

인적자원개발 시스템의 혁신

채창균 한국직업능력개발원 선임연구위원

I 요약

1. 경제사회 환경 변화에 대응할 수 있는 인적자원개발 시스템 필요

- 저출산·고령화와 직업소멸, 여가 증가 등 사회의 혁명적 변화에 어떻게 대응할 것인지 인적자원 개발 측면에서 새로운 모색 필요
- 국민의 평생학습 기회를 제공하여 국민의 창조성을 높이는 기회로 삼을 것

2. 인적자원개발 시스템의 문제 중 하나는 평생학습의 경시 현상

- 초·중등 단계에서의 과도한 교육투자와 고등교육 및 직업세계 단계에서의 저투자로 특징지어지는 '대학진학형' 학습곡선을, 고등교육과 직업세계 단계에서의 투자가 상대적으로 강화된 '평생직업형' 학습곡선으로 전환할 필요

3. 평생학습 지원 체계 정비도 시급

- 고용보험기금 중심의 지원으로 비정규직 임금근로자나 비경제활동인구 등 혜택에서 소외되는 사각지대 발생
- 평생학습에 대한 지원이 교육부와 고용노동부로 이원화되어 있고 부처간 연계·협력이 미흡하여 지원이 비효율적으로 활용
- 국민들은 교육훈련을 위한 시간 부족과 양질의 프로그램 부족 문제를 제기
- 결과적으로, 평생학습이 필요한 국민들에게 적시에 적절한 내용의 학습 기회가 제공되지 못하고, 특히 혁신의 주체가 되어야 할 중소기업에서의 교육훈련 제공이 미흡

4. 전국민에게 적시에 적절한 학습기회를 제공할 수 있는 공급체계의 구축

- 고용보험 위주 지원에서 탈피하여 '국가인적자원개발기금'의 조성
 - 고용보험 중 고용안정, 직업능력개발사업에 해당하는 부분을 분리하여 이를 급여세로 전환하고 여기에 일반회계재원을 추가 투입하여 '국가인적자원개발기금'을 조성
- 국가인적자원개발 거버넌스 혁신
 - 특히 교육부와 고용노동부 간의 유기적 연계와 협력을 이끌어내는 것이 시급
- 공공성을 갖춘 양질의 교육훈련 공급체계 구축
 - 전문대학의 준공영화 및 평생학습 교육기관으로의 재편과 더불어 폴리텍의 역할 강화
 - 영국의 FE college처럼 직업훈련기관과 전문대학이나 폴리텍과의 통폐합
- 전국민 대상의 포괄적 역량진단, 상담서비스, 교육훈련 정보 제공 등이 이루어지는 학습자 관점의 원스톱서비스 체계 구축
 - 성인들에게 주기적으로 역량진단 서비스 제공, 역량진단 결과에 기초한 교육훈련 상담 서비스 제공과 이를 위한 평생학습 관련 통합 정보·통계 인프라 구축
 - 원스톱 전화콜센터 구축을 통해 누구나 전화 한통으로 필요한 서비스에 연결될 수 있는 체계 구축
- 중소기업의 인적자원개발 지원을 위한 컨설팅 조직 활성화
 - 중소기업 사업주에게 체계적인 경영 컨설팅을 제공하고 이를 통해 필요숙련 등을 발굴하며, 적절한 교육훈련 기관을 매칭시켜 주는 역할을 수행할 조직 필요

