

한국과 영국의 청소년 고용증진정책 비교연구

직업훈련 중심*

정 영 순**

청소년들의 고용을 증진시킬 수 있는 적극적 정책방안을 모색하기 위해서 본 연구에서는 성공적 고용증진 성과를 거두고 있는 영국의 경험을 우리나라와 비교함으로써, 청소년을 위한 효과적인 고용증진정책 방향과 직업훈련제도 변혁을 위한 시사점을 도출해내었다.

비교분석결과, 직업훈련제도 개혁은 고용증진이라는 큰 틀 속에서 장기적인 안목을 가지고, 고용증진과 연관된 모든 요소들인 훈련구조, 훈련실시주체, 훈련과정 및 관리 등을 체계적으로 추진해나가야 할 것이다. 훈련의 성과를 한층 높이기 위해서는 훈련제도 개혁과 병행하여 고용지원서비스 확대 및 서비스 전달체계 구축방안이 동시에 모색되어야 할 것이다. 무엇보다도 이러한 직업훈련제도와 고용지원서비스 변혁을 위해서는 청소년 고용정책의 종합적 수립과 행정체계의 효율화, 산업체와의 긴밀한 파트너십, 직무기준 표준화 및 국가자격증 정비 등에 대한 근본적인 개혁이 필수적으로 선행되어야 할 것이다.

* 본 논문은 BK21 연구사업 지원과 2000년도 학술진흥재단의 합동연구과제지원으로 이루어짐.

** 이화여자대학교 사회복지학과 교수.

1. 문제 제기

청소년 시기의 고용 및 직업능력개발은 전 생애를 걸친 직업경력 발전에 중요한 영향을 미치고 있다. 따라서 청소년들에게 산업수요에 부합되는 직업능력을 길러주어 고용진입을 원활히 하도록 돕는 것은 생산적 복지의 실현 및 미래의 국가 인적 자원 확보 차원에서 무엇보다도 중요한 정책과제이다.

실직청소년과 고용미진입 청소년에게 단순히 일자리를 제공하거나 연결해 주는 것이 중요하겠지만 불안정 취업청소년의 심각성을 고려해 볼 때 안정된 고용으로 이끄는 직업훈련의 중요성이 부각되고 있다. 이를 뒷받침하듯 여러 연구(O'Higgins, 2001; OECD, 2000)에서 도구직서비스로 얻은 고용 효과보다는 기술력을 향상시키는 직업훈련과 병행하여 구직서비스를 제공하였을 때 장기적으로 고용효과가 훨씬 크다는 결과들을 보이고 있다. 이는 결국 청소년의 고용증진에 있어서 직업훈련 역할이 중요함을 명백히 지적하고 있는 것이다.

그럼에도 우리나라는 직업훈련제도가 청소년 고용증진의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 기업훈련 대상이 오히려 1997년 고용보험법의 직업능력개발사업 도입으로 성인근로자 능력향상 및 재훈련 위주로 전환되면서, 일부 근로청소년에게만 훈련기회가 제공되게 되었다. 또한 청소년 양성훈련이 주를 이루던 공공직업훈련조차 1998년 외환위기 이후 근로자 대상 향상훈련 및 실업대책훈련에 치중하게 되어, 청소년 양성훈련이 1993년에 전체 90%에서 2000년에는 29.5%로(노동부, 2000a) 대폭 축소되어 고용미진입, 특히 취약청소년들의 직업 훈련 기반이 오히려 후퇴되었다.

더욱이 직업훈련을 받더라도 훈련과정이 자격증과 연계되도록 구조화되지 못할 뿐 아니라 훈련내용도 산업현장과 동떨어지고 훈련관리조차 소홀하여 직업훈련 상황이 매우 열악하기 때문에 직업훈련을 통해 기술력 향상과 고용 자질을 보증받기가 상당히 어려운 실정이다. 이러한 직업훈련 상황으로 인해 훈련이수후 취업률도 19.8%로 상당히 낮아, 직업훈련이 청소년을 고용으로 연계시키지 못하는 문제를 여실히 드러내고 있다(한국청소년개발원, 1999).

최근 들어 청소년 고용에 대한 정부의 관심이 높아지면서, 1998년 외환위기 이후 청소년 실업대책으로 '정부지원인턴제', '정보통신분야 훈련', '대학생 중소기업 현장 체험활동', 그리고 2000년에는 '청소년 인력개발 및 고용촉진대책'으로 진로지도, 직

업훈련, 고용창출 등 다양한 정책들이 추진되고 있으나 아직까지 청소년의 직업훈련 기회를 획기적으로 확대하거나 훈련제도를 변혁하는 노력은 시도되지 못하고 있다.

어느 때보다도 현 시점에서는 청소년의 기술력 향상과 안정된 고용이라는 두 가지 목표를 추진하기 위해서는 직업훈련제도 변혁에 대한 연구가 절실히 요구되고 있다. 영국 정부는 이미 1980년대에 청소년을 위한 훈련제도의 기반을 갖추었으며, 1990년대에는 이러한 직업훈련이 고용에 직결되도록 대대적인 변혁을 시도하여 1983년 27%였던 청소년 실업률을 1997년 12%로 낮추는 큰 성과를 거두었다(Dolton et al., 1999). 이러한 영국의 경험은 우리나라의 직업훈련제도 변혁에 시사하는 바가 상당히 클 것이다.

따라서 본 연구에서는 장래의 주역인 청소년들의 고용을 증진시킬 수 있는 적극적인 정책방안을 모색하기 위해 영국과 한국에서의 직업훈련 중심의 청소년 고용증진정책을 비교분석하여 앞으로 한국이 나아가야 할 청소년 고용증진 정책방향과 직업훈련제도 변혁에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 이론적 배경

현대사회의 고용정책에 있어서 미래의 주요 생산인력인 청소년의 노동시장진입을 준비시키는 것은 매우 중요한 정책과제이기에(Lerman, 2000), 대부분의 국가들은 청소년들이 노동시장의 요구에 적합한 기술력을 갖추도록 하여 청소년 고용능력을 증진시키는 것을 주요 정책목표로 삼고 있다. 직업훈련은 노동력의 질을 향상시켜 급속한 기술변화기에 국가 생산인력의 기술부족을 피할 수 있게 하기 때문에 국가경쟁력을 위한 장기적인 투자가 될 것이다. 특히, 청소년의 경우 기술력을 향상시키는 직업훈련을 통해, 저기술 비숙련 직종에 머물지 않고 보다 안정된 고용이 가능해지기 때문에 직업훈련이 노동시장 진입에 있어 중요한 위치를 차지하고 있다.

이미 1980년대부터 학교를 졸업해도 기술력을 갖추지 못하거나 학교를 중도탈락하는 청소년들의 고용문제가 심각해지자, 서구 선진국들은 비취학 청소년들의 기술력 향상과 안정된 고용으로의 진입을 당면 주요과제로 삼고 대대적인 직업훈련 개혁과 기업과의 연계를 강화하는 전략들을 적극적으로 추진해 왔다(OECD, 1998b). 최근에

들어서는 OECD국가들은 훈련효과를 한층 높여주는 것으로 나타난 고용지원서비스를 강화하는 경향이 있다(OECD, 1999). 이러한 청소년 고용증진을 위한 노력들은 무엇보다 정부의 강력한 정책과 제도적 틀을 갖추고 산업체와의 파트너십을 통해서 효과적으로 이루어짐을 여러 선진국들의 경험을 통해서 알 수 있다(OECD, 2000).

여기서는 청소년의 고용증진을 위한 주요 핵심인 직업훈련정책 뿐만 아니라 직업훈련 개혁을 가능하게 하는 정부의 역할과 파트너십, 그리고 고용증진 효과를 높여주는 고용지원서비스 정책 경향과 선행연구들을 살펴보겠다.

1) 정부의 역할과 산업체와의 파트너십

청소년 고용정책은 교육, 고용, 사회복지의 이슈를 모두 고려한 종합적인 정책일 때 가장 좋은 결과를 가져온다고 보고하였다(Agell, 1999; Werner, 1999). 실제로 단편적이고 산발적인 청소년 고용증진 개혁을 추진한 많은 나라들은 기대했던 성과를 거두는데 한계가 있는 것으로 나타났다(OECD, 2000). 서구 선진국들은 청소년들이 직업세계로 원활히 진입할 수 있도록 하기 위해 정부 차원에서 직업훈련의 대대적인 개혁을 주도할 뿐 아니라 산업현장과의 연계를 강화하는 정책조치, 지역사회·학교·기업간의 긴밀한 파트너십 구축, 그리고 직업훈련관련 정부의 지원 등의 종합적이고 체계적인 대책을 마련하고 있다(OECD, 1998a, 1998b, 1999; 이무근, 1998). 이러한 종합적인 정책을 적극 추진하기 위해 많은 OECD국가들은 정부차원에서 고용 및 산업정책과 직업교육훈련 정책이 연결되어 경쟁이 아닌 상호보완적인 사회제도로서 기능하도록 하고 있다(Drake, 1994; O'Higgins, 2001).

이와 같이 청소년 관련 고용정책들이 종합적으로 수립되도록 하기 위해서 많은 연구들은(Papadopoulos, 1994; Agell, 1999; Werner, 1999; O'Higgins, 2001) 중앙정부와 지방정부 부처가 통합되고 연계되도록 정부 행정구조를 개편하는 것이 바람직하다고 지적하고 있다. 종합적인 고용정책의 수립의 원활화와 행정의 효율화를 위해 서구 선진국들은 고용정책과 교육훈련정책이 긴밀히 연결되도록 행정적인 구조를 통합시키는 경향을 보이고 있다. 영국의 경우 '기술직업교육계획'과 '청소년훈련계획'이 각각 독립적으로 교육부와 고용부에서 운영되었던 것을 1995년에 '교육고용부(Department of Education and Employment)'로 통합하여 종합적으로 추진하고 있다.

이러한 청소년 고용증진을 위한 정부의 노력은 중앙의 규제와 지역의 유연성이 잘 조합될 때 더욱 효과적인 것으로 나타났다(OECD, 2000). 지역 차원에서는 청소년관련 서비스가 효율적으로 전달되도록 여러 관련기관간의 행정적 협력체계를 구축하여 지역 특성에 맞는 종합적인 기획과 조정을 가능하도록 하는 경향을 보이고 있다. 뿐만 아니라 중앙차원에서는 종합적인 정책적 틀 속에서 직업교육과 훈련에 관한 일정기준을 수립하고 기술적 지원을 함으로써 중앙과 지역 간의 조화로운 협력관계를 구축하고 있다.

또한 직업훈련이 산업수요를 반영하도록 하여 직업훈련을 받은 청소년들의 질과 수준을 보장하기 위해 국가차원에서 기술에 대한 자격과 기준을 표준화하는 정부의 역할이 중요시되고 있다. 직업훈련과정의 고용효과성을 높이기 위해서는 산업현장에 필요한 내용을 반영시키도록 산업계, 교육계, 직업교육훈련 협의체를 참여시켜 직무 기준을 표준화하고, 이를 근거로 국가적 차원에서 자격증을 정비하는 것이 필수적이다. 직업훈련이 자격증으로 연결되는 것은 고용으로 진입하는 데 중요한 요소로 간주되기에(Drake, 1994) 자격증에 기반한 표준화된 직무기준을 직업훈련과정에도 반영하도록 함으로써 청소년들이 직업훈련을 통하여 취업에 필요한 자격증을 획득할 수 있도록 하고 있다. 독일과 프랑스는 일찍이 국가수준에서 직업교육훈련 기준과 자격 기준을 일치시킴으로써 계속교육과 고용능력을 향상시키는 인력양성을 추진해 왔다(이용순, 1998).

