

# 세계은행의 교육시스템 평가 및 벤치마킹 프로젝트\*

## – 인력개발(Workforce Development) 분야를 중심으로 –

박성민 세계은행 교육국 선임연구위원

### 1. 서론

SABER 프로젝트는 개발도상국들이 자국의 교육제도, 교육 정책 영역을 세계표준 및 모범 사례와 비교·진단하는 도구를 제공하는 것을 목표로 함

세계은행(World Bank) 교육국에서 역점사업으로 추진하는 교육시스템 평가 및 벤치마킹<sup>1)</sup> 프로젝트(SABER-System Assessment and Benchmarking for Education Results)는 세계 각국, 특히 개발도상국이 그들의 교육시스템을 스스로 점검하고 발전시키는 데 도움을 주기 위해 2009년부터 시작되었다. 이 증거 기반(evidence-based) 프로젝트는 한 나라의 교육시스템과 교육정책 영역을 세계표준과 모범사례, 다른 나라와의 비교를 통해서 종합적으로 진단할 수 있는 도구를 제공하는 것을 목표로 한다. 이 프로젝트는 무엇이 교육의 질을 향상시키는 데 가장 중요한 것인가에 관한 질문에 답하고, 각국의 정책 결정자들에게 그들의 교육시스템 발전을 위해 어떠한 개혁이 필요한 것인가에 관한 정보를 제공하고자 한다. SABER에서 다루는 교육 정책 영역은 교육평가(Assessment), 교육재정(Education Finance), 교육정보화(ICT in Education), 학교자율과 책무성(School Autonomy and Accountability), 교원정책(Teacher Policies), 고등교육(Tertiary Education), 인력개발(Workforce Development) 등으로, 교육정책의 전 영역을 망라하고 있다. SABER 프로젝트는 다음 다섯 단계로 진행된다.

\* 본고는 세계은행 SABER-WfD팀[인간개발 네트워킹 교육국(Human Development Network, Education) 어드바이저인 Jee-Peng Tan 박사를 팀장으로 필자를 포함한 10여명의 연구자로 구성]에서 개발한 개념서(Framework Paper), 질문지, 기타 분석도구를 인용하여 작성된 것임을 미리 밝혀둔다. 본고 작성을 허락하고 도와주신 Jee-Peng Tan 박사에게 감사드린다.

1) 벤치마킹은 1979년에 미국 Xerox사가 복사기 시장에서 일본 기업들의 공세에 맞서기 위해 처음 도입되었다. 경영학 분야에서는 일반적으로 한 기업이 경쟁기업의 제품이나 조직의 강점을 분석해서 보고 배우는 것을 말하는데, 이러한 벤치마킹 기법은 기업 이외의 다양한 조직이나 기관에도 널리 확산되었다. 벤치마킹은 기본적으로 측정 프로세스이나 이러한 측정 프로세스는 결과적으로 상대방의 성과를 비교하는 데 그치는 것이 아니라 상대방의 우수한 성과가 어떻게 도출되었는가 하는 방법론적인 노하우까지도 비교 대상으로 삼는다. 즉, 벤치마킹 활동의 결과물로는 상대적인 성과의 비교뿐만 아니라 우수한 성과를 가져오게 한 동인(動因)도 분석하여 제시되어야 한다.

우선 각 교육정책 영역의 개념구조(Conceptual Framework)를 정립한다. 이를 위해 각 교육정책 영역의 주요한 목표(예컨대, 교원정책의 경우에는 우수교사 선발)를 설정하고, 이러한 목표를 달성하기 위한 정책 수단을 구안하며, 어느 정도로 정책목표를 달성했는가를 측정할 수 있는 지표를 찾아낸다. 두번째, 각 교육정책 영역의 주요한 목표를 어느 정도 성취했는가를 진단하기 위해 필요한 정보를 빠르고 효과적으로 취합하는 데 사용하기 위한 진단 도구(Diagnostic Tools)를 만든다. 세번째, 진단도구를 활용, 각 교육정책 영역의 성취를 한 눈에 살펴볼 수 있는 국가 리포트(Country Report)를 작성한다. 네번째, 어떤 나라가 각 교육정책 영역의 성취를 어떻게 향상시켰는가를 조명하는 사례연구를 한다. 마지막으로, 각국 교육정책의 성취를 종합적으로 조망할 수 있는 데이터베이스를 구축, 웹사이트에 탑재(SABER Knowledge Base Website)함으로써 각국의 교육시스템을 상호 비교할 수 있도록 하고, 각국이 그들의 교육시스템을 개혁하는데 참고하도록 한다.

SABER는 세계은행의 교육전략 2020- 모두를 위한 학습: 개발증진을 위한 사람들의 지식과 기술에 대한 투자(Learning for All: Investing in people's knowledge and skills to promote development)의 한 부분으로, 각국의 교육정책 결정자들이 그들의 교육시스템을 내부에서 진단하고 다른 나라의 우수한 모델을 벤치마킹 할 수 있도록 하기 위한 분석도구를 제공하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 각국의 교육시스템은 발전 정도에 따라 잠재(Latent), 신흥(Emerging), 정착(Established), 선진(Advanced)의 4 단계로 구분된다.

이 글에서는 다양한 SABER 영역 중에서도 인력개발 분야에 국한하여 주요 내용을 소개하고자 한다.<sup>2)</sup>

SABER 프로젝트는 ①교육정책 개념 정립 → ②교육정책 성취 진단 도구 개발 → ③진단 도구에 기초한 국가별 리포트 작성 → ④교육정책 향상 사례 연구 → ⑤국가별 DB 구축 및 웹사이트 탑재 순으로 진행됨

2) SABER에서 다루는 하위 영역은 2011년 12월 현재 17개 영역이나, 앞으로 더욱 확대될 가능성이 있다. 세계은행 SABER 홈페이지 참조(<http://www.worldbank.org/education/saber>)

## 2. SABER Workforce Development 배경

SABER Workforce Development(이하 SABER-WfD로 약칭)의 주요 내용을 논하기 전에 먼저 인력개발의 정의를 규명하고, 본 프로젝트가 포괄하는 범위를 한정할 필요가 있다.

인력개발은 최근 세계화, 기술 진보, 인구 변화, ‘신경제’에 있어서의 지식과 혁신의 역할 강조 등과 맞물려 중요성이 점차 부각되고 있다. 인력개발이라는 용어는 개인 수준, 조직 수준, 사회 수준에서 다양하게 논의되고 있으나, SABER-WfD에서는 인력개발을 국가 및 지역경제, 각 산업 부문의 경제발전을 선도하는 인재양성이라는 관점에서 1) 개인이 특정한 직업에서의 업무성과를 증진시키거나 고용가능성을 높이기 위해 필요한 지식, 기술 및 태도를 습득하도록 장려하고, 2) 고용주는 그들의 수요에 맞는 적합한 인재를 쉽게 구하기 위해 효과적으로 소통할 수 있는 수단을 제공하는 두 가지 기대를 충족하는 것으로 정의하고 있다.<sup>3)</sup>

SABER 프로젝트에서 인력개발은 인력양성 관점에서 개인의 지식, 기술, 태도의 습득을 장려하고, 고용주들이 원하는 인력을 효과적으로 구하는 수단을 제공하는 것으로 정의됨

첫번째 기대와 관련해서 개인은 다양한 경로로 직무연관성이 높은 기술을 습득하고 있다. 예를 들면, 1) 취학 전 교육에서 습득하는 기초언어교육, 2) 초·중등학교에서 습득하는 문해력, 산술과 같은 일반 계속교육, 3) 중등학교와 후기 중등학교에서 이루어지는 직업교육, 그리고 4) 도제식 교육과 직장 내 교육 등이 있다. 따라서 인력개발의 정도에 대한 평가를 위해서는 전체 교육 및 훈련 시스템에 대한 종합적인 측정이 필요하다. 그러나 SABER-WfD에서는 직업세계와 근접한 시기에 이루어지는 기술 습득에 주목하여 중등교육(secondary)과 초급 고등교육(post-secondary non-university programs)에 국한하여 연구를 진행한다. 두번째 기대는 숙련된 인력을 사용하는 고용주와 관련된 것이다. 고용주가 인력개발시스템에 참여하는 것은 숙련 공급의 수요자 반응성을 높이는 데 기여한다. 잘 작동하

3) 이러한 인력개발 정의는 미국 주지사 협의회(US National Governors Association)에서 논의된 것을 세계은행 SABER-WfD 팀에서 재구조화한 것이다.

는 인력개발시스템에서는 고용주들이 그들의 수요에 부응하는 숙련된 인력을 쉽게 공급받음으로써 재화와 서비스 시장에서 성장할 수 있으며, 개인들은 노동시장에서 필요한 지식과 기술을 쉽게 습득할 수 있다. 이러한 시스템은 경제 생산성을 높이고 성장을 촉진하며 정책 결정자들이 숙련집약적 경제발전 전략을 수행하는 데 필요한 초석이 된다.

