

## 평생직업능력개발 정책방향과 과제<sup>1)</sup>

김 주 섭 (노동연구원)

### 제1절 문제제기

숙련편향적 기술변화, 지식기반화, 세계화 등으로 특징지어지는 최근의 경제·사회적 환경변화는 숙련에 대한 프리미엄을 증대시키며, 이에 따라 지식격차에 따른 양극화가 보다 더 심화될 것이라는 전망이 일반화되고 있다. 과거에 비해 직무수행에 필요한 숙련수준은 고도화되는 반면, 특정기술의 수명은 현격하게 줄어드는 등 기술혁신이 급격히 진행되고 있어, 이에 대한 개인적인 대응력을 높여나가야 할 뿐 아니라, 국가적인 대응방안이 수립되어야 한다는 점이 강조되고 있다. 이는 비단 우리의 경우에 국한된 것은 아니고, 급속한 기술진보를 경험하고 있는 선진국들에서 공통적으로 제기되고 있는 국가적 아젠다이다.

이러한 급속한 환경변화에 적절히 대응하기 위하여 가장 주목받고 있는 정책수단이 평생직업능력개발의 확대·강화방안이다. 학령기 정규교육만으로는 근로생애에 필요한 직업능력을 충분히 확보하지 못할 뿐 아니라, 정규교육에서의 지식이 현장에서 직접적으로 활용되는 년한도 갈수록 짧아지는 추세 하에서 정규교육 이후의 교육·훈련을 강화하는 방향으로 정책이 수립되어야 함은 지극히 당연한 방향이다.

한국의 경우 평생직업능력개발 정책은 최근 5년 동안 적지 않은 변화를 시도하였으나, 여전히 본질적인 문제점이 해소되지 못하고 있는 실정이다. 이 분야에서 가장 기본이 되는 지표인 평생직업능력개발 참여율은 15% 내외로 OECD 주요국 최하위 그룹에 속하며, 평생직업능력개발의 성과를 노동시

---

1) 이 글은 고용영향 평가사업 중 하나로 수행된 「일자리 창출을 위한 고용전략 연구」의 6장을 발췌·요약·수정하였음을 밝혀둔다.

장에서의 지위변동과 관련된 지표들로 측정하여 보았을 때, 매우 저조한 성과를 기록하고 있는 것이 사실이다. 이에 따라 평생직업능력개발의 효과성 저조 → 평생직업능력개발 참여 부진 → 직업능력개발 산업 미발달 → 참여자의 효과성 저조의 악순환이 지속되고 있다. 이러한 악순환 속에서 고령화의 급속한 진전, 평생능력개발 참여기회 확대의 필요성 증대 등 우리나라 고유의 환경 변화로 평생직업능력개발의 양적·질적 향상의 필요성은 증대되고 있는 형편이다.

이러한 문제의식 하에서 이 글에서는 지난 5년간 평생직업능력개발 정책의 성과와 한계를 짚어보고, 새로운 환경변화의 성격을 살펴본 후, 향후 평생직업능력개발 정책의 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

## 제2절 참여정부 평생직업능력개발 정책의 성과와 한계

### 1. 출범 초기 상황과 정책 대응

참여정부 출범 당시의 평생직업능력개발 현황은 현재의 상황과 본질적으로 유사한 문제점을 지니고 있었다. 우선 직업훈련투자 및 기회의 양극화가 심각한 수준에 이르고 있었다. 2002년 노동부의 자료에 의하면 100인 미만 중소기업의 교육훈련비는 5.6천원으로 1,000인 이상 대기업의 64.8천원에 비해 1/10에도 미치지 못하여 기업규모간 직업훈련 투자의 격차가 심각한 상황이었다. 직업훈련 기회의 불평등 또한 문제로 지적될 수 있는데, 고용보험 지원을 받는 기업훈련 참여율은 남성 15.5%↔여성 8.9%, 대졸 23.3%↔전문대졸 13.8%, 고졸 9.7%, 중졸 4.2%, 초졸 이하 3.1%로 성별, 학력수준별 직업훈련 참여율 격차가 큰 상황이었다.('02, 노동연구원)

또한 취약계층 직업훈련의 효과성이 미흡하고, 직업훈련 사각지대에 존재하는 취약계층도 광범위하게 존재하고 있었다. 즉 실업자, 영세민 등 취업취약계층에 대한 직업훈련을 실시하고 있으나, 취업률 등 훈련 효과성 측면에서 미흡 취약계층에 특화된 프로그램 개발 실적이 부진하고, 이들에 대한 훈련상담 기능 미흡하였으며, 영세자영업자 및 고용보험 미가입 비정규직 근로

자 등에 대한 직업능력개발은 거의 이루어지지 못하였다.

공급자 중심의 직업훈련 전달체계로 인한 비효율성도 중요한 문제로 지적되어 왔다. 특히 기능대학과 직업전문학교 등 공공 직업훈련기관에서의 훈련 내용이 사업장에서의 기술변화와 훈련 수요변화를 제대로 반영하고 있지 못하다는 지적은 1990년대 이후 지속적으로 제기되어 온 문제였다. 이와 더불어 기능에 대한 사회적 인증체제인 자격제도 역시 현장성이 미흡하여 제 기능을 다하지 못하고 있다는 점도 함께 지적되어 온 문제이다.

직업능력개발에 있어서의 이러한 문제점들에 대한 원인은 여러 가지 각도에서 분석될 수 있을 것이나, 그 중 가장 커다란 원인으로 지적되어 온 것은 중앙정부 주도의 직업능력개발 체제로 인한 비효율과 경직성이다. 특히 공공 훈련기관 및 자격제도의 운영에 있어서 중앙정부의 권한이 지나치게 비대하여 운영의 자율성과 유연성을 확보하지 못하여 왔다는 것이 당시의 관련 전문가들이 가진 문제의식의 일단이었다.

