

노총연구원 연구서 61

# 노동운동과 숙련·직업능력개발

## - 독일과 호주의 사례 -

이호창·이상호

한국노총 중앙연구원

• • •  
발 간 사

최근 서구 노동운동에서는 숙련과 직업능력개발에 대한 관심이 증대하며 그것을 운동과 교섭의 핵심의제의 하나로 설정하고자 하는 움직임이 두드러지고 있다. 특히 주목할 점은 숙련과 직업능력개발에 대한 관심이 신자유주의와 유연화 공세에 대한 노동운동 차원의 새로운 대안을 모색하고자 하는 노력의 일환으로 이루어지고 있다는 점이다. 주지하다시피 신자유주의와 유연화 공세는 노동자의 고용불안과 근로조건을 악화시키며 사회를 '20 : 80'의 구조로 양극화하고 있다. 하지만 노동운동은 이에 대해 한동안 적절한 대응전략을 개발하지 못한 채 일방적으로 당해 왔다. 서구 노동운동이 고민과 모색 속에 내린 결론 중 하나는 숙련과 직업능력개발에 대한 전략적 개입을 통해 신자유주의와 유연화 공세를 막아내고 노동자의 고용과 근로조건을 개선시키자는 것이다.

서구의 노조뿐 아니라 한국의 노동운동도 신자유주의와 유연화 공세에 시달리고 있다. 한국의 기업들은 1990년대에 소위 '신경영전략'을 내세우며 노동자와 노조에 대한 공세적 압박을 강화해 왔으며, IMF 사태 이후에는 구조조정을 앞세워 더욱 강도 높은 유연화 공세를 가하고 있다. 한국의 노동운동은 이에 맞서 강고한 투쟁을 전개해 왔지만 전략적 방향모색과 정책적 대안마련의 측면에서는 아직 부족한 점이 없지 않다. 이제 한층 발전된 전략적 대안이 요구되는 상황 속에서 숙련과 직업능력개발을 매개로 새로운 대안을 모색하고자 했던 서구 노동운동의 경험은 면밀히 검토할 만한 가치가 있다.

이번 연구보고서는 숙련과 직업능력개발에 대한 노동운동의 전

략적 개입과 관련해 서구 노조 가운데서도 ‘숙련지향적 전략’을 추구해 왔던 대표적 사례인 독일과 호주의 노동운동을 중점적으로 검토하고 있다. 이를 통해서 숙련과 직업능력개발에 대한 노동운동의 전략이 어떤 맥락에서 새롭게 부각되게 되었는지, 노동운동이 구체적으로 어떤 전략과 정책을 추구하고 있는지, 숙련과 직업능력개발에 노동운동은 어떻게 참여·개입하고 있는지 등에 대해 살펴보고 있다. 숙련과 직업능력개발에 대한 논의가 활성화되어 있는 서구 노동운동에 비해 아직까지 그것이 매우 빈약한 상태에 머물러 있는 우리의 현실을 고려할 때 이번 연구보고서는 여러 면에서 우리에게 유익한 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 믿는다. 아무쪼록 이 연구보고서의 출간을 계기로 노동운동 내에서 숙련과 직업능력개발에 대한 관심과 논쟁이 촉발되기를 기대한다.

이 책의 3장 독일 노조의 사례는 베를린대학 박사과정에 있는 이상호씨가 수고했고, 다른 부분은 한국노총중앙연구원의 이호창 박사가 집필하였다. 바쁜 가운데서도 열심히 연구를 수행해 준 두 분의 노고를 치하하는 바이다. 끝으로 이 책에 실린 내용은 연구자의 개인적인 견해일 뿐 한국노총의 공식적인 입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

1999년 12월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹  
위 원 장 박 인 상

## <제 목 차 례>

제1장 머리말 .....	1
제2장 숙련·직업능력개발에 대한 노동운동의 전략적 개입 · 4	
1. 유연화 공세와 숙련지향적 노조주의 .....	4
2. 숙련·직업능력개발에 대한 전략적 개입의 중요성과 방향 12	
1) 왜 노동운동이 적극적으로 나서야 하는가 .....	12
2) 노동운동은 무엇을 경계해야 할 것인가? .....	15
3) 전략적 기본방향을 어떻게 설정할 것인가 .....	20
제3장 독일 노조와 숙련·직업능력개발 .....	23
1. 자본의 합리화전략과 공격적인 숙련압박정책 .....	28
2. 노동자의 직업능력개발을 위한 노조의 개입기제와 숙련화정책 .....	28
1) 직업계속교육제도의 기본적인 체계와 내용 .....	30
2) 직업계속교육에 대한 노동자의 개입방식과 참가기제 ...	36
3) 노조의 노동친화적인 숙련화정책 .....	55
3. 노동자의 직업능력개발과 숙련화를 둘러싼 노사간의 쟁점들 61	
1) 숙련기회의 차별화와 숙련구조의 분단화 .....	62
2) 직업계속교육제도의 기업중심주의화와 노사간 협약화의 어려움 .....	65
3) 노동자들의 직업계속교육을 가로막는 장애요인들의 제거 67	
【부록】 금속산별 베를린지역 노사간에 합의된 ‘직업관련 계속교육’ 임단협 내용·71	

제4장 호주 노조와 숙련·직업교육훈련 .....	80
1 호주의 직업교육훈련체제 .....	81
1) 국가적인 직업교육훈련의 개혁 .....	81
2) 직업교육훈련체제의 기본틀 .....	91
2. 노조의 전략과 숙련·직업교육훈련정책 .....	96
1) 전략적 노조주의 .....	96
2) 노조의 숙련·직업교육훈련정책 .....	100
3. 노조의 참가와 영향력 .....	106
1) 노조와 직업교육훈련개혁 .....	106
2) 노조의 참여기제와 영향력 .....	109
4. 소결 .....	111
제5장 맺음말 .....	116
<참고문헌> .....	122

### <표, 그림 차례>

<표 1> 호주의 국가자격제도(AQF) : 교육과 훈련의 연계 .....	89
[그림 1] 유연기업 모델 .....	7
[그림 2] 훈련패키지의 구성요소 .....	96

## 제1장 머리말

### “모두를 위한 숙련(Skills for All)”

- 호주 노조의 슬로건 -

1980년대 후반 이후 서구 노동운동에서는 숙련과 직업능력개발에 대한 관심이 높아지며 이것을 노동운동의 주요한 전략적 의제의 하나로 설정하는 노조가 늘어나고 있다. 여기에는 여러 배경이 있지만, 무엇보다 신자유주의와 경영의 유연화 공세에 맞서 노동운동 차원에서 새로운 대안을 모색하고자 하는 노력의 일환으로 이루어지고 있다는 점이 중요하다.

신자유주의와 유연화 공세는 노동자의 고용불안과 근로조건악화를 야기하며 사회를 ‘20 : 80’의 구조로 양극화하고 있다. 이에 대해 노동운동은 한동안 적절한 대응전략을 개발하지 못한 채 일방적으로 당해 왔다. 서구 노동운동이 고민과 모색 속에 내린 결론 중 하나는 숙련과 직업능력개발에 대한 전략적 개입을 통해 신자유주의와 유연화 공세를 막아내고 노동자의 고용과 근로조건을 개선시키자는 것이다.

솔직히 현 시점에서 서구 노동운동의 이러한 대안 찾기가 두드러진 성과를 거두었다고 평가하기는 힘들다. 신자유주의와 유연화 공세는 여전히 거세며 숙련과 직업능력개발을 매개한 노동운동의 대안적 요구는 제대로 수용되지 않고 있다. 하지만 숙련과 직업능력개발을 통해 ‘형평성’과 ‘유연성’을 균형 있게 추구하고자 한 노동

운동의 노력은 사회적 연대를 가차없이 파괴하고 있는 신자유주의와 유연화 공세의 폐해와 비교할 때 훨씬 돋보이는 것이 사실이다. 또한 무엇보다 신자유주의와 유연화 공세에 대해 수세적·부정적(否定的)으로밖에 대응할 수 없었던 노동운동에게 ‘공격적’ 방어수단을 제공함으로써 전략적 응전을 가능하게 해 준다는 점에서 주목할 만하다.

신자유주의와 유연화 공세에 시달리는 것은 서구의 노조뿐 아니라 한국의 노동운동도 마찬가지다. 한국의 기업들은 1990년대 이후 소위 ‘신경영전략’을 내세우며 노동자와 노조에 대한 공세적 압박을 강화해 오고 있다. 특히 IMF 사태 이후에는 구조조정을 앞세워 더욱 더 강도 높은 유연화 공세를 가하고 있다. 이에 맞서 한국의 노동운동은 거센 저항과 투쟁을 전개해 왔지만, 대부분 수세적·부정적 대응에 머물렀을 뿐 전략적 돌파구를 찾지는 못하고 있다. 이제 전략적 대안이 필요한 상황 속에서 숙련과 직업능력개발을 매개로 새로운 대안을 모색하고자 했던 서구 노동운동의 경험은 면밀히 검토할 가치가 있다.

이 글에서는 숙련과 직업능력개발에 대한 노동운동의 전략적 개입과 관련해 서구 노조 가운데서도 ‘숙련지향적 전략(skill-oriented strategy)’을 추구해 왔던 대표적 사례인 독일과 호주의 노동운동을 중점적으로 검토하고자 한다. 이를 통해 숙련과 직업능력개발에 대한 노동운동의 전략이 어떤 맥락에서 새롭게 부각되게 되었는지, 노동운동이 구체적으로 어떤 전략과 정책을 추구하고 있는지, 숙련과 직업능력개발에 노동운동은 어떻게 참여·개입하고 있는지 등에 대해 살펴보고자 한다. 숙련과 직업능력개발에 대한 서구 노동운동의 새로운 접근이 아직 여러 점에서 차이가 있는 한국에 그대로 적용

될 수는 없겠지만 진지하게 주목·참고할 필요는 있다고 생각한다.

이 글은 다음과 같이 구성하려고 한다. 먼저 2장에서는 일반적인 차원에서 숙련·직업능력개발에 대한 노동운동의 전략적 개입에 관해 살펴본다. 서구 노동운동에서 숙련과 직업능력개발의 문제가 부상하고 있는 이유를 검토하고 숙련·직업능력개발에 대한 노동운동의 전략적 개입의 중요성, 경계할 점, 방향설정 등에 대해 알아본다.

3장에서는 노동자의 직업능력개발과 숙련화에 대한 독일 노조의 기본정책과 대응전략을 살펴보고자 한다. 기업의 합리화 전략과 숙련압박정책에 대해 알아본 뒤, 국가-산업-기업차원에서 이루어지는 노조의 개입기제와 노동친화적인 숙련화정책 등에 대해 검토하겠다. 그리고 직업교육훈련제도의 재편을 둘러싸고 벌어지는 노사간의 쟁점들과 이에 대한 노조의 입장에 대해서 살펴보겠다.

4장에서는 숙련 및 직업교육훈련에 대한 호주 노조의 전략과 정책, 참가방식 등에 대해 살펴보려고 한다. 호주의 직업교육훈련체제와 그것의 개혁에 대해 검토한 뒤 노동운동의 새로운 노선인 전략적 노조주의와 숙련·직업교육훈련에 대한 노조의 전략과 정책에 대해 알아본다. 그리고 직업교육훈련개혁과정에서 노조가 수행했던 역할과 직업교육훈련에 대한 노조의 참여와 영향력 등에 대해 검토한다.

5장에서는 앞서의 논의를 요약정리한 뒤 숙련과 직업능력개발에 대한 한국 노동운동의 낮은 관심의 문제와 전략적 개입의 필요성에 대해 간략히 언급하고자 한다.



## 제2장

### 숙련·직업능력개발에 대한 노동운동의 전략적 개입

이 장에서는 숙련·직업능력개발에 대한 노동운동의 전략적 개입에 관해 살펴본다. 먼저 1절에서는 1980년대 후반 이후 서구 노동운동에서 왜 숙련과 직업능력개발의 문제가 새롭게 부상하고 있는지를 경영의 유연화 공세와 관련시켜 알아본다. 2절에서는 숙련·직업능력개발에 대한 노동운동의 전략적 개입의 중요성과 방향에 대해 살펴본다. 숙련·직업능력개발에 대한 전략적 개입은 왜 중요한지, 노동운동이 그 과정에서 경계해야 할 것은 무엇인지, 그리고 전략적 방향은 어떻게 설정되어야 할 것인지에 대해 차례로 검토한다.

#### 1. 유연화 공세와 숙련지향적 노조주의

노동운동에 있어 숙련과 직업능력개발의 문제는 자본주의의 역사적 발전에 따라 그 의미와 위상이 변화해 왔다. 장인적 생산방식에 의존하던 19세기까지만 하더라도 숙련은 길드적 폐쇄성을 갖는 소수특정계층의 전유물이었으며 이들 숙련노동자층은 그들만이 보유한 숙련을 교섭수단으로 활용하여 자신의 이해를 극대화시켰다. 반면 대다수의 미숙련노동력은 적절한 교섭수단과 기제를 갖지 못한 채 무자비한 착취 아래 방치되어 있었다.

그러나 20세기 들어 포드주의적 대량생산방식이 확산되면서 상

황은 달라졌다. 포드주의적 대량생산방식은 구상과 실행의 분리, 노동자의 탈숙련화를 심화시켰고 노동자들은 상대적으로 동질적인 반(半)숙련노동력으로 재편되었다. 전문화된 설비재와 컨베이어벨트 등을 통해 노동자들에게는 단순반복작업이 강요되었고 기업은 표준화되고 규격화된 제품을 대량생산함으로써 ‘규모의 경제’를 달성하였다. 포드주의적 생산방식에서 노조는 숙련노동자에 기초한 장인적 생산방식과는 달리 동질적인 반숙련노동력을 조직적 기반으로 하고 있었다. 이 시기 노동운동은 생산영역에서의 경영전제권(經營專制權)을 수용하는 대신에 분배영역에서는 생산성 향상에 비례하는 실질임금 상승을 통해 노동자의 생활수준을 향상시키고자 하였다. 혹자의 표현을 빌리면 이것은 노동운동이 “대중소비와 생산에서의 독재를 맞바꾼 파우스트적 협상”(Murray 1988 : 95)을 벌인 것이라고 할 수 있다. 여하튼 반숙련노동력에 의존한 포드주의적 생산방식과 분배투쟁에 전념한 노동운동이 조응하면서 숙련과 직업능력개발의 문제는 노사관계나 노동운동 영역에서 거의 관심을 끌지 못했다.

노동운동이 다시 숙련·직업능력개발문제에 본격적으로 주목하게 된 것은 1980년대 이후 경영의 ‘유연화 공세(flexibility offensive)’가 전개되면서부터라고 할 수 있다. 경영은 ‘수익성 위기(profitability crisis)’에 봉착해 있던 포드주의의 위기를 적극적인 유연화의 추구를 통해 극복하고자 하였다. 포드주의는 세분화된 분업과 단순반복적 작업에 기초한 대량생산을 통해 규모의 경제를 달성할 수 있었던 반면 조직의 동맥경화로 인한 비효율성과 탄력적 대응력의 결여라는 약점을 노정하고 있었다. 경영은 이런 경직적인 포드주의적 방식을 새로운 체제로 재편하여 유연성과 효율성을 극

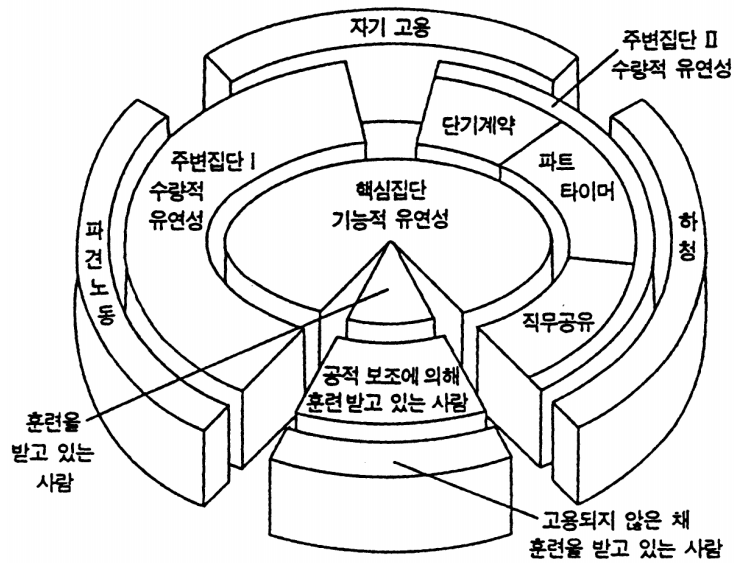
대화시키려고 하였다.

유연성을 추구하는 방식은 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 먼저 고용관계를 유연화시켜 노동력을 수요에 따라 탄력적으로 조정하는 방식이다.(외적 유연성) 다음으로 직무할당과 작업방식을 유연화시켜 조직이 상황에 따라 효과적으로 대응하도록 하는 방식이다.(내적 유연성) 마지막으로 앞의 두 가지를 노동력의 특성에 따라 결합시켜 유연성 효과의 극대화를 추구하는 방식이다. 이것은 ‘유연 기업모델(flexible firm model)’에서 전형적으로 나타난다.

앗킨슨(J. Atkinson)과 인력관리연구소(Institute for Manpower Studies)에 의해 발전된 유연기업모델에서는 유연성을 통상 다음 네 가지로 구분한다.(Atkinson 1988) 먼저 수량적 유연성(numerical flexibility)은 수요변동에 따라 노동력의 투입을 조정하는 것을 말한다. 여기에는 노동자의 수를 조정하는 방안과 노동시간을 조정하는 방안이 있다. 전자가 임시직·일용직·파트타임 등의 비정규 노동력을 활용해 노동력의 투입을 조정하는 것이라고 한다면 후자는 탄력적 근로시간을 통해 노동력의 투입을 조정하는 것이다. 기능적 유연성(functional flexibility)은 노동자 수의 변화가 아니라 노동자들이 수행하는 작업의 변화를 말한다. 즉 당시의 상황에 따라 작업부하, 생산방법, 기술 등의 변화요구에 작업자들을 유연하게 결합시키는 것이다. 임금의 유연성(pay/financial flexibility)은 능력과 성과에 따라 임금과 보상을 차별화하는 것이다. 이것의 요체는 능력주의적 인사관리에 입각해서 노동자의 임금을 결정하는 것으로 수량적 유연성과 기능적 유연성의 다양한 유형을 보상체계 차원에서 뒷받침하는 것이다. 마지막으로 외부화 전략(distancing strategy)은 기업업무의 일부를 용역이나 하청과 같은 방식으로 외

부화시킴으로써(outsourcing) 내부의 고용관계를 외부의 상업적 관계로 대체하는 것을 말한다.

유연기업은 자신의 조직체계 속에 이런 유연성들을 효과적으로 결합함으로써 이윤의 극대화를 도모한다. 즉, 유연기업은 기능적 유연성을 갖춘 핵심집단과 수량적 유연화의 대상인 주변집단을 구별하여 노동력을 편성한다. 핵심집단은 직무통합과 훈련을 통해 다양한 업무를 수행하는 데 반해 단순작업자, 파트타임노동자, 단기계약노동자, 하청기업노동자 등으로 구성된 주변집단은 열악한 노동환경과 고용조건 속에서 작업을 하게 된다.([그림 1] 참조)



출처 : Atkinson(1988) p. 137

[그림 1] 유연기업모델

그런데 문제는 이런 유연성의 추구가 기업에게는 이익을 극대화하는 효과적인 수단일 지 모르지만<sup>1)</sup> 노동자와 사회 전체에게는 커다란 악영향을 미친다는 점이다. 사회는 '20 : 80'의 구조로 양극화되며 일부 핵심노동자층을 제외하고는 많은 노동자들이 불안한 고용환경과 근로조건으로 고통받게 된다. 개별기업의 이해와 전사회적 이해가 근본적으로 충돌하게 되는 것이다.

유연화가 제기되는 맥락과 경영의 유연화 공세가 초래할 재난(災難)의 위험성과 관련해 노동운동은 숙련과 직업능력개발의 문제에 주목하기 시작했다. 유연화가 제기되는 맥락을 볼 때, 경영이 유연화를 적극적으로 추구하게 된 것은 '수익성 위기'에서 비롯된 것이었다. '수익성 위기'가 생겨나게 된 데는 여러 원인이 있지만 무엇보다 중요한 것은 포드주의적 노동조직의 내재적 한계라고 할 수 있다. 포드주의적 생산방식이 강제한 단순반복적이며 파편화된 작업형태는 노동자의 소외와 좌절, 분노를 야기했다. 1960년대 후반부터는 본격적으로 결근, 퇴사, 사보타지, 파업 등과 같은 노동자들의 저항이 현저하게 표출되기 시작했고 그 결과 생산성은 저하되었다. 수익성 위기는 이러한 포드주의적 노동조직의 결함에서 비롯된 것이기 때문에 이것을 근본적으로 개선하지 않고서는 올바른 해결책이 나올 수 없다.

시장의 변화 역시 중요하게 고려할 필요가 있다. 과거의 시장이 동질적이고 안정적인 것이었다면, 지금은 분절적이고 가변적인 시

---

1) 하지만 이런 방식이 단기적으로는 효과적일 수 있지만 중·장기적으로도 기업에 도움이 될 지는 의문이다. 극단적인 기업 유연성의 추구는 기업에 대한 노동자의 헌신성을 저하시키고 극단적 개인주의를 강화시켜 기업 전체의 생산성을 오히려 중·장기적으로 저하시킬 수 있다.

장(specialized niche, volatile market)으로 변화했다. 과거의 시장에서는 주로 가격요인을 중심으로 경쟁이 형성되었다면 지금은 가격, 품질, 다양성, 스피드 모두가 세밀히 고려될 필요가 있다. 동질적이고 안정적인 시장, 가격요인이 중시되던 시장에서는 대량생산에 의한 규모의 경제를 통해 표준화된 제품을 저렴하게 공급하는 포드주의적 방식이 효과적일 수 있었지만, 고객중심의 분절적이고 가변적인 시장, 가격뿐 아니라 품질, 다양성, 스피드가 함께 고려될 필요가 있는 시장상황에서는 포드주의적 방식은 오히려 경직성과 비효율성을 노정할 뿐이다. 새로운 시장상황에 대응하기 위해서는 유연성을 갖출 필요가 있다.

기술적 조건도 변화하였다. 1970년대 이후 본격화된 극소전자(ME)혁명은 정보기술과 자동제어기술의 결합을 통해 유연한 자동화체제를 만들어 냈다. 단일기능만을 수행하던 종래의 전용기계는 프로그래밍을 통해 다양한 기능을 상황에 따라 사용할 수 있는 범용설비로 대체되었다. 또한 컴퓨터정보기술의 발전으로 정보와 물건의 동시진행적 흐름관리가 가능하게 됨으로써 설계, 생산, 판매, 재고관리 등의 기능이 긴밀히 연관되어 동시에 관리될 수 있게 되었다. 극소전자혁명으로 표상되는 새로운 기술의 발전은 이전의 경직적인 기술체계에서는 불가능했던 생산체제의 유연한 재편을 가능하게 해주었다.

이런 점들을 볼 때, 유연성은 필요하지만, 그것은 경영이 유연화 공세에서 지향하는 것과는 근본적으로 다른 방식으로 추진될 필요가 있다. 경영의 유연화 공세는 수익성 위기의 근본적 원인이라 할 수 있는 노동조직의 문제를 개혁하는 것이 아니라 고용관계나 근로조건을 유연화를 통해 수익성 위기를 타개하고자 하는 대증적(對症

的) 요법인 것이다. 더욱 문제가 되는 것은 유연화 공세로 노동자들의 고용 및 근로조건이 불안정해지며 사회적 양극화가 심화된다는 점이다.

유연화 공세의 이런 문제점과 관련해 서구의 노조들은 1980년대 후반 이후 직업능력개발과 숙련향상을 노동운동의 핵심의제로 설정하며 대응하기 시작했다. ‘숙련지향적 노조주의(skill-oriented unionism)’ 또는 ‘숙련지향적 전략(skill-oriented strategy)’이라고도 불리는 서구 노동운동의 새로운 전략은 직업능력개발을 통해 노동자의 숙련수준을 향상시키고 고숙련노동력이 책임적 자율성을 갖고 일할 수 있는 유연한 작업조직을 구축함으로써, 노동자의 고용 및 근로조건을 향상시키며 동시에 유연성과 경쟁력도 확보하고자 하는 것이다. 직업능력개발과 숙련향상은 ‘노동의 인간화’와 ‘유연성’이라는 두 마리 토끼를 함께 잡을 수 있는 방안이다.

그렇다면 숙련지향적 노조주의는 어떤 내용들을 노조의 의제로 제기하고 있을까? 국가·산업·기업의 상황과 조건에 따라 다소 차이가 있지만 대표적인 논자인 볼프강 슈트렉(Wolfgang Streeck)의 논의를 중심으로 정리하면 다음과 같다.(Streeck 1992; Phillimore 1997 : 35)

- 고임금·상대적으로 평등한 임금구조의 옹호.
- 의무적이고 표준화된 작업장훈련커리큘럼.
- 훈련이 표준화된 커리큘럼을 따르고, 지나치게 작업장 특수적인(workplace-specific) 것이 되지 않도록 노동자의 작업장대표기구를 효과적인 강제기제로서 활용.
- 고용지속과 안정을 보호하는 법적 규정의 옹호와 확대.
- 임금등급을 축소한 수평적 임금체제와, 수행된 활동이 아니라 지식을

#### 보상하는 직무구분

- 반(反)테일러주의적 작업조직의 추구
- 훈련 및 재훈련계획에 대한 경영자와의 교섭을 통해 작업장에서의 학습에 대한 교섭권 확보

이런 숙련지향적 전략은 노동자에게 고통을 전가하며 사회적 연대를 파괴하는 유연화 공세에 대한 노동운동 차원의 능동적이고 적극적인 대안이라고 할 수 있다. 숙련지향적 전략은 유연성의 문제를 단순히 자본의 논리로 일축하거나 무조건 거부할 수 없는 상황에서 숙련과 직업능력개발의 잠재적 효용성에 착목하여 현재의 유연화 방식의 문제점을 파고들며 노동운동의 관점에서 적극적인 대안을 제시하고자 한 것이다. 숙련지향적 전략은 유연화 공세에 대한 방어적 대응인 동시에 노동의 인간화를 위한 공세적인 요구이다.

서구 노동운동의 새로운 숙련지향적 전략은 숙련을 중요한 문제로 보고 있다는 점에서는 과거 장인적 생산방식의 숙련노동자 중심의 운동과 유사성이 있다. 그러나 과거의 운동이 소수숙련노동자들이 그들만의 이해를 위해 전개했던 폐쇄적인 것이었다면, 지금은 노동자 전체의 숙련향상(skills for all)을 위한 포괄적이고 연대적인 전략을 지향한다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 숙련지향적 노조주의는 자본주의의 역사적 변화과정에서 숙련과 직업능력개발의 문제가 경영의 유연화 공세에 대한 노동운동의 대안으로 '다시 그러나 새롭게' 부상하고 있음을 보여준다.



## 2. 숙련·직업능력개발에 대한 전략적 개입의 중요성과 방향

### 1) 왜 노동운동이 적극적으로 나서야 하는가

숙련과 직업능력개발 문제에 노동운동은 적극적으로 전략적 개입을 도모할 필요가 있다. 왜 그런가?

먼저 숙련과 직업능력개발이 노동자의 고용 및 근로조건 개선에 중요한 의미를 갖고 있기 때문이다. 직업능력개발을 통해 고숙련을 습득한 노동자들은 임금, 고용, 승진, 노동의 인간화 등의 측면에서 유리한 조건에 놓이게 된다. 지식과 숙련은 ① 더 좋은 임금 ② 유리한 승진기회 ③ 높은 고용안정성 및 취업가능성 ④ 작업자율성의 증대 ⑤ 자기개발 및 자기실현 등의 측면에 도움을 준다.<sup>2)</sup> 지식·정보사회로 가며 지식, 기술, 숙련의 중요성이 더욱 커지고 있다는 점을 고려할 때 숙련과 직업능력개발은 ‘노동의 인간화’ 전략의 주요항목으로 구성될 필요가 있다.

두 번째로 노동운동은 숙련육성과 직업능력개발에서 시장과 국가의 실패를 방지·극복하기 위해 이에 적극 개입할 필요가 있다. 시장지상주의자들은 직업능력개발을 시장에 맡길 때 자원배분의 효율성과 합리성을 충족시킬 수 있다고 주장하지만, 무엇보다 ‘외부성(externality)’<sup>3)</sup>의 문제로 인해 자유시장은 실패할 수밖에 없다.('시

2) 사실 숙련과 직업능력개발은 노동자뿐 아니라 경영자에게도 도움이 된다. 잘 훈련된 숙련노동자는 생산성, 품질, 유연성, 개선능력 등의 측면에서 기업에 큰 도움이 된다.

3) 경제학에서는 생산자나 소비자의 경제활동이 시장거래에 의하지 않고 직접적으로 또는 부수적으로 제3자의 경제활동이나 생활에 영향을 미치는 것을 외부경제효과라고 하는데, 그 영향이 이익이면 외부경제, 손해면 외부불경제라고 한다. 외부경제효과가 있으

장의 실패<market failure>’)

외부성에는 여러 가지가 있지만, 여기서는 대표적으로 ‘빠가기와 관련된 외부성(poaching externality)’에 대해서 살펴보기로 하자. 노동력의 이동이 자유로운 개방노동시장에서는 경영자가 노동자의 숙련을 위해 투자를 했다고 해도 다른 기업이 노동자를 빼갈 경우 ---노동자가 다른 기업이 옮길 경우---기업은 그 투자비용을 회수할 수 없게 된다. 개방노동시장에서 훈련비용의 회수가 불확실하다는 근본적 문제로 인해 개별 경영자의 관점에서 볼 때 숙련은 ‘공공재(collective good)’의 성격을 갖게 된다. 훈련의 성과는 모두에게 쉽게 공유될 수 있는 반면, 소요되는 비용만 훈련기업이 부담하게 되는 것이다. 그 결과 경쟁적인 노동시장에서 경영자들은 직접 노동자를 훈련시키기보다는 경쟁기업으로부터 자기에게 필요한 숙련을 빼가려고 한다. 개별기업으로서는 이것이 합리적 행위일 수도 있으나 이런 행위가 결합될 경우 사회 전체적으로는 만성적인 숙련 노동의 과소공급(chronic undersupply of skilled labor)을 낳게 된다.<sup>4)</sup>(Streeck 1989 : 94-7)

또한 저숙련과 저숙련노동자가 상호작용하며 악순환되어 경제 전체가 ‘저숙련·열악한 직업의 함정(low-skill, bad-job trap)’에 빠질 위험도 있다. 즉, 숙련노동자의 부족으로 기업이 숙련이 필요한 직무를 덜 만들려고 하고, 제공되는 숙련직이 없으니까 노동자들도

---

면 시장기구가 완전히 작용해도 자원의 최적배분이 실현되지 못한다.

