

노동정책연구
2009. 제9권 제4호 pp.187~223
© 한국노동연구원

연구논문

숙련개발체제와 숙련개발을 위한 사회적 파트너십 : 서구선진국의 경험과 시사점*

이 선**

지식정보화와 아울러 고등교육의 대중화가 진전되면서 우리나라의 국가주도 숙련개발체제는 숙련의 공급과 수요를 관리하는 양 측면에서 모두 많은 문제점을 드러내 왔다. 본 연구는 서유럽의 숙련개발체제와 숙련개발을 위한 사회적 파트너십을 살펴보고 우리나라의 국가주도 숙련개발체제의 개혁을 위한 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 지위경쟁에 따른 과잉교육과 인력수급의 왜곡을 완화하여 나가는 것이 우리나라 숙련개발정책의 핵심적인 과제이다. 직업교육에 대한 높은 사회적 수요를 토대로 고속런 균형을 이루고 있는 서유럽 조합주의 모형의 숙련개발체제가 귀감이 될 것이다. 노동시장·노사관계체제와 숙련개발체제를 연계하여 우리나라의 여건에 부응하는 고속런사회를 구축하여나가야 한다. 둘째, 숙련개발을 위한 파트너십은 숙련개발의 효율성을 높일 뿐만 아니라 노사관계의 구조적인 발전에 기여할 수 있는 과제이다. 숙련개발과 노사관계체제를 개혁하기 위한 전략적인 과제로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 셋째, 숙련개발 파트너십은 숙련개발과 노사관계체제에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다. 사회적인 수준에서의 제도화와 아울러 산업현장 수준에서의 협력프로그램의 확산을 함께 추구하는 방식으로 다각적으로 접근하여 나가는 것이 바람직할 것이다. 넷째, 서유럽의 경우 숙련개발 파트너십은 노동운동이 관련 정책에 참여할 수 있는 기회를 넓히고 노동조합의 조직화에

논문접수일: 2009년 11월 24일, 심사의뢰일: 2009년 11월 26일, 심사완료일: 2009년 12월 7일

* 본 논문은 한국기술교육대학교 교내 연구지원에 의해서 수행되었다. 본 논문의 초고에 대해서 유익한 논평을 해주신 익명의 두 분 심사위원께 감사드린다.

** 한국기술교육대학교 교수(slee@kut.ac.kr)

기여하는 과제로서 노동조합이 적극적으로 추구하여 왔다. 우리나라도 노동운동의 적극적인 대응이 요구된다. 마지막으로 숙련개발 파트너십이 소기의 성과를 거두기 위해서는 참여하는 노사의 전문 역량이 뒷받침되어야 한다. ‘학습파트너십에 참여하기 위한 숙련’의 개발이 시급한 과제라고 할 수 있다. 숙련개발 파트너십을 위한 정부의 정책적 의지와 정책개발 역량의 강화도 또한 중요한 과제이다.

핵심용어 : 숙련개발체제, 숙련개발을 위한 사회적 파트너십, 시장모형, 조합주의모형, 국가주도모형, 고숙련 사회

I. 머리말

본고에서 숙련개발(skill development)은 직장과 사회에서의 활동능력을 향상시키기 위한 제반 교육과 훈련을 포괄하는 개념으로 규정하고자 한다¹⁾. 숙련개발을 학교에서 직장으로의 이행(school-to-work transition)을 위한 직업교육과 양성훈련(initial vocational training), 계속교육훈련(continuing vocational training)에 국한하여 논의하는 경우가 많다. 그러나 기본교육(basic education)과 제3차 교육(the tertiary education)이 직업능력을 개발하는 중추적인 과정이 되고 있으므로 숙련개발에 대한 정책적인 접근을 위해서는 숙련개발의 개념을 넓게 설정하는 것이 바람직할 것이다²⁾.

숙련개발은 경제발전을 위한 중추적 과제이다. 지식기반경제에서 산업의 경쟁력을 좌우하는 것은 인적자원이므로 인적자원을 개발하는 숙련개발의 경쟁력을 높여가는 것이야말로 국가경쟁력을 높여가기 위한 관건이 되는 과제라는 것이다. 숙련개발은 또한 21세기의 사회적 복지 수준을 높여가기 위한 핵심적

- 1) 숙련개발은 직업훈련(vocational training)과 직업교육훈련(vocational education and training)과 유사한 의미로 통용되는 개념이다. ILO(1998: 58)는 직업훈련을 직장과 사회에서의 가치 있는 기능을 수행하는 능력을 향상시키기 위한 일련의 교육과 숙련개발 과정, 훈련 활동을 포함하는 포괄적인 개념으로 규정하고 있다.
- 2) 특히 고등교육의 보편화 수준이 세계에서 가장 높은 우리나라의 경우는 고등교육을 제외하고 숙련개발체제를 논의하기 어렵다. 우리나라의 대학진학률은 1995년 51.4%에서 2008년 83.8%로 늘어났다(교육통계연보, 2008)

인 과제라는 데에도 이견이 없다. 숙련개발정책은 일자리(employment)를 제공하는 복지정책을 대신하여 일할 수 있는 능력(employability)을 제공하는 복지정책이며, 소득을 지원하는 정책에 대신하여 소득을 창출할 수 있는 능력의 격차를 줄여나가는 정책이므로 수요 지향의 복지정책을 공급 측면의 복지정책으로 전환하여 나가기 위한 요체가 되는 정책이라고 할 수 있다(Stuart, 2007).

이처럼 숙련개발이 경제성장과 복지증진을 이끄는 중요한 과제이므로 숙련개발은 경제사회정책에 통합된 부문으로서 전략적으로 추진되어야 한다(Gasskov, 2000). 또한 숙련개발을 위하여 사회 각계가 광범위하게 참여하는 파트너십이 구축되어야 한다. 숙련개발을 위한 사회적 대화는 ILO(2008: ix)의 지적과 같이 교육훈련과 학습 문화에 대한 이해를 넓히고, 훈련체제를 개혁하기 위한 지지기반을 확충하며 노사정이 의견을 조율하는 채널을 제공함으로써 숙련개발을 확충하여 나가기 위한 토대가 된다고 할 수 있다.

경영계와 노동운동도 숙련개발 파트너십에의 참여를 늘려왔다. 생산 과정에서의 유연성을 경쟁하여야 하는 경영계는 다기능 노동력을 확보하기 위하여 숙련개발파트너십에의 참여를 확대하여 왔다(Lucio et al., 2007). 한편 노동운동은 노동조합의 재활성화(revitalization)를 위한 핵심적인 과제로서 숙련개발 파트너십에 대한 관심을 확대하여 왔다³⁾. 1990년대 들어 영국노총(TUC)이 숙련개발을 위한 사회적 대화(bargaining for skills)가 중요한 의제로 포함된 사회적 파트너십을 정책 지표로 추구하여 온 것은 대표적인 예이다. 숙련개발을 위한 사회적 파트너십의 제도화의 수준이 높은 서유럽의 여러 나라에서도 계속훈련 부문에서의 조합주의적 접근을 확충하여 왔다.

서유럽의 숙련개발 파트너십은 유럽연합의 정책적 지원을 배경으로 하여 더욱 진전되어 왔다. 유럽연합은 숙련개발을 통해서 지식기반경제를 선도하는 유럽연합을 만들어간다는 기치 아래 숙련개발을 위한 파트너십을 전략적인 과제로 추구하여 왔다. 정치경제적 이념과 여건이 다양한 유럽 각국의 숙련개발 파트너십은 나라별로 경로의존적인 과정을 거쳐 진전되어 왔지만 유럽연합의 정

3) 숙련개발을 위한 파트너십은 사회적 파트너로서 정부와 경영계, 노동운동의 파트너십을 논의하는 경우가 많다. 그러나 교육훈련의 공급기관과 시민단체, 중앙정부와 지방정부, 경제부처와 교육부, 노동부 등을 포함하는 파트너십을 논의하기도 한다(ILO, 2003; Giguere, 2008). 본고에서는 노사정 3자의 파트너십에 초점을 두어 논의하고자 한다.

책적 지원은 유럽 각국에서의 많은 숙련개발 파트너십의 창출에 기여한바 컸다 (Stuart & Willis, 2007).

인적자원을 토대로 급격한 경제성장을 이룩하여 온 우리나라의 경우 인적자원의 경쟁력을 개발하는 숙련개발에 대한 정책적인 관심이 어느 나라보다도 클 수밖에 없다. 우리나라는 국가주도의 정책에 의해서 경제성장을 뒷받침하는 인적자원의 개발에 성공하여 온 나라로 널리 평가되어 왔다(ILO, 1998). 그러나 우리나라의 개발국가모형(developmental state model)의 숙련개발체제가 향후에도 우리나라의 인적자원의 비교우위를 지속적으로 개발하여 나갈 것이라고 보기는 어렵다. 국가가 이끌어가는 숙련개발 거버넌스를 참여적 거버넌스로 개편하여야 할 것이며, 이를 위해 경영계와 노동운동이 숙련개발을 위한 사회적 파트너십을 구축하여 나가는 것이 바람직하다는 데에 대해서 큰 이견이 없다.

우리나라가 국가모형의 숙련개발체제와 기업 단위로 분권화된 노사관계체제에 따른 경로의존성을 극복하고 숙련개발을 위한 사회적 파트너십을 확충하여 나가는 것은 지난한 과제이다. 노사 참여에 의한 숙련개발이 바람직할 것이라는 주장은 지속적으로 제기되어 왔지만 이러한 숙련개발 파트너십이 지향하는 목적이 무엇인지도 분명하지 않았다. 우리나라의 여건에 맞는 접근방법을 모색하기 위한 사회적인 노력도 대단히 미흡하였다. 경영계와 노동자를 대변하여야 할 사회적 파트너 조직의 낮은 대표성과 전문 능력도 숙련개발 파트너십을 어렵게 하는 요인이다. 정부의 정책적 의지가 큰 것도 아니다. 숙련개발정책에서 사회적 파트너십을 구축하여 나가기 위한 정책적 노력은 수사적인 수준을 벗어나지 못하고 있다.

숙련개발 파트너십은 숙련개발과 노사관계체제에 의해서 구조화될 것이지만, 숙련개발 파트너십이 숙련개발과 노사관계체제에 미치는 영향도 클 것이다. 숙련개발 파트너십의 진전은 우리나라의 국가주도 숙련개발체제를 혁신시켜 나가기 위해서는 불가결한 과제이다. 또한 숙련개발은 사회적 대화의 장에서 근간이 되는 공급 측면의 의제로 부상되어 왔다는 점을 고려할 때 숙련개발 파트너십의 진전은 우리나라 노사관계의 구조적인 발전에 기여할 수 있는 과제이기도 하다.

따라서 숙련개발 파트너십에 대한 접근은 숙련개발 구조와 과정에 대한 분석

과 아울러 이러한 체제에 영향을 미치는 경제사회적 맥락을 함께 고려하여 이루어져야 하는 문제라고 할 수 있다(Green, 1999). 최근 우리나라에서도 숙련개발체제와 노사관계체제와 관련된 연구가 늘어난 것은 고무적인 일이지만⁴⁾ 이와 연계하여 숙련개발 파트너십을 포괄적으로 접근한 연구를 찾아보기는 쉽지 않다⁵⁾. 본고는 숙련개발과 노사관계체제와 연계하여 서유럽 선진국의 숙련개발에 위한 사회적 파트너십을 살펴봄으로써 기존 연구의 논의를 연장하고 우리나라에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 제Ⅱ장에서는 선진국의 숙련개발체제를 노사관계체제와 연계하여 논의한다. 제Ⅲ장에서는 숙련개발과 노사관계체제에 연계하여 숙련개발 사회적 파트너십의 서유럽 선진국의 경험을 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 제Ⅱ장과 제Ⅲ장의 논의를 토대로 하여 우리나라의 숙련개발과 노사관계정책에 대한 시사점을 정리한다.

