

# 한국의 경제발전과 직업훈련정책의 변화

강순희 (경기대학교 일반대학원 직업학과 교수)

## 목 차

- I. 서론
- II. 한국의 직업훈련제도의 발전
- III. 직업훈련제도 추진을 위한 법과 제도
- IV. 한국 직업훈련제도 평가와 개도국에의 시사점

## I. 서론

한국은 제2차 대전 이후 경제·사회발전에서 가장 두드러지게 성공한 나라로 손꼽히고 있다. 이런 성공의 주된 요인으로는 인적자원개발을 통하여 우수한 인력을 체계적으로 양성할 수 있었다는 점이 지적되고 있으며 이는 개발도상국의 성공모델로 인식되고 있다.

전후 경제개발을 추진한 대부분의 국가들이 경제개발계획과 병행하여 인력양성을 동시에 다루어왔듯이 한국도 1960년대 초반부터 경제개발계획에 맞추어 직업훈련제도를 설계하여 실시하였다. 초기의 단순 기능인력 공급으로부터 1970~80년대에는 제조업 중심 기술인력 양성을 통해 산업화를 견인하였으며, 인력 수요·공급을 추정하고 이를 토대로 노동시장 여건에 기초를 둔 직업훈련제도를 발전시켜 나갔다. 또한 이를 견인하기 위하여 초기의 사업 내 직업훈련 의무제도에서부터 고용보험제도로의 개편에 이르기 까지 경제성장 단계에 부합한 인력양성을 위하여 법적, 제도적 장치를 적절히 마련하여 왔다. 1990년대 후반 외환위기 이후에는 실업대란에 대응하여 사회안전망 정책으로서 실업자에 대한 직업훈련이 중요한 역할을 하였으며, 2000년대에 들어서는 지식정보화 경제·사회를 선도할 인력을 양성하는 데 역점을 두고 있기도 하다.

본고에서는 이러한 한국의 경제·사회발전에 따라 발전하여 온 직업훈련정책을 발전단계별로 나누어 살펴보고 정책의 배경, 주요 내용과 제도를 소개하고, 성공요인을 찾아보고자 한다. 이를 기초로 한국의 제도를 벤치마킹하고자 하는 국가에의 시사점을 결론으로서 제시할 것이다.

## II. 한국의 직업훈련제도의 발전

한국의 직업훈련제도의 발전은 크게 태동기-도입·정착기-성장기-전환기-2000년대 이후의 혁신기 등 다섯 단계로 나눌 수 있다. 각 발전단계를 현재 한국의 고용 및 인력양성 정책의 법적·제도적 틀을 이루는 고용보험제도의 도입 전후로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 기술인력 양성으로서의 직업훈련(고용보험제도 도입 이전)

#### 1) 직업훈련제도의 태동

1960년 이후 국내에는 정치적·사회적 대변혁과 함께 대외적으로 미국 원조가 축소되면서 외환 사정 악화 등 경제 운영에 중대한 고비를 맞이하게 된다. 이런 시대적 상황을 배경으로 한국은 자립 경제 기틀을 마련하기 위해 1961년에 경제기획원을 설립하고 1962년부터 제1차 경제개발 5개년 계획을 발표하게 된다. 제1차 경제개발 계획의 전략은 정부 주도로 적극적인 공업화를 추진하여 수출을 증대함으로써 지속적으로 산업 생산의 수요 원을 확보하고, 부족한 투자 자원은 외자로 충당한다는 것이었다.

제1차 경제개발 5개년 계획 수행에 소요되는 인력을 충당하기 위해 실업교육과 견습공 제도를 두었으나 인력 공급 기능이 미흡하였다. 기술공의 경우 기존의 공업고등학교에서 공급하는 인원만으로는 부족했다. 1962년 공고 졸업생 수는 10,380명으로 매년 이 정도의 졸업생이 배출되면 제1차 경제개발 계획 기간에 51,900명이 배출되지만 이들 졸업생이 기술공이 되려면 2년간의 실무 경험이 필요하여 실제 확보 가능 인원은 31,140명에 불과하여, 4만 명의 신규 기술 인력 수요를 충족하기에 부족하였다. 또한 당시의 공고 교육과정은 80 대 20의 비율로 이론 교과목 위주로 편성된 까닭에 졸업생은 실기 능력이 부족하여 기능공으로도 활용될 수 없었다(서상선, 2002). 게다가 기능공은 가용 자원이 풍부하다고 보아 별도의 확보책을 강구하지 않았으며(김성중, 2005) 당시 사업주도 기능 인력 양성에 소극적이었기 때문에 견습공 제도를 보완한 직업훈련제도가 절실히 요구되었다.

경제개발 계획을 지원하기 위한 직업훈련제도 검토 작업은 실제로 1961년부터 시작되었다. 경제개발로 산업화가 진행되면 기업의 인력수요가 증가할 것인데, 인력개발은 장기간이 소요되므로 산업개발과 병행하여 추진해야 한다는 인식에서 비롯된 것이다. 제2차 세계대전 후 다양한 인력 수요가

증가하자 선진국들도 기술인력 양성을 위한 수단으로 직업훈련제도를 도입하거나 강화해온 점 또한 시사점이 되었다.

그러나 1967년 직업훈련법이 제정되기까지는 거의 5년이 걸렸다. 그 이유는 훈련 사업 주관 부처 결정의 지연 및 갈등, 사업주 단체와의 협의 등에 오랜 시간이 소요되었기 때문이다. 당초 경제기획원은 직업훈련제도 수립 목적이 경제 발전에 필요한 기술인력 공급에 있음을 강조하고 학교교육과의 중복 회피보다는 상호 협력에 관심을 표명하였다. 그러나 상공부는 사업주에게 직업훈련 의무를 부과하는 것에 기본적으로 반대하였으며 문교부는 기본적으로 법 제정이 불필요하다는 의견을 제시하였다. 그 이유는 기존의 교육법과 산업교육진흥법 등을 토대로 비정규 과정을 운영하면 기술기능인의 양성이 가능하다는 입장이었기 때문이다. 그러나 최종적으로 직업훈련이 학생이 아닌 구직자 및 재직자를 대상으로 한 현장훈련이 주된 요소이므로 문교부의 사업과 중복되지 않는 것으로 정리되면서 직업훈련제도의 주관 부처가 노동청으로 결정되게 된다.

한국의 초기 산업화 단계에서 직업훈련은 기존의 학교교육과 중복되지 않도록 설계되어야 하기 때문에 다음 <표 1>과 같이 구분하여 학교에서의 직업교육은 적령기 학생을 대상으로 인격 형성과 전문적 지식을 배양하는 것으로 규정하고 직업훈련은 취업자 및 구직자를 대상으로 산업사회에서 즉시 적용할 수 있는 능력을 습득시키는 데 그 목적을 두었다. 산업사회 적응력을 강조하였기 때문에 실기교육 중심으로 직업훈련이 진행되었는데 당시 기계공작 과정의 구체적인 사례를 보면 3년간의 공업고등학교에서는 실습이 34%에 불과하였으나 1년간의 훈련과정에서는 실습이 80%에 달하였다.

<표 1> 산업화 초기 단계 직업교육과 직업훈련의 관계

구분	직업교육	직업훈련
목적	1. 건전한 시민 생활 능력의 배양 2. 기초적·일반적·방법적 지식 습득	1. 직종별 수요에 따른 기능인 양성 2. 생산적 적응력 배양
대상	1. 학생(미취업자)	1. 취업자·구직자 2. 전상자·불구자
특징	1. 비경영적 시설 2. 경영 관념 등한시 3. 이론 중심 4. 단기적 조치	1. 경영 시설의 활용 2. 경영 의식과 직결 3. 실기 중심 4. 계속적 지도
효과	1. 장기적 투자 2. 과중한 비용 부담 3. 수급의 불일치	1. 단기 투자와 생산의 병행 2. 부담 경감 3. 단기 수급 조절(양·질)

출처: 직업훈련사업현황, 1967. 6. 노동청

## 2) 1967~1970년대 직업훈련 도입·정착기

### (1) 경제 및 노동시장 환경

1960년대 후반 경공업 중심의 수출 위주 경제개발이 본격적으로 궤도에 접어든 2차 경제개발 5개년 계획(1967~1971년)과 중화학공업 위주의 경제성장이 본격적으로 이루어진 3차 경제개발 5개년 계획 기간(1972~1976년) 및 4차 경제개발 5개년 계획 기간(1977~1981년) 동안 기술 인력에 대한 노동 수요가 지속적으로 크게 증가하였다.