뿐만 아니라 직업훈련이 산업현장을 반영하여 고용과 연계되도록 하기 위해서는 훈련주체인 산업체와의 파트너십이 중요한 요인으로 작용하고 있다(Dykman, 1996). 기업현장에서의 직업훈련은 직업과 관련된 실질적인 지식과 기술을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라(OECD, 2000), 고용주와 청소년을 연결시켜주는 통로이기에 산업현장에서의 훈련이 매우 중요하다. 기업 내 훈련은 기업체와의 파트너십이 전제될 때 가능하기 때문에 산업체와의 파트너십 환경을 조성할 수 있는 정부의 역할이 강조되고 있다(Dykman, 1996). 이를 위해서 서구 선진국들은 노동수요의 당사자인 기업의 적극적인 참여를 유도하도록 협의단체(*intermediary bodies*)를 설립하여 지역 내 기업들의 긴밀한 파트너십 구축을 지원하는 매개체 역할을 담당하도록 하는 경향이 있다. 이 협의체를 통해 기업에서 필요로 하는 고용능력이 무엇인지 정기적으로 신호를 보내주도록 할 뿐 아니라 기업훈련 프로그램을 개발하고 지원하며 관리감독하는 역할을 담당하게 하는 경향을 보이고 있다.

2) 직업훈련과 고용지원서비스

오랜 기간에 걸쳐 많은 국가들은 청소년의 기술력 향상을 위한 직업훈련 프로그램을 지속적으로 발전시켜왔다. 시대에 따라 직업훈련정책의 초점은 다소 변화되었으나 노동시장의 요구를 반영하고 직업훈련이 고용으로 직결되도록 하는 노력은 현재까지도 청소년 고용정책에 있어서 중요한 이슈가 되고 있다.

직업훈련에 있어 프로그램의 타깃 대상이 클수록 대상의 욕구에 맞추지 못하여 참여율과 효과성이 저하되기 때문에(O'Higgins, 2001) 청소년 고용증진의 성과를 보이고 있는 많은 나라들은 청소년만을 타깃으로 한 직업훈련 프로그램을 도입하고 있다. 최근에는 청소년 직업훈련의 대상을 고용미진입 청소년, 실직청소년, 기존 시스템에서 누락되기 쉬운 취약청소년 대상으로 세분화하여 이들 각 특성에 적합한 직업훈련 프로그램들을 실시하고 있다(OECD, 2000). 더 나아가 많은 나라들은 취업상태에 있으나 기술과 자격이 없어 실직가능성이 높은 불안정 근로청소년에게도 근로시간 내 훈련이나 교육을 받을 수 있는 기회를 열어주고 있다.

Bowers et al. (1999)은 효과적인 정책의 성과를 거두기 위해서는 적합한 프로그램 내용을 마련하는 것이 무엇보다도 중요하다고 지적하였다. 이를 뒷받침하듯이 많은 연구들은(Papadopoulos, 1994; OECD, 2000; O'Higgins, 2001; 장순희, 1998) 직업훈련의 내용이 기업에서 요구하는 내용과 동떨어지게 될 경우에 고용증진 성과가 떨어짐을 보여주고 있다. 따라서 산업현장에서 요구되는 직무기술을 익힐 수 있도록 훈련과정 개발에 기업체를 참여시켜 표준화한 직무기준을 근거로 훈련과정을 개발하고 있다. 더불어 대부분의 국가들은 직업훈련이 더 이상 기업현장과 동떨어진 훈련기관에서 제공되는 것이 아니라 기업 내에서 현장성있는 훈련이 제공되도록 하고 있다. 기업 내에서의 훈련의 장점은 취업에 필요한 구체적인 훈련이 가능하도록 하고 청소년들과 고용주와의 접촉을 통해 고용의 기회를 확대시킴으로써 청소년들의 고용증진에 성과를 가져오고 있다(OECD, 2000). 칠레의 경우, 청소년들이 노동시장에 진입하지 못하는 문제를 해결하고자 Chile Joven Programme을 실시하여 지역 기업에서 직접 훈련을 시키도록 하여 청소년 고용증진의 성과를 거두었고 기업 내의 훈련 정착에 기여하였다(O'Higgins, 2001).

또한 미국, 영국, 스위스, 스웨덴 등을 비롯한 많은 나라들은 직업훈련의 고용효

과를 증대시키기 위해 직업훈련 프로그램과 자격증을 연계하여(OECD, 2000) 청소년들이 직업훈련을 통하여 취업에 필요한 자격증을 획득할 수 있도록 하고 있다. 자격증과 연계된 프로그램은 훈련내용의 구조화를 요구하는데, 이는 표준화된 직무기준에 기반한 직업훈련 교과목과 자격증 교과과목을 일치시키는 것이 필수적이다. 이처럼 훈련내용을 구조화하는 것은 훈련의 질을 보장함으로써 훈련 이수 후 다른 기업에서도 고용이 용이하도록 하는 방안이 될 수 있다.

직업훈련은 지속적으로 지원, 모니터링, 관리가 뒷받침될 때 더욱 효과적이라고 보고되고 있다(OECD, 2000). 기업 내 훈련일 경우, 직업훈련에 대한 재정과 시설에 대한 지원뿐 아니라 기업의 훈련실시과정을 지속적으로 관리하고 모니터링하는 것이 훈련성과를 크게 좌우하는 것으로 나타나고 있다. 청소년 고용증진의 성공적인 프로그램으로 평가되는 자메이카의 HEART 프로그램의 경우, 지속적인 모니터링과 평가가 성공요인으로 지적되고 있다(O'Higgins, 2001).

OECD 국가들은 진로상담, 정보제공, 문제해결서비스, 구직지원 등 종합적인 서비스를 지원하는 경향을 보이고 있다(Nightingale et al., 1992). 청소년은 자신의 진로와 미래에 대한 확신이나 경험 및 정보가 부족하며 일관되고 합리적인 결정을 내리지 못하는 경우가 많아(Maclagan, 1997), 적성검사 또는 교육·훈련 및 노동시장에 대한 정보를 제공하여 미래에 대한 적절한 계획을 세울 수 있도록 도와주는 상담의 중요성이 강조되고 있다. 또한 많은 연구들에서는 청소년이나 장기실직자와 같은 취약대상층에게는 상담, 정보제공이 직업훈련과 함께 제공되어야 고용효과를 가져올 수 있다고 주장하고 있다(Fay, 1996; Finn, 1997; Martin, 1998).

이렇게 직업훈련과 병행하여 다양한 고용지원서비스의 필요성이 부각됨에 따라 최근에는 전담워커를 통해 지속적으로 관리하는 전달방식이 청소년 고용증진의 효과를 높이는데 중요한 요소로 부각되고 있다(Blagg et al., 1994; Boeri et al., 2000; OECD, 2000; O'Higgins, 2001). 북유럽 국가들에서는 청소년들이 직업훈련이나 고용으로 들어가기 전에 상담가가 집중적인 상담을 제공하고, 또한 훈련기간에도 지속적으로 모니터링하여 관리함으로써 훈련성과를 높이고 있는 것으로 나타났다(OECD, 2000). 청소년들과 상담가와의 일대일 집중상담은 대상의 욕구와 적성에 맞는 직업훈련과 다양한 서비스를 연계해줄 뿐만 아니라 고용으로 진입할 때까지 지속적으로 개별화된 서비스를 제공하는 것이 중요함을 지적하고 있다.

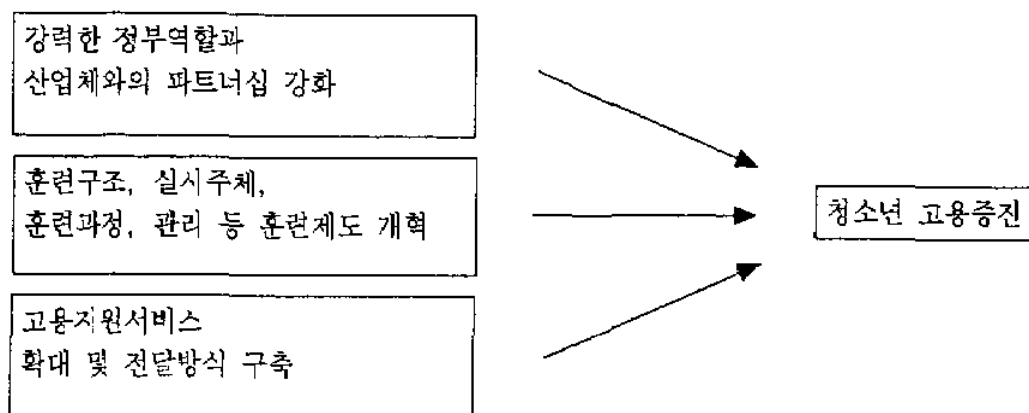
또한 청소년들에게 분산된 고용지원프로그램을 효율적으로 제공하기 위해서는 프로그램간 연계 구축이 중요시되고 있다. 선진 국가들은 연계망 구축을 통해 청소년들에게 접근이 용이하도록 한 곳에서 다양한 서비스를 동시에 연결해 주는 원스톱체제를 갖추는 추세이다(OECD, 2001). 이러한 원스톱체제 구축은 취업 및 취업을 위한 훈련 등 모든 고용관련 업무를 한 곳에서 받을 수 있게 하고 청소년의 필요 및 선호에 따라 서비스를 선택할 수 있는 장점을 지니고 있다(OECD, 2001). 미국의 Job Corps 프로그램은 16~24세 빈곤계층의 언어, 수리능력이 떨어지는 청소년들 대상에게 기초교육 및 직업훈련과 종합적인 서비스를 한 장소에서 제공함으로써 참가자의 75%가 취업하거나 계속교육으로 진입하는 성과를 보였다(O'Higgins, 2001).

또한 다양한 고용서비스들을 각 대상의 특성에 맞춰 적절하게 결합하여 패키지로 제공하는 경향을 보이고 있다(OECD, 1996). 특히 직업훈련시스템에서 누락되기 쉬운 취약 청소년이나 실직 청소년들의 경우 이들의 욕구에 맞는 프로그램을 패키지화하여 종합적으로 제공하여야 고용 효과가 높은 것으로 나타나고 있다(Drake, 1994; Martin, 1998; OECD, 2000). 실직 청소년의 경우 구직서비스에 초점을 두어 빠른 재취업을 목표로 하고 있으나 기술력이 떨어지거나 동기가 없는 청소년들은 취업알선만으로 취업이 되지 않아 직업훈련, 임금보조취업, 창업, 자원봉사 등 다양한 고용증진 프로그램을 병행하여 종합적으로 제공함으로써 실직 청소년들의 고용증진 성과를 나타내고 있다(Hasluck, 2000). 노르웨이의 경우 중퇴 및 위험에 처한 청소년들에게 기업에서의 훈련 또는 학교수업을 병행하여 상담, 고용서비스, 문제해결 프로그램을 패키지화하여 제공하는 것이 훈련이나 학습 동기유발에 매우 성공적인 것으로 나타났다(OECD, 2000). 이러한 결과는 취약청소년, 실직 청소년 등 각 대상의 욕구에 맞는 프로그램을 패키지화하여 제공하는 것이 고용효과를 증대시키고 있음을 지적하고 있다.

