

勞 動 經 濟 論 集  
 第26卷(1), 2003. 3, pp. 75~110  
 © 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

## 영국과 독일의 직업훈련·숙련자격제도: 특성 및 최근 변화\*

정 주 연\*\*

최근에 시급해진 국내의 직업훈련이나 숙련자격제도의 평가나 개혁을 위해 선진국의 제도에 대한 체계적인 이해가 필요하다. 영국의 경우 제도의 구조가 최근에 자유방임형에서 정부주도형으로 변화되고 있는 반면에 독일의 제도는 여전히 사회적 합의형으로 분류되고 있다. 이 구조적 특성은 기능을 이해하는 데 중요하고 독일의 제도가 상대적으로 양호한 평가를 받아 왔다. 그러나 독일의 제도의 구조나 성과도 1990년대의 정치적 통일과 경제적인 장기불황의 상황에서 상당한 한계를 노출하고 제도의 점진적인 개혁이 논의되고 있다. 본 연구는 두 국가의 제도의 구조 및 기능적 특성이나 그 최근 변화는 교육철학이나 직업문화, 정부 및 사용자의 역할의 차이, 이에 기초한 훈련 과정이나 숙련자격제도의 작동방식의 차이, 독일의 환경적 변화와 높은 연관성을 보임을 확인했다. 이러한 두 국가의 제도에 대한 이해는 국내의 제도의 개혁을 주장하는 일부 연구에서 이 선진국들과 국내의 제도의 차이를 충분히 이해하지 않고 그 제도에 속하는 특정한 정책을 이식하자는 성급한 진단에 의문을 제기한다.

— 주제어 : 직업훈련제도, 숙련자격제도, 영국의 자유방임형과 정부주도형 제도, 독일의 사회적 합의형 제도

투고일: 2003년 2월 3일, 심사일: 2월 4일, 심사완료일: 3월 4일.

\* 본 연구는 2002년 고려대학교 특별연구비 지원에 의해 수행되었다. 한국노동경제학회 2002년 동계학술대회에서 발표된 본 논문에 대해 유익한 논평을 주신 토론자와 참석자들에게 감사드린다. 또 본 논문에 유익한 논평과 비판을 주신 익명의 심사자에게 감사드린다.

\*\* 고려대학교 정경대학 경제학과 교수(jjooyeon@korea.ac.kr)

## I. 서론

최근에 국내의 제조업체는 국내외 시장에서 중국이나 동남아시아 국가들에 기반을 둔 제조업체들의 싼 가격에 기반을 둔 경쟁력의 도전에 직면해 있다. 지속적인 산업경쟁력을 확보하기 위해 품질이나 성능에 비교우위를 가진 상품을 만드는 고부가가치 성장전략의 추구가 필요하다. 이를 위해 체계적으로 양성된 높은 숙련의 인적자원의 확보가 요구된다. 이 목표를 달성하기 위해 국내의 직업훈련이나 숙련자격제도가 중요한 역할을 해야 한다. 직업훈련이란 10대 후반이나 20대 초반의 젊은 근로자들이 취업 전에 취업과 관련된 지식이나 소양 및 직무능력을 배양하는 양성훈련(foundation training), 취업 직후 회사 안이나 밖에서 관련된 업무능력을 향상시키기 위한 초기훈련(initial training), 기술변화 등으로 새로운 숙련 양성의 필요성이 제기됨에 따라 이미 채용된 근로자들에게 제공되는 지속훈련(further training), 근로자들이 승진함에 따라 새로운 직무를 맡는데 필요한 향상훈련(advanced training) 등을 포괄한다. 또 이러한 각 훈련 과정의 이수 후에 정부나 민간기업, 그리고 사용자협회 등이 근로자들이 취득한 숙련의 수준이나 질을 공인된 시험을 통해 테스트하고 통과하면 자격증을 부여해 주는 숙련자격(skill or vocational qualifications) 등이 있다.

이미 국내의 여러 연구들이 이러한 직업훈련이나 숙련자격과 관련된 정부 주도의 공공훈련(심재용, 1997; 유길상 외, 1998; 이주호, 1996; Jeong, 1995), 회사내 훈련(박덕제, 1993; 탁희준, 1992), 이공대학교육(정진화, 1993), 이 모든 유형의 교육과 훈련(정주연, 2002)의 성과와 한계를 분석하고 평가하여 왔다. 또 여러 연구들(강순희, 1999; 김태기 외, 2000; 류장수, 2001)은 영국·미국·호주의 공공훈련의 최근의 제도적 개혁을 소개한 문헌을 기초로 국내의 공공훈련의 개혁방안을 제시하고 있다. 본 연구는 국내의 제도로부터 제도적 개혁을 위한 진단으로 이르는 과정이 좀더 신중하여야 한다는 문제 의식에 기초하고 있다. 특히 국내에서 단편적으로 소개된 외국의 제도들이 실제로 어떤 성과를 낳고 있는지와 그 제도들이 어떤 환경적 토양하에서 성장하였는지에 대한 학술적인 평가와 그리고 국내의 토양은 어떻게 다른지에 대한 충분한 이해와 고민이 필요하다.

본 연구는 국내의 제도 개혁을 논의할 때 주목을 받아 온 독일과 영국의 제도의 성과

가 어떠한지, 그리고 그것을 설명하는 요인들이 무엇인지를 살펴본다. 독일의 제도는 국내의 기능대학이 처음 만들어질 때, 공공훈련에서의 산학협동훈련이나 공업고등학교의 2+1(2년의 교실교육과 1년의 기업현장실습) 시스템이 도입될 때 등에서 참고가 되었다(Jeong, 1995). 또 최근에는 국내의 제도와 관련된 정부의 지나친 개입이나 간섭에 대한 부정적인 평가가 높아지고 수요자 중심의 구조로의 개혁이 논의되면서 시장 주도적인 영국의 제도가 관심을 모으고 있다. 특히 기업이나 개인근로자들이 훈련에 대한 투자를 결정할 때 경제적 동기를 부여하는 영국의 우수기업인증제(Investors in People)와 개인 학습구좌제(Individual Learning Accounts) 등을 국내에 도입하자는 주장이 위의 문헌에서 제기되어 왔다.

본 연구는 영국과 독일의 1990년대 후반까지의 양성훈련 및 숙련자격제도의 특성과 변화에 대한 영어 문헌의 검토를 통해 두 나라의 제도의 구조 및 기능적 특성이 존재하고 그것이 그 제도를 둘러싼 환경적 토양이나 관련된 경제주체들의 역할과 상당한 관련이 있음을 확인했다. 영국의 제도의 여러 정책들은 국내에서 본받아야 할 모범적인 것으로 인식되고 있으나 이는 피상적인 이해에 불과한 것이다. 실제로 영국의 제도는 그 성과 면에서 여러 한계를 드러내고 있는 것을 확인했다. 또 독일의 제도도 통일과 최근의 장기 경제불황으로 여러 문제점을 드러내고 있다. 이러한 한계와 더불어 국내의 제도를 둘러싼 토양이 다르므로 선진국의 제도의 이해를 통해 국내의 제도의 개혁을 위한 어떤 구체적인 정책을 찾는 데는 좀더 신중해야 한다. 오히려 선진국의 제도의 이해는 국내의 제도의 구조나 성과 및 환경적 토양과 관련된 경제 주체들의 역할간의 관계에 대한 분석을 위한 이론적 틀을 도출하는 데 유용하다. 또 국내의 제도를 둘러싼 환경이나 경제 주체들의 역할이 선진국과 비교하여 독특하고 쉽게 변하지 않으므로 이러한 조건들을 어느 정도 주어진 상황으로 간주하고 우리의 토양에 맞는 제도의 구조적 개혁을 시도해야 한다.

본 논문은 4개의 장으로 구성된다. 다음 제Ⅲ장에서 영국과 독일의 제도의 구조적 특성 및 최근 변화를 다룬다. 제Ⅲ장에서 이 제도들의 기능적 특성을 살펴본다. 그리고 제Ⅳ장에서 이 기능 및 구조적 특성을 분석한다. 결론인 제Ⅴ장에서 본 연구의 이론 및 정책적 시사점이 논의된다.

## II. 제도의 구조적 특성과 최근 변화

한 국가의 직업훈련이나 숙련자격제도의 구조적 특성을 분류할 때 이 제도와 관련된 경제주체들인 중앙정부와 지방정부, 사용자단체 및 사용자, 노동조합 등의 역할이 기준이 될 수 있다. 이 기준에 따르면 정부주도형, 사회적 합의형, 자유방임형 등으로 분류가 가능하다.<sup>1)</sup> 정부주도형은 중앙정부가 주도적이고 독점적인 역할을 담당하는 경우를 가리킨다. 이 유형의 정반대에 해당하는 자유방임형이란 어떤 경제주체도 뚜렷한 규제나 지원의 역할을 하지 않고 단지 개별 사용자나 근로자가 시장원리에 따라 각자의 이윤이나 효용을 극대화하는 선택을 하는 경우이다. 이 두 유형의 중간에 해당하는 사회적 합의형은 중앙이나 지방정부뿐만 아니라 사용자단체 및 사용자와 노동조합 등이 규제와 지원 등의 다양한 역할을 보완적으로 분담하는 경우를 가리킨다. 영국의 양성훈련이나 숙련자격의 경우 최근에 자유방임형과 정부개입형이 공존하는 혼합형 그리고 독일은 사회적 합의형으로 분류될 수 있다.

### 1. 영국의 정부주도형 제도로의 전환

#### 가. 자유방임형에서 정부주도형으로의 전환

직업교육이나 훈련에 대한 정부개입의 전통이 약한 영국에서 1950년대까지 직업훈련이나 숙련자격은 정부에 의해 일관성있게 규제되지 못하였다. 직업훈련에 대한 정부의 개입이 있을 때도 그 규제나 지원은 장기적으로 일관된 효력을 가지지 못했고 일반 정규 학교교육과 비교해서 중요성이 낮은 영역으로 간주되었다. 또 숙련자격도 국가 단위의 제도가 확립되기보다 업종별로 형성된 사용자협회들의 주도에 따라 중복되거나 연관성없게 부여되어 왔다. 1880년대에 CGLI(City and Guilds of London Institute)와 RSA(Royal Society of Arts)라는 민간기업 중심의 사용자협회가 형성되었다. 전자는 전통 및 기술 분야의 숙련자격시험(craft and technical examinations)을 책임지고 후자는

1) 좀더 자세한 분류는 정주연(2002), Crouch et al. (1999)을 참고할 수 있다.

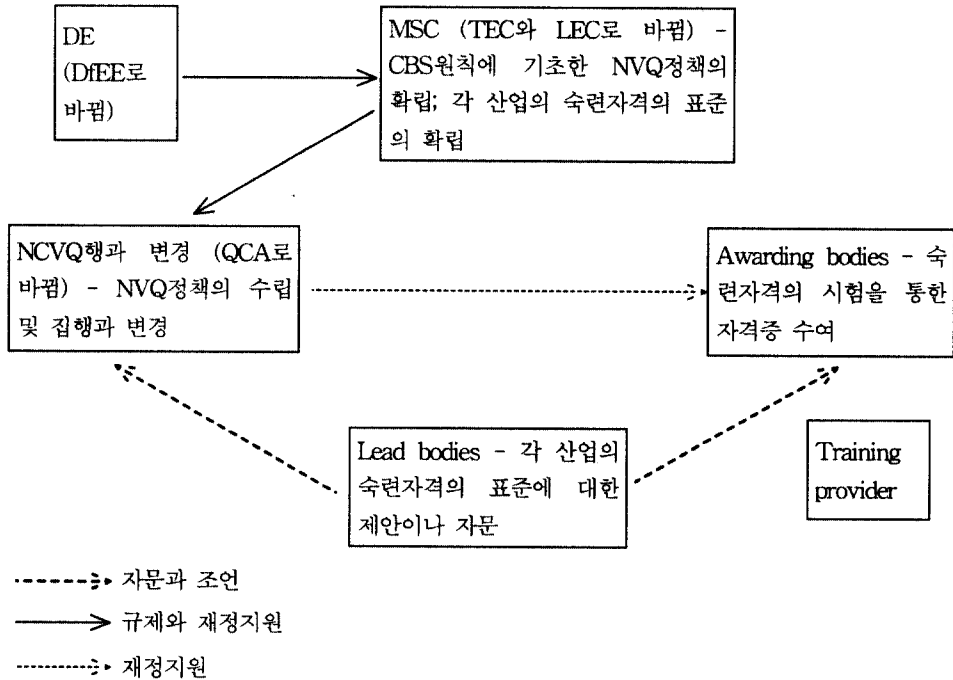
기업경영 및 상업 분야(business and commercial areas)에서의 숙련자격증을 제공하는 데 주력하였다. 이들은 1970년대까지 영국의 숙련자격시험의 주요한 두 개의 제공자의 역할을 담당했다.

