

CONTENTS

시론	
좋은 일자리와 직업능력개발 나영선	2
이슈 분석	
혁신적 포용국가와 사회정책 주요 이슈 남재욱 · 반가운	8
한 사람도 소외됨 없는 모든 국민의 진로지도 시스템 혁신 이지연	32
산학일체형 도제학교의 주요 성과와 이슈 및 개선 방안: 설문조사 결과를 중심으로 안재영	54
혁신형 중소기업의 인적자원개발 사례 김미란	76
4차 산업혁명 시대의 직업능력개발 대응 방향 김철희	92
초연결망사회 환경과 직업윤리 김수원	110
글로벌 이슈 & 리포트	
미국 위스콘신 주의 교육재정 구조 양민석	132
일본 전문직대학의 제도와 특징 김영중	146
호주 직업교육 관련 정부 서비스 통계 이대원	156
조사 · 통계 브리프	
기업의 채용방식, 교육훈련 수요·투자의 변화와 최저임금의 영향 황성수 · 박라인	166
국내 동향	
일자리	180
직업교육 / 직업능력개발	190

좋은 일자리와 직업능력개발

나영선 한국직업능력개발원 원장

혁신적 포용국가 사회정책

정부는 2019년을 ‘혁신적 포용국가 원년’으로 선언하고 지난 2월 ‘포용국가 사회정책 추진계획’(이하 사회정책 추진계획)을 발표했다. 이는 국민 누구나 성별, 지역, 계층, 연령에 상관없이 차별받거나 배제되지 않고 인간다운 삶을 보장하기 위해 소득불평등 완화, 가구소득 증대를 도모하며 유기적으로 경제정책과 사회정책을 연계하여 국가발전의 동력을 확보하는 전략이다. 특히 사회정책을 통해 삶의 공정한 기회를 보장하고 인적자본 확충을 통해 혁신역량을 증진시킨다는 데 의의가 있다. 이에 따라 직업능력개발 정책도 학습능력이 부족하거나 접근이 어려운 취약계층이 구조적으로 배제될 수밖에 없는 효율성 중심의 정책에서 벗어나야 한다.

이번 ‘사회정책 추진계획’은 교육격차를 완화하여 학비 및 사교육비 부담을 줄이고 수업혁신과 고교학점제를 도입하여 혁신인재를 양성할 뿐만 아니라 모든 성인이 필요한 역량을 개발할 수 있는 평생학습기회를 보장하고자 한다. 이를 위해 평생학습 참여율을 2017년의 35.8%에서 2022년 42.8%(OECD 평균)로, 고졸 이하 청년의 직업훈련 참여율도 24.7%에서 26%로 향상시킨다는 목표를 제시하였다. 아울러 중소기업 자체훈련 참여율은 2018년 7.9%에서 2022년 14%로 높인다는 계획이다. 궁극적으로 국민의 인적자본 역량을 강화하여 일자리 접근성을 높이고 소득창출을 지원하여 삶의 질을 제고할 수 있는 사회, 즉, 모든 국민이 자신의 능력을 발휘하고 다함께 잘사는 사회를 지향하고 있다. 이와 같은 ‘포용적 성장’을 통한 지속가능한 사회를 추구할 때 가장 중요한 과제는 얼마나 많은 ‘좋은 일자리(decent work)’를 보장할 수 있는가에 초점이 맞춰진다. 국제노동기구(1999)가 제시한 ‘좋은 일자리’가 갖추어야 할 요소는 고용기회, 노동기본권, 사회복지, 사

회적 대화이다.

그런데 모든 비즈니스가 IT와 융합되는 4차 산업혁명 시대에 기술혁신은 사회적 혁신을 동반하며, 디지털격차 등 새로운 사회적 위험을 유발시키면서 노동시장의 일자리 감소와 소멸이 나타날 우려가 많다. 특히 고용관계의 개별화, 비표준근로의 증가는 이전과 다른 형태의 새로운 사회보장수요를 발생시킨다. 그렇기 때문에 일자리의 질을 제고하는 정책, 즉 최저임금 인상, 비정규직의 정규직 전환 등의 효과는 제한적일 수밖에 없다. 디지털화의 위험에 대한 적응력을 제고하기 위한 직업능력개발(평생학습) 기회의 제공은 ‘좋은 일자리’를 보장할 수 있는 필요충분조건이다. 따라서 미래 위험의 불리한 상황 또는 실패하더라도 역경을 극복하고 다시 일어서는 이른바 회복탄력성(resilience)이 개개인의 혁신역량을 통해 발휘될 수 있도록 직업능력개발의 기회가 보장되어야 한다.

