

동반성장을 위한 평생직업능력개발 체제 혁신¹⁾

참여정부는 평생직업능력개발 체제 구축을 국가경쟁력 제고와 양극화 해소를 위한 국정과제로 설정, 다양한 정책적 노력을 경주해왔다. 이 글은 대통령께서 사람입국일자리위원회 주관으로 평생직업능력 개발에 대한 정확한 실태를 진단하고 종합적인 정책방안 마련토록 지시하심에 따라 사람입국일자리 위원회, 한국직업능력개발원, 청와대, 노동부 등이 작성하고 관계부처 등의 검토를 거쳐 완성되었음.

| 김 장 호 | 한국직업능력개발원장

❖ 직업능력개발정책의 전개과정

현재 기업의 직업능력개발 투자 수준은 답보상태에 머물러 있으며, 근로자간, 계층간 능력개발 격차 문제 역시 해소되지 않고 있음

직업능력개발정책은 우리 경제의 성장과 발전에 따라 변화를 거듭해왔다. 1970~80년대의 우리경제의 급속한 성장기에는 정부가 직접 기능 인력을 양성·공급하였으며, 1990년대에는 산업구조의 서비스화 및 인력구조의 고학력화에 따라 모든 기업·근로자에게 고용보험 직업능력개발사업('95)을 적용하여 노동력 개발 및 활용을 적극 지원하였다. 2000년대에 들어서는 노동시장 양극화에 따른 직업능력개발 기회의 불균등을 해소하고자 생애단계에 걸친 직업능력개발과 중소기업근로자, 취약계층에 대한 지원에 주력하였다.

그러나 2000년대 중반을 넘어서도 기업의 직업능력개발 투자수준이 답보상태에 있고 근로자간, 계층간 능력개발 격차 문제도 해소되지 않고 있다. 고용보험 지원을 받는 직업능력개발훈련 참여자가 2002년 174만 명에서 2005년 246만 명으로 증가하는 등 가시적인 성과도 있었지만, 산업기술 변화에 대응하는 질 높은 직업능력개발 서비스는 여전히 부족하며 기업규모별, 고용형태별 직업능력개발 기회의 양극화 현상도 지속되고 있다.

❖ 평생직업능력개발 개념과 필요성

평생직업능력개발은 직업세계가 요구하는 지식과 숙련을 평생에 걸쳐 쌓아가는 활동을 의미하고, 근로자의 질적 능력향상/고령화에 대비를 위해 필요함

오늘날과 같은 지식기반사회에서는 평생직업능력개발의 범주를 전통적인 직업훈련보다 넓게 설정할 필요가 있다. 따라서 평생직업능력개발은 학교, 기업, 훈련기관 등에서 직업세계가 요구하는 지식과 숙련을 평생에 걸쳐 쌓아가는 모든 활동을 의미한다. 평생직업능력개발은 일자리를 얻기 위한 수단으로, 혁신주도형 성장동력의 기반으로, 여성, 고령자 등 잠재인력개발을 통한 성장잠재력 확충이라는 측면에

1) 이 글은 2006. 5. 24. 제77회 국정과제 회의에서 대통령자문 사람입국일자리위원회의 위원 자격으로 김장호 원장이 대통령께 보고한 내용을 정리 요약한 것이다.

서 중요하다. 또한 지식기반경제에서는 기술혁신 뿐만 아니라 생산현장에서 지속적인 혁신을 담당할 근로자의 창의성과 능력이 요구되는데, 일터에서의 지속적인 직업 능력개발은 근로자의 질적 능력향상을 통해 성장을 견인하는 핵심전략이 된다.

한편 세계에서 유례가 없이 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화로 인한 노동력 부족에 대비하기 위해서도 직업능력개발은 중요하다. 2018년경 65세 이상 고령인구의 비중이 14%를 돌파하고 2016년부터 15세 이상 생산가능인구의 절대규모가 감소할 것으로 예측된다. 여성 및 고령자 등 잠재인력의 경제활동참가율을 높이지 않는 한 구조적인 인력부족에 직면할 것이다. 요컨대 직업능력개발은 잠재인력의 취업능력을 제고하여 경제활동참가율을 높이고 안정적인 노동력 공급을 통해 지속가능한 성장을 뒷받침할 수 있다.

