

# 중국의 직업능력훈련사업

왕쑤광(王俊舫)

(중국 노동보장과학연구원 국제협력처 처장)

2002년 전세계 경기는 상승과 하락의 반복을 보였으며 이라크 전쟁 발발로 2003년에도 세계 경제전망이 여전히 불투명한 상태로 미국, 유럽과 일본의 경기 또한 낙관할 수 없다. 중국 경제의 경우 발전은 내수시장을 원동력으로 하고 있고, 2002년에도 중국 경제는 연초 전망치 7%를 크게 상회하여 8%의 경제성장률을 기록했으며, 세계환경 변화에도 불구하고 2003년에도 순조로운 정권 교체로 중국의 집단지도체제 및 개혁·개방정책이 계속되며 경제성장이 지속될 것으로 예상된다. 그러나 실업문제와 소득불균형 사회보장제도 미비 등의 문제가 산재해 있고, 중국 경제의 구조적 문제점들은 단기간 내 해결이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

본고에서는 중국 노동시장에 대한 이해를 높이고자 지난 2호부터 5회에 걸쳐 중국의 실업문제, 노사관계, 사회보장제도, 노동정책과 노동법, 직업훈련 및 직업검정을 주제로 관련 전문가들의 기고를 실는다. 이번 호에는 그 마지막 회로 중국 노동보장과학연구원의 왕쑤광 처장의 '중국의 직업능력훈련사업'에 대한 글을 소개한다.

중국은 개혁개방정책을 실시한 이후, 직업훈련 사업을 크게 발전시켜 사회경제의 발전과 사회주의 시장경제체제의 요구에 부응하기 위해 노력해 왔다. 또한 전통적인 직업훈련제도를 개혁하여 직업훈련사업을 직업능력개발체계를 수립하는 방향으로 발전시키게 되었다. 직업훈련제도의 개혁 방향은 다음과 같다. 첫째, 직업능력개발체계를 과거의 행정명령 위주방식에서 시장수요 지향방식으로 전환시킨다. 향후 노동시장의 수급 신호는 직업기술훈련기관의 활동방향을 조정하고 지도하는 주요 신호가 될 것이다. 둘째, 정부는 직업능력개발에 대한 직접관리방식을 간접관리방식으로 전환시킨다. 앞으로 정부는 더 이상 직업훈련기관을 직접 관리하지 않는 동시에, 직접적인 관리 및 지도방식을 포괄적인 정보서비스와 예측

가능한 지도계획으로 대체할 것이다. 셋째, 재산권은 향후 직업능력개발 활동의 주요한 제약요소가 된다. 인력자원 자체의 재산권을 명확히 하고, 개인인력자원의 소유권을 인정하고 존중해 줄 것을 요구한다. 이는 노동시장을 구축하는 데 관건이 되며, 노동력의 공급 주체를 형성하는 데도 관건이 된다. 그리고 재산권은 명확한 투자수익 관계를 요구한다. 다시 말해서, '누가 이득을 얻고, 누가 투자를 할 것인가'의 원칙을 명확히 하여, 과거 정부가 총괄하던 방식을 바꾸어 직업교육에서 투자가 미흡했던 문제를 근본적으로 해결하는 것을 의미한다. 넷째, 경쟁과 이익의 메커니즘은 직업능력개발에 있어서 중요한 기능을 발휘하게 된다. 직업훈련기관이 사회의 경쟁에 참여하여 사회의 표준 및 선택에 따라 자신의 업무를

평가 받아야만, 비로소 진정한 명문 직업훈련학교와 우수한 자격증을 창출해 낼 수 있고, 실질적으로는 교육의 질을 크게 향상시킬 수 있다. 다섯째, 졸업장과 자격증의 기능을 병행하는 국가자격증제도를 실시한다. 여섯째, 직업능력개발은 단순한 도시서비스와 국가경제서비스 차원을 벗어나 도시와 농촌을 포괄하고, 각종 소유제 경제를 포함하는 종합적인 교육훈련체계로 전환한다.