그러나 모든 원인이 중앙정부 주도의 직업능력개발체제에서 비롯되었다고 보기는 힘들다. 한국의 경우 업종 내에서의 직무표준화가 상대적으로 덜 발달되었으며, 개별 기업을 뛰어 넘는 초기업 단위에서의 협력과 의사결정 구조가 잘 정착되어 있지 않아 직업능력개발에 있어서 수요자의 요구를 반영하는 것이 매우 어려운 것이 현실이다. 수요측면에서의 이러한 구조적 취약성을 간과한 채 공급측면에서의 문제점만을 지적하는 것은 문제의 한 측면만을 고려하는 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 현실에 직면하여 참여정부에서는 다양한 정책적 시도를 통하여 문제를 해결하고자 하였다. 첫째 평생 직업능력개발에 대한 재정투자를 확대하였다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 직업훈련 재정투자는 참여정부 출범 직전인 2001년 7,200억 규모에서 2005년에는 9,300억 규모로 증가하였다.

<표 1> 연도별 직업훈련 재정투자 추이

(단위: 억원)

	'01	'02	'03	'04	'05
전체	7,212	7,655	8,062	8,584	9,348
고용보험기금	5,121	5,593	5,921	6,424	6,864
일반회계	2,091	2,062	2,141	2,361	2,484

자료: 노동부, 국가고용지원서비스 혁신보고회 자료, 2005.4

둘째, 중소기업 재직근로자의 직업능력개발 활성화를 위한 다양한 시도를 하였다. 우선 2001년부터 시행된 중소기업 컨소시엄 사업을 확대하여 중소기업

업 재직근로자의 직업훈련 투자확대를 위한 대기업-중소기업 협력 훈련프로그램을 강화하였다.

<표 2> 중소기업훈련컨소시엄 훈련 실적

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
운영기관(개소)	6	8	19	30	47	57
훈련인원(천명)	4	10	20	38	71	143
참여중소기업(천개소)	1	3	8	15	33	63
지원금액(억원)	32	61	141	168	399	450

자료: 노동부, 노동백서, 2007

이외에도 민간의 인적자원 투자를 촉진하기 위하여 2005년부터 “인적자원 개발 우수기업 인증제”를 도입·시행하였다. 본 사업을 통하여 인증 심사결과 인증을 받지 못한 중소기업 중 일부에 대해서는 인적자원관리 분야와 인적자원개발 분야에 대한 컨설팅을 제공하고 있다.

셋째, 취약근로자에 대한 훈련참여 제고를 위한 정책적 노력을 지속하였다. 중소기업 근로자의 훈련기회 확대를 위해 중소기업에 대한 지원수준 확대 및 요건을 완화하였고, 표준훈련비를 인상하였으며(90→100%), 수강지원금 대상을 확대하였고(50인 이하→300인 이하 등), 지원한도도 확대하였다(납부보험료의 270%→360%). 이외에도 영세자영업자 및 비정규직 근로자에 대한 훈련기회를 확대하고자 하였다.

넷째, 참여정부에서의 가장 획기적인 변화는 직업훈련 전달체계의 개편과 분권화 정책의 추진이었다. 2004년도에는 업종별 인적자원개발협의체(sectoral council)를 구축하여 공급자 중심의 직업훈련에서 수요자 중심의 직업훈련으로 전환을 도모하였으며, 2005년도에는 직업훈련 전달체계의 핵심기관인 산업인력공단 혁신을 단행하였다. 특히 산업인력공단의 혁신을 통해 기존의 기능대학과 직업전문학교를 통합하여 폴리텍대학 체제로 전환하였으며, 이들 폴리텍대학은 기존의 양성훈련 중심에서 지역밀착형 향상훈련을 지향하도록 하였다. 이와 함께 지역단위 고용·능력개발 사업을 추진하여 중앙부처 중심의 고용정책의 분권화를 시도하였다.

## 2. 성과와 한계

참여정부의 평생 직업능력개발 정책의 성과는 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 우선 그간 평생 직업능력개발의 문제점으로 지적되어 온 문제들에 대해 큰 틀을 바꾸려는 시도 그 자체가 성과일 수 있다. 불완전하나마 분권화를 위하여 업종별 협의체를 구축하였던 점과 산업인력공단을 혁신하여 지역밀착형 직업훈련체제를 형성하려고 시도하였던 점은 단기적 성과의 정도와는 별개로 높이 평가할 만한 성과였다고 할 수 있을 것이다.

또한 중소기업에서의 훈련투자를 확대하는 데에도 어느 정도 성과를 보였다고 할 수 있다. 기업규모별 훈련투자의 격차를 획기적으로 줄이지는 못하였으나, 중소기업 컨소시엄 사업으로 중소기업 훈련 활성화의 계기를 마련하였다는 점은 긍정적인 성과였다.

이와 함께 기존의 법정지원금 사업방식에서 프로젝트 파이낸싱(project financing) 방식 등 지원방식의 유연화를 시도하였던 점도 이전에 비해 참신한 시도였던 것으로 평가할 수 있을 것이다.

이상 언급한 성과에도 불구하고 참여정부 기간 동안의 평생 직업능력개발 정책은 다음과 같은 면에서 많은 한계를 보인 것도 사실이다.

첫째, 정책추진의 측면에서 보다 정교한 전망과 예측을 근거로 정책이 추진되었다기보다는 당위성의 관점에서 정책이 추진되었던 것이 아닌가하는 점이다. 정책결정의 분권화와 취약계층에 대한 훈련 확대, 훈련격차의 완화 등 당면한 문제들을 조기에 해결하겠다는 의지로 많은 정책을 쏟아냈으나, 전략적인 측면에서 단기 성과목표와 장기 성과목표를 설정하고, 매 단계마다 모니터링과 평가를 통하여 정책을 환류하는 기능이 제대로 작동되지 못하였다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

둘째, 정책의 선택과 집중에 대한 전략이 미흡하였다. 평생 직업능력개발에 관하여는 해결하여야 할 정책과제가 산적하여 있기 때문에 선택과 집종을 통해 정책의 효과성과 효율성을 높이는 것이 매우 힘들 것이라는 점을 인정한다 하더라도, 정책의 우선순위를 보다 명확히 하였더라면 하는 아쉬움이 있다.