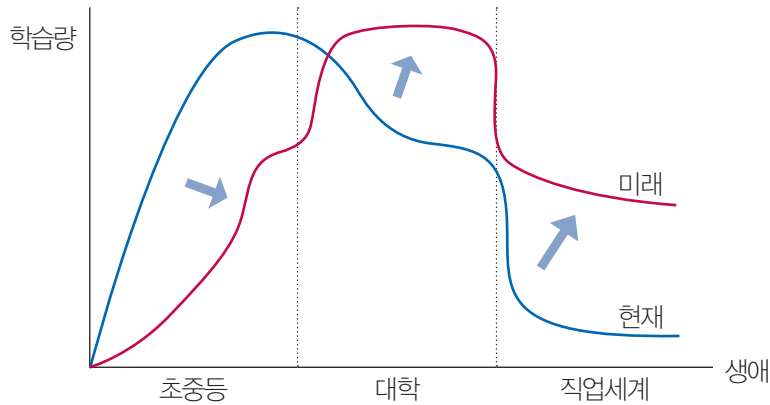
1. 경제·사회 환경 변화에 대응할 수 있는 인적자원개발 시스템 필요

- 저출산·고령화와 직업소멸 등 사회의 혁명적 변화에 어떻게 대응할 것인지 인적자원 개발 측면에서 새로운 모색 필요
 - 4차 산업혁명을 위시한 정치, 경제, 사회, 과학기술 등 주요 영역에서의 미래사회 변화를 전망하고, 여기에서 제기되는 인적자원개발 분야의 이슈를 구체화할 필요가 있음.
 - 특히 저출산·고령화로 노동시장으로부터의 퇴장 시기가 늦춰질 수밖에 없는 상황이지만 동일 직장에서의 장기근속은 점점 더 어려워져 인생 2모작, 3모작이 불가피한 현실이므로, 국민들이 평생에 걸쳐 배울 수 있도록 충분한 기회를 제공할 필요
 - 또한 4차 산업혁명으로 직업세계가 크게 변화될 것으로 예상되면서, 혁신활동의 강화는 상대적으로 고숙련이 요구되는 직군의 고용 증가를 가져올 뿐만 아니라 이들 직군의 요구역량에 대폭적인 변화를 초래할 것으로 전망되는 반면, 사무행정이나 단순기능직 같은 저숙련 직군의 고용감소를 초래할 것으로 전망됨(채창균, 2017). 이런 상황에서 노동의 공급과 수요의 원활한 매칭이 가능하기 위해서는 효과적인 인적자원개발 시스템의 구축이 필요함.
- 국민 모두에게 평생학습 기회를 제공하여 국민의 창조성을 높이는 기회로 삼을 것
 - 사회적으로는 초지능, 초연결 시대에 어떻게 대응할 것인가가 중요함. 산업적 도전과 늘어나는 여가를 국민의 창조성을 높이는 기회로 삼아야 함.
 - 결국 다시 사람에게 투자하는 대한민국을 만들어야 함. 온국민의 전생애 학습기회를 제공함으로써 국가 혁신성을 대폭 제고하는 것이 중요

2. 인적자원개발 시스템의 근본 문제는 평생학습의 경시

- 우리나라 인적자원개발 시스템의 특징은 초중등 단계에서 교육투자가 과도한 반면, 고등교육 및 직업 세계 단계에서는 투자가 저조
 - 이에 따라 중고등 교육기까지 높은 인적자본 수준을 유지하나 30대 이후 성인들의 능력은 OECD 국가의 평균에 미치지 못함.
 - 고등교육과 직업세계 단계에서의 학습에 대한 투자가 상대적으로 강화된 '평생직업형' 학습곡선(선진국형)으로 변화 필요
 - 초중등 단계에서 불필요하게 많은 지식의 습득과 시험에 대비한 반복학습에 투자되는 시간을 보다 많은 여유와 생각할 시간, 체험(경험) 시간으로 전환할 필요
 - 대신 직업세계에 들어서면 끊임없이 이루어지는 직업세계의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 보다 많은 학습 기회 부여

