

기본연구 00-16

# 직업교육훈련 관련 법규의 국제비교연구

연구책임자: 최 영 호 (한신대학교)  
공동연구자: 홍 선 이 (한국직업능력개발원)  
고 혜 원 (한국직업능력개발원)

## 머 리 말

21세기는 지식정보화 사회 즉 인적자원에 체화되는 지식과 정보가 개인의 복지 및 국가 경쟁력의 원천이 될 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 인적자원 개발이 중요한 국가전략 영역으로 부각되고 있고, 정부는 이에 대처하기 위해 직업교육훈련제도의 개편을 추진해 왔다. 1996년 신직업교육개혁방안 수립, 1998년 직업훈련의무제(직업훈련기본법) 폐지, 1999년 직업교육훈련기본계획(5년 단위) 수립, 2000년 교육부총리제 도입 등이 그것이다.

이처럼 최근에 크게 변화하고 있는 직업교육훈련제도의 개편 방향은 두 가지로 대별할 수 있다. 지식정보화사회에서 요구되는 국민의 계속학습·평생학습의 제도적 기반을 조성하는 것이 그 하나라면, 경제개발시대에서 구축되었던 정부주도적 제도를 노동시장의 수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 민간주도적·시장중심적 제도로 개편하는 것이 다른 하나이다. 요컨대 정부는 평생학습제도의 구축을 목표로 하되 그 운영원리로서 ‘정부’ 대신 ‘시장’의 기능을 촉진하는 정책을 취하여 왔다.

본 연구는 그 중 전자의 사항에 초점을 맞춘 기초연구의 일환으로 우선 영국을 대상으로 하는 비교국가를 수행한 것이다. 즉 평생학습체제를 창출하는 제도적 조건이 무엇인가를 외국 연구를 통하여 모색하고자 한 것이다. 여기서 영국 직업교육훈련의 정책사 및 제도 내용을 살펴본 다음, 이것이 우리나라에게 주는 시사점으로서 특히 직업교육 및 직업훈련 기능을 통합하여 시행할 수 있는 정부직제, 직무능력중심의 자격제도 및 이를 바탕으로 하는 교육·훈련제도의 연계, 개인주도적인 학습을 지원하는 다양한 정부지원사업, 그리고 시장친화적인 채용전달체계 등을 제시하고 있다.

이 연구가 우리나라가 그간 모색하여 온 직업교육훈련제도 변화의 방향과 특징에 대한 이해를 도울 뿐 아니라 이를 정착시키기 위한 정책방안을 모색함에 있어 여러 가지 시사점을 줄 수 있으리라 기대된다.

본 연구가 모쪼록 우리나라 직업교육훈련제도의 발전에 기여할 수 있기를  
바라며, 연구진과 연구조원 이현경씨의 노고에 깊이 감사드린다.

2000년 12월

**한국직업능력개발원**  
원장

## 【연 구 요 약】

### 1. 영국 개요

영국에서 직업교육훈련은 전통적으로 사용자와 노동조합의 책임으로 간주되어 왔으나, 1964년 산업훈련법을 도입하면서 처음으로 정부·사용자·노조의 3자주의를 향한 움직임이 나타났다. 1995년에는 교육고용부(DfEE)가 출범하였고, ‘일하는 복지(Welfare-to-Work)’를 강조하는 현 블레어 정부는 계속해서 직업훈련제도의 탈중양화를 추구하고 있다. 현재의 직업교육훈련 정책은 사용자와 노동자 중심으로 훈련시장을 활성화하는 것이며, 주요 정당과 노사간에 이에 대한 공감대가 형성되어 있어 이러한 발전 경향은 지속될 것이다.

영국에서 학교 운영은 교육고용부(DfEE)에 의해 직접 지원된다. 또한 18세 이하의 청소년과 성인실업자 교육도 무료이다. 기술 투자에 대한 정부와 사용자의 지원, 현대도제제도, 국가훈련생제도, 뉴딜, 계속교육대학에서의 근로자훈련에는 모두 이러한 원칙이 적용되고 있다. 대학교(university)와 대학(college)은 계속교육재정지원협의회(FEFC)를 통해 정부재정이 지원된다. 계속교육부문은 영국의 직업교육훈련에서 상당히 커다란 역할을 하고 있다. 이 부문에서 300만 이상의 학생이 500개 이상의 대학에 참여하고 있다.

영국의 직업교육을 보면, 직업교육 체제는 16세 전반기까지 운영되는 의무 중등 교육(compulsory secondary education)과 16세 후반부터의 의무 교육 이후의 중등교육으로 구분된다. 의무 중등교육 단계에서 직업교육은 종합중등학교, 기술전문학교, 도시지역 기술학교에서 이루어지고

있다. 의무교육 이후의 중등교육은 sixth-form colleges, 그리고 계속교육 기관에서 제공된다. 대부분의 계속교육 기관들은 16세 이상의 학생들을 위해 직업과정 뿐만 아니라 인문과정을 제공하고 있고, 학교는 인문과정과 더불어 직업과정을 제공하고 있다. 보다 본격적인 직업교육은 주로 계속교육 기관에서 이루어진다. 잉글랜드와 북아일랜드, 웨일즈에는 16세 이상의 교육에 대해 세 가지 중요한 자격이 있는데, 이는 GCE A 및 AS, GNVQ, NVQ 등이다.

영국은 평생교육 방안과 관련해서 1998년 ‘학습의 시대’라는 표제의 정책제안서를 간행하였는데, 이 제안서에는 산업대학(UFI), 개인학습구좌(ILA) 등의 새로운 평생학습 증진 방안이 포함되어 있다. 산업대학(UFI)은 학습 수요를 광범하게 진작시키는 것을 초기 단계의 초점으로 삼고 있으며, 기초 기술 분야, 정보화 기술 기능, 중소기업 운영, 특정 산업 및 서비스업의 기술적 요구 등을 충족하고자 한다. 산업대학(UFI)은 학습에 유용한 정보를 제공하기 위해 학습직통전화를 운영하고자 한다. 중앙정부 평생학습관련 프로그램 가운데 국민투자자(LIP) 방안은 인적자원 개발에서 우수(excellent)라는 공인기준에 도달한 기업에게 공인마크나 자격증을 부여하는 제도로 훈련과 경영전략과의 연계성을 강화하려는 것이다. 또 정부는 평생학습문화를 정착시키기 위해 개인학습구좌(ILA)를 마련하여 개인이 자기개발을 위해 투자하도록 하였다.

직업훈련과 관련해서 양성훈련을 먼저 살펴보면, 16-19세 중에 고등교육에 진학하였거나 NVQ 3급 이상의 훈련을 받는 자들을 제외한 청소년들에 대해 실시되는 양성훈련에는 전일제 훈련이나 시간제 훈련이 있다. 전국범위의 훈련에는 소위 청소년현장훈련(WBTYP)이라고 하는 현대도제제도·국가훈련생제도·청소년훈련(youth training) 등이 있고, 스코틀랜드에는 Skillseekers가 있다. 현대도제제도의 재정 지원은 훈련기관에게 TEC가 재정 지원을 하여 이루어지며 지원수준은 산업부문 및 훈련 형태에 따라 달라진다.

현대도제제도에서는 국가 교육훈련목표와 관련하여 현재 900개의 국가직업자격(NVQ)을 주고 있다. 특히 노동당 정부는 산업의 경쟁력을 갖추기 위해서 보다 많은 국민이 기술자, 감독, 장인 수준의 자격을 취득해야 한다고 보고, 국가 교육훈련목표의 수준을 높여 왔다.

이와 달리 계속훈련이란 고용된 사람 중에 16-19세의 양성훈련에 참가자들을 제외한 사람들에 대한 훈련으로, 이에에는 현장훈련, 성인직업훈련, 개방학습 등이 포함되며, 이러한 훈련은 기업, 민간훈련기관, 계속교육대학 등에서 이루어진다.

지역 차원에서는 훈련기업협의회(TEC), 그리고 스코틀랜드에서는 지방기업위원회(LEC)등이 사용자 주도의 계속훈련 기제로 작용하고 있으며, 잉글랜드에서는 교육고용부와의 계약 하에, 웨일즈에서는 웨일즈 당국과, 스코틀랜드에서는 '스코틀랜드 기업 및 하이랜드와 아일랜드 기업'과의 계약 하에, 각 지역의 기술 수요에 부합하는 훈련전략을 개발하는데 관련된 기업들의 활동을 집약하고 있다.

계속훈련은 주로 기업의 재정 지원에 의해 이루어진다. 기업이 재정지원하는 계속훈련은 1995년 영국경총(CBI) 집계에 따르면 생산 손실까지 포함할 때 80억 파운드에 달한다. 훈련기업협의회(TEC)에서는 소규모기업기술지원사업(skills for small business), 소규모기업훈련비대부(small firm training loans), 지역경쟁력강화예산(local competitiveness budget) 등을 통해 이 훈련을 지원하고 있다.

영국의 사용자들은 계속훈련에 관한 NVQ/SVQ 자격에 대해 산업현장에서의 유용성을 크게 긍정하고 있다. 아울러 자격을 취득한 근로자들은 자신의 지식과 기술을 산업현장의 직무수행에 직접 발휘할 수 있는 능력을 갖게 된다. 이처럼 사용자와 근로자 양쪽이 만족하는 NVQ/SVQ는 최근에 양적으로 팽창하고 있다.

실업자훈련이란 19세의 이상의 실업자에 대한 훈련을 말하며, 1998년 까지 실업자훈련은 '직업을 위한 훈련'(TfW: Training for Work), 즉 18세부터 63세까지의 실업자 중 6개월 이상의 실업자들에 대한 훈련을 말하였는데, 1997년 3월 노동당 정부 이후 25-63세 실업자에 대해서는 New Deal이라는 새로운 프로그램으로 분리되었다. 성인실업자훈련은 잉글랜드에서는 훈련기업협의회(TEC)와 상공회의소에서 행해지고 있으며, 지역의 수요에 맞춘 맞춤형 형태의 훈련 등이 가능하다. 1998년 2월부터는 고용촉진특구 사업을 실시하고 있는데, 이는 실업률이 높은 지역의 25세 이상 실업자를 위한 사업이다.

실업자훈련에 대한 가장 중요한 재정은 교육고용부(DfEE)나 다른 정부 부처로부터 오는 정부의 재정이다. 최근에는 민영화된 기업들로부터 실업자들을 위한 일정한 훈련 프로그램에 대해 초과이윤세를 징수한다. 영국 실업자훈련은 질의 관리를 위해 성과연계지원 방식을 도입하고 있는데, 이는 미리 측정 가능한 성취 목표를 설정하고 그 실적이 따라 차등적으로 훈련 비용을 지원하는 방식이다.

이러한 직업교육훈련의 발전을 보장하기 위해 영국에서는 다양한 직업교육 관련법과 직업훈련법제를 도입하였다. 먼저 직업교육 관련법제의 변화를 살펴보면, 80년대의 급격한 시대 변화와 산업화 속에서 당시 집권하고 있던 보수당은 자유경쟁체제 강화와 사립학교체제 도입을 위해 1988년 교육개혁법을 제정하였다. 이 법에서는 중앙정부가 국정교육과정(national curriculum)을 기본적으로 설정하는 권한을 행사함으로써 당시 교육과학부 장관의 학교교육에 대한 통제를 강화하였다. 한편 16-18세의 청소년들을 위한 계속교육의 필요성이 강조되기 시작하면서, 1992년 계속교육및고등교육법이 제정되어 계속교육재정지원협의회(FEFC)가 만들어졌다. 또 1995년에는 교육고용부(DfEE)가 만들어지면서 고용부 산하에 있던 훈련부분이 교육고용부(DfEE) 장관의 소관사항으로 통합되었다.

현 노동당 정부는 정책의 최우선권을 교육에 두고 1999년 6월 현재 네 개의 신법과 수많은 규칙(regulations), 훈령(Circular)을 도입하였다. 2000년에는 학습기술법(the Learning and Skills Act 2000)이 제정되어, 잉글랜드에는 학습기술협의회(LSC)가 만들어지고, 웨일즈 지방에는 교육훈련협의회(National Council for Education and Training for Wales)가 만들어져 교육 및 훈련 실시에 대한 제반 사항을 관장하게 되었다.

직업훈련은 1964년의 산업훈련법(Industrial Training Act)과 1973년의 고용훈련법(Employment and Training Act)으로 규율되어 왔다. ‘고용훈련법’은 훈련에 대한 이전의 간접적인 개입을 국가의 직접 개입으로 전환하여, 인력 양성 및 고용창출의 책임을 국가가 직접 담당하도록 하였다. 1988년에는 고용법을 제정하여 인력관리위원회를 직업훈련위원회로 명칭을 바꾸고 노동부 산하로 편입시켰다. 이에 대해 노조 등에서 반발하자 보수당 정부는 직업훈련위원회의 기능을 노동부 부서 내로 흡수하고, 1989년 고용법으로 직업훈련위원회를 폐지하였다. 이때 이후로 산업별훈련위원회(ITB)는 자율기구로 전환되었으며, 지역 수준에서는 사용자 주도의 훈련기구가 만들어져, 잉글랜드와 웨일즈 지방에는 훈련기업협의회(TEC), 스코틀랜드 지방에는 지역기업위원회(SEC)가 설치되었고 이들이 정부와의 계약을 통해 기술훈련과 중소기업의 지원을 담당하게 되었다. 이 역시 새로운 법에 의한 학습기술협의회의 설립으로 많은 변화를 보이게 될 것이다.

## 2. 우리나라 직업교육훈련제도의 현황·문제점 및 개선방향

우리나라 직업교육훈련제도의 현황·문제점 및 개선방향을 정리하면 다음과 같다.

먼저 직업교육분야에서는 대표적인 직업교육기관인 실업고·전문대학 및 산업대학의 현황과 문제점을 검토하여, 직업교육계열의 입학자원이 급격히 감소하고 있다는 것과 졸업생의 취업에 있어 전공과 직업의 불일치가 심하며, 상급학교에 진학하는 경우에도 학습 연계성이 부족하다는 점을 지적하였다. 그리고 재정지원과 관련하여 교육부의 재정지원 현황을 살펴보고 이를 통해 일반교육에 비해 직업교육에 대한 투자가 낮게 이루어지고 있음과, 직업교육의 경우 사학 의존성이 높은 점, 그리고 사학에 대하여는 국·공립 기관에 비하여 재정 지원상의 차등이 이루어지고 있음을 지적하였다.

이러한 문제점을 토대로 직업교육제도의 개선 방향은 직업교육기관에 대하여 시장변화에 부응할 수 있도록 자율성을 제고하여 줄 것과, 각 학교급간에 연계의 다양성을 확보할 것이 필요함을 제시하고, 아울러 직업교육의 특성을 살릴 수 있는 재정지원방식의 모색이 필요함을 지적하였다.

한편 직업훈련분야에서는 훈련기관, 정부의 훈련사업 및 훈련실적, 기업의 훈련참여에 대한 실태를 분석하여 특히 사업주의 참여가 투자의 면에서나 훈련내용의 면에서 그 실적이 저조함을 지적하였다. 그리고 정부지원제도의 문제점을 훈련의 질 제고의 측면에서 검토하였다. 요컨대 현행 질 관리제도는 당사자참여적·사후적·성과중심적 질 관리제도라기 보다는 행정관청에 의한 사전적·지도감독 중심의 질 관리제도라 평가할 수 있을 것으로, 시장관리·과정관리 및 성과관리 제도로 구성되는 정부지원훈련의 질 관리제도가 상당히 취약한 상태에 있는 점을 지적하였다.

이러한 문제점을 토대로 직업훈련제도의 개선 방향을 당사자참여적·성과연계적 질 관리제도 즉 시장친화형 행정제로의 전환으로 파악하고, 이를 위해 훈련 기관 또는 과정에 대한 신뢰성있는 평가정보를 형성·공

개함으로써 소비자 선택에 의한 시장 경쟁을 촉진하고, 정부지원에 있어 훈련시장의 성과에 대한 연계성을 강화하며, 직업훈련의 기획기능이 아닌 집행기능에 대하여는 민간(특히 산업체)의 참여를 유도하여 재정전달 체계의 시장친화성을 증대시키는 것이 필요함을 지적하였다.

### 3. 영국제도의 시사점

이러한 문제의식에 비추어볼 때 영국의 직업교육훈련 정책사 및 제도는 우리나라에 대하여 특히 다음 네가지 점에서 큰 시사점을 주고 있다.

첫째, 직업교육 및 직업훈련 기능을 통합하여 시행할 수 있는 정부직제를 마련한 점, 둘째 직무능력중심(competence-based)의 자격제도 재구조화를 통하여 자격에 대한 시장의 신뢰성 제고 및 학력과 자격의 호환체계를 마련하고 있는 점, 셋째, 정부지원에서의 재원전달체계를 시장친화적으로 구조화하고 있는 점, 그리고 평생학습체제 설계에 있어 개인주도적인 학습을 위한 정부지원방안을 다양하게 강구하고 있는 점 등이 이것이다.

이러한 영국 직업교육훈련제도의 특징은 평생학습사회를 지향하기 위한 필수적 구성요소를 잘 보여주는 것으로 판단되는 점에서, 쉽게 간과할 수 없는 사항임에 유의할 필요가 있다.

# 차 례

## 연구요약

<b>I. 서 설</b> .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	5
<b>II. 영국의 직업교육훈련</b> .....	9
1. 개관 .....	9
2. 직업교육 .....	24
3. 직업훈련 .....	32
4. 평생학습 .....	50
5. 직업교육훈련 법제 .....	56
<b>III. 결 어</b> .....	67
1. 우리나라 직업교육훈련의 현황과 문제점 .....	67
2. 영국제도의 시사점 .....	103
<b>참 고 문 헌</b> .....	109
<b>ABSTRACT</b> .....	113

## 표 차 례

<표 I-1> 제1차 직업교육훈련기본계획에 나타난 정책방향 및 정책방안 ..2	2
<표 I-2> 유럽국가의 최근 직업교육훈련제도의 변화 .....	3
<표 I-3> 직업교육훈련의 법적 기준 .....	6
<표 I-4> 유럽 국가에서의 훈련 규제의 유형 분류 .....	8
<표 II-1> 직업교육훈련 재정의 흐름 .....	16
<표 II-2> 직업교육훈련에 대한 정기적 공공지출 (잉글랜드) .....	18
<표 II-3> 직업경험: 사업비용과 참여학생 수 .....	28
<표 II-4> 양성훈련을 위한 재정의 흐름: 계속교육, 학교, 현장훈련 .....	37
<표 II-5> 뉴딜 예산 (1998-1999) .....	48
<표 II-6> 성인현장훈련에서의 점수 .....	49
<표 III-1> 고등교육구성 현황 .....	68
<표 III-2> 학졸 신규 취업자의 추이 및 학력별 구성 .....	69
<표 III-3> 청년층 인구의 추이 .....	70
<표 III-4> 실업계 고등학교의 계열별 입학생 미달 현황 .....	71
<표 III-5> 실업계 고교, 전문대학, 산업대학, 4년제 대학 졸업자의 취업률 .....	73
<표 III-6> 졸업 후 희망 진로: 실고생 .....	73
<표 III-7> 진학 희망대학: 실고생 .....	73
<표 III-8> 전공과 직업의 일치도(1996) .....	74
<표 III-9> 실업계 고등학생의 실업계열 선택 이유 .....	75
<표 III-10> 일반고 및 실업고의 교과과정 비교 .....	76
<표 III-11> 교육부 예산 중 직업교육예산 구성 변화 추이('95~'99) .....	78
<표 III-12> 교육부예산중 학생 1인당 직업교육 예산 구성 변화 추이('95~'99) .....	78
<표 III-13> 직업교육훈련기관별 1인당 평균 교육훈련비 .....	79
<표 III-14> 실업계 고등학교 실험실습 기자재 확보 현황('99. 3. 1현재) .....	80

<표 III-15> 일반대학과 산업대학의 주요 교육시설 학생 1인당 점유면적	81
<표 III-16> 일반대학과 산업대학의 교원 1인당 학생 수 비교	81
<표 III-17> 서울산업대와 일반대의 비교	82
<표 III-18> 설립별 직업교육기관 및 학생 수	82
<표 III-19> 직업교육기관 학생 1인당 교육비 및 납입금 수준('99)	83
<표 III-20> 일반고·실업고 재학생 및 졸업생의 가정 배경	86
<표 III-21> 훈련기관 설립 현황	88
<표 III-22> 직업훈련 관련 정부사업의 종류	89
<표 III-23> 1999년도 직업훈련 실적	90
<표 III-24> 총노동비용중 직업훈련비의 비율	91
<표 III-25> 고용보험 직업능력개발사업 사업별 지원실적	92
<표 III-26> 1999년도 직업능력개발사업 추진실적	93
<표 III-27> 고용보험 직업능력개발사업 산업별 지원실적	94
<표 III-28> 훈련의 질 관리제도	95
<표 III-29> 이해당사자의 역할 순위(새로운 역할분담의 기준)	102

## 그림 차례

[그림 II-1] 영국의 교육고용부 조직도 .....	12
[그림 II-2] 직업 자격과 학문 자격과의 관계 .....	23

# I. 서 설

## 1. 연구의 필요성 및 목적

21세기는 정보와 지식이 중요한 생산요소가 되는 지식기반사회가 될 것으로 진단되고 있다. 그에 따라 개인의 복지 및 국가경쟁력의 원천으로서 인적자원 개발 문제가 중요한 국가전략으로 부각되고 있다. 그런데 인적자원 개발을 위한 핵심적 정책수단의 하나가 직업교육훈련인 점에서, 서구 선진국뿐만 아니라 마찬가지로(<표 I-1> 참조), 우리나라도 직업교육훈련제도의 개혁을 추진하고 있다.

우선 직업교육부문에서는 신직업교육개혁방안(1996.2.9)이 마련되어 고교 단계 직업교육의 다양화, 고등직업교육의 활성화, 전문직업분야 학위제도의 창설, 평생직업교육의 기반 구축 등이 추구되었고, 최근에는 교육발전5개년 계획·직업교육훈련기본계획(<표 I-2> 참조) 등의 중기 국가계획이 수립되는 한편 교육부장관의 부총리 격상 등 인력개발을 위한 정부직제의 개편이 추진되고 있다. 한편 직업훈련분야에서는 근로자직업훈련촉진법 및 고용보험법의 제정을 통하여 그간 20년 이상 시행되었던 직업훈련의무제를 폐지하고, 정부주도적·공급자중심적 훈련제도를 민간주도적·수요자중심적 제도로 개편하였다. 아울러 직업교육과 직업훈련의 통합을 지향하는 신직업교육3법(직업교육훈련촉진법·자격기본법·한국직업능력개발원법)을 제정하여 국민의 계속학습·평생학습 촉진을 위한 제도적 기반을 조성하여 왔다.

그런데 이러한 제도의 변화는 거시적·구조적인 변화(이른바 패러다임의 변화)를 모색하는 것이어서 그 정착에는 상당한 시간과 비용이 요구될 뿐 아니라 정착과정에서 상당한 기회비용을 치르고 있는 것도 사실이다. 예컨대 실업고·전문대 등 직업교육기관의 입학미달 현상이 그러하고, 또한 훈련제도가 수요자주도적인 것으로 개편되었지만 주된 수요자인 기업의 훈련

참여가 매우 미진한 점도 이것을 반증하는 것이다.

<표 I -1> 제1차 직업교육훈련기본계획에 나타난 정책방향 및 정책방안

항목	정책방향 및 정책방안
1.	평생직업교육훈련의 기반 구축
	1.1. 기초직업교육훈련의 강화
	1.2. 계속교육훈련 기회의 확대
	1.3. 평생학습 지원 서비스센터 및 정보망 구축
2.	산업구조 고도화에 부응한 기술·전문교육의 강화
	2.1. 교육체제의 다원화 및 특성화
	2.2. 지식기반산업분야의 교육훈련 강화
3.	직업교육훈련의 현장성 제고
	3.1. 산학연계 교육훈련의 강화
	3.2. 벤처창업교육의 활성화
	3.3. 교원의 현장직무능력 제고
	3.4. 산학간 지식 및 기술 공유 확산
4.	직업교육훈련에 대한 사회의 인식 제고
	4.1. 자격의 사회적 통용성 확대
	4.2. 직업능력평가 인정제도의 체계화
	4.3. 직무능력 중시하는 고용관행의 구축
5.	대상집단별 교육훈련 강화
	5.1. 실업자 직업훈련의 효율성 제고
	5.2. 여성 기술인력 개발의 활성화
	5.3. 중소기업근로자의 직업교육훈련 기회 확대
	5.4. 보훈대상자의 직업교육훈련 강화
	5.5. 취약계층의 직업교육훈련 강화
6.	경쟁적 직업교육훈련 시장의 육성
	6.1. 공공직업훈련기관의 체제 개선
	6.2. 민간 교육훈련산업의 육성
	6.3. 노사의 직업교육훈련 참여 제고
7.	지방화와 국제협력의 강화
	7.1. 직업교육훈련의 지방화
	7.2. 국제협력의 활성화

<표 I-2> 유럽국가의 최근 직업교육훈련제도의 변화

범주	대표사례		유사사례 국가
	국가명	직업교육훈련제도의 변화 내용	
청소년을 노동시장에 통합하는 것	스웨덴	작업장에서 3분의 1의 시간을 보내는 새로운 형태의 중등후기교육 시범사업이 1996년에 시작되어 1999년 현재까지 점차 확대됨	-
	이탈리아	정부는, 1998년에 체결된 기본사회협약에 따라, 통합된 교육훈련제도의 도입 의사를 천명함. 그 첫번째 조치로서 의무교육연한을 1년 연장하였는데(1999년), 이것은 학교를 개혁하고, 학교(특히 직업학교)와 사업내훈련을 보다 강하게 연계시키며, 훈련의 양과 질을 개선하고, 도제훈련형태의 발전을 촉진하는 것을 목적으로 함	-
	영국	최근 2년동안(1997-1998) 청소년을 노동시장에 통합하기 위하여, 지도, 카운셀링, 일경험및 교육·훈련 제공 등 자격 취득을 유인하는 대규모 사업을 시행	독일 프랑스
평생학습 개념을 구현하는 것	포르투갈	1999년 2월 고용과 훈련이 교대되는 제도를 도입하기 위한 법령이 통과됨. 이 교대제는 기업 특히 중소기업이 종업원에 대해 훈련 수장을 위한 근무 면제 및 훈련기간중 실업자의 대체 고용을 지원하는 것을 목적으로 함	-
	프랑스	정책백서(white paper)를 통하여 노사합의를 통해 개인의 훈련에 대한 권리를 보장하는 것, 직업훈련관련 주체(이해당사자)의 역할을 명확히 하는 등의 개혁안을 제안	노르웨이
신기술 도입 에의 대응	독일	신직종(특히 정보통신기술분야)에 대한 훈련규정을 마련하여 청년을 이원화제도(직업훈련)으로 유인	오스트리아
	오스트리아	1999년 1월 노사는 대화를 개최하여 고등교육과 산업계의 협력 강화, 특히 전문대학의 지속적 발전 방안에 대하여 논의	-
훈련에서의 신기술 활용	노르웨이	1999년 3월 중등후기 교육훈련에 관한 백서가 의회에 제출됨. 이것은 1994년의 포괄적 개혁프로그램에 따라 이루어지고 1998년 10월에 완료된 평가에 기초한 것으로, 여기서 교육훈련의 내용 및 전달체계의 개선을 건의함	-
훈련의 질 제고	그리스	1997년에 합의된 일반교육훈련개혁 방안에 따라, 일반교육과 직업·기술 전문교육을 결합하여 중등전기수준의 프로그램을 제공하는 기술직업센터가 1998년 10월 이후 운영됨	노르웨이
	영국	1998년 12월 정부는 “경쟁력있는 미래: 지식기반경제의 수립”(Our competitive future: building the knowledge-driven economy)이라는 제목의 백서를 간행함. 여기서 수행능력, 지식, 기술 및 창의성이 강조됨. 정부는 기업가정신을 증시하여 자격과정위원회(QCA)에 대하여 학교 교육을 통한 기업가정신의 함양 방안을 개발하여 줄 것을 요청함.	-

유연한 자격제도의 창설	아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998년말 아일랜드 정부는 “평생학습시대에서의 성인교육”(Adult education in an era of lifelong learning)이라는 제목의 청서를 발간함. 여기서 신 자격에 대한 사회적 인정의 강화 노력, 그리고 이미 이루어진 학습에 대한 인증제도를 마련할 것을 제안함</li> <li>- 교육부는 1999년 3월 교육훈련의 질 제고를 위한 포괄적인 자격제도의 창설 등을 내용으로 하는 법안을 공포함. 동시에 국가 자격검정기관의 설치를 제안함</li> </ul>	-
	프랑스	정책백서(white paper)를 통하여 현장경험을 통해 얻는 직무능력을 보다 용이하게 인증하는 것 등의 개혁안을 제안	노르웨이
	영국	자격과정위원회(QCA)는 1998년말 약 900개의 NVQ의 적격성에 대한 철저한 제검토를 시작함	-
	스페인	1999년 3월 5일 칙령에 의해 ‘국립자격기구’(the national institute for qualifications)을 창설함. 이 기구는, 제2차 직업훈련계획의 틀 내에서, 자격 연구와 발전과 국가직업자격제도의 설립 지원, 그리고 자격을 산업수요에 맞게 제정·유지하기 위한 자치지역 및 노사와의 협력 절차 수립 등을 통하여 ‘자격제도직업훈련위원회’(the general council for vocational training)를 지원함	-

자료: CEDEFOP(1999). *EU Overview*.

이러한 점에서 직업교육 및 직업훈련분야에서 이루어진 그간의 제도 변화를 진단하여 그 체계적 정합성(整合性)을 점검하는 한편 이를 보완·정착시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 두가지 방향의 작업이 필요할 것이다. 즉 우리나라가 추구하는 정책 변화의 방향과 특징에 대한 이해를 명확히 하는 것이 그 하나라면, 다른 하나는 그를 정착시키기 위한 다양한 방안을 모색하는 것이다.

본 연구는 위의 두가지 문제의식을 지원하기 위한 기초연구로서 기획된 것이다. 즉 우리 제도의 특징을 명확히 인식하게 해 줄 뿐 아니라 그의 정책경험을 벤치마킹할 수 있는 국제비교연구를 수행키로 한 것이다.

외국의 제도 및 정책의 내용과 변화추세를 진단하는 핵심고리의 하나가 법령이다. 왜냐하면 국가정책의 수립·집행에는 인적·제도적·재정적 기반이 필요한데, 이러한 기반은 법령을 통하여 형성되기 때문이다. 그러므로 현행 법령 및 그 연혁을 분석하는 것은 외국의 제도 및 정책을 이해하는 간이 하면서도 정확한 방식이다.

본 연구는 국제비교연구를 통하여 우선 외국의 제도와 정책을 이해하고, 나아가 그들의 정책경험을 벤치마킹함으로써 우리 제도의 발전방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 가. 연구범위

#### 1) 직업교육훈련의 범위

본 연구는 ‘직업교육훈련’을 대상으로 한다. 그러면 직업교육훈련의 범위를 어떻게 정할 것인가. 이와 관련하여 ‘직업교육’, ‘직업훈련’ 및 ‘직업교육훈련’에 대한 법령의 정의규정과 학자 등의 견해를 살펴보기로 한다.

##### 가) 직업교육훈련의 의의

직업교육훈련촉진법 제2조 제1호는 ‘직업교육훈련’을, “산업교육진흥법 및 근로자직업훈련촉진법 기타 다른 법령에 의하여 학생 및 근로자 등에게 취업 또는 직무수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득·향상시키기 위하여 실시하는 직업교육 및 훈련(직업능력개발훈련을 포함한다)”으로 정의하고 있다.

이것은 직업교육훈련을 직업교육과 직업훈련의 합집합으로 정의하면서, 동시에 ‘근거법령’, ‘대상’ 및 ‘학습내용’을 기준으로 정의한 것이다(<표 I-3>). 따라서 우선은 직업교육과 직업훈련의 의미를 분명히 할 필요가 있다.

##### 나) 직업교육의 의의

직업교육의 의의와 관련하여 산업교육진흥법 제2조 제1호는 ‘직업교육’에 갈음하는 용어로서 ‘산업교육’이라는 용어를 사용하고 있는데, 동호는 ‘산업교육’을, “고등기술학교, 실업계 고등학교, 실업계 학과 또는 과정을 설치한 일반계 고등학교, 전문대학, 개방대학 또는 대학이 학생에 대하여 농업·수

산업·해운업·공업·상업 기타의 산업에 종사하는데 필요한 지식·기술 및 태도를 습득시키기 위한 교육”으로 정의하고 있다.

