

이슈페이퍼 2020-03

이슈페이퍼

일학습병행 참여 주체 형태 분석

안선민

일학습병행 참여 주체 행태 분석

〈목 차〉

I. 배경 및 문제점	02
II. 이론적 논의	06
III. 조사 및 분석 결과	14
IV. 결론 및 시사점	32
참고문헌	35

일학습병행은 유형의 다양화를 통해 정책 활성화를 예상하였으나, 학습기업 및 학습근로자의 신규 참여는 오히려 감소하고 있다. 이에 본 연구는 일학습병행의 효과성을 정책적 관점에서 분석하였다. 구체적으로 정책 집행의 하향식 모형과 상향식 모형을 통합한 통합 모형의 시각에서 일학습병행의 정책 집행 과정에서 나타나는 참여 주체들의 행태를 분석하였다. 일학습병행의 주요한 주체로서 학습기업(사업주), 기업현장교사, 공동훈련센터, 학습근로자를 선정하였고, 행태 분석을 위해 2019년 일학습병행 실태조사 자료를 활용하였으며 면담조사를 병행하였다. 그 결과, 본 연구는 주체의 다양화, 공식 목표와 운영 목표의 불일치, 정책 대상자들의 정책 참여 동기와는 상이한 정책 유인 설계 등의 문제를 발견하였다. 그리고 문제 해결 방안으로 학습기업의 훈련 참여 유인 제고, 기업현장교사에 대한 정책 이해도 제고와 사명감 부여, 공동훈련센터의 역할 재정립, 학습근로자의 참여 유형에 적합한 유인 구조 설계(재직자 과정과 재학생 과정의 구분) 등을 제안하였다.

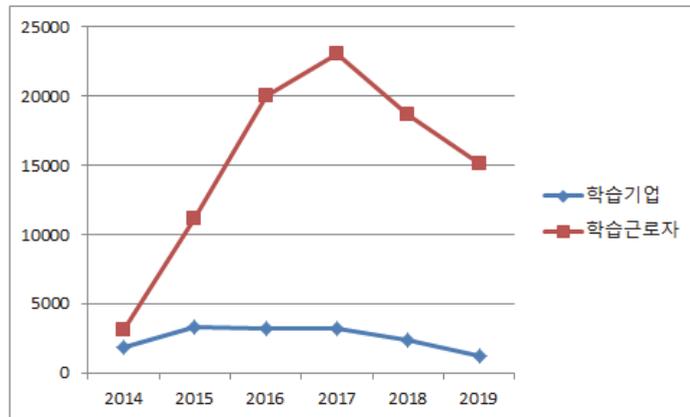
1. 배경 및 문제점

1. 연구의 필요성 및 목적

일학습병행은 노동시장의 구조적 문제 중 하나인 구직난과 구인난(김혜진·오호용, 2016; 반가운, 2014; 이왕원·김문조, 2015 등)을 동시에 해결하기 위해 도입되었다. 일학습병행은 2013년에 도입된 뒤 2019년 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」(이하 일학습병행법)이 제정(2020년 8월 28일 시행)됨에 따라 일학습병행자격 등 직업훈련의 체계적 기틀이 갖춰지고 있다. 특히, 제도가 시행된 이후 지속적으로 학습근로자와 학습기업의 대상을 다양화하는 제도적 확장이 이루어졌다는 점에서 실업문제 해결에 대한 일학습병행의 정책적 중요성이 더욱 커지고 있다.

그런데 일학습병행의 제도적 확장에 따라 다양한 유형의 학습근로자와 학습기업이 정책에 참여할 수 있는데도, 신규 참여는 제도 실시 3년 후부터 지속적으로 감소하고 있다(〈그림 1〉참고).¹⁾ 산업현장에는 인력양성체계나 인재 영입 구조가 적절히 마련되지 않은 기업이나 직무수행능력 향상이 필요한 구직자가 여전히 많은데도, 일학습병행의 정책 동력은 기대만큼의 확산이 이루어지지 않고 있다.

〈그림 1〉 학습기업 및 학습근로자의 신규 참여 추이



1) 학습기업 신규 참여: '14년 1,897개 → '15년 3,315개 → '16년 3,280개 → '17년 3,196개 → '18년 2,422개 → '19년 1,259개, 학습근로자 신규 참여: '14년 3,154명 → '15년 11,164명 → '16년 20,060명 → '17년 23,045명 → '18년 18,653명 → '19년 15,119명

이러한 문제를 해결하기 위해 최근까지의 선행연구 및 정책 개선은 주로 학습근로자 및 기업현장교사의 처우 개선과 경력 경로 개발 등을 통한 개별 참여 대상의 동기 부여 및 역량 강화에 집중되어 왔다(가성민·윤동열·한승현, 2017; 김대영, 2019; 김대영·박상오, 2018; 김주섭, 2014; 안세화, 2020; 임경화 외, 2016 등). 이러한 선행연구들은 참여 주체들의 편의 증대를 위한 제도를 마련하는 데에 기여하였다. 그러나 정책 참여에 대한 편익이 증대해도 정책의 동력이 약화되고 있는 현재의 맥락은 새로운 시각에서의 논의를 요구한다.

정책 연구는 현재 일학습병행에 유용한 시사점을 제공한다. 정책학은 정책 참여가 개인의 합리적 선택임에도 불구하고 왜 개인은 비합리적인 행태를 보이는가(왜 정책에 참여하지 않는가)에 관심을 가졌는데, 그 원인 중 하나로 정책 참여의 유인이 개인에게 매력적으로 여겨지지 않기 때문이라고 설명한다(Weaver, 2009). 일학습병행 또한 학습기업의 인적자원개발이나 학습근로자의 자격·학위 취득이라는 정책의 유인을 고려한다면 학습기업과 학습근로자의 참여가 증대하는 것이 합리적이지만, 이러한 가정은 정책 결정자의 입장에서 이루어졌고, 정책적 유인에 대한 정책 대상자의 인식과 입장은 필요성만큼 반영되지 못했다.

본 연구는 일학습병행의 정책 집행 과정에 천착해 분석하였다. 정책 집행 분석 모형은 크게 하향식(top-down) 모형과 상향식(bottom-up) 모형으로 구분할 수 있다. 하향식 모형은 정책 집행의 질이 주요 정책 결정자의 결정, 명령 및 계층제적 통제를 통해 결정된다는 입장에서 정책 집행을 정책 목표 달성을 위한 수단적 행위로 본다면, 상향식 모형은 일선관료 및 정책 집행 주체들의 행태와 상호작용에 의해 정책의 성공 여부가 결정된다고 본다(Elmore, 1979). 이에 상향식 모형은 정책 목표를 달성하지 못하는 원인을 정책 집행자와 정책 대상자의 목표나 전략, 행태, 둘 간의 상호작용과 같은 맥락적 요인에서 찾는다(Matland, 1995). 이러한 시각에서 학자들은 목표 설정이 곧 개인과 조직에 혁신을 일으키는 것은 아니며, 혁신을 위해서는 개인과 집행조직을 둘러싼 네트워크 전반이 목표를 이해하고 목표 달성을 위한 자세를 취해야 한다고 본다(Behn, 1999; Meyers, Riccucci, and Lurie, 2001). 본 연구는 하향식 모형과 상향식 모형 두 관점을 통합한 통합 모형의 시각에서 일학습병행을 분석하였다. 통합적 모형은 정책 결정자와 정책 집행자의 중요성을 모두 인정하며 정부 조직, 정책 이해관계자 등의 관계, 정책 환경 등에 초점을 둔다(Elmore, 1985). 이러한 관점에서 본 연구는 일학습병행의 정책 목표에 대한 주요 정책 집행자와 정책 대상자의 관계, 정책 참여 동기, 정책에 대한 이해, 정책 환경 등을 분석함으로써 일학습병행의 정책 활성화를 위한 단초를 제공하고자 하였다.

2. 연구 내용

본 연구는 일학습병행 참여 주체들이 가진 참여 동기(정책 참여의 목표)와 정책적으로 부여된 목표 간 관계를 확인하고, 관계 속에서 나타나는 참여 주체들의 행태를 이론적 관점에서 살펴보았다. 이러한 연구는 일학습병행의 유사 정책과의 경쟁이 심화되고 신규 참여가 감소하는 상황에서 일학습병행의 정책 활성화를 위한 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

일학습병행은 다양한 특성을 가진 참여 주체가 존재하지만, 본 연구는 일학습병행의 주요 참여 주체를 한정하여 논의하였다. 구체적으로 일학습병행의 주요 정책 대상자인 학습근로자, 학습근로자에게 현장훈련(On-the-Job-Training)을 제공하는 학습기업(사업주), 학습기업에서 실제 훈련을 담당하는 기업현장교사, 그리고 현장외훈련(Off-JT)을 제공하고 경우에 따라 학습기업 및 학습근로자의 모집과 선발을 포함한 일학습병행 주요 참여 주체를 광범위하게 지원하는 공동훈련센터를 연구 대상으로 선정하였다.

3. 연구 방법

본 연구는 세 가지 연구 방법을 적용하였다. 첫째, 문헌 분석을 실시하였다. 주로 정책 집행자와 정책 대상자의 행태에 관해 논의한 행정학 및 정책학의 선행연구들을 분석하였고, 유사한 정책 특성을 가진 사례들을 논의함으로써 일학습병행의 참여 주체들의 행태에 관한 시사점을 도출하였다.

둘째, 한국직업능력개발원에서 시행하는 일학습병행 실태조사 자료를 활용해 양적 분석을 실시하였다. 일학습병행 실태조사는 한국직업능력개발원에서 사업주, 학습근로자, 기업현장교사, HRD 담당자, 공동훈련센터를 대상으로 2016년부터 매해 시행하고 있다. 설문 대상에게는 정책 참여 동기, 정책 과정별 적절성 인식, 정책 만족도 등에 관해 질문한다. 본 연구는 그 중 2019년 실태조사 자료를 활용하여, 기초통계분석이나 t검정 등을 통한 참여 주체의 행태를 분석하였다.²⁾ 해당 실태조사는 부처 협의, 전문가 협의회 등을 거쳐 문항을 개발하

2) 일학습병행은 정책 초기에 정책 환경의 변화가 잦았다. 이에 가장 최근의 참여 주체 행태 분석을 위해서는 최신 자료를 활용해 분석하는 것이 적합하다고 판단하여 시계열 분석을 시행하지 않았다.

였고, 일학습병행의 참여 과정, 인정 방식 등 다양한 유형을 고려한 제곱근비례증화추출 방법(표본 단위: 사업장)을 통해 표본조사를 시행하였다. 각 대상별 모집단과 설문 목표치, 설문 회수량은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 2019년 실태조사 개요

(단위: 개, %)

일학습병행 참여 주체		모집단	목표치	회수량	회수율
1. 학습 근로자	재직단계 학습근로자(이수·수료자 포함)	37,499	1,377	1,360	98.77
	산학일체형 도제학교(졸업생 포함)	12,015	341	377	110.56
	유니테크 학습근로자(연계된 전문대학생 포함)	1,317	91	92	101.10
	IPP형 학습근로자(이수·수료자 포함)	2,930	191	192	100.52
2. 사업주		12,228	1,100	1,104	100.36
3. HRD 담당자		13,568	1,100	1,145	104.09
4. 기업현장교사		39,283	1,100	1,111	101.00
5. 공동훈련센터		212	212	179	84.43
합계		119,052	5,512	5,560	100.87

(자료: 일학습병행 참여주체별 실태조사, 2019: 7-8 재구성)

셋째, 본 연구는 실태조사에서 확인하지 못한 사안을 추가적으로 논의하거나 정책적 시사점을 도출하기 위해 정책 대상별 FGI를 실시하였다(<표 2> 참고). 구체적으로 학습근로자 9명, 기업현장교사 5명, 공동훈련센터 전담 인력 7명과 면담을 시행하였다. 학습근로자는 수료자 4명, 이수자 2명, 중도탈락자 2명, 현재 훈련 중인 근로자 1명으로 구성하였다. 기업현장교사는 재직자 과정 2명, IPP 일학습병행 과정 2명, 산학일체형 도제학교 1명으로 구성하였다. 공동훈련센터 전담 인력은 일학습병행 전 과정인 재직자, P-TECH, 산학일체형 도제학교, 전문대 과정, IPP 일학습병행의 담당 인력을 면담하였다. 전문가 자문 내용은 자료 분석 결과에서 실태조사 결과를 설명하기 위한 보충 자료 및 정책적 시사점 도출에 반영하였다.