1960년대부터 정부가 직업훈련이나 숙련자격제도의 수립이나 운영에 좀더 계획적으로 개입하려고 시도했다. 그 이유는 영국이 다른 경쟁국인 미국·독일·일본 등과 비교하여 산업 경쟁력이 하락하고 있다는 우려가 커졌고, 정부가 숙련인력의 양성을 위한 제도의 운영에 좀더 장기적이고 체계적으로 개입해야 한다는 우려가 높아졌기 때문이다. 1964년에 스웨덴의 사회적 합의형의 직업훈련제도를 모방하여 각 산업 수준에서 그 산업에 맞는 직업훈련정책을 사용자와 노동조합 및 정부기구들이 협의하고 분담금을 부과하게 하는 산업훈련원(Industrial Training Boards: ITB)이 설치되었다. 그러나 중소기업들이 분담금에 불만을 표시하면서 1973년에 이 기구가 폐지되고 인력서비스위원회(Manpower Services Commission: MSC)가 설립되었다.

이 위원회는 청소년훈련정책(Youth Training Scheme)을 시행하여 의무 학교교육을 마친 10대 후반 청소년들을 대상으로 취업에 필요한 기본적인 숙련을 훈련시켰다. 동시에 이 위원회는 능력주의의 원칙(competence-based system: CBS)에 기초한 국가숙련자격(National Vocational Qualification: NVQ) 제도를 고안하였다(Raggatt and Williams, 1999). 이 원칙에 따르면 한 직업과 관련된 숙련은 여러 개의 능력이나 지식의 단위들(units)로 쪼개질 수 있는 모듈러 체계(modular system)로 이해될 수 있다. 그리고 각 단위의 숙련의 습득 정도는 주어진 업무의 만족스러운 완수로 평가될 수 있고 이 평가는 외부적으로 관찰될 수 있는 그 숙련 성숙의 정도에 대한 테스트로 가능하다(Hervey, 1997).<sup>2)</sup> 이 원칙의 지지자들은 독일이나 다른 유럽대륙 국가들의 숙련자격취득을 위한 도제훈련(이중방식의 도제훈련, 이중직업훈련, 이중훈련과 같은 의미임)과정의 내용이 지나치게 경직적이고 기간도 고정되어 있으며, 참여할 수 있는 연령이나 성별 및 인종에 대한 제한이 심하다고 비판하였다. 따라서 능력주의 원칙은 직업훈련 기간, 훈련생의 연령, 그리고 성별 및 인종에 관계없이 표준화된 수준에 도달하면 숙련자격을 부여하

2) 예를 들면 탁아나 어린이 교육(child care and education)의 경우 어린이에게 음식이나 음료의 제공과 관련된 단위에서 요구되는 능력의 한 유형은 다음과 같이 명시될 수 있다. 첫째, 어린이에 대해 필요한 영양의 기준을 만족시키는가를 판단하는 능력, 둘째, 음식이나 그 준비 과정이 문화적이거나 종교적인 관행과 부합하고 어린이의 부모들의 바람을 반영하는지를 판단하는 능력, 셋째, 음식의 보관이나 준비나 제공과 관련된 장소나 도구나 방법 등이 위생이나 안전의 기준에 부합하는지의 판단능력 등이다.

(그림 1) 영국의 국가숙련자격(NVQ)제도와 관련된 정부 및 민간기구의 역할



는 좀더 개방적인 제도를 수립하였다.

이 원칙에 따라 1986년에 국가숙련자격(National Vocational Qualification: NVQ)이라는 새로운 국가적 숙련자격 시스템이 구축되고 정책을 수립하고 집행하는 국가숙련자격 위원회(National Council for Vocational Qualifications: NCVQ)가 설립되었다(그림 1).<sup>3)</sup> 이 조직은 정부(MSC)의 지원으로 숙련자격증 수여기구(awarding bodies of vocational qualifications)를 선정하고 승인하며 재정지원하게 된다(그림 1). 또 인력서비스위원회(MSC)는 각 산업의 지도기구(lead bodies)와 협조하여 각 산업의 숙련자격을 표준을 정하는 역할을 담당한다. 이 위원회는 교육 및 고용부(Department of Education and

3) NCVQ는 NVQ의 성취도의 수준을 5단계로 구분하고 이와 관련된 업무인 ① 고용을 창출하는 여러 직종의 요구를 만족시키는 직업능력의 표준을 수립하고 실행, ② 새로운 국가숙련자격을 틀을 고안하고 통제하며 변형, ③ 통용되는 민간기구의 숙련자격을 인정함에 의해 그 자격을 국가숙련자격으로 흡수 및 이 기구들과의 협조관계의 유지, ④ 부여된 국가숙련자격을 품질의 보증, ⑤ 국가숙련자격에 대한 정보를 수집, 분석, 활용하고 이와 관련된 데이터베이스의 확립, ⑥ 숙련자격에 관련된 연구나 개발의 업무수행 등을 담당한다.

Employment: DfEE)의 규제와 지원을 받으면서 숙련자격을 포함한 영국의 직업훈련정책을 총괄한다. 이렇게 고안된 국가직업숙련의 기준에 기초해서 숙련자격을 줄 수 있는지를 평가하고 그 자격을 부여하는 수여기구(awarding bodies)의 업무는 BTEC (Business and Technician Education Council)나 City and Guilds와 RSA(Royal Society of Arts Examination Board)와 같은 사용자협회가 담당하였다.

그러나 영국에서 1960년대에 ITB가 해체된 것처럼 규제기구의 일관성 없는 급격한 변혁이 다시 발생하였다. 1989년에 인력서비스위원회(MSC)가 해체되고 영국의 직업교육훈련정책의 방향은 자유방임주의적인 쪽으로 나가게 되었다. 이것은 보수당 정부가 이 기구의 노사정의 합의에 기초한 사회합의적인 정책 입안이나 집행에 대해 거부감을 보였고 특히 실업 문제가 1986년부터 중요한 사회적 문제에서 벗어나면서 실업상태인 청소년을 대상으로 한 기존의 직업숙련자격(NVQ)제도에 대대적인 변화가 시도된 배경하에 나타났다. 이 기구 대신 사용자가 주도하는 조직인 기업훈련위원회(Training Enterprise Councils: TECs)나 지역기업훈련위원회(Local Enterprise Councils: LECs)가 훈련과 관련된 정책을 수립하고 정부로부터 자금지원을 신청하고 그것을 받아서 집행하게 되었다. MSC의 해체는 1987년부터 시작되어 아직 충분히 정착되지 못한 국가숙련자격제도의 성과를 더욱 부진하게 만들었다. 이렇게 분권화된 직업훈련정책하에서 NVQ는 각 TECs나 LECs가 정부로부터 받는 자금을 유지하고 그 규모를 늘릴 수 있는 성과 평가의 근거가 되었고 따라서 숙련자격의 질의 유지나 개선보다는 양을 늘리는 데 몰두하게 되었다(Crouch et al., 1999; Wood, 1999).

1990년대 초에 국가숙련자격(NVQ)의 직업훈련적 숙련의 양성에 대한 강조가 약하다는 점. 그리고 숙련자격자의 질을 무시한 양을 고려하는 실적에 기초한 자금지원(outcome-related funding)이 이루어진다는 한계 등이 언론에 보도되었다(Raggatt and Williams, 1999). 특히 이 숙련자격의 평가과정이 지나치게 관료적이고 비용이 많이 들며 너무 좁게 정의되었다. 더욱이 국가숙련과 경쟁관계에 있는 민간숙련자격이 기업에서 오히려 더 잘 통용되어서 거의 2분의 1 이상의 숙련자격이 민간기관에 의해 부여되면서 두 숙련자격이 경쟁관계에 있었다. 이에 따라 1995년에 이러한 복잡한 국가와 민간의 숙련자격 체계보다 좀더 단일하고 일관된 직업자격제도를 확립해야 한다는 인식하에 국가숙련자격을 제공할 수 있는 기관의 수를 민간기관을 포함하는 쪽으로 확대하였다. 그래서 숙련자격의 질은 상대적으로 저하되면서 국가숙련자격제도의 효력의 약화(relaxation of NVQs)로 나타났다. 또 동시에 1995년에 고용부와 교육 및 과학부가 교육

및 고용부(Department for Education and Employment: DfEE)로 통합되면서 고용부에 의해 주도되던 정부의 직업교육훈련에 대한 관심과 열의는 약화되었다.

#### 나. 일반국가숙련자격과 현대 도제제도의 등장

국가숙련자격제도는 너무 좁게 정의된 숙련을 인정하고 자격증을 수여하는 한계가 자주 지적되었다. 또 고등학교나 대학에 다니면서 취업을 준비해야 하는 10대 후반에서 20대 초반의 청소년이나 청년근로자들에게 적합한 숙련자격제도가 부족한 한계가 자주 지적되었다. 특히 이 근로자들의 취업을 전제로 한 직업훈련이 기존의 영국의 고등학교나 대학교육에서 충분히 만족스럽게 제공되지 못했다. 특히 이 교육과정에서 취업 후 유용한 말하기나 쓰기의 대화능력, 문제해결능력, 실질적인 숙련, 팀작업 등에서 개인적인 혹은 사회적인 적응능력, 정보나 산업기술에 대한 이해 등이 중요해졌다. 즉 고등학교나 대학 재학중인 청소년들에게 취업 후 활용될 수 있는 능력이나 숙련의 기초를 배양하고 인정해 주는 자격증이 요구되었다.

1991년에 만들어진 일반국가숙련자격(General National Vocational Qualification)은 이러한 사회나 교육적인 요구를 반영하려 하였다. 그 요구란 고등학교나 대학 수준의 학생들이 작업장에서 숙련을 익힐 기회가 부족하기 때문에 숙련자격으로의 공식화된 접근 경로가 제한되어서 고용에 대한 폭넓은 준비가 어려웠다. 또 이들이 취업을 했을 때 관련된 직업에 대한 이해 및 지식의 응용, 그리고 관련된 숙련을 과시할 수 있어야 했다. 또 이들에게는 학력자격증과 동등한 지위를 부여하는 숙련자격증이라야 그것을 취득하려는 동기가 생기게 해야 한다. 마지막으로 직업특수적 국가숙련자격과 연계를 시켜서 청소년들이 한 직업으로부터 다른 직업으로 신속하고 효율적으로 이동할 수 있게 함이 요구된다.

일반국가숙련자격과 별도로 1993년에 보수당 정부는 영국의 산업에 남아 있던 전통 도제제도를 부활시켜 현대적인 여러 직업 분야에서 근로자들의 직업교육 및 직업훈련을 유도하는 현대적 도제제도(modern apprenticeship system)를 시도하였다(Gospel and Fuller, 1998). 이 제도는 전통적인 도제제도의 성격을 유지하여서 도제훈련생이 생산활동과 더불어 회사 내외의 훈련(on- and off-the-job trainings)에 참여하게 한다. 이러한 직업교육 및 직업훈련의 조건은 합의서나 계약서를 통해서 사용자와 훈련생 사이에 상호간의 권리나 의무를 규정하는 방식으로 성문화된다. 이 조건하에서 사용자는 폭넓은



직업과 관련된 숙련의 양성을 위한 훈련을 제공할 것을 명시한다. 또 훈련생은 훈련기간 동안에 훈련비용의 부담을 위해서 보통의 근로자들보다 낮은 임금을 감수한다. 또 정부는 회사밖 훈련(off-the-job training)의 경우에 그 비용을 부담해서 노사정 3자가 훈련비용의 부담을 분담하게 된다. 그러나 정부는 산업의 숙련 요구에 맞게 각 도제과정을 고안하는 것은 산업훈련조직(Industrial Training Organizations)에게, 그리고 그 훈련과정의 실질적인 집행이나 그 질의 유지는 TECs에게 맡겼다.

결론적으로 영국에서 지난 20여 년간의 국가훈련정책에 대한 정부 개입으로 세 가지의 교육 및 훈련시스템이 만들어지게 되었다. 첫째, 정규교육의 과정(academic route)으로서 Generic Certificate of Secondary Education이나 A Levels로부터 더 높은 수준이나 학위(Education Degrees and Diplomas)과정으로 오르는 경로이다. 둘째, 대학이나 고등학교의 학생들을 위한 직업훈련의 과정(vocational training route for students)인 일반국가숙련자격(GNVQs)으로 기초 및 중급 및 고급의 단계(Foundation, Intermediate, and Advanced Levels)로 구분되었다. 셋째, 위의 두 과정을 거치지 않은 청소년들을 위한 작업장에 기초한 직업훈련의 과정(work-based vocational training route)으로서 NVQ의 다섯 단계가 있었다. 이 과정과 연관해서 현대 도제제도도 이 청소년들의 직업훈련을 담당하는 과정이었다. 하지만 이 제도들이 어떤 공통의 훈련 목표에 기초하고 있지도 않고 그 연관성도 결여되어 있어서 아래에서 논의되는 것처럼 그 성과에 대한 평가는 상당히 부정적이다.

