

인적자원개발정책의 비교 분석: 생산레짐이론을 중심으로*

하 연 섭**

<目 次>

- I. 서 론
- II. 제도적 상호보완성과 생산레짐이론
- III. 생산레짐과 인적자원개발정책
- IV. 인적자원개발정책의 비교: 독일, 일본, 미국의 사례
- V. 요약 및 결론

<요 약>

본 논문은 신제도주의 방법론에 기초한 생산레짐이론을 통해 자본주의의 다양성을 극명하게 보여주는 사례라 할 수 있는 독일, 일본, 미국의 인적자원 개발정책을 비교하고 있다. 최근 제도이론의 주된 특징은 제도를 단일체로서가 아니라 복합체로서 인식하고, 제도의 구성요소들 간 상호보완성에 주목하고 있다는 것이다. 이러한 제도적 상호보완성 개념에 기초하고 있는 가장 대표적인 연구흐름이 자본주의 다양성 혹은 생산레짐이론이다. 제도적 상호보완성에 주목하는 이유는 각 국가에 고유한 제도의 모습을 통해 경제적 성과의 차이를 설명할 수 있다고 보기 때문이다. 특히, 각 국가에 고유한 금융제도, 기업 간 관계, 노사관계, 복지제도 등에 따라 교육 및 직업훈련제도가 다르게 나타나며, 이러한 교육 및 직업훈련제도를 통한 숙련의 수준과 정도에 따라 각 국가가 세계시장에서 경쟁력을 가질 수 있는 산업과 제품군이 크게 영향을 받는다는 것이다. 연구의 대상으로 독일, 일본, 미국을 선택한 이유는 이들 세 국가가 각각 산업 특정적 숙련형성, 기업 특정적 숙련형성, 그리고 일반 숙련형성의 대표적인 사례이기 때문이다.

【주제어: 교육정책, 직업훈련정책, 숙련형성, 산업 특정적 숙련, 기업 특정적 숙련, 일반 숙련】

* 이 논문은 2006년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음.

(KRF-2006-321-B01029)

** 연세대학교 사회과학대학 행정학과 교수(hays@yonsei.ac.kr).

논문접수일(2008.4.29), 수정일(2008.6.4), 게재확정일(2008.6.15)

I. 서론

지식정보화 사회로의 변화가 가속화함에 따라 국가경쟁력의 요체로서 사람과 지식의 중요성이 강조되고 있으며, 인적자원개발정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 이 글에서 인적자원개발정책(human resource development policies)이란 교육정책(educational policy)과 직업훈련정책(vocational training policy)을 포괄하는 개념이다. 최근 인적자원개발정책, 특히 직업훈련정책은 비교정치경제학이나 신제도주의자들에게 있어 중심적인 연구 주제로 떠오르고 있는데, 이는 고속로 노동력 확보의 현실적 중요성뿐만 아니라 숙련형성(skill formation)이 단순히 기계적 정책이 아닌 한 사회의 제도적 모습에 크게 기반하고 있다는 인식의 확산 때문이다.

우리의 경우에도 국가경쟁력 강화를 위한 정책적 과제의 하나로서 인적자원 개발정책의 쇄신이 논의되고 있으며, 이 과정에서 성공적인 교육과 직업훈련정책을 추진하고 있는 다른 나라의 정책 경험을 우리나라에 어떻게 도입할 것인가에 관심이 모아지고 있다. 그렇지만, 정책의 맥락과 역사를 무시하는 단순한 정책모방은 정책실패를 초래할 위험성이 있다. 인적자원개발정책은 정책 그 자체만 수입하고 모방할 수 있는 대상이 아니다. 각 국가마다 독특한 정책시스템을 갖추게 한 정치적, 사회적, 경제적 요인들과 그 요소들 간의 상호작용을 면밀히 검토하지 않으면 정책의 성공적인 수입과 적용은 어렵다. 인적자원개발정책도 다른 모든 정책들과 마찬가지로 한 국가가 처한 제도적 틀(institutional arrangements)과 제도적 맥락(institutional context) 하에서만 실천적 의미를 지닐 수 있기 때문이다.

교육정책과 숙련형성에 관한 연구는 역사적, 제도적, 문화적, 정치적, 경제적 맥락에 대한 이해를 전제로 한다. 그런데 국가정책을 둘러싼 다양한 제도적 맥락과 제도적 요소들 간의 상호작용에 주목하면서 자본주의 경제의 다양성과 일국 자본주의 독특성을 동시에 설명하고자 하는 시도가 최근에 등장한 이른바 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 이론 혹은 생산레짐(production regime)이론이다. 이러한 측면에서 본 연구는 신제도주의 방법론에 기초한 생산레짐이론을 통해 자본주의의 다양성을 극명하게 보여주는 사례라 할 수 있는 독일, 일본, 미국의 인적자원개발정책을 비교하고자 하는 시도이다. 이러한 비교연구를 통해 이론적 차원에서는 한 국가에 고유한 제도의 모습이 교육과 직업훈련정책에 어떤 영향을 미치는가를 규명하고자 하며, 실천적 차원에서는 상이한 숙련형성의 대표적 사례에 대한 비교분석을 통해 우리나라 교육 및 직업훈련정책에 대한 함의를 발견하고자 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 제도적 상호보완성

개념과 생산레짐이론을 간략하게 소개하고 있다. 제3장에서는 인적자원개발정책을 둘러싼 정부-기업-개인 간 이해관계의 갈등양상과 집합행동의 딜레마 상황을 설명하고 있으며, 이러한 집합행동의 딜레마를 어떻게 해결하는가에 따라 각 국가마다 다양한 인적자원개발정책이 나타남을 이론적 차원에서 보여주고 있다. 이와 함께 교육과 직업훈련 영역이 사회복지, 기술혁신, 소득분배, 그리고 직업세계와 어떻게 연계되어 있는지를 설명하고 있다. 제4장에서는 독일, 일본, 미국의 인적자원개발정책을 비교하고 있다. 이 세 나라를 선택한 이유는 독일은 산업 특정적 숙련, 일본은 기업 특정적 숙련, 그리고 미국은 일반 숙련이 강조되는 대표적인 사례이기 때문이다. 끝으로 제5장에서는 지식정보화와 세계화에 따른 인적자원개발정책의 변화 방향을 간략히 언급하는 것으로 결론에 대신하고 있다.

II. 제도적 상호보완성과 생산레짐이론

최근의 신제도주의에 관한 이론은 ‘제도’를 단일체(monolithic entity)로서가 아니라 복합체(complexes)로서 인식하는 경향이 뚜렷하다. 다양한 제도들이 결합되어 제도를 구성한다는 점을 인정하면서 나오게 된 개념이 바로 제도적 상호보완성(institutional complementarities)이라는 개념이다. 특정 영역에서 특정 형태의 제도의 존재가 다른 영역에서 다른 제도의 존재, 기능 및 효율성을 강화시켜줄 때 제도 간 상호보완성이 존재한다고 표현한다. 제도적 상호보완성이 존재하는 경우 다른 영역에 있는 제도가 어떤 형태를 띠고 어떤 기능을 수행하는가에 따라 특정 영역에서의 제도의 기능이 영향을 받게 된다. 제도는 다른 제도와 상호보완적 관계 아래 기능하는 것이기 때문에 동일한 제도라 할지라도 제도의 맥락(즉, 다른 상호보완적 제도의 존재 여부와 존재 형태)에 따라 전혀 다른 결과를 창출할 수도 있다(하연섭, 2006; Amable, 2000 & 2003).

제도적 상호보완성은 제도의 이식과 수입에 대해서도 중요한 함의를 갖는다. 제도는 다른 제도들과 상호보완적인 관계에 있기 때문에 쉽게 다른 사회로 이식되기 어렵다(Hollingsworth, 2000). 특정 영역에서 어떤 제도가 최적의 제도인지를 탐색하고 그에 기반하여 그 제도를 도입했을 때(이른바 벤치마킹), 제도가 의도했던 결과를 창출하지 못하는 경우가 허다하다. 그 이유를 바로 제도 간 상호보완성에서 찾게 되는 것이다.

