

전환기 직업능력개발 정책 방향과 과제

김 주 섭*

1. 머리말

한국의 직업능력개발 정책은 그간 많은 개발도상국가에서 세계적 우수사례로 꼽혀 왔다. 경제성장을 위한 인적·물적 자원이 절대적으로 부족한 상황에서, 비록 제한된 기간이나 고도 성장을 구가할 수 있었던 이유 중 하나는 경제성장에 필요한 양질의 노동공급이 시의적절하게 이루어져 왔기 때문이며, 교육정책과 더불어 직업능력개발 정책이 이를 가능하게 했다는 것이 국내외 학계의 일반적인 해석이다.

대략 1990년대 중반까지의 한국경제 발전에 있어서 직업능력개발정책(더 나아가 정규교육까지를 포함한 인적자원개발 정책)의 유효성은 1990년대 후반 경제위기를 거치면서 점점 쇠퇴되어 가는 형국이다. 거칠게 표현하면, 한국의 직업능력개발정책은 개발 연대의 영향력하에 있었던 시기에는 상당히 성공적이었던 반면, 그 이후 시기에는 상대적으로 정책의 효과가 불확실하게 나타나고 있다고 말할 수 있다.

고도성장기를 거치면서 경제사회 환경이 급속히 변화함에 따라 경제정책 전반에 나타난 현상과 마찬가지로 직업능력개발정책에 있어서도 개발 연대의 강력한 중앙정부 주도형 정책이 점점 더 유효성을 잃어가고 있는 현상은 이미 1990년대부터 나타난 것이다. 따라서 과거 중앙정부 주도의 정책패러다임에서 벗어나 분권화로의 방향으로 나아가야 한다는 문제제기는 이미 오래전부터 있어 왔으나, 아직은 새로운 정책 패러다임이 확고히 자리 잡고 있다고 보기는 어려울 것이다. 이러한 관점에서 본다면 직업능력개발 정책은 장기적인 관점에서 전환기에 놓여 있다고 볼 수 있다.

이에 더하여 4차 산업혁명이라는 새로운 환경 변화는 직업능력개발 정책의 근본적인 방향성에 대한 개편의 필요성을 추동하고 있다. 4차 산업혁명하에서는 전통적인 인재상이 변화할 뿐

* 한국노동연구원 선임연구위원(jskim@kli.re.kr).

아니라, 기업문화, 숙련의 내용, 일하는 방식 등에 있어서 혁명적인 변화가 초래될 것이라는 전망이 우세한 만큼 이에 조응하기 위한 직업능력개발 체제를 만들어 나가는 것이 또한 당연한 과제일 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 현 시기를 또 하나의 전환기로 규정할 수 있을 것이다. 본고에서는 개발 연대 이후 현재까지의 직업능력개발정책의 변천과정을 개괄함으로써 장기적인 관점에서 현재의 직업능력개발정책이 어느 지점에 와 있는가를 진단하고, 4차 산업혁명에 대비한 직업능력개발 정책의 방향은 어떠해야 하는가를 제시하고자 한다.

II. 직업능력개발 정책 변천 과정

1. 직업능력개발정책의 시기별 변천과정

<표 1>에서 보는 바와 같이 우리나라 직업훈련의 변천과정은 크게 도입기, 정착기, 성장기,

<표 1> 직업능력개발정책 변천 과정

시기	고용보험 도입 이전			고용보험 도입 이후	
	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
경제환경	제1,2차 경제개발 5개년 계획	제3, 4차 경제개발 5개년 계획(중화학 공업화 및 고도성장 도약기)	제5, 6차 경제개발 5개년 계획(자율과 개방 경제안정기)	초반 및 중반: 중성장·저실업 후반: 1997년 경제위기	글로벌/지식정보화 사회 진입. 성장을 하락
직업훈련 발전단계	도입기	정착기	성장기	전환기	혁신기
관련 법령	직업훈련법(1967)	직업훈련 특별조치법(1974), 직업훈련기본법(1976), 직업훈련 촉진기금법(1976)	직업훈련기본법 제4차 개정(1987)	고용보험법(1995) 근로자직업훈련촉진법(1999)	근로자능력개발법(2004)
인력수요 변화와 대응전략	경공업화 진입에 따른 단순기능공 수요 증가 → 학교교육을 통한 기능인력 확보에 치중, 직업훈련 제도 설계, 직업훈련 보조금 제도 도입	중화학공업화에 따른 기능인력수요 증대. 기능인력 부족 심각 → 이농으로 인한 무기능인력 무제한 공급 한계. 실업고등학교 설치. 공공직업훈련 확대. 훈련의무제도 실시. 훈련분담금 제도 도입	한국산업인력관리공단 설립(1982). 고급직업훈련과정 신설(기능장 과정)	실업자 사회안전망으로서의 직업훈련	노동시장유연화에 따른 평생직업능력개발 체계 구축. 취약계층 훈련 강화. 전략분야 인력양성