〈표 2〉 FGI 개요

일시	대상 및 특성	목적
2020. 6.18.	기업현장교사 5명 -경영·회계·사무(2), 건설(2), 화학(1) -재직자(2), IPP 일학습병행(2), 산학일체형 도 제(1)	-기업 현황 -일학습병행 참여 목적 -기업현장교사 업무에 대한 인식, 환경, 처우, 학 습근로자에 대한 인식 등 확인
2020. 6.19.	학습근로자 9명 -재직자(6), IPP 일학습병행(3) -훈련 중(1), 수료(4), 이수(2), 중도탈락(2)	-일학습병행 참여 계기 -일학습병행에 대한 인식 -직무수행능력, 향후 진로와의 관계 등 확인
2020. 7.6.	공동훈련센터 전담 인력 7명 -재직자(1), 전문대 재학생(2), P-TECH(1), IPP 일학습병행(2), 산학일체형 도제(1)	-훈련시장 전반의 실태 -참여 주체에 대한 이해(학습근로자, 사업주 등) -공동훈련센터 경영 전반(인사관리, 기능 배분 등) -훈련 과정에서의 애로사항 등 확인

II. 이론적 논의

1. 일학습병행 개요

일학습병행은 노동시장의 스킬 미스매치를 해소하기 위해 기업에 특화된 실무 인재 양성을 목적으로 도입한 정책이다. 일학습병행법 제1조에 따르면 일학습병행은 산업수요를 반영한 교육훈련 시행을 통해 기업에 적합한 인재의 양성, 학습근로자의 고용 촉진 및 사회·경제적 지위 향상을 목적으로 시행된다. 법률에서 확인할 수 있듯이 일학습병행의 정책 대상자는 학습근로자이다. 고용노동부는 제도를 총괄하고, 한국산업인력공단이 사업 집행을 총괄한다. 이밖에도 한국폴리텍대학, 한국기술교육대학교, 한국직업능력개발원 등의 지원 기관이 있으나, 본 연구에서는 일선에서의 정책 집행에 초점을 맞추어 논의하기 위해 주요 정책 집행자로 학습기업, 기업현장교사, 공동훈련센터를 선정하였다.

학습기업은 정책 참여 기업으로서 정부 지원금을 받아 교육훈련을 시행하는 기업이고, 기업 현장교사는 사업주로부터 학습근로자의 교육훈련 시행을 지정받은 사람이다. 공동훈련센터는 학습기업과 협약을 맺고 일학습병행을 지원하는 기관(일학습병행법 제16조)으로, 교육훈련 지원이 필요한 기업과 협약을 체결하여 위탁받은 교육훈련을 실시하고 훈련과정 전반을 지원하는 기관이다.³⁾ 학습근로자는 훈련 대상으로, 크게 재직자 과정 학습근로자와 재학생 과정 학

습근로자로 구분할 수 있다. 재직자 과정 학습근로자는 훈련 실시로부터 1년 이내 입사한 근로자를 말하며, 재학생 과정 학습근로자는 고등학교·전문대·4년제 대학교 재학생이다.

2013년 정책 도입 당시 일학습병행은 재직자 과정만 존재하였으나, 2015년부터 재학생 과정이 추가되어 제도가 확산되었다. 이에 일학습병행 정책은 ‘현장 수요에 맞는 직업교육훈련시스템을 마련’하기 위한 목적에서 출발했지만, 점차 ‘청년실업’이나 ‘고학력화 문제’ 해소라는 더 거시적인 목표를 갖게 되었다. 재학생 과정은 반드시 공동훈련센터형이며 학습근로자들의 졸업과도 연계된다는 특징이 있는 반면, 재직자 과정은 공동훈련센터에서 위탁교육을 받지 않는 단독기업형도 있어서 상대적으로 자율성이 높다. 재직자 과정은 기업에 취업한 근속 기간 1년 미만의 신규 입직자를 대상으로 훈련이 시행되는 과정으로, 위탁훈련 시행 여부에 따라 단독기업형과 공동훈련센터형으로 구분되고, 산학일체형 도제학교 과정 출신의 근로자가 학위를 취득할 수 있는 P-TECH 과정도 있다. 재학생 과정은 특성화고 및 일반고(직업계열) 재학생, 전문대 재학생, 4년제 대학생을 대상으로 하는 과정들이 각각 존재하고, 4년제 대학생은 현장실습과 채용 연계라는 2개 과정으로 구성된다.

일학습병행은 스킬 미스매치를 해소함으로써, 구인난과 구직난을 해소할 수 있는 효과를 갖는다. 즉, 학습기업과 학습근로자 모두의 니즈를 충족할 수 있을 것으로 기대하는데, 학습근로자는 체계적으로 훈련받을 수 있는 시간을 인정받아 기업에 필요한 직무수행능력을 기르거나 학위 취득 전 선취업을 할 수 있다. 학습기업은 훈련을 통해 단기적으로 신규 인력 재교육비를 감축하고 안정적인 인력 수급을 꾀할 수 있을 뿐 아니라, 장기적으로는 기업에 특화된 교육훈련체계를 마련할 수 있다. 이를 통해 취업준비 기간을 단축함으로써 노동시장 진입 연령을 낮추고, 낮은 고용률과 고학력 문제 등을 해소할 수 있을 것으로 기대하는 것이다.

2020년 8월부터 시행되는 일학습병행법에 따라, 현장에서 체감할 수 있는 가장 큰 변화는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 학습근로자가 외부평가⁴⁾에 합격할 경우 일학습병행자

- 3) 공동훈련센터는 학습기업 모집부터 관리(과정 개발, 훈련 운영 지원 등), 위탁교육훈련까지 정책의 광범위한 영역을 담당하는 기관이다. 영리 목적의 교육기관, 정부재정지원 제한 대학을 제외한 기업이나 사업주단체, 기능대학, 특성화고등학교, 공공기관, 그리고 그밖에 관계 중앙행정기관의 추천을 받은 기관은 공동훈련센터를 운영할 수 있는 자격이 된다. 공동훈련센터는 참여 당시 30개 이상의 협약기업(협약 맺은 학습기업)을 확보해야 하며, 1년 단위의 성과평가를 받는다.
- 4) 일학습병행의 평가체계는 내부평가와 외부평가로 구성된다. 내부평가는 훈련기관(학습기업 또는 공동훈련센터)에서 자체적으로 시행하는 평가이고, 외부평가는 고용노동부장관이 실시하는 평가이다(일학습병행법 제30조). 내부평가는 훈련 기간 중 시행하므로, 훈련받은 능력단위에 대한 학습근로자의 중간 성취도를 평가하는 기능뿐 아니라 훈련 방법이나 내용에 대한 환류 기능도

격을 발급받으며, 해당 자격은 장기적으로 국가기술자격과 연계될 예정이다(일학습병행법 제 6조 제2항). 이는 현장에서의 경험을 자격으로 검정하는 것으로, 이론 중심의 평가로 산업현장의 수요를 반영하지 못한다는 지적을 받는 국가기술자격을 보완할 수 있을 것이다. 이론 중심의 학습에서 벗어나 현장에서 필요한 실무기술을 익히고 작업형 평가를 통해 이를 확인함으로써, 구직 기간의 장기화를 막을 수 있을 것이다. 둘째, 학습근로자가 외부평가에 합격할 경우, 학습기업의 사업주는 해당 학습근로자를 기간의 정함이 없는 근로자로 고용해야 한다(일학습병행법 제24조). 이를 통해 학습근로자는 장기 훈련의 보상에 대한 불안을 해소할 수 있고, 학습기업은 함께 일할 동료를 양성한다는 책임의식을 가지고 훈련을 시행할 수 있다. 다만, 학습근로자들이 습득한 각기 다른 지식을 어떻게 동일한 일학습병행자격으로 인정할 것인지, 그리고 고용 유연성 저하에 대한 학습기업의 불만을 어떻게 해소할 것인지 등의 과제가 남아있다.

〈표 3〉은 일학습병행과 유사한 두 정책을 비교한 것이다. 국가인적자원개발 컨소시엄 사업은 재직자 과정 일학습병행과 유사하고 LINC+사업은 재학생과정 일학습병행과 유사하여, 일학습병행은 정책 대상이 다양하다는 특성을 갖는다. 국가인적자원개발 컨소시엄 사업에 비해 일학습병행은 정책 목표가 복잡하고, 집행 기간이 길며 집행 기간 결정에 대한 학습기업의 자율성이 낮다. 국가인적자원개발 컨소시엄 사업은 근로자의 역량 향상을 목적으로 하지만, 일학습병행은 산업수요 반영(학습기업의 만족) 및 학습근로자의 취업과 자격 취득(학습근로자 만족)이 이루어져야 하므로 정책의 난도가 높다. 그에 비해 두 정책에 대한 학습기업의 유인 구조는 대동소이하고 장기적으로 발휘된다는 점에서, 학습기업이 정책 참여 의지를 잃을 경우 정책 집행의 난도가 증가할 가능성이 높다. 한편, LINC+ 사업은 '청년 취업을 제고'라는 점에서 일학습병행과 동일한 목적을 가지지만 정책 집행자가 대학이다. 대학은 취업을 증가를 통해 대학 경쟁력을 높이려고 정책 대상자인 재학생과 동일한 목표를 추구하며, 대학 구성원의 개인 실적(교수 임용, 승진)과 연계되어 구성원의 참여를 제고한다는 점에서 정책 집행의 용이성을 갖는다. 지역사회 중소기업 또한 공동연구 및 기술개발 등의 유인이 있기 때문에 참여 유인이 높다. 이와 같이 LINC+ 사업은 정책 참여 주체 간 윈윈(win-win)할 수 있는 구조를 통해 참여 주체 간 협력 수준이 높을 것이다.

있다. 이에 내부평가는 기업 특화 직무에 초점을 맞춘 평가로 볼 수 있다. 외부평가는 내부평가 합격자가 훈련 종료 후 1년 이내에 응시하는 평가이며, 내부평가보다 통용된 지식의 검정에 초점을 맞춘다. 이에 특정 자격을 취득하기 위해서는 기업 특화 직무가 포괄하지 않는 능력단위까지 습득할 것이 요구된다.

〈표 3〉 유사 정책과 일학습병행 비교

	일학습병행	국가인적자원개발 컨소시엄 사업	LINC+사업
근거 법령	산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률	근로자직업능력개발법, 사업주 직업능력개발훈련 지원규정, 국가인적자원개발컨소시엄운영 규정	사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 육성사업 운영규정
정책 목표	산업수요 반영, 학습근로자의 고용 촉진 및 사회경제적 지위 향상, 능력중심사회 기반	사업주 소속 근로자의 직업능력개발	청년 취·창업 확대 및 중소기업 혁신
정책 대상	재직자(재직 기간 1년 미만), 재학생(고등학교·전문대·4년제 대학 재학생)	재직근로자, 채용예정자, 구직자	재학생, 지역사회 기업
정책 집행자	사업주와 공동훈련센터	사업주(자체훈련), 공동훈련센터(위탁훈련)	선정된 대학(2년 지원 후 단계평가를 통해 계속 지원)
훈련 방법	현장훈련(기업현장교사 시행), 현장외훈련(공동훈련센터 혹은 기업현장교사 시행)	집체훈련, 원격훈련, 현장훈련, 혼합훈련	산업체-대학 공동연구, 기술개발, 산업체 현장실습, 사회맞춤형/현장중심/산학협력 친화형 교육과정 운영, 기업과 취업약정 등
이행 기간	1년~4년	최소 2일(1일 최대 8시간)	5년(2년+3년) (기간 내 자율적 사업 모델 설계 및 시행)
집행 주체의 유인 구조	훈련비용 지원, 기업 특화 교육훈련체계 마련, 인력수급 문제 해결 등	훈련비용 지원, 근로자 능력개발	대학 지원금, 개인적 보상(산학협력 실적으로 교수 임용, 승진 등) 및 대학 경쟁력 제고
정책 대상의 유인 구조	자격 취득, 직무수행능력 개발(재직자), 구직 기간 단축 및 선취업(재학생)	역량 향상	취업

2. 정책 집행에 관한 논의

정책 집행이란, 결정된 정책을 구체화하는 과정 혹은 정책 목표를 실행하고, 달성하고, 생산하는 과정 전반을 일컫는다(Pressman and Wildavsky, 1973).⁵⁾ 정책 집행 논의는 미국의 1960년대 사회복지 정책의 실패 원인을 집행 과정에서 찾으려는 시도에서 출발하였다.

5) 집행(執行)이란 법률이나 명령 등을 실행하는 것으로, 실행(實行)보다 협의의 개념으로 이해할 수 있다.

이러한 논의는 아무리 좋은 정책 목표가 설정된다고 하더라도, 개별 행위 주체들의 행태에 따라 정책의 성패가 결정될 수 있다고 보았다. 이후 정책 집행 연구들은 이론 모형의 구축, 사례 연구 등에 초점을 맞추어 왔었고, 결과 중심의 성과관리가 중시되면서 학문적 관심은 약화되었으나 실무적 중요성은 여전히 높다(윤기웅·김병규, 2016; 이찬구, 2016; Hill and Hupe, 2008).

