

# 일본 버블경제 붕괴 이후 직업능력개발정책의 전개

쿠사노 타카히코 (일본 노동정책연구 · 연수기구 이사)

## ■ 직업능력개발정책의 전개

### 직업훈련정책에서 직업 커리어정책으로

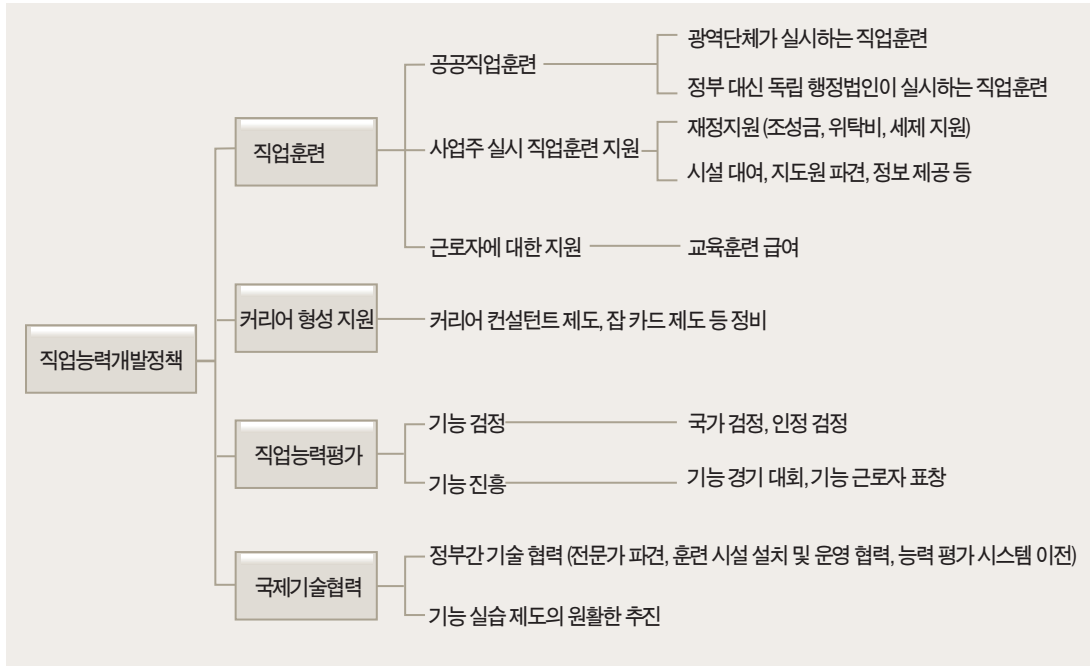
직업능력개발 관련 기본법으로 직업능력개발촉진법(제정 당시 명칭: 직업훈련법)이 있다. 근로자를 둘러싼 환경 변화에 따라, 직업능력개발의 주체가 공공에서 사업주로 바뀌고, 나아가 사업주에 근로자 개인까지 포함되는 경향이 나타남에 따라, 동법은 최근 ‘커리어’ 지원 개념을 도입하게 되었다.

#### 1) 공적 훈련기준 중심시대

- 1958년에 직업훈련법이 제정되었다. 당시는 고도 성장이 시작되던 시기로, 산업 고용정책의 일환으로 산업 발전에 필요한 기술근로자의 육성과 근로자 고용안정이 동법의 목적이었다. 동법은 직업훈련과 기능 검정을 정책의 주축으로 삼아, 상기 목적을 달성하는 역할을 맡았다.

- 또 훈련은 먼저 정부가 훈련 내용을 보장하는 기준을 만들고, 공공(정부 및 광역단체)이 그 기준에 따라 훈련을 실시하는 한편, 기준에 부합하는 민간훈련을 인정함으로써 질 높은 민간 훈련을 진흥하는 등 공공이 주도하는 훈련 체제였다.

[그림1] 일본의 직업능력개발정책의 구조



## 2) 민간(기업)의 요구에 맞는 능력개발촉진

- 이후 고도 성장에 따라 노동력 수요가 급격히 늘어났고, 이러한 노동력 수요의 압박으로 인해 기업 내 훈련이 활발해지는 한편, 완전 고용을 달성하면서 공공직업훈련은 민간훈련을 보완하는 역할을 하게 된다. 그리하여 1985년 법개정에서는 법률의 구성을 변경하여, 사업주가 실시하는 훈련을 중심에 두고, 공공 중심·기준 중심이었던 훈련 체제를 사업주가 실시하는 직업능력개발의 진흥 및 민간 기업의 요구에 부응하는 공공직업훈련 체제로 전환하는 입장을 취했다.

- 또 동 개정은 법률의 명칭을 직업훈련법에서 직업능력개발촉진법으로 변경하고, 정책 목표가 직업능력개발 향상이라는 점을 분명히 하였으며, 직업훈련 및 기능 검정 외에 자기 계발 등을 능력개발의 수단으로 규정했다.

### 3) 직업 커리어 지원정책 추진

- 1990년대 초반 버블 붕괴로 경제가 위축되고 노동시장은 격변하였으며 실업률은 상승했다. 특히 1990년대 후반 이후에는 중장년층을 중심으로 활발한 구조조정이 실시되면서, 기업에 의존하는 직업생활 및 능력개발에서 탈피하여 근로자가 자율적이고 자발적으로 고용 가능성을 높이도록 요구되었다. 또 2000년경부터 정보기술(IT)화 및 기술혁신의 진전, 서비스경제화, 지식사회화 등과 더불어 변화 대응 능력, 창의력, 문제해결 능력 등이 기업 인재에 요구되는 능력으로서 중시되었다.

- 이러한 흐름을 이어, 1997년 직업능력개발촉진법 개정에서는 동법의 이념으로 근로자의 '자발적인 직업능력개발 및 향상'에 대한 규정이 추가되었다. 또 2001년 직업능력개발촉진법 개정에서는 능력의 변화 등을 감안하여, 직업능력개발의 촉진은 '근로자의 직업생활 설계를 배려하면서' 이루어져야 한다는 이념이 규정되어, 이에 의거한 커리어 지원정책이 전개되었다.

## ■ 최근(버블 붕괴 이후)의 직업능력개발정책의 특징

### 노동시장의 악화와 안전망 훈련 실시

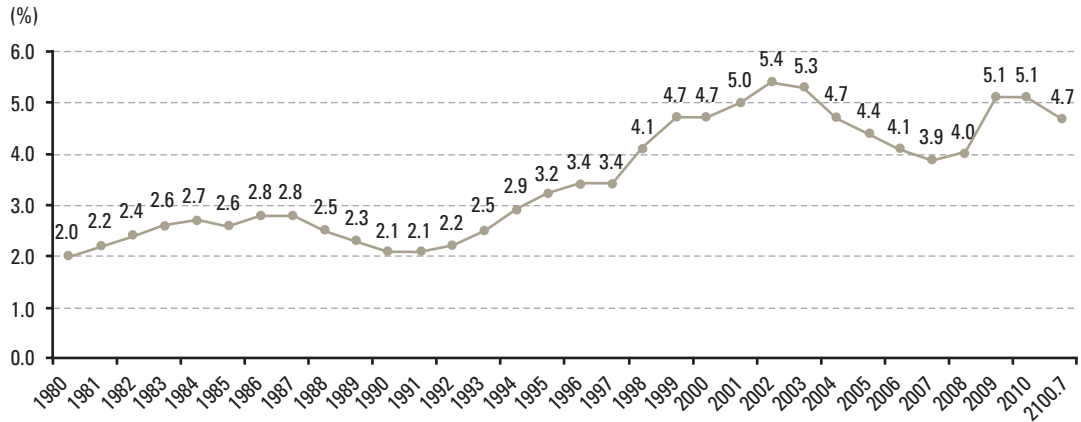
#### 1) 실업자의 급증과 이직자 훈련 실시

##### • 긴급고용대책으로서의 이직자 훈련 실시

- 1990년대 초반 버블 붕괴 이후 일본의 노동시장은 수요 축소로 인해 2%대였던 실업률이 1990년대 중반에는 3~4%대로 급상승했다. 특히 금융위기 이후 1990년대 후반부터 2000년대 전반에 걸쳐, 중장년 근로자의 구조조정 등으로 대량의 실업자가 발생하여 실업률은 4~5%대로 뛰어올랐다. 2007년 일시적으로 3%대로 내려갔지만 리먼 사태 이후 다시 4%대를 기록하고 있다.

