

성 과 보 고 서

---

# 학습-고용-복지의 순환적 평생학습 방안 연구

---

- 해외의 사례를 중심으로 -

2016년 12월

행정4급 김 정 호

# 국외훈련 개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관 : 아시안보건복지센터  
(Asian Health & Service Center)
3. 훈련분야 : 도시행정
4. 훈련기간 : 2015. 1. 2 ~ 2017. 1. 1

# 차 례

I. 서론 .....	1
II. 학습-고용-복지 정책연계의 필요성 .....	3
1. 환경변화와 사회적 배제 .....	3
2. 학습-고용-복지 정책연계의 필요성 .....	5
3. 학습-고용-복지 정책연계의 유형 .....	7
III. 미국의 학습-고용-복지 정책연계 사례 .....	8
1. 미국의 학습-고용-복지 정책연계의 발전과정 .....	8
2. 미국의 인력혁신 및 기회법(WIOA) 프로그램 .....	14
3. 미국의 학습-고용-복지 정책연계의 추진체계 .....	20
IV. 유럽 각국의 학습-고용-복지 정책연계 사례 .....	28
1. 영국의 학습-고용-복지 정책연계 .....	28
2. 스웨덴의 학습-고용-복지 정책연계 .....	33
3. 덴마크의 학습-고용-복지 정책연계 .....	40
V. 정책적 시사점 .....	47
1. 우리나라의 학습-고용-복지 정책연계 실태 .....	47
2. 정책적 시사점 .....	48
참고문헌 .....	53

# 학습고용복지의 순환적 평생학습방안 연구

- 해외의 사례를 중심으로 -

행정4급 김 정 호

## I. 서 론

오늘날 기술과 지식의 발전은 과거에는 경험하지 못했던 사회적 변화를 가져왔고, 이에 대한 새로운 대응이 필요하게 되었다. 학습의 측면에서 그 예를 들어보면 정보통신기술의 발전은 지식사회의 도래를 초래하였고, 이에 따라 기존의 학령기 학생들을 대상으로 한 학교교육만으로는 이러한 급속한 변화에 대응할 수 없게 되었다. 따라서 교육의 대상과 시기가 확대되고 그 범위도 다양화되는 등 기존의 교육의 경계를 넘어 지금은 전 생애에 걸친 학습으로 교육의 영역이 확장되었으며, 이러한 평생학습의 개념은 급격한 사회변화와 함께 시간이 지날수록 점점 더 중요성을 더해가고 있는 상황이다.

기존의 학교교육은 산업화에서 요구했던 인적자원을 양성하고 공급하는 데에는 많은 기여를 해 왔지만 지식의 내구연한이 급속히 줄어들고 지식의 생산주기가 점점 짧아지는 21세기 지식사회에서는 특정 시기의 특정 연령층을 대상으로 한정하는 학교교육만으로는 과학기술의 발달로 인한 급격한 사회변화가 필요로 하는 시대적 요구에 더 이상 부응할 수 없게 되었다. 따라서 급변하는 현대사회에 적응하면서 인간적인 삶을 영위하기 위해서는 언제, 어디서나, 누구나, 누구에게나, 무엇이든, 어떤 방식으로든 배움을 주고받는<sup>1)</sup> 평생에 걸친 학습을 하지 않으면 안되는 시대에 접어들게 된 것이다.

또한 경제적인 측면에서 보면 세계적으로 유례없이 우리가 단기간 내에 극복했다고는 하지만 1997년 IMF 외환위기를 겪으면서 기업들

1) 최운실, OECD 평생교육 실현전략의 생애 진로교육적 함의, 평생교육학연구 7(1), 2001, pp. 165-188

의 혹독한 구조조정 실시와 이에 따른 대규모 실직사태가 발생하였고, 이로 말미암아 실업률 증가와 함께 노동시장에 있어서는 안정성보다 유연성이 더 강조되면서 비정규직을 양산하는 결과를 낳게 되어 사회 양극화 현상을 가속화하게 되었다.

이에 더하여 저출산 추세의 지속과 급격한 고령화의 진행 등 인구 구조의 변화는 경제와 사회구조의 변화를 가져와 이에 대한 적응의 문제도 발생시키게 된다. 통계청에 의하면 우리나라의 2015년 합계출산율<sup>2)</sup>은 1.24로 OECD 평균인 1.68에 한참 못 미치고 있으며, OECD 34개 회원국 중 최하위인 포르투갈(1.23)에 이어 33위를 기록하고 있는 수준<sup>3)</sup>이다. 또한 2015년 65세 이상 고령인구는 전체 인구의 13.2%인 657만 명으로 2010년 536만 명(11%)에 비해 2.2%p 증가한 약 121만 명이 증가<sup>4)</sup> 하였다. 이를 1985년과 비교해보면 0세부터 14세 사이의 유소년 인구는 1985년 1,209만 명에서 2015년 691만 명으로 무려 518만 명이 감소하였고, 65세 이상 고령인구는 1985년 175만 명에서 2015년에는 657만 명으로 폭발적으로 증가하여 저출산·고령화 현상이 급속히 진행되고 있음을 통계적으로도 확인할 수 있다. 이러한 급속한 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화는 노동력 감소, 산업인력의 고령화를 가져와 성장률의 하락과 국민의 삶의 질을 저하시키게 된다. 국회 예산정책처<sup>5)</sup>에 따르면 2016년부터 2020년까지 5년의 기간 중 우리나라의 실질GDP성장률은 연평균 2.9% 수준을 나타낼 것으로 예상하여 이보단 앞선 직전 5년간(2011~2015년)의 실질GDP성장률 3.0%에 비해 낮아질 것으로 전망<sup>6)</sup>하면서 여러 가지 요인을 열거하고 있는데, 그 중요한 요인 중 하나로 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화를 거론하고 있다.

이와 같이 우리사회가 직면하고 있는 급격한 환경변화는 여러 가지 도전과제를 제시하고 있는데, 이를 해결하기 위한 방법으로 평생 학습의 역할을 재조명해 볼 필요가 있다. 다시 말하면 지식기반사회가

2) 합계출산율은 국가별 출산력 수준을 비교하는데 이용되는 주요 지표로서 한 여성이 평생 동안 낳을 수 있는 자녀의 수를 나타낸다.

3) 통계청 보도자료, 2015년 출생 통계(확정), 2016. 8. 24

4) 통계청 보도자료, 2015년 인구주택총조사 전수집계결과, 2016. 9. 7

5) 국회, 2017년 및 중기 경제전망, 국회예산정책처, pp. 99-100

6) 2001~2005년 5년간의 실질GDP성장률은 4.7%, 2006~2010년 5년간의 실질GDP성장률은 4.1%로 우리나라의 실질GDP성장률이 급속히 감소하고 있음을 알 수 있다.

도래하면서 경제구조도 지식기반경제로 전환함에 따라 일자리 창출효과가 낮은 지식서비스 산업들이 발달하는 반면에 일자리 창출효과가 뛰어난 제조업의 발달은 상대적으로 저조하게 되었다. 이와 더불어 제조업의 자동화, 기계화가 가속화되고 이에 따라 인간의 노동력을 투입해야 하는 일자리는 감소하면서 잠재성장률은 점차 둔화되고 있는 실정이다.<sup>7)</sup> 또한 잠재성장률의 하락은 다시 일자리의 감소로 이어져 비정규직 일자리를 양산하게 되고, 이는 소득격차를 확대시켜 경제적 양극화를 초래하게 되는데 앞서 언급한 인구구조의 변화는 이를 더욱 가속화시키고 있다. 따라서 환경변화로 인한 사회양극화의 극복은 사회통합을 이루기 위한 전제로서 매우 중요한 정책과제로 대두되고 있으며, 오늘날 대부분의 국가들은 사회통합을 위한 다양한 정책수단들을 동원하고 있는데 다양한 정책수단들 중의 하나로 평생학습이 대두되고 있다. 특히 유럽의 국가들은 소득분배라는 기존의 복지로부터 취업교육의 강화를 통해 국민의 자활능력을 향상시키는 학습, 고용, 복지를 연계하는 방안을 통해 사회양극화를 해소하기 위한 정책들을 실시하고 있다.

여기서는 최근 환경변화에 기인한 사회양극화와 이로 인한 소외계층의 문제를 사회적 배제의 개념으로 조명해보고, 이의 해소를 위한 정책수단으로서 학습이 고용 및 복지와 어떻게 연계되어 왔는지를 해외의 각국의 사례를 살펴봄으로써 우리나라에 시사하는 바를 고찰해보고자 한다.

## II. 학습-고용-복지 정책연계의 필요성

### 1. 환경변화와 사회적 배제

우리나라는 1997년 경제위기 이후 이를 극복하기 위한 과정에서 산업의 구조조정으로 노동시장의 유연성이 확대되어 비정규직 근로자와 청년실업이 증가하는 경제구조의 변화를 겪었다. 여기에 저출산·고

7) 나일주 외, 교육-고용-복지 연계 시스템 구축 방안 연구(III), 서울대학교 교육연구소 한국인적자원연구센터, pp. 13-14, 2008

평화로 대표되는 인구구조의 변화로 인한 잠재성장률의 저하와 함께 지식기반 경제의 도래로 노동집약적인 제조업에서 상대적으로 일자리 창출효과가 미미한 지식서비스 산업으로 산업의 중심이 이전하는 사회경제적 변화가 더해져 경제·교육 등 사회의 각 영역에서 양극화는 가속화되고 있다. 이러한 사회·경제적 양극화가 심화되는 상황에서는 경제적 결핍의 정도에 의해 구분하였던 기존의 사회적 취약계층에 대한 이해를 보다 광범위하게 보아야 할 필요성이 대두된다. 즉, 물질적 측면뿐만 아니라 교육, 사회적 네트워크, 정보에의 접근성 등 다양한 요인의 충족여부를 고려하여 사회적 취약계층을 다루어야 할 필요가 있는 것이다. 이와 관련된 것이 최근 여러 나라에서 정책의제로 다루어지고 있는 사회적 배제의 개념이다.

사회적 배제는 유럽에서는 널리 쓰이는 용어로서 프랑스에서 처음 사용<sup>8)</sup>되었는데, 사회의 주변부에서 사회적 불이익을 받는 집단을 지칭한다. 즉, 어떤 사회의 개인이 특정 집단 내의 사회적 통합에 기본이 되면서도 다른 집단의 구성원들이 통상적으로 누릴 수 있는 주택, 고용, 의료, 사회적 참여와 같은 다양한 권리, 기회 및 자원들로부터 체계적으로 소외되어 있는 상태<sup>9)</sup>를 말한다. 따라서 사회적 배제의 개념 하에서는 소득 분배를 통해 빈곤을 타파하려는 전통적인 복지 개념으로부터 경제적 결핍뿐만 아니라 각종 사회적 자원에 대한 제약으로 인해 사회의 구성원으로서 조화롭게 생활하기에 곤란을 겪고 있는 계층을 사회에 통합시키는 복지에 대한 새로운 접근을 통해 사회적 취약계층을 다루어야 한다. 사회적 배제는 모든 사회구성원이 사회적 출신 성분, 성별이나 인종 등에 관계없이 완전히 사회에 참여할 수 있고, 사회의 복지를 공유할 수 있는 사회적 포용과 비교하여 논의되는데, 정치적 참여 권리의 부정, 노동시장에서의 차별, 신분에 따른 사회적 혜택의 차별, 계층·성·인종에 의한 차별, 교육의 기회 불균등 등을 사회적 배제의 특징이라 할 수 있다. 이러한 사회적 배제의 주된 요인은 빈약한 교육, 기술부족, 시대에 뒤떨어진 지식 등이며, 미숙련직, 소수민족, 실업자, 저소득층 등 다양한 범주에 걸쳐져 있다.<sup>10)</sup>

---

8) Hilary Silver, Social Exclusion and Social Solidarity, International Labour Review 133, nos. 5-6, pp. 531-78, 1994

9) 위키피디아

사회적 배제에 해당되는 집단은 사회적으로 유용한 자원이나 서비스에의 접근이 제약되고 이는 사회통합을 저해하게 된다. 우리나라의 경우 최근의 급격한 환경변화로 인한 저성장 기조의 지속은 경제적·사회양극화를 심화시켜 국민의 삶의 질을 저하시키므로 이에 대한 새로운 대응을 필요로 하고 있다. 즉, 사회적 취약계층을 대상으로 기존의 단순 수혜적 관점에서 실시되어 온 분배 위주의 복지를 넘어서 미래에 대한 대응력을 향상시킬 수 있는 인적자원의 개발을 조장하는 전략이 요구되고 있다. 따라서 인적자본을 배양하고 강화하는 전략을 실행하는 수단으로서 평생학습은 그 역할이 점점 더 중요해지고 있으며, 특히 양극화로 인하여 인적자본 개발을 위한 개인의 투자여력이 한계에 봉착한 상황에서는 이에 대한 정부의 적극적 역할의 필요성은 점점 더 중요해지고 있다.

## 2. 학습-고용-복지 정책연계의 필요성

학습-고용-복지 정책연계란 학습과 고용, 복지 분야의 정책을 연계함으로써 상호 시너지 효과를 통하여 성과를 극대화하는 것을 말한다.<sup>11)</sup> 따라서 각 분야의 정책이 타 분야에 긍정적인 상호작용을 통하여 정책효과를 배가시키는 것을 목적으로 하고 있는데, 그 연결고리에 있어 학습이 중요한 역할을 하게 된다. 즉, 기존의 소득재분배를 통한 복지가 양극화 해소에 역할을 다하지 못하게 됨에 따라 인적자원에 대한 투자인 학습이 새로운 대안으로 부각되는 것이다. 미국의 오바마 대통령이 한국교육예찬론<sup>12)</sup>을 반복해서 언급할 정도로 우리나라의 높은 교육열은 세계적으로 널리 알려져 있다. 하지만 이러한 교육열은 입시 위주의 학교교육에 국한되어왔고, 교육정책 역시 학교교육에만 집중되어 학교교육 이후의 학습에 대하여는 상대적으로 소홀하였기 때문에 급속한 지식과 기술의 변화에 대응이 곤란함은 물론 타 분야와의 정책 연계에도 한계가 있었다. 게다가 최근의 환경변화에 따른 사회경제적 양극화 현상은 지속적인 교육기회의 확대노력에도 불구하고 해소

10) 변중임 외, 사회통합을 위한 학습·노동·복지 연계방안 연구, 한국교육개발원, p. 16, 2007

11) 위의 책, p. 32

12) 미국의 오바마 대통령은 28일 위스콘신주 매디슨 소재 위스콘신대에서 열린 민주당 전국위원회에서 한국의 대학진학에의 열기를 칭찬하는 등 평소 한국 교육의 경쟁력이 높다고 칭찬해 왔다. 조선닷컴, 2010. 9. 30



되지 않고 있다. 단순히 교육기회를 확대시키는 것으로는 사회적 불평등을 해소하는데 한계가 있으며, 소득 양극화가 교육기회의 양극화를 가져오고 이는 다시 경제적 양극화를 확대시키는 악순환을 가져오고 있는 것이다. 따라서 타 정책과 연계되지 않는 교육정책은 우리가 직면한 문제인 잠재성장률 저하와 양극화를 해결하는데 많은 역할을 하지 못한다. 이에 학습과 고용, 복지정책의 연계의 필요성이 나타나게 되는 것이다.

먼저 학습과 고용의 연계를 살펴보면 학습을 통해 자기계발을 함으로써 실직자에게는 고용의 가능성을, 재직자에게는 고용의 안정성 또는 전직 가능성을 증대시키는 과정을 통해 학습과 고용은 서로 연계된다. 학교교육을 마치고 직업 일선에 나섰다하더라도 환경변화에 대응하기 위해서는 지속적인 교육이 필요하다. 학교교육 이후에도 필요한 지식과 기술을 습득함과 동시에 직업능력강화를 위한 직업훈련을 통해 학습과 고용은 밀접하게 연결되는 것이다. 다음으로 학습과 복지의 연계는 학습을 내용으로 하는 정책 자체가 복지와 연계되는 특징을 가지고 있다. 근래에 들어 평생학습이 강조되면서 교육복지 또는 학습복지라는 개념으로 이와 관련된 여러 정책사업들이 실시되고 있다. 이들 정책은 주로 학교교육의 혜택을 제대로 받지 못하거나 경제적 또는 기타 이유로 학습욕구를 충족시키지 못하고 있는 교육소외계층을 대상으로 하는 것들과, 평생학습도시와 같이 대다수 국민을 대상으로 삶의 질 향상을 위한 것들도 있다. 마지막으로 고용 또는 노동과 복지의 연계를 살펴보면 안정적인 고용은 곧 안정적인 소득활동을 의미함으로써 복지의 개념과 직결된다. 하지만 과거 사회적 취약계층을 위한 고용정책은 단기간의 일시적 일자리 제공 위주여서 복지와의 연계성이 그다지 긴밀하지 않았다. 따라서 고용과 복지와의 연계는 실업자에 대한 일자리 제공, 일자리 탐색을 위한 경제적 지원, 재직자의 고용안정성 제고 등을 목적으로 하는 정책들이 사회적 취약계층의 고용촉진과 고용안정성 향상, 소득증대의 효과 등을 통해 이루어진다.

기존의 소득재분배를 통한 복지가 사회변화에 따른 양극화에 대한 해결책이 되지 못하고 있는 현실에서 학습을 통한 인적자본의 개발은 학습, 고용, 복지 정책 연계의 연결고리가 되고 있다. 즉, 교육훈련 등

학습활동이 일자리 창출로 이어져 노동시장에서 경쟁력을 가질 수 있게 되고, 노동시장에서의 경쟁력 확보는 고용의 안정성으로 이어져 소득수준의 향상을 통해 자립이 가능토록 하는 선순환 구조가 만들어지는 것이다.

### 3. 학습-고용-복지 정책연계의 유형

세계 각국은 1990년대 이후 부각되고 있는 사회양극화, 실업과 빈곤문제를 해결하기 위해 많은 노력을 하고 있으며 다양한 정책방안을 마련하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 종래에는 이를 경제적 측면에서 접근하여 물질적 지원을 주요 해결방안으로 사용해 왔으나 최근에는 사회적 배제 개념의 등장에서 보듯이 실업과 빈곤 등 사회적 취약계층의 문제를 경제적 측면뿐만 아니라 교육, 문화 등 다양한 측면에서 접근하여 학습, 고용, 복지정책을 통합적으로 연계하는 방향으로 해결책을 찾고 있다.