Ⅱ. 숙련개발체제의 의의와 유형

1. 숙련개발체제의 의의

숙련개발체제는 직업교육훈련을 공급하는 주체나 교육훈련의 공급과 수요를 조절하는 원천 등 기준이 되는 관점에 따라 다양하게 규정할 수 있다. 이렇게 규정된 숙련개발체제는 유사한 국가별로 묶어 숙련개발체제를 유형화하고 유형별로 공통된 특징을 추려내서 숙련개발체제의 모형을 도출하기도 한다⁶⁾. 직업교육훈련을 공급하는 주체를 기준으로 하는 숙련개발체제는 학교모형과 기업모형, 이원화모형으로 유형화하여 구분하여 볼 수 있고 학교모형은 일반교육과 직업교육을 분리하여 실시하는 체제와 통합하여 실시하는 체제로 유형화할 수 있다. 숙련개발체제의 경제사회적 맥락에 대한 정책적인 관심이 높아지면서 최근에는 숙련의 공급과 수요를 규율하는 원천을 기준으로 하여 시장모형과 조

4) 장흥근 외(2009), 하연섭(2009), 최영섭(2007), 김영생 외(2006), 김주섭 외(2003) 등.

5) 숙련개발을 위한 파트너십이 노사관계체제에 미치는 의미를 분석한 연구는 서유럽의 경우도 드물다(Stuart & Wallis, 2007).

6) 숙련개발체제의 정의는 최영섭(2007), 숙련개발체제의 유형화는 Ashton et al.(2000) 참조.

합주의모형, 국가모형 등으로 분류하여 국가별 숙련개발체제를 논의하는 경우가 많다.

이와 같은 숙련개발체제의 유형화는 한두 개의 중요한 기준에 따른 것이므로 보는 관점에 따라 특정한 나라의 숙련개발체제를 구분하는 모형이 달라질 수 있다. 예를 들면 일본은 국가모형으로 분류하기도 하지만(Ashton et al., 2000; Green, 2003) 기업모형으로 유형화하기도 한다(OECD, 1998; ILO, 1998). 일본의 숙련개발체제가 학교교육에 중심을 두고 보면 국가모형이라고 할 수 있으며, 숙련개발을 유도하는 기업의 내부노동시장을 초점을 두고 보면 기업모형이라고 할 수 있다는 데에 기인된 것이다. 일본의 숙련개발체제를 국가모형으로 보는 경우는 우리나라의 숙련개발체제도 일본과 같이 국가모형에 포함시키고 있지만 일본을 기업모형으로 구분하는 경우는 우리나라를 국가모형으로 분류하고 있다는 것도 주목할 만하다. 숙련개발을 이끄는 일본 기업의 내부노동시장이 우리나라보다 발달되어 있다는 데에서 기인된 것이라고 볼 수 있다.

1980년대 이후 지식기반경제가 진전되며 인적자원의 경쟁력을 이끄는 토대로서 숙련개발체제에 대한 각국의 정책적인 관심이 커져 왔다. 그러나 벤치마킹의 대상이 되는 바람직한 제도가 무엇이냐는 것은 시대적인 배경에 따라 변화되어 왔다(Brown, 2001b: 237; Crouch et al., 1999: 250)). 1980년대에는 독일과 일본의 숙련개발체제가 국가경쟁력을 높여온 원천으로 최선의 관행이었으나 1990년대 들어 독일과 일본이 경기가 침체되는 어려움을 겪고 아시아에 금융위기가 닥치자 이러한 경향은 반전된다. IMF, OECD와 World Bank 등의 국제기구가 앞장서서 미국모형의 신자유주의를 확산시켜 왔으며 이와 같은 과정에서 숙련개발체제에서는 독일의 도제훈련 방식과 대조되는 미국의 일반학교교육의 장점을 찾아 나섰다. 21세기 들어 양극화가 심화되고 금융위기가 촉발되면서 신자유주의는 퇴조될 것으로 예상되지만, 일본과 독일의 조정시장모형의 숙련개발체제가 과거와 같이 지배적으로 모범적인 틀로서의 지위를 다시 누릴 가능성이 크지는 않다고 본다.

국가별 숙련개발체제는 교육훈련제도와 노사관계, 노동시장 등의 경제사회적 제도 아래서 사회문화적으로 구조화되어 나타난다는 경제사회학(Granovetter & Swedberg, 1992)과 신제도주의(Thelen & Steimo, 1992)의 접근은 국가별 숙련

개발체제에 관한 논의를 촉발시켜 왔다. 역사적 신제도주의를 연장하여 숙련개발체제는 노사관계체제, 기업의 거버넌스와 기업 간의 관계를 설정하는 관행 등과 함께 자본주의의 생산체제(production regime)를 구축하는 제도적인 틀이며 이러한 제도적인 틀은 상호 보완적으로 작용하는 제도적 보완성을 갖는다는 자본주의의 다양성 논리도 숙련개발체제에 대한 사회과학적 관심을 높여온 요인이다(Hall & Soskice, 2001). 숙련개발과 집단적 노사관계의 제도화 수준이 높고 중장기적인 목표를 추구할 수 있는 기업의 지배구조, 경제주체들이 협력하는 네트워크가 구축되어 있는 나라의 경우에는 제도적 보완성(institutional complementarity)을 토대로 조정시장경제(coordinated market economy)를 형성하고, 그렇지 않은 나라는 시장과 조직의 관료적 위계질서에 의존하는 자유시장경제(liberal market economy)를 형성한다는 것이다⁷⁾. 숙련개발체제와 노사관계, 기업의 지배구조를 이끄는 금융제도 등이 역사적으로 형성된 제도적 보완성을 갖는다는 것은 이러한 제도의 변화가 동조하여야 한다는 것을 의미하므로 위의 역사적 신제도주의의 경로의존성을 뒷받침하는 것이기도 하다.

자본주의의 다양성 논리에서는 독일과 같은 조정시장경제에서는 숙련개발체제의 제도적 비교우위에 토대를 두고 숙련인력을 활용한 다변화된 품질생산체제를 구축하여 경쟁력을 추구한다고 본다. 한편 미국과 같은 자유시장경제는 낮은 제도적인 저항에 기반을 두어 시장기능을 통해서 경쟁력을 강화하려 한다는 것이다. 독일이 중간기술인력(intermediate-skilled worker)에 토대를 두고 제조업의 경쟁력에서 비교우위를 개발하기에 유리한 반면 미국은 고도의 기술인력과 연구인력에 토대를 둔 첨단산업과 금융산업, 노동시장의 유연성을 요구하는 정보산업 부문에서는 경쟁력의 우위를 개발하기에 유리한 입장에 있다는 주장이다.

자본주의의 다양성 논리가 나라별 숙련개발체제에 대한 종합적인 평가를 유보하고 있는 반면에 ‘고숙련사회(high skills society)’를 중심으로 하는 정치경제학적인 접근⁸⁾은 고숙련사회를 지향하는 숙련개발체제에 대한 정책지향적인

7) 제도적 상호보완성은 다양한 제도들이 결합되어 제도를 구성한다는 전제로 나오게 된 개념으로서, 특정 영역에서 특정 형태의 제도의 존재가 다른 영역에서 다른 제도의 존재, 기능 및 효율성을 강화시켜줄 때 제도적 상호보완성이 존재한다고 표현한다. 숙련개발에서의 제도적 상호보완성에 관한 논의는 하연섭(2009)을 참조

주장을 전개하고 있다(Brown, 2001a). 풍부한 숙련인력을 공급하고 활용할 수 있도록 경제사회적인 제도적 틀을 구축하고 있는 사회를 고속련사회 또는 고속련경제라고 한다면 이러한 고속련사회를 이끄는 숙련개발체제가 바람직한 숙련개발체제가 될 것이다⁹⁾. 고속련사회를 이끄는 숙련개발체제로서는 고속련균형(high-skill equilibrium)을 이끌어온 독일의 이원화체제와 일본의 기업연합모형을 드는 경우가 많다. 일부 첨단산업 부문에서는 영국의 시장모형이 인력활용에서의 비교우위를 누리는 것으로 나타난다. 그러나 고속련경제의 논리는 풍부한 숙련인력을 위한 고용 기반과 소득수준의 형평성이 고속련경제의 요건이라고 보고 있으므로 독일의 조합주의모형의 숙련개발체제를 고속련경제를 이끄는 숙련개발체제에 가장 가까운 모형으로 예시될 수 있을 것이다.

앞서 본대로 우리나라가 국가모형의 숙련개발체제와 기업 단위로 분권화된 노사관계체제에 따른 경로의존성을 극복하고 숙련개발을 위한 사회적 파트너십을 구축하여 나간다는 것은 지난한 과제이다. 선진국의 제도를 그대로 이식할 수는 없지만¹⁰⁾ 역시 선진국의 제도와 관행을 준거기준으로 하여 경로의존성을 탈피하여 우리나라에 접목할 수 있는 제도와 관행을 구축하여 나갈 수밖에 없다¹¹⁾. 아래에서는 선진국의 숙련개발체제로서 시장모형과 조합주의모형을 영국과 독일의 숙련개발체제를 중심으로 살펴본다. 이와 같은 숙련개발체제를 노사관계와 연계하여 살펴봄으로써 제Ⅲ장의 숙련개발을 위한 사회적 파트너십에 대한 논의로 이어가고자 한다.

8) Brown(2001a)은 ‘고속련 사회’의 논리를 신정치경제학으로 제시하고 있다.

9) 고속련 사회에 대한 개념은 Brown(2001a)과 김영생 외(2006) 참조. Green(2001: 64)은 고속련 경제(high skills economy)를 ‘풍부한 숙련인력을 여러 산업 부문에서 효과적으로 활용함으로써 높은 수준의 생산성을 달성하고 아울러 높은 임금과 소득수준의 형평성을 이룩하는 경제’로 정의하고 있다.

10) 독일의 이원화체제 도제교육이 양성훈련의 ‘황금의 모형(gold standard)’으로 인식되던 1980년대 이전까지 독일의 이원화체제는 많은 나라에서 벤치마킹의 대상이 되어 왔지만 독일의 이원화체제를 기준으로 한 숙련개발체제의 수렴화 현상이 나타난 것은 아니다.

11) 신제도주의는 제도의 변화를 중대한 전환점(critical juncture)에 의해서 결정된 균형(punctuated equilibrium)에 의해서 이루어지는 것으로 설명한다(Krasner, 1984). Thelen & Steimo(1992)는 외부 여건의 변화에 따른 제도의 기능 회복과 기능의 변화, 권력관계의 변화에 따른 제도의 기능 조정 등으로 제도의 변화가 점진적으로 이루어질 수도 있다고 본다.

2. 시장모형의 숙련개발체제

시장모형의 숙련개발체제는 숙련개발의 수요와 공급을 시장기능을 주축으로 하여 조정하는 유형의 숙련개발체제로서 영국의 숙련개발체제로 대표될 수 있다. Ashton et al.(2000)은 영국의 시장모형의 숙련개발체제는 영국이 산업자본주의를 선도하여 온 데에 따른 사용자 우위의 정치적 지형과 노사관계, 개인주의 문화에 따라 형성되어 왔다고 주장한다. 미국의 시장모형 숙련개발체제도 영국과 유사한 경제사회적 배경에 따라 형성된 것이라고 볼 수 있으며 캐나다, 호주와 뉴질랜드 등의 영연방국가의 숙련개발체제는 영국의 시장모형을 계승한 모형으로 분류되어질 것이다.

숙련개발체제의 시장모형은 기술인력 빼내가기(poaching)에 따른 시장실패를 극복하기 어렵다. 따라서 시장기능에 맡겨두면 기업은 숙련개발을 위한 교육훈련 투자를 기피하게 된다. 숙련개발체제와 아울러 영국의 주주자본주의와 유연한 노동시장, 경쟁적인 기업 간의 관계는 기업이 숙련개발보다는 단순기능인력의 낮은 임금을 토대로 경쟁력을 창출하도록 유도한다. 시장모형의 숙련개발체제를 비롯한 관련 제도적 보완성이 영국의 저숙련 균형(low-skill equilibrium)을 이끌어왔다는 것은 빈번히 지적되어 왔다(Finegold & Soskice, 1988; Soskice, 1999)¹²⁾.