- 이 때문에 2000년대에는 긴급대책 차원에서 이직자 훈련이 속속 발표되어, 공공직업훈련기관의 직접적인 실시와 더불어, 취업에 필요한 다양한 교육 자원을 활용하기 위해 민간교육훈련기관에 대한 위탁훈련도 활발히 이루어졌다(최근에는 위탁훈련 비율이 7% 이상). 위탁처 역

[그림 2] 일본의 실업률 추이



시 주식회사 계열 및 전수학교 계열 교육훈련기관뿐만 아니라, 훈련 내용의 다양화 및 활용도 향상 차원에서 NPO, 대학, 사업주 등으로 대폭 확대되었다. 훈련 방법 또한 2000년대부터 단순한 위탁방식 외에 아래와 같이 교육훈련기관의 이론 강의와 기업 실습을 결합하는 형식, 높은 조성률하의 고용 형식으로 혼합훈련 방식이 다양해졌다. 또 구직자의 의욕 및 능력, 커리어 계획, 교육훈련과정의 적절한 매칭을 위해 전문 커리어 컨설턴트를 양성하여 공공직업안정소(hello work) 및 교육훈련기관에 다수의 인력을 배치하고 있다.

#### • 리먼 사태 이후 실업자 발생과 긴급 인재육성기금

- 리먼 사태 이후 파견근로자, 자영업 실업자, 장기실업자 등 고용보험 피보험자 이외의 실업자가 급증했다. 이 때문에 2009년 추경예산에서는 그동안 공공훈련기관이 중심이 되어 고용보험(사업주 부담) 가입자를 대상으로 실시해 온 이직자 훈련과 별도로, 민간교육훈련기관을 직접 활용하여 실업자의 능력을 개발하는 일반회계에 의한 3년 한시 인재육성취업지원기금이 설치되었다(7,000억 엔. 이 중 인재육성 관련은 4,800억 엔. 3년간 100만 명 훈련 실시 예정).

- 동 사업의 실시는 두 가지 점에서 새로운 의미를 가진다.

첫째, 자영업 폐업자, 비정규직 출신 실업자 등 고용보험에 해당하지 않는 이직자, 고용 보험이 끊긴 장기실업자 등 고용보험 대상이 아닌 실업자에게 훈련 수당을 조건으로 일반회계에 의한 훈련과 생활에 필요한 비용분의 수당을 지급한다는 측면에서 고용보험에 이어 제2의 안전

망의 의미를 가진다.

둘째, 국가의 직업능력개발 관련 전체 예산이 연간 1,300억 엔 정도에 불과한 가운데, 민간교육훈련기관을 활용하여 3년간 4,800억 엔을 교육훈련에 투자함으로써 실업자의 전반적인 능력향상을 도모하는 데 의의가 있다.

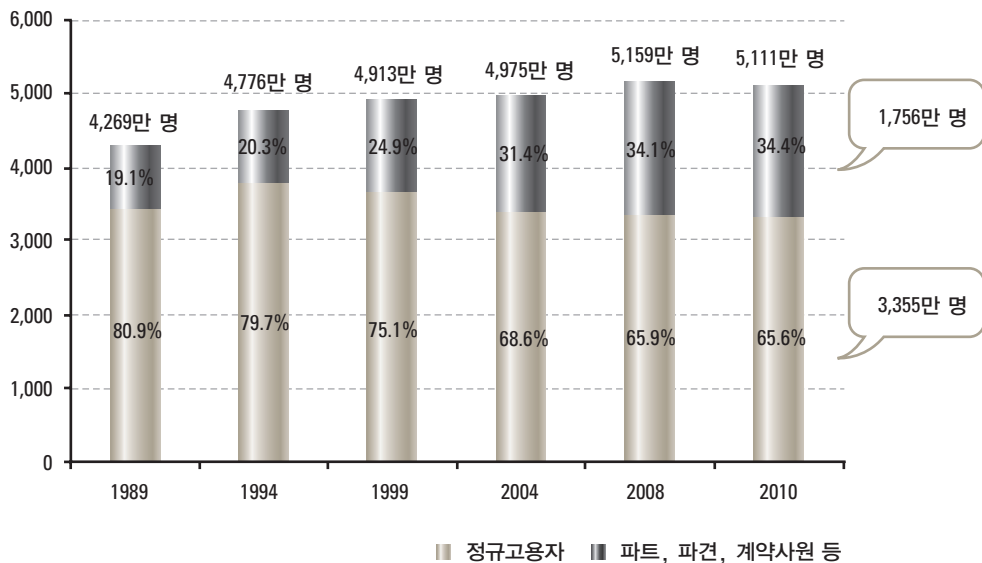
올해 6월에 새로운 법(구직자지원법)이 통과되어, 기금 사업에서 영구적인 사업으로 새롭게 단장되었다. 향후, 훈련의 효과적인 운영이라는 관점에서 도덕적 해이 방지 및 대상자의 적절한 선정, 고용으로 이어지는 교육훈련과정 개발, 질 높은 강사 확보 등이 과제로 남았다.

## 2) 비정규직의 증가와 잡카드(job card) 제도

- 버블 붕괴 후, 특히 1990년대 후반부터는 시간제 아르바이트, 파견직 등을 중심으로 비정규직의 현저한 증가가 나타났다. 예를 들어, 전체 근로자에서 차지하는 비정규직의 비율은 1989년 19.1%에서 2010년 34.4%로 급상승했다. 이들 비정규직은 정규직에 비해 직업능력개발의 기회를 충분히 얻을 수 없다. 예를 들어, 최근 실시된 직업능력개발기본조사에 따르면, 비

[그림 3] 일본의 고용형태별 근로자 수

(만 명)



정규직의 OFF-JT, OJT 수강률, 자기계발 수행률은 정규직의 절반 이하이며, 오랜 기간 근속해도 쉽게 정규직이 되지 못하고 그대로 비정규직으로 남는 경향이 강하다.

- 이에 따라, 비정규직에게도 실천적인 교육훈련의 기회를 제공해 정규직으로 유도하려는 목적으로 2009년에 잡카드 제도가 창설되었다. 이 제도는 커리어 컨설턴트가 잡카드를 이용하여 프리터 등을 대상으로 면밀한 상담을 실시한 후, 필요에 따라 상기의 일본판 듀얼 시스템을 포함한 이론 강의와 기업 실습을 결합한 다양한 유형의 실천적인 교육훈련을 제공하고, 일정한 기준에 따라 평가한 후 안정적인 고용으로 유도하는 제도다. 이 제도는 외부에서 비정규직을 고용하는 경우뿐 아니라, 이미 고용한 비정규직을 교육하여 정규직으로 전환하는 경우에도 활용할 수 있다. 이 제도는 조정 역할을 맡은 지역 상공회의소의 움직임을 필두로, 지역 중소기업을 중심으로 서서히 실습 대상을 늘리는 등 최근 성과를 올리기 시작했다.

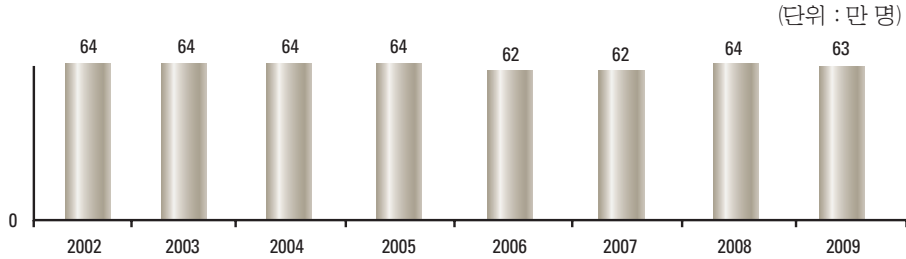
### 3) 청년 문제의 심각화와 커리어 지원

#### • 프리터 문제

버블 붕괴 이후, 1990년대 중반부터 시작된 대졸자 수요의 대폭적인 감소와 진학을 향상에 따른 대졸자 증가로 대졸 고용시장의 수급 균형이 크게 무너져, 이른바 '취업 빙하기'가 도래함에 따라 미취업자 혹은 어쩔 수 없이 비정규직을 선택하는 젊은이가 늘어났다. 이른바 프리터라 불리는 이러한 젊은 비정규직은 2003년에는 217만 명에 달했다. 이 때문에 2003년 4개 부처에 의해 '청년 자립 및 도전 계획'이 수립되어, 청년 전용 커리어 상담 및 취업을 지원하는 잡카페 창설, 학교 직업교육 진흥, 일본판 듀얼 시스템 등이 제창되었다. 후자는 프리터 등의 실천적인 능력개발 기회를 만들어내는 것을 목적으로, 공공훈련기관에서 민간교육훈련기관에 위탁하는 방식으로 해당 민간교육훈련기관의 이론 강의와 기업 실습을 결합한 훈련을 제공하는 것이다. 실습처의 선택과 조합은 민간 교육 훈련 기관이 담당한다. 이 제도를 이용하는 기업은 위탁비를 받고 프리터 실습을 직접 운영하면서, 실습 자세와 능력을 직접 보고 채용을 결정할 수 있다. 한편, 프리터 등의 수강자는 이론과 실무 모두를 익힐 수 있으며, 실습처의 정규직으로 취업할 수 있는 기회를 얻는 장점이 있다. 취업률 등은 대체로 양호하지만, 일본은 독일처럼 기업이 사회적 책임 차원에서 실습처를 제공하는 관행이 자리잡지 못해, 양질의 실습처를 어떻게 확보하고 넓혀 나갈 것인가가 과제가 되고 있다.