▶ 평생직업능력개발의 현주소

현재의 평생직업능력개발 시스템을 재정 및 훈련공급기관, 훈련대상 집단을 중심으로 개괄하면 다음과 같다.

정부와 기업이 부담하는 평생직업능력개발 재정은 2006년 현재 5조 3,495억 원에 달하는 것으로 추산된다. 이 중에서 기업이 부담하는 재정비중이 3조 6,630억 원으로²⁾ 전체의 2/3정도를 차지하며 정부는 일반회계와 기금을 포함하여 1조 6,630억원을 투자하고 있다. 정부의 재정은 일반회계 5,502억 원(33.0%), 기금 11,127억 원(67.0%)으로 구성되어 있는데, 노동부 등 11개 부처가 관련되어 있으며, 주로 노동부(73.6%), 교육인적자원부(12.8%), 산업자원부(5.5%) 등의 3개 부처가 가장 많은 재정을 투자하고 있다. 노동부는 일반 재직자, 실업자 및 취약계층, 교육인적자원부는 인프라, 산업자원부와 정보통신부는 관련 산업분야 기술인력 프로그램에 주로 투자하고 있다.

표1. 정부부처별 직업능력개발 재정 현황

단위: 백만원, %

구분	전체	노동	교육	산자	복지	정통
금액	1,663,009 (100.0)	1,224,304 (73.6)	213,324 (12.8)	91,800 (5.5)	38,437 (2.3)	32,227 (1.9)
구분	중기	문화	국방	여가	농림	환경
금액	31,638 (1.9)	14,836 (0.9)	8,558 (0.05)	4,995 (0.03)	1,990 (0.01)	900 (0.005)

자료: 2006년도 예산안, 각 부처 설명자료.

정부가 부담하는 1조 6,630억 원을 주요 대상자별로 분류하면 다음과 같다. 취업

2) 기업의 직업능력개발투자액은 2003 기업체노동비용조사에서 (근로자1인당 월평균교육훈련비×12월×상시근로자수)에서 고용보험사업주 훈련환급금을 제외한 액수이다.

자(38.3%)와 청년층의 학교에서 노동시장으로의 이행과 관련된 부문(24.2%)에 집중 투자되고 있으며, 상대적으로 실업자(18.4%), 잠재인력인 여성과 고령자(4.7%)에 대한 재정투자는 매우 적은 편이어서 우리나라 재정이 취약계층의 직업능력개발에 소홀해왔던 것으로 판단된다.

이와 같이 공공 및 민간부문에서 연간 5조 원 이상을 투자하는 것으로 추산되는 가운데, 실제로 우리나라 국민들의 평생직업능력개발 참여율은 2004년 현재 12.7%로 나타난다. 이는 25~64세 성인기준(14.1%)으로 OECD 국가들(평균 37%)과 비교할 때 크게 낮은 수준으로서 25~64세 아일랜드의 16%에 이어 최하위수준이며, 성별·연령별·고용형태별로 참여율 격차도 심각한 수준이다. 또한 기업간, 근로자 간의 큰 격차, 시장수요와 개설된 교육훈련프로그램의 불균형, 대기업근로자에게 편중된 직업능력개발의 기회 등도 문제점으로 지적될 수 있다.

우리나라 평생직업능력 개발의 현주소

- ① 낮은 참여율
- ② 성, 연령, 고용상태별 심각한 격차
- ③ 시장수요와의 불균형으로 일차적 원인은 기업과 정부의 과소투자에 있음

이상과 같이 낮은 참여율, 성·연령·고용별 심각한 격차, 시장수요와의 불균형, 대기업근로자 편중지원 등의 문제점이 나타나게 된 이유는 기업과 정부의 과소투자에 일차적인 원인이 있다. 보다 구체적 원인은 다음과 같다.

