

제1차 직업교육훈련기본계획의 수립과 인력양성정책 실현방향

1. 서론



신 익 현
인력자원정책연구실
연구위원

다가오는 21세기는 지식기반산업화를 근간으로 하여 빠른 변화와 다양한 양상을 그 특징으로 갖게 될 것으로 예측되고 있다. 이러한 시대변화에 대한 대응태세로써 지식산업화를 이끌어 갈 원천이 되는 인적 자원의 개발에 대하여 관심을 가져야 하는 것은 당연한 일이다. 또한 구조조정의 상시화로 인한 노동시장 유연화 촉진과, 아울러 민간부문의 인력개발에서의 역할 제고 등 국가정책적 방향이 구체화되기 위한 방안의 수립·제시가 요청되고 있다. 무엇보다도 경쟁적 산업화 추진에 필요한 인력을 개발하기 위해서는 소극적인 인력관리정책에서 벗어나 새로운 일자리를 창출하는 적극적인 인력개발정책을 추구하여야 한다는 필요성을 절감하고 있다. 직업교육훈련기본계획은 이러한 국가차원의 직업교육훈련정책의 필요성과 사명을 종합적으로 담기 위하여 작성된 것이다.

2. 직업교육훈련기본계획의 작성 배경 및 작성 과정

제1차 직업교육훈련기본계획은 직업교육·훈련의 연계를 기본 구도로 하여 교육부와 노동부가 공동으로 제청하여 제정된 직업교육훈련촉진법(1997. 3)을 그 법적 근거로 하고 있다. 동 법 제 4조에는 교육부와 노동부가 공동의 노

력을 통하여 직업교육훈련기본계획을 수립하도록 규정하고 있다. 또한 동 법에는 직업교육훈련의 성공적인 수행을 위하여 인력개발과 관련한 정부부처를 포함한 민간단체와 개인들의 참여와 협조를 강조하고 있다. 이러한 법적 규정은 직업교육훈련에 대한 사회적 인식을 제고하고 교육훈련정책의 추진에 있어서의 효율성을 높여나가는 제반 절차와 책임을 천명해야 하며 적절한 방법을 통하여 실천하고자 하는 것이다. 이러한 노력에 정부는 물론, 산업계, 민간단체, 그리고 직업교육훈련에 직접 참여하게 되는 관련집단 등 직업교육훈련 유관기관이나 단체, 그리고 모든 개인들의 인력개발에 대한 인식이 필요하다.

위의 법적 근거에 통하여 제1차 직업교육훈련기본계획은 다음과 같은 과정을 거쳐 수립되었다. 1998년 9월에는 교육부의 요청에 따라 제1차 직업교육훈련기본계획의 수립을 위하여 민·관공동의 프로젝트팀을 구성하였다. 동 프로젝트팀은 13개 관계 중앙부처와 산하연구소의 연구원 및 민간전문가들로 구성되었다. 1998년 10월부터 12월까지 각 중앙부처별 프로젝트팀이 주관하여 각 부처별 직업교육훈련기본계획(안)을 수립하였고 1999년 1월에는 이 중앙부처별 계획이 통합·정리되었다. 이 통합 작업은 교육부, 노동부 및 한국직업능력개발원이 합동으로 편성한 총괄반에 의해 수행되었고, 통합 작업 결과로

지식기반사회를 향한 인적 자원개발 전략이라는 제하의 직업교육훈련기본계획이 편집되었다.

제1차 직업교육훈련기본계획이 인적 자원개발 전략이라는 표제와 그와 관련된 인식도를 높이기 위한 내용들을 담고자 노력하게 된 것은, 직업교육과 직업훈련이란 용어가 교육부와 노동부에서만 특화되어 사용되고 있을 뿐 타부처에서는 인력양성이란 용어를 더 보편적으로 사용하고 있기 때문이었다. 또한 인력양성이란 용어는, 노동시장에서 공급적 측면만을 고려한 것이어서 지식기반사회에 대응하기 위한 용어로는 한계가 노정되는 면이 있었다. 따라서 용어의 활용에 있어서의 최근의 경향에 따라 인력의 수

요와 공급간을 연계시키고 평생에 걸친 능력개발이라는 의미가 담긴 인적 자원개발(HRD)이라는 용어를 사용하였다.

그 후 1999년 2월부터 4월까지에 걸쳐 작성된 직업교육훈련기본계획(안)에 대한 관계부처의 검토 및 의견 수렴이 있었고, 수집된 의견에 따라 기본계획안을 최종적으로 수정·보완하여 1999년 5월 10일에 '제1차 직업교육훈련기본계획안(1999~2003)': 21세기 지식기반사회를 향한 인적 자원개발 전략을 완성하였다.