이러한 정책연계는 체제나 처한 여건에 따라 국가별로 상이하게 진행되어 왔는데, 이를 자유주의 복지체제, 보수주의 복지체제, 사회민주주의 복지체제 등 3가지 유형<sup>13)</sup>으로 구분해 볼 수 있다.

먼저 자유주의 복지체제로서 미국과 영국의 경우가 이에 해당한다. 자유주의 유형은 복지수급자들을 노동시장으로 편입시키기 위하여 일자리를 제공하는 정책을 취한다. 또한 기본적으로 시장경제의 원리를 존중하므로 사회복지를 축소하는 등 기존의 복지의존도를 줄이고 정부의 재정 부담을 경감하는 방식을 채택한다. 따라서 공공부조 등 기존에 저소득층의 최저생활을 국가가 보장하는 사회안전망으로서의 복지정책이 근로동기의 약화, 복지비용의 증대 등으로 한계에 부딪히면서 등장한 개념인 근로연계복지가 신자유주의 유형에서 중요한 정책수단이 된다. 근로연계복지모형은 복지수급자의 수급의존도를 낮추고 실직자들을 빨리 노동시장으로 유인하는데 중점을 두고 있으므로 실직자에 대한 장기적 취업능력 제고를 위한 학습보다는 단기적 직업훈련과 저임금의 일시적 일자리 창출에 중점이 두어진다. 그러므로 자유주의 유형에서는 학습이 근로자의 궁극적인 역량개발보다는 단기일자리

13) 나일주 외, 앞의 책, pp. 29-30

참여를 위한 프로그램 운영 등으로 그 역할이 한정된다.

다음은 보수주의 복지체제로서 독일과 프랑스가 이에 해당한다. 자유주의 복지체제가 ‘복지에서 노동으로(from welfare to work)’를 주장하며 보편적 사회보장제도의 도입에 소극적인 것과는 달리 보수주의 유형에서는 근로자의 소득 수준을 유지하기 위하여 사회보장제를 유지한다. 따라서 이 유형에서의 고용정책은 실업자를 위한 소득보호를 제공하는 소극적 노동시장 정책 중심으로 운영된다. 보수주의 유형에서는 사회지출을 통해 소득불평등은 어느 정도 완화가 가능하나 높은 사회지출로 인한 재정부담 및 일자리 창출 효과가 미미하다는 평가를 받고 있다.

마지막으로는 사회민주주의 복지체제로서 스웨덴을 그 예로 들 수 있다. 사회민주주의 유형에서는 다양한 사회서비스 부문의 일자리 창출을 통해 실업문제를 해결하려 한다. 또한 사회적 취약계층의 사회적 배제 해소에 중점을 두고 있으므로 이 유형에서는 실업자의 재취업을 지원하는 적극적 노동시장 정책이 고용정책의 중심을 이룬다. 적극적 노동시장정책에서는 근로자의 폭넓은 인적자원 개발에 초점을 두고 국가가 나서서 근로자의 장기적인 취업능력을 향상시켜 복지수급의존도를 낮추는데 중점을 두고 있다.

이상에서 본 바와 같이 세계 각국은 각자가 지닌 역사적·정치적·경제적 상황과 각종 여건을 고려하여 적합한 유형을 채택·발전시켜왔다. 여기서는 미국과 유럽의 주요 국가에서 채택하여 운영하고 있는 학습, 고용, 복지 정책연계의 유형과 그 운영 실태를 살펴보기로 한다.

### Ⅲ. 미국의 학습-고용-복지 정책연계 사례

#### 1. 미국의 학습-고용-복지 정책연계의 발전과정

##### 가. 미국의 평생학습 패러다임의 발전과정

미국은 영국으로부터 독립한 이후 당면한 문제들을 해결하기 위하여 민주시민의 역량을 기르는 것을 중요하게 생각하였고, 또한 세계

각국으로부터 유입되는 이민자들이 미국의 가치를 존중하게 하고 이를 통해 미국사회에 순조롭게 적응하는 시민으로 육성하는 것을 과제로 하였다. 따라서 미국의 평생학습도 이러한 내용을 중심으로 전개되기 시작하였는데, 시간이 지나면서 정치·사회적 환경변화가 진행됨에 따라 평생학습의 내용도 그에 따라 변하는 양상을 보여 왔다.

먼저 미국은 독립 이후 시급하게 생각하고 해결해야 할 과제들이 산적해 있었지만 그 중에서도 학습을 통해서 영국의 제국시민을 미국의 민주적 시민으로서 재형성하는 것이 아주 시급한 과제였다. 이와 같은 배경에서 미국은 다른 선진국들보다 훨씬 더 시민성 형성을 내용으로 하는 평생학습을 강조하게 되었으며, 그 이후 사회제도의 민주화가 진행됨에 따라서 민주적인 사회의 건설과 유지 및 발전을 위한 지식의 일반적인 보급이 그 시대적인 과제로서 차례로 부각되었다.

미국의 평생학습을 시대별로 구분<sup>14)</sup>해보면 먼저 19세기 전반에는 미국 시민사회의 민주화가 진행되면서 이를 지탱하고 발전시키기 위한 교육이 중요시 되었다. 이와 더불어 공공도서관 운동이 활발히 진행되어 공공도서관이 도서의 제공뿐만 아니라 각종 문화활동의 전개를 통하여 시민들에게 지식을 전달하는 역할을 해왔고, 이는 미국의 평생학습에 있어서 중요한 특징으로서 오늘날에도 공공도서관의 역할은 지속적으로 중요시되고 있다.

19세기 후반의 미국의 사회교육은 샤토쿼(Chautauqua) 운동<sup>15)</sup>으로 대표되는데, 교육과 오락을 겸비한 여름학교라는 의미처럼 샤토쿼 운동은 여름학교를 개설하여 언어교육과정, 교양과정 등 교육활동 외에 음악, 연극과정은 물론 비형식적인 강연회 및 문예과학 단체활동

---

14) 배장오, 평생교육개론, 서현사, 2009, pp. 223-224

15) 샤토쿼 운동(Chautauqua Movement)은 19세기 말과 20세기 초 미국에서 활발히 전개되었던 대중적인 성인교육운동이다. 교육과 오락을 겸한 여름학교라는 의미를 지닌 샤토쿼는 남북전쟁 후인 1874년 뉴욕 서부 샤토쿼 호숫가 마을에서 주일학교 교사와 교회 봉사자를 훈련시키기 위한 모임으로 시작되었다. 감리교 주일학교 총무였던 빈센트(Vincent)와 사업가이면서 평신도였던 밀러(Miller)에 의해 세워진 이 프로그램의 아이디어는 호응도가 매우 높아 1878년에는 전국적으로 조직된 샤토쿼 문학·과학씨클(Chautauqua Literacy and Scientific Circle)의 창립을 보게 되었으며, 미국 통신강좌와 대학확장의 개척에 결정적인 영향을 미쳤다. 1924년을 정점으로 순회강연 형태의 샤토쿼는 쇠퇴하기 시작하였으나 최초의 샤토쿼는 아직도 운영되고 있으며, 교향악 연주 외에 오페라, 연극, 대학하계학교, 그리고 강연 등의 다양한 프로그램을 제공하고 있다.(배장오, 앞의 책, p.179-180)

등 다양한 사회교육을 전개하였다.

20세기에 들어서면서 미국의 주요한 사회경제적 과제는 이민자들의 급격한 증가에 대응하고 세계대공황 등 경제적 난국을 타파하는 것이었다. 이러한 과제에 당면하여 사회교육적인 측면에서는 이민자들이 미국사회에 순조롭게 적응할 수 있도록 하는 역할을 공립학교나 성인교육이 감당하게 되었고, 경제적인 어려움에 대하여는 공공직업훈련의 활성화가 전개되었다. 이와 더불어 이 시기의 사회교육은 급변하는 현실문제에 대한 접근, 대중매체의 발달에 따른 시청각 교재의 광범한 활용 등 방법 면에서 새로운 접근들이 시도되기도 하였다.

## 나. 미국의 학습-고용-복지 정책연계 관련 법령의 발전과정

### 1). 미국의 직업교육 관련 법령의 연혁

20세기 초반 미국의 평생학습 관련 법령은 주로 직업교육과 관련한 내용들이었는데, 직업교육 관련 법제화는 1914년 농부들의 새로운 영농기술 습득을 지원하기 위한 스미스-레버법(Smith-Lever Act)에 의해 시도되었고, 1917년에 제정된 스미스-휴즈법(Smith-Hughes Act)과 1920년에 제정된 스미스-뱅크헤드법(Smith-Bankhead Act)에 의해 구체화되었다. 이 중에서도 농업에 종사하는 사람들을 교육·훈련시키기 위해 만들어진 스미스-휴즈법에 의하여 연방정부에 직업교육국이 설치되었고, 농업교원·상업교원·공업교원·가정과교원 및 직업과 교원의 양성을 위한 국고보조의 길이 열리게 되었다. 이 국고보조정책에 자극되어 1928년에는 31개 주가 14세부터 16~18세까지의 계속교육을 의무제로 하였다.<sup>16)</sup> 또한 1944년에는 퇴역군인적응법(Servicemen's Readjustment Act)을 제정하여 군복무를 마친 제대군인의 사회적응을 돕기 위한 법률이 제정되기도 하였다.

이같이 초창기에 제정된 평생학습 관련 법령을 토대로 하여 1962년에는 인력개발 및 훈련법(Manpower Development and Training Act), 1963년에는 직업교육법(Vocational Education Act)이 제정되었다. 1964년에는 빈곤추방을 위한 경제기회법(Economic Opportunity

---

16) 두산백과

Act)에 성인기초교육을 위한 내용이 포함되면서 빈곤의 커다란 원인 중 하나인 무지와 문맹을 타파하기 위한 수단으로 성인기초교육 프로그램을 주교부금으로 운영할 수 있게 되었다. 이 법들에 의하여 인력수급이 보다 원활해지고, 소외계층의 교육수준이 향상되는 등의 변화가 있었지만 이 법들은 연방정부의 각각 다른 부처에 의해서 운영되고 있어서 교육 자체가 목적이 아니라 부처의 고유업무인 농업개발, 취업기회증진, 국가방위 그리고 사회적 평등을 실현하기 위한 부수적인 수단으로 성인교육을 간주하는 경향이 있었다.<sup>17)</sup>

이러한 가운데 미국 직업교육에 있어서 획기적인 법률이라고 할 수 있는 퍼킨스법(Perkins Act)이 제정되었는데, 1984년에 Perkins Act I (Carl D. Perkins Vocational Education Act), 1990년에는 Perkins Act II (Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act), 그리고 1998년에는 Perkins Act III가 제정되었다. 이 중에서 특히 Perkins Act III는 각 주가 학문교육 및 직업교육의 통합과 사회적 소외문제를 해결하도록 하기 위해 연방자금의 57%를 사용할 수 있도록 하는 것을 내용으로 포함하고 있어서 연방정부의 재정지원 하에 본격적인 성인교육을 추진할 수 있는 계기가 되었다.<sup>18)</sup>

또한 학교교육을 개선하고, 학교교육과 직장간의 긴밀한 연계를 통해 학교를 졸업한 학생들의 학업과 직장세계로의 순조로운 이행을 돕고 지식기반사회가 요구하는 우수한 인적자원을 양성하기 위하여 1994년에는 학교-일 이행지원법(School-to-Work Opportunity Act)이 제정되기도 하였다.<sup>19)</sup>

## 2). 미국의 성인교육 관련 법령의 연혁

1965년 12월 파리에서 열린 유네스코 회의에서는 당시 유네스코 성인교육국장이었던 랭그랑(Lengran)에 의하여 평생교육에 대한 논의가 본격화되면서 평생교육이라는 용어가 세계적으로 사용되기 시작하

17) 배장오, 앞의 책, pp. 224-225

18) 권인탁 외, 미국 평생교육체제의 분석과 시사점, 교육종합연구 10(4), 2012, p. 260.

19) 진미석, 미국의 학교-일 이행지원정책(School-to-Work Opportunities Act)의 경험과 교육정책의 이론과 실천의 시사점, 비교교육연구 15(4), 2005, p.276.

였고, 이러한 시대적인 흐름에 따라 미국에서도 미국 평생교육의 토대가 되는 성인교육법과 평생학습법이 제정되게 된다.

1966년 미국에서는 성인들을 대상으로 한 기초성인교육을 확장하여 생산적이고 책임있는 시민을 양성하는 것을 목적으로 하는 성인교육법(Adult Education Act)이 제정되었는데, 이를 계기로 미국 성인교육의 법적 기초가 마련되었다. 이후 1970년에 동법이 개정되면서 모든 시민들에게 중등학교 정도 수준의 교육기회를 제공하는 것으로 보다 더 구체화되었고, 대상도 18세 이상에서 16세 이상으로 확대되었으며, 각주에서의 기초성인교육 실시를 권장하기 위해서 연방정부가 재정지원을 할 수 있도록 하였다. 이와 더불어 기초성인교육 정책수립에 필요한 자문과 성인교육 프로그램 평가를 위해 성인기초교육자문위원회(Advisory Committee on Adult Basic Education)를 설치하였는데, 1970년 법개정으로 그 명칭이 전국성인교육자문위원회(National Advisory Council on Adult Education)로 변경되었고, 1974년에는 각 주마다 성인교육자문위원회(State Advisory Council on Adult Education)를 설치하도록 하였다.<sup>20)</sup>

1976년에는 성인교육을 단순한 기초교육이나 직업훈련으로 한정하지 않고 전 국민을 대상으로 하는 평생학습법(Lifelong Learning Act)이 제정되었다. 이 법은 고등교육법이 개정되면서 그 일환으로 만들어졌는데, 평생학습의 대상을 나이나 성별, 기타 조건에 의해 차별하지 않고, 평생학습의 범위도 성인기초교육뿐만 아니라 부모교육, 특수교육 등 모든 성인교육활동까지 포함하는 등 상당히 포괄적인 규정을 하고 있다. 또한 평생학습 정책수립과 효과적인 운영을 위한 제반조치들을 연방정부 교육담당차관에게 위임하는 한편, 그 활동에 대하여 대통령과 의회에 보고하도록 함으로써 보다 긴 안목의 평생학습정책을 마련할 수 있는 기반을 마련하였다.

### 3). 미국의 현재 학습-고용-복지 정책연계 관련 법령(WIOA)

현재 미국의 평생학습은 인력혁신 및 기회법(WIOA, Workforce Innovation and Opportunity Act)에 근간을 두고 있는데, 일반 성인

---

20) 배장오, 앞의 책, pp. 225-226

교육에 관해서는 성인교육 및 가족문해교육 부문에서, 평생직업교육에 관해서는 인력개발제도 및 인력개발 관련 활동에 관한 부문에서 규정하고 있다.

인력혁신 및 기회법 이전에는 인력투자법(Workforce Investment Act)이 미국의 평생학습에 있어서 가장 중요한 역할을 하였는데, 2014년 인력혁신 및 기회법이 제정되면서 기존의 인력투자법을 대체하였다. 앞서 언급했던 평생학습법은 그 모법이라 할 수 있는 고등교육법이 1980년 개정되면서 폐지되었고, 이후 1981년에는 성인교육법(Adult Education Act), 1991년에는 국가문해교육법(National Literacy Act)이 제정되었으나, 성인교육법과 국가문해교육법이 폐지되면서 인력투자법 제2부인 성인교육 및 가족문해교육법(Title II, Adult Education and Family Literacy Act)에 통합되었다.<sup>21)</sup>

인력투자법은 기존에 개별적인 법규에 의해 규정되었던 청소년, 성인, 해직근로자 등에 대한 교육·훈련서비스를 통합하는 등 미국에 산재해 있던 직업훈련 프로그램을 정비하여 보다 효율적인 서비스를 제공하기 위한 목적으로 1998년 직업훈련파트너법(Job Training Partner Act)을 대체하여 제정되었다. 모두 5개의 부분으로 구성되어 있었던 인력투자법은 교육부, 노동부 및 기타 부처에서 실시하는 교육훈련에 관한 근거를 제공하는 한편, 일자리를 찾는 구직자에게는 취업과 관련된 정보를 제공하였다. 또한 일자리와 교육훈련 및 이와 관련된 서비스를 한꺼번에 제공하는 일자리 원스톱 쇼핑을 위하여 기존의 원스톱 직업진로센터(One-Stop Career Centers)라고 알려져 있는 미국 일자리 종합센터(American Job Centers)를 설립하도록 하였다.<sup>22)</sup> 하지만 인력투자법은 한시법으로 제정된 한계로 인하여 2003년 존속기한이 만료된 후 의회에서 재승인 받지 못하고 있다가, 2014년 7월 22일 오바마 대통령이 서명한 인력혁신 및 기회법(Workforce Innovation and Opportunity Act)에 의해 대체되었다. 비록 인력투자법이 존속기한이 만료되어 한동안 의회의 재승인을 받지 못하였지만 미국의 교육부 및 노동부 등에서는 이 법을 근거로 하여 직업교육 사업비를 편성

21) 교육부, 국가평생교육진흥원, 100세 시대 평생교육체제 구축을 위한 평생교육법 정비 방안 연구, 국가평생교육진흥원, 2014, pp. 35

22) Mathematica Policy Research(<http://www.mathematica-mpr.com/>)



하고 원스톱직업진로센터를 통하여 이를 집행하는 등 인력투자법은 미국 성인교육에 있어서 중요한 법으로서의 역할을 수행해왔다.

## 2. 미국의 인력혁신 및 기회법(WIOA) 프로그램

미국의 학습-고용-복지 연계정책은 부처별로 다양하게 실시되고 있지만 많은 부분이 인력혁신 및 기회법(WIOA)에 근거하고 있다. 2014년 제정된 인력혁신 및 기회법은 기존의 인력투자법의 주요내용을 그대로 승계하여 구직자가 취업, 교육·훈련기회에 접근하는 것을 도와주고, 근로자들이 노동시장에서 성공하기 위한 서비스를 지원하며, 고용주를 그들이 필요로 하는 숙련된 근로자와 연결시키는 서비스 등을 주된 내용으로 하고 있다. 따라서 인력혁신 및 기회법의 근간을 이루고 있는 주요한 프로그램들은 구직자와 근로자들을 좋은 일자리와 연결시켜주고, 또 그러한 일자리를 얻기 위해 필요한 기술과 자격증을 얻는데 도움을 주는 서비스들로 구성되어 있다.

