

숙련개발체제와 노사관계*

장 홍 근**

I. 문제의 제기

오늘날 숙련개발은 기업 내 노사는 물론, 지역, 산업 그리고 국가 수준에서 노사정 당사자들이 전략적으로 긴밀히 협력해야 하는 핵심적인 이슈가 되고 있다. 지식경제서비스화와 세계화가 진행되면서 주요 선진국들은 국가 차원에서 숙련개발을 위한 전략을 수립하고 노사정 이해당사자들이 긴밀히 협력하는 가운데 숙련개발을 추진하고 있다.

숙련개발은 기업 유치와 일자리 창출은 물론 근로자의 고용안정과 근로조건에도 큰 영향을 미친다는 점에서 기업, 국가경제 차원에서 뿐 아니라, 개별 근로자와 미시, 거시 노사관계의 차원에서도 점차 중요해지고 있다. 하지만 숙련개발은 전형적으로 시장실패가 빈번한 영역이다.¹⁾ 이와 같은 상황에서 숙련개발 영역에서의 노사정 이해당사자의 전략적 개입과 협력의 중요성은 어느 때보다 커지고 있다. 주요 선진국들이 기업, 산업 업종, 국가적 차원에서 사회적 파트너십에 기초한 숙련개발전략을 적극 추진하고 있는 것은 바로 이러한 맥락에서이다.²⁾

* 이 글은 장홍근 외(2009), 『숙련개발체제와 노사관계 - 한국, 일본, 독일의 사례』, 한국노동연구원의 연구결과를 토대로 작성하였다.

** 한국노동연구원 연구위원(changhg@kli.re.kr).

- 1) 일반적으로 인적자본투자에서 시장실패의 원인은 소위 ‘통용가능한 숙련(transferable skill) 그리고 숙련시장의 불완정성에 기인하는 것으로 지적된다(최영섭, 2007).
- 2) 미국 대통령 국가경쟁력위원회(Council on Competitiveness)에서 작성한 국가혁신전략보고서인 『Innovative America』(2004)는 미국의 경쟁력 제고를 위한 제1의 전략을 인적자원(Talent), 곧 다양하고 혁신적이고 기술경쟁력 있는 인력양성에서 찾을 것을 권고하였다. 또한 상대적으로 독일, 일본, 프랑스 등 경쟁국들에 비해 노동자들의 낮은 숙련 문제를 고민해 온 영국 정부는 2003년 교육기술부 등 4개 부처 공동으로 국가적 차원에서의 국가인적자원전략보고서인 『21st Century Skills: Realising Our Potential』을 발표한 바 있다.

한국은 전통적으로 국가 주도 경제개발 전략의 연장선상에서 숙련개발 역시 국가 주도적 시스템을 유지해 왔다(Ashton et al, 2000). 이러한 국가 주도 숙련개발시스템은 지난 1960~80년대의 산업화 시기에는 각 단계별 산업화에 필요한 숙련인력을 조달하는데 성공했고 고도성장의 견인차 역할을 한 것이 사실이다. 하지만 1990년대 중반 이래 산업구조가 고도화되고, 세계화를 통해 국제적 경쟁이 격화되면서 종래의 숙련개발체제로는 더 이상 변화하는 산업인력 수요를 제대로 충족시키지 못하는 사태가 빚어지면서 우리나라 숙련개발체제의 효과성과 효율성에 대해 문제가 제기되고 있다.

이러한 상황을 타개하기 위해 한국 정부는 고용보험 능력개발제도의 도입(1995년) 및 근로자직업훈련촉진법의 시행(1999년) 등을 통해 민간의 자율적인 직업훈련을 촉진하는 방향으로 정책 전환을 시도해 왔고 2000년대 들어 기업의 교육훈련 투자 촉진 및 민간 훈련시장의 경쟁력 제고를 위한 정책들을 전개해 왔다.

하지만 여전히 우리나라 근로자들의 숙련 수준이나 노동생산성은 경쟁대상 선진국들에 비해 낮은 수준이며 기업들은 이로 인해 적지 않은 애로를 겪고 있다.³⁾ 또한 근로자, 기업, 국가 차원에서 적지 않은 투자가 이루어지고 있지만 효과와 효율성이 낮다는 비판에 직면해 있다. 적지 않은 재원이 투입되고 각종 프로그램들이 도입되었음에도 불구하고 경쟁대상 선진국들에 비해 숙련 수준, 그리고 그 결과로서 노동생산성이 크게 떨어지는 이유는 어디에 있을까? 한국 사회의 ‘저숙련 균형(low-skill equilibrium)’⁴⁾ 문제가 직업능력개발 정책이나 사업의 개선으로 해결될 수 있는가? 본 연구는 기본적으로 이러한 질문에서 출발한다.