경제활동인구조사를 처음 실시한 1963년만 하더라도 실업률이 8.4%였으나 1970년대에는 4%대까지 하락함으로써 유휴노동력의 무한 공급 시대가 종결되어가고 있었다. 무제한 노동력 공급 시대의 붕괴로 일부 산업에서는 기능인력 부족 현상이 나타나기 시작하였다. 1962년부터 시작된 「제1차 경제개발 5개년 개발 계획(1962~1966년)」의 목표가 성공적으로 달성되면서 고용구조가 바뀌기 시작했으며, 「제2차 경제개발 5개년 개발 계획(1967~1971년)」을 효과적으로 추진하기 위해 제조업 분야의 기능인력 양성·공급이 사회·경제적으로 시급한 현상으로 대두되었다. 따라서 이 기간 동안 필요한 기능 인력 소요를 추계하였으며 5년간 총 소요 인력 49만 3천 명 중 추가 소요를 16만 5천 명으로 추정하고 이 중 실업계 고교 졸업자를 제외하고 9만 6천 명이 직업훈련을 통해 양성해야 할 인원으로 제시되었다. 1970년 이전에는 연평균 30만 명(약 3.5%)씩 증가하던 취업자 수가 1970년대 중반까지 46만 명(약 4.1%)으로 증가하였고, 실업률이 감소해 취업 구조도 개선되었다.<sup>1)</sup>

### (2) 직업훈련보조금제도

1967년 1월 「직업훈련법」이 제정, 발효된 이후 직업훈련 인원은 급격히 증가하여 1967년 10,738명에서 1970년에는 30,558명으로 3배가량 신장세를 이루었다. 이는 1967년 기능 인력 소요 추계 인원과 거의 비슷한 수준으로 인력을 양성한 결과이다. 이 기간 동안에 사업 내 직업훈련과 공공훈련이 거의 같은 비율로 기능 인력의 수요를 충족하였다. 공공훈련의 확대는 정부 예산의 확대에 의존하였지만, 사업 내 직업훈련의 확대는 정부가 제공하는 훈련보조금에 크게 의존하였다(이계우, 2005).

1971년에 정부는 「제3차 경제개발 5개년 계획(1972~1976년)」을 발표하고, 이를 효과적으로 지원하고자 「제3차 인력개발 5개년 계획」을 수립하기에 이른다. 직업훈련을 통한 인력 양성의 양적 규모는 인력수급 계획에 따라 조정하되 질적 개선에 보다 역점을 두었다. 구체적으로 공공직업훈련은 중화학공업과 기간산업 및 수출산업 인력에 역점을 두는 한편, 농어촌 기술훈련과 군 기술훈련을 강화하고자 하였다. 이 계획에서는 기술공 수요가 1970년에 비해 급증할 것으로 예상하고 실업고등전문학교와 직업훈련 시설을 확충하고 과학기술자 공급 초과분을 활용하는 등의 방법을 통해 기술공 공급을 충당하고자 하였다. 이는 이전의 계획보다 기술공 공급원을 명확히 하여 직업훈련의

1) 1970년대 중반에 경기 호황이 지속되고 중화학공업의 개발을 통해 숙련노동력에 대한 수요가 증대하면서 한국의 노동시장에 근본적인 구조 변화가 일어났다. 배무기 교수는 1975년에 농어촌으로부터 도시 지역으로의 무제한적 노동 공급이 종료되었다고 분석하면서 이 시기를 한국 노동시장에서의 전환점(turning point)으로 보았다.

역할을 강조한 것이 특징이다. 한편 기능공의 공급도 1976년에 크게 부족할 것으로 예측하여 기능공 공급원이 되는 실업계 고등학교, 각종 기술학교 및 직업훈련을 확충하도록 하였다.

직업훈련법이 제정된 후 사업 내 직업훈련 실시 기업의 수 및 훈련 인원의 증가는 정부가 제공하는 보조금에 힘입은 효과이며 이는 주로 대기업을 중심으로 이루어졌다. 그러나 제2차 5개년 계획 기간에는 정부의 보조금 예산이 한계에 도달하였다. 사업 내 직업훈련은 1967년의 16개사, 1968년의 43개사, 1969년의 56개사, 1970년의 70개사, 1971년의 81개사로 확대되었고 훈련 인원도 1967년의 3천 명에서 1971년의 1만 4300여 명으로 늘었는데 이는 정부의 보조금에 크게 힘입었던 것이다. 일반회계에서 지출하던 보조금 지급을 중단하자 훈련 시설 및 인원이 크게 축소되었다.

### (3) 사업 내 직업훈련 의무제도의 법제화

이에 중화학공업화를 본격적으로 추진하면서 예상되는 기능인력 부족을 기업의 자율적 훈련으로 충족시킬 수 없다는 판단 하에 인력 계획을 수립하고 정부 주도적 규제 위주의 직업훈련 정책으로 전환하게 된다. 1973년부터 공업계 고등학교에 집중적으로 투자하였으며 아울러 1974년부터는 민간 기업에도 기능 인력을 훈련시켜 공급하는 의무를 부과하게 된다. 결국 1974년 사업 내 직업훈련을 의무화해야 한다는 방침을 확정하고 특별법을 제정하게 된다. 1976년 12월 말까지 시범적으로 광업, 제조업, 전기·가스·수도업, 건설업 및 운수 창고 및 통신업, 서비스업 등 6개 산업, 근로자 500인 이상 사업체에 적용하기로 하였다. 즉 「직업훈련특별조치법」(1974년)을 제정하여 모든 대기업을 제3차 경제개발 5개년 계획 기간(1972~1976년)에 의무적으로 근로자들에게 신규 근로자 양성을 위한 직업훈련과정을 제공해야 했는데, 이러한 사업 내 직업훈련 의무제도는 특히 중화학 산업화 정책을 통해 정부의 수출주도형 개발 공약을 추진하기에 적절하였다.<sup>2)</sup>

2년이 경과한 1976년에는 이전의 「직업훈련법」과 「직업훈련특별조치법」을 통합한 「직업훈련기본법」을 제정하게 된다. 이때 사업 내 직업훈련 의무제도를 대폭 강화하여 적용 대상을 300인 이상으로 하향 조정하고 훈련의무 인원도 근로자의 10% 범위 내에서 매년 기능 인력 수요를 감안하여 업종별로 고시하였다. 위와 같이 직업훈련기본법의 목적은 사업주의 인력 양성 역할을 강화하여 산업사회에서 필요한 기능 인력을 스스로 공급토록 하기 위한 규제였으며 그 핵심은 사업 내 직업훈련 의무제도로서 1979년도에는 9만 명 이상이 사업 내 직업훈련을 통하여 양성·배출되었다. 따라서 제3차 및 제4차 경제개발 5개년 계획 기간의 기능 인력양성 훈련에는 공공훈련보다 사업 내 직업훈련이 대중을 이루게 되었다.

본래 사업 내 직업훈련의 가장 큰 이점은 자체적으로 필요한 인력을 자체 수요에 맞게 양성할 수 있다는 점과 일부 기초 시설을 제외한 훈련 시설은 기존의 생산 시설과 장비의 이용이 가능하고 또한 실습 자료로 생산재 혹은 스크랩 등을 활용할 수 있으며 조장, 반장 등의 현장요원을 생산 작업과정에서 훈련교사로 겸용할 수 있어서 집체 훈련에 비해 전반적으로 훈련비용이 저렴하게 소요된다는

2) 그러나 시행 경과 훈련의무 인원을 업종이나 규모에 관계없이 일률적으로 정한 것이 기업에 무리가 있었으며, 법을 강제 규정했음에도 기업체의 형편상 훈련 실시가 어려운 경우를 간과하였다. 민간 기업은 너무 경직되고 일률적이며 실현 불가능한 이 제도에 강력히 저항하였다.

점이다. 이는 독일식 이원화(dual) 훈련제도 중 도제제도의 개념에 기초한 것이었다. 그러나 실제로 우리나라에서 이루어진 대부분의 사업 내 직업훈련은 생산 과정에서의 도제제도식 현장훈련이 아니라, 집체 훈련 방식이었다.

직업훈련기본법 하에서는 만약 기업이 사업 내 직업훈련 의무제도를 시행하지 않을 경우, 대신 직업훈련과세를 납부할 수 있도록 하였다. 즉 사용자들에게 사내 직업훈련의 의무와 직업훈련비 분담금 납세(levy)의 의무 중 하나를 선택할 수 있게 한 것이다. 그 결과 1978년에는 직업훈련 의무가 부과된 기업 중 약 70%가 사업 내 직업훈련 프로그램을 도입했으며 나머지 기업은 직업훈련분담금을 납부하는 쪽을 선택하였다. 그러나 1979년 제2차 오일쇼크로 경제성장이 둔화되어 사업 내 직업훈련 의무제도는 대기업에만 부과됐고 이에 따라 공공직업훈련 활동은 전과 비슷한 수위에서 계속 유지됐지만 기업의 직업훈련은 급격히 감소하게 되었다. 더욱이 사업 내 직업훈련 의무가 부과된 기업 중에서 사내직업훈련을 실시하는 대신에 훈련분담금을 납부하는 기업의 비중이 급격히 증가하였다. 이는 사내훈련비에 비하여 분담금의 납부가 상대적으로 더 유리하였기 때문이다.

어쨌든 이 시기에 직업훈련제도를 시행한 것은 인문학을 선호하는 국민들의 의식을 개혁하여 기술 중시 인식을 제고하고 직업훈련에 대한 공감대를 넓혀 기능인력 양성에 큰 기여를 했음에 틀림없다. 정부의 적극적 개입으로 자격을 보유한 기능인력이 대폭 증가하였으며 기업 내 직업훈련소와 인정직업훈련기관을 중심으로 직업훈련기관이 늘어나면서 직업훈련시장의 기반이 구축되기 시작하였다. 당시에는 정부의 주도적, 적극적 역할의 긍정적 측면이 강조되고 그 부정적 측면은 그리 크게 부각되지 않았다(김수곤, 1992). 1인당 국민소득이 1,000불에도 못 미치는 개발도상국의 입장에서 동 제도를 성공한 것도 찾아보기 힘든 사례라 하겠다. 그 배경에는 군사정권 아래에서 정부의 강력한 리더십의 영향도 분명히 있었다.