3) 청소년 고용증진정책의 분석틀

상기의 경향분석에 의하면, 청소년들의 고용을 증진시키기 위해서는 <그림 1>과 같이 구조화된 직업훈련제도 변혁뿐 아니라 정부의 적극적인 역할과 산업체와의 파트너십, 그리고 고용지원서비스와 전달체계 구축이 동시에 추진되어야 할 것이다. 훈련제도 개혁은 자격증과 연계된 훈련구조, 실시주체, 훈련내용, 관리 등을 구조화하

〈그림 1〉 청소년 고용증진 정책의 분석틀



여 급변하는 산업수요에 쓸모 있는 직무기술을 익힐 수 있도록 하는 것이 중요한 것으로 나타났다. 이러한 훈련제도 개혁을 가능하게 하는 정부의 주도적인 역할과 파트너십 구축은 종합적인 정책수립과 행정체계의 개편, 산업체의 수요를 반영한 직무기준 표준화 및 자격증 정비, 기업체와의 파트너십에 대한 근본적인 개혁도 필수적인 것으로 보인다. 또한 훈련성과를 한층 높이기 위해서는 고용지원서비스의 확대뿐 아니라 서비스 전달방식의 개편이 동시에 모색되어야 할 것이다.

3. 영국의 청소년 고용증진정책

1980년대부터 정부가 본격적으로 개입하여 청소년에 특화된 직업훈련정책을 발전시켜 온 영국의 청소년 고용증진정책을 정부의 역할과 산업체와의 파트너십, 직업훈련제도 및 고용지원서비스를 중심으로 분석해 보겠다.

1) 정부의 역할과 산업체와의 파트너십

영국은 오래 전부터 직업훈련과 직업교육의 이분법적 패러다임에서 청소년 기술력 증진이라는 정책목표를 달성하기 위하여 총체적인 패러다임으로 전환시켜 직업훈련 및 직업교육 개혁을 통합적으로 추진하였다. 특히 정부와 산업체간의 파트너십 구축

과 직업훈련 및 교육을 고용으로 연계시키고자 <표 1>과 같은 정부의 강력한 정책적 뒷받침을 통해 청소년들의 기술력 향상과 고용증진성과를 거둘 수 있게 되었다.

1960년대에 영국의 고용부와 교육부는 각각 분리된 직업훈련과 직업교육정책을 수립하였으나 종합적 계획을 수립하지 못하여 청소년의 고용증진을 높이는데 한계가 있자 두 정책간의 긴밀한 연계의 필요성이 부각되었다. 이에 1980년대 초반에 고용부가 '청소년훈련계획'을 수립함은 물론 '기술직업교육계획'을 수립하도록 교육부를 지원하여 훈련 및 직업교육과정 개발, 직업훈련 및 현장교육에 기업참여 유도 등으로 직업훈련 및 교육의 내실화를 촉구하였다. 1980년대 중반에는 종합적인 청소년 고용정책계획인 '청소년을 위한 교육과 훈련백서'를 발표하고, 국가차원에서 직업별 직무기술의 표준화와 직업자격증 제도의 정비 등(한국직업능력개발원, 1998)의 개혁을 통해 직업훈련 및 직업교육 발전에 필수적인 기본적 기반을 확고히 하였다. 1990년대에 들어서는 직업훈련과 직업교육이 고용으로 직결될 수 있도록 직업훈련과 직업교육을 자격증과 연결시키고(Unwin & Wellington, 2001), 고용지원서비스 및 서비스 전달체계를 구축하는데 초점을 두어 청소년의 고용 효과를 높이고자 하였다. 이처럼 20년

<표 1> 영국 정부의 역할 및 산업체와의 파트너십

종합적 정책수립	<ul style="list-style-type: none"> 고용증진이란 총체적인 패러다임 속에서 상호영향을 주는 모든 요소들에 대한 변혁시도
행정체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> 행정의 통합화 및 연계 구축 일원화된 훈련관리 기구 청소년전담 관할기구인 진로서비스센터를 중심으로 서비스 기관들 연계
산업체의 수요반영	<ul style="list-style-type: none"> 국가차원의 표준화된 직무기준 마련 전 직종을 망라한 국가차원의 국가직업자격제도(NVQ)를 1~5등급으로 정비 국가직업교육 자격제도(GNVQ) 신설 NVQ, GNVQ, 대학전학자격이 서로 이동가능하도록 연계됨
산업체와 파트너십	<ul style="list-style-type: none"> 정부에 의한 재정지원으로 기업의 훈련참여확대 기업으로 구성된 지역협의체인 학습기술협의회를 통해 기업의 훈련참여 촉구 및 훈련과정 개발 참여

에 걸쳐 영국 정부는 직업훈련, 직업교육, 고용을 포괄하려는 종합적인 정책을 수립하는 한편 직업훈련제도 개혁뿐 아니라 고용증진에 상호작용하는 근본적인 요소들에 대해서도 총체적으로 변혁시키려는 노력을 기울였다.

직업훈련, 직업교육, 고용을 포괄하려는 정책의지가 더욱 견고해지면서 1995년에 드디어 직업교육을 관할하던 교육부와 직업훈련 및 고용을 관할하던 고용부를 교육고용부로 통합하여 교육 및 고용정책을 종합적인 틀에서 수립할 수 있도록 행정체계를 갖추었다. 더 나아가 2001년에는 직업훈련, 고용의 어느 시스템에서도 누락되는 취약청소년들에게까지 다양한 서비스를 제공하기 위해 정부는 중앙과 지역차원에서 원활한 행정적 연계를 위한 '연계전략(Connexion Strategy)'을 수립하였다(DfEE, 2000a). 이 전략에 의해 중앙차원에서는 교육고용부와 내부무, 보건부, 복지부, 문화부 등 청소년관련 정책담당자로 구성된 '연계서비스 중앙기구'(Connexion Service National Unit)가 설립되었다. 이러한 부처간의 행정적 연계 구축으로 부처간 경계를 넘어 종합적 청소년 고용정책이 원활하게 수립될 수 있게 되었다.

이처럼 과감한 행정개편은 오래 전부터 지역차원에서 교육과 고용정책이 긴밀한 연계를 갖추도록 한 정부의 노력에서 비롯되고 있다. 1973년 고용훈련법에 의해 직업훈련 계획 및 관리를 담당하던 고용부 산하 인력관리위원회의 역할을 1988년에 지역사회 기업대표로 구성되어 설립된 '훈련기업협의회'(Training and Enterprise Councils)로 이관시켜, 직업훈련과 학교의 현장교육을 관리하고 취학 및 비취학 청소년을 기업과 연결시키도록 하였다. 또한 지방교육청 관할인 민간기구 '진로서비스센터'를 1993년에 중앙의 고용부 관할로 이관시켜 취학청소년뿐만 아니라 비취학청소년에게까지 진로상담, 정보제공, 직업훈련, 취업알선 등의 서비스를 제공하도록 하였다(OECD, 1998b). 또한 진로서비스센터가 지역차원에서 청소년들에게 다양한 서비스를 제공할 뿐만 아니라 학교 또는 훈련기업협의회와의 파트너십을 강화하는 구심점 역할을 담당하도록 하였다. 이처럼 영국은 중앙 행정부처가 통합이 되지 않은 상황에서도 중앙 행정부처인 고용부는 지역의 두 민간기구와의 긴밀한 협력관계를 통해 지역차원에서 직업교육과 훈련의 통합적인 운영이 가능해지도록 유도하였다.

중앙 행정부처가 통합되면서, 기존의 진로서비스센터가 담당해왔던 연계 역할을 강화시키기 위해 2001년에 지역 내 진로서비스센터, 학교, 기업, 자원봉사기관, 사회복지기관 등 각 부문의 대표로 구성된 '연계 파트너십(Connexion Partnerships)' 기

구¹⁾를 공공 행정기구로 설립하였다. 지역 내 종합적인 청소년 고용정책 기획 및 통합적인 서비스 전달이 가능하도록 이 기구에 재정적 통합과 행정적 권한이 부여되었다(DfEE, 2000c). 연계파트너십 기구설립으로 취약청소년을 적극적으로 아웃리치하기 위해 기존의 진로서비스센터의 개별상담가가 혼자서 담당하던 청소년 서비스의 진입구 역할을 다른 기관을 통해서도 진입이 가능하도록 고안하였다. 또한 관련기관간의 팀접근이 가능하도록 관련 기관마다 개별상담가를 배치하였고, 이들에 대한 교육 및 관리는 연계파트너십 기구에서 담당하도록 하였다(DfEE, 2000a). 이러한 서비스 전달체계 변혁을 통해 지역특성에 따른 청소년 고용의 종합적인 계획과 통합적인 전달이 가능해졌고, 직업훈련뿐 아니라 다양한 지원서비스에 청소년들의 참여를 적극적으로 유도할 수 있는 체계가 마련되었다.

진로서비스센터와 마찬가지로 훈련기업협의회가 민간기구로 직업훈련을 관리하는데 한계가 있음을 인식하고 정부는 훈련기업협의회를 2001년에 '학습기술협의회'(Learning Skill Council) 명칭으로 변경하면서 공공기구화하였다(DfEE, 2000b). 공공기구화로 지역차원에서의 훈련교과과정 및 현장교육과정 개발, 훈련기관의 모니터 및 평가 등에 대한 권한 및 책임을 강화시켰다. 또한 지역별 학습기술협의회간의 격차를 해소하기 위해 '중앙 학습기술협의회'를 신설하여 청소년 훈련기준을 수립하도록 하는 한편 통합된 재정을 통해 종합적인 청소년 훈련 계획을 수립하도록 하였으며, 더 나아가 평생교육까지 총괄하는 책임을 담당하도록 하였다. 이와 같이 영국은 청소년 직업훈련관리의 공공기구화, 그리고 지역과 중앙간 균형 있는 역할분담을 통해 직업훈련 계획 및 관리의 효율화를 추진하였다.

이러한 행정 개혁보다 훨씬 이전에 산업체와의 파트너십을 강화하기 위한 노력이 적극적으로 시도되었다. 산업계의 요구와 지역사정을 반영한 현장기반 훈련과정을 실시하기 위해서는 기업체와의 파트너십이 매우 중요하다는 것을 오래 전부터 인식하고, 영국 정부는 1964년부터 기업이 훈련에 참여하도록 의무화하였다. 그러나 정부의 재정지원 없이 기업 분담금에 의존하므로 기업의 훈련 참여가 제대로 유도되지 못하자, 1981년에 기업훈련 의무화를 폐지하고 정부가 1983년부터 훈련비용 및 시설장비

1) 이러한 연계 파트너십 기구는 새로운 공공기구로 신설되거나 기존의 진로서비스센터를 공공기구로 전환시켜 연계파트너십의 구심점 역할과 진로서비스센터 역할을 함께 담당하도록 하였다.

