업훈련의 실시에 있어서 규제완화를 위한 각종 노력이 요구되어 새로운 직업훈련체제를 탐색하는 계기가 되었다.

5. 인정직업훈련

가. 인정직업훈련의 개요

인정직업훈련은 우리나라에 1998년까지 유지해온 '직업훈련기본법' 체계에서 사업내 직업훈련, 공공직업훈련과 함께 3대 축으로서 중요한 역할을 담당하여왔다. <표 III-19>에서 보는 바와 같이 2차에서 5차 5개년 계획기간인 1967년부터 1986년 까지는 전체의 7.7%(4차 계획기간 중)에서 17.3% 정도(3차 계획기간 중)의 등락을 거듭하였으나, 6차 계획기간 중인 1987~1991년간에는 전체의 26.5%를 차지하는 등 기능인력 양성의 큰 역할을 담당하기도 하였다. 인정직업훈련의 주된 훈련 직종 분야를 살펴보면 (<표 III-25, 26> 참조) 1991년 이전의 13개 분야일 때에는 운수장비 및 건설장비 등의 분야와 같이 단기간에 취업이 가능한 분야나 정보처리 직종 등이 포함된 전자 통신 직종이 대다수를 이루고 있어 공공직업훈련이나 사업내 직업훈련 쪽에서 많이 실시하지 않지만 훈련생에게 인기가 있고, 시설투자가 많이 소요되지 않는 훈련 직종이 특화되어 있음을 알 수 있다. 특히 초창기의 사회복지법인에 의한 인정훈련은 사회복지 측면에서도 불우한 청소년, 문제청소년, 사회복지

지시설 연장자 및 영세민 등 사회적으로 뒤진 자를 대상으로 하여 그들에게 직업능력을 길러 사회에 진출하게 하였고, 신체적·정신적 장애자에게 기능 습득훈련을 실시하여 직업적응능력을 길러줌으로써 기여한 바가 컸다. 이제 이러한 인정직업훈련에 대하여 알아보기로 한다.

인정직업훈련이라는 용어는 1967년에 ‘직업훈련법’을 제정할 때부터 사용하였는데, 이때에는 사업주가 사업내 직업훈련을 노동청의 인정을 받아 각종 지원을 받으면서 시행한다는 의미가 있었다. 이 용어는 우리나라의 ‘직업훈련법’이 제정되기 이전에 일본의 ‘직업훈련법’에서 사용하던 인정직업훈련의 용어와 유사하다고 할 수 있다.¹⁰³⁾

당시의 인정직업훈련은 사업주가 실시하는 사업내 직업훈련이 기준에 적합한 훈련으로 인정을 받았을 때 받는 명칭이었으며, 「직업훈련기본법」에서 불리던 인정직업훈련에 속하는 비영리법인의 훈련기관은 지방자치단체 훈련기관과 함께 공공직업훈련에 준하도록 되어 있어(동법 제5조 제4항) 통계상으로도 공공훈련에 속하고 있었다.

그 후 1973년의 동법 개정에서는 직업훈련 실시 주체에 따른 직업훈련 형태를 크게 사립훈련과 공공훈련으로 구분하고 사립직업훈련은 ‘사기업체에서 실시하는 사내훈련과 특별법에 의하여 설치된 법인 이 외에 비영리 법인이 실시하는 훈련으로서 노동청장이 인정하는 훈련’으로 정의하였다(개정법 제2조 5호). 한편, 공공직업훈련은 ‘국가·지방자치단체 또는 특별법에 의하여 설치된 법인이 실시하는 직업훈련으로서 노동청장이 인정하는 직업훈련’으로 정의하였다(개정법 제2조 4호). 그 외에 인정을 받지 못하고 실시하는 훈련을 비인정 직업훈련으로 칭하였다.

이는 정부의 직접지원을 받는 공공직업훈련과 그렇지 않은 사립직업훈련을 구분하기 위한 것이나, 인정직업훈련이라는 용어의 관점에서는 훈련실시 주체와 관계없이 훈련내용이 기준에 맞으면 공공이나 사립 모든 훈련기관이

103) 일본에서의 인정훈련은 “사업주, 사업주단체, …(각종 민간 훈련주체를 열거하고, (이하 사업주 등이라 총칭한다), 이들 사업주 등이) 직업훈련을 실시하거나 직업훈련을 실시하고자 하는 자가…(각 규정에 따라 그들이) 실시하는 직업훈련이 직업훈련의 수준의 향상을 위한 기준에 적합하다는 인정을 받은 훈련”이 인정훈련이다. 훈련실시자가 직업훈련의 인정을 받으면 각종 원 조 등의 혜택이 주어진다(일본 직업능력개발촉진법 제13조, 제14조 등 참조).

인정직업훈련이 되는 형태가 되었다.

그 후 1998년까지 시행되었던 ‘직업훈련기본법’의 1976년 제정 시의 인정 직업훈련은 ‘공공직업훈련법인 이외의 비영리법인이 노동청장의 인가를 얻어 실시되는 직업훈련’으로 정의되었다. 즉, 동법의 제정으로 1998년 까지 유지된 설립주체에 의한 구분 형태인 공공직업훈련, 사업내 직업훈련 및 인정직업훈련으로 삼분하게 되었다.

‘직업훈련기본법’이 제정된 이후 첫 인정직업훈련기관의 수는 1977년에 사회복지법인 소속의 12개, 비영리법인 소속의 21개의 훈련기관 이었다.<표 III-27> 참조) 그러나 사회복지법인의 경우 훈련비용의 전부를 부담하지만 비영리법인에서는 80%를 훈련생이 부담하고 있어 운영에 어려움이 많았다. 더구나 1980년 7월 이후에는 국고보조가 중단되고 사업내 직업훈련을 실시할 사업주가 위탁훈련을 중지함으로써 훈련생의 모집도 어려워져 운영을 부실하게 하거나 변칙적인 운영을 하는 경우가 발생하였다. 이 때문에 민간에 의한 직업훈련사업의 참여를 유도하고자 1981년에 개인도 인정직업훈련을 실시할 수 있도록 기회를 확대하자 매년 인정직업훈련기관의 수는 지속적으로 증가하였다.¹⁰⁴⁾ 즉, 그 이전에는 비영리법인만이 인정직업훈련 주체가 될 수 있었는데, 그 후 1981년 동법의 개정 시에는 공공직업훈련 및 사업내 직업훈련 외에 노동부장관의 인가를 얻어 실시되는 직업훈련으로 인정직업훈련이 정의되어 비영리법인 아닌 개인도 인정직업훈련을 실시할 수 있게 되었다. 이에 따라 1982년 9월 동법 시행규칙의 개정으로 개인도 노동부장관의 인가를 받아 인정직업훈련을 실시할 수 있게 되었고 1984년부터 개인에 의한 인정직업훈련이 시작되었다.

나. 인정직업훈련의 지원시책

<표 III-27>은 인정직업훈련기관의 설립주체별 연도별 훈련기관 수를 표시한 것이고, <표 III-28> 인정 직업훈련기관의 연도별 양성실적이다. 이 두 개

104) 직업훈련연구소, 『한국직업훈련발전사』, 1989. 12, 273~275쪽 참조.

의 표에서 볼 때, 사회복지법인과 비영리법인이 설립한 훈련기관의 수는 1992년까지 거의 정체되어 있는 반면에 개인이 설립한 훈련기관의 수는 1984년부터 매우 빠른 속도로 증가하다가 1993년을 기점으로 정체되었다.

한편, 비영리법인에 의한 훈련기관의 수는 1993년을 기점으로 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 이런 현상은 이들 기관간의 훈련실적에서도 뚜렷하게 나타나고 있는데, 그렇다면 왜 이런 현상이 발생하는 것인가? 이는 1993년 도입된 인정직업훈련의 지원시책과 관련이 있다.

1990년대에 들어와 인정직업훈련이 전체 직업훈련에서 차지하는 비중이 커지고, 민간직업훈련의 활성화를 위하여 정부에서는 법인 중심적 훈련 유도를 위한 법적 근거를 마련, 사업내 직업훈련 위탁기관으로 지정, 훈련 인가 직종확대 등의 인정직업훈련 지원 대책을 다음과 같이 강구하였다.

첫째, 법인이 운영하는 인정직업훈련기관은 설립시의 기본재산 출연과 이사회에 의한 훈련원 운영 등 개인이 운영하는 훈련원에 비하여 훨씬 안정적으로 훈련을 실시할 수 있으며, 비영리재단 법인으로서 공익성이 높으므로, 이들에게 더 많은 지원이 이루어질 수 있도록 하기 위하여 정부는 1993년 12월 ‘직업훈련기본법’ 개정 시 직업훈련법인의 보호·육성에 관한 규정을 명문화하여 법인에 대한 지원의 법적 근거를 마련하였다.

<표 III-27> 인정직업훈련기관의 연도별 훈련기관 수

구분	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93(1)	94	95	96	97
사회복지법인	12	10	12	11	11	7	7	8	8	8	8	7	8	9	10	10					
비영리법인	21	21	19	17	16	14	18	17	16	14	18	19	24	27	26	28	68	80	69	73	77
개인								22	25	30	52	53	67	73	70	68	64	59	59	60	62
계	33	31	31	28	27	21	25	47	49	52	78	79	99	109	106	106	132	139	128	133	139

주: 1) 1993년 이후는 직업능력개발원 『직업교육훈련100년사』, 1998에서 인용하였으며, 사회복지법인과 비영리법인이 함께 집계되었음.

자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 각 연도.

<표 III-28> 인정 직업훈련기관의 연도별 양성실적(명)

구분	79	80	81	82	83	84	91	93	94	95	96	97
사회복지법인	1,781	1,815	1,370	1,106	1,312	758	869	683	713	728	674	623
비영리법인	8,036	5,321	2,315	3,598	5,159	5,796	10,682	17,555	16,237	15,839	17,109	14,106
개인						1,725	13,639	17,439	12,354	10,172	8,529	7,372
계	9,817	7,136	3,685	4,704	6,471	8,279	25,190	35,677	29,304	26,739	26,312	22,101

주: '85~'90년간의 실적은 찾을 수가 없었음.

자료: 『직업훈련사업현황』, 각 연도.

둘째, 사업내 직업훈련원 중 법인이 운영하며 훈련실적이 1년 이상인 기관에 대해서 사업내 직업훈련의 위탁훈련기관으로 지정하여 왔으나, 이를 1년의 훈련실적이 없더라도 자체훈련시설이 있으면 사업내 직업훈련의 위탁이 가능하도록 완화하였다.

셋째, 1990년의 직업훈련발전계획에 의해 인정직업훈련의 인가직종을 제한하여 왔으나, 1993년 5월 법인이 운영하는 인정직업훈련원에 대해서는 서비스관련 16개 직종을 제외한 전 직종에 대하여 인가증지를 해제하였다.

넷째, 기타 법인에 대한 분원설치 요건의 완화, 융자지원에 있어서의 개인과의 차별화 및 법인이 운영하는 훈련원에 대한 각종 행정 규제의 완화 등의 지원시책을 실시하였다.

다. 인정직업훈련에 대한 논의

인정직업훈련은 공공직업훈련이나 사업내 직업훈련이 담당하지 아니하는 훈련분야에 특화되거나 또는 사회복지법인 등이 운영하는 인정직업훈련원을 통하여 사회의 불우한 훈련대상자를 훈련시키는 등의 긍정적인 측면이 많은 훈련영역이다. 그럼에도 불구하고 인정직업훈련이라고 하면 부조리가 많이 발생하고, 이를 다루는 공무원이 처벌을 받는 등 매우 문제가 많은 영역으로

취급되는데, 이에 대하여 논의하기로 한다.

앞에서 본 바와 같이 인정직업훈련원이 원래는 사회복지법인이나 비영리 법인에 의하여 운영되는 공익 법인의 성격이 강한 훈련주체로 되어 있었다. 그러나 사회복지법인이나 비영리법인만으로는 경제발전에 필요한 기능인력을 양적으로 충분히 양성하지 못하였으므로 개인에게 인정직업훈련원의 설립을 허용하였고, 개인에 의한 인정직업훈련원의 수가 많아지자 다시 비영리법인에 의한 인정직업훈련원의 지원강화방안이 시행된 것이다.

훈련비를 받지 않는 사회복지법인의 수는 늘지 않지만 훈련생으로부터 훈련비를 받거나 정부 또는 기업체로부터 위탁훈련을 받을 경우 고정된 수입이 있으므로 비영리법인이나 개인의 경우 훈련기관이 늘어나게 된다. 이들 개인이나 법인의 인정훈련원은 교육부의 기술계학원과 크게 다를 바 없는 내용과 훈련기간으로 훈련시키고 있는데, 기술계학원의 경우 교육훈련시장에서 정부의 보조금을 받지 않기 때문에 세금을 내는 것을 제외하고는 정부의 규제가 많지 않은 편이다. 반면에 정부의 보조(기업체 위탁훈련비 또한 직업훈련의 무비용이므로 공적자금의 성격이 강함)를 받는 개인이나 비영리법인의 인정직업훈련원은 '직업훈련기본법'에 의하여 심한 규제를 받게 된다. 특히 시장에서 치열하게 경쟁하는 기술계학원과 비슷한 직종을 가지고 있는 인정훈련원은 그 차이를 현격하게 느낄 수 있게 된다. 즉, 정부의 지원을 받지 않는 기술계학원은 정부로부터 간섭을 받지 않으나 이들과 경쟁하는 인정직업훈련원은 정부 또는 기업체로부터 지원금을 받는다는 이유로 엄격한 검사를 받도록 되어 있어 학원과의 경쟁을 통하여 질적으로 우수한 훈련을 실시하는 것이 중요한 것이 아니라 어떻게 해야 정부로부터 인·허가를 받고, 위탁훈련을 많이 받을 수 있으며, 훈련비용을 어떻게 사용해야 법과 규정에 어긋나지 않느냐를 연구하는 데 몰두하는 인정직업훈련원이 되고 말았다. 결과적으로 이 모든 것이 실적 위주의 훈련정책과 행정 규제로 인해 발생한 것으로 향후 '근로자직업훈련촉진법'의 제정 시 크게 반영되었다.

제4절 직업훈련지원체제의 확립 및 보강

1. 한국직업훈련관리공단의 설립

앞에서 언급한 “기능인력 양성 및 직업안정 활성화방안”에 따라 한국직업훈련관리공단 설립의 법적 근거를 마련하기 위하여 1981년 말에는 ‘직업훈련기본법’, ‘직업훈련촉진기금법’, ‘기능대학법’, ‘국가기술자격법’ 등 직업훈련관계법령을 대폭 개정하는 동시에 ‘한국직업훈련관리공단법’이 제정되었다. 이 공단은 노동부 산하의 특수 공법인으로서 직업훈련의 실시, 연구개발 및 기술자격 검정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 종전의 24개 공법인 직업훈련원과 창원기능대학, 근로복지공사의 직업훈련연구소, 한국기술검정공단 등을 통합하여 1982년 3월 18일 설립되었다. 본부에 이사장, 기획관리이사, 직업훈련이사, 자격검정이사, 인력관리이사가 있었고 각 이사 밑에 13부 37과를 두었다. 산하기관으로 직업훈련연구소, 창원기능대학, 24개 직업훈련원을 비롯하여 각 시·군에 13개 분사무소 등 39개 소속기관을 설치하였다. 1982년 6월 12일에는 국립 중앙직업훈련원도 공단에 통합되었고 거기에 근무하던 직원들은 노동부로 복귀하였다. 중앙직업훈련원을 인수한 1982년 6월의 공단 정원은 3,049명이었다.

공단의 기능은 공공직업훈련 시설의 설치·운영, 직업훈련의 실시 및 지도, 직업훈련교사의 양성 및 관리, 국가기술자격검정의 시행, 국가기술자격 취득자의 등록·관리, 직업훈련 및 국가기술자격검정에 관한 연구·개발, 국내의 기능경기대회의 개최 및 참가 등을 주된 사업으로 하였다¹⁰⁵⁾. 공단의 설립으로 그동안 여러 부처 및 단체 등으로 다원화되어 있던 기능인력의 양성과 검정을 일원화하여 효율적으로 추진할 수 있게 되었다.

105) 한국산업인력관리공단, 『한국산업인력관리공단 20년사』, 2002.

2. 공단 직업훈련 시설의 확충과 사업이관

1980년대 중반 이후 산업구조의 고도화가 가속화되자 공단은 기능사 2급 양성훈련원 중 일부를 기능사 1급 수준의 훈련원으로 개편하기 시작했으며, 이와 아울러 직업여건 변화에 맞는 특수목적의 직업훈련원을 신설하여 상대적으로 소외되어온 계층까지 포용해 나갔다.

1987년 4월 1일에는 안성·강릉·장애자 등 3개 직업훈련원을 동시에 설립하였다. 국내 최초의 여성 전용 훈련원으로서 안성여자직업훈련원을 설립하였고, 지역의 균형적 발전을 고려하여 강원지역에서는 처음으로 강릉직업훈련원을 설립했으며, 이와 함께 국내 최초의 장애인전용 훈련원인 일산장애자직업훈련원을 설립하여 신체장애자들에게 재활기반을 구축할 수 있도록 하였다.

또한 1987년 7월 1일부터 1988년 1월 1일까지 각 도에서 운영해오던 농민교육원 중 경기, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 제주 등 8개도의 직업훈련기능을 한국직업훈련관리공단으로 이관하는 동시에 직업훈련원을 설립하였다. 1989년 7월에는 제4차 UNDP 지원 사업으로 서울국제직업훈련원을 중앙직업훈련원 부설기관으로 설립하였다. 이는 개발도상국 직업훈련원생에 대한 기술공여 훈련을 목적으로 한 것이다. 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 농민교육원의 직업훈련기능 인수

공단은 1987년 7월 1일을 기해 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 제주 등 7개 농민교육원을 인수하였다. 농민교육원 직업훈련기능의 한국직업훈련관리공단 이관은 농어촌종합대책의 일환으로 1986년 7월 경제기획원과 노동부 공동 제의에 의해 추진되었으며, 이후 내무부 등 관계부처 간 협의를 거쳐 1987년 2월 28일 이관에 최종 합의한 바 있었다. 당시 농민교육원은 9개도에서 운영하고 있었는데, 경남을 제외한 8개도의 직업훈련기능을 인수하되 5개 기관은 훈련시설과 장비, 부지를 분할 매입하는 방식으로 인수하고, 경기

농민교육원은 무상양여 조건으로 인수하는 것으로 하였다.

농민교육원을 인수한 공단은 이들을 2급지 훈련원으로 개편, 훈련시설과 장비를 보완하고 일부 공과를 공단의 직업훈련체제에 맞게 조정하되 단기간의 단능공 양성체제를 갖추었다. 이때 직업훈련교사를 함께 흡수함으로써 공단 정원은 일반직 42명, 교사직 110명, 기능직 97명 등 249명이 증원되었다. 이어 1988년 1월 1일에는 남아 있던 전남 농민교육원의 직업훈련기능을 인수하여 훈련원으로 전환했으며, 이때 공단의 정원은 55명이 증가하였다.¹⁰⁶⁾

나. 안성여자직업훈련원의 설립

정부는 제6차 경제사회발전 5개년 계획을 추진하면서 산업현장에서 필요로 하는 여성 기술 및 기능인력을 대폭 양성하고 이들이 긍지를 가지고 일할 수 있는 사회여건을 조성하고자 여성능력개발 정책을 시행했다. 그러나 그때까지의 기능교육이 대부분 남성 위주로 이루어져 왔을 뿐만 아니라 여성에 대한 직업훈련이나 기능교육의 기회, 특히 청소년층 여성을 위한 전문적인 훈련은 일부 공공훈련기관과 YMCA등 사회단체가 주관한 여성대상 교육과정이 거의 전부라 할 수 있을 정도로 지극히 제한적이었다.

이에 따라 공단에서는 청소년층 여성들의 유희 인력을 개발하고 여성인력을 고급화하고자 1986년 여성전용 직업훈련원 설립 작업에 착수하기에 이르렀다. 이후 정부의 승인을 거쳐 1987년 4월 1일 최초의 여성전용 훈련기관인 안성여자직업훈련원이 탄생되었다. 이 해 1987년 12월 경기도 안성군 공도면에 소재한 1만 1천여 평의 부지 위에 연건평 4,116평 규모로 교사 신축공사를 시작하여 4년여 만인 1991년 10월 25일 준공식을 겸한 개원식을 가졌다.

106) 이로 인하여 지방자치단체의 훈련기관은 종전의 17개 훈련기관에서 1989년 경남의 1개와 서울시의 3개 도합 4개만이 운영하게 되었다. 그러면 경남과 서울시를 제외한 다른 지방자치단체는 중앙정부 소관인 인력공단에 직업훈련기능을 왜 이관한 것인가? 이는 이들 지역이 만성적인 인력 유출지역이고, 서울이나 경남은 인력유입지역이기 때문에 나타난 현상으로 보인다. 즉, 인력 유출지역에서는 지방자치단체의 예산으로 자체 주민을 대상으로 인력양성을 아무리 잘하더라도 타 지역으로 취업을 위하여 떠나기 때문에 인력을 양성한 지자체에게 별 도움이 되지 않기 때문이다. 정택수, 『지역사회 균형발전에 부응한 직업훈련실시방안에 관한 연구』, 한국산업인력관리공단 산업인력연구소, 1991. 12 참조.

시설로는 교사 본관을 비롯하여 실습장, 기숙사, 부대시설을 갖추었으며, 총 66억 1천5백만 원의 공사비가 투입되었다.

개원 당시 안성여자직업훈련원은 정밀측정, 전자기기, 사무자동화, 귀금속 공예, 기계제도, 패션디자인 등 2년/기능사 1급 과정 6개 공과에 정원 450명 규모였다. 이 훈련원은 이론 대 실기 배율을 30: 70으로 편성하여 산업계 현장학습과 현장적응능력을 강화하는 데 중점을 두었으며, 예절실과 다도실을 두는 등 여성 덕목 교육에도 별도의 시간을 배정함으로써 여성전용 훈련기관의 특성을 살렸다.

다. 일산장애자직업훈련원의 설립과 사업 이관

1987년 12월에는 우리 공단 산하에 국내 최초의 장애인전용훈련기관인 일산장애자직업훈련원을 설립했다. 이 훈련원은 신체장애인에게 직업훈련을 통해 잠재된 능력을 개발할 기회를 제공하고 직업능력을 갖춘 기능인으로 양성하여 장애인의 사회 참여를 확대하고 삶의 질을 높이는 데 목적을 두고 1년 과정으로 설립되었다.

1981년부터 노동부에서 장애인전용 훈련기관 설립을 검토해오던 중, 1986년 10월 대통령 지시가 내려오면서 사업을 본격화하게 되었다. 1986년 12월 31일 설립 승인을 받은 후 1년여의 준비기간을 거쳐 1987년 12월 경기도 고양군 일산읍 탄현리 1만 7천여 평의 부지 위에 신축공사를 시작했으며, 1991년 10월까지 교사 및 부대시설을 완공하였다. 시설을 보면 건평 3,603평에 본관동, 실습동, 기숙사동, 식당동을 갖추었고 총공사비로 62억 3천6백만 원이 투입되었다.

훈련공과는 작업운동반경이 적은 직종 중 향후 산업전망을 고려하여 선정했는데, 정밀기계, 전자, 의상, 인쇄, 목칠공예, 귀금속공예, 사무자동화 등 7개 공과였다. 정원은 각 30명씩 모두 210명이었다.

그러나 시설 준공 2개월여 만인 1991년 12월 말에 한국장애인고용촉진공단으로 이 사업을 이관하였다. 이는 1990년 9월 1일 장애인의 직업재활 및

직업안정 전문기관인 한국장애인고용촉진공단이 발족된 후, ‘장애인고용촉진 등에관한법률’ 제8조에 의거하여 1991년 4월 18일 노동부장관이 일산장애자 직업훈련원을 한국장애인고용촉진공단으로 이관토록 함에 따라 이루어진 것으로, 공단에서는 실무준비 작업반을 구성하여 1991년 12월 31일까지 이관 완료하였다.

라. 서울국제직업훈련원의 설립

1989년 7월 7일에는 APSDEP(아태지역기능개발사업단)과의 협력사업으로 인천 소재 중앙직업훈련원(현 인천기능대학) 내에 외국인 초청훈련 전담기관인 서울국제직업훈련원(현 국제훈련센터)을 설립하였다.

당시 우리나라는 경제발전과 더불어 국제적 지위가 향상되면서 안으로는 국내 직업훈련의 국제화에 대한 관심이 높아지고 있었고 밖으로는 개발도상국으로부터 기술인 양성에 대한 요구가 점차 증대되는 상황이었으므로, 외국인을 대상으로 한 직업훈련원의 설립을 구상하게 된 것은 극히 자연스런 일이었다.

국제직업훈련원 설립에 대한 논의는 그 3년 반 전인 1986년 1월 APSDEP 지역내 선진기술 훈련센터 설립을 검토함으로써 시작되었다. 1988년 6월 한국 정부(노동부) 및 APSDEP 간에 국제직업훈련센터를 건립한다는 기본원칙에 합의한 데 이어, 1989년 4월 29일 노동부 임금심의회 회의실에서 열린 훈련원 설립 예비회의에서는 한국 및 APSDEP 간에 훈련원의 명칭을 ‘서울국제직업훈련원’으로 하고 중앙직업훈련원의 시설 및 장비를 활용키로 하는 등 세부계획에 합의하였다. 이때 훈련원의 운영은 APSDEP과 한국이 공동으로 맡되 훈련생 항공료, 첨단장비 및 외국인 전문가 지원에 따르는 경비부담은 APSDEP이, 시설장비, 훈련경비, 직원인건비 등 제 비용은 한국 측이 부담하는 것으로 하였다.

서울국제직업훈련원은 설립 후 개도국 초급 기능인을 대상으로 한 3개월 기초과정, ASPDEP회원국 중급 기능인을 대상으로 한 3개월 향상훈련과정,

개도국 교사를 대상으로 한 교사항상훈련과정, 그리고 개도국 관리자 등을 대상으로 한 기타 특수과정을 운영했으며, 초기의 연간 훈련 인원은 100명 정도였다. 기초과정 직종은 기계, 용접, 배관, 전기, 전자, 금속, 자동차였고, 향상훈련과정 직종은 CAD, CAM, CBT, 수치제어, 금형 등이었으며, 교사항상훈련과정의 직종은 기계, 용접, 배관, 전기, 전자, 자동차, 목공, 건축 등이었다.¹⁰⁷⁾

마. 공동훈련원의 설립과 대한상공회의소로의 이관

노동부에서는 1990년 4월 ‘직업훈련발전 기본계획’을 수립하고 1991년 1월 14일 한국산업인력공단에 공동직업훈련원 건립계획을 시달하였다. 한국산업인력공단에서는 직업훈련원 건립 예정지역인 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 인천(안산)의 대도시 지역 6개소와 홍천, 파주, 옥천, 공주의 중소도시 지역 4개소에 훈련 직종과 건립규모 등에 대한 일부 조정안을 정부에 건의하여 승인을 받았다. 한국산업인력공단이 건립주체가 되어 직업훈련촉진기금을 재원으로 총 1,670억 원을 투입하여 10개소에 공동 직업훈련원 건립사업을 추진하였다. 광주, 옥천, 홍천 공동 직업훈련원은 1993년 3월에 개원예정이었고, 뒤이어 서울, 대구, 광주, 파주 및 부산, 인천, 안산 공동 직업훈련원 건립사업이 진행되고 있었다.

김영삼 정부 출범과 함께 「신경제 5개년 계획」 인력개발부문 계획에 따라 1993년 7월 2일 그동안 한국산업인력공단이 건립해 오던 공동 직업훈련원을 대한상공회의소로 이관하여 독일 등 선진국에서와 같이 민간경제단체가 중심이 되어 민간주도의 직업훈련을 발전시키도록 하였다. 한국산업인력공단이 건립 중인 공동 직업훈련원시설을 대한상공회의소로 이관하여 운영하기 위해서는 증여세, 사업소세, 환경개선 부담금, 관세 등 제세공과금 관련 법령의 개정과 건축공사의 인허가·승계 등의 문제가 선결되어야 했으며, 훈련원 운영 재원확보와 관련된 제도의 보완 문제도 대두되었다. 이에 노동부와 관련

107) 한국산업인력공단, 『한국산업인력공단20년사』, 2002, 177~181쪽 참조.

부처에서는 대한상공회의소가 직업훈련원을 인수하여 운영할 수 있도록 하기 위하여 ‘직업훈련기본법시행령’ 제2조를 개정(대통령령 제14068호, 1993. 12. 21)하여 대한상공회의소를 ‘공공직업훈련원을 인수할 수 있는 공공단체’로 규정함으로써 공공직업훈련기관으로서의 법적 근거를 마련하였고, ‘상속세법 시행령’ 제3조의 2 제2항(공익사업으로의 포함여부)과 동법 시행규칙을 개정(재무부령 제1962호, 1994. 2. 17)하여 이관 시 각종 세 부담의 경감 근거를 마련하였다. 1994년 4월 서울과 대구 공동훈련원을 제외하고 부산, 군산, 광주, 인천, 경기, 홍천, 옥천, 공주 등 8개 공동훈련원을 대한상공회의소로 이관하였다. 대한상의 소속 직업훈련원은 사업운영의 합리화와 차별화를 도모하여 직업전문학교 명칭을 사용하지 않고 종래의 직업훈련체제를 고수하면서 높은 성과를 나타내었다.¹⁰⁸⁾

바. 학교법인 한국능력개발학원의 설립과 운영 성과

1996년과 1997년에 걸쳐 ‘기능대학법’ 및 ‘교육법’을 개정하여 다기능기술자과정 졸업생에게도 전문대학의 전문학사와 동등한 산업학사 학위를 수여하도록 입법화함에 따라 노동부는 1997년 12월 17일 기능대학을 학교법인화하기로 방침을 정했다.

이에 따라 그동안 기능대학을 운영해온 공단은 1998년 1월 6일 가칭 학교법인 한국능력개발학원의 창립총회를 개최한 데 이어, 1998년 2월 5일에는 공단 산하 기능대학을 관장하는 별도의 학교법인을 설립하여 2년제 대학으로 독립 운영하게 되었다. 이때 18개 기능대학을 모두 학교법인 한국능력개발학원에 편입하고 기능대학의 명칭을 일제히 변경하였다.

편입된 18개 기능대학은 서울정수기능대학, 부산기능대학, 인천기능대학, 대구기능대학, 섬유기능대학, 광주기능대학, 대전기능대학, 성남기능대학, 안성여자기능대학, 춘천기능대학, 청주기능대학, 홍성기능대학, 전주기능대학,

108) 서상선, 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로』, 대한상공회의소, 2002. 4, 269~277쪽 참조.

고창기능대학, 목포기능대학, 구미기능대학, 창원기능대학, 거창기능대학이다. 이렇게 하여 직업능력개발체제는 다기능기술자 양성 중심의 학교법인 한국능력개발학원과 기능사 양성 중심의 직업전문학교로 양분화하는 형태를 띠게 되었다.

1999년 1월 1일에는 법인의 명칭을 ‘학교법인 기능대학’으로 변경했으며, 이후 체천·울산 직업전문학교의 기능대학 승격, 서울시 산하 시립기능대학의 인수, 항공기능대학의 개교로 2001년에는 기능대학 수가 22개로 늘어났다.

기능대학은 그동안 교과과정을 선진국형 중간 기술자를 양성할 수 있도록 편성하여 일반 전문대학에 비해 연 1,200시간 많은 시간을 교육해 왔으며, 매년 각 기업체의 구인 요청률이 평균 300%에 달할 정도로 집중된 기술교육의 성과를 인정받아 왔다.¹⁰⁹⁾

1998년 2월 학교법인 설립 이후 2001년까지 18,302명의 다기능기술자를 양성했고 기능장양성 교육 1,285명, 기능사양성 교육 2,308명의 실적을 거두었다. 또, 실업대책훈련, 생활기술훈련, 재직자직무능력 향상훈련 과정 등을 운영하여 총 199,083명의 교육훈련을 실시하였다.¹¹⁰⁾

<참고자료> 기능대학의 존폐와 권역별 중심대학

기능대학이 이러한 우수한 양성실적을 보여 왔음에도 불구하고 ‘학교법인 기능대학’은 설립초기부터 시련이 많았다. 즉, 동 법인이 설립되던 1998년 1, 2월은 우리나라의 외환위기가 절정에 달하였고, 새로운 정부가 들어서는 시점이었다. 이에 따라 공공기관의 구조조정 문제가 본격화함에 따라 동 법인의 기능대학 존폐문제가 대두되었다. 이러한 내부 사정을 잘 모르고 2000년 초에 학교법인으로부터 기능대학발전방안의 용역을 받은 연구자는 동 연구의 중간보고 단계에서야 기획예산처의 공공개혁1팀장으

<표 계속>

109) 정택수 외, 『기능대학통합 및 발전방안 연구』, 한국직업능력개발원, 2000. 9. 참고자료 참조.

110) 한국산업인력공단, 『한국산업인력공단20년사』, 2002, 276~277쪽 참조.

로부터 새로운 주문을 받게 되었다. 1998년 당시에 문제가 되었던 기능대학의 존재문제가 본 연구의 결과에 의해 결정하기로 사전에 약속이 되어 있었다는 것이었다(당시 기획예산처의 담당 사무관은 마침 해외 연수차 떠나고 없었다). 즉, 기능대학이 학위를 주고 있기 때문에 사립전문대학과 차이가 없는데 굳이 공공훈련기관으로서 존재할 가치가 있느냐의 문제였다. 만약에 그 가치가 없다고 판단되면 사립전문대학에게 기능대학의 시설과 장비를 불하하겠다는 것이었다. 여유시간은 단 2주 정도였다. 워낙 다급하고 중요한 사안이어서 밤을 새워 기능대학이 존치해야 할 논리 개발에 몰두하였다. 동 연구에서 고안된 기능대학이 존립해야 할 논리는 기능대학과 전문대학 졸업자의 경쟁력 비교와 이들에 대한 지원금의 문제를 비교하는 것이었다.

그 당시의 기능대학은 21개였고 1,117억 원 정도의 예산을 쓰고 있었는데, 전문대학은 160개 정도이고 그 중에 사립이 90%를 차지하고 있으며, 1,600억 정도의 국고보조금을 받고 있었다. 전문대학에 비하여 기능대학은 1개 대학 당 상대적으로 많은 지원을 받고 있는 것으로 보이고, 또한 사립전문대학으로도 충분히 양성이 되고 있는데 굳이 국가가 기능대학을 유지해야 하느냐의 문제이기 때문에 존치이유가 확실해야 했다.

다행히도 동 연구의 산업체 고용주를 대상으로 한 전문대학 및 기능대학 졸업자에 대한 만족도의 조사결과는 기능대학졸업자가 거의 모든 면에서 우수하다는 것이었다. 다만, 외국어와 전산 실력은 부족한 것으로 나왔는데, 이것 또한 전문대학에 비교하여 워낙 기초능력이 부족한 입학생을 모집하였기 때문에 나타난 현상으로 이해되었다.

여기에서 내 세운 기능대학의 존치 논리는 비록 국가에서 모든 비용을 출연하기 때문에 정부 지원 비용은 전문대학에 비교하여 상대적으로 많이 들지만, 전문대학은 사립이므로 보조금을 준다고 하더라도 국가의 의도대로 인력 양성의 질을 담보할 수 있는 것은 아니기 때문에, 기능대학과 같이 우수한 양성기관을 존치함으로써 해서 160개나 되는 전문대학을 선도하는 것으로도 충분히 기능대학을 존치할 이유가 있다고 주장하였다. 또한 동 보고서에서 기능대학이 제대로 기능하기 위해서는 권역별로 중심대학을 마련할 것을 제안하였다.

동 연구 발표회의 참석자는 기획예산처의 공공개혁단장 및 공공개혁1팀장, 노동부의 담당서기관, 학교법인 기능대학의 김덕호 기획실장 및 행정실장과 연구자 본인이었다. 이때, 동 연구의 결과가 받아들여져 기능대학은 존치하게 되었고, 중심대학 제도는 법인 정관개정에 반영되어 현재 폴리텍대학의 중심대학 제도로 성립되었다.

중심대학의 개념은 1992년에 수행한 「고용보험실시에 대비한 직업훈련체계개편연구¹¹¹⁾」에서 중심지 도시(도청소재지나 대단위공업단지의 중심도시)에 기축훈련원을 두어 지역단위 또는 공업단지를 구성단위로 블록화하고, 중심도시에는 향상훈련 운영 훈련원을, 시골 벽지는 2년제 전문 과정을 운영하는 아이디어를 제안한 적이 있었는데, 동 연구는 이를 활용한 것이었다.

이 연구가 수행되던 1992년 당시에는 1990년에 시행한 인구센서스 속보가 발표된 시점이었다. 그 결과에 의하면, 2003년이면 이 당시의 0~4세 인구가 성장하여 대학에 입학할 연령이 되기 때문에 직업훈련 대상자원이 절대적으로 부족해질 것이라는 사실을 발견하였고, 이 어려운 난국을 인력공단이 미리 헤쳐 나갈 준비를 하기 위해서는 훈련기관 운영자들이 경영마인드를 갖추어, 권역별로 경쟁하며 권역 내에서는 상호 보완할 수 있는 제도적 장치로서 중심대학 또는 기축훈련원 방식의 훈련원을 제안한 것이었다.

이를 제안한 이유로서 시골벽지는 향상훈련 및 양성훈련의 훈련생 모집이 어렵기 때문에 2년제로 하면 모집 압력이 완화될 수 있고, 중심도시나 대단위 공업단지의 훈련원은 모집이 상대적으로 쉽다고 판단되었기 때문이다.

그러나 이 제안은 공단과 노동부 합동회의에서 제대로 수용되지 못하였고 대도시에는 2년제 기능대학이, 시골 벽지는 1년제 과정이 들어서고 말았다.

이로 인하여 향상훈련은 실시하기 힘들어졌고, 최근의 공공훈련혁신방안에 의하여 시골 벽지의 훈련기관들이 폐쇄되는 아픔을 겪었고, 다시 추가로 폐쇄될 형편에 있다.

<표 계속>

111) 정택수 외, 「고용보험 실시에 대비한 직업훈련체계 개편방안」, 한국기술교육대학 산업기술인력 연구소, 1993, 169쪽 참조.

또한 본 연구인 “기능대학발전방안” 수행과정에서 강서기능대학을 방문하였을 때 당시의 정현석학장이 기능대학 울타리 안에서 6개월 또는 1년 과정을 운영하니까 이들 훈련생들이 스스로를 기능대학생이라고 부르고, 기능대학의 그늘 아래 있기를 원해 모집에 전혀 지장이 없었음을 밝히고 있었다.

이에 동 연구에서 이러한 아이디어를 제시하였으나, 이미 1년제 공단 직업전문학교가 분리된 채로 존재하고 있었기 때문에 시행에는 한계가 있었다. 그러나 후일 공단 직업전문학교와 기능대학이 캠퍼스로 전환하는 데에는 이와 같은 아이디어가 하나의 계기가 되었다.

사. 기능대학, 공단직업전문학교 및 대한상공회의소 직업훈련원의 비교

산업인력공단의 직업훈련기능은 8개의 공동훈련원의 설립과 대한상공회의소의 이관, 기능대학법인으로의 21개 기능대학의 이관 및 고졸 1년제 기능사 2급과정의 직업전문학교로 삼분되었다. 교직원 또한 함께 이관되었기 때문에 출발은 거의 유사하였으나 각각의 특색에 따라 조직문화가 변하게 되었다.

앞에서 본 바와 같이, 대한상공회의소 직업훈련원은 ‘직업훈련기본법’상 공단체에 해당되지만, 이는 어디까지나 양도소득세와 같은 불필요한 세금을 감면하기 위해 편법으로 만들어진 것이지 실제로는 엄연히 사업주가 납부한 직업훈련분담금으로 조성된 직업훈련촉진기금으로 설립한 직업훈련원을 사업주단체가 운영하는 훈련기관인 셈이다.

따라서 동 직업훈련원은 운영재원이 직업훈련 의무대상 사업체로부터 위탁훈련을 받아 유지하는 것으로 출발하여 ‘직업훈련기본법’이 존속할 때까지 유지하였다. 그 후 직업훈련 의무제도가 없어지자 정부위탁훈련(현재의 우선선정직종훈련)을 받아 그 운영재원으로 하고 있다.

대한상공회의소 직업훈련원은 운영재원상 이러한 배경을 가지고 있기 때문에 교직원의 조직 문화는 민간기업과 마찬가지로 성과 보상이 철저한 조직으로 변신하였다. 운영재원인 직업훈련비용은 사업체 위탁훈련이나 정부위탁훈련 모두가 표준훈련비에 준하기 때문에 별도의 시설투자비를 편성하지 않아 시설 장비의 보강이 적었다. 또한 입학자원은 일반실업자를 대상으로 하는 경향이 있었고, 훈련기간이 2년이나 되기 때문에 제대로 된 직업을 원하는 군전역자가 상대적으로 많은 것으로 보였다.

기능대학의 경우에는 산업학사 학위가 인정되고 등록금을 내야 하기 때문에 일반 실업자와는 약간 다른 성향을 보인다. 따라서 운영재원은 정부출연금으로 충당하나 학생의 등록금은 국고로 반납된다. 학생으로부터 등록금을 받는다는 이유로 공단 직업전문학교에 비하여 상대적으로 예산상의 우대를 받지 못하는 경향이 있었다. 이는 기능대학이 1998년 당시 신설되는 3개의 기능대학에서 인력이 소요될 것이라는 이유로 교직원의 구조조정을 실천하지 않았으나 그들 기관에 다른 인원이 보충됨으로 인해 많은 인원이 그대로 남아 있었고, 대학이라는 이유로 연간 훈련시간을 단축하였기 때문에(2,800시간 → 2,560시간) 훈련인원과 훈련시간이 공단 직업전문학교나 상공회의소 직업훈련원의 교직원에 비하여 상대적으로 적었다. 이로 인하여 훈련인원과 투입된 시간에 맞춘 예산의 조달에 의해 기능대학 교직원들은 임금부분에서 상당한 수준(20~30%) 낮은 임금을 받는 기간이 있었다.¹¹²⁾ 입학자원은 일단 고등학교를 졸업해야 하고 실업을 경험하지 못한 정규학교 출신이 다수를 이루는 경향을 보인다. 또한 학력을 인정받고 교육관계법을 준수해야하는 제약이 있기 때문에 직업훈련기관이라기보다는 대학이라는 것을 내세우는 경향이 많았다.

반면에 공단 직업전문학교의 경우에는 고졸 1년제의 기능사 2급 수준의 기능인을 양성하는 것인데 일반 실업자를 대상으로 할 경우, 미 진학 청소년의 감소와 이들과 비슷한 수준의 인정직업훈련원(민간 직업전문학교)과의 경쟁으로 입학생의 모집에 애로가 많게 되어 있었다. 다행히 1991년의 직업훈

112) 정택수 외, 『공공훈련기관의 훈련 효율화 방안』, 한국직업능력개발원, 2001.

련발전계획에 의해 인문계 직업반 학생을 위탁받아 운영하는 형태를 가지고 있어 상당기간 이들을 대상으로 한 직업훈련을 실시하였으나 이 또한 자원이 고갈되어 민간직업전문학교와 입학생 모집의 경쟁에 들어가 있다. 공단 직업전문학교의 운영재원은 100% 일반회계와 직업훈련촉진기금(현재는 고용보험기금)으로 운영되고 있고, 실업자를 위시한 취약계층의 훈련을 담당하기 때문에 재정 지원의 정당성은 확보된 상태에 있다. 다만 정부의 잦은 개혁 작업으로 인한 훈련시설의 이동이나 훈련 직종의 잦은 변경으로 훈련투자비가 과잉으로 나타나는 경향이 있었다.

이상에서 살펴 본 3개 훈련기관은 처음에는 같은 인력공단에 속해 있었으나 처한 입장에 따라 각기 다른 형태의 직업훈련을 실시하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이들 상호간에는 동일한 기관에 근무하였던 관계로 상호 정보교환을 통해 상대기관의 장단점을 파악하게 되었고, 상호간의 경험을 나누어 반영함으로써 인해 직업훈련기관의 발전에 상당히 긍정적인 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 예를 들면, 인력공단의 직업훈련기관이었을 때에는 성과보상에 의한 민간기관의 문화를 전혀 모르고 있었고, 내부의 규정이나 감사기능이 우선시되었으나 상공회의소의 성과보상 경험은 기능대학이나 공단 직업전문학교에 신선한 충격이 되었을 것이다. 이는 자연스럽게 기능대학의 평가문화를 수용하는 계기가 되었을 것이다.¹¹³⁾

이러한 공공단체 훈련기관의 3개 유형은 2000년대 중반의 공공훈련기관 인프라혁신방안에 의해 기능대학과 공단 직업전문학교를 통합한 폴리텍 대학체제로의 전환으로 바뀌게 되었다.

3. 공단 직업훈련과정의 개편

한국직업훈련관리공단 산하 25개 훈련원 중 중앙직업훈련원이 1985년 이전까지 주로 고졸자를 대상으로 직업훈련교사와 고급 기능인력을 양성하였고, 한독부산직업훈련원은 중학교 졸업자를 대상으로 3년 과정의 훈련을 통

113) 정택수 외, 『기능대학 평가기준개발』, 한국직업능력개발원, 2004.

해 기능사 1급 수준의 기능인력을 양성하였으며, 기타 23개 훈련원이 중학교 졸업자 이상을 대상으로 1년 과정의 훈련을 통하여 기능사 2급 수준의 기능인력을 양성하였다.

경제발전이 따라 우리나라 산업은 자동화·정보화·하이테크화되면서 종래의 노동집약적 산업구조로부터 자본 및 기술집약적 산업구조로 급격히 변화되고, 산업체가 요구하는 기능인력 유형도 단순기능공보다는 고도로 숙련된 다기능공으로 바뀌게 되었다. 1980년대 중반부터 중학교 이상의 졸업자를 대상으로 1년간 훈련을 실시해 오던 훈련원을 개편하여 단계적으로 고졸 학력자를 대상으로 한 2년 과정의 전문과정과 중졸자를 대상으로 한 3년 과정의 고등과정으로서 고급 기능인력 양성체제로 전환하였다.¹¹⁴⁾ <표 III-29>는 공단 직업훈련원의 훈련과정 개편상황을 보인 것이다.

여기에서 중졸 3년 과정의 3개 훈련원은 고학력화로 인하여 중졸 미 진학 청소년인 입학자원의 부족으로 운영이 어려워 고졸 1년제 기능사 2급 및 기능사 1급 과정으로 전환하였다. (<표 III-31> 참조) 또한 고졸 2년제 전문과정은 신경제 5개년 계획에 의한 다기능기술자과정을 양성하는 기능대학으로 전환하였다.

직업훈련발전 기본계획에 의해 기능장 양성을 늘리고자 기능대학 입학생의 실무경력을 강화하여 기능대학 졸업과 동시에 기능장 시험에 응시할 수 있도록 유도하며, 기능대학 이수기간도 각 공과의 특성에 따라 3월, 6월, 1년, 2년 과정으로 다양하게 운영할 수 있도록 관계법령을 개정하고, 기능장 양성 직종을 기계가공 등 33개 직종으로 개편 조정하였다. 이를 위하여 1991년 11월 종전의 중앙직업훈련원을 개편하여 인천기능대학을 설립하고 전국 각 시·도에 기능대학 1개소를 설치하는 작업을 시행하였다. 그러나 종래 유일한 기능장 양성기관이었던 창원기능대학 재학생과 졸업생들이 극력 반대하는 바람에 많은 어려움을 겪기도 하였다.

114) 이 당시인 1980년대 초반은 이미 고학력화로 훈련 대상자원이 부족하여 훈련생 모집이 어려웠고, 훈련생의 취업상황 또한 경기침체로 함께 어려움을 겪고 있었는데, 1년제를 2년제로 전환하게 되면 훈련시설이나 교직원의 감축 없이도 훈련생의 모집과 취업시켜야 할 인원수가 1/2로 줄어드는 효과가 있어 제안하였다. 정택수 외, 『직업훈련 소요인력 수급에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1983. 12 참조.

<표 III-29> 공단 직업훈련원 훈련과정 개편('81~'89)

(단위: 개소)

훈련원 명칭	훈련대상	기간	수준	연도별 개편 훈련원	개편 후 훈련원 수
전문직업훈련원 (전문과정)	고졸	2년	기능사 1급	1982: 중앙 1986: 광주, 창원 1987: 대전, 대구, 성남 1989: 울산	7
고등직업훈련원 (고등과정)	중졸	3년	기능사 1급	1981: 한독부산 1986: 전주 1987: 춘천	3
직업훈련원 (일반과정)	중·고졸	1년	기능사 2급	기존: 23개원	15

자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1997.

<표 III-30> 연도별 기능대학 개편실적

(단위: 개소)

구분	기존	1994	1995	1996	1997
기관 수	2	6	4	4	3
기관명	창원, 인천	대전, 광주, 대구, 성남, 안성여자, 서울공동	부산, 청주, 전주, 구미	정수, 홍성, 목포, 춘천	고창, 거창, 섬유(대구)

자료: 한국산업인력공단, 『한국산업인력공단 20년사』, 2002.

1997년부터는 직업전문학교에 향상·재훈련 및 특수대상자 훈련에 적합한 훈련 직종을 신설·조정하여 여성, 중고령자, 비진학 청소년, 전역 예정자 등을 위한 단기훈련과 산업체 재직근로자를 대상으로 한 향상·재훈련, 주문식 직업훈련 등 열린 직업훈련 체제구축을 위한 다양한 훈련과정을 확대·운영하였다. 이러한 다양한 훈련과정에 부합하기 위하여 22개 공단직업전문학교를 직종운영체제에서 공과운영체제로 개편하여 운영하였다.

<표 III-31> 연도별 인력공단 훈련과정 개편실적

연도	훈련기관	개편조정내용	
		당 초	개 편
'81 '83 '86	한독부산 중앙 광주 한백창원 전주	중·고졸1년제 2급 기능사과정 훈련교사양성과정 중·고졸1년제 2급 기능사과정 " "	중졸3년제 1급 기능사과정 고졸2년제 " 고졸2년제 " 고졸2년제 " 중졸3년제 1급 기능사과정
'87	대구 대구성남 춘천	중·고졸1년제 2급 기능사과정 " " "	고졸2년제 1급 기능사과정 " " "
'89 '91	울산 인천 안성여자 강릉	중·고졸1년제 2급 기능사과정 " (금형공과) 신설 "	고졸2년제 1급 기능사과정 " " 1년제 2급 기능사과정
'93	춘천 전주 한독부산	중졸3년제 1급 기능사과정 " "	1년제 2급 기능사과정 " 고졸2년제 1급 기능사과정및 1년제 2급 기능사과정
'94	창원, 인천 기능대학 서울(공동) 대구(공동) 대전, 광주 대구, 성남 안성여자기능 대학	기능장, 기능사 양성과정 신설 신설 기능사양성과정 " "	다기능기술자과정 개설 " " " " "
'95	서울, 부산 청주, 전주 구미기능대학	기능사양성과정 " "	다기능기술자과정 개설 " "
'96	정수, 춘천 홍성, 목포 기능대학	기능사양성과정 "	다기능기술자과정 개설 "
'97	고창, 거창 섬유기능대학	신설 기능사양성과정	다기능기술자과정 개설 "

자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1998.

1997년 12월 24일 ‘한국산업인력관리공단법’ 및 ‘기능대학법’ 개정으로 한국산업인력공단이 학교법인을 설립하여 기능대학을 운영할 수 있도록 하였으

며, 다기능기술자과정 졸업자에게 전문학사를 수여하게 되었다. 학교법인 한국능력개발학원은 산하에 18개 기능대학을 운영하며, 학위과정인 다기능기술자과정 외에 기능장 과정 및 직업훈련과정을 운영하였다.