#### (4) 훈련교사 양성을 위한 중앙직업훈련원의 설치

직업훈련제도 설계 당시 시급하게 서둘렀던 사업 중의 하나는 직업훈련교사를 확보하는 것이었다. 훈련교사 자격을 갖춘 사람은 소정의 면허과정을 이수하여 훈련기법 등을 습득한 다음 교사자격을 취득할 수 있었는데, 이러한 교원은 절대적으로 부족하였다. 특히, 집체훈련과정으로 운영되는 공공훈련시설의 교사는 이론과 실기능력을 겸비한 전문적 능력이 있어야 하므로 한국의 노동청은 그런 인력을 장기과정으로 전문적으로 양성하여야 하였다.

이에 한국 정부는 국제원조에 의해 중앙직업훈련원을 설치하여 1972년부터 주물, 목형과를 비롯한 6개 공과에서 연간 180명의 훈련교사를 배출하였다. 고졸자를 대상으로 선발하여 2년 동안 전공과목에 대한 이론과 실기를 중점적으로 훈련하였는데, 대체로 실기가 50~60%를 차지하고 전공이론이 25%~35%, 교직교과목이 5%~15% 수준이었다. 당시 전문대학이나 대학의 교육과정이 이론에 치우쳐 있던 점을 감안할 때 중앙직업훈련원의 교육과정은 실기 중심적인 특성을 가지고 있었다. 이와 같이 중앙직업훈련원을 통해 양성된 직업훈련교사는 1970년대 중후반에 신설된 많은 직업훈련기관으로 배치되어 직업훈련 교사수급에 크게 기여하였다.



### (5) 국제기구 및 선진국 원조에 의한 공공훈련시설 확충

1960년대 한국정부는 산업화를 추진하면서 공공훈련시설 확보에도 심혈을 기울였으나 시설을 마련할 재정적 부담, 기술적 전문성이 부족하여 직업훈련사업을 추진하는데 한계가 있었다. 이런 문제를 해결하기 위해 국제협력기구와 선진공업국인 독일, 일본, 벨기에 등의 협력으로 중앙직업훈련원과 한독부산직업훈련원, 대전직업훈련원, 한백창원직업훈련원 등을 설립하게 되었다. 또한 미국 요직 인사의 방한이 계기가 되어 정수직업훈련원을 설립하게 되었다(서상선, 2002). 특히 직업훈련법의 초안제정과 동시에 한국정부는 직업훈련교사의 양성과 교재개발이 급선무라고 생각하고 UNDP 및 ILO에 원조를 신청하여 250만불의 원조를 받았다.

## 3) 1980년대 직업훈련제도의 성장기

### (1) 경제 및 노동시장 환경

1980년대 초반에 들어서면서 세계적으로 경제 침체가 계속되고 보호무역주의가 확산되는 등 대외 여건이 어려워지고 국내에 정치·사회 불안정이 겹치면서 경제는 수출 부진에 따른 성장 둔화, 원유 수입 증가에 따른 국제수지 악화, 심각한 인플레이션이라는 삼중고에 시달리게 되었다. 이로 인해 성장률은 마이너스를 기록했고 실업률은 5.2%에 달하였다. 이 시기의 노동시장 상황은 중성장·중실업기라고 표현할 수 있다. 1980년대에는 전반적으로 경제성장률이 연평균 7%로 고성장 기조를 유지했지만 산업구조가 노동 집약적 산업에서 자본 집약적 산업으로 이동하면서 취업구조에도 반영되었다. 1976~1986년까지 10년간의 산업별 취업자 변화를 보면 1차 산업에서 취업자가 급격히 감소(88.1%)한 반면, 2차 산업(48%)과 3차 산업(86.8%)에서는 크게 증가하였다.

1982년부터 적용되는 「제5차 경제개발 5개년 계획」은 명칭을 「경제사회발전 5개년 계획」으로 변경하였는데, 이는 향후 경제개발과 더불어 사회개발도 중시하며 양 위주의 개발 전략에서 질 위주의 성장 전략으로 전환하겠다는 의미가 담겨 있다. 이와 같이 1980년 이후에는 경제·산업구조가 변화됨에 따라 직업훈련에 대한 새로운 요구가 대두되었고 동시에 소득수준이 높아짐에 따라 과거의 비진학자였던 훈련대상 자원이 감소하게 된다. 즉 노동집약적 산업에서 기술집약적 산업으로, 대량생산 체제에서 다품종 소량생산 체제로 산업구조가 전환되면서 다기능·고급 기술 인력이 필요하게 되고, 신규 기능인력의 양성 외에 이미 취업한 기능인력의 질적 개선과 숙련도 향상이 필요하게 되었다. 소득의 증가 및 교육에 대한 사회적 인식이 높아지면서 대학 진학률이 높아지고 중등 수준의 직업교육 및 단기 직업훈련에 대한 수요가 격감하면서 신규 기능인력 양성의 대상이 감소한 것이다.

### (2) 직업훈련 지원체계의 확립

이 시기에는 경제사회 환경이 어려워졌음에도 직업훈련 통합관리기구의 설치, 직업훈련 시설의 확충, 인프라 구축을 통해 성장을 추구하고 여성 및 장애인에게 훈련 기회를 제공함으로써 상대적으로 소외된 계층까지 포용해 나갔다.

먼저, 민간 기업의 경기가 위축되고 안정 성장을 추구하면서 사업 내 직업훈련의 실시가 줄어들자 정부는 한국직업훈련관리공단을 설립하여 공공직업훈련 체제를 대폭 강화하였다. 1982년에 설립된 한국직업훈련관리공단은 노동부 산하 24개 공법인 훈련원과 직업훈련연구소, 과기처 산하의 창원 기능대 및 자격검정을 담당하던 한국기술검정공단을 통합한 것이다. 그동안 여러 부처 및 단체 등으로 다원화되어 있던 기능인력의 양성과 검정을 일원화하여 효율적으로 추진할 수 있게 되었다.

또한 청소년층 여성들의 능력을 개발하고 여성인력을 고급화하고자 1986년 여성전용직업훈련원 설립 작업에 착수하여 1987년 4월 한국 최초의 여성전용직업훈련원이 탄생하였다. 그때까지의 기능교육은 대부분 남성 위주로 이루어져왔을 뿐만 아니라 여성에 대한 직업훈련 기회는 일부 공공기관 및 YWCA 등 사회단체가 주관한 여성 대상 교육훈련과정인 것이 거의 전부였다. 그리고 장애인에게 직업훈련을 통해 잠재능력 개발 기회를 부여하고 직업능력을 갖춘 기능인으로 양성하여 삶의 질을 개선하고자 1987년 12월 한국 최초로 일산장애자직업훈련원을 설립하였다.

### (3) 사업 내 직업훈련 의무제도의 변화

1980년대 초부터 기능공 양성을 주도하던 사업 내 훈련 실시 기업과 훈련 인원이 점차 감소하고 소득의 향상 등으로 3D 업종의 심각한 인력 부족에 직면하자 1987년 「직업훈련기본법」 개정을 통해 사업주의 훈련의무 부과 기준을 변경하게 된다. 즉 의무 부과 기준을 ‘전년도 상시근로자 수’에서 ‘전년도 지불임금 총액’으로 변경하였다. 또한 기업의 훈련비용 투자 범위를 훈련 실시만이 아닌 시설 장비 및 인프라 구축 관련 사업으로 확대한다. 이 법에 의하면 해당 업체에게는 근로자에게 지급하는 임금 총액의 20/1,000 범위 내에서 노동부 장관이 매년 산업별·규모별로 책정 고시한 훈련 비율에 해당 기업이 근로자에게 지급할 연간 임금 총액을 곱하여 산출한 금액을 의무적으로 직업훈련비용으로 사용하도록 하였다. 의무 이행 방법은 사업 내 직업훈련을 실시하거나, 노동부 장관이 지정하는 다른 직업훈련을 실시하는 자에 대한 지원, 당해 사업주가 고용한 근로자에 대한 교육훈련의 지원, 직업훈련에 필요한 시설의 설치 및 장비의 구입 등으로 직업훈련 의무 비용을 사용하게 하였고, 이행하지 않으면 분담금을 납부하도록 하였다.

한편 1970년대의 고도성장을 뒷받침하기 위한 국가 주도적인 신규 인력공급이라는 패러다임이 퇴조하고, 1980년대 이후에는 안정적인 성장을 뒷받침하기 위한 재직근로자의 지속적인 직업훈련이 중요해졌다. 이에 따라 사업주의 직업훈련 의무에서 재직근로자 향상훈련까지 범위를 확대하였다. 양성과정만 인정하던 훈련의무제의 기준을 변경하여 최대 80%까지 재직근로자 향상훈련과정을 인정하였다. 한편 1980년 전후로 제2차 오일쇼크 이후 해고 사태가 발생하면서 실직 근로자를 대상으로 3~6개월의 단기 전직(직업)훈련 프로그램을 실시하기도 하였으며 1986년부터 훈련 기간 중의 생계비를 일부 지원하는 실업자 전업촉진훈련 사업이 시작되었다.