에 대한 재정을 전폭적으로 지원하여 기업의 자발적인 참여를 유도하였다. 뿐만 아니라 기업대표들로 구성된 훈련기업협의회(현재, 학습기술협의회)로 하여금 기업들의 참여를 촉진할 수 있는 매개체 역할을 담당하도록 하였다(유럽직업훈련개발센터, 1994). 이러한 노력의 결과로 기업의 훈련 참여가 유도되어 현재 영국에서는 직업훈련과 현장교육은 기업에서 이루어지는 것이 당연한 사실로 받아지고 있다.

기업 내 직업훈련뿐만 아니라 훈련과정까지도 지역 내 기업들과의 파트너십을 통해 오래 전부터 개발하도록 하여 급속히 변화하는 산업체의 수요를 신속히 반영하도록 하였다(OECD, 1998b). 1980년대 초반부터 훈련이 고용으로 연결되기 위해서는 산업체에서 필요로 하는 기술을 교과과정에 반영하는 것이 중요하다고 인식하고 새롭게 직업교과과정 및 필수훈련과정을 개발하도록 하였다. 이러한 노력에도 불구하고 훈련 및 교육의 성과를 거두지 못하자 영국은 훈련과정에 산업체의 직무기준을 반영하도록 1988년 산업별로 구성된 산업훈련기구²⁾로 하여금 각 산업별, 직업분야별 직무기준을 표준화하고(한국직업능력개발원, 1998), 이를 직업교과과정과 훈련과정에 반영하도록 의무화하였다. 이와 같이 직무기준 표준화로 훈련과정에 산업체의 수요가 반영되도록 하여, 산업이 실지로 필요로 하는 경쟁력 있는 인력이 훈련을 통해 배출될 수 있게 되었다.

이와 더불어 원활한 직업세계로의 이행에 직무능력 보증의 중요성을 인식하고, 정부는 '국가직업자격협의회'를 설립하여 1988년 국가차원에서 1~5등급으로 '국가직업자격제도'(National Vocational Qualification: NVQ)를 정비하였다. 더욱이 1992년에는 학교 차원에서 직업교과과정을 통해 자격증을 취득할 수 있도록 Part One GNVQ (General National Vocational Qualification)³⁾와 GNVQ를 신설하였고, 더 나아가 직업자격인 NVQ, GNVQ와 인문자격인 GCE(General Certificate of Education)를 서로 이동이 가능하도록 하였다(한국직업능력개발원, 1998). 이와 같이 국가차원에서 자격증을 정비함으로써 훈련과정과 자격증의 연계가 가능해졌고, 이 연계로 청소년들의 지속적인 고용능력 향상과 평생교육을 받을 수 있는 기회가 열렸다.

2) 기업훈련 의무화가 폐지되면서 산업별로 구성된 산업훈련위원회가 폐지되고 소규모 비법정 산업 훈련기구로 대체되었다.

3) 'Part One GNVQ'는 14~16세에 학생에 해당되고, 'GNVQ'는 16세 이후 학생이 해당된다.

2) 직업훈련과 고용지원서비스

영국은 청소년을 위주로 고용미진입 청소년, 실직청소년뿐만 아니라 훈련시스템에서 누락되는 청소년까지 모든 청소년들에게 직업훈련 기회를 보편화하고 있다. 앞에서 이미 언급하였듯이 1983년에 영국 정부는 '청소년훈련계획'을 수립하여 청소년에 초점을 둔 훈련제도를 도입함으로써 모든 청소년을 위한 직업훈련의 기반이 마련되었다(한국직업능력개발원, 1998). 1980년대 후반에는 훈련관리기구인 기업훈련협의회(현재, 학습기술협의회) 설립으로 직업훈련이 활성화되면서 청소년을 위한 훈련기회가 더욱 더 확대되었다. 그럼에도 불구하고, 교육, 훈련, 고용 어디에도 속하지 않은 청소년들이 늘어나자 정부는 1999년 'Bridging the gap'을 발표하고 훈련시스템에서 누락된 청소년을 아웃리치하여 직업훈련을 받을 수 있도록 하였다(The Social Exclusion Unit, 1999). 더 나아가 '교육 및 훈련을 위한 휴가권'(Right to time off study or training)을 규정하여 근무시간 중 재교육은 물론 재훈련 기회를 보장함으로써 재취업이 필요한 불안정고용상태의 근로청소년에게까지 직업훈련의 기회가 제공되었다.

영국 직업훈련은 각 대상의 특성과 능력에 알맞게 다양한 훈련과정을 마련하고, 이러한 훈련과정을 자격증제도와 연계하여 훈련이수후 바로 자격을 취득할 수 있도록 하였다. 대부분의 고용미진입 청소년들은 현대도제제도와 국가훈련생제도에 참여하고 있다. 1995년에 도입된 현대도제제도(*Modern Apprenticeship*)는 3년의 훈련과정으로 NVQ 3등급의 자격증과 연계되었고, 1997년에 도입된 국가훈련생제도(*National Traineeship*)는 2년의 훈련과정으로 NVQ 2등급 자격증과 연계되었다. 실직청소년에게는 자격증과 연계된 6~12개월 과정의 단기 훈련프로그램이 제공되고 있으며, 임금보조취업이나 창업에 참여하는 실직청소년에게도 주 1회 1일씩 교육 및 훈련을 6~12개월 동안 실시하여 자격증을 취득하도록 하고 있다.

또한 이러한 도제훈련이나 단기훈련을 받을 준비가 안된 취약청소년에게는 1998년에 도입된 '새천년 봉사활동'(*Millennium Volunteers*) 프로그램을 제공하여 근로경험기회를 갖게 하고 있다(www.dfee.gov.uk/millen.html). 이처럼 고용미진입 청소년, 실직청소년 뿐만 아니라 취약청소년의 능력에 맞는 다양한 훈련프로그램이 제공되도록 함과 동시에 자격증과의 연계를 통해 직무능력과 자질을 보장함으로써 고용증진 효과를 높이고 있다. 이러한 노력의 성과로 현대도제제도의 경우 2001년 현재, 훈련생의

약 61%가 훈련을 마친 후 훈련받은 기업이나 같은 직종으로 취직하였고, 타직종 취업과 평생교육까지 합하면 전체 85%의 청소년들이 취업 또는 교육으로 이행하는 효과를 거두고 있었다(www.shrop-careers.org.uk).

이러한 구조화된 훈련들은 공영훈련기관이 아닌 기업을 통해서 이루어지고 있다. 기업의 현장훈련은 이미 기업훈련 의무화에 의해 기업에서의 훈련 기반이 마련되었고, 그 후 기업훈련 의무화를 폐지하는 대신 정부의 적극적인 재정지원과 훈련기업협의회를 통한 적극적인 기업참여 유도로 기업에서의 훈련이 정착되었다. 직장에서 필요한 훈련(job-specific)을 실시하는 기업훈련은 산업이 요구하는 기술을 습득할 수 있게 함으로써 고용 효과를 높이고 있다. 그러나 훈련과정을 전적으로 기업에 맡길 경우 일정 자질을 보증할 수 없는 문제를 발생시킬 수 있어 영국 정부는 지역 내 훈련기업협의회(현재, 학습기술협의회)로 하여금 표준직무기준에 기반한 훈련과정을 마련하고, 기업체에게 그 훈련과정을 따르도록 의무화하는 동시에 이를 이행할 수 있도록 충분한 재정지원을 하여 훈련의 질을 보장하고 있다(DfEE, 1999b).

더불어 지역 학습기술협의회에게 기업의 훈련과정 준수여부를 모니터, 평가하도록 하여 기업의 훈련프로그램이 제대로 실시되도록 하고 있다(DfEE, 2000b). 한편 학습

〈표 2〉 영국의 직업훈련 제도

훈련대상	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년위주의 구조화된 다양한 훈련 프로그램 실시 • 모든 청소년에게 훈련기회가 보편적으로 제공
구조화	<ul style="list-style-type: none"> • 훈련과 자격제도가 연결되어 있음(예, 현대도제제도)
실시기관	<ul style="list-style-type: none"> • 산업현장인 기업에서 훈련 • 표준화된 직무기준에 기반하여 표준화된 훈련과정 마련 • 기업에 훈련과정 준수를 의무화 • 훈련과정 교과목과 자격증 교과목 일치
훈련관리	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 학습기술협의회가 훈련기관의 훈련과정 준수여부를 지속적으로 모니터링, 평가하여 관리 강화 • 지역 학습기술협의회가 정부예산으로 훈련실시 기업에 훈련비용, 훈련시설, 인력을 지원 • 참가훈련생에 대한 훈련진행상황 모니터 및 참여유도

〈표 3〉 영국의 고용지원서비스

고용지원서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 직업상담, 취업알선 등 고용지원서비스가 집중적으로 제공 • 대상별 특화된 패키지 프로그램 제공(실직, 취약청소년)
고용지원서비스 전달	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 전담관할기구(진로서비스센터, 구직센터)를 중심으로 훈련기관, 서비스기관들과 연계하여 통합적 서비스 제공 • 청소년 전담 개별상담가들이 지속적 관리

기술협의회는 취학 및 비취학 청소년들을 진로서비스센터나 구직센터로부터 의뢰를 받아 적절한 기업에 연결시키고, 참여를 유도하기 위해 참여청소년에게 훈련수당을 제공하고 있다. 또한 이 협의회로 하여금 참여청소년의 직업훈련 수행상황을 지속적으로 모니터하도록 하여 훈련효과를 극대화하고 있다(DfEE, 2000b).

또한 영국은 대상특성에 맞는 적절한 훈련을 제공함은 물론 고용효과를 증대하기 위해 적성검사, 노동시장 정보제공, 직업훈련 직종선택에 대한 직업상담, 구인정보 및 취업알선 등 다양한 고용지원서비스를 제공하고 있다. 취학청소년과 달리 비취학 청소년의 경우 청소년을 전담하는 기구가 없기에 진로서비스센터로 하여금 구심점 역할을 담당하도록 하고, 개별상담가를 통해 청소년에게 필요한 서비스를 제공하거나 훈련, 교육, 서비스기관에 연결하도록 하고 있다. 현재 진로서비스센터는 지역단위에 66곳을 설치하고 진로서비스센터 산하에 5~15개의 지부를 두어 청소년들의 접근을 용이하게 하고 있다. 실직청소년의 경우 성인 실직자와 함께 구직센터(1,000여 곳)에서 다양한 고용지원서비스를 제공받도록 하고 있다. 최근 들어 여러 기관에 개별상담가를 배치하여 취약청소년을 적극적으로 아웃리치하고 한편 개별상담가들이 팀으로 청소년을 지속적으로 관리하도록 하였다.