## 2. 독일의 사회적 합의형 제도

### 가. 이중도제훈련의 특성과 구조

이중도제훈련은 공식화되고 구조화된 직업준비과정으로 파트타임 과정의 직업학교의 교실수업과 기업의 생산현장에서의 회사내 훈련이나 작업 경험의 조화가 강조된다(Ryan, 2000). 이 과정을 완수하는 데 최소한 2년 기간의 훈련 과정이 요구되고 숙련직이나 더 높은 직으로의 공식화된 직업숙련자격증을 얻게 된다. 그리고 정부에 의해 훈련의 질이 규제되고 훈련의 내용이 사용자들의 숙련인력에 대한 수요에 따라 결정된다.

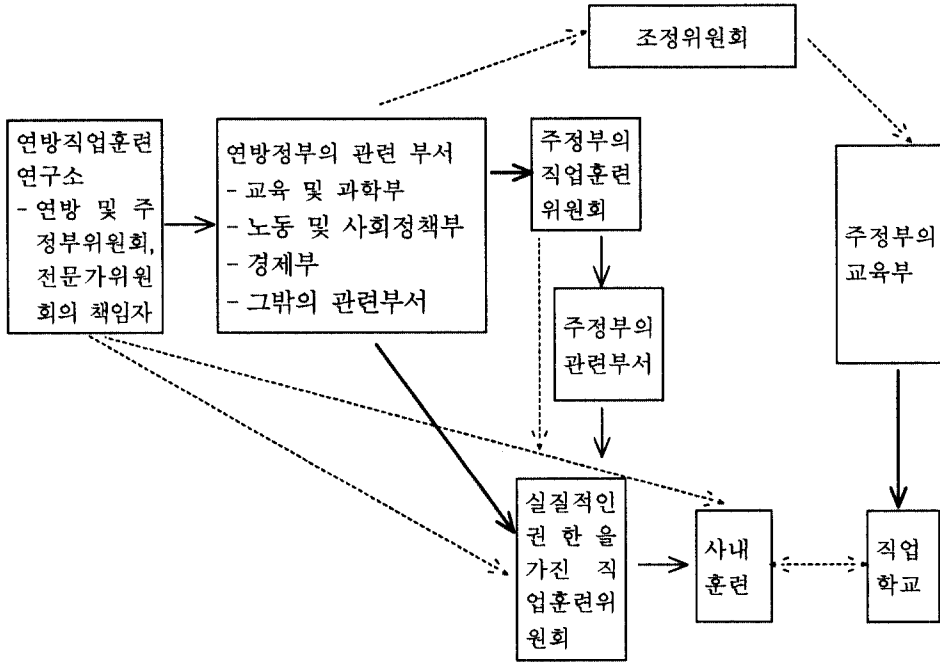
독일의 이중도제훈련은 학교 졸업생들에게 비정규학교적인 과정을 통해서 노동시장에서 제조업이나 서비스직의 숙련근로자가 되게 한다. 독일의 16세에서 19세의 청소년들

의 60%가 참여하는 이 제도는 독일 노동시장에서 미숙련 근로자의 비중을 아주 낮은 수준에서 유지하게 하는 데 공헌하여 왔다. 영국이나 프랑스에서 도제훈련이 아주 제한된 부문에서 이루어지는 것과는 달리 독일에서는 전문직이나 일부 공공서비스직을 포함한 거의 모든 분야에서 통용되고 있다. 독일의 이중도제훈련은 사회적 인지도나 신뢰가 높아서 현재에도 160만 명(40%가 여성임)의 청소년들이 관련된 분야의 숙련을 배우고 있다.

독일의 이중도제훈련은 네 가지의 구조적인 특징을 가지고 있다 (Deissinger, 2002). 첫째, 숙련 양성은 회사내의 실무적인 훈련과 의무적인 파트타임 직업학교의 이론 위주의 도제훈련과정(매주의 훈련과정에서 하루나 이틀을 차지함)으로 구성된다. 둘째, 이중도제훈련은 독일의 독특한 직업문화에 기초하고 있다. 이것에 따르면 숙련근로자는 단일화된 훈련과정과 극도로 표준화된 시험과정을 통해서 완성된 숙련자격(integral qualifications)을 부여받아야 한다는 것이다. 이것은 훈련이 주로 작업장에서 경영자들의 숙련에 대한 수요나 요구에 의해 이루어지고 훈련기간에서 작업 경험의 중요성을 강조한다는 관점에서 실용적이다. 셋째, 이중훈련은 숙련도제과정의 직업적 표준화나 조건 등을 법적으로 강제하고 시장에서 인정되어 통용될 수 있도록 하기 위해 연방정부나 주 정부가 관여한다. 이것은 직업훈련이 단순히 근로자와 사용자 간의 계약의 의무로 해석될 뿐만 아니라 회사와 공공기구 간의 지원하에 이루어지는 교육과정으로서 이해되어지는 독일의 훈련문화에서 유래한다. 마지막으로 정부의 기능은 주로 공식적인 의미에서의 숙련의 질의 표준을 보장하는 것에 한정된다. 이는 도제훈련의 구체적인 운영에서 정부가 아닌 여러 경제 주체들이 참여하고 합의를 해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서 공공, 민간 혹은 반민간기구들이 여러 가지의 협조체제를 구축하고 있고 또 이 사회적 파트너들(social partners)이 어떤 종류의 훈련이 훈련 내용을 명시하는 명령(training ordinance)에 포함되어야 하는 것을 결정하는 데 주도권을 쥐고 있다.

이러한 독일 이중도제훈련의 특성은 이 훈련의 규제와 지원을 담당하는 여러 기구들의 복잡한 구성이나 역할 분담을 통해서 확인될 수 있다(Muench, 1983). [그림 2]에서 나타나는 것처럼 독일의 이중직업훈련은 그 운영에 대하여 중앙정부인 연방정부와 지방정부인 주정부의 관련 부처들뿐만 아니라 사용자단체와 노동조합, 교육전문가 등이 관여한다. 이 그림이 보여주는 것처럼 이중직업훈련의 한 축을 구성하는 사내훈련의 운영은 여러 조직에 의해 결정된다. 우선 연방직업훈련연구소(Federal Institute for Vocational Training, Bundesinstitut fuer Berufsbildung)는 직업교육 및 직업훈련과 관련된 연방정

[그림 2] 독일의 이중훈련제도의 법·조직적 구조



- > 지침(guidelines), 법령(decrees)
- > 정책실행(implementation), 법적인 감독(legal supervision), 통제(control)
- > 자문(counseling), 정책제안(recommendations)
- > 협력(cooperation), 조정(coordination)

출처 : Muench(1983), p. 41.

부 및 주정부의 위원회와 전문가위원회로 구성되어 교육 및 훈련의 방향과 내용을 과학적으로 연구하고 정책을 구상하는 기능을 담당한다. 또 이 연구소는 사내훈련에 대해 직접적인 자문이나 정책 제안을 하기도 한다. 이 연구소의 자문이나 정책 제안을 기초로 연방정부의 여러 관련 부서들은 회사의 사내훈련에 대해 지침이나 법령을 내린다. 또 사내훈련에 대해 법적인 감독 및 통제 등의 실질적인 권한을 가진 직업훈련위원회에 대해 이 부서들은 지침이나 법령을 내리는 권한을 가진다. 동시에 연방직업훈련연구소는 연방정부 및 주정부의 위원회에 대해 직접적인 자문이나 정책 제안을 하기도 한다. 또 주정부의 직업훈련위원회는 지방정부의 위원회에 대해 자문이나 정책 제안을 하기도 하고 직업훈련과 관련된 정책을 이 위원회가 잘 수행하는지를 주정부의 관련 부서와 함께 법적으로 감독하거나 통제하기도 한다.

이중직업훈련의 또 하나의 축을 구성하는 직업학교의 운영과 관련해서 주정부의 교육부가 관련된 지침이나 법령을 내린다. 마지막으로 사내훈련의 내용과 직업학교 이론교육과의 조화와 보완적인 관계가 중요시된다. 이를 위해 직업학교의 운영에 관여하는 주정부의 교육부와 사내훈련을 규제하는 연방정부의 부서들 간에 정책 집행에서 협력과 조화를 유도하는 조정위원회가 있다. 하지만 독일의 직업학교에 대한 규제나 재정지원은 주정부보다 연방정부의 임무이다. 이와 같은 독일의 이중도제훈련의 규제와 지원을 담당하는 기구들의 역할 분담은 위에서 언급한 이 훈련의 특성을 만들어내는 유기적인 연관성을 보인다. 우선 연방정부의 관련 부서들이 사내훈련에 대한 실질적인 규제를 하고 직업학교의 재정지원이나 규제를 책임짐으로써 이론교육과 실무실습의 조화를 달성하게 한다. 또 훈련제도의 운영에 대한 정부의 개입이나 단일화된 훈련과정과 표준화된 시험과정을 통한 숙련자력의 부여가 이루어지도록 연방정부나 주정부의 관련 부서의 규제나 지원이 이루어진다. 마지막으로 사내훈련의 규제나 지원 및 자문 등을 담당하는 실질적인 권한을 가진 직업훈련위원회나 연방직업훈련연구소의 주위원회의 사회적 파트너들의 참여와 공동의사결정은 이들의 유기적인 협조체계를 보장하게 된다.

#### 나. 이중도제훈련 과정과 숙련자력

독일의 직업훈련의 근간이 되는 이중도제훈련에서는 훈련생이 회사에서 훈련생(apprentices)으로 일하면서 동시에 파트타임 직업학교(Berufsschule)에 재학한다. 독일에서 대학 진학을 하지 않은 18세 이하의 청소년들은 법에 의해 파트타임 혹은 풀타임 직업학교에 다니도록 의무화되어 있다. 결과적으로 첫 번째 중등교육과정인 Hauptschule와 Realschule를 졸업한 청소년의 대다수가 이 직업학교를 거쳐서 취업한다. 현재 독일 전체 18세 청소년의 70%가 파트타임 직업학교나 풀타임 직업학교에 다니고 있다. 과거에는 주로 Hauptschule와 Realschule의 졸업생들이 이 이중훈련과정에 들어왔지만 최근에는 Gymnasium을 졸업한 학생들의 비중도 늘어나는 추세이다.

376개의 공인된 직업과 관련된 도제훈련과정이 있다. 하지만 1992년에 62.8%의 도제훈련생이 30개 직업에 관련된 훈련을 받고 있고 1991년에 전체 훈련자격시험의 95%가 그 시험이 실제로 진행되는 69개 직업그룹의 34개에 집중되어 있다(Steedman et al., 1997: 65-66). 1993년에 산업기술 및 상업(industrial technical and commercial)과 관련된 직업의 도제훈련생의 40%가 Realschule에서 학위를 받은 학생이고 30%는 Hauptschule

출신이며 10% 정도만이 Gymnasium 출신이다(앞의 문헌: 66).

이중도제훈련의 직업학교에서 대체로 첫 해에 직업과 관련된 기초능력의 양성의 해(vocational foundation year)를 가진다. 이것은 훈련생이 회사에서 일하면서 일주일의 나머지 2~2.5일을 직업학교에서 배우는 방식으로 이루어진다. 그러나 건설과 관련된 직업(bricklaying, roofing, carpentry)의 경우 학생들은 첫 1년에 모든 시간을 학교에서 보낸다. 이 첫 해의 교육은 직업특수적(vocation-specific)이지 않고 어떤 특정한 전문적 분야(construction, metal industry, health, wood-processing 등)에서 폭넓게 배울 기회를 가진다. 따라서 이 첫 해에 많은 훈련생들이 도제훈련을 제공할 회사를 선택할 기회를 가진다. 모든 분야에서 둘째 해와 셋째 해의 교육은 일반적인 교육 내용에서 한 분야에 좀더 전문화된 직업특수적이고 응용적인 내용으로 변화된다. 또 훈련생들도 그들의 대부분의 시간을 회사에서 일하는 데 활용하고 학교는 일주일에 하루 등교함으로써 첫 해의 이론적인 측면(academic side)보다 직업훈련적 측면(vocational part)이 강조되게 된다.