[그림 4] 일본의 청년 무직자와 프리터 추이

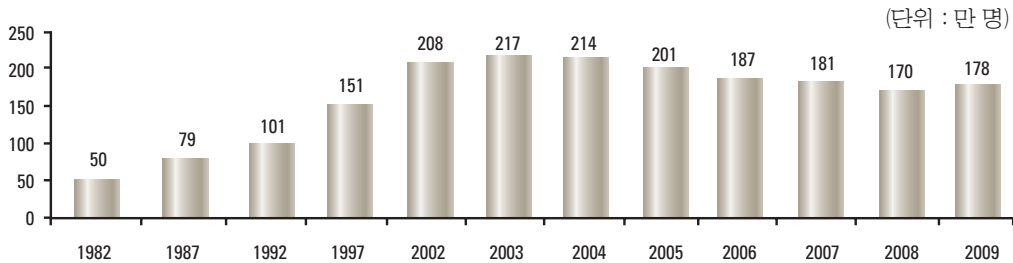
■ 청년 무직자 수의 추이



주: '청년무직자'의 정의는 15~34세로 비노동력인구 중 가사도 통학도 하지 않는 자.

자료: 총무성통계국, 「노동력 조사(기본집계)」.

■ 프리터 수의 추이



주: '프리터'의 정의는 15~34세로서 남성 졸업자 및 여성 졸업자이며, 미혼인 자로 하고, ① 고용자 쪽은 근무처에서의 호칭이 '파트' 혹은 '아르바이트'인 자 ② 완전실업자 중 찾고 있는 일의 형태가 '파트' 혹은 '아르바이트'인 자 ③ 비노동력인구 중 희망하는 일의 형태가 '파트' 혹은 '아르바이트'로 가사, 통학 등을 하지 않는 자의 합계(2002년 이전에는 청년의 내용이 달라, 단순 비교는 불가능).

자료: 총무성 통계국, 「취업구조 기본조사」, 노동성 정책조사부에서 특별 집계 (~1997), 「노동력 조사」(상세 결과)(2002~).

• 니트족의 문제

- 대졸 미취업자 및 프리터 문제 외에도, 취업이나 진학에 대한 희망을 상실한 60만 명 이상이나 되는 청년 무직 문제가 있다. 이러한 젊은이들은 통계상으로는 실업자에 속하지 않아 공적 지원대상이 되지 못한다. 대부분 부모 슬하에 살고 있지만 수입이 없고 취업을 통한 능력개발의 희망도 없기 때문에 장차 사회적 부담이 될 가능성이 높다. 영국 등 유럽에서는 니트족이라 불리며 정책적인 문제로 인식되어 왔지만, 일본에서는 2000년대 중반부터 점차 문제의 심각성에 눈을 떠 몇 가지 정책적 노력이 시작되었다. 구체적으로는 공동 생활을 하면서 농사와

워크숍 등에 종사하는 합숙 형식의 청년 자립 기숙학원 지원 사업(2009년 공개 예산 심의에서 보조 폐지) 및 영국의 커백션을 모방한 지역 청년 지원 스테이션 사업 등이 대표적이다. 최근 각지에서 이러한 사업을 추진하는 NPO 등의 조직이 증가하고 있지만, 이러한 사업은 청년들을 취업의 입구까지 이끄는 사업일 뿐 이후 실제로 정식 취업까지 도달하는 경우는 많지 않다. 이 경우, 이들을 어디에서 수용할 것인지, 사회적 고용 기업 등을 하나의 근로 형식으로 받아들일 것인지, 공적 원조의 여부와 방법을 어떻게 정할 것인지 등 많은 검토 과제가 있다.

#### • 학교의 직업교육 등

- 일본에서는 기업과 학교의 연계를 통한 대졸자 일괄채용 방식이 1970년대에 확립된 후 오랫동안 효과적으로 기능하여, 1990년대 초반까지는 청년층의 실업률이 낮았다. 그러나 1993년 버블 붕괴 이후 급격한 수요 축소로 수급 균형이 무너져, 이후 젊은 세대의 실업률 및 비정규직 비율이 고공행진을 하고 있다. 이 때문에 2000년대부터 교육에서 직업교육 등이 활발하게 이루어지고 있다.

- 고등학교에서는 학교와 기업의 실적과 신뢰관계를 기반으로 구축된 취업알선 시스템이 과거처럼 원활히 기능하지 않아, 미취업자 및 부득이 비정규직을 선택하는 학생 및 대학에 진학해 취업을 미루는 학생이 늘고 있다. 학교의 알선이 아닌, 공공직업안정소 등의 지원을 통해 시장에서 직접 일자리를 찾을 필요가 생겨나, 최근에는 취업지도, 기업 방문, 수일에 걸친 인턴십, 취업 설명회 등이 활발하게 이루어지고 있다.

- 또 대학에서는 1990년대 이후 진학률 급상승에 따른 대학생 및 대학교육의 질적 문제, 조기 취직 활동에 따른 실질 학업 기간의 단축, 취업 관련 정보의 인터넷 집중에 따른 고립된 취업 활동 등의 문제가 발생하고 있다. 대학에서는 이러한 현실에 대응하기 위해 취업센터 등을 설치하여 직업교육, 진로 체험 인턴십, 그룹 워크와 합숙 연수 등 취업·커리어 지원에 힘을 쏟고 있지만, 대학의 지도가 충분하지 못한 경우도 많다. 기업 및 산업계의 폭넓은 수용과 지원, 공공 직업안정소 등 공적 기관의 미취업자 지원 등의 역할이 중요해지고 있다.

- 이러한 대졸자 취업 문제는 단순히 교육 문제에 그치는 것이 아니라, 기업의 채용 및 인사 시스템, 노동시장의 건전성 등과 관련된 구조적인 문제로, 그 해결이 쉽지 않다. 앞으로 이러한 문제를 포함해 보다 포괄적인 관점에서 검토할 필요가 있을 것이다.



## 재직근로자의 능력개발 지원

### • 재직근로자의 능력개발 정책

- 버블 붕괴는 중장년 근로자의 구조조정, 청년 채용 억제로 인한 취업 빙하기를 불러왔을 뿐 아니라, 재직자에게도 능력개발 투자의 대폭 감소라는 큰 상처를 남겼다. 후생노동성의 「취업조건 종합조사」에서 나타난 노동비용에서 차지하는 교육훈련비용(대략 OFF-JT 비용에 상당)의 비율을 보면, 1970년대 후반부터 상승하여 1980년대 후반에 최고점에 도달한 후 버블 붕괴 후 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 급격하게 감소하다 2000년대 중반부터 상승세로 돌아섰다. 그러나 능력개발 기본조사에 따르면, 2008년 리먼 사태 이후 재직근로자에 대한 교육훈련 실시 비율(OFF-JT, OJT 모두), 자기개발 지원 비율도 감소로 돌아서 현재 능력개발은 다시 저조한 상태다.