정책 집행 주체가 많아지고 다양해질수록 분명한 정책 목표의 이행은 어렵다(Garrow and Grusky, 2013). 정부가 유일한 공급 주체로서 사회 서비스의 제공을 담당하던 과거와 달리 최근에는 중앙정부가 업무를 지방정부, 비영리단체나 민간기업에 이양하는 경우가 증가하고 있다. 정책 목표의 결정 주체와 정책 서비스의 실질적 제공 주체가 달라지고 있는 것이다. 이에 따라 변화에 더딘 독점 공급체계를 가졌던 정부는 공급체계의 다원화를 통해 자원 확보와 반응성, 유연성의 증가를 얻었지만 분명한 정책 목표의 이행은 어려워지는 문제가 발생하였다. 이러한 문제는 대리인 이론의 관점에서 볼 때 주인(principal)인 정부가 대리인(agent)인 다른 주체에게 정책 서비스 제공 기능(정책 집행 기능)을 이양하면서 발생한다. 주인과 대리인은 계약 이전에 각자의 사익을 추구한다는 특성을 가지며, 이로 인해 대리인은 주인의 역할을 대신한다는 계약 관계 속에서도 계약한 임무 수행에 충실하지 않을 수 있다(Eisenhardt, 1989; Jensen and Meckling, 1976).

정책 결정 이후 정책 집행 과정에서 개별 정책 집행자들은 정책 목표를 저마다의 목표로 이해한다. 즉, 대리인은 집행상의 편의를 위해 공식 목표를 운영 목표로 전환하고, 운영 목표를 곧 최종 목표로 이해하기 시작한다. 공식 목표(formal goal)가 주요 의사결정자에 의해 현장, 연간 보고서, 공식 석상 등에서 공표된 조직의 일반적 목적이라면, 운영 목표(operative goal)는 실제 조직이 정책 목표를 수행하기 위해 추구하는 수단이다(Perrow, 1961). 예를 들어, 경찰청의 공식 목표가 ‘사회의 안녕과 질서 유지’라면, 운영 목표는 ‘범죄 검거율 증가’, ‘교통사고 사망자 비율 감소’ 등으로 구체화된다(경찰청, 2020). 조직이나 정책 집행 등 다양한 분야의 연구자들은 공통적으로 정책 집행 과정에서의 공식 목표와 운영 목표의 일치가 정책 목표 달성에 가장 중요한 요인이라고 여긴다(Lundin, 2007; Meyers, Riccucci, and Lurie, 2001).

운영 목표라는 근시안적 목표에 매몰되어 수단이 곧 목적이 되는 현상을 목표대치(goal displacement)라고 한다(Merton, 1940). 목표대치 현상은 공식 목표가 단순히 비용이나 절차적 문제로 전환되는 현상(Rago, 1994), 실질적 결과보다 단순한 산출량을 중시하는 현

상(Bohte and Meier, 2000) 등으로 설명할 수 있다. 목표대치가 발생하는 것은 주인이 정한 공식 목표가 모호하고 보편적이기 때문에 대리인은 그 목표를 주인처럼 내재화하기 어렵고 구체적 행동 방향을 결정하기 어렵기 때문이다. 그에 비해 운영 목표는 실제 조직이 수행하고 있는 것, 실제로 추구한 수단 등 명료하다(Perrow, 1961). 이러한 문제를 해결하기 위해 감시 기능을 강화하더라도, 공급자 간 정책 목표의 일치가 수반되지 않는다면 감시의 효과 역시 제한적이라는 선행연구(Nicholson-Crotty, 2004)가 존재한다.

목표대치의 문제는 조직의 목표가 모호하게 인식될 때 이러한 문제가 발생한다. 목표 모호성(goal ambiguity)이란 조직에 부여된 목표에 다양한 해석의 여지가 있는 정도로, 목표가 많고 목표 간 상충이 일어나는 것(한 목표를 달성할 때 다른 목표를 달성하기 어려워지는 문제), 목표의 우선순위가 불분명한 것 등을 일컫는다. 목표 모호성이 높을 경우 조직의 미션을 이해하거나 미션 이행을 위한 구체적 행동을 결정하기 어려우며, 업무의 우선순위를 결정하거나 성과를 측정하기 어렵고, 궁극적으로 조직의 성과를 제고하기 어렵게 된다(Chun and Rainey, 2005a; 2005b).

정책 집행의 상향식 모형은 일선관료 또한 정책 집행의 중요한 주체로 이해한다. 일찍이 정책 집행에 관한 연구들, 특히 복지 분야에서는 일선관료가 가진 자율성을 토대로 정책을 집행하므로, 일선관료가 실질적 정책을 형성한다고 보았다(Garrow and Grusky, 2013; Lipsky, 1980). 일선관료(street-level bureaucrats)란 서비스를 제공하는 이를 일컫는데, 정책 대상자를 대면해 직접적으로 서비스를 전달함으로써 정책 목표를 실행으로 옮기는 최종 수행자이며, 상당한 재량권과 의사결정권을 통해 정책 집행의 질을 결정하는 중요한 행위자이다(Lipsky, 1980). 일선관료는 업무 과정에서 정책 목표를 실현 가능한 목표로 전환하고, 이 과정에서 정책의 질을 결정한다. 정책 대상이 처한 상황은 모두 다르기 때문에 일선관료의 판단에 따른 정책 집행이 이루어질 수밖에 없으므로, 일선관료는 일정한 수준의 업무 자율성을 가진다. 정책 대상은 정치적 수사와 관계없이 일선관료와의 접촉을 통해 서비스를 받고 평가하기 때문에, 일선관료의 역할은 매우 중요하다.

기존의 연구들은 대리인 이론의 관점에서 일선관료가 지나치게 사익을 추구하기 때문에 공식 목표와 상이한 운영 행태가 발생한다는 시각을 견지해 왔다. 모호한 공식 목표와 한정된 자원, 정보의 불균형에 의한 통제의 어려움 등으로 인해 일선관료는 고객과의 상호작용을 통해 상황에 적합한 정책 집행을 결정할 수밖에 없고, 그 과정에서 사익 추구가 발생한다고 보았다(Jewell and Glaser, 2006). 그러나 비교적 최근 연구들은 일선관료가 단순히 사익을

추구하는 것이 아니라, 자신이 속한 조직의 맥락, 즉 제도적 구조 속에서 목표를 예측 가능한 방법으로 결정하기 때문에 정부가 공표한 공식 목표와 운영 목표가 상이해진다는 점을 밝혔다(Garrow and Grusky, 2013). 또한, 일선관료의 가치관과 정책 목표의 지향점이 동일할 때 정책 목표 달성률이 증가한다는 점도 확인하였다(Ewalt and Jennings, 2004).

직업훈련이나 취업 정책에 대한 행정학 및 정책학 논의의 대표 사례는 미국에서 뉴딜 정책의 일환으로 1935년부터 1997년까지 시행한 ‘The Aid to Families with Dependent Children(AFDC)’ 을 들 수 있다. 해당 정책은 부친(父親)이 사망, 부재, 혹은 일할 수 없는 가정에 경제적으로 지원하기 위해 모친에게 일자리를 제공하는 것을 주요 골자로 하였다. Weaver(2014)는 정부가 정책 대상의 순응에만 초점을 맞추었고, 정책 집행 주체들의 협력을 간과했다는 점을 비판한다. 즉, 정책 수혜 집단을 고용해야 하는 기업이 협력해야 정책이 성공하는데, 이 점을 간과한 것이 정책 실패의 한 원인이 되었다는 것이다. 실제로 기업은 정책 목표와 달리 비일관적이고 비협조적인 행태를 보였다. 이후 해당 정책은 1996년 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act(PRWORA)가 제정되면서 주정부의 재정 지원을 중단하고, 각 지방정부의 자율적 정책 설계에 따라 the Temporary Assistance to Needy Families(TANF)와 Child Care and Development Fund(CCDF)의 형태로 변화하였다(Meyers, Riccucci, and Lurie, 2001). 해당 법률의 가장 큰 변화는 정책 목표가 정책 대상자에게 평생교육과 직업훈련을 제공하는 인적자원개발 모형에서 취업 우선 기조(work-first approach)로 바뀐 것이다(Ewalt and Jennings, 2004). 다수의 선행연구들은 정책 목표 이행 수준(서비스 수혜 규모 감축 및 고객의 취업 증대)이 각 지방정부와 일선관료들의 정책 목표 수용도에 따라 큰 차이가 있었다고 설명한다(Ewalt and Jennings, 2004; Riccucci et al., 2004). 해당 정책의 집행에 대한 일련의 과정들은 정책의 공식 목표와 운영 목표의 괴리에 의한 것이라고 이해할 수 있다. 정책 집행을 실질적으로 담당하는 대리인인 기업이나 지방 정부의 일선관료들은 공식 목표의 이행을 제각각의 방법으로 이해하였고, 이에 정책이 의도한 방향대로 집행되지 않는 결과가 초래되었다.

3. 정책 순응에 관한 논의

정책 집행에 대한 논의는 정책 대상자들의 순응과 밀접한 연관을 갖는다. 정책 순응(compliance)이란 정책 대상이 정책 목표가 추구하는 특정한 방향으로 행동하는 것으로

(Weaver, 2014), 무엇보다 정책 순응은 정책 집행의 하향식 모형에서 '바람직한 정책의 실현'이라는 관점에서 증시된 개념이다. 정책 순응에 대한 국내 연구들은 주로 정책 순응(혹은 불응)의 원인을 규명하고, 이에 대한 정책적 처방을 내리는 데에 관심을 가져왔다(손호중, 2007; 심광호·이철주·김지숙, 2012; 이혁우, 2017; 정강정, 2002; 하상근, 2010; 2014).

합리주의의 관점에서 정책 순응은 개인의 합리적 선택에 의해 결정된다고 가정했지만, 합리적인 시각에서 정책이 정책 대상에게 이로워도 정책 대상들은 예상한 대로 행동하지 않은 경우가 많을 만큼 정책 순응은 어려운 문제이다(Weaver, 2009). 예를 들어 금연 정책이 시행된다면, 정책 대상의 건강을 고려할 때 금연을 결정하는 것이 합리적인 선택임에도 불구하고 많은 이들은 흡연을 지속하는 행태를 보이는 것이 이에 해당한다. 정책 순응은 정책 대상이 정책 결정자의 의도대로 행동하는 것이라면, 정책 불응(noncompliance)은 회피, 정책 요구에 대한 형식적 순응, 지연, 수정의 시도, 거부나 철회 등의 행태로 나타난다(Coombs, 1980; Sorg, 1983).

정책 순응의 요인은 정책에 대한 명확한 이해, 정책에 대한 정당성 인식 등 주관적 요인이 중요하다고 주장하는 연구가 있는 반면(Rodgers and Bullock, 1976 등), 주관적 요인보다 환경적 요인이나 강제가 정책 순응을 높이는 요인(정책 불응을 낮추는 요인)이라고 설명하는 연구도 있다(Meier and Morgan, 1982). 최근 연구들은 주관적 요인과 객관적 요인을 모두 중요한 것으로 여기는데, 외재적 유인(인센티브, 제재, 감독, 강제), 순응 의지(정보, 인지, 태도, 믿음 등), 능력(자원, 자율성 등) 등을 순응 요인으로 본다(Weaver, 2014).

특히, Weaver(2014)는 정책 순응을 저해하는 네 가지 요인을 제시하였는데, 해당 요인들은 공통적으로 정책 대상의 정책 목표 달성의 난도가 높은 경우에 관한 것이다. 첫째는 정책 대상이 다수인 경우(multiple targets), 둘째는 정책 대상이 각기 다른 참여 동기를 가지고 있는 경우(target heterogeneity)이다. 첫 번째 요인은 정책 수혜자만이 정책 대상이 아님을 말한다. 즉, 정책 집행 주체도 집행 과정에서 편익을 기대하며 그 기대를 충족해야 질적인 정책 서비스를 제공한다는 맥락에서, 정책 집행 주체 또한 정책 대상이라고 설명한다. 두 번째 요인은 동일한 정책 대상이라고 하더라도 각기 다른 동기로 정책에 참여할 수 있다는 것을 말한다. 셋째는 정책 대상이 순응하기 위해 여러 가지 행동이 요구되는 경우(multiple barriers for individual targets), 넷째는 연속적인 행동을 오랜 기간 시행할 것이 요구되는 경우(complex and ongoing compliance)이다.