좋은 일자리를 선도하는 혁신역량 강화

혁신은 미래 우수인재 육성과 인적자원개발에서 시작된다. 미래인재상은 과학기술 관점, 노동시장 관점, 정치적 관점, 교육적 관점 등 각 영역의 관점에 따라 상이하게 표현될 수 있다. 지식은 인공지능(AI)으로부터 제공받지만 인간은 이를 활용하여 기계 및 인간과의 협업능력을 보유해야 하며 창의력을 갖추어야 하되, 인간성, 공공성, 사회적임성을 갖는 주체이기도 하다. 시대적 흐름은 교육에서 학습으로, 교사 중심에서 학생 중심으로, 지식에서 역량으로, 지식교육에서 감성교육으로, 합리에서 통찰로, 집어넣는 교육에서 끄집어내는 교육으로 바뀌고 있다. 이에 따라 2022년 모든 고등학교에 도입을 추진하고 있는 ‘고교학점제’는 교육 패러다임 전환의 단초가 될 것이며, 특히 직업교육과 학문적 교육의 경계, 학교 간 경계 등이 사라지는 등 교육 패러다임의 전환은 빠른 속도로 진행될 것으로 예상된다.

한편 전통적으로 일자리 창출의 기반이 된 제조업 일자리는 크게 감소하고 있는 반면, 숙련 및 기술집약 산업(R&D)에서는 일자리 창출의 잠재력이 증가하고 있다. 이는 새로운 일자리 창출을 위해 상당 기간 노력과 준비가 필요하며, 학령기부터 체계적인 인적자원개발, 우수인력의 조기 노동시장 진입을 통한 경력개발 등이 중요함을 나타낸다. 미래에도 창의력, 추상적 사고능력, 문제

해결능력이 여전히 중요한 역량이며, 하이브리드형 직업의 등장에 따라 새로운 지식과 역량 습득, 아울러 역량 간 융합에 대한 요구가 증가할 것으로 예상된다. 이것이 경력 다변화를 위한 숙련과 복합적인 문제해결능력 등을 향상시키는 직무역량 재교육체계를 더더욱 중요하게 하는 이유이다.

좋은 일자리로의 이동을 촉진하는 선취업·후학습

선취업·후학습은 고졸자의 좋은 일자리로의 이동성을 높이는 정책이다. 최근 청년고용 사정이 악화된 배경의 하나로 고졸자의 취업난이 지적되고 있다. 물론 취업률 하락의 원인으로 직업계고 학생들의 취업관문이었던 취업형 현장실습의 개편과 최근의 경기 부진을 꼽을 수 있다. 그럼에도 불구하고 고졸 취업 희망자에게 체계적이고 안전한 현장실습을 지원하여 노동시장 진입을 촉진할 필요가 있다. 이에 교육부는 2019년 업무계획을 통해 △현장적합성 제고를 위한 중등직업교육 체질 개선, △양질의 고졸 일자리 확대 및 취업 지원 강화, △재직자의 역량개발을 위한 지원 확대 등 고졸자 취업 확대를 위한 계획을 제시한 바 있다. 또한 기존 현장실습제도를 토대로 학생들의 현장실습 기회를 확대하기 위한 ‘직업계고 현장실습 보완 방안’에서는 2022년까지 취업을 희망하는 모든 직업계고 학생들에게 안전한 현장실습 기회를 보장하는 것을 목표로 제시하였다.

그러나 고졸 취업은 교육부만의 업무 영역은 아니다. 여러 관계 부처의 협력적 관계가 매우 중요하므로 고교 직업교육을 위해 부처 간 실질적인 협력 방안을 다각적으로 모색해야 한다. 즉, 조기 노동시장 진입을 지원하기 위해 정부부처, 유관기관, 기업 등의 연계를 통한 지역여건 개선, 학교별 역량에 따른 맞춤형 취업 지원, 전문교육기관을 활용한 프로그램 중심 취업 지원 강화, 교육투자의 효율성 증대를 위한 인프라 활용 등을 적극적으로 추진해야 있다. 나아가 고졸 취업자가 채용, 교육훈련, 경력개발, 승진 등에서 차별받지 않고 노동시장에서 발전해 나갈 수 있도록 선취업·후학습을 꼼꼼하게 설계해야 한다. 특히 핵심 관계자인 대학이 후학습에 적극적으로 참여할 수 있는 계기가 마련되어야 하며, 별도의 후학습 트랙 운영, 재직자 특화 교육과정 운영 지원, 수요자 접근성 확보를 위한 거점학교 지정·운영 등 다각적인 측면의 지원 대책도 서둘러 마련해야 한다.