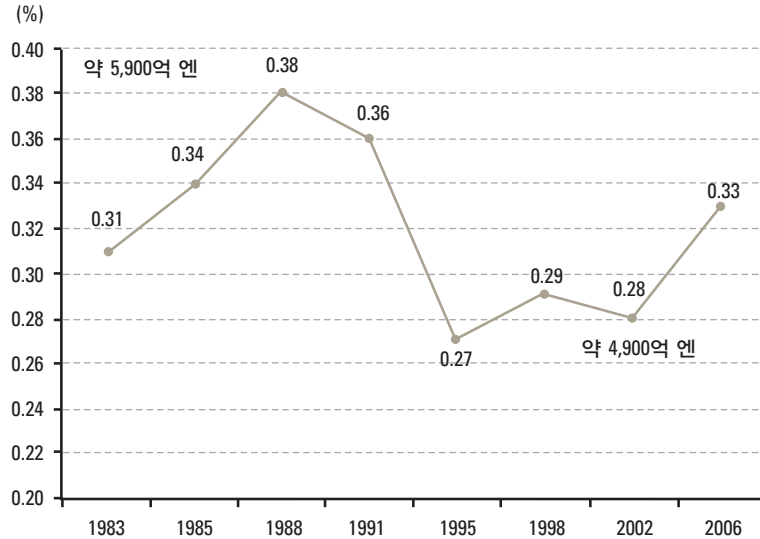
- 또 직업능력 기본조사에 따르면, 최근 기업에서 실시하는 능력개발의 내용 및 실시 면에서의 특징은 OFF-JT보다 OJT를 중시(1:3), 선발보다 전체적인 향상 중시(2:3), 본사보다 현장의 주체적인 실시(2:3) 경향이 높아지고 있다. 또 직원능력개발의 책임에 대해, 최근에는 직원의 책임(비율은 3% 이상)이라는 사고방식이 다소 강해지고 있다.

### • 재직자 능력개발지원정책의 후퇴

- 기업이 직원에게 실시하는 능력개발지원책으로는 재정적 지원(지원금, 위탁비용, 세제 면의 지원) 외에, 지도원 파견을 통한 기술 지원, 시설·설비 대여, 정보 제공 등이 있다. 이 중 재정적 지원의 대표적인 예로, 커리어 형성 조성 지원금이 있다. 이 제도는 그동안 직원에 대한 교육훈련, 능력 평가, 교육훈련 휴가 부여, 커리어 상담 등 각종 지원을 실시하는 기업을 원조하는 폭넓은 조성 제도였지만, 2010년 행정 사업 평가에서 효과가 불확실하다는 이유로 크게 삭감되었다. 현재는 사실상 중소기업의 직업훈련을 지원하는 제도에 지나지 않으며, 남아 있는 조성 부분도 조성 비율이 크게 낮아지는 등 제도가 현저히 후퇴하고 있다. 또 근로자의 자기개발 지원 제도로써 1997년에 마련된 교육훈련 지원 제도가 있으나 이 제도도 창설 초기에 비해 대 상 교육강좌 수, 지급률 및 금액 모두 크게 감소하였다.

- 최근 유럽 각국에서는 ‘경쟁력 강화’, ‘평생훈련’, ‘실업 예방’ 등의 관점에서 재직자훈련과

[그림 5] 일본 노동비용에서 차지하는 교육훈련비 비율



자료: 2007년판 노동경제백서(후생노동성), 후생노동성, 「근로자복지시설제도 등 조사」(1983년), 「임금노동시간제도 등 종합조사」(1985~1998년), 「취업 조건종합조사」(2002, 2006).

<표 1> 일본 기업의 능력개발 실시 상황 및 개인의 자기개발 실시 상황

(단위: %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
OFF-JT(기업)	60.2	48.2	58.3	60.1	72.2	77.2	76.6	68.5	67.1
OFF-JT(개인)	32.1	26.6	29.0	58.2	55.3	55.0	54.2	38.5	41.5
계획적 OJT	44.8	41.6	46.7	48.9	53.9	45.6	59.4	57.2	57.8
자기개발(개인)	33.2	35.8	36.5		46.2	56.4	58.1	42.1	41.7
자기개발지원	74.7			80.5	77.3	79.7	79.2	66.5	62.2

자료: 후생노동성, 「직업능력개발기본조사」, 2002~2010.

기업에 대한 지원을 강화하고 있다. 일본에서는 최근 청년 대책과 불안정 계층 대책에 주력하고 있으나, 위와 같이 재직자훈련 및 기업 지원에 관한 조성 등의 지원책이 급속히 감소하는 등 세계적인 움직임에 역행하고 있다. 재정지원이 큰 폭으로 줄어든 것은 근로자의 고용안정과 활력뿐 아니라 경제발전에 있어서도 향후 영향이 우려된다.

## 노동시장의 인프라 정비 및 개선

- 일본의 직업능력개발은 지금까지 기업 내 OJT가 중심이었으나, 버블 붕괴 후 실업자와 비정규직 등의 비율 급증, 기업 내 교육훈련의 자기부담 원칙 재고와 외부 자원 활용의 움직임, 스스로 능력개발에 적극적으로 나서는 재직근로자의 움직임 등에 의해, 능력개발을 포함한 외부 노동시장의 기능 강화가 중요한 과제가 되었다.

- 이에 따라, 직업능력개발 행정에서 2001년 제7차 직업능력개발 기본 계획을 계기로 외부 노동시장의 구축과 개선을 위해, 직업교육훈련, 능력 평가, 커리어 컨설턴트 제도 등 인프라 정비를 위한 대책을 서서히 추진해 왔다.

### 1) 직업교육훈련 인프라

#### • 인프라 상황

- 노동시장 기능을 강화하는 데 있어 직업교육훈련 인프라의 강화는 최대의 과제다. 일본의 교육훈련시장의 규모는 2007년 현재 사업 수익 1.38조 엔, 총 수강생 2,147만 명, 총 개설 코스 62.8만 과정이었다. 일본의 취업자 수가 약 6천만 명이므로, 시장 규모 2,147만 명이라는 것은 연간 3명 중 1명이 직업훈련, 강습회 및 세미나, 통신교육을 받고 있는 셈이 된다.

- 직업교육훈련 인프라는 크게 공공직업훈련기관과 민간교육훈련 공급자로 나뉜다. 먼저 공공직업훈련은 정부 차원에서 독립 행정법인이 실시하는 것과 광역단체가 실시하는 것으로 나뉜다. 전자인 독립 행정법인은 주로 고용대책의 일환인 이·전직자 훈련(전국 61개 시설에서 실시)과 민간교육훈련 공급자가 다루지 않는 제조 등의 고도의 훈련(대학 수준의 11개 시설)을 실시하는 한편, 사업주의 요구에 따라 재직자 훈련 및 지도원 양성, 훈련 노하우의 축적 및 연구를 실시하고 있다. 또 후자인 광역단체는 지역의 기초적인 훈련 수요에 맞춘 훈련(159개 시설에서 실시) 외에, 제조 등을 중심으로 하는 단기대학 수준의 훈련(13개 시설)을 실시하고 있다. 독립 행정법인의 훈련은 행정 개혁의 영향으로 급속히 축소하고 있다. 또 광역단체는 일부 정부 수준의 시설을 이관받은 부분도 있지만, 재정 등의 요인으로 훈련 규모가 줄어들고 있다.

- 한편, 민간교육훈련 공급자의 총수는 약 1.5만 명이며, 대부분(91.1%) 강습회 및 세미나 형

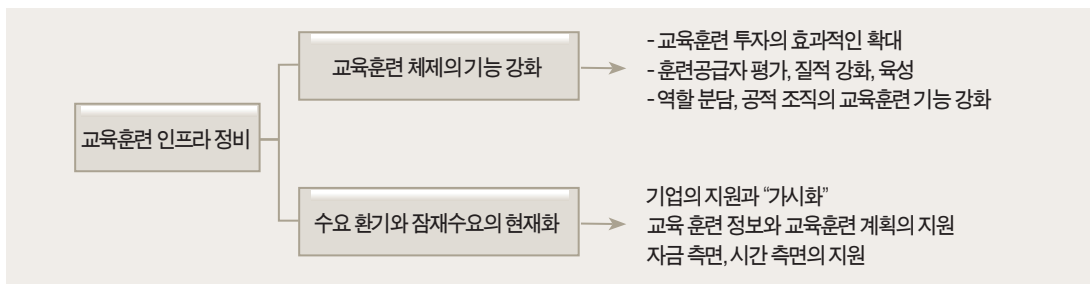
태로 교육훈련 서비스를 제공하고 있다. 공급자의 조직형태별 구성비는, 경영자단체(34.4%), 민간 기업(28.8%)이 30% 내외로 가장 많았고, 여기에 공익 법인(14.9%), 전수 및 각종 학교(14.2%), 대학(5.1%)과 직업훈련 법인 등(2.7%)이 그 뒤를 이었다.