이 글은 이러한 문제의식 하에 우리나라를 포함하여 각자 고유한 특성을 보이고 있는 주요 선진국의 숙련개발시스템을 생산체제와 노사관계와의 관련성 속에서 살펴보고 각국 사례의 장단점과 성과를 비교·분석함으로써 향후 우리나라 숙련개발시스템의 발전 방향에 대한 시사점을 찾는 데 목적이 있다. 여기서는 영국이나 미국에 비해 상대적으로 비시장적인 제도의 영향이 강하지만, 노사관계 차원에서 적지 않은 차이를 보이는 일본과 독일 그리고 우리나라를 분석의 대상으로 삼았다.

3) 2008년 5월 노동부가 전국의 농림어업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업을 제외한 상용근로자 10인 이상 기업체를 모집단으로 하여 3,339개의 기업체를 대상으로 실시한 『2008년도 기업체 직업훈련 실태조사』에 따르면, 근로자의 숙련 부족으로 경영상의 어려움을 겪고 있는 기업이 63.7%나 되는 것으로 나타나, 우리나라 산업현장 숙련 문제의 심각성을 확인해 주었다(노동부, 2008. 9. 23 보도자료).

4) ‘저숙련균형’이란 Finegold & Soskice(1988)가 독일이나 프랑스, 일본 등 경쟁국들에 비해 영국이 심각한 숙련 문제에 봉착해 있고 이것이 영국의 산업 및 국가경쟁력의 취약점이라는 사실을 개념화하기 위해 사용한 용어이다.

II. 한국, 일본, 독일의 노사관계, 생산체제와 숙련개발체제의 비교

1. 숙련, 숙련개발체제의 개념

전통적으로 숙련은 이성적, 연역적 학습의 차원을 통해 습득되는 지식의 영역보다는 반복적 학습과 훈련을 통해 인간의 신체 속에 ‘체화된 능력(embodied capacity)’으로 간주되어 왔다. 이러한 관점에서 숙련은 외부적 관찰을 통해 쉽게 드러나지 않는 암묵적 지식, 즉 ‘암묵지’의 성격을 강하게 갖는다. 이러한 암묵지는 같은 작업조직에서 일하는 동료들 간에서도 쉽게 공유되거나 전달되기 힘들고, 수량적으로 측정하기도 어렵다 (Attewell, 1990: 434; Manwaring and Wood, 1985).

그러나 생산과정과 기술체계가 복잡하고 체계적인 시스템으로 전환되고, 제품 개발과 생산, 서비스 과정이 고도로 융합되어 감으로써 체계적인 학습을 통한 지식의 축적과 그 활용 능력이 더욱 강하게 요구되는 역동적 산업 환경에서 숙련의 개념은 보다 포괄적인 개념으로 확장되고 있다.

오늘날에 와서 숙련의 개념은 다양한 지식을 다양한 학습방식(교육, 훈련, 경험을 비롯하여 개인적 차원, 조직적 차원 및 사회적 차원의 학습까지 포함)을 통해 특정한 수준의 성과를 나타내는 지적 능력이 강조되는 개념으로 사용되고 있다(Winterton, 2005; 김영생 외, 2006: 14 재인용). 요컨대 새로운 숙련 개념에 따르면, 숙련에는 “전통적 의미에서의 작동적 숙련(motor skills)뿐만이 아니라, 새로운 지식을 습득하고 활용하는 인지적 숙련(cognitive skills)을 비롯하여, 문제해결 숙련(problem-solving skills)과 사회적 숙련(social skills) 등 다양한 유형이 포함”된다. 이런 맥락에서 “숙련의 획득은 공식적인 학습과 비공식적 학습을 모두 포함하며, (숙련은) 개인적인 차원뿐만 아니라 조직적인 차원에서 습득·활용되며, 궁극적으로는 한 사회의 사회적 능력”으로서 “포괄적인 제도적 배열 또는 체계(institutional arrangement/system)” 속에서 이해된다(김영생 외, 2006: 15).

종래 ‘노동과정에서 근로자에게 요구되는 직무수행 능력’이 향상되고 발전되는 과정은 ‘숙련형성’(skill formation)으로 개념화되어 왔다.⁵⁾ 그러나 오늘날 정보통신기술의 혁신과 급속한 적용에 따라 숙련의 발전이 근로자 개인은 물론 기업조직, 더 나아가 국가

5) 자본주의적 노동과정이 가치증식과정이라는 점에서 “숙련형성은 (가치증식의 주체인 가변자본 곧) 인적자본의 축적” 과정이기도 한다(박기성, 1992: 20).