- 4) 물론 이것은 단순화된 이념형적 모델이다. 현실적으로는 다양한 변이와 수정, 예외가 있을 수 있다. 그러나 근본적으로 이런 한계와 모순의 메커니즘이 근저에서 작동하기 때문에 숙련은 시장의 실패의 경향을 갖는다.

숙련습득에 관심을 보이지 않는 상황이 꼬리를 물며 악순환되는 것이다.(Snower 1996)

이와 같이 자유시장은 그 내재적 문제로 인해 사회적으로 바람직한 직업능력개발과 숙련을 충분히 제공하지 못하며 자칫 경제를 ‘저숙련·열악한 직업의 함정(low-skill, bad-job trap)’에 몰아넣을 수 있다.<sup>5)</sup>

그렇다면 국가의 개입이 ‘시장의 실패’의 위험성을 막아내는 대안일 것인가? 확실히 시장지상주의자들의 몽상과는 달리 직업능력개발에 있어 국가의 개입과 적극적 역할은 필요하다. 그러나 국가의 개입이 정치가나 행정관료의 자기이익추구에 따라 이루어지거나 관료주의적 편향을 노정할 때 그로 인한 폐해나 비효율성은 시장의 실패 이상으로 엄청난 것이다. 국가는 노동자나 시민의 강력한 견제나 참여가 없을 경우 훈련제도에서 공공이익을 대변하고 구현하는 존재가 아니라 일부 관료나 정치가, 공적훈련기관 종사자의 이해를 도모하는 도구로 전락할 가능성이 높다. 앞선 ‘시장의 실패’와 대비시켜 본다면 이것을 ‘국가의 실패(state failure)’라고 할 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

숙련형성과 직업능력개발에 대한 노조의 개입과 참가는 ‘시장의 실패’와 ‘국가의 실패’를 넘어설 수 있는 효과적인 방법이다. 노동운동은 숙련 및 직업능력개발에 대한 노동자의 깊은 이해관계를 반영하여 적극적인 숙련정책을 요구할 수 있다는 점에서 외부성 문제로

5) 직업능력개발에서의 ‘시장의 실패’에 대해서는 Booth and Snower (1996)의 Part I 과 Streeck(1989)를 참조.

6) Booth and Snower(1996), 특히 Finegold의 논문을 참조. 이 책에서는 ‘국가의 실패’라는 표현 대신에 ‘정부의 실패(government failure)’라는 용어를 사용하고 있다.

포괄적인 숙련육성에 소극적인 기업을 견인할 수 있다. 또한 노조의 참여는 직접적인 이해관계자의 목소리를 정책결정과 집행에 반영시킬 수 있다는 점에서 국가 주도가 야기할 수 있는 관료주의적 폐해를 방지할 수 있다. 노조의 민주적 참여에 기초한 노사정 3자 합의주의야 말로 ‘시장의 실패’와 ‘국가의 실패’를 넘어설 수 있는 합리적 대안이다.

세 번째, 노동운동은 노동과 사회의 양극화를 촉진하는 유연화 공세의 파괴적 결과를 방지하기 위하여 숙련과 직업능력개발 문제에 적극 개입할 필요가 있다. 경영은 유연기업모델이 상징적으로 보여주고 있듯이, ‘선택과 배제’의 논리를 구사하여 핵심집단에 대해서는 기능적 유연성을 요구하지만 주변집단에 대해서는 아무런 투자를 하지 않은 채 단지 고용조정의 제물로 삼고 있다. 이러한 기업의 유연성 추구가 올바르게 제어되지 않는다면 노동자의 연대는 파괴되고 사회적 양극화가 가속화될 것이다. 노동운동은 숙련과 직업능력개발에 대한 전략적 개입을 통해 기업의 분할지배구도를 저지하고 모든 노동자들이 숙련형성과 직업능력개발의 기회를 얻을 수 있도록 노력할 필요가 있다.

## 2) 노동운동은 무엇을 경계해야 할 것인가?

숙련형성 및 직업능력개발 문제와 관련해 노동운동이 몇 가지 유의하거나 경계해야 할 사안이 있다.

먼저 노동운동은 숙련형성과 직업능력개발에서 노사간 이해의 일치를 단순하게 강조하는 주장의 허구성을 인식하고 그 위험성을

경계해야 한다. 소위 ‘합의모델(consensus model)’은 숙련과 직업능력개발 분야에서 현실적으로 존재하는 노사간의 이해대립과 갈등의 측면을 무시하고 노사의 공통적 이해만을 일면적으로 강조한다.(Stuart 1996; Streeck 1992) 따라서 합의모델에 경도된 이들은 임금과 근로조건을 둘러싼 기존의 대립적 노사관계가 숙련과 직업능력개발과 같은 새로운 의제를 중심으로 생산적 협력관계로 변화한다(/해야 한다)고 주장하는 경향이 있다. 숙련과 직업능력개발이라는 새로운 의제가 노사관계의 지형과 조건을 바꾸게 되는 것이다.

‘합의모델’을 지지하는 이들은 통상 숙련형성과 직업능력개발에 대한 노사 공통의 이해와 협력의 필요성을 전지구적 경쟁의 격화, 지식정보사회의 이행, 새로운 생산방식의 출현 등에서 찾고 있다. 즉 전지구적 경쟁의 격화는 노사의 낭비적 대립보다는 생산적 협력을 요구하며 지식정보사회의 이행은 지식·기술·숙련의 중요성을 증대시키고 있다. 또한 포드주의를 대체하는 새로운 생산방식은 숙련노동력, 권한이양, 자율적 팀조직 등과 조응한다.

그러나 이들의 주장은 실제 현실과는 너무나 동떨어져 있다. 전지구적 경쟁 속에서 기업은 노동자와 생산적 협력을 추구하기보다는 대대적인 유연화 공세를 전개하고 있으며, 지식과 숙련은 일부 핵심부문에 한정되어 있다. 새로운 생산방식은 숙련, 참여, 자율성과 조응하기보다는 오히려 과밀노동과 고용불안을 야기하고 있다.

숙련형성과 직업능력개발에 주목해야 된다는 주장에 대해서는 충분히 공감할 수 있으나 그것의 합의적 성격만을 일면적으로 강조하는 것은 전혀 사실과 부합되지 않으며 허구적 이데올로기일 뿐이다. 의도하던 의도하지 않던 간에 합의모델은 노사관계와 노동운동

의 방향을 ‘협력’이라는 특정방향으로 몰아세우고 있다는 점에서 이 데올로기적 기능을 수행하고 있다.

노사가 모두 숙련과 직업능력개발을 강조한다 하더라도 그것의 내포와 외연은 전혀 다를 수 있다. 이윤극대화에 집착하는 기업이 숙련과 직업능력개발을 일부 핵심부문에 한정해 조망하고 기업특수적 숙련을 중시한다면, 평등과 연대를 추구하는 노동운동은 모든 노동자들이 숙련과 직업능력개발의 권리를 향유하고 통용성 있는 일반적 숙련을 확보하는데 관심을 갖고 있다. 노사가 숙련과 직업능력개발에서 이런 차이를 보인다는 것은 자본주의적 노사관계의 본질적 특성을 고려할 때 하등 이상할 게 없다. 오히려 문제는 엄존하는 차이를 부정한 채 노사 공동의 이해만을 강조하며 억지로 하나의 방향을 만들어내려고 하는 것이다.

숙련과 직업능력개발을 바라보는 시각에서 노사간에 차이가 난다고 해서 이 문제에 대한 노사의 대화와 협력이 불가능한 것은 아니다. 오히려 엄존하는 차이를 무시한 채 일치와 협력으로 논의를 몰아가는 허구적 합의모델보다는 갈등적 측면을 인정한 채 그 속에서 견제와 균형, 갈등과 협력의 통합적 발전을 모색하는 것이 타당하다.

특히 노동운동은 노사 공동의 이해만을 일방적으로 강조하는 합의모델의 이데올로기적 기능을 경계할 필요가 있다. 노동운동은 숙련과 직업능력개발에 대한 적극적 개입을 강화시켜 나가야 하지만, 결코 합의모델의 허구성에 말려들어서는 안되며 자신의 독자적 의제와 요구 프로그램을 갖고 있어야 한다. 합의모델은 숙련과 직업능력개발이라는 새로운 의제가 노사관계와 노동운동을 협력적인 것으로 바꾼다고 주장하지만, 노동운동에 진정 필요한 것은 ‘연대·참

여.평등'이라는 노동운동의 이상을 숙련과 직업능력개발이라는 새로운 의제에 구체적으로 투사하는 일이다.

두 번째, 노동운동은 노조가 핵심숙련노동층의 이해만을 대변하는 것으로 변질되지 않도록 경계해야 한다. 숙련과 관련된 노조의 전략은 크게 배타적·숙련포착모델(exclusive, skill-capture model)과 연대적·포괄적 전략(solidaristic, inclusive strategy), 두 가지로 구분해 볼 수 있다.(Phillimore 1997 : 34-5)

배타적·숙련포착모델은 노조가 핵심숙련노동자층의 이해만을 대변하는 것으로 전통적인 직능조합주의(craft unionism)에서 전형적으로 나타난다. 여기서는 노조가 숙련노동자들의 배타적 이해대표기구가 되며 미숙련노동자들은 노동운동 관심 밖의 주변적 존재로 전략한다. 전통적인 직능조합주의는 동질적인 반숙련노동력에 기초한 산업별 노동운동이 발전하면서 퇴조하여 지금은 일부 업종에 유제적(遺制的) 형태로 존재할 뿐이다.

그러나 경영층의 유연화 공세로 노동력이 핵심과 주변으로 양극화되면서 유연기업의 핵심노동력을 중심으로 새로운 형태의 배타적·숙련포착모델이 노동운동의 한 조류로 나타날 위험성도 있다. 이 경우 배타적·숙련포착모델은 상대적으로 우월한 핵심노동력의 근로조건을 계속 유지하고자 '핵심-주변'이라는 양극화 구조를 수용하고 주변노동력의 고통을 외면하는 모습을 보일 수 있다. 결국 배타적·숙련포착모델은 '핵심과 주변'으로 기능적 유연화와 수량적 유연화의 대상을 구분하는 작금의 유연기업모델과 야합하는 것이며, 이 경우 노조의 숙련전략은 노동시장 내의 숙련별 양극화를 강화·촉진하는 방향으로 작용하게 될 것이다.

배타적·숙련포착모델은 노동운동의 근본이념인 '연대의 정신'을

무너뜨리고 있다는 점에서 이미 치명적인 결함을 갖고 있을 뿐 아니라 중장기적으로는 그들이 대변하고자 한 핵심숙련노동자의 이해도 제대로 옹호하지 못할 가능성이 높다. 왜냐하면 불안한 고용조건 속에 중심으로의 진입을 갈망하는 주변노동자들이 편재한 상황에서 핵심노동자들 역시 상대적으로 유리한 고용과 보상조건을 유지하기 위해서는 기업의 요구에 따라 강도 높은 노동을 감내하지 않으면 안되기 때문이다. 기업의 유연화 구도 아래 핵심집단과 주변집단이 경쟁하며 서로를 위협하게 되는 것이다.

이런 상황을 방지하기 위해서는 노동운동이 유연기업모델의 ‘핵심과 주변’ ‘선별과 배제’의 논리를 거부하고 노동자와 국민 전체가 직업능력개발에 공정하게 참여하며 숙련형성을 도모할 수 있도록 하는 연대적·포괄적 전략을 채택·추구할 필요가 있다.

세 번째, 노동운동은 기존의 틀과 문제의식에만 안주하여 숙련 및 직업능력개발과 같은 새로운 의제형성에 소극적인 인습주의(conventionalism)를 경계하고 타파해야 한다. 종종 전통적 틀에 사로잡힌 노동운동 내의 인습주의자들은 숙련과 직업능력개발과 같은 문제에 무관심이나 냉소로 일관하거나 더 나아가 적대감을 표시한다. 숙련형성과 직업능력개발과 같은 문제는 기업이나 정부가 신경을 쓸 일이지 노동운동이 개입할 사안이 아니라고 생각하거나, 노동운동의 개입이 기업에 대한 노동의 포섭으로 귀결될 것이라고 주장한다.

물론 앞서 합의모델의 위험성에서 경고했듯이, 숙련과 직업능력개발에 대한 잘못된 인식과 개입은 노동운동의 방향을 오도할 수 있다. 그러나 정작 더 큰 문제는 노동운동이 숙련과 직업능력개발의 문제를 방치하거나 외면할 때 생겨난다. 노동운동이 숙련과 직



업능력개발에 대한 전략적 개입을 하지 못할 때 노동운동은 사실상 경영의 유연화 공세에 대한 ‘수세적·부정적 대응’ 이상을 조직하기 어렵다. 하지만 부정적 대응(negative response)만으로는 일정 수준 이상을 넘어서기 힘들며 지속적이고 장기적인 저항이 불가능해진다. 그렇다고 노동운동을 둘러싼 주·객관적 조건을 볼 때 노동운동이 경영의 유연화 공세에 대한 ‘무매개적인’ 전면적 대응을 조직하기란 거의 불가능하다. 또한 유연성의 문제를 무조건 일축해 버리는 것도 현명한 선택이라고 보기는 어렵다. 그렇다면 노동운동은 무엇을 매개로 경영의 유연화 공세에 대응해 나갈 것인가?

이미 보았듯이, 직업능력개발과 숙련향상은 노동의 인간화와 유연성이라는 두 마리 토끼를 함께 잡을 수 있는 방안으로서 경영의 유연화 공세에 대한 ‘공격적’ 방어수단이다. 이런 측면과 의미를 무시한 채 숙련과 직업능력개발에 대한 새로운 의제설정을 소홀히 하는 인습주의는 정책적 빈곤을 야기하며 노동운동을 퇴행시키는 위험한 조류이다.

### 3) 전략적 기본방향을 어떻게 설정할 것인가

노동운동이 숙련과 직업능력개발을 새로운 교섭의제로 설정할 때 전략적 기본방향을 어떻게 설정해야 할 것인가? 여러 가지 고려할 점이 있겠지만, 여기서는 특히 다음 세 가지 점을 강조하고자 한다.

먼저 노동운동은 숙련과 직업능력개발에 대한 연대적·포괄적 접근의 원칙을 굳건히 해야 한다. 숙련과 직업능력개발의 기회가

선택된 소수에게만 제공되어서는 안되며 모든 노동자와 국민에게 공정한 기회가 충분히 제공되어야 한다. 제한된 소수가 아니라 ‘모두를 위한 숙련(skills for all)’이 노동운동의 캐치프레이즈가 되어야 한다.<sup>7)</sup> 연대적·포괄적 접근은 특히 핵심과 주변을 나누어 숙련과 직업능력개발에 대한 접근기회를 차별하는 경영의 유연화 공세에 맞선 공격적 대응으로서 중요한 의미를 갖는다. ‘분열과 지배’가 경영의 논리라면 ‘연대와 평등’은 노동의 가치이다.

두 번째, 노동운동은 숙련과 직업능력개발에서 시장과 국가의 실패를 극복하는 합리적 대안으로 노조의 민주적 참여와 노사정 3자 합의에 기초한 정책결정 및 집행을 요구해야 한다. 시장은 ‘외부성’의 문제로 사회적 수준에서 바람직한 숙련과 직업능력개발을 충분히 제공하지 못하며 국가는 관료주의적 폐해로 인해 숙련형성과 직업능력개발에서 경직성과 비효율성을 노정하고 있다. 연대적·포괄적 전략에 기초한 노동의 목소리가 반영될 때 사회적으로 바람직한 수준의 숙련노동이 형성될 수 있으며 국가 주도가 야기하는 관료주의적 폐해도 방지할 수 있다. 노동운동의 참여는 이해관계자가 정책결정과 집행에 참가한다는 점에서 참여민주주의를 확대·발전시킬 뿐 아니라, 숙련과 직업능력개발 분야에서 시장과 국가의 실패를 극복할 수 있는 합리적 대안이라는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다.<sup>8)</sup>

7) ‘모두를 위한 숙련(skills for all)’에 대해서는 4장에 실린 호주 노조의 전략을 참조.

8) 국가, 시장, 노조의 관계설정 방식과 관련해서는 크라우치에 대한 그린의 비판적 보완을 참고할 만하다. 크라우치는 숙련의 사회화와 신자유주의간에 모순적 경향이 증폭되고 있음을 지적하며 사회적으로 바람직한 훈련량이 제공되기 위해서는 정보, 권위, 자원

세 번째, 노동운동은 숙련과 직업능력개발에 대한 전략적 개입에 있어 정부 및 사용자와의 관계설정을 ‘합의모델(consensus model)’이 아니라 ‘갈등적 협력모델(conflictual cooperation model)’에 근거할 필요가 있다. 이미 보았듯이 합의모델은 숙련과 직업능력개발에서 노사 공통의 이해만을 일방적으로 강조하며 노사관계와 노동운동을 ‘협력’이라는 특정한 방향으로 몰아세우는 이데올로기적 기능을 하고 있다. 그러나 현실적으로 숙련과 직업능력개발분야에서도 노사간에는 상당한 이해의 차이와 갈등이 엄존한다. 노동운동이 이 점을 간과한 채 “좋은 게 좋은 거”라는 식으로 기업이 제시한 숙련과 직업능력개발 프로그램을 수용하는 것은 매우 어리석은 일이다. 노동운동은 숙련과 직업능력개발에 대한 자신의 독자적 의제를 선정하고 강력한 힘의 기반을 구축하여 전략적으로 개입해 들어가야 한다. 숙련과 직업능력개발에서 “갈등과 협력은 서로를 배제하지 않을 뿐 아니라 사실은 종종 서로를 전제한다(presuppose).”(Streeck 1992 : 251)

---

을 갖는 공적 기관들(knowledgeable, authoritative and well-resourced public agencies)이 능동적 역할을 수행하도록 하는 것이 중요하다고 보았다.(Crouch 1997; Crouch et al. 1999) 그린은 크라우치의 기조에 동의하면서도 그가 노조의 중요성에 대해 과소평가하고 있음을 비판한다. 그린의 보기에 노조는 크라우치가 말하는 공적 기관과 중요한 협력자가 될 수 있다.(Green 1987 : 389) 크라우치와 그린의 논의는 공적 훈련기관의 개혁과 능동적 역할, 노조의 정책적 개입, 노조와 공적 기관의 협력 등의 필요성을 말해주고 있다는 점에서 국가, 시장, 노조의 역할 및 그들간의 관계설정과 관련해 의미 있는 시사를 준다.

### 제3장 독일 노조와 숙련·직업능력개발

이 장은 노동자의 직업능력개발과 숙련화에 대한 독일 노조의 기본정책과 대응전략을 살펴보는 데 그 목적이 있다. 1절에서는 먼저 자본의 합리화전략과 기업의 공격적인 숙련압박정책에 대해 알아보고자 한다. 노조의 숙련지향적 협약화정책은 바로 이러한 자본의 노동지배정책에 대한 독일노동자들의 역사적 경험과 현실적인 고민에서 생성된 것이다. 2절에서는 노동자의 직업능력개발과 숙련향상에 대한 노조의 기본정책과 개입방식을 알아보기 위해서 직업계속교육의 체계와 내용, 국가-산업-기업차원에서 이루어지는 노조의 개입기제, 노동친화적인 숙련화정책 등을 구체적으로 살펴볼 것이다. 3절에서는 구조환경적 조건변화에 따라 요구되는 직업교육훈련제도의 재편을 둘러싼 노사간의 쟁점들과 이에 대한 노조의 입장을 간략히 알아볼 것이다. 그리고 본문 뒤에는 베를린지역 노사간에 합의된 직업관련 계속교육에 대한 임단협약의 내용을 번역·수록하였다.

#### 1. 자본의 합리화전략과 공격적인 숙련압박정책

직업교육과 숙련화 측면에서 볼 때, 독일의 노조는 두 가지의 큰 도전 앞에 서있다. 가장 심각한 위협요인은 바로 구조적 실업의 지속으로 인해 발생하고 있는 고용위기의 상황이다. 지난 80년대 중반 이후 지속되고 있는 구조화된 대량실업은 기업들이 일관되게 주

장하고 있는 직업교육에 대한 시장조정기능의 회복이 결코 고용위기의 대안이 될 수 없음을 증명하고 있다.<sup>9)</sup> 실제로 독일의 직업교육제도는 크게 공적 성격이 강한 일차적 직업양성교육과 시장의 수급상황에 의존하는 직업계속교육으로 구분할 수 있다. 지금까지 기업들은 실업을 줄이고 일자리를 늘리기 위해서는 공공직업교육기관에 대한 지원에 들어갈 재원들을 현장실습교육을 중심으로 한 기업주도의 직업계속교육을 보다 활성화시키는 방향으로 돌려야 한다고 일관되게 요구하고 있다. 하지만 지난 20년간의 노동시장상황은 기업차원의 직업훈련에 대한 지원과 보조만으로는 실업해소와 고용창출에 큰 도움이 되지 않는다는 사실을 확인시켜주고 있다. 노동시장의 수급기능에 의존하는 직업교육기회의 배분 메커니즘은 생산성 기준에 조용하지 못하는 소외계층들을 양산하고 있다. 노동시장의 소외계층에 속하는 저학력-저숙련 노동자들에게 공공차원에서 수행되는 직업교육은 유일한 숙련향상의 기회를 제공한다. 시장의 수급기능에 의존하는 현재의 직업교육제도는 직업교육 및 직업훈련을 통한 고용창출가능성을 소홀히 함으로써, 계속 줄어들고 있는 기존의 일자리를 둘러싸고 노동자간에 경쟁을 보다 격화시키는 동시에, 결국에는 숙련향상의 기회를 사회적으로 불평등하게 분배시키고 있다.

둘째, 전지구화 경향과 병행되고 있는 구조조정과정의 지속성은 보다 적은 수의 숙련화된 노동력에게 보다 많은 노동능력과 노동성과를 요구하고 있다. 기업의 효율성원칙에 조용할 수 있는 특정노동자들만이 숙련향상의 기회와 이에 대한 보상가능성을 누리고 있

---

9) Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Berufsbildungsbericht 1999 참고.

는 것이다. 자본의 합리화전략은 노동자에 대한 공격적인 숙련요구의 형태를 띠고 노동자들을 압박하고 있다. 기업의 구조조정과정은 기업에 필요한 숙련요구수준을 지속적으로 높이고 있는 반면, 그들이 필요로 하는 숙련노동력의 양을 점점 더 줄이는 기본적인 속성을 지니고 있다. 기업의 공격적인 숙련요구와 노동자압박정책은 숙련수준에 따라 노동자들을 차별화시키고 있을 뿐만 아니라, 이는 다시 노동시장 내 숙련별 분단구조를 강화시키는데 기여하고 있다.<sup>10)</sup> 즉 지속적인 구조조정과정은 기업의 가치증식을 위해서 필요한 노동자숙련의 중요성을 한층 더 크게 만들고 있지만, 자본의 합리화논리는 노동자에게 필요한 실질적인 숙련향상의 기회를 점점 더 줄이고 있다.<sup>11)</sup>

기업의 노동자숙련에 대한 기본입장은 먼저 사회적 차원에서의 고용확대조치와 노동시간단축의 일괄적인 협약화에 대해 반대하고 있는 것에서 확인된다. 또한 기업들은 기술환경과 생산방식의 변화에 따라 급속하게 진전되고 있는 산업경제의 재구조화과정을 노동자숙련의 질적인 향상으로 대응하기보다는 인원합리화와 노조교섭력의 약화를 위한 기회로 이용하고 있다. 이러한 기업의 태도는 직업교육에서도 마찬가지이다. 기업들은 사용자의 이해에 기반한 직무특수적인 실습교육을 주로 지지하는 반면, 초기업적인 차원의 공공직업교육기관에서 이루어지는 일반숙련교육이나 직업전환교육에 대한 기업의 책임부담금을 줄일 것을 요구하고 있다. 기업들은 기

10) Martin Baethge, 'Die vielfältigen Widersprüche beruflicher Weiterbildung', WSI-Mitteilung, 1992, Heft 6, 313-321쪽.

11) IG Metall Vorstand, Standortvorteil Qualifikation-wie lange noch?: thesen und Vorschläge der IG Metall zur Verbesserung des Standortfaktors Qualifikation, 1993 참고.

존의 공적 직업교육체계를 기업중심의 직업훈련체계로 개편함으로써, 노동자들의 기업에 대한 의존성을 강화시키려고 한다.

기업의 직업교육정책은 교육기회의 균등화, 노사간 동등한 의사결정권한의 부여, 노동과 기술의 사회적 형성과 노동자의 직접참가등을 중시하고 있는 노조의 노동친화적인 숙련화정책과 상반된다.<sup>12)</sup> 기업의 노동자에 대한 공격적인 숙련요구는 보통 생산과정과 노동조직에 대한 자본의 합리화전략과 병행되어 나타난다. 자본의 합리화전략은 경영측면에서 생산성향상과 노사관계측면에서 노동통제의 확보라는 두가지 목적을 추구한다. 즉 생산성향상과 노동통제를 위해서 기업은 자신의 조직체계 뿐만 아니라, 수평-수직적인 노동분업의 구조와 형태를 변화시킨다. 이러한 기업의 합리화과정은 노동비용의 절감과 노동분업의 확대, 위계적 노동조직과 노동통제의 확보, 노동소외와 차별적인 숙련화를 촉진시킨다. 기업이 추구하는 생산성향상은 기본적으로 노동자의 숙련화를 전제하고 있지만, 이를 어떤 내용과 방식으로 형성시키는가에 따라 노동자에게 전혀 다른 영향을 미친다. 노동친화적인 숙련형성과 의사결정에 대한 노동자의 동등권이 보장되지 않는 경우, 한 노동자에게 부여되는 직업교육의 기회는 다른 노동자들의 노동조건 및 고용상태를 압박하는 요인으로 작용할 수도 있다. 이것이 바로 기업이 추구하고 있는 공격적인 숙련요구정책의 본질적인 내용이다. 기본적으로 자본은 노동자의 직업능력과 숙련문제에 있어서도 생산성기준과 노동비용의 절감이라는 자신의 원칙을 버리지 않고 있다. 그들은 노동력의 구입과정에서 경쟁력과 효율성을 가장 중요한 선별기제로 이용하고

---

12) IG Metall Vorstand, Qualifizierungspolitik und Arbeitnehmerinteressen, 1986, 1-17쪽.

있는 것과 마찬가지로, 보다 높은 잉여가치를 실현시키기 위해 노동력의 사용과정에 도입되는 기업의 숙련화조치들도 노동자간의 경쟁을 전제한 상태에서 부여되고 있다. 즉 모든 노동자들이 동일한 수준의 숙련화기회를 가진다는 것은 기업의 경쟁논리에 반하는 것이다. 기업의 직업교육정책에서 확인되는 자본에 의한 노동통합전략과 노동자간 분화정책은 균등하고 보편적인 숙련기회의 제공이라는 노조의 숙련화정책을 무력화시키는 동시에, 숙련과 직업교육에 대한 사회적 협약의 당사자로서 노조의 교섭력을 계속 약화시키는데 그 중심적인 목적이 있다.

독일의 노동자와 노조는 자본운동의 합리화과정에 병행되고 있는 기업의 재구조화로부터 노동자의 이해와 요구를 지키기 위해서는 노동보호 및 피해보상과 함께, 노동력의 질적 측면, 즉 직업능력의 개발과 숙련향상을 핵심적인 대응전략으로 위치지워야 한다는 데 일치된 견해를 가지고 있다. 이를 위해서 노조는 일차적으로 노동자의 숙련화와 관련하여 기업 및 산업차원에 존재하는 각 의사결정과정에 노동자가 동등하게 참가할 권한을 지닐 때, 비로소 노동과정과 기업조직에 대한 노동자의 형성능력이 발전할 수 있다고 본다. 또한 이러한 노동형성적인 참가전략은 노동자의 혁신능력과 창조력이 발휘될 수 있는 질 좋은 일자리가 보장될 때만이 가능하다.<sup>13)</sup> 즉 정규적인 고용관계를 보장하지 못하는 일자리에서 직업능력의 개발과 숙련향상은 결국 객관적인 한계에 봉착하게 된다는 것이 노조의 판단이다. 이러한 노조의 관점은 직업교육에 대한 노동자의 이해를 개별적인 차원에서뿐만 아니라, 사회계급적인 측면에

---

13) Hans-Böckler-Stiftung & IG Metall (Hg.), Lean Production, 1992, 178-180쪽.



서 접근하는데서도 확인된다. 독일의 노조는 노동자의 직업교육과 숙련향상에 필요한 사회적 최소기준을 법제화를 통해서 국가가 보장해야 한다고 본다. 더 나아가 노조는 산별차원에서 이루어지는 임금 및 단체교섭, 그리고 직업교육제도와 관련된 공공기관에 대한 사회협약적인 참가기제를 통해서 노동자의 이해를 대변하고자 한다. 또한 작업장과 기업차원에서 제기될 수 있는 숙련과 직업능력에 대한 노동자들의 요구를 직장평의회가 지니고 있는 기업의사결정과정에서의 공동결정권을 통해서 관철시키고 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용을 2절에서 살펴보도록 하자.

## 2. 노동자의 직업능력개발을 위한 노조의 개입기제와 숙련화정책

독일의 직업교육제도는 노동자의 직업능력개발과 숙련화를 학교와 기업에서 동시에 수행하는 이원적인 교육체계(dual system)를 그 특징으로 한다. 전후 독일경제의 부흥이나 노동자들의 높은 숙련도를 이러한 직업교육제도의 영향으로 설명하는 이들이 많다. 이러한 직업교육체계의 이원적 구조는 노동자의 숙련 뿐만 아니라, 변화하는 기술적 조건 하에서 혁신능력을 배양할 수 있는 토양을 제공하는 것으로 일반적으로 평가되어 왔다. 특히 이러한 직업교육체계가 노사관계의 사회협약적 특성과 깊이 연관되어 있기 때문에, 직업훈련과 숙련에 대한 중소기업 및 노동자의 이해가 다른 어느 나라의 직업교육체계보다도 잘 대변되고 있는 것으로 알려졌다. 독일의 직업교육제도에 대한 이러한 호평은 전지구적 경쟁에 의해서

요구되는 지속적인 구조조정의 현 시기에도 그대로 나타나고 있다.<sup>14)</sup>

하지만 독일직업교육체계의 이러한 장점은 기본적으로 두 가지 조건이 받쳐주어야만 유지될 수 있다. 첫째, 독일의 직업교육체계는 안정적인 경제성장을 통해서 달성되는 기업과 국가의 풍부한 재정적인 기초 위에서 있어야 한다. 고속련의 전문인력을 길러내기 위해서 정부와 기업의 적극적인 투자가 필수적이기 때문이다. 그러나 80년대 이후 늘어나고 있는 실업자, 정부의 재정지원축소, 경기침체의 지속 등과 같은 구조환경적 조건의 변화는 독일직업교육체계의 순조로운 재정조달을 가로막고 있다. 둘째, 독일의 직업교육체계는 기본적으로 노사정이 비용부담, 체계운영 및 조직관리측면에서 공동으로 합의하는 방식을 채택하고 있다. 직업교육제도에 내재된 합의주의(Korporatismus)는 노사간의 이해대표성이 명확히 존재하고, 노사간의 이해갈등을 조정할 수 있는 정부의 능력이 필수적으로 요구된다. 특히 이러한 합의주의적 의사결정과정은 각 의사결정주체들이 합의내용에 대한 이행책임을 소홀히 하고 구조환경적 조건변화에 따라 기회주의적 태도를 보이게 되는 경우, 그 의미와 중요성이 퇴색될 가능성이 많다. 즉 각 행위주체들이 사회전체적인 교육재정의 부담을 방기한 채, 공적인 직업교육제도의 혜택만을 추구하게 된다면, 직업교육제도의 합의주의적 운영과정은 유지되기 힘들다. 하지만 현재 기업들은 직업교육제도와 관련된 이러한 사회적 책임을 방기하는 방향으로 나아가고 있다.<sup>15)</sup> 또한 이러한 상황은

14) “독일은 결코 천연자원이 풍부한 나라가 아니다. 그러나 산업발전이 결정적인 장점을 지니고 있다. 그건 바로 높은 수준의 교육과 잘 훈련된 전문적인 숙련노동자들이다.” Michael Porter, Nationale Wettbewerbsvorteile, München 1991.