- 이러한 교육훈련 인프라의 규모는 유럽 각국과 비교하면 질과 양에서 모두 차이가 있을 것이다. 단순 비교는 어렵다고 해도, 예를 들어 유럽 각국의 높은 교육훈련 투자 수준(독일은 GDP 대비 0.4%로 일본의 10배 이상), 교육훈련에 대한 기업과 사업주단체의 높은 사회적 역할, 교육훈련에 대한 지역의 높은 역할 등의 측면에서 일본과 큰 차이가 있다. 이는 그동안 자기 부담 원칙하에 OJT 중심의 기업 내 능력개발이 주를 이루어 온 점, 일본의 노동시장에서 실업률이 낮았던 점이 주요 요인으로 꼽힌다. 그러나 최근 부족한 기업 내 교육훈련, 이·전직자 및 비정규직의 증가, 기업의 아웃소싱 수요 확대, 근로자의 자기개발 수요 증가에 적절히 대응하기 위해서는 교육훈련 인프라를 근본적으로 강화해 나갈 필요가 있을 것이다.

- 또 질적인 측면에서 훈련수요를 파악하여 이를 교육과정에 반영하고, 교육훈련의 성과를 평가하여 교과과정 및 운영 개선으로 연결하는 등, PDCA 사이클을 적절히 운영하는 것이 중요하지만, JILPT 조사에 따르면 이를 실천하고 있는 민간교육훈련기관은 전체의 절반 정도에 불과하다. 시장에서 횡단적인 직종 개념이 없기 때문에 기업의 요구를 파악하기 어려운 점도 영향을 미치고 있다고 생각된다.

#### • 인프라 정비를 위해

- 직업교육훈련 인프라의 정비는 먼저 교육훈련 공급자 단체, 전문 분야별 업계 및 전문가 단체 등이 제대로 구성되어, 이러한 단체가 각 산업 및 분야에 맞는 거점이 되어, 공급자 평가 및 교육훈련 수준의 향상을 도모하는 것이 기본이 될 것이다. 일본에서는 이러한 조직 체제가



아직 취약하므로, 향후 단체에 일정한 역할 및 권한을 부여하는 등 공적인 관여 및 지원을 통해 단체의 성장을 촉진할 수 있을 것이다.

- 다음으로 직접적인 육성 방법은 아니지만, 국가 차원의 대책으로 이직자훈련 위탁 및 교육 훈련 지원 강화 지정(근로자의 자기계발에 자금을 지원하는 강화를 일정한 요건에 따라 지정) 과 그에 맞는 자금 투입 등의 간접적인 육성이 도모되어 왔다. 2010년부터는 상기의 긴급인재 육성기금으로 실업자훈련에 3년간 4,900억 엔 정도의 자금 투입이 가능해지는 등, 투입 자금이 증가하고 있다. 향후 강화책으로 교육훈련 자금의 효과적인 투입 외에 각 공급자의 특징 및 역할 분담을 고려한 육성, 공급자의 적정한 평가 및 질적 강화 등이 포인트가 될 것이다. 특히 질적 향상 면에서는, 정부 및 지방 자치단체의 위탁 및 교육훈련 지원 제도 강화 지정을 통한 품질 유지 · 향상을 위한 대책 촉진, ISO29990(비공식 교육훈련에 관한 규격)에 입각한 지침 기준 책정, 교육과정, 지도 기법 등 노하우 면에서 공적인 지원이 중요하다. 또 본격적인 지식사회로 돌입하고 있는 만큼 사회인 대학 · 대학원이 고급 실천 지식의 수용처 및 교류의 장이 될 수 있도록 환경과 체제를 정비하는 것이 바람직하다.

- 이 밖에 수요 측면의 대책으로서 기업의 능력개발 요구와 근로자의 자기계발 수요의 환기 및 현재화, 이를 촉진하는 공적인 상담 및 지원 기능 강화, 나아가 요구에 부합하는 효과적인 교육훈련과정 개발로 외부 교육훈련에 대한 기업의 신뢰를 확보해 나갈 필요가 있다.

## 2) 능력평가인프라의 정비

- 능력평가 제도는 근로자가 능력 수준을 객관적인 척도로 평가하여 교육훈련과 커리어 발휘의 목표 및 기준을 세우기 위해, 또한 기업이 인재 채용 · 육성 · 배치를 효과적으로 하기 위한 것으로, 나아가 직종 개념과 직종별 능력 수준의 틀을 구축하여 노동시장의 기능을 강화하는 데 중요한 역할을 한다.

- 국가의 능력평가 제도로는 국가 검정인 기능검정 제도(1~3급으로 나누어 실시)가 있다. 2010년도에는 77.5만 명이 응시하여 29.3만 명이 합격했다. 직종은 137개 직종에 이르며, 기존에는 기계 보전, 기계 가공, 도장, 건축 목공 등 제조업 계열이 많았으나, 최근에는 지정 시험 방식으로 민간 단체가 실시하는 화이트칼라 직종이 늘어나, 파이낸셜 플래닝, 웹 디자인, 금융창구 서비스, 지적재산 관리, 커리어 컨설턴트 등, 직종이 다양해졌다. 이 밖에 인사 · 인재개발,

총무, 회계, 영업 등 화이트칼라 10개 직종에 대해 4단계로 나누어 실무 능력을 평가하는 비지니스 커리어 제도(국가 보조 사업에서 중앙직업능력개발협회 자체 사업으로 전환됨)가 있다. 또 각 부처의 각종 국가자격 제도와 민간자격 제도로 다수에 달해, 그 수는 약 3,000여 종에 이르는 것으로 알려져 있다. 내용을 보면, 업무 독점 또는 필치(必置) 규제의 성격을 가진 공적 자격을 비롯하여 능력을 인정하는 자격이 다수에 이른다.

- 이렇듯 난립하는 자격 및 평가 제도를 정리하고, 근로자의 능력이나 직장 기능을 파악, 나아가 능력평가 제도의 구축을 위해 2002년부터 국가 차원에서 업계 단체의 협력하에 직업능력의 공통 언어로서 종합적인 능력평가 기준(레벨에 따라 4단계)을 마련하고 있으며, 2009년 현재 42개 업종에 근로자 커버율은 약 50%에 달하고 있다. 그러나 이 기준의 활용도를 보면, 잡카드 제도 실습 종료 시 평가 시트 작성에 이용되는 정도에 그치고 있다. 앞으로 각 부처의 국가자격 및 각종 민간자격·평가 제도의 수준 정리, 직장 기능과 훈련수요의 파악 및 분석, 기술지도 작성과 같은 기술과 능력의 '가시화'를 촉진함으로써 산업·기업에 이 기준을 침투시켜 나가는 것이 중요한 과제이다.

### 3) 커리어 컨설턴트 제도의 창설과 육성

- 실업자, 비정규직, 대졸 미취업자가 증가하는 가운데 이들의 적절한 직업선택, 능력향상을 위한 교육훈련 수감에 대한 상담, 계획 수립을 지원하는 양질의 커리어 컨설턴트 육성은 노동시장 기능 강화를 위한 과제 중의 하나다.

- 이를 위해 2001년에 민간 양성기관을 모아, 각 기관에서 기초적인 수준의 양성을 실시하기로 확인하고, 2002년도부터 각 기관의 활동이 시작되었다. 2011년 현재 기초적인 수준의 양성을 수료한 사람은 5.3만 명이다. 또 2008년에는 전국 통일 자격인 커리어 컨설턴트 국가기능검정제도가 창설되어, 당해 기능검정 2급 수준의 시험이 시작되었으며, 2011년 현재 총 1,900명이 합격했다. 이들 컨설턴트는 공공직업안정소, 민간수급조정기관, 교육기관, 기업 등에 소속되어 각자의 자리에서 직업 커리어 및 교육훈련 방향에 대한 상담 및 지원을 하고 있다. 2008년부터는 잡카드 제도의 창설에 따라 커리어 컨설턴트가 전담하여 잡카드 발급 및 상담을 실시하고 있다.