이와 같이 경제·사회 환경 변화에 따라 제도를 변경하여 추진하였지만, 기업 자체에서 필요한 인력을 스스로 양성하여 현장에서 쉽게 적응할 수 있고, 기존의 생산 시설과 장비를 훈련시설로 활용할 수 있다는 사업 내 직업훈련의 장점이 있음에도 많은 문제점들이 지적되었다. 사업 내 직업훈련 의무제도 또는 분담금제도는 사업 내 직업훈련에 대한 과도한 규제로 오히려 기업체의 훈련 참여를 저해한다는 지적이 대표적이다. 예를 들어 정부는 훈련 교과과정, 훈련 기간, 훈련 시설 및 장비, 훈련교사 및 교재



등 직업훈련 전반에 대해 일정한 기준을 규정하고 이 기준을 준수하지 않을 경우 훈련비용을 인정하지 않았다. 따라서 많은 기업들이 사업 내 직업훈련을 기피하고 분담금 납부를 선택하게 되었다. 1986년에 이르러서는 사업 내 훈련 의무가 부과된 기업의 약 2/3가 사업 내 직업훈련과정을 제공하기보다 훈련분담금을 납부하는 쪽을 선택했다(이계우, 2005). 이러한 직업훈련분담금은 당시 경제개발을 추진하기 위한 기술인력 확보를 위한 정부의 불가피한 선택이기도 하였지만, 정부기관이 관장하는 공공직업훈련 프로그램들을 위한 재원 조달의 주요 창구가 되었다.

#### 4) 1990년대 직업훈련제도의 전환기

##### (1) 경제 및 노동시장 환경

1987~1997년의 노동시장은 연평균 실업률이 2.4%로 거의 완전고용 상태를 기록하였으며 이 기간을 중성장·저실업기로 요약할 수 있다. 1980년대 후반부터 저환율, 저유가, 저금리 등 3저 호황으로 두 자릿수의 성장률을 기록하기도 하였지만, 대외 경제환경의 변화와 더불어 1987년 민주화선언 이후 노사관계 환경이 급변하여 소품종 대량생산 체제가 한계에 봉착하게 되었다. 이 시기의 노동력 공급구조의 특징은 고학력화, 여성의 경제활동참가 증가 등을 들 수 있는데 이에 힘입어 경제활동참가율은 1980년대 중반부터 완만하게 상승하기 시작하여 1990년에 60%대를 기록하였으며 외환위기 직전인 1997년에는 62.5%까지 상승하였다. 한편 노동수요 측면에서의 특징은 서비스산업화 경향으로 산업구조의 변화가 매우 빠르게 진행되었다. 또한 자동화·기술고도화가 진행됨에 따라 제조업의 경우 단순인력에 대한 수요가 감소하고 고급인력에 대한 수요 증가로 나타났다.

##### (2) 기능대학 개편과 공동직업훈련원 설치

1977년 기능대학법이 제정·공포되어 창원기능대학이 최초로 설립되었다. 당시 기능장은 고도로 숙련된 실무 기능, 전문 분야와 관련된 기능과 이론과 지식은 물론 기업경영에 관한 지식도 갖추어 현장기능자들을 지도하고 경영적 역할도 수행하였다. 설립 당시 기능대학은 기계공학학과, 판금용접학과, 금속학과, 차량정비학과, 전기학과, 전자학과, 열 설비학과, 위험물관리학과 등 9개 학과로 편성되었고 정원은 290명이었다. 이론 대 실습 비율이 34대 66으로서 실습 위주의 기능 교육을 실시하여 2년간 2,828시간으로 2년제 전문대학보다 현저히 훈련 수준이 높았다. 그러나 1990년대 고학력화 및 사회적 요구의 증대로 인해 기능대학 졸업생에게도 전문대학의 전문학과와 동등한 산업학사 학위를 수여하게 된다. 2000년대 중반에 들어 한국폴리텍대학으로 개편하면서 산업체의 인력 수요를 좀 더 유연하게 반영하기 위해 2년제 과정과 함께 1년제 기능사 과정도 확대하였다.

1990년에는 직업훈련발전기본계획을 수립하여 직업훈련촉진기금을 재원으로 공동직업훈련원을 건립하기 시작하였다. 직업훈련촉진기금의 주된 기여자가 산업체였기 때문에 정부는 1993년 공동직업훈련원을 사업주 단체인 대한상공회의소로 이관하였다. 이에 따라 독일 등 선진국과 같이 민간 경제단체가 중심이 된 민간주도 직업훈련을 기대하였다. 기대만큼 사업주 단체의 참여도 및 관심을 이끌어내지는 못하였지만 부산, 군산, 광주, 인천, 경기, 옥천, 홍천, 공주 등 8개소가 대한상공회의소 소속 직업훈련원으로 운영되어 양호한 훈련 성과를 보이기도 하였다.

### (3) 한국기술교육대학교의 개교

앞에서 살펴본 바와 같이 직업훈련교사 정규양성과정이 1972년부터 중앙직업훈련원에서 운영되면서 1970년대 직업훈련기관의 급성장에 따른 교사 수요에 대처하여 왔다. 그러나 1980년대 초, 공공직업훈련 시설이 완비된 이후 교사수요가 급감하고 교사에게 요구되는 자질 수준이 높아짐에 따라 교사양성과정에 새로운 변화의 요구가 발생하였다.

이에 따라 4년제 직업훈련교사양성 정규대학의 설립을 추진하였다. 당시 일반 공과대학의 교육은 지나치게 이론 중심으로서 산업 현장에 필요한 직무 수행 능력을 육성해야 하는 훈련교사 양성과정으로 부적절하다는 의견이 지배적이었다. 약 4년의 준비 과정을 거쳐 1991년 11월에 대학 명칭을 ‘한국기술교육대학’으로 하여 개교하였다. 설립 당시의 학과는 산업기계, 생산기계, 제어기계, 동력기계, 전기, 전자, 정보통신, 조형 등 공학계열이었고 학생 수는 240명이었다.

이후 현재까지 한국기술교육대학교에서의 훈련교사양성과정은 정규과정과 교직원훈련과정으로 대별된다. 전자는 교육법에 의해 대학입학자격이 있는 사람을 대상으로 4년 동안 이론과 실기를 겸비한 훈련교사 양성을 목표로 하고, 후자는 전문직종 분야에 자격과 소양을 갖춘 사람에게 4주간의 교직원과정을 거쳐 단기간 교육하여 훈련교사 면허를 부여하는 과정이다.

## 2. 적극적 노동시장정책으로서 직업훈련(직업훈련의 혁신)

### 1) 고용보험제도의 도입과 직업훈련

#### (1) 경제 및 노동시장 환경

국가주도의 계획경제는 「제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987~1991년)」으로 종결되고 인력양성에 대한 새로운 요구를 받아들이면서 정부는 「신경제 5개년 계획(1993~1997년)」을 수립하게 된다. 새로운 요구는 한국 노동시장의 구조전환에 따른 것이었다. 급격한 임금인상과 더불어 인력부족이 본격화되고 여성 경제활동참가율의 증가에 따른 서비스경제화가 진전되었다. 1988년부터 1997년까지 10년간 실업률이 2% 수준에서 안정되어 거의 완전고용을 실현하였지만 민주화운동과 더불어 노동운동이 급격히 일어나면 임금인상도 급격히 이루어지게 되었다.

국내에는 정치적 민주주의에 대한 열망이 강하게 표출됨과 함께, 세계화의 물결에 따라 경제전반에 걸쳐서 자유주의 시장경제 원칙이 강하게 주장되었다. 따라서 정부는 민간 기업의 자유로운 활동을 보장하는 큰 틀을 만들고, 정부의 시장에 대한 개입은 소비자의 안전과 기업 간의 원활한 경쟁을 확보하는 차원에서 최소화해야 한다는 주장이 받아들여졌다. 공익을 위하여 정부가 시장에 개입하는 경우에도 기업 활동에 대한 직접적인 규제보다 기업이 공익에 합당한 활동을 하도록 유인하는 간접적인 규제를 하도록 강조되었다.

## (2) 고용보험법 제정에 따른 직업능력개발사업으로의 개편

정부의「신경제 5개년 계획(1993~1997년)」에 따라 산업인력의 효율적 양성 및 관리에 관한 종합적인 개편 계획을 수립하게 된다. 이는 1994년 ‘산업인력수급 원활화 방안과 직업능력개발체제 개편 계획’으로 구체화되었다. 직업능력개발체제 개편의 주요 내용은 정부(공공)와 민간의 역할 분담이다. 즉, 기업에 필요한 기술 기능인력은 민간 기업이 훈련시장을 이용하여 자율적으로 양성하고, 정부는 기업이 자율적으로 필요한 기술 기능인력을 양성하도록 유인하고 유도하는 정책을 쓴다는 역할 분담이다.

이러한 배경 하에서 직업훈련제도가 변화하는 결정적 계기가 발생하게 되는데 이는 고용보험제도의 도입이다. 1995년 고용보험제도의 일환으로「직업능력개발사업」을 재편하였으며 이에 따라 직업훈련 의무제도는 폐지되었다. 또한 직업능력개발의 중심이 신규 기능인력 양성에서 재직근로자 향상훈련 및 근로자 평생 직업능력개발 지원으로 전환되었다. 요컨대 과거 제조업 중심의 일부 업종 및 일정 규모 이상의 기업에게만 적용되던 직업훈련 의무제를 폐지하고, 모든 기업·근로자를 대상으로 직업능력개발 지원을 시작한 것이다. 지원방식도 과거 기업에 사업 내 직업훈련 의무를 일률적으로 부과하고 선택적으로 훈련분담금 납부 의무를 부과하는 방식에서 벗어나, 모든 기업에 일률적으로 고용보험료의 일환으로 훈련분담금 납부 의무를 부과하고 훈련을 실시하는 기업에게 훈련비를 환급·지원하는 자율적 인센티브 체계로 개편되었다. 즉 기업이 직업훈련제도를 수행하면 그 훈련비용을 환불해줌으로써 기업이 근로자 훈련을 자발적으로 시행하게 하는 것이다.