자료: 강순희 외(2011), 『일자리창출교육 및 훈련사업군 심층평가』, 수정·보완.

전환기, 혁신기 등의 다섯 단계로 나눌 수 있다. 1990년대 이전까지의 직업훈련은 주로 기능인력 양성에 초점을 맞추어 왔으며, 양성된 기능인력은 당시의 경제 고도성장에 힘입어 거의 모두 산업인력으로 흡수할 수 있었다. 당시의 경제성장이 강한 정부주도로 이루어진 것과 마찬가지로 우리나라의 직업훈련은 도입기에서부터 정부주도, 공공훈련 중심으로 발전하여 왔다.

1997년 경제위기에 의해 발생한 대량실업 사태는 기능사 양성훈련 중심의 훈련에서 실업자 사회안전망으로서의 직업훈련 기능이 대폭 강조되는 계기가 되었다. 2000년대에 들어서는 경제의 글로벌화, 지식정보화가 진전됨에 따라 전략분야에서의 직업훈련이 강조되기에 이른다.

2. 직업능력개발 정책의 분권화와 시장기능 확대

2000년대 들어와 직업능력개발과 관련된 경제·사회적 환경은 다양한 방식으로 변화하기 시작하였는데, 세계화의 급속한 진전과 시장경쟁의 강화, 기술혁신과 지식경제의 도래, 탈산업화와 서비스경제화, 성장잠재력 약화와 고용 없는 성장의 가능성, 노동력 공급구조의 변화 등이 환경변화의 주요한 양상이다. 이러한 환경변화와 더불어 제기된 것이 그간의 정부주도 직업능력개발정책의 문제점과 새로운 대안 모색의 필요성이었다.

정책환경 변화와 이에 따른 정책방향에 대한 전문가들의 제언 등에 힘입어 참여정부, MB정부, 박근혜 정부 동안에 중앙정부 주도의 직업능력개발 체제의 비효율성을 극복하고, 미래 경제사회 환경변화에 적절하게 대응하기 위해 여러 가지 새로운 정책이 시도되었다. 새로운 정책 방향은 크게 세 가지 방향으로 요약될 수 있는데, 첫째는 지역 및 산업으로의 분권화, 둘째는 시장기능의 확대, 셋째는 파트너십의 강화이다.

현재의 인적자원개발협의체(Industrial Skills Council : ISC)의 모태가 되는 산업별 협의체(SC)는 2004년 기계, 전자, e-biz 등 3개의 협의체로 시작하였으나, 그간 협의체에 대한 관심과 지원이 미미한 상태에 머물러 왔으며, 현 정부 들어 인적자원개발의 중추적 역할과 기능을 담당할 기구로서의 위상을 재정립하기에 이른다. 지역분권화는 2007년 노동부의 “지역맞춤형 일자리 창출 사업”을 시작으로 사업이 확대되어 왔으나, 현 정부 들어 지역인적자원위원회(Regional Skills Council : RSC)로 발전하여 본격적인 거버넌스 체계를 갖추기 시작하였다.

아울러 2008년 시범사업 시행으로부터 시작된 직업능력개발계좌제(이후 ‘내일배움카드제’로 명칭변경)는 수요자의 선택권을 강화하고 공급기관을 모든 교육훈련 기관으로 확대하였다는 점에서 시장기능 확대의 대표적 정책으로 간주된다. 또한 2000년대 중반부터 시작된 노사공동훈련사업의 실시는 노사파트너십 강화를 위한 노력의 일환으로 평가된다.