- 향후 ① 2급 수준 보급 및 1급 수준 기능검정 제도의 창설, ② 전문가 제도 확립 및 전문가

집단 육성·자율적 운영, ③ 교육현장, 수급조정기관, 기업 내 각 위치에 맞는 커리어 컨설턴트의 역할, ④ 업종별 전문 커리어 컨설턴트 육성, ⑤ 잡카드의 효과적인 활용 등이 과제가 되고 있다.

## 국가 차원의 직업능력개발 체제의 해체

- 지금까지 국가 차원의 직업훈련은 정부를 대신하여 독립 행정법인인 고용·능력개발기구가 맡아 왔다. 그러나 2000년대부터 행정 개혁의 큰 흐름 속에서 막대한 비용(500억 엔)을 들여 건설한 청년 직업체험시설과 거대 복지시설 등이 낭비라는 여론의 매서운 지탄을 받아 이 법인은 폐지되었고, 필요한 시설 및 인원은 다른 독립 법인(노인·장애인 지원 기구)에 통합되었다. 또 법인 소유 시설 중 불필요한 것은 폐지하고 일부 조직은 이미 광역 단체로 이관되었다.

- 이러한 조치에서 보는 바와 같이, 최근 국가를 대신하여 직업훈련을 담당하는 독립 행정법인의 폐지에 따라, 공공훈련 부문은 사업의 축소를 피할 수 없게 되었다. 한편, 민간교육훈련 기관은 현 단계에서는 교육훈련과 지도 노하우 등의 축적이 부족한 데다 업계 단체의 지원 체계도 전반적으로 취약하다. 앞으로 공공직업훈련 부문은 예산이 삭감되어도 훈련 과정에 대한 방대한 데이터베이스, 훈련 분석을 위한 언어 체계, 훈련의 질을 담보하는 PDCA 사이클의 기준, 지도 기법 등, 오랜 세월을 걸쳐 축적해 온 노하우를 폭넓게 제공하고, 교육훈련 인프라 정비 위한 민간교육훈련기관의 육성 및 연계를 추진해 나가야 할 것이다.

## ■ 향후의 과제 및 새로운 정책의 가능성

### 커리어 지원정책의 전개

#### 1) 커리어 지원의 관점

- 2000년대로 들어서면서 직업능력개발과 커리어 형성에 대한 개인의 주체적 역할이 강조됨과 동시에, 정책도 이를 지원하는 쪽으로 방향이 잡혔다. 그 배경에는 다음과 같은 환경의 변

화가 영향을 미치고 있다.

첫째, 경제 환경 등의 급격한 변화다. 경제의 글로벌화와 더불어 고객 니즈의 급변 등에 의해 기업 간의 경쟁이 격화하고, 기업의 도산·합병에 따른 갑작스런 전신이나 갈 곳을 잃는 사태마저 벌어질 가능성이 일어났다. 또 기술혁신의 급속한 진전에 의해 근로자가 오랫동안 축적해 온 직업능력이 무위로 돌아가는, 이른바 ‘커리어 쇼크’와 같은 사태도 드물지 않게 생겨나고 있다. 기업에 의존하지 않고 자신의 커리어를 스스로 책임질 필요가 커졌다.

둘째, 직업능력 성격의 변화다. 인사노무관리의 방향이 잠재적인 능력 및 보유 능력 위주에서 실천적 능력 및 발휘 능력을 중시하는 방향으로 바뀌었다. 또 고객 니즈·상품 니즈의 고도화, 고부가가치화 및 경제의 서비스화 등에 의해 과거의 근면성 중시 경향에서 창조성, 혁신력, 문제 발견 및 해결 능력 등이 중시되어, 스스로 업무를 통해 적극적으로 능력을 연마하고 커리어를 개척하는 자세가 강조되고 있다.

셋째, 실업자, 비정규직 등 기업에 의존하여 커리어를 쌓을 수 없는 사람이 급증했다. 이들 가운데는 이른바 프리터 등 젊은 불안정 근로자가 다수 포함되어 있어, 단순한 취업 지원을 넘어서는 커리어 지원의 필요성이 높아졌다.

- 기업 및 근로자를 둘러싼 최근과 같은 상황에서는 근로자들이 예전처럼 기업에 의존해 안정적인 직업생활을 하기가 어려워졌다. 정도의 차이는 있지만, 근로자는 리스크에 대비하기 위해, 또는 능력의 질적 변화 요구에 대응하기 위해 자신의 직업 커리어를 생각하고 능력을 다듬어가는 자세가 필요하게 되었다.

- 근로자를 둘러싼 이러한 정세 변화에 따라 2001년 직업능력개발촉진법 개정에서는 동법의 기본 이념으로 ‘직업생활 설계에 맞게’, ‘직업훈련 및 직업에 관한 교육훈련 기회 확보’ 그리고 ‘필요한 실무경험 축적’ 즉, 커리어 디자인에 맞는 교육훈련 수강 및 커리어 형성에 관한 규정이 만들어져, 사업주와 국가도 이를 지원하는 일반적인 책임을 지게 되었다. 이 개정을 계기로 커리어 지원정책이 진전되어 왔다.

## 2) 커리어 지원정책의 의의

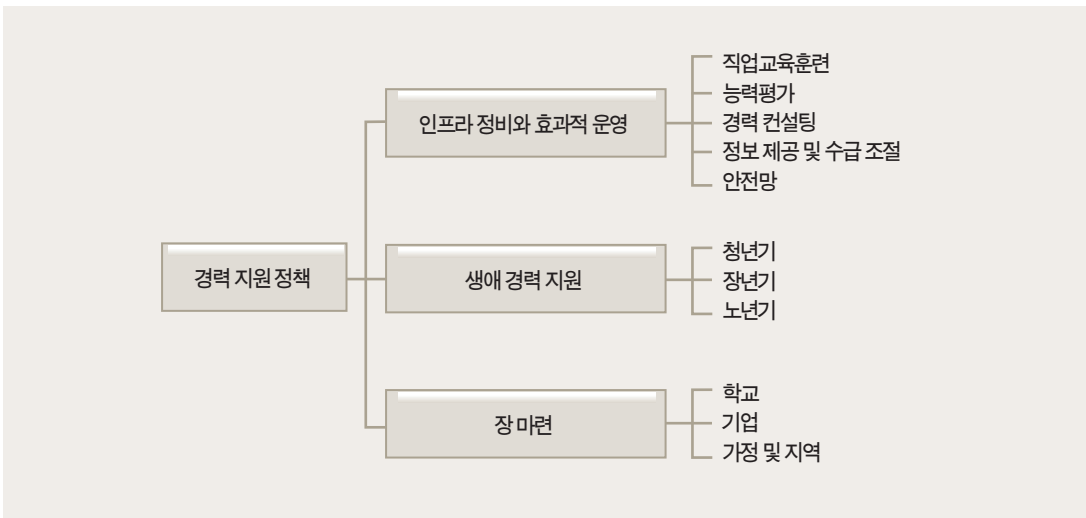
- 커리어 지원정책은 발전도상에 있는 정책으로서 그 의의와 체계가 반드시 명확하지는 않다. 일반적으로 실천적 ‘직업능력’은 ‘커리어’를 쌓은 결과로서 축적되는 것이며, ‘커리어 형성’



은 관련 직무 경험의 연쇄(커리어)를 통해 실천적인 '직업능력'을 축적·형성하는 과정에 주목한 동적 개념이다. 따라서 '커리어' 지원정책은 근로자 개인이 자신의 뜻에 따라 자신의 커리어를 컨트롤하여 실천적인 직업능력을 개발·향상하도록 지원하는 정책이라고 할 수 있다. 커리어 지원정책에서 직업훈련은 공식적인 직업능력향상 방법으로, 직업 커리어 발전을 지원하는 역할을 한다. 또 직업능력평가 제도는 훈련의 성과인 지식과 기능이 중심이 되는 평가·공증에 그치지 않고, 커리어를 쌓아서 형성된 실천 능력 평가로서의 역할이 중요하다.

- 이러한 커리어 지원정책의 전개로서, 첫째, 커리어 형성을 지원하는 환경 조성, 구체적으로는 노동시장 인프라 구축 및 정비가 당면한 중심 과제이며, 위와 같은 민관 협력에 의한 직업교육훈련 시스템 및 능력평가 시스템의 정비, 커리어 컨설팅 시스템 구축이 추진되고 있다.

둘째, 고령화가 진행되는 가운데, 근로자의 장기적인 직업 생애를 건전한 형태로 지속하기 위해, 각 연령대에 맞는 능력의 축적 및 발휘가 가능한 환경(평생직업 커리어 지원) 조성을 꾀할 수 있다.