질적인 경제성장, 균등한 노동조건 및 노동의 인간화에 대한 사회적 필요성을 무시하고 비용절감과 이윤추구에 매몰되고 있는 기업의 공격적인 숙련압박정책에 의해 더 악화되고 있다.

이와 같이 현재 독일의 직업교육제도는 그 기본적인 틀이 상당히 흔들리고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 노조가 직업능력과 숙련화에 대한 노동자의 이해와 요구를 어떻게 대변하고 있는지를 이 절에서 살펴볼 것이다. 이를 위해 먼저 노동자의 직업능력개발과 직접적으로 관련된 직업계속교육의 제도적 내용을 간략히 살펴볼 것이다. 이러한 직업교육제도에 대한 이해에 기초하여 우리는 노조가 과연 어떤 개입방식과 참가기제를 가지고 노동자의 직업교육과 직업훈련에 대응하고 있는지를 확인할 수 있을 것이다. 마지막으로 독일금속노조의 ‘노동친화적인 숙련화정책’에 대한 내용을 살펴봄으로써, 노동자의 숙련문제에 대한 노조의 기본적인 입장과 정책을 알 수 있을 것이다.

### 1) 직업계속교육제도의 기본적인 체계와 내용

직업능력개발을 위한 독일의 교육제도는 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 직업양성교육(Berufsausbildung)이라고 불리는 첫 번째 제도는 취업을 희망하는 졸업예정자들이 직업학교에서의 직업관련교육과 동시에, 기업이나 관청 등과 같은 실습현장에서 직업훈련 및 숙련능력을 익히는 일단계 직업교육을 의미한다. 이와 같은 일

---

15) 프랑크푸르트 룬트샤우(Frankfurter Rundschau), 1999년 10월 21일자, 15쪽 참조.

단계 직업교육의 목표는 예비노동자들이 자신의 직업영역에서 필요한 직업보편적인 지식과 직무특수적인 숙련을 상호보완적으로 익히는데 있다. 보통 2년 내지 2년 반이 걸리는 이러한 견습교육과정은 기업 내 현장교육의 경우 노사이해대변조직들에 의해서, 직업학교의 교육과정의 경우 각 이해당사자들의 협의체에 의해서 실제적인 운영과 교육내용들이 확정되는 경우가 일반적이다.<sup>16)</sup> 두 번째 직업교육의 형태는 주로 성인노동자의 직업능력향상을 위한 계속교육과 직간접적으로 관련된다. 즉 노동과정의 새로운 조건변화에 따라 숙련향상이 필요하거나, 아니면 취업을 했지만 직종을 바꾸려는 노동자들, 그리고 새로운 직장을 구하는 실업자들에게 적용되는 직업계속교육(Berufliche Weiterbildung)<sup>17)</sup>을 흔히 이차적 직업교육이라고 부른다. 이러한 직업계속교육은 직업양성교육과는 달리, 그 조직구조와 운영체계가 연방차원에서 완전히 통일되어 있지는 않다. 이하에서는 우리의 주관심사인 노동자대상의 직업계속교육을 위주로 독일직업교육제도가 어떻게 구성되어 있고, 어떤 방식으로 운영되는지를 살펴보도록 하자.

---

16) Dieter Sadowski, Vertragliche Regelungen zur betrieblichen Weiterbildung in Deutschland, 1993, 30쪽.

17) 직업교육과 관련된 독일어개념을 한국어로 재해석하는데 상당히 어려움 점이 있다. Berufliche Weiterbildung을 직업향상교육으로 해석하는 이들도 있지만, 이 글에서는 일반적인 관례에 따라서 직업계속교육으로 번역하겠다. 그리고 이와 관련된 개념인 Berufsausbildung을 직업양성교육으로, Betriebliche Weiterbildung을 기업주도의 직업교육으로 번역할 것이다.

## (1) 직업계속교육의 특성과 형태들

노동자의 직업능력향상을 위한 계속교육은 기본적으로 다음과 같은 점에서 일단계 직업양성교육과 큰 차별성을 지니고 있다. 먼저 직업계속교육을 수행하는 교육프로그램의 제공자 및 담당교육기관이 상당히 다양하다. 이러한 교육주체의 다원화는 직업계속교육제도의 역사적 발전과정과 노사간 자율적 합의주의와 깊이 관련되어 있다. 직업계속교육의 대표적인 담당주체들은 기업과 관청 외에, 사회교육기관, 그리고 노조와 기업가단체, 그리고 직업조합에서 자체 운영하는 교육기관들이다. 둘째, 직업계속교육의 수요와 공급이 기본적으로 교육시장에 의해서 조정된다. 이는 직업교육의 기회를 제공하는 교육주체들간에 합법적인 경쟁관계를 전제하는 동시에, 직업교육의 수혜자들이 교육비용의 일부를 부담해야 한다는 것을 의미한다. 셋째, 이러한 직업계속교육의 기본적인 조직과 운영은 노사간의 자율적인 협의체에 의해서 의사결정 된다. 국가는 이러한 직업계속교육제도 내에서 단지 보완적인 역할만을 수행한다. 여기서 보완적이라는 의미는 기본적으로 직업교육과 직업훈련에 대한 사항은 이해당사자인 노사간에 자율적으로 협의될 문제라는 것이다. 다만 국가는 공적 책임이라는 차원에서 재정문제를 보조하거나, 그 외의 소외계층들, 특히 장기실업자나 저숙련노동자들의 직업훈련을 특별히 지원하는 일을 주로 수행한다.<sup>18)</sup>

직업계속교육을 간단명료하게 개념 규정하기는 상당히 힘들다. 이는 독일의 직업계속교육제도가 밝아온 역사적 발전과정속에서 잉

---

18) Christel Alt (Hg.), Berufliche Weiterbildung in Deutschland-Strukturen und Entwicklungen, 1994, 40-41쪽.

태된 다원성과 다기능성 때문에 더욱 그러하다. 기본적으로 성인교육(Erwachsenenbildung)과 계속교육(Weiterbildung)의 접합영역에 속하는 직업계속교육은 크게 직업능력의 향상교육(Fortbildung), 전직교육(Umschulung), 그리고 현장내 실습교육(Betriebliche Einarbeitung)으로 나눌 수 있다. 협소한 의미로 직업계속교육을 정의하면, 향상교육과 전직교육을 의미한다. 직업계속교육의 이러한 두 형태들은 기본적으로 직업교육법(Berufsbildungsgesetz), 직공조합법(HwO)과 고용촉진법(Arbeitsfoederungsgesetz)의 규정을 받는다. 이러한 법규정들에 따르면, 직업계속교육은 기초적인 직업교육을 받는 직업양성교육과는 별개의 차원에서 이루어지는 직업교육체계이다. 즉 직업능력의 향상교육은 크게 노동자가 승진을 위해 숙련향상이 필요한 경우에 받게 되는 승진을 위한 향상교육(Aufstiegsfortbildung)과, 변화되는 생산기술적인 조건에 적응하기 위해서 필요한 재교육(Anpassungsfortbildung)으로 구분할 수 있다. 이와 달리 전직교육은 동일한 직무가 아닌 다른 직무영역으로 이동을 원하는 취업자나 실직자가 그 교육대상이 된다. 이와 함께 직업현장에 복귀해야 하는 노동자가 받는 복직훈련과 산재노동자가 받는 직업재활교육 등도 직업계속교육에 속한다.

광의의 의미로 해석하면 기업주도로 이루어지는 직업훈련도 직업계속교육의 한 형태에 포함된다. 기업주도에 의한 이러한 형태의 직업계속교육은 현장실습교육 외에, 훈련의 조직주체가 기업이고, 이에 대한 교육비용을 기업이 직접 부담하는 모든 형태의 직업교육을 다 포함한다. 직업계속교육의 이러한 형태는 직무특수적인 숙련과 단기적인 실습위주로 이루어지고 본질적으로 기업의 이해를 우선시 한다는 점이 큰 특징이다.<sup>19)</sup>

## (2) 직업계속교육에 대한 노사정의 기본입장

먼저 직업계속교육에 대한 정부의 입장을 알아보도록 하자. 직업교육체계 내에서 노동자의 계속교육은 가능한 한 국가에 의한 직접 통제로부터는 자유로워야 한다는 것이 정부의 기본입장이다. 그러나 국가에게 부여된 고용정책적인 사회적 책임 때문에, 직업계속교육에 참가하는 이들을 위한 제도적인 지원과 재정적인 보조는 필요하다고 인정하고 있다. 특히 정부는 이러한 지원조치들을 통해서 노동자들의 직업계속교육에 대한 향후 수급관계를 어느 정도 예측할 수 있을 뿐만 아니라, 시장수급기능에 의해서 발생할 수 있는 소외계층들을 위해서 필요한 초기업적인 차원의 직업교육체계를 어떻게 편성할 것인지 준비할 수 있게 된다. 직업계속교육에 있어서 국가의 이러한 보조적인 역할은 정부예산으로 운영되는 직업교육관련 공공기구들, 예를 들어 연방직업교육연구소(Bundesinstitut für Berufsbildung : BIBB)와 연방노동공사(Bundesanstalt für Arbeit : BA)의 기본적인 조직체계가 노사자율에 의한 합의관리방식을 도입하고 있다는 것에서도 확인된다. 즉 독일의 직업계속교육체계 내에서 정부는 공식적인 학교교육을 관할하는 하나의 교육제공자인 동시에, 사회적 책임이 요구되는 교육소외계층들에 대해 제도적 차원의 지원역할을 수행한다.

기업주들은 기본적으로 시장경제적인 원칙하에서 직업교육제도

---

19) 독일의 직업계속교육의 제도적 내용과 형태들에 대한 자세한 설명은 Joachim Münch, *Das Berufsbildungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, 1994, 67-72쪽, 그리고 이에 대한 한글번역판 '독일의 직업교육훈련', 한국산업인력관리공단, 1996, 76-86쪽을 참고하라.

를 운영하려고 한다. 교육수혜자와 교육담당자간의 수급관계에 의해서 조정되는 기존의 직업교육제도를 존속시키는 동시에, 기업주도의 직업계속교육은 기업이해에 보다 긴밀하게 결합될 수 있도록 재편되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 교육비용은 기본적으로 효율성원칙과 생산성효과에 따라서 그 부담주체가 결정되어야 한다고 본다. 그래서 기업가연합은 직업계속교육에 대한 협약적인 조절메커니즘이나 법제도적인 규정력을 강화시키려는 노조의 요구에 대해 강력히 반발하고 있다.<sup>20)</sup> 직업계속교육의 실질적인 운영과 내용에 대한 기업가들의 영향력은 실제로 상당하다. 현재 성인노동자들에게 대한 직업교육의 상당부분이 상공회의소나 기업가단체 산하의 교육기관에서 이루어지고 있다. 또한 전체 직업계속교육 중에서 기업주도의 직업계속교육이 차지하는 비중이 점점 더 늘어나고 있는 것으로 보고되고 있다.<sup>21)</sup>

노조는 노동자의 직업교육과 직업훈련을 사회적 가치를 생산하는 비(非)시장재로 간주하고 있다. 그래서 노조는 우선적으로 직업계속교육에 대한 노동자이해의 최저기준을 사회적 차원에서 법제도적 장치로 보장하려고 하고 있다. 또한 직업교육과 숙련화에 대한 노동자의 이해와 요구를 산업별차원에서 체결되는 노사간의 임금 및 단체협약 속에 구체화시키려고 한다. 노조는 교육공급자간의 경쟁방식, 비용의 수혜자부담원칙과 같은 직업교육의 시장조정메커니즘은 바뀌어야 하고, 노동자의 직업계속훈련에 대해서 정부가 보다 많은 지원과 책임을 수행해야 한다고 본다.<sup>22)</sup> 또한 기업 내에서 진

20) Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände(BDA), Ziele, Nutzen, Verantwortung und Finanzierung betrieblicher Weiterbildung, 1989, 3쪽.

21) Dieter Sadowski, 앞의 책, 1994, 40쪽.



행되는 직업계속교육의 계획과 운영에 있어 노동자와 직장평의회  
 참가권한이 보다 강화되어야 주장한다. 직업교육의 내용측면에서  
 기존직무에 한정된 특수숙련 보다는 직업능력의 폭과 범위를 확대  
 할 수 있는 방식으로 개편되어야 한다고 본다. 그래서 노조는 현재  
 의 분권적이고 기업중심적인 직업교육체계 보다는 연방차원에서 공  
 인된 노사간의 교육위원회를 통해서 직업훈련프로그램이 새롭게 편  
 성될 것을 요구하고 있다.

## 2) 직업계속교육에 대한 노동자의 개입방식과 참가기제

### (1) 법제화와 사회적 협의체를 통한 노동자의 영향력행사

앞에서 간략히 언급한 바와 같이 독일의 직업계속교육에 직접적  
 인 영향을 미치는 관련법들은 그 적용범위와 관할영역에 따라 크게  
 두 가지 범주로 나눌 수 있다. 먼저 학교 외부에서 이루어지는 직  
 업계속교육은 연방차원에서 그 효력을 발생하는 노동법 및 경제법  
 들의 적용을 받는다. 그 대표적인 법들로 직업교육법  
 (Berufsbildungsgesetz : BBiG), 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz  
 : AFG), 직장기본법(Betriebsverfassungsgesetz : BetrVG) 등이 있  
 다. 그리고 공적인 직업학교의 교육체계 내에서 이루어지는 직업교  
 육을 규정하고 있는 교육관계법은 주정부의 소관사항이다.

이러한 교육관계법에는 전문학교법(Fachschulgesetz), 계속교육법

---

22) O. Lübke, 'Die Rolle der Sozialparteien im Berufsbildungssystem',  
 Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 1992, Nr.21-2, 8-14쪽.

(Weiterbildungsgesetz), 교육휴가법(Bildungsurlaubsgesetz) 등이 존재한다. 이 글에서는 공적인 직업학교체계를 제외하고, 직업계속 교육제도에 가장 큰 영향을 미치고 있는 직업교육법과 고용촉진법을 중심으로 그 내용, 법규정 및 그 의미 등을 살펴볼 것이다.

직업교육법은 노동자의 직업계속교육에 가장 큰 영향을 미치는 관련법이다. 직업교육에 대한 제반 사항과 그 수행절차들을 규정하고 있는 이 법은 두 가지 중요한 내용을 담고 있다. 첫째, 공공법인 성격을 지닌 각 지역의 직공조합 및 상공회의소가 교육제공자인 동시에, 각 교육수혜자들의 직업능력의 향상여부를 최종적으로 공인하는 책임기관임을 법적으로 규정하고 있다. 노동자의 직업계속교육에 대한 제반사항을 협의하기 위해서 직공조합이나 상공회의소 산하에 직업교육위원회가 존재한다. 이 위원회는 각 지역의 노사대표, 그리고 교육담당기관의 대표가 동수로 참가한다. 그리고 각 직업이나 직무에 따른 구체적인 교육내용이나 교육방식들은 연방차원에서 통일되어 있기보다는 지역과 직업의 특성에 따라 약간씩 달라진다. 둘째, 각 지역의 직업계속교육을 주로 관할하는 직업교육위원회간에 나타날 수 있는 이해갈등이나 분쟁은 연방차원의 직공조합회의(DHKT)나 상공회의소회의(DIHT) 산하에 구성되는 연방직업교육위원회에 의해서 조정된다. 그리고 연방정부는 직업교육에 대한 정책자문과 조연을 위해서 연방직업교육연구소(BIBB)를 두고 있다. 연방차원으로 구성되는 이러한 직업교육관련 공공기관과 위원회에도 노사대표들과 공공기관의 대표들이 삼자동수로 참가한다. 즉 삼자협의방식을 통해 직업교육위원회를 구성하고, 교육절차 및 교육인준의 전체적인 과정을 관할하고, 그외의 제반 운영사항들을 협의결정한다.<sup>23)</sup>

이와 같이 기본적으로 연방과 주차원에 존재하는 직업훈련 및 직업계속교육 관련 공공기관은 기본적으로 노사간의 이해대표와 공익대표가 동등한 권한을 행사할 수 있는 사회적 협의체제로 운영되고 있다. 그러나 직업계속교육의 실질적인 내용과 형태들을 규정하는 각각의 법적 조건에 따라서 사회적 협의주체들이 계획과 입안, 의사결정과정 및 실행과정에 미치는 영향력이 약간씩 달라진다.<sup>24)</sup>

직업계속교육에 대한 제반 재정적인 지원조치들을 규정하고 있는 고용촉진법(AFG)은 실제로 직업교육법과 긴밀한 연관성 하에 놓여있다. 실업극복과 고용창출이라는 기본적인 정책목표를 지닌 고용촉진법은 노동자의 직업계속교육에 대한 다양한 지원조치들을 포함하고 있기 때문에, 흔히들 적극적 노동시장정책의 핵심적인 기제라고 이야기한다. 원래 취업자들의 직업능력의 개발과 숙련향상을 위해 입안된 이 법은 70년대 중반 이후 실업증가라는 노동시장의 악화된 조건 때문에, 실업자, 저숙련 및 저학력노동자와 같은 소외노동자계층들을 대상으로 한 직업계속교육에 많은 예산을 사용하고 있는 실정이다. 교육대상자나 교육주체에 대한 재정지원의 결정은 노동시장정책에 조응하는 동시에, 성공적인 결과를 예상할 수 있는 직업교육에 한정된다. 물론 이러한 사항에 대한 최종적인 의사결정과 이에 대한 관리는 연방노동공사와 지역노동청이 수행한다.<sup>25)</sup>

연방차원에서 시행되는 고용촉진법 관련 직업계속교육제도는 다

23) Christel Alt, 앞의 책, 58-60쪽.

24) 이러한 이원화된 직업교육제도의 조직구조와 운영체계는 Joachim Münch, 1994, 74-83쪽과 한국산업인력관리공단, 독일의 직업교육훈련, 1996, 98-105쪽에 잘 나와있다.

25) Christel Alt, 앞의 책, 62-63쪽.

음과 같은 특성을 지닌다. 노동자의 직업계속교육에 대한 논의와 결정은 주로 기업가단체와 노조의 상급단체인 독일기업가연합(BDA)과 독일노총(DGB) 및 독일사무직노조(DAG), 그리고 정부의 관할부처들간에 이루어진다. 그러나 이러한 노사정협의구조가 법적인 강제효력을 지니지는 않는다. 직업계속교육에 대한 제반 지원조치들의 구체적인 내용은 연방노동공사(BA)의 지원조치들과 노동정책 속에서 확인할 수 있다. 연방노동공사는 조직운영측면에서 노사 및 공공기관간의 협의체성격을 지니고, 이에 대한 재원조달은 기본적으로 노사가 모두 부담하고 있다. 합의주의적이고 준-계약적인 성격을 지닌 연방노동공사의 의사결정과정은 고용안정 및 고용창출, 직업교육과 직업안정, 그리고 실업자지원을 그 일차적인 목표로 삼고 있다. 연방정부산하의 노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)는 연방노동공사의 운영과 재정을 지원하는 역할을 수행한다.

직업계속교육에 대한 연방노동공사의 재정지원은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 노동자가 직업훈련에 참가하기 위해서 반드시 필요한 교육비와 생활비를 보조해준다. 특정한 조건하에서 연방노동공사는 노동자 대신에 교육비를 부담할 수 있다. 또한 전일제의 직업계속교육을 받는 노동자의 경우 실질임금의 약 70 %를 지원 받기도 한다. 둘째, 제도적인 차원에서 연방노동공사는 각 직업교육기관의 시설이나 교육프로그램을 개선하는데 드는 예산도 지원한다.

고용촉진법에 따라 1990년에 정부지원에 의해서 시행된 전체 직업계속교육 중 77 %가 숙련능력의 향상과 적응교육에 해당되고, 전직을 위한 교육프로그램에는 11 %, 작업현장내 실습교육을 위한

지원조치를 받은 이들은 그 중 12 %이다. 실제로 연방노동공사의 이러한 지원조치들은 고실업상태라는 노동시장의 조건 때문에, 실업자들이 대부분 그 혜택을 받고 있다. 일반적으로 숙련향상과 기술적응에 해당하는 직업교육 보다 전직교육에 더 많은 교육기간이 필요하다. 약 77 %가 평균 1년간의 직업교육을 받았던 것으로 나타나고 있다. 그리고 약 5 %가 2년 내지 3년간의 교육혜택을 받았다.<sup>26)</sup> 지원액의 약 50 %가 직업훈련프로그램에 참가한 이들의 생활보호를 위한 생계비지원에 사용된 반면, 약 40 %는 직업교육과 직접 관련된 비용으로 사용되었다.<sup>27)</sup>

#### (2) 산업별 노사협약을 통한 노조의 영향력행사<sup>28)</sup>

독일의 경우 노동자의 직업능력개발과 숙련향상에 대한 노조의 실질적인 영향력행사는 일차적으로 산별기업가연합과 체결하는 다양한 형태의 '임금 및 단체협약(이하 임단협 : Tarifvertrag)'을 통해서 이루어진다. 임단협을 통한 노조개입방식은 이러한 노사협약이 교섭자율성과 법적 효력을 동시에 보장해주고 있기 때문에, 독일의 노사관계시스템 하에서 노동자이해를 관철시키는 가장 확실한 방법으로서 널리 인정되고 있다. 보통 임단협은 산별노조와 기업가연합

26) Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten der BA, Sonderheft 1991, 36쪽.

27) Dieter Sadowski, 앞의 책, 75-84쪽.

28) Hannelore Sutter, 'Weiterbildungsregelungen in Tarifverträgen', in Aktuell 1: Bildung & Wissenschaft, Der Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, 1989, März과 Reinhard Bispinck, 'Qualifikation und Qualifizierung in Tarifverträgen', WSI-Mitteilungen, 1992, Heft 6, 329-337 쪽을 주로 참고하였다.

이 교섭지역별로 나뉘어져 협상을 벌인다. 그러나 보통 ‘표본지구’로 선정된 교섭지역에서 합의된 노사간의 합의내용이 다른 지역에도 적용되는 것이 일반적이다. 즉 직업훈련과 숙련향상에 대한 노동자의 이해와 요구를 노조가 임단협을 통해서 그 실제적인 내용을 확정하였다면, 이 협약의 내용과 수준은 해당산업에 속하는 노동자들에게 일괄적으로 적용되는 최소치에 해당한다고 보면 이해하기가 쉬울 것이다.

#### 가. 직업계속교육과 관련된 임단협의 형태들

노사협약상에 노동자의 숙련향상과 직업계속교육과 관련된 내용을 포함하고 있는 임단협들은 크게 세가지형태로 발전해왔다고 보면 된다. 먼저 노동자가 직업계속교육을 받기 위해서 필요한 교육시간을 노동시간으로 산정하고, 이에 해당하는 임금보상을 받는 것을 규정하고 있는 교육허가협약(Tarifvertrag zur Freistellung von Arbeit)이 존재한다. 이러한 협약규정은 기업 내에서 이루어지는 현장실습교육 뿐만 아니라, 기업외부의 공공교육기관에서 이루어지는 직업교육에도 그대로 적용된다. 만일 직업훈련을 위한 교육시간이 임금으로 보전되지 않는다면, 노동자들이 숙련향상과 직업훈련의 기회를 적극적으로 이용하지 않을 수 있다는 사실을 노조는 주목한다. 노조의 입장에서 볼 때, 유급으로 시행되는 직업교육만이 기업가의 간접적인 직업훈련기피현상을 줄이고, 노동자들의 직업교육에 대한 실질적인 참가를 유도할 수 있다. 그래서 노조는 교육시간에 해당하는 전액임금과 교육참가에 필요한 제반 비용을 기업이 부담할 것을 임단협으로 확정하는 경우가 일반적이다. 조사에 의하면,

현재 직업계속교육참가자의 약 40 %가 년 1주일, 약 33 %가 년 2주일 정도의 직업교육을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 노조가 자체 운영하는 직업계속교육의 경우, 기업주가 참가대상자들을 제한할 수 있는 가능성이 있기 때문에, 산별노조는 산별 내에 존재하는 모든 사업장에 예외 없이 적용하도록 되어 있는 일괄적용임단협(Manteltarifvertrag)을 이용하여 노동자의 직업교육기회를 보장하려고 한다. 이와 같이 일괄적용임단협에 규정된 직업계속교육에 대한 협약규정은 ‘교육휴가법’으로 보장된 유급직업교육의 기회를 보완하고, 직업교육이 지닌 산업별 특성을 고려한다는데 그 의미가 있다.<sup>29)</sup>

두번째 협약형태는 ‘합리화보호협정(Rationalisierungsschutzabkommen)’이나 ‘특별임단협(Sondertarifvertrag)’이다. 이러한 합리화관련 협약은 기술 및 조직변화로 인해 발생하는 피해로부터 노동자를 보호하는 동시에, 피해가 발생하는 경우 이에 대해 물적인 측면에서 보상하는데 그 일차적인 목적이 있다. 만일 기업의 합리화과정 속에서 노동자가 적응교육이나 직업재교육이 필요할 경우, 노조는 이러한 협약을 통해 노동자가 숙련향상의 기회를 보장받을 수 있도록 노력한다. 일반적으로 합리화관련 협약에는 소득보전 및 고용안정에 대한 규정, 해고가 예상될 시 재취업 및 보상계획 등이 포함되어 있다. 만일 기업 내에서 직업계속교육이 이루어지는 경우는 직장평의회위원이 이러한 직업교육의 계획과 수행과정에 직접 참가할 권리를 지닌다. 이러한 협약을 통해 노조가 목적하는 바는 기업의 합리화나 산업경제의 구조조정에서 발생할 수 있는 노동자들의 실업가능성을 직업재교육의 기회를 제공함으로써 최소화하는데 있

29) Hannelore Sutter, 앞의 글, 10-23쪽.

다.<sup>30)</sup> 하지만 이러한 합리화관련 협약은 주로 기술변동에 따라 요구되는 재훈련과 적응교육에 중심을 두고 있기 때문에, 보다 포괄적이고 복잡한 양상으로 전개되는 산업구조의 재조정과정에 능동적으로 대처하는데 많은 한계를 노정하였다.

이러한 문제의식에 따라 제기된 것이 바로 세 번째 협약형태인 ‘숙련임단협(Qualifizierungstarifvertrag)’이다. 숙련임단협은 노동자의 숙련향상을 위한 직업계속교육이 반드시 필요한 경우나 숙련향상에 대한 기업의 요구가 기업 내 노동력조정을 직접 초래할 때 주로 노사간에 체결된다. ‘숙련임단협’의 대표적인 예로서 자주 언급되는 금속산별 바덴뷔르템베르그(Baden-Württemberg)지구의 임금체계협약 1은 위에서 언급한 기존의 합리화관련 협약과는 다음과 같은 점에서 차이가 있다.<sup>31)</sup> 협약 2조에 다양한 방식으로 전개되는 노동조건의 변화에 노동자가 효과적으로 적응하기 위해서 필요한 포괄적인 숙련과 기술을 기업주가 지원해야 할 의무가 있다고 규정하고 있다. 이러한 의무규정은 기업의 필요에 따른 숙련향상 뿐만 아니라, 노동자의 입장에서 요구되는 직업교육도 해당된다. 더욱 중요한 것은 기업이 실시하는 숙련화조치나 직업교육의 수준이 단순히 적응교육수준에 머물러서는 안 된다고 규정하고 있다는 사실이다. 규정에 의하면, 직업교육을 통해서 해당 노동자가 동일한 수준

30) Christel Alt, 앞의 책, 66쪽; Hannelore Sutter, 앞의 글, 24-33쪽.

31) Reinhard Bahn Müller (Hg.), 'Betriebliche Weiterbildung in der Metallindustrie : Zum Einfluß kollektiv-rechtlicher Arrangements', Klaus Semlinger (Hg.), Betriebliche Modernisierung in personeller Erneuerung, 1995, Edition Sigma, 245-246쪽.



의 다른 직무를 수행할 수 있던지, 아니면 기존 직무수준에서 한 단계 더 높은 과업을 수행하는 능력을 가질 수 있어야 한다. 또한 기업은 자신의 비용부담으로 숙련향상조치들을 추진해야 하는 동시에, 노동자가 받게 되는 직업계속교육의 내용을 가능한 한 일반숙련과 특수숙련이 균형 있게 배치되도록 노력해야 한다. 숙련임단협의 3조에는 기업주는 매년 최소 한번씩 직장평의회와 공동으로 향후 기업의 숙련필요의 정도와 숙련요구의 상태를 검토해야 한다고 규정하고 있다. 기업이 제공하는 숙련향상의 기회를 받게 되는 대상자의 선정과정에 있어서 직장평의회는 자체적으로 후보를 추천할 수 있는 권한을 가진다. 그리고 숙련임단협을 통해서 숙련화와 임금보상이 자연스럽게 연결될 수 있는 길을 열어 놓았다. 일반적으로 숙련의 상승은 노동자에게 보다 높은 노동강도를 요구하는 경우가 대부분이다. 그래서 노조는 노동자가 승급되기 전에도 최소 10개월 동안 임단협상에 정해진 시간급의 약 3%수준에 해당하는 숙련수당을 추가로 기업에 요구하고 있다.