Ⅲ. 조사 및 분석 결과

1. 정책 집행 주체의 행태

가. 학습기업의 행태

일학습병행 또한 서비스 공급체계 다양화의 한 형태를 띤다. 정부는 학습기업에 훈련 지원금을 부여하여 훈련이라는 정책 집행 기능을 이양하였다. 이러한 계약 관계에서 정부는 주인이고 학습기업은 대리인이므로, 학습기업은 정부가 정한 정책 목표를 따라야 한다. 일학습병행을 통해 학습기업에는 ‘교육훈련체계 수립을 통한 질적인 훈련 제공’ 및 ‘학습근로자 채용’이라는 공식목표가 주어지는데, 학습기업은 본질적으로 ‘이윤 창출’이라는 목표를 추구하는 민간 기업이다. 이러한 관점에서 본다면, 학습기업은 일학습병행 참여를 통해 단기적으로는 인력 수급 및 지원금, 각종 정부 지원 사업의 가점을 얻고, 장기적으로는 기업의 교육훈련체계를 구축하고 기업 특화 인재를 양성할 수 있지만, 이러한 편익들이 더 이상 기업의 이윤 창출에 효과적이지 않다고 판단될 때 학습기업은 계약 임무 이행의 동기를 잃을 가능성이 높다.

특히, 일학습병행에는 중소기업의 참여 비율이 높다.⁶⁾ 중소기업은 상대적으로 체계적인 시스템을 갖추기 힘들고, 기업의 실패 확률이나 이직률이 높기 때문에 교육훈련을 투자하기보다 비용으로 인식하는 경향이 있다(김정주·권양이, 2007; 전은지·송영선·이희수, 2011; Bryan, 2006). 그런데 기업이 가진 근본적인 한계는 정책 초기 단계를 거치며 상당 부분 해소되었고, 최근에는 기업의 교육훈련체계 마련 및 실무형 인재 양성을 목적으로 일학습병행에 참여하는 학습기업이 증가하고 있기는 하다. 2019년 한국직업능력개발원에서 시행한 실태조사에 따르면, 참여 기업의 약 51%는 실무형 인재 양성, 약 6%는 현장훈련(OJT) 역량 강화를 목적으로 일학습병행에 참여하였다고 응답하였다(〈표 4〉 참고). 그러나 여전히 정부 지원금 혜택(정부 지원 사업 입찰 가산점, 병역특례 등⁷⁾)이라는 부수적인 목적으로 참여하는

6) 한국산업인력공단의 집계에 따르면 2020년 일학습병행 참여 기업 중 20인 미만 학습기업 비중은 38.1%, 20인 이상 50인 미만 기업은 32.7%, 50인 이상 100인 미만 기업은 15%, 100인 이상 300인 미만 기업은 10.7%, 300인 이상 1000인 미만 기업은 3%, 1000인 이상 기업은 0.5%를 차지했다.

7) 기업현장교사A

기업이 상당 비율을 차지하고 있다(약 15%). 직원의 장기근속 유도 및 이직 방지를 목적⁸⁾으로 참여하는 기업 또한 있다(13%). 특히, 해당 목적으로 참여하는 기업은 기업 규모가 작을 수록 더 두드러지게 나타났다.

〈표 4〉 학습기업의 참여 동기

(단위: 명, %)

	100인 미만	100인 이상 ~500인 미만	500인 이상	Total	순위
기업현장에 맞는 실무형 인재 양성	430 (51.44)	114 (50)	21 (52.5)	565 (51.18)	1
정부 지원금 혜택	125 (14.95)	34 (14.91)	6 (15)	165 (14.95)	2
직원의 장기근속 유도 및 이직 방지	108 (12.92)	34 (14.91)	2 (5)	144 (13.04)	3
신규 인력 확보	70 (8.37)	14 (6.14)	1 (2.5)	85 (7.7)	4
구조화된 OJT 역량 강화	40 (4.78)	18 (7.89)	4 (10)	62 (5.62)	5
신입 근로자의 재교육 비용 및 시간 단축	46 (5.5)	8 (3.51)	5 (12.5)	59 (5.34)	6
기타	10 (1.2)	3 (1.32)	0 (0)	13 (1.18)	7
기업 이미지 쇄신	7 (0.84)	3 (1.32)	1 (2.5)	11 (1)	8
Total	836 (100)	228 (100)	40 (100)	1,104 (100)	

즉, 실태조사 결과는 고무적인 성과를 보여 주지만, 여전히 수단적 목적을 달성하기 위해 일학습병행에 참여하는 기업이 상당 수준 존재함을 알 수 있다. 이러한 기업은 교육훈련체계 확립이라는 정책의 공식 목표와 운영 목표가 불일치하는 행태를 보일 가능성이 있다. 이러한 행태는 이윤 창출을 추구하는 민간 기업 본연의 목표와 정책의 공식 목표가 불일치함에 따라 발생하는 것에서 기인한다. 이러한 맥락에서 2020년 8월부터 시행되는 일학습병행법 제 24조에 따르면, 학습기업의 사업주는 외부평가에 합격한 학습근로자를 기간의 정함이 없는 근로자로 전환해야 하는 계속고용 의무를 갖게 된다. 계속고용 의무는 학습근로자의 처우 개

8) 이직률이 높은 특성을 보이는 학습기업의 경우, P-TECH(산학일체형 도제학교 훈련 졸업생이 산업학사, 전문학사 학위 취득을 목적으로 하는 훈련과정) 과정을 개설하여 단기적으로는 학위 과정 동안의 학습근로자의 이직을 방지하고, 장기적으로는 회사의 핵심 인재로 양성하는 것을 목적으로 일학습병행에 참여하는 경우가 있다(공동훈련센터A).

선을 위한 중요한 문제이지만, 부담을 느끼는 학습기업도 적지 않다. 학습기업 면담 결과, 기업은 내부평가를 기업의 학습근로자 훈련성취도 파악에 필요한 것으로 인식하고, 외부평가를 학습근로자의 의지에 달린 것으로⁹⁾, 학습근로자 개인에게 필요한 자격으로 이해하는 것으로 확인되었다.¹⁰⁾ 한편 학습근로자에게 대한 처우가 동일 학력을 가진 근로자에 대한 일반적 처우나 공개채용으로 입직한 근로자와의 처우를 비교했을 때 지나친 특혜로 여겨져 조직 구성원 간 갈등이 우려된다는 의견도 있었다.¹¹⁾ 결국, 외부평가 합격자에 대한 계속고용 의무가 학습근로자 개인에게는 이익이 되지만, 학습기업에는 부담이 되고 조직 구성원 간 갈등의 원인으로 여겨진다. 따라서 학습기업은 외부평가 시행에 비협조적인 태도를 보이거나 외부평가 준비 시간을 마련하지 않는 방법 등을 통해 계속고용에 대한 의무를 회피하는 목표대치 행태를 택할 가능성이 있다.

실태조사 또한 유사한 결과를 보여 준다(〈표 5〉 참고). 재학생 과정 기업현장교사들은 재직자 과정에 비해 외부평가 대비를 위한 여러 지원 수준이 낮은 것으로 확인되었으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의했다.¹²⁾ 이미 기업의 구성원, 즉 내부자인 재직자 과정 학습근로자보다 외부자인 재학생 학습근로자에 대한 외부평가 지원 수준이 낮은 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 외부평가가 학습근로자 개인의 영역이라는 인식을 가지고 있다는 점을 보여주며, 훈련에 대한 투자가 보수적으로 이루어짐을 확인해 준다.

〈표 5〉 외부평가에 대한 지원(기업현장교사 질문)

내용	재직자 과정 평균 (n=741)	재학생 과정 평균 (n=370)	평균 차이
외부평가 대비를 위한 일부 직무 경감	0.485	0.564	-0.079**
외부평가를 위한 추가 교육 실시	0.505	0.476	0.029
외부평가 응시에 대한 인센티브 제공	0.290	0.156	0.134***
외부평가 합격에 대한 인센티브 제공	0.354	0.156	0.198***
기출문제 및 예상문제 제공	0.558	0.414	0.144***

(*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 참고: 지원하지 않음=0, 지원하고 있음=1)

9) 공동훈련센터B, 공동훈련센터G, 공동훈련센터D, 공동훈련센터E

10) 학습근로자C, 학습근로자D, 학습근로자E, 학습근로자F, 학습근로자H, 학습근로자I, 학습근로자J

11) 공동훈련센터C, 공동훈련센터A, 공동훈련센터G

12) 일부 전문가 의견에 따르면, 기업은 사회적 경험이 부족한 학생을 즉각 정규직으로 채용하는데에 부담을 느끼는 경우가 있었고(공동훈련센터C), 기업이 채용 의지가 없는 경우 학습근로자를 외부평가에 합격시켜야 한다는 의무 이행의 필요성을 덜 느끼는 경우(공동훈련센터G) 등이 있었다.

나. 기업현장교사의 행태

정책 집행 기능이 학습기업으로 이양되면서, 기업현장교사는 일선관료의 역할을 담당한다. 정책 목표는 정책 현장에서 일선 담당자의 행동으로 실현되고, 정책 대상들은 일선 담당자와의 상호작용을 통해 정책을 평가한다(Meyers, Glaser, and Donald, 1998). 이처럼 일선 담당자가 정책 집행에서 매우 중요한 역할을 맡음에도, 그로 하여금 정책의 목표를 실행하도록 만드는 것은 여전히 어려운 문제이다. 정책 목표의 결정이나 변화는 일선 담당자로 하여금 일상적 행동의 변화를 요구하기 때문에, 일선 담당자의 정책에 대한 수용도를 높여야 하는 과제가 있는 것이다(Riccucci et al., 2004).

정책 집행에서 일선 담당자의 행동을 결정하는 요인에 대한 논의가 다수 이루어져 왔는데, 선행연구들은 일선 담당자가 권한(authority), 고객 대면(client contact), 지식 및 전문성(knowledge and expertise), 역할 기대(role expectations), 업무량(workload), 보상(incentives)의 여섯 가지 요인에 따라 행동한다는 점을 밝혔다(Jewell and Glaser, 2006; Garrow and Grusky, 2013). 이에 본 연구는 기업현장교사에 관한 여섯 가지 요인을 분석함으로써 일학습병행 서비스의 질에 관해 논의하였다.

먼저 기업현장교사의 권한, 고객 대면, 지식 및 전문성에 관해 살펴보았다. 기업현장교사는 직무분석부터 학습도구 개발, 현장훈련(OJT) 수행, 학습근로자의 상담 및 코칭을 담당하는 현장훈련 전반을 주도하는 서비스 전달자이다. 운영 계획부터 학습근로자의 평가까지 담당하는 기업현장교사는 훈련 과정에서 상당한 권한을 가지고, 고객(학습근로자)을 자주 대면한다. 또한 「일학습병행 운영규칙」 제6조 제1항에 따라, 기업현장교사는 학력, 연구경력, 실무경력, 자격증 등의 적정 요건을 충족해야 하며, 일정 수준의 양성교육을 이수해야 한다. 사업주가 실무능력과 근무경력을 가장 우선적으로 고려해 기업현장교사를 선발한다는 실태 조사 결과(〈표 6〉 참고) 또한 기업현장교사가 전문성을 갖추고 있다는 점을 보여 준다.

〈표 6〉 기업현장교사 선발 시 우선적으로 고려한 요소(사업주 질문)

(단위: 명, %)

응답	응답 수	비율
실무능력	591	53.53
관련 자격증 유무	28	2.54
교육훈련을 담당할 경력	57	5.16
해당 분야 근무경력	255	23.1
학력	2	0.18
대상자 개인의 의지	50	4.53
인성(원만한 대인관계 등)	18	1.63
학습근로자와 관련한 직무수행(업무 또는 근무부서)	102	9.24
기타	1	0.09
Total	1,104	100

권한, 고객 대면, 지식 및 전문성이 공식적으로 규정된 요인들이라면, 뒤이어지는 세 가지 요인들은 기업 환경에 따라 상당한 편차를 갖는다. 첫째는 기업현장교사의 역할 기대이다. 역할 기대란 일선 담당자가 정책 과정에서 자신의 역할을 어떻게 이해하는가에 관한 것이다 (Jewell and Glaser, 2006). 기업현장교사는 ‘학습근로자의 직무수행능력 향상을 통한 기업의 교육훈련체계 구축’이라는 공식 목표를 갖는다. 그러나 이러한 정책 집행상의 공식 목표는 기업현장교사가 근로자로서 가진 개인적 목표인 ‘경력개발’ 혹은 ‘조직에의 기여’라는 목표와 상충될 가능성이 있다. 실태조사 결과가 나타내듯이, 기업현장교사가 본인의 역량 강화(약 28%)나 교육 의지(약 12%)에 의해 자발적으로 참여하기보다는 사업주의 권유(약 47%)에 따라 선발된 경우가 많다(〈표 7〉 참고).

