

# 동북아 인적자원개발의 동향과 특징

강순희 (한국노동연구원 선임연구위원)

급변하는 대내외 환경하에서 대부분의 나라는 국가경쟁력을 확보하면서 동시에 사회적 통합을 꾀할 수 있는 '지속가능한 발전'을 위한 국가전략으로서 인적자원개발을 최우선적인 정책으로 채택하고 있다. 그러나 각국이 처한 경제사회의 발전 단계와 여건이 다른 만큼 인적자원개발정책의 방향이나 세부 정책은 다소 다르게 나타나고 있다.

이번 호에서는 우리와 정치·경제·문화 등 제반 측면에서 밀접한 관계에 있는 동북아의 중심 국가인 중국과 일본의 인적자원개발의 동향과 그 특징을 소개한다.

주지하다시피 우리나라는 그간 정부가 주도하여 경제개발 초기에는 산업화에 필요한 인력 양성, 외환위기의 대량실업 시대에는 실업자 대상의 훈련, 그리고 1990년대 이후에는 산업의 경쟁력을 강화하기 위한 재직자훈련을 강조하여 왔으며, 최근에 들어서는 이들 모두를 아우르며 동시에 저출산 고령화 등 변화하는 환경 속에서 지속적인 경쟁력과 사회발전을 확보하기 위하여 평생능력개발을 강조하는 정책을 실시하고 있다. 그러나 이러한 정부 주도의 인적자원개발은 산업계와 개인 등 직업능력개발 수요자의 요구를 적절히 반영하지 못한다는 비판이 제기되어 왔으며, 이에 따라 수요자 중심의 인적자원개발을 위한 정책의 실효성 제고가 중시되면서 정책 평가와 제도개선이 강조되고 있다.

중국의 경우에는 풍부한 인적자원의 개발과 활용에 역점을 두면서 인적자원개발의 고도화를

꺾이고 있는데, 인적자원개발정책은 기능과 대상에 따라 중심정책, 기반정책, 그리고 보조정책으로 나눌 수 있다. 2009년 기준으로 총 인구 13억 3천여만 명, 노동가능인구 10억 7천만 명, 취업자 7억 8천만 명 등에 이르는 세계 최대의 인적자원 규모와 그간의 지속적인 확대, 무상의무교육의 확대, 고등교육진학률의 급증 등에 따른 국민 교육수준의 현저한 제고, 1차산업 취업인구의 감소와 3차산업 인구 비중의 증가 등 인적자원 고도화 등의 변화 속에서 전문지식, 전문기능 보유자로 정의되는 인재의 수도 1억 15백만 명에 이르는 등 인적자원개발의 성과도 크게 향상되고 있다. 중국 정부는 그간 ‘취업 중심’, ‘취업을 위한 훈련’이라는 인적자원개발 원칙을 강조하여 왔으며, 이를 위해 도입한 방침이 첫째, ‘선훈련-후취업’, ‘선훈련-후채용’과 둘째, ‘학위증명서, 훈련증명서, 직업자격증의 동일 대우’이다. 중국 정부는 인적자원개발 체계를 직업교육 및 훈련, 직업자격증 제도, 그리고 기능촉진정책으로 대별하여 정책을 실시하고 있는데, 이러한 체계는 우리나라의 직업훈련, 기능검정, 기능촉진이라는 공공훈련의 전통적인 3대 축과 유사하다. 최근 들어, 중국 정부는 국가적 차원에서 인적자원개발을 더욱 촉진하기 위하여 인적자원개발정책을 3대 공공정책으로 구분하여 실시하고 있다. 이른바 직업교육과 직업훈련으로 대표되는 ‘중심정책’, 직업분류, 국가직업표준 및 등급체계, 각종 교육훈련 평가기준, 교육훈련 과정 및 교재개발 등 교육훈련 R&D 인프라를 의미하는 ‘기반정책’, 그리고 교육훈련을 촉진하고 기능인 우대 풍토를 조성하기 위한 직업기능대회제도, 기능인재표창제도 등의 ‘보조정책’이 그것이다. 이러한 중국의 인적자원개발정책은 일정한 성과를 나타내고는 있지만, 도농 등 지역 간에 정책의 편차가 크며, 도시로 이농한 농민공에 대한 훈련의 어려움, 기능인재에 대한 인식부족과 직업학교 졸업생의 낮은 취업률, 중소기업 등 기업의 직업교육훈련 참여 미흡, 인적자원개발정책과 산업정책, 교육정책, 재정정책 간의 연계 미흡 등의 문제점을 나타내고 있기도 하다.

