

능력중심 사회구현을 위한 노동부의 정책추진 방향



정 원 호
노동부 훈련정책과 사무관
hrd003@chollian.net

1. 왜 “능력중심사회”인가?

그 동안 우리사회에서 꾸준히 논의되었던 화두 중의 하나가 ‘학력중심사회에서 능력중심사회로의 전환’ 일 것이다. 부분적으로 학력과의 현상이 나타나고 있기는 하지만 사회 전반적으로는 여전히 학력이 중시되고 있다. 끝이 보이지 않는 입시경쟁, 학력에 의한 노동시장의 분절 현상 등은 아직도 학력이 우리의 삶을 규정하는 핵심 요소임을 보여준다. 물론 학력이 중시되는 사회가 반드시 부정적인 것만은 아니다. 학력이 개인의 능력을 정확히 투영하고, 사회경제적 환경 변화에 따라 새로이 요구되는 능력의 척도로서 높은 타당도를 갖는다면 능력중심사회의 중요한 일부분이 될 수도 있을 것이다. 문제는 학력이 개인의 능력을 현시해주지 못하고¹⁾ 능력과는 무관하게 학력간 임금격차가 지나치게 크며 ‘학력의 학벌화’ 현상이 존재하고 있다는 것이다. 학교 졸업장에 따라 파벌이 형성되고 특정 학교 출신에 사회적 부와 권력이 집중됨으로써 학벌 지향적 문화가 재생산되는 학력중심사회가 문제인 것이다.²⁾

이러한 학력(학벌)중심사회를 극복하기 위한 대안이 ‘능력중심사회’의 조성이다.

1) 통계청의「2000년 사회통계조사」에 따르면 ①'학교교육이 효과가 없다'는 응답을 한 사람 중 26.9%가 '생활·직업에의 활용에', 10.7%가 '지식·기술습득에 효과가 없다'고 응답하여 학교교육이 생활이나 직업면에서 가장 효과가 낮은 것으로 보여주고 있으며 ②'학교교육이 생활·직업에 활용하는데 효과가 있다'고 응답한 가구원은 전체의 27.9%로 96년 33.2%보다 5.3%나 낮아졌으며, '효과가 없다'고 응답한 사람은 26.9%이며 ③'전공과 직업이 '관계가 없는 편'이라고 응답한 사람은 26.5%, '전혀 관계없다'고 응답한 사람은 20.4%로 일치도(29.3%)보다 불일치도(46.9%)가 더 높은 것으로 나타나고 있음.

2) 한완상, '학력중심 사회에서 능력중심 사회로의 전환' 제15차 HRD포럼, 한국직업능력개발원 2003.2

3) 2001년도의 경우 「고졸」경력 3~4년차 임금을 100으로 할 때 「대졸이상」1년 미만과의 임금격차는 117.3으로 2000년 109.1에 비하여 크게 확대됨(노동부, '2001년 임금구조실태분석', 2002.8)

오늘날 국가 및 기업 경쟁력의 원천은 '물적 자원' 으로부터 살아있는 지식 생산자·활용자인 '인적자원' 으로 이행되고 있다⁴⁾. 경제적 영역에서는 세계 시장에서의 국경 없는 경쟁이 강요되고 있고 정보통신을 중심으로 한 여러 산업분야에서의 기술혁신이 가속화되고 있다. 이러한 변화는 경제성장의 핵심요소를 자본과 생산 설비에서 지식과 정보체제로 전환시키고 지식자산으로서의 인적자원과 능력을 얼마나 지니고 있느냐가 경쟁력의 핵심적 척도가 되고 있음을 보여준다 할 것이다⁵⁾