직업학교의 각 연도의 끝에 각 훈련생들은 학교로부터 증명서를 받고 마지막 연도에 최종증명서를 받아서 숙련근로자의 자격을 인정받게 된다. 시험위원회는 최소한 세 명의 성원으로 구성되는데 한 명은 사용자 대표이고 다른 하나는 근로자 대표이며 나머지 하나는 직업학교 교사이다. 이 구성원의 임명은 주로 사용자협회(chamber of industry and commerce and chamber of crafts)의 사용자들에 의해 이루어진다. 기말고사를 치르기 위해서는 법적으로 정해진 시간 동안 도제과정에 공식적으로 등록을 해야 하고 정기적인 필기보고서를 회사에 제출해야 하며 중간시험을 치러야 한다. 모든 기말고사는 여러 번의 필기시험으로 구성되고 그것은 구두나 실기시험을 포함한다. 따라서 이중도제훈련의 경우 이론교육과 실무훈련의 적절한 조화가 강조되고 관련된 과정의 이수 후 받는 숙련자격증의 경우 철저하고 까다로운 시험들을 통과해야 한다.

### Ⅲ. 제도의 기능적 특성

#### 1. 영국과 독일의 직업훈련과 숙련자격의 성과

영국의 문헌에서 국가숙련자격제도에 대한 평가는 대체로 부정적이다. 1980년대에 인

력서비스위원회의 청소년 훈련이나 국가숙련자격정책은 몇 가지의 한계를 노정하였다(Crouch et al., 1999; Finegold, 1996; Lane, 1989). 첫째, 그 자격증의 취득과 관련된 숙련에서 이론적인 부분이 취약했고 이것은 더 높은 수준의 숙련을 습득하면서 다방면에 높은 숙련 수준을 보유한 인력으로 성장하는 데 장애요인이 되었다. 둘째, 제한된 예산을 가지고 더 많은 예산을 할당받기 위한 자격증 취득을 위한 훈련 제공자들, 특히 민간 훈련 회사들 간에 경쟁이 심했다. 또 이 회사들이 제공하는 훈련의 질은 만족스럽지 않은 수준이었고 특히 회사들은 자격증 보유자의 수를 늘리는 데만 급급하였다. 근로자들도 주로 취업의 최저 요건을 만족시키는 1단계의 기초적인 숙련 혹은 2단계의 반숙련 자격증을 취득하는 데 만족했다(표 3 참조). 1996년에 이 자격증을 보유한 근로자의 수만이 증가했다. 또한 사용자들도 숙련 수준이 낮은 근로자의 채용에 몰두하였고, 승진시 이 자격증을 기준으로 높은 수준의 숙련자격증을 요구하는 인사정책을 집행하지도 않았다. 결과적으로 자격증제도는 폭 넓은 범위의 직무를 수행할 이론과 실무가 겸비된 숙련 청소년 근로자들의 양성에 성공적이지 못했다. 또 현대적 도제제도의 성과에 대한 평가도 대체로 긍정적이지 않다(Gospel and Fuller, 1998; Wood, 1999). 특히 이 도제과정을 통해 양성하려는 숙련 근로자들의 수가 독일 등과 비교하여 아직도 현저히 낮은 수준이다. 또 이 과정을 통해 양성되는 숙련근로자들의 숙련 수준도 질적으로 낮은 수준이다.

반면에 독일의 경우 사회적 합의적인 의사결정을 통해서 양성된 숙련인력의 수는 영국과 비교하여 양적으로 훨씬 풍부하다(Lane, 1989; Prais, 1995). 또 독일에서 양성된 인력은 숙련의 질적인 측면에서도 학교의 교실에서 이루어지는 이론교육과 기업의 현장실습이 조화를 잘 이루기 때문에 현장 적응력이나 지속적인 숙련 양성의 가능성이 높다고 평가된다(Streeck, 1989).

영국과 독일의 영국의 직업훈련과 숙련자격제도의 성과의 격차는 여러 양적인 지표들로 확인된다(Prais, 1995). 첫째, 의무교육을 마친 후에 학교에 계속 재학하는 청소년의 비중이 영국의 경우에 다른 선진국들보다 낮다. 예를 들면 1992년에 영국의 16~18세의 청소년의 70%만이 풀타임 교육이나 훈련에 참여하고 있는 반면에 미국과 독일의 그 수치는 각각 81%와 92%이다. 둘째, 영국에서 청소년들이 학교를 이수한 숫자나 관련된 시험이나 자격증의 취득자의 수에 있어서 다른 선진국들보다 뒤진다. 예를 들면 영국에서 1991년에 수학, 모국어, 한 개의 과학 과목에서 만족할만한 점수에 도달한 16세의 학생의 비중은 27%인 반면에 독일과 프랑스는 각각 62%와 66%이다. 또 같은 해에 고등학교 혹은 유사한 수준의 과정을 마친 학생의 수가 영국은 29%인 반면에 독일과 프랑스

는 각각 68%와 80%이다. 셋째, 영국에서는 학교과정의 중도 포기율(dropout rate)이 높아서 16세부터 18세의 청소년의 30~40%가 관련된 학교의 졸업장 없이 학업을 포기하고 있다. 넷째, 중간 수준의 숙련자격증(intermediate vocational qualifications)을 가진 영국의 근로자들의 수가 독일보다 훨씬 적다(Prais, 1995). <표 1>에 나타나는 것처럼 영국과 독일에서 대학 수준의 학력을 가진 근로자의 경우 그 비중은 큰 차이가 없다. 그러나 같은 표에서 제조업이나 비제조업 부문의 경우에 중간 수준의 숙련에서 1976년과 1988년경을 비교해 보면 그 비중에서 거의 두 배 가량의 차이가 난다. 이는 두 부문에서 같은 시기에 영국에서 적절한 직업능력을 못 가진 근로자(no vocational qualifications)의 비중이 독일보다 두 배로 많다는 것을 의미한다. 1990년대 중반에 영국과 독일의 엔지니어링산업에서 25세 이하의 근로자 중 숙련 수준의 자격증을 가진 근로자의 수의 비교에서도 두 국가 간에는 현저한 격차가 존재하고 있다(정주연, 2002).

두 나라의 숙련근로자의 숫자의 양적인 차이와 더불어 유사한 수준의 숙련근로자들의 경우에 숙련의 질적인 격차가 관찰된다. 영국과 독일의 기계산업의 근로자(mechanical fitter), 전기공(electrician), 건설직 근로자(construction worker), 사무직 종사자(office worker) 및 소매업(retailing)의 근로자들의 숙련 수준을 질적으로 비교한 연구(Prais

<표 1> 영국과 독일의 근로자들의 숙련자격 수준의 비교

		영 국		독 일	
		1976	1988	1978	1987
전 부 문	학사학위	6	10	7	10
	중간직업자격	30	27	60	64
	무자격	64	63	33	26
	전 체	100	100	100	100
제 조 업	학사학위	3	7	3	6
	중간직업자격	29	31	61	64
	무자격	68	62	36	29
	전 체	100	100	100	100
비 제 조 업	학사학위	7	11	9	12
	중간직업자격	31	26	59	63
	무자격	63	63	32	25
	전 체	100	100	100	100

출처: Prais(1995: 17).

and Wagner, 1983)에 따르면 교과과정의 영역이나 최종 시험에서 통과해야 하는 숙련의 수준으로 비교할 때 독일이 영국보다 우수했다. 특히 영국보다 독일에서 숙련과 관련된 자격시험에서 이론보다도 실무에 대한 평가가 강조되었다. 또한 영국보다 독일의 숙련근로자들의 더 많은 비중이 수학시험에서 요구하는 일정한 수준에 도달해 있었고 이것은 회사 내에서 이루어지는 초기 및 지속훈련을 위한 중요한 수리적 자질을 형성했다.

이러한 숙련 수준의 질적 차이는 생산직 근로자들을 감독하는 중간 수준의 경영자인 감독자(영국의 supervisors, 혹은 독일의 Meister)의 숙련이나 경영능력의 차이로 나타났다(Lane, 1989). 독일의 감독자들은 정규화된 숙련과정을 이수한 후 자격증을 획득해야 한다. 이러한 감독자의 자격조건은 이들의 숙련 수준이 다른 생산직 근로자들이 인정할 수 있는 높은 수준에 머물게 한다. 동시에 영국의 경우 생산직 근로자들을 통제 감독하는 감독자의 경우 숙련자격증의 습득보다 연공서열에 의해 임명되므로 숙련 수준이나 경영능력이 독일의 감독자보다 떨어지는 경우가 보통이다.

## 2. 영국과 독일의 숙련자력의 격차와 산업 경쟁력

그러면 독일과 영국의 숙련근로자의 양적 그리고 질적인 격차는 산업 경쟁력에 어떤 차이를 낳는 것일까? 이것을 살펴보기 위해 영국과 독일의 제조업에서 상품의 종류, 근로자의 수를 기준으로 한 기업의 규모, 각 기업이 채택한 기술이 유사한 기업들을 비교 대상으로 선정하였다. 이것은 숙련 수준의 격차 외에 국가간 기업의 산업 경쟁력에 영향을 줄 수 있는 변수들을 통제하기 위한 노력이다. 이 방법론에 기초한 여러 연구들(Daly et al., 1985; Steedman and Wagner, 1987/1989)에 따르면 기계산업이나 부엌가구 및 여성의류 등의 산업에서 생산성, 품질, 디자인 등의 성능에서 독일의 제조업체들이 영국보다 앞서 있다. 이 결과는 여러 가지의 변수, 즉 활용되는 기계의 성능 차이, 부품이나 원자재의 품질 차이 등에 의해 설명될 수 있었다. 그러나 이러한 설명변수보다도 각 업체에서 활용할 수 있는 숙련 인력이 얼마나 양적으로 풍부한가 또 그들의 숙련의 질적 수준이 얼마나 높은가가 더욱 중요한 설명력을 가진다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 독일의 노동시장에서 숙련 생산직 근로자의 수가 많고 이들이 단순한 생산업뿐만 아니라 품질관리나 활용하는 기계의 보수 등을 담당할 수 있는 숙련 인력이라는 점 등은 산업 경쟁력의 차이를 설명하는 데 중요하였다. 또 독일에서 생산관리를 담당하는 감독자(Meister)의 숙련 수준이 높은 것과 첨단기계의 성능을 잘 이해하고 있는 공대 출신의



엔지니어로서의 교육 배경을 가진 경영자들이 많은 것도 중요한 설명변수였다. 생산직 근로자, 감독자, 경영자들의 숙련 수준의 차이는 독일 기업들이 영국 기업들보다 컴퓨터를 활용한 CNC공작기계 등의 첨단기계를 더 많이 활용하고 같은 첨단기계라도 더욱 효율적으로 활용하는 기술정책의 내용이나 성과의 차이를 설명하는 데 중요하다.

독일과 영국의 직업교육·훈련제도와 산업 경쟁력의 연관성은 Lane(1989)에 의해서 종합적으로 논의되고 있다. 이 연구는 이 두 나라의 주요 제조업인 자동차, 공작기계, 화학, 철강산업에서 직무설계(job design)나 작업조직 및 기술정책과 상품 전략에서 차이가 있음을 확인하였다. Lane의 비교에 따르면 독일 기업들은 직무설계나 작업조직에서 근로자들에게 더 많은 판단권이나 결정권을 부여하고 프랑스나 영국보다 감독자나 생산직 근로자가 많은 권한을 가진 분권화된 작업조직을 가지고 있다. 이러한 독일의 책임있는 자율권(responsible autonomy)을 강조하는 것과는 달리 프랑스나 영국에서는 정신적인 판단력이나 결정권과 육체노동이 분리된 테일러주의(Taylorism)가 지배적이었다. 즉 이 두 나라의 제조업체의 생산직 근로자들은 독일의 근로자들에 비해 더욱 낮은 자율권을 가졌다. 또 독일의 위 산업들의 기업들은 최첨단 제조기술이라 할 수 있는 CNC 공작기계, FMS, Robots 등을 영국 기업보다 더욱 많이 그리고 효율적으로 활용하고 있다. 또한 독일의 제조업체에서 생산되는 상품의 종류도 영국이나 프랑스와 비교하여 가격보다는 품질이나 성능에서 비교우위를 가지는 상품전략을 추구하고 있다. 이러한 직무 고안이나 작업조직, 기술정책이나 상품전략 등은 기존의 대량생산을 하면서 가격 경쟁력을 강조하는 생산방식과 구별되는 유연 전문화(flexible specialization)방식이라고 불린다.

이처럼 독일의 제조업체들의 생산방식이 기존의 방식과 차별되는 혁신성을 강조하고 있다는 점과 그것에 독일의 직업훈련제도가 중요한 공헌을 했다는 주장은 다른 여러 학자들의 연구(Kern and Schumann, 1987; Streeck, 1987/1992)들에서도 관찰된다. Streeck(1992)에 따르면 독일의 산업 경쟁력을 이끌어 가는 자동차나 기계 등에서 독일의 업체들은 높은 수준의 품질을 가지고 다양한 품종을 생산하는 다변화된 품질 경쟁력을 강조하는 생산(diversified quality production)방식을 채택하고 있다. 결론적으로 독일의 경우에는 숙련근로자가 양적·질적으로 풍부한 것이 새로운 산업 경쟁력의 향상을 추구할 수 있는 기회를 제공하지만 영국의 경우에 그런 근로자의 양적 및 질적 부족은 그러한 경쟁력의 추구에 장애요인이 되고 있다.