특히 실직, 중도탈락, 복합문제를 지닌 취약청소년을 위해서는 대상특성에 맞게 직업훈련과 고용지원서비스를 패키지화하여 보다 강화된 맞춤형 프로그램을 제공하고 있다. 진로서비스센터에서는 훈련이나 고용이 어려운 14~17세의 취약청소년의 특성에 맞게 문제해결, 기초직업훈련(Life Skill), 교육 및 훈련을 패키지화한 학습입문과정(Learning Gateway) 프로그램을 1999년에 도입하였다. 취약청소년들은 문제를 가지거나 근로동기가 없는 경우가 많아 학습입문과정에서는 직업훈련을 받기 전 관련전문

기관에서 문제를 먼저 해결하고, 3개월 과정의 기초직업훈련을 통해 쓰기, 읽기 등의 기초능력을 습득하게 하며, 일과 훈련에 대한 탐색 등을 통해 훈련이나 고용을 준비시키고 있다. 이 과정을 거친 후에는 대부분 일반 직업훈련과정에 연결되는데, 훈련준비가 안된 취약청소년에게는 옵션으로 자원봉사활동을 제공하여 다양한 사회기술을 익히게 하고 훈련이나 고용을 준비하게 하고 있다.

한편 성인과 실직청소년을 관리하는 구직센터에서는 18~24세의 6개월 이상의 실업청소년에게 구직준비프로그램, 옵션 등을 패키지로화한 뉴딜(New Deal) 프로그램을 1998년에 도입하였다. 청소년 뉴딜은 청소년의 구직 및 고용에 초점을 두어 개별상담가와 일대일로 집중상담을 통해 구직알선 및 구직준비프로그램을 최대 4개월 동안 제공하고, 취업이 안될 경우 청소년의 고용능력에 따라 옵션으로 임금보조취업, 자영업지원, 교육훈련, 자원봉사, 환경사업에 연결시킨다. 또한 옵션종료 한달 전부터는 다시 개별상담가와 집중상담을 하여 구직하도록 사후관리를 하며, 그래도 취업이 되지 않으면 다시 전 뉴딜과정을 거치게 하여 고용이 될 때까지 지속관리하고 있다.

이처럼 대상특성에 맞는 맞춤형의 패키지 프로그램을 통해서 고용효과를 보다 증대시키고 있다. 뉴딜프로그램의 경우, 2000년 현재 뉴딜참가 청소년 총 58만명 중 27만명(46.5%)이 취업을 하는 높은 성과를 보였으며(www.newdeal.gov.uk), 지난 3년 동안 청소년 실업자의 급여수급률이 70%나 감소되었다(Hasluck, 2000).

3) 분석

상기 분석에 의하면, 오랫동안 영국 정부는 청소년들의 고용증진을 위해서 종합적인 틀에서 정책을 수립하고 과감하게 행정개편의 통합화와 효율화를 꾀했을 뿐만 아니라 기업체와의 파트너십 구축, 표준화된 직무기준과 자격제도 정비 등 제반 제도적 여건을 조성하여 대대적인 직업훈련정책 개혁이 가능하도록 하였다.

이러한 근본적인 개혁에 기반하여 영국은 청소년 위주의 직업훈련 기회가 보편화 되었을 뿐만 아니라 자격증과 연계한 직업훈련의 구조화, 훈련내용의 산업수요 반영과 현장성, 엄격한 훈련관리체계 등을 총체적으로 개혁함으로써 청소년 직업훈련제도가 확고히 자리매김하였다. 대대적인 직업훈련제도 개혁으로 청소년들이 산업현장에서 요구하는 기술력을 확실히 갖추어 고용증진의 효과가 있었다. 고용지

원서비스와 효율적인 전달시스템 구축도 훈련성과를 높여주는 요인으로 작용하여 청소년 고용 효과를 한층 더 높이고 있음을 볼 수 있다.

4. 한국의 청소년 고용증진정책

한국은 청소년 고용증진정책의 필요성을 인식하고 있으나 아직까지도 특화된 청소년 직업훈련정책이 정착되지 않은 상황이다. 최근 세계추세에 맞추어 청소년 고용증진정책을 펼쳐보려고 시도하고 있는 한국은 중앙부처를 통합하여 교육과 고용정책을 종합적으로 추진하고 있는 영국의 노력에 비해 미흡한 실정이다. 한국의 청소년 고용증진정책을 정부의 역할과 산업체와의 파트너십, 직업훈련제도 및 고용지원서비스를 중심으로 분석해 보겠다.

1) 정부의 역할과 산업체와의 파트너십

1997년에 들어서는 ‘한국직업능력개발원법’을 제정하여 교육인적자원부와 노동부가 공동사업으로 ‘한국직업능력개발원’을 설립하고 직업교육훈련정책 연구 및 프로그램을 개발하도록 하였다(노동부, 1999). 이러한 노력의 결과 2000년에는 노동부 주관으로 ‘청소년 인력개발 및 고용촉진대책’을 마련하여 직업지도시범학교 지정 및 직업진로정보센터 운영, 청소년 특성에 맞는 직업훈련, 근로경험제공을 위한 인턴제 및 창업지원 등을 여러 부서와 다각적인 접근을 시도하였다. 이러한 접근은 직업교육, 직업훈련, 고용 등의 정책을 총괄적으로 추진하는 듯 보이지만 종합적인 큰 틀 없이 단편적인 정책들을 모아 추진하는 정도이다. 더욱이 이러한 노력들은 직업훈련, 직업교육, 고용 등의 총체적인 개혁이라기보다는 단기적인 대책들이기에 청소년 고용증진을 위한 근본적인 개혁을 시도한 것이 아니었다.

이와 같이 근본적이고 종합적인 청소년 고용정책이 수립되지 못한 것은 직업교육을 관할하는 교육인적자원부와 직업훈련, 고용을 관할하는 노동부의 행정적 연계의 중요성이 크게 부각되지 않았고, 또한 이러한 행정적 연계의 부재는 종합적 정책수립의 저해요인이 되고 있다. 이처럼 직업훈련과 교육의 핵심 두 부처간의 연계가 없는

상황이기에 실직청소년들을 대상으로 정보통신관련 직업훈련을 실시하는 정보통신부, 대학생 중소기업 현장체험활동을 실시하는 산업자원부 산하 중소기업청 등 관련 부처간에도 행정적 연계가 이루어지지 못하는 상황이다(노동부 2001). 산발적이고 중복되는 청소년 고용정책을 종합적인 틀에서 수립하기 위해서는 행정 부처들간의 연계 체계 구축이 절실히 필요하다.

이러한 종합적 정책수립의 부재와 중앙부처간 행정적 연계의 미비로 인해 지역차원에서도 교육과 고용관련 부서간 행정적 연계가 이루어지지 못하고 있다. 직업교육을 실시하는 학교는 교육부 산하 지방교육청에서 관할하고 있다. 직업훈련은 노동부에서 관할하고 있으나 기업 내 훈련 및 민간직업훈련기관은 노동부 집행기관인 지방노동관서에서, 노동부 산하의 한국산업인력공단 소속의 훈련기관은 한국산업인력공단에서, 기업 협의체인 대한상공회의소 소속 훈련기관은 대한상공회의소에서 관리하여(노동부, 2000a) 직업훈련 주체에 따라 관할 기관이 분산되어 있다. 이처럼 직업훈련 내에서조차 각기 관할 기관이 분산됨에 따라 직업훈련을 발전시키기 위한 종합적인 계획수립 뿐만 아니라 효율적 관리가 어려운 상황이다.

서비스 전달에 있어서도 청소년에게 직업훈련 교육, 취업알선 등의 다양한 서비스를 종합적으로 제공할 수 있도록 구심 역할을 담당하는 청소년 전담기구가 없을 뿐만 아니라 청소년을 개별적으로 고용이 될 때까지 지속적으로 관리하는 체계도 제대로 갖추지 못하고 있다. 최근 고용지원서비스를 강화하는 선진국의 추세에 따라 한국도 2000년에 한국직업능력개발원 내 직업진로정보센터의 진로정보망(*career-net*)과 고용안정센터의 고용안정정보망(*work-net*)을 연결하여 고용안정센터가 청소년에게 진로지도를 제공하도록 하고 있다. 또한 고용안정센터의 직업상담원과 청소년을 1대1로 결연하는 '취업후견인제도'를 도입하여 청소년을 개별적으로 관리하도록 하고 있다.

이와 같이 고용안정센터로 하여금 진로지도와 개별관리를 청소년에게 제공하도록 하고 있으나 고용안정센터는 주로 실직자에게 구직서비스를 제공하는 기관이라 청소년에게 집중서비스를 제공하는데 한계가 있다. 고용안정센터가 청소년 전담기구가 아니고, 또한 고용안정센터와 직업훈련기관들 간의 행정적 연계가 구축되지 않아 청소년들이 필요한 서비스를 받기 위해서는 본인 스스로 정보를 구하고 각 기관마다 찾아다녀야 하는 실정이다. 이렇게 행정적 연계가 없는 상황에서는 고용지원서비스가 확대된다고 하더라도 청소년에게 적합한 훈련을 제공하거나 훈련후 고용으로 진입하

〈표 4〉 한국 정부의 역할 및 산업체와의 파트너십

종합적 정책수립	<ul style="list-style-type: none"> • 총체적인 패러다임 없이 교육, 훈련, 고용 등 요소에 대한 단편적이고 한시적인 방안 모색
행정체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 행정의 분산화 • 훈련관리기구 분산 • 청소년 고용관할기구 부재, 서비스 기관간 연계 부재
산업체의 수요반영	<ul style="list-style-type: none"> • 직무기준표준화가 연구단계 머물러 있음 • 기술직종에 대해서만 국가기술자격제도가 마련되어 있음. 난립된 민간자격증 중 공신력있는 자격증을 국가가 인정하는 정도임
산업체와 파트너십	<ul style="list-style-type: none"> • 고용보험기금으로 지원되어 기업의 훈련참여 제한 • 직업교육훈련협의회가 있으나 직업훈련에는 관여하지 않음. 훈련 및 훈련과정 개발에 기업의 참여 제한

도록 이끄는 효과를 기대하기 어렵다.

이처럼 행정적 통합은 이루어지지 않았지만 교육인적자원부와 노동부가 공동으로 한국직업능력개발원을 설립하였다(노동부, 1999). 이 기관으로 하여금 국가직무표준화와 자격제도에 관한 연구를 수행하도록 하고 있지만 아직까지는 연구단계에 머물러 있는 실정이다. 또한 전 직종을 망라한 국가자격이 정비되지 못하였고, 다만 1973년에 607개의 기술직종에 한해서만 국가기술자격제도를 정비하였다. 1997년에 들어 자격기본법을 제정하기는 하였으나 공신력있는 민간자격에 한해 국가자격증으로 인정해 주는 정도일 뿐이다(노동부, 1999). 그러나 직무표준화가 이루어지지 않은 상황에서 각 자격증은 실제 직무수행에 요구되는 기술을 제대로 반영하기 어렵기 때문에 자격증을 취득하더라도 고용진입에 도움을 주지 못하고 있다. 자격증 관리도 각 정부부처, 한국산업인력공단, 대한상공회의소로 각기 분산되어 국가자격제도를 정비한다 해도 이를 관리하기 어려운 실정이다. 따라서 자격증 취득이 직종에 대한 충분한 직무능력을 갖추었음을 실질적으로 보증할 수 있도록 전 직종을 망라한 국가자격제도 정비와 자격증 관리기구의 일원화가 시급히 요청되고 있다.

