

기본연구
03-18

직업교육훈련 재정제도 국제비교

- 영국, 독일, 핀란드를 중심으로 -

백성준 · 김철희

한국직업능력개발원

기본연구
03-18

직업교육훈련 재정제도 국제비교

백성준 · 김철희

한국직업능력개발원

머 리 말

지식기반경제 사회가 진전됨에 따라 새로운 지식과 기술을 지속적으로 습득·유지하기 위한 평생 직업교육훈련체제의 구축·운영이 중요한 국가 정책과제로 대두되고 있다. 이러한 평생 직업교육훈련체제의 구축·운영을 성공적으로 실현시키기 위해서는 필요한 재원을 적기에 확보하고 확보한 재원을 효율적·합리적으로 운영하여 투자 효과를 제고하는 것이 필수적이다.

이러한 관점에서 보았을 때, 우리 나라의 직업교육훈련 재정체도는 적지 않은 문제점을 안고 있다. 직업교육훈련 비용 지원이 정확한 수요 판단과 성과에 근거하고 수요자 중심으로 이루어져야 하나 그렇지 못한 것이 현실이다. 현재 노정되고 있는 문제점을 해결하고 향후 경제환경 변화에 적절히 대응할 수 있는 새로운 제도를 모색함에 있어 세계 주요국의 관련 정책 및 제도의 비교는 의미 있는 시사점을 제공할 수 있다.

이에 이 연구는 직업교육훈련 투자 자원 부담의 타당성과 확보한 자원 배분의 합리성 관점에서 영국, 독일 그리고 핀란드의 직업교육훈련 재정체도를 비교·분석하고 우리 나라 제도 개선에의 정책적 시사점을 추출하고자 시도되었다. 3개국 직업교육훈련 재정의 최근 동향을 직업교육훈련제도, 자원, 재정 배분 및 지원 방식 그리고 재정 운영 조직 측면으로 분석·비교하였다는 점에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이 연구에서 조사·논의한 영국, 독일 그리고 핀란드의 사례가 우리 나라 직업교육훈련 재정제도 개선안 모색에 중요한 기초자료로 활용되기를 기대한다.

끝으로 연구 수행 과정에서 필요한 정보 및 자료를 제공하고 면담에
응해 주신 영국, 독일 그리고 핀란드 정부 관계자 여러분께 고마운 마음
을 전하며, 아울러 성실히 연구를 수행한 연구진의 노고에 감사드립니다.

2003년 10월

한국직업능력개발원
院長 金 章 鎬

목 차

요 약

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적 · 1

제2절 연구 내용 및 방법 · 4

제2장 직업교육훈련 재정제도 분석 근거

제1절 직업교육훈련 정책 환경의 변화 · 7

1. 지식기반사회의 진전 · 7
2. 세계화·지구촌 시대의 진전 · 9
3. 기술변화로 인한 산업구조의 변화와 새로운 산업의 등장 · 10
4. 노동시장 및 고용행태 변화 전망 · 11
5. 정책적 시사 · 12

제2절 직업교육훈련 재정제도 운영 논리 · 13

제3절 직업교육훈련 재정제도 분석 근거 · 17

1. 외적 효율성 · 17
2. 내적 효율성 · 19
3. 형평성 · 21

ii 목차

4. 충족성 · 23

제3장 우리 나라 직업교육훈련 재정제도

제1절 직업교육 재정제도 · 25

1. 직업교육 · 25
2. 직업교육 재정 재원 · 27
3. 직업교육 재정 배분 및 지원 방식 · 29
4. 직업교육 재정 운영 조직 · 31
5. 직업교육 재정 문제점 및 개선 방향 · 33

제2절 직업훈련 재정제도 · 35

1. 직업훈련 제도 · 35
2. 직업훈련 재정 재원 · 37
3. 직업훈련 재정 배분 및 지원 방식 · 41
4. 직업훈련 재정 운영 조직 · 43
5. 직업훈련 재정 문제점 및 개선 방향 · 45

제4장 영국의 직업교육훈련 재정제도

제1절 직업교육훈련 제도 · 49

1. 직업교육 · 49
2. 직업훈련 · 50

제2절 직업교육훈련 재원 · 51

1. 16~19세 직업교육훈련 · 51
2. 계속직업훈련 · 56

제3절 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식 · 65

1. 16~19세 직업교육훈련 및 계속직업교육훈련 · 65
2. 학생 및 훈련생에 대한 지원 · 70
3. 시설비에 대한 지원 · 75
4. 성과와 연계한 재정 지원(Output-related Funding) · 76
5. 개별학습자기록표(Individualized Learner Record) · 77

제4절 직업교육훈련 재정 운영 조직 · 78

제5절 직업교육훈련 재정제도 성과 및 시사점 · 83

1. 성과 논의 · 83
2. 시사 · 87

제5장 독일의 직업교육훈련 재정제도

제1절 직업교육훈련 제도 · 93

1. 직업교육 · 93
2. 직업훈련 · 96

제2절 직업교육훈련 자원 · 97

1. 양성훈련 · 97
2. 계속직업훈련 · 108
3. 실업자 훈련 · 111

제3절 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식 · 114

1. 양성훈련 · 114
2. 계속직업교육훈련 · 115
3. 실업자 훈련 · 115

iv 목차

제4절 직업교육훈련 재정 운영 조직 · 116

제5절 직업교육훈련 재정제도 성과 및 시사점 · 118

1. 성과 · 118
2. 시사 · 120

제6장 핀란드의 직업교육훈련 재정제도

제1절 직업교육훈련 제도 · 123

1. 직업교육 · 123
2. 직업훈련 · 126

제2절 직업교육훈련 자원 · 128

1. 초기 단계 직업교육훈련 · 128
2. 계속직업훈련 · 135

제3절 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식 · 141

1. 초기 단계 직업교육훈련 · 141
2. 계속직업훈련 · 148

제4절 직업교육훈련 재정 운영 조직 · 150

제5절 직업교육훈련 재정제도 성과 및 시사점 · 152

1. 성과 논의 · 152
2. 시사 · 156

제7장 우리 나라 직업교육훈련 재정제도 개선에의 정책적 시사

제1절 3개국 직업교육훈련 재정제도 비교 분석 · 159

1. 직업교육훈련 재원 · 159
2. 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식 · 161
3. 직업교육훈련 재정 운영 조직 · 163
4. 주요 직업교육훈련 재정 정책 · 165

제2절 정책적 시사 · 166

1. 직업교육훈련 재원 확보 · 166
2. 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 · 168
3. 직업교육훈련 재정 운영 조직 · 169

참고문헌 · 173

〈표목차〉

- <표 III- 1> 직업교육기관 유형별 학교수 및 학생수 · 26
- <표 III- 2> 직업교육기관 교육비 재원별 구성(2000) · 28
- <표 III- 3> 직업교육기관 교육비 지출기능별 구성(2000) · 28
- <표 III- 4> 직업능력개발훈련 참여기관 현황 · 37
- <표 III- 5> 연도별 직업능력개발사업 실적 및 예산(1998~2002) · 38
- <표 III- 6> 노동부 세출 예산 · 39
- <표 III- 7> 고용보험기금 수입 예산 · 40
- <표 III- 8> 고용보험기금 지출 예산 · 40
- <표 III- 9> 직업능력개발사업 지원내용 · 43

- <표 IV- 1> 학습·기술위원회 예산 현황 · 61
- <표 IV- 2> 뉴딜 프로그램 예산 · 63
- <표 IV- 3> 계속교육훈련 재정 지출 총액(잉글랜드) · 63
- <표 IV- 4> 기술·학습위원회의 공동 재정지원 방식 개발 과정 · 66

- <표 V- 1> 이원화체제에서의 관리주체 및 재정 부담 · 94
- <표 V- 2> 독일 직업교육훈련의 이원화제도 · 98
- <표 V- 3> 양성훈련 총 재정규모 · 107
- <표 V- 4> 계속직업교육훈련 총 재정규모 · 110
- <표 V- 5> 독일의 직업교육훈련 재정규모 총계 · 113

- <표 VI- 1> 핀란드 상급 중등 직업학교 및 기술대학 현황(2001) · 125
- <표 VI- 2> 핀란드 정부 재원별 예산 · 128
- <표 VI- 3> 핀란드 교육부 예산, 2001~2003 · 130
- <표 VI- 4> 핀란드 직업교육훈련 재원 비중 · 132
- <표 VI- 5> 학교 유형별 학생 1인당 경상비 지출액, 1996 · 134

- <표 VI- 6> 도제훈련의 재원별 예산 규모 · 134
- <표 VI- 7> 계속직업훈련 예산 현황 · 138
- <표 VI- 8> 계속직업훈련의 재원별 비중(%) · 139
- <표 VI- 9> 실업자 직업훈련 재원 구성(%) · 140
- <표 VI-10> 2002년 상급 중등학교 학생당 경비 · 142
- <표 VI-11> 직업교육훈련 학생에 대한 재정 지원액 변화 추이 · 146
- <표 VI-12> 상급 중등 직업학교 성과 기준별 지표(2002) · 147
- <표 VI-13> 핀란드 직업교육훈련 재정 운영 기관 · 152

- <표 VII- 1> 영국, 독일, 핀란드 직업교육훈련 유형별 재원 · 161
- <표 VII- 2> 영국, 독일, 핀란드 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식 · 163
- <표 VII- 3> 영국, 독일, 핀란드 직업교육훈련 재정 운영 조직 · 164
- <표 VII- 4> 영국, 독일, 핀란드의 주요 직업교육훈련 재정 정책 · 166

[그림목차]

- [그림 III-1] 실업계 고등학교 재정 흐름도 · 31
- [그림 III-2] 전문대학 및 산업대학 재정 흐름도 · 32
- [그림 III-3] 우리 나라 직업훈련의 재정 흐름도 · 46

- [그림 IV-1] 영국의 학교제도 · 50
- [그림 IV-2] 계속교육대학 직업교육훈련 재정 흐름도 · 55
- [그림 IV-3] 학교에서의 직업교육훈련 재정 흐름도 · 55
- [그림 IV-4] 현장중심 직업훈련 재정 흐름도 · 56
- [그림 IV-5] 계속직업교육훈련 재정 흐름도 · 64
- [그림 IV-6] 실업자 직업교육훈련 재정 흐름도 · 64
- [그림 IV-7] 국가재정 지원 공식 · 67
- [그림 IV-8] 영국 직업교육훈련 재정 조직간 재원 배분 관계 · 82

- [그림 V-1] 독일의 교육제도 · 96
- [그림 V-2] 개별 기업의 직업교육훈련 재정 흐름도 · 100
- [그림 V-3] 직업학교의 직업교육훈련 재정 흐름도 · 106
- [그림 V-4] 계속직업교육훈련의 재정 흐름도 · 109
- [그림 V-5] 숙련향상을 위한 실업자 직업교육훈련의 재정 흐름도 · 112

- [그림 VI-1] 핀란드의 학교제도 · 127
- [그림 VI-2] 초기 단계 직업교육훈련 재정 흐름도 · 132
- [그림 VI-3] 도제훈련의 재정 흐름도 · 134
- [그림 VI-4] 계속 직업훈련 재정 흐름도 · 137
- [그림 VI-5] 실업자 직업훈련 재정 흐름도 · 138
- [그림 VI-6] 핀란드 직업교육훈련 유형별 재원 배분 관계 · 154

【요약】

1. 연구 개요

지식기반사회의 경제환경 변화에 대응할 수 있는 평생 직업교육 훈련체제의 구축·운영을 성공적으로 실현하기 위해서는 필요한 재원을 적기에 확보하고 효율적인 재정 운영을 통하여 투자효과를 극대화하는 것이 필수적이다. 이러한 관점에서 보았을 때, 우리 나라 직업교육훈련 재정제도는 적지 않은 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점을 해결하고 향후 경제환경 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 새로운 직업교육훈련 재정제도를 모색함에 있어 세계 주요국 관련 정책 및 제도의 비교 연구는 의미 있는 시사점을 제공할 수 있다. 이에 이 연구에서는 직업교육훈련 투자 비용을 누가 얼마만큼 부담하는 것이 타당한가, 확보된 재원을 어떻게 배분·지원하는 것이 합리적인가의 관점에서 영국, 독일, 그리고 핀란드의 직업교육훈련 재정제도를 비교·분석하고, 우리 나라 제도 개선에의 정책적 시사를 추출하였다.

구체적으로 영국, 독일 그리고 핀란드의 직업교육훈련 재정제도가 직업교육훈련 정책 환경 변화에 적절히 대응하고 있는가의 관점에서 내적 효율성, 외적 효율성, 형평성, 그리고 충족성 등의 4가지 분석 준거를 적용하여 각 국의 직업교육훈련제도, 직업교육훈련 재원, 재정 배분 및 지원 방식, 그리고 직업교육훈련 재정 운영 조직 등을 분석하였다.

2. 영국, 독일 그리고 핀란드의 직업교육훈련 재정제도 비교

가. 직업교육훈련 자원

초기 단계 직업교육훈련의 경우, 영국과 핀란드에서는 정부, 학생 납입금, 유럽연합 사회기금, 그리고 직업교육훈련기관 자체 수입 등이 주재원인데 반해, 독일에서는 이러한 자원 외에 기업이 주요한 자원이다. 영국과 핀란드에서는 정부의 재정 지원이 초기 단계 직업교육훈련 자원의 상당 부분을 충당하고 있는데, 핀란드의 경우 최근 들어 교육부의 부담이 줄어드는 반면, 시정부의 부담 비율이 증가하는 경향을 보이고 있다. 독일의 경우, 이원화 직업교육훈련체제에서의 사업내 훈련 자원의 대부분이 개별 기업에 의하여 조달되고 있다. 이러한 독일 사례는 실질적인 학교-기업간 협력체제의 구축·운영이 미흡한 우리 나라에 시사하는 바가 크다.

계속직업교육훈련의 경우, 영국, 독일 그리고 핀란드 공히 정부, 기업 그리고 유럽연합 사회기금이 주요 재원으로 역할하고 있다. 영국은 최근 발표된 ‘숙련형성 백서’(Skills Strategy)에서 밝힌 바와 같이, Level2 Qualification 취득을 위한 직업교육훈련에 국가 재정 투자의 우선 순위를 부여하고 그 이상 자격 수준의 직업교육훈련의 경우 직접적인 수혜자인 개인의 부담 비중을 늘려 나가는 정책을 추진할 예정이다. 이에 반해 핀란드의 경우, 지식기반경제 사회의 도래로 성인 근로자를 위한 계속 직업교육훈련의 중요성이 강조되어 추가 자원의 필요성이 부각되고 있기는 하지만 훈련생 개인에 대한 부담을 늘리는 것에 대해서는 아직 부정적인 반응이 주

를 이루고 있다. 독일의 경우, 근로자가 사업외 훈련을 받는 경우에 한하여 개인이 훈련비용의 일부를 부담하게 하고 있다.

실업자 직업훈련 기회 제공을 위하여 영국은 중앙정부(교육·기술부와 노동·연금부)와 유럽연합 사회기금을 통하여, 독일은 연방정부, 주정부, 실업보험, 유럽연합 사회기금 그리고 개별기업을 통하여, 그리고 핀란드는 교육부, 유럽연합 사회기금 그리고 민간기업을 통하여 필요한 재원을 확보하고 있다.

영국, 독일, 그리고 핀란드의 직업교육훈련 재원 확보와 관련한 공통점은 정부가 주된 역할을 하고, 개인의 부담분은 극히 제한적이라는 점과 직업교육훈련 수요가 증가함에 따라 필요 재원 확보를 위한 대안(예, 기업이나 개인의 부담 비중 제고)이 논의되고 있다는 점이다.

나. 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식

직업교육훈련 재정 배분 및 지원은 각 국별로 배분 및 지원액 산출의 세부 내용에 있어 차이는 있지만 기본적으로 직업교육훈련 유형별로 설정한 산출 공식에 근거하여 지원액을 산출(formula-based system)한 후 이를 총액으로 배부하는 방식을 채택하고 있다. 영국의 경우, 학습·기술위원회 제도를 도입해 16세 이후 직업교육훈련의 기획과 재정의 통합을 기하면서 국가재정지원공식(national funding formula)을 도입하고, 궁극적으로 현장중심 직업훈련, 계속교육대학, sixth forms 학교, 그리고 성인 직업교육훈련에 공히 적용되는 공통지원방식을 개발 중에 있다. 국가재정 지원

공식에는 프로그램 가중치, 형평성 지수, 지역 비용 지수 등이 적용되어 프로그램별 교육비 차이, 취약계층 학생에 대한 직업교육훈련 기회 제공, 지역간 비용 격차 등을 고려하도록 하고 있다. 핀란드의 경우도 기본적으로 학생당 단위경비와 학생수에 근거하여 배분액을 산출하여 총액배분하는 방식을 사용하고 있다. 실업자 직업훈련의 경우에는 노동부에서 지역 노동력 규모, 실업자수, 실업률, 새로운 일자리 수, 외국인 노동자 등 지역 노동시장의 상황 변화를 고려하여 지원액을 결정하고 있다.

직업교육훈련에 대한 투자 효과를 제고하기 위하여 영국과 핀란드에서는 성과와 연계한 재정지원을 실시하고 있다. 영국의 경우 프로그램 이수율, 프로그램 이수자 중 자격증 취득자 비율, 취업률 등을 기준으로 직업교육훈련 투자 성과를 평가하여 예산을 지원하고 있다. 학습·기술위원회는 위로는 교육·기술부와 아래로는 직업교육훈련 제공기관과 직업교육훈련의 수준과 양 그리고 질적인 성과 등을 합의하고 협정을 맺게 된다. 핀란드도 취업률, 진학률, 탈락률, 자격증 취득률, 교사연수 등의 직업교육훈련 성과를 평가하여 그 결과를 재정 지원과 연계하는 제도를 개발·적용하고 있다. 중앙정부 지원금은 학생당 단위비용에 성과평가 지수와 학생수를 적용하여 산출한 금액에서 시정부가 부담하는 교육비용을 제하고 산출한다. 이러한 성과에 근거한 재정 지원 제도는 긍정적인 효과와 함께 부정적 효과도 발생시키고 있다. 단기 노동시장 수요에 부응하는 프로그램 운영, 실력있고 취업가능성이 높은 학생 위주의 훈련 실시, 저비용 단기 프로그램 운영 등의 부작용을 방지할 수 있는 대책이 함께 강구될 필요성이 지적되고 있다.

독일에서도 최근 직업교육훈련에 대한 투자가 직업교육훈련의 질적인 향상이나 효율성 증대와 유기적으로 연계되어 있지 못하다는 지적과 함께 이에 대한 논의가 제기되고 있다.

다. 직업교육훈련 재정 운영 조직

영국, 독일 그리고 핀란드 3개국은 각각 중앙정부와 지방정부 수준에서 직업교육훈련 자원 부담 및 자원 배분 업무를 수행하는 공공기관을 운영하고 있다. 영국의 경우, 직업교육훈련의 주된 재원으로써 재정부와 교육·기술부 및 노동·연금부가 각각 초기단계 및 계속 직업교육훈련과 실업자 직업훈련 재원을 확보·배분하는 역할을 담당하고 있다. 지방정부 수준에서 16세 이후 교육·훈련정책의 기획과 재정을 통합·운영하는 학습·기술위원회는 다른 두 나라에는 없는 독특한 조직이라 할 수 있다. 학습·기술위원회 제도는 16세 이상인 자를 대상으로 하는 직업교육훈련 정책의 기획·추진에 있어 국가, 지역, 산업 그리고 지방차원에서의 일관성, 체계성, 투명성, 그리고 효율성을 제고하고자 도입한 것이다. 영국은 이 학습·위원회 조직과 지역개발청(RDAs), 산업기술위원회(SSCs) 등과의 유기적 협력관계의 구축·운영을 통하여 직업교육훈련 체제 운영의 효율성 제고를 꾀하고 있다.

독일과 핀란드의 경우는 영국과 달리 지방정부가 직업교육훈련 재정 배분에 관여하고 있다. 독일의 경우 초기 단계 직업교육훈련에는 연방정부/연방노동청, 주정부, 기업 등이 자원 확보 및 배분에 관여하고, 계속 직업교육훈련에는 이러한 기관 외에 노동사무소가

재정운영에 참여하고 있다. 핀란드는 초기 단계와 계속 직업교육훈련 재정 배분 업무를 시정부나 연합시위원회와 같은 지방정부 조직과 국가지방사무소가 각각 담당하고 있다. 즉, 직업교육훈련 유형별로 각기 다른 조직이 재정 배분을 수행하고 있다.

실업자 직업훈련 재정은 영국, 독일 그리고 핀란드 공히 노동부나 연방노동청이 책임지고 있다. 배분 과정에 있어 영국과 핀란드는 각각 JobCenter Plus나 지역 고용·경제개발센터와 지방노동사무소라는 지역단위 독립기관을 활용하는 반면, 독일은 주정부를 거쳐 재정이 배분되고 있다. 이와 같이 각 국은 자국의 특성에 맞춰 가장 합리적이라고 판단하는 조직 체계를 구축·운영하고 있다.

3. 정책적 시사

평생 직업교육훈련체제의 구축·운영을 위한 새로운 재원 확보를 위하여 기업과 개인으로부터의 비용 부담을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 직업교육훈련의 일차적 수혜자가 바로 개인이고 훈련된 인력을 고용·활용하는 기업이기 때문이다. 이러한 직업교육훈련 재원 확보는 직업교육훈련의 수요 변화, 국가 재정 능력, 기업 및 개인의 준비 정도 등을 고려하여 신중하게 단계적으로 접근하는 것이 필요하다.

직업교육훈련 재정 배분에 있어 배분 기준을 과학적으로 산출·활용할 필요가 있다. 직업교육훈련 분야별·방식별·수준별·유형별로 각각 단위비용을 산출하고, 여기에 지역물가나 취약계층의 유형 및 수준 등을 반영할 수 있는 개별 지수를 개발·적용하여야 할

것이다. 아울러 투자 성과 제고를 위하여 직업교육훈련 평가를 보다 과학화·체계화하여야 한다. 과학적 평가도구를 개발하고 필요한 지표별 자료를 주기적으로 수집·분석하는 체제를 갖추어야 할 것이다. 직업교육훈련의 단위비용 및 물가·형평성 지수, 투자 평가체제 등은 피평가자(기관)의 의견을 충분히 수렴하여 설정하고 무엇보다도 객관성을 확보하는 것이 중요하다.

거시적·장기적 관점에서 직업교육과 직업훈련을 통합하는 새로운 직업교육훈련체제 구축을 위한 조직 개편이 필요하다. 새로운 직업교육훈련체제에는 정책의 기획·추진, 재정의 확보·운영, 직업교육훈련 수요의 체계적 분석, 정책 평가 등의 업무를 수행하는 조직이 구성·포함되어야 하고 이들간의 유기적인 협력관계가 구축되어야 한다. 시·도청, 시·도교육청, 지방노동청 및 노동사무소, 지방 중소기업청 등의 직업교육훈련 관련 업무의 연계·조정 및 통합이 단계적으로 추진되어야 한다. 새로운 직업교육훈련체제 구축에 있어 지역 소재 기업의 참여가 필수인 바, 이들의 참여 유도 방안이 함께 강구되어야 할 것이다.

제1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

지식·기술의 급속한 발전, 이로 인한 산업 및 직종구조의 빠른 변화, 경제의 글로벌화에 따른 시장경쟁의 심화 등 지식기반사회의 경제환경 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 인재를 양성·활용하기 위해서는 직업교육훈련체제의 개편과 내실화가 시급히 이루어질 필요가 있다. 특히, 지식·기술의 활용기간 단축은 개인 근로자들이 지속적으로 새로운 지식·기술을 습득·유지하기 위한 평생 직업교육훈련의 필요성을 증대시키고 있다.

현행 직업교육훈련체제는 산업현장과의 연계 미약, 직업교육훈련 관련 주체간 역할 분담 및 협력관계 미흡, 일과 학습간 순환형 계속교육훈련체제의 미구축, 직업훈련기관의 난립과 훈련시장 경쟁체제의 미확립, 재원 부족 및 재정지원의 비효율성 등의 문제점을 안고 있어 지식기반 경제로의 전환, 고용환경의 변화, 인구구조 변동, 노동력 수요·공급구조

2 직업교육훈련 재정제도 국제비교

의 변화 등에 능동적으로 대응하는 데 한계를 갖고 있는 것이 사실이다.

지식기반사회의 경제환경 변화에 대응할 수 있는 평생 직업교육훈련 체제의 구축·운영을 성공적으로 실현하기 위해서는 필요한 재원을 적기에 확보하고 효율적인 재정 운영을 통하여 투자 효과를 극대화하는 것이 필수적이다. 이는 노동시장에서 요구하는 지식·기술의 지속적인 습득·활용에는 초기 단계 직업교육훈련(양성훈련)에 대한 투자뿐만 아니라 이후의 계속 직업교육훈련에 대한 추가적인 재정 투자가 필요함을 의미한다. 또한 정부, 기업 그리고 개인이 부담할 수 있는 자원 규모에는 한계가 있으므로 타당성 있는 분담 원칙을 설정하고 최소 투자로 최대 효과를 거둘 수 있도록 재정을 운영할 필요가 있음을 뜻한다.

그러나 노동시장에서 필요로 하는 지식·기술의 급속한 변화는 기업과 개인 모두 직업교육훈련에의 투자를 유보하는 결과를 초래할 우려가 있다. 장기고용 패턴이 사라지고 외부 노동시장에서의 필요 인력 채용이 보편화됨에 따라 기업의 직업교육훈련 투자의욕이 점차 줄어들고 있다. 개인의 경우, 기업의 생산성 제고, 구조조정 등으로 인한 업무량 증대로 직업교육훈련을 위한 시간적·비용적 제약이 커지고 있다. 정부 재정도 한계가 있어 필요한 직업교육훈련 재정을 모두 부담할 수 없으며 이것이 타당하지도 않다. 이러한 현상이 지속된다면 시장실패로 과소 투자가 일어나 국가 경제는 필요 인력의 부족으로 큰 곤란을 겪게 될 것이다.

우리 나라의 직업교육훈련 재정 지원은 효율성과 형평성 관점에서 적지 않은 문제점을 안고 있다. 직업교육훈련 비용 지원이 직업교육훈련 수요 및 성과에 근거하고 수요자 중심으로 이루어져야 하나, 비용의 상당 부분이 새로운 수요변화의 반영없이 기존 교육과정·훈련기준이나 교육훈련량(훈련인원수)에 기초하여 지원되고 있으며, 직업교육훈련 수

요자보다는 공급자 중심으로 지원되고 있다. 또한 정부 재정 지원에 있어 직업교육훈련 실시 공공기관과 민간기관간 차이가 있어 공정한 경쟁과 보완관계가 형성되지 못하고 있다. 이러한 문제점 논의는 개인, 기업 그리고 국가 모두에게 도움이 되는 새로운 직업교육훈련 투자 정책이 필요함을 시사하고 있다.

현재 노정되고 있는 문제점을 해결하고 향후 경제환경 변화에 적절히 대응할 수 있는 새로운 직업교육훈련 투자 정책을 모색함에 있어 세계 주요국 관련 정책 및 제도의 비교 연구는 유의미한 시사점을 제공할 수 있다. 선진 주요국에서는 직업교육훈련 재원 확보 및 재정지원 방안과 관련하여 비용 분담(cost-sharing) 및 수요자 중심 지원(demand-side financing) 관점에서 많은 연구와 시도가 이루어져 왔다. 물론 제도 도입의 배경, 목적, 내용 등에서 우리나라에 그대로 적용될 수 없는 그 나라만의 특성이 반영되어 있지만, 직업교육훈련 재정제도의 국제 비교 연구는 새로운 직업교육훈련 투자 정책 개발 및 성공적 실현의 전제조건 설정에 중요한 정보를 제공할 것이다.

이에 이 연구에서는 직업교육훈련 투자 비용을 누가 얼마만큼 부담하는 것이 타당한지, 확보된 재원을 어떻게 배분·지원하는 것이 합리적인지의 관점에서 영국, 독일, 핀란드의 직업교육훈련 재정제도를 비교·분석하고, 우리 나라 제도 개선에의 정책적 시사점을 추출·논의하였다. 영국은 교육·훈련 체제의 효율성 제고를 위한 개혁 노력을 지속적으로 경주하여 왔다. 교육부와 고용부의 통합, 훈련·기업협의회(TEC)와 계속교육재정지원위원회(FEFC)의 통합, 지방 학습·기술위원회(LLSCs)와 지역개발청(RDAs)이나 산업기술협의회(SSCs) 등과의 파트너십 구축 등은 교육·훈련의 기획과 재정 운영을 보다 통합적인 관점에서 효율적으로 추진하기 위한 정책 사례로 기관간 연계·협력 문화가 미성숙

한 우리나라에 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 독일은 전통적으로 직업교육훈련이 강한 나라로 특히 산업계 및 기업의 직업교육훈련에 대한 체계적인 투자와 지원이 직업교육훈련의 근간을 이루어왔다. 직업교육훈련에 대한 산업계와 기업의 역할이 상대적으로 미흡한 우리나라에 의미있는 시사점을 줄 것으로 기대된다. 핀란드는 1990년대 초반 경제위기를 극복하고 IT 강국으로 급성장하고 있는 국가로 직업교육훈련 정책 및 재정 운영에 있어 지역의 자율성을 강조하고 있다. 지방 분권화와 지역 인적자원개발을 시도하고 있는 우리나라에 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

제2절 연구 내용 및 방법

상기 연구목적 달성을 위하여 이 연구에서 분석·논의한 주요 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 직업교육훈련 재정제도가 갖는 정책적 의의를 개인, 기업 및 국가의 관점에서 논의하고, 현재 우리가 맞고 있는 직업교육훈련 정책 환경의 변화를 지식기반사회의 진전, 세계화·지구촌 시대의 진전, 기술변화로 인한 산업구조의 변화, 노동시장 및 고용 행태의 변화 등으로 정리하고 정책적 시사점을 추출하였다. 아울러 영국, 독일, 핀란드 직업교육훈련 재정제도 분석의 준거를 내적 효율성, 외적 효율성, 형평성, 충족성 등으로 설정하고 이들의 개념과 의미를 설명하였다.

둘째, 영국, 독일 그리고 핀란드 3개국의 직업교육훈련 재정제도 분석·비교에 앞서 우리나라 직업교육훈련 재정제도를 직업교육과 직업훈련으로 나누어 교육 및 훈련제도, 재원 확보, 재정 배분 및 지원 방식,

운영 조직 등의 관점에서 논의하였다. 구체적으로 재원 확보와 관련하여 재원 구조 및 규모, 부담 주체별 재원 부담 비율, 총 재원 규모의 안정성 및 충족성 등을 분석하였고, 재정 배분 및 지원방식과 관련해서는 지원 대상별 배분 기준·방식과 재정 지원 인센티브 기제 등을 논의하였다. 이러한 현황 논의와 아울러 기존 연구에서 논의된 우리나라 직업교육훈련 재정제도의 문제점과 개선방향을 정리·소개하였다.

셋째, 영국, 독일 그리고 핀란드의 직업교육훈련 재정제도가 직업교육훈련 정책 환경 변화에 적절히 대응하고 있는가의 관점에서 내적 효율성, 외적 효율성, 형평성, 그리고 충족성 등의 4가지 분석 준거를 적용하여 각국의 직업교육훈련 재정제도를 분석하였다¹⁾. 이들 3개국 직업교육훈련 재정제도의 분석·논의도 우리나라의 경우와 같이 직업교육훈련 제도, 재원 확보, 재정 배분 및 지원 방식, 운영 조직 등의 관점에서 시도하였다.

우선 직업교육훈련 재정제도를 분석함에 앞서 각국의 직업교육훈련 제도를 학교제도, 초기 단계 직업교육훈련, 그리고 성인 근로자 계속직업훈련 및 실업자 직업훈련 등을 중심으로 살펴 보았다. 직업교육훈련 재원을 직업교육훈련 유형에 따라 중앙정부, 지방정부, 기업, 학생·근로자 등으로 구분하고, 정책 환경 변화에 따른 재원 부담 주체의 역할 비중의 변화 및 확보된 재원의 충족성을 논의하였다. 다음으로 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식을 직업교육훈련 유형별로 분석하였다. 배분 기준 및 방식을 설명하고 이들을 효율성과 형평성 관점에서 분석하였다. 예를 들어, 근로자의 향상 훈련 수요 증가에 따른 기업이나 개인 근로자에 대한 지원방식, 직업교육훈련 재정 투자 효과 제고를 위한 배분 및 지원 방식, 사회 취약 계층을 위한 재정 지원 방식 등을 분석하

1) 직업교육훈련 재정 분석 준거에 대해서는 제2장에서 논의하고 있음.

였다. 또한 직업교육훈련 재원을 확보하고 이를 배분·지원하는 조직들을 살펴보고, 이들의 역할 및 기능과 이들간의 상호 연관관계를 분석하였다. 마지막으로 각 국 직업교육훈련 재정제도 운영의 성과와 정책적 시사점을 논의하였다.

넷째, 영국, 독일 그리고 핀란드 3개국의 직업교육훈련 재정제도를 재원 확보, 재정 배분 및 지원 방식, 관련 조직 운영 등의 관점에서 비교·분석하고 이에 기초하여 우리 나라 직업교육훈련 재정제도 개선 방향을 제시하였다. 재원 확보와 관련하여 직업교육훈련의 일차 수혜자로서의 개인과 기업의 재원 부담률을 확대해 나가는 방안을, 직업교육훈련 재정 배분 및 지원과 관련해서는 직업교육훈련 분야별·방식별·수준별·유형별 단위비용 및 형평성 지수의 산출과 평가의 체계화를, 그리고 직업교육훈련 재정 운영 조직과 관련해서는 거시적·장기적 안목에서 직업교육과 직업훈련을 통합하고 이와 함께 지역 기반의 새로운 직업교육훈련 조직과 체제를 구축할 것을 제안하였다.

직업교육훈련 재정제도 운영 논리 및 분석 준거 논의, 우리 나라 직업교육훈련 재정제도의 현황 및 문제점 분석, 영국·독일·핀란드의 직업교육훈련 재정제도 내용 및 특징 분석·논의 등을 위하여 관련 연구물과 통계자료를 수집·분석하였다. 현행 직업교육훈련 재정제도의 도입 배경 및 목적, 주요 특징 및 운영 성과, 향후 개선 방향 등 비교·분석 대상국 직업교육훈련 재정제도에 대한 이해를 제고하고 최신 자료를 수집하기 위하여 영국과 독일 출장을 실시하였다.

제 2 장 직업교육훈련 재정제도 분석 준거

제1절 직업교육훈련 정책 환경의 변화²⁾

1. 지식기반사회의 진전

지식기반 경제사회의 진전은 경제원리의 변화를 동반하고 있다. 지식기반사회는 과거 산업사회와는 달리 지식이 개인, 조직, 그리고 국가 경쟁력의 기본이 되는 사회이다. 이는 물질 개념의 자본이나 노동 대신 개인의 창조성·창의력에 기초한 지식이 부가가치 생산의 주요 요소가 됨을 의미한다. 자본이나 노동과 같은 유형자산의 역할이 약화되는 것은 디지털 경제가 현실 세계와 구분되는 무한의 가상세계를 만들어낸다는

2) 강순희 외(2000). 『지식경제와 인력수요 전망』. 한국노동연구원; 권남훈 외(2001). 『정보통신 인력의 특성, 수급실태 및 전망』. 정보통신정책연구원; 김승택 외(2000). 『지식기반산업분야 인력수급 실태분석 및 전망과 산업인력수급 효율화 방안 연구』. 산업연구원; 백성준 외(2001). 『국가 인적자원개발의 비전과 전략』. 한국직업능력개발원; 백성준 외(2001). 『국가 인적자원개발 중기계획(안) 구상』. 한국직업능력개발원; 최낙균(2001). 『세계무역환경의 변화와 우리의 대응』. 대외경제정책연구원.

점과도 일맥상통한다. 이는 핵심 생산요소의 변화라고 말할 수 있는데 주요한 생산요소가 정보와 지식이 됨으로써 무한대의 자원 창출(공급)이 가능해졌다. 이는 지식과 정보의 축적 및 활용도가 높을수록, 더 많은 지식과 정보의 획득은 물론 새로운 지식과 정보의 창출이 용이하기 때문이다. 다시 말해, 창출할 수 있는 지식의 양에는 제한이 없다. 이러한 수확체증의 법칙이 작용하는 한, 시장 선점 기업의 경쟁우위가 절대적인 것이 되고 있다.

지식기반 경제사회의 또 다른 특징으로 정보의 신속한 공유가 보다 용이해짐에 따라 정보의 비대칭성에 기인한 경제의 비효율성이 축소되고, 공간개념의 소멸로 경제의 글로벌화가 촉진되고 있다는 점을 들 수 있다. 기존 산업 경제에서의 글로벌화는 재화, 노동력 및 자본의 이동 등 물리적·유형적 차원에 머물러, 진전 속도가 늦고 지리적으로 제한적이었다. 그러나 지식과 정보가 주요한 자원이 되고 정보통신 기술의 발달로 지식과 정보의 교환이 전 세계적으로 급속히 확산되면서, 물리적인 입지의 중요성이 크게 약화되고 경제활동의 글로벌화가 가속화되고 있다.

지식기반사회에서는 실시간(real time) 경제의 구현이 가능해졌다. 정보 교환이 실시간으로 이루어지는 디지털 경제 시대에서는 시간과 공간의 격차없이 경제 활동이 세계 각국에서 동시에 일어난다. 인터넷의 발달에 의해 각 경제주체들의 조직과 제도가 상호 연결된 네트워크 구조를 형성하여 네트워크상의 가상 경제 활동 공간을 형성하게 된다. 아울러 Moore의 법칙(마이크로프로세서의 트랜지스터수는 18~36개월 마다 두배로 증가)에서 시사되듯이 급속한 기술 발전은 제품의 라이프사이클 단축, 기술 융합을 통한 신제품의 등장 등을 촉진시킴으로써 경제의 예측 불가능성이 높아지고 있다.

지식기반사회에서 모든 개인, 조직 그리고 국가가 지식을 창출·습득·활용·확산할 수 있는 동등한 능력과 기회를 갖고 있는 것은 아니다. 새로운 지식의 팽창 속도의 차이, 지식획득 기회의 제한 등은 세계 경제에 있어 선진국과 후진국간의 격차와 한 국가 내의 사회계층의 양극화 현상(digital divide)을 심화시킬 수 있다. 이는 지식 창출의 수확체증 특성과 지식 활용에 있어서의 외부효과의 영향 등을 고려할 때, 지식기반사회에서 선진국과 후진국간의 격차가 더욱 커지고 새로운 지식을 습득·활용할 역량을 갖추지 못한 취약계층이 한계집단으로 전락할 위험성이 커지고 있음을 의미한다.

2. 세계화·지구촌 시대의 진전

21세기 초는 정보·통신기술 및 교통·운송기술의 발달로 세계화 현상이 더욱 급속히 진전되어 지구촌 시대가 도래할 것으로 예상된다. 세계화의 진전에 따라 국가 간의 관계에 있어서도 한 국가 또는 지역의 문제가 바로 지역적·세계적 문제가 될 수 있다. 또한 민주주의, 시장경제, 노동, 인권, 환경 등 인간의 존엄성과 삶의 질을 중시하는 요구가 커지고, 인류의 보편적 가치의 중요성에 대한 인식이 제고될 것으로 예상된다.

무역·투자의 자유화 추구로 과거 국가단위 시장에서 지역단위 또는 전세계 단위의 시장으로 시장영역이 확장됨으로써 세계경제의 통합과 지역분업이 심화될 것이다. 이와 함께 세계시장에서 국가간 무한경쟁이 현실화되고 있는 것 또한 사실이다. 구체적으로 관세·비관세 장벽이 완화 또는 철폐되고 공정한 자유무역의 보장을 위한 무역 관련 제도가 정비되고 있다. 외국기업의 투자에 대한 정부의 간섭이 최소화되고 공

극적인 철폐를 지향하고 있으며, 초국적기업의 기업내 세계분업 (intra-firm global division of labor)에 의하여 세계경제의 통합이 급속히 진전되고 있는 실정이다.

이 밖에 국가간 장벽의 약화, 국제교류·협력에 있어서의 관련 제도의 성숙, 지역분업의 진전 등으로 실물 상품 뿐만 아니라 노동, 자본, 기술 등 생산요소의 국제 이동이 활발히 이루어질 것으로 예상된다. 이러한 생산요소들을 유지할 수 있는 강한 인센티브가 제공되지 않는다면, 국가 경제발전이 크게 제약받을 것이다. 지역주의(regionalism)의 강화와 초국적기업간의 치열한 경쟁이 비용 우위와 차별화 우위를 확보하기 위한 역내분업의 확대를 유도할 것으로 판단된다.

3. 기술변화로 인한 산업구조의 변화와 새로운 산업의 등장

지식기반사회는 산업사회와는 달리 지식 및 기술의 변화 속도가 매우 빨라 대학 졸업장이나 자격증의 유효기간이 상대적으로 짧아짐과 아울러 산업 및 직종구조도 빠르게 변화하는 특징을 가지고 있다. 대표적인 예로 정보통신기술의 발전은 그 기술의 생산자인 정보통신산업의 급속한 성장을 유발하고 있다. 컴퓨터나 휴대전화와 같은 정보통신기기를 생산하는 부문이나 통신사업자 등 정보통신 서비스를 제공하는 부문, 소프트웨어 산업을 포함한 정보통신산업이 빠르게 성장하면서 경제성장의 핵심 역할을 담당하고 있다.

기술혁신으로 인하여 경제의 서비스화 경향이 강하게 나타나고 있다. 디지털 경제의 도래에 따른 지식, 정보의 중요성 확대로 과거부터 지속되어오던 경제의 서비스화 경향이 더욱 강화되고 있다. 이는 정보통신 기술의 발전과 확산이 금융, 항공, 무역, 운송업과 같은 기존 서비스업의

성장을 가능하게 하는 서비스 인프라의 구축을 촉진했고, 정보처리업과 같은 신규 서비스업의 탄생과 성장을 가져왔기 때문이다.

또한 기존 산업에서의 정보통신기술의 활용도가 증가하고 있다. 정보통신기술 및 관련 투자가 정보통신이외의 산업에서 생산요소로 기능하기 시작하였고, 소위 굴뚝산업과 첨단산업의 융합, 혹은 정보통신기술을 활용한 굴뚝산업의 고부가가치화의 중요성이 대두되었다. 정보통신기술이 산업 전반의 주된 생산요소로 확산되면, 경제 전반의 획기적인 생산성 증대로 고성장과 물가안정이 공존하는 소위 신경제(New Economy)가 가능할 것으로 예상된다. 그러나 정보통신기술의 급속한 확산에도 불구하고 아직은 정보통신기술의 생산성 증대 효과가 실증적으로 분명히 드러나지는 않은 상태이다.

4. 노동시장 및 고용행태 변화 전망

지식기반사회의 지식과 기술의 빠른 변화는 산업 및 직종구조의 급속한 변화를 초래하며 이에 따라 노동력의 이동이 증가하고 고용형태가 다양화되고 있다. 노동시장의 유연성 제고에 따른 고용의 불안정성은 기업의 직업훈련투자 동기를 약화시키고(외부노동시장에 대한 의존 심화) 개인차원에서의 지속적인 교육훈련투자를 어렵게 만들고 있다. 개인, 조직, 국가 관점에서 직업교육훈련에 대한 과소 투자가 우려되는 상황이다. 필요 인력의 외부시장에의 의존 심화는 근로자의 경험 기회 상실로 인하여 경력근로자 공급의 시장실패를 초래하게 된다. 아울러 노동시장의 유연성 추구 현상이 심화되면서 임시 및 일용직 등 비정규 근로자의 비중이 증대할 것이 예상된다. 이들은 주로 여성, 저학력자, 저숙련층에 집중되어 특별한 정책적 지원이 없는 한 이들이 한계 계층으

로 고착화될 우려가 크다.

정보통신 관련 산업은 계속 발전하게 됨에 따라 이 부문에 대한 고용은 증가할 것으로 예상된다. 기존 굴뚝산업의 경우, 정보통신기술이 기존인력(특히 중간관리층, 전자상거래의 확산에 따라 대체되는 인력 등)을 대체하는 대체효과로 인한 기존산업의 고용감소가 초기 단계에서 발생할 것으로 예상된다. 단기적으로는 대체효과로 인한 고용감소가 규모 효과로 인한 고용증가보다 크게 나타나 굴뚝산업에서 배출되는 인력이 정보통신 관련 산업이나 직종으로 흡수될 수 있도록 하는 직업교육훈련 시스템의 구축이 시급한 것으로 판단된다.

5. 정책적 시사

상기 직업교육훈련 정책 환경 변화 논의를 통하여 얻을 수 있는 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지식기반사회에서는 지식이 부의 창출과 경쟁력 제고의 근본이 되는 바, 지식의 창출, 보급 및 활용 능력을 기르기 위한 지속적인 교육과 훈련을 받을 필요가 있다. 새로운 지식의 급속한 팽창 및 지식획득 기회의 제한은 사회계층의 양극화 현상을 초래하므로 사회통합차원에서 교육·훈련 정책을 수립·운영할 필요가 있다.

둘째, 세계화, 지구촌화의 진전으로 경제·정치체제가 국가단위에서 지역단위, 세계단위로 확대됨에 따라 직업교육훈련 정책의 수립·집행에 있어 세계화 요인을 모든 부문에 반영할 필요가 있다. 특히, 노동, 자본, 기술 등 생산요소의 국제 이동에 능동적으로 대응할 수 있는 직업교육훈련 체제의 확립이 요구된다.