〈표 7〉 기업현장교사 참여 동기(기업현장교사 질문)

(단위: 명, %)

내용	재직자	재학생	Total
사업주의 권유에 따라	322(43.45)	205(55.41)	527(47.43)
기업현장교사 인센티브를 받기 위해	64(8.64)	30(8.11)	94(8.46)
본인의 역량 강화를 위해	233(31.44)	77(20.81)	310(27.9)
누군가를 가르쳐 보고 싶은 의욕	87(11.74)	43(11.62)	130(11.7)
기타	35(4.72)	15(4.05)	50(4.5)
Total	741(100)	370(100)	1,111(100)

자신이 조직에서 가진 역할 기대와 기업현장교사로서의 역할 기대가 상이할 때, 기업현장교사는 기업현장교사로서의 업무를 형식적으로 집행하여 운영 목표만을 달성할 가능성이 있다. 훈련자로서의 역할보다 근로자로서의 역할이 더 중요하다고 인식할 때, 현장훈련에 대한 중요성을 낮게 인식할 가능성이 있다. 또한, 학습근로자에 대한 학습기업의 채용 의지가 낮은 상태라면, 학습근로자를 기업에 적합한 인재로 성장시켜야 할 책무 또한 감소함에 따라 현장훈련의 중요성을 낮게 인식하는 문제는 더욱 심화될 것이다.¹³⁾ 학생이거나 신규 입직자인 학습근로자의 지위를 고려할 때, 학습근로자의 직무수행능력 향상을 통한 기업 이윤 창출은 장기적으로 나타날 가능성이 높다. 이에 단기적 훈련의 효과가 가시적이지 않아 기업현장교사의 업무는 가치를 인정받기 어렵다. 또한, 훈련을 더 잘 시행할수록 학습근로자는 향상된 직무수행능력을 이용해 더 좋은 일자리로 이직할 수 있다는 점도 기업현장교사로 하여금 형식적인 훈련을 시행하게 하는 요인일 수 있다. 실태조사 또한 유사한 결과를 보여 준다. 기업현장교사에 자발적으로 참여(본인 역량 강화 및 교육훈련 의지)한 경우와 그렇지 않은 경우(사업주 권유, 인센티브 목적)로 구분해 보면, 기업현장교사가 제공하는 외부평가 지원 수준은 기업현장교사가 본인의 역량을 강화하고 교육훈련의 의지가 존재한 경우에 더 높은 것으로 확인되고, 두 집단별 차이는 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다(〈표 8〉 참고).

〈표 8〉 외부평가에 대한 지원(기업현장교사 질문)

내용	사업주 권유, 인센티브 목적 (n=621)	본인 역량 강화, 교육훈련 의지 (n=440)	평균 차이
외부평가 대비를 위한 일부 직무 경감	0.432	0.609	-0.177***
외부평가를 위한 추가 교육 실시	0.436	0.569	-0.133***
외부평가 응시에 대한 인센티브 제공	0.207	0.296	-0.089***
외부평가 합격에 대한 인센티브 제공	0.226	0.361	-0.135***
기출문제 및 예상문제 제공	0.457	0.571	-0.114***

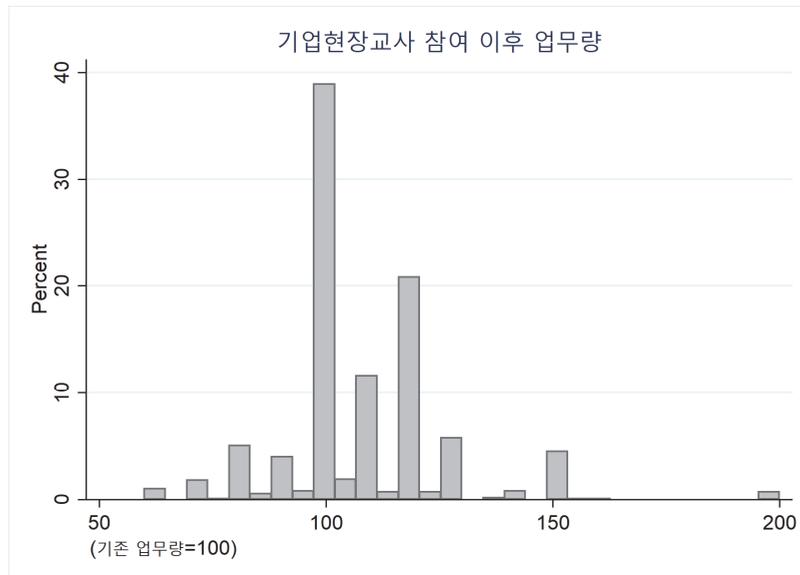
(*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 참고: 지원하지 않음=0, 지원하고 있음=1)

둘째, 기업현장교사의 업무량에 대한 논의이다. 기업현장교사로 선발된 근로자들은 전보다 업무 부담이 증가했다고 인식하였다. 실태조사에 따르면, 응답자 중 약 40%의 기업현장교사들만이 기업현장교사 참여 이후에 업무량이 이전과 동일하다(100%)고 응답하였고, 응답자의 약 48%는 전보다 업무량이 증가했다고 응답했으며, 전보다 업무량이 줄었다고 응답한 이는

13) 기업현장교사A

약 13%에 불과했다(〈그림 2〉 참고). 실태조사 시 업무량의 문제는 기업 규모나 기업현장교사의 연령과 같은 개인적 요인에 의한 특정한 경향성은 나타나지 않았다. 근로 시간에 대한 질문에서도 동일한 경향성이 확인되었다. 기존 업무량을 수행하는 시간은 소폭 감소하였지만 기업현장교사 업무 시간이 증가함에 따라 근로 시간이 주당 약 6시간 증가한 것으로 확인되었다(〈표 9〉 참고). 면담 과정에서, 기업현장교사들은 직업훈련 의무로 인해 업무량 증가가 있었으며, 기업 사정상 업무 재배치 등이 어려워 초과근로 시간을 이용해 기존에 담당하던 일을 수행했다고 설명했다.¹⁴⁾ 이는 기업현장교사로서의 업무 만족도를 저하시키는 요인이고, 기존 업무 성과에 부정적인 영향을 미칠 우려도 있기 때문에 기업현장교사로서의 재참여 의사를 낮추는 요인일 수 있다. 이러한 업무 부담으로 인해 기업현장교사들은 훈련 업무에 집중하기 어려운 문제를 겪을 가능성이 높다. 특히, 한정된 근로 시간 동안 많은 업무를 수행해야 할 때, 자발적 참여가 아닌 사업주의 권유에 의해 참여한 기업현장교사일수록 업무 부담으로 인한 훈련 의지 저하가 심화될 가능성이 있다. 결국 훈련 목표의 우선순위가 낮은 기업현장교사일수록 목표 갈등을 느끼고 훈련의 형식적 집행과 같은 목표대치 현상을 초래할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 기업현장교사 참여 이후 업무량



14) 기업현장교사C, 기업현장교사D

〈표 9〉 기업현장교사 선발 후 근로 시간 변화

(단위: 주 평균 시간)

변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
기존 근로 시간	1,111	44.529	6.589	20	88
기업현장교사 배정 후 근로 시간	1,111	50.225	9.460	20	90
일반 근로 시간	1,111	35.546	11.356	4	75
기업현장교사로서의 근로 시간	1,111	14.678	7.297	0	56

(참고: “기업현장교사로 참여하기 이전과 이후의 주 평균 근로 시간은 어떻습니까?”)

셋째는 보상에 관한 것이다. 훈련에 대한 보상이 부족하다고 느낄수록 기업현장교사는 훈련을 충실히 수행하지 않을 가능성이 있다. 일학습병행 규정상 정책 참여에 따른 기업현장교사 수당의 분배 및 지급 규모 결정은 기업 문제에 귀속됨에 따라, 수당은 기업현장교사에게 직접 지원되지 않고 사업주에 의해 보상 규모가 결정된다(매뉴얼 322-324). 실태조사에 따르면, 약 50%의 기업현장교사만이 수당의 전부를 지급받는 것으로 확인되었고, 약 23%는 수당의 일부를, 약 27%의 기업현장교사는 수당을 전혀 받지 않는 것으로 확인되었다(〈표 10〉 참고). 이러한 경향성은 기업 규모에 따른 차이가 나타나지는 않았으나 기업현장교사의 연령에 따른 차이는 나타났다(〈표 11〉 참고). 다른 집단에 비해 경력과 실무 관련 직무수행 능력이 높을 것으로 예상되는 30~60대 집단은 전부 혹은 일부 수당을 받는 비율이 높다[분산분석을 시행했을 때, 30대 미만 그룹이 60대 이상 집단을 제외한 다른 세 집단과 유의한 평균 차이가 존재했으나 그 외 집단 간 차이는 발견되지 않음: 30~40 그룹과 -0.440(p<0.05), 40~50 그룹과 -0.410(p<0.1), 50~60 그룹과 -0.479(p<0.05)]. 수당 외 인센티브를 받는 경우는 약 16%의 기업현장교사에게서 확인되었다(〈표 12〉 참고). 정부지원금 외의 추가 수당(4.3%)이나 인사평가 가점(8%), 기존 업무 경감(5%) 등의 보상을 받는 것으로 확인되었다.

〈표 10〉 기업 규모별 기업현장교사 수당 지급 비율

(단위: 명, %)

	5~19인	20~49인	50~299인	300~999인	1000인~	Total
기업현장교사 수당만큼 급여 상승	117 (54.67)	196 (51.17)	218 (49.1)	25 (44.64)	4 (28.57)	560 (50.41)
기업현장교사 수당의 일부만큼 급여 상승	41 (19.16)	73 (19.06)	118 (26.58)	14 (25)	7 (50)	253 (22.77)
기존 임금 유지	56 (26.17)	113 (29.5)	108 (24.32)	15 (26.79)	3 (21.43)	295 (26.55)
기타	0 (0)	1 (0.26)	0 (0)	2 (3.57)	0 (0)	3 (0.27)
total	214 (100)	383 (100)	444 (100)	56 (100)	14 (100)	1,111 (100)

〈표 11〉 연령별 기업현장교사 수당 지급 비율

(단위: 명, %)

	30세 미만	30~40세	40~50세	50~60세	60세 이상	Total
기업현장교사 수당만큼 급여 상승	8 (24.24)	176 (51.61)	249 (50.3)	110 (54.46)	17 (42.5)	560 (50.41)
기업현장교사 수당의 일부만큼 급여 상승	11 (33.33)	79 (23.17)	111 (22.42)	42 (20.79)	10 (25)	253 (22.77)
기존 임금 유지	14 (42.42)	84 (24.63)	134 (27)	50 (25)	13 (33)	295 (26.55)
기타	0 (0)	2 (0.59)	1 (0.2)	0 (0)	0 (0)	3 (0.27)
total	33 (100)	341 (100)	495 (100)	202 (100)	40 (100)	1,111 (100)

〈표 12〉 수당 외 인센티브

(단위: 명, %)

	응답 수	비율
정부 지원금 외 추가 수당	48	4.32
인사 평가 시 가점	89	8.01
기존 업무 경감	51	4.59
별도 인센티브 없음	921	82.9
기타	2	0.18
Total	1,111	100

보상에 대한 만족도는 5점 만점 중 평균 3.119인 것으로 확인되고, 수당을 모두 지급받는 경우(3.33), 일부만 받는 경우(3.02), 전혀 받지 않는 경우(2.80) 순을 보였고, 집단 간 차이는 통계적으로 유의했다(〈표 13〉 참고). 규모나 기업현장교사의 연령 차이에 따른 수당 만족도의 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 다만, 기업현장교사의 참여 동기가 수당 때문이라고 응답한 경우가 많지 않은 것으로 미루어 짐작할 때, 수당이 기업현장교사 업무에 대한 유일한 보상책은 아닐 것이다.