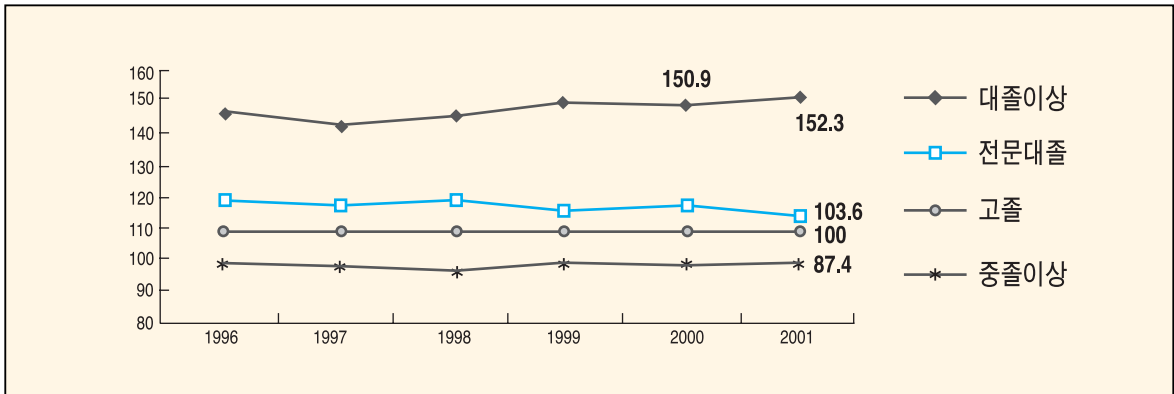
물적 자본이나, 노동력의 투입만을 증대시킴으로써 생산성의 양적 확장만을 기하던 투입중심의 성장이 한계에 직면한 시점에서 유일한 대안은 작업현장 수준에서 높은 수준의 기술·기능 및 창의성과 혁신 능력을 지닌 인적자원을 확보하는 것이다. 결국 기업의 경쟁전략이 인적자원의 효율적 활용과 비교우위의 확보에 있음

을 보여준다 할 것이다. 인적자원이 경쟁의 핵심원천이 됨에 따라 학력위주의 채용 및 인사와 같은 비합리적 관행은 더 이상 생존을 보장할 수 없다. 능력에 따른 보상과 지속적인 능력개발을 위한 노력이 중시되는 '능력중심사회'의 실현이 향후 국가 및 기업의 생존을 좌우하게 될 것이다.

2. '능력중심사회'를 앞당기기 위한 직업훈련정책의 방향

인적자원(자본)의 역량을 강화하고 이를 통한 국가 및 기업의 경쟁력 강화와 개인의 삶의 질을 향상하기 위해서는 우선적으로 효율적인 능력개발체계의 구축과 형성있는 능력개발의 기회 보장이 필요하다. 그리고 능력에 따른 사회경제적 대우를 보장해 주는 문화가 정착

〈연도별, 학력별 임금수준 분포³⁾〉



자료 : 노동부, 2001년 임금구조실태분석, 2002.8

4) 미국의 '21st Century skills for 21st Century jobs'에 따르면 기업이 시설투자를 10% 증액했을 때 생산성이 3.6% 향상된 반면, 교육훈련투자를 10% 증액했을 때 8.4% 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이는 인적자원 투자의 생산성 증가 효과가 시설투자에 의한 효과를 능가하며, 급격한 기술변화 및 국가간 경쟁심화 등에 따라 인적자원의 역량이 보다 중요시될 것임을 의미한다.

5) 정진화의 3명, 『지식기반경제의 인력정책』, 산업연구원, 2000.6

되어야 할 것이다. 이를 위하여 국가는 모든 국민들이 사회경제적 환경변화에 적응할 수 있도록 다양하고 질 높은 능력개발의 기회를 가질 수 있도록 정책을 수립·집행하여야 할 것이다.

현재 우리 사회는 능력개발정책의 전환을 요구하는 다양한 변화가 일어나고 있다. 고령화의 급진전⁶⁾, 여성의 경제활동 참여 증대⁷⁾, 대졸인력 구성비 증가⁸⁾ 등 인력구조의 변화는 직업훈련대상자에 많은 변화를 가져올 전망이다. 특히, 경기변동의 심화, 학교와 노동시장의 괴리, 기업의 경력직 채용 등에 따라 청년실업률이 1997년 5.5%, 2001년 7.5%, 2003년 1월 현재는 8.3%로 증가하고 있어 청년실업자의 직업훈련 수요의 증대가 예상된다. 노동시장 역시 중요한 변화를 보여주고 있다. 노동이동성이 지속적으로 증대하고 고용형태의 다양화 등 노동시장이 유연화될 전망이다. 노동연구원의 『한국노동패널조사』에 따르면 1년동안 29.6%의

근로자가 이직하였고, 직장간 이동자중 경력간 이동자가 46.7%에 이르고 있음을 보여주고 있다⁹⁾.