셋째, 정보통신기술의 급속한 발달, 제품 수명의 단축, 산업 및 직종

구조의 빠른 변화 등은 노동시장의 유연성 제고와 함께 고용의 불안정성을 초래하고 있다. 이는 기업과 개인 공히 직업교육훈련 투자 동기를 약화시켜 인적자원개발에 대한 과소 투자 발생 가능성을 시사하고 있다. 필요인력 공급의 시장실패 방지를 위한 국가의 정책적 개입이 요구된다.

넷째, 인력수급의 양적·질적 불균형 문제는 학교급별·전공영역별·훈련과정별 정원 결정 및 교육훈련과정·교육훈련 프로그램의 설계·운영에 있어 산업별·직종별 인력수요 전망을 심도있게 반영할 필요가 있음을 시사하고 있다. 특히, 경제의 지식집약화가 더욱 진전되고 산업구조가 고도화되어 감에 따라 대졸 이상 고급인력에 대한 수요의 증가가 예상되는 바, 전공영역 선정과 수준 결정에 있어 질적인 접근이 요구된다.

제2절 직업교육훈련 재정제도 운영 논리

직업교육훈련은 개인의 취업능력, 기업의 생산성, 그리고 국가의 경쟁력 향상에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 매우 중요한 정책변인으로 기능하고 있다. 직업교육훈련을 통하여 개인은 장래 희망 직업이나 현재 직업 업무 수행에 필요한 지식과 기술 등을 습득함으로써 고용이나 승진 확률이 높아지고 보다 나은 업무 수행 능력으로 임금 상승을 기대할 수 있게 된다. 기업은 급속한 기술변화와 소비자 수요 변화에 대응하여 직원들에게 필요한 직업교육훈련을 제공함으로써 기업의 생산성과 경쟁력을 유지하게 된다. 직업교육훈련은 또한 생산현장에서 기술이전

효과(spill-over effect), 유발산출효과(induced output effect), 보결효과(replacement effect) 등의 간접적인 경제효과를 나타내기도 한다. 국가의 경우도 전 국민이 국가 산업발전, 경제발전에 필요한 지식과 기술을 직업교육훈련을 통하여 습득·활용함으로써 국제시장에서의 경쟁적 우위를 유지할 수 있게 된다. 정책 환경 변화에 부응하는 직업교육훈련 기회를 제대로 갖지 못한 개인, 기업 그리고 국가는 낙오할 수밖에 없게 될 것이다. 바로 이러한 이유에서 세계 각국은 자국의 직업교육훈련 제도를 개선하고자 지속적인 노력을 기울이고 있다.

직업교육훈련 재정제도가 갖는 정책적 의의를 이해하기 위해서는 직업교육훈련에 대한 투자가 개인, 기업 그리고 국가에 미치는 영향을 살펴 볼 필요가 있다. 직업교육훈련에 대한 투자는 개인적 관점, 기업의 관점 그리고 사회적 관점에서 그 투자동기와 효과를 논의할 수 있다. 우선 개인적 관점에서 볼 때, 개인은 직업교육훈련 투자를 통하여 현재보다 높은 급여를 받을 수 있거나 고용안정성을 향상시킬 수 있다고 판단할 경우 투자 결정을 내리게 될 것이다. 보다 구체적으로 설명하면, 직업교육훈련 과정 이수 후에 근로자가 받게 될 것으로 기대되는 가처분소득의 증가분이 직업교육훈련과정에 참여하는 기간 동안 발생하는 비용(직접 교육훈련비용+기회비용)보다 클 경우 개인은 투자 결정을 내리게 된다. 양자간의 차이가 크면 클수록 투자 결정은 보다 쉬워질 것이다. 또한 직업교육훈련에의 투자를 통하여 새로운 기술과 지식 등을 습득함으로써 현재의 고용상태를 안정적으로 지속시킬 수 있거나 보다 나은 일자리를 구할 수 있다고 판단할 때 투자하게 될 것이다.

직업교육훈련에의 투자 결정을 내리기 위한 비용-수익분석에 있어 비용은 근로자 개인, 기업, 그리고 정부 중 하나 또는 둘 이상이 부담하게 된다. 개인의 입장에 볼 때, 근로자 자신이 부담하는 비용이 작을수

록 개인의 수익은 상대적으로 증대된다. 어떤 경우에 개인 근로자가 보다 많은 비용을 부담하게 되는가? 직업교육훈련의 내용이 특정 직종, 산업체 또는 기업에 한정되지 않고 공통적으로 적용될 수 있는 경우 직업교육훈련의 투자 효과가 개인에게 가장 크게 나타난다. 투자 후에 개인이 선택할 수 있는 폭이 크기 때문이다. 이 경우, 개인의 비용 부담은 그렇지 않은 경우에 비하여 늘게 된다. 역으로 어떤 특정 기업에서만 필요한 특수기술 교육의 경우, 개인은 그 기술이 해당 기업 외에는 소용이 없으므로 개인적으로 직업훈련비용을 부담할 유인을 갖지 못할 것이다. 이 경우 해당 기업이 비용의 상당 부분을 부담하게 된다.

기업의 관점에서 직업교육훈련 투자는 근본적으로 개인의 경우와 같은 논리에 의해 이루어진다. 즉, 기업의 직업교육훈련에의 투자 비용이 향후 기업 수익보다 작을 때 투자를 하게 된다. 직업교육훈련의 내용이 다른 기업에서도 공통적으로 유용한 것이라면 직업교육훈련 과정을 이수한 근로자가 다른 기업으로 이직할 확률이 높기 때문에 기업은 이에 대한 투자를 하지 않을 것이다. 반면 자신의 기업에만 필요한 특수기술 교육의 경우에는 적극 투자하게 될 것이다. 이 경우 기업주와 개인 근로자는 기업특수적 훈련(firm-specific training)에 누가 얼마만큼을 투자할 것인가를 결정하게 될 것이다. 개인의 입장에서라도 기업특수적 훈련에 얼마간의 비용 부담을 통하여 고용안정성을 제고할 수 있고 보다 높은 임금도 기대할 수 있기 때문에 기업주와의 공동 투자가 전제될 시 충분한 투자 동기가 형성된다. 이와 같은 기업특수적 훈련 투자에 대한 수익은 근로자의 이직률이 낮고 근속기간이 길수록 커질 것이다³⁾.

3) T.S.Schultz(1963). *Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press; Jacob Mincer(1974). *Schooling, Experience and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research; George Psacharopoulos and Maureen Woodhall(1985). *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*. World Bank.

직업교육훈련은 그것이 갖는 외부 효과로 인하여 사회적 관점에서도 중요한 정책수단으로 활용된다. 산업계에서 필요로 하는 인력의 양성 및 공급을 순수하게 시장기능에만 맡긴다면 시장실패(market failure)가 발생할 확률이 높다. 이는 노동시장 정보의 부족, 자본시장의 불완전성 등으로 적정규모의 투자가 이루어지지 않고 수익이 비용에 미치지 못하는 경우가 발생하기 때문이다. 바로 이러한 경우에 대비하기 위하여 정부는 직업교육훈련에 관여하고 개인이나 기업의 투자가 미흡한 분야에 정책적 투자를 하고 있다. 정부가 직업교육을 위하여 국·공립 산업계 고등학교나 산업대학을 설립·운영하고, 직업훈련부문에서 한국산업인력공단의 직업전문학교, 기능대학, 그리고 대한상공회의소의 인력개발원 등을 운영하는 것을 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

지식기반 경제사회의 도래와 함께 산업구조, 직종구조가 빠르게 변화하고 노동시장·산업현장에서 필요로 하는 지식과 기술 또한 급속히 변화함에 따라 기업과 개인 모두 직업교육훈련에의 투자를 꺼려하고 있다. 장기 고용 패턴이 변하고 외부노동시장에서 필요한 인력채용이 보다 보편화됨에 따라 기업의 직업교육훈련에의 투자 의욕은 점차 줄어들게 되었다. 개인의 경우 기업의 생산성 제고, 구조조정 등으로 인한 업무량 증대로 직업교육훈련을 위한 시간적·비용적 제약이 커지고 있다. 이러한 현상이 지속된다면 조만간 우리 경제는 필요한 인력부족으로 큰 곤란을 겪게 될 것이다. 기업과 개인 모두에게 도움이 되는 국가적 관점에서의 직업교육훈련 투자 정책이 요구된다.

직업교육훈련 투자 논의에서 중요한 것은 투자 비용을 누가 얼마만큼 부담하는가와 확보된 예산을 어떠한 방법으로 배분하는가를 결정하는 것이라 할 수 있다. 이러한 사항은 직업교육훈련 재정제도를 통하여 구체화되고 실현된다는 점에서 직업교육훈련 재정제도가 갖는 정책적 의의는 대단히 크다고 할 수 있다.

제3절 직업교육훈련 재정제도 분석 준거

1. 외적 효율성

일반적으로 재정 투자는 효율성과 형평성 등의 관점에서 평가된다. 효율성이란 최소의 노력과 비용으로 최대의 바람직한 효과를 발생시켜야 한다는 경제성의 원리라 할 수 있다. 직업교육훈련의 효율성은 내적 효율성과 외적 효율성으로 나누어 생각할 수 있다. 직업교육훈련의 외적 효율성(external efficiency)이란 직업교육훈련을 이수한 자가 노동 시장에서 성공적으로 취업이나 직업전환을 하거나 현재의 고용상태를 계속 유지하는 정도를 말한다. 직업교육훈련의 외적 효율성은 크게 두 가지 기준에 의해 판단될 수 있다: 1) 중등학교, 고등교육기관 또는 직업훈련기관의 경제활동에 필요한 지식·기술의 제공 정도, 직업교육훈련 과정 이수자의 노동시장에의 흡수 정도, 희망 직업과 임금 수준의 달성 정도, 실제 직무 수행에 있어 직업교육훈련 과정에서 습득한 지식·정보의 활용 정도; 그리고 2) 직업교육훈련 투자 비용과 경제적 수익(직업교육훈련을 받은 근로자의 높은 생산성)간의 균형⁴⁾.

직업교육훈련의 외적 효율성은 직업교육훈련 시장과 노동시장간의 연계 정도에 따라 결정된다고 볼 수 있다. 직업교육훈련기관이 노동시장에서의 경제활동 즉, 재화 및 서비스의 생산활동에 필요한 지식, 기술

4) George Psacharopoulos and Maureen Woodhall(1985). *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*. World Bank. p.316.

및 태도 등을 학생들에게 습득시키기 위해서는 우선 노동시장에서 어떠한 종류의 직업능력이 요구되고 있는지를 명확히 파악하여야 한다. 이는 노동시장으로부터의 긴밀한 협력이 필요함을 의미한다. 만약 직업교육훈련 과정에 노동시장에서 필요로 하는 지식이나 기술에 관한 내용이 제대로 반영되어 있지 않다면 해당 직업교육훈련 과정의 외적 효율성은 그만큼 낮을 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 그러한 직업교육훈련 과정을 이수한 자는 노동시장에서 요구하는 지식과 기술을 제대로 구비하고 있지 않아 취업기회가 제한되고 비록 취업되었다 하더라도 직무 수행 성과가 높지 않을 것이기 때문이다. 이러한 관계는 외적 효율성의 두 번째 기준, 투자 대비 수익성에 직결된다. 적은 비용 투자로 직업세계에서 요구하는 지식과 기술을 제대로 습득하여 높은 직무 수행 성과를 나타낸다면 직업교육훈련의 투자 수익률은 대단히 높을 것이다. 이와 반대로 산업계의 노동수요와 거리가 있는 직업교육훈련 과정에 많은 투자를 하였다면 그 수익성은 낮을 수밖에 없다.

직업교육훈련의 외적 효율성이 제고되기 위해서는 직업교육훈련 내용과 이의 노동시장에서의 생산성, 직업교육훈련과 노동임금, 직업교육훈련과 고용안정 등을 포괄하는 직업교육훈련과 노동시장간의 전반적인 구조적 연관관계가 체계적·과학적으로 분석·규명되어야 한다. 직업교육훈련과 관련한 인력개발정책의 초점이 초기에는 필요한 산업인력 수요 전망에 맞추어졌다가 직업교육훈련 과정 이수자의 노동시장에서의 활용 실태로 옮겨진 이유가 바로 여기에 있다. 다시 말해, 학습과 일의 연계, 학교에서 직업세계로의 전이에 관한 연구의 중요성이 새롭게 인식되어 이 분야 연구가 강조되고 있는 것이다. 직업교육훈련 과정 이수자의 기업으로의 취업뿐만 아니라 자영업 및 실업에 대한 연구, 직업교육훈련 과정 이수 후 첫 번째 직업을 구할 때까지의 기간에 관한

연구 등이 직업교육훈련의 외적 효율성을 측정하는 데 중요한 자료를 제공하게 되었다. 예를 들어, 고급 수준의 직업교육훈련 과정 이수자의 경우, 과정 이수 직후의 취업률이 낮은 수준의 직업교육훈련 과정 이수자의 경우보다 낮을 수 있다. 그러나 이것은 보다 나은 직장을 구하기 위하여 구직기간이 상대적으로 길기 때문에 발생한 현상으로 볼 수 있다. 일정 기간 후 이들이 원하는 직업을 구한 후에는 이들의 취업률과 수익률, 고용 지속 기간 등이 다른 과정을 이수한 자들에 비하여 월등히 높을 수 있는 것이다.

직업교육훈련에 대한 투자 평가도 직업교육훈련 과정의 종류와 수준 별로 투자 비용과 경제적 수익(생산성 또는 임금 격차)을 체계적·주기적으로 비교·분석하는 과정을 통하여 실시할 필요가 있다. 이 때 개인적 수익과 사회적 수익을 측정·비교할 수 있는데 이는 직업교육훈련의 투자 비용을 누구 얼마만큼 부담하는가의 문제와 연결된다. 정부나 기업의 직업교육훈련 투자 비용에 대한 부담이 많으면 많을수록 개인의 수익률은 높아지게 되고, 그 반대로 개인 부담이 많아질수록 사회적 수익률이 높아지게 될 것이다.

2. 내적 효율성

직업교육훈련의 내적 효율성(internal efficiency)은 직업교육훈련 과정의 투입요소(교재, 교사 등)와 산출요소(과정 이수자의 능력 수준, 학업성취도 등)간의 관계 측정을 통하여 결정된다. 직업교육훈련 과정을 투입과 산출의 과정으로 파악할 때, 최소의 투입으로 최대의 산출을 거둘 수 있도록 할 때 직업교육훈련의 내적 효율성은 극대화될 수 있다. 일반적인 연구 결과를 종합할 때, 직업교육훈련의 내적 효율성은 투입

요소의 질적 수준의 영향을 크게 받는 것으로 나타나고 있다. 즉, 직업교육훈련에 사용되는 교재의 질이 우수할수록, 가르치는 교사가 내용에 정통하고 열의가 있을수록 산출물인 과정 이수자의 직업능력이 향상되는 것으로 나타나고 있다. 직업교육훈련의 내적 효율성은 똑같은 수준의 산출물을 얻기 위하여 투입되는 각각의 투입요소별 투자 비용을 비교하여 보다 저렴한 투입요소를 사용함으로써 제고될 수 있다. 즉, 같은 수준의 직업능력을 갖추도록 하는데 좋은 교재를 사용할 경우 100원이 소요되고 우수한 교사를 채용할 경우 120원이 소요된다면 좋은 교재를 사용하는 것이 보다 효율적일 것이다. 최근 들어 인터넷이 보편화되면서 사이버 공간을 이용한 직업교육훈련이 효율적인 방안으로 제안되고 있다. 가장 효율적 방법의 선택에 있어 문제는 투입요소와 산출요소의 질을 측정하는 것이 결코 쉽지 않다는 데 있다.

직업교육훈련의 내적 효율성을 측정하기 위한 대표적인 방법으로 비용-효과분석을 들 수 있다. 이 방법은 두 가지 이상의 교육 프로그램이나 교육방식을 비교하여 어느 것이 보다 적은 비용으로 같은 효과를 가져 올 수 있는지 또는 같은 비용으로 보다 나은 성과를 거둘 수 있는지를 밝히는 분석 방법이다. 또 다른 방법으로 비슷한 수준의 투자를 하는 여러 기관을 비교하여 어느 기관이 같은 투자로 가장 높은 수준의 결과를 성취하는가를 비교하는 방법이다. 그러나 이러한 방법들은 투입요소와 산출요소의 질적·양적 수준을 정확히 측정하는 것이 본질적으로 어렵다는 점에 한계가 있다. 가장 경제적인 방법을 통하여 직업교육훈련의 내적 효율성을 제고할 수 있다면 이는 바로 외적 효율성의 수익률을 제고하는 효과를 발휘하게 될 것이다. 따라서 직업교육훈련의 내적 효율성은 외적 효율성과 분석 대상과 기본 특성은 다르나 수익률 관점에서 밀접히 연관되어 있다고 볼 수 있다⁵⁾.

앞에서 잠시 언급한 바와 같이 직업교육훈련 투자 효율성을 정확하게 측정할 수 없다고 하여 효율성을 높일 수 있는 방법이 없는 것은 아니다. 예를 들면, 다른 조건이 어느 정도 일정하다는 것을 전제로 투입요소의 가치를 측정할 수 있을 때, 미리 정하여진 일정한 목표(산출)를 달성하는데 필요한 투입을 줄이면 효율성을 높일 수 있다. 이는 곧 투자사업의 경제성을 높인다는 의미이다. 그러나 산출이 일정하게 고정되어 있다는 것은 알지만 그 산출의 가치가 얼마인지를 정확히 알지 못하기 때문에 효율성이 얼마나 높아지는지 또는 투자의 타당성이 있는지 여부를 판단하는 것은 쉽지 않다. 동일한 논리는 투입을 일정하게 고정한 상태에서 산출을 높이는 경우에도 적용된다. 비용-수익분석을 통하여 직업교육훈련 투자의 효율성을 정확하게 평가할 수 없다고 하여도 불완전하나마 사업에 소요되는 비용을 최소화하고, 같은 비용이라면 효과를 최대화하는 방법을 모색하는 노력이 요구된다.⁶⁾

3. 형평성

직업교육훈련 투자 정책의 중요한 변인으로 개인, 기업 그리고 정부 간 교육훈련비용의 부담 정도를 형평성의 관점에서 점검할 필요가 있다. 직업교육훈련 재정 부담의 기준으로 널리 사용되는 개념으로 수혜자 부담 원칙(benefit principle)과 부담능력원칙(ability to pay principle)이 있다. 수혜자 부담 원칙에 따르면 직업교육훈련 재정은 직업교육훈련의 혜택을 받는 사람들이 그 혜택에 상응하는 부담을 지도록 하는 방식으로 조달되어야 한다. 수혜자 부담 원칙을 엄격하게 적용하기 위해서는 직업교육

5) George Psacharopoulos and Maureen Woodhall(1985). *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*. World Bank. p.p.205~229.

6) 백성준 외(1999). 『직업교육 재정진단 및 개선방안』. 교육부 정책연구과제. p.p.10~12.

훈련의 편익을 정확하게 측정할 수 있어야 한다. 그러나 현실적으로 각 수혜자가 향유하는 직업교육의 편익을 객관적으로 측정하는 것은 거의 불가능하기 때문에 많은 사람들이 수급할 수 있는 범위 안에서 근사적인 방법을 사용하는 것에 만족해야 한다. 가장 단순한 방법은 같은 직업교육훈련을 받는 사람은 동일한 편익을 얻는다고 가정하는 것이다.

만약 이러한 수혜자 부담 원칙에 기초하여 직업교육훈련 재정정책을 수립·집행할 경우, 직업교육훈련 비용을 부담할 수 없는 사람에 대한 재분배 정책의 추진이 어렵게 된다. 이는 현실적으로 수혜자 부담 원칙에만 기초한 정책 집행이 불가능함을 의미한다. 교육훈련은 개인의 사회적 지위와 사회적 이동성(social mobility)을 결정하는 중요한 요인이기 때문에 직업교육훈련 기회의 분배와 교육훈련비 부담의 형평성은 정부가 달성하여야 할 중요 정책목표이다. 수혜자 부담 원칙에 따라 수혜자가 모든 교육비를 부담하고 교육비를 부담하지 않는 사람에게는 교육기회를 제공하지 않는 방식에 따라 모든 직업교육훈련 재원을 조달하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 직업교육훈련 재원의 조달에 수혜자 부담 원칙을 적용한다고 할지라도 사회적 형평성 보장 목적을 달성하기 위해서는 부담능력에 따른 교육훈련비 부담의 원칙을 함께 적용하지 않을 수 없다.

부담능력에 따른 직업교육훈련비 부담의 원칙은 교육비 지출에 따른 혜택을 향유하는지의 여부에 관계없이 직업교육훈련비 부담을 분배하는 것이기 때문에 재분배 목적을 위해서는 유용한 원칙이다. 부담능력에 근거한 직업교육훈련 비용분담의 원칙에 따라 직업교육훈련 재원을 조달할 경우, 직업교육훈련의 편익과 교육훈련비 부담을 연계하지 않기 때문에 직업교육훈련 투자와 교육훈련기회의 배분이 비효율적으로 이루어질 수 있다. 극단적으로 직업교육훈련 비용을 정부가 전액 부담하는 경우 직업교육훈련 수요가 사회적으로 적정한 수준을 넘어설 가능성

이 높다. 이는 수혜자 부담 원칙에만 의존할 경우 교육훈련 기회가 교육 훈련 서비스에 대한 지불 능력에 따라 분배되기 때문에 교육훈련 기회 분배의 형평성을 추구할 수 없는 결함이 있는 것과 대조를 이루는 것이라 할 수 있다.⁷⁾

4. 충족성

직업교육훈련이 계획대로 추진되어 소기의 성과를 거두기 위해서는 이에 필요한 재원이 필요한 만큼 지원되어야 한다. 예를 들어, 실업자 채취직훈련 사업의 일환으로 IT기술훈련을 실시한다고 하였을 때, IT훈련에 필요한 수준의 예산이 지원되어야 산업현장에서 활용할 수 있는 기술을 훈련시킬 수 있을 것이다.

이러한 직업교육훈련 재정의 충족성 판단에 있어 가장 중요한 것은 설정된 직업교육훈련 목표를 달성하기 위하여 필요한 예산 규모를 정확하게 산출하는 일이다. 직업교육훈련기관별·프로그램별 교육훈련 목표가 달리 설정될 수 있고 그 목표를 달성하기 위한 전략 또한 다양할 수 밖에 없다. 이는 엄격한 의미에서 충족성 판단의 기준이 되는 직업교육훈련 재정 소요를 정확하게 판단하는 것이 결코 쉽지 않음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 직업교육훈련 추진을 위한 정확한 재정 소요판단은 직업교육훈련 재정의 충족성 확보 차원에서 대단히 중요하다.

직업교육훈련 재정의 충족성 준거와 앞에서 설명한 내적 효율성, 외적 효율성과 형평성 준거는 상호 보완적으로 작용할 수도 또는 상충되게 작용할 수도 있다. 이 연구에서는 상기 네 가지 준거를 함께 적용하여 각국의 직업교육훈련 재정제도를 주로 재원 확보와 확보된 재원의 배분에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

7) 백성준 외(1999). 『직업교육 재정진단 및 개선방안』. 교육부 정책연구과제. p.18.

제 3 장 우리 나라 직업교육훈련 재정제도

제1절 직업교육 재정제도

1. 직업교육

우리 나라의 직업교육은 고등학교 단계에서 시작한다. 고등학교는 일반계, 실업계, 그리고 기타 형태의 고등학교(외국어 고등학교, 과학고등학교, 예·체능 고등학교)로 구분된다. 2003년 현재 전체 고등학교는 2,031개로 이 중 36.1%에 해당하는 734개가 실업계 고등학교이다. 실업계 고등학교는 지식기반 산업사회의 빠른 변화에 대처하고 전문적인 지식과 직업감각을 갖춘 유능한 직업인을 양성함을 목적으로 하는데, 공업, 농업, 상업, 수산·해양, 가사 등의 전문 분야의 직업기술교육을 제공한다. 실업계 고등학교 학생수는 <표 III-1>에 제시된 바와 같이 1995년 이후 급격히 감소하여 2003년 현재는 542,077명이 재학하고 있다.

<표 III-1> 직업교육기관 유형별 학교수 및 학생수

(단위: 개, 명)

구분	실업계 고교		전문대학		산업대학	
	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수
1990	587	810,651	117	323,825	6	51,970
1995	762	911,453	145	569,820	17	120,670
2000	764	746,986	158	913,273	19	170,622
2001	759	651,198	158	952,649	19	180,068
2002	741	575,363	159	963,129	19	187,040
2003	734	542,077	158	925,963	19	191,455

자료: 교육인적자원부·한국교육개발원(각년도), 『교육통계연보』.

전문대학은 2~3년 과정의 고등교육 단계의 직업교육을 제공한다. 전문대학 교육의 목적은 이론과 실습의 기반을 갖춘 전문직업인 양성에 있다. 전문대학의 전공과정은 공업, 농업, 간호, 해양, 보건, 상업, 가사, 예·체능 등으로 나눌 수 있는 바, 이 중 간호, 임상병리, 물리치료, 방사선, 수산업, 항공, 엔진 과정 등은 3년 과정으로 운영되고 있다. 전문대학은 1990년과 2000년 사이에 학교수가 117개교에서 158개교로 급증한 후 별다른 변화를 보이지 않고 있으며, 2003년 현재 158개 대학에 925,963명이 재학하고 있다.

산업대학은 산업체 근무자들에게 고등교육단계의 전문적인 지식과 기술을 습득할 수 있는 재교육의 기회를 제공하고자 설립되었다. 따라서 입학자 선정에 있어 산업체 근무경력이 있는 자, 국가기술 자격증을 소유한 자, 실업계 고등학교를 졸업한 자에게는 우선권이 주어진다. 1982년 서울의 경기개발대학의 설립을 시작으로 2003년 현재 국립 8개 교와 사립 11개교 총 19개의 산업대학에 191,455명의 학생이 재학하고 있다.

2. 직업교육 재정 재원

실업계 고등학교, 전문대학 그리고 산업대학 등의 직업교육기관에 투자되는 교육비는 주로 학생, 정부, 법인 등이 부담하고 있다. <표 III-2>에 제시된 2000년 기준 우리 나라 직업교육기관 교육비 재원별 구성 자료에 의하면, 전체 교육비의 59.2%를 학생이 부담하고, 29.5%를 정부가 부담하였다. 이를 직업교육기관별로 살펴보면, 실업계 고등학교 교육비에서 학생부담이 차지하는 비중이 32.4%인데 반하여 정부부담이 차지하는 비중은 65.1%로 나타나 학생 부담이 각각 78.7%와 60.7%로 나타난 전문대학이나 산업대학과 큰 대조를 이루고 있음을 알 수 있다. 전문대학의 경우, 정부부담이 2.5%로 낮게 나타나는 것은 전문대학의 90% 이상이 사립대학이고 이들에 대한 정부의 재정 지원이 극히 미흡한 수준임을 반영하고 있다. 실제 사립 전문대학 학생 1인당 교육비와 납입금 수준을 비교하였을 때, 납입금 수준이 오히려 높은 것으로 나타나 전문대학 재원 구조 상 심각한 문제가 있음을 시사하고 있다. 산업대학의 경우, 전문대학에 비하여 국립대학의 비중(42.1%)이 높아 정부 부담(31.2%)이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 국립과 사립을 비교하였을 때, 국립대학의 납입금 수준이 사립대학에 비하여 월등히 낮아 사립대학에 다니는 학생이 훨씬 비싼 교육을 받고 있는 것으로 나타났다.

참고로 직업교육기관 교육비의 지출기능별 구성비를 살펴보면, <표 III-3>에서와 같이, 실업계 고등학교와 전문대학 및 산업대학과 큰 대조를 이루고 있음을 알 수 있다. 인건비의 비중이 실업계 고등학교의 경우 74.2%에 달하는 데 반해, 전문대학과 산업대학의 경우 각각 33.6%와 37.9%로 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있다. 수업의 충실성을 대변하는 척도라고 할 수 있는 학교 운영비의 경우, 전문대학과 산업대학이 각각 34.0%와 33.2%를 차지한 반면, 실업계 고교의 경우 18.7%로 상당히 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 III-2> 직업교육기관 교육비 자원별 구성(2000)

(단위: 백만원, %)

구 분	총 계	학생 부담	정부 부담	법인 부담	기 타
총 계	5,110,582	3,023,290 (59.2)	1,506,945 (29.5)	60,904 (1.2)	523,443 (10.2)
국·공립	1,392,697	332,142 (23.8)	1,037,768 (74.5)	-	22,787 (1.6)
사립	3,717,885	2,687,147 (72.3)	469,177 (12.6)	60,904 (1.6)	500,656 (13.5)
실업계고교	1,950,667	631,705 (32.4)	1,269,895 (65.1)	16,771 (0.9)	32,296 (1.7)
공립	1,112,216	238,102 (21.4)	866,714 (77.9)	-	7,400 (0.7)
사립	838,451	393,602 (46.9)	403,181 (48.1)	16,771 (2.0)	24,896 (3.0)
전문대학	2,609,550	2,053,515 (78.7)	65,209 (2.5)	44,133 (1.7)	446,693 (17.1)
국립	35,764	11,284 (31.6)	23,147 (64.7)	-	1,333 (3.7)
사립	2,573,786	2,042,231 (79.3)	42,062 (1.6)	44,133 (1.7)	445,360 (17.3)
산업대학	550,365	334,070 (60.7)	171,841 (31.2)	-	44,454 (8.1)
국립	244,717	82,756 (33.8)	147,907 (60.5)	-	14,054 (5.7)
사립	305,648	251,314 (82.2)	23,934 (7.8)	-	30,400 (10.0)

주: 산업대학의 경우, 전입·기부·보조금을 나눌 수 없어 정부부담에 포함시킴.

자료: 백성준 외(2000). 『직업교육훈련 재정배분 및 운영체제 개선 방안』. 한국직업능력개발원, p.61.

<표 III-3> 직업교육기관 교육비 지출기능별 구성(2000)

(단위: 백만원, %)

구 분	총 계	인건비	운영비	시설비
총 계	5,110,582	2,533,576 (49.6)	1,436,035 (28.1)	1,140,971 (22.3)
국·공립	1,392,697	932,922 (67.0)	286,386 (20.6)	173,389 (12.4)
사립	3,717,885	1,600,654 (43.1)	1,135,534 (30.5)	981,697 (26.4)
실업계고교	1,950,667	1,447,737 (74.2)	365,305 (18.7)	137,625 (7.1)
공립	1,112,216	813,030 (73.1)	213,545 (19.2)	85,641 (7.7)
사립	838,451	634,707 (75.7)	151,760 (18.1)	51,984 (6.2)
전문대학	2,609,550	877,109 (33.6)	888,147 (34.0)	844,294 (32.4)
국립	35,764	19,984 (55.9)	7,494 (20.9)	8,286 (23.2)
사립	2,573,786	857,125 (33.3)	880,653 (34.2)	836,008 (32.5)
산업대학	550,365	208,730 (37.9)	182,583 (33.2)	159,052 (28.9)
국립	244,717	99,908 (40.8)	65,347 (26.7)	79,462 (32.5)
사립	305,648	108,822 (35.6)	103,121 (33.7)	93,705 (30.7)

주: 1) 전문대학의 경우, 인건비와 재산 조성비를 제외한 항목을 운영비에 포함시킴.

2) 산업대학의 경우, 예비비 및 기타를 운영비에 포함시킴.

자료: 백성준 외(2000). 『직업교육훈련 재정배분 및 운영체제 개선 방안』. 한국직업능력개발원, p.62.

3. 직업교육 재정 배분 및 지원 방식

우리 나라 직업교육기관에 대한 재정 배분은 학교급에 따라 다른 방식을 사용하고 있다. 실업계 고등학교의 경우에는 초·중등학교로의 재정 배분 방식에 기초하여 재정 배분이 이루어지고 있다. 전문대학과 산업대학의 경우, 국립대학에 대한 재정 지원은 인건비, 운영비 및 시설비를 포함하여 중앙정부(교육인적자원부)가 직접하고, 사립대학에 대해서는 개별 사립대학이 재정 지원 요청 시 제출하는 사업계획서의 평가 결과에 따라 또는 주요 대학 정책 사업의 추진 결과에 기초하여 재정을 배분하고 있다.

실업계 고등학교로의 재정 배분 방식은 원칙적으로 16가지가 있다고 말할 수 있다. 이는 1991년 지방교육자치제도가 도입된 이후 교육부에서 시·도교육청으로의 교육예산은 총액배분 방식으로 이루어지고, 시·도교육청에서 초·중등 단위학교로의 교육비 배분은 시·도교육청 자율에 맡겨져 있기 때문이다. 이러한 실업계 고등학교에 대한 교육비 배분 방식은 여러 가지 유형으로 나눌 수 있다⁸⁾.

우선 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교에 대한 학교운영비를 각 학교급별로 설정된 교당, 급당, 그리고 학생당 경비에 근거하여 배분하고, 실업계 고등학교의 동력사용료, 실험·실습비, 건물유지비 등을 별도로 지원하는 방식을 들 수 있다. 이와 비슷한 형태로 일반계 고교, 상업계고, 농업계고, 공업계고, 실업고 등의 교당 경비와 급당 경비를 각각 설정·배분하고 여기에 실업계 고교 학과별 실험·실습·재료비를 별도로 설정하여 배분하는 방식도 적용되고 있다.

이 밖에 일반계 고등학교와 실업계 고등학교 유형별로 각각의 배분

8) 백성준 외(2000). 『직업교육훈련 재정 배분 및 운영체제 개선 방안』. 한국직업능력개발원 p.p.51~52; 백성준 외(1999). 『직업교육 재정진단 및 개선방안』. 교육부. p.p.76~81.

기준을 적용하는 경우도 있다. 예를 들어, 일반계 고등학교는 교당, 급당, 학생당, 교원당 경비에 근거하여 기준재정소요액을 결정하여 이에 근거하여 학교운영비를 배분하고, 상업고의 경우 교당 및 급당경비는 일반계 고교 기준을 적용하고 학생당 및 교원당 경비는 없고 대신 건물 유지비, 실험·실습비 등을 별도로 책정·지원하며, 공업고는 교별 실제 교육비 소요액을 산출하여 이를 기준으로 전년대비 일정비율을 증액 지원하는 방식으로 배분하는 방식이 사용되기도 한다.

최근 들어서는 표준교육비 개념을 보다 철저히 적용하는 방식이 많이 쓰이고 있다. 이는 초등학교, 중학교, 일반계 고교, 상업고, 농업고, 공업고 등 학교급별·학교유형별로 교당, 급당, 학생당, 교원당 경비를 설정하고 이에 근거하여 단위학교에 학교운영비를 배분하는 유형을 말한다. 교당경비도 학교 규모에 따라 다양한 기준을 마련하여 적용하고 있다.

교육비 배분 방식은 이를 활용한 배분 결과가 교육 집행 및 효과에 적지 않은 영향을 미치기 때문에 중요한 정책변인으로 간주되고 있다. 즉, 배분 결과 실업계 고등학교 교육에 필요한 예산의 충족 여부, 학교 유형별 교육 서비스의 양과 질의 형평성 보장 여부 등이 결정된다. 이는 소기의 교육성과 실현, 형평성 보장 등의 관점에서 교육비 배분 방식을 지속적으로 평가하고 개선해 나갈 필요가 있음을 시사한다.

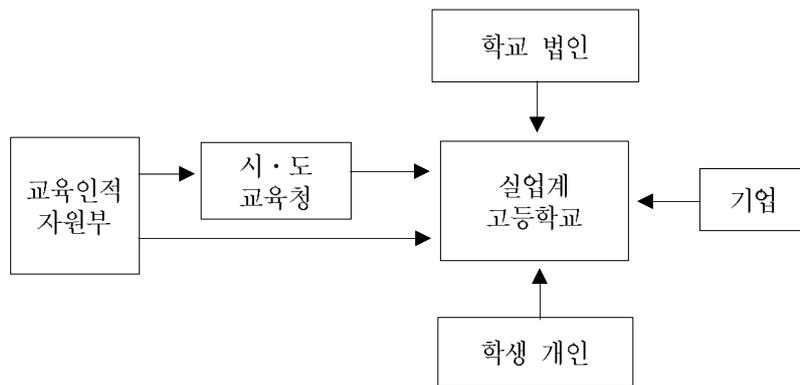
전문대학 및 산업대학에 대한 중앙정부의 재정지원은 투자 효율성 제고 차원에서 주로 평가에 근거하여 이루어지고 있다. 전문대학 재정지원 사업의 경우, 전문대학은 정책 사업의 성공적 추진을 위한 사업계획을 작성·제출하고 정부는 이를 평가하여 정책 사업 추진 역량을 갖추었다고 판단되는 전문대학에 소정의 예산을 지원한다. 1년 추진 후 추진실적과 향후 계획을 다시 평가하여 계속 지원여부 및 지원액을 결정하게 된다. 2003년 전문대학 재정지원 사업의 경우, 전문대학 특성화,

우수공업계 전문대학 육성, 주문식 교육지원 등 7개 사업에 대하여 총 1,766억원을 평가 결과에 근거하여 지원할 예정이다⁹⁾. 이러한 재정 흐름을 그림으로 제시하면 [그림 III-1]과 [그림 III-2]와 같다.

4. 직업교육 재정 운영 조직

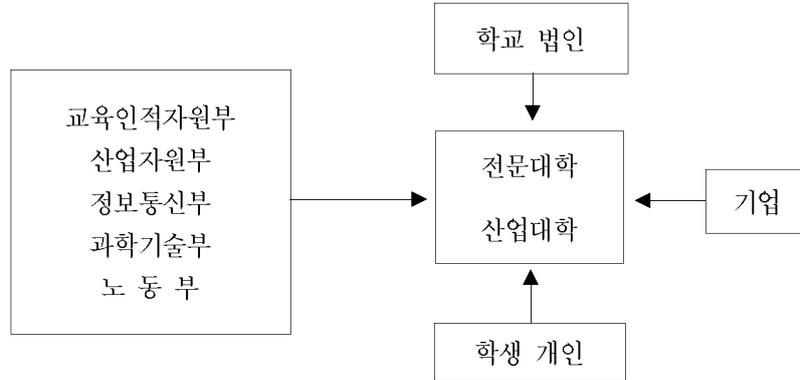
직업교육 재정 운영 조직에는 교육인적자원부를 비롯한 중앙정부 부처, 시·도교육청, 그리고 직업교육기관이 포함된다. 교육인적자원부는 국가 직업교육 정책을 기획하고 이의 실현을 위한 재정 정책을 집행한다. 재정과 관련해서는 교육인적자원부 예산에서 직업교육 발전을 위한 예산을 배당하고 이를 시·도교육청과 실업계 고등학교, 전문대학 그리고 산업대학 등 직업교육기관에 배분한다. 이밖에 산업자원부, 정보통신부, 과학기술부, 노동부 등의 중앙정부 부처에서도 관련 정책사업의 추진을 위한 예산을 전문대학과 산업대학에 지원하고 있다.

[그림 III-1] 실업계 고등학교 재정 흐름도



9) 교육인적자원부(2003). 『2003년도 전문대학 재정지원 기본계획』.

[그림 III-2] 전문대학 및 산업대학 재정 흐름도



시·도교육청은 실업계 고등학교 교육을 관장하는 기관으로 교육인적자원부로부터 배부 받은 교육비 중 일정부분을 실업계 고등학교 교육에 할당하고 이를 앞서 설명한 바와 같이 각 교육청별로 설정된 배분기준과 방식에 의거하여 개별 실업계 고등학교에 배분한다.

직업교육 정책의 궁극적 실현 장소인 직업교육기관은 여러 가지 형태의 평가를 받도록 되어 있다. 실업계 고등학교의 경우, 시·도교육청에서 실시하는 학교평가 결과에 터하여 교육청에서 학교로의 추가적인 예산 지원이 가능하다. 전문대학과 산업대학의 경우 교육인적자원부로부터의 직접 지원이 평가 결과에 근거하여 이루어진다. 따라서 이는 개별 직업교육기관으로 하여금 보다 좋은 교육 성과를 내도록 유도하는 효과를 기도한 것이다.

직업교육은 직업교육에 대한 투자효율성 제고 차원에서 직업교육을 받은 사람들이 실제로 일하게 되는 산업계와 밀접한 협력관계를 구축하고 또한 직업훈련과의 연계를 공고히 할 필요성이 높다. 그러나 실제 직업교육기관과 산업계 그리고 직업교육기관과 직업훈련기관간의 연계·협력은 미흡한 수준에 머물고 있다. 이러한 문제 해결을 위해서는 교육

인적자원부, 산업자원부, 노동부, 과학기술부, 정보통신부 등 중앙정부 부처, 시·도교육청과 지방노동청, 직업교육기관과 직업훈련기관간 체계적인 협력관계를 구축·운영하는 것이 급선무이다. 전문대학이나 산업대학의 경우, 소재 지역의 지방자치단체도 이들 기관에서 이루어지는 직업교육 발전을 위하여 일정 부분 역할이 기대된다.

5. 직업교육 재정 문제점 및 개선 방향

우리 나라 직업교육 재정의 문제점으로는 재원구조의 취약성, 직업교육 투자의 효율성 및 형평성 미흡 등이 지적되고 있다¹⁰⁾. 앞의 <표 III-2>에 제시된 바와 같이 전문대학과 산업대학 예산 중 학생 부담분이 차지하는 비중이 상당히 높게 나타난 것은 사립대학 재단의 영세성에서 비롯된 것으로 이들 대학 재원 구조의 취약성을 보여 주고 있다. 향후 전문대학 및 산업대학 교육 발전을 위한 재원 확보가 원활히 이루어지기 위해서는 재원 구조의 근본적인 변화가 필요함을 알 수 있다. 실업계 고등학교는 전문대학이나 산업대학에 비하여 학생 부담분 비중이 낮고 정부 부담분 비중이 높게 나타나기는 하나 외국의 경우 중등단계 직업교육이 무상으로 이루어지고 있다는 점을 고려할 때, 향후 정부의 재정 지원을 크게 확대할 필요가 있다.

이러한 재원 구조의 취약성은 각 직업교육기관에서 실시하는 직업교육에 필요한 예산 확보에 직접적인 영향을 미친다. 각 직업교육기관별로 설정된 직업교육과정을 충실히 수행하는데 충분한 예산을 확보할 수 있는가? 확보된 예산으로 소기의 직업교육 효과를 거둘 수 있는가? 현

10) 백성준 외(2000). 『직업교육훈련 재정 배분 및 운영체제 개선 방안』. 한국직업능력개발원 p.p.63~65; 백성준 외(1999). 『직업교육 재정진단 및 개선방안』. 교육부. p.p.98~102.

재 실업계 고등학교의 경우, 교육과정 상에 명시된 교육내용을 충실히 교수-학습하기 위하여 필요한 표준교육비를 산출하고, 이에 근거하여 예산을 확보·배분하고 있다. 교육부에서 각 시·도교육청에 교육비 예산을 배분할 때, 표준교육비에 근거하여 배분할지라도 시·도교육청에서 각급 학교에 배분할 때 시·도 교육청의 정책방향에 따라 약간의 차이가 발생할 수 있다. 예를 들어, 일반계 고등학교에 비하여 상대적으로 적은 교육비가 실업계 고등학교에 투자될 수도 있고, 실업계 고등학교 간에도 전공영역별로 차이가 발생할 수 있다. 실업계 고등학교 직업교육 투자의 적정성과 형평성을 판단하기 위해서는 표준교육비와 실제 투자된 교육비간의 비교를 통한 분석이 필요하다. 전문대학이나 산업대학의 경우에는 대학마다 독자적인 프로그램을 기획·운영하기 때문에 실업계 고등학교의 경우와 같은 표준교육비가 산출되어 있지 않다. 따라서 이들 대학에서의 직업교육 투자의 적절성을 객관적 근거에 기초하여 판단하기가 쉽지 않다. 향후 전문대학과 산업대학에서도 프로그램별로 적정 투자 수준을 산출하고 이에 근거하여 투자 효율성을 평가하고 그 결과를 향후 투자 전략 수립에 반영하는 시도가 필요하다.

직업교육 투자의 효율성을 제고하기 위한 하나의 방안으로 평가에 근거한 재정배분이 일반화되고 있다. 실업계 고등학교의 경우, 시·도교육청별로 실시하는 학교평가 결과에 근거하여 배분 예산의 일정 부분을 차등 지원하고 있다. 그러나 대부분의 평가가 투입 변인과 과정 변인에 치중하여 결과 및 성과에 대한 평가가 상대적으로 미흡한 실정이다. 전문대학이나 산업대학의 경우에는 앞에서 언급하였듯이 정책사업 계획 및 추진 결과에 대한 성과 등을 평가하여 국고보조금을 차등 지원하고 있다. 이는 대학간 선의의 경쟁을 유발하고 투자 재원을 보다 효율적으로 사용할 수 있도록 유도하는 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가받고

있다. 그러나 정부의 재정지원 사업이 여러 개로 세분화되어 사업간 유사성으로 중복 지원의 우려가 있으며, 대학 입장에서는 재정 지원을 받기 위하여 준비하는 행정적 부담(계획서, 평가보고서 작성 등)이 적지 않다는 문제가 있다. 향후 피 평가기관의 부담을 최소화하면서 직업교육 재정 운영의 성과를 객관적·과학적으로 평가할 수 있는 평가체제를 개발·운영할 필요가 있다.

제2절 직업훈련 재정제도

1. 직업훈련 제도

한국의 직업훈련은 1967년 「직업훈련법」이 제정된 이래 산업화과정에서 필요한 기능인력의 양성·공급을 통하여 경제개발의 견인차 역할을 수행해 왔다. 이는 당시 제2차 경제개발5개년 계획의 추진과 함께 2차 산업 위주로 산업구조가 급격히 변하면서 중화학공업 분야의 기능인력 수요가 급속하게 증가하였기 때문이다.