‘직업훈련기본법’의 개정에 따라 1994년부터 시설·장비가 우수한 공단훈련원을 기능대학으로 개편하여 다기능기술자와 기능장을 확대·양성하였으며, 기타 공단훈련원은『직업전문학교』로 개편하여 생산기반기술직종(주조, 용접, 도금 등)의 기능사(2급수준)1년 과정 중심으로 운영하였다. <표 III-30, 31>은 인력공단 훈련원의 연도별 기능대학 개편실적과 훈련과정 개편 실적이다. 기능대학의 대부분이 고졸 2년제 전문 과정 훈련원과 대도시 소재지의 훈련기관들이 기능대학으로 개편되었다.

4. 산학협동훈련체제로의 개편과 사업 중단

기존의 집체훈련방식을 통해 배출된 인력은 산업현장에서의 적응력이 부족하고 장기훈련 실시에 따른 수용능력 제한으로 비진학자의 직업훈련 확대가 곤란하여 인력수요에 제대로 대처하지 못하고 있었을 뿐만 아니라 훈련비용이 과다하고 집체훈련기간이 길다는 것이 문제점으로 지적되었다. 즉, 산업체의 인력난, 훈련기관의 시설 부족, 장비투자의 한계성 등의 문제점이 불거지자, 이에 대한 해결책으로서 제시된 방안이 훈련원을 산학협동체제로 전환하는 일이었다. 이 같은 방침에 따라 공단은 1991년에 전문과정 8개 훈련원, 고등과정 3개 훈련원, 일반과정 5개 훈련원 등 모두 16개 직업훈련원에 이 과정을 개설, 운영하는 등 산학협동 사업을 의욕적으로 전개하기 시작하였다.

거슬러 올라가 국내에 산학협동 교육제도가 처음 도입된 것은 1949년 ‘교육법’을 제정하면서부터이며, 이후 산학협동훈련에 대한 논의가 본격화된 것은 1963년 ‘산업교육진흥법’을 제정하던 무렵이라고 할 수 있다. 직업훈련분야에서는 1967년 ‘직업훈련법’ 제정을 통해 산업체수요에 초점을 맞춘 인력개발의 가능성을 열었으며, 이후에도 대통령 연두교서 등을 통해 수시로 산학협동의 필요성이 강조되었다.

공단에서 산학협동훈련과정을 처음 도입한 것은 1983년으로, 이 해 3월 인천직업훈련원에 독일의 이원화교육훈련제도(dual system)에 기초를 둔 2년 과정의 산학협동과정을 개설하였다. 듀얼 시스템이나 영국의 샌드위치 시스템(sandwich system)은 산학협동훈련에 있어 집체훈련기관과 현장훈련 사업체를 수시로 오가면서 훈련을 실시하는 특징을 가지고 있었다. 공단에서는 울산, 부산, 정수, 창원 직업훈련원으로 확대하여 실험훈련을 실시했으나, 독일이나 영국과 달리 사업주의 인식 부족 등 우리 산업사회의 여러 가지 제약요건으로 인해 기대한 만큼의 성과를 거두지 못했으며, 1989년에 가서는 인천직업훈련원만 남기고 4개 훈련원의 산학협동과정을 폐지하는 상황에 이르고 말았다.

그 후 직업훈련 발전계획에 의해 1991년부터 공단 산하 각 훈련기관을 산학협동체제로 개편하면서 독일의 듀얼시스템이나 영국의 샌드위치 시스템과 달리 일정기간의 집체훈련을 완료한 후 현장훈련에 돌입하여 전 과정을 마무리하는 새로운 형태의 훈련제도를 도입하였다.

새로운 산학협동훈련체제에서는 훈련과정을 일반과정, 전문훈련과정, 고등훈련과정의 세 가지로 구분했는데, 훈련기간이 1년인 일반과정은 기능사 2급 양성과정으로 6개월간 집체훈련을 실시한 후 사업체에서 6개월간 현장훈련을 실시하도록 했고, 훈련기간이 2년인 전문훈련과정은 기능사 1급 양성과정으로서 1년간의 집체훈련 후 현장훈련을 1년간 실시하도록 했으며, 훈련기간이 3년인 고등훈련과정은 기능사 1급 양성과정으로서 1년 6개월간 집체훈련을 실시한 후 나머지 1년 6개월 동안 현장훈련을 실시하도록 하였다.

첫 해인 1991년에는 청주, 이리, 순천, 김천, 정수 등 5개 직업훈련원에 6개 직종의 일반과정을 개설하였고, 중앙직업훈련원과 대구, 성남, 대전, 광주, 한백창원, 울산, 인천 등 7개 직업훈련원에 15개 직종의 전문훈련과정을 개설했으며, 한독부산, 춘천, 전주 등 3개 직업훈련원에는 11개 직종의 고등훈련과정을 개설하여 3,375명을 양성하였다.

그러나 이러한 시도 역시 기대와는 달리 사업주의 인식부족으로 그 성과가 지지부진하자, 1994년에 이르러 이러한 훈련방법을 전면 폐지하고 종전과

같이 집체훈련을 통해 인력을 배출하는 것으로 환원하였다. 공단은 1983년부터 1993년까지 운영해온 산학협동과정을 통해 총 7,456명의 기능인력을 양성하였다.¹¹⁵⁾ 이러한 결과는 외국의 직업훈련 제도가 아무리 좋다고 하더라도 우리나라의 실정에 맞지 않으면 그 제도가 정착하기가 결코 쉽지 않음을 나타내는 예라고 할 수 있을 것이다.

비록 공단의 사업이라고 할 수는 없지만 공단의 산학협동훈련과 유사하게 거의 같은 시기에 시행된 공고생 「2+1」산업협동훈련이 있다. 이 사업은 신경제 5개년 계획에 따라 공고과정을 「2+1」체제로 전환하여, 공고 3년 과정 중 2년은 학교에서 이론교육을 실시하고 3학년의 1년은 기업체에서 현장훈련을 실시토록 하여 1994~1998년까지 시범 운영하였다. 직업훈련촉진기금 융자지원 등 훈련실시사업체 지원을 강화하고, 훈련약정서 표준(안)을 마련하여 훈련 실시자에 대한 편의를 제공하는 한편, 지속적인 홍보강화를 통하여 적극 참여를 유도함으로써 1997년에는 24개 업체가 참여하여 1,256명에게 훈련을 실시하였다. 그러나 이 사업 또한 오랜 기간 존속하지 못한 것으로 보인다.

5. 기능개발센터 설치 운영

기업체의 기능인력 수요 증가에 따라 민간직업훈련을 촉진한 결과, 1980년대를 거치는 동안 우리나라의 직업훈련은 양적으로 크게 신장되었고 사업주, 직업훈련법인 등 민간주도의 직업훈련기관 수도 꾸준히 증가되었다. 이들 직업훈련기관을 통해 정예 기능인력을 양성하고 관리하는 일은 중요한 국가 시책의 하나였는데, 이를 성공적으로 수행하기 위해서는 무엇보다도 훈련기관과 기업체 간의 상호협조체제 및 지원체제의 구축이 필요했다.

이러한 배경에서 출발한 기능개발센터 설치사업은 제5차 경제사회발전 5개년 계획의 일환으로 추진되었다. 주무부서인 노동부는 1982년 10월 18일 공단 산하 24개 훈련원에 기능개발센터를 설치하는 것을 골자로 세부운영계

115) 한국산업인력공단, 『한국산업인력공단20년사』, 2002, 182~183쪽 참조.

획을 확정했다. 기능개발센터의 목표는 공단 훈련원을 지역 내 직업훈련촉진을 위한 중추적 지원기관으로 육성하고 훈련원별로 지역 특성화 전문 직종을 선정하여 집중 육성하며 직업훈련 정보 및 자료의 수집, 교환, 전달체제를 확립하고 지역내 전 대상기관의 자율적 참여 및 센터 활용을 적극 유도하는데 두어졌다.

설치운영계획에 따라 1단계로 1982년 11월 한독부산, 대구, 인천, 광주, 청주, 정수(서울), 한백창원, 대전, 성남, 부산 등 10개 훈련원에 기능개발센터를 설치한 데 이어 1983년 2월말까지 포항, 울산, 원주, 충주, 전주, 진주, 순천, 구미, 영주, 충주, 홍성, 김천, 이리, 목포 등 14개 직업훈련원에 기능개발센터를 설치·완료하였다.

기능개발센터의 초기 주요사업은 크게 지역 내 직업훈련기관 기술지원, 직업훈련정보 및 자료 교류, 현직 교사 및 현직 근로자의 직업훈련 기회 확대, 훈련교재 보급 및 지원, 훈련시설 및 기자재 대여, 기능준중 풍토 조성 등이었는데, 사업을 체계적으로 수행할 수 있도록 준비단계, 기반구축단계, 정착단계의 3단계로 나누어 추진목표를 설정하였다.

1983년 11월~1984년 12월까지의 각 훈련원에 기능개발센터와 관련된 업무를 전담할 기능개발센터 운영실을 별도 설치하고 지도직 35명, 일반직 17명 등 50여 명의 전담요원을 배치했으며, 비슷한 시기에 정수, 부산, 대구, 광주, 대전 등 전국 주요지역의 기능개발센터를 시범센터로 지정하여 워크숍 및 교육보조자료 경연대회 개최 등을 주관하도록 했다.

이후 기능개발센터 사업은 현직 근로자를 대상으로 한 단기훈련 실시(1985년)를 계기로 커다란 전환점을 맞았다. 단기훈련과정은 산업구조의 고도화, 기술혁신과 산업 및 노동시장 구조변화에 상응하는 근로자의 능력을 보강하기 위한 교육훈련 활동으로서뿐만 아니라 근로자의 평생훈련체제 구축에 중추적인 역할을 담당하게 되었기 때문이다. 1986년부터는 기능개발센터별로 지역별 직업훈련촉진대회를 개최했으며, 점차 전국적인 행사로 발전되었다.¹¹⁶⁾

116) 한국산업인력공단, 『한국산업인력공단20년사』, 2002, 156~157쪽 참조.

그 후 1990년 4월 직업훈련발전계획에 따라 직업훈련체제가 산학협동훈련 체제로 바뀌면서 기능개발센터의 역할이 크게 확대되었다. 1991년 4월에는 개발부를 신설하여 기능개발센터 사업을 전담토록 함으로써 민간훈련 촉진 및 지원 업무의 조직적인 체제를 갖추었다. 또, 기능개발센터 운영규칙을 전면 개정하여 산학협동훈련의 현장훈련과 직업훈련촉진 및 기술지원에 대한 사업을 신설했으며, 훈련원장을 기능개발센터의 장인 동시에 기능개발센터협의회 회장으로 명시함으로써 기능개발센터의 운영체제를 정비하였다.

1995년 12월 28일에는 전 국민을 대상으로 평생능력개발을 지원하는 것으로 방향을 전환하고 기능개발센터의 명칭을 능력개발센터로 변경했으며, 1996년부터는 기능대학을 제외한 전 훈련기관에 센터 기능을 부여하고 지역 내의 직업훈련촉진사업 및 직업훈련 실시자에 대한 기술지원을 수행함으로써 민간부문 직업능력개발훈련 활성화에 기여하였다. 센터 사업은 1998년 2월 학교법인 기능대학이 설립된 이후 직업전문학교 능력개발센터와 기능대학 능력개발센터로 운영이 이원화되었다.¹¹⁷⁾ 공단의 기능개발센터는 일본의 고용 촉진사업단의 기능개발센터의 재직근로자 향상훈련을 본받아 설립되었으나 최근의 산학협력과 같은 재직근로자의 향상훈련이 전혀 활성화되지 못한 상태였고, 훈련원과 관내 사업장과의 기술교류 등과 같은 일반적인 사업만으로 유지되어 그 발전에 한계가 있었다.

6. 직업훈련교사 훈련과 기술교육대학교의 설립

가. 직업훈련교사 자격기준의 변천

1967년 ‘직업훈련법’이 제정되면서 가장 먼저 이루어진 조치 중의 하나가 직업훈련 기준을 개발하고 기준에 따라 훈련을 실시하는 사업내 훈련기관 등을 지원하는 것이었다. 직업훈련 기준에 따른 훈련의 요건에는 자격을 소지한 직업훈련 교사를 임용해야 한다는 것이 포함되어 있었다. ‘직업훈련법 시

117) 한국산업인력공단, 『한국산업인력공단20년사』, 2002, 216쪽 참조.

행령'에 직업훈련 교사의 자격기준을 명시하였던 것이다. 그리고 직업훈련 교사 자격 요건을 갖춘 사람은 소정의 면허과정을 이수하여 훈련 기법 등의 훈련을 받은 다음, 교사 자격을 취득할 수 있었다. 그러므로 훈련과정을 인정 받으려는 훈련기관들은 직업훈련교사 면허 취득과정을 필요로 하였고, 노동청도 그에 부응하여 1967년부터 직업훈련 교사 면허과정을 개설하였다. 1967년 1월 16일 법률 제1880호로 제정 공포된 '직업훈련법'상의 직업훈련교사는 일반 학교의 교사와 그 기능이 다르다고 판단하여 교사(敎師)라는 표기 대신에 교사(敎士)라고 표기하여 '교육법'에 의한 교사와 구분하였다. 그 후 1981년 12월 31일의 '직업훈련기본법' 개정에 따라 직업훈련교사가 '교육법'의 일반교사와 차이가 없고, 또한 직업훈련교사의 사기를 고려하여 교사(敎士)의 명칭을 교사(敎師)라고 표기하게 되었다.

제도 도입당시 제정된 직업훈련 교사 자격기준은 그 후 관련 법규와 산업 기술의 변화에 따라 여러 차례 개정되었다. <표 III-32>는 '직업훈련법' 제정 이래 최근까지의 직업훈련교사 자격기준의 변천과정을 나타낸 것이다. 그 당시의 '직업훈련법' 체제가 훈련기준에 의한 직업훈련을 실시해야 하고, 이에 맞춘 직업훈련교사가 필요하기 때문에 훈련정책의 변화에 따른 훈련과정의 생성 및 변천에 따라 훈련교사의 자격기준 또한 변하게 된 것임을 알 수가 있다. 즉, 기능사훈련과정 외의 다른 훈련과정이 생성되면(사무·서비스과정 등) 이에 따른 직업훈련교사의 자격기준이 생기고, 현장훈련을 실시하게 되었을 때에는 현장훈련교사의 자격기준이 생기게 되었다.

직업훈련을 실시하기 위해서는 훈련기준을 준수하고 직업훈련교사 면허취득자가 반드시 있어야 하나, 이를 취득하기 위해서는 직업훈련교사 양성과정을 이수하거나 또는 자격기준을 갖춘 자가 노동부에서 설치한 면허과정을 이수하도록 되어 있어 매우 번잡한 행정규제로 인식하게 되어 있었다. 이를 해소하기 위한 방안으로서 1994년 6월에 '직업훈련기본법시행령'을 개정하여 전문 강사 제도를 도입하게 되었다. 이 제도는 신기술훈련·신직종훈련, 기타 직업훈련교사에 의한 직업훈련의 실시가 곤란한 직업훈련에 대하여 전문대학 이상의 교원, 기업체의 해당 직무 분야에서 일정 이상의 실무경력을 가진 자 등 외부의 전문가를 일정 비율 강사로 활용할 수 있도록 하는 제도이다.

<표 III-32> 직업훈련교사 자격기준

시행 일자	교사의 구분	등급	특 징	
1967. 5.10.	직업훈련교사	단일등급	- 구 「직업훈련법」의 제정(보건사회부령) - 1급 기능사자격 소지자 - 직업훈련교사시험 합격자	
1973. 12. 14.	1종직업훈련교사 2종직업훈련교사	4등급 3등급	- 2급 이상의 기능사훈련 담당 - 학력에 따른 경력 중심 - 3급 이하의 기능사훈련담당 - 기능사 2급 취득자중심(경력 불필요)	
1977. 4.21.	교사훈련교사 기능사훈련교사	4등급 3등급	- 「직업훈련기본법」 제정시행 - 직업훈련 교사를 양성할 교사의 자격기준 - 기능사 1급 또는 기사2급 취득자 중심	
1982. 5.4.	기능사 훈련 과정	종합교사	3등급	- 기사1급 및 기능사 1급 취득자로서 이론과 실기훈련 모두 담당
		이론교사 실기교사 일반교사	3등급 " "	- 기사1급 취득자로서 이론 담당 - 기능사 1급 취득자로서 실무경력자 - 대학졸업자로서 교육훈련 경력자
	사무서비스 과정 감독자훈련 과정 관리자훈련 과정 교사훈련교사과정	3등급	- 기능대학졸업자, 실무경력자	
		단일등급 " "	- 대학졸업자로서 교육훈련, 실무경력자 " " - 교육법에 의한 대학교원자격기준에 준함.	
1987. 1.1.	기능사 훈련 과정	전문교사1종	3등급	- 기능사 1급 및 기사1급 취득자
		전문교사2종 일반교사	" "	- 기능사 1급 취득자로서 실무 경력자 - 대학졸업자로서 교육훈련 경력자
	사무·서비스직종사 자 감독자훈련과정 관리자훈련과정 교사훈련교사과정	3등급	- 기능대학졸업자, 실무경력자	
		단일등급 " "	- 대학졸업자로서 교육훈련, 실무경력자 " " - 교육법에 의한 대학교원자격기준에 준함.	
1991. 6.27.	집체 훈련교 사	전문교사	3등급	- 법 개정에 따라 집체훈련 및 현장훈련교사로 구분 - 기능사 1급 또는 기사1급 취득자로서 교육훈련 또는 실무 경력자
		일반교사	3등급	- 대학졸업자, 교육훈련 또는 실무경력자
	현장훈련교사	단일등급	- 기능사 2급 이상 자격취득자로서 실무경력자	
1994. 6.4.	전문 강사	없음	- 신기술훈련·신직종훈련 기타 직업훈련교사에 의한 직업훈련의 실 시가 곤란한 직업훈련에 대하여 전문 강사제도를 둠. - 전문대학 이상의 학교 또는 연구기관에서의 교육 또는 연구종사자 - 기술사·기능장·기사1급 자격취득자 - 기업체의 해당 직무분야에서 일정기간 이상의 실무 경력자	
1999. 1.1. ^{*)}	직업능력개발 훈련교사 자격	3등급	- 지금까지의 훈련교사 면허제도가 자격제도로 전환되었으며, 시행령 별표의 자격기준에 적합하고, 결격사유에 해당되지 않으면 직종별 교사 자격증을 교부받을 수 있음.	
	해당분야 전문지식이 있는 자(영제6조)	없음	- 직업능력개발훈련교사 외에 다음의 자는 훈련생을 가르칠 수 있음. - 전문대학, 대학 졸업자로서 교육훈련경력자 - 연구소의 해당분야 연구 경력자 - 해당분야 자격증 소지자 - 해당분야 1년 이상 실무경력자	

주: *) 부분은 재구성함.

자료: 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 993~994쪽.

이 제도는 1995년 7월 고용보험제도가 시행됨에 따라 직업능력개발 사업이 활성화될 수 있도록 전문 강사에 의한 훈련실시 범위를 향상훈련과 재훈련에 확대하고, 특히 사업내 훈련의 신기술·신직종에 대한 양성훈련과정 및 전직훈련과정에 대해 4할을 초과하지 못하도록 한 비율 제한을 폐지하였다. 이러한 전문 강사 제도의 도입은 결과적으로 ‘직업훈련기본법시행령’ 제22조 「별표 1」의 직업훈련교사 자격기준 중 일반교사 3급 제3호에서 노동부장관이 정하는 직무·기술 분야에 대해서는 사실상 교사면허를 필요로 하지 않는 결과를 초래하였다.

그 이후 ‘직업훈련기본법’이 ‘근로자직업훈련촉진법’으로 대체됨에 따라 종래의 직업훈련교사의 면허제도는 직업능력개발 훈련교사 자격제도로 전환되었으며, 이로써 직업훈련교사에 관한 한 행정규제는 전면적으로 해제되었다. 즉, 시행령 별표의 직업능력개발훈련교사 자격기준에 적합하고, 결격사유에 해당되지 않으면 직종별 교사 자격증을 교부받을 수 있으며, 교사자격증이 없다고 하더라도 시행령에서 정한 전문지식을 가지고 있으면 훈련을 실시할 수 있도록 하였다.

나. 직업훈련교사의 정규 양성훈련 기관

‘직업훈련기본법시행규칙(제23조 2)’에, 직업훈련교사의 양성과정에는 양성훈련과 면허과정이 있으며, 현직교육으로서 향상훈련과 재훈련이 있었다.

이러한 훈련과정은 1999년 1월에 시행되는 ‘근로자직업훈련촉진법’(영 제8조 1항)의 규정에 의해 직업능력개발교사 훈련과정으로서 양성훈련과정, 향상훈련과정 및 교직과정으로 변경되었다. 결과적으로 면허과정은 교직과정으로 변경되었고, 재훈련과정은 삭제된 것이다. 이는 종래의 직업훈련교사의 면허제도가 자격제도로 전환되었고, 종래의 훈련과정(‘직업훈련기본법’ 제8조)에 있던 재훈련과정이 삭제되었기 때문이다. 이제 지나간 직업훈련교사 양성과정과 면허과정의 변천과정을 살펴보기로 한다.

1) 중앙직업훈련원의 교사양성

직업훈련교사 정규 양성과정은 1971년부터 중앙직업훈련원(현재의 한국폴리텍Ⅱ대학 인천캠퍼스)에서 운영되어, 1970년대의 직업훈련 기관의 급성장에 따른 교사 수요에 적절히 대처하였다. 그러나 1980년대 초 공공직업훈련 시설이 완비된 이후 교사 수요가 급감하고, 직업훈련교사에게 요구되는 자질 수준이 높아짐에 따라 교사 양성과정에 새로운 변화의 요구가 발생하였다.

중앙직업훈련원은 1974년도에 직업훈련 교사과정의 전문화와 자질향상을 위하여 전문대학 졸업자 및 중앙직업훈련원 정규과정 수료자를 대상으로 2년제 고급과정을 운영하였다. 그러나 직업훈련교사에 대한 인식부족과 정규 학제에 의해 학력을 인정받지 못하는 등의 이유로 입학 희망자가 없어 1982년부터 이 과정의 신입생 모집을 중단하였다. 그리고 1982년 3월 한국직업훈련관리공단이 발족함에 따라 같은 해 6월 공단으로 통합되었고, 같은 해 12월 교사양성 정규과정을 폐지하고, 면허과정은 계속 운영하되, 1983년부터 1급 기능사 양성을 위한 고졸 2년제 전문 과정에 주력하게 되었다.¹¹⁸⁾

2) 한국과학 기술대학에서의 교사양성

노동부는 직업훈련교사에게 더욱 높은 전문성과 자질이 요구된다는 판단 아래에 직업훈련교사 자격기준을 강화하고 직업훈련교사를 양성할 4년제 정규 대학의 설립을 추진하였다. 대학의 명칭을 산업기술대학이라 하고 유성 연구단지에 부지를 확보하는 등 설립을 추진하던 과정에서, 청와대의 결정으로, 과학영재를 위한 대학교육 기능을 주(主)로 하고, 직업훈련교사 양성을 부(副)로 하는 대학으로 탈바꿈하였다. 주무부처도 노동부에서 과학기술처로 변경되었고, 이름은 한국과학기술대학이 되었다.

1986년 개교한 한국과학기술대학은 기술공학부를 설치하고 공업계 고교 출신 학생들을 선발하여 4년의 직업훈련교사 양성과정을 운영하였다. 그러나

118) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 996~997쪽 참조.

과학기술대학의 정책변화로 이 과정은 지속되지 못하였고, 1988년 신입생 모집 이후 학생 선발을 중단하였다.¹¹⁹⁾

3) 한국기술교육대학교의 설립 운영

1980년대 중반 이후 우리나라 산업구조가 급격하게 변화하고 직업훈련 여건에도 많은 변화가 나타났다. 노동부에서는 1987년 3월, 3년 전의 경험을 거울삼아 직업훈련의 특성에 부합하는 우수교사 양성을 위해 국립 중앙직업훈련원을 4년제 직업훈련대학으로 개편하는 계획을 마련했는데, 대통령 재가 과정에서 직업훈련교사 양성훈련을 위한 전담 교육기관을 별도 신설하되 ‘교육법’상의 학위가 수여되는 4년제 대학으로 하고 설립 위치는 창원기계공업단지 인근으로 하라는 지시가 있었다.

노동부에서 직업훈련교사 양성과정을 4년제 대학에서, 그것도 특별한 목적과 내용을 가진 대학에서 운영하려고 한 이유는 크게 두 가지가 있다. 첫째는 산업구조의 고도화 및 기술혁신의 진전 등에 따라 기능근로자가 갖추어야 할 직업능력의 고도화가 요구되고, 직업훈련 대상자는 종래의 중졸자에서 고졸자로 대체되고 있으며, 훈련과정은 중졸자 3년 과정 또는 고졸자 2년 과정으로 고급화하고 있으므로, 이들을 지도할 교사는 고졸 후 4년 이상의 교육을 이수한 사람이어야 한다는 것이다. 둘째는 일반 공과대학의 교육은 지나치게 이론 중심의 교육을 실시하여, 산업현장에 필요한 직무수행 능력을 육성해야 하는 직업훈련교사 양성과정으로는 부적합하기 때문이다.¹²⁰⁾

4년제 대학 설립 추진은 이 같은 우여곡절을 겪으면서 3년 만에 재개되었으며, 노동부는 관계부처와의 협의를 거쳐 1988년 1월 가칭 “한국직업훈련대학” 설립 기본(안)을 최종 확정하였다. 1988년 2월에는 인력공단 내에 “한국직업훈련대학 설립추진단”을 설치하여 대학 설립에 따른 제반 업무를 주관하도록 하였다.

119) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 997~998쪽 참조.

120) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 997~998쪽 참조.

(가칭) 한국직업훈련대학의 설립은 ‘직업훈련기본법’에 법률적 근거를 둔 것이었다. 그러나 법률적 근거를 마련하는 과정에서, ‘교육법’상 국가나 지방자치단체 또는 ‘사립학교법’에 의한 학교법인이 아니고는 대학을 설치·운영할 수 없다는 점이 걸림돌로 작용하면서 관계부처와의 협의에 난항을 겪게 되었다. 그때 현실적 대안으로 등장한 것이 ‘사립학교법’에 의거한 학교법인을 설립하는 방안이었다. 즉, 우선 학교법인을 설립하고, 신설 법인에서 대학을 설립·운영토록 하는 우회적 방안이었다.¹²¹⁾ 대안으로 제시된 설립(안)에서는 공단 이사장이 당연직으로서 법인의 이사장을 겸직하게 했으며, 대학의 설립과 경영에 따른 제반 경비는 정부가 부담하되 노동부 산하 한국직업훈련관리공단에서 학교법인에 재정을 출연하도록 하였다.

1989년 7월 7일에는 가칭 “한국직업훈련대학” 설립을 전제로 하는 ‘사립학교법’에 의한 “학교법인 한국직업훈련학원”의 설립이 인가되었고, 이에 따라 이 해 9월 21일 학교법인 한국직업훈련학원 사무국 및 한국직업훈련대학 설립추진본부를 설치함으로써 대학설립 업무를 본격화하였다.

이렇듯 정부가 대학 설립에 필요한 제도적 장치를 마련하는 것과 보조를 맞추어 인력공단에서도 설립준비를 하였다. 1988년 1월 대학설립추진단 아래 행정반, 건설반, 학사반을 편성하고 9명의 직원을 배치했으며, 이후 1989년과 1990년에는 이사회 개최, 학원 사무국 설치, 대학설립 추진본부 설치, 교육시설 신축기공식 등이 이어졌다.

한편, 설립계획(안)이 여러 차례 변경되는 동안 대학의 위치와 명칭도 바뀌었다. 1988년 1월 대학설립(안)을 확정할 당시 한국직업훈련대학의 위치는 경남 창원시 인근이었으나,¹²²⁾ 제144차 정기국회 의결과정에서 창원시 대신 중부권에 설립할 것을 제의함에 따라 1989년 4월 21일 대학의 위치를 현재의 충남 천안시 병천면 가전리 307번지로 변경하였다. 또 1991년 11월 2일 대학의 명칭을 “한국산업기술대학”으로 변경했다가 1992년 2월 19일 다시 “한국기술교육대학”으로 변경하는 변화가 있었다.

121) 이 아이디어는 당시 이 업무 담당자였던 노민기 사무관(후일 노동부차관 역임)이 제시하였고 그대로 추진하였다.

122) 창원 인근의 학교부지 예정지가 그린벨트지역이어서 국무회의까지 열어서 해제시켜 두었으나, 창원기능대학 학생들의 반대에 부딪쳐 변경할 수밖에 없었다.

1992년 3월 3일 문을 연 한국기술교육대학은 이후 10여 년간 대내외적인 여러 가지 어려운 여건에서도 꾸준한 성장을 지속해 왔다. 신입생 수는 설립 당시 산업기계, 생산기계, 제어기계, 동력기계, 전기, 전자, 정보통신, 조형 등 공학계열 8개 학과 240명에서 2001년에는 17개 학과에 810명으로 확대되었으며, 전체 학생 수도 3,240명에 이르게 되었다.

한국기술교육대학은 1980년대 중반 이후 우리나라 산업구조의 다각화와 기술수준의 고도화 등 산업사회의 전반적인 변화를 맞이하여 고급기술인력 양성을 위한 고도의 전문이론과 실기 능력을 겸비하고 교수능력을 갖춘 직업훈련교사를 배출하는 데 설립목적을 두었다. 외형적으로는 '사립학교법'에 의해 설립되었으나 실제적으로는 국·공립대학의 성격을 강하게 띠게 되었다.

한국기술교육대학교는 첨단 산업기술 발전에 필요한 전문이론과 광범위한 응용방법을 교수·연구하고 다원적 기술을 연마하여 능력중심사회 구현을 위한 우수한 직업능력개발훈련 교원을 비롯한 능력개발전문가 및 실천기술자를¹²³⁾ 육성한다는 교육목표를 가지고 그동안 기존의 공과대학과는 차별화된 교육을 실시하여 대내외로부터 독특한 위상을 인정받아 왔다.

특히 1998년 외환위기 이후 어려운 경제상황에도 불구하고 취업률 100%라는 놀라운 성과를 거두었으며, 1999년에는 대학종합평가에서 전국 최우수 대학으로 선정되는 개가를 올렸다.¹²⁴⁾

다. 직업훈련교사 면허과정

직업훈련교사 면허과정은 직업훈련 사업 발족 초기부터 지금까지 계속되어 오고 있는 교사 양성과정의 하나로서, 1967년 3월 노동부 주관으로 처음 실시되었다가 1968년 10월에 당시 중앙직업훈련원으로 이관되어 1998년 초까지 운영되었다. 1996년 말 현재 직업훈련 면허과정 이수자는 16,293명에 달한다. 1998년 9월 한국기술교육대학에 부설 직업훈련교사 연수원인 '직업능력개발

123) 동 대학 설립취지문을 작성할 때, 연구자는 이 당시에도 직업훈련교사의 양성 목적만으로는 인력수급상 직업훈련교사가 부족하다 할 수 없으므로 일본의 직업훈련대학의 예에 따른 실천기술자양성을 목표로 제시하였다.

124) 한국산업인력공단, 『한국산업인력공단20년사』, 2002, 200~201쪽 참조.

발 교육원'이 개원한 다음부터는 이 대학이 훈련교사 양성과정과 함께 면허 과정을 운영하고 있다.

면허과정은 직업훈련교사로서 요구되는 전문 직종 분야의 자격과 소양을 이미 갖춘 예비 교사들에게 교직과목 등을 단기간 집중적으로 교육하여 교사로서의 직무를 원만하게 수행할 수 있는 능력을 부여하는 데 목적이 있다.

<표 III-33> 연도별, 과정별 직업훈련교사 훈련 실적

(단위: 명)

연 도	과 정	계	정규양성과정		면허과정
계		20,149	3,854		16,293
2차	1968~1971	445	-		445
3차	1972~ 1976	1,397	663		734
4차	소계	5,408	1,933		3,475
	1977	652	224		428
	1978	1,342	309		1,033
	1979	1,455	343		1,112
	1980	1,216	575		641
5차	1981	743	482		261
	소계	1,686	1,163		523
	1982	492	406		86
	1983	482	411		71
	1984	431	317		114(55)
6차	1985	127	29		98
	1986	154	-		154(50)
	소계	691	-		691
	1987	64	-		64
	1988	97	-		97
7차	1989	111	-		111
	1990	225	-		225
	1991	194	-		194
	소계	10,520	95 (수료)	1,120 (훈련)	10,425
	1992	320	-	240	320
	1993	3,542	-	480	3,542
	1994	2,606	-	386	2,606
1995	1,775	-	960	1,775	
1996	1,305	43	1,040	1,262	
1997	972	52	1,120	920	

자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1998, 90쪽.

면허과정의 훈련기간은 짧게는 1주에서 길게는 12주까지 변화가 잦았다. 1981년부터 1991년까지는 비교적 안정적으로 12주(총 480시간, 교양 120시간 + 교직 360시간)로 운영되었으나, 사업내 직업훈련 기관들의 민원 및 직업훈련교사 양성과정의 장기화에 따른 교사 공급부족을 해결하기 위하여 1991년부터 4주(150시간)로 운영되고 있다. 단, 집체훈련 일반교사 및 현장훈련 교사에 대한 면허과정은 1주(40시간)로 운영하였다. 직업훈련교사 자격제도 도입 이후 연도별, 과정별 직업훈련교사 훈련 실적은 <표 III-33>과 같다.

7. 직업훈련연구사업

가. 직업훈련연구기관의 변천

직업훈련을 연구하는 기관은 수차례에 걸쳐 설립과 기능이관이 반복되어 오늘에 이르고 있다. 이제 이들 직업훈련연구기관의 변천과정을 살펴보기로 한다. 우리나라의 최초의 직업훈련연구기관은 근로복지공사의 부설연구기관으로 1980년 4월 23일에 설립된 직업훈련 연구소이다.

이 직업훈련 연구소의 설립배경과 과정을 살펴보면 당시 노동청에서는 사업내 직업훈련과 공공직업훈련이 양적으로 크게 확장되면서 훈련에 필요한 직업훈련 교재개발이 시급한 과제를 판단하고 산하기관인 근로복지공사에 직업훈련교재 개발을 의뢰하였다. 그러나 근로복지공사에서는 부족한 전문 인력으로 1977~1979년까지 3년 동안에 무려 510종의 교재를 개발하다 보니 질이 떨어질 수밖에 없었고, 때문에 직업훈련 일선기관에서 불평이 있었다. 또한 수요를 무시하고 경제적인 기본 부수를 인쇄하여 공급하는 과정에서 재고가 너무 많아져 교재개발 사업을 전면 재검토하게 되었다.

이러한 시점에서 양적으로 급성장한 직업훈련사업을 보다 더 전문적으로 연구하여 내실을 기할 필요가 있다는 것을 직업훈련관계자들이 절실하게 느끼게 되었다. 이에 노동청 직업훈련국에서는 훈련총괄과에서 주관하여 직업훈련연구소를 창설하기 위하여 한백창원, 인천, 성남 3개 직업훈련원 훈련부

장들을 창설 준비 요원으로 하여 노동청에 파견근무를 요청하였다. 파견된 훈련부장들은 연구소의 직제와 기능, 연구소의 운영방향 등을 구상하면서 연구소를 창설하기 위한 준비 작업을 하였다. 그 결과, 궁극적으로는 인력개발공단과 같은 인력개발의 중심체를 창설하고 거기에 연구소를 두되 시일이 걸릴 경우에 대비하여 임시적으로 기존의 노동청 산하 근로복지공사에 설치하기로 하였다. 1979년 11월 노동청에서는 연구원들을 공개 채용하고 21명으로 연구개발실을 설치하였다. 1980년 4월 23일에는 서울 중구 중림동에 직업훈련연구소를 근로복지공사 산하기관으로 설립하였다.¹²⁵⁾ 동 연구소의 조직은 당시의 독일 자문관의 자문을 받아 독일 연방직업교육훈련연구소(BIBB)의 직제를 많이 참고하여 직업훈련분야별 조직으로 구성하였다. 예컨대, 기획실, 기계연구실, 금속연구실 등이 그것이었다.

1982년 3월 18일에는 한국직업훈련관리공단으로 통합되었다. 직업훈련연구소 창립시의 조직은 종전과 달리 정책연구부, 교재개발부로 되어 있었으나 이후에는 기준부가 신설되었다. 창립된 이후 직업훈련 제도와 정책에 관한 조사·연구사업과 직무분석을 통하여 획득한 기초자료로 직업훈련기준과 국가기술자격 검정의 출제기준 등을 개발하고, 직업훈련교재와 시청각 보조자료를 개발하였으며, 직업훈련 제도의 정착과 지속적 발전을 위해 직업훈련의 이념과 역할을 규명하고 정책방향을 제시하려는 연구에서부터, 공공·인정·사업내 직업훈련의 형태별 훈련 직종 및 훈련내용을 합리화하려는 연구 등 매우 폭넓은 연구를 전개하였다.

직업훈련연구소는 1992년 한국기술교육대학교가 개교한 다음 직업훈련연구소의 정책연구기능과 담당 인력이 한국기술교육대학교 부설 산업기술인력연구소로 이관되었다. 이 연구소는 종래의 직업훈련연구소의 정책연구를 수행하는 것과 마찬가지로 직업훈련촉진기금을 재원으로 1997년까지 직업훈련 정책연구를 수행하였다. 그 이전인 1991년 1년 동안은 잠정적으로 이들 이관 인력을 중심으로 한국산업인력공단 산업인력연구소로 개편되어 있었고, 종전의 교재개발부와 기준개발부 인력과 기능은 공단 본부에 흡수되었다.

125) 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 『한국직업훈련발전사』, 1989.12, 329~333쪽 참조.

다시 1997년 10월에 ‘한국직업능력개발원법’에 의한 한국직업능력개발원이 설립되는 과정에서 한국기술교육대학교 부설 산업기술인력연구소의 직업훈련 정책연구기능과 인력은 한국직업능력개발원으로 이관되었다.¹²⁶⁾

이 한국직업능력개발원은 1997년 3월27일 제정·공포된 ‘한국직업능력개발원법’에 의해 설립된 정부출연연구기관으로서 직업교육훈련 및 자격제도에 대한 정책연구, 직업교육훈련프로그램의 개발·보급, 직업교육훈련에 관한 정보자료의 수집 등에 관한 업무를 맡았으며 1997년 10월 18일에 개원하였다. 1997년에는 50억 원의 예산으로 직업교육훈련 기본계획 수립을 위한 기초연구 등 5개 연구 과제를 수행하였다. 이 한국직업능력개발원은 교육부와 노동부의 공동 산하기관으로서 설립되었으나, 설립된 직후인 1998년 2월 29일에 정부출연 연구기관 설립·운영 및 육성에 관한 법률이 제정되면서 국무총리실 산하의 인문사회연구회(현재 인문경제사회이사회) 소속으로 변경되어 현재에 이르고 있다.

나. 직업훈련연구소 연구실적

1) 훈련정책연구실적

직업훈련연구 기능이 한국기술교육대학교로 이관되기 이전까지 수행된 연구 사업은 <표 III-34>와 같으며 102종에 달한다. 직업훈련 연구 분야를 직업훈련 제도 및 정책에 관한 연구, 직업훈련의 내용 및 방법에 관한 연구, 자격·검정제도에 관한 연구, 인력수급·관리에 관한 연구 및 직업훈련 정보관리에 관한 연구로 대별할 때, 직업훈련 연구소의 연구과제 중 70% 정도를 직업훈련 제도 및 정책에 관한 연구와 직업훈련의 내용 및 방법에 관한 연

126) 원래는 한국직업능력개발원이 설립되면서 개정된 한국산업인력공단법의 연구·개발기능이 삭제되었고, 산업인력공단의 교재개발기능과 직업훈련기준 개발기능을 직능원이 이관받도록 되어 있었다. 그러나 직업능력개발원 설립과정에서 초대 원장이 공단 인력을 이관받는 데 적극적으로 지 않자 교재개발기능과 훈련기준개발기능이 직업능력개발원으로 이관되지 못하였다. 이로 인하여 직능원이 개발하는 직무분석은 교재개발이나 기준개발에 반영되지 못하고 말았다.

구가 점유하였고, 자격검정에 관한 연구는 16%, 인력 수급 및 관리에 관한 연구는 11% 정도를 점유하였다.

1980년대 전반기에는 직업훈련의 기본 방향과 제도의 국제비교연구, 직업훈련과 학교교육의 연계성 등 직업훈련의 정체성 확립과 관련된 연구가 중점적으로 이루어졌다. 그리고 공공직업훈련의 역할과 과정개편 등의 연구가 수행되었다. 1985년 이후에는 산학협동훈련, 사업내 훈련 의무 이행 확대 및 사업내 직업훈련의 활성화를 위한 연구가 집중적으로 수행되었으며, 자격제도의 정비와 개선을 위한 연구도 다수 수행되었다.

<표 III-34> 연도별 직업훈련 정책연구실적(1980~1991년)

연구 영역		계	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
계		101	7	7	6	7	9	10	8	13	9	6	10	9
소 계		35	4	2	2	1	1	1	3	3	4	2	5	7
직업 훈련제도 및 정책에 관한 연구	직업훈련의 역할과 정책 방향	16	2	1	1				2		2	1	3	4
	직업훈련 투자효 과 분석	3	1			1	1			1				
	공공 직업훈련	1	-					1						
	인정 직업훈련	14	1	1	1				1	2	2	1	2	3
	사업내 직업훈련													
	소 계	36	3	5	2	3	4	4	1	4	2	1	4	1
직업훈련 의 내용 및 방법에 관한 연구	훈 련 과 정	8	-			1	2	1		1			3	-
	훈 련 직 종 (공과)	5	-	1			1			1	1		1	-
	훈 련 기 준	4	1	1	1							1		1
	훈 련 대 상	4	-	2				1						
	훈 련 교 사	1	-											
	훈 련 교 재	2	1								1			
	직업훈련 방법	8	1	1	1	1	1	1	1	1				
	직업지도	3	-			1		1		1				
소 계	16			1	1	2	2	1	4	1	2	1	1	
자격검정 제도에 관한 연구	제도의정비와 개 선	9	-		1	1	1			3		1	1	1
	자 격 종 목	4	-					1	1	1		1		
	자격취득자 관리	3	-					1	1		1			
	소 계	16			1	1	2	2	1	4	1	2	1	1
인력수급 및 관리에 관한 정책연구	인력수요예 측	8	-			1	1	1	2	1	2			
	인 력 관 리	2	-			1		1						
	향후 인력양성 방 향	1	-									1		
	소 계	11	-			2	1	2	2	1	2	1		
	직업훈련 정보 관리	3	-						1	1	1			

1990년대 초 신경계계획이 수립되고, 신 인력정책이 수립되는 과정에서 직업훈련 연구는 인력수급 전망과 대책, 고용보험제도 도입 이후의 직업훈련 사업의 방향 등에 관한 연구를 하였다.

직업훈련연구소에서는 노동부에서 수시로 긴급하게 해결하여 주도록 의뢰한 과제들을 수행하였고, 1983년에는 아시아태평양기능개발계획(APSDEP) 기술회의의 국제회의를 주관하여 개최하기도 하였으며, 연구원들은 수시로 해외 직업훈련 지원사업에 참여하여 국제협력 관계를 증진하는데 기여하였다. 연구소에 있는 도서 자료실에는 직업교육훈련에 관한 국내외 단행본자료, 마이크로필름과 마이크로 P.C. 자료들과 연구소에서 개발한 직업훈련교재와 시청각 자료들을 국내에서 가장 많이 소장하고 있다. 직업훈련연구소는 국제노동기구 산하의 기관인 아시아태평양기능개발계획과 공동으로 직업훈련용 용어사전을 개발하기도 하였다.

직업훈련연구소는 길지 않은 기간 동안에 직업훈련에 필요한 각종 사업을 의욕적으로 수행하여 직업훈련의 질을 높이고 직업훈련의 장래를 밝게 하여 주는 기반을 구축하여 왔다. 처음에는 직업훈련에 필요한 교재를 충실하게 개발하기 위한 목적으로 논의가 시작되어 노동부가 직업훈련 정책을 펴나가는데 이론적인 바탕을 마련하여 주었으며, 분담금에 대한 사업체들의 불만이 있을 때 그 불만을 해소할 수 있도록 분담금 적용 비율을 타당성 있게 산출하여 주었다.

국제노동기구 자문관들이 1980년에 6개월간 직업훈련연구소에 체류하면서 국립중앙직업안정소와 함께 직무분석가 12명을 양성하였는데, 직무분석가들은 직업훈련연구소에서 직무분석사업을 지속적으로 수행하여 거기에서 얻은 결과를 국가기술자격검정 출제기준과 직업훈련기준을 개선하는 데 활용하고, 그 자료를 근거로 취업지도에 필요한 자료들을 개발하였다. 이것은 국립중앙 직업안정소가 1982~1986년 직무분석으로 직업사전을 개발한 사업과 함께 인력개발에 큰 공헌을 한 것으로 평가된다.

교재 개발과 시청각자료 개발 사업은 직업훈련연구소의 사업 중에서 가장 큰 비중을 차지한 사업으로, 그동안의 기능인력 양성 교재의 틀을 과감하게

벗어나 선진국의 경우와 같이 많은 양의 삽화와 사진을 수록하여 직업훈련생들이 이해하기 쉽도록 개선하였고, 별도의 도면과 평가 기준을 포함시킨 것도 훈련에 도움을 주었으며, 실습에 필요한 작업지도서를 집필하기 전에 산업체의 요구를 반영하여 작업분석표를 작성하면서 과제를 선정하는 것은, 타일러가 주장하는 것과 같이 계열성, 계속성, 통합성이 반영되도록 한 것으로, 작업지도서의 과제 선정을 합리적으로 하는 데 기여하였다. 직업훈련연구소는 장래에 직업훈련방법으로 컴퓨터를 이용하게 될 것으로 예상하여, 훈련내용을 코스웨어로 개발하고, 개발된 코스웨어를 대구직업훈련원에서 실험하여 효과를 검증하였다. 또한 모듈 체제를 도입하고자 5년간에 걸쳐 모듈 교재를 개발하여 5개의 훈련원에서 효과를 검증한 것도 직업훈련의 의미 있는 실험 연구였다.

한편, 1992년 이후 직업훈련정책 연구기능을 인수한 한국기술교육대학교의 산업기술인력연구소가 1997년까지 수행한 연구과제는 <표 III-35>와 같다.

<표 III-35> 기술교육대학 연구소의 직업훈련 정책 연구수행실적(1992~1997년)

연도	연구과제명
1992	기능장려를 위한 기업의 인사제도 모형개발에 관한 연구 사업내 직업훈련의 표준훈련비 조사 주부노동력 활용실태와 고용확대 방안 APSDEP 시소러스 개정증보 고용보험 실시에 대비한 직업훈련 체계개편 방안 고용보험 실시에 대비한 직업훈련 수요분석 고용보험 실시에 대비한 관련제도와의 관계 연구
1993	직업훈련 투자의 경제성분석과 정책방향 기업의 직업훈련 의무 적정범위 및 의무부과 방법 기능장제도의 문제점분석과 정책방향 기능진승 실태와 지원방안 고용촉진을 위한 직업정보 활용 방안 자동화 기술에 대한 직업훈련 및 검정 실시를 위한 모델 개발 연구 직업훈련교사 양성과 재교육의 현황과 과제 APSDEP 시소러스 개발

<표 계속>

연도	연구 과 제 명
1994	<p>21세기 신기능인력 정책방향 탐색 연구 중장기 산업인력 수급예측 모형의 개발 고용보험제도 시행에 대비한 훈련과정 개편에 관한 연구 직업훈련비용과 표준훈련비 고시를 위한 조사 연구 직업훈련 비율에 관한 연구 유휴주부를 위한 직업훈련과정의 개발과 실험적 운영 연구 직업훈련투자의 적정 배분과 운용 기능인 우대실태 및 개선방안 직업훈련교사 양성과정을 위한 실험, 실습교육방법의 개선방안 사업내 직업훈련 실태 종합분석 연구</p>
1995	<p>직업훈련 수강자 및 훈련기관에 대한 지원제도의 발전 방안 전직훈련 수요조사 및 효율적 훈련실시 방안 연구 고용보험 제도도입에 따른 직업훈련기준 개편방안 직업훈련 표준훈련비 조정 한국기술교육대학교 입학자원의 성향과 재학생의 학업성적 국가경쟁력 제고를 위한 국가기술자격제도의 역할과 발전방안 사업내 교육훈련 촉진을 위한 모델개발 중장기 산업인력 수급예측 모형개발 직업훈련 실시비율 조정 직종별 훈련기간 분류에 관한 연구 고용보험 실시에 따른 공공부문 직업능력개발사업의 효율적인 운영방안 21세기 신기능인력 정책방향 연구</p>
1996	<p>효율적 직업능력개발사업 운영 및 활성화 방안 고용보험제도의 효율적 운영을 위한 전문직업상담원 직무능력개발방안 공공직업훈련 이수자의 직업경력 형성에 관한 분석 국가기술자격검정의 부분적 위탁연구 기능대학 및 직업훈련원 교원자격체계 연구 기능대학과 직업전문학교의 생활지도 활성화 방안 개도국에 대한 직업훈련 공여사업의 비용효과 분석 외국인 근로자 국내도입제도의 운용방안 고용보험제도하에서의 직업훈련비용 개선방안 연구 직업훈련비용과 표준훈련비의 적정수준 연구 건설업 직업훈련 의무부와 적정화 방안 중장기 산업인력 수급예측 전산 프로그램 개발</p>
1997	<p>전직훈련과 실업자 재취직 훈련 활성화 방안 사무·서비스직 근로자 직업능력개발 확대 방안 컴퓨터 매개 원격직업교육훈련 시스템 활성화 방안 참여적 노사관계하의 기업내 인력개발과 노동조합의 역할과 참여방안 직업훈련 및 직업능력개발 관련 고시, 예규 등의 합리적 운영방안 지역별 인력수급실태 조사연구 국가기술자격제도의 개편방안 직업훈련 용어사전 개발 직업훈련 비용과 표준훈련비의 적정수준 연구 직업훈련비율 개선방안 연구</p>

2) 직무분석 및 기준개발실적

직무분석이란, 인간의 노동력을 과학적이고 합리적으로 관리하기 위한 기초 작업으로서, 직무의 내용을 조사하는 것이다. 직무분석은 직업훈련 및 자격검정의 기준을 편성하는 기초자료가 되고, 직업훈련 교재개발의 내용적 근거가 된다. 그러므로 직업훈련을 내실화하는 데 없어서는 안 되는 것이 직무분석이다. 한국직업훈련관리공단이 설립되기 이전에 한국기술검정공단에서 국가기술 자격검정에 현장의 요구를 반영하기 위하여 1981년 직무분석이 시도되었으나, 방법상의 미숙으로 결실을 보지 못하고, 1982년부터 직업훈련연구소에서 직무분석을 체계적으로 실시하였다. 직무분석 절차는 크게 준비단계, 분석단계, 정리단계로 구분된다. 준비 단계에서는 직무분석 대상 직종을 검토, 선정하고 세부 추진계획을 수립하며, 분석양식 등을 준비한다. 분석단계에서는 직업명세서 작성, 현장직업분석, 작업명세서 작성, 현장작업분석의 순서로 진행된다. 분석 결과는 종합정리단계를 거쳐 직업소개 자료를 첨부하여 발간된다. 공단 창립 이후 1991년까지 10년 동안 총 309개 직종의 직무분석이 이루어졌다.