첫째, 기업과 정부의 과소투자를 들 수 있다. 현재 상당수의 기업들이 혁신의 필요성을 절감하고 있지만 정규직 중심의 핵심역량에만 교육훈련의 관심을 기울이고 있는 실정이다. 이는 노동비용 대비 기업의 교육훈련투자비의 감소하는 추세에서도 찾아볼 수는 있는데, 1996년의 2.09%에서 2002년 1.72%, 2003년 1.47%에 그치고 있으며, 전체기업 중에서 직업능력개발을 실시하는 기업비율도 1999년의 65.7%에서 2003년의 66.1%로 정체상태에 있다. 정부의 직업능력개발 재정도 기금의존도가 높아서 재원측면에서 취약한 편이며 학령기의 다른 유사부문과 비교할 때 투자규모도 적은 편이다.

둘째, 훈련이 산업·지역의 인력수요와의 연계가 부족하고 표준훈련비 지원체제가 경직되어 있다는 데서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 공공훈련기관은 전통적인 기능인력 양성에 치중함으로써 재직자 향상훈련, 취약계층 등 지역수요에의 대응이 부족하였으며, 민간훈련기관은 사무관리 등 일부 인기직종에 편중되고, 대학도 산업의 현장수요에 부합하지 못하는 교육과정 등으로 산업·지역수요에 부합하지 못하고 있다.

한편 고용보험의 경직된 표준훈련비 제도도 품질 개선에 부정적 영향을 주고 있다. 표준훈련비 제도는 훈련직종별 단가에 의한 일률적인 지원방식으로 최소한의 품질을 확보하고 훈련시장 규모를 확대하는 데 기여하고 있으나 시장가격에 따른 품질관리에는 한계가 있다. 이에 따라 고품질 훈련서비스가 공급되지 못함으로써 또다시 수요의 부진을 가져오는 악순환을 형성하여, 특히 고급인력에 대한 적절한 직업능력개발의 기회 부족으로 국가 경제전체의 경쟁력 향상에 애로요인이 될 수 있다.

셋째, 직업능력개발 시설장비의 영세성, 전문성 부족, 인력수급 전망 등 훈련프로그램 개설을 위한 정보인프라의 부재, 우리 국민의 평생직업능력개발에 대한 인식

저조 등 전반적인 교육훈련시장의 낙후성 등을 들 수 있다. 한국직업능력개발원의 2005년도 조사결과에 의하면, 직업능력개발 참여를 희망하지 않은 성인의 비율이 73.7%이고 그 주된 사유로 필요성을 못 느끼거나(52.2%) 실효성이 없음(14.8%)을 들고 있는데, 이는 과거 학령기 교육훈련이후 별다른 직업훈련을 받지 않았던 경험, 적절한 교육훈련의 부재가 직업훈련의 필요성 자체에 대한 부정적 인식을 심어주고 있기 때문이다.

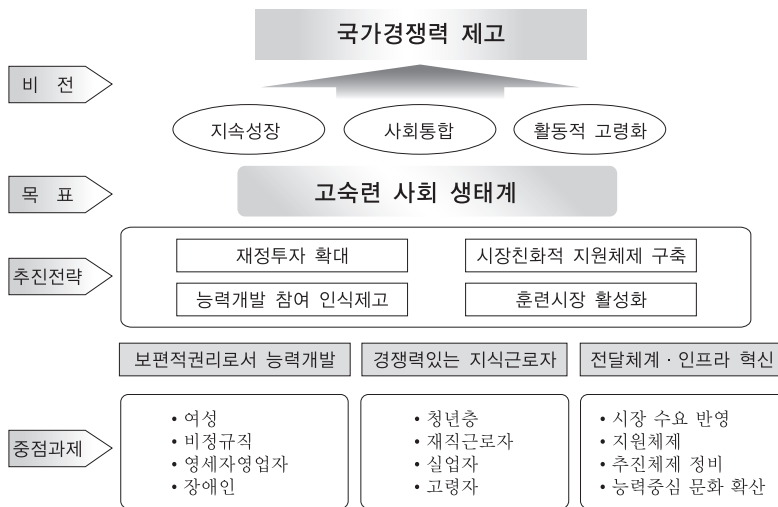
❖ 비전 · 목표

급변하는 대내외 환경, 질적으로 고도화된 수요에 걸맞게 평생직업능력개발 체제의 비전과 목표도 새롭게 설정할 필요가 있다.