제도적 상호보완성 개념에 기초하고 있는 가장 대표적인 연구흐름이 이른바 자본주의 다양성 혹은 생산레짐이론이다. 생산레짐은 세계시장경제에서의 특정한 생산방식과 경쟁방식을 낳게 하는 제도의 각 요소들이 서로 얽혀있는 제도

적 상호보완성을 특징으로 한다. 제도적 상호보완성에 주목하는 이유는 각 국가에 고유한 제도의 모습을 통해 경제적 성과(economic performance)의 차이를 설명할 수 있다고 보기 때문이다. 특히, 각 국가에 고유한 금융제도, 기업 간 관계, 노사관계, 복지제도 등에 따라 교육 및 직업훈련제도가 다르게 나타나며, 이러한 교육 및 직업훈련제도를 통한 숙련의 수준과 정도에 따라 각 국가가 세계 시장에서 경쟁력을 가질 수 있는 산업과 제품군이 크게 영향을 받는다는 것이다.

자본주의 다양성 이론이나 생산레짐 모형에서는 선진자본주의의 제도적 틀을 크게 자유시장경제(liberal market economies)와 조정시장경제(coordinated market economies)로 구분한다. 자유시장경제에서는 기업들이 시장을 중심으로 기업행위를 조정하는 반면, 조정시장경제에서는 비시장적인 관계를 통해 기업행위를 조정하는 특징을 지니고 있다(Hall & Soskice, 2001). 자유시장경제는 다른 말로 주주자본주의(stock market capitalism) 혹은 앵글로색슨자본주의(Anglo-Saxon capitalism)라고 표현할 수 있는데, 대표적인 예가 미국과 영국이다.

조정시장경제는 다시 산업별 조정(industry-based coordination)을 특징으로 하는 경제와 그룹별 조정(group-based coordination)을 특징으로 하는 경제로 나눌 수 있다. 독일과 대부분의 북유럽국가들이 산업별 조정을 특징으로 하는 국가들이다. 산업별 조정경제에서는 기업 간 조정이 산업부문 내에서 이루어진다. 즉, 산별노조, 산업 내 기술이전과 확산, 산업 내 기술규범의 설정, 산업별 직업훈련 등이 특징이다. 그룹별 조정의 예는 일본과 한국에서 발견할 수 있다. 그룹별 조정경제에서는 기업별 노조, 재벌그룹 내에서의 기술이전과 확산, 재벌그룹 내 기술표준의 설정, 기업별 직업훈련 등이 특징이다(Hall & Soskice, 2001; Soskice, 1999).

자본주의 체제를 구성하는 대표적인 제도로서는 금융제도, 노사관계, 교육 및 훈련제도, 복지제도, 그리고 기업 간 관계 등을 들 수 있는데, 자유시장경제와 조정시장경제에서는 이러한 제도들 각각의 특징과 결합 방식이 서로 다르게 나타난다. 조정시장경제는 장기적 시각을 강조하는 금융제도, 협력적인 노사관계, 초기 직업훈련에 대한 강조, 기술 및 표준 설정에 있어서의 기업 간 협력이 특징이다. 조정시장경제에서는 기업 특정적(firm-specific)이거나 산업 특정적(industry-specific) 숙련을 위한 직업훈련이 이루어지는데, 이러한 장기적인 투자가 가능하기 위해서는 장기적인 금융이 뒷받침되어야 한다. 또한 가로채기(poaching)의 위험성을 최소화하기 위해서는 기업 간 협력적인 임금설정이 필요하며, 고숙련 노동자들로부터의 협력을 얻어내기 위해서는 협력적인 노사관계가 필요하다(Soskice, 1999: 106-109).

자유시장경제에서는 단기적인 시각을 가지지만 고도의 위험을 용인하는 금융

제도, 비규제적인 노사관계와 약한 노조, 일반교육을 강조하는 교육 및 훈련제도, 기업 간 협력보다는 기업 간 경쟁을 촉진하는 제도 등을 특징으로 한다. 자유시장경제에서도 제도의 요소들 간 강력한 상호보완성이 존재한다. 단기적인 시각을 가진 금융제도 하에서는 기업들이 새로운 활동으로 재빠르게 전환하며, 이에 따라 노동에 대한 고용과 해고가 자유롭게 이루어져야 한다. 그 결과 노동 시장에 진입하고자 하는 젊은 세대들은 특정 기업이나 특정 산업에 자신을 얽매이게 하는 특정 숙련(specific skills)을 추구하기 보다는 다양한 상황에 대한 빠른 적응을 가능케 하는 일반교육을 받고자 한다(Soskice, 1999: 110-12). 또한 자유시장경제는 갈등적인 노사관계를 특징으로 하며, 기업가나 노동자 모두 숙련에 투자할 유인을 갖지 못한다.

Ⅲ. 생산레짐과 인적자원개발정책

1. 정부-기업-개인과 인적자원개발정책

인적자원개발정책은 정부, 기업, 개별 노동자의 의사결정이 동태적으로 상호작용하는 정책영역이다. 인적자원개발정책을 둘러싼 이들 세 주체간의 이해관계가 반드시 일치하지는 않는다는 데에 주목할 필요가 있으며, 이 들 삼자간 갈등적인 이해관계가 어떻게 조정되는가에 따라 각 국가마다 나타나는 교육과 직업 훈련제도는 다양한 모습을 보이게 된다.

첫째, 국가경쟁력 강화라는 전체적·장기적 차원의 목표와 단기적 이윤의 추구라는 기업의 목표가 반드시 일치하지는 않는다. 숙련 노동자들의 고용에 관한 의사결정의 주체는 기업이며, 숙련형성 또한 기업에 의존하는 경우가 많다. 그런데 기업은 자신들의 단기적 이익에 기여할 수 있는 숙련형성에만 관심이 있는 반면, 정부는 국가경쟁력 강화를 위한 교육과 숙련형성이라는 전체적인 그리고 장기적인 차원의 목표에 관심을 두게 된다. 이러한 단기적 이해관계와 장기적 이해관계의 조정, 개별 기업 이해관계와 국가 전체적인 이해관계의 조정은 시장경제와 공공정책이 상호작용하는 영역이라고 할 수 있다. 그리고 시장경제와 공공정책 중 어느 정책수단이 더 강조되고 이들이 어떻게 결합되느냐 하는 것은 국가마다 다양하게 나타난다.

둘째, 개별 노동자와 기업의 이해관계도 반드시 일치하지 않는다. 기업은 적절한 숙련을 갖춘 노동력을 확보하는 것이 중요한 반면, 개별 노동자들은 어떤 숙련에 얼마만큼을 투자할 것인가의 선택의 문제에 직면한다. 다시 말해서, 개별 노동자의 입장에서는 개별 기업에 적합한 숙련을 습득할 것인가 혹은 어느 기업에나 활용할 수 있는 숙련을 습득할 것인가의 선택의 문제에 봉착하게 된

다. 개별 노동자의 경우, 특정 기업에 국한된 숙련(firm-specific skills)이나 특정 산업에 국한된 숙련(industry-specific skills)만을 습득할 경우, 고용이나 임금 등이 보장되지 않는다면 경제상황이 변화할 경우 상당한 위험(risk)에 노출될 수밖에 없다. 기업의 입장에서는 기업의 요구에 근접하는 숙련을 더 선호하지만, 개별 노동자의 입장에서는 일반 숙련(general skills)에 투자하는 것이 훨씬 합리적이다. 이러한 기업과 개인 간 이해관계의 차이를 어떤 보완적인 제도적 장치를 통해 조정할 것인가가 중요한 정책문제로 떠오르게 되는 것이며, 정부가 어떤 방식으로 개입하는가에 따라 인적자원개발정책이 국가별로 다양하게 나타나게 되는 것이다(Crouch, et al., 2001).

셋째, 직업훈련 영역에서는 기업들 간에도 집합행동의 딜레마(collective action dilemma)가 나타난다. 모든 기업들은 숙련된 노동력을 확보할 필요가 있으나, 개별 기업의 입장에서는 기업 간 노동력의 이동이 자유롭다면 노동자의 숙련에 투자한 과실을 확보할 수 있다는 보장이 없다(Becker, 1993). 따라서 기업의 입장에서는 자신들이 필요로 하는 숙련 노동자들을 확보하기 위해 직업훈련을 기업 내에서 실시할 것인가 혹은 노동시장을 통해 필요한 숙련을 확보할 것인가의 선택의 문제에 직면한다. 그런데 노동시장에서 필요한 숙련을 확보한다는 것은 곧 다른 기업들이 훈련시켜 놓은 노동력을 가로채기(poaching)해 온다는 것을 의미한다. 개별 기업의 입장에서는 직접 직업훈련을 실시하기보다는 다른 기업들이 훈련시켜 놓은 인력을 가로채기 해 오는 것이 훨씬 합리적이다. 그런데 모든 기업들이 이러한 전략을 택할 경우 전반적인 숙련 수준의 저하가 나타날 수밖에 없다는 문제가 발생한다. 노동자의 숙련에 투자한다 하더라도, 이런 상황 하에서는 개별 기업은 다른 기업에게는 별로 유용하지 않은 활용 범위가 매우 제한된 기업 특정적 숙련에만 투자하는 것이 합리적이다. 이렇게 되면 일반 숙련의 부족에 따라 경제 전체의 성장잠재력이 저하되는 이른바 집합행동의 딜레마 상황이 나타날 수밖에 없다(Bowman, 2005; Crouch, et al., 2001; Pontusson, 2005; Thelen, 2004).