<표 III-36> 연도별 직무분석 현황

(단위: 종)

연도 구분	계	1982 -1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
계	443	199	20	20	20	20	25	20	19	40	20	20	20
금속재료 및 제조	56	15	-	1	1	-	6	2	6	18	3	1	3
금속가공	54	23	-	1	-	7	5	2	-	5	3	2	6
운수장치및 건설장비	52	39	4	2	-	2	-	2	1	-	-	2	-
전기	19	8	-	-	1	1	-	2	-	3	2	1	1
전자및통신	37	13	-	-	-	4	6	1	5	3	1	1	3
섬유	23	11	-	1	1	-	2	2	-	1	2	-	3
건설 및 목재가공	38	15	9	-	1	-	2	1	1	2	5	1	1
화학	23	13	-	1	3	1	-	1	-	2	1	-	1
인쇄	9	2	-	3	-	1	-	1	-	2	-	-	-
광업	6	3	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
공예	22	11	-	2	-	-	3	1	2	1	1	1	-
식품가공	10	4	1	3	-	-	1	-	1	-	-	-	-
기타	47	5	4	4	13	4	-	4	3	2	2	5	1
사무·서비스	47	37	1	1	-	-	-	1	-	1	-	6	1

직업훈련기준은 조직적이고 체계적인 직업훈련 실시를 위해 필요한 훈련 목표, 교과과정, 시설장비 등의 기준을 정한 일반적 지침으로서, ‘직업훈련기 본법’에 의하여 노동부 장관이 고시하도록 되어 있다. 훈련기준은 기본적으로 직무분석 자료와 출제기준과 상호 연계하여 개발되며, 직업훈련교재의 근간 이 된다.

직업훈련 기준체제는 1967년 ‘직업훈련법’의 제정에 따라 1969년 보건사회 부령으로 제정·고시되었고, 1976년 1차 개정, 1982년 2차 개정을 거쳐, 1991 년 직업훈련발전계획에 따라 3차 개정을 하였다. 3차 개정에서는, 훈련기간이 1년 이상인 장기훈련 직종에 대해서는 노동부 장관이 제시한 직종별 기준을 준수하도록 하였으나, 훈련기간이 1년 미만인 단기훈련 직종에 대해서는 노동 부 장관이 제공한 훈련교과 편성 지침서를 참고하여 직업훈련 실시자가 자체 실정에 알맞게 편성, 운영할 수 있도록 하여, 자율성과 신축성을 부여하였다.

<표 III-37> 연도별 기준 개발 현황

(단위: 종)

연도		계	1983 -1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
구분	계	1,131	291	21	31	30	17	190(95)	120(60)	98(60)	75(15)	91(51)	68(28)	99(49)
	소 계	1,103	263	21	31	30	17	190(95)	120(60)	98(60)	75(51)	91(51)	68(28)	99(49)
기 능 사	금속재료및제조	147	23	1	2	2	-	19(10)	32(12)	9(7)	41(7)	6(4)	7(3)	5(3)
	금속가공	205	47	3	3	3	2	51(17)	9(3)	8(6)	5	20(10)	11(4)	43(19)
	운수장치및건설장비	65	25	-	3	4	-	15(11)	5(3)	6(2)	1	-	6(4)	-
	전기및통신	61	15	-	-	1	-	15(6)	6(4)	11(6)	5(2)	3(2)	4(1)	3(1)
	전자및통신	104	21	3	6	3	-	18(10)	12(6)	12(5)	4(1)	10(6)	6(1)	9(8)
	섬유	69	17	5	3	1	-	18(10)	6(3)	6(4)	1	8	1(1)	3(1)
	건설및목재가공	89	27	-	1	1	-	13(8)	14(8)	12(7)	5(2)	6(1)	6	4(2)
	화학	59	13	4	2	1	3	7(6)	10(10)	7(6)	2(1)	4(3)	1(1)	6(4)
	인쇄	21	6	-	3	-	-	4(-)	1	1	3	-	1	2(1)
	광업	9	2	2	-	-	-	1(1)	-	-	-	4(4)	-	-
	공예	66	11	1	2	3	1	12(3)	2(1)	7(6)	7(1)	7(3)	2(1)	11(6)
	식품가공	38	3	1	1	6	2	1(1)	12(6)	10(9)	1(1)	1	-	-
	기타	68	5	-	1	4	5	3(1)	5(2)	5(1)	-	21(18)	11(7)	9(1)
사무·서비스	101	48	1	4	1	4	15(11)	6(2)	4(1)	-	1	12(5)	5(3)	
감독	자	13	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
관리	자	15	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: () 안은 훈련교과편성 예시 개발 종수.

1984년 이전에는 직업훈련기준 개발을 해당분야 전문가들에게 의존하여 개발하였으나, 1984년도부터는 직업훈련연구소가 이 업무를 담당하게 되면서, 직업훈련기준 개발도 체계화되었다. 1991년부터 기준개발 업무는공단본부의 기준부가 수행하였으며, 1998년부터는 중앙인력개발센터가 담당하고 있다. 1983~1997년까지 개발된 직업훈련기준은 모두 1,131개 직종이며, 연도별 기준 개발 현황은 <표 III-37>과 같다.

3) 직업훈련교재의 개발 및 보급

직업훈련 교재는 ‘직업훈련기본법’ 제15조 및 동법 시행령 제29조 3항 등에 근거를 두고, 직업훈련을 실시함에 있어서 노동부장관이 편찬 또는 검정한 교재를 사용하도록 규정되어 있다. 1967년 ‘직업훈련법’이 제정, 공포된 이후 초기에는 일본의 직업훈련용 작업지도서를 번역, 사용하였다.

1970년대에 들어와 공공 직업훈련기관이 신설되고, 사업내 직업훈련 의무제도가 도입되어 직업훈련 인원이 급격히 증가하고 그에 따른 훈련교재의 수요가 증가하자, 노동부(당시, 노동청)는 직업훈련촉진기금을 재원으로 교재편찬 사업을 추진하였다. 1978년 노동부의 요청에 의해 처음 교재개발사업을 수행한 것은 근로복지공사 사업부였으나, 1980년 직업훈련연구소가 창립된 이후 동 연구소가 직업훈련 교재개발을 담당하였다. 1991년 이후 직제개편에 의해 직업훈련연구소가 공단본부 조직으로 편입된 다음부터는 기준부 교재1과에서 교재편찬 업무를 수행하였다.¹²⁷⁾

127) 한국직업능력개발원, 『직업교육훈련100년사』, 1998, 94~954쪽 참조.

<표 III-38> 직업훈련 교재개발

(단위: 종)

구 분	계			기 능 장			기 능 사			기 타 교 재			
	계	이론	실기	계	이론	실기	계	이론	실기	계	이론	실기	
계	1,829	911	918	141	101	40	1,431	673	688	257	108	149	
4 차	소 계	657	336	321	-	-	-	647	336	311	10	-	10
	1978	190	130	60	-	-	-	190	130	60	-	-	-
	1979	263	137	126	-	-	-	263	137	126	-	-	-
	1980	106	48	58	-	-	-	106	48	58	-	-	-
	1981	98	21	77	-	-	-	88	21	67	10	-	10
5 차	소 계	359	194	165	45	28	17	203	63	140	111	103	8
	1982	80	50	30	-	-	-	31	1	30	49	49	-
	1983	68	54	14	-	-	-	8	-	8	69	54	6
	1984	73	27	46	20	15	5	51	12	3	2	-	2
	1985	60	47	13	10	7	3	50	40	10	-	-	-
1986	78	16	62	15	6	9	63	10	53	-	-	-	
6 차	소 계	341	165	176	43	26	17	230	134	96	68	5	63
	1987	71	45	26	2	2	-	69	43	26	-	-	-
	1988	56	30	26	4	1	3	52	29	23	-	-	-
	1989	58	34	24	7	7	-	46	22	24	5	5	-
	1990	61	34	27	15	6	9	46	28	18	-	-	-
1991	95	22	73	15	10	5	17	12	5	63	-	63	
7 차	소 계	472	216	256	53	47	6	351	169	182	68	-	68
	1992	84	17	67	15	9	6	8	8	-	61	-	61
	1993	144	46	98	-	-	-	144	46	98	-	-	-
	1994	58	21	37	-	-	-	51	21	30	7	-	7
	1995	81	81	-	37	37	-	44	44	-	-	-	-
	1996	70	29	41	-	-	-	70	29	41	-	-	-
	1997	35	22	13	1	1	-	34	21	13	-	-	-

주: 1982, 1983년도 교재중 기타교재의 이론교재는 PBT 교재(교사지도서)임: 130종.

1991, 1992년도 교재중 기타교재의 실기교재는 모듈 교재임: 124종.

1994. 기타교재 7종은 통신훈련교재(『직업교육훈련 100년사』, 947·954쪽).

다. 한국직업능력개발원의 연구 실적

한국직업능력개발원의 예산 및 연구실적은 <표 III-39, 40>과 같다. 2006년 현재 정부출연금 예산이 139억 원이고, 수탁용역사업이 113억 원, 기타수입 20억 원 포함 273억 원에 이르고 있으며, 연구과제 수행실적을 보면, 2007년 기준 기관 고유 연구 사업이 44건, 정부 정책연구 사업이 92건, 민간수탁 연구 사업이 23건 하여 포함 159건에 이르는 방대한 연구 사업을 수행하고 있다.

<표 III-39> 한국직업능력개발원의 연도별 예산 현황

(단위: 백만 원)

연도 구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
정부 출연금	5,000	8,193	6,824	7,280	8,121	9,855	11,358	11,795	12,780	13,901
수탁용역 수입	611	1,845	2,255	2,363	2,458	3,044	4,576	4,539	8,448	11,338
기타	15	1,106	2,898	2,650	2,760	1,551	1,128	2,071	3,573	2,016
계	5,626	11,144	11,977	12,293	13,339	14,450	17,062	18,405	24,801	27,255

자료: 한국직업능력개발원, 『한국직업능력개발원10년사』, 2007.10.

<표 III-40> 직능원의 연구·사업 실적

(단위: 백만 원)

연도	기관고유 연구사업		정부정책 연구사업		민간수탁 연구사업		계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1998	38	1,272	7	1,843	1	2	46	3,117
1999	58	1,987	51	2,233	1	22	110	4,242
2000	61	1,625	48	2,276	4	87	113	3,988
2001	72	2,785	46	2,405	4	53	122	5,243
2002	70	3,297	53	2,779	5	265	128	6,341
2003	55	4,265	55	4,186	8	390	118	8,841
2004	47	4,580	57	4,121	13	418	117	9,119
2005	44	4,922	59	7,414	21	1,034	124	13,370
2006	68	5,700	66	9,219	24	2,119	158	17,038
2007	44	5,469	92	10,538	23	1,187	159	17,194

자료: 한국직업능력개발원, 『한국직업능력개발원10년사』, 2007.10.

제5절 국가기술자격제도와 기능장려

1. 국가기술자격제도의 정착

가. 국가기술자격제도와 기능검정

우리나라의 자격제도는 선진국에 비해 늦게 출발하였으나 1960년대 초 경제개발이 본격적으로 진행되자 개별법령에서 각종자격을 신설하는 등 양적 성장 단계에 들어섰다. 1963년 11월 11일 법률 제1442호로 ‘기술사법’이 제정되어 경제기획원이 주관하다가 1967년 과학기술처가 신설되면서 이관되었다. 1950년대부터 10개의 다른 부처에서 19개의 다른 법령에 따라 26개의 각기 다른 국가기술자격제도를 특수한 목적에 따라 산발적으로 제정하였거나 외국의 자격면허 제도를 도입하거나 모방함으로써 자격종목과 등급 간에 혼란이 있었고, 자격기준이 서로 일치하지 않거나 유사한 종목들이 중복되기도 하였다¹²⁸⁾.

한편, 1967년 1월 6일에 제정된 ‘직업훈련법’은 그 목적에서 ‘근로자에게 직업훈련과 기능검정을 실시하여 공업 및 기타 산업에 필요한 기능자를 양성한다’라고 규정하고 있었고, 근로자의 기능을 공증하기 위하여 일정한 기준에 따라 그 기능의 정도를 검정하는 기능검정의 장을 두고 있었다. 이에 따라 학과시험과 실기시험을 통하여 기능을 검정하고 기준에 따라 5등급으로 나누어 시행되었다. 그 후 ‘국가기술자격법’이 1973년에 제정되기까지 여러 차례의 수정과 보완을 거듭하였다.

그러나 각 부처가 자격을 산발적으로 운영하여 자격기준의 불일치, 중복, 유사자격의 상호 불인정 및 교육훈련과 산업현장의 연계 미흡 등 폐해가 발생하자, 1973년 각종 자격을 통·폐합하고 공신력 있는 검정시행을 위하여 ‘국가기술자격법’을 제정하였다.¹²⁹⁾

128) 직업훈련연구소, 『한국직업훈련발전사』, 1989. 12, 303~308쪽 참조.

1976년 12월 8일에는 ‘국가기술자격법’에 의한 국가기술자격 검정전담 시행기관으로 한국기술검정공단이 설립되었다. 당시의 ‘국가기술자격법’은 중화학공업분야 자격종목 위주로 과학기술처에서 주관하였을 뿐 기타 자격종목에 대해서는 여전히 소관 부처별로 시행토록 제도화함에 따라 노동부에서도 ‘직업훈련법’에 의한 기능계 일부 종목의 검정을 시행하는 등 산발적인 검정이 계속되었다.

이러한 문제점을 개선하고자 1981년 12월 31일 ‘국가기술자격법’을 개정(법률 제3510호)하여 중화학공업 분야 이외의 종목 중에서 종래 7개 부처에서 운영하여 오던 자격종목들을 추가로 흡수·통합하는 등 자격제도를 일원화하여 주관부처를 노동부로 하고, 한국직업훈련관리공단으로 하여금 자격검정을 시행토록 위탁함으로써 기술자격제도가 체계화하였고, 기술계 및 실업계학교 및 직업훈련 이수자의 의무검정이 폐지되었다. 동시에 1981년 12월 31일 ‘직업훈련기본법’의 개정과 함께 동법에 의한 기능검정이 폐지되었다.

1983년 12월 20일에는 ‘국가기술자격법’을 개정(법률 제3664호)하여 국가기술자격취득자에 대한 새로운 기술의 보급과 자질의 향상을 도모하기 위하여 대통령령이 정하는 일부 종목의 자격취득자에 대하여 보수교육을 실시하는 제도를 도입하였고, 기술자격의 분류에 기술계 기능계 외에 서비스계를 추가하였으며, 국가기술자격취득자는 5년마다 정기적인 갱신등록을 하도록 하였다. 1984년에 시행령을 개정하여 보수교육 대상은 국민의 생명과 재산에 관련되는 위험도가 높은 종목(고압가스, 소방 설비 등)과 기술수준의 변화가 심한 종목(전파통신, 전자 등)으로서 5년 주기로 14시간 이상의 보수교육을 이수한 자만이 갱신등록이 가능하게 하였다. 그러나 이 보수교육제도는 기업체를 위한 행정규제 완화의 일환인 1999년 10월 11일 동법 시행령의 개정으로 폐지되었다.

<표 III-41> 기술자격 종목 수의 변천

구 분	종목 수										
	73.12 개정	82.4 개정	83.11. 개정	87.7.1 개정	88.12.19 개정	88.3.27 개정	91.10.31 개정	93.7.8 개정	94.11.10 개정	95.10.16 개정	96.10.28 개정
전체	727	910	869	890	890	904	717	731	733	734	737
기술계	소계	193	208	235	249	249	258	269	272	274	275
	기술사	86	91	100	104	104	105	96	96	96	96
	기사1급	58	63	70	76	76	80	89	90	91	92
	기사2급	49	54	65	69	69	73	84	86	87	87
기능계	소계	534	673	582	589	589	594	413	424	424	433
	기능장	88	89	79	80	80	80	34	34	34	32
	기능사 1급	156	206	136	139	139	442	59	62	62	71
	다기능기술자	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
	기능사 2급	163	220	219	211	221	222	205	210	210	191
	기능사보	127	158	148	149	149	150	115	118	118	118
서비스계	소계	-	29	52	52	52	35	35	35	29	29
	서비스분야		-	21	21	21	21				
	사무관리분야		29	31	31	31	31	35	35	35	29

자료: 노동부, 『노동백서』, 1997, 228쪽.

국가기술자격의 등급별 기준으로 기술계는 기술사, 기사 1·2급으로, 기능계는 기능장, 기능사 1·2급, 기능사보로 구분하고, 자격취득자에 대해서는 채용·병역의무·처우 등에서 우대조치를 취하도록 노력하였다. 국가기술자격은 등급별로 응시자격이 있는 자가 필기시험, 실기시험, 면접시험에 차례로 합격함으로써 자격을 취득할 수 있게 되어 있다. 응시자격은 학력과 경력의 조화를 이루기 위하여 제한하였는데, 그중 기능사 2급은 ‘국가기술자격법’ 제정 시에는 응시자격에 제한이 있었으나 1980년 12월 31일 개정 시부터 기능사보와 마찬가지로 응시자격에 제한이 없어졌다.

국가기술자격의 <표 III-41>은 국가기술자격 종목 수의 변천을 보인 것이다. 사무관리 분야는 1982년 4월 29일의 동법 시행령 개정으로 신설되었다. 이는 노동부가 감독하고 있었던 한국사무능력개발원과 상공부 산하의 대한상공회의소와 문교부 산하 시·군·도 교육위원회가 실시하던 주산, 부기, 타자와 국회사무처 산하 국회 속기사 양성소가 시행하던 속기 등 사무·관리 검

정을 국가기술자격으로 흡수하여 일원화한 것이다.¹³⁰⁾ 또한 1991년 10월 31일의 시행령 개정으로 서비스계의 서비스분야 종목이 없는 것은 조리, 피아노조율 등의 종목이 신설되는 기능계의 서비스분야나 기존의 산업응용분야에 편입되었기 때문이다. 신경제 5개년 계획에 의한 신 인력정책의 일환으로 신설된 다기능 기술자의 종목은 1995년부터 발생하고 있다.

나. 자격검정의 시행

‘직업훈련법’에 의한 기능검정은 ‘국가기술자격법’이 도입되기 이전부터 ‘직업훈련법’ 제18조에 따라 학과시험과 실기시험으로 구분, 실시하고 학과시험은 노동청장이 직접 행한 반면, 실기시험은 능력 있는 단체에 위탁하여 시행하였다. 1967~1973년까지의 학과시험 실적으로 보면 총 응시자 33,494명 중에 13,240명의 합격자가 나와 평균 30.9%의 합격률을 나타내었다. 기능검정의 실기시험은 같은 기간 동안 총 170개 직종에 걸쳐 190,860명을 상대로 실시되어 합격자는 78,601명으로 41.2%의 합격률을 나타내었다.¹³¹⁾ 이러한 검정은 한동안 계속되다가 1981년 12월 ‘직업훈련기본법’의 개정으로 ‘국가기술자격법’으로 흡수되었다.

‘국가기술자격법’에 의한 검정시행은 정기검정과 수시검정으로 구분되었다. 정기검정은 연 2회를 원칙으로 하되, 연도개시 7일전에 공고되며, 수시검정은 정기검정으로 수요를 충족할 수 없는 해외 취업자 등을 위하여 시행되었다. 국가기술자격검정은 전 종목을 한국직업훈련관리공단에서 시행(현역군인에 대한 기능계 일부인 172개 종목은 국방부에서 시행)하였으며, 그중 사무 관리 분야(주산, 부기, 타자, 속기)의 31개 종목은 1982년부터 1983년 12월까지만 시행하고, 검정시행기관의 전문성 제고와 인력관리의 효율화를 위하여 1983년 12월 20일 동법 시행령 개정에 의해 공단에서 대한상공회의소로 이관되었다.¹³²⁾

130) 직업훈련연구소, 『한국직업훈련발전사』, 1989. 12, 308~311쪽 참조.

131) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 198~199쪽 참조.

132) 직업훈련연구소, 『한국직업훈련발전사』, 1989. 12, 308~311쪽 참조.

2. 기능장려 시책

가. 기술자격 취득자에 대한 우대

사농공상(士農工商) 신분제도의 역사를 가지고 있고, 학력을 중시하고 기술·기능인을 천시하는 사회에서 학력보다는 능력이 중요하다는 것을 인식시켜 보다 많은 인력이 이 부문에 들어오게 하기 위해서는 기술·기능인력에 대한 사회적인 인식을 높이고 이들을 우대함으로써 그들이 긍지를 가지고 자신의 기술 연마에 적응하도록 제반 여건을 조성하는 일이 대단히 중요하게 여겨지게 되었다. ‘국가기술자격법’에도 “국가·지방자치단체는 기술자격취득자의 경제적·사회적 지위의 적절한 유지와 취업 및 신분보장에 관하여 필요한 시책을 강구함은 물론, 영업을 인가 또는 허가 하거나 권리의 설정, 기타 이익을 부여하는 경우에는 관계법령에 저촉되지 않는 범위 안에서 우대하여야 한다.”고 규정하였다. 그에 따라 국가·지방자치단체 및 정부투자기관은 공무원이나 종업원 채용 때 해당 기술자격 취득자를 우선적으로 고용하도록 하고, 관계법령에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 보수·승진·전보·신분보장 등을 우대하였다. 또한 병역의무에 있어서도 방위산업체나 연구기관에 종사하는 기술자격 취득자에게는 보충역으로 편입하거나 현역 복무를 면제하는 등 특혜를 주었다. 이러한 기술·기능인력의 우대정신은 1989년 4월 1일 ‘기능장려법’의 제정에 이르게 된다.

나. 기능경기대회

우리나라는 1966년 10월 국제조직위원회(The Organizing Council of International Vocational Training Competition)에 아시아에서 두 번째 정식 회원국으로 가입하였다. 같은 해 제1회 전국기능경기대회에서 9명의 국제기능올림픽 파견선수를 최종적으로 선발하고, 1967년 7월 스페인 마드리드에서 개최된 제16회 국제기능올림픽대회에 처녀 출전하였다. 이후 매회 선수를 파견

하여 좋은 성적을 올리고 기능한국의 역량을 세계에 선양하였다.

국내기능경기대회는 국제기능올림픽대회 한국위원회 내 14개 시도위원회가 주최하는 지방기능경기대회와 이 대회에서 입상한 선수들을 대상으로 하는 전국 기능경기대회로 구분된다.

지방기능경기대회는 1966년부터 1997년까지 32회 개최되었고, 연 8,816개 직종에 114,383명이 참가하여 1위 8,861명, 2위 8,802명, 3위 8,582명 총 26,245명의 입상자를 배출하였다.

전국 기능경기대회는 국제기능올림픽대회 한국위원회 주최로 1966년부터 1997년까지 32회에 걸쳐 실시되었으며, 1966년 제1회 대회에는 3개 시·도(서울, 부산, 대구)에서 26개 직종 400여 명이 참가하였지만, 1997년에는 14개 시·도에서 47개 직종, 1,398명이 참가하는 대회로 발전하였다. 입상자에 대한 우대로는 200~600만 원까지의 상금과 해당직종의 기능사 1급 실기시험 면제, 국제기능올림픽대회 참가부여 등이 있다.

1967년 제16회 국제기능올림픽대회에 처음으로 9개 직종에 참가한 이래 1997년까지 19회에 걸쳐 525명이 이 대회에 참가하였고, 그중 329개의 금·은·동메달을 수상하여 대회참가 최초연도를 제외하고는 성적이 꾸준히 상위권을 유지하였다. 1977년 네덜란드의 유티리히트에서 개최된 제23회 국제기능올림픽대회에 28명의 선수가 참가하여 그중 21명이 입상, 대회참가 이후 10년 만에 종합 1위를 하였으며, 이후 1991년 제31회 대회까지 계속 종합 우승을 함으로써 국제기능올림픽대회 사상 유례없는 9연패의 쾌거를 이룩하였고, 1997년 제34회 대회에서 다시 종합우승을 하여 우리나라 기능수준의 우수성을 세계만방에 과시하였으며, 국제친선 및 민간외교에도 크게 기여하였다.

1위 입상자에게는 금메달 동탑산업훈장 및 상금 1,200만 원, 2위 입상자에게는 은메달과 철탑산업훈장 및 상금 600만 원, 3위 입상자에게는 동메달과 석탑산업훈장 및 상금 400만 원이 지급되었고, 산업기능요원 편입, 국민주택 특별공급, 대학진학 시 장학금 지급 및 매년 기능 장려금 지급 등 특전을 부여할 뿐만 아니라 기업체에서는 승진, 승급 등에 있어서 많은 우대를 하였다.¹³³⁾

133) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 453~454쪽 참조.

다. 명장의 선정 및 우대

1986년부터 우리나라 최고의 기능인을 발굴, 포상하는 명장제도를 신설하였는데, 참가자격은 연령, 학력 제한 없이 동일기술 분야 10년 이상 경력소지자로서 지방 경기대회 명장부 입상자가 참가할 수 있었다. 전국대회 명장부 1위 입상자에게는 노동부장관이 명장증서를 수여하며, 입상자는 기능사 1급 시험이 면제되었다. 1위 입상자에게는 금메달과 상금 500만 원, 2위 입상자에게는 은메달과 상금 300만 원, 3위 입상자에게는 동메달과 상금 100만 원이 지급되었다.

1990년까지 기능경기대회의 경선을 통하여 총 27명의 명장을 배출하였으나, 1991년도부터는 종전의 우수기능인 선정제도와 통합하여 장기근속, 기능수준, 기술발전의 공헌에 역점을 둔 새로운 명장제도로 개선하여 1997년에 27명을 선정하는 등 총 216명을 선정·포상하였다.

명장선정에 있어서 20년 이상 산업현장의 생산 업무에 직접 종사하고 있는 자를 특별시장, 광역시장, 도지사가 직접 추천하거나 해당지역 행정기관, 근로자단체, 사용자단체, 기능인단체, 교육훈련기관 및 기타 시·도지사가 필요하다고 인정하는 단체의 사전추천을 받아 이를 확인하여 추천할 수 있도록 하였다.

명장에 대한 우대사항은 칭호 사용뿐 아니라 정부포상, 일시장려금(1천만 원)과 기능장려금(매년 50~150만 원) 지급, 해당직종 기능사 1급 실기시험 면제, 해외산업시찰, 기능관련 영업 인·허가 우선권 부여, 기능관련 행사 시 심사위원이나 귀빈 등으로 예우, 창업 시 창업자금대부 등 각종 혜택이 있으며, 산업현장에서 실질적으로 존경받는 '기능인상'으로 부각되도록 하였다.

또한 우수 지도자는 교육·훈련기관 및 산업현장에서 20년 이상 기능인력 양성 및 지도에 직접 종사하고 있는 직업훈련교사, 실업계 고교 교사 중에서 선정하여 노동부 장관 표창 및 일시장려금 500만 원을 지급하며, 1997년도까지 50명이 선정되었다¹³⁴⁾.

134) 노동부, 『'97노동백서』, 232쪽 참조.

라. 기능장려 우수사업체의 선정

기능인을 우대하고 기능 장려에 모범이 되는 사업체를 선정하여 산업사회에서의 기능장려 풍토를 조성하고자 기능장려 우수사업체 선정제를 도입하였고, 선정대상은 기능 장려에 모범이 되는 사업체로서 그 추천절차는 명장과 같았다. 기능장려 우수사업체에 대한 우대사항으로는 ‘기능장려 우수사업체’ 명관수여, 사업체장 정부포상, 사업내 직업훈련 비율 감면, 정기 근로감독 면제 등이었다. 1991~1997년까지 37개 업체를 선정하여 포상하였다.

마. 기능장학금 지급

산학 연계사업의 하나로 공업고등학교 특별과정을 설치·운영함과 동시에 기능장학금제도를 설치·운영하였다. 이 제도는 기능경기대회에 입상한 기능자와 기능이 우수한 현직 기능공들이 야간에 실업계 학교에 진학하거나 정부가 직영하는 국립훈련소의 훈련생들에게 장학금을 지급함으로써 진학을 도와주는 것을 목적으로 하였다.

바. 기능전승 지원

전통기능의 전승을 위한 지원으로 ‘국가기술자격법’에 의한 기술자격종목에 해당하는 기능 및 민족전통의 고유기능으로서 전승필요 직종과 기능단절 기능 직종으로서 노동부 장관이 정한 분야에서 20년 이상 종사하고 있는 기능보유자를 선정하여 5년간 월 80만 원의 지원금을 지급하는데, 1997년에는 방짜유기 등 7개 종목에 7명을 선정하였다.

사. 중소기업현장 산업기술인 선정

‘중소기업기본법’에 의하여, 중소기업에서 생산 및 그 관련 직종에 종사하

는 27세 미만으로 3년 이상 경력이 있는 자 중에서 중소기업현장 산업기술인을 선정하여, 산업기술 인증서를 수여하고 노동부장관 표창 및 국내 산업시찰 등을 실시하였고, 1997년도에는 297명이 선정되었다.

아. 능력개발의 달 행사 개최

노동부는 매년 11월을 ‘능력개발의 달’로 선정하여 직업능력개발촉진대회, 전시회, 세미나 등 인력개발관계 각종 행사를 집중 실시함으로써 평생교육훈련의 중요성과 기능인에 대한 사회적 관심을 제고시키려 하였다. 제1회 능력개발의 달 행사는 1997년 11월 1일~30일까지 열려 직업능력개발촉진대회, 직업훈련 심포지엄(1997년 11월 19일), 지역별 직업훈련세미나(1997년 11월 14일~25일) 등의 행사를 개최하였다. 이 대회는 지금까지 매년 실시되어 소정의 성과를 거두고 있다.¹³⁵⁾

135) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 2005, 451~454쪽 참조.

제 4 장

민간 직업훈련 지원 제도로의 전환(1999년~)

제1절 시대적 배경

1. 사회 경제적 배경

우리나라는 1997년 11월 외환위기에 봉착하여 국가 부도사태에 직면하게 되었다. 많은 재벌들이 붕괴되었으며, 안정의 대명사로 불리던 여러 은행마저 문을 닫게 되었다. 많은 기업이 연쇄부도 하였고, 실업률이 급격히 상승하였다.

이 시기에 국제공항, 고속철도 등 물류 인프라를 대폭 확충하고 정보통신 산업을 적극 육성하였으며 중소기업을 지원하여 경제 활력을 높여 나갔다. 또한 성장 잠재력 확충을 위해 과학기술에 대한 투자를 확대하고 IT, BT, NT 등 신기술분야를 전략적으로 육성하였다. 2002년에 우리나라는 세계적으로 교역규모 11위, 인터넷 활용 1위, 반도체 생산 3위, 자동차 생산 5위에 이르게 되었다.

1998년에 출범한 김대중 대통령의 ‘국민의 정부’는 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’을 국정지표로 내세우며 외환위기 극복에 온 힘을 기울였다. 국제통화기금(IMF)로부터 급하게 총 195억 달러의 차입금을 들여오는 등 유동성 위기를 수습해 나가면서 금융, 기업, 공공, 노동부문의 4대 개혁정책을 실시

하였다. 그리하여 기업의 지배구조 및 재무구조가 큰 폭으로 개선되고, 부실 금융기관 정리 등을 통해 금융 산업의 건전성이 좋아졌으며, 공기업 민영화 등으로 공공부문의 효율성이 높아졌다. 1998년 2월 6일 노·사·정 대타협이 이루어지고, 노동조합이 고용보장을 위해 임금인하를 수용하는 양보교섭이 나타났으며 노동시장을 유연화하기 위한 노동시장 개혁이 이뤄졌다.

1998년 수출증가율이 -2.8%였으나 1999년에는 8.6%에 이르렀고, 경상수지도 1997년 81.7억 달러 적자였으나 1998년에는 403.6억 달러, 2000년에는 244.8억 달러의 흑자를 나타내었다. 금모으기 운동 등 경제 살리기에 모두가 노력한 결과, 2001년 말에는 세계 4위 수준인 1,214억 달러에 이르렀다. 국가신용 등급도 2002년 3월에 1997년 11월 수준인 A3(무디스 기준)을 회복하였다.

외환위기의 극복과 IT, BT, NT 등 신기술 분야의 육성에 힘입어 1999년에 9.4%의 경제성장률을 달성하는 등 비교적 견실한 경제성장률을 달성하였다. 그러나 경제단위가 점점 커지면서 종래의 계획경제 시절만큼의 경제성장률이 오르지 못하는 것이 사실이지만 이 기간 동안에 비교적 견실한 경제성장률을 달성하여 1인당 GNP가 1999년에 9,438불에 불과하던 것이 8년 만인 2007년에 20,045달러에 이르러 중진국 대열에 들어섰다고 할 수 있게 되었다 (<표 4-1> 참조).

<표 IV-1> 국민 총생산 및 경제성장률(1999~2007년)

구분	GNP		1인당 GNP		경제성장률 ¹⁾ (%)	비고
	억 원	억 \$	천 원	\$		
1999	5,233,553	4,400	11,230	9,438	9.4	
2000	5,761,600	5,096	12,260	10,841	5.5	
2001	6,210,279	4,811	13,110	10,159	2.8	
2002	6,850,690	5,475	14,390	11,497	7.0	
2003	7,254,203	6,086	15,160	12,717	1.9	
2004	7,811,742	6,824	16,260	14,206	3.9	
2005	8,092,998	7,901	16,810	16,413	0.7	
2006	8,491,612	8,887	17,580	18,401	2.6	
2007	9,025,413	9,713	18,630	20,045	3.9	

주: 1) 2000년 불변가격 기준임.

자료: 한국은행 경제통계시스템 사이트 <http://ecos.bok.or.kr>.

2. 노동시장 정책과 고용구조의 변화

‘국민의 정부’는 범정부적으로 실업대책과 노동시장 개혁을 통해 대량 실업문제를 해결하고 3%대의 안정적인 실업률을 달성하였다. 의약분업을 둘러싼 갈등이 폭발하기도 하고 국민연금 적용 확대과정에서 국민들의 원성이 크기도 하였으나, 수십 년 계속된 영세민 부조사업을 전면 개편하여 국민기초생활보호제도를 창설하는 등 빈민층 구호(welfare)에서 ‘일을 통한 복지(work-fare)’로 전환하여 ‘생산적 복지’를 구현시키기 위해 노력하였다. 사회안전망 구축에도 많은 힘을 기울였다.¹³⁶⁾

이러한 사회 경제적 변화 속에서 노동시장의 고용구조도 점차 선진국형으로 고도화하였다. 먼저, 경제활동인구추이에서 실업률이 지속적으로 감소하고 있다(<표 4-2> 참조). 표에서 볼 때, 15세 이상의 인구증가는 매년 43만여 명으로서 1970년대에 비하여 많이 감소한 것으로 나타나고 있으나, 향후 이러한 증가폭은 점점 더 감소될 것으로 보인다. 1960년대의 인구 폭발시대에는 이러한 증가가 경제성장의 암적 존재로 여겨져 인구 억제정책이 국가의 중요한 정책의제로 대두되었으나, 이제 생산 가능인구의 감소는 오히려 경제 성장의 제약요인으로서 작동하고 있다. 산업의 인력수요는 많으나 15세 이상의 인구가 그만큼 늘어나지 않기 때문에 경제활동 참가율의 증가와 실업률의 감소로 대응할 수밖에 없고, 고학력화 등으로 인한 3D 직종의 기피로 인한 인력부족 문제는 외국인 인력의 도입에 의해 해결할 수밖에 없는 국면이 되었다. 이러한 인력 부족으로 인한 한계기업은 외국으로의 이전하는 현상이 나타났다.

136) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 456~457쪽 참조.

<표 IV-2> 경제활동인구 추이(1999~2006년)

구분	15세 이상 인구					경제활동 참가율 (%)	취업률 (%)	실업률 (%)
	전체	경제활동인구			비경제 활동인구			
		소계	취업자	실업자				
1999	35,757	21,666	20,291	1,374	14,092	60.6	56.7	6.3
2000	36,186	22,134	21,156	979	14,052	61.2	58.5	4.4
2001	36,579	22,471	21,572	899	14,108	61.4	59.0	4.0
2002	36,963	22,921	22,169	752	14,042	62.0	60.0	3.3
2003	37,340	22,957	22,139	818	14,383	61.5	59.3	3.6
2004	37,717	23,417	22,557	860	14,300	62.1	59.8	3.7
2005	38,300	23,743	22,856	887	14,557	62.0	59.7	3.7
2006	38,762	23,978	23,151	827	14,784	61.9	59.7	3.5

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.

IT산업육성과 해외수출호조 등의 환경에 힘입어 성공적으로 '외환위기'가 극복되면서 산업구조가 고도화되었고, 그결과 산업별 고용구조의 변화가 크게 일어나고 있다(<표 4-3, 4> 참조). 특징적인 것은 농림어업의 취업자 수가 지속적으로 감소하여 1999년에 11.3%이던 구성비가 2007년에는 7.7%로 감소되고 있다. 광공업의 취업자 수 또한 1988년의 28.5%를 정점으로 매년 크게 감소되다가 1999년에 19.9%이던 것이 2000년대에는 감소폭이 크게 축소되어 2007년에는 18.1%의 구성비를 가지게 되었다. 반면에 제3차 산업의 취업자 구성비는 지속적으로 크게 증가하여 1999년에 68.7%에서 2007년에 74.2%로 증가하고 있다.

이러한 산업별 취업자 구성비의 변화에 따라 직업별 취업자의 구성비 또한 크게 변하고 있다. 농림어업 취업자 구성비가 감소함에 따라 농림·수산업 취업자 구성비 또한 크게 감소하고 있고, 광공업 취업자 구성비의 감소에 따른 생산직 취업자의 구성비 또한 감소하고 있다. 반면 전문기술·행정사무직은 소폭 상승하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-3> 산업별 취업자, 구성비 및 증가율(1999~2006년)

(단위: 천 명, %)

구분	전산업	농림·어업	광공업	사회간접자본 및 기타 서비스업	전산업	1차	2차	3차
1999	20,291	2,302(11.3)	4,046(19.9)	13,943(68.7)	1.8	-4	2.8	2.5
2000	21,156	2,243(10.6)	4,311(20.4)	14,602(69.0)	4.3	-2.6	6.5	4.7
2001	21,572	2,148(10.0)	4,285(19.9)	15,139(70.2)	2	-4.2	-0.6	3.7
2002	22,169	2,069(9.3)	4,259(19.2)	15,841(71.5)	2.8	-3.7	-0.6	4.6
2003	22,139	1,950(8.8)	4,222(19.1)	15,967(72.1)	-0.1	-5.8	-0.9	0.8
2004	22,557	1,825(8.1)	4,306(19.1)	16,427(72.8)	1.9	-6.4	2	2.9
2005	22,856	1,815(7.9)	4,251(18.6)	16,789(73.5)	1.3	-0.5	-1.3	2.2
2006	23,151	1,785(7.7)	4,185(18.1)	17,181(74.2)	1.3	-1.7	-1.6	2.3

주: () 안은 구성비임.

자료: 통계청, 『경제활동인구연보』, 각 연도.

<표 IV-4> 직업별 취업자 및 구성비(1999~2006년)

(단위: 천 명, %)

구분	전체	전문기술· 사무직	판매·서비스직	농림·수산업	생산·운전·장 비운전자·단순 노무직
1999	20,291	6,181(30.5)	4,811(23.7)	2,174(10.7)	7,125(35.1)
2000	21,156	6,451(30.5)	5,035(23.8)	2,113(10)	7,557(35.7)
2001	21,572	6,772(31.4)	5,656(26.2)	2,035(9.4)	7,108(33)
2002	22,169	7,084(32)	5,795(26.1)	1,964(8.9)	7,325(33)
2003	22,139	7,613(34.4)	5,570(25.2)	1,834(8.3)	7,123(32.2)
2004	22,557	7,819(34.7)	5,644(25.0)	1,700(7.5)	7,394(32.8)
2005	22,856	8,045(35.2)	5,625(24.6)	1,708(7.5)	7,478(32.7)
2006	23,151	8,281(35.8)	5,585(24.1)	1,676(7.2)	7,610(32.9)

주: () 안은 구성비임.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.

제2절 직업능력개발체제의 법제화

1. 정책 변천의 개요

우리나라의 직업훈련 제도는 수차에 걸친 경제사회발전 5개년 계획을 수행하는 데 필요한 기능인력을 양성하여 산업체에 공급하는 체제로서 발전된 것이었다. 이러한 기능인력 양성을 위하여 국가는 공공훈련을 통하여 직접 양성하는 것 외에도 사업주에게 직업훈련 의무를 부과하여 기능인력의 양성 훈련을 강제하는 제도를 유지하였다. 그러나 국가주도의 계획경제는 제6차 경제사회발전 5개년 계획으로 끝나고 1993년부터는 신경제 5개년 계획으로 대체되었다. 경제·사회 환경의 변화에 따라 인력양성에 대한 요구가 변하게 되는데, 이른바 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 정부주도에서 민간주도로, 막힌 교육훈련에서 열린 교육훈련으로, 제 각기 하는 훈련에서 협력·경쟁하는 교육훈련으로의 전환이 강력히 요구되었다.

이러한 사회적 요구에 직업훈련부문이 부응하는 결정적 계기가 발생하게 되는데, 이를 열거하면 첫째는 1995년에 시행하게 된 고용보험제도의 도입에 따른 직업능력개발사업의 도입과 이로 인한 직업훈련 의무제도의 폐지이고, 둘째는 1996년 2월 9일에 발표된 신 직업교육개혁방안의 발표와 이로 인한 직업훈련 및 직업교육의 통합화방안의 추진이며, 셋째는 1997년 11월에 닦친 외환위기와 이로 인한 대량의 실업자 직업훈련의 실시이다. 이를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

1995년 7월 고용보험제 도입이후 1,000인 미만의 사업장의 경우 ‘고용보험법’상 직업능력개발사업의 적용을 받게 되었고 1,000인 이상의 사업장은 직업훈련 의무를 지게 되어 사업내 훈련이 이원화되는 것 등으로 인하여 직업훈련 체계에 대변화가 일어났다. 이에 따라 1997년 12월 24일 훈련 의무제를 폐지하고 민간의 자발적 참여를 골간으로 하는 ‘근로자직업훈련촉진법’을 제정하였으며, 그 시행 시기는 1999년으로 하였다.

이 법에서는 공공직업훈련, 사업내 직업훈련, 인정직업훈련의 구분을 폐지하고, 정부가 정한 교과 내용, 시설, 교사 등의 훈련기준에 따라 실시하는 기준훈련과 그 밖의 기준 외 훈련으로 단순화하고 1,000인 이상 근로자를 고용한 직업훈련 의무대상사업체를 포함한 모든 사업장이 '고용보험법'상의 직업능력개발 사업의 적용을 받도록 훈련제도를 통합하였다. 이로 인하여 기존의 직업훈련은 직업능력개발사업 또는 직업능력개발훈련이라는 용어로 대체되었다.

또한 훈련실시 요건, 훈련프로그램 편성 및 교재 사용, 훈련교사의 자격요건 등을 완화하여 민간부문의 직업훈련을 활성화하였다. 근로자가 스스로 자기 능력을 개발할 수 있도록 능력개발 훈련비 대부제도를 신설하는 등 지원을 확대하고 대상자도 넓히며, 외국어 훈련과정도 포함시키는 등 인정되는 훈련과정도 크게 확대하였으며 훈련기관도 대학과 학원까지 포함시키는 등 전반적으로 직업훈련에 대한 규제를 철폐하였다.

한편, 1995년 12월에는 종합적인 산업인력개발체제 구축계획을 수립하여 추진하다가 1996년 2월 9일 교육개혁위원회에서 신 직업교육개혁방안을 발표함에 따라 교육부와 공동으로 직업교육 훈련체제개편, 기술자격제도 개편 등을 포함하는 '직업교육훈련촉진법', '자격기본법', '한국직업능력개발원법'을 1997년 3월에 제정하였다.

1997년 11월에 닥친 외환위기로 야기된 대량의 실업사태로 인해 정부는 1998년 직업훈련 정책을 종전의 인력 양성훈련에서 실업자의 재취업 추진 및 직업능력개발을 위한 직업훈련으로 중점을 전환하였다. 1995년에 도입된 고용보험제도의 직업능력개발사업의 실시경험과 1999년에 실시될 '근로자직업훈련촉진법'의 시행준비에 바빴던 1998년에 발생한 대량의 실업자직업훈련은, 새로운 직업능력개발체제의 구축을 앞당기는 역할을 하게 되었다. 1997년 42천여 명에 불과했던 실업자 직업훈련을 1998년 이후 이보다 8배가량 증가한 33만 명 이상에게 실시하였다. 이러한 실업자 직업훈련은 최근에 약간 줄어들긴 하였지만 여전히 많은 훈련이 이루어지고 있다.

2. 고용보험제도의 도입과 직업능력개발사업

가. 고용보험과 실업보험

직업훈련 의무제도가 폐지되고 고용보험 직업능력개발 사업으로 전환되었기 때문에 고용보험제도의 도입과정을 살펴보는 것은 직업훈련 제도의 변천 과정에서 대단히 중요하다. 따라서 여기에서는 고용보험의 도입과정을 살펴보기로 한다.

우리나라에서 고용보험제도의 도입이 본격적으로 논의되기 이전인 1980년대 초까지는 실업보험이라는 용어를 사용하였으나, 제5차 경제사회발전 5개년 계획을 입안하는 과정에서 실업급여 중심의 전통적인 실업보험제도를 시행할 경우 근로의욕을 저하시키는 계기가 될 수도 있는 등 경제사회에 미치는 부정적인 영향이 우려되므로 직업훈련 제도와 고용서비스 등 적극적인 노동시장 정책과 실업급여를 연계하여 도입하는 것이 합리적이며, 따라서 그 명칭도 ‘실업보험’이 아닌 ‘고용보험’으로 하는 것이 좋을 것이라는 데 공감대가 형성되었다. 이와 같은 공감대를 바탕으로 1980년대 초부터 정부에서는 ‘실업보험’이라는 용어보다는 ‘고용보험’이라는 용어를 주로 사용하기 시작하였으며, ‘고용보험’이라는 용어는 전통적인 실업보험사업뿐만 아니라, 고용안정사업, 직업능력개발사업 등까지도 포함하는 적극적인 의미로 사용하고 있다.¹³⁷⁾ 따라서 우리나라에서 실업보험이 아닌 고용보험 제도를 도입하기로 결정했다고 하는 것은 곧 근로자의 직업훈련이 고용보험에 연계될 수밖에 없게 되었음을 의미한다.

나. 고용보험제도의 도입

우리나라에서 고용보험제도의 도입에 관하여 논의가 이루어지기 시작한 것은 1960년대부터였으나, 앞에서 언급한 바와 같이 근로의욕 상실의 우려가

137) 유길상, 『노동행정사(제2편 노동시장정책 제3장 고용보험)』, 노동부, 2006, 321~323쪽 참조.

있다는 문제제기 때문에 도입작업이 진척되지 못하다가 1991년 8월 23일 경제장관회의에서는 제7차 경제사회발전 5개년 계획기간 후반기 중 고용보험 제도를 도입하기로 최종 결정하였다. 1991년 8월 23일의 경제장관회의의 결정은 고용보험제도의 도입에 대한 결정으로서 이는 제7차 경제사회발전 5개년 계획에도 그대로 반영하였다.

제7차 경제사회발전 5개년 계획에 고용보험 제도를 도입하기로 결정한 바에 따라 노동부는 우리나라에 적합한 고용보험제도의 모형을 개발하고 관련 연구를 수행하기 위하여 1992년 3월 9일 인력정책심의위원회를 거쳐 한국노동연구원에 고용보험연구기획단을 설치하였다.

정부는 당초 고용보험 연구예산으로 330백만 원을 한국노동연구원에 지원하기로 약속(경제기획원·노동부, 1992. 3. 9)하였으나, 당시 경제기획원 예산실은 고용보험제도의 도입에 반대하였기 때문에 공식적으로는 고용보험연구 예산을 전혀 배정하지 않았다.

이에 노동부는 한국산업인력관리공단 부설 산업인력연구소의 연구사업비의 일부를 고용보험 관련 연구예산으로 전용하여 ‘고용보험 실시에 대비한 재직근로자에 대한 직업훈련수요분석’과 ‘고용보험 실시에 대비한 직업훈련분담금 등 관련제도와외의 관계 연구’라는 2가지 연구과제의 용역비를 한국노동연구원에 지급하도록 하였고,¹³⁸⁾ 공단 산업인력연구소는 고용보험연구기획단의 일원으로서 ‘고용보험실시에 대비한 직업훈련체계개편방안’의 연구를 수행하게 되었다.

고용보험연구기획단의 설립은 한국노동연구원을 중심으로 학계, 노사대표 등과 수차례에 걸친 협의를 거쳐 1992년 5월 18일에 한국노동연구원장을 단장으로 하고, 학계인사 29명을 위원으로 위촉하여 30명으로 구성하여 발족하였다. 29명의 위원 중 3명은 발족 후 개인사정으로 활동하지 못하였기 때문에 고용보험연구기획단은 실제로는 위원장을 포함한 27명의 위원이 활동하였다.¹³⁹⁾

138) 유길상, 『노동행정사(제2편 노동시장정책 제3장 고용보험)』, 노동부, 2006, 328~329쪽 참조.

139) 직업훈련 제도를 『고용보험법』에 적절하게 반영시키기 위하여 한국기술대학의 정택수(총괄조정반 위원, 직업훈련연구반 간사), 오영훈(노동시장 및 고용안정연구반 위원), 김봉환(모형개발

고용보험연구기획단은 ① 노동시장 및 고용안정연구반 ② 모형개발연구반 ③ 직업훈련연구반 ④ 재정분석 및 영향평가연구반의 4개 연구반과 총괄조정반으로 구성되었다. 총괄조정반은 고용보험연구기획단의 연구과제 선정 및 회의, 간담회 개최 등 전반적인 운영과 연구결과의 출판 및 홍보역할을 맡았으며, 한국노동연구원의 부원장을 좌장으로 하고 각 연구반의 간사를 위원으로 하였다.

노동시장 및 고용안정연구반은 우리나라 노동시장의 특성과 실업구조를 분석하고, 직업안정망 확충방안을 연구하여 고용보험모형개발을 측면지원하며, 모형개발연구반은 주요국의 고용보험 제도를 비교·분석하여 이를 바탕으로 우리나라 실정에 적합한 고용보험모형을 개발하고, 직업훈련연구반은 직업훈련수요분석과 고용보험제도 도입에 따른 직업훈련체제의 발전방향을 연구하며, 재정분석 및 영향평가연구반은 고용보험 소요재정 및 보험료율을 추계하고 고용보험제도의 도입이 경제사회에 미치게 될 영향을 분석하도록 하였다. 각 연구반은 원로학자가 좌장을 맡고 한국노동연구원 연구위원 중에서 간사를 선임하여 간사 중심으로 연구를 진행하되, 연구내용에 대해서는 기획단의 좌장, 간사회의, 각 연구반별 회의 및 전체회의에서 토론을 거쳐 위원 전체의 의견을 수렴하여 기획단의 공식견해를 정리하였으며, 노·사·정 대표는 자문위원 자격으로 기획단 회의에 참석하여 의견을 개진할 수 있도록 하였다.

고용보험연구기획단은 1992년 5월 18일에 발족한 이래 1년 동안 40여 회에 걸친 주요 쟁점별 토의를 거쳐, 1992년 12월에 중간 보고서를 작성하여 노동부에 제출하고, 1993년 5월 18일 고용보험연구기획단의 공식견해를 집약하여 우리나라 고용보험제도의 실시방안을 정부에 제출하였다. 또한 고용보험연구기획단은 “고용보험제도 실시방안 연구” 등 20여 가지의 연구보고서를 발간하여 고용보험제도의 실시에 대비한 기초연구를 수행하고 ‘고용보험법’이 제정된 이후에도 1995년 11월까지 활동하면서 고용보험제도 시행에 필요한

연구반 위원)교수가 기획단원으로 참여하였다. 고용보험연구기획단, 『고용보험제도 실시방안연구(종합보고서)』, 노동연구원, 1993.10, 참조.

의견을 개진하였다.

1993년 5월 18일 고용보험연구기획단 전체 회의에서 고용보험연구기획단의 공식견해로 채택된 ‘우리나라 고용보험제도의 실시방안’은 곧바로 정부에 제출되었다. 노동부는 고용보험연구기획단의 중간 보고서를 1992년 말에 받아 직업안정국 고용대책과를 중심으로 ‘고용보험법(안)’의 작성에 착수하였으며, 1993년 5월에 제출된 고용보험연구기획단의 최종 보고서를 참조하였다.