앞에서 말한 개혁 방향에 근거하여, 1996년 7월 중국 노동부는 「직업능력개발사업발전 “제9차 5개년 계획”과 2010년 장기계획(職業技能開發事業發展“九五”規劃和2010年長遠規劃)」을 발표하였다. 이는 향후 중국의 총체적인 직업능력개발목표를 제시하고 있는데, 노동시장의 수요에 맞추어 노동자의 자질을 향상시켜서 취업 촉진과 경제효과 향상을 목표로 한다. 또 직업분류와 직업능력표준에 근거하여 직업훈련과 직업능력검정업무를 기반으로 직업능력개발체계를 더욱 완비하고, 취업 및 경제발전 수요에 근거하여 도시와 농촌을 포괄하는 직업훈련 네트워크를 형성하고자 한다.

이러한 총체적인 목표를 달성하기 위해, 최근 노동관련 부처는 직업훈련 업무에 대해 일련의 개혁조치를 실시하고 업무 범위를 확대함으로써, 그 업무의 중점을 ‘직업훈련’에서 ‘직업능력개발’로 전환시켰고, 전 사회의 노동력을 대상으로 노동자의 직업능력개발 및 향상을 내용으로 하는 직업능력개발체계를 점차 구축해 나가고 있다. 이 체계의 핵심 내용에는 직업능력 수요예측, 직업분류, 직업능력 표준제정, 직업능력훈련, 자격증과 직업능력검정, 직업능력대회, 직업지도와 상담 등이 포함된다.

## 1. 직업능력개발법률 및 법규 수립

직업능력개발에 대한 입법체계를 강화하는 것은 새로운 시대의 직업능력개발업무에 있어서 절실히 요구되는 부분이다. 1994년 7월 ‘중화인민공화국노동법(中華人民共和國勞動法)’이 선포되었다. 이 법은 ‘직업훈련’에 대한 특별규정을 명시하고 있다. 또한 직업능력개발의 입법 과정에서 하나의 이정표가 된다. 이 법의 실시를 위해, 최근 노동부는 직업능력개발에 관한 일련의 정책규정을 제정, 발표하였다. 이 정책규정에는 주로 ‘직업능력검정규정(職業技能鑑定規定)’, ‘자격증규정(職業資格證書規定)’, ‘취업훈련규정(就業訓練規定)’, ‘직업훈련기관관리규정(職業訓練實體管理規定)’, ‘사회단체 학교설립조례(社會力量辦學條例)’ 등이 있다. 1996년 중국정부가 ‘직업교육법(職業教育法)’을 선포함으로써, 중국의 직업능력개발에 대한 입법 업무가 한층 더 진전되었다. 전체적으로 직업능력개발에 대한 입법 업무는 큰 성과를 거두게 되었고, 직업능력개발 업무의 법제화를 위한 기초를 다지게 되었다.

## 2. 직업훈련

직업훈련에는 취업 전 훈련, 전업훈련, 인턴훈련 및 재직 중 훈련이 포함되며, 직업능력 표준에 따라 직업훈련 단계를 초급·중급·고급 직업훈련, 기능사 및 고급기능사훈련, 기타 적응훈련 등으로 나눈다. 직업훈련 업무는 주로 기술학교(技工學校)와 각종 직업훈련기관에서 담당한다.

### (1) 기술학교

새로운 시대의 요구에 부응하기 위해, 1996년

11월 노동부는 ‘기술학교 “제9차 5개년” 개혁방침과 발전계획(技工學校“九五”時期改革與發展實施計劃)’을 선포하여, 기술학교 개혁 및 발전의 기본 사상과 주요 조치들을 제시하였다. 최근 몇 년 동안, 기술학교 개혁 및 발전 업무는 주로 다음 몇 가지 분야로 진행되었다.