### 가. 인력혁신 및 기회법(WIOA)의 구조

인력혁신 및 기회법은 모두 5부로 구성되어 있는데, 제1부는 인력개발활동(Workforce Development Activities)에 관한 내용으로 직업을 가지고 있거나 아니면 실직 중인 근로자를 대상으로 직업훈련 및 이와 관련된 서비스를 제공하는 것을 그 내용으로 하고 있다. 따라서 제1부는 주정부와 지방정부의 인력개발위원회(Workforce Development Board), 주정부의 연결종합계획 및 지방정부의 계획, 그리고 기금배분에 관한 사항 등을 규정하고 있다.

제2부는 성인교육 및 문해교육에 관한 내용으로서 성인들의 문해능력을 향상시키고 중등학교 졸업장이 없는 성인들이 중등교육 과정을 마칠 수 있도록 지원하는 교육서비스에 관한 내용으로 되어 있다. 제2부에서는 주정부와 지방정부의 성인교육 관련 계획수립과 활동, 연방정부와 주정부의 기금배분 및 대응투자 등을 규정하고 있다.

제3부는 근로자들의 고용 관련 서비스를 규정하고 있는 와그너-페이저법(Wagner-Payser Act)을 수정하고 있는데, 원스톱 서비스를 미국 고용서비스와 통합하는 등 관련된 프로그램에 관한 내용을 재승

인하고 있다.

제4부는 장애를 가진 사람들에 대한 직업재활서비스를 제공하는 내용의 직업재활법(Rehabilitation Act)을 수정하고 있는데, 직업재활서비스를 원스톱 서비스에 통합하도록 하며, 이와 관련된 프로그램들을 재승인하고 있다.

제5부는 일반조항으로서 주정부의 통합계획의 구성요소 및 주정부의 인센티브 보조금에 관한 조항을 명시하는 등 법적용과 관련된 일반적인 사항을 규정하고 있다.

## **나. 인력혁신 및 기회법(WIOA)의 프로그램**

### **1). WIOA 제1부, 인력개발 활동**

인력혁신 및 기회법 제1부에서는 취업 및 훈련서비스를 제공하기 위한 연방과 주정부 프로그램들과 그러한 프로그램 운영을 위한 수단으로서 원스톱 시스템을 규정하고 있다.

### **가). 주정부 공식보조금 프로그램**

#### **a). 성인 및 해직근로자 프로그램**

성인 및 해직근로자 프로그램은 연방정부의 보조금 지원으로 운영되고 있는 프로그램으로서, 전국적인 수준에서는 원스톱직업진로센터에서, 그리고 지역 단위에서는 서비스 공급자에 의해 제공되고 있는 취업알선 및 훈련 프로그램이다. 성인대상 프로그램과 해직근로자 대상 프로그램은 단지 대상과 보조금 배분이 다를 뿐 제공되는 서비스는 동일하다. 즉, 18세 이상이면 성인대상 프로그램에 참여가 가능하나 해직근로자 프로그램에 참여하기 위해서는 이외에도 해고 또는 해고 예고, 실업연금의 소진, 직장에의 복귀 불가 등의 조건이 추가되어야 한다.

연방정부는 이 프로그램을 위하여 주정부에 보조금을 교부한다. 주정부는 이 연방보조금의 15%를 인력개발프로그램의 평가, 서비스 공급자에 대한 정보제공 등을 위한 주정부 사업을 위하여 유보할 수

있으며, 나머지 85%는 다시 지방정부에 배분한다. 다만, 해직근로자 프로그램 보조금의 경우는 폐업이나 대량해고, 대량해고를 유발하는 재난 등에 대응하기 위한 신속대응활동(Rapid Response Activity)를 위하여 최대 25%를 추가로 유보할 수 있다.

연방보조금의 85%를 할당받은 지역 수준에서는 윈스톱서비스의 지원이나 핵심, 집중, 훈련 등 3가지 수준의 서비스를 위하여 보조금을 사용하게 된다. 핵심서비스(Core Service)는 숙련도 평가, 직업탐색, 취업알선, 노동시장 정보제공, 훈련서비스 공급자에 대한 성과와 비용에 관한 정보제공 등의 서비스를 내용으로 하고 있으며, 집중서비스(Intensive Service)에서는 포괄적이고도 전문화된 숙련도 평가, 개인 취업계획의 수립, 상담 및 취업이나 훈련을 준비하기 위한 취업 전 서비스 등을 제공한다. 또한 훈련서비스(Training Service)는 직업 관련 기술, 현장연수, 고용주 요구에 부응하는 맞춤형 훈련, 기술향상 등의 서비스로 구성되어 있다. 이 세 가지 서비스는 계층구조로 되어 있어 다음 단계의 서비스를 받기 위해서는 반드시 전 단계의 서비스를 이수하여야 한다. 또한 최종 단계 서비스인 훈련서비스를 받기 위해서는 이에 더하여 훈련에 성공적으로 참여할 수 있는 숙련된 기술과 자격을 가지고 있어야 하며,<sup>23)</sup> 훈련서비스 참여자가 적정한 훈련서비스 공급자를 찾기 위해서는 개인훈련계좌(Individual Training Account)를 가지고 있어야 한다.

이와 더불어 성인 및 해직근로자 프로그램 참여자에게 교통, 아동 보호, 주거 등의 추가적인 지원서비스(Supportive Service)를 제공하여 프로그램 참여자가 프로그램에 참여하는데 제약이 되는 환경적인 요인을 극복할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 외국으로부터 수입의 증가로 인해 근로시간이 줄어들거나 실직되는 등 국제무역으로 인한 해고자들은 무역법 프로그램(Trade Act program)에 의한 정보와 서비스를 제공받을 수 있다. 다만, 예산제약이 있는 경우 집중서비스와 훈련서비스는 공적부조 수혜자 및 저소득층에게 우선적으로 제공되어야 한다.

---

23) 기술의 숙련도와 자격에 대한 평가는 윈스톱센터의 매니저가 하게 된다.

### b). 청소년 대상 프로그램

청소년 프로그램은 청소년들이 이 프로그램을 통해 교육과 기술능력을 함양하여 학문과 일에서 모두 성공할 수 있도록 도와주는 것을 목적으로 하고 있다. 이 청소년 프로그램의 수혜를 받기 위해서는 14세부터 21세 사이<sup>24)</sup>의 저소득 요건을 충족시켜야 하며, 이와 함께 기초문해능력 결여, 학교중퇴, 가출 또는 위탁아동, 임신 또는 육아, 교육 프로그램이나 직업을 유지하기 위해서 도움이 필요한 경우 등의 조건이 추가되어야 한다.

미국 노동부 고용훈련실은 각 주의 실업률과 청소년 빈곤율에 기초하여 연방정부의 청소년 프로그램을 위한 보조금을 배분하는데, 주에서는 이 중 15%를 주정부 사업(Statewide Activities)을 위해 유보하고 지역으로 다시 할당하게 된다. 이를 할당받은 지역에서는 청소년의 숙련도 평가와 함께 중등학력 취득을 위한 강의, 직업기술훈련, 포괄적인 지도 및 상담, 리더쉽 향상 등 참가 청소년의 학업성취 및 취업을 위한 10가지 프로그램을 반드시 공급해야 하나, 참가 청소년이 반드시 이 10가지를 모두 이수해야 하는 것은 아니다.

### c). Job Corps

Job Corps 프로그램은 노동부 Job Corps국에서 수행하고 있는 취약가정 청소년들의 취업알선과 고용유지, 군입대, 고급훈련 및 고등교육기관 진학을 도와주기 위한 프로그램이다. 2012년 현재 전국적으로 125개의 Job Corps센터가 있는데, 센터는 연방정부가 소유 또는 임차한 건물에 입주하고 있다.

Job Corps센터에서는 학업, 취업, 사회적 기술훈련, 업무관련 학습 및 실무실습 등은 물론 교통·보육·피복비 등 프로그램 참여에 필요한 비용 등 거주 지원과 상담 등 서비스를 제공된다. Job Corps는 이러한 서비스를 민간위탁 형태로 운영하는 경우가 많은데, 취업훈련이나 졸업생에 대한 취업알선 등의 서비스도 마찬가지로 전문기관에 위탁하여 운영하기도 한다.

---

24) 2009년 미국 회복 및 재투자법(The American Recovery and Reinvestment Act of 2009)은 직업혁신기회법 제1부의 프로그램에 기금배분을 하고 있는데, 21세부터 24세까지의 청소년도 이 법에 의하여 청소년 프로그램에 참가할 자격이 있게 된다.

## 나). 연방정부 보조금 프로그램

### a). 미국 원주민 프로그램

미국 원주민 프로그램은 인디언, 하와이 원주민, 인디언 보호구역과 그 인근에 거주하는 청소년들이 정부 보조금이 지원되지 않는 직장에 취업하거나 고용상태를 유지하는데 도움이 될 수 있도록 학업, 취업, 문해교육 등 포괄적인 일자리개발 프로그램을 제공하고 있다.

### b). 이주자 및 계절농장근로자 프로그램

이주자 및 계절농장근로자 프로그램은 취약계층에 속해 있는 이주자와 계절적 농업 근로자 및 그 부양가족들에게 교육훈련, 기술지원 등을 제공하는 프로그램으로서 이들과 관련되는 지역의 단체나 공공기관에 의해 서비스가 제공되고 있다.

### c). 청소년 자립 프로그램(YouthBuild Program)

청소년 자립 프로그램은 취약계층 청소년에게 직장에서의 자립 및 중등과정 후 교육을 성취하기 위해 필요한 교육과 취업관련 기술을 습득하도록 하는 프로그램으로 강의, 기술습득, 대체교육, 주택건설훈련 등 교육에서 일자리 개발활동까지 다양한 서비스를 제공하고 있다. 이 프로그램은 16세에서 24세까지 청소년으로서 저소득계층, 위탁청소년, 범죄자, 장애인, 수감자 자녀, 이주 청소년, 학교 중퇴자를 대상으로 하고 있다. 이외에도 고교졸업자라 하더라도 기초기술이 결여되어 있거나 고교졸업장을 취득할 필요가 있다는 고등학교의 추천이 있으면 대상이 될 수 있다. 청소년 자립 프로그램은 2007년 주택도시개발부에서 노동부로 업무 소관이 옮겨졌다.

## 2). WIOA 제2부, 성인 및 문해교육

성인 및 문해교육 프로그램은 학력인증과 영어능력향상에 중점을 두고 운영되는 프로그램으로서 도서관, 대학 등 고등교육기관, 국공립 학교, 종교단체, 비영리교육기관 등 지역의 성인교육기관에서 실시하고

있다. 이 프로그램 운영에 필요한 재원은 연방정부의 예산지원 및 주 정부와 지방정부의 이에 대한 대응투자를 통하여 확보된다. 프로그램은 성인기초교육과 성인중등교육, 영어문해교육으로 구분할 수 있는데, 성인기초교육(Adult Basic Education)은 16세 이상으로서 고등학교에 진학하지 않았거나 영어 읽기, 쓰기, 말하기 및 수리능력 등이 고등학교 수준이 되지 못하는 사람들을 대상으로 하며, 따라서 영어 읽기, 쓰기, 말하기와 고교학력인증과정 준비 등이 프로그램의 주된 내용이 된다. 성인기초교육과정을 수강하려는 사람은 해당과정을 운영하는 지역의 기관에서 무료로 수강할 수 있다. 성인중등교육(Adult Secondary Education)은 문해능력과 수리능력이 대략 고등학교 수준 정도 되는 사람들을 위한 프로그램으로서, 고교학력인증을 위한 과정을 준비하는 사람들도 그 대상이 된다. 미국의 고교학력인증을 위한 시험은 3가지<sup>25)</sup>가 있는데, 주마다 채택하고 있는 시험이 다르므로 이를 준비하는 사람은 거주하는 지역에서 채택하고 있는 시험유형을 확인한 후 이에 대한 준비를 하게 된다. 영어문해교육(English Literacy)은 영어구사에 어려움이 있는 사람들을 위한 영어능력향상 프로그램이다.

1992년에 이어 2003년 실시된 전국성인문해력평가<sup>26)</sup>에 의하면 비록 1992년에 비해 약간의 진전은 있었으나 조사대상 중 문장이해력(prose literacy)에서 14%, 문서작성능력(document literacy)에서 12%, 수리능력(quantitative literacy)에서 22%가 기초수준 이하<sup>27)</sup>의 분야별 문해능력 비율을 나타내고 있으며, 2012년 OECD의 성인문해율 조사에서도 참가한 24개국 평균 273점보다 낮은 270점을 획득하여 전체 17위를 기록<sup>28)</sup>하는 등 여전히 성인교육에서 문해교육이 필

25) 고교학력인증(High School Equivalency)을 위한 시험은 The General Education Development Test, The High School Equivalency Test, The Test Assessing Secondary Completion 등 3가지가 있으며, 각 주에서는 하나 또는 그 이상의 시험을 채택하고 있다.

26) 16세 이상의 미국인 19,000여명을 대상으로 하여 국가 및 주 수준의 평가를 1992년 이후 10년 만에 실시하였으며, 그간 미국의 성인문해교육이 어느 정도의 성과를 거둔 것으로 나타남.

27) 미국 국립교육통계센터 홈페이지 ([https://nces.ed.gov/naal/kf\\_demographics.asp](https://nces.ed.gov/naal/kf_demographics.asp))

28) OECD의 후원 하에 2012년 16세부터 65세 사이의 성인을 대상으로 문해능력, 수리능력, 문제해결능력 등 3개 분야에 대해 성인역량평가를 한 PIAAC(Program for the International Assessment of Adult Competencies) 2012 결과 미국은 문해율 분야에서 500점 만점에 270점을 기록

(<https://nces.ed.gov/surveys/piaac/results/summary.aspx>)

요함을 보여주고 있다.

2013~14 회계연도의 경우 연방정부의 성인교육 및 문해교육 예산은 582,667천 달러이며, 이에 의해 지원된 프로그램 이용자 수는 1,598,756명에 이른다. 이 중 성인기초교육 이용자 수가 738,826명(46%), 영어문해교육 이용자 수는 668,326명(42%), 그리고 성인중등교육 이용자 수가 191,604명(12%)을 차지하고 있다.<sup>29)</sup>

### 3). WIOA 제4부, 1973년 직업재활법의 수정

#### 가). 직업재활 주정부 보조금

직업재활 주정부 보조금은 직업재활법에 의해 편성된 예산의 약 85~90%를 차지하고 있다. 이 보조금 프로그램은 취업에 방해가 되는 장애를 가지고 있거나 직업재활서비스 수혜자를 서비스 대상으로 하고 있다. 이 프로그램은 주에서 연방정부 보조금의 78.7%를 대응투자하여야 하는데, 해당 주에서 매칭비율만큼 대응투자를 하지 못하는 경우 다른 주로 예산이 넘어가며, 전체적인 예산이 부족한 경우 장애 정도에 따라 서비스 수혜의 우선순위가 정해진다.

이 프로그램 대상자는 직업재활 카운슬러와 함께 희망하는 취업의 결과 및 그에 대응하는 서비스를 포함한 맞춤형 취업계획을 수립하게 되며, 사례관리, 상담, 직업훈련, 추가적인 지원서비스 등이 프로그램의 주된 내용이 된다. 이 보조금 프로그램의 특이한 점은 예산승인이 완료되고 의회에서 이에 대한 재승인이 없는 경우 전년도 예산에 불가상승분을 연동한 금액이 자동으로 재승인되도록 직업재활법에 규정되어 있다는 것이다. 따라서 인력투자법이 2003년 만료되었어도 이 프로그램은 자동승인되어 계속 이어져왔다.

## 3. 미국의 학습-고용-복지 정책연계의 추진체계

29) U. S. Department of Education, Office of Career, Technical, and Adult Education, August 2015; 영어문해교육 이용자를 인종별로 구성비를 살펴보면 히스패닉 등 라틴계가 65%, 아시안이 16%, 백인이 9%, 흑인 등 아프리카계가 8%, 기타 2%로서, 이민자들 뿐만 아니라 상당수의 미국인이 영어문해교육 프로그램을 이용하고 있는 것을 알 수 있다.

미국은 연방제 국가로서 연방정부와 주정부가 주종관계를 맺고 있지 않고 어느 정도 독립성을 유지하면서 일정한 행정목적 달성을 위하여는 상호 협조하는 유기적인 협력관계를 유지하고 있다. 따라서 미국의 학습-고용-복지 연계정책은 각 부처별로 업무소관에 따라 여러 가지 정책들이 수립되고 있으며, 이들 정책들은 주정부나 지방정부 및 지역의 관련 기관들에 의해 실행되고 있다.<sup>30)</sup> 주정부는 주민의 복지를 위하여 지방정부 및 각종 지방기관, 단체들과 함께 정책을 실행하고 있으며, 연방정부는 법령에 의하여 주정부가 실시하는 정책을 지원하고 있는 것이다.

### 가. 연방정부의 학습-고용-복지 연계정책 추진체계

미국 연방정부 차원에서는 주로 교육부와 노동부가 평생학습과 직업교육훈련을 통해 학습-고용-복지 연계정책의 많은 부분을 담당하고 있다.

#### 1). 교육부(Department of Education)<sup>31)</sup>

교육부에서는 직업기술성인교육국(Office of Career, Technical, and Adult Education)과 중등 후 교육국(Office of Postsecondary Education)이 평생학습 관련 업무를 담당하고 있다.