<표 I-3> 직업교육훈련의 법적 기준

구분	기준
근거법령	산업교육진흥법 및 근로자직업교육훈련촉진법 기타 다른 법령에 의할 것
대 상	학생 및 근로자 등을 대상으로 할 것
학습내용	취업 또는 직무수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득·향상시키기 위한 내용일 것

학자들 또한 직업교육은 학사학위 미만의 직업에 종사하는 자를 양성하는 교육으로 정의하여 왔다(이무근, 1993 등). 그러나 평생학습 개념의 도입과 일과 학습의 통합의 강조 등에 따라 최근에는 일반 대학도 많은 부분 학문 중심 일변도에서 벗어나 직업세계를 준비하는 실용적 교육기관으로 변화하고 있다(정우현 외, 1998). 그에 따라 직업교육의 범위가 확대되어 최근에는 학사학위 미만이라는 학력의 제한을 두지 않는 방향으로 직업교육이 재정의 되고 있음(이무근, 1999; 장원섭, 1999). 이에 의하면 고등교육단계에서 전문 대학, 기능대학, 산업대학, 기술대학 등 전형적인 직업교육기관뿐 아니라, 일반 4년제 대학에서 직업세계를 준비하는 교육도 직업교육의 범주에 포함된다.

한편 외국의 사례로서 유럽직업훈련연구소(CEDEFOP: European Center for the Development of Vocational Training)는 ‘직업교육’을, “교육가운데 그 목적이 학습자로 하여금 특정 직업 또는 직업군에 취업할 수 있도록 준비시키는 것으로서, 교육내용이 이러한 목적을 달성하도록 계획되거나 설계된 것” 즉 직업학교(vocational school)에서 이루어지는 교육과정을 가리킨다고 하면서, ‘직업교육’(vocational education)을 공학 또는 과학(수준)의 직종에 관련된 교육인 ‘기술교육’(technical education)과 구분하는 개념으로 정의하고 있다(CEDEFOP, glossarium). 이러한 직업교육의 정의는 학사학위 미

만의 학생을 대상으로 하는 직업교육에 대한 전통적인 개념 정의에 해당하는 것이다.

#### 다) 직업훈련의 의의

직업훈련의 의의와 관련하여 직업훈련영역의 기본법에 해당하는 근로자직업훈련촉진법 제2조 제1호는, ‘직업능력개발훈련’이라는 표제 하에서, “근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득·향상하게 하기 위하여 실시하는 훈련”으로 정의하고 있다. 한편 동법 시행령 제2조는 직업훈련을 양성훈련·향상훈련 및 전직훈련으로 구분하면서, 양성훈련과 향상훈련의 구분기준을 훈련내용 즉 당해 훈련이 “기초적 직무수행능력”을 습득하기 위한 것인가 아니면 “더 높은 직무수행능력”을 개발하기 위한 것일가라는 ‘숙련형성단계’에 따른 구분법을 도입하고 있다. 이러한 점에서 볼 때 동법은 직업훈련을 근로자의 직무수행능력의 습득·향상 즉 ‘숙련형성’과 관련되는 전체 학습활동으로 파악하고 있다.

한편 유럽직업훈련연구소는 직업훈련을 “특정한 종류의 직무(a particular kinds of work)에 필요한 기술과 지식을 가르치도록 설계된 활동 또는 일련의 과정”으로 정의한다. 또한 직업훈련을 ‘initial training’(양성훈련), ‘continuing training’(계속훈련), ‘re-training’(재훈련)으로 구분한다(CEDEFOP, glossarium). 그런데 이들 정의 또한 ‘숙련형성구조’를 기준으로 훈련 유형을 구분한 것이어서 우리나라의 근로자직업훈련촉진법의 분류기준과 기본시각을 같이하고 있다.

#### 라) 정리

본 연구에서는 직업교육훈련을 앞서 살펴본 바의 공통영역에 해당하는, 즉 ‘학사학위 미만의 직업교육기관에서 이루어지는 직업교육과 근로자를 대상으로 하는 모든 형태의 계획된 숙련형성활동’으로 정의한다.

다만 대학과 관련해서는, 산업대학·기술대학 등 설립취지가 근로자의 계속학습을 지원하기 위한 기관과(직업교육 부문), 대학졸업자의 취업 이후에 이루어지는 계속훈련(직업훈련부문)에 관련된 것을 직업교육훈련의 범위에 포함한다.

## 2) 외국연구의 범위

비교연구 대상국가는, 본 연구가 비교연구의 첫째인 점을 고려하여, 영국을 선정한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 정부정책의 기본방향이 우리나라와 같이 ‘노동시장 우선’의 방향을 취하는 점(<표 I-4> 참조), 둘째, 노동시장과 교육훈련 기능을 담당하는 정부의 기능이 통합되어 있는 점, 셋째, 학생의 직업교육훈련 경로(pathway)에 있어서 국가자격제도를 기초로 일반교육과 직업교육, 교육과 자격이 잘 통합되어 있는 넷째, 셋째, 국가의 인력개발 의지가 확고하고 그 실험이 일찍부터 시작된 점이 그것이다.

이러한 점은 정책의 기본방향에 있어 우리나라와 유사하면서도(특히 첫째의 점), 어느 정도(둘째·넷째의 점) 내지 상당히(셋째의 점) 다른 요소 또한 가지고 있어 우리나라에 대하여 가장 다양한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

<표 I-4> 유럽 국가에서의 훈련 규제의 유형 분류

유형		대표국가	내용
시장에 의한 규제		영국	
집단적 규제	정부주도적	프랑스	-공공교육제도
	노사정합의적	독일	- 이원화제도(dual system) - 사용자단체, 교육자, 노조, 중업원평의회, 정부기구 등을 포함하는 공동기구의 네트워크

자료: Ryan, P.(1996).

## 나. 연구방법

문헌연구 중심으로 관련 법령 및 제도론 자료를 중심으로 분석하였다. 분석과정에서 부족한 자료는 인터넷을 이용하였다.

## II. 영국의 직업교육훈련

### 1. 개관

#### 가. 제도의 특징과 최근 동향

영국(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드의 4개 지역으로 이루어져 있다. 인구는 6천만 정도이며, 1999년 현재 제조업 고용의 비중이 전체의 18.1%를 차지하고 있고(건설업 포함하면 21.9%), 서비스부문이 75.9%를 차지한다. 여성 노동력의 참여 비중은 꾸준히 증가하는 추세로 현재 47%에 달하며, 자영업자·파트 타이머·임시 고용이 각각 13%, 29%, 7%를 차지한다. (John Goodwin, Katharine Hills, David Ashton, 1999)

영국은 프랑스 등에 비해 상당히 지방 분권화가 이루어진 나라로, 각 지역별로 독자적인 법, 교육훈련제도를 가지고 있다. 하지만 웨일즈의 교육제도는 잉글랜드와 거의 동일하며 스코틀랜드나 북아일랜드의 경우도 대체로 유사하다. 직업교육훈련을 보더라도 잉글랜드가 영국 전체 훈련의 80%를, 스코틀랜드는 10%, 웨일즈와 북아일랜드가 각각 5%를 차지하고 있다.

영국의 경우 전통적으로 훈련은 사용자와 노동조합의 책임으로 간주되어 왔으나, 1964년 산업훈련법을 도입하면서 처음으로 영국에서의 훈련이 더 이상 개별 사용자에게 맡겨져서는 안 된다는 인식이 분명해졌다. 그 결과 훈련 책임에 있어 정부·사용자·노조의 3자주의를 향한 움직임이 나타났고, 중앙훈련협의회(CTC)와 산업훈련위원회(ITB)가 생겨났다. 1973년에 고용훈련법이 만들어지면서 CTC가 폐지되어, 노사정 삼자가 참여하는 인력관리위원회(MSC: Manpower Service Commission)로 대체되었다. 당시 사용자와 노조가 참여하는 이 준정부기구가 중앙훈련정책과 ITB에 대한 기금

집행을 담당하였다. 이러한 제도는 1979년 대처정부 이후 다양한 제도적 개혁을 통해서 시장원리에 기초한 직업훈련제도로 변화하게 되었다. 이러한 개혁을 통하여 보수당 정부는 사용자와 노동조합의 공동규제를 반대하고 단체교섭의 적용범위와 노동조합주의의 축소를 주장하여 그 이후로 노동조합은 정책 형성과정에서 배제되었다. 시장을 통한 훈련 실시를 목적으로 한 새로운 이데올로기적 기조의 도입으로 정부의 훈련 실시 책임은, 잉글랜드와 웨일즈의 훈련기업협의회(TEC), 스코틀랜드의 지역기업위원회(LEC)를 통해 사용자에게 이관되었다.

1991년 보수당 정부는 ‘21세기를 위한 교육과 직업훈련’ 백서를 발표하면서, 교육과 직업훈련의 연계를 더욱 강조하고 청소년훈련대부제도(Youth Credit)와 현대도제제도(Modern Apprenticeship)를 도입하였다. 1995년에는 고용부의 고용부분과 교육부의 평생학습 부분을 통합하여 교육고용부(DfEE)를 출범시켰다. 이러한 변화의 배경은 첫째, 단순지식습득 중심의 학교교육 체제가 산업의 경쟁력 저하를 초래하였으므로 교육의 중점을 학교에서 산업체로 전환해야 한다는 인식이다. 둘째는 평생교육이 확산되면서, 정보기술이나 새로운 지식의 발달로 종래의 대학교육에서 다루지 못하는 분야와 영역이 급속히 증대되고 이에 대한 재훈련이 필요하게 되었다는 인식이다. 셋째는 민간주도에서 정부주도로 전환하면서, 정부가 주도적으로 정책을 결정하되, 추진은 대학, 직업교육훈련기관, 산업체 및 지역 정부가 정책 방향에 협조하도록 인센티브를 제공하는 유인전략이 필요하다는 것이었다.

‘일하는 복지(Welfare-to-Work)’의 구호 아래 노동력의 재상품화, 즉 시장에의 재편입을 강조하는 현 블레어 정부도 직업훈련제도의 탈중양화를 계속 추구해 왔다. 정부의 개입은 단지 시장 실패 영역과 관련되어서만 이루어진다(John Goodwin, Katharine Hills, David Ashton, 1999). 현재의 교육훈련 정책은 교육훈련 시장을 촉진하는 사용자와 근로자에 의존하여 훈련 시장을 활성화하는 식이다. 노동당 정부는, 훈련 시장의 작용방식에 개인들의 발언을 강화하는 조치를 취해 오긴 했지만, 시장이 실패했을 때만, 그것도 실업자나 노동시장에서 차별받는 집단 등과 관련해서만 개입하고 있다. 최근의

노동시장정책은 사용자에게 노동의 활용에 대한 재량권을 더 부여하기 위해 유연성을 강화하는 쪽으로 진행되어 왔는데, 이는 세계화 경제의 압력에 대응하기 위해서이다. 이 결과 영국은 선진산업국가 가운데 가장 규제완화가 많이 이루어진 노동시장을 갖게 되었고 사회 전반에서 임금격차가 커지는 결과를 초래하였다. 하지만 주요 정당과 노사간에는 인력의 기술 수준이 국가의 경쟁력과 사회의 안정에 주요한 요소라는 공감대가 형성되어 있어, 이러한 발전 경향은 지속될 것으로 보인다.

## 나. 직업교육훈련 관련 기구

### 1) 중앙 기관

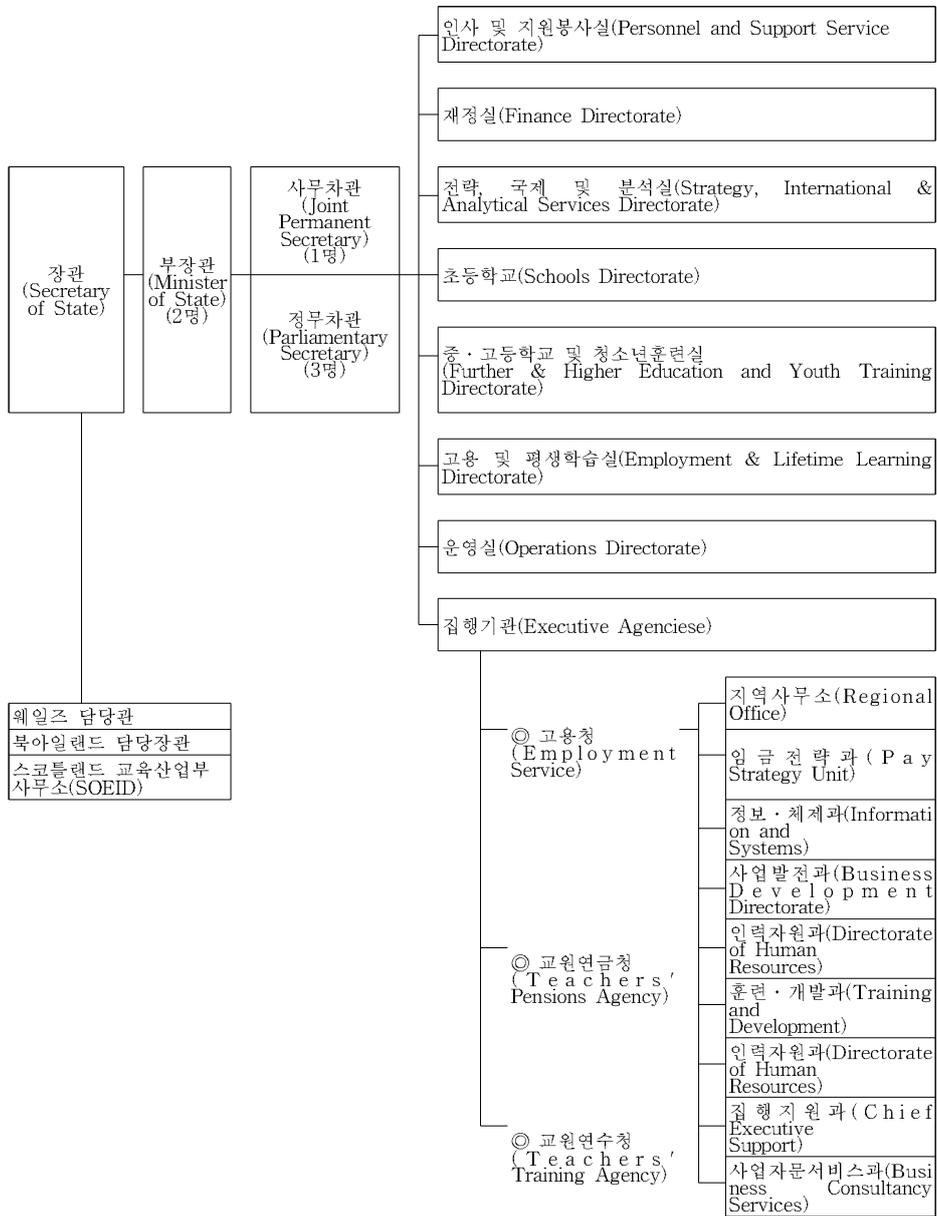
1995년 통합된 교육고용부(DfEE)는 영국 전역의 교육·훈련 및 노동시장과 관련한 정책을 지휘하고 이행하는 데 중심적인 역할을 한다. 교육고용부(DfEE) 내에 주로 잉글랜드와 웨일즈를 담당하는 네 개의 directorates가 있는데, 하나는 학교를 담당하며, 둘째는 계속 및 고등교육 및 청소년 훈련을, 셋째는 고용과 평생학습, 넷째는 전략과 서비스를 담당한다. 노동시장문제에 관여하는 다른 정부 부처는 실업급여를 담당하며 그와 관련한 훈련 프로그램에서 일정 역할을 하는 고용청(Employment Service)이 있다.

#### 가) 교육고용부(DfEE)

교육고용부는 잉글랜드에서 학교교육, 계속교육, 고등교육, 고용서비스 및 실업대책 프로그램을 담당하며, 계속교육재정지원협의회(FEFC)와 기업훈련협의회(TEC)에 재정을 지원한다.

#### 나) 계속교육재정지원협의회(FEFC)

FEFC는 잉글랜드에서 훈련에 대한 중개기구 역할을 하며, 임명된 위원회를 가진 비정부기관이다. 잉글랜드에서의 계속교육을 위해 충분하고 적절한 공급을 보장할 책임을 지니고, 재정을 지원하며, 훈련의 질을 모니터하는 감사체계를 갖고 있다.



자료: 한국행정연구원(1997). 영국의 중앙정부조직.

[그림 II-1] 영국의 교육고용부 조직도

#### 다) 훈련기업협의회(TEC)

이는 비영리 민간직업훈련 관련 독립기관으로 1988년부터 설립되기 시작하였다. 훈련기업협의회(TEC)는 중앙정부가 재정지원하는 훈련과 실업자 훈련 프로그램, 기타업무에 대해, 중앙정부로부터 기금을 받기 위해 특정 지역 단위로 훈련 항목에 대해 매년 계약조건을 협상한다. 그리고 나서 훈련기업협의회(TEC)는 민간기업, 자선단체, 계속교육대학(further education college), 민간 훈련기관, 지방 정부당국 등과 훈련 제공에 관한 계약을 협상한다. 훈련기업협의회(TEC)의 운영은 이사회에서 이루어지며, 이사회 구성은 2/3 이상이 지역의 최고 경영자이고 나머지 1/3은 교육, 훈련, 경제단체 대표와 훈련기업협의회(TEC)의 목적을 지지하는 노조대표로 구성된다. 훈련기업협의회(TEC)는 지역 노동시장의 노동력 수급 전망과 기술수요를 조사해서 훈련계획을 수립하고 정부와 계약을 체결하여 훈련을 실시한다. 훈련기업협의회(TEC)가 재정지원하는 훈련의 질은 훈련기준협의회(TSC)가 감사한다.

#### 라) 훈련기준협의회(TSC: Training Standards Council)

국가적 차원에서 훈련을 감사하는 기능을 가지고 있으며 자체평가 및 외부조사를 통해 훈련의 질 확보 방안을 개발하고 그 실행을 감독한다. 감사자들이 약 2,000개 훈련공급기관의 질을 감사하고 있는데, 각 기관에 대하여 4년에 한번씩 보고서를 작성한다.

#### 마) 전국훈련기구(NTO: National Training Organization)

전국훈련기구는 사업주의 재정에 의해 운영되는 정부 인가 기구이다. 이 기구의 역할은 소관 영역에서 교육과 훈련에 관한 자문을 수행하고, 전략적 방향을 수립하는 것이다. 대부분의 전국훈련기구는 상업 혹은 공공서비스 부문에서 활동하지만, 드물게는 관리직이나 행정집단을 상대로 이루어지기도 한다. 전국훈련기구 사업은 1997년에 시작되어 1998년까지 65개가 승인되었다. 1999년 봄에 그 수는 70여 개에 이르러 전체 고용인구의 90%를 이 기구에서 포괄하게 되었다. 전국훈련기구의 임무는 27개 부문에서 숙련 부족의 파악, 862개의 국가직업자격제도(NVQ)와 스코틀랜드직업자격제도

(SVQ)의 개발·유지, 모든 부분에서 자격 수준의 향상, 81개 현대도제제도와 42개 국가훈련생제도의 기본틀을 개발하고 발전시키는 것 등이다.

#### 바) 자격과정국(QCA: Qualifications and Curriculum Authority)

자격과정국(QCA)은 비정부부처 공공기관으로 1997년 10월 1일 ‘학교교육과정위원회’(SCAA)와 ‘국가직업자격위원회’(NCVQ)가 통합되어 설립되었다. 이 기구는 5세 이하 어린이의 교육과정, 5-16세의 교육과정, 7, 11, 14세를 위한 국가시험, 중등교육수료증(GCSE) A 등급, 직업자격증(GNVQ와 NVQ 포함), 모든 외부 자격증에 대한 감사와 신입, 직업 수준의 개발과 유지 관리에 대한 책임을 지고 있다.

## 2) 지역 기관

스코틀랜드에서 교육고용부와 계속교육재정지원협의회의 기능은 산업개발부(SOEID)가 담당하고 있고, 계속교육재정지원협의회(FEFC)는 1999년 7월부터 활동하게 된다. 지역기업협의회(LEC)는 잉글랜드의 기업훈련협의회(TEC)와 같은 역할을 수행하며, 두 개의 비정부기구인 ‘스코틀랜드 기업, 고지대 및 도서지역 기업’(Scottish Enterprise and Highlands and Islands Enterprise)이 스코틀랜드 정부보다 더 많은 재정지원을 한다. 정부 훈련 프로그램(청소년을 위한 Skillseekers, 성인실업자를 위한 TFW)의 실시 책임은 ‘스코틀랜드 기업, 고지대 및 도서지역 기업’이 갖고 있다. 스코틀랜드는 법, 교육, 자격, 그리고 훈련에서 잉글랜드나 웨일즈와는 전적으로 다른 제도를 형성해 왔으며, 이런 차이는 스코틀랜드나 그 외 지역에 별도의 의회가 설립되면서 더 확대되었다.

웨일즈 지역에서는 교육고용부의 기능을 웨일즈 정부(Welsh Office)에서 수행한다. 계속교육에 대한 재정은 웨일즈재정위원회(Welsh Funding Council)에서 담당하며, 정부가 지원하는 다른 훈련은 기업훈련협의회를 통해서 조직된다.

북 아일랜드에서는 경제개발부 산하 훈련과 고용청(T&FA)에서 이 일을 담당하고 있다(Goodwin.1999). 북아일랜드도 비록 런던의 통제를 받지만 상당히 다른 훈련 인프라를 갖고 있다. 북아일랜드의 6개 counties는 북아일랜드

드 정부(the Northern Ireland Office)가 관할하는데, 이는 구 북아일랜드 정부(the Northern Ireland Government)와 구 북아일랜드 의회의 권한이 북아일랜드 장관(the Secretary of State for Northern Ireland)과 영국 의회로 이관이 된 1972년 이후 자치 정부로 형성된 것이다. 현재 북아일랜드의 훈련과 개발 정책은 훈련고용청(T&EA)을 통해 이루어지고 있으며, 훈련고용청은 경제개발부에 속해 있다. 훈련고용청은 경제개발부의 다른 부처들과 협력하여 일하고 있으며, 여기에는 산업개발 위원회(IDB)와 지역기업발전기구(LEDU: Local Enterprise Development Unit)가 있다(John Goodwin, Katharine Hills, David Ashton, 1999).

## 다. 직업훈련 제정

### 1) 재원

영국에서 사립을 제외한 학교 교육은 무료이므로, 학교 운영은 교육고용부(DfEE)에 의해 직접 지원된다. 또한 18세 이하의 청소년과 성인실업자 교육도 무료이다. 기술 투자에 대한 정부와 사용자의 지원, 현대도제제도, 국가훈련생제도, 뉴딜, 계속교육대학에서의 근로자훈련에는 모두 이러한 원칙이 적용되고 있다. 대학교(university)와 대학에는 계속교육재정지원협의회(FEFC)를 통해 정부재정이 지원된다. 그 중 개인에 대한 지원은 지방정부로의 책임이며, 지방정부에 의한 기타의 재정지원으로는 대학생에 대한 임의급부, 학생대부, 경력개발대부, 개인학습구좌가 있다.

잉글랜드와 웨일즈의 97-98년도 교육에 대한 정부예산 규모를 보면, 계속교육은 31억 4천만 파운드, 고등교육은 70억 6천만 파운드, 청소년현장훈련(WBTYP: 현대도제제도, 국가훈련생제도, 청소년훈련 등) 7억 5,100만 파운드, 성인실업자훈련(WBTA) 4억 2,400만 파운드이다. 한편 기업의 재정 지출 규모를 보면, 1993년 기준으로 근로자 10인 이상의 기업에서 106억 파운드를 근로자의 훈련과정 및 현장훈련(OJT)으로 이용하였다.

## 2) 공적인 재정지원의 규모

계속교육부문은 영국의 직업교육훈련에서 상당히 커다란 역할을 하고 있다. 이 부문에서 300만 이상의 학생이 500개 이상의 대학에 참여하고 있으며, 여기에 FEFC가 재정을 지원하고 훈련기업협회(TEC/LEC)나 다른 재원도 포함된다.

세금과 자본 지출 예산이 공공부문 직업교육훈련에 배정되는 방식은 최근에 변화를 겪어 왔다. 1997년까지 교육고용부(DfEE)의 전체 예산과 다른 부처의 예산은 1년 단위로 배정되었다. 그런데 1998년부터 예산은 3년 단위로 배정되고 있다. 예산배정 방식은 애초에 계획되어 있는 훈련의 성장이나 축소를 실현한 후 매년 발생하는 비용효과적인 부분은 유보되어 최소 조정만

<표 II-1> 직업교육훈련 재정의 흐름

	재원 부담자	중개기관	훈련기관
양성훈련	중앙정부	TEC	기업·민간훈련기관
		FEFC	대학(colleges)
	지방세	지방당국	학교(schools)
계속훈련	기업		기업·민간훈련기관
	중앙정부	TEC	대학
실업자훈련	중앙정부	TEC	기업·민간훈련기관
		FEFC	대학

자료: DfEE(1999). *The Financing of vocational education and Training in the United Kingdom*.

거치고 다음 해로 이월된다. 예를 들면 TEC 훈련생의 수를 5% 정도 늘리도록 결정이 된다면, 이는 평균 재정 수준에 5%의 추가 재정을 필요로 하는 것이다. 그런데 이 부문 전반의 비용효과에 따른 저축이 2% 정도라면, 5%의 훈련생 확대에 대해 3%의 추가 재정지원이 발생하는 것이다(DfEE, 1999).

FEFC와 TEC에 대한 재정에는 약간 다른 원칙이 적용된다. 잉글랜드에 있는 모든 훈련기업협의회(TEC)는 정부와 운영협약(Operating Agreement)을 체결하는 데, 여기에는 매년 TEC가 수행하는 계약상의 의무들이 명시된다. 이들과의 계약 및 감독 책임은 정부의 지방사무소(Government Regional Office)에 있다. 해마다 훈련기업협의회(TEC)는, 훈련생이 취득하는 자격과 취업자 수와 관련하여, 해당 지역 정부지방사무소와 훈련장의 수, 성과별 지급 수준 등을 교섭하여 협약을 체결한다. 그 후 TEC는 계속교육대학이나 민간 훈련기업 등의 개별 훈련기관과 훈련공급계약을 체결한다. FEFC로부터 대학으로의 재정지원은 상당히 투명한 편이며 자격에 대한 국가표준(a national tariff)에 기초하기 때문에 협상의 여지는 별로 없다. 지난 10년간의 직업교육훈련에 대한 공공부문 지출의 액수는 정권의 변화와 조직에 대한 규정의 변화, 이와 관련된 프로그램의 변화로 파악하기 힘들다. 주요 프로그램에 대한 공식적인 통계에 기초하여 직업교육훈련의 세 가지 범주를 파악해 보면 다음 <표 II-2>와 같다.

이처럼 직업교육훈련에 대한 총 공공지출은 지난 10년간 금액면에서는 상당히 안정되어 있는 것으로 보이나 실제적으로는 1/3로 축소되었다. 지출 감소의 원인으로는 인구적 요인이라든가 실업자수의 감소와 같은 요인을 들 수 있으나, 훈련 부문에서의 효율성 확보도 그 요인이라고 볼 수 있다.

<표 II-2> 직업교육훈련에 대한 정기적 공공지출 (잉글랜드)

(단위: 백만파운드, MECU)

구분	1986/87	1991/92	1996/97	
				MECU
<b>양성훈련</b>				
- 계속교육	632*	977*	1,040	
- 청소년훈련	851	742		
- 현장 관련 계속교육	88	105		
- 청소년현장훈련(WBTYP)			734	
소계	1,571	1,824	1,774	2,180
<b>계속훈련</b>	422*	652*	1,100**	1,352
<b>실업자훈련</b>				
- 재직자훈련***	1,257	664		
- 성인현장훈련			460	
- 계속교육			100	
소계	1,257	664	560	688
<b>총 정부지출</b>	3,250	3,140	3,434	4,220

주: ‘\*’ 표시가 붙은 것은 ‘계속교육에 대한 지방당국 지출(양성훈련과 계속훈련)’을, ‘\*\*’ 표시는 ‘계속훈련으로서의 계속교육 지출’을, ‘\*\*\*’ 표시는 성인현장훈련에 의해 수행된 재직자훈련을 말함

출처: DfEE(1999). *The Financing of vocational education and Training in the United Kingdom.*

### 3) 재정지원방식

지난 15년간의 경험을 거치면서 직업교육훈련에 관해 다음과 같은 재정지원의 원칙들이 만들어졌다. 첫째, 재정지원자와 훈련공급자가 분리되어 왔다. 재정지원자(정부, 지방당국, 재정기관)는 재정과 재정전달 프로그램에만 관여하고, 실제 교육훈련의 실시는 다른 기구에 넘긴다. 이 원칙은 구매자-공급자 분리 원칙 또는 소비자-계약자 분리 원칙으로, 1980년대에 보편화되

었고 이제는 단순히 예산 배정을 넘어서 광범위한 원칙이 되었다. 둘째, 재정분배제도가 시장 또는 준시장체제에 의존한다는 것이다. 중앙에서 계획되고 통제되는 제도 대신에 현재 시장의 원칙에 입각하여 대부분의 공공재정이 분배되고 있다. 셋째, 성과에 근거한 재정지원(output-related funding)이다. 이 원칙 하에서, 과거 출석률에 의하여 이루어졌던 재정지원이 성과에 의해 이루어지게 되었다(DfEE, 1999).

현 노동당 정부는 '학습의 시대'에서 천명한 바와 같이, 개인·사용자·정부는 평생에 걸친 학습의 비용을 분담해야 한다고 본다. 왜냐하면 학습의 이익이 모두에게 돌아갈 것이기 때문이다. 따라서 정부 재정지원의 목표는 직업교육훈련에 참여를 확대하고, 모든 훈련 수준에서 성취도를 향상시키는 것이다. 그러면서도 정부는 다음과 같은 훈련에 대한 재정지원에 우선순위를 부여하고 있다. 첫째, 연령과 상관없이 기본적인 기술을 갖추는 데 무료로 훈련과정을 제공한다. 둘째, 18세까지의 청소년에게 전일제교육을 보장한다. 셋째, 근로 청소년에 대한 학습비용을 사용자와 같이 분담한다. 넷째, 새로운 학생지원제도를 통하여 고등교육의 비용을 학생과 같이 분담한다. 다섯째, 대학졸업자의 고등수준교육도 제공한다. 여섯째, 가장 도움이 필요한 성인에게 재정지원을 한다(DfEE, 1998).

## 라. 직업교육훈련의 질 관리

정부는 직업교육훈련의 질을 올바르게 관리하고 이의 성취결과를 분명히 하도록 높은 질의 자격제도를 갖추는 데 힘쓰고 있다. 이를 위해 교육고용부(DfEE)는 자격과정국(QCA) 등과 협력하며, 이를 통해 사용자와 개인에게 필요한 자격과 그에 관한 일관된 기준을 확립하고 평생학습사회를 실현하고자 한다.

지난 흐름을 보면 1997년 10월 1일, 영국 정부는 학문분야를 담당하던 교육과정평가원(SCAA)과 직업자격검정원(NCVQ)을 통합하여 자격과정국(QCA: Qualification & Curriculum Authority)이라는 영국 최대의 직업능력

평가기관을 발족시킴으로써, 학문자격(GCSE, GCE A)과 직업자격(NVQ)을 동일한 기관에서, 동등한 기준에 의해 평가하도록 하였다. QCA는 론 디어링(Ron Dearing) 경의 1996년 ‘16-19세의 교육과 훈련에 관한 보고서’에 기초해 설립된 기관이며, 주요 업무는 첫째, 국가수준의 교육과정을 개발하는 것이고, 둘째, 직업능력의 지표를 형성하는 것이다. 이로써 그 동안은 사용자들에 의해 개발되고, 교육고용부(DfEE)에 의해 관리되었던 직업기준 책정 작업이 1998년 4월부터 QCA 업무로 이관되었다. 디어링 경은 이 보고서에서 직업교육과 관련된 자격을 강화하는 입장에서 198개의 권고안을 제안한 바 있으며, 학교교육과 직업교육의 긴밀한 연계체제를 위하여 GCE A-level과 일반국가자격제도인 GNVQ의 결합을 강조하였다. 이에 따라 정규 교육기관에서 교육받는 학생들을 위한 직업교육 프로그램에 일반국가직업자격(GNVQ)이 도입되었다.

QCA에 상응하는 위상을 갖는 기구는 웨일즈의 ACCAC와 북아일랜드의 CCEA이지만 이들은 NVQ 이외의 별도 자격 설정에만 역할을 한다. 이들 기구는 자격제도 전반의 균일성을 강화하기 위해 QCA와 긴밀히 협력하며, QCA는 스코틀랜드의 SQA와도 협력하여 동질성을 유지하고 상호 인정이 되도록 하고 있다. SQA는 국가자격기구로서의 기능과 함께, 학교에서 국가 시험을 치르도록 하고, 시험을 실시하며, 자격을 제공하고, 직업교육을 발전시키는 일을 맡고 있다(한국직업능력개발원, 1998). 또 NCVQ 및 SCOTVEC는 국가직업자격과 스코틀랜드직업자격을 개발 과정에서 양 자격이 대체로 공통적인 것이 되도록 하기 위해 긴밀히 협조하고 있다.

이러한 자격설정기구와 검정기구는 국가 차원에서 직업자격의 틀을 마련하고 운영하는데 책임을 지며, 다음과 같은 목적을 갖고 활동한다. 첫째, 교육과 훈련에 대한 접근, 동기유발, 참여 등을 증진하고 이로써 국제 경쟁력을 강화하는 것, 둘째, 진로 설정을 명확히 함으로써 평생학습을 증진하고 국가 교육훈련목표의 성취를 지원하는 것, 셋째, 불필요한 중복을 피하면서 전반적인 수요에 대응할 수 있는 규정의 폭을 충분히 넓히는 것, 넷째, 국가적인 자격검정의 타당성과 완결성에 대한 공공의, 그리고 각 직업 분야의

신뢰감을 증진하는 것이다.