노조는 이러한 ‘숙련임단협’을 통해서 노동자들이 기술변동 및 조직변화의 위협과 도전을 적절한 시기에 숙련상승으로 대응할 수 있는 가능성을 가지게 되었다고 본다. 또한 이러한 숙련임단협을 통해서 노동자의 이해와 필요, 그리고 평생학습이라는 의미를 내포하고 있는 지속적인 직업계속교육이 가능하게 되었다. 이 보다 더 중요한 변화는 노동자의 숙련과 직업재교육에 대해 그동안 수동적인 자세를 보이던 기업들의 태도가 협약 체결 후 3년 뒤에 조사된 보고서에서 변화하고 이는 것이 확인되었다는 사실이다. 숙련임단협은 기업들이 기존의 단기적인 적응교육 보다 장기적인 노동자숙련계획을 직장평의회와 공동으로 협의해나가는 풍토를 정착시키는데

상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 이러한 숙련임단협을 통해 비로소 노조는 노동자의 직업능력개발과 숙련문제를 노사간의 기본적인 교섭구조인 임단협체제로 수렴시키게 되었다.<sup>32)</sup>

#### 나. 노사협약을 통한 조절이 지닌 의미와 중요성

위에서 살펴본 바와 같이 노동자의 숙련문제와 관련된 임단협형태들의 발전과정은 ‘숙련지향적인 협약정책’을 통해 독일 노조가 얻고자 한 정책목표들을 어느 정도 짐작케 만든다. 노동자의 직업훈련과 직업교육의 문제가 임금 및 단체교섭 상에서 단지 숙련향상에 한정되어 다루어질 문제가 아니라, 노동자이해의 다양한 측면들, 즉 숙련정도와 임금보상수준, 합리화에 대응하는 질적인 숙련화, 적극적인 숙련화를 통한 고용안정 등과 깊이 연관되어 있는 점을 주목하였다. 그래서 노조는 노동자의 숙련과 직업교육이 맺고 있는 다른 이해영역과의 상호연관성을 노사간의 임단협에 최대한 고려하고자 노력한다. 이는 노조가 숙련 및 직업교육과 관련된 협약을 사측과 체결할 경우, 위에서 언급한 세 가지 연관측면을 최대한 반영한다는 것을 의미한다.<sup>33)</sup>

먼저 노조는 직업교육을 통해서 성취된 노동자의 숙련수준의 향상 및 노동능력의 신장에 상응하는 보상이 임단협 속에서 보장되도록 노력하고 있다. 독일의 경우 임금 및 소득수준의 기본선에 영향을 미치는 임금군(Lohngruppen)을 결정할 때, 노동자의 지적 혹은 육체적 직무능력을 의미하는 ‘숙련관련 요인들’이 중요한 영향을 미

32) Hannelore Sutter, 앞의 글, 50쪽.

33) Reinhard Bispinck, 'Qualifikation und Qualifizierung in Tarifverträgen', 1992, Heft 6, 330-336쪽.

친다. 이러한 숙련관련 요인들 외에, 직무경험, 기업소속년수, 직업교육정도 등도 임금균을 나눌 때 그 결정기준이 된다. 즉 임금균 자체의 상승이 가능하기 위해서는 일반적으로 해당 노동자가 한 단계 높은 직업교육과정을 졸업하거나, 아니면 이에 상응하는 직업훈련과정을 이수해야 하는 경우가 일반적이다. 이러한 숙련향상을 위한 교육과정이 임금수준의 향상이나 승진에 결정적인 영향을 미친다. 숙련향상과 임금보상간에 존재하는 직접적인 상호관련성 때문에 발생할 수 있는 노동자간 임금차별화를 막기 위해서 노조는 직업훈련이나 숙련교육의 기회가 노동자들에게 균등하게 분배될 수 있도록 노력하고 있다.

둘째, 이미 앞에서 살펴보았듯이 노조는 60년대 중반 기술변동과 함께 나타나기 시작한 노동자의 피해를 보호하기 위해서 ‘합리화보호협정’을 체결하였다. 이러한 ‘합리화보호협정’과 같은 ‘특별임단협’은 78년 인쇄산업의 노사협약을 거치면서 ‘숙련임단협’으로 발전하게 된다. 이러한 변화과정을 독일 노조는 방어적 합리화보호에서 미래지향적인 숙련화로의 전환이라고 부른다. 초기의 ‘합리화보호협정’은 기업의 합리화조치로 인해 발생하는 직접적인 해고위협에 대한 사후대응적인 측면을 강하게 지니고 있었다. 합리화보호협정의 이러한 방어적인 측면은 제 2세대 협정으로 불리는 인쇄산업의 노사협약을 거치면서 보다 적극적인 숙련화방향으로 나아가게 된다. 그 좋은 예가 바로 전직교육에 대한 규정변화이다. 초기의 합리화보호협정은 일자리상실의 가능성만으로 전직교육에 대한 재정적인 보조가 이루어지지 않는 않았다. 그러나 78년 인쇄산업의 임단협에서 노조는 전직을 위한 직업교육의 교육비용을 정부가 보조하고, 이러한 교육기간동안의 생활비를 기업주가 지급하는 협약조항을 체결하는 성과

를 거두었다. 노조의 협약정책이 보여주는 이러한 발전과정은 기업의 합리화조치가 동반하는 재구조화과정을 보다 능동적으로 대처하기 위해서는 노동보호와 임금보상 외에, 노동자의 직업교육을 통한 숙련화를 임단협 속에서 보장받아야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 80년대 중반 이후 본격화된 구조조정과 경제불황은 노동자들을 해고위협과 고용위기의 상황으로 몰고 갔다. ‘해고 대신에 숙련화’라는 모토에서도 알 수 있듯이, 자본의 공격에 대해 노조는 체계적인 숙련화조치를 임단협에 포함시킴으로써, 해고위험을 최소화시키려고 노력하였다.<sup>34)</sup> 예를 들어 금속산업의 경우 1990년 노사가 기업의 재구조화과정 속에서 발생하는 인력감축조치를 막기 위한 해고보호규정을 임단협으로 확정하였다. 그 내용은 일단 1991년 6월 30일 까지 해고는 금지되며, 기업은 노동자들의 직업재교육과 전직교육을 위해서 단축노동을 실시하는 것으로 되어 있었다. 그리고 직업계속교육을 위해서 각 개별기업차원은 물론 산업차원에 노동동권을 보장하는 숙련위원회가 구성되어 숙련화조치들의 계획, 준비 및 진행과정을 총괄적으로 관리하였다. 노동자의 숙련화를 협약으로 보장하는 예는 구 동독지역에 위치한 국영기업들의 사유화과정에서도 목격된다. 1991년 초반 독일상업노조(HBV)는 국영기업이 사유화되면서 추진되고 있던 기존인력의 감축조치를 교섭할 때, 새로운 기업주에 의해서 고용승계 되지 못하는 노동자들도 전직교육의 기회를 얻을 수 있는 길을 열었다. 숙련화조치의 참가로 인해 발생하는 교육비용은 물론, 생계비를 기업사유화의 책임기관에 의해서 재정적으로 지원 받는 방식이 선택되었다.

---

34) Gerhard Bosch, Qualifizieren statt entlassen, Beschäftigungspläne in der Praxis, Opladen, 1990를 참고하십시오.

숙련화와 직업교육에 대한 이러한 노조의 협약화정책은 아직도 많은 경우 기업에 의한 합리화조치로 피해를 보는 노동자들의 물적 인 이해를 보상하는 측면에 머물러 있는 실정이다. 숙련향상과 직업교육에 대한 임단협규정이 전체산업차원에 일괄적으로 적용되는 예는 드물다. 그리고 숙련향상과 직업교육에 대한 협약화사례들은 내용상 상당한 격차와 실질적인 효과측면에서 큰 편차가 존재한다. 그래서 노조는 가능한 한 산별차원에 모든 노동자들에게 일괄적으로 적용될 수 있는 협약을 노사간에 체결하려고 노력하고 있다.<sup>35)</sup> 또한 노조는 개별기업이 지닌 노동과정의 특성을 고려하고, 노동현장에서 직접적으로 발생하는 숙련 및 직업교육문제에 대응하기 위해서 기업협정(Betriebsvereinbarung)이라는 보완적인 협약정책을 구사하고 있다.

### (3) 기업협정을 통한 직장평의회 영향력행사

70년대까지 일반적으로 기업주도로 이루어지는 직업재교육(Betriebliche Weiterbildung)에 대해서 노동자들과 노조는 그렇게 큰 관심을 지니고 있지 않았다. 기업에 의해 추진되는 계속교육이나 실습교육으로 인해 현장노동자들의 직접적인 피해가 발생하는 경우에만 직장기본법에 규정된 직장평의회 권한을 이용하여 이 문제에 대응하였다. 직업교육의 계획과 입안, 수행과정은 기업가의 경영권한에 속하는 것으로 암묵적으로 인정되어온 것이 사실이다.<sup>36)</sup> 하지만 80년대 이후 본격화되고 있는 산업구조조정과 기업합

35) Reinhard Bispinck, 앞의 글, 337-338쪽.

36) W. Schlaffke, 'Tendenzen betrieblicher Weiterbildung', Personalwirtschaft, 1990, 44-45쪽.

리화로 인해서 노조는 기업주도로 이루어지는 직업계속교육과 관련하여 두 가지 문제에 부딪히고 있다. 첫째, 전체 직업계속교육의 상당부분을 차지하는 기업에 의한 계속교육이나 실습교육과정에서 나타나는 현장노동자의 이해와 관심을 노조가 보다 직접적으로 대변해야 할 필요성이 점점 더 커지고 있다. 둘째, 기업의 공격적인 숙련요구에 적극적으로 대처하고 노동자의 숙련요구를 능동적으로 수용하기 위해서는 노조 자체의 대안적인 숙련화정책이 요구되었다. 그래서 노조는 기업과 작업장에서의 숙련향상과 관련된 직업교육정책들의 기본방향을 일차적으로 직장기본법에 규정된 직장평의회에 참가범위를 기업경영 전체차원으로 보다 확장하고, 기업협정 속에서 직장평의회가 발휘할 수 있는 의사결정수준을 한 차원 더 높이는데 두고 있다. 즉 가능한 한 기업 내에서 이루어지는 모든 직업교육프로그램과 숙련관련 경영사항들에 대해 직장평의회가 포괄적인 공동결정권을 행사하는데 노조정책의 궁극적인 목표를 두고 있다.<sup>37)</sup> 이하에서는 직장평의회와 공동협의 및 공동결정권을 중심으로 기업 내 직업계속교육에 대한 노동자의 영향력을 살펴보고자 한다.

#### 가. 직업교육에 대한 지원과 재정적 보조에 대한 직장평의회 개입기제

기업주도의 직업교육에 대한 직장평의회와 영향력을 간단하게 정리하기란 불가능하다. 이는 직장기본법의 세부조항과 규정이 기

---

37) Ludwig Becker, 'Mitbestimmung bei der Aus- und Weiterbildung', Betriebsverfassung, 1990, Oktober, 81-111쪽을 주로 참고하였다.

업의 규모나 특성에 따라 다르게 적용되기 때문이다. 하지만 직장평의회의 개입영역과 결정권한을 기준으로 할 때, 크게 기업주도의 직업교육에 대한 지원과 재정보조를 규정하고 있는 기본조항들과, 그 외에 직업교육의 계획과 입안, 수행과정과 관련하여 직장평의회의 영향력을 두 단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 기업에 의한 직업교육에 대한 지원 및 재정보조에 있어서 직장평의회의 역할과 권한은 다음과 같다. 직장기본법 96조 1항에 따르면, 기업주와 직장평의회는 기업 내 노동자의 직업계속교육을 지원할 의무를 지닌다. 이러한 노사간의 공동책임에도 불구하고, 기업가가 직업교육의 입안과 계획을 전체적으로 관할하며, 직장평의회는 이에 대해 조언과 의견을 제안할 수 있는 권한을 지닌다. 그리고 노사는 직업교육의 대상자선정에 있어서 일정한 조건을 갖춘 특정한 노동자를 우선적으로 추천할 수 있다. 예를 들어 노조는 승진기회와 관련된 직업능력의 향상교육은 보통 연장자에게 우선적으로 배당되도록 노력하고 있다. 또한 직장평의회는 기업내에서 이루어지는 기업 자체의 직업교육뿐만 아니라, 초기업적인 차원에서 이루어지는 특정지역의 직업교육훈련을 직접 책임지고 있는 지역 상공회의소 및 직공조합과 협력적인 관계를 유지하고 있다. 하지만 직장기본법에 이러한 협력에 대한 구체적인 내용과 범위는 명확하게 나와 있지 않다. 요약하자면, 기업에 의해서 추진되는 직업교육의 경우 이를 지원하고 재정적으로 보조하는 문제에 있어서 직장평의회는 해당 기업주나 해당 지역기업가단체와 협의할 권리만을 가지고 공동결정할 권한은 없다. 이러한 협의권도 저절로 주어지는 것이 아니라, 직장평의회가 기업주에게 어떤 특정사항에 대해 협의할 것을 직접적으로 요구할 때만 효력이 발생한다.<sup>38)</sup>

#### 나. 직업교육관련 경영조치들의 계획과 도입에 대한 직장평의회 의 개입기제

기업이 직업교육과 관련된 경영조치들을 입안하고 도입하려고 할 때, 직장평의회는 직장기본법 97조에 따라서 자신의 협의권을 행사할 수 있다. 직업교육과 관련된 기업의 경영조치는 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 먼저 기업이 직업교육을 위해 필요한 설비나 시설을 변경하거나 새롭게 구비하는 경우가 존재한다. 직장평의회는 기업 내 실습장소, 교육공간, 휴식시설 등과 같은 직업교육 관련 시설을 설치하는 사항에 대해서 협의권을 가진다. 하지만 이러한 시설의 구체적인 위치, 형태 및 관리에 대해서는 공동결정권을 부여받는다. 둘째, 직업계속교육이 기업 내에서 수행될 때, 이와 관련된 기업 내 교육과정의 형태 및 범위, 그리고 교육기간 등을 협의할 권리가 직장평의회에게 주어진다. 예를 들어 교육대상자가 기업 내에서 추가적인 실습이나 훈련과정을 이수해야 되는 경우에 이러한 협의권이 행사될 수 있다. 특히 직업교육이 노동시간동안에 수행되는가, 혹은 노동시간 외에 특정한 시간에 이루어지는 경우, 이에 대한 임금보상을 어떻게 할 것인가 등은 직장평의회的重要한 협의대상이다. 셋째, 직장평의회는 노동자들이 기업외부의 교육기관, 즉 공공직업훈련기관이나 회의소 산하 직업교육위원회에서 진행되는 직업교육프로그램에 현장노동자들이 참가하는 경우에도 이와 관련된 제반 사항에 대해 외부기관과 협의할 권리를 지닌다. 왜냐하면, 기업주가 다른 직업교육기관에 노동자를 위탁하여 교육하는 경우라 하더라도 직장평의회가 소속 노동자들의 이해와 요

38) Ludwig Becker, 앞의 글, 95-97쪽.



구를 대변해야 할 권리를 지니고 있기 때문이다. 소속노동자가 기업외부에서 진행되는 직업교육과정에 참가하게 되는 경우에도, 직업교육법(BBiG)의 제 7조에 의해서 기업주는 노동자에게 임금을 지급하는 동시에, 교육비용의 일부를 부담해야 한다.

이미 살펴본 바와 같이 직업교육과 관련된 경영조치가 계획되어 도입될 때, 직장평의회는 직장기본법 제 96조에 따라 소속노동자들의 이해를 대변하기 위해서 필요한 최소한의 협의권만을 가지게 된다. 이러한 노동자영향력행사의 제약성은 기업경영사항의 계획과 입안은 바로 기업가의 경영권에 속한다는 통념 때문이다. 하지만 많은 경우 기업 내에 구성되어 있는 직업교육위원회에 직장평의회가 참가하여 직업교육관련 경영조치들이 실질적으로 입안되는 과정에 영향력을 행사하고 있다. 그리고 직장기본법은 직장평의회가 정확히 어느 시점에 법적으로 보장된 협의권을 행사할 수 있다고 규정하고 있지는 않다. 일반적으로 직장평의회 관점에서 볼 때, 기업주가 기본적인 노동조건을 침해한다고 판단될 때 협의권을 행사한다. 그래서 직장평의회가 힘이 약한 경우, 기업주가 일방적으로 경영조치를 결정하고 난 후 통보하는 경우가 흔하다. 이런 경우 실질적으로 직장평의회 협의권은 무력해지기 때문에, 직장기본법은 직업교육과 관련된 기업의 경영조치의 두 번째 단계, 즉 수행과정 상에는 직장평의회가 공동결정권을 수행할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>39)</sup>

---

39) Ludwig Becker, 앞의 글, 98-100쪽.

#### 다. 직업교육관련 경영조치의 수행과정에 대한 직장평의회 개입기제

직장기본법 제 98조에 따르면, 기업에 의한 직업교육관련 경영조치에 대한 직장평의회 개입과정을 크게 두 단계로 나누고 있다. 흔히 계획과 입안과정을 1단계로, 수행과정을 2단계로 구분한다. 이러한 구분은 시간상의 구분이 아니라, 직업교육에 대한 기업조치가 진행되는 과정상에 직장평의회가 행사할 수 있는 참가권리의 수준 및 형태상의 구분을 의미한다. 즉 직업교육과 관련된 경영조치의 수행과정에 직장평의회는 의사결정과정에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 공동결정권한을 가지게 된다. 공동결정권은 직업교육의 수행과정에서 제기되는 모든 문제들에 적용된다. 즉 기업에서 수행되는 모든 직업교육과정의 내용, 범위, 시간 등이 직장평의회 공동결정권한에 속하는 것은 물론, 교육이수과정을 마치고 보게 되는 시험에도 직장평의회위원이 감시관으로 참가한다. 그럼에도 불구하고 직장평의회가 행사하는 공동결정권은 그 제약조건을 가지고 있다. 기업외부에서 이루어지는 직업교육의 수행과정에서는 공동결정권을 지니지 못하고, 다만 협의권만을 지닌다. 또한 직장평의회 공동결정권이 법적인 강제조치로서 기능하지는 않는다. 이는 기업가들이 직장평의회 의사와 무관하게 직업교육과 관련하여 일방적인 의사결정을 수행할 수 있다는 것을 의미한다. 그리고 직장기본법의 법적 규정은 일반법, 노사간의 단체협약에 비해 하위법에 속한다. 결국 직장평의회 참가권한 중에서 가장 높은 영향력행사수준을 보이는 이 공동결정권도 긍정적인 합의원칙이라는 직장기본법의 규정에서 벗어날 수 없기 때문에, 직업교육관련 경영조치에 대한 직

장평의회는 개입수준은 상당히 제한적이라고 이야기할 수 있다.<sup>40)</sup>

직장평의회는 직업교육의 수행과정에서 행사할 수 있는 ‘보편적 의미에서 공동결정권’ 외에, 직업교육의 담당자와 교육대상자의 선정에서 특별한 권한을 지니고 있다. 먼저 98조 2항에 따라 직장평의회는 교육담당자나 담당기관이 인격적인 측면, 교육적인 측면, 그리고 전문지식측면에서 그 능력이 부족하다고 판단되면 이의를 제기할 수 있다. 그러나 직장평의회가 추천하는 이가 교육담당자가 되는 경우가 드물고, 교육일정과 관련된 시간상의 제약 때문에, 실제로 이러한 이의권이 효력을 발생하는 경우는 그리 많지 않다. 둘째, 직장평의회는 98조 3항에 의해서 특정한 노동자를 직업교육대상자로 제안할 수 있다. 기업 내에서 이루어지는 직업교육과정상에서는 이러한 교육대상자의 추천권이 일차적으로 보장되지만, 기업외부에서 이루어지는 직업교육의 경우는 전제조건이 필요하다. 교육대상자가 해당직업교육을 받을 만한 숙련수준인가가 증명되어야 하고, 기업가가 이 노동자의 교육참가에 따른 비용 및 교육기간동안의 임금지불을 약속해야만 한다. 특히 교육대상자의 교육이수능력에 대한 판단을 기업주만이 할 수 있는가가 노사간의 쟁점이다. 그래서 기업 내에 존재하는 직업교육위원회에서 기업주와 직장평의회가 공동으로 교육대상자의 기본적인 선정기준을 미리 합의해놓는 경우가 대부분이다. 이상과 같이 기업주와 직장평의회는 동일한 의사결정권을 가진 상태에서 공동으로 직업교육의 대상자를 선정한다. 이때 기업가의 추천권이 우선되지는 않는다. 왜냐하면 직장평의회와 동등한 결정권이 기본법 상으로 보장된 교육기회 및 실습일자리의 공정한 분배원칙에 합당하기 때문이다.<sup>41)</sup>

40) Ludwig Becker, 앞의 글, 100-102쪽.

### 3) 노조의 노동친화적인 숙련화정책

이 절에서는 노동자의 숙련향상에 대한 독일 노조의 기본적인 입장을 알아보고자 한다. 독일금속산별(IG Metall)은 현재의 고용위기를 극복하고 연대주의적 노동사회를 형성하기 위해서 필요한 미래지향적인 노조정책 중에 하나로 노동친화적인 숙련화정책(Qualifizierungspolitik)을 중요하게 다루고 있다. 이하에서는 자본합리화전략의 일환으로 진행되고 있는 기업의 공격적인 숙련압박에 대응하여 노조 내에서 논의되고 있는 숙련화정책의 기본입장과 그 정책적 연관내용들을 간략히 살펴볼 것이다.

#### (1) 노동친화적인 숙련화정책의 목표와 그 의미<sup>42)</sup>

독일의 노조가 추구하는 숙련화정책의 일차적인 목표는 가능한 모든 이들이 직업능력과 숙련기술을 개발할 수 있는 교육기회를 동등하게 보장받는데 있다. 직업교육과 노동자숙련에 있어 균등한 기회의 보장은 인간적인 노동조건과 사회적 차원에서의 고용안정을 기본목표로 하는 노조의 기업대응정책에 있어 중요한 구성요소이다. 노조가 제시하는 노동친화적인 숙련화정책은 기술변화의 부정적인 영향에 대한 저항과 노동보호로부터 출발하여, 기술발전의 사회적 형성과 노동조직화에 대한 적극적인 개입으로 발전한 독일 노조운동의 정책산물이다. 먼저 숙련화정책의 노동자보호기능은 숙련상실의 위험을 줄이고, 노동력의 판매조건을 향상시키는데 그 의의

41) Ludwig Becker, 앞의 글, 102-106쪽.

42) IG Metall Vorstand, 앞의 책, 1986, 17-31쪽.

가 있다. 또한 노조의 숙련화정책이 지닌 노동형성기능은 기업의 합리화과정에 대해 실질적인 대안을 제시하는 동시에, 노동자이해에 기반한 기술발전과 노동형성의 길을 여는데 그 의미가 있다. 이러한 숙련화정책이 추구하는 노동보호 및 노동형성의 기능은 기업조직에 존재하는 위계적인 노동분업구조와 형태에서는 불가능하다. 그래서 노조는 노동친화적인 숙련화정책을 실제화하기 위해서 항상 기업 내에서 공동결정권을 확대하는 동시에, 노동조건에 대한 자주적 결정이 가능한 노동현장을 만들기 위한 다양한 기업대응정책들을 개발하고 있다. 바로 이러한 과정을 거쳐야만 비로소 노동친화적인 숙련화정책은 생산성향상만을 추구하는 자본운동을 사회적인 차원에서 조절할 수 있는 노조의 전략적 기제로서 자리매김될 수 있는 것이다.

노동친화적인 숙련화정책은 또한 노동자의 전문적인 직업능력과 자율적인 직장생활을 누리는데 그 핵심적인 목표가 있다. 그래서 이러한 숙련화정책은 최종적으로 노동자에게 의미있고 안정적인 노동생활을 구가하게 만드는 고용정책의 중요한 보조기제이다. 노조는 고용창출을 위한 적극적인 지원조치와 고용안정을 중심에 둔 구조정책을 국가에 요구하고 있다. 사회적 필요에 조응하는 노동자숙련구조를 형성하기 위해서는 산업생산과 경제구조의 전환은 물론, 노동력의 재배치와 일자리의 재분배가 동시에 이루어져야 한다. 산업구조조정에 능동적으로 대응하기 위해서는 변화하는 생산기술조건에 적응할 수 있는 직업재교육과 함께, 노동자의 창조력과 혁신능력을 배양할 수 있는 객관적인 조건으로서 일괄적인 노동시간의 단축이 요구된다. 줄어든 노동시간을 자유시간과 교육시간으로 재분배하는 방식이 연구되어야 한다. 노동시간의 단축요구는 단순히

고용창출효과만을 노리는 것이 아니다. 여기에는 사회정책적인 이유가 존재한다. 노동자의 시간주권을 부여하고 삶의 질을 향상시키는데 필요한 자유시간을 제공하는 것이 중요한 이유로서 작용한다. 그리고 기존의 노동시간이 노동자의 직업훈련과 숙련향상을 위해 필요한 교육시간으로 대체되어야 한다. 물론 교육시간에 해당하는 임금은 반드시 보장되어야 한다. 결국 노조에 의한 직업교육 및 숙련훈련에 대한 요구는 바로 간접적인 노동시간의 단축효과, 기존 일자리의 재분배효과를 동시에 유발할 수 있다. 그래서 노조는 노동시간단축의 확대된 의미로서 교육훈련시간을 노동시간에 포함시킬 것을 기업주에 지속적으로 요구하고 있다. 이는 구조적 실업이라는 고용위기의 성격을 고려할 때, 노동자의 직업교육과 숙련향상이 전제되지 않고는 고용안정에 기여하는 일자리창출이 실질적으로 힘들다는 노조의 판단에 근거한다.

마지막으로 노조의 노동친화적인 숙련화정책은 사회개혁정책의 한 구성요소인 동시에, 경제민주화의 추진력이기도 하다. 노동자의 교육수준향상과 숙련화는 기업 내 혹은 초기업적인 산업영역에서 수행되고 있는 공동결정권을 보다 실질화시키고, 노동자의 참가권한이 지닌 의미와 영향력을 확산시키는데 기여한다. 독일의 노조는 국가경제, 산업 및 기업, 그리고 작업장에서 자본측과 동등한 의사결정권을 지닌 공동결정권을 궁극적으로 원하고 있다. 공동결정권에 대한 노조의 요구는 노동자의 이해를 기업경영과정에 반영시키는 동시에, 기업경영의 의사결정과정에 직접 참여하여야만 이해반영이 가능하다는 노조의 시각과 깊이 연관되어 있다. 그래서 공동결정권에 대한 확대요구는 기업의 기술정책이나 조직정책에 대한 노조의 능동적인 대응전략이라는 의미가 크다. 기업차원에서 도입

되고 있는 팀작업의 예를 들어보자. 실제로 이러한 새로운 형태의 노동조직들은 노동적대적인 목표와 노동친화적인 방식이 서로 맞물려 있기 때문에, 직장평의회와 노조에게 새로운 도전요인으로 다가오고 있다. 기업이 도입하려고 하는 팀작업방식은 본질적으로 노동비용절감 및 생산성향상이라는 원칙에 근거하고 있다. 그래서 이러한 신노동조직은 노동자의 기술적응적인 능력을 주로 요구하고 있기 때문에, 노동친화적인 방식으로 기술조건을 새롭게 형성시킬 수 있는 가능성은 상당히 제한적이다. 그러나 팀작업은 노동자 개인간, 혹은 작업팀간의 의사소통가능성을 열고 노동현장에서의 경험들을 상호 교류할 수 있는 이점을 지니고 있기 때문에, 노동자의 직접적인 참여의지와 어느 정도 조응하는 면이 존재한다. 그래서 노조는 새로운 노동조직으로의 재편과정에서 나타나고 있는 기업의 숙련압박요구를 막아내고, 직업교육 및 숙련화에 대한 노동자들의 이해와 요구를 능동적으로 수용하기 위해서, 기업경영의 의사결정과정에 직접적으로 개입하고자 노력하고 있다. 하지만 직업훈련과 숙련교육에 대한 노동자의 요구가 단순히 직장평의회를 통해서 대변되는 기업 내 노동자이해관계에만 머물러서는 안되며, 산업차원과 경제영역에서의 민주화과정으로 확산되어야 한다고 본다.

## (2) 노동친화적인 숙련화정책의 원칙과 그 내용

노조는 노동자의 숙련향상을 위해서 제공되는 기업의 직업교육 및 숙련훈련에 대해서 다음과 같은 기본적인 판단원칙을 가지고 대응하고 있다.<sup>43)</sup> 첫째, 노동자의 숙련화기회가 기업의 일방적인 인

43) 이하의 내용은 IG Metall Vorstand, Qualifizierungsmaßnahmen

사관리에 의해서 결정되어서는 안 된다. 만일 기업의 선택기준에 의해서 노동자의 숙련기회가 부여된다면, 노동자들의 기업에 대한 의존성이 강화될 가능성이 더 커진다. 더욱이 비용수익원칙에 따라 기업이 숙련기회를 노동자들에게 분배한다고 하면, 성과가 좋지 못한 노동자들은 점점 더 직업교육을 받을 수 있는 기회가 줄어들게 될 것이다. 그는 결국 노동시장의 주변층에 계속 머물러야만 한다.

둘째, 노동과정 그 자체가 노동친화적인 숙련화과정이어야 한다. 기업의 숙련화조치는 사후적인 기술적응측면에 치우쳐서는 안되며, 노동과정 속에서 숙련향상의 가능성이 형성될 수 있어야 한다. 즉 이러한 숙련지향적인 노동형성과정은 기술조직적인 필요에 의해서 노동과정이 변화하는 것이 아니라, 기술변화에 대한 노동자의 이해와 요구가 우선되는 숙련화과정을 의미한다. 노동과정의 기술조직적 변화 이전에 노동자들의 직업재교육과 숙련화가 실시되어야 한다.

셋째, 노동자의 숙련화는 그에 상응하는 보상조치와 결합되어야 한다. 임금보상과 숙련화는 상당히 깊은 상호연관성을 지니고 있다. 더 많은 임금보상이 이루어지지 않는 숙련화조치는 직업재교육과정에 참가하는 이들의 동기유발에 실패할 가능성이 농후하다. 그리고 임금보상의 결정기준이 육체적인 노동지출량에 한정되어서는 안되며, 노동자의 숙련화정도와 그에 상응하는 직무책임정도 등이 고려되어야 한다. 이는 기술발전과 연관된 직업교육과 숙련화과정에서 노동자들의 보다 더 많은 지적인 활동 및 학습노력 등이 요구되기 때문이다.

---

in der Produktion : Eine Orientierungshilfe für Betriebsräte, 1988, 2-9쪽을 주로 참고하여 요약하였다.



넷째, 노동자의 숙련화는 특정한 직무영역에 한정되어서는 안된다. 신기술의 도입이나 노동과정의 변화로 인해 시행되는 기업의 숙련화조치는 기존 직무와 직접적으로 관계된 협소한 숙련영역에 제한되는 경우가 대부분이다. 그래서 직무특수적인 지식과 기능에 한정된 기존의 숙련화과정은 기술조직적 변동에도 그 가치가 상실되지 않는 기초숙련과 포괄적인 적용능력을 기르는 방향으로 전환되어야 한다.

다섯째, 노동자들의 숙련화는 평생학습의 관점에서 구성되어야 한다. 많은 경우 성인노동자들은 정규교육을 받은지 오래되었을 뿐만 아니라, 학교교육방식의 학습 그 자체에 친숙하지 못하다. 노동현장속에서 학습하는 것을 다시 배워야만 한다. 성인노동자들의 숙련화는 바로 이점을 고려하여야 한다. 직업교육과 숙련과정에 있어서 학교교육과는 다른 교육방식이 필요하며, 이론과 현실을 잘 배합한 교육과정으로 구성되어야 한다. 노동자의 지적인 능력은 실제적인 학습행위와 직접 결합되어야 하며, 노동자들의 경험이나 관례를 무시해서는 안된다. 숙련화과정을 구체적으로 어떻게 형성할 것 인지는 노동자의 숙련화와 관계된 모든 이들의 의견이 고려되는 동시에, 이들간의 협력관계와 원활한 의사소통이 전제될 때만이 결정 가능하다.