직업훈련에 산업계의 요구를 반영하기 위해서 한국 정부는 기업의 훈련참여 유도

가 매우 중요하다는 것을 오래 전부터 인식하였다. 이미 1976년 '직업훈련기본법'을 제정하여 기업에서의 훈련을 의무화했으나 정부의 지원부족으로 훈련실시 성과가 저조하자 1997년에 훈련의무화를 폐지하였다(임세영, 1999). 이로 인해 현재 1995년에 도입된 고용보험의 직업능력개발사업에 의해서만 기업훈련이 촉구되고 있다. 그나마도 실시되는 훈련조차 기업이 납부한 보험료로만 훈련비용을 제공하여 많은 기업의 참여를 유도시키지 못하고 있으며(최성수, 1997), 영국의 학습기술협의회와 같은 기구가 부재하여 기업의 참여를 유도하지 못하고 있다. 최근에 이러한 기구의 중요성을 인식하고 1997년에 '직업교육훈련촉진법'을 제정해 교육인적자원부가 정부, 직업교육훈련계, 산업계, 노동계 대표로 구성된 중앙 차원의 '직업교육훈련정책심의회'와 지역에 '시·도별 직업교육훈련협의회'를 설립하였으나(노동부, 1999), 행정·재정적 권한이 없는 형식적인 조직구성에 그쳐 있고, 그 역할은 직업훈련이 아닌 학교 현장학습에만 관여하도록 되어 있다. 이에 청소년 직업훈련에 기업 참여를 유도하는 역할을 담당하는 기구 마련이 절실히 필요하다.

2) 직업훈련과 고용지원서비스

영국과는 달리 한국은 직업훈련에 대한 정부 지원과 훈련을 유도하는 매개체 부재로 기업에서의 직업훈련이 활성화되지 못하여 2000년 현재 기업에서의 훈련은 325곳 뿐이고, 공공직업훈련기관으로 한국산업인력공단 산하의 직업전문학교 20곳 및 기능대학 21곳, 대한상공회의소 산하의 직업훈련원 8곳, 지방자치단체 산하의 직업학교 7곳, 그리고 국가인정 민간직업훈련기관 297곳에서 성인과 청소년 구분없이 직업훈련이 실시되고 있다.

기업 내 직업훈련은 1990년대 후반에 훈련의무화가 폐지된 이후 고용보험 적용사업장을 중심으로 실시되고 있으나, 훈련의 대상이 청소년 중심이 아닌 성인근로자의 능력향상훈련 및 재훈련을 중심으로 실시되고 있어 고용된 일부 청소년에게만 훈련기회가 제공되고 있다. 청소년 양성훈련이 주를 이루던 공공훈련의 경우도 1998년 외환위기 이후 근로자를 위한 능력향상훈련과 실업대책훈련에 치중하여 오히려 비취학 청소년을 위한 훈련기반이 축소되고 있는 상황이다. 다만 최근 들어 청소년 고용에 대한 관심이 높아지면서 노동부에서 청소년을 대상으로 '정부지원인턴제'를, 산업자

원부 산하 중소기업청에서 '대학생 중소기업 현장체험활동'을 도입하고 있으나 직업훈련과 연계되지 못하고 있다. 또한 정보통신부에서 '정보통신분야 직업훈련'을 실시하고 있으나 한시적이다. 결국 최근 청소년 고용에 대한 관심은 있지만 직업훈련 정책은 후퇴되어 일부 고용된 청소년, 그리고 적극적으로 훈련을 추구하는 청소년 외에는 대다수의 청소년들이 직업훈련에서 제외되고 있다.

이렇게 기회가 제한된 직업훈련은 영국과 달리 자격증과 연계되도록 구조화되지 못해서 훈련이수후 자격증을 바로 취득할 수 없다. 이로 인해 훈련과정과 자격시험과목이 일치하지 않아(조정운 외, 2000) 자격증을 취득하기 위해서는 훈련생이 별도로 자격시험을 준비해야하는 실정이다. 더욱이 직무기준이 표준화되지 못한 상황이기에 훈련내용이 산업수요를 제대로 반영하지 못하고 있다. 공공훈련기관의 경우 노동부와 한국산업인력공단에서 마련한 직업능력개발훈련기준에 근거해 훈련을 실시하고 있으나, 이 기준은 국가차원의 표준화된 직무기준에 기반하지 못했을 뿐만 아니라 훈련기준 개발에 기업들이 참여하지 못해 훈련내용이 산업현장에서 쓸모있는 기술을 반영하는데 한계가 있다. 뿐만 아니라 산업현장에서의 훈련 없이 기관의 훈련시설에서만 훈련이 실시되고 있어 급속히 변화하는 산업현장의 요구를 반영하는데 어려움이 있다.

공공직업훈련기관에서 실시하지 않는 직종의 훈련을 실시하는 국가인정 민간훈련기관의 경우에도 산업현장에서 실시되지 못한다는 한계를 지닐 뿐 아니라 자체 훈련과정을 마련하여 운영하기 때문에 훈련과정의 타당성이 공공훈련기관보다 더 심각할 수 있다. 기업훈련의 경우, 훈련기관과는 달리 산업현장에서 훈련이 실시되므로 현장에서 필요로 하는 기술을 훈련시킬 수 있는 장점이 있다. 그러나 일정기준 없이 기업이 자체적으로 훈련과정을 정할 수 있게 되어(이주환, 1999) 한 기업에서 훈련을 받았더라도 다른 기업에서 동일 직무를 수행할 수 있을 만큼 필요한 직업기술과 자질을 갖추었다고 보장하기 어렵다. 훈련내용의 산업수요 반영정도, 현장성, 훈련내용의 체계성 문제로 인해 훈련실시주체에 따라 다소 차이가 있기는 하지만 공공훈련이든 기업 내 훈련이든 직업훈련을 통한 고용효과를 기대하기 어렵다.

훈련과정의 문제와 더불어 훈련관리기구의 분산화로 관리수행을 엄격히 하는데 한계가 있다. 훈련실시주체에 따라 관리기관이 다르고, 관리기관에 따라 관리정도가 다르다. 직업능력개발 훈련기준에 따른 훈련과정을 준수하도록 하는 공공훈련기관의 경우, 한국산업인력공단과 대한상공회의소가 소속 훈련기관의 훈련과정 수행여부를

〈표 5〉 한국의 직업훈련 제도

훈련대상	<ul style="list-style-type: none"> · 성인위주의 훈련프로그램 실시 · 고용된 청소년, 실직청소년 등 일부 근로청소년에게만 훈련제공
구조화	<ul style="list-style-type: none"> · 훈련이 자격증과 연계되지 못해 자격증 취득을 위해 별도의 시험에 응시해야함
실시기관	<ul style="list-style-type: none"> · 공공직업훈련기관, 기업, 인정민간훈련기관에서 훈련 · 직무기준표준화가 선행되지 않아 훈련과정이 이에 기반하지 못함 · 노동부와 한국산업인력공단에서 마련한 훈련기준이 있으나 기업과 민간훈련기관에게 기준준수를 의무화하지 않음 · 훈련과정 교과목과 자격증 교과목 일치하지 않음
훈련관리	<ul style="list-style-type: none"> · 훈련실시주체에 따라 훈련관리기관과 관리내용이 달라짐 <ul style="list-style-type: none"> · 공공훈련기관: 한국산업인력공단과 대한상공회의소가 마련된 훈련과정 수행여부를 지도감독 · 기업 및 민간훈련기관: 지방노동관서가 자체적으로 작성한 훈련계획서 수행여부 점검 · 기업에게는 고용보험료로 조성된 기금에서, 민간 및 공공훈련기관은 일반예산에서 훈련비용 지원 · 참가훈련생에 대한 관리부재

자체적으로 관리감독하여 훈련의 질을 어느 정도 보장하고 있다. 반면에 구조화된 훈련과정을 따르지 않는 국가인정 민간훈련기관과 기업훈련의 경우, 자체적으로 작성한 훈련계획서의 수행여부를 지방노동관서가 점검하는 정도에 그쳐 훈련과정의 비체계성 문제를 극복하지 못하고 있다. 이처럼 소홀한 관리감독으로 인해 민간 및 기업훈련기관이 양질의 훈련을 제공하도록 촉구하지 못하고 있다.

최근 들어 청소년에게 직업훈련과 다양한 지원서비스를 함께 제공하는 선진국의 추세에 따라 한국도 2000년에 한국직업능력개발원 내 직업진로정보센터를 설치하여 진로정보망을 구축하고 고용안정정보망과 연계하여 고용안정센터에서 진로정보를 제공하도록 하고 있다. 청소년들에게도 직업상담 및 취업알선서비스를 받을 수 있게 하지만 지방노동관서 산하 고용안정센터(168곳)는 주로 실업자에게 고용지원서비스를 제공하는 곳이므로 청소년들은 거의 이용하지 않고 있다. 또한 2000년부터 도입된 '취업후견인제도'로 2001년 현재 고용안정센터의 600여명의 직업상담원이 약 3,600

〈표 6〉 한국의 고용지원서비스

고용지원 서비스내용	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 위주의 직업상담 및 취업알선 거의 없는 실정 • 패키지화된 프로그램 부재
고용지원 서비스전달	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 관할 전담기구 부재로 훈련 및 다른 기관간의 연계 없이 각각 분산된 서비스 제공 • 청소년에 대한 개별화된 전담관리 부재

명의 청소년을 후견중(노동부, 2001)이나 성인실직자를 주업무로 담당하고 있는 직업상담원이 후견청소년들에게 얼마만큼 집중적으로 개별화된 서비스를 제공할 수 있을지 의문이다. 앞으로 후견인제도 확대 시 현재 직업상담원의 인원으로는 많은 청소년들을 감당하기에 턱없이 부족한 실정이다.

이와 같은 최근의 노력에도 불구하고 청소년을 위한 고용지원서비스가 부족할 뿐만 아니라 고용안정센터와 훈련기관간의 행정적인 연계가 구축되지 않은 상황에서는 고용지원서비스를 통한 직업훈련의 효과를 기대하기 어렵다. 이처럼 훈련직종 선택이나 적성에 대한 적절한 진로지도와 지속적인 관리 부족으로 청소년 직업훈련의 수료율이 1998년 26.9%에(한국청소년개발원, 1999) 그치고 있다. 또한 높은 청소년 실업률에도 불구하고 선진국에서와 같이 실직, 취약 등 청소년 대상에 특화된 다양한 지원서비스를 패키지한 고용지원프로그램이 마련되지 못하고 있다. 고용안정센터에서 구직지원서비스를 받고 있는 실직청소년 경우에도 특화된 프로그램 없이 성인과 구분없는 동일한 구직서비스를 제공받으므로 청소년 실직자의 고용 재진입을 촉구하는데 한계가 있다.

3) 분석

상기의 분석에 의하면, 한국은 청소년 고용증진의 중요성을 인식함에도 불구하고 종합적 정책수립을 위한 노력이 부재하고 통합적 접근을 위한 행정적 여건도 마련되지 못했을 뿐만 아니라 산업체와의 긴밀한 연계를 위한 기업의 참여를 유도할 재정적 지원, 협의체 신설 등의 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 청소년 직업훈련 및 고용지원서비스제도의 변혁을 기대하기 어렵다.