1960에서 1970년대에 이르기까지 영국은 조합주의모형의 숙련개발체제를 추구한 바 있다. 1964년 산업훈련법은 숙련개발이 정부와 사용자, 노동조합의 공동 책임 아래 이루어져야 한다고 규정하고 Central Training Council(CTC)와 Industrial Training Boards(ITBs)를 조합주의의 원칙을 토대로 설치하였다(Goodwin et al., 1999)¹³⁾. 그러나 대처정부 이후에는 이러한 숙련개발의 3자 시스템(tri-partite system)을 폐쇄하고 사용자가 주도하는 Training and Enterprise Councils(TECs)의 설치하여 숙련개발을 규율하는 시장기능을 강화하는 정책을

12) 시장실패가 숙련의 부족을 초래한다는 것은 시장모형의 미국과 영국의 노동자의 숙련수준이 독일 등의 조합주의모형의 국가의 노동자의 숙련수준에 대비하여 낮다는 것으로 입증하는 것이 일반적이다, ILO(1998:74)와 Green(2001:76)을 예시할 수 있다.

13) 1970년대 이후 각각 Manpower Service Commission(MSC)와 National Training Boards(NTBs)로 변경되었다.

추진하였다. TECs는 정부와의 계약에 의해서 직업교육훈련의 재원을 취득하고 다시 사기업에 배분하는 유한회사의 지위를 갖는 사실상의 공공기구이다(Wood, 1999)¹⁴).

1997년에 노동당이 집권하며 보수당 정부의 이러한 시장지형정책은 다시 반전되어 왔다. 2001년 노동당 정부에 의해 직업교육훈련을 관장하는 정부기구로서 설립된 Learning and Skills Council(LSC)은 중앙위원회와 TECs를 대체한 지방위원회에 노동조합의 참여를 제도화하였다. 노동조합의 직업훈련 참여는 1998년 노조학습재원(Union Learning Fund)의 도입으로 제도적인 지원이 이루어지기 시작하였다. 노조학습재원(Union Learning Fund)의 성공적인 결실에 토대를 두고 영국노총(TUC)이 도입한 노조학습대표(Union Learning Representatives: ULRs)에 대한 정책적 지원도 중요한 진전이었다. 2002년에 고용법으로 노조학습대표는 노동자들의 직업훈련을 이끌어 나갈 수 있도록 일정한 법적인 권리가 부여되었으며 노조학습재원에 의한 재정적 지원도 받도록 제도화되었다. 2007년에는 TUC가 LSC로부터 노조학습재원의 운영권을 넘겨받음으로써 정부의 숙련전략에 참여하는 노동조합의 역할은 지속적으로 확대되어 왔다(Hogue & Bacon, 2008).

그러나 숙련개발을 위한 노동조합의 참여가 확충되어 왔음에도 불구하고 영국의 숙련개발체제가 조합주의모형의 숙련개발체제로 바뀐 것은 아니다. 여전히 숙련개발은 노사가 합의하여 추구되는 과제라기보다는 당사자주의 맥락(voluntarist context)에서 노동조합이 단체교섭을 통해서 획득하여야 할 과제이다(Reinbird, 2005). 노동당 정부에 의해 노동조합의 숙련개발이 정책적으로 지원되어 왔지만 숙련개발체제를 전환할 만한 법제도적인 변화가 있었던 것은 아니다. 영국의 숙련개발을 규율하여온 교육훈련체제와 노사관계, 금융시장제도, 산업의 조직과 작업조직 등이 크게 변화되지는 않았다고 볼 수 있다. 고도의 숙련 엘리트에 의존하는 부문과 노동시장의 유연성에 의존하는 제조업을 중심

14) Wood(1999: 365-366)에 의하면, TECs는 정부로부터의 자율성을 표방하지만 정부의 통제에서 자유롭지 못하고, 지역 단위 산업현장을 지향하는 분권화를 추구하지만 중앙집권적인 규율에 지배되고, 민간기구라지만 공공기구의 성격에서 벗어나지 못하며, 경영계를 조율한다는 이념을 추구하지만 다른 경영단체로부터는 공적 재원을 둘러싼 경쟁기구로 간주되는 기구이다.

으로 저임금 산업이 공존하는 양극화 구조도 크게 바뀌었다고 볼 수는 없다.

시장모형은 인력수급의 조정을 시장의 기능에 의존하므로 인력수급이 괴리되고 조정이 지연되는 문제점도 크다고 지적되어 왔다(Ashton et al., 2000). 1990년대 이후 인구의 평균적인 교육훈련 수준이 높아지지만 영국의 제조업이 중간기술인력을 토대로 경쟁력을 확보하여 오지 못한 것은 이처럼 인력수급의 체계적인 조율이 이루어지지 않았다는 데에 기인된 바 클 것이다¹⁵⁾. 외부효과로 기업의 숙련개발 투자가 부족하므로 기업의 주도로 인력수급의 괴리를 좁혀 나가기도 어렵다.

고등교육에 대한 사회적 수요가 높아지고 있는 추세임에 비추어 교육훈련과 일자리를 둘러싼 지위경쟁(positional competition)에 대응하여야 하는 것도 숙련개발체제가 당면하고 있는 중요한 과제이다(Brown, 2001b: 237). 임금수준의 격차가 크고 노동시장이 유연하여 고용의 안정성이 낮은 시장모형의 체제에서 격심하여지고 있는 지위경쟁을 낮추어가기는 쉽지 않다. 이는 교육훈련의 공급 체제를 효율화하는 것만으로는 해결할 수 없는 과제이다. 숙련개발을 위한 수요와 공급이 사회적으로 조율되도록 노동시장과 노사관계, 사회복지제도에 의한 제도적 보완성을 개발하여야 대응할 수 있는 과제이다.

3. 조합주의모형의 숙련개발체제

노사정의 사회적 파트너가 협력적으로 인력의 수요와 공급을 조정하는 숙련개발의 조합주의모형은 독일을 비롯하여 덴마크, 오스트리아와 스위스의 숙련개발체제로 대표되는 모형이다. 독일은 조합주의 숙련개발체제를 토대로 노동력의 높은 숙련수준과 높은 임금, 아울러 높은 노동생산성의 고속련사회를 이끌어온 모범사례(paradigm case)로 널리 인식되어 왔다(Green, 2001). 영국이 금융부문 등 일부 서비스산업에서 고도의 숙련노동력을 활용하여 경쟁력을 개

15) 영국의 고등교육 입학 비중은 1986년 14%에서 1997년 34%로 급격히 증가하였다. 그러나 국제표준분류(ISCEQ)에 의하면 도제수준인 3등급 자격을 가진 노동력은 독일이 70%가 넘는 데 비해서 영국이 30%에 미치지 못하고 2등급 이하의 자격수준인 노동력이 독일이 22%인 데 비해서 영국은 52%에 이르는 등 여전히 노동력의 숙련수준은 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있다(Goodwin et al., 1999)

발하여 왔으며 일본이 대기업의 제조업 부문을 중심으로 하여 고속련 균형을 실현하여온 것과는 대조적으로 독일은 전체적인 노동력의 숙련수준이 고르게 높고 기업의 규모나 산업에 따른 차이가 크지 않다는 점도 독일의 조합주의모형의 숙련개발체제의 특징이다¹⁶⁾.

독일의 조합주의모형의 숙련개발체제가 구축된 배경도 후발산업국이었던 독일의 지정학적인 배경에서 찾아볼 수 있다(Ashton et al., 2000). 산업화를 주도적으로 이끌어야 할 정부는 높은 부가가치의 산업화를 유도하기 위해서 중앙집중적 기술인력 공급체제를 구축하였다. 급격한 산업화에 따라 성장한 노동운동도 도제 제도의 문화적 유산을 계승하고 조합주의를 정착시킬 수 있었던 요인이 되었다.

이러한 역사적인 배경을 토대로 전후 독일의 사회적 시장경제를 구성하는 많은 제도적인 틀이 독일의 고속련 사회를 형성하게 된다(Green, 2001). 독일의 숙련개발체제의 제도적 틀은 중앙집권적으로 결정된 원칙에 의해서 시장을 규율하되 권한은 이해관계 집단에 분권화시킨다는 사회적 조합주의의 이념을 기본적인 토대로 하고 있는 것이다. 이해 집단은 구성원을 통제할 수 있는 대표조직을 가지고 대표조직 사이의 사회적 대화를 토대로 이해를 조정한다. 노사정 사회적 파트너는 국가수준과 산업수준, 기업수준에서의 정책결정과 정책조정에 중심적인 역할을 한다. 숙련개발체제의 근간인 이원화체제도 노사정이 동반하여 국가수준에서는 연방직업훈련기구(BIBB), 지역수준에서는 상공회의소와 주정부(Lander), 기업단위에서는 직장평의회(works council)를 통해서 조합주의 방식으로 관리된다. 산업 단위에서 노사 간의 단체교섭도 또한 도제의 수급을 조율하고 도제의 임금수준을 결정하는 중요한 역할을 한다. 이원화체제에 의한 숙련개발이 우수한 숙련인력을 개발할 수 있었던 것은 각급 수준에서 교육훈련의 질을 통제하는 사회적 파트너의 참여가 있었기 때문에 가능한 것이었다.

강력한 이해대변조직을 가진 조합주의의 구조는 기업 간의 임금경쟁과 기술인력 빼가기를 저지하는 등 공유 재산의 문제(collective goods problem)를 완화시킴으로써 기업의 숙련개발 투자를 유인하고 고속련 사회를 이끄는 요인의 하

16) 직업훈련이 이루어지는 형평성의 측면에서도 조합주의체제의 국가와 다원주의의 국가 사이에 차이가 있다(Arulampalam et al., 2004).

나가 되었다. 고용의 안정과 노사협력에 의한 사업장단위의 노동질서도 또한 근속기간을 늘리고 숙련개발을 유인함으로써 고숙련경제를 구축할 수 있도록 한 제도적 틀의 하나이다¹⁷⁾. 아울러 기업이 은행의 장기투자자금으로 운영되고 기업경영에 이해관계자가 참여하는 독일의 기업지배구조는 기업이 단기적인 실적에 기속되지 않고 숙련개발을 위한 투자에 나설 수 있도록 함으로써 독일의 고숙련경제를 보완적으로 이룩하여 온 제도적 틀이다.

1990년대 독일 통일 후 독일이 경제적 어려움에 처하게 되자 독일의 직업훈련모형은 인기를 잃게 되며 독일의 이원화체제가 위기에 처하고 있다는 주장이 대두되었다. 지식정보화와 세계화가 진전되며 독일의 이원화체제는 많은 문제점을 노정하여온 것으로 지적되어 왔다(Finegold, 1999; Culpepper, 1999). “훈련직종, 훈련방법과 재정 등에 대한 노사정이 합의가 지연되어 급격한 직업구조의 변화에 적응하기 어렵다”, “지식정보화에 따라 커뮤니케이션, 인지 능력과 정보처리능력 등을 위한 기본교육을 확충하여야 함으로 도제식의 직업훈련으로 대응하기 어렵다”, “도제교육에 대한 수요와 교육훈련에 나서는 공급이 일치하지 않는다”, “제조업 고용의 비중이 줄고 서비스부문 고용의 비중이 늘어나고 있다”, “고등교육으로의 진학률이 높아지고 있다”는 등은 도제교육의 수요·공급의 관리적인 문제점을 지적한 것이라고 할 수 있다. 금융시장의 세계화는 불가피한 추세이므로 독일의 숙련개발체제를 보완하여 온 이해관계자의 지배구조가 와해될 것이라는 지적도 제기된다. Culpepper(1999)는 경영단체와 산별노조가 일선 조직을 통제하는 역량이 떨어지고 있다는 점을 가장 우려할 만한 현상으로 보고 있다.