이상과 같은 판단원칙에 기반한 노조의 숙련화정책은 다음과 같은 노동자능력(Kompetenz)을 향상시키는데 중점을 두고 있다.<sup>44)</sup> 먼저 노동자의 숙련화는 노동과정의 형성능력을 향상시켜야 한다. 이러한 형성능력은 기술변화의 영향을 평가하는데 도움이 될 뿐 만

---

44) Karin Buechter, 'Zehn Regeln zur Ermittlung von Qualifikationsbedarf', Gewerkschaftliche Bildungspolitik, 3/4-99, DGB, 12-15쪽 참조.

이 아니라, 노동과 기술의 발전경향과 그 상호연관성을 인식하는데 중요한 역할을 한다. 둘째, 노동자의 숙련화는 그들의 행위능력을 신장시켜야 한다. 여기서 행위능력이란 노동조건을 스스로 극복하는데 필요한 모든 활동능력을 의미한다. 그래서 숙련화의 핵심적인 과제 중에 하나가 바로 노동자가 자신의 노동을 시작하기 전에, 그 노동과제가 요구하는 노동능력을 실제적으로 기르는데 있다. 셋째, 노동자의 숙련화는 문제해결능력을 향상시켜야 한다. 노동자들은 기술변동으로 인해 초래된 노동조건을 능동적으로 대응하는 동시에, 발생한 문제들을 숙련화를 통해서 해결해야만 한다. 그래서 숙련화는 스스로, 혹은 팀 내에서 문제해결의 길을 찾고 이에 필요한 정보나 지원조치들을 조달할 수 있는 능력을 길러야 한다. 넷째, 노동자의 숙련화는 참여능력을 길러주어야 한다. 숙련 교육과정에 대한 노동자의 참여능력은 기본적으로 교육담당자와 교육대상자간의 협력관계와 연대감속에서 생성된다. 숙련화조치의 입안과 계획, 숙련형성과정, 숙련화의 결과 및 영향에 대한 평가로 이어지는 모든 숙련화과정 속에서 노동자들의 적극적인 참여에 기반한 비판과 제안은 중요한 의미를 지닌다. 또한 노동자의 참여과정 그 자체가 바로 노동자숙련의 사회적 형성과정이기도 하다.

### 3. 노동자의 직업능력개발과 숙련화를 둘러싼 노사간의 쟁점들

여기서는 현재 독일직업계속교육제도가 안고 있는 문제점들을 간략히 살펴볼 것이다. 노동자의 직업능력개발 및 숙련향상과 관련

된 노사간의 쟁점들을 제시하고, 이에 대한 노조의 입장과 시각을 알아보고자 한다.

### 1) 숙련기회의 차별화와 숙련구조의 분단화

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 노사 모두 구조환경적 조건변화에 따라 노동자의 직업능력개발과 숙련향상이 더욱 절실히 요구되고 있다는 사실에 동의한다. 하지만 직업계속교육의 체계와 내용을 어떤 방향으로 재편하고, 이를 위해 필요한 법제도화의 정도와 범위를 어느 정도로 조절할 것인가에 대해서 노사간에 상당한 이견이 존재한다. 현재 목격되는 객관적인 상황은 직업계속교육을 통한 숙련향상에 대한 노동자들의 요구는 증가하고 있음에도 불구하고, 노동자들이 노동현장이나 직업교육기관에서 직업훈련을 받을 수 있는 기회는 점점 더 어려워지고 있다는 사실이다. 더욱 큰 문제는 이러한 직업교육과 숙련향상의 기회가 노동자의 특성이나 일자리의 성격에 따라 불평등하게 분배되는데 있다. 이는 기술수준이 높은 노동과정에서 근무하는 고숙련노동자가 단순직·저숙련노동자보다 직업재교육과정에 참여할 가능성과 기회가 더 크다는 것을 의미한다. 노동자 내 숙련구조 속에서 확인되는 이러한 차별화경향은 일차적으로 교육기회의 균등한 분배원칙과는 조응할 수 없는 기업의 효율성원칙 때문에 발생하고 있다.<sup>45)</sup>

이러한 기업의 효율성원칙은 우선 직업계속교육의 직무특수적인 측면을 강조하는 기업들의 실용주의적 시각에서 명확히 드러난다.

---

45) Birgit Mahnkopf, Gewerkschaftspolitik und Weiterbildung, Okt. 1989, WZB, 17-31쪽.

기업들은 노동자의 직업재교육이나 직업훈련을 실시하려고 할 때, 주로 기업특수적인 숙련측면과 비용수익원칙에 근거한 경제성측면만을 고려하는게 일반적이다. 그래서 노동자의 직업계속교육에 대한 지원조치를 결정할 때, 그 기준은 대부분 어느 정도의 직접적인 성과를 거둘 수 있는가에 맞추어져 있다. 총체적인 직업교육학적 입장에 기초하여 직업교육을 판단하기보다는 보다 많은 생산성을 가져다줄 수 있는 단기적인 숙련향상에 보다 큰 매력을 느끼는 게 현실이다. 이는 기업주도로 이루어지는 직업교육이 주로 신기술도입이나 생산과정의 변경에 따라 요구되는 노동자들의 기술적인 적응능력을 기르는데 주로 이용되었을 뿐만 아니라, 직업재교육의 상당부분이 단기간의 기업특수적인 현장교육으로 수행되었다는 사실에서 확인할 수 있다. 이러한 기술적응적 숙련화를 통해서도 현대화된 노동조직에서 요구되는 혁신능력을 배양하기가 쉽지 않다.

현재 연방노동공사가 수행하는 노동자의 직업계속교육에 대한 지원조치도 많은 문제점을 지니고 있다. 제한된 재원으로 구체적인 성과를 올려야 한다는 국가지원조치의 기본원칙으로 인해서, 저숙련에 속하는 노동자계층에 대한 지원조치들이 주로 장기적인 직업능력의 향상교육 보다는 단기적인 취업알선 등과 같은 사업에 치중되어 진행되었다. 정부의 지원조치에 투입된 재원에 상응하는 성과를 올려야 한다는 기본원칙 때문에, 장기적인 계획 속에서 정부정책이 수행되고 있지 못하고 있다. 특히 고용촉진법에 의해서 수행되고 있는 소외노동자계층의 직업교육에 대한 지원은 계속 늘어나고 있지만, 이러한 지원조치가 저숙련노동자와 장기실업자들의 실업위험을 줄이는 데 아직도 큰 성과를 거두고 있지는 못하다.

이와 같이 현재 기업이나 정부에 의해 수행되고 있는 직업계속

교육에 대한 지원은 동기부여 측면이나 그 사용목적에 있어서 반드시 효율적이어야 한다는 원칙에 서있다. 동일한 비용부담이 이루어진다는 조건하에서 직업훈련을 통해 보다 효율적인 성과를 발휘할 수 있는 노동자는 기존에 이미 다른 노동자들 보다 높은 숙련을 지니고 있거나, 혹은 그 직무에 보다 많은 근무경험이 있는 사람일 것이다. 숙련수준이 낮은 노동자들은 보다 높은 숙련을 획득하기 위해 필요한 직업교육을 받을 기회가 숙련수준이 높은 노동자 보다 점점 줄어들게 된다. 즉 상대적으로 숙련화기회가 적은 노동자는 계속 직업교육과정에서 배제되고 노동시장내에서 저숙련층으로 차별화될 것이다. 바로 이러한 노동자의 숙련분단화과정은 직위별, 학력별, 성별, 기업별로 차별화된 노동자들의 숙련구조에서 확인된다. 노동조건 및 고용조건상에서 확인되는 노동자간 불평등구조는 노동시장의 가격조정기능에 의해 치유되는 것이 아니라, 분단화된 숙련구조와 관련된 노동시장의 구조적 특성에 의해서 계속 재생산되고 있다. 현재 고숙련노동자와 저숙련노동자 간에 존재하는 직업교육 수준과 숙련정도의 격차가 점점 더 커지고 있다.<sup>46)</sup>

이러한 노동자숙련의 분단구조는 직업계속교육을 통해서 노동력의 숙련지위가 높아지고, 노동자의 직업재교육이 직위상승의 가능성을 열어줄 것이라는 일반적인 기대를 무너뜨리고 있다.<sup>47)</sup> 즉 노동자의 직업계속교육을 단지 노동시장의 수급기능에 맡기고, 직업훈련과 숙련향상에 대한 대응정책을 사회협약적인 차원에서 마련하지 않는다면, 직업계속교육에 대한 정부지원이 확대되더라도 숙련차별화로 인한 노동시장의 분단상황은 더 강화될 것이다. 결과적으로

46) Birgit Mahnkopf, 앞의 책, 44-47쪽.

47) Sengenberger, Werner, Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten, 1987, 57쪽.

로 분단화된 숙련구조 그 자체에 대한 노동정책적 개입이 없는 상태에서 직업계속교육의 지원확대는 고숙련노동자에게 더 많은 기회를, 저숙련노동자에게 더 악화된 조건을 초래할 것이다. 이와 같이 정부와 기업의 직업계속교육에 대한 지원이 기존의 숙련차별화를 인정하는 방향으로 계속 수행된다면, 이러한 숙련화조치는 노동력의 차별화를 조장하는 기제로서 기능할 것이다.<sup>48)</sup>

## 2) 직업계속교육제도의 기업중심주의화와 노사간 협약화의 어려움

현대 산업사회 속에서 노동자의 직업계속교육이 지닌 중요성이 부각되면서, 기업들은 주로 노동자들의 기업특수적인 숙련을 강화하는 방향으로 직업훈련제도를 개편하려고 한다. 이원화된 교육체계를 대표하는 독일의 직업교육제도를 기업이해를 중심에 둔 기업내 직업교육위주로 재편되고 있다. 이러한 직업계속교육의 기업중심주의화는 직업훈련과 숙련교육을 통해 습득할 수 있는 사회교육적 효과를 기본적으로 경시한다. 물론 현재 공공차원의 직업교육제도가 고실업의 노동시장상태에서 재원을 원활하게 조달하기 힘들다는 약점을 지니고 있다. 하지만 이러한 문제점으로 인해 직업교육제도가 지닌 공공재적 성격이 약화되는 것은 아니다. 그래서 노조는 노동자가 직업교육으로 인해 기업에 보다 의존적인 관계에 놓이게 되는 것을 경계한다. 기업에 대한 노동자의 의존성증가는 바로

---

48) Martin Baethge, 'Die vielfältigen Widersprüche beruflicher Weiterbildung', WSI-Mitteilungen, 1992, Heft 6, 313-321쪽.

기업주에 대한 노조의 교섭력상실을 의미하기 때문이다. 이러한 위험성을 줄이기 위해서 노조는 직업계속교육에 대한 교섭내용과 교섭범위를 기업수준으로 제한하지 않고, 보다 많은 노동자들이 동일한 혜택을 누릴 수 있는 사회적 협약차원으로 확대시키고자 노력하고 있다. 즉 노조는 직업계속교육의 기본적인 조직체계와 운영방식을 사회적 차원의 이해당사자간에 삼자합의주의적 협약화를 통해 제도화하고자 한다.<sup>49)</sup>

하지만 현실적으로 기업주도로 추진되는 직업계속교육의 비율이 점점 더 확대되고 있다. 이러한 직업계속교육의 기업중심주의화는 노조로 하여금 산업수준 혹은 사회적 차원에서 협약화된 직업교육에 대한 제반 시행조치들을 기업수준의 현실적인 상황에 맞게 어떻게 실현시킬 수 있을 것인가를 고민하게 만든다. 직업교육의 기업중심주의화 경향에 대한 현실적인 대응방안으로 기업 내에 존재하는 직장평의회 역할과 의미를 새롭게 평가하는 작업이 현안문제로 떠오르고 있다. 하지만 기업의 장벽을 넘어서서 보편적인 계급이해를 추구하는 노조의 역할이 약화되고, 노동자로 하여금 기업소속감을 붙여넣게 될 가능성이 큰 직장평의회에 대한 강조는 상당한 위험성이 존재한다. 그래서 노조는 기업의 경영전략화되고 있는 노동자의 직업교육과 숙련문제를 대응하는데 있어서 노조의 교섭력을 신장시키는 것을 기본 축으로 하는 동시에, 기업내 노동자의 공동결정권의 범위를 확대하는 방향으로 대응정책의 중심을 잡고 있다.

독일 노조는 직업계속교육과 관련된 노동자이해를 수렴하고 직

---

49) Martin Baethge, 'Glanz und Elend des deutschen Korporatismus in der Berufsbildung', WSI-Mitteilungen, 8/1999, 493-495쪽 참조.

업교육제도의 기업중심주의화를 막아내기 위해서 산업별로 노사간에 체결되는 임단협을 통해 합의사항을 협약화하는데 노력하고 있다. 이는 노동자의 직업교육문제가 협약당사자로서 노사간에 자율적인 교섭으로 합의되어야 할 사회적 문제로 인정되기 때문이다. 하지만 보조적인 역할에 머물러 있는 국가의 역할을 정부의 개입이 아닌 ‘사회적 조절(Soziale Regulierung)’이라는 차원으로 새롭게 규정하고자 하는 노력도 존재한다. 이는 직업교육문제에 있어서 국가가 단순히 재정지원을 위한 창구로서 머물러서는 안되고, 정부가 보다 적극적인 역할과 책임을 떠맡아야 한다는 문제의식에서 출발한다. 하지만 노동자의 직업계속교육에 대한 사회적 협약화는 각 국가별 노사관계의 제반 특성에 따라 상당히 다른 내용을 지니고 있는 경우가 많다. 그래서 독일의 경우 노조는 우선 해당 산업에 속하는 모든 노동자들에게 적용되는 직업계속교육에 대한 최저선을 노사간의 임단협으로 확정하고자 한다. 이와 병행하여 프랑스나 덴마크와 같이 산업부문을 넘어서 전 제조업노동자들에게 적용될 수 있는 법정최저기준을 제도화하는 방안도 검토중이다. 다만 노동자의 직업계속교육에 대한 법제화에 있어서 산업별 임단협의 교섭자 율성이 침해되지 않아야 한다는 전제조건이 중요하다.<sup>50)</sup>

### 3) 노동자들의 직업계속교육을 가로막는 장애요인들의 제거

노조가 노동자의 직업능력과 숙련문제에 대한 자신의 입장과 정

---

50) Winfried Heidemann (Hg.), Sozialer Dialog und Weiterbildung in Europa : Neue Herausforderungen für die Gewerkschaft, 1994, Edition Sigma, 134-135쪽.



책을 관찰시키기 위해서는 직업계속교육에 영향을 미치는 사회제도적 요인들을 동시에 고려해야 한다. 즉 노조의 노동친화적인 숙련화정책은 기업 내외부에 존재하는 다양한 장애요인들을 거두어내야만 그 실질적인 효과를 발휘할 수 있다.<sup>51)</sup> 먼저 기업이나 공공교육기관이 제공하는 직업교육 및 직업훈련을 노동친화적인 방향으로 재해석할 수 있는 노동자들의 기본지식과 학습능력, 그리고 정치의식이 전제되어야 한다. 또한 노동조직과 직업교육간에 존재하는 연관관계를 고려해볼 때, 직업능력의 개발과 숙련향상은 당연히 기존의 노동조직을 재편하는 기업재조직화과정을 전제로 하고 있다. 바로 이러한 기업조직의 재편과정은 합리화원칙에 의해 수행되는 것이 일반적이기 때문에, 노동자들에게 위협과 두려움으로 다가올 수 있다. 그래서 직업교육과 관련된 경영조치나 숙련프로그램이 수행될 때, 노동자들의 이해를 제대로 대변하기 위해서는 노조가 이러한 경영조치에 대한 정보와 경영전략을 판단할 수 있는 기준을 미리 마련하고 있어야 한다. 그리고 직업계속교육에 노동자들을 능동적으로 참여시키기 위해서는 동기부여가 상당히 중요하다. 직업훈련과 숙련교육은 노동자로 하여금 보다 많은 시간과 지적인 노력을 요구하는 경우가 대부분이기 때문에, 직업교육에 대한 물적 보상이 존재하지 않는다면, 노동자들로부터 별다른 호응을 얻지 못할 가능성이 크다. 그래서 노동자의 직업교육에 대한 적극적인 참가를 유도하기 위해서 노조는 기업가연합과의 산별협약에 직업교육 후 임금상승 및 진급기회 등의 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있다.

하지만 더 큰 문제는 구조환경적 조건의 변화에 따라 요구되는 숙련구조와 그 구체적인 영향을 노조가 파악할 수 있는 방법이 상

---

51) Winfried Heidemann, 앞의 책, 138-148쪽.

당히 제한적이라는 것이다. 즉 이러한 제약성으로 인해 직업교육과 관련된 문제에 있어 노조는 적극적인 노동형성전략 보다는 수동적인 노동보호전략에 머물러 왔다. 이러한 객관적인 한계에도 불구하고, 노조원들의 교육수준과 활동역량에 따라 전혀 다른 결과로 나타날 수도 있다. 그래서 독일 노조는 개별 노조원들의 교육능력은 물론, 활동가들의 역량을 강화하기 위한 자체교육프로그램을 운영하는 동시에, 이를 총괄적으로 담당하는 기구를 산하에 두고 있는 경우가 많다. 이는 독립적인 산하 교육기관을 통해서 노동자들에게 필요한 직업교육 관련 사전지식을 교양할 수 있는 동시에, 경험들을 공유할 기회를 가질 수 있기 때문이다.

노동자의 직업교육과 관련하여 독일 노조가 직접 실천하고 있는 내용은 크게 두가지로 나눌 수 있다.<sup>52)</sup> 하나는 노조 산하에 숙련 및 직업능력을 담당하는 교육기관을 두고, 노조가 이를 직접 운영하는 경우이다. 이러한 교육기관에서 이루어지는 직업교육은 보통 정부가 재정적인 지원을 한다. 이러한 교육프로그램에는 노조원이 아닌 이들도 일정 정도의 납부금을 내고 참가할 수 있다. 다른 하나는 흔히 ‘노조의 교육사업’에 해당하는 것으로 이는 직업교육에만 특화되지 않는다. 성인교육과 계속교육의 성격을 동시에 지닌 이러한 노조의 교육사업은 정치 및 교양교육도 중요한 내용으로 포함된다. 노조원들은 보통 교육휴가법에 규정된 일주일 정도의 교육휴가를 이용하여 노조의 교육사업에 참가한다. 이러한 노조 자체의 직업계속교육이 어느 정도 노동자에게 실질적인 도움을 주는지는 결국 교육프로그램의 성격과 내용에 의해서 결정된다고 볼 수 있다.

---

52) Michael Ehrke & Otto Semmler, 'Berufliche Bildung', Gewerkschaftsjahrbuch 1992, 578-581쪽 참조.

주로 노조는 공식적인 직업교육기관이나 기업에 의한 숙련교육이 제공하지 않거나 등한시하는 부분에 대한 직업관련교육을 주로 수행한다. 예를 들어 산업재해에 대한 예방대책이나 노동보호와 관련된 법제도에 대한 설명 등은 노조가 수행하는 중요한 교육내용 중 에 속한다.

## 【부록】

### 금속산별 베를린지역 노사간에 합의된 ‘직업관련 계속교육’ 임단협 내용<sup>53)</sup>

#### 1. 적용대상과 범위

- 이 임단협의 적용지역은 베를린주이다. 베를린주 금속산업에 속하는 모든 사업장이 적용대상 사업장이며, 사업장이 금속산업에 속하지는 않지만 금속노조에 가입한 노조원이 근무하는 관련 사업장에도 이 임단협은 적용된다. 다만 직장기본법 5조의 규정에 따라 적용대상으로 분류될 수 없는 피고용인인 경우 협약적용에서 제외된다.

#### 2. 협약의 목표

##### 2.1.

- 이 협약은 다음과 같은 목표를 지닌다.

가. 노동상의 기술적, 조직적, 그리고 구조적 조건의 변화로 인해

---

53) 이 임단협내용은 지난 99년 10월 20일 본인이 금속산별 베를린 지부를 방문하는 과정에서 입수한 것이다. 원본은 ‘Tarifvertrag zur berufsbezogenen Weiterbildung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Berliner Metallindustrie’이다. 이 협약의 구체적인 내용을 자세히 알려준 해당지부의 부르크하르트 분트 (Burkhard Bundt)씨에게 이 자리를 빌어 감사함을 전한다.

초래되는 문제들을 극복하는데 목적이 있다.

- 나. 직업상의 숙련, 특히 미숙련과 저숙련노동자들의 숙련향상을 보장하고 확대시키는데 그 목적이 있다.
- 다. 특히 여성노동자들의 직업능력향상에 대해서는 특별한 지원을 하여야 한다.
- 라. 노동자의 사회적, 생태학적, 경제적 능력을 향상시키는데 목적을 둔다.
- 마. 지역과 사업장에서의 고용안정을 목표로 한다.

## 2.2.

- 노동자들은 이 협약이 규정하고 있는 직업계속교육을 통해서 기존의 업무와 관련된 다음과 같은 업무영역에서 숙련향상을 도모할 수 있어야 한다. 직업계속교육을 통해 노동자는 기존의 업무와 동일한 가치를 지닌 다른 종류의 업무, 동일한 가치를 지니고 기존업무에 추가되는 업무, 마지막으로 동일한 직업영역에서 더 높은 가치를 지닌 노동업무를 수행할 수 있어야 한다.

## 3. 개념규정

- 이 협약에 규정된 직업계속교육은 기업 내에서 이루어지는 모든 직업능력향상교육을 다 포함한다. 또한 기업외부, 혹은 초기업적으로 이루어지는 직업재교육과 전직교육도 여기에 해당한다.

#### 4. 직업관련 계속교육의 권리

##### 4.1.

- 모든 노동자들은 매년 최소 10 노동일(80시간)간의 직업관련 계속교육에 참여할 권리를 지닌다. 당해에 이러한 직업계속교육에 대한 혜택을 받지 못할 경우, 그 다음해에 두 배에 해당하는 교육혜택을 받을 수 있다. 교육시간의 계산은 해당 직업교육기간에 한정되며, 교육이수를 위한 여행시간 및 숙박시간은 계산에서 제외된다.

- 단 기업경영사정의 악화나 직업전환의 필요성으로 발생하는 단축노동의 경우, 더 많은 직업관련 계속교육을 받을 합당한 사유가 부여된다. 그 구체적인 내용은 협약 5조에 규정된 것과 같이 기업별 차원에서 정해진다. 교육휴가법에 의해서 노동자들에게 부가되는 교육휴가권리는 이 협약과는 무관하게 보장되어져야 한다.

##### 4.2.1.

- 직업관련 계속교육을 받을 수 있는 권리는 우선적으로 기업내 직업관련 계속교육조치들에 적용된다.

##### 4.2.2.

- 만일 기업이 이러한 직업관련 계속교육조치를 제공하지 않는 경우, 모든 노동자들은 협약 4조 1항에 따라 기업외부, 혹은 초기업적인 차원에서 진행되는 직업관련 계속교육을 받을 권리가 부여된다.

## 4.3.

- 직업관련 계속교육조치에 대한 참가여부는 순전히 노동자의 자유의사이다. 노동자가 이러한 조치에 참가하지 않는다고 해서, 불이익을 받아서는 절대 안된다. 설령 계속교육조치에 참가하였지만 그 성과가 만족스럽지 못하더라도, 고용계약상에 혹은 비용 부담 상에 불이익이 없어야 한다.

## 5. 기업내 직업관련 계속교육조치들

## 5.1. 직업교육계획의 기초내용

## 5.1.1.

- 직업교육계획은 현재 혹은 미래의 기술적, 조직적, 구조적인 상황변화 때문에 요구된다. 또한 노동활동 및 노동과정상에 예상되는 변화들, 그리고 이에 대한 노동자들의 이해와 요구가 직업관련 계속교육조치를 기업 내에서 계획하는데 기초판단 근거가 된다.

## 5.1.2.

- 기업가에 의해서 추진되는 기업 내 계속교육의 필요정도는 기본적으로 기업특수적인 생산, 투자 및 인력계획(직장기본법 92조)을 고려하는 동시에, 이와 관련된 향후 발전과정에 대한 진단에 기초하여 매년 검토되어야 한다. 특히 한 노동자가 직업관련 계속교육조치에 참가하게 되는 경우, 이에 대한 인원보충 등과 같은 인력계획이 반드시 전제되어야 한다.

## 5.1.3.

- 직장평의회 위원은 직업계속교육에 대한 노동자의 이해와 요구에 기초한 의견들을 제안할 수 있다. 특히 위원들은 직장기본법 81조 3항에 따라 직업교육조치 상에 필요한 교육형태 및 교육수단을 결정할 권리를 지니고 있다.

## 5.2. 내용과 요구들

## 5.2.1.

- 계속교육조치는 교육내용, 교육목적, 교육방식, 교육기간, 교육대상자 등에 대한 규정들을 포함하고 있다.

- 교육대상자의 선정에 있어서 모든 노동자들에게 동등한 기회의 제공이라는 '동등권규정'이 적용된다. 이와 함께, 노동시장 내에서 소외될 가능성이 높은 여성(이 협약 2조 1항) 및 장애인노동자들(장애자법 14조 2항)에게는 '특별지원규정'이 추가로 적용된다.

## 5.2.2.

- 계속교육의 내용과 실제적인 구성은 공인된 직업교육담당자의 교육계획서에 기초하여 편성된다. 교육이수과정에 대한 공적인 인정이 사회적으로 지원되어야 한다,

## 5.2.3.

- 직업관련 계속교육조치들은 노동자의 기존업무를 넘어서는 숙련내용들로 구성되어야 한다. 이러한 숙련내용들에는 특히 노동과정 내 기술조직적인 변화를 장기적인 관점에서 안정적으로 대처할 수 있는데 꼭 필요한 업무관련 기초이론과 지식들이 포함된다.



## 5.2.4.

- 직업관련 계속교육조치들은 다음과 같은 몇 가지 원칙 하에 수행되어야 한다. 첫째, 새로운 내용의 교육조치는 교육대상자들의 기존 인식, 경험 및 숙련내용과 결합되어야 한다. 둘째, 노동과정상의 실제활동과 연관되어야 한다. 셋째, 교육조치가 그룹노동 및 상호학습과정을 지원해야 한다. 넷째, 각각의 교육조치들은 계속교육이 총체적으로 목표로 했던 바를 이룰 수 있도록 시간상으로 적절히 잘 할당되어야 한다.

## 5.2.5.

- 노동자들은 직업관련 계속교육조치에 참가한 확인증서를 기업가에게 제출하여야 한다.

## 5.3. 참가권리

## 5.3.1.

- 기업내에 직업관련 계속교육을 관할하는 노사동수의 위원회를 구성한다. 위원회의 인원은 기업의 크기에 따라 달라진다. 노동자측 대표는 직장평의회 위원이 위촉한다.

## 5.3.2.

- 직업관련 계속교육의 필요정도에 대한 조사는 이 노사위원회의 소관사항이다. 이 위원회는 매년 특정날짜까지 조사된 기업 내 직업계속교육조치의 필요정도를 기업에 조언하고, 기업 내 직업계속조치들의 실제적인 내용들을 결정한다. 또한 위원회는 이러한 직업교육관련 기업 내 의사결정과정에서 발생하는 제반 문제들을 관

할한다.

### 5.3.3.

- 만일 노사위원회에서 합의를 도출하지 못하는 경우, 기업가와 직장평의회 위원이 직접적으로 교섭하게 된다. 이들간에도 합의가 도출되지 못하면, 직장기본법 76조에 따라 합의위원회가 구성되고, 이 합의위원회의 결정사항이 기업 내 노사간의 합의를 대신한다. 하지만 기업내 노사이해담당자들은 합의위원회가 소집되기 전에 먼저 임단협을 관할하는 노조와 기업가연합에 이 문제를 위임할 수 있다.

### 5.3.4.

- 직장평의회는 이러한 노사간의 불일치내용에 대해 전문가들의 조언을 구할 수 있다. 이에 드는 비용은 기업가가 부담한다.

### 5.3.5.

- 직장평의회는 참가권리는 직장기본법 92조, 96조와 98조에 의해서 확실히 보장된다.

## 5.4. 교육에 대한 조언

### 5.4.1.

- 노동자들을 위해서 기업 내에 소위 '교육조언위원회'가 설치된다. 자세한 내용은 기업협약에서 규정한다.

### 5.4.2.

- 기업가는 노동자들에게 기업 내 직업관련 계속교육조치들에

대해서 매년 한번씩 포괄적인 내용으로 정보를 제공해야 할 의무가 있다.

#### 5.5. 보고

- 기업가는 직장평의회 위원들에게 매년 수행되어진 계속교육조치를 보고해야 하며, 이에 대한 조언을 직장평의회로부터 받는다.

### 6. 비용과 임금보전

#### 6.1.

- 제 삼자에 의해서 대신 부담되지 않는 한, 기업가는 계속교육 조치에 참가하는 피교육노동자들의 모든 교육비용과 여행비용을 부담해야 한다.

#### 6.2.

- 계속교육조치는 일반적으로 노동시간동안에 이루어진다. 즉 계속교육이 진행되는 교육시간과 여행시간은 모두 노동시간으로 계산되어서 임금으로 보전된다.

#### 6.3

- 만일 이 협약의 6조 2항에 벗어나는 시간에 직업교육이 이루어져야 할 경우는 먼저 해당 피교육자들의 자유시간침해에 대한 보상을 기업 내 노사간에 합의해야 한다.

## 7. 계속교육, 고용 및 임금군 분류

### 7.1.

- 계속교육조치를 성공적으로 참가한 노동자들은 숙련향상에 조응하는 의미에서 우선적으로 기업에 고용되어야 한다. 이러한 고용 우선성은 재취업의 경우에도 해당된다.(직장기본법 99조)

### 7.2.

- 만일 계속교육조치에 참가한 노동자가 교육 후 더 높은 가치를 지닌 노동업무를 수행한다든지, 아니면, 동일한 가치를 지닌 또 하나의 노동업무를 추가적으로 해야 한다면, 임금군의 상승이 따라야 한다.

### 7.3.

- 만일 7조 2항에서 규정된 한 차원 높은 노동업무를 아직 수행하지 않는 교육참가자들의 경우라 하더라도, 계속교육조치를 이수한 경우, 이수노동자에게는 이에 대한 추가적인 수당이 지불된다. 이는 기존 월급의 5%에 해당되며, 해당 교육참가자의 임금군이 상승할 때까지 이러한 수당은 지불된다.

## 8. 효력발생

- 이 협약은 1990년 1월 1일에 효력이 발생하고, 1993년 12월 31일이 지난 후부터 6개월의 공지시한을 두고 노사 모두 이 협약의 효력정지를 요청할 수 있다.