〈표 13〉 기업현장교사 수당 지급 조건별 수당 만족도

수당 지급 조건	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값	평균차이
전체	1,111	3.119	0.888	1	5	chi ² (2) =5.190*
기업현장교사 수당만큼 급여 상승	560	3.330	0.833	1	5	
기업현장교사 수당의 일부만큼 급여 상승	253	3.016	0.821	1	5	
기존 임금 유지	295	2.803	0.923	1	5	

(*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 참고: 기업현장교사로서 제공받은 수당 만족도=1(매우 불만족)~5(매우 만족))

다. 공동훈련센터의 행태

공동훈련센터는 교육훈련 지원이 필요한 학습기업과 협약을 체결하고, 학습기업으로부터 위탁받은 교육을 실시하는 등 일학습병행을 지원하는 기관이다. 공동훈련센터는 기업, 사업주단체, 대학, 고등학교 등의 기관에서 설립할 수 있다(국가인적자원개발컨소시엄 운영규정 제5조). 공동훈련센터의 정의와 달리, 공동훈련센터는 ▲교육훈련 및 평가계획 수립, 교재 및 교보재 개발, ▲학습근로자(훈련생) 관리 및 상담, 교·강사 선정 및 관리, 교육훈련 실시, ▲학습기업 발굴, 유지 및 관리, ▲수요조사 실시 및 결과 분석, ▲홍보물 제작 및 배포, 홈페이지 관리, ▲연간 사업계획서 작성, 사업 예산 관리, 운영위원회 운영 및 관리, 사업 실적 및 성과 관리, ▲파트너훈련기관 운영 및 현장 점검, 예산 관리, 실적 및 성과 관리를 담당하며, 이밖에도 일학습병행 확산 관련 업무 등 광범위한 목표를 달성해야 한다(국가인적자원개발컨소시엄 운영규칙 제27조 제1항).

요컨대, 공동훈련센터는 목표 모호성이 높은 상태라고 할 수 있다. 단적인 예로, 학습근로자들은 전문성 높은 교·강사, 풍부한 훈련 내용 등을 통해 현장외훈련의 질을 평가함에도 불구하고, 공동훈련센터는 ‘학습기업 모집 및 관리’ 목표를 중시할 수밖에 없는 것으로 보인다.

이는 공동훈련센터가 담당하는 현장외훈련 실시(훈련 내용 구성 및 교·강사 섭외 등)는 적정 수준의 학습기업의 참여가 이루어진 후에야 훈련의 질을 결정할 수 있다는 현실적인 이유 때문인 것으로 확인되었다.¹⁵⁾ 실태조사에 따르면, 공동훈련센터는 ‘학습기업 모집 및 관리’를 공동훈련센터의 주요한 역할로 인식하는 것으로 확인되었으며, 해당 업무에 대한 어려움을 가장 크게 인식하고 있는 것으로 확인되었다(〈표 14〉 참고). 공동훈련센터를 대상으로 11가지 영역의 설문을 시행하였을 때, 다른 영역에 비해 학습기업의 모집 및 관리에서 어려움을 토로하는 비율이 가장 높게 나왔다. 다른 10개 영역 업무의 어려움은 2~3점대에 분포한 것에 반해, 학습기업 모집 및 관리에 대한 어려움은 5점 만점 중 약 4.3점에 해당하였다.

〈표 14〉 공동훈련센터의 주요 역할 및 어려움 인식

내용	공동훈련센터의 주요한 역할					어려움 인식 평균
	1순위	2순위	3순위	전체 빈도수	순위	
	빈도수(비율)	빈도수(비율)	빈도수(비율)			
학습기업 모집 및 관리	88(49.16)	18(10.11)	9(5.14)	115	1	4.296
현장외훈련(Off-JT) 실시	20(11.17)	28(15.73)	25(14.29)	73	2	2.888
학습기업 훈련 관리 및 컨설팅	17(9.5)	28(15.73)	25(14.29)	70	3	3.162
학습근로자 모집 및 선발 지원	24(13.41)	37(20.79)	6(3.43)	67	4	3.726
훈련과정개발 및 학습도구개발 지원	7(3.91)	20(11.24)	15(8.57)	42	5	3.251
학습기업 HRD-Net 행정 업무 지원	3(1.68)	12(6.74)	27(15.43)	42	5	2.978
학습근로자 중도탈락 방지 지원	3(2)	9(5.06)	25(14.29)	37	7	3.681
학습근로자 평가 관리 및 지원	3(1.68)	9(5.06)	19(10.86)	31	8	3.196
학습기업 현장훈련(OJT) 지원	10(5.59)	7(3.93)	13(7.43)	30	9	3.162
센터형 OJT 실시	4(2.23)	8(4.49)	6(3.43)	18	10	3.291
외부평가 장소 제공		2(1.12)	5(2.86)	7	11	2.564

(참고: 어려움 인식 정도=1(매우 쉬움)-5(매우 어려움))

이러한 문제는 공동훈련센터가 정책 활성화라는 공식 목표를 가지고 있음에도 조직의 성과지표 달성이라는 운영 목표를 추구할 수밖에 없는 구조적 문제에서 기인하는 것으로 보인다. 공동훈련센터가 운영 목표 달성에 매몰된 데에는 성과지표의 한계가 주요한 역할을 하는 것으로 보인다(〈표 15〉 참고). 공동훈련센터 전담 인력 면담 결과, 첫째, 산업별 환경에 관계없이 성과지표가 일괄 적용되고 있다. 예를 들어 학습근로자 훈련유지율(중도탈락률), 외부

15) 공동훈련센터B

평가 응시율 및 합격률이 일괄적으로 적용됨에 따라, 이직률이 높거나 외부평가 난도가 높은 산업을 담당하는 공동훈련센터는 상대적으로 불리한 평가를 받을 수밖에 없다. 이밖에도 학습기업 선정 시, 선정지표(기업현장교사 인원, 상시근로자 수 등) 또한 산업별 특성을 고려하지 않기 때문에 소규모 기업이 다수인 산업(디자인, 출판 등)을 담당하는 공동훈련센터는 학습기업 모집에 더 큰 노력을 기울일 수밖에 없다. 더욱이 지속 참여 기업 관리보다 신규 기업 발굴이 더 중시된다는 점 또한 학습기업 관리의 장애 요인으로 확인되었다.¹⁶⁾ 둘째, 평가지표가 모호한 문제도 있다. 학습기업 관리라는 모호한 평가지표에 따라, 기업의 업무(훈련과정 및 학습도구 개발, 훈련 기간의 행정 서류 구비나 내부평가 문제 출제 등)를 공동훈련센터 전담 인력이 대신 수행하는 것이 관행화된 문제 등이 발생하는 것으로 확인되었다.¹⁷⁾ 이러한 문제는 학습기업의 정책 참여 의지가 적을수록 심화될 것으로 예상된다. 마치 막으로 지나치게 광범위한 영역이 공동훈련센터의 성과로 여겨지는 것 또한 조직 운영상의 어려움으로 작용하였다. 예를 들어, 공동훈련센터가 학습근로자들의 외부평가 응시를 독려할 수는 있지만, 외부평가 합격률을 직접 증대시키기 어렵다. 결국, 공동훈련센터는 다양한 분야의 공동훈련 실시를 위한 사업 분야 확장에 대한 부담을 느끼는 것으로 확인되며, 장기적으로는 대규모 훈련시설이 요구되지 않는 분야(예: 세무, 회계 등)로 운영 방향을 고려하는 요인으로 작용하였다.¹⁸⁾ 이는 학습근로자 및 산업수요 등에 의한 사업 분야의 변화보다 행정 편의성을 고려한 내부 목표에의 매몰이라고 볼 수 있다.

16) 전문가 면담 결과, 지속 참여 기업이 일학습병행 사업을 유지하거나 확장하는 데에 관한 인센티브가 없고 공동훈련센터 전담자가 공식적 컨설팅 횟수 이상의 컨설팅을 시행하는 데에 관한 비용 지원이 어려운 문제가 있었다.

17) 공동훈련센터A, 공동훈련센터B, 공동훈련센터C, 공동훈련센터D, 공동훈련센터E, 공동훈련센터F

18) 공동훈련센터A

〈표 15〉 공동훈련센터 성과지표

평가영역	평가항목	재학생 단계				재직자 단계		
		산학 일체형 도제학교	전문대 재학생	IPP형 일학습 병행	IPP 장기현장실 습	재직자	P-TECH	
정량평 가	조직 역량	전담인력 고용유지율	10	10	10	-	10	10
		전담인력의 전문성 확보	5	5	5	-	5	5
	훈련장 비 관리	훈련장비 활용률	10	10	10	-	10	10
	학습기 업 관리	훈련실시 기업 목표달성률	-	5	5	-	10	10
		훈련실시 기업 훈련유지율	15	10	10(15)	-	-	-
		방문 모니터링 실시율	5	5	5	-	10(15)	10
	학습 근로자 관리	학습근로자 목표달성률	10	5	5	20	10	15
		학습근로자 훈련유지율	15	10	10(15)	20	5(10)	10
		학습근로자 취업률	-	-	-	20	-	-
		학습기업 취업률	-	-	-	10	-	-
	평가 관리	외부평가 응시율	0	5	5(0)	-	5(-)	0
		외부평가 합격률	0	5	5(0)	-	5(-)	0
	만족도	학습기업 만족도	5	5	5	5	5	5
		학습근로자 만족도	5	5	5	5	5	5
정성 평가	공동훈련센터 역할 및 기능에 대한 충실 여부	20	20	20	20	20	20	
가점	사업 관련 수상실적	5	5	2	5	5	5	
	장기현장실습과의 연계	-	-	3	-	-	-	
감점	학습기업 행정처분 및 사업관리 위반	5	5	5	5	5	5	

※평가지표 변경으로 산학일체형 도제학교는 4차 사업단 기준, P-TECH는 3차 센터 기준으로 작성

※()는 외부평가 지표 미적용 기관의 성과지표

※IPP 장기현장실습은 평가영역이 구분이 상이하고 실습생, 실습기업이라는 명칭 사용하나 의미상 동일하게 정리

2. 학습근로자의 정책 순응

본 연구는 학습근로자에게 요구되는 정책 순응을 Weaver(2014)가 제시한 네 가지 기준으로 분석하였다. 첫째, 정책 대상이 다수(multiple targets)인 경우이다. Weaver(2014)의 연구에서 말하는 다수의 정책 대상 문제는 단순히 정책 대상의 다양성에 관한 것이 아니라 정책 집행 대상의 다양성 또한 논의하고 있다.¹⁹⁾ 일학습병행은 다양한 유형의 학습기업과 학습근로자가 참여하는 정책이다. 학습기업은 규모와 산업 분야가 매우 다양하고, 학습근로자의 지위에 따라 재직자와 재학생, 그리고 재학생은 다시 산학일체형 도제학교 재학생, 전문대 재학생, 4년제 재학생으로 구분된다. 이에 학습기업과 학습근로자의 구인·구직 능력이, 인적자원개발 및 진로 설계에 대한 시각의 차이가 발생할 수 있어, 정책 집행의 난도가 높다고 볼 수 있다. 다시 말해 학습기업과 학습근로자가 모두 구인·구직 능력이 충족되지 않는다면 질적인 훈련을 제공할 유인과 성실히 훈련받을 유인이 사라질 것이다.

둘째, 정책 대상들은 모두 다른 참여 동기를 갖고 있다. 재직자와 재학생 학습근로자들은 훈련을 받는다는 점에서는 동일하지만 서로 다른 목적으로 정책에 참여하는 것으로 확인되었다. <표 16>에 따르면, 재직자 과정은 대부분 직무수행능력 향상을 목적으로 참여하였고(60.59%), 재학생 과정은 취업을 목적으로 참여하였다(59.76%). 이처럼 두 집단은 정책 참여를 통해 달성하고자 하는 목표가 상이하다. 즉, 재직자 과정의 학습근로자는 직무수행능력 향상을 통해 기업에의 적응을 목적으로 하고, 재학생 과정 학습근로자는 졸업, 혹은 좋은 일 자리에서의 선취업을 목적으로 한다.

19) AFDC 정책에서 편모 가게에 일자리를 제공하는 것은 다른 형태 가정의 취업을 저하를 가져오거나 복지에 대한 의존도 심화, 일자리 전반의 질적 저하 등을 야기한다고 설명한다. 이러한 실패 현상에 대해 Weaver(2014)가 제시하는 또 하나의 해석은 정부는 편모 가게만을 정책 대상으로 보았다는 것이다. 일자리를 제공하는 기업 또한 정책 성공의 주요 주체였음에도 불구하고, 정책 수용도가 낮았기 때문에 정책 집행에 있어 일관성과 협력 수준이 낮았다고 설명한다.