넷째, 지식정보화 사회의 도래와 함께 강조되고 있는 평생학습에서도 정부-기업-개인 간 갈등이 나타날 수 있다. 지식정보화 사회에서는 개인적으로, 또 사회적으로 습득해야 할 지식과 정보의 양은 폭증하고, 기존 지식·정보의 생명주기는 계속 짧아진다. 지식경제에서 변화는 워낙 빠르게 진행되기 때문에 노동자들은 지속적으로 새로운 숙련을 습득할 필요가 있다. 기업은 지속적으로 자신들이 고용하고 있는 노동자들이 숙련을 향상시키기를 원하고 또 그럴 능력이 있는 노동자들을 필요로 한다. 특히 지식기반경제에서는 평생직장·직업의 개념이 퇴조하고 개별 노동주체들이 평생 동안 여러 차례 복수의 직장 and 직업을 갖게 되는 형태로 전환되고 있다. 이러한 직업의 불안정성에 대처할 수 있는 방법으

로 부각되는 것이 평생학습(lifelong learning)이다(하연섭, 2005). 그런데 평생학습을 둘러싸고도 개인과 기업 간 이해관계의 갈등은 나타날 수 있다. 개별 노동자의 입장에서는 평생학습을 통해 특정 기업 내에서의 기술변화에 대처할 뿐만 아니라 더 나아가서는 개별 기업을 넘어 경제 전체의 구조적 변화에 대처할 수 있는 능력을 키우기를 원할 것이다(Bowman, 2005: 573). 그렇지만 평생학습이 기업의 단기적 이해관계에 의해서만 이루어질 경우, 개인의 지속적 취업가능성(sustainable employability) 제고와 기업의 평생교육 간에는 갈등이 나타날 수 있다. 또한 기업의 단기적 이해관계에 의해서만 평생학습이 이루어질 경우, 이를 시행하는 (대)기업부문에 애당초 참여할 수 없었던 노동자들의 취업가능성은 지속적으로 낮을 수밖에 없다. 이렇게 되면 개인과 기업 간 이해관계의 갈등뿐만 아니라 단기적 이윤추구라는 기업의 이해관계와 경제의 장기적 성장잠재력 확충이라는 정부의 목표 간에도 갈등이 발생할 수밖에 없는 것이다.

따라서 기업과 정부 간 이해관계의 갈등, 기업과 개인 간 이해관계의 갈등, 그리고 기업 간 이해관계의 갈등을 어떻게 해결할 것인가가 중요한 정책과제로서 대두되며, 이러한 갈등관계를 어떻게 해결하는가에 따라 인적자원개발정책이 각 국가마다 다양한 모습을 띠게 되는 것이다.

2. 인적자원개발정책과 제도적 상호보완성

1) 교육과 사회복지

한 사회에 구축된 사회복지제도와 교육 및 직업훈련제도는 밀접한 관련을 맺고 있다. 실업의 가능성이 높다고 생각하면 특정 숙련에 대한 투자는 낮아지게 된다. 따라서 노동자들이 기업 특정적 숙련에 투자할 유인을 갖기 위해서는 고용안정이 필수적이다. 노동자의 입장에서 볼 때 장기적 고용에 대한 보장이나 사회적 안전망이 갖추어지지 않은 이상 기업 특정적 혹은 산업 특정적 숙련에 투자하는 것이 합리적이지 않다.

사회적 안전망이 제대로 구비되어 있지 않을 경우, 개별 노동자의 입장에서는 특정 숙련보다는 일반 숙련에 투자하는 것이 합리적이다. 다시 말해서, 특정 숙련에 대한 투자는 적절한 형태와 수준의 사회적 보호(social protection)를 필요로 한다는 것이다. 사회적 안전망이 결여되어 있을 경우 노동자들은 전이가능한 숙련(transferable skills)에 투자하게 되며, 이 경우 기업도 전이가능한 숙련을 활용하는 시장 전략을 구사하게 되는 것이다(Estevez-Abe, et al. 2001; Iversen & Soskice, 2001). 이렇게 볼 때 노동자의 숙련에 대한 투자, 기업의 생산전략, 그리고 사회적 보호 간에는 밀접한 연계가 존재하며, 바로 이러한 제도 간 연계가 각 국에 고유한 복지생산레짐(welfare production regimes)을 낳고 있는 것이다(Iversen, 2005).

2) 숙련과 혁신

전이가 가능한 숙련을 소유하고 있는 노동자가 많고 사회적 안전망이 제대로 구축되지 않은 경우 기업은 노동자를 고용하고 해고하는데 상당한 유연성을 갖는다. 이러한 유연성을 통해 기업은 새로운 기회에 적극적으로 대응하며, 급진적인 제품혁신 전략을 채택하게 된다. 이 경우 기업은 제품기술(product technology)의 혁신에 비교우위를 갖게 된다. 예를 들면 미국의 소프트웨어 벤처 기업은 유연한 노동시장과 높은 수준의 일반 숙련이 결합된 것이다.

이와는 달리 전이가 어려운 숙련에 의존하고 신규고용과 해고 가능성을 제한하는 기업 환경 하에서는 기업이 급진적인 혁신전략을 추구하기 어렵다 (Estevez-Abe, et al. 2001; Iversen, 2005). 복지생산레짐의 경우에는 기업이 기존의 기술을 활용한 산업과 기존의 제품을 업그레이드하고 다양화하는 전략에서 비교우위를 가지게 된다. 이 경우 기업은 공정기술(process technology)의 혁신에 비교우위를 갖게 되는 것이다.

3) 숙련과 소득분배

교육과 직업훈련제도는 단순히 기업이 필요로 하는 숙련을 형성시켜준다는 의미만을 갖는 것이 아니다. 어떤 교육과 직업훈련제도를 갖고 있는가에 따라 배출되는 인력의 특징이 달라지며, 이는 다시 산업별 경쟁전략과 경쟁력의 양상에 영향을 미칠 뿐만 아니라 궁극적으로 소득분배에도 영향을 미치게 된다.

일반 숙련에 의존하는 시장전략보다는 특정 숙련에 의존하는 시장전략에서 소득분배가 보다 형평하게 이루어진다. 직업훈련시스템이 제대로 정착되어 있는 경우 학업능력이 뒤지는 학생들의 경우에도 성취도를 올릴 유인이 존재한다. 일반교육을 지향하는 시스템의 경우에는 학교를 졸업한 후 학업능력이 뒤지는 학생들이 노동시장에서의 가치를 올릴 수 있는 방법은 거의 없다. 따라서 학력이 뒤처지는 학생들이 학교에서 성취도를 올릴 유인이 거의 존재하지 않는 것이다 (Estevez-Abe, et al. 2001; Soskice, 1994).

이와 동시에, 일반 숙련을 중시하는 경제에서는 대학졸업자나 대학원 졸업자(특히 명문대 출신일수록)가 상당한 수입을 올리게 된다. 이와는 달리 특정 숙련 지향 경제에서는 전문 학위나 일반적인 학문적 능력보다는 기업 특정적 혹은 산업 특정적 숙련에 의존하기 때문에 대학졸업자나 대학원 졸업자의 소득이 그리 높지는 않다. 이에 따라 일반 숙련 지향적인 경제의 경우 소득불평등이 심화되는 것이다.

4) 학교와 직업세계의 연계

특정 숙련을 중시하는 경제에서는 학교에서 직업세계로의 연계(from-school-to

-work transition)가 효과적으로 이루어진다. 이와는 달리 일반 숙련을 중시하는 경제에서는 학교와 직업세계의 연계가 거의 이루어지지 않는다. 직업훈련학교의 존재 여부와는 상관없이 일반 숙련을 중시하는 고용자들에게 있어 직업훈련학교의 졸업장이나 인증서는 큰 의미를 갖지 못한다. 이에 따라 노동자들은 자신의 학문적 성취를 증명해 보여야 하고, 이를 위해서는 고등교육을 받는 것이 대단히 중요해진다. 또한 일반 숙련을 중시하는 경우 학문적 능력에 따른 대학 간 서열이 분명히 존재하기 때문에, 좋은 대학을 들어가기 위한 경쟁이 치열해 지는 것이다. 특정 숙련이 아니라 일반 숙련을 대학에서 가르치기 때문에 대학의 명성도 대학 졸업 후의 성과보다는 대학에 어떤 학생을 뽑느냐에 좌우된다.