### 3. 독일 이중도제훈련의 최근 변화: 경직성의 노출

1990년대에 독일에서 여러 정치·사회·경제적 환경 변화에 따라 직업훈련제도의 구체적인 한계들이 드러나게 되었다(Attwell and Rauner, 1999; Crouch et al., 1999; Culpepper, 1999; Flecker and Schulten, 1999; Wagner, 1999). 첫째는 경제 불황과 통일 등의 경제 및 정치적 환경의 변화에 따라 회사들이 회사 내에서 도제훈련과정을 운영하여 양성된 숙련 인력의 양성이나 보유보다 외주를 선호하고 단기이윤추구의 극대화에 몰두하는 경향을 보였다. 이에 따라 독일이 아닌 저임금 국가로의 생산시설의 이전이 늘고 있고 특히 동독 지역의 기업들은 도제훈련과 관련된 높은 금융 부담이나 규제를 회피하고 있다. 결과적으로 독일 기업들에서 이중방식의 도제훈련을 제공하는 회사의 숫자가 현저히 감소하고 있다. <표 2>에 나타나는 것처럼 독일의 3개 산업 부문, 즉 산업 및 무역(industry/trade), 전통(craft), 자유업(liberal occupations - 의사, 회계사, 법률가 등)에서 도제과정(apprenticeships)의 수는 1970년에 1,269,000개이었던 것이 1985년에는 1,831,000개로 증가하였지만 이때부터 감소하기 시작하여 1995년에는 1,250,000개로 감소했다(Wagner, 1999: 57). 또 같은 통계에 따르면 신규 체결되는 도제계약(apprenticeship contracts)의 수도 1985년부터 감소하고 있다. 동시에 도제과정의 질이나 취업에 대한 효과도 저하되었다. 도제훈련에 참가하는 기업들도 훈련생을 저임금 노동으로 활용하려 하고 결과적으로 훈련의 질이나 훈련생의 취업기회는 하락하였다.

둘째, 새로운 생산방식의 시도에 따라 독일의 전통직종 부문에서 기존의 훈련의 폭이나 지식을 포괄하는 훈련이나 경험을 쌓기 위한 도제훈련과정이 효과적으로 제공되지 못하게 되었다. 특히 일본과의 경쟁을 위해 기존의 대량생산을 강조하는 상품전략이나 기술정책 및 이와 연관된 인사정책 및 작업조직의 변화가 강조되면서 직종별로 세분화된 숙련이 직종별로 통합되는 추세를 보이고, 이에 따라 새로운 개념의 숙련이 중요해진다. 이러한 새로운 훈련 목표에 도달하기 위해 대기업이나 첨단기술을 요구하는 부문에서는 1970년대부터 상당한 개혁을 시도하였지만 그러한 개혁이 전통직종 부문에서는 충분히 달성되지 못했다.

셋째는 독일경제에서 고용창출이나 매출액 등의 기준에서 서비스 부문의 비중이 점점 커졌지만 이 부문에서는 전통적으로 이중직업훈련이 시행되지 않았다. 따라서 이 부문의 증가는 이중직업훈련의 증가를 수반하지 않는다. 1992년에서 1996년 사이에 회사에서

이중훈련을 제공하는 기업(training places)의 감소가 제조업의 직무(jobs)의 감소를 초과하였다. 또 같은 시기에 서비스 부문에서 도제과정에 참여하는 훈련생의 수는 감소하였지만 고용은 증가하였다.

넷째로 청소년들이 전통도제과정이 제공하는 것보다 더 폭넓은 교육기회, 예를 들면 기술대학으로의 진학을 선호하면서 이중직업훈련에 대한 인기도는 더욱 하락하고 있다. 이러한 청소년들의 선호도의 변화에 따라 도제훈련과정에 남은 사람들의 자질이 저하되면서 훈련생의 채용의 매력이 감소하고 사용자들도 이 훈련생의 취업을 선호하지 않게 되고 있다.

마지막으로 회사 내에서 고용된 기존 근로자들의 직업능력을 조정하거나 향상시키는 지속훈련 혹은 재훈련(retraining or further training)의 중요성이 증대되고 있는데 위에서 논의한 것처럼 이중훈련은 신규 채용한 근로자들의 양성훈련(initial training)에 한정된 것이다. 이것은 일본식 생산방식의 확대에 따른 새로운 경쟁 압력의 증대 속에서 회사들은 기존의 인력 가운데 뛰어난 소수 인력에 대한 재훈련을 통해 새로운 기술의 활용이나 새로운 작업장 운영을 주도해야 하기 때문이다. 그러나 지속훈련의 경우에는 정부나 사용자단체가 영향력을 행사하지 못하고 있고 따라서 위에서 살펴본 직업교육 및 직업훈련과 관련된 사회 합의적인 독일 모형의 강점이 적어진다. 따라서 이 훈련에서 독일의 기업들이 장기적인 시각에서 충분한 양과 질의 훈련을 제공하지 못하는 시장실패의 문제가 발생하고 있다(Gatter, 1999).

최근에 드러난 독일의 직업교육·훈련제도의 한계가 이 제도에 어떤 변화를 가져올지를 구체적으로 예상하기는 어렵다. 일부 비관론자들은 이 제도의 급격한 변화를 예상(Herrigel and Sabel, 1999)하고 있지만 이 제도가 점진적이고 적절한 적응을 하게 될 것

〈표 2〉 1970년 이후 서독의 분야별 도제훈련과정의 수 및 과정의 신규증가

(단위: 1,000명)

	Total	Industry/Trade	Craft	Liberal occ.	New contracts
1970	1269	725	420	56	
1975	1329	634	505	103	462
1980	1716	787	702	114	650
1985	1831	875	688	131	697
1990	1477	756	487	130	546
1995	1250	561	470	143	450

자료: Wagner(1999), p. 57.

이라는 낙관론(Crouch et al., 1999; Wagner, 1999)도 존재한다.

## IV. 구조 및 기능적 특성에 대한 분석

독일, 영국, 프랑스의 직업훈련 및 숙련자격제도의 기능적 특성의 상당 부분은 그 제도의 구조적 특성에 의해 설명될 수 있다. 또 이 구조적 특성은 각 국가별로 다양한 교육철학이나 직업문화 및 이에 기초한 정부나 사용자의 역할의 역사적 변화 등을 설명함으로써 이해될 수 있다.

### 1. 교육철학과 직업문화의 차이 및 능력주의 원칙의 한계

영국이나 독일의 직업훈련이나 숙련자격에 대한 정부나 사용자 및 근로자의 태도나 역할의 차이는 이 두 국가의 직업이나 훈련에 대한 뿌리깊은 환경적인 토양의 차이에 기인한다. Deissinger(2002)는 독일의 경우 산업화 이전이나 이후부터 형성되어 온 독특한 직업교육의 원칙(vocational principle)이 고수되어 왔음을 지적한다. 첫째, 독일에서 직업이란 관련된 숙련들의 활용을 통해서 제도적으로 고정되고 특정지워진 특수한 성과물의 복잡한 결합으로 이해된다. 둘째, 직업이란 그 영역이나 개별적 가치가 노동시장에서 특수한 성격을 나타냄으로써 결정되는 직무와 관련된 노동공급의 유형을 나타내는 통합적인 구조물이다. 셋째, 직업이란 소득을 창출하는 고용이지만 숙련된 직업으로도 인식될 수 있다. 특히 후자의 경우 숙련도를 높이기 위한 훈련과정이 필요하고 이를 위해서 개별 회사들의 선택은 한계를 가지고 정부가 개입해서 그 과정을 안정적이고 표준화된 형태로 제도화해야 한다. 마지막으로 정부가 표준화한 숙련직업은 각 훈련제도의 기초가 되고 그 숙련이나 지식의 양과 질은 중간이나 최종 시험에 의해 감독되고 인증되며 노동시장에서 공식적으로 인정된다.

이에 따라 독일의 이중도제훈련에서는 양성훈련은 기업 내의 작업장에서 이루어지고 작업경험에 따른 숙련 양성이 강조되는 실용성이 중요하다. 숙련의 요구조건은 회사 내의 작업장에서 정의되어진다. 이중도제훈련을 규제하는 1969년의 직업훈련법(Vocational Training Act)은 훈련이 단순히 계약적인 의무로 평가되는 것이 아니라 공공적으로 규

제되는 교육의 과정이라는 독일적인 훈련문화를 반영하고 있다. 이중도제훈련의 운영에서 정부의 역할만큼 중요한 것이 사용자협회(chambers)의 역할이다. 이 협회는 개별 기업의 사용자들이 이중도제훈련의 회사 내 훈련과정의 개설에 참여하고 일정한 재정적 부담을 하도록 종용하고 규제한다. 또 정부의 각종 훈련정책이 사용자의 숙련에 대한 수요를 반영하도록 유도한다.

반면에 Deissinger(2002)에 따르면 영국의 국가숙련자격(NVQs)은 시장모델(market model)의 구조를 보인다. 이것은 이 정책에서 직업교육훈련은 분권화되고 극도로 다른 기구하에서 발생할 수 있으며 개별 기업들이 숙련자격제도의 개발이나 형성에 중요한 역할을 수행하기 때문이다. 영국의 NVQs의 모듈화의 원칙은 독일의 직업교육의 원칙과 현저히 다르다. 위에서도 언급된 것처럼 이 원칙에 따르면 숙련자격이란 여러 개의 능력의 단위로 분해될 수 있다고 보다. 하지만 독일의 직업문화하에서는 그러한 분해가 불가능하다(즉 숙련이란 a bundle of specific competences가 아니다)라는 인식이 지배적이다. 또 훈련의 내용(contents aspect of training)은 영국의 제도에서 독일보다 상대적으로 덜 중요한데 그것은 그 제도가 훈련 목적의 모듈화를 개별적으로 성취하는 것을 강조하는 성과에 기초한 평가를 하기 때문이다.

그러나 여러 문헌(Eraut, 2001; Hervey, 1997)에서 영국의 국가숙련자격(NVQ)제도의 능력주의 원칙의 한계가 지적되었다. 우선 숙련자격의 부여의 기준으로 가시화된 성과만을 강조하면서 피교육자의 인간적인 성숙과 같은 기준이 소홀히 된다. 둘째, 평가가 작업장에서 일선관리자(line managers)들에 의해 이루어지고 전문적인 훈련교사나 교육자(professional trainers/ educators)들은 관여 안하게 되면서 평가시 다양한 작업장 상황(평가자의 특정 능력에 대한 가치부여의 차이, 평가기구의 차이 등) 때문에 하나의 표준화된 숙련자격의 기준이 통용되기가 쉽지 않다. 셋째, 특정한 직업에서 성공하는 사람들은 직업적인 자부심이 강하고 독립심을 가지며, 직업 기회에 대해 유연한 접근을 하고 개방적인 생활방식을 가지고, 어렵고 독특한 상황의 문제를 다룰 능력이 있으며 다른 사람들을 존중하고 성공적인 업무수행을 위해 항상 준비된 자세를 보이며 긍정적인 사회적 가치 등을 가져야 한다. 유능한 숙련근로자의 기초가 되는 이러한 자질은 공식화되고 도구적이며 강의 위주의 교육이나 배움의 과정 및 평가체계로는 양성되거나 측정되기 어렵다.

이러한 능력주의 원칙의 한계 때문에 국가숙련자격제도의 실행에서 산업현장에 기반을 둔 훈련전문가나 사용자나 훈련교사 및 고등교육 부문의 교사 등의 부정적인 평가가

지배적이었다(Hervey, 1997). 국가숙련자격이 처음 시작되었을 때 Hotel and Catering, Business Administration 및 Hairdressing의 낮은 수준에서 주로 숙련자격증이 제공되었지만 1994년까지 전문가(specialist)나 전문적인 직종(professional occupation)과 같은 높은 수준에서도 자격증이 제공되게 되었다. 그러나 그 높은 수준(level 4 & 5)에서 NVQ의 실질 취득율은 아주 낮은 수준에 머물렀다. <표 3>에 나타난 것처럼 총 1,621,563개의 자격증 중에 81.9%에 해당하는 수의 자격증이 level 1이나 level 2에 머물고 있다. 이것은 높은 수준에서 숙련의 적절한 평가가 어렵고 NVQ의 사회적 인지도가 낮아서 이 수준에 대한 숙련자격의 신뢰성이나 통용성에 대해 근로자와 사용자가 모두 낮은 신뢰를 가지는 것으로 해석될 수 있다.