평생직업능력개발 체제 혁신의 궁극적인 비전은 지속성장과 사회통합, 활동적 고령화를 통해 국가경쟁력을 극대화하는 것이다. 즉, 혁신주도형 경쟁력 유지를 통해 지속성장을 확보하면서 양극화 해소를 위한 사회통합이 균형과 조화를 이루어낸다는 것이다. 평생직업능력개발 체제 혁신의 목표는 한마디로 고숙련사회생태계(High skill eco-system) 구축이라고 할 수 있다. 이 생태계에서는 한 국가의 숙련형성제도가 조직외부의 환경적 요소로서 고숙련균형을 촉진하는 중요한 요인의 하나임을 강조한다. 그러므로 각 부문별로 직업능력개발 체제 혁신을 통해 현재 중급 수준의 분절화된 직업능력개발 체제를 다음과 같은 고숙련사회생태계로 변화시켜야 한다.

평생직업능력개발체제 혁신의 궁극적 비전은 지속성장과 사회통합, 활동적 고령화를 통한 국가경쟁력의 강화이며 목표는 고숙련 사회생태계(High Skill eco-system)의 구축임.

그림1. 평생직업능력개발 체제 혁신의 비전과 목표



고속연사회생태계에서는 고속연 지식근로자가 대다수이고 이런 지식근로자의 양성, 배분, 활용이 시장의 자율적 수급 메커니즘에 의해 이루어지는 선순환 사회시스템이 작동한다. 여기서는 모든 국민의 평생학습이 일상화되고, 개인과 조직이 학습을 매개로 유기적인 네트워크를 구축하는 ‘총체적 학습사회’가 달성된다.

❖ 정책과제

Ⅰ 보편적 권리로서의 직업능력개발 Ⅰ

21세기 평생학습시대에 직업능력개발도 교육과 마찬가지로 국민의 기본권으로 자리잡도록 해야 한다. 국민 모두가 언제, 어디서나 필요한 교육훈련을 받을 수 있도록 직업능력개발이 국민의 기본권 보장 수준으로 발전해 나갈 수 있어야 한다.

특히 여성, 비정규직, 영세자영업자, 장애인 등 취약계층에게는 이러한 권리를 보장해 주는 것이 절실한데, 이들의 공통적인 문제는 바로 돈과 시간, 정보가 부족하다는 점이다. 훈련선택권을 극대화하기 위한 개인훈련계좌제의 확대, 특성별 훈련프로그램 다양화, 훈련인프라 확충 등을 통해 취약계층에게 실질적으로 다가가는 직업능력개발이 되어야 한다. 이들이 처해있는 상황이 조금씩 다르기 때문에 차별화된 대책도 필요하고 이를 위해 더 많은 민간의 창의가 필요하다.

21세기 평생학습 시대에 직업능력개발이 국민의 보편적 권리로 자리잡도록 해야 함

보편적 권리로서 직업능력개발을 추진하기 위한 대상 집단별 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 여성의 노동시장으로의 원활한 재진입을 위해 경력단절 여성 능력개발 지원프로그램을 개발하고 특히 양질의 사회서비스 부문으로의 진입을 활성화하기 위해 고학력여성 직업능력개발을 지원한다.

둘째, 사업주의 훈련기피로 직업능력개발 기회 및 전달의 사각지대³⁾에 있을 뿐만 아니라 시간 및 비용부담 등의 경제적 문제로 능력개발참여가 곤란한 비정규직에게는 개인의 훈련선택권을 극대화하고 훈련전달방식을 혁신할 필요가 있다.

셋째, 또 다른 사각지대에 있는 영세자영업자에게도 기본권으로서 직업능력개발의 기회가 보장되어야 한다. 그러나 영세자영업자의 직업능력개발 대책은 임금근로자화 지원 및 영세자영업의 고부가가치화 지원이라는 두 가지 방향으로 추진되어야 한다.

넷째, 장애인에게는 기업연계 맞춤형훈련을 확대하고 장애유형별 특화된 훈련서비스를 제공한다.