노동부 직업안정국 고용정책과는 고용보험제도의 골격과, 그동안 많은 경험과 지식이 축적되어 있던 산재보험의 적용·징수·회계관리 체계를 토대로 하면서, 국민연금의 가입자관리·기금관리 체계를 참고하고 향후 고용안정사업과 능력개발사업의 추진방향 등을 고려하고, 고용보험연구기획단 및 기획단 이외의 학계대표·노사대표의 의견을 수렴, 관계부처와의 협의를 거쳐 ‘고용보험법(안)’을 마련하여 1993년 7월 30일 입법예고하였다. 이때 ‘고용보험법’과 함께 ‘고용정책기본법’, ‘직업안정법’ 및 ‘근로자파견법’ 개정안을 동시에 입법 예고하여 종합적인 고용정책 추진체계를 갖추고자 하였다. ‘고용보험법’ 제정과정에서 한국노총은 1993년 5월 22일 경제개혁 촉구 범국민대회에서 고용보험제 실시를 요구하고, 1993년 6월 14일에는 노동부 장관과의 간담회에서 고용보험제도의 조기도입과 노동계의 의견을 건의하였다. 한국경총도 1993년 6월 30일 고용보험제 도입에 대한 경영계의 건의를 노동부에 제출하였다.

노동부는 1993년 8월 3일에 노사단체 등 이해당사자들이 참여한 가운데 ‘고용보험법’에 대한 공청회를 개최하여 각계의 의견을 수렴하고 1993년 9월 24일 경제장관회의의 의결과 10월 21일 국무회의의 심의를 거쳐 정부안을 확정하여 10월 28일 국회에 ‘고용보험법(안)’을 제출하였다.

‘고용보험법(안)’은 1993년 12월 1일 국회 본회의에서 만장일치로 통과되어, 같은 해 12월 27일 법률 제4644호로 공포되었다. 같은 날 ‘고용정책기본법’과 ‘직업안정법’ 개정안도 ‘고용보험법’과 함께 공포되었으며 ‘근로자파견법’은 노동계의 반대로 제정되지 못하였다.¹⁴⁰⁾

140) 유길상, 『노동행정사(제2편 노동시장정책 제3장 고용보험)』, 노동부, 2006, 329~330쪽 참조.

다. 고용보험 적용범위 및 보험료율

1995년 7월 1일 제도시행 당시 직업능력개발사업의 고용보험 적용범위는 상시근로자 70인 이상, 실업급여는 상시근로자 30인 이상, 건설업은 총 공사금액이 40억 원 이상인 경우 당연적용 대상이 되었다. 다만, 직업능력개발사업의 경우 종전 직업훈련 의무대상 산업으로서 상시근로자 1,000인 이상인 광업, 제조업, 전기·가스·수도업, 건설업, 운수·창고·통신업, 서비스업 중 세탁염색업 및 수선업 등 6개 업종 사업주의 경우에는 실업자재취직훈련(‘고용보험법’ 제24조)을 제외한 직업능력개발사업의 적용을 받지 않는 대신에 ‘직업훈련기본법’에 의거하여 직업훈련을 의무적으로 행하도록 하여 직업능력개발 사업에서는 적용 제외되었다.

직업능력개발사업의 경우 적용대상이 상시근로자 1,000인 이상의 상기 6개 업종과 기타 사업 및 상기 6개 업종의 상시근로자 1,000인 이하 사업으로 이원화된 것은 고용보험 도입 이전부터 실시되었던 ‘직업훈련기본법’에 의한 사업내 직업훈련 의무대상이었던 상시근로자 150인 이상의 상기 6개 업종에 대하여 고용보험제도의 도입과 동시에 사업내 직업훈련 의무제도를 폐지하고 ‘고용보험법’에 의한 직업능력개발사업의 체계로 흡수하여 사업내 직업훈련을 일시에 자율화 할 경우 사업내 직업훈련, 특히 기능인 양성훈련이 급격히 위축될 가능성이 있다는 당시 노동부 직업훈련국의 강한 반대를 고려하여 상기 6개 업종의 상시근로자 1,000인 이상 사업에 대해서는 ‘직업훈련기본법’에 의한 훈련 의무제가 지속되는 이원적 체계를 유지하였기 때문이다.¹⁴¹⁾

제정 당시의 ‘고용보험법’ 부칙에 따라 직업능력개발 사업은 상시근로자 70인 이상 사업에서 1998년 1월 1일부터 상시근로자 50인 이상 사업으로 적용이 확대되었다. 1997년 말의 외환위기는 대량실업을 야기하였고, 이는 고용보험의 적용대상을 조기에 확대하는 계기가 되었다. 즉, ‘고용보험법’의 개정

141) 직업훈련 의무 제도를 한꺼번에 폐지할 경우의 양성훈련 위축문제는 기획단 연구에서부터 많은 논란이 있어 순차적으로 폐지해야한다는 논의가 있었고, 연구보고서에 반영되었다. 정택수의, 『고용보험실시에 대비한 직업훈련체계 개편방안』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1993.2, 171~176쪽 참조.

을 통하여 1998년 3월 1일부터 직업능력개발사업의 적용범위를 1998년 7월 1일부터 5인 이상 사업으로 확대하였다. 또한 1998년 10월 1일부터는 사업규모에 관계없이 1인 이상의 모든 사업에 고용보험을 적용하였다. 1998년 10월 1일부터 고용보험이 1인 이상 전 사업장으로 확대됨에 따라(<표 IV-5> 참조) 영세 취약계층 근로자를 포함한 사실상 거의 모든 근로자를 보호할 수 있는 기본적인 사회 안전망을 구축하게 되었다.¹⁴²⁾

<표 IV-5> 고용보험 당연 적용대상 사업장의 규모 변화

구 분	'95.7.1~ '96.12.31	'97.7.1~ 12.31	'98.1.1~ 2.28	'98.3.1~ 6.30	'98.7.1~ 9.30	'98.10.1~
사업규모	30인 이상	30인 이상	10인 이상	5인 이상	5인 이상	1인 이상
고용안정·능력 (건설업 공사금액)	70인 이상 (40억원)	70인 이상 (44억원)	50인 이상 (34억원)	50인 이상 (34억원)	5인 이상 (3.4억)	1인 이상 (3.4억)

자료: 정택수, 『직업능력개발사업 제원의 효율적인 배분방향』, 한국직업능력개발원, 2001, 19쪽.

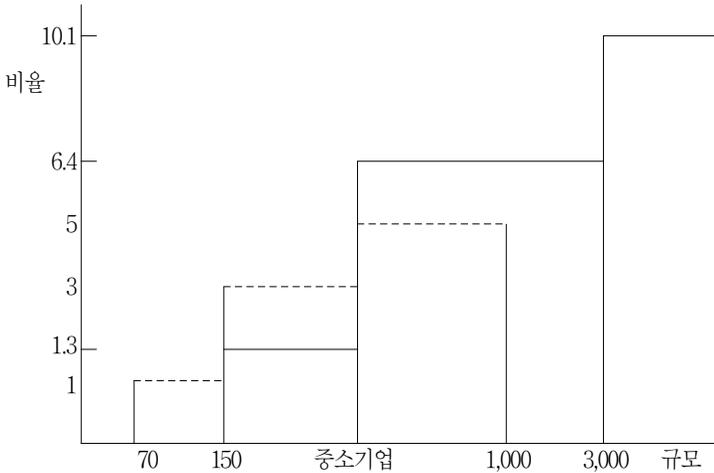
직업능력개발사업의 고용보험료는 사업체 규모에 따라 사용자로부터 150인 미만의 사업체는 0.1%, 150인 이상 우선지원대상 규모 미만의 사업체는 0.3%, 우선지원대상 규모 이상 1,000인 미만의 사업체는 0.5%의 요율을 적용하여 보험료를 징수하였다. 고용보험 직업능력개발사업의 보험료율이 기업 규모별로 차등화된 것은 경제기획원이나 상공자원부 등의 각 부처나 경총 및 노총 등과 같은 단체와 논란이 있었다고 하나¹⁴³⁾, 근본적으로는 6개 산업의 1,000인 이상 규모의 사업체가 아직도 직업훈련 의무를 가지고 있는 이원화된 상태에서, 고용보험 직업능력개발 사업의 적용을 받는 다른 사업장도 이와 연계될 수밖에 없는 한계가 있었다. 또한 직업훈련 의무대상 사업체였다가 1,000인 미만의 사업체로서 고용보험 직업능력개발사업 대상사업체로 전환된 사업체는 이전에 규모별 산업별로 차등화 된 직업훈련실시비율을 가지고 있었는데,¹⁴⁴⁾ 이들이 직업능력개발사업의 보험료율을 적용받을 때는, 중

142) 유길상, 『노동행정사(제2편 노동시장정책 제3장 고용보험)』, 노동부, 2006, 341~342쪽 참조.

143) 유길상, 『노동행정사(제2편 노동시장정책 제3장 고용보험)』, 노동부, 2006, 336쪽 참조.

전의 직업훈련실시비율과 크게 차이가 나지 않는 비율을 적용할 필요가 있었다.
 ([그림 IV-1] 참조)

[그림 IV-1] 직업훈련 실시비율 및 고용보험 직업능력 개발사업의 보험료율의 비교



주: 1) _____: 1994년 직업훈련실시비율실적(평균치)
 2) ----- 고용보험직업능력개발사업의 보험료율(예정)
 자료: 정택수, 『직업훈련비율에 관한 연구』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1995. 2. 70~74쪽.

직업훈련 의무대상사업체인 1,000인 이상 규모의 사업장은 원칙적으로 직업능력개발사업의 적용이 유보되었으나, 실업자 재취직훈련비용으로 0.05%의 요율을 적용하였다.

보험료는 산재보험과 똑같이 보험연도마다 연도 초일로부터 70일 이내에 임금총액을 추정하여 계산보험료를 산정, 보고, 납부하고, 그 다음해에 실제 지급한 임금총액을 기준으로 확정보험료를 보고, 납부하도록 하였다.¹⁴⁵⁾

144) 이를 위하여 1989~1993년간의 전 산업 규모별 훈련비율의 평균치 변화를 제시하였고, 이는 곧 고용보험제도 실시방안연구(종합보고서)에 반영되었다. 고용보험연구기획단, 『고용보험제도 실시방안연구(종합보고서)』, 노동연구원, 1993.10, 요약 21쪽 참조, 정택수 외, 『고용보험실시에 대비한 직업훈련체계개편방안』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소, 1993.2, 175쪽 참조.
 145) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 2005, 428쪽 참조.

<표 IV-6> 고용보험 사업별 보험료율

(단위: 임금총액의 %)

구 분		'02. 12. 30 이후		'98. 7. 1~'02. 12. 29		'98년 7. 1 이전	
		근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주
실업급여		0.45	0.45	0.5	0.5	0.3	0.3
고용안정		-	0.15	-	0.3	-	0.2
직업 능력 개발 사업	150인 미만	-	0.1	-	0.1	-	0.1
	150인 이상 우선지원대상	-	0.3	-	0.3	-	0.3
	우선지원대상-10 00인 미만	-	0.5	-	0.5	-	0.5
	1000인 이상	-	0.7	-	0.7	-	0.05

자료: 고용보험법시행령.

여기에서 주목하는 바는 ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련실시비용이나 고용보험 직업능력개발사업의 보험료율이 규모별로 비슷하게 결정되어 직업능력개발 사업이 연착륙하기 좋게 되었다거나 이런 의미가 아니라 직업훈련 의무제도 대신에 직업능력개발 사업으로 전환되게 되었다는 큰 변화에 있다. 즉, 종래의 직업훈련 의무제도에서는 각 사업장별로 임금총액과 실시비용에 의해 직업훈련비용이 정해지고, 이만큼의 금액에 대한 훈련실시 의무를 지는 것으로서 직업훈련을 실시하든, 직업훈련 시설이나 장비를 구입하든 프로그램을 개발하든 어떠한 형태로든지 훈련비용을 소진해야 했다. 사업체가 이를 소진하기 위해서는 직업훈련기준의 준수, 시설장비의 구비, 면허받은 직업훈련교사의 채용, 지방노동관서에서의 훈련계획 및 실시 등의 승인과 점검 등을 받아야 했으며, 이를 이행하지 못했을 경우에는 직업훈련분담금을 납부해야 했다.

그러나 고용보험 직업능력개발 사업은 이와 달리 일단 보험료를 지불하고 그에 상응한 한도 내에서 지원을 받는 것으로 되어 있었으며, 각종 과정과 절차에는 종래와 달리 유연한 법적 규제를 받고 있었다. 동일하거나 비슷한 훈련 사업에 각기 다른 규정으로 운영되는 이러한 이원적 운영에서 이를 보완할 필요가 있었고, 또한 고용보험 직업능력개발 사업을 제대로 운영해야

할 실정법은 ‘직업훈련관계법’이므로 이 법을 동 사업에 맞추어야 할 필요가 있었다. 이제 다음 절에서 신법의 제정과정을 살펴보기로 한다.

3. 직업훈련 의무제도의 폐지와 근로자 직업훈련 촉진법의 제정

앞에서 언급한 바와 같이 1995년 7월 고용보험제 도입 이후 1,000인 미만의 사업장의 경우 ‘고용보험법’상 직업능력개발사업의 적용을 받게 되어 사업 내 직업훈련이 이원화되었다. 이는 ‘직업훈련기본법’이 지향하는 기능사 양성 훈련을 고용보험 직업능력개발 사업으로 곧바로 전환할 경우 기능사 양성 훈련의 급격한 위축을 가져올 것이라는 우려 때문에 완충기간을 두기 위하여 ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련 의무제를 존치시킨 장치라고 할 수 있다.

그러나 동일한 산업 내에서도 사업체 규모에 따라 고용보험 직업능력개발 적용 사업장이 되기도 하고, 직업훈련 의무사업장이 되기도 하는 등의 이원적 훈련체계는 기능사양성훈련의 유지라는 긍정적인 측면에도 불구하고 사업체내에서는 많은 혼란과 불만을 가져오게 되었다. 따라서 이를 해소하기 위하여 이들 두 가지의 제도를 하나로 통합하는 문제가 대두되었다. 이들 새로운 직업훈련관련법을 구안하기 위해서는 종래의 ‘직업훈련기본법’의 문제점을 분석할 필요가 있었다. ‘직업훈련기본법’의 문제점은 곧 직업훈련 의무제도의 문제점이라고 할 수 있을 것인데, 이를 열거하면 다음과 같다.

첫째는 직업훈련 대상자원의 부족이다. 직업훈련 의무제도의 요체는 기업이 기능인력을 스스로 양성하도록 하는 양성훈련의 강제일 것인데, 기업이 이러한 직업훈련 의무를 이행하기 위해서는 장기간(3개월~1년)동안 훈련을 받을 훈련대상자의 모집이 우선되어야 한다. 그러나 1990년대는 이미 고학력화로 인하여 훈련대상자원이 급격히 감소한 상태여서 기업이 직업훈련 의무를 이행코자 하나 대상자원이 없어 직업훈련 의무를 이행하기 어려운 상태가 되었다.

둘째는 과도한 행정규제 완화에 대한 요구이다. ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련을 실시하기 위해서는 직업훈련기준에 의한 시설·장비, 직업훈련교

재 및 직업훈련교사를 갖추고, 노동부로부터 동 기준에 적합한 훈련 직종의 직업훈련계획에 대한 승인을 받아 실행해야 하며, 동 계획대로 사용된 훈련 비용은 직업훈련비용기준에 의한 인정을 받아야만 인정된 금액만큼 훈련 의무를 이행한 것으로 보게 되어 있었다. 이러한 복잡한 행정 규제는 직업훈련 의무의 이행을 어렵게 만드는 또 하나의 원인으로 작용하고 있었다.

셋째는 기술혁신과 산업구조의 변화에 따른 직업훈련 수요구조의 변화이다. 직업훈련이 형성되던 1960~1970년대에는 생산직의 기능인력을 많이 공급하여 공업화를 이룩하는 것에 모든 노력이 집중되어 있었다. 그러나 1980~1990년대 들어 산업구조가 고도화되고 기술혁신이 이루어지게 되자 종래의 기능인력에 대한 양성훈련보다는 관리직을 비롯한 모든 재직자에 대한 향상훈련의 수요가 급증하게 되었다. 앞에서 언급한 바와 같이 직업훈련 의무를 인정하는 훈련과정으로서 향상훈련 등에 대한 비용인정 범위는 80%까지 이르도록 인정하게 되기도 했지만 과도한 행정규제는 여전히 문제로 존재하고 있어 '직업훈련기본법'과는 무관한 기업내 직원 연수사업이 정부 정책과는 무관하게 별개로 운영되고 있었다. 또한 직업훈련 의무대상이 아닌 기업은 고용보험 직업능력개발 사업을 통해 상당히 많은 규제완화를 받아 비용인정을 받게 되어 규제완화의 이원적 운영이 또 다른 문제로 제기되어 있었다. 결국 정부는 종전의 '직업훈련기본법'을 폐지하고 '근로자직업훈련촉진법'을 1997년 말에 제정하여 1999년 1월부터 시행하게 되었는데, 동법 제정의 기본 방향은 앞에서 제기한 '직업훈련기본법'의 문제점을 해소하고 다가올 21세기의 변화를 수용하기 위한 직업훈련 제도의 일대 변혁을 이룩하는 것이었다. 이는 '고용보험법'을 제정할 당시 암묵적으로 직업훈련 의무 제도를 1999년까지는 유지하고, 2000년부터 완전히 폐지하기로 되어 있었던 것을 1년 앞당긴 것이었다.

이에 따라 노동부에서는 '직업훈련기본법'을 대체할 ('가칭') 근로자직업능력개발촉진법' 초안 작성을 위하여 1996년 말에 기획단을 구성하였다.¹⁴⁶⁾ 여기에서 논의된 가장 큰 의제는 첫째, 훈련기관의 설립 인가에 너무나 많은

146) 기획단은 노동부의 박용용 능력개발과장을 단장으로 하고 최기동 서기관, 김도형 사무관, 노동연구원의 강순희, 인력공단의 김덕호, 기술교육대학의 정택수 등이 참여하였다.

행정 규제가 있어 직업훈련 활성화에 장애가 되므로 대학이나 기술계학원 등 누구나 훈련 사업을 실시할 수 있는 방안을 찾자는 것이고, 둘째, 직업훈련기준이 지나치게 엄격하여 향상훈련에 이를 적용하면 문제가 발생하므로 훈련 기준을 적용하지 않는 방안을 모색하여야 한다는 것이고, 셋째, 인정직업훈련에 지속적으로 비리의 문제가 발생하므로 차제에 정리할 수 있는 방안으로서 법인 해산의 특례방안을 모색하자는 것이었다. 마지막으로서는 직업능력개발 사업을 지원함에 있어 ‘고용보험법’에서 규정한 것을 새로운 법에 또 규정하게 되면 번잡하므로 일본의 경우처럼 ‘고용보험법’에 하나의 조항을 두고, (일본 ‘고용보험법’ 제63조)¹⁴⁷⁾ 직업능력개발 사업을 지원함에 있어 포괄적으로 일본의 ‘직업능력개발촉진법’의 규정에 맡기는 방안을 우리나라의 신법에서도 추진하기로 하였다.

첫 번째 문제를 해결하기 위하여 종래에는 사업내 직업훈련, 공공직업훈련 및 인정직업훈련등과 같이 설립 인가 시의 설립주체에 따라 훈련기관 중심으로 직업훈련을 구분하던 것을 폐지하고 누구나 직업훈련을 실시하여 지원을 받을 수 있도록 하기 위하여 훈련 실시자가 작성한 직업훈련과정 중심으로 직업훈련사업을 지원하는 방안을 모색하였다. 두 번째 문제를 해결하기 위해서는 기준훈련과 기준외 훈련의 개념을 도입하여 재직자향상훈련에 대해서는 직업훈련기준의 적용을 받지 않고도 직업훈련 비용을 지원받을 수 있도록 하는 방안이 모색되었다. 세 번째, 인정직업훈련의 문제는 이들이 비영리법인의 형태를 가지고 있어 법인 해산 시 재산이 국고로 반납되기 때문에 이들의 정리가 잘되지 않는 것을 감안하여 교육부의 면단위 중학교의 학교법인 해산 시의 예외규정을 적용하는 방법을 모색하려 하였다. 마지막의 문제는 ‘고용보험법’을 개정하여 우리나라 ‘고용보험법’의 직업능력개발사업과 관련된 모든 조항을 하나의 조항으로 합해야 하나, 이에는 고용보험심의관실의 동의가 있어야 했다.

첫 번째와 두 번째의 문제는 적용이 가능하였으나, 세 번째의 문제는 부처

147) 일본 「고용보험법」 제63조에서는 “직업능력개발 사업으로서 다음 각 호의 사업을 행할 수 있다”라고 규정하고 각호의 사업을 나열함에 있어 직업능력개발촉진법에 의한 직업능력개발사업을 제시함으로써 포괄적으로 직업능력개발촉진법으로 일원화하고 있다.

간의 협의에서 적용되지 못하였다. 그러나 이 문제는 2007년 1월 26일의 ‘근로자직업능력개발법’의 직업능력개발훈련법인 해산특례규정의 신설로 해결되었다.(동법 32조의 2) 마지막의 문제는 결국 고용보험심의관실의 동의를 얻지 못해 실패하고 말았다. 결과적으로 직업능력개발사업의 각종 제도를 변경할 경우에는 ‘고용보험법’과 ‘근로자직업훈련촉진법’을 개정해야 하는데 일반인으로서 이를 파악하기가 매우 어렵게 되어 번잡스럽게 되어 버렸다.

직업훈련이라는 용어는 전부 직업능력개발훈련이라는 용어로 대체되었는데, 이는 당시의 조순문 고용정책실장이 근로자의 직업능력개발을 강조하기 위하여 작명하였으나, 정작 법의 명칭은 ‘근로자직업훈련촉진법’이 되고 말았다. 동법은 관계부처 협의를 거쳐 1997년 12월 24일에 제정되었으며, 양성훈련 감소 등의 부작용을 최소화하기 위하여 1999년 1월에 시행하기로 하였다. 동법을 제정한 시기는 1997년 12월이었지만 동법을 준비한 것은 1996년이었고, 고용보험의 직업능력개발 사업이 시작된 것은 1995년 7월이었다. 1997년 말에 외환위기가 발생하여 1998년부터 본격적인 실업자직업훈련이 발생하였을 때, 이 두가지의 법이 준비됨으로 인해 어려운 위기를 무사히 넘긴 것은 선견지명이 있었다고 할 수 있을 것이다.

‘근로자직업훈련촉진법’의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 직업훈련 의무제와 고용보험 직업능력개발사업을 통합하여 ‘직업훈련기본법’을 폐지하고 ‘근로자직업훈련촉진법’을 제정한다. 종래의 ‘직업훈련촉진기금법’은 폐지하여 고용보험 직업능력개발사업에 의한 기금으로 일원화하고, ‘근로자직업훈련촉진법’은 고용보험기금과 일반회계의 재원으로 근로자의 직업능력개발사업에 대한 지원을 할 수 있도록 한다.

직업훈련 의무제 등 각종규제의 폐지·완화를 통하여 민간훈련의 제약요인을 해소하고 영리법인의 훈련 사업에의 참여, 훈련기관 성과에 따른 차등 지원 등으로 훈련시장의 경쟁체제를 확립하여 민간주도의 직업능력개발사업의 기반을 조성한다.

<표 IV-7> 직업훈련기본법과 근로자직업훈련촉진법의 비교

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

자료: 노동부 내부자료(근축법 제정 설명자료).

재직근로자의 지속적인 능력개발을 위해 향상·진직훈련 등 다양한 과정의 훈련서비스를 제공하고, 제조·생산직 위주의 기능훈련을 서비스직 분야로 확대하며, 중소기업의 인력개발을 우선적으로 지원한다. 종래의 직업훈련 기준에 의한 훈련만을 인정하던 것을 직업훈련기준 없이도 직업훈련비용을

지원 받을 수 있도록 기준의 훈련과정을 신설하여 종래의 기업내 직원연수사업 또한 법적 인정을 받음은 물론, 훈련비용의 지원을 받을 수 있도록 하는 것 등으로 되어 있다. 이러한 ‘근로자직업훈련촉진법’ 과 ‘직업훈련기본법’ 의 비교는 <표 IV-7>과 같다.

또한 훈련실시요건을 완화하여 종전에는 비영리법인 등 일정요건을 갖춘 자만이 훈련을 실시할 수 있었으나, 영리법인, 회사단체, 개인 등도 훈련시설 또는 훈련과정을 인·지정받을 경우에는 훈련을 실시할 수 있도록 개방하고, 훈련프로그램 편성 및 교재 사용에 있어 자율권을 확대하였으며, 훈련교사의 자격요건을 완화하여 민간부문의 직업훈련을 활성화하였다.

4. 직업능력개발 3개년 계획

지식기반경제사회 도래에 대비하기 위하여 현장 인적자원의 지적능력 제고가 큰 과제로 대두되면서 ‘직업능력개발훈련’은 기존의 단순한 복지정책이나 기능인력 양성의 차원이 아니라 ‘능력개발→소득향상→지식격차에 따른 소득 불평등과 고용불안 해소→삶의 질 향상’이란 ‘생산적 복지(work-fare)’를 구현하기 위한 사회 투자로서의 의미를 지니게 되었다.

노동부는 1999년 말부터 ‘직업능력개발 3개년계획’을 추진하여 2000년 2월에는 10개 정부부처, 경영계·노동계를 포괄하는 민간위원 등 총 28명으로 직업능력개발기획단을 구성하였고, 실무추진단 등을 상설 운영하여 제8차 인적자원개발회의에서 『직업능력개발3개년계획』을 확정하였다. 이 계획의 기본 목표는 한국을 인적자원개발의 세계적 모델국가로 도약시키는 것이며, 이를 위해 다양한 프로젝트를 마련하여 2001년부터 구체적으로 시행하였다.

5. 근로자직업훈련촉진법 개정

2001년 3월 28일에는 ‘근로자직업훈련촉진법’을 개정하였다. 주된 내용은, 먼저 직업능력개발 훈련교사가 자격을 취득한 후 직무능력 향상을 위해 필요

한 향상교육을 지원받을 수 있도록 하는 근거를 마련하였다.

‘국민기초생활보장법’상 자활에 필요한 사업 참여를 조건으로 주는 생계급여나 기능습득의 지원을 위한 자활급여를 받는 자에 대한 직업능력개발훈련이 노동부 장관에 위탁됨에 따라 자활지원을 위한 직업능력개발훈련을 실시할 수 있는 근거규정도 마련하였다. 허위, 기타 부정한 방법으로 훈련과정의 인·지정을 받을 경우, 또는 훈련비를 부당하게 청구하는 경우에는 제재조치를 할 수 있도록 하였다. 훈련기관 및 훈련과정 평가에 대해 ‘직업교육훈련촉진법’ 제21조 및 제22조에 근거가 있을 뿐, ‘근로자직업훈련촉진법’에는 그 근거가 없어 새로이 근거를 마련하였다. 훈련기관 및 훈련과정에 대한 차등지원 근거를 바탕으로 우수훈련기관 또는 과정에 대하여 인센티브 부여 시스템을 구축함으로써 훈련의 질을 제고할 수 있도록 하였다.

6. 능력개발 지원을 위한 고용보험법 개정

2002년 12월 ‘고용보험법시행령’을 개정하여 이·전직 예정자의 재취업 촉진을 위해 지원되던 수강 장려금제도를 재직근로자가 스스로 능력개발을 할 수 있도록 근로자 수강지원금으로 개정하였으며, 또한 근로자에게 능력개발에 필요한 비용을 낮은 이자로 대부해 주는 능력개발훈련비 대부제도를 신설하였다.¹⁴⁸⁾

근로자 수강지원금의 대상도 넓혀 종래 이직예정자 및 50세 이상 피보험자에서 50인 미만 사업의 근로자도 포함시켰으며, 훈련과정도 확대하여 외국어 훈련과정도 포함시켰다. 중소기업에 대한 비용지원 한도를 직업능력개발사업의 180%에서 270%로 상향 조정하였으며, 150인 미만 중소기업에 대하여는 유급휴가훈련 요건을 완화하여 14일 60시간 이상인 경우에도 인정하게 되었다.¹⁴⁹⁾

실업급여는 근로자가 실직하였을 경우 일정기간 동안 실직자 및 그 가족

147) 노동부, 『노동백서』, 2003, 192~193쪽 참조.

149) 김성중·성재환, 『한국의 고용정책』, 2005, 654~656쪽 참조.

의 생계안정을 도모하고, 실직자에 대한 구인·구직정보의 체계적인 제공 및 직업훈련안내 등을 통해 재취업을 촉진하는 데 그 뜻이 있으며, 구직급여와 취직촉진수당으로 구분되었다. 구직급여는 소정의 급여요건(1년 중 6개월 이상 근무하고 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태로 구직노력을 적극적으로 할 것)을 충족하는 자에게 생계의 안정을 도모하는 동시에 안정적인 구직활동을 할 수 있도록 지급하는 급여(이직 전 평균임금의 50%, 최고/1일: 30,000원, 최저/1일: 시간급 최저임금의 70%)이다. 취직촉진수당은 수급자의 재취직을 촉진하기 위한 부가급여적인 성격의 급여로서 조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비 및 이주비로 나누어졌다.¹⁵⁰⁾

7. 근로자직업능력개발법의 개정

근로자직업훈련촉진법을 1997년에 제정하고 1999년부터 시행하였는바, 동법은 행정규제 완화에 초점을 맞추었기 때문에 동법의 시행에는 7개의 예규나 고시만으로도 시행이 가능하다고 하였다(종전의 ‘직업훈련기본법’에서는 26개의 예규 및 고시가 있었다고 한다). 또한 직업훈련의 속성이 노동시장의 변화에 민감하게 대응하여야 하므로 훈련정책의 핵심이 되는 사항을 하위법령인 시행규칙이나 예규 또는 고시에 위임하는 경우가 많았다. 이제 ‘근로자직업훈련촉진법’을 시행한 결과 너무 단순한 규정으로는 현장에서 발생하는 각종 사안에 대응하는데 한계가 있고, 지나친 하위법령 이양은 규제개혁위원회의 지적사항이 되고 있어 상위 법령으로의 이전과 같은 동법의 개정작업이 요하게 되었다. 이러한 문제의식에서 출발하여 2004년 12월 31일에는 ‘근로자직업훈련촉진법’을 전문 개정하여 근로자 ‘직업능력개발법’으로 법명을 변경하고 법률 제7298호로 공포하였다. 이 법은 2005년 7월 1일의 시행령, 시행규칙 개정으로 이날부터 시행되었다. 이 법의 개정이유는 지식과 기술의 급속한 변화로 근로자들의 지속적인 능력개발이 기업 및 국가의 경쟁력을 좌우하는 핵심으로 대두되면서 근로자들의 생애에 걸친 능력개발을 체계적으로 뒷

150) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 2005, 430쪽 참조.

받침할 수 있는 체제를 구축하기 위한 것이다.

개정 주요내용은 첫째, 기존의 정부 및 사업주 위주의 훈련에서 ‘노·사가 참여하는 직업훈련’ 체제를 지원하기 위한 직업훈련 기본원칙으로 노·사의 참여와 협력을 규정하고, 직업능력개발훈련의 실시에 근로자의 참여를 확대하기 위한 노력을 사업주의 책무로 부여하는 동시에 사업주가 노사협의회, 노동조합 및 근로자대표와 협의한 직업능력개발훈련을 우대 지원이 가능토록 규정하였다. 둘째, 중소기업 및 비정규직 근로자(일용·단시간·과건·근로계약기간 1년 이하 근로자)등 훈련의 취약계층에 대한 지원을 강화하기 위하여 중소기업 및 비정규직 근로자의 자율적 훈련, 중소기업 사업주가 실시하는 직업능력개발훈련 등에 대한 우대 지원을 할 수 있도록 규정하였다. 셋째, 능력개발 사업의 참여자 및 사업범위를 대폭 확대하여 기존의 주요 참여자인 사업주 이외에 노·사 단체 및 그 연합체, 민간직업능력개발단체 등으로 지원대상을 확대하고, 사업의 범위도 기존의 훈련비 중심의 지원에서 매체·과정 개발, 조사·연구 및 인력개발담당자 능력개발 비용 등 인프라에 대한 지원으로 확대하였다. 넷째, 우선선정직종을 국가경제의 기간이 되는 산업, 즉 정보통신산업, 자동차산업 등 국가전략산업 중 인력이 부족한 직종 등으로 규정하고, 우선선정직종의 선정기준 및 우선선정직종훈련대상에 대한 근거를 마련하였다. 다섯째, 지정직업훈련 시설의 지정요건 및 지정취소 기준을 규정하여 지정직업훈련 시설을 설립·설치하고자 하는 경우 당해 훈련시설을 적정하게 운영할 수 있는 인력·시설 및 장비 등에 대하여 구체적 기준을 마련하였다. 여섯째, 신고포상금제도를 신설하여 직업능력개발사업을 실시하거나 위탁을 받은 자의 부정행위를 신고하는 자에 대하여 예산의 범위 내에서 포상금을 지급토록 규정하였다.

제3절 직업능력개발사업의 구축

고용보험 직업능력개발사업과 연결된 ‘근로자직업훈련촉진법’(이하 근축법)이 1999년 1월에 시행됨에 따라 수십 년간 계속되어 오던 종래의 체제에서 많은 변화가 있었다. 우선 훈련기관 중심의 공공직업훈련, 사업내 직업훈련, 인정직업훈련의 구분이 폐지되었고, 정부가 정한 교과 내용, 시설, 교사 등의 훈련기준에 따라 실시하는 기준훈련과 그 밖의 기준외 훈련으로 구분되는 훈련과정 중심으로 전환되었다.

직업훈련이라는 용어 또한 직업능력개발훈련이라는 용어로 전환되었는데, 이는 종래의 직업훈련이 기능사양성이라는 의미로 많이 사용되었기 때문에 부정적인 인식이 있었던 점을 감안하여 이를 불식하는 차원에서 근로자의 직업능력개발의 일환으로서의 훈련이라는 점을 강조하는 의미에서 용어를 전환하였고, 또한 종래의 직업훈련은 훈련에 국한된 부분이 있었으나 직업능력개발은 사업이라는 의미가 강하게 부각되는 것이기 때문에 종래의 직업훈련에서 새로운 의미의 직업능력개발사업의 구축은 큰 의미를 갖게 된다고 하겠다.

1. 직업능력개발사업의 지원개요와 변화

직업훈련 의무제도가 폐지되고 직업능력개발훈련에 관한 각종 지원이 고용보험 직업능력개발 사업으로 일원화함에 따라 고용보험에 가입한 사업주나 피보험자의 직업능력개발훈련과 관련해서는 고용보험 직업능력개발 사업에 의존하게 되었다. 따라서 직업능력개발훈련의 정책변화를 알기 전에 직업능력개발사업의 개요와 변화를 우선 알아둘 필요가 있다.

직업능력개발 사업은 우선 고용보험 직업능력개발 사업이 도입되긴 했으나 ‘근로자직업훈련촉진법’이 시행되지 않아 직업능력개발사업과 직업훈련 의무제도가 이원적으로 운영되고 있을 당시의 직업능력개발사업(95. 7.~98. 12.)과 근축법 시행이후의 직업능력개발 사업으로 구분할 수 있을 것이다.(99. 1. 이후)

가. 제도 도입 당시의 직업능력개발사업의 지원

직업능력개발사업은 크게 사업주 지원과 근로자 지원으로 구분된다. 제도 도입 당시 사업주 지원은 사업내 직업훈련지원, 교육훈련 등의 지원, 직업훈련 시설 등에 대한 지원으로 구성되었다. 근로자 지원사업은 근로자수강지원금, 교육수강비용대부, 실업자재취직훈련지원으로 구성되었다.

1) 사업주 지원

가) 사업내 직업훈련지원

사업내 직업훈련지원이란, 사업주가 재직근로자(고용보험 피보험자), 채용예정자 그리고 구직 등록자를 대상으로 직접 또는 훈련기관에 위탁하여 훈련을 실시하는 경우 「직업능력개발사업 지원금지규정」에 의하여 훈련비용 등을 지원하는 사업이다. 따라서 지원대상은 사업주가 고용하고 있는 근로자, 채용예정자, 구직자 등을 대상으로 노동부장관의 인정·지정을 받은 훈련과정에서 훈련을 실시한 고용보험가입 사업주가 된다.

사업내 직업훈련 지원내용은 훈련방법에 따라 상이하였다. 자체훈련을 집체훈련방식으로 할 경우에는 「지원금지규정 중 실제 사용비용의 합계액 × 지원금지급률 × 훈련수료율」의 산식에 의해 지원한다(동 규정 제3조).

여기에서 지원금지급률은 양성·향상 및 전직훈련과정을 실시한 대기업에 대해서는 훈련비용의 1/2을, 중소기업에 대해서는 2/3를 지원하고, 전직훈련에 대해서는 훈련비용의 전액을 지원하였다(동 규정 제6조). 또한 지원금 지급항목은 인건비, 실습재료비, 교재비, 훈련장비 임차비, 재해보험료, 훈련생 피복비 및 훈련생 모집비, 기숙사비, 일반운영비 등으로 직업훈련비용기준의 표준훈련비 항목과 유사하게 되어 있다.

자체훈련을 현장훈련방식으로 실시할 경우에는 직업훈련교사의 인건비 50%와 교재비 및 재해보험료를 지원하였다. 자체훈련 대신 외부의 사업내 또는 인정훈련기관 등의 훈련기관에 위탁하여 훈련을 실시할 경우에는 “위탁

훈련비 × 자체훈련의 지원금지급률 × 훈련수료율”의 산식에 의해 자체훈련에 준하여 지원하였다. 여기에서 위탁훈련비는 사업주와 훈련기관간에 체결한 위탁계약서상의 금액을 말한다.

지원한도는 그 사업주가 당해 연도에 납부하여야 할 직업능력개발사업 보험료의 100분의 120(중소기업의 경우 100분의 180)에 해당하는 금액이다.

이 이후의 규정 개정을 통해 지원율을 훈련비용의 1/2(중소기업은 2/3)에서 자체훈련은 80/100(중소기업은 100/100), 위탁훈련은 70/100(중소기업은 90/100)으로 하여 지원수준을 인상하였다.

여기에서 주목할 점은 ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련비용의 인정은 직업훈련비용기준에 의해 표준훈련비의 항목별로 엄격하게 상한이 결정되어 있고 항목간의 전용 또한 금지되어 있는 데 반하여 ‘고용보험법’의 ‘직업능력개발 사업지원금 지급규정’에서는 지원금 지급항목을 제시하였으되 일부항목을 제외하고는 거의 상한이 없는 “지원금 지급항목 중 실제 사용금액의 합계액”으로 규정되어 있다는 것이다.¹⁵¹⁾

사업주가 사업내 직업훈련을 직접 실시하여 직업능력개발사업의 지원금을 받을 경우에는 「사업내 직업훈련 지도규정(’96. 3. 15.)」에 의하여 엄격하게 직업훈련의 비용정산을 받게 되어 있기 때문에 훈련비용의 상한이 없는 실 훈련비용이라고 하더라도 직업훈련비용의 남용의 위험은 적다고 할 수 있었다. 그러나 위탁훈련을 받기 위하여 「교육훈련기관의 지정 및 관리 등에 관한 규정(’97. 2. 17.)」에 의하여 교육훈련기관으로 지정을 받을 때에는 앞에서와 마찬가지로 항목별로 상한이 없는 교육훈련비용 산출명세서를 제출하고, 이에 의해 교육훈련비용까지 지정을 받고 이 지정교육훈련비로 위탁훈련계약을 하게 됨으로써 훈련비용의 정산도 필요 없어져, 기존의 표준훈련비와 달리 높은 지정훈련비로 지원을 받는 결과가 되고 말았다. 예를 들면, 1998년

151) 고용보험을 시행하기 직전, 이 규정을 제정할 때 많은 논란이 있었다. 당시 「직업훈련기본법」의 행정규제가 지나치게 많아 이를 완화해야한다는 관점에서 직업능력개발사업의 훈련비용의 지원을 실 훈련비로 해야 한다는 젊은 사무관들의 의견과 당시의 훈련국장과 연구자는 상한이 없는 실 훈련비의 지원은 남용의 우려가 있으니 상한을 두어야 한다는 의견 사이에 많은 토의 시간이 소요되었다. 결국은 규제완화라는 관점에서 실 훈련비로 결정되었고 이는 과도한 훈련비용지원의 단초가 되었다.

현재 직업훈련비용 기준에 의한 표준훈련비에서 기숙사비를 제외한 1인당 시간당 훈련비는 평균 2,827원에 불과했으나 ‘고용보험법’ 또는 ‘직업훈련기본법’에 의하여 지정된 1998년도 교육훈련기관의 지정고시를 보면 1인당 지정 교육훈련비는 시간당 1~3만 원의 훈련과정이 상당히 많게 분포되어 있었다.¹⁵²⁾

나) 교육훈련 지원금

교육훈련지원금은 ‘교육법’에 의해 설립된 전문대학 이상의 교육기관에 개설되어 있는 교육과정에 사업주가 재직근로자의 직무능력을 향상시킬 목적으로 위탁하여 실시하는 교육과정(총 교육훈련시간이 20시간 이상이어야 함)을 수강하는 경우 「직업능력개발사업 지원금지급규정」에 의하여 교육훈련에 소요된 비용의 1/2(중소기업은 2/3)을 지원하되, 교육훈련지원금의 총액은 근로자 1인당 연간 100만 원(중소기업은 150만 원)으로 제한하였다.

이 이후의 규정 개정을 통해 지원율을 훈련비용의 1/2(중소기업은 2/3)에서 자체훈련은 80/100(중소기업은 100/100), 위탁훈련은 70/100(중소기업은 90/100)으로 하여 지원수준을 인상하였다.

다) 유급휴가훈련지원금

유급교육훈련휴가지원금은 사업주가 1년 이상 재직하고 있는 피보험자를 대상으로 계속하여 30일 이상 유급휴가를 부여하고, 휴가기간 중 통상임금 이상의 임금을 지급하며, 노동부장관이 지정하는 교육훈련기관에서 실시하는 교육훈련을 수강하도록 하는 경우 「직업능력개발사업 지원금지급규정」에 의하여 통상임금과 위탁교육비 합계액의 1/2(중소기업은 2/3)을 지원하되, 근로자 1인당 연간 400만 원(중소기업은 600만 원)을 한도로 하였다.

이 이후의 규정 개정을 통해 지원율을 훈련비용의 1/2(중소기업은 2/3)에서 자체훈련은 80/100(중소기업은 100/100), 위탁훈련은 70/100(중소기업은 90/100)으로 하여 지원수준을 인상하였다.

152) 노동부, 『1998년도 지정교육훈련기관』, 1997.7 및 정택수·최영호·이남철·이병희·김철희·『기준훈련의 비용 인정방안 연구』, 한국직업능력개발원, 1998.12. 참조.

라) 직업훈련 시설 등에 대한 지원

직업훈련 시설 등에 대한 지원은 사업내 직업훈련 또는 인정직업훈련을 실시하고 있거나 실시하고자 하는 자가 직업훈련 시설·장비 자금이 필요한 경우 장기저리의 자금을 지원하거나 대부해주는 제도로서 대부금의 이율, 기간 등 대부조건은 노동부장관이 재정경제원장관과 협의하여 정할 수 있도록 하였다. 이 경우 중소기업의 사업주 또는 중소기업사업주의 단체에 대하여 대부금의 이율을 달리 정할 수 있다.

마) 건설근로자 등의 고용안정·직업능력개발사업 지원 신설

건설업은 고용불안, 고용관계의 불명확, 복지수준, 직업훈련 등이 타 업종에 비하여 특히 열악하여 근로자가 건설업의 취업을 기피하고 기존 숙련기능 인력의 전직이 증가하고 있으므로 건설 분야의 인력난 해소와 부실시공방지, 경쟁력제고 등을 위한 특별지원책의 일환으로 건설근로자 등의 고용안정·직업능력개발사업 지원이 1996년 12월 30일의 ‘고용보험법’ 개정에 의해 신설되었다. 또한 건설근로자 이외에도 고용상태가 불안정한 근로자도 지원받을 수 있도록 법 제26조 2항을 신설하였다(‘고용보험법’ 제18조의2 및 제26조의 2).

또한 1997년 5월 8일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 건설업의 사업주 또는 사업주단체가 건설근로자를 대상으로 직업훈련, 교육훈련을 실시하는 경우에는 훈련비용을 지원하고, 건설 일용근로자의 훈련수당을 촉진하기 위하여 실업급여를 받지 못하는 실업자가 실업자재취직훈련을 받는 경우에 지급하는 훈련수당에 준하여 훈련수당을 지급할 수 있도록 하였다.

2) 근로자 지원

가) 직업능력개발사업의 근로자 직접 지원 근거 신설

직업능력개발사업의 보험료를 사업주가 부담하고 있으므로 근로자 수강장려금 지원, 근로자 학자금 대부 등 고용보험지원금을 피보험자인 근로자에게 직접 지원하는 것에 대해 이의제기가 경영계로부터 제기되어 1998년 2월 20

일의 ‘고용보험법’ 개정을 통해 고용보험지원금을 근로자에게 직접 지원할 수 있는 근거규정을 신설하였다.

나) 근로자수강지원금

근로자수강지원금은 50세 이상의 피보험자인 근로자가 직업능력의 개발·향상을 위하여 자비로 직업훈련기관 또는 노동부장관이 지정한 교육훈련기관에서 직업훈련 또는 교육훈련을 받은 경우(소정일수의 80% 이상 출석) 전체 수강비용의 1/2을 50만 원 한도(학습 보조자료 구입비와 숙박료 및 식비는 제외)에서 지원해주는 근로자 주도적 학습을 지원·촉진하기 위한 제도로 도입되었다.

다) 교육수강비용 대부

교육수강비용 대부는 피보험자가 자비로 기능대학 또는 ‘교육법’에 의한 학교의 이공계 학과에 입학하는 경우 「교육수강비용 대부규정」에 의하여 수업료의 전액을 장기 저리로 대부하는 것으로서(수업료 중 장학금 등의 수혜를 받은 자는 수업료의 잔액)대학진학 기회를 놓친 피보험자에게 계속 학습의 기회를 제공하기 위해 도입된 제도이다.

근로자 학자금 대부의 지원 대상을 종전에는 기능대학 또는 ‘교육법’에 의한 학교의 이공계 학과로 한정하였으나, 1996년 3월 9일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 학자금대부 지원 대상을 전문대학 이상의 모든 학과로 범위를 확대하였다(‘고용보험법시행령’ 제35조).

라) 실업자재취직 훈련지원

실업자재취직 훈련지원은 고용보험 적용 사업장에서 실직한 자로서 지방노동관서의 장으로부터 실업자 재취직훈련 실시 통지서에 기재된 훈련실시기관에 수강등록을 마친 자가 취업에 필요한 기능·기술의 습득을 위해 직업훈련을 받는 경우 훈련비용과 훈련수당을 지원하는 제도이다.

훈련 직종은 취업 또는 전직이 용이하거나 성장이 유망한 직종으로서 당

해 지역의 인력수급 상황, 훈련대상자의 희망직종, 훈련기관의 현황 등을 감안하여 지방노동관서의 장이 실업자 재취직훈련 직종으로 선정하되, 이 경우 훈련 대상자의 기존 보유기능과 유사한 직종 및 제조업의 생산관련 직종을 우선적으로 고려해야 하도록 하되, 훈련기간은 2년 이하이며 학급 편성은 60명 이내로 하여 20/100 범위 내에서 증편이 가능하도록 규정하고 있다.

실업자 재취직훈련을 노동부 지방관서의 장으로부터 위탁받을 수 있는 직업훈련기관은 공공직업훈련기관이 우선시되나, 위탁이 곤란할 경우 ① ‘직업훈련기본법’에 의한 사업내 직업훈련기관, ② ‘직업훈련기본법’에 의한 사업주 단체가 운영하는 인정직업훈련기관, ③ 그 외의 인정직업훈련기관, ④ ‘고용보험법시행규칙’ 38조에 의해 노동부장관이 지정하는 교육훈련기관(지정교육훈련기관), ⑤ ‘고용정책기본법’에 의해 노동부장관이 인정하는 직종을 교습하는 학원(고용촉진훈련 기술계학원)의 순서에 따라 위탁할 수 있게 되어 있다.

훈련지원은 훈련수강료와 훈련수당으로 이뤄지는데, 훈련수강료는 직업훈련기관의 성격에 따라 달리 결정된다. 즉, ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련기관(앞의 ①, ②, ③의 기관)은 지방 노동관서의 장과 실업자 재취직훈련 위탁계약 체결 시 결정한 1인당 수강료로 하는데, 이는 직업훈련비용 기준에 의해 훈련과정별로 산출한 1인당 훈련비용에서 일반운영비의 1/2, 기숙사비 및 시설장비비를 제외한 금액을 한도로 한다. 또한 지정교육훈련기관의 경우(④의 기관) 재취직훈련 위탁계약 체결 시의 1인당 수강료로 하며(이는 통상 지정교육 훈련비가 된다), 고용촉진훈련을 실시하는 학원의 경우에는 노동부장관이 정하는 1인당 수강료로 하고 있다.

훈련수당은 최저임금의 50%를 지급하며 부양가족이 있는 경우 4인 한도로 1인당 가족수당 3만 원이 지급되며, 노동부 장관이 꼭 필요하다고 인정하는 직종의 경우 훈련수당이 최저임금의 70%까지 지급된다.

훈련 실시기관은 훈련 개시일로부터 1개월 단위로 산정한 기간의 종료 후 7일 이내에 청구하고, 청구 후 7일 이내에 지급되며 단위 월 개시 후 7일 이내 ‘예산회계법’ 규정에 의해 정산하여야 한다. 이들 수강료는 고정비와 가변

비로 이루어지며, 고정비는 월 수강료의 70%, 가변비는 월 수강료의 30%에 개인별 출석률을 곱하여 산출한다.

마) 외환위기 시의 실업자재취직훈련의 지원방법의 개선

외환위기가 닥쳐 엄청나게 많은 실업자 재취직훈련이 발생할 것이라는 판단이 선 1997년 말에 직업능력개발 사업에 있어 실업자 재취직훈련의 지원방법을 검토해 본 결과, 앞에서 살펴본 바와 같이 실업자 재취직훈련의 지원방법은 직업훈련 기관이 어느 법에(‘직업훈련기본법’, ‘고용보험법’ 및 ‘고용정책기본법’)의해 지정, 인가 또는 인정받았느냐에 따라 위탁훈련비용의 결정 방법이 각기 다르고, 훈련기관의 명칭 또한 다르며(직업훈련기관, 교육훈련기관 및 고용촉진훈련학원), 직업능력개발사업 지원금 지급 규정에서 본 바와 같이 훈련비용의 격차 또한 엄청나게 다르게 지원받고 있었다.¹⁵³⁾ 더욱이 훈련비를 지원받기 위해서는 매월 훈련비용을 ‘예산회계법’ 규정에 의해 정산 받아야 했다.

이러한 종래의 실업자 재취직훈련 실시규정은 1997년처럼 연간 4만여 명을 훈련시킬 경우에는 가능할 수 있을지 모르지만 연간 수십만 명에 이를 실업자훈련을(이 당시에는 얼마나 많은 실업자 재취직훈련수요가 발생할지 짐작도 못하던 시절이었다) 실시하는 규정으로는 맞지 않는 것으로 보였다.

이에 노동부에서는 한국직업능력개발원에 이를 해결할 방안 연구를 요구하였다. 구체적으로는 엄청나게 많이 발생할 것으로 예상되는 실업자 직업훈련을 행정적으로 간단명료하게 해결할 수 있는 실업자 재취직훈련의 지원방법을(비록 ‘직업훈련기본법’ 체계이긴 하지만) 행정규제가 완화된 형태로 마련해 줄 것을 요구하였다. 이에 한국직업능력개발원에서는 연구진을 구성하여 1998년 2월에 설문조사를 실시하고 이를 분석하여 『실업자재취직훈련 비용인정기준 개선방안』을 작성하였고, 이는 1998년 5월 29일 『실업자재취직훈련 제도개선을 위한 공청회』에서 발표되었으며, 1998년 6월 15일 개정되고

153) 정택수·최영호·이남철·이병희·김철희, 『기준훈련의 비용 인정방안 연구』, 한국직업능력개발원, 1998.12, 12~20쪽 참조.

동년 7월 1일 시행된 ‘실업자직업훈련실시규정’에 반영되었다.