[그림 1] 평생학습 곡선의 혁명

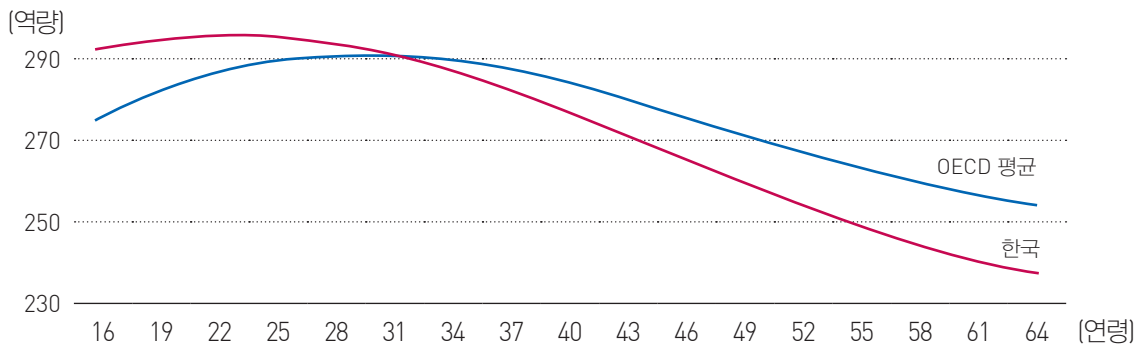


[표 1] 대학진학형과 평생직업형의 비교

구분	대학진학형 <현재 : 한국>	평생직업형 <미래 : 스웨덴>
1인당 GDP(PPP5; 2014)	\$ 34,356	\$ 45,153
IMD 국가경쟁력(2017)	29위	9위
평생학습참여율(2012)	50.0	66.0
15세 주당 학업시간(2015)	50.6	39.7
초중고 공교육비(2014)	\$ 10,762	\$ 13,560
대학경쟁력	53위	19위
삶의 질	50위	7위
근로자 교육훈련 참여시간	46위	12위

자료 : OECD(2016) PISA 2015 Results(Volume II); OECD(2016) Education at a Glance 2016, 2017; OECD(2016) OECD Factbook 2015-2016; IMD(2017a) IMD World Competitiveness Yearbook, IMD(2017b) IMD World Talent Ranking

[그림 2] 연령별 역량수준 국제비교



주 : 역량은 언어능력(literacy)으로 측정하였으며, 단순한 문해력이 아닌 개인의 핵심정보처리 능력임.
 자료 : OECD(2012)

3. 평생학습 지원체계 정비도 시급

■ 고용보험기금 중심의 지원으로 혜택에서 소외되는 사각지대 발생

- 정규직 임금근로자의 경우 85.9%가 고용보험에 가입되어 있지만, 비정규직 임금근로자의 경우 44.1%만이 가입되어 있는 상황(2017년)
- 비임금근로자와 비경제활동인구, 고용보험 가입 이력이 없는 실업자의 경우 일반회계를 통해서만 교육훈련에 대한 지원이 가능한데, 그 지원 규모는 크지 않음.

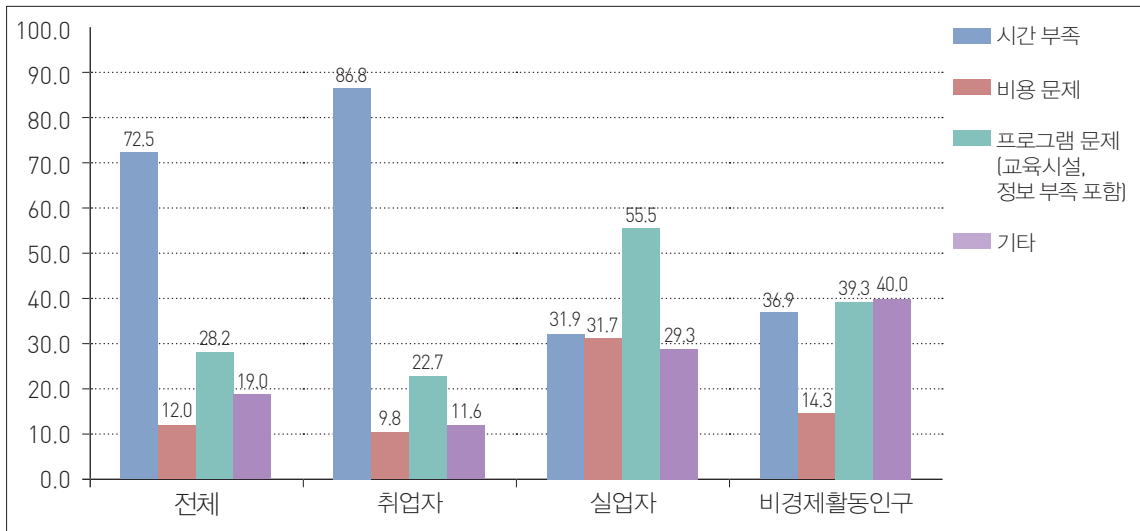
■ 평생학습에 대한 지원이 교육부와 고용노동부로 이원화되어 있고, 부처간 연계·협력이 미흡하여 자원이 비효율적으로 활용