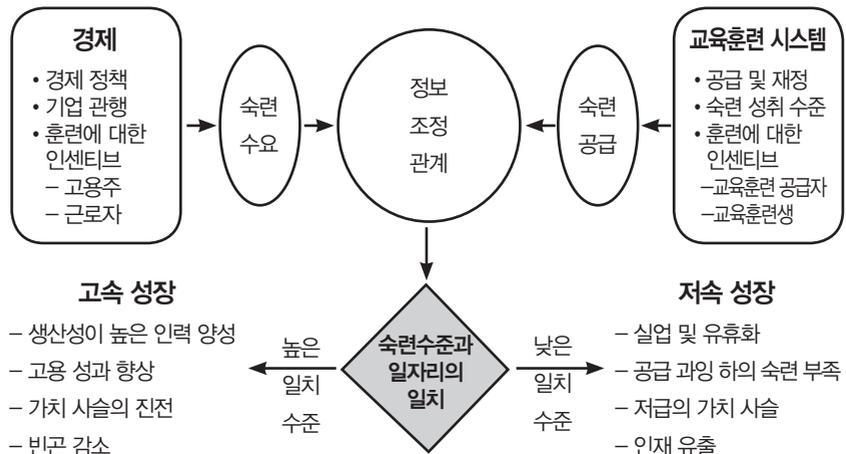
SABER-WfD의 분석 단위는 개별 기업 수준이 아니고 국가나 국가 하부 인력개발시스템이다. 많은 국가 그들의 인력개발정책을 보다 효과적인 인력개발 시스템을 보유한 다른 나라와 비교하고 싶어 한다. 이러한 비교를 위해서 SABER-WfD팀에서는 인력개발정책의 주요한 요소에 대한 성과측정 지표를 개발했다. 이러한 지표는 질문지 형태의 진단도구로 변형되어, 본 프로젝트 참여국에 제공되고 책임 조사관(Principal Investigator)이 인력개발 분야 정책 결정자(정부부처로는 주로 교육부와 노동부)와 교육훈련 제공자(직업계 고등학교, 직업계열 초급대학, 직업훈련기관 등), 고용주 등을 인터뷰하여 그 결과를 SABER-WfD팀에 송부하며, 데이터 처리 과정을 거쳐서 국가별 인력개발 실태 분석 보고서로서 참여국에 제공된다. 각국의 인력개발 수준은 영역별로 4단계로 등급화되어 상호 비교가 가능하나 본 프로젝트의 목적은 참여국을 서열화하는 데 있는 것이 아니라 각국의 인력개발정책에 대한 자가진단과 정책 토론을 촉진하기 위한 것이다.

진단 도구를 이용해 국가별 책임조사관이 정책결정자, 교육훈련 제공자, 고용주와 인터뷰한 인력개발 실태를 취합, 분석하여 국가별 보고서를 제공함으로써 개별 국가가 자국의 인력개발 정책을 자가진단하여 정책을 토론하도록 하고 있음

### 3. SABER-WfD 개념 구조

SABER Workforce Development의 개념 구조는 다음 그림과 같다.

그림 1. SABER Workforce Development 개념 구조



출처: Jee-Peng Tan 외(2011), Workforce Development in Developing Countries: A Framework for Benchmarking, World Bank

숙련 수요와 공급이 일치하는 인력개발 시스템은 생산성이 높은 인력을 양성하고 인력의 고용가능성을 제고하며 기업의 수익성을 증가시켜 빈곤 극복에 기여함

이 개념 구조는 인력개발시스템의 정합성을 높이기 위해서는 숙련 공급 뿐만 아니라 숙련 수요도 함께 고려해야 한다는 점을 강조하고 있다. 잘 작동하는 인력개발시스템은 숙련의 수요와 공급이 상당히 일치하며, 이것이 보다 생산성이 높은 인력을 양성하고, 고용가능성을 높이며, 수익성을 높이는 가치 사슬(기업이 부가가치를 창출하는 일련의 과정)의 진전을 이루게 하고 빈곤을 극복하는 데 기여한다. 반면에 숙련의 수요와 공급이 불일치하는 인력개발시스템은 실직과 불완전 고용과 함께 쓸 만한 인재 부족 문제를 유발하며, 저급의 가치 사슬과 인재 유출의 문제를 발생시킨다.

## 가. 숙련 수요(Demand for Skills)

정부의 경제정책은 여러 가지 방법으로 숙련 수요에 영향을 미친다. 예를 들면 임금정책과 관련한 법률은 노동시장의 유연성, 기업의 채용 관행에 영향을 미치고, 세금정책은 기업과 근로자의 훈련에 대한 인센티브에 영향을 끼친다. 또한, 정부의 지출정책은 종종 숙련 수요에 영향을 미칠 대규모 인프라 투자, 예를 들어 각종 건축, 엔지니어링 및 전문 기술에 대한 수요를 창출한다. 어떤 경우에는 정부가 전략적 투자로 특정 산업분야를 집중 육성하고 이에 따라 새로운 숙련 수요가 발생하기도 한다.

숙련 수요에 영향을 미치는 요인으로는 국가의 경제·임금·법률·세금·지출 정책, 전략적 투자뿐만 아니라 인구구조의 변화, 세계화, ICT 발전, 도시화, 기후변화 등이 있음

인구구조의 변화, 세계화와 기술 발전, 도시화 그리고 기후변화는 숙련 수요에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 세계의 인구구조는 출산율 저하와 고령화 추세로 점차 노화되고 있다. 선진국에서는 이러한 경향이 보건·의료 분야 숙련의 수요를 증대시키고 있다. 반면에 개도국에서는 청년층 비중이 급격히 증가함과 동시에 소비재 생산 및 판매에 필요한 숙련 노동인력의 수요가 증가하고 있다. 세계화와 기술 발전, 특히 정보통신기술(ICT)도 숙련 수요에 크게 영향을 미친다. 기업들은 글로벌 경쟁 및 제품 수명의 단축으로 전통적인 시장에서의 이윤이 축소됨에 따라 끊임없는 혁신을 요구받고 있으며, 새롭고 보다 수익성이 높은 시장으로의 다변화를 추구하고 있다. 또한, 급격한 도시화는 살기 좋은 도시공간을 구축하고 유지하기 위해 필요한 서비스 노동력을 포함한 전문인력에 대한 수요를 증대시키고 있다. 기후변화 역시 환경오염을 방지하기 위한 녹색 숙련에 대한 수요를 증대시킨다.

많은 설문조사에서 고용주들은 특정한 숙련을 가지고 하나의 과업만을 수행할 수 있는 인력을 원하는 것이 아니라 문제해결능력과 리더십, 커뮤니케이션 능력과 같은 소프트 숙련에도 능한 인재를 원한다고 밝히고 있다. 특히, 비정규직이 늘어가고 있는 현대 고용구조하에서 청년층의 기업가 정신과 유연성, 진취성 등도 학교에서 일터로 성공적으로 전환하는 데 필요한 핵심 능력으로 포함되어야 한다.

## 나. 숙련 공급(Supply for Skills)

직업기술 교육 및 훈련(Technical and Vocational Education and Training) 시스템은 인력개발의 주요한 원천으로 인식되어 왔다. 이것은 공공 직업기술 교육 및 훈련기관이 주로 정규 기술 교육 및 훈련을 위한 정부 재정지원 프로그램으로 운영되고 있기 때문이다. 그러나 이 외에도 다른 형태의 교육훈련이 존재하는데 사립 직업훈련기관과 회사 내 훈련프로그램이 그것이다. 다양한 형태의 직업기술 교육 및 훈련은 형식(formal), 무형식(non-formal), 비형식(informal) 프로그램으로 구분된다. 첫째, 형식 프로그램은 학교 교육시스템에 안에서 자격 및 인증 제도와 연계되어 운영되는 것이며, 둘째, 무형식 프로그램은 종종 학교 교육 밖에서 노동부, 복지부, 산업부 등에 의해 이루어지는 훈련으로 자격 및 인증 제도와 연계되지 않는 것이 보통이다. 셋째, 비형식 프로그램은 어느 부처나 기관에 의해서도 조직화되지 않은 비조직적, 비구조적 훈련으로 종종 직장 내에서 OJT(On the Job Training) 형식으로 이루어진다.

정부정책은 이러한 모든 직업기술 교육 및 훈련 시스템에 영향을 미친다. 정부정책은 교육훈련 서비스 제공의 효율성 및 훈련목적 달성의 효과성, 교육훈련의 결과로 배출되는 인력의 질과 숙련 수요에 대한 대응성 그리고 교육훈련에의 접근 기회, 특히 사회적 약자그룹에 대한 교육훈련 기회 부여 등에 영향을 미친다.

또한, 인력개발시스템하에서 고용주의 역할을 높이는 것과 관련한 정책의 효과는 특별히 중요한 고려 대상이다. 우수한 인력개발시스템하에서는 교육훈련 공급자가 고용주를 하나의 중요한 파트너로 인식한다. 이러한 직업기술 교육 및 훈련 시스템은 숙련인력 공급에 관한 공급자의 결정이 고용주의 숙련 수요에 즉각 대응한다는 점에서 수요자 지향적(demand-driven)이다. 반면, 고용주의 요구가 고려되지 않을 때 교육훈련 프로그램

우수한 TVET 시스템은 교육훈련 공급자가 고용주를 중요한 파트너로 인식하여 숙련 수요에 즉각적으로 대응한다는 점에서 수요자 지향적임

은 종종 고용주의 수요에 맞는 인력을 공급하는 데 실패하는데, 이러한 종류의 프로그램은 공급자 지향적(supply-driven)이라고 하겠다.