- 통일된 계획을 세워, 교육자원의 합리적인 이용을 촉진하고, 학교운영 규모 및 효과를 증대시켰다. 여러 지역에서 기술학교에 대한 구조조정을 실시하여, 일부 규모가 작고 운영여건이 열악하며 수준이 높지 않은 학교를 통합함으로써 공동으로 학교를 운영하고 기술학교를 개편하여, 교육자원이 우수한 학교로 집중될 수 있게 하였다.
- 기술학교 교육과 노동수요 예측, 직업능력 표준, 직업능력검정, 취업서비스가 서로 긴밀하게 결합된 업무 메커니즘을 수립하였다. 많은 기술학교들이 적극적으로 노동시장의 수요에 부응하여, 노동시장조사를 통해 직업소개기관과 산업부처 간의 상담 및 연계제도를 수립하였다. 직업소개기관의 네트워크와 연계하여 정보를 공유하고, 여러 경로를 통해 노동시장과 교류함으로써, 학생들에게 적극적인 취업서비스를 제공하였다. 이러한 업무를 추진하기 위해, 1996년 노동부는 직업훈련종합기지 건립을 위한 시범업무를 추진하여 10개 도시, 50개 기술학교 및 취업훈련센터를 시범업무대상으로 선정하였다. 이 시범업무는 기본여건을 갖춘 기술학교들을 기간별로 여러 조(組)로 나누어, 직업수요 예측, 직업훈련, 직업능력 검정, 직업지도 및 직업소개 등 다양한 기능을 갖춘 직업훈련종합기지로 만들고, 이를 통해 학생들에게 직업훈련과 취업이 하나로 통합된 서비스를 제공하기 위한 것이

었다.

- 기술학교의 학교운영 자주권을 더욱 보장하였다. 1992년부터 기술학교의 학생모집 계획은 명령하달식 계획에서 지도 위주의 계획으로 수정되었다. 이로써 각 기술학교는 현지의 수요에 따라 유동적으로 학생을 모집할 수 있게 되었다. 또한 모집학생의 연령제한을 완화함으로써, 직장인과 일반 성인들도 학생으로 모집할 수 있게 되었고, ‘입학 완화, 졸업 강화(寬進嚴出)’ 방침과 학점제를 실시하였다. 게다가 각 기술학교는 시장 수요에 따라서 전공을 개설하고 조정할 수 있게 되었다. 그 밖에도 교사 임용, 직원 고용, 심사 및 표창, 학교 운영여건 개선, 경비사용 등에 대해서도 자율권을 갖게 되었다. 관련 정부부처는 법에 의거하여 기술학교에 대한 감독, 검사 및 지도 업무를 시행하고 필요한 서비스를 제공하지만, 학교의 구체적인 활동에는 관여하지 않고 있다.
- 기술학교에 대한 평가를 실시하였다. 기술학교의 운영 수준을 더욱 향상시키기 위해, 1994년부터 노동부는 전국의 각 기술학교에 대한 평가업무를 시행하였다. 이 평가업무의 정례화와 제도화를 위해, 1997년 8월 ‘기술학교교육의 감독 및 평가에 관한 임시규정(技工學校教育監導評價暫行規定)’을 선포하여, 관련사항들을 규정하였다.
- 고급기술학교를 설립하였다. 중국은 고급기술자가 매우 부족하기 때문에, 고급기술을 갖춘 기술자를 많이 육성하는 것은 매우 중요한 임무이다. 이러한 요구에 부응하여, 최근 노동부는 일련의 고급기술학교를 설립하였다. 이러한 노력을 통해, 기술학교 구조와 학교운영 메커니즘이 크게 개선되었으며, 직업능력 육성과

학교운영 수준도 많이 향상되었다. 2002년 현재, 중국의 기술학교는 3,075곳에 달하며, 학생수는 153만명에 이른다. 그 밖에도 직장인, 퇴직자와 실업자들을 대상으로 직업훈련을 실시하고 있다. 게다가 그 범위가 이미 기계, 전자, 항공, 전력, 석유, 야금(제련), 철도 등 30개 분야와 시스템으로 확대되어, 활용 가능한 중·고급 인재를 육성하는 중요 기지가 되었다.