- 교육부 중심 평생교육의 경우 예산이 적고 직업능력개발 관점이 부족한 상황임. 학교부설 평생교육 시설(대학평생교육원 등)은 근로자의 직업능력개발보다 학점은행제에 의한 학위취득 교육과정을 주로 운영하고 있고 기타 평생교육 시설에서는 교양 및 시민교육 위주의 교육이 이루어지고 있는 상황
- 고용보험을 통해 상당한 예산이 지원되는 고용노동부 중심 직업훈련도 필요한 인력에게 노동시장의 요구에 부응하는 양질의 교육이 충분히 제공되고 있다고 보기 어려움. 영세한 훈련기관을 통해 주로 저가 훈련이 제공되고 있어 훈련의 성과가 제한적
- 고용부의 재원이 보다 잠재력이 높은 교육기관을 통해 활용될 필요
 - 민간훈련시장의 육성에 치우친 정책으로 인해 민간훈련기관에 비해 양질의 교육훈련을 제공할 수 있는 공공 폴리텍의 활용도가 떨어짐. 이는 학위과정 위주의 교육 제공에 우선순위를 두고 있는 폴리텍 내부 상황과 결합되어 문제를 더욱 악화시키고 있음.
 - (전문)대학의 잠재력을 활용하려는 노력도 미흡하였음. 물론 그간 (전문)대학이 학위과정만으로도 충분히 운영될 수 있는 상황이어서 단기 직업교육훈련을 제공하려는 (전문)대학 측의 의지도 부족 하였으나, 입학정원의 급격한 감소는 (전문)대학의 변화를 불가피하게 요구하고 있음.

■ 국민들은 교육훈련을 위한 시간 부족이나 양질의 프로그램 부족 문제를 제기

- 국민들이 평생교육에 참여하지 않는 이유는 경제활동 상태에 따라 다소 상이한 모습을 보임. 취업자의 경우 시간 부족이 주된 이유라는 응답이 높게 나타난 반면(주로 직장업무로 인한 시간 부족), 실업자의 경우 프로그램 문제가 가장 큰 이유로 나타났음. 비경제활동인구의 경우 프로그램 문제와 시간 부족 문제(주로 가족부양에 따른 시간 부족)가 비슷한 비중으로 지적되었음.