특정 숙련과 일반 숙련에 대한 상대적 강조점의 차이는 고등교육 내용에도 영향을 미치고 있다. 예를 들면 대부분의 미국 대학들은 일반교육·교양교육 중심으로, 공학과 경영학 등의 경우에도 특정 산업에 국한되지 않는 폭넓은 교육을 지향하고 있는 반면, 일본이나 유럽의 대학들은 대학의 학위와 교육내용이 특화되어 있고 응용분야의 경우에는 특정 산업과 연계가 훨씬 강하게 나타나는 것이 특징이다(Iversen, 2005).

IV. 인적자원개발정책의 비교: 독일, 일본, 미국의 사례

1. 독일

독일 사례는 집합행동의 딜레마에도 불구하고, 기업들이 전이가능한 숙련(transferable skills)에 대규모로 투자를 하고 있는 독특한 사례이다. 기본적으로, 숙련형성에 있어서 집합행동의 딜레마를 독일의 경우에는 노동조합, 고용자단체 및 정부 삼자의 협력에 기반한 도제식 훈련제도를 통해 해결하고 있다.

독일은 이른바 이중적 도제 직업훈련시스템(dual system of apprentice training)에 기반한 산업 특정적 숙련형성을 특징으로 한다.¹⁾ 현재 독일 학생의 약 2/3가 3년 내지 3년 반 동안 이루어지는 도제식 직업훈련을 받고 있다. 또한 도제식 직업훈련을 실시하는 기업에 고용된 노동자가 독일 전체 고용의 약 70%를 차

1) 독일에서 도제식 직업훈련시스템은 독일산업의 경제적 이익을 촉진시키기 위한 목적으로 도입된 것이 아니었을 뿐만 아니라 독일 노동조합에 의해 설계된 것은 더더욱 아니었다. 독일의 도제식 직업훈련시스템은 산별 노조, 사용자단체, 그리고 정부 간 협력에 기반하고 있지만, 이러한 직업훈련시스템은 애당초 19세기 후반 급진적 노동운동을 제어하기 위한 방편으로 도입된 것이다. 이는 제도의 기원과 제도의 효과는 얼마든지 다를 수 있음을 보여주는 대표적인 사례라고 할 것이다. 독일에서 도제식 직업훈련시스템의 기원과 역사적 변천 과정에 관한 탁월한 분석은 Thelen(2004)을 참고할 것.

지할 정도로(Soskice, 1994), 도제식 직업훈련은 독일 경제사회의 가장 중요한 특징이라고 할 만하다. 독일의 이중적 도제훈련시스템은 주립직업학교(Berufsschulen)에서의 공식적 직업교육과 기업에서의 현장 훈련으로 구성되어 있는데, 여기에 참여하는 학생들은 일주일에 하루 혹은 이들은 직업학교에서 이론 중심의 교육을 받으며, 나머지는 기업에서 실무 중심의 훈련을 받는다. 직업훈련에 수반되는 비용은 공식적 교육을 실시하는 주정부, 훈련기간 동안 낮은 임금을 감수해야 하는 피훈련자, 그리고 직업훈련을 직접 실시하는 기업 간 공유되고 있다. 도제식 직업훈련의 교육내용은 사용자단체와 노동조합의 대표자들, 그리고 연방정부의 직업훈련원(Bundesinstitut für Berufsbildung; BiBB) 간 협의에 의해 결정된다. 개별 기업 내에서의 훈련에 대한 감독, 기업에 대해 훈련을 실시할 수 있는 자격 승인, 그리고 피훈련자에 대한 자격시험 실시 등은 산업별로 조직되어 있는 상공회의소(Kammern)가 주관한다(Culpepper, 1999b). 독일의 모든 기업이 의무적으로 가입해야 하는 산업별 상공회의소가 숙련에 대한 산업별(혹은 직업별) 자격인증(certification)의 책임을 지고 있으며, 산업별 노조는 각 기업이 개별 기업에 국한된 숙련이 아니라 폭넓은 일반적 숙련을 훈련시키고 있는지를 감시하는 역할을 수행한다. 또한 각 기업별로 구성된 노사협의체(works councils)는 각 기업 내부에서 제대로 된 훈련이 이루어지는지를 감시하는 역할을 수행한다. 정부는 직업훈련을 둘러싼 이해관계자들 간의 역할 분담과 권한 등에 관한 법적 기초를 제공하지만, 실제 운영은 상공회의소, 노조, 노사협의체 간 협력과 조정에 의해 이루어진다. 이러한 제도적 환경 하에 습득되는 숙련은 기업 특정적이지 아니라 얼마든지 이전가능한(portable) 산업 특정적 숙련을 특징으로 한다(Streeck, 1996).

독일에서 도제식 직업훈련시스템의 지속과 집합행동 문제의 해결을 설명하기 위해서는 숙련형성을 둘러싼 제도적 상호보완성에 주목할 필요가 있다. 무엇보다도 여신시장 중심의 독일의 금융제도는 기업들로 하여금 장기적 시각을 갖게 만드는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있으며, 이를 통해 노동자의 숙련에 기반한 생산물시장의 전략(product market strategy)을 추구할 수 있게 되었다고 할 수 있다(Bowman, 2005; Culpepper, 1999a; Soskice, 1994).

독일의 노사관계 또한 도제식 직업훈련을 가능하도록 만드는 제도적 요인이다. 독일의 경우 각 기업에 구성되어 있는 노사협의체는 노동자의 고용과 해고에 관련된 기업의 유연성을 상당히 제약하고 있긴 하지만, 다른 한편으로 이는 기업으로 하여금 기술의 변화와 불안정한 시장에 대처하는 방편으로서 장기적인 차원에서 노동자의 숙련(특히, 폭 넓고 높은 수준의 숙련)에 투자하도록 만드는 요인이다(Ashton & Green, 1996; Hollingsworth, 1997). 이와 동시에 독일에 고유한 산업별 임금협상은 각 기업이 임금을 수단으로 다른 기업에서 훈련된

노동력을 가로채기 해오는 것을 원천적으로 불가능하게 하고 있다(Culpepper, 1999a; Pontusson, 2005; Soskice, 1994).

질 높은 산업 특정적 숙련 형성이라는 독일 직업훈련체계의 특징으로 말미암아 기업들은 이러한 숙련을 활용할 수 있는 생산물시장전략을 추구하게 되며, 이것이 곧 고객 지향적(customized), 고부가가치생산이라는 이른바 다양화된 고품질 생산(diversified quality production)으로 나타나게 된 것이다. 단순 저임금 노동력보다는 숙련된 노동력을 활용해서 가격보다는 제품의 질에 기반한 세계 시장에서의 경쟁이 독일 산업의 가장 중요한 특징이다. 표준화된 대량생산(standardized mass production)과는 달리, 다양화된 고품질 생산 전략은 ‘협력’과 ‘조정’을 가능케 하는 제도적 환경 하에서만 가능하다(Martin, 2005). 그리고 이러한 직업훈련시스템과 생산물시장전략은 기술이 점진적으로 발달하는 산업, 특히 특화된 중간 수준의 기술(medium technology)을 활용하는 산업에서 대단히 유용하다. 바로 이러한 이유로 독일의 경우 화학, 산업기계, 자동차, 엔지니어링 분야에서 세계적인 경쟁력을 가지고 있는 것이다. 다시 말해서, 독일의 도제식 직업훈련시스템은 포드주의적 대량생산이나 급진적 혁신이 아니라 고객 지향적, 점진적 기술발전에 기반한 이른바 다양화된 고품질 생산이라는 생산물시장전략을 지탱할 수 있는 폭넓은 고숙련 노동력을 창출해내는 시스템인 것이다(Culpepper, 1999a).