**(2) 취업훈련과 직무교육**

1994년 12월 노동부는 ‘직업훈련기관관리규정’을 선포하여, 취업훈련기관과 직무교육기관을 포함한 각 직업훈련기관의 업무행위를 한층 더 규범화하였다. 2002년 현재, 중국의 취업훈련센터는 3,465곳에 달하며, 사회직업훈련기관은 17,350곳에 달하고, 한 해의 취업 및 직업훈련자는 1,071만명에 이른다.

**(3) 퇴직자에 대한 직업훈련**

최근 중국 각지에서는 효과적인 조치를 통해 퇴직자들에 대한 직업훈련을 더욱 강화하고 있으며, 그들의 재취업을 돕고 있다. 1998년 초, 노동부는 「“3년간 1,000만 명”재취업훈련계획(“三年千萬”再就業培訓計劃)」을 수립하여 발표하였다. 이 계획은 1998년부터 2000년까지 1,000만명의 퇴직자들에게 직업훈련을 실시하고, 그 중 600만명에게는 직업능력훈련과 창업능력훈련을 실시하도록 요구하였다. 1998년 한 해 동안, 300만명의 퇴직자에 대한 직업훈련이 이미 실시되었으며, 1999년과 2000년에는 각각 350만명에 대한 직업훈련을 실시할 예정이다.

**(4) 노동예비역제도 실시**

새로 취업한 사람의 업무능력을 향상시키고 취

업부담을 줄여주기 위해, 1996년부터 노동부는 노동예비역제도를 시범 실시하기 시작했다. 상위 1급 미만의 도시 중·고등학교 졸업예정자와 취업을 위해 도시로 진출한 농촌 중·고등학교 졸업예정자들을 대상으로 1~3년간의 취업 전 훈련을 실시하였다. 1996년 전국의 36개 도시를 1차 시범도시로 선정하였다. 그 후 2년 동안, 수십만명의 청년 노동자들이 각종 직업훈련에 참여하였다. 랴오닝성(遼寧省), 후베이성(湖北省), 푸젠성(福建省), 지양쑤성(江蘇省) 등지에서는 이미 전국적인 노동예비역제도를 실시하고 있다. 1998년 노동부는 시범도시를 전국 200개 도시로 확대하였다. 노동예비역제도는 재취업업무와도 크게 조화를 이루어 새로운 노동력의 직업소양을 함양하는데 도움이 되고 있다.

**3. 직업능력검정과 자격증제도**

시장경제체제에서 ‘노동자심사조례(工人考核條例)’의 주요사항을 실현하려면, 단순한 국유기업 내부업무를 사회 전체로 전환하여 노동시장서비스로 전환하고, 이를 통해 사회 전반의 인력자원 개발을 촉진해야 한다. 이러한 새로운 추세는 중국의 기술등급심사제도에 새로운 의미를 부여하고 더욱 높은 요구를 하게 되었다. 그 결과 노동자기술등급심사제도는 국가자격증제도와 직업능력검정제도로 전환되기 시작했다.

최근 몇 년 동안, 노동관련 부처는 직업능력검정 업무체계를 구축하기 위해 많은 관련업무를 추진하였다. 그 주요 사항은 다음과 같다.

1) 직업능력검정을 위한 기술표준과 기술지원 시스템을 구축하였다. 이 기술표준과 기술지원 시스템은 직업분류, 직업능력표준, 직업능력검정규범과 시험문제출제(命題) 및 문제는행구축 등을

포함하고 있다.