1999년 10월에는 앞서 5월 17일에 구성된 직업교육훈련기본계획실무협의회에 상정할 실무협의회

정책영역 및 추진과제

정책영역	영역별 추진 과제
평생직업교육훈련의 기반구축	· 기초 직업교육훈련의 강화 · 계속교육훈련의 기회 확대
산업구조 고도화에 부응하는 기술·전문교육의 강화	· 평생학습 지원 서비스센터 및 정보망 구축 · 교육체계의 다원화 및 특성화 · 지식기반산업분야의 교육훈련 강화
직업교육훈련의 현장성 제고	· 산학연계 교육훈련의 강화 · 벤처창업교육의 활성화 · 교원의 현장직무능력 제고
직업교육훈련에 대한 사회적 인식 제고	· 산학간 지식 및 기술공유 확산 · 자격의 사회적 통용성 확대 · 직업능력평가 인정제도의 체계화 · 고용능력을 중시하는 고용관행 구축
대상집단별 교육훈련 강화	· 실업자 직업훈련의 효율성 제고 · 여성 기술인력 개발의 활성화 · 중소기업근로자의 직업교육훈련 기회 확대
경쟁적 직업교육훈련시장의 육성	· 보훈대상자의 직업교육훈련 강화 · 취약계층 직업교육훈련의 강화 · 공공직업교육훈련기관의 체제 개선
지방화와 국제협력의 강화	· 민간교육훈련사업의 육성 · 노사의 직업교육훈련 참여 제고 · 직업교육훈련의 지방화 · 국제협력의 활성화

안을 작성하였다. 1999년 11월 2일에 개최된 실무 협의회에서는 제1차 직업교육훈련기본계획이 중기 계획임을 감안 기본계획의 제목 변경 등의 좀더 구체적이고 방향성 있는 내용을 갖추어 직업교육훈련정책심의회에 상정하기로 합의, 기본계획 추진 주무부처인 교육부와 노동부, 그리고 한국직업능력개발원이 공동작업에 착수하여 최종적으로 '21세기 직업교육훈련의 발전 전략-제1차 직업교육훈련기본계획'을 작성하였다. 1999년 12월 28일에는 국무총리실 산하 직업교육훈련정책심의회에서 위와 같은 과정을 거쳐 작성된 '21세기 직업교육훈련의 발전 전략-제1차 직업교육훈련기본계획'이 심의·통과되었다.

3. 직업교육훈련기본계획의 주요 내용

직업교육훈련촉진법에서 적시하고 있는 위의 사항들을 고려하여 직업교육훈련기본계획안은 다음과 같은 내용들을 중심으로 작성되었다.

● 직업교육훈련 여건의 변화

- 경제성장의 기반
- 변화에의 도전
 - . 지식기반경제사회로의 이행
 - . 고학력화의 진전
 - . 인구의 중고령화
 - . 경제구조조정으로 인한 실업문제의 지속

● 직업교육훈련기본계획의 비전과 전략

- 비전
- 발전 전략
- 직업교육훈련에 있어서의 이해당사자의 역할 변화

- 신직업교육훈련체제의 구상

4. 직업교육훈련기본계획의 성격

거국적인 차원에서 작성된 직업교육훈련기본계획의 성격은 다음과 정리될 수 있다.

첫째, 직업교육훈련기본계획은 지식기반사회로의 변화에 따라 직업교육훈련을 통한 인력양성에 대한 계획이 요청된 바, 이러한 요청을 바탕으로 하여 마련한 국가계획이다. 이 계획에서는 전통적으로 강조되어 온 기능인력 중심의 산업인력양성 위주의 인력양성계획만을 지향하는 것이 아니다. 이 계획에서는 지식기반사회로의 변화에 따른 산업인력구조 고도화를 지향하고, 이에 필연적으로 요청되는 인력양성과 관련된 모든 정부부처가 참여하는 종합계획이다. 이 기본계획은 각 부처가 독립적으로 수립·실천하게 되는 인력양성 세부실천계획에 대하여 그 기본방향을 설정해 주는 유도계획이다. 또한 국민 개개인으로써 모든 가능한 방법을 동원하여 일할 수 있는 능력을 배양하도록 하며, 결과적으로 국민 모두가 스스로 일자리를 창출해낼 수 있는 적극적인 직업능력을 길러주는 인력개발 정책을 추구하는 것으로 생산적 복지철학과 맥을 같이 하고 있다.