이후 1976년 「직업훈련기본법」이 제정·시행됨으로써 직업훈련의무를 근간으로 하는 직업훈련체제가 구축되었다. 동 법에서 사업주는 매년 일정 규모의 인력을 양성해야 하며 그렇지 못할 경우 그에 상응하는 직업훈련 분담금을 납부하도록 규정하였다.

지식기반 경제사회의 진전으로 양성훈련 뿐만 아니라 향상 훈련의 중요성이 강조되고, 평생 직업훈련체제의 구축이 요구됨에 따라 정부는 새로운 직업훈련제도로 고용보험체제 하에 직업능력개발사업을 도입·

추진하게 되었다. 즉, 1995년 7월 고용보험제도가 도입되면서 직업훈련이 고용보험의 직업능력개발사업의 일환으로 운영되게 되었으며, 직업훈련의 중점이 기능인력 양성에서 재직근로자의 향상훈련 및 근로자의 평생직업능력개발로 전환되었다. 고용보험법 상의 직업능력개발사업은 고용보험기금을 재원으로 사업주 및 근로자에 대한 지원을 통하여 자발적인 훈련 실시 및 참여를 유도하는 인센티브 제도라 할 수 있다. 새로운 제도 도입 초기 3년간은 직업훈련 의무제에 해당되는 산업의 1,000인 이상의 근로자를 고용하는 사업체는 종래와 같이 직업훈련 의무를 가지는 이원화된 제도를 시행하였다. 이는 기업들의 기능인력 양성 기능을 계속 유지하겠다는 정책적인 의지가 반영된 것이었으나 이러한 이원화 제도의 문제점을 해소할 필요성이 제기되었다.

1999년 1월 「근로자직업훈련촉진법」이 제정·시행됨과 더불어 직업훈련의무제가 폐지되고, 직업훈련의 자율성이 강조되게 되었으며, 민간의 훈련참여가 대폭 확대되고, 훈련분야도 제조업 중심에서 사무관리·서비스 등으로 매우 다양해졌다. 이는 양성훈련 자원의 부족, 재직자의 향상훈련 수요 증가 등에 따라 훈련제도의 근본적인 개편 필요성이 제기되었기 때문이다.

우리나라의 직업훈련은 고등학교를 졸업하고부터 시작되는데 산업학사 학위가 주어지는 기능대학과 1년 혹은 2년 과정의 직업훈련을 이수할 수 있는 대한상공회의소 인력개발원, 그리고 한국산업인력공단의 직업전문학교 등이 대표적인 직업훈련기관이다.

직업훈련 기관수의 변화 추이를 보면, <표 III-4>에 제시된 바와 같이, 2002년 현재 공공직업훈련기관은 54개소, 민간은 3,136개소로 민간이 차지하는 비중이 압도적으로 높은 특징을 보여 준다. 또한 연도별로 투입된 직업능력개발사업 예산을 살펴보면, <표 III-5>에 제시된 바와 같이, 1999년 8,048억 원에서 2002년에는 7,427억 원으로 그 규모가 감

소하였다. 이는 외환 위기 이후 다소나마 경제가 회복되면서 실업자 훈련 수요가 감소한데서 비롯된 것이다.

<표 III-4> 직업능력개발훈련 참여기관 현황

(단위: 개소)

연도	구분	계	공공훈련기관					민간훈련기관			
			산업인력 공단 직업 전문학교	기능 대학	대한 상공 회의소	장애인 공단	기타	훈련 법인	여성인력 개발센터	노동부 지정 시설	지정 시설외 훈련기관
'99	계	3,221	95					3,126			
	기관수		21	21	8	2	43	77	44	501	2,504
'00	계	2,592	52					2,540			
	기관수		22	21	8	-	1	84	24	278	2,154
'01	계	2,854	53					2,801			
	기관수		21	23	8	-	1	77	46	138	2,540
'02	계	3,190	54					3,136			
	기관수		21	23	8	-	2	119	45	372	2,600

자료: 노동부(2003), 『직업능력개발사업현황』, p.65.

2. 직업훈련 재정 재원

우리 나라의 직업훈련 재정 재원은 크게 공공재원과 민간재원으로 구분할 수 있다. 먼저 공공재원은 노동부 및 관련 정부부처가 부담하고 있는 부분과 기타 지방자치단체가 부담하는 부분으로 구성되고, 민간재원은 사업주가 부담하는 고용보험기금의 직업능력개발사업 관련 재원으로 구성된다.

공공재원 중 노동부의 예산을 살펴보면, <표 III-6>에 제시된 바와 같이, 일반회계 예산과 재정융자특별회계, 농어촌특별세관리특별회계, 그리고 에너지 및 자원사업 특별회계 등 3개 특별회계로 구성되어 있다. 2002년도 노동부 예산은 1999년도에 비하여 22.5%가 감소했는데 이는

<표 III-5> 연도별 직업능력개발사업 실적 및 예산(1998~2002)

(단위: 천명, 억원)

훈련명	1999		2000		2001		2002	
	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산
총계	1,189	8,048	1,516	7,629	1,871	7,186	1,973	7,427
실업대책직업훈련	358	4,561	216	3,384	189	2,739	152	2,898
○ 재취업훈련	324	3,926	189	2,845	158	2,053	129	2,143
- 실업자재취직훈련	226	3,062	120	2,155	104	1,525	88	1,520
- 고용촉진훈련	69	610	47	487	38	393	25	296
- 취업훈련	10	54	7	63	4	46	16	327
- 취업유망분야훈련	11	151	10	111	9	65	-	-
- 창업훈련	8	49	5	29	3	24	-	-
○ 인력개발훈련	34	635	27	539	31	686	23	755
- 기능사양성훈련	17	185	13	122	12	126	12	132
- 우선직종훈련	9	393	7	361	10	459	11	623
- 유급휴가훈련	8	57	7	56	9	101	-	-
재직자향상훈련	795	1,063	1,239	1,751	1,617	2,170	1,744	2,368
○ 사업주직업능력개발훈련	781	828	1,200	1,405	1,555	1,704	1,682	1,701
○ 수강장려금	14	235	19	346	62	466	60	34
○ 유급휴가훈련	-	-	-	-	-	-	6	111
○ 학자금대부	(14)	(235)	(19)	(346)	(4)	(431)	(24)	522
기능인력양성훈련	36	2,424	61	2,494	65	2,277	73	2,160
○ 다기능기술자등 훈련	34	2,205	59	2,294	63	2,106	70	1,964
○ 훈련교사양성훈련	2	219	2	200	2	171	3	196

자료: 노동부(2003), 『직업능력개발사업현황』, p.41.

대부분 일반회계에서 감소한 것으로 실업률이 감소함에 따라 실업해소를 위하여 1999년에 대폭 인상되었던 실업 대책 관련 사업 예산이 줄어든 결과이다. 이러한 노동부 예산 중 직업훈련과 직접 관련된 예산은 직업능력개발사업 예산이며, 2002년 현재 직업능력개발사업 예산은 2,077억 원으로 이는 1999년 대비 27.5%가 줄어든 규모이다. 이는 경기회복에 따른 실업률 감소에 기인한 것으로 판단된다. 직업능력개발사업 예산은 직업능력개발 예산, 한국산업인력공단 예산, 학교법인 기능대학 예

산, 한국기술교육대학 예산 등으로 구성되어 있다. 능력개발예산에는 실업자 취업을 위한 취업유망분야 훈련 예산, 민간창업훈련 지원 예산, 고용촉진훈련 예산 등이 포함된다.

<표 III-6> 노동부 세출 예산

(단위: 백만원, %)

구분	2002년	2001년	2000년	1999년	'99년도 대비 '02년도	
					증감	증감율
계	624,931	721,492	651,544	806,824	△181,893	△22.5
○ 일반회계	583,084	679,823	606,495	781,280	△198,196	△25.4
- 노사협력사업	30,302	27,797	21,583	19,001	11,301	59.5
- 고용안정사업	166,163	245,584	156,694	299,509	△133,346	△44.5
- 직업능력개발사업	207,681	224,877	253,384	286,419	△78,738	△27.5
- 근로복지사업	31,701	36,041	28,830	36,762	△5,061	△13.8
- 근로여성사업	21,030	35,220	17,760	26,621	△5,591	△21.0
- 산재예방사업	8,585	8,030	7,948	7,829	756	9.7
- 기관운영	117,622	102,274	119,281	105,139	12,483	11.9
○ 재특회계	17,000	17,000	20,000	20,000	△3,000	△15.0
○ 농특사회계	2,007	2,621	2,883	5,544	△3,537	△63.8
○ 에너지 및 자원사업 특별회계	22,840	22,048	22,166	-	-	-

자료: 노동부(2002). 『2002년도 세입·세출 예산 개요』, p.4.

다음으로 민간재원은 고용보험기금이 주를 이루고 있는데 사업주와 근로자 모두가 일정부분을 공동 부담하고 있다¹¹⁾. 고용보험기금의 수입 예산을 보면, <표 III-7>에 제시된 바와 같이, 1998년 2조 5,249억원에서 2001년에는 4조 8,656억원으로 거의 100%에 가까운 증가율을 보이고 있다. 이는 고용보험 적용기준의 확대에 기인하는 바가 가장 크며,

11) 직업훈련예산은 고용보험기금 중 직업능력개발사업 예산이며, 이는 근로자는 부담하지 않고, 사업주만 부담하고 있음.

세부 구성항목에서도 납부하는 고용보험료가 크게 증가하였기 때문이다. 다음으로 지출 예산을 살펴보면, <표 III-8>에 제시된 바와 같이, 고용보험 적용대상 확대에 따른 적립금의 비중이 가장 높고, 다음으로 실업급여, 직업능력개발사업, 고용안정사업 등의 순으로 나타났다. 그러나 그 구성비에서는 1998년에 비하여 2001년의 경우 적립금도 증가하였지만 실업급여사업과 고용안정사업에서 큰 변화가 없는 반면, 직업능력개발사업은 크게 증가하였다.

<표 III-7> 고용보험기금 수입 예산

(단위: 백만원)

구 분	1998	1999	2000	2001
계	2,524,876	2,942,109	3,280,126	4,865,633
고용보험료	976,832	1,644,731	2,047,823	2,527,619
연체료	4,209	5,811	8,291	15,897
가산금	766	1,251	3,157	5,203
이자수입	385,434	249,561	215,828	260,103
기타 잡수입	1,226	7,321	14,628	7,654
융자금 회수	998	10,625	21,156	27,385
예탁금 회수	1,150,991	1,001,466	954,419	1,986,294
전년도 이월금	-	19,843	8,826	14,480
일반회계 전입금	-	1,500	5,998	20,998

자료: 노동부(2002). 『고용보험백서』. p.p. 260~262.

<표 III-7> 고용보험기금 지출 예산

(단위: 백만원)

구 분	1998	1999	2000	2001
계	2,524,876	2,942,109	3,280,126	4,865,633
고용안정사업	110,873	197,501	125,671	147,050
직업능력개발사업	270,444	524,678	494,516	502,132
실업급여	808,775	946,141	479,423	856,272
운영경비	617	28,463	34,936	43,884
적립금	1,317,400	1,236,500	2,131,100	3,304,950
차기이월	16,767	8,826	14,480	11,345

자료: 노동부(2002). 『고용보험백서』. p.p. 260~262.

기업규모 및 업종별 적용범위 확대 과정을 살펴보면, 1995년 7월 제도 도입 당시 고용보험은 30인 이상 사업장에 적용되었으나, 이후 점차적으로 적용대상범위를 확대하여 1998년 10월 1일부터는 1인 이상 모든 사업장에 고용보험이 적용되고 있다. 1998년 10월 이전에는 5인 이상 사업장의 정규직 근로자에게만 고용보험이 적용되었다. 이로 인해 소득이 낮고 상대적으로 실직의 위험이 높아 더 많은 보호와 지원이 필요한 5인 미만 영세사업장 및 임시·시간제 등 비정규 근로자에게 고용보험이 적용되지 않아 노동단체, 시민단체, 학계 등 각계에서는 이들이 국가적·사회적 보호망으로부터 방치되고 있다는 문제를 계속 제기하여 왔다. 1998년 10월 고용보험이 1인 이상 영세사업장을 포함한 전 사업장으로 확대됨에 따라 영세 취약계층 근로자를 포함한 사실상 거의 모든 근로자를 보호할 수 있는 기본적인 사회안전망을 갖추게 되어 실직으로 인한 사회불안 요인을 최소화할 수 있게 되었다.

이러한 고용보험제도는 1997년 말 외환위기 이후 증가되고 있는 구조조정과 노동시장의 유연화에 대처하기 위한 실직자에 대한 실업급여는 물론 재직자 고용유지를 위한 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 추진하는 기초적인 여건을 구비하는데 크게 기여하였다.

3. 직업훈련 재정 배분 및 지원 방식

직업능력개발훈련에 대한 재원은 노동부 일반회계와 고용보험기금의 직업능력개발사업비로 구성되어 있다. 고용보험기금은 고용보험 적용사업체 근로자이거나 근로자였던 자를 대상으로 직업능력개발훈련 비용을 지급하고, 일반회계는 그 외의 자들을 대상으로 훈련비용을 지원하도록 되어 있다.

노동부 예산 중 직업능력개발사업비는 능력개발사업, 한국산업인력공

단, 학교법인기능대학, 그리고 한국기술교육대학 등에 배분된다. 능력개발사업의 경우, 취업유망분야훈련, 민간창업훈련 그리고 고용촉진훈련 등에 예산이 배부되는 바, 훈련생 1인당 훈련비와 훈련수당에 기초하여 배분된다. 기관에 대한 예산 지원은 각 기관의 예산 요구에 대한 노동부와 협의·조정을 거쳐 이루어지고 있다.

직업능력개발을 위한 고용보험기금의 지원을 받을 수 있는 대상은 훈련기관, 사업주, 근로자 및 실업자 등으로 구분할 수 있으며, 훈련비용의 지원 규모와 수준은 참여하는 직업훈련의 유형과 상태에 따라서 결정된다. 훈련기관은 사업주나 정부로부터 위탁받아 실시한 근로자 및 실업자에 대한 훈련비용을 지원 받고, 사업주는 재직근로자와 채용예정자에 대하여 본인이 직접 또는 위탁하여 실시한 훈련 비용에 대하여 지원 받을 수 있다. 근로자는 본인의 직업능력향상을 위하여 훈련기관에 자비로 지출한 수강료를 지원 받을 수 있으며, 직업능력개발과 관련하여 전문대학이나 대학에 진학할 경우 학자금도 대부 받을 수 있다. 실업자를 대상으로 하는 직업훈련의 경우, 훈련비용은 실업자 훈련을 담당하는 훈련기관에 지원되고 실업자는 훈련수당을 지급받게 된다.

사업주에 대한 직업능력개발훈련비 지원 중 기본이 되는 집체훈련에 대한 지원은 기준훈련의 경우 표준훈련비 시간당 단가에 훈련시간과 훈련인원수를 곱하여 지원비를 결정한다. 기준외 훈련비는 기준훈련비에 표준훈련비 대비 지정훈련비율과 기업규모별 지원비율을 적용하여 결정한다. 실업자에 대한 직업훈련비 지원의 경우 비슷한 방식이 적용된다. 실업자 재취직 훈련의 경우 표준훈련 시간당 단가에 훈련시간, 훈련기관 가중치, 평균 훈련수강생수를 곱하고 여기에 식대와 기숙사비를 더하여 지원액을 산출한다²⁾. 지원방식의 보다 자세한 내용은 <표 III-9>에 제시된 바와 같다.

12) 정택수 외(1999). 『직업능력개발 훈련비용 지원방식의 개선방안』. 한국직업능력개발원. p.13.

4. 직업훈련 재정 운영 조직

직업훈련 재정 운영 조직에는, [그림 III-3]에 제시된 바와 같이, 중앙 정부인 노동부를 비롯하여 지방노동청 그리고 직업훈련기관 등이 있다. 노동부는 직업훈련, 광의의 직업능력개발과 관련한 정책을 입안하고 결정하며, 이를 재정을 통하여 집행한다. 재정과 관련하여 노동부는 관련 예산을 배당하고 지방노동청 및 직업훈련기관에 배분한다. 지방노동청은 각종 노동 관련 행정업무를 수행하고, 특히 직업훈련과 관련해서는 관련 법과 규정의 집행을 통하여 직업훈련 재원을 배분하고, 직업훈련기관의 직업훈련 서비스 제공 업무를 지도·지원한다.

<표 III-9> 직업능력개발사업 지원내용

1. 사업주에 대한 지원		
사업내용	지원요건	지원금액
직업능력 개발훈련 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방노동관서장의 훈련과정인정 또는 지정을 받은 후 직업능력개발훈련을 실시할 것(자체 또는 위탁 가능) - 해외 직업능력개발훈련 실시 사업주는 지방노동관서장의 훈련계획 승인을 얻은 후 훈련을 실시할 것 ※ 직업능력개발훈련은 훈련과정에 따라 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련을 실시할 수 있으며, 훈련방법에 따라 집체훈련, 현장훈련, 통신훈련 가능 	<ul style="list-style-type: none"> <집체훈련> ○ 자체훈련 <ul style="list-style-type: none"> - 기준훈련: 지정훈련비×훈련수료인원 - 기준외훈련: 지정훈련비의 90%(대규모기업은 80%)×훈련수료인원 ○ 위탁훈련 <ul style="list-style-type: none"> - 기준훈련: 지정훈련비×지원금지원들(70~100%)×훈련수료인원 - 기준외훈련: 지정훈련비×지원금지원들(50~90%)×훈련수료인원 <현장훈련> ○ 훈련직종별 훈련비용 단가에 훈련수료인원 및 훈련시간을 곱한 금액의 20% 지원 ※ 훈련시간은 최대 1,400시간까지 인정

<표 III-9>의 계속

1. 사업주에 대한 지원		
사업내용	지원요건	지원금액
<p>유급휴가훈련 지원</p> <p>직업능력개발훈련시설·장비 자금 대부</p>	<p>○ 30일 이상의 유급휴가를 부여하여 120시간 이상의 훈련을 실시하고, 휴가기간 중 임금을 지불했을 것(1년 이상 재직자에 한함)</p> <p>○ 휴가기간 중 직업능력개발훈련을 실시할 것</p> <p>○ 대부: 직업능력개발훈련을 실시하거나 실시하고자 하는 사업주 또는 사업주단체 등</p>	<p><통신훈련></p> <p>○ 우편매체를 이용한 통신훈련</p> <ul style="list-style-type: none"> - 소요된 훈련비용×사업규모별 지원율 90%(대규모기업은 80%)×훈련수료인원을 지원하되, 1인당 월 32,000원을 초과하지 못함 <p>○ 인터넷 등 첨단정보통신망 매체에 의한 통신훈련</p> <ul style="list-style-type: none"> - 소요된 총훈련비용×사업규모별 지원율 90%(대규모기업은 80%)×훈련수료인원 ※ 다만, 240 프레임을 최소기준으로 하여 1인당 37,500원을 초과하지 못함 <p>○ 훈련비</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기준훈련: 지정훈련비×지원율 (70~100%) - 기준외훈련: 지정훈련비×지원율 (50~90%) <p>○ 임금</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우선지원대상기업: 월 단위로 환산한 최저임금의 120% - 대규모기업: 월단위로 환산한 최저 임금을 1인당 120만원까지 지원 <p>○ 사업주, 사업주단체, 직업능력개발훈련비영리 법인, 노동부 지정 직업능력개발훈련시설에 40억 이내로 소요자금의 90%까지 대부 가능</p> <p>○ 중소기업 사업주·단체: 연리 1% 대기업 사업주: 연리 2.5% 기타 훈련기관: 연리 5%</p>
2. 근로자에 대한 지원		
<p>수강장려금 지원</p> <p>근로자학자금 대부</p>	<p>○ 이직예정자, 50세 이상 피보험자 또는 정보화기초훈련을 수강하는 재직근로자가 자비 부담으로 직업능력개발훈련을 수강할 것</p> <p>○ 기능대학, 사이버대학 또는 전문대학 이상의 학교에 입학하거나 재학중인 피보험자인 근로자일 것</p>	<p>○ 수강비용 전액 지원(100만원 한도)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학습보조자료, 기숙사비 및 식대 제외 <p>○ 수업료(입학금 및 등록금) 범위 내 대부이율: 연리 1%</p>

자료: 노동부(2003), 『고용보험업무편람』, p.p. 6-6~6-7.

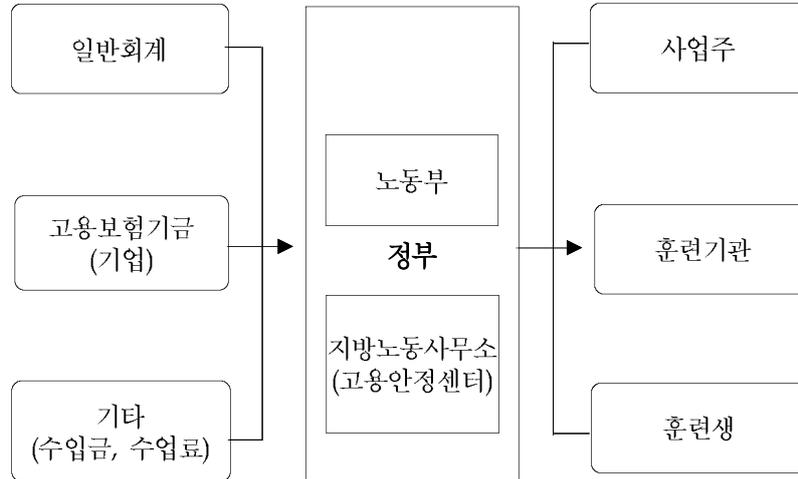
또한 평가결과 활용을 통한 훈련시장의 건전성 제고와 평가기준 활용을 통한 훈련기관의 자체 질 관리를 유도하고 있다. 훈련기관에 대한 다양한 정보 제공을 통한 수요자 선택권 확대 및 훈련기관간의 자율 경쟁 강화를 위하여 매년 훈련기관에 대하여 정기적인 평가를 실시하고 평가 결과에 근거한 재정지원의 차등화를 시도하고 있다. 이러한 평가 연계적 재정 지원 체계 구축으로 정책의 효율성을 제고하고, 평가결과에 따른 행·재정적 차등 지원을 확대하여 직업훈련의 질적인 성장을 추구하고 있다.

5. 직업훈련 재정 문제점 및 개선 방향

직업훈련은 실험·실습이 필수적으로 요구되어 일반교육에 비하여 많은 비용이 소요되는 바, 산업구조의 고도화와 더불어 사회가 요구하는 지식과 기술 수준은 높아져 훈련비용 부담은 더욱 커질 것으로 예상된다. 변화하는 인력수요에 능동적으로 대처하고 직업훈련의 질적 수준을 제고하기 위해서는 직업훈련에 필요한 자원 규모의 확대 및 안정적인 자원의 확보가 필요하다. 이를 위하여 직업훈련 재원을 다양화하고, 직업훈련의 특성에 따라 각 부담주체별 부담비율을 적절한 규모로 조정할 필요가 있다.

현재의 직업훈련 재정 지원은 훈련결과에 근거하기보다는 훈련량에 기초하여 책정되고, 배분되고 있어 이를 질적 경쟁을 통하여 효율성을 제고할 수 있도록 지원방식을 개선할 필요가 있다. 또한 민간의 직업훈련 참여와 자율성이 대폭 반영된 근로자직업훈련촉진법이 시행되고 있기는 하나 민간부문의 직업훈련 활성화를 유도하고, 경쟁을 촉진할 수 있도록 제도적인 정비 노력이 계속되어야 할 것이다. 직업훈련 재정의 효율적 운영을 위하여 훈련비용을 실제 집행하는 직업훈련기관의 자율

[그림 III-3] 우리 나라 직업훈련의 재정 흐름도



성이 제고될 필요가 있다. 즉, 훈련과정 및 프로그램의 설계와 운영방식 결정, 그리고 이에 수반되는 재정의 운영에 있어서 직업훈련기관의 자율성이 확보되어야 할 것이다. 아울러 직업훈련 기관의 정부 재정지원에 대한 의존도가 높고, 자체 수입 비중이 극히 낮아 재정운영의 경직성이 높게 나타나고 있어 재원의 다양화를 기할 필요가 있다.

직업능력개발 3개년 계획 등 직업훈련 중장기 발전계획과 이에 따른 재정투자 계획 등 중앙정부 수준에서의 재원 확보 및 집행의 효율성 제고가 필요하다. 이를 위하여 각 부처별로 각각 추진되어 오던 직업훈련 관련 정책의 연계·조정 및 통합을 통하여 정책집행의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 또한 직업훈련 재정 평가를 직업훈련 예산배분(차등 재정 지원)에 적극 반영하여 직업훈련 재정 투자 효과를 제고할 필요가 있다.

직업능력개발사업의 효율적인 수행을 위하여 훈련직종별로 훈련비용을

적절하게 산정하여 보다 성과 지향적인 방식으로 운영할 필요가 있다. 또한 직업능력개발 시장의 훈련 수요자들의 요구가 반영될 수 있는 제도적인 장치의 마련이 필요하다. 근로자직업훈련촉진법의 개정을 통하여 사업주단체를 포함한 산업체 수요자들의 참여가 원활히 이루어질 수 있도록 현실적으로 적용 가능한 훈련 수요 반영 방안들이 마련되어야 할 것이다.

제 4 장 영국의 직업교육훈련 재정제도¹³⁾

제1절 직업교육훈련 제도

1. 직업교육

영국의 학교제도는 [그림 IV-1]에 제시된 바와 같이, 유아교육, 6년간의 초등교육, 5년간의 중등교육, 계속교육, 중등계속교육(the sixth form), 그리고 고등교육 등으로 구성되어 있다. 중등교육을 마친 자는 중등계속교육기관, 계속교육대학 또는 대학에 진학하여 공부를 계속할 수 있다.

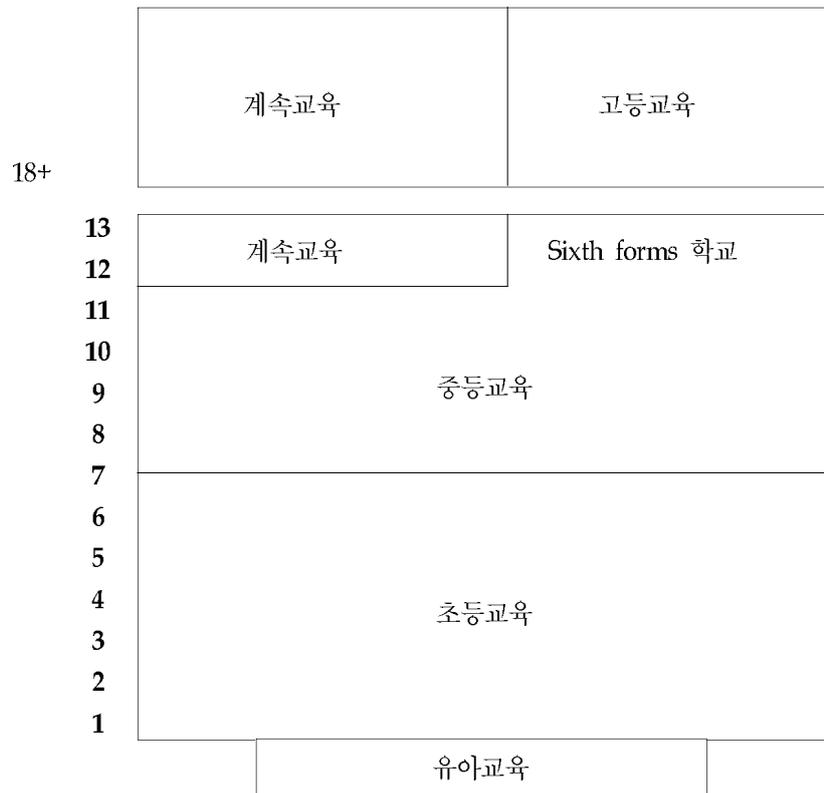
이 중 직업교육훈련 기관에는 16세에서 19세 청소년을 대상으로 직업교육훈련을 실시하는 중등계속교육기관(the sixth form schools)과 역시 16세에서 19세 학생을 대상으로 직업교육훈련을 실시하는 계속교육대학(further education college) 등이 포함된다. 이들 기관은 일반교육과 직업교육, 교육과 훈련을 모두 다루는 16세 이상 학생들을 위한 교육기관이다.

13) 여기에서는 잉글랜드의 직업교육훈련 재정제도를 다룬다.

2. 직업훈련

성인 대상 계속직업훈련에는 기업주가 주로 비용을 부담하는 근로자 직업훈련, 정부가 재정 지원하는 근로자 직업훈련, 그리고 근로자 자신이 학비를 지불하는 직업훈련 등이 있다. 실업자 대상 직업훈련에는 20세 이상 실업자를 위한 대학에서의 직업훈련과 사립직업훈련기관 및 기업에서 실시하는 실업자 직업훈련이 있다.

[그림 IV-1] 영국의 학교제도



영국의 직업교육훈련에서 중요한 역할을 수행하는 기관으로 ‘계속교육기관’을 들 수 있는데, 계속교육대학이나 민간 직업교육훈련기관 등이 이에 속한다. 계속교육기관의 교육훈련내용은 노동시장의 필요에 따라 그리고 교육·훈련 접근 방식에 따라 지속적으로 변화하고 있다.

제2절 직업교육훈련 재원

1. 16~19세 직업교육훈련

가. 영국 직업교육훈련재정 운영 원칙¹⁴⁾

영국의 직업교육훈련 재정은 세 가지 원칙에 입각하여 운영되어 왔다. 첫째, 직업교육훈련 예산 지원자와 직업교육훈련 프로그램 제공자간의 분리 원칙이다. 과거에는 같은 조직에서 재정 지원과 프로그램 제공을 동시에 하였으나, 1980년대부터 양자가 분리되어 현재는 정부나 학습·기술위원회(Learning and Skills Councils)와 같은 재정 지원 기관은 재정지원 방식과 직업교육훈련 프로그램을 주문·계약하는 일에 중점을 두고, 실제 직업교육훈련 프로그램의 제공은 직업교육훈련 기관에서 맡아 하고 있다. 즉 재정 지원기관은 직업교육훈련 활동의 양과 질을 포함하여 목표를 설정하고, 직업교육훈련 기관은 그 목표를 달성하기 위한 가장 합리적인 방법을 결정한다.

14) David Atkinton(1999). *The financing of vocational education and training in the United Kingdom*. CEDEFOP. p.p.24~26.

재정 지원 기관과 직업교육훈련 제공 기관과의 엄격한 분리는 자연스럽게 예산 배분에 있어 시장기능 또는 유사 시장기능을 활용하게 한다. 중앙에서 기획하고 통제하는 방식 대신 현재 영국은 시장원칙에 근거하여 직업교육훈련 기관간 경쟁을 통해 재정 지원 기관과 직업교육훈련 제공 기관간에 계약을 맺어 직업교육훈련 프로그램을 구매·제공하고 있다. 직업교육훈련에 대한 재정지원이 학생들을 통하여 이루어지기 때문에 직업교육훈련 기관들은 많은 학생들을 모으기 위하여 보다 저렴한 가격에 질 높은 서비스를 제공하기 위하여 경쟁할 수 밖에 없다. 다시 말해, 교육과 정부 지원 직업훈련의 상당 부분이 경제적 효율성을 극대화하기 위한 시장경쟁 방식으로 운영되고 있다.

세 번째 원칙은 성과에 연계한 재정지원이다. 재정 지원 기관과 직업교육훈련 제공 기관간의 역할 분담과 시장경쟁체제의 도입은 재정 지원 기관이 과연 원하는 상품을 구매하였는지 여부에 대한 관심을 고조시켰다. 이에 재정 지원 프로그램에 대한 평가는 과거의 직업교육훈련 이수 자수에 근거한 평가에서 자격증 취득자수 또는 취업자수 등 결과에 대한 평가로 바뀌었다. 이러한 성과에 연계한 재정 지원은 재정 지원 기관이 원하는 결과를 명확히 하고, 직업교육훈련 기관에게 이를 달성할 방법을 강구할 보다 많은 자율성을 줄 수 있다. 영국은 현재 모든 재정 지원을 이 방식으로 하지는 않지만 제한된 범위에서 성과에 연계한 재정 지원 방식을 사용하고 있다.

나. 16~19세 직업교육훈련 자원¹⁵⁾

15) ReferNet Team at the QCA(2003). *Investing in human resources in the UK devolved administration*(draft version) p.p.23~46; Learning and Skills Council(2001). *Funding: Post-16 Funding Arrangements for 2002/2003*. p.p.1~7; *Explanatory Notes to Learning and Skills Act 2000*; David Atkinson(1999). *The financing of vocational education and training in the United Kingdom*.

16~19세 직업교육훈련이란 polytechnics를 포함한 고등교육기관에서의 직업교육훈련(NVQ 3 level 이후 수준)을 제외한 16세에서 19세까지의 청소년을 대상으로 실시되는 직업교육훈련을 말한다. 영국에서 의무교육은 16세에 끝나며 이후 학생들은 여러 가지 선택을 할 수 있다. 계속교육대학에 진학하여 직업교육이나 일반교육을 받거나, 18세까지 학교에 남아 역시 직업교육이나 일반교육을 더 받을 수 있다. 또는 청소년 훈련(Youth Training)이나 현대도제훈련(Modern Apprenticeship)과 같은 현장중심훈련(Work-based Training for Youth)을 받을 수 있다. 16~19세 직업교육훈련의 약 55%는 계속교육대학에서, 8%는 학교에서, 그리고 37%는 기업에서 이루어지고 있다.

계속교육대학에 대한 재정지원은 [그림 IV-2]에 제시한 바와 같이 여러 가지 재원을 통하여 이루어지고 있다. 평균적으로 보았을 때, 전체 예산 중 약 70%는 학습·기술위원회(Learning and Skills Councils)로부터, 10%는 학생 납입금으로, 10%는 유럽연합기금이나 기업에 대한 훈련프로그램 판매를 통하여, 그리고 나머지 10% 정도는 훈련교재 판매대금이나 대학투자에 대한 이자 수입 등으로 충당되고 있다. 학습·기술위원회는 교육·기술부와 공공서비스협약(public service agreement)을 맺고 교육·기술부로부터 교부금을 받아 이를 계속교육대학에 지원하고 있다. 학습·기술위원회는 계속교육대학과 재정협약(funding agreement)을 체결하고 예산을 지원하는데 이 협약에는 재정 지원 규모와 지원된 예산의 사용 방향 및 권장 사항 등이 포함된다. 지원예산에 대한 책무성은 대학이 양성·배출한 인력의 수와 질에 대한 평가를 통하여 검증받게 된다¹⁶⁾.

CEDEFOP. p.p.28~33.

16) '학습기술법 2000'에 학습기술위원회가 16세 이상 교육 및 훈련 제공자에 대한 평가를 할 수 있음을 명시하고 있음(Learning and Skills Act 2000 PART I Section 9).

계속교육대학에 지원된 예산 중 얼마가 어느 직업교육훈련에 실제 사용되었는지를 알기는 쉽지 않다. 계속교육대학을 포함한 교육훈련기관에 대한 재정 지원은 일반적으로 지원금을 어디에 어떻게 사용하라는 구체적인 규정없이 개괄적으로 배부되고, 배부된 예산을 어디에 어떻게 사용할 것인가는 교육훈련기관이 - 재정협약 시 약속한 직업교육훈련 목표(학생 수료율 및 모집율, 자격증 취득률 등)를 달성하는 한 - 자율적으로 결정하기 때문이다.

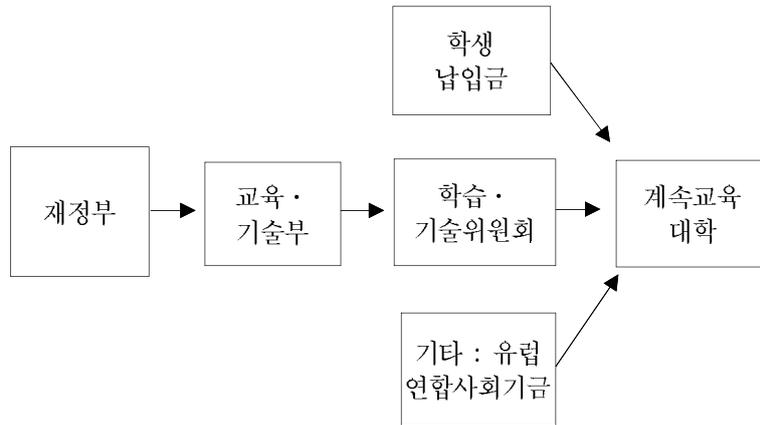
학교(sixth forms schools)에서의 직업교육훈련이 전체 학교 교육활동에서 차지하는 비중은 작은 편이나 GNVQ가 실시됨에 따라 1990년대 후반 증가하는 경향을 보였다. 학습·기술위원회 도입 이전까지는 지방교육당국(LEAs)으로부터 직접 재정 지원을 받았으나, 2001년 4월 이후 중등학교 직업교육훈련 기능이 학습·기술위원회로 통합되면서, [그림 IV-3]에 제시된 바와 같이, 2002년 4월부터 학습·기술위원회가 지방교육당국에 예산을 배부하면 이를 지방교육당국이 해당 학교에 배부하는 방식을 취하고 있다. 이는 16세 이후 교육의 기획과 재정의 통합을 기하고, 16세 이전과 16세 이후 학교교육 재정배분 체계의 일관성을 유지하기 위한 것이다. 2001년 학습·기술위원회에서 업무를 담당하게 되면서 2001/02¹⁷⁾년에는 기존의 지방교육당국이 사용하던 방식을 적용하였고 2002/03년에 새로운 재정배분 방식이 도입되어 적용 중에 있다¹⁸⁾.

또한 Office for Standards in Education(OFSTED)와 Adult Learning Inspectorate (ALI)를 통한 감사도 실시하고 있음.

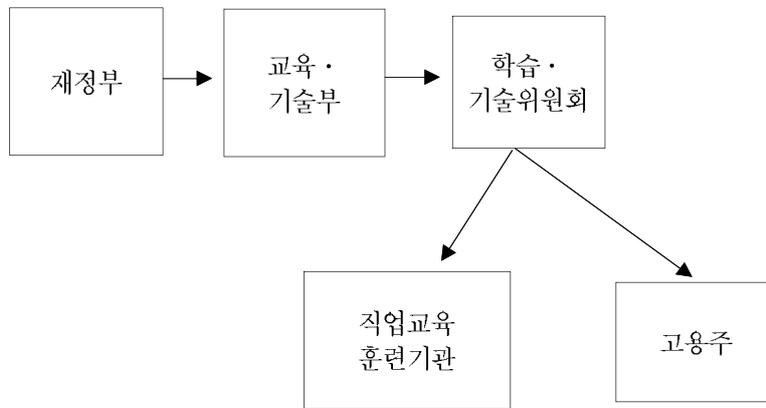
17) 영국 공공부문의 예산회계연도는 4월에 시작하여 익년 3월에 종료됨. 따라서 2001/02는 2001년 4월부터 2002년 3월까지의 회계연도를 의미함.

18) 보다 자세한 설명은 3. 직업교육훈련 재정배분 및 지원방식 가. 16세~19세 직업교육훈련 및 계속직업훈련의 내용 참조.

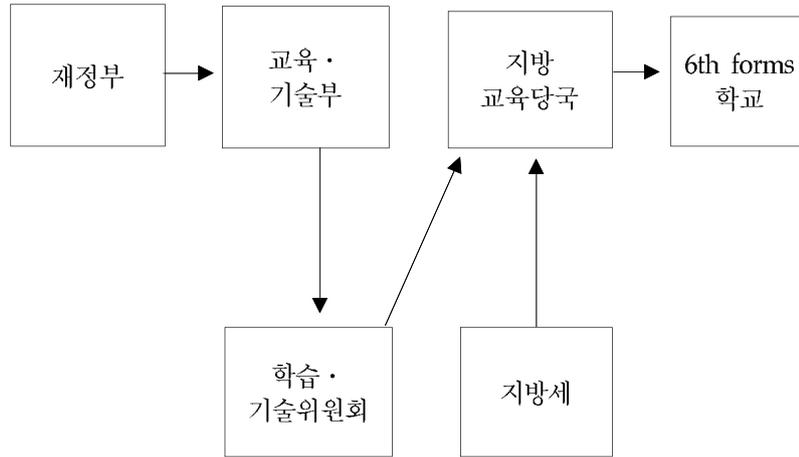
[그림 IV-2] 계속교육대학 직업교육훈련 재정 흐름도



[그림 IV-3] 학교에서의 직업교육훈련 재정 흐름도



[그림 IV-4] 현장중심 직업훈련 재정 흐름도



현장중심 직업교육훈련의 재원은, [그림 IV-4]에 정리된 바와 같이, 교육·기술부에서 학습·기술위원회에 배분하고 학습·기술위원회가 다시 고용주나 직업교육훈련기관에 배분하는 방식으로 배부되고 있다. 이러한 예산은 직업교육훈련 실시에 사용된다.

2. 계속직업훈련¹⁹⁾

성인 근로자를 위한 계속직업훈련은 크게 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다: 1) 고용주가 상당 부분의 훈련비용을 부담하는 고용주 주도의 직업훈련, 2) 정부 재정지원을 주된 재원으로 활용하여 근로자를 훈

19) ReferNet Team at the QCA(2003). *Investing in human resources in the UK devolved administration*(draft version) p.p.47~67. David Atkinson(1999). *The financing of vocational education and training in the United Kingdom*. CEDEFOP. p.p.41~51.

런시키는 경우, 그리고 3) 근로자 각자가 자신의 직업훈련비용을 부담하거나 정부 지원금으로 계속교육대학에 다니는 경우. 첫 번째 경우 직업훈련은 기업내에서 또는 민간 직업훈련 기관이나 계속교육대학에서 이루어지는데, 이를 위해 여러 가지 정부 재정지원 프로그램이 운영되고 있다. 두 번째 경우는 기업과 계속교육대학이 교육받을 학생에 대하여 맺은 직업훈련 계약을 통하여 직업훈련이 이루어진다.

이 중 가장 대표적인 계속직업훈련은 고용주가 훈련비용을 부담하는 직업훈련이다. 고용주가 부담하는 직업교육훈련 비용을 정확히 산출할 수는 없으나, 1998년 교육·고용부(DfEE)가 실시한 조사에 의하면, 361억~476억 파운드 정도로 나타났다. 2000년 교육·기술부의 ‘현장 학습 및 훈련 서베이(Learning and Training At Work Survey)’ 조사에서는 피훈련생 임금과 같은 직업교육훈련 관련 제 비용을 포함하여 고용주가 직업교육훈련 비용으로 235억 파운드를 지출한 것으로 조사되었다. 현장 학습 및 훈련 서베이 보고서에 의하면, 종업원 25인 이상 기업의 80% 이상 그리고 종업원 200인 이상 기업의 90% 이상이 사외 교육(off the job training)을 제공하고 있으며, 고용주 5명 중 4명이 직무 중심 훈련(job-specific training)을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 고용주가 훈련비용을 부담하는 훈련의 약 40%가 자격 취득과 연관되어 있으며, 상당 부분이 중급 수준 이상의 숙련 형성보다는 초급 수준의 기술 습득을 위한 훈련인 것으로 나타났다. 이는 영국 노동인력 중 초급 수준의 직업능력을 갖추지 못한 인력의 비중이 높고, 이 때문에 경제발전을 위하여 필요한 중급 수준 이상의 기술인력 훈련에 대한 투자가 상대적으로 약화되는 문제를 반영한다고 볼 수 있다.

2003년 7월에 발표된 영국 정부의 ‘숙련형성 백서(Skills Strategy)’는 기업과의 협력을 통하여 이러한 문제를 해결하면서 영국 노동인력의 경

쟁력을 제고하기 위한 종합적인 전략을 제시하고 있다²⁰). 대표적인 전략방안으로 영국 정부는 1) 초급 수준의 직업능력 밖에 갖추지 못한 모든 성인에게 그들이 2단계 자격수준(level 2 qualification)의 직업능력을 갖추는데 필요한 직업교육훈련 비용을 제공하고, 2) 산업영역별 및 지역별로 수요가 많은 기술분야의 기술공, 준전문가 등 중급 수준(level 3 qualification) 이상의 기술인력 양성 기회를 확대하며, 3) 현재 실시 중인 ‘고용주 훈련 시범사업’(Employer Training Pilot) 결과에 기초하여 종업원의 직업교육훈련 기회 확대를 위한 고용주에 대한 지원 프로그램을 개발할 예정이다. 이에 필요한 재원은 정부 예산 배정의 우선순위를 조정하여 충당할 계획이다. 즉, 2단계 자격수준의 직업능력 개발에 정부 예산을 우선적으로 투입하고, 그 이상 수준의 직업교육훈련에서는 개인의 부담 비중을 높여 나감으로써 전체적인 예산 운영을 조정할 예정이다.

2001년 학습·기술위원회는 4천만 파운드를 투자하여 고용주 훈련 시범사업을 실시하였다. 6개 지역에서 운영 중인 이 사업은 초급 수준의 직업능력만을 갖춘 종업원이 2단계 자격²¹)을 취득하기 위한 훈련을 근무시간에 받을 수 있도록 고용주에게 이들의 임금을 보전해 주는 프로그램이다. 이 시범사업에 참여하기 위하여 고용주는 일년에 최소 35시간(5일) 또는 70시간(10일)의 훈련 기간을 종업원에게 제공하여야 한다. 소기업은 훈련 참여 종업원 평균 임금의 110%~150%, 중규모 기업은 75%~120%, 그리고 대규모 기업은 0%~75%를 보전받고 있다. 학습·기술위원회는 약 2,500명 내지 3,000명의 고용주를 지원하여 25,000명의 종업원이 2단계 자격 취득을 위한 직업교육훈련을 받도록 할 예정

20) DfES, DTI, Treasury, and DWP(2003). *21st Century Skills - Realizing Our Potential - Individuals, Employers, Nation.*

21) National Vocational Qualifications at Level 2.