셋째, 시장기능을 최대한 활용함으로써 정책의 효율성을 높이하고자 하는 노력이 미흡하였다. 일반적으로 시장기능의 활성화를 위해서는 진입과 퇴출이 자유로워야 하고, 모든 정보의 유통이 원활하여야 하며, 가격기제가 제대로 작동하여야 한다.

직업훈련을 산업의 관점에서 보았을 때, 우리의 경우 시장기능이 원활하지

못한 몇 가지 요인이 있다. 우선 시장진입은 자유로우나, 퇴출에 있어서는 일정한 제약이 있다. 민간 훈련서비스 기관이라 하더라도 비영리법인으로 되어 있어 시장에서 퇴출 시에는 모든 자산을 포기하여야만 하는 제약이 따르게 된다. 이 결과 사업성이 없는 경우라 하더라도 퇴출 시 발생하는 비용으로 인해 시장에서 영세한 한계기업으로 존재하게 되고, 이는 다시 훈련의 질을 낮추는 하나의 요인이 된다.

직업능력개발에 관한 정보의 생산과 유통 또한 매우 불완전하다. 특정 훈련기관의 특정 훈련과정의 내용과 수준에 대한 사전 정보가 부족한 상황에서 훈련과정을 선택하는 경우가 비일비재하다보니 훈련의 성과에 한계를 보일 수 밖에 없다.

가격기제 또한 표준훈련비에 묶여 있어 질적 수준에 따른 가격의 차등 설정이 애초부터 불가능한 상황이다.

물론 시장이 모든 것을 해결하여 주는 것은 아니고, 직업능력개발과 관련해서는 시장실패의 영역이 존재하는 것도 사실이다. 특히 취약계층에 대한 훈련의 경우 시장기능의 작동에 필요한 모든 요소들이 갖추어져 있다하더라도 시장실패가 빈번히 발생할 수 있다. 그러나 지난 5년간은 시장의 불완정성을 정상화시키고자 하는 노력이 거의 전무하였으며, 이 결과 시장이 보다 더 효율적으로 해결할 수 있는 분야에서조차도 정부가 개입할 수밖에 없는 경우가 많았던 것으로 판단된다.

### 제3절 경제·사회의 변화전망과 평생직업능력개발 수요변화

#### 1. 세계화의 급속한 진전과 시장경쟁의 심화

향후 한국의 경제·사회적 환경은 무역·투자 자유화, 다국적 기업의 세계화 전략, 정보화혁명 등으로 세계경제가 국민국가를 대신하는 새로운 사회경제의 기본단위, 경제활동의 기본토대로 자리 잡게 될 것이라는 것이 전문가들의 공통된 전망이다. 세계화로 인하여 시장의 규모가 지구촌 전체로 확대되고 이로 인해 기업들이 전 지구적 차원에서 생산망을 구축함에 따라 광역시장에서의 경쟁력이 없이는 기업의 생존이 어려워 생산 공정 및 인사관리의 유연성이 더욱 중

요해 질 것이 확실시 되고 있다. 다국적 기업은 가치사슬의 단계별로 최적의 입지조건과 이윤 극대화를 찾아 국가 간 경계 없는 이동이 발생할 것이고 다국적 기업의 국내진출과 국내기업의 해외진출 증가로 인하여 다국적 노사관계 문제가 출현할 가능성도 배제할 수 없다. 인력의 국가 간 이동이 활성화되며 신유목민(Neo Nomads)의 시대가 도래할 가능성도 점쳐지고 있다.

미래 경제사회에서 중요한 변화의 하나는 세계경제의 중심 분산과 아시아의 성장이 될 것이다. 세계경제의 새로운 중심으로서 아시아의 부상이 예견되고 있는데, 유럽·미국의 상대적 정체와 인도·중국의 부상으로 세계경제의 견인차가 아시아로 변화할 가능성이 매우 높다. 이미 골드만삭스의 2003년 보고서에서 지적된 바와 같이 중국은 2015년 일본을 추월하여 미국에 이어 세계 2위, 인도는 2033년 미국, 중국에 이어 3위 전망되고 있으며, 미국 컬럼비아 대학의 제프리 삭스 교수는 2006년 아시아가 앞으로 세계 경제의 중심이 될 것임을 예견한 바 있다.

경쟁시장의 전 지구화로서의 경제의 세계화는 우리에게 기회이면서 동시에 도전이 될 것이다. 즉 세계화의 흐름에 적절한 대응이 이루어진다면 양질의 일자리 창출이라는 기회가 주어지겠지만, 그렇지 못할 경우 제조업 공동화와 저임금 일자리 및 실업 만연 등의 고용의 위기가 도래할 수 있을 것이다.

세계화의 진전에 따른 시장의 광역화/확대로 인하여 경쟁력 있는 기업에게는 새로운 기회가 될 수 있으며 이에 따라 새로운 일자리들이 생성될 수 있는 가능성이 있다. 그러나 경쟁의 심화와 기업 간 M&A 확대로 인하여 경쟁력 없는 산업의 붕괴 가능성과 함께 국제수준(global standard)에 부합하지 못하는 중·소기업들의 도태 가능성도 존재하게 된다. 세계화 추세 속에서 경쟁력 강화를 위해 기업은 단기주의, 주주이익 극대화 전략을 추구하기 때문에 생산과정의 자동화, 상용고용의 최소화, 비정규직 고용 및 글로벌 아웃소싱의 확대 등을 지속적으로 추구하여 고용창출능력은 더욱 둔화되고 실업도 증가할 가능성 존재하며, 기술혁신을 통해 고부가가치 상품을 개발하고 노동시장 유연화와 노사관계의 안정을 달성하지 못할 경우 국내기업의 해외이전과 외국인 투자의 감소로 국내 제조업의 공동화와 실업문제의 심화가 우려되기도 한다.