### 3) 생애 커리어의 관점에서 정책 전개

- 고령사회의 도래에 따른 정년연장과 계속고용으로 직업 생애가 장기화하는 한편, 글로벌화와 기술혁신의 영향으로 앞으로도 근로 방식을 둘러싼 환경 변화가 극심할 것으로 예상된다.

이러한 가운데 근로자가 환경 변화와 다양한 리스크에 대비하면서 긴 직업 생애를 어떻게 보낼 것인가라는 ‘생애 커리어’의 관점이 정책적으로도 더욱 중요하게 되었다. 특히 장기간에 걸쳐 활기차게 일하기 위해서는 각 세대 단계에 맞춰 건강을 유지하면서 능력을 축적할 수 있는 환경이 필요하다.

#### • 청년층 지원

- 20~30대에는 다수를 차지하는 비정규직에게 실천적 능력개발의 기회를 만들어 안정적인 고용으로 유도하는 것이 역시 최대의 과제다. 당분간 잡카드 제도를 통한 이론 강의와 기업 실습을 결합한 교육훈련 기회 및 재교육의 기회를 대폭 확대하는 것이 중요하다. 또 커리어 지원 측면에서는 비정규직이 커리어 목표를 쉽게 세울 수 있도록 정규직 전환 기준 및 중도채용 기준을 명확히 하고, 비정규직도 능력개발을 위해 노력하면 30세 때에는 정규직 등 안정된 일자리를 얻을 수 있는 노동시장을 만들어 나가는 것이 목표가 될 것이다.

- 이 밖에도 20~30대 정규직은 근로시간이 길어, 자기개발을 위한 학습 시간을 충분히 확보하기 어렵다. 자기개발을 위한 잔업면제 제도의 보급과 워크라이프 밸런스 정책의 추진 등, 시간이란 면에서 정책 지원이 필요하게 되었다.

#### • 중년층 지원

- 능력개발 투자는 연령별로 보면 청년층과 50세 이상의 고령자에서 많아지는 뒤집힌 U자형이며, 30~40대 근로자는 기업이 실시하는 교육과 자기개발 모두 ‘교육훈련의 공백기’에 해당한다. 특히 전문적인 지식 및 기술을 향상하기 위한 교육훈련의 참여와 비관리직의 교육훈련 참여 저조 등이 특징이다. 이런 점에서, 이 연령대의 자영업자 및 자유업 종사자가 전문 연수 중심의 능력개발에 가장 많은 투자를 하고 있는 것과는 대조적이다. 관리직으로 이어지는 단선적인 커리어 경로는 이미 무너졌으며, 전문직 제도의 활용 등 커리어 루트의 다양화를 꾀하고, 전문적인 연수 및 평생교육을 활성화하여 ‘공백의 중년기’를 매울 필요가 있다.

#### • 고령층 지원

- 고령자의 고용은 2006년 고령자고용안정법의 개정으로 2013년 정액 부분 기초연금이 65

세로 인상되자 이에 따라 정년연장, 계속고용제도 등을 도입함으로써 65세까지의 고용보장이 기업의 법적 의무가 되었다. 이 법의 개정으로 실제로 96.6%의 사업장이 이미 조치를 취했고, 60~64세 연령계층의 취업률도 57%로 높아졌다.

- 그러나 평균 수명·건강 수명이 늘어나, 65세가 되어 오랜 세월 근무해 온 회사를 그만둔다 해도 평균 잔여 수명이 남자는 거의 20년, 여자는 23년이나 된다. 퇴직 후 어떻게 살아갈지는 평생의 숙제로서 본인은 물론 미래사회에 있어서도 매우 중요한 테마 중의 하나다. 다행히 일본에서는 65세 이상의 취업률이 높고 66세 이후에도 일하기 원하는 사람도 53.3%(남성 60.2%)에 이른다. 당분간 후진 양성에 종사하는 일자리 등으로 직업군을 넓혀 일하고자 하는 의욕과 희망을 가능한 실현할 수 있도록 단시간근로 등의 근로환경을 정비하는 것이 정책의 중심이 되고 있다.

- 그러나 고령기가 되면, 의욕 및 능력에서 개인차가 아주 크다. 연금제도와 정년제는 일정 연령에서 은퇴를 하도록 하기 때문에 근로방식에 커다란 왜곡을 가져온다. 오히려, 연금 제도를 포함해 개인의 상황에 따라 근로방식이나 정년을 선택할 수 있는 제도와, 이를 가능하게 하는 능력평가, 능력개발의 바람직한 방향을 탐구하여, 정년제 대신 생애 현역 커리어를 추구하는 것이 앞으로의 큰 과제가 될 것이다. 또 고령자의 근로 인센티브는 사회와 타인에 대한 공헌, 심신의 건강 유지 등의 경향이 강하다. 근로탈고도 NPO 등 사회 공헌으로 원활하게 이행하여 적응할 수 있도록 정보 제공 및 상담을 실시하면서 근로방식에 대한 강습, 적응훈련, 시험적 참여 등, 상황에 따라 각 정책의 혜택을 받을 수 있는 제도를 보급할 필요가 있을 것이다.

## 산업 및 기업의 발전을 위한 능력개발

### 1) 신규 성장 분야를 위한 능력개발

- 능력개발정책의 역할 중 하나는 산업구조의 변화 및 국제경쟁력 강화의 일환으로 필요한 인재 육성 및 능력개발을 실시하는 것이다. 2010년에 각의에서 결정된 신성장 전략에서는 간병·복지, 의료, 육아, 정보통신, 관광, 환경 등이 향후 성장 분야이며, 이들 분야를 위한 인재 육성과 능력개발이 과제가 되고 있다. 이 가운데 정보통신과 간병은 이미 재직자의 레벨업 훈련과 입직자를 위한 기초 수준의 훈련 등, 각 수준에 맞는 다양한 교육훈련이 민간교육훈련기관

에서 실시되고 있다. 한편, 환경 등의 분야는 향후 인재 니즈 파악, 직무 내용 및 필요한 능력을 분석하고, 구체적인 훈련 커리큘럼 및 지도 기법을 연구·개발하여 이를 공통의 인프라로 축적해 가는 단계에 있다. 이를 위해 인력수요와 능력 파악 및 분석을 위한 공통 언어로서의 노하우를 보유한 공공직업훈련기관과 산업계의 연계를 통해 이러한 작업을 수행하고, 개발된 코스의 시험적인 실시 및 테스트가 끝난 코스를 민간교육훈련기관에 위탁 활용하고, 훈련 담당 지도원을 육성·확보하는 등의 과정을 꾸준히 진행하는 것이 포인트다.

- 또 이러한 국가 전체의 방향 설정과 더불어 산업·고용 동향은 지역에 따라 복잡·다양하므로 지역의 산학관 협의회 등에서 지역별 성장 분야를 선정하고, 인재 니즈의 면밀한 파악을 거듭하여 이를 바탕으로 훈련 코스를 설정하며, 기업에서 종업원의 직종 전환 및 능력의 고도화를 위한 훈련 지원 등을 통해, 성장 분야에 맞는 능력개발 및 인재 육성을 현장 기반으로 서서히 추진하는 방안 등을 함께 실시하는 것이 효과적이다.

### 3) 기업이 수행하는 능력

- 최근 기업의 직업능력개발 투자는 저조하다. 근로자의 커리어 발전을 위해서는 물론, 기업 활동의 새로운 분야 개척과 사업의 고도화를 위해 적극적인 능력개발 투자는 빼놓을 수 없다. 2005년부터 2008년까지 긴급 조치로서, 적극적인 인재 투자를 촉진하기 위해 인재투자촉진세제(교육훈련비를 이전 2개 사업 연도의 평균 금액보다 늘린 기업에 대해 증가 비율에 따라 일정액을 법인세액에서 공제하는 제도)가 마련되어, 2006년부터 2008년에 걸쳐 능력개발 투자가 확대되었다. 대기업에 대한 조성 조치가 거의 사라지는 가운데, 적극적인 인력 투자를 촉진하기 위해 이러한 감세 조치를 검토하는 의의는 크다고 할 수 있다. 이 밖에 현재 구체적인 설계를 검토 중인 커리어 등급제에서 기업 실습을 포함한 실천력 육성과 평가·공증 기능을 결합한 제도를 만들고, 여기에 새로운 조성 조치를 포함함으로써 상승 효과를 발휘하는 것 등을 생각할 수 있다.