### 1) 일반국가직업자격(GNVQ)

일반 직업능력의 함양을 위해 고안된 GNVQ는 잉글랜드, 웨일즈 및 북아일랜드의 많은 학교에서 실시되고 있다. 이 GNVQ는 대부분의 직업에서 공통적으로 필요로 하는 기본적인 지식과 능력을 평가하는데 중점을 두고 있다. GNVQ는 기존의 학문적 자격인 GCSE(General Certification of Secondary Education) 및 GCE A-level(General Certification of Education Advanced level)에 대한 반성으로부터 생겨난 제도이다. 이는 16-18세의 중등학교 학생들을 대상으로 GCE와 동일한 자격을 부여하는 것이며, 이 자격으로 대부분이 4년제 대학에 들어갈 수도 있다. 1996년 경우, 대학과 같은 중등교육 이상의 교육과정 지원자 중 92%가 GNVQ 자격을 취득하였으며, 이들 중 61.4%가 입학허가를 받았고, 1997년에는 입학성공률이 94%로 향상되기도 하였다.

이 제도는 비즈니스, 건강, 사회봉사, 레저, 여행 등 다양한 직종에서 지식, 기능·기술, 이해를 발전시키기 위한 것으로 현재 12개 직종에서 취득 가능하고, 2개 이상의 직종에서 시험 실시중이다. 이 자격을 위한 시험은 고급(Advanced), 중급(Intermediate), 초급(Foundation) 등 세 수준으로 나뉘어 있다.

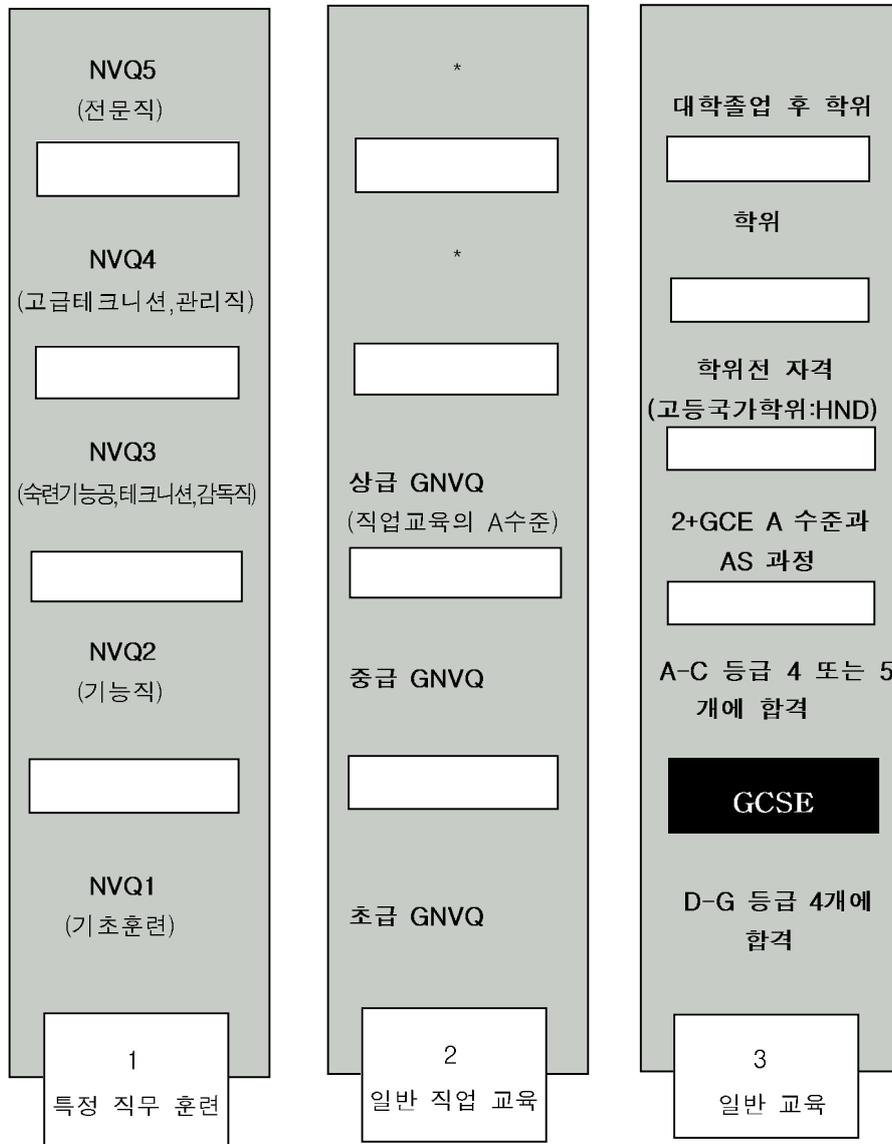
영국 정부는 일반직업자격제도를 포함하여 직업자격제도를 개선하려고 하며, 최근에 새로운 직업평가틀을 검토 중이다. 1999년 1월 발표에 따르면 2000년 9월부터 새로운 일반직업자격제도를 시행할 것이다. 정부가 마련하고 있는 방안은 ‘성공을 위한 자격 개발’(Qualifying for Success) 보고서에 의거하여 이론 부분과 직업 학습을 결합하는 것으로, 여기에는 단일 GCE A Level과 AS 자격에 상응하는 6개 등급과 (임시) 3개 등급의 고급 일반직업 자격제도와 GCE A level을 연계시키는 작업이 포함되어 있다.

## 2) 국가직업자격(National Vocational Qualifications)

국가직업자격제도는 사람들이 현장에서 스스로를 개발하도록 하는 직무관련 자격제도이다. 정부는 모든 직종에서 국가직업자격(NVQ) 취득이 가능하도록 하여, 16세 이상의 모든 국민이 1급에서 5급에 이르는 자격증을 갖도록 하고자 이 제도를 발전시켰다. 국가직업자격(NVQ)은 학점누진제에 기초를 두고 있기 때문에 단위 과목들을 여러 방법으로 소정기간에 걸쳐 이수할 수 있고, 이들을 합쳐 국가직업자격(NVQ)을 취득할 수 있다. 국가직업자격(NVQ)을 취득하기 위한 별도의 시험은 없으며, 일정 등급에서 요구하는 표준 업무수행능력에 미친다는 증거를 제시하면 소정의 자격증이 주어지는 방식이다. 국가직업자격(NVQ)의 영역은, 축산 및 원예·농업, 천연자원 개발 및 공급업, 건설업, 엔지니어, 제조업, 운송업, 유통업, 의료 및 사회보호서비스업, 기업서비스업, 통신업, 지식 및 기술개발업 등으로 나뉘어 있다. GNVQ의 각 수준이 NVQ와는 어떤 관계에 있는지, 또 학문 자격증과는 어떤 관계에 있는지를 나타내 보면 다음 [그림]과 같다.

## 3) 직업기초능력(Key Skills)

앞서 본 자격제도 외에 정부는 유연하면서도 경쟁력을 지닌 근로자가 가지는 일반적인 능력을 나타내는 지표로 직업기초능력자격을 활용하고자 한다. 직업기초능력은 의사소통능력, 수리능력, 정보기술능력, 다른 사람과의 협력능력, 자기학습과 성과향상 능력, 문제해결 능력을 포함하며, 일반직업 자격제도와 현대도제제도에서 필수적인 자리를 차지하고 있다. 업종에 따라 평가의 틀은 다양하지만 16세 청소년 5명당 1명이 이 자격을 획득하였다(한국직업능력개발원, 2000).



[그림 II-2] 직업 자격과 학문 자격과의 관계

출처: OECD(1998). *Pathways and Participation in Vocational and Technical Education and Training*.

교육고용부(DfEE)는 1996년 직업기초능력 관련 평가의 일환으로 다양한 교육체계를 통해 새로이 충원된 신규인력의 기능·기술 정도에 대한 사용자들의 평가를 조사한 바 있으며, 의사소통능력과 수리력이 만족스럽지 못하다는 결과를 얻었다. 정부는 가능한 많은 사람들이 교육과정과 직업생활에서 직업기초능력을 개발하도록 장려하고 있다. 이를 위해 16-19세 청소년을 위한 의사소통능력, 수리능력, 정보기술능력 등을 개발하는 직업기초능력자격제도(Key Skill Qualification)를 2000년에 도입할 예정이다. 이 제도는 A, A/S level, GNVQ, NVQ 등의 프로그램과 함께 진행될 것이다.

## 2. 직업교육

### 가. 직업교육의 특징

잉글랜드와 웨일즈의 학교에서는 5-16세의 학생들에게 국정 교육과정(national curriculum)을 가르치는 것을 포함하여 폭넓고 균형잡힌 교육을 실시하도록 되어 있다. 국정 교육과정은 연령별로 4단계로 나뉘어 있으며, 1단계(key stage)는 5-7세, 2단계(key stage)는 7-11세, 3단계(key stage)는 11-14세, 4단계(key stage)는 14-16세이다. 1994년에는 국정 교육과정 전체 단계에 대한 검토가 이루어진 결과, 법적으로 강제된 교육과정을 간소화(slimmed down)하고, 교사들에게 재량권을 더 많이 주었으며 문해력이나 수리력에 더 많은 비중을 두도록 하였다. 이러한 변화로 단위학교는 단계4의 교육에서 14-16세 학생의 수요에 부합하는 과목을 선택할 수 있는 더 많은 재량권을 갖게 되었다(OECD, 1998). 또 1996년 9월부터 잉글랜드와 웨일즈에서는 4단계에 재학 중인 학생들이 기술과 외국어 교과목에 대한 최소한의 단기과정을 교육받도록 의무화하였다. 아직 직업교육을 법적으로 요건화하지는 못했으나 정부는 이를 법적으로 의무화하려는 의도를 갖고 있다.

## 1) 의무 중등 교육(compulsory secondary education)

16세를 기준으로 해서 보면 직업교육 체제는 16세 전반기까지 운영되는 의무 중등 교육(compulsory secondary education)과 16세 후반부터의 의무 교육 이후의 중등교육으로 구분된다.

중등 의무교육 기간을 다시 2단계로 나누면 초반 3년은 11세에서 14세(7·8·9학년)에 이르는 학생을 대상으로 하는 3단계(Key Stage 3)에 해당되고, 나머지 2년은 14세에서 16세(10·11학년)까지의 4단계(Key Stage 4)에 해당된다. 의무 중등교육 단계에서 직업교육은 종합중등학교(comprehensive schools), 기술전문학교(technology colleges), 도시지역 기술학교(city technology colleges)에서 이루어지고 있다(Holt, G. et al., 1997).

### 가) 종합중등학교

종합중등학교는 11세에서 18세까지의 모든 중등학생을 대상으로 하여 동등한 교육 기회를 제공하고, 재학 중 전공과정 또는 계열간의 이동을 가능하게 하고 있다. 현재 영국 전체 중등학생의 90% 정도가 종합중등학교에서 교육을 받고 있다. 종합 중등학교는 11세부터 16세까지의 의무교육 단계만을 설치한 ‘11-16 종합중등학교’와 여기에 더해서 의무교육 종료 후의 16세에서 18세까지의 교육을 수행하는 sixth-form을 병설한 ‘all-through 종합중등학교’로 구분된다. 예전에는 sixth-form이 대학입학 준비기관으로서의 특징이 명확했으나, 요즘은 직업준비를 위한 일반국가직업자격인 GNVQ(General National Vocational Qualifications) 과정을 개설한 곳이 점차 늘고 있어 계속교육기관(further education institution)에서 제공되는 과정과의 뚜렷한 구분이 점차 약화되고 있다.

### 나) 기술전문학교

‘전문학교 프로그램’(Specialist Schools Programme)에 의해 공립학교(maintained school)는 국가교육과정을 가르치면서 현대 외국어, 예술, 스포츠 또는 과학 및 기술 등 특정 영역을 전문화할 수 있게 되었다. 이러한 배경하에 기술전문학교가 설립되게 되었으며, 정부와 산업체로부터 재정 지원

을 받는다. 현재 잉글랜드와 웨일즈에서 196개의 기술전문학교가 운영되고 있다(Holt, G. et al., 1997).

#### 다) 도시지역 기술학교

도시지역 기술학교는 잉글랜드와 웨일즈에서 1988년 교육개혁법에 의거하여 설립된 학교로 1998년 현재 15개교가 운영되고 있다. 이 학교는 전통적으로 교육시설이 취약한 도심지역에 산업체로 하여금 학교를 설립·운영하도록 하되 국가가 운영 경비를 부담하는 것으로, 지역 교육청의 통제를 받지 않는다. 또한 학생들에게서 수업료를 받지 않는 것이 특징이다.

11-18세의 남녀 학생을 대상으로 폭넓은 중등교육을 실시하고 있으며, 특히 과학기술 분야에 중점을 두고 있고, 교육 방법에서도 첨단기술을 최대한 활용하고 있다. 이 학교는 훌륭한 현대식 교육시설 및 여건, 뛰어난 컴퓨터 설비, 통신위성 시설 및 우수한 자격 요건을 갖춘 의욕적인 교사진, 높은 경쟁률을 통해 입학한 학생들의 높은 자부심, 높은 비율의 지원 등 여러 가지 장점을 가진 학교로서 평가받고 있다.

## 2) 의무교육후의 중등교육(post-compulsory secondary education)

의무교육 이후의 중등교육은 sixth-form(sixth form of secondary schools) 또는 sixth-form colleges(이 양 기관을 이하 ‘학교’(school)라고 함), 그리고 계속교육기관(further education institutions)에서 제공된다.

16세 이후 학생들은 인문과정(GCE A-levels)을 밟기 위해 중등학교에 머물거나 sixth-form college로 이전한다. 한편 직업 교육과정을 공부하기 위해 계속교육대학(further education college)으로 진학하기도 한다. 그러나 이들 학교와 계속교육기관에서 제공되던 의무교육 후 과정은 그 특성이 점차 약화되고 있다. 대부분의 계속교육기관들은 16세 이상의 학생들을 위해 직업과정 뿐만 아니라 인문과정을 제공하고 있고, 학교 또한 인문과정 외에 직업과정을 제공하고 있기 때문이다.

한편 학교의 경우 의무교육 이후의 교육을 전일제로 제공하는 반면 계속교육기관은 전일제(full-time), 시간제(part-time) 또는 취업한 학생들을 대상

으로 교육휴가제(day-release) 과정을 개설하고 있다.

본격적인 직업교육은 주로 계속교육기관에서 이루어지나, 학교에서 직업교육이 이루어질 경우에만 중등교육으로 간주된다(Holt, G. et al., 1997). 따라서 16세에서 18세의 학생들을 대상으로 하는 중등교육은 sixth-form에서 이루어지고 있다.

## 나. 직업교육의 재정

정부는 4단계(14-16세)에 있는 학생들의 직업관련 기회를 강화하고자 노력하고 있고, 각 지역별로 직업관련 교육계획을 실행하고 있다. 이에는 교육표준기금(Standards Fund), 관련 연구사업, 4단계 시범사업 등이 포함된다. 이 사업들은 모두 14-16세 학생들을 위한 것이지만 주로 일정한 기대수준에 미달하는 학생들을 대상으로 한다. 이 사업은 지방교육청, 계속교육대학, 훈련기업협의회(TEC) 등과 협력하여 학생들이 순조롭게 직장생활로 이전할 수 있도록 창의적인 직업관련교육을 제공하고자 한다. 이를 위한 사업 비용은 97-98년도에 310만 파운드였고, 98-99년도에는 510만 파운드로 예상된다. 앞으로 3년간 계획된 비용은 매년 표준교육기금을 통해 지원되는 400만 파운드를 포함하여 총 1,600만 파운드에 이를 것이다.

또 청소년들에게 직업세계에 대한 이해를 제공해 주는 연계활동으로 청소년들에게 2주 동안 직업경험을 체험하도록 하는 '직업경험' 프로그램이 있으며 이에 16세 이하 청소년의 98%가 참가한다. 이를 위해 자격과정국(QCA)은 직업소개의 새로운 기준을 수립하고 직업경험을 교과과정에 포함시키는 안내서도 발간하였다. 이 직업경험을 위한 재원은 TEC를 통해서 지원되며 다음의 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 직업경험: 사업비용과 참여학생 수

(단위: 백만파운드, 천명)

	1997-98년 성과	1998-99년 추정	1999-2000년 계획
훈련비용	10	10	10
참여 학생수	595	582	590

자료: 교육고용부(DfEE), 1999.

한편 FEFC는 진로상담서비스 사업과 상담사업 평가를 위한 방안을 만들고 있다. 직업교육과 상담을 포함하는 현장교육(in-service)이라는 새로운 방식이 1998년 4월에 도입되었고, 초기훈련과정을 위한 새로운 프로그램도 개발되어 있다. 이 프로그램들은 자격 취득을 위한 교육기반을 제공하는 것으로서 1999년 가을부터 시험 운영될 것이다.

잉글랜드 지역 진로상담서비스 사업에 배정된 98-99년 예산은 청소년투자 사업을 조기에 지원하기 위하여 6백만 파운드가 증액되어 총 2억 1천 400만 파운드에 이른다. 99-2000년에 600만 파운드가 다시 늘어날 것이며, 추가로 1,300만 파운드가 지원될 수 있다.

#### 다. 직업교육의 자격 구조

영국(잉글랜드와 웨일즈)의 경우, 다양한 자격을 제공하는 16세 이상 교육기관은 갖고 있으나 특정한 자격으로 전문화된 교육기관은 없다는 점에서, 다른 OECD 나라들과 다르다. 이와 같은 교육기관의 유연성에 따라 16세 이상의 학생들은 하나 이상의 자격을 위한 학습과정을 연계시킨 프로그램을 선택할 수 있다.

잉글랜드와 웨일즈에서 전일제 교육을 계속 받고자 하는 학교교육 이수자는 제6형식 학교에 남거나 계속교육 부문의 대학으로 진학한다. 1993년 4월

부터 잉글랜드와 웨일즈의 제6형식 대학을 제외한 모든 대학은 FEFC(계속 교육재정위원회)의 재정 지원을 받도록 되어 왔다.

잉글랜드와 북아일랜드, 웨일즈에는 16세 이상에 대해 세 가지 중요한 자격이 있으며, 이것이 자격제도를 형성한다. 이는 GCE(General Certificate of Education) 고급(Advanced: A-level) 및 AS(Advanced supplementary) 레벨, GNVQ(General National Vocational Qualifications), 그리고 NVQ(National Vocational Qualifications)이다. 전통적으로 보면, 제6형식 학교는 GCE A-level과 같은 학문적인 교육 프로그램에 집중해 왔고, 계속교육대학(further education college, 이하 '대학'이라 한다)들은 직업교육 및 훈련에 집중해 왔다. 하지만 1960년대 이래 대학에서도 GCE A-level의 전일제 교육 프로그램을 실시하여 왔고, 최근에는 다른 학교들에서도 제6형식 과정(provision)과 같은 직업교육과정을 도입하고 있다. 이로 인해 16-19세 전일제 학생을 놓고 학교와 대학들간에 경쟁이 발생하였다. 더욱이 대학들은 단능 기술교육(monotechnic)이 아니라 다기능 기술교육(polytechnic)이어서 다양한 학생들에게 다양한 교육과정을 제공할 수 있다. 이 때문에 16세 이상의 전일제 학생들이 몇 가지 자격을 위한 학습을 병행하는 것은 흔한 일이 되었다. 게다가 정부는 인문교육과 지위가 동등해질 수 있도록 직업교육의 위상을 강화시켜 왔으므로(1991년 '21세기를 위한 교육과 훈련' 백서), 최근에는 GCE A-level이 아닌 직업자격을 통하여 대학에 진학하는 학생수가 늘고 있다. 이하 자격제도의 내용을 구체적으로 살펴보기로 한다.

#### 가) 중등교육수료증(GCSE)

GCSE(General Certificate of Secondary Education)는 국정 교육과정 4단계를 마칠 때 학업성취도를 확인하는 주요 수단이다. 학생들은 국정 교육과정 외의 교과들을 포함한 다양한 개별 과목들을 통해 GCSE를 치를 수 있다. 평균적으로 16세 학생들은 8개의 GCSE를 치른다. GCSE의 결과는 A+부터 G의 등급(학점)까지 나뉘며, 다섯 개 이상의 GCSE에서 A+에서 C를 받아야 계속교육 및 고등교육에 진학할 수 있다. 최근 GCSE에서 직업교육과정을 포함한 다양한 선택 과목을 제공하는 학교가 점차 증가하고 있다

(OECD, 1999).

#### 나) GCE(General Certificate of Education) AS/A level 자격

GCE는 전통적으로 대학에 진학하고자 하는 청소년이 취득하는 자격이었으며, 독일의 아비투어나 프랑스의 바칼로레아와 유사한 것이다. 하지만 독일·프랑스와 달리 GCE A-level은 필수교과로 설정된 코스가 아니라, 학생들이 자유롭게 선택하는 교과목으로 조합되는 프로그램으로 학생들은 20개 이상의 과목 중에서 선택할 수 있도록 되어 있다. GCE A-level 프로그램을 하는 학생들 다수는 GCSE(General Certificate of Secondary Education)의 특정 등급을 받을 수도 있다. 대부분의 전일제 학생은 2년간의 학습 프로그램을 마친 후 GCE A-level을 취득한다. 다른 나라 중등교육의 최종 시험과 달리 GCE A-level은 시간제 학습을 통해서도 취득할 수 있기 때문에, 시간제 학생들은 계속교육대학의 야간과정에 일년 이상 출석하거나, 유예기간 동안 GCE A-level의 portfolio를 만들어냄으로써 이 과정을 이수할 수 있다. 또 GCE A-level은 GCE AS(Advanced supplementary) 자격과 결합될 수 있도록 되어 있으며, 후자는 GCE A-level의 교수 및 자기학습 시간의 절반을 들여 이수할 수 있다.

GCE(GCSE)시험은 8개의 독립적인 출제위원회에서 관리하며, 평가는 대체로 외부의 최종 시험을 통해 이루어진다. GCE A-level 과목 한 개는 세 시간 동안 계속되는 두 개의 시험으로 평가되는데, 기술된 지식의 양을 평가하고, 에세이 형식으로 된 긴 논술(extended writing)을 하도록 요구한다. 이 에세이에서는 지식 및 기술의 적용과 문제해결 능력을 보여야 한다. GCE의 합격은 A부터 E까지의 등급으로 나뉘고 대학에서 학위 과정을 밟기 위해서는 세 과목에서 합격이 요구된다. 대학들은 GCE 자격을 딴 지원자들의 합격점(point score)으로 전공 배치를 심사한다.

#### 다) 일반적업자격제도(General National Vocational Qualifications)

이는 1992년부터 학교와 계속교육대학(college)의 5개 직업분야에 실험적으로 도입되었던 신설 직업 자격으로, 초급, 중급, 고급의 세 단계로 나뉘어 있으며, GNVQ의 고급은 두 개의 GCE A-level과 같다. GNVQ는 16-19세

학생들의 전일제 과정으로 설계되었으나, 어떤 나이, 어떤 형태(시간제 학습 등)에서도 취득할 수 있다. 이 자격은 고등교육기관에 진학하는 데 GCE A-level에 대한 대안적인 자격이기도 하다. 구체적인 예를 들면, 1993년에 GNVQ 고급 과정 학생의 83%가 영국 내 대학에 진학하였다. 1995년에는 160,000정도의 학교 및 대학의 청소년이 GNVQ 과정을 밟았다.

GCE A-level의 프로그램은 학생들이 개별적으로 선택하는 것이지만 이와 달리 GNVQ 프로그램은 units로 일컬어지는 모든 요소가 상호 연관되어 있다. GNVQ units에는 세 가지 형태, 즉, 필수, 선택, 보충(mandatory, optional, additional)이 있다. GNVQ는 이 모든 단계에서 의사소통, 수리력, 정보기술이라는 핵심 기술 units를 포함하고 있으며, 문제해결과 대인관계기술도 장려되는 과정이다. 이 자격에 대한 성취도를 높이고 확대하기 위해, 학생들은 교과과정에 명시된 것 이상의 보충 unit를 선택할 수 있다. 각 GNVQ unit는 학생들이 도달해야 할 성과를 세부적으로 규정하고 있어, 평가시에 각 unit마다 설정되어 있는 성과를 측정하도록 되어 있다. GNVQ를 성취했다는 증거는 부분적으로는 프로젝트와 숙제로, 부분적으로는 70%이상을 합격점으로 보는 외부 시험을 통해서 이루어진다. 내부 평가는 내부 평가자(internal verifier)에 의해 검토되며, 필수 지식에 초점을 맞춘 필수 unit를 위한 외부시험에 의한 평가에 의해 보완된다. unit들은 각각 별도로 평가되고 자격이 주어진다. GNVQ 최종자격(full GNVQ Certificate)은 모든 필수 및 보충 units의 과목을 열거하고 있다. 여기서 units들은 별도로 등급이 매겨지지 않으며, 기본 요건 이상의 성취도를 보인 학생들에게 등급이 주어진다.

GNVQ는 NCVQ(국가직업자격위원회: National Council for Vocational Qualification)에 의해 관리된다. 이 NCVQ에서 세 개의 주요하고 독자적인 출제 및 평가 기구인 BTEC(기업 및 기술교육위원회), C&G(런던시길드조합) 및 RSAEB(왕립기술시험위원회)에서 검정된 GNVQ를 인증한다(OECD, 1998).

### 3. 직업훈련

#### 가. 양성훈련

##### 1) 훈련의 주요 방안

양성훈련(initial training)이란 고등교육기관에 진학하였거나 NVQ 3급 이상의 훈련을 받는 자를 제외한 청소년 대상의 교육으로 정의된다(DfEE, 1999). 여기에는 전일제훈련이나 시간제 훈련이 있을 수 있고, 일부는 학교에서 실시되거나(8%), 계속교육대학에서(55%), 또는 기업 내에서(37%) 실시되는 훈련들이 있다. 양성훈련은 전체 학교 활동에서 보면 2%만 차지하지만, 대학 활동 중에서는 1/3을 차지한다.

전국적 범위의 훈련에는 소위 청소년작업장훈련(WBTYP)이라고 하는 현대도제제도, 국가훈련생제도, 청소년훈련(youth training) 등이 있고 스코틀랜드에는 Skillseekers가 있다. 청소년작업장훈련 참가자들의 다수는 재직자인 지위를 갖고 있어 현대도제제도 참가자의 90%, 청소년훈련의 50%가 이에 해당한다. 이러한 훈련을 받은 학생들의 40% 정도가 이 훈련을 이수하지 못하는 것으로 나타났다. 이에 따라 정부는 첫째, 계속교육에 참가하는 학생 수를 25%까지 늘릴 것이며, 둘째, 학생 수만이 아니라 등록율과 수료율을 연계시키는 재정지원 방안을 강구하며, 셋째, 그 연령대 전반에 대한 교육훈련의 확정된 수준을 성취하기 위한 국가적인 목표를 설정하겠다는 원칙을 세운 바 있다. 주요한 훈련 방안으로 현대도제제도와 국가훈련생제도를 살펴본다.

##### 가) 현대도제제도(Modern Apprenticeship)

이 제도는 1995년에 도입되었으며, 16-24세 청소년을 대상으로 기업체에서 도제식 훈련을 실시하는 것이다. 전국훈련기구(NTO)·훈련기업협의회(TEC) 및 사용자가 협력하여 실시하는 이 훈련은 일반적으로는 청소년을 고용하여 임금을 지불하는 형태로 실시된다. 훈련생들이 기술공, 기능공, 숙

련기능공 등에 이를 수 있도록 NVQ 3급 이상의 자격 취득을 하는 이 훈련은 전체 직종 중 3/4인 81개 직종에서 실시되고 있으며, 가장 수가 많은 것은 기계제조업(engineering manufacturing) 분야이다. 현대도제제도는 최소 30시간 이상 40시간 미만의 전일제 훈련을 받는 것이며, 훈련생·훈련기업협의회(TEC)·기업주 등 3자가 서명하는 도제훈련계획(Apprenticeship Plan)에 의해 진행된다. 이 훈련에 대해 훈련기업협의회(TEC)는 8주 간격으로 점검(review)를 하며 고용상태가 아닌 경우는 4주 간격으로 점검한다.

지금까지 200,000명 이상의 청소년들이 현대도제제도에 참여하고 있으며, 이후 도제제도가 적용될 수 있는 영역은 더욱 확대될 것으로 보인다. 현대도제제도에 대해서는 사용자와 청소년 모두가 만족하고 있다. 소규모기업을 포함하여 많은 업종에서 사용자는 현대도제제도를 채택하고 있으며, 이 제도가 양질의 근로자를 양성한다는 평가를 하고 있다. 또 현대도제제도는 과거 훈련 실시 경험이 없던 기업에서도 중급 수준의 훈련이 가능하도록 지원하고, 새로운 직종 영역에서도 사업주들이 중급 수준의 훈련을 할 수 있도록 지원하고 있다. 그리고 훈련생은 이 제도를 통해 직무관련 기술과 경험, 공인된 자격, 취업 기회 등을 얻을 수 있다고 평가한다.

이 훈련의 재정 지원은 훈련기관에게 TEC가 재정을 지원을 하여 이루어지며, 지원수준은 산업부문 및 훈련형태에 따라 달라진다. 훈련생 선발에는 TEC/CCTE, Careers Service가 관여하며, TEC 또는 훈련기관이 행정절차를 지원한다(DfEE, 1999).

#### 나) 국가훈련생제도(National Traineeship)

국가훈련생제도는 1997년 9월에 도입된 교육훈련제도로 16세 이상의 의무교육을 마친 청소년들에게 등급 2에 해당하는, 질 높은 현장훈련을 제공한다. 현대도제제도와 마찬가지로 국가훈련생제도도 전국훈련기구(NTO: National Training Organizations), 훈련기업협의회(TEC), 사용자가 협력하여 실시하되, 사용자측이 직접 설계하고 운영하는 훈련방식이어서 현대도제제도보다 사용자측 수요를 좀더 정확히 반영할 수 있다. 또 교육훈련 목표를 NVQ 2등급으로 낮추어 고난도 기술이 요구되지 않는 기업에서도 이 제

도를 활용할 수 있도록 하였다.

1997년 9월에 처음으로 이 제도가 도입된 이래 24,000명 이상이 국가훈련 생제도에 참여하였고, 46개 산업 부문이 참여하였다. 98-99년에는 실질적인 사업확대가 입안되어 35,000명이 새로이 참여하였다. 99-2000년에는 더 많은 청소년의 참가와 15개 부문에서의 참가가 추가될 것으로 보인다. 이 사업에 대한 초기 평가에서는 훈련기업협의회(TEC), 전국훈련기구(NTO), 진로상담 서비스의 협력이 양호한 것으로 나타났다.

## 2) 재정 지원 방안

### 가) 재정 원천

#### ① 학교에서의 양성훈련 재정

대부분의 학교들은 지방당국에 의해 재정지원을 받는다. 지방 당국은 교육 등 서비스 전반에 대한 재원을 세가지 방안으로 조달하는데, 이는 중앙정부보조금(RSG: Revenue Support Grant)과 중앙정부에서 배정되는 정율의 사업부가세(premlises tax on businesses), 그리고 지방재산세(Council household property tax)이다. 정부보조금과 사업부가세를 통해 개별 지방당국에 배정되는 재정과 지방재산세로 징수되는 재정의 규모는 중앙정부가 각 지역 당국별로 작성하는 지출수요 평가에 근거하여 이루어진다.

지방 당국의 소요 재정을 산출하는 과정은 복잡하지만, 일단 중앙정부로부터 재원이 배분되거나 지역별로 징수되면(각 당국이 지역의 Council Tax로부터 징수하는 것은 약 25%임), 이 예산을 각 서비스에 어떻게 배당하는가는 지방당국의 재량에 유보되어 있다. 그러나 교육서비스에 배정하는 것은 중앙정부기준에 따르도록 되어 있다.

96-97년에 약 60,000의 학생들(전체 학교 재학생의 2%)가 GNVQ를 위해 학습했으며(이는 양성훈련으로 간주됨), 평균 단가 비용은 2,333 파운드였다. 따라서 학교의 직업교육훈련 지출로 추산되는 금액은 약 1억 4,000만 파운드이고 이중 중앙정부 지원분이 1억 파운드, 지방별로 걷는 것은 4천만 파운드이다.

## ② 계속교육대학에서의 양성훈련 재정

계속교육의 연간지출액은 양성훈련과 계속훈련, 그리고 대학에서 실시되는 모든 학문 중심, 또는 대학교의 접근 프로그램을 총당한다. 7억 이상의 학생/시간(student/hour)이 FEFC에 의해 재정 지원되며, 33%는 양성훈련에, 35%는 계속훈련에, 3%는 실업자훈련에 지원된다. 이러한 지출 비율을 96-97의 실제 총지출 31억 5,400만 파운드에 적용했을 때, 10억 4,000만 파운드가 양성훈련에, 11억 파운드(MECU 1,352)가 계속훈련에, 그리고 실업자 재정에는 1억 파운드(MECU 123)가 배당되었다.