지식정보화에 따라 이원화체제에 상당한 변화가 올 것이라는 데에도 큰 이견이 없다. 이미 훈련 직종과 교과 내용을 조정하고 이원화체제와 대학교육의 연계를 강화하는 등 이원화체제는 많은 변화의 과정을 거쳐 왔다. 특히 경제의 서비스화에 따라서 이원화체제 교육훈련 프로그램에서의 변화가 클 것으로 예상된다. 정보화에 따라 계속교육이 늘어나고 고등교육이 확충되어가는 고학력화의 추세도 이원화체제에는 중대한 위협요인이 될 수 있다. 고학력화에 따라

17) 독일은 산업별로 노동시장이 조직되어 있음에도 불구하고 노동자의 중위수준의 근속기간이 7.5년으로 나타난다. 기업별 노동시장인 일본은 8.2년, 미국은 3년이였다(Green, 2001).

임금격차가 확대되고 지위경쟁이 촉발될 수 있는 여지가 있다. 독일의 고숙련 사회를 이끌어온 것은 이해집단 사이의 신뢰와 협력, 경제사회적인 형평성에 기초를 둔 사회적 조합주의였다는 점을 고려할 때 교육훈련이 지위경쟁을 유도한다면 독일의 고숙련사회는 어려움에 봉착할 수 있다¹⁸⁾. 그러나 Finegold (1999)와 Culpepper(1999)는 독일의 사회적 조합주의의 기초가 유지되는 한 지식정보화와 세계화에 따른 많은 도전에도 불구하고 독일의 이원화체제를 중심으로 하는 숙련개발체제는 근간을 유지되어 나갈 것으로 본다.

Ⅲ. 숙련개발을 위한 파트너십

1. 숙련개발 파트너십의 진전

서유럽에서의 숙련개발을 위한 사회적 파트너십은 1985년에 유럽 수준을 대표하는 사회적 파트너인 ETUC(유럽노총), UNICE(유럽경총)와 CEEP(유럽공공부문경총)가 숙련개발 파트너십을 확산시켜 나가기로 합의한 것을 위시하여 오래 전부터 추구되어 왔다¹⁹⁾. 서유럽에서 숙련개발을 위한 사회적 파트너십이 이루어져야 한다는 기본 방향이 폭넓게 수용될 수 있었던 원인은 다음과 같다.

먼저 경영계는 생산 과정에서의 유연성을 높여가기 위해서는 다기능 노동력이 필요하였으므로 다기능 노동력의 효율적인 개발을 위하여 사회적 파트너십에의 참여를 확대하여 왔다(Lucio et al., 2007). Gasskov(2000: 107)는 산업계가 직업훈련에의 참여를 늘려온 원인을 다음과 같이 들고 있다. 첫째, 공공훈련 기관의 취약한 재정 여건으로 산업계의 수요를 충족시킬 수 있는 인력개발이

18) 다수의 청소년을 도제교육으로 유도한 것도 이러한 독일의 사회적 조합주의였다고 볼 수 있다. 독일은 약 3분의 2의 청소년이 이원화체제에 의한 도제교육에 참여한다(Green, 2001). 이원화체제를 마친 청소년의 고등교육 진학률은 늘어나는 추세이다. 폴리테크닉 학생의 3분의 2, 이공계 대학생의 3분의 1이 도제과정을 마친 자격취득자이다(Attwell & Rauner, 1999).

19) 각각 European Trade Union Congress(ETUC), Union of Industrial & Employer' Confederation of Europe(UNICE)과 European Centre of Enterprises with Public Participation and Enterprises of General Economic Interest(CEEP).

어렵다. 둘째, 산업계가 공공훈련의 질에 만족하지 못하여 기술적인 지원과 훈련과정의 설계에 참여한다. 셋째, 시장경쟁이 격화되면서 산업계가 변화하는 훈련수요를 가장 잘 파악할 수 있는 위치에 있다. 넷째, 산업계의 직업훈련 참여가 제고되도록 유도하는 정부와 노동계의 정책에 부응한다.

한편 노동운동은 노동조합의 재활성화(revitalization)를 위한 전략적 과제로서 숙련개발 파트너십을 추구하여 왔다. 노동자를 대상으로 한 숙련개발 서비스의 제공은 조합원을 모집하고 유지하는 수단이 된다(Reinbird, 2005). 1990년대 들어 영국노총(TUC)이 숙련개발을 위한 단체교섭을 중심으로 사회적 파트너십을 정책 지표로 추구하여 온 것이 대표적인 예이다²⁰⁾. 서유럽의 조합주의 국가에서는 숙련개발을 위한 파트너십은 사회적 조합주의를 형성하는 중추적인 제도적 틀의 하나로서 노동운동이 관리하여 나가야 할 과제였다. 계속교육훈련의 중요성이 커지면서 계속교육훈련을 위한 사회적 파트너십을 확충하여 나가는 것이 노동운동에게 새로운 과제로서 부상되었다.

숙련개발 파트너십의 토대를 제공하여온 서유럽의 문화도 또한 중요한 원인이 되었다. Stuart & Wallis(2007)는 이러한 문화가 다음의 세 가지의 사회적 인식에 의한 기본 원리에서 나온 것이라고 한다. 첫째, 노사는 서로 다른 이해를 추구할 수 있는 동등한 권한을 갖는다. 둘째, 노사는 대표하는 단체를 조직하여 정책협약에 참여하는 것을 포함하여 상이한 이해를 대변한다. 셋째, 대표단체 간의 타협에 의해서 고용과 노동시장을 규율하는 기본적인 질서를 만든다.

서유럽의 숙련개발 파트너십은 유럽연합의 정책적 지원을 배경으로 하여 진전되어 왔다²¹⁾. 유럽연합에서 숙련개발 파트너십은 1994년 에센 정상회의(Essen Summit)의 결의로 고용전략(EES)이 추진되기 시작하면서 전략적인 과제로 부상되었다. 유럽연합의 고용전략에서는 직업훈련이 작업조직을 현대화하고 유럽경제의 경쟁력을 높여갈 수 있는 중추적인 수단으로 간주되고 있다. 또한 직업훈련은 실업자와 취약계층의 사회참여를 이끄는 적극적 노동시장정책의 근간이 되고 있다. 직업훈련을 통해서 고용가능성을 높이는 것은 실업자

20) 영국 노동운동의 재활성화전략에 대하여는 Heery et al.(2003)과 Frege & Kelly(2003)를 참조.

21) 유럽연합 수준에서의 숙련개발정책에 대하여는 Heyes(2007)와 Winterton(2007)을 주로 참고하였다.

의 취업뿐만 아니라 취업하고 있는 노동자의 고용안정성을 높여주는 것이기도 하다. 유럽연합의 고용전략을 실현하기 위해서 유럽연합의 회원국은 사회적 파트너십에 토대를 두고 EES를 추진하기 위한 국가별 계획²²⁾을 작성하고 계획된 사업을 추진하여야 한다.

유럽연합 수준의 경영계와 노동운동은 유럽연합의 숙련개발 파트너십을 추진하여 나가는 동반자가 되었다. 유럽연합을 대표하는 중앙 노사조직인 ETUC, UNICE와 CEEP는 2002년에 ‘평생직업능력과 자격제도의 개발을 위한 추진계획(Framework of Actions for the Lifelong Development of Competencies and Qualifications)’에 합의하였으며 이는 유럽연합 각국의 노사 회원단체를 이끄는 지침이 되어 숙련개발 파트너십에 토대를 둔 정보의 교류, 직업훈련 수요의 분석과 유럽 자격체계의 정비에 진전에 기여하였다. 유럽연합의 농업부문, 전기 부문과 호텔과 레스토랑부문의 산업별 수준에서의 노사 대표조직 사이의 사회적 대화도 자격의 교류와 숙련개발에 관한 정보교류 등에 관한 합의를 이끌어 낸 바 있다.

2000년 리스본위원회에서는 숙련개발이 유럽연합의 지식기반경제를 이끄는 중추적 토대로서 선언되고 2002년 바르셀로나위원회에서는 유럽연합을 교육훈련의 세계적인 모범 지역으로 개발한다는 방침이 천명되는 등, 숙련개발에 대한 유럽연합의 정책적 노력은 지속되어 왔다. 유럽 수준에서는 학점의 교류방법을 개선하고 직업훈련에 대한 자격의 부여, 자격체계의 도입 등에 관련한 가시적 성과가 있었다. 국가 단위에서는 EES가 숙련개발 파트너십을 강화하는 적지 않은 전기를 제공하기도 하였다.

그러나 이러한 유럽수준의 정책적 노력에 의해서 직업훈련 파트너십이 가시적이고 급격하게 확충되어온 것은 아니다. 유럽위원회의 정책 지침은 회원국에 하드 로(hard law)가 아닌 소프트 로(soft law)로 주어지므로 적용을 강제할 수는 없다. EES의 국가계획의 수립과 추진 과정에서 노사와 긴밀한 협의를 갖는 나라는 그리 많지 않은 것으로 나타난다. 노동조합을 비롯하여 일부에서 유럽 수준에 직업훈련의 의무를 강제하는 규범을 설정하자는 주장이 있으나 당분간

22) EES를 실현하기 위하여 유럽연합의 회원국은 매년 국가별 계획(처음에는 National Action Plans(NAPs), 후에 National Reform Programme Report)을 작성하도록 권고되었다.

은 이러한 벤치마킹과 국가별 ‘좋은 관행(good practice)’의 보급과 정보교류에 의하는 방식 등의 개방형 조율방식(open method of coordination)에 의존하여 나갈 것으로 전망된다. 그러나 정치적 이념과 정치경제적 비용이 상이해서 ‘좋은 관행’의 의미가 다르게 인식되는 서유럽의 여러 나라에 유럽수준의 정책이 확산되기 쉽지는 않다(Heyes, 2007). 유럽연합 사회적 파트너 사이의 사회적 대화에 의하여 설정된 지침도 마찬가지로 개방형 조율방식에 의존하여 실천되어야 하므로 각국에서 그대로 수용하는 것이 아니다. 유럽의 노사단체가 회원조직을 강제할 수 있는 관료적인 조직체계를 가지고 있는 것이 아니기 때문이다.

경영계와 노동운동이 숙련개발에의 참여를 지향하여 왔으며 숙련개발이 노사 모두에게 유익한 공급 측면의 의제가 될 수 있다고 하여 학습과 숙련 문제에 대하여 각계의 이해가 늘 일치하는 것은 아니다. 특히 전통적인 사회적 조합주의의 영역에서 벗어나 있던 계속교육이 숙련개발의 중요한 과정으로 부상되며 숙련개발 파트너십은 때로는 기존의 경영권에 대한 도전으로 인식될 수도 있으며 숙련개발의 의미를 규정하는 문제, 숙련개발을 위한 재정의 부담 등을 둘러싼 노사 간의 대립이 늘어나기도 하였다. 유럽수준에서 보면 특히 재정문제나 훈련의 권한을 규정하는 문제에 대한 대립이 많았던 반면에 자격의 투명성을 높인다는가, 정보비용을 줄여서 노동시장의 유연성을 높이는 과제는 비교적 노사 간에 이견이 적었던 부문이다(Heyes, 2007; Lucio et al., 2007).

유럽 각국이 숙련개발과 노사관계의 국가별 체제를 굳건히 뿌리내리고 있다는 점을 고려할 때 유럽연합이 지향하는 숙련개발 파트너십은 경로의존적이고 느리게 진전되어 나가는 것이 자연스러운 현상이라고 볼 수도 있다(Hall & Soskice, 2001). 그러나 Winterton(2007)이 유럽 13개국을 대상으로 실시한 서베이에 의하면 서유럽에서 계속교육을 중심으로 하여 파트너십이 상당히 진전되어 온 것으로 나타난다. Stuart & Wallis(2007)도 또한 영국과 네덜란드, 독일, 스페인과 북유럽 3개국의 7개국의 숙련개발 파트너십을 분석한 결과를 토대로, 또한 숙련개발 파트너십을 위한 유럽수준의 정책과 각국의 조율된 정책이 유럽 각국에 많은 조합주의적인 학습 파트너십을 창출하여왔다고 주장한다. 좋은 관행의 이동을 통해서 서유럽 여러 나라 간에 숙련개발체제가 수렴되는 현상이 나타나기도 한다. 유럽연합 수준에서의 정책적 노력이 어느 정도는 결

실을 본 것으로 평가될 수 있는 것이다.