한편 세계화에 따른 시장경쟁의 심화는 생산효율성과 유연성을 제고하려는 기업경영 측 이해와 고용안정 및 근로조건 향상을 도모하는 근로자 간 갈등이

표출될 가능성이 항상적으로 존재한다.

## 2. 기술혁신과 지식경제화

미래 사회에서는 IT(Information-), BT(Bio-), NT(Nano-)가 전통산업에 응용되어 신산업이 활성화하고 환경 및 문화관련 산업이 확대될 것이다. IT가 BT, NT와 융합하여 새로운 분야에 응용됨으로써 과학·기술·산업의 융합 및 기존산업의 “창조적 파괴”가 진행될 것으로 전망된다. 유비쿼터스(Ubiquitous)기반 기술이 기업경영, 생활영역, 공공서비스 등 각 분야에 일반화하여 유비쿼터스 환경에 적합한 상품이 증가할 것으로 보이며, 복합 테크놀로지의 산업화에 맞추어 정형화된 직업보다는 복합기술 중심의 비정형화된 직업이 부상하게 될 것이며 이에 따라서 노동조합도 직업이나 직군을 중심으로 재편될 가능성이 높다.

미래 사회에서는 또한 제조업에서 지식노동으로 노동과정의 재편이 이루어질 것으로 전망되는 바, 미래에는 제조업(Manufacturing)보다는 지식노동(Knowledge Work), 지식생산이 주를 이룰 것이므로 그에 부응하는 국가의 인적자원개발(HRD) 시스템의 질이 국가 경쟁력을 좌우하게 될 것이다. 이에 따라 지식주도형 선진국과 제조 중심의 기타 국가로 세계경제가 양분될 가능성과 함께 국가 간 지식에 의한 양극화(Knowledge Divide)가 심화될 가능성도 있다.

과거 대량생산·대량소비 체제 및 수직적 통제 시대에 형성된 제도와 새로운 기술·경제 패러다임 사이의 비정합이 커지면서 관련 제도개혁에 대한 요구가 급증할 것으로 전망되는데, 기술변화의 속도가 가중됨으로 인해 인적자원관리도 기업 내부에서 기술과 기능을 양성, 활용하는 내부노동시장(Internal Labor Market) 방식에서 기업 외부에서 채용하는 외부노동시장(External Labor Market) 위주로 전환될 가능성이 높다. 또한 지식노동자의 증가와 노동형태의 다양화로 인해 획일적 집단적 형태의 집단적 노사관계가 쇠퇴하고 기술·직업집단별로 다양한 노동조직이 출현할 가능성이 높다.

국제표준과 지적재산권의 강화도 미래 경제사회 변화의 중요한 방향이 될 전망이다. 경쟁원칙의 국제적 표준(global standard)이 확산됨에 따라 경쟁정책, 정부조달 투명성, 지적재산권이 강화될 것이며, 독점기술을 가진 기업과 기술표준을 확보한 기업은 생산물 시장에서 안정적 수익을 확보할 것이고, 기술표준을

선도할 수 있는 연구자 및 관리자와 지적재산권을 가진 근로자에 대한 보상이 증가하고 단순근로자의 상대적 소득은 저하함으로써 성장이 곧 분배로 이어지기 어려운 환경이 지속될 것으로 전망된다.

인적 자원이 강점인 한국경제의 고부가가치화 기회 증대가 예상되지만, 정보격차(Digital Divide)로 양극화가 심화될 위험성 존재하며, 일자리 생성소멸 주기가 단축됨으로써 지속적인 교육과 학습이 이루어지지 않으면 한국사회가 선진국 진입에 실패할 우려도 있다.

### 3. 탈산업화와 서비스경제화 (De-Industrialization and Service Economy)

향후 한국사회는 경제의 서비스화와 신산업의 성장으로 인하여 산업 및 직업 구조변화를 경험할 것으로 예상된다. 소득증가에 따라 선호구조가 변화함으로써 방송·문화·여행·오락·스포츠 관련 산업이 확대되고, 제조업의 고부가가치화와 전방연관관계를 갖는 사업서비스업, 금융업, 통신 관련 서비스업, R&D 산업이 팽창할 것이며, 제조업 경쟁력이 직접 생산보다 관리 및 연구개발에 크게 의존함으로써 제조업 내에서 R&D 관련, 영업, 서비스관련 인력비중이 증가하여 제조업의 서비스화 경향 증대할 것이다. 또한 서비스화 진전 및 신산업이 보편화함에 따라 여성의 경제활동 참가율이 증가하고 근로형태가 다양화 하며, 창의에 기반 한 직종과 직무 내용이 증가하고 근로 제공 과정에서 자율성 및 재량권 증대될 것으로 전망된다. 이러한 변화에 적절한 대응이 이루어지지 않을 경우 비자발적 비정규직 증가로 노사갈등 및 사회갈등이 증폭될 위험성도 동시에 존재한다.

교육·보육, 보건의료, 사회복지 등 삶의 질 향상을 위한 공공서비스 산업의 성장도 향후 한국사회가 경험할 변화의 하나이다. 보건의료, 사회복지, 교육 및 공공서비스 영역 등 인가의 삶의 질 향상을 위한 산업(Human Industry)이 성장하여 새로운 일자리 창출 가능성이 있다. 미국 등 선진경제에서는 이미 1970년대 이후 제조업 부문이 후퇴하고 민간-공공서비스 부문의 부가가치와 고용흡수력이 상승한 바 있다.