또한 영국의 중소기업들은 NVQ의 국가숙련자격에 대해 특히 낮은 관심을 보였다. 1993년의 한 서베이에 따르면 500인 이상을 고용한 회사의 44%가 국가숙련자격을 활용하고 있는 반면에 50인 이하를 고용한 6%만이 같은 경험을 가졌다. 이 중소기업들은 새로운 숙련자격증제도가 존재한다는 정보가 부족한 경우도 있었고, 작업장에서 이 평가제도를 실시할 때 높은 실행 비용이나 관료적인 규제가 수반된다고 거부감을 보이는 경우도 있었다. 특히 이 중소기업을 포함하여 상당수의 영국 회사들이 기존의 전통적인 숙

<표 3> 영국에서 수여된 국가숙련자격증의 분포 (1997년 6월 30일 현재)

Framework area	Level 1	Level 2	Level 3	Levels 4 and 5	Total
Tending animals, plants and land	18,262	23,995	2,310	26	44,593
Extracting and providing natural resources	322	9,156	13	3	9,611
Constructing	22,915	69,286	35,311	43	127,555
Engineering	16,883	96,116	50,554	3,330	166,883
Manufacturing	11,948	33,448	1,251	4	46,651
Transporting	1,560	17,809	1,252		20,621
Providing Goods and services	104,898	313,798	24,518	146	443,360
Providing health, social care and protective services	48,454	70,695	14,526	17	133,842
Providing business services	135,251	333,126	99,126	52,343	619,846
Communicating		166	118	422	706
Developing and extending knowledge and skill		95	6,261	1,539	7,895
Total	360,493	967,690	235,360	58,020	1,621,563

자료 : Raggatt and Williams(1999), p. 12.

련자격과 비교해서 이 새로운 자격의 능력주의 원칙에 대해 강한 회의를 보였다.

## 2. 정부의 역할의 차이

영국과 독일의 직업훈련이나 숙련자격제도의 구조적 특성에 대한 논의에서 드러난 것처럼 정부의 역할은 그 특성을 설명하는 중요한 요인이다. 직업훈련과 숙련자격제도와 관련하여 정부가 정책 수립이나 집행과 관련하여 주도적인 역할을 수행하는 경우, 즉 기업이나 근로자들에게 훈련이나 자격을 취득할 의무를 부과하거나 동기를 부여하는 정책이나 충분한 재정지원의 경우, 그러한 역할을 정부가 아닌 시장메커니즘에 맡겨두는 것보다 좀더 나은 성과를 기대할 수 있다. 무엇보다도 한 나라의 숙련 인력의 양성이 좀더 체계적이고 장기적인 시각의 투자를 요구하는 것이라고 볼 때 단기적인 임금 상승이나 이윤 향상에 몰두하는 경향이 있는 개별 근로자나 기업은 그러한 투자에 소홀할 수 있다. 이것이 유럽의 직업교육이나 훈련에 대한 영국의 경제학자(Finegold, 1991/1996; Finegold and Soskice, 1988)나 독일의 사회학자들(Streeck, 1989)의 문헌들에서 주장하는 정부규제가 약한 자유시장적 메커니즘의 제도가 시장실패(market failure)를 필연적으로 야기한다는 믿음의 근거이다.

그러나 주도적인 수준을 넘어서는 정부의 독점적인 역할은 오히려 정부실패(government failure)라는 역효과를 낳을 수도 있다(Finegold, 1996). 정부가 이러한 역할을 맡게 될 때 기업의 인력수요에 대한 바람이나 요구가 충분히 반영되지 않을 가능성이 높아지고 이는 정책의 방향이나 목표가 분명치 않게 한다. 특히 관료적인 의사결정의 속성상 장기적인 목표보다도 달성성 손쉬운 단기적인 목표나 가시적인 성과의 달성이 추구될 수 있다. 영국의 경우 직업훈련정책의 방향이나 목표가 분명치 않은 것은 사회적으로 근로자들이나 기업이 장기적인 시각의 숙련 양성을 위한 직업훈련에 관심이 낮은 것과는 관련이 있다.

이러한 직업훈련과 숙련자격에 대한 지나친 정부 개입의 한계는 영국의 국가숙련자격(NVQ)의 경우에 여실히 나타나고 있다. 원래 이 정책을 계획할 때 인력서비스위원회(MSC)는 영국 경제에서 취약한 중간 수준의 숙련을 양성하고 이를 위한 숙련양성정책을 정립하고자 하였다. 그러나 NVQ는 1970년대에 청소년 실업이 심각해지면서 실업상태인 청소년들의 일시적인 실업탈출이나 이들이 단기적으로만 유지될 수 있는 일자리를 얻는 것을 돕는 자격증으로 변질하였다(Raggatt and Williams, 1999). 특히 앞의 <표

3>에서도 나타나는 것처럼 이 자격증이 주로 숙련 수준이 아주 낮은 Level 1이나 Level 2에 머물면서 중간 수준의 숙련보다 저급 수준의 숙련 인력의 양성에 머물게 되었다. 결과적으로 국가숙련자격을 실업상태인 청소년들이 취득하려 하면서 그러한 상태의 근로자들이 자격 취득 후 재취업하려 할 때 이전의 실업상황을 나타내는 오점의 효과(stigma effect)로 작용하여 만족스러운 취업을 어렵게 하였다.

영국의 제도에서 독점적인 정부의 역할은 런던의 중앙정부가 중앙집중적인 정책결정과 예산집행체계를 가지게 하였다. 국가숙련자격(NVQ)정책의 경우에도 결정과 예산집행의 런던본부격인 국가숙련자격위원회(NCVQ)의 경우도 어느 정도의 자율권을 가졌지만 1994년부터 예산도 줄어 들고 고용부(Department of Employment)와의 계약을 통한 자금지원(contract funding)에 의존하게 되었다. 따라서 부처간의 갈등 등으로 이 예산이 줄어들면 정책의 집행에 차질이 생기곤 하였다.

영국에서 직업훈련이나 숙련자격과 관련된 정부 역할의 또 한 가지의 한계는 직업훈련정책의 방향이나 정책 내용에 대해 정부 부처간에 인식이나 관심의 차이가 심각하게 존재하였고, 그 차이로 인한 충돌이 정책의 지속의 연속성을 저해하곤 하였다. 특히 고용부(Department of Employment)와 교육 및 과학부(Department of Education and Science)의 차이가 두드러졌다. 특히 전자와 비교하여 후자는 직업교육이나 훈련의 중요성이나 이에 대한 정부 개입의 필요성에 대해 회의적이었고 전자는 영국의 정규 학교교육에 대한 엘리트즘을 강조하는 사회적 풍토를 개선해야 한다는 개혁적인 의지를 보였다. 이 두 부서가 1995년에 교육 및 고용부(Department for Education and Employment)로 통합되면서 직업훈련에 대한 정부의 관심은 크게 저하되었다. 또 직업훈련과 관련된 정부 개입에 대한 분명한 지지의 부족은 재정부(Treasury)에서도 분명해서 국가직업숙련위원회(NCVQ)에 대한 재정적 지원을 제한하려는 시도가 빈번히 있었다.

또 영국의 직업훈련과 숙련 양성의 정책의 수립이나 집행 및 변경과 관련된 정부의 독점적인 역할은 1980년대 후반부터 과거의 자유방임주의(voluntarism)의 전통의 부활과 결합되기도 하였다. 이 전통에 따르면 정부는 그 역할을 수행함에 있어서 노동시장에서 숙련인력의 수요에 따라 반응하면서 재정적인 지원을 하고 숙련자격을 제공자들에게 규제를 하기보다 설득을 유도해야 한다는 인식이 지배적이었다. 이러한 자유방임적인 접근은 직업자격증제도를 더욱 복잡하고 혼란스럽게 만들었다(Raggatt and Williams, 1999). 특히 사용자들간에 자발적인 협조가 강조되면서 사용자들은 직업숙련자격정책이 별로 중요하지 않다는 인식을 가졌다. 또 이러한 숙련자격을의 공급에 대한 시장적인 접근



은 장기적인 계획보다 근시안적인 의사결정이 주를 이루면서 직무수행능력만을 강조하게 생각하였다. 그래서 직무특수적으로 좁게 정의된 숙련자격을 강조하게 하였다.

영국과 달리 독일의 경우 이중직업훈련과 관련된 파트타임 직업학교에 대한 규제나 지원 및 한 규제나 사내훈련에 대한 규제를 정부가 담당하고 있지만 그 역할을 사용자협회나 지방정부 및 노동조합이 분담하고 있다. 이 역할 분담은 영국처럼 정책의 방향이 장기적인 목표보다도 달성이 손쉬운 단기적인 목표나 가시적인 성과의 달성을 추구하는 것을 어느 정도 방지한다. 특히 각 지역의 여러 회사들로 구성된 사용자협회는 아래에서 논의하는 것처럼 기업의 상품전략이나 기술정책을 반영하여 장기적인 시각의 인력정책이 운영되도록 규제하고 지원하는 역할을 담당한다. 또 노동조합도 저임금을 받을 수 있는 저숙련의 노동자들의 양산을 막기 위해 직업훈련의 질에 상당한 관심을 가지고 사용자들의 그러한 단기적인 욕구를 규제하는 역할을 담당한다.

특히 직업훈련 및 숙련자격정책과 관련된 사용자협회나 사용자, 노동조합 그리고 학교 운영자 및 교육훈련 전문가의 개입이 가능한 독일의 제도적 구조는 정부주도형 직업교육 및 직업훈련제도가 갖기 쉬운 한계, 즉 숙련의 수요와 공급의 불일치의 문제인 정부실패를 줄일 수 있다. 이러한 불일치가 생기는 가장 큰 이유 가운데 하나가 정부주도로 이루어지는 학교교육이 기업현장과 지리적으로 멀리 떨어져 있고 이 두 곳의 직업교육 및 직업훈련의 목표나 방식이 상이하기 때문이다. 독일의 이중적인 구조의 양성교육과 훈련제도는 회사 내에서 이루어지는 실무수행능력을 양성하는 사내의 훈련을 통해서 이러한 불일치가 줄어들도록 기여한다. 사내의 훈련은 구체적인 내용의 숙련이 요구되고 변화하는 기업현장에서 제공되기 때문이다. 이러한 이중훈련제도의 이론교육을 담당하는 직업학교의 교과과정이 현실의 직업교육 및 직업훈련의 요구나 그 변화를 잘 반영하도록 유도한다. 또 훈련정책의 수립이나 집행을 담당하는 연방직업훈련연구소, 주정부 단위의 직업훈련위원회, 사내의 훈련을 직접 통제하는 직업훈련위원회 및 시험위원회에서 사용자단체의 관여도 이 정책이 사용자들의 인력수요를 충실히 반영하도록 유도한다.

그리고 실질적인 직업훈련 및 숙련자격정책을 집행하는 기구의 경우 독일에서는 전문성의 한계나 정부 부처간에 직업훈련정책이나 숙련자격정책의 방향이나 정책 내용에 대한 인식이나 관심의 차이도 영국보다 덜 심각하다. 이것은 독일의 경우 영국과는 반대로 이중도제훈련의 전통이 수백 년간 이어지면서 이 훈련이 숙련의 양성이나 평가를 통한 자격증의 부여에 중추적인 역할을 담당하는 것에 대해 상당한 사회적 합의가 유지되어 온 것(Deissinger, 1994)에 기인한다. 따라서 사회, 문화 혹은 정치적으로 영국과는 달리 독

일에서 도제제도와 관련된 전문가들(훈련강사나 지속적인 경험을 가진 정책입안자 등)이 지속적으로 양성되었고 이 제도에 대한 신뢰도 또한 상대적으로 아주 높아지게 되었다.

### 3. 사용자의 역할의 차이

직업훈련이나 숙련자격정책의 성공적인 성과를 위해서 정부 역할만큼 중요한 것이 이에 대한 사용자의 관심과 투자이다. 정부가 아무리 좋은 정책을 만들려고 애써도 사용자가 무관심하거나 양산된 숙련자격을 신뢰하지 않으면 그 정책은 안정적으로 정착되기 어렵다. 이러한 정책에 대한 사용자의 신뢰는 회사에 신입 근로자의 채용이나 회사 내에서의 근로자의 승진시 숙련자격을 얼마나 중요하게 여기는가로 평가될 수 있다. 영국은 이러한 인사 결정에서 학력이나 연공서열이나 회사의 경영정책을 잘 따르는가 등이 중요한 기준인 반면에 독일은 숙련자격을 취득이 중요하다(Maurice, Sellier, and Silvestre, 1986; Sorge and Warner, 1986). 특히 독일 기업에서 이중도제훈련의 이수후 시험을 합격해서 취득할 수 있는 숙련근로자의 자격증이나 마이스터의 자격증 등은 채용이나 승진의 중요한 기준이 된다.