2. 숙련개발 파트너십에의 접근

숙련개발을 위한 파트너십은 나라별로 노사관계와 숙련개발체제에 따라 다양한 형태를 갖는다. 사회적 대화가 이루어지는 수준을 기준으로 하면 국민경제수준에서의 파트너십, 지역과 산업수준에서의 파트너십과 기업 단위에서의 파트너십으로 구분할 수 있을 것이다. 한편 사회적 파트너십을 이끈 과정을 기준으로 하면 입법 과정을 통해서 이루어지는 파트너십, 단체교섭과 협의의 과정을 통해서 이루어지는 파트너십으로 구분하여 볼 수도 있다.

Stuart & Wallis(2007)는 숙련개발 파트너십에 접근하는 형태(type of approach)를 기준으로 해서 사회적 조합주의의 학습 파트너십(neo-corporatist learning partnership), 미시적 조합주의의 학습 파트너십(micro-corporatist learning partnership)과 일선노조 주도 학습 파트너십(local trade union learning partnership)으로 구분하고 있다. Stuart & Wallis(2007)가 제시한 각각의 형태의 특징은 다음과 같다.

사회적 조합주의의 접근은 조사대상 국가 중에서 영국 이외의 6개국의 서유럽 나라에서 모두 나타나고 있다. 사회적 조합주의 접근은 국가수준 또는 부문별 수준에서 숙련개발을 위한 단체협약을 성취시키기도 한다. 스웨덴의 자격제도에 관한 합의, 스페인의 계속교육에 관한 사회적 합의와 독일의 바덴-뷔르템베르크(Baden-Wuerttemberg) 지역의 금속산업 단체협약 등이 예시될 수 있다. 또한 사회적 조합주의의 접근은 새로운 정부의 위원회와 자문기구에 노사가 참여하여 새로운 법규범을 제정하도록 하거나 새로운 정책을 수립하도록 이끌기도 한다. 이처럼 사회적 조합주의의 접근은 숙련개발을 위한 제도적인 틀과 정책방향을 재정비하여 나가는 데에는 유력한 방식이다. 그러나 Stuart & Wallis(2007)는 이러한 사회적 조합주의의 접근에 의해 체결된 사회협약이 산업현장에서의 여건에 맞지 않을 수도 있으며 사회적 파트너 사이에 약속된 계획이 실현되지 못하는 문제점을 야기할 수도 있다고 한다. 독일과 네덜란드에서는 기업의 경영자가 숙련개발 단체협약을 적극적으로 기피한 사례도 있다.

미시적 조합주의 방식은 기업 단위의 생산성연합(productivity coalition)과 유사한 접근이다. 사회적 관점에서 숙련개발의 체제를 발전시키는 숙련개발정책에 미치는 영향은 크지 않지만 상황에 따라 유연하게 파트너 간의 협력적인 대응을 설정할 수 있으므로 산업현장의 여건에 부응할 수 있다는 장점을 갖는다.

한편 일선노조 주도 학습 파트너십은 대규모의 구조조정이 임박한 특수한 여건에서 노조가 주도하고 지역정부와 교육훈련기관 등 여러 단체가 참여하여 나타나는 경우가 많다. 일선노조 주도 방식은 일반기능(general skills)의 숙련개발을 이끌어낼 수 있는 접근이다. 또한 숙련개발과 아울러 적극적 직업안정서비스를 제공함으로써 구조조정에 대응하여야 하는 노동자들의 이해에 상응하도록 설계할 수 있는 방식으로서 숙련개발 파트너십의 성과가 큰 것으로 나타나고 있다.

Winterton(2007)은 서유럽 13개국의 숙련개발 파트너십에 대한 조사와 각계와의 논의를 토대로 하여 노사관계와 숙련개발체제로 유형화한 국가군별로 국가별 숙련개발 파트너십을 비교하고 있다. Winterton(2007)이 유형화하고 있는 국가규율 학교 중심의 모형, 국가규율 작업장 중심의 모형, 시장주도 학교 중심의 모형과 시장주도 작업장 중심의 모형 등 4개의 모형²³⁾에 따라 각국의 숙련개발 파트너십을 살펴보면 다음과 같다.

국가규율 학교 중심의 체제는 프랑스를 위시한 벨기에, 스웨덴 등 다수의 나라의 숙련개발체제이다. 프랑스의 경우를 보면 숙련개발에의 사회적 파트너의 참여가 노동법에 광범위하게 규정되어 있어 제도화의 수준이 높다. 노사정의 정책협의를 각급 수준에서 다각적으로 이루어지고 있으며 모든 직업교육훈련에 관한 입법은 사실상 노사의 합의를 토대로 이루어진다. 또한 직업자격을 관리하는 정부 각 부처의 자문위원회에 노사가 참여하는 등 사회적 파트너 조직

23) Winterton(2007)은 노사관계와 숙련개발을 규율하는 방식(mode of regulation)과 교육훈련이 이루어지는 장을 기준으로 하여 각국의 노사관계와 숙련개발의 체제를 유형화하고 있다. 이는 각국의 숙련개발 파트너십이 그 나라의 숙련개발과 노사관계체제에 의해서 경로 의존적으로 형성되어 왔다는 것을 전제한 접근이다. 노사관계체제가 숙련개발 파트너십에 미치는 영향이 크다는 데에 이견이 없을 것이다. 유럽연합이 사회적 파트너를 중심으로 하여 벤치마킹의 문화를 확산시키는 간접적인 접근방식을 취하고 있으므로 유럽연합이 숙련개발 파트너십을 확충시키려는 정책이 어느 정도의 결실을 보느냐 하는 것은 각국의 노사관계의 여건에 크게 달려 있다는 Lucio et al.(2007)의 지적도 이러한 맥락에서 주목된다.

들은 직업교육훈련의 관리에도 참여한다. 정책협약과 아울러 사회적 수준에서의 단체교섭이 직업교육훈련의 제도를 정비하는 중요한 과정이 되기도 한다. 노동자에게 교육훈련의 권리를 부여한 프랑스의 2003년의 평생학습에 관한 전국협약을 예시할 수 있을 것이다. 같은 국가규율 학교 중심 체제인 스페인도 2000년 사회협약으로 노동자의 동의로 이루어지는 기업 단위의 계속교육에 대하여 정부의 지원을 규정한 바 있다²⁴⁾.

독일, 덴마크와 오스트리아의 국가규율 작업장 중심의 모형은 독일의 이원화 체제에서 나타나는 바와 같이 사회적 파트너는 교육훈련의 정책결정과 정책의 모니터, 평가를 주도하는 주체가 된다. 교육훈련의 과정과 자격개발과 자격개발정책의 추진에서의 사회적 파트너십은 광범하다. 덴마크와 오스트리아의 경우에도 숙련개발은 사회적 조합주의가 적용되는 중추적인 장이다. 오스트리아의 사회적 파트너는 계속교육을 담당하는 전문대학(Fachhochschulen)의 운영을 책임지고 있다.

시장규율 학교 중심의 모형으로 나타나는 이탈리아는 숙련개발의 파트너십이 가장 취약한 것으로 나타난다. 1993년 사회협약을 비롯하여 경쟁력 조합주의(competitive corporatism)에 토대를 두고 직업교육훈련을 제고하기 위한 사회적 수준에서의 정책적 노력이 있었지만 산업현장에 큰 영향력을 미치지지는 못하였다. 남부 지역의 구조적 실업문제로 사회적 파트너의 관심이 일시 방편적 훈련과 일자리 만들기에 집중되어 왔다는 점에 기인된바 크다. 아울러 학교 중심체제가 작업장 영역으로부터 직업교육훈련을 분리시키게 됨으로써 노사참여를 어렵게 하였다는 점에도 부분적으로 기인된 것이라고 할 수 있다.

시장규율 작업장 중심의 모형을 대표하는 영국의 경우는 1980년대 보수당 정부가 들어서며 조합주의적 접근에서 탈피하는 정책을 추진하였다. 3자로 구성된 ITBs(Industry Training Boards)를 해체하고 사용자 주도의 TECs에 노동조합의 참여는 비공식적이고 제한적으로 이루어지는 수준이었다. 그러나 사회적 수준에서의 참여를 억제한 보수당 정부의 정책은 노동조합이 작업장수준의

24) 스페인은 1980년대 이후 노사정의 정책적 조정에 의해 직업훈련제도를 개편하여 왔다. 1990년대에 사회적 합의에 의해 직업훈련분담금제도가 도입되었으며, 2000년대 들어서도 사회적 합의를 토대로 직업교육훈련의 재원을 배분하고 관리하는 체제를 강화하여 나가고 있다(Lucio et al., 2007).

숙련개발에 대한 관심을 높였다. 노조학습기금은 이러한 노조의 의지가 결실을 맺은 것이다. 노동당이 집권하며 숙련개발기구에의 노조의 참여가 복원되고 노조학습재원과 노조학습대표에 대한 정책적인 지원이 이루어지며 작업장수준에서는 영국의 노동조합이 노동자의 학습을 선도하는 사례가 되고 있다.

영국과 같이 시장규율 작업장 중심의 모형으로 분류되는 아일랜드와 네덜란드는 1980년대 이후 경쟁력 조합주의를 구축하여온 대표적인 나라로서 사회적 파트너의 합의를 토대로 숙련개발을 이끄는 조합주의 방식을 확충하여 왔다. 아일랜드는 1987년 국가재건계획에 대한 노사정의 합의 이래 사회적 파트너가 경제사회 정책운영과 함께 직업훈련 부문에서도 중심적인 역할을 해왔다. 네덜란드는 사회적 파트너들이 직업교육훈련의 참여율을 2010년까지 유럽에서 가장 높은 수준으로 끌어올린다는 목표로 설정한 사회협약을 토대로 산업별로 직업훈련분담금과 직업훈련기관을 공동으로 운영하고 있다.

Winterton(2007)에 의하면 국가규율체제는 숙련개발 파트너십이 제도적으로 잘 정비되어 사회적 파트너는 숙련개발의 주체로서 명확한 역할이 부여되고 있는 데에 비해서 시장규율체제에서는 숙련개발에 대한 사회적 파트너의 역할이 제도적으로 규정되어 있지 않다. 한편 교육훈련이 학교에서 이루어지는 학교 중심체제에서는 숙련개발을 위한 사회적 대화의 여지가 제약되는 데에 비해서 노사가 작업장에서의 노동질서의 구축에 숙련개발을 연계할 수 있는 작업장 중심의 체제에서는 숙련개발 파트너십이 발달될 수 있는 여지가 크다. 예를 들면 교육훈련 커리큘럼을 작성하는 부문에서는 학교 중심의 프랑스와 벨기에에서도 작업장 중심의 독일에서와 마찬가지로 사회적 파트너가 일정한 역할을 하지만, 독일의 경우에 노사협력으로 관리하는 훈련생을 모집하는 일에는 프랑스와 벨기에의 노사가 관여할 수 있는 여지가 크지 않다.