**다. 숙련 수요와 공급 간의 연계(Aligning skills supply to demand)**

인력개발시스템의 주요 과제는 숙련 수요와 공급 사이에 고도의 연계성을 보장하는 것이다. 그 성공 여부는 인력개발시스템의 네 주체의 역할과 상호작용에 따라 좌우되는데, 이들 네 주체는 a) 비전과 정책을 통해 경제발전 전반 및 특정 부문에 영향을 미치는 공무원, b) 일자리 제공의 원천이 되고 교육훈련 프로그램에 대한 조언과 정보를 제공하는 고용주, c) 다양한 교육훈련 프로그램을 제공하는 교육훈련 공급자, d) 교육훈련 연수생임과 동시에 미래의 근로자로서 이중적 지위를 가지고 있는 개인이다. 인력개발시스템에서 네 주체 간의 정보 흐름은 숙련 수요와 공급 간의 연계성 확보에 있어 매우 중요하다. 지속적으로 안정적인 노동시장 정보(예를 들면, 고용주가 직면한 숙련 격차, 교육훈련 프로그램 종류와 비용 및 동 프로그램 이수자의 고용 및 임금 정보 등)가 적시에 쉽게 얻어질 수 있다면, 개인의 교육훈련 프로그램 선택과 프로그램 공급자의 프로그램 개설이 고용주의 요구에 더 밀접하게 대응할 수 있다. 다만, 정부가 전략적으로 새로운 산업 분야에 집중하고자 한다면, 단순히 정보 흐름을 원활하게 하는 것만으로는 부족하고, 보다 적극적으로 새로운 숙련 수요에 부응하도록 개인과 교육훈련 공급자의 행동을 조정하는 노력이 기울일 필요가 있다.

노동시장 정보를 안정적으로, 또한 적시에 쉽게 얻을 수 있도록 하는 정보 흐름은 숙련 수요와 숙련 공급 간 연계성 확보에 중요하다. 이해당사자(공무원, 고용주, 교육훈련 공급자, 개인) 간의 인력개발 목표 합의, 역할·책임에 대한 명확성, 정형화된 상호작용이 이들 간의 생산적인 관계 형성에 중요하며 숙련 수요의 변화에 보다 유연하고 능동적으로 대처할 수 있게 함

각국이 처한 정치, 경제, 사회, 문화적 차이로 말미암아 인력개발시스템 이해 관계자 간의 협력에 대한 하나의 디자인이나 형식이 모든 상황에서 유효할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 목표에 대한 합의, 역할과 책임에 대한 명확성, 인력개발시스템 주요 당사자 간의 정형화된 상호작용은 이들 사이의 생산적인 관계 형성에 중요한 요소이다. 이러한 관계가 잘 유지되는 시스템하에서는 새로운 숙련 수요가 있는 분야에 있어 고용주의 요구에 보다

유연하고 능동적으로 대처할 수 있다.

높은 수준의 인력개발시스템에서는 숙련의 수요와 공급이 고도로 일치하여 생산성이 높은 노동력의 공급, 높은 수준의 고용과 빈곤퇴치, 그리고 경제성장을 촉진한다. 반면, 낮은 수준의 인력개발시스템에서는 숙련의 수요와 공급이 일치하지 않으며, 높은 실업률과 불완전 고용, 만성적인 숙련 격차, 숙련인력의 유출 등의 문제가 발생한다.

#### 4. SABER-WfD 정책 진단도구

상기 인력개발시스템 개념 구조는 정책분석을 위한 기초를 제공하는데, 이것은 인력개발정책에 대한 각국의 데이터를 수집하고 분석하는 데 필요한 진단도구를 개발하는 데 사용되었다. SABER-WfD 진단도구는 정부의 정책과 역할에 주목하지만 인력개발시스템에서 정부만이 가장 중요한 주체라고 간주하는 것은 아니다. 이보다는 인력개발을 통해서 개인과 국가의 발전을 선도하는 데 얼마만큼 정부가 효과적이지를 평가하는 데 초점을 맞춘다.

SABER-WfD 진단도구는 인력개발정책의 3대 기능 차원(Functional Dimension)으로 나뉘고, 각 기능 차원마다 3개의 정책 목표가 도출되었다. 또 각 정책 목표마다 3개의 정책 수단이 구안되었다. 따라서 총 3대 기능 차원, 9개 정책 목표, 27개 정책 수단을 기초로 각국의 인력개발시스템을 진단하기 위한 데이터 수집도구(설문지)가 개발되었다. 3대 기능 차원은 a) 한 나라의 인력개발의 방향과 환경을 설정하는 전략적 프레임워크(Strategic Framework), b) 인력개발시스템을 감독하고 질을 보장하기 위한 시스템 감독(System Oversight), c) 인력개발서비스 전달의 효과성 확보와 관련된 서비스 전달(Service Delivery)로 구성된다.

SABER-WfD 진단도구는 3대 기능 차원, 9개 정책 목표, 27개 정책 수단을 기초로 인력개발시스템을 진단하여 정부가 개인과 국가의 발전을 선도하는 데 얼마만큼 효과적이지를 평가함

표 1. 3대 기능 차원과 9개 정책 목표, 27개 정책 수단

	정책 목표	정책 수단
기능 차원 1 전략적 프레임워크	1 방향	1. 경제발전을 위한 우선 수단으로 인력개발 옹호 2. 경제 전망에 대한 평가 및 이것이 숙련 수요에 미치는 영향 분석 3. 숙련 수요와 공급의 조화를 이루기 위한 정책 개발
	2 우선 순위	4. 인력개발정책 수립에 있어 고용주와 산업계의 활발한 참여 보장 5. 생산성 향상을 위한 기업의 숙련 수요 강화 6. 미래 숙련 공급과 관련한 중요한 도전에 대응
	3 조정	7. 전략적 인력개발 우선순위에 대한 일관성 보장 8. 인력개발의 역할 및 책무성 제도화 9. 인력개발 이해 관계자들 사이의 상호작용 활성화
기능 차원 2 시스템 감독	4 경로	10. 훈련 수준과 프로그램 유형의 명확화 11. 사전 학습의 인정과 병행하는 평생학습 촉진 12. 공적자금 투자 프로그램의 갱신을 위한 정책과 절차 설정
	5 자금	13. 인력개발을 위한 자금 투자 전략의 명료화 14. 인력개발 목표의 효과적 달성을 위한 공공자금 할당 15. 인력개발 기관과 관계자 간의 파트너십 강화
	6 표준	16. 교육훈련 공급자를 위한 인증표준의 명확화 17. 숙련의 테스트 및 증명의 강화 18. 숙련 증명 및 인증의 신뢰성 보장
기능 차원 3 서비스 전달	7 내용	19. 훈련기관, 산업체 및 연구기관 간의 연계성 강화 20. 훈련프로그램 설계 과정에 산업체의 의견 반영 21. 인력개발 기관 운영자 및 훈련교사의 역량 향상
	8 인센티브	22. 다양한 훈련 공급 촉진 23. 인력개발 기준에 부합하는 민간 공급자를 위한 인센티브 제공 24. 공공훈련기관이 숙련 수요에 대처할 수 있도록 동기 부여
	9 결과	25. 인력개발 모니터링 및 평가시스템 강화 26. 훈련기관의 보고 사항 명확화 27. 서비스 전달 과정에서 성과, 효율성, 혁신에 대한 관심 제고

출처: Jee-Peng Tan 외(2011), Workforce Development in Developing Countries: A Framework for Benchmarking, World Bank

인력개발이 직면하는 복잡한 도전. 이윤배반적 관계에서 근로자의 고용가능성과 생산성을 높이고, 경제성장과 사회복지를 달성한다는 보다 큰 목표를 위해 '전략적 프레임워크'가 중요함

### 가. 기능 차원 1: 전략적 프레임워크(Strategic Framework)

인력개발은 그 자체가 목적이라기보다는 근로자의 고용가능성과 생산성을 높임으로써 궁극적으로 경제성장과 사회복지를 달성한다는 보다 큰 목표 달성을 위한 하나의 투입요소이다. 인력개발은 다차원적인 성질을 가지고 있으며, 복잡한 도전과 이윤배반(trade-off) 상황에 직면하기도 한다. 예를 들면, 정책 결정자들이 성장을 위한 숙련을 말할 때 이것은 보통 경제의 다양성과 혁신 그리고 숙련적 역량의 진보와 관련된다. 그러나 이러한 숙련은 보통 정형화된 산업 분야를 전제하는 것으로, 많은 개발도상국에서는 이러한 산업 분야가 잘 발달되어 있지 않다.

두 번째 인력개발의 복잡성은 숙련의 조합이라 불리는 것에 기인한다. 기본적인 문해력 및 산술능력은 유아 및 보통 교육을 통해 습득되지만, 다른 능력은 고용주의 직접적인 요구에 부응하기 위한 특정한 프로그램을 요구한다. 기본적으로 인력개발 전략은 단기와 장기 목적 사이의 이윤배반 관계에 직면한다. 세 번째 인력개발의 복잡성은 인력개발 시스템의 성과가 개인, 고용주, 교육훈련 공급자 그리고 정부 관계자 등 다양한 이해 관계자의 행동에 의존한다는 점에 기인한다. 불완전한 정보와 이해 관계자들의 협력 부족은 최적의 인력개발시스템을 구축하는 데 장애가 된다.