중앙정부 주도의 직업능력개발체제의 문제점을 극복하고 새로운 대안을 모색하려는 그간의 시도는 적지 않은 긍정적인 효과를 보인 것도 사실이지만 많은 한계를 동시에 노정하고 있다.

분권화로의 변화에 대한 중앙정부의 확고한 정책 기조에도 불구하고 지역 및 산업분권화가 아직은 성공적으로 작동하고 있지 못하고 있는 것으로 보이는데, 여전히 뿌리깊은 중앙정부에 대한 의존성이 분권화의 가장 큰 한계로 지적될 수 있으며, 민간역량이 미성숙한 것도 분권화가 한계를 보이고 있는 중요한 원인으로 지목된다. 계좌제 훈련의 경우에 있어서도, 직업훈련 시장에서의 시장기능은 상대적으로 활성화된 측면이 있으나, 훈련공급의 무분별한 확대로 인하여 훈련품질이 오히려 하락하는 현상이 문제점으로 지적되기도 한다. 노사공동 훈련 역시 정부와 노사의 관심부족과 전문성 부족으로 인해 사업이 활성화되고 있지 못하였고, 결국은 이명박 정부 시기에 “지역맞춤형 일자리 창출사업”에 통합되어 사실상 폐지되기에 이른다.

Ⅲ. 최근의 직업능력개발 정책변화

전환기 직업능력개발 정책방향을 설정하는 데 있어서 최근의 직업능력개발정책의 기조와 방향성을 이해하는 것은 매우 중요한 일이다. 더욱이 박근혜 정부 들어와 추진되어 온 대표적인 직업능력개발정책인 국가직무능력표준(National Competency Standards: 이하 NCS)과 일학습 병행제 도입 등의 정책에 대해서는 정책의 방향성에 대해서 많은 논란이 야기되고 있는 만큼 이들 정책에 대한 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 잘 이해할 필요가 있다고 판단된다.

1. NCS 개발 및 활용 정책

NCS란 산업현장의 직무 수행에 요구되는 직무능력(지식, 기술, 태도)을 과학적이고 체계적으로 도출하여 표준화한 것을 말한다. 2016년 7월 22일 고시된 NCS는 24대 직업 분야, 847개 NCS 및 이를 구성하는 10,599개 능력단위 등이다. 또한 각각의 능력단위는 능력단위요소(수행준거, 지식·기술·태도)와 적용범위 및 작업상황, 평가지침, 직업기초능력 등을 포함한다.

NCS를 개발하여 활용함으로써 얻을 수 있는 이득은 다양하다. 우선 직업교육과 직업훈련의 교과과정(또는 훈련과정)을 NCS를 기준으로 개편함으로써 일과 학습의 괴리를 극복할 수 있다. 또한 자격의 설계 및 출제에서도 NCS를 활용하여 자격의 현장성을 강화할 수 있는 이점이 있으며, 더 나아가 개별 기업의 교육훈련, 채용, 배치 등에도 활용될 수 있는 유용한 도구이다.

그런데 NCS의 개발 및 활용정책과 관련된 비판도 존재하는데, 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 현장과 맞지 않는 NCS가 개발되는 등 난개발의 문제가 있다는 지적이다. 둘째, 직업교육

및 직업훈련교과의 개편과정에서 교육현실과 맞지 않는 기준을 강제함으로써 혼선을 야기하고 있다는 지적이다. 셋째, 공공기관에서 NCS 기반 채용을 강제하고 있는바, NCS 기반 교육을 받은 경험이 없는 청년층에게 사교육을 조장하고 있다는 등의 지적이다.

지적되고 있는 문제점들은 NCS의 개발 및 활용 자체의 문제를 지적하고 있다기보다는 개발 및 활용과정에 대한 것들이라고 여겨진다. 호주, 영국 등 NCS가 잘 발달된 선진국에서와는 달리 우리나라의 경우, 비록 산업계 인력이 충분히 동원되어 개발되었다 하더라도, 정부의 강력한 추진력을 바탕으로 짧은 기간에 개발된 것임을 고려할 때 애초부터 일정 부분 문제가 발생할 가능성이 예견되었던 상황이다. 이러한 상황의 개선을 위해 향후 정부주도 방식에서 탈피하여 점차 민간 산업계가 주도하는 NCS 개발·활용 시스템으로의 전환이 반드시 필요하며, 단기적으로는 NCS의 품질관리 강화, 활용정책의 유연성 강화 등을 통하여 NCS의 시장성을 확보해 나가야 할 것이다.