다른 한편 여성인력에 대한 수요가 증가하며 서비스산업의 특성상 고용유연성이 높은 비정규직의 증가 가능성도 존재한다. 이와 함께 노사관계도 기존의

집단적 단체교섭 위주에서 개별적 노동보호 강화와 관련 제도의 개선이 필요하게 될 것이다.

#### 4. 성장잠재력의 저하와 고용 없는 성장의 위험

우리 경제는 지속적 고도성장이 매우 어려운 시대로 접어들었다. 우리 경제의 잠재성장률은 1980년대 7.5%, 90년대 6.2%에서 현재 5% 내외로 하락하여 왔으며 향후 이러한 추세는 지속되어 2015년까지는 4% 후반 정도의 중저성장 기조로 안정화될 것으로 전망된다. 예컨대 KDI(2002)는 향후 10년의 잠재성장률을 고성장의 경우 5.2%, 저성장의 경우 4.6%로 전망하고 있으며, 한국은행(2005)은 비관, 중립, 낙관적인 경우를 구분하여 각각 4.0%, 4.6%, 5.2%로 전망하고 있다. 우리 경제는 이미 요소투입 성장에서 생산성 경쟁의 시대로 접어들었고, 이러한 추세는 향후에도 지속될 것으로 전망된다. 경제성장에서 요소투입의 기여도는 감소하는 한편 총요소생산성(TFP)의 기여도가 커질 것으로 전망되고 있는 바, 1970년대 이후 노동기여도(노동의 양적 투입이 경제성장에 기여하는 정도)는 지속적으로 하락해 왔다. (1970~1989년: 1.9 → 2000~2004년: 0.7) 우리나라의 경우 그간 총요소 생산성의 성장 기여도가 선진국에 비해 매우 낮은 편으로 향후 이의 향배가 국가의 미래 성장여부를 좌우하게 될 것으로 전망되고 있다. TFP의 성장기여도 비중(1990~2000년 기준)은 미국이 65.6%, 노르웨이 67.9%인데 비해 한국은 아직 29.0%에 머물고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 지속성장을 위해서는 노동의 기여도가 여전히 중요하므로 급락 추이를 완화하는 것이 중요하다. 더구나 저출산으로 인한 신규노동력의 유입 감소, 연간 근로시간의 점진적 감소 예상 등을 고려할 때 여성, 중·고령자 등 유흥인력의 경제활동 참여율 제고는 여전히 중요한 정책과제이다.

<표 3> Lopez-Carlos (World Economic Forum)의 국가경제의 발전단계

경제발전 단계	특 징
요소주도형 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 요소투입(노동, 자본 등)이 경제성장을 주도하는 단계</li> <li>· 기업들은 요소비용의 절감을 위해 가격경쟁을 함</li> <li>· 중국·인도 등 1인당 GNP 2,000불 이하 국가</li> </ul>
효율주도형 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산요소의 효율적 투입이 성장을 주도하는 단계</li> <li>· 기업들은 생산성을 높이기 위해 효율적인 생산관리에 주력</li> <li>· 브라질, 멕시코 등 1인당 GNP 3,000~9,000불 국가</li> </ul>
혁신주도형 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기술혁신과 세련된 생산수단이 성장을 주도하는 단계</li> <li>· 기업들은 인적 자원과 생산과정을 혁신</li> <li>· 독일, 일본 등 1인당 GNP 17,000불 이상 국가</li> </ul>

한편 우리 경제는 고용 없는 성장(Jobless Growth)의 위험에 처해 있으며, 이에 대한 장기적 대응전략을 강구하는 것이 필요한 시점이다. 연간 5%대 미만의 저성장시대로 접어들면서 경제성장의 고용창출력의 저하가 예상되고 있음은 이미 잘 알려진 사실이다.

<표 4> 성장률, 취업자수증가율, 생산성 증가율 추이

(단위: %)

기 간	1981~1990	1991~1995	1996~2000	2001~2005
성장률	8.7	7.8	4.6	4.5
취업자수 증가율	2.8	2.5	0.8	1.6
생산성 증가율	5.8	5.2	3.7	2.9

자료: 한국은행, 국민계정; 통계청, 경제활동인구조사

기업의 단기주의적 고용유연화 전략과 고용불안에 대한 노동조합의 단기주의적 대응 전략은 정규직 고용의 경직성과 비정규직 고용형태의 확산을 초래하고 있으며, 기술발전과 자동화로 인해 제조업의 생산성 증가는 빠른 반면 서비스업은 국제적 경쟁력과 생산성 향상을 위한 구조조정의 필요성으로 인해 당분간 고용창출력이 제약될 전망이다.

## 5. 경제활동인구와 노동력 공급구조의 변화

노동력 규모의 감소와 고령화는 한국 경제가 직면한 또 다른 도전이다. 2005년 현재 합계출산률이 1.08로 OECD 평균 1.6, 프랑스 1.89('03), 영국 1.79('04), 일본 1.25('05)에 비해 월등히 낮은 수준에 있으며 이러한 추세는 당분간 지속될 전망이다. 세계적으로 유례없는 저출산률로 인하여 15~64세의 생산가능인구의 수는 2016년 3,650만명으로 정점에 이른 후 2017년부터는 감소추세로 전환할 전망이다. • 우리나라는 지난 2000년 노령인구(65세 이상)의 비중이 7%를 넘어서 고령화사회로 진입하였고 약 20년 후인 2026년경에는 20%를 상회하게 되어 초고령사회가 될 전망이다.

인구 고령화와 함께 노동력이 고령화함으로써 청년층 노동공급이 부족해지고 성장 잠재력이 감퇴하는 한편 의료보험, 연금 등 사회복지 관련 예산의 급증 예상되는데, 노동력의 고령화와 규모 감소를 보상할 만한 노동생산성의 증가가 지속성장을 위해 필수적인 과제가 될 것이다. 아울러 고령자, 여성 등 잠재인력의 경제활동참여율 제고와 함께 외국인근로자 이민정책이 노동력 규모 감소에 대응할 수 있는 주요한 정책적 수단이 될 것이다.