일본의 경우 그간의 직업훈련정책은 우리가 걸어온 길과 유사하다. 1950년대 후반에 공공이 주도하는 공공훈련 중심으로부터 시작하여 1960~70년대 이후 고도성장에 따라 노동력 수요가 급격히 늘어나면서 기업 내 훈련이 활발해지고, 완전고용을 달성하면서 공공훈련은 민간훈련을 보완하는 역할로 바뀌게 된다. 이에 따라 1985년에는 법을 개정하여 공공 중심·기준 중

심이었던 훈련 체계를 사업주가 실시하는 직업능력개발의 진흥 및 민간 기업의 요구에 부응하는 공공훈련 체계로 바꾸기에 이른다. 현재 일본의 직업훈련체계가 만들어진 계기는 1990년대 초반의 버블 붕괴다. 이로 인하여 경제가 위축되고 노동시장은 격변하였으며 실업률은 크게 상승하였다. 특히 1990년대 후반 이후에는 중장년층을 중심으로 활발한 구조조정이 실시되면서 기업에 의존하는 직업생활 및 능력개발에서 탈피하여 근로자가 자율적이고 자발적으로 고용 가능성을 높이는 것이 중요하게 되었다. 또한 2000년경부터 IT화 및 기술혁신의 진전, 서비스 경제화, 지식사회화 등과 더불어, 변화 대응능력, 창의력, 문제해결 능력 등이 기업 인재에 요구되는 능력으로서 중시되었다. 이러한 흐름을 받아들여 1997년 직업능력개발촉진법 개정에서는 이념으로 근로자의 '자발적인 직업능력개발 및 향상'에 대한 규정이 추가되었으며, 2001년 개정에서는 능력의 변화 등을 감안하여, 직업능력개발의 촉진은 '근로자의 직업생활 설계를 배려하면서' 이루어져야 한다는 이념이 규정되어, 이에 의거한 이른바 '커리어 지원정책'이 전개되게 된다.

일본의 경우, 국제 금융위기 이후 긴급인재육성기금을 조성하였는데, 이 가운데는 자영업 폐업자, 비정규직 출신 실업자 등 고용보험에 가입하지 않은 이직자, 고용보험이 끊긴 장기실업자 등 고용보험 적용대상이 아닌 실업자에게 훈련 수당을 조건으로 일반회계에 의한 훈련과 생활에 필요한 생계수당을 지급하는 제도가 포함되었는데 이는 고용보험에 이어 제2의 안전망으로서의 의미를 가진다고 평가되고 있다. 또한 버블 붕괴 후, 비정규직이 급격히 증가하면서 이들에 대하여 교육훈련을 통하여 정규직으로 유도하려는 목적으로, 2009년에 잡카드(JOB CARD) 제도를 신설하였다. 이 제도는 커리어 컨설턴트가 잡카드를 이용하여 면밀한 상담을 실시한 후 필요에 따라 일본판 듀얼 시스템을 포함한 이론 강의와 기업 실습을 결합한 다양한 유형의 실천적인 교육훈련을 제공하고, 일정한 평가 기준에 따라 평가한 후 안정적인 고용으로 유도하는 제도다. 이 제도는 비정규직을 새로이 고용하는 경우뿐 아니라 이미 고용한 비정규직을 교육하여 정규직으로 전환하는 경우에도 활용할 수 있다. 이 제도는 최근 성과를 나타내기 시작했다고 한다. 이 이외로 프리터, 니트족 등 청년층의 커리어를 지원하기 위한 교육훈련에도 많은 지원이 이루어지고 있다. 하지만 재직근로자에 대한 능력개발은 정체되고 있는데 이는

버블붕괴 이후 기업의 어려움이 커진데다가 재직자훈련 및 기업훈련에 대한 지원금 등 정부지원책이 급속히 감소하기 때문인 것으로 분석되고 있다. 또한 공공능력개발추진기구의 해체와 민간교육훈련기관의 역량 부족에 따라 공공훈련사업의 위축을 어떻게 극복하여 나가느냐 하는 것도 최근의 과제로 나타나고 있다. 또 다른 정책과제로서 인적자원개발 인프라를 강조하고 있는 점은 한·중·일 세 나라에 공통적인 것 같다.

과도한 일반화의 오류를 피하여야 하겠지만 인적자원개발이 변화하는 환경 속에서 위기를 극복하고 기회를 선점할 수 있는 유력한 수단이라는 것, 이에 따라 정부의 정책적 개입은 강화되고 있다는 점은 동북아 국가들에서도 공통적으로 나타나고 있다. 하지만 인적자원개발 환경이 다른 만큼 정책의 주안점, 발전 단계는 조금씩 다르게 나타나고 있다. 일본의 경우에는 수요자 중심원리의 강조 등으로 인하여 정부의 직접적인 개입이 점차 기업과 개인 주도로, 일반적인 인력 양성에서 취약계층 중심의 인적자원개발, 평생능력개발의 강조 등으로 바뀌는 기조에 있다. 이는 우리와 유사하다. 하지만 중국의 경우에는 풍부한 무기능인력의 기능·기술인력로의 양성, 교육훈련에 대한 인식 제고, 도·농 간 인적자원개발정책의 격차 해소, 인적자원개발정책 체계와 기반 구축 등 아직 초기 단계의 정책이 급선무인 듯하다. 이번 호의 이러한 3국의 인적자원개발정책의 동향과 특징에 대한 소개가 향후 인적자원개발정책에 필요한 지혜를 얻고 한 걸음 더 나아갈 수 있는 계기가 되기를 기대한다. **KLI**