정책에 의해 보다 목적의식적으로 이루어지고 있는 점을 부각시키기 위하여 본고에서는 ‘숙련형성’이라는 전통적 용어 대신 ‘숙련개발’이라는 용어를 사용한다. 숙련개발 개념은 오늘날 작업장 안팎에서 진행되는 숙련의 변화와 발전이 노사정 등 이해 당사자들의 전략적 상호작용과 밀접히 연관되어 이루어진다는 점을 감안한다.

이러한 관점에서 볼 때 숙련개발체제(skill development regime)란 ‘가치창출을 위해 노동과정에서 요구되는 지식과 기능을 근로자가 목적의식적으로 습득하고 숙달되는 일련의 과정, 곧 숙련개발을 둘러싼 여러 사회경제 주체들(근로자 및 노동조합, 기업, 사업주단체, 교육훈련기관과 정부 등)의 노력과 상호작용 구조 및 그 결과로서의 법제도, 정책 등의 복합적 총체’로 정의할 수 있다.⁶⁾

2. 노사관계, 생산체제, 숙련체제 비교분석의 틀

한 나라의 숙련개발체제는 생산을 둘러싼 제반 사회체계들과 밀접한 연관을 갖는다. 거시적으로 국가 수준에서는 산업 및 직업구조, 사회보호 관련 법과 제도, 문화, 전통과 직·간접적으로 영향을 주고받는다.⁷⁾ 세계화의 진전에 따라 세계경제시스템의 구조와 동학 역시 개별 국가의 숙련개발체제에 영향을 미친다.

우리가 관심을 두는 부분은 한 나라의 숙련체제와 노사관계체제, 그리고 생산체제와의 연관성이다. 노동과 자본, 그리고 국가간의 사회경제적 체관계인 노사관계는 한 나라의 숙련개발체제의 형성, 변화 발전에 지대한 영향을 미친다. 노사관계의 직접 당사자인 기업과 노동자가 숙련개발의 핵심 주체이고, 숙련개발의 비용 부담과 숙련향상으로 산출된 생산성 향상 결과의 배분 등은 노사관계 영역과 떼어놓을 수 없는 관계에 있다. 숙련형성체제에 대한 국가비교연구 결과들은 각국 노사관계의 성격이 숙련형성체제에 큰 영향을 미치고 있음을 보고하고 있다. 기업가 및 노동자대표조직의 형태와 조직화 수준 및 정책적 개입 수준 그리고 사회경제적 영향력의 크기는 국가의 숙련정책(skill policy) 형성에 영향을 준다. 지배적인 교섭형태도 중요한 요인이다. 산업별 교섭은 단위기업을 넘어서

6) 이와 비슷한 맥락에서 최영섭(2007)은 숙련형성체제(skill formation regime)를 “인적자원개발 투자에 대한 의사결정과정, 그리고 이러한 의사결정의 실행과정에 대한 제도적 틀”, 다시 말해 “숙련과 관련된 이해관계자(stakeholder)들이 숙련에 대한 수요와 공급을 둘러싸고 상호작용하는 과정을 둘러싼 제도들이 상호 보완성(complementarity)을 갖고 다소간 안정적으로 재생산되는 시스템”으로 파악하며, 숙련형성체제의 특성은 다양한 자본주의 모델의 기본적 특성을 결정하는 것으로 본다(최영섭, 2007: 7).

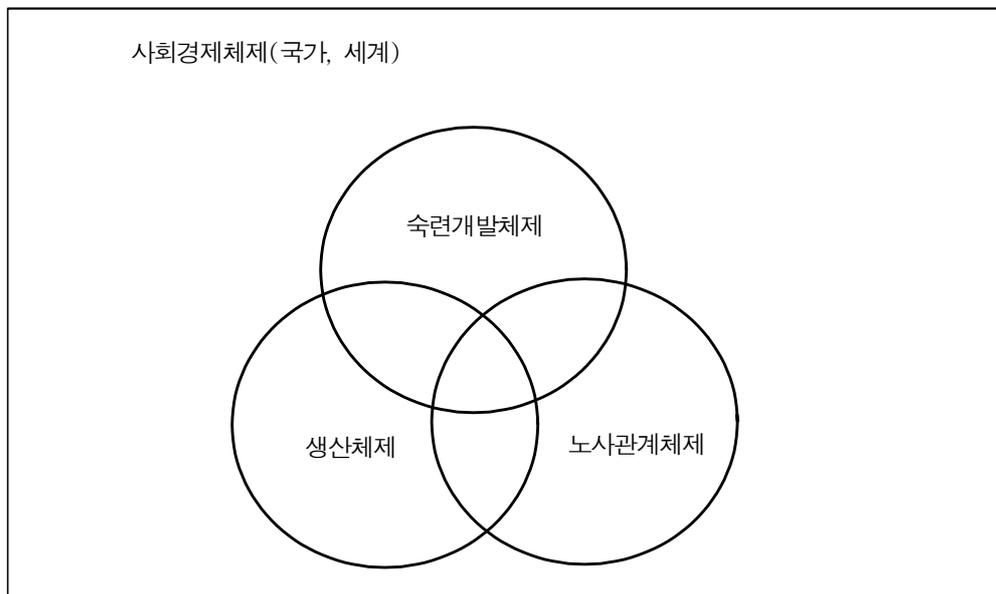
7) 예컨대 Estevez-Abe, et al(2001)에 따르면, 숙련형성은 그것을 둘러싸고 있는 사회경제적인 제도들, 특히 고용보호 및 실업보호 법제와 긴밀히 연관되어 있다. 이들은 일본, 덴마크, 독일, 미국 사례를 통해 숙련형성과 사회보호 장치간의 연관관계를 보여준다.