FEFC의 재정에 더하여, 일부 학생들이나 이들의 사용자들은 96-97년에 연간 총액이 천만 파운드((MECU 12) 이상을 부담하고 있다. 수업료는 훈련 과정에 따라 학생 1인당 연간 50에서 500파운드까지 다양하다. 16-19세의 학생들은 항상 수업료를 면제받고, 장애인연금 등을 받는 다른 그룹들은 해당 지역의 지방의 규정에 따라 수업료 면제를 받는다.

## ③ 현장훈련 재정

청소년현장훈련(WBTYP)은 교육고용부(DfEE)를 통해 중앙정부의 재정이 지원되면서 시작되었다. 총 재정은 인구 변화에 따른 조정을 거친 후 그간의 지원실적을 고려하여(historic basis) 결정된다.

교육고용부(DfEE)는 정부지방사무소(Government Regional Offices)에 재정을 지원하며, 이 기구는 다시 훈련기업협의회(TEC)에 그의 사업계획에 근거하여 재정 지원을 한다. 훈련기업협의회(TEC)는 훈련기관과 사용자들에게 재정지원을 한다. 이 재정은 훈련 비용과 훈련생 수당을 총당하며, 이들의 차이는 지역별로 정해진다. 최근 연구(DfEE 연구보고서 RR25, 사용자의 청소년훈련 방안에 대한 기여, 1997)에서는 사용자들의 양성훈련 분야에 대한 기여가 정부의 지원금액과 거의 같은 것으로 나타났다(95-96년 약 6억 3,000만 파운드).

## 나) 재정전달 방안

### ① 계속교육대학 부문에서의 재정 전달 체계

1998-99 회계년도에 FEFC는 기존 학생들의 참여확대 항목에 2천만 파운드를 배당하였고, 대학에서 소외계층으로부터 신규 학생들을 모집하도록 하는데 추가로 3천만 파운드를 배당하였다. 또 참여확대를 위해 접근기금(access funds)으로 대학에 1,270만 파운드를 배정함으로써, 재정이 취약하여 계속교육이 어려운 학생들을 지원하도록 하였다. 재정 배당 과정(Allocation Process)을 보면, FEFC는 2000-2001학년까지는 모든 대학의 평균재정지원수준(ALF: average level of funding)이라는 단일 기준을 채택하기로 하였다. 새로운 배당체계 하에서 FEFC는 98-99년간 각 교육기관에 재정지원된 ALF를 산출하되, 각 기관은 97-98년에 재정 배당을 받은 같은 재정배당요소들에 대해 재정지원을 받는다. 즉 재정 배분은 이 '요소수×해당기관'이 98-99년도에 재정지원을 받게되는 ALF로 산출되는 것이다(London Weighting factor가 곱해진 곳도 있음). 이에 기초해서 전년도 재정배당의 90%를 받지 못하게 된 교육기관은 90% 수준에 상응하는 배당을 받도록 추가기금을 충당하도록 하였다. 또 FEFC에서는 교육기관들은 16-18세 전일제 학생들과 특히 19세 이상의 참여 확대를 위한 별도 기금에도 신청할 수 있게 하였으며, 16-18세 학생들의 수를 늘리기 위한 프로그램에 2000만 파운드를 배정하고 있다(FEFC, 1999).

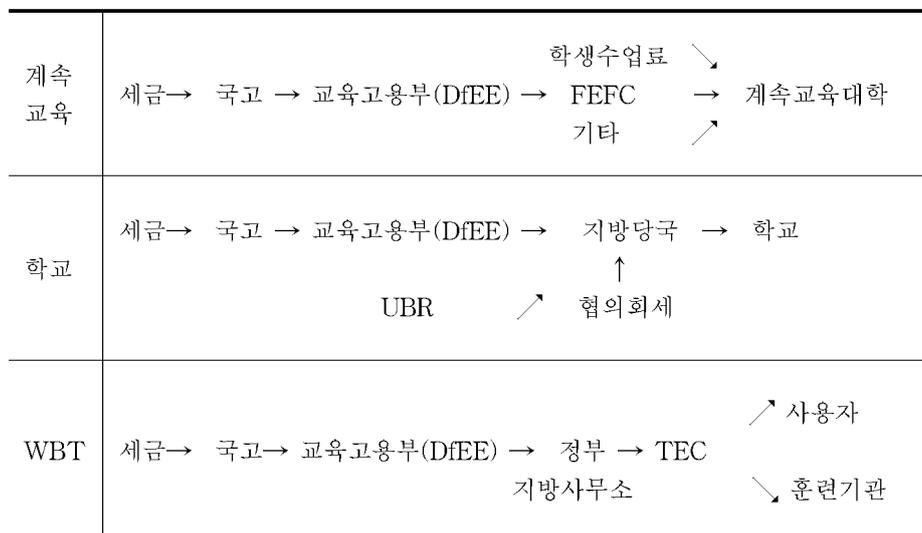
### ② 현장훈련을 통한 양성훈련 재정 전달 방안

정부의 재정지원을 받는 청소년현장훈련(WBTYP)에는 현대도제제도와 국가훈련생제도, 청소년훈련이 포함되며, 학교나 대학별로 상이한 전달체계를 채택하고 있다. 이는 세단계를 거치는데, 교육고용부(DfEE)에서 정부지방사무소(Government Regional Offices)로, 여기에서 다시 훈련기업협의회(TEC)로, TEC에서 민간 또는 공공부문의 훈련기관으로 지원되는 것이다. 이를 구체적으로 보면, 재정은 당시 훈련생수와(전체 재정의 60%) 인구학적 요인에 따라 계획된 신규 훈련생 수(40%)에 근거하여 교육고용부(DfEE)에서 정부지방사무소(Government Regional Offices)로 이관된다. 이 첫 번째

단계에서 각 훈련생에 대해 훈련의 수준이나 형태별로 일정한 점수가 부여된다. 각 훈련기업협의회(TEC)는 관련된 정부지방사무소에 연간 사업계획을 제출해야 하며, 그 속에서 그들이 포괄하게 되는 훈련생의 수와 형태를 제시하여야 한다. 정부지방사무소는 개별 훈련기업협의회(TEC)와 훈련실시 목표 및 소요금액을 협상하여 다음 기준에 따라 재정을 지원한다. 각 신규 훈련생에 대해 20%, 훈련중인 각 훈련생에 대해 50%, 각 취득 자격에 대해 30%.

훈련기업협의회(TEC)에서 훈련기관에 지원되는 대부분의 재정은 이러한 방식에 따라서 이루어진다. 하지만 일부 훈련기업협의회(TEC)에서는 훈련 신용제도(training credit, youth credit)라고 부르는 바우처제도를 활용해 왔다. 바우처제도는 학생이나 훈련생에게 명목 가치가 100파운드 이상인 바우처를 주는 것이다. 이 바우처의 실제 가치는 각 TEC에 의해 훈련 규정이나 훈련기관들이 경쟁하는 시장상황에 의해 결정된다.

<표 II-4> 양성훈련을 위한 재정의 흐름: 계속교육, 학교, 현장훈련



자료: DfEE(1999)에서 재정리.

### 3) 질 관리

#### 가) 도제훈련의 질 관리

국가직업자격(NVQ)과 스코트랜드직업자격(SVQ)의 도입, 그리고 작업장에서 평가 방식은 전통적인 도제들이 기술 자격을 취득하는데 커다란 영향을 미쳤다.

도제훈련의 기초기술 및 기초지식과 관련한 일반 기준을 설정하기 위한 중심적인 기구는 없다. 사용자단체가 대개 훈련시 준수해야 할 ‘교육과정’에 대한 지침을 마련한다. 그러나 지금은 국가훈련기구(NTO)에서 현대도제제도를 위한 적정 기준을 마련하고 있으며, 이는 정부지원과 무관하게 도제훈련을 실시하고 있는 사용자에게도 영향을 미칠 것이다.

현대도제제도에서는 ‘국가 교육훈련목표’를 성취하려고 하며, 이와 관련하여 현재 900개의 국가직업자격(NVQ)을 주고 있다. 특히 노동당 정부는 산업의 경쟁력을 갖추기 위해서 보다 많은 국민이 기술자, 감독, 장인 수준의 자격을 취득해야 한다고 보고, 국가 교육훈련목표 수준을 높여 왔다. 도제훈련이 잘 가동된다면 약 15만명에 달하는 훈련생과 4만명 이상의 청소년들이 NVQ 3등급의 자격을 매년 취득할 것으로 전망되고 있다. 이 목표는 산업 및 직종의 전 부문, 예를 들면 금융서비스업, 정보기술뿐만 아니라 기계공이나 배관공처럼 보다 전통적인 도제훈련 영역에서도 현대도제제도를 발전시키고자 하는 것이며, 대기업뿐 아니라 중소 및 영세기업 사용자도 포괄하는 것이다.

국가훈련기구(NTO)는, 정부로부터 그들의 관련 산업분야의 훈련수요를 진단하고 그러한 수요에 부응할 수 있도록 책임을 지는 전략적 기구로서, 정부의 훈련 전략을 핵심산업 차원에서 제시해 왔다. 이 기구들은 또한 산업내의 직종 기준을 정립하고 관련된 국가직업자격의 발전을 지원하는 임무도 맡고 있다. 현대도제제도의 경우 훈련기관들은 자체평가서를 제출하고 외부 감사기관에 의한 평가를 완료하여, 훈련기업협의회(TEC)에서 실시하는

훈련기관의 질에 관한 서면평가를 받는다. 또 그해 훈련기업협의회(TEC)와 훈련기준위원회(TSC: Training Standard Council)의 감사를 받는다 (CEDEFOP, 1997).

#### 나) 국가직업자격(National Vocational Qualifications)

NVQ는 주로 근로자를 위한 자격으로 직무능력과 채용기회를 보증하는 기본적인 지표로 간주되며, 이 자격은 각 산업별 선도기구를 통해 사업주가 정의하는 실무 직업능력기준에 근거하고 있다. 따라서 직업교육에서의 주된 자격은 아니라고 할 수 있다. NVQ는 1988년부터 활용되었는데, 1992년 말에 새롭게 개편되어 전체 직무 분야의 80% 이상에서 활용되고 있다. NVQ는, GNVQ와 GCSE/GCE의 성취도와는 달리, 등급(문자나 'credit' 혹은 'distinction'과 같은 용어로)으로 매겨지지 않으며, 직업능력에 대한 기술에 근거하여 평가하도록 되어 있다. NVQ 평가를 받는 것은 기준을 충족하는 누구나 가능하며, 평가사정은 학습 방식 및 장소와 무관하고, 자격 취득 지원자의 나이나 NVQ를 준비하는 데 들인 시간과도 무관하다. NVQ는 출제 및 평가기구로부터 자격 검정의 승인을 받는 것이며, 100여 개의 출제·평가 기구에서 NVQ로 승인된 자격을 검정한다.

16세 이상의 전일제 학생들이 몇 가지 자격을 위한 학습을 결합하는 것은 흔한 일이어서, 주요 학습 프로그램이 3개의 GCE A-level 과목인 일부 학생들은 NVQ unit들도 선택할 수 있다.

### 나. 계속훈련

#### 1) 훈련의 주요 방안

계속훈련이란 재직자중에 16-19세의 양성훈련에 참가하고 있는 것으로 간주되는 자들을 제외한 사람들에 대한 훈련이다(DfEE, 1999). 계속훈련에는 현장훈련, 성인직업훈련, 개방학습 등이 포함되며, 이러한 훈련은 기업, 민간 훈련기관, 계속교육대학 등에서 이루어진다. 계속훈련은 여러 가지로 형태를

달리하면서 강조되어 왔으며, 현 정부의 정책보고서인 “학습의 시대”에서는 국가적으로 평생학습의 문화를 형성하려는 취지 하에, 계속훈련에 대한 국가적인 방안 마련의 필요성을 촉구하였다.

전통적으로 영국에서의 계속훈련은 자유경쟁시장에서 이루어져 왔으며, 정부는 사용자들이 훈련 기준을 성취하는데 책임을 다 하도록 유도해 왔다. 1997년 교육고용부의 통계에 의하면 기업의 80%가 자발적으로 직무관련 교육훈련을 실시하고 있는 것으로 나타나고 있다. 사용자들은 산업부문별로 국가훈련기구(NTO)의 네트워크에서 소속된 특정 산업의 기술수요를 모니터 하여, 기술의 표준을 설정하고 훈련에 투자하고 있다. 사용자들의 계속훈련을 통한 기술 투자를 증대시키기 위해, ‘국민투자자(LiP)’도 마련되었다. 이는 훈련과 인적자원개발이 기업의 성공에 중요하다는 인식 하에, 사용자들에 의해 개발된 국가인증기준으로, ‘영국 국민투자자협회’(Investors in People UK)에 의해 그 질이 관리된다.

또 최근 들어서는 개인들도 평생학습의 환경 속에서 자신들의 기술 향상을 위해 주도적으로 노력하도록 촉구하고 있다. 이와 관련해서 교육접근기금, 경력개발대부금 등 개인의 계속훈련을 지원하기 위한 다양한 방안들이 마련되어 있으나 이는 앞서 평생학습에 대한 지원에서 중점적으로 다룬 바 있다.

계속훈련에서 정부의 중심적인 역할은 국가와 산업부문 차원에서, 그리고 훈련에 대한 결정이 이루어지는 지역 차원의 제도들에 대한 지침을 마련하고 기금을 지원하는 것이다. 이와 함께 정부는 청년층, 실업자, 장애인 및 특수수요자에 대한 훈련에 대하여 자금 지원을 한다. 스코틀랜드, 웨일즈, 그리고 북아일랜드에도 이와 유사한 규정이 있다.

지역 차원에서는 훈련기업협의회(TEC), 그리고 스코틀랜드에서는 지방기업위원회(LEC)등이 사용자 주도의 민간기업 훈련 네트워크로 작용하고 있으며, 잉글랜드에서는 교육고용부와의 계약 하에, 웨일즈에서는 웨일즈 당국과, 스코틀랜드에서는 ‘스코틀랜드 기업 및 하이랜드와 아일랜드 기업’과의 계약 하에, 각 지역의 기술 수요에 부합하는 훈련전략을 개발하는 데 활동

을 집약하고 있다. 북아일랜드의 경우 훈련고용청(the Training and Employment Agency)이 훈련관련 기업 활동에 대한 책임기관이다.

이하에서 살펴볼 계속훈련의 주요 형태 및 정부지원사업은 다음의 세가지이다.

첫째, 기업이 자체 근로자에게 주로 자신들의 재정을 활용하여 실시하는 훈련. 이 훈련은 사내 훈련으로 민간 훈련기관이나 계속교육대학에 의해 실시될 수 있다. 이러한 훈련을 지원하기 위해 여러 형태의 재정을 지원하는 정부의 방안들이 있다.

둘째, 기업이 소속 근로자를 훈련시키되 주로 공공재정을 이용하여 실시하는 훈련으로, 근로자들이 학생으로 계속교육대학에 등록하여 실시한다.

셋째, 개별 근로자들이 자신들의 재정에 정부의 재정적 지원을 받아서 하거나 계속교육대학에 등록함으로써 공공자금을 받아 계속훈련을 받는 경우이다.

## 2) 재정 지원 방안

### 가) 사용자가 재정지원하는 계속훈련

사용자가 재정지원하는 계속훈련은 1995년 영국경총(CBI) 집계에 따르면 생산 손실까지 포함할 때 80억 파운드에 달한다. 사용자들의 근로자 당 평균 계속훈련 비용은 기업의 규모가 클수록 감소하는 편이며, 사무직 관련 산업일수록 근로자당 훈련 비용이 높다. 이에 비해 건설업은 훈련생당 훈련 비용이 가장 높게 나타나는 경향을 보인다.

### 나) 사용자 재정과 공공재정에 의한 계속훈련

비록 정확한 수치는 없지만, 계속훈련은 주로 기업의 투자에 의해 훈련이 이루어진다. 1993년의 조사에 의하면 88%의 사용자들이 계속훈련을 실시하고 있는 것으로 나타났으며, 이를 훈련일수로 나누어 살펴보면 1억 4,100만 일은 현장훈련에, 2,540만 일은 세미나, 회의, 워크숍 등 사내 훈련과정에, 2,340만 일은 외부 위탁훈련과정에 소요되는 것으로 나타났다.

훈련기업협의회(TEC)에서는 소규모기업 기술지원사업(skills for small

business), 소규모기업훈련비대부(small firm training loans), 지역경쟁력강화 예산(local competitiveness budget)등을 통해 이 훈련을 지원하고 있다.

훈련기업협회(TEC)는 계속교육대학에서 실시하는 계속훈련 서비스에 대해서도 훈련 비용을 지원할 수 있는데, 이는 교육휴가를 얻어 계속교육을 수강하는 학생(releasing students to attend college)을 위한 훈련과정에 국한된다. 이 경우 사용자는 약 25%의 훈련비를 지불하고, FEFC가 나머지 75%를 지원하게 된다. 최근에는 이러한 계속훈련에, 추가적 공공재정 지원을 하도록 한 “franchsing”으로 알려진 규정이 부가되어 활용되고 있다. “franchsing”이란 훈련기관에 하청(subcontracting)을 주는 방식이다. 이러한 계속훈련에 관심이 있는 계속교육대학은 사용자와 훈련 계약을 맺어 학생을 등록시키면서, FEFC로부터 재정지원을 받거나 사용자로부터 훈련비를 지급 받을 수 있다. “franchsing”의 발전으로 대학에 등록하는 성인들이 상당히 많아졌다. 1996-97년까지 “franchsing”과정의 전체 학생수는 FEFC 전체 학생의 19%인 70만명으로 증가했으며, FEFC 재정의 약 10%가 이 “franchsing” 과정에 소모되었다(DfEE, 1999).

#### 다) 정부의 프로그램 및 사용자 중심 훈련에 대한 재정지원

영국은 기업체의 교육훈련에 대해서는 원칙적으로 기업자율에 맡기고 있기 때문에 기업체에 대한 훈련경비의 직접적인 지원은 없다. 다만, 기업의 교육훈련을 장려하기 위하여 각종 세제혜택으로 지원하고 있고, 중소기업의 경우에만 제한적으로 소규모기업 기술지원사업(Skills for Small Business), 소기업훈련비대부(Small Firms Training Loans), 지역경쟁력강화예산(local competitiveness) 등이 있다.

##### ① 소규모기업 기술지원사업(Skills for Small Business)

이는 근로자 50인 미만의 기업에서, 기업 내에서 훈련을 주도할 수 있는 1-2인의 근로자를 훈련하고자 할 때 지원하는 프로그램이다. 이는 사실상 ‘훈련교사 훈련’ 방안으로 1995년부터 실시되었고, 96-97년간의 지출은 2,500만 파운드였다.

##### ② 소기업훈련비대부(Small Firms Training Loans)

이는 1994년에 시작된 근로자 50인 미만 기업의 근로자개발을 지원하는 프로그램이다. 이는 경력개발대부와 유사한 프로그램으로 사업계획에 따라 영국의 주요 은행에서 500-25,000 파운드의 대부금을 훈련을 실시하고자 하는 기업에 제공하는 것이며, 이자는 교육고용부(DfEE)에서 부담한다. 대부금액에 따라 6개월-12개월까지 대부가 가능하다.

#### ③ 지역경쟁력강화예산(local competitiveness)

이는 모든 기업의 학습, 훈련 및 개발에 대한 효과적인 투자 증진을 목적으로 97-98에 도입되었다. 이 방안의 목적은 첫째, 국민투자자(IIP) 기준의 달성을 촉진하고자 하는 것이며, 둘째 50인 미만을 고용한 기업의 기술력을 향상시키고, 셋째, 특히 경영 개발과 같은 고위직 노동력의 숙련을 향상시키고, 훈련이 가치 있는 것임을 사용자와 개인들에게 인식시키고자 하는 것이다. 이 지역경쟁력강화예산(local competitiveness)은 정부부처간에 분리되어 운영되던 종전의 사업들을 통합한 것이다. 정부지방사무소(GRO)는 이 사업을 실시하기 위해 각 지역의 훈련기업협의회(TEC)와 협상한다. 그 다음 훈련기업협의회(TEC)는 이 예산을 활용하여 지역경제발전을 촉진한다. 이 예산의 지원금은 보통 사용자의 투자재원과 결합되어 쓰이는 데 그 결합 비율은 각 TEC마다 다르다.

#### ④ TEC 전략 예산(The TEC Strategic Budget)

TEC 전략 예산은 이전에는 TEC 운영료였으며, TEC에서 지역경제발전을 위해 전략적인 역할을 하는 용도로 이용되었다. 이를 위해 98-99년에는 9,300만 파운드의 예산이 책정되었다.

#### ⑤ 국민투자자(IIP)

1991년에 시작된 국민투자자(IIP)는 계속훈련에 직접적인 투자는 하지 않으면서 근로자에 대한 훈련에 투자하는 기업을 인증해 주는 방안이다. 사용자는 자신들의 훈련·개발에 대한 투자를 평가하여 훈련이 생산성 향상에 미친 영향을 측정한다. 사용자들은 기업 규모별로 상이한 평가 비용을 지불하게 되는데, 훈련기업협의회(TEC)를 통해 그에 상응하는 재정지원금을 이용할 수 있다. 1997년 말까지 영국 전역에서 8,600개의 기업이 국민투자자

인증을 받았으며, 21,400개 기업이 이 기준을 충족하려고 노력하였다.

### 3) 질의 관리

1995년 영국의 평가감독단체(EAG: Evaluation Advisory Group)에서는 자격지원자, 평가자, 내부검사자, 정책결정자, 사업주 등 25,000명을 대상으로 총 111개 NVQ/SVQ에 대해 우편 설문조사를 실시한 바 있다. 설문 조사 결과 조사대상의 77%에 달하는 사용자들이 투자 비용에 비하여 NVQ/SVQ의 자격에 의해 얻은 사업이익이 크다고 답변하였다. 질문 항목별 응답자의 비율을 더 자세히 보면, 근로자의 수행 능력이 향상되었다고 응답한 것은 84%, 근로자의 근로동기 향상 79%, 직무별 미래 수요에 대한 준비 80%, 상품과 서비스의 질 향상 78%, 비용면에서 보다 효과적인 훈련 63%, 작업 수행시의 유연성 증가 66%였다. 또 기업의 사용자들이 NVQ/SVQ를 도입하기로 결정하는 데 영향을 준 사항에 대한 질문에서는 직무와의 관련성이라고 응답한 경우가 86%, 작업장에서 평가가 이루어지므로라고 응답한 경우가 86%, 국가적으로 인정되므로가 95%였다(조정윤 외, 1999).

요컨대 영국의 사용자들은 NVQ/SVQ 자격에 대해 산업현장에 대단히 유용한 자격으로 만족하고 있음을 알 수 있다. 이는 NVQ/SVQ 취득을 위해 훈련을 받은 근로자들에 대해 그들의 실제적인 직무능력을 NVQ/SVQ 자격 제도가 공정하게 평가하고 있기 때문이다. 아울러 이러한 평가를 통해 NVQ/SVQ 자격을 취득한 근로자들은 자신의 지식과 기술을 산업현장의 직무수행에 직접 발휘할 수 있는 능력을 갖게 된다. 이처럼 사용자와 근로자 양쪽이 만족해 하는 자격제도이므로 NVQ/SVQ는 최근에 양적으로 팽창하고 있다. 1994년에 자격취득자는 239,780명이었으나, 1995년에는 100만명이었고, 1997년에는 1,534,366명에 달하였다(QCA, 1997).

한편 훈련의 의미에 대해 영국경총이 설문조사('Meaning of training' survey)를 실시했는데, 이는 대기업과 중소기업(SME)을 망라한 사용자들이 훈련에 대하여 어떻게 생각하고 앞으로의 훈련에 대한 방향이 어떠한지 조사한 것이다. 그 결과 59% 사용자들이 훈련관련 예산을 증가시킬 것이라고

답하였고, 단지 5%만 감소시킬 예정이라고 답하였다. 대기업을 포함한 사용자들은 훈련관련 예산에서 현장훈련(OJT) 비중이 증가할 것이라고 대답하였다. 이 설문 결과를 보면 사용자가 주도하는 훈련이 국가자격취득의 형태로 나타나고 있음을 볼 수 있으며, 중소기업(SME)의 60% 이상에서 이런 결과를 보이고 있다. 대기업(large organizations)의 3/4는 NVQ를 이용하는 것으로 나타났다. 사용자의 85%가 사용자들이 실시하는 훈련이 상당히 전이성있는(transferable) 훈련이라고 답하였으며, 단지 7%만이 기업특수적 훈련이라고 답하였다(CBI, 1997).

## 다. 실업자훈련

### 1) 훈련의 주요 방안

실업자훈련이라 함은 19세의 이상의 실업자에 대한 훈련을 말하며, 16-18세의 실업자에 대한 훈련은 청소년 양성훈련에 해당한다. 1998년까지 실업자훈련은 '직업을 위한 훈련'(TfW: Training for Work), 즉 18세부터 63세까지의 실업자 중 6개월 이상의 실업자들에 대한 훈련을 말하였다. '직업을 위한 훈련'은 실업자에 대한 심사에 근거하여 진로지도, 훈련, 자격증, 취업경험 과정 등을 시행하는 것으로, 장기 실업자에 대한 취업을 목표로 하였다. 그런데 1997년 3월 노동당 정부가 들어서면서 성인실업자훈련은 상당한 변화를 겪게 되는데, 가장 중요한 것이 25-63세 실업자에 대한 프로그램이 New Deal이라는 새로운 프로그램으로 분리된 것이다.

성인실업자훈련은 잉글랜드에서는 훈련기업협의회(TEC)와 상공회의소(CCTE: Chambers of Commerce, Training and Enterprise)에서 행해지고 있으며, 지역의 수요에 맞춘 맞춤형 형태의 훈련 등이 가능하다.

계속교육대학은 다양한 방법으로 실업자에 대한 훈련과 관련을 맺고 있으나 실업자 훈련이 주된 임무인 것은 아니다. FEFC가 재정지원하는 훈련과정에 100,000명 이상의 학생(총 계속교육학생의 7%)이 실업자이며 수당을 청구하고 있다. 이들은 수업료를 내지 않는다.

### 가) 청소년 뉴딜

청소년 뉴딜은 1998년 4월부터, 6개월 이상 실업상태에 있는 18-24세의 구직수당(Jobseeker's Allowance) 대상자들을 생산적 복지에 참여시키고 취업능력을 향상시키기 위해 먼저 도입되었다.

이는 이들에게 다음과 같은 네 가지 선택권을 제시함으로써 이들이 산업현장에 복귀할 수 있도록 지원하는 방안이다. 이들이 선택할 수 있는 방안은 ① 임금의 일정부분을 정부가 부담하여 재취업, ② 환경보호 관련 단체 근무, ③ 자원봉사단체 근무, ④ 전일제 교육 또는 직업훈련을 받으며 필요한 자격증 취득의 방안 등이다.

### 나) 뉴딜

1998년 6월부터는 뉴딜의 대상을 확대하여 25세 이상이면서 2년 이상 장기실업자도 포함시켰다. 1998년 11월부터는 단기 실업자들을 대상으로 하여 시범사업을 28개 지역에서 실시했으며, 편부모를 대상으로 하는 뉴딜도 1998년 10월부터 시작되었다. 뉴딜의 담당기관은 고용청(Employment Service)으로 지역의 기관, 사용자, TEC, 계속교육대학, 지역의 비영리단체를 협력자로 하여 실시한다. 뉴딜의 목표는 취업이 준비된 실업자들을 지원하고, 즉각적인 지원이 필요한 이들을 도와서 이들의 신속한 취업을 촉진하며, 뉴딜을 택한 이들에게 지원을 제공하여 필요한 선택을 하도록 도와주며, 이들이 발전된 기술, 취업 가능성, 직업전망이라는 측면에서 최대한 이점을 가질 수 있도록 지원하는 것이다.

뉴딜의 사업내용은 청소년 뉴딜과 마찬가지로, 단순의 정부가 구직수당만을 주는 것이 아니라, 다음과 같은 선택권을 제시함으로써 이들이 산업현장에 복귀할 수 있도록 지원하려는 것이다. 이들이 선택할 수 있는 방안은 첫째, 훈련과 병행한 취업, 즉 기업주는 6개월간 보조금으로 1주당 60파운드를 지원받고, 적어도 1주당 1일에 해당하는 훈련에 대한 비용으로 750파운드를 지원받는 방안과, 둘째, 6개월까지 지역의 자원 단체에서 근무경험을 쌓는 것으로, 1주당 1일에 해당하는 관련자격을 위한 훈련이 실시되며, 750파운드의 보조금이 훈련기관에게 지원되는 방안, 셋째, 참여자와 환경 양쪽에 도움

을 줄 수 있는 환경분야에서 근무경험을 쌓는 것으로, 1주 1일에 해당하는 훈련에 대하여 750파운드 지원을 받는 방안, 넷째, 관련자격을 취득할 수 있는 전일제 교육훈련을 받는 방안 등이다. 이러한 프로그램은 1년까지만 가능한 단기 과정이다. 뉴딜 참여자의 프로그램 마지막 달에는 참여자의 다음 단계를 검토하여 취업을 하거나, 다른 프로그램으로 가지 않는 경우 구직수당을 다시 받을 수 있도록 하고 있다.

여기에 다음과 같은 두 가지 제도가 새로이 추가되었다(DfEE, 2000). 첫째는 25세 이상의 뉴딜 사업 대상자를 고용한 사용자에게 고용보조금을 제공하는 것이다. 이 일자리가 최소 주 30시간 일하는 것이면 보조금은 26주간 주당 75파운드가 제공된다. 노동시간이 주 16-29시간인 일자리의 경우 보조금은 50파운드이다. 둘째는 취업능력을 제고할 수 있는 전일교육훈련 프로그램인데, 구직수당 규정이 수정되어 실업자들은 최대 1년 동안 구직수당을 받으면서 동시에 전일제 교육훈련프로그램에 참가할 수 있게 되었다.

## 2) 재정 지원 방안

### 가) 재원

실업자훈련에 대한 가장 중요한 재원은 교육고용부(DfEE)나 다른 정부부처로부터 오는 정부의 재정이다. 정부는 일반 세금으로부터 책정된 재정을 받을 뿐만 아니라, 최근에는 민영화된 기업들로부터 실업자들을 위한 일정한 훈련 프로그램에 대해 초과이윤세를 징수한다. 98-99년 동안 뉴딜에 대한 예산은 다음 <표 II-5>에 나와 있다.

1998년 2월부터는 고용촉진특구(Employment Zones) 사업을 실시하고 있는데, 이는 실업률이 높은 지역의 25세 이상 실업자를 위한 사업이다. 고용촉진특구 사업은 공공부문과 민간부문의 협력을 통하여 이루어지며, 각 고용촉진특구에서 25세 이상의 자발적인 참여자들은 개별 상담원의 도움을 받아 자신에게 적절한 자구계획을 수립하도록 되어 있다. 정부에서 이에 대해 재정 지원하는 예산은 향후 2년간 참가자들의 수당을 포함해서 3,300만 파운드이다.

<표 II-5> 뉴딜 예산 (1998-1999)

(단위: 백만파운드)

뉴딜사업의 종류	금액
18-24세의 6개월 실업자를 위한 뉴딜	499.5
25세 이상 2년이 넘은 실업자를 위한 뉴딜	114.0
편부모 뉴딜	17.5
장애인 뉴딜	3.0
합계	634

자료: DfEE(1999). *The Financing of vocational education and Training in the United Kingdom.*

나) 재정전달체계

성인현장훈련(WBTA)은 양성훈련과 비슷한 방식으로 재정지원이 이루어진다. 교육고용부(DfEE)는 양성훈련에서처럼 정부지방사무소(GRO)에 재정을 지원하고, 이들은 TEC에, TEC는 훈련기관에 재정을 전달한다.

훈련생당 재정지원은 두 가지로 이루어지는데, 시작비용으로 14억 7,500만 파운드, 훈련생들이 취득한 자격에 대해 부여된 점수에 따라 성과 비용으로 약 5억 2,500만 파운드가 지원된다. 프로그램의 기간은 훈련생의 수요에 따라 다양해지며, 평균 훈련기간은 13주 정도이다.

뉴딜이 도입되기 이전에 실업자 훈련 재정은 교육고용부(DfEE)로부터 GRO를 거쳐 훈련기업협의회(TEC)로 전달되었다. 하지만 뉴딜 정책으로 고용청(ES)과 지역의 협력자가 개입되는 새로운 재정전달방식이 도입되었다. 지역의 협력자들은 GRO와 훈련기업협의회(TEC) 사이에서와 같이 사업계획을 협상하는 방법으로 고용청(ES)에 재정지원을 위한 입찰(bid)을 한다. 지역 협력자들은 훈련기관에 재정을 지원하며, 이는 기존에는 훈련기업협의회(TEC)가 단독으로 재정지원을 하던 지역들에 상당한 변화를 초래하였다. 이에 따라 일부 훈련기관들은 TEC와 성인현장훈련을 할 것인지, 지역 협력

자와 뉴딜을 할 것인지 둘 다 할 것인지를 선택할 수 있게 되었다.