노동이동성의 증대와 노동시장의 유연화로 사업주의 직업훈련에 대한 투자는 약화될 것으로 추정된다¹⁰⁾. 기업의 총노동비용중 교육훈련비율은 1996년 2.1%에서 1998년 1.2%, 2000년 1.4%, 2001년 1.5%로 감소 또는 정체되어 있다¹¹⁾. 특히, 앞으로는 상대적으로 이직율이 높은 중소기업에서는 이러한 현상이 더 심화될 것으로 전망된다.

(기업체의 총노동비용중 교육훈련비율)

구 분	1996년	1998년	2000년	2001년
전체	2.1%	1.2%	1.4%	1.5%
10인~30인 미만	-	0.3%	0.2%	0.2%

주) 1996년도에는 30인 이상 기업을 대상으로 조사
자료 : 노동부, 각년도 '기업체 노동비용조사'

(산업·직업 이동 규모)

(단위 : 명, %)

	산업이동		직업이동			경력이동		
	빈도수	비중	빈도수	비중	빈도수	비중		
직장정착	2,355	70.3	직장정착	2,355	70.4	직장정착	2,355	70.4
산업간 이동	215	6.4	산업간 이동	207	6.2	산업간 이동	247	8.2
산업내 이동	364	10.9	산업내 이동	369	11.0	산업내 이동	302	9.0
미취업 이동	416	12.4	미취업 이동	416	12.4	미취업 이동	416	12.4
계	3,350	100.0	계	3,347	100.0	계	3,347	100.0

주1) 산업과 직업은 구표준산업(직업)의 대분류 기준임

2) 직장 이동 가운데 산업과 직업을 모두 바꾸지 않은 이동은 경력내 이동, 그 외의 이동은 경력간 이동임

자료 : 이병희(2001), '평생학습 촉진을 위한 근로자 자율적 직업능력개발' 재인용

6) 2000년은 65세 이상 인구가 전체인구의 7.2%, 노령화 지수가 35.0이었으나 2006년에는 65세 이상 인구가 전체인구의 9.0%, 노령화 지수는 42.7%로 증가할 것으로 전망됨(통계청, '장래인구추계', 1996)

7) 여성의 경제활동참가율은 1990년 49.9%, 2000년 51.8%, 2001년 52.6%이며 2010년에는 56%에 이를 것으로 전망됨(통계청 각년도 '고용동향', 강순희외 『지식경제와 인력수요 전망』노동연구원, 2000년)

8) 경제활동인구중 대졸이상의 구성비는 1995년 19.7%, 2000년 24.3%로 지속적으로 증가함(통계청)

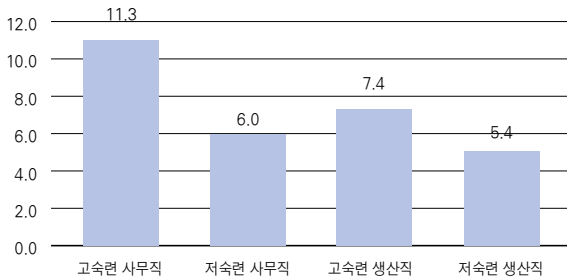
9) 이병희, '평생학습 촉진을 위한 근로자 자율적 직업능력개발', 2000년

10) 인적자본투자에 관한 이론에 따르면 일반적 훈련(general training)에 대한 비용은 근로자가, 기업특수적 훈련(firm specific training)은 기업이 부담한다. 그러나 노동이동이 증대하고 고용형태가 다양화 되면서 기업의 직업훈련에 대한 투자는 핵심인력이외는 줄어들 것으로 예상되며 이는 사업주를 대상으로 한 전통적인 직업훈련정책에 많은 변화가 필요함을 보여준다.