직업기술성인교육국은 성인교육과 문해교육, 직업기술교육, 그리고 커뮤니티 칼리지 등과 관련된 프로그램을 운영하고 조정하는 역할을 한다. 직업기술성인교육국은 정무차관의 지휘감독을 받는데, 그 산하에 성인교육 및 문해교육과와 인문기술교육과, 그리고 정책연구평가담당관이 있다. 성인교육 및 문해교육과는 성인교육과 가족문해교육을 담당하고 있으며, 성인들이 오늘날 사회가 필요로 하는 기본적인 기술을 습득할 수 있도록 중등교육과정 이수, 가족의 삶의 질 향상, 시민의식의 함양, 직업훈련 및 재교육 프로그램에 참여하도록 함으로써 이로 인한 혜택을 누릴 수 있도록 도와주는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위하여 성인교육 및 문해교육과는 주정부에 성인교육 프로그램 보조금

30) 권인탁, 북미 평생교육 정책동향 - 미국과 캐나다의 평생교육동향을 중심으로 -, 평생교육진흥원, 2008, p.1

31) 미국 교육부 홈페이지(<http://www.ed.gov/>)



을 배분하고<sup>32)</sup>, 주정부가 프로그램의 품질과 책임, 그리고 역량을 향상시킬 수 있도록 도움을 주는 역할을 하고 있다. 성인교육 및 문해교육과가 지원하는 주요 분야는 성인기초교육, 성인중등교육, 영어능력습득이다. 인문기술교육과는 2006년 제정된 직업기술교육법(Carl D. Perkins Career and Technical Education ACT of 2006)과 관련 법령에 의한 중등과정과 중등과정 후 직업기술교육 프로그램 관련 업무를 수행한다. 인문기술교육과는 주정부와 자격있는 수급자에 대하여 중등과정과 중등과정 후 직업기술교육을 제공하기 위하여 정형적인 프로그램과 자유재량 프로그램을 같이 운영하고 있으며, 프로그램 기획과 개선에서부터 재정적인 관리와 그에 대한 책임에 이르기까지 기술적인 도움을 제공한다. 또한 직업기술성인교육국의 정책연구평가담당관에서 제공하는 중등과정과 중등과정 후 직업기술교육과 관련된 정책과 프로그램 안내를 수행하고, 주정부와 자격있는 기관들이 퍼킨스법 및 프로그램에 대한 규제와 정책에 따르고 있는지를 모니터링한다. 인문기술교육과는 주정부 책임 하에 있는 자료를 수집하여 퍼킨스법에 저촉됨이 있는 지 여부를 의회와 일반 대중에게 보고하는 책임도 있다. 이외에도 직업기술성인교육국에서는 커뮤니티칼리지와 관련된 업무도 수행하는데, 커뮤니티칼리지가 모든 미국인들이 손쉽게 다가갈 수 있는 탁월한 교육훈련 제공자이자 혁신의 중심으로서 자리매김할 수 있도록 지원하고, 학생들이 중등과정 후 자격증이나 학위과정을 이수하는 것을 지원하는 정책을 실시하고 있다.

중등후교육국은 전문대학이나 대학들의 역량을 강화하여 이들이 중등과정 후 교육에 있어서 개혁이나 혁신을 촉진하도록 하며, 중등과정 후 교육에의 접근성 확대와 학생들의 대학이수율 증가를 통해 국가 경쟁력 강화와 경제발전을 견인하여 국가의 글로벌역량을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 중등후교육국은 고등교육과(Higher Education Programs), 국제 및 외국어교육과(International and Foreign Language

32) 오바마 대통령이 2014년 7월 22일 서명한 직업혁신 및 기회법(Workforce Innovation and Opportunity Act)은 성인교육과 가족문해교육법(Adult Education and Family Literacy Act)을 재인증하였다. 성인교육과 가족문해교육법은 2015년 7월 1일부터 발효되는데, 몇가지 사항은 발효일이 다른 것이 있다. 예를 들어, 주지사는 인력투자프로그램, 성인교육, 그리고 직업재활에 관련된 주정부의 연동계획을 2016년 3월 1일까지 노동부장관에게 제출해야 한다.

Education), 정책기획혁신과(Policy, Planning and Innovation) 등 3개 부서로 구성되는데 이중 평생학습과 밀접한 관계가 있는 부서는 고등교육과이다. 고등교육과의 업무는 서비스의 대상에 따라 기관을 대상으로 한 서비스와 학생을 대상으로 한 서비스로 나누어 볼 수 있다. 먼저 기관대상 서비스로는 교육의 질 향상, 기관 운영 및 재정적 안정성 향상, 그리고 고등교육기관의 체육시설과 기부금을 강화시키기 위한 재정지원 프로그램 등을 운영하고 있다. 이를 위하여 중등후교육 개선을 위한 기금을 전문대학과 대학, 비영리기관 및 단체들에게 제공하고 있으며, 이를 통하여 소수인종 및 경제적으로 어려움에 처한 소외계층 학생들이 중등과정 후 교육프로그램을 성공적으로 마칠 수 있도록 지원하는 한편, 교육시설 개선도 수행하고 있다. 학생대상 서비스로는 저소득층 학생, 이민 1세대 학생, 그리고 장애가 있는 학생들을 지원하여 중학교에서 대학원까지 학문의 사다리를 타고 발전해 나갈 수 있도록 지원하는 재정지원 프로그램을 운영하고 있다. 이를 위해서는 연방 TRIO 프로그램<sup>33)</sup>이 소외계층 학생들이 중학교에서 학사 이후 프로그램까지 이수할 수 있도록 도움을 주고 있다.

## 2). 노동부(Department of Labor)<sup>34)</sup>

미국 연방정부 차원에서 교육부와 함께 학습-고용-복지 연계정책을 담당하는 또 하나의 중요한 부처는 노동부라 할 수 있다. 노동부는 근로자들을 대상으로 하는 업무의 고유 특성상 주로 직업교육과 관련된 업무를 수행하고 있으며, 해당 부서는 고용훈련실(Employment and Training Administration)이다.

고용훈련실은 인력혁신 및 기회법이 규정하고 있는 직업교육의 대부분을 관할하고 있다. 각 주 및 지방 수준에서는 인력혁신 및 기회법에 의해 연방정부로부터 지원되는 다양한 프로그램과 서비스가 운영되고 있는데, 고용훈련실에서는 이를 지원하기 위하여 미국 전역을 6개 지역<sup>35)</sup>으로 나누어 지역별 특성에 따라 재정지원을 하고 있다. 고용훈

33) 연방 TRIO 프로그램은 사회적으로 혜택을 받지 못한 배경을 가진 사람들에게 서비스를 제공하기 위하여 고안된 연방교육복지 프로그램이다.

34) 미국 노동부 고용훈련실 홈페이지(<https://www.doleta.gov/#>)

35) 6개 지역별로 속해 있는 주들은 지역 1은 CT, MA, ME, NH, NJ, NY, RI, VT, PR, VI, 지역 2는 DE, DC, MD, PA, VA, WV, 지역 3은 AL, FL, GA, KY, MS, NC,

련실은 차관보급을 실장으로 보하고 있으며, 4명의 정책자문관(1명의 원로자문관 포함)과 3명의 부차관보, 그리고 10개의 국으로 이루어져 있다. 직업교육은 이 중 인력투자국(Office of Workforce Investment)이 주로 담당하고 있다. 인력투자국은 근로자들에게 직업 관련 정보, 구직지원, 좋은 직업을 얻고 유지하기 위해 산업계에서 요구하는 훈련 등을 제공하는 통합된 국가인력투자시스템을 집행하는 책임이 있다. 또한 인력혁신 및 기회법에 의해 승인된 인력개발시스템에 대한 기술적 지원과 함께 양질의 경쟁력있는 인력을 양성하기 위하여 다른 연방정부 부처, 주정부 및 지방정부들, 이해관계자들과 협업하여 업무를 수행하고 있고, 주정부에 평생직업교육을 위한 기금을 지원하고 그 집행에 대한 관리를 한다. 인력투자국 내에는 5개의 부서가 있는데, 그 중에서 국가 프로그램 및 기술지원과(Division of National Programs, Tools, and Technical Assistance)와 인력투자법 성인서비스 및 인력시스템과(Division of WIA Adult Service and Workforce System)가 주로 직업교육과 밀접히 관련되는 업무를 수행하고 있다. 국가프로그램 및 기술지원과에서는 노인노동자, 농장노동자, 이민자, 장애인노동자 등 다양한 노동자들을 위한 프로그램을 운영하는데 대한 보조금을 지원하고 이를 감독한다. 인력투자법 성인서비스 및 인력시스템과는 성인 및 해직근로자를 위한 포괄적인 프로그램과 인력투자시스템 지침에 대한 관리감독 업무를 수행하고 있다.

### 3). 원스톱직업진로센터(One-Stop Career Center)

원스톱직업진로센터는 구직자에게 필요한 일자리와 교육·훈련서비스를 제공하는 것을 주된 목적으로 하여 1998년 제정된 인력투자법에 의해 설치되었다. 원스톱직업진로센터는 전국에 걸쳐 약 3,000여개가 설치되어 있는데, 이를 통해서 지역의 고용주들의 요구에 대응하는 취업과 교육훈련 등 서비스들이 실행되고 있으며, 각급 정부의 평생학습 프로그램을 지역수준에서 통합하여 집행하고 있다. 따라서 미국의 성인교육과 직업교육에 있어서 원스톱직업진로센터는 가장 중요한 역

---

SC, TN, 지역 4는 AR, CO, LA, MT, ND, NM, OK, SD, TX, UT, WY, 지역 5는 IA, IL, IN, KS, MI, MN, MO, NE, OH, WI, 지역 6은 AK, AZ, CA, GU, HI, ID, NV, OR, WA 이다.

할을 하는 현장기관 중의 하나로서의 역할을 하고 있다.

원스톱직업진로센터는 지역별로 설치되어 있는 인력개발위원회(Workforce Development Board)에 의해 운영<sup>36)</sup>되는데, 인력혁신 및 기회법에 의하면 주 인력개발위원회의 경우 사업자 대표가 전체의 과반수를 차지해야 하며, 노동계 대표가 20% 이상, 나머지는 공무원, 원스톱 프로그램 협력기관의 대표, 경제개발 또는 청소년 사법과 관련 되는 주 산하기관 대표, 원주민 대표, 대학 또는 기타 고등교육계 대표, 성인교육 관련 주 산하기관 대표 등이 최소한 1명 이상 포함되어야 한다. 위원장은 사업자 대표 중에서 주지사가 임명한다.

2014년 인력투자법을 대체하여 제정된 인력혁신 및 기회법은 인력투자법에 의해 설치된 원스톱직업진로센터를 존속시키는 것은 물론 더욱 발전시키고 있다. 다시 말하면 원스톱직업진로센터가 구직자에게는 좋은 직업을 얻을 수 있도록 지원하고, 현재 근무 중인 근로자에게는 지금 직장을 계속 유지하도록 도와주며, 사업자에게는 숙련된 근로자를 찾거나 현재 인력에 대한 교육훈련을 포함한 각종 지원을 통하여 보다 더 좋은 성과를 거둘 수 있도록 하고 있다.

#### 4). 미국 일자리 종합센터(American Job Center)

한편 원스톱직업진로센터는 주마다, 도시마다 다양한 명칭을 가지고 산재해 있었다. 이러한 상황에서는 구직자가 직업훈련이나 기타 인력개발지원을 받기 위해 가능한 시설들을 정확히 알기가 어려웠다.<sup>37)</sup> 따라서 정부의 보조금 수혜자 및 기타 취업서비스 제공자와의 협력을 강화하여, 인력시스템에 의한 서비스를 제공하는 주체가 주정부이던, 지방정부이던, 또는 민간 보조사업자이던 관계없이 근로자와 사업자가 지역 내에서 원하는 서비스를 쉽게 찾고 접근할 수 있도록 지역의 일자리 자원들을 하나의 네트워크로 연결하는 미국 일자리 종합센터(American Job Centers)가 고안되었다.<sup>38)</sup>

36) 인력투자법에서의 인력투자위원회(Workforce Investment Board)가 인력혁신 및 기회법에서는 인력개발위원회로 명칭이 변경되었다.

37) 예를 들어 퇴역군인이 민간인으로서의 삶을 위하여 원스톱직업진로센터를 찾았을 때 지역마다 명칭이 다르기 때문에 자기가 거주하는 지역에서 그러한 명칭을 가진 시설을 찾을 수 없는 것이다. 앞에서 언급한 펜실베이니아주의 경우는 원스톱직업진로센터를 CareerLink라고 부른다.

38) U.S Department of Labor, Employment and Training Administration, Announcement

미국 노동부 고용훈련실에서는 주정부 계획에서 이 명칭을 사용할 것을 강하게 권고하였고, 이러한 권고가 주정부에 의해 수용되면서 구직자와 사업자는 직업훈련 검색, 일자리 탐색 등 일자리와 관련된 자원에 보다 쉽게 접근할 수 있게 되었다. 또한 온라인상에서도 여러 가지 일자리와 관련된 유용한 정보자원들이 있었으나 서로 연결되지 않아 이용하기가 어려웠다. 이에 기존에 널리 알려져 있는 이름인 미국 일자리 종합센터라는 이름의 통합된 웹사이트를 만들어 단일화된 접근경로로 다양한 일자리정보에 접근할 수 있도록 하였다.

미국 일자리 종합센터는 연방정부의 재정이 지원되는 수백 가지의 직업훈련 프로그램 및 일자리 자원에 접근하기 위하여 3,000여개의 지역센터를 개별적으로 방문하거나 또는 항상 열려있는 웹사이트 접속 등 온오프라인을 병행하여 근로자나 사업자가 원스톱직업진로센터를 쉽게 찾고 이용할 수 있게 하였다.

#### 나. 지방정부의 학습-고용-복지 연계정책 추진체계<sup>39)</sup>

미국의 학습-고용-복지 연계정책은 연방정부가 평생학습 관련 법령에 의한 보조금 배분을 통해서 정책을 유도하지만 실제적인 집행은 지방정부 및 공공기관, 영리 및 비영리단체 등 다양한 수준에서 이루어진다. 이러한 과정에서 특히 주정부의 역할이 중요한데, 주정부는 지방의 기관, 학교 및 단체들과 협력하여 주정부 차원의 통합된 정책을 수립하고 집행하는 역할을 한다. 미국의 경우 연방정부라는 특성상 주정부마다 다양한 정책이 실행되고 있는데, 여기서는 펜실베니아주의 사례를 통해 주정부 차원의 학습-고용-복지 연계정책 추진체계를 살펴보기로 한다.

##### 1). 펜실베니아주 교육부(Department of Education)<sup>40)</sup>

펜실베니아 교육부에서는 직업기술교육국(Bureau of Career and Technical Education) 산하의 성인 및 중등 후 직업기술교육과

---

of American Job Center Network, 2012

39) 권인탁, 앞의 책, pp. 12-13

40) 미국 펜실베니아주 교육부 홈페이지(<http://www.education.pa.gov/Postsecondary-Adult/Pages/default.aspx#.Vnz3bPBI70>)

(Division of Adult and Postsecondary Career and Technical Education)와 중등 후 성인교육국(Bureau of Postsecondary and Adult Education) 산하의 고등교육 및 진로교육과(Division of Higher and Career Education), 성인교육과(Division of Adult Education), 군인 및 퇴역군인과(Division of Veterans and Military Education)에서 평생학습을 담당하고 있다.

직업기술교육국에서는 매년 20만 명 이상의 펜실베이니아주 청소년과 성인들을 대상으로 고도의 기술습득과 경쟁력있는 일자리 제공을 위한 전략적 투자계획을 마련하고 있다. 이를 위해 주정부는 약 6,200만 달러의 기금을 투자하고 있으며, 이를 통하여 펜실베이니아주에서 직업기술교육을 제공하는 85개의 직업기술센터(Career Technology Centers), 141개의 교육구(School Districts), 44개의 중등과정 후 교육기관을 지원하고 있다.<sup>41)</sup> 이러한 지원을 받은 직업기술센터, 커뮤니티칼리지 및 대학교, 중등과정 후 교육기관들은 2,100개 이상의 승인받은 중등교육 프로그램, 1,000개 이상의 중등과정 후 프로그램, 그리고 500개 이상의 성인교육 프로그램을 제공하고 있다.

중등 후 성인교육국에서는 300개에 가까운 중등과정 후 교육기관 또는 고등교육기관과 연계하여 다양한 성인교육프로그램을 운영하고 있다. 성인기초교육 및 가족문해교육 프로그램이 그 대표적인 프로그램인데, 이 프로그램들은 모두 펜실베이니아주 성인교육과의 예산지원으로 이루어지며, 이 과정을 통하여 자녀교육에 참여할 수 있는 기본적인 지식들을 습득하고 중등학교 자격증을 획득할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 대학과 직업교육을 실시하는 기관에 대한 프로그램 승인을 하고, 이와 관련된 민원사항을 조사처리하는 기능을 하며, 고등학교 졸업장이 없는 주민들을 위하여 그와 동등한 자격을 수여할 수 있는 제도(General Education Development Test)를 운영하고 있다.

## 2). 펜실베이니아주 노동산업부(Department of Labor and Industry)

펜실베이니아 노동산업부는 인력개발차관(Deputy Secretary for Workforce Development) 산하의 부서로서, 인력정보분석센터(Center

---

41) Pennsylvania Area Career and Technical Education Schools 2009 Report

for Workforce Information and Analysis), 인력협력 및 운영국(Bureau of Workforce Partnership and Operations), 인력개발운영국(Bureau of Workforce Development Administration), 도제 및 훈련국(Apprenticeship and Training Office) 등 4개 부서가 2014년 제정된 인력혁신 및 기회법에 근거하여 학습-고용-복지 연계정책을 충실히 실행하는데 전력을 다하고 있다.

펜실베이니아 노동산업부에서 실시하는 학습-고용-복지 연계정책은 주로 직업교육훈련과 관련된 것으로서 고용주와 근로자에게 직업 관련 서비스를 제공하기 위하여 다양한 기관들이 협업하는 펜실베이니아 커리어링크(Pennsylvania CareerLink)가 그 중심이 되고 있다. 펜실베이니아 커리어링크는 펜실베이니아주 내의 67개 카운티 대부분에 설치되어 있는데, 그렇다고 모든 카운티에 다 설치되어 있는 것은 아니다. 커리어링크가 설치되어 있지 않은 일부 카운티의 경우는 인근 지역에 있는 커리어링크에서 2개 이상의 카운티에 서비스를 제공하기도 한다.<sup>42)</sup> 또한 커리어링크가 제대로 역할을 다하게 하기 위하여 커리어링크를 이용하는 고객 및 잠재 고객을 위한 인터넷서비스 시스템인 펜실베이니아 인력개발시스템(Commonwealth Workforce Development System)을 운영하고 있다.