**(1) 직업분류**

1992년 중국정부는 제1차 ‘중화인민공화국업종분류목록(中華人民共和國工種分類目錄)’을 제정하여 발표하였다. 이는 중국이 직업분류업무를 시작한 이후 첫번째로 거둔 중요한 성과이다. 1994년부터 노동부는 국가기술감독국(國家技術監督局), 국가통계국(國家統計局) 및 국무원(國務院) 산하 업종관련 위원회(業種部委)와 함께 ‘중화인민공화국업종분류목록’을 기초로 과학적인 직업분류업무를 시행하였다. 몇 년간의 업무노력을 통해, 1998년 정식으로 ‘중화인민공화국직업분류대전(中華人民共和國職業分類大典)’이 발표되었다. 이는 향후 중국의 국가직업자격표준과 국가자격증제도의 구축 및 완비에 있어서 커다란 촉매제 역할을 하게 될 것이며, 중국의 노동수요와 계획, 직업훈련, 직업소개, 취업지도 등에 직접적인 영향을 미치게 될 것이다.

**(2) 직업능력표준 제정**

직업능력표준은 직업분류를 기초로 직업(업종)의 특징, 기술, 설비자재 및 생산방식 등의 요구사항에 근거하여 제시한 노동자의 기술업무지식과 기술조작능력에 대한 종합적인 규정이며, 노동자훈련과 검정심사의 기본근거이다. 1989년 1~2차 직업능력표준개정업무를 토대로, 노동부는 국무원 산하 46개 업종관리부처를 조직하여 제3차 직업능력표준개정업무를 시행하였다. 제3차 개정을 통해, 중국은 더욱 합리적인 기술등급표준을 갖추게 되었다. 2002년 현재, 4,000여 개 업종의 노동자 기술등급표준이 이미 제정되어 사용되고 있으며, 이로써 중국의 노동자 기술등급표준체계가 형성되었다. 이러한 표준들은 국가직

업능력표준을 제정하는 데 중요한 기초를 마련하였으므로, 직업능력표준의 원형이라고 할 수 있다. 1993년 국가자격증제도의 수립과 직업능력검정제도의 완비를 위해, 노동부는 관련업종분야와 함께 미용사, 이발사, 중국요리사, 중국면 요리사, 서양면 요리사와 요식업 종업원 및 안마사 등 널리 통용되면서도 국가경제와 국민생활에 직결되는 8개 업종을 선정하여, 국가직업능력표준을 제정하고, 그 시범실시를 선포하였다.

현재 직업능력표준은 아직 시범실시 단계에 머물러 있기 때문에, 대부분의 직업능력검정업무와 검정규범 제정은 여전히 노동자 기술등급표준에 근거하여 추진되고 있다. 그러므로 직업능력표준을 개발하는 것이 매우 시급하다.

**(3) 직업능력검정규범의 제정**

직업능력검정규범은 특정직업의 특성과 직업능력검정업무의 구체적인 요구에 근거하여, 직업능력표준을 기초로 더욱 세분화하고 정량화하여 제정한 심사요강이다. 이는 검정행위규범, 검정실천지도, 검정업무의 과학성, 정확성, 객관성, 공정성을 보장하는 법률문서이며, 직업능력훈련교재를 편찬하는 데 근간이 되는 지도(指導)문서이고, 국가직업능력검정의 시험문제출제 및 문제은행업무를 추진하는 기술적 근거이다. 1994년부터 노동부와 관계부처의 위원회는 우선 사회수요가 많고 광범위하게 통용되는 50개 직업을 선정하고, 직업능력표준과 직업능력검정업무의 구체적인 요구에 근거하여, ‘중화인민공화국직업능력검정규범(中華人民共和國職業能力鑒定規範)’을 제정하였다. 이어서 그 범위를 반드시 자격증을 필요로 하는 50개 기술직(앞의 50개 시범직업 중 39개가 중복된다)으로 확대하고, 관련 검정규범을 제정하였다.