새로이 개정된 ‘실업자직업훈련실시규정’에 반영된『실업자재취직훈련 비용 인정기준 개선방안』의 핵심은 ① 각 훈련기관 유형별로 각기 다른 법과 규정에 따른 위탁훈련비 책정방법에 따라 훈련을 승인, 실시 및 지원받고 있는데 이를 하나의 표준훈련비로 통일하고, ② 이 표준훈련비를 직종별, 훈련생 정원별, 훈련기간별, 시간당 단가표로 작성하여 훈련실적에 따라 일괄적으로 훈련비용을 계산하여 지원하게 하며, ③ 훈련기관별로 각기 다른 수준의 훈련비용을 지원받고 있는바, 이를 일시에 통일할 수 없으므로 훈련기관별로 앞에서 정해진 표준훈련비에 가중치를 적용하여 지원하는 것으로 하고, ④ 훈련비용 단가표의 기준이 되는 훈련 직종은 직업훈련 통계작성을 위하여 새로이 편성한 직종분류를 예시한 중앙고용정보관리소의 ‘인터넷 훈련정보제공을 위한 훈련 직종분류」, 1998. 3. 2를 채용하였다.¹⁵⁴⁾(참고자료 참조)

또한 동 규정에서 지방노동관서의 장을 위원장으로 하는 훈련과정 선정위원회를 구성하여 지방노동관서의 장이 이 위원회를 통하여 훈련과정의 적합성, 미래 유망직종의 선정 등에 대한 의견을 듣도록 하였다.

이렇게 개정된 규정에 의하여 33만여 명에 달하는 대량의 실직자 직업훈련이 발생하였을 때 행정상의 간편성으로 인해 큰 무리 없이 훈련행정을 시행할 수 있었으며, 1999년 1월에 시행되는 ‘근로자직업훈련촉진법’에 의한 『직업능력개발사업 지원금지급규정』에서도 훈련 직종별, 훈련기간별, 훈련생 정원별, 시간당 단가표 방식에 그대로 적용하여 지금에 이르고 있다.

정부는 실업자직업훈련 실시규정을 1995년 6월 30일 제정하고 2005년 6월 30일까지 총 11차례 개정하였다. 1998년 1월 21일(제3차)의 주요 개정내용에서는 훈련 실시기관의 확대를 도모하여 대학·전문대학 등 기존의 우수한 인력과 시설을 활용하고, 실업자 재취직훈련에 참여하고 있지 않은 사설학원에서도 훈련시설 및 훈련과정이 양호하면 지방 노동관서장의 인정을 받은 후 훈련을 실시할 수 있게 하였다. 훈련생 모집 주체를 다양화하여 지방노동관

154) 정택수·최영호·이남철·이병희·김철희, 『기준훈련의 비용 인정방안 연구』, 한국직업능력개발원, 1998.12, 149~173쪽 참조.

서에서 훈련생을 개별적으로 훈련기관에 위탁하던 방식에서 벗어나 훈련기관에서도 직접 모집하여 일괄 구직등록을 할 수 있게 하였다.

실업자 직업훈련 실시규정의 변천과정을 보면 1998년 6월 15일(제4차)의 주요 개정내용으로는 훈련비용 산정기준을 변경하여 훈련 직종별, 훈련 기관별로 훈련비용을 통일화하여 편차를 없애고, 훈련 직종을 기계, 금속 등 76개 직종으로 구분하였다. 또한 훈련 기관별로 구분하여 지원을 차등화하고, 훈련 기간 및 학급정원을 3~4 단계로 구분하여 단기과정, 소집단에 대하여 추가 비용을 인정하였다.

1998년 9월 14일(제5차)에는 실업자 훈련기관에 대한 일제점검 및 평가 시 적발된 위반사항에 대한 조치기준을 합리적으로 조정하여 위반 횟수에 따른 제재를 강화하고, 일반조치 기준과 개별조치 기준으로 분리하였다. 1998년 12월 17일 제6차 개정 시 '훈련과정선정위원회'를 구성하여 훈련계획을 검토하게 하였는데 '훈련과정선정위원회'는 지방노동청(소)장, 위원으로 학계전문가, 노동계 대표 2인, 산업계 대표 3인, 훈련전문가, 고용안정센터 장 2인 이상으로 구성했다. 1999년 6월 15일(제7차)에는 실업자 직업훈련의 부정을 최소화하기 위하여 훈련생 관리를 철저히 하고 실업자 직업훈련 위반사항 처분 기준을 개선하였다.

나. 근로자직업훈련촉진법 제정 이후의 직업능력개발사업의 지원

1) 사업주 등에 의한 직업능력개발훈련 지원

‘근로자직업훈련촉진법’의 시행에 따라 사업주가 실시한 훈련비용의 지원 한도는 당해 사업주가 납부해야 할 직업능력개발사업 개산보험료의 120/100(중소기업은 80/100)이지만 노동부장관이 인정하는 ‘기준훈련’을 일정비율 이상 실시할 경우 지원한도를 100/100까지 추가, 확대할 수 있었다.

그러나 영세 협력업체 근로자를 대상으로 훈련을 실시할 경우, 기존의 비용지원 기준만으로는 대기업이 협력업체 근로자에 대한 훈련유인이 부족하여

영세사업장 직업훈련이 활성화되지 못하는 문제점이 발생하였다.

이 같은 문제점을 해결하고 영세 사업장의 직업훈련을 활성화하기 위하여 2000년 12월 30일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 훈련비용의 지원한도는 영세협력업체 근로자를 대상으로 훈련을 실시할 경우에도 보험료의 100/100 까지 훈련비용을 지원받을 수 있도록 추가 확대하였다(‘고용보험법시행령’ 제 30조 제2항).

1997년 5월 8일 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 직업안정기관에 등록된 구직자나 고용보험 피보험자로서 이직예정자에게 교육훈련이나 강습을 할 경우에 지원할 수 있는 근거를 마련하였다.

1999년 7월 1일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 기업의 규모·업종 등을 고려하여 노동부장관이 비용지원 하한 액을 설정하여 영세기업에 대한 지원을 충실히 하고자 하였다.

<참고자료> 훈련 직종별 훈련비용 단가의 책정과 적용방법

- 훈련기관 유형별 실업자 재취직훈련의 비용단가 차이
 - 1998년 4월 1일 현재 「실업자 재취직훈련 승인 내용 3차보고」의 비 합숙 기준 시간당 단가를 비교해 보면 직업훈련기관은 2,013원, 대학 및 전문 대학을 포함한 교육훈련기관은 3,631원, 기술계학원은 1,085원이었음.
 - 동일한 훈련기관에서 동일한 훈련과정을 운영하더라도 어느 법의 어느 규정을 적용하느냐에 따라 훈련비용 단가가 이렇게 달라짐.
- 표준훈련비의 단가수준의 결정
 - 각기 다른 법규에 따라 각기 다른 단가 수준을 가지고 있는데, 수많은 실업자직업훈련을 실시하기 위해서는 일정한 규칙에 의해 표준훈련비 계산법을 통일하되, 이들 각기 다른 법체계에 있는 각 훈련기관의 각기 다른 훈련비 단가수준을 근접하게 좁혀서 단가수준을 정할 필요가 있었음.

- 이를 위하여 직업훈련비용기준에 의한 항목별 사후정산은 면제하되, 1998년의 직업훈련비용기준에 의한 표준훈련비 단가수준의 75% 정도로 낮추는 것을 기본으로 하되, 훈련기관별로 각기 다른 단가수준은 가중치를 도입하여 활용기로 함.
- 시간당 단가표 제도의 도입
 - 시간당 단가표 작성의 원칙
 - 간편성: 신청된 훈련계획의 적용에 간편해야 함.
 - 형평성: 동일한 훈련내용은 동일한 비용이 지원되어야 함.
 - 보편성: 보편타당한 적용기준(시간당 단가)의 적용
 - 시간당 단가의 계산
 - 신청된 훈련계획의 훈련기간은 최소 20시간에서 2,800시간까지 다양하게 신청되므로 이를 일괄 처리하기에는 시간당 단가가 편리함.
 - 훈련기간의 차이에 따라 훈련비용의 차이가 나므로 이를 보정할 필요
 - 훈련생 정원의 많고 적음에 따라 훈련비용의 차이가 나므로 이를 보정할 필요
 - 종전에 산업별 표준훈련비 체계로 되어 있었으나 이를 직종별로 전환
 - 훈련승인단가와 조사단가 및 시장단가가 각기 다르므로 이를 보정할 필요
 - 훈련 직종별, 훈련기간별, 훈련생정원별 훈련비용 시간당 단가표 제시
- 훈련기관 유형별 가중치 도입
 - 훈련기관 유형별 지원 단가에 차이가 많은데 이는 이미 시장의 가격형성이 그렇게 되어 있음을 의미하고, 이를 일시에 허물면 많은 혼란이 예상된다.
 - 따라서 적절한 수준의 가중치를 적용하여 낮은 곳은 현 가격보다 올리고(학원) 높은 곳은 현 가격보다 낮추되 일정 기간의 경과 후 합치는 방법을 모색(최근 학원은 100%적용)
 - 가중치: 공공훈련기관(1.0), 기술계학원(0.7), 인정 및 사내훈련기관(0.9), 교육훈련기관(1.2), 대학 및 전문대학(1.3)
 - 같은 해 성과분석을 해본 결과 훈련기관이나 학원 및 대학이 지원 금액은 다르나 성과는 거의 같이 나와 가중치는 점차 해소하였음.

- 2000년 6월 고시에서 학원 및 일하는 여성의 집은 0.8, 기준 외 훈련은 0.7로 조정하였음.

○ 시간당 단가표 예시

훈련시간	350시간 이상(3월)				117-349시간(1-3월)	116이하(1월-)
	51 이상	36-	21-	20이하		
직종	2,162	2,410	2,658	2,908		

- 비용 산출방법: 해당단가×훈련시간×훈련기관가중치×훈련인원
- 지원방법: 비용지원의 항목별 구분과 비용정산을 없앴
 - 몇 년 후 사후정산을 시도하였으나 실패하였음.(정택수 외, 「훈련비용 사후정산제도 도입에 관한 연구」, 한국직업능력개발원, 2000. 10)
- 표준훈련비를 초과하는 훈련의 실시
 - 표준훈련비보다 많은 고급훈련을 실시코자 할 경우 훈련생에게 비용을 부담케 하고 지방노동관서의 장에게 신고토록 함.
- 시간당 단가표에 의한 표준훈련비의 개정고시
 - 외환위기에 사용되었던 실업자 직업훈련비용 지원을 위한 시간당 단가표는 1999년 ‘근로자직업훈련촉진법’에 의한 직업능력개발사업 지원금지규정 개정 시 활용되었다. 이때는 교육훈련시장에서 정부의 개입 없이 순수하게 시장가격에 의해 수강료가 형성되리라고 판단되는 기술계학원의 시간당 수강료와 사립전문대학 등록금의 직종별 시간당 수강료를 기존의 직종별 표준훈련비에 반영하여 시간당 단가를 산출하여 제안하였고 이를 그대로 고시한 것이 1999년의 동규정이다.
 - 그 이후, 시간이 경과함에 따라 물가와 임금이 상승되므로 이 물가 상승분과 변동된 기술계학원 및 전문대학의 직종별 시간당 수강료를 반영하여 제안하였고 이는 그대로 고시되었다. 다음의 보고서는 매년 고시되는 표준훈련비를 산출하기 위하여 작성된 것이다.

- 1) 정택수 외(1998). 『기준훈련의 비용 인정 방안 연구』. 한국직업능력 개발원.
- 2) 정택수 외(1999). 『직업능력개발사업 지원금의 적정수준 연구』. 직능원.
- 3) 정택수 외(1999). 『직업능력개발 훈련비용 지원방식의 개선방안』. 직능원.
- 4) 정택수 외(2000). 『직종별 훈련비에 대한 조사연구』. 직능원.
- 5) 정택수 외(2002). 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성분석에 관한 연구』. 직능원.
- 6) 정택수 외(2005b). 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성 분석에 관한 연구(Ⅱ)』. 직능원.

직업능력개발훈련 지원대상은 피보험자로 한정되어 고용보험 적용이 제외되는 단시간 근로자 등 비정규 근로자의 직업능력개발 기회가 적었으나, 2002년 12월 30일의 ‘고용보험법시행령’ 개정으로 직업능력개발 훈련비용 지원대상이 피보험자에서 재직 근로자로 확대되었다. 또한 직업능력개발훈련비 지원 한도가 ‘고용정책기본법’상 지정된 업종 및 지역에 대한 지정기간의 경우에는 개산보험료의 160%(우선지원 대상기업은 360%), 지정기간이 아닌 경우에는 개산보험료의 120%(우선지원 대상기업은 270%)로 상향조정하였다(‘고용보험법시행령’ 제30조).

2005년 12월 7일 ‘고용보험법’ 개정, 2005년 12월 30일 ‘고용보험법시행령’ 개정에 따라 고용안정 사업과 직업능력개발 사업이 고용안정·직업능력개발 사업으로 통합됨에 따라 사업주가 지원받을 수 있는 직업능력개발 훈련비용의 연간 총액도 조정되었다. 즉, 고용안정·직업능력개발사업의 지원받을 수 있는 연간 총액 한도는 고용안정·직업능력개발사업 개산보험료 및 특별보험료의 100분의 100(우선지원대상기업의 경우에는 100분의 240)으로 조정되었다. ‘고용정책기본법’상 지정된 업종 및 지역에 대한 지정기간의 경우에는 고용안정·직업능력개발사업 개산보험료의 100분의 130(우선지원 대상기업은

100분의 300)으로 되었다. 또한 사업주가 타사 근로자를 대상으로 훈련을 실시하는 경우 고용안정·직업능력개발사업 개산보험료의 80%까지 추가 지급하도록 하였고, 양성훈련의(채용예정자 또는 구직등록자 대상) 경우에는 위와 같은 지원 이외에 추가로 지급할 수 있도록 하였다(‘고용보험법시행령’ 제30조).

이 외에도 사업주가 근로 계약기간이 1년 이하인 자, 단시간 근로자, 파견 근로자 및 일용근로자 등 비정규직 근로자를 대상으로 직업능력개발훈련을 실시하는 경우 훈련비를 우대 지원하고 임금의 일부를 지원하도록 하였다.

‘근로자직업훈련촉진법’의 시행에 따라 1998년 12월 31일 제정되고, 1999년 1월 1일 시행된「직업능력개발사업 지원금지급규정」에서의 사업주 등에 대한 직업능력개발 훈련의 지원은 집체훈련, 현장훈련, 통신훈련, 유급휴가훈련 및 해외직업능력개발훈련에 대하여 지원할 것을 규정하고 있다.

근축법 시행 후「직업능력개발사업 지원금지급규정」은 수차례 걸쳐 개정·고시되었는데 이 중 훈련비용 지원방식의 변경에 매우 중요한 단계가 된 3차례의 고시를 간략하게 기술하면 다음과 같다.

제1차 1998년 12월 31일 제정, 1999년 1월 시행

제2차 2000년 2월 25일 개정, 2000년 3월 시행

제3차 2001년 12월 29일 개정, 2002년 1월 시행

가) 집체훈련에 대한 지원금

집체훈련에 대한 지원금은 실업자재취직훈련에서 사용한 훈련 직종별 단가표를 그대로 이용한 것은 같다. 그러나 훈련비용의 시간당 단가체계를 도입하되 훈련기간별(4단계), 정원별(4단계) 총 16단계(4×4)를 도입하였다. 1998년 6월에 시행된 실업자직업훈련실시규정에서 사용한 9단계(3×3)보다 한 단계씩 늘어나게 되었다. 이러한 단계 중 훈련기간은 350시간 이상, 120~349시간, 60~119시간, 60시간 미만으로 하였고, 훈련생 정원은 50명 이상, 35~49명, 20~34명, 20명 이하이다.

그러나 직업훈련 기준에 의해 훈련을 실시하는 기준훈련과 그 밖의 기준 외 훈련을 차별화하여 기준훈련에는 표준훈련비의 100%를 지원하고, 기준 외

훈련은 지원률을 낮게 적용하도록 하며, 또한 기준 외 훈련의 훈련과정을 지정 받을 때, 지정훈련비가 표준훈련비보다 높게 지정받는 경우가 많이 나타나는데 이를 그대로 지원할 수 없으므로 차등화 하여 지원하는 방법을 적용하였다. 지정훈련비가 표준훈련비보다 높을 경우 지원률은 <표 IV-8>과 같다.

다만 지정훈련비가 아무리 높더라도 총 지원 금액이 표준 훈련비의 1.5배가 넘지 않도록 하였다.(동 규정 제4조 제2항)

2차 고시의 개정에서 16단계의 단가체계나 기준훈련의 우대 등은 그대로 유지되었고 여기에 사후 정산제도가 도입되었다.¹⁵⁵⁾ 이는 사업주가 신청한 훈련비의 시간당 단가가 고시 단가보다 많을 경우 훈련실시 후에 정산한 비용을 지정훈련비로 인정하고, 그 금액만큼 지원하는 제도를 도입한 것이다.

그러나 이 제도는 10개월만인 3차 개정에서 삭제되었다. 이 외에도 제3차 고시 개정의 주요내용은 시간당 단가체계를 25단계로 늘린 것이다. 이는 훈련기간을 앞의 3단계는 같게 하되, 60시간 미만을 30~59시간 및 30시간 미만으로 하여 1단계 늘리고, 훈련생 정원 또한 20명 미만을 10~19명 및 10명 미만으로 한 단계 늘린 것이다.¹⁵⁶⁾

<표 IV-8> 기준외훈련에 적용되는 지원 비율

구 분	재 직 근 로 자	
	우선지원대상기업	대 기 업
지정훈련비가 시간당 단가 (표준훈련비) 금액 이하	90%	70%
지정훈련비가 시간당 단가 (표준훈련비)의 100~150%	80%	60%
지정훈련비가 시간당 단가 (표준훈련비)의 151~200%	70%	50%
지정훈련비가 시간당 단가 (표준훈련비)의 200% 초과	60%	40%

자료: 정택수 외, 『직업능력개발 훈련비용 지원방식의 개선방안』, 한국직업능력개발원, 1999.10, 15쪽.

155) 정택수 외, 『훈련비용사후정산제도 도입에 관한 연구』, 한국직업능력개발원, 2000.10, 참조, 이 당시의 제도도입시기와 연구종료시기가 달랐던 것은 연구를 미리하고 보고서는 나중에 작성하였기 때문임

156) 정택수 외, 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성 분석에 관한 연구』, 한국직업능력개발원, 2002.12, 5~25쪽 참조.

또한 기준훈련의 우대를 강화하여 기준훈련의 경우 고시 단가의 120%를 지원하고, 기준 외 훈련의 경우에도 대기업은 80%, 우선지원 대상기업은 90%로 하며 정부위탁 훈련 직종은 100%로 하여 상향 조정하는 대신에 기준 외 훈련에서 지정 훈련비가 높아질 경우에 예외를 인정하여 고시 단가의 1.5 배까지 지원하던 예외 인정제도를 폐지하였다. 이는 그동안 지정 훈련비에 대한 문제점을 개선하기 위함이었다. 즉, 지정훈련비란 직업능력개발 후년 과정의 인·지정 및 평가 등에 관한 규정에 따라 인·지정을 받을 때, 지정받는 훈련비를 의미하는데, 이는 아무런 정산이나 증빙서류가 필요 없는 것이기 때문에 높은 훈련비를 지정받으면 정산 없이도 많은 지원을 받을 수 있는 모순이 생겨서 이를 폐지하는 대신에, 훈련비용 지원 단가표의 단계를 한 단계씩 늘여 단가를 올리게 하면서 지원률을 70%에서 80%로 늘림으로써 단과과정의 소규모 인원을 훈련하는 기업체 연수과정에 혜택이 돌아가게 하여 이를 해소하였다.

기숙사를 제공하여 훈련을 실시하거나 1일 5시간 이상을 훈련하고 식사를 제공할 경우 기숙사비와 식사비를 지원하는데, 식비포함 기숙사비는 처음에 고시될 때에는 없었으나 1999년 6월 22일 고시되고 7월 1일 시행된 고시(1차-1고시)에는 5,000원, 식비는 1일 2,500원으로 규정하였다. 그러나 2차 고시에서는 기숙사비 1일 7,000원, 월 175,000원으로 하되 1일 식비는 여전히 1일 2,500원으로 하였다.

<표 IV-9> 지원금 지급규정 고시의 변화

구분	1차고시('99.1.)	2차고시('00.3.)	3차고시('02.1.)
기준훈련의 지원비율	단가의 100%	단가의 100%	단가의 120%
기준외훈련의 지원비율	대기업70%, 우선90%	대기업70%, 우선90%	대기업70%, 우선90% 정부위탁직종100%
기준외훈련의 예외지원	있음(단가의1.5배)	있음(단가의1.5배)	없음
단가표단계	16단계(4×4)	16단계(4×4)	25단계(5×5)
비용 정산	없음	사후정산도입	폐지

자료: 정택수 외, 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성 분석에 관한 연구』, 한국직업능력개발원, 2002. 12, 25쪽.

또한 종래의 교육훈련 지원금은 ‘근로자직업훈련촉진법’의 시행에 따라 직업능력개발 훈련지원으로 단일화되었다. 1, 2, 3차 고시에서의 지원금 지원과 관련된 변화는 다음 <표 IV-9>와 같다.

이러한 25단계(5×5)의 시간당 단가체계는 2005년 7월 1일 시행하는 고시까지는 유지되었으나 2007년 10월 15일 시행하는 고시부터는 조정계수에 의한 단가체계로 전환되었다. 이는 훈련비용의 훈련기간 및 훈련생 정원 당 단가가 정원이 한 명씩 증가하거나 훈련기간이 한 시간씩 늘 때마다 점진적으로 증가하는 것이 아니라, 훈련기간이나 훈련생 정원의 블록단위로 증가하는 과정에서 일부 훈련비용의 차이가 다르게 나타나는 현상이 발견되었다(낮아야 할 과정이 더 높게 나타나는 현상). 이를 시정하는 차원에서 매 단계를 없애고 350시간 50명 정원일 때의 훈련비를 1.0으로 하고 훈련기간 30시간 및 훈련생 정원 20명을 최대 훈련비 산출의 기준으로 삼았다. 이는 각 훈련기간 및 정원이 한 시간 또는 한 명 씩 변화함에 따라 훈련비를 변하게 하는 조정계수를 이용하여 다음과 같은 산식을 만들어 훈련비용 산출에 적용하는 방법으로 전환된 것이다. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.¹⁵⁷⁾

<참고자료> 훈련비용 조정계수의 산출

표준훈련비의 조정계수는 훈련기간이 짧아지거나 훈련생 정원이 적어졌을 때, 상대적으로 훈련비용이 많이 들어가게 된다. 이를 훈련비로 보전해주는 것이 훈련기간별, 훈련생 정원별 단가표인데, 이를 4×4 또는 5×5 형식으로 블록화 했을 경우에 부분적으로 훈련비용의 역진현상이 나타나기 때문에 이를 점진적으로 해결하는 방법으로 매 훈련기간(1시간 단위) 매 훈련생 정원(정원 1명단위)별로 훈련비를 산출해 주기 위해 마련된 계수이다. 이제 훈련비용 조정계수의 산출법은 다음과 같다.

<표 계속>

157) 정택수 외, 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성 분석에 관한 연구(II)』, 한국직업능력개발원, 2005.12, 54~62쪽 참조.

$$R_{ij} = A_i \times B_j$$

$$A_i = 1 + (50 - I) / (50 - 20) \times a = 1 + (50 - I) / 30 \times a$$

$$B_j = 1 + (350 - J) / (350 - 30) \times b = 1 + (350 - J) / 320 \times b$$

단, R_{ij} : I정원, J훈련기간의 적용 조정계수(350시간, 50명 정원의 조정계수 1.0)

A_i : I 정원일 때의 조정계수

a: 정원 조정계수(0.45)

B_j : J 시간일 때의 조정계수

b: 훈련기간 조정계수(0.45)

※ 350시간 이상은 350시간으로 간주, 50명 이상은 50명으로 간주, 20명 이하 또한 20명으로 간주

이상의 훈련비용 지원에서 문제가 되는 것은 훈련비용 단가에 의한 지원 체계가 앞에서 언급한 바와 같이 일종의 지정훈련비의 형식에 대한 문제이다. 이는 훈련을 실시한 후 사후 정산이 없이 훈련을 실시한 자를 믿고 정해진 단가의 훈련비용을 지원하는 형태이다. 여기에 훈련실시자의 도덕적 해이의 우려가 있다. 이는 1998년의 외환위기와 같은 절체절명의 위기 사태에서 대량의 실업자 직업훈련 지원자가 나타났을 때 편법으로 사용한 것일 뿐 이제 거의 10년이 경과한 시점에서 여전히 이 방법을 사용하는 데에는 한계가 있다. 따라서 정부에서는 이를 해소하는 방법을 모색해야 할 것이다. 즉, 훈련비용 지원 단가를 책정함에 있어 중요한 근거가 되는 것은 첫째, 실제로 투입된 훈련비용을 원가 분석하여 여기에 적절한 이익금을 추가하여 결정하거나 둘째, 시장에서의 훈련기관 상호간의 경쟁에 의하여 결정되는 수강료 가격으로 훈련비용을 지원하는 두 가지 방법이 제시될 수 있는데, 실제로 투입된 훈련비용의 조사에는 중요한 하자가 있다. 이를테면, 지나간 1998년과 2005년의 2차에 걸친 훈련기관 훈련비 조사를 실시한 결과¹⁵⁸⁾ 그들은 정부

158) 훈련기관의 훈련비용에 대한 2차에 걸친 대대적인 실태조사가 있었다. 정택수 외(1998). 『기준

로부터 지원받은 금액만큼 훈련비용을 사용하였다고 답변하고 있는데 이는 당연한 결과이다. 즉, 훈련생으로부터 별도로 훈련비를 받지 않는 한, 정부로부터 지원받은 금액만큼 모두 사용하였다고 답변할 것이지 훈련 실시자가 가외로 본인의 사재를 털어 훈련비에 사용하였다고 답변할 경우는 없을 것이고, 또한 많은 이익이 남았다고 해서 남았다고 답변할 일이 없기 때문이다. 따라서 지나간 오랜 기간 동안에 많이 경험했지만 훈련기관에 많이 지원하면 많이 사용하였다고 할 것이고(실제로는 어떤지 모르지만), 적게 지원하면 적게 사용했다고 나올 것이기 때문에 훈련기관에 대한 훈련비용의 원가조사를 하여 훈련비용 단가를 결정하는 것은 있을 수 없는 큰 하자가 있는 셈이다. 그렇다면 훈련비용 지원단가의 결정방법은 명확하게 된다. 즉, 훈련기관 상호간에 훈련비용에 대한 경쟁을 붙여 훈련비용에 대한 입찰 제도를 시행하는 것이 그나마 훈련비용에 대한 도덕적 해이를 막는 대안일 수 있을 것이다.¹⁵⁹⁾ (영국 및 미국의 예)

나) 현장훈련에 대한 지원금

근축법이 시행된 이후 현장훈련에 대한 지원도 약간의 변동이 있게 되었는데, 1차 고시에서는 실 훈련비용을 지원하되 시간당 단가의 50%를 지원한도로 설정하였고, 2차 고시에서는 현장훈련기간 중 집체훈련 형식의 훈련 시 소요된 비용과 훈련수당으로 지급된 비용을 지원하되 집체훈련 비용의 50% 초과 부가하도록 하였고, 3차 고시에서는 훈련비용 단가의 20% 한도로 지원하게 하였다. 이는 현실적으로 현장훈련 시에는 큰 훈련비용이 들지 않을뿐더러 비용이 든 것을 입증하기도 힘들기 때문에 많은 지원은 의미가 없기 때문에 변화한 것이다.¹⁶⁰⁾

훈련의 비용 인정 방안 연구』. 한국직업능력개발원. 및 정택수 외(2005b), 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성분석에 관한 연구(II)』, 직능원 참조.

159) 정택수와, 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성 분석에 관한 연구(II)』, 한국직업능력개발원, 2005.12, 81~123쪽 참조.

160) 최영호·정택수, 『현장훈련비용 지원방안 연구』, 한국직업능력개발원, 1999.

다) 통신훈련에 대한 지원금

‘근로자직업훈련촉진법’이 시행되고 나서 가장 큰 변화 중의 하나는 훈련 방법 3가지 중의 하나인 통신훈련에서 인터넷 통신훈련을 도입한 것이다. 동법의 도입 당시인 1999년은 인터넷 통신훈련이 초창기임에도 이를 과감히 개방함으로써 직업훈련에 인터넷 통신훈련이 크게 발전하는 계기를 이루었다.

통신훈련의 지원률 또한 집체훈련의 기준 외 훈련과 동일하게 변화되었으나 한도는 각기 달리하였는데, 1인당 훈련 과정별 지원한도는 1, 2차 고시에서는 월 50천 원 한도였으나, 3차 고시에서는 월 32천 원 한도로 인하되었다.

인터넷 통신훈련의 경우에도 1, 2차 고시에서는 텍스트와 그래픽만 있는 경우(A)와 동영상 및 오디오를 추가한 경우(B)를 구분하여 최소 200프레임을 기준으로 고시하였는데, (A)의 경우 52.8천 원, (B)의 경우 66천 원이던 것을 3차 고시에서는 방법별 구분을 폐지하고 최소기준을 240 프레임으로 하여 최소기준 당 37.5천 원으로 한도로 정하였다. 이는 정부가 지원하는 훈련 비용단가가 오히려 낮아지는 초유의 결과로 나타났는데, 이는 인터넷 통신훈련이 초창기에는 시설투자가 많이 들기 때문에 이들을 훈련 사업에 유인하기 위해서는 높은 훈련비가 소요되었으나 이제는 그럴 필요가 없다고 판단되어 단가를 낮추었기 때문에 나타난 현상이다.¹⁶¹⁾

라) 유급휴가훈련지원

1996년 3월 9일 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 지원대상인 교육훈련 등을 규정하고 있는 시행령 제 28조 제2항 제3호의 유급휴가 인정대상 범위에 직업훈련을 포함시켜 유급휴가 제도가 활성화되도록 하였다.

1년 이상 재직 중인 피보험자에게 30일 이상 부여한 경우 지원하던 유급휴가 요건을 1997년 5월 8일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 기능·기술장려를 위해 유급휴가기간을 달리 정할 수 있다는 단서를 신설함으로써 유급휴가 요건을 완화하여 우수한 생산현장 인력양성과 이들의 지속적인 직업능

161) 정택수 외, 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성 분석에 관한 연구』, 한국직업능력개발원, 2002.12, 중 부록 『통신훈련비용지원수준연구』 참조.

력 개발·향상을 도모하였다.

2002년 12월 30일 ‘고용보험법시행령’ 개정으로 150인 미만 중소기업 근로자에 대한 유급휴가훈련 지원요건이 30일(120시간)에서 14일(60시간) 이상으로 완화되어 중소기업에 대한 지원의 범위가 더욱 넓어지게 되었다(‘고용보험법시행령’ 제27조).

2004년 10월 1일 ‘고용보험법시행령’ 개정으로 중소기업에 대한 유급휴가훈련 요건이 대폭 완화되었다. 즉, 중소기업 유급휴가훈련 요건이 14일 60시간 이상에서 7일 30시간 이상으로 완화되었고, 이러한 요건을 적용받을 수 있는 기업의 범위에 우선지원 대상기업도 포함되었다.

마) 해외직업능력개발훈련에 대한 지원

사업주가 재직근로자를 대상으로 직업능력개발 훈련을 집체훈련 또는 현장훈련으로 해외에서 3개월 이상 실시할 경우 훈련비용을 지원하는 제도였으나 3차 고시에서 1개월 이상으로 조건이 완화되었다.

바) 교육훈련시설·장비비용 대부제도 신설

1997년 5월 8일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 사업주 또는 사업주단체 등이 운영하는 교육훈련시설의 설치 및 장비 구입에 필요한 비용을 지원 또는 대부할 수 있도록 하는 교육훈련 시설에 대한 대부제도를 신설하였다(‘고용보험법시행령’ 제32조 2항).

직업능력개발 훈련시설을 설치하는 경우, 비용지원을 행하는 대상으로 우선지원 대상기업의 사업주, 당해 기업의 사업주단체 및 ‘한국산업인력공단법’에 의한 한국산업인력공단에 한정되어 있던 것을 2000년 2월 9일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 모든 사업주, 사업주단체 또는 그 연합체 전부가 비용지원을 받을 수 있도록 하였다. 그리고 우선지원 대상기업에 속하는 사업주와 사업주단체는 우대 대상으로 변경하였고, 지원범위도 종전에는 시설 설치비용에 한정하였던 것을 장비구입에 필요한 비용까지로 확대하였다.

2004년 3월 10일 ‘고용보험법시행규칙’의 개정을 통해 직업능력개발 훈련

시설의 설치 및 장비구입에 필요한 비용의 대부한도를 40억 원에서 60억 원으로 인상함으로써 비용대부를 확대하였다(‘고용보험법시행규칙’ 제43조의 2 제4항).

2) 근로자 지원

가) 근로자 학자금 대부 및 지원

2001년 7월 23일 ‘고용보험법시행규칙’의 개정을 통해 근로자 학자금 대부 대상자 선정 기준과 대부액을 명확히 하였다. 대부 대상자의 선정은 대학생, 대학원생 순위에 따라 선정하고, 대학생 간 또는 대학원생 간에는 ① ‘기능장령법시행령’ 제3조 제2항의 각 호의 1에 해당하는 자, ② ‘장애인고용촉진 및 직업재활법’에 의한 장애인, ③ 우선지원 대상기업 소속 근로자, ④ 노동부장관이 선정하여 공고한 신 노사문화 우수기업 및 고용평등 우수기업 소속 근로자, ⑤ 피보험기간이 장기인 근로자 등의 우선순위에 따라 선정하도록 하였다. 학자금 대부액은 ‘고등교육법’ 제11조의 규정에 의한 수업료 및 기타 납부금의 전액으로 하는데, 다만 사업주나 학교 또는 제3자로부터 수업료 등의 일부를 장학금이나 보조금으로 지원받을 때는 지원 받은 금액만큼 공제하고 지급할 것을 명시하였다(‘고용보험법시행규칙’ 제41조의 3).

2005년 12월 30일 ‘고용보험법시행령’의 개정을 통해 근로자 학자금 대부의외 학자금 지원제도가 새로이 신설되었다. 즉, 기능대학 또는 전문대학 이상의 학교에 입학하거나 재학하는 우선지원 대상기업의 피보험자(피보험기간 3년 이상 현 직장 근속기간 2년 이상)중 성적 우수자는 학기당 200만 원 한도(총 지원한도는 800만 원)로 지원받을 수 있다(‘고용보험법시행령’제 30조의 5).

나) 근로자 수강 지원금

50세 이상 피보험자의 직업능력이 개발, 향상될 수 있도록 지원하는 근로자 수강 장려금의 지원범위를 종전에는 직업훈련기관 또는 노동부장관이 지

정한 교육훈련기관으로 한정하고 지원수준도 수강비용 합계액의 1/2로 하되 50만 원을 한도로 하였으나, 1996년 3월 9일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 지원대상 수강기관을 ‘직업훈련기관, 교육훈련기관 기타 노동부장관이 인정하는 시설’로 확대하고 수강 장려금의 지원 수준도 수강비용 합계액의 90%로 인상하고 금액의 한도도 50만 원에서 100만 원으로 인상하였다(‘고용보험법시행령’ 제35조, 노동부예규 ‘고령자등 수강 장려금 지급규정’ 제5조).

근로자 수강 지원금의 지원대상이 종전에는 ① 사업장의 감원계획·도산·폐업 등으로 인하여 이직이 확실시되는 피보험자, ② 50세 이상의 피보험자, ③ 창업에 필요한 직업능력개발훈련을 받는 이직예정인 피보험자였으나 2000년 2월 9일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 ③항은 지원 대상에서 제외하고 ①항은 사업장의 감원계획·도산·폐업 등으로 인하여 이직 예정인 피보험자로서 훈련 중 또는 훈련수료 후 1개월 이내에 이직된 자(단, 이직사유가 수급자격 제한사유에 해당하는 경우 제외) 그리고 50세 이상의 피보험자로 개정함으로써 지원 요건을 강화하였다(‘고용보험법시행령’ 제30조의 2 제1항).

지식정보화 사회에서 근로자 주도적인 직업능력개발의 활성화 필요성이 강하게 요청되었으나, 수강 장려금 지원 대상이 사업장의 감원계획·도산·폐업 등으로 인하여 이직예정인 피보험자에 50세 이상의 피보험자로 한정되어 활용실적이 저조한 문제점이 있어 2000년 12월 30일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 수강 장려금 지원 대상을 비자발적으로 이직 예정인 피보험자가 정보화 기초과정 훈련을 받을 경우에도 지원을 받을 수 있게 하였다(‘고용보험법시행령’ 제30조의 2 제2항).

2002년 12월 30일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 근로자 수강 장려금의 지원 대상을 이직예정인 피보험자 및 50세 이상의 피보험자로 하던 것에서 40세 이상의 피보험자로 확대하고 50인 미만 사업의 경우는 이직여부나 연령에 관계없이 피보험자 전체를 지원 대상으로 함으로써 50인 미만 중소기업 근로자에 대한 수강 장려금 지급 요건이 완화되어 중소기업 근로자의 자율적인 능력개발 촉진이 가능하게 되었다(‘고용보험법시행령’ 제30조의 2).

2004년 10월 1일의 ‘고용보험법시행령’을 통해 근로자 수강 지원금의 지원

대상이 대폭 확대되었다. 즉, 지원 대상이 50세 이상에서 40세 이상으로, 50인 미만 사업장에서 300인 미만 사업장 종사자로 확대되었고, 단시간 근로자, 파견근로자, 1년 이하의 계약 근로자 등 비정규직 근로자도 새롭게 지원 대상에 포함되었다.

2005년 12월 30일 ‘고용보험법시행령’을 개정하여 지원 대상에 일용근로자를 포함하였다(‘고용보험법시행령’ 제30조의 2).

근로자 수강 지원금의 지원을 받을 수 있는 훈련과정의 요건을 종전에는 훈련시간이 40시간 이상일 것으로 정하였으나, 2004년 10월 1일의 ‘고용보험법시행규칙’의 개정을 통해 토요일과 일요일에만 운영되는 훈련과정의 경우에 한하여 그 요건을 20시간 이상으로 완화하였다(‘고용보험법시행규칙’ 제41조의 2).

다) 검정수수료 등 지원제도 신설

피보험자의 기술자격 취득의 활성화를 도모하기 위하여 2000년 2월 9일 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 피보험자가 자비로 노동부령이 정하는 국가 기술자격을 취득한 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 지원하도록 함으로써 지식근로자 양성에 필요한 기술자격 취득의 활성화를 도모하였다(‘고용보험법시행령’ 제30조의 3 신설).

라) 직업능력개발훈련비 대부제도 신설

근로자 주도적인 직업능력개발의 활성화를 도모하기 위해 2002년 12월 30일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 피보험자인 근로자가 직업능력개발 훈련을 수강하는 경우 수강료의 전부 또는 일부를 대부해주는 직업능력개발훈련비 대부제도를 신설하였다. 이는 평생학습 시대를 맞아 비용부담 때문에 훈련에 대한 접근성이 제한되었던 기존 근로자들의 평생능력개발의 촉진을 도모하기 위함이었다(‘고용보험법시행령’ 제30조의 4 제2항, ‘고용보험법시행규칙’ 제41조의 3).

마) 실업자재취업훈련제도

실업자 재취업훈련에 대한 수요는 외환위기 이후 폭발적으로 증가하였다. 이에 따라 2000년 12월 30일의 ‘고용보험법시행령’ 개정을 통해 실업자 재취직 훈련을 수강하는 경우 훈련비의 전부 또는 일부를 대부해 줄 수 있도록 하였으며(‘고용보험법시행령’ 제31조 제4항), 2003년 1월 4일의 ‘고용보험법시행규칙’의 개정을 통해 실업자 재취업훈련비 대부의 절차 및 한도(300만 원 한도)등을 정하였다.

또한 2001년 7월 23일에 ‘고용보험법시행규칙’을 개정하여 실업자 재취직 훈련 관련 사항들을 보다 구체적으로 규정하였다. 먼저 실업자 재취직훈련을 실시할 수 있는 기관으로는 ① ‘근로자직업훈련촉진법’ 제2조 제2호의 규정에 의한 직업능력개발 훈련시설, ② ‘고등교육법’ 제2조의 규정에 의한 학교, ③ 그 밖에 실업자 재취업직업훈련을 실시할 능력이 있다고 노동부장관이 인정하는 기관 등으로 규정하였다.

실업자 재취직훈련 대상자로는 고용보험 피보험자였던 자로서 직업안정기관에 구직등록한 자 중에서 선정하는데, 그 우선순위는 ① ‘장애인고용촉진 및 직업재활법’에 의한 장애인, ② 직업안정기관에 구직등록 후 6개월 이상 실업상태에 있는 자, ③ 피보험기간이 3개월 이상인 자, ④ 훈련개시일 현재 40세 이상인 자, ⑤ 우선지원 대상기업에서 이직한 자, ⑥ 피보험기간이 장기인 자 등이다. 이와 같은 규정에도 불구하고 속임수 또는 그 밖의 부정한 방법으로 훈련 등을 받아 수강제한 처분을 받은 후 6개월이 경과되지 아니한 자, 중도 탈락 후 3개월이 경과되지 아니한 자, 최종 이직 후 실업자 재취직 훈련을 3회 수강한 자(중도 탈락한 경우 포함)는 실업자 재취직훈련 대상자에서 제외된다.

실업자 직업훈련 실시규정의 변화를 보면 2001년 12월 26일(제8차)에는 실업자 직업훈련 실시기관의 요건을 강화하고 훈련을 희망하는 자에 대한 사전상담을 의무화하여 적성에 맞는 훈련과정 선택을 유도하는 한편, 훈련수당을 조정하고 훈련기관에 대한 목표관리제 등을 도입하였다. 훈련기관에 지급되는 실업자 재취직훈련의 훈련비용은 직업능력개발 훈련시설 및 직업능력개

발 훈련법인에서는 표준훈련비의 100분의 100에 훈련시간 및 평균 훈련생 수를 곱한 금액을, 그 밖의 훈련기관 및 시설에는 표준훈련비의 100분의 80(기준외 훈련은 100분의 70)에 훈련시간 및 평균훈련생, 고용보험에 가입하지 않았던 모든 실직자, 단순 무기능 실업자 수를 곱한 금액을 지원하였다.

수강료 외에 1일 5시간 이상, 1개월 100시간 이상의 훈련과정을 이수하는 훈련생 중 출석일수가 80% 이상인 훈련생에 대하여 식비 명목으로 월 5만 원을 지급하고, 기숙사를 제공하는 경우는 기숙사비(식대포함) 1일 7,000원(월 기준: 175,000원)의 한도 내에서 지원하였다. 훈련 수강료가 표준훈련비를 초과할 경우 지방 노동관서의 장에게 승인을 받고 훈련생에게 부담시킬 수 있었다. 실업자 재취직훈련의 훈련수당 지급대상은 실업급여 비수급자로서 1일 4시간 이상 월 80시간 이상의 과정을 수강하고 출석률이 80% 이상인 자였다. 훈련수당은 훈련생의 경우에 따라 월 5~25만 원(교통비 5만 원, 우선직종수당 20만 원)을 지급받는데, 균등한 직업훈련 기회를 부여하기 위하여 실업자 직업훈련은 3회까지 받을 수 있으며, 수당을 받을 목적으로 수강하는 경우를 막기 위하여 훈련수당은 수강 횟수에 따라 제한(1회 100%, 2회 50%, 3회 무 지급)하였다. 또한 공공근로사업에 참여할 때에는 중복 수혜가 되므로 해당 기간만큼 훈련수당을 지급하지 않았다. 훈련기관에 대하여 매년 실시하는 평가에서 우수훈련과정으로 선정될 경우 월 300만 원을 넘지 않는 범위 내에서 훈련비용 단가의 15%를 가산하여 지원할 수 있었다. 또한 점검 결과 위법·부당한 사실과 기타 관련규정을 위배한 행위를 적발한 경우에는 계약해지, 위탁제한(3개월, 6개월, 1년, 2년, 3년) 등의 조치를 취할 수 있게 하였다.

또한 내실 있는 훈련이 되도록 하기 위하여 종래의 훈련과정선정위원회를 개편하여 실업자 재취직훈련에 관한 훈련기관 및 훈련과정 심사위원회를 구성하여, 훈련 실시기관과 훈련과정의 선정 기준, 훈련 계획서의 적정성 여부 등을 심사함으로써 보다 효과적인 실업자 재취직훈련이 되도록 하였다.

그 후 2004년 9월 2일 제10차 개정에서는 훈련비의 지원에 있어 기준훈련과 기준외 훈련 및 지정시설과 비지정시설의 차이를 없애고 모두 100% 지원하는 것으로 개정하였다.

2. 직업능력개발사업의 전개

가. 새로운 훈련 직종 및 프로그램 개발

디지털 기술의 확산으로 신 산업군이 출현하고 새로운 종류의 일자리가 창출되는 지식기반사회가 도래하였다. 이에 따라 정보통신산업 등 신산업분야의 인력수요가 급증하여 세계적으로 컴퓨터엔지니어, 프로그래머 등을 비롯한 IT인력 부족이 심각해졌다. 직업훈련이 지식기반사회에 능동적으로 대처하고 산업수요에 부응하는 인력을 양성하기 위해서는 신산업분야 내지 미래 유망직종의 선정과 훈련 프로그램을 개발할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 노동부는 1999년부터 산업인력공단 산하 직업전문학교, 기능대학 등 공공훈련기관의 훈련 직종의 45%를 2003년까지 신지식인 양성을 위한 지식기반직종으로 개편하여 46개 직종에 대해 훈련을 실시하려 하였다.

공공직업훈련기관의 제조업 중심 훈련 직종을 멀티미디어, 정보통신시스템, 카일렉트로닉스 등 첨단제조업 및 고부가가치 직종으로 연차적으로 개편하고자 한국산업인력공단의 직업전문학교 및 기능대학의 학과개편 작업을 통하여 지식기반산업직종 비율을 확대하였다.

나. 맞춤훈련 실시

실업자 직업훈련이 크게 늘어났으나 훈련이 취업과 직결되지 않고 기업의 인력수요가 적절히 반영되지 않는 문제점들이 나타남에 따라 새로운 훈련방식이 요구되었다. 훈련기관이 훈련생을 모집하여 훈련을 시키는 공급 주도의 훈련에서, 기업의 인력수요를 반영하여 기업이 요구하는 인력을 적기에 배출하는 수요자 중심의 훈련인 ‘맞춤훈련’이 1999년 3월부터 시행되었다.

그러나 수요 후 약정업체 취업률 저조 및 실질적인 구인수요를 반영하지 않은 부실 약정체결 등의 문제점이 지적됨에 따라 2004년에는 약정업체에서 직접 훈련생을 모집하고 채용 약정계약을 체결하도록 약정체계를 변경하고,

훈련비 지급에 있어서는 총 훈련비의 1/3을 사업주에게 우선 지급하고, 잔여 훈련비 지급여부는 취업목표(90%)의 달성 여부에 따르도록 하여 기업체 채용 예정자 대상의 맞춤형훈련체제로 변경하였다.¹⁶²⁾

다. 중소기업 직업훈련 컨소시엄 사업의 확대 추진

고용보험의 직업능력개발 사업에서 직업능력개발 사업의 보험료도 상대적으로 적게 부과하고, 지원률도 높여주며 지원한도 또한 높게 하여 중소기업을 우대하고 있으나, 대기업에 비하여 중소기업은 직업능력개발 사업을 실시하기에는 조건이 열악하기 때문에 그 실적이 부진한 것이 사실이다. 이러한 문제점을 타파하기 위하여 2001년 7월부터 중소기업 직업훈련 컨소시엄 사업을 도입하여 운영하고 있다. 동 사업의 기본 모형은 우수한 시설·장비, 훈련 프로그램, 교재·강사를 갖춘 대기업을 운영기관으로 선정하여 초기업 단위로 협력업체 근로자들을 훈련하는 것이 기본모형이다. 그러나 대기업이 직접 공급하기 어렵거나 산업·지역수요와 밀접한 중소기업 공동훈련을 위해 사업주단체, 대학 및 공공훈련기관 등을 부가적인 운영기관으로 인정하고 있다.

동 사업의 특징은 통상적인 훈련비용(훈련비 + 훈련수당)이 지급될 뿐 아니라 훈련기관의 평가결과에 따르긴 하지만 연간 15억 원 이내의 시설·장비비, 3인 이내의 훈련 전담자의 인건비, 프로그램개발비 등을 가외로 지원하고 있다. <표 IV-10>은 그동안의 중소기업 직업훈련 컨소시엄사업의 연도별 운영현황을 나타낸 것이다.

표에서 볼 때, 동 사업은 엄청나게 성장하여 크게 성공한 것으로 나타나고 있다. 우선 동 사업의 운영기관의 수가 비약적으로 성장하였으며, 훈련인원 또한 첫 해의 4천여 명에서 2006년 현재 14만여 명으로 성장하고 있고 예산 또한 32억 원에서 861억 원으로 지원되고 있다. 대기업이나 사업주단체 및 대학 등을 통해서 중소기업 근로자의 재직훈련을 활성화하고 있다는 사실에 외형상으로는 매우 경하할 일이지만 내용을 뜯어보면 즐거워할 일만은 아닌

162) 노동부, 『노동백서』, 2005, 72~73쪽 참조.

것으로 보인다. 우선 동 사업의 지원이 정상적인 훈련을 실시하는 기관의 표준훈련비 외에 가외 지원이 지나치게 많다는 점이고¹⁶³⁾, 지원하는 금액의 정도가 연간 861억이나 될 만큼 지나치게 커졌다는 것이다.

노동부의 내부 자료에 의하면¹⁶⁴⁾ 동 사업은 '01년 제도도입 당시에는 3년간의 한시지원이었으나 '03년부터 매년 심사 후 지원하는 제도로 바뀌면서 실제 훈련에 있어 활용도가 낮은 시설·장비 등에 대한 투자가 이루어지고 이로 인해 고비용·저효율의 훈련이 이루어지고 있다는 반성이 일고 있다.

<표 IV-10> 대·중소기업직업훈련 컨소시엄의 연도별 운영현황

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07.6.
선정기관수(개)	6	2(8)	11(19)	10(29)	16(45)	24(69)	
훈련실적(명)	4,091	9,931	20,436	38,333	70,991	143,287	140,152
양성훈련인원, (취업률)	413 (85.5)	1,058 (65.8)	2,755 (70.5)	4,423 (78.7)	5,340 (78.4)	7,766 (74.7)	4,566 (66.0)
중소기업수(개)	1,029	3,186	8,258	14,861	33,181	63,026	59,833
지원예산(억)	32	61	141	169	399	450	861

자료: 노동부, 『대·중소기업직업훈련 컨소시엄의 운영 실태와 발전방안』, 2007. 8. (회의자료).

이러한 문제가 발생한 배경에는 지나치게 높은 지원제도를 신설함으로써 동 사업에 참여코자 하는 교육훈련기관은 많아졌으나, 이를 적절히 선정하거나 평가할 전문성이 낮았으며, 편법으로 동 사업을 운영하는 것을 제도적으로 방지하지 못했기 때문에 나타난 현상으로 보이며 향후에는 이를 거울삼아 보다 엄밀한 선정 및 지원이 이루어져야 할 것이다.

163) 정상적인 표준훈련비에는 인건비가 포함된 것은 물론이고, 감가상각 액까지 포함되어 있기 때문에 시설장비까지 포함되어 있다고 보아야 할 것임. 그럼에도 불구하고 동 사업에서는 이를 무시하고 중소기업의 근로자를 훈련한다는 명분하에 가외로 상당한 액수의 시설장비와 전임자 인건비 등의 훈련비를 사후 정산 없이 지원함으로써 도덕적 해이를 발생시키는 것은 물론 동 사업에 참여하지 않는 다른 훈련기관과의 형평성을 훼손하여 교육훈련 시장 질서를 문란시키는 결과를 초래하고 있음. 더욱이나 이런 문제점을 의식하여 3년 한시적으로 시행하는 것으로 하였다가 매년 심사하는 것으로 전환하여 다른 훈련기관들이 대거 참여하게 한 것에서 큰 문제를 야기하였다고 할 수 있을 것임.