이와 같은 인력개발의 복잡성은 인력개발시스템의 성과를 견인하는 다음과 같은 전략적 프레임워크를 더욱 중요하게 만든다. 첫째, 정책 결정자가 어떻게 전략적 방향을 명확히 세우고, 둘째, 인력개발시스템의 전략적 우선순위를 어떻게 설정하며, 셋째, 인력개발시스템 이해 관계자들 간의 전략적 조정을 어떻게 촉진할 것인가가 그것이다.

이와 같은 전략적 프레임워크의 세가지 정책 목표는 다음과 같다.

## 1) 인력개발 방향의 명확화(Direction)

국가 지도자들의 인력개발에 대한 옹호(advocacy)는 경제발전을 위한 최우선 수단으로서 인력개발의 중요성 인식 확산을 위해 공공부문이 지원하도록 하고 이에 필요한 정책적인 담론과 실행을 위한 계획 수립을 보장한다. 신뢰성을 높이기 위해서 국가 지도자들의 옹호는 현실에 기반을 두어야 하고, 국가의 경제 전망을 고려한 인력개발의 우선순위에 대한 정확한 평가에 기초하여야 한다. 이와 같은 평가는 필요한 숙련을 갖춘 인력의 수요 및 공급 사이의 조화를 촉진하고 유지하는 정책과 실천으로 뒷받침되어야 한다. 따라서 인력개발시스템이 분명한 전략 방향속에 추진되고 있는지 평가하기 위해 다음과 같은 정책 수단의 사용할 것을 제안한다.

인력개발에 대한 국가 지도자들의 옹호는 인력개발의 중요성 인식 확산에 있어서 공공이 지원하도록 하고 정책 실행을 위한 계획 수립을 보장함. 경제 전망을 고려하여 인력개발의 우선순위를 평가하고, 숙련 수요와 공급 간의 조화를 촉진하는 정책과 실천이 필요함

- a. 경제발전을 위한 우선 수단으로 인력개발 옹호
- b. 경제 전망에 대한 평가와 이것이 숙련 수요에 미치는 영향 분석
- c. 숙련의 수요와 공급의 조화를 이루기 위한 정책 개발

지난 50년에 걸쳐서 동아시아에서 가장 빠르게 경제성장을 이루고 있는 한국, 대만, 그리고 싱가포르는 경제성장의 지원을 위한 인력개발을 추진하는 과정에서 의제를 다루는 리더의 역할이 어떠해야 하는지에 관한 분명한 표본을 보여주고 있다. 이들 국가는 일반 교육을 통해서 기본적인 역량을 튼튼하게 구축해 왔으며, 국제학업성취도 평가에서 계속해서 가장 우수한 성적을 거두고 있다. 동시에, 근로자들이 직업 관련 기술을 효과적으로 습득할 수 있는 훈련시스템을 개발하고 있다. 수출이 증가하는 것은 바로 이들 국가가 성공하고 있다는 신호 중 하나이다. 예를 들면, 한국에서는 전자, 전기 및 기타 하이 테크놀로지 제품의 수출 비중이 2006년에 40% 수준으로 늘어났는데, 1980년에는 그 비중이 5% 미만에 불과했다.

인력부족 문제 발생 전에 고용주와 기업의 숙련 수요를 반영하고 인력 공급망에 대한 모니터링을 하는 등 숙련의 수요와 공급 간의 미스매치를 줄이기 위한 전략적 우선순위가 필요함

## 2) 수요 지향적 인력개발 우선화(Priorities)

핵심적인 원리는 숙련의 수요를 결정하는 과정에서 고용주, 기업, 그리고 개인의 역할과 영향력을 인식하는 것이다. 이러한 이해 관계자들이 궁극적으로는 숙련을 최종적으로 사용하는 사람들이기 때문에, 숙련의 공급과 수요 사이의 미스매치 가능성을 최소화하기 위해 인력개발에 대한 수요지향적 접근 방법은 필수적이다. 또한, 숙련집약적 경제로의 전환을 위해서는 생산성을 증대시킬 수 있는 숙련 개발에 대한 고용주들과 기업의 수요를 반영하는 정책이 필요할 것이다. 숙련인력은 개발하는 데 시간이 많이 소요되기 때문에, 대개 인력부족 문제가 발생한 후에 정책이 쏟아져 나온다. 이와 같은 불일치는 숙련 수요 발생에 대응하여, 기술자들의 공급망을 모니터링 하는 것과 심각한 숙련 미스매치를 방지하기 위한 조치를 취하는 것이 인력개발의 전략적 우선순위를 설정하는 데 있어서 중요하다라는 점을 암시하고 있다. 인력개발의 전략적 우선순위와 정책 입안자들의 실행을 평가하기 위해서 다음과 같은 정책 수단의 사용을 제시한다.

- a. 인력개발정책 수립에 있어 고용주와 산업계의 활발한 참여 보장
- b. 생산성 향상을 위한 기업의 숙련 수요 강화
- c. 미래 숙련 공급과 관련한 중요한 도전에 대응

국가가 처한 상황은 정부가 인력개발을 위한 전략적 우선순위를 정하는데 영향을 미친다. 예를 들면, 1996년에 코스타리카는 새로운 기술 훈련 과정을 도입했는데, 이는 세계적인 컴퓨터 칩 제조업체인 인텔을 유치하기 위한 것이었다. 이후에도 코스타리카는 정보통신산업 분야 고용주의 요구에 부응하기 위한 교육 및 훈련 프로그램을 마련해 왔다. 코스타리카에서 IT 산업은 오늘날 중요한 경제 분야로서, 2009년에는 수출의 19%를 차지했는

데, 1997년에는 그 비중이 고작 4%에 불과했다. 또한, 한국에서 2010년에 마이스터 고등학교 제도를 도입한 것은 국가가 전략산업 분야에서 기술자가 부족한 문제를 중점적으로 다루려는 노력의 좋은 본보기이다.

### 3) 인력개발 목표 달성을 위한 조정 강화(Coordination)

인력개발의 핵심적인 난제는 인력개발이 그 활동 및 시기적 측면에서 본질적으로 복잡하다는 것이며, 다양한 이해관계, 역할, 그리고 책무성을 가진 이해관계자들이 거미줄처럼 복잡하게 얽혀 있다는 점이다. 이러한 이해관계자들의 결합된 노력이 국가가 추진하는 인력개발을 위한 핵심적인 우선순위와 일치하도록 보장하는 것은 전략적인 조정의 중요한 목표이다.

국가의 인력개발 우선순위와 이해당사자 간의 이해관계 일치, 역할과 책임의 명확화, 의사소통 촉진 장치의 마련 등 전략적 조정과 협력을 위한 리더십이 필요함

일반적으로 전 산업 분야 또는 정부 전반에 걸쳐서 이런 협력을 달성하기 위해서는 고도의 리더십이 필요하다. 협력을 방해하는 문제를 비슷한 수준의 정책 결정자들이 해결할 수는 없다. 그러므로 역할 및 책임을 분명히 하고, 인력개발 관련자들 사이의 의사소통 촉진 장치를 마련하는 것은 당사자들이 일관되고 잘 조정된 행동을 하도록 만든다. 이와 같은 전략적 조정에 관한 정책 목표를 평가하기 위해 다음과 같은 정책수단의 사용을 제시한다.

- a. 전략적 인력개발 우선순위에 대한 일관성 보장
- b. 인력개발의 역할 및 책무성의 제도화
- c. 인력개발 이해관계자들 사이의 상호작용 활성화

전략적인 조정은 인력개발에서 중요한 이니셔티브와 연관되어 있다. 이것은 새로운 분야를 개척하고, 새로운 파트너 또는 비전통적인 파트너를 동반시키며 새로운 운영절차를 도입하게 한다. 전략 및 운영 차원에서 그러한 조정은 중복된 노력, 또는 바람직하지 못하고 잘못된 협력관계나 마찰을 피하는 데 도움이 될 수 있으며, 가장 중요한 인력개발 이니셔티브가 시도, 강

화되고 성숙하기 위해 필요한 도덕적, 물질적 지원을 받을 수 있도록 보장한다.

## 나. 기능 차원 2: 시스템 감독(System Oversight)

인력개발시스템의 두 번째 기능 차원은 전략적 프레임워크를 통해 구체화된 성장을 촉진하는 인력개발의 이상을 실현할 수 있도록 하는 체계적인 ‘게임 규칙’의 디자인이다. 본 연구에서는 중간 수준의 근로자에 대한 숙련 개발과 관련된 인력개발시스템의 구성 요소에 중점을 두고 있다. 이 수준에서의 기술 습득은 주로 중등교육 그리고 후기 중등교육 수준의 사전 취업준비 교육과 공식 또는 비공식적인 사내교육에 의해 이루어진다. 인력개발시스템 감독의 주요 목적은 개인이 자신의 고용가능성과 생산성을 향상시키기 위해 효율적이고 효과적으로 기술을 습득하는 것을 촉진하는 것인데, 이것은 궁극적으로 고용주가 전문인력에 대한 자신의 수요를 충족할 수 있도록 만든다. 이것에 의해 기대되는 결과는 숙련의 수요와 공급의 불일치를 최소화함으로써 궁극적으로 경제 성장과 사회적 진보에 대한 인력개발시스템의 기여를 높이는 것이다.