영국의 경우 직업훈련에서 저숙련균형(low-skill equilibrium)의 문제가 심각하다. 이 현상은 직업훈련을 주도적으로 책임질 경제 주체가 없는 상태에서 낮은 양이나 질의 숙련이 양성되는 상황이 환경적 여건에 의해 장기적으로 유도되는 상태를 가리킨다(Finegold and Soskice, 1988). 이 상태를 유지시키는 요인 가운데 중요한 것이 사용자의 태도나 이와 관련된 회사내 직업훈련에 대한 정책이나 채용 및 승진의 원칙 등이다. 영국의 기업들이 장기적인 시각의 숙련 양성에 낮은 관심을 보이는 이유로 기업들의 운영 자금이 주식시장을 통해 공급되면서 단기적인 경영성과의 평가가 최고경영진의 능력의 기준이 되는 점, 그리고 품질이나 성능보다 가격 위주의 상품전략을 추구하거나 첨단기술의 효과적인 활용이 부진하면서 저임금이나 저숙련 인력에 대해 높은 수요를 보이는 이유 등이다.

특히 기업의 상품전략 및 기술정책과 기업내 인력의 수요 및 사용자들의 숙련 양성에 대한 관심과의 연관성은 독일과 영국의 유사한 제조 및 서비스 업종에 속하는 기업들의 여러 사례연구에서 확인되고 있다(Prais, 1995). 이 연구들에 따르면 간단한 기계부품을 만드는 엔지니어링산업이나 목재가구, 섬유, 식료품 제조 및 호텔 등의 산업에서 독일 기업들과 비교하여 영국 기업들은 품질이나 성능이 떨어지는 상품이나 서비스를 제공하

였고 첨단 CNC공작기계 등의 신기술의 활용에도 뒤졌다. 이러한 영국의 낮은 산업 경쟁력은 영국의 노동시장에서 관련된 생산이나 기술 분야에 숙련 수준이 높은 인력이 양적으로 부족한 것도 원인이 되지만 반대로 영국 기업의 저가격 위주의 상품전략이나 낙후된 기술정책이 숙련 인력에 대한 수요를 줄였기 때문이기도 하다.

기업의 상품전략이나 기술정책 및 이와 연관된 숙련 인력에 대한 수요뿐만 아니라 사용자들의 조직도 직업훈련이나 숙련자격에 대한 사용자의 태도나 정책을 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 독일의 경우 사용자협회 혹은 상공회의소(chamber of commerce and industry)가 사용자들이 근시안적인 숙련 양성에 치중하지 않도록 독려하거나 규제하고 체계적인 회사내 훈련을 위한 관련된 재정 및 인적 지원을 하였다. 사용자들의 자발적인 조직인 상공회의소의 핵심적인 기능 가운데 하나는 직업교육 및 직업훈련과 관련해서 감독을 하고 숙련의 공식 자격증을 부여하며 직업교육 및 직업훈련과정의 교과과정의 작성 및 변경을 담당한다(Crouch et al., 1999). 이 조직은 노사 문제를 전담하며 단체교섭에 관여하는 사용자단체(employers' association)와는 구별되는 조직이다. 이 조직은 정부 및 노조와 더불어 사용자들이 단기적인 시각에서 훈련비용을 줄이려는 방식의 투자, 즉 도제과정을 축소하거나 그 확대를 꺼리거나 이 과정에서 양성되는 숙련의 내용이 변화하는 숙련수요에 잘 부응하는지, 그리고 다른 회사에서 양성된 인력을 스카웃하려는 시도를 못하도록 규제하는 역할을 수행한다. 이 사용자 조직은 광범위한 지역의 사용자들을 조직하고 풍부한 재정을 가지고 정부가 관련법을 통해 그 지위를 법적으로 보호하고 있으며 사용자단체와도 보완적인 협력관계를 유지하고 있다(Wood, 1999). 지역 단위에서 직업교육 및 직업훈련과 관련된 실질적인 규제를 담당하는 것이 이 사용자협회이고 위에서 논의한 것처럼 [그림 1]에 나타난 이중직업훈련 정책의 수립이나 집행과 관련해서는 사용자단체의 개입이 중요하다. 또 기업 내부에서 작업장평의회도 회사의 경영자들이 제공하는 도제훈련의 양이나 질에 대한 의사결정에서 참여 및 공동결정권을 가진다.

반면에 영국의 경우 이러한 사용자협회가 형성되지 못했고 이것은 사용자들의 의사가 반영되면서 이들에 대한 적절한 규제를 할 수 있는 매개적인 중간기관의 부재를 의미했다. 예를 들면 1990년대에 영국의 중앙정부가 주도하면서도 지역의 사용자들의 인력수요에 대한 요구가 반영되는 훈련정책을 집행하기 위한 기업회의(Training Enterprise Councils: TECs)의 성과가 부진했던 이유는 대다수의 TECs의 위상이 여러 가지 측면에서 허약했기 때문이다(Wood, 1999). 직업훈련과 관련해서 중요한 역할을 하는 독일의

사용자협회와는 달리 영국의 TECs는 규모나 예산도 영세하고 중앙정부의 규제를 받으며 지역의 사용자단체로부터 경계의 눈초리를 받으며 경쟁적인 조직으로 인식되었다. 또 독일의 교섭구조는 지역이나 산업 단위의 노조와 사용자단체 간의 교섭에 기초하고 있고 이 교섭 과정에서 사용자단체와 협력적인 관계인 사용자협회의 훈련과 관련된 정책이나 요구가 고려될 수 있었다. 반대로 영국의 TECs는 분권화된 기업 단위의 교섭구조하에서 임금정책과 훈련정책의 그러한 조정을 시도할 수 없었다. 마지막으로 독일에서 사용자협회 혹은 상공회의소의 법적인 역할이 정부에 의해 공식적으로 인정된 반면에 영국의 TECs는 그러한 법적인 보호도 받지 못했다.

마찬가지로 국가숙련자격정책의 기본적인 방향에 대해 영국의 국가 수준의 사용자단체(Confederation of British Industry)와 그 산별 수준의 사용자단체는 전폭적으로 지지하고 지원했지만 이 사용자단체가 정말로 영국의 사용자들을 대표하는 기구인가에 대해서는 의문의 여지가 많다(Raggatt and Williams, 1999). 특히 영국의 숙련자격의 고안에 대한 자문 등을 담당하는 지도기구에 가담한 산별 수준의 사용자단체들은 그 수가 너무 많고 산업이 세분화되어 있다. 그래서 이들의 요구를 일일이 반영하는 것은 숙련자격을 지나치게 세분화되도록 유도하는 것이었다.

#### 4. 훈련의 과정이나 숙련자격제도의 작동방식의 차이

독일과 비교하여 영국에서 직업훈련과정을 통해 얻어진 숙련자력에 대한 사회적 통용성이 낮고 혹은 사용자들의 신뢰가 낮은 이유는 그 과정이나 자격 취득 조건의 질적인 차이와 연관이 있다. 즉 상대적으로 독일보다 영국에서 훈련과정에서 배우는 지식이나 숙련 내용이 더욱 적고 수준이 낮거나 혹은 숙련자격을 얻기 위한 시험의 난이도가 낮기 때문이다. 두 나라의 도제훈련과정과 시험의 질의 비교(Steedman et al., 1997)에 따르면 독일의 도제훈련 후에 취득하는 숙련근로자의 자격은 영국의 국가숙련자격 3단계(NVQ 3)에 해당하는데 상당한 격차가 있음을 확인했다. 특히 교과과정에서 어학 과목, 수학 과목의 난이도가 독일이 더 높고 독일의 경우 실무능력의 평가가 영국보다 강조되며 시험의 난이도도 더 높음을 확인했다.

또 Steedman(2001)은 유럽국가들(독일, 덴마크, 프랑스 등)의 도제과정과 영국의 현대도제나 국가숙련자격(NVQ)에서 숙련자격을 받기 위한 훈련과정을 자세히 비교하고 있다. 여기에는 세 가지의 중요한 차이가 존재하고 이것은 독일과 영국의 숙련자격의 질에

영향을 준다. 첫째, 독일을 포함한 유럽 국가들과 비교하여 영국의 훈련기간은 짧거나 사용자가 조정할 수 있었다. 또 훈련의 내용도 유럽 국가들의 경우 일반교육(general education)과 기술교육(technical education) 및 직무숙련과 능력(occupational skills and competences)의 조화가 강조되었다. 반면에 영국은 3단계의 국가숙련자격(NVQ level 3)의 경우 주로 작업장에서 확인되는 직무숙련과 능력(occupational skills and competences)의 평가만이 강조되었다.

둘째, 숙련자격의 습득을 위한 조건으로 유럽 국가들은 도제훈련과정을 통해서 회사 밖의 일반 및 기술교육(off-the-job general and technical education)과 회사 내의 숙련이나 능력의 습득(on-the-job acquisition of skills and competences)의 조화를 강조하는 훈련과정의 성공적인 이수가 전제조건이었다. 또 이를 통해 축적된 일반 및 기술교육(general and technical education)의 지식은 시험이나 테스트로 평가되고 그것의 평가나 채점은 외부의 기구나 지역의 교육기관이 담당하였다. 반대로 영국의 경우 예를 들면 NVQ level 3에서 요구하는 수학 실력은 유럽대륙보다 난이도가 낮았고 요구되는 기술적 지식도 그 폭이 좁고 깊이가 낮은 상태였다. 더욱이 영국에서는 국가숙련자격 취득을 위한 능력을 평가하는 자격수여기관(awarding bodies)이 아주 다양했기 때문에 이로 인해 전국적으로 일관되고 객관적이며 신뢰할 수 있는 평가 기준이 확립되기 어려웠고 이는 자격증의 신뢰도를 낮추었다.

셋째, 청소년들이 도제과정에 참여하고 완수하도록 하는 동기요인들에 있어서 국가간 차이가 있다. 독일의 경우 도제과정을 완수하도록 하는 가장 중요한 동기요인이 숙련자격에 대한 반제도화된 사회적 공인(quasi-institutionalized social recognition)이다. 이 자격을 얻어야 높은 경제·사회적 지위를 가지고 고숙련근로자로 인정받아서 테크니션이나 마이스터로의 승진이 가능하다. 특히 단체교섭을 통해서 숙련공과 미숙련공의 임금격차가 어느 정도 유지되고 있는 상황에서 숙련근로자로서의 안정적인 지위를 보장받기 위해서도 도제과정이 유용하다. 반면에 영국에서는 도제숙련자격의 매력이 독일만큼 높지 않아서 독일의 경우 도제과정의 완수율도 95% 정도에 이르지만 영국에서는 3분의 2 정도에 머문다.

## 5. 독일의 경제 및 사회적 환경의 최근변화

독일의 직업교육·훈련제도의 운영은 최근에 독일 모델에 대한 회의, 특히 급격히 변

하는 경제 및 정치적 상황하에서 높은 실업과 이에 따른 독일식 복지국가모형의 후퇴 등으로 상당한 어려움을 겪게 되었다. Wagner(1999)에 따르면 독일의 직업교육·훈련제도는 세 가지의 환경 변화의 도전에 직면하게 되었다. 첫 번째 환경 변화는 독일의 기업들도 일본 기업들의 산업 경쟁력의 강화에 따른 국내외 시장에서의 도전에 직면하게 되었다. 특히 린생산(lean production)이라고 알려져 있는 일본적 생산방식은 독일의 기업에서도 팀작업을 강조하고 생산 과정에서의 지속적인 개선의 필요와 유연한 공작기계를 활용하게 했고 조립업체와 부품업체 간의 긴밀한 관계 및 빠른 상품의 개발이나 디자인 변화 등의 혁신을 강조했다. 이러한 변화에 직면하여 독일의 도제훈련 내용은 향상된 기술 내용을 반영해야 한다. 또 회사 내에서 근로자들이 개인적으로 업무를 하는 것보다 팀작업과 같은 협조의 필요성이 높아짐에 따라 이러한 요구에 맞도록 숙련의 내용을 바꾸어야 한다.

독일의 직업교육·훈련제도가 당면한 두 번째 환경 변화는 통일과 극심한 경제 불황의 상황이었다. 통일 이후에 구동독 지역으로 진출하여 싼 노동력을 활용할 수 있는 구서독의 기업들이 늘어났다. 또한 경제 불황에 따라 구서독 지역의 기업들도 노동력의 규모를 줄이고 외국으로의 하청생산을 늘려나가면서 도제과정의 유지나 확대보다는 축소를 선호하게 되었다. 또한 유럽 통합에 따른 기업들의 국가간 이동의 자유의 증대도 이 기업들의 이러한 선택을 유도하였다.