## IV. 유럽 각국의 학습-고용-복지 정책연계 사례

### 1. 영국의 학습-고용-복지 정책연계

#### 가. 영국의 학습-고용-복지 정책연계의 발전과정

영국은 1948년까지 국민부조법(The National Assistance Act)의 제정 등으로 ‘요람에서 무덤까지’라는 말로 대표되는 사회보장제도가 전면적으로 실시되어 공공부조를 필요로 하는 모든 국민들에게

---

42) 예를 들어 설리반 카운티(Sullivan County)는 브래드포드 카운티(Bradford County)와 커리어링크를 같이 공유하고 있다.

사회복지서비스를 제공하여 왔다.<sup>43)</sup> 하지만 1970년 이후 석유파동으로 인한 경제위기로 성장이 한계에 부딪히면서 기존의 보편주의에 입각한 복지는 변화를 겪게 되었으며, 1979년 마가렛 대처수상이 이끄는 보수당 정권이 집권하면서 사회복지도 보편주의 대신 선별적 복지 정책으로 전환하게 되었다. 대처정부는 시장질서를 존중하는 신자유주의 입장을 취하여 ‘복지수급자를 일자리로(getting people into work)’라는 목표아래 복지에 있어서 국가의 개입을 축소하고 저소득 근로계층을 자활로 유도하기 위한 당근과 채찍<sup>44)</sup>을 사용하는 등 기존 영국의 복지정책에 있어 큰 변화를 가져왔다. 이러한 변화 속에 보수당 정권은 집권 18년 만에 막을 내리고 1997년 토니 블레어의 신노동당이 집권하게 되었다. 비록 정권이 바뀌었지만 신노동당은 ‘일을 통한 복지(Welfare to Work)’를 내세우며 기존의 노동당 노선에서 벗어나 보수당 정권의 복지정책 기조를 어느 정도 수용하고 있는데, 이는 신노동당 정권이 기든스가 주장한 ‘제3의 길’을 이념적 토대로 하고 있었기 때문이다. 기든스에 의하면 자본주의의 세계화 추세 속에서 종래의 복지국가는 유지되기 어려우며 소득재분배와 같은 직접적 혜택의 부여보다는 고용의 재분배, 교육과 취업훈련 등을 통한 기회의 재분배가 보다 더 중요하다.<sup>45)</sup> 이러한 기조 하에서는 복지혜택 대상자에 대한 일방적인 사회보장 혜택의 제공이 아니라 이들에게 교육훈련 서비스를 제공하여 인적자본을 개발함으로써 취업능력을 제고함과 동시에 복지의존도를 낮추도록 유도하게 되며, 이러한 노력은 평생학습을 통해 이루어지게 된다. 결국 학습을 통한 인적자본의 향상이 고용을 통해 복지의존의 악순환을 탈피하도록 하고 이는 곧 복지로 연결되는 결과를 가져오게 된다. 여기에서는 이러한 ‘일을 통한 복지’ 프로그램 중 가장 대표적인 사례로 블레어 정부의 뉴딜 프로그램(New Deal Program)을 통해 영국의 학습-고용-복지 정책 연계 과정을 살펴보고자 한다.

43) 양점도 외, 사회복지학 개론, 광문각, p. 103, 2008

44) 여기서 당근은 저소득 근로계층이 자활을 위해 근로에 참여할 수 있도록 하는 근로 유인책을 말하며, 채찍은 사회부조 의존을 억제하는 정책을 말한다.(신동면, 2004)

45) 나일주 외, 앞의 책, p. 31



## 나. 영국의 뉴딜 프로그램(New Deal Program)

### 1). 영국 뉴딜 프로그램의 구조와 주요 내용

영국의 뉴딜 프로그램은 블레어 정부에 의해 1997년부터 시행된 사업으로, 실직자를 대상으로 교육훈련을 실시하여 취업능력을 향상시키고, 이를 기반으로 안정적인 일자리를 구할 수 있도록 하는 대표적인 근로연계복지정책이다. 뉴딜 프로그램은 직업정보제공, 교육훈련, 취업알선 등 단계별로 진행되는 개인 맞춤형 프로그램으로서 일률적인 운영에 따른 문제점을 극복하기 위하여 연령이나 직업, 주변환경 등 특성에 따라 청년 뉴딜, 장기 실직자 뉴딜, 장애인 뉴딜, 자영업자 뉴딜, 음악가 뉴딜 등 프로그램을 세분하여 운영하고 있다.

뉴딜 프로그램 중 가장 대표적<sup>46)</sup>이라 할 수 있는 청년 뉴딜 프로그램은 18세부터 24세 사이의 청년들 중 6개월 이상 실업상태에 있는 청년실직자를 대상으로 1998년부터 실시된 강제적인 프로그램이다. 청년 뉴딜은 구직 과정에 따라서 진입단계(Gateway), 고용선택단계(New Deal Options), 그리고 사후관리단계(Follow through) 등 3가지 단계로 되어 있다. 진입단계는 취업준비 단계로서 뉴딜 프로그램에 등록된 실직자는 일자리 탐색, 직업 관련 정보습득 및 직업교육 등을 이수해야 하는데, 이 과정에서 대상자는 뉴딜 개인상담가(Personal Advisor)의 도움을 받아 체계적으로 구직활동을 전개하게 된다. 4개월간의 진입단계를 거치는 동안에도 취업에 성공하지 못한 실직자는 다음 단계인 고용선택단계로 이행하게 되는데, 이 단계에서는 다음의 4가지의 옵션 중 한 가지를 선택하여야 한다. 즉, 정부가 6개월간의 임금을 보조하는 뉴딜 프로그램 참여 직장에 취업하거나, 자원봉사 기관에서 6개월간 활동하거나, 정부가 주관하는 환경사업단에서 6개월간 일하거나 또는 1년간의 교육훈련에 참여하여야 한다. 이 선택과정에 있어서 참여자는 본인에게 가장 최적의 옵션을 개인상담가와 상담하여 선택하게 되는데 최종적인 결정권은 개인상담가가 가지고 있다. 선택 단계에 참여하지 않는 실직자에게는 구직수당 지급이 2주간 중단되며,

46) 청년 뉴딜 프로그램을 위하여 신노동당 정부는 2002년까지 전체 뉴딜사업예산의 61%인 31억 5천만 파운드를 사용하였는데, 이를 통해 뉴딜 사업이 청년실업 문제를 해결하는데 중점을 두고 있음을 알 수 있다.(신동면, 2004)

3회 이상의 제재를 받는 경우 6개월간 구직수당 지급을 중단하여 프로그램 참여에의 강제성을 부여하고 있다. 이 같은 고용선택단계에서도 취업이 되지 않는 경우는 사후관리단계로 넘어가게 된다. 이 단계에서는 개인상담가들이 고용선택단계에서도 취업에 성공하지 못한 청년실직자들의 취업을 위하여 13주간의 직업상담과 직업알선 서비스를 추가로 제공하여 이들이 다시 구직수당 수급자로 돌아가지 않고 일자리를 찾을 수 있도록 하고 있다.

다음은 장기실직자 뉴딜 프로그램이다. 이 프로그램은 25세부터 49세까지의 성인 중 18개월 이상 실업상태에 있는 실직자들을 대상으로 하고 있다. 장기실직자 뉴딜 참여자는 개인상담가와의 취업상담에 임해야 하는 8개월간의 진입단계(Gateway)를 거쳐야 하는데 이에 참여하지 않는 경우 6개월간 구직수당 지급을 중단한다. 한편 진입단계에서 일자리를 구하지 못한 장기실직자들은 정부가 뉴딜참여자 임금에 대해 보조금을 지급하는 직장에 6개월간 취업하거나 또는 집중활동(Intensive Activity)과정으로 보내져 직업훈련을 받도록 하고 있다.

장애인 뉴딜 프로그램은 장애인이나 만성질환자들 중 관련 수당 수급자를 대상으로 한 프로그램으로서 개인상담가의 구직상담, 취업정보 제공 및 장애인 일자리 알선 등의 사업을 하고 있다.

편부모 뉴딜 프로그램은 어린자녀를 두고 소득지원을 받는 편부모들을 대상으로 개인상담가가 취업계획 수립, 일자리 알선 및 육아시설 정보 등에 대한 상담을 하는 프로그램이다. 이 과정을 거친 참여자 중 희망하는 사람들은 정부보조 일자리에 취업하거나 직업훈련 등 프로그램에 참여하게 되는데 직업훈련 참여자에게는 참여비용과 수당은 물론 탁아비용도 지원해 준다.

이외에도 대상에 따라 다양한 형태의 뉴딜 프로그램이 있는데, 50세 이상 실직자를 대상으로 직업상담 및 훈련서비스를 제공하는 50세 이상 뉴딜 프로그램, 음악 분야에 있어 직업경력을 원하는 사람을 대상으로 한 음악가 뉴딜 프로그램, 뉴딜 참여자를 대상으로 자영업 창업지원을 하는 자영업자 뉴딜 프로그램 등이 있다.

이러한 뉴딜 프로그램 중 청년 뉴딜과 장기실직자 뉴딜 프로그램은 의무적으로 참여가 강제되는 반면에 나머지 뉴딜 프로그램들은 자

발적 참여를 전제로 한다는 차이가 있다. 비록 여러 뉴딜 프로그램들이 대상에 따라 운영방식에 약간의 차이가 있기는 하지만 근로능력이 있는 수급자에게 취업의 기회를 제공한다는 기본적인 정책방향은 동일하다고 할 수 있다.

## 2). 영국 뉴딜 프로그램의 추진체계

영국의 뉴딜 프로그램은 총괄적으로 중앙정부 차원에서 노동연금부(Department for Work and Pensions)가 담당하고 있다. 노동연금부는 뉴딜 프로그램에 대한 종합계획을 수립하고 이를 위한 예산확보 및 배분, 그리고 집행에 대한 감독을 한다. 이렇게 중앙정부에서 수립한 뉴딜 프로그램의 중요한 지역전달체계로는 노동연금부 산하의 직업센터플러스(Jobcentre Plus)<sup>47)</sup>가 있다. 직업센터플러스는 전국에 분포한 지역단위의 기관으로서 구인정보 제공, 고용주와의 연결 등 구직자들이 자신에게 맞는 일자리를 찾을 수 있도록 취업 관련 서비스를 제공하고 있다. 직업센터플러스는 지역별로 다른 노동시장 상황에 적합하게 뉴딜 프로그램을 운영하기 위하여 영국 평생학습체제의 중심기관인 학습기술위원회(Learning and Skills Council) 및 민간기관 등과 협력 관계를 구축하고 있다.

## 3). 영국의 뉴딜 프로그램의 성과

영국의 뉴딜 프로그램은 종래의 공공부조 위주의 복지에서 근로능력이 있는 복지수급자를 일자리로 끌어들이는데 상당한 기여를 했다고 평가된다. 뉴딜 프로그램의 대표격인 청년 뉴딜 프로그램의 경우 개인 상담가와의 상담을 통해 단순한 일자리의 제공이 아닌 구직자의 능력과 적성에 맞는 일자리를 알선하고, 또 일자리에 적합한 능력을 제고하기 위한 교육훈련의 기회를 제공함으로써 뉴딜 프로그램에 참여한

---

47) 뉴딜 프로그램 도입 초기에는 각 지역별로 실업급여와 고용서비스를 제공하는 직업센터(Jobcentre)에서 뉴딜 프로그램을 담당하였다. 하지만 구직자수당은 직업센터에서 관리하고 나머지 다른 사회보장급여는 사회보장사무소(Social Security Office)에서 관리하는 이원적 체제로 인하여 복지수급자를 일자리로 유인하기 위한 종합계획 수립에 어려움이 있게 되자 2001년 중앙정부 차원에서는 고용청(Employment Service)과 급여관리청(Benefits Agency)을 통합하여 근로연령청(Working Age Agency)을 설립하였고, 지역 단위에서는 직업센터와 사회보장사무소의 기능을 통합하여 직업센터플러스(Jobcentre Plus)를 설치하여 뉴딜사업을 진행하도록 하였다.(신동면, 2004)

대상자의 상당수가 지속적인 일자리를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이 같은 성과는 청년 뉴딜 프로그램뿐만 아니라 다른 뉴딜 프로그램에서도 나타나고 있다.<sup>48)</sup> 이와 더불어 영국의 사회부조 지출규모의 변화를 보면 2001년 근로연령층에 해당하는 수급자에게 지급된 사회부조 규모는 1995년의 73% 수준으로 감소하였는데, 이는 다른 경제적인 요인에도 기인한 바 있겠지만 근로능력 있는 사회부조 수급자가 뉴딜 프로그램을 통한 취업으로 자활하게 된 것이 전체 사회부조 급여가 줄어든 중요한 원인 중의 하나로 볼 수 있다.<sup>49)</sup>

이 같은 성과를 통해서 뉴딜 프로그램이 취업률은 물론 고용 안정성 면에서도 많은 효과를 가져왔다는 것을 알 수 있는데, 이는 뉴딜이 단순히 실직자를 노동시장에 편입시키는 것뿐만 아니라 안정적인 일자리를 제공하는데도 중점을 두었다는 것을 나타낸다. 영국의 뉴딜 프로그램은 청년실직자, 장기실직자, 장애인, 편부모 등 사회적 배제계층을 노동시장에 편입시키고 고용률을 높이는 결과를 가져옴으로써 학습-고용-복지 정책연계의 좋은 사례를 보여주고 있다. 한편 뉴딜 프로그램은 유연한 뉴딜(Flexible New Deal), Employment Zones와 같은 다른 취업지원 프로그램과 함께 통합되어 2011년부터는 일자리 프로그램(The Work Programme)으로 대체되어 시행되고 있다.<sup>50)</sup>

## 2. 스웨덴의 학습-고용-복지 정책연계

### 가. 스웨덴의 학습-고용-복지 정책연계의 발전과정

스웨덴은 세계적으로 가장 모범적인 사회보장제도를 가지고 있는

48) 청년 뉴딜 프로그램의 경우 2003년 3월 말까지 대상 95만 5천 3백여 명 중 90%인 86만 4천 4백여 명이 뉴딜에 참여하였고, 뉴딜 프로그램을 완료한 청년실직자의 39%에 해당하는 33만 6천 9백여 명이 13주 이상 지속된 일자리를 구한 것으로 나타났다. 장기실직자 뉴딜은 프로그램을 완료한 대상자의 21.5%인 11만 4천 5백여 명이 13주 이상 지속된 일자리에 취업하였으며, 편부모 뉴딜은 프로그램을 완료한 대상자의 50%인 19만 9천여 명의 편부모들이 일자리를 구했으며, 장애인 뉴딜도 프로그램 참여자의 22%인 6,099명이 일자리를 구하였고 이중 26주 이상 지속하여 일자리를 유지하고 있는 경우도 23%인 1,400여 명에 이르고 있다.(신동면, 2004)

49) 신동면, 영국의 근로연계복지에 관한 평가: 신노동당 정부의 New Deal을 중심으로, 한국사회복지학 제56호 제1권, p. 35, 2004, 2월

50) Department for Work and Pensions, The Work Programme, Department for Work and Pensions, p.2, December 2012

나라로 널리 알려져 있다. 스웨덴의 사회보장제도는 고부담-고복지 모델로서 저소득층뿐만 아니라 모든 국민을 대상으로 사회보장과 다양한 복지혜택을 제공하고 있는데, 1990년대 초반까지 30여 년간 유지하여 온 완전고용에 가까운 2% 미만의 실업률이 스웨덴의 사회보장제도가 성공적으로 실시되어 온 근간이 되어 왔다고 할 수 있다. 즉, 완전고용은 생산의 증대를 가져오는 동시에 사회복지지출에 대한 수요는 줄어들게 되어 보다 포괄적인 사회복지정책을 실시할 수 있게 한다.<sup>51)</sup> 이러한 완전고용은 적극적 노동시장정책과 임금연대라는 정책적 수단에 의하여 가능하게 되었는데, 이들 정책은 스웨덴 노조연합에 이론적 토대를 제공하였던 렌-마이드너의 모델에 그 근간을 두고 있다.

렌-마이드너 모델(Rehn-Meidner Model)에 의하면 완전고용과 소득평등을 이루기 위해서는 적극적 노동시장정책과 함께 임금연대정책을 실시하여야 한다. 정부는 완전고용을 위하여 실업발생 가능성이 높은 산업에 선별적으로 보조금을 지급하는 한편, 근로자들이 발전 가능성이 높은 산업으로 이동할 수 있도록 교육훈련을 제공하는 적극적 노동시장정책을 실시하여 근로자들이 생산성이 높은 산업으로 이동할 수 있도록 역할을 해야 한다는 것이다. 또한 동일노동에 동일임금을 원칙으로 하는 임금연대정책은 생산성이 높은 기업은 생존하고 생산성이 낮은 기업은 퇴출되는 환경을 만들게 되고, 이 과정에서 퇴출된 기업의 근로자들은 적극적 노동시장정책을 통하여 생산성이 높은 분야로 재배치되는 결과를 가져오게 된다.<sup>52)</sup> 결과적으로 적극적 노동시장정책과 임금연대정책의 상호보완작용을 통하여 스웨덴은 경제성장과 완전고용이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있었다.

하지만 1990년대 들어 상황은 급변하였다. 스웨덴은 규제완화와 세계화의 추세에 따라 1985년 대출금리규제와 대출통제정책을 폐지하였고, 1987년에는 외환시장규제도 폐지하는 등 전격적인 금융자유화 조치를 단행하였으나 이로 인해 부동산과 금융자산의 가격이 급등하는 결과를 가져왔다. 그리고 1990년대 초반에는 부동산 거품이 빠지면서 부동산과 금융자산의 가치가 폭락하는 경제위기<sup>53)</sup>를 겪게 되었고, 그

51) 나일주 외, 앞의 책, p. 44

52) 신동면, 김대중 정부의 사회정책 개혁 : 근로연계 복지인가, 생산적 복지인가?, 한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집(1), pp. 295-296, 2000, 12월

결과로 실업률도 급증<sup>54)</sup>하게 되었다. 이에 따라 복지지출은 늘어나는 반면 경제상황 악화에 따라 세입은 줄어들어 스웨덴의 복지모델은 한계에 직면하게 되었다. 결국 스웨덴 정부는 기존의 복지모델에 수정을 가하여 복지지출을 줄이고 복지와 일의 연계를 강화하는 정책을 선택하게 되었다. 하지만 이러한 복지모델의 수정에도 불구하고 스웨덴의 복지지출은 여전히 높은 수준으로 보편적 복지의 기본틀을 유지하고 있다.