이다. 이를 위해 2003년에 1억 7천만 파운드를 6개의 2년 시범사업과 또 다른 6개의 1년 시범사업에 투자할 것을 결정하였다. 이 시범사업은 고용주에 대한 종업원의 임금 보전 뿐만 아니라 평가 비용, 훈련 비용, 이수한 직업교육훈련의 평가 인정 및 자격 취득 비용까지 지원한다.

정부의 재정지원 프로그램에는 소기업기술위원회(Skills for Small Businesses), 소기업훈련대부기금(Small Firms Training Loans), 지방경쟁력예산(Local Competitiveness Budget), 그리고 학습·기술위원회 예산 등이 주된 재원으로 쓰인다. 소기업기술위원회는 50인 미만 기업에 회사 내 직업훈련을 시킬 1~2인의 훈련교사를 양성하는 데 재정 지원을 한다. 소기업훈련대부기금은 50인 미만 소기업 근로자들의 향상 훈련 및 훈련 자문 지원을 위하여 1994년에 마련되었다. 근로자 훈련을 원하는 기업은 훈련비용 대부분을 은행에 신청하고 사업계획에 근거하여 은행은 대부분을 결정하며 교육·기술부는 이자를 보전한다. 지방경쟁력 예산은 모든 종류 및 모든 규모 회사의 학습 및 훈련에 대한 효과적인 투자, 특히 Investors in People에 대한 투자나 고급 경영인력에 대한 훈련을 촉진하기 위하여 1997/98년에 도입되었다.

개인에 대한 계속직업훈련 비용 재원의 경우, 경력개발대부기금(Career Development Loan), 학습자지원기금(Learner Support Funds), 개인학습계좌제(Individual Learning Accounts) 등이 주된 자원 역할을 하고 있다. 경력개발대부기금은 자신의 경력을 보다 발전시키거나 전환하기 위하여 교육훈련을 받고자 하는 사람을 주된 대상으로 하는데 대부자는 2년 이하의 어떤 프로그램도 신청하여 이수할 수 있다. 수업료의 80%와 교재 구입 및 관련 비용 전액에 대하여 300파운드에서 8,000파운드까지 대부받을 수 있다. 대부는 교육·기술부와 3개 은행과의 파트너십을 통하여 이루어지며 교육·기술부는 이자를 보전한다. 훈련대

부기금을 이용하여 개인 훈련자는 지불한 훈련비용에 대하여 세금 감면을 청구할 수 있다. 학습자지원기금은 계속교육에 참여하는 취약계층 학생의 학업 유지를 위하여 마련된 것으로 학교통학, 육아, 학습자료의 구매, 이사 및 주거 비용에 대하여 지원한다. 개인학습계좌제는 개인이 자신의 학습계좌에 25파운드를 적립하면 정부가 150파운드까지 훈련비용을 개인학습계좌를 통하여 지원하는 제도인데, 운영 상 나타난 여러 가지 부작용으로 현재는 중단 상태에 있다²²⁾.

성인학습(adult and community learning)은 지역사회센터, 도서관, 박물관, 학교, 계속교육대학 등에서 다양한 형태로 이루어지고 있다. 지방교육당국의 절반 정도가 성인학습을 직접 제공하고, 나머지 절반 정도는 지역사회 학교나 계속교육대학 등에 위탁하여 제공하고 있다. 학습·기술위원회 도입 이전까지는 지방교육당국이 성인학습을 관장하였으나, 학습·기술위원회가 생기면서 이 위원회에서 성인학습 업무를 관장하게 되었다. 2003년 8월까지의 지방교육당국의 방식에 근거하여 학습·기술위원회가 성인학습 예산을 지방교육당국에 지원하고, 그 이후에는 새로운 지원 방식이 도입될 예정이다. 새로운 지원방식에서는 성인 학습자가 지불 능력이 있는 경우 학습비용의 상당 부분을 부담하고, 취약계층 학습자에 대한 학습기회 확대를 위하여 교육훈련 제공기관에 대한 공공재원 지원이 증가할 것이다.

학습·기술위원회의 계속직업교육훈련 예산 현황을 정리하면, <표 IV-1>과 같다. 2002/03년의 경우, 학습·기술위원회는 총 예산 80억 파운드 중 10억 천만 파운드를 2,350개의 직업교육훈련 제공기관과 30만 명의 학습자를 대상으로 하는 ‘청년을 위한 현장중심학습(work-based learning for young people)’에 투입하고 있다. 성인학습을 위하여 150

22) 학습자지원기금 및 개인학습계좌제에 대한 설명은 후술되어 있음.

개 지방교육당국에 1억 6천5백만 파운드를 투입하고, 411개 계속교육대학과 4백만 이상의 학습자에게 38억 파운드를 투자하고 있다. 계속직업교육훈련의 재정 흐름을 그림으로 제시하면, [그림 IV-5]와 같다.

<표 IV-1> 학습·기술위원회 예산 현황

(단위: 백만 파운드, %)

구분	2001/02		2002/03	
	예산액	%	예산액	%
계속교육 16~18	1,800.9	38.51	3,800	47.5
청년 대상 현장중심학습	473.6	10.13	1,010	12.63
성인학습	153.4	3.28	165	2.06
Sixth forms 학교	-	-	1,400	17.5
노동인력개발기금	55.4	1.18	-	-
표준 및 시설 기금	-	-	590	7.38
계	4,675.9	100.0	8,000	100.0

자료: ReferNet team at the QCA(2003). *Investing in human resources in the UK devolved administration(draft version)*. p.52.

계속교육훈련의 또 다른 재원으로 유럽사회기금 (European Social Fund)을 생각할 수 있다. 학습·기술위원회 제도 도입 이전에는 각 계속교육훈련기관이 개별적으로 정부 지역사무소(Government's regional office)에 재정 지원을 신청하여(bidding) 채택되면 매칭 펀드 방식으로 운영되었으나, 현재는 학습·기술위원회에 신청하여 유럽사회기금의 재정 지원을 받고 있다. 다시 말해, 학습·기술위원회를 통하여 유럽사회기금이 지원되고 있다. 유럽사회기금의 지원을 받기 위해서는 계속교육훈련기관의 프로그램이 유럽사회기금이 정한 기준을 충족시켜야 한다.

실업자 직업훈련 재원으로는 교육·기술부, 노동·연금부(Dept. for Work & Pensions), 유럽연합사회기금(European Social Fund) 등을 들

수 있다. 실업자 직업훈련 예산은 교육·기술부→학습·기술위원회→직업교육훈련 제공 기관 또는 노동·연금부→JobCenter Plus→기업/직업교육훈련제공기관 등의 방식으로 배분·운영된다²³⁾. 이를 그림으로 제시하면 [그림 IV-6]과 같다. 유럽연합사회기금은 학습·기술위원회, 지방행정당국, 고등교육 및 계속교육기관 등과의 협력 관계 하에서 운영된다.

영국 정부는 적극적 노동정책의 일환으로 뉴딜(New Deal) 프로그램을 운영하고 있다. 대표적 실업자 직업교육훈련 프로그램인 뉴딜 프로그램에는 6개월~18개월 동안 실업상태에 있는 실업자들이 반드시 참여하여야 하는 청년 대상 뉴딜(New Deal for Young People) 프로그램, 25세 이상 성인 대상 뉴딜(New Deal 25+) 프로그램, 장애인을 위한 뉴딜 프로그램 등 6개 프로그램이 있는데, 운영 재원은 중앙정부가 주로 담당하고, 실제 운영은 고용주, 지역행정당국, 직업교육훈련 제공 기관, 취업지도기관 등이 참여하는 지역 파트너십을 통하여 이루어지고 있다. 2002/03년에 청년 대상 뉴딜 프로그램과 25세 이상 성인 대상 뉴딜 프로그램에 각각 3억 3천 9백만 파운드와 2억 5천 4백만 파운드가 책정되었다²⁴⁾. 1998/99년과 2001~04년의 뉴딜 예산은 <표 IV-2>에 제시된 바와 같다.

이상에서 논의한 영국(잉글랜드)의 16~19세 직업교육훈련, 계속직업교육훈련 그리고 실업자 대상 직업교육훈련에 투입된 재정 규모²⁵⁾의 변화를 살펴보면, <표 IV-3>에 제시된 바와 같다. 지출 총액 규모 면에서 1996/97년 이후 지속적인 증가 추세를 보이고 있는데, 그 구성에 있어

23) 학습기술위원회는 성인 대상 현장중심학습(work-based learning for adults) 프로그램을 통하여 취약계층 실업자를 지원하고 있으며, 노동·연금부는 JobCenter Plus를 통하여 최소 26주 이상 실업상태에 있는 25세 이상 성인에 대한 직업훈련을 담당하고 있음.

24) ReferNet team at the QCA(2003). *Investing in human resources in the UK devolved administration(draft version)*. p.68.

25) 엄격히 말해 <표 IV-3>에 제시된 지출 규모에는 직업교육훈련 뿐만 아니라 일반교육에 대한 지출도 포함되어 있음.

서는 1996/97년에 3.1%이었던 시설비의 비중이 2000/01년에는 5.2%로 증가한 반면, 경상운영비의 비중은 96.7%에서 94.8%로 감소하는 경향을 보이고 있다. 학생 1인당 지출 규모는 1996/97년에 2,920 파운드이던 것이 1998/99년에는 3,600파운드로 급증하여 2000/01년에도 3,620파운드로 비슷한 수준을 유지하고 있다²⁶⁾.

<표 IV-2> 뉴딜 프로그램 예산

(단위: 백만 파운드)

뉴딜 프로그램	1998/99	2001~04
6개월 이상 실업한 18~24세 청년을 위한 뉴딜	499.5	891.2
2년 이상 실업한 25세 이상 성인을 위한 뉴딜	114	587.7
단독부모를 위한 뉴딜	17.5	519.7
장애인을 위한 뉴딜	3	186.4
실업자 배우자를 위한 뉴딜	-	78.1
50세 이상 자를 위한 뉴딜	-	58.7
계	634	2,321.1

자료: ReferNet team at the QCA(2003). *Investing in human resources in the UK devolved administration*(draft version). p.74.

<표 IV-3> 계속교육훈련 재정 지출 총액(잉글랜드)

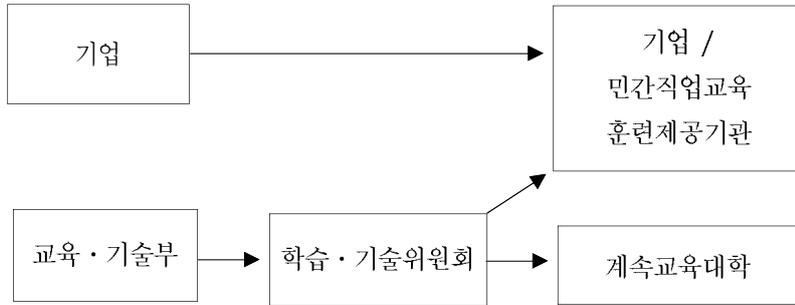
(단위: 백만 파운드, %)

구분	1996/97	1998/99	2000/01
시설비	933 (3.1)	1,345 (4.2)	1,945 (5.2)
경상운영비	29,096 (96.7)	30,685 (95.8)	35,483 (94.8)
계	30,029 (100.0)	32,030 (100.0)	37,428 (100.0)
학생 1인당 지출액	2,920	3,600	3,620

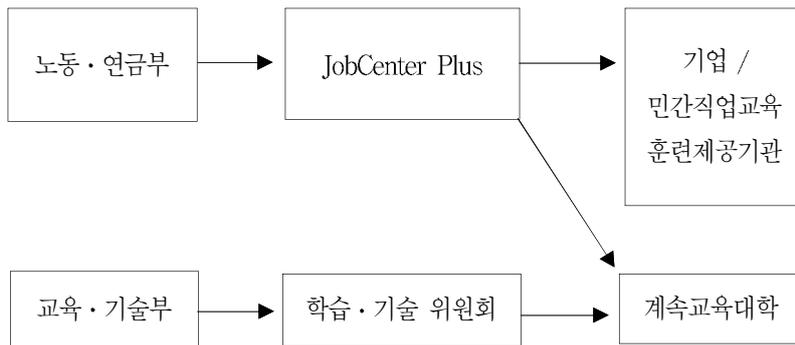
자료: ReferNet team at the QCA(2003). *Investing in human resources in the UK devolved administration*(draft version). p.30.

26) 당시 환율을 적용하여 우리 나라 원 단위로 환산하면, 학생 1인당 지출 규모는 1996/97년 4,169,643원, 1998/99년 7,218,684원 그리고 2000/01년 6,808,713원임.

[그림 IV-5] 계속직업교육훈련 재정 흐름도



[그림 IV-6] 실업자 직업교육훈련 재정 흐름도



제3절 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식

1. 16~19세 직업교육훈련 및 계속직업교육훈련²⁷⁾

영국은 2000년 학습·기술법 2000(Learning and Skills Act 2000)을 제정하고, 이에 근거하여 2001년 4월 계속교육재정위원회(Further Education Funding Council)와 훈련·기업협의회(Training and Enterprise Council)를 통합하여 학습·기술위원회(Learning and Skills Councils)를 만들었다. 이로써 학습·기술위원회는 상기 두 기관이 맡았던 직업교육훈련 기능을 수행하게 되었다. 구체적으로 계속교육재정위원회가 관장하던 계속교육대학 업무와 훈련·기업협의회가 담당하던 청년을 위한 현장 중심 훈련(work-based training for young people) 업무를 책임지게 되었으며, 아울러 지방교육당국이 갖고 있던 성인학습기능까지 맡게 되었다²⁸⁾. 이러한 통합은 16세 이상 직업교육훈련의 기획 및 추진에 있어 국가, 지역, 산업 그리고 지방 차원에서의 일관성, 체계성, 투명성 그리고 효율성을 제고하고자 시도된 것이다.

이에 따라 학습·기술위원회는 각 직업교육훈련 영역별 재정 지원 방식을 새롭게 설정한다는 목표를 가지고 현재 작업 중에 있다. <표 IV

27) 여기에 소개하는 영국 직업교육훈련의 새로운 재정지원 방식은 16세~19세까지의 직업교육훈련 뿐만 아니라 성인 대상 계속직업훈련의 재정 지원 방식을 모두 포함하고 있음.

28) *Explanatory Notes to Learning and Skills Act 2000*(www.hmso.gov.uk/acts/en/2000en21). 훈련·기업협의회가 담당하던 성인 실업자를 위한 현장 중심 훈련(work-based training for adult unemployed people) 업무는 JobCenter Plus로 이관되었음.

-4>는 각 직업교육훈련 영역별로 어떤 과정을 거쳐 통일된 재정지원 방식을 적용하게 되는가를 정리·제시하고 있다. 각 4가지 직업교육훈련 영역은 2003/2004년에 완성예정인 공통 재정지원 방식으로의 접근 과정에 있다. 공통 재정지원방식은 학습·기술위원회가 동일한 원칙을 가지고 각 영역에 재정 지원하는 것을 의미한다. 계속교육, 현장중심 직업교육훈련, 중등계속교육(sixth forms), 그리고 성인학습의 기획과 재정을 통합함으로써, 학습·기술위원회는 투명성과 합리성을 제고하고 행정을 간소화하여 결과적으로 효율성의 향상을 기대하고 있다²⁹⁾.

<표 IV-4> 기술·학습위원회의 공통 재정지원 방식 개발 과정

구분	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
현장중심 훈련	National Formula 도입	재정지원방식 검토	공통 지원방식	
계속교육 대학	FEFC 방식 유지	새로운 지원 방식 도입	공통 지원방식	새로운 LSC 지원 방식
sixth forms 학교	지방교육당국 방식	새로운 지원 방식 도입	공통 지원방식	
성인학습	지방교육당국 방식	지방교육당국 방식	공통 지원방식	

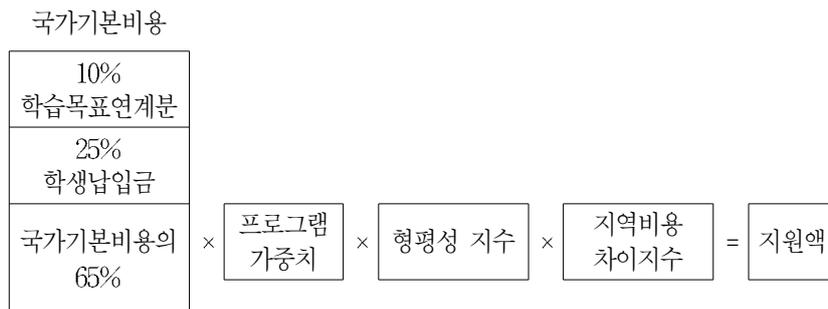
자료: Learning+Skills Council(2001). *Funding: Post-16 Funding Arrangements for 2002/03*. p.3.

2002/03년에 도입하는 새로운 재정지원방식의 핵심은 직업교육훈련 제공에 대한 표준지원비율 또는 비용(standard rates of funding or prices)을 사용하는 국가재정지원공식(national funding formula)을 도입하는데 있다. 이 공식은 다음과 같은 구성요인을 갖고 있다: i) 국가 기본비율/비용(national base rate) - 교육·훈련 프로그램의 기간과 프

29) Learning and Skills Council(Nov. 2000). *LSC Remit Letter*. p.18.

로그램 제공에 필요한 기본경비를 반영한다. 이는 학습목표 실현을 위한 기본 경비를 보장하기 위한 것이다. 납입금 면제 경우(16세에서 18세 학생)를 제외하고 학생이 부담하는 납입금도 국가기본비용/비용에 포함될 수 있다(학생이 부담하는 비용만큼 제하고 국가기본비용 지원); ii) 프로그램 가중치(programme weighting) - 동일 기간의 또는 동일한 자격취득을 위한 어떤 프로그램은 다른 프로그램보다 비용이 많이 들 수 있는데 이를 반영한다(예를 들어, 건설 전문인력의 경우, 안전상의 이유로 프로그램당 학생수가 소수이어야 하고, 재료비도 비싼 편이다); iii) 성취도(achievement) - 학습자가 기술·학습위원회의 재정지원지침에 따라 소기의 목적을 달성하였을 경우 이를 반영한다. 성취도는 국가기본비용/비용에 포함된 것으로 추가 요인은 아니다; iv) 형평성 지수(disadvantage) - 취약계층 학생의 참여를 장려하기 위하여 이들을 위한 교육비 부담을 반영한다; v) 지역비용(area costs) - 런던을 포함한 물가수준이 높은 지역의 교육훈련비용 부담을 반영한다³⁰⁾. 이를 그림으로 정리하면 [그림 IV-7]과 같다.

[그림 IV-7] 국가재정 지원 공식



30) 이를 포함하여 이하 내용은 Learning and Skills Council(2001)이 발간한 *Funding: Post -16 Funding Arrangements for 2002/03*를 주로 참조하여 작성함.

상기 국가재정지원공식은 다음과 같은 절차를 통하여 적용된다: i) 가중치를 적용한 국가기본비용(weighted national rate)을 산출한다(국가기본비용×프로그램 가중치=소계1); ii) 가중치를 적용한 국가기본비용에 형평성 지수를 적용한다(소계1×형평성지수=소계2). 적용사례가 없는 경우에는 적용치 않는다; iii) 소계2에 지역비용을 가산한다(소계2+지역비용=소계3); iv) 소계3에서 학생부담 비용을 제함으로써 재정지원 총액을 산출한다(소계3-학생부담비용=재정지원총액).

새로운 제도 하에서 학습·기술위원회는 2002년 4월부터 중등계속교육기관(school sixth forms)에 대한 재정지원 책임을 맡게 되었다. 그 전까지는 종래 방식에 의거 지방교육당국으로부터 재정지원을 받았다. 현재 학습·기술위원회는 2001/02년의 재정 지원 수준을 유지하는 것을 전제로 공통 재정지원 방식으로의 전환을 꾀하고 있다. 교육·기술부에서 수집한 중등계속교육기관 직업교육훈련 및 자격 관련 자료에 기초하여 구체적인 재정지원 방식이 개발될 예정이다.

현장중심 직업교육훈련(work-based learning)에도 2001/02년에 국가 재정지원 방식이 도입되어 실시 중에 있다. 현재 모든 현장중심 직업교육훈련 프로그램에 적용 중인 국가 재정지원 방식은 직업교육훈련 기관의 혼란을 최소화하기 위하여 적절한 조정 과정을 거친 일종의 과도기적 방식이라 할 수 있다. 2002/03년의 적용과 검증을 거쳐 2003/04년에 공통 재정지원 방식이 개발될 것이다.

계속교육기관에 적용되는 새로운 재정 지원 방식은 국가 재정지원공식(national funding formula)에 근거한 것이다. 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다: i) 국가기본비용/비율(national basic rate)의 25%는 학생납입금 수입을 통하여 그리고 10%는 특정 학습 목표 달성과 연계하여 책정된다. 국가기본경비는 현금가치로 설정된다. 학습·기술위

위원회는 시장에서 널리 통용되는 대부분의 자격과 직업교육훈련 프로그램을 목록화하여 각각에 국가기본비용/비율을 부여한다. 프로그램명이 등록되어 있지 않은 경우에는 훈련시간을 기준으로 국가기본비용/비율을 설정한다.

학습자 개인의 전체 학습 프로그램은 하나의 자격 또는 학습시간에 근거한 학습목표, 자격을 구성하는 하나의 단위(unit), 여러 개의 자격 또는 여러 자격의 단위들 등으로 구성되는 바, 공식은 각각 구성요인에 대하여 개별적으로 적용되어 합을 구함으로써 전체 학습 프로그램의 비용을 산출하게 된다. 이는 학습자와 직업교육훈련 제공자에게 최대한의 융통성을 촉진하고, 공식의 구성요인들이 개별 자격 또는 단위 수준에서 반영될 수 있도록 하기 위함이다.

계속교육기관에 등록한 성인 학습자의 경우, 납입금을 지불하기 때문에 이를 국가기본비용에 반영하여야 한다. 이에 국가기본비용의 약 25%를 학생이 부담하는 납입금으로 충당하는 것을 원칙으로 하고 있다. 16세~19세 대상 프로그램과 같이 납입금 수입이 없는 프로그램에 대해서는 국가가 부담한다. 성취도 지수 반영분은 학습자가 위원회의 재정지원 지침에 따라 소기의 성과를 달성하였을 경우에만 지급되는 비용이다. 이러한 성취도 지수 반영분은 국가기본비용의 10%에 해당한다. 만약 한 학생이 4개의 AS 수준 자격 프로그램 중 3가지를 합격하였다면 합격한 3개 프로그램에 대해서는 국가기본비용 전액이 지급되나, 합격하지 못한 1개 프로그램에 대해서는 90%만이 지급된다. 프로그램 가중치는 프로그램 특성에 따라 6가지가 있고(A: 1, B: 1.12, C: 1.3, D: 1.6, E: 1.72, Basic Skills: 1.4), 지역비용도 5가지 지수에 의해 반영된다(런던 내부 A지역: 1.18, 런던 내부 B지역: 1.12, 런던 근교지역: 1.06, 런던 외곽지역: 1.03, 그 외 잉글랜드 지역: 1.0).

2. 학생 및 훈련생에 대한 지원

가. 16세~18세 학생에 대한 지원³¹⁾

Sixth forms 학교나 계속교육대학에서 새롭게 직업교육훈련을 시작하거나 계속하는 학생의 경우, 학교통학, 육아 및 이에 따른 이동, 책 및 학습도구 구매, 수강을 위한 이사 및 주거, 그리고 기타 견학 등에 필요한 비용을 학습자지원기금(Learner Support Funds)에서 지원받을 수 있다. 학습자지원기금은 경제적 어려움으로 학습을 포기할 정도로 어려운 학생들을 대상으로 마련되었는 바, 계속교육에 참여하는 가장 취약한 학생계층의 학업 유지 및 성과 측면에서 많은 도움을 주고 있다. 지원을 받고자 하는 계속교육대학 학생은 해당 대학의 학생지원·복지담당자에게 그리고 sixth forms 학교 학생은 해당 지방교육당국(Local Education Authority)의 학생지원 담당자에게 문의·신청하면 된다. 고용연구원(Institute of Employment Studies)의 평가 연구 결과에 의하면, 학습자지원기금은 가장 취약한 8% 학생의 계속교육을 지원하고 있는 바, 이들의 학업 유지 및 학업 성취도 제고에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

학습·기술위원회는 다음과 같은 학습자지원기금의 지원 조건을 충족시켜야 한다: ① 16세~18세 학습자 중 최소 12%에 대하여 지원하여야 한다; ② 기존의 86.9%의 교육 유지율(retention rate)을 유지하거나 이를 향상시켜야 한다; ③ 지체장애자 및 소수민족에 대한 적극적 차별 지원을 유지하거나 향상시켜야 한다(예를 들어, 일반 학습자의 10% 지원 대비 소수민족의 25% 지원); ④ 51개 지정대학에서 수학하는 16

31) 16세~18세에 sixth forms 학교나 계속교육대학에서 직업교육훈련 과정을 시작하여 계속하고 있는 학생에게도 지원 가능.

세~18세 학습자 중 최소한 2,700명에게 주거비용을 지원하고, 다른 계속교육 기관에서 수학하는 자격 3단계 수준이나 그 이상 수준의 학습자를 지원하여야 한다; ⑤ 평가와 연구에 있어 교육·기술부와 협력하여야 한다. 이는 영국 정부가 취약계층의 학습기회 보장을 위하여 많은 노력을 기울이고 있음을 시사한다. 2003/04년에 학습·기술위원회는 학습자지원기금에 4,790만 파운드를 배정하였고, 교육·기술부는 통학비용 지원 목적으로 1,370만 파운드를 추가로 배정하였다³²⁾.

계속교육대학에서 다니기 위하여 집을 떠나 학교 근처에서 생활하여야 할 경우 학생들은 주거비용을 지원받을 수 있다. 학생이 51개의 지정 대학에 다닐 경우 주거비용지원제도(Residential Bursary Scheme)로부터 지원을 받을 수 있다. 만약 지정 대학 이외의 대학을 다녀야 할 경우에는 기술·학습위원회가 주관하는 파일럿 제도를 이용할 수 있다. 이 제도는 학생 1인에게 연간 3천 파운드(런던의 경우, 3,500 파운드)까지 주거비용을 지원하고 있다³³⁾.

Sixth forms 학교 및 대학 또는 계속교육대학에서 계속 교육을 받고자 할 때, 육아 비용 지원을 받을 수 있다. 2002년 9월부터 실시 중인 육아지원 파일럿 프로그램에서는 연간 4천 파운드까지 지원하고 있다. 학생들은 학습자지원기금으로부터의 지원과 상관없이 육아지원 파일럿 프로그램으로부터 지원받을 수 있다³⁴⁾.

교육유지보조금(Educational Maintenance Allowances) 제도는 16세~19세 학생이 계속교육기관에서 충실히 교육훈련을 마칠 수 있도록

32) DfES(2003). FE Learner Support Funds: 2003/04 Terms & Conditions and DfES Transport Guidance for School sixth Forms, Further Education Institutions, Higher Education Institutions, Private Providers, offering LSC funded FE courses.

33) <http://www.lsc.gov.uk/documents/otherdocuments>.

34) DfES(2003). *Financial Help for Students*. p.p.14~15.

유도하기 위하여 잉글랜드의 56개 지방교육당국에서 실시 중인 바, 주당 30파운드를 지원한다. 지원을 받기 위해서는 우선 56개 지방교육당국 관할 지역에 살아야 하고, 부모의 경제력이 일정 수준 이하이어야 한다. 또한 재학 중인 학교나 대학과 학교교육과정을 정해진 기간 내에 완수하겠다는 학습협약(learning agreement)을 맺어야 한다. 만약 학습협약을 어겼을 경우에는 주당 지원금이 지급되지 않는다. 학생은 필요한 경우 학습자지원기금에 추가 지원을 신청할 수 있다. 현재 시험 운영 중인 이 제도는 2004년 9월부터 전국적으로 확대될 예정이다³⁵⁾.

나. 개인 숙련형성에 대한 지원

지방교육당국이나 다른 기구나 제도로부터 지원을 받지 못할 경우 경력개발대부기금(Career Development Loan)으로부터 도움을 받을 수 있다. 이 기금은 18세 이상인 자로 현재의 자신의 경력을 보다 발전시키거나 직업을 전환하여 새로운 경력을 추구하고자 하는데 경제력이 미흡한 자를 대상으로 한다. 구체적으로 2년 간 직업교육훈련을 지원하고 현장실습교육이 포함된 경우에는 12개월까지 연장할 수 있다. 교육기간 중에는 상환하지 않으며, 다만 교육·기술부가 교육기간 중 이자를 물어 준다. 교육 종료 후에는 확정금리를 적용하여 정해진 기간동안 원리금을 상환하게 된다³⁶⁾.

16세~19세 학생이 계속교육기관에서 충실히 교육훈련을 마칠 수 있도록 유도하기 위하여 운영하고 있는 교육유지보조금(Educational

35) DfES(2003). *Financial Help for Students*. p.p.16~19; <http://www.dfes.gov.uk/ema/what.shtml>.

36) DfES(2003). *Financial Help for Students*. p.p.28~29; <http://www.lifelonglearning.dfes.gov.uk/cdl/03step1.htm>.

Maintenance Allowances) 제도와 같은 취지의 성인학습지원금(Adult Learning Grants) 제도가 성인을 대상으로 2003년 9월부터 실시될 예정이다³⁷⁾. 영국 정부는 이 제도를 통하여 첫 번째 2단계 자격(level 2 qualification) 취득을 위하여 전일제 수업을 하는 성인과 첫 번째 3단계 자격(level 3 qualification) 취득을 위하여 전일제 수업을 하는 청년에 대하여 주당 30파운드를 지원할 예정이다.

다. 개인학습계좌제(Individual Learning Account)

1999년 3월 영국 정부는 교육훈련 재정지원을 위한 정책 기제로 개인 학습계좌제를 도입하였다. 이는 고용주나 개인이 근로자나 자신의 교육 훈련을 위한 추가 투자를 하는 것을 전제로 개인에게 교육훈련에 사용하는 일정 액수의 현금을 지원하는 제도이다. 이 제도는 개인으로 하여금 자신의 교육훈련에 보다 적극적으로 투자하게 함으로써 평생학습을 장려하고 결과적으로 생산성높은 노동력을 확보하는 것을 목적으로 하였다³⁸⁾. 그러나 이 제도는 국가 정책 프로그램으로 잉글랜드 지방에서 2000년 9월부터 2001년 11월까지 시행되다 여러 가지 문제가 제기되어 중단되었다.

개인학습계좌제는 여러 가지 긍정적인 성과를 가져 온 것이 사실이다. 최초 계획 시 백만 계좌에 이르는 데 18개월을 예상하였으나 실제 8개월만에 달성하였고, 일년 조금 지나 260만 계좌로 확대되었다. 개인학습계좌제 사용자들의 만족도도 상당히 높은 것으로 나타났다. 사용자의

37) DFES, DTI, Treasury and DWP(2003). *21st Century Skills - Realizing Our Potential - Individuals, Employers, Nation*. p.64.

38) CEDEFOP(2000). *Demand-side financing - a focus of vouchers in post-compulsory education and training: discussion paper and case studies*. p.41.

91%가 학습목적을 기대치 이상으로 달성하였으며, 85%가 개인학습계좌제가 그들의 학습선택권을 확대하였고, 54%가 개인학습계좌제 이용으로 학습에 더욱 관심을 갖게 되었으며, 46%가 이 계좌제가 없었다면 교육훈련비를 지불할 수 없었다고 응답하였다. 직업교육훈련기관들도 개인학습계좌제의 사용 간편성을 높이 평가하였고, 교육·기술선발위원회(Education and Skills Select Committee)에서는 개인학습계좌제의 개선안을 조속히 마련하여 실행할 것을 요구한 바 있다.³⁹⁾

이러한 긍정적인 효과에도 불구하고 개인학습계좌제는 다음과 같은 문제점 때문에 중단되었다: i) 개인학습계좌 사기: 많은 사람들이 가명 개인학습계좌를 개설하여 보조금을 교육훈련 이외의 개인 목적으로 사용하였다; ii) 허술한 정보 및 보안 체계: 모든 직업교육훈련 기관이 쉽게 개인학습계좌 데이터베이스에 접속하여 잔고를 인출할 수 있었다. 예를 들어, IT 프로그램의 경우, 훈련생으로 하여금 무료 강습에 신청하게 하고 훈련기관에서 수강료를 인출하는 경우도 있었다. 교육·기술부가 사전에 이러한 문제를 예견하고 필요한 조치를 취하지 못한 것에 대한 비판이 제기되었다; iii) 직업교육훈련 기관과 프로그램의 질 관리 시스템 부재: 직업교육훈련 시장에 보다 많은 직업교육훈련 제공자들이 참여하도록 유도한다는 명분 하에 질 관리 시스템을 제대로 작동시키지 않았다; iv) 개인학습계좌 수요에 대한 과소 예측: 개인학습계좌 100만 개 달성 목표가 계획보다 일찍 달성되었다는 것은 제도의 성공으로 해석될 수 있지만, 반대로 교육·기술부에서 수요의 급속한 팽창을 미리 예측하지 못한 결과라고 볼 수 있다. 실제 교육·기술부는 개인학습계좌에 대한 수요를 과소 추정하여 필요한 예산을 미리 확보하지 못하였다; v) 개인학습계좌제의 구체적인 목표 설정 미흡: 개인학습계좌제는

39) Peters, Gray, Fletcher and Kirk(2001). *The Impact of LLAs*, Learning and Skills Development Agency.

일반대중을 대상으로 하면서 단순하게 계좌수로 목표를 설정함으로써 명확한 교육적 또는 사회적 목표가 없었으며, 여타 평생학습 정책과의 연계가 미흡하였다⁴⁰⁾.

3. 시설비에 대한 지원

기본적으로 학습·기술위원회에서 직업교육훈련기관에 배분하는 예산에 시설비가 포함되어 있지만, 일반 배분된 예산의 집행은 직업교육훈련의 재량에 맡겨지기 때문에 시설비에 대한 특별한 기준이나 규정이 있는 것은 아니다. 학습·기술위원회가 새로이 설치·운영되기 이전에는 계속교육재정위원회(Further Education Funding Council)에서 대학에 배부하는 예산의 일정부분을 시설비로 사용하도록 규정하고 있었다. 2001년 7월 31일까지는 계속교육대학에 배부된 예산의 최소 2% 이상을 시설비에 사용할 것을 요구하는 규정이 있었으나 같은 해 8월 1일부터 학습·기술위원회는 이러한 규정을 폐지하였다. 이에 대학은 자체 계획에 의거하여 예산을 편성·집행하고 있으며, 시설의 감가상각비를 회계에 반영하고 있다⁴¹⁾.

정보기술 교육에 필요한 시설을 확충하는 것과 같은 특별한 경우에는 국가 차원에서 별도의 재정 지원이 이루어진다. 예를 들어, 계속교육대학에서 학교건물을 새로이 건축하려고 할 때, 건축 비용이 백만 파운드를 초과하거나 학습·기술위원회의 재정 지원을 원할 경우, 해당 대학은 반드시 시설교부금(capital grant) 지원 신청 절차를 통하여 학습·

40) Michael Fletcher(2003. 6). 「Individual Learning Accounts-Lessons learned from the English Experience.」 paper presented at International Policy Seminar by IIEP/UNESCO and KRIVET: Making Lifelong Learning a Reality.

41) Learning+Skills Council(April 2003). *Further Education Colleges: Accounting Policies and Return of Audited Financial Statements.*

기술위원회에 재정 지원을 신청하여야 한다. 일단 지원 신청이 접수되면 우선 지방 학습·기술위원회의 승인을 얻고 다시 학습·기술위원회 국가 사무소의 승인을 얻어야 한다. 공식적인 시설 비용의 35%까지 지원이 가능하다⁴²⁾.

4. 성과와 연계한 재정 지원(Output-related Funding)

성과와 연계한 재정지원은 계속교육대학과 현장중심 직업교육훈련 프로그램에 적용되고 있다. 계속교육대학 직업교육훈련 프로그램의 경우 상기 설명한 바와 같이 국가기본비용의 10%가 설정되어 있으며, 현장중심 직업교육훈련의 경우 재정 지원 총액의 약 30%가 성과와 연계되어 있다.

성과 지표에는 프로그램 이수자 비율, 프로그램 이수자 중 자격증 수준별 취득자 비율이나 취업률 등이 포함된다. 학습·기술위원회는 교육·기술부와의 협상에서 직업교육훈련의 수준과 양 그리고 질적인 성과 등을 합의하고 계약을 맺게 된다. 이러한 성과와 연계한 재정지원은 직업교육훈련 기관의 효율성을 제고하는데 긍정적인 기여를 하는 것으로 기대되고 있으나, 몇 가지 문제점이 지적되고 있는 것도 사실이다. 즉, 성과에 중점을 두게 됨에 따라 직업교육훈련 기관들은 훈련생의 장기 고용에 도움을 줄 기술을 습득시키기 보다는 단기 노동시장 수요에 부응하는 방향으로 훈련 프로그램을 운영하였으며, 취업으로의 연결이 어려운 훈련 프로그램은 줄이거나 폐쇄하였다. 또한 직업교육훈련기관은 보다 실력있고 취업할 가능성이 높은 학생 위주로 훈련을 실시하고 (creaming effect), 고비용의 장기 훈련 프로그램보다는 저비용의 단기

42) Birmingham & Solihull 학습기술위원회 담당자와의 면담 결과.

프로그램을 늘렸다. 성과에 대한 지나친 강조는 새로운 직업교육훈련기관이 특히, 고비용 훈련일 경우, 훈련시장에 진입하는 것을 어렵게 만드는 결과를 초래하였다. 1990년대 말 영국 정부는 이러한 문제를 인식하고 성과와 연계한 재정 지원 방식을 재검토할 것을 밝힌 바 있다⁴³⁾.

5. 개별학습자기록표(Individualized Learner Record)⁴⁴⁾

영국 학습·기술위원회는 ‘개별학습자기록표(Individualized Learner Record)’에 근거하여 직업교육훈련기관, 프로그램, 자격증, 성과 등의 자료를 포괄하는 데이터 베이스 시스템을 구축·운영하고 있다. 계속교육대학, 민간 직업훈련 제공 기관 등이 학습·기술위원회로부터 재정 지원을 받기 위해서는 반드시 개별학습자기록표를 작성해야 한다.

학습·기술위원회 국가사무소가 지방 학습·기술위원회에 예산을 배분할 때, 그리고 지방 학습·기술위원회가 해당 지역 내 직업교육훈련기관에 예산을 배분할 때, 상기 데이터 베이스 자료 분석 결과에 근거하여 배분액을 결정하게 된다.

개별학습자기록표에는 다음과 같은 정보가 수록되어 있다: 1) 학습자 D.B.: 성명, 학습자 번호, 생년월일, 인종/민족, 성(sex), 학습/지체 장애, 주소, 재정지원 LSC, 추가 재정 지원 해당 여부, 학습성과, 학습 참여 이전의 노동시장 참여경험, 학습 시작 단계에서의 고용상태, 학습 종료 단계에서의 고용상태, 학생의 목표 등; 2) 학습 목표: 학습자 번호, LSC 재정지원, LSC 재원, 기타 재원, 납입금, 프로그램 분야 및 유형, 프로그램 참여 방식, 프로그램 제공 방식, 고용주의 역할, 파트너십 구축·협

43) Alan Felstead(1998). *Output-related funding in vocational education and training*. CEDEFOP. p.p.23~35.

44) Birmingham & Solihull 학습·기술위원회 담당자와의 면담결과를 정리한 것임.

약, 직업교육훈련기관 주소, 학습자 희망직업, 학습 시작 시점, 실제 학습기관, 프로그램 종료 여부, 학습결과, 이수 unit수, 취업고용주, 학습 중단 이유, 원격교육 재정 지원, 추가 학습 수요, 취득 자격명, NVQ level 등.

이러한 개별학습자기록표의 구체적인 데이터는 개인별, 직업교육훈련기관별, 지방 학습·기술위원회별, 자격증별 일반 현황 및 재정 지원 현황 그리고 프로그램 운영 결과 분석을 가능하게 한다. 예를 들어, 해당 지역의 산업별·직업별 인력 수요가 분석되면, 해당 지역 학습·기술위원회에서는 개별학습자기록표 데이터 분석을 통하여 어느 영역의 어느 직업교육훈련기관의 어느 프로그램에 학생 수를 얼마나 증원하고 예산 지원을 해야 하는지에 대한 직업교육훈련 기획을 하게 된다. 또한 학생 개인별 주소지 분석을 통하여 교통보조금 총액과 지원 대상 학생을 파악할 수 있다. 이러한 개별학습자기록표 D.B.는 직업교육훈련 재정 투자 정책의 입안, 집행, 성과 평가의 전 과정에 거쳐 유의미한 분석 결과를 제공할 수 있어 정책 성공의 핵심 요소라고 할 수 있다.

제4절 직업교육훈련 재정 운영 조직

영국의 직업교육훈련 재정 운영과 관련된 조직으로는 중앙정부(재정부, 교육·기술부, 노동·연금부), 학습·기술위원회 국가사무소, 지방 학습·기술위원회, 지방교육당국, 직업교육훈련기관 등을 들 수 있다. 영국 재정부는 각 정부 부처와 정책 사업 목표를 명시한 협약(public service agreement)에 근거하여 각 부처에 예산을 배정한다. 교육·기

술부도 이러한 과정을 거쳐 예산을 배정받은 후, 자체 계획에 따라 직업교육훈련 예산을 편성·집행하고 있다.

교육·기술부는 중앙정부로서 영국 직업교육훈련 정책의 대강을 마련하고 이의 실현을 위한 재정 정책과 전략을 기획한다. 아울러 기 설정한 직업교육훈련 정책에 기초하여 학습·기술위원회와 직업교육훈련 추진 목표와 방식을 협의·계약 후 책정된 예산을 학습·기술위원회에 배분한다. 구체적으로 교육기술부는 정책 목표, 정책의 우선 순위, 정책(재정)운영 방향 등을 명시한 Grant Letter를 학습·기술위원회에 하달하면서 학습·기술위원회가 Grant Letter에 명시된 내용에 따라 정책을 기획하고 재정을 운영할 것을 요구한다. 교육·기술부는 학습·기술위원회가 경영계획(corporate plan)을 작성할 것을 요구하고, 이에 기초하여 학습·기술위원회의 재정 운영 계획 및 성과를 모니터링한다. 학습·기술위원회는 2003년부터 3개년 경영(재정) 계획을 수립·운영하고 있다. 따라서 교육·기술부로부터의 모니터링은 이 계획에 근거하여 실시할 예정이다.

학습·기술위원회는 과거 계속교육재정위원회(FEFC), 훈련·기업협의회(TECs) 그리고 지방교육당국(LEA)에서 담당하던 직업교육훈련 업무를 인수받아 수행하는데, 계속교육대학에서의 16세~19세 직업교육훈련 및 성인 근로자 계속직업훈련, 현장중심 직업교육훈련, 지방교육당국에서 담당하던 중등교육기관(sixth forms schools)에서의 직업교육훈련과 성인학습(adult and community learning) 등에 필요한 재원을 확보·배분하고 모니터링·평가하고 있다.

학습·기술위원회도 교육·기술부가 학습·기술위원회에 예산을 지원하는 것과 같은 방식으로 예산을 직업교육훈련 제공 기관에 지원하고 있다. 예를 들면, 지방 학습·기술위원회에서 계속교육대학에 재정 지원을 할 경우, 양 기관은 재정 협약(financial agreement)을 체결하는데

이 협약에는 ① 재정 지원 규모와 ② 지원된 예산의 사용 지침 및 권장 사항 등의 두 가지 중요한 내용이 명시된다. 재정 지원 규모는 ① 16~18세 학생, ② 19세 이상 학생, ③ 기초 능력 배양(Basic Skills), 그리고 ④ 추가 재정 소요 등 네 가지 영역별로 나누어 결정된다⁴⁵⁾. 지원된 예산의 사용 지침 및 권장 사항에는 지방 학습·기술위원회가 설정한 목표 달성을 위하여 예산을 운영할 것을 요구하는 내용이 포함된다. 예를 들어, 자격 수준 level 2 단계 학생에 대한 직업교육훈련을 확대할 필요성이 높을 경우, 지방 학습·기술위원회는 level 1 단계에 대한 예산을 줄이고 대신 level 2 단계에 대한 예산 투입을 늘릴 것을 권고하게 된다. 만약 계속교육대학이 이러한 권고 사항을 지키지 않을 경우, 해당 계속교육대학은 다음 해 예산 배분에서 불이익을 받게 된다. 2003년부터 학습·기술위원회와 계속교육대학은 3개년 발전 계획을 담은 재정 협약을 맺고 있다.

이 3개년 발전 계획에는 직업교육훈련기관이 설정한 목표치가 제시되어 있다. 학습·기술위원회 국가사무소는 영국 직업교육훈련의 수준 향상과 영국 노동력의 숙련 형성 향상을 위하여 직업교육훈련 기관이 달성하여야 할 목표(national benchmark)를 설정하여 제시하고 있다. 각 지방 학습·기술위원회와 직업교육훈련 기관은 이 국가 수준의 목표치와 현재 상황을 고려하여 각 기관에서 달성하고자 하는 목표치(target)를 정하고 이를 협약 내용에 제시하게 된다. 목표치는 직업교육훈련 프로그램 수료율(retention rate), 자격취득률(achievement rate) 그리고 성공률(success rate: 프로그램 시작한 학생수 대비 자격취득자 수 비율) 등으로 설정된다. 만약 직업교육훈련 기관이 협약(financial agreement)내용과 달리 예산을 집행하거나, 성과를 나타내지 못하였을

45) Birmingham & Solihull LSC의 경우로 지방 학습·기술위원회별로 다른 분류체계를 가질 수 있음.