2. 일학습병행제

일학습병행제 역시 박근혜 정부의 핵심 국정과제 중 하나로 추진되어 온 직업능력개발 정책이다. 일학습병행제는 직장에서 일을 하면서 대학을 다녀 졸업장이나 자격증을 취득하게 할 수 있는 제도를 말하는데, 이 제도의 기본취지는 기업현장을 학습의 장으로 활용함으로써 일과 학습의 일치성을 강화하고자 하는 데 있다.

일학습병행제가 많은 장점을 가지고 있고, 도제제도가 청년실업의 해결방안으로 많은 국가에서 실행하고 있는 제도임에도 불구하고 우리나라의 일학습병행제는 몇 가지 개선점이 있는 것으로 보인다. 첫째는 비용-효과성의 문제이다. 기업에서 자발적으로 도제훈련을 실시하고 있는 독일 등의 경우와는 달리 우리의 경우 학습근로자 1인당 약 3,000만 원 정도의 비용이 소요되는 것으로 알려지고 있는데, 과연 이러한 비용을 초과하는 경제적 효과는 무엇인가에 대한 명확한 증거가 아직은 확보되고 있지 못한 상황이다. 또한 일학습병행제 이수 후 자격증 부여 등에 대한 부분이 아직 정리되고 있지 못한 문제도 해결하여야 할 과제로 남아 있다.

일학습병행제가 단지 기업에서의 학습근로자 교육프로그램으로 국한될 경우 제한적인 성공만을 가져다줄 것이다. 학습근로자에 대한 직무중심 교육 프로그램의 제공이 그들이 속한 기업의 재직근로자들에게 긍정적 영향을 주고, 더 나아가 기업 전체가 이전의 연공중심 문화에서 직무중심 문화로 바뀌어 나갈 때 일학습병행제가 진정으로 성공한 정책으로 자리매김할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 4차 산업혁명의 도래에 따른 직업능력개발 정책 환경변화와 대응방향

4차 산업혁명의 진전은 직업능력개발 정책 환경에도 커다란 변화를 불러일으킬 것으로 전망된다. 우선 인재상 자체가 변화할 것이라는 전망이 일반적이다. 무엇보다 창의적 인재에 대한 수요가 많아질 것이고, 사람과의 관계에서뿐 아니라 기계와의 소통능력도 중요해질 것이며, 문제해결 능력은 물론이려니와 문제제기 능력이 잘 갖추어져야만 한다는 것이다. 또한 노동시장에서도 노동시장 유연화가 가속화되고, 고용관계에 있어서는 전통적인 노사간 고용관계에서 on-demand 노동수요로 변화할 것이며, 생산자와 소비자의 경계가 불분명해지는 prosumer의 등장 및 확산, 재택근무, 원격근무 등 근무형태의 다양화 등이 예견되고 있다.

이러한 노동시장의 변화가 직업능력개발 정책에 주는 함의는 몇 가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째는 평생직업능력개발에 대한 수요가 대폭적으로 늘어날 전망이다. 기술진보의 속도에 비례하여 학습에 대한 감가상각도 그만큼 높아질 것으로 예상된다. 근로자 학습권이 지금보다 대폭적으로 확대되지 않으면, 개인의 생산성 유지가 어려울 것이 예상된다. 따라서 학습휴가의 전면실시 등이 강구되어야 한다고 판단된다. 둘째는 같은 맥락에서 평생직업능력개발의 내용도 보다 다양해질 것으로 예상되어 평생직업능력개발 공급기반의 확충과 미래형 NCS 개발 및 활용 등의 정책이 구안되어야 할 것으로 보인다. 셋째는 기존의 정책결정의 분권화, 특히 산업계 자율의 직업능력개발 체제를 확립하는 것도 중요한 방향 중의 하나이다. 비단 4차 산업혁명이 아니라 하더라도, 그간 우리나라의 직업능력개발 체제에 있어서 각 경제주체들의 정부 의존도가 너무 높다는 문제제기가 꾸준히 있어 왔다. 기존의 ISC, 지역인사위 등의 역량강화를 통한 지역 및 산업계 자율의 직업능력개발 체제를 확립하는 것이 필요할 것으로 본다.