둘째, 직업교육훈련기본계획은 직업교육과 직업훈련이 상호 연계된 최초의 계획이다. 우리의 인력양성은 1967년 직업훈련이 국가에 의해 주도되기 시작한 이래 지금까지 직업교육과 직업훈련이 분리되어 국가발전에 필요한 인력양성 및 개발을 수행해 오고 있다. 직업교육과 직업훈련은 각각의 고유한 영역과 상황을 갖는 것으로 강조되어 왔으나 이제 노동의 질 제고 및 직업세계의 요구수용이라는 시대적 요청은 직업교육과 직업훈련이라는 두 영역의 공동보조

또는 협조관계를 강조하고 있다. 영국, 호주, 프랑스, 독일 등 많은 선진국들에서는 교육과 훈련이 통합되는 추세에 있다. 직업교육훈련기본계획은 이러한 추세에 맞춰 인력양성에 관련된 직업교육과 직업훈련을 유기적으로 연계하여 경제성장과 국가발전에서의 기간요소가 되는 인력의 양성을 직업교육훈련을 통하여 좀더 효과적으로 추진하고자 계획된 것이다.

셋째, 직업교육훈련기본계획은 국가 인적 자원개발에 있어 모든 관련 당사자들이 모두 동참하기 위한 계획이다. 노사정위원회를 통해 노사문제에 관한 사회적 합의를 도출하듯 인력양성도 이에 관련되는 모든 이해당사자들의 사회적 합의를 통해 인력양성 추진력이 배가되도록 모색할 필요가 있다. 직업교육훈련기본계획은 정부부처 뿐만 아니라 직업교육훈련계, 산업계, 노동계가 공동으로 참여하는 국가계획이다. 노동시장에 인력양성을 통한 산업인력의 공급을 담당하는 직업교육훈련계와 주로 인력수요의 입장에서 산업계의 의견, 그리고 근로자들의 이해관계를 폭넓게 수렴한 계획이다. 이렇게 다양한 집단의 참여에는 협조와 협력이 필수적으로 요청된다. 본 기본계획은 선진국가 건설에 있어서 동력이 되는 인력양성에 관련되는 집단들의 공동노력을 강조하고 있다.

넷째, 직업교육훈련기본계획은 인적 자원개발에 대하여 경제계나 산업계 등에서 가질 수 있는 협소한 해석 즉, 단기적 차원의 인력자원개발과 관리에서 벗어나 장기간에 걸친 국민 전체의 인적 자원개발의 하부구조의 구축을 견고히 하는 종합계획이다. 이 계획은 앞으로의 국가발전을 책임지게 될 산업인력의 양성 공급 및 활용을 5년이라는 중기단위로 지속적으로 연동하여 후속계획을 연이어 마련하게 되는 장기적이고 포괄적인 국가발전계획이다.

5. 향후 추진 방향

앞으로 이 직업교육훈련기본계획이 국가정책적으로 실현되기 위해서는 많은 후속 문제들이 해결되어야 할 것으로 보인다.

직업교육훈련기본계획은 관련부처의 정책수립 및 실천계획과 관련하여, 직업교육훈련을 통한 인적 자원개발 정책 추진의 효율성을 높여가기 위한 준거를 제공하고자 하는 유도계획이다. 국가의 인력개발 정책이 실효를 거두기 위해서는 강력한 실천적 의지가 뒷받침되어야 하나, 유도적인 성격에 그치고 있어 인력개발정책의 효과적인 수행에는 타 부처에 대한 구속력과 국가수준 기본계획으로서의 집행력에 의문이 있다. 특히, 재정투자계획과 연동되어 있지 않아, 이러한 우려가 배가되고 있다.

제1차 직업교육훈련기본계획이 유도계획으로서의 성격을 갖게 되는 데에는 급변하는 직업교육훈련 여건에 대응하여 적시에 국가의 직업교육훈련 정책과제를 신속적으로 조정·제공할 필요성이 있기 때문이다. 이 직업교육훈련기본계획이 재정투자계획을 담지 못한 것은 제1차 직업교육훈련기본계획을 우선적으로 성안하여 국가 수준의 직업교육훈련의 정책방향을 설정하고, 이어 그 방향에 근거하여 제시되는 세부직업교육훈련은 해당 부처별로 세부실천계획을 수립하여 실시하는 것으로 되어 있어, 부처별 직업교육훈련 세부실천계획들을 수립하는 과정에서 재정계획과 연계짓는 노력이 전개될 것으로 예측되기 때문이다.