경우에, 현재는 지방 학습·기술위원회는 해당 예산을 환수 조치하고 있다. 그러나 앞으로는 지방 학습·기술위원회와 해당 직업교육훈련기관과 지속적인 점검과 협의를 통하여 보다 발전적으로 예산을 운영할 수 있도록 제도를 개선할 예정이다.

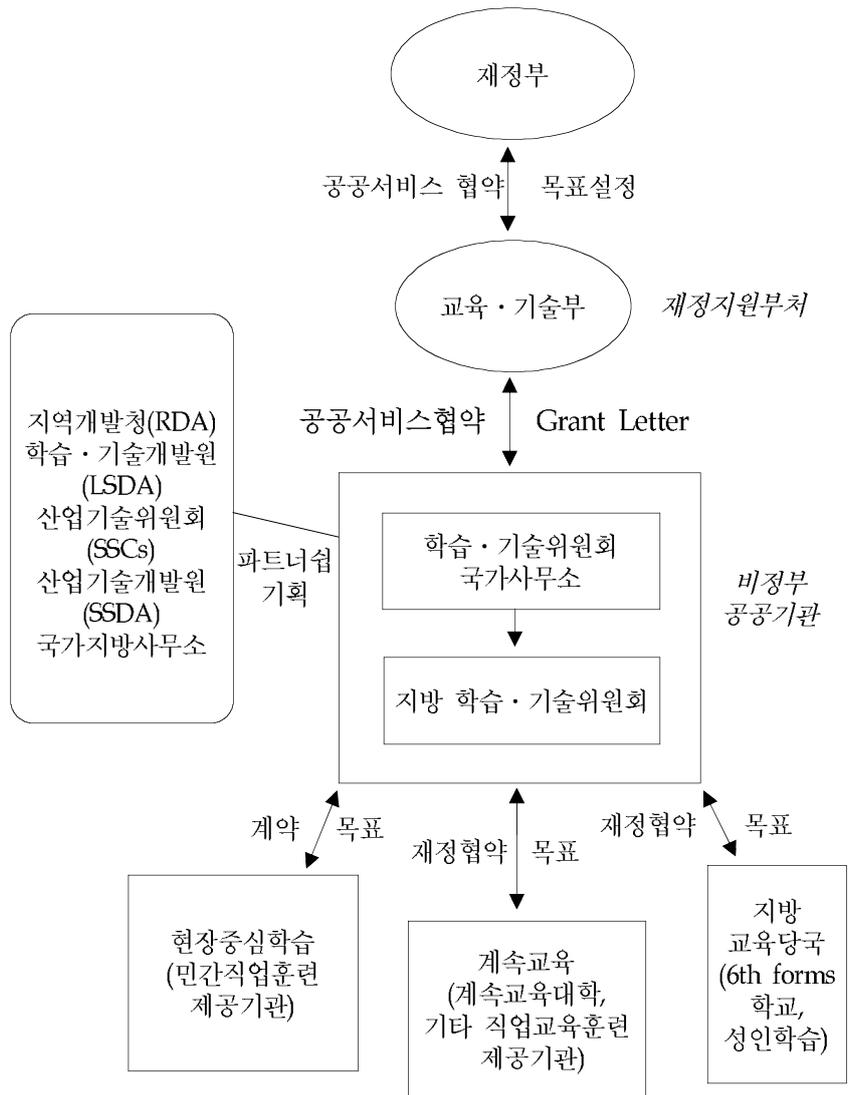
학습·기술위원회가 직업교육훈련기관과 재정 지원 관련 협약을 체결할 때, 두 가지 유형의 방식을 사용하고 있다. 하나는 재정협약(financial agreement)방식이다. 이 방식은 계속교육대학이나 지방교육당국에 적용하는데, 주로 배부한 예산을 어떻게 사용할 것인가에 관한 사항을 규정하고 있다. 또 다른 방식은 계약(contract)방식으로 이는 현장중심학습(work-based learning)의 경우 민간 직업교육훈련 제공 기관에 적용되고 있다. 이 경우 계약 내용은 성과 목표에 관한 것으로 어느 경우에 예산 지원을 받을 수 있는가를 명시하고 있다.

학습·기술위원회가 설립·운영되기 전까지 지방교육당국(LEA)은 중등교육기관에서의 16세~19세 대상 직업교육훈련과 성인학습을 담당 하였으나, 학습·기술위원회가 설립되고 16세 이상 직업교육훈련을 이 기구에서 통합·관리한다는 정부 방침에 따라 업무를 학습·기술위원회로 이관하게 되었다. 그러나 정치적인 이유로 재정 배분은 학습·기술위원회에서 직업교육훈련기관으로 직접 이루어지는 것이 아니라 지방교육당국을 통하여 이루어지고 있다. 이상의 내용을 그림으로 정리하여 제시하면 [그림 IV-8]과 같다.

2002년 4월부터 노동·연금부는 JobCenter Plus를 통하여 잉글랜드 지역의 실업자 직업훈련 업무를 담당하고 있다. 영국 전역에 1,500개 이상의 사무소를 가진 JobCenter Plus는 노동·연금부로부터 직접 예산을 지원받아 실업자 직업훈련을 실시하고 있다. 이러한 JobCenter Plus는 최소 26주 이상 실업상태에 있는 25세 이상의 실업자를 대상으로 직업훈련 프로그램을 제공하는데, 고용주와의 협력을 통하여 훈련생의 취

업을 촉진하고자 노력하고 있다. 직무 관련 기술을 습득하기 위한 단기 및 장기 훈련 그리고 창업을 위한 훈련 등이 제공된다.

[그림 IV-8] 영국 직업교육훈련 재정 조직간 자원 배분 관계



제5절 직업교육훈련 재정제도 성과 및 시사점

1. 성과 논의

영국의 직업교육훈련 재정제도는 기획기능의 강조, 통합과 파트너쉽이라는 커다란 정책 기조의 변화 흐름을 반영하고 있다. 우선 학습·기술위원회의 도입은 정부의 기획기능 강조라는 정책기조의 변화를 반영하고 있다. 1993년에 도입된 계속교육재정지원위원회(FEFC)는 문자 그대로 재정지원기관(funding agency)이었으며, 기획(planning)기능은 없었다. 훈련·기업협의회(TEC)도 교육·훈련의 공급과 수요를 분석하여 양자를 연계하는 기획 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 계속교육재정지원위원회와 훈련·기업협회의 운영은 교육·훈련 시장을 조성하여 시장 기능을 최대한 살려 민간 부분을 활용함으로써 전체 교육·훈련 체제의 효율성을 높이려 한 것이다. 그러나 1997년 노동당 정부가 들어서면서 정부 및 공공부문의 기획 기능이 강조되기 시작하였다. 이는 과거 보수당 정부에서 강조되었던 시장 기능 중심의 정책운영 방식을 새 노동당 정부가 기획 기능을 통하여 균형 잡으려는 시도로 볼 수 있다. 이러한 정책기조의 변화에 따라 계속교육재정지원위원회와 훈련·기업협의회를 통합하면서 재정 지원 기능뿐만 아니라, 기획 기능을 가진 학습·기술위원회가 2001년 4월 탄생하게 된 것이다.

영국 정부가 기도한 통합의 주된 목적은 앞서도 언급하였듯이 16세 이상 직업교육훈련 정책의 기획·추진에 있어 국가, 지역, 산업 그리고

지방 차원에서 일관성, 체계성, 투명성, 그리고 효율성 등을 제고하고자 함이다. 영국 정부는 이러한 정책의 대전환을 이미 2년 전부터 예고하고⁴⁶⁾ 구체적인 정책 구상에 대하여 각계의 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다. 또한 2001년 새로운 제도 도입 이후에도 2년 간의 과도기를 두어 새 제도와 과거 제도간의 병행을 인정함으로써 새 제도 도입으로 인한 혼란을 최소화하고 보다 합리적인 새 제도 구안을 기도하고 있다.

이와 함께 지나친 경쟁(competition)이 초래하는 역기능을 해소하고, 국가 및 지역 차원에서 보다 발전적인 정책 기획·집행을 위한 파트너십이 강조되기 시작하였다. 영국은 숙련형성을 위한 파트너십(skills partnership)의 구축·운영을 목표로 학습·기술위원회, 산업기술위원회(Sector Skills Councils), 산업기술개발원(Sector Skills Development Agency), 그리고 지역개발청(Regional Development Agency) 등과의 연계·협력을 강조하고 있다. 구체적으로 지역개발청은 해당 지역 관련 기관들간 파트너십 구축·운영의 리더 역할을 수행하고 있다. 이는 과거에는 지역개발청이 지역 경제 개발에만 초점을 맞추었으나, 경제가 발전하기 위해서는 인적 자원의 숙련 형성이 중요하다는 인식 하에 숙련 형성 및 기술 개발이 강조되고 있기 때문이다. 예를 들어, 산업기술위원회가 산업·직종별 직업교육훈련 수요를 파악하면, 이에 근거하여 필요한 재정 지원을 학습·기술위원회가 하게 된다. 학습·기술위원회에 직업교육훈련 기획 기능이 있는 점을 고려할 때, 양 기관간 정보 교류 및 협력은 직업교육훈련 재정 운영의 성과에 직접적 영향을 미칠 것이다.

이러한 기획기능의 강조, 통합과 파트너십에 기반한 영국 직업교육훈련 재정제도의 변화 노력은 아직 도입단계에 있어 성과를 논하기에는

46) Department for Education and Employment(1999). *Learning to Succeed*.

이르다. 여기서는 1997년 5월 노동당 집권 이후의 직업교육훈련 재정 정책의 잠정적 성과를 논의하고자 한다. 우선 시장 지향적이면서⁴⁷⁾ 성과 중심의 재정 정책을 꾸준히 추진하고 있다는 점을 들 수 있다. 직업교육훈련 비용 부담자와 교육훈련 서비스 제공자를 분리하고 직업교육훈련 시장 경쟁을 통한 공급자간의 경쟁을 유발하며, 투자에 대한 질적인 성과 보장을 위하여 성과에 근거한 재정 지원을 하는 정책은 얼마간의 역효과나 부정적인 측면이 나타나기는 하였으나 직업교육훈련 재정의 효율성 제고 관점에서 전반적으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 학습·기술위원회 도입 이후 적용 중인 국가 재정지원 방식(national funding formula)에서도 국가기본비용(national base rate)의 10%를 성과와 연계시킴으로써 효율성 제고를 지속적으로 추구하고 있다. 영국 정부는 직업교육훈련 기관에 보다 많은 자율권을 부여하고 투자 효과를 제고하기 위하여 이들 기관에 총액지원금(block grant)을 제공할 것을 2003년 7월에 발표된 ‘숙련형성 백서(Skills Strategy)’에서 밝히고 있다⁴⁸⁾.

형평성 관점에서도 상당한 정도의 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 1997년 노동당 정부가 집권하면서 사회취약계층에 대한 직업교육훈련 재정 지원이 강조되기 시작하였다. 정부 각종 보고서에서 이에 대한 내용이 다루어졌으며, 잉글랜드와 웨일즈의 계속교육재정위원회에서는 사회취약계층에 대한 재정지원 규모를 늘리도록 재정 지원 방식을 변경한 바 있다. 한 예로 취약지구를 선정하고 그 지역 학생들의 직업교육훈련을 위하여 해당 직업교육훈련 기관에 보다 많은 재정 지원을 하는 방안이 추진되었다. 학습자지원기금(Learner Support Funds)도 16세~18세

47) 물론 관련 정책 및 기구의 지속적인 변화가 중앙정부의 강력한 기획·주도에 의한 것이기는 하지만 계약에 의한 재정 지원이나 개인에 대한 재정 지원 시도 등은 시장기제를 활용하려는 노력으로 볼 수 있음.

48) DfES, DTI, HM Treasury and DWP(2003). *21st Century Skills - Realizing Our Potential - Individuals, Employers, Nation.*

의 취약 청소년의 학업 유지 및 학업성과 제고에 기여한 것으로 평가받고 있다. 학습·기술위원회 도입 이후 국가 재정지원 공식에 의한 계속 교육에 대한 재정 지원은 프로그램 가중치와 형평성 지수를 반영하고 있어 형평성을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 성인학습(adult and community learning)의 경우, 해당 지역의 정책에 따라 지역별로 예산 투자 격차가 심하여 국가적 관점에서 형평성이 결여되었다고 볼 수 있다. 또한 성과 중심 재정 지원방식의 운영으로 인하여 직업교육훈련 프로그램 운영에 있어 특히, 현장중심학습(work-based learning)의 경우 creaming effect가 존재하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 직업교육훈련 제공 기관이 직업교육훈련 대상자 선발에 있어 보다 능력있고 적극적인 사람을 우선 선발함으로써 정작 직업교육훈련이 더 필요한 저능력자가 상대적으로 소외되는 결과가 여전히 초래되고 있다.

‘숙련형성 백서(Skills Strategy)’에서는 정부가 직업기초능력이 부족한 모든 성인에게 그들이 2단계 자격(level 2 qualification)을 갖추는데 필요한 직업교육훈련 비용을 제공할 것을 명시하고 있다. 이러한 규정(Level 2 Entitlement)은 직업교육훈련 재정정책의 형평성 제고에 기여할 것으로 기대된다. 이는 또한 시장의 실패 부분을 정부 정책으로 보완하는 것으로 시장 전반의 효율성 제고에도 긍정적으로 작용할 것으로 기대되고 있다.

<표 IV-3>에서 살펴보았듯이 영국(잉글랜드) 직업교육훈련 투자 규모는 1996/97년부터 2000/01년까지 지속적으로 증가하였던 반면, 학생 1인당 지출 규모는 1998/99년에 23.1% 증가한 후 3,600 파운드 수준을 유지하고 있다. 이는 1998/99년과 2000/01년 사이에 직업교육훈련 대상자 규모가 증가하여 직업교육훈련 자원 확보의 충족성 관점에서 보았을

때, 정부 예산 지원을 과거와 같은 수준으로 유지하기가 어려움을 반영한다고 볼 수 있다.

‘숙련형성 백서(Skills Strategy)’에 의하면, 향후 영국 정부는 성인들의 직업능력 향상을 위하여 상기 Level 2 Entitlement 외에 국가 및 지역 차원에서 필요한 직업 영역에서의 3단계 자격(level 3 qualification) 취득을 위한 직업훈련에 대한 재정 지원, 성인학습보조금(Adult Learning Grant)의 운영 등 다양한 정책을 제시하고 있다. 이의 실현에는 적지 않은 예산 투자가 필요한 바, 영국 정부는 가용 공공예산 투자의 우선 순위 조정을 통하여 재원 확보 효과를 거두고자 하고 있다. 한 예로 영국 정부는 직업교육훈련 비용에 대한 개인 부담 비율을 높이는 방안을 추진할 예정이다. 즉, 모든 사람이 level 2 자격을 갖추도록 지원하되 그 이상 수준에 대해서는 개인 부담을 늘린다는 것이다. 이러한 방안은 교육 훈련을 통해 금전적 이득을 가장 많이 얻게 되는 사람이 비용도 가장 많이 부담해야 한다는 원칙에 근거한다.

2. 시사

영국의 직업교육훈련 재정 정책 논의가 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 장기적 관점에서 정책을 수립하여 점진적으로 추진하여야 한다는 점이다. 앞에서 언급하였듯이 영국은 새로운 제도 도입 2년 전에 새 제도 구상의 비전을 밝히고 정책계획을 수립하였으며, 구체적인 새 제도 도입도 구 제도와 병행을 통하여 점진적으로 실시하고 있다. 이는 새 제도 도입으로 인한 혼란을 최소화하고 새 제도의 성공 가능성을 최대한 제고하기 위함이다. 새 제도 구상을 미리 밝히는 것은 향후 정책변화에 대한 예측 가능성을 높이고 사전에 관련 주체들의 의견을 반영하여 합리적인 정책 방안을 개발하기 위한 필수 조건이다.

둘째, 16세 이상 직업교육훈련 정책에 있어 종합적, 통합적 접근 방식을 취하고 있다는 점이다. 계속교육재정지원위원회(FEFC)와 훈련·기업협의회(TEC) 기능과 지방교육당국(LEA)의 성인학습기능을 통합하고 기획기능을 갖춘 학습·기술위원회(LSCs)를 도입한 것이 대표적 예라 할 수 있다. 이는 영국 직업교육훈련 정책의 기획·추진에 있어 국가, 지방 그리고 영역별로 일관성과 체계성을 갖추기 위한 것이다. 직업교육과 직업훈련이 분리되어 운영되고, 중앙 정부 정책과 지방자치단체 정책간 연계·통합이 미흡한 수준에 있는 우리나라는 향후 직업교육훈련 재정 정책 개선 방안 모색 시 영국의 접근 방식을 고려할 필요가 있다.

셋째, 지역에 기반하고 관련 기관간의 유기적인 파트너십에 기초한 종합적인 접근을 시도하고 있다는 점이다. 47개의 지방 학습·기술위원회를 구성·운영한다는 것은 지역 특성을 반영한 직업교육훈련 재정을 기획·추진한다는 것을 의미한다. 또한 지역개발청(RDA), 산업기술위원회(SSCs), 산업기술개발원(SSDA), 학습·기술개발원(Learning & Skills Development Agency), 소기업서비스(Small Business Service) 등 관련 기관과의 파트너십을 강조하는 것은 직업교육훈련 재정 운영의 효율성 제고 관점에서 단순한 재정제도 이상의 직업교육훈련 정책의 전략적 접근이 요구된다는 것을 의미한다. 해당 지역의 노동시장 수요 변화에 근거하여 직업교육훈련기관 및 프로그램은 어떤 방식으로 연계하여 운영하는 것이 가장 효과적인가? 하는 관점에서 정책을 종합적으로 기획·추진할 필요가 있다. 학습·기술위원회는 약 18개월 동안 전략적 지역 분석(Strategic Area Review)을 실시하고 그 결과에 기초하여 지역 수요에 가장 잘 대응할 수 있는 직업교육훈련 정책 및 재정 방안을 도출할 예정이다.

우리 나라도 직업교육훈련 정책 및 재정 운영에 있어 지방자치단체의

경제 개발 계획, 산업계의 인력 수요 등을 고려하여 지자체와 기업체와의 협의를 거쳐 계획을 수립, 추진하는 방식을 고려할 필요가 있다. 아울러 단순한 재정 배분 및 단위 기관에서의 예산 운영의 효율성을 제고하는 접근 방식을 뛰어 넘어 직업교육훈련 정책(제도)의 기획 단계에서부터 효율성 및 형평성을 제고하는 방안을 모색하는 접근 방식이 필요하다.

넷째, 영국의 학습·기술위원회는 구체적인 자료 분석에 근거하여 정책을 기획·추진·모니터링·평가하고 있다는 점이다⁴⁹⁾. 개별 학습자기록표(Individualized Learner Record) 제도는 그 대표적인 예라 할 수 있다. 정책이 실질적으로 성공하기 위해서는 정책 입안의 근거가 확실하고 정책 평가를 신뢰할 수 있어야 하는데 이는 정확한 자료 분석에서 비롯된다. 우리나라도 향후 직업교육훈련 재정제도 및 정책의 개선을 보다 과학적 근거에 기초하여 시도하기 위해서는 정책 변인별 D.B. 구축을 우선적으로 실시할 필요가 있다. 이러한 관점에서 현재 본원이 기획·추진하고 있는 각종 패널 데이터 프로젝트, D.B. 구축 작업이 갖는 정책적 의의는 크다고 볼 수 있다.

다섯째, 직업교육훈련의 내용, 수준 및 질에 초점을 둔 성과 중심의 재정 운영을 시도하고 있다는 점이다⁵⁰⁾. 아직은 프로그램 이수율(retention rate), 자격취득율(achievement rate) 등에 국한되어 있지만, 그러한 시도가 갖는 의미는 크다고 할 수 있다. 우리나라도 향후 재정 운영의 효율성을 제고하기 위한 방안 모색 시 직업교육훈련 재정 투자 효과를 측정할 수 있는 방법을 개발하는 노력이 필요하다. 그러나 구체

49) 영국의 학습·기술법(Learning and Skills Act 2000)은 직업교육훈련 정책 및 재정에 관한 모니터링과 중간평가를 실시할 것을 명시하고 있음.

50) 이와 아울러 성인학습감독청(Adult Learning Inspectorate)과 표준교육청(Office for Standards in Education)에서 직업교육훈련 과정과 결과의 질적인 수준을 감독하고 있음.

적인 정책개발 및 추진에 있어서 신중을 기할 필요가 있다. 영국은 프로그램 이수율, 자격증 취득율, 취업률 등 실질적인 성과를 재정 지원과 연계함으로써 투자 효과 제고를 강조하고 있지만 실제 이러한 정책 평가 연구 결과를 보면, 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과가 나타나는 것이 사실이다.

여섯째, 제도 변화는 과학적이고 객관적인 평가에 기초하여 신중하게 접근하여야 한다는 점이다. 영국의 빠른 제도 변화는 시대적 요구에 신속히 대응한다는 긍정적 평가를 얻을 수 있으나, 반대로 한 제도가 정착하여 정당한 평가를 받기 이전에 또 다른 제도를 도입하여 혼란을 초래한다는 부정적 평가도 받고 있다. 그러한 제도 변화가 과학적·객관적 평가 결과에 근거하기보다는 정책 결정권자의 생각에 기초하고 있다는 점에서도 문제를 찾을 수 있다. 우리나라도 직업교육훈련 재정제도의 변화를 추진할 때, 기존 제도에 대한 과학적·심층적 분석이 선행되어야 할 것이다. 그리고 새 제도의 설계 시 새 제도 추진 과정 및 결과에 대한 평가 계획이 함께 구상되어야 할 것이다.

일곱째, 개인에 대한 재정 지원 역시 구체적인 적용 방안 구상 시 여러 가지 점을 고려하여야 한다. 영국의 개인학습계좌제 경험은 다음과 같은 점을 시사하고 있다: i) 우선 개인학습계좌제나 바우처(voucher)와 같은 제도를 도입함에 있어 제도 도입의 전략적 목적을 명확히 하여야 한다는 점이다. 여러 가지 목적을 동시에 달성하고자 정책 실행 방안을 구안할 경우 초점을 잃게 되어 정책이 실패할 가능성이 높아진다: ii) 제도 설계 및 도입 이전에 관련 주체들과 협의하고 제도의 근본 목적을 제대로 이해시키는 것이 중요하다: iii) 시장 경쟁 원리를 이용하여 직업교육훈련 기관간 선의의 경쟁을 유도하는 경우에도 일정 수준 이상의 직업교육훈련 기관만이 시장에 진입할 수 있도록 질 관리 체제를 갖

출 필요가 있다: iv) 개인 이용자가 올바른 의사결정을 하여 투자 성과를 보장하기 위해서는 직업교육훈련 시장에 대한 다양하고 정확한 정보를 지속적으로 제공할 수 있어야 한다: v) 개인 학습자에게 직접 비용을 지원하는 경우, 지원금이 지원 목적 외에 잘못 사용되는 경우를 방지할 수 있도록 강력한 모니터링 시스템을 포함한 체계적인 행정체제를 갖추어야 한다.

제 5 장 독일의 직업교육훈련 재정제도

제1절 직업교육훈련 제도

1. 직업교육

독일의 직업교육은 10년 간의 학교의무교육(초등교육~2기 교육 1단계)을 마친 후 크게 2가지 형태로 실시되고 있다. 하나는 이원화체제를 통한 방식이고, 또 다른 하나는 직업전문학교나 전문고등학교를 통한 방식이다.

이원화교육체제(Duales System der Berufsausbildung)는 학교의무교육(9~10년)을 마친 청소년이 직업양성교육을 받기 위해서 직업양성교육을 실시하는 사업장(일반기업체, 공공기관 등)에서 직업교육을 받는 동안에 직업학교에도 다니는 제도(통상 3~3.5년)이다. 독일 노동시장은 동일직종의 사업체간 수평이동이 가능한 직종별 노동시장이 특징으로 구직자가 취업하기 위해서는 관련 직업훈련이 필수적이며, 이것이

이원화교육체제의 성공요인이다.

이원화체제에서 학생들은 3~4일은 기업에서 실습을 하고 1~2일은 직업학교에서 수업을 받는다. 또한 양성훈련 사업장은 교육훈련기간 동안 훈련생에게 매달 일정액의 훈련수당과 교육훈련에 드는 재료비 등을 부담하는데, 훈련수당 금액(직업에 따라 205~920유로)은 각 산업별 단체협약에 따라 정한다. 학생은 학습자료, 식사, 작업복, 교통비를 부담하고, 일부 기업에서는 보조금(Zuschuesse)을 지원하며, 교육기간 중에는 각종 보험(건강, 간호, 연금, 실업, 사고)에 가입된다. 이원화교육체제에서의 관리 및 재정 부담 주체를 정리하면, <표 V-1>과 같다.

직업학교는 주당 1~2일 내지는 몇 주에 걸친 과목별 수업(이론교육)을 실시하게 된다. 학교의 재정은 주 정부, 관련 단체, 업종별협회 등의 세금과 지원금으로 조달하며, 교과과정은 주 정부, 연방정부, 사용자 및 노동자 대표 각 16인이 참여하는 위원회에서 편성·결정한다. 사업장에서 직업양성훈련을 마친 후, 해당 직종 자격증 시험(장인자격증: Gesellenbrief, 전문인증: Facharbeitbrief)에 응시하여 합격하면 전문직업인으로 인정받게 된다.

<표 V-1> 이원화체제에서의 관리주체 및 재정 부담

구분	관리주체	체결근거	내용	감독기관	재정부담
사업체	연방 정부	훈련계약서	현장실기중심	소속협회	훈련사업체
직업학교	주 정부	의무교육	이론중심	장학기관	주정부

자료: 노동부(2002), 『독일의 청소년 직업교육훈련제도 및 동향』, p.4.

이러한 이원화제도는 산업체의 생산시설 및 장비를 활용함으로써 현장적응력이 우수한 기능인력을 양성·확보할 수 있는 장점이 있으나 산업체의 재정적 부담이 크며 훈련기업과 훈련생의 수급불일치, 산업체와

직업학교의 연계 부족 등 운영상의 문제를 안고 있다.

또 다른 방식의 직업교육은 직업전문학교나 전문고등학교를 통하여 이루어진다. 직업전문학교나 전문고등학교(Fachoberschule)에 진학한 학생은 졸업 후 기술자나 기능장의 자격을 취득하거나 전문대학(Fachhochschule)에 진학하게 된다. 전문대학(8학기, 대학지원자의 1/3)의 입학조건은 김나지움 졸업 후 아비투어를 통과하거나 직업전문학교 교육 또는 직업기초교육(Berufsgrundbildungsjahr)을 받아야 한다. 양성교육에 해당하는 이원화교육체제의 직업교육을 마친 후 몇 년간 직업생활을 경험한 청소년이 전문대학에 진학하려면 전일교육을 기준으로 6개월~3년 기간의 전문학교(Fachschule)에 다녀야 하고, 졸업시험에 합격하면 전문고등학교(Fachoberschule)의 12년 차에 편입되며, 전문고등학교 졸업 후 전문대학에 진학할 수 있다.

학교 의무교육을 마치지 못하였거나, 직업양성교육 사업장을 구하지 못한 경우, 혹은 직업기초교육을 받지 못한 청소년은 직업준비교육(Berufsvorbereitungsjahr)을 1년 간 수강할 수 있다. 교육 이수 후에도 직업생활을 하지 못하는 청소년은 연방노동청이 재정을 지원하는 ‘직업준비를 위한 교육과정(Berufsvorbereitende Lehrgänge)’에 참가할 수 있다⁵¹⁾.

51) 직업양성교육은 이원화제도에서의 사업내훈련과 직업학교에 이루어지는 교육을 의미하며, 직업기초교육직업준비교육, 직업준비를 위한 교육과정은 오리엔테이션 단계 이후 레알슐레, 하우스프트슐레, 종합학교 등 2기 교육 1단계로 진입하지 못하는 학생들을 대상으로 이루어지는 교육임.

[그림 V-1] 독일의 교육제도

계 속 교 육 (일반적, 직업적, 학문적, 계속교육)		평생교육
현장내 계속교육, 저녁학교	대학, 전문대학	3기교육 (18~23세)
이원화제도 (직업학교와 사업내훈련)	전문학교 직업전문학교 전문고등학교	김나지움 상급과정
		2기교육 2단계 (15~19세)
특수학교	레알슐레	2기교육 1단계 (10~16세)
	하우프트슐레	
	김나지움	
	종합학교	
	오리엔테이션 단계	
특수학교	초등학교	초등교육 (7~10세)
특수유치원	유치원	기초교육 (3~6세)

주: 몇몇 주에서는 레알슐레, 하우프트슐레, 김나지움 및 종합학교가 같이 운영되는 경우도 있음.
 자료: 노동부(2002), 『독일의 청소년 직업교육훈련제도 및 동향』, p.2.

2. 직업훈련

독일에서의 계속직업훈련은 직업훈련의 공급자가 다양하고, 시장변화에 민감하게 반응하며, 국가가 해야 하는 필수적인 역할을 보완적으로 수행하는 기능을 하며, 다양한 훈련과정의 개설과 사업장에서 요구하는 선행학습의 경험을 제공하는 특징을 가지고 있다.

또한, 개별 기업의 사업내 훈련과 달리 채용과 관련하여 일관된 구조가 형성되어 있지 않기 때문에 채용 조달의 형식과 주관하는 단체 등이 매우 다양한 특성을 보인다. 모든 형태의 계속직업교육훈련 채용은 지속적으로 그 규모가 증가하고 있다.

계속직업교육훈련을 수행하는 주체로 협회, 사업주단체 등 다양한 공급자가 있으며, 이들 기관들은 사회경제적 환경 변화와 더불어 설립·발전하여 왔다. 계속직업교육훈련을 직접 제공하는 기관에게는 보조금이 지급되는데 이는 특수한 과정에 한하여 보조하거나 혹은 기관 전체에 대한 장려금 형태로 지급하는 방식으로 이루어진다.

실업자 직업훈련은 청소년을 포함한 신규실업자와 주부, 외국인, 저학력자 등을 포함한 장기실업자로 구분하여 각기 다른 형태와 방법으로 실시되고 있다. 먼저 신규실업자를 위한 훈련의 경우, 직무능력을 축적할 수 있도록 직업훈련을 받을 수 있는 기회를 제공하고, 취업률을 높이기 위하여 긴급프로그램(Sofortprogramm) 등을 실시하고 있다. 프로그램의 종류에는 사업내 양성훈련 및 현장외 훈련 기회 제공, 훈련기회를 제공받지 못한 훈련생을 위한 직업훈련, 훈련준비과정 개설 등이 있다. 다음으로 장기실업자 훈련의 경우, 노동시장 진입을 용이하게 하기 위하여 직무능력 향상과 자격취득에 초점을 맞추고 있으며, 사업체 취업 이전 단계와 이후 단계 등 유형별로 나누어 실시하고 있다. 이들 계층의 훈련과정 개설과 훈련내용이 보다 충실해지고 있으며, 재정 지원도 점차 확대되고 있다.

제2절 직업교육훈련 재원

1. 양성훈련

독일에서 양성훈련에 관한 재정지원에 관한 논의는 이미 오래 전부터

있어 왔다. 1976년 직업훈련촉진법에서 비용지원에 관한 세부사항이 만들어졌다. 그 결과 양성훈련에 참여하지 않는 사업체도 그 규모에 따라 양성훈련 비용을 분담하게 되었다. 이러한 분담금제도는 경기변화나 부차적인 요소들에 의한 영향을 줄이고, 양성훈련의 범위와 선택의 폭을 넓히며, 훈련의 질적 향상을 기하는데 목적이 있다.

독일의 청년층에 대한 양성훈련은 앞에서 설명한 바와 같이 두 가지 시스템에 의하여 운영된다. 하나는 기업이 주축이 된 사업내 훈련과 직업학교 이론교육을 병행하는 이원화교육체계이고, 다른 하나는 전일제 직업학교인데 조직과 채용 조달이 상이하다. <표 V-2>는 이원화교육 제도의 특징을 정리한 것이다.

<표 V-2> 독일 직업교육훈련의 이원화제도

구분	사업내 훈련	직업학교
교원	직업훈련 교사 (직업훈련 교사 자격기준)	직업학교 교원 (국가교원자격시험)
학습자	훈련생(도제)	직업학교 학생
직업훈련 규정	직업훈련규칙	기본교수지침
기본교수 원리	작업과정중심	학문중심
감독	권한이 있는 상공회의소	국가
재정	기업체	공공
법적 권한	연방 정부	각 주 정부

자료: 김기홍(1998), 「독일 직업교육훈련의 실태와 우리 나라의 과제」, 『한국교육학연구』, 제3권 제1호, p.30 재구성.

독일의 이원화체제 하에서 사업내 훈련에 대한 재원은 개별기업이 대부분을 제공하는데 학교훈련(school-based training), 산업부문별 훈련(sector training), 협동훈련(cooperative training) 등 훈련의 형태별로 다양하다⁵²⁾. 즉, 학교훈련은 기업과 중앙 정부 및 주 정부, 부문훈련은

사업주단체, 협동훈련은 각 개별 기업 등에서 예산을 조달하고 있다. 개별 기업이 사업내 훈련에 제공하는 자원 조달과 관련한 명문화된 조항과 형식은 없다.

개별 기업에서의 직업교육훈련을 위한 자원 조달은 공공재원의 직접 조달 혹은 각종 제도를 통한 간접적인 조달 등의 형태로 이루어지고 있다. 특히, 양성훈련에 대한 자원은 기업에 대한 투자 자원의 일부도 그 재정의 원천이 되며, 최근 개별 기업의 직업교육훈련 자원은 당해 기업 뿐만 아니라 사업주단체를 주축으로 한 부문별 훈련 자원, 각 기업이 훈련비용을 나누어 부담하는 협동훈련 자원 등 형태가 다양해지고 있으며, 그 규모 또한 증가하고 있다. 전통적으로 개별 기업이 직업교육훈련에서 중요한 역할을 수행해 왔으나 근래 중앙 정부 및 주 정부 차원에서도 조세 정책과 보조금 등을 통한 다양한 재정 지원 정책을 시도하여 중앙 정부 및 주 정부의 역할과 영향력이 증가하고 있는 추세를 보이고 있다.

가. 이원화체계

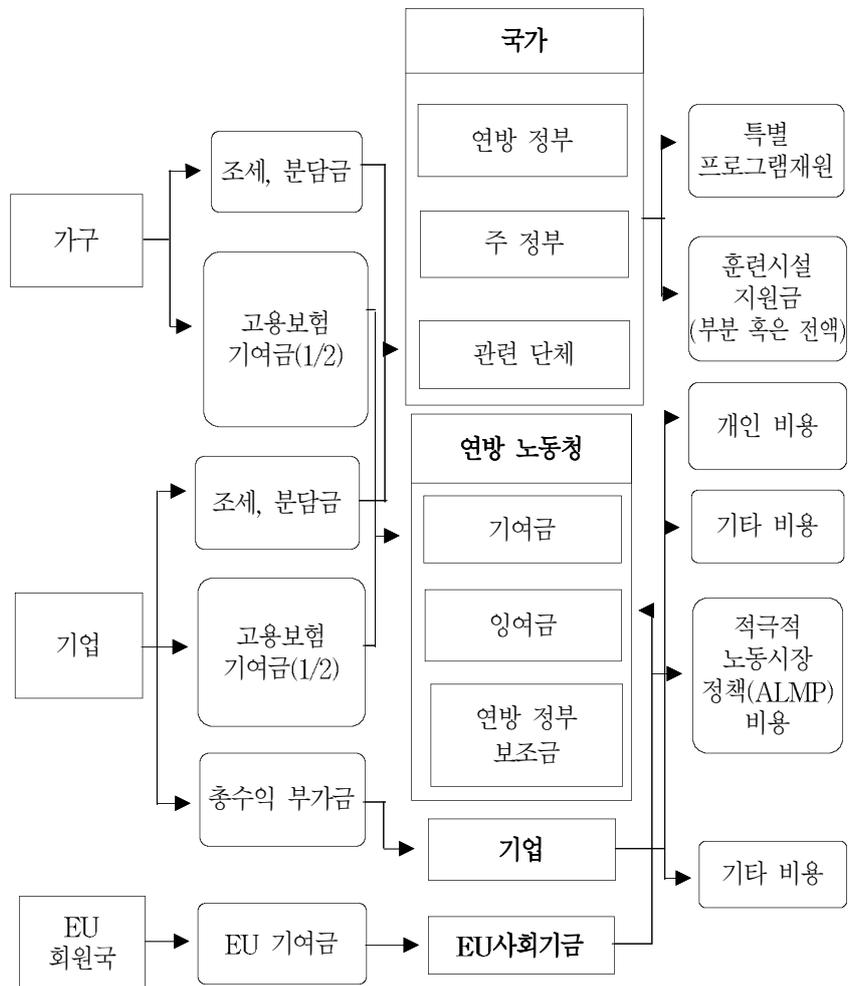
1) 사업내 훈련

독일 이원화체제에서의 사업내 훈련은 대부분의 자원이 개별 기업에 의하여 조달된다. 기업에서는 필요로 하는 훈련과 직종을 자유로이 결정하는데 특히, 양성에 필요한 훈련생 수와 질적인 숙련수준 및 훈련에 소요되는 비용까지 양성훈련에 필요한 모든 내용들을 기업에서 결정하게 된다. 개별 기업에서의 자원 확보는 기업 이윤에 대한 조세의 감면 혹은 면제의 형태와 생산된 제품의 판매, 생산요소 구매, 국제 거래에서의 발생한 이윤 등 매우 다양한 변인들의 영향을 받는다.

52) 기업이 조달하는 재원으로 운영되는 훈련에는 사업내 훈련, 상공회의소 등 사업주단체가 지원하는 학교훈련(school-based workshop 포함), 관련 산업별로 행해지는 부문별 훈련, 자체 훈련 여건이 부족한 중소기업 위주의 협동훈련 등이 있음.

국가의 개별 기업에 대한 직업교육훈련 보조는 훈련시설이 있는 사업장 혹은 신규로 훈련시설을 설립한 사업장에 훈련시설 및 훈련 부대비용 전액 혹은 일부를 지원하는 방식으로 이루어지고 있다.

[그림 V-2] 개별 기업의 직업교육훈련 재정 흐름도



자료: CEDEFOP(2000). *The financing of vocational education and training in Germany*. p.26.

이러한 훈련시설을 개별 기업이 운영하도록 지원하는 것은 국가가 직접 훈련시설을 운영할 경우 발생하는 비용을 개별 기업에게 수행하도록 하여 보다 시장수요에 부합하는 인력양성을 유도한다는 장점이 있다. 훈련에 소요되는 비용은 국가에서 기업에 대하여 조세 감면 혹은 면제 등을 통하여 지원하고 있다.

일반적으로 개별 기업의 직접적인 재원은 생산된 제품의 판매 수익, 이자 수입 등이며, 부차적인 재원은 신용을 기초로 한 대출 그리고 과거 수입의 상환 혹은 유보소득 등으로 구성된다. 여기에 실업보험의 기여금(훈련제공자와 훈련수혜자 양측 모두가 부담 즉, 고용주가 절반을 부담하고, 근로자가 절반을 부담)이 포함된다. 기업은 직업훈련을 통한 적극적 노동시장정책 참여와 직업교육훈련 촉진이라는 규정에 따라 실업보험 기여금을 활용하여 직업훈련 기회를 제공하게 된다. 또 다른 직업교육훈련 재원으로 1994년 만들어진 유럽사회기금이 있는데 이 재원은 연방노동청을 통하여 특별지원프로그램에 지원되고 있다.

중앙 혹은 주 정부에서 사업내훈련에 지원하는 직접적인 재원은 세금과 수수료 등이며, 이러한 재원이 개별 기업 안에 설치된 훈련시설에 직접 지원되어 직업교육훈련을 촉진하게 된다. 또한 조세 수입으로부터 발생하는 장려금은 특수한 목적에 배당되거나 특별한 지출항목에 할당되게 되어 있다.

이상의 개별 기업 차원의 직업교육훈련 재원을 다시 정리해 보면, [그림 V-2]에 제시된 바와 같이, 개별 가구에서 부담하는 세금과 고용보험 부담금, 개별 기업에서 부담하는 세금, 분담금과 고용보험 부담금 그리고 유럽연합의 사회기금이 있다.

기업에서 자체 재원을 투입하여 양성훈련을 실시하는 것은 기업에서 필요로 하는 인력을 별도의 추가 비용을 들이지 않고 채용할 수 있으며,

구인절차를 생략함으로써 여기서 발생하는 비용 또한 줄일 수 있는 장점이 있기 때문이다. 그러나 독일에서의 사업체의 양성훈련 참여율은 지속적으로 감소하고 있다. 개별 기업의 양성훈련에 사용되는 비용은 기업규모, 직종, 담당 업무 유형에 따라 차이가 있다. 기업규모가 클수록 양성훈련에 지출하는 비용 또한 크다. 사업내 훈련과 별도로 개별 기업 이외에서 이루어지는 사업외 훈련의 경우에도 시설·장비 확보, 교사 등 훈련과 관련된 훈련비용 지출은 사업내 훈련 못지 않게 크다.

직업교육훈련 비용에 대한 분석 즉, 투입(재정 투자)에 비하여 산출(수입)이 어느 정도 있는지를 살펴본 결과, 직업교육훈련 투입에 대하여 일정 부분은 회수되는 것으로 분석되고 있다. 이는 직업교육훈련에서 청년을 교육시키는데 돈이 얼마나 드는가, 그리고 실습생 1인당 드는 총 직업교육훈련 비용은 얼마인가를 살펴봄으로써 직업교육훈련의 실효성을 판단할 수 있기 때문이다.

2000년 기업들은 약 280억 유로를 170만 직업 훈련생을 교육시키는데 지출하였다. 기업들의 이러한 직업교육훈련에 대한 직접투자가 기업들에게 손해만 되는 것은 아니다. 종종 젊은 인력들은 자신의 교육 기간 동안 이미 기업들이 그들에게 투자하는 액수의 일정 부분에 상응하는 이익을 올리고 있기 때문이다.

연방직업훈련연구소(BIBB)의 한 조사에 따르면⁵³⁾ 2000년 기업들은 교육연도 당 훈련생 신분으로 고용한 직원들의 직업훈련에 평균 16,435 유로를 지출했다. 이것은 1991년 1인당 직업교육훈련 비용 대비 약 9% 정도 늘어난 것이다. 평균 3년에서 3년 6개월이 소요되는 직업교육훈련에 기업들은 실습생 1인당 약 50,000 유로를 지출하는 것으로 나타났다. 과거 동독 지역의 기업들이 직업교육훈련 부분에 상대적으로 적은 비용

53) BIBB(2003). *It pays for companies to run training*. bibb news 2003.3, p.3

을 지출한 반면, 서독 지역의 기업들은 자격 취득 과정에 1인당 연 17,491 유로라는 많은 돈을 지출하고 있다.

2000년 직업훈련생들의 생산활동으로 인한 생산액은 약 130억 유로에 달했다. 특히 산업과 상거래 부문에서의 생산활동으로 인한 이익이 만족스러울 정도로 늘었다. 쾰른 경제연구소에서 추정된 훈련생 1인당 투입되는 총 비용은 16,435 유로인데, 이 중 순비용은 7,730 유로이며, 직업훈련에 들인 비용 대비 수입(생산 등을 통한 회수비용) 즉, 실습생의 생산활동으로 인하여 발생한 수입은 1인당 8,705 유로이다. 기업 내에서의 교육훈련이 다시 활성화되고, 직업교육훈련 시설 운영에 있어서의 비용 지출 과정이 많이 간소화되었다는 점이 교육훈련비용 회수의 증가요인으로 작용했다.

직업교육훈련을 실시하고 있는 기업들에서 젊은이들을 훈련시킨 효과는 직접적인 이익으로 나타난다. 게다가 그러한 기업들은 직업교육을 실시하지 않는 기업들에 비해서 새로운 전문인력 모집에 분명 더 적은 비용을 지출한다. BIBB에 따르면 2000년 실습생을 채용한 기업들은 전문인력 1인당 평균 5,765 유로를 절약했는데, 그렇지 않았을 경우 즉, 완전히 신규채용을 했을 경우에 기업들은 사원을 모집하고, 그들을 업무에 숙달하도록 교육/재교육시키는 데 더 많은 돈을 들여야만 했을 것이다.

2) 학교훈련

대부분의 학교훈련은 상공회의소와 산업계의 자율적인 연계에 근거하여 이루어진다. 이러한 학교훈련은 상공회의소의 기부금과 특별 분담금에 의하여 재원이 조달되게 되는데 이는 기업의 영업이익 혹은 조세 감면 등을 기초 재원으로 한다. 이 경우 특별 분담금을 직접 학교로 지급하지 않고 훈련을 실시하는 개별 기업에 지원하게 된다. 이는 전체 훈련생의 공급 규모를 고려함은 물론 산업 현장의 수요를 반영한 훈련생

의 수급 조절기능을 기업이 하도록 한 것이다.

훈련분담금은 상공회의소, 지역수공업협회 혹은 길드 등 모든 회원사로부터 각출되나 그 배분은 각각 다르다. 또 다른 재원은 연방 및 주 정부로부터의 보조금과 연방노동청으로부터 받는 장려금과 대여금인데 이 중 연방노동청으로부터 지원되는 재정은 고용주의 실업보험 기여금과 개별 가구에서 근로자 신분으로 납부하게 되는 사회보험을 통하여 마련된다. 여기에도 연방노동청에서 관리 지원하는 유럽사회기금과 개별 기업의 세금 감면 및 면제 등으로 발생하는 재원이 포함된다.