는 숙련형성메커니즘에 유리한 반면, 기업별 교섭체제는 기업특수 숙련개발에 유리하다. 기업, 산업, 국가 수준에서 사용자와 노동조합의 숙련전략에 따라 숙련 수준과 형성 메커니즘이 좌우된다. 노동조합이 숙련개발에 적극적인 전략을 구사할수록 고숙련균형의 가능성은 높아진다.

생산체제는 기업 생산의 여러 요소들(자본, 기술, 노동, 경영)이 부가가치생산이라고 하는 목적 하에 조직적으로 결합하여 움직이는 시스템으로 이해된다. 생산체제 역시 개별 국가 나아가 세계경제체제의 하위 체제로 이해되지만, 사회경제체제는 환경적, 구조적 변인으로 볼 수 있다. 이에 반해 숙련-노사관계체제는 생산체제와 직접적으로 상호작용한다. 생산과정 속에서 숙련은 노동의 핵심적 요소 중의 하나이며 생산물의 품질, 제품의 시장경쟁력을 좌우한다. 노동자들이 어떤 숙련을 보유하고 있는가에 따라 생산방식의 조직화가 좌우된다. 숙련경쟁력은 생산성, 그리고 생산방식의 경쟁력에 영향을 미친다. 거꾸로 생산체제를 구성하는 중요한 요소들인 기업의 시장경쟁전략이 품질에 있는가 아니면 가격에 있는가에 따라 숙련형성의 초점이 달라진다. 생산방식의 혁신전략과 혁신의 수준은 교육훈련전략에 영향을 미치고 숙련형성 방식을 결정한다.

요컨대, 노사관계, 숙련형성체제, 그리고 생산체제는 상호 밀접하게 연관되어 있으며 단선적인 인과관계라기보다는 서로가 서로에게 영향을 주고받으며 변화 발전한다. 이러한 우리의 시각은 ‘숙련-노사관계체제와 생산체제간의 동태적 상호작용 모델’로 명명할 수 있을 것이며, 이를 도식화하면 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있을 것이다.

[그림 1] 숙련개발체제, 생산체제와 노사관계체제의 관계



이러한 분석들에 따라 우리는 한국, 일본, 독일의 숙련개발체제, 노사관계체제, 생산체제의 핵심적인 요소들을 검토하고 함의를 살펴볼 것이다.

3. 한국, 일본, 독일 비교분석의 결과

한국, 일본, 독일의 숙련-노사관계체제와 생산체제는 이미 선행 연구자들에 의해 시장 중심의 영미형과는 크게 다른 것으로 해석되었다. 하지만 상대적으로 숙련형성의 영역에서 비시장적 제도의 영향이 강한 것으로 분류된 이들 세 나라의 숙련개발체제, 노사관계체제에 대한 우리의 국가사례 비교분석은 이들 세 나라 사이에 공통점보다 차이점이 두드러짐을 확인하였다.

노사대표조직의 경우 독일은 높은 조직력과 상당한 정책 역량을 바탕으로 코포라티즘적인 정책의 수립과 집행과정에서 핵심적인 파트너로 참여한다. 일본의 경우 노사 조직화의 수준은 독일보다 낮지만 한국보다 높은 수준이며 대표적인 전국적 사용자조직인 일본경단련⁸⁾은 공식, 비공식적으로 정부 정책의 수립과 집행과정에 활발하게 참여한다. 하지만 숙련개발에 관련된 정책을 검토하고 국가정책에 반영하려는 움직임은 그다지 활발하지 않다. 한국의 노사대표조직은 세 나라 중 가장 조직화 수준이 낮으며, 정책 역량도 취약하다. 정부의 정책과정에는 형식적으로 참여하는 경우가 대부분이며 실질적으로 정책을 주도하는 경우는 예외적인 경우에 한한다. 이러한 노사대표조직의 조직화 수준과 역량, 그리고 정책 개입방식은 숙련개발의 패턴에 일정하게 영향을 미친다.