숙련 수요 및 교육훈련에 관한 정보 생성·획득에 비용이 수반되고, 정보가 불충분하며, 재정 제약으로 교육훈련의 혜택을 받지 못하는 개인들이 다수 존재하며, 교육훈련 서비스와 기술 습득의 질에 대한 신뢰도가 낮다는 문제점을 해소하기 위한 ‘인력개발 시스템 감독’이 중요함

숙련 시장이 완벽하게 작동하는 경우에는 인력개발시스템을 감독하는 시스템의 역할이 별로 없다. 이 경우 개인은 어떤 종류의 숙련 수요가 있는지에 관한 정보를 비용을 들이지 않고 정확히 또 적시에 얻을 수 있고, 그들이 어디에서 어떻게 훈련받을 수 있는지 알 수 있으며, 훈련비용을 쉽게 마련할 수 있고, 잠재적인 고용주에게 그들이 갖고 있는 숙련수준을 쉽게 알릴 수 있다. 마찬가지로, 고용주는 예비 및 재직 직원의 기술에 대한 신뢰할 만한 정보를 적시에 얻을 수 있으며, 가능한 교육훈련 옵션 중에서 정확한 선택을 할 수 있고, 훈련프로그램을 만들거나 구매하는데 있어 제약을 받지 않는다. 교육훈련 공급자는 숙련에 대한 수요를 충분히 숙지하고, 그들의 프로그램을 그러한 수요에 맞추어 손질하며, 고객이 기술 습득을 효율적으

로 할 수 있도록 하는 경로에 관한 정보를 가지고 있다.

그러나 이 시나리오는 매우 비현실적이다. 정보는 생성 및 획득에 비용이 들며, 언제나 완전하고 적합하며, 정확하게, 적시에 제공되는 것은 아니다. 개별 회사들은 빠르게 변화하는 비즈니스 환경하에서 자신의 숙련 요구 사항을 명료화하기 어려운 경우가 많고, 또 개인은 소망하는 직업을 얻거나 승진하기 위해서 자신이 가진 기술이나 지식을 과대포장하는 경향이 있다. 이와 같은 불충분한 정보 외에도 재정 제약은 교육훈련 투자로부터 혜택을 보는 사람들이 많아지는 것을 방해하는 요소가 된다.

위와 같은 고려는 인력개발시스템의 감독 차원에서 다음과 같은 세 가지 정책 목표를 제기한다. 첫째는 숙련 습득 경로의 다양화로, 이는 진화하는 노동시장의 조건에 적응하고 일터에서의 기술 진보에 뒤처지지 않도록 하기 위해 평생학습을 장려하는 것이고, 둘째는 인력개발 시스템의 장기적 재정 안정성을 위해 인력개발 투자에 있어 효율성과 공평성을 확보하는 것이며, 셋째는 서비스 제공이나 숙련 습득의 질에 관한 적절하고 믿을 만한 표준을 확립함으로써 숙련시장에 보다 효율적인 시그널을 주는 것이다.

### 1) 기술 습득 경로의 다양화(Pathways)

여기에서 기본 목표는 인력의 기술 수준을 시대에 뒤처지지 않도록 업데이트하고 변화하는 경제 상황 및 기회 요인에 적응하도록 하는 것이다. 새로운 직업과 기술의 등장, 기존 직업과 기술의 빠른 변화, 지식과 기술의 폭발적 증가, 정보사회로의 진전, 경제통합 시대에 일터를 조직하는 새로운 방법의 도입, 그리고 고령화 사회는 평생학습을 필요 불가결하게 만드는 주된 이유들이다.

그러나 기초 보편교육을 넘어서는 새로운 기술 습득을 위한 경로가 제한되어 있다면 평생학습은 비현실적인 것이 되고 만다. 사전 학습의 인정을 위한 자격체계와 정형화된 절차의 부재도 또 다른 장애요소가 된다. 그들

인력의 숙련 수준 향상을 위해 기초 보편교육을 넘어 사전 학습의 인정을 위한 자격 체계와 정형화된 절차의 구축, 직장 내 새로운 교육훈련 방법 도입, 평생학습 활성화 등 기술 습득 경로의 다양화가 필요함

이 선택한 교육훈련 프로그램에 입학하기 위해 필요한 공식적인 자격증명이 없는 개인은 적합한 기술이 없는 것으로 간주되며, 따라서 그들은 필요한 것보다 낮은 단계에서 훈련을 시작해야만 한다.

그 결과, 예비 훈련생을 위한 훈련 시간과 비용이 늘어나게 되는데, 그것은 그들이 새로운 기술을 익히거나 또는 기존의 기술을 익히는 계획에 참여하는 데 대한 의욕을 잃게 만들 수 있다. 결국, 노동시장 상황이 항상 진화하고 있다는 사실을 고려한다면, 더욱 많고 훌륭한 기술을 얻기 위한 모든 유용한 옵션들은 고용과 관련하여 새로운 동향과 기회에 민감해야 한다. 따라서 더 이상 적합하지 않은 교육훈련 프로그램을 종료하거나 수정하고, 새로운 프로그램을 추가하는 것은 효과적인 인력개발 시스템의 특징이라고 할 수 있다.

이러한 점들을 고려하면서, 우리는 기술 습득을 위한 경로 다양화의 정책 목표를 다음과 같은 정책 수단 측면에서 평가할 것을 제안한다.

- a. 훈련 수준과 프로그램 유형의 명확화
- b. 사전 학습의 인정과 병행하는 평생학습 촉진
- c. 공적 자금 투자 프로그램의 갱신을 위한 정책과 절차의 설정

잘 발달된 인력개발시스템하에서 학생들은 코스 간 또는 상위 수준의 훈련 코스로, 또는 다른 분야의 프로그램으로 이동할 수 있다. 미국의 지역 전문대학에서 좋은 예를 찾아볼 수 있는데, 여기에서는 지역 전문대학이 학생들이 산업체에서 근무경험을 쌓는 것에 대한 학점을 인정해 주고, 고등학교에 전문대학 입학 예비과정을 제공함으로써 고등학생들이 선수과목을 미리 이수할 수 있도록 해 준다. 그리고 대부분의 지역 전문대학들은 주 내에 있는 대학교 및 기타 전문대학과 협정을 체결하는데, 학생들은 일단 하나의 전문대학 프로그램에 등록하면 대학교나 다른 전문대학에서 학업을 계속 이어 갈 수 있다.

## 2) 인력개발 재정 투자의 효율성과 공평성 확보(Resources)

여기에서 기본적인 문제는 인력개발을 위해서 자금을 투자하는 과정과 가용한 자금을 효율적이고 효과적으로 사용하는 것을 보장하는 과정, 그리고 개인 및 고용주들의 인력개발에 대한 투자를 장려하고 지원하는 것과 관련된 파트너십을 촉진시키는 과정에서의 정부의 역할과 관련되는 것이다.

정부가 인력개발에 투자를 하는 이유는 교육 훈련 비용 충당의 문제(예를 들면, 가난한 학생들이 직면하고 있는), 불완전한 정보, 훈련시장의 불완전성과 같은 문제 등으로 인하여 발생하는 인력개발에 대한 불충분한 투자에 대응하기 위한 것이다. 공공예산이 제한적이고 다른 프로젝트와 격렬한 예산경쟁에 시달리는 가운데도 인력개발을 위해서 지속적인 투자를 할 필요가 있기 때문에, 지속적인 평가와 조정을 통해 인력개발에 대한 지지를 분명하게 하는 전략은 안정적이고 지속적이며 충분한 투자가 이루어져서 합리적인 비용으로 가장 중요한 목적을 달성할 수 있도록 보장할 것이다.

그러한 전략은 인력개발을 위한 자원이 공공예산 배정뿐만 아니라 훈련을 받는 사람이나 그들을 지원하는 사람들이 지불하는 비용에서 나올 수도 있으며, 민간, 비정부 조직, 지역 공동체, 또는 외부 기여자가 기부할 수도 있다는 사실을 간과하지 않는다. 기부 중 일부는 돈이 아닌 기타 실물로 나타날 수도 있는데, 그러한 실물은 프로그램을 효과적으로 수행하기 위해서 필수적으로 투입되어야 하는 것일 수 있다. 이러한 실물에는 숙련된 기술자들의 봉사활동을 비롯하여 시설 등이 포함된다.

이와 같은 고려하에 우리는 인력개발을 지원하는 자원의 감독에 관한 정책 목표가 다음과 같은 정책 수단에 의존할 것으로 기대한다.

- a. 인력개발을 위한 자금 투자 전략의 명료화
- b. 효과적으로 인력개발 목표를 달성하기 위한 공공자금 할당

정부가 인력개발 재정 투자의 안정성을 확보하기 위해서는 투자 과정, 자금 사용 과정에서 효율성·공평성에 대한 지속적인 평가·조정이 필요함

c. 인력개발 기관과 관련자들의 파트너십 강화

열악한 자금 지원 시스템하에서 교육훈련 공급자는 고용자들이 만족할 만큼 인력을 제공하는 것이 매우 어렵다. 또 이것은 공급자들이 공급자 중심 프로그램의 제공을 강화하는 경향을 발생시키는데, 이는 고용주들의 요구에 대응하는 그들의 능력을 점점 더 약화시키는 것이다.