스웨덴의 완전고용과 높은 경제성장을 이끌어 온 임금연대정책은 숙련된 노동인력의 임금상승을 제한하고 비숙련 노동인력의 임금상승 효과를 가져와 인적자본에 대한 투자유인을 약화시켰고, 이로 인해 스웨덴의 대학진학률은 1970년대부터 감소하게 되었으며, 이는 저학력 청소년들의 실업문제를 야기하게 되었다. 스웨덴 정부는 이러한 문제들을 적극적 노동시장 정책 차원에서 다양한 정책수단들을 강구하여 대응하였다. 한편, 스웨덴의 교육시스템은 학교교육 과정이 상당히 유연하여 재직자들이 고용의 안정성을 보장받으며 학습을 지속하기 위하여 수시로 교육과 직장을 넘나들 수 있는 평생순환교육 형태로 되어 있다.<sup>55)</sup> 이 같은 교육제도의 특징은 적극적 노동시장 정책과 어우러져 학습과 고용이 연계되는 다양한 프로그램을 운영할 수 있는 기반이 되고 있으며, 이를 통해 근로자들의 경쟁력 향상과 인적자본 증대에 기여하고 있다.

#### 나. 스웨덴의 적극적 노동시장 정책

스웨덴은 노동정책으로 실직자를 위한 현금과 실직수당을 지원하는 소극적 노동시장 정책과 함께 양질의 인적자원을 확보하기 위한 적극적 노동시장 정책을 병행하고 있다. 스웨덴의 적극적 노동시장 정책

53) 매일경제신문, 스웨덴 위기극복 교훈-정부 모든 금융기관 지급보증. 1997. 12. 8

54) 스웨덴은 취업을 바라고 직업을 찾아 돌아다니는데도 일자리를 구하지 못한 완전실업자가 노동인구(15세 이상의 취업자와 완전실업자의 합계)에서 차지하는 비율인 완전실업률이 1992년 5.2%, 1993년 8.2%, 1994년 8.0%, 1995년 7.5%로 급증하였다.

55) 스웨덴은 1960년대 말부터 순환교육의 개념 하에 언제든지 본인의 필요에 따라 직장 교육장을 넘나들 수 있는 평생순환교육 형태를 조직해왔다. 이와 같은 평생순환교육제도를 누구에게나 보장하기 위해 공공 교육기관에서 주관하는 모든 형태의 교육은 무상으로 제공되고, 교육목적을 위한 휴직은 기간에 제한없이 우선적으로 허가되며, 휴직기간 중 직장이 보장되는 것은 물론 교육이 끝나는 즉시 복귀할 수 있도록 되어 있다. (한승희 외, 2006)

은 실무기술 습득을 위한 직업훈련과 실직자를 채용하는 기업에 정부가 고용보조금을 지급하는 실업구조 형태의 구제노동을 중심으로 확대되어 왔다. 하지만 1980년대 중반부터 신규채용 보조금, 청소년 프로그램, 그리고 1990년대 경제위기로 인해 교란된 노동시장의 안정을 위한 새로운 프로그램들이 도입되면서 전통적인 구제노동 프로그램은 감소하였지만 적극적 노동시장 정책의 기타 프로그램들은 보다 다양해져 왔다. 여기서는 스웨덴 정부의 학습, 고용, 복지 정책연계를 위한 적극적 노동시장 정책 중 청년실업해소를 위한 청년보장정책(Youth Guarantee)과 경제위기로 인한 성인실업 증가에 대응하기 위한 성인 교육 이니셔티브(Adult Education Initiative)를 살펴보고자 한다.

### 1). 스웨덴 적극적 노동시장 정책의 주요 내용

청년보장(Youth Guarantee)정책은 20세 이하 청년을 대상으로 교육이나 취업 중 어느 하나는 항상 보장되도록 1984년에 도입된 정책이다. 앞서 언급했듯이 스웨덴은 연대임금정책이 인적자본에 대한 투자유인을 약화시키고 이것이 상급학교 진학률을 떨어뜨림으로써 학력이나 자격 수준이 낮은 청년층의 실업률이 크게 높아지는 상황이 사회문제로 대두되고 있었다. 스웨덴 정부는 이러한 청년실업문제가 단순히 경제의 주기적인 변화로 인한 것이 아니라 단순노동인력보다는 숙련된 인력을 필요로 하는 노동시장의 구조변화로 인한 결과로서 기술이 없는 청소년을 위한 일자리는 갈수록 줄어들어든다는 인식 하에 일시적인 취업을 위한 교육훈련이 아니라 보다 근본적인 접근방법을 택한 것이다. 청년보장정책은 우선 청년고용지원 프로그램인 청년단(Youth Team) 프로그램으로 시작하였다. 청년단 프로그램은 실업상태에 있는 18세부터 19세까지의 모든 청소년을 대상으로 공공분야에서 하루 4시간씩 6개월간 일할 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 하지만 이 프로그램에서 제공되는 일자리가 대부분 공공분야의 단순한 직무들로서 참가자들이 본격적으로 노동시장에 진입하는데 도움이 되지 않는다는 비판이 제기되었다. 이에 따라 기업이 17세부터 19세 사이의 청소년을 6개월에서 12개월간 고용하게 되는 경우 해당기업에 임금의 60%를 지원하는 직업입문(Job Introduction) 프로그램을 1987년에 도입하게

되는데, 이는 1989년에 공공부문까지로 확대된다.<sup>56)</sup>

청년보장 프로그램은 이후 여러 단계를 거쳐 2007년에는 청소년 직업보장(Job Guarantee for Youth) 프로그램으로 실시된다. 이 프로그램 역시 청년실업대책의 일환으로 실시되었는데, 3개월 이상 실직상태<sup>57)</sup>에 있는 16세부터 24세까지의 청소년 중 고용안정공단(Public Employment Service : PES)에 등록된 구직자를 대상으로 이들이 일자리를 구하거나 학업을 지속하도록 하는 것을 목적으로 하며, 이를 독려하기 위하여 프로그램 참여자에게는 재정적 지원이 제공된다. 이 프로그램의 첫 3개월간은 참여자에 대한 심층평가, 교육 및 직업훈련에 대한 상담에 중점이 두어진다. 즉, 등록과 동시에 참여자의 신상정보와 교육수준 및 경력 등을 기초로 심층평가를 거친 후, 이를 토대로 개인활동계획을 30일 이내에 세워야 하며, 월 2회 실제 활동에 대한 보고서를 제출하여 그 동안 활동에 대한 자문을 받고 이를 통해 좀 더 효과적인 구직활동을 할 수 있도록 지원한다. 이 3개월의 과정이 끝나면 교육 또는 직업훈련, 근무경험, 창업지원, 고용복귀 등의 취업활성화 단계에 들어간다. 하지만 장기실업위험군<sup>58)</sup>에 속하는 참여자의 경우는 실직된 당일부터 개인의 희망에 의하여 취업활성화 단계에 들어갈 수 있다. 특히 기초학력 미이수자의 경우 학업동기부여과정(Study Motivation Course)을 선택하여 포크하이스쿨(Folk High School)<sup>59)</sup>이라는 교육기관에서 학업을 지속할 수도 있다. 한편 청년보장 프로그램에의 참여는 최장 15개월까지로서 참여자가 15개월 이후에도 일자리를 구하지 못하는 등 소기의 목적을 달성하지 못하면 장기실업자를 대상으로 일자리를 지원하는 일자리 및 자기개발 프로그램(Job and

56) 나일주 외, 앞의 책, pp. 46-47

57) 3개월 이상의 실업상태에 있는 청소년을 대상으로 하는 것은 스웨덴의 청년실업의 특성에 기인한다. 2013년도의 경우 스웨덴의 15세에서 24세까지의 청년실업률은 약 24%로 스웨덴 전체 실업률 8%보다 월등히 높은 수준이지만 이중 60%가 3개월 이하의 실직기간을 가지고 있으며, 12개월 이상의 청소년 장기실업률은 유럽연합 28개국 중 핀란드 다음으로 낮은 수준을 유지하고 있다. 따라서 실직과 동시에 직업보장 프로그램에 편입시키는 경우 자발적인 구직활동을 저해하여 오히려 실업기간을 늘릴 수 있으므로 실직 후 3개월이라는 유예기간을 두고 있는 것이다.(Sweden Ministry of Employment, 2014)

58) 장기실업위험군이란 의무교육 이후의 교육과정을 이수하지 않은 저학력자 또는 심층평가에서 장기실업에 빠질 위험이 있다고 평가된 참여자들을 말한다.

59) 포크하이스쿨은 초·중등과정을 학업할 수 있는 지역의 성인대상 공교육기관으로서 정식으로 학력인정이 되지 않지만 스웨덴 정부는 성인교육의 활성화를 위해 포크하이스쿨 학생을 대상으로 한 대학입학특별전형을 실시하고 있다.



Development Programme)에 참여하여 지속적으로 구직활동을 할 수 있도록 지원하고 있다.<sup>60)</sup>

성인교육 이니셔티브(Adult Education Initiative : AEI)는 성인 실업자의 경쟁력 향상과 실업률 감소를 위하여 1997년부터 2002년까지 5년간 실시된 대규모 성인교육 프로그램이다. 스웨덴 정부는 1990년대 경제위기로 인한 실업률 증가에 대응하여 교육을 통한 우수 인력의 양성이 장기적이고 근본적이 대책이라는 인식 하에 교육정책 및 노동시장 정책의 개선, 보다 평등한 분배, 경제성장이라는 목표를 설정하고 이 프로그램을 도입하였다. AEI 프로그램은 실업자 및 의무교육 이후 3년간의 중등 후 교육과정(3 year upper secondary school level)을 이수하지 못한 저학력 근로자를 대상으로 학업을 지속할 수 있도록 지원하는 것을 내용으로 하고 있다. 중등 후 교육과정을 마치지 못한 실업자 또는 저학력 근로자 중 학업을 지속하기 원하는 25세부터 55세까지의 사람들은 실업급여에 해당하는 보조금을 최장 12개월 지원<sup>61)</sup>받게 된다. 이외에도 4년 이상 직장에 근무하고 있는 저학력 근로자가 중등 후 교육과정을 이수하기 위하여 휴직하는 경우 보조금과 대출을 지원하는 특별성인학습지원제도와 3년 이상 직장근무 경험을 가진 21세부터 50세까지의 실업자가 중등 후 교육과정을 이수하려는 경우 보조금과 대출을 지원해주는 실업자를 위한 특별성인학습지원제도도 있다.<sup>62)</sup>

## 2). 스웨덴의 적극적 노동시장 정책의 추진체계

스웨덴의 적극적 노동시장 정책은 총괄적으로 정부, 사용자 단체, 노동조합, 그리고 사회복지 관련 시민단체로 구성된 국가노동위원회와 지역노동위원회가 담당하고 있지만<sup>63)</sup> 각 사업별로 차이가 있다.

앞에서 본 청년보장 프로그램의 경우 중앙정부 차원에서는 스웨덴 고용부와 PES가 관련되어 있는데, 특히 PES는 사업주관기관으로서

60) Sweden Ministry of Employment, Youth Employment Policies in Sweden – the Swedish response to the Council recommendation on establishing a Youth Guarantee. Sweden Ministry of Employment, 2014, pp. 8-12

61) Sweden Ministry of Education and Science, The Adult Education Initiative – A unique programme for adult education, Fact Sheet, 1999

62) 나일주 외, 앞의 책, p. 49

63) 변중임 외, 앞의 책, p. 73

지방정부 및 교육기관들과 협력하여 사업을 추진하는 조정역할을 하고 있다. 그리고 지방정부는 PES가 정한 규정에 따라 지역의 노동시장 상황에 맞게 프로그램을 운영한다. 한편 스웨덴 사회보험공단(Swedish Social Insurance Agency)은 프로그램 참여자에게 재정적 지원을 하고 있으며, 여기에는 유럽사회기금(European Social Fund)도 일정 역할을 담당하고 있다.

AEI 프로그램은 중앙정부에서는 종합계획을 수립하고, 지방정부는 지역의 실정에 맞게 지방단위의 계획을 수립하여 집행하는 추진체계를 갖고 있다. 중앙정부 차원에서의 업무 담당기관은 스웨덴 교육과학부(Ministry of Education and Science)와 그 산하의 교육청(National Agency for Education)으로 사업의 종합적인 구조를 조직하고, 보조금 등 예산을 확보하여 지역단위로 배분하며, 지역단위에서 집행되는 사업에 대한 관리감독을 한다. 한편 지방정부(Municipalities)는 지역단위의 사업계획을 수립하고, 이를 교육청에 제출하여 사업수행에 필요한 예산지원을 신청하는데, 교육청은 지방정부의 사업계획 및 지역의 실업률, 교육수준 등을 고려하여 예산을 지원하게 된다. 지방정부는 이렇게 지원받은 예산으로 지역실정과 사업대상 집단의 특성에 맞는 필요한 프로그램을 직접<sup>64)</sup> 또는 사업자를 선정하여 운영하는데, 이 과정에서 지역의 각종 교육기관 및 단체와 긴밀한 협력관계를 구축하게 되며, 사업진행에 대한 자체평가를 하는 등 지방정부는 본 사업에서 매우 중요한 역할<sup>65)</sup>을 하고 있다.

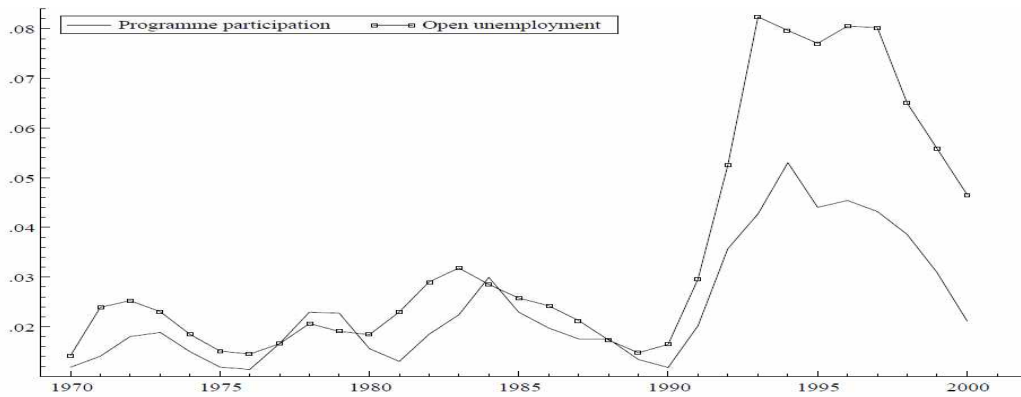
### 3). 스웨덴의 적극적 노동시장 정책의 성과

스웨덴의 적극적 노동시장 정책은 구조조정 및 경제위기로 어려움에 처한 산업의 근로자에게 일자리를 제공하는 역할을 했다. 이를 [그림 1]의 실업률과 적극적 노동시장 프로그램 참여현황과의 관계에서 살펴보면 1980년대까지는 순환적인 패턴을 보이기는 하지만 적극적

64) AEI는 주로 지방정부가 운영하는 성인교육학교(Municipal Adult Education)에서 실시하고 있으며, 포크하이스쿨도 일부를 담당하고 있다. 스웨덴 정부는 AEI를 위하여 성인교육학교에 10만개, 포크하이스쿨에 1만개의 자리를 마련하였다. (EUCIS-LLL, 2012)

65) 스웨덴은 1991년 초·중등교육과 성인교육에 대한 권한을 지방정부로 이양하여 분권화하였으며, 지방정부는 종래의 일상적인 교육훈련 프로그램보다도 더 많은 관심을 가지고 AEI 프로그램에 참여하였다. (Sohlman, 1998)

노동시장 프로그램참여는 완만한 증가세를 보이고 있으며, 경제위기를 겪기 시작한 1990년대 들어서 급증하게 된다. 1990년대 들어 적극적 노동시장 정책의 실업률 감소효과에 대한 논란이 있기는 하지만 적극적 노동시장 참여율과 실업률이 정의 상관관계를 보이고 있어 실업에 대한 대책으로 적극적 노동시장 정책이 적극 활용<sup>66)</sup>되고 어느정도 효과도 거두었음을 알 수 있다.



[그림 1] 스웨덴의 실업률과 적극적 노동시장정책 참여현황

\* 출처 : IFAU(2002)

### 3. 덴마크의 학습-고용-복지 정책연계

#### 가. 덴마크의 학습-고용-복지 정책연계의 발전과정

덴마크는 사회민주주의 복지체제를 기반으로 높은 복지수준과 완전고용을 추구해 왔다. 하지만 1990년대 초반 전반적인 경기침체로 인하여 10%에 가까운 실업률을 기록하면서 복지수혜자가 급증하고 이에 따라 재정수요가 증가하게 되자 노동시장의 유연성 증대와 고용안정성을 동시에 충족시키기 위해 유연안정성(Flexicurity) 전략을 추진하게 된다. 덴마크는 이를 위하여 1994년 실업보험체제의 개편과 적극적 노동시장 정책의 강화를 내용으로 하는 대대적인 노동시장 개혁

66) 스웨덴의 GDP 대비 적극적 노동시장 정책을 위한 지출을 기간별로 살펴보면 1986-90년(1.10%), 1991-95(1.79), 1996-99(1.14%)로서 같은 기간 중 유럽연합(EU) 평균인 각각 0.62%, 0.79%, 0.78%에 비해 상당히 높은 수준을 보이고 있다. (Lars Calmfors 외, 2002, p. 13)

을 단행하여 황금삼각형(Golden Triangle) 모델을 확립하게 된다.<sup>67)</sup>

덴마크의 1994년 노동시장 개혁의 주요 내용은 실업급여 수급기간을 9년에서 7년으로 단축하면서 4년의 소극적 기간과 3년의 활성화 기간(activation period)을 도입하여 활성화 기간 중 구직이나 직업훈련에 참여하지 않는 경우 실업급여를 중단하였다. 또한 개인활동계획(individual action plan)을 도입하여 6개월 이상 실업자들이 상담을 통하여 본인에게 적합한 구직 또는 직업훈련계획을 수립하도록 하였다. 그리고 다양한 직업훈련 프로그램을 운영하고 재직자의 휴가 시 실업자를 한시적으로 대체 투입하는 직장순환제(Job Rotation)를 활성화하기 위해 획기적인 유급휴가제를 도입하였다.<sup>68)</sup>

이러한 노동시장 개혁은 학습복지를 통한 노동시장 활성화를 도모하는 적극적 노동시장 정책으로서 학습이 고용에 영향을 미쳐 근로자의 복지로 연결되는 좋은 사례가 되었다. 한편 덴마크는 이후에도 서비스 일자리제(Service Jobs), More People at Work 도입<sup>69)</sup> 등 경제상황의 변화에 대응한 노동시장 개혁을 통해 지속적으로 적극적 노동시장 정책을 추진하여 왔다.