#### 제4장 호주 노조와 숙련·직업교육훈련<sup>54)</sup>

이 장에서는 숙련 및 직업교육훈련에 대한 호주 노동운동의 전략과 정책, 그리고 제도 및 정책에 대한 노조의 참가에 대해 살펴 보려고 한다. 먼저 1절에서는 호주의 직업교육훈련체제에 대해 살펴본다. 호주는 1989년부터 본격적으로 국가적인 차원에서 직업교육훈련개혁에 착수했는데, 이것이 어떻게 진행되었으며 직업교육훈련체제의 틀이 어떻게 만들어졌는지에 대해 검토한다. 2절에서는 노조의 전략과 숙련·직업교육훈련정책에 대해 살펴본다. 호주 노동운동이 1980년대 후반 채택한 전략적 노조주의에 대해 알아본 뒤, 노조의 숙련·직업교육훈련정책이 어떤 특징을 보여주고 있는지 검토한다. 3절에서는 노조의 참가와 영향력에 대해 살펴본다. 직업교육훈련개혁과정에서 노조가 수행했던 역할에 대해 검토하고, 호주 노조가 직업교육훈련에 대해 어떤 참여기제를 갖고 얼마나 영향력을 행사하고 있는지 알아본다. 4절에서는 내용을 총괄한 뒤, 약간의 평가를 더한다.

---

54) 이 장의 집필은 호주 노조 및 직업교육훈련기관에 대한 출장조사(1999.10.18-28)에 근거해 이루어진 것이다. 이 자리를 빌어 방문단체 및 면접대상자를 세세하게 조정해 준 Bill Mansfield(Assistant Secretary, ACTU)와, 면접을 통해 귀중한 정보를 제공해 준 Keith Harvey(ASU), Chris Lloyd(AMWU), Jill Biddington(TUTA), M. Gardiel(LC-NSW) 등의 노조간부들에게 감사를 표한다. 아울러 자료협조 및 면접조사에 성실히 응해준 호주국립훈련기관(ANTA) 및 산업훈련자문기관(ITAB)의 관계자들에게도 감사드린다.

## 1 호주의 직업교육훈련체제

### 1) 국가적인 직업교육훈련의 개혁

호주는 1980년대 말부터 국가적인 차원에서 직업교육훈련체제(Vocational Education and Training<VET> System)를 근본적으로 개혁하기 시작했다. 개혁의 메스가 가해지기 이전까지 호주의 직업교육훈련은 여러 가지 문제점을 안고 있었다.(Phillimore 1997 : 37-8)

우선 직업교육훈련에 대한 청년층의 참여도가 매우 낮았다. 청년층의 40% 정도가 최소한의 학교의무교육을 마친 후에는 더 이상 훈련을 받지 않은 채 직업전선에 뛰어 들었다. 이것은 직업교육훈련체제가 제대로 정비·발달되어 있지 않았다는 사실과 관련이 있다.

청년층은 주로 도제제도(apprenticeship system)를 통해 직업에 필요한 훈련을 받았는데<sup>55)</sup> 산업별로 큰 차이가 나 제조업이나 건설업에 편중되어 있었고 서비스업 같은 경우 체계화된 훈련을 받을 수 있는 기회가 거의 없었다. 도제제도는 남성청년층의 노동시장 진입과정에서 제공되는 훈련이기 때문에 연령층이 청년으로 제한되었고 여성들에 대해서는 대부분 기회가 주어지지 않았다. 훈련은 청년기에 완료되는 이벤트 정도로 인식되었고 ‘평생학습’이라는 개념은 미약했다. 1984년 현재, 거의 60%의 노동자들이 전혀 공식적 자격을 보유하지 못했고, 추가적인 숙련획득의 기회나 동기를 갖고

---

55) 이것은 영국에서 이식된 길드적 전통과 관련이 있다.(Llyod 1991 : 121)

있지 않았다.

도제제도는 질적인 측면에서도 약점을 갖고 있었다. 훈련이 주로 단일숙련 습득에 맞추어져 있었기 때문에 기술변화에 노동자들이 탄력적으로 적응할 수 없었고, 숙련노동자의 지위 획득은 ‘실제적 직무능력(competency)’보다는 ‘훈련기간(time-serving)’에 좌우되었다.

도제제도가 양성훈련의 지배적 형태라는 것은 직능별 외부노동시장의 영향력이 크다는 것을 의미한다. 호주 경영자들은 자체적으로 고속숙련노동자를 양성하려 하지 않았고, 필요한 경우에는 다른 기업으로부터 빼내오거나(poaching) 이민노동자를 통해 충원하려고 하였다. 노동이동률은 매우 높았고, 지나치게 세분화된 직무구분에 기초한 경직적 재정(裁定 award) 규정<sup>56)</sup>은 경력개발과 노동력의 유연한 활용을 어렵게 했다.

이와 같이 호주는 1980년대 중반까지 전형적인 ‘저숙련균형(low skill equilibrium)’의 모습을 보이며 이해관계자 누구도 고속숙련·고생산성 전략을 채택할 동기나 능력을 갖지 못하고 있었다.

또한 호주의 직업교육훈련은 주(州)단위로 분리·운영되며 전국적인 차원의 통일성을 결여하고 있었다. 연방국가인 호주<sup>57)</sup>에서는 직업교육훈련이나 자격기준 설정 등이 주별로 독자적으로 이루어지며 연방정부는 단지 재정지원을 하는 정도의 역할에 머물러 있었

56) 재정은 임금과 근로조건의 최소한도를 규정한 법적 구속력을 갖는 장치이다.

57) 호주는 New South Wales, Queensland, South Australia, Tasmania, Victoria, Western Australian 등 6개州(State)와 Australian Capital Territory, Northern Territory 등 2개의 準州(Territory)로 구성된 연방국가이다.

다. 그런 관계로 직업교육훈련 및 자격제도는 통일된 체제를 갖지 못했고 상호간의 호환성이나 통용성에서 많은 문제를 안고 있었다. 어떤 주에서 직업훈련을 받고 자격을 획득했다고 하더라도 다른 주에서는 그것이 제대로 인정받지 못하는 상황이 종종 발생했다.(ACTU 1994 : 150)

이러한 상황은 1980년대 말 국가적인 의제로 직업교육훈련의 개혁이 이루어지면서 변화하기 시작한다. 그렇다면 어떤 요인들이 직업교육훈련의 개혁을 이루어지게 했는가? 크게 네 가지를 생각해 볼 수 있다.(Phillimore 1997 : 38-9)

먼저 ‘사회적 합의(Social Accord)’이다. 1983년부터 95년까지 8차례에 걸친 체결된 사회적 합의<sup>58)</sup>의 목적은 실업과 인플레이션을 낮추고 합의전통을 구축하며 경제정책과 사회정책을 통합하고 노사 분쟁을 줄이는 것이었다. 노조가 임금을 억제하고 분규를 자제하는 대신에 정부는 사회보장(의료, 육아)의 개혁 및 확대, 퇴직연금의 제공, 조세부담의 경감, 산업안전보건의 개선, 적극적 노동시장정책 등 노동자에 대한 사회적 지원정책(social wage)을 전개하였다. 직업교육훈련에 대한 개혁 역시 ‘합의’와 관련된 사회정책의 일환으로 이루어졌다.(ACTU 1998 : 15-6)

두 번째는 경제적 요인이다. 호주경제는 1차산품에 대한 의존도

58) 1983년 이루어진 최초의 합의는 노동당이 야당 시절 보수정권의 정책에 대한 대안적 경제전략으로서 제시되었으며 집권 뒤에 실행되었다. 호주노총과 노동당 사이에는 1983년부터 95년까지 모두 8차례의 사회적 합의가 이루어졌는데 『지속적 성장, 낮은 인플레이션, 형평성』이라는 8번째 합의는 노동당 정부가 1996년 선거에서 자유당과 국민당의 보수연합에 패배함으로써 실행되지 못했다. 각 시기에 이루어졌던 사회적 합의의 주요 내용에 대해서는 이장원(1998 : 165)의 <표 3> 참조.



가 높고, 제조업은 보호주의의 외투를 입고 있었다. 그러나 글로벌 리제이션의 흐름 속에서 호주경제의 세계화 역시 필연적이었고 경직적·내향적·비효율적 경제구조를 근본적으로 재편하지 않을 수 없게 되었다. 노동당 정부는 국가와 산업의 경쟁력을 강화시키기 위해서는 직업교육훈련의 개혁과 활성화를 통해 노동자의 지식과 숙련을 제고시킬 필요가 있다고 판단하였다. 이 밖에 청년실업은 증가하는데 직업교육훈련에 대한 청년층의 참여는 낮다는 점 역시 직업교육훈련의 개혁을 모색하지 않을 수 없게 한 요인이 되었다.

세 번째는 노조의 적극적 역할이다. 노조는 전통적인 ‘노동자주의(labourism)’에서 ‘전략적 노조주의(strategic unionism)’로 노선을 선회하며 산업정책, 작업장 참가, 숙련향상, 기능적 유연성, 훈련개혁 등과 같은 문제에 대한 적극적인 개입을 시도하였다. 특히 노조가 보기에 직업교육훈련 개혁을 통한 숙련의 향상은 노동자의 근로조건을 개선하며 동시에 산업경쟁력도 강화시킬 수 있는 효과적인 해법이었다.

네 번째, 노사관계의 변화이다. 노사관계는 집중화된 구조에서 분권화된 구조로 변화해 갔다. 1980년대 후반 교섭분권화와 관련해 두 개의 중요한 결정이 내려졌다. 「구조조정과 효율성 원리」 결정(1987)은 ‘이원적 임금체제(two-tier wage system)<sup>59)</sup>를 도입하였고

59) 임금인상의 구조를 모든 노동자에게 공통적으로 적용되는 부분과 생산성 향상에 따라 사업장별로 이루어지는 부분으로 이원화하였다. 이원적 임금체제의 도입은 호주의 노사관계적 맥락에 보았을 때 상당한 변화였다. 중앙집중적 임금결정제도가 발달한 호주에서 단위사업장에서의 단체교섭 활성화는 노사 모두에게 새로운 경험이었다. 또한 이 제도의 도입으로 생산성교섭이 시작되었다. 단위사업장에서 노사는 경영성과의 배분논의에 앞서 생산성증대를 위한 공정개선, 노무관리제도 및 임금체제 개선

「구조적 효율성 원리」 결정(1988)은 재정을 재구조화 하였다.(award restructuring) 임금과 근로조건을 세세하게 규율하던 산업재정이 재구조화 됨으로써 노동력의 숙련향상과 유연한 활용을 도모할 수 있게 되었다.<sup>60)</sup>

그렇다면 1989년부터 본격화된 호주의 직업교육훈련개혁은 어떤 모습을 보여주고 있는가? 여기서는 개혁의 구체적인 진행과정보다는 그것의 특징을 중심으로 살펴보고자 한다.

먼저 과정상의 특징으로 노조가 직업교육훈련의 개혁에 적극적이고 주도적으로 참여했다는 점을 들 수 있다. 노조는 직업교육훈련의 개혁을 앞장서서 요구했고, 진행과정에서도 적극적으로 참여

---

등에 대해 협의하는 등 효율성 증대를 위하여 협력하게 되었다.  
(박영범 1989 : 31)

60) 재정 재구조화는 지나치게 세분화된 직무구분에 기초한 경직적인 재정구조를 포괄적인 직무로 정의된 유연한 재정구조로 바꿈으로써 노동력의 유연한 활용을 가능하게 만든 것을 말한다. 이는 낡은 작업조직과 관행을 노동자의 고숙련에 기초한 유연한 작업조직으로 변화시킴으로써 호주산업을 재구조화하는 것을 목적으로 한다. 호주 노조는 재정 재구조화의 목적과 방향을 다음과 같이 제시했다: ① 민주적인 작업조직, 평등한 기회, 모든 차별적인 조항의 제거 ② 낡은 직무구분을 폐기하고 새로운 직무구분을 도입 ③ 직무구분 수를 축소 ④ 적절한 단일의 직무구분이 적절한 범위의 직무를 포함하도록 확대 ⑤ 재정에 포함되는 모든 노동자들에 대한 경력경로 ⑥ 교육훈련, 직무구분과 임금 사이의 연결 ⑦ 노동생활의 질과 작업환경을 개선하는 다른 주제들. 그리고 이런 목적이 이루어지기 위해서는 무엇보다도 직업교육훈련제도의 개혁과 활성화가 중요하다고 노조는 보았다. 기업의 관점에서 보았을 때, 재정 재구조화는 산업별 재정의 강제를 약화시키며 기업 차원의 교섭을 강화한다는 의미를 갖고 있다.

하여 개혁의 방향과 내용에 많은 영향을 미쳤다. 이에 대해서는 나중에 좀 더 자세히 살펴보도록 하겠다.

두 번째로 직무능력중심훈련(competency-based training : CBT)을 강력하게 추구해 왔다는 점이다. 호주 직업훈련개혁의 기본방향이라고 할 수 있는 CBT의 핵심적 특징은 “①훈련의 초점을 훈련성과(outcome)에 둔다 ②성과는 구체화된 기준(specified standards)을 중심으로 측정된다 ③기준은 산업과 관련이 있다”(Smith and Keating 1997 : 102)는 점이다.

CBT는 훈련에 어느 정도나 시간을 썼는가 하는 외형적·형식적 요인(input)이 아니라 실제 작업현장에서 얼마나 직무능력을 발휘할 수 있는가 하는 실제적·내용적 결과(outcome)를 중시한다. CBT에서는 ‘직무능력기준(competency standards)’의 설정방식이 중요한데, 호주에서는 산업별로 노사 양측으로 구성된 산업훈련자문기관(Industry Training Advisory Body : ITAB)에서 직무능력기준을 마련한 뒤 국가기관이 거기에 대해 승인하는(endorse) 방식으로 결정된다.<sup>61)</sup>

세 번째 특징은 직무능력, 숙련, 자격, 훈련성과 등이 사회 전체

---

61) 직무능력기준의 설정방식과 관련해서는 다소 논란이 있었다. 처음 CBT에 관심을 갖고 개혁을 주도했던 금속산업에서는 직무능력·숙련기준을 산업단체가 개발·제정해야 한다(develop and ratify)고 주장하였다. 그러나 전통적으로 훈련내용과 기준을 결정해 왔던 주(州)훈련기관이나 전(全)산업에 걸쳐 단일한 훈련기준을 유지하는데 관심을 갖던 일부 직종별 노조는 이러한 산업별 기준설정 방식에 반대하였다. 결국 논의 끝에 직무능력기준을 산업별로 노사 양측으로 구성된 ITAB에서 마련하면 나중에 국가기관이 거기에 대해 승인권(endorsement)을 갖는 방식으로 결정되었다.(Phillimore 1997 : 41)

적인 차원에서 상호 인정되고 통용되는 체제를 구축하고자 했다는 점이다. 과거에는 어떤 부문에서 훈련이나 경험을 통해 직무능력과 숙련을 갖추었다 하더라도 다른 부문에서는 그것이 인정되지 않았다. 지역, 직종, 기업, 교육훈련기관들 사이에 깊은 골이 파여져 숙련, 자격, 훈련 등이 사회적 통용성을 갖지 못하고 있었다. 또한 개인이 다양한 경험과 방식을 통해 일정한 직무능력을 습득했다고 하더라도 그에 대한 적절한 평가와 인정이 되지 않고 있었다.

호주에서는 직업교육훈련개혁을 통해 이런 단절과 폐쇄성을 극복하고 숙련, 자격, 훈련 등의 상호 인정과 사회적 통용성을 제고시키려고 하였다. 1995년과 98년에 도입된 국가자격제도(Australian Qualification Framework : AQF)와 국가인정제도(Australian Recognition Framework : ARF)는 이를 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

먼저 AQF는 자격을 소지한 사람의 능력을 국가 전체적으로 공인하는데 목적을 두고 있다. AQF에서는 모두 12개의 자격이 마련되어 있는데, 교육부문과 직업훈련부문을 배타적으로 구분하고 있지 않으며 전체적으로 하나의 큰 틀 속에 포괄하고 있다. 중등교육부문, 직업교육훈련부문, 고등교육부문에서 특정한 과정을 이수하면 그에 해당하는 자격을 얻으며, 그 자격을 기초로 필요에 따라 부문간에 이동하며 유연한 직업교육훈련과 평생학습을 받을 수 있다.<표 1>참조)

또한 AQF에서는 공식적인 학점뿐 아니라 이전의 직업훈련, 경력, 개인의 경험 등을 일정한 평가를 통해 자격과정으로 인정하는 사전학습인증제(Recognition of Prior Learning : RPL)를 채택하고 있다.<sup>62)</sup> 이미 특정한 모듈<sup>63)</sup>에 대한 직무능력을 갖고 있는 사람에게

대해서는 다시 그 모듈을 반복할 필요가 없도록 한 것이다. RPL을 통해 상호 개방적이고 탄력적인 직업교육훈련 기회를 제공함으로써 효과적인 평생학습개발을 도모하고자 하였다.(강순희·홍성호 1988 : 36-40)

ARF는 직업교육훈련 인정과정을 효율화하고 숙련 및 자격을 전 사회적인 차원에서 상호 인정하는 체제를 구축하기 위한 것이다. 훈련조직, 자격, 훈련결과에 대한 상호 인정(mutual recognition)은 ARF의 핵심이다. 구체적으로 당국에 등록된 훈련조직(Registered Training Organization : RTO)이 AQF 자격증이나 수료증(AQF Qualifications and Statements of Attainment)을 내 줄 경우 그것이 다른 훈련조직에서도 수용·인정될 수 있도록 하였다. 이런 인정절차의 질적 수준을 확보하기 위해 국가적으로 동의된 훈련조직의 등록요건, 엄격한 감사·감독절차를 마련해 두고 있다. 1998년부터 AQF 자격증이나 수료증을 주는 훈련조직은 공공직업교육훈련 기관(Technical And Further Education : TAFE)을 포함해 모두 당국에 등록되어야 한다.

---

62) RPL과 관련된 내용은 이미 1992년 채택된 국가훈련인증제도(National Framework for the Recognition of Training : NFROT) 속에 담겨 있었다. 여기에는 RPL뿐 아니라 접합(articulation) 및 이수단위인정(credit transfer), 코스에 대한 자격부여, 민간사업자의 등록, 자격에 대한 상호인정 등의 조항이 포함되어 있었다.

63) 모듈(Module)이란 어느 정도 자기완결적이어서 그 자체로 평가될 수 있는 학습·훈련부문을 말한다. 코스는 서로 관련되고 의존되어 있는 몇 개의 모듈로 구성된다.

&lt;표 1&gt; 호주의 국가자격제도(AQF) : 교육과 훈련의 연계

중등교육부문	직업교육훈련부문	고등교육부문
		박사(Doctoral Degree) 석사(Masters Degree) 대학원 디플로마 (Graduate Diploma) 대학원 수료증 (Graduate Certificate) 학사(Bachelor Degree)
	Advanced Diploma Diploma Certificate IV Certificate III	Advanced Diploma Diploma
중등교육 이수증 (Senior Secondary Certificate of Education)	Certificate II Certificate I	

출처 : 강순희·홍성호(1998) 37쪽

네 번째, 직업교육훈련시장을 개방적·경쟁적 구조로 재편하기 위한 개혁이 이루어졌다. 과거 호주의 직업교육훈련시장은 공공직업교육훈련기관이 주도하는 폐쇄적·비경쟁적 부문으로서 관료주의, 비효율성, 경직성 등의 문제를 안고 있었다. 정부는 직업교육훈련시장을 개방적이고 경쟁적인 것으로 재편하기 위해 민간사업자들의 시장에 대한 진입을 활성화시키고 이들을 공공직업교육훈련기관들과 경쟁하도록 하였다. 그 결과 1990년대에는 민간직업교육훈련기관의 수가 급속도로 늘어나 1998년 말 현재 등록된 민간훈련조직(registered non-TAFE providers)만 모두 3579개에 이르렀다. 그러나 과연 민간직업교육훈련이 얼마나 활성화되고 어느 정도나 역할을 맡아야 할 지에 대해서는 여전히 상당한 이견이 존재한다.

다섯 번째, 직업교육훈련에 대한 수요자의 선택권(user choice)을 강화하고 직업교육훈련을 수요자의 조건과 요구에 맞추는 방식의 개혁이 이루어졌다. 훈련기관인 공급자가 결정하고 주도하는 체제를 수요자인 고용주나 피훈련자가 선택하고 주도하는 것으로 방향이 전환되었다.

과거 제한된 범위의 도제제도와 달리 모든 산업에서 활용될 수 있게 된 신도제제도(new apprenticeship system)<sup>64)</sup>하에서는 수요자인 기업이 도제나 훈련생, 훈련기관을 직접 선택할 수 있게 되었다. 개인들도 풀타임뿐 아니라 파트타임으로 도제나 훈련생으로 일할 수 있게 됨으로써 정규학교 학생들도 신도제제도에 파트타임으로 참가할 수 있게 되었다.<sup>65)</sup>

고객이 “원하는 훈련을 원하는 시간과 장소에서 원하는 방식으로” 받도록 하는 ‘유연한 훈련전달체계(flexible delivery)’의 구축은 중요한 개혁과제로 현재까지 진행되고 있다. 훈련기관은 직무능력 기준, 평가지침, 자격으로 구성된 훈련패키지(training package)를 기초로 고객의 상황과 요구를 반영한 다양한 훈련방식을 개발하려고 하고 있다.

여섯 번째, 직업교육훈련에 누구나 공정하게 참여할 수 있도록 하였다. 과거에는 직업교육훈련에 대한 참여의 기회가 공정하게 제

64) 신도제제도는 모든 산업에서 새로운 직업훈련의 유연성 제고와 지원기회를 제공하는 기존의 도제제도와 훈련생제도를 포괄하는 훈련제도이다. 신도제제도의 내용과 특징에 대해서는 강순화·홍성호(1998)의 9-18쪽 참조.

65) 1996년과 97년에 시험적인 운영을 통해 수요자 선택과 관련해 발생할 수 있는 문제에 대한 검토가 이루어졌다. 그리고 1998년부터는 수요자 선택에 따라 도제 및 훈련생의 집체훈련(off-the-job training)에 대한 재정지원을 차별화 하였다.

공되지 않았고, 성, 인종, 신체, 연령, 직종, 언어 등과 같은 요인에 따라 차별이 이루어졌다. 제조업에 진입하는 백인남성청년층 정도가 폐쇄적인 도제제도의 혜택을 볼 수 있었을 뿐 여성, 유색인종, 중고년층, 신체장애자, 비영어권 출신 등은 직업교육훈련을 받을 수 있는 기회가 충분히 주어지지 않았다. 누구나 직업교육훈련에 공정하게 참여하고 불리한 조건에 있는 사람들이 직업교육훈련의 기회를 보다 많이 이용할 수 있도록 개혁이 이루어졌다.

이와 같이 호주의 직업교육훈련개혁은 노조의 적극적 역할, 직무능력중심훈련, 상호 인정되고 사회적으로 통용되는 자격·훈련체제, 개방적·경쟁적 훈련시장, 수요자 선택권의 강화와 유연한 전달체계, 참여 폭의 확대와 공정한 기회 등과 같은 특징을 보여주고 있다.

## 2) 직업교육훈련체제의 기본틀

현재 호주 직업교육훈련체제의 기본틀을 구성하는 두 가지 핵심 요소는 국가인정제도(ARF)와 훈련패키지(training package)라고 할 수 있다. 여기서는 이 두 요소에 대한 검토를 통해 호주 직업교육훈련체제의 기본틀에 대해 파악하고자 한다.

### (1) 국가인정제도(ARF)

1998년 1월 1일부로 발효된 ARF는 훈련 및 평가에 대한 국가적인 품질인정제도라고 할 수 있다. ARF의 주요 특징은 다음과 같다.



첫 번째, 훈련·평가조직에 대해 국가등록과정을 만들었다. 1998년 1월 1일부터 AQF 자격증이나 수료증(AQF Qualifications and Statements of Attainment)을 내주는 모든 훈련조직---공공직업교육훈련기관(TAFE)을 포함---은 주훈련당국에 등록해야 한다. 등록된 훈련조직(Registered Training Organizations : RTO)은 국가적으로 인정된 자격을 내 줄 수 있다.

두 번째, 훈련의 질적 수준을 확보·제고하려고 하고 있다. RTO가 ARF의 국가적 원칙, 기준, 프로토콜(protocol)에 따라 운영되도록 함으로써 고객의 요구를 만족시키는 수준 높은 훈련을 제공하도록 하고 있다. RTO는 국가적 원칙과 관련법규의 준수, 형평성, 훈련의 질에 대한 관심, 외부감사 및 감사에 대한 동의, 건전한 재정·관리·기록체계, 윤리적 마케팅 및 광고 등의 요건을 충족시켜야 한다. RTO는 훈련패키지나 적격코스의 요건을 만족시키는 필요한 자원을 갖고 있어야 하며, 훈련조직은 공적 조직이나 사적 조직 모두 동일한 요건을 충족시켜야 한다. 일단 등록이 이루어진 뒤에도 RTO는 지속적으로 자체평가를 수행해야 하며, 매 등록기간 동안 적어도 1회 이상 외부감사를 받아야 한다.

세 번째, RTO는 전국적인 차원에서 인정·운영된다. RTO가 주는 AQF 자격증이나 수료증 역시 전국적으로 인정된다. 어떤 주든 한 곳에 훈련조직이 등록이 되면 다른 주에서도 그 조직을 인정하고 거기서 발급되는 자격증 역시 사회적인 통용성을 갖는다.

네 번째, ARF는 코스에 대해 심사하고 자격을 부여하는 기존의 방법을 훈련패키지에 기초한 보다 유연하고 고객지향적인 접근방식으로 대체하였다.<sup>66)</sup> 전통적으로 정부는 코스에 대한 자격부여를 통

66) 훈련패키지가 코스에 대해 자격을 부여하는 기존의 방법을 대체

해 훈련을 규제해 왔다. 그러나 이 방법은 수요자의 요구를 만족시키지 못하는 훈련내용과 전달방법, 확인된 수요자의 요구와 제공되는 훈련코스간의 상당한 시간적 괴리 등으로 인해 문제를 안고 있었다. 훈련패키지는 RTO가 활용할 수 있는 기본적 블록(basic building blocks)을 제공해 줌으로써 수요자의 요구와 가장 잘 부합되는 훈련·평가프로그램을 개발하도록 도와주고 있다.

## (2) 훈련패키지

훈련패키지는 훈련·인정·평가를 위한 일관되고 신뢰할 수 있는 국가적으로 인정된 구성요소의 집합(a consistent and reliable set of nationally endorsed components for training, recognizing and assessing people's skills)으로서 RTO가 실시하는 직업교육훈련프로그램에 제공되는 기본적 블록이라고 할 수 있다.

훈련패키지는 보통 산업훈련자문기관(Industry Training Advisory Body : ITAB)에 의해 개발되고 호주국립훈련기관(Australian National Training Authority : ANTA)<sup>67)</sup> 산하에 있는 국가훈련체제위원회(National Training Framework Committee)의 승인을 받는다. 훈련패키지가 국가의 승인을 받기 위해서는 그것이 산업 내에서 광범위한 협의를 거쳤고 지지를 받고 있다는 증거를

---

하고는 있지만, 아직 훈련패키지가 마련되어 있지 않은 곳에서는 자격코스가 계속 사용되고 있다.

67) ANTA는 1992년 연방차원의 직업교육훈련체제의 일관성 유지와 그에 따른 재원조달을 연방차원에서 보장하기 위해 설립되었다. ANTA의 구성 및 활동에 대해서는 [http : //www.anta.gov.au](http://www.anta.gov.au) 참조.

제시해야 한다.

ITAB의 이사회는 산업계 노사대표로 구성되어 있기 때문에 산업계의 상황과 요구를 잘 반영한 훈련패키지를 개발할 수 있다. 전국ITAB에 대한 1996년 조사에 따르면, 대부분의 ITAB들이 그들 산업을 대표하며 산업계로부터 지지를 받고 있었다. ITAB은 산업계의 요구에 따라 훈련패키지를 개발하는 기관이며 직접 훈련을 실시하지는 않는다. 두 가지 역할을 함께 수행할 경우 역할간에 갈등이 일어날 수 있기 때문이다.<sup>68)</sup>

훈련패키지는 ① 산업부문에 대해 국가적으로 인정된 직무능력 기준, 평가지침, 자격을 제시하고 ② 직무능력에 대한 직접적 평가를 통해 자격이 주어지도록 하며 ③ 수요자의 요구에 맞춰 훈련이 개발·실행되도록 하고 ④ 작업환경 속에서 학습이 이루어지도록 한다.

훈련패키지는 크게 국가적으로 승인되는 요소들과 지원자료(support materials)로 구성된다.(그림 2 참조)

국가승인요소에는 직무능력기준(competency standards), 평가지침(assessment guidelines), 자격(qualifications), 이 세 가지가 있다. 승인요소는 RTO가 훈련을 실시하고 능력을 평가하고 자격을 내주는데 필요한 핵심적 정보를 제공한다. 이 요소들은 훈련패키지의 개발 및 최종완성 단계에서 긴밀하게 통합되어 있어야 한다.

직무능력기준은 지식과 숙련을 구체화하여 현재와 미래에 작업현장에서 요구되는 성과기준에 그 지식과 숙련을 적용한 것이다. 국가

---

68) 1993년 이전에는 44개의 전국ITAB과 직무능력기준기관이 있었다. 지금은 23개의 ITAB과 5개의 인정된 산업기관, 6개의 기업 직무능력기준기관이 있다.([http : //www.anta.gov.au](http://www.anta.gov.au))

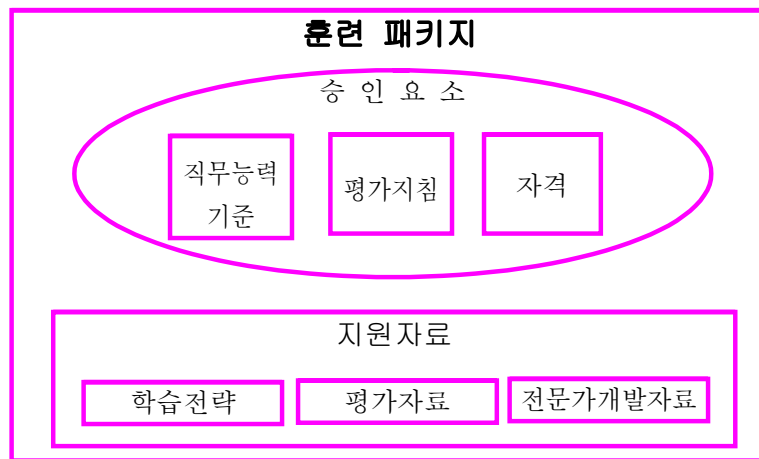
승인을 얻기 위해서는 직무능력기준은 내용, 기술, 과정 영역에서 질적 기준을 만족시켜야 한다.<sup>69)</sup> 평가지침은 직무능력의 단위(units)를 평가하는 기본틀을 제공한다. 평가는 타당하고, 신뢰할 수 있으며, 유연하고, 공정하며, ARF와 국가평가원칙(National Assessment Principles)에 부합되어야 한다. 국가자격은 직무능력의 단위를 국가자격제도(AQF)에 따라 규정된 의미 있는 그룹으로 묶어져 만들어진다. AQF는 중등교육이수(Senior Secondary Certificate)부터 박사(PhD)에 이르기까지 모두 12개의 자격이 규정된 단일화된 자격틀이다. 직업교육훈련부문에는 Certificate I ~ IV, Diploma, Advanced Diploma 등 모두 6개의 자격이 주어진다.<sup>70)</sup>(<표 1> 참조)

훈련패키지 지원자료(Training Package Support Materials)는 이전에 훈련패키지의 비승인요소(non-endorsed components)로 언급되었던 데서도 알 수 있듯이 국가훈련체제위원회의 승인을 필요로 하지 않는 부분이다. 이 자료들은 훈련자원의 효율적 활용, 폭넓고

69) 내용, 기술, 과정상의 질적 기준에 대해서는 ANTA(1999 : 9-11) 참조.