**(4) 시험문제출제와 문제은행 구축**

직업능력검정업무의 질적 수준을 향상시키기 위해서는 검정기술에서부터 시험출제 경향의 통일성 결여, 일정치 않은 표준, 다양한 난이도, 수준 차이 등의 상황을 개선해야 한다. 이를 위해 노동부는 각 분야의 전문가그룹을 조직하여 공동으로 국가문제은행을 개발하고, 국가의 통일된 시험문제 출제를 위해 기술적인 토대를 마련하였다. 몇 년간의 노력을 통해, 1996년 문제은행 관리시스템을 개발하고, 6개 업종의 25,000개에 달하는 시험문제를 출제하여 이를 문제은행에 저장하였다. 1년여간의 시범운영을 통해, 문제은행이 기본적으로 성공을 거두었음이 입증되었다. 이를 기초로 1997년 노동부는 자체적으로 계획, 조직하고 중앙정부, 업계 및 각 지방에서 공동으로 개발하여, 궁극적으로는 노동부의 중앙문제은행과 업계 및 각 지방의 개별문제은행으로 구성된, 그리고 모든 직업능력검정업종을 포괄할 수 있는 국가문제은행 네트워크를 구축할 것을 제시하였다.

2) 직업능력검정업무기관을 설립하고 시험평가원그룹과 전문가그룹을 조직하였다. 1994년 6월 노동부의 직업능력검정센터가 설립되었다. 이를 전후하여 각 지역 및 각 부(部)위원회 산하의 직업능력검정센터들이 연이어 설립되었다. 성(省)과 부 산하에는 이미 직업능력검정지도센터가 설립되어 있으며, 일부 지역과 시(市)에서도 직업능력검정지도센터를 설립하였다. 2002년 전국의 직업능력검정기관은 8,517곳에 달한다.

국가직업분류대전 업무위원회의 전문가위원회가 조직된 후, 노동부로부터 권한을 위임받은 노동부의 직업능력검정센터는 국가직업능력검정 전문가위원회를 조직하여, 표준과 규범의 제정 및

심사, 교제심사 및 선정과 연구, 시험문제 개발, 시험관련 상담 등의 업무에 협력하였다. 현재 국가직업능력 검정전문가위원회는 그 산하에 컴퓨터 등의 설비를 갖춘 전문위원회, 기술지도위원회, 직업윤리지도위원회 등을 두고 있다.

3) 품질보증과 자격증심사시스템을 강화하였다. 품질은 직업능력검정업무의 생명이다. 많은 직업능력검정체도의 수립과 관리업무는 반드시 품질을 중심으로 실시되어야 한다. 이를 위해, 노동부는 시험문제 출제, 시험관련사무, 시험평가원의 자격, 검정시험장의 조건과 증명서심사 및 발급을 총괄하는 ‘5개 통일(五統一)’의 품질관리원칙을 제시하였다. 1996년 11월 노동부는 ‘직업능력검정품질관리의 강화에 관한 통지(關於加強職業技能鑒定質量管理的通知)’를 하달하고, 1997년 2월 전국적으로 직업능력검정품질검사업무를 시행하였다. 이 검사업무를 통해, 각 지역의 직업능력검정업무기관과 그 담당자들은 품질의식을 한층 더 강화하게 되었고, 품질관리를 검정기관의 최우선 과제로 삼았다.

4) 직업능력검정업무를 추진하였다. 최근 몇 년 동안, 노동관련 부처는 직업능력검정제도체계를 구축하는 동시에 직업능력검정업무를 대대적으로 시행하였다. 직업능력검정시험평가원은 약 18만 명에 달한다. 한 해에 662만 명이 직업능력검정 시험에 응시하여, 그 중 556만 명이 자격증을 취득하였고, 직업능력검정시험의 합격률은 평균 84%이다. 결론적으로 수년간의 노력을 통해 중국은 직업능력검정체계를 구축하게 되었고, 직업능력검정업무도 많은 성과를 거두었다.