고용보험제도는 기업에 직업훈련분담금 납부의 의무를 일괄적으로 부과한다는 점에서 많은 개도국이 채택한 훈련분담금 납부제도와 비슷하다. 그러나 훈련을 실시한 경우에 훈련분담금 납부액을 다시 환급해주기 때문에, 기업에 자율적으로 훈련을 실시할 유인을 제공하고 중소기업 등 정책적으로 고려할 대상에게는 우대 지원을 한다는 점에서 많은 개도국이 채택한 훈련분담금제도와 구별된다.

이러한 유인제도가 기업이 자발적으로 근로자들의 직업능력개발사업에 참여하게 하는 데 큰 도움이 된 것은 확실하다. 2002년의 근로자 직업훈련 참가율과 환급 유인제도가 도입되기 이전(1994년)의 직업훈련 참가율을 비교했을 때, 1994년에는 직업훈련의무가 부과된 기업(근로자 150명 이상 고용 기업)의 오직 22.5%만이 근로자를 교육시킨 반면, 2002년에는 150명 이상의 근로자를 고용한 기업의 직업훈련 참여율은 63%로 증가하였다. 또한 기업에서 훈련을 받은 근로자의 수를 비교해보아도 고용보험법제도가 과거의 분담금제도 때보다 근로자의 훈련에 더욱 긍정적인 효과를 가져왔다고 할 수 있다. 이는 고용보험제도의 틀 내에서 실업 급여·고용안정 사업 등과 연계한 적극적 노동시장정책의 일환으로 직업훈련제도가 자리매김하였다는 것을 의미한다.

1997년 말에는「근로자직업훈련촉진법」(2004년에「근로자직업능력개발법」으로 개칭)의 제정을 통해 본격적인 신 직업능력 개발체제로 진입하게 된다. 과거의「직업훈련기본법」은 기능인력 양성에 많은 기여를 하였지만 훈련 요건 및 절차가 매우 엄격하여 다양한 직업능력개발의 기회를 부여하고 체계적으로 지원하는 데 한계가 있었다는 반성에 근거한다. 또한 1995년 이후 한시적인 사업주의 직업훈련의무제도와 고용보험의 직업능력 개발 사업이 동시에 진행됨으로써 두 사업이 이원적으로 운영되는 비효율성이 남아 있었다.「근로자직업훈련촉진법」을 통해 각종 규제가 철폐되면서 자율적

훈련, 수요자 중심의 훈련, 재직근로자의 직무능력 향상 중심의 훈련 등으로 전환이 가시화되었으며, 정부는 이를 지원·촉진하는 보조자적 입장을 견지하게 되었다. 이 기간 중 훈련 인원 증가를 주도한 것은 사업 내 훈련으로, 1992년 12만 명 수준에서 1998년 26만 명까지 2배 이상 증가하였다.

그러나 기업의 입장에서 직업능력개발사업의 고용보험제도로의 개편은 직업훈련 의무제도가 내포하는 본질적 문제점을 해소한 것은 아니었다. 고용보험법상의 직업능력개발사업은 민간 기업이 자신들의 필요에 의하여 직업훈련을 보다 자율적으로 실시하게 하고 정부는 이러한 기업의 수요를 지원한다는 기본 취지에도 불구하고 이전의 직업훈련 의무제도에서와 같이 실제 시행 과정에서 많은 규제가 있어서 민간 주도의 자발적 훈련이 되기 어렵다는 지적도 있다.

그러나 훈련시장은 완전경쟁적이 아니어서 자율적 시장 원리에 맡겨둘 경우 시장실패가 발생하게 된다. 훈련은 공공재이기 때문에 훈련된 근로자를 채용하면 누구나 그 혜택을 볼 수 있고, 따라서 누구도 그 훈련비용을 자발적으로 부담하지 않고 무임승차(free riders)를 하고 싶어 하기 때문이다(나영선·강순희, 2011). 한국 정부가 모든 기업이 다 훈련분담금을 부담하고 훈련을 한 기업에는 그 훈련비를 환급해준다는 원리를 도입함으로써 기업이 자발적으로 훈련할 수 있는 유인을 제공하고자 하는 것은 이러한 시장실패를 예방하기 위한 것이었다. 특히 재정적으로나 규모면에서 취약한 중소기업이 훈련을 한 경우에는 더욱 유리한 비율로 훈련비를 환급해주도록 제도를 설계하였다.

## 2) 사회안전망으로서의 직업훈련

### (1) 경제 및 노동시장 환경

노동시장의 변화와 함께 1993년 말 세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 세계화로 대표되는 세계 환경변화에 한국은 신속히 적응하지 못하였다. 1997년에는 1인당 국민소득이 1만 불을 넘어 IBRD 용자대상국에서 졸업하고 중진 공업국으로서의 위상을 확고히 한 후, 아시아의 용으로 각광받으면서 개발도상국의 선진국으로의 발전 모델로 연구되기까지 했다(고성장 속에서 세계 11위의 무역대국, OECD 가입). 그러나 1997년 1월 23일 한보철강 부도, 대기업들의 연쇄적인 부도, 부도 유예 협약, 화의, 법정관리, 계속되는 주가 하락과 환율 상승, 한국은행 외환 보유고의 고갈 등 일련의 사태 이후, 1997년 11월 21일 결국 IMF에 구제금융을 공식 요청하기에 이르렀다(이운호, 2000).

기업은 경영 여건을 개선하기 위해 신규채용을 억제하고 구조조정을 본격적으로 진행함에 따라 1997년 4/4분기 2007만 1천 명에 달한 취업자 수는 1998년 2월 1,952만 6천 명으로 전년 동월 대비 3.7%의 큰 감소를 보였다. IMF 자금 지원 신청 직후인 1997년 말부터 급등하기 시작한 실업자 수는 1997년 4/4분기 56만 1천 명에서 1998년 123만 5천 명으로 급격히 증가하여 실업률이 5.9%로 높게 나타났다. 또한 기업의 구조조정으로 인해 실직한 전직실업자는 1997년의 32만 명에서 1998년 107만 9천 명으로 크게 증가하여 전체 실업자의 87.4%를 차지하기에 이르렀다.

## (2) 실업자 직업훈련의 대폭적인 확대

이에 한국 정부는 1998년 3월 종합실업대책을 수립하는데 이 중에서 직업훈련대책은 단기간에 대규모 훈련 프로그램을 제공하여 실업자의 노동시장 복귀를 통한 고용안정에 크게 기여한 것으로 국내외적인 평가받고 있다. 특히 IT 분야 훈련을 확대하여 IMF 경제위기 극복에 기여하였을 뿐만 아니라 IT 강국으로 도약하는 토대를 마련하였다. 당초 실업자직업훈련 인원은 6만 5천 명 수준이었으나 (1997년) 33만 명(1999년)으로 증가하였는데, 이 중 IT 분야에 참여한 훈련생의 규모는 7만 6천 명에 달한다.

이와 같이 IT 분야 훈련에 집중적으로 투자하게 된 이유는 청년실업 문제와도 관련이 있다. 청년실업 문제를 해결하기 위해 정부가 핵심적으로 추진한 것이 IT 분야 직업훈련이기 때문이다. 실업자직업훈련 참여자의 학력별 분포를 보면 전문대졸 이상의 고학력자가 62%(1999년), 66.9%(2000년)에 달하고 있다. 인력수요 측면에서도 IT 산업의 급속한 성장이 IT 분야 훈련공급을 요구하였다. 특히 이런 성장세는 외환위기로 전체 경제성장률이 6.7%를 보인 1998년에도 두드러져 20.7%로 성장하였을 뿐만 아니라 23.8%의 성장 기여율을 보였다. 정부에서는 이와 같이 IT 산업이 다른 산업보다 성장 속도가 빨라 인력의 흡수가 용이하다고 판단하고 있었기 때문에 다양한 형태의 IT 분야 훈련을 강화해 실업문제를 해결하고자 하였다.

1997년 IMF 경제 위기 시 신속하게 대규모 실업자직업훈련 프로그램을 제공하여 전 국민의 직업능력 향상을 도모한 점은 높이 평가받을 만하다. 특히 고학력 청년실업 문제를 해결하는 과정에서 IT 분야 훈련에 주력함으로써 전반적인 재취업 성과를 개선하였을 뿐만 아니라 IT 산업 고급인력 수요에 대응하기 위해 특히 민간 부문의 IT 분야 전문교육을 병행하여 한국이 IT 강국으로 발돋움하는데 양적·질적으로 기여하였다고 볼 수 있다. 이는 위기를 기회로 바꾼 적절한 사례가 될 수 있다. 특히 최근 세계화로 인한 경쟁 심화 속에서 평생직업능력개발이 근로자의 적응력을 높이고 원활한 구조조정을 가능케 하는 수단임을 고려할 때, 한국이 직업훈련을 통해 외환위기를 조기 극복한 것은 다른 나라의 직업훈련 정책에 중요한 시사점을 준다고 하겠다.

## (3) 중소기업직업훈련컨소시엄

2001년도부터 도입된 중소기업직업훈련컨소시엄은 생산 인력 부족으로 어려움을 겪고 있는 중소기업에 우수 인력을 양성·공급하고(양성훈련) 재직근로자의 능력개발(향상훈련)을 촉진하기 위해 도입되었는데, 특히 대기업의 시설과 훈련 노하우를 공유함으로써 중소기업 훈련 활성화에 크게 기여하였다고 국내외적으로 평가받고 있다.