### 3) 질의 관리

영국 실업자훈련은 ‘성과연계지원’(ORF: output-related funding) 방식을 도입하고 있는 것이 특징이다. ORF란 미리 측정 가능한 성취 목표를 설정하고 그 실적이 따라 차등적으로 훈련 비용을 지원하는 방식을 말한다(Felstead, 1998). TEC에 의한 훈련은 NVQ 자격 취득, 전일제 취업 여부 등 요소별 실적당 비용, 수료생 100명 중 취업한 사람의 수, 수료생 100명 중 자격취득자의 수와 같은 기준에 따라 평가된다(나영선 외, 1999).

이러한 성과연계지원 방식으로, 영국에서는 실업자훈련이 재취업 및 소득에 긍정적인 효과를 가지는 것으로 연구결과가 나타나고 있다. 성과 수준에 따라 비례적으로 재정을 지원함에 따라 훈련기관은 훈련 성과를 효과적으로 관리하고 훈련비용 지원 시기를 앞당기기 위해 서로 경쟁하는 체제로 전환하였다.

<표 II-6> 성인현장훈련에서의 점수

성 과	점 수
NVQ 1-2 등급	2
NVQ 3-4 등급	4
취업	4

자료: DfEE(1999). *The Financing of vocational education and Training in the Kingdom.*

## 4. 평생학습

### 가. 평생학습방안

현 영국 정부는 1998년 ‘학습의 시대’(the Learning Age)라는 정책제안서를 내놓았다. 이는 정보화기술의 발달로 개방적인 평생학습 체제가 가능해졌고, 국민들도 평생에 걸쳐 교육과 훈련의 기회를 가져야 한다는 전제 하에, 새로이 도래하게 될 ‘학습의 시대’를 가능하게 할 여러 가지 방안들을 제안한 것이다. 이러한 블레어 정부의 야심적인 정책 제안의 주요 방안에는 산업대학(Ufi), 개인학습구조(ILA) 등이 포함되어 있다.

#### 1) 산업대학(Ufi: University for Industry)

2000년에 문을 여는 산업대학은 가정, 작업장, 그리고 지역사회에 전국적인 멀티미디어 학습 네트워크 형성을 통해 새로운 학습기회를 만들기 위한 것이다. 이러한 개방적인 원격학습을 위해 공공부문과 민간부문은 긴밀한 협력을 추구할 예정이다.

산업대학의 주요한 활동 목표는 첫째, 양질의 학습기회를 위한 수요와 공급의 자극, 둘째, 혁신적이고 비용효율적인 학습의 장려를 위한 정보통신기술(ICT)의 이용, 셋째, 학습센터의 국가네트워크를 통한 작업장, 가정, 공동체에서의 학습 실현이다(DfEE, 2000).

또한 산업대학(Ufi)은 학습 수요를 광범하게 진작시키는 것을 초기 단계의 주요 목표로 삼고 있으며, ‘디어링과 케네디 보고서’ 등을 통해 조사된 산업계와 학습제공자 그리고 정부에 의해 제시된 최우선 목표, 예컨대 기초 기술 분야, 정보화 기술 기능, 중소기업 운영, 특정 산업 및 서비스업의 기술적 수요 등의 영역에 초점을 맞추고 있다.

산업대학(Ufi)은 학습자와 공급자의 훈련상의 괴리를 보완하기 위한 위탁 과정을 마련하여, 이를 계속교육대학이나 사설 교육기관, 전문대나 종합대

학, 교육출판기구, 방송 및 다른 단위들을 통해 공급할 것이다. 산업대학(Ufi)은 학습을 위한 유용한 정보를 제공하여 학습자들이 명확하고 분명한 학습기회를 얻도록 하기 위해 학습직통전화를 운영하고 있다(DfEE, 1998).

## 2) 전국적 도움의 전화 ‘직통 학습 안내’

‘직통 학습 안내’(Learning Direct)는 현 정부의 산업대학을 위한 첫 단계 활동의 하나이다. 스코틀랜드에서 이 전화는 1997년 9월에 개통되었고, 잉글랜드와 웨일즈, 북아일랜드는 1998년 초에 개통되었다. 1998년 2월 이래 약 43만명이 이 전화를 이용하였다.

‘직통 학습 안내(Learning Direct)’는 성인에게 무료로, 객관적이고 신뢰할 만한 서비스를 제공하는 것으로, 광범위한 학습 및 학습비용조달 기회에 대한 정보 등을 자문해 주고 자녀탁아기회도 자문해 주는 전화 서비스이다. 개인이나 기업은 전화나 팩스, 이메일(Ufi의 웹사이트를 통해), 또는 산업대학(Ufi) 설문조사 코너(이들은 슈퍼마켓이나 변화가의 상점, 대학, TEC나 기업 링크(Business Link) 등에 있음)를 통해 이 전화 서비스로 산업대학(Ufi)에 접촉할 수 있다. 그러면 산업대학(Ufi)에서는 활용할 만한 학습과정 안내, 학습 상담, 전일제·시간제 여부, 집, 현장, 지역 학습센터 등 가능한 학습 장소 등 사람들의 수요에 적합한 교육과정을 제시해 준다. 예를 들어 산업대학에서는 집으로 CD-롬 학습물을 보내주거나 이메일로 보내주며, 아니면 야간 학습이나 쌍방향 TV 프로그램 방송을 위해 단과대학과 계약을 맺는 방법, 또는 라디오나 인터넷 상의 교육과정을 제시하도록 되어 있다.

## 3) 개방 전문대학 및 개방대학

개방 전문대학은 개인과 사용자에게 개방 학습 과정을 마련하고 학습자료를 지원하는 과정이다. 여기에는 기초 기술에서 경영에 이르기까지 다양한 과정이 있으며, 자격인증을 위한 학점을 받을 수 있다. 기업이나 기업특수적 기술을 위한 훈련수요 분석 등의 서비스도 제공한다. 초기에는 정부가 재정 지원을 했으나 지금은 자체 재정으로 운영하도록 되어 있다.

개방대학은 1969년 설립된 이래 개방 원격교육의 선봉이 되어 왔으며, 영국 최대의 단일 교육기관이 되었다. 개방대학의 교육과정은 유럽 다른 나라에서도 이용할 수 있으며, 학사과정에 등록하기 위한 공식적인 제도교육의 자격은 필요하지 않으나, 이 대학의 학위 및 자격 기준은 다른 종합대학과 동일하다. 개방대학의 경영학부(Business school)는 영국 최대의 경영학 훈련기구로, 단기과정부터 조직이나 개인의 상위 학위를 위한 특수 과정 등 여러 수준의 교육기회를 제공하고 있다. 1995년에 15만 명 이상의 학생이 개방대학에 등록했으며, 이중 1만명 이상이 대학원 수준의 과정에 등록하였다.

#### 4) 국민투자자(IiP: Investors in People)

중앙정부가 실시하는 평생학습관련 프로그램 가운데에는 국민투자자(IiP) 방안도 있다. 국민투자자(IiP)는 인적자원개발에서 우수(excellent)라는 공인 기준에 도달한 기업에게 공인마크나 자격증을 부여하는 제도로, 이는 훈련 및 인적자원개발과 경영전략과의 연계성을 강화하려는 데 초점을 두고 있다. 1998년 11월말까지 국민투자자로 인가된 사업장은 약 11,500개이다. 이 사업을 지원하는 예산은 지역경쟁력강화예산(LCB)이며, 이는 근로자에 대한 계속훈련과도 연결되어 있는 프로그램이므로 뒤에 계속훈련에서 다시 다룰 것이다.

### 나. 재정 지원 방안

#### 1) 재정지원의 원칙

교육고용부(DfEE)는 ‘학습의 시대’ 정책제안서에서 평생교육에 대한 재정 지원은 정부·사용자·개인에 의해 공동으로 이루어져야 한다는 원칙을 천명하고 있다. 즉, 개인과 사용자·국가는 직접적으로든 그로부터 발생한 수익을 통해서든 평생에 걸친 학습의 비용을 분담해야 하는데, 이는 모두가

이런 투자로부터 이익을 보기 때문이라는 것이다. 개인은 자신의 취업능력 및 기술을 향상시킬 수 있고, 기업은 생산성을 증진시키며, 사회는 보다 폭넓은 기회를 얻을 수 있기 때문이다.

여기서 정부의 공공 재정 지원 목표는 국민의 참여 기회를 확대하는 것이어야 하며, 이를 통해 사회에 가장 많은 혜택을 줄 수 있는 모든 차원에서 성과를 높이는 것이다. 따라서 교육고용부(DfEE)는 공공 재정 지원에서 다음과 같은 우선 순위를 둘 것을 제안하였다. 첫째, 연령에 상관없이 무료 교육과정을 실시를 통한 기초기술의 향상을 지원하는 것, 둘째, 18세까지의 청소년을 위한 무료 전일제 교육의 보장, 셋째, 현장에서의 청소년 학습 비용을 사용자와 분담하는 것(예를 들어 현대 도제제도), 넷째, 고등교육의 비용을 새로운 학생지원제도를 통해 학생들과 분담하는 것, 다섯째, 석사 이상의 최고위 교육을 위한 (재정지원) 규정을 마련하는 것, 여섯째, 교육을 가장 필요로 하는 성인들을 위한 재정지원을 목표로 하는 것 등이다(DfEE, 1998).

## 2) 재정지원 방안

### 가) 산업대학(UFI)에 대한 재정 지원

교육고용부(DfEE)는 산업대학의 재정을 조달하기 위해 유럽사회기금(European Social Fund)의 ADAPT 프로그램으로부터 약 7,700만 파운드를 대여하였다. 이 자금은 ADAPT 프로그램의 원래 목적을 충족시킬 뿐 아니라 산업대학의 발전에도 기여할 것이다. 약 100여개의 시범사업에 이 기금이 지원되었으며, 2000년 말까지 계속될 예정이다.

### 나) 개인학습구좌(ILA: Individual Learning Accounts)

앞서도 보았듯이 평생학습문화를 정착시키는 것이 현 정부의 우선적인 정책과제이며, 이를 위해 개인학습구좌(ILA)를 마련하여 자신의 개발을 위해 투자하도록 하였다. 이는 첫째, 무엇을 어떻게 학습하고자 하는지 선택할 수 있는 최적의 위치에 있는 것은 개인이라는 것, 둘째, 학습에 투자할 책임은 분담되어야 한다는 것을 핵심 원칙으로 하여 마련한 제도이다.

개인들은 이 구좌를 통해 자신의 학습에 투자하기 위해 저축하거나 대출 받을 수 있다. 이 구좌들은 야간반, 산업대학을 통한 프로그램, 학습을 위한 보육비 충당, 학습 등에 지불되는 것이다. 영국 정부는 개인학습구좌 실시를 위해 금융산업 부문과 광범위하게 협의하여, 다양한 금융기관을 통해 이것이 제공되도록 하고 있다(DfEE, 1998).

이를 위한 첫번째 작업으로 정부는 훈련기업협의회(TEC)가 제공하는 150만 파운드를 이용하여 향후 3년 동안 100만개의 개인학습구좌(ILA)를 개설할 예정이다. 이중 약 847,000 구좌는 훈련기업협의회(TEC)의 127만 파운드의 재정으로 잉글랜드 지역에 설치될 것이다. 현재 일자리를 가지고 있는 모든 사람은 개인학습구좌에 참여할 수 있지만, 교육고용부(DfEE)는 특히 취약집단에 우선권을 부여하려고 하고 있다. 예를 들어 기술부족자, 무자격, 혹은 NVQ 2등급 이하의 낮은 자격 소지자, 50명 미만의 소규모 사업장 근로자, 재취업을 원하는 사람 등이다. 교육고용부(DfEE)는 이를 위해 13개의 프로젝트 사업을 지원하고 있다. 이에는 계속교육대학, 노동조합, 금융기관, 30여개 이상의 훈련기업협의회(TEC) 등이 관련되어 있다. 또 전국훈련기구(NTO)를 통하여 사용자와 근로자에게 개인학습구좌를 홍보하는 작업도 병행되고 있다.

또한 정부는 1999년 3월 예산안에서 개인학습구좌 개설자들을 위한 새로운 인센티브를 발표하였다. 개인학습구좌를 가진 성인은 누구나 학습에서 20%의 할인을 받을 수 있으며, 특별한 과정을 밟을 경우에는 80%까지도 할인받을 수 있다. 이러한 할인은 개인당 연 500파운드까지 가능하다. 가장 저임금을 받는 근로자가 이 구좌를 개설할 경우 소득세나 사회보장세가 면제되며, 이의 재원은 국세청에서 지원하도록 하고 있다. 정부는 사용자에게도 개인학습구좌와 관련한 재정지원을 하는데, 이는 주로 면세혜택을 주는 것이다. 이는 주로 세금감면혜택과 관련되어 있다.

#### 다) 국민투자자(IiP) 재정 지원

교육고용부(DfEE)는 국민투자자 사업을 위해 97-98년에 160만 파운드를 지원하였고, 시장기능의 강화와 기준개선을 위해 70만 파운드를 추가로 제

공하였다. 영국국민투자자기구(IIP UK)는 97-98년에 260만 파운드의 수입을 얻었고, 교육고용부(DfEE)는 99-2000년에 150만 파운드의 보조금을 지원할 예정이다.

#### 라) 그밖의 정부 재정 지원 방안 투자 분담

##### ① 임의 지원금(Discretionary Education)

개별근로자의 신청에 따라 지방교육당국(LEA)에서 지급하는 재정지원으로, 지원 내용, 지원금 한도, 용도 및 수혜자 등은 모두 지방 교육당국이 독자적으로 결정한다.

##### ② 수업료 면제(Fee Remission)

성인을 대상으로 계속교육전문대학의 수강료를 면제해 주는 제도이다. 해당 대학은 추후 계속교육재정위원회(FEFC)로부터 이 비용을 정산받는다.

##### ③ 교육접근기금(Access Funds)

경제적인 어려움 때문에 계속교육기관이나 상급교육기관에서 수학할 수 없는 19세 이상의 통신교육 학생에게 일인당 100파운드 정도의 지원금을 지급하는 제도이다.

##### ④ 의무지원금(Mandatory Awards)

훈련교사자격 등과 같은 특수한 교육훈련과정을 수강하는 일반학생이나 통신교육학생에게 지방교육당국이 재정 지원을 하는 제도이다.

##### ⑤ 경력개발대부금(Career Development Loans)

이는 국민들에게 직업훈련 비용을 대부함으로써 스스로 직무능력을 개발하도록 장려하는 제도이다. 개인들은 자신의 직업교육과 훈련에 투자하기 위해 4개 주요 시중은행에서 대부를 받을 수 있으며, 1998년 7월부터는 영국 전역에서 이 경력개발대부를 받을 수 있게 되었다. 이 사업이 시행된 이래 1998년 9월말까지 약 336만 파운드가 105,000명에게 대부되었다. 이는 평생교육의 지원 방안이자 계속교육훈련을 위한 방안이기도 하다. 이 제도를 통해 실업자 및 취업자에게 최대 3년까지 교육이나 직업훈련에 소요되는 교육훈련비 및 기타 부대비용의 일정 부분을 대여해 주기도 한다.

##### ⑥ 직업훈련 세금감면(Vocational Training Relief)

이는 국가직업자격의 취득을 목적으로 직업훈련교육과정에 지출한 훈련비용에 대해서 소득세 감면 혜택을 부여하는 제도로, 개인이나 사용자가 모두 이용할 수 있다. 자비로 직업훈련을 받는 개인은 직업훈련세금감면제도(Vocational Training Relief scheme)에 요청할 수 있으며, 사용자와 자영업자는 훈련 비용을 기업의 지출로 인정받아 세금감면의 혜택을 받을 수 있다.

#### ⑦ 노조학습기금(Union Learning Fund)

노조학습기금 사업은 ‘학습의 시대’ 정책 보고서 이후에 시행된 노조 중심의 학습 활동에 대한 재정 지원 방안으로, 노동조합이 ‘기능·기술을 위한 교섭(Bargaining for Skills)’에서 획득한 경험을 토대로 조합원들의 학습선택의 기회를 넓히고 성공적으로 학습을 완수하도록 지원하는 방안이다. 98-99년에 이 기금 사업에 66개의 노조가 지원을 신청하였고 이중 전국언론노조(National Union of Journalists), AEEU, GMB, UNISON 등 45건이 승인되었다. 심사의 기준은 제출한 프로그램의 혁신성과 지속성 여부였다. 교육고용부(DfEE) 장관은 1998년 9월에 개최된 영국노총(TUC) 총회에서 이 사업을 위해 향후 3년 동안 600만 파운드를 제공할 것이라고 발표하였다.

## 5. 직업교육훈련 법제

### 가. 법제의 발전 과정

20세기 초반 해도 영국의 교육체제와 교육기회는 사회계급·종교·성 등에 의해서 차별되고 있었다. 그러나 정치사회적 변화와 경제적 성장, 노동계층의 지위 상승을 거치면서 ‘모든 이를 위한 중등교육(Secondary education for All)’이라는 교육평등의 이념이 생겨났다. 이러한 노력은 ‘1918년 교육법’을 거쳐, 중등교육의 기회 균등을 법적 이념으로 한 ‘1944년 교육법’으로 제정되었다. 1944년 교육법은 5부 122개조에 걸친 가장 포괄적이고 광범위한

법규로 중앙 및 지방의 교육행정제도, 초등·중등·계속교육의 세 단계 교육제도, 공립 및 사립학교의 설치·유지·경영·관리의 방식, 의무교육 연한의 연장, 종교교육의 처리, 특수아동의 교육, 교원양성제도 등을 비롯하여 이에 관련된 내용을 포괄적이면서도 상세하게 규정하고 있다(김도수, 1996).

1964-1970년에 집권한 노동당정부는 종합적이고 비선발적인 중등교육이라는 공약을 내세우며 ‘대논쟁’이라 일컬어진 격렬한 논쟁을 벌였다. 1965년 6월 당시 노동당 정부는 훈령을 통해 grammar, technical, modern 중등교육의 3 체제로 분리되어 있던 것을 통합하고, 11세 이상에서 선발을 폐지함으로써 중등교육을 재구축할 기초를 놓았다. 1970년 보수당이 다시 정권을 잡았을 때 이를 다시 번복하려 하였으나, 1974년 노동당이 재집권함으로써 이러한 종합화 방안은 지속되었고, 1976년 교육법으로 종합중등교육은 의무교육이 되었다. 1998년의 ‘학교기준법’(SSFA: School Standards and Framework Act)으로 교육고용부(DfEE)는 지방교육당국에 개입할 권한을 더 많이 갖게 되었다(Ford, J., Hughes, M. & Ruebain, D., 1999).

그러나 80년대 들어오면서 급격한 시대 변화와 산업화의 요구가 새로운 교육을 요구하고 있었고, 당시 집권하고 있던 보수당이 교육부문에 자유경쟁체제를 강화하고 사립학교체제를 도입하려고 하면서 ‘1988년 교육개혁법’(the Educational Reform Act 1988)이 만들어졌다. 이 법의 기본적인 특징으로 우선 중앙통제체제가 강화된 것을 들 수 있다. 1944년의 교육법은 지방교육당국과 학교에 교육과정의 조직 및 운영의 자율성을 부여하고 있는데 반해, 이 법에서는 중앙정부가 국가교육과정(National Curriculum)을 기본적으로 설정하는 권한을 행사함으로써 교육과학부(지금의 교육고용부에 해당) 장관의 학교교육에 대한 통제를 강화하는 방향으로 나가고 있다(이규환, 1997). 이는 다양한 이해집단의 이해와 협력관계에 의한 교육이라는 협력체제(partnership)가 약화되고 중앙통제가 강화된 것을 의미한다. 둘째 특징은 의무교육연령의 학생들에게 공통의 교육과정을 부여하게 되어, 교육의 질적 수준이 떨어지는 것을 막기 위한 국가의 기준이 설정되었다는 것이다. 셋째는 1980년대 말에 보수당이 소비자의 선택(consumer choice)이라는 캠페

폐인을 통해 학부모의 교육선택권을 강화함으로써 공교육제도에 완전개방 등록을 하도록 하고, 등록된 학생수에 기초해서 국가가 재정지원을 하게 되었다(김도수, 1996). 이는 보수당의 중앙집권과 경쟁 원리를 그대로 반영한 것이다. 1989년에는 북아일랜드에도 교육개혁척령을 통해 이와 유사한 체제가 갖추어졌고, 스코틀랜드에서도 1989년에 '자치학교 등에 관한 법'에 의거하여 새로운 전문학교협의회가 설립되었다.

한편 16-18세의 청소년들을 위한 계속교육의 필요성이 강조되기 시작하면서 그 동안 운영되어 왔던 폴리테크닉과 직업대학기금협의회(Polytechnic and College Funding Council: PCFC)가, 1992년 계속교육및고등교육법(Further and Higher Education Act 1992)의 제정으로 계속교육재정지원협의회(FEFC)로 그 명칭이 변경되었다. 또 고등교육기관의 교육과 연구의 질을 관리하고 지원하는 데 필요한 공공재정을 배분하는 역할과 대학의 질을 관리하기 위한 평가기능을 동시에 담당하는 비정부 공공기관인 고등교육기금협의회(Higher Education Funding Council: HEFC)도 이 법 제62조에 의해 대학기금협의회(University Funding Council: UFC)로부터 명칭이 변경되었다.

1992년에는 교육과학부(DES)가 교육부(DFE)로 개편되었고, 1995년 7월 5일부터는 다시 교육고용부(DfEE)가 되면서 고용부 산하에 있던 훈련부분이 교육고용부(DfEE) 장관의 소관 사항으로 통합되었다.

1996년에는 이전보다 상당히 강화된 두 개의 주요한 법안이 제정되는데, 학교감사법(the School Inspections Act 1996)과 1996년 교육법(the Education Act 1996)이다. 다시 1997년 3월에는 1997년 교육법이 제정되는데, 이는 학교 규율에 관한 1996년 교육법을 개정한 것이다. 이 법의 주요 항목에는 학생들의 학업수행에 대한 기본 평가와 목표 설정, 지방교육당국과 학교에 대한 감사, 진로 및 교육 지도, 초등학교 지원 공간의 확충 등이 있다(Ford, J., Hughes, M. & Ruebain, D., 1999).

1997년 집권한 노동당 정부는 정책의 최우선권을 교육에 두고 '교육, 교육, 교육'이라고 강조하였다. 노동당 정부는 1999년 6월 현재 네 개의 신법과 수많은 규칙(regulations), 훈령(Circular)을 도입하였다. 1998년 교육(학생

대부)법에서는 정부가 금융기관에 학생 대부의 포트폴리오를 팔 수 있도록 하였다. 1998년의 교수및고등교육법(the Teaching and Higher Education Act)으로는 잉글랜드, 웨일즈 종합교수협의회(GTC for England and Wales)를 설립하여 교사의 등록, 자격, 훈련 등의 문제, 그러한 훈련의 감사 등을 담당하도록 하였다. 이 법은 또한 계속교육 및 고등교육에서의 기부금, 대부금, 훈련비에 대한 조항들을 포괄하고 있다.

가장 중요한 법안은 1998년 ‘학교기준법’(SSFA: School Standards and Framework Act)과 이에 따른 규칙(regulations)이다. 여기서는 유치원의 규모를 제한하고, 교육활동특구를 설정하였으며, 지방교육당국과 교육고용부(DfEE) 장관 양자에게 문제가 되는 학교에 개입할 권한을 주었고, 학교의 범주를 새로 정하고 운영 기구 규정을 신설하였으며 홈스쿨에 관한 협약을 포함시켰다. 이 법의 강조점은 교육의 기준을 높이고 학교에 대한 규정을 강화하려는 것이다. 또 1998년의 인권법(the Human Rights Act)은 유럽인권헌장을 영국법에 적용한 것으로 이 역시 교육에 영향을 미치는 법이다 (Ford, J., Hughes, M. & Ruebain, D., 1999).

최근에는 학습기술법(the Learning and Skills Act 2000)이 2000년 7월 20일 제정되어, 이후 교육 및 훈련 체제에 상당한 변화를 가져올 것으로 예상되고 있다. 이 법에 따라 잉글랜드에는 학습기술협의회(LSC)가 만들어지고, 웨일즈 지방에는 교육훈련협의회(National Council for Education and Training for Wales)가 만들어져 교육 및 훈련 실시에 대한 제반 사항을 관장하게 되었다(NIACE, 2000). 학습기술협의회(LSC)의 의무를 보면(동법 2-4조) 청소년 및 성인에 대한 교육과 훈련의 실시를 담당하고 이에 참여하도록 사용자와 개인들을 독려하도록 하고 있다. 동법 제5-10조에서는 학습기술협의회(LSC)의 재정적 권한을 정하고 있는데, 16세 이상의 교육과 훈련을 담당하는 개인들이나, 1992년 계속교육및고등교육법에 따라 계속교육 및 고등교육 부분에 관여하는 교육기관들, 그에 관련한 시험 및 정보 제공 기관들에 대한 재정지원을 학습기술협의회(LSC)가 하도록 하고 있다. 또한 제 7조에서는 지방교육당국(LEA)의 해당 지방학교예산에 적용되도록 학습기술

협의회(LSC)에서 보조금을 지급하도록 하고 있다. 동법의 제3-4부는 잉글랜드와 웨일즈의 감사관제도를 다루고 있는데, 잉글랜드의 경우 성인학습감사관(ALI: the Adult Learning Inspectorate)을 두어 모든 현장 학습 및 성인 학습을 감사하도록 하고(동법 제52-53조), 웨일즈 지방에서는 학교감사관(the Chief Inspector of Schools in Wales)이 그 역할을 확대하여 웨일즈 지방의 모든 교육과 훈련을 감사하도록 하고 있다(HMSO, 2000). 이는 그간 분리되어 다루어져 왔던 학교 중심의 교육과 현장과 기업 중심의 훈련을 ‘학습과 기술’로 통합하여 평생교육체제를 강화하려는 것으로 이해되는 변화이다. 이에 따라 계속교육대학의 역할이나 각종 훈련 및 평가, 감사 기구들의 위상이 학습기술협의회(LSC)를 중심으로 재편되는 상당한 변화가 일어날 것으로 보인다.

#### 나. 계속교육법의 주요 내용

1992년 계속및고등교육법(FHEA)의 제2-3조에서는 계속교육부문을 재정의 하고 있는데, 이는 현재 계속교육재정지원협의회(FEFC)와 웨일즈계속교육재정지원협의회(FEFCW)가 관장하도록 되어 있다. 1999년 6월 정부는 ‘성공하는 학습-새로운 16세 이상의 학습방안(Learning to Succeed)’라는 백서를 발간하여, FEFC와 훈련기업협의회(TEC)의 폐지를 제안하였다. 따라서 앞으로 이들은 고등교육을 제외한 모든 16세 이후의 학습을 포괄하는 학습기술협의회(Learning and Skills Council)로 대체될 것이다.

한편 학교에서 전일제 교육을 받는 16세 이상 19세 이하의 학생들과 의무교육 연령에 있는 학생들은 중등교육을 받는 학생들로 여전히 정의된다(1996년 교육법 제2조(2)). 계속교육은 의무교육은 이수했으나 19세가 되지 않은 사람들을 위한 전일제교육을 포괄하며(1996년 교육법 제2조(4)), 또 계속교육은 19세 이상의 고등교육을 받지 않는 사람들을 위한 전일제교육과(1996년 교육법 제2조(3)), 의무교육을 이수한 사람들의 직업, 사회, 체육 및 레크레이션 훈련과 여가 활동을 포함한 시간제 교육도 포함한다(1996년 교

육법 제2조(3)).

1992년 계속및고등교육법에 따라 계속교육재정지원협의회(FEFC)와 웨일즈 계속교육재정지원협의회(FEFCW)는 아래와 같은 의무를 갖는다.

① 의무교육을 이수하고 19세 생일을 넘긴 자들에 대한 전일제 교육의 충분한 실시를 보장한다(제2조).

② 의무교육 이수 연령이 넘은 자들에 대한 시간제 교육의 실시를 보장한다(제3조).

③ 1992년 계속및고등교육법에서 정한 범주에 해당하는 19세 이상인 자들에 대한 전일제 교육의 실시를 보장한다(제3조).

④ 학습장애를 가진 사람들의 교육 수요에 대응한다(제4조).

⑤ 해당 장관에게 필요한 정보를 제공한다(제8조).

⑥ 질 관리를 위한 평가 책임을 진다(제9조).

또 위의 법 제5조에는 계속교육재정지원협의회(FEFC)는 권한을, 계속교육 또는 고등교육의 교육 실행을 위해 교육기관의 운영기구에 재정을 지원하는 것으로 규정하고 있다.

계속교육은 대개 학교에서 실시되는 것이 아니라 계속교육기관에서 실시된다. 계속교육기관(corporations)에서 경영하는 기관들이다(1992년 계속교육및고등교육법 제91조(3) a.). 1993년 4월 1일부터 1992년 계속교육및고등교육법 제15조에 의해, 아래와 같은 기관들은 독립 계속교육기관으로 재설립되었다: 대부분의 계속교육대학, 지방교육당국이 운영하는 제6형식 대학 및 기타 기관.

해당 장관은 1992년 계속교육및고등교육법의 제28조에 의거하여 다른 교육기관들도 FEFC로부터 재정지원을 받도록 지정할 권한을 갖고 있다. 이러한 기관들은 주로 16-18세를 위한 교육을 제공하거나 다음에 해당하는 것이어야 한다.

① 비영리부문의 재정지원을 받는 학교(예: 제6형식 대학)

② 지방교육당국의 지원을 받는 비학교형식의 기관(예: 농업 및 원예대학)

③ 지방교육당국으로부터 지원을 받지 않으나 1996년 교육법 485조에 의

거해 보조금 지원을 받을 자격이 있는 기관(예를 들어 미술, 디자인 연기예 술대학이나 성인용 장기 숙박교육대학)

계속교육재정지원협의회(FEFC)는 계속교육부문에서 16-18세를 위해 충분한 전일제교육의 실시를 보장해야 한다(1992년 계속교육및고등교육법 제2 조). 1992년 계속교육및고등교육법 제2조(4)에 의거해서 FEFC는 계속교육 부문이 아닌 19세 이상의 사람들을 위한 교육훈련을 실시할 권한을 가진다. 이들은 부적절한 지출을 야기할 수 있는 사업은 피해야 하며(1992년 계속교육및고등교육법 제2조(5)), 사업을 수행함에 있어 학교나 도시기술대학 등에서 실시하는 교육을 고려해야 한다(동법 제3조(6)). 계속교육 부문 외의 기관들은 동 부문의 후원단체(sponsoring body)를 거쳐 재정 지원을 신청해야 한다(동법 제6조(5)). FEFC는 해당 장관으로부터 기간과 조건에 대한 지원금을 받으나, 이들은 개별적인 교육 기관에 관련되어서는 안된다(동법 제7 조).

뿐만 아니라, 동법 제5조에 의해 재정적 지원은 운영기구에 주어지며, 교육기관의 법인(establishment)에 주어질 수도 있다. 재정 지원은 또한 지방 교육당국, city technology college, city colleges for the technology of the art와는 다른 개인에게, 계속교육에 대한 훈련이나 연구 등과 관련하여 주어질 수도 있다. (동법 제5조(5))

1990년 교육(보조금)규칙에 따라, 해당 장관은 비영리나 지방교육당국에 의해 운영되지 않는 계속교육기관의 운영기구에 보조금을 지급할 수 있다(규칙 7-8). 장관은 또 성인교육을 증진시키는 데 참여하는 근로자교육협회(WEA)와 같은 기구에도 보조금을 지급할 수 있다(규칙 10-11). 장관은 또 비영리거나 교육기관에서 실시되는 비공식 직업, 사회, 체육, 레크레이션 훈련에 보조금을 지급할 수 있다(규칙 12).

평가와 관련한 법적 규정들을 살펴보면, FEFC는 계속교육기관에 자신들이 필요로 하는 어떠한 정보도 요구할 수 있다(동법 제54조). FEFC는 교육기관의 사업이 교육의 질을 평가할 수 있도록 이루어지는지 확인해야 하며, 동법 제9조(1)에 따라 이에 대해 조언할 수 있는 '질 평가 위원회'를 두어야

한다. 동법 제55조에 따라서 지방교육당국 교육기관의 감사는 왕립학교감사관장(HM Chief Inspector of Schools)의 소관사항이 된다. 1998년 교수및고등교육법(THEA) 제34조에 의거하여 해당 장관은 현장직업훈련에 대한 감사권을 갖는다. 성공하는 학습(Learning to Succeed) 백서에 따라 교육표준청(Ofsted)이 16-19세의 계속교육에 대한 감사를 맡게 될 것이며, 19세 이상의 훈련, 현장훈련(work-based training), 성인과 지역사회 교육을 위해서는 새로운 감사관이 배정될 것이다.

계속교육기관의 운영기구는 법에 의거해 매년 GCSE A와 AS 등급을 받은 학생 수와 직업자격을 준비하는 학생 수를, 16-18세와 19세 이상의 그룹으로 나누어 자세히 보고할 의무가 있다. 이 보고 자료는 공공도서관이나 훈련기업협의회(TEC)만이 아니라 개인이 요구하더라도 제공해야 한다. 1988년 교육개혁법 제159조에서는, 지방교육당국이 운영하며 전일제교육을 실시하는 계속교육기관의 교육사업과 성과에 대한 세부사항을 지방교육당국(LEA)이 보고서로 작성하도록 하는 규칙을 만들 권한을 해당 장관에게 부여하였다. FEFC는 동법 제52조에 의거하여, 16-18세의 학생들에게 전일제교육을 실시하는 계속교육부문의 교육기관들이 명목상의 개인들에게도 교육을 실시하도록 요건화하고 있다. 이는 예외적인 경우에만 이러한 권한을 사용하도록 하고 있다.