3) 산업부문별 훈련

산업부문별 훈련의 재원은 직접재원과 간접재원으로 나누어 볼 수 있다. 직접재원은 개별 기업의 영업이익, 이자소득, 조세감면, 기부금 등으로 구성되는데 이러한 소득으로부터 충당되는 분담금은 산업부문별 훈련에 대한 기부금으로서 총임금의 일정 비율을 내게 된다. 이와 더불어 연방 정부, 주 정부 재원 그리고 연방노동청, 유럽사회기금도 일정부분 지원된다. 간접재원으로는 기업 이윤에서 공제되는 조세감면(경감) 등이 있다.

4) 협동훈련

개별 기업들은 여러 가지 다양한 방법을 통하여 협동훈련을 모색하고 있다. 이러한 협동훈련에는 가장 일반적으로 중심 기업과 파트너 기업이 하나의 모형으로 구성되는데 중심 기업, 선임 파트너 혹은 파트너 기업 등 다수의 기업이 참여하게 된다. 중심기업은 지도적인 위치에서 훈련계약을 주도하나, 파트너 기업에 대한 훈련내용을 구성하거나 훈련생을 보내주는 등의 역할은 하지 않는다. 그렇지만 궁극적으로 파트너 기업을 포함한 훈련 전반에 관한 책임을 진다.

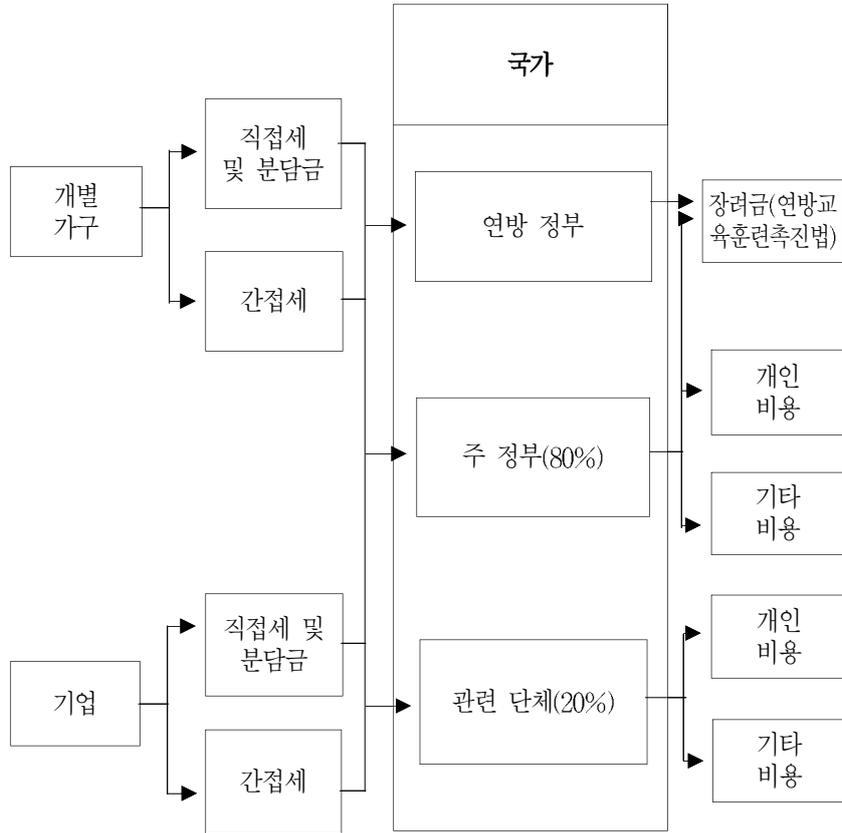
다른 하나의 모형으로 훈련컨소시엄(training consortium)이 있는데 각 기업들은 계약에 있어서 동등한 파트너의 지위를 가진다. 소속된 개별 기업들은 독립적으로 훈련을 공급하고, 그들의 훈련생들과 훈련계약을 체결할 수 있으나 훈련내용을 컨소시엄 참여 기업들과 교환하거나 훈련생들을 보낼 수는 없다. 또, 훈련위원회(commission training)는 중소기업규모의 기업체들이 모여 보다 큰 훈련단체를 구성하는 것으로 주로 지역에 많이 분포하고 있는데 여기서도 각 기업은 훈련생들과 훈련계약을 각각 자유로이 체결할 수 있으며, 어떠한 훈련과정에 한해서는 인근의 보다 큰 기업으로부터 직업교육훈련을 받을 수 있게 문호가 개방되어 있다. 마지막으로 훈련협회(training association)는 개별 기업을 회원으로 하며, 각각의 기업이 법적으로 독립적인 형태를 띤 연합단체이다. 훈련공급자로서 협회의 관련 담당자가 소속기업의 훈련과 관련된 계약을 포함한 일련의 업무를 맡아서 하게 된다.

협동훈련의 재원도 개별 기업의 직업훈련 재정과 마찬가지로 다양한 형태로 조성되는데 개별 기업의 수입과 더불어 연방, 주 정부의 훈련촉진 지원금, 연방노동청의 보조금, 유럽사회기금 등의 직접적인 재원과 조세 감면 등의 간접적인 재원으로 구성된다.

나. 직업학교

직업학교는 대부분이 지방자치단체(주 정부 포함)에 의하여 지원되고 있다. 직업학교의 재정은 주 정부에 의하여 1차적으로 가장 많은 부분이 지원되고, 그 다음으로 관련 단체가 기여하고 있다. 또 관련 보조금의 지원 규모는 일반 학교에 지원하는 수준과 비슷하다. 주 정부와 관련 단체의 직접적인 재원의 원천은 개인과 개별 기업으로부터 나오는 조세와 분담금이다.

[그림 V-3] 직업학교의 직업교육훈련 재정 흐름도



자료: CEDEFOP(2000). *The financing of vocational education and training in Germany*. p.37.

따라서 직업학교에 대한 재원은 공공예산으로부터 가장 많이 충당된다. 직업학교의 재원과 재정흐름도를 정리하면 [그림 V-3]과 같다. 연방 정부는 학생 가족들에 대한 소득지원을 포함한 학생들에 대한 장려금 지원을 지속적으로 하고 있는데 이러한 재정 지원도 직업교육훈련 재원 구성에 포함된다.

이원화체제와 직업학교 등 양성훈련에 소요된 총 재정규모의 변화추이를 살펴보면 <표 V-3>과 같다⁵⁴⁾. 공공부문의 부담 비중이 1986년 16.5%에서 1996년 21.7%로 계속 증가한 반면, 민간부문의 부담 비중은 같은 기간 중 83.5%에서 78.3%로 감소하는 경향을 나타내고 있다. 공공부문의 부담 증가는 주 정부 부담금이 주도하고 있는데, 이는 양성훈

<표 V-3> 양성훈련 총 재정규모

(단위: 백만 마르크, %)

구분		1986		1991		1996	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
공공 부문	유럽연합	-	-	-	-	-	-
	연방정부	132 (67.35)	0.3	388.6 (198.27)	0.7	287.4 (146.63)	0.6
	주정부	5,618 (2,866.33)	12.8	6,543 (3,338.27)	13.2	8,834.89 (4,507.6)	18.1
	자치단체· 협회	1,460 (744.9)	3.3	1,755 (895.41)	3.5	1,474.43 (752.26)	3.0
	소계	7,210 (3,678.57)	16.5	8,686.6 (4,431.94)	17.5	10,596.72 (5,406.49)	21.7
민간 부문	기업	36,638.47 (18,638.47)	83.5	40,967.18 (20,901.62)	82.5	38,180.49 (19,479.84)	78.3
	개인	-	-	-	-	-	-
	소계	36,531.4 (18,638.47)	83.5	40,967.18 (20,901.62)	82.5	38,180.49 (19,479.84)	78.3
연방노동청		-	-	-	-	-	-
총 비용		43,741.4 (22,317.04)	100	49,653.78 (25,333.56)	100	48,777.21 (24,886.33)	100
1인당 명목 GNP		2.27		1.88		1.38	

주: ()안은 유로화이며, 단위는 백만 유로임.

자료: CEDEFOP(2000). *The financing of vocational education and training in Germany*. p.41.

54) 1996년 이후의 최신자료 수집이 여의치 않아 여기에는 2000년 CEDEFOP 보고서에 제시된 자료를 이용하여 논의함.

련에 대한 기업의 재정부담이 상대적으로 감소하고 있음을 시사한다.

2. 계속직업훈련

사업내 양성훈련에서와 마찬가지로 계속직업교육훈련의 가장 큰 투자자는 기업이다. 사업내 계속직업교육훈련은 숙련근로자의 수준에 따라 주로 남자 근로자를 대상으로 실시되며, 훈련과정이 종료되면 대부분 자격증을 취득하게 된다. 여기서도 개별 기업이 훈련생 규모를 선정하고, 훈련시간, 훈련기준, 훈련비용 등을 자율적으로 결정하게 된다.

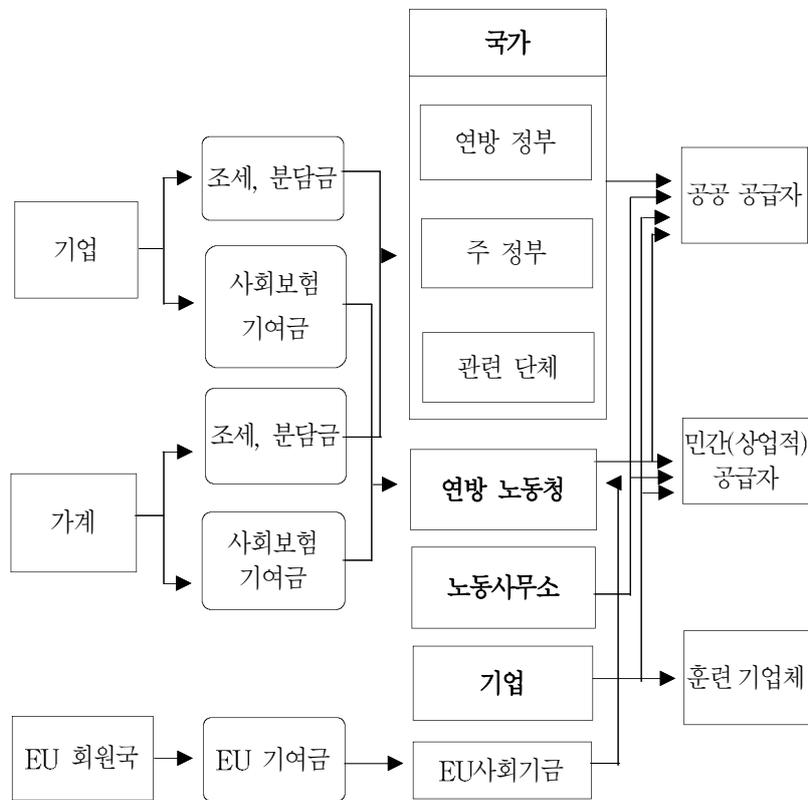
사업내 계속직업교육훈련 재원은 양성훈련과 동일하다. 즉, 기업의 영업이익, 이자수입, 정부의 보조금, 유럽연합의 유럽사회기금 등 직접적인 재원과 조세 감면 등을 통한 간접적인 재원으로 이루어진다. 계속직업교육훈련에 대한 공공재원은 수업료가 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 이 부분은 국가의 조세 수입으로 직접 지원된다. 개인과 교육훈련기관에 지원되는 재원과 보조금 등은 연방 정부와 지방 정부의 법 체계와 밀접한 관계를 가지며, 여기에 따라 그 지원 규모와 범위가 결정된다. [그림 V-4]는 계속직업교육훈련의 재정 흐름도를 정리·제시한 것이다.

계속직업교육훈련 비용은 공공 조세 지원금과 사회보장제도에 따라 근로자와 고용주가 공평하게 납부하게 되어 있는 실업급여, 연방고용청에서 지원하는 연방 정부 보조금과 유럽사회기금 등 다양한 방법으로 조달됨을 알 수 있다. 예를 들어, 사업내 훈련의 경우에는 해당 사업체에서 그 비용을 부담하는 것이 원칙이며, 사업외 훈련일 경우 훈련 참가자 본인의 자비(소속된 사업주단체 등의 지원도 포함)로 훈련에 참가하고, 연방노동청으로부터도 비용을 지원 또는 대부 받을 수 있다.

개인의 계속직업교육훈련은 숙련 향상과 관련된 재충전 과정, 재훈련

과정 등 직업 측면에서의 직무능력향상에 초점을 두고 참여하게 된다. 참여자들의 필요에 의하여 근로자들이 훈련에 참여하게 되며, 이러한 이유로 대부분 당초 계획한 성과를 거두게 된다. 여기에 소요되는 재원은 주로 개인이 마련하게 되는데 현재 소득과 미래의 예상소득 등을 고려한 대부금, 저축 등이다.

[그림 V-4] 계속직업교육훈련의 재정 흐름도



자료: CEDEFOP(2000). *The financing of vocational education and training in Germany*. p.46.

계속직업교육훈련의 총 재정규모를 살펴보면, <표 V-4>에 제시된 바와 같이, 양성훈련에 비하여 공공부문의 재원 부담 비중이 상대적으로 작은 반면, 민간부문 즉, 기업이 조달하는 재원 비중이 큰 것을 알 수 있다. 계속직업교육

<표 V-4> 계속직업교육훈련 총 재정규모

(단위: 년, 백만 마르크, %)

구분	1986		1991		1996		
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	
공공 부문	유럽연합	-	-	-	-	-	
	연방정부	737 (376.02)	2.5	759 (387.24)	1.9	1,030 (525.51)	2.6
	주정부	1,271 (648.47)	4.3	1,391 (709.69)	3.5	1,810 (923.47)	4.6
	차지단체 · 협회	1,129 (576.02)	3.8	1,504 (767.35)	3.8	1,910 (947.49)	4.9
	소계	3,137 (1,600.51)	10.6	3,654 (1,864.29)	9.2	4,750 (2,423.47)	12.1
민간 부문	기업	26,558 (13,550)	89.4	35,985.6 (18,360)	82.5	34,398 (17,550)	87.9
	개인	-	-	-	-	-	-
	소계	26,558 (13,550)	89.4	35,985.6 (18,360)	90.8	34,398 (17,550)	87.9
연방노동청	-	-	-	-	-	-	
총 지출	29,695 (15,150.51)	100	39,639.6 (20,224.29)	100	39,148 (19,973.47)	100	
1인당 명목 GNP	1.54		1.5		1.1		

주: ()안은 유로화이며, 단위는 백만 유로임.

자료: CEDEFOP(2000). *The financing of vocational education and training in Germany*. p.57.

훈련에서는 주 정부와 상공회의소와 같은 사업주단체가 차지하는 비중이 1996년 각각 4.6%, 4.9%로 나타났으며, 공공부문이 차지하는 총

재원규모는 전체에서 12.1%를 차지하고 있다. 반면, 민간부문의 부담은 기업이 1986년, 1991년에 비하여 약간 감소하긴 했으나 1996년 전체 재정에서 87.9%를 차지하여 계속직업교육훈련 재원의 대부분을 기업이 조달하고 있음을 알 수 있다. 이러한 재정규모 통계는 독일의 직업교육훈련 운영에서 기업이 차지하는 비중이 매우 크다는 사실을 보여주고 있다.

3. 실업자 훈련

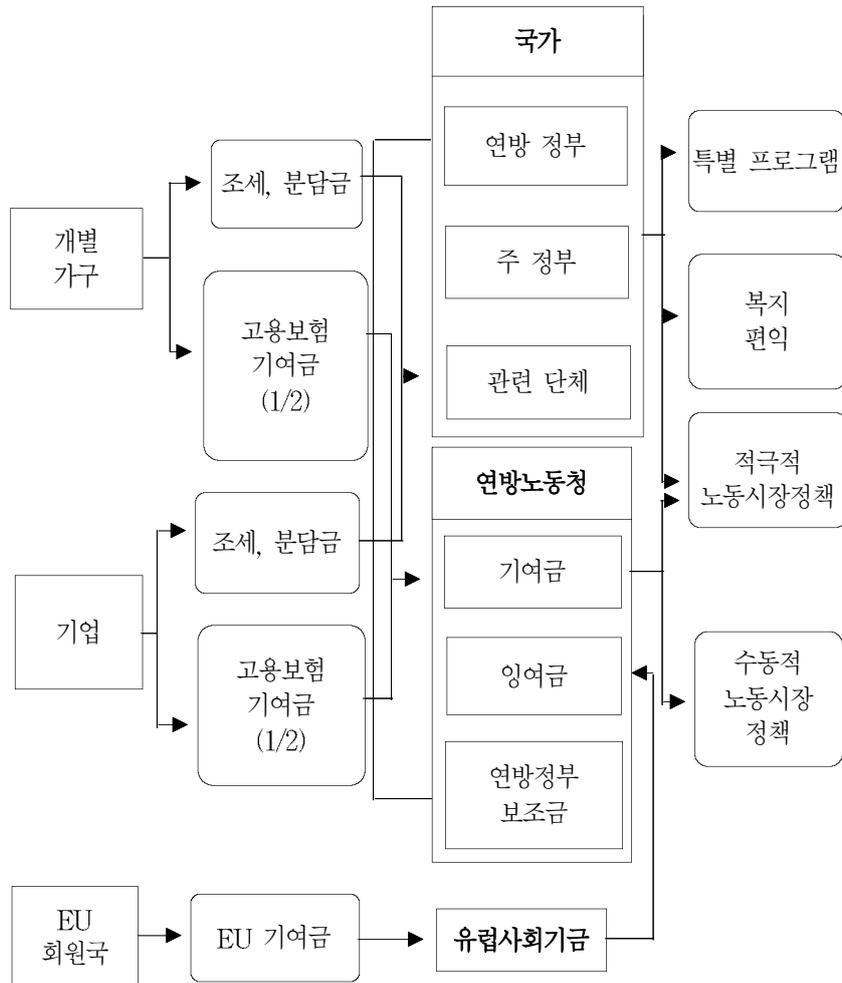
실업자의 취업 및 숙련향상을 위한 직업교육훈련에 소요되는 재원은 직접 재원과 간접재원으로 나눌 수 있는데 직접적인 재원의 대부분은 고용주와 근로자가 동일한 비율로 납부한 고용보험이 차지하고 있다. 실업자훈련과 관련된 예산은 연방노동청이 주관하여 관리 및 집행하고 있는데 연방노동청 예산에서 차지하는 비중이 1980년대에는 90%를 상회하였고, 1990년대에는 80%를 차지하고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 독일의 직업교육훈련의 주체는 기업이며, 기업에서 이루어지는 직업훈련에 대해서는 대부분의 기업들이 내부에서 재원을 부담한다. 실업자 직업훈련을 포함한 노동시장 정책 재원은 다른 OECD 국가들처럼 재정수입과 노사의 납부금(노사간 비율 6.5%로 균등)으로 구성하고, 정부는 부족분을 충당한다. 특히, 실업부조, 장기실업자에 대한 보조 같은 중요한 프로그램은 연방정부의 별도 예산분배에 의존하며, 유럽사회기금에서도 일부 충당하고 있다. 이는 실업자의 경제적 부담을 덜어 훈련과 취업활동에 전념할 수 있는 환경을 조성하는 취지에서 비롯된 것으로 사회복지 차원에서도 의미가 있다. 실업자 직업훈련 재원 및 배분경로를 제시하면 [그림 V-5]와 같다.

연방 정부가 중점적으로 재정을 지원하는 분야는 실업자 관련 직업교육훈련이며, 개별 기업의 실업자훈련 참여는 그 비율이 매우 낮은 편이

다. 따라서 실업자에 대한 직업교육훈련은 대부분 공공 직업교육훈련 기관에서 실시되고 있다.

[그림 V-5] 숙련향상을 위한 실업자 직업교육훈련의 재정 흐름도



자료: CEDEFOP(2000). *The financing of vocational education and training in Germany*. p.61.

독일의 직업교육훈련 총 재정규모를 살펴보면, <표 V-5>에 제시된 바와 같이 공공부문의 경우, 재정규모가 지속적으로 증가하고 있다. 1996년 기준으로 연방 정부가 1.2%, 주 정부가 10.0%, 자치단체 및 협회 등이 3.2%로 총 14.4%가 공공부문에서 조달되었다. 반면, 민간부문에서는 전체 직업교육훈련 재정에서 차지하는 비중이 매우 크지만 감소하는 경향을 보이고 있다. 기업의 경우 1986년 80.4%에서 1996년 68.3%로 크게 감소하였다. 또한 연방노동청이 조달하는 재원은 1986년 6.4%에서 1996년 17.3%로 크게 증가하였다. 여기서도 기업의 역할과 비중이 매우 큼을 확인할 수 있다.

<표 V-5> 독일의 직업교육훈련 재정규모 총계

(단위: 백만 마르크, %)

구분	1986		1991		1996		
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	
공공 부문	유럽연합	-	-	-	-	-	
	연방정부	869 (443.37)	1.1	1,147.6 (585.51)	1.1	1,317.4 (672.14)	1.2
	주정부	6,889 (3,514.8)	8.8	7,934 (4,047.96)	7.3	10,644.89 (5,431.07)	10.0
	자치단체 · 협회	2,582 (1,317.35)	3.3	3,252 (1,659.18)	3.0	3,383.43 (1,726.24)	3.2
	소계	10,340 (5,224.49)	13.2	12,333.6 (6,292.65)	11.3	15,345.72 (7,829.45)	14.4
민간 부문	기업	63,089.4 (32,188.47)	80.4	76,952.78 (9,260.62)	70.3	72,578.49 (37,029.84)	68.3
	개인	-	-	7,315 (3,732.14)	6.7	-	-
	소계	63,089.4 (32,188.47)	80.4	84,267.78 (42,993.77)	77.0	72,578.49 (37,029.84)	68.3
연방노동청	5,051 (2,577)	6.4	12,899 (6,581)	11.8	18,331 (9,378)	17.3	
총 비용	78,480.4 (40,041.02)	100	109,500.36 (55,867.54)	100	106,305.21 (54,273.35)	100	
1인당 명목 GNP	4.1		4.1		3.0		

주: ()안은 유로화이며, 단위는 백만 유로임.

자료: CEDEFOP(2000). *The financing of vocational education and training in Germany*. p.72.

전반적으로 공공부문에서 조달하는 직업교육훈련 관련 재정규모는 소폭이나마 증가하고 있으나 민간부분 즉, 기업의 직업교육훈련 재정은 지속적으로 감소하고 있음을 볼 수 있다. 이는 독일 이원화제도의 가장 큰 장점이기도 한 기업의 적극적인 직업교육훈련 참여가 재정 부담이 가중됨에 따라 그 영역과 역할이 줄어들고 있다는 판단을 가능하게 한다. 독일 직업교육훈련의 총 투자규모는 1990년대까지 증가하다가 2000년대 들어 감소하는 경향을 보이고 있는데, 이에는 통일비용의 과다 소요도 하나의 요인으로 작용한 것으로 추정된다.

제3절 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식

1. 양성훈련

이원화제도의 틀이 유지되고 있는 독일의 직업교육훈련은 개별 기업이 가장 큰 역할을 수행하고 있는 특징이 있다. 이러한 특징에 따라 재정 배분 및 지원 방식 또한 연방 정부 혹은 주 정부 등을 포함하는 공공 부문과 개별 기업 또는 상공회의소 등 사업주단체를 중심으로 한 민간 부문으로 크게 나누어져 운영되고 있다.

먼저, 개별 기업에 배분되는 재정은 연방 정부, 주 정부, 관련 단체를 중심으로 한 공공부문에서 재정 지출이 수반되는 특별 프로그램과 훈련을 실시하는 사업체에 우선 지원된다. 또한 조세 및 분담금 등 개별 기업에서 조달된 기여금과 잉여금, 연방 정부의 보조금, 유럽사회기금 등은 연방노동청을 통하여 개별 훈련비용 및 사업내 훈련교사 등 기타 비용과 적극적 노동시장 정책 집행에 수반되는 비용 등에 지원된다. 물론

여기에는 직업교육훈련 시설을 유지, 보수, 관리하고, 운영할 수 있는 운영비용도 포함된다.

직업학교의 경우, 개별 가구와 기업에서 간접세 및 직접세, 분담금 등으로 조달된 재원이 연방 정부, 주 정부, 관련 단체를 통하여 집행되는데 연방 정부는 연방교육훈련촉진법에 규정된 훈련보조금의 50%를 지원한다. 특히, 이 재원은 주 정부가 예산의 80%, 관련 단체가 20%를 관리하며, 각각 직업교육훈련에 소요되는 개인 비용과 기타 비용에 지원된다.

2. 계속직업교육훈련

계속직업교육훈련의 경우, 연방 정부, 주 정부, 관련 단체 등으로 구성된 공공부문의 재원과 연방노동청, 개별 가구, 개별 기업, 유럽사회기금 등 각각의 개별 주체의 재원으로 구성된다. 배분에 있어서는 먼저, 공공 직업교육훈련 공급자에게 보조금의 형태로 배분되며, 다음으로 연방노동청 및 개별 가구, 기업 등의 재원은 계속교육훈련을 제공하는 상공회의소 등 사업주단체와 직업교육훈련을 실시하는 개별 기업에 배분된다.

재원 배분은 주로 연방노동청에서 주 정부, 상공회의소, 수공업협회 그리고 사업주단체, 노동조합 등으로 이루어진다. 주로 재정 지원은 보조금 혹은 시설장비 투자에 대한 대부의 형태로 주어지며, 일반적으로 전체 훈련비용의 50%를 초과하지 못한다. 특히, 건물에 대한 투자의 경우 비용의 최대 30% 까지만 지원되며, 대부금에 대한 금리는 2% 수준으로 낮게 부과된다.

3. 실업자 훈련

실업자 훈련은 공공부문의 재정투자 비중이 가장 높은 분야로 연방

정부, 주 정부 및 관련 단체에서 재정 지원이 필요한 특별 프로그램과 복지편익 제공, 적극적 노동시장 정책 등에 재정을 배분하고 있다. 또한 연방노동청이 관장하는 기여금, 잉여금, 연방 정부 보조금, 유럽사회기금 등은 신규 직업교육훈련 사업장에 지원하는 등 수동적인 노동시장 정책 지원에 활용된다.

제4절 직업교육훈련 재정 운영 조직

독일의 직업교육훈련 재정 운영과 관련된 조직으로는 연방 정부(특히, 재정부, 교육과학부, 경제노동부 등) 및 연방노동청, 주 정부, 자치단체 등을 들 수 있다. 여기서는 연방 정부와 연방노동청을 중심으로 살펴본다⁵⁵⁾.

독일연방공화국의 기본법에 따라 교육훈련제도의 중요한 부분들은 연방 정부에 그 책무가 주어져 있다. 특히, 일반적인 교육을 위한 학교와 직업교육 학교뿐만 아니라 고등교육까지도 연방 정부가 담당한다. 또한, 대부분의 젊은이들이 교육받게 되는 기업의 직업교육훈련 영역 및 교육지원 조정을 위한 입법 권한을 가지고 있다. 연방 정부 차원에서의 직업교육훈련의 주무 부처는 교육연구부(BMBF)이다. 교육연구부는 관련 업무 수행을 위해서 Bonn에 위치한 연방직업교육훈련연구소(BIBB)의 도움을 받는다. 이 연구소에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 중앙위원회이며, 여기에서 연구소의 업무 사항을 결의하고, 직업 교육에 대한 기본적인 문제들과 관련하여 연방정부에 자문해 준다. 중앙위원회는 고용인 대표, 피고용인 대표, 연방 정부와 주 정부 대표 등 4개 부문

55) BMWA(2003). *Basisinformationsbericht Bundesrepublik Deutschland*. pp. 7~19.

대표로 구성된다.

연방 정부 차원의 노동시장 및 직업교육훈련 정책은 경제노동부(BMWA)의 관할에 속하는데 특히, 노동시장 정책은 능동적인 정책과 수동적인 정책으로 나누어져 실시되고 있다. 수동적인 노동시장 정책에는(특히, 고용보험금) 노동시장에 진입하지 못하는 이들에게 일정 정도의 생계유지를 보장해 주는 실업수당(Arbeitslosengeld)과 실업부조(Arbeitslosenhilfe) 등이 있으며, 능동적인 노동시장 정책은 실업부조 등의 지원을 받지 않고 노동시장으로 빠르게 진입할 수 있도록, 개별적인 구직자들의 업무 능력을 유지하고 향상시킬 수 있도록 필요한 재정을 지원한다.

독일 직업교육훈련의 재정 운영과 관련한 기관으로 중요한 역할을 수행하는 연방노동청이 있다. 연방노동청은 노동 관련 지원사업 담당 기관으로서 사회법 3권에 명시된 책무들을 법적으로 위임받아 수행하고 있다. 연방노동청은 1952년 5월 1일 설립되었고(1952년 3월 10일의 직업 알선과 실업자 보호를 위한 기구에 대한 법률 - 연방법률공보 1권, 123쪽), 본청은 뉘른베르크에 있다. 연방노동청은 경제노동부의 법적 감독을 받고 있다. 연방노동청의 중요성은 노동시장 정책의 목표를 달성하거나 실업 시 직업교육훈련은 물론 생계유지를 보장하는 데 도움이 되는 재정적인 도움을 제공하는 공공기관으로서 직업상담과 알선의 역할을 겸하고 있다는 점이다.

연방노동청의 지출에 필요한 재정은 우선 분담금을 통해 충당되는데 재원의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 분담금은 현재 고용보험 기금의 6.5% 수준이다. 법률에 의하여 연방노동청은 고유한 예산을 가지며, 이 예산은 이사진에 의해 결정되고, 행정심의회에 의해 확정된 예산은 연방 정부의 승인을 받는다. 연방노동청은 수입 중 지출되지 않고 남은 잉여금에서 예비비를 준비해 두어야 하며, 만약 재정 능력이 지불의무를

충당하지 못할 경우에는, 연방 정부가 회계 유지를 위해서 무이자 대부
로 긴급유동성 지원을 할 수 있다. 연방 정부의 대부가 예산 연도 말에
연방노동청의 수입 및 예비비에서 상환될 수 없으면, 예비비를 초과하
는 금액은 대부의 형태로 보조금이 지급된다.

제5절 직업교육훈련 재정제도 성과 및 시사점

1. 성과

독일의 직업교육훈련 재정제도는 노사정의 합의에 기초하여 오랜 시
간 동안 철저히 노동시장 및 직업교육훈련 수요를 반영하여 재정지원을
실시하는 방법을 유지해 왔다. 이러한 원칙은 시장상황의 변화를 정책
에 수시로 반영하여 재정정책을 통하여 집행함으로써 직업교육훈련이
제 기능을 다 할 수 있는 기초를 제공하였다. 특히, 훈련규정에 훈련내
용, 기간 등이 포함되어 있으며, 사용자단체, 노동자단체(노동조합), 연
방노동청 등이 필요사항을 협의하여 제안하면 대부분의 경우 연방정부
는 검토 및 동의 후 법적인 효력을 가질 수 있도록 제도적 장치를 마련
해 두어 효율적인 정책 적용이 가능한 장점을 지니고 있다.

그러나 최근 독일의 직업교육훈련 재정과 관련하여 크게 논의가 진행
되고 있는 것은 직업교육훈련에 대한 재정 지원이 그 결과 나타나는 질
혹은 효율성과는 연관성이 낮다는 것이다. 즉, 직업교육훈련에 대한 투
자의 증가 혹은 감소가 노동시장에서의 직업교육훈련에 대한 질적인 향
상이나 효율성의 증대와는 전혀 무관하게 나타나고 있다는 점이다. 이

는 현재 이루어지고 있는 직업교육훈련에 대한 재정 지원이 연령 분포 및 변화, 훈련 참여기간(질적 구조), 교사의 현장적합성, 훈련생 비율, 가격 구조의 변화(가치 구조) 등에 적절히 대응하지 못하고 있기 때문이다. 독일의 이원화 제도는 기업이 필요로 하는 인력을 제대로 채용할 수 있는 장점을 갖고 있는데 2002년 말 현재 훈련생의 60% 이상이 훈련을 받은 기업체에 잔류하는 것으로 보고되고 있다. 예전에는 70%선이었으나 조금 낮아진 것은 수요에 비하여 공급이 초과하는 현상이 발생하여 나타난 결과이다.

직업교육훈련의 효율적인 운영 및 성과 확보를 위한 연방노동청의 인프라 지원이 강화되고 있다. 이는 연방 정부의 지도, 감독 등을 받지만 실질적으로 현장에서 이루어지는 모든 직업교육훈련 관련 업무를 관장하는 연방노동청에 대한 지원 확대를 의미하는데 전국 180여 개의 하부조직의 역할 및 운영 지원이 증대되고 있다.

직업교육훈련 재정이 1999년까지 증가하다가 이후 2000년부터는 지속적으로 감소하고 있는데 이는 첫째, 긴축예산 즉, 연방노동청에 지원되는 추가 보조금의 축소에 따른 예산 감소의 문제, 둘째, 독일 통일에 따라 나타나는 복합적인 문제 등에 연유하는 것이며, 통일 이후 상당기간 동안 고실업 현상 등 통일에 따른 후유증이 나타났고, 구 동독 지역에 많은 투자로 인한 고비용 발생 결과에 기인하는 것으로 보인다. 2002년 연방 감사원의 지적에 따르면 동독지역의 직업교육훈련 및 고용창출 사업은 재원 지원에 비하여 성공률이 높지 않은 것으로 평가되어 가급적 사업규모 및 그 지원 범위를 축소하도록 요구받고 있다. 이러한 정치경제적인 상황 변화에 현재 독일의 직업교육훈련 관련 부문은 다양한 정책 추진으로 대처하고 있다.

2. 시사

독일의 직업교육훈련 재정 정책 논의가 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 개별 기업에서 직업교육훈련과 관련된 세부적인 사항 즉, 필요인력 규모, 필요 직종, 소요 예산 등을 자율적으로 판단, 결정하여 기획·집행함으로써 기업 내부의 인력수급에 효율적으로 대응하고, 전체 산업에서의 원활한 인력활용을 가능하게 하는 체제가 구축되어 있다. 특히, 직업교육훈련 관련 재정은 사용자단체, 노동자단체(노동조합), 연방정부가 합의에 의하여 재원의 규모, 절차, 새로운 사업 등에 대한 결정을 하게 되고, 해당 연방부처는 이 합의결과를 대부분 수용하여 정책에 반영하는 시스템을 구축하고 있다.

다시 말해, 독일에서는 시장의 수요를 반영하여 재정 지원 계획이 수립되고, 이를 지원하는 시스템이 갖추어져 있어서 정부(연방 정부, 주 정부 등)와 민간(개별 기업 등)의 연계 체제가 효율적으로 운영됨을 볼 수 있다. 또한, 양성 훈련 중 학교훈련에 필요한 재원도 기업에서 지원하도록 하여 전체 훈련생의 규모 및 직업 등에 대한 전반적인 관리가 가능하도록 하고 있다. 이는 산업체에서 필요 인력의 양성을 조절할 수 있도록 그 기능을 부여함으로써 보다 효율적인 직업교육훈련이 가능함을 의미한다. 이러한 독일 사례는 직업교육훈련 기관과 이를 수요하는 산업체 사이에 인력수급 불일치가 발생하여 원활한 인력개발 및 활용이 미흡한 우리나라의 경우와 비교하여 시사하는 바가 매우 크다.

둘째, 개별 기업은 물론 연방노동청 등 직업교육훈련 관련 사업을 수행하는 기관에 대한 포괄적이고, 재량적인 재정지원이 이루어지고 있다. 즉, 최초 수립된 직업교육훈련 재원이 경제 및 노동시장 환경 변화에 따라 조정이 필요하고, 추가 재원이 요청되면 보조금의 형태로 신속하게 추가 집행이 가능하여 시의 적절하게 재정이 운영되고 있음을 볼 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 직업교육훈련 및 노동시장 관련 정책의 수행을 연방노동청의 실업보험에서 지출하는데 지출이 수입을 초과할 경우 연방정부에서 세금을 재원으로 하는 일반회계에서 지원하도록 법적으로 보장하고 있기에 효과적인 사업수행이 가능한 장점이 있다. 이는 많이 개선되기는 했으나 시장 상황의 변화에도 절차상, 제도상의 제한으로 적기에 필요한 직업교육훈련이 실시되기 어려운 우리의 상황과 비교해 볼 때 시사점을 가진다 할 것이다.

셋째, 보다 다양한 형태로 직업교육훈련 관련 재원을 조성하여 활용함으로써 재원 확보는 물론 효율적인 재원 배분을 하고 있다. 현재 우리의 경우, 직업교육훈련이 공공부문과 민간부문으로 나누어져 운영되고 있고, 재원 조달 및 배분을 위한 효과적인 협의체가 마련되어 있지 않은 점을 고려하여 보다 협력적이고, 생산적인 직업교육훈련 수행을 위해서는 독일의 협동훈련과 유사한 제도의 도입도 고려할 필요가 있을 것이다.

넷째, 개별 기업 및 관련 직업교육훈련기관에 대하여 조세 제도를 통한 세금 감면 혹은 경감 등 다양한 지원을 함으로써 양질의 직업교육훈련이 이루어지는 바탕이 되고 있다. 독일의 경우, 양성훈련을 비롯하여 계속직업교육훈련 등 직업교육훈련과 관련한 재정에서 기업이 조달하는 직업교육훈련 비용의 대부분에 대해 조세 감면 혹은 경감 등의 혜택을 줌으로써 기업의 부담을 덜어주고 있다. 향후 우리 나라도 직업교육훈련에 대한 조세 지원 및 관련 혜택을 더욱 확대하고, 고용보험 제도의 수혜 폭을 확대하여 교육훈련의 형평성과 효율성을 제고하는 정책적 노력을 시도할 필요가 있다.

다섯째, 주 정부, 지방자치단체, 사업주단체 등 관련 단체의 역할이 크며, 이들이 주체가 되어 독일의 직업교육훈련의 재정을 이끌어가고 있다. 먼저, 주 정부 및 지방자치단체의 경우 연방 정부 및 기업으로부터 조달되는 직업교육훈련 재원을 관리 운영하며, 필요 사업에 지원하

는 등 중추적인 역할을 수행하고 있다. 이는 중앙 정부에서 모든 정책과 재정 지원 결정을 할 때 나타날 수 있는 문제점을 해소할 수 있다. 또 사업주단체 등 관련 단체에서 주도적인 역할을 수행함으로써 산업계의 수요를 반영한 재정 지원이 이루어지도록 함으로써 보다 효율적으로 재정이 집행될 수 있는 기반이 구축되어 있다. 우리 나라도 직업교육훈련 재정 운영에 대한 산업계 관련 단체의 적극적·실질적 참여를 유도하는 정책이 필요하다.

제 6 장 핀란드의 직업교육훈련 재정제도

제1절 직업교육훈련 제도

1. 직업교육

핀란드의 학교제도는 [그림 VI-1]에 제시된 바와 같이, 1년의 유치원 과정, 9년의 일반기초교육 과정, 3년의 상급 중등(upper secondary) 일반 교육 과정 및 직업 교육 과정, 그리고 3~5년의 대학(university) 과정이나 기술대학(polytechnics: AMK institutions)과정으로 구성되어 있다. 9년 과정의 일반교육을 이수한 학생은 상급 중등 일반학교나 직업학교에 진학할 수 있다. 상급 중등 일반학교 이수자와 직업학교 이수자 공히 일반대학이나 기술대학에 진학할 수 있다.

핀란드의 직업교육체제는 상급 중등교육 단계에서 이루어지는 3년간의 직업학교 과정과 고등교육 단계의 기술대학 과정(3.5~4.5년)으로

구성되어 있다. 여기에 현재 시범 운영 중인 기술대학의 대학원 과정이 제도화된다면⁵⁶⁾ 핀란드의 직업교육체제는 고등학교 과정부터 대학원 과정까지를 포괄하게 될 것으로 예상된다. 상급 중등 직업학교 과정에서는 3년간 총 120학점을 이수함으로써⁵⁷⁾ 학점 이수 분야의 자격증을 취득하게 되어 있다. 3년 과정에는 최소한 6개월의 현장훈련이 포함되어 있다. 기술대학에는 천연자원, 기술 및 문화 전공 영역은 160학점의 4년 과정, 경영 및 행정, 관광, 건강관리 등의 전공 영역은 140학점의 3.5년 과정, 그리고 음악 전공은 180학점의 4.5년 과정이 있으며, 과정을 수료하면 학사학위를 받게 된다⁵⁸⁾. 상급 중등 직업학교와 기술대학의 운영예산은 기본적으로 교육부에서 부담하고 이를 직업교육 제공의 직접적인 책임을 맡고 있는 지방정부가 집행하고 있다. 학생들은 교재비를 부담한다⁵⁹⁾.

2001년 현재 핀란드에는 <표 VI-1>에 제시된 바와 같이 29개의 기술대학과 209개의 상급 중등 직업학교가 운영되고 있다. 1991년까지 상급 중등 직업학교와 기술대학의 1/3 이상이 국가 소유로 전체 학생 중 절반 이상을 교육하고 있었다. 1994년에 직업교육훈련의 책임을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 정책이 도입·확산됨에 따라 국가 소유의 직업교육기관은 5개로 줄었으며, 대부분의 직업교육기관을 시정부나 연합시위원회(joint municipal boards)⁶⁰⁾가 책임지게 되었다. 1999년 현재

56) 2002년 8월부터 폴리테크닉 대학원 학위 과정을 시범 운영 중에 있음(권대봉 외 (2002). 『한국과 핀란드의 직업교육체제와 직업분류 비교연구』. 한국직업능력개발원).

57) 일년 과정은 40학점으로 이루어져 있으며, 한 학점은 40시간의 학습을 의미함 (National Board of Education(2001). *The Education System of Finland 2001*. p.79).

58) OECD(2003). *Polytechnic Education in Finland*. p.72.

59) National Board of Education(2001). *The Education System of Finland 2001*. p.80.

60) 연합시위원회(joint municipal boards)는 주로 의료서비스나 직업교육훈련 사업과 같이 재정소요가 많고 많은 대상인구를 필요로 하는 정책사업을 수행하기 위하여 여러 개의 시정부가 협약을 통하여 구성함.

상급 중등 직업학교의 79%를 지방정부가 소유·관리하고 있으며, 2%는 국립학교로 그리고 나머지 19%는 사립학교로 운영되고 있다⁶¹⁾. 1999년 현재 상급 중등 직업학교 전체 운영비는 11억 유로이고, 학생 1인당 평균 교육비는 7,344 유로이다⁶²⁾. 중앙정부는 직업학교의 교육훈련분야, 학교 규모, 특수교육 실시 여부 등을 고려한 단위경비에 근거하여 보조금을 지급하고 있다.

<표 VI-1> 핀란드 상급 중등 직업학교 및 기술대학 현황(2001)

(단위: 개, 명)

구분	학교수	재학생수
상급 중등 직업학교	209	123,188
기술대학	29	118,000*
계	238	241,188

자료: National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.22; OECD(2003). *Polytechnic Education in Finland*. p.57.

주: *는 2002년 자료.

상급 중등 교육 과정에서 취득할 수 있는 자격증은 도제훈련(apprenticeship training)을 통해서도 취득할 수 있다. 도제훈련에서의 실습은 작업현장에서 실시되고 이러한 실습은 상급 중등 직업학교에서 제공하는 이론교육과 같이 이루어진다. 도제훈련은 고용주와 15세 이상의 견습생간의 일정기간 동안의 고용계약에 근거하여 이루어진다. 고용주는 도제 기간 중 견습생에게 임금을 지불한다. 도제훈련의 재원은 주로 국가, 지방행정기관, 그리고 기업으로부터 조달되고, 일부 유럽연합 사회기금(ESF)

61) National Board of Education(2001). *The Education System of Finland 2001*. p.89.

62) National Board of Education(2001). *The Education System of Finland 2001*. p.43.
1999년 환율로 환산하면 상급 중등 직업학교 전체 운영비는 1조 2,656억원이고, 학생 1인당 평균 교육비는 8,449,639원임(1유로=1,150.55원).

의 지원을 받고 있다. 2001년에는 도제훈련에는 상급 중등 직업학교 훈련 11,262명과 성인을 위한 추가 훈련 17,373명을 합하여 총 28,635명이 참여하였다⁶³⁾.

2. 직업훈련

성인 대상의 계속 직업훈련에는 여러 가지 유형이 있다. 우선 성인직업훈련센터(Adult Vocational Training Center)⁶⁴⁾, 전문훈련기관(Institutions for Specialized Training)⁶⁵⁾ 또는 상급 중등 직업학교 및 기술대학 등에서 제공하는 ‘추가직업훈련’(additional vocational training)이 있다. 추가직업훈련은 직업자격 취득을 위한 훈련, 보충 훈련 그리고 계속 직업훈련 등으로 나누어진다. 추가직업훈련의 경우, 훈련생이 일정수준의 훈련비를 내고 고용주도 훈련 비용을 부담하지만 대부분 교육부에서 재정 지원을 하고 있다. 핀란드에서 가장 대표적인 성인 직업훈련은 고용주가 비용을 부담하는 연수훈련(in-service training)이라 할 수 있는데, 이러한 연수훈련은 국가 경제상황에 따라 변화가 심한 편이다.

노동력의 수급을 조절하고 실업을 예방하기 위하여 실시하는 실업자 직업훈련은 성인직업훈련센터, 상급 중등 직업학교, 기술대학, 대학교 그리고 다른 직업훈련기관 등에서 제공하고 있다. 실업자 직업훈련 비용은 노동부에서 부담하며, 훈련생은 훈련기간동안 실업수당을 받는다⁶⁶⁾.