3) 비정규직 교육훈련을 정규직과 비교한 결과, “정규직과 동일하게 취급” 23.6%, “일부만 제한적으로 실시” 15.5%, “실시하지 않음” 60.9%로 보고되고(한국노동연구원, 2003), 비정규직 훈련불참사유로는 시간부족 51.1%, 비용부담 28.2%로 나타났다(한국직업능력개발원, 2005).

| 경쟁력 있는 지식근로자 육성 |

고숙련사회생태계에서 직업능력개발의 방향은 학교교육단계, 재직단계, 실직단계, 그리고 퇴직단계 등 근로생애 전반에 걸쳐 경쟁력 있는 지식근로자를 육성하는 것이다. 이를 위해 학교교육단계에서부터 직업능력개발의 내실화를 꾀할 필요가 있다. 그리고 직장을 얻은 후에도 대기업뿐만 아니라 중소기업에서 교육훈련이 활성화되어야 한다. 아울러 노동시장의 유동성과 고령화가 계속되는 상황에서 직장을 잠시 떠나는 실업자들과 중고령자에게도 자신들의 지식과 기술이 낙후되지 않도록 직업능력개발 대책이 필요하다. 근로생애단계별로 경쟁력있는 지식근로자 육성을 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 학교교육 단계에 있는 청년층의 직업능력개발 내실화를 통해 현장수요에 밀착된 교육훈련이 이루어지도록 유도한다.

고숙련사회생태계에서는 근로생애단계별로 경쟁력있는 지식근로자 육성이 이루어져야 함

둘째, 재직근로자는 기업규모별 또는 부문별로 차별화된 대책이 필요하다. 즉, 중소기업근로자에게는 혁신역량을 강화하기 위한 컨소시엄 훈련, 학습조직화대책이 필요하고 동시에 근로자의 자율적 능력개발도 지원할 필요가 있다. 한편 신성장산업의 핵심근로자 양성을 위한 직업능력개발 대책도 전문성을 고려하여 각 부처별 특성에 따라 실행되어야 한다.

셋째, 실업기간동안 능력개발을 통해 재도약의 기회가 될 수 있도록 지역사회 인력수요에 신속하게 대응할 수 있는 탄력적인 훈련체제를 구축한다.

넷째, 퇴직 또는 제2의 경력을 준비하는 중고령자에게는 노동시장에서의 현 위치(재직근로자, 이전직 준비자, 실업자 등)에 따라 차별화된 실행계획이 수립되어야 한다.

| 시장수요를 반영하는 지원체제 구축 |

평생직업능력개발의 문제점과 원인에서 지적하였듯이 현재의 표준훈련비를 통한 훈련비용 지원제도는 시간과 참가자 수의 양적 수준만을 고려하여 수요와 공급의 균형에 의한 고품질의 프로그램이 과소 공급되고 있다. 한편 직업능력개발 프로그램에 대한 각종 정보는 모든 사람에게 체계적으로 제공되지 않고 있으며, 특히 취약계층은 정보부족으로 직업능력개발에 참여하지 않는 경우도 많은 실정이다. 이를 개선하기 위해 사업공모방식을 통한 프로젝트 파이낸싱(project financing) 등 훈련비용 지원방식을 다양화하고 시장수요를 반영하는 지원체제 구축을 위한 정책과제가 추진되어야 한다.

첫째, 현행의 일괄적인 표준훈련비 지원방식을 시장친화적 방식으로 개편한다. 현행의 표준훈련비 지원방식도 징수방법, 관리, 지원기준을 시장친화적으로 개편할 뿐만 아니라 훈련입찰제, 프로젝트 파이낸싱 등 다양한 혁신적인 방안을 설계한다.