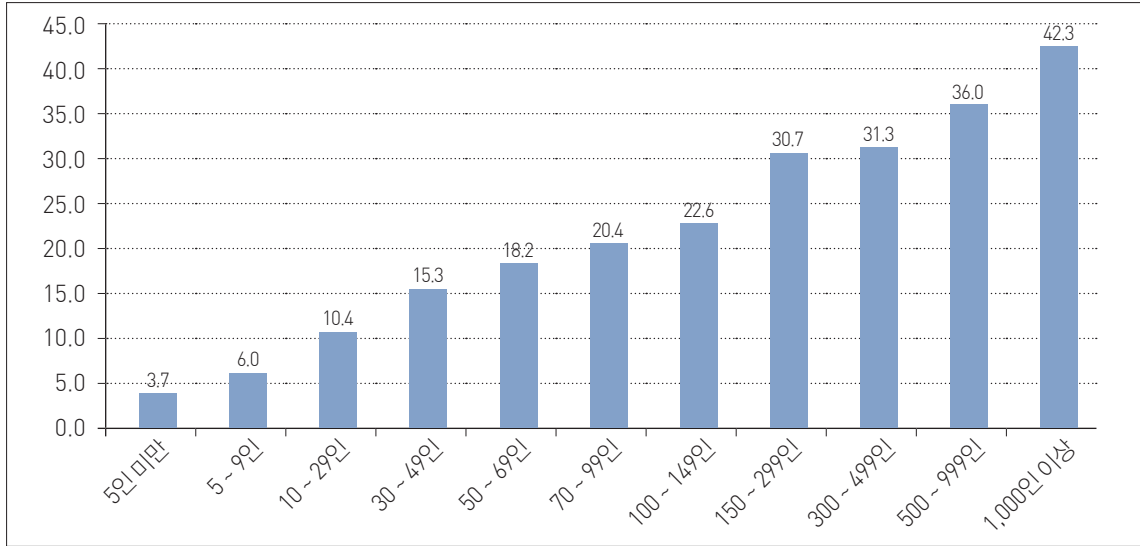
[그림 3] 평생교육 불참 요인(복수 응답, %)



자료 : 교육부, 2017 평생학습 개인실태조사

- 결과적으로 평생학습이 필요한 국민들에게 적시에 적절한 내용의 학습 기회가 제공되고 있지 못한 상황
 - 국민들이 자신에게 부족한 능력이 무엇인지, 어떤 능력을 갖춰야 하며 이를 위해 어디에서 학습할 수 있는지 등에 대해 적절한 진단과 상담 및 정보 제공이 이루어져야 하지만, 현재는 문턱이 높고 전달체계가 복잡
 - 일반행정(지자체), 교육행정(교육청), 고용노동행정(고용센터) 등으로 3분화되어 있고 사업이 복잡하여 이용자들이 활용하기 어려운 상황
- 특히 혁신의 주체가 되어야 할 중소기업에서의 교육훈련 제공이 미흡하여 노동시장의 이중구조가 심화되고 있는 상황
 - 사업주 지원 재직자 직업능력개발훈련 참여 현황을 보면, 1,000인 이상 규모의 사업장에서는 42.3%의 참여율을 보이지만, 5인 미만 사업장에서는 참여율이 3.7%에 불과
 - 그 배경에는 일손 부족에 대한 우려, 훈련의 필요성에 대한 사용자의 인식 부족, 높은 숙련을 요구하지 않는 산업적 특성, 인재유출(poaching)에 대한 우려, 기업의 단기 이익 중시와 위험회피, 적절한 교육훈련 프로그램의 부족 등이 복합적으로 작용
 - 중소기업에서의 과소한 훈련 공급은 중소기업의 경쟁력 향상을 제약하고, 이는 노동시장의 이중 구조를 심화시켜 중소기업의 우수 인재 확보를 어렵게 함으로써 경쟁력을 약화시키는 악순환을 초래

[그림 4] 사업체 규모별 사업주 지원 재직자 직업능력개발훈련 참여율(% , 2015년)



자료 : 고용노동부

4. 전국민에게 적시에 적절한 내용의 학습기회를 제공할 수 있는 평생학습 공급체계의 구축

■ 고용보험 위주 지원에서 탈피, ‘국가인적자원개발기금’의 조성

- 고용보험 중 고용안정, 직업능력개발사업에 해당하는 부분을 분리하여, 이를 보험이 아닌 급여세로 전환하고 여기에 일반회계재원을 추가 투입하여 ‘국가인적자원개발기금’을 조성
 - 현재와 같이 보험체계를 유지한 상태에서 일반회계를 더해 새로운 기금으로 전환할 경우 고용보험에 가입하지 않으려는 유인이 더욱 커질 우려
 - 급여세 부과 논리의 근거는 교육훈련의 확대를 통해 궁극적으로 기업과 근로자의 경쟁력이 제고될 것이므로 수익자에게 조세 부과
- 이를 통해 보험 성격에서 벗어날 필요가 있으며, 과거의 고용보험 가입 근로자 위주 지원에서 전국민 대상 지원으로 전환
- 인적자원개발과 관련한 여러 부처, 지자체, 기업과 노동조합, 교육훈련기관 등의 참여를 통한 새로운 기금 운용 체제 구축 필요