164) 노동부, 『대·중소기업직업훈련 컨소시엄의 운영 실태와 발전방안』, 2007. 8. (회의자료).

라. 지방노동관서의 능력개발팀 보강

외환위기 이후 직업훈련의 양적 확대 과정에서 월평균 1,100여 개가 넘는 훈련기관에 대한 사후관리, 훈련비용 및 훈련수당의 지급, 직업훈련 상담 등 훈련업무의 확대에 따른 행정력 보강을 위하여 다양한 방안을 강구하였다. 고용안정센터 내에 훈련정보실을 설치하여 사업자 직업훈련에 대한 홍보 및 정보제공 기능을 강화하고, 직업능력개발팀을 구성·운영하여 기존의 직업능력개발사업 이외에 실업자 직업훈련을 담당하게 하였다. 그러나 고용안정센터의 능력개발팀은 상담원을 포함하여도 평균 2~3명에 불과하여 부실훈련기관이나 과정에 대한 지도감독이 충실하게 이루어지지 못하였다.

노동부는 2000년부터 직업훈련의 내실화를 기하기 위해 훈련기관의 설립, 운영감독, 과정 인·지정, 비용지원 등 사업주 또는 훈련기관이 행정서비스의 대상이 되는 업무는 지방노동관서의 선임파인 관리과로 이관하였고, 고용안정센터는 근로자 및 실직자를 대상으로 특성에 맞는 상담 및 프로그램 정보를 제공하였다

마. 공단 훈련기관의 개편

1998년 1월 1일 한국산업인력관리공단의 명칭을 한국산업인력공단으로 변경하였다. 공단이 우리나라 산업인력의 양성 및 관리를 총괄하고 있음에 비추어 양성된 인력의 관리에 국한된다는 인식을 불식시키고자 한 것이었다. 기능대학을 '교육법'에 따라 학교법인화하고자 1998년 2월 5일 학교법인 한국능력개발학원을 설립하였다가, 1999년 1월 1일 학교법인 기능대학으로 명칭을 변경하여 각지의 기능대학을 관리하는 기능을 수행하게 되었다. 1989년 7월 7일 설립·인가된 학교법인 한국직업훈련학원 명칭도 1999년 3월 1일 학교법인 한국기술교육대학교로 변경하였다.

1999년 1월 1일 제천직업전문학교를 기능대학으로 개편하였고, 1999년 5월 1일에는 서울시립기능대학을 서울시로부터 인수하여 학교법인 기능대학 산하

서울정수기능대학 강서분교로 편입하였다. 또한 2000년 1월에는 한국산업인력공단 산하 울산직업전문학교를 기능대학으로 개편하여 울산기능대학으로 편입하였다. 그 해 11월에는 경남 사천시에 항공기능대학을 설립함으로써 학교법인 산하 전국의 기능대학 수는 23개가 되었다.¹⁶⁵⁾

2000년 이후 지식기반산업의 확대 및 급격한 기술의 변화, 노동 이동성의 증대 등 직업능력개발의 정책 환경이 급속히 변화함에 따라 직업훈련 전달체계의 개선이 요구되었다. 이에 따라 한국산업인력공단의 19개 직업전문학교를 기능대학으로 이관하여 기존 24개 기능대학과 통합하여 7개 권역대학, 40개 캠퍼스, 4개 특성화대학체제로 개편하고 학교명칭도 한국폴리텍대학으로 변경하였다. 한국산업인력공단은 기능인력 양성기관에서 근로자 평생학습지원 및 자격관리 전문기관으로 역할을 전환하였다. 본 개편은 2005년 7월 ‘공공훈련 인프라 혁신’ 기본안을 마련하고, 같은 해 12월 30일 ‘한국산업인력공단법’ 및 ‘기능대학법’을 개정 후 2006년 3월 1일자로 본격 실시되었다.

바. 직업훈련카드제 실시

직업훈련카드제도는 전국에 산재한 실업자 직업훈련생에게 카드를 발급하여 훈련기관에서 수작업으로 확인하던 출석관리를 전산으로 확인하도록 함으로써 출석과 결석관리를 간소화하는 제도이다. 또한 훈련비와 훈련수당을 자동 계산하여 행정비용을 절감하고 실업자의 훈련에 대한 정보를 축적하여 효율적인 인적자원관리를 도모하기 위한 것이다.

외환위기 이후 실업자 직업훈련생의 범위가 크게 확대됨에 따라 정부주도 공급자 중심에서 민간주도 수요자 중심의 직업훈련체제를 확립하여 다양한 훈련프로그램을 공급하는 체제로 전환 할 필요가 대두되었다. 이러한 새로운 훈련체제 하에서 훈련수요자의 편리성을 높이고 직업훈련업무의 전산화를 통한 효율적인 운영을 도모함과 동시에 훈련기관의 부정을 예방하는 차원에서 직업훈련카드제도의 도입을 추진하였다¹⁶⁶⁾. 동 제도의 도입에는 훈련기관의

164) 노동부, 「직업능력개발훈련 사업현황」, 2000.6, 11~12쪽 참조.

수용 자세와 관련이 있기 때문에 시범운영을 거쳐 신중히 접근하였다.

1998년 국정과제로 선진된 이후 직업훈련카드제도는 1998년 9~12월까지 대전, 청주, 천안지역에서 58개 훈련기관 4,136명에게 카드를 발급하여 시범적으로 운영하였으며, 1999년에는 충남·북 지역으로 확대되었고, 2001년 3월 광주, 전남·북, 제주 지역을 추가로 확대하였으며, 2001년 12월에는 전국적으로 확대하여 2002년 12월까지 162,388명을 대상으로 직업훈련카드를 이용하여 훈련을 실시하였다.

직업훈련카드제도의 도입은 지방노동관서와 훈련기관의 행정업무가 대폭 축소되고, 매시간 출석부로 출석을 확인하는 경우보다 실질적인 훈련가능시간이 늘어나는 등 궁극적으로 노동부, 훈련기관 및 훈련생 모두에게 도움이 되는 제도로 구축될 것이다

사. 직업훈련정보망 확충

직업훈련정보망(HRD-Net)은 훈련기관, 훈련과정, 훈련생의 훈련이력, 자격정보 등 직업훈련정보를 관리하고 체계화된 정보를 제공하는 정보망을 말한다. 직업훈련정보망은 1998년 6월에 직업훈련정보전산망 구축계획에 따라 고용안정정보망(Work-Net)예산의 일부를 활용하여 개발되었지만 Work-Net과는 독립된 시스템으로 운영되어 왔다.

1998년 11월 직업훈련 정보·전산관리 인터넷 프로그램을 제공함으로써 직종별·지역별·일정별 훈련정보를 온라인으로 일반인에게 제공하였고, 1998년 12월에는 고용보험적용 훈련생의 관리프로그램을 구축하였으며, 도메인은 2000년 2월 ‘www.Job-Training.go.kr’으로 변경되었다가 2001년 4월 ‘www.HRD.go.kr’로 변경되었다.

166) 노동부, 『노동백서』, 2000, 209~210쪽 참조.

아. 훈련기관 평가체제의 구축

1998년 실업대책의 일환으로 직업훈련이 급속히 양적으로 팽창하는 과정에서 단기간에 대학, 학원, 민간 등 다양한 교육훈련 기관이 훈련의 기본 인프라가 취약한 상태에서 대거 직업훈련에 참여하면서 노동시장의 변화에 따른 대응부족, 훈련의 질적 관리 미흡 등 훈련의 효율·효과성 제고에 한계가 드러났다.

따라서 훈련기관·과정의 운영상황에 대한 전반적인 정보제공을 통하여 훈련수요자의 훈련 진로선택을 지원하고 훈련기관간 발전적 경쟁을 촉진시켜 건실한 훈련시장의 토대를 마련하기 위해 훈련기관·과정에 대한 평가를 실시, 그 결과를 공개하고 우수 훈련기관·과정에 대한 지원시스템을 구축하는 평가사업의 중요성이 부각되었다.

마침 '97년 3월 27일 '직업교육훈련촉진법'이 제정되어 훈련기관 및 훈련과정에 대한 평가를 실시할 수 있는 근거법령이 마련되어 있었고, 또한 '97년 12월 24일 '근로자직업훈련촉진법'이 제정됨에 따라 직업훈련 실시요건이 완화되고 훈련실시자의 자율성이 확대되는 등 행정규제가 대폭적으로 완화되었는데, 이를 보완하는 장치로서 훈련기관 상호 경쟁에 의한 훈련의 질을 확보토록 훈련성공에 의한 차등지원의 근거가 마련되어(동법 제29조) 1998년부터 본격적인 직업훈련 평가 사업을 실시하는 데 아무 지장이 없게 되었다. 결과적으로 1997년의 상기 2개의 법 제정은 외환위기를 대비하는 선견지명을 가진 입법 작업이라 할 수 있을 것이다.

1998년 직업훈련에 대한 평가는 지방노동관서의 1차 전수(全數)평가와 한국직업능력개발원의 2차 표본평가로 이원화하여 실시하였다. 지방 노동관서의 1차 평가는 관내 실업자 직업훈련기관을 대상으로 조사표 작성 및 설문조사를 실시하여 훈련기관을 우수기관(10%), 중점관리대상기관(10%), 부적격기관으로 분류하여 특별지도점검과 병행 평가하였고, 직능원의 2차 평가는 지방 노동관서 평가 결과를 토대로 5%정도 표본 추출하여 현지 방문평가를 실시하였다.

1999년부터 실업자 직업훈련기관을 공공, 민간, 대학, 학원 등 4개 부문의 유형으로 나누어, 한국직업능력개발원 등 3개 전문평가 연구기관에서 1,114개 실업자 직업훈련기관을 대상으로 자체평가조사표를 제출한 662개소의 1,830개 과정에서 대하여 1차 서류평가를 실시하였다. 평가연구기관에서 서류심사 후 상위 10~50% 범위 내에서 현지 실사하여 우수기관을 선정하였다. 우수훈련과정으로 선정된 기관에 대하여는 1년간 기관 당 월 3백만 원 범위 내에서 훈련비의 10% 추가지원, 정기점검 면제 및 위탁훈련에 대한 우선권 인정 등 인센티브를 부여함으로써 훈련기관 간의 경쟁기능을 활성화하고 평가연구기관에서 개발한 자가진단 소프트웨어, 훈련과정 모델 등을 훈련기관에 제공하여 자율적으로 훈련의 질을 관리토록 하였다.

2001년에는 실업자 직업훈련을 실시한 직업훈련기관 571개 및 1,593개 훈련과정에 대하여 평가를 실시하였으며, 평가기관은 일관성 확보를 위하여 직업능력개발원으로 일원화하였다. 동년의 평가특징은 실업자훈련, 재직자훈련, 양성훈련 이수자에 대한 추적조사를 통해 취업 후 직무만족도, 훈련 직종과 산업수요의 연계정도 등에 대한 평가도 병행하여 실시하였고, 재직자훈련 평가를 위한 시범평가도 실시하였다.

2002년 평가 시에는 전년도에 직업훈련을 실시한 직업훈련기관 740개 기관(실업자직업훈련기관 471개소, 재직자훈련기관 216개소, 정부위탁훈련기관 53개 기관)에 대하여 직업능력개발원이 전담하여 평가를 실시하였다. 2002년 평가의 특징은 이전까지 훈련기관의 유형에 관계없이 통일된 평가지표를 적용하던 것을 이 해에는 기관운영 실적을 중심으로 기관운영과 수요자들의 관리의 효율성을 평가하였다.

2003년의 평가에는 전년도에 직업훈련을 실시한 1,391개 기관(실업자훈련기관 812개소, 재직자훈련기관 400개소, 정부위탁훈련기관 60개소, 통신훈련기관 119개소)을 대상으로 한국직업능력개발원이 전담하여 평가하였다. 전년도에는 기관운영 실적을 중심으로 기관운영과 수요자에 대한 관리의 효율성을 중심으로 평가하였으나, 2003년도에는 정부지원 훈련규모, 훈련기관 유형에 따라 평가범위를 차별화하여 훈련전문가, 내용전문가, 지방관서 담당자로

평가팀을 구성하여 운영하는 등 다원적 평가방법을 통해 평가의 효율성과 신뢰성 및 사회적 관심을 제고할 수 있는 계기를 마련하였다. 평가결과 우수훈련기관 및 훈련과정으로 선정된 기관은 노동부장관 포상실시 및 직업훈련방송(EBS)에 평가 관련 특별방송실시, 훈련과정 승인 시 우선권부여 및 1년간 훈련비의 15% 추가지원 등 다양한 혜택을 부여하고, 평가결과가 저조한 훈련기관은 훈련과정 승인 시 불이익 및 집중관리 대상으로 선정하여 지도점검을 강화하고, 평가결과 최하위 10% 훈련기관에 대해서는 1년간 노동부 지원대상에서 배제하는 등 평가결과 활용을 강화하여 훈련시장의 건전성을 도모하고 훈련기관의 자체 질 관리를 유도하였다.¹⁶⁷⁾

그 후 2004~2006년의 3년간은 한국산업인력공단에서 동 평가업무 중 집체훈련에 관한 평가업무를 수행하였으나, 2007년부터 한국직업능력개발원에서 다시 수행하면서 평가기준을 대폭 손질하여 훈련기관의 역량, 수요자만족 지표 등에 대한 내실 있는 평가를 진행하고, 이를 통한 훈련시장의 경쟁력강화 및 훈련참여자의 선택 지원을 강화하였다.¹⁶⁸⁾

훈련기관 및 훈련과정에 대한 공정한 평가와 그 평가 결과를 공개하여 훈련시장의 경쟁력강화와 수요자의 선택권을 보장하는 것은 곧 훈련시장의 진입장벽을 낮추고 훈련행정 규제의 완화를 실천하기 위한 기본적인 출발점으로서 ‘근로자직업훈련촉진법’ 제정 시의 기본 이념이었다. 이를 위해서는 일관된 평가기준으로 일원화된 평가기관이 공정하게 평가를 실시하였을 때 피평가기관들로부터 신뢰를 얻을 수 있을 것이다. 그러나 불행하게도 ‘근로자직업훈련촉진법’ 시행 이래의 평가 사업은 제대로의 길을 걷지 못한 것으로 보인다. 우선, 평가 사업이 시작된 처음에는 세 개의 평가기관이 참여하여 각기 다른 평가기준으로 평가를 실시하였으며, 이의 문제점을 인식하고 한국직업능력개발원으로 평가 사업을 일원화하였으나 3년의 실시 후 다시 한국산업인력공단으로 이관하여 3년간 평가를 실시하였으며, 다시 한국직업능력개발원으로 이관되었다. 이로 인하여 평가기관이나 평가기준의 일관성이 훼손됨

167) 노동부, 『노동백서』, 2004, 219~223쪽 참조.

168) 노동부, 『노동백서』, 2008, 114쪽 참조.

로 인한 피 평가기관으로부터의 신뢰의 상실은 훈련시장의 경쟁력강화나 소비자 선택권 강화에 심대한 타격을 줄 수 있었으리라 판단된다. 그렇다면 왜 이런 일이 벌어졌는지 동 사업을 담당했으되 감독기관을 만족시키지 못했던 평가기관이나 이를 감독했으되 평가기관을 끝까지 신뢰하지 못했던 노동부나 모두 한번쯤은 반성해야 될 것이다.

제4절 직업능력개발사업 실적

직업능력개발사업 체제에서의 기능인력 양성 실적을 논의하기 전에 직업능력개발훈련에 참여하는 훈련기관을 살펴보면 <표 IV-11>과 같다. 이 표와 ‘직업훈련기본법’ 체제에서의 훈련기관의 수 <표 III-14>를 비교해 볼 때 1999년의 ‘근로자직업훈련촉진법’이 시행된 후 엄청나게 많은 훈련기관이 동 사업에 참여하고 있는지를 알 수가 있다. 즉, ‘직업훈련법’이 제정된 이후 훈련기관의 수가 가장 많았던 1979년의 695개소를 제외하면 통상 500개소 전후의 훈련기관에 훈련실적은 많아야 10만여 명 정도였는 데 비하여 신법 제정 이후에는 직업능력개발훈련 참여기관이 2,000개소에서 2007년에는 4,059개소에 이르고 있으며 기능인력양성훈련, 재직자훈련 및 실업대책훈련에서 엄청난 숫자의 훈련실적이 나오고 있다. 이제 이들 실적에 대하여 알아본다.

1. 기능인력 양성훈련

기능인력 양성에 소요되는 비용은 원래 일반회계에서 부담하였고, 고용보험에서는 원칙적으로 향상훈련 등 재직자의 능력개발사업 비용만을 지원하였다. 그러나 한국산업인력공단 산하 직업전문학교에서는 양성훈련과 향상훈련을 같이 담당하게 되었고, 건물과 장비가 노후되었지만 예산 확보가 어려운 점들을 감안하여 고용보험에서도 한국산업인력공단 훈련에 대한 지원을 하기

시작하였다.

공단의 직업훈련은 공단본부, 국제훈련센터, 중앙인력개발센터, 그리고 21개의 직업전문학교에서 실시하였다. 산업인력공단의 양성훈련은 기능사(1년과정), 기능사 양성훈련, 기능사 특별훈련으로 구분되었으며, 향상훈련에는 해외취업훈련, 이동훈련, 군 전역 예정자 훈련, 원격 화상훈련 등이 포함되었다.¹⁶⁹⁾

<표 IV-11> 직업능력개발훈련 참여기관 현황

(단위: 개소)

구분	연도	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
	계		3,221	2,592	2,854	3,190	4,208	3,569	3,174	3,877
공공 훈련 기관	소계	95	52	53	48	53	53	53	49	49
	인력공단직업전문학교	21	22	21	21					
	기능대학	21	21	23	23	44	44	44	40	40
	대한상공회의소	8	8	8	8	8	8	8	8	8
	장애인공단	2								
	기타(한국기술대학)	43	1	1	2	1	1	1	1	1
민간 훈련 기관	소계	3,126	2,540	2,801	3,142	4,155	3,516	3,121	3,828	4,882
	훈련법인	77	84	77	119	67	63	56	68	67
	여성인력개발센터	44	24	46	45					
	노동부지정시설	501	278	138	372	601	627	612	687	756
	지정시설외훈련기관	2,504	2,154	2,540	2,600	3,487	2,826	2,453	3,073	4,059

주: '99년의 기타는 법무부 36개소, 지자체 7개소, 훈련법인은 지원을 포함한 숫자임.

'99년은 실제기관이고, 2000년 이후는 직업능력개발훈련 참여기관임.

고용촉진훈련과 유급휴가훈련 실시기관은 제외

자료: 노동부, 『직업능력개발사업현황』, 2003.7, 65쪽 참조, 2008.8, 57쪽.

169) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 665~666쪽 참조.

다기능기술자 및 기능장 등을 양성하기 위해서 1998년에 학교법인 기능대학을 설립하고 전국 23개 기능대학에서 정보화 산업사회에 부응할 수 있는 중견 기능인력을 배출하였다. 양성된 중견 기능인들은 산업체에서 구인 요청이 쇠도하는 가운데 매년 취업대상자 전원이 취업되었다. 1998~2002년까지의 양성실적은 <표 IV-12>와 같다.

<표 IV-12> 연도별 기능사 양성 실적

(단위: 명)

구 분		1998	1999	2000	2001	2002
공 공	전체	481,595	127,484	36,877	39,470	40,123
	소계	182,853	127,484	36,877	39,470	40,123
	산업인력공단 및 기능대학	169,153	109,321	24,040	26,992	27,806
	대한상공회의소	8,076	8,610	4,029	3,896	3,547
	장애인고용촉진공단	3,011	288	526	619	687
	정부기관	2,380	4,513	4,777	3,904	3,909
	자치단체	233	4,752	3,300	3,853	4,026
	근로복지공단	-	-	205	206	148
사업내	258,037	-	-	-	-	
인 정	40,705	-	-	-	-	

주: 「직업훈련기본법」 폐지로 '99년 이후 사업내, 인정 등의 민간부문 제외
산업인력공단 및 기능대학에 다기능양성실적 포함

자료: 노동부, 「직업능력개발사업현황」, 2003.7, 53쪽.

표에서 인력공단 및 기능대학의 1998~1999년의 기능사 양성실적이 높았다가 2000년에 갑자기 낮아진 것은 외환위기에 갑자기 발생한 실업자 훈련 실적이 포함된 것으로 짐작되며, 그 이후에는 1997년 이전의 실적과 유사하게 나타나고 있다. 사업내 직업훈련과 인정직업훈련원 1999년 이후 실적이 없는 것은 '직업훈련기본법' 폐지 이후 민간훈련기관의 훈련실적으로 집계되기 때문인 것으로 보인다.

2. 직업훈련교사 양성훈련

직업훈련교사를 양성할 목적으로 설립된 한국기술교육대학교는 당초 8개 학과(기계분야 4개학과, 전기·전자분야 3개학과 및 조형공학과)에 학과당 30명씩 학년당 240명 규모로 개교하였다. 1998년 공학 분야 5개 학과(기계금형, 금속·재료, 컴퓨터, 응용화학, 건축공학과)를 신설하였고, 1999년에는 직업능력개발 담당자 양성을 위한 산업경영학부(기술경영, 인력경영 전공)를 신설하여 학년당 모집정원을 675명(편제완성연도 정원 2,700명)으로 증원하였다. 2000년에는 기존학과 단위로 운영하던 학사운영 조직을 유사학과별로 통합하여 4개 학부(기계, 메카트로닉스, 정보기술 공학부, 인터넷미디어공학부, 산업경영학부) 5개 학과(제어시스템, 디자인, 건축, 신소재, 응용화학 공학과) 및 교양학부로 학제를 개편하였다. 이후 지식경제 및 디지털 경제시대로 접어들면서 변화하는 직업기술 교육훈련 및 산업현장의 IT분야 전문 인력수요 증대 전망에 능동적으로 대응하기 위하여 2001년에 멀티미디어 전공(입학정원 45명), e-Business 전공(입학정원 90명)을, 2002년에 인터넷 S/W 전공(입학정원 45명)을 신설하였다.¹⁷⁰⁾

직업훈련 교사의 수준향상과 질적 향상을 도모하기 위하여 각 학과별 석사과정의 대학원 및 테크노 인력개발대학원, 산업대학원을 개설하였다. 직업능력개발훈련교사 면허과정 및 재직교사 향상·재훈련 등을 전담하기 위하여 『능력개발교육원』을 한국기술교육대학교의 부설기관으로 건립하여 1998년 9월부터 다양한 단기 교육프로그램을 운영하였다.

앞에서 언급한 바와 같이 종래의 직업훈련교사의 면허과정이 ‘근로자직업훈련촉진법’에서 교직과정으로 변경되었고, 한국기술교육대학교에서의 정규과정과 동 대학의 능력개발교육원에서 실시하는 재직교사대상 향상과정이 실시되었다. 다음의 <표 IV-13>은 연도별 양성현황이다. 정규과정의 양성인원이 증가하고 있는 것은 4년제 정규과정의 재학생 수를 모두 반영한 데다 학생정원의 증가가 반영되었기 때문이다.

170) 노동부, 『노동백서』, 2003, 221~222쪽 참조.

<표 IV-13> 연도별 직업능력개발훈련교사 양성현황

(단위: 명)

구분	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
계	1,735	2,714	2,647	2,603	3,035	3,293	3,429	4,058	4,110	4,526
정규과정	1,400	1,521	1,833	2,173	2,506	2,758	2,942	3,419	3,438	3,683
교직과정	335	964	644	337	369	339	327	484	552	726
향상과정		229	170	93	160	196	160	155	120	117

자료: 노동부, 「직업능력개발사업현황」, 2003, 58쪽 참조, 2005, 54쪽.

3. 재직자 직업능력개발

1999년부터 사업주에 대한 직업훈련 의무제를 근간으로 하는 ‘직업훈련기본법’을 폐지하고 ‘근로자직업훈련촉진법’이 시행됨에 따라 전 사업장에 고용보험 직업능력개발 사업을 적용하였다. 이에 따라 고용보험 직업능력개발 사업은 인적자원 개발의 핵심적인 제도가 되었으며, 양성훈련뿐만 아니라 재직 근로자의 향상훈련, 실업자의 재취업을 촉진하기 위한 훈련등도 지원함으로써 평생직업능력개발 지원체제 구축에 기여하였다. 고용보험에 의한 직업능력개발 사업은 연차적으로 크게 증가하였다. 지원 금액에 있어서는 실업자 재취직훈련이 많았으나 훈련인원은 직업능력개발 사업에 참여한 피보험자가 훨씬 많았다. 고용보험 직업능력개발사업의 실적은 <표 IV-14>와 같다.

<표 IV-14> 고용보험 직업능력개발사업 재직자훈련 연도별 실적

(단위: 개소, 명, 백만 원)

구분	전체	직업능력 개발훈련	유급휴가 훈련	근로자 학자금대부	수강 장려금	시설·장비 대부	
1997	사업장	8,863	4,969	144	3,748	-	2
	인 원	197,931	184,007	5,559	8,365	-	-
	지원금	56,611	28,362	13,027	15,222	-	4,152
1998	사업장	25,922	17,741	339	7,842	-	4
	인 원	424,895	408,603	3,940	12,350	2	-
	지원금	70,692	40,409	9,117	16,949	1	4,216
1999	사업장	43,850	43,511	333	-	-	6
	인 원	802,800	781,408	7,789	13,552	51	-
	지원금	115,047	82,764	5,724	23,484	40	3,035
2000	사업장	86,692	73,411	309	12,960	-	12
	인 원	1,246,932	1,220,334	7,756	18,590	252	-
	지원금	188,727	140,475	5,589	34,626	59	7,978
2001	사업장	94,410	80,860	271	13,273	-	6
	인 원	1,625,780	1,555,402	8,611	21,722	40-045	-
	지원금	234,488	140,414	10,145	43,037	3~543	7,349
2002	사업장	62,293	62,066	223	~	~	4
	인 원	1,650,767	1,584,823	5,963	24,444	35,537	~
	지원금	246,357	176,192	11,075	52,188	3,434	3,468
2003	사업장	64,465	64,225	240	~	~	~
	인 원	1,724,596	1,661,978	5,665	27,772	29,177	4
	지원금	259,078	180,838	6,869	63,476	4,224	3,671
2004	사업장	81,815	81,349	463		~	3
	인 원	2,034,441	1,958,130	6,425	30,978	38,908	
	지원금	293,186	198,243	8,021	74,799	5,873	6,250
2005	사업장	111,888	111,419	415	-	-	7
	인 원	2,526,850	2,350,509	5,468	29,150	70,732	-
	지원금	382,256	236,495	7,887	76,504	11,688	9,832
2006	사업장	153,886	153,238	641	-	-	7
	인 원	2,941,955	2,752,052	5,941	28,342	155,620	-
	지원금	425,776	296,864	10,419	81,642	28,851	8,000
2007	사업장	188,662	187,663	990	-	-	9
	인 원	3,601,600	3,300,197	7,133	25,225	269,045	-
	지원금	494,980	340,924	13,823	79,851	52,782	7,600

주: 직업능력개발사업의 적용은 1995년 7월 1일 70인 이상, 1998년 1월 1일 50인 이상, 1998년 7월 1일 5인 이상, 1998년 10월 1일 1인 이상, 1999년 1월 1일부터는 직업훈련 의무사업체를 포함한 전 사업장으로 확대되어 옴.

자료: 노동부, 「직업능력개발사업현황」, 2005. 9, 47쪽, 2008.8, 44쪽.

표에서 볼 때, 신법이 시작된 1999년의 지원금은 1,150억 원에 훈련실적은 152만여 명에 불과했으나, 2007년에는 지원금이 4,750억 원이고 훈련실적은 360만여 명에 이르고 있다.

즉, 지원 금액은 4배에 이르고, 훈련실적은 3배에 이르고 있다. 이는 그 동안의 훈련비의 증가 등의 다양한 요인에 의해 훈련실적의 증가보다 지원금의 증가가 더 높게 나타난 것으로 보인다.

4. 실업자 직업훈련

실업사태로 인해 정부는 1998년 직업훈련정책을 종전의 기능인력 양성훈련에서 실업자의 재취업 추진 및 직업능력개발을 위한 직업훈련으로 무게중심을 전환하였다. 실업자들이 빠른 시간 내에 실업을 극복하고 새로운 인생을 시작할 수 있도록 하기 위해 실업자 직업훈련에 역점을 둬으로써 1997년 42,182명에 불과했던 실업자 직업훈련을 1998년 이후 이보다 8배가량 증가한 33만 명 이상에 대해 실시하였다.

정부의 직업훈련 지원 대책은 훈련을 필요로 하는 모든 실업자에게 훈련 기회를 제공하는 것을 목표로 실시되었으며, 이를 위해 실업자의 경력과 희망에 따라 선택할 수 있는 다양한 훈련프로그램을 개설하고 훈련을 받는 실직자에게는 훈련비와 실업급여 또는 훈련수당을 지원하였다.

훈련에는 실업자의 재취업능력을 배양하는 재취업훈련과 새로운 기능을 습득시키는 인력개발훈련, 그리고 사업주가 감원하는 대신 훈련시키는 유급휴가훈련으로 크게 구분된다. 연도별 실업대책 직업훈련 현황은 <표 IV-15>와 같다.

표에서 볼 때, 1998년과 1999년에는 엄청나게 많은 실업대책 훈련실적을 보였으나 고용보험 피보험자를 대상으로 하는 전직실업자훈련의 실시인원이 점차 감소하면서 훈련실적이 점차 줄어들고 있다. 표에서 2001년 이전까지의 신규실업자훈련은 취업훈련으로 불리던 것인데 이는 '98년의 대학훈련이 명칭변경 된 것이다. 이제 다시 취업유망훈련과 합하여 신규실업자훈련으로 명명되었다.

<표 IV-15> 실업대책 직업훈련 현황(1998년~2007년)

(단위: 명)

훈련종류	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총 계	336,817	361,641	221,943	180,361	152,301	180,827	108,248	115,129	108,763	122,313
○ 재취업훈련	307,417	327,913	194,490	158,312	129,813	86,405	81,561	91,130	78,502	88,079
~전직실업자훈련	170,096	226,356	120,296	104,559	88,372	57,662	53,710	64,179	53,622	65,242
~지역실업자훈련	113,008	72,756	52,683	37,657	25,153	11,700	9,795	7,791	5,655	4,345
~신규실업자훈련	10,715	10,022	6,666	4,276	16,288	17,043	18,056	19,160	19,225	17,598
~취업유망훈련	~	11,054	10,146	8,656	~	~	~	~	~	~
~창업훈련	13,598	7,725	4,699	3,164	~	~	~	~	~	~
~새터민훈련										894
○ 인력개발훈련	25,515	25,939	20,196	22,049	22,488	22,422	26,687	23,999	30,261	34,234
~기능사양성훈련	14,515	16,817	13,311	12,260	11,578	10,760	10,673	9,520	8,704	7,162
~우선직종훈련	11,000	9,122	6,885	9,789	10,910	11,662	16,014	14,479	21,557	27,072
○ 유급휴가훈련	3,885	7,789	7,257	-	-	-	-	-	-	-

주: 유급휴가는 2001년부터 실업대책훈련에서 제외하고 재직자 훈련에 포함
 자활훈련 제외, 새터민훈련은 '06년까지 신규실업자훈련에 포함

고용촉진훈련은 지역실업자훈련으로, 취업유망훈련은 신규실업자훈련으로 명칭 변경됨.

자료: 노동부, 「직업능력개발사업연황」, 2005. 9, 51쪽, 2008.8, 49쪽.

가. 실업자 재취직 훈련

실업자 재취직훈련은 고용보험 적용 사업장에서 실직한 피보험자에게 재취업에 필요한 기능 및 기술의 습득을 위한 훈련기회를 제공하여 실업자의 재취직 촉진과 생활안정을 도모하기 위해 실시하였는데, 실업자 재취직훈련에서 실시하는 훈련과정은 취직, 창업 관련 직무수행 능력의 습득 및 향상을 위한 직업능력개발 훈련과정이어야 했다.

훈련대상자는 지방 노동관서에 구직등록을 한 후 직업훈련 상담을 받은 자로서 재취직을 위하여 훈련수강이 필요하다고 인정되는 자 중에서 선발하며, 훈련기간은 1월 이상 1년 미만으로 총 훈련시간은 60시간 이상이었다. 훈련실적은 <표 IV-16>에서 보는 바와 같다. 수료인원 대비 취업인원은 2007년에 70% 수준이지만, 취업으로 인한 중도탈락자의 실적을 포함하면 75.2%를 상회하는 높은 실적을 보이고 있다.

<표 IV-16> 전직실업자훈련의 연도별 실적

(단위: 명)

구 분	계 획 인 원	실 시 인 원	훈 련 중 인 인 원	수 료 인 원	취 업 인 원	중 도 탈락 인 원
'03	60,000	57,662	17,203	25,354	12,256	15,105 (5,137)
'04	60,000	53,710	13,914	26,124	13,688	13,634 (5,283)
'05	54,395	64,179	17,119	32,578	18,567	14,482 (6,384)
'06	57,635	53,622	15,113	26,676	18,078	11,833 (5,805)
'07	63,177	65,242	20,483	31,330	21,911	13,429 (6,639)

주: ()은 훈련 중 취업으로 중도 탈락한 인원임.
 각연도말 기준으로 산정, 여성가장훈련 포함
 자료: 노동부, 「직업능력개발사업 현황」, 2008.8, 50쪽.

나. 고용촉진훈련(지역실업자훈련)

노동부에서 1993년부터 실시해 온 고용촉진훈련은 ‘고용정책기본법’에 의 해 노동부와 지방자치단체가 지역민의 고용을 위하여 마련된 직업훈련 제도로 2005년 7월까지 15차례의 관련 규정 개정을 통해 훈련의 효율성과 내실화를 추구해 왔다. 1999년에는 훈련기관의 도덕적 해이에 따른 비리 방지를 위해 중도탈락률을 줄이고 훈련효과를 높이기 위해 훈련개시 1주일 후 훈련생을 확정하도록 하였으며, 현장실습비의 실 소요비용만 지급하도록 하고 50% 이상 취업 시 취업촉진수당 지급을 신설하였다.

2000년에는 훈련기관에서는 관인 출석부를 사용하도록 하고 출석부조작에 가담한 훈련생에 대해서도 제재조치를 하도록 하여 엄정한 출결관리를 유지토록 하였으며, 훈련생에 대한 사전 설명회 및 서약서를 작성토록 하고 학생증을 발급하여 소속감을 갖도록 하였다. 또한 고정 좌석제 및 좌석배치도를 권장하여 훈련생 관리를 보다 철저히 하도록 하였다. 훈련기관에 대한 수시 점검 근거를 마련하고 위반사항 처분대상에 훈련과정뿐만 아니라 훈련기관도 포함시키고 처분 유형에 경제적 제재를 포함시키는 등 다양화하는 한편, 위탁배제 훈련기관은 정부에서 실시하는 훈련을 할 수 없도록 하였다.

2001년에는 중도탈락을 방지하기 위해 훈련희망자와의 상담을 실시토록 하였고, 시·군·구청장에게 지역실정에 맞는 훈련생 선발기준을 마련할 수 있도록 하였으며, 1일 훈련시간의 50% 이상 수강하지 못할 경우 결석처리 하도록 하고, 우수훈련기관을 선정하여 포상할 수 있도록 하였다. 2002년도에는 직업훈련카드를 사용하는 경우 관인출석부를 작성하지 않을 수 있도록 하였으며, 우선선정직종훈련비를 표준훈련비의 120%까지 지급하도록 하고 우선선정직종 훈련 수당도 월 12만 원에서 20만 원으로 상향 조정하였다.¹⁷¹⁾ 2008년 6월에는 종래의 「고용촉진훈련시행규정」의 명칭을 「지역실업자 직업훈련실시규정」으로 전환하여 시행하고 있다.

<표 IV-17> 연도별 고용촉진훈련(지역실업자직업훈련)실적

(단위: 명, %)

연도별	목 표	위탁(입소)	수 료	취 업
'03	13,000 (1,000)	11,700 (876)	8,602 (688)	4,102 (404)
'04	13,000 (1,000)	9,759 (762)	7,710 (667)	3,304 (349)
'05	10,371 (1,000)	7,791 (716)	6,239 (620)	3,681 (391)
'06	8,208 (864)	5,653 (426)	3,883 (307)	1,964 (136)
'07	4,143 (515)	4,345 (380)	2,417 (243)	1,343 (113)

주: 목표의 ()는 농특회계, 취업의 ()는 훈련 중 취업인원으로 취업에 합산되었음.

연도별 실적은 해당 연도에 훈련이 시작되어 다음 연도까지 이월되어 실시된 실적을 종합하고 있음.

자료: 노동부, 「직업능력개발사업 현황」, 2008.8, 51쪽.

<표 IV-17>은 고용촉진훈련의 연도별 실적이다. 훈련비용 지원은 외환위기 이전 훈련비가 아주 낮았던 것에 비하여 표준훈련비의 수준도 비슷해졌고, 우선선정직종의 경우에는 지정훈련 시설과 똑같이 표준훈련비 120%의 지원

171) 김성중·성제환, 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원, 2005, 673쪽 참조.

이 이루어지고는 있으나 훈련인원이 계속 낮아지고 있으며, 취업실적 또한 2007년에 55.6%의 낮은 수준이어서 이에 대한 대책이 요구된다고 보겠다.

다. 취업훈련(신규실업자훈련)

취업훈련은 인력, 시설, 장비가 우수한 훈련기관에서 고용보험 미적용 실직자를 대상으로 유망직종의 직업훈련을 실시하여 이들의 취업능력을 제고시키기 위해 실시하는 것이었다. 훈련대상자는 해당 훈련과정의 수강능력이 있고 수료 후 자격취득 및 취업의사를 가진 자로서 고용보험 미적용 사업장 실업자나 신규 미취업자였다. 훈련기간은 1개월 이상 12개월 이하의 훈련으로 IT분야 직종 등 미래 유망 사무직종을 중심으로 자격증 취득 및 취업능력을 제고할 수 있는 훈련과정에 대하여 우선적으로 실시하였다.

취업훈련은 1998년 산업수요에 부응하는 교육훈련과정을 개발하여 실업자를 위한 교육훈련과정을 개설하고자 우수한 대학이나 전문대를 선정하여 실시하였다. 그 후 1999년 하반기부터 모든 실업자 직업훈련기관이 훈련에 참여할 수 있도록 확대하면서 취업훈련으로 명칭을 변경하였고, 2003년부터는 취업유망훈련으로 통합하고 2008년에 신규실업자훈련으로 명칭 변경하였다.

<표 IV-18> 신규실업자훈련(취업훈련)의 연도별 실적

(단위: 명)

구 분	계 획 인 원	실 시 인 원	훈 련 중 인 인 원	수 료 인 원	취 업 인 원	중 도 탈락 인 원
'03	13,400	17,043	8,381	5,157	2,001	35,05 (911)
'04	14,417	18,056	3,913	9,469	3,957	4,674 (1,422)
'05	18,091	19,160	5,021	10,017	4,932	4,122 (1,489)
'06	18,079	19,225	5,950	9,276	5,641	3,999 (1,597)
'07	16,832	17,598	5,333	8,829	5,578	3,436 (1,491)

주: ()은 훈련 중 취업으로 중도 탈락한 인원임.

자료: 노동부, 「직업능력개발사업 현황」, 2008.8, 50쪽 참조.

<표 IV-18>은 신규실업자훈련의 연도별 실적이다. 2003년의 취업실적이 취업으로 인한 중도탈락자를 포함하여 56.5%에 불과하였으나 2007년에는 80%에 이르는 높은 성장률을 보이고 있다.

라. 취업유망분야 훈련

취업유망분야 훈련은 1998년 8월 국무회의에서 고학력 미취업자 대책의 일환으로 도입되어 시행되었다. 시행 초기에는 4년제 대졸 미취업자를 대상으로 실시되었다가 1998년 11월 이후부터는 전문대졸 미취업자도 훈련에 참여할 수 있도록 확대되었다. 1999년 5월 국제금융, 문화, 관광, 인터넷, 영상분야 등 향후 인력수요 증가가 예상되는 지식기반 서비스분야의 전문인력 양성을 위해 미취업자 및 고용보험 미적용사업장 실직자를 대상으로 지식기반 서비스분야 훈련이 실시되었다.

2000년부터 취업유망분야 훈련과 지식기반 서비스분야 훈련을 통합하여 취업유망분야 훈련으로 실시하였으며, 훈련대상자는 학력에 관계없이 해당 훈련과정의 수강 능력이 있는 실업자라면 누구나 참여가 가능하였다. 훈련대상자는 신규 미취업자, 고용보험 미적용 실업자 등 해당 과정의 수강능력이 있고 수료 후 자격취득 및 취업의사를 가진 자가 참여할 수 있었으며, 고용보험 적용사업장 실업자도 원할 경우 훈련을 받을 수 있고, 훈련기간 중 훈련기관에는 훈련비가, 훈련생에게는 훈련수당이 지급되었다. 취업유망분야의 훈련비용은 실업자재취직훈련의 지원 내용과 동일하였다.

마. 창업훈련

창업훈련은 실업자 중 창업하고자 하는 자 또는 재취직이 곤란한 자 등을 대상으로 창업과 경영에 필요한 제반 정보를 제공하고, 실무와 전문기술·기능을 습득케 함으로써 취업의 길을 넓히기 위하여 실시하였다. 훈련과정은 1개월 이상 12개월 이하의 훈련기간으로 실시하고 있으며 안정적 경영이 가능

한 업종을 중심으로 개설하였다. 특히, 창업시 자격증이 필요한 업종은 자격증을 취득할 수 있도록 전문기술·기능훈련을 강화하였다. 2002년부터는 취업훈련에 통합하여 실시하였다.

바. 기능사 양성훈련

기능사 양성훈련은 비진학청소년, 실업자, 여성 등에게 직업에 필요한 기초적 직무수행능력을 습득시키기 위하여 실시하는 직업능력개발훈련으로서 근로자의 고용안정과 산업현장이 필요로 하는 우수인력의 공급을 목적으로 실시한다. ‘직업훈련기본법’에 의한 사업내 훈련기관의 기능사양성 훈련 의무가 1999년 1월 ‘근로자직업훈련촉진법’의 시행으로 폐지됨에 따라 사업내 훈련기관은 향상훈련으로 급속히 전환되어 갔으며, 인정훈련기관은 실업자훈련 등으로 전환되었다.

기능사양성훈련은 주로 산업인력공단과 기능대학에서 실시하였는데, 기능사 양성훈련과 기능사 특별훈련으로 구분되며 훈련기간은 주간 1년 또는 야간 6개월 과정이다. 훈련 직종으로는 직업전문학교의 기계, 전기, 전자, 산업설비분야의 국가기간산업 직종인 CNC선반, 메카트로닉스, 수중용접 등 53개 직종과 기능대학의 자동차정비, 실내디자인 등 6개 직종을 포함하여 총 59개 직종이 운영되었다.

사. 우선선정직종훈련(정부위탁훈련)

우선선정직종훈련은 국가경제의 기간이 되는 산업이나 전략산업부문에서 부족한 기능인력을 양성하여 그 부문의 인력수급을 원활히 하기 위한 것으로서, 이름 그대로 노동부장관이 인력수급상 꼭 필요한 직종을 우선적으로 선정하여 고시하고, 이를 정부가 특정 직업훈련기관에 위탁하여 직업훈련을 실시하는 것으로 이 훈련에 대해서는 반드시 직업훈련기준을 준수하도록 하고 있다. 훈련대상자는 직업안정 기관에 구직 등록한 15세 이상의 실업자, 비진

학 청소년 등을 대상으로 실시되고 있다.

우선선정직종훈련은 정부위탁훈련이라는 이름으로 '84~94년간에는 '직업훈련기본법'에 의해 인정훈련기관에서 장애인, 생활보호대상자, 비진학 청소년 등에 대해서 위탁훈련을 실시하였고, 1995년부터 1996년까지 보건복지부 및 지방자치단체와의 중복 지원 문제로 중단되었으나, 대학 정원의 확대와 개인소득 증가에 따른 건설·제조업분야의 취업 기피로 이 분야 기능인력 양성·공급을 위하여 1997년부터 재개되었다.

대한상공회의소 및 민간직업훈련기관이 우선선정직종 훈련기관에 해당하며, 훈련비용 지원의 재원은 고용보험기금이다. 지원수준은 훈련 직종별 훈련비용 단가에 실 훈련시간과 훈련수료인원을 곱하여 산출한 금액의 130%를 한도로 지원하며, 훈련생에게 훈련수당 20만 원, 식대 및 교통비 각 5만 원 등을 지원하고 있다. 아울러 우선직종훈련의 질적 향상을 도모하기 위하여 훈련 과정별로 훈련생의 70% 이상이 취직(조기취업 포함)하고 취직한 자의 50% 이상이 당해 사업장에 6월 이상 계속 근무한 경우에는 산출된 지원금 총액의 10%를 훈련성과급으로 지급하고 있다.

동 사업의 시행은 종래에는 노동부장관이 직접 시행하였으나, '고용보험법 시행령'의 개정으로 2007년 11월 16일부터 한국산업인력공단이 동 사업의 시행기관이 되었다. 최근의 훈련실시인원과 예산은 <표 IV-19>와 같다. 표에서 볼 때, 우선선정직종의 훈련예산이 엄청나게 늘어나고 있음을 알 수 있다. 최근에 직업훈련에 있어 양성훈련 대상자원의 부족으로 모두가 힘들어하고 있고, 특히 공공훈련부문에서는 공공훈련인프라 혁신방안에 의하여 공단 폴리텍 대학 45개 중 5개를 통·폐합하여 40개로 축소, 조정하는가 하면, 8개의 폴리텍 대학을 대상으로 "지자체협약기관 위탁평가" 사업을 2차에 걸쳐 시행하고, 이들 8개 폴리텍 대학이 자생할 수 있을 것인지를 판단하여 훈련생 모집을 중단할 것인지를 검토하는 시점에서¹⁷²⁾ 과연 우선선정직종훈련에 이처럼 많은 예산이 투입되는 것이 타당한지 검토해 볼 필요가 있다.

172) 정택수 외, 『지자체 협약기관 위탁평가(1차),(2차)』, 2007, 2008 참조.

<표 IV-19> 우선선정 직종의 연도별 훈련실시인원 및 예산

(단위: 명, 억 원)

구 분	2004		2005		2006		2007
	인원	예산	인원	예산	인원	예산	예산
합계	16,014	900	14,743	831	21,557	1,346	1,575
민간위탁훈련	11,853	570	10,705	501	17,523	992	1,112
대한상의	4,161	330	4,038	330	4,034	354	463

자료: 노동부, 『우선선정직종 훈련개편방향』, 2007. 8.(회의자료).

‘직업훈련기본법’ 체계에서는 대한상공회의소 인력개발원이나 민간직업전문학교가 직업훈련 의무대상사업체로부터 직업훈련위탁을 받아 직업훈련 의무를 이행하는 것으로 훈련 사업을 유지하였고, 정부위탁훈련은 그리 많지 않았으나 직업훈련 의무제도가 없어지고 훈련 의무대상 사업체로부터의 직업훈련 위탁이 없어지자 이들 훈련기관에게는 훈련 절대량 부족으로 인한 생존의 문제가 발생하게 되었다.

주지하는 바와 같이 양성훈련의 대상자원의 부족으로 직업훈련 의무제도의 존속이 어려워 재직근로자를 대상으로 한 직업능력개발 사업으로 전환한 시점에서 사업내 직업훈련에서 많은 인원의 양성훈련이 이루어지지 못할 것이므로 정부위탁훈련(우선선정직종훈련)을 실시하여 이들이 실시하지 못하는 기능인력의 양성훈련을 실시하는 것까지는 어느 정도 그 타당성을 인정할 수 있을 것이다.

그러나 이미 실시하고 있는 실업자직업훈련이나 우선선정직종훈련이나 분야별로 큰 차이도 없으며, 설사 있다고 한다면 그 직종에 직업훈련기준이 있고 없고의 차이와 우선선정 훈련 직종으로 선정되고 아니고의 차이일 뿐인데, 선정의 기준 또한 명확하지 않은 상태에 있다.¹⁷³⁾

173) 주인중·정택수, 『우선훈련직종 분석연구』, 1999. 참조 및 정택수 외, 『실직자 훈련체제 개선방안』, 1999, 107-118쪽 참조, 동 연구에서 훈련생 모집의 용이성과 취업의 용이성을 교차하여 각 훈련 직종을 4등분하고, 인력수요가 많아 취업은 용이하나 훈련생 모집이 어려운 부문으로 예컨대 기계가공 등 전통적인 기능인력 직종(D), 취업은 어려우나 훈련생 모집만 용이한 소위 인기직종으로 예컨대 정보처리 직종 등(A)과, 취업도 쉽고 훈련생모집도 잘되는 성장 직종(B) 및 취업도 어렵고 모집도 잘 안 되는 사양 산업 직종(C)으로 구분하고, 이들에 대하여 지원을 차별화할 것을 주장하였다. 즉, 인력수요가 많아 취업이 잘되는 직종에게는 훈련비용을 많이

한편, 1999년의 ‘근로자직업훈련촉진법’ 시행 당시에는 정부위탁훈련의 훈련비용 지원은 실업자훈련과 마찬가지로 표준훈련비의 100%에 거친 바 있었으나 어느 순간에 120%까지 지원이 되었다. 또한 앞에서 본 바와 같이 정상적인 표준훈련비의 130%까지 가외로 훈련비용을 지원하고 있는데 또한 10%의 성과급까지 지원해야 하는지에 의문이 있다. 이러한 우대책 때문에 앞에서 중소기업 직업훈련 컨소시엄 사업에서 보는 바와 같이 무수히 많은 훈련기관이 그 사업에 참여하고자 하여 훈련사업량이 늘어나는 것처럼, 동 사업 또한 양성훈련 대상자원이 부족하여 공공훈련부문이 구조 조정하는 시점에 이들 훈련기관들을 위해 많은 예산과 훈련량이 늘어나는 것이 과연 타당한 것인지 의문이다. 따라서 향후 동 사업의 규모나 적정성을 판단할 때 양성훈련대상자원의 변화나 인력수요의 변화 등을 신중히 살펴 판단하여야 할 필요가 있다.

아. 유급휴가훈련

유급휴가훈련은 사업주가 재직근로자의 능력개발이나 고용유지를 위해 근로자에게 유급휴가훈련을 부여했을 경우, 훈련에 필요한 비용 및 그에 대한 임금을 정부가 지원함으로써 전 사원에 대한 순환식 유급휴가제도와 유급휴가기간 동안의 직무능력 향상을 유도하기 위한 제도이다. 이 제도는 생산성을 향상시키면서 대량 감원을 방지하기 위한 방편이기도 하다. 지원대상은 1년 이상 재직한 근로자(150인 미만 사업장은 피보험자)에게 150인 미만 사업장은 14일 이상, 150인 이상 사업장은 30일 이상의 유급휴가훈련을 부여하여 휴가기간 동안 통상임금 이상의 임금을 지불하고, 당해 훈련의 수강에 소요

지원하여 훈련기관이 많이 참여하게 하는 대신에(D) 인력수요가 적은 직종에 대해서는 훈련비용을 적게 지원하여 훈련생이 자부담하도록 하여 훈련기관의 참여를 줄이도록 하며(A), 훈련생 모집이 어려운 직종의 훈련생에게는 훈련수당을 지원하되(D) 훈련생 모집이 쉬운 직종의 훈련생에게는 훈련수당을 지원하지 않는(A) 방안을 제시하였다. 다만 훈련생 모집도 쉽고 취업도 잘되는 성장 산업의 직종에 대해서는(B) 굳이 정부가 별도로 지원할 필요가 있는지 의문이 있고, 이런 관점에서는 우선 선정직종의 전략직종이 과연 별도로 우대받아야 할 타당성이 있는지 의문이 있다.