2001년에 6개 컨소시엄이 운영되었는데 2007년 6월에는 70개로 증가하였으며, 참여 중소기업 수는 2001년의 1,029개소에서 동 기간 59,833개소로 증가하였다. 그 성공 요인은 세 가지로 요약된다. 첫째, 중소기업의 조업 차질을 최소화하기 위하여 야간 훈련·파트타임훈련 등으로 제공하고 둘째, 중소기업의 전문성 및 훈련프로그램 부족은 대기업 등 운영기관의 우수한 역량을 활용한 것이다. 훈련비용 부족 문제는 중소기업에 대한 훈련비용 우대환급 제도이다. 평가 결과 대기업과 협력업체 간에 공동훈련 모델을 구축, 시간제, 야간 훈련 등 유연한 훈련 코스를 제공함으로써 훈련 요구 충족, 훈련에 참여한



근로자들의 작업 태도 및 성취도 향상(고용주 평가), 훈련컨소시엄 참여 사업주·근로자 만족도는 91.2%에 달하였다(한국직업능력개발원, 2004). 훈련에 참여한 중소기업체의 훈련비용 환급율은 과거의 4%에서 49%까지 상승하여 상대적으로 대기업에 유리한 역진성을 개선한 점이 지적되었다. 이러한 중소기업직업훈련컨소시엄 사업은 2004년 OECD, Employment Outlook보고서, 2005년 3월 OECD 평생학습 국제회의 등에서 성공 사례로 소개된 바 있으며, 현재는 국가인적자원개발컨소시엄 사업으로 확대하여 실시되고 있다.

### III. 직업훈련제도 추진을 위한 법과 제도

#### 1. 법령

한국의 직업훈련 정책은 법령과 함께 지속적으로 진화, 발전하여 왔다. 초기에는 제조업 중심 기술·기능 인력 양성을 위한 직업훈련 정책 추진의 근거가 되었으며, 고용보험법으로 통합되면서 적극적 노동시장 정책으로서 직업훈련제도의 발전을 이끌고 있다.

이미 부분적으로 살펴보았듯이, 1967년의 「직업훈련법」 제정으로부터 1976년 「직업훈련기본법」 제정 및 개정, 1995년의 「고용보험법」 시행, 1999년 「근로자직업훈련촉진법」 제정, 그리고 2004년의 「근로자직업능력개발법」 제정에 이르는 한국의 직업훈련 관련 법령의 배경과 주요 내용을 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 직업훈련법령과 직업훈련제도의 변화

구분	고용보험 도입 이전			고용보험 도입 이후	
	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
경제개발 계획단계	제1, 2차 경제 개발 5개년 계획 시기	제3, 4차 경제 개발 5개년 계획 시 기(중화학공업화 고 도성장도약기)	제5, 6차 경제 개발 5개년 계획 시 기(자율과 개방 경제 안정기)	중성장·저실업기 및 1997년 경제 위기	글로벌경제 진입, 국내 경제성장을 하락
경제지표 (1인당소득)	80달러	254 → 1,676달러	1,645 → 5,418달러	6,417 → 9,438달러	10,841 → 20,000달러
법령 제·개정	직업훈련법 (1967년 제정)	직업훈련특별 조치법(1974), 직업훈련기본법 (1976) 및 직업훈련 촉진기금법(1976)	직업훈련기본법 제4 차 개정(1987)	고용보험법(1995) 및 근로자직업 훈련촉진법(1999)	근로자직업능력 개발 법(2004)

제 I 장

개발  
협력  
이슈

제 II 장

제 III 장

제 IV 장

구분	고용보험 도입 이전			고용보험 도입 이후	
	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
인력 수요 변화와 대응전략	농업국가에서 경공업국가로 진입하면서 단순 기능공의 수요 증가 → 학교교육을 통한 기능 인력 확보 에 치중, 직업훈련제 도설립, 직업훈련보조금 제도 도입	중화학공업 경제로 전환하면서 기능 인력 수요 증대, 기능 인력부족 심각 → 대량이농 으로 인한 무기능 인력 무제한 공급, 실업고등학교설치, 공공직업훈련 확대, 훈련의무제도 실시, 훈련분담금 제도 도입	사업내 직업훈련 수 요 감소; 공공직업 훈련 강화: 한국직업 훈련관리공단설립 (1982); 고급직업훈 련과정 신설(기능장 과정)	신규근로자의 수요가 줄어들고 기 존 근로자의 기술수준향상 수요가 증가되어, 사 업자의 자율적인 직 업훈련 유인: 실업자 사회 안전망으로서 의 훈련	노동시장유연화, 평 생직업훈련 체계 구축, 취약계층 훈련강화

## 2. 추진 체계

### 1) 직업훈련 행정조직

1960년대 초 직업훈련법안이 국회에서 통과될 것이 확실시되자 노동청은 직업훈련 사업을 본격적으로 추진하기 위한 준비 작업으로서 전담부서를 설치하 된다. 그 무렵에는 직업훈련 전문조직도 두었는데 이는 직업훈련 사업을 효율적으로 운영하고 직원들의 전문성을 제고하기 위한 목적이다.

1966년 노동청 기획관리관실 소속으로 직업훈련담당관실을 설치하였으며, 그해 직업안전국 소속 하에 직업훈련과 기능검정을 분리하였다. 이후 직업훈련국 하에 훈련기획과, 공공훈련과, 사업내훈련과, 기능검정과를 두어 다시 통합하였으며 훈련정책과, 능력개발과, 훈련지도과, 자격진흥과로 구성된 능력개발심의관실로 변천하기까지 여러 번의 조직개편이 있었다. 2014년 현재 직업능력개발심의관실 조직은 직업능력정책과, 직업능력평가과, 인적자원개발과로 운영되고 있는데, 기술자격제도는 직업 능력평가과에서 관장하고 있다. 중앙조직은 정책의 입안, 설계에 주력하는 반면, 40여개의 지방노동관서와 고용센터, 한국산업인력공단 지부, 지사가 훈련비 지급 및 훈련기관 관리 등을 담당하고 있다.

### 2) 직업훈련 실시 기관

고용보험법 직업능력개발사업으로 통합되기 이전까지 직업훈련집행기관은 공공과 민간의 두 축으로 크게 구분될 수 있다. 이 중 공공직업훈련기관은 산업계 인력수요 변화에 따라 기능대학화, 대한상의 공동직업훈련원의 설치 및 이양 등 끊임없이 개편을 시도하여 왔다. 민간직업훈련으로서 사업내 직업훈련기관은 산업화 단계에서 기능공 양성 규모에 있어서 양적으로 가장 큰 기여를 하였다. 또한 현재 민간훈련기관의 모체가 된 인정직업훈련은 공공 및 사업 내 훈련을 통해 양성되기 어려운 직종의 인력 양성을 담당하였다.

### ① 공공직업훈련

일정 단계가 지나면, 공공훈련 시설은 정부에서 직접 운영하는 것보다 별도의 법인을 설립하여 운영하는 것이 바람직하며 민간이 주도하면서 지역 산업수요에 맞도록 현장성과 전문성을 발휘할 수 있어야 한다. 이런 맥락에서 한국의 공공직업훈련기관은 초기에 정부가 직접 운영하는 방식에서 공공기관 또는 법인(민간)이 운영하는 방식으로 변모해왔다.

대표적인 공공직업훈련기관으로 산업화 초기의 한국직업훈련관리공단에 의한 직업훈련을 들 수 있다. 1982년 한국직업훈련관리공단(현 한국산업인력공단)이 설립될 당시, 해외 원조 등을 통해 설치된 공공직업훈련 시설이 각각 개별 법인으로 운영되면서 정부(당시 노동청)의 훈련관리 능력은 한계에 이르렀다. 즉 ADB 차관사업이 끝나고 다시 IBRD 차관사업이 계속되어 신규 공공직업훈련 시설이 15개소나 늘어나는 등 직업훈련 사업이 크게 확충되었으나 이들 공공직업훈련기관이 모두 개별 법인으로 운영되고 있었기 때문에 관리에 어려움이 있었고, 훈련기관 간에 중복된 작업으로 낭비 요소가 많았던 것이다. 한국직업훈련관리공단은 그간의 인력양성에 있어 부처 간 중복 기능을 해소하고 행정처리 능률이 높아지는 등 효과를 거두었다(서상선, 2002).<sup>3)</sup> 2005년까지 직업훈련과 자격검정 업무를 중심으로 업무를 수행하여 왔는데, 소속 기관인 21개소의 직업전문학교를 통해 기능인력을 양성하였다. 그러나 2005년 공공훈련 인프라 혁신방안 이후 직업훈련 실시 업무는 한국폴리텍대학(전 기능대학)으로 일원화하였으며 현재 한국산업인력공단은 평생직업능력개발사업을 포함하여 인적자원개발 인프라 업무(공공 및 민간 훈련 지원, 기업 내 능력 개발지원, 원격훈련, NCS(National Competency Standard, 국가직무능력표준)과 훈련교재·과정 개발, 국가기술자격 관리 등)에 전념하고 있다.