계속교육기관은 FEFC로부터 받는 보조금 대부나 지급금에 더하여 기간 및 조건에 따라 수업료나 다른 비용을 받을 수 있다. 일반적으로 16-18세의 전일제 학생은 수업료를 내지 않는다. 각종 사회보장 수당을 받는 학생들은 특정 비용(concessionary fees)을 받을 수 있다. 1998년 교수및고등교육법(THEA) 제26조(1)-(2)에서는 해당 장관이 보조금과 관련해서 FEFC에 조건을 붙일 수 있도록 했으며, 그러면 FEFC는 각 기관의 운영기구에 대한 보조금 지급에 조건을 제시하게 된다. 그러면 운영기구는 특정 학년 동안 수업료를 내지 않도록 특별히 언급된 교육과정에 참여하는 사람들의 특수한 학급을 운영해야 한다.

동법 제32조에 의해, 고용권법(Employment Rights Act 1996)에 제63조 A

가 새로 추가되었는데, 여기서는 16-17세의 학생들이, 동법에서 언급하는 충분한 (자격)수준을 갖고 있지 못한 경우, 적절한 교육과 훈련을 위한 교육휴가(time off)를 받도록 하고 있다.

1997년 교육법 제44조·제45조하에서 계속교육기관은 경력개발 상담과 이와 관련한 자료를 제공할 의무를 부담한다. 1973년 고용훈련법(ETA) 제8조에서는, 이 전일제 및 시간제 계속교육 학생들을 위한 교육 서비스에서, 고용, 훈련 및 교육을 위한 무료 상담과 안내를 받도록 보장하는 것을 해당 장관의 의무로 규정하고 있다.

계속교육 및 고등교육에 대한 보상(awards)은 1962년 교육법 제1조에 의한 의무 보조금과 제2조의 임의보상 규정에 따라 규율되었다. 그런데 이 법은 1998년 교수및고등교육법 제2부에 의해 완전히 폐기되었다. 이는 계속교육 및 고등교육 과정의 학생들에게 보조금 또는 대부라는 완전히 새로운 형식의 재정지원을 하기 위함이다. 동법 제22조 (2)-(5)에는 이에 언급된 의도에 맞는 자격이 있는 학생들이 받을 수 있는 보조금과 대부금의 상한선과, 학생의 여건에 따른 이 기금들의 다양성, 이 기금의 이용과 환급에 대한 조건과 기간 등이 포함되어 있다. 1990년의 교육(학생대부)법도 이미 대부를 받은 학생들의 상세한 저축 절차를 중심으로 완전히 바뀌었다. 1998년 교수및고등교육법 제23조에서, 적법한 자격을 가진 학생들이 교육과정에 참여하고 있을 경우, 해당 장관은 제22조에 명시된 자신의 권한을 지방교육당국이나, 교육기관의 운영기구 등에 이전하거나 위임할 수 있다.

1999년의 교육(학생지원)규칙(The Education (Student Support) Regulations 1999)은 1998년 교수및고등교육법 22조에 의거하여, 수업료에 대한 보조금과 유지를 위한 대부금, 적절한 자격이 있는 학생이 1999년 1월부터 받게 되는 고등교육과정에 대한 지원 보조금 등을 제공할 수 있도록 하고 있다(Ford, John & Hughes, Mary & Ruebain, David, 1999).

## 다. 직업훈련관련 법제

직업훈련은 1964년의 산업훈련법(Industrial Training Act)과 1973년의 고용훈련법(Employment and Training Act)에 의해 규율되어 왔다.

영국은 도제제도를 중심으로 시장에서 인력을 양성하는 전통을 갖고 있었기 때문에, 1964년의 산업훈련법(Industrial Training Act) 이전까지는 국가의 훈련 개입이 없었다. 그러나 영국 노동력의 낮은 숙련과 기술인력 부족 및 생산성 낙후의 원인이 훈련체계의 비공식성에 있다는 지적이 제기됨에 따라 ‘경제현대화’를 위한 노력이 1960년대부터 이루어지기 시작했다. 그 일환으로 마련된 직업훈련법에서는 사용자에게 직업훈련 분담금을 부과하고, 산업별로 산업훈련위원회(ITB: Industrial Training Board)를 설치하여 훈련 실시를 담당하도록 하였다. 이는 정부가 직접 예산을 투입하고 운영을 담당하는 것이 아니라 사용자의 직업훈련 투자 확대를 유도하는 간접 개입 방식이었지만 국가가 처음으로 인력양성에 본격적으로 개입하기 시작하였다는 점에서 중요한 의의를 갖는 것이었다(임무송, 1997).

1973년에는 ‘고용훈련법’(Employment and Training Act 1973)을 제정하여, 그 이전의 간접적인 개입을 국가의 직접 개입으로 전환하는 발판을 마련하였다. 이는 인력 양성 및 고용창출의 책임을 국가가 직접 담당하게 된 것을 의미한다. 이에 따라 직업훈련청(Training Service Agency)과 고용청(Employment Service Agency)을 설립하였고, 이를 관장하기 위해 노·사·정 3자가 참여하는 인력관리위원회(Manpower Service Commission)를 설립하였다.

그 후 집권한 보수당 정부의 규제완화정책을 채택하여, 1981년 고용훈련법에서는 1973년법에서 규정한 건의절차 없이 노동부장관이 직업훈련위원회(ITB)를 폐지할 수 있는 권한을 갖도록 했으며, 23개의 ITB를 7개로 축소하고 직업훈련청(Training Service Agency)과 고용청(Employment Service Agency)도 폐지하였다. 그 대신에 인력관리위원회(MSC)를 집행기구로 개편하여 정책 집행을 종합적으로 담당하도록 그 역할을 강화하였다. 이는 직

업훈련의 중점이 재직자로부터 실업자로 전환되었다는 것을 의미한다(임무송, 1997).

1988년에는 고용법을 제정하여 인력관리위원회를 직업훈련위원회(Training Commission)로 명칭을 바꾸고 노동부 산하로 편입시켰다. 이에 대해 노조 등에서 반발하자 보수당 정부는 직업훈련위원회(TC)의 기능을 노동부 부서 내로 흡수하고, 1989년 고용법으로 TC를 폐지하였다. 이때 이후로 산업훈련위원회(ITB)는 자율기구로 전환되었으며, 지역 수준에서는 사용자 주도의 훈련기구가 만들어져, 잉글랜드와 웨일즈 지방에는 훈련기업협의회(TEC), 스코틀랜드 지방에는 지역기업위원회(SEC)가 설치되었고 이들이 정부와의 계약을 통해 기술훈련과 중소기업의 지원을 담당하게 되었다.

### Ⅲ. 결 어

이상에서 살펴본 바처럼 영국은 인력개발이 곧 국가경쟁력의 핵심이라는 사회적 컨센서스를 바탕으로, 직업교육·직업훈련 및 평생학습 영역 등 직업교육훈련의 모든 영역에 걸쳐 통합적이며 시장친화적인 직업교육훈련정책을 장기에 걸쳐 체계적으로 수행하여 왔다.

이하에서는 우리나라 직업교육훈련의 현황과 문제점 등을 살펴보고, 상술한 영국의 직업교육훈련 정책사 및 제도 내용이 우리나라에 주는 시사점을 정리하기로 한다.

#### 1. 우리나라 직업교육훈련의 현황과 문제점

##### 가. 직업교육

###### 1) 현황 일반

여기서는 실업계 고교, 전문대학 및 산업대학을 중심으로 우리나라 직업교육의 현황을 살펴보기로 한다.

우선 설립목적은 보면, 실업계 고교(이하 ‘실업고’라 한다)는 중학교에서 받은 교육의 기초 위에서 “중등교육 및 기초적인 전문교육”을 하는 것을 목적으로 한다(초·중등교육법 제45조). 이것에 대하여 전문대학은 “사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을…연마하여…전문직업인을 양성함”(고등교육법 제47조)을 주된 목적으로 하면서, 나아가 4년제 대학으로의 편입준비, 다양한 성인교육 실시 등을 통하여 4년제 대학과는 차별되는 고등직업교육기관으로의 기능과 역할을 부여받고 있다. 한편 산업대학은 “산업사회에서 필요로 하는 학술 또는 전문적인 지식·기술의 연구와 연마를 위한

교육을 계속하여 받고자 하는 자에게 고등교육의 기회를 제공하여 국가와 사회의 발전에 기여할 산업인력을 양성함"을 목적으로 한다(고등교육법 제 37조). 이러한 목적에 의하여 산업대학은 다양한 대상에 대하여 현장 전문기술인력으로서의 교육경로를 구성한다. 즉 실업고 졸업생, 비진학 인문계졸업생, 전문대 졸업자, 대학중도탈락자 등의 학령인구에게 고등교육 기회를 제공하는 것과 산업체근로자에게 계속학습(대학교육)의 기회를 제공하는 기능을 담당한다.

이러한 목적을 가지는 각급 직업교육기관이 교육시장에서 차지하는 비중을 보면(2000년 기준), 우선 실업고의 학생수 약 75만명으로 총 학생수의 36.1%를 점유하고 있다. 한편 전문대학은 913,273명, 산업대학은 170,622명이 재학 중으로, 각각 총 학생수의 32.9%와 6.2%를 차지하고 있다(<표 III-1>).

<표 III-1> 고등교육구성 현황

구 분	학 교 수	학 생 수	교 원 수	학생점유율(%)
전문대학	158	913,273	11,707	32.9
교육대학	11	20,907	698	0.8
일반대학	161	1,665,398	41,943	60.1
산업대학	19	170,622	2,252	6.2
계	349	2,770,200	56,600	100.0

자료: 교육부(2000). **교육통계연보**.

한편 1980년대 및 1990년대에 노동시장에 신규 진입하는 노동력의 학력별 구성비율 추이를 보면, 실업고와 전문대학이 신규 노동력의 65% 내외(62.2%-66.7%)를 지속적으로 공급하고 있다(<표 III-2>).

요컨대 직업교육기관은 교육경로에 있어 학생수의 상당한 비중을 점하고 있을 뿐 아니라, 노동시장에 있어서도 산업 기간인력의 주된 부분을 지속적으로 공급하는 중요한 역할을 담당하고 있다.

<표 III-2> 환출 신규 취업자의 추이 및 학력별 구성

(단위 : 명, %)

구분	고교		고등교육기관				합계
	일반계	실업계	전문대	일반대	교육대	대학원	
1980	25,291 (14.0)	102,812 (57.0)	17,428 (9.7)	28,349 (15.7)	2,354 (1.3)	4,042 (2.2)	180,276 (100.0)
1985	27,190 (10.3)	143,214 (54.4)	29,556 (11.2)	48,552 (18.4)	1,192 (0.5)	13,479 (5.1)	263,183 (100.0)
1990	47,792 (11.8)	210,113 (51.9)	47,094 (11.6)	79,975 (19.7)	4,683 (1.2)	15,477 (3.8)	405,134 (100.0)
1995	27,892 (6.5)	190,148 (44.1)	88,843 (20.6)	97,290 (22.6)	2,795 (0.6)	24,033 (5.6)	431,001 (100.0)
2000	11,729 (2.8)	149,543 (35.3)	114,035 (26.9)	104,371 (24.6)	5,185 (1.2)	39,108 (9.2)	423,971 (100.0)

자료 : 교육부, 교육통계연보, 각년도.

## 2) 문제점

### 가) 직업교육계열 입학자원의 급격한 감소 우려

직업교육의 문제점으로는, 우선 직업교육계열에 진학하려는 입학자원의 감소 및 불균등 배분의 우려를 들 수 있다. 청년층 인구규모 중 고등학교 취학연령인 15-17세 연령계층은 1990년 259만명 규모로부터 2005년 187만명 수준으로 지속적으로 하락하여, 동 기간중 무려 72만명이나 감소할 것으로 전망되고 있다(감소율 약 27.8%). 한편 고등교육기관의 취학연령인 18-21세 연령계층의 인구 또한 이러한 추세에 따라 1990년 366만명에서 2000년 323만명으로 다소 증가한 이후 2005년 261만명으로 지속적인 감소 추세를 보일 것으로 전망되고 있다(감소율 약 28.7%)(<표 III-3>).

<표 III-3> 청년층 인구의 추이

(단위 : 명, %)

구 분	청년층	고등학교 취학연령인구	고등교육기관 취학적령인구
1980	11,685,893 (1.8)	2,670,705 (0.3)	3,631,634 (-1.3)
1985	12,780,005 (0.5)	2,708,942 (-0.9)	3,394,665 (1.5)
1990	13,111,170 (-0.8)	2,594,656 (-2.0)	3,663,317 (-2.5)
1995	12,589,284 (-0.9)	2,349,375 (-1.8)	3,224,693 (0.0)
2000	12,005,391 (-2.3)	2,149,921 (-2.6)	3,230,715 (-4.2)
2005	10,713,178 (-0.8)	1,879,969 ( 2.5)	2,610,236 (0.0)
2010	10,311,545 (-0.6)	2,124,622 (-0.3)	2,615,121 (1.5)

주: 1) 청년층은 15-29세, 고등학교 취학연령인구는 15-17세, 고등교육기관 취학연령인구는 18-21세임.

2) 괄호안은 5개년 평균 변화율임.

자료: 통계청(1996). **장래인구추계**.

이러한 고등학교 및 대학 취학연령인구의 급격한 감소는 교육기관 전반에 대하여, 특히 입학자원의 확보를 둘러싸고 급격한 충격을 줄 것으로 전망이다. 예컨대 현재의 대학정원이 유지될 경우 대학입학정원 대비 신규 고졸 입학자원 부족율은 2000년의 경우 3.7%이나, 2003년에는 28%, 2006년에는 29%에 달할 것으로 추정되어 2002년 이후 입학미달 현상이 대단히 심각할 것으로 전망되고 있다(이길순, 2000).

그런데 인문승상의 학력사회구조로 인하여 실업고는 일반계 고등학교에 비하여, 전문대학과 산업대학은 일반대학에 비하여 사회적 위상이 낮게 평가되고 있다. 직업교육기관의 낮은 위상은 학력중심의 채용관행 및 처우에 기인하는 사회구조적 문제이지만, 이로 인하여 입학자원의 확보를 위한 직업교육의 경쟁력은 일반교육에 비하여 상대적으로 취약하다. 그에 따라 입학자원 감소의 충격과 불리한 영향이 직업교육계열 교육기관에 대해 집중적

으로 나타날 가능성이 온존하고 있다.

이러한 변화의 징후는 직업교육기관의 입학 미달 현상으로 반증되고 있다. 실업고의 경우 최근 입학미달이 지속되면서 그 비율이 높아지고 있는데, 1997년 미달인원 10,937명에 입학정원 미달율 3.5%이던 것이 1999년에는 19,908명 미달에 미달율 7.7%에 달하고 있다. 그런데 1999년 수치는 1997년 입학정원 31만 여명보다 대폭 감소한 정원인 25만 여명을 기준으로 산출된 것이어서 그 절대 미달율은 이미 상당한 수준에 이르고 있다고 볼 것이다. 한편 전문대학의 정원 미달 또한 1996년 262명에서 2000년 12,693명으로 급격하게 증가하고 있다(<표 III-4>).

<표 III-4> 실업계 고등학교의 계열별 입학생 미달 현황

(단위: 명 (%))

계열	1997년			1998년			1999년		
	정원	입학	미달	정원	입학	미달	정원	입학	미달
농업계	13,662	12,414	1,248	12,324	11,497	827	11,248	9,832	1,416
공업계	131,473	128,904	2,569	122,916	120,707	2,209	112,583	106,354	6,229
상업계	162,829	156,053	6,776	146,991	141,071	5,920	129,255	117,431	11,824
수산해운계	2,946	2,611	335	3,142	2,676	466	3,252	2,838	414
가사실업계	2,241	2,232	9	1,900	1,901	-	1,738	1,713	25
계	313,151	302,214	10,937	287,273	277,852	9,422	258,076	238,168	19,908
		96.5%	3.5%		96.7%	3.3%		92.3%	7.7%

자료: 교육부, **교육통계연보**, 각년도.

이러한 실업고의 입학정원 감축 및 미달 현상은 일반고와의 관계에서 입학자원 확보를 위한 시장 경쟁이 본격화되고 있음을 의미한다. 한편 고등교육의 경우 일반대학은 전문대학 인기학과를 개설하거나 평생교육과정을 통하여 전문대학 시장을 잠식하고 있고, 또한 일반대학의 입학자원 확보를 위한 변신 노력과, 지식기반사회화의 흐름에 따른 정부의 대학특성화 정책 및 평생학습체제 구축 노력은 연구중심대학을 제외하는 다수의 일반대학으로

하여금 산업기술인력 양성을 목표로 하는 실무형 대학으로의 전환을 촉진하고 있다. 이에 따라 일반대학은 산업체근로자를 대상으로 특별전형 및 시간제등록을 실시하고, 평생교육원 단기특별과정 운영, 전문대학 졸업자 대상 3학년 편입의 확대 운영 등을 통하여 그간 산업대학에 유보되어 있던 교육시장을 잠식하고 있다. 이로 인해 전문대학 시장, 산업대학 시장 및 일반대학 시장간의 경계가 약화되고, 입학자원 확보를 둘러싼 고등교육기관간의 경쟁도 격화되고 있는 것이다.

요컨대 학령인구 규모의 지속적 감소, 인문승상위주의 학력구조, 그리고 일반교육기관의 직업교육기관 입학자원 잠식 등으로 인하여 직업교육계열 교육기관의 입학자원이 향후 급격하게 감소할 우려가 제기되고 있다. 이는 입학자원 배분의 왜곡 문제를 제기하는 것이다.

#### 나) 취업·진학에서의 전공 연계성 부족

직업교육기관의 졸업생은 취업 또는 진학의 형태로 그들 경로를 전개한다. 이 중 취업 실태를 보면, 1991-1999년 기간 중 실업고 취업률은 일정한 수준(85.5%-91.8%)으로 유지됨에도 불구하고 취업자 수는 1991년 21만 여명에서 1999년에는 14만 여명으로 크게 감소하고 있다. 이러한 취업의 감소는 대학진학률의 급격한 증가에 기인하는 것이다. 한편 전문대학의 취업률은 1999년 기준으로 68.1%, 산업대는 66.2%로서, 4년제 일반대학의 평균취업률 51.3%를 크게 상회하고 있다(<표 III-5>).

한편 진학 실태를 보면 실업고생의 대학진학률은 1991년 7.8%에서 1999년 38.5%로 지속적이고 급격하게 상승하고 있다. 진학경로는 전문대의 비중이 압도적으로 높고(총진학자 112,130명중 81,488명), 그 다음으로 일반대 29,470명으로 나타나고 있다. 한편 진학희망율을 보면 1991-1998년 기간 중 진학희망율의 수치는 실제 진학률 수치보다 15% 이상 더 높음(다만 1999년의 경우 진학희망율 50.4%에 진학률 38.5%로서 그 편차가 12% 수준임). 이 점은 실업고생의 진학률 상승 여력이 잠재되어 있음을 보이는 것이다(<표 III-6, 7>).

<표 III-5> 실업계 고교, 전문대학, 산업대학, 4년제 대학 졸업자의 취업률  
(단위: 명, (%))

연도	실업계 고교		전문대학		산업대학		4년제 대학	
	취업자수	취업률	취업자수	취업률	취업자수	취업률	취업자수	취업률
1991	217,344	86.9	57,078	77.3	—	—	90,780	58.7
1992	218,888	87.5	64,103	75.3	6,444	71.9	91,438	58.0
1993	209,871	86.0	65,020	72.5	7,747	72.7	88,429	54.0
1994	192,165	85.5	73,665	68.8	7,454	69.3	90,110	56.4
1995	190,148	89.8	88,843	74.2	10,161	73.6	97,290	60.9
1996	196,403	91.8	102,648	78.2	11,533	72.4	101,911	63.3
1997	177,532	91.7	115,096	75.5	12,963	68.7	102,245	61.8
1998	164,075	84.7	114,035	66.3	11,581	59.5	85,805	50.5
1999	148,478	83.4	128,308	68.1	13,431	66.2	90,147	51.3

자료: 한국직업능력개발원(1999). **한국의 직업교육훈련 지표**. 103면.

<표 III-6> 졸업 후 희망 진로: 실고생

취업	진학	취업후 진학	군 입대	기타(개인사업)
14%	61%	17%	4%	7%

자료: 이찬양(1998). **실업계 고교 졸업자의 계속교육 기회와 산업대학 교육과의 상관관계에 대한 연구**. 산업교육연구소.

<표 III-7> 진학 희망대학: 실고생

전문대학	기능대학	기술대학교	산업대학교	일반대학교
71%	5%	3%	16%	4.5%

자료: 이찬양(1998). **실업계 고교 졸업자의 계속교육 기회와 산업대학 교육과의 상관관계에 대한 연구**. 산업교육연구소.

한편 전문대학의 경우 1999년 기준으로 진학희망률은 9.5%에, 진학률은 7.9%였다. 진학경로는 주로 대학인데, 1999년의 경우 총 진학자 16,867명중

16,337명이 대학으로 진학하였다. 산업대학의 경우 1999년 기준으로 진학희망률은 2.5%, 진학률은 5.1%였고, 진학경로는 주로 대학원이었다. 1999년의 경우 총 진학자 1,099명중 1,026명이 대학원으로 진학하였다(한국직업능력개발원, 1999).

이러한 취업 또는 진학과 관련된 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전공과 직업의 불일치도가 높다. 1996년 현재 취업을 한 적이 있거나 현재 취업중인 실업고·전문대·대학 졸업생은 전공과 직업이 일치한다는 비율(35.7%)보다 관계가 없는 편이 비율(43.1%)이 더 높은 것으로 나타나고 있다. 한편 일반교육기관에 비하여 직업교육기관이 보다 높은 불일치도를 보이고 있다. 학력별로 볼 때 실업고·전문대 졸업자의 경우, 전공 불일치도가 일치도보다 각각 24.7%, 2.3% 높고, 또한 일반계열에 속하는 대학의 경우보다 전공과 직업의 일치도가 낮게 나타나고 있다(<표 III-8>). 이 점은 실업고·전문대 등이 직업교육기관으로서의 사회적 역할을 제대로 수행하고 있는가에 대하여 심각한 의문을 제기하는 것이다.

<표 III-8> 전공과 직업의 일치도(1996)

구 분	계					
		매우 일치함	일치하는 편임	보통	관계없는 편임	전혀 관계없음
실업고졸업자	100.0	4.1	22.0	23.1	27.1	23.7
전문대졸업자	100.0	16.3	23.4	18.4	23.6	18.4
대학이상졸업자	100.0	20.6	28.2	19.7	18.8	12.8

주: 실업고, 초급대 및 전문대 이상 졸업자로 취업중이거나 취업한 경험이 있을 경우의 전공과 직업의 일치도임.

자료: 통계청(1997). **사회통계조사보고서**. 403면.

둘째, 진학에서의 과정 연계가 부족하다. 실업고·전문대학·산업대학간에는 특별전형 또는 편입학에 의한 진학 연계는 상당히 이루어지고 있으나,

이들 기관의 교육과정간 연계가 일관성있게 이루어지고 있거나 과정 연계를 위한 기본적인 인프라가 구축되어 있지 아니하다. 이것은 기본적으로 실업고 교육이 경제개발단계에서의 기능인력 양성을 위한 종결교육으로 설계되어 그 후의 교육단계와의 연속성이 고려될 필요가 없었기 때문이지만, 현재에도 실업고의 기초교육, 전문대·산업대의 전문교육이라는 과정 연계 구도는 상당기간 내에 달성하기 어려울 것으로 판단된다.

셋째, 진학에 있어 수학능력의 연계가 부족하다. 우선 실업고의 경우 학력부진 학생이 입학하는 비중이 높다. 예컨대 실업고 진학자가 실업고를 선택하는 주된 이유로서 직업적성(21.4%)보다 학업성적(58.0%)을 들고 있다(<표 III-9>).

<표 III-9> 실업계 고등학생의 실업계열 선택 이유

이유	성별		계(N=1345)
	남(N=626)	여(N=720)	
집안형편	5.0	10.4	7.9
학교성적	66.0	51.1	58.0
나의 선택으로	17.1	25.1	21.4
기 타	12.0	13.3	12.7
계	100.0	100.0	100.0

자료: 장원섭(1999), **학교에서 직업세계로의 이행에 관한 연구 (I) - 고등학교 단계를 중심으로**, 한국직업능력개발원.

또한 입학후 교과과정에 있어 국어·수학·과학·영어 등 기초학력관련 과목의 수업비중이 일반고의 50% 내외 내지 그 이하여서 대학 진학을 위한 기초학력 형성의 기회가 크게 부족하다(<표 III-10>).

<표 III-10> 일반고 및 실업고의 교과과정 비교

(단위: 단위수)

교과목	일반고(S고, 자연계)	실업고(D고)	실업고 수업비율
국 어	· 국어(10) · 문학(8) · 작문(4) · 문법(4)	· 국어(8) · 문학(6)	53.8%
수 학	· 공통수학(8) · 수학I(10) · 수학II(12)	· 공통수학(6) · 수학I(8)	46.7%
과 학	· 공통과학(8) · 물리(8) · 화학(8) · 생물(6) · 지구과학(4)	· 공통과학(8)	23.5%
영 어	· 공통영어(8) · 영어독해(4) · 영어I(8) · 영어II(6)	· 공통영어(8) · 영어회화(6)	53.8%

자료: 장석민 외(1999). **산업대학 체제개편 방안연구**. 한국직업능력개발원.

한 실태조사에 의하면 실업고 일반교사들은 “우리나라 실업계 고교가 안고 있는 가장 큰 문제점을 무엇이라고 생각하십니까”라는 질문에 대하여 ‘정부의 실업고 육성정책 부재’ 53.7%, ‘학생들의 수학능력 저하’ 21.0%, ‘지원자 수의 감소’ 12.9%의 순으로 대답하여, 정책 이전의 자연상태에 있어서 ‘학생의 수학능력 저하’를 실업고의 가장 큰 문제점으로 인식하고 있고, “학생들이 교과수업에 대하여 어느 정도의 흥미와 관심을 가지고 있다고 생각하느냐”는 질문에 대하여는, ‘전혀 관심이 없다’ 12.6%, ‘대체로 관심이 없다’ 59.1%, ‘보통이다’ 18.7%로 응답하여, ‘대체로 관심이 있다’(8.1%) 및 ‘매우 관심이 있다’(1.5%) 등의 적극적 관심에 미치지 못하는 비율을 거의 90%에 이르는 것으로 보고 있다. 그리고 “학생들이 교과수업에 대해 흥미와 관심을 갖지 못하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까”라는 질문에 대해서는 ‘기술인력으로서의 미래에 대한 꿈과 희망의 상실’ 28.3%, ‘자신들의 능력수준으로 감당키 어려운 수업내용’ 24.6%, ‘진로에 대한 불명확성’ 23.0%의 순으로 응답하여 학생의 수학능력 부족을 수업에 대한 무관심의 주요 요인으로 평가하고 있다(김용호 외, 1999). 그리고 국어·영어·수학 과목에 한정하여 실업고 학생의 기초수학능력을 측

정한 결과, 국어는 17%, 영어는 35%, 수학은 57%의 학생이 전문교과를 학습할 수 있는 최저통과점수에 미달하였다는 조사가 있다(조은상, 1999).

이처럼 실업고생은 인문계 고교 출신자에 비해 기초학력이 부족하여 대학수학능력시험 등의 일반전형을 통한 대학 진학은 사실상 어렵고, 대신에 직업교육경로상의 동일계열 진학경로인 특별전형을 통하여 대학에 진학하고 있다. 즉 특별전형이 수학 능력과 무관한 진학통로로서의 기능을 수행하고 있는 것이다.

한편 산업대의 경우 특별전형을 통하여 주간 20% 이상, 야간 80% 이상을 우선 선발할 것이 의무화되어 있다. 향후 입학자원의 부족에 직면할 경우 전문대 및 산업대는 입학자원의 독점을 구하여 현재 실시되고 있는 강제적 특별전형제도의 폐지를 반대할 가능성도 있다.

#### 다) 재정지원의 차등

교육부의 직업교육예산에는 실업교육 진흥, 실업 공업고등학교 운영, 전문대학 및 산업대학 운영 등의 사업이 포함되어 있다.

우선 직업교육훈련에 대한 교육부의 비용 부담은 전체 교육예산의 약 2%를 차지하고 있으며, 정부 예산의 0.4% 수준이다. 최근 5년간 교육부 예산에서 직업교육 예산이 차지하는 비중은 1995년부터 1997년 사이에 1.2%에서 2.1%로 증가한 후 1998년에 2.0%, 1999년에 1.8%로 감소한 것으로 나타나고 있다(「계산개요」, 각년도).

이러한 직업교육 예산에 있어서 가장 두드러진 특징은 최근 4-5년간 고등학교단계 직업교육에 대한 지원 비중은 줄어드는 반면, 전문대학에 대한 지원은 지속적으로 늘고 있다는 점이다. 부연하면 고등학교 직업교육에 대한 지원 규모는 1997년 이후 계속 감소하여 특히 1999년에는 전년 대비 41.8%나 감소한데 대하여, 전문대학에 대한 투자 규모는 1995년 이래로 지속적으로 증가하고 있다(<표 III-11>). 이 점은 학생 1인당 직업교육예산 구성 변화에서도 확인되는데(<표 III-12>), 이러한 추세는 산업구조 변화에 따라 직업교육정책의 축이 고등학교 단계에서 전문대학 단계로 이동하고 있음을 반영하는 것이다. 산업대학에 대한 지원 비중은 1996년과 1997년 사이에 21.45%에서 26.93%로 5.48% 포인트 증가하였다가 1998년에 18.24%로 크게

떨어져 1999년 현재 19.26% 수준에 머물고 있다.

<표 Ⅲ-11> 교육부 예산 중 직업교육예산 구성 변화 추이('95~'99)

(단위: 백만원 (%))

구 분	1995	1996	1997	1998	1999
고교직업교육지원	80,131 (51.7)	99,320 (40.2)	126,100 (33.5)	120,465 (34.4)	70,127 (21.6)
전문대학교육지원	74,855 (48.3)	94,614 (38.3)	148,700 (39.5)	165,964 (47.4)	192,036 (59.1)
산업대학교육지원	-	52,966 (21.5)	101,300 (26.9)	63,921 (18.2)	62,544 (19.3)
총 계	154,986	246,900	376,100	350,350	324,707

자료: 교육부(1995-1999). 예산개요.

<표 Ⅲ-12> 교육부예산중 학생 1인당 직업교육 예산 구성 변화 추이('95~'99)

(단위: 천원)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999
고교직업교육지원	88	106	131	130	82
전문대학교육지원	131	147	205	207	223
산업대학교육지원	-	373	718	436	395

자료: 교육부(해당연도). 예산개요·교육통계연보.

재정지원과 관련한 문제점으로는 다음의 것을 지적할 수 있다.

첫째, 직업교육에 대한 차등 투자가 이루어지고 있는 점이다. 직업교육훈련기관별 1인당 교육훈련비를 보면 직업훈련원이 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 기능대학과 공공 직업전문학교, 전문대학, 인정 직업전문학교, 공업계 고등학교 순으로 나타나고 있다. 즉 1인당 교육훈련비 측면에서 보면 교육부가 관할하는 직업교육기관의 재정이 노동부 산하의 직업훈련기관의

재정보다 매우 열악한 것으로 나타나고 있다(<표 Ⅲ-13>).

<표 Ⅲ-13> 직업교육훈련기관별 1인당 평균 교육훈련비  
(단위: 원)

기 관 유 형	1996년도	1997년도	1998년도
공업계 고등학교	2,160,247	2,432,865	2,356,187
공공 직업전문학교	4,930,600	5,543,680	5,035,110
인정 직업전문학교	3,444,465	2,596,109	3,173,508
전문대학	-	-	3,945,400
기능대학	6,060,800	6,081,230	5,547,022
직업훈련원(상공회의소)	7,077,167	8,964,344	7,467,013

주: 공공직업전문학교와 기능대학의 1인당 평균 교육훈련비는 노동부 직업능력개발 훈련사업현황(1999)에서의 비용이며, 전문대학의 1인당 평균 교육훈련비는 김홍주·한유경·김현철(1999)의 연구 결과임. 나머지 기관들에 대한 평균 교육훈련비는 한국직업능력개발원(1999)의 연구 결과임.

이러한 재정 지원의 부족으로 실업계 고교와 전문대학 등에서의 직업교육이 전반적으로 열악한 형편에 있다(백성준 외, 1999). 우선 실업계 고등학교의 경우, 1995년 상업고, 농업고, 그리고 공업고의 교육비 중 운영비가 각각의 표준운영비 수준의 44.9%, 66.3%, 그리고 69.4% 수준에 불과한 것으로 나타나며, 이러한 수준은 최근 들어 더욱 열악해진 것으로 알려지고 있다. 1999년 기준 일반고와 실업고 학생 1인당 교육비 비율은 1.00(2,118천원) 대 1.05(2,230천원)로, 이는 교육비 차이 지수의 일반계고교 대 실업계고교 비율 1.00 대 1.16에 비하여 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 일반계 고교에 비하여 실업계 고교 학생들에게 상대적으로 적정 규모보다 적은 교육비가 투자되고 있다는 것을 의미하는 것이다.