되는 경비를 부담한 사업주이다. 유급휴가훈련의 총 교육훈련 과정은 30일 이상(14일 이상), 120시간 이상(60시간 이상)이어야 한다. 이 훈련을 실시하는 사업주에게는 ‘최저임금법’에서 정한 월 최저임금(우선 지원대상 기업은 월 최저임금의 120%)이 지원되고, 소요훈련비용에 대하여는 직업능력개발훈련지원금 지급규정에서 정한 훈련비용이 지원되었다.

자. 새터민 훈련

’98년부터 통일부에서 북한 이탈주민에 대한 직업훈련을 실시하여 왔으나, 2000년 1월 ‘북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령’ 개정으로 2001년부터 훈련업무가 노동부로 이관되었다. 2002년 6월 ‘북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령’ 개정으로 ’03년부터는 훈련수당 지급업무도 노동부로 이관되었다.

북한 이탈주민 직업훈련은 입국인원의 증가에 따라 훈련인원도 지속적으로 증가하는 추세이며, 증가하는 입국 새터민(북한이탈주민)의 조속한 남한 정착을 위해 필요한 훈련(기초직업적응훈련, 전문직업훈련)이 활성화되도록 제도개선 등 북한 이탈주민 효율화 대책(’04년 8월)을 수립하여 안정적 정착을 위한 지원방안을 강구하였다.¹⁷⁴⁾

174) 노동부, 『노동백서』, 2005, 77쪽 참조.

제5절 기술자격제도 개선과 기능장려

1. 기술자격제도 개선

가. 민간 자격검정제도의 창설

민간자격은 산업의 수요에 따라 민간에서 자체적으로 생성되었으나 공신력을 부여하기 위하여 1997년 3월 제정된 ‘자격기본법시행령’에 따라 국가 이외의 법인, 단체 또는 개인이 운영하는 민간자격 중에서 일정수준 이상인 자격에 대해서 국가가 공인하는 ‘민간자격 국가공인제도’를 2000년 3월 말 최초로 시행하였다. 2000년 이후 매년 200여 개의 민간 자격 공인이 신청되자, 이를 한국직업능력개발원의 조사연구를 통해 일정수준 이상의 종목을 선정하여 『직업교육훈련정책심의회(위원장: 국무총리)』에 상정하여 심의하고 최종 공인 여부를 각 부처에 일임하는 절차로 노동부, 재경부, 정통부, 산자부 등 총 9개 부처(청)에서 39개 종목의 민간자격에 대한 국가공인을 하였다.

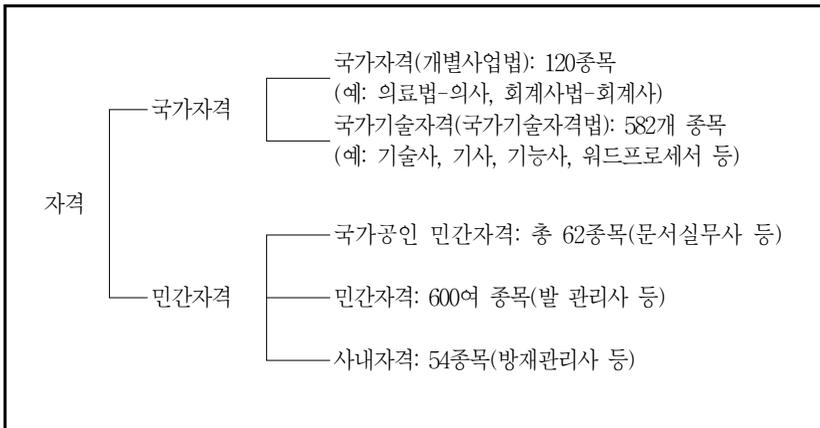
사업주가 단독 또는 공동으로 근로자의 직업능력개발 및 기술향상을 위하여 실시하는 자격검정사업에 대해 지원금을 지급하였다. 1999년 제정된 『사업내 자격검정사업 지원규정』에 의거 2001년까지 삼성 SDS, LG전자 등 8개 기업의 총 26개 사업내 자격검정 종목에 대하여 노동부 인정이 이루어졌으며, 2002년에는 삼성전기, LG엔시스 등 2개 기업의 9개 종목에 대하여 노동부 인정이 이루어졌다.

나. 국가기술자격제도 개선

산업현장의 여건변화에 따라 국가기술자격제도를 신축적으로 운영할 수 있도록 기술자격의 분류체계를 단순화하고 ‘자격기본법’이 제정되어 민간분야에서도 민간자격을 관리, 운영할 수 있도록 함에 따라([그림 IV-2] 참조)

1997년 3월 27일 ‘국가기술자격법’을 개정하였다(법률 제 5318호). 그 주요 내용으로는 종전의 국가기술자격 분류체계인 기술계, 기능계 및 서비스계를 폐지하여 국가기술자격제도를 탄력적으로 운영할 수 있도록 하였고, 직무분야별 등급에 대해서도 동법 시행령을 일부 개정하여(1998년 5월 9일 대통령령 제15794호) 종전의 8등급에서 기술사, 기능장, 기사, 산업기사 및 기능사 등 5등급으로 단순화 하였다.(<표 IV-20> 참조)

[그림 IV-2] 자격의 체계도



자료: 노동부, 『국가자격시험 통합관리체계구축』, 회의자료, 2006. 7.

또한 종전에는 국가기술자격과 동일하거나 유사한 검정을 금지하였으나, 국민의 생명, 건강 및 안전에 직결된 기술자격을 제외하고는 민간분야에서도 자율적으로 기술자격검정을 할 수 있도록 하였다. 또한 1999년 2월 8일에는 ‘국가기술자격법’을 개정하여(법률 제5890호) 국가기술자격취득자에 대한 보수교육과 5년마다 경신 등록하도록 하는 규정을 기업 활동 규제 완화차원에서 삭제하였다.

<표 IV-20> 기술 분야별 자격종목 현황(2005.11.11. 개정)

(단위: 종)

구분	계	기술사	기능장	기사	산업기사	기능사	1~3급
계	582	89	28	111	124	196	34
기계	113	9	9	15	27	53	
금속	44	6	6	9	7	16	
화공및세라믹	16	2	1	3	3	7	
전기	18	5	1	4	5	3	
전자	15	3	1	3	5	3	
통신	20	1	1	5	6	7	
조선	6	1		1	1	3	
항공	8	2		1	1	4	
토목	30	11		5	5	9	
건축	32	4	2	3	6	17	
섬유	21	4		3	7	7	
광업자원	17	3		3	3	8	
정보처리	7	2		2	2	1	
국토개발	12	4		4	2	2	
농림	38	5	1	11	9	12	
해양	23	4		9	6	4	
산업디자인	10	1		3	3	3	
에너지	5	2		2	1		
안전관리	23	8	1	7	6	1	
환경	20	6		8	5	1	
산업응용	31	5		9	7	10	
교통	3	1		1	1		
공예	16		1		1	14	
음식료품	15		2		5	8	
위생	5		2			3	
기초사무	16						16
전문사무	18						18

자료: 「국가기술자격법」 시행규칙 별표 5에서 산출.

인적자원이 중요시되는 지식 정보화 사회에 대응하기 위하여 2004년 2월 9일에는 ‘국가기술자격법’을 전면 개정(법률 제7171호)하게 되었는데, 그 주요내용은 다음과 같다. 노동부장관은 국가기술자격제도발전 기본계획을 매3년마다 수립하여 시행토록 하고 노동부에 국가기술자격 정책심의위원회를 두도록 하였으며, 종전에는 국가기술자격 종목을 대통령령으로 정하던 것을 노

동부령으로 정하도록 하여 산업현장의 변화에 신속히 대응할 수 있도록 하였으며, 국가기술 자격검정업무의 일부를 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 관련전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있도록 하였다.

다. 국가기술자격제도 혁신

2006년에는 국가기술자격의 산업현장성 확보를 위하여 「국가기술자격제도 혁신방안」을 수립하였다. 혁신방안을 효율적으로 추진하기 위하여 노동부, 한국산업인력공단, 한국직업능력개발원의 실무자가 참여하는 자격제도 혁신실무작업반(W/G) 회의를 총 18회 개최하고, 추진상황 점검회의도 총 4회 개최하였다.

주요 혁신 실적으로는 산업현장에 적합한 자격체계 구축을 위한 국가기술 자격 관할범위 기준안, 자격등급 개편방안, 자격의 직무분야 개편방안 (57 → 16개 대분류 53개 중분류), 자격종목 정비방안(폐지 12종목, 통합 27종목 → 13종목)을 마련하였다. 자격제도 운영 주체로서 산업계의 역할 확대를 위하여 '직종별 전문위원회'를 구성하고, 위원의 과반수를 산업현장 전문가 중심으로 위촉하였다.(총 187직종 1,772명, 산업계 인사 60% 이상)

또한 산업현장 직무분석을 통하여 200개 종목에 대한 출제기준 정비를 완료하였으며, 낙후, 오류 문제가 출제되는 것을 예방하기 위하여 문제은행에 보유된 40만 문제를 정비하였다. 자격검정의 현장성 강화를 위하여 불보건설 기계코리아(주) 등 29개 기업체 및 대학, 전문대학을 실기시험장으로 인증(지정)하여 실기시험을 시행하였다. 신설종목인 타워크레인운전기능사 등 5종목은 한국산업인력공단과 기업체가 공동으로 실기시험을 시행하였다.

특히, 2006년에는 중장기적 비전과 계획에 따라 국가기술자격제도를 체계적으로 운영하기 위해 2007~2009년까지 3년간 적용되는 제1차 「국가기술자격제도발전 기본계획」을 수립하였다. 기본계획 수립을 위하여 노동부, 한국산업인력공단, 한국직업능력개발원 등이 참여하는 실무추진 T/F를 구성하였으며, 정책방향과 정책과제 도출을 위한 자문형 연구용역을 실시(한국직업능력

개발원)하고, 워크숍 개최(총 2회), 제도발전위원회 및 관계부처 의견수렴(협의), 국가기술자격정책심의위원회(위원장 노동부 장관)의 심의를 거쳐 제56회 국무회의(2006. 12. 26.)에 보고하여 확정하였다. 제1차 「국가기술자격제도 발전 기본계획」은 3대 정책영역 12대 중점추진 과제로 구성되어 있다.¹⁷⁵⁾

라. 국가자격 통합관리

2006년 말 우리나라의 국가자격은 국가기술자격(582종목)과 이외 국가자격(128종목)으로 구분할 수 있는데, 국가기술자격은 1973년 제정된 ‘국가기술자격법’에 의거, 관리·운영되는 자격으로 전문검정기관에서 체계적으로 관리·운영되고 있고, 국가자격은 개별사업법에 의거 26개 주무부처별로 128개 종목이 관리·운영되고 있다.

<표 IV-21> 개별 국가자격과 국가기술자격의 관리체계 비교

구분	개별 국가자격	국가기술자격
종목 수	128종목	582종목
관리부처(청)	26개 부·처·청	노동부(총괄)
관련 법률	65개 개별법	국가기술자격법
관련 위원회	23개 개별위원회	국가기술자격 정책심의회

자료: 노동부, 『노동백서』, 2007, 116쪽.

개별 사업법상의 국가자격은 면허성격이 강하여 자격의 활용성이 담보된 경우가 다수이며, 국민적 관심이 매우 높으므로 자격의 공신력 확보가 자격의 질 관리에 가장 중요한 요소로 작용한다. 그러나 최근 자격시험 난이도 실패, 시험 중복출제 사고 등 각종 국가자격시험에서 관리사고가 발생하여 국가자격시험에 대한 공신력이 크게 실추되었고, 이에 따라 대통령의 지시로

175) 노동부, 『노동백서』, 2007, 110~111쪽 참조.

『국가시험 관리개선 방안』을 마련하여 대통령께 보고(2006. 5. 16.) 하였다.

개선방안의 주요내용은 소관부처별로 관리되고 있는 개별 국가자격(128여종) 및 국가기술자격(582종)의 시험 관리를 통합하여 국가자격시험 관리체계를 구축하는 것이다.

<표 IV-22> 국가시험 관련 사고유형

구분	총계	국가임용시험	국가기술 자격시험	국가자격시험	국가공인 민간자격
시험부정	3	0	1	2	0
관리사고	34	2	4	27	1
총계	37	2(5%)	5(13.8%)	29(80.5%)	1(2.7%)

자료: 노동부, 『노동백서』, 2007, 117쪽.

이는 2001년부터 2006년 4월까지 언론에 보도된 총 37건의 시험관리 사고를 분석한 결과 개별법상 국가자격시험에서 시험부정 및 관리사고가 빈발하였으며, 주된 사고원인으로 통합된 관리주체가 없이 부처별로 시험을 시행(주로 위탁시행)한 결과 전문성과 체계적 관리 능력이 미흡한 것으로 진단되었다.

대통령 보고 후 2006년 5월 23일 국가시험관리 개선방안과 관련하여 관계부처 회의를 개최하였으며, 같은 해 7월부터 12월까지 국무조정실 정책차장을 단장으로 하는 “국가자격시험 관리체계 개선 기획단”과 실무 T/F(팀장: 노동부 능력개발심의회)를 구성, 운영하였다.

국가자격검정에 대한 실태조사를 위해 국무조정실에 “국가자격검정 실태조사팀”을 구성하여 2006년 9월 11일부터 27일까지 17일간 48개 기관, 111개 자격에 대한 실태조사를 실시하였으며, “국가자격시험 통합관리체계 개선방안” 연구용역(한국직업능력개발원),¹⁷⁶⁾ “국가자격시험 통합관리체제 구축”

176) 정택수 외, 『국가자격시험 통합관리 체계개선 방안연구』, 한국직업능력개발원, 2006. 12, 동 연구는 실태조사와 통합작업 및 연구가 동시에 일어나 무척 빠르게 진행되었으며, 동 국가자격의

공청회(2006년 10월), 관계부처 협의(2006년 12월 2회 실시) 등을 거쳐 「국가자격시험 통합관리체계 구축방안」을 마련(2007년 1월)하고, 대통령께 보고하여 확정(2007년 3월)하였으며, 2008년부터 공인회계사 등 20개 부처 47개 자격의 시험 관리를 산업인력공단에 위탁하기 위한 이관 업무를 진행하고 있다.¹⁷⁷⁾

2. 기능 장려사업

가. 명장 등 선정

우수 기능인력을 발굴하고 사기를 진작시키며 기능인력에 대한 사회적 인식을 제고하기 위해 여러 가지의 기능 장려사업이 시행되었다. 명장 제도를 계속 시행하여 2002년에 26명, 2003년에는 22명을 선정, 포상하였으며 2003년 말 현재 375명의 명장이 배출되었다.

또한 ‘우수지도자’는 교육·훈련기관 및 산업현장에서 20년 이상 기능인력 양성 및 지도에 직접 종사하고 있는 직업능력개발훈련교사, 실업계 고교 교사 중에서 선정하여 노동부 장관 표창 및 일시장려금 500만 원을 지급하며 2003년 말 현재 80명이 선정되었다.

나. 기능장려 우수업체 선정 및 기능전승 지원

‘기능장려 우수사업체’는 2003년까지 51개소가 선정되었으며, 전통기능의 전승을 위하여 ‘국가기술자격법’에 의한 기술자격 종목에 해당하는 기능 및 민족 전통의 고유기능으로 전승 필요직종과 기능단절 가능직종으로서 노동부 장관이 정한 분야에서 20년 이상 종사하고 있는 기능보유자를 선정하여 5년간 월 80만 원의 지원금을 지급하였다. 2003년에는 죽관약기 등 6개 종목에 5명을 선정하였으며, 1995년부터 2003년까지 48개 종목에 58명을 선정하였다.

통합작업에는 노동부 윤양배 자격제도팀장의 헌신적인 노력이 있었다.

177) 노동부, 『노동백서』, 2007, 115~117쪽 참조.

다. 중소기업 우수기능인 선정

‘중소기업기본법’에 의해 중소기업에서 생산 및 그 관련 직종에 종사하는 자로서 3년 이상 경력이 있는 자 중에서 ‘중소기업우수기능인’을 1997년부터 선정하였다. 선정 시 혜택으로는 우수기능인 증서 및 일시장려금 수여, 선정 후 1년 이상 근무한 우수 기능인이 대학에 입학 시 장학금 지급, 3년 경과자 중에서 기능향상 및 기술개발이 뛰어난 자를 우수 산업 기술인으로 선정하여 국내 산업을 시찰하게 하고, 선정 후 7년이 경과된 자 중 기능장 자격을 취득한 자에게는 명장 선정 시 가점을 부여하고 있다. '97년 297명의 선정을 시작으로 매년 300여 명씩 선정하였으나 2002년에는 100명, 2003년에는 95명을 선정하였다.¹⁷⁸⁾

라. 기능경기대회 활성화

서울특별시에서 실시한 2001년의 제36회 ‘국제기능올림픽대회’는 1978년 부산에서 개최되었던 제24회 ‘국제기능올림픽대회’에 이어 23년 만에 두 번째로 우리나라에서 열린 대회로, 세계의 우수한 기능인들이 한자리에 모여 성대하게 거행되었다. 2001년 9월 6일부터 14일간 개최된 서울대회는 세계 35개국에서 661명의 선수와 1,340명의 심사위원 및 참관인 등이 참가한 가운데 기계조립 등 39개 정식 직종과 웹디자인 등 6개 시연 직종으로 나누어 개최되었다. 이 대회에서 우리 선수들은 금메달 20개, 은메달 5개, 동메달 7개를 획득하였다.

1998년부터는 민간주체의 기능경기대회를 활성화시켜 근로자들의 기능 향상을 촉진시키고 기능인의 사기진작 및 근로자 등의 자격취득기회를 확대시키고자 조합, 단체, 협회, 사업체 등에서 기능경기대회를 개최할 경우 경비를 지원하였다.¹⁷⁹⁾

178) 노동부, 『노동백서』, 2004, 227쪽 참조.

179) 노동부, 『노동백서』, 2001, 234~235쪽 참조.

마. 근로자 1인 2자격 갖기 사업

1999년 ‘근로자 1인 2자격 갖기 운동’을 한국산업인력공단, 대한상공회의소, 한국경제신문이 공동으로 전개하였다. 동 사업은 첫째, ‘근로자 1인 2자격 갖기’ 참여 사업장 근로자에게 현장에서 응시원서 교부, 자격검정 실시, 자격증 교부 등 자격검정 서비스 일체를 지원하고 검정응시 종목당 1회 검정 수수료를 면제하고 이동검정 서비스를 실시하는 것인데, 2000년 실적으로 53,575명이 수수료 면제의 혜택을 받았다. 둘째, 고용보험 피보험자가 소정의 국가기술자격을 자비로 2개 종목 이상 취득하고 검정수수료 및 교재비, 수강료의 지급을 신청하면 근로자가 부담한 검정수수료는 전액, 교재비와 수강료는 1회 10만 원 한도 내에서 2회 지원하는 것인데 2000년 실적으로 1,512명에게 167백만 원이 지원되었다. 셋째, 사업주가 단독 또는 공동으로 사업내 자격검정사업을 실시하고 있을 경우 사업장에 무료 컨설팅 및 개발비, 검정 운영비를 지급하는 것인데, 2000년 실적으로 5개소에 33백만 원이 지급되었다. 마지막으로 근로자 1인 2자격 갖기 사업장 근로자가 3종목 이상 국가기술자격을 취득하고 대학에 진학하는 경우 1회에 한하여 10만 원의 장학금을 지원하는 제도를 시행하였다. 그러나 이들 사업에 대한 실적이 사업내 자격검정사업에 대한 지원을 제외하고는 그 이후의 노동백서에 나타나지 않는 것으로 보아 실적이 미미한 것으로 보인다.

바. 「Skill-Up 21 Plan」- 기능장려 혁신방안의 마련

앞에서 본 바와 같이 '89년 4월에 ‘기능장려법’을 제정하여 명장 선정·지원, 기능경기대회 개최 등 각종 기능장려 정책을 추진하여 왔으나, 사회적 관심저하로 성과는 미미한 실정에 있다. 이에 노동부는 사회적으로 만연한 기능 경시풍조 분위기를 쇄신하고 기능중시 사회로의 분위기 확산을 위해 기능장려 제도 전반에 대한 재검토를 통하여 2007년 1월에 기능장려 혁신방안을 마련하였다. 이 방안의 대강을 보면 우선 기능인이나 기능인이 되려고 하는

자를 대상으로 ① 기능습득을 지원하고, ② 기능수준을 향상시키고, ③ 이를 촉진하기 위하여 기능에 대한 사회적 인식을 제고시키며, ④ 이의 효과적인 추진을 위하여 기능지원 인프라를 구축하는 것으로 되어 있다.

- ① 기능습득 지원의 세부내용을 보면 경력경로의 성공모델을 개발·보급하고, 학교교육과 연계한 기능습득을 지원하며, 취약계층의 기능습득 지원을 강화하는 것으로 되어 있다.
- ② 기능수준 향상의 세부내용을 보면 기존의 기능장려 사업의 문제점을 보완하는 것으로서 재직근로자의 자율적 능력개발을 지원하고, 근로자의 대학교육 기회를 확대하며, 산·학 연계를 통한 기능향상을 강화하고, 국가기술자격의 현장 활용성을 제고하며, 기능의 국제 통용성 제고를 위한 국제협력을 추진하고, 첨단산업분야 기능향상을 지원하며, 지자체 등의 기능장려 사업의 지원과, 기능보유자 지원을 강화하는 것으로 되어 있다.
- ③ 기능에 대한 사회적 인식제고의 세부내용을 보면 기능중시 직업관 형성에 노력하며, 기능장려 선도 기업을 지원하고, 대국민 홍보의 강화와, 수요자 중심의 기능경기대회를 운영·지원, 기능장려 기여자 우대지원, 명장 지원제도를 개선하는 것으로 되어 있다.
- ④ 기능지원 인프라 구축의 세부내용은 ‘기능장려법’을 개정하고, 기능장려사업 추진재원을 확보하며, 기능관련 분야 통계 시스템을 구축·활용하고, 기능관련 직업정보를 제공하도록 되어 있다.

그러나 이러한 담당자의 노력에도 불구하고 오랫동안 유지되어 온 두꺼운 학력우대 풍토 속에서, 기능우대의 정책이 얼마나 실효를 거둘지 의문이 있다. 그럼에도 불구하고 동 계획에서의 사회적 인식제고를 위한 각종 방안 모색을 위한 노력은 가사타 할 것이다.

제6절 직업능력개발 대외교류 확대

1. 개도국에 대한 직업훈련 지원

1980년대 이전의 직업훈련분야의 국제협력 사업은 주로 독일, 벨기에, 일본 등의 선진국과 UNDP/ILO 등 국제기구로부터 재정과 기술지원을 받는 입장이었다. 그러나 우리나라는 1980년 이후 대외 지향적 성장전략의 추구를 통한 경제발전과 국제사회에서의 지위 향상으로 직업훈련분야 대외기술 공여 사업의 비중이 오히려 커지게 되었다. 대외기술 공여사업은 우리나라의 기술 수준이 높은 분야에 중점을 두되, 경제발전의 가능성이 높은 개도국에 대한 인력진출과 상품수출 확대를 고려하고 있다.(<표 IV-23> 참조)

개도국 직업훈련 지원 사업은 주로 한국형 훈련이나 자격시스템을 전수하는 형태로써 직업훈련센터 건립, 국산 훈련장비 공급, 훈련관리자 및 교사의 한국 초청연수, 한국 전문가의 현지 파견지도, 교과과정개발 및 훈련교재 개발 등을 통하여 우리의 기술과 교수기법을 전수하고 한국의 훈련제도와 문화를 습득케 함으로써 상호 협력증진과 우리 기업진출의 기반을 마련하고 있다.

가. 중국 취업훈련 기술 지도센터 건립

우리나라 직업훈련, 자격검정, 지능경기 분야의 기술과 경험을 중국에 전수함으로써 중국의 직업훈련 및 기능검정제도의 개선을 목적으로 중국 취업훈련기술 지도센터 건립을 추진하였다. 1999년 9월 지원사업을 시작하여 2000년 12월에 개원하였다. 총사업비 1,850만 달러 중 1,000만 달러는 우리나라에서 투자하여 자문관 파견, 관계자 연수, 기자재 등을 공여하였으며, 중국은 건축비, 운영비의 비용으로 850만 달러를 투자하였다.

<표 IV-23> 직업능력개발부문 국제협력사업 개요

사업명	내 용	규 모	사업기간
공 여 사 업	○ 한·수단직업훈련원 설립	4,500,000\$	'93~'96
	○ 한·인니직업훈련원 설립	5,200,000\$	'86~'94
	○ 인니 M.T.U. 수석자문관 지원사업	280,000\$	'95~'97
	○ 한·가봉 기술지원	630,000\$	'84~'90
	○ 한·이집트 직업훈련지원	600,000\$	'93~'95
	○ 개도국 기술연수생 초청훈련	6,182,269\$	'75~'99
	○ 중국 취업훈련기술지도센터 설립지원	10,000,000\$	'97~'01
	○ 남아공 국립직업기능검정원 지원사업	3,000,000\$	'99~'01
	○ 아프가니스탄 직업훈련지원사업	10,000,000\$	'02~'07
	○ 파테말라 기술교육훈련원 건립사업	1,200,000\$	'04~'05
	○ 한-SICA(중남미통합체제) 협력사업	668,000\$	'04~'05
	○ 한·이라크 직업훈련원 건립사업	7,000,000\$	'04~'07
	○ 스리랑카 자프나기능대학 기능개선사업	2,330,000\$	'04~'07
	○ 탄자니아 직업훈련센터 건립사업	1,970,000\$	'07~'09
	○ 카자흐스탄 국가자격확인검정 시스템 구축사업	846,000\$	'06~'08
○ 캄보디아 국가기술자격시스템 구축사업	857,000\$	'07~'09	
○ 콩고 중등학교 교육정보화 등 사업	302,000\$	'08	
○ 리비아 건설직업훈련원 지원 용역사업	408,000\$	'07~'09	
○ 멕시코·사할린 한인후손초청 연수사업	791,000\$	'07~'08	
수 원 사 업	○ 한·독기술협력	64,120,000DM	'70~'96
	- 한·독부산직업훈련원 설립	16,000,000DM	'70~'75
	- 직업훈련 자문	34,000,000DM	'76~'93
	- 창원기능대학	13,000,000DM	'79~'90
	- 신규 한·독협력사업	1,120,000DM	'94~'96
	○ UNDP중앙직업훈련원	2,620,000\$	'68~'81
	○ UNDP서울국제직업훈련원	570,000\$	'90~'97
	○ 정수직업훈련원(미국)	250,000\$	'76
	○ 한·일대전직업훈련원 설립	2,000,000\$	'76~'88
○ 한·백창원직업훈련원 설립	5,460,706\$	'76~'90	

자료: 노동부, 「직업능력개발사업현황」, 2008.8, 55쪽.

1999년 8월 사전조사 실무자 등 7명으로 구성된 사전 조사단을 파견하여 한·중 직업훈련사업의 효율적 추진을 위한 중국 현지 사전 실태조사 및 사업 추진방안을 협의하였고, 1999년 10월에는 실무협의단을 파견하여 지원기 자재 목록 및 건축설계를 검토하였다.

2000년 5월 직업훈련 정책 및 제도 등 10개 분야 자문관 10명을 파견하였으며, 중국 연수생 초청훈련으로 '98년 6월부터 2000년 8월까지 직업훈련교사 및 관리자를 대상으로 13개 과정에 136명의 연수를 인력공단에서 실시하였다.

나. 우즈베키스탄 교육훈련시설 개선사업 지원

우즈베키스탄 지원 사업은 경제개발협력기금(EDCF차관)을 이용하여 한국 경제개발의 기반이 되었던 산업인력양성의 경험과 기술을 전수하고 양국 간 협력관계를 증진할 목적으로 시작되었다. 한국 측이 교육훈련장비 및 초청연수, 전문가 파견 등의 비용으로 3,500만 달러를 투자하고, 우즈베키스탄 측이 시설비 1,000만 달러를 투자하기로 합의하였다. 2000년 12월 컴퓨터, 자동차 등 5개 직종으로 1차 연수를 실시하였고, 2001년 3월까지 교사 240명, 관리자 30명에 대한 초청연수를 실시하였다. 2000년 12월에서 2001년 11월까지 컴퓨터 등 10개 분야 11명으로 구성된 전문가를 파견하였다¹⁸⁰⁾. 이 사업과 관련하여 2000년과 2001년 한국산업인력공단은 직업훈련교사 및 관리자를 대상으로 240여명의 초청연수를 실시하였다.

다. 남아프리카공화국 국립직업기능검정원 지원사업

1995년 7월 만델라 남아공 대통령 방한 시 양국 정상 간 협의에 따라 남아공 국립직업기능검정원을 지원하기로 하였다. 2001년 자동차 등 6개 분야 91종의 검정장비 등을 지원하였고, 신기술 습득 등 6개 과정 45명에 대한 초청연수를 실시하였으며, 자격검정제도 등 5개 분야 11명의 전문가를 파견하였다.

라. 아프가니스탄 직업훈련원 건립

아프가니스탄 전후 복구 및 자활능력 향상을 위하여 아프간 직업훈련원을

180) 노동부, 『노동백서』, 2001, 229~230쪽 참조.

2003년에서 2005년에 걸쳐 건립하고 관리자 및 교사초청연수(24명), 훈련전문가 파견(11명), 훈련장비 공급 등 총 1천만 달러 상당의 지원을 하였다.

마. 과테말라 기술교육훈련원 건립사업

2004년에서 2005년에 걸쳐 과테말라 자카과시(市)에 기술교육훈련원 건립에 수반되는 직업훈련 장비 및 기자재를 지원하였다. 자동차, 용접배관, 이미용, 제과제빵 직종 등 총 188종 613점 6억 원 상당을 지원하였다. 한편, 동 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 직업훈련 전문가를 파견하였는데, 프로젝트 코디네이터 5명, 기자재설치 및 교육전문가 2명 등 총 7명의 직업훈련 전문가를 파견하였다. 한편, 현지 직업훈련교사 초청연수(4명)를 2005년 1월부터 3월까지 자동차 및 용접배관 등 2개 직종에 대하여 실시하였다.

바. 이라크 직업훈련원 건립사업

총 700만 달러 규모의 이라크 직업훈련원 건립사업은 2004년에서 2007년에 걸쳐 실시되었는데, 직업훈련원에 지원될 직업훈련 장비 및 기자재에 대한 사양을 완료하여, 직업훈련 관리자(12명)에 대한 초청 연수를 2005년 12월에 실시한 바 있다.

사. 여타 국가에 대한 직업훈련원 건립사업 지원

여타 개도국에 대한 직업훈련 시설 건립사업 지원은 개도국의 직업훈련 인프라를 확충하기 위하여 직업훈련 시설, 훈련장비, 교과과정 및 교재개발, 직업훈련 및 자격검정시스템 등에 있어서 장기간에 걸쳐 프로젝트 형태로 이루어지고 있다.

2003년에 캄보디아, 필리핀 등에서 직업훈련원 건립을 위하여 기자재 공여, 전문가 및 자문관 파견, 교직원 연수 분야에 지원하였다.

2. 제1회 APEC 청소년기능캠프 개최

1997년 9월 23일부터 26일까지 서울에서 개최된 제2차 APEC 인력장관회의에서 우리나라가 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation) 청소년기능캠프를 제안하였고, 같은 해 11월 25일 캐나다 밴쿠버 APEC 정상회의에서 한국 개최가 확정되었다.

2000년 9월 22일부터 25일까지 4일간 울산광역시 문화예술회관에서 개최된 제1회 APEC 청소년기능캠프는 21개 전 회원국 400명이 참가하였으며, 청소년에게 기능개발의 동기를 부여하고 청소년 직업훈련 정보교류를 통한 상호협력 증진을 위해 아시아-태평양 지역에서 최초로 개최된 캠프였다.

3. APEC Engineer Project 및 IT자격 상호인정 사업

1995년 WTO(World Trade Organization)에서 「용역의 무역에 관한 일반협정」이 체결되자 1996년 5월 APEC 인적자원 개발회의(HRD) 내의 교육포럼은 APEC 회원국 내의 기술자가 회원국 내에서 자유롭게 활동할 수 있도록 국가자격 간 상호 인정을 위한 사업을 추진하였다. 이 사업은 토목·구조·전기·기계·환경·화공·산업·광업·지반·정보공학·생명공학 등 11개 분야로 나뉘어 논의되었다. 우리나라는 2000년 토목·구조 분야에 우선 참여하였고 2002년 말에는 11개 전 분야로 확대되었다. 또한 IT분야에 자격을 상호 인정하는 사업을 개하여 2001년에는 우리나라와 일본 간 한·일 IT자격 상호인정협정을 체결하였으며 인도, 캐나다, 싱가포르, 홍콩과도 동 협정을 위한 실무 협의를 하였다.¹⁸¹⁾

4. 직업훈련 용역수출

아시아, 아프리카, 중남미 등 수 많은 개발도상국가들은 자국의 경제발전

181) 노동부, 『노동백서』, 2003, 232~233쪽 참조.

계획을 추진하면서 인력개발사업을 주요 역점과제로 채택, 선진국의 모델보다는 한국형 발전모델을 선호하게 되었고, 아시아개발은행(ADB), 세계은행, 한국의 경제협력차관(EDCF) 등 외국자본을 유치하여 직업훈련시스템을 수입하는 프로젝트가 급속히 확대되고 있다. 따라서 우리나라도 국제입찰이나 용역계약을 통하여 우리의 직업훈련, 자격검정의 노하우를 수출하는 전략을 펴고 있다. 인도네시아 이동식 훈련사업, 스리랑카 기능개발사업, 우즈베키스탄 훈련개편사업 등이 이미 수행되었고, 향후 약 20개국이 추가로 추진될 계획이다.

5. 국제HRD센터(SIVAT) 운영

1989년 ILO/APSDEP 에서는 아·태지역 개발도상국가의 직업훈련 향상을 도모하기 위하여 직업훈련관계자를 대상으로 한 훈련센터를 설립코자 하였던 바 한국정부는 APSDEP(Asian and Pacific Skill Development Program)과의 협의에 의하여 인천기능대학 내에 서울국제직업훈련원(SIVAT)을 설립, 운영하게 되었으며 2006년 7월 1일 현재 99개 국가의 3,167명의 외국인 직업훈련교사, 중견기능인, 관리자들에 대하여 훈련을 실시한 바 있다.

한국산업인력공단은 개발도상국 지원사업의 확대를 위하여 1998년 1월 1일 국제훈련센터를 독립기관으로 개편하였으며 2006년 3월 9일 국제협력본부 산하 국제HRD센터로 조직을 확대·개편하여 운영하고 있다.

국제HRD센터에서는 유·무상 사업에 의한 외국인 초청훈련 및 전문가파견 지원 사업 등을 실시하고 있으며 국제기구와의 공동협력 사업에 의한 프로젝트에도 참여하고 있다.

또한 한국의 중소기업 해외진출 지원을 위한 컨설팅, 근로자 사전교육 및 현지교육 등을 추진하고 있으며 향후 아·태 지역 HRD HUB로서의 기능을 수행하기 위한 국제 인적자원개발기구와의 네트워크 연계를 통한 인적자원개발지원을 추진하고 있다.

이와 유사한 형태로서 대한상공회의소는 IT 등 신기술 분야에서 외국인

초청연수를 실시하며, 프로젝트 형 사업으로 캄보디아와 필리핀에서 직업훈련원 건립에 참여하고 있다. 학교법인 기능대학과 한국기술교육대학교도 초청연수프로그램과 전문가과건, 국제학술교류 및 학생·교직원 교류 등을 통하여 개발도상국을 지원하고 있다¹⁸²⁾.

제7절 직업능력개발 혁신방안 수립

1. 공공훈련 인프라 개편

급속한 기술변화와 인구 및 산업구조의 변화에 따른 새로운 노동시장의 환경에 대응하기 위해 산업기술인력 양성을 담당하는 공공훈련 인프라를 혁신해야 할 필요성이 대두되었다. 한국산업인력공단과 학교법인 기능대학 등으로 대표되는 공공훈련기관 상호간의 역할과 기능 혼재에 따른 투자의 비효율성이 제기되었고, 직업능력개발에 대한 새로운 정책수요를 수용할 수 있는 제도의 필요성이 제기되었다. 이에 선택과 집중의 원리로 공공훈련 기관 간의 역할과 기능을 재설계하는 “공공훈련 인프라 혁신방안(안)”을 마련하여 2005년 4월 6일 「국가고용지원서비스 혁신보고」와 함께 대통령 보고를 하였으며, 2005년 7월 노동부, 산업인력공단, 학교법인기능대학, 외부전문가로 T/F를 구성하여 「공공훈련 인프라 혁신방안」을 수립하였다. 이후 2005년 10~11월 이해관계자들을 대상으로 동 혁신방안을 설명하고 폭넓은 의견을 수렴하였으며, 2005년 12월 동 혁신방안을 담은 ‘한국산업인력공단법’ 및 ‘기능대학법’ 개정안이 국회에서 통과되었다. 이를 통해 한국산업인력공단은 HRD시장을 선도할 수 있는 평생능력개발지원 전문기관으로 새롭게 기능전환을 하였고, 기능대학은 기술 및 기능인력 양성 전문기관으로서 교육과 훈련에 집중할 수 있도록 개편되었다.

182) 국제협력과 관련된 부분은 능력개발정책팀 윤수경 사무관의 조력이 있었다.

2. 한국산업인력공단을 HRD 선도기관으로 육성

한국산업인력공단은 직접 훈련을 실시하던 기능인력 양성 기관에서 탈피하여 근로자의 평생학습을 체계적으로 지원하고, 민간훈련기관 등을 평가, 지원하여 훈련시장을 조정·선도해 나가는 근로자평생학습지원 전문기관으로 그 위상이 재정립되었다. 또한 국가기술자격의 현장성과 통용성에 대한 비판을 해소하고 비효율적인 자격제도의 경직성을 극복하고자 자격관리 체제를 정비하고 자격관리 전문기관으로 전환되었으며, 해외직업능력개발 용역사업 확대, 외국인 고용지원사업 확대 등 국제협력을 강화하여 아시아 HRD-Hub 기관을 지향하였다. 이를 위해 현행 이사체계(운영, 인력개발, 자격검정)를 사업본부장체계(평생능력개발, 자격관리, 외국인고용, 국제협력, 경영전략지원)로 전환하고 사업본부별 책임경영체제를 구축하였다. 그리고 실(국)·부단위 조직을 팀제로 전환하여 경영의 신속성 및 탄력성을 확보 하였다.

또한 다양한 신규사업을 발굴하여 상대적으로 평생능력개발 활동에 열악한 상황에 있는 주체들의 교육훈련을 지원, 촉진하고 민간훈련시장을 선도, 지원할 수 있는 체계를 갖추었다. 구체적으로 HRD 우수기업 인증 및 컨설팅, 중소기업 학습조직화 촉진지원 등과 같은 중소기업 및 근로자 경쟁력 강화사업, 직업능력개발 방송콘텐츠 제작, 직업능력개발 매체 교재 제작 및 보급, 직업능력표준 개발 등과 같은 평생학습 인프라 구축사업, 단기적응훈련 프로그램, 취업취약계층훈련 지원사업 그리고 민간훈련 기관에 대한 평가 및 지원과 같은 민간직업능력개발시장 선도사업 등을 실시하고 있다.

공단은 국가기술자격관리 전문기관으로서의 위상을 재정립하고 민간 자격부문의 육성과 이에 대한 모니터링을 할 수 있는 기능을 강화하기 위해 국가기술자격 종목의 적정수준 유지, 민간전문협회 및 산업계 현장 종사자 참여활성화 자격종목 관리체계를 정비하였다. 그리고 출제기준 일몰제, 검정방법 다양화 등과 같이 출제 및 검정 프로세스를 혁신하였고, 실기시험 인증제 도입, 상설 검정장 확충, Q-net을 자격종합정보망으로 확대, 출제 전문 인력 증원 등 자격검정 관련 인프라를 확충하였다.

세계경제의 빠른 글로벌화에 따라 노동시장의 인력교류도 활성화되고 있다. 이에 해외 취업지원 및 연수지원 활성화, 해외 구인업체를 적극적으로 발굴하여 취업알선기능을 강화하였다. 그리고 개도국에서 추진 중인 아시아 개발은행(ADB: Asian Development Bank), 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund) 등의 국제차관자금을 활용한 직업능력개발 사업에도 적극 참여하고, 해외의 직업능력개발관계자 초청·연수, 직업훈련 전문가 파견 및 컨설팅 등을 지원하는 등 한국의 직업능력개발제도의 노하우를 전수하는 사업을 확대하였다.

또한 외국인근로자 고용허가제 지원업무와 관련하여 외국인 근로자가 작업장에서 원만하게 적응하여 최상의 생산성을 발휘할 수 있도록 사후관리 및 적응지원 기능을 강화하였다.

3. 공공훈련기관(기능대학교, 직업전문학교) 통합, 지역분권화 및 기능조정

2005년 12월 개정된 ‘한국산업인력공단법’ 및 ‘기능대학법’에 따라 2006년 3월 1일 학교법인 기능대학(전국 24개 대학)과 한국산업인력공단 소속 직업전문학교(전국 19개)를 통합하여 4개 특성화 대학 및 7개 권역별 캠퍼스(전국 40개 캠퍼스, 3개 직업전문학교는 인근 캠퍼스로 통합)체제로 전환하면서 대학명칭도 한국 폴리텍(I~VII대학)으로 변경하였다.

각 권역별로는 중심대학을 선정하여 학교법인의 기능을 권역별 중심 대학에게 대폭 위임함으로써 지역인적자원개발의 중심기관으로서의 역할을 담당할 수 있도록 하였고, 기존 학장의 정년제를 폐지하고 임기제로 전환하여 책임경영이 실현될 수 있는 체제를 구축하였다.

<표 IV-24> 기능대학 및 직업전문학교 개편 현황

현행(45)	개편후(40)		비고
서울정수기능대학	한국폴리텍 I대학	서울정수대학	중심대학
서울정보기능대학		서울강서대학	
성남기능대학		성남대학	
인천기능대학	한국폴리텍 II대학	인천대학	중심대학
인천직업전문학교		남인천캠퍼스	
경기직업전문학교		화성캠퍼스	
춘천기능대학	한국폴리텍 III대학	춘천대학	중심대학
강원직업전문학교		원주캠퍼스	
원주직업전문학교		강릉캠퍼스	
강릉직업전문학교		정선캠퍼스	정선군과 공동운영
정선직업전문학교			
대전기능대학	한국폴리텍 IV대학	대전대학	중심대학
청주기능대학		청주대학	
제천기능대학		제천대학	제천시와 공동운영
아산기능대학		아산대학	
홍성기능대학		홍성대학	홍성군과 공동운영
충주직업전문학교		충주캠퍼스	
광주기능대학	한국폴리텍 V대학	광주대학	중심대학
전남직업전문학교		김제대학	
전북기능대학		고창대학	고창군과 공동운영
고창기능대학		목포대학	목포시와 공동운영
목포기능대학		익산캠퍼스	
익산직업전문학교		순천캠퍼스	
순천직업전문학교		제주캠퍼스	
제주직업전문학교		남원캠퍼스	남원시와 공동운영
전북직업전문학교			
대구기능대학	한국폴리텍 VI대학	대구대학	중심대학
구미기능대학		구미대학	
경북직업전문학교		달성캠퍼스	
포항직업전문학교		포항캠퍼스	
영주직업전문학교		영주캠퍼스	
김천직업전문학교		김천시와 공동운영	

<표 계속>

현행(45)	개편후(40)		비고
창원기능대학	한국폴리텍 VII대학	창원대학	중심대학
한백창원직업전문학교		부산대학	
부산기능대학		울산대학	
울산기능대학		거창대학	거창군과공동운영 (3년후 양도)
거창기능대학		동부산캠퍼스	
한독부산직업전문학교		진주캠퍼스	
진주직업전문학교		한국폴리텍 여자대학	특성화 대학
안성여자기능대학		한국폴리텍 섬유패션대학	
섬유패션기능대학		한국폴리텍 항공대학	
항공기능대학		한국폴리텍 바이오대학	
바이오기능대학	강경바이오기능대와 통합	폐교	
충남직업전문학교	기능전환(외국인전용시설)		
충북직업전문학교			

자료: 노동부, 『노동백서』, 2007, 106쪽.

4. 공공훈련의 기능 및 사업영역 조정

과거에 비해 직무수행에 필요한 숙련 수요가 고도화되고, 기술혁신은 빠르게 진전되어 노동시장 진입 이후에도 지속적인 능력개발의 필요성이 증대하였다. 그리고 인구구조의 변화, 제조업 비중 감소 등으로 기능인력 양성에 대한 수요는 감소하고 있음에도 불구하고 공공훈련은 양성훈련 위주로 운영되고 있어(2005년: 기능대학 92%, 직업전문학교 85% 수준) 지역 산업수요(훈련수요)를 최대한 반영하여 다양한 훈련과정을 개설, 운영할 수 있도록 공공훈련의 체제개편을 추진하였다.

공공훈련을 둘러싼 환경변화에 부응하여 학위중심의 양성훈련 규모를 축소하고 재직자 직무능력 향상과정, 실업자 재훈련과정 등 향상교육 훈련과정을 확대하여 근로자의 지속적인 능력개발을 지원하고, 양극화 해소를 위하여 비정규직, 여성, 장애인, 생활보호대상자 등 취약계층에 대한 직업능력개발서비스를 한층 강화하였다.

아울러 지자체, 고용지원센터, 민간훈련기관, 지역산업체 등 지역의 유관

기관과 Network를 구축하여 다양한 인력개발산업을 추진하고 있으며, 11개 중심대학의 지역인적자원개발 및 산학협력을 전담하는 ‘산학협력단’을 별도 법인으로 설치, 운영하고 있다.¹⁸³⁾

한편, 지역수요에 특화된 인력양성 및 효율적인 훈련기관 운영을 위하여 지자체와 공동협력 운영하는 방안을 추진하였다. 이 방안에 의하면 지자체와 협의 후 공동협력 운영의 실효성이 없을 경우 지역캠퍼스의 폐지 및 기능전환을 추진하는 것이다.

이를 위하여 지자체협약기관인 8개 캠퍼스(거창, 고창, 목포, 제천, 홍성, 정선, 김천, 남원)와 해당지자체에 대한 공정하고 합리적인 평가를 위하여 2007년에 평가기준을 개발하고¹⁸⁴⁾, 2007년¹⁸⁵⁾ 및 2008년¹⁸⁶⁾에 2차에 걸친 평가를 실시하였다. 향후 동 평가결과에 따라 공동협력 운영방안이 확정될 예정이다.

183) 노동부, 『노동백서』, 2007, 103~107쪽 참조.

184) 김미숙, 김영생, 『지자체협약기관 평가기준개발』, 한국직업능력개발원, 2007.

185) 정택수·윤양배·김수원·김미숙, 『지자체협약기관 위탁평가』, 한국직업능력개발원, 2007.

186) 정택수·윤양배·김수원·김미숙, 『지자체협약기관 위탁평가(2)』, 한국직업능력개발원, 2008.

제 5 장

요약 및 제언

우리나라에서 직업훈련 제도가 도입될 당시에는 경제발전 초기단계로서 경제발전애 따른 기능인력의 수요가 많이 발생하고 있었고, 무기능의 미진학 청소년과 실업자 또한 많이 있었다. 그러나 이들을 기능인력으로 훈련시킬 훈련시설이나 직업훈련교사나 이를 갖출 자본도 없는 상태에서 이들을 가르칠 뾰족한 기술도 없었으며, 이를 작동하게 하는 직업훈련 제도조차 없었던 시기였다. 이제 직업훈련 제도를 도입하고 작동시키기 위하여 선진국으로부터 자문관을 초빙하여 자문을 받고, ‘직업훈련법’을 제정하여 훈련제도를 마련하고, 독일, 벨기에, 일본, 미국 등의 선진국으로부터 국제협력을 받거나 또는 아시아개발은행(ADB)이나 세계은행으로부터(IBRD) 차관을 받아 직업훈련교사나 기능인력 양성을 위한 훈련원을 지어 정부가 먼저 직업훈련을 시작하였다. 이러한 공공직업훈련은 농어촌이나 도시의 영세민 자녀들을 대상으로 무료로 훈련을 실시하고 100% 취업을 시킴으로써 그들이 생활기반을 잡고 당당한 사회인으로서 살아갈 수 있게 하는 사회적 효과도 거두었다. 따라서 이 제도는 우리나라 산업인력 양성의 보고가 되어 국가발전에 크게 이바지하였다. 이 당시의 연간 인력양성의 실적은 5년간 9만 8천 명 수준으로 연간 2만여 명에 불과하였다. 직업훈련 제도 도입 당시에도 사업내 직업훈련의 중요성을 인식하여 훈련을 독려하고 보조금을 지원하였으나 재원부족으로 보조금이 끊어지자 훈련이 급감하였다(시장의 실패).

이러한 정부주도의 기능인력 양성은 재원의 한계에 봉착하였고 더욱이 중동 건설 붐 등에 의하여 경제발전에 필요한 기능인력의 부족이 심해지자 이들을 양성하기 위하여 직업훈련 의무 제도를 도입할 수밖에 없게 되었다. 즉, 1970년대 후반에 ‘직업훈련기본법’ 과 ‘직업훈련촉진기금법’을 제정하여 우수 기능인력 양성의 기틀을 세운 것과, 1980년대 고학력자 공급확대를 내다보며 한국직업훈련관리공단을 설립하여 직업훈련의 체제를 다시 세운 것은 매우 시의 적절한 대응이었다고 평가된다. 기업이 필요로 하는 인력의 질적 수준이 높아짐에 따라 정부는 여러 차례 직업훈련계획을 수립하여 적기에 소요인력을 양성하려는 노력은 큰 성과를 거두었다.

그러나 ‘직업훈련기본법’에 의한 직업훈련 의무제도의 시행은 훈련행정 규제가 심했기 때문에 자발적인 인력양성이 실종되었고, 업계의 요구에 따라 직업훈련 실시비율이 낮아져 1980년대에는 임금총액의 1/1,000에 불과할 정도가 되었으며, 직업훈련 의무제도는 사실상 유명무실하게 되었다. 그 후 1990년대 초 2백만 호 건설로 인해 기능인력 부족이 심해지자 ‘직업훈련발전 기본계획’에 의해 직업훈련 실시비율을 점차 상향 조정하고, 행정규제를 완화하여 사업체에 의한 기능인력 양성을 독려했다. 3~6차 5개년 계획기간 중의 평균 인력양성 실적은 매 기간 중 30~50만여 명으로서 연간 평균훈련 인원은 7만여 명 수준이었다.

이러한 정부주도의 직업훈련 의무제도에 의한 기능인력 양성정책은 인구구조, 산업구조 및 노동시장의 구조 변화와 고학력 시대에 직면하면서 여러 가지 문제점을 노출하였다. 우선 직업훈련 대상자를 확보하기 어렵게 되어 공공직업훈련부문에서 훈련대상자를 찾기가 쉽지 않은 것은 물론이고, 직업훈련 의무대상 사업체가 직업훈련 의무를 이행하고자 하나 훈련 대상자가 없는 상황에 이르렀고, 기업 특수적 훈련이나 향상훈련이 미흡하여 기업에서 필요한 인력을 제대로 확보하기 어렵게 되었다. 또한 지나치게 경직적으로 운영하는 직업훈련 의무제도로 인해 기업체가 자발적으로 훈련 의무를 이행하는 것보다는 분담금을 납부하는 것을 오히려 선호하는 경우도 많았다. 정보화 사회의 진전, 경제의 지식집약화 등으로 인력수요는 급격히 고도화되는

데 비하여 우리나라의 기능인력 양성체제는 아직도 개발연대의 체제에서 크게 벗어나지 못하였다. 즉, 과거의 단능공(單能工) 중심의 숙련형성(skill formation) 체제로부터 유연한 생산체제에서 필요한 다능공과 중간기술인력을 키워낼 수 없었다. 경직적이고 획일적인 직업교육 체계로부터 창의력 있고 적응력 있는 기능인력을 배출할 수 있도록 직업교육체제도 고도화 될 필요가 있었다. 그러나 공공직업훈련은 고가의 시설과 장비를 갖추고 훈련을 시키다 보니 시간이 갈수록 고정화되고 경직화되어 훈련 공과나 훈련 방식에 있어서 탄력적인 조정이 곤란하였다.