그렇지만 이러한 직업훈련시스템은 기술혁신이 급속하게 이루어지는 산업에서는 유용성이 제한되어 있다. 즉, 기술혁신이 급속하게 일어나는 소프트웨어, 멀티미디어, 생명과학 분야에서는 뒤처질 뿐만 아니라 금융, 마케팅, 광고 등의 서비스산업에서 상대적인 열세를 보인다(Green, 2001; Herrigel & Sabel, 1999; Streeck & Yamamura, 2003). 무엇보다도 산별노조, 노사협의체, 정부 간 협력과 조정에 기반한 독일의 직업훈련시스템은 변화가 느릴 수밖에 없다는 한계를 지닌다.²⁾ 이에 따라 독일의 경우 서비스산업과 새로운 (첨단)산업분야로 진입하는데 어려움을 겪고 있는 것이다. 특히 새로운 고용증가가 주로 서비스산업에서 이루어지고 있는 반면, 독일의 도제식 훈련제도는 제조업 부문의 숙련과 고용에 초점이 맞추어져 있다는 것이 문제로 등장하고 있다(Culpepper, 1999b: 32; Pontusson, 2005: 140). 이와 함께 독일은 초기훈련(initial training) 시스템은 매우 잘 발달되어 있지만, 계속교육·평생교육은 상대적으로 덜 발달되어 있다는 한계를 아울러 지니고 있다(Ashton & Green, 1996: 144; Thelen, 2004: 271). 사실 이 문제가 독일에서 새로운 문제는 아니지만, 기술이 지속적으로 발전하는 정보기

2) 그러나 변화에 대한 대응은 느리지만, 사회구성원 간 합의에 기반하고 있기 때문에 점진적인 적응이 성공적으로 이루어질 경우 상당한 경쟁력과 지속성을 지니는 것이 독일 시스템의 장점이다.

술 등 새로운 산업부문에서는 심각한 문제로 등장하고 있다.

무엇보다 경제의 국제화와 지식경제의 도래라는 환경변화는 독일식 직업훈련 시스템의 유효성을 위협하는 요인이다. 금융의 국제화를 통해 독일의 자본이 해외시장에서 단기적인 이윤을 추구하는 과정에서 독일 내부에서도 주주의 이해 관계를 우선시하는 단기적 이윤추구로 변화할 가능성이 높다. 이는 R&D와 직업훈련에 대한 투자 감소로 나타날 수 있으며, 자본과 노동의 관계를 근본적으로 변화시킬 수도 있다(Streeck & Yamamura, 2003). 또한 지식정보화 사회의 도래, 첨단산업과 서비스산업의 비중 증대라는 사회경제적 변화는 직업훈련이 보다 일반 숙련 중심으로, 그리고 이론 교육의 비중이 높아져야 함을 의미하는 변화이다. 일반 숙련과 이론의 비중이 높아진다는 것은 곧 도제식 직업훈련보다는 고등교육의 비중이 높아지는 것을 함축하는 변화이다(Thelen, 2004: 173-74). 그러나 이러한 변화 압력에도 불구하고 독일의 고등교육체제는 변화 속도가 대단히 느린 편이다. 이는 고등교육에 대한 법적인 큰 틀은 연방정부가 결정하지만, 고등교육체제의 실제 운영과 재정에 관한 사항은 16개 주정부의 소관이라는 독일의 제도적 특성 때문이다. 이에 따라 고등교육 기관 수와 대학생 수의 증가, 전문직업계 대학(Fachhochschulen)의 증가, 사립대학의 증가 등의 변화에도 불구하고 독일 고등교육체제의 혁신은 제한된 수준에 머무르고 있다(Ansell, 2006; Hüfner, 2003; Ostermann, 2002).

2. 일본

숙련형성에 있어서 집합행동의 딜레마를 독일의 경우에는 노동조합, 고용자 단체 및 정부 삼자의 협력에 기반한 도제식 훈련제도를 통해 해결하고 있다면, 일본의 경우에는 평생고용과 연공서열제에 기반한 기업 내 훈련시스템으로 해결하고 있다. 독일이 산업별·직업별 숙련형성을 특징으로 한다면, 일본은 기업별 숙련형성이 특징이다. Streeck(1996: 147)이 표현한대로, 일본의 숙련형성은 “기업 내에서, 기업에 의해서, 그리고 기업을 위해서” 이루어지는 것이 가장 큰 특징이다.

독일이 다양화된 고품질 생산(diversified quality production)을 특징으로 한다면, 일본은 다양화된 고품질 대량생산(diversified quality mass production)의 대표적인 예이다³⁾. 이에 따라 일본의 주요 수출 품목은 자동차, 가전, 그리고 전자 및 기계장치부문에 집중되어 있다(Hollingsworth, 1997: 279; Boyer, 2003: 152).

일본형 생산레짐의 가장 중요한 특징으로서는 일본의 금융제도를 들 수 있다. 자본시장 중심이 아닌 여신시장 중심의 금융제도, 기업과 은행의 긴밀한 협조관계, 금융기관의 장기적 시각에 기반한 투자, 그리고 이에 기반한 기업의 장

3) 유연한 대량생산(flexible volume production 혹은 lean production)이라고도 불린다.

기적 투자패턴이 가장 중요한 특징이다. 투자와 운영에 있어서 기업이 장기적 시계를 가진다는 것은 노사관계에 있어서도 장기적이고 안정적인 관계를 유지할 수 있다는 것을 의미하며, 이는 곧 노동자의 숙련에 대해 장기적인 투자를 할 수 있는 조건이 갖추어져 있음을 의미한다. 이러한 조건이 기업별 노조, 기업복지, 기업 내에서의 평생고용, 연공서열제와 결합되면 숙련된 노동력에 대한 기업 간 가로채기의 가능성은 현격하게 줄어든다(Hollingsworth, 1997; Streeck & Yamamura, 2003). 이것이 곧 기업 특정적 숙련이라는 일본식 직업훈련의 제도적 기반인 것이다.

기업 특정적 숙련과 일반 교육의 절묘한 결합이 일본 인적자원개발정책의 가장 중요한 특징이다. 일본에서 기업 특정적 숙련에 대한 강조는 취업 후 직업훈련에 초점을 맞추었고, 이와 동시에 학교체제는 일반 교육에 관심을 갖도록 만들었다. 이에 따라 기업의 채용방식은 지원자의 일반적 적성과 일반적 학업성취에 기초하고 있으며, 채용 후 직무훈련(on-the-job training)을 통해 기업 특정적 숙련을 가르치고 있다. 그리고 연공서열에 의한 임금책정 방식은 계속 고용과 지속적인 숙련 향상을 위한 인센티브로 작용하고 있다.

기업 특정적 숙련에 투자하는 (대)기업의 일원이 되기 위해서는 명문학교 출신이어야 하는데, 출신 학교야말로 지원자를 선별(screening)하는 가장 중요한 요소가 된다. 기업의 인력 채용 시 일반적 적성과 일반적 학업성취라는 선별기준은 곧 지원자의 출신 학교가 가장 중요한 고려사항이라는 것을 의미하며, 이는 다시 명문대학에 들어가는 것이 좋은 직장을 갖기 위한 첩경이라는 것을 의미한다. 이에 따라 개별 학생의 입장에서는 명문대학에의 입학 여부가 인생의 경로를 결정하는 분기점으로 인식되는 것이다. 특히, 출신학교에 기반한 대기업에의 취업과 대기업에서의 평생고용이 결합되면 명문대학에 들어가기 위한 경쟁은 치열해 질 수밖에 없으며(Dore & Sako, 1998), 이것이 일본에서 대학 서열화의 가장 중요한 원인이라고 할 수 있다. 이런 상황 하에서는 입학생들의 수준이 학교의 수준을 결정하게 되는 것이다.

대부분의 직업훈련이 기업 내에서 이루어진다는 것은 초기교육과 계속교육이 거의 단절 없이 이루어진다는 것을 의미하며, 이는 곧 지속적인 혁신이라는 일본식 경제모형에 적합한 직업훈련 방식이다. 그리고 기업 특정적 숙련형성은 제조업 부문에서의 다양화된 유연한 대량생산을 추구하는 일본의 생산물시장전략을 지탱하는 원천이라고 할만하다. 그렇지만 일본은 서비스 산업과 중소기업 부문에서 낮은 경쟁력을 보이며, 일반 교육 시스템 내에서의 순위 경쟁을 벗어나, 과학과 정보통신기술 등 첨단영역에서 창의성을 지닌 엘리트의 육성이 시급한 과제로 등장하고 있다(Green, 2001).