<표 III-14> 실업계 고등학교 실험실습 기자재 확보 현황('99. 3. 1현재)

계열별	기 준			보 유			보 유 율		
	종수	점수	금액	종수	점수	금액	종수	점수	금액
공업계	143	865	11,590	95	556	6,139	66.4	64.3	53.0
상업계	31	298	2,856	16	197	1,618	51.6	66.1	56.7
농업계	31	100	1,055	18	58	608	58.1	58.0	57.6
수해운계	4	17	215	2	9	117	50.0	52.9	54.4
전 체	209	1,280	15,716	131	820	8,482	62.7	64.1	54.0

자료: 교육부 내부자료.

전문대학의 경우 학생 1인당 총 공교육비와 그 중에서 사부담 공교육비의 비율(즉 학생이 부담하는 교육비에 비해 수혜받는 교육비는 어느 정도 되는가 하는 교육비 환원율)의 분석 결과를 통해 보면, 1.31수준으로 일반대학 1.69에 비해 크게 낮은 수준이다. 이는 우리나라 전문대학 교육의 질이 일반대학과 비교하여 상당히 열악한 수준임을 시사하는 것이다. 그리고 산업대의 경우 일반대학과의 비교 지표를 보면, 교원 1인당 재적생수(재학생수)의 경우 일반대 38.5명(26.8명)에 대하여 산업대 70.4명(47.3명), 교수 1인당 주당 강의시간수 분포를 보면, 일반대의 경우 9-11시간 30.0%, 12-14시간 19.1%, 6-8시간 15.5%의 빈도순으로 나타남에 대하여, 산업대학은 12-14시간 29.0%, 15-17시간 22.0%, 18-20시간 21.1%의 순으로 나타나고 있다(교육부, 1999). 주요 교육시설의 학생 1인당 점유면적을 기준으로 일반대와 산업대를 비교하면, 교육기본시설은 각 8.58 대 3.88, 지원시설은 3.47 대 1.49, 도서관은 1.09 대 0.47; 학생회관은 1.10 대 0.50m<sup>2</sup>로 나타나고 있다(<표 III-15, 16, 17>).

<표 III-15> 일반대학과 산업대학의 주요 교육시설 학생 1인당 점유면적

(단위: m<sup>2</sup>)

구분	교육기본시설	지원시설	도서관	학생회관
일반대학	8.58	3.47	1.09	1.10
국·공립	8.06	3.64	1.17	1.13
사립	8.53	3.41	1.07	1.09
산업대학	3.88	1.49	0.47	0.50
국립	3.02	1.33	0.53	0.37
사립	4.69	1.63	0.41	0.63

자료: 교육부(1999). **교육통계연보**.

<표 III-16> 일반대학과 산업대학의 교원 1인당 학생 수 비교

(단위: 명)

구분	교원수*	재적 학생수 (재학생수)	교원 1인당 학생수
일반대학	41,226	1,587,667 (1,103,251)	38.5 (26.8)
국·공립	11,324	361,415 (254,735)	31.9 (22.5)
사립	29,902	1,226,252 (848,516)	41.0 (28.4)
산업대학	2,252	158,444 (106,442)	70.4 (47.3)
국립	1,245	77,177 (52,716)	62.0 (42.3)
사립	1,007	81,267 (53,726)	80.7 (53.4)

주: 교원 수에는 조교 포함.

자료: 교육부(1999). **교육통계연보**.

<표 III-17> 서울산업대와 일반대의 비교

항목	서울산업대	일반대	
		제주대	강릉대
1인당 국고지원액 (원)	2,132,000	3,757,590	3,651,850
1인당 실험실습비 (원)	226,100	68,740	137,000
1인당 교육비 (원)	4,067,000	5,860,350	5,721,970
1인당 등록금 (수업료, 기성회비)	266,060/ 745,740	2,284,000	2,324,000
세출예산의 국고의존율 (%)	52.6	64.1	63.8

자료: 교육부(1999). 교육통계연보.

둘째, 직업교육의 높은 사학의존성과 사학 차등의 문제이다. 학교 수를 기준으로 할 때 실업고의 41.9%, 전문대학의 90.1%, 그리고 산업대학의 57.9%가 사립학교로서 이는 직업교육이 국·공립보다는 사립학교에 많이 의존하고 있음을 보여준다. 특히 직업교육의 중심축으로 부상하고 있는 전문대학은 거의 사립에 의존하고 있다고 보아도 과언이 아닐 정도로 사립의 비중이 압도적으로 높다.

<표 III-18> 설립별 직업교육기관 및 학생 수

구분	국립		공립		사립		계	
	기관	학생	기관	학생	기관	학생	기관	학생
실업계 고교	5 ( 0.7)	8,013 (1.1)	440 (57.6)	358,507 (48.0)	319 (41.7)	380,466 (50.9)	764 (100.0)	746,986 (100.0)
전문대학	7 ( 4.4)	15,302 (1.7)	9 ( 5.7)	22,029 ( 2.4)	142 (89.9)	875,942 (95.9)	158 (100.0)	913,273 (100.0)
산업대학	8 (42.1)	81,186 (47.6)	-	-	11 (57.9)	89,436 (52.4)	19 (100.0)	170,622 (100.0)

자료: 교육부(1999). 교육통계연보.

이러한 점은 정부의 재정지원 부담을 강화하는 요소이다. 그런데 직업교육기관의 설립주체(국·공립과 사립)에 따라 교육비 및 납입금에 차이가 있으며 또한 학생은 교육서비스의 차별을 받고 있다(<표 III-19>). 즉 실업고·전문대·산업대 모두 국·공립학교 학생은 사립학교 학생에 비하여 낮은 수준의 납입금을 내는 반면, 국·공립 실업고와 전문대 학생은 사립학교 학생에 비해 높은 수준의 교육비 혜택을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 예컨대 납입금과 교육비의 비율로 계산되는 교육비 환원율에 있어서 사립학교 재학생들은 국·공립학교 학생에 비해 훨씬 낮게 나타나 높은 납입금을 부담하면서도 학생 1인당 교육비 투자 규모는 이들 보다 낮은 실정이다. 특히 사립전문대학의 학생 1인당 교육비와 납입금의 비율은 0.90으로 학생 납입금 이하의 교육비가 투자되고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 III-19> 직업교육기관 학생 1인당 교육비 및 납입금 수준('99)

(단위: 천원)

구 분	교육비(A)	납입금(B)	A/B
<b>실업계고교</b>	2,230.0	832.0	2.68
공 립	2,658.0	690.0	3.85
사 립	1,840.0	963.0	1.91
<b>전문대학</b>	2,966.4	3,210.9	0.92
국·공립	3,894.8	1,890.1	2.06
사 립	2,929.9	3,264.6	0.90
<b>산업대학</b>	2,779.5	1,757.8	1.58
국 립	2,518.1	944.2	2.67
사 립	3,027.7	2,530.4	1.20

자료: 백성준 외(1999), 직업교육 재정 진단 및 개선방안, 교육부.

### 3) 제도개선의 방향

#### 가) 직업교육기관에게 시장변화에 부응하는 자율성 부여

직업교육기관은 그간 학교시장 인구의 40% 내외를 점유할 뿐 아니라, 노동시장에 새로 진입하는 신규 학졸자의 65% 내외를 공급하여 사회경제적으로 매우 중요한 역할을 담당하여 왔다. 그러나 입학자원의 급격한 감소 현상은 인문층상의 사회구조 및 교육기관간의 시장 개방과 맞물리면서, 특히 직업교육계열 입학자원의 급격한 감소 우려가 제기되고 있다. 한편 직업교육기관 출신 취업자의 전공연계성이 취약한 점과, 실업고생의 대학진학율 상승에도 불구하고 학교급간 과정 연계 및 학생의 수학능력 연계 등의 학습연계가 이루어지고 있지 못한 점 등이 시사하듯이, 직업교육의 질적 제고가 요청된다. 이것은 직업교육기관에 대한 노동시장 및 교육수요자의 신뢰도를 제고하는 문제로서 입학자원 확보를 위한 결정적 변수가 되는 것으로, 이를 위해서는 직업교육이 일반교육에 대한 이류교육이 아닌 대등하고 독자적인 학습경로로서의 위상을 가질 수 있도록 재정립할 필요가 있다.

요컨대 학령인구의 급격한 감소, 인문층상의 학력사회구조, 교육기관간 시장 분점구도의 약화 등으로 인하여 입학자원의 확보를 둘러싼 학교간의 경쟁은 더욱 치열해질 전망이다. 한편 직업교육기관의 경우 그 다수가 사립인 점에 비추어 입학자원의 확보 문제는 교육의 질 문제가 아닌 존립 그 자체의 문제로 제기되고 있다. 이처럼 교육시장의 변화에 따라, 종전과는 달리 교육기관의 시장책임성이 크게 강화되고 있다. 그러므로 입학자원의 확보를 둘러싼 학교급간, 교육기관간의 경쟁이 공정하게 이루어지고 사회적으로 가치 있는 결과를 낳게 하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 즉 교육기관으로 하여금 노동시장의 변화 및 교육소비자의 선택에 유연하게 대응할 수 있도록 학교운영상의 자율성을 최대한 부여할 필요가 있다.

#### 나) 학교급간 연계의 다양성 확보

상술하였듯이 실업고의 대학 진학이 증가하면서 대학(특히 전문대학) 졸업자의 노동시장 진입 비중이 증가하고 있다. 그러나 상급학교에의 진학이 학위(학력)는 부여하지만 학생의 수학능력 내지 학교의 교육과정 연계성이

부족하여 계속학습으로서의 의의를 달성하기 어렵다면, 개별화 교육 및 심화학습의 기회가 동시에 부여되는 형태를 모색할 필요가 있다.

이와 관련하여 직전 학습과정에 연계된 심화학습과 동시에 개별화교육이 가능한 형태로서 실업고·전문대학 등의 단위학교내에 심화학습과정을 설치하는 것을 고려할 수 있다. 이는 예컨대 실업고에서 5년제(3+2) 교과과정을 실시하거나, 전문대학에서 3-4년제 교과과정(2+2)을 실시하는 것을 말한다. 이것은 실업고와 전문대학의 교육시장, 전문대학 교육시장과 산업대학 및 일반대학의 교육시장, 그리고 산업대학과 일반대학의 교육시장이 상호 경쟁적인 것으로 조성되는 것을 의미한다. 이것 또한 각급 학교에서 일정한 기준에 따라 수업연한 및 교육과정의 자율적 결정이 허용되어야 함을 촉구하는 것이다.

#### 다) 직업교육의 특성을 살릴 수 있는 재정지원방식의 모색

직업교육은 일반교육에 비하여 특성화교육으로서의 성질을 가지는 것이다. 예컨대 교육분야, 입학자원(입학대상)의 범위, 교육과정의 구성 및 교수학습방법(현장실습·멀티미디어 활용 등), 교원자격(실무교육능력), 실습기자재 운용 등에 있어서 구분된 특성을 가지고 있고, 이로 인해 직업교육은 일반교육의 경우보다 고비용 구조를 가지는 것이다. 이처럼 직업교육이 제대로 이루어지려면 그 특성상 상당한 교육투자가 요구됨에도 불구하고, 직업교육의 사학의존성이 높은 점과 정부의 재정투자가 낮고 차별적이라는 점은 직업교육이 '이류화'되는 결정적인 요인이 되고 있다.

한편 실업고생의 경우 일반계 학생에 비해 대체로 낮은 사회경제적 지위를 가지는 경향이 있고 실제로 저소득층 자녀가 많다(<표 III-20>). 그러므로 실업고에 대하여는 사회통합의 정신에 기초하여 1인당 시설기준, 학급당 인원수, 장학 등에 있어서 보다 유리한 교육환경을 조성할 필요가 있다. 또한 전문대학의 경우에도 유사하다. 즉 전문대 신입생의 가장(주로 아버지임)의 교육수준에 관한 조사에 의하면, 대학졸업자 이상의 비율이 낮아지는 대신(1991년 34.1%→ 1998년 19.1%), 고졸 또는 중졸자가 증가하고 있으며(1991년 57.9%→ 1998년 66.8%), 4년제 대학과 비교하여 가장의 학력 수준

차가 점차 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이것은 전문대학 학생의 경제적 여건이 상대적으로 어려울 수 있음을 반증하는 것이다(이길순, 2000).

<표 III-20> 일반고·실업고 재학생 및 졸업생의 가정 배경

구분		재학생		재학생+졸업생(만29세이하)	
		일반계 고교	실업계 고교	일반계 고교	실업계 고교
부의 학력	중졸 이하	12 ( 13.5)	19 ( 35.8)	121 ( 25.5)	112 ( 53.1)
	고졸	41 ( 46.1)	30 ( 56.6)	230 ( 48.4)	87 ( 41.2)
	대졸 이상	36 ( 40.4)	4 ( 7.5)	124 ( 26.1)	12 ( 5.7)
가정 소득	150만원 미만	18 ( 20.2)	21 ( 39.6)	110 ( 23.2)	76 ( 36.0)
	150-250만원 미만	50 ( 56.2)	25 ( 47.2)	238 ( 50.1)	97 ( 46.0)
	250만원 이상	21 ( 23.6)	7 ( 13.2)	127 ( 26.7)	38 ( 18.0)
계		89 (100.0)	53 (100.0)	475 (100.0)	211 (100.0)

자료: 장원섭 외 (1999). **학교에서 직업세계로의 이행에 관한 연구(I)**. 한국직업능력개발원. (설문조사 자료를 재분석)

따라서 직업교육이 활성화되려면, 일차적으로 정부의 재정지원이 증대되어야 할 것이지만, 재원의 한계를 고려할 때 재정배분에 있어서 다음의 준칙이 준수되어야 할 것이다.

첫째, 선택과 집중의 원칙. 즉 제한된 예산을 지원대상 교육기관간에 평균적으로 배분할 것이 아니라 직업교육이 명실상부하게 이루어질 수 있도록 선택과 집중을 통하여 직업교육의 비용구조에 타당한 지원이 될 수 있도록 해야 한다. 이 경우 일정기간 동안의 지속적 지원이 요구될 것이다.

둘째, 민간 주도 및 참여의 원칙. 즉 재정지원은 현장교육기관이 참여하여 결정하는 재정 배분 및 지원 기준에 의하여, 그리고 단위교육기관이 주도적으로 수립하는 발전계획 및 자구적 노력을 토대로 하여 그의 시장적응성을

촉진·조성하는 방향으로 지원하여야 할 것이다.

셋째, 사회통합의 원칙. 즉 직업교육을 받는 계층이 상대적으로 열위계층인 점을 감안하여 이들을 사회에 통합하기 위한 국가적 배려가 필요하다.

## 나. 직업훈련

### 1) 현황

#### 가) 훈련기관 설립 현황

훈련기관은 정부·지방자치단체 및 공공단체(한국산업인력공단·대한상공회의소·장애인고용촉진공단)가 운영하는 공공훈련기관(95개소)과, 직업능력개발훈련시설(직업능력개발훈련법인·여성의집·사업주훈련시설 등)과 학원 등의 민간훈련기관으로 대별된다. 그리고 각 기관 유형별 훈련직종은 상대적으로 특화되어 있다(<표 III-21>). 예컨대 사업주훈련시설의 경우 자체수요직종을 훈련직종으로 함에 대하여, 한국산업인력공단 등 공공단체는 산업별 공통수요 직종이나 첨단 및 신수요 직종 등 훈련시장의 실패 부분이나 보완이 필요한 부문을 훈련직종으로 하고 있다.

#### 나) 정부의 훈련사업 현황

정부사업은 정부주도적인 사업과 민간훈련에 대한 정부지원사업으로 나누어지고, 이들은 다시 채용 및 훈련대상의 특성에 따라 다양한 사업으로 분류된다(<표 III-22>). 예컨대 실업자 등을 대상으로 하는 훈련에 있어서도 고용보험 피보험자와 여성가장이 분리되어 취급되고 있다.

#### 다) 훈련실적 현황

1999년도 직업훈련 실적을 보면, 공공기관은 양성훈련과 향상훈련에 치중함에 대하여, 민간기관은 향상훈련과 실업대책훈련 중 실업자채취직훈련의 실적이 가장 크게 나타나고 있다. 특히 실업대책훈련의 경우 민간기관의 참여율이 공공기관의 그것보다 크게 높게 나타나고 있는 점이 주목된다(<표 III-23>).

<표 III-21> 훈련기관 설립 현황

기관형태		기관수	훈련직종	
공공 훈련 기관	정부기관 (법무부)	36	- 소년원생 및 재소자 자활능력 배양을 위한 직종(조적, 목공등)	
	지방 자치단체	7	- 지역주민 선호직종, 취업용이직종 (기계조립, 자동차정비, 건축배관, 특수용접, 전기제어 등)	
	공공단체	한국산업인력 공단	42	- 산업별 공통수요 직종(금속, 기계가공, 정밀기계 등) - 수출전략 직종(귀금속가공, 염색, 제직 등)
		대한상공회의소	8	- 첨단 및 신수요 직종(전산응용기계 등)
		장애인고용촉진 공단	2	- 기능장 양성
	민간 훈련 기관	직업능력 개발훈련	훈련법인	77
여성의 집			44	
시설		사업주훈련시설	325	- 자체수요직종의 다능공 및 준다능공 - 재직근로자의 직무능력향상훈련
		개인지정시설	176	
기타 훈련기관*		학원	972	- 실업자의 재취직능력을 제고하기 위한 훈련
		사업주	713	
		대학	234	- 재직근로자의 직무능력향상훈련
		기타	585	

주: '\*'가 붙여진 항목 수치는 '99년도 실업자훈련참여 기관수 기준임.

자료: 노동부(2000), **직업능력개발훈련 사업현황**.

<표 III-22> 직업훈련 관련 정부사업의 종류

훈련의 성격	훈련대상			관련 사업명
	대분류	중분류	세분류	
사업주 주도적	재직자·채용예정자			사업주훈련 지원
개인 주도적	재직자			학자금 대부 수강장려금
정부 주도적	구직자	고용보협 피보험자 이었던 구 직자		실업자재취직훈련
		그외 구직 자로서 다음의 목표집단	비진학청소년	고용촉진훈련
			군전역자 및 군전역예정자 (1년 이내)	"
			농어촌발전특별조치법에 의 한 농림어업인과 그 가족	"
			생활보호법상 보호대상자	"
			모자복지법상 보호대상자	"
			국가유공자등 예우에 관한법 률에 의한 취업보호대상자	"
		여성가장실업자에 대한 훈 련	여성가장실업자취 업 훈련	
기타 구직자		정부위탁훈련 (=우선직종훈련) 취업훈련 -취업유망직종훈련 -창업훈련		

<표 III-23> 1999년도 직업훈련 실적

(단위: 명)

구분	계 (A+B+C)	일반훈련			실업대책훈련									
		양성 훈련 (A)	향상 훈련 (B)	전직 훈련 (C)	소계 (D)	실업자 재취직	고용 촉진	취업 유망	청업	기능 사양 양성	우선 직종	유급 휴가		
계	1,275,049 (13,961)	48,626 (13,914)	867,577 (47)	495	358,351	226,356	69,466	10,022	11,054	7,725	16,817	9,122	7,789	
공 공	소 계	160,456 (13,961)	36,883 (13,914)	82,319 (47)	-	41,254	13,436	-	1,338	419	5,469	16,817	3,752	23
	한 국 산 업 인 력 공 단	91,809 (13,090)	15,183 (13,090)	56,010	-	20,616	2,348	-	1,246	148	2,329	14,522	-	23
	기 능 대 학	50,349 (871)	11,626 (824)	24,843 (47)	-	13,880	9,463	-	-	271	1,851	2,295	-	-
	대 한 상 의	8,610	803	1,184	-	6,623	1,490	-	92	-	1,289	-	3,752	-
	장 애 인 공 단	288	218	70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	정 부 기 관(법 부)	4,513	4,301	212	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	지 자 체	4,887	4,752	-	-	135	135	-	-	-	-	-	-	-
민 간	1,112,108	9,258	785,258	495	317,097	212,920	69,466	8,684	10,635	2,256	-	5,370	7,766	
훈 련 교 사	2,485	2,485	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

주: 1) ( )는 정부의 실업대책훈련에 포함되는 인원.

2) 우선직종훈련은 (구)정부위탁훈련임.

자료: 노동부(2000). 직업능력개발훈련 사업현황.

**라) 기업의 인력개발 실태**

우리나라의 경우 기업의 총노동비용 중 직업훈련비의 비율을 보면, 1990년대 전반기에는 1.5-1.8% 수준이었으나 1996년에 이르러 2.1%로 증가하고 있다(<표 III-24>). 그러나 이것은 주요 선진국에 비추어 볼 때 그 수준이 높은 것은 아니다.

다만 일본의 경우 사업내 훈련이 크게 활성화되어 있으나 비용절약적인 현장훈련(OJT)의 체계화를 통해 이를 수행함으로써 수치상 낮게 파악되고 있다.

<표 III-24> 총노동비용중 직업훈련비의 비율

(단위: %)

	제조업 등(industry)	서비스업(service)
EU 평균 (1992)	1.3	1.2
- 영국 (1992)	1.6	1.8
- 프랑스 (1992)	1.5	1.4
호 주 (1996)	2.5	
미 국 (1996)	1.8	
일 본 (1995)	0.3	-
한 국 (1996)	2.1	

주: 일본의 수치는 제조업에 대한 수치임.

자료: OECD(1998). *Human Capital Investment: An International Comparison*; 日本 労働大臣官房政策調査部(1999). *労働統計要覧*; 노동부(1997). *기업체 노동비용 조사보고서*.

**마) 고용보험 직업능력개발사업 실적**

사업주의 주된 훈련 참여 통로인 고용보험 직업능력개발사업의 경우, 1999년 말 기준 고용보험사업 적용사업장 중 직업능력개발사업 참여 사업장은 7.3%, 피보험자(근로자) 참여율은 12.9%에 그치고 있다. 이는 1998년도의 4.5% 및 11.2%에 비해 증가한 것이긴 하지만 그 절대수준은 미약한 것에 해당한다.

또한 지원금 내역을 보더라도 직업능력개발사업 지원금의 73.2%가 실업자 재취직훈련 지원에 투입된 반면, 사업주훈련에 지원금 비율은 20% 미만에 그치고 있다(<표 Ⅲ-25>).

<표 Ⅲ-25> 고용보험 직업능력개발사업 사업별 지원실적

(단위: 개소, 명, 천원, %)

구분	전체	직업능력개발훈련	유급휴가훈련	수강장려금	근로자학자금대부	실업자재취직훈련
사업장	47,061 (100.0)	32,337 (68.8)	241 (0.5)	-	14,443 (30.7)	-
인원	727,087 (100.0)	539,564 (74.2)	7,431 (1.0)	40 (0.0)	17,362 (2.4)	162,690 (22.4)
지원금	348,707,270 (100.0)	57,606,804 (16.5)	4,538,430 (1.3)	3,5333 (0.0)	30,043,081 (8.6)	256,483,622 (73.6)

주: 위의 수치는 1999년 10월 기준, 즉 1998년에 훈련을 실시하여 1999년 10월까지 지급된 실적임.

자료: 강순희·이병희·김미란(2000), **직업능력개발사업의 성과분석**, 25면.

한편 산업체가 주로 참여하는 훈련과정은 훈련기간이 상대적으로 긴 양성훈련이 아니라 단기간의 향상훈련이다. 고용보험기금 사용실적을 기준으로 할 때 산업체의 향상훈련 참여율이 14.8%임에 대하여, 양성훈련 참여율은 1.1%에 불과하다. 매출인원에 있어서도 결과는 유사하다(<표 Ⅲ-26>).

한편 산업별 지원실적을 보면 사업장 지원건수 기준으로 제조업이 45.5%로 가장 높았으며 금융·보험·부동산업 25.6%, 도소매·수리·숙박·음식업 9.4%의 순으로 나타나고 있다. 전체 사업장 구성비를 볼 때 제조업과 금융·보험·부동산업의 훈련 참여가 상대적으로 높았으며, 소규모 사업장이 많은 도소매·수리·숙박·음식업 등에서 저조한 것으로 나타나고 있다(<표 Ⅲ-27>).

<표 III-26> 1999년도 직업능력개발사업 추진실적

(단위: 건, 명, 천원, %)

구분	건수	구성비	인원	구성비	금액	구성비
계	43,844	100.0	1,030,257	100.0	418,183,956	100.0
사업내직업훈련	443	1.0	43,428	4.2	4,209,471	1.0
실업자재취직훈련비용 및 수당*	-	0.0	226,800	22.0	306,172,198	73.2
자체교육훈련	170	0.4	22,764	2.2	231,593	0.1
근로자학자금대부	-	0.0	13,552	1.3	23,484,400	5.6
수강장려금	-	0.0	51	0.0	39,983	0.0
교육훈련지원금	6,002	13.7	72,777	7.1	11,840,996	2.8
교육훈련유급휴가	133	0.3	1,169	0.1	2,286,821	0.6
사업주양성훈련(자체)	111	0.3	7,313	0.7	4,036,551	1.0
사업주향상훈련(자체)	2,521	5.8	330,101	32.0	29,731,030	7.1
사업주전직훈련(자체)	6	0.0	404	0.0	474,820	0.1
사업주양성훈련(위탁)	268	0.6	1,945	0.2	207,982	0.1
사업주향상훈련(위탁)	33,970	77.5	302,571	29.4	31,995,514	7.7
사업주전직훈련(위탁)	19	0.0	91	0.0	11,891	0.0
사업주유급휴가훈련	200	0.5	7,277	0.7	3,436,547	0.8
해외직능개발비용	1	0.0	14	0.0	24,157	0.0

참고: 실업자재취직 훈련 비용 및 수당의 인원과 금액은 당해 연도에 실업자재취직 위탁 훈련에 등록 중이거나 수료자, 그리고 중도탈락자를 모두 더한 수치임.

자료: 노동부(2000). 고용보험 통계연보.

<표 III-27> 고용보험 직업능력개발사업 산업별 지원실적

(단위: 개소, 명, 천원, %)

구분	전체	농·수·임업	광업	제조업	전기·가스·수도공사	건설업	도소매·수리업·숙박·음식업	운수·창고·통신업	금융·보험·부동산업	교육서비스·기타
지원 사업장	32,377 (100.0)	122 (0.4)	123 (0.4)	14,704 (45.4)	241 (0.7)	2,546 (7.9)	3,023 (9.4)	1,765 (5.5)	8,290 (25.6)	1,533 (4.7)
전체 사업장	595,070 (100.0)	1,439 (0.2)	896 (0.1)	136,211 (22.9)	765 (0.1)	66,009 (11.1)	208,203 (35.0)	26,513 (2.8)	65,302 (11.0)	99,732 (16.8)
사업장 훈련 참여율	5.4	8.5	13.7	10.8	31.5	0.0	1.5	10.9	12.7	1.5
지원 인원	539,564 (100.0)	394 (0.1)	428 (0.1)	246,926 (45.8)	8,400 (1.6)	22,043 (4.0)	44,324 (8.2)	37,537 (7.0)	149,634 (27.7)	29,878 (5.5)
전체 피보험자	5,945,474 (100.0)	17,862 (0.3)	17,697 (0.3)	2,420,546 (40.7)	55,190 (0.9)	458,981 (7.7)	776,683 (13.1)	544,038 (9.2)	1,112,665 (18.7)	541,812 (9.1)
피보험자 훈련 참여율	9.1	2.2	2.4	10.2	15.2	4.8	5.7	6.9	13.4	5.5
지원 금액	57,606,804 (100.0)	242,101 (0.1)	63,555 (0.1)	25,912,767 (45.0)	1,030,997 (1.8)	2,877,889 (5.0)	4,549,385 (7.9)	5,410,238 (9.4)	14,930,993 (25.9)	2,788,899 (4.8)

주: 위의 수치는 1999년 10월 기준, 즉 1998년에 훈련을 실시하여 1999년 10월까지 지급된 실적임

자료: 강순희·이병희·김미란(2000). **직업능력개발사업의 성과분석**. 27면.

## 2) 문제점

직업훈련의 문제점은 민간자율훈련시장의 문제점과 정부지원훈련시장의 문제점으로 대별할 수 있다. 그런데 전자의 경우 시장기능이 이루어지는 점에서 다만 시장실패가 문제될 뿐이어서, 주로 문제되는 것은 시장실패부문을 포괄하는 후자에 대한 경우이다. 그러므로 이하에서는 정부지원훈련시장을 중심으로 문제점을 살펴보기로 한다.

**가) 훈련의 질 관리제도의 세 요소**

정부지원시장의 질 관리제도는 ‘시장관리’, ‘과정관리’ 및 ‘성과관리’ 제도로 나누어 살펴볼 수 있다.

여기서 시장관리라 함은 정부지원 ‘시장’의 진입요건 및 퇴출요건을 정함으로써 훈련의 질을 관리하는 방식을 말한다. 이것은 정부지원을 받기 위해 갖추어야 할 훈련사업주·훈련시설의 요건을 정하거나 훈련대상자의 범위를 정함으로써 정부지원의 대상이 되는 훈련시장의 범위를 규율하는 것을 내용으로 한다.

과정관리라 함은 정부지원의 요건으로 훈련교사 자격제도의 운영, 표준훈련계약의 체결 강제, 훈련장비·훈련시간 등에 관한 훈련기준의 준수 요구, 행정관청에 의한 훈련과정의 지도·감독 등을 시행함으로써, 훈련과정 실시와 관련하여 훈련의 질을 관리하는 방식을 말한다.

그리고 성과관리라 함은 정부지원훈련에 대하여 그 성과를 평가하되 일정한 이상의 자격취득을 정부지원의 요건으로 하거나, 훈련성장에 따라 정부지원에 차이를 두어 훈련의 질을 관리하는 방식을 말한다.

<표 III-28> 훈련의 질 관리제도

항목구분		비고
훈련의 질관리제도	시장관리	훈련기업요건 등 정부지원 훈련시장의 진입요건 및 퇴출요건을 정하는 것을 말함
	과정관리	훈련계약·훈련기준 등 등 훈련과정을 통제하는 것을 말함
	성과관리	훈련성장을 평가하는 것과 그에 따라 조치를 취하는 것을 말함

**나) 현행 질 관리제도의 내용**

우선 시장관리 관련 규정으로는 다음의 것이 있다. 즉 (i) 정부지원의 대상이 되는 훈련과정의 범위를 노동부장관이 인·지정하는 과정으로 제한하

는 규정 및 그 취소를 정하는 규정(근로자직업훈련촉진법 제28조, 동법 시행령 제24조·제25조, 동법 시행규칙 제15조·제16조), (ii) 정부지원대상의 범위를 일정한 훈련시간 내지 훈련기간 이상인 과정으로 제한하는 규정(근로자직업훈련촉진법 시행령 제4조 제2항). 즉 양성훈련 1월 이상, 전직훈련 2주 이상, 향상훈련 20시간 이상이라는 훈련기간(훈련시간)의 제한, 그리고 (iii) 정부지원 대상이 되는 훈련생의 범위와 관련하여 훈련대상자의 연령을 15세로 제한하는 것(근로자직업훈련촉진법 시행령 제4조 제3항)이 그것이다.

과정관리 관련 규정으로는, (i) 훈련기준을 정하는 규정(근로자직업훈련촉진법 제7조), (ii) 행정관청에 의한 지도·감독을 정하는 규정(근로자직업훈련촉진법 제31조 제1항, 동법 시행령 제27조 제1항, 동법 시행규칙 제17조), (iii) 훈련생의 산업체 현장실습의무를 정하는 규정(직업교육훈련촉진법 제7조, 동법 시행령 제4조)과, (iv) 사업주의 정부고시 표준협약서에 따른 실습계약 체결의무를 정하는 규정(직업교육훈련촉진법 제9조, 동법 시행령 제6조)이 있다.

그리고 성과관리 관련 규정으로는, (i) 국가 및 지방자치단체에 대하여 직업훈련기관에 대한 평가를 주기적으로 실시하여 그 결과를 공개하고, 평가결과를 행·재정 지원과 연계시킬 의무를 정하는 규정(직업교육훈련촉진법 제21조·제22조), (ii) 노동부장관에 대하여 훈련 기관 또는 과정을 매년 평가하여 우수 기관 또는 과정에 대하여는 이를 우대하도록 정하는 규정(근로자직업훈련촉진법 제29조)이 있다.