노사간의 단체교섭 노사협의 측면에서 독일은 최근 교섭분권화 경향이 보이지만 강력한 산별조직을 토대로 산별교섭의 전통을 유지하고 있으며, 산별 수준의 숙련교섭은 중요한 의제로 다루어진다. 사업장평의회(Betriebsrat, works council)는 작업현장의 구체적인 쟁점들을 조율하는 기체이다. 일본은 기업별 조합을 토대로 기업별 교섭이 지배적이다. 숙련 문제는 교섭의 주요 의제로 다루어지지 않지만, 노동조합은 현장 개선활동, 제안활동에 적대적이지 않으며 기업의 교육훈련 및 혁신전략에도 협력하고 있다.

국가를 포함한 노사정 관계의 경우, 독일과 일본이 대체로 사회경제적인 현안들에 대해 긴밀히 정보와 의견을 조율하는 협력적인 관계를 유지하는 반면, 한국은 양대 노총으로 분리된 상황에서 국가는 한 쪽은 포섭하고 다른 한 쪽은 배제, 억압하는 일종의 분할 지배전략을 구사함으로써 노사간 관계 개선은 담보 상태에 있다. 이러한 상황은 한국에서 노사정간의 파트너십에 입각한 호혜적 숙련개발체제가 정착하는 것을 가로막는 걸림돌로 작용한다.

8) 일본경단련은 2002년 일경련(우리나라의 경총에 해당)과 경단련(우리나라의 전경련에 해당)이 통합하여 만들어진 일본 최대의 사용자조직이다.

기업 제품경쟁전략의 경우, 독일과 일본은 높은 임금 수준과 근로자들의 높은 숙련을 바탕으로 고품질의 차별화 전략을 구사하고 있으며 이 두 나라의 산업경쟁력은 세계적인 수준을 유지하고 있다. 이에 반해 한국은 선진국들에 비해서는 다소 낮지만 후발 개발도상국보다는 월등히 높은 임금 수준을 보임에도 불구하고 아직 가격경쟁전략의 관성에서 탈피하지 못하고 있다. 품질 면에서는 경쟁상대인 선진국에 뒤처져 있고, 가격경쟁력은 따라오는 개도국과 비할 수 없을 정도로 약하다. 결국 세계 시장에서 한국 기업의 입지는 점차 좁아지고 있다.

기술혁신전략과 수준을 보면, 독일은 노사협력에 기반한 포섭적 혁신전략을 구사함으로써 혁신 효과가 단순히 생산성 향상과 이윤 증대뿐 아니라 작업현장의 인간화를 통한 작업조건 개선에도 기여하도록 한다. 일본 역시 노사참여적 혁신전략을 추진하지만 제안활동과 개선활동 등 노동자 참여에 기반한 현장혁신을 중시하는 전략을 펴고 있다. 이러한 일본 기업의 혁신전략은 점진적이고 지속적인 공정개선과 제품 혁신의 효과로 나타난다. 한국의 경우 혁신은 주로 현장 바깥의 연구개발 부문에서 이루어지며, 대졸 이상의 연구원과 기술자들이 주도한다. 그것도 원천기술 개발보다는 선진기술의 모방과 응용에 중점을 두고 있다. 현장에서는 지난 수십년간 일본식 생산방식을 모방하려는 시도들이 이어져 왔지만, 근로자들의 혁신참여 수준은 저조한 편이다.

이러한 노사관계체제와 생산체제의 차이는 결국 숙련개발체제의 차이로 귀결된다. 독일은 산업특수적 숙련을 중심으로 일반 숙련이 지배적인 가운데 고도의 숙련 수준을 자랑하고 있고, 일본은 기업특수적 숙련이 지배적인 가운데 높은 숙련 수준을 구가하고 있다. 한국은 일본과 마찬가지로 기업특수적 숙련이 지배적이지만 입직과정에서의 학력과 출신학교 등 일반 숙련 요소가 중요하게 다루어진다. 개별 기업을 넘어선 산업 숙련은 매우 취약하다. 이는 산업별 노동시장의 미성숙, 산업별 교섭, 산업별 숙련체제의 부재와 연관된다.

숙련개발의 장(場)을 보면, 일본의 경우 기업이 중심이고 독일은 학교와 산업현장의 협력을 통한 이원적 직업교육훈련시스템(dual vocational educational & training system)이 지배적이다. 한국은 기업이 근로자 숙련개발의 직접적이고 일차적인 장으로 기능하고 있으며, 학교는 기초직무능력 등의 배양에 기여한다. 근래 사외 민간교육훈련기관이 활성화되면서 근로자 숙련개발에서 역할을 키우고 있다.