시장 친화적 직업능력개발 지원체제가 구축되어야 함

둘째, 우리 국민의 직업능력개발 정보접촉 면적을 확대하기 위해 통합정보시스

템을 구축하며, 각종 직업능력개발에 관한 통계지표를 개발·관리하여 재정확보 및 인력투입 등의 정책수립에 적극 활용할 수 있도록 한다.

| 파트너십과 민간참여에 의한 추진체제 |

참여정부 출범 이후 산업 및 지역별로 고유한 직업능력개발 이슈 해결을 위해 산업별·지역별 직업능력개발 시스템 구축이 추진되었으며, 직업능력개발 정책과 경제·산업정책의 연계성 강화를 위한 다양한 정책노력이 이루어지고 있다. 산업별·지역별 직업능력개발시스템 구축의 경우 과거 중앙정부 중심의 시스템의 분권화 및 탄력성 제고를 위한 기초를 확보하는 데 매우 중요하다. 그러나 전반적으로 민간의 참여가 부진하고 차별화된 정책대응이 미흡한 실정이다. 정부주도로 산업·지역별 시스템을 구축하는 과정에서 민간 이해관계자들이 관련정책의 지속성 여부에 대해 우려를 갖고 있으며, 중앙정부의 권한이 실제로 분권화, 이양되지 않은 상태에서 산업·지역차원의 정책기획이 실질적 영향력을 갖지 못하는 상황인 것이다.

다양한 파트너십을 형성하는 거버넌스 체제의 재구축과 함께 민간의 활발한 참여를 촉진하는 기제를 마련해야 함

직업능력개발 공급자로서 고등교육기관, 기타 사회단체의 역할에 대해서도 근로자의 계속학습 지원이라는 차원에서 관련정책을 추진 또는 수립 중에 있다. 그러나 일반국민이 선호하는 대학, 전문대 등의 고등교육기관은 학생선발방법 및 경직된 학사운영으로 인해 성인의 학습기회가 제한되고 있으며 수요자의 요구수준에 부응하는 고품질의 직업능력개발 서비스가 제공되는 데도 제약이 되고 있다.

참여적 직업능력개발 추진체제를 정비하기 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 중앙, 지역, 산업단위에서 기업과 정부, 교육훈련기관, 근로자 대표 등이 다양한 파트너십을 형성하는 거버넌스 체제를 재구축한다. 특히 지역단위에서는 지방자치단체의 역량 및 네트워크가 강화되어야 하며, 산업단위에서는 산업계의 목소리가 체계적으로 반영될 수 있는 제도적인 틀이 하루빨리 실행되어야 한다.

둘째, 현행 공공 및 민간훈련기관 중심의 공급체계를 혁신하고 많은 기관들이 프로그램의 공급자로서 역할을 할 수 있도록 직업능력개발 시장을 활성화한다.

| 능력중심 문화 확산 |

아직도 일반 국민의 직업세계 및 직업능력개발에 대한 인식이 저조할 뿐만 아니라 기업의 직업능력개발 및 인적자원관리 관행에도 개선의 여지가 많다. 고숙련 사회생태계 조성을 위해서는 우선 많은 사업장이 고성과 작업장으로 탈바꿈해야 하며, 기업은 학습친화적인 작업조직으로 만들고 능력개발 투자와 성과배분 제도를 확대할 필요가 있다. 근로자는 적극적인 능력개발을 통해 다기능근로자로 거듭나야 한다.

기업 경쟁력의 원천이 자본과 물적 자원 중심에서 인적 자원으로 옮겨감에도 불구하고 대부분의 기업이 전통적인 기업 모델을 고수하고 있다. 새로운 경쟁 상황에

부응하기 위해 직업능력개발 성과에 대한 개인 및 조직 차원의 인증체계 확립, 직업능력개발 성과를 인적자원관리(특히 임금과 인사 등 보상체계)와 연동하도록 유도할 필요가 있다. 자격제도는 직업능력을 반영하는 신호기제로서 이런 신호기제가 잘 작동하도록 자격제도를 혁신하는 것도 능력중심문화를 확산하는 기반이 된다. 마지막으로 소득 이만불 시대에 국민이 요구하는, 국민이 체감할 수 있는 방향으로의 정책 추진이 이루어지기 위해서는 대국민 정책홍보도 꼭 필요하다. ¹⁾

참고문헌

한국직업능력개발원(2005). 『한국 성인의 평생학습 실태 및 수요조사』.

한국노동연구원(2003). 『비정규직 연구』.

David Finegold(1999). "Creating self-sustaining, high-skill ecosystems", *Oxford review of Economic Policy*. Oxford: Spring 1999. Vol. 15, Iss. 1.