#### 나. 덴마크의 적극적 노동시장 정책

덴마크 노동시장의 특징은 한마디로 유연안정성의 황금삼각형 모델이라 할 수 있다. 황금삼각형은 고용관계에서의 높은 유연성, 완비된 사회안전망 체계, 노동시장 활성화와 학습복지를 추구하는 적극적 노동시장 정책으로 구성<sup>70)</sup>되어 있다. 이 중에서 적극적 노동시장 정책의 직장순환제는 학습과 고용, 복지 정책을 연결하는 핵심적인 역할을 하고 있는데, 이에 대해 살펴보고자 한다.

---

67) 청와대 노동·고용정책비서관실, 덴마크의 유연·안정성 모델 분석 보고, 청와대 노동·고용정책비서관실 대통령 보고자료, p. 2, 2006. 3. 24

68) 정인수 외, 노동시장의 유연안정성 제고방안, 노동시장 선진화 기획단, pp. 8-9, 2004

69) 서비스 일자리제는 6개월 이상 활성화 기간 중에 있는 48세 이상의 실업자와 조기은퇴자를 대상으로 국가가 일자리를 보조하여 고령자의 노동시장 잔류를 유도하는 정책으로서 2000년에 도입되었으며, More People at Work는 실업자에 대한 조기상담, 적극적인 구직활동, 임금보조를 통한 우선 취업유도 등을 내용으로 하는 우파 정부의 대표적인 개혁으로 2003년에 실시되었다.

70) 정인수 외, 앞의 책, p. 9

## 1). 덴마크의 직장순환제(Job Rotation)의 주요 내용

직장순환제란 재직근로자가 교육훈련 또는 육아휴직 등으로 직장을 벗어나는 경우 해당 직무에 적합한 능력을 가진 실업자를 대체고용하는 제도<sup>71)</sup>이다. 재직자와 실업자 모두에게 능력개발의 기회를 제공하는 직장순환제는 1987년 덴마크에서 도입되었으나 제도적 여건 미비로 활성화되지는 못하였다. 하지만 1994년 대대적인 노동시장 개혁시 직장순환제가 핵심요소로 대두되었고, 이를 위한 교육훈련휴가, 육아휴가, 안식휴가 등 유급휴가가 법적으로 보장되면서 직장순환제를 본격적으로 활용될 수 있는 제도적 여건이 구비되었다. 즉 유급휴가는 휴가 자체가 목적이 아니라 직장순환제를 활성화하기 위한 중요한 수단으로 역할을 한 것으로 그 내용은 다음과 같다.

먼저 육아휴가로서, 12개월 이하의 자녀를 가진 취업자는 26주, 1세 이상의 자녀를 가진 취업자는 13주<sup>72)</sup>의 육아휴가에 대한 권리를 가지며, 휴가 기간 중 최고 실업수당의 60%에 해당하는 보조금을 지원받는다. 한편 25세 이상의 재직자는 사용자의 동의하에 1주에서 최장 52주까지의 교육훈련휴가를 사용할 수 있다. 이 경우 휴가자는 국가로부터 실업수당과 동일한 금액의 교육훈련수당을 받는 동시에 사용자로부터 통상임금과 교육훈련수당과의 차액을 보상받게 되어 임금손실은 없게 된다. 마지막으로 안식휴가는 재직자가 사용자의 동의하에 13주에서 52주까지 자유롭게 시간을 활용할 수 있는 제도로써 이 경우 사용자는 반드시 대체근로자를 채용해야 하는 의무가 있다. 안식휴가자는 실업수당의 80%에 해당하는 보조금을 지원받는데, 1997년에는 60%로 줄어들었고, 1999년에는 폐지되었다.<sup>73)</sup>

직장순환제는 이 같은 휴가로 인해 발생하는 공석에 해당 자리에 적합한 실업자를 대체고용하여 현장훈련시키는 것을 핵심과정으로 하고 있다. 이 과정은 크게 기획, 집행, 종료의 세단계로 구성된다. 기획단계에서는 직장순환제의 각 단계에서 고유의 역할을 하는 관계자들이 참여하는 조정그룹(steering group)이 구성되고, 직업순환 실시를 위한 실행계획이 수립된다. 집행단계에서는 이 실행계획을 토대로 하여

71) 정원호 외, 직장순환제 도입방안 연구, p. 9, 2006. 10월

72) 9세 이하의 자녀를 가진 경우는 사용자와의 협의에 의해 1년까지 연장이 가능하다.

73) 정원호 외, 앞의 책, pp. 36-37

대체고용 대상이 되는 실업자를 위한 멘토가 지정되어 실업자에게 취업정보를 제공하고, 실업자의 교육수준, 직무경험, 습득 기술 등을 고려하여 맞춤형 직무훈련 코스가 제공된다. 끝으로 종료단계에서는 이렇게 실제 현장에서 직무경험을 쌓은 실업자가 취업이 될 수 있도록 지원하는 한편, 사업 전체를 평가하고 향후 계획을 수립하게 된다. 따라서 직장순환제에서는 각 단계별로 다양한 과업들이 수행되는데, 고용서비스 담당자, 노동조합, 사용자, 교육기관 관계자 등 각 분야의 관계자들로 구성된 조정그룹이 모든 단계에 참여함으로써 그 역할을 하게 된다. 즉, 고용서비스 담당자는 실업자와 대체고용 일자리를 파악하고, 노동조합은 훈련계획을 체결하고 직업안정성을 보장하는 역할을 담당한다. 그리고 사용자는 훈련전략을 개발하고 외부자원을 확보하는 역할을 맡고, 교육기관 관계자는 훈련코스를 개발하고 제공하는 역할을 하게 된다. 이같이 각 구성원들이 유기적으로 협력하여 역할을 분담하고, 의사결정과정에 실업자의 참여를 보장하여 그 의사를 반영하는 과정이 직장순환제가 효과적으로 작동하도록 하는 요인이 되고 있다.<sup>74)</sup>

## 2). 덴마크의 직장순환제(Job Rotation)의 추진체계

덴마크의 적극적 노동시장 정책은 실업보험에 가입한 실업자에 대해서는 고용부가, 실업보험에 가입하지 않았거나 수급기간이 만료된 실업자에 대해서는 사회부조의 책임을 지고 있는 지방정부가 담당하는 구조를 가지고 있는데, 이는 직장순환제의 경우에도 적용된다.

직장순환제의 추진체계를 재정지원 측면에서 살펴보면 저숙련 재직 근로자의 훈련비용은 고용부 산하의 지역고용사무소에서 지원하고, 고숙련자의 경우는 기업이 지불하지만 지역고용사무소가 부분적으로 지원하기도 한다. 근로자가 기업 외부에서 훈련받는 경우는 교육훈련수당<sup>75)</sup>과 훈련비용 중 직업대학이나 중등 후 직업교육과정 등 정규 직

74) 변종임 외, 앞의 책, pp. 80-81

75) 2001년 직업교육훈련 개혁으로 인해 재직자의 교육훈련수당이 저숙련자로 지급대상이 제한되면서 직장순환제를 위한 직장순환기금(Jobrotations Pool)을 신설하여 고숙련자의 교육훈련수당을 지급하도록 하였다. (변종임 외, 2007)

업교육훈련비용을 교육부가 지급한다. 또한 기업은 교육훈련 참가자의 통상임금과 교육훈련수당과의 차액 및 대체고용되는 실업자의 임금을 지급하게 되는데, 후자의 경우 단체협약에 의한 정상적인 근로조건으로 근로자 채용 시 1년간 실업수당에 해당하는 금액의 보조금을 고용사무소에서 지원받는다.

덴마크의 적극적 노동시장 정책은 중앙정부와 지방정부, 그리고 노동조합과 각급 훈련기관이 협력하는 체계로 이루어져 있는데, 이들 기관의 역할을 보면 직장순환제 추진체계의 특징을 보다 정확히 이해할 수 있다. 먼저 고용부와 그 산하 고용사무소는 1년 이상 장기실업자를 적극적 노동시장 정책에 참여<sup>76)</sup>시켜 교육훈련 및 취업을 독려하기 위하여 직장순환제를 적극 활용하고 있다. 가장 적극적인 참여자 중 하나인 노동조합은 조합원들의 숙련도 향상과 고용의 안정성을 위하여 1999년부터 실업수당의 지급기간을 4년으로 단축하면서까지 직장순환제의 시행에 적극적이었다. 그리고 사회부조에 대한 책임이 있는 지방정부는 직장순환제가 성공적으로 실시되어 사회부조 대상인 실업자가 감소하게 되면 재정부담을 경감할 수 있으며, 또한 그 관할 하에 있는 일부 직업훈련기관의 활성화를 위하여서도 직장순환제에 많은 관심을 기울여왔다. 기업의 입장에서는 대체인력 확보를 통해서 인력손실 없이 재직근로자의 숙련도를 높일 수 있으며, 직업훈련기관도 훈련수요의 증대로 영업활성화를 기대할 수 있어 직장순환제에 적극적이었다.<sup>77)</sup> 이와 같이 관련 기관들이 직장순환제에 많은 관심을 가지고 역할을 함으로써 직장순환제가 성공적으로 실시되었고, 직장순환제의 성공적 실시는 다시 이들이 직장순환제에 적극적인 역할을 하게 만드는 선순환 구조가 만들어졌다.

한편 2007년 기초 지방자치단체 단위로 고용부 산하에 통합된 일자리센터(Job Center)가 설립되어 고용안정공단이 관리하는 실업보험 가입자와 지방정부가 관리하는 실업보험 미가입자에 대한 고용지원서비스가 통합되었으며, 종래 고용사무소가 수행했던 기업과의 접촉을

76) 덴마크의 실업급여기간은 종래 9년에서 1994년 7년(소극적 기간 4년, 활성화 기간 3년), 1999년 4년(소극적 기간 1년, 활성화 기간 3년)으로 단축되었으며, 활성화 기간 중 적극적인 노동시장에 참여하지 않으면 실업급여를 중단하였다. (정원호, 2006)

77) 변중임 외, 앞의 책, pp. 81-83

통한 교육훈련 및 인력수요의 파악, 대체근로자의 선발 및 공급, 훈련 비용지원 등의 역할을 일자리센터가 수행하고 있다.

### 3). 덴마크의 직장순환제(Job Rotation)의 성과

직장순환제는 1994년 노동개혁으로 유급휴가제가 제도화되면서 활성화되기 시작하였다. 직장순환제의 직접적인 성과로 볼 수 있는 프로그램 참가자 수를 보면 [표 1] 과 같은데, 1994년 노동시장 개혁 이전은 미미하다가 1996년에 가장 정점에 달한 후 감소하는 추세에 있음을 알 수 있다. 하지만 이 같은 참가자 수의 감소는 경기회복에 따른 실업자 수의 감소로 대체인력풀의 축소에 기인한 바가 크다. 1996년의 직장순환제 참가자 수는 덴마크 전체 취업자의 1.5%에 달하고 있으며, 대체고용인력의 수도 전체 실업자의 3%에 해당하고 있다. 특히 안정적 일자리 제공의 척도가 되는 실업자의 정규노동자로의 계속고용을 보면 1990년대 중반의 경우 실업자로서 대체고용된 인력의 60~ 80%가 당해 기업이나 다른 기업에 계속 고용되었는데, 이는 일반적인 실업자 직업훈련 이후의 취업률이 약 40% 수준임을 감안하면 직장순환제가 매우 우수한 성과를 거두었음을 알 수 있다.<sup>78)</sup>

[표 1] 덴마크의 직장순환제 참가자 현황(전일제 환산치)

(단위 : 명)

	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
재직자	4,000	12,000	21,015	30,628	15,604	21,347	20,347	7,005	8,896
실업자	1,000	6,000	7,988	5,803	3,476	5,203	4,544	1,832	1,436
합 계	5,000	18,000	29,003	36,431	19,080	26,538	24,891	8,837	10,332

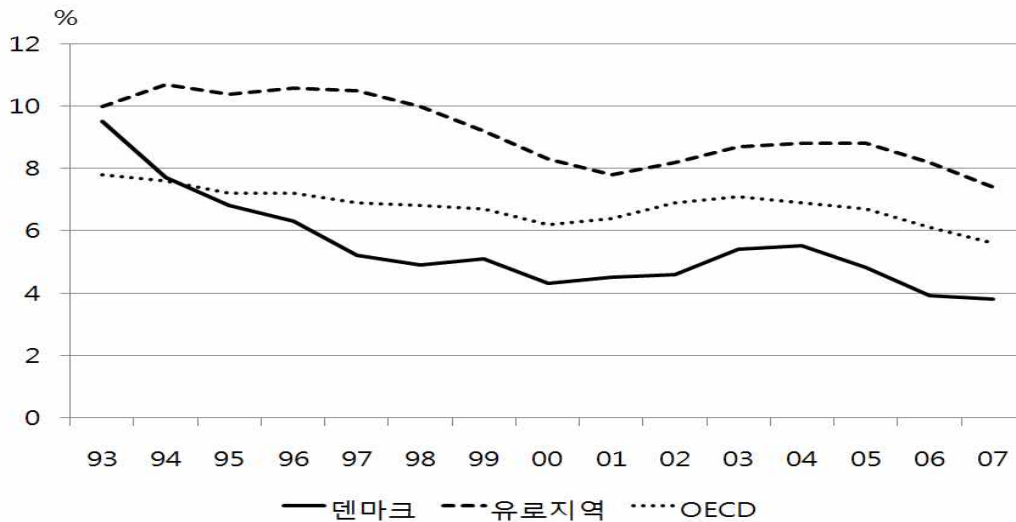
\* 출처 : 정원호 외(2006), p. 34

한편 직장순환제의 성과는 실업률의 변화를 통해서도 볼 수 있는데, 직장순환제를 포함한 적극적 노동시장정책으로 인한 덴마크의 실업률의 추이를 보면 [그림 2] 와 같다.

78) 정원호 외, 앞의 책, pp. 33-35



[그림 2] 덴마크와 유로 및 OECD 국가의 실업률 추이 비교



\* 출처 : OECD(2008)

[그림 2] 에서 보듯이 덴마크의 실업률은 1993년 10.1%로서 다른 유럽국가의 실업률 평균인 10.0%와 비슷한 수준이었으나 OECD 국가의 평균인 7.8%에 비해서는 월등히 높은 수준이었다. 하지만 직장순환제를 활성화하기 위한 유급휴가제가 도입된 1994년의 노동시장 개혁 이후의 덴마크의 실업률은 급속한 하락추이를 보여 2000년에는 OECD 국가 평균의 절반 수준인 4.3%까지 떨어졌다. 이후 경기악화로 실업률은 약간 높아져 2004년에는 5.5%까지 높아졌으나 이후 다시 하락하여 2007년 3.8%까지 떨어졌고 이는 유럽국가의 평균인 7.4%나 OECD 국가 평균인 5.6%에 비해 매우 낮은 수준이다.

위에서 본 바와 같이 직장순환제의 참가자 수나 이에 참가한 대체 고용인력의 정규직 채용비율, 그리고 유로이나 OECD 국가들의 실업률 추이와 비교한 덴마크의 실업률 추이로 볼 때 덴마크의 직장순환제는 상당한 성과를 거두었다고 평가되고 있고 있으며, 이는 1990년대 유럽의 여러 나라에서 직장순환제를 도입하는 계기가 된다.

하지만 2000년대 들어 실업이 감소하면서 인력부족현상이 나타남에 따라 덴마크의 노동시장정책은 직업훈련보다는 일자리 소개로 중심이동하였고 직장순환제를 위한 예산도 감축되었다. 또한 2000년대 후반의 경제위기로 기업들도 교육훈련예산을 줄이게 되었고, 이에 따라 직장순환제에서 가장 중요한 역할을 하는 일자리센터도 훈련과 인력수

요를 파악하기 위한 기업과의 접촉빈도가 크게 줄어들어 공공과 기업의 긴밀한 협력체제를 통해서 추진되어야 하는 성공할 수 있는 직장순환제가 지금은 추진동력이 많이 약해진 상태이다.<sup>79)</sup>

## V. 정책적 시사점

### 1. 우리나라의 학습-고용-복지 정책연계 실태<sup>80)</sup>

앞에서 살펴본 미국과 유럽 각국의 학습-고용-복지 연계정책으로 부터 시사점을 도출하기 위해서는 우리나라의 실태를 알아보고 외국의 사례와 비교해 볼 필요가 있다.

우리나라의 학습-고용-복지 연계정책은 중앙부처 차원에서는 학습을 담당하는 교육부, 복지를 담당하는 보건복지부, 노동시장 및 직업훈련을 담당하는 고용노동부, 그리고 여성의 직업훈련과 삶의 질을 담당하는 여성가족부 등 4개 부처가 주로 관련되어 있다. 이들 부처의 정책들은 그 수행 과정에서 타 부처의 정책과 직간접적으로 연계되어 학습-고용-복지 정책연계의 형식을 갖추는 경우들이 상당히 있다. 그 중 중요한 사업들을 보면 교육부의 평생학습도시 조성사업, 교육복지 투자우선지역 지원사업, 보건복지부의 자활사업, 장애인직업재활사업, 고용노동부의 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여 등 고용보험 제도를 통한 각종 지원사업, 여성부의 여성희망일터 프로젝트, 여성취업 지원사업 등이 있다. 하지만 학습-고용-복지 정책연계의 중요한 성과지표 중 하나인 취업률이라는 측면에서 이들 정책들의 성과를 보면 매우 낮은 것으로 나타나고 있는데 그 원인을 분석해 보면 다음과 같다.