다음으로 대표적인 공공훈련기관은 한국직업훈련관리공단에서 분리된 기능대학을 들 수 있다. 당초 1960년대 창원기능대학 설립을 통해 배출하고자 했던 기능장은 독일의 마이스터와 같이 기능계의 최고자격자로서 산업 현장에서 생산관리, 소속 기능사의 지도 및 감독, 현장 훈련 업무 등을 수행하는 중간관리자의 역할을 담당하도록 하였다. 그러나 1990년대 기능장양성과정이 산업현장과 괴리되고 훈련비용이 고가인데 비해 배출 기능장의 실무 경력 부족, 소수 인원만이 지원하여 양성자원이 급감하는 등 많은 문제에 직면하게 되었다. 기능장 양성 규모를 증원하기 시작하면서 공공훈련 시설은 1년의 기능사 양성과정을 운영하는 직업전문학교와 2년의 다기능기술자를 양성하는 기능대학으로 이분화되었다. 이후 공공직업훈련 시설은 2005년 한국폴리텍대학으로 통폐합되어 현재 2년의 다기능기술자 과정과 1년의 기능사 과정을 운영하는 34개소의 캠퍼스 체제로 운영되고 있다.

또 다른 하나는 공동직업훈련원을 들 수 있다. 공동직업훈련원은 직업훈련분담금을 재원으로 노동부가 초기에 사업을 주관하다가 사업주 단체인 대한상의로 이관하게 된다. 민간이 훈련주체로 나서면서 산업수요에 적응할 수 있는 인력을 양성하는 데 필요한 교과 편성, 응용력을 배양하기 위한 훈련방법의 개선, 훈련시설의 활용도 향상, 직종 변경의 융통성 부여, 직업훈련비의 절약 등이

3) 1990년대 초 한국직업훈련관리공단은 과거의 직업훈련과 기능검정 업무뿐만 아니라 고용보험 도입 이전에 산업 인력에 대한 전반적인 고용창출, 고용유지, 고용관리 등의 업무까지 확대하기 위해 한국산업인력관리공단으로 명칭을 바꾸게 된다. 그러나 고용정책 전반을 다루는 기관으로 역할이 확대되지는 않았다.

기대되었다. 시뮬레이션 수업의 활용, 현장 적응력을 높이는 전이지향적 수업 방법, 외래강사의 활용 등이 그것이다. 현재 명칭이 바뀌어 대한상공회의소 인력개발원으로 불리고 있으며 전국 8개소의 훈련기관에서 전기, 전자, 건축 관련 훈련과정을 운영하고 있으며, 최근에는 녹색기술 분야의 훈련과정 개발을 시도하고 있으며, 최근에 공공에서 민간훈련기관으로 법적 지위가 바뀌었다.

## ② 민간직업훈련

대표적인 민간직업훈련기관으로는 사업 내 직업훈련기관을 들 수 있다. 사업 내 훈련의무제도 이전 사업 내 직업훈련의 초기 형태는 사업주가 노동청장의 인가를 받아 임의로 실시하는 형식이었으며 당시 노동청장은 인력수급 상 양성이 필요한 직종을 대상으로 우선 선정하여 지원하였다. 1967년 당시 인정을 받은 사업체는 한국전력을 비롯한 16개였는데 직업훈련교재, 교사 및 기술 지원, 기능검정수급 자격 부여, 보조금 지급 등의 혜택이 있었다. 직업훈련기본법 이후 직업훈련의무가 부과된 사업주는 자체 훈련시설을 이용하거나 위탁을 통해 공공 또는 위탁의 방법으로 사업 내 직업훈련을 실시하게 된다. 1987년 현재 훈련 기준에 의한 기능사 훈련 직종은 3개월부터 36개월까지 총 405개 직종에 달하였는데, 이 중에서 6개월 이하 과정이 61%를 점유하여 사업 내 직업훈련 직종은 대부분 단능공 수준의 6개월 이하의 단기 과정으로 나타났다(나영선, 1987).

다른 하나는 직업훈련기본법에 의한 인정직업훈련기관을 들 수 있다. 1967년의 직업훈련법에서는 인정직업훈련은 공공단체가 노동청장의 허가를 받아서 훈련을 제공하는 것으로 정의되었다. 그러나 1976년의 직업훈련기본법에서 공공단체와 사업주 이외의 단체가 훈련주체가 되도록 허용하여 비영리법인, 사회복지법인 등이 새로이 직업훈련 실시 기관으로 등장하게 되었다. 인정직업훈련은 산업화 단계에서 전체 양성규모의 7.7~25.6%까지 차지하면서 양적으로 크게 성장하였다. 주된 훈련 직종은 운수장차 및 건설장비 등의 분야와 같이 단기간에 취업이 가능한 분야나 정보처리 직종 등이 포함된 전자, 통신 직종이 대다수를 차지하여 공공 및 사업 내 훈련에서 실시하지 않지만 훈련생에게 인기가 있고 시설 투자비가 많이 소요되지 않는 직종으로 특화되어 있었다. 특히 초창기의 인정훈련은 사회통합 측면에서도 불우 청소년, 문제청소년, 사회복지시설 수용자 및 영세민 등 사회적 취약계층에 훈련 기회를 제공했다는 점에서 긍정적인 측면이 있었다.

## 3) 연구개발 및 평가·피드백 조직

직업훈련 추진 체계에서 정책 개발 및 평가, 피드백을 통해 직업훈련제도의 부단한 발전을 지원하는 연구개발 기능의 설치를 빼놓을 수 없다.

1980년대 초 직업훈련연구소, 1992년 한국기술교육대학교 부설 한국산업기술인력연구소, 그리고 현재는 한국직업능력개발원이 직업능력개발 관련 정책연구를 수행하고 평가를 통해 피드백을 제공하는 연구개발 기능을 담당하고 있으며 한국산업인력공단에서도 훈련교재 및 기준 개발, 이러닝 콘텐츠 개발·보급 등의 사업을 수행하고 있다. 이러한 R&D 지원 사업은 직업훈련기관 운영 및 정책 개발에 큰 기여를 하여 왔다.

직업훈련의 노동시장 성과를 높이기 위해 훈련의 질 제고에도 역점을 두어 왔다. 특히 1998년 경제 위기 이후 양적으로 확대된 훈련프로그램의 질 관리를 위한 ‘훈련기관 및 과정평가 사업’을 매년 추진하고 있다. 이와 같은 평가 사업은 매년 우수훈련기관 및 과정을 선정하고 일정 비율의 부실 기관을 퇴출하는 시스템으로 운영되면서 민간훈련기관의 경쟁력 강화를 가져왔다.

또한 직업훈련의 취업 및 소득 증가 등 경제적 성과에 대한 계량경제학적 분석을 위해 한국직업능력개발원뿐 아니라 한국노동연구원, 한국고용정보원 등 관련 기관들은 인력 및 훈련 수요 조사, 노동패널, 사업체패널, 청년패널, 한국교육고용패널, 인적자본기업패널 조사 등을 통해 주기적으로 데이터베이스를 구축하고 분석하여 정책 개선의 기초 자료를 제공하고 있다.

### 3. 직업훈련의 재원

#### 1) 국가재정(일반회계)

직업훈련정책 초기에는 사업 내 훈련의 필요성을 기업에게 인식시키고 그 체제를 구축하기 위하여 16개의 대기업을 선정하여 사업 내 훈련을 시작하도록 국가 일반회계 예산에서 보조금을 지급하는 방식을 채택하였다. 그러나 일반회계에 의한 보조금 지급은 예산 확대와 지속성 유지에 한계가 있을 수밖에 없었다. 이후 직업훈련분담금을 징수한 이후 일반회계와 기금회계를 구분하여 재정을 배분하였다. 즉 일반회계에 의한 국가재정은 공공직업훈련기관을 통한 기능공 양성, 관리, 훈련교사 양성, 청년미취업자 훈련 실시를 위한 실업자 훈련에 주로 활용되고 있다.

#### 2) 민간 재정(기금)

민간 재정으로는 직업훈련기본법에서는 직업훈련촉진기금, 고용보험법 도입 이후에는 직업능력개발사업기금이 주를 이룬다. 초기에 직업훈련 재원을 마련하기 위해 사업 내 직업훈련의무와 분담금 제도(직업훈련촉진기금)를 두어 산업화 초기의 기능인력 공급을 충족시키고자 하였으나, 기업이 인력양성을 국가에 의존하게 하는 부작용을 초래하였다. 이에 정부는 민간의 자율적인 직업능력개발 기회를 근로자의 전 경력 기간에 걸쳐서 제공할 필요가 있다고 인식하고, 직업훈련분담금의 납부 의무를 고용보험제도 내의 직업능력개발기금으로 개편하게 된다. 주로 대기업에만 부과되었던 직업훈련분담금이 고용보험료라는 이름으로 바뀌고 모든 기업이 납부 의무를 지게 되며, 훈련을 실시한 경우에는 고용보험기금에서 사후에 훈련비용을 환급하는 방식으로, 중소기업 등 훈련 애로대상에는 보험료보다 많은 금액 한도 내에서 환급해주는 유인을 제공하고 있다.



&lt;표 3&gt; 직업훈련 재원조달 방식의 변화

재원 조달 방안 변화	장점	단점
직업훈련 보조금제도 (1967)	정부의 교사인건비, 훈련 시설 등 보조금지급으로 사업주의 추가 부담 완화	정부 지원의 사중 손실, 예산의 한계
직업훈련의무 및 벌과금제도 (1974)	기업이 자사에 필요한 인력을 자발적으로 양성토록 촉진, 인력 스카우트에 대한 기업체 공동대응에 대한 합의	일률적인 훈련의무 부과로 인해 개별 기업 자체의 인력 수요 반영 미흡
사업 내 직업훈련 의무와 분담금 제도(1976)-근로자수 기준	기업이 자사에 필요한 인력을 외부의 훈련기관을 통하여 양적·질적으로 보장	기업이 불필요한 인력에 대해서 훈련의무를 준수하기 위해 양성하므로 특정 분야 기능 인력 과잉 공급
사업 내 직업훈련 의무와 분담금 제도(1987)-임금총액기준	국민경제 차원에서 시장 실패 인력 양성을 위한 공공훈련 재원확보	기업은 분담금이 경쟁력을 약화 시키는 추가적인 준조세로 인식
고용보험 직업능력개발 사업 (훈련비용 환급제도)	모든 기업에 고용보험의 일환으로 훈련분담금을 부과하고 훈련 실시 시에 훈련비를 환급 (적극적 노동시장 대책 활성화)	시장 실패 해소 방안으로서 정당성 약화, 행정적 부담이 크고 권한 남용 의 가능성이 있음. 대기업 지원은 사중 손실, 중소기업훈련은 과소.