이처럼 숙련개발 파트너십은 숙련개발과 노사관계체제에 따라 접근방법을 달리하지만, 숙련개발을 위한 파트너십이 이러한 숙련개발과 노사관계의 제도적 틀에 의하여 단순하게 규정되어지는 것만은 아니다(Stuart and Wallis, 2007). Winterton(2007)은 영국과 같이 숙련개발에 대한 국가규율의 수준이 낮은 나라에서도 작업장수준에서 단체협약을 통한 파트너십이 활성화될 수 있다는 것에 주목한다. 영국의 경우 보수당 정부가 노동운동을 숙련개발을 위한 정

책참여에서 배제한 것이 노동운동으로 하여금 숙련개발을 위한 산업현장에서
의 참여를 제고하도록 촉진하는 계기가 되었다. Winterton(2007)은 숙련개발
파트너십은 여러 유형의 숙련개발과 노사관계체제에 따라 경로의존적으로 형
성되는 것이고 파트너십에 따라 장점이 있으므로 유럽연합 수준에서 숙련개발
을 위한 사회적 파트너십을 확일화시키는 것은 바람직하지 않다고 본다. 숙련
개발을 위한 파트너십은 유럽연합 회원국 사이에 다양성이 늘어가는 가운데 집
중화의 길을 가는 것이 바람직하다는 것이다. 그러나 이러한 과정을 관리하고
회원국과 산업부문 사이에 정보와 관행의 교류를 촉진시켜 나가는 유럽연합 수
준에서 유럽위원회와 사회적 파트너들이 노력은 지속되어야 한다고 주장한다.

3. 숙련개발 파트너십의 파급효과

앞에서 본 대로 서유럽에서 숙련개발 파트너십이 진전될 수 있었던 것은 숙
련개발 파트너십이 숙련개발의 효율성을 높이는 데 기여할 것이라는 인식 이외
에도 숙련개발에는 노사가 주체가 되어야 한다는 서유럽의 사회문화적인 인식
과 노동조합의 재활성화에 기여할 수 있을 것이라는 노동운동의 기대 등에 기
인된 것이다. 서유럽의 숙련개발 파트너십이 지속적으로 진전되어 왔다는 것은
숙련개발 파트너십이 이러한 사회적인 기대에 어느 정도는 부응하였기 때문에
가능하였을 것이다. 서유럽의 숙련개발 파트너십에 대한 평가분석에 가장 근접
한 Winterton(2007)과 Stuart & Wallis(2007)의 연구 결과도 숙련개발 파트너십
의 결실에 대해서는 대체적으로 긍정적으로 보고 있다.

숙련개발 파트너십이 경로의존적으로 진전되어 왔으므로 아직까지는 숙련개
발 파트너십이 숙련개발체제를 변화시킨 예가 분명히 드러나는 것은 아니다.
시장모형의 영국의 경우 1997년 노동당 정부가 집권한 이후 노동조합의 숙련
개발을 정책적으로 지원하고 각급 숙련개발정책 추진에 노동조합을 참여시켜
왔지만 영국의 시장모형의 숙련개발체제의 근간이 변화된 것은 아니다. 노동당
정부가 노동조합의 참여를 지원하였지만 여전히 경영 측이 주도하고 시장의 기
능에 의존하는 숙련개발정책을 탈피하여 조합주의 모형의 숙련개발체제를 추
구하여 온 것은 아니다(Rainbird, 2005). 영국이 숙련개발을 규율하여 온 교육

훈련체제와 노사관계, 금융시장제도, 산업의 조직과 작업조직 등이 크게 변화되지 않았다는 점도 또한 영국의 시장모형의 숙련개발체제에 큰 변화가 없었다는 것을 보여준다.

그러나 숙련개발 파트너십이 숙련개발체제에서의 조합주의적 성격을 강화시켜 온 바도 적지는 않다고 본다. 독일과 같은 조합주의 숙련개발체제에서도 계속교육훈련은 전통적으로 조합주의의 규율에서 벗어나 있었다. 계속교육을 규율하는 숙련개발 파트너십의 확충은 독일의 경우 조합주의 숙련개발체제를 지속시키고 나아가서는 강화시키는 데에 기여하는 요인이 되었다고 할 수 있다. 영국의 경우에도 숙련개발 파트너십의 확산은 Stuart(2007)의 지적과 같이 공급측면의 조합주의의 진전을 가능하는 중요한 변수가 되고 있다. 숙련개발을 사회적 파트너십이 시장모형의 숙련개발체제를 크게 변화시킨 것은 아니지만 향후의 추이가 주목이 될 만큼 영향력이 크다는 의미일 것이다. 서유럽의 많은 나라에서는 점진적이기는 하지만 사회적 파트너십은 조합주의 숙련개발체제를 심화시켜 온 요인으로 작용하여 왔다고 볼 수 있다. Winterton(2007)이 시장모형의 숙련개발체제로 분류하고 있는 아일랜드와 네덜란드가 좋은 예이다. 아일랜드와 네덜란드는 당사자주의(voluntarism)의 전통을 가진 나라이지만 1980년대 이후 사회협약을 토대로 경쟁력 조합주의를 구축하여 온 대표적인 나라이다. 노사는 정부와 아울러 숙련개발의 주체라고 할 수 있으며, 협의민주주의, 유연안정성을 구축함으로써 경제사회제도에서도 대륙유럽의 사회모델을 선도하고 있다. 1980년대 이전에는 아일랜드와 네덜란드의 경제사회적 체제를 다원주의에 가까운 유형으로 보는 경우가 많았다는 점을 고려하면 1980년대 이후의 사회적 대화가 아일랜드와 네덜란드를 조합주의모형의 국가로 유도하여왔다고 볼 수 있다²⁵⁾.

숙련개발 파트너십이 노동운동의 재활성화에 가시적인 계기를 제공한 명확한 예가 드러나는 것도 아니다. 1990년대에 이후 영국의 경우 노동운동이 숙련개발을 위한 사회적 파트너십을 위시하여 사회적 파트너십을 기치로 내걸고 노동조합의 재활성화 전략을 추구하여 왔지만 노동조합의 영향력이 크게 증대된 것은 아니다. 당사자주의의 영국의 노사관계체제에서 사회적 파트너십을 추구

25) 아일랜드의 사회적 파트너십과 협의민주주의에 대해서는 Teague(2006)을 참조.

하는 것은 노동운동의 리더십과 노동운동의 방향을 재정립하는 것이므로 노동운동의 내부 저항을 비롯한 경로의존에 의한 저항도 적지 않았다(Heery et al., 2003). 그러나 숙련개발 파트너십이 노사관계의 동력, 과정과 형태의 변화에 영향을 미치고 노동운동의 역할을 높이는 데에 일정한 기여를 해왔다는 데에는 대체로 이견이 없다. 노동운동은 숙련개발이 노동자에게 노동생활의 가치를 높여줄 뿐만 아니라 노동운동이 새로운 활력을 되찾도록 하는 데에도 기여하였다고 인식하는 것으로 나타난다.

숙련개발 파트너십은 또한 노사에게 국민경제수준, 산업과 지역수준과 사업장단위의 각급 수준에서 학습과 관련된 정책과 산업의 구조조정과 혁신을 조율하는 의사결정에 참가하는 많은 기회를 제공하여 왔다. 숙련개발 파트너십이 사회적 대화를 확충하는 데에 기여하였을 뿐만 아니라 사회적 대화의 구조를 재구축하도록 이끌 수도 있다는 것이다. 유럽의 수준에서는 산업별 수준의 숙련개발 파트너십이 유럽연합의 숙련개발정책을 실천하도록 연결하는 통로로서 국가와 경합하는 위치라고 볼 수도 있다. 숙련개발 파트너십은 노사관계의 구조조정에 어떠한 방향으로 작용할지 가변적이기는 하지만 잠재된 가능성은 대단히 크다고 할 수 있다(Lucio et al., 2007).

Stuart & Wallis(2007)는 숙련개발 파트너십이 노사가 추구하는 성과를 거두기 위해서는 ‘학습 파트너십에 참여하기 위한 숙련(skills for participating in learning partnership)’이 중요한 관건이 된다고 지적한다. 숙련개발 파트너십을 위해서는 일선현장의 생산성 연대를 구축하는 것에서부터 거시적 수준에서의 사회적 대화에 이르기까지 여러 수준의 파트너십이 개발되고 연계적으로 조율이 되어야 한다. 일선노조를 비롯하여 이러한 파트너십을 준비하고 역량을 강화시키는 노동운동의 숙련개발이 중요한 전제조건이라는 것이다. Stuart & Wallis(2007)는 아울러 경영계의 파트너십을 위한 역량 개발도 필요하며, 특히 중소기업의 경우 경영계의 ‘학습파트너십에 참여하기 위한 숙련’의 개발이 중요한 과제라고 주장한다.

IV. 정책적 시사점

1. 고숙련사회를 위한 노동시장·노사관계와 숙련개발체제의 개혁

우리나라의 숙련개발체제는 직업교육훈련을 공급하는 주체를 중심으로 보면 학교모형 또는 직업교육훈련기관 모형의 유형에 속할 것이다. 한편 숙련개발을 위한 수요와 공급을 규율하는 원천을 기준으로 보면 국가주도모형으로 분류할 수 있다²⁶⁾. 학교와 직업훈련기관을 토대로 교육훈련의 대중화를 이끌어온 우리나라의 국가주도 숙련개발체제가 급격한 산업화를 뒷받침하여 산업인력을 성공적으로 공급하여 왔다는 데에는 이견이 없다. 그러나 1980년대 이후 지식정보화와 아울러 고등교육의 대중화가 진전되면서 우리나라의 국가주도 모형은 숙련개발의 공급과 수요를 관리하는 양 측면에서 모두 많은 문제점을 드러냈다. 대학입시를 위한 획일화된 교육에서 오는 교육훈련의 공급체제의 취약성은 갈수록 심화되어 왔으며, 인문 위주의 고등교육의 팽창에 의한 과잉교육(over-education)을 이끌어온 숙련개발의 수요체제는 경제사회적인 선진화를 어렵게 하는 걸림돌이 되고 있다²⁷⁾. 숙련개발체제의 혁신은 우리나라가 당면하고 있는 중대한 정책적 과제라고 보아야 할 것이다.

우리나라가 지향하여야 할 숙련개발체제는 무엇일까? 앞에서 본대로 높은 수준의 숙련인력을 공급하고 활용할 수 있도록 경제사회적인 제도적 틀이 구축되어 있는 사회를 고숙련사회(high skills society) 또는 고숙련경제라고 한다면 이러한 고숙련사회를 이끌어갈 수 있는 숙련개발체제가 우리나라가 지향하여 나가야 할 숙련개발체제라고 할 수 있다.

26) Ashton et al.(2000)은 우리나라의 숙련개발체제를 개발국가모형(developmental state model)으로 유형화하고 있으며, ILO(1988)는 국가주도체제(state-driven systems)로서 수요에 의해 견인된 체제(demand-led system)로 유형화하고 있다.

27) 우리나라는 국가의 통제 범위를 벗어나서 고등교육의 대중화가 진전되어 왔다는 수요관리 측면에서 보면 우리나라가 국가모형 숙련개발체제라고 볼 수 있을지도 의문이다. 고등교육 진학률이 높아지는 데에 따른 수요 관리의 문제는 선진국에서도 나타나는 현상이지만, 우리나라의 경우는 이에 비교되기 어려울 정도로 심각한 수준이다.

일부에서는 시장지향적인 교육훈련체제가 우리나라의 국가주도의 모형에 대한 대안이 되어야 한다고 주장한다. 시장의 기능을 살려 교육훈련의 전달체계를 유연화한다는 의미에서 시장지향적인 정책은 추구되어야 할 것이다. 교육훈련의 수요자인 산업계와 노동자, 학생의 참여를 넓혀 우리나라의 학교 중심의 교육훈련 공급체제를 보완하여 나간다는 의미에서의 수요자 중심의 시장지향적인 정책도 또한 확충하여 나가야 한다. 그러나 교육훈련의 수요와 공급을 규율하는 원천을 기준으로 하여 유형화한 시장모형의 숙련개발체제가 우리나라의 국가주도 체제의 대안이 될 수는 없다. 우리나라의 경우 명문대를 중심으로 하는 고등교육기관은 ‘지위재(positional good)’를 공급하는 독과점적인 위치에 있다. 학위에 대한 수요가 역사적으로 형성된 사회문화적인 요인에 기인된 바 크므로 수요공급에 의해 조정되는 시장메커니즘으로 경제적 효율성을 극대화한다는 시장논리가 적용될 여지가 크지 않다. 명문대 학위에 대한 높은 수요를 명문대 학위 공급을 늘려 해결할 수 있는 문제가 아니다. 시장모형의 숙련개발체제는 인력의 수요공급을 조정하기 어렵다는 것은 앞서 영국의 숙련개발체제의 논의에서도 지적된 바다.