직무혁신을 통한 좋은 일자리 만들기

대졸자가 취업할 만한 일자리인 ‘관리자’와 ‘전문가 및 관련종사자’의 비중은 전체 일자리의 20% 정도로 40%대에 달하는 주요 선진국의 절반 수준에 불과하다. 반면 대학 진학률은 세계 최고 수준에 달해 불일치 문제가 심각할 수밖에 없다. 또한 대·중소기업의 근로조건 격차가 지나치게 커 이중노동시장의 문제도 존재한다. 제대로 된 중소기업이 많지 않은 우리 경제의 문제로 인해 소수의 대기업 일자리와 안정적인 공공부문 일자리를 두고 경쟁이 매우 치열한 상황이다. 청년층에게 눈높이를 낮추라고 주문하기보다는 청년층이 갈 수 있는 일자리를 만들도록 중소기업의 직무여건을 개선하고 직무 전문성 개발을 촉진하는 노력이 필요하다. 아울러 일자리 수 증대에 집중하기보다는 청년들이 가고 싶어 하는 일자리로 만들 수 있는 ‘일자리 개선(reform)’이 청년고용 정책의 핵심이 되어야 한다. 이런 의미에서 ‘청년내일채움공제’는 소득을 보장하여 노동공급을 촉진한다는 점에서 바람직하나, 장기적으로 청년들을 중소기업에 취업할 수 있도록 유도한 후 중소기업의 자생력을 강화하는 일자리 개선 정책과 연동되어야 한다. 즉 좋은 일자리, 높은 임금, 높은 생산성의 고위(high road) 전략을 통해 기업의 수요에 부응하고, 특히 중소기업 취업자의 직업경력 형성을 지원할 수 있어야 한다.


평생직업능력개발 기회를 보장하여 좋은 일자리로 복귀 지원

국제성인역량조사(PIAAC, OECD) 결과에 따르면, 우리나라는 16~24세의 인지역량은 최상위 수준이나 노동시장에 진입하는 20대 중반부터 하락하기 시작하여, 30대 후반부터는 숙련이 급속히 퇴화하고 있다. 이는 담당 직무의 특성상 문제해결능력 및 정보기술능력 등 핵심 숙련이 적절히 활용되지 않았기 때문인 것으로 생각된다. 이와 같이 정규교육 이후에 계속적으로 교육 및 훈련 기회를 얻지 못하는 저숙련 근로자는 노동시장 성과도 낮은 수준에 머물 가능성이 높다. 한편 직업능력개발 사업비로 지원하는 근로자 직업능력개발 참여율은 양호한 수준이나 ‘훈련기회의 보장’이라는 측면에서는 미흡하다. 지난 1년간 직업능력개발을 위한 교육훈련 경험을 질문하는 통계청의 고용형태별부가조사 결과에 따르면, 직업훈련 참여율은 2008년 27.5%에서 2017년 57.6%

로 증가하였다. 그러나 고용보험기금을 재원으로 하는 직업능력개발 사업 실적에 따르면, 훈련인원은 2010년 429만 명으로 정점을 찍은 후 지속적으로 감소하여 2016년 354만 명을 나타내었으나, 2017년에는 404만 명으로 다소 회복되었다. 이는 15세 이상 경제활동인구의 2천 7백만 명의 13% 내지 15% 수준에 불과하며, 특히 고용형태별로는 상용직은 69.8%이나 임시직은 33.4%, 일용직은 13.2%에 그치는 등 훈련격차가 현저하다.

요컨대 4차 산업혁명 시대에는 예측할 수 없는 사회적 위험에 대응하여 국민 모두가 직업능력개발의 주체로서 학습의 권리를 누릴 수 있어야 하며, 필요한 직무능력을 구비하여 좋은 일자리로 복귀할 수 있도록 생애 전 단계에 걸친 평생직업능력개발 기회가 보장되어야 한다. 이를 위해 훈련기본권의 개념과 시민권으로서의 직업능력개발 개념이 정착되어야 한다. 그러므로 평생직업능력개발 기회 보장에 관한 법·제도적 정비와 함께 IT 인프라 구축을 통해 누구에게나 충분한 기회를 제공하는 사회안전망으로서 평생직업능력개발 체계가 재정비되어야 할 것이다.

노사 이해당사자가 참여하는 직업능력개발 거버넌스

마지막으로 노사 이해당사자가 참여하는 직업능력개발 거버넌스 구축을 통해 좋은 일자리 창출을 도모해야 한다. 일자리위원회 등 각종 정부위원회의 노사 및 시민단체, 이해당사자 등의 참여가 매우 활성화되고 있으나, 여전히 직업능력개발 거버넌스에는 이해당사자의 참여가 활발하지 못하다. 지역고용심의회, 직업교육훈련협의회, 지역인적자원개발위원회 등 위원회 구성의 유사성이 있으며, 노동계의 이해 대변 정도도 매우 미약하다. 산업 수준에서도 노동자단체의 참여는 미미하며, 사업장 수준의 기업별 단체협약에도 직업훈련 관련 조항은 거의 없는 실정이다. 이에 이미 구축되어 있는 지역별인적자원개발위원회, 산업별인적자원개발위원회 등의 인프라를 활용하여 국가, 지역, 산업 수준에서 각각 직업능력개발협의체를 재정비할 필요가 있다. 이를 통해 관련 정부부처, 학생 및 교사, 사업주단체 및 노동자단체, 교육훈련기관, 청년층, 중장년층 등 평생직업능력개발 이해당사자들 간의 직업능력개발 논의를 촉진해야 한다. 그 일환으로 정부출연연구기관, 공공기관 및 대학과의 연계를 통해 '직업능력개발 고위지도자(전문가) 과정' 등을 운영하여 국민의 교육훈련, 직업능력개발의 보편적 권리에 대한 인식을 제고할 필요가 있다. 

사람이 희망입니다.