출처: 이계우(2005)에서 정리.

### 3) 외국자본의 활용

한국 정부가 직업훈련 재원 조달 전략의 일환으로 선진 외국 및 국제기구의 차관을 적극 도입해 활용한 점도 주목할 만하다.

경제개발 초기에는 국가에서 훈련(특히 공공훈련)에 투자할 재원이 부족하므로, 선진 공업국과 국제기구의 지원을 이끌어내는 데 주력하였다. 국제기구와의 차관협약의 시 사업 추진 의지와 필요성을 강력히 피력하고, 사업성과를 합리적으로 추정하여 설득함으로써 재원 확보에 나섰다. 차관 도입을 용이하게 하기 위해 대지와 건물 등 시설과 운영비는 한국에서 부담하되, 장비비와 전문가 파견 비용 등은 국제기구나 선진국 지원 예산을 사용하는 등 공동부담(Matching Fund) 형식으로 사업을 추진하였다. 또한 국제기구 간 역할 분담을 주도적으로 조정해서 사업을 추진한 예도 있다(ILO, UNDP, 세계은행 등). 즉 재정적 원조는 세계은행과 아시아개발은행에 의존하면서 기술적·전문적 지식의 전수는 ILO, UNDP 등 UN기구와 독일과 벨기에 등 개별 선진국의 도움을 받는 전략을 시행하였다. 한국은 1970~1980년대 중 국제기구와 선진국 차관을 사용하여 총 25개소의 직업훈련원을 건립 운영하여 경제개발에 필요한 필수 기능 인력을 공급하였다. 이 중 5개소는 선진국과의 협력 사업으로, 20개소는 세계은행(15개소)과 아시아개발은행(5개소)의 차관으로 시행되었다.

#### 4) 세제 혜택

제도도입 초기부터 직업훈련투자를 촉진하기 위해 조세특례제한법에 의한 기술 개발준비금의 세액공제, 지방세법에 의한 훈련 시설 감면, 관세법에 의해 학교 또는 훈련원에서 사용하게 할 목적으로 수입하는 학술연구용품·교육용품 및 실험실습용품으로서 총리령이 정하는 물품에 대해 세금을 감면하는 조항을 두고 있다.

## IV. 한국 직업훈련제도 평가와 개도국에의 시사점

### 1. 국가 경제개발계획과 직업훈련제도의 연계

급속한 산업화 단계를 통한 한국의 경제성장 동인이 인적자본에 있음은 공통적으로 지적되어 온 사실이다(이철인, 1998; ILO 총회 보고서, 2008 등). 즉, 정부 주도적 교육 및 직업훈련 정책이 성장의 주된 동력이 되었다는 것이다. 연차별 경제개발사업의 일환으로 인력양성계획을 우선 수립하고 이를 뒷받침하기 위하여 법과 제도, 자원조달 방안 등을 마련하여 온 것이다.

직업능력개발에 대한 투자는 통상적으로 결실을 거두기까지 오랜 시간이 걸린다. 이 때문에 기업이나 개인 스스로 능력 개발의 필요성을 인지하고 투자를 결정하기는 매우 어려운 것이 현실이다. 특히 산업화 초기에는 경영능력과 자원 부족이라는 어려움도 있어 능력 개발에 대한 투자를 더 어렵게 한다. 또한 공공재로서의 외부효과가 있어 기업이나 개인이 직업훈련에 직접 투자를 꺼리게 된다. 여기에 정부의 정책적 개입과 규제의 당위성이 있으며, 한국 사례는 인력양성에 있어 정부의 주도적인 역할이 얼마나 중요한지를 잘 보여준다고 할 수 있다.

### 2. 산업수요에 부응한 인력양성

직업훈련은 단기간에 현장 중심의 실무 인력을 교육시키는 것이 목적이므로 산업발전 단계에 맞는 적절한 훈련 직종의 선택과 인력양성이 매우 중요하다.

한국의 경우 경제개발 초기에는 가급적 모든 업종의 공통 수요 직종을 우선으로 선정하였으며, 훈련 시설이 방대하거나 특수한 직종은 사업 내 훈련에서 실시토록 하여 훈련 효과를 최대화하고자 노력하였으며, 산업 수요 변화에 따라 훈련직종 개편과 공급을 탄력적으로 추진하였다. 고용보험제도가 도입된 이후에는 직업능력개발사업을 통하여 산업계, 기업 주도의 인력양성을 추구하고 있기도 하다.

### 3. 직업훈련 재원의 전략적 조달

직업훈련을 지원하는 재원조달 전략도 성장 단계와 환경에 부합하여 적절히 변화하여 왔다. 직업훈련 정책 개발 초기에는 국가 일반회계예산에 의한 보조금, 사업 내 직업훈련의무제도의 도입, 고용보험제도 등으로 안정적으로 직업훈련의 재원을 조달하여 왔다.

뿐만 아니라 한국 정부가 직업훈련 재원 조달 전략의 일환으로써 선진 외국 및 국제기구의 차관을 적극 도입 활용한 점도 특징이다. 경제개발 초기에는 국가에서 훈련에 투자할 재원이 부족하므로, 선진 공업국과 국제기구의 지원을 활용하는 것이 매우 중요하다.

### 4. 국가기술자격제도의 도입과 발전

산업 현장에서 요구하는 기술과 능력을 반영하고 능력개발을 유인하는 노동시장 신호기제로서 국가기술자격제도도 상당한 역할을 담당하여 왔다. 한국은 산업화를 추진하면서 직업훈련제도와 함께 자격제도를 도입하였는데 당초 훈련과정을 이수한 자에게 수여하는 수료증의 공신력을 높이려는 차원에서 시작하였다.

한국의 국가기술자격제도는 한국의 산업구조와 직업훈련제도 변천 과정과 병행 발전하면서 근로자의 능력과 훈련의 성과를 평가하여 근로자의 직업능력과 기업의 생산성 향상에 기여해온 것으로 평가된다. 또한 자격을 통해 산업 현장의 요구에 부응하는 기술교육 및 직업훈련이 이루어졌는지 피드백 기능을 담당하면서, 산업발전을 효과적으로 지원할 수 있는 인력양성의 틀을 마련하고 훈련의 질을 확보하는데 기여하였다. 나아가서 연공이나 학력에 의한 보상체계에서 벗어나, 기능과 기술의 정도에 상응하는 임금과 보상의 수준을 확보해주고 기업의 임금체계를 합리화하는 역할도 하고 있다.

### 5. 직업교육과 직업훈련의 보완

산업화에 필요한 기능 인력은 크게 학교에서의 정규 직업교육과 학교 밖에서의 직업훈련제도 두 경로를 통해 양성된다. 정규 직업교육은 중등교육 과정에서 장기간의 교육을 통해 기능인력을 양성하고 있고, 직업훈련은 예비근로자 또는 재직근로자를 대상으로 단기간에 전문 능력을 교육시켜 산업현장에 투입한다. 많은 나라들이 직업교육제도를 운영함에도 직업훈련제도를 도입하고 있는 이유는 정규교육만으로는 산업사회가 필요로 하는 다양한 인력수요를 충족시키지 못하기 때문이다.

한국의 경우에도 실업계고등학교 등 정규학교교육뿐 아니라 기술학교 또는 직업훈련 시설 등의 비정규교육을 통해 인력을 양성 공급하여 왔다. 즉 산업화에 필요한 인력양성을 위해 정규학교교육제도와 직업훈련제도를 상호보완적으로 시행하고 발전시켜옴으로써 인력수급의 사각지대를 최소화하고 있는 것이다.

## 참고문헌

- 김성중·성제환(2005), “한국의 고용정책”, 한국노동연구원.
- 김수곤(1992), “전환기의 인력정책의 과제”, 한국경제연구원.
- 나영선(1987), “사업내직업훈련 효율적 운영방안”, 직업훈련연구소.
- 나영선·강순희(2011), 『기술인력 양성을 위한 직업훈련제도』, 기획재정부·KDI
- 노동청(1967), “직업훈련사업계획”.
- 서상선(2002), “한국직업훈련제도의 발자취-제도화 과정에 얹힌 뒷이야기들을 중심으로”, 대한상공회의소.
- 이계우(2005), “중소기업 훈련컨소시엄사업을 위한 정부정책의 효율성”, 『중소기업연구』 27(2): 175~203.
- 이윤희(2000), “IMF 외환경제위기의 문화적 설명과 유교자본주의 비판”, 『시민교육연구』 31. 한국사회과교육학회.
- 이주호(1992), “한국의 이중노동시장에 관한 실증분석”, 『노동경제논집』 15.
- 이철인(1998), 『인적자본과 조세』, 한국조세연구원.

제 I 장

개발협력  
이슈

제 II 장

제 III 장

제 IV 장