마지막으로 통일 이후에 구서독의 훈련제도가 구동독 지역으로 이식되었지만 이 지역의 기업들은 사회주의 경제가 가졌던 오랜 구조적인 비효율성하에서 생존과 성장의 가능성의 위협을 받고 있었다. 이 상황하에서 이 기업들은 구서독식의 훈련제도를 받아들이기 어려웠고 기업의 성장 가능성이 불투명해지면서 기존의 도제과정도 축소하려 하였다.

## V. 결 론

본 논문에서 독일과 영국의 직업훈련과 숙련자격제도의 기능의 차이를 살펴보고 이것이 그 구조적 특성의 차이나 다른 환경적 요인들이나 경제주체들의 역할과 어떤 연관성을 가지는가를 살펴보았다. 이를 통해 각 나라의 제도는 그 나라의 독특한 환경적 토양을 반영하는 경제주체들의 태도나 역할의 산물이라는 이해가 가능하다. 따라서 국내의

제도 개혁을 고민하는 학자들이 외국의 정책을 그 나라가 선진국이라는 이유만으로 국내에 도입하려 할 때 좀더 진지하게 고려할 요인들이 많다. 무엇보다도 선진국에서 그 정책이 그 입안자들이 의도했던 대로 성과를 거두었는가를 꼼꼼히 점검해야 한다. 이러한 노력은 정부의 정책보고서보다는 그 성과를 규명하고 분석한 학술적인 연구저서나 논문들의 검토를 통해 이루어져야 한다.

이러한 고려와 더불어 국내의 제도를 둘러싼 환경의 특성이나 경제주체들의 역할은 무엇인지, 그리고 이것들이 그 제도의 성과와 어떤 연관성을 가지는지를 연구해야 한다. 본 연구에서 독일과 영국은 이 기준들에서 상당한 차이가 존재했고 그것의 이해는 여러 연구들의 축적을 통해서 가능했다. 본 논문의 서론에서 언급한 것처럼 국내의 제도의 성과를 살펴본 연구들이 이러한 요인들을 다루어 왔지만 회사나 정부의 역할이나 근로자들의 태도 등을 고려한 좀더 많은 연구들이 활성화되어야 한다. 동시에 독일이나 영국의 제도의 최근의 변화는 환경적 요인이나 이에 따른 경제주체들의 태도나 역할의 변화에 따라 제도의 구조가 변형되고 성과가 달라짐을 보여준다. 국내에서도 최근의 경제위기 이후에 평생고용의 관행은 많이 약화되고 있고 기업들이 상당히 강도 높은 구조조정을 진행하고 있으며 정부의 공공훈련정책도 양성훈련보다 지속훈련에 대한 지원으로 전환되었다. 이러한 환경이나 역할의 변화가 어떤 성과를 낳고 있는지에 대한 충분한 검토가 필요하다.

동시에 국내의 후속 연구들에서 선진국의 직업훈련이나 숙련자격제도에 대한 다양한 시각의 문헌의 검토가 요구된다. 본 논문은 그런 노력을 나름대로 기울였고 1980년대와 1990년대의 많은 학술적 연구들이 독일 제도의 우월성을 인정하여 왔다. 하지만 독일의 제도도 여러 한계가 있고 어떤 측면에서는 영국 제도도 장점을 가진다는 점이 인정되어야 한다. 독일 제도가 높은 평가를 받았던 1980년대와 1990년대에도 그 제도의 단점이나 그 유지를 위한 상당한 비용의 문제점 등이 제기되기도 하였다. 독일통일 이후 본 논문도 강조했던 것처럼 독일 제도의 이러한 한계는 좀더 분명해지고 있다. 특히 독일의 IT 기술의 발전이 프랑스나 영국 등과 비교하여 낙후한 원인으로 제조업 위주의 직업훈련 및 자격제도를 지적하는 시각도 있다.

이러한 논의를 종합해 보면 선진국 제도의 일부 정책으로부터 국내 제도의 개혁을 위한 성급한 진단안을 제시하는 데는 상당한 한계가 있다. 오히려 선진국 제도의 이해는 국내의 제도를 분석하는 이론적인 틀을 제시하고 그것을 완전히 소화하여 국내의 토양에 맞게 변형된 신중한 진단안의 제시에 활용되어야 한다.

## 참고문헌

- 강순희. 「지식기반경제에서의 인적자원개발」. 『21세기 지식사회와 노동』. 한국노동연구원, 매일경제신문사, 1999.
- 김태기 외. 「국가인적자원 개발 비전과 추진전략」. NHRD 비전과 추진전략 연구팀, 2000.
- 류장수. “지식기반경제의 인력개발정책: 직업교육훈련제도, 자격제도, 관리구조 개편을 중심으로”. 교육개혁포럼 발표논문, 2001.
- 박덕제. 『사업내 직업훈련제도의 현황과 발전방향』. 서울: 한국노동연구원, 1993.
- 심재용. 『직업훈련과 정부역할』. 서울: 자유기업센터, 1997.
- 유길상·강순희·홍성호. 『구조조정기의 신직업훈련체제 구축방안』. 서울: 한국노동연구원, 1998.
- 이주호. 『고용대책과 인적자원개발: 제도적 접근』. 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 정주연. 『선진국과 한국의 직업교육·훈련제도의 특성과 한계』. 서울: 집문당, 2002.
- 정진화. 『기술인력의 배출과 활용: 이공대 대학졸업자의 취업실태분석』. 서울: 산업연구원, 1998.
- 탁희준. 『한국대기업의 사내직업훈련에 대한 조사·연구』. 서울: 국민경제교육연구소, 1998.
- Attwell, G. and F. Rauner. “International Briefing 3 - Training and Development in Germany”. *International Journal of Training and Development* 3 (3) (1999): 227-233.
- Crouch, C., Finegold, D., and M. Sako. *Are Skills the Answer?: The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*. London: Oxford University Press, 1999.
- Culpepper, P.D. “Introduction: Still a Model for the Industrialized Countries?” in Culpepper, P.D. and Finegold, D. (eds.) *The German Skills Machine*:



- Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. Oxford: Berghahn Books, 1999.
- Daly, A., Hitchens, D.M.W.N., and K. Wagner. "Productivity, Machinery and Skills in a Sample of British and German Manufacturing Plants: Results of a Pilot Inquiry". *National Institute Economic Review* No 111. (February, 1985): 48-61.
- Deissinger, T. "The Evolution of the Modern Vocational Training Systems in England and Germany: a Comparative View". *Compare* 24 (1) (1994): 17-36.
- Deissinger, T. "Different Approaches to Lifelong Learning in Britain and Germany: a Comparative View with Regard to Qualifications and Certification Frameworks". in Harney, K., Heikkinen, A., Rahn, S., Schemmann, M. (eds.) *Lifelong Learning: One Focus, Different Systems*. Peter Lang. 2002, pp. 183-194.
- Eraut, M. "The Role and Use of Vocational Qualifications" *National Institute Economic Review* 178 (2001): 88-98.
- Finegold, D. "Institutional Incentives and Skill Creation: Preconditions for a High-Skill Equilibrium". in Ryan, P. (ed.) *International Comparisons of Vocational Education and Training for Intermediate Skills*. London: Falmer Press, 1991, pp. 93-116.
- Finegold, D. "Market Failure and Government Failure in Skills Investment". in Booth, A.L. and Snower, D.J. (eds.) *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 235-253.
- Finegold, D. and Soskice, D. "The Failure of Training: Analysis and Prescription". *Oxford Review of Economic Policy* 4 (3) (1998): 21-53.
- Flecker, J. and Schulten, T. "The End of Institutional Stability: What Future for the 'German Model'?" *Economic and Industrial Democracy* 20 (1) (1999): 81-115.
- Gatter, J. "Continuing Occupational Training in an Aging German Economy". in Culpepper, P.D. and Finegold, D. (eds.) *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. Oxford: Berghahn Books, 1999, pp. 228-266.

- Gospel, H. and Fuller, A. "The Modern Apprenticeship: New Wine in Old Bottles?" *Human Resource Management Journal* 8 (1) (1998): 5-22.
- Herrigel, G. and Sabel, C.F. "Craft Production in Crisis: Industrial Restructuring in Germany during the 1990s" in Culpepper, P.D. and Finegold, D. (eds.) *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. Oxford: Berghahn Books, 1999, pp. 77-114.
- Hervey, D. "The UK National (and Scottish) Vocational Qualification System". *International Journal of Training and Development* 1 (4) (1997): 242-258.
- Jeong, J.Y. "The Failure of Recent State Vocational Training Policies in Korea from a Comparative Perspective". *British Journal of Industrial Relations* 33 (2) (1995): 237-252.
- Kern, H. and Schumann, M. "Limits of Division of Labour: New Production and Employment Concepts in West German Industry". *Economic and Industrial Democracy* 8 (1987): 151-169.
- Lane, C. *Management and Labour in Europe: The Industrial Enterprise in Germany, Britain, and France*. England: Edward Elgar, 1989.
- Maurice, M., Sellier, F., Silvestre, J-J. *The Social Foundations of Industrial Power: A Comparison of France and Germany*. Cambridge: MIT Press, 1986.
- Muench, J. *The Dual System: The Vocational Training System in the Federal Republic of Germany*. Grafenau/Wuertt: Expert Verlag, 1983.
- Prais, S.J. *Productivity, Education, and Training: An International Perspective*. London: Cambridge University Press, 1995.
- Raggatt, P. and Williams, S. *Government, Markets and Vocational Qualifications - An Anatomy of Policy*. London: Falmer Press, 1999.
- Ryan, P. "The Institutional Requirements of Apprenticeship: Evidence from Smaller EU Countries" *International Journal of Training and Development*, 4 (1) (2000): 42-65.
- Sorge, A. and Warner, M., *Comparative Factory Organization: An Anglo-German Comparison of Manufacturing, Management and Manpower*. Aldershot, Hants: Gower, 1986.

- Steedman, H. and Wagner, K. "A Second Look at Productivity, Machinery, and Skills in Britain and Germany". *National Institute Economic Review* (November 1987): 84-96.
- Steedman, H. and Wagner, K. "Productivity, Machinery, and Skills: Clothing Manufacture in Britain and Germany". *National Institute Economic Review* (May 1989): 40-97.
- Steedman, H., Green, A., Bertrand, O., Richter, A., Rubin, M. & K. Weber. *Assessment, Qualifications and Standards : UK Compared to France, Germany, Singapore and the US*. London: Centre for Economic Performance, 1997.
- Steedman, H. "Five Years of The Modern Apprenticeship Initiative: an Assessment against Continental European Models". *National Institute Economic Review* 178 (2001): 75-87.
- Streeck, W. "Industrial Relations and Industrial Change: the Restructuring of the World Automobile Industry in the 1970s and 1980s". *Economic and Industrial Democracy* 8 (1987): 437-462.
- Streeck, W. "Notes and Issues - Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning". *Work, Employment & Society* 3 (1) (1989): 89-104.
- Streeck, W. "Productive Constraints: on the Institutional Conditions of Diversified Quality Production." in Streeck, W., *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage. 1992, pp. 1-40.
- Wagner, K. "The German Apprenticeship System under Strain" in Culpepper, P.D. and Finegold, D. (eds.) *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. Oxford: Berghahn Books, 1999, pp. 37-66.
- Wood, S. "Building a Governance Structure for Training? Employers, Government, and the TEC Experiment in Britain" in Culpepper, P.D. and Finegold, D. (eds.) *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. Oxford: Berghahn Books, 1999, pp. 363-402.

abstract

---

## Vocational Training and Qualifications Systems in Britain and Germany: Their Distinct Features and Recent Developments

Jeong, Jooyeon

It is urgent to systematically understand vocational training and qualification systems in advanced nations in order to evaluate and reform the Korean counterparts. In the British case, the system has been transformed from the market-led one to the state-led one while the German system is still classified as a corporatistic one. This structural difference is crucial to understand their performances and the German one won a relatively more positive evaluation in its performance. However, the structure and function of the German system has lately revealed numerous limitations in face of the political unification and long duration of economic recessions. This study shows that those differences in structural and functional features and recent developments of the systems in two nations are closely associated with their differences in educational philosophies and occupational cultures, roles of the state and employers, and operation mechanisms of training courses and vocational qualifications systems. Understanding those national differences raises a fundamental question on the hasty prescription of some domestic studies that a few policies in the foreign systems must be implanted to reform the Korean counterpart without understanding the fundamental difference between the domestic and those foreign systems.

Key words : vocational training system, vocational qualification system, market-led and state-led systems in Britain, corporatistic system in Germany