IV. 맺음말

1960년대 이후 지금까지의 직업능력개발 정책의 흐름을 볼 때, 그간 여러 번의 정권교체에도 불구하고 이 분야에서의 정책은 나름대로 일정한 방향성과 연속성을 유지하여 왔다고 여겨진다. 다만 실행과정에서의 경직적 행태, 비과학성, 전문적 역량의 부족 등이 개선되어야 할 사항일 것이다. 이런 관점에서 정책 실행 과정에서의 개선을 위해 다음의 몇 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 직업능력개발정책과 관련해서는 부처 간 칸막이를 허무는 것이 매우 중요하다. 비근한 예로 NCS 정책만 하더라도, 고용노동부, 교육부, 산업부, 미래부 등의 부처가 상호 연계·협력 하에서 정책을 추진하여야 함에도 불구하고, 협력체계가 잘 작동하고 있는 것으로 보이지는

않는다.

둘째, 직업능력개발의 정책환경은 다양화·다기화되는 방향으로 진전되고 있어서 정책의 효과성을 높이는 것이 점점 더 어려워지고 있다. 따라서 직업능력개발정책과 관련해서는 실험적 방법에 의한 정책디자인을 시도할 때도 되었다고 본다. 직업능력개발과 관련된 여러 가지 방식 중에서 가장 최선의 대안이 무엇인가를 실험을 통해 면밀히 관찰·분석하여 사업의 시행 여부와 확산여부를 결정하는 방식을 채택함으로써 정책의 효과성을 높여나가야 한다.

셋째, 그간 직업능력개발 사업은 1990년대 중반 이후 고용보험 제도의 틀 안에서 시행되어 재원조달이 원활하게 이루어져 왔다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 재원조달 방식으로 인하여 영세 중소기업 근로자, 취약계층 근로자 등에 대한 직업훈련 사각지대가 확대되고 있는 등의 부정적인 측면도 나타나고 있다. 따라서 직업능력개발에 대한 재원조달 방식의 재검토가 필요한 시점이다. 기존의 고용보험 틀 안에서의 재원조달 방식에서 벗어나 일반회계의 비중을 점차로 높여나가는 등의 재원조달 방안이 강구될 필요가 있다고 판단된다.

넷째, 평생직장의 관행이 점차 사라지고 평생직업의 중요성이 강조되면서 근로자 학습권 강화의 필요성은 점점 증하고 있으나, 이에 대한 지원방식의 변화는 미미하였다. 더욱이 4차 산업혁명 시대에는 고용관계가 점점 더 개별화되어 갈 것이 예견되는 상황이므로 개인의 학습권에 대해서는 혁신적인 강화가 필요할 것으로 판단된다. 본문에서도 언급하였다시피 근로자 학습휴가 제도를 강화하는 방향으로 제도개선이 필요하며, 더 나아가 개인 주도 학습이 보다 효과적·효율적으로 이루어지기 위해서는 학습이력관리제도, 자격제도, 평생학습 공급기반 확충 등 부가적인 제도의 혁신이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로, 모니터링-평가 시스템 개선을 통해 정책의 유연성과 효과성을 제고하여야 한다. 전통적으로 정책 사업별 효과성 향상을 위해서 모니터링-평가 시스템이 유용하게 사용되어 왔으나, 이에 더하여 4차 산업시대 정책환경의 불확실성이 점점 높아갈 것이 예견되므로 정책의 유연성과 적시성의 제고를 위해서도 모니터링-평가 시스템이 더욱 강화될 필요가 있다고 판단된다. **KLI**

[참고문헌]

- 강순희 외(2011), 「일자리창출교육 및 훈련사업군 심층평가」, 기획재정부.
 _____(2015), 「직업훈련 이수자 실태조사」, 노동경제학회.
 김주섭(2017), 「일학습병행제 인사관리 연계방안」, 한국노동연구원.
 김주섭 외(2017), 「NCS 기반 직무, 숙련, 임금 연계방안」, 고용노동부.