여성의 경제활동 참여와 여성의 사회적 역할은 증대하여 여성노동공급의 증가가 예상된다. 여성의 사회적·경제적 참여와 역할이 증대하고 일과 가정을 양립시키는 양성 친화적 환경이 일반화될 것이며, 노동공급형태가 다양화하여 자발적 비정규직·비전형적 근로형태가 확대되며 자영업과 임금근로자의 특성을 모두 가진 특수고용형태근로자가 다수 존재하게 될 전망이다.

한편 노동력의 고학력화로 노동공급의 숙련수준이 변화할 것으로 전망되는데, 현재 우리나라는 고등학교에서 대학으로의 진학률이 이미 80%를 넘어서고 있고 향후에도 노동력의 고학력화가 지속적으로 진행될 것으로 전망된다. 이에 따라 교육수준과 직업과의 부정합(mismatch)의 문제가 고용정책에 있어서 계속과제로 남아있게 될 것이며, 아울러 고학력화에 따라 기능직 기피가 심화하여 건설업과 제조업의 기간기능인력(基幹技能人力) 공급부족이 일반적 현상으로 자리잡게 될 것으로 전망된다.

#### 제4절 평생직업능력개발 정책방향

미래 경제 환경 및 노동시장의 변화의 방향을 고려할 때 교육측면에서 가장 필요한 정책과제 중의 하나는 평생직업능력개발 체계를 구축하는 일이다. 기업 인사관리 및 보상관리의 유연화, 근로형태의 다양화, 일과 학습의 병행 보편화라는 환경에 근로자가 능동적으로 대처하여 고용안정을 도모할 수 있도록 근로생애 단계별로 직업능력개발이 가능한 체계가 필요하다. 또한 직장 중심에서 직업 중심으로 노동시장이 재편되면서 기업은 근로자에 대한 직업 훈련 실시 유인이 약화하여 근로자의 자발적 평생학습의 필요성이 증가할 것이며, 생산기술과 사업방식의 빠른 변화로 지속적인 직업능력개발에 대한 기업과 개인의 요구가 증대될 전망이다.

평생 직업능력개발 체제 구축이라는 장기적 목표를 달성하기 위한 첫 번째 정책과제는 생애단계별 경력개발 지원 체계를 구축하는 것이다. 숙련편향적 기술변화, 세계화 등의 영향으로 숙련에 대한 프리미엄이 증대하고 있어 평생학습에 대한 수요가 증대하고 있으나, 한국은 현재 OECD국에서 가장 낮은 평생학습 참가율을 보이고 있어, 정규교육에 대한 과도한 투자와 대비되고 있음은 주지의 사실이다.<sup>2)</sup> 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해서 학교에서 직업생활로의 이행기, 직장생활 초기, 장년기, 그리고 여성의 노동시장 재진입기에 직업훈련 접근성이 제고되도록 직업능력개발사업의 대상을 넓히고 적합한 프로그램을 제공하는 방향으로의 정책적 배려가 필요할 것으로 본다. 이를 위해 학생들의 직업에 대한 관심을 높이고 직업체험 기회를 늘려서 직업적응성을 높이기 위한, 현장체험 프로그램(Job School), 민간기업 직장 연수 확대를 통한 실질적인 경력개발 형성 지원(School to Work), 학습 연수휴가제등의 실시 등이 검토되어야 할 것이며, 주부의 경제활동 참여를 높이기 위한 전업주부 직장복귀프로그램(Home to Work), 학업중단 청소년의 경제 현장에서의 적응성을 높이기 위한 훈련·자격취득 프로그램 등도

---

2) 2004년 현재 우리나라 15~64세 성인의 연간 평생학습 참여율은 23.4%로서 OECD 주요 국가들의 평균참여율 44.0%에 비해 크게 낮으며, 또한 근로자 숙련과 직결되는 직무관련 평생학습 참여율은 14.1%로서 OECD국가 중 최하위 수준이다.

개발되는 것이 시급한 정책과제이다. 또한 고령화 추세에 맞추어 장년층의 경제활동을 지원하기 위한 고령자 훈련, 창업정보 제공, 창업훈련 프로그램 확충, 장년기 인생재설계 휴가 등을 지원하는 제도의 마련도 필요할 것으로 본다.

두 번째로 추진되어야 할 정책과제는 개인학습 이니셔티브 지원제도이다. 잘 알려져 있는 바와 같이 개인의 직업능력개발을 위한 의욕이 있더라도 시간과 비용에 대한 부담과 기업에서 지원이 부족하여 적극적으로 참여하기가 어려운 실정이다. 또한 인적특성별 평생학습 참여가 불균등한 현상은 어느 나라에서나 공통적으로 나타나는 현상이나 우리나라의 경우는 그 격차가 매우 큰 것으로 나타나고 있다.<sup>3)</sup> 다른 한편 노동시장에서 노동이동이 증가하고 직장이동이 빈번할수록 직무관련 평생학습참여율은 하락하고 있으나, 현행 직업훈련기회 접근성은 상용직 근로자에게 유리한 형태에서 크게 변화하지 못하고 있다.

이러한 현실을 개선하기 위해서는 노동시장에서의 근로자 상태가 어떠하더라도 직업훈련기회가 부여되며 근로자의 시간 여력과 적성에 부합하는 훈련에 참여할 수 있도록 근로자의 재량과 선택권을 늘리는 방향으로의 정책이 추진되어야 할 것이다. 이를 위해 기존의 직업훈련 제공방식이 근로자의 선택에 제한적인 측면이 있으므로 근로자가 자신의 적성이나 비전에 부합하는 훈련과정에 스스로 참여할 수 있도록 개인학습계정(individual training account)의 실시를 확대하고, 근로자의 학습권을 인정하여 직업능력개발을 촉진하는 방향으로 노사합의에 의한 학습휴가제에 유인을 제공하는 것을 검토하여야 할 것이다.