70) Certificate I 과정 : 일상작업을 수행하는데 필요한 과정  
 Certificate II 과정 : 주로 일상작업이지만 때때로 약간은 복잡하고 비일상적인 작업을 수행하는데 필요한 과정  
 Certificate III 과정 : 새로운 환경에 적응시킬 수 있는 지식과 기술을 배양시키는 과정  
 Certificate IV 과정 : 작업을 평가분석할 수 있으며 리더쉽을 발휘할 수 있는 능력을 배양시키는 과정  
 Diploma 과정 : 새로운 방식을 계획 주도하고 기술 및 관리에 대해 감독 및 판단을 내릴 수 있도록 할 수 있는 과정  
 Advanced Diploma 과정 : 매우 중요한 리더쉽 또는 관리책임을 가지며 근본적인 원리 및 기술을 작업에 적용시키는 능력을 배양하는 과정

유연한 경력경로, 통용성, 다양한 학습경로, 고품질의 훈련 및 평가 성과를 지원한다. 훈련패키지지원자료에는 학습전략(learning strategies), 평가자료(assessment materials), 전문가개발자료(professional development materials)가 포함된다.



[그림 2] 훈련패키지의 구성요소

## 2. 노조의 전략과 숙련·직업교육훈련정책

### 1) 전략적 노조주의

호주 노조는 1980년대 후반 전통적인 '노동자주의(labourism)'에서 '전략적 노조주의(strategic unionism)'로 노선을 선회하며 구조개혁, 산업정책, 산업민주주의, 사회복지, 작업조직 재편, 숙련향상, 기능적 유연성, 훈련개혁 등과 같은 문제에 대한 적극적인 개입을

시도하였다. 전통적인 노동자주의가 조직된 임노동자의 안전보장(wage earner security)이라는 협소한 관점에서 주로 방어적 대응을 해 왔다면, 전략적 노조주의는 구조개혁에 대한 적극적인 개입을 통해 실업자 및 비조직노동자를 망라한 전노동자, 나아가 국민 전체의 이해를 대변하고자 하였다. 호주 노동운동이 전략적 노조주의를 채택하게 된 데는 몇 가지 배경이 있다.

먼저 가장 중요한 것은 경제적 환경의 변화라고 할 수 있다. 글로벌리제이션(globalization)의 흐름 속에서 호주 경제의 세계화 역시 필연적이었고 산업계도 더 이상 보호주의에 기댈 수 없게 되었다. 국제적 경쟁의 압박이 날로 거세지는 가운데 기존의 운동방식으로는 더 이상 임노동자의 안전보장조차 이뤄낼 수 없게 되었다.

두 번째, 경영계의 신자유주의적 공세에 대한 대응의 필요성이다. 경영계는 기본적으로 모든 것을 시장의 힘과 경영자율에 맡길 것을 주장하며 노동자보호적 제도나 법률의 개폐를 요구하고 노조의 약화나 무력화를 도모했다. 이런 경영의 신자유주의적 공세에 대한 노동의 새로운 대응이 필요한 상황이었다.

세 번째는 정치적 변화로 1983년 이후의 노동당 집권과 ‘사회적 합의’를 통한 호주노총과 정부의 정책협력을 들 수 있다. 노총이 지지하는 노동당이 집권여당이 되었고 ‘사회적 합의’를 통한 정책적 조율이 가능해진 상황 속에서 노동운동은 권한과 책임감을 갖고 사회경제정책에 대한 개입을 시도할 수 있게 되었다.

‘보호주의, 중앙규제적 임금정책, 이민규제정책’이라는 세 기둥에 기반한 전통적 노동자주의가 더 이상 유효한 대안이 될 수 없다는 점에 대해서는 노동운동 내의 좌우진영 모두가 대체로 공감하고 있었다. 좌파진영은 노동자주의적 전통이 ① 시장경제에서 자본의 지

배를 주된 타겟으로 설정하는데 실패했고 ② 포괄적으로 정의된 노동계급을 대변한 것이 아니라 일부 숙련노동귀족층(labour aristocracy of tradesmen)의 이해를 확보하는데 급급했으며 ③ 정치동원이나 대중행동주의를 간과함으로써 관성적이고 정태적인 정치형을 만들어냈다고 비판했다. 우파진영은 노조운동이 경쟁, 자유무역, 관세인하, 노동시장의 규제완화와 같은 새로운 환경을 운동노선 속에 적극적으로 포섭할 필요가 있다고 주장하였다. 상호간에 포인트는 다르지만 전통적 노동자주의의 문제점과 시효상실을 지적하고 있다는 점에서는 동일했다.(ACTU 1994 : 11)

이런 맥락 속에서 전략적 노조주의가 새로운 운동노선으로 제시되게 되었다. 전략적 노조주의에 대해서는 현장활동가나 좌익반대파를 중심으로 노동운동이 계급투쟁과 그 전통을 포기한 채 정부와 경영자에게 너무 많은 양보를 하는 것이 아니냐는 비판이 제기되기도 했지만, 대세를 확보하며 호주 노조운동의 공식노선으로 자리잡았다.

전략적 노조주의의 기원은 1983년 호주노총과 노동당간의 1차 사회적 합의시기로까지 거슬러 올라갈 수 있지만, 본격적으로 전략적 노조주의가 체계를 갖추게 된 것은 1987년 발간된 『호주재건(Australia Reconstructed)』이라는 보고서(ACTU/TDC 1987)라고 할 수 있다. 『호주재건』은 호주노총과 무역발전협의회(Trade Development Council)가 스웨덴, 노르웨이, 독일, 오스트리아, 영국 등 서유럽국가를 순방한 뒤 작성한 보고서로, 거시경제정책(1장), 임금·물가·소득(2장), 무역 및 산업정책(3장), 노동시장과 훈련정책(4장), 산업민주주의와 작업조직(5장), 전략적 노조주의(6장) 등에 대해 노총의 입장이 제시되어 있다.

여기서는 노동운동의 새로운 방향으로 전략적 노조주의를 주창하며 노동운동에 대해 다음과 같은 점들을 권고하고 있다.

- 노조의 통합과 합리화를 통해 강력한 산별노조를 건설한다.<sup>71)</sup>
- 임금과 근로조건에 대한 협소한 관심을 넘어선다.
- 완전고용과 같은 핵심적인 목표를 달성하기 위해 운동의 단결을 도모한다.
- 노동자의 이해에 중요한 영향을 미치는 산업 및 경제기구와, 여타 3자기구에 참여한다.
- 부의 공정한 분배뿐 아니라 부의 창출을 위해서도 노력한다.
- 노조 목표를 달성하기 위한 산업전략, 그리고 보다 광범위한 사회전략과 정치전략을 개발한다.
- 강력한 지부조직과 작업장조직을 구축한다.
- 노조 교육 및 연구서비스 기능을 강화·확대한다.

이러한 내용을 담은 전략적 노조주의는 이후 호주 노동운동의 제반 정책과 활동을 이끄는 교의(doctrine)로서 기능하였다. 전략적 노조주의의 깃발 아래 호주 노동운동은 내부적으로 노조의 통합과

---

71) 호주의 경우 당시 300개 이상의 직업별·업종별 노조가 난립해 있는 상황이었다. 보고서에서는 노조 수가 너무 많다고 지적하고 노동운동을 둘러싼 안팎의 문제들을 해결하기 위해서는 노조의 통합과 합리화를 통해 노조 수를 획기적으로 줄여나가야 한다고 주장하였다. 구체적으로 보고서에서는 노조 수를 20개 이내로 줄이는 계획을 2년 내에 마련할 것을 권고하였다. 이후 활발한 노조의 통합과 합리화가 이루어짐으로써 1999년 5월 현재 노총 가맹조직수는 52개가 되었고, 그 중에서도 20여개의 대규모 산별노조가 전체 조합원의 95%를 대표하게 되었다.



합리화를 통한 강력한 산별노조 건설운동을 추진하였고, 외부적으로는 구조개혁, 산업정책, 사회보장제도, 노동시장정책, 숙련형성 및 직업교육훈련체제, 산업민주주의와 작업조직 재편 등과 같은 광범위한 사회정책적 쟁점에 대한 적극적인 참가와 개입을 시도해 나갔다.<sup>72)</sup>

## 2) 노조의 숙련·직업교육훈련정책

전략적 노조주의를 지향한 호주 노동운동은 숙련과 직업교육훈련정책을 운동의 핵심의제로 설정하며 그에 대한 각별한 관심을 기울여 왔다. 그렇다면 노동운동이 숙련과 직업교육훈련정책을 중시하게 된 이유는 무엇인가?

글로벌라이제이션의 흐름 속에서 호주 경제 역시 세계화되며 경쟁의 압박을 심하게 받게 되었다. 경쟁력을 확보하기 위해 기업은 노동시장이나 노사관계의 유연화를 통해 비용절감적 차원의 해결책을 모색하려고 했는데, 이것은 반(反)노동자적일 뿐 아니라 실제적 측면에서도 별로 효과를 볼 수 없는 방안이다. 노동운동이 보기에 호주 산업---특히 제조업---의 근본적인 결함은 ‘저훈련-저숙련-저임금-저생산성·저품질’이라는 저숙련균형에 놓여있다는 점이다. 따라서 이것을 ‘고훈련-고숙련-고임금-고생산성·고품질’의 고숙련

72) 전략적 노조주의는 1994년 호주 노동운동의 주객관적 상황을 진단하며 미래의 청사진을 제시한 『노조 2001 : 노조운동의 청사진』(Union 2001 : A Blueprint for Trade Union Activism)이라는 보고서에서 거듭 강조되며 그 내용이 보다 체계화·구체화되고 있다. 전략적 노조주의에 대한 좀 더 자세한 내용은 그 보고서나 그것을 요약정리한 윤효원의 글(1999)을 참조.

균형체제로 재편하지 않고서는 호주 산업의 진정한 경쟁력이 확보될 수 없다. 또한 호주 노동운동은 변화된 상황 속에서 향후 직업교육훈련과 숙련이 노동자의 고용과 근로조건에 더욱 더 커다란 영향을 미칠 것으로 보았다. 직업교육훈련과 숙련은 고용안정, 임금인상, 승진, 작업장 민주주의, 노동의 인간화 등의 문제와 깊은 상관관계를 갖는다. 이런 맥락에서 호주 노동운동은 노동자의 고용 및 근로조건을 향상시키며 산업경쟁력을 강화시키기 위해서는 무엇보다 직업교육훈련의 개혁과 활성화를 통해 노동자의 숙련을 향상시키는 전략이 필요하다고 보았다.

그러면 호주 노동운동은 숙련과 직업교육훈련에서 어떤 전략과 정책을 추구해 왔는가? 이하에서는 주로 기본방향과 원칙을 중심으로 호주 노조의 숙련과 직업교육훈련정책에 대해 살펴보도록 하자.

먼저, 노조는 숙련과 직업교육훈련 부문에서 연대적·포괄적 전략(solidaristic, inclusive strategy)을 추구하였다. 이러한 노조의 전략은 ‘모두를 위한 숙련(skills for all)’이라는 캐치프레이즈 속에 압축적으로 나타나 있다.

숙련과 관련된 노조의 전략은 크게 배타적·숙련포착모델(exclusive, skill-capture model)과 연대적·포괄적 전략, 두 가지로 나누어 볼 수 있다.(Phillimore 1997 : 34-5) 배타적·숙련포착모델은 노조가 핵심숙련노동자층의 이해만을 대변하는 것으로 통상 전통적인 직능조합주의의 옹호와 관련이 있다. 그러나 상황과 지형에 따라 이 모델은 ‘핵심과 주변’으로 기능적 유연화와 수량적 유연화의 대상을 구분하는 작금의 유연기업모델과 야합할 수 있다. 이 경우 노조의 숙련전략은 노동시장 내의 숙련별 양극화를 강화·촉진하는 방향으로 작용하게 된다. 이와 달리 연대적·포괄적 전략은

노동자와 국민 전체를 포괄하는 전략으로 유연기업모델에서의 ‘선별과 배제’의 논리를 거부하고 모두가 직업교육훈련에 공정하게 참여하며 숙련향상을 도모할 수 있도록 하는 것이다.

호주의 전통적 도제제도는 폐쇄적이고 협소한 틀로 인해 여성, 유색인종, 중고년층, 신체장애자, 비영어권 출신 등이 직업교육훈련을 받을 수 있는 기회를 제한하였다. 직업교육훈련과 숙련형성의 기회는 누구에게나 공정하게 주어지지 않았다. 호주 노조는 ‘모두를 위한 숙련’과 ‘직업교육훈련에 대한 공정한 접근’이라는 주장을 통해 모든 노동자와 국민들이 숙련형성을 도모할 수 있도록 노력하였다. 숙련과 직업교육훈련에 대한 공정한 접근이 노동자에게 중요한 이유는 그것이 고용안정, 임금인상, 승진, 노동의 인간화 등과 깊은 관련이 있기 때문이다. 호주 노조는 “직업교육훈련을 모든 노동자들이 당연히 향유해야 할 권리(Training is a right for all workers)”로서 인식하며 훈련에 대한 보편적 접근을 우선적 의제로 설정하였다. 기초적인 수준에서 최상의 수준까지 모든 노동자들은 구조화된 훈련(structured training)을 받을 권리가 있다.

두 번째, 호주 노조는 직무능력중심훈련(competency-based training : CBT)을 지향해 왔다.

CBT에 대해서는 교육적으로 너무 협소하고 지나치게 행태주의적이며 경제적 합리성 이념에 의거하고 있다는 등의 비판이 제기되기도 하였다.(Smith 1999 : 109) 하지만 노조가 볼 때, 성과와 실질적 능력을 중시하는 CBT는 무엇보다 직업교육훈련의 실제적 효과(practical effectiveness)을 극대화하는 방식이라는 점에서, 또한 노동자가 실질적으로 습득한 능력을 존중하고(사전학습인정) 학교교육과 직업훈련의 간극을 줄이며 그것을 통일적이고 유연한 체계로

묶어낼 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

세 번째, 호주 노동운동은 숙련 및 직업교육훈련의 사회적 인정과 통용성을 확보하는 제도와 장치를 마련하기 위해 노력했다.

직업교육훈련의 개혁과정에서 일부 경영자나 경영자단체는 숙련형성의 중요성에는 공감하면서도 그것의 기업특수적(firm-specific) 성격을 들어 기업별로 내부노동시장을 통해 훈련체제를 형성해 나갈 것을 주장하였다. 이 경우 숙련형성의 문제는 사실상 기업 내적인 문제가 되고 만다. 숙련의 기업특수적 성격을 강조하는 이들은 국가적인 숙련기준을 마련·적용하는데 있어서도 상대적으로 소극적인 태도를 보였다.<sup>73)</sup>

그러나 노동운동이 보기에 기업특수적 훈련체제를 구축하자는 주장은 숙련의 사회적 통용성을 가로막는다는 점에서 근본적으로 문제가 있다. 주객관적 조건에 따라 노동자가 다른 곳으로 옮기려 할 때 기존 직장에서 습득한 숙련이 사회적 통용성을 갖지 못한다면 이동은 여의치 않게 된다. 특히 오늘날과 같이 산업 및 기술구조의 변동이 급격한 상황 속에서 노동력의 유연한 이동과 재배치가 가능하기 위해서는 통용성 있는 숙련의 확보가 필요하다.

숙련의 사회적 인정과 통용성을 확보하기 위한 노동운동의 관심은 오늘날 노동자가 어떤 성격의 숙련을 확보하는 것이 필요한지에 대한 분석에서 잘 나타난다. 노동운동은 경영자들이 기업특수적

---

73) 호주경영협의회(Business Council of Australia : BCA)는 이런 류의 주장을 전개했던 대표적인 경영자단체이다. BCA는 호주산업협회(Confederation of Australian Industry : CAI)의 노선에 반대해 1983년 만들어진 경영자단체로서 주로 대기업의 이해를 대변하고 있다. BCA 주장의 내용과 그에 대한 비판으로는 Llyod(1991 : 124-7) 참조.

숙련에 주목하는 것과는 달리, 다양한 적응과 응용의 기초가 되는 ‘핵심적 일반숙련(core general skill)’의 중요성을 강조하고 있다. 전문화되고 특수화된 숙련의 의미를 전적으로 부정하는 것은 아니지만, 이것만으로는 역동적인 산업·기술환경에서 유연성과 적응력을 발휘하기가 힘들다. 숙련형성전략에서는 생애에 걸쳐 다양한 기술 및 작업환경에 유연하게 적응할 수 있는 능력인 핵심적 일반숙련을 확보하는 것이 매우 중요하다. 핵심숙련(core skill)과 전문화숙련(specialization skill)의 연계와 관련해 모든 직종에 공통적으로 필요한 핵심숙련은 국가적으로 결정하고 전문화숙련은 산업별로 결정하여 유기적인 통합을 도모하는 것이 바람직하다.<sup>74)</sup>

노동운동은 또한 CBT체제의 초석이라 할 수 있는 직무능력기준을 국가적인 차원에서 산업별로 설정하고 이에 기반해 일관된 자격제도를 구축함으로써 숙련과 훈련의 상호인정과 사회적 통용성을 제고시키고자 하였다. 직무능력기준을 기업특수적이 아니라 산업별로 설정함으로써 노동자의 숙련과 지식은 기업의 경계를 넘어 산업별로 통용성을 가질 수 있게 된다. 산업별 직무능력기준에 입각한 훈련이 체계화된 국가자격제도와 결합되어 노동자에게 자격이 부여될 때 노동자의 숙련과 지식은 사회적인 인정과 통용성을 공식적으로 확보하게 된다. 직업교육훈련체제의 개혁과정에서 국가적인 차원에서의 산업별 직무능력기준(national industry competency standard)의 설정과 이와 연결된 일관된 국가자격제도의 구축은 노동운동의 지속적 관심사항이며 요구였다.

네 번째, 노동운동은 직업훈련과 숙련형성을 경력구조 및 임금체

74) 핵심숙련과 전문화숙련의 개념 및 상호관계에 대해서는 Llyod(1991)의 130-7쪽, 특히 137쪽의 <그림 25>를 참조.

계의 발전과 연결시키려고 하였다.

지속적인 향상훈련과 평생학습을 경력경로(career path)와 연결시켜 실시함으로써 노동자가 자신의 잠재력을 충분히 발휘하도록 하고 숙련과 임금을 연동시키는 숙련급 체계를 구축함으로써 숙련향상에 따라 임금상승이 이루어질 수 있는 구조를 만들려고 했다. 이와 관련해 전국적인 숙련등급을 설계하고 그에 따라 임금을 연동시키는 방식의 개혁을 추진하였다.<sup>75)</sup>

마지막으로 노동운동은 숙련 및 직업교육훈련정책의 결정과 운영 과정에서 노조의 민주적 참여와 노사정 3자합의주의(tripartism)를 강력히 요구하였다. 이것은 모든 것을 국가가 주도하거나 반대로 시장에 맡겨버리려는 흐름들과 이중전선(二重戰線)을 형성하였다.

노동운동이 보기에 기존의 국가주도 직업교육훈련체제는 지나치게 관료적이고 비효율적으로 운영되며 수요자의 요구를 만족시키지 못해 왔기 때문에 근본적인 개혁이 필요하다. 그러나 반대로 시장에 전부 맡겨버리는 식의 개혁은 모든 사람들에게 사회적 통용성을 갖춘 숙련과 자격을 제공하자는 목표와 방향을 뒤흔드는 위험한 발상이다.

그렇기 때문에 노동운동은 한편으로 개혁과정에서 직업교육훈련체제의 관료주의와 비효율성에 대해 날카롭게 비판해 왔지만, 다른 한편으로 1996년 선거에서 승리한 보수연립정부가 직업교육훈련개혁을 추진하며 시장주도와 수요자 선택(user choice)을 일방적으로 강조할 때는 공공훈련기관을 약화시키며 민간에 모든 것을 맡기려는 움직임에 반대했다.<sup>76)77)</sup>

75) 호주에서의 숙련급 체계로의 전환문제에 대해서는 황덕순(1998) 참조.

76) 이에 대해서는 1997년 ACTU 총회의 「직업교육훈련에 대한 결

국가나 시장의 일방적 주도에 반대하면서 노동운동이 내세운 대안은 정책결정 및 운영과정 대한 노조의 민주적 참여와 노사정 3자 합의주의다. 노조의 참여와 합의주의의 정립을 통해 국가주도의 관료주의적 폐해를 극복하며 동시에 공공성과 형평성을 무시하는 시장의 문제를 지양하고자 하였다. 직무능력중심훈련(CBT)에서 핵심적인 직무능력기준을 산업별로 노사 양측으로 구성된 산업훈련자문기관(ITAB)에서 마련한 뒤 국가기관이 그것을 승인하는 방식은 3자 합의주의의 대표적인 경우라 할 수 있다.

### 3. 노조의 참가와 영향력

#### 1) 노조와 직업교육훈련개혁

노동자의 고용 및 근로조건을 개선하고 산업경쟁력을 강화하기 위해서는 직업교육훈련과 숙련형성체제를 반드시 개혁할 필요가 있다고 느꼈던 호주 노조는 1989년부터 본격화된 국가적 차원의 직업교육훈련개혁에 적극적으로 개입했다. 일반적으로 호주 직업교육훈련의 개혁을 분석한 많은 논문들은 개혁의 추동력이 정부와 노동운동으로부터 나왔다는 점에 동의하고 있다.(Smith 1999; Phillimore 1997 등)

이미 '사회적 합의'를 통해 노동당 정권과 정책적 협력을 해오던

---

의문(Vocational Education and Training Resolution」을 참조. 77) 국가와 시장에 대한 이중진선 설정의 문제가 결코 간단한 것은 아니다. 자칫 딜레마에 빠지기 쉬우며 정책적 혼선을 빚기도 한다. 이와 관련해서는 Phillimore(1997 : 45-6) 참조.

호주노총은 직업교육훈련개혁의 방안을 마련하는데 있어서도 각종 위원회와 정부기구에 대한 참여를 통해 영향력을 행사하였다. 근로 조건 개선 및 형평성에 더 초점을 둔 노동계와 경쟁력과 유연성을 좀 더 강조하는 정부 사이에 개혁방안과 관련해 부분적으로 이견을 보이기도 했지만 전반적인 개혁의 틀과 방향에 대해서는 거의 의견 일치를 보고 있었다. 직무능력을 중심으로 하는 훈련, 사회적 통용성을 제고하는 훈련 및 자격체계, 교육훈련에 대한 공정하고 유연한 접근기회 등 핵심적 사안에서 견해를 같이 했다.

호주 노동운동이 직업교육훈련개혁과정에서 중요한 역할을 했다는 것은 개혁의 지침이 된 정책보고서 작성과정에 노조가 깊숙이 관여했다는 사실에서도 확인할 수 있다. 호주에서는 1990년대 초반 직업교육훈련과 관련된 위원회에서 세 권의 보고서---Finn Report, Mayer Report, Carmichael Report<sup>78)</sup>---가 발간되었는데, 직업교육훈련체제의 문제점과 개혁방안을 구체적으로 제시한 이 보고서들은 개혁의 실질적인 지침이 되었다. 노동운동은 이 보고서가 준비·작성되는 과정에서 적지 않은 역할을 했다. 특히 호주직업인정훈련체계(Australian Vocational Certificate Training System)와 관련된 체계적인 내용을 제시해 개혁정책에 심대한 영향을 미친 카마이클 보고서는 금속노조 출신으로 호주노총의 사무처장을 역임했던 로리 카마이클(Laurie Carmichael)이 보고서작성위원회의 의장을 맡았으며 노동계 인사들이 상당한 영향력을 발휘했다.(Harvey 1999)

그렇다고 노동운동이 개혁의 진행상황과 노조의 참가정도에 충

---

78) 정식보고서의 명칭은 따로 있으나 통상 각 보고서 위원회의 의장 이름을 따라 이렇게 불린다. 보고서의 핵심적 내용에 대해서는 DEET(1998) 참조.



분히 만족했다고 보기는 힘들다. 개혁의 전반적인 방향과 내용에 대해서 노동운동은 공감하고 있었지만 그 진행과 실행방식에 대해서는 불만을 갖고 있었다. 국가기관들의 지나친 관료주의적 태도로 인해 개혁의 내용이 왜곡되거나 제대로 집행되지 않는 일이 종종 발생하였고 노동운동은 이에 대해 비판적 태도를 취했다. 또한 개혁과정에서 노사정 3자주의의 원칙이 철저히 지켜지지 않은 채 정부관료에 의해 주도되는 것에 대해서도 비판이 가해졌다.(Phillimore 1997 : 44)

전반적으로 볼 때, 1990년대 전반까지의 직업교육훈련 개혁과정에서 노조의 참여와 역할은 주목할 만한 것이었다고 할 수 있다. 노동운동은 숙련 및 직업교육훈련에 대한 관심과 정책을 바탕으로 노동당 정권과의 긴밀한 정책협력을 통해 개혁과정과 방향에 상당한 영향력을 행사했다.

그러나 1996년 선거에서 보수연합세력이 승리하면서 상황은 달라지고 있다. 신자유주의적 성향의 보수연립정권은 이제까지의 합의주의적 성격의 직업교육훈련개혁과는 달리 탈규제적이고 시장주도적인 개혁을 선호하고 있다. 수요자 선택이라는 이름으로 공공부문의 약화와 시장의 활성화를 도모하고 있으며, 자격과 훈련에서 기업의 자율성을 강조함으로써 산업별 직무능력기준에 의거한 훈련 및 자격체계의 의미를 퇴색시키고 있다. 신자유주의적 세력들은 노조를 직업교육훈련개혁의 '동반자'로 보기보다는 '방해물'로 생각하는 경향이 강하다. 이런 점에서 보수연립정권이 신자유주의적 노선을 고수하는 한 노조가 개혁과정에서 과거와 같은 영향력을 행사하는 것은 어려울 것으로 보인다.(Harvey 1999)

## 2) 노조의 참여기제와 영향력

직업교육훈련과 관련해 호주 노동운동은 어떤 참여기제를 갖고 있으며 얼마나 영향력을 행사하고 있는가? 국가, 산업, 기업 수준으로 구분해 볼 때 국가와 산업 수준에서는 참여통로를 확보하고 영향력을 행사해 왔던 데 비해 기업수준에서는 그것이 상대적으로 미약했던 것으로 보인다.

앞서 보았듯이, 국가적인 수준의 직업교육훈련개혁과정에서 노동운동은 노동당 정권과의 긴밀한 정책협력을 바탕으로 공식·비공식적으로 상당한 영향력을 행사하였다. 각종 위원회나 협의회에서의 노조의 발언권은 무게 있게 받아들여졌다. 그러나 신자유주의적인 보수연립정권의 출범 이후 합의주의는 퇴조하였고 노조의 영향력은 약화되었다. 현재는 호주직업교육훈련을 전체적으로 총괄하는 호주 국립훈련기관(ANTA)의 이사회에 호주노총의 대표자가 참여하여 직업교육훈련정책의 방향과 내용에 대해 의견을 개진하고 있다.<sup>79)</sup>

산업 차원에서 노조는 노사가 공동으로 참여하고 있는 산업훈련자문기관(ITAB)을 통해 영향력을 행사하고 있다. ITAB은 직업교육훈련에 대한 산업계(노,사)의 입장과 견해를 공식적으로 반영하기 위한 기구이다. ITAB의 가장 중요한 역할은 직무능력기준, 평가지침, 자격을 승인요소로, 학습전략, 평가자료, 전문가개발자료를 비승인요소로 포함하고 있는 훈련패키지(training package)를 개발하는 것이다. 등록된 훈련조직(RTO)이 국가적으로 인정된 자격을 발급하기 위해서는 훈련패키지에 들어 있는 내용에 의거해야 한다는 점

79) 현재 이사회는 의장을 포함해 7명으로 구성되어 있으며 노총의 사무처장인 빌 멘스필드(Bill Mansfield)가 이사로 참여하고 있다.

에서 훈련패키지는 호주의 직업교육훈련체제에서 중요한 의미를 갖고 있다. 훈련패키지는 기업별로 마련될 수도 있으나 산업별로 개발되는 것이 일반적이며 이 때 개발의 역할을 담당하는 것이 ITAB이다. ITAB의 이사회는 산업계 노사대표로 구성되어 있기 때문에 산업계의 상황과 요구를 잘 반영한 훈련패키지를 개발할 수 있다.<sup>80)</sup> 노조는 ITAB에 대한 참여를 통해 산업별로 훈련패키지를 개발하는데 영향력을 행사한다. ITAB을 통한 노조의 참여는 직업교육훈련에 대한 노동계의 가장 중요하고 대표적인 참여형태라고 할 수 있다.(Harvey 1999) ITAB은 전국ITAB과 주ITAB이 있는데 전국ITAB은 주ITAB네트워크와의 긴밀한 연계 속에 활동한다. 현재 전국ITAB은 모두 23개가 있으며, 주ITAB은 130개가 있다.

기업 차원에서의 노조의 영향력은 미약한 상태다. 훈련이 노사관계의 중요한 이슈로 강조되면서 작업장협약 안에 훈련 및 숙련관련 조항이 포함되는 경우가 늘어나긴 했으나 그 내면을 들여다보면 포괄적인 훈련협약으로 간주될 수 있는 것은 협약 중 1/6 정도에 불과하다. 대부분은 훈련문제를 국가적인 기준을 적극적으로 맞춰 나간다는 차원에서보다는 단지 작업장에서의 숙련활용의 유연성 증대 방안으로서 조망하고 있을 뿐이다.(Phillimore 1997 : 43-4) 훈련에 대한 기업 차원의 교섭과 협약체결의 중요성을 노동운동이 제기해 오긴 했으나 아직까지 실제적 성과는 미흡한 상태다. 무엇보다 경영자들의 무관심과 비협조를 일차적 원인으로 지적할 수 있겠으나

---

80) 통상 ITAB의 이사회는 노사 대표 동수로 구성되며 그 인원은 8-12명 정도다. ITAB의 필요재원은 ANTA를 통해 지급되는 정부보조금과 훈련패키지의 제공수익금 등으로 조성하고 있으나 최근 보수연립정권이 정부지원금을 삭감하면서 재정상의 어려움을 겪고 있다.

작업장에서의 노조의 교섭력과 적극적 활동의 결여라는 주체적 약점도 간과해서는 안 된다.<sup>81)</sup>

#### 4. 소결

지금까지 호주 노조와 숙련·직업교육훈련에 대해 살펴보았다.

1989년부터 본격화된 호주의 직업교육훈련개혁은 국가적인 차원에서 진행된 적극적인 개혁프로그램이었다. 이 개혁은 직무능력중심훈련, 사회적 통용성을 갖춘 자격·훈련체제, 참여 폭의 확대와 공정한 기회의 제공, 수요자 선택권의 강화와 유연한 전달체계 등 여러 면에서 상당히 새로운 내용을 담고 있었다.