11) 노동부, 각년도 '기업체 노동비용조사'

사업주의 직업훈련에 대한 투자 유인의 약화와 더불어 급격한 기술 변화와 숙련근로자에 대한 수요 증대는 근로자의 직업훈련의 책임을 가중시켜 나갈 것이며 생애에 걸친 능력개발이 중요하게 됨을 의미한다. 따라서 앞으로의 직업훈련정책은 이러한 사회경제적 변화에 적절하게 대응할 수 있도록 전환할 필요가 있다.

〈2000년부터 2005년도까지 지식직업도별 직업의 고용증가율〉



자료 : 강순희외, 『지식기반경제와 인력수요 전망』, 노동연구원, 2000년

따라서 노동부는 우선 전통적인 '사업주 위주의 지원 정책'¹²⁾에서 '근로자 주도적 훈련'¹³⁾ 및 '초기업 단위의 훈련'을 위한 지원정책을 확대해 나갈 것이다. 이를 위하여 재직근로자 및 사업주의 직업훈련 지원을 위한 기본 틀을 사업주에 대한 직접 지원, 개별 근로자에 대한 지원, 초기업단위에 대한 지원¹⁴⁾으로 다양화 할 것

이다. 특히 그 동안 꾸준히 논의되어 왔던 초기업 단위에 의한 직업훈련에 대한 제도화는 수요자중심의 직업훈련의 정착에 기여 할 것으로 전망된다¹⁵⁾. 또한 이러한 기본 틀의 전환에 따라 전통적 집체훈련 위주의 정책에서 '현장훈련', '원격훈련', 'Blended Learning' 등 다양한 훈련방법에 대한 지원을 확대해 나갈 것이다. '사업주 주도적 훈련'에 대한 지원정책은 전통적인 훈련비용 지원이외에 '기업내 인적자원개발체계' 구축을 위한 모형 및 시행지침 개발¹⁶⁾, 컨설팅 지원, HRD담당자 양성 지원 등으로 다양화 할 것이다. '근로자 주도적 훈련'에 대한 지원은 수강지원금의 요건 완화, 비학위 과정에 대한 능력개발대부금 지원, 근로자 학습재원의 조성¹⁷⁾을 통한 근로자 단체에 의한 직업훈련 제공 등을 통하여 지속적으로 확대해 나갈 것이다. '초기업 단위 직업훈련'에 대한 지원은 현행 중소기업 직업훈련 컨소시엄을 업종별 단체, 직능별 단체 등으로 확대하여 현장 중심적 직업훈련이 정착될 수 있도록 해 나갈 것이다.

능력중심사회의 정착을 위해서는 노동시장 내에서 통용될 수 있는 직무능력의 신호기체로서의 자격이 정착 되는 것이 중요하다. 그러나 현행 자격제도는 산업현장 수요 및 직무내용을 적절히 반영하고 있지 못하고 있어 그 기능을 수행하고 있지 못하다. 노동부에서는 2002년

12) 1999년 근로자직업훈련촉진법의 제정에 따라 직업훈련에 대한 국가제도의 기본방향은 사업주의 자율적 인재양성의 지원, 재직근로자의 독자적 능력개발 지원, 전직자 및 실직자의 취업촉진 지원, 훈련기준 개발 및 훈련교재 편찬·보급 등 인간의 직업능력개발 촉진으로 전환함. 특히, 재직근로자의 독자적 능력개발 지원은 근로자 자율적 능력개발을 위한 제도적 기반으로 이전 직업훈련정책과 본질적으로 구분됨. 하지만 근로자직업훈련촉진법에서는 '훈련실시자'가 훈련비용의 용자·지원을 받고자 하는 경우만 훈련과정의 인정 또는 지정을 받도록 하고 있는 등 근로자의 독자적 능력개발에 대한 지원을 명확하게 나타내고 있지는 못하고 있음.