취약계층 직업능력개발 강화도 미래의 노동시장 환경변화를 고려할 때 중요하게 추진되어야 할 정책방향이다. 앞서도 설명하였듯이 미래 경제환경은 시장경쟁이 보다 격화되는 방향으로 변화할 것으로 전망되며, 이에 따라 시장경쟁에서 탈락한 취약계층에 대한 평생학습 측면에서의 정책적 배려가 중요한 사회 정책 아젠다로 부각될 전망이다. 보다 구체적으로는 정보통신기술의 발전과 경제개방의 확대에 따라 승자독식의 경향이 늘어나 사회적인 불평등이 증가하는 추세에 있어, 취약계층에 대한 훈련기회 확충이 고용정책과 복지정책 차원에서 모두 그 중요성이 커지고 있다는 것이다.

따라서 미래사회에서는 적극적 인적자원개발(HRD) 정책을 통해 실업 및 준

3) 여성의 직무관련 평생학습참여율은 남성에 비해 11%포인트가 낮고, 중졸이하 성인의 평생학습참여율은 대졸이상 성인의 1/7 수준

실업 상태의 유휴인력이 손쉽게 일자리를 찾아 직업능력개발 프로그램이 빈곤 탈출을 위한 으뜸 장치로서 기능하게 해야 하고, 안정성장과 지속발전을 위해 기업규모별·고용형태별 직업훈련투자의 양극화를 극복하여 인적자원의 양적·질적 확대를 도모해야 할 것이다. 정부의 적극적 인적자원개발(HRD) 정책을 통해 일정한 교육을 받고 적절한 자격을 갖춘 사람들을 기업이 수시로 고용할 수 있어야 노동시장의 유연화가 다시 관대한 복지체계를 가능하게 만드는 선순환 구조로 이어질 수 있을 것이다.

이를 위해 다음과 같은 몇 가지 정책과제가 추진되어야 한다. 첫째는 맞춤형 고용·훈련·복지 연계 서비스의 제공이다. 현재 고용지원서비스나 직업훈련, 복지 서비스가 연계기능이 미약하여 서비스 분야별로 제공되어 꼭 필요한 사람에게 필요한 서비스가 통합적으로 제공되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 취약계층일수록 직업훈련기회 부여만으로는 부족하고, 생계비지원, 탁아서비스 제공, 가구단위의 부조병행 등 종합꾸러미 방식의 지원이 필요하므로 유관기관들의 연계 및 파트너십 구축을 통해 서비스를 제공하는 시스템을 정착시켜 나가야 할 것이다.

보다 구체적인 세부 정책과제를 제시한다면, 고용안정센터를 중심으로 지자체, 공공 및 민간 교육훈련기관, 민간고용서비스기관, 경영자 단체, 노동단체, NGO, 탁아협회 등 고용문제와 관련된 지역 주체들과 파트너십을 구축하여 취약계층 특성에 맞는 서비스를 제공하고, 생계문제 때문에 훈련을 받지 못하는 취약계층에게 훈련연장급여제도나 훈련기간 중 생활비 대부제도 등을 적극적으로 활용하여 적극적 직업훈련 기회를 제공하여야 한다. 한편 빈곤가구는 개인차원의 접근방식으로는 직업훈련을 제공하는 데 한계가 있으므로, 근로자 개인에서 나아가 가구 단위에서 직업능력개발을 지원하는 것이 바람직하다.

둘째는 취약계층 친화적 훈련전달체계 및 훈련과정 제공이다. 취약계층은 직업훈련을 이수하고자 하여도 훈련시설이 너무 멀게 있거나 관심분야가 개설되지 않아 직업훈련 접근 자체가 어려운 것이 현실이다. 이러한 현실을 극복하기 위해 초산업 혹은 지역단위에서 지역 적합형 프로그램을 개발하여 제공하도록 지원하여야 할 것이다. 이를 위해 취약계층이 거주하는 지역과 가까운 곳에 직업훈련기회를 제공하기 위하여, 지역 내 대학, 사회복지 시설, NGO, 지자체 등을 통한 지역적합형 훈련을 확대하고, 일용직의 경우 근로자가 근무하는 직장과

종사자 친목단체를 이용하는 방식의 효율성이 높을 것이므로, 건설일용·타워크레인 등 산업별 노사단체에서 주관하는 직무관련 훈련의 지원을 확대해 나가야 한다.

셋째는 취약계층 개인훈련계좌제의 운영이다. 현재 상용직 근로자의 직업훈련 이수율은 상당히 높은 반면에 임시, 일용직 등 취약계층의 직업훈련 이수율은 매우 낮은 형편이다. 따라서 사업주에 의한 훈련대상자 선정은 구조적으로 취약계층에게 과소(寡少)한 훈련기회를 배정하는 경향을 띠므로 개인이 이를 보완할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이를 위해 사업주는 생산성을 중심으로 직업훈련 대상자를 선정할 가능성이 높으므로 사업주 매개 없이 훈련비를 근로자가 직접 지원받을 수 있도록 고용안정센터의 상담을 거쳐 근로자에 계좌를 부여하는 방식으로의 개인학습계좌제가 도입되어야 할 것이다.

마지막으로 현장 맞춤형 인적자원 개발이 지속적으로 이루어지기 위한 정책방안이 마련되어야 한다. 현장수요를 반영한 직업능력개발 프로그램 수요와 현장 밀착형 직업능력개발 체계에 대한 요구가 증대하고 있고, IT·BT·NT 그리고 이들을 결합한 융합기술에 기초한 아이디어와 상품화를 매개하는 직업종사자가 증가하고 있는 것이 현실이다. 또한 지역혁신클러스터에 기초한 지역발전 모델이 일반화하고 근로자 직업능력개발 모델의 전형도 지역혁신 클러스터 내에서 정의되는 비중이 증가하고 있으며, 중소기업근로자 직업능력개발을 위한 대기업과 중소기업과의 컨소시엄도 지역혁신 클러스터 내에서 정의되는 비중이 증가하고 있다. 이러한 배경에 비추어 볼 때 현장 맞춤형 인적자원개발은 미래 평생직업능력개발의 선진화를 위한 중요한 정책방향이다.