숙련개발에 있어 노사정간의 관계는 세 나라 사이에 뚜렷한 차이점이 드러나는 부분이다. 독일의 경우 노사정간의 숙련 파트너십이 가장 강하고 활발하게 작동한다. 양성훈련의 경우 학교와 기업의 협력이 원활한 편이다. 다만 재직근로자의 숙련개발은 기업의 책무로 간주하여 정부의 간여는 거의 없다. 일본은 과거 산업화 단계에서 정부가 적극적으로 산업인력 양성에 참여했지만 이후 산업의 고도화에 따라 정부는 관련 법제도의 개

정을 통한 간접 조정 및 지원 역할에 머무르고 있다. 일본의 기업과 노동조합은 기업경쟁력에서 인적자원의 중요성에 대해 공감하고 있으며, 근로자 숙련개발에 매우 적극적이다. 한국은 종래의 국가 주도 숙련개발체제를 탈피하여 민간 주도의 숙련개발체제로 이행하려고 노력하고 있지만 이 역시 역설적이게도 국가 주도로 진행되고 있다. 교육훈련을 국가의 책무로 여기는 경향이 남아 있다. 최근 기업은 숙련개발의 중요성을 강조하고 있지만, 적극적으로 투자를 확대하지는 않는다. 근로자들은 숙련개발의 필요성에 대해서는 많이 공감하지만, 장시간 근로, 사업주의 무관심 등으로 충분하게 참여하지는

<표 1> 한국, 일본, 독일의 노사관계, 생산 및 숙련개발체제

	한 국	일 본	독 일
<노사관계체제>			
- 사용자조직화 수준	낮음	높음	높음
- 사용자조직 역량	낮음	중간	높음
- 노조조직형태	기업별+산업별	기업별	산업별
- 단체교섭과 노사협의	기업별 분권화 교섭, 산별교섭 시도 임금 편향 의제	기업별 분권화 교섭, 활발한 노사협력	산업별 집중교섭, 교섭 분권화 추세 포괄적 의제
- 노조의 영향력	낮음	중간	높음
- 노조의 위상	포섭/배제 대상	하위 파트너	주체적 파트너
- 노사정 관계	대립적	협력적	협력적
<생산체제>			
- 시장경쟁전략	가격	품질 중심 가격	품질 중심 가격
- 산업경쟁력	낮음	높음	높음
- 기업혁신전략	현장과 유리된 노동배제적 연구개발 중심 혁신전략	노동자 참여에 기반한 현장기반형 혁신전략 (개선, 제안활동)	노사협력에 기반한 노동포섭적 혁신전략
- 기술혁신 수준	낮음(모방형)	높음	높음
<숙련개발체제>			
- 지배적 숙련 유형	일반+기업특수	기업특수	산업특수+일반
- 상대적 숙련 수준	낮음	높음	높음
- 숙련개발기제	학교, 기업, 훈련시설의 분산모델	기업 주도 모델	학교-기업의 유기적 이중모델
- 국가의 숙련개발 개입	적극 개입	조정, 지원	양성 - 적극 개입 계속 - 불개입
- 기업의 숙련전략	소극적	매우 적극적	적극적
- 노조의 숙련전략	부재	소극 개입	적극 개입

못한다. 노동조합의 체계적인 숙련전략은 거의 없다고 해도 무방할 만큼 근로자 숙련개발은 노동조합의 관심 영역이나 핵심 의제에서 비껴나 있다.

Ⅲ. 시사점 및 정책제언

독일, 일본, 한국 3개국의 숙련개발 방식을 살펴본 결과, 나라별로 차이가 적지 않지만, 부분적으로 숙련형성 방식의 수렴현상도 나타나고 있음을 알 수 있다. 유연적 생산이 기업의 국적을 막론하고 기업의 생존요건이 됨에 따라 숙련형성 방식의 공통점들이 출현하고 있는 것이다. 과거처럼 표준화된 제품의 대량생산방식을 통해서는 개성을 중시하고 자신의 독특한 공간을 희망하는 수요자들의 요구를 수용할 수 없게 되면서 그 대안으로 수요자들의 요구를 생산과정에 신속하고 효율적으로 반영하는 다품종 대량생산방식이 공통적으로 추구되고 있다. 즉 신제품의 개발기간을 단축하고 제품을 다양화하며 여러 선택사양을 제공하는 등 수요의 변동에 탄력적으로 대응하지 않으면 치열한 경쟁상황에서 생존할 수 없게 되었다. 유연적 생산의 요건에 따라 생산의 기술적·사회적 조직도 수정되고 있으며 숙련개발 방식도 바뀌고 있다.