13) 현재에도 고용보험법 제24조의 규정에 의한 수강지원금 및 능력개발대부금, 검정수수료 지원 등 근로자 주도적 훈련에 대한 지원제도가 없는 것은 아님. 하지만 2002년까지 수강지원금은 이직예정자 및 50세 이상의 근로자의 전직훈련 지원을 주목적으로 하고 있어 그 실적이 미미하고, 능력개발대부금의 경우도 2002년까지는 학위과정 수강을 위한 등록금으로 한정하는 등 제한적이었음

14) 노동부에서는 2001년부터 원청기업과 하청기업들간의 직업훈련컨소시엄, 사업주단체와 회원사간의 직업훈련컨소시엄, 사업주단체 연합체와 회원사간의 직업훈련 컨소시엄을 도입함으로써 초기업 단위의 직업훈련 지원제도를 본격적으로 시행하고 있음

15) 심재용, '근로자훈련을 위한 시장중심적 지원체계' 산업관계연구, 1997년, 강순희외, 『직업훈련제도의 효율성 제고 방안』노동연구원, 2000년, 최영섭, '기업주도의 산업별 인적자원개발 시스템:그 의의와 사례', 산업연구원, 2003년

16) 김훈외 『기업내 인적자원개발체계 지원방안』노동연구원, 2001년, 이영현외 『기업내 인적자원개발체계 지원방안』한국직업능력개발원, 2001년, 김미숙외, 『인적자원개발 인증제 연구』한국직업능력개발연구원, 2001년 참고

「자격제도개선기획단」을 구성하여 ‘국가기술자격의 산업현장 적합성 제고’를 위한 검정시설 및 장비의 현대화 등 검정 인프라의 확충, 자격종목의 통·폐합 및 제정절차의 간소화, ‘국가직업능력표준’의 마련 등을 추진 중이다.

〈직업훈련정책의 변화〉

구분	현행	개선안
기본 체계	· 사업주 지원과 공공훈련 위주의 정책	· 사업주 지원, 근로자 지원, 초기업 단위 지원 · 공공훈련 운영의 다양화 · 노사 참여형 직업훈련 지원 확대
훈련방법	· 집체훈련위주	· 집체훈련의 현장훈련, 원격훈련 등 다양한 훈련방법에 대한 특성화된 지원 체계 마련
훈련인프라	· 국가 주도적 훈련기준·매체, 훈련교사 운영	· 산업현장 수요자에 의한 훈련기준·매체 개발 지원 확대
자격제도	· 국가 주도적 운영	· 산업현장 수요 반영을 위한 다양한 이해관계자의 참여 확대

3. 맺음말

1967년 ‘직업훈련법’의 제정과 더불어 시작된 노동부의 직업훈련 정책은 그간 산업화에 필요한 기능인력을 양성하여 경제개발의 견인차 역할을 수행해왔다. 이후 1995년 고용보험제도의 도입과 1999년 근로자 직업훈련촉진법의 시행으로 기능인력양성 위주에서 모든 근로자의 평생능력개발지원 정책으로 전환하였다. 그러나 새로운 노동시장의 변화와 국가간 경쟁심화는 직업훈련에 대한 수요의 질적 변화를 가져올 것으로 전망되며, 이에 대한 체계적 대응이 요구된다. 이러한 사회적 요구에 부응하기 위하여 노동부는 최근 직업능력개발체계 전반에 대한 개편 작업을 추진하고 있다. 전문가 집단의 정책제안과 국민의 관심과 참여를 기대해 본다. KS071

17) 노사정위원회에서는 2001년 4월 11일부터 8차례의 실무회의를 거쳐 근로자에게 폭넓은 학습기회를 제공하고 직업훈련에 대한 노조의 참여를 촉진 할 수 있도록 노조 및 근로자가 일정부분의 훈련에 대한 재원을 직접 운영하는 [근로자학습재원] 제도의 도입 방안을 강구하도록 함. 이에 따라 노동부에서는 세부적 추진방안을 마련하기 위한 연구용역(김주섭, 『노사참여적 직업능력개발에 관한 연구』노동연구원, 2002년)을 실시하여 '근로자 학습위원 양성', '근로자단체에 의한 직업훈련 실시', '지역·기업단위의 직업훈련 홍보사업' 등 세부 사업을 개발하여 추진중임