〈표 16〉 학습근로자의 일학습병행 참여 동기

(단위: 명, %)

	재직자	재학생	Total
취업	123(9.04)	395(59.76)	518(25.63)
직무수행능력 향상	824(60.59)	82(12.41)	906(44.83)
학위 취득	60(4.41)	21(3.18)	81(4.01)
자격 취득	74(5.44)	17(2.57)	91(4.5)
경제적 이유	48(3.53)	43(6.51)	91(4.5)
기술 습득	79(5.81)	27(4.08)	106(5.24)
경력을 쌓기 위해	63(4.63)	38(5.75)	101(5)
사회생활을 경험하기 위해	32(2.35)	32(4.84)	64(3.17)
기타	57(4.19)	6(0.91)	63(3.12)
Total	1,360(100)	661(100)	2,021(100)

이에 반해 정책은 두 집단에 일학습병행 과정 이수 및 수료(외부평가 합격), 궁극적으로는 훈련받은 기업에 채용이라는 동일한 목표에 순응할 것을 요구하고 있다. 이에 재직자 과정 학습근로자는 기취업한 상태이므로, 상대적으로 일학습병행의 유용성을 낮게 인식하는 것으로 확인되었다. 〈표 17〉에 따르면 일학습병행을 통한 조직 적응 인식은 전반적으로 재학생 과정보다 재직자 과정에서 낮게 나타났고, 그 차이는 통계적으로 유의했다. 집단별 평균의 가장 큰 차이는 ‘직무 적응에 도움’ 영역에서 나타났는데, 재직자 과정 학습근로자가 재학생 과정에 비해 훈련의 직무 적응에의 도움 수준을 약 0.5점 낮게 인식하였다. 구체적으로 재직자 중 ‘도움이 되지 않는다’고 응답한 이들에게 질문하였을 때, 훈련 내용과 실제 업무의 불일치(39.13%), 형식적 훈련 운영(31.4%) 등을 이유로 들었다.

재직자 과정 학습근로자 면담 결과, 업무와 훈련 내용이 일치할 때, 전문성이 높은 교·강사가 충실한 내용의 현장외훈련을 시행할 때에는 직무수행능력 향상 수준과 훈련 만족도 등이 매우 높다고 응답하였다. 또한, 훈련의 수행에 대한 직접적 유인(예: 연봉인상률)이 있거나 직장 동료의 훈련 및 외부평가 준비에 대한 격려 수준이 높을 때에도 훈련 집중도가 증가하여 직무수행능력 향상 수준이 높다고 밝혔다. 그러나 그렇지 않은 경우, 근무시간 중 현장외훈련(Off-JT)에 참여하는 것이 업무 연속성이 저하되어 업무 적응하기 어려웠다는 의견이 있었으며²⁰⁾, 주변 동료들로부터 훈련에 참여하는 것이 곧 업무를 덜 수행하는 인식을 받

20) 학습근로자A

을 때 직장 내 대인관계 형성에 어려움을 겪었다는 의견이 있었다.²¹⁾ 기업의 주력 사업에 특화된 훈련 과정을 개발하였으나 전 부서의 모든 신규 입직자를 학습근로자로 포함하다 보니, 사업 관련 전공자는 일학습병행의 훈련 수준이 너무 낮다고 이해하고, 타부서 인력은 훈련 내용에는 만족하나 정작 업무에는 불필요하다고 이해하는 문제도 존재했다.²²⁾

〈표 17〉 학습근로자의 일학습병행 인식(1)

	재직자 평균 (n=1,360)	재학생 평균 (n=661)	평균 차이
직무 적응에 도움	3.402	3.905	-0.502***
훈련 내용 및 수준의 적절성	3.149	3.342	-0.193***
훈련 내용의 활용도	3.246	3.443	-0.197***

(*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01,

참고: 응답 대상=이수/수료생, 일학습병행 인식=1(전혀 도움이 되지 않음/매우 낮음/전혀 활용하지 않음)~5(매우 도움이 됨/매우 높음/많이 활용)

한편, 훈련 종료 후 훈련기업에 정착한 비율 또한 상이한 것으로 확인되었다. 실태조사 응답자 중 재직자 과정 학습근로자가 학습기업에서 일반근로자로 근무하고 있는 비율은 약 70%에 달한 반면, 재학생 과정은 약 32%에 불과하였다(〈표 18〉 참고). 또 훈련 후에 다시 구직활동을 하고 있는 재학생 과정 비율이 약 23%에 이른다는 점은 일학습병행을 통한 재학생의 조기취업 혹은 취업의 정착률이 여전히 어렵다는 점을 보여 준다고 할 것이다.

21) 학습근로자B

22) 기업현장교사B, 학습근로자A

〈표 18〉 학습근로자의 훈련 종료 후 상태

(단위: 명, %)

	재직자	재학생	Total
동일 기업에서 일반근로자로 근무	635 (69.47)	68 (32.69)	703 (62.66)
동일 직종의 다른 기업에 취업	108 (11.82)	28 (13.46)	136 (12.12)
다른 직종의 기업에 취업	81 (8.86)	25 (12.02)	106 (9.45)
구직활동 중	60 (6.56)	48 (23.08)	108 (9.63)
진학(전문대학, P-TECH, 대학, 대학원 등)	8 (0.88)	24 (11.54)	32 (2.85)
창업	8 (0.88)	0 (0)	8 (0.71)
기타(개인적 이유 등)	14 (1.53)	15 (7.21)	29 (2.58)
Total	914 (100)	208 (100)	1,122 (100)

(참고: 응답 대상=이수/수료생)

동일 기업에 근무하지 않은 이유로는 기업의 근로여건 불만족이 과반 비율(51.07%)을 차지하였는데, 재직자 과정 학습근로자와 재학생 과정 학습근로자 모두가 기업의 근로여건에 대한 불만을 느껴 퇴사한 비율이 가장 높게 나타났다(〈표 19〉 참고).²³⁾ 구체적으로 재학생 학습근로자는 취업을 목적으로 일학습병행에 참여하지만, 자신의 눈높이에 맞지 않는 기업에서 훈련을 받게 된 것이 정책 불응의 대표적인 원인일 수 있다(강경종 외, 2017; 안세화, 2020). 특히 기업 규모를 이유로 근로여건에 불만족할 수 있는데, 예를 들어 정지인·김성훈(2017)은 일학습병행 참여 기업 규모가 클수록 체계적인 교육훈련을 제공한다는 점, 교육훈련의 불만을 다른 요인으로 상쇄할 수 있다는 점 등을 제시하였다. 학습근로자 면담에서도 기업 규모가 작을수록 기업현장교사가 업무를 중단하고 훈련을 시행하는 것의 부담이 크기 때문에 적절한 현장훈련을 받기 어렵다는 의견을 확인하였다. 재학생 과정 학습근로자의 진학(18.57%) 또한 상당한 비율을 차지하는 것을 통해, 일학습병행을 통한 고학력화 및 스킬 미스매치 문제의 해결은 한계를 보이고 있다고 판단한다. 이처럼 일학습병행을 통해 자신이

23) 기타 사유에도 면접에서 탈락, 정규직으로 계약해 주지 않음, 당초 약속한 P-TECH 진학이나 병역특례를 제공하지 않음 등의 기업 관련 사유가 약 30%를 차지했다.

원하는 근로여건을 충족하지 못하는 경우, 즉 자신의 정책 참여 동기를 충족하지 못하는 경우 정책 순응도는 낮아진다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 19〉 학습근로자의 퇴사 사유

(단위: 명, %)

	재직자	재학생	Total
기업의 근로여건 불만족	158 (56.63)	56 (40)	214 (51.07)
훈련기업의 요구(퇴사권고 등)	21 (7.53)	15 (10.71)	36 (8.59)
기업의 경영 상황 악화	39 (13.98)	11 (7.86)	50 (11.93)
진학(P-TECH, 전문대, 대학, 대학원 등)	13 (4.66)	26 (18.57)	39 (9.31)
기타	48 (17.2)	32 (22.86)	80 (19.09)
Total	279 (100)	140 (100)	419 (100)

(참고: 응답 대상=이수/수료생 중 현재 훈련받은 기업에서 근무 중이지 않은 학습근로자)

셋째, 학습근로자에게는 정책 순응에 필요한 여러 가지 행동이 요구된다. 학습근로자는 일학습병행 과정에서 일정 정도의 기업 업무 습득뿐만 아니라 졸업(내부평가 합격)이나 자격 취득(외부평가 합격)과 같은 교육 목표 또한 달성하도록 요구받는다. 학위와 연계된 일학습병행의 경우, 학위 과정에 따라 최대 4년 동안 주중에는 기업에서 일을 하고 주말에 학교에서 강의를 수강하는 일정을 소화해야 한다. 이 과정이 학습근로자에게 부담으로 여겨진다면 정책 순응이 어려울 수 있다. 이러한 다양한 정책 목표로 인해 학습근로자는 정책 이해도가 낮아지거나 특정 측면에 동의하지 않을 수 있고, 정책 순응을 위한 기회비용이 증가하고, 정책 집중도가 낮아지는 문제도 발생할 수 있다. 마지막은 정책 목표 달성에 요구되는 시간이 길다는 것이다. 산학일체형 도제학교는 1~2년, IPP 일학습병행은 1년, 산학일체형 도제학교에서 전문대 과정까지 연계하는 P-TECH의 경우 2~3년이 소요되는 등, 정책 순응에 상당 시간이 소요된다. 긴 훈련 기간으로 인해 재직자 과정 학습근로자들의 이직이나 재학생 과정 학습근로자들의 진로 변경은 불가피하게 발생할 것이고, 학습근로자의 중도이탈로 인한 정책 불응 수준도 증가할 수밖에 없다.

IV. 결론 및 시사점

이 연구는 일학습병행의 다양한 참여 주체를 대상으로 한 실태조사 자료와 면담을 통하여, 참여 주체가 가진 정책 참여 동기와 정책 집행 과정에서 느끼는 인식 등을 확인하였다. 그 결과, 정책 집행 주체들은 주체의 다양화 및 공식 목표와 운영 목표의 불일치 문제를, 정책 대상자는 정책 참여 동기와 상이한 정책 유인 설계와 정책 난이도로 인한 정책 순응의 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

본 연구는 일학습병행의 주요 참여 주체의 행태를 분석한 결과 개별 참여 주체에 대한 정책적 유인 구조의 문제를 발견하였다. 학습기업은 직업훈련이 이윤 창출에 직결되지 않을 때 정책 집행이 잘 이루어지지 않고, 기업현장교사는 근로자로서 가진 역할 기대와 훈련 업무가 불일치할 때, 업무 부담이 커지고 적절한 보상이 이루어지지 않을 때 적절한 정책 집행이 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 공동훈련센터는 목표 모호성의 문제, 그리고 성과 지표 달성이라는 운영 목표에의 매몰, 증가하는 업무 부담에 비해 적절한 정책 집행 행태를 보이지 않는 것으로 나타났다. 마지막으로 학습근로자는 정책의 최종적인 보상이 참여 동기를 충족시키지 못할 때 정책 순응도를 낮추는 것으로 나타났다.

이에 대한 정책 제언은 다음과 같다. 첫째, 학습기업의 훈련 참여에 대한 유인이 존재해야 한다. OECD와 ILO(2017)는 기업의 훈련 참여를 저해하는 요인으로서 금전적 이익(의 부재), 경직된 훈련체계, 분화된 제도(지나치게 많은 조직에 기능이 분산되어 복잡성이 높은 경우) 등을 들고 있다. 이러한 논의를 따르면, 즉각적인 직무수행능력 제고가 필요한 재직자 과정에는 자격 습득보다 유연한 훈련체계 제공, 훈련에 대한 사회적 책임성과 사명감에 대한 보상(OECD and ILO, 2017: 21)을 통해 일학습병행 참여에 대한 장·단기적인 유인체계가 필요해 보인다. 또한, 일학습병행의 장기 참여나 훈련과정을 확대하는 학습기업에 대한 지원, 우수기업 인증제 및 우수기업현장교사 인증제 등을 통해 우리나라 기업 전반이 인적자원 개발 체계 구축에 관심을 기울일 수 있도록 유도해야 한다. 학습기업의 유인체계 마련은 결국 학습근로자에게도 질적인 훈련 제공으로 이어질 것이다.

둘째, 기업현장교사의 상당수는 사업주의 제안으로 정책에 참여한다. 그에 비해 훈련과정 개발이나 내부평가, 학습근로자 관리 및 상담 등의 업무를 추가적으로 수행해야 하는 부담이 크다. 일선관료가 조직 및 지도자의 비전에 동의할 때 정책의 질적 성과가 향상된다는 선행 연구(Ewalt and Jennings, 2004; Meyers, Glaser, and Donald, 1998; Riccucci et al.,

2004)에 따라, 기업현장교사에게 정책에 대한 이해도를 높이고 사명감을 부여할 수 있는 기회를 마련해 주어야 한다. 또한 기업현장교사에 대한 배려, 존중과 같은 기업 문화 및 풍토를 배양함으로써 훈련의 가치를 인정해야 하고, 훈련 시행으로 발생하는 기업현장교사 및 학습근로자의 업무 공백을 함께 부담할 필요가 있다.