따라서 정부는 이러한 정부주도의 훈련정책을 자율적 민간주도 훈련 촉진 정책으로 전환하기에 이르렀다. 이러한 취지로 시행된 것이 1995년의 ‘고용보협법’의 직업능력개발사업과 1999년 근로자 ‘직업훈련촉진법’이다. 이는 우리나라 직업훈련의 새로운 패러다임의 전환을 가져온 혁신적인 조치로 평가할 수 있다.

이에 따라 훈련의 중심이 기능인력 양성훈련에서 재직근로자의 직무능력 향상훈련으로 이동하고, 훈련의 기본 철학이 공급자 중심에서 수요자 중심의 자율적 훈련을 지원하는 것으로 바뀌게 된 것이다. 이렇게 변화된 체제 속에서 직업능력개발 사업은 전반적으로 지원 사업장, 지원 금액, 인원 면에서 점차 확대되어 가고 있고, 사업주의 자율적인 직업능력개발 훈련도 지속적인 증가세를 보이고 있다. 특히 1998년 경제위기 하 대량의 실업사태에 직면하여 실직자 재취업 촉진과 관련한 직업능력개발 사업의 확대는 직업훈련이 우리 사회 경제 위기의 극복에 가장 크게 기여한 영역으로 평가할 수 있다. 이러한 직업능력개발 사업은 실업급여와 고용안정 사업이 연계되어 실시된다는 측면에서 적극적 노동정책의 핵심적 수단으로 자리 잡았다. 또한 경제발전의 결과로 직업훈련 제도를 도입할 당시에는 선진국으로부터 원조를 받는 수원국의 입장이었으나, 이제는 직업훈련에 관한 한 대외원조 공여국이 되어 우리나라의 위상을 높이고 있다.

이때의 훈련실적을 살펴보면 ‘근로자직업훈련촉진법’이 시행되던 1999년에는 재직자훈련이 80여만 명에 불과했으나, 2007년 현재 360여만 명에 이르고

있다. 반면에 실업대책직업훈련의 실적을 보면, 외환위기시인 1999년의 33여만 명에 이르렀으나 2007년 현재는 8만 8천여 명에 불과하고, 기능인력 양성에 해당되는 인력개발 훈련실적은 2000년에 2만여 명에 불과하였으나 2007년 현재 3만 4천여 명으로 증가하였다.

한편, 우리나라 공공훈련체계의 큰 축을 이루는 한국산업인력공단은 1982년에 발족한 이래 지속적으로 발전하여 왔다. 그러나 참여정부이후 지방화·분권화 그리고 민간직업훈련시장 육성 등 새로운 성장패러다임의 등장과 더불어 공공훈련기관 상호간의 역할 및 기능분화에 따른 투자의 비효율성으로 직업훈련 전달체계의 개선이 요구되었다.

이에 한국산업인력공단과 학교법인 기능대학으로 대표되는 공공훈련기관간 역할과 기능을 선택과 집중의 원리로 재설계하는 ‘공공훈련 인프라 혁신’을 추진하였다. 즉, 한국산업인력공단은 기능사 양성훈련과 국가기술자격의 집행 및 관리 기능을 중심으로 하는 기관에서 국가기술자격의 집행 및 관리사업 외에 근로자평생학습 및 기업의 HRD 인프라 구축지원과 같은 평생직업능력개발 지원 중심 기관으로 역할을 전환하였다. 한편, 학교법인 기능대학은 직접적인 교육 훈련을 실시하는 기관으로서 기능이 강화되었고, 기존의 19개 직업전문학교를 한국산업인력공단으로부터 분리하여 기능대학으로 통합하였으며 학교명칭 또한 한국폴리텍대학으로 개칭하였다. 또한 이들 공공훈련기관을 권역별로 통합·분권화하고, 투자효과를 극대화하도록 함으로써 지역수요에 맞는 직업능력개발을 실시할 수 있는 체제를 구축하였다. 이는 1982년 한국직업훈련관리공단의 설립 시 통합하였던 직업훈련과 자격검정사업을 다시 분리하여 효율성을 기하는 조치로서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

이상과 같은 노동부의 ‘근로자직업능력개발법’에 의한 직업능력개발훈련사업은 우리나라 근로자의 직업능력개발에 많은 노력을 기울여 왔으나 여전히 여러 가지 문제점이 노출되고 있어 이에 대한 개선방안을 제안하면 다음과 같다.

우선, 직업능력개발에 대한 정부역할의 재정립의 문제이다. 앞에서 살펴본

바와 같이 직업훈련 제도의 도입기에는 정부가 솔선해서 앞장 설 수밖에 없었고, 직업훈련을 선도하여 민간부문을 끌여가는 것이 정상이었다. 그러나 시장의 실패를 보완하기 위하여 직업훈련 의무 제도를 도입하였을 때에는 이들 직업훈련 의무대상 사업체가 직업훈련의 의무를 다하도록 독려하는 것이 정부의 역할이 되었고, 정부가 솔선하여 시행하는 것은 아니었다. 즉, 시장의 실패를 보완하기 위해서 정부가 직업훈련 의무 제도를 도입하거나 또는 직업능력개발 사업을 실시하더라도 정부가 개입하여 정부의 실패를 일으켜서는 곤란하다는 것이다. 이제 다시 직업훈련 의무제도의 시기가 지나고 민간주도의 직업능력개발훈련을 실시하는 시기에는 민간이 자율적으로 직업훈련을 실시하도록 도와주는 것이 더욱 중요하다. 즉, 민간교육 훈련기관들이 교육훈련 시장에서 보다 값싸고 질 좋은 훈련을 공급할 수 있도록 하기 위해서는 이들이 치열한 경쟁을 하도록 하여야 할 것인데, 이를 위해서 정부가 해야 할 일은 시장에서의 경쟁 또는 게임의 규칙을 정하고 공정한 심판자가 되어야 하며, 선수가 되어 다른 선수들과 경쟁해서는 곤란하다고 생각된다.

예를 들면, 기능인력 또는 다른 종류의 어떤 인력이 필요하다고 정부가 판단했을 때는 공정한 규칙에 의해 이들 상호간에 경쟁할 수 있도록 훈련공급자를 모집하여 실시토록 하면 되는 것이지, 정부가 가외로 더 많은 지원을 한다든지(무슨 근거인지는 모르지만), 상여금을 지원한다든지 하는 것은 교육훈련시장의 질서를 왜곡하고 경쟁력을 낮출 수 있을 뿐이다. 앞에서 본 바와 같이 연간 2만여 명을 양성할 때에는 정부가 직접 양성할 수 있으나, 10만여 명일 경우에는 사업체가 직접해야하고 정부는 독려하는 수준이어야 하지만, 3백만여 명을 넘어서는 시점에서는 정부가 직접 개입하는 것은 무리가 있다.

따라서 직업훈련에 관한 정부의 역할은 게임의 규칙 제정과 공정한 심판자의 역할에 충실하여야 하며 훈련 사업에 직접 개입하지는 말아야 할 것이다. 또한 민간훈련기관이 정부나 인력공단 등의 훈련담당자를 쳐다보고 일할 것이 아니라, 훈련생의 요구에 맞는 훈련을 제공하려고 노력하도록 제도의 틀을 만들어주어야 할 것이다.

둘째, 직업훈련시장에서 공개경쟁을 유도하기 위한 직업훈련 공급기관에 대한 평가정보의 공개문제이다. ‘근로자직업능력개발법’의 직업능력개발훈련은 원래, 정부의 직접적인 개입보다는 시장의 자율적 경쟁기능에 의하여 작동되도록 설계되어 있었으나, 평가정보의 불완전 공개로 인해 훈련 수요자는 훈련선택 시 정보가 부족하며, 그 결과 시장기능이 제대로 작동되지 않고 있다. 관련 인프라가 구축되어 있지 못함에 따라 ‘행정규제 없는 자율적인 훈련 정책의 수행’이라는 소기의 목적을 달성하는 데 많은 애로가 있는 것으로 드러나고 있다. 이를 개선하기 위해서는 보다 정확한 평가와 과감한 평가결과의 공개로 훈련수요자의 선택과 접근성을 제고하여야 할 것이다.

셋째, 공급자 위주의 훈련으로부터 수요자 위주의 직업훈련을 실시할 수 있도록 하는 직업훈련과 고용안정의 연계 방법의 구안문제이다. 그동안 고학력화 추세로 인하여 실업계 고등학교 졸업자나 직업훈련생들이 산업체의 진출보다는 진학을 선호하는 상황에서 정부주도의 공급위주의 기능인력 양성체제를 그대로 유지하는 데는 한계가 있다. 이를 해소하기 위해서는 고급기술과 다기능 인력에 대한 기업의 인력수요가 공급자, 즉 직업훈련기관에 전달되고 이것이 교육과정의 훈련전달체계에 즉각 반영될 수 있도록 하는 직업훈련 운영시스템의 고도화가 요청된다.

마지막으로, 지식정보화시대에 대응하여 창의력 있고 적응력 있는 기술 인력을 배출할 수 있는 훈련체계로의 전환문제이다. 정보화 사회의 진전, 경제의 지식집약화 등과 같은 인력수요의 변화에 신속히 대응할 수 있도록 하기 위해서는 종래와 같이 경직적이고 획일적인 교육훈련 체계로는 불가능하기 때문에 정부가 아닌 훈련기관이 스스로 유연하게 훈련내용을 변화시켜 적용할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

이러한 수요변화에 대응하여 우수한 훈련을 제공하는 훈련기관이 적절한 지원을 받을 수 있도록 하는 유인책으로서 훈련기관의 훈련비용에 대한 지원 단가가 이제까지의 일률적인 훈련비용단가가 아닌 시장 기능에 의하여 자율적으로 조정될 수 있도록 하는 적절하고 획기적인 훈련비용지원체계가 마련되어야 할 것이다.

<부 록> 직업훈련기준의 변천

- I. 직업훈련기준(보건사회부령 제 250호, 1969. 4. 28.) 구성체계
- II. 직업훈련기준(노동청훈령 제 164호, 1974. 8. 1.) 구성체계
- III. 직업훈련기준(노동청훈령 제 188호, 1975. 6. 5.) 구성체계
- IV. 직업훈련기준(보건사회부령 제 567호, 1977. 7. 5.) 구성체계
- V. 직업훈련기준(노동부고시 제 84-28호, 1984. 9. 24.) 구성체계
- VI. 직업훈련기준 구성 체계(2001년 이후 현재까지)

<부록> 직업훈련기준의 변천

I. 직업훈련기준(보건사회부령 제 250호, 1969. 4. 28) 구성체계

○ 기초훈련기준(기계공과 선반공 1년과정 예시)

직종의 종류	훈련직종 및 기간	훈련교과			훈련시설			
		학과 및 실기	과목의 세목	훈련시간	구분	시설명칭	수량	
							30인단위	50인단위
기계공과	선반공 1년	학과		180				
		①교양학과		360	건물	교실	50m ²	83m ²
		㉠사회	인생관,정치,경제,문화,경영,노사관계 건강관리,보건체조	100		제도실	50m ²	83m ²
		㉡체육				실습장	300m ²	500m ²
		②관련학과			단조장	33m ²	33m ²	
		③기계재료	철과 강, 비철금속,비금속	260	기계	창고	30m ²	50m ²
		㉢기계제작법	기계의 요소,주조,단조,용접,관금공작,기계			선반	12대	20대
		㉣기계제도	형체의 도시법,기계제도,사도			터릿선반	1대	1대
		㉤안전작업법	근로기준법에 의한 안전규칙,재해의 원인과 경향, 일반안전주의,구급조치			수직밀링머신	1대	1대
						형삭반	1대	1대
			만능공구연삭기	1대		1대		
			양두연삭기	2대		3대		
			포터블연삭기	2대		3대		
			드릴링머신	1대		2대		
			탁상드릴링머신	1대		2대		
			금속용접기계	1대	1대			
			원통연삭반	1대	1대			
			초경질공구연삭반	1대	1대			
			작업공구	다수	다수			
			다듬질용공구	다수	다수			
	실기		1,440					
	①계측기, 공구 사용법,손질	길이,면,각도등의 측정 및 관리보관						
	②금긋기 및 다 듬질 기본작업	중심구하기 및 기타 금긋기,끼워맞춤,줄작업, 스크랩작업						
	③각종공작기계 조작작업	선반,드릴링머신,형삭반,수직드릴링머신의 기 본작업						
	⑩안전작업	(이 하 기 재 생 략) 정리정돈,재해예방,안전위생작업						

II. 직업훈련기준(노동청훈령 제 164호, 1974. 8. 1) 구성체계

○ 기초훈련기준(기계공과 선반직종 1년 과정 예시)

직종의 종류	훈련직종 및기간	훈련교과			훈련시설			
		학과 및 실기	과목의 세목	훈련시 간	구분	시설명칭	수량	
							30인단위	50인단위
기계공과	선반 1년	학과 ①교양학과 ㉠사회 ㉡체육 ㉢기타 ②관련학과 ㉣기계재료 ㉤기계공작법 ㉥기계제도 ㉦안전작업법 ㉧기타 실기 ①계측기,공구사 용법 ②금기기 및 다듬질 기본작업 ③각종공작기계 조작작업 ⑩안전작업	철과강, 비철금속, 비금속 기계의 요소, 주조 단조, 용접, 판금공작, 기계 형체의 도시법, 기계제도, 사도 근로기준법에 의한 안전 규칙, 재해의 원인과 경향, 일반안전주의, 구급조치 길이,면,각도등의 측정 및 관리 보관 중심구하기 및 기타 금기기, 끼워맞춤, 줄작업, 스크랩작업 선반, 드릴링머신 형삭반, 수직밀링의 기본작업 (이 하 기 재 생 략) 정리정돈,위해예방,안전위생작업	1,800 360 100 260 52 1,440	건물 설비 기계	교실 제도실 실습장 단조장 창고 책상 및 의자 제도판 선반 터릿선반 수직밀링머신 형삭반 만능공구연삭기 포터블연삭기 드릴링머신 탁상드릴링머신 쇠톱기계 원통연삭반 초경질공구연삭반 작업공구 다듬질용공구류	50m ² 50m ² 300m ² 33m ² 30m ² 다수 다수 12대 1대 1대 1대 1대 1대 1대 1대 1대 1대 1대 1대 다수 다수	84m ² 84m ² 500m ² 33m ² 50m ² 다수 다수 20대 1대 1대 1대 1대 3대 2대 2대 1대 1대 1대 1대 다수 다수

Ⅲ. 직업훈련기준(노동청훈령 제 188호, 1975. 6. 5) 구성체계

○ 공공직업훈련기준 기초훈련의 교과과정 및 훈련시설(선반 12개월 과정 예시)

직종분류	기간	훈련교과			훈련시설					비고	
		학과 및 실기	과목의 세목	시간	시설명	단위	규격	수량			
								30인단위	50인단위		
선반 (선반을주요하 는 공작 기계의 금속가공에 관한 기능)	12개월	1.학과 가.교양학과	1)사회	노동관계법규, 안보교육, 새마을교육, 기능공의 정신자세	(1,800)	교실	m ²	최소넓이	90	160	제도실검용
					(360)	교사실	m ²	최소넓이	25	35	
		2)체육	체조 및 구기운동	44	실습장	m ²	최소넓이	200	300		
				22	공구실	m ²	최소넓이	30	35		
		나.관련학과	1)기계 공작법		소성가공:소성가구의 종류 소성가공법 단조: 단조용재료, 가열로,공구,기계 및 가공법 열처리: 담금질, 뜨임, 폴림,표면경화법 압연: 압연기종류, 로울러 및 압연가공법 프레스가공: 전단가공 굽힘가공, 프레스종류 및 프레스다이,인발가공,압출 가공법 (이 하 기 재 생 략)	(294)	재료실	m ²	최소넓이	15	
				2		흑판	개	가로×세로	2	2	
		74	책상	세트	1200×2400mm이상 가로×세로	30	60	의자포함			
			교탁	대	400×600mm이상 가로×세로	1	1	드릴척,머시 인바이스 포함			
		정반대	개	600×800mm이상 가로×세로	1	2					
					바이스	개	600×600mm이상 물림간격 750mm이상		10	15	
타상드릴	세트	드릴능력직경13mm 이상	1	2							
기계톱	세트	모우터출력1/4HP 이상	1	1							

○ 사업내 직업훈련기준 기초훈련의 교과과정 및 훈련시설(선반1년 과정 예시)

직종분류	기간	훈련교과			훈련시설					비고	
		학과 및 실기	과목의 세목	시간	시설명	단위	규격	수량			
								30인 단위	50인 단위		
선반 (선반을주요하 는 공작기계에 의한 금속의 간단한 가공에 관한 기능)	1년	1.학과 가.교양학과		(1,800)							
		1)사회	노동관계법규, 안보교육, 새마을교육, 기능공의 정신 자세	(180) (44) 22	1.기본시설 교실 기초실습장 정반	m ² m ² 대	최소넓이 최소넓이 가로×세로	60 90 1	90 160 1	제도실검용	
		2)체육 나.관련학과	체조 및 구기운동	22	바이스	대	물립가격 75mm이상	6	10		
		1)기계공작	다듬질가공:금긋기,측정줄가공,톱 가공,드릴링가공,정가공,만곡가공, 공작기계조작 및 가공	44	작업대	개	가로×세로 600mm×800mm이상	6	10		
					책상	세트	가로×세로 400mm×800mm이상	30	50		제도검용 의자포함
					제도판	개	가로×세로 600mm×900mm이상	6	10		
					흑판	개	가로×세로	2	2		
		2)선반가공	선반의종류,용도 및 특성, 선반주 요부의 명칭 구조 및 기능, 절삭공 구의 종류, 재질 및 용도, 선반부 속장치 종류 및 용도, 나사깎기에 필요한 변환기어의 잇수계산	66	V블록	개	1200mm×2400mm이상	1	2		
					V블록클립프	개	90-120°	1	2		
					버어니어캘리퍼	개	측정길이 150mm 이상	2	3		
			의경마이크로미	개	측정길이 0-150mm 이상	1	2				
			터	세트							
		(이 하기 재 생 략)									

직종분류	기간	훈련교과			훈련시설				비고	
		학과 및 실기	과목의 세목	시간	시설명	단위	규격	수량		
	2.실기			(1,620)						
	가. 기계공작법		다듬질작업:금긋기작업,측정작업,줄작업,톱작업,정작업,드릴링작업,공작기계조작법 및 가공법,선반조작법	324	만능각도기	세트	차의 길이 300mm	2	3	
					직각자	개	90°	2	3	
					센터편치	개	길이 80mm이상	2	3	
					스크라이이버	개	길이 100mm이상	2	3	
					삼각자	세트	300mm	6	10	제도용
	나. 지그 및 공구		지그 및 공구사용법, 지그 및 공구제작법, 측정기구 사용법	184			45°, 60° 2종	6	10	제도용
			(이 하 기 재 생 략)		T자	개	길이 800mm이상			

IV. 직업훈련기준(보건사회부령 제 567호, 1977. 7. 5) 구성체계

○ 선반(1년)
02-12-07

훈련교과			선반을 사용하여 금속제품이나 기계부품등을 가공 하는데 관한 기능				
교과목	훈련내용	시간	시설명	단위	수량		비고
					30명단위	50명단위	
(총시간)		(1,800)					
1. 학과		(440)					
가. 교양학과		80	교실	m ²	60	90	제도실검용
1) 사회	안보,새마을운동, 공업화와 경제개발, 노동관계법규		실습장	m ²	200	300	
2) 체육	체식훈련, 체조 및 구기운동, 보건위생		공구실	m ²	25	30	
나. 관련학과		360	재료실	m ²	15	20	2인용
1) 공업수학	수와식의계산, 삼각함수, 평면 및 입체도형		작업대	대	15	25	
			바이스	대	30	50	
			드릴링머신	대	1	2	
			양두연삭기	대	2	3	
			밀링머신	대	1	2	
			선반	대	15	25	
2) 기계공작법	주조법, 단조와 열처리, 수기가공 및 측정, 판금 및 용접법, 기계가공법		바이트연삭기	대	1	1	
			바이트용접기	대	1	1	
			기계톱	대	1	1	
3) 기계재료	철·강재료, 비철금속재료, 비금속재료		측정공구류	세트	30	50	
			작업공구류	세트	30	50	
4) 기계요소	응력과 변형, 재료의 강도, 체결용 요소, 전동용 요소, 축과 축받침.						
5) 기계제도	제도일반, 기계요소제도, 기계제도						
6) 선반작업법	선반의 일반적 구조와 종류, 선반작업법, 특수선반, 마이트의 형성과 재질, 절삭현상						
7) 안전관리	산업안전보건, 안전작업법						
2. 실기		(1,360)					
가. 기본실습	금속가공기초작업, 측정작업	120					
나. 기초실습	선반조작법, 마이트 연삭법, 내외경단차가공, 테이퍼가공, 기타 공작기계작업	400					
다. 전공실습	정밀내외경단차가공, 나사가공, 정밀테이퍼가공,편심가공,특수선반작업	640					
라. 종합실습	다편조립과체작업, 선반 보수정비작업	200					

V. 직업훈련기준(노동부고시 제 84-28호, 1984. 9. 24) 구성체계

1. 훈련직종명: 선반 (훈련직종번호: 02-12-01)
2. 훈련기간: 12개월
3. 훈련직종정의 및 당해 훈련직종 기능사 직무범위

가. 훈련직종정의

각종 선반 또는 범용공작기계를 사용하여 금속 및 비금속재료 등을 바이트 및 커터에 의해 소요의 형상 및 치수로 정확하게 절삭가공하여 금속제품이나 기계 부품들을 제작 가공하는 기능에 관한 직종

국제표준직업분류상의	8-34	공작기계조작공
관 련 직 업	8-34, 10	공작기계조작공(일반)
	8-34, 20	선반조작공

나. 작업환경

선반공은 간단한 기계부품의 가공제조업에서부터 공정별 분업 체계화된 대규모 금속기계 제조업등 폭넓은 분야에서 수기가공, 선삭가공, 측정, 각종 공작기계의 조작등 정확한 기능이 요구되는 작업을 수행하며, 대부분 일정한 작업장소에서 다양한 직무에 배정할 수 있는 실제적인 다능공이며, 생산에 의거하여 선반공은 독자적으로 기계부품 제작 및 생산부서와 사용부서에서 절삭작업에 임한다.

다. ○ 수행사항

- 금속가공의 기초 수기가공 및 측정작업을 한다.
- 주선반작업으로서 기계부품의 생산 및 제작작업을 한다.

(이 하 기 재 생 략)

4. 훈련목표

가. 훈련목표

- 금속가공의 수기가공 및 측정작업을 올바르게 할 수 있다.
- 선삭작업에서 절삭공구를 사용하여 정확하게 선삭할 수 있다.
- 밀링작업에서 평면, 측면, 홈가공 등을 올바르게 절삭할 수 있다.
- 연삭작업에서 평면, 내외경가공 작업을 올바르게 연삭할 수 있다.
- 각종 수공구 및 절삭공구의 절삭각도를 올바르게 연삭할 수 있다.

(이 하 기 재 생 략)

교과과정

이 론			실 기		
교과목	훈련내용	시간	교과목	훈련내용	시간
[총시간]		[450]	[총시간]		[1,350]
1.교양교과		[120]	1.기본실기		[360]
1)사회	가)정치와 경제 나)사회윤리 다)안보 라)작업과 근로 마)새마을 운동	80	가)다듬질작업 ○ 금긋기작업 ○ 줄작업 ○ 톱 및 정작업 ○ 리베팅작업 ○ 드릴 및 리어머작업 ○ 탭 및 다이스작업		
2)체육	가)건강과 생활 나)운동경기 및 체조 다)레크리에이션	40	나)측정작업 ○ 길이 측정하기 ○ 각도 측정하기 ○ 비교 측정하기 ○ 기타 측정하기		
2.기술교과		(330)	다)기초선삭작업		
가.기초기술		(180)			
1)기초공학		60			

<표 계속>

이 론			실 기		
교과목	훈련내용	시간	교과목	훈련내용	시간
	가)공학 ◦ 수기가공 ◦ 길이,각도,비교측정 ◦ 기타측정 나)수학 ◦ 수와연산 ◦ 방정식과 부등식 ◦ 삼각함수 ◦ 면적,부피,무게의 계산 다)과학 ◦ 물질의 특성과 분리 ◦ 힘과 운동 ◦ 물질의 입자 ◦ 전기 ◦ 에너지 ◦ 물질의 변화 (이 하 기 재 생 략)		2.전공실기 가.전공실습	◦ 선반조작 및 바이트 연삭 ◦ 공구설치하기 ◦ 절삭속도 선정하기 ◦ 기초선삭가공하기 가)길이 및 측면선삭 작업 ◦ 내외경가공하기 ◦ 단차가공하기 ◦ 센터에의한측면가공 ◦ 척에의한측면가공 나)테이퍼 및 편심선삭 작업	(990) 810

시험기준

이 론		실 기	
시험과목	시험내용	시험과목	시험내용
1.교양교과 1)사회	◦ 사회생활에 관한 개략적지식 ◦ 직업생활 및 근로관계법규에 관한 일반적 지식	1.기본실기	◦ 수기가공의 기본작업 ◦ 측정기 사용법 ◦ 절삭공구의 기본연삭작업

<표 계속>

이 론		실 기	
시험과목	시험내용	시험과목	시험내용
2)체육 2.기술교과 가.기초기술	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 보건 및 각종 경기규칙에 관한 개략적 지식 ◦ 측정기기의 종류, 용도, 특성 및 사용방법에 대한 일반적인 지식 <p>(이 하 기 재 생 략)</p>	2.전공실기 가.전공실습	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 선반의 기본작업 ◦ 선삭작업 ◦ 공차범위 1T-7급 수준 ◦ 길이,내외경 선삭

훈련설비기준

시설및장비명	단위	훈련인원별수량			비고
		30명	60명	90명	
가.시설					
◦ 교실	m ²	60	60	60	
◦ 실습장	m ²	300	400	500	
◦ 공구실	m ²	25	30	35	
◦ 재료실	m ²	15	20	25	
◦ 실험실					
나.장비					
◦ 작업대	대	10	20	30	1인용
(이 하 기 재 생 략)					

VI. 직업훈련기준 구성 체계(2001년 이후 현재까지)

직종코드 :S-01-04

훈 련 기 준
제정 2001. 12. 28. 고시 제65호
개정 2004. 2. 21. 고시 제 2호
개정 2005. 12. 30. 고시 제72호
개정 2007. 12. 31. 고시 제83호



선 반

3월 ~ 12월

LATHE

일 러 두 기

- 1개 반 훈련인원은 60명 범위 내에서 편성하되 훈련인원 30명까지는 근로자직업능력개발법 제33조에 의한 직업능력개발훈련교사 1인으로 훈련가능하며 30명 초과 60명까지는 동법 시행령 제27조에 해당되는 자 1인을 추가 하여 훈련해야 합니다.
 - 전공교과에서 훈련내용별 시간은 100% 실습시간으로 편성하고 교양 교과와 기초기술교과는 모두 이론으로 편성하여야 하며, 이론 대 실습비율은 산업요구훈련교과시간을 포함하여 총 훈련시간의 30%:70%이며 $\pm 10\%$ 범위 내에서 조정이 가능합니다.
 - 교양교과와 기초기술교과의 훈련내용은 훈련기관의 특성에 따라 선택하여 훈련할 수 있습니다.
 - 고용가능기능단위를 조합하여 훈련하고자 할 경우에는 고용가능기능단위 중 일부만을 발체하여 훈련할 수 없으며 반드시 각각의 고용가능기능단위 전체를 조합하여 훈련하여야 합니다.
 - 산업요구훈련교과시간은 훈련기관의 특성과 지역실정에 따라 고용가능기능단위의 훈련내용 시간을 늘리거나 새로운 것을 추가하여 교과 내용을 편성할 수 있습니다.
 - 기준에서는 주장비만 제시한 것으로 훈련에 필요한 그 외의 장비와 공구는 별도로 확보하여 훈련에 임하시기 바랍니다.
 - 시설, 장비 활용구분 중 공용으로 표시된 것 외에는 전용으로 봅니다.
 - 주 장비 중 대당 훈련인원이 제시되지 않은 것은 훈련기관의 특성에 따라 필요수량을 확보하여 훈련할 수 있도록 한 것으로 최저 보유수량은 1(대, 세트)입니다.
- ※ 그 외에 훈련계획수립에 필요한 사항은 근로자직업능력개발법 등 관련 규정을 참고하시기 바랍니다.

1. **훈련직종명:** 선 반

2. **훈련기간:** 3월~12월(3월, 6월, 9월, 12월)

3. **훈련직종 정의**

선반 및 관련 공작기계를 사용하여 도면에서 요구하는 형상과 치수대로 기계부품을 절삭 가공하는 기능에 관한 직종

4. **훈련시설 기준 면적**

시설명	훈련인원 기준인원 (30명)	기준인원 초과 시 면적 적용	시 설 활용구분
실 습 실	300㎡	10인당 30㎡씩 추가	
컴퓨터실 (교실겸용가능)	60㎡	1인당 1.2㎡씩 추가	LAT1, LAT4 만 적용(공용)
공구·재료실	30㎡, 60명 초과 시 10㎡만 추가		
교 실	60명(1개 반)까지 60㎡ 적용		공용

5. **훈련교사**

근로자직업능력개발법 제33조에 의한 기계분야 기계가공, 기계제도, 기계 공정설계, 공장자동화 직업능력개발훈련교사 자격직종 중 1 취득자

6. **교과내용**

가. **교양 및 기초기술교과**

구분	훈련 시간	훈 련 내 용	
교양	40	○A-1 직업생활에 관한 사항 ○A-2 산업안전보건에 관한 사항 ○A-3 노사관계에 관한 사항	○A-4 창업에 관한 사항 ○A-5 기초직무능력에 관한 사항 ○A-6 관한 사항
기초 기술	100	○B-1 공작기계 일반에 관한 사항 ○B-2 기초공학에 관한 사항	○B-3 컴퓨터 운용에 관한 사항

나. 전공교과

고용기능 기능단위 (훈련목표)	훈련 기간 (월/시 간)	훈 련 내 용	직무중요도			주 장 비	단 위	장비 활용 구분	장비 1대당 훈련 인원
			상	중	하				
LAT1 금속가공 (금속가공 및 CAD 기초기능 습득)	(3/3 50)	<ul style="list-style-type: none"> • LAT1-1 금속가공기초 <ul style="list-style-type: none"> - 측정 - 평면졸작업, 금구기 및 톱작업 - 정 및 해머작업 - 드릴리머, 탭 및 다이스작업 등 • LAT1-2 CAD <ul style="list-style-type: none"> - 기계제도 일반 - 기계요소제도 - 도면의 검사와 관리 - CAD 기본명령 - LAYER 명령 등 • 교양교과 • 기초기술교과 • 산업요구훈련교과 	○			<ul style="list-style-type: none"> • 정반 • 드릴머신 • 컴퓨터 (S/W 포함) • 빔프로젝터 	대 대 대 대	공용 공용 공용 공용	5 10 1 -
	90			○					
	10								
	25								
125									
LAT2 기계가공 (범용공작 기계가공기 초기능 습득)	(3/3 50)	<ul style="list-style-type: none"> • LAT2-1 선반 가공 <ul style="list-style-type: none"> - 명칭 익히기 및 조작 - 바이트제작 및 연삭 - 외경 및 계단가공 - 홈 및 널링 가공 - 나사가공 등 • LAT2-2 밀링 가공 <ul style="list-style-type: none"> - 명칭 익히기 및 조작 - 육면체가공 - 계단가공 - 홈가공 등 • LAT2-3 연삭 가공 <ul style="list-style-type: none"> - 명칭 익히기 및 조작 - 평면연삭 - 원통연삭 - 공구연삭 등 • 교양교과 • 기초기술교과 • 산업요구훈련교과 	○			<ul style="list-style-type: none"> • 보통선반 • 양두그라 인더 • 밀링머신 • 원통연삭기 • 공구연삭기 • 평면연삭기 	대 대 대 대 대	공 용 공 용 공 용 공 용	2 15 5 - - -
	110								
	40			○					
	40				○				
	10								
25									
125									

고용가능 기능단위 (훈련목표)	훈련 기간 (월/시간)	훈 련 내 용	직무중 요도			주 장 비	단위	장비 활용 구분	장비 1대당 훈련 인원
			상	중	하				
LAT3 선반 (도면에 표 시된 형상 대로 정밀 가공할 수 있는 기능 습득)	(3/350) 190 10 25 125	<ul style="list-style-type: none"> •LAT3-1 선반 가공 - 테이퍼가공 - 편심가공 - 나사가공 - 축가공 - 캡가공 - 축과 캡가공 - 선반 유지·보수 등 •교양교과 •기초기술교과 •산업요구훈련교과 	○			<ul style="list-style-type: none"> •보통선반 •편심측정기 	대 대	공용 공용	2 -
LAT4 CNC선반 (도면에 주 어진 형상 대로 수치 제어가공방 법을 이용 하여 가공 할 수 있는 기능 습득)	(3/350) 60 130 10 25 125	<ul style="list-style-type: none"> •LAT4-1 프로그래밍 - 프로그램조작기 사용법 - 동작프로그램실행 등 •LAT4-2 CNC선반 가공 - 원통가공 - 나사가공 - 홈가공 - 캡가공 - 내·외경가공 등 •교양교과 •기초기술교과 •산업요구훈련교과 	○			<ul style="list-style-type: none"> •CNC선반 •프로그램 조작기 또는 컴퓨터 (SW 포함) 	대 대	공용 공용	15 2

7. 평가사항

- 훈련성취도 평가를 위한 평가항목을 제시하니 훈련에 참고하시기 바랍니다.

평가영역	평 가 항 목	
훈 련 성 취 도	LA T1	- 각종 수공구를 사용하여 금속의 기초가공을 할 수 있는가? - 각종 측정기를 사용하여 공작물의 길이, 각도, 형상 등을 측정할 수 있는가? - 기계제도총칙과 CAD프로그램을 이해하고 사용하여 각종 기계부품의 도면을 그릴 수 있는가?
	LA T2	- 보통선반을 사용하여 기계부품을 가공할 수 있는가? - 밀링머신을 사용하여 기계부품을 가공할 수 있는가? - 연삭기를 사용하여 기계부품을 연삭할 수 있는가?
	LA T3	- 선반을 사용하여 다양한 형상의 축 부품을 가공할 수 있는가? - 선반을 사용하여 축 및 캡 제품을 가공하고 조립 할 수 있는가? - 선반을 유지·보수할 수 있는가?
	LA T4	- CNC선반 프로그램을 이해하고 프로그램을 작성할 수 있는가? - 프로그램 조작기를 조작하여 CNC선반 가공부품을 프로그램할 수 있는가? - CNC선반을 조작하여 기본적인 기계부품을 가공할 수 있는가?

8. 참고사항

가. 관련자격종목

- 선반기능사
- 밀링기능사
- 수치제어선반기능사
- 연삭기능사

나. 직업활동 영역

- 기계제조업체
- 자동차부품제조업체
- CNC가공제조업체
- 기계설계업체
- 금형제조업체
- 플랜트제조업체

다. 훈련교재 안내(한국산업인력공단)

- www.hrdm.or.kr

SUMMARY

The Changes and Tasks of the Vocational Competencies Development in Korea

Taek-Soo Chung

The vocational training system was formally established in Korea with the legislation of the Vocational Training Act in 1967. Since then our vocational training system has evolved and contributed to our economic and social development. Despite its crucial role in our recent socio-economical development, reports on the history of Korean vocational training system are scarce.

The purpose of this report was to review changes in vocational training system based on my professional involvement in this area for 26 years.

In the first period(1967~1974), the initial formal system for vocational training was made. The second period(1975~1998년) can be characterized as the compulsory vocational training system. The period from 1999 until now, can be summarized as opening training market to the private sector. Based on the review of the historical flow of our vocational training system, the following suggestions were made. First, the key roles of government in vocational training should be refined to setting rules for the game and monitoring the implementation, and should not involve directly vocational training market.

Secondly, In order to facilitate the fair competition in the vocational training market, the process and the results of evaluation should be open

to the public and the accessibility of the trainee should be enhanced.

Thirdly, the infra structure in which needs for training can be clarified and informed to the providers should be established.

Finally, to cope to the rapidly changing era of information based society, we have to develop a vocational training system in which we can help people to be more creative and flexible with higher level competencies.

참고문헌

- 강순희 · 이병희 · 김미란(2000). 『직업능력개발사업 성과 분석』, 한국노동연구원.
- 강순희 외(2000). 『근로자 자율적 능력개발의 활성화 방안』, 한국노동연구원.
- _____(2001). 『지식기반경제하의 직업교육과 직업훈련의 운영 및 발전 방안』, 한국노동연구원.
- 강영희 외(1983). 『기능공 직종별 훈련 소요기간 분류에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- 강종훈 · 김수원(2001). 『일반계 고등학교 직업과정운영의 실태분석 및 개선방안』, 한국직업능력개발원.
- 경제기획원 외(1993). 『신경제5개년 계획- 기술 및 기능인력 양성제도 개편(안)』.
- 고용보험연구기획단(1993). 『고용보험제도 실시방안연구(종합편)』, 한국노동연구원.
- 교육부(1992). 「고교직업교육 체제개혁 추진계획」.
- _____. 『교육통계연감』, 각 연도.
- 국제노동기구(ILO)(1939). 「직업훈련에 관한 권고」, 제57호.
- _____(ILO)(1950). 「직업훈련에 관한 권고」, 제88호.
- _____(ILO)(1962). 「직업훈련에 관한 권고」, 제117호.
- 김대환(1994). 『영국의 민영화 기업규제』, 한국경제연구원.
- 김미숙 · 김영생(2007). 『지자체협약기관 평가기준개발』, 한국직업능력개발원.
- 김성중 · 성제환(2005). 『한국의 고용정책』, 한국노동연구원.
- 김수곤 · 박현구 · 하태현 외(1981). 『복지사회의 인력정책과 직업안정』, 한국개발연구원.
- 김관욱 외(1983). 『단위훈련체계연구개발』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- 나영선(1993). 『사업내 직업훈련 의무비율의 개선』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소.
- 나영선 · 주인중 · 손유미(2000). 『근로자 직업훈련체제 발전방안』, 한국직업능력개발원.

- 노동부(1997~2001). 『고용보험백서』.
- ___(1995). 「종합적 산업인력 개발체제 구축계획」.
- ___(1997). 「1998년도 지정교육훈련기관」.
- ___(2001). 『실업대책백서』.
- ___(2005). 「직업능력개발훈련과정의 인정요건 및 직업능력개발훈련 실시 상황보고 등에 관한 고시」, 제1조 제2항.
- ___(2006). 「국가자격시험 통합관리체계구축(회의자료)」.
- ___(2007). 「대·중소기업직업훈련 컨소시엄의 운영 실태와 발전방안(회의 자료)」.
- ___(2007). 「우선선정직종 훈련개편방향(회의자료)」.
- ___(2007). 「대·중소기업직업훈련 컨소시엄의 운영 실태와 발전방안(회의 자료)」.
- ___(2007~2011). 『제1차 평생직업능력개발 기본계획』.
- ___(각년도). 『고용촉진훈련시행규정』.
- ___(각년도). 『노동백서』.
- ___(각년도). 『노동행정 10년사』.
- ___(각년도). 『사업내 직업훈련 비율고시』.
- ___(각년도). 『실업자직업훈련실시규정』.
- ___(각년도). 『정부위탁훈련실시규정』.
- ___(각년도). 『직업능력개발사업현황』.
- ___(각년도). 『직업능력개발훈련과정의인·지정및평가등에관한규정』.
- ___(각년도). 『직업능력개발사업 지원금지급규정』.
- ___(각년도). 『직업훈련 비용기준』.
- ___(각년도). 『직업훈련 사업현황』.
- ___ 고시 제87-80호, 「직업훈련비용기준」, 제3조.
- ___ 「국가기술자격법」, 시행규칙 별표 5.
- ___ 「근축법 제정 설명자료」, 내부자료.
- 노동부 직업안정국(1984). 「노동력 수급추이와 대책」.

- 대통령자문 교육개혁위원회(1996). 『1996.2.9 제3차 대통령보고서 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(2)』.
- 대한민국정부(1962). 「제1차 기술진흥 5개년 계획(1962~1966)」.
- _____(1981). 『제5차 경제사회발전 5개년 계획 1982~1986』.
- _____(1993). 『신경제 5개년 계획(93~97년) 경제개혁과제보고서』.
- 문균철(1987). 『직업훈련기준개발지침서』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- 박 승(1979). 『경제발전론』, 박영사.
- 박희구·박세일(1984). 『한국의 임금구조』, 한국개발연구원.
- 배진한(1992). 『고용보험 실시에 대비한 직업훈련 수요분석』, 한국노동연구원.
- 서상선(2002). 『한국직업훈련 제도의 발자취-제도화과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로-』, 대한상공회의소.
- 유길상(1992a). 『고용보험 실시에 대비한 관련제도와와의 관계연구』, 한국노동연구원.
- _____(1992b). 『일본의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단.
- _____(1995). 「산업인력개발체제의 구축방안」, 한국기술교육대학교.
- _____(2006). 『노동행정사』, 노동부.
- 윤석천(1991). 『직업훈련 실시비율에 관한 연구』, 한국산업인력관리공단 산업인력연구소.
- 윤양배(2008). 『'93~'97 신 인력정책 형성과정』, 한국직업능력개발원.
- 이무근(1999). 『직업교육학 원론』, 교육과학사.
- 이병희·김미란(2000). 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 이 선 외(1995). 『산업인력개발체제의 구축방안』, 한국노동연구원.
- 이재원 외(1985). 『충남대학교 공업교육연구소 논문집』, 직업훈련연구소.
- 이종성(1989). 『직업훈련기준 체제개선에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- 이종성 외(1982). 『직업훈련 제도 및 기능검정제도의 현황과 그 분석』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.

- _____(1988). 『직업교육과 직업훈련의 역할에 따른 직업훈련체제 정비방안』,
한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- 이주호. 『인력개발체제의 개혁방안 -교육·훈련·자격을 중심으로』, 노동연구원.
일본정부. 「고용보험법」, 제63조.
- 정우현·이무근·구병림(1983). 『실업기술교육론』, 교육과학사.
- 정진영(2007). 「직업능력개발훈련기준 개선방안(제8차 직업능력개발전문가포
럼 회의자료)」, 한국산업인력공단.
- 정택수(1990). 『유럽선진국 직업훈련 제도시찰 결과보고서』, 한국직업훈련관리
공단 직업훈련연구소.
- _____(1991). 『지역사회 균형발전에 부응한 직업훈련실시방안에 관한 연구』,
한국직업훈련관리공단 산업인력연구소.
- _____(1992). 『직업훈련대상 인력자원의 변화에 부응한 직업훈련의 정책대응』,
한국기술교육대학 산업기술인력연구소.
- _____(1993). 『고용보험실시에 대비한 직업훈련체계 개편방안』, 한국기술교육
대학 산업기술인력연구소.
- _____(1995). 『직업훈련 비율에 관한 연구』, 한국기술교육대학 산업기술인력
연구소.
- _____(1996). 『직업훈련 실시비율 조정』, 한국기술교육대학교 산업기술인력연
구소.
- _____(1997a). 『고용보험제하에서의 직업훈련비율 개선방안연구』, 한국기술
교육대학교 산업기술인력연구소.
- _____(1997b). 『건설업 직업훈련 의무부과 적정화방안』, 한국기술교육대학교
산업기술인력연구소.
- _____(1997c). 『직업훈련 제도 개편방안』, 한국기술교육대학교 산업기술인력
연구소.
- _____(1997d). 『OECD, 청소년을 위한 직업교육훈련-정책과 실천을 중심으로-』,
번역자료, 한국산업인력공단.
- 정택수·김미란(2006). 『국가기술자격 인력의 수급전망 연구』, 한국직업능력개발원.

- 정택수·오영훈(1982). 『인력관리의 단계적 추진방안』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- 정택수 외(1983). 『직업훈련 소요인력 수급에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- _____(1984). 『산업구조 고도화에 따른 인력수급 연구 - 전기·전자분야를 중심으로-』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- _____(1985). 『기계관련 산업의 인력수급에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- _____(1990). 『관리 감독자훈련 개선방안에 관한 연구』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- _____(1994). 『기업의 직업훈련 의무 적정범위 및 의무부과 방안』, 한국기술교육대학 산업기술인력연구소.
- _____(1998). 『기준훈련의 비용 인정 방안 연구』, 한국직업능력개발원.
- _____(1999a). 『실직자 훈련체제 개선방안』, 한국직업능력개발원.
- _____(1999b). 『직업능력개발사업 지원금의 적정수준 연구』, 한국직업능력개발원.
- _____(1999c). 『직업능력개발 훈련비용 지원방식의 개선방안』, 한국직업능력개발원.
- _____(2000a). 『직종별 훈련비에 대한 조사연구』, 한국직업능력개발원.
- _____(2000b). 『훈련비용 사후정산제도 도입에 관한 연구』, 한국직업능력개발원.
- _____(2000c). 『계층별 훈련 활성화 방안』, 한국직업능력개발원.
- _____(2000d). 『기능대학 통합 및 발전방안』, 한국직업능력개발원.
- _____(2000e). 『'99 실업자 직업훈련 성과분석』, 한국직업능력개발원.
- _____(2001a). 『직업능력개발사업 재원의 효율적 배분방향』, 한국직업능력개발원.
- _____(2001b). 『공공훈련기관의 훈련 효율화 방안』, 한국직업능력개발원.
- _____(2001c). 『2000년 실업자 직업훈련 성과분석』, 한국직업능력개발원.

- _____(2001d). 『2단계 지식정보화 사회구현을 위한 규제개혁 과제(노동 부문)』, 한국직업능력개발원.
- _____(2002a). 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성분석에 관한 연구』, 한국직업능력개발원.
- _____(2002b). 『직업능력개발사업 백서』, 한국직업능력개발원.
- _____(2002c). 『통신훈련 비용지원 수준연구』, 한국직업능력개발원.
- _____(2004a). 『기능대학 평가기준 개발』, 한국직업능력개발원.
- _____(2004b). 『국가직무능력표준개발사업(2004)』, 한국직업능력개발원.
- _____(2005a). 『국가직무능력표준개발사업(2005)』, 한국직업능력개발원.
- _____(2005b). 『직업능력개발사업비용 지급단가의 적정성분석에 관한 연구(2)』, 한국직업능력개발원.
- _____(2005c). 『직업훈련』, 김장호 편저 『한국의 인적자원』, 한국직업능력개발원.
- _____(2006a). 『국가자격시험 통합관리체계 개선방안 연구』, 한국직업능력개발원.
- _____(2006b). 『국가직무능력표준개발사업(2006)』, 한국직업능력개발원.
- _____(2007a). 『지자체 협약기관 위탁평가』, 한국직업능력개발원.
- _____(2007b). 『국가기술자격체계 정비방안 연구』, 한국직업능력개발원.
- _____(2008). 『지자체 협약기관 위탁평가(2차)』, 한국직업능력개발원.
- 조성수·박정주·나영선(1989). 『한국 직업훈련 발전사』, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소.
- 주인중·정택수(1999). 『우선훈련직종 분석 연구』, 한국직업능력개발원.
- 중앙고용정보관리소(1998). 「인터넷 훈련정보제공을 위한 훈련 직종분류」. 직업훈련연구소(1989). 『한국직업훈련발전사』, 한국직업훈련관리공단.
- 최영호·정택수(1999). 『현장훈련 지원방안 연구』, 한국직업능력개발원.
- 통계청(1995). 『통계로 본 한국의 발자취』.
- _____. 『경제활동인구연보』, 각 연도.
- _____. 『경제활동인구조사』, 각 연도.

- 한국산업인력공단(2002). 『한국산업인력공단 20년사』.
- 한국산업인력관리공단(1992). 『한국산업인력관리공단 10년사』.
- _____ (1994). 『개정 직업능력개발촉진법의 해설(번역자료)』.
- 한국직업능력개발원(1998). 『직업교육훈련 100년사』.
- _____ (1999). 『직업교육훈련대사전』.
- _____ (2000). 『학습의 시대 - 유럽수준의 직업훈련정책 CEDE FOP : 직업훈련 정책보고서 2000』.
- _____ (2001). 『근로자 직업능력개발 사업 체제 구축에 관한 토론회 세미나 자료집』.
- _____ (2007). 『한국직업능력개발원 10년사』.
- 한국직업훈련대학설립추진단(1988). 『(가칭)한국직업훈련대학 설립기본계획』, 한국직업훈련관리공단.
- 한국직업훈련연구소(1989). 『신시대의 직업능력개발(번역자료)』, 한국직업훈련관리공단.
- _____ (1990a). 『실천 OJT(번역자료)』, 한국직업훈련관리공단.
- _____ (1990b). 『금후의 직업능력개발(번역자료)』, 한국직업훈련관리공단.
- _____ (1990c). 『직업훈련연구소10년사』, 한국직업훈련관리공단.
- Chung, Taek Soo(2008). “The Change in Korean Vocational Training System at Global HR Forum 2008 Regional Conference in Dubai - Regional Partnership for Talent Strategy”, *The Korea Economic Daily*.
- Edger, C. Mcvov. 『Mcvoy 보고서』.
- OECD(1994). *The OECD JOBS STUDY Part I, II*.
- Richard L. Francis & White, John A.. *Facility Layout and Location an Analytical Approach*, Prentice-Hall Inc..
- 經濟企劃廳總合計劃局 編(1987). 『職業構造變革期の 人材開發 - 構造失業時代の 處方箋』.
- 勞働省 職業能力開發局編(1986). 『職業能力開發促進法』, 勞務行政研究所.

- _____ (1998). 『職業能力開發關係法令・通達集(Ⅰ,Ⅱ)』.
- 日本労働研究機構(1998). 『新規高卒労働市場の變化と職業への移行の支援』.
- _____ (2003). 『教育訓練制度の國制比較調査, 研究-イツ,
フランス, アメリカ, イギリス, 日本』.
- 松田憲二(1998). 『能力開發規程・マニュアルとつくり方』.
- 한국은행 경제통계시스템 사이트 <http://ecos.bok.or.kr>

정택수

- 1966 김천고등학교 졸업
- 1966~1971 서울대학교 공과대학 자원공학과 졸업
- 1982~1985 숭실대학교 산업대학원 산업공학과 석사
- 1989~1995 숭실대학교 대학원 산업공학과 박사

- 1973~1982 함태탄광 등 산업체 근무
- 1982~1992 한국산업인력공단 직업훈련연구소 책임연구원
- 1992~1997 한국기술교육대학교 산업기술인력연구소 부교수
- 1997~2008 한국직업능력개발원 선임연구원
(2002.3~2003.10) 한국직업능력개발원 기획조정실장 역임

- 1992~1993 고용보험연구기획단 총괄위원, 직업훈련연구반간사
- 1994~1998 노동부, 직업훈련심의위원회 위원
- 2001~2006 노동부, 직업능력개발전문위원회 위원
- 1999~2006 노동부, 규제심사위원회 심의위원
- 1998~2006 노동부, 심사평가위원회 평가위원
- 2002~2003 국정홍보처 홍보위원
- 2003 서울시 평생교육협의회 위원
- 2004~2005 국무총리실 인적자원정책개선위원회 인력수급분과위원회
분과위원장
- 2006~2007 국가청렴위원회 부패영향평가 자문위원

- 1984 노동부장관표창
- 1999 대통령표창
- 2006 국민훈장모란장

직업능력개발제도의 변천과 과제

· 발행연월일	2008년 12월 30일 인쇄 2008년 12월 31일 발행
· 발행인	권대봉
· 발행처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전화: (02)3485-5000, 5100 팩스: (02)3485-5200
· 인쇄처	범신사 (02)503-8737
· 등록일자	1998년 6월 11일
· 등록번호	제16-1681호
· I S B N	978-89-8436-987-0 93370