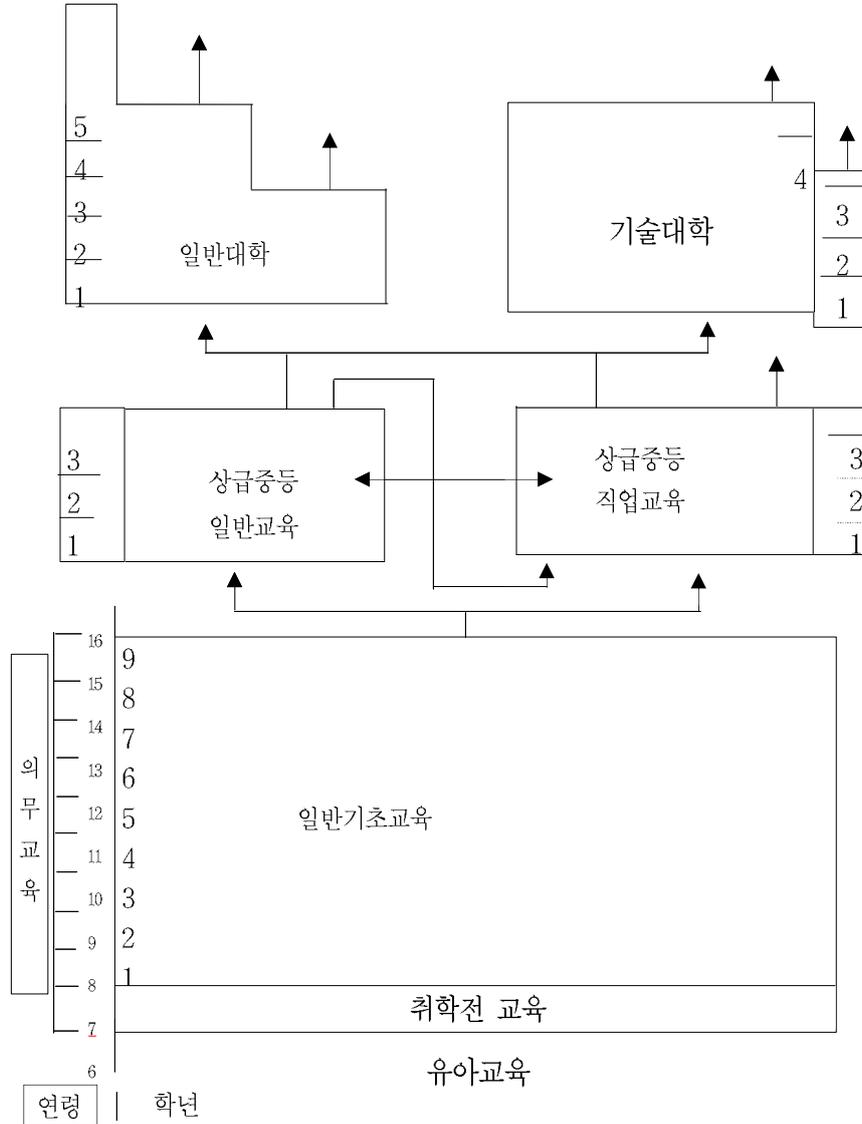
63) National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.22;

National Board of Education(2001). *The Education System of Finland 2001*. p.43.

64) 성인직업훈련센터는 본래 실업자 직업훈련을 위해 설립되었으며 2003년 현재 43개가 있음. 대부분 시정부 또는 연합시위원회가 소유하고 있으며, 계속직업훈련 비용은 지방국가사무소(provincial state offices)를 통하여 교육부로부터 지원받고, 실업자 직업훈련 비용은 지역행정사무소를 통하여 노동부로부터 지원받고 있음.

65) 전문훈련기관은 기업이 소유하고 있으며, 1999년 현재 45개가 있음. 대부분의 예산은 기업이 부담하고, 몇몇 기본경비는 교육부가 부담하고 있음.

[그림 VI-1] 핀란드의 학교제도



66) Kari Pitkänen(1999). *The Financing of Vocational Education and Training in Finland*. CEDEFOP p.p.9-10.

제2절 직업교육훈련 자원

1. 초기 단계 직업교육훈련⁶⁷⁾

가. 초기 단계 직업교육훈련 재정 개관

중앙정부 및 시정부는 일반 국세 및 지방세 재원으로 핀란드 직업교육훈련 예산의 대부분을 충당하고 있다. 핀란드의 각 부처 예산은 재정부가 각 부처의 향후 4~5년 간의 예산 계획에 근거하여 국가 지출과 수입 추정치를 구하고 이를 참고하여 각 부처가 부처간 협상을 통하여 결정하는 방식으로 수립한다. <표 VI-2>는 최근 3년간 핀란드 정부 예산을 자원별로 정리한 것이다. 예산의 85% 내외가 세수로 충당됨을 알 수 있다.

<표 VI-2> 핀란드 정부 자원별 예산

(단위: 백만 유로, %)

구분	2001 결산	2002 예산	2003 예산안	2002~2003 변화율
세수	29,365 (82.9)	30,819 (87.2)	30,398 (85.1)	+0
기타수입	4,491 (12.7)	4,056 (11.5)	4,131 (11.6)	+2
이자수입	1,372 (3.9)	817 (2.3)	892 (2.5)	+9
대부	198 (0.6)	134 (0.0)	301 (0.8)	+125
합계	35,426 (100)	35,326 (100)	35,722 (100)	+1

자료: http://tilastokesku.fi/tk/tp/tasku/taskue_valtiontalous.html.

67) 상급 중등 직업학교와 기술대학에서 이루어지는 입직 전 직업교육훈련을 의미함.

교육부의 예산은 <표 VI-3>에 제시된 바와 같이 크게 교육·과학부문과 문화부문으로 나뉘어져 있다. 교육·과학부문에 일반보통교육, 직업교육, 기술대학교육, 고등교육, 계속직업훈련을 포함한 성인교육훈련 등이 포함되고, 학생에 대한 재정지원은 문화부문에 포함되어 있다. 2001년의 경우, 직업교육, 기술대학교육 그리고 성인교육훈련에 교육부 예산의 8.9%, 5.8% 그리고 5.8%가 각각 투자된 것으로 나타나고 있어 직업교육훈련에 대한 중앙정부의 투자가 상대적으로 높음을 알 수 있다.

직업교육훈련 예산은 본질적으로 직업교육훈련 기관의 경상비와 시설비, 학생과 훈련생에 대한 재정 지원비, 그리고 직업교육훈련 개발을 위한 특별 프로그램 예산 등으로 구성된다. 상급 중등 직업학교와 기술대학에 대한 예산은 개별 직업교육훈련 기관의 소유주에게 배분된다. 대부분의 경우, 시정부나 연합시위원회에 재정지원비가 총액 배분되고, 이들은 배부받은 재원을 다시 직업교육훈련기관에 배분한다. 도제훈련의 경우, 1999년 이전에는 지방도제사무소(Local Apprenticeship Offices)에 예산이 배분되었으나, 현재는 지방도제사무소의 소유주인 시정부 또는 연합시위원회에 배분되고 있다. 이는 시정부에게 예산운영에 관한 보다 많은 자율권을 부여하려는 중앙정부 정책에 의한 것이다. 학생 및 훈련생에 대한 지원을 위한 예산은 교육부로부터 학생재정지원센터(Center for Student Financial Aid)로 배분된다.

<표 VI-3> 핀란드 교육부 예산, 2001~2003

(단위: 백만 유로, %)

구 분	2001년 결산	2002년 예산	2003년 예산안
합 계	5,152 (100)	5,478 (100)	5,810 (100)
교육부	51 (1.0)	92 (1.7)	250 (4.3)
교육 및 과학부문	3,958 (76.8)	4,246 (77.5)	4,399 (75.7)
국가교육위원회	18 (0.0)	18 (0.0)	17 (0.0)
대학교육 및 연구	1,115 (21.6)	1,180 (21.5)	1,215 (21.0)
기술대학교육	297 (5.8)	329 (6.0)	327 (5.6)
일반보통교육	1,591 (30.9)	1,715 (31.3)	1,797 (31.0)
직업교육	460 (8.9)	511 (9.3)	551 (9.5)
성인교육훈련	297 (5.8)	302 (5.5)	287 (4.9)
연구	180 (3.5)	189 (3.5)	205 (3.5)
문화부문	1,144 (22.2)	1,141 (20.8)	1,160 (20.0)
종교업무	2 (0.0)	2 (0.0)	2 (0.0)
국제업무	15 (0.0)	16 (0.0)	15 (0.0)
국제이동센터	7 (0.0)	8 (0.0)	8 (0.0)
학생재정지원	721 (14.0)	704 (12.9)	717 (12.3)
문화 및 예술	296 (5.7)	305 (5.6)	312 (5.4)
스포츠	82 (1.6)	85 (1.6)	85 (1.5)
청소년 사업	21 (0.0)	22 (0.0)	22 (0.0)

자료: http://minedu.fi/minedu/ministry/economy/budget_proposal_2003.html.

[그림 VI-2]에 제시된 바와 같이, 직업교육훈련 기관에서 이루어지는 초기 단계 직업교육훈련의 주된 재원은 중앙정부인 교육부인 바, 교육부는 재정지원 시스템을 통하여 시정부에 예산을 배분한다⁶⁸⁾. 시정부는

68) National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland*(draft). p.15.

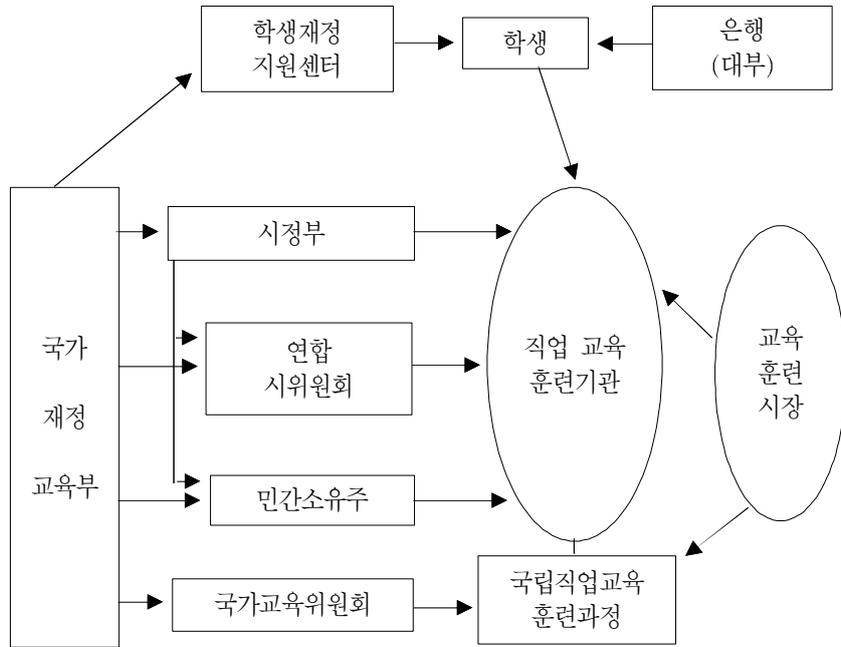
이 재원에 지방세를 통하여 거둔 시정부 예산을 더하여 직업교육훈련기관에 예산을 지원한다. 중앙정부는 또한 학생재정지원센터를 통하여 개별 학생에게 학비 지원을 하고 있다. 상급 중등 직업학교에서의 직업교육훈련은 원칙적으로 무료이기 때문에 학생이 재원이 될 수 없지만, 기술대학 교육의 경우 학생들은 은행으로부터 학자금 융자를 받을 수도 있다. 직업교육훈련기관은 직업훈련시장에 교육훈련 상품을 제공함으로써 자체 재원을 확보할 수 있는데 개별 직업교육훈련기관의 이러한 능력의 중요성이 최근 들어 크게 부각되고 있다.

나. 초기 단계 직업교육훈련 재원

직업교육훈련 재원별 구성비를 살펴 보면, <표 VI-4>에서와 같이, 중앙정부의 부담 비중은 점차 줄어드는 반면, 시정부의 부담 비중은 증가하는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다⁶⁹⁾. 이는 중앙정부가 직업교육훈련의 책임을 점차 시정부에 이양하면서 나타난 결과라고 판단된다. 직업교육훈련 기관의 자체 수입의 비중도 증가하고 있는 것으로 나타났는데 이 역시 교육훈련시장을 활용한 직업교육훈련 기관의 재원 확보 능력의 중요성이 강조되면서 나타나는 현상이라 볼 수 있다. 핀란드가 1995년 유럽연합 회원국이 되면서 유럽연합기금이 규모는 작지만 의미 있는 역할을 하는 재원으로 부각되고 있다. 유럽연합사회기금, 유럽연합지역개발기금, 유럽연합구조기금 등이 여러 가지 개발 및 훈련 프로젝트를 재정 지원하고 있다.

69) 1996년 이후의 핀란드 초기 단계 직업교육훈련 예산의 재원별 구성 자료를 구할 수 없어 여기서는 Kari Pitkänen의 1999년 보고서(*The financing of vocational education and training in Finland*)에 제시된 자료를 활용하여 논의하였음.

[그림 VI-2] 초기 단계 직업교육훈련 재정 흐름도



<표 VI-4> 핀란드 직업교육훈련 자원 비중

(단위: %)

구분	1986	1991	1996
유럽연합	-	-	1%
중앙정부	67%	65%	58%
시정부	25%	28%	29%
직업교육훈련기관	8%	7%	13%
계	100%	100%	100%

자료: Kari Pitkänen(1999). *The financing of vocational education and training in Finland*. CEDEFOP. p.32.

학교유형별 학생 1인당 경상비 지출액을 비교하여 보면, <표 VI-5>에 제시된 바와 같이, 직업 및 전문학교의 교육비가 상급 중등 일반학교의 교육비보다 2.33배가 높음을 알 수 있다. 직업 및 전문학교의 교육비는 교수과목에 따라 큰 차이가 난다. 임업을 가르치는 학교는 고가장비의 사용 및 소규모 학교 운영으로 교육비가 높은 반면, 상업학교는 가장 낮은 편이다.

도제훈련에 대한 재정 지원은 기본적으로 국가 책임이나 부분적으로 유럽연합 사회기금도 재정 지원을 제공하고 있다. 도제 훈련생 임금은 계약에 근거하여 고용주가 지급한다. 임금 수준은 분야에 따라 차이가 있는데, 일반적으로 기능공 임금의 80% 수준이다. 고용주는 이론교육에 투입된 시간에 대한 임금은 지급하지 않는다. [그림 VI-3]은 도제훈련의 재정 흐름도이다.

<표 VI-6>은 도제훈련의 재원별 지출 현황을 정리한 것이다. 여기에는 고용주가 지급하는 훈련생의 임금이나 훈련생을 위한 보조금 등은 포함되어 있지 않다. 상급 중등 직업교육단계의 도제 훈련은 앞서 언급한 바와 같이 국가와 유럽연합 사회기금으로부터 재정 지원을 받는데, 최근 들어 도제훈련에 대한 재정 투자가 감소하는 경향을 보이고 있다. 2001년의 경우 도제훈련에 5천 8백만 유로가 투자되었는데 이는 1998년에 비하여 40%가 줄어든 규모이다. 또한 유럽연합 사회기금으로부터의 재정 지원도 상대적으로 줄어들고 있다. 1998년 유럽연합 사회기금의 비중은 약 10%이었으나, 2001년 그 비중은 2%로 감소하였다⁷⁰⁾.

70) National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland*(draft). p.38~39.

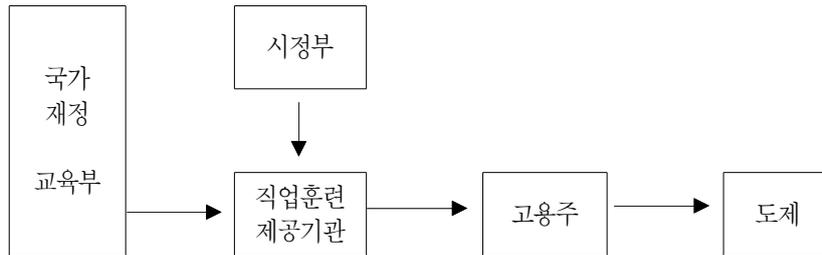
<표 VI-5> 학교 유형별 학생 1인당 경상비 지출액, 1996

(단위: 유로, %)

구 분	학생 1인당 지출(유로)	학생 1인당 지출(원)	전년대비 변화율
종합학교	3,690	3,869,260	1.6
상급중등일반학교	2,945	3,088,068	-0.1
직업 및 전문학교	6,867	7,200,599	-1.3
대학교	7,350	7,707,063	1.1
합 계	4,773	5,004,872	0.5

주: 1유로=5,94573 FIM=1,048.58원.
 자료: http://stat.fi/tk/he/edufinland/teksti3_4.html.

[그림 VI-3] 도제훈련의 재정 흐름도



<표 VI-6> 도제훈련의 자원별 예산 규모

(단위: 백만 유로)

구분	1998	1999	2000	2001
국가	89	87	60	57
유럽연합	10	9	5	1
계	99	96	65	58

자료: National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.39.

2. 계속직업훈련

가. 계속직업훈련 재정 개관⁷¹⁾

계속직업훈련의 주된 공적 재원은 교육부 예산으로 이는 1990년대 중반 이후 지방국가사무소에 배분되어 왔다. 지방국가사무소는 이 재원을 개별 계속직업훈련기관에 직업훈련과정 예산으로 배분하고 있다. 1997년 지방국가사무소내의 교육사무소의 지위가 강화되어 보다 많은 예산이 계속직업훈련을 위해 배분되었다. 이는 교육부가 직업자격 획득을 위한 성인 대상 계속직업훈련에 대하여 재정 지원을 하기로 결정하였기 때문이다. 추가직업훈련에 대한 재정 지원의 경우, 2001년부터 추가직업훈련을 제공하는 상급 중등 직업학교는 국가로부터 직접 보조금을 지급받고, 폴리테크닉이나 대학 등은 지방국가사무소를 통하여 보조금을 받고 있다.

직업훈련기관에 대한 지원과 아울러 직업교육훈련에 참여하는 30세 이상의 성인에 대한 재정지원도 두 가지 재원을 통하여 이루어지고 있다. 하나는 국가학습지원센터를 통한 성인교육지원이고 다른 하나는 훈련퇴직기금(Training and Severance Fund)을 통한 지원이다. 훈련퇴직기금은 스스로 직업훈련을 받고자 하는 근로자를 지원하고 최근에 직장을 잃은 실업자에게 학습자금을 지원하기 위하여 1991년에 설립되었다. 이 기금은 상급 중등 직업학교, 기술대학, 또는 대학에 최소한 한달간 정시제 학생으로 훈련받기를 원하는 사람에게 학자금을 지원한다. [그림 VI-4]는 이러한 계속직업훈련의 재정 흐름을 그림으로 제시한 것이다.

71) National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland*(draft). p.44~45.
Kari Pitkänen(1999). *The financing of vocational education and training in Finland*. CEDEFOP. p.p.51~66.

핀란드의 실업자 직업훈련은 훈련 제공과 재정 지원이 각각 교육부와 노동부에 의해 이루어지는 이원 체제를 통하여 이루어지고 있다. 즉, 교육부의 감독을 받는 직업훈련기관을 통하여 직업훈련 프로그램이 제공되고, 소요 경비는 노동부를 통하여 지원된다. 노동부 산하 지역 및 지방 행정기관은 다양한 직업교육훈련기관으로부터 실업자에게 필요한 직업훈련코스를 구매하는 책임을 진다. 노동부는 15개 지역고용·경제개발센터(Regional Employment and Economic Development Centers)에 예산을 배분하고, 센터는 배분받은 예산을 고용훈련에 직접 사용하거나 지방단위에서 필요한 직업훈련을 받을 수 있도록 지방노동사무소(Local Labor Offices)에 배분한다. [그림 VI-5]는 이러한 실업자 직업훈련 재정의 흐름을 정리한 것이다.

1991년까지 실업자 직업훈련은 성인직업훈련센터에서만 제공되었으나, 1990년부터 시작된 성인직업훈련 개혁 조치 결과 성인직업훈련센터도 계속직업훈련시장에서 다른 직업훈련기관과 훈련생 확보를 위하여 경쟁하게 되었다. 성인직업훈련센터는 교육부의 감독과 노동부의 재정 지원을 받지만 대부분 시정부 또는 연합시위원회의 소유로 이들에 의해 운영되고 있다⁷²⁾.

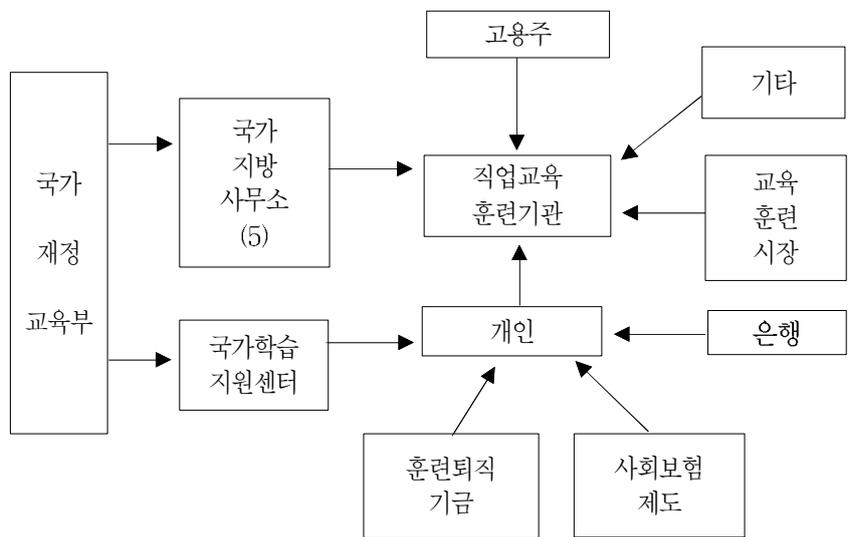
나. 계속직업훈련 자원

계속직업훈련의 재원에는 중앙정부(교육부), 지역 당국, 시정부, 그리고 유럽연합 등이 포함된다. 중앙정부는 직업교육훈련 기관, 도제훈련 그리고 지방국가사무소(Provincial State Offices)에 대하여 보조금을 지급한다. 지방국가사무소는 2003년부터 2007년까지 성인의 교육수준

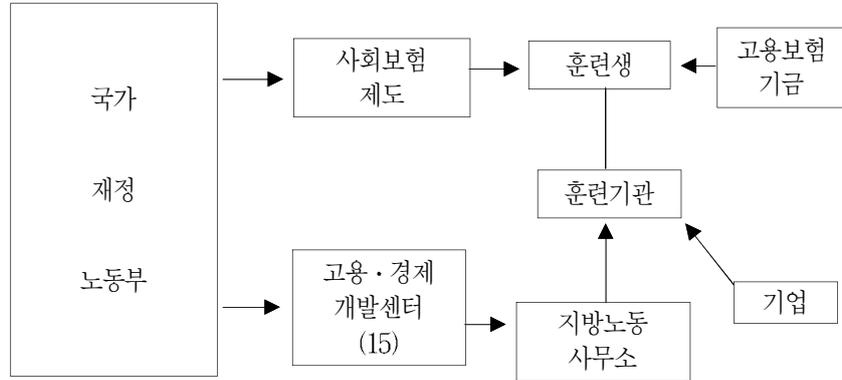
72) 2003년 현재 43개의 성인직업훈련센터가 있음.

을 제고하는 프로그램에 대한 재정배분을 책임지게 된다. 2003년에 천 2백만 유로가 투자될 이 프로그램의 목적은 학력이 낮은 성인의 학력수준을 향상시키는 것이다. 시정부가 계속직업교육훈련에 대하여 재정 지원을 제공할 법적인 의무는 없다. 그러나 실제 시가 소유한 직업훈련기관, 기술대학 그리고 성인직업훈련센터 등이 계속직업교육훈련 서비스를 제공함에 따라 시정부도 어느 정도 계속직업교육훈련에 대해 재정 지원을 하게 되었다. 성인 교육훈련 관련 개발 프로젝트는, 사회통합 및 노동시장에서의 균등한 기회 보장 차원에서, 주로 유럽연합 사회기금을 통하여 재원을 조달한다. 2000년부터 최근 4년간 성인 대상 계속직업훈련 개발에 투입된 국가 재원 및 유럽연합 사회기금의 현황을 살펴 보면, <표 VI-7>과 같다. 이 밖에 기업의 연수훈련 재원과 직업훈련시설 운영 재원도 민간재원으로 중요한 역할을 하고 있다.

[그림 VI-4] 계속 직업훈련 재정 흐름도



[그림 VI-5] 실업자 직업훈련 재정 흐름도



<표 VI-7> 계속직업훈련 예산 현황

(단위: 유로)

년도	유럽연합사회기금	국가 재원	계
2000	3,674,250	4,592,859	8,267,109
2001	3,718,130	4,647,705	8,365,835
2002	3,790,000	4,738,000	8,528,000
2003	4,415,000	5,518,000	9,933,000

자료: National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.44.

참고로 자료 분석이 가능한 1986년부터 1996년까지의 계속직업교육 훈련의 재원별 부담 비중을 정리하여 제시하면 <표 VI-8>과 같다⁷³⁾. 계속직업훈련의 중앙정부 부담이 9.1% 포인트 증가하였는데 이는 1990년대 마련된 직업훈련에 참여하는 성인에 대한 새로운 지원 제도가 생겼기 때문이다. 지방정부는 성인의 계속직업훈련 재정 지원에 의미있는 역할을 하지 못하고 있음을 알 수 있다. 민간재원은 직업훈련기관 재정

73) Kari Pitkänen(1999). *The financing of vocational education and training in Finland*. CEDEFOP. p.55.

지원의 기업 부담분과 성인 직업훈련기관의 자체 수입을 의미한다. 전체적으로 보았을 때, 비록 그 비중은 점차 줄고 있지만 계속직업훈련 재정의 절반 이상은 기업들의 자체적인 연수훈련이 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 VI-8> 계속직업훈련의 자원별 비중(%)

구분	1986	1991	1996
유럽연합	-	-	0.1
중앙정부	21.8	30.8	30.9
지방정부	0.5	0.2	0.8
민간	17.6	12.5	16.7
기업연수	60.1	56.6	50.5
계	100.0	100.0	100.0

자료: Kari Pitkänen(1999). *The financing of vocational education and training in Finland*. CEDEFOP, p.55.

실업자 직업훈련의 재원은 노동부, 교육부, 유럽연합, 그리고 민간기업 등을 포함한다. 앞에서 설명한 바와 같이 노동부는 지역 및 지방행정기관을 통하여 실업자 직업훈련 비용을 지원하고 있다. 2001년에 총 1억 2천 9백만 유로가 실업자 직업훈련에 쓰였는 바, 훈련생 1인당 훈련비는 6,109 유로였다. 매달 평균 22,000명이 훈련을 받았다⁷⁴⁾. 교육부는 성인직업훈련센터를 감독하면서 센터 예산의 10%에 해당하는 기본보조금을 지원하고 있다. 이는 성인직업훈련센터가 직업훈련비를 한계비용 범위내에서 설정할 수 있게 함으로써 경쟁력을 갖추도록 하기 위함이다. 이 보조금은 1990년대 들어 실업자 직업훈련 예산이 교육부에서

74) National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland*(draft).

노동부로 이관되면서 점차 줄어들고 있다. 실업자 직업훈련에 고용주가 노동부와 함께 투자하는 경우가 있다. 기업이 구조조정을 하려고 하고 새로운 지식과 기술을 갖춘 노동력이 필요할 때, 기업은 지방노동사무소와 협의·공동투자하여 구조조정할 경우 퇴직하여야 하는 현 근로자에게 향상훈련을 제공하고 있다. 이 경우 기업은 보통 훈련비용의 50% 정도를 부담한다. 유럽연합사회기금도 상대적 비중은 작지만 중요한 기능을 수행한다. 참고로 1986년에서 1996년간 실업자 직업훈련 재원 구성을 정리하면 <표 VI-9>와 같다.

<표 VI-9> 실업자 직업훈련 재원 구성(%)

구분	1986	1991	1996
유럽연합	-	-	6.8
중앙정부	66.9	52.2	51.3
기업	-	3.8	3.6
실업수당(국가)	33.1	44.0	35.8
간접비용	-	-	2.5
계	100.0	100.0	100.0

주: 간접비용은 유럽연합기금으로 운영되는 직업훈련프로그램에 참여하는 훈련생에게 기업이 지급하는 임금을 말함.

자료: Kari Pitkänen(1999). *The financing of vocational education and training in Finland*. CEDEFOP. p.73.

제3절 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식

1. 초기 단계 직업교육훈련

가. 직업교육훈련기관 경상비 보조⁷⁵⁾

초기 단계 직업교육훈련 기관에 대한 재정 지원은 총액배분 방식을 따르고 있다. 즉, 교육부는 배분액 산출공식에 의해 산출한 지원액을 시정부 및 직업교육훈련기관에 총액으로 배부한다. 이는 시정부와 직업교육훈련 기관에 최대한의 자율권을 부여함으로써 경제적 합리성과 효율성을 추구하기 위해서이다.

직업교육훈련기관의 경상비 보조금은 학생수와 학생당 경비(per student cost: unit price)를 기준으로 산출한다. 즉, 시정부에 대한 중앙정부 지원금 그리고 시정부가 소유하지 않은 직업교육훈련기관에 대한 중앙정부 지원금은 학생수와 학생당 경비를 근거로 산출하고 있다. 학생당 경비는 직업교육훈련 분야별로 다양하게 책정되어 있다. 학생당 경비는 직업교육훈련기관의 규모, 특수교육 실시 여부, 직업교육훈련 장소의 임대 여부, 야간과정의 운영 여부 등에 따라 조정된다. 교육부는 매년 학생당 경비 수준과 조정 변수 등을 결정한다. 학생당 경비는 각

75) National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.31. Kari Pitkänen(1999). *The financing of vocational education and training in Finland*. CEDEFOP. p.p.42~48.

직업교육훈련분야별 실제 경비의 평균값에 근거하여 2년마다 산출하고, 매년 지수조정이 이루어진다. 중앙정부 지원금은 특정 사용 목적없이 배부되는 일반 교부금의 성격을 갖는다. 중앙정부 지원금은 경상운영비의 57%를 충당할 수 있도록 산출하고 있다. 참고로 2002년도 상급 중등 직업학교 경상비 보조를 위한 직업교육 분야별 학생당 경비를 살펴 보면, <표 VI-10>에 제시된 바와 같다.

<표 VI-10> 2002년 상급 중등학교 학생당 경비

직업교육훈련 분야	학생당 경비(유로)	학생당 경비(원)
자연 자원	10,577	13,299,097
기술 및 교통	6,763	8,503,526
경영 및 행정	4,493	5,649,318
관광, 캐이터링 및 가정학	6,387	8,030,758
건강/보건 및 사회 봉사	5,671	7,130,489
문화	7,850	9,870,276
여가 및 체육	8,372	10,526,618
평균	6,563	8,252,054

자료: National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.31.

교육부는 일반기초교육, 상급중등 일반교육 및 직업교육, 기술대학 및 음악·체육교육기관 등에 필요한 경비를 보조금산출공식(formula-based state subsidy system)에 근거하여 산출하고 이를 각 시정부에 총액배분하고 있다. 대부분의 직업교육훈련기관이 시정부 소유로 되어 있어 이들 기관에 대한 재정지원은 예산 범위 내에서 시정부가 자율적으로 할 수 있다. 다시 말해, 원칙적으로 교육부로부터 배분된 보조금은 시정부가 그 용도를 자율적으로 결정하여 배분하도록 되어 있다. 그러나 일반기초교육, 상급 중등 일반교육 그리고 상급 중등 직업교육의 경

우, 교육 서비스의 범위와 내용, 학생의 권리, 교사의 자격 조건 등이 각종 법률에 명시되어 있어 시정부나 교육기관이 함부로 교육비용을 감축할 수는 없다. 즉, 학생들은 언제나 법률에 규정된 최소 수준의 교육 서비스는 제공받도록 되어 있다.

이러한 중앙정부 보조금은 형평보조금의 성격을 갖는다. 이는 핀란드 정부가 445개 시정부의 세수 규모에 따라 중앙정부 보조금 수준을 조정하여 각 시정부가 동일한 재정력을 갖도록 보장하는 제도를 통하여 동일 수준의 공공 서비스 제공을 추구하고 있기 때문이다. 전국 평균 세수의 90% 수준 이하의 시정부에 대하여 보다 많은 보조금을 지급하고, 평균 이상의 세수를 거둔 시정부에게는 초과부분에 대하여 보조금을 40% 삭감하고 있다.

연합시위원회나 민간기관이 소유하고 있는 직업교육훈련기관에 대해서는 학생당 경비와 학생수에 근거하여 산출한 보조비를 연합시위원회와 민간기관에 배분한다. 보조비를 교육단계별·유형별로 배분하는 것은 연합시위원회와 민간기관에 달려 있다. 민간기관의 경우에는 이윤을 남기지 못하게 되어 있어 보조금 잉여분이 생기면 반드시 교육목적에 사용하여야 한다.

경상비의 대부분은 상기 설명한 학생당 경비와 학생수에 근거하여 산출·배분하지만, 특별한 목적이 있는 중요 사업의 경우 사업별로 예산을 책정·배분한다(project funding). 예를 들어, 중앙정부는 기술대학(polytechnics) 개혁의 지속적 추진을 위하여 기술대학 교수 연수, 국제화, 도서관 및 정보 서비스 시스템 구축, 진로지도 및 취업 서비스 제공 등의 프로젝트에 대한 재정지원을 별도로 하고 있다⁷⁶⁾.

76) OECD(2003). *Polytechnic Education in Finland*. p. 66.

나. 직업교육훈련기관 시설비 보조

직업교육훈련기관 시설비는 주로 프로젝트에 근거하여 지원한다. 국립기관의 경우 중앙정부 예산에서 재정 지원하고, 시정부나 민간기관 소유의 직업교육훈련기관의 경우에는 지원받는 지방정부의 재정 상황에 따라 필요경비의 25~70%를 중앙정부가 보조한다. 중앙정부의 시설비 보조는 두 가지 방식으로 이루어진다. 첫 번째 방식은 재정 여건이 나쁜 시정부를 위한 것으로 이 방식의 경우 건축기간 중에 보조금이 지급된다. 또 다른 방식은 재정여건이 좋은 시정부를 대상으로 하는 것으로 건축 종료 7년 후에 이자를 포함한 보조금을 지급하는 방식이다.

프로젝트에 근거한 시설비 보조 외에 경상비 보조 시 사용하는 학생당 경비에 4.3%를 추가하여 직업교육훈련 기관의 시설비를 보조하고 있다. 이 시설비는 경상 보조금과 같이 총액으로 배분된다.

다. 직업교육훈련 학생 및 도제훈련생에 대한 보조

학생에 대한 재정지원(financial aid)은 상급 중등 직업학교, 기술대학, 또는 대학 등의 교육기관의 전일제 학생으로 2개월 이상 연속적으로 수학하는 경우에 가용하다. 학생에 대한 재정지원은 성인교육기관이나 해외에서 수학하는 경우에도 제공하고 있다. 젊은 학생에 대한 재정지원은 학습 교부금(study grant), 주거 보조금(housing supplement), 그리고 국가 보장 학생 대부(state-guaranteed student loan) 등의 세 가지 방식으로 이루어진다. 학습 교부금과 주거 보조금은 국가가 현금으로 지급하는 보조금으로 상환할 필요가 없다. 학습 교부금은 학생재정지원 센터(Center for Student Financial Aid)에 학비 보조 신청을 하여 받게 된다. 보조금은 학생이 신청 당시 공부하고 있는 경우에 매월 지급된다.

보조금 수준은 학생의 연령, 독립여부 등에 따라 다르게 책정된다. 이러한 학습 보조금은 과세 수입이지만 피지원 학생에게 다른 수입이 전혀 없는 경우 면세된다. 학습 교부금은 매달 22 유로에서 259 유로 범위 내에서 지급된다⁷⁷⁾.

가정으로부터 독립한 18세 이상의 학생의 경우 학비 외에 주거비 보조를 받을 수 있다. 주거 보조금은 임대료의 80% 수준으로 매달 27 유로에서 171 유로 범위 내에서 지급된다. 학생 대부는 모든 핀란드 은행에서 신청 즉시 제공하고 있다. 대부를 원하는 학생은 은행과 대부기간과 상환조건 등을 협의하고 대부 계약을 체결한다. 시장 이자율이 대부 이자율로 적용된다. 25세 이하 학생에게는 매달 160~220 유로, 성인에게는 매달 310 유로, 그리고 해외 유학생에게는 매달 360 유로의 대부금이 지원된다.

<표 VI-11>은 1998/99학년도부터 2001/02학년도까지 학생에 대한 재정지원 현황을 정리한 것이다. 전체적으로 보아 재정 지원 수혜 학생수와 지원 총액은 모두 감소하고 있으나, 수혜 학생 1인당 지원액은 증가하는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 수혜 학생수와 지원 총액이 감소하는 것은 최근 들어 지원 대상 학생의 조건을 엄격하게 조정했기 때문인 것으로 추정된다.

도제 훈련생에 대한 보조는 전년도 도제훈련비에 근거하여 책정되는 단위 경비 제도(unit-price system)에 따라 이루어진다. 교육부는 지방 도제 훈련 사무소(Local Apprenticeship Offices)에 매년 도제 훈련생 규모(훈련생수)를 할당하고, 지방 도제 훈련 사무소는 할당된 훈련생수 범위 내에서 고용주 및 이론교육을 제공할 교육훈련기관과 자유롭게 계약을 할 수 있다. 보조금은 지방도제훈련사무소가 속한 시정부나 연합시위원회에 배분된다.

77) 1유로=1,257.36원(2002년 기준).

<표 VI-11> 직업교육훈련 학생에 대한 재정 지원액 변화 추이

(단위: 명, 유로, 원)

구분	수혜 학생수	지원 총액	일인당 지원액	일인당지원액(원)
1998/99	151,702	317,000,000	2,090	2,404,650
1999/00	135,059	285,000,000	2,110	2,505,140
2000/01	96,019	225,000,000	2,343	2,747,402
2001/02	91,224	216,000,000	2,368	2,977,428

자료: National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.31.

라. 성과에 근거한 재정 지원

1997년부터 도입·적용하고 있는 현 상급 중등 직업학교에서의 직업교육훈련에서는 앞에서 설명한 바와 같이 직업교육훈련 분야별 학생 1인당 단위 교육비와 학생수를 적용하여 예산을 결정하고 배분하여 왔다. 이러한 재정 배분 방식은 직업교육훈련 대상 전원에게 학습기회를 제공한다는 점에서는 효과적이기는 하나, 직업교육훈련의 질적인 발전을 유도·촉진하지는 못하였다는 평가를 받았다. 이에 국가교육위원회는 직업교육훈련의 성과(취업률, 진학률 등)를 평가하여 그 결과를 재정 지원과 연계하는 성과에 근거한 재정 지원 제도(performance-based financing system)를 개발하였다.

2002년 1월에 도입된 성과에 근거한 재정 지원 제도는 결과에 근거한 재정 지원(outcome-based funds)과 질적 발전에 대한 보상(quality award)의 두 가지 방식으로 운영되고 있다. 전자의 방식에서는 취업률, 진학률, 졸업률, 탈락율, 교사 연수 실적 등의 계량적 지수에 의해 지원액을 결정·배부한다. <표 VI-12>는 성과 기준별 지표를 정리한 것이다. 구체적으로 재원 배분을 위한 학교의 성과 평가는 효과성(졸업생의 노동시장으로의 이동), 과정(탈락율, 수료율), 교사(교사의 교육 정도,

연수기회), 그리고 학교의 재정 상태 등을 기준으로 이루어진다. 중앙정부 지원금(A)은 학생당 단위비용(unit price)에 성과평가 지수와 학생수를 적용하여 산출한 금액(B)에서 시정부가 부담하는 교육비용(C)을 제하여 산출한다($A=B - C$).

후자는 직업교육훈련 제공기관의 신청서에 근거하여 지급된다. 경제·산업발전, 교수-학습 개발, 사회통합 촉진, 국제화 등에 실질적으로 공헌할 수 있는 프로그램을 개발·운영하는 기관에 지원된다. 성과에 근거한 재정 지원 결정은 교육부가 하지만, 지원액에 어떤 특정 목적에 따른 사용조건이 부가되지는 않는다. 2002년 상급 중등 직업학교에 250만 유로가 처음 지원되었다.

기술대학(polytechnics)의 경우, 핀란드 고등교육평가위원회의 평가(효율성, 비용-효과, 국제활동, 형평성, 그리고 미래 발전 가능성 등) 결과에 근거하여 2001년에 170만 유로가 우수기관에 배분되었다⁷⁸⁾.

<표 VI-12> 상급 중등 직업학교 성과 기준별 지표(2002)

구분	지표	가중비율(%)
효과성	취업률	38.9
	진학률	16.7
과정	탈락률	13.1
	자격증 취득률	8.7
	교육·훈련을 위한 자격증 활용률	4.4
교사	정규교사자격증	11.9
	교사연수	6.3
계		100.0

자료: National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.35.

78) OECD(2003). *Polytechnic Education in Finland*. p.66.

2. 계속직업훈련

가. 계속직업훈련 기관에 대한 보조

기업이 소유한 전문훈련기관(VET institutions for specialized training owned by enterprises)에 대한 중앙정부 재정지원은 강의시간과 훈련 기간에 근거하여 산출하는 훈련량에 따라 결정된다(formula funding system). 교육부는 매년 전년도 실제 훈련비를 근거로 훈련생당 경비(unit-price)를 산출하고, 각 개별 훈련기관에 대한 재정지원 근거로 사용할 훈련량 지수(volume indicator of training)를 결정한다. 교육부는 매달 기업에 대하여 보조금을 지급한다. 계속직업훈련에서의 도제훈련에 대한 지원은 상기 초기 단계 도제훈련에 대한 지원 방식에 준한다.

교육부는 지방국가사무소(Local State Offices)가 직업훈련 프로그램을 구매하는 비용을 지원한다. 교육부로부터 재원을 배부받은 지방국가사무소는 교육부가 제시한 훈련목표 및 조건 그리고 훈련비용 수준 등을 고려하여 직업훈련 프로그램 제공기관과 계약을 체결한다.

노동부는 매년 노동시장 직업훈련(실업자 직업훈련) 기획 지침을 지역 고용·경제개발 센터(Regional Employment and Economic Development Centers)의 노동시장국에 하달한다. 이 지침은 장기 실업자나 청년 실업자와 같은 훈련대상 특성별로 제공되는 직업훈련의 우선순위를 정하거나, 인력 채용에 어려움을 겪고 있는 산업분야의 직업훈련을 강조하기도 한다. 지침의 우선순위나 강조점은 노동시장 변화 상황에 따라 매년 달라질 수 있다. 노동부는 또한 이러한 노동시장 상황 변화를 고려하여 각 지역에 배분하는 예산을 조정한다. 노동력 규모, 실업자 수, 실업률, 새로운 일자리 수, 외국인 노동자 수, 그리고 이들의 조합이 예산 배

분의 기준으로 활용되고 있다. 각각의 기준에 부과되는 가중치는 노동시장의 특수한 상황에 따라 매년 달라진다. 고용·경제개발센터의 노동시장국은 관할 지역에서 필요한 직업훈련을 조달하는 책임을 진다. 지방사무소 역시 노동시장국으로부터 배부받은 예산 범위 내에서 필요한 직업훈련 서비스를 구매하게 된다. 전체 직업훈련 서비스의 구매량은 고용·경제개발센터별로 다르다. 직업훈련은 성인직업교육센터, 고등교육기관, 기타 직업교육훈련기관으로부터 주로 경쟁 입찰을 통하여 구매한다.

나. 훈련생에 대한 보조⁷⁹⁾

최소 10년 이상 근속한 성인 근로자는 한달에 0.8일씩 계산하여 훈련비용을 지원받을 수 있다. 지원금액은 통상 임금 수준에 근거하여 산출·지급된다. 지원기본액은 매월 440 유로이고 추가적으로 2,700 유로 한도 내에서 임금의 20%를 지원받을 수 있다. 2001년 성인 교육·훈련을 위한 지원금은 620만 유로에 달했다. 2001년 8월부터 12월까지 2,084명이 지원을 받았으며, 1인당 평균 지원액은 매달 739 유로였다.

성인 근로자는 또한 자신의 교육·훈련을 위하여 훈련휴가(study leave)를 받을 수 있다. 동일 기업에서 1년 이상 근무한 근로자는 같은 기업에서 5년 근무하는 동안 최대 2년까지 훈련휴가를 받을 수 있다. 고용주는 근로자의 훈련휴가로 인하여 회사에 심각한 피해가 예상될 때에 한해 6개월까지 훈련휴가를 연기할 수 있다.

실업자 직업훈련 프로그램에 참여하는 실업자에게는 훈련보조금(training subsidy)과 함께 교통, 식사 및 주거 비용을 충당하기 위한 훈

79) National Board of Education(2003). *VET Funding in Finland(draft)*. p.13.

련수당(compensation)이 훈련 기간 중 지원된다. 훈련보조금은 실업 당시 과거 28개월 간 43주 이상 고용 경험이 있고 실업보험 기한이 만료되지 않은 17세 이상 훈련생에게 지급된다. 훈련보조금은 기본 실업보조금(basic unemployment allowance) 또는 소득연계 보조금 방식으로 지급될 수 있다. 2003년의 기본 보조금은 일일 23 유로이다. 소득연계 보조금은 실업기금 회원에게 지급된다. 훈련보조금은 일주일에 5일 이상 지급되고 세금이 부과된다. 상기 고용 조건(28개월 간 43주 이상 고용)을 충족시키지 못한 17세에서 64세 훈련생에 대해서는 노동시장 지원금(labor market support)이 일일 23 유로씩 지급된다. 2001년에 36,900명을 대상으로 1억 3천 백만 유로의 훈련 보조금이 지급되었고, 74,000명에게 노동시장 지원금이 지급되었다.