이러한 조건들은 인력개발을 위한 생산적 파트너십의 가능성을 위축시킨다. 개발도상국의 많은 시스템들이 이러한 악순환에 의한 희생자가 되고 있다. 이는 초·중등학교와 같은 기본적인 교육시스템조차 열악한 자금 환경에 놓여 있는 상황에서 정부가 TVET(Technical and Vocational Education and Training: 기술직업교육훈련) 우선 정책을 실시할 자원이 충분하지 못하기 때문이다.

TVET 프로그램 참여 학생들 대부분이 가난한 가정 출신이므로 이들이 예산 배정에 미치는 정치적 영향력이 부족하며, TVET 프로그램이 학생들에게 직업 관련 기술을 충분히 습득시키지 못하는, 노동시장 진입의 이류(second-class) 통로로 여겨지는 일반적인 인식 때문에 TVET에 대한 지원은 종종 약화된다.

재직근로자를 훈련시키기 위한 자금 지원과 관련해서 일반적인 해결책은 주로 종업원의 급여 총액 규모에 비례해서 세금을 징수하거나 분담금을 부과하여, 이것을 재원으로 훈련시키는 기업에게 보상하는 방법이다. 성과를 얻기 위한 자금 할당을 위해서는 투명하고 분명한 할당 기준을 세우는 것이 필요하며, 이와 같은 기준 자체가 경험에 비추어 검토되고 조정될 수 있게 보장하는 것이 인력개발 자원을 훌륭하게 감독하는 필수 조건이다.

### 3) 인력개발의 질에 관한 적절하고 믿을 만한 표준 설정(Standards)

기본적인 이슈는 교육훈련 공급자들이 제공하는 서비스와 개인이 습득하는 기술의 신뢰성에 관한 것이다. 공급자들은 잠재적인 고객들에게 자신들의 프로그램에 대한 확신을 주는 데 매우 관심이 있으며, 특히 이러한 것들이 유료 기반으로 제공될 때 더욱 그러하다. 또한, 인증기관으로부터 인증을 획득하는 것이 훈련기관들의 신뢰성을 높이는 하나의 효율적인 방법이다.

그러한 과정은 일반적으로 기간 제한 및 갱신에 기반을 둔 공인 인증시스템을 수반하게 되는데, 훈련기관들은 서비스 제공의 질에 관해 외부적으로 마련된 기준에 부합하여야 한다. 기술 습득을 위한 표준은 이러한 질 보장의 측면과 관련되어 있는 동시에 분리되어 있다. 이러한 표준은 주로 증명 또는 자격의 형태로 성문화되어 있는데, 이렇게 성문화 된 규정은 교육훈련 프로그램 수료자들의 지식 및 역량을 테스트하고 증명하기 위한 하나의 준거를 제공한다.

정립된 표준은 교육훈련 공급자들이 학습 결과 및 역량에 대한 기대를 분명히 하는 데 도움이 되고 있으며, 그것은 교육훈련을 받는 사람들이 자신을 고용할 가능성이 있는 고용주에게 자신의 기술을 알릴 수 있는 간단한 방법을 제공한다. 그리고 기준을 신뢰할 수 있다면, 그 기준은 고용주들이 신규 모집 초기 단계를 신속하게 처리하는 과정에 도움을 준다. 이러한 점에 착안하여 우리는 표준 설정의 정책 목표를 다음과 같은 정책 수단과 연관시킨다.

- a. 교육훈련 공급자를 위한 인증표준의 명확화
- b. 숙련 수준의 테스트 및 증명의 강화
- c. 숙련 수준의 증명 및 인증의 신뢰성 보장

교육훈련 공급자가 제공하는 교육훈련 서비스의 질이 외부 기준에 부합하는지, 학습을 통해 개인이 습득한 기술과 역량이 표준에 도달하였는지를 공인 인증 혹은 증명·자격 등의 방식으로 성문화하기 위해 신뢰할만한 준거 정립이 필요함

많은 국가들은 인력개발에 대한 질 보장 및 표준과 관련하여 다양한 도전에 직면하고 있다. 최근에 상당수의 개발도상국가에서 모든 수준의 교육 및 훈련 프로그램 등록생 수가 빠르게 늘어나고 있는 것은 공공기관에게 과중한 부담을 주고 있으며, 사설 교육훈련기관들이 지나치게 늘어나는 원인이 되고 있다. 인력개발 투자를 위한 방안의 다양성은 긍정적인 발전이지만, 적당한 표준이나 규정이 없는 경우, 이러한 다양한 옵션은 저질 프로그램이 난립하는 원인이 될 수 있다. 최소한의 표준을 분명하게 명시하는 것은 악덕 운영자들을 뿌리 뽑는 하나의 방법이 될 수 있으며, 국제표준기구(ISO)와 같은 국제적 인증기관의 인증을 얻는 것으로 교육훈련 프로그램의 전반적인 질을 높일 수 있다.

### 다. 기능 차원 3: 서비스 전달(Service Delivery)

여기에서의 초점은 전략이나 시스템에 있는 것이 아니라 운영에 있다. 이것은 경제발전을 뒷받침하는 인력개발에 관한 국가의 목표와 현실 간의 괴리에서 발생하는 인력개발에 관한 실천적인 과제들을 다룬다. 교육훈련 제공자, 정부와 비정부 기관은 국가의 전략적·시스템적 정책들을 실제 적용하는 주요 통로로서 역할을 한다. 서비스 전달 기능 차원을 집행의 관점에 초점을 두고 그 구성 요소에 따라 나누어 보면 다음과 같다. 첫째는 훈련 프로그램의 내용과 관련된 것이고, 둘째는 훈련공급의 수월성을 촉진하는 인센티브에 관한 것이며, 셋째는 적절한 모니터링과 평가를 통해 인력개발 결과의 책무성을 증진시키는 것이다.

#### 1) 훈련프로그램 내용의 적절성 촉진(Contents)

인력개발의 핵심적인 목적은 직업 관련 기술을 가진 학생들을 배출하는 것이기 때문에 훈련 프로그램의 내용이 매우 중요하다. 시장에 적합한 훈

인력개발 결과의 책무성 제고를 위해 교육훈련 프로그램의 내용, 교육훈련 공급의 수월성을 위한 인센티브, 모니터링과 평가 등 '서비스 전달'이 중요함

련프로그램을 제공하기 위해서 훈련프로그램 공급자는 현재와 미래의 숙련 수요에 대한 신뢰할 수 있는 정보에 접근할 필요가 있다. 고용주와 산업계 인사들이 바로 그러한 정보의 원천 중 하나이다.

그러나 시스템적인 장치가 없는 경우에는 개별 훈련프로그램 공급자가 필요한 정보를 수집하는 것은 너무 어렵고 비용이 또한 너무 높을 수 있다. 그 밖의 정보 원천, 특히 향후 기술이 요구되는 것과 관련이 있는 정보의 원천은 연구기관이다. 그러한 연구기관들의 임무가 국가 또는 지역에 새로운 제품 및 서비스의 개발, 적용, 그리고 소개를 하는 것이기 때문에 그들의 활동은 미래 기술 수요에 대한 유용한 통찰력을 제공해줄 수 있다.

아무리 교과과정이 중요하다고 해도 교과과정 그 자체만으로는 효과적인 훈련프로그램의 공급을 보장해 줄 수 없고, 적당한 편의시설, 장비 및 교재뿐만 아니라 숙련된 강사진과 운영진이 필요하다. 각 공급자는 자체 예산 범위 내에서 필요한 서비스를 제공하는 데 요구되는 능력을 갖춘 적정한 숫자의 직원을 확보할 수 있어야 한다. 산업체도 자신들에게 필요한 전문적인 기술을 위해서 우수한 TVET 교사를 필요로 하고 있기 때문에, 훈련 프로그램 공급자는 제한된 여건하에서도 자체적으로 우수한 직원들을 확보하지 않고서는 고용주들이 요구하는 수준을 만족시켜주기 어렵다.

교육훈련 공급자가 시장에서 요구하는 인력을 배출하기 위해서 기업, 연구기관 등과 연계하여 기술 수요가 반영된 교육과정의 설계, 숙련된 교·강사, 교재, 시설·장비 등의 확보가 필요함

훈련프로그램 공급자는 또한 훈련프로그램을 진행하는 데 필요한 편의시설, 장비 및 지도교재를 갖추어야 한다. 인력개발시스템에서 이러한 항목들은 교사 다음으로 가장 비용이 많이 드는 것인데, 훈련받는 인원당 교습 시간별 비용을 교육 수준에 맞게 비교했을 때, 대개 일반 교육기관의 비용보다 몇 배나 높다.

현대 인력개발시스템하에서, 실제 생산설비를 다룬 경험이 있는 훈련생을 공급하는 과제는 직장 내 훈련(on-the-job training)을 프로그램의 일부로 포함하는 방법 등을 통해 달성할 수 있지만, 저개발 국가에서는 채택하기 어려운 방안이다.

상술한 사항들을 고려하여 우리는 다음과 같은 정책 수단으로 훈련프로그램 내용의 적절성 촉진이라는 정책 목표를 평가할 것을 제안한다.