전통적 ‘노동자주의’에서 ‘전략적 노조주의’로 노선을 선회하며 구조개혁에 대한 적극적 개입을 도모했던 호주 노동운동은 숙련 및 직업교육훈련정책을 운동의 핵심의제로 설정하며 각별한 관심을 기울여 왔다. 노동운동은 노동자의 고용 및 근로조건을 향상시키며 산업경쟁력을 강화시키기 위해서는 무엇보다 직업교육훈련의 개혁과 활성화를 통해 노동자의 숙련을 향상시키는 전략이 필요하다고 보았다. 호주 노동운동은 ‘모두를 위한 숙련’이라는 캐치프레이즈 아래 ‘연대적·포괄적 전략’을 추구하였고, 정책의 결정 및 운영과

---

81) 기업 차원에서의 훈련에 대한 노조의 효과를 분석한 한 논문(Kennedy et al. 1994)에 따르면, 훈련에 대한 노조의 긍정적 효과는 단순한 노조의 존재 여부에 기인한 것이 아니라 작업장에서의 노조의 적극적인 활동 여부에 의존하고 있다. 즉 작업장에서 노조가 적극적인 활동을 하는 경우 노조는 훈련에 긍정적인 효과를 미칠 수 있다.

정에서는 노조의 민주적 참여와 3자합의주의를 강력히 요구하였다.

노동당 정권과 긴밀한 정책적 협력을 해오던 시절에 노조는 개혁과정에 적극적으로 참여하면서 영향력을 행사하였다. 그러나 1996년 등장한 신자유주의적 보수연립정권이 합의주의가 아닌 시장주도적 개혁을 추진하면서 노조의 영향력은 약화되고 있다.

국가와 산업수준에서 노조는 비교적 강한 영향력을 발휘했던 데 비해 기업수준에서의 영향력은 미약했다. 훈련패키지를 개발하는 산업훈련자문기관(ITAB)은 직업교육훈련에 대한 노동계의 가장 대표적인 참여기구라고 할 수 있다.

문제는 기업차원에서의 분권화·개별화가 강화되며 시장주도적 개혁이 가속화되면서 직업교육훈련에 대한 국가·산업수준의 기준이나 조정마저 형해화 될 수 있다는 점이다. 시장과 기업자율이 강조되면서 산업별로 개발된 직무능력기준이나 훈련패키지가 개별기업 수준에서 효력과 의미를 상실할 수 있다. 특히 국가나 산업수준에서의 정책참가가 약화되고 있다는 점과 기업수준에서의 노조의 영향력이 미약하다는 점을 고려할 때, 노동운동이 본래 기대했던 직업교육훈련개혁의 의미가 왜곡되거나 퇴색될 위험성도 적지 않다. 이런 상황에 대해서는 호주 노동운동 역시 상당히 우려하고 있다.(Baddington 1999; Llyod 1999) 그렇다면 왜 이런 현상이 생겨나게 되었는가?

먼저 지적할 수 있는 것은 정치적 환경의 변화이다. 노조와의 긴밀한 정책협력을 가능하게 했던 노동당 정권이 노조에 적대적이고 시장을 신봉하는 보수연립정권으로 대체되었다는 점은 직업교육훈련개혁과 관련된 노조의 전략과 구도에 악영향을 미치고 있다.

두 번째는 노사관계 분권화의 속도가 너무 빨랐다는 점이다. 호

주 직업교육훈련개혁의 방향은 국가·산업적인 차원에서 훈련 및 자격제도의 통일적 기준과 원칙을 마련하자는 것이었다. 그런데 1980년대 후반 이후 호주 노사관계는 이미 분권화의 길을 걷고 있었다. ‘관리된 분권화(managed decentralization)’(Lansbury and Niland 1995)라고 하여 분권화의 방향과 내용이 다소 조정되긴 했지만, 분권화가 강력히 진행된 것은 사실이다. 직업교육훈련개혁과 동시에 진행된 노사관계의 분권화는 직업교육훈련에 대한 국가·산업적 차원의 기준과 원칙이 개별 기업에서 실질적 지침으로 구현·적용되는 것을 방해했다. 전체적인 개혁의 틀이 제대로 짜여져 개별기업의 지침으로 정착되기도 전에 이미 노사관계의 분권화가 너무 빨리 진행되어 전체적인 틀이 개별기업에서 별로 존중받지 못하는 상황이 벌어졌다. 호주 금속노련의 전문가의 말을 빌리면, “노동운동의 가장 큰 잘못은 분권화의 속도를 조율하지 못했다는 점이다. 직업교육훈련개혁의 시스템이 정착된 이후에 분권화가 진행되었더라면 사실상 기업수준에서 직업교육훈련개혁의 효과가 제대로 작동하지 않는 현재와 같은 상황을 막을 수 있었을 것이다.”(Lloyd 1999)

세 번째는 직업교육훈련개혁과 관련해 노동운동이 가졌던 의욕과 그들이 실제로 동원할 수 있었던 자원간의 불일치(mismatch)의 문제다. 노동운동은 직업교육훈련개혁의 청사진을 갖고 적극적으로 나섰다. 하지만 종종 현실의 벽에 부딪치며 좌절하였다. 특히 기업과 작업장수준에서는 부실한 프로그램, 경영자의 반대, 노조의 취약함 등이 결합되면서 별다른 성과를 거두지 못했다. 작업장에서의 노조활동이 침체된 상황 속에서 기업에 적극적인 직업교육훈련을 강제할 수 있는 수단이 없었다.(Phillimore 1997 : 46)

이런 한계는 근본적으로 노조의 조직적 힘이 뒷받침되지 않는 상황에서 노조가 기대했던 목표와 성과를 온전히 거두기 힘들었다는 것을 의미한다. 실제로 호주 노조운동은 1980년대 중반 이후 조직률이 거의 20% 가까이 저하되며 조직적 힘의 쇠락을 경험하였다.<sup>82)</sup> 전략적 노조주의를 표방하며 노조의 통합과 합리화를 통해 거대산별노조(super-unions)를 만들어내는 데는 성공했으나 작업장 수준에서의 노조 활성화에는 실패했다.<sup>83)</sup> 조직적 힘, 특히 그 일차적 근거라 할 수 있는 작업장에서의 노조의 동력이 약화되는 가운데 직업교육훈련과 관련된 의욕적 청사진을 현실로 구현해 내기는 힘들었다. 여기서 다시 한번 조직화된 힘이 뒷받침되지 않는 한 위력적인 정책참가가 현실화될 수 없다는 교훈을 확인하게 된다.<sup>84)</sup>

총괄해 볼 때, 숙련 및 직업교육훈련에 대한 호주 노조의 정책제시와 참가는 일정한 성과를 거두었으나 본래의 기대만큼 충분한 것

---

82) 호주 노조의 조직률은 1985에는 46%였으나 현재는 28% 수준에 머물고 있다.

83) 노동운동 일각에서는 전략적 노조주의가 일면적으로 거대산별노조의 구축전략만을 제시·추구했다고 비판하며 작업장 동력과 투쟁(workplace activism and militancy)을 통해 노동운동을 재 활성화시킬 것을 주장하고 있다.

84) 호주 노동운동이 최근 특히 역점을 두고 있는 부분이 조직화사업이다. 조직강화와 확대, 특히 작업장에서의 조직활성화에 대해 노조는 집중적으로 고민하고 있다. 이와 관련해 호주 노조는 1999년 4월과 5월 영국, 아일랜드, 미국, 캐나다에 노조대표단을 파견하여 각국의 노조들이 이 문제에 대해 어떻게 대응하고 있는지 조사한 뒤 보고서(unions@work---the challenge for unions in creating a just and fair society)를 냈다. 1987년 유럽을 시찰한 후 작성했던 『호주재건』 보고서가 미쳤던 영향을 상기하면, 이 보고서가 향후 호주 노동운동의 조직활동에 어떤 영향을 줄 것인지 사뭇 흥미롭다.

은 아니었다고 할 수 있다. 특히 신자유주의적 보수연립정권이 시장주도적 개혁을 가속화할 경우 개혁의 방향은 근본적으로 왜곡될 수도 있다.

그럼에도 불구하고 호주 노조의 정책제시와 참가를 폄하하는 것은 곤란하다. 비록 만족할 만한 성과를 거둔 것은 아니지만, 노조가 구조개혁에 적극적으로 개입하며 연대적·포괄적 숙련전략을 제시·추구한 것은 높이 평가할 만하다. 또한 노조가 참여하는 ITAB을 통해 산업별로 직무능력기준을 설정하는 방식 역시 주목할 만하다. 무엇보다 호주 노조의 전략적 선택과 정책적 실험은 전지구적 경쟁의 압박과 경영의 공세에 대해 노동운동 차원의 능동적 대안을 마련해 나가려고 했다는 점에서 유사한 상황에 처한 우리에게 시사하는 바가 크다.



## 제5장 맺음말

지금까지 숙련과 직업능력개발에 대한 노동운동의 전략적 개입이라는 문제와, 숙련과 직업능력개발에 대한 독일과 호주 노동운동의 전략, 정책, 참가에 대해 살펴보았다. 여기서는 먼저 본문의 내용을 요약정리한 뒤, 숙련과 직업능력개발에 대한 한국 노동운동의 전략적 개입의 필요성을 강조하는 것으로 매듭을 짓고자 한다.

노동운동은 다음과 같은 이유에서 숙련과 직업능력개발 문제에 대한 전략적 개입을 도모할 필요가 있다: ① 숙련과 직업능력개발은 노동자의 고용 및 근로조건 개선에 중요한 의미를 갖고 있다. ② 노동운동은 노동과 사회의 양극화를 가속화하는 유연화 공세의 파괴적 결과를 방지하기 위해 숙련과 직업능력개발 문제에 적극 개입할 필요가 있다. ③ 숙련과 직업능력개발에 대한 노조의 개입과 참가는 ‘시장의 실패’와 ‘국가의 실패’를 넘어설 수 있는 효과적인 수단이다.

숙련과 직업능력개발 문제에 접근함에 있어 노동운동은 몇 가지 사안들을 경계해야 한다: ① 노동운동은 숙련과 직업능력개발에서 노사의 공통의 이해만을 일방적으로 강조하는 합의모델의 이데올로기적 기능을 경계할 필요가 있다. ② 노동운동은 숙련과 직업능력개발에 대한 전략이 주변노동층을 배제한 채 핵심숙련노동층의 이해만을 대변하는 배타적·숙련포착모델로 오도되지 않도록 유의해야 한다. ③ 노동운동은 기존의 틀과 문제의식에만 안주하여 숙련 및 직업능력개발과 같은 새로운 의제형성에 소극적인 인습주의를 경계하고 타파해야 한다.

숙련과 직업능력개발에 대한 전략적 기본방향의 설정과 관련해 노동운동은 특히 다음 세 가지 점에 유의해야 한다: ① 노동운동은 숙련과 직업능력개발에 대한 연대적·포괄적 접근의 원칙을 굳건히 해야 한다. ② 노동운동은 숙련과 직업능력개발에서 시장과 국가의 실패를 극복하는 합리적 대안으로 노조의 민주적 참여와 노사정 3자합의에 기초한 정책결정 및 집행을 요구해야 한다. ③ 노동운동은 숙련과 직업능력개발에 대한 전략적 개입에 있어 정부 및 경영자와의 관계설정을 ‘합의모델’이 아니라 ‘갈등적 협력모델’에 입각해 구축할 필요가 있다.

경영의 유연화 공세와 관련해 서구의 노조는 1980년대 후반 이후 직업능력개발과 숙련향상을 노동운동의 핵심의제로 설정하며 대응하기 시작했다. ‘숙련지향적 노조주의’ 또는 ‘숙련지향적 전략’이라고도 불리는 서구 노동운동의 새로운 전략은 직업능력개발을 통해 노동자의 숙련수준을 향상시키고 고숙련노동력이 책임적 자율성을 갖고 일할 수 있는 유연한 작업조직을 구축함으로써, 노동자의 고용 및 근로조건을 향상시키며 동시에 유연성과 경쟁력도 확보하고자 한 것이다. 본문에서는 독일과 호주의 노동운동을 숙련지향적 전략을 추구한 전형적인 사례로서 검토하였다.

독일 노조는 자본의 합리화전략과 공격적인 숙련압박정책에 맞서 노동친화적인 숙련화정책을 추구하였다. 노동친화적 숙련화정책은 기술변화의 부정적인 영향에 대한 저항과 노동보호로부터 출발하여 기술발전의 사회적 형성과 노동조직화에 대한 적극적인 개입으로 발전한 독일 노동운동의 정책적 산물이다. 숙련화정책의 노동자보호기능은 숙련상실의 위험을 줄이고 노동력의 판매조건을 향상시키는데 의의가 있으며, 노동형성기능은 기업의 합리화과정에 대

한 실질적 대안을 제시하는 동시에 노동자이해에 기반한 기술발전과 노동형성의 길을 여는데 그 의미가 있다. 숙련화정책이 추구하는 노동보호 및 노동형성 기능은 기업조직에 존재하는 위계적인 분업구조와 형태에서는 불가능하다. 그래서 노조는 노동친화적인 숙련화정책을 실제화하기 위해 기업 내에서 공동결정권을 확대하는 동시에 노동조건에 대한 자주적 결정이 가능한 노동현장을 만들기 위한 다양한 기업대응정책을 개발하고 있다.

독일 노조는 노동자의 숙련향상을 위해서 제공되는 기업의 직업교육 및 숙련형성에 대해 다음과 같은 기본원칙을 갖고 대응하고 있다: ① 노동자의 숙련화기회가 기업의 일방적인 인사관리에 의해서 결정되어서는 안 된다. ② 노동과정 자체가 노동친화적인 숙련화과정이어야 한다. ③ 노동자의 숙련화는 그에 상응하는 보상조치와 결합되어야 한다. ④ 노동자의 숙련화는 특정한 직무영역에 한정되어서는 안 된다. ⑤ 노동자의 숙련화는 평생학습의 관점에서 구성되어야 한다.

이러한 원칙에 입각한 노조의 숙련화정책은 다음과 같은 노동자능력을 향상시키는데 중점을 두고 있다. ① 노동자의 숙련화는 노동과정의 형성능력을 향상시켜야 한다. ② 노동자의 숙련화는 그들의 행위능력을 신장시켜야 한다. ③ 노동자의 숙련화는 문제해결능력을 향상시켜야 한다. ④ 노동자의 숙련화는 참여능력을 길러주어야 한다.

호주 노조는 1980년대 후반 '전략적 노조주의'로 노선을 선회하며 숙련과 직업교육훈련정책을 운동의 핵심의제로 설정하고 그에 대해 각별한 관심을 기울여 왔다. 호주 노조는 숙련과 직업교육훈련분야에서 다음과 같은 전략과 정책을 추구해 왔다: ① 노조는 숙련과

직업교육훈련에서 ‘연대적·포괄적 전략’을 추구하였다. 노조의 전략은 ‘모두를 위한 숙련’이라는 캐치프레이즈 속에 압축적으로 나타나 있다. ② 호주 노조는 직업능력중심훈련(CBT)을 지향해 왔다. ③ 노조는 숙련 및 직업교육훈련의 사회적 인정과 통용성을 확보하는 제도와 장치를 마련하기 위해 노력했다. 노조는 경영자들이 기업특수적 숙련에 주목하는 것과는 달리 핵심적 일반숙련의 중요성을 강조했다. 노조는 또한 직업능력기준을 국가적인 차원에서 산업별로 설정하고 이에 기반해 일관된 자격제도를 구축함으로써 숙련과 훈련의 상호 인정과 사회적 통용성을 제고시키고자 하였다. ④ 노조는 직업훈련과 숙련형성을 경력구조 및 임금체계의 발전과 연결시키려고 하였다. ⑤ 노동운동은 숙련 및 직업교육훈련정책의 결정과 운영과정에서 노조의 민주적 참여와 노사정 3자합의주의를 강력히 요구하였다.

호주 노조는 1989년부터 본격화된 국가적 차원의 직업교육훈련 개혁에 적극적으로 개입했다. 노동운동은 숙련 및 직업교육훈련에 대한 관심과 정책을 바탕으로 노동당 정권과의 긴밀한 정책협력을 통해 개혁과정과 방향에 상당한 영향력을 행사했다. 그러나 1996년 등장한 신자유주의적 보수연립정권이 합의주의가 아닌 시장주도적 개혁을 추진하면서 노조의 영향력은 약화되고 있다.

호주에서는 직업교육훈련에 대한 노조의 참가와 관련해 산업훈련자문기관(ITAB)을 특히 주목할 필요가 있다. ITAB은 직업교육훈련에 대한 산업계(노,사)의 입장과 견해를 공식적으로 반영하기 위한 기구이다. ITAB의 가장 중요한 역할은 직업능력기준, 평가지침, 자격을 승인요소로, 학습전략, 평가자료, 전문가개발자료를 비승인요소로 포함하고 있는 훈련패키지를 개발하는 것이다. 등록된 훈

련조직(RTO)이 국가적으로 인정된 자격을 발급하기 위해서는 훈련 패키지에 들어 있는 내용에 의거해야 한다는 점에서 훈련패키지는 호주의 직업교육훈련체제에서 중요한 의미를 갖고 있다. 훈련패키지는 기업별로 마련될 수도 있으나 산업별로 개발되는 것이 일반적이며 이 때 개발의 역할을 담당하는 것이 ITAB이다. ITAB의 이사회는 산업계 노사대표로 구성되어 있기 때문에 산업계의 상황과 요구를 잘 반영한 훈련패키지를 개발할 수 있다. 노조는 ITAB에 대한 참여를 통해 산업별로 훈련패키지를 개발하는데 영향력을 행사한다.

이와 같이 서구의 노조가 1980년대 후반 이후 숙련과 직업능력 개발을 운동의 새로운 핵심의제로 설정하고 전략과 정책을 수립하며 제도적 참가를 지향해 왔던 데 비해, 숙련과 직업능력개발에 대한 한국 노동운동 내의 논의는 매우 빈약한 상태에 머물러 있다. 경영의 능력주의적 임금체계 재편 움직임과 관련해 숙련급 체계를 노동운동의 대안으로 모색할 필요가 있다는 논의나 노동의 인간화·산업민주주의와 관련해 숙련과 직업능력개발을 주목할 필요가 있다는 주장(강신준 1996; 이민영 1997; 이민영·김영두 1998)이 부분적으로 제기되긴 했지만, 모두 숙련과 직업능력개발에 대한 본격적인 논의라고 보기는 힘들고 또한 노동운동 내의 과급력도 미약했다. 물론 이런 상황은 한국 노동운동이 걸어왔던 고난의 세월을 상기할 때 일면 이해가 되기도 한다. 노동에 적대적인 국가와 자본의 지속적인 탄압을 받으며 그에 대한 생존권 차원의 투쟁을 전개하는데도 여념이 없던 한국 노동운동의 상황을 고려할 때 숙련 및 직업능력개발과 같은 새로운 이슈에 대한 전략과 정책을 주문하는 것이 어찌면 배부른(?) 소리처럼 들릴 수도 있다.

그러나 우리가 이미 보았듯이, 숙련과 직업능력개발은 노동운동이 더 이상 소홀히 할 수 없는 주제가 되고 있다. 숙련과 직업능력개발은 파국적 상황을 초래하는 경영의 유연화 공세에 대한 노동운동의 ‘공격적’ 방어수단이며 노동의 인간화를 추구해 가는데 필요한 매개수단이다. 1990년대 내내 한국 노동운동은 ‘현장관리체제의 확립과 유연성의 제고’를 내세운 기업의 신경영전략의 공세에 맞서 치열한 투쟁을 전개해 왔다. 하지만 많은 이들이 느끼는 것처럼, 전략적 대안의 무기가 부재한 상황 속에서 수세적·부정적(否定的) 대응만으로는 일정 수준을 넘어서기 힘들며 지속적이고 장기적인 대응이 어려운 것이 현실이다.<sup>85)</sup> 이런 점에서 숙련과 직업능력개발은 노동운동이 보다 많은 관심을 기울여야 될 부문임에 틀림없다. 한국 노동운동도 이제는 숙련과 직업능력개발에 대한 ‘전략적 개입’을 본격적으로 시작할 필요가 있다.

---

85) 1987년 이후의 기업의 신경영전략에 대한 분석, 노조의 대응과 활동에 대한 평가, 노동의 대응과 활동 방향에 대한 모색에 대해서는 이호창(1999) 참조.

## 〈참고문헌〉

### 1. 국내문헌

- 강석재·이호창(1993), 「변화의 방향과 대응의 방향」, 『경제와 사회』 19호.
- 강순희·홍성호(1998), 『호주·뉴질랜드의 직업교육훈련체제 개혁과 시사점』, 한국노동연구원.
- 강신준(1996), “신임금제도에 대응하는 노동조합의 대안적 임금체계”, 『산업노동연구』 1권 2호.
- 박영범(1989), 『호주경제의 구조조정과 노동조합』, 한국노동연구원.
- 윤효원(1999), “전략적 조합주의, 21세기 호주 노동운동 노선”, 한국노동사회연구소 편, 『전략적 개입』.
- 이민영(1997), “노동의 인간화, 한국 노동조합운동의 전략적 과제”, 박준식 외, 『노동의 인간화』 한국노동사회연구소.
- 이민영, 김영두(1998), “임금체계 변화와 노동조합의 대응 방향”, 강신준 외 『노동조합과 임금체계』, 한국노동사회연구소.
- 이장원(1998), “성공적 사회적 합의와 지속적 경제위기: 호주의 국가와 노동관계”, 최영기·이장원 편저, 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲.
- 이호창(1999), 『작업장 재편과 노조의 전략』, 한국노총중앙연구원.
- 한국산업인력관리공단(1996), 『독일의 직업교육훈련』.
- 황덕순(1998), “호주의 임금체계 변화”, 『노동조합과 임금체계』, 한국노동사회연구소.

## 2. 영어문헌

ACTU 대회결의문(1989 - 1997)

ACTU(1994), *Unions 2001 : A Blueprint for Trade Union Activism.*

ACTU(1996), *Skills for All---A Union Guide to Australian Vocational Training.*

ACTU(1997), *Skills for All.*

ACTU(1998), *Questions and Answer Guide for International Visitors.*

ACTU(1999), *Unions@Work : the Challenge for Unions in Creating a Just and Fair Society.*

ACTU/TDC(1987), *Australia Reconstructed : A Report by the Mission Members to the ACTU and the TDC, AGPS.*

ANTA(1998), *Australia's National Strategy for Vocational Education and Training 1998 -2003.*

ANTA(1999), *Process for Training Package Development.*

Atkinson, John(1988), "Recent Changes in the Internal Labour Market Structure in the UK", W. Buitelaar ed., *Technology and Work*, Avebury.

Biddington, Jill(1999) 면답자 : 이호창(1999.10.25) (National Union Education Officer, TUTA)

Booth, Alison and Dennis Snower eds.(1996), *Acquiring skills : Market failures, their symptoms and policy responses*, Cambridge University Press.



- Crouch, Colin(1997), “Skills-based Full Employment : the Latest Philosopher's Stone”, *British Journal of Industrial Relations* 35 : 3.
- Crouch, Colin, David Finegold and Mari Sako, *Are Skills the Answer?*, Oxford University Press.
- Department of Employment, Education and Training(DEET)(1998), “Australia”, *Pathways and Participation in Vocational and Technical Education and Training*, OECD.
- Dundon, Tony and Dave Eva(1998), “Trade Unions and Bargaining for Skills”, *Employee Relations* 20 : 1.  
*EIROOnline* April 1998 “Collective bargaining and continuing vocational training in Europe”.
- Finegold, David(1996), “Market failure and government failure in skills investment” in Booth and Snower eds.(1996)
- Gadiel, Michael(1999) 면담자 : 이호창(1999.10.25) (Executive Assistant, Labor Council of New South Wales).
- Green, Francis(1997), “Discussion”, *British Journal of Industrial Relations*, 35 : 3.
- Harvey, Keith(1999) 면담자 : 이호창(1999.10.20) (Industrial Officer, Australian Services Union).
- Kellie, Deborah(1999), “The Australina Way : Competency-Based Training in the Corporate Sector”, *International Journal of Training and Development* 3 : 2
- Kennedy, Sean, Robert Drago, Judith Sloan and Mark

- Wooden(1994), “The Effect of Trade Unions on the Provision of Training : Australia Evidence”, *British Journal of Industrial Relations* 32 : 4
- Lansbury, Russell and John Niland(1995), “Managed Decentralization? Recent Trends in Australian Industrial Relations and Human Resource Policies”, in Richard Locke, Thomas Kochan, and Michael Piore eds. *Employment Relations in a Changing World Economy*, MIT Press.
- Lloyd, Chris(1991), “Redefining Workplace Politics : The Role of Skill Formation”, in Peter Ewer et al. *Politics and the Accord*, Pluto Press.
- Lloyd, Chris(1999) 면담자 : 이호창(1999.10.26)(Australian Manufacturing Workers Union).
- Mahnkopf, Birgit(1992), “The 'Skill-oriented' Strategies of German Trade Unions : Their Impact on Efficiency and Equality Objectives”, *British Journal of Industrial Relations* 30 : 1.
- Mathews, John(1993), “The industrial relations of skill formation”, *The International Journal of Human Resource Management* 4 : 3.
- Murray, R.(1988), 「포드주의와 포스트 포드주의」, 강석재, 이호창 편(1993), 『생산혁신과 노동의 변화』, 새길.
- Parker, Mike and Nancy Jackson(1994), “Training is Never Neutral”, in Mike Parker and Jane Slauhter eds, *Working*

*Smart*, A Labor Notes Book.

Phillimore, John(1997), "Trade Unions and the National Training Reform Agenda in Australia, 1983-1996", *International Journal of Training and Development* 1 : 1.

Rainbird, Helen(1990). *Training Matters : Union Perspectives on Industrial Restructuring and Training*, Basil Blackwell.

Rainbird, Helen and Catherine Vincent(1996), "Training : a New Item on the Bargaining Agenda", in P. Leisink, J. V. Leepmut, J. Vilrokk eds, *The Challenges to Trade Unions in Europe : Innovation or Adaptation*, Edward Elgar.

Smith, Erica(1999), "Ten Years of Competency-Based Training : the Experience of Accredited Training Providers in Australia", *International Journal of Training and Development* 3 : 2.

Smith, Erica and J. Keating(1997), *Making Sense of Training Reform and Competency-Based Training*, Social Science Press.

Snower, Dennis(1996), "The low-skill, bad-job trap", in Booth and Snower eds(1996).

Streeck, Wolfgang(1989), "Skills and the Limits of Neo-Liberalism : The Enterprise of the Future as a place of Learning", *Work, Employment & Society* 3.

Streeck, Wolfgang(1992), "Training and the New Industrial Relations : a Strategic Role for Unions?", in Marino

Regini ed. *The Future of Labour Movements*, SAGE.

[http : //www.anta.gov.au](http://www.anta.gov.au)(ANTA homepage)

### 3. 독일어문헌

Alt, Christal Hg.(1994), *Berufliche Weiterbildung in Deutschland - Strukturen und Entwicklungen*.

Baethge, Martin(1992), “Die vielfältigen Widersprüche beruflicher Weiterbildung”, *WSI-Mitteilungen*, Heft 6.

Baethge, Martin(1999), “Glanz und Elend des deutschen Korporatismus in der Berufsbildung”, *WSI-Mitteilungen*, Heft 8.

Bahn Müller Reinhard Hg.(1995), “Betriebliche Weiterbildung in der Metallindustrie : Zum Einfluß kollektiv-rechtlicher Arrangements”, Klaus Semlinger Hg., *Betriebliche Modernisierung in personeller Erneuerung*, Edition Sigma.

Becker, Ludwig(1990), “Mitbestimmung bei der Aus- und Weiterbildung”, *Betriebsverfassung*, Oktober.

Bispinck, Reinhard(1992), “Qualifikation und Qualifizierung in Tarifverträgen”, *WSI-Mitteilungen*, Heft 6.

Buechter, Karin(1999), “Zehn Regeln zur Ermittlung von Qualifikationsbedarf”, *Gewerkschaftliche Bildungspolitik*, Heft 3/4, DGB.

Bundesanstalt für Arbeit(1991), *Amtliche Nachrichten der BA*,

Sonderheft.

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft(1999),  
*Berufsbildungsbericht.*

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände(1989),  
*Ziele, Nutzen, Verantwortung und Finanzierung betrieblicher Weiterbildung.*

Ehrke, Michael & Otto Semmler(1992), “Berufliche Bildung”,  
*Gewerkschaftsjahrbuch.*

*Frankfurter Rundschau*, 1999, Oktober/21.

Hans-Böckler-Stiftung & IG Metall Hg.(1992), *Lean Production.*

Heidemann, Winfried Hg.(1994), *Sozialer Dialog und Weiterbildung in Europa : Neue Herausforderungen für die Gewerkschaft*, Edition Sigma.

IG Metall Vorstand(1986), *Qualifizierungspolitik und Arbeitnehmerinteressen.*

IG Metall Vorstand(1988), *Qualifizierungsmaßnahmen in der Produktion : Eine Orientierungshilfe für Betriebsräte.*

IG Metall Vorstand(1993), *Standortvorteil Qualifikation-wie lange noch? : Thesen und Vorschläge der IG Metall zur Verbesserung des Standortfaktors Qualifikation.*

Lübke, O.(1992), “Die Rolle der Sozialparteien im Berufsbildungssystem”, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, Nr. 21-2.

Mahnkopf, Birgit(1989), *Gewerkschaftspolitik und Weiterbildung*, Okt. WZB.

- Münch, Joachim(1994), *Das Berufsbildungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*.
- Porter, Michael(1991), *Nationale Wettbewerbsvorteile*, München.
- Sadowski, Sadowski(1993), *Vertragliche Regelungen zur betrieblichen Weiterbildung in Deutschland*.
- Schlaffke, W.(1990), "Tendenzen betrieblicher Weiterbildung", *Personalwirtschaft*.
- Sengenberger, Werner(1987), *Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten*.

[저자 약력 및 논문]

• 이 호 창

연세대 경영학과 졸업  
연세대 사회학과 박사  
일본 立教대 사회학부 박사후기과정(1995-1997)  
현, 한국노총 중앙연구원 부원장

【주요논문】

『노동조합교육의 현황과 과제』 1998  
『고용정책·고용보험제도와 노조의 참여』 (공저) 1999  
『일본의 직업능력개발정책의 변화와 현황』 1999  
『작업장 재편과 노조의 대응방향』 1999  
『종업원 지주제의 문제점과 개혁방안』 1999

• 이 상 호

연세대 경영학과 졸업  
연세대 경제학과 석사  
베를린 자유대학 경제학 박사과정

노총연구원 연구서 61

---

노동운동과 숙련·직업능력 개발

---

1999년 12월 21일 인쇄	
1999년 12월 24일 발행	
발행인	朴仁相
발행처	<b>한국노동조합총연맹</b>
주소	서울시 영등포구 여의도동 35번지 (代) 02-782 -3884
등록	81. 8. 21 (13-31호)
인쇄	삼영 (代) 02-2279-6292

가격 : 5,000원