독일처럼 상이한 숙련개발 방식을 가지고 있었던 나라에서도 노동과 학습의 통일을 강조하는 노동통합적인 학습이 강조되고 있으며, 작업조직의 학습효과에 주목하는 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 이전의 숙련개발 방식의 강조점이 숙련자격의 획득에 있었다면, 현재의 학습 목표는 직무능력(competence)의 개발에 두어지고 있다. 전문적인 지식과 손습씨 등의 습득이 전통적인 숙련형성 방식의 내용이라면 문제해결능력과 사회적·커뮤니케이션 능력, 공정능력, 성찰적 차원을 포함하는 것이 새로운 학습의 내용으로 되어 있다. 독일처럼 상이한 숙련형성 방식을 가지고 있었던 나라에서 이러한 흐름이 형성되고 있는 것은 유연적 생산의 요건에 따라 숙련형성 방식의 수렴현상이 생기고 있는 현상으로 지적할 수 있다.

한국의 숙련형성 방식도 이러한 공동의 흐름에 맞추어서 그 방향이 모색되어야 할 것이다. 작업조직이 작업자 개인의 학습과 발전의 가능성에 영향을 미치는 측면이 더욱 더 관심의 대상이 되어야 한다. 세브세이-테게스호프(Sevsay-Tegethoff, 2004)는 작업조직의 형성과 관련하여 학습을 촉진시키는 항목으로서 첫째, 문제해결시간이 별도로 제공되는가의 여부 및 그룹작업이 도입되고, 그룹 회의를 통해 작업장 내 혁신의 과업들을 구성원들이 논의할 수 있는 시간이 제공되는가의 여부, 둘째, 일반 작업자들이 참여할 수 있는 가능성이 충분히 제공되는가의 문제, 그룹작업의 실행 여부, 관리업무가 그룹으

로 이관되는가의 문제, 그룹의 자율성이 충분히 보장되는가, 관리조직의 분권화가 이루어져 있는가의 문제, 중요한 의사결정과정에 대한 정보가 제공되고 일반 작업자들의 참여가 보장되는가의 문제 등을 들고 있다. 이것은 한국의 기업들이 체계적인 숙련형성을 위해 기울어야 할 항목들을 지시해 주는데 자율적 그룹작업의 제공, 문제해결시간의 제공, 작업자들의 참여, 기업의 분권화 등이다.

이와 함께 새로운 숙련 및 훈련의 가능성을 제공하는 노동과정학습을 더욱 더 체계화시키는 노력을 기울여야 할 것이다. 지금껏 한국의 기업들은 일본 기업과 마찬가지로 OJT형의 숙련형성 방식을 가지고 있는 것으로 분류되었지만, 일본 기업에 비해 훨씬 더 비체계적이고 비효율적인 것으로 지적되어 왔다. OJT에 포함되는 직무순환이 더 계획적으로 추진되어야 하고, 문제해결능력을 키울 수 있는 지속적 개선활동의 공간이 작업자의 참여하에 제공될 수 있도록 계획되어야 한다. 사회적-커뮤니케이션 능력을 육성할 수 있도록 엔지니어와 작업자 사이의 거리를 좁히는 조직 설계가 이루어져야 한다.

국가 차원에서는 정부 주도적인 의사결정구조를 이해관계자의 협의구조로 전환하는 일이 시급하다. 이를 위해 기존의 유명무실한 직업교육훈련 관련 심의회 대신 실질적인 직업교육훈련 노사정협의체를 구성하여 정부와 사용자단체 대표, 근로자 대표, 직업교육훈련기관 대표 등 직업교육훈련의 핵심적인 이해관계자들이 참여하는 가운데 직업교육훈련 정책의 방향을 결정하고 정책의 집행을 점검하며 최종적 평가와 피드백까지 하도록 하여야 한다. 이러한 협의체는 중앙 단위에서는 물론 점진적으로 지역 및 산업별 단위로까지 구성되는 것이 바람직하다. 이 방안은 정부-훈련기관간의 훈련카르텔을 대신하여 훈련수요자이자 궁극적인 훈련비용 부담자인 근로자와 사용자 및 그 단체가 훈련의 실질적인 주체로 설 수 있도록 하며, 이를 통해 수요자 중심의 효율적인 훈련체제를 구축하는 디딤돌이 될 수 있다.