현재 성인 위주의 정책으로 대다수 미진입 청소년들을 위한 직업훈련 기반이 상당히 미약하고, 훈련내용도 현장성과 체계성이 결여되고 있으며, 훈련관리도 엄격하지 않는 등 직업훈련제도 모든 측면에서 열악한 상황이다. 이와 같이 직업훈련제도를 변혁하려는 시도조차 이루어지지 못한 상황에서 청소년들이 직업훈련을 통해 기술력을 향상시킬 것이라고 기대하기 어렵다. 직업훈련제도의 변혁 없이, 고용지원서비스 확대로 청소년을 직업세계로 원활히 이행시킬 수 있을 것으로 생각하는 것도 지나친 기대일 것이다.

5. 청소년의 고용증진을 위한 정책과제

상기의 분석에 의하면, 영국은 오랫동안 청소년 기술력 향상과 고용증진이라는 정책목표를 달성하기 위하여 총체적으로 직업훈련과 직업교육 개혁을 추진함으로써 청소년들의 고용증대를 추구하고 있다. 이와 더불어 영국 정부는 고용증진과 연관을 가진 고용지원서비스와 전달체계는 물론 훈련의 내실화의 기반이 되는 근본적인 요소들이 고용증진에 긍정적인 방향으로 변화되도록 개혁을 추진하였다. 이러한 변혁은 영국 정부의 주도적이고 적극적인 역할, 그리고 오랜 기간에 걸쳐 이루어진 산업체와의 긴밀한 파트너십을 통해 가능해졌다. 이와 같은 영국 정부의 포괄적이고 근본적인 개혁의 결과로 최근 영국의 청소년 고용증진정책이 큰 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다(Dolton et al., 1999).

총체적인 개혁으로 고용증진의 효과를 보게 된 영국과는 달리 최근 한국이 펼치는 정책들은 일자리 제공, 진로지도, 새로운 분야의 직업훈련 등 단편적이고 단기적인 것들로 총체적이고 근본적인 개혁은 아니었다. 이러한 노력들로는 직업훈련의 기회가 일부 청소년에게 국한된 근본적인 문제를 해결할 수 없을 뿐 아니라 산업수요와 동떨어진 직업훈련의 효과를 저해하는 문제도 해결할 수 없는 상황이다. 직업훈련 제도를 변혁하려는 시도 없이 단기일자리 제공, 새로운 분야의 직업훈련, 진로지도 등 고용지원서비스 확대만으로는 청소년의 고용증진 효과를 기대하기 어려울 것이다. 앞의 분석에 의하면 한국이 포괄적이고 근본적인 개혁을 시도하지 못하는 것은 정부의 강력한 의지 부족이 가장 주요한 요인이겠지만 행정체계의 분산화, 그리고 산업체

와의 파트너십 부재도 변혁에 장애요인으로 일조를 하고 있다.

상기의 영국이 주는 시사점에 기반하여, 한국이 앞으로 추진해야 할 청소년 직업 훈련 정책방향과 정책과제를 다음과 같이 도출해보고자 한다.

1) 정부의 종합적인 정책수립 및 통합적인 행정체계 구축

총체적인 패러다임 속에서 고용증진과 연관된 모든 요소들을 고용증진에 긍정적인 방향으로 변화되도록 포괄적인 개혁을 추진한 영국이 주는 시사점은 상당히 크다. 이 시사점에 의하면, 한국은 고용증진 효과를 극대화하기 위해서는 종합적인 계획을 수립하여 직업훈련, 직업교육, 고용에 대해 통합적으로 접근하여야 할 것이다. 또한 정부는 청소년 직업훈련제도 개혁뿐 아니라 이 개혁에 기반되는 행정 및 전달체계 개편, 산업체와 긴밀한 파트너십, 직무기준 표준화 및 국가자격증 정비 등에 대한 근본적인 개혁을 적극적으로 추진하여야 할 것이다.

더불어 중앙부처를 교육고용부로 통합시켜 총체적인 개혁을 촉진시킨 영국과 같이 한국도 청소년 고용정책의 성과를 높이기 위해 중앙 행정구조를 교육고용부로 통합하거나 영국의 '연계서비스 중앙기구' 같은 중앙부처간 행정적 연계구조를 구축하여 교육정책과 노동정책의 큰 틀에서 종합적으로 청소년 고용정책을 수립할 수 있도록 해야 할 것이다. 더 나아가 청소년 고용과 밀접히 관련되는 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부 등까지 포함하여 행정적 협력체계를 구축하는 것도 바람직할 것이다.

뿐만 아니라 효과적인 실행을 어렵게 하는 요인이 되는 지역차원의 분산된 행정체계를 통합시키거나 청소년 고용증진을 위한 연계구조를 구축해야 할 것이다. 중앙부처가 통합되기 전에 지역차원의 통합된 행정체제로 전달의 효율화를 이룬 영국의 경험에 비취, 우선 시·도 차원에서 교육청과 지방노동관서를 통합하거나 영국의 '연계파트너십 기구' 같이 관련 부서간의 행정적 협력체계 구축을 시도해볼 수 있을 것이다.

2) 청소년 위주의 직업훈련 프로그램의 도입

영국의 경험에 의하면, 직업훈련이 고용증진이라는 정책목표를 달성하기 위해서는

기술력 향상 및 고용과 연관을 가진 요소들에 대한 근본적인 개혁이 중요하므로 한국의 직업훈련제도 개혁은 훈련제도의 구조 및 대상, 훈련실시기관, 훈련과정, 훈련관리 등의 포괄적인 차원에서 이루어져야 할 것이다.

무엇보다도 청소년 위주의 직업훈련제도를 발전시켜온 영국의 경험은 아직까지 성인 위주의 직업훈련을 실시하고 있는 한국에 많은 시사점을 제시하고 있다. 고용미진인 청소년, 특히 훈련시스템에서 누락되기 쉬운 취약청소년들이 직업훈련을 받을 수 있는 기회를 확대해나가야 하는 한편 그들의 상황과 능력에 맞는 다양한 수준의 직업훈련프로그램이 도입되어 청소년의 기술력 향상을 통한 고용진입의 원활화가 이루어져야 할 것이다. 한편 현재 청소년의 욕구에 맞는 프로그램이 아니기에 청소년의 참여율과 효과성이 낮은 직업능력개발사업과 실업대책사업을 성인과 구분된 청소년에 적합한 직업훈련 프로그램으로 개발하여 실직 청소년과 불안정 근로청소년에게 재훈련 및 평생교육의 기회를 제공하여야 할 것이다.

3) 자격증 연계된 직업훈련과정 개발과 직무기준 표준화

직업훈련의 기회가 확대되더라도 직업훈련이 기업에서 요구하는 내용과 동떨어질 경우 직업훈련이 고용 효과를 낼 수 없다는 영국의 경험에 의하면, 직업훈련 이수후 고용으로 직결되기 위해서는 직업훈련과정을 산업현장에서 요구되는 기술과 직업능력을 지닐 수 있도록 개발하여야 할 것이다. 또한 훈련이수후 훈련생의 기술력을 보증할 때 직업훈련의 고용효과가 증대될 수 있기 때문에, 직업훈련 프로그램이 자격증과 연계되도록 구조화하고, 필수적으로 훈련교과목과 자격증취득 교과목을 일치하여 훈련이수후 바로 자격증을 취득할 수 있도록 하여야 할 것이다.

훈련프로그램과 자격증이 연계되더라도 고용 효과가 훈련과정과 자격증이 국가차원에서 표준화된 직무기준에 근거했다는 전제가 되었을 때 나올 수 있다. 다행히도 한국도 직무기준 표준화가 중요하다고 인식하여 한국직업능력개발원으로 하여금 각 산업별 직무기준을 표준화하고 있는데, 영국의 경험에 의하면 국가차원의 권한부여 및 적극적인 지원과 더불어 표준화 작업에 산업계, 교육계, 직업훈련협의회 등을 적극 참여시켜 산업현장을 현실적으로 반영한 실효성 있는 직무기준이 되도록 하여야 할 것이다. 또한 국가가 주체가 되어 난립된 자격증들을 표준화된 직무기준에 기반한

국가자격증으로 정비하여 산업이 필요로 하는 일정자격과 기술을 갖춘 것을 국가차원에서 보증하므로 고용효과를 이끌도록 하여야 할 것이다. 더불어 정부부처, 한국산업인력관리공단, 대한상공회의소 등으로 자격증 관리가 분산된 것을 한 기구(예, 한국산업인력관리공단)로 일원화하여 자격증의 질을 보장하여야 할 것이다.

4) 기업 내 훈련 확대와 산업체와의 파트너십 구축

산업현장에서 필요로 하는 직업훈련이 되기 위해서 훈련과정의 체계성과 더불어 훈련의 현장성이 강조되어야 한다. 또한 현장훈련을 통해 훈련생과 고용주와의 접촉의 기회를 확대하여 청소년의 고용 기회를 확대할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 직업과 관련된 실질적인 지식과 기술뿐 아니라 급속히 변화되는 산업기술을 신속하게 습득할 수 있는 산업현장에서의 훈련이 매우 중요하므로 공공 및 민간 직업훈련기관에서의 직업훈련을 기업 내 직업훈련으로 대체해나가야 할 것이다.

기업 내 직업훈련을 유도하기 위해서는 산업체와의 파트너십이 전제되어야 하므로 영국의 경험에 의하면 산업체와의 파트너십을 조성할 수 있는 정부의 적극적인 역할이 매우 중요하다. 현재 기업현장에서의 청소년의 직업훈련 기회가 제한되고 있는 것이 기업이 납부한 고용보험료에서 훈련비용을 지원하기 때문이라는 점을 감안하여, 영국과 같이 고용보험료가 아닌 정부예산으로 훈련비용 및 시설 등을 전폭적으로 지원하여 청소년 직업훈련에 기업 참여를 유도해야 할 것이다. 정부는 또한 산업체와의 파트너십을 강화하기 위해 지역의 기업 멤버로 구성된 직업훈련협의체에게 권한부여 및 재정지원을 하여 협의체 스스로가 멤버 기업들의 훈련참여를 적극적으로 유도하도록 하여야 할 것이다.

5) 훈련과정의 모니터링과 관리체계 일원화

훈련의 질을 보장하기 위해서는 표준화된 훈련과정을 훈련기관들에게 준수하도록 의무화하는 한편 훈련관리를 엄격화하여 훈련실시 기관 및 기업들의 훈련과정 수행을 지속적으로 모니터링하여야 할 것이다. 또한 훈련성과를 높이기 위해서는 훈련기관들을 평가하여 훈련성과가 좋은 기업에게 인센티브를, 성과가 좋지 않은 기업에게는

지원을 제재하는 조치도 도입하는 것이 효과적일 것이다.

이렇게 훈련관리를 엄격화하기 위해서는 한국산업인력관리공단, 상공회의소, 노동부 등으로 분산된 관리체제를 일원화하여 직업교육훈련을 효과적으로 관리하도록 하여야 할 것이다. 직업교육 및 훈련의 효율적인 관리운영을 위해 산학협동을 목적으로 설립된 민간기구인 직업교육훈련정책심의회 및 시도별 직업교육훈련협의회가 한국산업인력관리공단의 직업훈련업무까지 흡수하여 직업교육과 훈련의 관리를 통합운영하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 중앙과 지역 간의 조화로운 역할분담을 위해 중앙의 직업교육훈련정책심의회는 직업교육 및 훈련정책의 종합적인 기획뿐 아니라 일정 훈련기준을 수립하여 지역간의 격차를 해소하여야 할 것이다. 영국의 경험에 비추어 보면, 민간기구에 정부가 권한을 많이 부여하더라도 효율적 운영에 한계가 있기 때문에, 직업교육훈련정책심의회 및 시도별 직업교육훈련협의회를 행정적 권한을 갖는 공공기구로 전환하는 것도 하나의 방안일 것이다.