고숙련사회를 이룩하기 위한 관건이 되는 과제는 무엇보다도 과잉교육과 인력수급의 불균형, 교육프로그램의 왜곡을 초래해 온 지위경쟁(positional competition)을 극복하는 데에 있을 것이다²⁸⁾. 고등교육에 대한 사회적인 수요가 늘어나는 추세이므로 지위경쟁에 대처하여야 하는 것은 선진국의 경우에도 숙련개발체제에서의 중요한 과제이다. 지위경쟁을 완화하기 위해서는 학력에 따른 임금과 근로조건격차가 완화되어야 한다. 또한 지위경쟁이 완화되려면 좋은 일자리(decent work)가 늘어나야 한다. 이는 대기업과 중소기업의 근로조건격차가 완화되어 중소기업이 좋은 일자리를 창출하는 주된 장이 되어야 가능한 일이다. 또한 작업장 혁신을 통하여 일자리의 질을 높여나갈 수 있도록 지속적으로 직무를 충실화시켜 나가는 기업의 문화가 구축되어야 한다.

지위경쟁의 문제에서 우리나라와 극명하게 대조를 이루고 있는 나라가 독일

28) 하연섭(2009)도 지위경쟁을 극복하는 것이 중요한 과제라고 주장하고 있어 본고와 같은 입장이다. 지위경쟁을 극복하기 위한 정책적 방안으로는 복지정책의 강화를 제시하고 있다. 과잉교육의 문제는 국가교육과학기술자문회의 대통령 보고자료(2009. 3. 20)인 정태화 외(2009)에서도 가장 중요한 교육정책적인 문제점으로 지적되고 있다.

이다. 독일에서 이원화체제 도제교육에 대한 사회적인 수요가 높은 것은 독일의 숙련개발체제와 노동시장·노사관계체제와의 제도적 보완성에 기인된다고 볼 수 있다. 독일의 조합주의체제를 우리나라에 그대로 이식하기는 어려울 것이지만 우리나라의 숙련개발과 노사관계체제가 지향하여야 할 귀감으로 삼는 것이 바람직하다고 본다.

숙련개발체제는 여러 경제사회제도와 제도적 보완성을 갖기 때문에 숙련개발체제만을 바꾸는 정책으로 교육훈련에 대한 수요와 교육훈련의 공급을 이끄는 원천이 바뀌어 나가는 것은 아니다. 고숙련균형을 위한 교육훈련의 수요와 공급의 관리는 숙련개발체제와 연계하여 관련 경제사회 제도의 개혁이 수반되어야 가능한 과제이다. 무엇보다도 노동시장·노사관계제도와 아울러 숙련개발체제를 개혁하여 고숙련사회를 구축하여나가는 폭넓은 시각에서의 중장기적인 접근이 필요하다고 본다.

2. 숙련개발 파트너십은 고숙련사회를 위한 전략적 과제

독일을 위시한 조합주의 숙련개발체제가 우리나라에 보여주는 근간이 되는 과제가 숙련개발을 위한 다각적인 형태의 사회적 파트너십이라고 할 수 있다. 숙련개발을 위한 사회적 파트너십은 원칙에 있어서는 노사 모두가 수용하는 과제이므로 정책으로 실현될 수 있는 여지가 크다. 본고에서 나타난 바와 같이 선진국 모든 나라가 정도의 차이는 있지만 정책적으로 지원하는 과제이기도 하다²⁹⁾. 숙련개발체제의 혁신이 중요한 과제인 우리나라의 경우 숙련개발 사회적 파트너십을 숙련개발정책의 전략적인 과제로 삼아야 한다고 본다³⁰⁾.

숙련개발 파트너십은 국민경제수준과 산업·지역수준, 사업장수준에서 다양

29) 선진국 중에서 숙련개발 사회적 파트너십에 가장 소극적인 나라는 미국이다. 그러나 미국도 숙련개발 사회적 파트너십에 대해서는 정책적으로 지원하여 왔다. 위스콘신 지역의 숙련연합(W RTP)에 대한 위스콘신 주정부와 연방노동부의 지원이 대표적인 예이다(Parker & Rogers, 1999).

30) 노동부와 관련정부부처에서 국가경쟁력강화위원회에 올린 자료인 노동부(2009)는 ‘시장친화적 직업능력개발체제 구축방안’이라고 명명되어 있다. ‘시장친화적’을 앞세운 것은 교육훈련의 전달체제를 유연화하여 나간다는 의미로 이해가 되지만 직업교육훈련을 위한 패러다임을 전환하여 나가기 위한 전략적 접근이라는 보기는 어렵다.

하게 사회적 대화를 이끌어 나갈 수 있는 과제이다. 또한 공급 측면의 의제를 논의하는 사회적 대화의 장을 제공하므로 참여협력의 노사관계의 토대를 구축하는 데에 기여할 수 있는 과제이기도 하다. 국민경제수준, 산업·지역 등의 사회적 수준에서의 숙련개발을 위한 사회적 대화는 또한 사회적 수준에서의 노사관계의 기능을 합리적으로 개발하여 나가는 데에 기여할 수 있다. 숙련개발 파트너십을 또한 참여협력의 노사관계와 사회적 수준에서의 노사관계의 기능을 제고하여 나가는 노사관계체제의 혁신을 위한 전략적인 과제로 추진하는 것이 바람직할 것이다³¹⁾. 고숙련사회는 앞에서 본대로 숙련개발체제와 노동시장, 노사관계체제가 제도적으로 보완이 되어야 이루어질 수 있는 과제이므로 사회적 수준에서의 노사관계의 기능을 강화하여 나가는 것은 노사관계체제의 혁신, 나아가서는 고숙련사회를 구축하기 위한 요건이기도 하다.

3. 숙련개발 파트너십의 다각적 확충

숙련개발을 위한 파트너십은 나라별로 노사관계와 숙련개발체제에 따라 다양한 형태를 갖는다. 서유럽 각국의 숙련개발 사회적 파트너십의 경험을 참고로 하여 우리나라의 여건에 상응하는 사회적 파트너십의 형태를 모색하고 다각적으로 확충하여 나갈 수 있다.

우리나라의 숙련개발은 학교교육이 중심이 되고 국가가 주도하고 있어 Winterton (2007)이 제시하고 있는 유형 중에서는 프랑스, 스웨덴의 학교 중심 국가주도 모형에 가까운 숙련개발체제를 가지고 있다. 학교 중심 국가주도모형에서는 국가의 범규범에 의한 제도화로 숙련개발 파트너십을 구축하고 있는 것으로 나타난다. 정부의 적극적인 정책적 대응이 요건이라고 할 수 있다. 또한 학교 중심 국가주도체제에서는 사회적 수준에서의 노사정 정책협약이 숙련정책을 개발하는 역할도 큰 것으로 나타난다. 숙련개발을 위한 사회적 파트너십이 국민경제 수준에서의 사회적 대화와 각급 산업·지역수준의 사회적 대화를 활성화할 수 있는 여지가 적지 않다는 것이다.

한편 우리나라는 노사관계가 분권화되어 있다는 점에서는 영국의 당사자주

31) 노사관계체제의 변화와 정책적 과제에 대하여는 이 선(2009) 참조.

의 모형에 가까운 점도 있다. 조합주의의 제도화수준에서는 낮지만 노동조합이 적극적으로 숙련개발에 참여하고 정부가 뒷받침하는 영국의 숙련개발 파트너십도 정책적인 귀감이 될 수 있을 것이다. 결국은 조합주의적인 접근과 아울러 영국과 같은 당사자주의적인 접근을 포함하여 다양하게 접근해 나가야 한다고 볼 수 있다. 서유럽의 각국에서도 나라에 따라 정도의 차이는 있지만 숙련개발 파트너십의 형태는 다양하다. 영국의 경우에도 숙련개발 공공기구인 LSC나 SSCs(Sector Skills Councils)에 노동조합이 참여하고 있으며 독일의 경우에도 바덴-뷔르템베르크 지역의 숙련연대의 예에서 나타나는 것처럼 조합주의 방식의 파트너십과 산업현장에 따른 유연한 접근 방식이 특정한 숙련개발체제에서만 나타나는 것은 아니다.

서유럽의 경우 숙련개발의 관리 차원에서의 파트너십도 광범위하게 확산되어 있다. 조합주의 모형의 숙련개발체제의 국가에서는 교육훈련을 관리하는 거버넌스에의 참여하는 수준이라기보다는 사회적 파트너십을 토대로 숙련개발을 위한 자원과 사업이 관리된다고 볼 수 있을 것이다. 중앙정부에 집중되어 있는 숙련개발을 관리하는 권한의 재구축도 중요한 과제이다.

4. 노동운동의 재활성화를 위한 숙련개발 파트너십

서유럽의 경우 숙련개발 파트너십은 노동운동이 관련정책에 참여할 수 있는 기회를 넓히고 노동조합의 조직화에 기여하는 과제로서 노동조합이 적극적으로 추구하여 왔다. 또한 노조주도의 숙련개발은 현장의 여건을 반영하고 노동자들의 수요에 부응하여 온 것으로 평가되고 있다. 1987년 민주화에 따라 급격히 부상된 바 있는 우리나라의 노동운동은 1990년대 중반을 지나면서 조직력이 떨어지고 민주화에 앞장서고 사회적으로 어려운 계층의 권익을 대변하여 왔다는 인식이 퇴색되는 등 어려움을 겪고 있다. 전투적 조합주의의 잔재를 거두고 참여적 노동운동의 이미지를 구축하여 나가야 필요성이 어느 나라보다도 크다. 노동운동은 영국의 예에서와 같이 숙련개발 파트너십을 노동운동의 재활성화를 위한 중추적 전략으로 추진하여 나가는 것이 바람직할 것이다. 숙련개발을 위한 사회적 수준에서의 협의채널을 확충하여 나가는 것은 노동운동이 추구

하여 온 사회적 수준에서의 노사관계의 기능을 높여가는 현실적인 접근방안이 기도 하다. 노사조직의 역량이 미흡한 우리나라의 여건을 고려할 때 정부의 지원이 중요한 변수가 될 것이다. 영국을 비롯하여 서유럽의 정책을 벤치마킹하여 노동조합의 숙련개발 참여에 대한 정책적인 지원을 제고하여 나가야 한다.

5. ‘학습 파트너십에 참여하기 위한 숙련’의 개발

Stuart & Wallis(2007)가 지적하고 있는 것처럼 숙련개발 파트너십이 소기의 성과를 거두기 위해서는 참여하는 노사의 전문 역량이 뒷받침되어야 한다. 우리나라의 노사단체의 취약한 전문성과 부족한 전문 인력을 고려할 때 ‘학습 파트너십에 참여하기 위한 숙련’의 개발도 시급한 과제라고 할 수 있다. 전문 인력과 관련 인프라를 개발하는 노동운동과 경영계의 정책적인 노력이 필요하다.

서유럽에서 숙련개발 파트너십이 확충되어 올 수 있었던 것은 노사단체의 사회적 대화에 의해서 고용질서를 규율하는 기본 질서를 만들어 온 문화와 노사를 대표하는 이익단체의 정통성이 역사적으로 정립되어 왔다는 데에 기인된 바 크다. 이러한 사회문화적인 관행이 없는 우리나라의 경우 정부가 적극적이고 전향적으로 이끌어가지 않으면 숙련개발 파트너십을 구축하여 나가는 어렵다. 숙련개발 파트너십을 위한 제도화를 선도하고 노사를 지원하는 정부의 정책적 의지와 추진 역량도 역시 ‘학습 파트너십을 위한 숙련’의 개발이라는 범주에 속하는 핵심적인 과제라고 볼 수 있다.