계속직업훈련생에 대한 보조는 훈련·퇴직기금, 국가연금관리소(National Pension Institute) 등에서 지급한다. 훈련생에 대한 각종 훈련비 보조금은 관련 기금을 관리하는 행정기관을 통하여 규정에 근거하여 매달 훈련생의 은행계좌에 지급된다.

제4절 직업교육훈련 재정 운영 조직

핀란드의 직업교육훈련 재정 운영과 관련된 조직은 중앙정부(교육부, 국가교육위원회, 노동부), 지방정부(시정부, 연합시위원회, 지방국가사무소 등) 그리고 직업교육훈련 기관 등으로 나누어 생각할 수 있다. 교육부는 공공 재원이 지원되는 모든 교육활동에 책임을 지는 최고 정부기관이다. 국가교육위원회는 교육부의 감독을 받는 정부기관으로 초·중

등교육과 성인교육훈련에 관한 기획 및 전문업무를 담당하고 있다. 국가교육위원회는 국가핵심교육과정과 자격요건을 설정·승인하고, 고등교육기관을 제외한 핀란드 교육 시스템을 평가한다. 또한 국가교육위원회는 교육부의 국가 교육정책 수립을 지원한다. 핀란드 6개주에 설치되어 있는 지방국가사무소의 교육·문화국(Education and Culture Department)은 교육부 소관 지방업무를 담당하고 있다. 15개 지역에 설치되어 있는 고용·경제개발센터는 해당 지역의 경제개발 및 고용 촉진과 함께 직업교육훈련 업무를 담당하고 있다.

초기 단계 직업교육훈련의 경우, 중앙정부 수준에서는 교육부와 국가교육위원회(National Board of Education)가 재정 배분과 관리의 중요한 역할을 수행한다. 교육부가 시정부, 연합시위원회, 그리고 직업교육훈련기관 민간 소유주에 대한 중앙정부 보조금 규모를 결정·배분하는 반면, 보조금의 회계, 자료 수집 그리고 예산지출 등의 업무는 국가교육위원회에서 담당한다. 지방정부 수준에서는 시정부, 연합시위원회 그리고 지방도제훈련사무소 등이 교육부로부터 배분받은 예산에 대한 집행 계획을 수립·운영하는 책임을 진다. 상급 중등 직업학교, 기술대학 등의 직업교육훈련기관은 지방정부로부터 배분받은 예산을 자율적으로 편성·운영한다.

계속직업훈련 재정의 경우, 중앙정부 수준에서의 재정운영 조직은 초기 단계 직업교육훈련의 재정 운영 조직과 동일하다. 지방 조직의 경우, 지방국가사무소가 교육부로부터 예산을 배분받아 이를 상급 중등 직업학교, 기술대학, 성인직업훈련센터 등의 직업교육훈련 기관에 지급한다.

실업자 대상 직업훈련의 경우, 중앙정부 재정 지원은 노동부에서 담당한다. 노동부는 지역의 고용·경제개발센터에 예산을 배분하고 지역 고용·경제개발센터는 지방노동사무소를 통하여 성인직업훈련센터, 상

급 중등 직업학교 등 직업교육훈련기관에 훈련비용을 지원한다. 이상의 내용을 표와 그림으로 정리하면, <표 VI-13>과 [그림 VI-5]와 같다.

<표 VI-13> 핀란드 직업교육훈련 재정 운영 기관

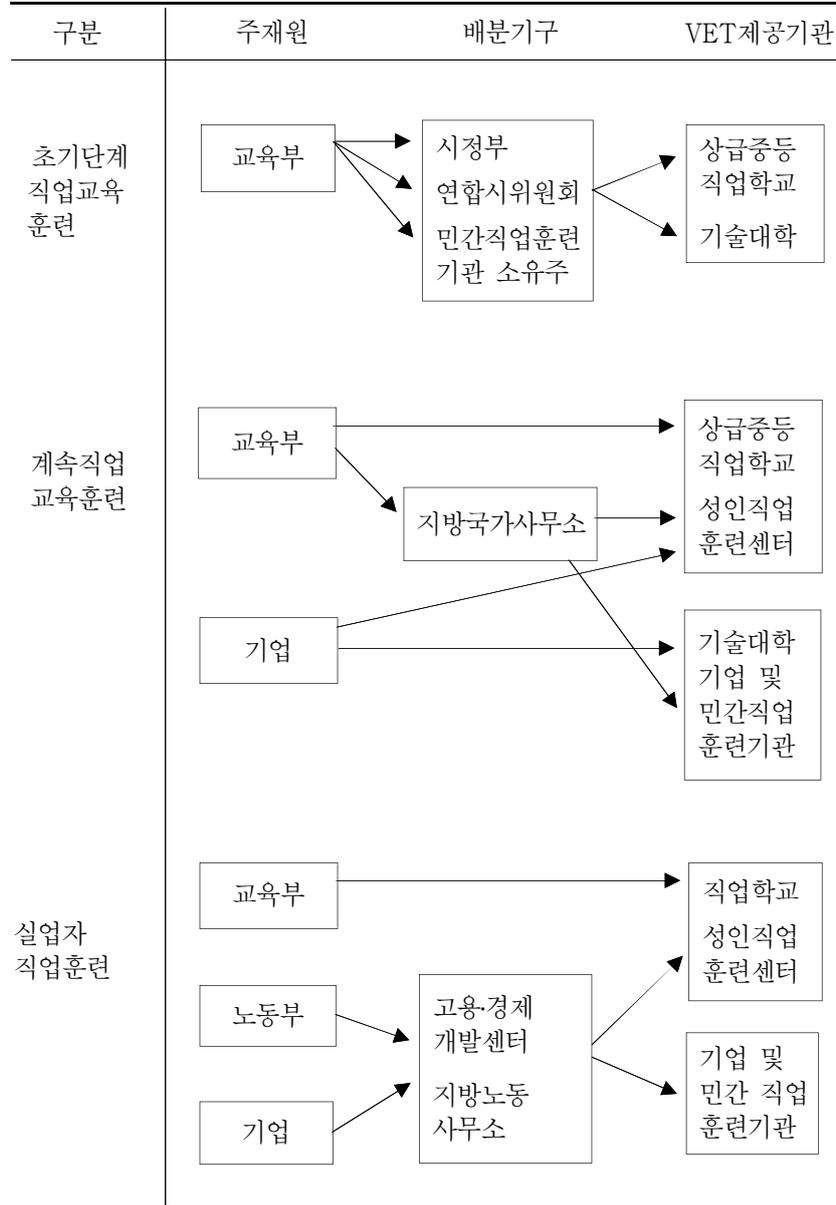
구분	초기 직업교육훈련	계속직업교육훈련	실업자훈련
정부부처	교육부	교육부	노동부
국가행정기구	국가교육위원회	국가교육위원회	-
지역행정기구	-	지방국가사무소	고용·경제개발센터
지방행정기구	시정부 연합시위원회 지방도제훈련사무소 교육훈련기관이사회	시정부 연합시위원회 교육훈련기관이사회	지방노동사무소
지방기구	직업교육훈련기관	직업교육훈련기관 성인직업훈련센터	성인직업훈련센터 직업교육훈련기관

제5절 직업교육훈련 재정제도 성과 및 시사점

1. 성과 논의

기본적으로 국가 재원에 의해 운영되고 있는 핀란드의 직업교육훈련 재정은 모든 연령계층에 대하여 직업교육훈련 기회를 제공할 수 있다는 점에서 효과적이라는 평가를 받고 있다. 그러나 1990년대 후반 이후 직업교육훈련에 대한 수요와 교육훈련 소요 기간이 늘어남에 따라 고용주와 개인의 재정 부담 비중을 늘리는 방안이 논의되고 있다. 예를 들어 직업교육훈련 제공에 대한 세제 혜택을 부여하여 민간 부문으로부터의

[그림 VI-6] 핀란드 직업교육훈련 유형별 자원 배분 관계



재원 부담을 유도할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 논의에서 기업주나 근로자의 부담을 늘리는 방식이 제안되고 있으나, 학생이 교육비를 부담하는 방식에는 부정적인 반응이 많은 편이다. 전반적으로 보았을 때, 국가 주도의 직업교육훈련 재정 운영 기조는 계속 유지될 전망이다.

초기 단계 직업교육훈련 경우, 직업교육훈련 재원별 부담 비중을 살펴 볼 때, 중앙정부의 비중은 줄어드는 반면, 시정부의 부담 비중이 점차 늘어가는 경향을 보이고 있다. 중앙정부의 직업교육훈련 재원 부담 비중의 감소는 국가보조금 지원 체계의 기술적 변화에 의한 부분과 국가 재정력의 한계에 의한 부분으로 나누어 생각할 수 있다. 전자는 중앙정부 보조금 지원 체계가 바뀌어 특정 목적 실현을 위한 중앙정부 보조금이 지방 정부에 대한 일반 보조금에 포함되는 경우를 말한다. 핀란드는 직업교육훈련의 기획·추진 권한을 시정부에 이양함으로써 지역 특성에 맞는 직업교육훈련을 실시하려는 정책방향을 견지하고 있다. 이러한 맥락에서 중앙정부 재정 배분도 포물라에 근거한 총액배분을 하고 있으며 이에 따라 중앙정부 부담 비중이 점차 줄고 있다. 이는 지역의 경제 및 노동시장의 환경변화에 신속하게 대응할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 하는 의도로 해석할 수 있다. 후자는 중앙정부의 재정력 한계로 중앙정부의 지출을 줄이고 대신 재정 지원의 책임을 지방정부에 이양하는 경우를 말한다. 이러한 중앙정부의 정책 변화는 지방정부가 중앙정부 재정 지원 정책 변화에 대하여 합리적으로 대응하여 전체적인 재정 지원에 차질을 빚지 않을 것이라는 것을 전제하고 있다. 핀란드에서는 이러한 전제가 어느 정도나 타당성을 갖고 있는지에 대한 분석이 요구되고 있다.

핀란드의 직업교육훈련 재정 배분은 학생당 경비와 학생수를 근거로 한 총액배분제에 의해 이루어지고 있다. 이는 행정상의 효율성 제고, 시

정부 및 직업교육훈련기관에 재정 운영 결정권을 부여함으로써 경제적 합리성을 추구하고자 함이다. 중앙정부 수준에서는 학생당 경비를 실제 직업교육훈련 비용에 맞추고자 노력하고 있다. 그러나 이러한 배분제도는 학생당 경비가 실제 훈련비용에 못 미치고, 시정부에서도 예산 제약 때문에 재정 지원을 요구되는 수준보다 낮게 함에 따라 결과적으로 직업교육훈련의 질이 낮아지는 결과를 초래한다는 비판이 일고 있다. 이는 핀란드의 상급 중등 직업학교에서의 직업교육훈련이 일정 기준 이상의 질적 수준 확보에 필요한 재정 지원을 받지 못한 채 이루어지고 있는지 여부에 대한 과학적 분석이 필요함을 시사한다.

지방정부 및 직업교육훈련기관에 대한 자율권 확대는 각 지역과 기관의 특성에 맞게 합리적으로 예산을 편성·운영함으로써 효율성을 제고하려 함이다. 핀란드 정부는 이러한 자율권 확대와 함께 재정의 효율성 제고 노력의 일환으로 성과에 근거한 재정지원 방식을 사용하고 있다. 학생당 경비와 학생수에만 근거한 현재의 재정 지원 방식이 계획한 직업교육훈련 성과의 달성과 효율성 제고를 담보할 수 없다는 주장에 근거하여 직업교육훈련 이수 학점, 직업교육훈련 자격 시험수, 또는 취업률 등과 연계하여 재정지원을 하는 방안을 도입하였다. 2001년부터 본격 적용되기 시작한 성과에 근거한 재정지원 방식의 효과를 평가하기에는 아직 이르지만, 긍정적 효과가 기대되고 있다.

핀란드는 포물라 펀딩과 아울러 직업교육훈련 재정 배분에 있어 시정부의 세수 규모에 따라 차등 지원함으로써 지역간 형평성을 중요하게 생각하고 있다. 이는 결국 훈련생 개개인에게 균등한 직업교육훈련기회를 제공하고 고른 재정 지원을 보장하기 위함이다.

2. 시사

핀란드의 직업교육훈련 재정 논의가 주는 시사는 다음과 같다. 첫째, 지역 경제 및 노동시장 환경변화에 부응하는 직업교육훈련 정책을 수립·추진하여야 한다는 점이다. 핀란드의 경우, 중앙정부의 권한을 시정부나 연합시위원회에 이양하는 정책을 쓰고 있다. 예산을 시정부에 총액 배분하는 것은 시정부의 자율적인 정책 결정권을 인정한다는 의미이다. 이는 영국에서 지역 특성을 반영한 직업교육훈련을 기획·추진하기 위하여 47개 학습·기술위원회(LSCs)를 운영하는 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 우리나라도 향후 직업교육훈련 정책 기획·추진이 지방자치단체 또는 권역수준에서 통합적으로 이루어질 수 있도록 정책의 전환이 필요하다.

둘째, 필요한 직업교육훈련 비용이 확보될 수 있도록 직업교육훈련 유형별·수준별 단위비용을 정확하게 산출할 필요가 있다는 점이다. 핀란드의 경우 단위 비용이 실제 소요 비용보다 낮게 책정되어 이것이 직업교육훈련의 질적 저하로 연결되는 문제가 지적되고 있다. 직업교육훈련 자원 배분이 기본적으로 학생당 단위경비에 기초하여 산출·배부된다는 점을 고려할 때, 직업교육훈련 유형별·수준별 단위비용을 정확히 산출하는 것은 직업교육훈련의 질적 수준 및 양적 기회 보장을 위한 필수 조건이다. 우리나라도 향후 직업교육훈련 예산 확보 및 배분의 정확성과 효과성을 보장하기 위해서는 직업교육훈련 단위비용 산출을 과학적·주기적으로 할 필요가 있다.

셋째, 직업교육훈련 자원 확보 관점에서 기업 및 개인으로부터의 기여 제고 문제를 신중히 논의할 필요가 있다. 핀란드의 경우, 1990년대 후반 이후 산업구조가 변화하면서 양성 및 향상 직업교육훈련에 대한

수요가 늘어남에 따라 재정 수요 또한 증가하고 있다. 이에 필요한 재원 확보 방안으로 기업과 개인으로부터의 재정 부담을 논의하게 된 것이다. 우리나라도 향후 직업교육훈련에 대한 수요가 늘어날 것을 예상할 때, 소요되는 재원 확보 방안의 하나로 기업이나 개인의 부담 확대 방안을 검토할 필요가 있다. 특히, 직업교육훈련의 1차 수혜자가 개인이라는 점을 고려하여 개인의 재정 부담을 늘리는 방안을 신중히 연구하는 것이 요구된다.

넷째, 직업교육훈련 투자 효과를 향상시킬 수 있는 성과 중심의 재정 지원을 하고 있다는 점이다. 상급 중등 직업학교에서의 직업교육훈련에 대하여 성과기준별 지수에 근거하여 지원액을 결정하고, 기술대학의 경우 고등교육평가위원회의 평가 결과에 근거하여 지원금을 배부하고 있다. 영국 사례 분석 시 논의하였듯이 직업교육훈련 정책 투자의 효과 제고를 위해서는 실질적인 성과에 대한 평가가 필요하고 이에 근거한 재정 지원이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선 피평가자(직업교육훈련기관, 교사 등)가 인정할 수 있는 과학적이고 객관적인 평가기준 및 방식을 개발하여야 하고, 직업교육훈련 집행 및 결과에 대한 객관적 자료를 체계적으로 수집·관리하여야 한다.

제 7 장

우리 나라 직업교육훈련 재정제도 개선에의 정책적 시사

제1절 3개국 직업교육훈련 재정제도 비교 분석

영국, 독일 그리고 핀란드의 직업교육훈련 재정제도는 상호 유사점을 가지면서도 각 국별로 자국의 경제 및 노동시장 환경에 따른 특성을 반영하고 있다. 여기서는 4장, 5장 그리고 6장에서 살펴 본 3개국의 직업교육훈련 재정제도를 재원, 재정배분 및 지원방식, 그리고 운영조직 측면에서 비교·분석한 후, 주요 정책 내용을 논의하고자 한다. 이러한 비교·분석과 정책 논의는 우리 나라 직업교육훈련 재정제도 개선에 유의미한 시사점을 줄 것이다.

1. 직업교육훈련 재원

3개국 직업교육훈련 유형별 재원을 정리하여 제시하면 <표 VII-1>과 같다. 초기 단계 직업교육훈련의 경우, 영국과 핀란드는 정부, 학생 납

입금, 유럽연합 사회기금, 그리고 직업교육훈련기관 자체 수입 등이 주재원인 데 반해, 독일에서는 이러한 재원 외에 기업이 주요한 재원으로 역할하고 있다. 영국과 핀란드에서는 정부의 재정 지원이 초기 단계 직업교육훈련 재원의 상당 부분을 충당하고 있는데, 핀란드의 경우 최근 들어 교육부의 부담 비중이 줄어 드는 반면, 시정부의 부담 비율이 증가하는 경향을 보이고 있다. 독일의 경우, 이원화 직업교육훈련체제에서의 사업내 훈련 재원의 대부분이 개별 기업에 의하여 조달되고 있다. 이러한 독일 사례는 실질적인 학교-기업간 협력체제의 구축·운영이 미흡한 우리나라에 시사하는 바가 크다.

계속직업교육훈련의 경우, 영국, 독일 그리고 핀란드 공히 정부, 기업 그리고 유럽연합 사회기금이 재원으로 역할하고 있다. 영국은, 최근 발표된 ‘숙련형성 백서(Skills Strategy)’에서 밝힌 바와 같이, Level 2 Qualification 취득을 위한 직업교육훈련에 국가 재정 투자의 우선 순위를 부여하고 그 이상 자격 수준의 직업교육훈련의 경우 직접적인 수혜자인 개인의 부담 비중을 늘려 나가는 정책을 추진할 예정이다. 이에 반해 핀란드의 경우, 지식기반 경제사회의 도래로 성인 근로자를 위한 계속 직업교육훈련의 중요성이 강조되어 추가 재원의 필요성이 부각되고 있기는 하지만 훈련생 개인에 대한 부담을 늘리는 것에 대해서는 아직 부정적인 반응이 주를 이루고 있다. 독일의 경우, 근로자가 사업외 훈련을 받는 경우에 한하여 개인이 훈련비용의 일부를 부담하게 하고 있다.

실업자 직업훈련 기회 제공을 위해서는 영국은 중앙정부(교육·기술부와 노동·연금부)와 유럽연합 사회기금을 통하여, 독일은 연방정부, 주정부, 실업보험, 유럽연합 사회기금 그리고 개별기업을 통하여, 그리고 핀란드는 교육부, 노동부, 유럽연합 사회기금 그리고 민간기업을 통하여 필요한 재원을 확보하고 있다.

영국, 독일, 그리고 핀란드의 직업교육훈련 재원 확보와 관련한 공통점은 정부가 주된 역할을 하고, 개인의 부담분은 극히 제한적이라는 점과 직업교육훈련 수요가 증가함에 따라 필요 재원 확보를 위한 대안(예, 기업이나 개인의 부담 비중 제고)이 논의되고 있다는 점이다.

<표 VII-1> 영국, 독일, 핀란드 직업교육훈련 유형별 재원

구분	영국	독일	핀란드
초기단계 직업교육 훈련	교육·기술부 학생 유럽연합 사회기금 직업교육훈련제공기관	연방정부/주정부 기업 유럽연합 사회기금 학생	교육부 시정부 학생 직업교육훈련제공기관 유럽연합 사회기금
계속직업 교육훈련	교육·기술부 고용주 근로자 유럽연합 사회기금	정부 기업 유럽연합 사회기금 훈련생	교육부 시정부 유럽연합 사회기금 기업
실업자 직업교육 훈련	교육·기술부 노동·연금부 유럽연합 사회기금	연방정부/주정부 유럽연합 사회기금 실업보험 개별기업	노동부 교육부 유럽연합 사회기금 민간기업

2. 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식

직업교육훈련 재정 배분 및 지원은, <표 VII-2>에 제시된 바와 같이, 각 국별로 배분 및 지원액 산출의 세부 내용에 있어 차이는 있지만 기본적으로 직업교육훈련 유형별로 설정한 산출 공식에 근거하여 지원액을 산출하여(formula-based system) 이를 총액으로 배부하는 방식을

채택하고 있는 것으로 나타났다. 영국의 경우, 학습·기술위원회 제도 도입 이후 16세 이후 직업교육훈련의 기획과 재정의 통합을 기하면서 국가재정지원공식(national funding formula) 도입하고, 궁극적으로 현장중심 직업훈련, 계속교육대학, sixth forms 학교, 그리고 성인 직업교육훈련에 공히 적용되는 공통지원방식을 개발 중에 있다. 국가재정 지원 공식에는 프로그램 가중치, 형평성 지수, 지역 비용 지수 등이 적용되어 프로그램별 교육비 차이, 취약계층 학생에 대한 직업교육훈련 기회 제공, 지역간 비용 격차 등을 고려하도록 하고 있다. 핀란드의 경우도 기본적으로 학생당 단위경비와 학생수에 근거하여 배분액을 산출하여 총액배분하는 방식을 사용하고 있다. 실업자 직업훈련의 경우에는 노동부에서 지역 노동력 규모, 실업자수, 실업률, 새로운 일자리 수, 외국인 노동자 등 지역 노동시장의 상황 변화를 고려하여 지원액을 결정하고 있다.

직업교육훈련에 대한 투자 효과를 제고하기 위하여 영국과 핀란드에서는 성과와 연계한 재정지원을 실시하고 있다. 영국의 경우, 프로그램 이수율, 프로그램 이수자 중 자격증 취득자 비율, 취업률 등을 기준으로 직업교육훈련 투자 성과를 평가하여 재정을 지원하고 있다. 학습·기술위원회는 위로는 교육·기술부와 아래로는 직업교육훈련 제공기관과 직업교육훈련의 수준과 양 그리고 질적인 성과 등을 합의하고 협정을 맺게 된다. 핀란드도 취업률, 진학률, 탈락률, 자격증 취득률, 교사연수 등의 직업교육훈련 성과를 평가하여 그 결과를 재정 지원과 연계하는 제도를 개발·적용하고 있다. 중앙정부 지원금은 학생당 단위비용에 성과평가 지수와 학생수를 적용하여 산출한 금액에서 시정부가 부담하는 교육비용을 제하고 산출한다. 이러한 성과에 근거한 재정 지원 제도는 긍정적인 효과와 함께 부정적 효과도 발생시키고 있다. 단기 노동시장 수요에 부응하는 프로그램 운영, 실력있고 취업가능성이 높은 학생 위

주의 훈련 실시, 저비용 단기 프로그램 운영 등의 부작용을 방지할 수 있는 대책이 함께 강구되어야 한다.

독일에서도 최근 직업교육훈련에 대한 투자가 직업교육훈련의 질적인 향상이나 효율성 증대와 유기적으로 연계되어 있지 못하다는 지적과 함께 이에 대한 논의가 제기되고 있다.

<표 VII-2> 영국, 독일, 핀란드 직업교육훈련 재정 배분 및 지원 방식

구분	영국	독일	핀란드
초기단계 직업교육 훈련	공통재정 지원방식 (national funding formula) 개발 중	연방교육훈련 촉진법	학생수 및 학생당 단위비용에 근거한 총액 배분 형평교부금 성격
계속직업 교육훈련		법(사회법Ⅲ), 직업교육훈련촉진 규정에 의거 지원	formula funding
실업자 직업교육 훈련			지역 노동시장 상황 변화를 고려한 지원

3. 직업교육훈련 재정 운영 조직

영국, 독일 그리고 핀란드 3개국은, <표 VII-3>에 제시된 바와 같이, 각각 중앙정부와 지방정부 수준에서 직업교육훈련 자원 부담 및 자원 배분 업무를 수행하는 공공기관을 운영하고 있다. 영국의 경우, 직업교육훈련의 주된 자원으로서 재정부와 교육·기술부 및 노동부가 각각 초기단계 및 계속 직업교육훈련과 실업자 직업훈련 재원을 확보·배분하는 역할을 담당하고 있다. 지방정부 수준에서 16세 이후 교육·훈련정책의 기획과 재정을 통합·운영하는 학습·기술위원회는 다른 두 나라에는 없는 독특한 조직이라 할 수 있다. 학습·기술위원회 제도는 앞 장

에서 설명하였듯이 16세 이상 자를 대상으로 하는 직업교육훈련 정책의 기획·추진에 있어 국가, 지역, 산업 그리고 지방차원에서의 일관성, 체계성, 투명성, 그리고 효율성을 제고하고자 도입한 것이다. 영국은 이 학습·기술위원회 조직과 지역개발청(RDAs), 산업기술위원회(SSCs) 등과의 유기적 협력관계의 구축·운영을 통하여 직업교육훈련 체제 운영의 효율성 제고를 기도하고 있다.

<표 VII-3> 영국, 독일, 핀란드 직업교육훈련 재정 운영 조직

구분	영국	독일	핀란드
초기단계 직업교육 훈련	재정부/교육·기술부 학습·기술위원회 지방교육당국 직업교육훈련제공기관	연방정부/연방노동청 주정부 기업 직업교육훈련제공기관	교육부/국가교육위원회 시정부/연합시위원회 직업교육훈련제공기관
계속직업 교육훈련	재정부/교육·기술부 학습·기술위원회 직업교육훈련제공기관	연방정부/연방노동청 주정부 노동사무소 기업 직업교육훈련제공기관	교육부 국가지방사무소 기업 직업교육훈련제공기관
실업자 직업교육 훈련	재정부/노동부 JobCarter Plus 직업교육훈련제공기관	연방정부/연방노동청 주정부 직업교육훈련제공기관	노동부 고용·경제개발센터 지방노동사무소 기업 직업훈련기관

독일과 핀란드의 경우는 영국과 달리 지방정부가 직업교육훈련 재정 배분에 관여하고 있다. 독일의 경우 초기 단계 직업교육훈련에는 연방 정부/연방노동청, 주정부, 기업 등이 재원 확보 및 배분에 관여하고, 계속 직업교육훈련에는 이러한 기관 외에 노동사무소가 재정운영에 참여하고 있다. 핀란드는 초기 단계 직업교육훈련과 계속 직업교육훈련의

재정 배분 업무를 시정부나 연합시위원회와 같은 지방정부 조직과 국가 지방사무소가 각각 담당하고 있다. 즉, 직업교육훈련 유형별로 각기 다른 조직이 재정 배분을 수행하고 있다.

실업자 직업훈련 재정은 영국, 독일 그리고 핀란드 공히 노동부나 연방노동청이 책임지고 있다. 배분 과정에 있어 영국과 핀란드는 각각 JobCenter Plus 나 지역 고용·경제개발센터와 지방노동사무소라는 지역단위 독립기관을 활용하는 반면, 독일은 주정부를 거쳐 재원이 배분되고 있다. 이와 같이 각 국은 자국의 특성에 맞춰 가장 합리적이라고 판단하는 조직 체계를 구축·운영하고 있다.

4. 주요 직업교육훈련 재정 정책

영국, 독일 그리고 핀란드 3개국 직업교육훈련 재정 정책의 공통적인 기초는 직업교육훈련 재정 운영의 효율성 제고와 취약계층에 대한 직업교육훈련 기회 보장에 있다고 볼 수 있다. 영국의 16세 이후의 교육·훈련의 통합과 공공서비스 협약, 독일의 노사정 합의에 기초하고 기업 중심으로 운영하는 직업교육훈련, 핀란드의 지방정부 및 직업교육훈련 기관의 자율권 최대 보장 정책 등은 모두 직업교육훈련 정책 및 재정 운영의 효율성 및 효과성을 극대화하기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다.

사회 취약계층에 대한 재정 지원책을 강화하여 이들에 대한 직업교육훈련 기회를 최대한 보장하려는 정책적 노력은 모든 사람에게 취업기회를 부여하여 사회적 통합을 이루고자 하는 정책 목표를 갖고 있다. 영국의 뉴딜 정책과 개별 학생/훈련생에 대한 지원 방안, 핀란드의 학생 지원금 및 실업자 지원 방안 등은 이러한 맥락에서 고안된 정책 수단이다.

또 다른 정책적 특징은 성과와 연계한 재정 지원을 추구하고 있다는 점이다. 교육훈련 과정 수료율, 자격증 취득률, 취업률 등의 성과 지표

를 활용하여 소기의 목표를 달성을 협약한 후 이를 달성하였을 때 인센티브가 주어지는 방식으로 영국은 직업교육훈련 투자 효과를 제고하고자 노력하고 있다. 핀란드에서도 2000년대 들어 같은 목적의 정책이 도입·운영되고 있다.

<표 VII-4> 영국, 독일, 핀란드의 주요 직업교육훈련 재정 정책

영국	독일	핀란드
- 16세 이후 교육·훈련의 통합	- 노사정 합의에 기초한 직업교육훈련정책 운영	- 시정부와 직업교육훈련 제공기관에 자율권 최대 보장
- Level 2 자격취득에 국가재정 우선 투자	- 기업 중심의 직업교육 훈련 정책	- 성인 교육수준 제고 프로그램 운영 기획
- 공공서비스협약, 재정협약에 근거한 재정 운영	- 직업교육훈련 재정 운영에 있어 공공부문과 민간부문간 유기적 연계	- 지역간 균형된 직업교육 훈련 기회 보장
- 지역 기반의 유기적 협력관계 구축·운영	- 포괄적/재량적 재정 지원	- 지역 기반 직업교육훈련 정책 및 재정 운영
- 성과 중심 재정 지원		- 성과 중심 재정 지원
- 취약계층에 대한 재정 지원 확대		- 취약 계층에 대한 재정 지원 확대

제2절 정책적 시사

1. 직업교육훈련 자원 확보

지식기반 경제사회의 진전으로 양성훈련보다는 향상훈련에 대한 정

책적 중요성이 강조됨에 따라 평생 직업교육훈련에 대한 재정 수요가 크게 증가하고 있다. 정부에서는 이러한 변화에 대비하여 1995년에 고용보험제도 하에 직업능력개발사업을 도입·운영하고 있다. 그러나 실업계 고등학교, 전문대학 그리고 산업대학을 포괄하는 직업교육과 성인 대상 직업훈련의 예산이 수요만큼 확보·투자되지 못하고 있는 현실이다.

앞서 논의하였듯이 영국, 독일이나 핀란드 역시 직업교육훈련 재정 수요 확대에 대한 새로운 재원 확보 요구를 받고 있다. 정부 재정 외에 기업과 개인으로부터의 부담 비율을 늘려 나갈 수밖에 없다는 것이 공통된 의견이다. 우리 나라의 경우도 기업과 개인으로부터의 재원 부담을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 직업교육훈련의 일차적 수혜자가 바로 개인이고 훈련된 인력을 고용·활용하는 기업이기 때문이다.

영국에서는 학습·기술위원회(LSCs), 산업기술위원회(SSCs) 또는 지역개발청(RDA) 등을 통하여 기업의 노동인력 수요가 체계적으로 정리·전달되는 체계가 마련되어 있고 실제 기업으로부터의 재원 투자도 직·간접적으로 이루어지고 있다. 독일의 직업교육훈련은 기업에 의하여 운영된다고 하여도 과언이 아니다. 직업교육훈련에의 기업의 적극적 참여 경험과 문화가 거의 없는 우리 나라의 경우 기업으로부터의 재정 지원을 유도하는 것이 쉬운 일은 아니지만 장기적 관점에서 꾸준히 시도할 필요가 있다. 현재 산업자원부를 통하여 시도 중인 한국형 산업기술위원회의 조직·운영은 기업의 적극적·체계적 참여를 유도하는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

개인의 직업교육훈련비 부담 비율의 제고도 긍정적으로 검토할 수 있다. 직업교육훈련 결과의 최대 수혜자가 바로 훈련받은 개인이라는 점을 고려할 때, 이러한 접근 방식은 그 타당성을 확보할 수 있다. 현재 고용보험 직업능력개발기금은 사업주만 보험료를 부담하고 개인은 부담

하지 않고 있다. 향후 개인차원에서의 보다 적극적인 직업교육훈련에의 참여를 기대할 때 직업능력개발 보험료의 개인 부담은 개인의 동기 유발 및 필요한 자원 확보 측면에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 기업 및 개인으로부터의 직업교육훈련 자원 확보 방안은 직업교육훈련의 수요 변화, 국가 재정 능력, 기업 및 개인의 준비 정도 등을 고려하여 신중하게 단계적으로 접근하는 것이 필요하다.

2. 직업교육훈련 재정 배분 및 지원

직업교육훈련 재정의 배분은 자원 확보 못지 않게 중요하다. 아무리 많은 자원을 확보하였다더라도 이를 효율적으로 사용하지 못하면 소기의 성과를 거둘 수 없기 때문이다. 영국, 독일 그리고 핀란드 3개국의 직업교육훈련 재정제도 분석에서 각 국 공히 효율적인 재정 운영을 위하여 정책적 노력을 기울여 하지 않고 있다는 것을 알 수 있었다. 정부, 직업교육훈련 재정 운영기관 그리고 직업교육훈련 제공 기관간 협약 체결, 지방정부 및 직업교육훈련 기관에의 총액 배분, 성과에 근거한 재정 지원, 지역에 기반을 둔 관련 기관들간의 연계·협력체제의 구축·운영 등은 모두 효율적인 재정 배분 및 지원을 위한 것이다.

합리적인 재정 배분 및 지원을 통하여 직업교육훈련 기회 제공의 형평성도 제고하여야 한다. 성과 중심의 재정 배분은 자칫 형평성을 훼손할 우려가 있다. 진정 직업교육훈련이 필요한 사회 취약계층에게 직업교육훈련 기회가 충분히 제공될 수 있도록 재정 지원 방안이 강구되어야 한다. 영국의 경우, 국가재정배분 공식에 형평성 지수와 지역 비용 지수를 적용한다든가, 핀란드의 경우, 정부 보조금을 지역의 재정력에

따라 차등 지원함으로써 형평교부금의 효과를 거두고 있는 것은 모두 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

우리 나라도 직업교육훈련 재정 배분에 있어 배분 기준을 과학적으로 설정·활용할 필요가 있다. 직업교육훈련 분야별·방식별·수준별·유형별로 각각 단위비용(unit cost)을 산출하고, 여기에 지역물가나 취약계층의 유형 및 수준 등을 반영할 수 있는 개별 지수를 개발·적용하여야 할 것이다. 그리고 이러한 단위비용과 지수는 주기적으로 재산정할 필요가 있다.

직업교육훈련 투자 성과의 제고를 위하여 현재 실시하고 있는 직업교육기관(실업계 고등학교, 전문대학) 평가와 직업교육훈련과정 및 직업교육훈련기관 평가를 보다 체계화·과학화하여야 한다. 필요한 평가 도구를 개발하고, 평가의 기본이 되는 지표별 자료를 주기적으로 수집·분석하는 체제를 갖추어야 할 것이다. 영국의 개별학습자기록표(Individualized Learning Record)와 같은 자료를 갖출 필요가 있다.

직업교육훈련의 단위비용 및 물가·형평성 지수, 직업교육훈련 투자평가체제 등은 사전에 피평가기관 및 피평가자의 의견을 충분히 수렴하여 설정하고 무엇보다도 객관성을 확보하는 것이 중요하다.

3. 직업교육훈련 재정 운영 조직

현재 직업교육과 관련하여 교육인적자원부, 시·도교육청 그리고 실업계 고등학교, 전문대학, 산업대학 등 직업교육기관이 재정 운영에 관여하고 있다. 교육인적자원부는 학교급별·학교유형별 교육비 차이지수에 근거하여 산출한 실업계 고등학교 교육비용을 시·도교육청에 총액 배분하고 시·도교육청은 이를 받아 자체적으로 개발한 단위비용에 기초한 교육비용 산출공식을 활용하여 실업계 고등학교에 예산을 배분하

고 있다. 국립 전문대학과 산업대학에 대하여는 단위기관의 예산 요청에 근거하여 전년 대비 일정비율을 인상하는 방식을 사용하고, 사립 전문대학과 산업대학에 대하여는 평가에 근거한 재정 지원을 하고 있다. 이는 우리 나라도 총액배분 및 성과에 근거한 재정 배분을 통하여 직업교육 재정운영의 효율성을 제고하려는 노력을 하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 산업현장의 노동수요가 체계적으로 반영될 수 있는 통로가 제대로 형성되어 있지 못해 직업교육체제 전반의 효율성 저하 문제가 지적되고 있다.

직업훈련의 경우 노동부는 일반회계와 고용보험기금을 지방노동청 및 노동사무소에 배분하고 이들 기관은 배부받은 예산을 다시 직업훈련 기관에 배분하고 있다. 이 과정에서 각 지역별 직업훈련 수요가 체계적으로 파악되어 변화분이 재정 배분에 적시에 반영되어야 하나 실제 그렇지 못한 실정이다. 즉, 각 지역별 직업훈련 수요를 과학적으로 분석할 수 있는 기반이 확보되지 못하여 직업훈련기관 대상 의견 조사를 통한 주먹구구식 훈련수요 조사가 이루어지고 있다. 직업교육훈련 재정 투자의 효과를 극대화하기 위해서는 직업교육과 직업훈련이 유기적으로 연계·운영되어야 하나, 현재는 양자간 연계가 매우 미흡한 실정이다. 이와 관련하여 영국의 16세 이상 직업교육훈련 기획 및 재정의 통합이 시사하는 바가 크다.

우리 나라도 보다 거시적이고 장기적인 안목에서 직업교육과 직업훈련을 통합하는 시도를 할 필요가 있다. 과거에도 이러한 제안은 있었으나 실질적인 노력은 부재하였다. 지역 인적자원개발이 강조되고 있는 현재의 상황을 고려할 때 직업교육과 직업훈련을 통합하는 새로운 직업교육훈련체제를 지역을 기반으로 하여 구축·운영할 필요가 있다. 이 새로운 직업교육훈련체제에는 정책의 기획·추진, 재정의 확보·운영, 직업교육훈련 수요의 체계적 분석, 정책평가 등의 업무를 수행하는 새

로운 조직이 구성·포함되어야 하고 이들간의 유기적 협력관계가 구축되어야 할 것이다. 구체적으로 시·도청, 시·도교육청, 지방노동청 및 지방노동사무소, 지방중소기업청 등의 직업교육훈련 관련 업무의 연계·조정 및 통합이 단계적으로 추진되어야 한다. 그리고 새로운 직업교육훈련체제 구축에 있어 지역 소재 기업의 참여가 필수인 바, 이들의 참여 유도 방안이 함께 강구되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강순희 외(2000). 『지식경제와 인력수요 전망』. 한국노동연구원.
- 공은배 외(2000). 『초·중등학교 표준교육비 산출 연구』. 한국교육개발원.
- 권남훈 외(2001). 『정보통신인력의 특성, 공급실태 및 전망』. 정보통신정책연구원.
- 김기홍(1998). 「독일 직업교육훈련의 실태와 우리 나라의 과제」. 『한독교육학연구』 제3권 제1호.
- 김승택 외(2000). 『지식기반산업분야 인력수급 실태분석 및 전망과 산업기술인력수급 효율화 방안 연구』. 산업연구원.
- 노동부(각년도). 『고용보험백서』.
- _____ (각년도). 『직업능력개발(훈련)사업현황』.
- _____ (2002). 『독일의 청소년 직업교육훈련제도 및 동향』.
- 백성준(1998). 『지방교육재정제도 개선 방안』. 한국교육개발원.
- 백성준·김주섭·박정수(1999). 『직업교육 재정진단 및 개선방안』. 한국직업능력개발원.
- 백성준·김주섭(2000). 『직업교육훈련 재정 배분 및 운영체제 개선 방안』. 한국직업능력개발원.
- 백성준 외(2001). 『국가 인적자원개발의 비전과 전략』. 한국직업능력개발원.
- 백성준 외(2002). 『지역혁신체제 구축을 통한 인적자원개발 방안』. 한국

직업능력개발원.

유길상(2000). 『고용보험제도 시행 5년의 평가와 발전방향』. 한국노동연구원.

유길상·성재민(2000). 『노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교 연구』. 한국노동연구원.

이종성·신명훈·윤석천·김봉환(1994). 『직업훈련투자의 경제성 분석과 정책방향』. 한국기술교육대학 산업기술연구소.

이종성(1997). 『직업훈련 비용과 표준훈련비의 적정 수준 연구』. 한국기술교육대학교.

정택수·최영호·이병희·김철희(1998). 『기준훈련의 비용 인정에 관한 연구』. 한국직업능력개발원.

정택수·이기성·고혜원(1999). 『직업능력개발사업 지원금의 적정수준 연구』. 한국직업능력개발원.

정택수·김수원·홍선이(2001). 『직업능력개발사업 재원의 효율적 배분 방향』. 한국직업능력개발원.

최낙균(2001). 『세계무역환경의 변화와 우리의 대응』. 대외경제정책연구원.

허재준·김동현·성재민(2001). 『고용보험 재정 연구-고용보험 재정 추계와 효율체계 합리화 방안』. 한국노동연구원.

Asian Development Bank(1997). *Skills Promotion Funds*.

Atchoarena, David(1999). Policy Trends in the Financing of Vocational Adult Education. in *The Economics and Financing of Adult Learning* edited by Madhu Singh. UNESCO, Institute for Education.

Atkinson, David(1999). *The Financing of Vocational Education and Training in the United Kingdom*. CEDEFOP.

- BMWA(2003). *Basisinformationsbericht Bundesrepublik Deutschland*.
- Bostrom, A. K., Boudard, E. and Siminou, P.(2001). *Lifelong Learning in Sweden*. CEDEFOP.
- Carr-Hill, Roy(1999). Economics of Adult Learning: The Cost of Lost Opportunities. in *The Economics and Financing of Adult Learning* edited by Madhu Singh. UNESCO, Institute for Education.
- CEDEFOP(1997). *Vocational Education and Training in Finland*.
- _____ (1998). *Exploring the Returns to Continuing Vocational Training in Enterprises*.
- _____ (1998). *Output-related Funding in Vocational Education and Training*.
- _____ (2000). *Demand-side Financing - a Focus on Vouchers in Post-compulsory Education and Training*.
- _____ (2000). *The Financing of Vocational Education and Training in Germany*.
- _____ (2000). *The Financing of Vocational Education and Training in Germany, Financing portrait*.
- _____ (2000). *Vocational Education and Training in the United Kingdom*.
- Centeno, L. G. & Sarmento, A. L.(2001). *The Financing of Vocational Education and Training in Portugal*. CEDEFOP.
- CINOP(2002). *Dutch Government Policy and Instruments for Co-financing Lifelong Learning initiated by Government and Employers*.

- DfES(2003). *Financial Help for Student*.
- DfES, DTI, Treasury and DWP(2003). *21st Century Skills - Realizing Our Potential - Individuals, Employers, Nation*.
- Fletcher, Michael(2003.6). Individual Learning Accounts - Lessons learned from the English Experience. paper presented at International Policy Seminar by IIEP/UNESCO and KRIVET: Making Lifelong Learning a Reality.
- ILO(2001). *World Employment Report*.
- Johnstone, B.(2000). *Student Loans in International Perspective: Promises and Failures, Myths and Partial Truths*.
- Johnstone, D. B. & Aemero, A.(2001). The Applicability for Developing Countries of Income Contingent Loans or Graduate Taxes, with Special Consideration of an Australian HECS-Type Income Contingent Loan Program for Ethiopia.
- National Board of Education(2001). *The Education System of Finland 2001*.
- _____ (2003). *VET Funding in Finland*(draft).
- Nyyssola, K. & Hamalainen, K.(2001). *Lifelong Learning in Finland*. CEDEFOP.
- OECD(1996). *Lifelong Learning for All*.
- _____(2002). Descriptions and Evaluations of Recent Experience with Mechanisms for Co-financing Lifelong Learning (reports prepared by national authorities and members of the ELAP network). paper presented to the international

- seminar on Mechanisms for the Co-finance of Lifelong Learning, held in 27-29 Nov. 2002 at London.
- _____(2003). *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices-Highlights*.
- Patrinos, H. A. & Ariasingam, D. L.(1997). *Decentralization of Education - Demand-side Financing*. World Bank.
- Pitkänen, Kari(1999). *The Financing of Vocational Education and Training in Finland*. CEDEFOP.
- Pukkinen, T., Romijn, C., and Elson-Rogers, S.(2001). *Funding Continuing Training in Small and Medium-sized Enterprises*. CEDEFOP.
- ReferNet team at the QCA(2003). *Investing in human resources in the UK devolved administration*(draft version).
- Swedish Ministry of Industry, Employment and Communications (2000). Individual Learning Accounts IKS - Summary.
- UNESCO(2000). *The Financing of Adult Learning in Civil Society: A European Exploratory Study*.
- World Bank(2002). *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*.
- Wurzburg, G.(2002). Financing Mechanism for VET. paper presented to the 2002 KRIVET International Conference on Vocational Education and Training in Oct. 15-16 at Seoul, Korea.

■ 저자 약력

· 백성준

- 한국직업능력개발원 연구위원

· 김철희

- 한국직업능력개발원 전문연구원

직업교육훈련 재정제도 국제비교

· 발행연월일	2003년 10월 30일 인쇄 2003년 10월 31일 발행
· 발 행 인	김 장 호
· 발 행 처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전 화: (02)3485-5000, 5100 팩 스: (02)3485-5200
· 인 쇄 처	범신사 (02)503-8737
· 등 록 일 자	1998년 6월 11일
· 등 록 번 호	제16-1681호
· I S B N	89-8436-650-1 93370

©한국직업능력개발원

< 정가 6,000원 >