6) 청소년들의 직업훈련 참여유도와 직업훈련 지원서비스 강화

표준화된 훈련과정과 철저한 관리운영을 통해 직업훈련의 질을 높더라도 청소년들의 훈련 참여를 유도하지 못하거나 훈련도중 탈락된다면 청소년의 훈련 효과를 기대할 수 없다. 그래서 청소년들의 참여를 유도하기 위해서는 참여청소년들에게 훈련수당과 임금보조 등의 재정적 인센티브가 훈련과 병행하여 제공되어야 할 것이다. 더불어 직업교육훈련협의회로 하여금 훈련생에 알맞은 기업에 연결시키게 하는 한편 훈련생들이 훈련을 잘 받고 있는지를 모니터하게 하여 훈련생들의 훈련 효과를 극대화하여야 할 것이다.

또한 직업훈련과 병행하여 직업상담, 정보제공, 사례관리, 취업알선 등 다양한 서비스들이 제공되어야 고용성과도 높일 수 있을 것이다. 이러한 고용지원서비스들을 확대하는 한편 효과적으로 제공되기 위해서는 실직, 취약청소년 등 각 대상의 특성과 능력에 맞는 프로그램들을 패키지화하여 통합적으로 제공해야 할 것이다. 특히 근로동기가 부족하고 기초기술을 갖추지 못해 기존 고용시스템에서 누락되기 쉬운 취약청소년들을 위해서는 기초직업자질을 갖추는데 초점을 두어 문제해결프로그램, 기초직업훈련프로그램 등을 제공한 후 일반직업훈련으로 이행될 수 있도록 하고, 기초훈련

과정을 통해서도 직업수행능력을 갖추지 못한 취약청소년에게는 직업훈련전 자원봉사활동 등 옵션을 마련하여 다양한 사회기술을 익히도록 하여 훈련 또는 고용을 준비시켜야 할 것이다. 더불어 실업청소년을 위해서는 우선 적극적인 취업알선과 구직준비서비스에 초점을 두되, 바로 취업이 어려운 경우 임금보조금이 지원되는 고용, 직업교육 및 훈련 지역창업, 지역사회봉사 등의 다양한 옵션을 마련하여 실업 청소년의 고용능력을 향상시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

7) 효율적인 직업훈련 및 고용지원서비스 전달체계 구축

청소년들에게 훈련과 고용지원서비스를 효과적으로 전달하기 위해서는 영국의 진로서비스센터와 같이 청소년을 전담하는 기관이 필요하다. 이를 위해 새로운 기관을 신설하는 것도 생각할 수 있겠지만, 이미 고용지원서비스를 전달하고 있는 지방노동관서 산하 고용안정센터에 청소년 전담부서를 설치하고 직업상담원을 충분히 확보하는 한편 접근성을 높이기 위해 지역 내 여러 곳에 지부를 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 고용안정센터를 중심으로 학교, 훈련기관, 서비스기관과의 행정적 연계망을 구축하여 지역 내 청소년을 관할하는 구심점 역할을 수행하도록 해야 할 것이다. 청소년을 학교, 훈련, 다른 기관들과의 원활하게 연계시키기 위해서는 청소년을 관리하는 직업상담원에게 행정적인 권한을 부여해야 할 것이다. 뿐만 아니라 청소년 전담부서를 중심으로 직업교육훈련협의회, 학교, 다른 서비스기관 등과 긴밀한 파트너십을 구축하도록 관련기관들에게 재정적 인센티브를 제공해야 할 것이다.

이와 더불어 클라이언트 입장에서 훈련과 고용서비스의 효과를 높이는데 중요한 요소인 개별관리시스템 구축을 위해 취업후견인제도를 확대 발전시켜야 하며, 고용안정센터의 청소년전담 직업상담원을 지정하여 청소년들을 고용이 될 때까지 지속적으로 관리하도록 해야 할 것이다. 더 나아가 청소년관련 기관에서 근무하는 워커들 중 한 명을 청소년 고용전담 상담가로 지정하고 청소년전담 직업상담원을 중심으로 개별상담가간의 연계망을 구축하여 정보교류, 대상자 의뢰체계, 팀접근이 가능하도록 해야 할 것이다.

· 참고문헌 ·

- 강순희. 1998. 《중소기업의 직업훈련 활성화방안》, 한국노동연구원.
 교육부. 2000. 《실업계고교 육성대책》.
 노동부. 1999. 《1998 노동백서》.
 _____. 2000a. 《직업능력개발훈련사업 현황》.
 _____. 2000b. 《청소년 인력개발 및 고용촉진대책》.
 _____. 2001. 《청소년 실업대책》.
 유럽직업훈련개발센터. 1994. 《영국의 직업교육훈련》, 한국산업인력관리공단 역서.
 이무근. 1998. “한국 직업교육의 실상과 개혁 방안,” 1998년도 춘계학술대회 논문집, 한국교육학회.
 이용순. 1998. “고등학교 직업교육체제 및 교육과정 편성·운영 방안,” ‘고등학교 직업교육방향설정’을 위한 심포지엄 자료, 한국직업능력개발원.
 이주환. 1999. 《근로자 교육훈련의 모든 것》, 청림출판.
 임세영. 1999. “우리나라 직업훈련의 정체성 변화,” 《직업교육연구》, 제 18권 1호, 한국직업교육학회.
 조정운, 박종성, 김상진. 2000. 《국가표준직무능력체제에 관한 기초연구》, 한국직업능력개발원.
 최성수. 1997. 《직업훈련체제의 문제점과 개선방안》, 한국경제연구원.
 통계청. 1999. 《경제활동 인구조사》.
 한국국제노동재단. 2002. 《변화하는 노동시장에서의 공공고용서비스》.
 한국직업능력개발원. 1998. 《주요국의 직업교육훈련과 자격제도의 연계분석 연구》.
 한국청소년개발원. 1999. 《청소년 고용 프로그램 개발 연구》.
- Agell, J. 1999. “On the Benefits from Rigid Labour Market : Norms, Market Failures and Social Insurance,” *The Economic Journal*, Vol.109.
- Blagg, N., Ballinger, M. & Lewis, R. 1994. Quality in Jobplan Workshop : Final Report. Nigel Blagg Association.
- Boeri, T., Layard, R. & Nickell, S. 2000. *Welfare to Work and the Fight against Long Term Unemployment*.
- Bowers, N., Sonnet, A. & Bardone, L. 1999. *Giving Young People a Good Start : The Experience of OECD Countries*.
- DfEE(Department of Education and Employment). 1999a. *Learning Gateway Specification*.

- _____. 1999b. *Learning to Succeed : A New Framework for post-16 Learning*.
- _____. 2000a. *Connexion : The Connexion Service prospectus and specification*.
- _____. 2000b. *The Learning and Skills Council : An Introduction*.
- _____. 2000c. *The Connexion Service Planning Guidance*.
- Dolton, P., Makepeace, G., Hutton, S. and Audas, R. 1999. *Making the Grade : Education, the labour market and young people*, Joseph Rowntree Foundation.
- Drake, K. 1994. "Policy Integration and Co-operation a Persistent Challenge," *Vocational Education and Training for Youth : Towards Coherent Policy and Practice*, Ch.7. OECD.
- Dykman, A. 1996. *Powerful Partnerships for School-to-Career Success Through Business & Education Co-operation*, American Vocational Association.
- Fay, R. G. 1996. *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market policies*, Labor Market and Social Policy Occasional Paper, No.18, Paris: OECD.
- Finn, D. 1997. *Employment Programs, Welfare Reform in Australia and the Australian Job Compact*, Unemployment Unit.
- Hasluck, C. 2000. *Early Lessons From the Evaluation of New Deal Programmes*, Employment Service.
- Hoerner, J. L. & Wehrley, J. B. 1995. *Work-Based Learning : The Key to School-To-Work Transition*, Glencoe/MacMillan McGraw Hill.
- ILO, 1999. *Employment Services and the Introduction of Youth Schemes : The Case of the United Kingdom*.
- Lerman, R. I. 2000. *Improving Career Outcomes for Youth : Lessons from the U.S. and OECD Experience*, OECD.
- Maclagan, I. 1997. *Out of Credit*, Youthaid, London.
- Martin, J. 1998. "What Works among Active Labour Market Policies : Evidence from OECD Countries' Experiences," *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.35, OECD, Paris.
- Nightingale, D. S., Cohen, B. & Holcomb, P. 1992. "Supportive Services for Youth," *Dilemmas in Youth Employment Programming : Findings from the Youth Research and Technical Assistance Project*, Vol.1, U.S. Department of Labor.
- O'Higgins, N. 2001. *Youth Unemployment and Employment Policy : A Global Perspective*, ILO.
- OECD. 1998a. *Getting Start Setting in the Labour Market : OECD Employment Outlook*.
- _____. 1998b. *Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working life-The*

United States.

- _____. 1999. *Giving Youth a Better start : OECD Employment Outlook.*
- _____. 2000. *The Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working life.*
- _____. 2001. *Labour Market Policies and the Public Employment Service.*
- Papadopoulos, G. 1994. "Linkage a New Vision for Vocational and Technical Education,"
Vocational Education and Training for Youth: Toward Coherent Policy and Practice
 Ch. 8.
- The Social Exclusion Unit. 1999. *Bridging the Gap : New Opportunities for 16 ~18 Year
 Olds not in Education, Employment or Training.*
- Unwin, L. and Wellington, J. 2001. *Young People's Perspectives on Education, Training
 and Employment.*
- Werner, H. 1999. "Countries with Successful Employment Policies-What is Behind Their
 Success?" *Labour Market Research Topics*, No. 33, Nuremberg, Institute for Employ-
 ment Research.
- www.dfee.gov.uk/millen.htm
- www.newdeal.gov.uk
- www.shrop-careers.org.uk

A Comparative Study of Vocational Training Schemes for Youth Employment Promotion in the United Kingdom and Korea

Chung, Young-Soon
(Professor, Ewha Womans University)

The present study is designed to trace the successful reform steps taken within the vocational training system in the UK and to extract a set of instructive implications for Korea's future reform path towards an efficient vocational training system conducive to youth employment. To this end, this study focuses on three major aspects of the youth vocational training system: the government's role and partnerships between training and industry, the vocational training system, and the employment support system.

Implications drawn from the comparative analysis are as follows. Vocational training reform should be made within the broad paradigm of youth employment promotion. All aspects of the youth vocational training system, such as the training program structure, program content, provider, management, so on, should be reformed, step by step, within a long-term plan. In addition to the vocational training reforms, employment support programs should be enlarged, and the service delivery system should be well structured in order to enhance the effects of the training reforms. For these reforms, it is essential to make fundamental changes in the following areas: integration of youth employment policy making and its administrative structures, reinforcement of partnerships between training and industry, nation-wide standardization of job skills, and the introduction of standardized job certificate classification on a national level.

[접수일 2001.12.10 게재확정일 2002.2.28]