■ 국가인적자원개발 거버넌스 혁신

- 인적자원개발 관련 부처 간의 칸막이를 낮추는 것이 무엇보다 중요함. 특히 교육부와 고용노동부 간의 유기적 연계와 협력을 이끌어내는 것이 시급
- 교육부와 고용노동부의 통합이나 총괄조정기구의 도입 등에 대한 검토가 가능하나, 부처의 통합은 부처나 관련 이익단체들의 반발로 쉽지 않을 것임. 총괄조정기구의 도입은 과거의 실패 경험(인적 자원개발 부총리)이 있지만, 현재 사회부총리라는 제도적 틀이 갖추어져 있기 때문에 효과적인 운용

문제에 대한 고민 필요

- 두 부처를 그대로 두되 장관을 겸임하게 하는 것이 보다 강력한 연계를 끌어내기 위한 효율적 방안일 수도 있음(독일, 스위스 등 사례).

■ 공공성을 갖춘 양질의 교육훈련 공급체계 구축

- 전문대학의 준공영화 및 평생학습 교육기관으로의 재편과 폴리텍의 역할 강화 필요
 - 평생학습 시대의 다양한 교육요구를 감안하여 단기 과정부터 학위과정에 이르는 다양한 과정들이 유연하게 제공되어야 하며, 학령기 청년들만이 아닌 성인들도 이들 과정에 쉽게 접근할 수 있어야 함.
 - 이를 통해 현재와 같은 영세한 직업훈련기관의 문제도 동시에 해결해야 함. 영국의 FE college(Further Education college)처럼 직업훈련기관과 전문대학이나 폴리텍과의 통폐합 추진 필요

■ 전국민 대상의 포괄적 역량진단, 상담, 교육훈련 정보 제공 등이 이루어지는 학습자 관점의 원스톱서비스 체계 구축

- 프랑스와 같이 성인들에게 주기적으로 역량진단 서비스를 제공하고, 역량진단 결과에 기초하여 교육 훈련 상담 서비스 제공(개인에 맞춘 필요역량의 확인 및 관련 역량 개발을 위한 교육훈련 정보 제공)과 이를 위한 평생학습 관련 통합 정보·통계 인프라 구축
- 영국의 원스톱 전화콜센터(LearnDirect)처럼 누구나 전화 한통으로 필요한 서비스에 연결될 수 있는 체계를 구축하고, 이를 위한 상담 인력 등 전문인력의 대폭 확충
- 근로시간 단축이 학습 확대와 이를 통한 생산성 제고로 연결될 수 있기 위해서도 이런 체계를 구축하는 것이 대단히 중요

■ 중소기업의 인적자원개발 지원을 위한 컨설팅 조직 활성화

- 중소기업에서 교육훈련이 활발하지 못한 이유 중 하나는 현재와 미래의 필요숙련이 무엇인지에 대한 사업주의 이해 부족에 기인하는 경우가 많음.
- 중소기업 사업주에게 체계적인 경영 컨설팅을 제공하고 이를 통해 필요숙련 등을 발굴하며, 적절한 교육훈련 기관을 매칭시켜 주는 역할을 수행할 조직 필요
- 지역 특성을 고려한 훈련 수급 분석, 지역내 인력양성 거버넌스 등의 기능을 수행하도록 되어 있는 지역·산업별 인적자원개발위원회를 강화하여, 지역 내 중소기업 대상 경영 및 인적자원개발 컨설팅 수행 주체들을 확보하고 활용하도록 하는 것이 바람직