다른 한편, 일본에서 기업 특정적 숙련과 일반 교육의 결합은 직업계 학교를

이유로 내모는 가장 중요한 원인이다. Dore & Sako(1998)가 지적한대로 대학 입학률이 높고 대학교육에 대한 욕구가 강한 사회에서는 청소년들이 대학교육을 포기하고 직업교육을 선택하기가 매우 어렵다. 거의 대부분의 청소년들에게 직업학교는 차선의 선택일 수밖에 없으며, 학업능력이 떨어지는 학생들로 직업학교가 채워질 수밖에 없다. 직업학교에 진학함으로써 성취수준이 낮은 학생으로 애당초 분류될 경우, 이 학생들의 노동시장에서의 경쟁력은 더욱 낮아지게 되며, 이는 다시 직업학교를 성취수준이 낮은 학생들의 집단으로 낙인찍는 악순환이 반복되게 된다.

평생고용, 연공서열제에 기반한 기업 특정적 숙련형성은 일본의 대기업부문의 특징일 뿐, 일본의 중소기업들은 기업 내 직업훈련을 실시할 여력이 없다. 따라서 중소기업부문에서는 입사 후 훈련이 아니라 입사 시에 직업과 관련된 숙련을 갖출 것을 기대한다. 이러한 이유로 직업훈련이 직업계 고등학교, 정부운영 직업훈련센터, 그리고 민간학원 등에서 이루어지지만(Green, 1999: 270), 아직까지 일본에서 직업교육이 중요한 정책과제나 정치적 쟁점으로 부상한 적은 없다.

3. 미국

자유시장경제의 대표적인 예라 할 수 있는 미국의 경우 자유방임적인 숙련형성제도와 함께 세계 최고의 경쟁력을 갖춘 고등교육제도를 특징으로 한다. 이러한 교육과 직업훈련제도를 통해 나타나는 미국 경제의 특징적인 모습은 고숙련·고임금(high skills, high wage)부문과 저숙련·저임금(low skills, low wage) 부문의 공존이다. 이러한 구조 하에서 숙련형성은 일반 숙련 중심으로 나타나며, 학교교육도 일반교육 중심으로 이루어진다는 특징을 지닌다. 이에 따라 미국에서는 고등학교와 그 이후의 단계에서 체계적인 직업훈련은 거의 이루어지지 않는다.

미국 경제는 하이테크산업과 혁신 주도적 제조업분야, 서비스 산업에서의 혁신과 생산성에 기반하고 있는 경제이다. 미국 경제의 주요 특징 중의 하나가 대규모 서비스산업이 존재한다는 것인데, 서비스 산업에 필수적인 능력, 즉 대인관계 능력, 사회적 능력, 조직화 능력, 컴퓨터 능력 등은 미국의 고등교육, 특히 일반교육 지향적인 미국의 대학교육이 창출해 낼 수 있는 대표적인 능력이라고 할 수 있다. 이와 동시에 미국의 연구중심대학체제는 기초과학에 기반한 혁신시스템의 구축을 위한 기초가 되고 있고, 이것이 벤처기업의 창업과 소멸, 연구자와 노동력의 잦은 이동 등으로 특징지을 수 있는 미국의 유연하지만 불안정한 고용시스템과 결합되면 급진적인 혁신시스템과 이에 기반한 제품혁신을 만들어 낼 수 있는 것이다(Soskice, 1995).

미국 경제의 저변을 이루는 포드주의적 대량생산체제는 개념(conception)과 실행(execution)의 구분을 가장 큰 특징으로 한다. 즉, 제품개발과 공정개발에 주력하는 소수의 전문가집단과 언제든지 대체가능한 직접 생산을 담당하는 낮은 숙련도의 단순 임금 노동자로 구분된다는 것이다(Herrigel & Sabel, 1999). 따라서 노동시장의 유연성이야 말로 미국 경제의 가장 큰 특징이며, 기업의 입장에서는 노동자의 숙련에 투자할 유인이 거의 없다. 이러한 개념과 실행의 구분이라는 포드주의적 생산방식의 특징이 첨단산업부문의 발달이라는 20세기 후반기의 생산방식과 결합되면 바로 고숙련·고임금부문과 저숙련·저임금부문의 공존으로 나타나게 된다. 단순생산부문의 저임금 국가로의 이전을 특징으로 하는 세계화 현상과 맞물리게 되면 이러한 특징은 더욱 강화된다. 고숙련·고임금과 저숙련·저임금의 공존은 다른 한편 교육기회의 불균등 심화, 소득불평등의 확산으로 귀결된다(Ashton & Green, 1996).

고숙련·고임금과 저숙련·저임금의 공존이라는 미국경제의 특징적 모습 또한 이를 뒷받침하는 제도적 모습에 기반하고 있다. 무엇보다도 자본시장 중심적 금융제도로 말미암아 미국의 기업들은 단기적 이윤추구에만 관심을 둘 뿐 근로자의 숙련에 대한 장기적인 투자에는 관심을 두지 않는다. 나아가 주주 이윤 위주의 기업의 단기적 투자패턴으로 말미암아 미국의 기업 내부에서는 장기적이고 안정적인 노사관계의 성립이 거의 불가능하다.⁴⁾ 단기적이고 불안정한 노사관계 그리고 높은 노동이직률로 말미암아 기업은 근로자들의 숙련형성을 위한 장기적인 투자에는 관심을 보이지 않는다. 이에 따라 산업 특정적 숙련뿐만 아니라 기업 특정적 숙련에 대한 투자가 거의 없는 것이 현실이다(Hollingsworth, 1997; Crouch, et al., 2001). 앞에서 살펴본 일본의 경우 평생고용이라는 사회적 보호장치가 존재하기 때문에 근로자들이 기업 특정적 숙련에 투자할 유인이 존재하지만, 미국의 경우에는 노동자들이 자신의 숙련에 대해 높은 임금을 받지만 고용에 대한 보호가 없기 때문에 특정적 숙련에 투자할 유인이 별로 없다는 것이다.

미국의 경우 약한 사용자단체와 약한 노동조합을 특징으로 한다. 미국경제의 거대성과 복잡성, 노동계급의 인종적, 민족적, 종교적 다양성에 기인한 자본과 노동의 이해관계의 이질화는 자본과 노동 양자 모두에 있어서 집합적 행동을 어렵게 만드는 요인이다. 노동조합이 상대적으로 약하고 고용보호도 낮은 수준에 머물러 있기 때문에, 미국의 노동시장은 높은 유연성을 특징으로 하며 임금수준은 노동자와 개별 기업 간 개별적 계약형태를 띠게 된다. 노동시장의 유연성 때문에 노동자들은 다른 직장으로 전이가 가능한 일반 숙련에만 투자할 유

4) 다른 한편 자본시장 위주의 미국의 금융시장 구조는 새로운 기업의 창업에 대단히 유리한 조건을 갖추고 있다.

인을 가지며, 산업별 사용자단체가 제대로 발달되어 있지 않기 때문에 개별 기업들이 산업 특정적 숙련형성을 가능케 하는 협력적 직업훈련 프로그램을 설치·운영할 수 있는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다는 것이다(Hall & Gingerich, 2004).

V. 요약 및 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 독일, 일본, 미국은 고유한 제도적 특성에 기반하여 나름대로의 독특한 교육 및 직업훈련시스템을 보이고 있다. 그리고 이러한 교육 및 직업훈련시스템은 제3장에서 논의한 바와 같이, 혁신, 학교와 직업세계의 연계, 사회복지, 소득분배 등에 심대한 영향을 미치고 있다. 아래의 <표 1>은 지금까지 논의한 독일, 일본, 미국의 기본적인 제도적 특징과 교육과 훈련시스템의 특징을 요약해 놓은 것이다.