이제 한국의 경제 주체들은 숙련개발에 대한 수사적 담론(rhetoric)을 넘어 파트너십에 입각한 숙련개발체제 형성의 필요성에 대한 공감대를 형성하고 이를 구체화할 수 있는 숙련연합전략(skills alliance strategy)을 마련하여야 한다. 이를 위해 기존의 기업별 교섭체계의 한계를 극복하고 산업 차원에서의 공동 숙련개발을 촉진할 산업·업종별 교섭체계의 정착이 시급하다. 또한 노사 교섭 및 협의에 있어 숙련이 보다 중요한 의제로 자리잡도록 해야 한다. 선진국들에서 보듯이 노사 참여하의 협력적인 숙련개발이 더욱 효과적이고 지속가능한 고속숙련균형체제를 유지할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

정부는 개발국가(developmental state) 방식의 역할에서 벗어나 지원자, 조정자 역할을 제대로 수행하도록 전략적 위상과 역할을 재조정하여야 한다. 교육훈련에서의 시장실패가 정부 개입의 필요성을 정당화해 줄 수는 있을지언정 정부실패조차 변호해 주지는 못한다. 보다 고도화되고 복잡해지는 산업경제 환경하에서 개발연대식의 국가 주도 숙련

개발은 더 이상 바람직하지도 않고 효과적이지도 않다. 민간에서 기업, 근로자, 훈련기관 등 다양한 훈련시장 참여자들 사이에 정확한 훈련시장 정보가 생산 유통되도록 하여 정보왜곡에 의한 시장실패를 차단하는 것은 정부의 중요한 역할 중의 하나이다. 정부 예산 및 고용보험기금 등의 공적 재원이 낭비되지 않고 생산적으로 투자될 수 있도록 모니터링하고 평가하는 것 역시 중요하다.

기업은 숙련개발체제에서 증추적인 역할을 수행하여야 한다. 우리나라에서 기업은 숙련개발에 필요한 예산의 거의 대부분을 자체 교육훈련비 또는 고용보험기금으로 지출하고 있지만, 그에 상응하는 위상과 역할을 수행하지는 않고 있다. 현장의 인력 수요, 훈련 수요가 훈련정책 및 공급 메커니즘 속에 제대로 반영될 수 있도록 하여야 하며, 현장근로자와 노동조합을 숙련개발을 위한 파트너로 받아들여야 한다.

노동조합 역시 단체교섭과 노사협약에서 보다 적극적으로 숙련 이슈를 제기하고 이를 노사 상생과 공동 발전을 위한 토대로 활용할 필요가 있다. 이러한 노력들은 결국 한국 경제사회의 질적 도약을 위한 사회적 차원의 숙련연합으로 귀결될 수 있을 것이다. **KLI**

<참고문헌>

- 김영생·정무권·최영섭(2006), 『고숙련사회와 혁신전략』, 한국직업능력개발원.
- 박기성(1992), 『한국의 숙련형성』, 한국노동연구원.
- 장홍근·정승국·오학수(2000), 『숙련개발체제와 노사관계 - 한국, 일본, 독일의 사례』, 한국노동연구원.
- 최영섭(2007), 『숙련형성체제에 대한 동학적 접근 - 이론적 탐색』, 한국직업능력개발원 워킹페이퍼 2007-1.
- Ashton, D., and J. Sung(2002), *Supporting Workplace Learning For High Performance Working*, ILO.
- 이호창·안정화·옴김(2003), 『고성과작업과 작업장 학습』, 한국노동연구원.
- Ashton, D., Sung, J., and J. Turbin(2000), “Towards a Framework for the Comparative Analysis of National Systems of Skill Formation”, *International Journal of Training and Development* 4(1), pp.8~25.
- Attewell, P.(1990), ‘What is skill?’, *Work and Occupations* 17(4), pp.422~448.
- Department of Education and Skills(2003), *21st Century Skills : Realising Our Potential*, 한국 직업능력개발원(2004) 옴김. 『21세기의 직업능력개발 - 영국의 전략』.

- Estevez-abe, M., Iversen, T. and D. Soskice(2001), "Social Protection and the Formation of Skills : A Reinterpretation of the Welfare State", in Hall and Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press.
- Finegold and Soskice(1988), "The Failure of Training in Britain : Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy* 4(3).
- Manwaring, T. and S. Wood(1985), "The Ghost in the Labour Process", in Knights, D., H. Willmott and D. Collinson (eds.), *Job Redesign : Critical Perspectives on the Labour Process*, Aldershot : Gower, pp.171~196.
- Neşe-Sevasy-Tegethoff(2004), "Neue Perspektiven beim Lernen im Prozess der Arbeit", in Fritz Böhle, Sabine Pfeiffer, Nese Sevsay-Tegethoff(Hrsg.), *Die Bewältigung des Unplanbaren*, Verlag.
- Winterton, J., Delamare Le Deist, F. and E. Stringfellow(2005), "Typology of Knowledge, Skills and Competences : Clarification of the Concept and Prototype", Research Report of CEDEFOP project. EU.