V. 결 어

우리나라는 노사정위원회에서 수차례 숙련개발을 위한 사회적 합의를 이끌어 낸 바 있다(장홍근 외, 2009). 정부의 숙련개발 관련 정책자문위원회에 노사가 참여하는 것도 낮은 수준이지만 숙련개발 파트너십의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다. 2005년의 근로자직업훈련촉진법에서 노사참여형 능력개발체제의 구축이 천명되는 등 사회적 파트너십을 강화한다는 정부의 의지가 지속적으로

표명되어 오기는 하였다. 그러나 우리나라의 숙련개발 파트너십은 아직은 대단히 미미한 수준이다³²⁾. 숙련개발 사회적 파트너십에 대한 정부의 재정적 지원은 지역별 노사단체의 공동훈련을 지원하는 정책과 노사협력 재정지원사업에 일부 포함되어 있는 정도의 수준에 그치고 있다. 산업발전법(제12조 제2항)에 의해서 산업별 인적자원개발을 위한 정책 참여를 목적으로 구성된 산업별 인적자원개발협의체에도 노동조합의 참여가 배제되어 있다³³⁾. 숙련개발을 사회적 파트너십이 미미한 수준일 뿐만 아니라 노사정 각계가 숙련개발을 위한 사회적 파트너십을 확충하여 나간다는 것에 대한 정책적인 의지가 있는지가 의문일 정도의 수준이다.

숙련개발 파트너십은 우리나라의 중요한 정책적 쟁점인 숙련개발과 노사관계체제의 발전에 기여할 수 있는 과제이다. 숙련개발을 위한 파트너십이 구축되어야 한다는 원칙에는 각계가 대체로 공감하고 있으므로 사회적 대화를 이끌어 나가기 위한 전략적 과제가 될 수도 있다. 숙련개발 파트너십에 대한 노사정 각계의 진향적이고 적극적인 대응이 필요할 것이다. 본고는 유럽연합의 정책적 과제로서 각국이 숙련개발 파트너십을 진전시켜 온 서유럽의 경험을 숙련개발과 노사관계체제에 연계하여 살펴봄으로써 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 정책적인 시급함에 비추어 관련 정책개발을 위하여 시사점을 줄 수 있는 준거 자료와 토론이 부족한 현실이다. 제한된 자료를 토대로 하여 제도적인 연계성을 폭넓게 살펴서 논의하여야 할 주제의 성격을 고려하여 본고는 논리의 치밀함을 추구하기보다는 준거 자료를 개발하고 토론의 대상이 될 문제점과 방향을 넓게 모색하여 제시하는 데에 보다 큰 의의를 두고자 하였다.

32) 산학협력정책과 직업능력개발사업에 의해서 숙련개발에 대한 산업계의 참여와 대기업, 중소기업의 숙련개발 공급 체인(supply chain)을 유도하여 왔지만 본고에서 논의하는 숙련개발을 위한 사회적 파트너십을 위한 정책으로 보기는 어렵다. 산업자원부·교육인적자원부(2006), 교육과학기술부(2009), 노동부(2009).

33) 숙련개발을 위한 산업별 협의회는 사회적 파트너십을 토대로 조직되는 것이 선진국의 사례이다. 숙련개발과 노사관계체제가 영미형의 당사자주의의 체제에 가까운 캐나다와 호주 경우에도 숙련개발을 위한 산업별 협의회는 노사대표로 구성된 조직이다. 영국의 경우도 노동당이 집권하며 숙련개발 산업별협의회(SSCs)에 노동조합이 참여하고 있다.

참고문헌

- 김영생 · 정무권 · 최영섭. 『고숙련사회와 혁신전략』. 한국직업능력개발원, 2006.
- 김주섭 · 임상훈 · 황준욱. 『노사참여적 직업능력개발에 관한 연구』. 한국노동연구원, 2003.
- 교육과학기술부. 「제2차 평생학습 중심대학 선정결과」. 2009.
- 노동부. 「사회친화적 직업능력개발체제 구축방안」. 2009.
- 산업자원부 · 교육인적자원부. 「산학협력 추진현황 및 활성화방안」. 제2차 인적자원개발회의(2006. 5. 10) 안건, 2006.
- 송창용 · 김민경. 「주요국의 직업교육 동향」. *The HRD Review* 12 (1) (2009): 31-54, 한국직업능력개발원.
- 이 선. 「노사관계체제 변화에 관한 통합적 접근」. 『산업관계연구』 19 (4) (2009): 137-165.
- 장홍근 · 정승국 · 오학수. 『숙련개발체제와 노사관계』. 한국노동연구원, 2009.
- 정태화 · 장명희 · 박동열 · 김현수 · 김철희 · 최동선 · 허영준. 「평생직업교육-평생취업체제구축」. *The HRD Review* 12 (1) (2009): 3-29, 한국직업능력개발원.
- 최영섭. 「숙련개발체제에 대한 동학적 접근-이론적 탐색」. 한국직업능력개발원 워킹페이퍼 2007-1, 2007.
- 하연섭. 「인적자원개발정책의 비교 분석: 생산레짐이론을 중심으로」. 『행정논총』 46 (2) (2009): 1-24.
- Arulampalam, W., A. Booth & M. Bryan. "Training in Europe," *Journal of European Economic Association* 2 (2/3) (2004): 346-360.
- Ashton, D., J. Sung & J. Turbin. "Towards a Framework for the Comparative

- Analysis of National Systems of Skill Formation.” *International Journal of Training and Development* 4 (1) (2000): 8-25.
- Attwel, G., & F. Rauner. “Training and Development in Germany,” *International Journal of Training and Developments* 3 (3) (1999): 227-233.
- Brown, P. “Skill Formation in the Twenty-First Century.” In *High Skills: Globalization, competitiveness, and skill formation*. eds. by P. Brown, A. Green and H. Lauder, Oxford University Press, 2001a.
- Brown, P. “Globalization and the Political Economy of High Skills.” In *High Skills: Globalization, competitiveness, and skill formation*, eds. by P. Brown, A. Green and H. Lauder, Oxford University Press, 2001b.
- Crouch, C., Finegold D., & M. Sako, *Are Skills the Answer?*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Finegold, D. “The Future of German Skill-Creation System: Conclusions and policy options.” In *The German Skill Machine*. eds. by P. D. Culpepper and D. Finegold, Berhahn Books, 1999.
- Frege C., & J. Kelly. “Union Revitalization Strategy in Comparative Perspective.” *European Journal of Industrial Relations* 9 (2003): 7-24.
- Gasskov, V. *Managing Vocational Training Systems: A handbook for senior administrators*, ILO, 2000.
- Ghelleb, Y., & Daniel Vaughan-Whitehead. *Sectoral Social Dialogue in Future EU Member States: The Weakest Link*, Budapest: ILO, 2003.
- Giguere, S. “A Broader Agenda for Workforce Development in a Skill- based Economy.” LEED-KLI포럼(08. 3) 자료, 한국노동연구원, 2008.
- Goodwin, J., Hills K., & D. Ashton. “International Briefing 2: Training and development in the United Kingdom.” *International Journal of Training and Developments* 3 (2) (1999): 167-179.
- Green, A. “Models of High Skills in National Competition Strategies.” In *High Skills: Globalization, competitiveness, and skill formation*, eds. by P. Brown, A. Green and H. Lauder, Oxford, UK: Oxford University Press, 2001.

- Green, A. "East Asian Skill Formation Systems and the Challenge of Globalization," *Journal of Education and Work* 12 (2) (1999): 253-279.
- Granovetter, M., & R. Swedberg. *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Colo. Westview, 1992.
- Heyes J. "Training, Social Dialogue and Collective Bargaining in Western Europe," *Economic and Industrial Democracy* 28 (2) (2007): 239-258.
- Hall, P., & David Soskice. "An Introduction to Variety of Capitalism." In *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, eds. by P. Hall and David Soskice, pp.1-68. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Hall, P., & R. C. R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies* 44 (1996): 936-957.
- Heery, E., Kelly J. & J. Waddington. "Union Revitalization in Britain." *European Journal of Industrial Relations* 9 (1) (2003): 79-97.
- Hogue, K., & N. Bacon. "Trade Unions, Union Learning Representatives and Employer-Provided Training on Britain." *British Journal of Industrial Relations* 46 (4) (2008): 702-731.
- ILO. "Skills for Improved Productivity, Employment Growth and Development." International Labour Conference 97th Session (Report V), Geneva, ILO, 2008.
- _____. "Learning and Training for Work in the Knowledge Society." International Labour Conference 91rd Session (Report VI), 2003.
- _____. *World Employment Report 1998-90, Employability in the Global Economy, How Training Matters*. Geneva, ILO, 1998.
- Krasner, Stephen D. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Political Studies* 16 (2) (1984): 223-246.
- Lucio, M. M., Skule S., Kruse W., & V. Trappmann, "Regulating Skill Formation in Europe: German, Norwegian and Spanish Policies on Transferable Skills." *European Journal of Industrial Relations* 13 (3) (2007): 323-340.
- OECD. *Technology, Productivity and Job Creation: Best Policy Practices*, The

- OECD Jobs Strategy 1998 Edition, Paris OECD, 1998.
- Parker, E., & J. Rogers. "Sectoral Training Initiatives in the US: Building blocks of a new workforce preparation system?" In *The German Skill Machine*. eds. by P. D. Culpepper and D. Finegold, Berhahn Books, 1999.
- Rainbird, H. "Assessing Partnership Approaches to Lifelong Learning: 'A New and Modern Role for Trade Unions?'" In *Partnership and Modernisation in Employment Relations*, eds. by M. Stuart and M. Lucio, 2005, pp.46-62.
- Soskice, D. "Divergent Production Regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s." In *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, eds. by H. Kitschelt., P. Lange, G. Marks and J. Sthphens, 1999, pp.101-134.
- Stuart M. "Introduction: The industrial relations of learning and training: A new consensus or a new politics?" *European Journal of Industrial Relations* 13 (3) (2007): 269-280.
- Stuart M., & E. Wallis. "Partnership Approaches to Learning: A Seven-country Study." *European Journal of Industrial Relations* 13 (3) (2007): 301-321.
- Teague, Paul. "Social Partnership and Local Development in Ireland: The Limits to Deliberation." *British Journal of Industrial Relations* 44 (3) (2006): 421-443.
- Thelen, Kathleen & Sven Steimo. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In *Structuring Politics*. ed. by Sven Steimo and Kathleen Thelen, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Wood, S. "Building a Governance Structure for Training? Employers, Governance and the TEC Experiment in Britain." In *The German Skill Machine*, eds. by P. D. Culpepper and D. Finegold, Berhahn Books, 1999.
- Winterton J. "Building Social Dialogue over Training and Learning: European and National Development." *European Journal of Industrial Relations* 13 (3) (2007): 281-300.

Skill Formation Systems and the Social Partnership Approaches of Western European Countries and the Policy Implications for Korea

Seon Lee

The state-led model of skill formation system of Korea has revealed lots of problems at both sides of skill supply and demand as the knowledge-based and information-intensive society has evolved. This study reviews the skill formation systems and the partnership approaches of western European countries and suggests policy implications for Korea as follow.

First, over-education and positional competition should be considered seriously. The corporatist model of skill formation system provides good practices leading to the high skill equilibrium based on high social demand for vocational education and training. A comprehensive approach with long-term prospects should be carried out integrating reforms of skill formation system with reforms of labour market and industrial relations systems. Second, The social partnerships for skill contribute to the reformulation of industrial relations systems along with enhancing the efficiency of skill formation. It is desirable to take the policy of social partnerships of skills as a strategic measure to develop both systems of industrial relations and skill formation. Third, there are diverse forms of approaches of social partnerships of skill. Diversified partnerships should be pursued including institutionalization through legislation, meso-level concertation and firm-level micro-corporatism. Firth, social partnership for skill has been taken as a core program for labour union revitalization in western European countries. It provides also a good lesson for the side of

labour movement of Korea. Finally, 'skills for participation' of labour unions and employers should be developed. Political will and resources of government should be also important.

Keywords : skill formation systems, social partnership for skill, the market model, the corporatist model, the state-led model, high skills society