<표 1> 주요국 교육/훈련시스템의 특징

주요 특징	독일	일본	미국
국가-시장관계의 특징	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 합의 모형 - 이해관계자 자본주의 모형 - 여신시장 중심 - 장기적 투자패턴 - 다양화된 고품질 생산 	<ul style="list-style-type: none"> - 개입주의적 국가 - 이해관계자 자본주의 모형 - 여신시장 중심 - 장기적 투자패턴 - 다양화된 고품질 대량생산 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장모형 - 주주지본주의 모형 - 자본시장중심 - 단기적 이윤 추구 - 첨단산업과 서비스산업에서의 혁신
노동시장구조	<ul style="list-style-type: none"> - 강한 산업별(직업군별) 노동시장 - 교육훈련과 고용 간 강한 연계 	<ul style="list-style-type: none"> - 강한 내부노동시장 - 평생고용 	<ul style="list-style-type: none"> - 유연한 노동시장 - 고용불안
교육 및 훈련 시스템	<ul style="list-style-type: none"> - 일반교육과 도제식 직업 훈련 - 학교와 직업세계 간 자연스러운 연계 	<ul style="list-style-type: none"> - 강한 일반교육과 기업 특정적 직업 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> - 낮은 수준의 일반교육 - 낮은 수준의 직업훈련 - 높은 수준의 고등교육
사회적 특징	<ul style="list-style-type: none"> - 높은 수준의 사회적 포괄성 - 소득분배의 상대적 형평성 	<ul style="list-style-type: none"> - 높은 수준의 사회적 포괄성 - 소득분배의 상대적 형평성 - 중소기업부문 등 상대적 불평등 경험 	<ul style="list-style-type: none"> - 고숙련/저숙련의 공존 - 숙련의 양극화와 소득 분배의 양극화 - 개인적 선택 강조

출처: Andree Kraak(2002: 486)에 기반하여 재작성

먼저, 국가-시장관계의 주된 특징을 보면 독일과 일본은 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism) 모형이라는 공통점을 지니고 있다. 또한 독일과 일본은 여신시장 중심의 금융제도를 특징으로 하며, 이에 따라 장기적 시각에 의한 투

자라는 공통점을 아울러 지니고 있다. 이러한 제도적 특성으로 말미암아 독일은 중간 수준의 기술을 활용하는 산업에서 세계적인 경쟁력을 지니고 있으며, 일본은 이른바 다양화된 고품질 대량생산을 특징으로 한다. 그러나 두 나라 모두 첨단산업과 서비스산업에서는 상대적으로 약한 경쟁력을 보이고 있다. 이와는 달리 미국의 경우는 주주자본주의(stockholder capitalism) 모형을 특징으로 한다. 자본시장중심의 금융제도는 기업들로 하여금 단기적인 이윤을 추구하도록 만드는 제도적 요인이다. 이러한 단기적 이윤추구와 유연한 노동시장의 결합은 미국 경제가 하이테크산업, 혁신 주도적 제조업 분야, 서비스 산업에서의 혁신에 기반하여 세계적인 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

독일의 경우에는 산업별 혹은 직업군별 노동시장을 기반으로 한 산업 특정적 숙련형성을 특징으로 하고 있으며, 이에 따라 교육훈련과 직업세계 간 연계가 자연스럽게 이루어지고 있다. 일본의 경우에는 기업별 노조, 평생고용, 연공서열제를 바탕으로 한 기업 특정적 숙련 형성이 기본 특징이다. 또한 대부분의 직업훈련이 기업 내에서 이루어지기 때문에 초기교육과 계속교육이 거의 단절 없이 이루어진다. 미국의 경우에는 유연하지만 불안정한 노동시장을 특징으로 하며, 장기적 고용에 대한 보장이나 사회적 안전망이 갖추어져 있지 않기 때문에 노동자의 입장에서는 특정적 숙련에 투자할 유인이 별로 없다. 이에 따라 미국의 경우에는 낮은 수준의 직업훈련, 낮은 수준의 일반교육, 그렇지만 세계적 수준의 고등교육을 특징으로 한다.

각 국가에 고유한 교육 및 직업훈련제도는 소득분배에도 심대한 영향을 미친다. 일반 숙련보다는 특정 숙련에 의존하는 경우 소득분배가 보다 형평하게 이루어진다. 독일과 일본의 경우에는 높은 수준의 사회적 포괄성과 소득분배의 상대적 형평성이 특징이다. 이와는 달리 미국의 경우에는 고숙련과 저숙련의 공존, 고임금과 저임금이 공존이라는 숙련의 양극화와 소득분배의 양극화가 기본적인 특징이다.

그런데 우리나라의 경우에도 숙련의 양극화, 소득의 양극화 현상이 심화될 위험성을 안고 있다. 이러한 위험성이 뚜렷하게 나타나는 영역이 바로 중급숙련(intermediate skills)의 부족이다. 사실, 우리나라에서 직업고교와 전문대학의 허약성은 중급숙련의 부족으로 나타나며, 이는 중소기업부문의 상대적 허약성을 상호 강화시키고 있다. 즉, 중급숙련의 부족이 중소기업의 어려움을 가중시킨다면, 동시에 허약한 중소기업부문이 중급숙련에 대한 투자를 위축시키는 요인이 되고 있는 것이다. 일본과 비교해 볼 때도 우리나라 중소기업은 기술혁신과 숙련에 있어서 상대적인 열세를 면치 못하고 있다. 이러한 경향은 수입 부품과 수입 기계류에 의존하는 대기업의 생산전략에 기인한다고 할 수 있는데, Lauder(2001)의 지적처럼 일본의 중소기업이 대기업에 해온 역할(부품의 개발, 첨단기술의

개발, 중급숙련의 형성)을 한국의 대기업은 해외에 의존하고 있기 때문이기도 하다. 이와 동시에 한국의 대기업은 중소기업으로부터 인력자원을 끌어들이는 요인이 되고 있기도 하다. 대기업과 중소기업 간 격차에 따라 자연히 중산층 이상의 자녀들은 직업교육이나 기술교육을 회피하고 고등교육을 이수하려는 유인을 갖게 되었고, 그 결과가 고등교육의 과잉팽창과 청년실업으로 나타나고 있는 것이다.

이와 함께 제도적 상호보완성 개념과 우리나라 교육과 훈련정책의 제도적 맥락을 제대로 이해하지 못하고, 개념적으로 학교교육을 다른 정책문제와 절연시킨 상태에서 추구하는 이른바 ‘시장지향적 공교육 강화’정책은 소기의 성과를 달성하기 어려울 수도 있다. 일반교육 중심이며 거의 모든 사람들이 명문대학 진학을 원하고 있는 상황에서, 시장지향적 공교육 강화 정책은 무엇보다도 Hirsch(1976)가 이야기하는 ‘지위재(positional good)’와 ‘지위경쟁(positional competition)’의 문제를 해결하지 못한다.⁵⁾ 명문학교, 명문대학에 대한 접근이 노동시장에서의 개인의 가치를 결정짓는 가장 중요한 요인이 되는 상황에서, 소비자주권, 학교선택권의 보장 등 교육에 시장원리의 도입은 이러한 지위경쟁을 더욱 격화시킬 수밖에 없으며, 이는 다른 한편으로 교육기회와 경제 전체의 양극화를 심화시킬 수 있는 위험성을 안고 있다(Brown & Lauder, 1999). 교육이 지위재로 전환하고 교육의 결과(보다 정확하게는 출신학교)가 소득과 사회적 지위를 결정짓는 가장 중요한 요인이 되면, 수단 방법을 가리지 않고 명문대학에 입학하려는 치열한 경쟁이 전개될 수밖에 없다. 이것이 곧 우리나라 사교육의 본질적 원인이다. 따라서 이러한 지위경쟁을 어떻게 완화할 것인가가 가장 중요한 국가의 정책과제로 등장하게 되는 것이다. 무엇보다도 높은 수준의 조정에서 낮은 수준의 조정으로의 전환, 즉 조정시장경제로부터 자유시장경제로의 전환은 손쉬울 수 있지만, 그 반대방향으로의 이동은 매우 어렵다(Martin, 2005). 따라서 교육에 시장원리의 도입은 생산물시장에서의 전략 등을 동시에 고려함으로써 신중하게 추진할 필요가 있다.

지식정보화 사회에서 무엇보다도 중요한 것은 유연성(flexibility)과 사회적 보호(social protection)의 균형이다. 자유주의자들에 의하면 사회적 보호는 시장의 효율적인 작동과 적응을 방해하는 경직적 요소로 작용할 수밖에 없다. 따라서 복지프로그램의 축소와 노동조합의 약화가 말로 시장의 유연성을 높일 수 있는 유일한 길이다. 그렇지만 앞에서 살펴 본대로 시장의 유연성 확보와 기업의 단기적 이윤추구는 숙련형성에 대한 투자의 감소로 이어질 수 있으며, 이는 국가 경쟁력의 약화로 귀결될 수 있다. 숙련에 대한 투자는 적절한 사회적 보호를 전제로 한다. 따라서 국가경쟁력의 제고, 시장의 유연성 제고를 위한 필요조건은

5) 지위재 개념을 이용한 우리나라 교육에 대한 분석은 하연섭(2005)을 참고할 것.

복지프로그램의 확대라는 결론에 도달하게 되는 것이다(Iversen, 2005; Pontusson, 2005; Schulze-Cleven, 2007).