79) Marie Preisler. Denmark: More focus on job rotation. Nordic Labour Journal. 2013.5.23 (<http://www.nordiclbourjournal.org/i-fokus/in-focus-2013/nordic-hunt-for-solutions-to-youth-unemployment-1/article.2013-05-21.0258264149>)

80) 우리나라의 학습-고용-복지 정책 연계실태는 우리나라에서 시행 중인 학습-고용-복지 정책 연계에 대하여 학계와 현장전문가 집단, 정책의 실제 수요자 집단, 그리고 각 정책 담당 실무자를 대상으로 한국교육개발원에서 조사한 결과를 재구성하였음.

우선 사업대상자의 수요를 반영하고 있지 못하다. 수요자들이 원하는 일자리와 프로그램 간의 연계가 부족하여 정책수혜자가 희망하는 일자리에 취업기회가 제공되지 못하고 있는 것이다. 사업참여자의 참여의지와 태도가 수동적인 것도 다른 하나의 원인이다. 참여자들이 적극적인 취업의지를 가지고 프로그램에 참여하기보다는 참여에 대한 강제성이나 여가활용이 참여동기가 되고 있는 경우가 많다. 또한 사업이 학습, 고용, 복지 상호간에 연계성을 가지고 시너지효과를 창출해야 하는데 한 분야에서 사업을 독립적으로 추진하고 다른 분야는 보조적 형태를 취함으로써 내용적으로 각 분야가 연계되고 있지 못하다. 그리고 사업참여를 통해 인해 습득한 직업능력이 지속적인 사회참여를 하기에는 충분하지 못한 것도 한 원인이다.

이와 같은 원인들로 인하여 우리나라 각 부처에서 실시했던 정책들은 학습이 고용을 촉진하고 이를 통해 복지가 실현되는 정책연계 측면에서는 기대한 성과를 내지 못하고 있는데, 앞에서 살펴본 외국의 사례들이 시사하는 바를 통하여 우리나라의 학습-고용-복지 연계정책이 나아가야 할 방향성에 대하여 논의해 볼 필요가 있다.

## 2. 정책적 시사점

앞서 살펴본 외국사례를 보면 세계 각국은 역사·정치·사회·문화적 배경에 따라 학습-고용-복지 정책연계에 대하여 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 등 접근법을 달리하여 왔다. 하지만 이러한 다양한 접근 방법은 유럽의 여러 국가들이 경제위기와 복지의 함정 등을 겪으면서 변화를 가져오게 되었는데, 영국은 사회부조와 근로를 연계하여 취업을 유도하고 있으며, 스웨덴과 덴마크는 보편적 사회복지로 인한 과도한 복지의존도를 낮추기 위해 복지와 근로를 연계하는 등 학습-고용-복지 정책연계에 대한 접근법이 점차 수렴해 가는 것을 볼 수 있다. 이러한 외국사례를 상이한 배경을 가진 우리나라에 직접 적용하는 것은 곤란할 수 있으나 우리나라의 학습-고용-복지 정책연계를 활성화하기 위한 전략수립이나 방향정립을 위한 시사점은 이끌어낼 수 있을 것이다.

## 가. 정책연계를 위한 통합관리 시스템 구축

정책 간에 효과적인 연계를 위한 통합적인 관리체계가 필요하다. 우리나라는 학습, 고용, 복지정책이 소관 부처별로 또는 사업단위별로 독립적이고 단편적으로 추진되어 부처 간은 물론 부처 내에서도 담당 부서 간 연계가 부족한 실정이다. 이러한 상황에서는 정책 간의 연계가 원활하지 않을 뿐 아니라 사업의 중복도 발생하여 정책의 효과성을 저하시키게 된다. 이와 관련하여 외국의 사례들은 중요한 시사점을 던져주고 있다. 미국의 경우는 인력혁신 및 기회법에 근거하여 각 부처별로 WIOA 프로그램을 운영하지만 지역단위에서는 윈스톱직업진로센터를 통하여 각 프로그램들이 통합되어 제공되고 있으며, 덴마크의 경우 인적자본의 확충이라는 목표를 가지고 노동시장 개혁을 실시하여 학습, 고용, 복지가 연계되는 황금삼각형 모델을 만들어냈다. 영국과 스웨덴의 경우도 마찬가지로 실업자, 저소득층, 저학력층 등 사회적 취약계층을 위한 정책들이 상호 유기적으로 연결되어 성공적인 정책효과를 거두었음을 볼 수 있었다. 따라서 학습-고용-복지 정책연계를 위해서는 각 정책의 장점을 살리고 단점을 극복하며, 정책에 대한 비전을 공유하여 방향성에 대한 합의를 도출하는 등 정책연계를 위한 통합관리시스템을 구축할 필요가 있는 것이다.

이러한 통합관리체제 하에서는 정책의 입안단계부터 실행, 평가 및 피드백까지 정책의 전 과정이 일관성있게 연계되어 정책효과를 극대화할 수 있을 것이며, 이를 위한 수단으로 부처 간 상시협의체 구성 등이 논의될 수 있을 것이다.

## 나. 평생학습을 기반으로 학습-고용-복지 정책연계 체제 마련

우리의 노동시장 정책은 자활사업 등 경제적 자활이나 일시적 고용창출에 중점을 두고 있어 학습이 중요한 역할을 하지 못하고 있다. 하지만 앞에서 살펴본 외국의 사례에서는 근로를 통한 자립을 강조하고 있으며, 이를 위한 지원의 중심에는 교육과 직업훈련이 자리잡고 있음을 알 수 있었다. 이와 같이 학습-고용-복지 정책연계는 학습을 기반으로 하여 고용과 복지로 연계되는 형태로 되어 있다. 이를 위해

서는 학습을 단순히 취업능력 향상을 위한 수단뿐만 아니라 인적자본에 대한 투자로 인식하는 것이 필요하다. 이는 학습-고용-복지 정책연계의 중요한 목표 중의 하나인 사회적 배제의 극복을 위해서도 필요하다. 하지만 우리나라는 평생학습에 대한 관심이 최근 높아지고는 있지만 교육체계가 학교교육 위주로 되어있어 평생학습 참여율이 저조하며, 학교 졸업 후에도 학습을 지속할 수 있는 계속교육 환경이 제대로 갖추어져 있지 않다. 스웨덴의 경우는 직장과 교육장의 경계를 쉽게 오갈 수 있는 평생순환교육 형태의 교육시스템을 갖고 있고, 덴마크의 직장순환제의 경우도 유급 교육훈련휴가를 통하여 개인이 노동시장을 떠나 자유로이 개인의 발전을 위한 학습을 보장하는 것이 제도화 되어 있어 학습과 고용이 긴밀하게 연계되어 있는 것을 볼 수 있었다.

이제는 학습-고용-복지 정책연계에 있어 학습의 역할이 고용과의 연계를 통한 노동시장의 완전고용 달성뿐 아니라 학습자의 자립적 성장기반 마련에도 기여하여 학습자의 삶의 질 향상을 도모할 수 있도록 되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 학령기 학생에 중점이 두어진 교육시스템이 아니라 전국민이 생애에 걸쳐 원활하게 학습기회를 접할 수 있는 평생학습시스템을 만들어야 한다.

#### **다. 학습-고용-복지 정책 전달체계의 분권화**

학습-고용-복지 연계 정책이 효과적으로 연계되기 위해서는 지역주민의 요구를 정확하고 신속히 정책에 반영할 수 있도록 지역중심으로 전개되어야 한다. 우리나라의 경우는 학습, 고용, 복지정책이 부처별로 독립적으로 추진되고 있으며, 정책전달체계에서 이를 통합하고 조정하는 역할을 하는 기관이 없다. 따라서 서비스의 효율성이 저하되고 혼선을 초래할 수 있으며, 지역 여건이 정책에 반영되지 못하여 일방적인 서비스 전달이 되기 쉽다. 덴마크의 직장순환제의 경우 지역의 일자리센터가 대체근로자의 선발 및 공급, 훈련비용지원은 훈련 및 인력수요의 파악을 위한 기업과의 협력 등 지역실정에 따라 적절한 역할을 하고 있으며, 영국의 뉴딜 프로그램은 일자리센터플러스, 스웨덴의 경우는 지방노동위원회, 그리고 미국의 WIOA 프로그램은 원스톱직업진로센터가 지역 단위에서 통합적인 서비스를 제공하고 있다.

학습-고용-복지 연계정책이 의도한 소기의 효과를 거두기 위해서는 정책이 실질적으로 이루어지는 지역에 대한 고려가 매우 중요하다. 실제 정책이 최종 전달되는 단위인 지역이 현장의 요구를 가장 정확하게 파악할 수 있으며, 서비스를 효과적으로 제공할 수 있기 때문이다. 우리나라의 경우 지방자치체가 실시되고 있지만 행정내부에 있어 중앙집권적인 요소가 많이 있기 때문에 지역의 요구를 정책에 정확히 반영하기 위해서는 지방자치단체와의 협력이 중요하고, 지역단위에서 서비스를 통합할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 또한 이와 더불어 지역사회에서 다양한 네트워크를 가지고 있는 시민사회의 참여 역시 효과적인 정책전달체계의 구성요소로서 고려할 필요가 있다.

#### 라. 수요자 중심의 맞춤형 정책 구현

학습-고용-복지 정책연계의 효과를 극대화하기 위해서 가장 중요한 것이 정책수혜자에게 적합한 정책을 마련하는 것이다. 이를 위해서는 수요자의 요구를 정확히 파악하여 이에 맞는 정책을 수립하고 이를 실행하기 위한 수단을 개발해야 한다. 다양한 정책수혜자의 수요를 무시하고 천편일률적인 규정에 의한 일방적인 정책은 성공을 담보하기 어려운 것이다. 우리나라의 학습-고용-복지 연계정책은 정책대상자를 노인, 여성, 장애인, 수급자 등 포괄적으로 규정하고 있을 뿐 대상자 내부의 교육수준, 직업경험 등을 반영하지 못하고 있는데, 앞에서 본 외국의 사례는 이에 대해 시사하는 바가 많다. 미국의 WIOA 프로그램은 참여자에 대한 평가를 통하여 핵심, 집중, 훈련 등 3가지 수준의 서비스를 단계적으로 거치도록 하고 있으며, 덴마크의 경우는 1994년 노동시장 개혁시 규칙에 근거하던 장기실업자에 대한 지원시스템을 실업자의 필요에 대한 평가를 통해 지원하는 방식으로 변경하여 정책수혜자의 요구를 적극 반영하고 있다. 영국의 뉴딜 프로그램은 개인상담가 제도를 도입하여 개인상담가가 프로그램 참여자와의 상담을 통해 단순한 일자리가 아닌 구직자의 능력과 적성에 맞는 일자리를 알선하고 또 일자리에 적합한 능력을 제고하기 위한 교육훈련의 기회를 제공하도록 하고 있으며, 스웨덴의 청소년직업보장 프로그램 역시 참여자의 신상정보와 교육수준 및 경력 등을 심층평가하여 이를 토대로 개인

활동계획을 세우고 이에 따른 구직 및 교육훈련을 실시하도록 하고 있다. 또한 덴마크의 직장순환제에서는 대체고용 대상이 되는 실업자에게 멘토가 지정되어 취업정보를 제공하고, 실업자의 교육수준, 직무경험, 습득 기술 등을 고려하여 맞춤형 코스를 제공하고 있다. 이와 같이 모두에게 적용되는 천편일률적인 정책서비스가 아닌 정책대상자의 특성과 요구에 따른 서비스의 제공이 이들 정책이 성공적인 성과를 거두는 밑거름이 된 것이다.

이와 같이 학습-고용-복지 연계정책이 효과를 거두기 위해서는 수요자의 요구에 입각한 정책서비스 제공이 필요한 것이다. 정책대상자의 수요에 부합한 정책개발은 개인적·사회적 비용을 최소화하고 원활한 정책집행을 촉진함으로써 정책효과의 극대화에 기여할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 《국내문헌》

- 교육부, 국가평생교육진흥원(2014). 100세 시대 평생교육체제 구축을 위한 평생교육법 정비방안 연구. 국가평생교육진흥원
- 국회 예산정책처(2016). 2017년 및 중기 경제전망. 국회 예산정책처
- 권인탁(2008). 북미 평생교육 정책동향 -미국과 캐나다의 평생교육동향을 중심으로-. 평생교육진흥원
- 권인탁, 임영희(2012). 미국 평생교육체제의 분석과 시사점. 교육종합연구 10(4). 251-279.
- 나일주, 백순근, 한승희, 임철일, 소경희, 신정철, 임찬영, 정혜령(2008). 교육-고용-복지 연계 시스템 구축 방안 연구(Ⅲ). 서울대학교 교육연구소 한국인적자원연구센터
- 매일경제신문(1997). 스웨덴 위기극복 교훈-정부 모든 금융기관 지급보증, 기사(1997. 12. 8)
- 배장오(2009). 평생교육개론. 서현사
- 변종임, 고영상, 고혜원, 강창현, 이희수, 채재은(2007). 사회통합을 위한 학습·노동·복지 연계방안 연구, 한국교육개발원
- 변종임, 채재은(2008). 스웨덴과 덴마크의 학습·노동·복지 연계 정책 분석. 비교교육연구 제18권 제2호, pp. 181-205
- 신동면(2000). 김대중 정부의 사회정책 개혁 : 근로연계 복지인가, 생산적 복지인가?. 한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집(Ⅰ), pp. 293-307
- 신동면(2004). 영국의 근로연계복지에 관한 평가: 신노동당 정부의 New Deal을 중심으로. 한국사회복지학 제56권 제1호, pp. 23-43
- 양점도, 현영렬, 조미숙, 임희규, 장정순, 이문국, 조성상, 강준원, 이에중, 박경문, 김진태(2008). 사회복지학 개론. 광문각
- 정원호, 김안국(2006). 직장순환제 도입방안 연구. 한국직업능력개발원
- 정인수, 이인재, 안주엽, 황수경, 금재호, 김주섭, 이병희, 황덕순, 방하



- 남(2004). 노동시장의 유연안정성 제고방안. 노동시장 선진화 기획단
- 진미석(2005). 미국의 학교-일 이행지원정책(School-to-Work Opportunities Act)의 경험과 교육정책의 이론과 실천의 시사점. 비교교육연구 제15권 제4호, p.275-306
- 청와대 노동·고용정책비서관실(2006), 덴마크의 유연·안정성 모델 분석 보고, 청와대 노동·고용정책비서관실 대통령 보고자료
- 최상덕(2005). 영국의 평생학습체제 구축에 대한 법·제도적 고찰: 학습, 고용, 생활세계의 연계체제를 중심으로. 평생교육학연구 제11권 제3호, pp. 105-126
- 최운실(2001). OECD 평생교육 실현전략의 생애 진로교육적 함의. 평생교육학연구 7(1). 165-188
- 통계청(2016), 2015년 출생 통계(확정) 보도자료(2016. 8. 24)
- 통계청(2016), 2015 인구주택총조사 전수집계결과 보도자료(2016. 9. 7)
- 한승희, 김경애, 이정은(2006). 북유럽 국가의 평생학습 체제 : 오래된 미래. 아시아교육연구 제7권 제4호, pp. 139-166

## 《외국문헌》

- Department for Work & Pensions(2012). The work programme. Department for Work & Pensions ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49884/the-work-programme.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49884/the-work-programme.pdf))
- EUCIS-LLL(2012). The Swedish Adult Education Initiative. (<http://www.eucis-lll.eu/good-practices/social-inclusion/the-swedish-adult-education-initiative-aei/>)
- Hilary Silver(1994). Social Exclusion and Social Solidarity. International Labour Review 133, nos 5-6. pp. 531-578.
- Lars Calmfors, Anders Forslund, Maria Hemström(2002). Does active labour market policy work? Lessons from

Swedish experiences. IFAU

Marie Preisler(2013). Denmark: More focus on job rotation. Nordic Labour Journal.(<http://www.nordiclabourjournal.org/i-fokus/in-focus-2013/nordic-hunt-for-solutions-to-youth-unemployment-1/article.2013-05-21.0258264149>)

OECD(2008). Employment Outlook. OECD

Pennsylvania Department of Education, Bureau of Career and Technical Education(2010). Pennsylvania Area Career and Technical Education Schools 2009 Report

Sohlman(1998). The Adult Education Initiative in Sweden. ([http://www.sivistystyo.fi/evk/pub/Golden%20Riches/articles/98\\_1/sweden.htm](http://www.sivistystyo.fi/evk/pub/Golden%20Riches/articles/98_1/sweden.htm))

Sweden Ministry of Education and Science(1999). The Adult Education Initiative – A unique programme for adult education, Fact Sheet.

Sweden Ministry of Employment(2014). Youth Employment Policies in Sweden – the Swedish response to the Council recommendation on establishing a Youth Guarantee. Sweden Ministry of Employment

U.S Department of Labor, Employment and Training Administration, Announcement of American Job Center Network, 2012, U.S Department of Labor

### 《인터넷 사이트》

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1184416&cid=40942&categoryId=31724>

[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81\\_%EB%B0%B0%EC%A0%9C](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%A0%81_%EB%B0%B0%EC%A0%9C)

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachme>

nt\_data/file/49884/the-work-programme.pdf  
[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2010/09/30/2010093000527.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/09/30/2010093000527.html)  
<https://nces.ed.gov/surveys/piaac/results/summary.aspx>  
<http://www.careeronestop.org/>  
<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/803>  
<https://www.doleta.gov/#>  
<http://www.ed.gov/>  
<http://jobcenter.usa.gov/>  
<http://www.jobcorps.gov/home.aspx>  
<https://nces.ed.gov/naal/index.asp>  
[http://www.pa.gov/Pages/default.aspx#.Vnz\\_JPBI70](http://www.pa.gov/Pages/default.aspx#.Vnz_JPBI70)