- a. 훈련기관, 산업체, 그리고 연구기관 간의 연계성 강화
- b. 훈련프로그램 설계 과정에 산업체의 의견 반영
- c. 인력개발 기관 운영자 및 훈련교사의 능력 향상

한국기술교육대학(KUT: Korea University of Technology and Education)과 삼성그룹 간의 협력은 하이테크 산업 분야에서 적절한 훈련프로그램 내용의 구안에 관한 좋은 본보기가 되고 있다. KUT는 직원 직업교육 프로그램(EVEP: Employee Vocational Education Program)을 주관하고 있는데, 이것은 삼성 직원 뿐만 아니라 삼성의 협력업체 직원들에게 짧은 훈련 코스를 제공하는 것이다. KUT는 건물, 교사 및 관리직원을 제공하고, 삼성그룹은 교과과정 코스를 결정하며, 설비를 제공하고, 코스를 공동으로 가르칠 사내 전문가를 제공하고 있다. 협력은 모든 면에서 이익이 되고 있다. 삼성은 협력업체 직원을 훈련시킴으로써 삼성 제품의 사양 및 품질기준을 충족시킬 수 있으며, 삼성의 협력업체들은 삼성과의 비즈니스를 지속적으로 유지하거나 확장하는 이점을 누릴 수 있다. 또한, 대학교도 교과과정을 편성하고 가르치는 과정에서 소속 교수요원들이 참여함으로써 산업계와 연계성이 높은 훈련프로그램을 디자인하고 제공하는 데 필요한 능력을 향상시킬 수 있다.

교육훈련 공급자들이 수요 반응성이 높은 맞춤형 프로그램을 제공하여 서비스에 대한 수월성을 높일 수 있는 인센티브가 필요함

## 2) 훈련 공급의 수월성 촉진을 위한 인센티브(Incentives)

훈련프로그램 공급자는 개인이 고용 및 생산성을 위한 기술을 습득하는데 핵심적인 역할을 한다. 따라서 그들이 직면하는 인센티브는 인력개발 성

과와 밀접히 연결될 수밖에 없다. 공급자가 훈련시장을 점유하기 위해 경쟁을 해야 하는 경우, 그들은 개인 및 기업의 훈련수요에 대처하기 위해 맞춤형 훈련프로그램을 제공할 가능성이 매우 높다.

훈련공급에 있어서의 이러한 수요 반응성은, 오늘날 고도의 경쟁적 경제 환경 속에서 고용주의 기술 수요가 갖는 성질을 고려할 때, 매우 중요하다. 특히, 세계화 및 기술 발달은 기존의 직업을 대체하는 새로운 직업을 낳고, 지속적으로 새로운 기술 수요를 창출함으로써 노동시장에 상당한 교란을 일으키고 있다. 이러한 수요는 고도의 정밀한 예측이 불가능하기 때문에, 인력개발시스템의 반응성은 상의하달식(top-down) 계획에 달려 있는 것이 아니고 기술 수요에 대처하는 데 있어 적당한 동기를 가지고 있는 공급자들의 다양성에 달려 있다.

재정 자립도는 비공공 훈련프로그램 공급자들의 행동을 좌우하는 막강한 인센티브가 된다. 개인 또는 기업(일반적으로 그들의 종사원을 대신하여)이 지불하는 훈련비에 크게 의존하는 공급자들은 고용주들이 요구하는 특정한 기술 분야를 찾아내서 맞춤형 훈련을 시키는 것에 대한 강한 인센티브를 가지고 있다. 고용주와 긴밀하게 협조해서 효과적인 훈련에 대한 평판도를 높임으로써 이러한 공급자들은 자신들의 서비스에 대한 매력도를 향상시키고 재정적으로 자립할 수 있게 된다.

그러나 이와 같은 이윤 추구 동기의 부정적인 면은 공급자들이 비용 절약만을 도모하거나 운영을 하는 데 있어 정보가 부족한 대중들이 발견해 내기가 어려운 심각한 결함을 감추는 일이 발생할 수도 있다는 점이다. 일부 개발도상국에서 빈약한 운영 기준은 민간 분야 공급자가 지나치게 난립하는 원인이 되고 있으며, 그들 중 상당수는 기준 이하의 서비스를 제공하고 있다.

그러나 공공 훈련프로그램 공급자들에게만 의존하는 것이 열악한 서비스에 대한 모든 문제를 해결하는 만능 수단은 아니다. 상당히 많은 개발도

상국에서 공공자금의 제약은 공공 훈련프로그램의 제공 범위를 제한하고 있다. 게다가, 공공 훈련프로그램의 공급은 과도한 중앙집중관리, 개별 훈련기관 차원의 독창성 및 유연성 제한, 구시대적 교과과정, 부적당한 인프라, 열악한 훈련 스태프, 그리고 고용주와의 빈약한 연결고리 등 여러 문제점을 내포하고 있다. 빈약한 인센티브와 낮은 수준의 능력의 결합은 공급자들이 고용주의 기술적 요구에 응대하는 과정을 상당히 느리게 만들고, 최악의 경우는 완전히 반응하지 않도록 할 수도 있다.

상술한 사항들을 고려하여 우리는 훈련 공급에 있어서 수월성 촉진을 위한 인센티브 제공이라는 정책목표 달성을 평가하기 위해서 다음과 같이 정책 수단을 제시한다.

- a. 다양한 훈련 공급 촉진
- b. 인력개발 기준에 부합하는 민간 공급자를 위한 인센티브 제공
- c. 공공훈련기관들이 기술 수요에 대처할 수 있도록 동기 부여

훈련공급에 있어 경쟁의 혜택을 강화하기 위해서는 민간 훈련 공급의 최소한의 질 보장을 확보하는 것이 중요하다. 예를 들면, 싱가포르 인증위원회는 훈련 공급자들이 제공하는 서비스의 질을 잠재적인 고객들에게 보증하기 위해 인증을 받도록 장려하고 있다. 인증 여부를 공공자금 수혜 조건으로 삼는 것은 훈련시장의 다양성을 촉진하면서 저질 훈련프로그램의 급증을 최소화하는 하나의 방법이 되고 있다. 공공 부문 훈련기관들에게는 고용주의 기술 수요에 대한 반응성을 향상시키는 것이 더욱 중요한 과제이다. 이를 위한 보편적인 수단은 훈련기관의 이사회에 산업계나 고용주를 대표하는 인사를 포함시킬 것을 요구하는 것이다. 미국의 예를 들면, 대부분의 캘리포니아 지역 전문대학에서 산업계의 수요에 적합한 과목을 개설하도록 자문하는 역할을 하는 자문위원회 구성을 제도화하고 있다.

### 3) 인력개발 결과에 대한 책무성 향상(Outcomes)

인력개발 정책과 프로그램, 그리고 성과를 체계적으로 모니터링하고 평가하는 것은 훌륭한 인력개발시스템의 특징이다. 이러한 기능은 정책 입안자들과 기타 이해 관계자들에게 현재의 인력개발 상태에 대한 유용한 정보를 제공하고, 국가 경제개발 전략과의 연계성을 담보한다.

인력개발 정책, 프로그램, 성과에 대한 모니터링과 평가는 정책입안자, 이해당사자에게 현 인력개발 상태, 국가 발전 전략과의 연계성에 대한 정보를 제공함

이와 같은 모니터링과 평가는 인력개발시스템의 감독자들이 훈련 공급자의 활동 및 진행 상황을 파악할 수 있도록 해 준다. 따라서 모니터링과 평가는 현재 국가의 인력개발 정책과 기관이 실제로 기대된 성과를 달성하고 있다는 사실을 보장하기 위한 필수적인 도구가 된다.

모니터링과 평가의 세 가지 측면은 특별한 주의를 요한다. 첫 번째는 숙련 수요 및 공급의 경향을 분별해 내는 데이터의 공유와 분석 그리고 숙련 불일치에 대한 점증하는 도전과 관련되어 있다. 개발도상국에서 인력개발에 대한 데이터와 관련 이슈는 주로 품질, 범위, 시기 및 접근성에 의해 야기되고 있다. 교육이수율과 문해력은 숙련 공급의 유일한 측정도구인 것이 보통이지만, 일부 개발도상국의 경우 국제 인지능력 테스트에서 획득한 점수가 노동시장에 진입하는 인력의 질에 대해서 부가적인 통찰력을 제공한다. 이러한 데이터는 유용하기는 하지만 숙련 불일치와 비인지적 숙련뿐만 아니라 인지적 숙련의 중요성에 관한 최근의 연구와 고용주들의 피드백에 비추어 볼 때 상당히 부족하다.

두 번째는 인력개발시스템 감독자의 관점에서 보는 모니터링 및 평가와 연관되는 것으로, 훈련 공급자들에게 요구되는 보고 요건과 관련된 것이다. 훈련생의 고용 여부, 수입 및 고용유지 정도는 훈련 프로그램의 성공을 측정하는 핵심적인 방법이다. 일단 이러한 원리를 이해하면 모니터링 및 평가의 초점을 더욱 분명하게 할 수 있다.