- 그리고 기업에 대한 자금 조성이 크게 삭감되는 가운데, 향후 비용 조성 외에 기업이 능력개발에 나서도록 인센티브를 부여하는 방법을 검토할 필요가 있을 것이다. 예를 들어, JILPT 조사에 따르면, 능력의 '가시화'를 꾀하는 기업일수록 훈련 투자에 적극적이라는 정책적 함의를 얻을 수 있으며, 중소기업을 대상으로 직원의 능력과 요구되는 훈련 니즈를 진단하여, 스킬

맵 작성 및 교육훈련에 대한 조언 기능(잡카드 센터 지도원 및 영국 기술 브로커 등)을 강화할 수 있다면 일정한 효과를 기대할 수 있다. 또 능력개발에 적극적으로 나서 생산성 향상을 위해 노력하는 사업주를 인정·표창하여 이들 기업의 브랜드 파워 향상 및 매력 강화를 지원하는 것(영국 IIP 등)은 능력개발에 대한 사회적 인식을 바꾸는 동시에, 기업이 인재 확보를 위해 능력개발 투자에 적극적으로 나서는 인센티브를 부여하게 될 것이다.

- 이 밖에 능력개발 방법에 OFF-JT나 계획적인 OJT만 있는 것은 아니다. 과거 일본에서는 직장 내 인재육성 능력이 주목받아 왔다. 직장 내 인재육성의 효과를 분석한 연구에 따르면, 직장에서 일하는 과정에서 상사, 동료, 부하를 포함한 다양한 형태의 지원과 참여가 이루어지고, 이를 통해 서로 능력을 향상시키며 성장해 나갈 수 있었다. 그러나 최근에는 인원 감축 및 성과주의 등으로 직장 내 인재육성 능력이 크게 약화되고 있을 가능성이 있다. 다시금 직장의 상황을 검토하여, 이러한 지원 및 참여가 어떠한지 재확인하고, 일본적인 커리어 지원정책으로서 직장 환경을 재구축하는 것이 효과적일 것이다.

## 노동시장 기능의 강화

### 1) 공공과 민간의 협력을 통한 훈련 프로듀스기능의 강화

- 국가 예산 조치가 한정되어, 직접적인 훈련 실시 기능은 지방과 민간으로 무게 중심을 옮기는 한편, 정부는 일본 전체적인 직업능력개발의 질적·양적 확보를 꾀하는 관점에서 직업능력개발정책의 비전 수립 및 직업훈련 인프라 정비를 실시하는 프로듀스 기능(종합 조정 기능) 강화에 집중할 필요가 있다. 구체적으로는 직업능력개발 인프라 정비를 위해 ① 국가 전체 및 지역의 훈련수요 파악, 훈련 분야 및 규모 결정 등을 가능하게 하는 장치 구축, ② 훈련 커리큘럼·지도 기법·취업지원 기법의 개발 및 보급, ③ 훈련에 관한 정보 제공, 품질 확보, ④ 훈련 지도원 등의 육성 및 확보, ⑤ 직업능력 평가 시스템의 정비, ⑥ 직업훈련 실시 체제의 정비 등에 더욱 주력할 필요가 있다.

- 특히 현재 검토중인 과제로서 훈련의 품질 유지 및 향상에 관한 과제가 있다. 구체적으로는 민간교육훈련기관 등에서 실시하는 직업훈련의 품질을 유지·향상시키는 것을 목적으로 하는 「비공식 교육·훈련의 학습 서비스에 관한 국제 규격 ISO29990」이 2010년 9월에 만들어

졌다. 해당 규격에서는 훈련 내용 등의 정보 공개 외에 ① 훈련 니즈 파악, 적절한 커리큘럼 개발, 지도자의 질 확보, 훈련 효과의 평가 등 훈련 서비스에 관한 요구 사항이나, ② 훈련 서비스 사업자의 경영관리 체제 정비, 사업 계획의 작성·기록, 재무관리, 내부 감사 등의 매니지먼트에 관한 요구 사항 등이 제시되어 있다. 이에 따라 현재 해당 규격을 근거로 이를 일본 국내에 적용해 나가기 위한 지침을 마련하는 중이다. 지침이 만들어지는 대로 평가 기관 및 평가자 육성 등 일본 국내 규격인정 체제를 조속히 출범시켜, 일본 교육훈련의 질적 향상에 활용할 것으로 기대된다. 예를 들어, 공적 직업훈련의 품질 보증 및 향상, 민간교육훈련기관의 자발적인 품질 보증 및 향상에 대한 지원, 위탁훈련 및 향후 창설되는 구직자 지원 제도의 훈련실시기관으로 민간교육훈련기관을 활용하는 경우에 품질 보증 및 확보 등의 수단으로서 폭넓은 활용이 예상된다.

## 2) 커리어 등급제의 구축 등에 의한 기능 강화

- 실업자 및 비정규직의 증가, 기업 교육훈련의 자기부담 원칙 재검토, 자기계발 필요성의 증대 등, 기업 외부 노동시장의 기능을 강화할 필요성은 더욱 높아지고 있다. 이를 위해서는 앞서 언급한 시장 인프라인 직업교육훈련 시스템 및 능력평가 시스템 등을 민관 연계를 통해 적절하게 구축함과 동시에, 직종을 축으로 삼아 이러한 시스템을 기업 횡단적으로 연결하는 정책이 필요하다. 이러한 노력의 일환으로 잡카드 제도 및 새로운 시도인 커리어 등급 제도를 전략적으로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

- 잡카드 제도의 가장 큰 의의는 카드를 이용한 상담과 능력개발 및 평가를 통해, 프리터 등의 불안정 취업자를 안정적인 고용으로 유도하는 방법이라는 점이다. 그러나 이 제도는 여기에 그치지 않고 잡카드, 커리어 컨설턴트, 교육훈련기관의 이론 강의와 기업 실습을 결합한 교육 훈련, 능력평가 기준에 의거한 평가 시트를 활용한 평가 등 노동시장의 인프라를 패치워크처럼 통합하고 있으며, 기업이 이러한 제도를 활용함으로써 교육훈련 및 평가 기준이 기업 안팎으로 침투하는 것도 목표로 하고 있다. 최근 잡카드 훈련 및 평가 시트를 활용하고 있는 사업주 사이에서는 평가 기준을 잡카드 대상자뿐만 아니라 신규 졸업자 채용 및 재직근로자의 능력 검증에 활용하거나, 비교적 상급 수준의 재직자에게도 혼합훈련 방식을 실시하는 움직임이 나타나고 있어, 훈련 및 평가 기준의 기업 침투 효과가 서서히 나타나는 것으로 평가된다.

---

- 한편, 2010년 6월에 결정된 '신성장 전략'에서 21세기의 일본 부활을 위한 국가전략 프로젝트 중 하나로서 새로이 실천적인 직업능력평가·인정 제도(커리어 단수 제도)가 마련됐다. 이 제도는 영국의 NVQ와 유럽의 EQF 등의 제도를 모방한 것으로 성장 분야를 중심으로, ① 실천적인 직업능력 자격의 도입 및 보급, ② 자격 취득을 위한 직업교육훈련 프로그램의 개발 및 보급, ③ '실천적 인재능력 자격'과 '학술 자격'의 연계 등을 도모하여, 전반적인 인재의 능력 향상 및 성장 분야로의 인재 이동을 촉진하려는 것이다. 이번 연도에 전략의 전체상과 선행 실시 분야(간병 인력, 탄소 매니저, 6차 산업화 인재)가 결정되었다.

- 만약 이러한 제도가 실효를 보인다면, 노동시장의 기능은 비약적으로 향상할 것이다. 그러기 위해서는 비슷한 목적을 가지고 이미 제도에 오른 잡카드 제도와 관련성을 높이기 위한 전략을 검토해야 할 것이다. 예를 들어, 잡카드 제도의 혼합훈련 방식 및 평가 시스템을 이에 편입하고, 이를 기초로 하여 그 위에 커리어등급 제도를 구축하거나, 제도를 담당할 업종 단체, 전문가 집단, 공적 조직을 공통화하여, 민관 협력하에 제도의 수립 및 실시에 대해 책임지는 체제를 만드는 등, 상호 제도를 결합하여 상승 효과를 발휘할 수 있을 것이다. **KLI**