#### 다) 질 관리제도의 문제점

우선 시장관리와 관련하여, 훈련과정 인·지정 요건이 설정되어 있긴 하지만 훈련기준에 따를 것을 내용으로 하는 과정 인정요건은 다만 우대지원의 요건으로 되어 있을 따름이고, 다른 한편 과정 지정요건은 “생산성 향상, 품질 향상 및 기타 재직근로자의 직무수행능력을 향상시킬 수 있는 과정... 일 것” 등으로 되어 있어 이는 다만 정부지원의 최소요건을 정하는 것일 뿐 훈련과정의 질 관리에 기여하는 의의는 매우 약하게 되어 있다(직업능력개발훈련과정의 인정·지정및평가등에관한규정 제8조·제9조 참조). 시장진입요

건에 해당하는 인·지정요건이 그러한 만큼 그 이면을 이루는 과정 인·지정 취소요건 또한 시장의 질 관리를 위한 실질적 의미의 퇴출 기준을 마련하고 있는 것은 아니다. 또한 양성훈련 1월 이상, 전직훈련 2주 이상, 향상훈련 20시간 이상이라는 훈련기간(훈련시간)의 제한은 훈련과정의 질 관리를 위한 것이라기 보다는 정부지원의 취소요건을 정한 것에 불과하고, 훈련대상자의 연령 제한도 15세 미만의 자의 사용금지원칙을 정하는 근로기준법의 정합을 확인하는 정도의 의미를 가질 따름이다. 이러한 점에서 볼 때 현행 제도는 민간훈련시장의 육성 및 경쟁 촉진을 위하여 정부지원시장의 진입요건을 대폭 완화하고 있어, 질 관리기제로 설계되어 있다고 보기 어렵다. 이처럼 정부가 시장관리의 기준을 훈련과정 중심으로 전환한 것은, 그 진입요건을 기관을 기준으로 공공·사업내·인정 직업훈련기관으로 엄격히 제한하던 구법과는 아주 다른 접근법을 취하는 것으로, 주로 시장에서의 경쟁을 성립을 도모하기 위한 것이다.

한편 과정관리의 문제점으로는 직업훈련기준이 마련되어 있지만 이것은 정부지원의 필요요건이 아니라 다만 우대요건에 불과하고(근로자직업훈련촉진법 제28조 제3항 참조), 행정관청의 지도·감독에 의한 훈련과정의 질 관리 기능은 지방노동관서의 일손 부족으로 인하여 사실상 제대로 수행되고 있지 못한 실정이다. 그리고 직업교육훈련촉진법이 과정관리의 일환으로 훈련생에 대하여는 산업체 현장실습의무를, 사업주에 대하여는 정부고시 표준협약서에 따른 실습계약 체결의무를 부여하고 있지만, 이들 규정의 경우 대응되는 의무이행강제수단을 규정하고 있지 않아 사실상 선언규정에 불과한 실정이다.

그리고 성과관리의 경우, 훈련기관에 대한 국가 등의 평가 및 정보 공개, 평가결과의 행·재정지원 연계 등에 관한 직업교육훈련촉진법의 규정은 이를 구체화할 수 있는 조직(예컨대 독립적인 전문 평가기관)이나 사업에 대한 구체적인 수권규정이 없어 사실상 사문화하고 있는 실정이다. 그리고 근로자직업훈련촉진법상의 평가규정의 경우 그 운영수준이 훈련시장의 경쟁성 강화에는 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다. 예컨대 노동부는 1999.9.-12.

기간중 실업자직업훈련 기관(1,114개) 및 과정(1,830개)에 대하여 평가를 실시하였다. 여기서 그 대상기관을 공공·대학·학원·민간 등 4부문으로 나누어 서로 다른 평가기관에 용역을 주어 평가를 실시하였는데, 이들 각 평가기관은 독자적으로 평가지표 및 평가위원회를 구성하여 평가를 실시하면서 우수기관 선정을 위한 상대평가에 초점을 두었었다. 그 결과 평가기관별로 평가지표·평가위원회 구성기준 및 평가절차가 서로 달라 평가정보간 일관성이 부족하고, 직업교육훈련기관의 질 제고와 소비자 선택에 적합한 절대평가가 아닌 우수기관 중심의 상대평가가 시행되어 평가정보의 효용도가 크게 축소되었다. 한편 동 사업 평가항목에 있어서 ‘훈련성과’ 항목이 포함되어 있으나 그 비중은 20-25% 수준에 그치고, ‘훈련기관 목표 및 훈련능력’, ‘훈련실시 실적’, ‘훈련생 관리’, ‘기관경영 효율성’ 등의 하드웨어적 항목 평가가 주요 비중을 차지하고 있어, 하드웨어가 반드시 훈련성과와 연계되는 것은 아니라는 점과 하드웨어 중심의 평가제도하에서는 훈련내용의 질 관리를 위하여 행정관청의 지도·감독이 보다 강하게 요청되는 점 등의 부작용이 발생하고 있는 것이다. 그리고 공개정보의 범위도 우수훈련과정 및 그 기관명에 한정되고 공개방식은 노동부 홈페이지에 게재하는 수준이어서 일종의 보도자료 수준에 그치는 것일 뿐, 훈련기관 내지 과정 일반에 대하여 훈련수요자의 선택을 지원할 수 있는 수준의 정보 내용과 공개형태에 미치지 못하고 있다.

### 3) 제도개선의 방향

이처럼 현행 제도는 시장관리, 과정관리 및 성과관리 제도로 구성되는 정부지원훈련의 질 관리제도가 취약한 상태에 있다. 이러한 점에서 현행 질 관리제도의 특징을 정의한다면, 당사자참여적·사후적·성과중심적 질관리 제도라기 보다는 행정관청에 의한 사전적·지도감독 중심의 질관리제도라 평가할 수 있을 것이다.

행정관청에 의한 사전적·지도감독 중심의 훈련의 질 관리제도를 당사자

참여적·성과연계적 질관리제도로 전환함으로써 이른바 시장친화형 행정으로의 전환을 촉진할 필요가 있다. 이를 위해서는, (i) 훈련 기관 또는 과정에 대한 신뢰성있는 평가정보를 형성·공개함으로써 소비자 선택에 의한 시장 경쟁을 촉진하고, (ii) 정부지원에 있어 훈련시장의 성과에 대한 연계성을 강화하며, (iii) 직업훈련의 기획기능이 아닌 집행기능에 대하여는 민간(특히 산업체)의 참여를 유도하여 재정전달체계의 시장친화성을 증대시킬 필요가 있다. 이하 약술하기로 한다.

#### 가) 신뢰성있는 평가정보의 형성 및 공개 촉진

전술하였듯이 직업교육훈련촉진법 제21조·제22조 및 근로자직업훈련촉진법 제29조에 의해 정부는 직업훈련 기관 및 과정에 대하여 주기적으로 평가하여 이를 공개할 의무를 지고 있다. 이를 근거로 노동부는 매년 직업훈련 기관 및 과정에 평가사업을 시행하고 있으나, 평가정보의 신뢰성 수준은 우수 훈련기관 내지 과정을 선정하는 정도의 것일 뿐 훈련시장에서 소비자의 선택을 지원할 수 있는 정도의 신뢰도를 확보하지 못하고 있고, 그에 따라 정보공개형태도 제한적이다.

그러므로 훈련시장에서의 경쟁을 촉진하기 위해서는 우선 소비자의 선택을 지원하는 수준의 평가정보를 형성할 필요가 있다. 우선 단기적으로는, (i) 평가기관별 평가정보가 호환성이 있도록 평가사업을 실시하여 우수 기관 및 과정에 대한 정보의 효용성을 높이고, (ii) 훈련수요자가 용이하게 접근할 수 있는 형태로 정보를 공개할 필요가 있다. 예컨대 관보에 고시함과 동시에, 우수과정 지정 유효기간중 워크넷(work-net)의 훈련과정 검색창에서 당해 정보가 상시 검색 가능토록 조치하여야 할 것이다. 그리고 중·장기적으로는 평가제도의 신뢰성을 확보하기 위한 제도적 인프라를 구축할 필요가 있다. 다시 말해 현행규정처럼 정부부처에 대하여 사업권한을 수권하는 수준의 단행규정으로는 부족하고, 평가전담 조직·인력·예산을 조직하는 등으로 국가차원의 신뢰성있는 평가체계를 구축할 필요가 있다. 다만 그 구현에 있어서는 조직적·단계적 접근이 필요할 것이다. 예컨대 “평가체계 구축을 위한 기본계획 수립 → 조직편제 및 법적 기반 마련 → 국가단위 평

가위원회 구성 → 평가기준·절차 개발과 시범 평가사업 실시 → 평가사업 범위의 확대 및 결과 공개를 위한 웹(web) 기반 정보망 구축” 등의 단계적 접근이 그것이다.

#### 나) 정부지원의 성과연계 강화

정부는 직업교육훈련촉진법 제21조·제22조에 의해 직업훈련기관을 주기적으로 평가하여 그 결과를 행·재정 지원과 연계시킬 의무를 지고 있다. 한편 근로자직업훈련촉진법 제29조는 노동부장관으로 하여금 매년 훈련 기관 및 과정을 평가하도록 하고 우수 기관 또는 과정에 대하여는 정부지원에 있어 이를 우대하도록 규정하고 있다. 한편 평가실태를 보면 노동부가 시행하는 평가사업의 평가항목에 ‘훈련성과’가 포함되어 있으나 그 비중은 20-25% 수준에 그치는 반면 하드웨어적 항목평가가 주요 비중을 차지하고 있고, 평가결과 활용에 있어서도 우수 훈련 기관 및 과정에 대한 훈련비 지원 우대에 그칠 따름이고 정부지원훈련시장에서의 퇴출과 연계되어 있지 아니하다.

그러므로 단기적으로는 취업률을 중심으로 훈련성과 항목의 비중을 높여갈 필요가 있고, 중·장기적으로는 자격제도를 직무능력중심(competence-based)으로 단계적으로 개편하되 이를 훈련과정에 연계하여, 훈련성과지표로서 자격취득률의 비중을 점차 높여갈 필요가 있다.

#### 다) 재정전달체계의 시장친화성 강화

현행 제도는 재원전달체계를 노동부(지방노동사무소)로 일원화하고 있다(근로자직업훈련촉진법 제12조·제13조 참조). 이처럼 훈련비용의 신청 및 정산을 정부에서 담당함에 따라 업무처리를 위한 행정수요 내지 업무부담이 가중되는 한편, 정부 회계 및 감사방식에 따라 업무처리가 이루어짐으로써 업무처리절차상의 시장유연성이 약화되고 있다.

ILO는 직업교육훈련이 효율적으로 이루어지려면 정부·기업·직업교육훈련기관·노동조합 등 직업교육훈련 이해당사자간에 각자의 역할우위(relative advantage)에 기초한 역할 분담이 이루어져야 한다고 보면서, 정부의 역할우위 기능은 ‘직업교육훈련제도의 기본틀 형성’, ‘중장기 정책방향 설

정' 및 '인센티브를 통한 규율자로서의 역할'로 정리하고 있다. 그 중 중장기 정책방향 설정과 관련해서는 직업교육훈련에서의 '정책과 집행의 분리' 즉 기획기능은 정부가, 집행기능은 민간이 담당하는 방향으로 제도를 재구축해야 한다고 보고 있다. 아울러 직업교육훈련제도의 유형을 정부와 민간의 역할분담형태를 기준으로 '공급자주도적-국가지배적 형태'(저소득국가)와 '시장주도적 형태'(산업화된 국가)로 구분하면서, 그 중 시장주도적 형태의 교육훈련제도가 점차 확대되는 추세로 진단한다. 이처럼 직업교육훈련에서 민간부문의 역할이 증대되는 이유로서, (i) 직업교육훈련의 현장성 강화 요청, (ii) 훈련수요가 증가하고 훈련내용이 복잡해짐에 따라 재정위기를 겪고 있는 정부로서는 재원마련을 위하여 민간부문을 동원하지 않을 수 없는 점, (iii) 신기술은 사업장에서 보다 잘 학습될 수 있는 점 등을 들고 있다(<표 III-29>).

요컨대 재원전달체계 즉 직업교육훈련에서의 기획기능이 아닌 집행기능에 대하여는 민간(특히 산업체)의 참여를 유도하여 민간참여적·협력적 규제(co-operative approach to regulation)의 촉진하는 한편 제도 운용상의 효율성을 증대시킬 필요가 있다.

<표 III-29> 이해당사자의 역할 순위(새로운 역할분담의 기준)

이해당사자	역할순위
정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규율기능(regulatory role) 순위               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업교육훈련 정책 및 제도의 기본틀 형성</li> <li>- 민간부문의 직업교육훈련 투자를 동원하거나 유인하는 것</li> <li>- 취약계층에 대한 직업교육훈련의 형평성 제고 및 보호</li> <li>- 중장기 정책방향을 설정하고 효율성과 형평성의 균형을 확보하는 것</li> </ul> </li> </ul>
기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 질·공급능력·생산성·적합성·신속성에서 순위               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장탄력적으로 신속하게 대응할 수 있고 현장에 적합한 기술을 제공할 수 있는 점이 장점</li> <li>- 목표의 단기성, 숙련 및 남성 근로자 중심의 직무특수적 훈련이어서 근로자의 고용가능성·시장이동성(유연성)·형평성이 부족한 점, 정규직 중심이어서 그외의 자(자영업자, 비공식부문, 소기업, 실업자, 소외계층 등)에게 교육훈련의 기회가 미치지 못하는 점이 단점</li> </ul> </li> </ul>
사용자단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공정책 및 직업교육훈련제도에 있어서 기업의 입장을 대변</li> <li>- 계속적 훈련의 강조</li> <li>- 기업내 학습의 증진</li> </ul>
근로자단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공정책 및 직업교육훈련제도에 있어서 근로자의 이해관계를 대변</li> <li>- 근로자의 노동시장 이동성을 강화하는 기초적·일반기능적 훈련 기회의 제고</li> <li>- 비정규직 근로자의 이해관계를 대변할 수 있음.</li> <li>- 근로자의 학습문화의 증진</li> </ul>
NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 빈곤계층에 대한 직업교육훈련 기회의 제공. 그러나,</li> <li>- 공공정책·수단에 의한 지원이 없을 경우 그 효과가 제한적임</li> </ul>
개인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자기주도적 학습에 대한 관리와 투자</li> </ul>

자료: Mitchell, A.(1999). *Second International Congress on Technical and Vocational Education Commission IV* 발표자료.

## 2. 영국제도의 시사점

위의 항에서 우리나라 직업교육훈련제도의 현황과 문제점을 직업교육분야와 직업훈련분야로 구분하여 살펴보았다. 정리하면,

먼저 직업교육분야에서는 대표적인 직업교육기관인 실업고·전문대학 및 산업대학의 현황과 문제점을 검토하여, 직업교육계열의 입학자원이 급격히 감소하고 있다는 것과 졸업생의 취업에 있어 전공과 직업의 불일치가 심하며, 상급학교에 진학하는 경우에도 학습 연계성이 부족하다는 점을 지적하였다. 그리고 재정지원과 관련하여 교육부의 재정지원 현황을 살펴보고 이를 통해 일반교육에 비해 직업교육에 대한 투자가 낮게 이루어지고 있음과, 직업교육의 경우 사학 의존성이 높은 점, 그리고 사학에 대하여는 국·공립기관에 비하여 재정 지원상의 차등이 이루어지고 있음을 지적하였다.

이러한 문제점을 토대로 직업교육제도의 개선 방향은 직업교육기관에 대하여 시장변화에 부응할 수 있도록 자율성을 제고하여 줄 것과, 각 학교급간에 연계의 다양성을 확보할 것이 필요함을 제시하고, 아울러 직업교육의 특성을 살릴 수 있는 재정지원방식의 모색이 필요함을 지적하였다.

한편 직업훈련분야에서는 훈련기관, 정부의 훈련사업 및 훈련실적, 기업의 훈련참여에 대한 실태를 분석하여 특히 사업주의 참여가 투자의 면에서나 훈련내용의 면에서 그 실적이 저조함을 지적하였다. 그리고 정부지원제도의 문제점을 훈련의 질 제고의 측면에서 검토하였다. 요컨대 현행 질 관리제도는 당사자참여적·사후적·성과중심적 질 관리제도라기 보다는 행정관청에 의한 사전적·지도감독 중심의 질 관리제도라 평가할 수 있을 것으로, 시장관리·과정관리 및 성과관리 제도로 구성되는 정부지원훈련의 질 관리제도가 상당히 취약한 상태에 있는 점을 지적하였다.

이러한 문제점을 토대로 직업훈련제도의 개선 방향을 당사자참여적·성과연계적 질 관리제도 즉 시장친화형 행정제로의 전환으로 파악하고, 이를 위해 훈련 기관 또는 과정에 대한 신뢰성있는 평가정보를 형성·공개함으로써

소비자 선택에 의한 시장 경쟁을 촉진하고, 정부지원에 있어 훈련시장의 성과에 대한 연계성을 강화하며, 직업훈련의 기획기능이 아닌 집행기능에 대하여는 민간(특히 산업체)의 참여를 유도하여 재정전달체계의 시장친화성을 증대시키는 것이 필요함을 지적하였다.

이러한 문제의식에 비추어볼 때 영국의 직업교육훈련 정책사 및 제도는 우리나라에 대하여 특히 다음 네가지 점에서 큰 시사점을 주고 있다.

첫째, 국민의 평생학습을 촉진할 수 있도록 직업교육과 직업훈련을 통합하여 시행할 수 있는 정부직제를 마련한 점이다.

그 취지는 단순지식습득 중심의 학교교육제도가 가지는 한계를 극복하고, 또한 지식기반사회·평생학습사회에 부응하려면 전통적인 의미의 인문교육·직업교육이 노동시장에서의 계속훈련·평생학습과 체계적으로 연계되어야 한다는 점과, 이를 위해서는 인력양성에 있어서 산업체 및 개인의 리더십이 획기적으로 제고되어야 한다는 점에 대한 인식을 기초로 하고 있다.

살펴보면 정부직제의 통합은 국가간 비교에 있어 일반형태인 것은 아니다. 부연하면 직업훈련과 직업교육을 관장하는 부처를 통합한 국가는 영국·호주·뉴질랜드 등이다. 그런데 이들 국가는 전통적으로 직업훈련부문이 크지 않고 2차산업의 기반이 약하며 제조업의 비중이 낮은 점과, 자율적 교육행정 체제의 전통에서 있었던 점 등을 바탕으로 정부 직제의 통합이 크게 문제되지 않을 수 있는 기반이 있었다고 할 수 있다. 반면에 직업훈련과 직업교육의 관장부처가 분리된 국가는 제조업 위주의 경제 성장을 추구한 국가인 독일이나 일본의 경우가 대표적이다. 특히 우리나라와 유사한 직업훈련제도를 가지고 있는 일본의 경우, 노동시장 및 고용정책의 일환인 직업훈련과 교육정책의 일환으로 운영되고 있는 직업교육은 그 정책목표가 다르다는 인식 하에 정부 부처의 통합보다는 국가경쟁력·기업경쟁력 강화를 위하여 산업체의 참여를 촉진하기 위한 노동성의 역할을 강화하고 있다.

이처럼 정부직제를 통합하는 문제는 당해 국가의 제도적 기반을 고려하여 검토할 문제이지만, 영국의 직제 통합이 시사하는 참된 의의는 직업교육과 직업훈련의 상호연계성을 강화하는 것이 지식기반사회·평생학습사회의 구

축을 위한 필수적 요소라는 점을 상징적으로 보여주고 있는 점이라 할 것이다.

둘째, 직무능력중심(competence-based)의 자격제도 재구축을 통하여 자격에 대한 시장의 신뢰성 제고 및 학력과 자격의 호환체계를 마련하고 있는 점이다.

학문적 자격인 GCSE 및 GCE A-level, 전문적 직업자격인 NVQ, 그리고 직업기초능력의 함양을 위해 고안된 GNVQ 제도를 마련하는 한편 상호 호환체계를 도입함으로써, 학교 교육에서의 인문교육과 직업교육의 연계체계를 구축하는 한편, 학습에서의 수요자 선택권을 강화하고, 진학경로 내지 학습경로를 획기적으로 다양화시켰다.

아울러 학문분야를 담당하던 교육과정평가원(SCAA)과 직업분야를 취급하던 직업자격검정원(NCVQ)을 통합하여 자격과정국(QCA)이라는 단일한 직업능력평가기관을 발족시킴으로써 학문자격(GCSE, GCE A)과 직업자격(NVQ)이 동일한 기관에서 동등한 기준에 의해 평가되도록 하는 한편, 국가 수준에서 교육과정 개발이 노동시장에서의 직업능력 지표와 연계될 수 있는 제도적 기반을 구축하였다.

이처럼 노동시장(직무능력 수요)의 변화를 반영할 수 있는 자격제도를 구축하고 나아가 학력과 자격의 호환체계인 이른바 국가자격틀(NQF: National Qualification Framework)을 정립함과 아울러, 정규교육과 비정규학습간의 상호 연계를 확보하기 위한 제도적 인프라를 구축하고 있는 점은 영국이 주는 시사점 중 가장 핵심적인 것의 하나로 볼 것이다.

셋째, 재원전달체계를 시장친화적으로 구조화하고 있는 점이다. 영국의 경우 재정지원자(정부)와 훈련공급자(주로 민간훈련기관)의 분리 원칙을 채택하여 훈련 제공에 있어 정부의 기획 기능과 민간의 집행 기능의 조화 내지 파트너십을 모색하고 있는 점, 정부의 재정 배분이 ‘중앙정부 → 정부지방사무소 → TEC 또는 FEFC → 일선 훈련기관’으로 다단계화하여 일정한 단계에서 산업체 등 민간의 참여를 촉진하되, 재원이 그 이전 단계에서 다음 단계로 이전될 때마다 노동시장의 수요, 훈련성과 목표 등의 시장친화적 요소

가 고려되는 교섭이 이루어지도록 한 점, 그리고 재정 배분을 훈련기관의 구체적 훈련성과에 강하게 연계시킨 점 등이 그것이다.

우리나라 또한 최근에 인적자원 개발이 중요한 국가전략 영역으로 부각됨에 따라 직업교육훈련제도의 개편을 추진해 왔다. 1996년 신직업교육개혁방안 수립, 1998년 직업훈련의무제(직업훈련기본법) 폐지, 1999년 직업교육훈련기본계획(5년 단위) 수립, 2000년 교육부총리제 도입 등이 그것이다. 이러한 직업교육훈련제도의 개편 방향은 두 가지로 대별할 수 있다. 지식정보화 사회에서 요구되는 국민의 계속학습·평생학습의 제도적 기반을 조성하는 것이 그 하나라면, 경제개발시대에서 구축되었던 정부주도적 제도를 노동시장의 수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 민간주도적·시장중심적 제도로 개편하는 것이 다른 하나이다. 요컨대 정부는 평생학습제도의 구축을 목표로 하되 그 운영원리로서 '정부' 대신 '시장'의 기능을 촉진하는 정책을 취하고 있다.

상술한 영국의 시장친화적인 재원전달체계는 이러한 우리나라의 변화 노력이 도달해야 하는 모습을 보이는 하나의 좋은 사례라는 점에서 특히 흥미할 만한 것이다.

끝으로, 평생학습체제 설계에 있어 개인주도적인 학습을 위한 정부지원방안을 다양하게 강구하고 있는 점이다. 원격학습체제 구축을 위한 산업대학사업, 훈련소요 재원 조달을 지원하는 개인학습구좌·경력개발대부·직업훈련비세액공제 등의 제도 마련, 계속학습에 필요한 훈련 및 재원조달 기회 등에 대한 정보를 one-stop으로 제공하는 학습안내직통전화제도, 청소년이 인문교육이 아닌 직업훈련을 받으려 할 경우 그에게 '훈련권'을 부여하는 무상의 양성훈련제도 등의 그것이다.

지식기반사회에서 강조되는 평생학습은 정부주도적인 형태가 효율성을 가지는 한계에 해당하는 기능 중심의 인력양성체제와는 이질적인 것이라는 점에서, 민간주도의 틀을 새로 정립할 필요가 있음을 보이는 것이다. 우리나라의 경우 개인주도적인 틀 보다는 사업주주도적인 틀을 선호하여 이를 제도화하고 있으나, 노동시장의 질적 유연화와 더불어 강조되어야 할 것은 개인

주도 내지 사업주 후원하의 개인주도의 학습지원체제를 마련하는 것이다. 이러한 점에서 영국의 개인주도적인 접근방식은 개인·사업주·국가간의 파트너십을 구축에 있어서 우리나라가 취약한 부분의 제도화 형태를 보여주는 점에서 상당한 의의가 있다고 볼 것이다.

이러한 영국 직업교육훈련제도의 특징은 평생학습사회를 지향하기 위한 필수적 구성요소를 잘 보여주는 것으로 판단되는 점에서, 쉽게 간과할 수 없는 사항임에 유의할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 고혜원(1999). 영국의 직업훈련(출장보고서). 한국직업능력개발원
- 교육부(1999). 교육통계연보
- 김도수(1996). 평생교육사회의 교육제도론. 교육과학사
- 김용호 외(1999). 실업계 사립고교에서의 직업교육 활성화 방안. 한국직업  
능력개발원
- 김중서 외(1996). 평생교육원론. 교육과학사
- 나영선 외(1999). 실업대책 직업훈련의 성과분석 및 개선대책 연구. 한국  
직업능력개발원
- 노중희 외(1996). 교육제도론. 하우
- 백성준 외(1999). 직업교육 재정진단 및 개선방안. 교육부
- 백종억(1996). 주요국의 교육행정제도, 교육과학사
- 산업인력연구소(1991). 선진국 직업훈련 실태와 한국의 과제, 한국산업인  
력공단
- 신명훈 외(1997). 자격제도의 종합적 실태 분석과 개선 방안 연구. 한국직  
업능력개발원
- 원창희·허찬영(1998). 선진국 실업자 교육훈련체계. 한국노동교육원
- 이규환(1997). 선진국의 교육제도. 배영사
- 이길순(2000). “전문대 직업교육의 다양화 운영실태와 발전과제”, 전문대학  
직업교육 다양화를 통한 인적자원개발 방안 세미나
- 이무근(1993). 직업교육학 원론, 교육과학사
- 이무근(1999). 직업교육학 원론, 개정판, 교육과학사
- 이용순 외(1999). 직업 교육과정 국제비교 연구. 한국직업능력개발원
- 임무송(1997). 영국의 노동정책 변천사. 한국노동연구원
- 장석민 외(1999). 산업대학 체제개편 방안 연구. 한국직업능력개발원

장원섭(1999). 학교에서 직업세계로의 이행에 관한 연구(I)- 고등학교단계를 중심으로. 한국직업능력개발원

조은상(1999). 실업계 고등학교의 수학능력 실태. 한국직업능력개발원

조정윤 외(1998). 21세기를 향한 국가기술자격제도의 발전 방안 연구. 한국직업능력개발원

통계청(1997). 사회통계조사보고서

한국산업인력공단(1996). 영국의 직업교육훈련

한국산업인력공단(1998). 직업훈련교사와 직업훈련담당자제도

한국직업능력개발원(1998). 영국의 직업교육훈련 현황(출장보고서)

한국직업능력개발원(1999). 직업교육훈련대사전

한국직업능력개발원(1999). 주요국가의 직업교육훈련 동향

한국직업능력개발원(1999). 한국의 직업교육훈련지표

한국직업능력개발원(2000). 영국 교육고용부 인적자원개발계획

Abramson, Mike & Bird, John & Stennett, Anne ed.(1996). *Further and Higher Education Partnerships*. Open University Press. Buckingham.

CEDEFOP(1995). *UK: Structure of the Education and Initial Training Systems in the European Union*.  
([http://www.eurydice.org/Publication\\_List/en](http://www.eurydice.org/Publication_List/en))

CEDEFOP(1997). *UK Apprenticeship: country report*.  
(<http://www.trainingvillage.gr>)

DfEE(1997). *Schools Governors: A Guide to the Law*.

DfEE(1998a). *Education and Training in Britain*.  
(<http://www.dfee.gov.uk>)

DfEE(1998b). *The Learning Age*.  
(<http://www.lifelonglearning.co.uk/greenpaper/index.htm>)

- DfEE(1999). *The Financing of Vocational Education and Training in the United Kingdom*.  
([http://www.trainingvillage.gr/download/publication/panorama/5096/index\\_en.htm](http://www.trainingvillage.gr/download/publication/panorama/5096/index_en.htm))
- FCO:Foreign & Commonwealth Office(1997), *Education and Training in Britain*.  
(<http://www.fco.gov.uk>)
- FEFC(1999). *Annual report 1998-99*.  
([http://www.fefc.ac.uk/documents/othercouncilpublications/other\\_pdf/an\\_rep\\_00.pdf](http://www.fefc.ac.uk/documents/othercouncilpublications/other_pdf/an_rep_00.pdf))
- Ford, J., Hughes, M. & Ruebain, D.(1999). *Education Law and Practice*. Legal Action Group. Oxford.
- Goodwin, John & Hills, Katharine & Ashton, David(1999). "International Briefing 2: Training and development in the United Kingdom". *International Journal of Training and Development* 3:2, Blackwell Publishers, Oxford
- HMSO(1992). *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*. London
- HMSO(1993a). *Further and Higher Education Act 1992*. London
- HMSO(1993b). *Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993*. London
- HMSO(1996). *Education Act 1996*. London
- HMSO(1998). *Teaching and Higher Education Act 1998*. London
- HMSO(2000). *The Learning and Skills Bill 2000*. London
- Holt, G. et al.(1997). *Education in England and Wales: a guide to the system*, National Foundation for Educational Research.

NIACE(2000). "Summary of the Learning &Skills Act 2000."

(<http://www.niace.org.uk/Organization/advocacy/LSBill/ActSummary.htm>)

OECD(1998a). *Pathways and Participation in Vocational and Technical Education and Training.*

OECD(1998b). *Thematic Review of the Transition From Initial Education to Working Life: United Kingdom-Background Report.*  
(<http://www.oecd.org/copyr.htm>)

QCA(1998a). *Intermediate Leisure & Tourism GNVQ Standards Management Kit.*

QCA(1998b). *Learning from Work Experience.*  
([http://www.qca.org.uk/news/press/98\\_march16.htm](http://www.qca.org.uk/news/press/98_march16.htm))

Waterman, C.(1998). *The Education Act 1998.* The Stationary Office.  
London

## ABSTRACT

# A Comparative Study of VET-related Law and System

Korea Research Institute for Vocational Education and Training

Research-in-charge: Yeong-Ho Choi

Research-staff: Sun-Eui Hong

Hye-Won Ko

Vocational education and training in United Kingdom has traditionally been regarded as the responsibility of employers and labors. But after the Industrial Training Act in 1964, this was changed into tripartite system. In 1995 DfEE had been made, and now Labor government headed by Blair stresses 'Welfare-to-Work', continuing to pursue the decentralization of vocational education and training system. The focus of vocational education and training policy in these days is to activate the training market which is led by employers and labors.

The vocational education in Britain is classified into one in pre-16-year-old compulsory secondary education and the other in post-16-year-old compulsory secondary education. In this level, the vocational education is provided by comprehensive schools, technology colleges, and city technology colleges. Post-compulsory secondary education is accomplished in sixth-form colleges, and further education institutions. Lots of further education institutions provide post-16

students with liberal education as well as vocational education.

Related to lifelong education, Britain government published the green paper, the Learning Age in 1998, which included new ways of lifelong learning such as Ufi(Unversity for Industry), and ILA(Individual Learning Accounts). Ufi is for the purposes of making a wide range learning demands, and includes 'Learning Direct' to offer useful learning information. In addition, there is IiP(Investors in people), which links the management strategy with training and human resources development much stronger.

Among the vocational training is the initial training, which is for the young people except high school students and those who take trainings of NVQ 3 level or over, in the age of 16-to-19. For those youngsters there are WBTYP(work based training for young people) such as Modern Apprenticeship, the National Traineeship, and Youth Training. The finance of Modern Apprenticeship is provided by TEC according to the industry and training form, and the qualification of it is about 900 NVQs.

Continuing training, however, is for those who are employed, except 16-to-19 years old within initial training. Continuing training includes workplace training, work based training for adult, and open learning, and those are performed by companies, private training organizations, and further education institutions. Continuing training is supported by the finance of employers and businesses.

For the unemployed people, unemployed training is provided by government. And Labor government after 1997 launched New Deal

programme for 25-63 unemployed people. The finance of unemployed training is from government like DfEE, and from special tax of businesses as well.

United Kingdom has introduced so diverse laws and systems in vocational education and training that has guaranteed the development of VET. For examples, the Further Education and Higher Education Act in 1992, including the establishment of FEFC, was enacted for the expansion of further education. By the Learning and Skills Act 2000 in last year, LSC(Learning and Study Councils) are newly set, which is supposed to administrate comprehensive provision of education and training.

Vocational training, however, was ruled by the Industrial Training Act in 1964, and the Employment and Training Act in 1973. And by the Employment Act 1988, MSC(Manpower Service Commission) was changed to Training Commission, which was abolished and replaced with TEC by the Employment Act in 1989. Recently vocational training is also expected to be widely changed by the Learning and Skills Act 2000.

기본연구 00-16

---

---

직업교육훈련 관련 법규의 국제비교 연구

---

2000년 12월 20일 인쇄

2000년 12월 20일 발행

발행인 강 무 섭

발행처 **한국직업능력개발원**

주소 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 (135-949)

홈페이지 : <http://www.krivet.re.kr>

전화 : (02)3485-5000, 5100

팩스 : (02)3485-5200

등록 제16-1681호 (1998. 6. 11)

ISBN 89-8436-197-6 93360

인쇄처 방문사(776-9416)

---

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

값 5,000원