숙련에 대한 투자 확대(혹은 축소), 사회복지프로그램의 확대(혹은 축소), 교육 및 직업훈련정책의 설계는 각 정책 영역 간 단절적으로 결정되거나 분석될 사안이 아니다. 이러한 정책들은 하나의 정책세트(policy set)로서 한 국가의 발전경로에 심대한 영향을 미치게 된다. 고숙련·고임금과 광범위한 저숙련·저임금이 공존하는 사회를 지향할 것인지, 고숙련·고임금과 함께 광범위한 중간숙련(intermediate skills)에 기반한 생산전략과 분배시스템을 추구할 것인지, 나아가 어떤 부문에서 세계시장에서 경쟁력을 가질 것인지 등에 대한 치열한 논쟁이 없는 상태에서의 영역 별로 절연된 정책결정은 위험스러운 수밖에 없다. 이러한 중요성에도 불구하고 교육과 직업훈련정책에 관한 연구는 정책연구의 대상이 되지 못한 것이 사실이다. 생산레짐이론 혹은 자본주의 다양성 이론의 공헌은 비교정치경제학과 신제도주의 시각에 기반하여 인적자원개발정책과 다른 정책 영역 간의 연계와 상호보완적 관계를 본격적으로 부각시키게 되었다는 것이다. 이러한 시각에 기반하여 교육과 직업훈련시스템에 관한 경험적인 연구가 축적 되길 기대한다.

참고문헌

- 양재진. (2004). “한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석”, 『한국정치학회보』38(5): 85-103.
- 하연섭. (2003). 『제도분석: 이론과 쟁점』, 서울: 다산출판사.
- _____. (2005). “지식·정보화 사회와 교육의 미래.” 21세기 한국 메가트렌드 시리즈 III. 과천: 정보통신정책연구원.
- _____. (2006). “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 『행정논총』44(2): 217-46.
- Amable, Bruno. (2000). "Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production." *Review of International Political Economy* 7(4): 645-87.
- _____. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Ansell, Ben. (2006). "University Challenges: Explaining Institutional Change in Higher Education." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.
- Ashton, David and Francis Green. (1996). *Education, Training and the Global*

- Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Becker, Gary S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. 3rd ed., Chicago: University of Chicago Press.
- Bowman, John R. (2005). "Employers and the Politics of Skill Formation in a Coordinated Market Economy: Collective Action and Class Conflict in Norway." *Politics & Society* 33(4): 567-94.
- Boyer, Robert. (2003). "The Embedded Innovation Systems of Germany and Japan: Distinctive Features and Futures." in Kozo Yamamura and Wolfgang Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. 147-82. Ithaca: Cornell University Press.
- Brown, Phillip. (2001). "Globalization and the Political Economy of High Skills." in Phillip Brown, Andy Green, and Hugh Lauder (eds.), *High Skills: Globalization, Competitiveness, and Skill Formation*. 235-62. New York: Oxford University Press.
- _____. (2001). "Skill Formation in the Twenty-First Century." in Phillip Brown, Andy Green, and Hugh Lauder (eds.), *High Skills: Globalization, Competitiveness, and Skill Formation*. 1-55. New York: Oxford University Press.
- _____ and Hugh Lauder. (1999). "Education, Globalization and Economic Development." in John Ahier and Geoff Esland (eds.), *Education, Training and the Future of Work I: Social, Political and Economic Contexts of Policy Development*. 31-61. New York: Routledge.
- Crouch, Colin, David Finegold, Mark Sako. (2001). *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*. New York: Oxford University Press.
- Culpepper, Pepper D. (1999a). "The Future of the High-Skill Equilibrium in Germany." *Oxford Review of Economic Policy* 15(1): 43-59.
- _____. (1999b). "Introduction: Still a Model for the Industrialized Countries?" in Pepper D. Culpepper and David Finegold. (eds.) (1999). *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. 1-34. New York: Berghahn Books.
- _____. (2007). "Small States and Skill Specificity: Austria, Switzerland, and Interemployer Cleavages in Coordinated Capitalism." *Comparative Political*

- Studies* 40(6): 611-37.
- Dore, Ronald and Mari Sako. (1998). *How the Japanese Learn to Work*. 2nd ed., London: Routledge.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben, Iversen, and David Soskice. (2001). "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State." in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. 145-83. New York: Oxford University Press.
- Finegold, David and David Soskice. (1988). "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription." *Oxford Review of Economic Policy* 4(3): 21-53.
- Green, Andy. (1999). "East Asian Skill Formation Systems and the Challenge of Globalisation." *Journal of Education and Work* 12(3): 253-79.
- _____. (2001). "Models of High Skills in National Competition Strategies." in Phillip Brown, Andy Green, and Hugh Lauder (eds.), *High Skills: Globalization, Competitiveness, and Skill Formation*. 56-160. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice. (2001). "An Introduction to Varieties of Capitalism." in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. 1-68. New York: Oxford University Press.
- _____ and Daniel W. Gingerich. (2004). "Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis." Max Planck Institute for the Study of Societies Cologne Discussion Paper 04/5.
- Herrigel, Gary and Charles F. Sabel. (1999). "Craft Production in Crisis: Industrial Restructuring in Germany during the 1990s." in Pepper D. Culpepper and David Finegold. (eds.) (1999). *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. 77-114. New York: Berghahn Books.
- Hirsch, Fred. (1976). *Social Limits to Growth*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hollingsworth, J. Rogers. (1997). "Continuities and Changes in Social Systems of Production: The Cases of Japan, Germany, and the United States." in J. Rogers Hollingsworth and Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. 265-310. New York: Cambridge

- University Press.
- _____. (2000). "Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations." *Review of International Political Economy* 7(4): 595-644.
- Hüfner, Klaus. (2003). "Governance and Funding of Higher Education in Germany." *Higher Education in Europe* 28(2): 145-63.
- Iversen, Torben (2005). *Capitalism, Democracy and Welfare: The Changing Nature of Production, Elections, and Social Protection in Modern Capitalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____ and David Soskice. (2001). "An Asset Theory of Social Policy Preferences." *American Political Science Review* 95(4): 875-93.
- Kraak, Andre. (2002). "Book Review of *High Skills*." *Journal of Education and Work* 15(4): 485-88.
- Lauder, Hugh. (2001). "Innovation, Skill Diffusion, and Social Exclusion." in Phillip Brown, Andy Green, and Hugh Lauder (eds.), *High Skills: Globalization, Competitiveness, and Skill Formation*. 161-203. New York: Oxford University Press.
- Martin, Cathie Jo. (2005). "Beyond Bone Structure: Historical Institutionalism and the Style of Economic Growth." in David Coates (ed.), *Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches*. 74-62. New York: Palgrave.
- Ostermann, Hanna. (2002). "Rotten at the Core? The Higher Education Debate in Germany." *German Politics* 11(1): 43-60.
- Pontusson, Jonas. (2005). *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schulze-Cleven, Tobias, Bartholomew C. Watson, and John Zysman. (2007). "How Wealthy Nations Can Stay Wealthy: Innovation and Adaptability in a Digital Era." *New Political Economy* 12(4): 451-75.
- Soskice, David. (1994). "Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System." in Lisa M. Lynch (ed.), *Training and the Private Sector: International Comparisons*. 25-60. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. (1995). "A Comparative Review: Germany, the UK, the USA and Japan." in Richard Koch and Jochen Reuling (eds.), *The European Dimension in Vocational Training: Experiences and Tasks of Vocational Training Policy in the Member States of the European Union*. 155-61. Bonn:

Federal Institute for Vocational Training.

- _____. (1999). "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s." in Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. 101-34. New York: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang. (1996). "Lean Production in the German Automobile Industry: A Test Case for Convergence Theory." in Suzanne Berger and Ronald Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*. 138-70. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. and Kozo Yamamura. (2003). "Introduction." in Kozo Yamamura and Wolfgang Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. 1-50. Ithaca: Cornell University Press.
- Thelen, Kathleen. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.

Abstract

A Comparative Analysis of the Education and Training Policies of Germany, Japan, and the United States: Production Regime Models

Yeonseob Ha

This article compares the education and training policies of Germany, Japan, and the United States based on the so-called production regimes, or varieties of capitalism approach. The hallmark of the varieties of capitalism approach is its focus on institutional complementarities among various spheres of the political economy. It tries to explain the characteristic features of education and training policies of each country by focusing on the linkages between education and training policies, the financial system, industrial relations, the welfare system, and corporate governance. Germany, Japan, and the United States were chosen as cases because these three countries are representative cases of industry-specific skill formation, firm-specific skill formation, and general skill formation, respectively.

【Key words: education policy, training policy, skill formation, industry-specific skill, firm-specific skill, general skill】