이를 위한 정책 과제는 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 시장수요를 반영한 인적자원개발 체계 강화이다. 시장의 수요의 동향에 대한 분석이나 향후에 필요로 하는 숙련수요에 대한 전망 분석 없이, 직업훈련의 필요성만 강조하고 있어 호응이 낮은 것이 현재의 실정이다. 또한 대학 및 전문대학교와 직업훈련 기관에서 (직업)교육 이수자는 늘어나고 있으나, 구인기업에서는 적절한 인재를 찾기 어렵다는 주장도 적지 않다. 따라서 학교교육에 산업일선 관계자의 인력수요 전망 등이 반영되도록 하고 지역고용협의체를 매개로 하여 지방상공회의소와 대학의 공동 프로그램을 증대시키는 방향으로 정책이 추진되어야 할 것이다. 보다 세부적인 정책추진과제는 1)실업고의 경쟁력이 낮아지고 대부분

의 실업고 졸업생이 진학을 하고 있는 추세이므로, 실업고-전문대-산업체 컨소시엄을 통한 실업계 고등학교 취업경쟁력 제고 2) 해당분야 산업체의 요구에 부응하는 방식으로, 대학 특성화 및 직업중심대학 육성 3) 향후 고부가가치를 창출할 산업영역인 IT·BT·NT 및 융합 산업영역에서 필요로 하는 특수 분야 고기능의 인재를 양성하기 위하여 신산업 친화적 교육과정 개설 및 학제적 소통력이 높은 훈련프로그램 공급 증대로 요약될 수 있을 것이다.

둘째는 지역별·업종별 인적자원개발 협의체 기능을 내실화하는 것이다. 지역별 혹은 업종별 인적자원개발을 위한 협의체를 구성하여 다양한 사업을 추진하고 있으나, 추진기관의 경험 미숙이나 진행의욕 부진으로 아직은 사업 추진이 미미한 것이 현실이다. 이러한 현실을 개선하기 위해 초기에는 산업허브가 구축된 지역을 중심으로 협의체를 우선적으로 구축하고 핵심역량을 집중하여야 할 것이다. 구체적인 추진 과제로는 일차적으로 협의체의 구축이 필요하므로 지역·업종의 특성에 걸맞은 인적자원개발협의체의 이상적 모델을 구축하고, 협의체를 중심으로 개인별 학습계좌제와 협력기업간의 기술협력 컨소시엄 형태를 보조하는 인적자원개발체계도 지역발전 모델을 감안하여 정비함으로써 훈련의 효율성을 제고하는 것 등을 들 수 있다.

셋째는 중소기업의 인적자원개발 활성화이다. 기업의 규모에 따른 직업능력개발 사업 참여 격차가 확대되어 가는 추세이므로 이를 보완할 수 있는 보완대책이 필요하다. 이를 위해 수직계열화 고리에 위치한 중소기업들을 대기업과 한데 묶어 인적자원개발 프로그램을 마련하는 방식으로 접근하여야 할 것이다. 세부적인 추진과제로는 1) 하청관계에 있는 대기업과 중소기업은 상생의 여지가 많으므로 직업훈련 컨소시엄 활성화를 통해 중소기업의 인적자원을 업그레이드 2) 중소기업청의 중소기업인력구조고도화 사업과 노동부의 중소기업학습조직화 사업을 연계하고 대기업의 계열사, 협력사에 대한 무상교육에 대한 정부 규제를 폐지하는 데에서 나아가 중소기업에 대한 대기업의 교육훈련 지원에 대해 투자비용을 손비 처리 3) 구직난 속에서도 중소기업에서는 구인난이 발생하고 있으므로 이들 기업에 근무할 수 있는 근로자를 양성할 수 있도록, 4년제 대학과 차별화된 전문대학 학사제도 모형을 개발하여 지역 중소기업과 연계한 산업인력 양성에 특화 4) 중소기업에서는 대체인력을 구할 수 없어 생산차질 때문에 훈련 참여가 낮으므로, 중소기업 학습시간 및 학습인력 확보 지원 등을 들

수 있다.

마지막으로 인적자원개발의 노사 파트너십을 구축하는 것이다. 근로조건의 핵심 사항 중에 하나가 인적자원개발 기회의 제공 여부이나, 아직은 이에 대한 노동조합이나 사용자의 관심이 낮은 실정이다. 따라서 노사의 단체협약에 인적자원개발에 관한 사항을 추가하도록 유도하여, 노사파트너십을 통해 시장수요를 반영한 인적자원개발이 이루어질 뿐만 아니라 자발성에 기초한 인적자원개발을 통해 효과 극대화를 추진하여야 할 것이며, 장기적으로 고용안정을 위한 가장 중요한 요소가 근로자의 인적자원개발이므로, 인적자원개발과 고용안정을 도모하는 노사파트너십을 구축해 나가야 할 것이다.

#### 참 고 문 헌

- 김주섭 외(2003). 권역별 공공직업훈련체계 구축방안, 노동부.  
나영선 외(2003). 기능대학·기술교육대 발전방안, 한국직업능력개발원.  
이병희 외(2005). 평생학습과 노동시장, 한국노동연구원  
윤석천 외(2001). 공공직업훈련 제도개선방안, 한국기술교육대학교.  
장홍근 외(2003). 전환기의 직업훈련체제 재정립, 한국직업능력개발원.  
Gasskov, Vladimir(2000). *Managing vocational training systems*. ILO