효과적인 직업교육훈련기본계획의 수립을 위하여는 정부부처의 합의에 근거한 거국적인 기본계획의 수립이 필요하나, 정부 부처 내 또는 부처간 계획의 난립으로 계획간의 성격 규정 및 정책 내용상의 특화가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 특히, 제1차 직

업교육훈련기본계획은 생산적 복지정책, 실업대책, 신노사문화수립계획 등 유사 계획들과의 차별성이 미흡하고, 교육부 중심으로 계획이 수립되는 것으로 인식되고 있어 타 부처의 적극적인 참여가 어렵게 되어 있는 면도 있다. 또한 이미 작성된 제1차 직업교육훈련기본계획이 단기적 차원의 인력자원개발과 관리에서 벗어나 평생교육시대 도래에 따른 하부구조의 형성에 초점을 맞추고 있으나, 완벽한 계획이 되지 못하여 직업교육훈련계획 내용이 체계성과 세밀함을 결여하고 있는 측면이 있다. 제1차 직업교육훈련기본계획은 직업교육과 직업훈련이 연계된, 그리고 인력양성에 관련된 전 부처가 함께 참여하는 최초의 국가수준 기본계획이지만, 기본계획 수립에 필요한 기초연구를 충실히 수행하지 못하였고 반복 연동적으로 행정 사항만이 강조되어 왔기 때문이라고 할 수 있다.

앞으로 자치단체에 구성되어야 할 직업교육훈련협의회 등 직업교육훈련기본계획 수립 및 집행 등 직업교육훈련 활성화에 필요한 준비체계에 대해서도 우려되는 면이 있다. 1999년 10월 현재 전국 16개의 광역지방자치단체 중에서 경상북도만이 1999년 8월에 직업교육훈련협의회 관련조례를 제정하고 있을 뿐이다. 이는 직업교육훈련협의회는 각 시·도에 구성되어 있는 지방고용심의회와 유사하고 지방자치단체가 교육·노동·중소기업 정책 등에 대한 행정적인 권한이 없다는 이유로 직업교육훈련협의회 구성에 미온적이기 때문인 것이다. 특히, 지방의회의 참여 통로가 없어 직업교육훈련협의회 관련 조례를 제정하기가 곤란한 점도 있다. 그렇기 때문에 시·도교육청을 통하여 직업교육훈련협의회 구성을 촉진하는 방안이 모색될 수도 있으나 시·도교육청의 업무로 봐서 이 방안도 현실적으로 곤란한 사항이다. 또한 지방자치단체 수준에서는 인력양성에 관련된

전담 조직도 없고 직업교육훈련협의회의 예산을 지원하기에도 벅찬 현실이다.

제1차 직업교육훈련기본계획에서 밝히고 있는 바와 같이 앞으로 국가의 지속적인 성장과 국제시장에서의 경쟁력 확보에 초두의 요소가 되는 인력을 개발하는 직업교육훈련정책에서 강조되어야 할 주요 내용이라면, 직업세계 현장에서 가장 존중되어야 할 것은 전문성과 현장성의 강조, 자기학습을 지원하는 노력의 전개, 평생학습의 가치를 인식하는 풍토의 조성 과 관련 지원 사업의 전개, 직업교육훈련에 있어 협조와 지원을 토대로 하는 행정 체제의 구비, 직업교육훈련과 관련한 국제협력의 강화 등이라 할 수 있다.

이러한 정책내용들을 구현하기 위해서는 직업교육훈련기본계획 수립에 따른 의욕적인 인력양성 및 관리를 효과적으로 추진하고 타 부처를 지도할 인적·물적·제도적 지원이 충족되어야 할 것이다. 무엇보다도 이를 위하여 정부부처간의 긴밀한 협조가 선행되어 직업교육훈련관련 부처간의 유기적인 업무수행이 이루어져야 할 것이다. 직업교육훈련 유관기관 및 정부부처들간의 직업교육훈련에 있어서의 동반자적 관계를 유지하는 방안을 모색함과 아울러, 지식기반 사회의 인적 자원개발에 대하여 관련부처의 협력을 반드시 확보하고 각 부처별로 강점을 갖고 있는 분야에 대해서는 해당부처의 의견을 존중할 풍토가 구축되어야 할 것이다.

직업교육훈련기본계획의 수행에서 한 가지 중시되어야 할 점은, 각 지방자치단체별로 조직·운영되게 되는 직업교육훈련협의회에 대한 국고 지원 여부가 검토되어야 한다는 점이다. 현재 지방자치단체에 대한 예산 지원은 거의 불가능한 바, 직업교육훈련협의회에서 간사역할을 담당할 상공회의소에 민간 경 상보조하는 방법 등이 모색되어야 할 것이다.