훈련프로그램은 여러 가지의 모니터링 조건을 가지고 있지만, 평가자는

그들이 고용주의 요구 사항을 만족시키는 훈련생을 양성하는 과정에서 효과적으로 비용을 절감하는 방법에 가장 관심을 가질 수 있다. 공급자들에게 그들의 운영 및 성과를 보고하게 함으로써, 인력개발시스템의 감독자는 시스템 전체적으로 활동들을 추적할 수 있는 중앙집중화된 데이터베이스를 창출할 수 있다. 또한, 민간 교육훈련 공급자가 자신들의 업적을 평가하기 위해서 사용할 수 있는 비교 가능한 데이터를 제공할 수 있다.

끝으로, 모니터링 및 평가는 인력개발을 하는 과정에서 유망한 혁신성을 식별하는 데 도움을 주는 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 기능은 기술 수요의 변화와 훈련 방법에 관한 새로운 아이디어에 뒤처지지 않도록 하는 데 필수적이다. 혁신이 인력개발시스템의 어떠한 양상과도 연관되어 있을 수 있지만(예를 들면, 자금, 지배구조 및 운영), 그들의 공통적인 목적은 체계적 또는 제도적 차원에서 시스템의 성능을 끌어올리는 것이다.

상술한 점들은 인력개발 결과의 책무성 증진이라는 목표 달성이 다음과 같은 정책 수단을 통해 진전될 수 있음을 암시하고 있다.

- a. 인력개발 모니터링 및 평가시스템 강화
- b. 훈련 기관의 보고사항 명확화
- c. 서비스 전달 과정에서 성과, 효율성, 그리고 혁신에 대한 관심 제고

인력개발시스템의 기능을 모니터링하고 평가하는 것을 강화하기 위한 노력은 많은 나라에서 시도되고 있다. 최근의 사례는 국제성인능력평가(PIAAC: Programme for the International Assessment of Adult Competencies) 프로그램인데, 이는 OECD 회원국들이 국가 간에 비교 가능한 인력의 숙련 수준에 대한 데이터를 수집하는 것이다. 이 프로그램의 목적은 성인집단의 숙련의 질에 대한 새로운 정보를 제공하고 숙련과 고용 및 생산성을 연결시키는 것이다.

## 5. 설문지 디자인 및 진단 절차

인력개발정책을 벤치마킹하기 위해서는 잘 정리된 인력개발에 관한 개념 정의와 함께 체계적인 데이터의 수집이 필요하다. 따라서 SABER-WfD 팀은 상술한 27개의 정책 수단별로 각국의 인력개발시스템을 진단할 수 있는 질문들로 구성된 데이터 수집도구(Data Collection Instrument)를 개발하였는데, 이는 다른 일반 설문지와 달리 응답자가 개인이 아니라 국가이며, 그 국가의 인력개발시스템 자체이다.

세계은행의 다른 SABER 프로젝트와 마찬가지로 SABER-WfD도 인력개발시스템의 성과를 벤치마킹하기 위해 다음과 같은 4단계의 발전 단계(잠재, 신흥, 정립, 선진) 척도를 사용한다.

각국의 인력개발 시스템은 교육부와 노동부, 중등학교 수준과 초급대학 수준으로 나누어 27개의 정책 수단별로 데이터를 수집하여 진단함

표 2. 인력개발(WfD) 발전 단계와 그 특징

발전 단계	특징
잠재(Latent)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WfD 시스템이 잘 작동하지 않으며 소수의 고용주만이 WfD 시스템을 높이 평가한다.</li> <li>• WfD 시스템에서 배출되는 인력의 고용에 관심이 적다.</li> </ul>
신흥(Emerging)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WfD 시스템이 어느 정도 유용한 성과를 보인다.</li> <li>• 훈련생이나 고용주들이 대체로 WfD 시스템에 만족해 하지 않는다.</li> <li>• 훈련에 대한 접근가능성이 제한되어 있고, 숙련의 질도 낮다.</li> </ul>
정립(Established)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 많은 수의 훈련생들이 배출된다.</li> <li>• 대부분의 훈련생과 고용주들이 WfD 시스템에 만족해 한다.</li> <li>• WfD 시스템이 혁신과 기술 진보를 위한 숙련 수요에 부응한다.</li> </ul>
선진(Advanced)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용주들이 WfD 시스템에 만족하고 피드백을 적극 제공한다.</li> <li>• 훈련 이수생들이 직업을 쉽게 얻는다.</li> <li>• WfD 시스템이 새로운 경제 상황과 기회에 잘 적응한다.</li> </ul>

출처: Jee-Peng Tan 외(2011), Workforce Development in Developing Countries: A Framework for Benchmarking, World Bank

각국 인력개발시스템의 특이성과 복잡성은 데이터 수집도구를 디자인하는 데 어려움을 준다. 인력개발시스템은 보통 여러 부처와 연관되어 있고, 교육훈련 프로그램의 수준도 학교급별 및 훈련프로그램의 목적에 따라 다양하다. 따라서 데이터는 국가에 따라 적어도 교육부, 노동부 2개 부처(System Oversight과 Service Delivery 차원에 한함)별로 따로 수집하고, 교육훈련 프로그램 수준도 중등학교 수준과 초급대학 수준으로 나누어 수집하기로 하였다.

## 6. 정책적 함의와 향후 과제

세계은행은 최근 “교육전략 2020(Education Strategy 2020)”을 통해 “모두를 위한 학습(Learning for All)”으로의 패러다임 전환을 제시하였음

세계은행은 최근 발표한 교육전략 2020을 통해서 종전의 “모두를 위한 교육(Education for All)”에서 “모두를 위한 학습(Learning for All)”으로 교육 패러다임을 전환해야 한다고 지적하고 있다. 모두를 위한 학습은 모든 사람들이 건강하고 만족스러운 삶을 영위하며, 훌륭한 시민이 되고 국가경제발전에 기여하는 데 필요한 지식과 기술을 습득하도록 공평한 기회를 부여한다는 의미가 있다. 국가발전의 원동력은 젊은이들이 무엇을 배우는가에 달려 있으며, 이것은 학교 안과 밖에서부터 유치원에서 노동시장에 이르기까지의 모든 배움과 연결되어 있다. 교육전략 2020은 조기 투자(Invest Early), 효과적 투자(Invest Smartly), 모두를 위한 투자(Invest for All)의 필요성을 강조한다. 나이가 어릴수록 평생을 살아가는 데 필요한 기초적인 기술 습득이 유리하고, 이것이 평생 학습으로 이어질 수 있으므로 조기 투자가 중요하다. 학교교육 개선과 학업성취도 향상을 위해서는 정책 개입과 투자를 효율적으로 해야만 한다. 마지막으로, 여성과 사회적 약자를 포함한 모든 학생이 그들의 삶을 성공으로 이끌 수 있는 지식과 기술을 습득할 수 있도록 모두를 위해 투자해야만 한다.

모두를 위한 학습을 달성하기 위해 세계 은행은 두가지 전략적 목표에

초점을 맞추고 있다. 첫번째는 단순한 교육투자를 넘어서는 교육시스템의 개혁이다. 훈련된 교사, 교실, 그리고 교과서도 중요하지만, 이에 못지 않게 준거, 규칙, 책무성, 재정과 인센티브가 교육목표 달성과 명확히 연결되고, 교육성고가 효과적으로 측정되며 모니터링될 때 교육시스템은 효과적으로 작동된다. 두번째, 교육개혁을 위한 글로벌 지식 기반 구축이다. 교육시스템 강화와 관련한 정책에 대한 정보를 체계적으로 제공하기 위해 SABER를 추진하고 있다. SABER는 한 나라의 교육시스템 전 영역-유아교육부터 고원정책, 고등교육에 이르기까지-의 실상에 대한 상세한 분석을 제공한다.

SABER는 UNESCO나 OECD가 제공하는 교육지표들이 다분히 정량적인 것에 치중하고 있고 실제적으로 한 나라의 교육정책을 개혁하는 데 도움이 되는 정보를 제공하고 있지 못하다는 반성으로부터 출발하였다. SABER는 한 나라의 교육정책의 실상을 과학적인 분석도구를 통해 정성적인 영역을 포함하여 평가함으로써, 특히 정책 결정자에게 실질적인 도움을 제공할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 다만, 나라마다 다양한 정책적 환경하에서 교육시스템이 작동하고 있는 점을 고려하면 하나의 개념적인 도구만을 가지고 타당도가 높은 평가가 이루어지기 어렵다는 점을 간과할 수 없다. 실제로 최근 열린 SABER Conference(2011년 6월 5-8일, 인도네시아 발리)에서도 세계은행이 공개한 파일럿 테스트 결과를 두고 각국의 교육현실을 제대로 반영하고 있지 못하다는 지적이 많았다. 앞으로 보다 심층적인 연구와 파일럿 테스트를 통해 도구의 타당성을 높이고, 세계 각국의 보다 적극적인 참여를 이끌어내야 하는 과제가 놓여 있다. 

SABER 프로젝트는 과학적인 분석도구를 통해 교육정책의 실상을 정성적인 영역을 포함하여 평가함으로써 정책결정자에게 실질적인 도움을 제공할 수 있음

**참고문헌**

Jee-Peng Tan, Kiong Hock Lee, Alexandria Valerio, Robert McGough(2011). "Workforce Development in Developing Countries: A Framework for Benchmarking," World Bank