셋째, 공동훈련센터의 역할 재정립이 필요하다. 현재는 학습기업의 자발적 참여에 의해 훈련이 이루어지기보다 공동훈련센터의 발굴에 따라 훈련이 이루어지다 보니, 훈련수요가 높은 학습기업 중심의 정책 운영이 이루어지기 힘들다. 이로 인해 공동훈련센터는 정작 훈련의 질을 높이는 데에 집중하지 못하고 있다. 더욱이 학교에 설치된 공동훈련센터는 학교의 경쟁력이나 위치와 같은 근본적 한계를 깨기 어려운 구조적 한계가 있기 때문에, 공동훈련센터의 목표를 달성하기 어렵다. 그러므로 공동훈련센터가 성과지표에 매몰되기보다 질적인 훈련을 제공하는 데에 집중할 수 있도록 훈련과정별, 산업별 특성을 고려한 성과지표의 현실화가 필요하다. 예를 들어, 재직자 과정 학습근로자가 퇴사를 한 경우를 중도탈락률에 산정하지 않음으로써 이직률이 높은 산업을 담당하는 공동훈련센터가 불이익을 받는 문제를 해결할 필요가 있다. 이는 훈련에 대한 불만족보다는 기업 자체에 대한 불만족이나 새로운 경력을 선택한 경우이므로, 훈련의 성과로 보기 어렵다.

마지막으로 학습근로자가 성공적으로 일학습병행 과정을 마치도록, 학습근로자의 정책 참여 동기에 맞는 유인구조를 설계해야 한다. 이미 취업한 재직자 학습근로자에게는 일학습병행자격을 부여하고 훈련받은 기업에 취업할 수 있는 권리가 주어지는 정책적 보상이 매력적인 유인으로 여겨지지 않을 수 있다. 재직 1년 미만의 재직자 학습근로자에게 필요한 것은 직무수행능력 향상이라는 의견이 있으므로, 기업에서 담당할 업무를 더 체계적으로 습득할 수 있도록 하는 추가적인 방안을 마련해야 한다.

본 연구는 정책 집행의 관점에서 일학습병행을 살펴봄으로써, 정책 발전에 다음과 같은 기여를 할 수 있을 것이라고 기대한다. 첫째, 기존의 연구들은 특정 개선이 이루어지면 참여 주체들의 만족도가 증가하고 정책이 확산될 것이라는 합리성의 패러다임에서 일학습병행을 바라본 것과 달리, 본 연구는 참여 대상의 편익이 증대하여도 정책에 참여하지 않을 수 있다는 시각에서 정책을 분석하였다. 둘째, 일학습병행 실태조사 자료 및 참여 주체들의 면담을 통해 참여 주체별 인식을 확인하고, 참여 주체 간에도 상이한 인식을 가지고 있음을 확인하였다. 이를 통해 참여 주체들의 정책 동기를 충족할 수 있는 정책적 보완을 제안함으로써, 다양한 참여 주체들의 만족도를 제고할 수 있는 정책 개선에 단초를 제시할 수 있다. 예

를 들어, 기업현장교사가 질적인 교육훈련을 제공할 수 있게 조직문화의 개편을 논의하였고, 학습근로자의 과정별(재직자와 재학생) 유인체계 마련 등도 논의하였다. 향후 일학습병행의 정책 개선을 위해서는 정책 비참여나 중도탈락을 선택한 주체들을 대상으로 심도 깊은 논의를 시행할 필요가 있다. 이러한 논의를 통해 정책의 취지와 그에 적합한 정책 유인구조의 재설계 등을 다양한 관점에서 논의해야 한다.

참고문헌

- 가성민·윤동열·한승현. (2017). 일학습병행제 참여 중소기업 재직자들의 심리적자본이 조직몰입에 미치는 영향: 기업현장교사와 학습근로자 간 LMX 의 조절효과를 중심으로. 「기업경영연구(구 동림경영연구)」, 76: 83-100.
- 강경중·김대영·전승환·오혁제·이한별·김태호. (2017). 일학습병행제 성과진단 및 성과관리. 한국직업능력개발원.
- 경찰청. (2020). 2019년 자체평가 결과보고서(주요정책 부문).
- 고용노동부·한국산업인력공단. (2020). 일학습병행 운영매뉴얼.
- 김대영. (2019). 일학습병행 훈련과정이 주관적 경력 성공에 미치는 영향: 프로티언 경력 태도의 매개 효과. 「교육문화연구」, 25(1): 203-223.
- 김대영·박상오. (2018). 일학습병행 기업현장교사 선정의 적절성, 현장 훈련 실행 및 학습 전이의 관계에 대한 학습 전이 풍토의 조절된 매개효과. 「직업능력개발연구」, 21(2): 59-87.
- 김상호·박종성·김대영·오혁제·설귀환·전성준·이주희·서은혜·이선화·홍석현. (2019). 일학습병행 참여주체별 실태조사. 한국직업능력개발원.
- 김정주·권양이. (2007). 중소기업의 재직자 교육훈련의 중요성 인식과 실행에서의 저해요인 탐색-중소기업 간부들과의 면담 내용을 중심으로. 「직업교육연구」, 26(3): 1-23.
- 김주섭. (2014). 일학습병행제와 학습근로자 보호. 「국제노동브리프」, 12(5): 1-3.
- 김혜진·오호영. (2016). 청년층의 취업 눈높이 패널 분석. 「노동경제논집」, 39(3): 1-32.
- 반가운. (2014). 숙련인력 구인난이 재직자 숙련부족에 미치는 영향-대기업과 중소기업 간 비교를 중심으로. 「산업노동연구」, 20(1): 1-30.
- 손호중. (2007). 행정 PR 행태가 정책수용에 미치는 영향분석: 원전수거물처리장 입지선정사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 21(4): 97-126.
- 심광호·이철주·김지숙. (2012). 조달행정에 있어서의 정책불응의 행태와 영향요인에 관한 연구: 조달청의 다수공급자계약제도(MAS)를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 23(3): 115-153.
- 안세화. (2020). 대학연계형 일학습병행 학습근로자의 중도탈락 요인분석. 「정상논총」, 38(1): 95-108.
- 윤기웅·김병규. (2016). 정책집행주체별 정책집행부진 원인 분석: 2005-2010 년 재

- 정사업 자율평가결과보고서를 활용하여. 「지방정부연구」, 19(4): 97-118.
- 이왕원·김문조. (2015). 한국 청년층의 취업준비와 노동시장 성과에 관한 연구. 「국정관리연구」, 10(1): 187-223.
- 이찬구. (2016). 연구장비 공동활용 정책의 집행 효율화 방안: 정책집행의 상향적 접근 중심으로. 「기술혁신학회지」, 19(2): 358-394.
- 이혁우. (2017). 정책순응 및 불응의 유형화에 관한 연구: 정책대상 집단의 자발성을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 27(4): 241-267.
- 임경화·장경택·이재은·박윤희·오세현. (2016). 일학습병행제 기업현장교사의 교육요구도 분석 연구. 「기업교육과 인재연구」, 18(2): 157-180.
- 전은지·송영선·이희수. (2011). 중소기업의 체계적 현장직무교육훈련 (S-OJT) 프로그램 특성이 조직몰입과 이직의도에 미치는 영향. 「중소기업연구」, 33(4): 177-199.
- 정강정. (2002). 행정규제정책의 순응확보를 위한 전략적 모형개발에 관한 연구. 「정부학연구」, 8(2): 4-112.
- 정지인·김성훈. (2017). 일학습병행제의 OJT 특성이 참여 근로자의 직무만족에 미치는 영향: 기업규모의 조절효과. 「생산성논집(구 생산성연구)」, 31(3): 251-277.
- 하상근. (2010). 정책대상집단의 불응요인에 관한 중단연구: 국민연금 지역가입 (대상) 자를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 14(2): 157-178.
- _____. (2014). 사회적 자본이 정책불응에 미치는 영향에 관한 연구: 국민연금정책을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 18(1): 131-157.
- Behn, R. D. (1999). Do goals help create innovative organizations. *Public management reform and innovation: Research, theory, and application*, 70-88.
- Bohte, J., & Meier, K. J. (2000). Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating. *Public Administration Review*, 60(2): 173-182.
- Bryan, J. (2006). Training and performance in small firms. *International small business journal*, 24(6): 635-660.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005a). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of public administration research and theory*, 15(4): 529-557.
- _____. (2005b). Goal ambiguity in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 1-30.

-
- Coombs, F. S. (1980). The bases of noncompliance with a policy. *Policy Studies Journal*, 8(6): 885-892.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1): 57-74.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4): 601-616.
- _____. (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. In *Policy implementation in federal and unitary systems* (pp. 33-70). Springer, Dordrecht.
- Ewalt, J. A. G., & Jennings Jr, E. T. (2004). Administration, governance, and policy tools in welfare policy implementation. *Public Administration Review*, 64(4): 449-462.
- Garrow, E. E., & Grusky, O. (2013). Institutional logic and street-level discretion: The case of HIV test counseling. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 103-131.
- Hill, M. & Hupe, P. (2008). *Implementing Public Policy*. (Second Edition) London: Sage Publications.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4): 305-360.
- Jewell, C. J., & Glaser, B. E. (2006). Toward a general analytic framework: Organizational settings, policy goals, and street-level behavior. *Administration & Society*, 38(3): 335-364.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lundin, M. (2007). Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4): 651-672.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2): 145-174.

- Meier, K. J., & Morgan, D. R. (1982). Citizen compliance with public policy: The national maximum speed law. *Western Political Quarterly*, 35(2): 258-273.
- Merton, K. R. (1940). *Social Theory and Social Structure*.
- Meyers, M. K., & Dillon, N. (1999). 10 Institutional Paradoxes Why Welfare Workers Cannot Reform Welfare. *Public management reform and innovation: Research, theory, and application*.
- Meyers, M. K., Glaser, B., & Donald, K. M. (1998). On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 17(1): 1-22.
- Meyers, M. K., Riccucci, N. M., & Lurie, I. (2001). Achieving goal congruence in complex environments: The case of welfare reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(2): 165-202.
- Nicholson-Crotty, S. (2004). Goal conflict and fund diversion in federal grants to the states. *American Journal of Political Science*, 48(1): 110-122.
- OECD & ILO. (2017). Engaging employers in apprenticeship opportunities.
- Perrow, C. (1961). The analysis of goals in complex organizations. *American sociological review*, 854-866.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California: Berkeley, LA, USA.
- Rago, W. V. (1994). Adapting total quality management (TQM) to government: another point of view. *Public Administration Review*, 54(1): 61-64.
- Riccucci, N. M., Meyers, M. K., Lurie, I., & Han, J. S. (2004). The implementation of welfare reform policy: The role of public managers in front-line practices. *Public Administration Review*, 64(4): 438-448.
- Rodgers Jr, H. R., & Bullock III, C. S. (1976). *Coercion to Compliance, Or How Great Expectations in Washington Are Actually Realized at the Local Level, This Being the Saga of School Desegregation in the South as Told by Two Sympathetic Observers--Lessons on Getting Things Done*.
- Sorg, J. D. (1983). A typology of implementation behaviors of street-level

- bureaucrats. *Review of Policy Research*, 2(3): 391-406.
- Weaver, R. K. (2009). Target compliance: The final frontier of policy implementation. *Governance Studies at Brookings*.
- _____. (2014). Compliance regimes and barriers to behavioral change. *Governance*, 27(2): 243-265.

An Analysis of the Behaviors of Participants of the Work and Learning Dual System in South Korea

Sunmin An²⁴⁾

Contrary to expectations of the various forms of the Work and Learning Dual System, the participation of companies and apprentices has not increased. Accordingly, this study analyzes the behaviors of participants of the policy (business owners, managers of on-the-job training, managers in a vocational training center, and apprentices) from the perspective of an integrative approach combining top-down and bottom-up approaches. Results of an analysis of participants' interview and survey data from 2019 show that the problem of too many agents, the discord between official goals and operative goals, and insufficient incentives to ensure compliance are some reasons for the failure of policy. This study suggests the need for an incentive for businesses and apprentices to participate, a better understanding and sense of duty by managers of on-the-job training, and the role reestablishment of the training center.

- Keywords: Work and Learning Dual System, Vocational Training, Behavior of Policy Participants

24) KRIVET(Korea Research Institute for Vocational Education & Training), Associate Research Fellow (E-mail: sunmin.an@krivet.re.kr)

□ 저자 약력

- 안선민
 - 한국직업능력개발원 부연구위원

일학습병행 참여 주체 행태 분석

- 발행연월일 2020년 10월 27일 인쇄
2020년 10월 30일 발행
- 발행인 나 영 선
- 발행처 한국직업능력개발원
30147, 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
전화: (044)415-5000, 5100
팩 스: (044)415-5200
- 등록일자 1998년 6월 11일
- 등록번호 제16-1681호
- I S B N 979-11-339-8283-7
- 인쇄처 (주)다원기획 (044)865-8115